

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: X0015006

UDC_____

学 位 论 文

电子政务工程项目管理的实践

An Application of the Project Management in E-Government Engineering

蔡 路 鹏

指导教师姓名: 刘震宇 教授

申请学位级别: 硕 士

专 业 名 称: 工商管理(MBA)

论文提交时间: 2005 年 9 月

论文答辩时间: 2005 年 10 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2005 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2005 年 9 月

厦门大学博硕士学位论文摘要库

论文摘要

电子政务建设是一项宏大的政务信息化系统工程，它如同其他的工程项目一样，在组织和实施过程中必须进行有效的管理。本论文以项目业主为主要研究对象通过运用主流项目管理的理论和方法，分析当前典型电子政务工程项目的特点及其管理中存在的主要问题，提出一套适用于项目业主有效组织实施电子政务工程的项目管理模式，并在实践中加以验证。本研究成果对从事电子政务建设的相关人员，特别是各级政府部门的信息化主管具有一定的参考价值。

本文共分四个部分：

第一章简要阐述了我国电子政务工程项目的目标、内容及其主要特点，指出目前电子政务工程项目管理中存在的主要问题，并阐明业主引入项目管理方法的必要性。

第二章运用项目管理的基本理论和方法，针对当前我国电子政务工程项目建设中存在的管理缺位问题，提出一套适用于项目业主的项目管理模式。重点阐述了项目业主的主要工作流程及其管理方式。

第三章剖析一个运用上述模式进行“厦门市企业基础信息交换试点工程”建设的成功案例。

第四章总结：本文以美国项目管理协会所开发的项目管理知识体系（PMBOK）为主要理论依据，结合我国电子政务工程建设的实际，提出由项目业主为主导的项目管理模式，并付诸实施，取得良好的效果。最后提出进一步改进和提高电子政务工程项目管理水平的几点建议。

关键词：电子政务；项目管理

厦门大学博硕士学位论文摘要库

ABSTRACT

E-government is a complicated system engineering. It should be well managed through the whole process as any other engineering, This paper attempts to provide an effective project management mode for the owner of an E-government engineering, which is based on the study of the dominating project management theory and the analysis of practical management state of E-government engineering .It would be a useful reference for anyone who acts as a profession relative to E-government engineering , especially for chief information officers of government .

This paper consists of four chapters:

Chapter 1 introduces briefly the aims, contents and characteristics of E-government , and explains the necessity of applying project management method to E-government engineering by analyzing the critical problems existing in the implementing of E-government engineering in china.

Chapter 2 puts forward an owner-dominate project management mode appropriate for owners to implement an E-government engineering project, included with the basic working flow diagrams and management means.

Chapter 3 describes a successful case-“ Xiamen Enterprise Basic Information Exchange System” applying the mode mentioned above.

Chapter 4 summaries that the owner-dominate management mode presented in this paper, which is based on the basic theory of PMBOK and the reality of the E-government engineering in china ,is an effective way to solve the critical problems in E-government engineering management ,and puts forward some suggestions to improve the performance of implementing E-government engineering as well.

Key words: E-government ; Project management

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

前 言	1
第一章 我国电子政务工程项目管理概述	3
一、电子政务的建设目标和内容	3
二、电子政务工程项目的特点	4
三、目前我国电子政务建设中存在的项目管理问题	6
第二章 业主主导的项目管理模式	9
一、模式概述	9
二、工作流程	10
三、管理方式	19
四、模式特点	32
第三章 应用实例—厦门市企业基础信息交换试点工程	36
一、项目背景	36
二、建设历程及成效	38
三、管理要点	42
第四章 总结	53
参考文献	55
后 记	57

厦门大学博硕士学位论文摘要库

前 言

随着信息技术的迅速发展，特别是互联网技术的普及应用，我们正处在一个划时代的全球信息革命的浪潮中。电子政务的兴起和发展已成为当今信息化最重要的领域之一，在信息化程度较发达的国家，如美国、加拿大、英国、德国、澳大利亚、新西兰和新加坡等国已经开始全面建设国家电子政务工程，亚洲的日本和韩国也在迎头赶上。而我国的电子政务建设尽管随着改革开放和社会主义现代化建设的进一步推进已经起步，也相继建设了一批重要业务系统，如“金关”和“金税”工程已取得显著成效，但相对完整意义上的电子政务是在 2000 年以后发展的，从总体上看，仍处于初始阶段。近年来，党和国家对电子政务建设高度重视。2002 年 8 月，国家信息化领导小组作出关于“把电子政务建设作为今后一个时期我国信息化工作的重点，政府先行，带动国民经济和社会发展信息化”的战略决定，以应对加入世界贸易组织后的挑战，加快政府职能转变，提高行政质量和效率，增强政府监管和服务能力，促进社会监督，实施信息化带动工业化的发展战略。同年 11 月，党十六大进一步明确了“大力加强电子政务建设”的方针政策，明确提出“推行电子政务，提高行政效率，减低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”，以电子政务带动政府管理体制的改革。为落实党和国家的方针政策和战略部署，各级政府部门空前重视电子政务建设。成百万、上千万的电子政务工程项目一个接一个。例如，2002 年开始建设的，投资 2000 多万的“厦门市地下管线探测和信息化工程”项目；2003 年开始建设的，投资 1600 多万的“厦门市市民服务信息系统工程”项目（已通过科技成果鉴定）；2004 年开始建设的，投资 250 多万的“厦门市法人基础数据库系

统”（现已完成，其一期工程完成的是国家第二批八个企业基础信息交换试点工程之一）。

从许多有关的资料报道中可以看出：当前中国各地的电子政务建设正在如火如荼地开展，而且从中央到地方对电子政务建设的投入和推广的力度也在不断加大，所取得的建设成就是巨大的，但是也要清醒的看到由于各级政府部门对我国电子政务建设仍处于初级阶段，认识不足，只抓项目快点上马，不抓项目管理，导致投资失败的案例很多，造成极大的浪费。作为一名电子政务建设的推动者和实践者，本人希望能以自己所学的 MBA 知识，通过剖析电子政务工程建设的特点和存在的突出问题，进一步探讨如何对电子政务建设实施更有效的管理，使项目投资一个，成功一个。为此，本文以“电子政务工程项目管理的实践”为题进行探索与实践。一个以业主为主导的项目管理模式是本论文的主要成果。这个项目管理模式通过让业主主导，强化项目管理理念。模式中所展示的工作流程和管理方式是根据电子政务工程自身的特点设置的工作程序，可以有效地避免项目建设过程中目前经常发生的突出问题，从而提高工程建设的成功率。该研究对从事电子政务建设的相关人员，特别是各级政府部门的信息化主管具有一定的参考价值。

由于该项探索与实践是初步的，还有许多相关的问题需要继续探讨与实践，文中不妥之处，敬请各位老师批评指正。

第一章 我国电子政务工程项目管理概述

一、电子政务的建设目标和内容

电子政务主要是指利用信息技术和其他相关技术支持更加适合时代要求的政府结构和运行方式的实现，其根本目的在于：促进政府信息资源的开发利用和共享，提高行政效率和决策水平，改善公共服务质量和增加服务内容，增加办事执法的透明度，加强政府有效监管，建立政府与人民直接沟通的渠道，推动国民经济和社会信息化发展^①。为此，国家信息化领导小组于 2002 年作出“把电子政务建设作为今后一个时期我国信息化工作的重点，政府先行，带动国民经济和社会发展信息化”的战略决定。电子政务建设项目所涉及的内容十分广泛，归纳起来，可以分为以下四种类型（如图 1 所示）：一是政府间的电子政务（G2G）；二是政府与企业间的电子政务（G2B）；三是政府与居民间的电子政务（G2C）；四是提高政府内部效率和有效性。



图 1：电子政务类型示意图

^① 焦宝文 主编：《政府 CIO 战略管理与技术实施》，清华大学出版社，2004 年 5 月，P38。

二、电子政务工程项目的主要特点

电子政务工程项目是各级政府部门为实现某项电子政务目标而运用信息技术开展的一次性活动。其除具有一般项目的一次性、整体性、目的性、约束性和生命周期属性等特征外，还具有一些不同于传统项目的特点。这些特点主要是：

1、需求很难一次性确定。与传统项目不同，电子政务工程项目由于其高技术特征，在项目开始之初，用户往往对其缺乏必要的了解，在进行需求分析时，难于提出比较明确、完整的要求，一般只有一些初步的功能要求。随着项目的实施，用户对项目的了解与认识逐步加深，需求会不断被激发，常常发现原来所提出的需求不能达到自身的期望，因而需要进行调整，有时甚至是根本性的变化。这种需求随项目进度而变，势必会导致项目进度、费用等不断变更。这种变化常常会给项目的实施带来很不利的影响，是导致电子政务工程项目失败的关键因素之一。它不仅要求项目要做好系统规划和需求分析，还要求要在执行中不断的监控和调整。

2、对人力资源的高度依赖性。电子政务工程项目是智力密集型项目，受人力资源的影响很大。项目成员的结构、责任心、能力和稳定性对项目质量以及能否成功有决定性的影响。它要求各项目干系人都要发挥其应有的作用，如：用户方的业务人员，是项目需求的主要提出者，也是信息系统最终使用者和评价者，他们在项目中占据着重要的地位；用户方的高层领导，是项目立项的决策者和项目资源的调配者，他们往往对项目的成败具有决定性的影响；承建方的技术人员，是信息系统的直接研发者、系统建设的实施者和技术支持者，他们的效率和质量直接影响项目的效率和质量；承建方的管理人员，是项目实施的组织协调者和监控者，他们的工作方法和力度将很大程度上影响项目开发的可控程度和

推进速度；项目的监管者，可能是用户，可能是用户与承建方组成的联合小组，也可能是第三方。他们的专业素质和立场将直接影响项目整体进度，执行质量和绩效的评估。

3、创新性。电子政务工程项目并不是将传统的政府管理和运作简单的信息化，而是需要运用信息技术进行政府管理的创新，它不仅要适应信息技术快速更新而带来的高技术风险，同时它还要对现有的政府组织结构、运作方式、行政流程进行优化和重组。这种创新的特性是造成电子政务项目管理复杂性的重要根源。特别是，电子政务工程项目的建设往往是政府职能转变与信息化建设交织在一起，更是增加了项目的复杂程度。例如，“厦门市网上审批信息系统工程”就涉及到政府行政审批部门的一些审批事项要网上办理，必然牵涉到审批部门的工作流程改变。

4、集成性。电子政务工程是电子工程和政务工程的集成，因此它并不是单纯的技术工程，它依赖于信息技术来实现，但信息技术却无法保证其成功。在这里，技术是成功的必要条件，却远不是充分条件，甚至不是失败的主要因素。电子政务的关键词是政务，而不是电子，它要求对政务要有深入的了解。特别是现阶段，政府部门工作的规范化、标准化程度很低，大多数单位的制度和流程没有制度化和规范化，有的属于“只可意会”的范畴，根本就列不进去，即使被列入制度和规范的内容，工作人员也可能不会严格执行，人为随意性非常大，还经常伴有暗箱操作，或私下掌握此一时彼一时的宽限尺度。这种状况对电子政务工程项目更是个考验。

5、公益性。电子政务不是以商业利润为基本追求，而是以社会公众利益为主要方向，具有公共项目特征。例如，2003年底完成一期工程建设的“厦门市市民服务信息系统”，就是一项公益性工程，其实现的目标之一就是让市民凭一张“市民卡”即可办理医疗、工伤、失业、养老、生育等保险事务，以及就业、就学、婚姻登记、优抚、低保、生育、住房公

积金等方面的社会事务，具有极好的社会效益。电子政务项目的这种特性使得其本身性能、质量、效果与效益等方面指标难于量化，电子政务项目的验收与评价带有明显的主观特征。同时也由于其公共项目特性，使得电子政务工程项目必须严格按照政府采购法的要求，通过招标的方式来寻找承建商。

三、目前我国电子政务建设中存在的项目管理问题

经过人们长期的探索总结，项目管理在发达国家中已经逐步发展成为系统化、整体化的独立学科体系。特别是美国项目管理协会所开发的项目管理知识体系（Project Management Body of Knowledge ,PMBOK ）创造性的描述以项目为研究对象的知识板块，比传统的以范畴为内核的学科体系概念更准确反映了项目管理知识急剧增长、演化和聚集的过程与结构，更是很快在世界范围内得到广泛的传播和应用。其应用也已不再是局限于传统的建筑和工程建设部门，而是拓展普及到各个行业的各个领域。

目前我国电子政务建设仍处于初级阶段，认识和经验均十分有限，再加上信息化项目管理人才的普遍缺乏，也缺少成熟、有效的电子政务项目管理模式指导，政府部门作为业主单位在项目建设过程中大多没有引入现代项目管理理念和方法进行管理。因此，在实际项目建设中就容易出现项目管理方面的问题，导致项目的失败。这些问题主要表现在以下几个方面：

1、业主缺乏整体、全程管理的观念。业主在项目建设过程中没有掌控全局，起到主导作用，因而，未能对项目进行全面的计划、跟踪和控制。特别是不重视项目的前期和收尾工作，项目常常是仓促启动，又草草收尾。结果是项目实施过程中问题成堆，或是建成后也无法正常运行使用，绩效低下，“信息孤岛”、“重复建设”等现象普遍存在。

2、项目的组织管理体系不适应。电子政务工程项目是一项投资大、涉及范围广、技术要求高、业务需求复杂的系统工程项目，需要有一个临时性的专门柔性组织或团队来负责项目的建设。然而，目前多数政府部门只是由个别经办人直接委托社会上的专业 IT 公司搞。致命的是，采取这种方式的政府部门往往就成了“甩手掌柜”，不仅建设方案、系统设计，工程实施，甚至包括前期的需求分析、工可研究等全都由 IT 公司做，自身介入很少。而 IT 公司对政务往往是外行，再加上出于自身的利益考虑，做出来的方案往往需求分析不充分或片面强调技术的先进性。到具体实施时，业主的监管和协调力度也往往十分薄弱，这就很容易造成项目的失败。

3、计划的制定和执行不严肃。一个电子政务工程项目必须要有一整套完善计划来指导实施。但是在许多政府部门中的电子政务工程计划的制定，往往具有非常大的随意性，用长官的意志计划，用拍脑袋计划，有的电子政务项目在立项时就没有经过严肃的科学论证就纷纷上马。其后果是，所制定的计划随意性大，可执行性差，需求、目标不明确，中途计划变动大。结果是导致项目时限一再延迟，资源浪费严重，工程质量低下，甚至失败。

4、质量和风险防范意识薄弱。电子政务工程项目比一般传统项目具有更大的风险，要求业主要有很强的防范意识，才能保证项目按时高质的完成。然而，目前多数政府部门对这方面的意识十分薄弱，可行性分析往往流于形式，项目建设过程中也没有相应的质量控制和风险防范措施。结果是，项目延期、质量低下现象普遍，有的甚至导致项目中途停工，或者即使勉强建设也问题成堆。

造成上述项目管理问题的原因，在本人看来，主要有三点：一是政府部门在电子政务工程项目的建设过程中普遍缺乏项目管理理念，不重视项目管理，这是问题的根源；二是政府部门普遍缺乏既熟悉业务，又懂信息

技术和管理的复合型人才，业主无人才可用，这是问题的关键；三是在实践中业主缺少一套针对性强、实践性强的电子政务项目管理方法来指导管理工作，业主不知该如何进行有效管理，这是问题的结症。

解决上述问题我认为可以先从破解问题结症入手，运用现代项目管理理论和方法，针对当前我国电子政务工程项目的自身特点和建设中存在的主要问题，进行适应性和对策性研究，找到一套能适合业主主导的电子政务工程项目管理模式。进而，通过对这套项目管理模式的推广普及，解决业主的人才和观念问题，并在实践中不断丰富完善。这样，就能有效解决当前困扰电子政务建设中项目管理缺位的问题，保障我国电子政务建设的健康发展。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库