

• 理论探索 •

电子政务环境下政民交互的特征及管理对策探讨

李 勇 惠鸿曜

(重庆大学经济与工商管理学院, 重庆 400030)

〔摘要〕随着电子政务的建设发展和公众需求的不断提高, 现代政府将从全能的、管制型政府向有限的、服务型政府转变, 着力建设和谐社会。其中政府与公众之间的良性互动关系是和谐社会的基础, 也是衡量社会和谐的重要指标。本文旨在通过实际调查和分析, 对我国现阶段电子政务中政民交互的特征及存在的问题进行探讨, 并提出有效的管理策略。

〔关键词〕电子政务; 政民互动; 服务型政府; 管理策略

DOI: 10.3969/j.issn.1008-0821.2012.01.011

〔中图分类号〕D63-39 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1008-0821(2012)01-0048-04

The Analysis of the Interaction Between Citizen and Government in the Environment of E-government

Li Yong Hui Hongyao

(College of Economics and Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

〔Abstract〕With the development of E-government and the growth of citizen demand, modern government will transform from all-round government to a limited state, and focus on building a harmonious society. The interaction between citizen and government is the foundation of the harmonious society. This paper intended to find the problems of interactions between citizen and government in the environment of E-government by investigation and analysis, and provide effective policy.

〔Key words〕e-government; interaction between citizen and government; service-oriented government; policy

现代信息技术的迅猛发展, 互联网技术的广泛应用, 对政府公共服务提出了更高的时代要求。政府信息化发展水平对全社会的信息化建设起着重要的推广和示范效应。如何有效利用信息技术促进政府行政, 改善政府管理成为普遍关注的焦点。在信息技术革命的推动下, 电子政务作为社会信息化的中心内容之一, 日益受到各国高度重视。新一代网络技术的发展为电子政务的实现提供了条件, 使电子政务的发展成为当代信息化最重要的领域之一。从世界范围来看, 推进政府部门办公自动化、网络化、电子化, 全面信息共享已是大势所趋。

目前国外电子政务建设成功的范例比较多, 其中较有代表性的为新加坡和美国的电子政务建设。新加坡从1981年开始发展电子政务, 经过近三十年的发展, 成为世界上电子政务最发达的国家之一。其主要特色是: 首先, 采用了“强政府”的独特电子政务发展模式; 其次, 建立电子公民中心, 电子公民中心是一个三维虚拟社区, 在这里可以实现所有政府机构的信息与服务的完整集成的传递; 第

三, 实现了协同各部门、各机构的“一站式”、“窗口式”服务体系, 它把每一个公民从出生到死亡整个生命过程需要跟政府打交道的事情全部归纳出来, 进行分类细化, 在集成化的电子政务服务系统中实现。美国在电子政务领域也是起步较早、发展迅速的国家, 目前已进入扩建和推广实施阶段。其电子政府系统的主要特色是: 网站多, 分类细。美国电子政务网中既有政治、经济、军事方面的网站, 也有国民求职、贷款、消费等方面的网站, 五花八门, 无所不包; 其次, 网连网。这是最为关键的特征, 联邦部门的网站不只介绍本部门的情况, 提供相关服务, 而且将下属机构的网站相连起来。此外还有全美性的“超级大网”“第一政府网站”(www.firstgov.gov), 该网站既可链接到联邦行政、立法、司法部门的网站, 也可链接到各州和地方的网站以及外国政府网站^[1]。我国自上世纪90年代中期以来, 随着以“三金”工程为代表的国家级电子政务信息化平台的建设和投入使用, 地方各级政府也先后建设和完善了各自的电子政务系统, 全国上下开展了大规模的电子

收稿日期: 2011-10-02

作者简介: 李勇(1969-), 男, 副教授, 博士, 研究方向: 商务智能、决策与支持系统、知识管理。

政务建设,取得了积极的成果。2006年出台的《国家电子政务总体框架》提出了“服务是宗旨”的理念,要求电子政务把服务作为出发点和落脚点,标志着我国的电子政务发展开始进入以服务为中心的阶段^[9]。

在我国电子政务建设逐步推向深入的背景下,对电子政务中非常重要的政民互动性问题进行探讨,具有很强的现实意义。本文通过对我国电子政务中政民交互的现状进行调查,并与国外电子政务建设的成功范例进行对比分析,探索我国电子政务在政民交互方面的特征及存在的问题,并提出有效的应对策略。

1 电子政务中政民交互的重要性

从发达国家电子政务建设的成功经验来看,其中最大的特征是“以公民为中心,改善电子服务”^[2]。这给了我们一个很大的启示,在发展电子政务的过程中,政府应注重与民众之间的互动,更好的了解民众的需求,将民众放在中心地位,以民众的需求为导向来发展电子政务,将民众的满意度作为衡量我国电子政务成效的最为重要的标准。只有以面向公众的服务为中心,才能有效地解决我国电子政务建设中存在的诸多矛盾和冲突,才能从绩效考评、项目规划、项目评价以及投资重点等方面进行有效调整,形成有效的公共服务,发挥电子政务的最大效益;才能最好地落实执政为民的理念;才能真正获得公众和企业的拥护;才能形成部门之间一致协调地推进;才能真正建设好透明高效的政府。

另一方面,电子政务中的政民交互程度与政府的行政能力有着直接的关系。政府部门的行政能力一般用3个指标表示,即效率、效能以及回应性,而这3个指标又和电子政务中的政民交互程度成正相关性^[3]。

1.1 提高政民交互性,有利于提高效率

行政效率是指在保证政府活动目标方向正确,并给社会带来有益成果的前提下,行政活动的产出与投入之间的比率,也是衡量政府有效施政的重要指标之一^[3]。随着政民交互程度的提高,电子政务的服务模式应向“一站式”发展,这种模式的特点就是公众或企业登录政府网站,不必了解所需服务的政府部门就可享受到跨部门的整合服务,而这这就要求并促进政府部门之间的交互合作和信息共享。跨部门的合作关系建立之后,有利于形成政府组织间的内部与外部间的高度交互能力,从而避免重复性的资料收集、处理、存储的工作,从而降低政府提供服务 and 公民接受政府服务的成本,政府行政效率也会由此提高。

1.2 提高政民交互性,有利于提高效能

通过电子政务的交互运作,使公众对公共事务参与的性质有革命性的改变,即透过政府网站将民意注入行政体系与运作中,使政府的决策更能反映民情民意,使公众得以监督政府的行政作为,使政府运作公开透明,充分发挥民主职能,进而提升政府的行政效能^[3]。

1.3 提高政民交互性,有利于提高回应性

回应性是指政府了解公众需求后,快速反应满足公众表达的需求,并主动研究解决问题的办法。电子政务的交互性可以有效提高政府的回应性。首先,通过电子政务中的政民互动通道民众可以直接表达自己的需求和意愿,政府部门也可以知道公众想什么、需要什么,进行具有针对性的服务。具有针对性的服务才是更具价值的公共服务。当电子政务中政民交互程度较高的时候,政府部门就能更快速且更有效地确认社会公共问题,并找出可能的解决方案来加以回应^[3]。

所以,政民互动在电子政务中处于十分重要的地位,只有实现了政民之间的良好互动,政府才能从民众那里得到最真实、有效的信息,由此政府才能更准确的评价各种政策措施的实施情况,也才能更好地为民众服务,实现电子政务的最终目标,真正做到以民为本,落实执政为民的执政理念,建设一个高效、透明、廉洁和具有竞争力的政府。

2 国内电子政务环境下政民交互的形式与特征分析

2.1 调查概况

通过调查,了解我国电子政务中主要的政民互动形式;分析政民互动的特征,为改进和优化电子政务中的政民互动提供可靠的依据。

本次调查主要针对我国政府门户网站进行的,其中包括中央政府综合门户网站、24家中央部委网站、31家省级行政单位门户网站和52家市级行政单位门户网站。为保证调查的全面性,将各地具有政府背景的55新闻媒体网站的论坛,也列为了调查范围。

调查步骤:

①对调查范围内的网站,特别是其中的互动栏目,进行第一轮の詳細功能调查和分析,基于基本调查结果,确定调查统计表格的内容;

②根据统计表格,对调查范围内的网站进行第二轮详细调查,统计分析政民交互模块的设置和使用情况;

③数据整理与分析。

2.2 政民交互形式分析

根据调查数据,国内电子政务系统政民交互的主要形式有:

2.2.1 领导在线/信箱

调查范围内有81%,共87个网站设置了该模块,其中省级行政单位27个,中央各部委15个,市级行政单位45个。

领导信箱的主要作用是,民众可以通过此信箱将自己在日常生活中遇到的重大的难以解决的问题直接向政府领导进行反应,寻求政府的帮助。同时,该模块还给各级政府的领导提供了一个平台,是他们能够直接与基层的百姓进行交流,切实掌握到百姓生活中所遇到的问题,政府责任部门接到信件后必须在一定期限内内给予回复,对重大问题

组织专题调查予以处理,从而切实解决群众反映的问题。

2.2.2 政府网站论坛

在调查范围内有36%,共38个政府网站设置了该模块。其中,中央政府及各部委网站有7个,省级政府网站有13个,市级网站有18个。

政民互动论坛的主要作用是,促进政府和民众之间的交流互动,使民众能及时准确掌握政府的方针政策,并及时反映自身情况以及遇到的各种问题,同时也能帮助政府及时掌握民意,了解普通百姓在日常生活所遇到的各种问题,并及时予以解决,提升民众对政府的信任,增强民众与政府之间的沟通与信赖的关系。

2.2.3 网上信访

在调查范围内有53%,共57个政府网站设置了网上信访或者具有相近功能的模块。其中,中央政府及各部委网站则有12个,省级政府网站有19个,市级网站有26个。

网上信访的主要作用是,信访民众通过该模块足不出户就可以解决自己的问题,民众将自己所需要反应的问题通过电子邮件的方式发给政府部门,然后系统会自动生成一个查询号,以方便信访群众及时查询事件处理情况;政府部门接到信访信件后,由系统分发到相关部门,由各部门及时处理信件内容,并迅速给予回复。

2.2.4 在线咨询

在调查范围内有61%,共65家政府网站设置了在线咨询或者功能类似的模块。其中,中央政府及各部委网站有13个,省级政府网站有17个,市级网站有35个。

在线咨询模块的主要作用是,当民众在日常生活工作中遇到各种各样的难题时,可以在线向相关部门提出,然后系统会自动产生一个查询码,提问者凭借此查询码对该问题的答复情况进行查询。政府相关部门在收到民众所提出的各种咨询问题时,则根据相关政策法规,及时地给民众提供相应的解释,迅速高效地帮助民众解决相关问题。

2.2.5 民意征集

在调查范围内有70%,共75个政府网站设置了民意征集或者功能类似的模块。其中,中央政府及各部委网站则有17个,省级政府网站有17个,市级网站有41个。

民意征集模块的主要作用是,市民能够随时就政府工作和地方经济社会发展表达意见、建议和看法,方便参加政府部门组织的专题调查,关注人大议案、政协提案的办理执行情况,对政府和人大、政协的工作进行监督;政府部门也能够利用这一平台开展网上听政、民意征询等,进一步完善决策机制,并接受社会的监督。

2.2.6 具有官方背景的网站论坛

具有官方背景的网站论坛也是一个极为重要的政民互动渠道。在调查范围内,中央政府网站主要通过新华网的发展论坛和人民日报的强国论坛与民众进行互相交流和沟通;省市级政府网站中有54%,共45个政府所在地区拥有具有官方背景的网站论坛。

该方式的主要作用是,新闻网站论坛比政府网站更具

亲近感,民众可以在新闻网站的论坛较为自由放松的发表自己对于国计民生等方面问题的看法,或者提出自己在生活工作中所遇到的问题,而政府官员也可以借助于这一手段和民众沟通,倾听民声。与政府网站论坛相比,具有官方背景的地方新闻网站论坛更受民众的青睐。

2.3 政民交互特征分析

2.3.1 交互模块的类型多样化

调查范围内的政府门户网站上都不同程度的开设了政民交互的模块,以方便政府和民众之间相互沟通。政府门户网站上所设置的政民交互模块的类型丰富,如领导信箱、政务论坛、民意征集等,其中领导信箱、民意征集和在线咨询这3个模块使用频率最高。通过丰富的电子政务交互手段,政府和民众之间的沟通变得更加便捷。

2.3.2 官方与民间的交互途径相辅相成

在调查范围内的政府网站有36%的网站都设置了政务论坛模块,同时有54%的省市拥有基于地方新闻网站的政民交互论坛。前者更官方、更正式,后者更民间、更自由,二者相辅相成。此外,政府通过纯民间的论坛、博客、微博等方式与民众互动,也日益成为重要的政民互动途径。

2.3.3 政民互动方式现代化

在实施电子政务之前,政府和民众之间的相互沟通主要通过传统的书信、电话、到政府机关办公地点上访等方式,互动效率较为低下,政府部门也无法更好地为百姓服务。随着电子政务的实施和进一步深入发展,民众与政府之间的沟通可以借助互联网的现代化手段,实现了交互方式的现代化。

3 电子政务环境下政民交互存在的问题和对策

3.1 问题分析

根据调查,目前我国电子政务中的政民交互存在以下比较突出的问题:

3.1.1 政府和民众交流沟通的有效性不足

各级政府门户网站都设置了很多政民交互模块,但由于管理技术、人员观念等主客观原因,使得很多模块处于闲置状态。有些互动模块,从政府的角度来设计的,没有充分的考虑到民众的需求和使用便利性,因此难于实现政民的有效沟通。

3.1.2 与新闻网站的政民交互模块相比,官方网站的交互模块利用率不高

与基于地方新闻网站的互动模块相比,很多政府网站上的相应模块利用率不高。以政务论坛为例,设置该模块的初衷是为民众和政府提供一个交流互动的平台,促进民众踊跃发言,提出自己对于政府的日常工作或相关事务的看法以及意见,政府通过论坛及时回应民众的发言意见等,以建立起政府和民众之间相互信任的关系,提高政府的服务水平,提升政府在民众中的威望。但实际中,政府网站论坛的人气很低,只有极少数的注册会员,每天只有少数

人在线,至于发帖发表意见等更是少之又少,使得其实际价值和潜力远远没有体现出来。基于地方新闻网站的政务论坛,人气却远高于当地官方论坛,民众经常发表一些对时政或者日常生活中所发生的事情的看法,讨论热烈,互动效果明显。

3.1.3 在互动模块的建设理念上没有充分体现“以民为本”

政府门户网站的建设在方便民众方面还做得不够,一般是将用户分为了本地居民、外地居民、企业单位等类别,缺少更细致的分类,也没有考虑一些特殊的人群,如少年儿童、老年人、残障人士等的需求,缺少了对他们通过电子政务系统获得帮助的关怀。

3.2 应对策略

3.2.1 拓宽政民互动渠道

(1) 建立呼叫中心

为了尽可能地消除不同地区、不同阶层之间存在的数字鸿沟现象,我国各地方政府应该相应地建立呼叫中心。呼叫中心是采用计算机电话集成技术的客服系统,它可以采用电脑自动应答和人工答复相结合的方式,真正实现了全天候的办公服务^[5]。建立呼叫中心对于消除我国现存的数字鸿沟也有很大的意义。我国固定电话和手机的普及率远远高于电脑的普及率,特别是在西部偏远地区或乡村等欠发达的地方,民众可以通过电话拨打热线电话的号码,进入呼叫中心进行相关问题的咨询和投诉等。

(2) 移动电子政务

移动政务是以移动语音信息服务平台为核心,结合短信和GPRS网络服务,在政府与公众之间搭建高效畅通的事务处理平台^[6]。近年来不少地方政府都已经开始运用政府短信这一工具开始和民众进行沟通了,尤其是在面临突发事件时,政府及时地通过短信向民众通报事件的真相和处理结果等,这样十分有助于稳定民众的心情,保持社会的稳定,而且也进一步拉近了民众与政府之间的距离。

(3) 加强网上咨询的建设

调查表明,民众在进入政府门户网站参与到政民互动时,使用最多的模块为网上咨询。很多民众在遇到问题时,通常在网上咨询栏目留下自己的问题,希望能够得到相应的回复。政府则应该针对这一现象,加强对网上咨询栏目的建设,提高回复的及时率和准确率,争取能够在最短的时间里回复问题,尽可能的一次性给出民众所需要的答案,而不是仅仅告诉民众去哪个部门进行下一步的咨询。网上咨询提高解决问题的能力,真正做到服务民众,才能提高电子政务在民众心目中的地位,使民众看到电子政务给他们带来的便利,才有利于进一步地推动电子政务发展。

3.2.2 政府积极参与具有政府背景的新闻网站论坛和民间论坛的政民互动

调查表明,官方论坛人气普遍较低,但在某些权威新闻网站的论坛上,参与者热情却极为高涨,如人民网的“强国论坛”等。政府一方面可以学习和借鉴其它论坛成功

的管理和发展经验,提升民众对官方论坛的认可度和参与度;另一方面,可以在具有政府背景的新闻网站论坛和成功的民间论坛中,设立长期固定的栏目,拓宽政民交互的渠道。

3.2.3 改变政府公务员的思想观念

电子政务的成功建设与推广,主要在于政府工作人员的主观意愿^[7]。推进电子政务最重要的一点是实现政府公务员思想的转变,使他们清楚地认识到政府官员是向人民负责的,政府部门的设置是为了更好的实现“为人民服务”这个终极目标。真正做到“以民为本”,实现由管制型政府向服务型政府的转变,实现由“官本位”思想向“民本位”思想的转变,真正拉近政府和民众的距离,使民众更加信任和依赖政府,最终建立一个透明、高效和具有竞争力的政府。

4 结论

随着我国电子政务的深入发展,政民互动作为电子政务的一个重要范畴不断走向深入。虽然我国电子政务在政民互动方面取得了比较大的进展,但依然存在着互动模块使用不够充分,真正有效的互动途径还不够多,各横向系统之间沟通兼容效果不佳等不足之处。以现阶段的电子政务平台为基础,大力拓宽政民互动的渠道,改善沟通效率,提高解决问题的能力,还要进一步强化公务员的服务理念,拉近政府和民众的距离,让政府和民众通过现代网络平台,共同构建更加和谐的关系,建设更加和谐的社会。

参考文献

- [1] 吕海媛. 基于政府网站的电子政务对社会公众的影响力研究——以杭州地区为例 [D]. 浙江大学, 2007. 4.
- [2] 刘树立. 我国电子政务与公共服务型政府构建问题研究 [D]. 兰州大学 2007. 10.
- [3] 曹凌. 论电子服务品质与电子政务的交互性 [J]. 西北大学学报, 2006, (9): 23-28.
- [4] 龙朝阳, 秦素娥. 我国电子政务研究展望 [J]. 情报杂志, 2006, (4): 84-86.
- [5] 汤志伟, 赵生祥, 贾旭雯. 国内电子政务研究的现状及趋势综述 [J]. 电子科技大学学报: 社科版, 2006, (2): 39-43.
- [6] 武玉坤. 提高电子政务接纳程度的策略 [J]. 电子政务, 2006, (3): 65-75.
- [7] 熊赢新, 杨飞, 周凌, 等. 湖北省电子政务政民互动体系研究与实践 [J]. 信息系统工程, 2009, (4): 68-73.
- [8] 姚眺远. 重庆市电子政务的发展现状与对策研究 [D]. 重庆: 重庆大学, 2005: 29-32.
- [9] 张兴刚. 地方政府电子政务互动交流平台建设和使用状况抽样调查分析 [J]. 内蒙古科技与经济, 2009, 4 (7): 480-481.
- [10] 程霞. 电子政务环境下提高公众互动性的策略分析 [J]. 学术论丛, 2009, 8 (31): 55-57.
- [11] 胡然. 电子政务与公众参与治理的服务型政府 [J]. 科学决策, 2008, (10): 48-50.