



岭/南/理/论/视/野/丛/书

地方政府行政 审批流程优化研究

陈文理 柴颖 著

SPM

南方出版传媒
广东人民出版社



岭/南/理/论/视/野/丛/书

地方政府行政 审批流程优化研究

陈文理 柴颖 著

SPM

南方出版传媒

广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府行政审批流程优化研究——广东实践 / 陈文理, 柴颖著. —广州: 广东人民出版社, 2015. 10

ISBN 978 - 7 - 218 - 10127 - 9

I. ①地… II. ①陈… ②柴 III. ①地方政府—行政管理—审批制度—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 098117 号

Difang Zhengfu Shenpi Liucheng Youhua Yanjiu—Guangdong Shijian

地方政府审批流程优化研究——广东实践

陈文理 柴颖 著

版权所有 翻印必究

出版人: 曾莹

责任编辑: 曾玉寒

封面设计: 贾萌

责任技编: 黎碧霞

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 虎彩印艺股份有限公司

书号: ISBN 978 - 7 - 218 - 10127 - 9

开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 14.5 字数: 240 千

版次: 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83721479 83780517 邮购: (020) 83781421

目 录

CONTENTS

第一章 绪论 / 001

第一节 选题背景与研究意义 / 001

第二节 研究现状与文献综述 / 004

第三节 研究方法与创新点 / 017

第二章 地方政府行政审批流程优化的理论基础 / 019

第一节 流程再造的基本理论 / 019

第二节 政府流程再造概述 / 031

第三节 行政审批的理论基础 / 038

第四节 流程优化与行政审批制度改革 / 051

第五节 地方政府行政审批流程优化的基本原则与目标 / 054

第三章 国外行政审批制度改革的经验启示 / 061

第一节 国外行政改革的概况 / 061

第二节 美国行政审批制度改革的经验启示 / 069

第三节 日本行政审批制度改革的经验启示 / 076

第四节 韩国行政审批制度改革的经验启示 / 083

第四章 我国行政审批制度改革的背景、成效与局限 / 089

第一节 我国行政审批制度改革的背景 / 089

第二节 我国行政审批制度改革的成果及经验 / 105

第三节 我国行政审批制度改革的局限性及其原因 / 115

第五章 我国地方政府行政审批流程的现状与问题 / 130

第一节 我国地方政府行政审批流程优化的实践探索 / 130

第二节 我国地方政府行政审批流程优化的现状 / 157

第三节 地方政府行政审批流程中存在的问题及其原因 / 159

第六章 地方政府行政审批流程优化的方法与对策建议 / 168

第一节 地方政府行政审批流程优化的方法 / 168

第二节 地方政府行政审批流程优化的对策建议 / 178

案件 1 深圳市行政审批流程优化个案研究 / 209

一、深圳市行政审批改革的基本情况 / 209

二、深圳市行政审批流程优化的主要经验 / 209

三、深圳市行政审批流程优化中存在的问题与对策建议 / 212

安全 2 广州市外经贸领域行政审批流程优化个案研究 / 214

一、广州市外经贸领域行政审批工作的运行现状 / 214

二、广州市外经贸领域行政审批工作存在的问题 / 216

三、深化广州市外经贸领域行政审批流程优化的对策建议 / 218

四、广州市外经贸领域行政审批流程优化的具体措施 / 219

后 记 / 221

参考文献 / 223

第一章

绪 论

行政审批流程优化,是指在引入现代业务流程再造理念和方法的基础上,以“公众需求”为核心,对政府部门原有的审批流程进行全面的重组和优化设计,并以流程为导向,带动组织改革,形成政府组织内部决策、执行、监督的有机联系和互动,以此来提高行政审批的效率,使政府的公共服务获得社会公众的认可和满意。近年来,我国一些地方在探索服务型政府建设的进程中开始尝试政府流程再造,在简化办事程序、优化服务流程、提高服务质量等方面取得了一定成效,但行政审批流程优化作为政府流程再造的重要内容,也面临着基础理论不系统、战略实施不完善等问题。本书旨在通过对地方政府行政审批流程优化的系统的研究,为地方政府的改革提供理论支撑和实践参考。

第一节 选题背景与研究意义

20 世纪 70 年代中后期,世界范围内引发了一场大规模的行政改革运动,即“新公共管理运动”,该运动强调企业管理与行政管理的共通性,将大量企业管理领域的方法引用到行政管理领域,企业流程再造理论也在这一时期被引用到政府管理之中,并给世界许多国家的行政改革提供了新思路。随着我国社会主义市场经济体制逐步建立和完善,政府管理体制也不断向现代政府管理体制迈进,在这一过程中,如何改进管理理念和管理方法,建立科学有效的公共行政管理体制、机制,成为一个最大、最难的现实课题。我国政府传统的“领导下达目标,部门做计划,相关人员组织实施,事后检查”那种事后的、表态的、条条之间缺乏沟通交流和信息交换的流程管理模式越来越不能适应社会的发展,这种管理模式过于注重局部环节,导致了本位主义和相互推诿现象;过于强调职能,导致了组织机构臃肿,助长了官僚作风;分工过细,导致职能重叠、冗员多、成本高、浪费大;部门职能技能单一,导致适应性差,缺乏积极性、主动性;组织内部信

息交流不够,导致资源闲置和重复劳动,等等^①。传统的行政业务流程尤其是行政审批流程严重影响了各级政府的行政效率。政府职能从管理型政府转向服务型政府,从政府引导市场转为以市场为导向来改革政府,迫切需要通过以行政审批流程再造为突破口来推动新一轮行政管理体制改革^②。同时,当今政府面临着现代信息网络技术的机遇和挑战,打造法治、效能、责任和廉洁政府成为各国追求的价值目标,而这必然要求对建立在传统工业社会基础上的以层级节制和职能分工为特征的组织结构和业务流程进行再造和优化。因此,应该深入研究流程再造理论,充分吸取企业管理的成功经验,设计符合市场经济体制要求,面向公众、企业和社会的,符合国际惯例和信息网络技术要求的更为完善的审批流程模式,以此提高行政审批的效率、效能和效益,增强行政审批的法治化、规范化、科学化和标准化,从而进一步深化行政审批制度改革。

地方政府行政审批制度改革自1997年从深圳试点开始,逐步在珠三角各城市乃至全国各地展开,取得了十分明显的成效。由于地方政府行政审批改革面临着法律、法规 and 政策的羁绊,早期的各项改革都具有先行先试的性质,不能从根本上突破旧的行政审批模式的框架,但在行政审批流程的优化方面还是做了十分有益的探索,比如相关部门集中办公、行政审批限时完成以及审批环节缩减、前置审批事项的事后手续补办、首问负责制,等等。这些成功的经验随后被国家层面的改革所吸收、借鉴。2004年《行政许可法》颁布实施,为后续的地方政府行政审批改革提供了法理支撑,掀起了新一轮行政审批改革的高潮。广东省前后进行了四轮行政审批事项清理,取消和调整了2300余项审批项目。2008年新一轮政府机构改革以来,广东省积极创新行政管理体制和社会管理体制,大力推进行政审批制度改革,着力转变政府职能,取得了明显成效。省政府共取消和调整行政审批事项570项,并向地级以上市下放107项行政审批事项。2012年7月中旬,广东省委、省政府正式公布《关于加快转变政府职能深化行政审批制度改革的意见》。此次清理取消的审批事项大量集中在项目投资、商事登记等经济管理领域和教育、医疗卫生、社会保障、文化体育等社会事业和公共服务领域。2012年10月31日,《国务院同意广东省“十二五”时期深化行政制度改革先行先试

① 蔡立辉. 电子政务:信息时代的政府再造[M]. 北京:中国社会科学出版社,2006:114.

② 杨绍华,易赛键. 行政审批制度改革:政府的一场“自我革命”——访国务院审改办主任、监察部副部长李玉赋[J]. 求是,2007-08-16.

的批复》明确同意广东省“十二五”时期在行政审批制度改革方面继续先行先试，对行政法规、国务院及部门文件设定的部分行政审批项目在本行政区域内停止实施或进行调整。由此，广东再次走在了行政审批制度改革的前沿。

当前，正处于加快转型升级、建设幸福广东的关键时期，也处于深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，行政管理体制改革已进入调整政府自身权力配置的深水区，改革最大的阻力来自既得利益格局，没有革自己的命的决心和勇气，就突破不了与科学发展、与市场经济不相适应的政府部门权力和利益格局，行政审批制度改革就难以深入。

因此，以先行先试的广东，尤其是珠三角区域地方政府审批流程优化改革为切入点，总结其成功经验，分析其继续深化行政审批制度改革面临的问题，对于广东乃至全国的行政审批制度改革的推进都具有积极的借鉴意义。

第一，推进我国行政管理体制改革，优化行政程序的相关理论研究。建设公共服务型政府是我国市场化改革进程的必然选择，这必然要求对旧有的体制、机制乃至行政管理模式和流程进行根本性的再设计和再重组，而这正是流程优化理论与方法的精髓，即对业务流程进行根本性的再设计。与此同时，行政程序对于保障实体权利和公平正义具有不可替代的作用，基于行政管理的复杂性，有关行政程序的研究和实践进展不尽如人意，以地方政府行政审批流程优化为切入点的研究可以大大丰富有关理论研究，推动行政程序立法和相关领域改革。由于政府工作具有特殊性，如权威性、稳定性与连续性的要求，渐进式的以行政审批制度改革为突破口的路径选择就成为优先选项。流程优化研究可以为行政审批制度改革提供理论、方法和工具的支持，丰富有关理论和实践研究。

第二，促进电子政务的理论研究。当代政府必须适应网络化时代的生存，建立与经济全球化、信息网络时代相适应的行政管理模式，提高政府管理水平和服务效能。我国地方政府电子政务建设已经进入了从简单的政府上网和信息发布向业务办理和提供服务以及数据共享和整合阶段的发展，地方政府行政审批流程的优化研究有助于解决地方政府各部门之间的信息孤岛、信息共享，业务集成和整合等方面面临的问题，从而促进地方政府电子政务建设的理论研究。

第三，可以巩固行政审批制度改革取得的既有成果，指导各地行政审批系统的研发。行政审批业务流程的优化研究可以将改革成果反映和落实到行政程序上来，真正实现《行政许可法》规定的相对集中行使行政许可的审批模式，并进一步推动行政审批制度改革。同时，选取已经实际运行的行政审批业务系统为样

本，概括和总结行政审批业务流程优化的共有规律和操作要点，对于指导各地电子政务建设中行政审批系统的研发具有重要的指导价值。本书的部分前期成果已经运用于广东省肇庆市、广州市番禺区、佛山市南海区的行政审批业务系统的实际开发，取得了较好的社会效益。

第四，提供一个整体化、一般化的行政审批流程优化的研究视角。从行政管理、行政法、电子政务、信息科学与技术等方面进行综合的、跨学科交叉研究，一定程度上可以避免以往研究的单一化倾向。行政审批制度改革包括审批事项精简压缩、审批事项法治化、审批机构创新、审批理念转变、审批技术创新等五个方面，以往研究往往囿于专业局限，没有从整体上来进行系统研究，从而使得行政审批改革的顶层设计存在相当困难，本研究一定程度上可以弥补这一缺点。

第二节 研究现状与文献综述

一、核心概念界定

（一）地方政府

地方政府与中央政府相对，全称“地方人民政府”，在中国指相对于中央人民政府（国务院）而言的各级人民政府，即宪法第95条规定的“省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府”。本研究中的地方人民政府主要指省以下地方政府，主要包括副省级市、地级市、市辖区，一般的县、乡镇等不在研究范围，原因在于珠三角主要区域范围内城市化发展进程较快，一般的县很少，乡镇由于层级原因，权力有限，暂时不列入研究范围。

以地方政府行政审批流程优化为切入点，主要理由有：一是地方政府承担了绝大多数的行政审批事项；二是地方层面的行政审批流程优化的实践较为丰富；三是地方政府经常充当中央政府创新的“先行官”，具有先行先试的启发意义；四是地方政府具有独立的利益目标，为了本地区的经济发展，增加政府的财力和政治收益甚至官员个人的政绩，存在强烈的响应制度创新需求的动机，并具有动用自己所拥有的政治地位、行政资源将潜在的制度创新需求转变为现实的制度供给的能力。

（二）行政审批

由于研究视野或学科角度的不同，目前国内学界在行政审批内涵的界定上存

在着不小差异,已有的观点大多从经济学、法学和行政学三个学科的视角出发。部分研究管制经济学的学者认为,“行政审批是政府行政机关依法处理公民和企业的申请,以确定申请者的市场主体资格、限定申请者权利、明确申请者义务的行为”^①。并将行政审批划分为“生产审批、营业审批、设立审批和行为审批”四种类型^②。按照法学学者的解释,“行政审批是指国家行政机关根据相对人(公民、法人和其他社会组织)的申请,依法以颁发特定证照等方式,准许相对人行使某种权利,获得从事某种活动资格的具体行政行为”^③。而在公共行政学者看来,“行政审批是指政府机关或授权单位,根据法律、法规、规章制度及有关文件,对行政管理相对人从事某种行为、申请某种权利或资格等,进行具有限制性管理的行为”^④。简单地说,行政审批也即“行政机关通过颁发证照的形式,依法赋予行政相对方某种行为的资格,是政策执行行为之一”^⑤。

通过对行政审批的不同解释可以看出,虽然在表达的角度或方式上各异,但它们都已在不同程度上分别揭示了行政审批的一些特征。鉴于此,考虑到对行政审批进行内涵界定的权威性、统一性和规范性原则,本研究拟采用由国务院行政审批制度改革工作领导小组于2001年颁布的《关于贯彻行政审批制度改革的五项原则需要把握的几个问题》中对行政审批涵义的解释,即“行政审批是指行政机关(包括有行政审批权的其他组织)根据自然人、法人或者其他组织依法提出的申请,经依法审查,准予其从事特定活动、认可其资格资质、确认特定民事关系或者特定民事权利能力和行为能力的行为”^⑥。

行政许可是与行政审批经常交替使用且容易混淆的一个概念,学界有关二者关系的争论一直没有停止,这在一定程度上也给学术研究带来了困扰。总的来看,有三种完全不同的观点。一种观点认为二者没有区别,属于同一概念。例如,“行政许可,也就是通常所说的‘行政审批’”^⑦;“行政审批与行政许可是同

① 王健. 关于行政审批制度改革的若干思考 [J]. 广东行政学院学报, 2001 (6).

② 参考自“政府规制改革与行政审批制度改革研讨会”上梁慧星教授的发言. 转引自: 廖扬丽. 政府的自我革命: 中国行政审批制度改革研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2006: 15.

③ 王连昌. 行政法学 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997: 183.

④ 晓林. 试论中国行政审批制度改革 [J]. 中国行政管理, 2002 (2).

⑤ 徐湘林. 行政审批制度改革的体制制约与制度创新 [J]. 国家行政学院学报, 2002 (6).

⑥ 国务院行政审批制度改革工作领导小组. 关于贯彻行政审批制度改革的五项原则需要把握的几个问题 (国审改发 [2001] 1号).

⑦ 周佑勇. 行政许可法理论与实务 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2004: 5.

一个概念”^①；“行政审批，又叫行政许可”^②；等等。另一种观点认为二者不能等同，这其中有的认为行政审批包括行政许可，如“狭义的行政审批专指行政许可”^③；“许可需要相对人的申请，是审批行为内容的一种”^④；“行政审批是行政审核和行政批准的合称……行政批准又称行政许可”^⑤。有的则认为行政许可应包括行政审批，即“广义的行政许可包括行政机关的各项审批、核准等行为”^⑥。还有的则认为二者是完全不相同的两个概念，“凡行政机关对外实施许可的行政行为一律使用许可一词，凡行政机关内部程序的许可行为可称为批准或审批”^⑦；“行政许可和行政审批的区别似乎就在于对内和对外的区别”^⑧。

虽然行政许可与行政审批之间的关系是一个值得探讨的问题，但本文认为，以上观点都是对概念的细化分析，是广义和狭义概念的区分。同一具体行政行为出现两种不同的名字，其中包含立法用语不规范、研究角度不同等现实原因，因此出现了行政法的理论学者们习惯于使用行政许可，而在立法和行政管理上人们广泛使用行政审批的现状，这也可以用来解释为什么行政许可多用于国家正式立法而行政审批则主要出现在政府文件中。当然，学理上的争论并不妨碍本课题的研究，为避免因过度纠缠于概念上的细微差别而陷入认识上的混乱，本书将二者视为同一概念，即行政许可等同于行政审批。

（三）流程优化

1990年，美国管理学家迈克尔·哈默（Michael Hammer）在《哈佛商业评论》上发表了“再造不是自动化，而是重新开始”（Reengineering work: Don't Automate, Obliterate），首先提出了业务流程再造（Business Process Reengineering, BPR）的概念^⑨。1993年，哈默和詹姆斯·钱皮（James Champy）合作了

① 杨景宇. 关于《中华人民共和国行政许可法（草案）》的说明. [OL]. http://www.legalinfo.gov.cn/zt/2004-10/20/content_142536.htm, 2002-08-23.

② 张耀东. 行政审批改革中存在的问题及对策研究 [J]. 中国行政管理, 2001 (9).

③ 王连昌, 马怀德. 行政法学 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2007: 2.

④ 王珉灿. 行政法概要 [M]. 北京: 法律出版社, 1983: 114.

⑤ 赵肖筠, 孙剑钢. 论行政审批制度改革——兼论政府管制的法定化 [J]. 山西大学学报, 2003 (1).

⑥ 马怀德. 行政许可 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1995: 8.

⑦ 熊文创. 现代行政法原理 [M]. 北京: 法律出版社, 2000: 301-302.

⑧ 吴狄. 论《行政许可法》实施后我国的行政审批制度改革 [J]. 长春工程学院学报 (社会科学版), 2005 (1).

⑨ Hammer, M. Reengineering work: Don't Automate, Obliterate [J]. Harvard Business Review, 1990, 68 (4): 104-112.

《改革公司——企业革命的宣言书》，系统阐述了业务流程再造的内容。该书认为，业务流程再造有四个特征：彻底性、根本性、显著性、以流程为中心^①。按照哈默和钱皮的观点，业务流程再造是指以业务流程为改造对象和中心、以关心客户需求和满意度为目标、对现有的业务流程进行根本的再思考和彻底的再设计，利用先进的制造技术、信息技术及现代化的管理手段，最大限度实现技术上的功能集成和管理上的职能集成，以打破传统的职能型组织结构，建立全新的过程型组织结构，从而实现企业经营在成本、质量、服务和速度等方面的巨大改善。

流程优化是基于流程再造的基本思想提出的。一般认为，流程再造方法可分为两类：流程优化法和全新设计法。流程优化法以现有流程为出发点，通过消除、简化和整合任务，以及应用自动化来完成新流程的设计工作。全新设计法则从流程所要取得的结果出发，逆向思维并倒推，从零开始设计新流程。在实践中，大多数情况是两种方法结合使用。流程优化法多用于短期的改进工作，全新设计法则多用于奠定中长期竞争基础的工作。由于政府管理工作的特殊性，政府管理流程再造一般更适用于流程优化法，若使用全新设计法时，则需要有试点、改进、推广的过程。

因此，本书认为，流程优化是指通过对组织问题和发展战略的根本性思考，基于客户导向，以变革方式开展对组织、流程的优化和改善，通过循序渐进的过程，实现组织的管理进步和业务目标的达成。流程优化继承了流程再造的“根本性思考”的特征，而非头痛医头、脚痛医脚，是从战略的角度做系统思考和根本思考；同时，流程优化扬弃了流程再造的“彻底性和剧烈性”，体现出一个渐变的过程，适应了政府管理工作的特点。

流程优化法的应用规律可以概括为 ESIA 代表的四个词。E 代表清除 (Eliminate)，就是流程中所有的非增值步骤都应该清除掉；S 代表简化 (Simplify)，就是在尽可能清除了非必要的任务之后，对于剩下的活动应该进行简化；I 代表整合 (Integrate)，就是经过简化的任务应该进行整合，使其流畅、连贯，以满足顾客需求，实现预期目标；A 代表自动化 (Automate)，即运用信息技术，信息技术是提高服务质量的强大工具，如果用于基础扎实的流程，信息技术能够大大增

^① Hammer Michael, Champy James. Reengineering the Corporation: A Manifesto For Business Revolution [M]. London: Nicholas Brealey Publishing, 1993: 32.

强其效果,但如果流程存在问题,那么自动化只会使事情变得更糟。因此,十分重要的任务是在做好对流程任务的清除、简化和整合的基础上应用自动化。

(四) 珠三角

珠江三角洲,通常又称为珠江三角洲经济圈、珠江三角洲经济区,简称珠三角经济区或珠三角经济圈,是中国最发达的经济区域之一。

行政区划上来看,以佛山、江门、中山、东莞、珠海、惠州、肇庆等七个地级市及其所辖区县,加上广州、深圳两个副省级市,构成“小珠三角”,是传统的珠三角概念。这里毗邻港澳,又是侨乡聚集之地,一直有着得天独厚的人文地理和区位优势,是中国改革开放的发源地和经济社会发展的排头兵。

“大珠三角”是小珠三角加上香港和澳门,通常可以称为“粤港澳合作区”,地理上以香港、澳门和广州为中心。由包括珠江三角洲区域的2个省级的特别行政区、广东省的2个副省级市及7个地级市所组成的经济区构成。

“泛珠三角”地理上以珠江水系为纽带,以双边、多边经济交流与合作为基础,是新中国成立以来规模最大、范围最广、在不同体制框架下的新区域组合。其中,既包括特别行政区,也有民族自治区域,还有5个经济特区,以及广大的一般行政区。

2008年年底,国务院下发《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》,珠三角一体化上升为国家战略。围绕着基础设施、产业布局、城乡规划、公共服务、环境保护一体化,珠三角的经济地理结构正在发生重大变化。轨道、绿道“双道”建设,为珠三角区域一体化提速提供了基础性条件。广佛肇、深莞惠、珠中江9市三大经济圈悄然形成,珠三角内部城市走向有机融合。

本书采用“小珠三角”的概念,主要选取深圳、广州行政审批流程优化的个案进行分析研究。

二、国内外研究综述

(一) 国外研究动态

1. 企业业务流程再造的兴起

1990年,美国管理学家迈克尔·哈默(Michael Hammer)在《哈佛商业评论》上发表了“再造不是自动化,而是重新开始”(Reengineering work: Don't Automate, Obliterate),首先提出了业务流程再造(Business Process Reengineer-

ing, BPR) 的概念^①。就在同时, 达文波特 (Davenport) 和肖特 (Short) 也有几篇文章颇具影响力, 其中最重要的一篇是 “The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign”, 发表于麻省理工学院的《斯隆管理杂志》^②。1993 年, 哈默和詹姆斯·钱皮 (James Champy) 合作了《改革公司——企业革命的宣言书》, 系统阐述了业务流程再造的内容。该书认为, 业务流程再造有四个特征: 彻底性、根本性、显著性、以流程为中心。在四个特征中, 流程是最重要的^③。其主要创新之处是强调以业务流程为改造对象和中心、以关心客户需求和满意度为目标、对现有的业务流程进行根本的再思考和彻底的再设计, 利用先进的制造技术、信息技术及现代化的管理手段, 最大限度实现技术上的功能集成和管理上的职能集成, 以打破传统的职能型组织结构, 建立全新的过程型组织结构, 从而实现企业经营在成本、质量、服务和速度等方面的巨大改善^④。这些论述引发了理论界和实务界极大的兴趣, 相当一部分国外知名企业将业务流程再造作为提升市场竞争力的手段。

2. 政府业务流程再造的兴起

随着 BPR 理论研究的日渐成熟, 其实践上的应用也推广到了其他领域。20 世 90 年代以来, 以美国为代表的西方国家相继将业务流程再造理论引入公共管理领域, 实施 “政府再造”^⑤。“政府再造” 主导理论就是 “企业型政府” 理论, 即主张把企业经营中重视成本、品质、顾客满意等策略注入政府管理之中, 主张用创新、积极、弹性来改造传统的官僚体制, 使政府运作更有效率、更具品质, 从而成为一个 “具有企业精神的政府”^⑥。

理论方面, 国外诸多学者对政府再造进行了深入研究。在西方国家政府再造运动中, 对原有的工作流程进行梳理、分析和优化即政府流程再造是重要方面。

① Hammer, M. Reengineering work: Don't Automate, Obliterate [J]. Harvard Business Review, 1990, 68 (4): 104-112.

② 梅绍祖, [美] James T. C. Teng. 流程再造: 理论、方法和技术 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2004.

③ Hammer Michael, Champy James. Reengineering the Corporation: A Manifesto For Business Revolution [M]. London: Nicholas Brealey Publishing, 1993: 32.

④ 周三多. 管理学——原理与方法 (第五版) [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2010: 270.

⑤ 叶勇. 政府流程再造: 理论检视、困境解读及其发展策略理论观察 [J]. 理论观察, 2007 (2): 38-39.

⑥ 温玉琴. 建设 “企业型” 政府——西方国家的 “政府再造” 运动 [J]. 新东方, 2003 (7): 50-52.

戴维·奥斯本 (David Osborne) 在《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》中指出：“再造”是指对公共体制和公共组织进行根本性的转型，以大幅度提高组织效能、效率、适应性以及创新能力，并通过变革组织目标、组织激励、责任机制、权力结构以及组织文化等来完成这种转型过程，他还提出了政府再造的五项战略：核心战略 (Core Strategy)、结果战略 (Consequences Strategy)、顾客战略 (Customer Strategy)、控制战略 (Control Strategy) 和文化战略 (Culture Strategy)，他称之为改变政府 DNA 的“五个 C”。他认为流程再造强调改进工作流程，它从一开始就对工作流程进行重新设计，以提高效率效能和质量，通常这种重新设计会撤销或改变人们所从事的工作，并变革职能部门和职能单位的组织结构^①。之后，戴维·奥斯本 (David Osborne) 和彼得·普拉斯特里克 (Peter Plastrik) 又在《政府改革手册：战略与工具》中详细地解释了再造者将会遇到的形势、面临的障碍以及途中所需的装备和技能 (即工具和能力)^②。20 世纪 90 年代，美国著名行政管理学者拉塞尔·M. 林登博士发表了《无缝隙政府：公共部门再造指南》，系统地阐述了将业务流程再造原理运用于政府管理中的思想，用以克服层级过细、分工僵化、各自为政、公众满意率低等弊病，并明确了建立无缝隙政府的改革目标。拉塞尔针对美国弗吉尼亚州商业许可证制度改革提出了简化申请过程、减少申请时间的措施，叙述了政府怎样自我转型，怎样拆毁使工作人员与同事、顾客与选民隔离开来的壁垒以提供无缝隙的服务^③。关于政府再造及公共管理改革实施战略方面，西方也形成了比较成熟的理论。劳伦斯·R. 琼斯 (Lawrence R. Jones) 和弗雷德·汤普森在《面向 21 世纪的公共管理体制变革》一书中论述了新公共管理改革的五个“R” (即公共部门管理改革的五个战略)：Restructuring (重构)、Reengineering (重建)、Reinventing (重塑)、Realigning (重组)、Rethinking (重思)^④。戴维·奥斯本和特德·盖布勒 (Ted Gaebler) 在《改革政府》一书中提出政府再造的十条原则，旨在用企业家精神改革

① Osborne David, Plastrik Peter, Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government [M]. New York: the Perseus Books Group, 1997: 39.

② [美] 戴维·奥斯本, 彼得·普拉斯特里克. 政府改革手册：战略与工具 [M]. 谭功荣, 颜剑英, 魏军妹等译. 北京：中国人民大学出版社, 2004.

③ Russell. M. Linden. 无缝隙政府——公共部门再造指南 [M]. 汪大海, 吴群芳等译. 北京：中国人民大学出版社, 2002: 136-140, 224-225.

④ Lawrence. R. Jones, Fred Thompson. Public Management Renewal for the Twenty - First Century. Stamford, Connecticut: JAI Press Inc, 1999.

公共部门,使政府真正成为以公众服务为导向的企业化政府和现代治理型公共组织^①。国外学者对政府流程再造的研究从理论上回答了政府由低效率向高效型、服务型转变的可能性及路径,具有重要的理论和实践意义。西方国家有关政府流程再造的研究,既反映了这种研究与公共行政学、信息科学之间的内在联系与前后演进,使政府流程再造研究具有深厚的学科底蕴和综合性,同时又表现出学科理论的创新与发展、学科之间的相互融合,这既是一种理论,又具有很强的操作性、实用性^②。

3. 西方国家行政审批流程优化的具体实践

西方关于政府业务流程再造的理论已日益成熟和完善,行政审批流程优化工作是在政府再造理论的基础之上开展的。理论和实践证明,流程再造方法可分为两类:流程优化法和全新设计法。流程优化法的应用规律可以概括为 ESIA 法: E 代表清除 (Eliminate),就是流程中所有的非增值步骤都应该清除掉; S 代表简化 (Simplify),就是在尽可能清除了非必要的任务之后,对于剩下的活动应该进行简化; I 代表整合 (Integrate),就是经过简化的任务应该进行整合,使其流畅、连贯,以满足顾客需求,实现预期目标; A 代表自动化 (Automate),即运用信息技术,信息技术是提高服务质量的强大工具,基础扎实的流程,信息技术能够大大增强其效果。

在行政审批流程优化的具体操作层面,西方国家也大多是利用 ESIA 法,在做好对流程任务的清除、简化和整合的基础上应用自动化,取得了一定的实际效果:

在美国,“行政审批”又被称为“规制”。1975 年,美国政府通过取消证券市场股票委托手续费的有关规定,拉开了放松规制运动的序幕。通过一系列措施,美国政府的行政审批制度改革取得了不错的成绩。在信息化时代,美国作为电子政务发展较为成熟的国家之一,更是对规制流程优化和网络技术的有机结合进行了积极的实践探索,采取了一系列系统而有效的策略:第一,透明化策略。为了保障审批的公开性和公平性,美国政府通过政府网站向社会公开行政审批的政务信息,包括审批时间、审批事项、审批人员,甚至包括审批人员的办公时

① 戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府 [M]. 上海市政协编译组东方编译所译. 上海:上海译文出版社,1996.

② 叶勇. 政府流程再造:理论与实践的探索 [D]. 吉林:吉林大学,2007:14.

间、办公楼层。同时，利用网上服务栏目，将根据审批业务性质而涉及同类业务的相关各部门集中在一起，通过相关技术与网上的支付系统配套使用，因而具有了“审批一站式”特点，极大地方便了民众办事，民众还可以通过网络随时了解审批进展情况。^① 第二，整合化策略。简化对公众的服务传递、消除多余的政府管理层、简化机构事务流程并降低成本、优化政府运作流程是美国政府审批流程优化的目标。为此，美国政府实施了联邦组织架构（FEA）项目，目标是制定一套标准的基于成分的架构模型和政府通用的参考模型，评估并确定能够提高政府工作效率和效益的业务流程和系统整合的新机会。第三，法制化策略。从行政审批制度改革开始，美国政府就非常注重用法律来保障审批流程各环节的畅通。这大体上分为两个阶段：第一个阶段是福特和卡特政府时期的“立法推进型”，主要是颁布一个新法，对规制的内容和标准进行调整和放松。第二个阶段是“行政推进型”，先是行政机构（放松规制小组）对历年颁布的规章条例进行全面的复查和清理，然后对不合时宜的法律条文向国会提出修正和取消的建议，推动规制立法上的改革。电子政务兴起之后，美国国会1999年还通过了《政府文书工作缩减法》，其中包括把审批职能放在网上；随后又通过了《电子政府法案》，为网上审批流程优化提供了目标和保障。

英国在推行政府流程优化时将质量和顾客满意作为首要目标，主要途径是梅杰政府所倡导的公民宪章运动，具体包括以下三个方面的内容：其一，对顾客要求的明确化。为了提高服务效率和顾客满意度，首先必须明确公共部门对服务受众的资格要求以及受众所需的办事手续。其二，办事程序的合理化。程序合理化首先要求从顾客的角度出发，审视和改进现有的工作程序，另外还包括工作程序的简化和一体化，英国政府实施公民宪章时大力推行“一站式商店”服务，力争公民在一个站点能办完需办的事情。其三，办事程序和时限的公开化。在程序合理化基础上确定并公开办事程序和时限，有利于加强对公共部门的社会监督，使公共部门克服推诿拖拉的官僚主义作风，提高办事效率和顾客满意程度。^② 另外，英国政府在与私人企业之间的信息沟通、投融资活动方面大多数是通过中介机构完成的（包括各种商会、咨询公司、信托投资公司等），这从制度上减少了政府部门项目审批人员直接受贿的机会。

① 王长胜：《中国电子政务发展报告 No. 1》[M]。北京：社会科学文献出版社，2003。

② 刘炳香：《西方国家政府管理新变革》[M]。北京：中共中央党校出版社，2003：133-134。