

北京师范大学国家“985工程”资助项目

面向公共服务的中国政务 信息化发展报告

北京师范大学政府管理学院 著

Mianxiang Gonggong Fuwu De Zhongguo
Zhengwu Xinxihua Fazhan Baogao

- ◎ 贴近百姓生活的政府在线公共服务
- ◎ 基于生活事件的政府在线公共服务评估
- ◎ 基于生活事件的政府网站可访问性研究
- ◎ 基于生活事件的政府信息公开评估
- ◎ 基于生活事件的政府网站一站式服务评估
- ◎ 基于生活事件的政务微博评估



北京邮电大学出版社
www.buptpress.com

014056372

D669.3
232

北京师范大学国家“985 工程”资助项目

面向公共服务的 中国政务信息化发展报告

北京师范大学政府管理学院 著



D669.3

232



北京邮电大学出版社
www.buptpress.com



北航

C1741729

内 容 简 介

本报告从公众需求的视角出发,以百姓生活事件作为描述方式,对中国 36 个城市面向公共服务的政务信息化发展水平进行研判。报告由总论和专题两个部分组成。总论部分概述了贴近百姓生活的政府在线公共服务的现状,基于 18 个生活事件开展了定量评价,探讨了提高服务水平的路径,展望了其未来导向。专题篇围绕贴近百姓生活的生活事件,分别从政府门户网站的可访问性、信息公开、一站式服务以及政务微博 4 个视角对政府在线公共服务进行了定性分析和定量评估。

图书在版编目(CIP)数据

面向公共服务的中国政务信息化发展报告 / 北京师范大学政府管理学院著. --北京:北京邮电大学出版社, 2014. 6

ISBN 978-7-5635-3989-5

I. ①面… II. ①北… III. ①社会服务—行政管理—信息化—研究报告—中国
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 108442 号

书 名: 面向公共服务的中国政务信息化发展报告

著作责任者: 北京师范大学政府管理学院 著

责任编辑: 王琴秋

出版发行: 北京邮电大学出版社

社 址: 北京市海淀区西土城路 10 号(邮编:100876)

发行部: 电话: 010-62282185 传真: 010-62283578

E-mail: publish@bupt.edu.cn

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京联兴华印刷厂

开 本: 720 mm×1 000 mm 1/16

印 张: 13

字 数: 264 千字

版 次: 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5635-3989-5

定 价: 38.00 元

• 如有印装质量问题,请与北京邮电大学出版社发行部联系 •

前言

进入 21 世纪以来,以互联网为代表的信息通信技术的发展深刻影响着人类社会,世界和中国都处于互联网的时代语境之中:技术、组织、制度发生了转变,政府、公民、社会经历着变革。信息技术革命对政府和公共部门的冲击激发了全球范围内的政务信息化实践创新。在这样一个实践创新的浪潮中,中国政府准确把握经济发展和社会转型的基本趋势和阶段性特征,明确提出建设服务型政府的要求;改善民生,建立健全基本公共服务体系成为政府工作的中心,贴近百姓生活的在线公共服务也随之成为政务信息化建设的重点。本报告的研究正是在这样的背景下展开的。

本报告的研究从公众需求的视角出发,将政府信息公开和在线公共服务作为衡量政务信息化发展水平的重点和标志,并以百姓生活事件作为信息公开和在线公共服务描述方式,据此对当前我国政务信息化发展现状、水平进行分析与判断。本报告由总论和专题两个部分构成。其中,总论部分概要评述了中国 36 个城市贴近百姓生活的政府在线公共服务的现状,基于 18 个生活事件开展了在线公共服务水平的定量评价,探讨了提高服务水平的路径,并展望了贴近百姓生活的政府在线公共服务发展的未来导向。专题篇围绕贴近百姓的部分生活事件,分别从政府门户网站的可访问性、政府信息公开、政府门户网站一站式服务以及政务微博 4 个视角对中国 36 个城市政府在线公共服务进行了定性分析和定量评估。

本报告的研究认为,贴近百姓生活的政府在线公共服务在政务信息化实践中取得了长足进展,“以公共服务为重点”的建设理念正在逐步付诸实施。36 个城市中的大部分政府门户网站上,各项生活事件的链接易于查找,同时“场景式服务”、“绿色通道”等形象、便捷的服务栏目跃然首页上。当然,政府在线公共服务尚存在发展不平衡、供需不匹配、集成整合水平有待提高的问题。

由于种种原因,无论是原始数据的获取,还是数据的分析与解读,本报告的研究都存在着不足之处。同时,发展报告具有评价实践的性质,其中不免需要还原现实。当然,我们绝不能因此而推脱本报告可能存在遗漏和错误之处的责任。无论如何,我们希望在百花齐放的政务信息化发展报告中培育一个新物种,为这一领域的发展贡献绵薄之力。



本报告研究受北京师范大学国家“985 工程”专项资助,课题研究活动由北京师范大学政府管理学院负责。报告撰写充分尊重学术自由与科学研究的精神,各位作者的观点只代表作者本人,不代表作者所在单位。

北京师范大学政府管理学院唐任伍教授、北京邮电大学代根兴教授对本报告的研究和出版给予热情的支持和帮助,北京邮电大学出版社的编辑在编校过程中也付出了耐心、辛劳和热忱,使本报告增色不少,在此一并表示诚挚的谢意。

课题组

2014 年 4 月

“面向公共服务的中国政务信息化发展报告”课题组

课题负责人 耿骞 孙宇

课题组成员(以姓氏笔画排列)

刘晓娟	孙 宇	肖 明	陈 翀	耿 骞
黄 崑	黄国彬	符绍宏	靖培栋	

撰稿人(以文序排列)

孙 宇	符绍宏	耿 骞	杜 晓	周晓分
靖培栋	黄 崑	赵丽春	白雅楠	郑 琳
张路路	陈 翀	潘京华	黄连恩(北京大学)	罗鹏程
黄国彬	肖 明	王凤暄	曾 艳	胡 刚
孔成果	郑 琳	刘晓娟	尤 斌	张爱芸
杨英伦	王昊贤			

目 录

总论篇

贴近百姓生活的政府在线公共服务 孙宇 符绍宏(3)

基于生活事件的政府在线公共服务评估 耿骞 杜晓 周晓分(25)

专题篇

基于生活事件的政府网站可访问性研究

..... 靖培栋 黄崑 赵丽春 白雅楠 郑琳 张路路(57)

基于生活事件的政府信息公开评估

..... 陈翀 潘京华 黄连恩(北京大学) 罗鹏程(100)

基于生活事件的政府网站一站式服务评估

..... 黄国彬 肖明 王凤暄 曾艳 胡刚 孔成果 郑琳(127)

基于生活事件的政务微博评估 刘晓娟 尤斌 张爱芸 杨英伦 王昊贤(165)

总
论
篇



贴近百姓生活的政府在线公共服务

孙宇 符绍宏

摘要：贴近百姓生活的政府在线公共服务是当前政务信息化深度发展的重要领域之一。积极稳妥地推进这项政务信息化应用，不仅是改善公共服务的供给短缺、需求满溢状况的手段之一，而且能直接拉动信息消费，促进经济增长和结构调整，能带动全社会信息通信技术的普遍接入及其应用普及，进而在这一过程中逐步提高国民信息素质。本文阐明了本报告的立意和宗旨，概要评述了中国 36 个城市贴近百姓生活的政府在线公共服务的现状，探讨了改善服务的方法，并展望了未来走向。

关键词：在线公共服务；政府；百姓生活

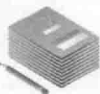
一、为什么关注贴近百姓生活的政府在线公共服务

回顾历史，中国政务信息化建设重点经历了由管理向服务、寓管理于服务之中的转变。进入 21 世纪以来，公共服务更是成为政务信息化建设的重点和难点。从中央到地方，正在逐步增加服务内容，扩大服务范围，提高服务质量，以期建立以公民和企业为对象、以互联网为基础、多种技术手段相结合的信息化公共服务体系。

（一）何谓在线公共服务

在线公共服务并不是一个严格的学术术语。最早的在线公共服务可以追溯到新闻广播服务。电台和电视台是在线公共服务的枢纽，所提供的公共服务基本上集中在新闻、气象、社会安全以及应急事件的公告等方面。这些公共服务采取单向式广播技术，将公共服务信息传递给公民。互联网时代，公共服务在线化的趋势越发明显。随着互联网的普及，由于用户参与的创新实践，在线公共服务越来越日常化。我们可以将其发展大致划分为 3 个阶段。

第一个阶段是科研和教育资源以及在线新闻服务。这个阶段起源于阿帕网(Advanced Research Projects Agency Network, ARPANET)的互联网最早主要链接美国一些大学的科研人员所使用的主机，基于分布式的通信系统，采用包交换(packet



switching)技术,以便在遭遇核打击的情况下迅速恢复军事通信系统的能力。实际上,在世界其他地方也存在着类似的网络。早在1973年,英国大学的网络(Joint Academic Network, JANet)就直接与美国的阿帕网相连。此外,一些分散的网络也通过与大学节点的连接,实现新闻服务和即时消息服务^①。伴随着超文本协议(Hyper Text Markup Protocol, HTML)、统一资源定位符(Universal Resource Locator, URL)和万维网(World Wide Web, WWW)等的发明,在20世纪90年代初,互联网普及化和商用化的各种技术障碍终于被完全扫除。互联网开始超越科研和教育资源服务,成功地走向新闻服务。1992年浏览器的发明以及1998年域名分配认证机构(Internet Assigned Numbers Authority, IANA)的出现,使在线的科研、教育资源以及新闻服务开始普及并逐步日常化。

第二个阶段是一站式服务和枢纽式导航服务阶段。在美国,克林顿内阁时期政府绩效评价委员会(National Performance Review, NPR)于1993年提出运用信息技术理顺政府业务流程,降低行政成本,创建经济、高效的政府。1994年,它呼吁建立以公民需求为导向的电子政务,为公民获得政府公共服务提供机会与途径。1998年通过的《政府文书工作削减法》,要求联邦政府所有工作和公共服务都要以信息网络为基础。随后预算管理署(Office of Management and Budget, OMB)提出了电子政务战略,旨在普及信息通信技术应用,改善政府服务与公民需求不匹配的状态,打破部门之间的分割,提供统一的政府服务。2000年9月,联邦政府的统一门户网站(FirstGov.gov)正式开通,以公民和企业为中心提供一站式服务。随后,发端于美国的这股浪潮迅速席卷全球,根据联合国经济和社会事务署的统计,截至2008年,联合国192个会员国均开通了中央政府门户网站,开展不同程度的在线公共服务。中国政府于2006年1月1日正式开通中央人民政府门户网站(简称“中国政府网”,<http://www.gov.cn>)。根据中国软件评测中心的统计,截至2008年年底,中国省市级政府网站普及率已达100%,地市级政府网站普及率约为100%。联合国经济和社会事务署自2002年开始,基于门户网站的视角对处在一站式服务和枢纽式导航服务阶段的在线公共服务开展评估,并进一步细化了发展阶段^②。

第三个阶段是在线公共服务2.0阶段。2003—2004年,Web2.0“从外围走向公共服务送达的中心”^[1],在线公共服务进入了公共服务2.0阶段。在英国,一群志愿者于2003年创办了“我的社会”(<http://www.mysociety.org>)。2005年该网站开设“给

^① 关于互联网的历史可以参阅 M. Castells(2001): The Internet Galaxy, Oxford: Oxford University Press, J. Abbate(1999): Inventing the Internet, Cambridge, MA: MIT Press, 以及 Andrew Murphy(2007): Services and Internet, in the Handbook of Service Industries, edited by John R. Bryson, and Peter W. Daniels, pp. 331-354, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Inc.。

^② 2010年之前,一站式服务和枢纽式导航服务阶段的在线公共服务被划分为起步、提升、交互、在线办理和无缝5个阶段;2010年之后,调整为起步、提升、业务办理、无缝4个阶段。

议员们写信”(Write To Them)、“议员们知道什么”(What Do They Know)、“议员们为您工作”(They Work For You)栏目,征集社会各界对上议院的法案、财政预算、商业、创新和国民素质、国防、文化体育、新闻传播以及住房、公共交通、就业和养老金等的意见和评论。随后,该网站陆续创办了“修缮我的街道”(Fix My Street)、“修缮我的公共交通”(Fix My Transport)栏目,任何公民借助 Web2.0 技术都可以通过该栏目随时反映所在社区出现的诸如路灯及街道破损、废弃车辆、垃圾、积水以及涂鸦广告等问题。截至目前,该网站设有包括电子请愿(ePetitions)、互助银行(Pledge Bank)等在内的 17 个栏目。在美国,OMB 于 2007 年提出修改后的“联邦事业架构”(Federal Enterprise Architecture,FEA),设计了包括政府部门的数据、技术和服务等参考模型,引导政府部门的在线公共服务。一系列大都市——从洛杉矶到纽约——一直在静悄悄地利用 Web2.0 技术将公共数据这一无主珍宝发布给互联网和移动通信商,将市政管理中的交通出行信息、路灯维修、垃圾处理以及自然灾害所造成的毁坏等转变为及时的网页信息和移动通信信息。

大数据时代的到来引发了在线公共服务的新一轮创新。各国均在不断地创新实践其对在线公共服务的理解。2011 年,美国中西部发生了一系列毁灭性的龙卷风灾难,美国联邦紧急事务管理局(Federal Emergency Management Agency)基于微博信息开展大数据分析,及时决策向某些地区发送救援物资,使受灾地区在第一时间获得了政府救助。2011 年,日本大地震发生后仅 9 分钟,美国国家海洋和大气管理局(National Oceanic and Atmospheric Administration)就发布了详细的海啸预警。

(二) 在线公共服务的需求和供给

从需求方分析,实践中的在线公共服务对象可粗略地划分为自然人和法人。本报告之所以选择“自然人”作为研究对象,是因为“贴近百姓,服务民生”不仅是中国政府的工作重心,更是信息化惠及全民的切入点。

当然,学理上定义的公共服务内涵广泛,包括城乡公共设施建设,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,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件^[2]。本报告立足从出生到死亡的生命周期中百姓可能涉及的生活事件,从中选取样本开展研究。生活事件最早出现在社会学和心理学的研究中,由于生活事件是百姓生活中经常出现的场景,从生活事件角度出发能更好地认识和表达用户的真实需求。近年来,采用生活事件法组织和提供在线公共服务已成为政务信息化发展的趋势之一。本报告在选择生活事件中遵循了以下标准:一是事件的覆盖人群广,尽可能覆盖所有百姓,反映最广大公民的生活需求;二是事件的典型性强,能反映百姓一生中最具代表性的真实需求;三是事件依赖信息化手段,能折射政务信息化建设的水平。经过课题组反复筛选,最终确定了覆盖 11 个领域的 20 项生活事件作为研究对象(见表 1)。这 11 个领域基本对应了政府门户



网站为市民提供的服务分类,与百姓衣食住行的生活密切相关,与政府民生工作密切相关。

表 1 按生命周期排序的样本生活事件

序号	生活事件	涉及的主要政府部门
1	新生儿入户	公安户籍
2	小学、初中入学	教育
3	办理身份证	公安户籍
4	大学/继续教育报名考试	教育
5	职业资格认定	人力资源和社会保障
6	劳动保障监察举报	人力资源和社会保障
7	社会保险	人力资源和社会保障
8	结婚登记	民政婚育
9	保障性住房的申请	住房和城乡建设
10	住房公积金服务	住房和城乡建设
11	网上报税	税务
12	办理生育服务证	卫生和计划生育
13	看病就医(包含药品、医院、医师查询)	医疗卫生
14	办理驾驶证	公安交通
15	交通违法查询	公安交通
16	申办护照	公安出入境
17	环境投诉	环境保护
18	空气质量改善	环境保护等多部门
19	户籍注销	公安户籍
20	食品安全等消费维权	工商等多部门

自 20 世纪 80 年代以来,波及全球的大规模放松管制运动、新公共管理运动以及 90 年代的公司治理结构改革和信息通信技术革命,尤其是互联网的兴起和普及,导致西方国家的公共设施(特别是供电、供水、供气、通信、公共交通等)绝大多数已经市场化,而其他领域的公共服务,择优采用了政府与市场有效分工、共同参与的形式,构建了灵活的制度安排。的确,在世界各国的公共服务改革过程中,公共服务社会化是一个较有共性的发展趋势。从这个意义上看,在线公共服务的供给主体同样不再局限于政府。本报告仍然选择聚焦政府为供给主体的在线公共服务,并且将其具体定位在 36 个城市的政府,即 22 个省的省会^①、5 个自治区首府、4 个直辖市,以及大连、青岛、

^① 由于数据采集原因,本报告不分析港澳台地区。

宁波、厦门、深圳 5 个计划单列市(见表 2)。

表 2 36 个样本城市

城市类别	城市名称
省会城市	石家庄、太原、长春、沈阳、哈尔滨、南京、杭州、合肥、福州、南昌、济南、郑州、武汉、长沙、广州、海口、成都、贵阳、昆明、西安、兰州、西宁
自治区首府	呼和浩特、拉萨、南宁、银川、乌鲁木齐
直辖市	北京、上海、天津、重庆
计划单列市	大连、青岛、宁波、厦门、深圳

之所以这样选择,主要源自以下考量:

第一,现阶段政府仍旧是公共服务的主要供给主体。自 2008 年国务院政府工作报告中提出“加强社会管理和公共服务,增强基本公共服务能力,着力解决群众反映强烈的问题”以来,“公共服务”成为各级政府部门的工作重点。党的十八大报告重申“推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”,这更需要政府在提供公共服务中起决定性因素。尽管公共服务外包在部分地区已经风生水起,但从全国基本情况看,政府仍旧是提供公共服务的生力军。

第二,政府部门是政务信息化建设的先行者。理论上,政务信息化的主体更为宽泛,除了政府部门之外,还包括执政党机关、国家权力机关、人民政协机关、国家检察机关和社会团体机关。实践中,“政府先行,带动国民经济和社会发展信息化”始终是进入 21 世纪以来政务信息化建设领域的原则。各级政府部门在信息通信技术应用、信息资源开发利用、信息网络、信息通信技术和产业、信息化人才、信息化政策法规和标准规范、信息安全方面有了长足发展,开展信息化建设成为政府部门适应信息通信技术变革、不断深化改革的自觉过程。截至 2008 年年底,省市级政府网站普及率达到 100%,所有政府门户网站都已经构建了以信息公开、在线办事和政民互动为核心内容的在线服务体系。近些年,随着 Web2.0 技术的普及,部分地区正在尝试包括维基、博客、播客、微博、微信等各种形式在内的新应用,其中以微博最为普及。

第三,样本涵盖的 36 个城市的政府具有典型代表性。根据中国现行的行政体制,不同类型的公共服务依法由不同层级的政府部门负责提供。同时,受经济发展水平、公民信息能力等各方面因素的影响,各级政府公共服务的在线化程度不同。综合考察了各层级政府的服务职能和在线化程度之后,课题组将样本确定为省会城市、自治区首府、直辖市和 5 个计划单列市。针对这些样本开展的深入分析,不仅对改进贴近百姓生活的在线公共服务具有指导意义,对其他层级政府在线公共服也具有借鉴意义。

(三) 中国推进贴近百姓生活的政府在线公共服务的特殊意义

一般意义上,推进贴近百姓生活的政府在线公共服务不仅顺应了信息通信技术变



革的时代要求,而且限制和减少了提供公共服务过程中的机会主义行为,同时突显了以用户为中心提供公共服务的理念。在中国,推进贴近百姓生活的政府在线公共服务还具有特殊意义。

一方面,它是改善公共服务的供给短缺、需求满溢状况的手段之一。2008年,国务院政府工作报告中曾指出,“政府职能转变还不到位,社会管理和公共服务比较薄弱”。时至今日,尽管在一些领域、局部地区取得了改善,但总体上看,随着中国经济建设的快速发展,尤其是城镇化步伐的加快,公共服务领域尚存在供给短缺、需求满溢、各地社会发展水平差距逐年扩大的矛盾,政府的公共服务供给能力尚无法满足人民群众对公共服务的需求期待。

事实上,解决目前中国问题的根本在于改善公共服务供给的制度规则,提高政府对于公共服务外包的治理水平。但是,实施政府在线公共服务为缓解这一困境、创新公共服务供给方式走向提供了一种可选方案。中国互联网络信息中心《中国互联网络发展状况统计报告》发布的数据显示,截至2013年12月,中国网民规模已达6.18亿,普及率为45.8%。在线公共服务不仅为近半数的国民开辟了一种新服务渠道,也在一定程度上分流了物理空间中的服务需求;并且,伴随着越来越多的网民使用在线公共服务,通过“用鼠标投票”的机制,也会促进服务质量的不断改善。当然,这种缓解作用发挥程度的高低取决于在线公共服务的广度和深度。另外,政府在线公共服务能不断唤醒公民意识,吸引越来越多的老百姓开始关注公共议题,并进而要求政府改变“单中心”的公共服务模式,这对于政府推动公共服务领域的行政改革形成一种倒逼机制。

另一方面,它能直接拉动信息消费,促进经济增长和结构调整。促进信息消费,不仅加速了全社会消费模式的新变革,开辟了消费的新空间,而且为产业结构优化升级提供了新途径,为经济增长提供了持续的内生动力。伴随着智能终端、移动互联网、物联网、云计算、大数据等新一代信息通信技术的创新应用,中国信息消费已经进入了快速成长期。信息消费所对应的产业包括第二、第三两大产业,产业关联具有涉及面广、影响力大、波及时间长等诸多特点。释放信息消费潜力成为稳定经济增长的新着力点。此外,信息消费通过需求与供给的自我平衡机制,反作用于产业结构,引领信息产品和服务升级,加速构建现代信息产业体系,而现代信息产业体系又将成为实现经济结构调整的重要依托。

党中央、国务院高度重视促进信息消费。2013年4月17日,国务院常务会议提出,要积极扩大国内有效需求,完善消费政策,开发和培育信息消费等新的热点。李克强总理多次批示要促进信息消费,抓紧就扩大内需提出相关举措,措施要既有利于当前稳定增长,更有利于长远调结构、转方式。2013年8月,国务院印发《关于促进信息消费扩大内需的若干意见》(国发〔2013〕32号),明确要求“提升公共服务信息化水平”,具体任务涉及促进公共信息资源共享和开发利用、提升民生领域信息服务水平等。公共信息资源共享和开发利用是促进信息消费的有力保障,也是推动教育、医疗、

养老、就业等民生领域公共服务均等化水平和行业服务水平提升的有效路径。提升民生领域信息服务水平是实现“以人为本”的政府高效管理、便捷的民生服务的重要手段。当然,政府在线公共服务不仅局限于民生领域的服务,这为提高资源配置效率提供了新的可能,也扩大了居民消费的选择范围。它作为提升公共服务信息化水平的重要载体,能直接拉动信息消费,促进经济增长和结构调整。

它能带动全社会信息通信技术的普遍接入及其应用普及,进而在这一过程中逐步提高国民信息素质。政府在线公共服务的普遍性要求其“惠及每一个人”,包括所有受到公共服务活动影响的人,任何人都不会因为缺少购买能力而丧失享受基本公共服务的权利。新公共服务理论在反思管理主义理论的基础上,认为行政机关不仅仅要回应用户的需求,更要重视公民身份,关注建设信任与合作关系,它是服务而非掌舵。按照这个逻辑,政府在线公共服务应面向包括老年人、残疾人、边远地区居民、少数民族等在内的所有群体;应通过多种渠道提供,这些渠道能够被大多数人承担、选择和使用。这样做的话,政府在线公共服务应能促进电子包容(e-inclusion)。正如国际电联倡导的那样,“我们应当不懈努力,为普天之下的所有人,特别是残疾人,推广普遍、无所不在^①、公平和价格可承受的信息通信技术接入,……确保这些技术带来的实惠能够得到更为公平的分配……我们进一步做出承诺……让所有人都融入信息社会”。

二、理性认识当前贴近百姓生活的政府在线公共服务

在党中央国务院、各部门各地方的高度重视和大力推动下,贴近百姓生活的政府在线公共服务取得了进展,尤其是在信息公开、政务发布等方面正发挥着越来越重要的作用。但是,必须清楚地认识到,当前36个城市贴近百姓生活的20个生活事件的政府在线公共服务尚处在一站式服务和枢纽式导航服务阶段的早期,与世界先进水平相比还存在着一定差距。理性认识取得的成绩、客观分析存在的差距对于提高百姓满意度至关重要。

(一)“以公共服务为重点”理念的实践效果明显改善

《2006—2020年国家信息化发展战略》首次将改善公共服务放在政务信息化建设4项重点任务的首位。2007年4月5日,《中华人民共和国政府信息公开条例》以国务院令形式正式公布,并于2008年5月1日起正式实施。此举被广泛认为是中国政府民主政治理念和行政管理创新的重要变革,极大地促进了政府在线公共服务能力和水平的提升。2007年8月16日,国务院信息办发布了《关于开展政府网站“百件实事网上办”活动的通知》,围绕社会公众关心的教育、医疗、社会保障、交通出行、公用事业

^① 无所不在(ubiquitous),其核心是基础设施建设,通过技术发展引导和带动基础设施建设,并以泛在基础设施环境连接所有的人和物,构筑任何时间、任何地点、任何人都可以方便地上网办理任何事务的环境。



5个重点领域,提出了政府网站应该提供的100项服务事项。信息公开、在线公共服务对政府职能转变形成了倒逼机制。许多地区创造性地发展了卓有成效的一体化公共服务平台建设,宁波的81890公共服务平台、广州市政府呼叫中心、银川的微博问政等都已经成为政府服务公众的重要平台。

以公共服务为内核,寓服务于管理之中的建设理念已经宣扬多年,并且逐步得到各界的广泛认同。考察当前36个城市提供的20项百姓生活事件的政府在线公共服务,不难发现,这种理念正在逐步付诸实践。在大部分城市的政府门户网站上,各项生活事件的链接易于查找,同时“场景式服务”、“绿色通道”等便捷服务栏目跃然首页上。

当前,以服务为导向的政务门户网站建设已经成为主流,其特征主要表现为:政府门户网站已成为普遍性的服务渠道,内容和功能得到大多数社会公众的认知;基于政府门户网站的信息和服务相对丰富,包括政府行政职能范围内的服务事项,涵盖百姓的日常生活需求;在线公共服务在一定程度上促进了政府业务流程优化,逐步为政府职能转变奠定基础。但是,也需要清醒地认识到目前存在的问题,主要表现为:由于政务资源缺乏共享,部门间的协同工作开展不够,基于政府网站的在线服务能力以及与百姓交互的水平都比较低,不能面向社会需求提供充分的政府信息、知识与服务支持。

(二) 政府在线公共服务发展不平衡

政务信息化发展的不平衡带来了政府在线公共服务发展的不平衡,这种不平衡反映在城乡间、部门间(本报告体现为生活事件之间)。在政务信息化发展水平高的地区,基于生活事件的政府网站可访问性、信息公开、一站式服务以及政务微博表现良好,所提供的信息和服务内容丰富,百姓可以便捷地办理挂号就医、婚姻登记、失业登记、养老金领取、就业培训、优抚救助等涉及衣食住行的众多事务。2003年,上海市率先在国内推出了“我的中国上海”(my.shanghai.gov.cn),针对市民、企业、投资者、旅游者等社会群体,采用以办事为核心的导航模式,根据不同群体的用户需求将在线办理、表格下载、办事指南和政策法规等内容整合发布,注册用户可自由定制主页面和栏目。2006年8月,“中国上海”又推出“政府信息服务平台”,公众可通过手机、电子邮件等渠道在第一时间获取政府信息。平台自运行以来,手机订阅服务用户数达25.4万户,短信服务共发送4988万条,电子邮件订阅用户量达7137人次^①。某些政府职能部门,如公安部门等,由于需求推动加上信息化基础较好,在线公共服务开展得卓有成效,护照办理等生活事件的服务水平远远超出其他部门提供的在线公共服务。

在政务信息化发展水平欠佳的地区,基于生活事件的政府在线公共服务表现差强人意,部分政府网站提供的在线公共服务事项不易查找、不易理解、不易使用,还存在

^① 数据来源:上海市经济和信息化委员会(2010):《“中国上海”门户网站建设发展做法与经验》,转引自工业和信息化部信息化推进司编(2010):《政府网站建设和发展典型经验汇编》(内部资料)。