

英国公共机构精益变革的 初步探索、反思与启示*

潘 墨 涛

提 要 | “精益政府”(Lean Government)是在新公共管理理论的基础上发展起来的近年来西方发达国家政府改革广泛采用的一种新理论。本文以精益管理方法为标杆,以英国政府采购精益化变革和作为公共部门的英格兰公路公司的精益计划为案例,主要对英国政府相关文件资料进行文本分析,探讨精益政府这一西方政府改革最前沿的理论与实践。最后,通过对英国公共机构精益变革进行反思,进一步深入理解精益政府理论,得出对我国包括政府、国有企业、事业单位在内的公共机构改革有意义的启示。

关键词 | 公共机构 精益变革 精益政府 英国

中图分类号 | D756.1

作者信息 | 潘墨涛,1986年生,博士,清华大学公共管理学院博士后、国情研究院助理研究员,100084。

“精益政府”(Lean Government)是近年来西方发达国家政府改革所选择的一种新理论。所谓“精益政府”,指应用精益生产原则和方法以辨识并实现最为高效、最有价值的途径,指导政府公共服务提供行为。公共部门已经发现,当实现精益时,政府机构会更好地理解政府工作流程,有助于快速识别和实现改进,并构建起持续改进的政府文化。对政府部门而言,精益关注于以尊重的态度管理和服务公民,以及通过减少工作流程中的“浪费”和“低效”持续改进服务的供给。因而,精益会带来整体上更好的服务、更专注的公务员,以及给予政府项目与服务更多的价值。^①从英国来看,20世纪英国政府便是新公共管理运动的“急先锋”,由于行政改革路径依赖,对于可称为“新公共管理3.0”的精益政府也保持着高度的热情。由于英国政府在新公共管理运动中“走得最远”“步子最大”,政府各职能部

门的公共服务项目大部分已实现市场化,各种政府负责管理的公共机构颇为发达,所以,近年来英国政府的精益变革基本是以政府营公司、各大公共服务机构为载体推进的,其本质是治理行为的精益化。

一、英国公共机构精益 变革的总体情况

除了内阁以外,英国存在大量政府、非政

* 本文系国家自然科学基金青年科学基金项目“精益政府理论与实践研究:精益治理工具的开发与应用”(71804081)和教育部人文社会科学研究青年基金项目“公共行政匠人精神的复兴研究”(18YJC810006)的阶段性成果。

^① Ken Miller, Lean Government's Promise of Going Lean Governing, <http://www.governing.com/blogs/public-great/lean-government.html>. [2009-05-21]

府类公共机构以承担一定公共职能,在这些机构中,全面推广采用精益管理(Lean Management)的并不多,作为内阁下属部门的英国政府采购局^①和隶属于英国交通部的英格兰公路公司的精益变革实践较为系统。不过,英国政府虽未明确提出“精益政府”的概念和全面推行的顶层设计,但在已有“整体政府改革”的基础上,将精益思想、精益管理最广泛地运用于各公共机构。十几年间,整体政府改革初步解决了英国政府公共产品生产与服务的“流程不畅”问题,打破了种种“人为隔断”,让公共价值更为流畅地流动起

来。而同时期精益思想也逐步引入英国政府,为整体政府改革解决了“减少浪费、提高公共服务质量”的问题,即在整合与协作的基础上,进一步以公共需求为基础,改善政府公共产品的生产与服务,截止到2010年,引入精益的公共机构已取得重大绩效突破(表1)。21世纪第二个十年,在医疗卫生、政府采购、交通运输等各个领域,精益思想在英国公共机构已生根发芽。如英国政府采购在2012年全面推行精益思想,而作为“公共机构”的英格兰公路公司应用精益思想也明显改善了管理和服务。

表1 2010年之前英国公共机构精益实践

| 机构组织 | 具体方法 | 影响 |
|------------------|----------------|--|
| <i>中央政府</i> | | |
| 英国国防部 | 精益实践以提高维修流程的效率 | 2002—2007年,每一架战机的维护经费从711英镑降低到328英镑,人力减少了21%。 |
| 英国就业与退休保障部 | 精益 | 每一个站点大约实现57.5万英镑的节约,包括地址更改业务在内的客户办事时间从9天减少到1天。 |
| <i>卫生健康机构</i> | | |
| 皇家博尔顿医院 | 博尔顿照护改善体系(精益) | 直接节约310万英镑;病患死亡率下降1/3;重要血型采血过程花费时间从2天降低至2小时。 |
| <i>地方政府及其他机构</i> | | |
| 索利赫尔自治市 | 精益 | 每个月节约抚养服务经费50万英镑,但服务对象增加25%;后期成本节约约13.5万英镑。 |

资料来源:Z. Radnor & R. Johnston, *Lean in UK Government: Internal Efficiency or Customer Service*, *Production Planning and Control*, Vol. 24, Iss. 10-11, 2013, pp. 903-915.

二、英国政府采购精益化变革

20世纪末就已有英国学者关注应用精益思想来改善政府采购行为,艾里奇与穆雷于1998年发表论文讨论了政府采购的“战略重点”,地方政府采购的“最大价值政策”,以及精益供应及伙伴关系等,证明了精益供应与政府采购的高度“契合性”。艾里奇与穆雷认为精益供应是“从供应方得到更高价

值、更高质量、更高效的服务且持续改善的手段”,^②政府采购借助其理念可以降低财政浪费,推进政府精益化。2012年7月,英国内阁府与政府采购局正式发布了政府精益采购的指导文件《政府采购:一种精益应用的新方案》(下称《新方案》),此文件实质上为英国各级政府采购提供了一份完整的标准化操作程序(Standard Operating Procedures, SOPs),通过设计“早期而全面的准备”、“强

① 现已改革为英国内阁下属部门皇家商业服务部。

② Andrew Erridge & J. Gordon Murray, *Lean Supply: A Strategy for Best Value in Local Government Procurement?*, *Public Policy and Administration*, Vol. 13, No. 2, 1998.

化采购前市场参与”和“严格的项目管理”^①等制度来推进精益化变革。在文件中,英国政府首席采购官约翰·柯林顿表示,这些标准操作程序“代表了政府采购改革历程上的一个重要里程碑,这是第一次将这些重要的程序线性化、文书化并公之于众”。^②该文件最关键的点在于将英国政府采购的平均时

间花费降低至120个工作日之内。^③文件中,政府采购基本流程被重新简化为五个阶段(图1),除五个阶段之外,“动员”一项被明确标示,在动员阶段应“建立项目计划和绩效中心,应用可视化管理和电子采购(E-Sourcing)工具以驱动流程、衡量和管理绩效”。^④

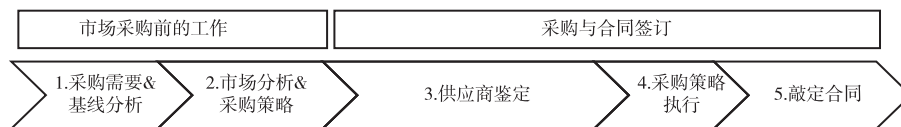


图1 英国政府精益采购基本流程图^⑤

在基本流程改善的基础上,英国政府绘制了政府精益采购的价值流程图,明确规定了花费时长的严格限制,并更具体地将五个阶段细分为八个步骤,分别为:1. 采购需求识别、基线与市场分析;2. 动员;3. 采购策略;4. 通告供应方(OJEU)^⑥;5. 供应方说明;6. 通过对投标的评估执行采购策略;7. 合同最终确定;8. 合同签订。对于这细分的八个步骤,按照精益采购的要求,《新方案》分别进行了标准化操作程序(SOPs)的严格规定,并对其中每一条目进行了分流程的详尽描述,共计29项SOPs条目66项具体流程。与此同时,《新方案》还明确说明,政府精益采购的标准化操作程序“应通过其应用实践的反馈进行持续改善”,^⑦不断提升英国

政府采购行为的精益化水平。

总的来说,英国政府在政府采购领域的精益化变革是成功的,少于120个工作日的硬性指标也在之后几年内的实际工作中实现,政府采购周期的时间浪费得到了明显改善。可以说,精益采购是英国政府采购领域的最佳项目管理方法,其在工作日时长方面的硬性指标是改革的重点,而精益采购结构化方法也有助于实现其目标,而对潜在供应商的早期参与也有助于推进采购项目科学化。另外,标准化的采购流程也促进了政府采购的公平性,通过“政府云平台”(G-Cloud)和标准化流程,“公共部门采购方确实可以给予更弱势的供给方以成长发展机会”。^⑧

① The UK's Cabinet Office, *The Government Procurement Service. Government Sourcing: A New Approach Using LEAN*, The UK's Cabinet Office, the Government Procurement Service, 2012, p. 3.

② Ibid., p. 2.

③ Ibid., p. 3.

④ Ibid., p. 5.

⑤ Ibid.

⑥ 即“欧盟官方公告”,向欧盟所有有资质的供应方发出公告。

⑦ The UK's Cabinet Office, *The Government Procurement Service. Government Sourcing: A New Approach Using LEAN*, 2012, p. 47.

⑧ Cabinet Office, *Procurement for Growth: A Recipe for Success*, 2013, p. 4, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/201154/Procurement_for_Growth.pdf. [2018-06-09]

三、英格兰公路公司的精益计划

作为英国公共机构之一的英格兰公路公司(Highways England),^①对于引入精益思想改善具体服务也非常热衷。2009年4月,独立的精益部门(Lean Division)成立,并于2012年并入高速公路管理局(Highways Agency),其最初重点关注构建精益思想和人员的基础,以孕育精益变革之动力,前期主要关注供应链领域。据资料显示,2010—2015年,英格兰公路公司通过“精益介入”实现了1亿英镑的节约额,精益项目的投资回报率大概在1:25左右,因此公司的各个上游供应商们也受到激励,开始了各自

的精益项目。^②2016年1月,英格兰公路公司将精益变革的主要重点放在公路投资战略方面,认为精益的大范围推行,“将有助于实现政府制定的国家公路投资战略中约12亿英镑的节约目标”。^③同年4月26日,英格兰公路公司正式发布《精益支持规划2015—2020》,文中指出,由于“2015—2020年间有一个价值152亿英镑的战略道路网线(Strategic Road Network,SRN)投资计划”,而完成这个目标“离不开将我们和供应商发展为持续改善的组织”,因此精益管理非常重要,且仅仅扩大精益工具的应用是不够的,“必须将精益思想贯穿于每个关键价值流中”。^④

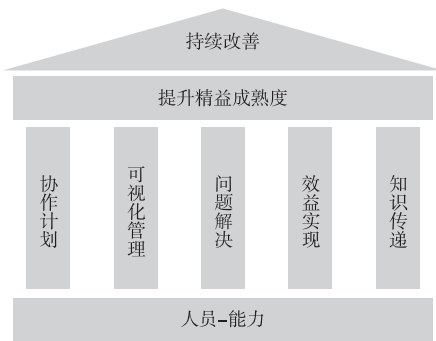


图2 英格兰公路公司“精益屋”(House of Lean)^⑤

《精益支持规划2015—2020》具体设计
了未来五年内英格兰公路公司如何提升精益

化程度以实现整体建设运营的高效节约的规划。该规划的核心主题围绕英格兰公路公司

① 所谓公共机构,即依靠财政拨款运行的机构,负责履行某些政府职能。英国目前有三类公共机构:“非政府部门公共机构”、“非部属的政府部门”和“公共公司”。英格兰公路公司于2015年4月1日成立,其性质为公共公司,前身为政府的执行局之一的英格兰公路公司(Highways Agency)。

② Highways England, Lean Support to Highways England 2015 - 2020, 2016 - 4 - 26, p. 13, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519260/Lean_Strategy_Document_2015-2020_2_.pdf. [2018 - 06 - 09]

③ Highways England, Use of Lean in Highways England, <https://www.gov.uk/government/collections/use-of-lean-in-highways-england>. [2016 - 01 - 05]

④ Highways England, Lean Maturity Assessment (HELMA), 2018, p. 1, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/676744/MCR17_0034_-_HE_Lean_Maturity_Assessment_Guide.pdf. [2018 - 06 - 09]

⑤ Highways England, Lean Support to Highways England 2015 - 2020, 2016 - 4 - 26, p. 9, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519260/Lean_Strategy_Document_2015-2020_2_.pdf. [2018 - 06 - 09]

的“精益屋(House of Lean)”模型(图2),其基础是稳定扎实的“人员和能力”发展,五大支柱分别为“协作计划”“可视化管理”“问题解决”“效益实现”“知识传递”,“提升精益成熟度”是精益化的重要抓手和直接目的,核心目标则是对安全性、用户体验和效能的“持续改善”。对于如何测量“提升精益成熟度”,英格兰公路公司则创制了“精益成熟度评价体系”(Highways England Lean Maturity Assessment, HELMA),并从2016年开始每年更新评估。此评价体系包括十个具体指标(图3)。此外,该规划还提出了四项关键促成因素和五项战略性产出。关键促成因素包括“提供绩效”“管控风险和不确定性”“人与公司”“协作伙伴关系”;

战略性产出包括“支持经济增长”“安全耐用的交通网”“更多免费‘流动’的交通网”“改善环境”“更多可接入、整合的交通网络”。《精益支持规划2015—2020》也明确提出了具体目标任务:1. 运用精益技术实现第一期道路发展规划(Road Period 1)总共节约12亿英镑成本目标中的2.5亿英镑节约额;①2. 职员在日常工作中充分发挥持续改善的能力,他们将被授权去发现并抓住改善个人或组织绩效的机会;3. 职员与合作伙伴将对安全、顾客体验和绩效方面的持续改善负责;4. 促成与合作伙伴、供应商、利益相关方、顾客等之间的真正的协作性关系;5. 每一年工作效率都有明显提升,单位成本明显降低。

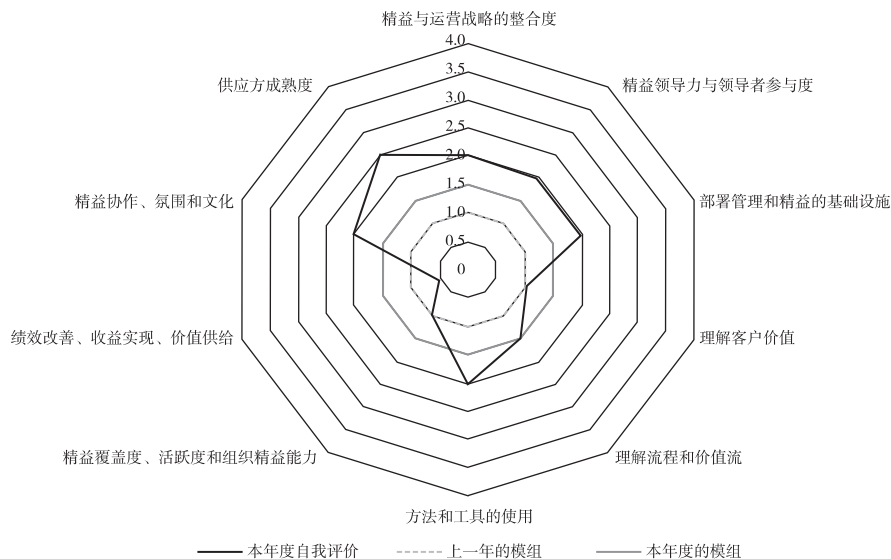


图3 英格兰公路公司精益成熟度评价体系②

实际上,包括英格兰公路公司在内,英国近年来各项社会事业的发展都非常缓慢,各种公路项目工期较长,社会效率较低。面对

这种实情,应用精益思想以提升社会发展速度和效率成为必然选择。在推进精益支持计划后的一年间,英格兰公路公司营运管理的

① Highways England, Lean Support to Highways England 2015 - 2020, 2016 - 4 - 26, p. 12, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519260/Lean_Strategy_Document_2015_2020_2_.pdf. [2018 - 06 - 09]

② Highways England, *Lean Maturity Assessment (HELMA)*, 2018, p. 10.

绩效确有提升。精益引入的直接成效:2016/2017年度为第一期道路发展规划节约1.354亿英镑,而2015/2016年度则仅节约0.336亿英镑。^①间接成效:“尽管对交通网络进行了高水平投资,但机动车司机的平均延迟并未增加”;^②2016/2017年英国公路建设和维护的工人事故发生率明显降低,由2015/2016年度每10万小时0.15次降低为0.11次,客户业务部门事故发生率由每10万小时0.77次降低为0.51次;^③交通网络利用率达到98.41%,高于目标的97%;^④事故管理方面,一小时内事故影响清除率达到85.93%;^⑤公众满意度有所降低,总体满意度从2016年3月的89.5%下降到2017年3月的89.11%,但在不断提高的交通公共需求面前,这一下降水平几乎可忽略不计。^⑥总之,英格兰公路公司所做出的精益变革五年规划契合英国社会现实需要,在一定程度上指明了英格兰公路建设未来几年的发展方向,在取得了不错的阶段性成效的同时,也确实确实抓住了影响其发展的关键症结所在。

四、英国公共机构精益变革的反思与启示

基于以上探讨,可对近些年英国公共机构精益变革就以下问题进行一些反思。首先,精益政府是否是一个政府公共管理的最新范式?就精益政府理论本身来论,其并不能称为新范式,理论逻辑与新公共管理理论

大同小异,理论内涵的贡献是在企业家政府、新公共服务等理论上,沿着新公共管理运动的路线加以丰富具体和可操作化。具体而言,从逻辑上看,精益政府依然沿着新公共管理运动学习企业管理的基本路线,借鉴企业管理中的有益经验改造公共组织;从价值体系上看,精益政府依然强调“3E”^⑦,围绕“3E”展开了一系列改善活动;从创新上看,精益政府对企业家政府理论、新公共服务理论的创新之处在于它更坚决地反对公共事务的过度市场化。虽然英国公共机构精益变革涉及公共机构性质的公司,但由于精益思想以确定“根本价值”为出发点,与企业价值取向完全不同,推进精益化变革实际上也就拉动了国有化的步伐。其次,精益是政府改革的一种标准模式还是一个变革“方向”?应该说,政府和其他公共部门的“精益化”既是一种标准模式,也是一个持续改善的变革“方向”。在工具技术层面精益是一个标准化更强的模式,具有不断改善的空间,为未来改革提出了明确方向;但在价值层面则并没有过多的建树,既没有提出一种当前政府公共部门改革的标准价值选项,也没有提供一个未来可能的发展方向,因此需要理论的创新。如果缺乏相关理论设计,则“企业家政府”“商人治国”的现状不可能改变,新公共管理的根本问题依然存在。

英国各个公共部门推进中的精益变革对

① Highways England, Highways England's Performance Monitoring Statements 2016/17, 2017-7-5, p. 9, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630616/Highways_England_201617_Year-end_Performance_Monitoring_Statements_Final.pdf. [2018-06-09]

② Department for Transport, Highways England's Performance Report to Parliament for 2016/2017, 2017-7-19, p. 11, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630616/Highways_England_201617_Year-end_Performance_Monitoring_Statements_Final.pdf. [2018-06-09]

③ Highways England, Highways England's Performance Monitoring Statements 2016/17, 2017-7-5, p. 3.

④ Ibid., p. 5.

⑤ Ibid.

⑥ Ibid., p. 4.

⑦ “3E”,即经济性(Economics)、效率性(Efficiency)、效果性(Effect)。

我国的政府行政改革、国企改革、事业单位改革都有有益的启示。第一,精益变革所坚持的可视化原则可以作为我国政府行政改革的重点领域之一。可视化的另一个表述方式是“透明化”,精益变革所坚持的可视化原则并不单指政府行为对社会公开,更强调对内部、对政府职员的公开,将政务流水线可视化,让所有政府职员能够随时随地掌握公共产品价值流动向,这是价值流流畅的根本保障。因此,提高我国政府内部透明度,对于今后政府公共服务质量和效率的提升将有重要作用。第二,任何组织都需要现代化的管理,而市场主体是管理学理论与实践的积极开拓者。因此,新公共管理运动向企业管理学习的态度和方向是没错的。我们看到了治理领域过分市场化的弊端,但依旧要对西方新公共管理运动几十年走过的路客观评判,要对企业管理经验有正确的认识。在坚持根本价值导向和公共性的前提下,从降低成本和提高质量两个方向出发,拥抱企业管理各种理论工具,是我国政府部门、国有企业、事业单位不断改革创新的钥匙。第三,聚焦于政府采购,习近平同志在2018年4月10日博鳌论坛演讲中

指出:“加快加入世界贸易组织《政府采购协定》进程。”我国政府采购向世界开放,核心问题必然是在与世界各国企业的合作中,如何实现我国政府花在采购上的财政支出效益最大化。从这一点而言,学习和借鉴英国政府采购精益化的经验,推进政府采购制度化、法制化、国际化,是保证我国公共资源“花得更少,做得更好”的基础。第四,在很大程度上,精益政府由解决实际问题的精益工具中孕育而来,“精”于工具,“长”于实践。因此,我国目前政府改革,尤其在我国政府行政审批流程优化的改革上,借鉴精益政府变革的具体管理工具是明智之举。包括“精益屋”的搭建、精益绩效指标设计、价值流图绘制等,都可以加以调整和应用。除此之外,精益“工具箱”是一个开放的系统,一切有助于精益化的工具源源不断地被开发出来,仅有理论与实践支撑的相关精益工具就有上百个,因此,不断开发与我国具体治理相适应的精益化工具,是政府、国有企业、事业单位未来改革发展的重点任务。

(责任编辑:祝伟伟)

※

※

※