



# 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

## 政府流程再造的基础理论与现实意义

<http://www.fristlight.cn> 2006-05-10

[作者] 姜晓萍

[单位] 四川大学公共管理学院

[摘要] 政府流程再造,是当代行政改革的重要内容之一。本文旨在阐释政府流程再造的基本内涵与特性,分析政府流程再造的基本原则与目标,为提升政府绩效提供必要的路径依赖和对策建议,以推进服务型政府建设。

[关键词] 政府流程;公共服务;服务型政府

20世纪70、80年代以来,西方各国纷纷兴起了以“政府再造”为主要内容的行政改革浪潮,其重要内容之一就是“流程再造”引入政府部门,实施过程控制与结果导向并重的绩效管理,并取得了显著的成效。近年来,我国地方政府在探索服务型政府建设的进程中也开始尝试政府流程再造,尤其是各地通过举办行政服务大厅的有利契机,对各项行政审批流程进行了重新整合。然而,从我国实践看,更多是技术层面的移植,缺乏必要的基础理论分析和提炼,本文旨在阐释政府流程再造的基本内涵,分析政府流程再造的基本原则、程序、目标,为提升政府绩效提供必要的有效路径。

一、政府流程再造的内涵与特性

(一) 政府流程再造的内涵

政府流程再造,是指在引入现代企业业务流程再造理念和方法的基础上,以“公众需求”为核心,对政府部门原有组织机构、服务流程进行全面、彻底的重组,形成政府组织内部决策、执行、监督的有机联系和互动,以适应政府部门外部环境的变化,谋求组织绩效的显著提高,使公共产品或服务更能取得社会公众的认可和满意。其基本内涵是:

- 1、政府流程再造是对传统社会管理和公共服务方式的改革与创新。政府流程再造是以政府为主体的政府部门在反思传统行政组织业务流程弊端的基础上,运用网络信息技术,摒弃以任务分工与计划控制为中心的工作流程设计观念,打破政府部门内部传统的职责分工与层级界限,实现由计划性、串联性、部门分散性、文件式工作方式向动态化、并联化、部门集成化、电子化工作方式的转变,建立以问题诊断为前提,以解决问题为宗旨的服务流程模式。这无疑是政府部门迫于外部环境变化和公信力下降而进行的一场自我变革。
- 2、政府流程再造体现了以“公共需求为导向”的核心理念。传统的行政组织流程是围绕“职能”与“计划”展开,对公众的诉求缺乏了解和回应。而流程再造的宗旨,就是要改“职能导向”为“需求导向”,以最大限度地满足公众的需求为核心,在了解公众需求的基础上,从成本、质量、服务和速度等方面改善工作业绩,以提升公众对公共服务品质的满意度,提高政府部门的公信力,实现政府流程再造的价值追求。
- 3、政府流程再造是多向互动的系统工程。政府流程再造既非工作流程的简化或重组,也非单纯依靠信息技术实现部门的整合或联动,而是对政府部门的行政理念、发展目标、行为准则、治理模式、制约机制的整体再造。它涉及政府部门内部机构之间、政府部门之间,政府与社会组织之间,政府与社会公众之间的沟通与互动,必然会带来政府部门在组织结构、决策程序、运行机制、评估体系、激励机制等方面的显著变化。因此政府流程再造绝非在原有流程上的修修补补,而是一场彻底、深刻、持续的内部革命。

(二) 政府流程再造的特性

政府流程再造尽管源于企业流程再造,但由于再造主体、客体和环境的不同,导致政府流程再造不可能是对企业流程再造的简单模仿和移植,必须在“公共性”的基础上呈现特有的属性:

- 1、再造主体和目标的公共性。政府流程再造的主体是行使公共权力,掌握公共资源,实施公共管理,提供公共服务和公共产品的公共组织。这与企业流程再造的由私人部门启动有本质不同。主体的公共性提出了再造行为的合法要件与形式要件,同时也决定了在价值追求上的不同选择:政府流程再造不仅是降低成本,提高效率,更要最大限度满足公共需求,维护公共利益,使效率与效益有机结合,提供公平、公正、公开的政府服务。
- 2、对象需求与绩效评价的多样性。政府流程的对象具有普遍性,指受公共政策和公共管理行为影响,享受公共产品和公共服务的社会公众。同时政府流程的对象也具有特殊性,他们不是公共产品和服务的被动接受者,而是公共权力的“所有者或主人”,政府的角色是“服务而非掌舵”, [1] 政府流程必须以满足公共需求为前提。然而,对象的多元化导致公众诉求的多样性和满意度的多样性,他们不仅期望政府流程的高效、便捷,更期待政府流程的透明、公平与公民参与。
- 3、再造环境的复杂性与再造过程的长期性。政府流程再造的本质是对政府在政治环境中的任务、产品与服务流程进行彻底的变革与改善,必然与政治环境的变化息息相关。在政府流程再造的过程中,各种利益集团的博弈将影

和制约着流程再造的深度和广度，传统的以部门职能为核心的流程将被围绕过程与结果进行系统设计的流程取代，这势必引起政府部门功能定位、权利配置、职位分类、绩效评估、薪酬体系等敏感因素的变化，因此在政府部门实施流程再造会遭遇更大的阻力和障碍。

[2] 政府流程再造的复杂性决定了政府流程再造过程的长期性。政府流程再造既不是简单的组织结构重组或机构减肥，也不是单一的全面品质管理或电子政务的实现，需要一个不断改善、验证、持续跟进的过程。再造的流程必须用于实践检验，在实践中持续修正、改善，以保证新的流程全面达成改造的预定目标，使组织的核心能力有所增强。应通过检测流程运作状态、与预定改造目标进行比较分析、对不妥之处进行修正改善等方式，始终关注并实现流程再造的持续跟进。因此短期的效应和简单的满足并不意味着政府流程再造使命的完成。

二、政府流程再造的基本原则与目标（一）政府流程再造的基本原则 1、合法性原则。政府流程再造必须以依法行政为前提，无论是对原有流程的梳理还是对新流程的设计，都需要对前置条件、程序等进行合法要件的审查。在实施政府服务流程再造中应特邀法律顾问参加工作小组，具体负责流程再造的合法性咨询和审查。 2、创新性原则。流程再造追求的是一种彻底的重构，而不是追加式的改进或修修补补的改良，它要求转变习惯性的思维方式，发挥组织的创新能力，突破现存的结构与流程，重新发明完成工作的另类方法。故政府部门流程再造不能够简单地依靠减少几张申报表、缩短个别环节，提高办事效率，更要根据相对独立、相互制约的组织管理原则，对政府部门内部职能进行整合，实行决策、执行、监督三职能的相互区隔与协调。 3、绩效原则。政府流程再造的目的是实现绩效的飞跃，即非常显著地减少作业时间、降低作业成本、提高生产力、提升产品和服务品质。这就要求政府流程再造过程应着重搞好规划、程序建设和行为监管，

尽量减少部门摩擦，实现便捷互动。 4、便民原则。政府流程再造的根本目的是“便民、利民”。在流程设计中应尽量实现“全程代理”和“并联式”服务，以部门职能整合或通过授权组建跨职能的联动团队，压缩决策——执行间的传递过程，减少公众往来于各职能部门间的消耗，为公众提高公平、公正、公开的服务。（二）政府流程再造的目标 1、流程便捷化。流程再造的直接目的就是在分解和诊断原有流程的基础上，实施流程优化，使之达到便捷化和自动化，从而降低时间成本，提高服务效率；但必须指出的是，流程便捷化不仅

仅指的是精简机构或者是单一职能部门内部的变革活动，而是众多部门的联动；它不是单纯的技术变革，而是把行政业务流程系统化为战略决策。 2、行为规范化。流程再造首先是一种管理工具，其技术性的内涵便要求它是通过准确地描述并形成标准作业的一系列过程，因而，必须要求其目标和结构的科学、系统、严密和可行；同时，作为公共行政运行系统的战略性革新，它必须追求再造过程中的法治化、

制度化、程序化。总之，不管是对流程再造的过程本身，还是承担过程顺利运行的制度和人，规范化都是基本要求。 3、过程人性化。在整个流程再造过程中，要始终树立“以人为本”的服务理念，要始终以服务对象需求为导向，进行快速回应、周到的服务；同时必须明确，流程再造的过程不仅仅是全程信息、全面技术的革新，其落实与运行最终要归结于广大公务员的全面参与，因而必须通过人性化管理，注重组织文化再造，激励和发挥行政人员的创造力，建立一种知识化、团队化、网络化的工作平台和相互协调、相互监督、相互合作

的工作关系。 4、品质标准化。公共服务和公共产品的供给应体现无差别服务，公平与效率兼顾。再造流程的标准化与评价指标体系设计是达成政府部门业务流程彻底重构的基本前提。三、流程再造是提升政府绩效的有效途径政府作为现代社会中最主要的组织结构，它的根本任务就是高效优质地提供公共服务，改善社会生活质量，提高经济发展水平，使社会有序的运行和发展。但是，随着社会变革的不断加剧，现代政府组织在其运行的内、外环境中都面临着越来越复杂的问题与困境，从而迫使政府通过行政改革摒弃传统积弊，突破发展瓶颈，如果说政府绩效评估是从结果评价的角度推动了政府绩效管理，那么政府流程再造则是从过程控制的角度改善政府绩效，在变革中追求成功。（一）以流程再造提高行政效率，降低行政成本由于政府职能的扩张导致组织规模膨胀，层级增多，行政过程的链条过长。加之

传统官僚制组织过细的部门分工割裂了完整的流程，使政府部门之间缺乏协调与联动机制，从而降低了行政效率，提高了行政成本。成都市工商注册登记变“串联”为“并联”的流程再造为例，它原有的操作流程是：申请者必须串联跑六个部门，其中工商局就要跑两次；有较多从时间上难以控制的环节。由于部门间互为前置条件，只要一个部门出现拖延，就难以控制整个办件的时间；申请者与部门接触点多，协调成本高。（见图1）图1成都市餐饮业工商注册登记的“串联”流程调查显示，企业和公众普遍认为目前的政府流程不合理，主要表现在审批申报前置条件烦琐、环节多、流程长，流程重复、效率低，协调成本高。通过流程再造可以有效地减少报批材料，简化办事程序、缩短办事时限、提高办事效率。经济流程再造后，工商注册的流程就变为：一窗式服务，并联式审批。通过流程再造，新办企业涉及的卫生、文化、环保、工商、质监、国税、地税等12个部门按照“工商受理、抄告相关、并联审批、限时办结”的原则，在工商窗口受理

进行办理（见图2），避免了办事群众在各窗口重复排队和若干次往返政务大厅。实践证明，新流程提高工作效率，节约办事时间。通过流程再造，信息资源的共享，不需要前置许可的新办企业，工商、质监、国税、地税4个单位窗口办理时间全部压缩至1天之内办结，办理“四证”由原来的7个工作日压缩到2个工作日；对于法律、法规规定必须办理前置许可的，也在原有基础上压缩了办理时限（压缩最大由20个工作日变为1个工作日）图2成都市新办企业注册登记“并联”流程实践证明，新流程还方便办事群众，减少办事环节。通过流程再

造，不需要前置许可的新办企业，所有的中间环节无需办事群众来回跑路，原工商、质监、国税、地税4个部门的11套表221项需填写的数据整合为5套表74项数据，申请人只需在指定窗口申报资料，并在第二个工作日缴费、取证即可；需要前置许可的，群众也只需要在相关职能部门现场勘查时提交齐申请材料即可办理相关审批。（二）以流程再造实现政府职能的合理区隔或有效整合，推动组织再造尽管政府流程再造不是组织再造，但由于流程再造打破了以部门职能和分工为导向的流程设计模式，要求按照“公众需求”和围绕“结果”进行政府流程设计，必然涉及组织内部分工、职务、工作能力需求、薪酬、绩效评量、管理者角色及策略等因素，导致原有政府组织的重构。同时，对现有政府流程的问题诊断也表明：部门职能交叉与职能设置不够清晰、部门利益驱动、工作人员的职责分工意识不强、协调沟通不充分等是导致政府流程弊端的主要因素。流程再造要求突破部门间的界限，实现部门与部门之间的互动与协作，以部门联动代替按部门顺序操作。其结果自然会因流程的调整或整合凸现原有组织结构的不合理，引发组织再造。如，变“外循环”为“全程代理”的流程再造模式就是一种有效途径。以成都市国有土地使用权协议出让流程再造为例：成都市国土资源局的原有操作流程涉及53个环节，其中要局长签字两次，土地利用处要多次安排经办人，文件资料在服务大厅与土地利用处之间要往返多次；有些环节从时间上难以控制，如局长办公会、土地利用处经办人踏勘现场等。该流程中申请单位需多次与业务处室直接联系，这样既不符合建设服务大厅的初衷，又不方便群众（见图3）。根据“全程代理”再造后流程，则明确了执行、决策、监督三职能的区隔，在该流程中，由服务大厅统一接收，服务大厅成为执行机关。减少了领导签字，局长签一次字即可；减少40%以上的办事环节（见图4）；减少了处室之间的交接，防止了处室之间审核标准不一，出现的推诿扯皮现象；实现了“全程代理”。图3成都市国土资源局国有土地使用权协议出让流程图4成都市国土资源局国有土地使用权协议出让流程图围绕流程再造，成都市国土局对局的内部处室职能进行了调整和整合，将综合处服务大厅作为全局对外服务的执行部门，主要负责对外服务的业务受理和办理。相关业务处室主要负责依据法律法规制定各项业务的工作规范和标准，进行政策研究，并对执行部门的办件情况实施监督和业务指导。局纪检监察部门主要负责行政效能监督和廉政监督。局领导作为决策层，主要着眼于全市国土资源管理的宏观管理和重大疑难事项的决策管理。这样一种新的职能分工格局，基本符合精简、统一、效能的原则，进一步理顺了处室职责分工，实现了组织结构由垂直趋向扁平化，使决策科学，执行有力，监督到位。（三）以流程再造改进公共服务质量，提升公众满意度政府行为的公共性决定政府绩效不仅强调效率，更要重视公平与社会责任。奥斯特罗姆认为“虽然效率准则规定稀缺资源应被用到其能生产最大纯收益的地方，但公平的目标则可能缓解这一目的，致使有利于特别是非常贫困的人群的实施得到发展”[3]政府绩效的特性表明：民众对政府的诉求与满意度不会仅仅局限在速度、经济等数量层面，随着资讯的发达，民众对公共产品和公共服务的需求日趋多样化、个性化，既要求政府部门提供高效、便捷服务，又要求服务的公平、公正。而且希望加大政府过程透明与公民参与的深度与广度。对现有政府流程的问题诊断表明：暗箱操作、滥用自由裁量权、差别服务，态度生硬、作风粗暴等是导致公众对政府抱怨的主要因素。政府流程再造在强调流程高效、便捷的同时，更加注重行为的规范化，过程的人性化、透明化以及服务品质的标准化，始终把提升公共服务品质作为流程再造的核心价值追求。通过岗位说明书和部分工作说明书的编写，对具体岗位的名称、工作内容、责任范围、工作关系、工作标准等进行规范性描述，并且对某一工作的岗位承担者、权责范围、程序安排、服务标准、时限要求等进行规范性描述；在此基础上全面推行岗位代理制，以规范各岗位之间和各级机构之间的授权行为，避免出现空岗，方便服务对象；同时还制定《服务细则与标准》，对服务的内容和服务品质进行解释和承诺，以方便公众监督和评估；最后形成流程再造的持续性评估机制，通过专家和公众的参与，在实践中检测流程运作状态、与预定改造目标进行比较分析、对不妥之处进行修正改善，以保证新的流程全面达成改造的预定目标。调查显示，成都市实现政府流程再造的部门公众满意度普遍提高，其中85.2%的公众认为工作作风与服务态度有很大转变，71.5%的公众认为政府部门的公平服务较好，87.3%的公众认为政府信息公开和过程透明较好。（四）以流程再造推动公共服务的信息化进程传统的公共部门服务流程是建立在传统的组织结构基础上的，一般被分解为由基层工作中采集业务资料、进行汇总、逐级分析决策、制定相应的政策法规，最后再反馈到基层采取行动措施等几个流程阶段。由于以前的技术不能实现整个业务条块的联网，整个业务数据流程不得不按地理位置和人力分配被分割在多个部门，从一个部门转到另一个部门，增加了交接环节和复杂程度，致使相同的信息往往在不同的部门都要进行收集、存储、加工和管理，不仅提供影响行政效率，而且加大了协调成本。流程再造可以有效地利用信息技术，通过网上政务大厅建立并完善信息系统；提供工作过程查询和监督服务，把原属于若干个管理环节、若干个流程作业线加以重新整合；将业务流程“前后顺序”的运作模式改成“左右平行”的运作模式，既保证了流程运作的透明、公开，也可减少作业流程的步骤并增进不同部门的协调；避免电子政务的形式化，通过流程与信息协作实现政府信息化平台的内在活力和持久生命。[参考文献][1]珍妮特·V.登哈特、罗伯特·B.登哈特 新公共服务：服务，而不是掌舵[M] 中国人民大学出版社，2004 [2][美]拉塞尔·M.林登 无缝隙政府[M] 中国人民大学出版社，

---

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

