

基层电子政务 服务模式研究

廖茹 著



科学出版社

基层电子政务服务模式研究

廖 茹 著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书是一部深入探讨基层电子政务公共服务模式的著作。全书围绕基层电子政务服务的模式问题展开研究,在总结、吸收和借鉴国内外理论与实践经验的基础上,以公共服务理论、服务型政府理论、客户关系管理理论为基础,构建了由服务对象分析、服务内容整合、服务方式选择、服务质量提升四个子模式组成的基层电子政务服务模式基本框架。基于该框架,本书深入分析了基层服务对象及其需求,系统梳理了基层电子政务服务内容,探讨了基层电子政务服务方式的选择与优化方法,提出了基层电子政务服务质量评价模型和保障体系,为基层电子政务服务模式探索提供了基本的理论框架和多维的研究视角。

本书逻辑清晰、内容新颖、资料翔实,可为电子政务研究者提供理论借鉴,为电子政务工作者提供实践参考,也可作为高等院校电子政务、公共管理、信息管理等专业的教材或教学参考书。

图书在版编目(CIP)数据

基层电子政务服务模式研究 / 廖茹著. —北京: 科学出版社, 2012

ISBN 978-7-03-035455-6

I. ①基… II. ①廖… III. ①电子政务—服务模式—研究—中国 IV. ①D630.1-349

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 205361 号

责任编辑: 陈亮 李莉 / 责任校对: 徐榕榕

责任印制: 阎磊 / 封面设计: 迷底书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012年10月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2012年10月第一次印刷 印张: 14 1/4

字数: 274 000

定价: 72.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前言

向社会提供公共服务是政府的基本职能。在信息化背景下改善政府公共服务的有效途径是推行电子政务。电子政务是 20 世纪 90 年代首先在欧美兴起,并很快在世界各国普及的一种以“电子”为手段、以“政务”为核心的新型政府治理模式,是适应信息时代和知识经济发展要求而产生的现代化政务运行方式。随着我国电子政务建设和应用的不断深化,电子政务的重心逐渐向基层延伸,成为提升基层政府管理能力和公共服务水平的重要手段。在推进基层服务型政府建设的过程中,基层电子政务服务^①问题逐渐引起人们的广泛关注。基层电子政务发展的好坏,不仅直接影响到我国电子政务的整体发展水平,也直接关系到我国电子政务的公共服务能力。基层电子政务服务对象包括哪些?他们有哪些需求?如何整合提供服务内容?通过什么渠道和路径来提供服务?如何保证服务质量?对这些问题的回答就涉及基层电子政务的服务模式研究,这不仅是信息时代深化政府行政改革、构建公共服务体系的一个重要理论课题,更是基层推行电子政务、建设服务型政府过程中需要迫切解决的实践难题。但是,从总体上看,目前基层电子政务服务模式还是一个崭新的研究领域,相关文献较少。尽管有部分关于基层电子政务的文章,但这些研究多偏重于建设内容的论述和技术层面的方案提供,而较少从服务角度考虑。从实践领域来看,基层电子政务建设还处于起步阶段,基层电子政务服务还存在很多尚待探索的问题。因此,针对我国基层电子政务服务的诸多不足,围绕如何构建合适的服务模式,本书展开了研究。

本书研究依据提出问题—分析问题—解决问题的逻辑。在提出问题部分,本书首先通过对国际、国内电子政务发展的总体形势判断,得出推进基层电子政务服务是下一阶段电子政务发展方向的结论。但是基层电子政务服务又是当前电子政务发展中的“短板”,因此,本书提出:如何提供基层用户所需的公共服务,是当前基层电子政务发展中亟待破解的实践难题。

在分析问题部分,通过对国内外电子政务服务理论研究的系统梳理和对相关实践现状的分析与借鉴,考虑到基层电子政务又存在资金、技术、人力等多方面的制约,本书认为,可供基层借鉴的电子政务服务模式缺乏是基层电子政务面临的首要难题。为了少走弯路,避免不必要的浪费,就必须构建一套可供基层政府参照的电子政务服务模式,这也构成本书研究的重心。

^① 本书的“电子政务服务”特指电子政务公共服务,详见本书 1.1.2 节。

在解决问题部分,本书以公共服务理论、服务型政府理论和客户关系管理理论为基础,形成了一套由服务对象、服务内容、服务方式、服务质量四要素构成的基层电子政务服务模式基本框架。然后针对这四要素展开分析,分别构建了基层电子政务服务对象分析模式、服务内容整合模式、服务方式选择模式和服务质量提升模式,并引入相关案例对模式应用进行剖析。

围绕基层电子政务服务模式研究,全书共分8章。

第1章是基层电子政务概述。本章首先对研究中的相关概念进行界定,其次对开展基层电子政务服务的背景及其意义进行分析。

第2章是基层电子政务服务的研究与实践进展。本章首先对国内外电子政务服务理论研究进行系统梳理,分析了其电子政务服务提供模式及特点,为本书研究提供理论借鉴;其次基于对我国基层区县电子政务发展现状的调研,对我国基层政府电子政务服务的现状与问题进行剖析,为本书研究奠定现实基础。

第3章是基层电子政务服务的理论基础及模式框架。本章首先介绍公共服务理论、服务型政府理论、客户关系管理理论等基本理论及其对本书研究的理论支撑与借鉴;其次按照电子政务服务体系的一般构成要素,提出由服务对象、服务内容、服务方式、服务质量等构成的基层电子政务服务模式基本框架。本书第4~7章围绕该框架进行展开。

第4章是基层电子政务服务对象分析。本章首先以顾客分析理论为基础,构建了电子政务服务对象分析模型;其次基于该模型分别对基层电子政务服务对象及其需求进行识别,分析了基层电子政务服务对象的类型、基本特征、需求特点及需求影响因素。

第5章是基层电子政务服务内容整合。本章将基层电子政务服务内容划分为信息服务、办事服务和参与服务。结合基层用户需求特征,本书分别探讨这三类服务的整合方法。

第6章是基层电子政务服务方式选择。本章首先探讨了作为一种公共产品的电子政务服务的供给方式,提出了基层电子政务服务的政府、社会和企业合作的多元化供给方式;其次介绍了政府公共服务传递方式的演进过程,引入了一站式服务理念,提出了基层电子政务服务渠道的整合优化方案。

第7章是基层电子政务服务质量提升。本章基于服务质量评价模型和评价量表,提出了基层电子政务服务质量评价模型和指标体系,并结合当前我国基层电子政务服务的现状与特点,构建了基层电子政务服务质量保障体系。

第8章是基层电子政务服务模式的典型案例。本章对宁波市81890基层综合服务平台和成都市基层公开综合服务平台的典型案例进行了系统性介绍和分析。

全书紧扣基层电子政务服务模式的基本问题,综合运用管理学、政治学、信息学相关学科理论,在总结与吸收已有理论研究的基础之上,力求在以下三个方

面实现研究创新:

一是构建了基层电子政务服务模式的基本框架。本书结合我国基层电子政务的现状和特点,在借鉴公共服务理论、服务型政府理论、客户关系管理理论的基础上,从服务体系的四个基本要素出发,深入分析了服务对象、服务内容、服务方式、服务质量四要素在基层电子政务服务体系中的基本逻辑关系,从而构建了由服务对象分析、服务内容整合、服务方式选择、服务质量提升四个子模式组成的基层电子政务服务模式基本框架。在该框架的指导下,本书分析了基层服务对象的类别及其需求特点,系统梳理了基层电子政务服务内容和类别,探讨了基层电子政务服务方式的选择与优化路径,提出了基层电子政务服务质量评价模型和保障体系,为基层电子政务服务模式探索提供了基本的理论体系和多维的研究视角。

二是建立了基层电子政务服务对象分析模型。服务对象分析是电子政务服务供给的逻辑前提,要切实提高服务质量,就必须先对基层电子政务的服务对象进行分析。本书在吸收借鉴消费者行为学关于顾客分析理论的基础上,构建了基层电子政务服务对象分析模型,包括服务对象识别和服务对象需求识别两大模块。基于该分析模型,本书对基层电子政务服务对象及其需求特征进行了分析和界定,为基层电子政务服务内容整合和服务方式选择奠定了基础,确保了基层电子政务“以用户为中心”的服务导向。

三是提出了基层电子政务服务质量评价体系。提高服务质量是电子政务的永恒目标。本书基于服务质量评价理论,探讨了服务质量模型和评价量表在基层电子政务服务中的适应性,结合基层电子政务服务的特点,创新性地提出了由系统质量、信息质量、办事效率、互动效果、个性化服务、安全与隐私六个方面构成的基层电子政务服务质量评价量表,建立了基层电子政务服务质量评价模型,即某项基层电子政务服务的质量=已认知的服务-期望的服务,从而构成了一套较为完整的基层电子政务服务质量评价体系,为衡量基层电子政务服务质量提供了参考依据。

廖茹

2012年10月

目 录

前言

第 1 章 基层电子政务概述	1
1.1 基本概念界定	1
1.2 开展基层电子政务服务的背景及意义	12
第 2 章 基层电子政务服务的研究与实践进展	19
2.1 基层电子政务服务理论研究综述	19
2.2 基层电子政务服务实践现状评述	33
第 3 章 基层电子政务服务的理论基础及模式框架	47
3.1 西方公共服务理论	47
3.2 服务型政府理论	56
3.3 客户关系管理理论	62
3.4 基层电子政务服务模式的基本框架	75
第 4 章 基层电子政务服务对象分析	79
4.1 基层电子政务服务对象分析模型	79
4.2 基层电子政务服务对象识别	83
4.3 基层电子政务服务对象需求识别	85
第 5 章 基层电子政务服务内容整合	96
5.1 基层电子政务信息服务整合	96
5.2 基层电子政务办事服务整合	101
5.3 基层电子政务参与服务整合	115
第 6 章 基层电子政务服务方式选择	120
6.1 基层电子政务服务的供给方式	120
6.2 基层电子政务服务的传递方式	125
第 7 章 基层电子政务服务质量提升	133
7.1 服务质量	133
7.2 基层电子政务服务质量评价	137
7.3 基层电子政务服务质量保障	145

第 8 章 基层电子政务服务模式的典型案例	151
8.1 案例一：宁波市 81890 基层综合服务平台	151
8.2 案例二：成都市基层公开综合服务平台	158
8.3 案例启示	162
主要参考文献	164
附录	171



第1章

基层电子政务服务概述

1.1 基本概念界定

为了便于展开研究，本书首先对基层、服务、电子政务公共服务、模式等基本概念进行溯源和界定，为本书的展开奠定概念基础。

1.1.1 基层与基层政府

基层是一个内涵十分丰富的词。现代汉语词典中，把“基层”解释为“各种组织中最低的一层，它跟群众的联系最直接”^①。但在辞海中并没有直接对基层进行解释，只是列出了一些与之相关的词组，如基层政权、基层人民法院、基层自治性群众组织等。在建筑学上，基层指的是设在面层以下的结构层，主要承受由面层传递的荷载，并将荷载分布到垫层或土基上^②。当基层分为多层时，其最

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室，现代汉语词典，第五版，北京：商务印书馆，2005：631。

② 中华人民共和国交通部，道路工程术语标准，<http://www.chinametro.net/Content/Print.aspx?6908&.type=1>，2004-05-23。

下面的一层称为底基层。由此可知，基层不仅仅是指一层，有可能是多层。基层在党政部门的话语中应用较多，并且在不同的语境下所指的内容也不同，目前主要有两种界定方法^①：一种是规范界定，即在成文法律、规章制度等中进行明确规定，例如，基层政权、基层人民法院、党的基层组织，这些都是根据宪法、相关组织法、党章的规定界定的；另一种是功能界定，即根据组织功能，将那些发挥着基础作用的组织视为基层组织，这是一种相对宽泛的界定方法，也比较符合人们的一般性认识。

从政府层级划分来看，我国政府分为中央、省、市、县、乡五级，自省以下四级统称为地方政府，本书研究所使用的“基层政府”这一概念不同于地方政府，指的是地方政府体系的基础部分，包括县级政府和乡级政府两个级次（图1-1）。一般来说，西方国家政府分为联邦政府（federal government）、州政府（state government）和地方政府（local government）三级，西方国家的“地方政府”可以看做是其基层政府。因此，这里使用的基层政府和西方国家的地方政府基本属于同一层次的概念。理查德·M. 伯德在分析社会主义国家财政分权时，对“地方政府”与“基层政府”做了区分，认为“地方政府”一词涵盖了中央政府以下的所有政府层次，包括州、县等中级政府，以及在某种程度上“低于”中级政府的城市和其他地方的政府。而“基层政府”一词指的是政府的较低层次，如城市、自治市和乡村的政府^②。本书对基层政府的界定与其对基层政府界定的口径基本一致，指的是我国县、乡两级政府。当然，县级政府不仅包括县，还包括县级市以及城市里面的县级区政府，乡级政府不仅包括农村的乡镇政府，还包括城市的街道办事处。

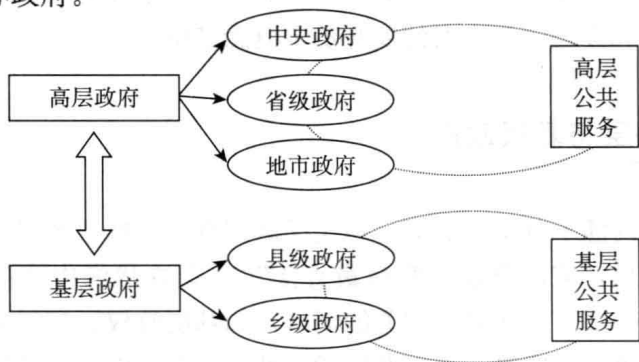


图 1-1 高层政府和基层政府公共服务分工示意图

^① 谭博仁. 关于加强基层国税领导班子建设的思考. 湖北国税. http://dzb.hb-n-tax.gov.cn/art/2009/7/9/art_11808_140233.html, 2009-07-09.

^② 伯德 R M. 社会主义国家的分权化. “中国财税进一步改革”课题组译. 北京: 中央编译出版社, 2001: 34.

基于上述分析,本书把“基层电子政务”定义为:县(区)、乡(镇)两级政府机构运用信息技术提升行政效率、改善政府管理和公共服务的现代化政务运行方式。

1.1.2 电子政务服务

1. 服务

随着现代企业和公共管理中的管理理念的产生,“服务”一词已经成为这两个领域内使用频率最高的词语之一。但到底什么是服务,却鲜有人做过明确的界定。特别是在公共管理领域,大家更是把“服务”当做一个似乎非常明确的概念而频繁地使用。

从对现有文献的检索中,笔者发现,在对“服务”概念进行界定时有三种倾向:第一种是从产业的角度出发,将“服务”作为一种“产业”,即作为“服务业”来使用。例如,有学者认为“服务或劳务,也称第三产业或第三次产业,是同一个概念”^①。第二种是从企业行为的角度出发进行界定。例如,美国市场营销协会(AMA)给出的定义为“服务是用于出售或者同产品连在一起进行出售的活动、利益和满足感”^②;美国著名营销管理学家科特勒(P. Kotler)认为服务是“一方在消费或使用另一方的提供物(offerings)时所得到的效用和利益,它的产生可能与某种有形产品密切联系在一起,也可能毫无联系”^③;1990年,国际标准化组织把“服务”定义为“为满足顾客的需要,供方与顾客接触的活动的和供方内部活动所产生的结果”^④;1997年西尔(T. P. Hill)提出了与管理学意义上的“服务”最为接近的概念,即“服务”指状态的变化,这种状态可以发生在某个人身上,也可以发生在属于某个经济主体的物身上,这种状态的变化是另一个经济主体的劳动成果^⑤。第三种是一些学者试图从服务的词源意义上界定服务的概念,认为“服务”一词对应的英文是 service,是“为他人做有益的事情”,并由此引申为“一般是为他人(在抽象意义上指社会)提供所需要的东西的工作以及从事这一工作的职业,通通都叫服务”^⑥。其实这一解释和《现代汉语词典》

① 马龙龙. 服务经济. 北京:人民出版社,1994:1~2.

② 杨路明. 电子政务. 第二版. 北京:电子工业出版社,2010:112.

③ 甘明鑫,曹菁. 电子政务系统的需求分析. 北京:机械工业出版社,2011:67.

④ 郎志正. 质量管理体系要素第二部分:服务指南宣贯指南. 北京:中国标准出版社,1995:4.

⑤ Hill T P. On goods and services. Review of Income and Wealth, 1997, 12 (23): 315.

⑥ 前田勇. 服务学. 杨守廉译. 北京:工人出版社,1986:6.

的解释基本一致，即“为集体（或别人的）利益或为某种事业而工作”^①，这种界定目前得到多数学者的认可。

通过上述分析可以看出，“服务”这一概念在词源上至少包括两层含义：第一，它是一项为集体（或别人）利益或某种事业的活动，不是为了自己的利益和个人事项的活动。它的外在目的是利他，而不是利己。第二，它是一种工作，是社会职业中的一种，这种职业是为了集体或别人的利益或某种事业的实现，它和其他职业领域如生产、建设等一样，都是以为他人提供某种有价值的产品来获取社会认同的。服务的特性是指服务本质上的特点或特征。与有形产品相比，服务作为一种具有使用价值的产出，具有鲜明的特点，表 1-1 归纳了服务和有形产品的区别。

表 1-1 服务和有形产品的区别

有形产品	服务
有形	无形
同质	异质
生产、分配与消费过程不同时发生	生产、让渡和消费同时发生
一种物品	一种活动或过程
核心价值在工厂生产出来	核心价值在买卖的交互过程中实现
顾客一般不参与生产过程	顾客参与生产过程
可以存储	无法存储
牵涉到所有权的转移	不涉及所有权的转移

资料来源：张宁俊．服务管理——基于质量与能力的竞争研究．北京：经济管理出版社，2006：21.

具体而言，可将服务的基本特性归纳为四个方面，即无形性、不可分割性、差异性和易逝性，这也是服务的最基本特征。其中：①无形性，这是服务的最基本特性，也是服务和有形产品最重要的差别。服务是一种行为而非实体物品，因此购买之前无法看到、品尝到、感觉到、听到或闻到。消费者难以在消费之前预估服务质量的好坏，只能通过经验或参考其他人等作为购买的依据。②不可分割性。服务的达成需要交易双方以及服务活动同时存在，因此缺少任何一方服务就无法完成，故服务的生产和消费是同时进行的，这是服务的不可分割性特点。正因为如此，购买者必须与服务提供过程紧密结合，而顾客参与程度也会影响服务质量。③差异性。在服务的绩效或质量之间，会因为服务提供者的不同或提供服务的时间、地点、项目、顾客、设备的不同而使服务的效果不同。④易逝性。服

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室．现代汉语词典．第五版．北京：商务印书馆，2005：

务的无形性、不可分割性及差异性特征,致使服务无法如实体货物一样储存。当服务业遇到服务需求高峰时,服务的不可分割性会使服务业难以事先响应,导致服务的供需无法平衡,因此服务业对于需求的波动非常敏感,而其相关支持服务也显得格外重要。

2. 公共服务

公共服务(public service)是服务的一种,是相对于私人服务(private service)而言的,起源于传统公共行政学对公共产品(public goods)的研究。传统公共行政学认为:公共服务是政府提供公共产品的副产品,是从属于公共产品的。因此,公共服务被定义为提供公共产品的服务形式^①。在这种意义上,公共服务是一个过程概念,是政府履行职责、执行政策的一种途径,是对当事人或选民应尽的义务。

随着20世纪80年代公共管理理论的兴起,公共服务的概念与内涵呈现多样化与不断拓展的发展趋势,学者们试图从不同角度解释公共服务。以美国公共行政学家登哈特(R. B. Denhardt)为代表的一批学者提出了新公共服务理论。新公共服务理论认为,政府的职能不是“掌舵”,而是服务;为公民服务,而不是为顾客服务;重视人,而不只重视生产率等。并特别将支持公民参与政策制定与公共决策作为公共服务内容的一部分^②。澳大利亚公共管理学家欧文·E. 休斯(Owen E. Hughes)认为公共服务应被看做公共产品的一种^③。在西方传统理论中,“公共服务”和“公共物品”被看做是可以等同和相互替换的概念,至少它们之间的界限是模糊的。例如,公共选择理论代表人物詹姆斯·布坎南(James Buchanan)在《民主财政论》一书中指出:“根据我们的目的,任何集团或社团为任何原因决定通过集体组织提供的商品或服务,都将定义为公共物品或服务。”^④

国内学术界也从不同角度对公共服务进行了定义。例如,马庆钰认为,“公共服务主要是指由法律授权的政府和非政府公共组织以及有关工商企业在纯粹公共物品、混合性公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的职责”^⑤;句华认为,“公共服务有广义和狭义之分,广义的公共服务既包括保障市场经济

① 吴昊,汪玉凯,孙宝文. 深化行政审批制改革要借助网络力量. 中共天津市委党校学报, 2010, (1): 71~75.

② 登哈特 J V, 登哈特 R B. 新公共服务: 服务而不是掌舵. 丁煌译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 6.

③ 休斯 O E. 公共管理导论. 张成福译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 114~115.

④ 柏良泽. 公共服务研究的逻辑和视角. 中国人才, 2007, (3): 28~30.

⑤ 马庆钰. 公共服务的几个基本理论问题. 中共中央党校学报, 2005, (2): 58~64.

正常运行的法律制度等,也包括为纠正市场失灵和功能缺陷所制定的宏观政策、微观规制等抽象的公共物品,还包括政府提供的具体的公共服务项目,而狭义的公共服务仅指那些由政府负责安排的具体公共服务项目”^①;刘旭涛认为,“所谓公共服务,广义上可以理解为不宜由市场提供的所有公共产品,如国防、教育、法律等,狭义上一般指由政府直接出资兴建或直接提供的基础设施和公用事业,如城市公用基础设施、道路、电信、邮政等”^②;中国行政管理学会认为,“所谓公共服务,就是提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等”^③。

综合以上观点,公共服务的概念与内涵是动态发展与不断变化的,随着理论的发展,随着实践环境的变化,它将具有不同的含义。虽然国内对公共服务的概念一直存在广泛的争议,但一个基本的共识是:公共服务是政府职能的一部分,是提供公共产品及服务的过程。综合对公共服务的不同解释,本书认为,公共服务与公共物品是两个密不可分的概念。公共服务是政府职能,是政府为满足社会公共需求(以公共利益为目的)而提供各种物品(包括有形物与无形物)的活动。公共服务与私人服务的主要区别表现如表 1-2 所示。

表 1-2 公共服务与私人服务的主要区别

项目	私人服务	公共服务
服务目标	以盈利为核心目标,追求自身利益最大化	以实现公共利益为最终目标
服务对象	对象界定明确	对象范围宽泛
服务方式	依靠纯粹市场机制提供	通常要依靠市场和非市场的双重力量实现供给
服务效果	主要关注服务的质量	不但关注质量,更关注社会公平

公共服务这个词揭示了政府的本质职能,将政府置于为公众提供服务的供应者的角色地位,要求政府也要像企业一样,核算自己提供公共服务产品的成本和效率。与商业服务相比,公共服务具有以下几个特点:①非营利性。与商业服务明显不同的是,公共服务是政府职能的一部分,不具有盈利的压力。所以,公共服务不像商业服务活动一样有具体的盈利目标、要完成股东的盈利计划。当然,公共服务也可以收取一定的服务费用,但服务收费只是为了维持与改进政府的服务,并不成为政府服务部门的营业利润,而且,政府的服务收费要严格接受社会

① 句华. 公共服务中的市场机制:理论、方式与技术. 北京:北京大学出版社,2006:9.

② 刘旭涛. 行政改革新理论:公共服务市场化. 中国改革,1999,(3):7~9.

③ 中国行政管理学会课题组. 加快我国社会管理和公共服务改革的研究报告. 中国行政管理,2005,(2):10~15.

各界的监督,杜绝政府服务乱收费行为的发生。②垄断性。公共服务行为与商业服务活动的另一个不同点是,政府公共服务往往具有垄断性,对政府服务对象来说不具有选择性。例如,政府提供的身份证件发放、结婚登记、企业营业执照申领等,都是由政府部门垄断提供的,没有其他机构可以与之竞争。因为政府服务的垄断,在保证政府行为权威性的同时,也在一定程度上影响了服务的质量。③普遍性。与商业服务针对某一细分服务对象不同的是,公共服务的对象具有普遍性,政府服务并不针对某一特定对象,而是包括所有符合条件的对象。所以,在提供公共服务时要考虑不同对象的接受能力,如考虑公众的文化水平、利用信息技术的能力等,使政府公共服务为每一个服务对象所接受。④特定性。公共服务还受特定的行政区域管辖范围的限制,也就是说,政府服务只向本行政区内的服务对象服务,不属于行政区域管辖范围的公民、企业或其他社会组织都不属于当地政府机构的服务对象。例如,政府提供的就业服务、福利待遇等主要面向当地居民,外地居民即使长期居于此地也基本不能享受相应服务。

3. 电子政务公共服务

很多专家学者都认识到,服务是发展电子政务的关键,并从各自的角度对电子政务服务做出了诸多不同的定义。但总体上社会上对于电子政务服务概念的内涵没有一个明确的提法,一般都以“电子政务服务”、“政府电子化服务”、“电子化公共服务”等来表述。下面仅举几个典型的定义:

胡广伟在《电子政务服务管理》一书中认为,电子政务服务是“政府部门利用信息技术,在对业务流程、组织结构等进行优化重组的基础上,在政府组织内部建立办公网络系统和数据库,在政府组织之间及政府组织与市场组织、社会组织之间建立协同办公网络,为公众、企业提供公共服务的政务模式”^①。

杨路明在《电子政务》(第二版)一书中认为,电子政务公共服务“也称为政府公共服务电子化,是指政府机构为了使社会公众更多、更快、更节省地享受政府公共服务,充分利用现代信息技术,通过互联网、呼叫中心、电话、信息家电及移动通信等各种途径向社会提供全天候、全方位的政府公共服务。它以公众满意度为导向,以服务为宗旨,跨越了时间和空间,是无缝隙的公共服务”^②。

甘明鑫和曹菁在《电子政务系统的需求分析》一书中认为,电子服务是“政府基于‘客户导向’的理念,利用互联网为核心的信息技术,多途径、多渠道、全天候地向公民提供优质、高效、时效的信息和服务,以获得对公民服务的反应

① 胡广伟. 电子政务服务管理. 南京: 南京大学出版社, 2010: 36.

② 杨路明. 电子政务. 第二版. 北京: 电子工业出版社, 2010: 117.

速度、效率和准确性等方面的实质性提升”^①。

曹凌在《电子政务》一书中认为,“所谓电子公共服务是指政府通过现代通信技术和网络技术提供公共服务的一种方式,它将各种公共服务电子化,通过政府网站等信息技术以最有效的方式传输给公众”^②。

徐晓林和杨锐在《电子政务》一书中认为,电子化公共服务是指“政府以现代计算机和网络技术为手段和平台提供公共服务的形式。电子化公共服务是电子政务中最体现其本质的关键内容之一,它的水平与效果,就是电子政务的水平与效果”^③。

赵国俊在《电子政务教程》(第二版)一书中认为,“所谓电子化公共服务,就是通过现代信息技术等电子化手段,使政府为社会提供的公共服务得以充分实现的过程与结果”^④。

姚国章认为,政府电子化服务简单地说就是基于互联网的政府服务。具体地说,政府电子化服务是指政府机关为了使社会公众更好、更快、更多、更省地享受政府服务,充分应用以互联网为核心的信息技术,通过互联网、呼叫中心、电话、信息家电、移动通信等各种途径向社会提供全天候、全方位的政府服务^⑤。

电子化公共服务,又可以称为政府公共服务电子化、政府电子化服务、电子化的政府服务等。政府电子化公共服务在本质上仍是公共服务,但它提供公共服务的手段与传统公共服务又有所区别,电子化公共服务是通过现代信息技术和网络技术来为公民提供服务的。所以,电子化公共服务是指政府部门以公民为中心,通过应用现代通信技术和网络技术等信息技术,向公民提供全方位、全天候、高效、高质的政府服务^⑥。

从上述定义可以看出,不论以何种概念表述,学者们都一致认为,电子政务服务在本质上属于政府的公共服务,是政府利用电子化手段提供公共服务的一种方式。同时,也有部分学者把电子政务服务看做是狭义上的电子政务。但严格来说,这两个概念范畴是有区别的,从概念范畴来说,电子政务是政府利用信息技术手段实现的一种新的政务运作方式,是政府行政的范畴,而电子政务服务属于公共服务的一种;从职能范畴来说,政府有四大基本职能,包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,而电子政务服务仅实现政府公共服务的职能。此外,从内容上看,电子政务一般包括电子行政和电子服务两个方面。电子行政

① 甘明鑫,曹菁.电子政务系统的需求分析.北京:机械工业出版社,2011:69.

② 曹凌.电子政务.西安:陕西师范大学出版社,2007:177.

③ 徐晓林,杨锐.电子政务.武汉:华中科技大学出版社,2009:262.

④ 赵国俊.电子政务教程.第二版.北京:中国人民大学出版社,2011:136.

⑤ 姚国章.政府电子化服务的国际经验及借鉴.科技与经济,2004,(4):48~52.

⑥ 杨晓君.电子政务公共服务体系结构研究.贵州大学硕士学位论文,2008:6.

(e-administration) 着眼于政府内部，是指将现代信息技术整合到政府管理中去，利用信息通信技术完成信息加工，以改善政务活动过程和政府部门内部工作。它主要立足于简化和规范行政程序，通过网上办公提高政府办事的效率和透明度，克服以往的部门分割和时空限制造成的管理低效，推动政府决策质量和社会服务能力的提升。而电子政务服务 (e-services) 侧重于外部，主要是指改进公共服务的提供。在政府间信息共享和向社会公开信息资源过程中，逐步扩大网上审批、查询、交费、办证、咨询、投诉、求助等服务范围，不断提高政府公众服务能力。其目标是建立一个跨越时间、地点、部门边界的全天候的政府服务体系^①。

电子政务与电子政务服务的区别见表 1-3。

表 1-3 电子政务与电子政务服务的区别

项目	电子政务	电子政务服务
从应用范畴来看	电子政务是政府行政的范畴	电子政务服务是公共服务的范畴，是电子政务的一部分
从职能范畴来看	电子政务要实现政府管理、社会监管、经济调节、公共服务四大职能	电子政务服务仅实现政府的公共服务职能
从业务模式来看	电子政务包括 G2G、G2B、G2C、G2E 等模式	电子政务服务对象主要是企业和社会公众，包括 G2B 和 G2C 模式
从内容涵盖来看	电子政务包括电子行政和电子服务两大部分	通过电子化方式实现公共服务的供给

注：本表中 G2G、G2B、G2C、G2E 分别是 government to government（政府对政府）、government to business（政府对企业）、government to citizen（政府对公民）、government to employee（政府对雇员）的简称。

通过上述分析可以看出，本书所阐述和定义的电子政务服务特指“政府”与“社会公众”、“企业”之间的交互，凸显的是其公共性和服务性。电子政务、公共服务与电子政务服务的关系如图 1-2 所示。

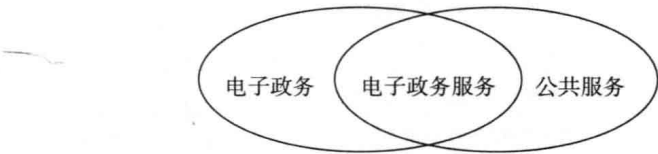


图 1-2 电子政务、公共服务与电子政务服务的关系

电子政务服务包含两个方面：一是政府利用技术手段主动地为公众提供公共服务；二是公众通过技术手段能够方便地从政府获取服务。两者结合在一起便形成了政府与公众之间的双向互动。与传统公共服务相比，电子政务服务具有鲜明的特征和优势，主要体现在以下方面：①在技术特征方面，网络系统成为主要服

① 陈祥荣：电子政务与电子治理，成都行政学院学报，2005，(5)：53～55。