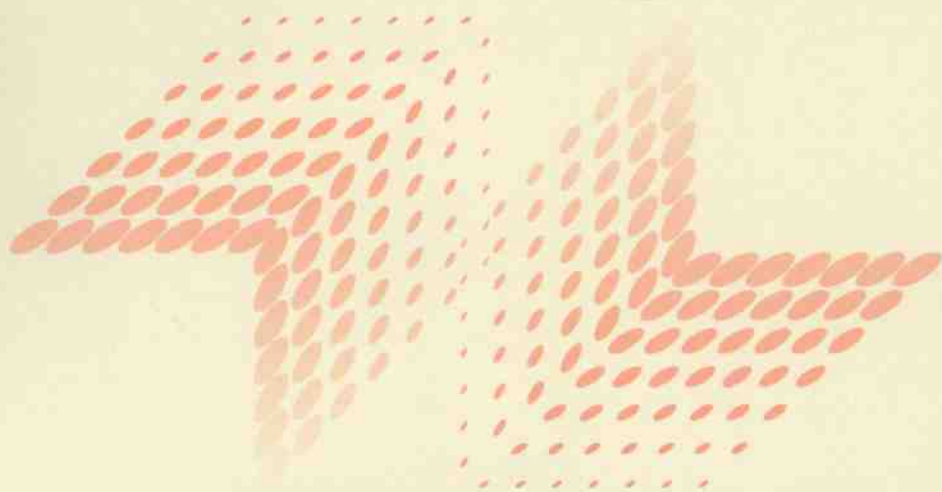


政府流程再造

——现代公共服务路径创新

金竹青 著



国家行政学院出版社

政府流程再造

——现代公共服务路径创新

金竹青 著



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府流程再造:现代公共服务路径创新/金竹青著.

北京:国家行政学院出版社,2008.9

ISBN 978-7-80140-694-1

I. 政… II. 金… III. 国家行政机关-社会服务-研究

IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 141671 号

- 书 名 政府流程再造
——现代公共服务路径创新
- 作 者 金竹青 著
- 责任编辑 刘 水
- 出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
- 编 辑 部 (010)68929095
- 经 销 新华书店
- 印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
- 版 次 2008 年 9 月北京第 1 版
- 印 次 2008 年 9 月北京第 1 次印刷
- 开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
- 印 张 12.5
- 字 数 348 千字
- 书 号 ISBN 978-7-80140-694-1/D·347
- 定 价 35.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

前言 PREFACE

政府流程再造(Government Process Reengineering, 简称 GPR)是公共管理研究领域前沿课题之一。在国外,政府流程再造集中体现为政府通过整合服务流程向公众提供一站式公共服务,西方主要国家,如美国、英国、澳大利亚、加拿大等国政府在这方面都进行了大量的实践并形成了各自不同的特点。近年来,随着政府行政审批制度改革以及相应的政府职能改革的推进,我国也出现了大量以一站式公共服务中心为载体的公共服务流程再造实践,而且随着改革的不断深入,这些再造实践亦取得显著成效。可以说,“政府流程再造”与“顾客导向”、“服务型政府”等词语一样,已成为新公共管理改革运动的符号性概念。西方国家的一些学者对此亦多有论述,但总体看来总结描述多于理论分析,更未能形成一个相对比较通用的政府流程再造的理论分析框架,从而使政府流程再造研究从整体上呈现“有概念而无理论”的状态。

《政府流程再造——现代公共服务路径创新》一书试图建构一个比较通用的政府流程再造的基本理论分析框架,提供再造的规范方法和可用的管理工具,通过对中外政府流程再造实践模式的总结,对不同政治、经济和文化形态下政府流程再造的做法、经验、问题等进行梳理。

本书共分为三个部分:理论部分、方法部分、实践模式分析部分。

理论部分将从政府流程再造的概念出发,揭示顾客导向、分权、参与等新公共管理的核心概念与政府流程再造之间的理论联系;分析政府流程再造的动力机制及目标价值;对政府流程再造与政府职能重组的内在逻辑进行梳理;并在此基础上对政府流程再造的意义和价值进行归纳和阐释。同时,该部分还将深入分析以信息技术为前提的政府流程再造与电子政务之间的联系和区别,对目前国内研究中在两者关系方面理解上的偏差进行辨析,这对我国电子政务建设中保证技术和目标的关系将具有一定的积极意义。最后,该部分还将对政府流程再造遭遇和可能遭遇的挑战和障碍进行理论分析,并提出若干应对策略。

方法部分将借鉴业务流程再造、无缝隙政府及国外政府流程再造实践,对政府流程再造的组织实施策略,包括步骤、原则、注意问题等进行系统介绍。实践证明,成功的改革过程是各方面多种创新共同作用的过程,因此在这一部分,还将提供了一些政府流程再造过程中可用的管理工具,如全面质量管理、6西格玛、政府绩效管理等。这些管理工具都在不同程度上与政府流程再造具有内在逻辑的一致性,能够从不同角度和方向对政府流程再造的成功起到促进作用,这一点在国内外的政府流程再造实践中也不止一次地得到证明。

实践模式部分则主要通过对中国、澳大利亚、新加坡三国所代表的政府流程再造的不同模式,以及中国政府流程再造实践的具体案例的分析总结,寻求政府流程再造在不同政治、经济、文化环境下自我衍生的不同形态和特点,以为我国政府流程再造实践和理论研究提供一些有益的参考。

金竹青

目 录 GPR

政府流程再造——现代公共服务路径创新 CONTENTS

第一篇 理 论

第一章 政府流程再造由何而来	3
一、政府流程再造的提出	3
二、政府流程再造产生的背景	5
第二章 何为政府流程再造	19
一、Government Process: 政府过程还是政府流程	20
二、“再造”之辨	25
三、政府流程再造的概念及特点	31
四、政府流程改革的其他研究脉络及其理论缺陷分析	41
第三章 政府流程再造的动力机制及目标价值分析	53
一、政府流程再造的动力机制	53
二、政府流程再造的目标价值分析	57
三、政府流程再造与政府权力重构	60
四、从新公共管理的视角看政府流程再造的意义	65
第四章 信息社会背景下的政府流程再造	69
一、信息是政府流程再造的要素之一	69
二、政府流程再造须以信息技术的发展为前提和基础	73
三、政府流程再造是信息化的促进和推动力量	77
四、政府流程再造与电子政务之辨	82

第五章 政府流程再造面临的挑战	95
一、从企业流程再造实践看政府流程再造障碍	95
二、跨部门流程再造可能的问题和障碍	100
三、政府流程再造在未来可能遭遇的一些深层次问题	114

第二篇 方法

第六章 政府流程再造的组织与实施策略	125
一、政府流程再造的原则	125
二、政府流程再造的步骤	131
三、政府流程再造过程中应注意的问题	158

第七章 政府流程再造与优化的管理工具	169
一、企业资源计划(ERP)	169
二、ISO 9000 质量管理体系	178
三、全面质量管理(TQM)	186
四、6 SIGMA(6 σ)管理理论	194
五、政府流程再造对管理工具的借用需考虑的限制因素	203

第八章 政府流程再造与政府绩效评估	209
一、政府绩效评估的涵义	209
二、政府绩效管理概况	210
三、政府流程再造与政府绩效管理	212
四、实施政府绩效评估对政府流程再造的积极意义	216
五、以政府绩效评估推动政府流程再造的难点分析	220

第三篇 实践模式分析

第九章 市场模式——澳大利亚的“连接中心”	225
一、澳大利亚连接中心市场化流程再造模式选择的	

必然性	226
二、连接中心组织结构	229
三、连接中心与政府(服务提供者与购买者)的 合作伙伴关系	232
四、连接中心以顾客导向的组织文化的构建	234
五、连接中心的组织愿景及发展战略	242
六、连接中心面临的挑战	251
七、结论	252
 第十章 信息先导模式——新加坡的电子化公共服务	254
一、新加坡政府流程再造信息先导模式选择的 必然性分析	255
二、新加坡电子政府发展概况	256
三、以跨部门政府流程再造突破电子政府建设 难点:跨部门公共服务的电子集成	264
四、新加坡电子政府建设的基本成就	274
五、以新加坡为代表的信息先导型政府流程再造模式的 特点	275
六、总结	278
 第十一章 解制模式——中国的一站式公共服务改革	279
一、中国政府流程再造解制模式选择的必然性	279
二、我国公共服务流程再造概述	282
三、问题和对策	301
 第十二章 国内政府流程再造案例	319
案例一:北京顺义区“全程办事代理制”	319
一、顺义区全程办事代理总体介绍	319
二、顺义区进行“全程办事代理制”公共服务方式变革的 过程和步骤	321

三、顺义全程办事代理制成功因素分析	338
案例二：浙江象山县的职能归并改革	357
一、改革背景	357
二、改革概况	358
三、改革的成效	360
四、象山以公共服务流程改革撬动政府 职能改革的成功经验	367
第十三章 结束语	370
主要参考文献	374

政府流程再造——现代公共服务路径创新

GPR

第一篇 理 论

- 第一章 政府流程再造由何而来
- 第二章 何为政府流程再造
- 第三章 政府流程再造的动力机制及目标价值分析
- 第四章 信息社会背景下的政府流程再造
- 第五章 政府流程再造面临的挑战

一、政府流程再造的提出

20 世纪 80 年代中期至今,伴随着发达国家从工业社会向后工业社会的转型以及科学和信息技术的迅猛发展,以美英为代表的西方国家相继掀起了行政改革的浪潮。财政的压力、民主的呼声、来自私营部门的竞争和第三部门的崛起都迫使政府对自身的投入、产品和过程重新进行审视。在这一“再造”的过程中,政府重申了公共行政“价值”的重要性,将宪政精神重新引入公共行政的研究和实践领域,并学习借鉴了私人部门的一些管理理念和手段——如“结果导向”、“市场导向”、“顾客导向”等等——对传统的公共行政管理体制进行重塑。这其中,借力于私人部门业务流程再造的政府流程再造,于近年来在世界范围内的政府管理改革中异军突起;在政府机构和职能的重组和理念的重塑之后,各国公共行政改革又不约而同地将政府流程,尤其是公共服务流程改革作为改革重点,并率先出现在美国、加拿大、澳大利亚等新公共行政改革起步较早的国家的改革日程表上。在这些国家之后,中国政府,特别是地方一级政府尤其是基层政府,也在公共服务的提供流程和方式上进行了大量的有益的尝试。

政府流程再造的基本思想来源于 20 世纪 90 年代哈默和钱皮提出的“业务流程再造(Business Process Reengineering,简称 BPR)”理论。业务流程再造思想强调以流程为中心,以顾客为导向,以信息技

术发展为契机,从组织根本目的出发,对企业工作流程进行重新设计和彻底再造,从而使企业在信息社会和全球化背景下能够应对多样化的需求和不断变化的环境,以提高企业的竞争力。这一开创性管理思想一经提出便在整个管理界掀起了一股再造之风,各类企业纷纷开始尝试进行业务流程再造实践,尽管这些“再造”多半以失败告终,但鉴于流程再造可望为组织带来的巨大变化和收益的可能性,使得这股风潮至今不衰,当这股风潮袭入公共管理领域,政府流程再造应运而生。

政府进行流程再造的目的是要建立“无缝隙政府”(Seamless Government)。所谓“无缝隙政府”是指可以用流动的、灵活的、弹性的、完整的、透明的、连贯的等词语来形容的组织形态^①。经过流程再造后的组织,行动迅速并能够提供品种繁多的、用户化和个性化的产品及服务,并以一种整体的而不是各自为政的方式提供服务。

对于政府流程再造,可以从宏观和微观两个层面进行考量。宏观层面上的政府流程再造是指在对政府和公共服务的终极目的进行重新思考的基础上,对政府公共服务的流程从整体上进行整合与再造。这一过程要求政府职能部门跨越职能和组织的界限,在信息、流程、甚至利益等各方面都重新进行调整,实现高度的合作与共享,因此在执行中往往会遭遇非常大的阻力。此类流程再造一般是以一项或若干项公共服务方式的改革为契机而进行的,如政府的一站式服务、公共服务中心等,都是这类政府流程再造的最好例证。微观层面上政府流程再造则是指政府职能部门甚至部门内部的科室,在秉持政府公共服务根本目的的基础上,同时对组织自身的目标进行重新思考,并以此为出发点对其自身业务流程进行再造的过程,有时候,这样的再造可能只涉及某一项具体的工作流程。在实践中,这两类政府流程再造往往是交织在一起进行的:宏观层面的政府流程再造往往是通过具体公共服务方式的改革而进行的,而这又会形成职能

^① 拉塞尔·M·林登:《无缝隙政府:公共部门再造指南》,北京,中国人民大学出版社,2002年版,第3页。

部门进行自身组织流程再造的外在压力,两者相辅相成、互为因果。总的说来,流程越具体,涉及的范围越小,再造成功的可能性就越大,反之则遭遇各种风险和障碍的几率越大,失败的几率也就越大。本书的主要研究对象为宏观层面的政府流程再造,对政府流程再造从概念、实施、风险、前景等多个方面的分析和论述,旨在为中国政府流程再造研究提供一个较为现实的分析框架。

二、政府流程再造产生的背景

(一)官僚制弊病日益突出

信息技术的发展无疑为政府工作效率的提高提供了技术前提和基础。但是,快速发展的科学技术虽然加快了我们处理问题的速度,却无法从根本上解决组织结构层级节制、职能分立所带来的沟通和协调问题,也不能使原本关注于过程的工作人员变得更加关注产品和服务的质量,所谓的“无纸化办公”的结果似乎更多地只是办公设备的更新和文件质量的改善。要提高政府效能,改善公共服务的质量似乎要从更本质的层面入手,也就是政府组织本身存在的问题入手。在这一系列问题之后,除了体制不完备带来的障碍,其深层次的根源当归因于传统官僚组织的固有弊病及其惯性所产生的种种低效、不畅、甚至冲突。

自德国社会学家马克斯·韦伯在亚当·斯密以工业企业组织为对象发展出的分工理论的基础上提出官僚制理论以来,官僚制以其理性效率、专业分工、层级节制等优势,使企业、政府和社会组织承担复杂任务成为可能,从而成为社会主要组织形式。这套制度经历了两次世界大战,提出并施行了大量的社会方案,为政府建立了大规模的经济管理制度,制定了许多非凡的政策,为西方工业化国家的建立和工业社会的繁荣作出了不可磨灭的贡献。然而,自20世纪90年代以来,这一体制却前所未有的遭到了来自各方面的挑战。

人们对官僚制的批判主要集中在它以过程为中心的组织本位,

层级节制产生的职能分割、协调不畅、反应迟缓,官僚机构自身不断膨胀的欲望导致的财政赤字居高不下,以及非人性化、腐败等一系列问题。人们认为,官僚制所强调的正式组织形式与工作的高效率并不存在必然联系;官僚制的僵化分工和层级节制削弱了组织中人际间的充分沟通和交流,并使政府缺乏足够的应变能力而变得低效;公共部门及其管理人员难以对社会各种变化作出反应;且官僚制容易出现业务部门跟着行政部门转的现象。而事实上,工作应该以任务为中心,而不是为了应付规章制度的束缚。

产生这些现象的原因在于:传统官僚制行政体制在更大意义上是内向型的,是与其目标置换相一致的,传统官僚制行政体制的各个部门将部门的和职位的目标作为工作追求,因此在工作中往往倾向于将各种管理细节复杂化,以保证组织自身的正常运转,但政府的根本意义在于其能否为社会创造价值,为公众创造有价值的服务。事实上,传统官僚制行政体制的这种力求精确、强调本部门责任的流程分割、职能交叉所造成的拖沓、扯皮却给政府组织外部的公众带来了无限的挫折感。在现实中主要表现为技术主义、形式主义、规章繁琐、程序复杂、机械僵化、办事拖拉等官僚主义现象,官僚主义在官僚体内部的蔓延,则造成官僚制系统的日渐僵化,并越来越缺乏自我调整、快速应变的能力,冲击了官僚制的效率准则。所以说,传统官僚制行政体制的一大弊病就在于它以形式的理性置换了实质的理性,使“理性”和“效率”常常成为官僚制行政体制牺牲社会利益和整体利益的“美丽托辞”。

随着经济社会的迅速变化,传统官僚制所一再伸张的自我优势已掩盖不住它日益明显的弊端;另一方面,政府和企业今天所面临的形势和任务比以往任何时候都要复杂,政府和企业都需要不断地增设新的职能和机构以应付不断涌现的新的社会经济现象,结果导致了组织规模日益膨胀,并由此带来了沟通、协调上的困难以及反应能力低下等一系列致命的问题。改革的出路似乎只有走出传统的官僚制体制,重新思考组织结构和运行方式,从而满足新时代的新标准——速度、便利、效率、选择、多样性、弹性、参与、人性化,以及不断

增长的生产力,以使自己变得更有竞争力、更有活力、更有效益。传统官僚制的危机引发了旨在重塑行政思维与运行模式的公共行政研究的革命,并由此形成了全球性的“行政改革时代”,“政府再造”成为这一时代的核心特征。因此,在新一轮的政府管理改革中,在一系列“重塑政府”的努力中,传统的官僚制组织形式毫无意外地成为了改造的重点,“政府流程再造”也在这一背景下成为“政府再造”的重要议题,并对传统官僚制形成了巨大的挑战。

有学者提出,20世纪各国所进行的公共服务改革实际上由“两种独立进行的变革”构成:一是公共部门市场化趋势;二是脱离官僚制,不再将其作为公共部门内的组织原则。这两种趋势互相关联,市场化以官僚制失灵为前提,而依靠市场提供服务是人们所寻求的替代官僚制的主要手段。传统官僚制作为一种组织原则在私营部门中已失去了存在基础,将管理主义扩展到政府范围可能已经不是一种意识形态的问题,而更多的是对官僚制理论失灵的一种反应。官僚制的出现,是人类社会组织制度的一大进步,它使原本无序的组织变得有序,使组织的管理成本、激励成本、生产成本易于控制并有可能通过制度化的管理实现最小化。但是,随着时代不断地更替与演变,政治、经济和文化各方面的推进和深化,在政府治理方面,公共服务的主体和公共服务的要求变得越来越多元化,公民社会的发育壮大对公共行政提出了更高的要求,这都促使政府组织必须不断地超越自身,跨越传统的行政制度和行政行为,以适应环境的变化,此时此刻,传统官僚制的形式主义和工具理性的弊端也日益暴露出来。

可以说,组织规模和服务功能的扩张与日益递增的顾客需求之间,组织努力与顾客期望之间始终存在着差距。尤其在公共领域,出现了公众对政府能力和效率的信心危机。为了弥合这一鸿沟,政府和企业都不得不对组织的终极目标——顾客的需要进行衡量,并重新审视自身的过程和结果,当他们发现,组织将大量的精力都投入在人事、内部监督、评估等不产生直接生产力的环节上,并过分地关注于这些过程和环节,而忽视了组织真正的目标——满足顾客的需要,对原本繁冗的程序进行重新整合和重组似乎再自然不过了。“政府

流程再造”正是在这样的背景下出现的政府改革措施之一。

政府流程再造是一种新的变革潮流,它意味着一种后官僚时代的新的政府改革路径。政府流程再造为政府部门管理与改革提供了新的视角。它不仅仅意味着单纯的政府业务流程的简化,更是政府组织理念的更新。在跨越传统官僚制理念的过程中,政府流程再造意味着对政府自身根本意义及目标的反思与追求,意味着从职能管理向以流程为中心的管理转变,意味着全新的政府组织运行方式及构成模式。

(二)信息技术的发展对政府的影响

科技进步和信息技术的发展,给人们的生产和生活带来了巨大的变化。当人们感受到信息技术的广泛应用对社会生产过程的各种积极影响,以及其为个人的日常生活之丰富和便捷所提供的无限可能性之后,自然也希望利用技术带来的速度和效率来提升包括政府在内的官僚制组织的表现。电子商务(E-Business)、电子化政府(E-Government)等均是政府和企业利用数字传输技术和信息技术试图摆脱传统官僚机构僵化窠臼的有益尝试。

一方面,网络的出现和普及,为政治民主提供了新的技术基础。网络为公民提供了积极参与政治的技术手段。它使公民能够通过网络迅速找到志同道合者,共商国是,发起动议;它为公民参政提供了极大的便利;它使公民参与的范围更为广泛。2008年,新公休假期调整方案在网上公开征求意见、周正龙“假东北虎事件”、汶川大地震灾后网民对所募集善款用途的关注及政府对此的积极回应,以及7月份胡锦涛总书记实名上网与网友公开交流,都反映了网络已经逐渐成为普通公民参与并影响政治及政府决策的重要途径,普通公民再也不是无足轻重和对政事无能为力了。

以网络为主体的新的媒介形式不仅增加了公民的权力与政治参与能力,而且网络的出现消除了城市、地区及国家之间的有形疆界,世界范围内目标相同、兴趣相近的个体,都可以通过网络进行交往,参与政府治理的各项活动。在信息时代,人们在家中就可以参与政