

我国政府流程再造的现实困境与发展策略

叶勇

(吉林大学行政学院, 吉林长春, 130012)

摘要: 政府流程再造问题的研究正在成为一块方兴未艾的热土, 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。基于这一理念, 本文着眼于理论认知, 并结合当代中国政府在其改革实践中所存在的诸多现实困境, 以期努力探寻具有针对性和可操作性的发展策略。

关键词: 流程; 业务流程再造; 政府流程再造; 信息技术

中图分类号: C939; D63

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2007)02-0137-05

一、我国政府流程再造的现实困境

最近十几年里, 经济全球化的进一步发展、信息技术的迅速应用以及人的素质的大幅度提高, 顾客、竞争、变化的压力促使政府部门都面临着崭新而又严峻的挑战, 人们越来越被工业时代形成的那种强调职能分工、层级节制的金字塔形组织模式所存在的问题所困扰, 如官僚主义、机构臃肿、人浮于事、效率低下、呆板僵化等。与此同时, 一些旨在提高管理绩效的企业管理工具渐渐引起了公共管理者的注意, 其中就包括美国麻省理工学院迈克尔·哈默教授所倡导的“业务流程再造”。它是指对企业的业务流程进行根本性再思考和彻底性再设计, 从而获得在成本、质量、服务和速度等方面业绩的戏剧性的改善。其中“根本性”、“彻底性”、“戏剧性”和“流程”是核心特征^[1](33-36)]。新的可持续的竞争优势, 都将来自于企业所独有的以提高客户满意度为目标的流程变革管理上。流程已经成为这个时代企业管理的关键。20世纪90年代以来, 以美国为代表的西方国家相继将业务流程再造理论引入公共管理领域, 实施“政府再造”, 从而引发了公共管理革命的新浪潮。

顾名思义, 政府流程再造, 是指在借鉴和发展现代企业业务流程再造理念和方法的基础上, 以服务为中心, 以公众的需求为导向, 对政府部门原有组织机构、业务流程进行重组, 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。其基本思想有: 反思传统行政组织业务流程的弊端, 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^[2]。

随着社会主义市场经济体制的建立与完善, 我国实施了由传统政府管理体制向现代政府管理体制的艰难跨越, 如何建立科学有效的公共行政管理机制和管理方法一直是困扰我国经济社会发展的突出问题和稀缺资源。特别是我国政府那种传统“领导下达目标, 有关人员给出相应计划, 计划到期检查”的事后的、表态的、各个部门之间缺乏及时信息交流和沟通的流程管理模式正日益显露出种种弊端。诸如分工过细, 导致管理存在层次重叠、冗员多、成本高、浪费大、对外界反应迟缓; 只注重局部环节, 缺乏整体协调, 导致了本位主义和相互推诿现象; 强调以职能为中心进行组织设计, 使组织机构臃肿, 并助长了官僚作风; 员工技能单一, 适应性差, 缺乏积极性、主动性, 责任感差; 组织内部信息纵向横向沟通不够, 导致资源闲置和重复劳动等等^[3](14)]。传统的组织结构形式和业务流程使政府部门之间沟通不畅、缺乏协调已经成为不争的事实。因此, 只有实现政府流程的有效再造, 孕育其强大的内源动力, 才能促使我国政府以前瞻的企业经营精神, 转变政府职能, 整合业务流程, 致力

收稿日期: 2007-03-19

基金项目: 2005年度吉林省科技发展计划项目: 区域创新体系管理制度及运行方式研究(20050602-1)

作者简介: 叶勇(1978-), 男, 湖南宜章人, 吉林大学行政学院2004级行政管理专业博士研究生, 主要研究方向: 行政管理理论与方法。

于提高效率、降低成本,改善服务品质。值得庆幸的是,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,并取得了初步的成绩。如温州市以行政管理流程再造为重点,在全国率先开展了一场关于党政机关效能的“革新洗面工程”——“效能革命”,把ISO9000质量认证体系作为政府管理流程再造的载体,用长效机制推进效能建设^[4]。成都市政府以建设“规范化服务型政府”为导向,结合行政审批制度,对有关部门的办事流程进行优化^{[5](221-234)}。上海市徐汇区委、区政府以贯彻《行政许可法》为契机,为了建立面向社会的快速回应机制,在13个街道、镇及委办局,对700多项政府传统工作流程进行再造^[6]。

我国地方政府开展的流程再造的若干实践探索表明,政府流程再造在某种程度上确实可以改变过去以任务分工和计划控制为核心的流程设计理念,简化行政程序,压缩政府层级,实现流程的跨部门化和集约化管理,为民众提供便捷和实惠的服务。然而,政府流程再造工程在我国目前尚属于起步阶段,无论是理论铺垫还是框架设计,都还有很多亟待解决的问题。

(一)改革意识淡漠,流程认知滞后

政府作为特殊的社会管理和运作主体,其文化的类别和特点受到政治体制、社会条件、历史条件、民族文化以及生产方式、生活方式等因素的影响,是其内容包括政府公务人员所共同持有和遵循的政治信念、态度、认识、情感及政府价值的复合体。我国政府由于长期受到中央集权管理模式的影响,传统思维方式、“官本位”心理以及科层制固有的弊病使得政府文化逐渐呈现出一些固有的沉疾。在这样的文化背景下,很多人不能理解“流程”的真正涵义,缺乏对政府流程再造的明确愿景,他们仍习惯于采用原有的办公方式来进行日常事务的处理。同时,流程再造强调以顾客为导向,视公众的合理期望和需求为公共行政的基本出发点,并以公众满意度作为调整和改善工作的标尺。但是,在当前的改革过程中,政府公务人员普遍缺乏现代理性精神,法治观念淡薄,市场经济的契约观念难以植入,传统封建社会的“主仆观念”难以克服,顾客导向的服务意识还没有真正确立。因此,在改革的设计和实施阶段,政府公务人员往往不积极参与或袖手旁观,使再造中的问题得不到及时解决,从而很容易导致再造就像失去“灵魂”的“躯壳”,弱化内在的活力和持久的生命。

(二)政府系统复杂,流程梳理混乱

政府系统是由政府职能、组织结构、权责结构和行政运行过程等要素构成的互相影响的有机整体。由

于我国政府存在着很多职能不清,机构臃肿的问题,使得在流程再造中所要进行的流程梳理工作十分混乱。① 职能层面:流程再造要求明确政府部门的职责,明确各自的权力界限,然而政府管理却存在越位、错位、缺位的“三位现象”。此外,流程再造以后,由于职能的明确必将会涉及到很多部门的既得利益,舍不得放下很多实权,仍然会阳奉阴违;同时还使很多部门承担了以前没有承担过的责任,这也会造成这些部门的一些抵触情绪。如果各级政府部门不能切实地履行好自己的职责,承担起自己的责任,那么政府流程再造就将难以实现。② 结构层面:政府的“金字塔—鸽笼式”科层制组织结构仍没有得到变革,政府机构林立、管理层级冗长,办事环节复杂已经是一个不争的事实。纵向来看,主要包括即中央、省(市、区)、(地级)市(自治州、盟)、县(市、旗)、乡(镇)五层模式。横向来看,机构设置仍然偏多,分设过细,力量分散,本应当由一个部门管理的事由几个部门分管,造成组织重叠,职能交叉,条块分割、容易出现责任不清楚,互相推诿扯皮的现象。面对着这种部门众多,层级复杂的政府系统,不仅部门之间如何协调办事流程比较困难,就连部门内部的很多办事流程也难以理顺,如果不能很好地理顺部门内部和部门之间的职责分工,政府系统的流程再造就无从谈起。

(三)保障制度缺乏,流程实施随意

完善的绩效评估制度是引导和指示组织行为的标尺。尤其在组织从一种形态向另一种形态转变的过程中,许多组织成员都持怀疑和观望的态度,评估体系的重要作用就更加明显。由于采用“流程”为工作重点,政府流程再造对以官本位为基础的专业职能及人力资源管理体制,产生了极其猛烈甚至是残酷无情的冲击,分析并量化工作流程将是一项复杂及崭新的挑战,对管理行为的评定将不再是对各级行政部门的职责履行评估,而要突显以下特点:以流程的结果来衡量工作业绩;鼓励以顾客为中心;倡导协作文化^{[7](42)}。但是,目前传统政府部门的绩效考评制度缺乏单一衡量整体绩效的指标,仍然以职能为单位进行评估,评估重点是各部门和部门内各岗位,没有人专职对具体的流程进行评估,而是把流程人为地割裂,使流程成为片断式的任务流,忽视结果与成本,整个绩效评估体系处于既不科学也不规范的尴尬状态,在复杂多变的环境中变得力不从心,捉襟见肘。

(四)技术支持不足,流程操作乏力

流程再造管理思想的提出,是基于信息技术的快速发展,基于信息技术与经营过程的创造性结合。在

政府流程再造过程中,信息技术无疑也起着非常重要的作用。由于业务的模块化,组织和管理流程的虚拟化特质要求,缺乏信息技术则无法实现其流程化管理方式,因而“流程”只能停留在概念上的模糊想象,流程再造也就无法落到操作层面,其优势就会被削弱。模块化、集约化、虚拟化只能在高端信息技术下才得以运行。但是,目前中国的政务信息化却不容乐观,政府的信息及时处理能力比较薄弱,政府网络技术利用率不高,网络基础设施不够完备,政府网络统一性差,网络传输可靠性低,政务在线处理技术未广泛运用,政府网站建设仍处于起步阶段等。“根据埃森哲的研究报告,中国政府电子政务的总体成熟度为23%,尚处于正在建设平台的阶段,在24个研究对象中,落后于其他19个被调查者。”^[8]这种现状成为了我国政府流程再造的技术障碍。

二、我国流程再造的发展策略

毋庸置疑,由于历史的原因和体制的惯性,高度集中的计划经济体制和与之相适应的专制主义政治文化以及全能统制政府模式的影响至今犹存,我国目前实施政府流程再造从一开始势必就存在着诸多困境,而且随其发展,这种困境的制约力量将会逐渐显现出来,从而使政府流程再造的边际收益递减。唯此,只有对这些问题发生的机理探寻充分的认知并积极采取对策,才能保证构建适合我国行政运行模式和行政发展模式的政府流程。

(一) 流程锻造:实施政府流程再造的重心举措

政府流程再造要求政府以服务为龙头,以是否直接面对公众提供服务为界限,将政府部门分为前台和后台。前台直接面对外部订单为公众提供服务,后台为前台提供服务。前台一方面是公众服务的供应商,同时又是后台所提供服务的客户,以此类推形成整条服务链。整体来看,在政府内部各岗位之间,以服务为“齿轮”进行相互链结,形成一个全员服务链,最终将政府的服务呈现在公众面前。政府在流程再造中一般遵循以下基本步骤:构思设想、项目启动、分析诊断、流程设计、流程重建和监测评估^[9](92-95)]。在目前情况下,我国政府的流程管理更多集中在流程树立和描述上,而实际上,对政府业务进行现状描述、要素分析、规范优化是重要环节。

第一步:构思设想。政府流程再造的实施首先要得到高层领导的支持和愿景,当组织内所有的高层管理人员均对再造计划承诺义务时,流程再造成功的可

能性将显著提高。同时政府流程再造不是一下再造所有的流程,再造之前要选择好对象,发掘那些可能获得阶段性收益或者是对实现组织战略目标有重要影响的关键流程作为再造对象。

第二步:项目启动。政府一旦决定要实施流程再造,就应该注重对流程再造团队的构建。根据业务职能的不同,即需要建立领导、工作、咨询三支工作队伍。在此基础上,制定项目实施计划和预算;通过设立标准、社会公众的需求分析以及成本效益分析,来确立流程再造的目标结果。

第三步:分析诊断。对现有流程及其子流程建立可视化业务模型,描述各个流程因涉及部门、岗位、职责、活动等要素所具有的属性,并通过确定流程的需求和公共产品或服务的实现情况,进一步分析现有流程的存在问题及其产生的原因,找出可以进行改造的切入点。

第四步:流程设计。流程的重新设计包括对多种备选方案的选择,要找出既能满足组织提出的战略目标,又与人力资源、组织变革相结合的方案,并尽量将岗位和工作流、信息管理和技术等方面配合起来,产生新流程的模型及相应的说明、新流程的原型系统,最终完成新流程的设计。

第五步:流程重建。根据专门设定的人力资源结构和所选择的信息技术平台,依靠组织结构及运行机制的转变,来确保向新流程的平稳过渡。为稳妥起见,可对设计的服务链流程,作局部流程或某个低层级流程的试点,完成试点实验之后,对新流程的其他部分排定次序,在政府相应部门内分阶段实施。

第六步:监测评估。密切关注公众对实施新流程的反应和满意程度,对已实施的新流程的业绩作出客观评价,以确定它是否满足预设的目标,不仅可以提供对重新设计的流程的审查,而且也为新流程的转向连续的改善活动提供依据。

(二) 配套支撑:实施政府流程再造的有效路径

有学者曾说:如果政府将流程再造仅仅作作为流程管理本身的改革,那它往往会失败。必须牢记的是,将流程再造融入到官僚制行政体制的健全与完善中去,已经不仅仅只是一种纯粹的管理工具或者管理战术,它是一种战略管理,它是政府改革从理念、组织、制度、技术的全程体系。前文所提及的有关政府流程再造的实施步骤就恰好印证了这一点。因此,我们不能期望它会一蹴而就,也不能轻易地任之独立独行,这无疑是一个复杂浩大的系统工程,必须运用综合集成的复杂理论与现实操作路径相结合的方法。

1. 重塑行政价值理念,为流程再造提供健康的心

智土壤

要实施政府流程再造,首先要对政府的行政价值理念进行重塑。让政府公务人员了解政府流程再造的涵义及意义,明确政府流程再造的重要性,要求政府公务人员对以往的心中熟视无睹的流程模式和运行机制进行重新的思考,以全新的观念重构传统的政府文化。其关键在于要坚持顾客导向的政府服务价值观,充分考虑顾客价值,要求政府工作人员从“官本位”的行政观念转变到“民本位”的服务宗旨上,以公众为服务中心,树立“公众利益至上”、“用心服务”、“全员服务”和“服务就是生产力”的观念。把原有的管理工作更多的转化成为公众服务,变管理为服务,寓管理于服务,以更有效率的方式为企业、社会和个人做好服务;其次要树立市场观念,在政府机关引入竞争机制,使投入产出紧密相连,节约行政成本,并实现公众选择自由,打破政府独家提供公共产品与服务的垄断地位,充分体现分权,以加强对外部环境变革的反应能力;第三要积极倡导学习增进能力,加强政府公务人员专业化技能的培养,包括执行业务所需的工作技能,业务规划和变革所需要的专业性理念知识,以及提供多元化自我学习和进修机会,建立起学习型的人力资源管理文化,创建学习型政府机关。

2. 利用政府机构改革的机会,为流程再造提供合理的组织架构

在目前政府机构改革的过程中,因势利导,进行政府的流程再造,以减轻压力,减少阻力,确保流程再造的预期成效。总体来说要整合政府职能,改变过去政府管理中无所不包、无所不能的传统习惯,坚持有所为,有所不为,调整归并业务内容相近的机构、联系紧密的机构或因分工过细导致职责交叉、关系不顺的机构,促使政府公务人员跨越功能界限,将专业职能部门转变为综合职能组合,在彼此行为边界上既职责分明又协同行动,实现无缝隙和协作一致的政府管理和公共服务体系;同时努力形成集权和分权适度的、逐级分权相结合的、纵向贯通、横向联结、程序简明、权责适当的行政关系,实现政府组织结构在稳定与柔性之间的动态平衡,使传统的垂直职能组织转变为以流程为导向的水平组织模式,突破组织内的壁垒,扩大管理幅度,减少管理的层级,真正建立起一种能够提供便捷服务、灵活回应顾客需求、具有动态适应性的“扁平化—适应型”政府组织结构。

3. 健全政府绩效评估标准,为流程再造提供有力的制度平台

当流程被赋予权限和职责时它会体现出更大的价值。目前越来越多的政府部门会通过流程来进行管理,

因为这样的管理方式远比通过职能性的层级关系的管理有效得多。因而,必须有新的政府绩效评估标准与之相适应。基于流程为中心的绩效评估,是对传统的基于部门职能绩效评估体系的改进,它通过将方向、责任与审核标准清晰准确地从战略决策层传达到每一项具体的行动或任务中来,专注于人、流程、业绩之间的交互作用,使流程成为一种可以真实地观察、控制和调整的过程。这样不仅使评估更科学、公正、具有说服力,而且能体现“以流程为核心”的全新思路和“横向一体化”的更加广阔的视野,从而形成政府流程自我完善和提高的良性运行机制。评估项目主要包括新流程的表现,新人事及政府组织结构的工作效率。流程表现评价指标包括:提供服务的时间、成本、公众的满意度、协调和决策的质量等。

4. 完善政务信息化建设,为流程再造提供优化的技术手段

政务信息化建设和政府的流程再造之间是一种紧密的“我中有你,你中有我”的相互促进关系,其最本质的内涵是运用计算机网络技术打破政府机关组织界限,改变传统的经过层层关卡的书面审核的工作方式,使公众从不同渠道获得政府的信息及服务,使政府机关之间、政府与社会各界之间通过网络进行沟通,同时向公众提供各种不同的服务选择。^[10]籍此,必须通过政务信息化这个桥梁对政府的流程进行持续的再造,诸如推进机关内部网上办公和政府的广域专网建设,规范和创新行政行为和行政程序;推进政府公众信息网建设,统一数据标准,实行资源整合,促进信息共享,保证网络和信息的安全,在互联网上向公众发布公共信息并提供在线服务;实行“窗口式”或“一站式”办公,实施有效的管理和立法等等。

参考文献:

- [1] Hammer M, Champ J. Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution[M]. New York: Harper Collins, 1993.
- [2] 姜晓萍. 政府流程再造的基础理论与现实意义[J]. 中国行政管理, 2006, (5): 37-41.
- [3] 蔡立辉. 电子政务: 信息时代的政府再造[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [4] 以行政管理流程再造为重点 温州确立“效能革命”四大目标[J]. 领导决策信息, 2004, (23): 16.
- [5] 姜晓萍. 公共部门服务流程再造的实践探索——以成都市为案例[A]. 郭济. 绩效政府理论与实践创新[C]. 北京: 清华大学出版社, 2005: 221-234.
- [6] 袁昭宇, 袁玮. 扁平化: 徐汇再造政府流程[N]. 新民晚报,

- 2004-11-08(1).
[7] 梅绍祖, James T.C. Teng. 流程再造: 理论、方法与技术[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004.
[8] 董新宇, 苏竣. 电子政务与政府流程再造——兼谈新公共管理[J]. 公共管理学报, 2004, (4): 46-52.
[9] 王玉荣. 流程管理(第2版)[M]. 北京: 机械工业出版社, 2004.
[10] 徐绍史. 加速政务信息化建设 规范和创新政府管理方式[J]. 中国行政管理, 2002, (5): 3-5.

China's government process reengineering: the dilemma and Development strategy

YE Yong

(College of Administration, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: The research of government process reengineering is becoming a field in the ascendant. The local governments in China begin to implement government process reengineering in the process of exploring the construction of service government in recent years. Based on this idea, this paper focuses on theoretical cognition, combining many realistic difficult positions which exist in contemporary Chinese government's reform practice. In the hope of searching pointed and feasibility development strategy, the author makes a theoretical analysis of the reality of government process reengineering.

Keywords: process; business process reengineering; government process reengineering; information technology

[编辑: 颜关明]

(上接 136 页)

The promotion of a civil society and state governance ——An analysis of China's comprehensive governmentality of social order

TANG Huangfeng

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: The process from totalitarian governmentality to comprehensive governmentality is the basic skeleton of the evolution of China's approaches to state governance and the main content of state---society relationship's change in transitional China after the foundation of the PRC. By and large, comprehensive governmentality of social order is the best window to observe the relationship between state governance and promotion of a civil society. In the aspect of real experience in the China's political development, the change of approaches to state governance was demonstrated under the background of social transformation. Hence, the promotion of a civil society is the inner dynamic to the evolution of China's approaches to state governance. At the same time, the latter creates more effective political space for the former. It is the core stratagem of modern China's governance through building up benign relationship between promotion of a civil society and state governance and accelerating the growth and maturation of civil society by effective state governance. Finally, China will build up dispersive model of state governance to adapt to mature and modern society.

Key words: promotion of a civil society; totalitarian governmentality; Comprehensive governmentality; the transformation of state governance's model

[编辑: 颜关明]