

# 战略三角模型视角下“一网通办”政务服务研究

蒋盈\*, 李书巧

东华大学人文学院, 上海

收稿日期: 2023年11月20日; 录用日期: 2024年3月8日; 发布日期: 2024年3月15日

## 摘要

“一网通办”政务服务的运行大大提升了政务服务水平, 为公众提供了更为便捷高效的服务。公共价值理论要求公共部门重视公众的需求, 通过运作能力的改进来实现公众的诉求以创造公共价值, 这与“一网通办”所秉持的“以人民为中心”的理念相契合。因此, 本研究以公共价值理论的战略三角模型为分析框架, 从三个维度出发探究了“一网通办”实践过程中存在的问题: 在“公共价值”维度, 存在用户需求未被满足、目标认知存在问题的问题; 在“合法性与支持”维度, 存在相关的法律政策不完善、执行合法性不足、受众认同度不高的问题; 在“运作能力”维度, 存在平台运行不流畅、线上线下脱节、服务的量与质难以满足个性化需求、工作人员能力不足的问题。以问题为导向, 利用模型提出了针对性的建议和措施。进而为推进“一网通办”政务服务提供经验和思路。

## 关键词

一网通办, 战略三角模型, 公共价值

# Research on Government Service of “One Netcom Office” from the Perspective of Strategic Triangle Model

Ying Jiang\*, Shuqiao Li

School of Humanities, Donghua University, Shanghai

Received: Nov. 20<sup>th</sup>, 2023; accepted: Mar. 8<sup>th</sup>, 2024; published: Mar. 15<sup>th</sup>, 2024

\*第一作者。

## Abstract

The operation of the “One Netcom Office” government services has greatly improved the level of government services and provided the public with more convenient and efficient services. The theory of public value requires public departments to pay attention to the needs of the public and create public value by improving their operational capabilities, which is in line with the concept of “people-centered” upheld by the “One Netcom Office”. Therefore, this study takes the strategic triangle model of public value theory as the analysis framework, and explores the problems existing in the practice process of “One Netcom Office” from three dimensions: in the dimension of “public value”, there are problems of user needs not being met and goal cognition problems; in the dimension of “legitimacy and support”, there are some problems such as imperfect laws and policies, insufficient legality of implementation and low audience recognition; in the dimension of “operation ability”, there are problems such as platform operation is not smooth, online and offline disconnect, service quantity and quality are difficult to meet individual needs, and staff capacity is insufficient. Taking the problem as the orientation, the model is used to put forward some specific suggestions and measures. Then it provides experience and ideas for promoting “One Netcom office” government services.

## Keywords

One Netcom Office, Strategic Triangle Model, Public Value

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 研究背景

随着信息技术的发展,国内外各个领域都掀起了数字化转型的浪潮,数字时代的政务服务改革也逐步进入人们视野,成为了各国政府关注的焦点[1]。“一网通办”作为一个全新的政务服务手段,是“互联网+政务服务”的进一步发展与深化。它利用现代化信息技术,打破了部门间的信息壁垒,有效整合了政务服务数据资源,各地区政府通过“一网通办”的建立提高了办事效率,有效提升了政务服务水平。根据中国互联网信息中心(CNNIC)发布的第50次《中国互联网络发展状况统计报告》,从2016年到2022年,我国互联网政务用户规模从1.76亿增长到8.92亿,占整体网民的比例由24.8%提升至84.9%,全国一体化政务服务平台实名用户超过10亿人[2]。显然,中国互联网的蓬勃发展极大地改变了人们的生产生活,“一网通办”政务服务的发展是顺应时代潮流的必然选择。但是在一些具体实践过程中,“一网通办”也暴露出了各种问题,比如公众满意度低、数据资源共享困难等等,因而必须要对“一网通办”实践中存在的问题加以改进,推动打造“一网通办”全国上下一张网。

作为新兴的公共管理范式,公共价值理论坚持价值理性与工具理性统一,关注集体偏好,强调民主参与、责任和公平等公共价值的作用,它建立在平等对话、相互协作的基础上,该理论认为公共管理者应该是公共价值的创造者,需要充分利用社会资源以满足公众的需求,这与数字政府中“以用户为中心”的主张相契合,将公共价值与“一网通办”政务服务相结合,对“一网通办”政务服务的发展与完善具有实践意义。

## 2. 基于战略三角模型的分析框架

在明确组织战略在公共部门发展过程中的重要作用以及公共部门特殊性的基础上, 马克·穆尔[3]构建了一种具有极强操作性的分析框架——战略三角模型(见图 1), 以此帮助公共部门管理创造具体环境下的公共价值。战略三角模型包括三个维度: 公共价值(目标)维度、授权环境(合法性与支持)维度以及运作能力维度。在实际的公共价值创造过程中战略三角模型具体表现为三个方面: 目标是否具有价值、组织设定的工作目标是否能够获得合法性与支持以及公共部门自身是否具备实现目标的能力。

“公共价值”是战略三角模型的起点, 要求公共管理部门制定的价值目标必须具备“公共性”的特征, 让公共价值的创造能够满足公众需求, 实现公众的集体偏好。“一网通办”政务服务充分体现了“以用户为中心”的理念, 它要求政府部门明确公众的需求, 快速便捷地为公众提供所需要的公共服务和产品, 这在一定程度上也体现了政府部门对公共价值的追求。在明确公共部门的价值目标进行公共价值创造的过程中, 获得合法性以及公众的支持至关重要。对此, 穆尔指出公共部门管理者需要重点关注组织周围的政治环境并通过获得外界持续的支持来保证价值目标的实现, 推动公共价值的创造。作为战略三角模型的最后一个维度, “运作能力”回答了组织应如何利用内外部的资源来保障自身的执行力以完成公共价值目标。因此, 本文基于战略三角模型展开对“一网通办”政务服务的研究。

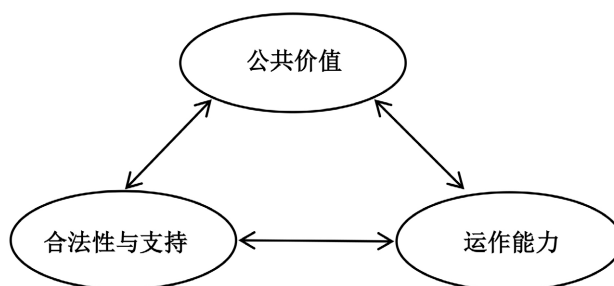


Figure 1. Strategic triangle model analysis framework  
图 1. 战略三角模型分析框架

## 3. 战略三角模型视角下“一网通办”政务服务存在的问题分析

### 3.1. “公共价值”维度

#### 3.1.1. 用户需求未被满足

首先, “一网通办”平台无法提供公众所需要的业务办理服务。经常会有存在业务办理需求的公众在申请线上事项办理时出现“找不到需要的平台”的情况, 因此不得不到线下的办事大厅办理业务, 其次, “一网通办”政务服务目标无法体现公众诉求。各地政府对“一网通办”的建设很大程度上是以服从落实上级的政策安排为主要目标, 一些平台功能的设计更多的是考虑工作人员操作的便捷性, 没有充分考虑到作为使用方的公众的实际诉求, 导致公众对“一网通办”政务服务体验欠佳。最后, “一网通办”的宣传无法满足公众的了解需求。虽然政府会通过媒体、微信公众号等针对“一网通办”平台开展不同程度的宣传, 但是宣传大多流于形式, 并没有立足于公众对宣传内容的需求, 导致宣传没有起到应有的科普作用, 公众对于“一网通办”的认识仍然停留在表层。

#### 3.1.2. 目标认知存在偏差

公共价值理论强调公共价值是民众集体偏好的反映, 因而公共部门管理者应该扮演好价值“创造者”的角色推动公共价值目标的完成。“一网通办”作为政务服务的平台, 其建设的初衷以及最终的落脚点应是在为公众提供更加便捷高效的服务上, 但在推行“一网通办”的过程中暴露出存在目标认知偏差的

问题。一方面, 部门过分追求新系统的开发建设, 将其作为工作重点。另一方面, 执着于部门目标而忽视总体目标。平台建设初期, 不同部门间有业务系统开发的目标, 但不同部门往往会立足于自身部门利益进行条线系统的开发, 这样一来就会忽视跨部门之间的业务流程的总体设计, 导致公众在办理业务时重复填报个人信息、同一份证明材料反复上传的现象时有发生, 用户的实际体验感得不到很好的保障。这也在一定程度上也体现了各部门没有认识“一网通办”的建设应当以为公众提供更便捷高效的服务为工作目标和重点。

### 3.2. “合法性与支持” 维度

#### 3.2.1. 法律法规不完善

完善的法律法规是公众有序通过“一网通办”平台进行业务办理的重要基础和前提, 建设规范的“一网通办”政务服务平台, 打造一体化的政务服务同样需要系统的法律法规作为有效支撑。但截至目前, 与“一网通办”相关的法律法规寥寥无几, 更多的是一些管理办法工作规范。比如当前电子证件的认证问题, 不同部门对其认证的手段形式多样, 仍然没有一个统一的标准, 虽然 2019 年已经开始实施新修的《中华人民共和国电子签名法》, 但是在实际的工作中, 对于一些电子材料、证件证明等的真伪性的鉴定仍然缺乏明确的标准。这使得审核人员在实际鉴别过程中缺少专业标准的支撑, 再加上日新月异的照片、信息处理技术, 更是加重了相关人员的工作量和工作难度。同时, 在“一网通办”平台办理业务的过程中很多时候会涉及到个人信息资料, 而由于没有针对性的信息安全方面的法律制度, 便无法对一些利用网络信息进行犯罪的行为进行有力的惩戒, 公众和企业的信息安全性得不到有效的保障, 也会增加政府所要承担的风险。

#### 3.2.2. 执行合法性不足

从理论上讲, 政治合法性可被分为规范性和有效性两个维度[4]。所谓有效性, 就是指政治系统的运作能够达成预期的目标。有效的执行并维持稳定的秩序供给是现代政府合法性的重要来源[5]。“一网通办”政务服务平台的建设收获了许多好评和赞赏, 很多群众反映“一网通办”平台大大缩减了自己办理业务的时间, 不同于以往, 业务在家里就能够完成办理, 不用线下一趟一趟地来回跑, 省去了很多麻烦, 但是仍有些问题一直存在。首先, 在业务办理过程中, 仍存在时效性问题。部分群众反映按照流程申请办理的事项未必会在规定的时限内完成, 有时候甚至需要电话咨询多次才能完成最终的办理。其次, “至少跑一次”问题仍未有效解决。有一些材料即使通过线上的初审, 仍然需要办事人打印相关材料到线下的办事窗口交件, 还会存在由于所带材料不符合要求而需要“多跑几趟”的风险, 这给办理业务的公众带来了极大的困扰。

### 3.3. “运作能力” 维度

#### 3.3.1. 平台运行不流畅

“一网通办”是在大数据、云计算等新兴互联网技术的基础之上建立的一个集成化的办事系统, 因而系统的稳定性和成熟度很大程度上关系到平台运行的流畅度, 进而影响平台对公众政务服务的提供。一方面, 共同使用一个系统导致系统运行变缓。不少地方的“一网通办”政务服务平台主要是由该地省政府开发相应的技术系统在全省范围内投入使用, 由于全省上下共同使用同一个系统, 其中又包含各个地区并涉及社会各方面的不同业务线, 因而经常会出现系统的卡顿、对接延迟等情况。许多公众在线上办理业务时会存在页面卡顿、丢失等问题, 需要重新进行身份认证以及材料的提交。另一方面, 系统的重复叠加影响运行的流畅度。有一些部门会与技术公司合作进行新系统的开发, 而新系统与原来统一的大系统也存在相应的对接问题, 再加上由于各个系统的叠加, 就会出现功能重复的情况, 导致平台运作变缓。

### 3.3.2. 服务的质与量难以满足公众的个性化需求

从“一网通办”政务服务的量来看,随着时代的发展和信息技术的进步,公众的服务需求会越来越呈现出个性化、多元化、高水平的特征。但是我们可以看到,公民作为政务服务需求侧的角色还没有被充分地理解和认可,作为供给侧的公共部门,其所提供的政务服务与公民的实际需求之间仍然存在失衡,而仅仅依靠政府自身来完全了解、掌握并满足公众的这些需求是不可能实现的,这也是为什么办事群众会经常反映“一网通办”平台“没有提供能办理我需要办理的事项的服务”、“有需求但无门”的原因之一。

从“一网通办”政务服务的质来看,由于政府相关信息的开放程度以及政府部门与民众的互动不足等原因,可能会导致政府部门所提供的服务并不是公民们真正想要的,这也是当前政务服务供给侧与需求侧失衡的深层次原因[6]。受传统的封建政治体制以及儒家思想的深刻影响,政府部门长期以来习惯于以自身为中心的政务服务供给模式,处于一个相对封闭的政治环境之中,在政务服务供给方面就表现为政务服务的导向缺乏公众能够有效参与的渠道和途径。由此一来,政务服务的供给更大程度上是由政府单方面决定服务的供给,而作为服务对象的公众成为了政务服务的被动接受者,无法成为真正意义上的公共服务参与者,也无法与政府部门共同进行政务服务的创新,使政府损失了很多来自外部的创新提议。因此,政务服务的质也很难有大程度的提升。

### 3.3.3. 部分工作人员素养不够

一方面是员工自身观念上的问题。“一网通办”对于大部分工作人员来说是一个全新的未接触过的事物,在平台的建设过程中推出了一系列新的业务要求、办理流程以及协同办公模式等,这对工作人员来说需要有一个适应的过程,再加上数据录入与处理带来的工作量的增加,使得部分工作人员本能地对“一网通办”政务服务系统产生了抵触情绪,用消极的态度处理“一网通办”的相关事宜,更是有一些年纪较长接近退休的老员工仗着自己的资历将相关的工作直接转交给下级,缺乏学习新兴事物的主动性。另一方面,实操能力不足。“一网通办”平台的建设转变了过去的办公方式,需要有关工作人员学习并掌握一定的数字技能。但有部分工作人员尤其是基层人员对于系统的熟悉程度还不足,实际操作能力有限。

## 4. 战略三角模型视角下优化“一网通办”政务服务的对策

### 4.1. “公共价值”维度

#### 4.1.1. 打破传统思维框架, 重塑公共精神

一方面,要摒弃传统的“官本位”、“权力至上”的落后思想,坚持“以人民为中心”的理念。通过公共精神的重塑实现服务理念、质量理念以及市场理念等的更新,真正聚焦于社会的公共需求,关注公众的真实意愿与诉求,努力在政务服务的改进与提升过程中获得社会的认可与赞扬。另一方面,政府部门必须要秉持“用户思维”,学会换位思考从用户使用的视角来进行“一网通办”相关系统的设计与建设。通过对公众实际需求的收集与整合持续完善并扩充线上线下的服务内容,提升办事公众的满意度与幸福感。此外,还要注重政府部门内部组织文化的建设与利用,通过以“责任意识、价值使命、服务理念”等为核心的组织文化重塑增强组织的使命感,使公共精神与相应的服务文化内化为部门工作人员的潜意识心理与行为。

#### 4.1.2. 强化责任意识, 将用户价值引入绩效评估

一方面,加强对“一网通办”相关工作人员的教育,提高其责任意识。责任意识能够督促工作人员在具体的实践中想人民所想,立足于民众视角落实目标任务。因此,公共部门要积极开展“一网通办”



的相关教育课程, 通过课程教育使工作人员深刻了解“一网通办”的内涵, 并进一步明晰线上政务服务的本质, 使各部门以及工作人员能够认识到自己的职责所在, 在具体的工作过程中始终秉持以人民为中心的理念, 摒弃过去急功近利的行为做法, 脚踏实地将“一网通办”的目标任务落实到位。

另一方面, 在政府部门绩效评估制度中引入用户价值的部分。政府部门要在绩效评估过程中加入用户价值, 引入第三方机构评估制度。比如在业务办理过程中常出现的用户投诉或举报的问题、公众对服务的满意度等, 这些关于用户反馈的数据资料不仅可以用来指导政府改善服务, 还可以作为政府部门绩效评估的依据。将这些内容纳入到政府部门的绩效评估中, 提升用户价值在整个任务完成环节的重要性, 以此督促公共部门始终以为公众提供高质量的政务服务为目标, 满足公众的价值需求, 而不是一味地追求形式上的政绩。

## 4.2. “合法性与支持” 维度

### 4.2.1. 完善法律政策, 建立长效保障机制

美国政治学家亨廷顿曾经说过: 制度化程度低的政府不仅仅是个弱政府, 而且还是一个坏政府[7]。这一论述充分说明了法律制度的重要性, 因而要实现“一网通办”的长效健康发展, 必须要通过法律赋能。首先, 要构建起省市协调的法律体系推进省市统筹协调。浙江省政府应尽快组织制定“一网通办”相关工作的总目标、指导原则、办理流程以及保障措施等方面的内容, 通过制度化的形式为各地推进该系统而做出的总体部署, 使各地方政府能够将省政府对政务服务改革的要求一以贯之, 在改革的总体方向上保持步调一致。其次, 要建立明确的规章制度对各部门、各单位的职责权力等做出具体的规定。通过制定相应的责任清单、权力清单等明确各自的职责。最后, 通过立法的形式确立横向协调机制。各横向部门间协调机制的建立不仅能够解决横向协调合法性的问题, 还能够使横向的沟通变得更有效率, 促进整体服务水平的提升。

### 4.2.2. 调整人员结构, 实现服务有效供给

首先, 上级部门应做好总体的部署。在改革开始前, 根据“一网通办”的具体任务、部门结构以及相应的工作量等对部门内部的工作人员进行合理的规划, 为运行“一网通办”政务服务之后相关业务量增加的部门及时增添工作人员保证工作完成的时效性, 而针对业务量相对减少的部门, 对其人员也要进行科学的安排, 避免“人浮于事”等现象的发生。其次, 要做好公共部门人力资源管理的工作。在日常的工作中可以多一些调任、转任以及挂职锻炼等的机会, 让内部的工作人员提升对不同业务的了解程度, 熟悉必要的办公流程, 这样不仅可以加强不同部门间的交流协作, 还能够提高工作人员对突发状况的应变能力。最后, 对部门人员不足尤其是线下实体窗口工作人员不足的问题, 可以考虑向专业的政务服务组织购买基础性的政务服务业务, 通过购买服务的合同条约来对服务的承接方进行监督和管理, 同时建立起基于服务购买目标的绩效评价机制, 以保证“一网通办”政务服务的有效供给, 满足公众对数字化政务服务的需求。

## 4.3. “运作能力” 维度

### 4.3.1. 推动企业成为创新主体, 持续提供技术保障

一方面, 在全社会营造技术创新的氛围。而要让企业真正成为技术创新的主体, 政府部门首先必须要在全社会营造全面创新的氛围。创造激励企业和个人创新的市场环境以激发全社会创新的动力, 让相关企业能够在创新的氛围中自由竞争, 并且能够在创新的过程中获利, 从而激励企业实现技术的飞跃, 形成创新发展的良性循环。另一方面, 要通过“赋权”让企业真正主导技术的创新。政府部门要适当下放权力, 扩大技术企业在相关创新决策中的话语权, 让企业能够在整个技术创新的过程环节拥有一定的

自主权, 保障企业作为创新主体的地位, 同时也能够激发企业创新的积极性和热情, 促进各方的协调配合。

#### 4.3.2. 发挥市场机制作用, 充分利用服务外包

针对服务供给的质量问题, 政府部门可以通过服务外包的形式来弥补组织自身技术能力的不足, 提升政务服务供给的效能。当然, 政务外包并不是一项一劳永逸的举措, 更不应该作为公共管理者不作为、懒政等的托词, 在进行政务服务外包时, 政府部门必须要秉持“为人民服务”的理念, 立足改进政务服务方式、提升服务效率、提升服务质量等目标, 同时强化监管, 使服务外包突出公共性、公益性等特征, 以确保政务服务的购买能够满足公众的实际需求。针对目前平台系统运行出现的相关问题, 政府部门也可以通过向专业的运营维护中心采购相应的服务, 让拥有科学的运行流程、专业的运维技术的市场主体肩负起优化平台系统运行的任务, 保证系统的稳定性和流畅性, 为业务办理的效率 and 效能提供有效保障。

#### 4.3.3. 丰富培训内容, 加大宣传增强数字认同感

首先, 要积极推进“一网通办”学习领导小组的建立, 营造数字技术学习的氛围, 并做好与“一网通办”政务服务相关的技术、服务等学习资源的统筹, 建立起“一网通办”学习资源库, 使工作人员拥有自主学习的渠道和方式, 同时也要促进各政府部门间的数据共享和资源互通, 并在信息互通的过程中加强工作人员对“一网通办”政务服务的认知。其次, 针对基层工作人员, 可以通过引入第三方的技术学校或其他社会组织对其进行专业化的数字技能培训, 开发一套运用信息化手段提供政务服务的系统性课程, 将有关数字技能融入到政务学习的课程中, 让工作人员切实了解各线上业务之间的关系, 以提高政务服务的能力。最后, 加强对“一网通办”的宣传力度, 明确以人民为中心的价值理念, 使之成为部门组织文化的一部分, 潜移默化地影响工作人员的思想观念, 使整个公共部门自上而下由衷地认可“一网通办”政务服务, 认识到数字化转型的本质是为公众提供更加便捷高效的服务, 进而积极配合政府部门的相关工作, 助力政府部门政务服务的水平的提高。

## 5. 结语

近年来, 大数据、云计算以及互联网等快速发展的信息技术推动了社会各个领域的发展, “一网通办”政务服务就是在这样的背景下产生的。“一网通办”的顺利运行不仅仅让传统的政务服务供给方式发生了转变, 而且也使政府部门内部的管理模式、工作方式、组织结构、制度章程等完成了更新, 推进了服务型政府的建设。公共价值理论对公共部门的角色进行了重新定位, 公共部门管理者成为了公共价值的创造者, 这就要求作为政府部门必须要以人民为中心, 全面深入了解公民的实际需求, 从社会中持续获得合法性支持, 并不断优化提升自己的能力水平来实现公民的意志。公共价值理论体现的“以用户为中心”的思想与“一网通办”的“立足公众需求, 为其提供更加便捷高效的服务”的目标相契合, 同时也能够从目标制定、合法性与支持获取以及组织运作能力这三个方面为优化“一网通办”政务服务提供新的参考视角。

## 参考文献

- [1] 张鹏, 赵映. 互联网时代政务服务改革的兴起、审视及优化[J]. 上海行政学院学报, 2021, 22(1): 56-58.
- [2] 中国互联网信息中心. 中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. <http://www.cnnic.net.cn/n4/2023/0828/c88-10829.html>, 2023-08-28.
- [3] Moore, M.H. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press, MA.
- [4] 鲁敏, 付祎然, 刘文亮. 基层政府运动式治理合法性获取机制研究——基于 T 市 H 镇 2018-2020 年相关案例的实证分析[J]. 天津行政学院学报, 2022, 24(2): 24-34.

- [5] 林尚立. 在有效性中累计合法性: 中国政治发展的路径选择[J]. 复旦学报(社会科学版), 2009(2): 46-54.
- [6] 陈毅, 刘鼎申, 徐长思. 以用户为中心: 政务服务“一网通办”改革的四维要素分析——以上海市为例[J]. 中共天津市委党校学报, 2022, 24(4): 53-63.
- [7] [美]塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 北京: 华夏出版社, 1989: 16.