

移动互联网时代的政府服务创新研究

——以韩国首尔市政府移动客户端应用为例*

李建昊 郑磊**

复旦大学国际关系与公共事务学院数字与移动治理实验室 上海 200433

摘要: 对韩国首尔市政府移动客户端APP应用概况和问题进行分析,并对政府部门如何改进手机客户端APP应用提出建议:应基于用户实际需求设定目标,明确应用是为谁开发;需要完善政府APP开发管理运维体系;需要利用各种线上线下渠道加强对政府APP应用的宣传推广。

关键词: 电子政务;公共服务;移动政务;韩国;首尔;移动客户端;APP

一、引言

近年来,智能手机的APP应用正急速发展和扩散,各国电子政府的服务方式也随之发生变化,对网络覆盖率极高的韩国影响尤为巨大,国家机关从以往通过电脑提供民众讯息转变成以移动渠道来提供公共服务,开始积极开发移动端APP。然而,近期韩国的新闻报道指责国家机关开发的手机APP应用并没有发挥实质性效用,大部分开发的软件都是在浪费国家资源。^[1]若政府官方APP的使用率长期偏低,绝大多数民众并不清楚国家提供过哪些APP服务,将无法得到民众支持。本文将对此问题开展研究,逐一分析造成以上问题的原因,并提出如何提高手机APP服务使用率的方法与建议,希望有助于提升政府手机APP服务水平,使其受到大众广泛应用,满足民众需求。

二、研究背景

政务APP的出现源自于移动技术的发展及政府部门服务方式的改变,本研究的背景如下:

第一,移动智能手机的普及。不仅是韩国,全球目前移动电话的使用率已高于个人电脑。现在韩国的三大电信局(SKT, KTF, LGT)移动电话的注册用户每年增加100万,2013年8月已高达近5000万人,意味着除了婴儿以外的韩国人中每人持有两部移动电话。¹而在所使用的移动电话中又以智能手机占的比重最大,从苹果推出iPhone开始,智能手机不断普及,并对传统手机造成严重威胁。三星经济研究所的报告指出:“智能手机是和电脑一样可以导入系统或者可以安装多种APP的新设备”。智能手机成为现代文明中最显著的设备,目前已成为现代人生活中的一项不可或缺之物。韩国从2007年开始推出多种智能手机,到2013年8月,智能手机普及率高达70%,总量约3632万台。²到2014年,韩国智能手机的普及率已达到80%以上。韩国未来创造科学部公布的近几年韩国移动通信用户和智能手机用户人数详见表1、表2。

第二,3G和4G无线通信网络的快速发展。由于移动通信上的3G、4G无线网络的安全性和速度增高,使直播视频或大量文件传送已不再感觉到网速过慢的障

*基金项目:上海市浦江人才计划资助项目“面向社会管理创新的政府官方微博管理机制研究”;上海市教委科研创新重点项目“政府官方微博应对突发事件管理机制研究”。

**通讯作者 收稿日期:2015-02-02

1 韩国电视台委员会(2013),有无通信用户。

2 韩国电视台委员会(2013),注册用户现状。

表1 韩国移动通信用户人数

区分		2011年12月	2012年12月	2013年1月	2013年8月
移动通信	移动电话	52506793	53624427	53639633	54156516
	Wibro	799464	1049788	1046639	1027121

表2 韩国智能手机用户人数

区分	2011年12月	2012年12月	2013年1月	2013年8月
SKT	11085192	15978717	16330642	17756369
KT	7653303	10250998	10513930	11012233
LGU+	3839913	6497534	6453868	7552372
合计	22578408	32727249	33298440	36320974

碍，其成本也在不断下降。

第三，手机APP应用的流行。在智能手机上，产生了一种特殊的“应用程序”，简称APP。由于智能手机的流行，社交工具、地图工具、网购工具、通话通信、生活服务、查询工具、图书工具等各式各样的APP在App Store中上市。进而，谷歌开发的安卓系统开始与苹果iOS系统形成竞争。目前，韩国中央政府和地方自治区开发的APP基本上也都会借助这两个渠道提供民众下载。

在移动互联网迅速发展的背景下，移动终端上的公共服务APP应用已成为韩国政府提供公共服务实现移动政务的一种新渠道。无线网络的发展，使政府也需要通过多种渠道来提供服务。目前，韩国中央政府和地方自治区已经开始提供一些基本的APP服务，例如提供交通、天气、旅游等的基本讯息。政府推行公共服务APP应用的原因主要包括以下几个方面：首先，智能手机的APP应用可以轻易地同时与多人沟通互动，还可与民众生活进行紧密结合，政府提供公共服务APP应用不仅能够博得民众信任，还可掌握民众心态和需求，可谓一举两得。现在的网络上没有完全准确可靠的信息，政府虽然也在不断努力解决，但不能完全解决该问题，由此更反映出政府官方APP的重要性。政府可通过官方APP随时向民众

提供最准确的知识和讯息，既提高了政府提供讯息服务的能力，也大大提升民众获取讯息的便利性。其次，政府为了提升公共服务水平而积极开发政府APP的服务能力，并通过政府APP促进政府与民众之间的沟通，让社会资源能够高效率地供民众使用，对于社会民主的发展也能起到很好的作用。最后，政府机关推出APP还可节省政府自身的行政成本，简化政府的办事流程，大大提升政府工作的效率，并为政府服务树立良好的形象。

韩国行政安全部为了推进电子政府，于2010年8月制定了450种政府服务项目的开发建设计划；2011年又推出政府部门手机服务项目，制定了917种电子政府服务开发项目。2012年5月，成功开通手机服务政府网站（m.korea.go.kr）、网络中毒预防咨询（m.iapc.or.kr）和国家指标（m.index.go.kr）等三种政府机关APP。同时，提供行政机关内部业务服务的APP也开始推行。在此情况下，韩国的电子政府接连在2010及2012年成为联合国电子政府评价的第一名。韩国在OECD发布的43个手机电子政府最成功案例中也获得了最高分数。

三、研究方法

本文通过对韩国首尔市政府手机应用创新的研究，希冀帮助政府提升移动终端应用能力。目前，在韩国应用手机APP服务的行政机关主要是中央政府和地方自治区，对中央政府开展的研究较多，而对地方自治区的研究并不显著。所以本研究将着重针对地方自治区的手机APP应用创新进行研究。在地方自治区中，政府官方APP应用最多的是首尔市（43个），其次是京畿道（24个），这两家较为重视提供官方APP。由于首尔是韩国首都，大部分的APP制作公司和人才多聚集于此，因此本研究把首尔市政府APP作为主要研究对象，并在网络上采集数据。

四、首尔市政府APP应用介绍与问题分析

(一) 韩国政府APP应用概况

近年来, 韩国不断开发出很多政府机关的APP应用。随时随地都可以使用APP的这个特点, 使政府APP开发的功能更为广泛和多元, 特别是现在很多政府部门都能提供无线网络, 使民众可以随时使用APP, 通过手机获取政府讯息, 及时向政府部门反映问题, 任何违法举报等都可以通过APP来实现, 如此便民利民的特点, 使政府部门开始重视手机APP的研究和开发。2013年, 韩国已在16个市和区内提供141种APP。表3、表4为2013年不同类别官方APP的总数统计, 从中可以看出, 中央政府开发的APP主要是以政策服务及经济类为主, 而地方自治区则以文化、旅游类为主。

表3 中央政府和地方自治区政府APP总数分布

种类	中央政府	地方自治区	合计
机关及政策服务	30	23	53
经济	16	3	19
旅游及地区	15	32	47
词典及法律	10	2	12
医疗、孩子、女性、福利	9	10	19
民怨	6	6	12
雇佣	5	2	7
文化	4	35	39
治安	4	5	9
交通	1	23	24
总计	100	141	241

数据来源: 韩国国会立法调查处(2013)。

表4 政府APP系统分布

种类	中央政府	地方自治区	合计
iOS	57	88	145
iOS+安卓	23	19	42
安卓	13	27	40
iOS+安卓+Windows	6	1	7
安卓+Windows	1	6	7
合计	100	141	241

数据来源: 韩国国会立法调查处(2013)。

(二) 首尔市政府APP应用简介

2013年, 民众生活中经常使用的几种APP服务集中于交通、文化、生活信息、安全信息、观光等服务领域(见表5), 且被使用最多的就是首尔市开发的APP。现在首尔市政府推出的APP共有43个, 是地方政府的数倍。首尔公共服务APP中被使用最多的是信息服务类的APP, 主要覆盖交通和旅游领域, 例如提供地铁或巴士信息的APP和提供首尔观光信息的APP。2013年被列为最常使用APP的“i Tour Seoul”就是提供旅游信息的APP。

表5 2013年政府APP领域分布

领域	中央政府	地方自治区
生活信息	174	97
娱乐	31	31
新闻信息	23	10
民怨服务	7	2
专门信息	34	1
总计	269	141

数据来源: 大韩民国政府APP(m.korea.go.kr)。

图1列举了首尔市的几种主要APP。从中可以看出, 大部分的APP主要以提供民众生活服务为主。虽然这些政府部门开发的APP带给民众很大的方便, 但也有些是不该开发的APP。

(三) 首尔市政府APP应用问题分析

1. 开发必要性低, 造成财政经费浪费

虽然首尔市提供的很多APP给民众带来很大的方便, 但是有些APP提供的信息存在不足, 相应服务功能满足不了民众的基本需求, 技术方面也出现很多问题, 且民众下载数量少, 不足以体现政府开发维护APP费用的价值。上述这些问题可视为造成了政府财政经费的浪费。绝大部分民众认为市场上商业化开发的APP比政府开发的好用, 也能够直接取代政府APP。有一个APP叫“首尔安全信息”, 这个应用在危急情况下, 只需要摇一摇手机就可以报警, 但在技术上却无法真正实现报



首尔交通：首尔巴士信息及实际到达信息

提案想象：首尔市民Idea APP

搜位置：首尔市厕所及主要机关位置

皮鞋修理：首尔市内1270个左右的修理店提供

首尔地图：搜搜首尔市地图服务位置

I-Tour：提供首尔的主要观光景点及推荐

交通信息：首尔及首都圈内高速公路和交通信息提供

放心吃东西：提供安全饭店位置和不良食品信息

农产品信息：提供农产品价格及市场信息

报警器：提供地震、火灾信息等紧急措施

首尔走路：提供首尔市内tracking路线

文化信息：提供首尔市文化活动和信息

首尔119：询问医疗机关等

图1 首尔市常用手机APP服务

警，根本无法达成开发此APP的原有目的，完全是在浪费政府预算。另外，“首尔文化信息”APP是为民众提供首尔文化活动信息的，但实际上此APP提供的信息和网站上几乎一致，并无其他的附加价值，因此民众的使用意愿低，也就造成了政府开发资金的浪费。

2. 信息提供不准确

政府部门提供APP服务的初衷是可以随时随地向民众提供有用的信息，然而首尔市政府部门开发的APP中有些提供的信息不够准确。一位首尔市民反映：“实际信息不准，我在等换车时候，‘交通信息APP’提示车辆即将到达，但实际上车已经开走了，我等了很久。”“交通地图上显示出没有下一班车，所以我以为连末班车都没有了，后来坐出租车回家才发现APP信息不对，我额外花费了很多的出租车费。”另一位首尔市民说到。

3. 用户需要的内容不足

在首尔市的APP中，“首尔交通信息”和“I Tour Seoul”是民众使用率最高的APP，但首尔市其他提供生活的APP大多数只是从网上直接拷贝内容过来而已，并没有市民真正急需的信息，导致民众的使用率低。政府应

当考虑哪些内容是对使用者真正有用的信息，而不只是拷贝信息，否则将造成经费的浪费。例如，一位首尔市民反映：“有些政府APP提供的信息都和上网查到的资料一样，这样不需要在APP上获取资料”。

4. 开发速度与品质

政府部门更新APP的速度和APP界面设计都需要加强。其主要原因是政府在开发完后就没有再去更新，对APP品质与维护没有太多重视。有首尔市民指出：“可能是对国家机关出的APP的偏见吧，觉得连接不灵，而且设计都不美观，一点也没有新鲜感……菜单是罗列，速度太慢，还是中途放弃，直接上网看资料吧。”

5. 宣传推广不力

在政府APP应用的宣传推广方面也存在不足。首尔市开发了很多种APP，但实际上民众并不知道政府开发出了哪些APP，造成民众的使用率低，一样浪费了开发资金。

四、启示与建议

(一) 基于用户需求设定开发目标

对于绝大多数的APP，政府部门并没有真正了解使

用户的需求,政府APP大多是以让众多用户使用为目的而开发的,却没有清楚设定主要使用者为谁,因此提供的信息泛而杂,甚至与网站上毫无差异,根本无法满足使用者的需求,不如直接上网搜索。政府APP所提供对象的范围要明确,才可以提供优质的服务,优质的服务并不是简单指功能上的内容要丰富,而是要能提供给民众所需的信息。这些内容需要通过用户和服务提供者之间不断的沟通,才能逐步完善。只有政府APP做到如此程度,使用率才能提高,才能满足用户需求,并通过用户的口耳相传,提高政府APP的使用率和政府APP的可信度。

(二) 完善政府APP管理体系

商业化的APP从计划、开发、内容等都是由个人或公司一手完成的,但政府APP往往由政府 and APP公司合作研发,彼此之间容易缺乏紧密沟通,对用户的定位也不够明确,因而所开发出的APP也不够完善。如果要克服这些问题,需要政府部门与开发部门加强沟通与合作,开发完成后的运维也需要完备,避免从计划、开发到运维过程的脱节。

(三) 加强推广宣传

在增加使用率上,最需要的是积极地推动宣传。政府部门开发的APP如果不能让民众知晓和使用的話,也就失去了意义。不管在何处,都可以运用线上和线下的广告推广来积极向民众宣传政府APP,或开展一些奖励优惠活动,以提高APP的使用率。

近年来,移动公共服务已逐渐成为中国政府的热门话题,许多政府部门也开始推行移动端应用。政府APP的发展对政府管理是一项新的挑战,期盼未来各国的民众都能借由移动互联网获取政府更完整更优质的服务。政府APP应以服务民众为最终目标,希望首尔市开发政府APP的经验教训对中国的移动公共服务发展也会有所

启示。

参考文献:

- [1]SBS. “政府部门APP”, 实用性低的“浪费”[EB/OL]. (2012-04-22)[2015-02-01]. http://w3.sbs.co.kr/news/newsEndPage.do?news_id=N1001162658.
- [2]三星研究所. 报告第741号: 展开智能手机的未来[R]. 2010.
- [3]朴悠利, 金敏石. 智能手机利用形态分析[R]. 2011: 2.
- [4]河贤凤. 电子政府在韩国: 发展历史及其经验[J]. 中国行政管理, 2002(3).
- [5]郑并杰, 金熙周. 关于电子政府服务的利用研究[M]//电子化政策第12本, 2005: 88-105.
- [6]韩相钜. 手机网络服务意图影响要素[R]//国际研究第17本, 2010: 193-214.
- [7]国会立法调查处. 政府APP的现状和发展方案[R]. 2013: 141.
- [8]明晟焕, 崔英勋. 电子政府的推进过程及背叛[C]. 韩国行政学会, 2004.
- [9]吴桂焕, 李光浩. 智能手机市场状态: iPhone和APP-Store为主[R]. 2011: 14-23.

作者简介:

李建昊, 复旦大学国际关系与公共事务学院2014级本科毕业生(韩国籍)。

郑磊, 博士, 复旦大学国际关系与公共事务学院副教授, 数字与移动治理实验室主任, 《复旦公共行政评论》副主编, 并担任国际数字政府学会(Digital Government Society)常务理事、纽约州立大学政府技术研究中心研究员和中国信息协会电子政务专家咨询委员会委员。研究领域包括电子治理与电子政务、政府社会化媒体应用、移动互联时代的公共服务、开放政府数据、跨边界信息共享与协同等。