

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名 关键字

搜索>>

2010年 第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

2008年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

2007年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[\[返回前页\]](#)

“无缝隙政府”理论视角下的政府工作流程再优化

作者/来源：张备

政府作为现代社会中最主要的组织结构，其价值取向是追求公共利益，根本任务是提供高效优质的公共服务，改善社会生活质量，提高经济发展水平，使社会有序运行和发展。优化政府工作流程，实现运作便捷化、行为规范化、职责清晰化、过程信息化和绩效最大化，是确保政府实现工作目标的重要保障，有助于提升政府工作绩效，提升公众对社会管理和公共服务品质满意度、提升政府的公信力，从而防止政务支撑流程和政务信息失真和阻断。政府工作流程再优化，是服务型政府建设的基础环节，是行政管理方法、技术、技巧的创新。

当前，龙岗正处在工业化的后期阶段，还是一个半城市化的城区。经济总量巨大，对外贸易依存度偏高，经济社会结构复杂，现有政府工作架构、操作流程滞后于发展需要，政府管理出现了大量的空白点、交叉点，越位、缺位、错位在一些领域内普遍存在。重视政府工作流程，引进“无缝隙政府”理念，以工作流程创新为载体，逐步变科层制管理为扁平化管理，努力实现“管理无时无处不在、服务无时无处不在”的政府工作目标是一项迫在眉睫的工作。

一、“无缝隙政府”的基本涵义

与工业化社会相适应的政府组织形式是官僚制。这种科层组织结构的体制有它自身的优点，德国社会学家马克斯·韦伯认为，官僚制在精确性、稳定性、纪律的严格性和可靠性方面优于其他形式，在集约效率和业务范围方面占有优势，可以运用于各种行政任务。进入20世纪80年代以来，工业社会向信息社会过渡，需求呈现多样化，民主意识和参与意识增强，对政府的公共服务提出了新的更高标准——便利、效率、规范、参与、人性化等等。而与工业化大生产相适应的层级官僚体制弊端日益凸显：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、低效率、不负责任、忽视服务对象需求等。

时代的变迁呼唤着新的公共行政模式，政府工作流程再优化成为一个世界性的潮流。与此同时，一个以服务对象为导向的社会逐渐发展起来，迫使人们去探讨服务对象态度和期望的巨大转变。在这种历史背景下，以服务对象为导向的“无缝隙政府”理论逐渐产生了。它以满足服务对象全方位的需要为目标，不是全盘推翻现有的行政运行程序，不是以部门、职能为导向或者以数量关系为导向，而是以服务对象为导向、以竞争为导向、以结果为导向；优化政府工作流程，确保工作“主要序列”的持续流动；在源头一次获取信息实现共享；通才取代专才；使政府的每一项资源投入、人员活动、公共产品或服务的提供都能得到有效监管，使服务对象能够在任何时间和任何地方得到无缝隙服务。

二、目前政府工作流程中的主要缝隙

（一）责任缝隙

当前工作中最大的缝隙就是责任缝隙，产生根源在于责任心缺失。巡而不查、查而不见、见而不罚、罚而不死、死而复生，是对责任心缺失或责任心不强的鲜明写照。许多安全生产事故深入追究就会发现很多的责任缝隙。

（二）决策缝隙

监督制约机制的不完善，缺乏科学合理的授权、分权、放权，该决策的不决策、该拍板的不拍板，是产生决策缝隙和降低决策效率的主要原因。本来科长可以决定的却推给局长，本来局长能拍板的却推给主管副区长，层层上报，简单问题复杂化，以文件落实文件、以会议落实会议，严重影响决策效率，使许多领导把时间和精力都用到开会上了，成了部门的服务员和协调员。现在政府工作的方方面面都有协调机构、临时机构。临时机构无审批权、无执法权、无处罚权，这种“三无”机构并不利于问题解决，临时机构太多本身是主管部门牵头不力的结果，反过来又使常设机构无所适从、左右为难，很多问题最终还是推给领导来拍板。

（三）审批缝隙

长期以来，行政审批方面存在的主要问题，就是审批链条长、审批环节多、审批程序繁琐，各部门互设前置性审批条件，这也是科层级政府的通弊，权力与责任脱钩、有权无责必然会导致审批缝隙。比如，市政工程前期审批涉及发改、环保、规划、国土、建设、水务、林业、供电、公路、交管、民防等部门，相互牵制，全部完成一项审批，需要967个工作日（一年仅有251个工作日）。一个项目从立项到开工建设，至少要经过16个环节。

（四）管理缝隙

在科层级体制中，同一件工作，各部门各自为政、各管一段，造成职能交叉、多头管理的问题；同时，一些跨越职能范围的复杂问题却无人负责，找不到责任主体，就像老百姓讲的“有利的争破头，无利的踢皮球，

有责的躲着走，无责的抢着管”。比如，高速公路上的汽车尾气监管问题，有人说是交警管，有人说是环保局管，也有人说是城管管。经过调查，是在高速公路出口由交警和环保局联合执法来监管。就好比铁路警察各管一段，但谁都管不了，这就是各部门之间管理的空隙，而且这样的缝隙在很多地方还存在。

（五）服务缝隙

现代公共管理学认为：政府部门天然存在“自利”的冲动，希望人员越多越好，钱越多越好，事情和责任却是越少越好。在深层意识中，没有真正地信奉和遵从“顾客至上”的原则。典型表现就是重审批、轻管理、轻服务，重形式轻内容、重承诺轻实效、重措施轻落实等。以龙岗区为例，由于还没有区一级的行政服务大厅，没有统一的网络审批系统，企业和群众办事需要跑多个地方，一些公共服务还分散在条条与块块，导致公共服务、行政审批的缝隙化、碎片化和低效化。

（六）执法缝隙

由于政府职能的交叉错位，行政执法中普遍存在着不少缝隙和问题。从龙岗区的情况看，专业执法与综合执法界定不清是导致执法缝隙的主要原因。食品监管的情况就很典型，食品生产由农业部门管理、流通环节由工商部门管理、消费环节由卫生部门管理、加工环节由质检部门管理，有牌有证的由相关职能部门管理、无牌无证的由街道执法队管理，导致“七八个部门管不了一头猪”。于是只好开展运动式的整治，集中一段时间，集中相关部门突击打击一次，但过后，一切又可能恢复原样。

（七）问责缝隙

无论是审批链条和执法链条，还是服务链条和监管链条，都要涉及多个部门和多个环节，需要各部门协同。但目前的问责通常是事后问责，带有一定的被动性、滞后性和补救性，忽视事前预防和过程问责，就很容易使责任链条脱节而滋生责任缝隙。

（八）条块缝隙

主要是存在政府不同层级之间以及条块之间责权利不对等，权力在条、责任在块，审批在条、监管在块，上面审批、下面监管，权力在上、责任在下。同时由于条块之间的衔接不畅，造成了上面审批的不了解情况，下面监管的难以执行。以龙岗道路建设为例，道路的规划、建设、管理、养护以及道路附属设施的建设管理等职能被严重肢解，分属市区不同部门执行。譬如，龙岗区共有公路707公里，区公路局管养214公里，市公路局管养401公里，其余92公里是高速公路，理论上又是由交通部门负责监管，其实也管不到位，按照“谁建设，谁管理”的原则，由高速公司管理。这种状况，削弱了政府对交通事业建设和管理的力度。

（九）人才缝隙

通才的缺失，导致一些部门和街道每开展一项新的工作就增加若干人员，致使组织规模膨胀、人浮于事。截至2007年底，龙岗编外人数已接近编内人数，而如果不搞大综管，按照相关规定，还需增加近2万名协管人员，仅工资一项每年财政就要多支出近4个亿。现在开展的街道综合执法需要熟悉21项执法的通才，大综管需要熟悉各项业务的通才，并联审批需要懂各项政策法规的通才。上面千条线、下面一根针，越到基层越需要通才，基层过于强调专才和分工，容易导致岗位功能性缝隙。

三、建设“无缝隙政府”的基本思路

（一）龙岗区开展“无缝隙政府”建设的先期实践

龙岗区2007年推行了政府班子项目负责制，建立了业务主办人制度，理清了116条权责不清的工作事项，全面开展行政绩效考核工作，在部分单位引入ISO9000质量管理体系。2008年，正式提出了“使命必达”的工作理念，全面开展“政府效能倍增”计划，将串联审批改为并联审批。近年来，各级各部门也自觉开展一些改革和试点，如大鹏街道探索开展一站式服务，老百姓称作“一口子”服务；一些街道开展了诉求代理和综合调解服务。这些创新其实就是打造“无缝隙政府”的一些具体措施。特别是近两年区委区政府开展的“大综管”新格局建设，充分体现了“无缝隙政府”的原则和思路，这些都为全面铺开“无缝隙政府”建设做好了准备。

（二）建设“无缝隙政府”的基本原则

坚持结果导向和过程导向并重的原则。坚持用效果来检验工作，以效果来判断是非。同时，要加强事中监督，强化过程纠偏和事中评价，从源头消除推诿扯皮和责任末端化的现象，以过程控制来确保最佳效果。

坚持部门效率和整体效率并重的原则。建设“无缝隙政府”是一个系统工程，不能片面追求本部门效率而牺牲整体效率，部门效率要与整体效率无缝对接，部门效率要服从整体效率。

坚持优化流程与加强责任心并重的原则。优化流程与培育责任心要同步进行，否则，即使流程再优，如果执行者无责任心，建设“无缝隙政府”也将成为一句空话。反过来，执行者有责任心，如果流程不合理，建设“无缝隙政府”的目标也难以实现。

坚持完善机制与注重细节并重的原则。要通过不断完善运行机制来提高政府工作效率，同时要特别注重细节，因为，在一定条件下，细节决定成败。

（三）建设“无缝隙政府”的重点工作

建设“无缝隙政府”是一个系统工程，涉及面广，工程浩大，过程较长，要分清轻重缓急，坚持循序渐进、先易后难，从必做和能做的领域开始，从矛盾和问题较集中的领域开始，从群众意见较大的领域开始，找准切入点和突破口，力争做到“横向的责任无缝隙、纵向的执行无缝隙”，努力为群众提供更近、更快、更好的服务。

以大部制改革为契机，理顺职责，加强协调，建立无缝衔接的责任体系。要借助大部制改革，坚持一事情原则上由一个部门牵头负责，逐步理顺和界定不同部门间的职能分工，重点解决政府系统内部职能交叉、责任不清、事权分离和管理真空等突出问题；确需多个部门管理的事项，要分清主办与协办关系，强化部门沟通会商机制。主办单位要从全局角度出发加强协调，主动沟通，敢于处理和解决问题；协办部门要以事业、以大

局为重，与主办部门密切配合，做到令行禁止。

以建立区行政服务大厅和网上行政服务大厅为平台，努力为民众提供“一站式”的无缝服务。龙岗决定启动政务大厅的建设，组织全区审批部门统一进驻，集中所有职能部门现场办公，实行“一门受理、窗口运作、统一办理、限时办结”的运作方式，为老百姓提供“一站式”的审批服务。为避免行政服务大厅沦为变相的收发室，政务大厅建成后，要充分吸取各地的成功经验，实行首问负责制、并联审批制、全程办事代理制、限时办结制、一次性告知制、超时默许制，等等。同时，要建立和完善跨部门统一互联的电子政务平台，积极推行网上审批。

以优化流程和提高效率为突破口，开展无缝隙审批体系建设。按照“无缝隙政府”流程再造和确保主要工作序列持续流动的原则，对那些流程复杂、手续繁琐、牵扯部门多、审批时限长的行政审批事项，要坚持以顾客为导向，对其程序进行再造，取消无用的中间环节，压缩、归并作用类似的环节，真正简化审批程序，缩短审批时间。以系统审批效率而不是以部门审批效率来编制审批流程，最大限度地简化程序，减少环节。

坚持以人为本，建立以市民需求为导向的服务体系。政府部门在制定任何一项措施、出台任何一个政策时，首先要想到以人为本，这不应该只是一句口号，而应该实事求是体现在政府工作中。在服务群众方面，无非有三种情况：一是对于群众、基层、企业提的合理合法事情，必须马上办。二是对于群众、基层、企业提出来的问题，有政策障碍的，不能简单地说不，首先要研究有多少合理性，有一定合理性的就要想办法采纳，想办法变通解决问题。三是群众、基层、企业要求解决的事情，不在政策允许范围内的，也要认真研究。情况是变化的，要坚持原则性与灵活性的统一，条件许可的可以先行先试，封闭运作。

以竞争为手段，允许和鼓励民间资本参与和提供公共服务，促进公共服务的专业化和社会化。区一级政府是公共服务的提供者，但不一定是生产者；是规则的制定者和执行的监管者，而不一定是直接操作者。深圳市场经济发育比较早，各类市场主体比较成熟，政府完全可以利用这一得天独厚的条件，最大限度地利用市场力量来提高公共服务的质量，降低公共服务的成本，抑制政府规模的扩张和人员的膨胀。一方面，采取市场化手段，“花钱买服务”、“养事不养人”，提高政府的公共服务质量和效率。另一方面，通过积极稳妥地发展社区和民间组织，逐步把一些传统意义上的社会管理职能下放给这些组织承担。特别是在社会福利领域或社区服务层面，如居家养老、残疾人扶助、学生课后及假期托管等公益事务，完全可以由贴近市民、自发组织的社区和民间组织来承担，其效率更高，同时有助于形成良好的社会风尚，增强社会的凝聚力。

以提升综合素质和责任心为切入点，提高公务员的服务意识和全方面的技能，确立“民众导向”的政府服务理念。每个公务员都要树立民众至上、民众永远正确的服务理念，改变“对上负责、对下忽悠”、“重管理轻服务”的理念，千方百计满足公众的需求。特别是要树立增值服务和增值的理念，为服务对象提供各类型的服务，包括更快的服务、特色的服务、个性化的服务、多功能的服务、单独的服务、集中的服务、一站式的服务、自助式的服务、实时在线的服务。

（四）建设“无缝隙政府”必须强化四种意识

要有大局意识，把个人的发展和龙岗的发展紧密相连。一个地区的繁荣昌盛，与在这个地区生活、工作的所有人息息相关。工作的好坏，决策的正确与否，是照章办事还是创造性地工作，是主动服务、高效率解决问题还是按部就班、敷衍了事，都在一定领域、范围形成相应的影响或后果。所以，每个人在工作中，要有全局的观念，凡事以大局为重、以龙岗未来为重、以事业为重，抓工作时，能够站在全区的角度考虑问题。当前龙岗正赶上一个非常好的发展时机，如何借助全区经济社会发展的上升通道，实现个人的人生价值，每个人要站高一点，看远一点，想深一点，从全国范围来审视龙岗自身的发展，从世界和国家发展的潮流和大势中谋划龙岗的未来，自觉把个人的发展放在龙岗的大发展里面，通过推动龙岗各项事业的发展，来促进个人的发展，使自己的发展与龙岗的发展“合拍共振”。

要有责任意识，强化政府责任的无缝链接。工作责任感和历史使命感是做好一切工作的前提。如果公务员、各级干部没有一种为老百姓负责任、敢担当、尽全力这样一种责任心，工作仍然是做不好的。去年，平湖街道组织干部职工开展了求职体验活动，许多干部拿着自己的简历和学历证书到人才市场去找工作，才发现处处碰壁，原来自以为奇货可居，可以找个好工作，最后许多人发现连找保安、司机等一个月1000多元的工作都屡屡被拒。可见珍惜现在的工作岗位，尽心尽力、尽职尽责，非常重要。

要有创新意识，创造性地开展“无缝隙政府”建设。龙岗应该树立远大的目标，不仅仅是创造1480亿元的GDP，更应该在城市化推动工业化的道路上，努力闯出一条快速推进的、可持续发展的城市化道路，为全国城市化积累经验。特别是珠三角发展规划纲要赋予深圳“科学发展、先行先试”的地位，龙岗作为深圳的后发地区，更应该有所作为。建设“无缝隙政府”就是我们应对金融危机的主要措施，也是抓长效机制建设的重要手段，更是落实纲要、实践科学发展观的重要载体。我们应该大胆探索，一些事情只要对大局有利，对群众有利，可以先干，干出来再说，想方设法把问题解决，把这些工作难点变成亮点。

要有使命必达的意识，确保“无缝隙政府”建设取得实效。“无缝隙政府”的理念再先进、想法再好、流程再优，如果没有执行力作基础，就只能是空想幻想。人在一个岗位呆得时间久了，容易出现职业疲劳，容易懈怠，以为一些小问题、小事情无关紧要，总是敷衍了事。其实，一些习以为常的东西，容易让人放松警惕，也最容易出现问題。这就需要牢固树立使命必达的观念，开动脑筋，全力以赴，做到既有效率又能适应多变的实际情况，圆满完成各项工作。

