

# 电子政务 eGBCP初探

李立明, 宋刚, 曹杰峰, 张骥, 朱斌, 程永强, 周达  
(北京市市政管理委员会, 北京 100032)

**摘要:**首次提出电子政务的概念、eGBCP模型及其框架体系,分析了eGBCP在市政的应用案例,并对电子政务的应用与发展进行了展望。

**关键词:**电子政务; 电子政务; 电子商务; 电子社区; 电子公民; eGBCP; 公共管理与服务

**中图分类号:** G203 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-2271(2006)01-0001-05

## Preliminary Exploration of ePublic Affairs- eGBCP

LI Liming, SONG Gang, CAO Jiefeng, ZHANG Ji, ZHU Bin, CHENG Yongqiang, ZHOU Da

(Beijing Municipal Administration Commission, Beijing 100032)

**Abstract** This paper initiated the e-Public Affairs concept and eGBCP model. Framework of e-Public Affairs was introduced. Introduction on some practical cases of eGBCP model about municipal services is presented. The application area of eGBCP is also proposed.

**Key words** e-Public Affairs; e-Government; e-Business; e-Community; e-Citizen; eGBCP; public administration and service

## 1 电子政务 eGBCP的提出

### 1.1 背景

我国的“十一五”规划中指出,政府转型应该以公共服务为主要目标,加快行政体制改革,这就要特别强调明确划分和严格规范各级政府在公共服务中的责任和权利,在此基础上深化各级行政管理体制改革;此外,还需要加快构建以公共服务为目标的公共治理结构与公共服务体系,并按照这一目标推进事业单位改革。围绕公共产品(Public Product,简称P)的提供,充分考虑政府(Government,简称G)、企业(Business,简称B)、公众(Citizen,简称C)三个角色<sup>[1-3]</sup>,充分依托信息技术,展开全要素公共事务管理,电子政务eGBCP(electrical Government Business Citizen Public Products Model)也就是在这个环境下产生的。

### 1.2 电子政务的发展

从历史上看,依据人类对公共事务的管理与处理在主体、客体和手段方面的不同,可将公共事务管理的发展大致划分为以下三个阶段:

第一阶段是早期萌芽阶段。从公共事务管理产生之初起一直到19世纪中叶。在原始社会中,仅存在简单的社会性公共事务,社会依靠自身的力量实现自我服务与管理。在国家产生之后,政治性公共事务产生

并日益突出,政府在公共事务管理中的作用逐渐占据重要地位,受社会发展条件的制约,经验式的管理为主要管理方式。

第二阶段是公共行政阶段。从19世纪中叶到20世纪80年代,无论是政治性公共事务还是社会性公共事务,其内容和范围都迅速扩大,迫切需要通过有效管理来满足社会共同需要;政府最终成为公共事务管理最重要的主体,主要运用行政手段,保证公共事务管理的有序规范。在信息交换上,文件往来是主要特征;在结构上,实行科层制;方式上,运用的手段是强迫命令、下级服从上级。

第三阶段是公共管理阶段,从20世纪80年代开始至今。20世纪70—80年代新公共管理运动的兴起是建立在现代政治经济学和私营部门管理方法之上的。加强对社会力量的利用和公共服务的社会化,要求政府进行社会、市场管理和政府职能优化,要求充分利用网络信息技术,建立和完善信息系统,将权力进一步分散和下放,不是从管理主体的角度考虑如何管制被管理者,而是站在社会与公民的立场,要求公共管理的主体,特别是政府如何为公民服务,对部门内部的组织结构进行改革,等等<sup>[3-4]</sup>。与此同时,信息技术在各个领域的应用逐渐普遍化,电子商务、电子政务、电子社区也走上前台,信息技术成为重塑社会形态的重要

收稿日期: 2006-01-20

作者简介: 李立明, 1958年生,男,河北唐山人,硕士,高级工程师。

力量。

随着电子政务、电子商务、电子社区的发展,三者之间的相互依赖与冲突日渐明显,三者之间松散的关系渐渐体现,主要表现在公共服务的信息化水平低下。公共事务的管理不可能仅仅依靠一个或者两个领域的信息化。应对公共事务管理的社会化,同时伴随着信息技术与通讯技术的融合以及以移动技术为代表的普适计算技术的发展<sup>[5-6]</sup>,围绕公共产品的提供,充分考虑政府、企业、公众三个角色,电子政务 eGBCP应时而生。

## 2 电子政务 eGBCP的概念

### 2.1 公务 (GBCP)与电子政务 (eGBCP)的定义

“公务”:政府、企业、公民(或社区)在生产公共产品过程中的事务,是“公共事务”的简称。其狭义是指上述活动中产生的互动公共事务;其广义是指一切公共事务,包括互动的事务和非互动的自身活动产生的公共事务。

在城市管理中,GBCP是政府(Government)、企业(Business)、公众和社区(Citizen and Community)、公共设施与公共环境(Public Facilities and Public Environment)构成的、涵盖城市公共管理服务各方面的完整动态循环系统,并构成以P为内点核心,G、B、C为外点的和谐三角。GBCP反映社会复杂的动态和谐,信息与物质叠加使其形成统一整体。P通过间接发送、接收信息成为城市公共管理服务物质基础核心。C是G、B、P管理服务的对象,GBCP系统循环运转的最终目的是满足C的需求。G通过接收和发送信息达到监管B、P和管理服务C的目的,同时接受B和C的监督。B接收来自G、C的信息,通过施加作用力于P达到满足G、C需求的目的<sup>[2]</sup>。

“电子政务”是指利用信息化手段,高效实现政府、企业、公民(或社区)在生产公共产品过程中的事务。eGBCP是电子政务的模式,是指使用信息化的手段来实现GBCP的模式,即为eGBCP。eGBCP和谐三角模型见图1。

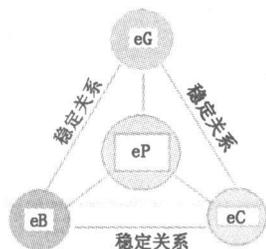


图1 eGBCP和谐三角图

### 2.2 内涵

#### 2.2.1 电子政务 eG

eG—eB—eP型:G是政府,B是企业,B不仅仅指企业化运作,还包括工商企业、政府的事业单位,以及

以企业形式来提供公共服务的相应单位。对应G与B围绕P发生一系列活动,eG—eB—eP对应G与B围绕P发生的一系列信息化,占据和谐三角形的一条边<sup>[7-9]</sup>,如图2所示。

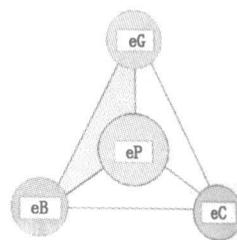


图2 eG—eB—eP与和谐三角的关系图

政府通过社会采购提供公共服务。按照“小政府,大社会”的政府机构改革总体目标,政府进行宏观管理,建立规则,维持秩序,各项具体的城市公共事业管理工作交由社会单位承担,政府改变“以费养人”的计划经济管理方式,而转变为“以费办事,出钱认效果”,进行“政府采购”。在城市公共物业的管理上,转变政府职能,通过引入社会化的环卫公司、市政公司、园林绿化公司等专业作业公司或综合作业的物业管理公司,实现管干分离,提供高效的公共服务。

eG—eC—eP型:G是政府,C是公众。对应G与C围绕P发生一系列活动,eG—eC—eP对应G与C围绕P发生的一系列信息化,占据和谐三角形的一条边。

政府从公众获得了公共权力,通过组织企业公共服务回馈公众,公众将对政府提供的公共服务提出评价与监督,通过公众的反馈与建议,政府可以改善对提供公共服务的企业的管理与监督,同时也可以通过及时的、恰当的反馈提高公众对政府的满意度。

#### 2.2.2 电子商务 eB

B是政府委托的提供公共服务的企业,C是公众。对应B与C围绕P发生一系列活动,eB—eC—eP对应B与C围绕P发生的一系列信息化,占据和谐三角形的一个条边<sup>[7-9]</sup>。

公共服务企业从政府获得许可组织生产和经营,建设、维护公共设施和环境,为公众提供公共服务,公众针对企业的服务进行监督和评价,也可对企业的服务提出建议与要求。

#### 2.2.3 电子社区 eC

电子社区是基于公民社会以及居民社区服务,利用网络技术向社区居民提供属地化服务的综合服务体系,是面向非赢利社团组织、面向公民本身的信息化建设。

如图3所示(小写字母代表其属地性特征,区分大写字母代表的公共事务特征):g(government)代表政府基层部门;b(business)代表社区服务提供商、银行金融机构和物业管理公司等;c(citizen)代表公民个体;

NGO (non - governmental organization)代表在政府部门和以营利为目的的企业(市场部门)之外的一切志愿团体、社会组织或民间协会,其具有组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性等五个特性; p (public service)代表面向社区居民的属地化服务。

电子社区 eC就是上述各要素围绕着面向社区居民提供属地化服务或者非盈利性社会服务(具有组织局限性)而发生的一系列信息化。我国电子社区的功能基本上可以概括为:管理功能、

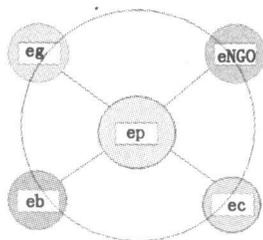


图3 电子社区要素图

### 2.2.4 数字化公共产品 eP

公共产品 P是私人产品的对称,是指具有消费或使用上的非竞争性和受益上的非排他性的产品,如:公共设施、公共卫生、公共环境、公共交通、教育等。在本文中,为了课题探讨的需要,核心 P特指的是城市公共设施和公共环境,是政府进行公共建设的产物,也是政府提供公共产品的主要形式之一,包括城市各类基础设施,如市政道路、桥梁、管网和城市绿地、公园、游园、广场、景(节)点、路灯、公厕、垃圾转运站(房)、水利设施、停车场、农贸市场、公共标识建筑、纪念碑等。这里的产品 P指的是公共产品。

在不同的领域,核心 P也可以是别的公共物或服务。eP是指采用电子化手段管理 P;其主要功能有两个方面:



图4 eP与P的关系图

(1)从 P采集各类数据,掌握 P的基本和运行情况;(2)对 P进行指令控制,如4图所示。

### 2.3 外延

通过图5可以了解 eGBCP与电子政务、电子商务、电子社区的关系<sup>[2]</sup>,前者是后面三者中围绕公共产品 P而发生密切关系的交集(eGPB、eGPC、eBPC)的并集。

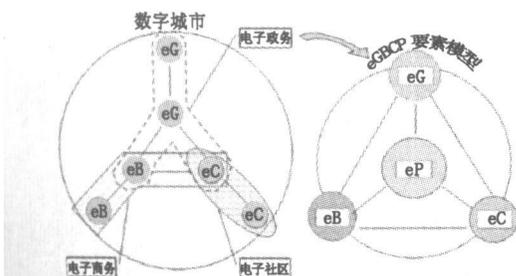


图5 eGBCP与电子政务、电子商务、电子社区关系图

### 2.3.1 eGBCP与 eG的关系

电子政务,就是政府机构应用现代信息和通信技术,将管理和服务通过网络技术进行集成,在互联网上实现政府组织结构和工作流程的优化重组,超越时间和空间及部门之间的分隔限制,向社会提供优质和全方位的、规范而透明的、符合国际水准的管理和服务。电子政务更多关注的核心焦点是“政府”本身的信息化建设。

### 2.3.2 eGBCP与 eB的关系

电子商务是通过电子方式进行的商务活动。它通过电子方式处理和传递数据,包括文本、声音和图像。它涉及许多方面的活动,包括货物电子贸易和服务、在线数据传递、电子资金划拨、电子证券交易、电子货运单证、商业拍卖、合作设计和工程、在线资料、公共产品获得。它包括了产品(如消费品、专门设备)和服务(如信息服务、金融和法律服务)、传统活动(如健身、体育)和新型活动(如虚拟购物、虚拟训练)。电子商务更多关注的核心焦点是“企业”本身的信息化建设。

### 2.3.3 eGBCP与 eC的关系

电子社区以社区服务中心为主,联合政府部门、社区服务提供商、银行金融机构和物业管理公司等相关单位,以网络平台、语音平台和平面资讯为载体,以政务服务、商务服务、金融服务、物业服务 and 资讯服务等为内容。电子社区更多关注的是面向最后一公里的接入,提供的是具有属地化特征或者组织局限性的服务,相对于公共服务的作用范围要小。

从上面三者的概念定义与侧重点可以看出,电子政务的建设出发点是以“政府”本身为主导,电子商务建设是以“企业”本身为主导,而电子社区是以面向公民事务电子化的“社区”本身为主导,但是在他们之间的交汇处,却一直被忽略,eGBCP从另外的角度思考这三者建设之间的必然联系与内在因果,在研究中发现,这三者之间存在着由公共产品驱动的关系,关于这个关系,笔者发表的相关文章已经详细地进行了介绍,正因为这个公共产品的存在,使得三者之间的信息化相交合,产生共振,从而重组成为面向公共服务的电子政务 eGBCP。

## 3 电子政务 eGBCP的框架体系

### 3.1 电子政务 eGBCP总体框架

如图6所示,电子政务总体框架围绕 eP,以信息共享流通为特征,在运行管理、安全保障、人员组织、标准规范、政策法规、绩效评估等机制的共同作用下,通过业务、功能、技术等三类标准接口,实现在 G、B、C三者到信息通道之间的挂接,从而实现三者之间的信息

传递、资源共享和联动互动。

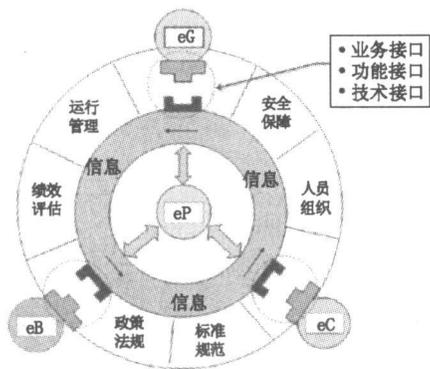


图 6 eGBCP总体框架图

### 3.2 电子政务 eGBCP的业务框架

从图 7可以看出在公共服务与管理中,各能动要素分工不同:

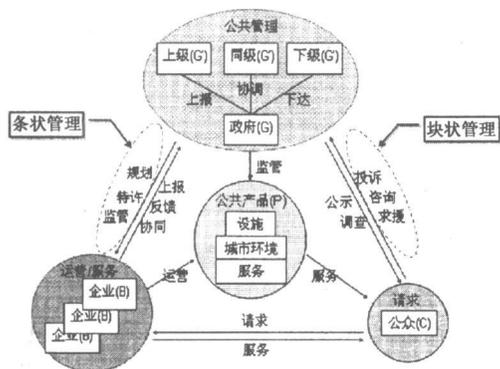


图 7 eGBCP业务框架图

政府的管理服务职能分两类: (1)条状管理: 行业规划、特许经营、企业监管等。(2)事件的处理,表现在对设施和环境等城市公共物进行监管,以及受理来自公众的投诉、咨询、救援请求等并组织相关资源予以响应。企业作为服务提供者,运营城市公共产品(包括城市各类设施和市容、环卫、园林、绿化等城市环境),为市民提供服务。市民则从政府和企业获得服务,并以监督者的身份参与到公共事务中<sup>[2]</sup>。

### 3.3 电子政务 eGBCP的功能框架

电子政务 eGBCP的功能框架如图 8所示。



图 8 eGBCP功能框架图

通过梳理公共资源目录,建立和谐稳定的公共治理结构(G、B、C各司其职、联动互动),可通过“一站式大厅”“一网式门户”以及“一话式热线”等统一服务窗口,提供“办公决策”“办事服务”“信息公开”“资源管理”等四大类公共服务。各方在提供公共服务的过程中,须依据服务规范标准之规定,对照评价体系进行信用自评和社会监督。

电子政务 eGBCP功能目录图如图 9所示:

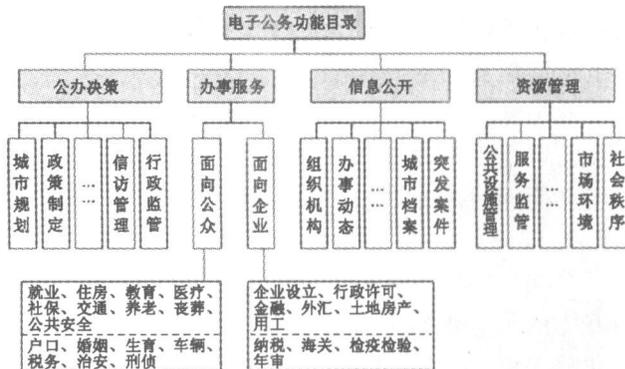


图 9 eGBCP功能目录图

### 3.4 电子政务 eGBCP的技术架构

如图 10所示: eGBCP技术架构由 5个层次(基础层、数据层、应用支撑层、应用层、接口适配层)以及 2个支撑体系(安全保障体系和标准规范体系)组成。其中“可插拔应用接口总线”是指定义好的一系列接口标准规范和应用,只要按照标准规范实现对应的适配接口应用,就可以与电子政务系统内的其他要素实现信息共享、资源整合和互操作;其他概念多有公开论述,在此不再赘述。

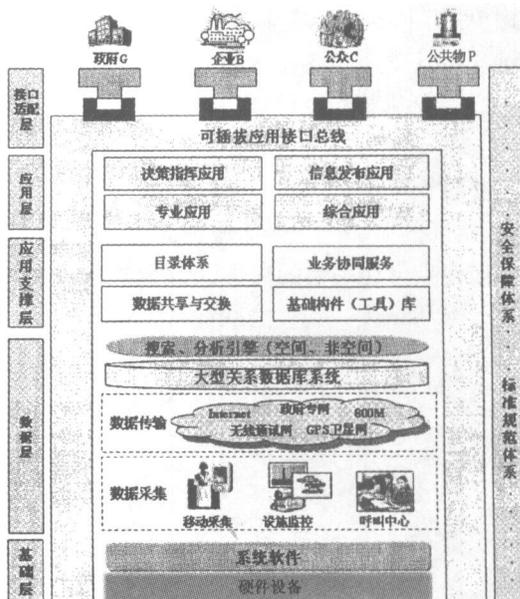


图 10 eGBCP技术架构图

### 4 eGBCP在市政领域的应用分析

#### 4.1 市政业务模型

市政管理业务中,是一个典型的符合 eGBCP业务框架的公共管理专业领域,以北京市为例,业务模型如图 11所示。

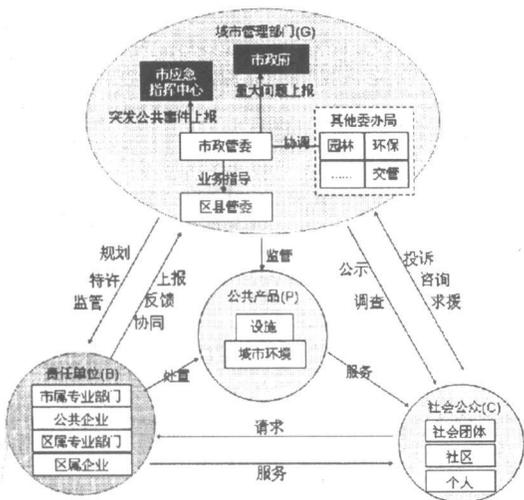


图 11 市政业务模型图

其中, P专指城市公共环境与公共设施, 包括城市各类基础设施, 如市政道路、桥梁、管网和城市绿地、公园、游园、广场、景(节)点、路灯、公厕、垃圾转运站(房)、水利设施、停车场、农贸市场、公共标识建筑、纪念碑等。各级市政管理委员会之间需要密切配合, 调动公共服务企业(自来水公司、电力公司、燃气集团、热力集团等)、相关的其他委办局(公安、交管、园林、环保、水务、广电等)以及社会力量, 联动互动地处理公众关心的各类公共问题。

#### 4.2 北京市信息化城市管理系统分析

如图 12所示:北京市信息化城市管理系统依托北京市宽带城域网, 利用现代化通讯、计算机网络等信息技术, 统一城市管理热线, 系统功能覆盖了 eGBCP功能框架中的办公决策、信息公开、资源管理等三大类服务;系统技术架构遵循 eGBCP技术架构, 分为基础设施及支撑系统、与相关部门对接系统、指挥中心系统、城市综合管理信息系统、市政业务管理信息系统等 5类系统, 均为多层体系架构;在公共事件处理业务领域内, 实现了与北京市城八区(东城、西城、崇文、宣武、朝阳、海淀、丰台、石景山)区级城市管理平台的对接, 同时还连通 50多家委办局、公共服务企事业单位, 实现信息的及时有效传递和城市管理资源的初步整合, 并将在试运行中逐步扩展服务种类。

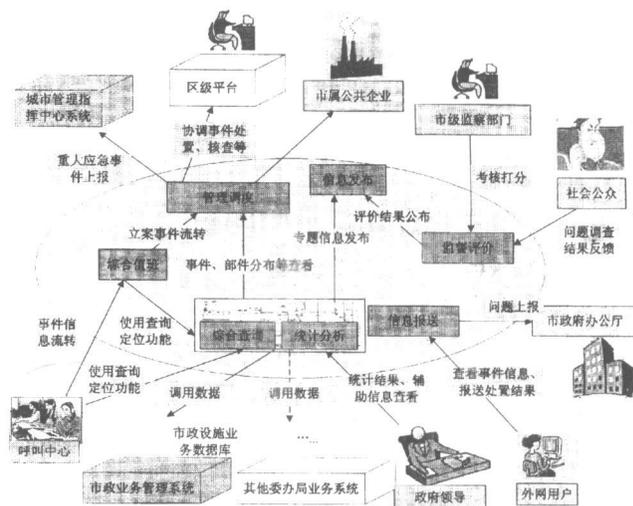


图 12 市级城市管理平台功能图

### 5 总结展望

围绕公共事务管理, 政府、企业、公众这三个社会组成要素相互制约、影响, 这种作用集中体现于该范围内的公共物品或公共环境, 由此四者及其相互间制约形成了一个开放的生态系统, 这个系统具有自我完善机制, 同时也与外部系统保持良好的沟通, 力争实现全系统的资源配置的最优化和效益的最大化, 这就是 GBCP模式<sup>[1-2 7-9]</sup>。而通讯技术与信息技术的融合以及以移动技术为代表的普适计算技术的发展, 为打造一个全要素的信息流畅运行的电子政务体系提供了崭新的机遇和挑战<sup>[1-2]</sup>。借助信息化手段, 建立充分纳入 G、B、C、P四个公共事务管理要素的电子政务体系, 达到和谐三角的关系, 辅助实现上述目标, 就是本文研究的 eGBCP。

放眼各类公共事务领域(教育、医疗、文化、体育、娱乐等等), 只要有政府、企业、公众三者共同参与, 就可以在 eGBCP理论的指导下, 从业务、功能和技术等方面综合考虑, 进行电子政务的整体规划、顶层设计和系统建设。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 李立明, 卿伟杰, 胡旭焕. GBC模式初探 [ J ]. 城市管理与科技, 2002 4(3): 15
- [ 2 ] 李立明, 彭宗超, 吴刚, 等. GBC城市公共管理服务模式研究 [ J ]. 城市管理与科技, 2005 7(3): 99
- [ 3 ] 李立明, 吴刚. 政府创新是提高行政效率的重要途径 [ J ]. 政治学研究, 2001(1): 62-68
- [ 4 ] 刘靖华, 李立明. 政府创新 [ M ]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005
- [ 5 ] 宋刚. 移动技术在城市管理中的应用: 英国游牧项目及其启示 [ J ]. 城市管理与科技, 2005 7(3): 103

# 北京城管执法机关引入质量管理体系认证的实践

尚 芬

(北京市城市管理综合行政执法局, 北京 100045)

**摘要:**介绍了北京市城管执法机关引入 ISO 9001 国际质量管理体系认证的实践过程, 通过质量管理体系认证, 强化了服务意识, 提高了服务质量和管理水平, 提升了城管社会形象, 得到了公众和上级机关的信任与支持, 促进了城管执法局管理工作的高效化、执法服务的规范化和服务品质的标准化。并对质量标准在市城管执法局的持续推进进行了展望和思考。

**关键词:**城市管理; 执法服务; 质量标准; 顾客满意; 持续改进

**中图分类号:** C931.2 **文献标识码:** C **文章编号:** 1008-2271(2006)01-0006-04

ISO 9001 作为国际通行的质量管理体系认证标准, 通过流程控制这一科学管理方法能够为一个组织提供产品的质量保证, 获得认证的组织可以更科学、系统、规范、标准化地从事产品服务和改良, 从而增强顾客满意。

北京市城管执法机关作为首都城市管理的一支重要执法力量, 为了规范执法行为, 提高执法水平和质量, 更好地服务于 2008 年奥运会, 服务于北京建设现代化国际大都市的需要, 满足公众日益增长的对城市良好环境的需求, 同时将质量管理工作更多地与国际通行做法接轨, 符合时代要求。市城管执法局最高管理层决定引入 ISO 9001 国际质量管理体系认证标准。2003 年 5 月对全局工作人员进行了系统集中培训, 对内审员进行资格认证培训。2004 年 3 月正式引入 ISO 9001 国际质量标准, 建立并实施了文件化的质量管理体系, 同年 7 月通过认证审核, 2005 年 9 月通过第一次监督审核。

## 1 城管执法实行质量管理体系的实践

按照质量管理的八项原则(以顾客为关注焦点、领导作用、全员参与、过程方法、管理的系统方法、持续改进、基于事实的决策方法、与供方互利的关系), 北京市城管执法局主要从以下 5 方面入手, 不断加强和推进质量管理体系在全局深层次的引入和广泛贯彻执行, 以群众是否满意、是否认可、是否拥护作为工作业

绩的检验标准并成为质量目标的一部分, 通过系统方法和过程方法进一步规范服务和管理的过程及行为, 并通过基于事实的分析决策持续改进质量体系的有效性。

1) 通过树立“以顾客为关注焦点”的思想, “执法也是服务”的理念得到强化, 并落实到行动中。按照 ISO 9001 质量标准的要求, 北京市城管执法局将“顾客”定位在广大市民群众, 执法服务就是所提供的产品。在 ISO 9001 质量管理体系引入前, 城管执法系统就始终要求城管执法人员要在执法理念上完成由管理向服务的转变, 牢固树立“群众利益无小事”的原则。ISO 9001 质量标准在多领域的广泛应用和在城管执法局的引入, 从另一角度诠释了关注顾客需求, 满足顾客要求对组织成败的重要意义, 因而坚持把群众满意作为工作的第一评价标准, 坚持以人为本, 执法为民, 建立并形成了共同的理念和承诺——顾客需要就是城管努力的方向、顾客满意就是城管最高的荣誉。观念的转变使执法局各级成员更注重群众的反馈, 从群众的意见建议和抱怨投诉中找到工作的差距和不足, 以便及时改进工作, 满足顾客的合理要求, 并争取超越顾客期望。如 2004 年及 2005 年上半年开展的专项执法活动中, 一些是计划内开展的, 还有相当部分是根据顾客需求, 随时开展的。“暖心便民工程”更是这一观念转变落实到行动上的具体体现。全市城管系统开展了以

[6] Song Gang Transcending e Government a Case of Mobile Government in Beijing [C] / Kushdu I Kusku H. Proceedings of the First European Conference on Mobile Government Brighton Sussex University 2005: 476-485

[7] 李立明. 信息物质效能定律与城市管理和谐模式初探 [J]. 城市管

理与科技 2005 7(4): 140.

[8] 李立明, 程永强, 曹 鹏. 信息化城市管理和谐模型建模初探 [J]. 城市管理与科技, 2005 7(5): 183.

[9] 李立明, 程永强, 曹 鹏, 等. 信息化城市管理和谐模型建模再探 [J]. 城市管理与科技, 2005 7(6): 227.