

业务流程再造理论在政府管理中的应用

——浅析政务流程再造

文 / 汪玉凯·国家行政学院公共管理教研部
张勇进·北京大学政府管理学院

摘要: 政务流程再造是企业的业务流程再造理论在政府管理中的应用。政务可以分为核心政务、支撑政务和非稳态政务。政务流程的内涵和特性不同于企业的业务流程,包括有三类政务流程:服务流程、支撑流程和管理流程。政务流程再造带有官僚制组织固有弊端所留下的痕迹,具有自身的再造原则,而且再造方法和推进策略也和企业的业务流程再造有所不同。

关键词: 政务流程 流程再造 电子政务 政府管理

20世纪90年代,流程再造理论开始成为企业界的热点。在政府管理中引入流程再造管理理论,推行政务流程重组和再造,也是再造政府运动的重要选项之一。首当其冲的是,电子政务领域开始尝试将信息技术与政务流程再造相结合,借此破解官僚制政府的行政管理中所出现的种种困境,为依法行政和建设服务型政府提供技术支撑,发挥技术使能的作用。

一、流程再造理论简述

流程再造的思想可追溯到泰勒的科学管理运动。泰勒通过观察工作环境、调查研究劳动流程和流程细节,清理、整合、简化和整理劳动流程,科学设计动作步骤、单元工时、辅助工具、劳动规则、组织结构等,为制定科学的作业流程和作业定额提供客观依据,可以看作是流程再造思想的萌芽。

20世纪90年代,企业发展所面临的普遍性危机,如顾客需求的多元化、企业内部僵化的科层体制等,为流程再造理论提供了时代背景。哈默等人针对当时的背景提出了业务流程再造的概念,即对企业

的业务流程进行根本性的再思考和彻底性的再设计,打破分工理论的束缚,重新设计企业的经营、管理和运营方式。

哈默的主要理由是,亚当·斯密的劳动分工理论在提高生产效率的同时,也给企业的持续发展制造了障碍。工业革命忽略流程的连贯性,将连续的业务流程强行分解成一个个支离破碎的任务片段,据此设立岗位,由专业人员负责这些任务片段。在分工理论的影响下,科层制也就成为企业的主要组织形态,人为形成硬性的上下级关系。任务分解所导致的岗位分割以及建立在任务上的科层制组织就成了工业社会的基石。基于劳动分工和管理分工划分任务,简单地规定岗位职责,导致流程的复杂化和混乱,员工只专注与自身利益密切相关的岗位职责,忽略业务流程的整体连贯性和流程结果的商业价值。

进入21世纪以来,流程再造理论也在不断发展和完善。比如流程再造需要结合企业的发展战略;流程再造必须和作业流程连接;经营流程的设计与管理流程之间需要关联起来等。

二、流程再造的操作程序

按照哈默等人的观点,综合实际运作经验,流程再造分为流程描述和流程改造两大阶段。流程描述就是确立各类流程(如经营流程、战略流程、管理流程等)的分析单元和活动单元,说明活动情况;流程改造就是发现原有流程的不合理成分,找出改造方式,一般包括流程诊断、流程量化和流程再设计等。

流程描述的研究比较规范。为了方便后面的讨论,简要归纳一下流程改造的三个环节:

1. 流程诊断

流程诊断就是查看现有流程的不足之处,寻找流程增值空间,找出流程中不先进的环节的过程就是流程诊断。

流程诊断的重点就是要找出关键流程。通过流程位置重要程度、流程管理复杂度、绩效高低、支撑信息涉及面和流程可行性等原则来判别关键流程;进而分析关键流程的成本、时间序列、信息、活动等要素来找出关键点。一般来讲,耗时长、重复劳动、占用公共资源较多、发生过重大失误、自然工作过程的人为切割、信息

互换频繁、监控成本过高的流程，需要重点诊断。

2. 流程量化

流程量化，就是确定关键流程中的关键点，描述流程具体细节。流程量化，需要抓住核心业务和主要活动点，明晰流程子活动之间的关系和时序，理清流程所涉及的岗位和部门，描述流程活动中的数据过程文档。流程量化也可以看成是流程描述的定量化过程。

3. 流程再设计

流程再设计包括清理、简化、整合、自动化四个阶段。

清理就是减少流程中的非增值活动，删除无效活动。注意避免随意删除非增值活动，影响流程的自然有序性。可以将资源浪费现象作为流程清理的起点，如：监督和控制、工作协调、顾客空等、重复劳动、多级审核、生产过量、供应过度、数据格式转换等现象。

简化就是在尽可能清理了非增值活动和无效活动之后，简化剩余的必要活动。通常从数据报表、汇报程序、沟通环节、交叉活动、事故多发区等环节寻找简化对象，设定子活动单元和岗位部门，并在总体流程框架的指导下进一步量化流程。

整合是对简化后并分解开的任务进行统一整理，确保流程流畅、连贯。流程整合涉及多个部门，如业务团队、管理团

队、支撑团队和合作伙伴等。流程整合还要保证流程的总体框架及其层次结构的统一。流程整合需要考虑人员素质的提高和信息技术的进步所带来的工作能力的提升和工作方式的转变，增加管理幅度，减少人员编制和人为交接次数。

自动化就是采用信息技术来加速流程和提高顾客服务质量。如果流程混乱或多变，那么自动化难以快速改善流程服务质量。最好在做好流程的清理、简化和整合之后，才进入自动化阶段。但是，如果流程某些子活动的自动化能够提前预见，也可以放到流程清理阶段的前面进行自动化。自动化只可用于可控的流程。常选择数据采集、数据传送、数据分析、知识决策等流程进行自动化。

三、政务流程再造

政务流程再造就是在政府管理中引入流程再造理论，借助于管理创新和信息技术来改进公共服务和加强社会管理的过程。政府和企业的区别在于管理目标的复杂多样。流程再造理论基本上属于企业管理的范畴，不可能完全移植到政务流程中来。政务流程再造需要统筹考虑政府管理的特点和企业管理的效率优势，形成与企业流程再造基本平行的理论体系。

1. 政务流程的内涵

政务流程是政府和其他公共管理机构提供公共服务或进行公共管理所发生的

结构化的连续事件链。

政务流程的描述需要考虑其起点和终点。流程的起点是明了流程内外部环境，包括组织战略定位、可选资源、流程活动框架层次、活动单元所选级别、信息系统、相关岗位和部门等；流程终点是为部门和岗位设定工作目标，并确定绩效评估指标，规范执行流程。

政务流程自身包括资源输入、加工处理和结果输出等环节，而且，根据分析层次的不同，这些环节可以进一步分解或者组合。资源输入在流程的中间活动中流转后（增值或者贬值）转化为输出结果。政务流程的结果输出跟政府行政理念和政治结构有关。

政务流程具有层次性和结构性。流程的中间活动本身也是一个流程，包括多个子活动，这些子活动就是子流程。流程的中间活动，也是另外一个更大层次流程的组成成分，它和其他流程的中间活动可以组合成为一个新的大流程。流程子活动分解层级的选择依据，并不是一定条件下的操作可分解性，而是流程的分析价值。一般而言，用来分析的流程环节都是一些子活动集。流程活动具有一定的结构，活动之间可以是串联、并联或者反馈的关系。流程活动都是动态的，具有时间上的前后逻辑关系和空间上的物理逻辑关系。流程的层次结构和流程的价值没有必然的联系。子流程不必然包含较少的价值链，

大流程不必然包含较大的价值链。

从历史规范的角度来看，政务可以大致分为核心政务、支撑政务和非稳态政务。目前这些政务概念还不太成熟，从列举的角度定义的话，核心政务主要包括政治统治、社会秩序管理、财税管理、基础设施建设、民政服务等；支撑政务主要包括文书档案管理、办公办会服务、交通运输管理、资料采集、数据统计等；非稳态政务又可分为新兴政务和衰竭型政务，具体内容随时代特点和政府理念而不同，如当代政府的经济建设、经济调节、环境能源管理、国资管理、人口管理、科技创新、社会福利服务等。部分非稳态政务可以转化为核心政务或支撑政务，部分非稳态政务可能由衰竭走向消失。

依上述政务分类标准来观察服务型政府，可以将政务流程分成三类：面向公众的服务流程、位于政府后台内部的支撑流程和负责整体协调控制的管理流程。服务流程类似于企业的经营流程，主要为公众提供公共服务；支撑流程不完全等同于支撑政务的流程，主要包括位于政府内部且服务于服务流程的其他政务流程，为服务流程直接提供产品、服务和信息；管理流程相当于企业的战略流程和协同类管理流程，既要保证服务流程和支撑流程两者之间的有效配合，又要落实服务型政府的发展战略，满足公众对服务型政府的价值期望。

2. 官僚制组织结构下的政务流程的弊端

官僚制政府的组织机构基本上沿用韦伯式的官僚层级制形式，这种结构在政务流程方面具有一些弊端。官僚制组织结构，横向按专门职能划分部门，纵向采用分等级的层级结构进行管理，中等规模的组织采用这样的结构便于实现控制，但从政务流程的角度来看，部门之间和层级之间也存在很多问题。

第一，层级控制导致岗位绩效取决于直接上级，部门政务流程偏离政府理念。一个个分割的独立的政务流程，导致流程输出与公众的关联度较低。服务流程的实施部门和执行人员可以冷落公众，但是不敢怠慢上级直接领导——现实中的衣食父母。只有在服务流程的公众满意度影响到部门领导晋升的时候，该领导所管理的流程实施部门才综合考虑公众满意度和领导满意度。当子流程的利益与政府整体流程的利益发生冲突时，子流程的执行部门及其管理部门的利益可能凌驾于政府整体战略流程的利益之上，政府理念在部门流程执行中发生扭曲。

第二，公众接触多点化和内部部门专业化的趋势导致跨部门的流程无人负责。官僚制机构通常具有部门职能健全但整体机能退化的特点。公共服务需求呼声的提高和官僚制下的部门利益自我膨胀的趋向，导致政府职能部门专业化程度提

高，促使服务流程和支撑流程逐步细化，但由于各部门只管理本部门的子流程，只对该子流程的上级领导负责，因此，跨部门的总流程，缺乏负责部门。同时，根据专门部门为公众提高专业服务的行政常规，政府与公众常常在接口界面处多点接触（物理节点的集中不等同于分割的单个子服务功能的汇聚），即便是同一公众个体享受不同类别的公共服务也是多点对一点的服务方式，子服务流程之间缺乏面向公众的管理流程的横向协调，由此产生管理真空。即使在子流程之间设有临时性的协调议事机构，流程的管理流程和子流程的管理流程之间的关系由于受利益纷争的影响，也很难快速改善总服务流程。

第三，支撑政务的泛滥和非稳态政务的多变，导致政府部门的支撑流程工作量远远高于服务流程。官僚制结构下的工作人员为了实现层级控制和完成支撑流程的事务性工作，将管理流程的资源耗费在公文上报和层层签字方面，尽管实现了内部控制，但是挤占了服务流程的大量资源，公共服务的执行和领导决策质量难见成效。政府工作人员即便看起来十分繁忙，但是实际效果不尽如人意。

第四，官僚制下的信息失真和信息阻断比较严重，复杂流程的自动化效益难以发挥。政府系统总体政务流程一般包括基层数据采集流程、资料汇总流程、层级分析决策流程、政策拟定流程、基层政策

执行流程等。这些流程隶属于不同区域的不同政府部门，相互分割，服务对象各异，数据交换关系复杂，交换环节较多，而且受管理流程利益冲突的影响，支撑流程和信息技术的结合天然松散。即使技术手段有能力实现政府系统整个政务流程数据资料的信息共享，但由于核心政务或者非稳态政务的服务子流程和支撑子流程非常复杂且比较分散，信息失真和信息阻断就会体现为常态现象，尤其是跨部门的复杂流程的自动化效益难以达到预期效果。具体而言，理论上，政务信息传导过程中会发生失真和阻断；官僚制结构的政府的层级和部门繁多，某些环节有可能脱离公众；现代政府的非稳态政务的扩张和服务流程数量的递增都会加剧管理流程之间的冲突，这三条原因导致服务型政府的服务流程质量难以得到有效的保证。

官僚制政府组织所存在的种种弊端，必然要求政务流程实施再造。不同于企业流程再造的流程描述和流程改造两个阶段，政务流程再造具有自身的独特方式。

3. 政务流程再造的原则

(1) 区分服务流程、支撑流程和管理流程

政务流程再造需要预先分清所再造的流程的性质类别。根据流程的政务内涵来分析该流程属于核心政务、支撑政务还是非稳态政务；从政策过程的角度，把握政务属于议题拟定、决策、执行、监督、

评估的哪个阶段。之后，根据服务流程、支撑流程和管理流程的特点进行流程归类。

(2) 捕获源头信息，通过管理流程实现共享

官僚制下的部门分工和层级节制，对外采用多点专业接触的服务方式，导致不同层级不同部门的服务流程的信息流转过程相互隔离。专业分工越多，服务内容越广，公众的信息供给责任就会越大，支撑流程的信息交换和信息传递子活动也会越繁重。不同的专业部门为了提供专业服务，需要在与公众的点接触处收集公众的相关信息，并进行录入、存储、加工和管理。部分政府部门为了改进服务流程，甚至为服务流程的信息子活动或者信息类支撑流程建立专门的执行部门来收集和处理事务本部门或其他部门产生的信息，甚至设置相应管理机构。经验表明，不同部门的服务流程的信息子活动不但内容相似，而且手段趋同。一种比较普遍的解决方法是，服务流程信息子活动或者信息类支撑流程实现自动化，由处在不同流程中的部门采用信息技术来完成，将信息系统纳入支撑流程的资源管理，这样，不同子活动的信息系统有可能实现共享；另一种解决方法是，梳理不同服务流程的信息子活动的共性部分和专业部分，将共性部分的支撑流程独立出来或者委托某个部门进行自动化，再依靠信息系统的共用将共性部分

通过高层次管理流程实现子管理流程之间的共享，专业部分通过各部门的子管理流程自行处置（比如，部门的信息支撑流程在高层次管理流程的共性信息系统的基础上进行叠加，子服务流程的信息子活动专业部分自动化）。

(3) 运用自动化和支撑流程实现服务流程的柔性化

在自动化和支撑流程的配合下，服务流程的设计可以摆脱官僚制的束缚。传统的官僚制政府组织机构，要求流程具有时序性和空间一致性，服务流程无法超越时空的限制，机械呆板，无法应对公共需求的多变性。社会多元化，公共服务需求多样化，特殊事项和例外事项不断增加，非稳态政务逐年增加，即便是核心政务也在不断调整当中，单一的机械化的服务流程难以适应现代社会。服务流程的子活动需要有灵活的变化形式。在管理流程的控制下，将服务流程的信息子活动自动化，灵活设计支撑流程的架构，简化中间管理层，扩大子流程的资源授权，完善子管理流程，减少反馈类流程（事后监督子活动），可以满足现代社会公共服务的需求，逐步摧毁官僚制。此外，传统流程中，即便子活动之间没有相关性，也是硬性规定子活动的直线顺序，按照人为的串联步骤开展子活动。在自动化的支撑下，完全可以按照流程的自然关联程度，安排子活动的串并联次序，跨越时空进行排列，提高

服务流程的质量。

4. 政务流程的再造方式

政务流程的再造方式，可分为优化和再造两类。再造与优化都是在政府治理理念的指导下对政府管理的组织结构、服务方式、管理制度等的变革，可归纳为行政体制改革或者管理机制变革的范畴，但决不是单纯的机构精简或者新一轮的“三定”编制。

政务流程优化是立足于现有政务流程，对现有政务流程进行渐进式的改进和完善。政务流程再造则是抛开现有政务流程，完全面向政府发展战略重新彻底地再设计新的政务流程。

优化和再造的选择取决于环境的判断。优化和再造，都是从政府的总体战略流程开始，对政治经济社会环境的成熟度进行判断，再确定优化还是再造。政务流程的描述和量化属于优化和再造的准备阶段，可以纳入各级政府部门的日常工作。政务流程的诊断，属于政务工作效果的监督评价，不能等同于优化和再造。

政务流程优化和再造的具体操作阶段，完全可以参照企业的流程描述和流程改造进行，酌情选用流程诊断、流程量化和流程再设计的内容组合。

四、政务流程再造的推进策略

政务流程再造可看作是流程活动主体、流程活动内容、流程资源、流程管控、

流程信息、政府理念和官场潜规律的大融合，通过自动化和管理制度把流程固化下来，实现资源和权责的再次分配，触及利益旧格局，面临各方面的阻力。政务流程再造的启动，必须具备一定的条件，如服务型政府、队伍稳定且领导素质较高、部门的生存危机压力。决不能单纯以流程再造主管部门为主体进行流程再造。

政务流程再造必须以一种渐进的、逐步优化的方式进行。可从政务流程再造的紧迫程度和政务流程再造所涉及的利益调整范围两个角度来考虑政务流程再造的推进策略。

从流程再造的紧迫程度来说，优先处理那些阻碍关键服务流程增值的活动流程；暂缓再造那些不影响服务增值的非优化流程；按照轻重缓急的次序逐步优化非增值活动和无效活动流程。

从流程再造的利益调整面来说，政务流程再造要从基层政府的管理流程入手，从面向公众服务的服务流程着手，自下而上，由外入里，逐步推进到政府内部的支撑流程，最后再造管理流程。

政务流程再造是在政府治理理论的指导下，将企业管理的流程再造理论移植到政府管理中来，总体上属于行政管理的研究范畴。尽管政务流程再造理论的研究还是处于起步阶段，但是电子政务流程再造的实践已经非常丰富，而且流程再造理论在我国企业管理中的应用也是方兴未

艾，完全可以相信，这些将会推动政务流程再造理论的进一步发展和完善。□□

参考文献：

- [1] Hammer M, Champy J. Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution[M]. New York: HarperBusiness, 1993
- [2] Champy J. 改革管理：新领导者的使命[M]. 杨宇光，译. 上海：上海译文出版社，1998
- [3] Champy J. 企业X再造[M]. 闫正茂，译. 北京：中信出版社，2002.
- [4] 王玉荣. 流程管理[M]. 2版. 北京：机械工业出版社，2004
- [5] 杨路明，胡宏力，杨竹青. 电子政务与政府流程再造[J]. 改革与战略，2005(4)
- [6] Smith A. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 郭大力，王亚南，译. 北京：商务印书馆，1997
- [7] Taylor F W. 科学管理原理[M]. 韩放，译. 北京：团结出版社，1999

作者简介：

汪玉凯，国家信息化专家咨询委员会委员，国家行政学院公共管理教研部教授，北京大学政府管理学院、大连理工大学管理学院博士生导师；

张勇进，北京大学政府管理学院博士生。

(本文责编：宋文好)