



2003—
2005年

Dianzi Zhengwu Jianshe Fangfa Yu Anli Jiexi

电子政务建设方法与案例解析

深圳市国家税务局课题组 编著



清华大学出版社

电子政务建设方法与 案例解析

深圳市国家税务局课题组 编著

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

本书遵循科学的管理理念,借鉴国际先进的信息化工程管理和项目管理方法体系,以深圳市国家税务局信息系统整合规划和建设实践(2003—2005年)所运用的管理制度和方法为基础,总结和归纳适合我国电子政务建设实际的方法体系,为我国各级公共部门电子政务规划、管理和建设,尤其是金税工程(三期)及其他国家电子政务重点工程的建设提供方法借鉴和案例分析。本书的出版对提高我国电子政务工程和项目的建设效益有重大的参考价值和示范效应。

本书分为5篇,共16章。主要根据信息化工程和项目的生命周期对管理机构和制度工程规划、工程实施、效益评估等各阶段的建设和管理方法进行详尽地阐述,解析了工程管理和项目管理实践的成功案例,并提供了具有很强实用性的模版和表格。

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

本书防伪标签采用特殊防伪技术,用户可通过在图案表面涂抹清水,图案消失,水干后图案复现;或将表面膜揭下,放在白纸上用彩笔涂抹,图案在白纸上再现的方法识别真伪。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务建设方法与案例解析/深圳市国家税务局课题组 编著. —北京:清华大学出版社,2006.8

ISBN 7-302-13359-X

I.电… II.深… 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 074565 号

出 版 者:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 客户服务:010-62776969

策划编辑:张立红(zlh-zlq@263.net)

文稿编辑:荣春献(Lala_rong@126.com)

封面设计:王 岚

版式设计:孔祥丰

印 刷 者:北京密云胶印厂

装 订 者:三河市李旗庄少明装订厂

发 行 者:新华书店总店北京发行所

开 本:169×240 印张:28.25 字数:492千字

版 次:2006年8月第1版 2006年8月第1次印刷

书 号:ISBN 7-302-13359-X/F·1593

印 数:1~6000

定 价:49.00元

本书概要

本书遵循先进、科学的管理理念，借鉴国际上建设大规模信息化工程和管理方法体系，以深圳市国家税务局信息系统整合规划和建设实践(2003 - 2005 年)所运用的管理制度和方法为基础，总结和归纳适合我国电子政务建设的方法体系，为我国各级公共部门电子政务规划、管理和建设，尤其是金税工程(三期)建设提供方法借鉴和案例分析。

本课题分为 5 篇，共 16 章。主要根据信息工程的生命周期对方法论进行阐述，并提供工程管理和项目管理实践的成功案例及具有实用性的模版和表格。本书的出版对提高我国电子政务工程和项目的建设效益有重大的参考价值和示范效应。

电子政务发展任重道远。从事电子政务工作不分先后，皆为新兵。无论是总结我国电子政务建设经验，还是书写我国电子政务发展历史，“金税”工程不可遗漏。“金税”工程建设源于体制改革、服务于体制改革，业务覆盖领域逐步扩展至多税种，应用范围延伸至全国，沉淀下了许多值得我们思考和学习的东西。国务院信息化工作办公室为了更好地支持国家电子政务建设，部署了一系列的软课题研究，其中包括委托深圳市国家税务局承担的电子政务建设方法论实证研究课题。深圳市国家税务局基于长期信息化建设实践，秉承敢于探索、进取、创新、思考的精神，提炼总结出电子政务工程和项目建设和管理的方法成果。“他山之石，可以攻玉”。今日之“石”，乃电子政务大厦之“基”。感谢他们把自己多年的实践经验结集出版，奉献给大家分享。

——国务院信息化工作办公室电子
政务组 陈小筑 司长

本书编委会

指导单位：国务院信息化工作办公室电子政务组

编委会主任：刘 军

主 编：刘 惠

策 划：甘志华 李显著 袁红兵

组 织：陈一龙 陈梦林

编 委：陈东可 彭 琦 卢尔滨 吴玉梅 沈 翼

专家顾问：周宏仁 国家信息化专家咨询委员会常务副主任

陈小筑 国务院信息化工作办公室电子政务组司长

高新民 国家信息化专家咨询委员会委员、政策规划

专业委员会副主任

杜 链 国家信息化专家咨询委员会委员

陈 静 国家信息化专家咨询委员会委员

范 坚 国家税务总局税收征收管理司司长

姚 琴 国家税务总局信息中心副主任

杨 健 国务院信息化工作办公室电子政务组处长

序

随着各国政府管理体制的演变和信息技术在政府业务活动中的广泛应用，电子政务发展已经有一段历程了。“千里之行，始于足下”。从当年单调的数值计算到丰富多彩的事务活动处理，从单机处理到网络化处理，从办公自动化到业务电子化，信息技术在政府业务活动中的应用日益活跃，对政府管理方式的影响越来越深。电子政务正在展现其美好发展前景。

“十五”期间，各地区各部门按照中央关于推进电子政务的各项方针政策和部署，在推进重点工程建设，促进信息共享和业务协同，保障网络与信息安全，进一步优化发展环境，改善公共服务等方面，做了大量富有成效的工作。我国电子政务建设和应用水平明显提高，对于促进行政管理体制改革，更好地服务于经济社会发展发挥了积极作用。这也表明，我国电子政务建设总体情况是好的。

进入“十一五”，我国电子政务建设进入以深化应用为显著特征的新的发展阶段。推进电子政务，要按照深化行政管理体制改革的要求，坚持以政务信息资源开发利用为主线，建立健全信息共享和业务协同机制，切实提高公共服务水平。像“金税”等重点应用系统建设将继续推进，并且要在互联互通、信息共享、业务协同上下更大功夫。从电子政务发展的趋势和政府转变职能的要求看，这是今后一个时期电子政务发展的重点和方向。

电子政务发展任重道远。从事电子政务工作无分先后，皆为新兵。无论是总结我国电子政务建设经验，还是书写我国电子政务发展历史，“金税”工程都不可遗漏。“金税”工程建设源于体制改革、服务于体制改革，业务覆盖领域逐步扩展至多税种，应用范围延伸至全国，沉淀下了许多值得我们思考和学习的东西。国务院信息化工作办公室为了更好地支持国家电子政务建设，部署了一系列的软课题研究，其中包括委托深圳市国家税务局承担的“电子政务建设方法论实证研究”课题。深圳市国家税务局基于长期信息化建设实践，秉承

敢于探索、进取、创新、思考的精神，提炼总结出电子政务工程和项目建设和管理的方法成果。“他山之石，可以攻玉”。今日之“石”，乃电子政务大厦之“基”。感谢他们把自己多年的实践经验结集出版，奉献给大家分享。

是为序，并贺《电子政务建设方法与案例解析》出版。

国务院信息化工作办公室电子政务组

陈小筑 司长

2006年5月16日

前 言

电子政务建设已经成为现代政府管理的时代特征。与我国其他政府机关一样，深圳市国家税务局在近十年来一直致力于电子政务建设，为实现政府管理现代化作出了不懈的探索和努力。

本书源自国务院信息化工作办公室委托深圳市国税局承担的“电子政务建设方法体系研究”课题，该课题旨在对该局 2003 年至 2005 年信息系统整合工程所依托的建设管理方法的实践总结和理论升华。

三年探索

深圳市国税局信息系统整合工程是一件很有意义的工作。每一个参加了这项工作的人都感触良多，获益匪浅，不能忘怀。

三年前，我们针对系统分割、“信息孤岛”以及系统难以支持税收工作发展需要的困难局面，提出了系统整合、数据共享、信息畅通、提升系统的技术层面来适应和促进税收工作发展需要的工作思路。今天，这一思想在实践中得到有效地验证。

三年前，我们从实际出发，制定了系统整合的科学规划和蓝图，今天，这一蓝图变成了现实。

三年来，我们应用了一整套科学的方法，成功组织了工程的实施，今天，这一科学的方法，不仅成为实现整合目标不可或缺的保障条件，其本身也成为整合工程的一项丰硕成果。

三年里，我们先后完成了三层技术架构的综合征管软件、集成平台、税银库联网、三大业务系统整合、办公自动化、影像、网站、短信、呼叫中心、单点登陆、运维中央监控等数十个应用系统并成功将其整合在一个平台上。

三年来，我们的工作效率提高了，纳税人满意度提高了，税务人员的素质也有了很大的提高，特别是参与工程的员工都深切感受到这几年收获颇丰。

几点体会

三年来信息系统整合工程取得了令人欣慰的成果，也带给我们一个强烈的感受：**好的结果是好的过程的产物**。这一过程包括：根据实际工作中存在的问题和先进的管理理念提出工作的基本思路，根据工作的基本思路制定符合实际的科学规划，遵循科学的方法实施严谨的工程管理，最后达到预期的目标。在这里，方法是从理想通往结果的桥梁。

我们的第二个感受是：**一项现代化的复杂工程的成功，是专业化的社会分工和团队共同努力的结果**。在这项工程中，深圳市国税局作为工程的主导方，得到上级和本单位内部的有力支持以及各项资源的保证，国际著名咨询公司为工程提供了卓有成效的顾问服务，通过严格市场化招标参与工程建设的数十家软硬件公司为工程提供了高品质的产品，参与工程各方共同组成的团队通力配合，努力工作，所有这些，都是顺利完成工程所不可或缺的。

我们的第三个感受是：**信息化是我们迈向现代化的一个进程**。信息化迅速地改变着我们，改变着我们的认知，观念，思维方式和行为方式，信息化创造了前所未有的效率和极低的社会运行成本，创造了全新的社会管理模式和高效的管理手段，信息化日益消除着以往广泛存在的信息不对称现象，使社会公正、诚信、法治获得强有力的支持和保障。不言而喻，在信息化推进过程中，深圳市国税局的税收管理水平、服务水平得到有效的提升，许多过去难以克服的问题迎刃而解，许多新的服务和管理手段得以应用。在三年多时间里，我们时刻感受着进步，也感受着差距。正因为信息化与现代化之间这种强烈的互动关系，我将自己的一篇短文《关于现代税收管理的若干认识——对深圳国税信息化建设实践的思考》作为本书的跋，真心希望这些认识多少能给人一些启迪。

本书结构

本书分为 5 篇 16 章，主要借鉴国际先进的工程管理和项目管理方法，基于深圳国税信息系统整合工程实践，对组织建制、管理制度、工程管理和项目管理方法进行实证研究，试图总结归纳出适合我国电子政务建设的方法，为其他政府部门电子政务建设提供完整的方法借鉴、详尽的案例分析和现成的模板和表格。全书篇章结构如下。

第 1 篇为导论，主要是在回顾国内外电子政务建设发展状况的基础上，探讨电子政务建设管理特点、存在问题及成因，并提出电子政务建设成功的关键因素。

第 2 篇为电子政务建设管理机构和制度，探讨了我国信息化建设决策和管

理组织机构专业化途径和首席信息官(CIO)制度的建立,提出电子政务建设所急需的需求管理、开发管理、合同管理、设备管理等基本管理制度。

第3篇为电子政务规划和实施,从工程规划、工程实施、项目管理到运行服务最后到效益评估,贯穿整个工程生命周期,并对数据管理和应用、创建电子政务服务品牌这二个重要而具前瞻性的问题进行了研究。

第4篇为电子政务工程和项目管理案例,包括对深圳国税信息系统整合工程管理和国家税务总局综合征管软件(CTAIS)深圳优化版项目管理实践案例。

最后一篇,提供了相关模版和表格,期望能给其他电子政务建设单位予直观的参考和借鉴。

本书读者

本书所阐述的方法知识体系源于实践并高于实践,具有一定的研究价值和参考价值,适合我国电子政务建设业主(政府)和用户(公众和政府内部员工)特别是政府机关从事信息化建设的信息办主任、管理层和业务技术专家阅读。

本书提供了一个基层政府部门电子政务建设工程和项目案例,也适合从事电子政务研究方向的学界和研究机构专业人士参考。

本书展示了电子政务建设业主(政府)管理组织结构、运作规则和沟通技巧,对于有意参与我国电子政务建设的咨询商、监理商、软件开发商和硬件供应商也是大有裨益的。

致谢

感谢国务院信息化工作办公室,让我们有机会向电子政务建设同行们展示深圳国税建设管理经验和做法,特别是电子政务组陈小筑司长和杨健处长从课题选题到评审的全过程给予了大力支持和指导,陈司长还在百忙中欣然作序,这是对我们课题组最大的鞭策和鼓励!

感谢国家信息化专家咨询委员会周宏仁常务副主任、高新民委员、杜链委员、陈静委员,以及国家税务总局征收管理司范坚司长、信息中心姚琴副主任等信息化专家对课题的完善和提升提出了非常有见地的意见和建议,你们的肯定是对我们课题组最好的奖励!

西安交通大学公共管理学院副院长、博士生导师吴建南教授、复旦大学管理学院凌鸿教授、复旦大学国际关系与公共事务管理学院蒋昌建副教授、曾深度参与深圳市国税局整合工程建设的资深顾问田范江博士、王世蓉、茅燕对本书的创意和结构提出了宝贵的意见,埃森哲公司大中华区主席李纲先生、神州数码(中国)有限公司总裁兼CEO郭为先生一直非常关注本书出版并发来致辞,

清华大学出版社的编辑们为本书出版也倾注了大量心血，在此一并表示衷心的感谢！

本书源自深圳国税过去三年来行之有效的电子政务建设管理方法，见证了深圳国税信息化建设不平凡的历程，是所有参与该工程的信息化建设者劳动的成果和智慧的结晶。在此向这些奋战在一线的建设者，以及三年来参与我们整合工程的咨询、监理、开发项目团队表示诚挚的谢意！

最后，感谢这个改革开放的年代，使我有机会作为深圳国税信息系统整合工程团队的一分子，参与到这项非常有创意也非常有意义的电子政务建设工作之中，从而在我人生的阅历中留下一段难以尘封的记忆。

刘 惠

2006年3月30日于鹏城

目 录

第 1 篇 导 论

第 1 章	电子政务建设方法概述	3
1.1	电子政务的概念	3
1.2	电子政务发展概况	7
1.2.1	全球电子政务发展概况	7
1.2.2	我国电子政务发展概况	10
1.2.3	我国电子政务发展面临的挑战	14
第 2 章	电子政务建设方法的研究意义及成果	17
2.1	建立电子政务建设方法体系的意义	17
2.2	电子政务建设方法体系研究综述	18
2.3	本书研究成果和结构	19
第 3 章	电子政务建设成功的关键因素	23
3.1	强势的工程领导力和执行力	24
3.2	专业化的组织机构和人才	26
3.3	管理流程化、制度化、市场化	27
3.4	需求导向、使用者本位	28
3.5	规划先行、过程控制、关注效益	29
3.6	以我为主、借用外脑、联合管理	31
3.7	规范的工程管理和项目管理	32
3.8	重视数据和信息安全, 创建服务品牌	33

第2篇 电子政务建设管理机构和制度

第4章 电子政务建设组织架构	37
4.1 概述	37
4.2 我国当前电子政务建设组织架构	38
4.3 电子政务建设组织机构的设置	41
4.3.1 一级政府电子政务建设组织架构	42
4.3.2 上下级机关电子政务建设组织架构	43
4.3.3 政府职能部门内部电子政务建设组织架构	44
4.4 专业管理机构的职能和结构	45
4.4.1 信息办的职能定位	45
4.4.2 信息办的组织结构	48
4.5 建立政府 CIO 制度	51
4.5.1 CIO 的产生和发展	51
4.5.2 CIO 的职责	53
4.5.3 我国引入政府 CIO 制度的展望	54
第5章 电子政务建设管理制度	57
5.1 概述	57
5.1.1 电子政务建设管理制度化的内涵	57
5.1.2 电子政务建设管理制度框架	58
5.2 需求管理制度	63
5.2.1 需求管理概述	63
5.2.2 需求管理部门	68
5.2.3 需求管理流程	68
5.3 合同管理制度	75
5.3.1 合同管理概述	75
5.3.2 合同管理部门	76
5.3.3 合同管理流程	77
5.4 开发管理制度	85
5.4.1 开发管理概述	85
5.4.2 开发管理部门	86
5.4.3 开发管理流程	86

5.5 设备管理制度	92
5.5.1 设备管理概述	92
5.5.2 设备管理部门	93
5.5.3 设备管理流程	94
 案例 5-1·深圳市国税局信息化建设管理办法 59//案例 5-2·深圳市国税局信息化建设需求管理工作规程 71//案例 5-3·深圳市国税局信息化建设合同管理工作规程 82//案例 5-4·深圳市国税局信息化建设项目开发管理工作规程 88//案例 5-5·深圳市国税局信息化建设计算机类设备管理工作规程 95	

第 3 篇 电子政务规划和实施

第 6 章 IT 战略规划	105
6.1 概述	105
6.2 IT 战略规划内容	113
6.2.1 IT 架构	114
6.2.2 IT 管控	115
6.3 IT 战略规划方法	117
6.3.1 现状诊断	118
6.3.2 蓝图设计	120
6.3.3 实施计划	121
 案例 6-1·深圳市国税局信息系统整合规划简介	122
第 7 章 工程管理和项目管理	133
7.1 工程管理概述	133
7.1.1 工程管理的产生和必要性	133
7.1.2 工程管理基本模型	135
7.1.3 工程管理内容	137
7.2 工程管理组织架构	138
7.2.1 工程管理组织结构	138
7.2.2 信息办、工程办和项目组的关系	140
7.3 工程管理制度框架	142
7.4 工程管理的生命周期	142
7.5 项目管理	146
7.5.1 项目管理概述	146
7.5.2 电子政务项目管理特点	151

7.5.3	项目管理九大要素	153
7.5.4	项目管理生命周期	160
7.6	工程沟通管理	166
7.6.1	工程沟通管理概述	166
7.6.2	工程内部沟通	169
7.6.3	工程外部沟通	171
7.7	工程风险管理	172
7.7.1	工程风险管理概述	172
7.7.2	工程风险管理流程	172
7.8	工程问题管理	178
7.8.1	工程问题管理概述	178
7.8.2	工程问题管理流程	178
7.8.3	重大问题的管理	182
7.9	工程版本管理	183
7.9.1	工程版本管理概述	183
7.9.2	工程版本管理流程	184
7.10	工程绩效管理	186
7.10.1	工程绩效管理概述	186
7.10.2	工程进度报告	187
7.11	工程上线管理	190
7.11.1	工程上线管理概述	190
7.11.2	工程上线管理流程	190
7.12	工程验收管理	195
7.12.1	工程验收管理概述	195
7.12.2	项目验收流程	196
7.13	工程监理	198
7.13.1	工程监理概述	198
7.13.2	工程监理内容	201
7.13.3	工程监理商的选择	203
第 8 章	工程人力资源管理	205
8.1	概述	205
8.1.1	工程人力资源管理的特点	205
8.1.2	工程人力资源管理模型	207

8.2	工程人力资源管理机构	208
8.2.1	需求中心	208
8.2.2	能力中心	209
8.3	工程人力资源调配机制	209
8.3.1	人员调入	209
8.3.2	人员调配	209
8.3.3	人员释出	211
8.4	工程人员绩效考核机制	211
8.4.1	绩效考核指标及模型	211
8.4.2	绩效考核内容及流程	212
8.4.3	奖惩与激励机制	214
8.5	工程人员能力评估与职业发展	215
8.5.1	能级制和职业发展	216
8.5.2	知识技能传递	219
8.5.3	良师益友制	221
8.6	合作方人力资源管理	224
8.6.1	合作方人力资源管理概述	224
8.6.2	合作方人力资源管理内容	225
第9章	数据管理与应用	229
9.1	概述	229
9.2	数据管理与应用规划	231
9.2.1	规划的必要性	231
9.2.2	规划的内容	232
9.3	数据管理与应用组织机构专业化	233
9.4	数据管理	235
9.4.1	数据管理概述	235
9.4.2	数据管理的核心内容	236
9.4.3	数据管理关键点控制	238
9.5	数据应用	239
9.5.1	数据应用概述	239
9.5.2	数据应用方法	242
9.5.3	数据应用关键点控制	244
	案例 9-1 · 深圳市国税局数据应用规划(2005-2007) 247//案例 9-2 · 深圳市国税	