

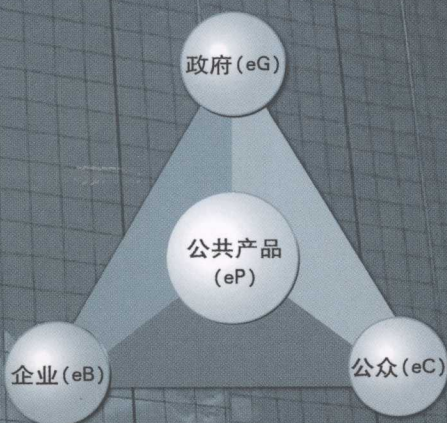
电子政务

信息化公共管理与服务

ELECTRONIC PUBLIC AFFAIRS

INFORMATIZATION ON PUBLIC ADMINISTRATION AND SERVICE

李立明 石宇良 陈 锐 著
吴 刚 宋 刚 周 达



科学出版社

www.sciencep.com

电子政务

——信息化公共管理与服务

李立明 石宇良 陈 锐 著
吴 刚 宋 刚 周 达

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书为科学出版社于2007年出版的《公务创新——城市公共事务理论创新与实践》的姊妹篇。电子政务就是公共事务的信息化。在《中华人民共和国政府信息公开条例》颁布施行之际,按照党和国家落实科学发展观、构建和谐社会的总要求,本着以民为本、改善民生,促进社会主义民主的指导思想,本书阐述了电子政务的内涵、内容和理论基础,介绍了公务创新与社会创新、政府创新、电子治理、电子政务、电子政府、信息物质效能定律、社会和谐度等内容和关系;提出政府、企业、公众等多元主体,并围绕公共产品和谐互动的eGBCP电子政务模式,重点讨论电子政务平台系统框架、公务智能PI、物联网(传感器网络)、公务网、SOA等关键技术和奥运城市运行系统、数字市政、信息化城市管理、国产化软件实验室等的应用案例,例如书中介绍的“帮吧村校通”在线公益活动,对于支持新农村,填补数字软鸿沟,为学生提供社会实践和就业机会等均有重要的现实意义。

本书可供从事公共管理和公共服务研究的工作人员阅读,也可作为大专院校相关专业的教学参考书。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务:信息化公共管理与服务/李立明等著. —北京:科学出版社, 2008

ISBN 978-7-03-023214-4

I. 电… II. 李… III. 信息技术—应用—公共管理—研究—中国
IV. D63-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第162096号

责任编辑:田悦红 童安齐/责任校对:耿耘
责任印制:吕春珉/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新蕾印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008年11月第一版 开本:850×1168 1/32

2008年11月第一次印刷 印张:14 1/4

印数:1—2 000 字数:359 000

定价: 83.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换(新蕾))

版权所有 侵权必究

举报电话:010-64030229 010-64034315; 13501151303

Electronic Public Affairs

—Informatization on Public
Administration and Service

Li-Ming Li Yu-Liang Shi Rui Chen
Gang Wu Gang Song Da Zhou

Science Press

Beijing

本书编委会

顾问

- | | |
|-----|------------------------|
| 倪光南 | 中国工程院院士 |
| 杨学山 | 中华人民共和国工业和信息化部副部长 |
| 陈 平 | 北京市政协副主席兼任国家大剧院院长、党委书记 |
| 高新民 | 中国互联网协会常务副理事长 |
| 高小平 | 中国行政管理学会执行会长 |
| 齐国生 | 四川省人民政府副秘书长 |
| 穆荣平 | 中国科学院科技政策与管理科学研究所所长 |
| 冯记春 | 科技部高新技术发展及产业化司司长 |
| 赖 明 | 住房和城乡建设部科学技术司司长 |
| 武利亚 | 北京市市政管理委员会委员 |
| 俞兹声 | 北京市信息化工作办公室副主任 |
| 王立平 | 北京市信息化工作办公室党组成员纪检组长 |
| 华平澜 | 北京软件行业协会会长 |
| 郝 力 | 住房和城乡建设部信息中心副主任 |
| 邹 生 | 广东省信息产业厅副厅长 |
| 汪玉凯 | 国家行政学院公共管理教研部教授 |
| 张向宏 | 中国软件评测中心常务副主任 |
| 邓中亮 | 北京邮电大学电子工程学院院长 |
| 陈秀万 | 北京大学数字中国研究院副院长 |
| 薛启亮 | 中国政策研究会副会长 |

编委会主任

何新贵 中国工程院院士

编委会副主任

邬伦 北京大学数字中国研究院副院长兼电子政务研究中心主任

李立明 住房和城乡建设部信息化专家委员会委员
北京大学数字中国研究院电子政务研究中心主任
中国行政管理学会会员

委员 (按姓氏拼音排序)

鲍 泓	曹杰峰	曹 鹏	陈 锐	段永华	程永强
韩芝润	胡青华	贾 力	隗 乔	刘建平	刘 琨
马 斌	聂 晶	潘 芳	皮定均	单立坡	沈 洪
石宇良	宋 刚	宋俊良	汤海京	田宝林	童腾飞
童云海	王丛虎	王清亮	吴 刚	肖 澜	杨嘉明
余梦琳	赵景华	张定安	张 楠	张永新	张宇航
钟开斌	周 达	朱光宇	邹 勤		

作者

李立明 石宇良 陈 锐 吴 刚 宋 刚 周 达

序

电子政务就是公共事务的信息化，2008年5月1日《中华人民共和国政府信息公开条例》已经正式施行。在这个背景下，政府、公共服务企业等部门将如何应对？公众又将在政府信息公开后何去何从？政府、企业、公众在信息公开的大背景下如何能够实现和谐互动？《政府信息公开条例》颁布的社会意义十分重大，而本书作者在经过八年实践和理论探索后所提出的eGBCP电子政务新模式，确实可以成为政府信息公开后，进行信息资源增值开发利用的一种不错的选择。

人类有别于其他动物的重要特征之一就是其群体活动。自有关记录以来，人类群体的生存方式已贯穿了几千年的历史，充当着不同角色的组织与个人凭借各种关系交织在一起形成了一个复杂多样、蔚为壮观的人类文明。公共关系的不同决定性地影响着人类的生存和生活方式，高质量的公共关系决定着高质量的人类生活。

以单一主体为主导所展开的各类事务，如政务、商务等，历来为人们所重视。这些事务在保障社会生产和生活等活动方面起到了重要的作用，也推动着社会的发展。然而，涉及政府、企业、公众及非政府组织等多个主体共同参与和主导的公共事务，却常常因为与各类其他事务交织在一起，模糊了其行迹，也难以理清其界面。正所谓“大音希声，大象无形”！正是因为公共事务时刻与人们的生产和生活休戚相关，又常常与那些最平庸、最琐细的事联系在一起，才显得平淡无奇，以至于人们甚至无意于将它从错综复杂的各种社会关系中剥离出来进行单

独的研究。

当今，民生问题倍受关注，和谐社会的构建已经成为时代的主题，从而公共事务的重要性也更进一步凸显出来，对其所进行的研究也初显成果。以为社会公众提供优质公共产品与公共服务为目标，政府、企业、公众共同参与、相互作用、协调互动模式为特征的公共事务，其面目也逐渐清晰起来并为更多的人所认识，受到更广泛的关注。围绕公共事务所进行的研究和实践，特别是随之展开的公务创新，也变得异常活跃。本书作者以及执着于公共事务研究的专家们以所从事的业务活动为依托，所开展的以和谐化城市管理新模式为代表的一系列创新活动不仅让人们耳目一新，同时也让普通百姓体会到了公务创新给自己带来的便利与生活品质的提高。

凡事都有其内在规律和特征，公共事务也有着自己的工作模式、工作流程、工作方法与工作规范。然而，一旦这种模式、流程、方法和规范与信息化相交汇，融入信息化的浪潮之中，就会形成更大的冲击力，更加有力地推进公务创新。北京市东城区在数字城市实践中所创建的网格化城市管理新模式就是这种方式的一个典型实例，也开拓了一条现代城市管理的崭新方向。本书的创作与编写正是凝聚了一批具有长期从事市政管理经验并热心于公务创新的专家学者的心血，更是沿着公共事务信息化方向，不断深入研究和探索中的一个里程碑。只有这样不倦而执着的追求，才会使电子政务的实践与应用变得水到渠成。如果我们认真审视这些电子政务项目，不难发现，所有创新的核心都是业务范畴的创新，包括机制、体制、流程、方法的创新等。而信息化不过是利用信息技术对这种创新进行的描述与表达，抑或是信息化使得原本不可能实现的业务流程变成了可能。信息化发展到今天已经度过了仅仅为业务工作镀金的阶段。唯有通过充分发挥信息化手段的优势和特点，深入到业务工作的各个环节，才能做到优化和简化工作流程，改进工作

方法，实现工作效率的提高和工作成本的降低。从近几年的公务创新的实践来看，依托信息化开展的创新活动已逐渐成为了主流，本书的作者显然敏感地意识到了这一点。

无论是对公共事务的理解或对公共事务信息化的创新都有很长的路要走，尚有许多问题摆在我们面前有待研究。特别是在当前，研究业已开始，实践正在进行，十分重要的是需要对具体经验、实践、零碎知识的系统化，探索其中的规律，使之提高和升华。同时也要借鉴和运用各种学科的知识，结合我国的特点，形成更为具体、实用的理论、技术和方法，推进我国电子公务事业的发展，为广大人民群众提供更优质的公共产品与服务。可以认为，这必是本书作者们的愿望，也是每一位社会工作者的不懈追求。我要特别对作者们在百忙的公共事务管理中对电子公务锲而不舍、不断追求的求实、求新的精神深表钦佩并热烈祝贺本书的出版。

中国科学院院士

北京大学数字中国研究院电子政务研究中心顾问



二〇〇八年四月二十七日

前 言

电子政务就是信息化公共管理和公共服务，是电子政务向公共管理和公共服务领域的延伸和拓展。而我们对于电子政务的探讨，目前也尚处在研究与探索的阶段。编纂本书的目的，是对以往的一些研究成果进行一次小结，正如我们在走过一段路之后，站一站，再回头看一看，想一想，也许会使自己的头脑更清醒，更有利于走好前面的路。

公共事务就是所有涉及社会公众的事务，它几乎无处不在，与每个人息息相关，却又那么容易被忽视。被忽视的原因，恰恰是因为它重要，恰恰是因为它已经渗透到社会的各个领域，已经与各种事务完全交织在一起匿形于纷繁的日常生活中，以至于人们在审视它时常常会把它误认为是政务、商务等其他事务。正是由于这种认知上的模糊性，使我们在提出电子政务的概念时曾经倍受困扰。而当我们抽丝剥茧般地逐渐梳理好了自己的思路，公共事务的轮廓已经在我们面前逐渐呈现出清晰的面容时，内心的欣喜自然也是无法抑制。

2008年2月23日，胡锦涛总书记发表了关于建设服务型政府的重要论述，指出要“创新公共服务体制，改进公共服务方式，加强公共服务设施建设，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系”，从而为我们在公共事务创新的研究指出了方向。同年5月，由国务院办公厅主管、中国行政管理学会主办的《中国行政管理—公务创新》专刊，面向全国实施公共管理的科研机构、高等院校、政府相关部门等征集稿件，由张定安、李立明、石宇良、陈锐担任本期执行主编，主要介绍了公务创新、电子政务、城市运行最新研究成果和实践。

而当我们在历经了公务创新实践的种种艰辛，终于尝试着

开始电子政务的研究时，内心的忐忑不安实在难以言表。我们所从事的公共事务，其核心目标就是依托各类公共资源为公众提供更优质的公共产品和公共服务。根据现有的公共经济学理论，为人类的生存而生产的所有物品可以分为两种：私益物品和公共产品。私益物品指的就是食品、服装、住房等我们非常熟悉的消费品，私益物品的配置、生产和流通等环节主要依靠市场机制进行调节。与此相对，公共产品是指公共设施、公共卫生、公共环境、公共交通、教育等，对于公共产品的生产和供应市场机制可以发挥一定的作用，但却无法包打天下。那么政府似乎当仁不让地应当承担起公共产品的统筹，中外的公共管理专家也不约而同地将期许的目光投向了政府。然而情况如何呢？好像并不乐观！

按照美国作家彼得·巴恩斯的说法，在市场经济发达的西方社会，政府是严重偏向企业的公共权益保护者，企业在大多数时间内手握着重绳控制着政府，大肆侵吞压榨公共权益，而没有组织的公众却是散兵游勇，处于常败的地位，于是公平被打破，最终导致了“公共权益的悲剧”！当我国处于计划经济体制下时，情况刚好相反，政府包办一切，企业成为政府的附庸，其经营的目的不是盈利而是完成计划任务，没有权利就不会有责任，于是企业主动性的创新无从谈起；向谁负责就应该为谁服务，按此逻辑，企业服务的对象似乎也不是公众而是高高在上的政府，公共事务就在这样的运行体制下变得无所适从。模糊了服务对象一切都无从谈起。进入市场经济后，情况有所改观，企业开始摆脱了对政府的完全依赖，同时也结束了对政府无条件的服从，特别是多种所有制形式的企业不断扩大自己的影响力，企业开始根据市场规律来考虑问题了。但是，由于社会发展所具有的巨大惯性，很多人对于政府包办一切的迷信与迷恋程度丝毫未减，尤其是在公共事业领域这一现象更为突出。以这种思维来指导实践，必然导致政府功能的无限膨胀，然而

随着政府机构的精简，企业自主经营权的日益扩大，公众参与公共事物的意识不断觉醒，这种状况似乎越来越难以为继。如何解决这些问题，尽快地走出困境，这也是我们进行公务创新，建设电子政务项目的初衷。

在公共事务中究竟应该谁领风骚？以往我们对公共事务的研究往往没有注意到社会中各个主体所应具有的真正地位。政府（G）、企业（B）、公众及各类社会组织与协会（C），仿佛是一群未能搞清自己角色便匆匆登场的演员，剧情发展之艰难可想而知。政府大包大揽顶白作戏，因不堪重负而疲态尽显；企业唯唯诺诺无所作为；公众虽然对公共产品与服务的状况不满，却没有正常的渠道进行表达。基于对这种公共事务状态的思考，我们建立了以公共产品为中心，将 G、B、C 三个主体置于对等的位置上的 GBCP 和谐三角模型，以正三角型为绝对和谐状态，以三条边线来反映 G、B、C 三者的相互关系，通过研究和谐三角的偏离与纠偏引入了和谐度的概念，来对公共事务的状态进行评价。

公务创新的理论研究经历了一个循序渐进的过程，随着 GBCP 公务模型的逐步确立和社会和谐度概念的理清，我们又开始了对创新方法特别是针对产品与技术的创新方法的研究，这种研究给了我们很大的帮助与启示，通过参考与借鉴粹智等创新理论，公务创新效能与公共产品生产效能的判断和计算方法也相继确立。而当我们绘制出公务创新的效能曲线时，对于公务创新的模式和方法我们终于有了比较系统的认识。当然，这还不够，公务创新的大门对我们仅仅是打开了一个缝隙，让我们可以初窥堂奥却无法趋步直入，这就有赖于我们在实践中逐渐地摸索了。

公共事务的信息化是一个推进公务创新实践的不错选择。2004 年北京市东城区开始了“网格化城市管理新模式”的创新实践，信息化是其非常显著的一个特征，无论是新模式工作流

程所依赖的平台，还是城市管理监督员收持的用于信息采集和定位的终端——“城管通”，都是信息化的典型装备。然而，新模式创新的精髓却是公共事务的工作模式、工作流程、工作方法与工作规范的创新，只不过这些创新都是依托信息化的手段来实现罢了，是信息化使原本无法实现的工作流程和方法成为了可能，是信息化所特有的优势使公共事务的效率得到了明显的提高，使事件处置的各个环节变得可考。信息化就是这种“功夫在诗外”的工作，假如你将视野仅仅局限于信息化本身，你会发现前途的狭窄与不确定，当你将信息化置于业务创新的总体规划中进行考量，前途则会变得豁然开朗。电子政务就是在公务创新的实践中逐步被认识、被应用的。

2008年，北京举办第29届奥林匹克运动会，这对北京的城市运行和城市管理是挑战也是机遇，一方面北京市举办奥运会这样空前规模的体育盛事，迎接数以十万计的来自世界不同文化背景的中外宾客，同时还要保障首都人民正常的生产生活，难度之大可想而知；另一方面，以奥运为起点，北京市城市运行与城市综合管理将进入到一个新的阶段，各类城市运行“体征”数据的采集与监测，各方面城市运行的指挥与协调，应急事件的预测、预警、发现和处置，全部提升到一个新的水平。而这其中信息化起到了不可替代的作用，而以政府、企业、公众多主体共同参与的电子政务的应用也在此大显身手，在奥运会筹备及赛时均有不俗的表现。

2008年5月12日，将是全体中国人无法忘怀的日子，汶川大地震给川北地区造成了无法估计的损失，全国人民在痛悼地震死难同胞的同时也被一种无形的力量凝聚到了一起。从地震的当天开始，来自全国四面八方的救援队伍便开始陆续投于到震后抢险之中，通信、网络等信息化手段的快速重建和长远规划也很快提到了议事日程，“北川信息化重建方案”由中国信息化协会组织进行了研讨，面对着已经被夷为平地的家园，面

对着一片空白的信息化应用，信息化建设将何去何从？几乎是推倒重来的建设方案，起点可谓无法再低了，但同时也没有了任何历史的包袱，那么重新构建的信息化系统便可以选择一最佳的建设路线，震后的川北满目疮痍，这时候赈灾与善后、家园的重建，更需要政府、企业与广大军民的通力合作，建设服务型政府实现高水平的公共管理与公共服务的需求也变的异常迫切，因此建设全新的电子政务平台，实现政府与企业、公众的紧密沟通与协调互动便成为了不错的选择。

本书第一章对电子政务的一些基本问题进行讨论，包括：电子政务的基础理论如电子政务的理论模型与设计框架等；电子政务的背景、理念与内涵和运行框架等。

第二章对电子政务的业务体系、服务对象、模式与结构等进行了讨论。通过这些问题的讨论，我们可以将电子政务理出一个头绪，并为后面更为贴近实际应用章节的展开作了铺垫。

第三章和第四章分别对电子政务平台和具体的应用案例进行了分析。电子政务平台的作用是对各种最新的信息技术在公共事务的应用前景与切入点进行分析，而应用案例则将一些成功的应用呈现给读者，增强了实际操作的指导意义。

第五章对电子政务的前景进行了展望并汇集了近年来我们关于电子政务研究的一些论述。

第六章介绍了电子政务核心理论模型，书中由李立明提出基本观点，曹鹏博士对 GBCP 进行动态数学模型分析，希望能对有志于对电子政务进行深度研究的读者有所帮助。

本书可以作为从事公共事务的有关领导及城市信息化主管部门的领导及工作人员的参考读物，也适宜各类关心公共事务的政府、企业的工作人员阅读，还可供大专院校相关专业的师生的参考。同时大家可登陆中国电子政务网 (<http://www.e-public.cn>) 以获取电子政务方面最新信息并与我们交流。

本书为《公务创新》丛书之一。丛书包括《公务创新》、《电子政务》、《城市运行系统设计与实现》、《公务论》和《物质信息系统》等。即将出版的《公务论》是李立明等同志在完成《公务创新》、《电子政务》和《城市运行系统设计与实现》三本书的基础上，进一步总结和拓展了当前国内外有关公务方面的新实践和新理论，系统并全面地阐述了全新的公务理论体系、应用和前景展望，为人类社会的和谐发展作出了新的探索。李立明同志于2006年1月发表的《信息物质效能定律与城市管理和谐模式初探》论文中，给出了物质信息效能定律，将物质、信息置于一个系统中考虑，以效能将两者有机动态联系，揭示了三者间内在制约、激励和统一的关系；给出GBCP和谐模式，阐述了信息物质效能在城市管理中的和谐模式，深入地说明了信息化在和谐城市管理中的作用；《物质信息系统》是李立明同志作为第一作者的另一篇力作，其在上述论文的基础上，总结提升，进一步揭示了物质信息和GBCP和谐模式的普遍规律，阐述了公务创新、电子政务、城市运行、公务论的基本原理和相互关系。本书在《公务创新》系列丛书中，以一个全新的角度，阐述了和谐创新思想和理论。

2007年6月，香山科学会议在北京召开了以“‘数字中国’发展战略”为主题的第303次学术讨论会，来自25个单位的39位从事地球科学、空间科学、遥感、信息科学、计算科学、经济学等学科专业的专家学者参加了会议。

2007年12月，在北京大学举办的第四届数字中国论坛上，电子政务论坛做为分论坛之一成功举办，与会的专家学者就公务创新、电子政务等问题广泛进行了交流。

2007年12月28日中国行政管理学会科学发展研究中心在中国行政管理学会召开《公务创新》新书发布及电子政务研讨会。

2008年4月,“公务创新”研讨会在中国科学院政策与管理研究所召开,来自北京市技术监督局、北京市市政管理委员会、北京大学数字中国研究院、中国软件测评中心、北京行政学院、中国博硕人才与市场经济研究所等部门的领导和专家参加了研讨会。

2008年5月,由张定安、李立明、石宇良、陈锐担任执行主编,编制发行了一期《中国行政管》(公务创新)专刊。《中国行政管理》杂志(月刊)是由国务院办公厅主管、中国行政管理学会主办,反映政府行政管理理论与实践的国家级核心期刊,是目前我国行政(公共)管理学科唯一大型综合性权威学术月刊,位列中国核心期刊“管理学类”第一位、“中国政治类”第三位。本期专刊面向全国公共管理的科研机构、大学和政府部门等征集稿件,主要包括公务创新、电子政务、城市运行等领域最新的研究成果和实践,该专刊一经出版立即引起了各界的普遍好评,在公共管理领域形成了一次关于公务创新的广泛讨论。

2008年12月“第五届数字中国发展高层论坛暨信息主管峰会”(DCDF2008)将在北京大学百周年纪念讲堂举办,作为其分论坛的“公务创新、电子政务与城市运行”将诚邀业内专家共同就“公务创新”、“电子政务”、“城市运行”和“公务论”等领域进行专题探讨。

近期,本书作者团队计划与中国科学院有关专家学者合作,酝酿共同出版《中国科学院院报》增刊,中国科学院院报主要刊登中国科学院各研究领域的重要研究成果和发现、科学发展趋向的评述、科学家就重大科技问题提出的意见和建议等,在国内外学术界具有重大的影响力。本期增刊将以奥运为背景,以落科学发展观为目的,以近年来公务创新、电子政务、城市运行的理论探索和实践为主要内容展开论述,增刊的文章征集和编撰工作已逐步展开,将于2009年年底左右出版。

本书研究的内容得到清华大学公共管理学院、北京大学、中国行政学会、中国信息学会、国家行政学院、中国科学院科技与管理政策研究所、中国高技术产业促进会、中国人民大学公共管理学院、北京航空航天大学软件学院、北京邮电大学电子工程学院、北京行政管理学院、北京市委研究室、北京市人民政府研究室等单位的专家学者，以及北京市科学技术委员会、北京市信息化办公室的支持。感谢童庆禧、倪光南、何新贵院士，工业和信息化部副部长杨学山。本书积聚了很多领导、专家、同志与朋友多年的心血，如果没有他们无私的帮助和积极的配合，恐怕此书在今天依然难以面世，在此要向北京市市委组织部有关同志表示感谢，是他们创造机会使我们迈出撰写本书的第一步。要感谢北京市市委组织部组织的第二期赴美国马里兰大学学习班的同学，正是他们的鼓励与帮助，才使本书的作者完成了政府创新的最初阶段研究并一直走到了今天；要感谢原清华大学副校长胡东成，原清华大学公共管理学院副院长薛澜、彭宗超教授，北京大学信息学院院长何新贵院士、谢昆青教授和童云海教授，北京大学数字中国研究院副院长邬伦教授，中国科学院科技与管理政策研究所陈锐博士、北京行政学院吴刚教授，中国行政学会科技发展研究中心副主任石宇良，国家行政管理学院汪玉凯教授、钟开斌讲师，国家工业和信息化部董宝青副司长，中国人民大学公共管理学院王丛虎副教授，北京航空航天大学孙伟院长和陈建革、王新河、曹鹏博士等，北京邮电大学电子工程学院邓中亮院长，首都经贸大学城市学院副院长张俊生，感谢这些在我国处于顶级水平的研究机构一直以来对我们公务创新和电子政务研究的大力支持；特别感谢北京市市政管理委员会委员武利亚同志长期以来的关心与支持；还要感谢政协北京市委员会杜德平，感谢北京市市政管理委员会科技处宋刚、刘建平、潘芳、汪央，北京市市政管理委员会信息中心刘琨、杨嘉明、王惕、田宝林、程军、邹勤、朱光宇