

GOVERNING AND REFORMING SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

政府治理与改革系列

Public Administration and Public Management Classics

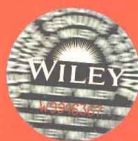
“十二五”国家重点图书出版规划项目

# 无缝隙政府 公共部门再造指南 (中文修订版)

[美] 拉塞尔·M·林登 (Russell M. Linden) 著

汪大海 吴群芳 等 译  
汪大海 校

Seamless  
Government  
A Practical Guide to Re-Engineering  
in the Public Sector



中国人民大学出版社

GOVERNING AND REFORMING SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

政府治理与改革系列

Public Administration and Public Management Classics  
“十二五”国家重点图书出版规划项目

# 无缝隙政府 公共部门再造指南 (中文修订版)

[美] 拉塞尔·M·林登 (Russell M. Linden) 著

汪大海 吴群芳 等 译  
汪大海 校

**Seamless  
Government**  
A Practical Guide to Re-Engineering  
in the Public Sector

中国人民大学出版社  
· 北京 ·

### 图书在版编目(CIP)数据

无缝隙政府：公共部门再造指南/(美)林登著；汪大海等译。—2版(修订本)—北京：中国人民大学出版社，2013.1

(公共行政与公共管理经典译丛. 政府治理与改革系列)

“十二五”国家重点图书出版规划项目

ISBN 978-7-300-16818-0

I. ①无… II. ①林… ②汪… III. ①国家行政机关-行政管理-研究-美国 IV. ①D771.231

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第304034号

公共行政与公共管理经典译丛  
政府治理与改革系列  
“十二五”国家重点图书出版规划项目  
无缝隙政府：公共部门再造指南(中文修订版)  
[美]拉塞尔·M·林登 著  
汪大海 吴群芳 等 译  
汪大海 校  
Wufengxi Zhengfu

---

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街31号		
电 话	010-62511242(总编室)	010-62511398(质管部)	
	010-82501766(邮购部)	010-62514148(门市部)	
	010-62515195(发行公司)	010-62515275(盗版举报)	
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a> <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店	版 次	2002年11月第1版
印 刷	北京鑫丰华彩印有限公司		2013年1月第2版
规 格	185mm×260mm 16开本	印 次	2013年1月第1次印刷
印 张	14插页2	定 价	48.00元
字 数	276 000		

---

版权所有 侵权必究

印装差错

负责调换

# 《公共行政与公共管理经典译丛》 编辑委员会

## 学术顾问

威廉·邓恩  
尼古拉斯·亨利  
戴维·罗森布鲁姆  
全钟燮

乔治·弗雷德里克森  
马克·霍哲  
爱伦·鲁宾  
金判锡

## 顾 问

纪宝成

## 主 编

张成福

## 策 划

刘 晶

## 编 委

(以姓氏笔画为序)

丁 焯	马 骏
王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘 晶
刘国材	刘俊生
任宗哲	孙柏瑛
吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威
周志忍	郭小聪
高培勇	彭和平
董礼胜	董克用
程远忠	谢 明
蓝志勇	潘小娟
薛 澜	薄贵利

# 《公共行政与公共管理经典译丛》

## 总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为六个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。（3）政府治理与改革系列。自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。（4）学术前沿系列。这一系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如

新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

(5) 案例系列。这一系列精心选择了公共管理各领域，如公共部门人力资源管理、组织发展、非营利组织管理等领域的案例教材，旨在为国内公共管理学科的案例教学提供参考。

(6) 学术经典系列。这一系列所选图书包括伍德罗·威尔逊、弗兰克·约翰逊·古德诺、伦纳德·怀特、赫伯特·A·西蒙、查尔斯·E·林德布洛姆等人的代表作，这些著作在公共行政学的发展历程中有着极其重要的影响，可以称得上是公共行政学发展的风向标。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本套译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会



20世纪90年代以来，政府和其他的公共组织正经历着一场静悄悄的公共管理革命，并成为人们关注的中心。这场静悄悄的革命是公共部门对技术、政治、全球经济、公民需求和偏好等各个领域发生的巨大变化的反应，同时也是由原来的生产者社会向顾客社会转变的反应。

## 一、无缝隙组织是由生产者社会向顾客社会转变的反应

19世纪中期以前占绝对主导地位的，与顾客保持着密切联系的个性化的商业和政府组织，在工业化模式的影响下，逐渐按照亚当·斯密所著《国富论》中的分工原则设计组织，发展成为大规模的、非人性化的、分割的官僚机构，并以各种各样的划分为特征：劳动力的划分、管理层次的划分、专家的划分、生产者 and 顾客的划分等。在过去近两个世纪里，官僚机构的这些划分似乎有着独特的优点，带来更多的是好处而不是代价，并与一个生产者导向的社会所要求集权的、划分明显的组织体系相适应。在生产者社会中，组织只管生产即可，不必考虑民众的需求问题。然而，到了20世纪60年代以后，这种层级节制的官僚机构却是问题丛生——部门分工僵化、层级分工过细，非人性化、各自为政、本位主义、腐败、无效率、不负责任、忽视顾客需求等，代价变得越来越大，官僚机构的诸多优点在它越来越明显的弊端和限制面前黯然失色，成为包括政府在内的各种组织问题的症结所在。另一方面，由于科学技术进步的日新月异和世界格局的急剧



变化，世界正处于一个信息化、全球化和竞争高度化的时代。包括政府在内的所有组织正努力挣脱传统官僚机构的僵化窠臼，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。然而，快速发展的科学技术虽可以加速问题的解决，可以使得我们同时处理几个问题，可以实现办公的无纸化等，却无法使四分五裂的、官僚主义的组织更为高效。组织规模和服务职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，出现了顾客对官僚机构“信心落差”的危机。这也是有着本质不同的政府部门和商业机构共同面对的问题之一。与此同时，一个顾客导向的社会逐渐地发展起来，迫使人们去探讨顾客社会中顾客态度和期望的巨大转变，并用无缝隙政府（Seamless Government）和其他无缝隙组织（Seamless Organization）来扬弃和再造这些官僚机构，与顾客保持密切的、直接的联系，为顾客提供他们所需要的个性化选择、多样性和参与，更好地满足顾客更高层次的无缝隙的需要和需求。无缝隙组织的出现正是发生在政府和其他公共组织中的这场静悄悄的革命的主要原因和特征。

本书作者拉塞尔·M·林登在通用电气公司执行总裁杰克·韦尔奇（1990）“无界限组织”的基础上创造了“无缝隙组织”这一概念。他认为“无缝隙”要比“无界限”更能够揭示新型组织形式的本质，“无缝隙组织”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。无缝隙组织是行动快速并能够提供品种繁多的、用户化和个性化产品和服务的组织，并以一种整体的而不是各自为政的方式提供服务。无缝隙组织的形式和界限是流动和变化的，具有渗透性，有时是无形的；无缝隙组织的顾客与服务提供者直接接触，两者之间是一种直接的、人性化的关系，不存在繁文缛节、踢皮球，或者是诸多遁词，曾经存在于组织内部和组织之间的壁垒现在变成了网络；无缝隙组织以跨职能团队（cross-functional teams）代替目前公务员仅在一个职能领域内服务的孤立组织；无缝隙组织强调以通才取代专才。无缝隙组织和那些在200年前由商人、工匠、技师以及农场主导的最初的无缝隙机构有着非常相似的特征。实际上，无缝隙组织是19世纪中期以前在美国经济中占绝对主导地位的个性化的商品生产和服务方式的再生。当然，由于环境和条件的巨大差异，不可能完全地如出一辙。

## 二、创建无缝隙政府的重要内容

在把层级节制的官僚机构转变成为无缝隙组织的过程中，需要寻求一种新的思维方式和一整套不同的组织原则，即“再造”（Reengineering），这是实现组织转变的强有力工具。再造，就是在诸如全面质量管理等创新力不能及的情况下，挑战那些建立官僚机构的重要观念，从根本上对整个体系进行重新设计，围绕过程和结果，而不是职能或者部门展开工作，从而使组织充满新的活力。为此，本书作者把再造原理应用到政府的管理之中，阐述了怎样进行政府再造（Reengineering Government）以满足顾客无缝隙的需要，论述了再造的原则，详述了再造的步骤，说明了政府再造过程中怎样评估、设计，着重探讨成功的公共部门再造所应当具备的条件和关键角色，以及在公共部门再造中怎样从顾客的需求和不满这一终端着手，



重新设计各种制度（业绩、预算、信息资源、奖励等等），克服阻力，逆方向地实施根本性的改革。值得一提的是，本书提供了许多优秀的再造典范，作者用来自政府再造过程中失败和成功的案例来阐释他的再造原理。例如，他展示了一个州政府怎样改变以控制为导向的再造过程，从而使一个提供失业援助的服务体系简化而富有效率，他讲述了地方政府怎样再造商业许可、公立中小学、人力资源项目。在联邦政府层面上，他展示了护照发放、森林管理、美国国税局的服务、国防后勤局的管理和采购物资的方式，怎样在顾客导向思想指导下有效地进行再造。

通观全书，我们深深地感觉到政府官僚机构在进行“政府再造”（Reengineering Government），将“改革政府”（Reinventing Government）变为现实，创建面向顾客、服务公众的创新性组织，以满足顾客无缝隙的需要，提升政府的绩效和服务质量的过程中，尤其要把顾客导向、竞争导向、结果导向作为创建无缝隙政府这一改革的重要内容。

### 1. 顾客导向

随着科技的快速发展、买方市场的形成和顾客需求偏好的改变，传统上以精细分工为手段并生产和提供大批量、规模化的公共产品和服务的工业型社会，正转向以无缝隙服务的方式生产和提供多品种、小批量的柔性化的公共产品和服务的现代社会。政府活动已由最早的公共产品和服务的生产导向（供应顾客），经由第二阶段的公共产品或服务的市场导向（争夺顾客），进入公共产品或服务的顾客导向（创造顾客）。所以顾客导向的政府无论是进行公共产品和服务的创新，还是制度创新、管理创新，都必须立足于顾客。而及时了解顾客需求并设法去满足，常常给政府带来创新与发展的机会。

相对于政府而言的顾客，一是指公共产品和服务的最终使用者；二是指相对意义上的顾客，即公共产品和服务供给过程中的参与者。顾客导向的政府管理，就是一种“倒流程”的政府管理方式。它好比一座倒过来的金字塔，将塔尖指向顾客那里——一竿子插到底，政府关注的焦点对准顾客的需要，政府职能、政府行为、政府改革等都要紧紧地围绕着顾客来展开，一切都是以顾客为导向、为中心，并以顾客的满意度作为政府运行最大的使命和考量。

顾客导向的政府把顾客作为最宝贵的资源。因此，政府必须像管理其他资源那样对顾客进行管理，做到顾客至上，民众优先，了解顾客，了解顾客的变化，针对顾客的需求生产和提供公共产品和服务，以顾客价值作为行政措施的重要基础，直接与顾客互动，汇集顾客的相关信息，依据信息改善行政机关的产品和服务，为顾客创造利益和价值。那么政府怎样将“顾客导向”在行政过程中贯彻到底呢？

#### （1）努力提升公共产品和服务的价值

公共产品和服务的价值主要不是指其经济价值的高低和技术含量的高低，而是指公共产品或服务对于满足顾客需求特别是个性化需求所具有的价值。从这个意义上说，顾客的需求比公共产品和服务的功能更重要。如果公共产品和服务的功能不能满足顾客需求，其价值就下降为零，而成为多余功能。所以提高公共产品和服务的价值，只有通过认真研究顾客需求，使公共产品和服务完全服务于顾客，最大限

度地满足顾客的需求，在确保公共产品和服务核心价值实现的基础上，努力增加其附加价值，从而提高公共产品和服务的总体价值。

#### （2）以无缝隙的方式追求零顾客成本

顾客成本即顾客在使用公共产品和服务过程中的费用和付出，它表现为顾客所支付的货币成本与在整个过程中所消耗的时间、体力、精力等非货币成本的总和。政府培养自己的忠诚顾客的最有效方法是尽力将顾客成本降低为零。首先要对顾客的关键需求进行评估，制定、公布和实施政府的顾客服务标准（Customer Service Standard）和申诉处理标准（Standard for Complaints Handling），然后开始改革政府的行政流程，设定服务绩效的标杆与绩效衡量指标，设法消除使用公共产品和服务过程中影响最大的顾客成本，尽量避免如官僚主义、层次繁多、相互推诿、手续烦琐、公文旅行和乱摊派、乱收费等问题的出现。政务公开、现场办公、集中办公、社会承诺制、上门服务、电子政务等产品和服务受到普遍欢迎，正是追求零顾客成本的结果，即政府直接与顾客接触，提供足够的信息，使用灵活的服务方式，尽力为顾客提供各种方便，使购买和使用公共产品和服务的过程尽量简单、快速，以减少顾客在这一过程中金钱、时间、体力、精力的消耗以及随之而来的风险，从而使顾客成本最小化，提高顾客的满意程度。

#### （3）强化政府内部顾客也是“上帝”的观念

顾客可以分为外部顾客（external customers）和内部顾客（internal customers）。在政府活动中，要使外部顾客满意，首先要使内部顾客——国家公务员感到满意。作为内部顾客的国家公务员在行政过程中的参与程度和积极性，在很大程度上影响着外部顾客的满意度。众多研究清楚地表明内部顾客满意度与组织两者之间是一个“价值链”的关系。无法想象一个连内部顾客——国家公务员都不满意的政府，能够提供令人满意的公共产品和服务给外部顾客。为此，要充分体现对国家公务员的尊重与信任，大大强化国家公务员的主人翁意识；要改变功绩制和传统的绩效考核方式，把每一位公务员与顾客的每一次接触的表现作为奖惩的重要依据之一，为政府发展创造巨大的内在动力。

#### （4）加强与顾客之间的交流与沟通

在政府活动中，要检讨并改变传统的生产和提供公共产品和服务的方式，调整行政人员与顾客之间互动的方式，做到重视顾客的抱怨，并妥善及时处理、回馈，使顾客在不满意中满意；重视顾客对公共产品及服务改善的建议，使顾客在稍不满意中满意；重视对顾客的承诺，让顾客在满意中更满意。可见，强调政府对顾客负责，建立灵活迅速的顾客抱怨处理机制和顾客回应系统，加强政府与顾客之间的信息、情感等方面的交流与沟通，可以提高顾客的参与程度，满足顾客的求知需求、交往需求、尊重需求和表现需求，使顾客获得最大程度的满足。同时也将对政府产生非常有益的影响：加深顾客对政府的认知，提高政府在公众中的影响力；提高顾客对政府的忠诚度，形成政府对顾客的凝聚力，发展长期稳定的顾客关系。从而使政府获得大量反馈信息，提高行政体系对外在环境的敏感度和回应性，更好地改善公共产品和服务，满足顾客的要求，最终为社会创造更大的经济效益与社会效益。



今天，“顾客导向”必须被政府领导者奉为圭臬，遵行不渝，这是政府追求持续成功最重要的经验教训，也是政府的本质所在。

## 2. 竞争导向

过去，一些政府只靠精简机构和人员重组来重建政府，政府再造中的“减肥”之风非常盛行。但是到了20世纪90年代以后，全球化趋势在不断加强，政府间的竞争以及政府内部的竞争也日趋激烈，而许多“减肥”后的政府依然官僚主义严重，施政成本过高，效率低下，忽视顾客需求，缺乏竞争力和活力。因此，以无缝隙政府来再造政府部门机能，不仅仅是简单的机构精简和人员重组的问题，还需要改变官僚体制的独占性，并在更多的层面上对政府进行大规模的变革。竞争导向就是其中的一个重要内容。

作为非营利性组织的政府，其运作当然不可能完全与以营利为目标的企业一样，但是在市场经济的大背景下，政府应以竞争为导向，引进公共服务的市场竞争机制，转变“政府是不可替代的实体”这一根深蒂固的有害的观念，改变对公共服务的垄断甚至独占的做法，允许和鼓励民间参与和提供公共服务，使公共机构与民营机构之间、公共机构之间，民营机构与民营机构之间彼此展开竞争，提供更加有效的公共服务。政府利用竞争和顾客选择来淘汰质次价高的服务提供者，壮大以合理的价格提供优质服务者。否则，政府不以竞争为导向，就会出现停滞和萎缩，直至只剩下那些别无选择只有面对公共服务的顾客。与此同时，政府要采取分权的组织结构，运用企业部门的管理技术和管理工具，以此促进政府改善管理，关注质量、效率、创造力和活力，从而提高政府的绩效和公共服务的品质，使政府成为效率导向、永续革新的公共组织。例如BOT的引入、市场测试（market testing）的进行、与社区参与的结合、与非营利组织的合作等，都有效地提高了公共服务的质量，降低了公共服务的成本，而多元选择的结果也提高了政府部门之间的竞争的机会，从而促进整体行政效能的提升。当然，竞争导向并不是倡导好处和坏处可能同样多的你死我活的竞争；也不赞成影响士气的个人之间的竞争；更不是要放弃或削弱政府对顾客需求的满足。竞争导向型政府是要在充分竞争的基础上，不断地创新、强化核心能力，学会如何更深入、更全面、更好地满足现实和未来不断变化、不断提升的顾客需求，从而为顾客创造更大的选择空间，并快速地服务顾客，大幅度地提升顾客满意度。因此，竞争导向是振兴公共机构的一种重要手段，也已成为今日高绩效无缝隙政府的共同特征。

## 3. 结果导向

过去层级节制的政府官僚部门在职能专业化的情况下，无法有效发挥整合作用，大多数在官僚机构工作的专才习惯于从部门和职能的角度考虑问题，工作内容是以职能为导向而不是以过程和结果为导向，对自己的角色和对整个机构可以发挥哪些更多的作用以及对什么样的结果负有责任所知甚少，更无法控制自己工作的结果，以致整体绩效不彰。而顾客对公共产品和服务的速度、多样性、质量和便利的要求在不断提高，顾客有权获得高质量的服务，政府有责任回应顾客的需求，并以较合理的成本提供优质服务。而按照部门和职能分工的陈旧体制却不能满足这一点。



无缝隙政府以结果为导向，通过顾客和过程，强调积极的目标、具体的结果与产出，强调工作的实际结果、预算和绩效并重。全面质量管理、绩效管理、自我管理团队和其他方法都是通向结果的手段。在决定采用什么手段之前，必须务实地制定能实现的可衡量的目标。一旦想要实现的目标很明确，处于同一工作进程中的人而不是执行同样职能的人在一起共事，围绕目标进行工作，改变传统的组织结构中均是按职能划分，过于强化部门之间的领域和界限的弊端，建立扁平化的组织结构，超越局部利益，面向整个过程和整体利益，让每一个人都直接面对顾客，同时展开工作，并要求按照预定的时间表提出阶段性的成果，及时控制自己工作的结果，形成以结果为导向的管理体制。

当政府机关围绕结果运作，通才取代专才，工作人员就具有了获取相应成果的工具、权力和责任感，也就具备了任何组织应有的关键性因素，改变了传统官僚机关的事前审慎、事后敷衍的通病，为顾客提供方便、快捷、高质量的公共服务，提高政府回应能力、政府政策能力和政府效率，实现开放政府和责任政府，满足顾客的各项需求，处理各类公共问题，最终提高政府生产力和竞争力。

总之，无缝隙政府是以满足顾客无缝隙的需要为目标的一种组织变革。无缝隙政府不是全盘推翻现有的行政运行程序，不是以部门、职能为导向或以数量、规模为导向，而是以顾客为导向，以结果为导向，以竞争为导向，使政府每一项资源投入、人员活动、公共产品或服务的提供等，都能真正而有效地符合顾客的需求，顾客能够在“任何时间”和“任何地方”得到服务，真正实现“为民服务”的目标。无缝隙政府为政府再造这一新领域提供了公共机构迫切需要的东西：一种面向未来的公共机构自我改革的模式，一种为顾客提供无缝隙产品和服务的方式。无缝隙政府对政府和顾客来说是双赢，要求抛弃，要求再造，要求为顾客创造价值，也要求学习。正如美国公共管理学会会长、约翰·霍普金斯大学政策研究学会特别会员司各脱·福斯勒指出的那样：“《无缝隙政府》是政府探究公共部门再造这一新领域的指南针。”

参加本书翻译的有：汪大海、吴群芳、彭春晖、刘晋芳，全书由汪大海统校。由于译者水平有限，加之时间仓促，译文中疏漏之处尚望读者和专家教正。

汪大海

# 献 辞



政府治理与改革系列  
公共行政与公共管理经典译丛

这本书献给我的两个孩子——丽贝卡和乔舒亚。他俩亲密无间的生活是我所理解的“无缝隙”的切实表达。我们大多数人正设法忘却，以便重新挖掘他们已经经历的事情。



我的三个想法：

1. 你将会发现在前 5 章里，在阐述再造的原则和概念时，用了一些私营部门的例子。我这样做是因为和政府部门相比较，私营部门提供了更多的再造案例。最后的 6 章，谈论的例子全都来自政府部门。

2. 那些熟悉公共和私有的官僚制发展历史的读者会觉得第 2 章和本书的其他章节不大相关。那些没注意到这段历史，认为现有的规章和监督机构是由目光短浅的、想要保全自己地位的官僚创造出来的人应当了解这段历史。

3. 那些在政府机构里做事，感受到了改革压力的公务员会跳过一些章节，直接翻到第 4 章至第 6 章，了解那些原则、模式和步骤。我理解这种急切心理，但我极力建议你不要这样做。再造确实会带来深刻的变革，但只有当人们理解了它，再运用它时才能收到好的效果。那些只读了部分章节，粗略地看过了模型，就想直接寻找一个解决方案的人，不免是要失望的。他们的顾客和员工也会很失望。为提供无缝隙的服务而进行的再造包含了一整套新的思维方式。你要慢慢地学，认真地思考这些原则和例子，和同事一起探讨它。当你以全新的眼光看待你的机构时，你就可以开始着手改革了。

拉塞尔·M·林登  
弗吉尼亚州 夏洛特维尔

# 致 谢



政府治理与改革系列  
公共行政与公共管理经典译丛

我的《无缝隙政府：公共部门再造指南》一书在很大程度上要归功于几位朋友，他们详细分析了本书草稿，提出了富有洞察力的深刻见解。我衷心感谢这几位朋友，他们是：美国农业部的丹·斯通，维吉尼亚大学的贝思·哈派珀，美国森林服务部的比尔·德莱尼和卡尔·梅特克（卡尔提供了美国森林服务部第9区案例的有关材料），夏洛特维尔城的加里·奥康奈尔，汉普顿市的撒伦（她帮助我掌握了她所在的城市革新情况）和伊夫林·林登·鲍德温（她把感觉到的东西用句子表达出来，并有意识地教她儿子重视应用巧妙的措词）。

非常感谢三位大学教师，他们的评论极大地增加了本书的价值。他们指出了我一直没有看到的问题，并提出了我考虑不到的解决方法。他们是：俄亥俄州大学的保罗·纳特教授，波士顿大学的斯蒂芬和宾夕法尼亚大学的李·弗罗斯特·孔普夫。

一位阅读了本书草稿的人评论道：“事例中蕴藏着力量。”很久以前我就认识到事例在教育 and 引导方面的价值，我非常感激从业者给我介绍他们的经历。这些案例素材来源于：安·安特罗伯斯，吉姆·弗拉纳根，拉里·福克斯，杰克·弗兰克，斯泰尼德拉·霍杰，卡罗尔·亨特，黑兹尔·约翰斯，约翰·洛克，伊莉莎白·麦奎因尼，汤姆·麦莱斯克，沃伦·马斯特，迈克·米勒，卡伦·莫伦德尔，道格拉斯·迈尔斯，安·尼科尔斯，鲍勃·奥尼尔，厄休拉·帕尔默，博·帕克，安妮·鲁施尔，加里·



谢弗，达莱尼·斯塔林，约翰·特纳，菲利斯·沃森和查尔斯·沃纳。

从几位绅士那里我了解了并行再造的实践、即时管理和精益生产，他们慷慨地花费了宝贵的时间，献出了独特的思想。我衷心地感谢迈纳斯·海罗斯，塔德希，基约塔卡·纳卡亚玛，凯·奥根萨沃埃，雷·史密斯，凯吉·楚奇亚和亚玛海罗·沃坦阿贝。

本书提供了一些政府管理者群体工作的原则和模式。我希望他们能够从这些讨论中获益——我知道我做到了。在我与一些参与者共事以后，我的观念得以澄清。这些参与者有：海军家庭住房管理协会的成员，弗吉尼亚大学质量管理系列的参加者，森林服务再造团队的成员，联邦行政学院的学生，美国劳动部职业与培训机构的管理者，乔治·华盛顿大学当代行政发展项目的参与者。我衷心感谢所有这些参与者。我也感激尼尔·卡兰德和拉斯·伦特尼尔两位，他们在我履行教学职责和完成本书写作的过程中尽心尽力，耐心帮助。

还有一些人对本书提供了大量的默默无闻的帮助。他们善于鼓励我，知道在何时作出反应，何时耐心倾听，他们为我提供了智力上和精神上的支持。为此，我要感谢泰科·布朗，埃利奥特·韦斯，特别是我的妻子杰基。

最后，我要特别感谢比尔·范·多琳。比尔是一位真正有灵感的作家、编辑、设计家和思想家，比尔有一种非凡的能力，他能感觉到人们正在想什么，能客观地叙述事件的来龙去脉，并提出探索性的问题，寻找解决思路，完善基本概念，使之清晰化。他的语言运用极富艺术性，并且他提升他人工作的天赋能力也极强。他应当得到我的深深谢意。

拉塞尔·M·林登





这本《无缝隙政府：公共部门再造指南》完全纪录的是我对我们的政府和国家的个人看法，它源于一个坚定的信仰，一个无可辩驳的事实，和一个不可避免的结论。

**信仰：**我们作为一个国家所取得的巨大成功是和我们的公共机构的成功分不开的。我们的政府不是一个外在于我们的势力，和我们毫不相干。在一个民主国家里，我们的政府就是我们自己。它反映我们的愿望，我们和政府共命运，同甘苦。

**事实：**许多美国人都看不起自己的政府；很少有人尊敬它；几乎没有人相信它能发挥什么效力。最近的一次民意测验显示，只有 20% 的民众相信政府在大多数时候做了正确的决策（Gore, 1993）。自从 20 世纪 60 年代以来，公众对政府的冷嘲热讽有增无减。人们相信他们选出来的官员不在乎民意，被任命的官员根本不能胜任自己的工作。

**结论：**我们的公共机构正面临着一场危机。如果这个国家要重建对它自己以及对这些公共机构的信任，这些公共机构就必须大刀阔斧地改革——从字面上讲就是要改变自己。当一个民主国家里的人民不再信任他们的政府，他们就会丧失自我管理的信心，这将为那些蠢蠢欲动的独裁者制造机会，这真是一个非常可怕的前景。

如果我们的公共机构如同我所认为的那样面临危机，他们应当如何改革呢？官员和公务员应当采用什么新的方法和模式呢？