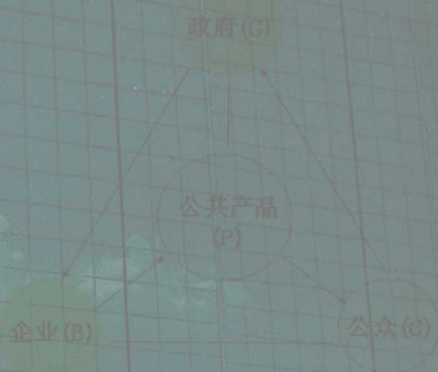


公务创新

INNOVATION IN PUBLIC AFFAIRS

城市公共事务理论创新与实践

李立明 齐国生 吴 刚 著
陈 锐 周 达 钟开斌



科学出版社

www.sciencep.com

公 务 创 新

——城市公共事务理论创新与实践

李立明 齐国生 吴 刚 著
陈 锐 周 达 钟开斌

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

公务创新就是公共管理与公共服务创新,是自觉实践科学发展观,以构建和谐社会为目的,以创新精神和方法提高公共管理与公共服务水平的有益探索,是实现创新型国家的重要途径。

本书以“科学、和谐、创新”为宗旨,以构建“政府监督协调、企业规范运作、市民广泛参与”的城市管理新模式为主线,总结了“公务创新实验室”、“东城模式”、“石景山模式”及城市管理应用创新园等案例,论述了城市管理服务新理念、新经验、新手段和新模式。

本书论述电子政务理论,从GBCP四要素出发,提出和谐三角模型,阐述了电子政务的内涵——应用电子信息技术调动政府、企业、公众三要素,围绕公共产品,实现多社会主体共同参与的和谐化公共管理与公共服务。

本书可供党政机关、政府各部门及企事业单位的领导者和管理人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

公务创新:城市公共事务理论创新与实践/李立明等著. —北京:科学出版社, 2007

ISBN 978-7-03-020458-5

I. 公… II. 李… III. 城市—公共管理—研究 IV. D035.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第157984号

责任编辑:田悦红 庞海龙/ 责任校对:赵 燕
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>

双青印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2007年10月第 一 版 开本:850×1168 1/32

2007年10月第一次印刷 印张:14 1/2

印数:1—2000 字数:367 000

定价:36.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

销售部电话 010-62136131

编辑部电话 010-62138978-8212 (BF08)

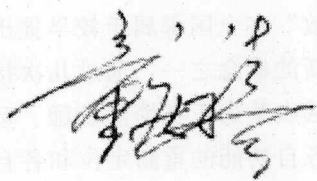
代 序

本书基于对科学发展观精神内涵的正确理解，围绕构建社会主义和谐社会，积极探索以信息化手段来推动和支撑公共事务的创新，这是非常有意义的尝试。本人对这方面的研究也怀有浓厚的兴趣，近年来一直关注国内外在这一领域的发展。创新之路向来不会平坦，若非亲身经历则往往无法真正品味其中的甘苦，即使以事后的目光回顾这几年来以信息化为手段的公务创新所经历的种种艰辛与喜悦，依然会令人不禁感慨，不禁被推动此事的人们的坚韧与执著所深深感动。所谓公务就是公共事务，就是公共管理与公共服务，而电子政务就是以信息化为手段支撑的公共事务或公共管理与服务。2001年本人曾经两次参与第一作者单位北京市市政管理委员会组织的北京“数字市政”的方案评审，均受益匪浅。据我所知，当时的“数字市政”在全国都属于较早提出并准备实施的以信息化推动管理创新的概念之一，通过几次接触，让人预感到一次城市管理的深层次革命正在悄然酝酿。政府、企业、公众在城市管理活动中各自功能的重新定位和各自角色的理性回归与和谐互动必定会成为发展趋势。当我们重新审视当时的研究与探索，尽管其在目标与手段上还不够明确，内容也不尽完善，然而，正是这样的探索与尝试，恰为今天变为现实的和谐城市的信息化管理模式乃至电子政务创新奠定了基础。

让人欣喜的是，2006年有关单位与北京大学数字中国研究院联合成立了电子政务研究中心。本人与本书作者均被邀请参

加该中心的研究工作。中心的成立为我们建立了一个专门致力于以信息化为手段进行公务创新研究的基地。近年来,随着研究的逐步深入和以信息化手段推动政府管理与服务创新的活动在全国如火如荼地展开。此时在理论与实践上做一次总结与升华无疑是一种正确的选择。本书围绕着以公共管理与公共服务这条主线,在党政组织、非政府组织、公共企业、市民的运转模式、组织结构、工作流程、监督与评价体系等各方面都有深入的探讨,书中既有理论的浓缩与提炼也有具体的实际事例,这是对几年来公务创新的一次集中总结,也是对未来发展前景的展望。

当本书的作者们怀揣着梦想,开始勾勒基于 GBCP 和谐模型与模式的公务创新蓝图之时,让我们祝福他们,愿他们继续沿着落实科学发展观,来构建社会主义和谐社会的道路,为推动新的公务创新实践活动,为重现公共管理与服务的和谐,为把我们城市早日营造成为美丽、宜居的理想家园,作出新的贡献。是为序。



中国科学院院士

北京大学数字中国研究院院长

北京大学数字中国研究院电子政务研究中心顾问

2007 年 5 月于北京

前 言

公务创新就是公共管理与服务创新。以创新精神和方法解决社会问题,是提高公共管理与公共服务水平的有效途径,是实现创新型国家战略的有机组成部分。在我国深入进行经济体制改革并逐步融入全球一体化的进程中,如果城市管理与服务组织的运转方式、程序和模式不能紧跟社会经济发展的步伐,不能较好的为和谐社会建设贡献力量,势必会影响整个国家战略的发展布局。有鉴于此,本书以科学发展观为统领,构建和谐社会为目标,实践为主线,借鉴国内外先进经验,通过研究总结,积极探索公务创新,即公共管理与公共服务的创新发展。

公务创新是政府创新在公共管理与公共服务领域的拓展,是将政府在城市中的单一管理角色转化为政府作为整个城市管理服务体系中的一员,在这个过程中除了政府参与外,还有企业、非政府组织及居民的参与。而理顺政府、企业和市民在城市管理服务中的关系,改善公共管理与服务的模式、流程、方式与组织体系,将公共领域各种参与要素共同纳入公务创新体系,创建公务创新的完整社会组织结构,则是提高公共管理与服务的效能与质量,节约公共管理与服务的成本,为企业和公众提供高质量的公共产品与服务。构建社会和谐发展的稳定基点,是构建和谐社会的必然。

公务创新的内涵非常丰富。从政府工作方式的角度来看,公务创新体现为从政府创新向公共创新的转变,政府在公共事务中转变角色,实现与企业、市民在公共事务活动中和谐互动,

变“无缝管理”为“无缝服务”；从政府信息化的角度讲，公务创新就是从电子政务向电子政务的转变，使政府信息化的应用范围进一步拓展；从政府科技工作的角度来看，公务创新就是变政府简单的科技管理为政府突出抓好科技创新的“靶端”管理和服务，重视科技成果的应用转化，实现以需求引导，以用户为中心、以企业为主体闭环创新的新模式，实现用户与企业的双轮驱动，探索建立科技成果体验应用示范园等。本书主要集中在城市管理服务的理念、经验、手段和模式等领域，通过将分散的城市管理信息化系统创新为“和谐城市管理”系统，实现城市和谐发展，如书中所提到的诸如“东城模式”、“石景山模式”和“GBC平台”（eGBCP城市管理系统，其中，G代表政府，B代表企业，C代表市民，e代表信息化）等。

本书论述的内容主要集中在城市管理服务的理念、经验、手段和模式等领域。“和谐城市管理”是目的而非手段，实现“和谐城市管理”绝不能忽视城市管理服务手段，在本书中回答了如何使用信息化手段进行“和谐城市管理”的手段问题。本书中所提到的诸如“东城模式”、“石景山模式”和“GBC平台”等解决了这样一个问题：如何将分散的城市管理信息化系统创新为“和谐城市管理”系统。本书介绍的各种创新系统不但转变了传统城市管理的理念——城市管理中政府的绝对领导和决定作用，即政府应该主要起推动、领导、参与作用，政府在“和谐城市管理”中应该由管理的角色逐渐向服务的角色转变，政府在“和谐城市管理”中应该由“无缝管理”向“无缝服务”转变，政府从单纯的面向行业内直接管理单位的行政管理到面向全社会政府、企业、市民和谐互动的公务管理模式的转变，使最初城市管理中的电子政务向以信息化为主要手段、理念和思维不断拓展的电子公务转化；更重要的是，这些模式整合了城市管理和服务的各种资源，使原先单纯由信息技术为

城市管理带来便利逐渐转向由信息化手段将各个“点”连接成网络，信息化逐渐演变成成为城市管理服务中整合资源的重要手段。最终，在城市管理与服务领域，公共需求的发展促使城市管理与服务手段不断前进，随之信息技术在城市管理与服务中的创新出现了，有了技术创新与需求的多样性作为前提，在诸多参与者的努力下实现了由技术创新到模式创新的转变。

在公务创新征程中北京市走在了全国的前列。北京市“十五”规划前期，市领导对政府创新这一新鲜事物非常敏感，非常重视，并迅速做出决策，即将政府创新内容写入北京市“十五”规划中。2002年，借鉴国际通行的做法——作为一个“起点”，清华大学公共管理学院与北京市市政管理委员会科技处共同成立了我国第一个政府创新研究实验室，设在北京市市政管理委员会科技处，最近改为公务创新研究实验室。随着创新领域的不断延伸以及创新主体、客体的拓展，实验室已经由单纯的政府创新扩展到公务创新，实现了由“点”到“面”的转换过程。到目前为止，实验室已经孵化了“国产化软件应用实验项目”、“北京市市政管理委员会科技处政务流程再造项目”、“城市公务创新项目——‘劲松模式’”、“‘移动政务实验室’项目”等。作为它的延伸，与有关单位共同成立了北京大学数字中国研究院电子政务研究中心、中国行政学会科学技术发展中心电子政务研究室、中国科学院科技政策与管理研究所城市运行与发展研究中心（筹）等，为我国公共管理和服务领域的创新提供了实践支撑。如果说国产化软件实验项目、北京市市政管理委员会科技处政务流程再造项目尚属于政府内部管理创新，那么“劲松模式”、“石景山模式”已经深入到政府管理和服务的双重领域，直到目前的“GBCP”和谐模式的应用推广已经将公共管理和服务的触角深入到城市运行、管理和服。借鉴北京市东城区“万米单元网格管理法”，实验室将“GBC”网拓

展为“GBCP”和“eGBCP”，为城市运行、管理和服务搭建了坚实的平台。

2006年北京市市政管理委员会发布了《北京市市政行业推广应用新技术实施办法》，通过面向全社会征集技术公告的建议案，集中民智，进一步激发社会单位参与市政科技创新的积极性和创造力。对面向社会各界征集来的技术公告建议案，在组织专家充分论证的基础上，确定在市政管理领域先进、成熟、适用的技术，编制并发布技术公告，为区县基层市政管理部门、市政行业提升科技管理水平提供智力支持，提升市政行业科技含量，引导科研单位、各企业在研发、生产方面的投入，实现依托社会智慧和专家资源为社会提供高质量的科技支撑，完成市政科技工作从面向行业内直接管理单位的管理到面向社会管理的转变，从抓具体事务的微观管理到通过法规、规划、标准引导社会、加强监管的宏观管理的转变，实现了从政务管理模式到公务管理模式的转变。

编写本书的目的，就是以创新理论为铺垫，将北京市委、市政府大力支持下的城市管理服务多种类型实验室孵化的各种项目、理念、模式的成功经验介绍给各级党政组织、企业和公众，一方面让大家对这些年实验室所做出的成果有所了解；另一方面成功的经验、理念和模式也让社会各界有所参考和借鉴，为创建和谐社会的城市管理服务提供好的参照物。

本书得到“2004年北京市优秀人才培养专项经费资助”（项目编号：20041D1100101，D类）。一些重要研究得到北京市科学技术委员会、北京市信息化办公室、清华大学、北京大学信息学院、中国行政学会、北京行政管理学院、中国科学院科技与管理政策研究所等单位的大力支持，积聚了很多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，此书在今天依然难以面世，在此谨向北京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；感谢北京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；感谢原清华大学副校长胡东成，清华大学公共管理学院常务副院长薛澜、彭宗超、程文浩、钟开斌，北京大学信息学院院长何新贵院士，谢昆青、童云海教授，北京大学数字中国研究院副院长邬伦教授，原北京市委党校副校长、现北京市海淀区政协主席彭兴业，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，中国社会科学院的刘靖华、刘鹏辉研究员，国家信息化办公室董宝青，中国人民大学王丛虎博士，北京航空航天大学曹鹏博士，感谢他们长期对我们政府创新和公务创新研究的大力配合与直接参与；感谢北京市人民政府陆铭琪、北京市委原副部长韩铁成，原北京市市委办公厅赵长山，北京市人民政府研究室蒋达峰及北京市政协办公厅杜德平对我们的热情鼓励与指导；感谢原北京市政协委员、北京市民营科技实业家协会会长纪世瀛，他连续三次提交政协提案呼吁北京市展开政府创新工程及成立北京政府创新研究所；感谢北京市市政管理委员会阜柏楠、林铎、陈文占、陆海军、陈宏志、武利亚、陈玲等长期以来的关心与支持；还要感谢北京市市政管理委员会研究室李如刚，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、田宝林、胡霞等同事及建设部信息中心郝力，北京市石景山区信息中心主任富大鹏，北京市东城区信息中心副主任倪东，北京城市管理科技协会副秘书长王五胜、韩芝润，首信公司陈信祥、汪旭、程永强、刘英杰，赛迪公司张向宏、叶宜强，中软强网公司陈世录、曹杰峰，九城公司王晖，21世纪公司吴双、王智勇，深圳永达科技公司戚建淮，北京博越世纪科技公司汤海京、张楠，

北京民生管理软件有限责任公司张军，人民大学周达博士以及宋俊良、卿伟杰、万谦、张迪等及合作伙伴，感谢他们为政府创新、公务创新的一系列研究与实践活动所作出的贡献。

本书深入阐述了公务创新领域的研究范围与思路，以北京实践为主线，集中了最近几年国内和国外在公共管理与服务领域的全新理论与实践活动，具有一定的理论意义和实践参考价值。希望本书的出版能够对推动我国公共管理与服务领域的创新活动，以及提高城市管理与服务水平起到一定的积极作用。

目 录

第一章 公务创新概论	1
第一节 撰写本书的目的	1
一、写给处于公务创新前沿的各级党政领导	1
二、激励一般政府公务员要敢于创新	13
三、为非政府组织创新提供启示	16
第二节 公务创新简介	18
一、公务创新	18
二、公务创新的划分	19
三、公务创新的开展	20
第二章 公共管理与服务创新	25
第一节 公务创新的涵义	25
一、创新就是科学	25
二、创新是发展的核心内容	28
三、政府创新	29
四、公务创新——公共事务管理与公共服务创新	31
五、党政部门的思想观念创新	34
六、管理与服务区别——法的作用	37
七、党政组织的管理与服务体制、模式、手段创新	38
第二节 我国公务创新的主体	40
一、公共管理与服务的统筹主体——党和政府	40
二、公共管理与服务产品的生产主体——公共企业	43
三、公共管理与服务的对象与参与主体——市民	44

第三节 公务创新的核心	45
一、优化工作流程	45
二、提高党政机关管理服务的质量与效率	49
三、提供高质量公共产品	50
第四节 我国公务创新的原则	52
一、党领导下的公务创新——党的领导是政府创新的前提	52
二、公务创新——必须树立“以人为本”的创新观念	54
三、公务创新需要结合科学发展观	56
第五节 公共治理模式创新	58
一、公共治理	58
二、公共治理的模式	61
三、为什么要进行模式创新——公共治理创新的背景和条件	62
四、怎样进行公共治理模式的创新	68
第六节 公务创新作用	70
一、提高部门工作效率	70
二、使公共机构适应经济社会发展需要	73
三、实现坚持“以人为本”的原则	75
第七节 监督创新——绩效审计创新	77
一、关于公共绩效审计	77
二、我国开展公共绩效审计的可行性及必要性	79
三、公共绩效审计内容问题	83
第八节 公务创新理论	88
一、公共制度创新	88
二、公共管理与服务体制创新	89
三、地方公务创新系统	90
四、公务创新与个人创新	92

第三章 全国第一个政府创新实验室

——清华大学-北京市市政管理委员会科技处政府创新实验室	94
第一节 北京市市政管理委员会科技处创新简介	94
一、政府创新实验室设立的背景和主要内容	94
二、在实施公务创新之前北京市市政管理委员会科技处面临的问题	95
三、政府创新的意义	96
四、北京市市政管理委员会科技处政府创新实验室“孵化器”的初步成绩	98
五、结论	109
第二节 北京市市政管理委员会科技处创新的模式	109
一、“行政三角”——组织的创新形式	109
二、创新工作流程，细化工作准则	111
三、创新模式的设立	119
四、创新的辅助——作为非政府组织的城市管理科技协会	126
第三节 北京市市政管理委员会科技处公务创新的概括	127
一、设立政府创新实验室或“试点”，进行项目的孵化	127
二、创新中形式的多样化	128
三、创新结构分明，有利于实际操作者	129
四、重视工作流程再造工作	130
五、改变考核形式	131
六、创新激励机制	131
七、工作的内部性效应和外部性效应并重	132
八、创新路线——“由下到上”、“由简单到复杂”、“由边缘到中心”的路线	133

第四节	北京市市政科技社会化创新平台的搭建	134
一、	北京市市政行业推广应用新技术的背景	134
二、	汇聚民智创新发展, 打造市政科技创新平台	135
三、	建设开放式的城市管理科技应用示范园区(博物馆) ...	137
第五节	移动政务	138
一、	技术融合继续推动公务创新	138
二、	公共管理的挑战	139
三、	移动技术发展及其应用	141
四、	移动技术推动公共管理与服务创新	144
五、	移动政务带来的挑战	146
六、	移动政务推动公务创新	146
第六节	城市管理科技应用创新园区	147
一、	筹划与成立	147
二、	功能定位	148
三、	园区设置地点及试点示范基地	149
四、	试点示范技术来源、“三验”流程及实施流程	150
五、	信息园区实施方案	151
六、	城市管理科技应用创新园孵化“城管导听”系统 ...	153
第四章	北京市朝阳区劲松街道办事处公务创新模式	155
第一节	劲松街道办事处情况简介	156
一、	劲松街道的基本情况	157
二、	街道办事处在公共管理与服务中所面临的问题	157
三、	劲松街道对问题的深入理解	158
第二节	劲松街道办事处“一站式”服务模式的国际 借鉴	159
一、	借鉴国际经验的成功模式	159
二、	韩国经验的介绍	159
三、	韩国经验的移植	165

第三节 劲松模式	165
一、实施“九九一六”工程与社区居民事务代办站	165
二、劲松街道办事处“为民服务大厅”	170
三、进一步创新“为民服务大厅”功能的设想	179
第四节 “劲松模式”的制度保障	184
一、劲松街道“为民服务大厅”对外服务窗口工作职责规定	184
二、首席代表制、首办跟踪制	187
三、全程代理廉政勤政建设制度	188
四、人大代表、政协委员、知名人士、地区职能部门接待室制度	189
五、“为民服务大厅”“六主动”服务接待制度	190
六、社区“居民事务代办站”服务反馈制度	190
七、社区“居民事务代办站”考评制度	191
八、社区人大代表走访接待日制度	192
九、社区“居民事务代办站”对接制度	193
第五节 结语	194
一、“劲松模式”的主要动因：建设服务型街道、服务型社区	194
二、“劲松模式”的主要内容	195
三、“劲松模式”解决的主要问题	196
四、“劲松模式”给居民带来的收益	197
五、“劲松模式”的创新性	198
第五章 北京市怀柔全程办事代理制	200
第一节 新形势、老问题与新思路：全程办事代理制的背景	201
一、新形势：社会变革与政府管理创新	201
二、老问题：政府业务流程再造	202
三、新思路：从内部业务走向外部业务	204

第二节 全程办事代理制创新实践	206
一、全程办事代理制的形成	207
二、全程办事代理制的制度安排	211
三、监督机制	218
四、延伸性创新	220
第三节 全程办事代理制的创新之处：以外部业务流程 再造推动内部管理方式变革	223
一、分离外部业务	223
二、相应授权	224
三、实施承诺制	224
四、强化效能监察	225
五、推行无接触行政	226
六、建立追踪查询系统	227
七、与行政审批制度改革相结合	228
八、代理系统延伸至农村基层	228
第四节 全程办事代理制的创新绩效：责任、回应与 有效	229
一、责任性	230
二、回应性	232
三、有效性	234
第五节 结语	236
第六章 北京市东城区“万米单元网格城市管理 创新模式”	244
第一节 概述	244
一、定义	244
二、产生背景	245
第二节 “万米单元网格城市管理”的构成	246
一、万米单元网格城市管理法	246