

政府门户网站服务理论框架构建

李海涛

(中山大学资讯管理学院, 广州 510006)

摘要: 本文从探讨面向公众服务的政府门户网站内涵入手, 分别从服务特征、对象、内容层次等维度系统构建了面向公众的政府门户网站服务理论框架, 旨在为政府门户网站公众服务中践行顾客导向、全面质量管理理念提供理论支持。

关键词: 政府网站; 公众服务; 电子政务

中图分类号: C931

DOI: 10.3772/j.issn.1673—2286.2015.02.008

随着互联网普及以及信息技术的发展, 各国都将政府服务上网作为本国电子政务发展的着力点, 并多采用“政府在线”的服务模式。欧盟委员会从服务技术角度界定政府门户网站为“依靠计算机网络技术、网络之间的信息交流以及行政程序重组等模式, 支持政府电子服务无缝隙提供的系统平台^[1]”。澳大利亚学者Lenk则从服务组织模式角度界定将其界定为: 依赖信息技术, 通过政府组织间共享专业人员提供的共享服务, 为公众提供政务服务的网络平台^[2]。政府门户网站构建的主要目的是提高政府公共服务效率, 降低行政成本, 提升公众对政府的信任及满意程度, 所以, 公众的使用体验应是判断政府门户网站公共服务绩效的关键指标。因此, 我们从从公众服务的视角出发, 将政府门户网站的内涵界定为: 国家或地方政府职能部门以公众满意为目的, 选择有助于公众高效完成任务, 易于操作的信息技术, 优化、集成政府各职能部门现有的业务应用、组织内容和信息, 随时随地为公众提供可用、易用、透明、规范服务的网络平台^[3]。本研究尝试从面向公众服务的政府门户网站内涵入手, 从服务特征、服务对象、服务内容等维度构建政府门户网站公众服务理

论框架。

1 政府门户网站公众服务的特点

政府门户网站面向不同人口特征的公众群体服务, 其整个服务流程是一个动态、发展的过程。政府门户网站公众服务的特征因服务对象、服务环节不同而各异。

1.1 服务环境特征

2008年联合国经济和社会部的报告指出, 区域政府治理下社会生产力发展水平高低的直接影响政府门户网站的服务质量, 而且不同服务环境下的政府门户网站, 其服务完备度、公众参与度等都具有不同特征^[4]。由此可见, 政府门户网站公众服务环境是指影响政府门户网站公众服务质量与社会生产力水平相关的外部因素。按照生产力发展水平和政府门户网站公众服务的完备度及服务参与度为主要因素, 定性分析不同服务环境下的政府门户网站公众服务的特征如表1。

表1 政府门户网站服务环境特征

服务环境 比较标准		经济欠发达地区		经济发达地区	
		省级政府 门户网站	地市级政府 门户网站	省级政府 门户网站	地市级政府 门户网站
服务完备度	信息质量	相关性较强、 内容较为丰富、 更新速度较快、 描述较为准确、规范	相关性较强、 内容较为匮乏、 更新速度慢、 描述较为准确、规范	相关性较强、 内容丰富、 更新速度快、 描述准确、规范	相关性较强、 内容较为丰富、 更新速度较快、 描述较为准确、规范
	系统质量	较易于使用、 使用率较低、 可访问性强、 运行较稳定	不易于使用、 使用率低、 可访问性较差 运行稳定性较差	易于使用、 使用率较高、 可访问性强、 运行稳定	较易于使用、 使用率较低、 可访问性较强 运行较稳定
服务参与度	公众参与	交互性较差、 交互机制较为健全	交互性差、 交互机制不健全	交互性较强 交互机制健全	交互性一般 交互机制较健全
	公众感知	感知有用性较强、 感知易用性较强	感知有用性较差、 感知易用性较差	感知有用性强 感知易用性强	感知有用性较强 感知易用性较强

1.2 服务内容特征

政府门户网站公众服务的构建,实质是政府门户网站应公众需求提供服务的系列过程,从公众登录政府门户网站、申请服务到政府门户网站提供服务,整个政府门户网站公众服务的形成过程可分为5个环节,即:服务准备、服务调研、服务方案形成、服务方案完善、服务提供,如图1所示。

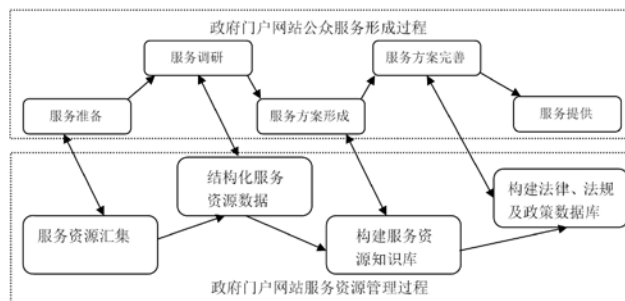


图1 基于服务资源管理的政府门户网站公众服务形成过程^[5]

从服务构建过程来看,政府门户网站公众服务具有开放性和科学性的特征。在服务准备和服务调研阶段的服务资源的采集、查询中,公众参与、专家论证与政府协调相结合的措施体现了政府门户网站公众服务的开放性。政府门户网站的服务方案以公众需求为基础,遵循了新公共管理理论中的“客户关系管理”规律,并采用了科学的方式拟定了兼具宏观性与实用性的

服务方案,所以政府门户网站公众服务从形成过程来看也具有科学性。

从服务形式来看,又体现出集成性和动态性等特征。政府门户网站公众服务的集成性主要表现为公众服务资源战略规划集成、公众服务资源组织构建集成、公众服务资源管理集成以及公众服务资源技术应用集成等方面,政府门户网站公众服务的集成性要求政府推动职能部门之间横向业务协同的同时还需加强纵向职能部门服务资源的融合,打破政府服务资源条块分割,为公众提供高效、优质的公众服务^[6]。动态性可以从宏观、中观和微观三个角度来分析,宏观上是公众服务的发展将随着政府行政体制改革的深入而发展,中观上则表现为新服务平台(突发性事件处理平台)的接入以及个性化服务功能模块的增加,而微观则是指政府门户网站的动态服务资源将持续增加。

从服务结果来看,体现出公共性和增值性特征。政府门户网站作为政府公共服务的载体,可同时面向社会所有成员共享服务资源,具有较强公共性特征,主要体现在:根据社会公众的需求设立和变更公共服务内容,面向社会公众公开、公平、公正地提供高效、优质、透明的公共服务等。增值性体现为政府与公众博弈中所带来的社会、经济效益的增长,例如:政府门户网站共享服务资源的需求拉动了企业信息化的进程,将公众创造性的研究成果与其他社会成员共享,为企业提供公平竞争的市场环境,有助于打破政府层级化的服务模式等^[7]。

2 政府门户网站服务对象及内容分析

2.1 服务对象分析

政府门户网站交互的行为主体主要包括政府、公务人员、企事业单位工作人员以及其他社会成员。其中,政府是政府门户网站的所有者,公务人员则负责政府门户网站日常管理及维护。除此之外,政府门户网站服务对象可分为公民和法人两大类,分别对应面向对象的G2C、G2B服务模式。其中,公民可细分为社区居民及非居民,法人可细分为企业单位、事业单位、社会团体。总体来说,政府门户网站服务的公众对象主要由社区居民、非居民、企业事业单位、社会团体组成,它们的关系具体如图2所示。

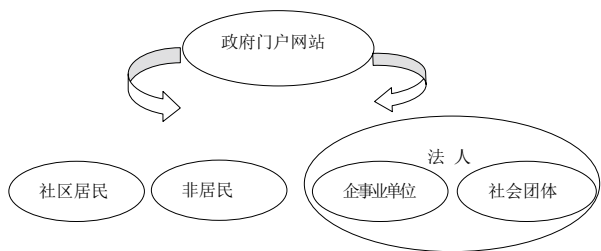


图2 政府门户网站公众服务的对象

具体说来,社区居民是指在社区内居住达一年以上,从事生产或消费,并受居住地法律保护和管辖的自然人(本国人,双重或多重国籍人)^[8]。作为政府门户网站服务的主要对象,社区居民在利用政府门户网站时,因不同的个性特征,具有需求类型复杂、信息及时反馈需求性强,个人信息安全要求高等特点。

非居民泛指因出差、上学、就医、旅游、探亲访友等事由异地居住,预期将返回户籍所在地居住的人员^[9]。非居民作为政府门户网站的服务对象较之于社区居民更像“游客”,其需求呈现为动态、多元与及时的特点。享有与当地居民同等效率、效果、效益的服务是非居民对于政府门户网站新的要求。

企业在业务流通中与政府部门具有密切的联系,主要关注与市场、投资、税收、工商、经济性政策、法规等相关的静态信息以及项目招标、工程招标、政府采购等动态信息,对于政府门户网站信息发布的时效性、业务流程的简洁性、在线办事的高效性上要求较高。事业单位是社会性公益机构,对于政府门户网站的需求主要体现在对科学、教育、文化、卫生、体育等领域相关

政府信息资源的搜索、查询及利用上,要求信息准确、丰富和及时。

社会团体^[10]是指按照一定目的、由群众自愿组成的非营利性社会组织与政府职能部门间具有支持、辅助以及合作的关系。因成立原因与功能不同,社会团体对于政府门户网站的需求也各不相同。随着市场经济的发展,社会团体在市场经济活动中作为中介组织不断发挥中介、调节、服务、监督、保护等作用,其地位和职能对于政府来说已不再是简单的附属关系^[11]。因此,政府门户网站应当提升面向社会团体的服务级别,开通与社会团体在线交互的多种渠道,开展面向社会团体的主题服务,提升其满意程度。

2.2 服务内容分析

政府门户网站公众服务的内容覆盖面广,主题繁杂,涉及了公民及法人组织的整个生命周期。如果按照功能划分,政府门户网站公众服务的内容主要包括信息服务、互动服务、检索服务、导航服务和辅助服务等。不过,这样划分过于笼统。本文以公众服务的对象为划分标准梳理政府门户网站公众服务的内容。

(1) 面向公民的服务内容

面向社区居民的服务,主要包括教育培训、医疗卫生、社会保障、社会就业、社区安全保障、家政、交通、税务、文化、出入境、证件办理等与社区居民的生活、工作、健康密切相关的主题服务。社区居民可通过政府门户网站接入的政府各职能机构的服务系统,查询相关服务信息、获取服务。面向非居民的服务,可以重点针对该类服务对象在异地与常住地间短期、重复流动的特点,主要提供包括交通出行、天气预报、餐饮消费、就医指南、旅游住宿、教育培训服务、招商引资等公共信息服务。

(2) 面向法人的服务内容

面向企业的服务内容需要涵盖企业设立、运转、变更的整个过程,包括企业的设立变更、政府采购、资质认证、电子工商管理、电子纳税、年审年检、质量检查、劳动保障、破产注销等服务。面向事业单位的服务内容主要包括教师信息、文化信息、档案信息、职业资格认证、事业单位公共信息资源共享等。政府门户网站主要以政策文件信息发布、在线信息检索、在线查询等方式提供利用。面向社会团体的服务内容主要包括社会团体的申请、登记管理、印章管理、审核、变更等,政府门

户网站常通过信息发布、信息指南、表格下载,在线申请、在线咨询等方式面向社会团体提供服务。

3 政府门户网站公众服务种类划分

政府门户网站公众服务具有社会性、综合性特点,且内容丰富,涉及面广必须科学划分服务种类,才能提高服务资源的采集、处理和利用效率,并细化政府门户网站的服务资源。同时,分析各层次服务的来源、处理深度和业务流程,也能更便于公众快速准确获取所需服务。

3.1 以政府为主体的服务种类划分

按照政府与公众互动的程度划分,政府门户网站公众服务可分为单向服务、双向服务、事务处理服务3种。其中,单向服务是指政府从自身出发,提供的政务信息在线发布、信息查询、文件表格下载等单向服务,公众被动获取相关服务;双向服务是指政府通过在线互动方式在与公众交流中完成服务,公众参与到服务流程并能有效地支配服务进展;事务处理服务是指在整合政府职能部门业务流程的基础上,政府门户网站提供的持续、不间断的在线业务服务。

根据服务运行的时效,政府门户网站公众服务可分为常规性服务、周期性服务、动态性服务以及突发事件应对服务4种类型。其中,常规性服务有政务信息发布、政策文件等;周期性服务包括政府年度报告、三农服务等;动态性服务是指在处理重大活动或重大社会事件时政府门户网站提供的相关服务;突发事件应对服务则是针对社会突发事件如重大事故、灾害提供的相关服务。

按照服务的公共—市场性强弱程度划分,政府门户网站公众服务可分为4种类型。其中,义务型服务具有公共性强、市场性弱的特点,是政府门户网站公众服务的基础;自助型服务需要公众自我搜索;市场型服务则要求政府必须按照市场价值规律办事,透明业务流程、为服务对象创设有效的反馈机制及公平竞争环境;而专业型服务对公共性和市场性的要求都比较高。

3.2 以用户为主体的服务种类划分

通常公众能否接受并满意政府门户网站的服务,受

到政府门户网站服务深度及服务广度的影响,而其接受及满意程度的大小则取决于政府门户网站面向公众“差异化”服务的程度。根据上述特点,可以从服务深度、服务广度出发将政府门户网站公众服务划分为差异化、义务型、大众化及专业型服务^[12],并依据服务广度、服务深度维度可将政府门户网站公众服务层次划分为4个象限,如图3所示。

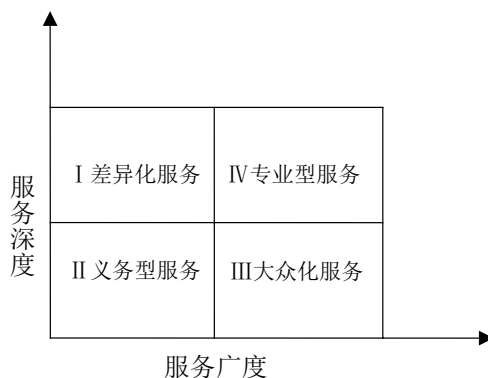


图3 公众视角下的政府门户网站服务层次^[12]

第I象限为差异化服务,这类服务的特征是根据细分服务对象的个性化需求提供差异化服务。但该类服务缺乏有效推广,公众参与度不高,需要在服务中重新调整公众技术接受与政府门户网站系统功能的适配关系。政府门户网站完善中应充分考虑公众的心理、认知、行为特点,在分析公众个体特征的基础上组织政府服务资源,以适当的时间、方式提供服务,并在保持现有服务深度的基础上提高政府门户网站的服务广度^[3]。

第II象限为义务型服务,这类服务主要包括面向低保、残疾人员、空巢老人等社会弱势群体发布相关的服务政策、信息等,从服务深度到服务广度都处于较低水平。由于受经济、教育、年龄等因素影响,这类服务的对象往往信息素养不高且对于政府门户网站的服务需求较低,客观上限制了政府门户网站服务的推广;同时,单一的信息发布服务功能,忽略特殊服务对象的信息交互环境、使用体验及接受程度,还可能进一步影响服务效果。针对该层次服务,政府门户网站应以特定的公众需求为引导,以社区为基本服务单元,推动政府门户网站义务型服务与特定公众群体的实际需求相结合,在深入调研的基础上,提炼其共性部分并兼顾公众个性化需求,做好义务型服务的推送工作。

第III象限为大众化服务,这类服务面向大众,具有

推广程度高,服务深度偏低的特点,是政府门户网站公众服务的基础。大众化服务以便民、利民服务为目的,内容涉及公众的生产、生活、教育、医疗、社会保障等,集中体现了政府门户网站公共服务的职能,服务深度偏低与政府门户网站的功能、公众使用体验、技术接受程度等因素有关。因此,强调技术服务、内容表达与公众使用体验相结合,强调服务内容的易理解、易用性,适应公众的个性化需求是促进政府门户网站大众化服务向深度发展的抓手。

第IV象限为专业型服务,这类服务的典型特点是服务程度深,公众的参与程度高。专业型服务从面向公众与面向服务两个维度着眼,充分将政府门户网站的信息技术与公众使用体验、技术接受程度结合起来,可满足公众多样化、个性化需求,是政府门户网站公众服务的最高层次。

4 结语

当前,建立面向公众的“服务型”政府门户网站已经成为政府电子政务管理创新的重要领域之一,理解内涵并构建政府门户网站公众服务理论框架,是政府实行全面质量管理等理念的关键。本文从服务特征、对象、内容层次等维度系统构建的面向公众的政府门户网站服务理论框架,旨在为政府门户网站在公众服务中践行顾客导向理念提供理论依据和参考。

参考文献

- [1] 程万高.面向公共服务的电子政务研究进展[J].电子政务, 2008 (1):50-53
- [2] Lenk K. Electronic Service Delivery – A Driver of Public Sector Modernization [J]. Information Polity, 2002, 7 (23): 87-96
- [3] 胡昌平.信息资源管理原理[M].武汉:武汉大学出版社, 2008:371-373,379-380
- [4] United Nations e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance [EB/OL].[2014-09-25].<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>
- [5] 苏新宁.政府信息资源管理与政府决策[M].北京:科学出版社,2008:7
- [6] 黄菁.集成视角下的政府信息资源管理[D].武汉:武汉大学,2009
- [7] 刘飞宇,王丛虎.多维视角下的行政信息公开研究[M].北京:中国人民大学出版社,2005: 89-90
- [8] 居民[EB/OL].[2014-09-05].<http://baike.baidu.com/view/10427.htm#2>
- [9] 非居民[EB/OL].[2014-09-05].<http://baike.baidu.com/view/102960.htm>
- [10] 社会团体登记管理条例[EB/OL].[2014-09-06].<http://www.chinaacc.com/new/63/74/1998/10/>
- [11] 陈金罗.在市场经济条件下对中国社会团体地位与作用的再认识[EB/OL].[2014-09-06].<http://www.help-poverty.org.cn/helpweb2/ngo/n18-1.htm>
- [12] 邹凯.社区服务公众满意度测评理论、方法及应用研究[D].长沙:国防科技大学

作者简介

李海涛,男,1979年生,中山大学资讯管理学院副教授,研究方向:政府信息资源管理、档案管理,E-mail: lihait8@mail.sysu.edu.cn。

Construction for the Public Service-Oriented Government Website Theoretical Framework

LI HaiTao

(Information Management, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: This paper analyzes the contents of Public service-oriented government website, and constructs service theoretical framework of Public-oriented government website from aspects such as service characters, objects, contents and levels. It aims to provide theory supports for the government websites which apply concepts of total quality management and customer-oriented for the public service.

Keywords: Government website; Service; Theoretical framework

(收稿日期: 2015-01-30)

编辑: 王立学