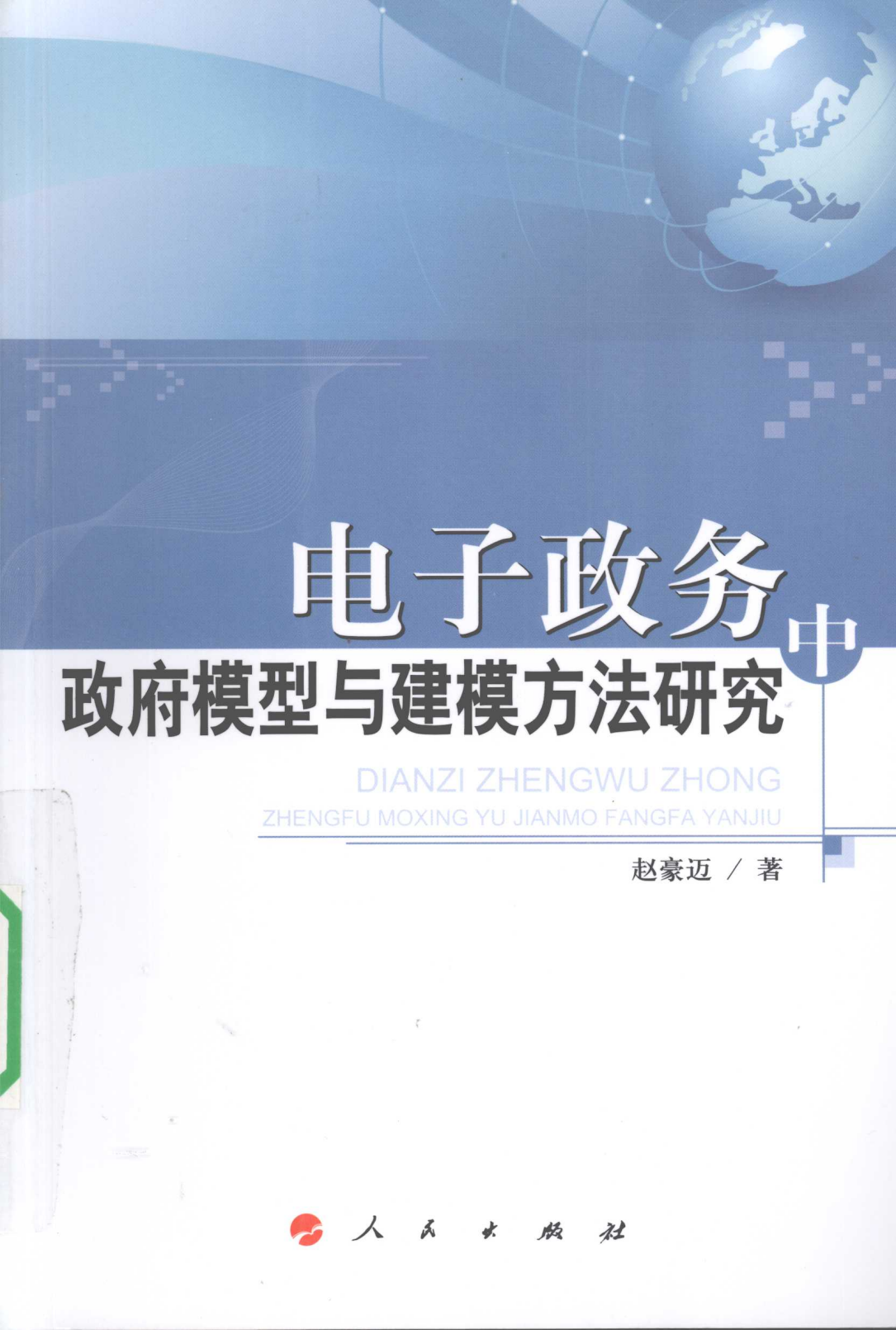




电子政务

政府模型与建模方法研究

DIANZI ZHENGWU ZHONG
ZHENGFU MOXING YU JIANMO FANGFA YANJIU

赵豪迈 / 著



人民大学出版社

电子政务^中

政府模型与建模方法研究

赵豪迈 / 著

人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:孙 牧 陈鹏鸣

装帧设计:徐 晖

责任校对:邱丽娜

图书在版编目(CIP)数据

电子政务中政府模型与建模方法研究/赵豪迈 著.

-北京:人民出版社,2009.9

ISBN 978-7-01-008159-5

I. 电… II. 赵… III. 电子政务-建立模型-研究

IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 150510 号

电子政务中政府模型与建模方法研究

DIANZI ZHENGWU ZHONG ZHENGFU MOXING YU

JIANMO FANGFA YANJIU

赵豪迈 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.25

字数:230 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-008159-5 定价:19.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

第一章 绪论	1
§ 1.1 研究背景	1
§ 1.2 本书研究目的、意义和创新点	4
1.2.1 本书研究目的	4
1.2.2 理论意义和实际应用价值	4
1.2.3 本书的创新点	6
§ 1.3 研究方法和本书框架	7
1.3.1 研究方法	7
1.3.2 本书内容和框架	8
第二章 电子政务基本理论	11
§ 2.1 电子政务的基本概念	11
2.1.1 电子政务的定义和内涵	11
2.1.2 电子政务的特点和基本模式	12
2.1.3 相关概念的辨析	13
§ 2.2 中国电子政务发展进程	16
2.2.1 中国电子政务的发展简介和趋势	16
2.2.2 电子政务的建设和政府形态的改变	17
§ 2.3 电子政务的理论模型及研究方法概述	17
2.3.1 电子政务的理论模型	17

2.3.2 电子政务研究方法	18
§ 2.4 政府信息化	20
2.4.1 政府信息化战略	20
2.4.2 信息时代、知识与经济与电子政府	22
2.4.3 电子政府的内涵	23
2.4.4 政府流程重组与政府再造	27
第三章 认识政府	29
§ 3.1 政府通论	29
3.1.1 政府概念	29
3.1.2 政府的起源与历史回归	32
3.1.3 政府的性质与职能	34
3.1.4 中国政府体制	36
§ 3.2 变革中的政府	44
3.2.1 政府变革的思想武器	44
3.2.2 政府变革的理论依据	49
3.2.3 政府变革实践——新公共管理运动	58
3.2.4 中国政府改革过程回顾与展望	59
§ 3.3 对政府认识的不足	62
第四章 模型与建模	63
§ 4.1 模型与建模	63
4.1.1 模型	63
4.1.2 信息系统建模	63
§ 4.2 企业模型与建模	65
4.2.1 企业建模概论	66
4.2.2 企业建模方法	69

4.2.3 企业建模对政府建模的启示	74
§ 4.3 电子政务中政府模型研究情况	75
4.3.1 国内电子政务中政府模型研究情况	75
4.3.2 西方发达国家电子政务中政府模型研究情况	76
第五章 政府建模理论与方法	81
§ 5.1 政府建模导言	81
5.1.1 政府建模的目的	81
5.1.2 政府建模的范围	84
5.1.3 政府建模所涉及的因素	85
5.1.4 政府模型	87
5.1.5 电子政务中的政府模型	94
§ 5.2 政府建模方法与工具	97
5.2.1 建模方法比较与分析	97
5.2.2 基于政府再造的集成化政府建模方法学	100
5.2.3 建模工具与语言	111
第六章 理想政府模型描述与现行政府模型分析	112
§ 6.1 理想政府模型	112
6.1.1 何谓理想政府模型	112
6.1.2 理想政府功能模型	113
6.1.3 理想政府组织模型	116
6.1.4 理想政府业务流程模型	118
6.1.5 理想政府信息模型	120
6.1.6 理想政府模型总体概念框架	121
§ 6.2 现行政府模型分析	122
6.2.1 现行政府功能模型分析	122

6.2.2 现行政府组织模型分析	128
6.2.3 现行政府业务流程模型分析	131
6.2.4 现行政府信息模型分析	135
第七章 电子政务中的政府模型	140
§ 7.1 从现行政府模型到电子政务中的政府模型的 过渡	140
7.1.1 政府模型的过渡和演变	140
7.1.2 过渡的关键因素	143
7.1.3 过渡的实施策略	146
§ 7.2 电子政务总体模型	148
7.2.1 电子政务总体目标模型	148
7.2.2 国家电子政务总体设计与技术实现模型	151
§ 7.3 电子政务中的政府功能模型	158
7.3.1 电子政务对现行政府功能模型的改善	158
7.3.2 电子政务中的政府功能模型	161
§ 7.4 电子政务中的政府组织模型	166
7.4.1 电子政务对现行政府组织模型的改善	166
7.4.2 电子政务中的政府组织模型	172
§ 7.5 电子政务中的政府业务流程模型	180
7.5.1 电子政务对现行政府业务流程模型的改善	180
7.5.2 电子政务中的政府业务流程模型	184
§ 7.6 电子政务中的政府信息模型	202
7.6.1 电子政务对现行政府信息模型的改善	202
7.6.2 电子政务中的政府信息模型	206
第八章 电子政务中政府模型实施难点和对策分析	211

§ 8.1 电子政务中政府模型实施难点分析	211
8.1.1 电子政务中政府模型实施制约因素分析	211
8.1.2 电子政务中政府模型实施难点分析	214
§ 8.2 电子政务中政府模型实施对策分析	219
8.2.1 针对电子政务中政府模型实施制约因素的 对策分析	219
8.2.2 针对电子政务中政府模型实施难点的对策 分析	221
第九章 案例	229
§ 9.1 引言	229
§ 9.2 电子政务中区级政府系统模型现状描述	230
9.2.1 区级政府总现状描述	230
9.2.2 松江区政府现状描述	233
9.2.3 松江区政府电子政务系统建设现状	234
§ 9.3 电子政务中松江区级政府系统模型改革及发展 方向分析	235
9.3.1 松江区级政府系统改革分析	235
9.3.2 电子政务对松江区级政府系统模型的冲击	238
9.3.3 松江区级政府系统改革方向	239
§ 9.4 电子政务中的松江区科委模型	244
9.4.1 松江区科委功能模型	244
9.4.2 松江区科委组织模型	248
9.4.3 松江区科委业务流程模型	250
9.4.4 松江区科委信息模型	253
§ 9.5 案例分析	256

9.5.1 松江区电子政务在电子政务发展模型中的 定位	256
9.5.2 松江区电子政务功能模型分析	258
9.5.3 松江区电子政务组织模型分析	259
9.5.4 松江区电子政务业务流程模型分析	261
9.5.5 松江区电子政务信息模型分析	262
9.5.6 松江区电子政务模型实施发展方向分析	263
第十章 总结与展望	266
§ 10.1 本书主要研究成果与创新	266
10.1.1 本书主要研究成果	266
10.1.2 本书创新点	267
§ 10.2 本书不足与展望	268
参考文献	271
后记	286

第一章 绪 论

本章介绍本书的研究背景;研究目的、意义和创新点;研究方法和全书框架。

§ 1.1 研究背景

电子政务作为公共管理的一个重要组成部分,它是改善政府效率、提高政府管理水平以及提高国家竞争力的最有效的手段之一。在社会信息化过程中,政府信息化处在关键与核心的位置。这是由政府推动社会信息化的主导地位 and 特殊角色,以及政府作为最大的“信息处理组织”对信息的广泛依赖性所决定的。因此,中国迫切需要利用现代信息技术改善政府管理方式,加强与国际社会的交流与合作,从而构建一个有回应力、有效率、负责任、具备更高品质的政府。

电子政务建设应该建立在坚实的基础之上,这个基础就是我们对政府的认识 and 了解,我们不但需要认识我们现行的政府,更要了解理想的政府和未来的电子政务中的政府,而政府模型就是帮助我们了解这些方面的一个必要手段。政府模型作为我们描述政府的功能结构和职能职责,组织结构和人员构成,业务流程、信息模式以及资源配置的一个手段,对电子政务的建设有着非常重要的意义,是政府改革的基础。改革将是我国政府的常态,政府改革

应该建立在对政府的全面了解上,而政府模型就是帮助我们了解政府的一个重要工具。

从今年开始,对于今后政府改革的目标和内容,决策层已经有了明确的思路。就推进行政管理体制改革的,胡锦涛总书记前不久发表重要讲话,从转变政府职能,完善行政管理决策机制,建立权责明确、行为规范的行政执法体制,完善对行政管理权力的监督机制,实现机构职能、编制、工作程序的法定化,提高公务员法律素养等六个方面提出了行政管理体制改革的主要任务。温家宝总理在十届全国人大四次会议《政府工作报告》中指出:必须大力加强政府自身改革和建设。要加快推进行政管理体制改革,进一步转变政府职能。继续推进政企分开,减少和规范行政许可和行政审批。坚决把不该由政府管理的事交给市场、企业、社会组织和中介机构。切实转变政府管理经济方式,加强社会管理和公共服务职能。大力推行政务公开,完善政府新闻发布制度和信息公开制度,提高工作透明度和办事效率。建立健全行政问责制,提高政府执行力和公信力。这些改革纲领和措施,就是试图变革我国政府的职能、决策机制、监督机制、组织结构以及政府业务流程,必然对我国未来的政府模型产生巨大的影响。

中国加入 WTO 之后,从中国与世界规则系统的对接角度来看,中国所融入的是一个以信息为规则基础的世界经济信息规则体系,即 G—G 模型(政府对政府模型)。WTO400 多条款中,只有两条是针对企业,其他部分均是政府间协议。这说明中国的政府系统将是未来整个国家竞争力的关键因素。中国政府系统组织效率的提高,是影响中国国家竞争力的第一因素。如何使政府公共管理系统成为高效、便捷和反应灵敏的运作体系,是中国政府迫切需要解决的重大问题。在信息时代的国际环境中,

普通的手段解决不了信息时代的国家问题及世界问题。必须通过政府再造和信息技术的双重洗礼,方能有效地提高中国政府的竞争力。而实施电子政务,是中国解决以上问题的最佳途径和必由之路。

自 1999 年推行“政府上网工程”以来,全国县级以上政府机关已全部上网,大部分地级市都提供了简易的政务网站,中央及各省会城市和部分沿海地级市已经建设了基于数字证书等安全可信技术的电子政务站点网络,据初步统计,近年来我国每年花费在电子政务方面的投资总额超过 300 亿元人民币,目前我国电子政务建设正在围绕“两网一站四库十二金”工程而重点展开,并从今年开始强调强化电子政务的顶层设计,今后将分批分阶段逐步实现国家电子政务。

但是,在我国当前的电子政务建设过程中,我们应该认识到,虽然我国的电子政务建设取得了很大的成绩,但也暴露出不少的问题。这些问题集中体现在电子政务建设不仅存在很大的认知误区,还存在严重的管理缺位和巨大的技术鸿沟,最后会集中体现在电子政务的系统需求分析阶段,并直接影响到电子政务建设工程的质量和效果。而政府建模作为整个电子政务研究的基础和依据,有利于我们更好地理解复杂的政府管理和运行方式,从而为电子政务信息系统设计与开发提供参考和依据,并为现行政府向电子政府的顺利转型提供思路。因此,不仅尽快制定和建立我国电子政务标准体系非常关键,而且研究和探索一套适合我国国情的电子政务中的政府模型和建模方法也十分重要,以指导今后的电子政务建设。但目前我国尚没有一套公认的政府模型和建模方法。因此,关于此课题的研究成为理论研究亟待切入的战略问题,并在国家自然科学基金 2005 年度研

究项目中有所体现,本书的研究题目正是基于以上依据提出并展开的。

§ 1.2 本书研究目的、意义和创新点

1.2.1 本书研究目的

通过对我国现有一些电子政务项目调研和参与导师的项目研究,结合复杂系统科学、信息管理、知识管理、新公共管理、信息系统管理、软件工程等理论,探讨我国电子政务中的政府模型及建模方法,为我国政府由现行政府向电子政府的平稳过渡提供方法框架模型。具体如下:

- (1)设计一个基于政府变革的集成政府模型建模框架。
- (2)从新公共管理理论、政府治理理论出发,探讨理想的政府模型。
- (3)分析现行政府模型存在的问题,为政府改革提供思路。
- (4)探索电子政务中政府模型和建模方法。
- (5)分析电子政务中政府模型实施过程中所存在的问题和对策思路。

1.2.2 理论意义和实际应用价值

中国的政府系统有自己的特殊之处。客观上,在我国现有的政府管理体制中,各级并行存在着党委、人民政府、人大、政协四套主要的政府管理系统,这种分权结构又通过党委常委会的形式使权力得到有效的集中,所以这套政府运行体制是一种具有分权外形的集权制。

另外,中国政府分支多、跨度大,是世界上最庞大的政府系统

之一。中国的政府管理系统,尤其是地方政府管理系统,与世界发达国家政府管理系统有一定的差距。中国的狭义政府系统从中央到地方共5级。除中央政府的70多个部委级单位外,全国共设立23个省、5个自治区、4个直辖市人民政府、2个特别行政区政府,30个自治州、94个市人民政府,1516个县、117个自治县、49个旗、3个自治旗、3个特区、1个林区人民政府,737个市辖区人民政府,4万多个乡、民族乡、镇人民政府。还设立66个地区和8个盟,作为省、自治区人民政府的派出机关。

政府本来就是一个复杂的巨系统,通过上述分析,我们可以发现中国的政府系统则更为复杂,使政府模型要涉及的面太广,要考虑的因素太多。但是,我们要进行政府行政体制改革,要进行更广义的政治体制改革,不可能离开对我国现行政府系统的认识,只有通过政治家、官员、学者、百姓等的共同努力,我们才能达到认识政府、改革政府、造福国家和人民的目的。

基于上述理解,本书的理论意义和实际应用价值在于:

(1)通过对“电子政务”在全球范围和世界高度的审视,形成对中国未来政府的战略思考。以新的理念、新的思维、新的目光、新的手段建立适合中国国情的电子政务中的政府模型,形成中国电子政务中的“政府模型”战略构想。

(2)在社会信息化的进程中,政府信息化处在关键和核心的位置,各国的统计数据均表明,政府的集团购买力及信息应用市场在整个社会市场中居首位。“电子政务”的可实现条件之一是有相对发达的“信息化基础设施”,中国目前“信息化基础设施”已在硬件、软件、基础设施等方面取得了很大进步,大规模“电子政务”市场的形成已具备相当条件。而且,国内外电子商务的全球汇融,也要求中国政府必须以一个“电子化的政府”来运作。中

国有非常庞大的政府系统,加之相应的公共服务体系,电子政府的建设任务是极其繁重的。但是,缺乏成熟的适合电子政务的政府模型和建模方法,必将严重地影响中国电子政务建设的进程和效率。

(3)任何战略的实现必须有相应的思想和技术的保障,而战略思想及未来“电子政务”的构造模型,为我国政府的体制改革、电子政务治理框架以及电子政务信息系统的建设都提出了新的要求。从技术角度讲,“电子政务”的最终目的和要实现的目标是:在政府管理下,形成所有资源的无缝隙集成、零成本运行、个性化服务和即时反应的管理体系。这一目标,对以网络技术、现代通信技术为主要内容的信息技术尤其是信息系统的建模方法和其他相关的应用技术,提出了新的、更高的要求。

(4)随着电子政务建设的逐步推进,电子政务对政府治理和民主政治不仅产生正反馈,亦不断产生负反馈,引起新的需要关注的政府问题和社会问题,这些问题能否顺利解决成为电子政务建设顺利推进和可持续发展的关键。通过对电子治理的研究,可以为这些问题的解决提供方法论的支持。我们必须清楚,电子政务决不是一项简单的工程技术,它是与未来政府的治理模式密不可分的。电子政府的实现,必须结合电子政务建设和政府体制改革双管齐下,密切配合,方能臻于电子政务的止境——电子政府。

1.2.3 本书的创新点

(1)提出了基于政府再造的集成化政府建模方法学。首次建立了由政府分析层面的三个域、模型描述层面的三个维、基于政府再造的建模框架、仿真分析系统以及以 UML 为主的按需应变的灵

活建模方法体系。描述了理想政府功能模型、组织模型、业务流程模型、信息模型,并参照理想政府模型,与现行政府模型进行了对比,分析了现行政府模型存在的问题和不足,为未来政府变革的目标模型——电子政务中的政府模型提供依据,对政府建模有理论指导和实际应用价值。

(2)分析了如何从现行政府模型过渡到电子政务中的政府模型,提出了政府模型的过渡和演变模型以及从现行政府模型向电子政务中的政府模型过渡的必要性、关键因素、实施策略。描述了电子政务中理想的政府功能模型、组织模型、业务流程模型和信息模型。在业务流程模型中提出了界面事件这一概念,对我国电子政务建设有特殊意义。

(3)对电子政务中政府模型实施过程中的制约因素、实施难点进行了分析,并提出了相应的对策,为政府转型提供思路。

§ 1.3 研究方法和本书框架

1.3.1 研究方法

(1)文献研究与项目实践相结合。笔者在写作过程中,参阅了大量国内外相关文献,了解该领域研究的最新进展,并和参与的项目实践相结合和印证,使研究成果在保持一定高度的基础上不脱离政府实际。

(2)实证研究与规范研究相结合。政府模型非常复杂,当然有其理想状态,我们需要对其进行规范分析,但我们可能暂时不可能达到,而是要立足于现行政府模型的基础之上,进行实证研究,两者的结合才会最终产生电子政务中可行的、比较理想的电子政务模型。

(3) 政府模型和建模是一门跨多学科的学问,必须广泛涉览政治学、行政管理学、管理学、新公共管理学、信息管理理论、软件工程理论等相关学科文献,用系统科学方法做理论指导,并借鉴与参考国内外的研究成果和实践,从实际入手,总结一般规律,并在理论研究方面有所创新。

1.3.2 本书内容和框架

第一章介绍本书背景、主要内容和结构。从电子政务的全球背景和中国电子政务的现实问题着手,阐述了研究电子政务中政府模型和建模方法的重要性和必要性、创新点、研究方法和论文框架。

第二章论述电子政务基本理论。通过对电子政务的基本概念、中国电子政务的发展进程、电子政务的理论模型和研究方法,以及政府信息化的介绍,使我们对电子政务有一个基本认识。

第三章认识政府。通过对政府概念、政府的起源和历史回归、政府的性质和职能、中国政府的体制的介绍,使我们清楚政府的来龙去脉。通过对政府变革的思想武器、理论依据和新公共管理运动的介绍,并对中国政府改革过程进行了回顾和展望,了解政府目前所处的变革中的环境。最后谈了对政府认识的不足之处,为政府建模做了理论上的铺垫。

第四章介绍模型和建模理论。通过对模型和建模理论、企业模型和建模理论的介绍,使我们可以借鉴企业建模方法学和建模工具,以建立适合电子政务的建模方法学。并介绍了国内外对电子政务中政府模型的研究进展情况。

第五章研究政府建模理论和方法。提出了政府建模的目的和范围,并对政府建模所涉及的因素和政府模型简况进行了论述。