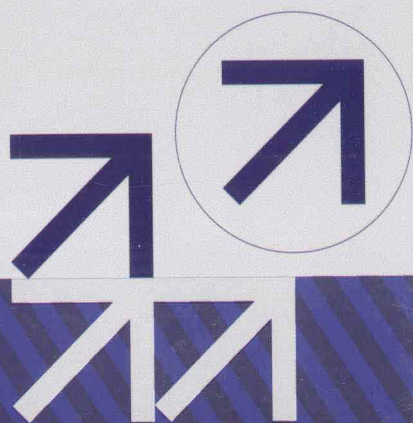


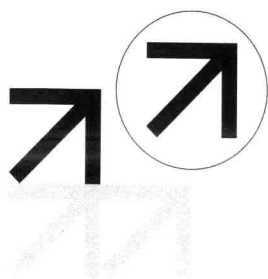


政府流程再造 理论框架与典型模式

Government Process Reengineering
Theoretical Framework and Typical Mode

张万宽 著

清华大学出版社



政府流程再造 理论框架与典型模式

Government Process Reengineering
Theoretical Framework and Typical Mode

张万宽 著

清华大学出版社
北京

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

政府流程再造:理论框架与典型模式 / 张万宽著. —北京:清华大学出版社,
2013.11

ISBN 978-7-302-33735-5

I. ①政… II. ①张… 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(2013)第 204553 号

责任编辑:李文彬

封面设计:焦燕

责任校对:王凤芝

责任印制:宋林

出版发行:清华大学出版社

网址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京密云胶印厂

经 销:全国新华书店

开 本:148mm×210mm 印 张:6.875 字 数:134 千字

版 次:2013 年 11 月第 1 版 印 次:2013 年 11 月第 1 次印刷

定 价:28.00 元

产品编号:055195-01

本书受到清华大学(社科学院)·野村综合研究所
中国研究中心的资助,诚挚致谢!

序^①

业务流程再造最早出现在 20 世纪 90 年代的企业管理中,强调流程导向和流程管理,后又逐渐在政府管理领域中得到应用,称为政府流程再造。政府流程再造是行政管理体制改革的重要方面,可以优化行政流程、提高行政效率,是一个重要的研究课题。

现有政府流程再造相关研究具有公共行政传统,规范性强,实证分析少,对现实中的典型政府流程再造模式也缺乏总结。因此,本书对政府流程再造模式进行研究,建立理论分析框架,提出研究假设,基于案例进行实证检验,具有重要意义。

作者从整体组织设计角度,把政府流程再造模式定义为组织结构、运作机制和信息系统三者的整体配置,建立了概念框架;依据组织理论、排队论、分工和团队生产理论等,分析了政府流程再造模式的影响因素以及再造模式内部构成要素的相互配置关系;借鉴组织理论相关研究,对流程再造

① 序作者王孙禹,清华大学教育研究院教授、工程教育研究中心副主任,系本书作者张万宽在清华大学博士后研究期间的合作导师。

II 政府流程再造：理论框架与典型模式

中的组织结构、运作机制中的决策方式和协调机制进行界定,特别是运用信息系统研究的成果,从信息协同与信息效率两个维度对政府流程再造中信息系统的作用进行评估,这些在政府流程再造研究领域都具有创新性。

作者通过自己的努力探索,总结了现实中的典型政府流程再造模式,选取行政服务中心模式、城管执法崇文模式和政府审计四分离模式进行多案例实证研究。特别是针对行政服务中心和城管执法两个案例进行了深入的实地调研,获取了大量一手资料,为实证分析提供了有力支撑,也是政府流程再造研究领域的重要资料补充。作者借鉴相关领域的研究成果,建立一般性分析框架,提出研究假设;然后从影响因素和构成要素的各个维度对三种典型再造模式进行分析,从单个模式再造前后和三个模式间的比较两个角度,对研究假设进行检验;通过综合理论分析和实证研究,得出最终研究结论,并依据研究成果对行政审批、城管执法和政府审计领域的有关现象和有争议的观点进行探讨,得出独到见解,提出相应政策建议。

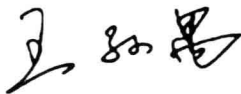
本书的研究结论表明:政府流程再造模式受环境稳定性、环境复杂性、任务规则性和任务独立性四方面因素影响;政府流程再造模式的结构、决策方式和信息系统三方面构成要素之间存在对应关系。该结论突破了现有关于政府流程再造一定是流程导向的观点,表明流程再造不存在一成不变的模式,但有规律可循,需要依环境情况和政务特点而定。此外,本研究还给予了另一重要启示——政府流程再造是涉及组织结构、运作机制和信息系统的综合变革,

需要相互匹配,否则不会取得良好再造效果。

当然,本研究仍不够成熟,尚需进一步深入探讨。希望本书的理论分析框架及流程再造典型模式总结对于从事政府流程再造研究的人员,能有一定的启发和参考价值;对于负责决策执行领域具体管理的政府工作人员,能有助于他们加深对政府流程再造的认识和把握。如果本书能够在政府机构改革及行政流程优化等领域的学术研究和政府实践层面发挥一些作用的话,那将是我们最大的期望。

作为清华大学公共管理学科的博士后,张万宽博士付诸心血,将其研究报告整理出版,让更多的读者能够共同分享。并且,这项研究也是我校博士后立足中国国情开展研究的又一成果。希望他们再接再厉,在研究上取得更多的成绩。

此外还需说明的是,本研究得到了清华大学公共管理学院、教育研究院、社科学院中国研究中心以及各调研单位的诸多教授、专家的指导和支持,在此表示衷心的感谢。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '王守一' (Wang Shouyi), written in a cursive style.

2013年7月22日

目 录

第 1 章 概述	1
1.1 研究问题	1
1.2 研究内容	2
1.3 研究方法	5
第 2 章 文献综述	7
2.1 企业流程再造	7
2.1.1 流程再造的原则、成功因素和 最优做法	7
2.1.2 流程再造的概念模型	18
2.1.3 流程再造的实证分析	21
2.2 公共部门流程再造	26
2.2.1 国外相关研究	26
2.2.2 国内相关研究	30
2.3 流程再造相关理论	36
2.3.1 组织理论视角	36
2.3.2 排队论视角	43
2.3.3 分工与团队生产视角	47

2.4 信息系统功能	55
第3章 理论分析	64
3.1 概念界定	64
3.2 对现有文献的评述	66
3.3 理论分析	68
3.3.1 分析框架	68
3.3.2 再造模式的影响因素	75
3.3.3 再造模式组成要素的配置	87
3.4 研究假设	89
3.4.1 再造模式影响因素的研究假设	89
3.4.2 再造模式组成要素配置的研究 假设	91
第4章 行政服务中心模式	93
4.1 发展现状	93
4.2 影响因素	95
4.2.1 外部环境	95
4.2.2 政务特点	102
4.3 再造模式	107
4.3.1 组织结构	107
4.3.2 运行机制	111
4.3.3 信息系统	116
4.4 实证分析	118

4.4.1	影响因素与再造模式总结	118
4.4.2	假设检验	118
第 5 章	城管执法崇文模式	122
5.1	发展现状	122
5.2	影响因素	127
5.2.1	外部环境	127
5.2.2	政务特点	129
5.3	再造模式	132
5.3.1	组织结构	132
5.3.2	运作机制	134
5.3.3	信息系统	137
5.4	实证分析	138
5.4.1	影响因素与再造模式总结	138
5.4.2	城管执法崇文模式的绩效	139
5.4.3	假设检验	140
第 6 章	政府审计四分离模式	143
6.1	发展现状	143
6.2	影响因素	145
6.2.1	外部环境	145
6.2.2	政务特点	148
6.3	再造模式	151
6.3.1	组织结构	151

VIII 政府流程再造：理论框架与典型模式

6.3.2	运行机制	153
6.3.3	信息系统	159
6.4	实证分析	160
6.4.1	影响因素与再造模式总结	160
6.4.2	政府审计四分离模式的绩效	161
6.4.3	假设检验	163
第7章	政府流程再造模式比较与分析	166
7.1	三种模式间的比较	166
7.1.1	三种模式的总结	166
7.1.2	假设检验	167
7.2	行政审批模式分析	173
7.2.1	存在的问题	173
7.2.2	分析结论	176
7.3	城管执法模式分析	179
7.3.1	“大城管”模式	180
7.3.2	理论分析	187
7.4	政府审计模式分析	189
7.4.1	理论分析	189
7.4.2	传统审计模式依然大量存在的 原因分析	190

第 8 章 结论	193
8.1 本研究的主要结论	193
8.2 本研究的创新点	195
8.3 本研究的不足	196
参考文献	198
后记	204

第 1 章 概 述

1.1 研究问题

自哈默在 1993 年提出业务流程再造(Business Process Reengineering, BPR)以来, BPR 的理念已被广泛接受, 并在一些组织中取得巨大成功, 但也不乏失败的案例, 在实践中被认为更多地表现为艺术, 而不是科学。尽管目前对 BPR 的热情相对减弱, 但其基本原则, 即流程再设计和技术提升(Technology Enablement), 仍然与当前的重大管理问题密切相关。

大量文献鼓励组织中的流程再造变革, 研究并提出了 BPR 的“最佳做法(Best Practice)”, 但实践表明不存在普遍适用的流程再造方案, 流程的最优设计需要考虑任务特点、外部环境和组织设计等因素。

政府流程再造(Government Process Reengineering, GPR)指 BPR 在政府部门中的应用, 是提高政府行政绩效和效能的重要工具。政府部门具有不同于私人部门的特点, 如涉及更多利益相关者、绩效评估存在多个维度、受到过多的法律、法规约束等, 导致政府流程再造的模式具有一定独特性。

中国目前的政府流程再造研究仍处于起步阶段,缺乏系统和深入的认识,具体表现为:在理论方面,提出了若干原理、原则、理念、目标和价值导向等,没有形成全面分析政府流程再造的理论框架,缺少分析不同再造模式适用条件和绩效影响因素的理论工具;在实证方面,主要是案例研究,且都是探索性和描述性的,对现实中丰富多样的流程再造实践缺乏总结和提炼,且不能对理论分析进行检验。因此,迫切需要在理论和实证两个方面深化对政府流程再造的研究。

政府流程再造的影响因素有哪些?不同再造模式的适用条件是怎样的?对此,人们在理论和实践层面上都缺乏深入的认识,需要进行深入的理论分析,建立一个具有内在逻辑一致性的分析框架,并通过实证进行检验。这对于促进中国的政府流程再造和提高政府绩效,具有十分重要的意义。

1.2 研究内容

本文的研究内容主要包括以下几个方面:

(1) 文献综述。现有业务流程再造的相关研究应用到多种理论,涉及经济学、管理学和公共行政等多个学科,本文从企业流程再造、公共部门流程再造、流程再造相关理论和信息系统功能四个方面对相关文献进行梳理和总结,文献综述是本研究的起点和基础。

(2) 概念界定与理论分析。流程再造存在多种定义,本文在文献回顾的基础上对本研究中的政府流程再造概念进行了界定,概念界定是理论分析的前提。首先建立分析框

架,认为流程再造主要受外部环境和政务特点两方面因素影响,流程再造模式表现为组织结构、运作机制和信息系统三者之间的配置。具体分析,外部环境主要包括环境复杂性和环境稳定性两个方面;政务特点主要包括任务规则性和任务独立性两个方面;组织结构体现为从职能导向向流程导向过渡的连续体;运作机制分为决策方式和协调机制两个方面,前者体现为横向和纵向不同程度分权的组合,后者包括直接监督、相互调节、技能标准化、流程标准化和输出标准化5种协调机制;信息系统主要体现为信息效率和信息协同两个方面。然后,从理论角度分析外部环境和政务特点对组织结构、运作机制和信息系统三个方面各自的影响,及组织结构、运作机制、信息系统三者之间的配置关系,并形成研究假设。

(3) 行政服务中心模式。本部分对现实中存在的大量行政服务中心案例进行研究,分析行政审批的外部环境和政务特点,总结行政服务中心模式在组织结构、运作机制和信息系统三方面的特征,对研究假设进行检验,得出研究结论。

(4) 城管执法崇文模式。本部分对城管执法领域中的崇文模式进行研究,分析城管执法的外部环境和政务特点,总结城管执法崇文模式在组织结构、运作机制和信息系统三方面的特征,对研究假设进行检验,得出研究结论。

(5) 政府审计四分分离模式。本部分对政府审计领域中的四分分离模式进行研究,分析政府审计的外部环境和政务特点,总结政府审计四分分离模式在组织结构、运作机制和信息系统三方面的特点,对研究假设进行检验,得出研究结论。

(6) 模式比较与分析。本部分比较了行政审批、城管执法和政府审计的外部环境和政务特点,分析相应行政服务中心模式、城管执法崇文模式和政府审计四分离模式的特征差异,研究三种典型模式上述两组变量之间的对应关系,对研究假设进行检验,得出研究结论。然后,依据经验证后的流程再造规律分析行政审批、城管执法和政府审计的合理模式,并对现实中存在的其他模式及观点进行分析和讨论。

本文的研究路径如图 1.1。

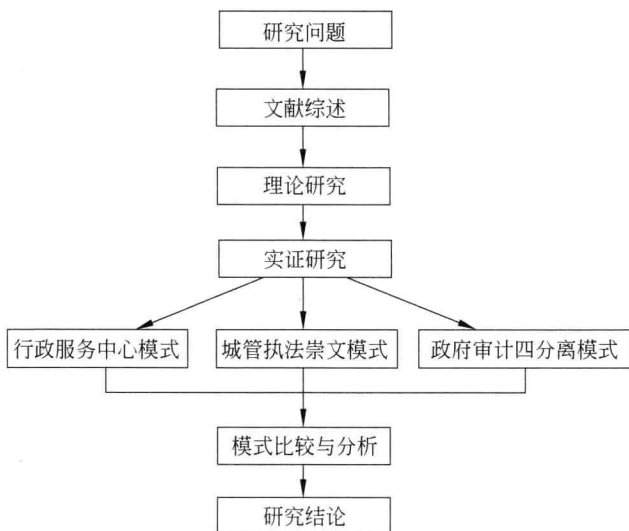


图 1.1 本文的研究路径

1.3 研究方法

本研究具有解释型的特点。鉴于政府流程再造的相关研究大多是描述型的,且缺乏实证研究,本文首先建立政府流程再造的分析框架,研究影响政府流程再造模式的关键因素,深入探讨影响因素与再造模式的因果关系,及再造模式内部要素之间的配置规律,并以现实中流程再造典型模式进行实证检验。

综合运用相关学科和领域的理论和知识。本研究属跨学科问题,需要借鉴多个学科的相关理论及研究成果。在对政府流程再造进行理论分析时,主要借鉴组织理论、排队论、分工和团队生产相关理论;有关政府流程再造的分析框架主要借鉴企业流程再造和流程再造理论的相关研究成果;在对现实中政府流程再造模式进行总结时主要吸收了行政审批、城管执法和政府审计领域的相关知识。

综合运用实证分析与规范分析方法。实证分析关心的是对现象的描述、解释和预示,而规范方法则注重对问题提出价值判断和建议。本研究将首先建立政府流程再造的理论分析框架,在理论分析的基础上推演出研究假设,然后通过案例研究对理论分析予以验证,最后在实证检验的基础上,得到关于政府流程再造的研究结论。

主要运用案例研究的定性分析方法。定性分析是研究社会问题的重要手段。由于本文研究的是一个跨学科问题,