

“以公民为中心”的电子政务服务

——寻求公平与效率的平衡

曾丽红, 杜 选

[摘要] “以公民为中心”的电子政务通过有效设计“公民参与”为核心的电子政务服务来提高政府公共服务水平, 增强政务服务的公民满意度。但是, 这些公民不仅包括经济、信息、技术贫困的阶层, 也包括经济和人力资本超强的利益集团, 而且不同的公民有不同的服务需求。如何使电子政务获得规模经济、降低成本, 又能为弱势群体提供周全、快捷、满意的政务服务, 这就需要对电子政务中的公民参与进行周密的设计、提升服务理念, 明确政府责任。文章探讨了一系列有关开发和实现“以公民为中心”的电子政务服务问题。

[关键词] 以公民为中心; 电子政务; 绩效测量

[作者简介] 曾丽红, 厦门大学行政管理专业博士研究生, 桂林电子科技大学公共事务学院副教授, 广西 桂林 541004; 杜选, 厦门大学公共事务学院博士研究生, 福建 厦门 361005

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1004- 4434(2014)06- 0021 -04

一、问题的提出

传统的“自上而下”以政府为中心的电子政务设计都是从政府自身的角度和利益出发设计的, 未能充分、全盘考虑不同地区和不同阶层的公民需求和期望, 以持续增进社会公共利益。以“公民为中心”电子政务通过有效设计“公民参与”为核心的电子政务服务来提高政府的管理、公共服务水平, 增强政务服务的公民满意度。高效和有用的电子政务会使政府获得规模经济、降低成本, 为用户提供方便、快捷的信息和服务。许多预测表明, 电子政府将引起民主参与的革命, 它将彻底改变政府单向度和工具性的服务模式, 打破以往由政府按照部门和职能类别, 将业务流程进行分割的局面; 它将着眼于公民的需求和期望, 为公民提供全方位、高时效、个性化的信息和服务, 重塑公民和政府的伙伴关系。但是, 参与电子政务的公民不仅包括经济贫困和信息、技术贫困的阶层, 也包括经济和人力资本超强的利益集团, 而且不同的公民有不同的服务需求。如何使电子政务获得规模

经济、降低成本, 又能为弱势群体提供周全、快捷、满意的政务服务? 并且, 不断满足公民对电子政务服务的期望和需求, 还要积极寻求和不断发现公民想从电子政务得到怎样的满足? 这些信息需要政府下功夫收集, 并进行有效的回应。然而, 在多数情况下, 政府害怕公民全面分享政府信息, 担心这会使政府的资源流失、权威下降, 从而增加政府的管理成本、降低行政效率和加大执政难度。

本文认为, “公民为中心”的电子政务需要借助公民电子参与, 政府知晓和落实公民实质性的需求和期望, 并以“公共利益”为中心对政务流程进行结构性地改造, 以更加方便、快捷、满意地回应公民的诉求; 需要周密的规划和成功地设计公民参与的程序, 落实政务服务责任; 需要公民权利意识和参与能力的提升。建立“以公民为中心”的电子政务, 起初可能会增加电子政务服务成本, 但如果政府一味强调效率, 可能会丧失公平, 导致决策失误和民众抗议, 反而会增加执政的难度。随着公民组织能力和代表性的提高、公民和政府沟通及协作关系的增强、参与技能和艺术水平的提高, 公民参与会增加政府决策的科学性, 使公共政策

更加符合公民的偏好,从而降低政府执政难度和风险,提高政府的合法性和执政效益。

二、问题的研究和方法

本文通过问卷调查和个别访谈,以用户和政府机构为研究视角来解决问题,建立“以公民为中心”的电子政务。本文使用多个调查对象:与省级政府和中央政府负责各种电子政务项目人员的访谈、对中央机构电子政务开发者的调查、采访积极参与电子政务服务的用户、测试农民与残疾人等弱势群体试图利用中央代理电子政务服务和资源的情况、采访公共图书馆员帮助其他人免费提供电子政务服务的情况。总之,这些研究收集的数据来自中央政府和 25 个地方政府、五大公共图书馆系统和 20%的用户。

1. 访问用户的问题设计如下:(1)用户期望从电子政务得到什么样的信息和服务?(2)用户使用电子政务信息和服务时会碰到什么样的问题和障碍?(3)什么因素促进和增强用户体验电子政务信息和服务?

2. 对负责中央和地方政府的电子政务服务人员访问设计如下:(1)开发和实施电子政务服务资源的主要的驱动程序是什么?(2)在设计和实施电子政务服务和资源方面对公民需求和期望的了解有多少?(3)在电子政务服务和资源纳入总体设计和不断增强的电子政务信息和服务方面如何确定公民期待和愿望?

3. 访问公共图书馆员的问题包括:(1)公共图书馆员怎样做以支持电子政务信息和服务?(2)需要做什么准备以支持用户尝试参与电子政务信息和服务?(3)电子政务设计方案是促进还是妨碍了公民成功地参与电子政务互动?

三、研究发现

从整个研究工作看,可以得出以下观点:

1. 电子政务信息服务系统大多是以政府机构为中心设计的,没有做翔实、科学的调查以了解公民利益需求和关切。信息资源和事务处理存在明显的部门主义,而不是按照公民最关注的一组组问题进行集约式、人性化和个性化的组织和设计。各个部门信息资源没有实现有效整合,信息流程没有实现同步共享,各个部门政务管理“自成体系”,缺乏有效的沟通和合作,造成了政府内部的

孤立、隔离、信息的不透明以及信息资源的浪费,降低了政府的服务效能,加大了腐败的机遇。

2. 政府部门虽然有单方面宣传自己、发布政务新闻、机构设置、机构职能和政策文件等方面的信息,大多数公民也能够了解诸如城市概况、美食文化、招聘启示、教育培训、便民服务和招商引资等政务信息,但是,大多数公民认为电子政府发布的信息都是停留在表面,缺乏透明度、时效性,信息服务没有触及公民深层的利益关切。这种“形式化”的透明政府不能使公民较好地了解政府的决策、行政程序和执行绩效,并有效监督政府,造成了公民对政务信息的冷漠、对政府公信力的置疑。

3. 政府没有建立有效的沟通机制,为公民电子参与提供便利、快捷的服务平台;没有制定规则和激励机制,鼓励公民参与电子政务和信息共享;更没有系统地设计有关用户对电子政务信息服务的反馈。事实上,虽然有些政务网站设计了用户的反馈的栏目,但没有正式程序处理反馈的意见,以持续改进服务水平;更没有把公民反馈的问题上升到政策议程,形成公民满意的公共政策,致使许多政务公开、网上论坛、网上评议、BBS 和官方微博,成为“摆设”和“形象工程”。缺乏对公民参与的及时性、有效的回应,造成了公民与政府疏离,也导致决策的失误和反映不出公民的政策偏好。

4. 本研究还发现,几乎没有站点反馈残障人士以及其他弱势群体在试图创建访问该站点的服务,高额的信息服务往往把这些弱势群体拒之门外。虽然有些网民对于农民阶层以及其它贫民阶层的权利被侵犯而愤愤不平、不断灌水,但相对而言,政务网站缺乏弱势群体的话语权,导致了该群体的利益诉求往往停留在口号,难以进入政治决策系统,政策执行缺少对该部分群体的利益落实。

5. 政府机构不系统地征求服务质量、结果或其他评价数据,或者主要是改进形式上过时的信息和系统,而没有根据用户对服务内容、质量和流程的需求而强行改变一个服务程序。另外,公民缺乏事前参与,评价体系设置不科学,政府评价缺乏事先宣传、培训、引导,导致了公民评议随意、盲从、无序和偏激,里面掺杂许多主观因素,使得事实和结果往往发生偏差。此外,研究结果表明,那种缺乏事前包容性的、定时、定期的参与可能导致一系列阻碍用户的电子政务服务。

6. 缺乏事前统一的途径和规范的方式参与电子政务信息服务,这种不一致给那些计算机技能缺乏的个人带来了很大的麻烦。另外,访问的信息

和服务语言太专业和程序太复杂,也将一些知识和技术贫困的人拒之门外。

四、“以公民为中心”电子政务策略

1.“以用户为中心”的电子政务服务设计的综合计划。成功地吸引用户参与电子政务需要一定范围的、渐近的和综合规划设计过程,如进行信息和服务需求评估、技术需求评估,确定可用性的、适当的内容和服务以满足用户的需求。一个“以公民为中心”的电子政务服务计划最低限度包括确定服务目标,支持其他机构的政府目标、服务方法,发展服务的管理结构,用户的信息需求,服务地址,可供发展的服务资源,描述关键任务和责任开发的时间线、实施和评价服务。这些考虑都必须得以开发以实现和持续改进“以公民为中心”的电子政务服务。这些都不是一时的议题,而是发展和完善电子政务网站渐近的、必不可少的程序。

2.建立制度化的组织体系、责任机制和执行机制。诺斯认为,“制度是社会博弈的规则,它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为;如果没有任何约束前提,我们将生活在霍布斯主义的丛林中,也就不可能有文明的存在”^[1]。也就是说,制度是人所创造的用以限制人们相互交往的行为框架。同样,公民参与电子政务等电子民主形式并不会因为信息技术的引入就自动实现,它依赖于既定的民主政治制度、社会结构和治理机制,因为既定民主模式的特定条件框架可能支持或阻碍电子手段的使用效益。这些条件主要包括宪法、基本的社会契约、法律规则的具体方面、代议制民主或直接民主以及民主环境等等。这些民主条件能否保证民意支配国家的权力行使,决定着电子政务发展的方向。

另外,强有力的领导能确保公民有效参与电子政务。“以公民为中心”的电子政务将涉及社会不同层次和地区的公民的利益分配问题,因此,强有力的领导体制是整合和协调利益分歧的保重,尤其在保护具有正当利益要求的弱势群体利益方面,动员社会资源,有效引导不同诉求的公民,为各方利益博弈提供沟通和对话的平台,找到均衡的、可持续的、共同的利益关切方面发挥至关重要的作用。例如,加拿大电子政务建设之初就建立了一个强有力的组织体系。加拿大的电子政务战略规划,由联邦政府总理亲自挂帅、财政部长全权负责实施,同时还委任了政府首席信息官。在中央一层,既有总理府财务委员会(TBC)这样强有力的政

策制定和预算管理部门,有公共事务与政府服务部(PWGC)这样的电子政务基础设施建设的具体执行部门,也有负责横向和纵向沟通的部长联席会议,还有在各个部门内设置的首席信息官及其职能办公室。通过联邦政府进行整体规划和标准制定,关注共享服务、业务流程重组和政府职能转变。在政府首脑的领导下,加拿大的电子政务向越来越民主化的方向前进^[2]。

3.进行用户信息需求评估。在设计和开发一个电子政务服务之前,政府需要了解用户怎样寻找有关特定的主题或问题(策略)的信息、怎样征求专家的咨询、怎样使用应用程序寻找信息。这些知识使政府知道用户是如何找到和使用信息,以及他们使用信息的来源。同样重要的是信息是如何被使用、用户打算特别关注什么特定类型的问题。这些问题不仅有助于全面了解用户的信息行为,而且有助于识别在电子政务交付的服务和采用的策略中潜在的、需要协助的社区合作伙伴。

4.全面、均衡提高公民的信息和技能素质。公民参与电子政务服务取决于信息和技能素质和政府的知识来确定哪些机构或级别的政府提供所需要的服务或信息、可用性、功能测试、可访问性测试和其他,而且这些措施的实施必需通过法治化的制度环境予以保障。

同时,好的参与必须要有好的公民,公民政务参与的效能与公民的素质成正比。根据罗尔斯的观点,要想塑造好的公民,社会结构和社会政策应当这样建构,它们允许存在的任何不平等有利于社会地位低下的群体。根据这一原则,政府要对弱势群体和落后地区采取资金扶助和技能支持政策,通过加大转移支付,完善通讯基础设施,普及电脑和网络知识。要确保全体公民的收入水平、健康程度、地理位置,都能获得政府信息和服务,尽力缩小和消除数字鸿沟,提升公民参与电子政务的信心。在现实生活中,那些最需要得到政府服务的公民,往往是最缺乏信息资源和信息技术、最贫困的公民,政府应该为他们提供全方位、一次性的政务服务。政府可以加大教育投资,对公民进行不同层次的信息技术培训,让更多的公民接触和了解网络技术,提高其利用网络信息资源的能力。让参与者了解政策过程和决策相关的完备信息,清晰地认识政策所要解决的问题及背景,对政策目标实现的可能性及途径能有所理解,对政策制定、调整所带来的利益格局的变化和可能引发的冲突有所认识^[3]。

有效的激励机制和约束机制是推进电子参与的核心元素。为了吸引公民更好地参与政务服务,政府一方面要宣传、引导公民树立公平、公正、包容的价值观和行为规则,逐步建立公民与政府之间的互信、协商与合作的新型伙伴关系,培养良好的网络参与文化;另一方面,政府应该有效回应公民的电子参与,并建立合理的物质和精神激励机制,同时对暴力参与、散播流言、扰乱公共秩序的非参与加大惩罚力度,建立合理、精确的社会问责机制、公众监督评估机制。

5.了解用户信息和可用的通信技术、专业知识和偏好,建立标准化的服务体系和持续的评估改进机制。政府需要关键解决系统开发者、设计者、用户能够使用高端计算机和电信之间的差距。一个系统只注重技术先进而用户不易访问,也将证明是失败的。安德里亚·玛吉平托(Andrea Maggipinto)和埃佐·温斯康蒂(Ezio Visconti)认为,发展电子民主必须实现“电子包容”,既要确保弱势的人不能落后,又要避免由于缺乏数字读写能力或互联网接入而产生新形式的排斥。避免技术专制主义和受到一小撮政界人士、掌权人物或垄断团体的主宰和控制,使他们能够操纵群众的情绪^[4]。在了解访问技术和用户使用的各部分的功能后,政府可以开发更好地满足用户需求的系统,但理解测试形式和用户偏好需要公民成功的参与电子政务。

我国应制定电子政务发展的整体规划和相关标准。理想的电子政务服务标准要从最原始的服务和信息访问开始,技术参考模型按六个层次建立起来的,其编码格式、电子文件格式、信息表示方式、数据库等都应该是相互兼容的,各网络之间能相互访问读取数据,能交换信息,可以交互处理事务。另外,笔者认为,公众服务网的版面设计、类目编排、栏目设置、信息检索等也应注意统一化和简化工作^[5]。

政府可以利用一系列的工具和技术开发成功的电子政务服务。如焦点小组和访谈(与专家和用户)对整个设计和发展过程进行可用性、功能性和可访问性测试;鼓励实时评论服务改进的建议,如做日志文件和事务日志分析;提供交互式帮助屏幕或全国统一的热线援助,发展和坚持服务质量标准,及其他的策略和途径。关键是在电子政务发展、设计和运行阶段重视用户的反馈,并加以落实而不只是加以考虑。要定期进行评估,监控程序活动、定期修改和完善计划目标。

6.形成以社区为基础的伙伴关系。通过与社区公民结成合作伙伴关系,政府可以增加成功的机会,帮助公民理解电子政务项目、电子政务服务的需求。然而,这里关键是建立“伙伴”关系。如果政府按政府的角度“卸载”电子政务服务和对社区组织提供服务支持,而不协调、培训,是不可能提高面向用户的服务。此外,政府和社区可以成为合作伙伴,一起准备一系列的培训和支持材料,在电子政务服务中协助用户的互动。比如,新加坡电子公民中心把每一个公民从出生到死亡的整个生命过程需要跟政府打交道的事情全部归纳出来,然后细化成各类。目前这一服务平台完整地涵盖了公民在一生中所有与政府的关系,包括商业、国防、教育、选举、劳动就业、家庭、医疗保健、住房、休闲娱乐、公共安全、体育与旅游等各个方面,公民与政府之间的各项事务通过电子政务方便、快捷、直接地实现^[6]。

五、结 语

简而言之,成功的“以公民为中心”的电子政务是劳动密集型的、昂贵的,需要一系列整体设计、研究方法、定性和定量的数据分析技术、系统和应用程序设计方面的专业知识;需要不断了解和落实公民对电子政务的需求和期望,需要不断平衡各个阶层和地区的利益关切,需要平衡专业知识和公民的偏好,建立标准化的服务体系;通过有效互动、协助机制,建立政府与社区的长期的伙伴关系,这将需要政府短期内大量的投资和树立人本的理念。然而,如果在设计、开发和实施电子政务服务时不进行这些方面的投资,不仅会减少用户利益,还会限制电子政务持续和全面的成功。

[参考文献]

- [1] 道格拉斯.C.诺斯.经济史中的结构和变革[M].厉以宁,译.北京:商务印书馆,2005.
- [2] 李金玲.“以公民为中心”的加拿大电子政务战略对我国的启示[J].南阳理工学院学报,2009,(9).
- [3] 张艾荣,黄宝荣.电子政务环境下的公民参与机制变迁研究[J].中国行政管理,2008,(8).
- [4] 曼纽尔·卡斯特.认同的力量[M].北京:社会科学文献出版社,2003,(6).
- [5] 朱静.电子政务标准化基本选择刍议[J].世界标准化与质量管理,2008,(9).
- [6] 柏必成.电子政务作为一种政府管理模式的内在基础[J].行政论坛,2006,(3).

[责任编辑:周志华]