

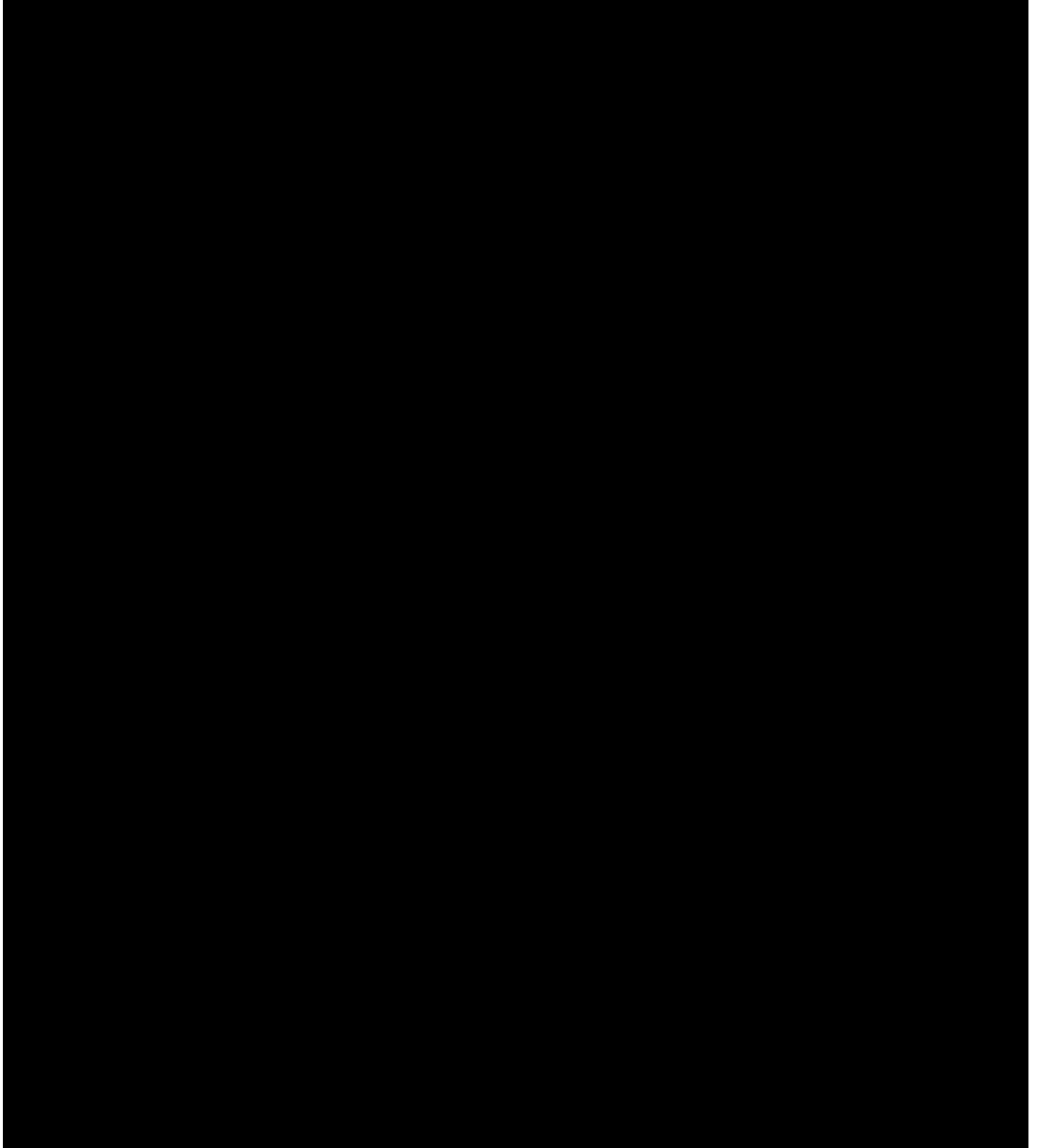
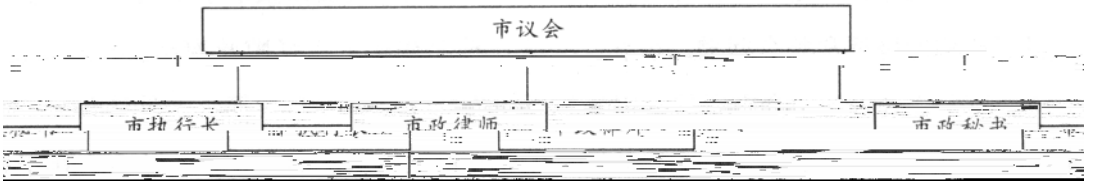
一、无缝隙政府的流程再造

打破部门%层级以及职能的边界，提供一种以公众需求为导向%精细化%个性化%全方位覆盖的公共服务是公共管理实践一直在探讨并试图解决的问题&问题的缘起在于官僚制组织&官僚制组织的运作以纵向的层级控制和横向的职能分工为最重要的特征，这种集权和专业化的运作方式在带来效率的同时，也带来了层级过多%职能交叉重叠，部门分割和管理的破碎化，并导致公共服务质量的下降&部门%层级以及职能之间的壁垒带来了协调的困难和管理运作的不畅&拉塞尔（林登列举的美国康涅狄格州劳工部的例子可以说是官僚制组织运作的一个典型例子&劳工部的员工在三个互不相关的项目领域里做着非常专业化的工作，这三个领域是：失业救济%培训和提供就业信息&员工无力处理面临的既复杂又涉及多种交叉职能的难题&这种各自为政的制度让劳工部的顾客和失业的市民们不厌其烦&失业的市民必须排着长队等待失业补偿，接着又重新排队获取工作信息和培训的信息（林登，1997: 100, 101）。这在官僚制政府的运作中是一个普遍而常见的现象&如果要提高服务质量，让公众满意，就必须改变这种运作方式&

因此，当新公共管理改革狂飚突起时，官僚制组织及其运作方式的再造自然构成了新公共管理改革的一个重要内容，作为这方面改革声名卓著的%以！无缝隙政府

方式上，它改变了以往政府长期来按照职能和部门来进行运作的方式&围绕过程和结果来运作，首先要解决的问题是如何打破部门%层级以及职能的边界，解决部门机构的协调和整合问题&因此，协调和整合构成了无缝隙政府运作的核心&在奥图尔看来，有五个方面的原因导致了协作性结构的出现：第一，处理艰巨或者复杂问题的政策可能需要这样的结构来执行；第二，基于政府直接干预上的局限性，当公众偏好更多的政府行动同时要求更少的政府干预时，未来在特定问题领域取得成果，人们可能要求采用协作结构，因为只有协作才能做到；第三，政治驱动力诱导出可能必要的联网；第四，信息的不断增多；第五，包括横向规定和交叉法令在内的命令层次为管理网络提供了额外的压力（阿格拉诺夫%麦圭尔，1999：111）。这种协作性的结构不仅要解决传统的部门与部门之间的协调问题，而且还要解决在信息化条件下新的协调方式问题，即随着政府的分权，如何通过网络的方式使政府的整体能更有效地协同工作&

解决由专业化运作导致的破碎化的状况的另一做法是进行整合&根据整体性治理理论，在政策%管制%服务和监督等方面的整合表现在三个方面：① 不同层级和同一层级的整合，比如中央机构与地方机构，以及地方机构内部的不同部门之间的整合；② 职能的整合，可在一些功能内部进行协调，比如使海陆空三军合作，也可以在少数和多数功能之间进行协调，比如健康保障和社会保障；③ 部门之间的整合，可以在政府部门内部整合，也可以在政府部门与非政府部门之间进行整合（7899：8；<=>，1999：10）。在林登的以打破职能%



这一扁平化整合的主要改变在于市执行长直接领导部门负责人，而部门负责人和执行长之间之所以不再需要助理市执行长这一层级，是因为部门根据四个模

*

块（即公共安全%市民服务%基本结构和资源管理）组成&这样，原来的'）个部门负责人就分成了*个任务小分队，一个部门的负责人作为任务小组的负责人，这一职务大家轮流担任&这里我们看到了职能的整合，也就是把相近的职能组合成四个不同的模块，这首先使扁平化成为可能（原有'）个部门的幅度太大，以致在市执行长和部门负责人之间需要一个助理市执行长层级）；其次可以打破原有的部门壁垒；再者，由若干职能构成的模块在一定程度上具备了过程的特点，因为运作的方式从原来的从各自职能角度出发变成了为完成目标（结果）而进行协作&此外，助理市执行长的任务变成了监督，监督经济发展和生活质量，简而言之，监督运作的结果&此外，这种职能的整合也导致了纵向层级的减少，从原来的四级较少到三级，使得直线的运作更加迅速&

第二个例子是美国林业局第0区以信息化为基础的管理整合&如何借助信息管理来提高整个组织的运作效率在今天已经成为组织管理的一个重要内容&以美国林业局第0区为例，以往的分散的地区结构使信息管理通常采用的是功能性的解决方式&从事不同专业工作的人搜集各自所需的信息资料，这使得有些数据资料不仅互相重叠，而且不能共享&不同的员工和单位拥有不同的信息库，每一个信息库都只支持他们自己的%当地的%功能性的项目&这导致不同的员工重复采集相同的数据资料，数据资料自相矛盾而且不能促成有质量的决策，或者无法及时对问题作出反应，人们为此采取的弥补措施耗资巨大&事实上，这也是职能分割带来的一个结果，因为信息管理还是建立在原有的官僚制结构上&美国林业局第0区改革的做法是建立一个数据资料共享的平台，将多个数据库进行整合，并将这些数据资料与森林服务的计划和项目系统地整合在一起，同时将数据资料进行标准化处理，使所有员工都可以使用&

如果说这两个例子反映的是流程改革的过程取向和结果取向的话，那么，下面一个例子则展现了改革的顾客取向，也就是说，它涉及了“政府的社会角色及政府与公民关系的变革”。这个例子就是湖地地区医疗中心进行的按照病人需要而不是官僚机构的需要进行的整合&我们可以在林登的著作中看到从里到外的由五个圆圈构成的一个图（图'）。



图' 湖地地区医疗中心进行的按照病人需要而不是官僚机构的需要进行的整合

资料来源: 拉塞尔(林登 (!""!: #))!

图' 的核心, 也就是第一层是病人, 后面的四层圆圈都由它而扩展; 第二层是家庭和好友, 他们能对病人做些什么; 第三层是以病人为中心的医疗团队, 这是多职能的团队, 能够胜任大多数病人的护理工作, 他们提供主要的服务; 第四层是专门化的小组, 医疗团队毕竟不能解决所有的问题, 比如它不能配药, 因此, 它需要专业化的后台支持, 专门化的小组就起这样的作用; 第五层是集中化, 有些湖地无法提供的服务, 比如由于技术和资金上的原因, 需要其他地方的医护人员来提供&此外, 湖地医疗中心还提供了无缝隙式的入院过程&病人入院, 首先由一位具有多种技能的辅助人员迎接, 在做了各种化验%拍 5 光等后, 此人将病人介绍给将护理他的医疗团队, 剩下的事由团队来做&因此, 住院那一天, 病人直接进入病房, 无需等待&

将三个例子结合起来, 可以看到! 无缝隙政府" 这一流程再造的最主要的特征就是围绕顾客展开的以过程和结果为取向的无缝隙流程再造, 新流程的特点在于! 无缝隙组织以一种整体的而不是各自为政的方式提供服务" (林登, !""!: *)。在拉塞尔看来, 流程再造是因应了社会从以生产者为中心到以消费者为中心的变化&要对顾客提供及时和高质量的服务, 需要建立机构之间的战略同盟, 需要在机构内部拆除! 柏林墙"。简而言之, 用整体性理论的话来说, 就是在部门%层次和职能之间进行全方位的打通&

&

然而，如果从部门%层次和职能之间全方位打通（用另外的话来说，就是！纵向到底，横向到边”）的角度来看，以上述三个例子为代表的无缝隙式的运作还是有其不足之处的&首先，汉普顿市通过以若干职能围绕模块构建的扁平化运作，还是

的边界而已，它的运用还是有限度的&

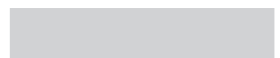
尽管这三个无缝隙流程再造的例子都有其局限，但它们从各自的角度提供了公共服务流程再造的启示：第一，如何在官僚制还是作为政府主要的组织结构的情况下减少层次，缩短自上而下的运作路线；第二，组织结构和运作流程如何围绕顾客来设计；第三，如何在更大层面上利用信息技术&在此基础上，可以考虑这样一个更深的问题：有没有可能在更大的政府管理范围内将这三者综合起来，以顾客为中心，利用信息技术，将政府组织的层级%职能和部门全方位地打通，从而真正做到“纵向到底”和“横向到边”的无缝隙运作？在此，中国北京东城区和浙江省舟山市的网格化管理模式就非常值得关注&

二%网格化管理：中国经验

网格化管理最早是由我国北京市东城区在1999年提出的一种新的数字化城市管理模式，然后在其他地区（如上海，舟山等，舟山的网格还包括了农村和渔村）推广&网格化管理借助信息技术，借助社会力量在政府层级%职能和部门之间进行了全方位打通的努力，尽管带有浓厚的中国色彩，但它是继“无缝隙政府”模式后在政府管理流程上的一个重大变革和突破&它经历了一个从着眼于管理走向管理和服务并重的过程（或者说经历了一个北京模式到舟山模式的发展过程），通过网络进行全方位的管理和提供全方位的公共服务，并以此来提高服务的质量&

网格化管理首

&





图* 北京东城区网格化管理的组织结构

资料来源：高恩新（2010）

下转移到居委会，以致本来是群众自治性组织的居委会也变成了一个行政执行机构，担负起从反恐到计划生育%从统战到公共安全的各项任务，一切事务进社区&

正因为如此，在“二级政府%三级管理”之后又有了一个“四级网络”，其出发点是把居民区作为社会管理中的基础单位，通过居民区各类组织，建立起维系社会管理和稳定的网络体系&但是，居委会无论从哪个角度来说（管理人员的素质%机构设置和工作机制等）都无法适应来自上面千条线的工作，无法履行城市社会管理的重任&很显然，这一模式的特点还是强调政府自上而下的行政调控，还试图用行政力量来整合和调控城市社会&从组织建构的角度来讲，它还是一种从上到下的建构，是围绕上级政府来设计的&因此，在运用网格化管理设计的时候，如何对现有结构进行改革，使它做到纵向到底，横向到边？如何实现城市管理从多头到统一，从被动到主动，从单兵出击到协同作战的转变”（陈平，2003: 111）？

舟山市的设计是在北京网格管理基本原理的基础上进行的，但在网格管理中加入了组团式服务，并在2005年启动这一模式&舟山网格化治理的主要理念是“网格化定位%组团式联系%多元化服务%信息化管理%全方位覆盖%常态化保障”&在设计中，它遵循“以公众为中心”的理念，在网格内建立一个服务小组，称之为“网格化管理%组团式服务”。舟山市将全市划成1000个网格（渔%农村一般#100户组成一个网格，城市社区适当扩大），每一个网格配备由5-7人组成的服务团队，“到2006年底，全市网格团队服务人员达#1800人，其中县（区）干部#100人，乡镇（街道）干部#100人，社区干部#100人，普通党员%医务工作者%片区民警%义工%教师%渔农业科技人员和乡土实用人才，#100人

有群众（户）一一联系对应，他们每年至少要进行*次走访，并通过多种方式及时收集和处理自己！责任区域”中的问题和建议，主动帮助协调解决群众反映的问题和困难&网格团队！走村入户全到位%联系方式全公开%反映渠道全畅通%服务管理全覆盖”，确保了！每一寸土地都有人管，每一项任务都有人落实”，从

这样的一个层级结构通过网格直接联结服务对象，使它的触角延伸到了最底层，做到了“纵向到底”，从而在组织体系上解决了基层管理与服务中“主体缺位”和“管理真空”问题。原有结构的底，以汉普顿市的例子来说，就是官僚机构的部门，我们看到的是自上而下的运作，无法看到自下而上的运作，因而这一结构还是以官僚为中心的。在原有的中国的城市组织结构中，这一结构的底从严格意义上讲是街道，但街道又进行了延伸，下沉到社区或居委会，但我们也没有看到它们与服务对象的有效联结，因为受到了社区和居委会的管辖空间以及自身的状况的限制。因此，它也是一种自上而下的、以官僚为中心的组织结构设计。而舟山的网格化管理结构既可理解为自上而下的设计，也可以理解为自下而上的设计，因为最底层的网格

流%民情日志和系统管理 & 个模块组成，具有数据查询统计%信息互动%工作交流和网上办事等功能。“基础数据”录入了网格内居民家庭和个人基本情况等信息，并进行汇总整理，建立数据库，同时注重信息的日常收集积累和维护更新，使政府可以动态掌握%全面了解群众的实际情况，提高管理服务的精细化%动态化水平。“服务办事”是为全体网格居民开放的一个网上办事平台，也是政府有关部门为网格居民提供服务的协作平台&在公众的诉求以短信%电话或走访的方式被输入信息系统后，系统便立即自动受理，由相关单位负责限时办理，做到了一口受理%一网协同%实时监控%双向考核，从而使各级各部门为群众服务的每一个环节都留有印记，确保公众反映的问题件件有回音%事事有落实。“短信互动”是网格服务团队%政府有关部门与网格居民之间的短信互动平台，居民可以随时与网格服务团队成员沟通%反映情况，政府有关部门与网格团队也可以及时将有关信息发送给网格居民。“工作交流”是网格团队成员和机关工作人员就网格化管理进行工作交流的平台&网格团队成员可以通过这一平台记录联系服务群众的经验做法%心得体会%

而且还涉及网格内的“事件”和“人员”，实现“人进户”“户进房”“房进网”“网格进图”的精细化管理&每一居民楼的“楼长”要负责采集“P5”信息（指“5”项固定信息，包括本楼门户户籍人数%常住人口%流动人口等，“5”指群众诉求%安全隐患等特殊信息），通过家中统一配备的数字机顶盒统一接受或上传相关信息&信息经过网格平台会上传到社区%街道盒区相关职能部门，然后根据网格化总体职能分工盒处置程序，由相应指挥中心下派任务，具体处理相关问题&到“#1年，东城区要实现“天上有云（云计算中心）、地上有格（社会管理网格）、中间有网（互联网）”（高恩新，！“##）的新的社会管理体系&

打通以后通过什么运行机制来保证整个管理系统有效地工作？这是在新的流程再造中必须考虑的问题&没有运行机制，网格化治理就难以发挥系统特定的功能和作用&以舟山的“网格化管理%组团式服务”系统为例，主要是通过八项机制来保证系统的运行的&一是责任包干机制&要求每个管理服务团队在本网格内“包管理%包服务%包教育%包提高”，它打破了以往根据条线职能进行责任包干的做法，把诸如治安%卫生%计划生育%重点信访户%归正人员%环境整治等工作打通并整合起来，同时充分利用现代信息技术来提升责任包干制度的技术含量&二是民意表达机制&通过网格服务团队“走村入户全到位%联系方式全公开%反映渠道全畅通%服务管理全覆盖”，融诉求表达机制%矛盾调处机制%权益保障机制于一体，进一步健全和完善了民意表达机制，实现了民意表达经常化%全覆盖&同时，全市出台《“两代表一委员”融入“网格化管理%组团式服务”工作意见》，要求各级党代表%人大代表和政协委员与网格对接，将网格管理服务团队收集的各类群众诉求通过代表

基础&通过在专门网站上开辟“服务办事”栏目%制订以公民满意为导向的考核办法%实施重大事项决策公示制等措施来保证决策权力的合法行使&通过社区议事室等民主协商机制来发挥公众在社会公共事务管理中的作用，切实保障他们的知情权%参与权%表达权和监督权&五是分层解决机制&五个层级在各自范围内



图 & 舟山“网格化管理+组团式服务”的组织协调机制

资料来源：张兵（2011）！

三、网格化管理：意义、问题与前景

网格化管理（尤其是舟山的例子）无疑受到了“无缝隙政府”的启发。这主要表现在管理理念上是一脉相承的，也就是以顾客为导向和以结果为导向，改变现有官僚结构部门分割、职能重叠或缺位的状况，以无缝隙的运作方式向公众提供快捷和高质量的服务。另一方面，在前面的分析中，我们也看到了网格化管理在中国具体的管理实践中对“无缝隙政府”的超越。这表现在：！网格化管理在层级、职能和部门之间进行了全方位的打通，实现了真正意义上的无缝隙运作；“流程的再造跨越了政府机构本身，也就是通过社会组织 and 力量将政府机构的触角延伸到最基层的服务对象，这为根据公众的需求提供个性化的服务提供了可能；# 网格的结构形式为一种精细化的管理提供了基础，也为全方位的服务提供了平台，它使得在一个大的区域范围内提供无缝隙的服务成为可能；\$ 北京和舟山根据自身情况开发的信息通信技术为网格的运作提供了有效而坚实的支撑，这是在较大区域范围内进行有效管理和提供全方位服务的一个不可缺少的条件&

#)

但网格化管理也存在着一些问题&首先，通过建立网格服务团队实现了政府
组TD 针 7颖7仗57颖 0 Tc

作用，如果问题需要在专项组之间协调完成的话&但办公室必须是一个常设机构（舟山就是一个常设机构）。这样，从机构设置的角度讲，就多了一个机构，多了相应的人员和经费&其次，按照一层一层解决问题的原则来说，如果问题能够在下一层得到解决，就会导致上一层的闲置&如果上一层是非常设机构，那么问题还不大，但如果是常设机构，就会导致浪费&再者，办公室的工作人员必须很专业，要能很快地判断来自下面的问题需要进入哪个职能部门，或者涉及哪些职能部门，以便迅速地将问题提交到这些部门进行处理&最后，办公室必须是一个权威机构，要能够在专项组之间进行协调&但是，按现有组织的行政级别来说，办公室的级别与专项组是同级的，这会使办公室的权威打折扣&

如果说舟山的网格管理主要是服务取向（事实上也带有管理的功能）的，那么北京的网格化管理可以说是管理取向（在某种程度上是出于维稳）的&管理取向带来的一个问题是，信息的全覆盖固然有利于了解情况并对情况作出迅速反应，但是像北京东城区那样网格涵盖所有人和事，“人进户”“户进房”“房进网”“网格进图”的精细化管理是否会涉及对个人隐私的侵犯？

是一味采用强化政府管理的方式，那么，公民社会就永远不会成熟&马克思历来主张社会凌驾于国家之上，而不是国家凌驾于社会之上&因此，网格化管理要促使市民社会的成熟&

第二个问题是政府管理社会和提供公共服务的方式的多样化问题&事实上，在今天市场化的情况下，政府还可以借助市场和社会的力量来提供公共服务&西方的“无缝隙政府”这一政府流程再造是在公共管理的市场化和企业化的背景下进行的&其用意之一就是市场力量来提升政府的竞争力。“无缝隙政府”在某种程度上也可以说是提升竞争力的一个产物，使政府提供的服务可以与其他组织进行竞争&因此，这里首先是要允许并鼓励这样的组织的存在，在没有的情况下要进行培育，也就是政府要有意识地给自己设置一个竞争对手，并以它来倒逼政府有效地运作&正如美国联邦快递的存在最终导致了历来效率低下的美国邮局提高了效率一样&其次，政府要充分运用社会组织包括其他各类组织来向社会提供服务，而不要仅仅借助，甚至强化政府本身的力量&网格化管理的目的不在于强化政府的力量，而在于使政府以更加有效的方式向社会和公众提供他们所需要的服务，并在一些竞争性的服务领域中使政府的运作具有竞争力&从这个意义上说，网格化管理还需要同推进公共服务的市场化结合在一起&

第三，网格化管理尤其是信息技术的运用需要同人文关怀结合在一起&舟山的“网格化管理%组团式服务”比较北京的网格管理的一个可取之处在于它的一种服务取向，而北京的网格化管理更多是出于一种维稳考虑的管理（在其他地方推行的网格化也多以此为出发点）。网格化管理使用的信息技术应该以保护人的权利作为一个最基本的出发点&网格化管理不应该是一种技术至上的冷冰冰的技术理性主义%一种使人产生异化的管理&相反，它应该是一种充满人性关怀的管理&

参考文献

罗伯特(阿格拉诺夫%麦克(麦圭尔(!""))> 协作性公共管理: 地方政府新战略> 李玲玲%鄞

益奋译> 北京: 北京大学出版社>

陈平(!"")> 网格化城市管理型模式> 北京: 北京大学出版社>

!"

高恩新 (!"##) > 基于信息整合与人员下沉的城市管理创新研究> 中共浙江省委党校学报, &>

拉塞尔(林登 (!"") > 无缝隙政府> 汪大海等译> 北京: 中国人民大学出版社>

孙建军等 (!"#") > 从管制到服务"" 基于舟山! 网格化管理, 组团式服务" 实践的分析> 中共
浙江省委党校学报, #>

欧文(休斯 (!"") > 公共管理导论> 张成福等译> 北京: 中国人民大学出版社>

杨宏山%齐建宗 (!"")

