

论协同政务

胡海波

(广东药学院医药商学院, 广东广州 510006)

摘要: 把协同论思想引入公共管理领域, 产生了“协同政务”这一理念。本文从协同论的要义入手, 探讨了协同政务的基本含义, 论述了协同政务产生的必然性和现实原因, 分析了协同政务与政府管理创新之间的关系, 指出了当前协同政务建设的思路。协同政务是电子政务发展的高级阶段, 代表着电子政务未来的方向与趋势。

关键词: 协同论; 协同政务; 电子政务; 政府信息资源

中图分类号: C 932.4, C 932.6

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2011.03.009

Study on E-Collaborative Governance

Hu Haibo

(Guangdong Pharmacy University Business School, Guangzhou 510006)

Abstract: This paper introduces synergy theory into the field of public management to produce a concept of collaborative governance. Starting from the essentials of synergy theory, the paper elaborates on the basic meaning of collaborative governance, discusses the inevitability and practicability of it, analyzes the relationship between the collaborative governance and the public management innovation, points out the route of collaborative governance construction at the present time, and concludes that collaborative governance is the advanced phase in the development of e-governance. It represents the future and development trend of the latter.

Keywords: synergy theory, collaborative governance, e-governance, government information resources

所谓“协同政务”就是把企业管理领域的协同商务思想引入到公共管理领域。在协同政务条件下, 政府部门可以通过网络联合办公, 提高办事效率。目前, 我国各级政府部门建立了大量独立的政务信息系统, 政务数据资源也分散在各个部门。这不仅造成了大量重复建设, 而且割裂了电子政务系统之间的联系, 造成政务信息资源不能共享。开展协同政务可以改变电子政务建设中各自为政、信息孤岛、纵强横弱等局面。

1 协同政务要义

关于协同政务的含义, 学界意见纷呈, 目前仍尚无标准的统一定义。有学者认为, 协同政务

是协同软件在电子政务中的应用^[1-2]。也有学者认为, 协同政务是指政府机构利用信息化手段, 实现各类政府协作沟通的职能。其核心是应用协同技术, 提高跨组织的、动态的、政府事务处理的信息流效率, 协调政府组织和公共管理^[3-4]。同时, 也有观点认为协同政务是以政府工作人员的协作为核心, 强化政府信息资源的共享、政府工作流程的优化及政府信息化系统应用的集成^[5-6]。协同政务不仅仅是协同软件在电子政务中的应用, 更重要的是指各个部门联合去完成某个任务, 这才是协同^[7]。

笔者认为, 协同政务是指政府部门之间利用信息技术手段进行跨部门业务协作, 最终通过改变行政管理方式方法使政府资源得到最充分

作者简介: 胡海波(1978-), 男, 广东药学院医药商学院讲师, 主要研究方向: 电子政务、信息管理等。

收稿日期: 2010年7月1日。

利用的新型政府工作模式。它是一种新型的公共管理理念和方式,强调的是政务流程的重组和政府效率、效能的提高以及政府信息资源的整合,强调的是政务管理方式的创新、服务方式的变革。协同政务是电子政务在新的发展阶段的需要,其核心是资源整合,包括“信息资源”和“管理资源”等,着力解决电子政务建设过程中的管理业务流程重组和跨组织应用等问题。只有协同作业,才能提高政务管理流程的效率和效能。从这一意义上讲,协同政务是指在信息化的背景下,政府部门之间利用信息技术手段进行跨部门业务协作,最终通过改变行政管理方式方法使政府资源得到最充分利用的新型政府工作模式。协同政务是协调统一、步调一致的电子政务,不同政府部门、不同的企业要围绕同一任务进行高效的操作。协同政务通常包括制度协同、技术协同、流程协同和资源协同等几个方面。

2 协同政务产生的必然性

第一,政府机构改革需要建立先进的信息服务平台。我国政府机构改革正在向服务型、敏捷型政府机构转型,其基本思想就是要建立以服务企业和公众为中心的管理模式,以便为企业提供在线咨询、政策及信息服务,同时适时对本地企业进行监督。这就必须打破传统的金字塔式的科层组织结构,构建一个便捷的信息服务平台,以方便来自不同部门、不同级别甚至不同领域的政府工作人员相互沟通、信息共享,实现对于各种服务信息的动态、及时、不间断的更新,从而保障政府机构能够提供最新、最快捷的服务。建设协同政务能促进政府管理方式和管理理念转型,实现政府信息资源共建、共享。

第二,电子政务建设的基本规律推动电子政务向更高级形式发展。目前,学界普遍认为,一个国家和地区电子政务的发展一般需要经历4个阶段:第一阶段是信息上网;第二阶段是信息有序化管理并提供搜索和下载服务;第三阶段是提供在线交互服务,通过政府门户网站实现政府部门与公众进行交流、申报和审批等工作;第四阶段就是建立基于网络的、面向公众的服务型政府,实现7×24小时网上服务,这是电子政务建

设的理想状态,也是电子政务建设的最高阶段。随着我国政府由管制型政府到管理型政府,再由管理型政府向服务型政府的转变,走向整合、开放、便捷、先进和安全,已经成为电子政务的大势所趋。协同政务以其更方便、易用、创新的服务将在监管型政府向服务型政府转型的过程中扮演非常重要的甚至是关键的角色。可以说,在当前的信息化环境中,没有协同政务,就没有良好的、高效的政府服务。

第三,政府信息化作为整个国民经济和社会发展的龙头,政府部门信息化水平的高低决定着政府能力。信息技术更新速度的加快使IT行业完全有能力开发和创造更加符合中国政府实际需求的电子政务系统,以解决信息孤岛现象,实现互联互通。协同政务正是借用了信息技术平台实现各类政府之间协作沟通的职能,其核心是应用平台技术协调政府组织和公共管理以提高跨组织的、动态的政府管理能力。

第四,在电子政务建设中要消除信息孤岛。从目前情况看,政府各部门在电子政务建设和应用中存在着“重概念、轻实效,重电子、轻政务,重新建、轻整合”的错误观念。大部分地区政府部门的电子政务建设,处于信息发布基础平台建设或者信息交互网上审批(办公)阶段,有不少地区仍然缺乏完备的信息化软硬件基础设施。孤立封闭的系统架构,致使信息资源不能共享,数据格式不统一,数据在不同的系统中重复存在,互相不一致,也致使本该协同一致的完整业务过程被人为地分割和打碎。这样就造成有些政府部门的网络之间不能互通,形成了信息孤岛,各种政府数据库留在部门内部,造成了信息资源的闲置与浪费。这是由于缺乏统一的政务平台或者有效的异构系统集成。协同政务正是消除信息孤岛、整合信息资源的有效方法。

第五,社会发展条件迫切需要电子政务的整合与协同。经济发展水平的高低决定着电子政务的发展水平。在我国,不同地区信息化建设水平差异较大,而同一地区不同政府机构的信息系统建设也存在着很大差异。对以建立服务型政府为目标的电子政务来说,必须发展协同政务,将信息进行共享交换,建立互联互通、跨地域、

跨行业的统一平台。

3 协同政务的功能

3.1 转变政府职能

随着社会发展的繁荣与多元化，政府部门的管理工作水平面临着更高的要求，政府的职能将渐渐完成从计划到协调、从管理到服务的深刻转变，这将在客观上要求政府部门整合中央与地方政府之间、地方政府上下级之间以及同级政府各部门之间的资源，改变原有的条块分割、相对孤立的管理体制，以处理未来政府与企业、政府与民间组织、政府与社会公民之间的关系。在国家政策引导下，各级政府内部机构和人员设置越来越精简，管理也不断走向优化，面对繁重的办公事务，如何提高办公效率并利用各种资源为领导决策带来准确无误、快捷详尽的数据成为政府单位改革的一个重要课题。

3.2 提高政府行政效率

2007年，国务院总理温家宝在全国电子政务工作座谈会上明确提出要大力发展电子政务建设，努力提高政府行政效率。并指出，加快电子政务建设，推进行政管理体制变革，提高政府工作效率和公共服务水平，为公众参与经济社会活动创造条件^[4]。当前，我国电子政务建设已初见成效，但是，总体上并没有解决中央政府从刚开始就提出的“效率”问题。随着政府信息化的逐步推进，社会信息化的配套跟进，越来越多的公共事务需要多个部门来共同协作完成。目前虽然相应组建了各种各样的领导小组和联席会议等跨部门机构，但这些已经不能满足公众和企业对政府的服务要求，政府应更加注重整合功能，协同合作。

电子政务主要是运用信息技术的数字化、智能化和自动化的特点来实现政务流程优化、固化和自动化，从而减少交易成本，特别是减少中间人由于利益而造成的效率损失。而协同政务的目标是效率，这种效率不再是单个个体效率，而是整体效率，协同追求的整体效率可以弥补因分工而导致的效率的损失，从追求个体效率（部门电子政务）到追求整体效率（协同政务），是电子政务发展的必经阶段。从这个意义上说，协同政务的实施是提高政府行政效率、改进政府效能的必由之路。

协同政务的发展必然要求政府部门强化中央与地方政府之间、地方政府上下级之间以及同级政府各部门之间的协同，形成一个无缝隙政府，以处理未来政府与企业、政府与民间组织、政府与社会公民之间的关系。在以公民为中心的服务思想指导下，通过改革传统的把每项服务都分门别类放进不同信息栏目的纵向体系，建设跨部门的综合信息平台，提供简单方便的“一站式服务”与协作环境。加速政府对公民需求的反馈，减少中间工作环节。

3.3 整合政府服务资源

随着政府职能转变的逐步推进，政府必须转变角色，努力向公众和企业提供优质的管理和服务，首先要破除的是令公众迷惑的两个“迷宫”，即结构迷宫（要跑哪些政府职能部门）和程序迷宫（有哪些办事程序）。要实现这一点，就必须整合政府资源，包括管理资源和信息资源，并实现这些资源的共建与共享。政府必须整合所有服务资源，提供“无缝隙服务”，将办事程序从过去的“公众跑得多、政府部门跑得少”向“公众跑得少，政府部门跑得多”转变过来，这也体现了政府执政为民的理念。协同政务打破了过去电子政务建设中“部门壁垒”和“条块分割”等现象^[8]。从公共管理的角度来看，这也是政府在追求管理服务整体效能过程中突破组织隔阂、形成有效的网络组织的一种呼应。同时，协同政务既是一种“共享”服务，也是一种“普遍”服务。对于普通公众而言，他们只需进行一次操作便获得了多个政府部门提供的服务，得到了一种服务上的“共享”。这种“共享”也使政府提供的服务更加便捷、更加普遍，使电子政务发挥的效益更加客观。

3.4 “以公众为中心”的服务理念深入人心

协同政务从本质上说可以理解为政府服务的便捷化，这里所说的“服务”，既有对政府机构内部组织、公务人员的服务，更主要的是政府对社会公众、企事业单位和其他各类组织提供的服务。随着协同政务核心理念、价值认识上的深入，越来越多的政府机构和行政人员都意识到以公众为中心的服务理念和价值的重要性。近年来，这种以公众为中心的电子政务协同理念逐渐深入人心，这种价值表现在电子政务的服务手段上将更加丰富多彩，电

话、手机、电视等终端接入,将加入到电子政务为民服务的行列中。除了像上海的社会保障“一卡通”、广州的“羊城通”、北京的网格化管理、青岛利用电视接收政府信息等创新服务手段,还会有更多新的服务模式出现,为公众提供更加便捷的电子服务,促进了社会的和谐发展。

3.5 转变政府工作方式

(1)建立了以客户为中心的工作模式。在网络环境下,协同政务的工作模式更加需要以用户为中心,按照用户的需求来改善政府的管理和服务方式,也就是说政府要围着企业或公众转,要把企业和公众真正作为自己的客户,对其进行管理和服。为此,就要在发展协同政务的过程中引入市场机制,推行公共管理社会化和公共服务市场化,把客户关系管理技术引入到政府管理中来。从某种意义上说,政府比任何企业或者单位都拥有更多的客户,因此在政府管理中引入这种新理念不仅能增加政府服务的广度和深度,构建新的、更好的政府与企业、政府与居民之间的关系,而且也促使政府组织机构的设立能根据用户的意向和需求来决定,以更好地适应信息化需要。

(2)改进政府的领导方式。在协同政务环境下,政府组织结构向扁平化方向发展,政府组织结构更加人性化而且充满弹性,管理幅度增大而管理层次却相应减少,整个组织呈现网络化。这样政府的领导者更加容易把分散的部门整合在一起,保障政府的领导能力,既能保持员工个人和团队的自主性,又可以维持他们行动的集中和协调。

(3)决策方式由经验决策向科学决策转变。管理学者西蒙认为,在不能获得足够信息的情况下,人们的决策行为只能是有限理性的判断和决策,不可能存在最优的决策模式。网络信息技术的快速发展,协同管理思想的出现大大提高了管理者获取信息资源的能力,使管理者在任何时候都可以得到恰当的信息,这就改善了决策者的有限理性,大大提高了决策的科学性和合理性^[9]。

3.6 促进政务信息流程重组和优化

电子政务的建设并不是简单地将原有的政务流程原封不动地搬到网上,而是要对传统的业务流程进行重塑和改造,以一种全新的方法和程序

实施政府职能,促进政务流程优化。政务流程是指政府组织在行使职能过程中一系列有计划的活动总和。政务流程重组是实施协同政务的核心内容,目标是要使政府部门的某项公共服务提供过程的各个环节相互关联,并具有处理业务流、信息流以及自组织能力。在政府组织服务提供过程中,一个业务流程就是一项服务提供过程中从开始到结束所涉及的一组连续活动。政务流程重组要求政府部门不能再按照原有的工作理念和思路构建电子政府,而是要以服务为导向,调整业务功能模块搭配结构。政府部门的业务流程要以顾客(包括公众、社会组织和政府其他部门)的需求为起点,将顾客要求输入组织业务过程中经过一系列价值增值活动,最后把服务产品输出给顾客,目标是使顾客满意。

4 协同政务建设思路

(1)要重点体现转变政府职能。电子政务的关键在于通过电子化的手段体现政府职能,使政府的工作效率提高,并且促进工作职能转变。传统电子政务系统大部分以政府上网为主,网上办事窗口成为电子政务的常见应用部分。由于以往缺乏协同软件支持,很多“办事窗口”无法网上办事,最终成了“咨询窗口”。协同软件在政府应用中的普及,使网上的工作申报、审批成为可能。实施协同政务应以此为基础,从政府职能入手,着力建设真正能够“为民办事、高效协同”的电子政务系统。

(2)要着力完善评估体系。国家对于电子政务的支持与倡导,为我国电子政务的发展营造了良好环境。但由于倡导有力、监管不足、评估体系缺失,使很多电子政务工程成为“花瓶工程”、“政绩工程”。不管是不是能够“政务”,只要“电子”了,就是成功了。这样的电子政务建设思想已经成为普遍现象,制约了电子政务建设的良性发展。如果说以往由于缺乏能够体现政务职能的软件,客观上使得上述现象屡见不鲜,那么协同软件的应用使电子政务建设已具备“政务”条件。再者,电子政务建设的推进部门需要借助协同软件应用契机,完善电子政务的评估体系,从主观上去提升电子政务建设主体部门的良性动力。

(3)协同政务建设需完善“立法”。一直以

来电子资料和签名缺乏法律效力依据, 严重制约了电子政务的发展。许多电子政务应用单位虽然建立了电子化的工作系统, 但还是离不开手工操作; 虽然具备了很多电子数据, 但还是需要传统的纸质介质记载重要信息; 虽然可以在网上查阅、审批资料, 但还是离不开传统的印章、签名。与全球协同软件应用相比, 我国协同软件的应用还落后于其他发达国家, 这与我国一直缺乏对电子签名法律效力予以规范的法案有关。在协同软件应用领域, 小到审核出差、请假等行政事务, 大到批准重要决议事项, 都和电子签名息息相关。与电子签名应用最为广泛的网上交易相比, 协同软件的电子签名所涉及事项更为重要、金额更为巨大。因此, 协同软件的电子签名安全性要求比网上交易还要高。

5 结语

从政府部门使用计算机处理文字, 进行人事管理等简单应用, 到“政府上网”和“政务信息化”, 再到“电子政务”, 我们已经走过了二十多个年头。如何总结过去的经验和教训, 冷静思考电子政务的发展及其存在的问题, 探讨解决问题的办法, 明确下一阶段的发展目标, 进一步推动电子政务向深化应用、加强整合、协同服务方向发展。我们认为, 协同政务的建设应以部门内部业务协同为基础, 跨部门整合网络资源和信息资源, 建立跨部门业务控制和流程控制, 实现跨部门业务协同、业务监察和绩效评估为目标。

协同政务作为一种全新的政府管理理念, 突破了电子政务中存在的信息孤岛问题, 可有效整合信息资源, 在政府各职能部门之间实现业务界限的融合, 实现政务流程在各个部门间的无缝衔接, 提高管理绩效, 在服务传输层面上提升公众服务的便捷性和满意度, 是电子政务新的发展趋势。

随着 web2.0 的出现和泛在网络的逐步应用, 电子政务将逐步发展为“政府 2.0”和“泛在政务”。电子公共服务也将转变为分众服务、主动服务、持续服务、扎根服务等形态; 电子政府也将由“单个流程上网”迈向“整体流程上网”, 进而发展到“无线集成的电子政府”。

参考文献

- [1] Feng Hongwei. The Three Philosophical Collaborative Governance[J]. Software World, 2005(7):64-65. (in Chinese)
〔冯宏卫. 协同政务的 3 种哲学思考 [J]. 软件世界, 2005(7):64-65.〕
- [2] Huang Yikuan. Integration of Information Resources Makes Collaborative Governance[N]. China Computer Newspaper, 3006-11-13. (in Chinese)
〔黄以宽. 信息资源整合实现政务协同 [N]. 中国计算机报, 2006-11-13.〕
- [3] Xie Yahong. Cooperative Government: The New Public Management to a New Stage of Reform [J]. Chinese Administration, 2004(5): 156-159. (in Chinese)
〔解亚红. 协同政府: 新公共管理改革的新阶段 [J]. 中国行政管理, 2004(5): 156-159.〕
- [4] Yang Bingzhi. Collaborative Governance: The Trend of Chinese-government[J]. Informatization Construction, 2005(3):34-37. (in Chinese)
〔杨冰之. 协同政务: 中国电子政务的趋势和实现之道 [J]. 信息化建设, 2005(3):34-37.〕
- [5] Jin Jiangjun. E-government is Collaborative[J]. Chinese Computer Users, 2004(5): 13-14. (in Chinese)
〔金江军. 政务也协同 [J]. 中国计算机用户, 2004(5): 13-14.〕
- [6] Liu Guangrong, Lou Cequn. Governance Collaborative: Mechanism, Implementation and Efficiency Analysis[D]. Wuhan: Huazhong Normal University, 2008: 23-27. (in Chinese)
〔刘光容, 娄策群. 政府协同治理: 机制、实施与效率分析 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2008: 23-27.〕
- [7] Chen Jianrong. Collaborative Governance Development: The Key Is Resources Integration[J]. Software World, 2006(6):66-69.(in Chinese)
〔陈建荣. 协同政务发展: 资源整合是关键 [J]. 软件世界, 2006(6):66-69.〕
- [8] Zhang Lirong, Leng Xiangming. Public Crisis Management Mode Innovation under the Context of Synergy Theory [J]. Chinese Administration, 2007(10):100-104. (in Chinese)
〔张立荣, 冷向明. 协同学语境下的公共危机管理模式创新探讨 [J]. 中国行政管理, 2007(10):100-104.〕
- [9] Jiang Jundong. The Enlightenment Synergy Theory of the Modern Management Theory[J]. Scientific Management Research, 2004(9): 55-58.(in Chinese)
〔蒋俊东. 协同论对现代管理的启示 [J]. 科技管理研究, 2004(9): 55-58.〕