

政府电子服务供应链模式设计与运作机制研究*

张艾荣

【摘要】供应链概念及其管理思想已在企业界获得普遍应用,成为企业降低成本提升竞争力的重要管理手段之一。基于企业一般服务供应链的概念,对政府电子服务供应链作了定义,并在和企业供应链进行对比后,分析了政府电子服务供应链的主要特征,政府电子服务供应链模式,以及政府电子服务供应链运作机制。

【关键词】政府电子服务 供应链 模式构建 运作机制

【中图分类号】D630 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2013)06-0044-05

引言

提供高效高质量的公共服务,满足社会公众需要,业已成为我国电子政务建设的宗旨之一。近年来,引入电子政务来提升政府服务水平要解决的问题已经从科技领域转向信息及过程管理领域。^①在电子政务建设的基础上,如何提升对电子服务供给过程的管理成为当今学者们研究的热点问题。

随着供应链管理理论在企业管理领域中的广泛应用,有学者将其引入政府管理中,以期提升政府电子服务的效能。实际上,现代政府提供电子服务的整个流程早已展现出供应链的结构和特征,只是政府管理者们缺少供应链管理的思想意识和技术方法。基于此,本文提出政府电子服务供应链概念并讨论政府电子服务供应链的模式设计及其运作机制,籍此为政府部门更好的利用电子政务提供一个可操作性的方案。

一、政府电子服务供应链概念辨析

关于企业服务供应链,宋华将其界定为:服务供

应链一般被理解为供应链中与服务相关联的环节和活
动,在此基础上试图寻找到兼顾最优服务和最低成本
的管理方式来经营服务供应链。在服务供应链中,当
客户向一个服务集成商提出服务请求后,它立刻响应
客户请求,向客户提供基于整合操作性资源和被操作
性资源的系统集成化服务,并且在需要的时候分解客
户服务请求,向其他服务提供者外包部分的服务性活
动。从客户的服务请求出发,通过处于不同服务地位
的服务提供者对客户请求进行分解,由不同的服务提
供者彼此合作,构成一种供应关系,同时服务集成商
承担各种服务要素、环节的整合和全程管理。^②在企
业服务供应链中,起关键作用的是服务集成商,在它
的带动下,企业服务供应链能实现对链上资源的集成

* [基金项目]:教育部人文社会科学研究一般项目(项目号:10YJC630368)和南京农业大学校人文社会科学研究基金(项目号:SK2010009)的阶段性成果。

① 李阳晖、罗贤春:《国外电子政务研究综述》,《公共管理学报》2008年第4期。

② 宋华:《服务供应链》,中国人民大学出版社2012年版,第19页。

化管理，管理的目标是达到总体成本最低，总体服务更好，从而确保顾客满意。

政府电子服务供应链与企业服务供应链存在一定的共性。所有电子服务项目一般都会经过公众（即政府的服务对象，包括社会公众和企业组织、第三部门等）提出需求、电子服务的设计分解与管理，和用户响应等环节组成的过程。同一般的企业服务供应链一样，要实现以上过程，就需要多个政府部门、多个工作环节的支持，它们之间形成一种对服务的供求关系，从而构成一个服务网络。政府电子服务至少包含两个内容：公众与政府的互动以及政府内部部门间的服务事务处理。故可以将政府电子服务供应链定义为：以提升电子公共服务效能为目标，依托电子政务平台，围绕核心组织（即服务集成组织，一般是网上政务中心），通过对服务过程中的服务流、信息流、物流和资金流等的集成控制，将各级服务提供者（即政府职能部门）以及最终用户连成一个整体所形成的功能网链结构。对政府电子服务供应链的管理，就是将核心组织和服务提供者在服务过程中产生的各种流程进行整体的规划，使这个链状系统不断得以优化，在系统的各个环节之间实现高效的业务协同和信息共享，从而让公众获取满意的服务。

政府电子服务供应链既具有企业供应链的一般特征，也具有企业服务供应链所不具备的独特特征。这些特征包括：

1. 政府电子服务供应链产品的非营利性。企业供应链的实物产品或服务都具有营利性，企业生产它们的动力更多地来自于对利益的追求。而政府电子服务供应链产品具有非营利性，政府各部门生产它们的动力更多地来自于对服务对象满意度的追求。基于此，政府各部门更容易进行部门间的合作。

2. 政府电子服务供应链链条简短性。企业供应链是由原材料供应商、制造商、分销商、零售商以及客户等多个主体形成的功能结构。不同于企业供应链，基于服务的无形性和无法存储性，政府电子服务供应链一般只有3个环节：政府电子服务终端（政府职能部门，也即是服务供应方）——网上政务中心（服务集成组织）——公众。这种简短结构使政府能更易更快更有效地响应公众需求。

3. 政府电子服务供应链跨部门的协同性。政府电子服务供应链实际上包含了一个服务传递的过程，即网上政务中心在接收到公众的服务请求之后，需将服务请求进一步分解到各个政府职能部门，在各

部门提供完服务之后，再由网上政务中心统一打包交付给公众。但是，公众的服务请求往往不是单个部门能够独立完成，如企业登记注册、项目审批等等，而是需要多个部门共同完成，这就要求政府电子服务进行跨部门协同。政府作为一个整体，是以公共利益为目标，各部门基于行政权限关系，更容易形成协作。只要在政府电子服务供应链中进行部门协同的制度设计，将能够有效地提升政府电子服务的质量。

4. 政府电子服务供应链运作的并行性。在网上政务中心接受公众的服务请求后，能够立即提出服务解决方案，并根据服务解决方案建立最优解决路径，此时多个电子服务终端（即政府职能部门）并行提供服务，可以有效的节约服务时间、降低公众成本。

5. 政府电子服务供应链需求管理的综合性。政府电子服务供应链需要进行需求管理，但此需求管理不是需求预测，而是使电子服务供给与公众的需求（包括潜在需求）实现同步化。通过电子服务供应链的运作，使政府的服务与公众的需求互动，有效的了解沟通，真正做到以人为本。

二、政府电子服务供应链研究现状

目前，国内外均有学者运用供应链相关理论对政府电子服务展开研究。Evans 等人指出政府电子服务传统上被理解为政府与公众经由计算机和网站进行沟通交流的一种模式。^① 政府电子服务是在政府与公众之间的沟通上构成了一个下游供应链。这一供应链并未涉及政府自身模式、流程的优化与改进。Ales 等人在此基础上提出政府电子服务的上、下游供应链的有机整合。这种整合上下游供应链的政府电子服务模式在斯洛文尼亚得到应用并取得了一定的成功，同时也暴露出一些问题，即政府电子服务供应链目标和责任不清晰以及跨部门的协作存在障碍。^②

由于电子政务实践发展，国内相关研究已经非常

^① Evans, D., Yen, D.C. E-government: An analysis for implementation; Framework for understanding cultural and social impact. Government Information Quarterly, 2005, Vol. 22, No. 3, pp. 354-373.

^② Ales Groznik, Peter Trkman. Upstream supply chain management in e-government; The case of Slovenia. Government Information Quarterly, 2009, 26, pp. 459-467.

丰富。陈明亮和徐继升对政府电子服务使用意向进行了实证研究；^①李靖华提出了政府电子服务的3种运行模式。^②朱正威和冯波2005年率先提出将供应链管理思想应用于电子政务。^③他们认为政府电子服务供应链管理将在组织结构、业务流程再造、信息集成等三个方面对政府公共服务产生巨大影响，这也是政府电子公共服务供应链管理的理论和实践意义之所在。总体而言，专门针对政府电子服务供应链的研究较为缺乏。刘征从理论基础、政策导向和技术实现等三个维度探讨了供应链理论引入政府电子服务的途径选择。^④刘红丽和杨兰蓉则利用供应链理论对政府电子服务质量进行了评估研究。^⑤何坤玲、潘娟则从城乡一体化的视角运用供应链理论对政府电子服务体系构建进行了研究。^⑥

简言之，国内的政府电子服务供应链研究还停留在理论探讨阶段，国外已将供应链思想付诸于政府电子服务供给的实践，这对于我们进一步研究政府电子服务供应链具体运作模式和运作机制有很好的借鉴意义。

三、政府电子服务供应链设计

1. 政府电子服务供应链设计的基本理念

政府电子服务供应链设计的基本理念是：以公众需求为导向，以提供个性化服务为手段，以最少的投入及最高的效率来满足公众的全方位、全天候需求，即实现服务个性化、降低服务成本和提升服务水平之间的平衡。

(1) 个性化服务理念

传统的政府服务模式是根据事务流程、职责边界、组织结构等设计而成，体现的是以政府为中心，反映的是公众要适应政府需求。^⑦政府电子服务供应链模式则坚持公众需求导向，以公众的利益为中心和出发点，来设计服务项目和组织服务流程，能够按照公众的个体需要有针对性地、主动地提供个性化服务。

(2) 成本节约理念

公众需求的满足是需要付出服务成本的。其成本由政府承担的成本和公民承担的成本两部分组成。在传统政府服务模式下，政府提供的服务是政府职能部门正常运作的一部分，其服务成本是恒定的。政府电子服务供应链模式下，政府各部门通过对其服务供应链实行集成化管理，既能减少部门间的交易成本，实现成本的降低，也能降低公众承担的

成本。

(3) 效率理念

政府电子服务供应链通过业务流程再造，推动部门间的服务模式改进，实现服务方式的灵活多样化，能够极大地提升服务效能，使政府能够更便捷更高效的为公众提供服务，满足公众需求。

2. 政府电子服务供应链模式设计

政府电子服务运行存在三种基本模式：过程集成模式、后台信息共享模式和前台混合运行模式。过程集成模式侧重于“过程”是在“同一职能部门中”的流动，强调的是“事务在电子政府内部的集成化、屏蔽化处理”。^⑧对公众而言，这种政府电子服务仍然是点对点的。而一条完整的电子服务供应链主要由资源提供组织、电子服务产品提供者、产品接受者三个主体组成，其中包括从资源的集中到产品价值实现之间一系列的价值增值活动，也涉及政府部门内的独立组织功能模块。这就要求政府电子服务供应链上各部门在流程设计上进行相应改进，使得政府电子服务供应链能够将不同政府职能部门整合起来，形成一个统一的服务流，从而形成一个链式或辐射式政府电子服务供应链（图1）。

从形式上看，政府电子服务供应链具有一般电子政务的基本结构模式，即电子政务中心收到公众的服务请求，制定服务解决方案，并对电子服务过程进行综合管理。但与普通电子政务不同的是，政府电子服务供应链赋予了电子服务强大的协同性、并行性和拓展性。

① 陈明亮、徐继升：《政府电子服务使用意向决定因素实证研究——以企业网上纳税系统为例》，《管理工程学报》2008年第4期。

② 李靖华：《电子政府顾客服务的机制分析》，《科研管理》2003年第4期。

③ 朱正威、冯波：《供应链管理思想在电子政务发展中的应用》，《中国行政管理》2005年第10期。

④ 刘征：《供应链管理理论引入电子政务的途径选择》，《当代经济》2010年第20期。

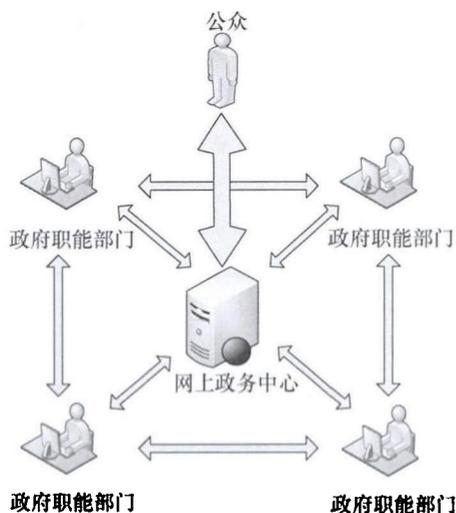
⑤ 刘红丽、杨兰蓉：《基于供应链的电子政务服务质量评估研究》，《情报杂志》2012年第7期。

⑥ 何坤玲、潘娟：《浅探供应链管理在构建电子政务服务体系中的运用——基于城乡一体化的视角》，《中国市场》2011年第19期。

⑦ 许芳：《基于客户关系管理的政府电子服务理念探讨》，《理论月刊》2006年第10期。

⑧ 夏显波、李靖华：《政府电子服务机制运行的基本模式分析》，《经济体制改革》2004年第2期。

图1 政府电子服务供应链结构概念模型



普通电子政务号称能够提供一站式服务，却仅是空间意义上的一站式服务，实际上还是点对点的服务，不同窗口之间、不同部门之间具有严格的壁垒，需要顾客逐个窗口或逐个部门地提交服务请求，最终完成服务过程。作为政府电子服务供应链，则能够实现跨部门的协同。在提供服务时只考虑进口与出口，即对顾客的电子服务的起点和终点都设计在网上电子政务中心。公众提出电子服务请求，网上电子政务中心负责制定电子服务解决方案，确定电子服务路径。对于需要跨部门综合协调的服务请求，则由网上政务中心根据事先行政业务流程设计进行综合处置。链上职能部门无异议权力，需严格按照网上政务中心要求办理相应业务。网上政务中心通过业务办理的时限、数量、质量等来考核链上职能部门绩效。

不同于线型的电子政务流程，政府电子服务供应链为实现并行的电子服务提供可能。在政府电子服务供应链上，链上职能部门具备多进程实时响应的技术能力和条件。在服务请求被触发后，链上职能部门可以依据网上政务中心要求同时提供服务并办理相应业务。

政府电子服务供应链中，网上政务中心成为政府电子服务供应链构建与管理的主导。网上政务中心可以通过与公众的沟通，了解公众服务需求的更新与变动；通过对链上职能部门的绩效考核和管理，整合和提升链上职能部门的服务能力与水平；在总的业务流程的设计架构下，网上政务中心能够对政府电子服务供应链成员伙伴进行增减和调整。通过电子服务供应链，政府能塑造具备良好弹性和拓展性的政府电子服务流程，总体提升服务供应链的绩效与价值，从而实

现公众服务个性化、总体服务成本降低和政府服务水平提升这三者间平衡的管理理念。

四、政府电子服务供应链运作机制分析

1. 政府电子服务供应链的结构关系

政府电子服务供应链的运作，从结构关系上来看，是通过前向协同、后向协同和横向协同来实现的。前向协同是公众与网上政务中心之间的协同，其实质是公众需求的明确和细化的过程。通过前向协同，公众的利益诉求在网上政务中心得到体现。后向协同是网上政务中心与政府职能部门之间的协同，其实质是公众需求的分解与实现。通过后向协同，网上政务中心对自身以及政府职能部门的服务能力和服务资源进行总体评估，从而保证网上政务中心与政府职能部门之间的良好沟通关系，并使其能够提出响应公众需求的一体化解决方案。横向协同是政府职能部门之间的协同。政府职能部门是公众服务需求的最终提供者，横向协同的实质是政府职能部门的资源和功能的互补。横向协同追求的目标是在不同政府职能部门之间明确共同利益要求，建立起良好的协调沟通关系，提升公共服务的总体效率和质量。

2. 政府电子服务供应链运作的动力机制

政府电子服务供应链运作的驱动力是多维动力因素所形成的一种合力，其既包括运作的内在推动力、外在拉力，也包括阻力。政府电子服务供应链运作的驱动力在形式和内容上是极其复杂的。一般来说，内在推动力主要是由现代政府的公共管理职能所决定的，是政府的使命也是政府的内在责任。外在拉力主要体现在现代信息技术的飞速发展，为建立和实现政府电子服务供应链提供了技术基础，也为电子服务供应链的进一步完善提供了可能。政府电子服务供应链运作阻力既有来自于技术方面的，也有来自管理流程、制度设计方面的。

驱动力是政府电子服务供应链得以运作的引擎。从过程上看，其贯穿于政府电子服务的全过程。对政府电子服务供应链运作动力机制的研究，有助于设计和优化政府电子服务供应链，完善供应链结构，整合政府电子服务供应链资源，提升政府电子服务供应链的运作效率，增加政府电子服务供应链的价值产出。

3. 政府电子服务供应链运作的约束机制

政府电子服务供应链的约束机制主要体现在运作流程的管理中。政府电子服务供应链是以行政隶属管

理为基础,依靠内部行政组织结构而建立的。因此,在政府电子服务供应链的构建上,具有一定的法律强制约束力。

在政府电子服务供应链的运作上,主要是通过在前向协同和后向协同的过程中来实现约束,即在公众和网上政务中心、网上政务中心和政府职能部门之间形成两个反馈环,以此来实现相互监督。在约束机制上,政府电子服务供应链的中心环节是网上政务中心。网上政务中心在电子政务中构成了“强前台”,对电子服务的提供者,政府职能部门具有普遍的约束力。而网上政务中心又需接受公众的以服务质量为标准的评判和认可。这样,在政府电子服务供应链上就构成了一个与电子服务的提供过程相反的、逆向的约束反馈过程。

4. 政府电子服务供应链运作的关键因素

政府电子服务供应链运作过程中会受到一些关键因素的制约,导致供应链的运作效率大大降低。具体来说,政府电子服务供应链运作的键影响因素包括两个方面。

一是网上政务中心对链上成员的服务能力和服务资源的分配和控制能力。如前所述,网上政务中心是政府电子服务供应链的中心环节,是整个服务系统的组织者和领导者,负责整个政府电子服务供应链的服务能力和服务资源的综合管理。当综合管理不当的时候,会导致资源浪费,政府电子服务供应链效率低下,同时,还会使服务系统无法按时、有效地向公众交付服务产品,影响公众利益,也影响公众的满意度。

二是政府电子服务供应链信息共享程度。政府电子服务供应链系统运作是依托信息的快速高效流动来实现服务的。政府电子公共服务供应链中,服务的实际提供者——政府职能部门——由于职责划分、组织机构设置等方面的原因,都具有各自独立的信息系统,彼此之间界限分明。这种多头的信息管理模式在传统政府管理模式下尚可以应付,在现代信息技术快速发展的今天则明显落伍。因此,在构建政府电子服务供应链时,需要有针对性地解决信息共享问题。

五、结束语

自2005年有研究者提出应用供应链管理思想来改进政府电子政务至今,虽有大量的学者就政府电子服务流程再造进行了研究,政府电子服务供应链的研究始终处于尝试性的阶段。作为研究的阶段性成果,本研究对政府电子服务供应链作了明确的定义,分析了其特征,并在此基础上构建了政府电子服务供应链模式,讨论了政府电子服务供应链运作机制。当然,此研究属于基础问题的探索性研究,在后续的研究中还将进一步精细化政府电子服务供应链模型,并就政府电子服务供应链运作的动力机制、约束机制、利益协调机制等展开研究。

本文作者:华中科技大学管理学博士,华中科技大学行政管理学博士后(已出站),南京农业大学公共管理学院副教授、硕士生导师

责任编辑:何辉

The Research on Mode Construction and Operation Mechanism of Electronic Service Supply Chain in Government

Zhang Airong

Abstract: The concept and management thought of supply chain have been widely used in enterprises and make enterprises achieve remarkable competitive advantage. Thus they have become one of the important management means to enhance the competitiveness and to reduce costs of enterprises. Drawing on the concept of the general service supply chain, the paper clearly defines and characterizes e-services supply chain in Government. On this basis, after constructing the mode of the chain, the basic idea of e-services supply chain in Government is expounded. At last, the article studies the operation mechanism of the e-services supply chain in Government. The conclusion can provide reference for the government sector in applying the theory of supply chain management to specific practice.

Key words: electronic service in government; supply chain; mode construction; operation mechanism