

学校编码: 10384  
学号: 200106023

分类号 \_\_\_\_\_ 密级 \_\_\_\_\_  
UDC \_\_\_\_\_

厦 门 大 学  
硕 士 学 位 论 文

公共部门的流程再造

——理论基础、运作程序与应用实践

Business Process Reengineering in the Public Sector:  
The Theoretical Foundation, Operating Procedures and Application Practice

林 倩

指导教师姓名: 陈振明 教授

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2004年5月

论文答辩时间: 2004年 月

学位授予日期: 2004年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2004年5月

## 内容摘要

20 世纪 90 年代以来，由于信息技术的高度发展，西方国家企业界发起了一场工商管理革命，这就是流程再造工具的应用。流程再造是信息时代产生的为了提高效率、效能和竞争能力而翻新组织管理程序的管理新工具，是目前最热门的管理新技术。伴随着政治、经济、社会和科技革命的发展，各国政府都面临着新的挑战。为了迎接挑战，提升政府的治理能力和国家竞争力，许多国家和地区都进行了大规模政府改革运动，其中的一个重要方面，就是进行流程再造。本文探讨流程再造工具在公共部门的应用问题。全文共分三个部分：

第一部分：流程再造的兴起。在界定流程再造的概念，分析其发展的历史背景之后，论述其从私人部门的兴起到公共部门的应用。

第二部分：流程再造的理论基础与运作程序。论述公共部门流程再造的基本理念、理论基础、指导原则、运作程序，并以新加坡住房发展委员会的流程再造为例，对公共部门流程再造进行实例分析。

第三部分：流程再造在我国公共部门的应用。讨论分析我国公共部门流程再造工具应用的现状及存在的问题，并提出在我国公共部门推广流程再造的若干对策。

作者认为，公共部门流程再造，是私人部门流程再造工具在公共部门的应用，它为公共管理改革与发展提供了一种新的理念和工具。近几年流程再造已经为我国一些公共部门所接受和运用，但我国公共部门流程再造的应用仍然处于起步和探索阶段，必须加以进一步的研究和推广。

**关键词：**公共部门；流程；流程再造

## Abstract

Since the 1990s, with the rapid advances of information technologies, corporate communities in Western countries have been undergoing a revolution in business management, i.e. the application of tools of Business Process Reengineering . Business Process Reengineering is new management tools which can be used to renovate organizational management procedures for the purpose of improving efficiency, effectiveness and competitiveness, and is currently the most sought-after new management technology. With the development of politics, economy, society and technological revolution, governments throughout the world are facing fresh challenges. In order to meet the challenges and improve governmental governance capabilities and national competitiveness, a lot of countries and regions have launched large-scaled government reform campaigns, with a key highlight being the Business Process Reengineering. This paper elaborates on the application of the tools for Business Process Reengineering in the public sector. The thesis consists of three parts.

Part I : the rising of Business Process Reengineering. After defining the concept of Business Process Reengineering and analyzing the historical background of its development, expounds its rising in the private sector and the application in the public sector.

Part II : the theoretical foundation and operating procedures of Business Process Reengineering. This Part elucidates the basic thoughts, theoretical foundation, guiding principles and operating procedures of Business Process Reengineering, and provides an empirical analysis in the case of Business Process Reengineering in Housing Development Board in Singapore.

Part III: the application of Business Process Reengineering in Chinese public sector. This part discusses and analyzes the current status and

existing problems of the application of tools of Business Process Reengineering in Chinese public sector, and puts forward some measures aimed at promoting Business Process Reengineering in Chinese public sector.

The author believes that the Business Process Reengineering of the public sector is the application of the Business Process Reengineering tools of the private sector in the public sector, and that it provides a fresh notion and tool for the reform and development of public administration. In recent years, Business Process Reengineering has been accepted and applied by some departments in Chinese public sector, but its application in China remains in a rudimentary tentative stage, and requires further study and promotion.

**Key Words :** Public Sector; Process; Business Process Reengineering (BPR)

## 导言

“流程再造”（Business Process Reengineering, BPR<sup>1</sup>）是 20 世纪 90 年代出现的一种全新的、风靡全世界的管理工具和管理技术。它是适应信息时代提高效率、效能和竞争能力而翻新组织管理程序的新管理工具。伴随着政治、经济、社会和科技革命的发展，各国政府都面临着新的挑战。为了迎接挑战，提升政府的治理能力和国家竞争力，许多国家和地区都进行了大规模政府改革运动，其中的一个重要方面，就是进行流程再造。公共部门流程再造，是私人部门流程再造工具在公共部门的应用，它为公共管理改革与发展提供了一种新的理念和工具。

### 一、流程再造的兴起：从私人部门到公共部门

进入 20 世纪 90 年代，由于信息技术的高度发展，美国企业界发起了一场工商管理革命，这就是流程再造。作为一种全新的管理工具，“流程再造通过全新设计或对现存流程的‘系统化改造设计’获得理想的流程。”<sup>2</sup>它以一种全新的技术审视企业，被称为继全面质量管理（TQM）运动之后的第二次工商管理革命。自从迈克尔·哈默和詹姆斯·钱皮合著的《企业再造》一书发表以来，BPR 作为一种新管理工具，在全世界范围内掀起了新一轮的管理革新的热潮。

#### （一）流程再造的概念

流程再造是近年来美国管理理论与实践的新潮。它以信息技术为依托，充分发挥创新作用，对现有流程彻底地重新设计，以期获得巨大的性能改善。随着全球市场环境发生的深刻变革，以顾客为导向、市场竞争趋向白热化，变革日益成为一种长期的趋势等，流程再造工具以其独特的方式适时地满足上述这些迫切的变革需求，并已经在许多企业中成功地予以运作。

我们先来看看什么是流程与流程再造吧。

《牛津英语大词典》对流程的定义是：“一个或一系列连续有规律的行动，这些行动以确定的方式发生或执行，导致特定结果的实现；一个或一系列连续的

---

<sup>1</sup> Business Process Reengineering (BPR) 概念引入我国后，出现了多种不同的译法。“企业、业务、经营”，“流程、过程”、“再造、重组、重构”等几组词的任意搭配几乎都曾出现过。本文采用“流程再造”一词。

<sup>2</sup> [英] J·佩帕德、P·罗兰著，高俊山译：《业务流程再造精要》，北京：中信出版社，2003，第 18 页。

操作。”<sup>3</sup>

“一系列相关的、有内在联系的活动或事件产生持续的、渐变的、人类难以控制的结果。如沉陷的森林经过长期的缓慢的化学变化而形成煤的技术此类流程。”<sup>4</sup>

“最简单的流程由一系列单独的任务组成，有一个输入和一个输出，输入经过流程后变成输出。流程对输入的处理可能是将它转变成输出、转换成输出，或仅仅照料其通过，以原样输出。”<sup>5</sup>

“一项或一组作业，该作业需要投入、需要增加投入的价值、需要向内部或外部顾客提供产出项活动作业。流程运用组织的资源来提供确定的成果。”<sup>6</sup>

这些对流程的理解虽然不完全相同，但其实质还是相通的，基本上同“一系列活动”、“输入”、“输出”等几个概念相联系。流程是由一系列单独的任务组成，使一个输入经流程变成输出的全过程。不同企业流程各不相同，但都有某些共同特点，表现在如下方面：目标性，流程是为完成某一目标而产生的，在流程的投入产出转换过程的结束，能实现某一既定的目标；整体性，流程是由活动构成的，单个的活动无法构成流程，活动间通过一定的方式结合，共同实践某一目的，这就构成了流程的整体特性；动态性，流程总是由一种状态转变为另一种状态，是处于变化之中的；结构性，组成流程的各种活动之间相互联系和相互作用的方式。

再造是一种由来已久的管理哲学。19 世纪末期，管理理论中就出现了“使流程最优”的再造思想；20 世纪初，法约尔把再造定义为“为实现特定目标而使既有资源最优化的活动”；20 世纪中叶，戴明博士在推广“全面质量管理”（Total Quality Management, TQM）时，提出了以流程为导向，从整体上考察和改善生产作业全部活动的主张。在再造概念正式出现之前，美国和日本的制造企业已经开始运用成组技术、并行工程、精益生产、准时制生产、拉动式生产方式等被称作“有着再造的思想烙印”的管理技术。

“再造”概念最早出现在计算机软件工程领域，与现代信息技术紧紧联系在一起。1990 年，迈克尔·哈默在《不要自动化——彻底铲除》中正式提出了再

<sup>3</sup> The Oxford English Dictionary VIII. Oxford: The Clarendon Press, 1978. P.1408.

<sup>4</sup> 《朗文当代英语词典》，转引自孙正兴、威鲁：《电子政务原理与技术》，北京：人民邮电出版社，2003，第 111 页。

<sup>5</sup> Allan M.Scherr. A new approach to business processes. IBM Systems Journal32, no.1(1993), pp.80—98.

<sup>6</sup> [美]H·詹姆斯·哈林顿著，于增彪译：《业务流程改进》，北京：中国财政经济出版社，2002，第 8 页。

造的概念。<sup>7</sup>他指出，企业应该全面刷新“笨重的”和“过时的”工作流程，在流程再造的基础上实现“用现代化的信息技术缔造的高速公路取代乡间小径”这一目标。1993年，迈克尔·哈默（Michael Hammer）和詹姆士·钱皮（James Champy）合著发表了《企业再造》一书，系统全面地提出了流程再造的概念和基本理论，这是流程再造的奠基之作。该书对BPR是这样定义的，是“针对企业业务流程的基本问题进行反思，并对它进行彻底的重新设计，以便在成本、质量、服务和速度等当前衡量企业业绩的这些重要的尺度上取得显著的进展”。<sup>8</sup>在迈克尔·哈默的另外一本著作《企业行动纲领》中也指出，流程再造“是一个技术术语，它具有准确的定义：有组织活动，相互联系，为用户创造能够带来价值的效用。”<sup>9</sup>

“BPR是一种改进哲理。它的目标是通过重新设计组织经营的流程，以使这些流程的增值内容最大化，其他方面的内容最小化，从而获得绩效改善的跃进。这种做法既适用于单独一个流程，也适用于整个组织。”<sup>10</sup>流程再造是对企业的业务流程作根本性的思考和彻底重建，其目的是在成本、质量、服务和速度等方面取得显著的改善，使企业能最大限度地适应以“顾客、竞争、变化”为特征的现代企业经营环境。BPR追求的是一种彻底的重构，而不是追加式的改进。它要求人们在实施BPR时作这样的思考：“我们为什么要做现在的事？为什么要以现在的方式做事？”这种对企业运营方式的根本性改变，目的是追求绩效的飞跃，而不是改善。流程，是指按顾客要求投入原材料，生产出对顾客有价值的产品及服务的一系列关联活动的总称。市场或顾客需求，是企业一切活动的目标和中心，企业组织的使命就是了解市场和顾客的需求，并有针对性地提供产品和服务，构成企业活动的要素应该是一项能够直接满足顾客、服务顾客的作业。流程再造要求打破原有的科层组织中的职能与部门界限，使企业的活动重新构建在“顾客需求导向”的基础上，这是面向顾客满意的流程再造的出发点和归宿。。

## （二）私人部门流程再造的兴起

自18世纪亚当·斯密在《国富论》中首次提出“劳动分工”原理，到19

---

<sup>7</sup> Michael Hammer. Reengineering Work: Don't Automate—Obliterate. Harvard Business Review, July—August, 1990, 68 (4), pp.104-112.

<sup>8</sup> Michael Hammer、James Champy. Reengineering the Corporation. New York: Harper Collins, 1993, pp.32—36.

<sup>9</sup> [美]杰弗里·E·加特：《再造企业——析哈默的“企业再造”》，《新经济导刊》，2002（19）：62—64。

<sup>10</sup> J·佩帕德、P·罗兰，高俊山译：《业务流程再造精要》，北京：中信出版社，2003，第21页。

世纪弗雷德里克·泰勒提出“制度化理论”以来，其思想得以指导企业的运行与发展长达两个多世纪。劳动分工与制度化理论，强调按专业化分割，把业务过程分解为最简单、最基本的工序，这样员工只需重复一种简单工作，熟练程度大大提高，同时对各个业务过程实施严格控制。在当时，由于员工素质低、劳力廉价和技术水平有限，因此，这些理论得以迅速推广，并有效地提高了劳动生产率。

## 1. 流程再造兴起的历史背景

20世纪90年代，世界进入信息与智能的时代，信息技术飞速发展，微电子技术、计算机技术、通信网络技术和自动化技术进入高速发展和相互交叉融合的时期。现代企业无论是在经营理念，还是在管理方法、手段和组织结构上，都产生了重大变化。基于劳动分工、科学管理和一般管理理论等学说的传统企业管理模式的弊端日益明显。传统的组织结构和生产流程已经成为企业迈向现代化的巨大障碍。这就促进人们致力于发现问题的根源，并改革整个流程的结构。

### (1) 传统流程的弊端

传统流程的弊端是流程再造产生的根本原因。经济全球一体化与自由贸易的步伐日趋加快，加速了企业外部经营环境中各种不确定因素的增加，并对企业提出了快速响应和弹性运作的变革要求。与工业经济时代相适应的金字塔式的科层制组织模式，已不适应企业发展的要求。首先，组织机构臃肿，官僚作风严重。随着企业规模日益扩大、管理层次增多、指挥路线延长，企业管理出现机构臃肿、层次重叠、冗员繁多、效率低下、对市场反映迟钝等问题，阻碍了企业的进一步发展。其次，分工过细，组织功效弱化。各个部门按照专业职能划分，过细的专业分工导致人们把工作重心放在个别作业的效率提升上，而忽视了整个组织的使命。职能部门间的利益分歧往往会促使个体的短期利益凌驾于组织发展目标上，不可避免地存在本位主义和相互推委现象，从而弱化了整个组织的功效。第三，过细的分工导致了员工技能单一，适应性差。由于缺乏激励机制，员工积极性、主动性、责任感差。第四，信息沟通不足，资源闲置和重复劳动。信息传导与沟通的成本过高，信息分散在不同的部门和人员的手中，一项产品或者服务的提交活动，往往要经过若干环节的处理，从而造成了信息在传递过程中失真。因此，企业应打破原有组织形式中人为设定的市场、设计、产生、销售、财务、人事等



职能性工作之间的分工界限，建立面向顾客需要和流程主导的扁平化企业组织形式，将组织内部的非增值环节压缩到最少，使企业快速响应市场需求。

## （2）竞争的压力

竞争的压力是流程再造产生的推动力。在以信息技术为主要特点的知识经济时代，市场竞争呈现白热化和全球化状态。企业所处的环境已经发生了根本性变化。影响现代企业生存与发展的三股力量，即 3C，也就是，顾客(Customer)、竞争(Competition)和变化(Change)，它表明了顾客需求的个性化、多样化，市场竞争的日趋激烈，变革持久化。<sup>11</sup>

顾客。企业面临的顾客越来越重视选择个性化产品，加上信息社会为其收集信息提供了便利，顾客自主权大大增加，变被动为主导。顾客不再是被动的产品接受者，相反，顾客成为企业产品生产的决定者。现在是由买方向卖方指定：想买什么、想什么时候购买、对要购买的商品有怎样的想法、采用什么方式和哪种货币支付货款。企业只有再造流程，提高顾客满意度，增加顾客让渡价值，才能立足于市场。

竞争。一个企业所面临的竞争压力有五种：消费者、竞争者、供应商、替代品生产者和新加入者。为减轻竞争的压力，必须创新变革，进行流程再造，不断探寻新的竞争方式。

变化。随着经济的全球化，企业面对一大批竞争对手，而且每一个竞争对手都有可能把产品革新和服务创新到市场上来。技术的迅速变化也促进了革新，产品的生命周期大大缩短。这要求企业以更灵活、更高效的方法响应变化。

正是在这种全球化趋势下竞争加剧、需求多样化和经济动荡的压力下，在每一个市场上的竞争者变化步伐都在不断加速的事实面前，企业追求大副的绩效变革是众望所归。企业以流程为中心进行变革，才能提高企业竞争力、灵活性、适应性。

## （3）信息技术的发展

信息技术的发展是流程再造发展的技术支持。信息技术的发展，为企业转变经营管理机制、实施科学管理策略提供了前所未遇的良机。“对于一个成功的改

---

11 Michael Hammer、James Champy. Reengineering the Corporation. New York: Harper Collins. 1993, pp.17—24.

革项目而言，重要的一个环节就是“沟通，沟通，再沟通！”<sup>12</sup>信息技术推动企业管理的变革，催生并发展了流程再造。首先，信息技术推动企业参与市场竞争并不断提高竞争能力。面对把外部环境中的不确定性和经营风险降到尽可能低的要求，信息技术的强大功能，有助于企业运用科学、规范的作业程序与方法，改善作业水平与品质，增强企业的竞争力。其次，信息技术推动企业组织结构和经营运作机制的转变。信息技术所具有的高度协调化、网络化的强大功能，所倡导的团队合作及人本主义精神，改变了企业原有的信息收集、传递、加工、处理、利用等沟通方式，提高了利用信息的能力，更改变了企业内各种岗位的权力授予与制衡关系的影响。此外，信息技术促进企业进行面向未来的内部革新，引发了一系列的人的行为和思想上的根本性变革，从而使其成为企业在不同管理层次实现内部革新的催化剂。

## 2. 流程再造之路

1993年，美国麻省理工大学前任教授、著名管理学家、咨询专家迈克尔·哈默和CSC管理顾问公司董事长詹姆斯·钱皮，合著出版了《企业再造》一书，对流程再造进行了精辟的论述，在管理学界引起巨大震动，被认为是流程再造的权威著作。流程再造工具一经提出，立刻在企业界和理论界引起了极大的反响，并且在实践中产生了巨大的作用。1995年，迈克尔·哈默和斯坦顿(S·A·Stanton)联合出版了《再造革命》一书，1996年，迈克尔·哈默发表了《超越再造》一书<sup>13</sup>，这两本书是对流程再造理论的进一步诠释，使流程再造理论更为丰富起来。

BPR这种全新的管理工具在全世界范围内掀起了新一轮管理革新的浪潮，流程再造的实践活动也在全世界范围内轰轰烈烈地展开。美国的福特汽车公司、互利人寿保险公司、霍尔马克·卡兹公司、卡特制药公司、塔克·贝尔公司和GTE电话公司等都在流程再造上均取得了成功，其中福特汽车公司通过流程再造，管理费用节约了70%。受美国的影响，英国、法国、德国、澳大利亚、加拿大等国的企业界也开始引入流程再造这一管理工具。下面是一个著名的流程再造的例子：

---

12 [美] 尼克·奥博伦斯基著，谢作渺、王长征译：《公司再造：变革、工具和技术》，北京：华夏出版社，2003，第24页。

13 Michael Hammer, *Beyond Reengineering: How the Process—Centered Organization is Changing Our Work and Our Lives*. Harper Business, 1996.

### 福特公司货款支付处的流程再造<sup>14</sup>

福特公司生产汽车所用的零部件中大约有三分之二是从外部购入的。在进行流程再造之前，福特公司北美货款支付处有 500 多名雇员。管理部门认为，通过理顺操作程序和装备计算机系统，这个部门的人员可以减至 400 人左右。然而，福特公司随即发现在他们拥有 22% 股份的马自达公司，只用 5 个人来做同样的工作。即使考虑了两个公司规模和业务量的差别，这一差距也是巨大的。

福特公司货款支付处的原来的工作程序是：从采购部门开始，把订单送到供应商手中，并将订单副本送到货款支付处。等到供应商把零件送到，收货员填写一张验收单，连同供应商开的发票送到货款支付处。如果订单、发票和验收单三者一致，货款支付处才开支票给供应商，这需要货款支付处花大量的时间进行核对。

为了节约时间和人员，福特公司决定对该程序进行再造，不再核对三份帐单凭据，把发票置于程序之外。新的程序是：采购部门在下订单交至供应商时，便输入数据库。当供应商把零件送到，收货员把零件与数据库中的订单进行核对，如果一致，则收下零件，并输入“货已收到”进数据库，计算机便自动开支票给供应商。如果零件与订单不一致，则立即退货。通过流程再造，福特公司货款支付处人员减少了 75%，远远超过他们原来预计的 20%。

### （三）流程再造在西方公共部门中的应用

当私人管理者风行再造之时，公共管理者也发现这场运动不可抗拒。虽然流程再造最初是针对企业管理而提出的，但就其理论基础和所要解决的问题而言，与公共部门所要完成的转变存在着紧密的内在联系，因而“流程再造”概念被引入公共管理领域，运用于公共部门管理之中。“公共机构是在 19 世纪工业化的结构上建立起来的。这些支离破碎的机构无法满足当今顾客的需要：及时、便利、多样化、面向客户……再造，它提供了我们的公共机构迫切需要的东西：一种面向未来的公共机构自我改革的模式。”<sup>15</sup>

目前的政府管理理论与实践基本是建立在官僚制的思想之上的。从 20 世纪 80 年代以来，伴随着世界政治、经济、社会 and 科技革命的发展，以官僚制为核心的政府管理模式在当前的经济、政治和技术条件下面临着越来越大的挑战。在

<sup>14</sup> 资料来源：Michael Hammer. Reengineering Work: Don't Automate—Obliterate. Harvard Business Review, July—August, 1990, 68 (4), pp.104—112.

<sup>15</sup> [美] 拉塞尔·M·林登著，汪大海、吴群芳等译：《无缝隙政府：公共部门再造指南》，北京：中国人民大学出版社，2002，第 13 页。

公共领域，要求改进的压力已同在私人领域一样紧迫。为迎接挑战，提升政府的治理能力和国家竞争力，西方许多国家和地区都开展了大规模政府改革运动。政府改革重要的一个方面是对政府工作流程进行梳理、规范和优化，政府流程再造是许多国家政府改革运动的核心部分。根据 BPR 的概念，政府流程再造不是简单的组织精简和机构重组，而是对政府治理的理念、原则、结构、职能、行为等进行大规模的改革，以提高政府的绩效和服务的品质。在各国政府的改革活动中，都注重改变传统的政府观念，再造政务流程，引入竞争机制，增强政府活力。其中，以为美国、英国为典型。

### 1. 美国

美国政府再造是个不断发展的过程，强调“效率、预算、管理、民营化和政府再造”。<sup>16</sup>政府再造的目标是减少政府支出，提高公共责任、效率、有效性以及回应性，授权于公共行政人员。1993 年美国政府成立“国家绩效评估委员会”，目标在于“使整个联邦政府花费更少，效率更高，更有进取心和更有能力，改掉自以为是的官僚文化”，<sup>17</sup>并公布《从繁文缛节到以结果为本——创造一个动作更好花费更少的政府》的报告，指出了 BPR 在显著改善公营部门和公共领域的绩效方面的潜力。“在控制浪费的名义下，我们创造了致命的无效性。现在到了需要我们找出一种既能控制浪费，又能鼓励效率的方法的时候了。”<sup>18</sup>1998 年，美国成立“政府再造全国伙伴关系联盟”，提出“政府再造必须适应以公众为依归的、责任分摊的新现实”。<sup>19</sup>1997 年，美国政府制定了一个名为“走近美国”的计划，要求从 1997 至 2000 年，在政府信息技术方面完成 120 余项任务；在 21 世纪初，政府对每个美国公民的服务都实现电子化。布什政府上台后，表示要利用互联网帮助联邦政府提高工作效率，希望建立一个“充满活力，但又有限的”政府。并规定，“到 2002 年年底之前，联邦政府各部门凡是 25 万美元以上的项目采购，必须使用联邦政府统一的电子采购门户平台逐步使电子采购成为联邦政府的采购标准”。<sup>20</sup>

<sup>16</sup> [美] 尼古拉斯·亨利著，张昕译：《公共行政与公共事务》，北京：中国人民大学出版社，2002，第 285 页。

<sup>17</sup> Al Gore. From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review. (Washington, DC: U.S. Superintendent of Documents, 1993), P1.

<sup>18</sup> [英] J·佩帕德、P·罗兰，高俊山译：《业务流程再造精要》，北京：中信出版社，2003，第 34 页。

<sup>19</sup> [英] 尼古拉斯·亨利著，张昕译：《公共行政与公共事务》。北京：中国人民大学出版社，2002，第 306 页。

<sup>20</sup> 王长胜：《中国电子政府发展报告》，北京：社会科学文献出版社，2003，335 页。

美国公共部门流程再造的试验中，已经取得成功的例子不少。到 1994 年底为止，俄勒岗州政府已经成功地再造了“恳请建议 (Requests for Proposal)”的程序。在过去，该州政府要把政府所要购买的商品清单说明书向所有有兴趣的商家发放，程序既费时又费钱。现在，州政府通过购买硬件、软件和电话线，建立了“恳请建议”的电话热线，随时可以与商家联络。这一新的程序是有效的，而且是低成本的。纽约市政府也开始了司法系统的流程再造工作。其中一部分内容是鼓励下属部门主管根据所属部门的具体情况自己决定如何再造。取得较大成就的典型是缓刑部的再造。缓刑部再造了监督 8 万缓刑犯的程序。它利用信息技术建立了自动化的案卷，运用地方性的网络系统，追踪缓刑犯，并与其他数据库自动联结，让 2 万低危险的缓刑犯使用公用电话亭自我汇报。通过这些流程再造措施，每年节约了 330 万美元的监督费用。在加利福尼亚和依阿华，流程再造已经使得政府更富有回应性、更有效率。其具体做法是建立公用电话亭，使公民昼夜 24 小时均可以与州和地方政府联络要求服务。这些电话亭提供了许多服务，包括关于服务、就业信息、费用和罚款的支付以及其他信息。在明尼苏达州，福利受益人可以用电子津贴卡到杂货店购物。佛罗里达州也采取了再造改革措施，交通部合并了所有业务。俄克拉荷马州则再造了选民登记、选举和计票程序。

## 2. 英国

英国于 1988 年提出改进政府管理的计划，推行政府再造。1988 年，英国政府实施“下一步行动方案”(The Next Steps)，是英国政府全面转换流程管理和责任机制的重大努力，是英国最重要的改革措施之一。<sup>21</sup>1991 年，梅杰政府开展“公民宪章运动”(The Citizen's Charter)和“竞争求质量运动”(Competing for Quality)。这些改革都推动了流程再造的广泛应用和方法技术的成熟。

英国政府流程再造过程中，最著名的是名扬全英的科克里模型(Kirklees Model)。自 1988 年起，科克里行政长官发起了一场大规模的政府改革运动，在政治管理上议会大量授权给各工作委员会，成立由议会议员和行政官员共同组成的总体政策委员会，提高政治决策的质量。在行政上，取消了由 8 个理事组成的理事结构和 17 个管理小组，建立了由 1 个行政长官和 5 个执行委员组成的执行委员会，每个执委各领导一个服务小组。在预算方面，实行权力下放，改革预算程序，财政部门的长官不再是执行委员会的成员。在工作上，彻底重新调整政府

<sup>21</sup>周志忍：《当代国外行政改革比较研究》，北京：国家行政学院出版社，1999，第 90 页。

工作的重点，把工作中心放在儿童保健、社区改造、顾客事务、科克里服务证、信息技术、培训以及平衡财政等。结果，政府各个方面之间的合作加强了，减少了很多扯皮现象；行政单位和个人的信任度也提高了；工作人员的士气得到了增强，并且能够持久下去。在服务方面，工作人员也有了较高的创新积极性，向需要救济的人发放科克里服务证，就是一个非常成功的例子；财政预算的紧张状况得到了缓解。科克里模型虽然发生于流程再造思想产生之前，但它彻底改革政府管理过程的作法和精神，与九十年代发端的流程再造有着共同性，因而英国学者伯瓦德和胡格斯也把它作为政府流程再造的典型案例来进行分析。<sup>22</sup>

布莱尔政府上台后继续推行行政改革，并强调流程再造的重要性，指出以往改革最大的缺陷在于“撒切尔时期的行政改革在引入竞争机制的同时却忽视了部门之间的合作与协调，带来了碎片化的制度结构。”<sup>23</sup>1999年，英国推出《现代化政府白皮书》，指出要在10年内打造一个更侧重结果导向、顾客导向、合作与有效的信息时代政府，试图能够因此超越以往在预算、目标、激励、机构管理和责任机制方面过多的功能导向，转向包容性与整合性突出的合作取向。合作政府法是对信息时代的积极反应，信息技术被认为是改善政府分裂间分裂状态，促成政府合作的有效方式，鼓励政府运用信息手段进行流程管理，加强公私部门之间的公共服务合作。在白皮书中，进一步承诺到“2005年50%的公共服务输出采用电子化方式，到2008年覆盖整个公共服务系统。”<sup>24</sup>

## 二、流程再造的理论基础与运作程序

随着现代政治、经济、科技、文化的发展，特别是信息技术的发展，信息传递方式、人际间的沟通方式和社会管理的组织方式都在发生着巨大的改变，这对公共部门的管理理论、治理结构和工作流程等都产生了重大的冲击。为了整合被分割得破碎的业务流程，增强工作流程的柔性和效率，从而提高政府工作绩效，各国政府迫切需要实施流程再造。“由于公共部门一直面临着财政紧张和公众期

---

<sup>22</sup> Tony Bovaied、Robert Hughes, Reengineering Public-sector Organixations: A Case Study of Radical Change in a British Local Authority. International Review of Administrative Sviences, Vol.61, No.3, Sept.1995.

<sup>23</sup> Sylvia Horton、David Farnham. Public Administration in Britain. Great Britain: Macmillan Press LTD, 1999, p.251.

<sup>24</sup> Cablnet Office of Britain. Moderning Government, March, 1999, <http://www.open.gov.uk>, p.52.

望日益增长的问题，再造不仅是现实的选择，而且甚至是最优的变革方案。”<sup>25</sup>

### （一）公共部门流程再造的基本理念

公共部门流程是指政府以社会需求为起点，在行政组织内部设计的决策、计划、组织实施、监督控制等具有内在逻辑联系的整个公共管理或公共服务作业过程。进行公共部门流程再造，首先要明确什么是流程，什么是公共部门中流程的使命。一个流程是一组相关的、结构化的活动集合，或者说是一系列事件的链条，这些活动集合或链条为特定的公众提供特定的服务或产品，这个流程有起点，有终点，并且有目的。比如，某政府部门制定自己的工作规划，就是要确定一个规范有效的流程，充分体现该部门的职能使命，并使所有的公务员明白各自的工作范围。制定规划的起点是明了组织的内外部环境，终点是为部门和个人设定工作目标，并确定规范化的业务流程，目的是实现公共管理和服务。

公共部门流程再造的核心思想是：反思传统业务流程的弊端，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，树立以满足“顾客需求为导向”的流程设计理念；通过权力的分散和下移，让员工组织成一个强调合作的工作团体，让员工对突发事件拥有更多的自主权以及一定程度上对组织日常事务的决策权，改变过去金字塔式的组织结构；打破政府内部传统的职责分工与层级界限，实现计划化、串行化、部门分散化、文件式工作方式向动态化、并行化、部门集成化、电子化工作方式转变；从而建立以解决问题为目的的业务流程模式，使政府在成本、质量、服务和速度方面达到“跨越式”的改善和提高。

流程再造是用成本、质量、服务和速度等来衡量和改善工作业绩，对业务流程进行的根本性再思考和彻底再设计。公共部门流程再造是“对公共体制和公共组织进行根本性的转型，以大幅度提高组织效能、效率、适应性以及创新能力。”

<sup>26</sup>政府流程再造是对政府治理的理念、原则、结构、行为等进行大规模的改革，以提高政府的绩效和服务的品质，不是简单的组织精简和结构重组。“再造要求我们对那些官僚机构得以建立的重要观念提出挑战，围绕想要达到的结果，而不是职能部门，彻底地再造这些组织。”<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Jerry Mechling, Reengineering: Part of Your Game Plan? . in *Governing* 7 (5), 1994, pp.42-52.

<sup>26</sup> [美] 戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克著，谭功荣、刘霞译：《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》，北京：中国人民大学出版社，2002，第14页。

<sup>27</sup> [美] 拉塞尔·M·林登著，汪大海译：《无缝隙政府：公共部门再造指南》，北京：中国人民大学出版社，2002，第13页。

首先，公共部门流程再造是一种系统的、综合的改进作业绩效的方法，它不是信息技术的解决方案，也不是细致的流程建模；它需要特别的知识与技能，要回答公众需要什么，用户需要什么，能实现什么，什么将受到影响，变化将在何时发生？再造必然冲击领导与管理系统、人力资源管理、信息资源管理以及规章制度等。

其次，公共部门流程再造强调工作绩效的显著提高。再造，通常在业绩表现与公众需要存在较大差距的部门发动。从国外的实践看，流程再造后，政府工作绩效可以提高 40%-60%，甚至更多。业绩提高可以体现在提供产品或服务的成本、质量等指标上。优化与再造在工作流、规章制度、工作内容、工作技能、决策制定、组织结构、信息系统等方面带来变化，并通过这些变化带来成本、质量、服务和速度等作业指标上的显著改进。

第三，公共部门流程再造是在一定政治环境下发生的。即使是再造，纯粹的“完全在一张白纸上重新作画”的方法是难以实现的。不同的政策导向会渗透到政府的各个层次和分支机构，当顶层领导发生变更，新的政策可能妨碍再造计划。此外，与机构运作相关的其他政府部门可能会对机构的再造产生影响。

第四，公共部门流程再造强调重视公众和利益相关者。公众利益是政府决策的中心，政府决策始于且要满足他们的需求。公众可以分为三类，第一类是政府的项目、服务或产品的接受者；第二类是公共部门当中为社会提供项目、服务或产品的人或单位；第三类是与该机构合作提供项目、服务或产品的其他组织或机构。利益相关者是对项目、服务或产品能产生影响的个人和集团，他们会在政治支持、政策影响和融资等方面很有发言权

流程再造的主要特点是：一是在信息技术支持下，以流程为中心，大幅度地改善管理流程；二是放弃陈旧的管理理念和程序；三是评估管理流程的所有要素对于核心任务是否重要，专注于流程和结果，不注重组织功能。在方法上以结果为导向，以小组为基础，注重顾客，要求严格衡量绩效，详细分析绩效评估的变化。

我们可以从下列几个方面来理解公共部门流程再造的基本理念：

第一，围绕结果（顾客、产品、过程），而不是职能进行组织。“围绕结果进行组织的第一步是确定客户是否要求特殊的服务。如果是，那么客户的要求就构



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库