

组织内部创新

与电子政务

■ 博文兆基 编著



电子工业出版社
Publishing House of Electronics Industry
<http://www.phei.com.cn>

组织内部创新

与电子政务

■ 博文兆基 编著

电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

内 容 简 介

电子政务,简单说就是政务工作电子化,即一个组织全面运用现代网络、通信与计算机技术、信息技术,特别是互联网技术进行决策、管理、执行和监督,并为社会提供公共服务的政务治理方式。

本书探讨的是中国组织的职能转变和创新,包括组织内部的决策、管理、执行和监督以及对外服务等5个方面的创新和转变,重点就是政务优化——组织内部工作机制创新,即组织内部工作机制科学化、民主化和法制化。

本书的价值所在:为国内各组织改革提出了另外一条思路——先改革和优化组织中的决策、管理、执行和监督机制。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

组织内部创新与电子政务/博文兆基编著. —北京:电子工业出版社,2007.1
ISBN 7-121-03404-2

I. 组… II. 博… III. 电子政务—研究 IV. D035.1-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第132375号

责任编辑:牛 勇

印 刷:北京市天竺颖华印刷厂

装 订:三河市金马印装有限公司

出版发行:电子工业出版社

北京市海淀区万寿路173信箱 邮编:100036

开 本:850×1168 1/32 印张:12.25 字数:275千字

印 次:2007年1月第1次印刷

定 价:49.00元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系,联系电话:(010)68279077;邮购电话:(010)88254888。

质量投诉请发邮件至zltts@phei.com.cn。

服务热线:(010)88258888。

前 言

电子政务，简单说就是政务工作电子化，即一个组织全面运用现代网络、计算机技术、信息处理和分析，进行决策、管理、执行和监督，并为社会提供公共服务的政务治理方式。电子政务讲了两个概念，即电子和政务。电子政务的关键是政务而非电子，电子只是实现政务的工具。因此，政务改进、创新是电子政务的关键和目的，也是电子政务实现的前提。本书的重点就是政务优化——社会管理和服务组织的工作机制创新，即组织的工作机制科学化、民主化和法制化。这里提到的组织包含三种：一是国家财政承担所有开支的各种组织；二是国家财政承担部分开支的组织（如教育机构、科研院所、医院和公用事业等）；三是国有企业（如银行、保险和电力等）。

作者试图寻找一条途径，能够制定出符合组织管理和服务的各种管理制度、规则和政策，以顺利实现组织管理和服务工作机制的科学化、民主化和法制化。

电子政务并不是将传统的组织管理和服务的运作简单地搬上网络或模拟到网络上，而是要对现有组织的决策、管理、执行、监督和服务职能，组织结构，运行方式和管理流程，通过精简、优化、整合和创新等方式进行重组和再造后，在网络上实现运作，以打破时间、空间以及条块分割的制约，加强组织对自身业务的监管（建立内控机制），提高组织整体的运作效率，为社会公众提供高效、优质的服务，使工作变得更加简单、

科学和有效。电子政务必须借助现代信息技术，特别是管理信息系统来实现。

组织通过内部创新，可以建立网上组织。在建立网上组织的过程中，需要通过以下工作实现工作机制的创新，为电子政务的实现打下一个良好的基础。

1. 重新审视和明确政府组织与市场和社会中间组织的各自功能，随着社会发展，及时调整这些功能。
2. 重新审视和明确各种组织的管理和服务的范围。
3. 重新审视和规划组织的管理架构和功能。
4. 重新审视、设置和优化组织内部的岗位设置、工作流程和工作标准，建立业务规范标准和内控机制，建立政府部门间的协作规范。
5. 建立组织和业务、岗位与职责的对应关系，建立权力和责任的对应关系。在组织中建立岗责体系和权责体系。
6. 建立决策过程、决策报告信息和决策结果执行公开制度（可以是在一定范围内）和意见签署制度。
7. 对信息管理进行立法，对信息实行等级分类和等级管理（如死亡10人以上的矿难预警为橙色），建立信息预警机制，对信息的内容进行分类，加强信息的分析和利用。建立普遍的信息公开制度，确保公众平等利用信息。
8. 建立权力运行的公开和透明制度，并在网络上运行。
9. 组织的每一项执法都要有规范的流程和标准，确保基层人员执法严格、服务规范，同时建立投诉制度。
10. 规范组织服务社会的服务内容、服务对象、服务时限和服务质量。
11. 建立网上经常性的检查制度，使用科学的检查方法。

通过以上 11 项工作，实现组织的工作机制创新，使转型后的组织达到 7 大目标，即：

- ❖ 服务型的组织。
- ❖ 高效的组织。
- ❖ 有限的组织。
- ❖ 负责任的组织。
- ❖ 法制的组织。
- ❖ 权力公开和透明运行的组织。
- ❖ 廉洁的组织。

通过使用电子政务促使组织科学决策、民主决策，促使组织中的执行者严格执法、热心服务，促使组织中的管理者 and 监督者尽心、守责。本书探讨的是各种组织的职能转变和创新，包括组织的决策、管理、执行、监督以及对外服务 5 个方面的创新和转变。

本书的价值所在：为社会改革提出了另外一条思路——先改革和优化各种组织中的决策、管理、执行、监督和服务机制。组织工作机制的科学、民主和法制化是其他改革的基础和前提。只有组织的工作机制科学、民主和法制化，才有可能制定兼顾各方利益和促进社会健康发展的改革方案，优秀的改革方案才有可能得到完全的贯彻执行。

目 录

第 1 章 概述	1
1.1 目前和今后一段时间组织面临的主要问题	6
1.2 组织职能转变	8
1.3 组织的内部创新	12
1.3.1 创新的重要性和迫切性	12
1.3.2 组织内部创新的目标	13
1.3.3 组织内部创新的风险	18
1.4 如何进行组织创新	22
1.4.1 制度的适应性	22
1.4.2 我们的努力	23
1.4.3 组织职能转变和创新分类	28
1.4.4 本书所探讨的问题	32
第 2 章 组织内部工作机制分析	35
2.1 组织内部工作机制	38
2.2 决策机制	39
2.2.1 案例	39
2.2.2 现行决策机制分析	42
2.2.3 决策流程模型	47
2.2.4 关于决策的思考	61
2.3 管理机制	66
2.3.1 管理内容	66
2.3.2 管理过程 (流程)	83
2.3.3 管理方法	87

2.3.4 管理者自我管理	89
2.3.5 管理和执行法律的关系	89
2.4 执行机制	93
2.4.1 自由裁量权问题	93
2.4.2 宽容的执政心态	95
2.4.3 文化对执行的影响	97
2.4.4 执行问题的分析	101
2.5 监督机制	104
2.6 腐败和渎职	105
2.7 建设服务型组织	107
第3章 组织内部创新的思考	108
3.1 组织职能转变和创新首先要考虑的问题	109
3.1.1 组织职能转变和创新的内容	109
3.1.2 组织在转变职能后将会成为怎样的组织 ...	109
3.1.3 组织职能转变和创新的方式	110
3.2 革新的承担者	114
3.3 研究切入点	117
3.3.1 提高认识, 凝聚共识	117
3.3.2 健全法制	118
3.3.3 优化公务员体系	119
3.3.4 界定管理范围	119
3.3.5 优化组织及其运作	120
3.3.6 科学决策	124
3.3.7 规范组织管理活动	128
3.4 作为方法论和工具的电子政务	132
3.4.1 电子政务概述	132
3.4.2 电子政务的作用	137
3.4.3 建立网上组织	142

3.4.4 组织运转的新模式	153
第4章 组织内部工作机制创新和电子政务实践	155
4.1 确立组织内部工作机制创新和电子政务战略	156
4.1.1 战略目标	157
4.1.2 战略内容	163
4.1.3 战略的传播	163
4.1.4 战略与创新	165
4.2 建立科学、民主和法制的组织内部工作机制	167
方法	167
4.2.1 重新审视和改进法规、制度	168
4.2.2 健全中介组织	170
4.2.3 组织架构	175
4.2.4 组织内部管理	180
4.2.5 岗责体系	185
4.2.6 权责体系	194
4.2.7 业务规范	201
4.2.8 服务规范	207
4.2.9 信息规范	214
4.2.10 监督的规范	217
4.2.11 创新和严格执行法律、制度、规则 的关系	222
4.3 电子政务的软件实现	224
4.3.1 项目管理	225
4.3.2 需求管理	230
4.3.3 数据利用	234
4.4 实践中的方法论	242
4.4.1 软件是什么	242
4.4.2 行业软件特性	243

4.4.3 项目主管的重要性	245
4.4.4 成功的方法	247
4.4.5 培养实力和教育	251
4.4.6 项目评估	253
4.4.7 风险管理	254
第5章 组织内部创新中的制度、政策和文化	255
5.1 什么是制度和政策	256
5.2 “制度2”的优化	257
5.2.1 医疗制度问题	258
5.2.2 制度对社会发展的作用	259
5.2.3 建立完善的制度	261
5.3 政策优化	262
5.4 “制度1”的优化	263
5.4.1 管理制度	263
5.4.2 执行制度	264
5.4.3 监督制度	265
5.5 思想、习惯和陋规	267
5.6 传统文化对执政的影响	269
5.7 建立现代中国文化	271
第6章 实施电子政务的组织	274
6.1 电子政务管理架构	275
6.2 信息中心	277
6.2.1 管理团队	277
6.2.2 管理文化（或价值体系）	279
6.3 信息中心的工作内容	281
6.3.1 规划	281
6.3.2 年度计划和预算	284
6.3.3 方案	285

6.3.4 项目计划和安排	287
6.3.5 周例会和日志	288
6.4 信息中心的工作步骤（电子政务的策划）	288
6.4.1 取得资源	289
6.4.2 把自己的想法变成领导的想法	290
6.4.3 组织团队	291
6.4.4 确立管理方法和标准	292
6.4.5 采用讨论的方式解决问题	293
6.4.6 把合适的人放在合适的位置上	293
6.4.7 做重要的工作并把它做好	294
6.5 信息中心的特点	294
6.5.1 信息中心和行政工作的区别	295
6.5.2 工作程序	295
6.5.3 组织结构和方式	296
6.5.4 工作方法	299
6.6 关系人的协调	299
6.6.1 对信息中心的关系协调	299
6.6.2 对业务关系人的协调	302
6.6.3 对领导的协调	304
第 7 章 电子政务事例	307
7.1 某税务局对纳税人的服务内容	308
7.2 某税务局基层执法和基层管理软件的内容	315
7.3 税务内部管理软件的內容	341
7.3.1 税务管理的公共内容	341
7.3.2 个人办公功能	344
7.4 决策支持系统的内容	347
7.4.1 决策支持项目功能实现内容	347
7.4.2 决策支持系统基本功能列表	347

7.4.3 多维表分析功能	353
7.4.4 税务稽核功能	356
7.4.5 税收监控功能	367
7.4.6 决策支持系统的分析功能	368
7.4.7 数据挖掘	374
7.4.8 税务工作中数据挖掘主题的举例	376
7.4.9 决策支持系统和政府服务系统的作用 ..	377

第 1 章

概 述

新一届政府执政以来,涉及政府治理和建设的大动作不少:

2004年1月6日,行政许可法颁布实施。

2004年9月19日,通过《中共中央关于加强党的执政能力的决定》,提出了执政党加强执政能力建设的目标。

2004年,提出建立和谐社会。

2005年初,开始在全体共产党员中进行“先进性教育”活动。

2005年6月,提出建立循环经济。

2006年1月,《公务员法》实施。

2006年1月9日,中国科学技术大会在北京召开,中央常委尽数参加。会议提出围绕建设创新型国家的奋斗目标,大力推进科技进步和创新,提高自主创新能力,推动中国经济社会发展转入科学发展的轨道。

以上这些具有代表性的事件,其发生并不是偶然的。以上内容可以说是履行政府职能的各种组织(以下简称组织)的管理和服务战略,或者说是组织(本书提到的组织包含三种,一是国家财政承担所有开支的各种组织;二是国家财政承担部分开支的组织,如教育机构、科研院所、医院和公用事业等;三是国有企业,如银行、保险、电力和石油等)。对社会管理和服务的规划或思路(理念),这些战略、规划或思路(理念)十分重要,实现这些思路或理念也同等重要,或者说是更加重要。因此,我们需要找到实现它们的方法和工具,理清实现它们的过程和所需要做的工作。现在我们遇到的问题是复杂的,主要是:形成这些问题的原因是多方面的,而且是多种因素共同作用的结果,这些原因有转型(计划经济转来)的成分,有发展(我们是发展中国家)过程中的成分,有文化的成分(中华文化历经5000多年,从未中断,世界上独一无二,她有吸收和同化外

来文化的特性。5000多年智慧的积累相当厚实,这些智慧有利有弊,在世界上其他地方证明是行之有效的制度或方法,在我国实行后很容易被传统文化中的某些元素所颠覆)。这些成分又不可能一下子全部解决,在逐步解决的过程中也要实现平衡解决,这样才能实现平衡发展。在解决这些问题的时候,各种行使政府权力的组织需要共同出力,比如:建立和谐社会的前提是人民生活基本得到保障,这涉及生命财产安全,价格稳定,食品、煤、水和电稳定供应,有些是政府组织直接管理和提供的服务,有些是政府委托一些组织提供的服务(如煤、水和电,它们在提供服务时更像一个组织,因为它们要么由政府提供资金,要么由政府定价。实质上,政府给大众的补贴是透过这些组织的行为来实现的,而不是透过市场实现的,市场中没有可供选择的对象。它们对大众生活的影响超过党委或政府的办公厅,和谐社会的建设与它们密切相关,电子政务建设需要包含这些组织)。

中国经过20多年的改革开放,特别是加入世贸组织后,经济发展迅速。由于开放和发展,中国社会各方面在快速地变化,原有的矛盾和问题以及新出现的问题,都需要组织处理和解决,甚至是及时处理和解决。例如,就组织而言,面临着处理突发事件、提高管理水平和管理效率、持续及平衡发展的问题。经过20多年的改革,组织管理正在逐步向科学、规范、民主、公开和透明转变。但是,组织管理已经实现的转变速度,距离其管理社会和经济应该达到的程度往往滞后(由于组织和组织中的人员需要吸收管理变化了的社会的知识和积累经验,对于社会需要的能力而言必然出现滞后。这是正常的,问题是如何快速进入角色,达到最佳水平,有没有一个方法和工具能够

帮助组织和组织内的工作人员迅速地适应新情况,掌握处理新问题的能力,这是我们要探讨和解决的问题)。换句话说,由于中国经济的快速发展,带来了一系列发展中国家发展过程中通常出现的问题,如发展不平衡的问题、环境问题、就业问题、经济周期波动比较明显和不顾一切发展的问题等。与此同时,中国社会转型尚未完成,在转型过程中,需要重树道德、革新文化、在新的环境下提供安全和保障。也就是说,在诸多方面需要行使政府职能的组织引导、带头、服务或强制执行。

为实现以上目标(或者说是愿望),各级组织现在乃至将来需要根据社会发展情况,在许多方面不断创新,以适应现实和未来的社会需要。我们的组织正在向公共服务型转变,因此,组织向服务对象承诺的服务内容、服务时限、服务质量和服务公开是否已经做到?组织中的执法部门,特别是基层执法部门是否能够按照法律和法规严格执法、公正执法?执法的可选择性和执法的随意性是否存在?执法的刚性是否得到了很好的体现?执法者在执法中是否做到了先讲法律后讲人情?总之,在中国社会和经济快速发展的同时,客观上要求组织在决策、管理、执法、监督和服务等方面不断地进行创新,以适应社会和经济的发展要求。在大多数情况下,组织应成为领跑者。

组织需要建立一个平台,这个平台能够处理以下问题。第一,实行信息等级分类制度、发布或报告制度和应急反应机制,能够对大部分灾难发出预警,使灾难被消灭在萌芽状态,或是在灾难发生的第一时间、第一地点能够掌握全面的、真实的第一手资料,把灾难带来的损失降到最低。第二,组织需要更多地利用数据,使数据成为制定政策和制度的主要依据,最大限度地避免“手掌管理和决策”或“拍脑袋管理和决策”。第三,

各组织在单位内部需要重新规划结构和划定职能，这些组织和职能随着社会进步和经济的发展有自我更新的能力。在这个平台上，组织内部建立清晰的岗责体系，使岗位、人员、工作内容、工作标准、工作流程和工作责任统一起来，使组织的工作人员根据岗责做到自主工作、尽职尽责，提高管理效率和工作效率。第四，在这个平台上，建立完善的权责体系，有什么样的权力，同时捆绑相应的责任，使组织内部一些地方“重权力，轻责任”的现象得到扭转，当有权力人动用其权力时首先想到的是责任。同时避免由于权责对等，行使权力者为规避责任不使用权力，造成不作为，使应该开展的工作无法开展。因此，在权责体系建立的同时，需要建立相应的过程和结果的评价体系。第五，在这个平台上，建立组织内部的详细工作规则、工作流程和内控机制，使组织的工作人员在日常管理过程中有章可循，严格执行规范。第六，在这个平台上，建立组织权力（决策权、管理权、执行权和监督权）的公开制度、公开内容和公开程序，使权力运行在“阳光”下。第七，建立监督机制，组织的运作过程和运作结果置于监督之中。第八，在这个平台上，对组织的服务内容、服务对象、服务时限、服务标准和服务过程进行公开，并随时接受监督。这个平台包含组织、人员、业务和处理业务的规则，这个平台就是网上政府。现在，组织信息化有一个业界都接受的概念——电子政务（关于电子政务，不同的人理解和解释可能不尽相同）。电子政务这个平台为组织创新、建立知识型组织提供了基础条件。要实现这些目标，组织需要创新，特别是组织内部工作机制的创新是必不可少的。本书在前言中也提到了，电子政务的重点是政务，电子只是工具。

邓小平曾经说过，人民满意不满意，人民高兴不高兴，人