


# 打造有效政府

——政府流程再造



NLIC2970859690

陈群民 著

 上海财经大学出版社

# 打造有效政府

——政府流程改进研究

陈群民 著



NLIC2970869690



上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

打造有效政府:政府流程改进研究/陈群民著. —上海:上海财经大学出版社,2012. 11

ISBN 978-7-5642-1486-9/F · 1486

I. ①打… II. ①陈… III. ①国家行政机关-行政管理-研究  
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 227600 号

- 责任编辑 刘 兵
- 封面设计 张克瑶
- 责任校对 卓 妍 赵 伟

DAZAO YOUXIAO ZHENGFU

打造有效政府

——政府流程改进研究

陈群民 著

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

同济大学印刷厂印刷

上海远大印务发展有限公司装订

2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

---

710mm×960mm 1/16 13 印张 240 千字

定价:29.00 元

# 序

自从国家产生,政府就以一种特殊角色出现。自从政府出现,政府的角色就一直备受人们关注。建立一个什么样的政府是一个古老又永恒的话题。

长期以来,各国专家学者都致力于政府领域的研究。政府理论,从传统公共行政理论发展到新公共管理理论、公共治理理论以及整体治理理论,为政府改革提供了理论依据。世界各国也都在不断探索政府管理新模式,深化政府改革成为世界各国发展的重要动力。英国、美国、澳大利亚、新西兰等西方国家先后进行了多轮政府改革,为我们政府改革提供了良好的借鉴。

我国也非常重视政府改革和创新。改革开放以来,我国已经进行了六次政府机构改革,在精简机构、职能转变、公务员制度建设以及现代化管理等方面取得了显著成绩,但是我国目前尚未完全摆脱为适应高度集中的计划经济体制而形成的格局,仍然存在政府职能配置和机构设置不够合理、各级政府组织之间的职权划分不够科学、条块分割、职能交叉、效率低下等问题。特别是我国正处于建设中国特色社会主义的重要时期,深化改革开放的关键时期,政府改革直接影响到其他领域的改革深化,直接关系到全局的发展。中共“十八大”明确提出“要坚持政治体制改革”。政治体制改革是我国全面改革的重要组成部分。政府改革又是政治体制改革的重要内容。进一步深化政府改革,成为紧迫而现实的任务。

《打造有效政府——政府流程改进》一书,正是肩负着这样一种使命,力求为政府改革进行理论和实践的探讨。作者改变过去较多侧重于对政府性质、政府职能等静态改革的研究,从一个全新的角度探索一种强调政府运作、注重动态性的政府改革思路,即政府流程改进(Government Process Improvement, GPI)。

所谓政府流程改进,就是通过对政府理念、组织结构、运作流程改进和优化,使政府决策流程、执行流程和监督流程科学、高效,从传统的以职能为中心的职能科室发展到以流程为中心的扁平化组织和网络化组织,最终形成以公众为导向的、廉洁、透明、高效、开放、无缝隙服务的有效政府。而且本书所提及的“流程”是一种“广义的流程”,是一种包括战略流程、组织(保障)流程和(业务)流程的“广义流程”,而非狭义的具体办公业务流程。这就使本书站在一定的战略高度上,摆脱就事论事只抓细枝末节的研究方式。正如作者所言,本书以系统论、控制论、信息论和组织理论为理论基础,分别从优化动力(理念)、载体(组织)和具体路径(流程)三方面进行优化分析。其中以理念优化为前提,界定出政府合理职能,是优化动力。接着就是对有效流程进一步改进,从而使政府以最快、最好、最经济的方式为公众提供服务,是路径通道的优化。而组织优化,则是克服过去传统的组织的缺陷,为流程改进和优化提供组织人员保障,则是优化载体。正因为如此,使得本书不仅研究了政府“应该做什么”,而且研究了政府“应该怎么做”,以期待建立一个能“正确地做正确事情”的政府,即有效政府。

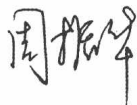
如作者所言,该书创新点有如下几个方面:(1)系统地提出了政府流程改进概念,建立 GPI 的理论体系。(2)进一步阐述了“有效政府”理念,从有限政府、服务政府、责任政府、法治政府、透明政府、廉洁政府、分权政府、治理政府八个层面丰富了有效政府内涵。(3)建立了流程优化分析模型,论证了相应改进和优化思路,提出了政府战略流程优化思路——“4R”和流程系统化改造法——“EAS-IA”。(4)提出了“一网式”服务模式,体现了功能集成化和信息网络化的有机融合,是一种“虚实结合”的政府雏形。(5)系统分析了组织集成化,为“流程的集成化组织团队”建立了理论依据。

作者在研究过程中,还全面分析了经济全球化、信息化、城市化、社会转型发展等背景,特别是结合了我国所处的经济转轨和社会转型的阶段特性,进一步凸显了我国政府改革的特殊性和必要性。书中系统地梳理了国外政府改革的最新理论,分析了国外政府最新改革动态,使得本书能站在国际前沿,较好地借鉴国外最新的经验和做法。书中不仅提出了 GPI 的概念、理论体系以及 GPI 优化模式,而且讨论了 GPI 的实施步骤和实施策略,并结合案例进行了实证分析,使得书中提出的 GPI 理论更具有实践指导意义。可以说,本书是一本既具有一定理论深度,又对实践具有一定指导价值的政府改革方面的著作。

作者能长期关注该领域并能有所收获,在博士毕业多年之后还能结合最新

的国内外发展新形势、新变化在博士论文基础上修改完善出版该书,应该与他工作性质有关。作者长期从事政府决策咨询工作,深知政府作用对于国家和地区发展的重要性;在工作中经常参加实际调研,熟悉了解政府运作过程和存在的问题,掌握了大量第一手资料;作者多次参加国际合作课题研究,利用赴国外学习考察机会,了解了国外的相关经验,开拓了国际视野。这些无不成为他研究的重要基础。希望作者能继续专心于该领域研究,努力探求政府改革之路,取得更多的新成果。

是为序。



2012年11月

# 目 录

序/1

## 第一章 引言/1

第一节 政府流程改进的提出/1

第二节 研究背景/2

一、全球化的不断深入和中国的崛起/2

二、信息化快速发展和新媒体时代的到来/3

三、城市化的快速推进和“新二元结构”的出现/5

四、面临“中等收入陷阱”风险和社会转型发展/6

五、政府的困境亟待改变/8

六、企业管理改革拉动政府管理改革/10

第三节 研究意义/11

一、有利于中国改革的进一步深化/12

二、有利于贯彻落实科学发展观/13

三、有利于促进我国社会经济的持续发展/13

四、为政府改革理论研究提供了新思路/15

第四节 研究方法和本书结构/16

一、研究方法/16

二、研究的思路和总体构想/16

## 第二章 相关研究文献综述与分析/18

第一节 BPR/BPI 的研究/18

一、BPR 的概念/18

## 2 打造有效政府

---

二、BPR 与 IT/19

三、BPR 的实施/19

四、BPR 思想的变革——从 BPR 到 BPI/21

### 第二节 政府流程改进理论的产生与发展/23

一、西方“政府流程”的形成和发展/23

二、我国政府流程研究的现状/26

### 第三节 与政府流程优化相关的理论/27

一、关于政府角色/27

二、新公共管理理论/29

三、政府流程再造理论/32

四、新公共服务理论/40

五、公共治理理论/41

六、整体性治理理论/45

本章小结/50

## 第三章 围绕着 GPI 的概念及理论体系/51

### 第一节 围绕 GPI 的有关概念/51

一、政府战略与政府职能/51

二、政府流程/52

三、政府流程改进/59

四、GPI 与 BPI/60

五、GPI 与政府职能转变/61

### 第二节 GPI 的理论体系/62

一、GPI 的系统性思想/62

二、GPI 的目标/64

三、GPI 的原则/65

四、GPI 的思路/67

五、GPI 的方法/68

六、GPI 技术/69

本章小结/69

## 第四章 GPI 的系统分析和优化/71

### 第一节 政府理念优化/71

一、“有效政府”理念的内涵/72



二、合理界定政府职能是打造有效政府的关键/78

## 第二节 流程改进和优化分析/80

一、流程的前区、后区/80

二、流程的描述/82

三、流程优化分析模型/84

四、政府战略流程改进和优化的思路和方法/89

六、运作流程改进和优化的方法/92

七、业务流程改进和优化的几种形式分析/100

## 第三节 组织优化和分析/104

一、传统的金字塔式的组织结构不适合现代发展需要/105

二、信息时代组织结构优化的方向——网络化/108

三、组织优化的思路——集成化/110

本章小结/121

## 第五章 GPI与政府信息化/122

### 第一节 GPI与政府信息化互相促进/123

一、信息化促进了政府流程改进/123

二、政府流程改进促进政府信息化/124

### 第二节 GPI与电子政府/125

一、电子政府的概念/125

二、电子政府是政府流程改进的目标之一/128

三、未来政府是虚拟政府与现实政府的高度融合/133

本章小结/134

## 第六章 GPI的组织与实施策略/135

### 第一节 实施过程/135

一、营造环境/136

二、分析、诊断和优化设计/138

三、重构组织/139

四、试点与切换/140

五、实施远景目标/141

### 第二节 实施策略/141

一、流程改进的阻力及克服阻力的方法/141

二、GPI实施可能失败的主要因素/144

## 4 打造有效政府

三、实施 GPI 的策略/145

本章小结/146

## 第七章 实证分析与案例研究/147

### 第一节 2008 年国务院大部制改革——典型的 GPI/147

一、以转变职能为核心,进行战略流程优化/148

二、以部门整合为抓手,进行组织优化/149

三、以决策权、执行权和决策权分开为标志,进行运作流程优化/150

四、推进注重策略,通过试点分步推进/150

### 第二节 地方政府流程优化实证分析——上海城市政府流程优化研究/152

一、现状/152

二、存在主要问题/155

三、上海实施政府流程改进和优化的对策与建议/159

四、上海实施 GPI 的策略/163

### 第三节 具体案例——上海浦东新区“一门式”项目审批服务流程优化/163

一、“一门式”审批服务是传统政府审批流程的一次创新/163

二、“一门式”服务仍需要进一步优化/165

三、浦东“一门式”审批服务流程改进和优化的思路/169

四、改进和优化后的“一门式”项目审批服务流程/171

五、新旧流程比较分析/176

六、经验总结/177

本章小结/178

## 第八章 结论与展望/179

一、结论/179

二、展望/182

参考文献/183

后记/197

# 第一章 引言

随着全球化、信息化、城市化和社会转型发展,进行政府管理改革,已经成为中国贯彻落实科学发展观、进一步深化改革,加快发展方式转变,推进和谐社会建设的关键。BPR/BPI作为一种企业管理理念,对于企业适应信息时代的发展、应对全球经济的挑战、提高企业信息化程度、提高企业竞争力发挥了重要的作用。政府流程改进(Government Process Improvement, GPI),正是在当前的时代背景下,借鉴BPR/BPI的思想并结合全球最新政府改革理论而提出的一种政府改革思路。

## 第一节 政府流程改进的提出

流程改进<sup>①</sup>(或流程再造)作为一种管理理念已广泛应用于企业。强调以流程为中心、以顾客为导向的企业流程改进(Business Process Improvement, BPI)是企业适应信息时代的发展、应对全球经济的挑战、提高企业信息化程度、提高企业竞争力进行的管理创新,国内外许多企业通过流程改进都取得了喜人的成果。

政府,同样面临全球化、信息化、城市化和社会转型等方面的挑战。沿袭传统的金字塔组织结构的政府,尽管在过去长时间内发挥了重要作用,但因其以职能为中心、过分强调专业分工的部门设置,使得其难以跟上当前发展需要,部门分工僵化、职责不清、效率低下、忽视公众需求等问题仍然存在,政府面临进一步提高效率、效能和服务质量的要求。政府改革成为世界各国发展的重要动力,政

---

<sup>①</sup> 即 Process Improvement,有的学者也译为流程优化。本文所用的优化、改进,就是指 Improvement。

府理论也从传统的公共管理发展新公共管理理论、新公共服务理论和整体治理等理论。政府流程改进,正是借鉴了BPR/BPI的思想并结合最新政府改革理论而提出的一种政府改革思路,是通过政府对政府理念、政府组织结构和业务流程进行改进和优化,从传统的以职能为中心的科层职能科室,发展到以流程为中心的扁平化组织和网络化组织,形成以公众<sup>①</sup>为导向、以结果为目标,廉洁、透明、精干、高效、无缝隙服务的有效政府。

GPI是一种既区别于传统的政府改革也区别于BPI的理念创新,是将政府理念、政府组织和政府运作过程作为一个系统来优化,本文所提及的“流程”是一种“广义的流程”,是一种包括战略流程、组织流程和业务流程的“广义流程”,而非狭义的具体办公业务流程。因此,GPI,是一种广义的流程改进,是包括政府理念、组织和业务流程三个方面的改进和优化。

## 第二节 研究背景

### 一、全球化的不断深入和中国的崛起

“资产阶级,由于开拓了世界市场,使一切国家的生产和消费都成为了世界性的了”(卡尔·马克思,《共产党宣言》)。应该说,在19世纪世界各国之间已经广泛联系,实体性的全球化已显雏形。当然真正的全球化的到来,是全球经济、社会和科学技术快速发展的结果。特别是信息技术和网络技术的快速发展,改变了人类几千年的信息交换和传递方式,不同国家和地区的人们能够跨越空间和时间的限制,能在更广阔的范围内实现随时随地传递、交换和共享信息资源,可以利用网络进行跨国的信息流、资金流的交换,经济全球化由过去主要依靠跨国公司实体推动变成了建立在网络化基础上依靠电子商务、跨国公司共同推动的全球经济一体化,全球经济一体化成为不争的事实。经济全球化,进一步推动了全球事务之间的交流和合作,推进了全球政治、社会、文化等层面的交流,促进了全球化的深入。

全球化的不断深化,为我们发展带了前所未有的机遇。但是要抓住这些机遇,深化政府改革是其中的一个重要条件。为了加快推进本国经济融入世界经济,更好地在全球范围内的配置资源,更好地在全球产业链中发展相应产业,既要求本国具有与国际惯例相一致的发展环境,要求本国具有与国际惯例相一致

---

<sup>①</sup> 本书中公众是一种广义的“公众”,主要包括企业、个人、其他社会组织和所有的市场主体,是政府管理和服务的对象。政府内部职员也是公众的一员。与许多著作中所用的“顾客”相对应。

的运行机制,也要求本国政府在营造国外投资环境中发挥积极作用,为本国企业“走出去”保驾护航。同时,经济全球化也给各国发展带来新的挑战。由于全球经济联系更为紧密,任何一个国家的经济风险都可能是全球经济风险,任何一个国家经济危机都有可能演变为全球金融危机。2008年美国次贷危机演变成为全球经济危机,2011年的欧债危机让世界经济形势变得复杂而不确定。这既充分暴露了传统的市场监管体制存在的严重弊端,也充分表明了经济全球化带来的风险。

经过近30年快速发展的中国,2010年经济总量已经超过日本成为全球第二,中国经济已经融入世界经济,中国已经成为影响世界经济发展的重要国家。作为国际社会具有重大影响力的一员,其每一项改革推进都会与国际社会既存的“游戏规则”和历史传统息息相关,发达国家对于中国的压制也越来越多。面对日益深入的经济全球化,面对日益复杂的世界环境,面对日益严峻的挑战,中国必须加快政府改革和创新,为中国经济社会持续发展创造必要条件。

## 二、信息化快速发展和新媒体时代的到来

社会信息化,信息化带动工业化,已经成为21世纪全球社会发展的大趋势,人类随之步入网络信息时代。而且,随着信息技术的不断发展,信息化由最初的产品信息化,发展到企业信息化和产业信息化,并最终进入国民经济信息化和社会生活信息化阶段(见图1.1)。信息作为一重要的生产要素,已经涉及政治、社会、经济、文化、科技等领域,引起人们生活方式和生产方式的改变,信息在社会发展中将发挥越来越重要的作用。信息技术的全社会应用,由最初的文字处理功能,延伸到部门信息集成及部门间的信息集成,由原来的个人应用,发展到组织内部及组织间的相互式应用,出现了B2B、B2C、G2B、G2C等多形式的电子商务模式,整个社会大系统将形成统一的电子生态环境(见图1.2),信息成为联结社会各主体的重要因素。

承担着社会公共事务管理和服务职能的政府,是当前社会主体中生产、分配和消费信息的最大组织<sup>①</sup>,政府信息化和建立电子政府已经成为世界各国的重要战略。过去由于政府信息化程度低、信息流转不畅,政府组织往往变成社会要素流动的关键瓶颈。为提高整个社会的运转效率,为社会电子生态环境的健全和发展创造条件,维护整个环境的统一性和高效性,打破因政府服务的

---

<sup>①</sup> 据统计,目前政府部门的信息资源占全社会信息资源总额的比例达80%,政府信息化对整个社会信息化具有极为重要的作用。

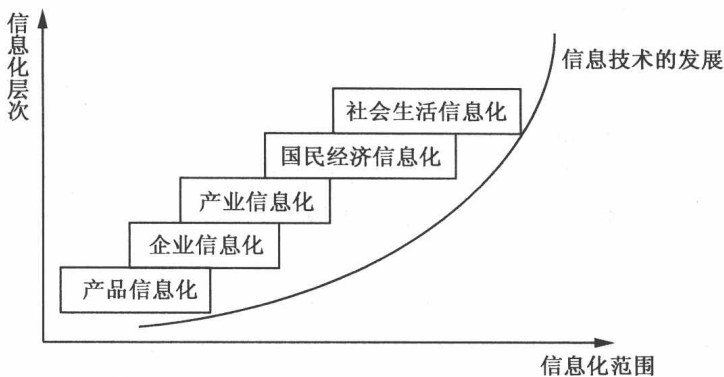


图 1.1 信息化发展历程

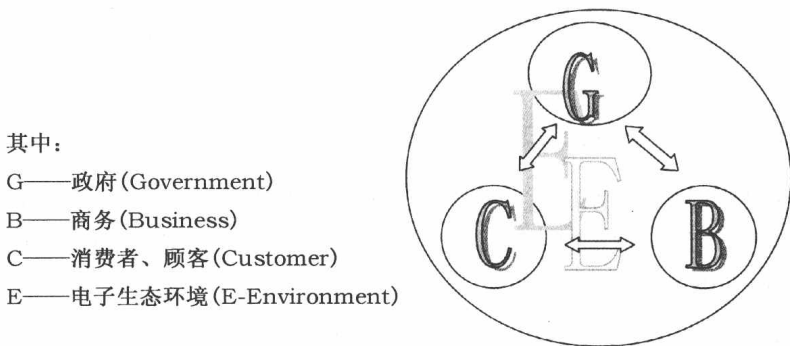


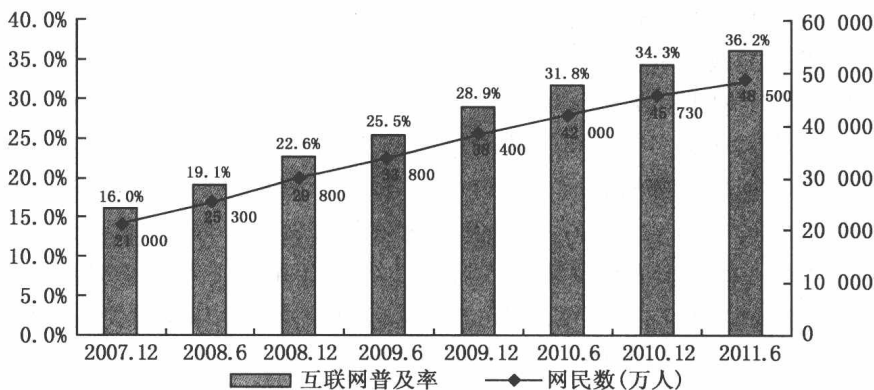
图 1.2 电子生态系统

低效产生的瓶颈,使整个社会的所有环节、每一流程均能高效运转,必须加快提高政府信息化程度,推进整个社会流程顺畅。而且信息化的快速发展也为组织信息化和组织网络化提供了技术支撑,为政府信息化发展创造了良好的条件和动力。

同时,由于信息技术的快速发展,推进了互联网等新兴媒体的兴起(见图 1.3),特别是手机媒体和社交网络媒体迅速发展,人类社会进入新媒体时代。<sup>①</sup>由于新媒体舆论呈现出迥异于传统舆论的一些特征,新媒体展现出了强大的社会影响力,对于民众生活、社会结构乃至整个社会的发展都产生了巨大的作用。新媒体成为社会舆论的集散地,成为公民参政议政、表达诉求的重要平

<sup>①</sup> 谢新洲,等. 新媒体时代:舆论引导的机遇和挑战[N]. 光明日报,2010-3-27.

台,成为政府信息公开和发布的平台,对于社会发展起到一定的积极作用。近几年政务微博的快速发展从某种程度上充分说明了这一点。但同时我们也应该看到新媒体的快速发展,不断改变着社会舆论的生成、存在与传播方式,不断对既有的社会管理模式提出新的挑战。例如,“茉莉花”革命之所以如此快地在中东、阿拉伯等国家蔓延的一个重要原因就是策划者利用互联网进行组织。同时,由于新媒体的匿名性与快速传播性极易成为谣言的“助推器”和“放大器”,致使网络冲突与网络暴力现象日益突出。“辽宁女张雅事件”、“艾滋女事件”、“卢美美事件”、“五道杠少年”等网络暴力事件就是例证。总之,新媒体时代,如何利用好新媒体,同时又要防范新媒体带来的负面影响,给我们政府管理提出了新的挑战。



资料来源:中国互联网络发展状况统计报告,2011。

图 1.3 中国网民规模、增长率

### 三、城市化的快速推进和“新二元结构”的出现

城市化是人类经济社会发展的客观规律。一个国家或地区的经济和社会水平越高,该国或地区的城市化率也就越高。据统计,至2010年我国城市化率为49.6%,按照世界城市化的“S”型曲线(见图1.4),我国正处于城市化加速推进阶段。我国“十二五”规划纲要也明确提出要“积极稳妥地推进城镇化”。城市化仍将是我国未来一段时间的重大战略。

然而,长期以来,我国实行的是城乡二元的政府管理体制,农村地区与城市的政府管理模式完全不同。由于城市地区与农村地区经济社会发展水平的不同,政府职能的重心相对有所侧重;由于城市人口密度和生活方式的不同,城市的行政资源配置和公共资源配置标准远远高于农村地区。因此,在快速城市化

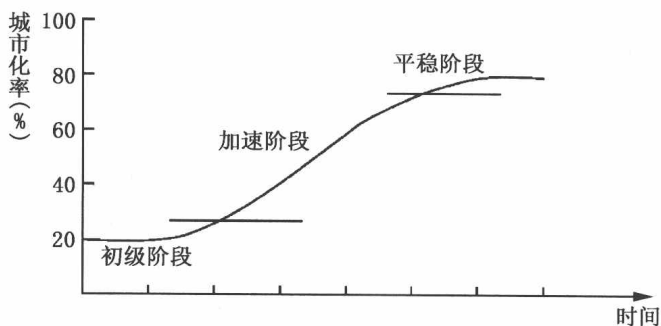


图 1.4 城市化过程的“S”型特征

过程中，原来的农村地区成为城市化地区后，如何加快政府管理创新，如何建立适合城市发展的政府管理体制机制尤为重要。

同时，由于我国区域发展不均衡，城乡二元结构下的大量农村富余劳动力为获得更高的收入和更多就业机会纷纷涌入较发达的城市，外来流动人口成为我国发达城市特别是东部沿海城市人口的重要组成部分。例如，根据“第六次人口普查”资料，2010年外省市来沪常住人口已经高达897.7万人，占上海常住人口的39%。但是，在外来人口逐步融入城市经济运行并为流入地经济社会发展做出贡献的同时，他们与本地户籍居民之间既有的各种差距却始终无法彻底消弭，仍然面临传统“城乡二元结构”下公共服务缺失、合理诉求难以表达、经济政治待遇不平等等各种“老问题”。近十年来，这些问题日益严重，逐渐形成了所谓的“新二元结构”<sup>①</sup>。同时，由于传统的户籍管理制度，城市行政管理资源和公共资源基本上都按户籍人口配置，从而导致相应城市的社会管理、公共服务等矛盾突出。加快相应的制度创新，强化政府公共服务和社会管理，成为创新政府管理的重要内容。

#### 四、面临“中等收入陷阱”风险和社会转型发展

经过30多年的改革开放，中国经济保持了持续高速增长，我国已经从一个人均不足300美元的低收入国家发展到一个中等收入水平国家（2011年我国人均国内生产总值达到4400美元），中国面临着陷入“中等收入陷阱”的风险。所谓“中等收入陷阱”，是世界银行根据第二次世界大战后拉美国家经济发展经历所总结的一个现象，即许多发展中国家成功实现了经济起飞，但一旦人均国内生

<sup>①</sup> 陈群民，等．进一步完善来沪人员服务和管理，推进城乡统筹发展——解决上海城市新二元结构的前景、途径和举措．科学发展，2012（3）．



产总值达到 3 000~5 000 美元,其高速增长不仅难以持续,而且还会出现经济增长止步不前,甚至大幅倒退,贫富悬殊、两极分化严重,诱发大量经济社会问题,甚至引起社会动荡。进入这个时期,经济快速发展积累的矛盾集中爆发,原有的增长机制和发展模式无法有效应对由此形成的系统性风险,经济增长容易出现大幅波动或陷入停滞。大部分国家则长期在中等收入阶段徘徊,迟迟不能进入高收入国家行列。当今世界,一些发展中国家就存在所谓的“中等收入陷阱”问题。像巴西、阿根廷、墨西哥、智利、马来西亚等,在 20 世纪 70 年代均进入了中等收入国家行列,但直到 2007 年,这些国家仍然挣扎在人均国内生产总值 3 000~5 000 美元的发展阶段,并且见不到增长的动力和希望。如何规避和跨越“中等收入陷阱”同样成为我国政府面对的重大任务。<sup>①②</sup>

即使我们能较好地跨越“中等收入陷阱”,我国也正处于经济转轨和社会转型的关键时期。在这一时期,社会结构和利益格局发生深刻变化,社会矛盾呈现多发、多样和复杂的局面,社会进入风险高发期。特别是由于过去一段时期社会建设和社会管理相对滞后,贫富差距、社会保障、基本公共服务等问题在一些地区还较为突出。这些社会问题和社会矛盾如果预防不足、应对不当,可能会激化升级成为比较严重的社会冲突,从而引发严重的社会事件。进一步加快制度创新,创新政府管理是应对我国社会转型发展的需要。

但是同时我们也应该看到由于我国经济社会的快速发展、人民收入和生活水平的提高,公众的社会服务需求日益多元化、多样化,整个社会正在从生产导向社会向顾客导向社会转变——社会顾客化。<sup>③④</sup> 顾客导向社会的兴起是以选择机会的日益增长为特征的(见表 1.1)。顾客选择机会的增加在很大程度上影响着政府机构的活动。顾客对政府服务要求越来越高,政府也在寻求提供有多种选择的服务,竞争手段的采用(政府部门可以通过对私人公司招标的方式决定由哪家私人公司提供某项特殊服务)越来越普及。总之,顾客导向的社会,公众对政府提出了更高的期待和要求,促使政府进行流程改进和优化。

① 辛本健. 我国陷入“中等收入陷阱”的风险与对策. 红旗文稿, 2011(19).

② 王仕军,李向阳. 中国国情国力. 2011(3).

③ 即顾客导向的社会,由美国 Russell M. Linden 在《无缝隙政府》中提出。

④ (美)Russell M. Linden. 无缝隙政府——公共部门再造指南(Seamless Government: A Practice Guide to Re-Engineering in the Public Sector). 人民大学出版社.