



电子政务流程变革

覃 正 编著



科学出版社
www.sciencep.com

电子政务流程变革

章 正 编著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书从政务发展的历史沿革出发,阐述了电子政务流程变革的意义以及趋势,探讨了电子政务与流程变革之间的关系,在此基础上分析了政务流程的组成元素、结构与分类,流程的识别分析以及形式化描述方法,政务流程优化的方法、原则与步骤,系统研究了电子政务流程建模方法,提出新的电子政务绩效评价体系框架,并适当穿插了政府实际流程变革的案例,为电子政务变革提供参考。

本书可以作为电子政务和电子商务等领域研究的专业用书,也可作为行政管理专业、信息管理专业和MPA专业的研究与教学用书。本书可为政府公务员的流程变革实务提供引导,并为其进行有效的决策提供依据,也可作为电子政务研究的学者提供一个新视角。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务流程变革/覃正 编著. —北京:科学出版社,2006

ISBN 7-03-017791-6

I. 电… II. 覃… III. 电子政务-研究-中国 IV. D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 090883 号

责任编辑:徐 蕊 吴伶伶 王国华/责任校对:陈玉凤

责任印制:张克忠/封面设计:陈 敬

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2006年9月第 一 版 开本:B5 (720×1000)

2006年9月第一次印刷 印张:15 1/2

印数:1—2 500 字数:332 000

定价:32.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换<环伟>)

前 言

政务流程变革是电子政务建设的必然要求,电子政务的建设既是政务流程不断规范化和优化的过程,也是政府管理机构和职能不断调整的过程。我国政府职能正在经历由职能型向服务型政府的转变,而电子政务建设的现状滞后于政府职能转变的需要,政务流程不顺畅、不协调、不能满足电子政务的应用需求,制约了政府信息化的发展,政务流程变革成为一种必然。如何借助电子政务,找到政务流程变革的切入点,探索出政务流程变革的途径,以及实现政务流程变革的方法与实务,既是政府职能转变过程中的关键性问题,也是电子政务面临的难题。

本书立足于吸收和总结国内外电子政务领域的研究成果与实践经验,研究与探索电子政务流程变革的方法与思路。

在研究方法上,理论研究和实证研究相结合,借鉴并参考国内外电子政务领域的研究成果与实践,针对影响电子政务的重点问题进行分析与阐述,以流程为核心,以政务流程的沿革、面向流程的规划、流程的识别、流程优化、流程建模为主线,辅之以方法和案例,旨在为推进我国政务改革提供参考。

在内容的组织上,本书各章既相互关联,又相互独立,各章内容自成体系,便于读者就感兴趣的某个研究观点深入阅读,同时各章之间逻辑上有密切关联,保证本书整体内容的集成性和统一性。

本书由上海财经大学信息管理与工程学院博士生导师覃正教授负责全书纲目和统稿,主要参编人员有郝晓玲、韩冬梅、张涛、蒋元涛、任纲、王魁恒、幸俊鸾、安建国、梁星、方一丹,此外,曾帆、杨淑雁、杨海波、秦光华、陈向生、曹坤、王珊珊、朱莉君、田文馨、蔺楠等同学也参与了本书的资料搜集、整理与编写。

在编写过程中,作者参考了诸多国内外学者在电子政务领域的研究成果,在此一并对他们表示感谢。

本书对电子政务流程变革理论与方法进行了探索性的研究,书中难免存在一些值得商榷的地方,恳请读者提出宝贵意见。

作 者

2006年1月

目 录

前言

第 1 章 绪论	1
1.1 政府的组成及职能	1
1.1.1 政府的定义	1
1.1.2 政府的组成	2
1.1.3 政府的职能	2
1.1.4 传统政务工作的局限	3
1.2 流程、企业业务流程和政府政务流程	5
1.2.1 流程	5
1.2.2 企业业务流程	5
1.2.3 政府政务流程	6
1.3 政务流程的历史和发展	7
1.3.1 政务流程变革的动力与判断标准	7
1.3.2 国内政务流程的历史和发展	8
1.3.3 国外政务流程的历史和发展	11
1.4 流程变革的研究对象	13
1.4.1 企业流程变革的研究对象	13
1.4.2 政府流程变革的研究对象	16
1.4.3 公共部门流程变革的研究对象	19
1.5 商务流程再造与政务流程再造	20
1.5.1 商务流程再造	20
1.5.2 政务流程再造	22
1.5.3 政务流程再造与电子政务	25
1.5.4 商务流程与政务流程的异同	28
1.6 流程变革的研究与应用现状	30
1.6.1 国外的研究与应用	30
1.6.2 国内的研究与应用	31
1.7 本章小结	33
参考文献	33
第 2 章 面向流程的电子政务系统规划	35
2.1 电子政务系统规划概述	36

2.1.1	电子政务系统规划的含义和目标	36
2.1.2	电子政务系统规划的内容	36
2.1.3	电子政务系统规划的重要意义	36
2.2	电子政务系统规划与政务流程变革	37
2.3	信息系统规划方法	38
2.3.1	信息系统规划方法介绍	38
2.3.2	信息系统规划方法的比较分析	47
2.4	电子政务系统规划方法介绍	50
2.5	基于 VCA 的电子政务系统规划	51
2.5.1	VCA 的基本思想	51
2.5.2	规划的总体原则	52
2.5.3	分析框架	53
2.5.4	应用要点	63
2.6	本章小结	64
	参考文献	64
第3章	政务流程的识别分析	66
3.1	政务流程识别的思路	66
3.2	政务工作的流程化	68
3.2.1	政务工作	68
3.2.2	政务工作流程	70
3.2.3	政务工作的分配和接受	72
3.2.4	组织结构	74
3.3	政务流程的组成元素、结构及分类	75
3.3.1	政务流程的组成元素	75
3.3.2	政务流程的活动关联	77
3.3.3	政务流程的分类	78
3.4	政务流程的识别与分析	79
3.4.1	流程识别的常用方法	79
3.4.2	政务流程的识别	81
3.4.3	活动的聚合性分析	83
3.4.4	节点的耦合性分析	86
3.5	政务流程的形式化描述	87
3.5.1	流程的形式化描述方法比较	87
3.5.2	政务流程结构的形式化分析	89
3.5.3	政务流程的形式化表示	90
3.6	基于元流程的政务流程建模体系研究	92

3.6.1	元流程定义	92
3.6.2	基于元流程的政务过程建模	93
3.6.3	元流程的类构造	95
3.7	案例	97
3.7.1	政府采购流程的元流程分析	97
3.7.2	政府采购元流程的类构造	98
3.7.3	政府采购元流程时序关系优化	99
3.8	本章小结	100
	参考文献	100
第4章	政务流程的分析与优化	101
4.1	政务流程优化的基本思想	101
4.1.1	以公众为出发点	102
4.1.2	以流程为中心	102
4.1.3	以“一站式”电子政务为目标	102
4.1.4	以“服务链”为纽带	102
4.2	政务流程优化的原则	103
4.3	政务流程优化的基本步骤	104
4.4	政务流程优化的方法	106
4.4.1	RAD	106
4.4.2	流程图法	108
4.4.3	EEPC	109
4.4.4	IDEF 系列方法	110
4.4.5	统一建模语言法	114
4.4.6	Petri 网方法	114
4.4.7	工作流方法	124
4.4.8	面向对象方法	129
4.4.9	各种流程优化方法的比较	132
4.5	流程仿真技术	132
4.5.1	流程仿真对流程优化的意义	132
4.5.2	基于仿真的流程优化	133
4.5.3	流程仿真方法——PERT-Petri 网模型	135
4.6	政务流程优化的案例分析	137
4.6.1	上海“网上人事局”案例	137
4.6.2	苏州工业园区案例	138
4.7	本章小结	140
	参考文献	141

第5章 电子政务流程建模	142
5.1 建模方法概述	142
5.1.1 建模体系结构	142
5.1.2 建立流程模型的常用工具与技术	144
5.1.3 流程建模方法	145
5.2 基于业务规则的流程建模方法	147
5.2.1 基于规则建模方法的特点	148
5.2.2 相关研究	148
5.3 基于业务规则的过程建模	149
5.3.1 过程分析	150
5.3.2 过程逻辑模型	155
5.3.3 过程框架模型（过程交互模型）	158
5.4 ××市政府电子采购模型	162
5.4.1 业务需要描述	162
5.4.2 流程模型设计	162
5.4.3 框架模型	164
5.5 本章小结	169
参考文献	169
第6章 电子政务评估与标准化	173
6.1 国内外电子政务评估的方法	173
6.1.1 国外电子政务评估的方法	174
6.1.2 国内电子政务评估的方法	183
6.1.3 电子政务绩效评估的模式比较与实质分析	188
6.2 我国电子政务评估指标体系	189
6.2.1 电子政务评估指标确立的原则	189
6.2.2 探索指标体系之间的内在联系和层次关系的方法	191
6.2.3 电子政务评估指标体系的建设	201
6.3 电子政务标准化建设	207
6.3.1 电子政务标准化的意义	208
6.3.2 国家电子政务标准化	209
6.4 电子政务评估指标体系展望	212
6.5 本章小结	213
参考文献	213
第7章 电子政务流程变革案例	215
7.1 政府采购的基本概念	215
7.2 传统政府采购流程与电子政务政府采购流程比较	215

7.2.1 传统政府采购流程	215
7.2.2 电子政务政府采购流程	217
7.2.3 传统政府采购与电子政务政府采购流程比较	219
7.2.4 电子政务政府采购的优势	220
7.3 案例分析	221
7.3.1 案例背景	221
7.3.2 采购流程	222
7.3.3 电子政务环境中的优化	228
7.4 本章小结	230
参考文献	230
附录	231
附录 1 ××市公安局网络工程招标委托协议书	231
附录 2 ××市公安局计算机网络工程与视频会议系统招标文件	233
附录 3 ××市市级单位政府采购中心	235
附录 4 ××市市级单位政府采购中心项目验收单	236

第 1 章 绪 论

近年来,信息和网络的全球化已经并且正在逐渐影响、改变着人们的生活方式,信息技术的各类应用呈现爆炸式的增长,全球的政治、经济、商贸、教育和文化活动无不打上了信息技术的烙印。建设信息高速公路并进行信息网络规划是推动政治、经济、商贸、教育和文化向更高层次发展的基础,而政府信息化则是社会信息化的基础。作为政府信息化的主要标志,电子政务成为信息高速公路的首要领域。为此,在联合国经济社会事务部提出的“信息高速公路”五大应用领域(电子政务、电子商务、远程教育、远程医疗和电子娱乐)中,电子政务排在首位。电子政务的最终目标是实现电子政府及电子治理。

信息技术应用的迅猛发展使社会信息呈几何级数增长,信息技术已经成为推动社会进步的“新工业革命”。政府机构是各种经济文化与社会活动的参与者、管理者和服务者。一方面,政府机构通过制定法律法规以肩负起对社会宏观调控的责任;另一方面,政府机构向企业和社会组织提供的服务职能也面临挑战。在信息技术的冲击下,政府机构面临的变革主要体现在三点:①企业、个人与政府、行业主管部门之间以及政府机构之间的信息交换方式仍停留在报表和文件的水平上,而如果实现信息交换的网络化,则会减少很多办事成本,提高各方面的办事效率;②随着社会经济的发展以及公民主人翁意识和参与意识的增强,组织和个人对工商、税务、统计、社会保障等提供信息的方式及服务效率也提出了新的、更高的要求;③政府的工作方式、业务流程需要改进、变革,以适应信息技术变革的要求。所有这些都表明政府的政务电子化和信息化以及更深层次的流程变革具有很大的发展空间,并将带来巨大的社会效益和经济效益。

1.1 政府的组成及职能

1.1.1 政府的定义

政府是一个行使国家赋予职权,执行国家意志,代表国家处理政务的机关。因各国历史系统和社会制度各异,政府的范围有广义和狭义之分。所谓广义的政府,是指某一特定政治体系内实施一切公共权力的机构,包括一国的立法、司法、行政等所有承担社会公共权力的组织与机构。狭义的政府是指一特定政治体系内,专门承担行政管理职能的机构,即专指行政机关而言。从狭义而言,政府有时特指某些国家的内阁。

1.1.2 政府的组成

政府可以划分成中央政府和地方政府。

1) 中央政府

中央政府是在一个国家内总揽国家统治权，代表国家行使职权、处理政务的最高机关（其权力足以统治全国，在整个政治体系中处于最高和核心地位）。中央政府在不同的国家其名称也不一样。尽管中央政府的权力，在不同的政府体制下有所不同，但一般而言，各国中央政府仍有许多共同之处：①中央政府是国家主权的代表，它有权代表本国政府同外国签订条约、协定或加入某一国际组织，承担义务和享受权利；②中央政府掌握有国家国防事务的权力；③中央政府掌握财政权；④中央政府具有最高决策权。

2) 地方政府

地方政府是在国家各级行政区域内，能以总揽该区域统治权，依法统治并处理该区域政务的机关。在单一制政府体制下，地方政府是中央政府的分支机构；在联邦政府体制下，它是成员政府（州政府等）的分支机构。地方政府的构成和职权范围也随其所在的政府结构的不同而各不相同。一般说来，地方政府主要履行以下职能：管理中央政府认为由地方政府管理比较有效、比较方便的事项；管理某些必须由地方政府管理的事项和一些地方性事项。

1.1.3 政府的职能

政府的职能是指政府依法对国家社会生活诸领域进行管理所担负的职责和所起的作用。从政府活动的范围来看，政府的职能包括下列几项：①立法职能。它是政府最主要的一项职能，主要由立法机关行使该职能，其具体活动包括订立宪法及各种其他部门法律，授权行政机关制定法规、条例、决议、命令等具有法律规范性质的文件，提出法案，解释法律。②司法职能。主要指对违反现有法律规定的行为进行检察和审判。③监督职能。目的在于保障政府其他职能的合法行使，对违反法律、管理规定的行为加以控制。监督职能可以由立法、行政、司法机构分别行使。④行政管理职能。在现代大多数国家中，该职能主要由行政机构承担，主要目的在于依法对社会公共事务进行管理。

行政机构的构成主要有三个部分：①职能部门，包括外交、国防、财政、文化、教育、经济、商业、卫生等各种职能领域的部门，这些部门在全国范围内对本职能部门进行领导；②地域部门，包括本国行政区划中各层次行政部门，如加盟共和国、州、省行政机构、省辖市行政机构，乡、镇行政机构等；③特殊部门，即为满足特殊职能而设的直属中央行政机构的专门化部门。

根据政府职能的定义和划分，目前的电子政务主要涵盖政府职能中的部分行政管理职能，该职能主要涉及行政管理机构的事务。所涵盖的部门包括税务、工

商等行政部门，主要涉及的事务有报税，交费，行政审批，政府采购，行政的信息公开和消息的发布，政府与民众、企业的交流，政府雇员与行政机构的沟通和各级政府机构之间的沟通等。但电子政务并不仅限于上述政府部门和事务，随着政务流程变革的逐步深化，电子政务也逐步自下而上地进行推进，如某些国家已经出现了关于议会议事方面的电子政务应用。

1.1.4 传统政务工作的局限

18 世纪亚当·斯密提出的“劳动分工原理”、19 世纪弗雷德里克·泰勒提出的“制度化管理理论”，以及马克斯·韦伯提出的“官僚体系”学说，都强调按专业把业务分割成为最简单、最基本的工序，并安排员工各自负责一种工序。这样，员工只需要掌握一种技能、重复一种简单工作，这大大提高了员工的业务熟练程度。在当时劳动力和技术水平有限的情况下，业务分工和流程理论得到迅速推广，有效地提高了劳动生产率。现在的政务工作和企业的业务工作具有相似之处，都是由相互联系的环节构成的，随着信息时代和知识经济的来临，很多业务、流程产生了很大的变化，而建立在过去的流程及管理方式上的改变却发展得很慢，这就使目前的流程管理模式的弊端日益显露出来，具体在政务工作上，主要表现在以下几个方面。

1) 政务流程缺乏整体协调

政务工作的各个流程部门按照功能进行划分、垂直管理，每个部门只关心和考虑自己管辖的任务和利益，由于部门和个人的绩效在整体政务工作中很难较好处地进行衡量，各个部门不可避免地存在本位主义和相互推诿的现象，单纯以完成上级指派的任务为目标，各个子单位往往会精心构思自己的行为，使自身利益最大化，这样很容易导致部门的目标重要程度高于整个组织的目标重要程度，这就造成组织局部最优，但整体组织的绩效却较差的情况。世界范围内的大型组织（包括大型企业和各国的政府）都或多或少地表现出这种特征。在这种情况下，提高服务质量和公众的需求在很大程度上就成为空谈，并且往往在出现问题后，也无法找到其根源所在。部门与部门之间的博弈造成政务工作的运行成本巨大、效果欠佳。

2) 政务活动分工越来越细

由于社会的高速发展，人们的联系和政府需要处理事务的数量和种类也越来越多，基于分工的思想，必然造成政府机构和人员的数量同步增加。一项政务活动（如申请营业执照、不动产登记、转换等）要经过众多部门和环节的配合，社会公众和交接部门经常处在等待处理的状态，而分工的微小不当或现实情况的波动会很容易造成政务瓶颈的产生。由于与瓶颈部门有联系的部门不希望改变瓶颈部门的状况（改变就意味着有增加自身部门负担的可能），瓶颈部门自身又很难改变这种情况（需要上级部门协调及相关部门配合），因此瓶颈产生后在短期内

很难消除，这就造成整个政务处理过程运作时间长、成本高、效率低下，而且谁都对此不满意的结果。当前的政务流程和传统的官僚体系已经不能适应剧烈变化的社会环境。另外，政务传递的环节多、路线长，信息传导和沟通的效应递减，导致数据失真，腐败和失误也会随之产生。

同时，官僚体系的级层结构决定了它要受有效管理幅度的限制，当组织规模扩大到一定程度时，必须通过增加管理层次来保证有效管理。随着管理层次的增多，指挥路线的延长，信息传导与沟通的成本会急剧上升，这会造成信息在传递过程中失真，导致管理层次重叠、冗余多、成本高、浪费大、对公众反应迟缓等缺陷的产生。

3) 政府机构的组织结构臃肿

为了将政府内部的各个部门、各个环节有机连接起来和对其进行监督、控制，需要许多管理人员作为协调器和监控器，这样会导致组织结构更加臃肿，帕金森对这一现象的关于“机构会自动制造工作”的论断是非常贴切的。从实际来看，很多政府机构在一年中的大部分时间里的工作量是极少的，只是在特定时间或特定事件发生以后才产生较多事务，从某些角度看这是资源的很大浪费。

4) 政府员工的技能单一

政务工作的细化和工作稳定的性质增加了政府雇员工作的单一性，使其无法也没有动力去学习新的知识，致使其工作停滞和服务质量不断下降，员工缺乏积极性、主动性，而且责任感差。过细的专业分工导致人们把工作重心放在个别作业的效率提升上，而忽视了整个组织的使命。职能部门之间的利益分歧往往会促使个体的短期利益高于组织的整体利益，产生“只见树木不见森林”的思维盲点、僵化的本位主义和管理的“真空地带”，从而弱化了整个组织的功效。

我国政府成立的时间还不长，各个方面也还不成熟，加上我国人口众多、幅员辽阔，以及历史上封建思想和官本位思想对人们的影响，在政府工作中存在很多问题也是在所难免的。中国共产党作为执政党对这些问题也有充分的认识，2005年3月5日，温家宝总理在第十届全国人民代表大会第三次会议上的《政府工作报告》中指出，“我们清醒地看到，政府工作还存在不少缺点。政府自身改革和职能转变滞后，行政审批事项仍然过多，社会管理和公共服务职能比较薄弱；一些部门之间职责不清、协调不力，管理方式落后，办事效率不高；有些关系群众利益的问题还没有得到根本解决；有些政府工作人员依法行政的观念不强；形式主义、官僚主义、弄虚作假和奢侈浪费的问题比较突出；腐败现象在一些地方、部门和单位比较严重。”“努力建设服务型政府。创新政府管理方式，寓管理于服务之中，更好地为基层、企业和社会公众服务。整合行政资源，降低行政成本，提高行政效率和服务水平。政府各部门要各司其职，加强协调配合。健全社会公示、社会听证等制度，让人民群众更广泛地参与公共事务管理。大力推

进政务公开,加强电子政务建设,增强政府工作透明度,提高政府公信力。”^①我们可以发现,温家宝总理在政府工作报告中所列举的目前政府的缺点和改进方向基本上是广大人民群众对政府职能的要求。其主要方面是提高服务质量、降低成本、增加民众的参与力度,努力建立一种公平合理的和谐社会。

1.2 流程、企业业务流程和政府政务流程

1.2.1 流程

流程(process)的英文解释有两种:第一种解释为流程是一系列相关的、有内在联系的活动或事件,可以产生持续的、渐变的、人类难以控制的结果。如沉陷的森林经过长期的缓慢的化学变化而形成煤就是此类流程。第二种解释为流程是一系列相关的人类活动或操作,有意识地产生一种特定的结果。流程实质上就是工作的详细过程和工作的具体方法^②。

本书中的流程是特指有意产生一定特定结果的、一系列相关的人类活动和操作。按照这种定义,流程是广泛地存在于人类的生产、生活当中的一种相当普遍的活动,可以说人类所有的改造自然的活动都可以划分成流程的组合。但流程一词的普遍使用则是在近代,在大规模制造即流水线生产普遍应用后,流程(工艺流程)才逐渐为工业企业所重视,如何设计出优良的工艺流程以及如何将现有工艺流程进行优化、提高生产效率是工业化以来一直到目前都十分重要的管理问题。

1.2.2 企业业务流程

随着管理学的发展,人们不仅仅只是希望对工艺流程进行优化,而且是逐渐将视野转移到企业整体管理以及企业与外部联系的方式上,将整个企业活动视为由一系列业务流程而组成的活动,这样就产生了企业业务流程。

对企业业务流程的定义迄今还没有一个统一的标准,主要有以下一些定义:①业务流程是把一个或多个输入转化为对顾客有价值的输出的活动(迈克尔·哈默);②业务流程是一系列结构化的可测量的活动集合,并为特定的市场或特定的顾客产生特定的输出(A. L. 斯切尔特);③业务流程是在特定时间产生特定输出的一系列客户、供应商关系(T. H. 达文波特);④业务流程是把输入转化为输出的一系列相关活动的结合,它增加输入的价值并创造出对接受者更为有效的输出(H. J. 约翰逊);⑤业务流程是一组将输入转化为输出的相互关联或相互活动的活动。

① 温家宝. 政府工作报告, 新华社, 2005年3月5日在第十届全国人民代表大会第三次会议上。

② 朗文当代英语词典. 朗文出版公司出版。

无论对企业流程的定义如何不同，它的本质却是不变的，即流程是为了某一目的，使事务由一种状态转化、加工成另一种状态，这种转化过程会造成价值的增加，这个过程是由很多种活动相互作用而达到的。对业务流程的优化即形成了对组织结构的优化行为。

企业对于提高自身效率和效果的业务流程的改进是在不断进行着的，但是由于方方面面的限制，整体上的改动并不显著，而在 20 世纪末，信息技术的突破性发展，给企业的业务流程改进提供了有效方法和强大的工具，应用信息技术改进业务流程的做法，给传统企业的组织、运行模式提出了巨大挑战，形成了以信息技术为基础、以业务流为主线的一系列商务创新活动，如电子商务、组织流程再造等，对企业的运作产生了巨大和深远的影响。

1.2.3 政府政务流程

在对企业业务流程的研究逐渐增加的同时，很多研究人员也开始研究政府机构政务流程的相关问题，采用与研究企业业务流程类似的方法来研究政府政务流程。政务流程是将一系列输入信息转化为一系输出信息的相互关联或相互作用的活动，在这些活动中政府加入了对输入信息的处理意见、看法和处理结果等信息，它输出了一些对输入者及各相关方面都有影响的信息。

政务流程的功能就是完成信息的流转和处理过程，按照政策及上级要求对信息进行处理，提出处理结果、处理理由和相关建议、意见，并将这些信息及时传递到下一个部门中或者对外发布。

政务流程的目的就是政府的目的，如维护社会秩序、经济秩序、国家利益等。但从政务流程的角度研究政府机构之间的关系的目的则是如何对这些流程进行优化，以提高工作效率、降低成本和增加公众满意程度及参与程度。

政务流程的内部服务对象主要是其他政府机构，外部服务对象主要包括具有法人资格的经济实体（包括国营、集体、外资、个人等）以及整个社会的公民个体。这些经济实体和公民个体中的服务对象之间存在很多差异，但对政务服务来讲，主要为它们提供两类服务：一是行政管理事务，政府部门依照法律赋予政府的职责，根据经济实体或公众个体的性质、特点和要求为其提供相应的管理服务，如面向经济实体的营业执照办理、纳税申报等，面向个人的个人所得税征收、居民身份证办理、户口迁移等。二是综合信息服务，最典型的是为其提供与社会经济或公共管理相关的法律、法规和制度等服务；也可以是在线或离线的咨询、答疑、举报等服务；还可以是政府部门对特定社会经济环境的分析和评估报告，对特定经济实体的经济状态、信用等级的评估等公共管理和服务的全面信息。

1.3 政务流程的历史和发展

1.3.1 政务流程变革的动力与判断标准

政务流程的变革是指政府在完成政府事务和提供相关服务的对象、范围、方式、方法等方面的本质改变，主要表现在制度、法律及行政方式等方面的本质上的改变。

国家及政府出现以后，政务流程的改进一直贯穿在整个人类社会的发展过程中，但那时的政务流程变革还不能说是为了提高执政为民的水平，而是政府强化对人民实施统治能力的直接体现。政务流程的变革大多数情况下是因为政体发生变更所导致的。

在原始社会状态下，并不存在国家和政府的概念。即使是一些公共议事决策机构也仅是在原始社会后期才出现，这主要是为了适应人类群居生活的需要而产生的，并且在这样的决策机构和决策流程当中，基本上是所有的人都参与其中，这种全体参加的决策方式来源于人们对自身生存的需要，因此这时的事务处理仅涉及共同利益，它的目的是为了全体成员的利益最大化。如果在这时存在某种类似政府的机构或议事流程，应该说基本上是一种公共意志的选择。私有制的发展产生了权力的让渡，一部分人将自己的部分或全部权利让渡给另外一部分人，就导致了一部分人对另一部分人的统治。政府在多数情况下便成为统治者的代言人。

对于政府政务而言，多数的政务流程的变革是社会制度发生变革后产生的必然结果。比如，奴隶社会转变到封建社会，其政府的宗旨、服务对象等均发生了重大的变化，伴随着这种变化，相关的体制、法制和议事方式也产生了重大变化。

由于国家是统治阶级用来维护本阶级利益、维护社会统治秩序、调节社会各种关系的工具，因此出于自身统治和利益的考虑，统治者会在取得最大利益的基础上对政府的运行进行控制，这主要表现为对被统治阶级的控制与统治阶级与被统治阶级之间矛盾的调和。随着人类进入现代社会，政府的公共服务功能日益显著，扩大公共服务范围和提高服务质量已经成为现代政府努力的目标。

按照政务流程的发展结合现实发展趋势，我们可以从四个方面来判断政务流程的变化。

1) 政务的主要对象，即主要为谁服务、为谁代言的问题

为谁服务、为谁代言的问题就是政府政务根本性质的问题，为不同阶级服务的政府，其政务、政务流程都会有所不同。即使存在为不同阶级服务的政府采取类似的政务流程，但因为服务的对象不同，并不能认为其政务流程是一样的。其中，为谁服务的最明显特征一般体现在法律的制定方法和内容上，比如，封建社

会的法律是由皇帝指派人员编写，由皇帝发布，其权利完全在皇帝个人，而法律中也规定了皇室及其财产的神圣不可侵犯性以及地主的权利（主要是土地私有）；在资本主义社会中，一般是由议会成员共同起草并通过法律，由国家代表人发布，法律是议员共议的结果，而议员则主要是资本家或其代表，其法律的核心为私有财产不可侵犯。具体的如英国的“圈地运动”，即是为了使资产阶级拥有后备工人和生产原料而进行的。在现代社会，由于人民的觉醒，在资本主义国家的议会当中也有部分非资产阶级的代表，但总的来说并不占优势，这是其他阶级不断斗争的结果。

2) 政务流程的主要目的，即政务流程主要的设计思想

由于政务流程的服务对象存在差别，占统治地位的阶级必然要采取一定的措施来巩固、强化它的统治，维持其统治的权利，防止内部和外部力量来干扰这种权利的行使和统治的延续。达到巩固统治地位的基本目的之后，政府还要采取一定的措施来维护统治阶级的利益，使其利益最大化。在这种设计思想的指导下，必然会使政务、政务流程产生不同的表现方式。理解政务流程的思想有助于我们推进对政务流程的完善。比如，资本主义国家对外的殖民行动就是为了加强国家力量，寻找新的市场和原料。

3) 政务的可参与程度，即公民参与政务的途径的多少和宽窄

首先，统治阶级必须提供一定的途径和渠道来了解本阶级不同阶层的呼声和愿望，以便更好地为本阶级服务；其次，统治阶级也需要听取其他被统治阶级的呼声和愿望，在一定程度上对其进行让步，用来调和矛盾，以便更好地达到维护统治的目的。如听证制度、普选制度。

4) 政务流程所能提供的公共服务的范围

政务流程所能提供的公共服务一般而言是有限的，其覆盖范围也有限，提供服务的范围是政务流程质量的一个表现方面。

1.3.2 国内政务流程的历史和发展

我国经历了长期的封建统治，到封建社会后期，我国封建政府的构成、制度、控制等一系列政务流程已经达到了趋于完美的程度。

在此期间，由于封建统治呈不断加强的态势，政务流程的变化并不显著。政务流程主要有以下几个特点：①强化中央集权，强调君主一人操权任事；②注重组织结构，精细组织分工；③重视设职分官，强调官员职、责、权的统一；④坚持立法建设与德礼辅政并举。

在封建社会，从夏至晚清时期，禅让制被世袭制取代，使公天下成为家天下，政府完全成为专制统治的工具，几乎不存在任何形式的公意表达，封建帝王家族在本质上就是全国最大的地主。从宗法制度到户籍制度的演变，对农民的人身自由也进行严格的控制。严格的等级制度也制约了社会阶层的流动，即使有科