

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 13920121150249

UDC _____

厦门大学

硕士学位论文

基于流程再造的“多规合一”实践探索研究

——以厦门市为例

Theory and Practice of Multi-Plan-Coordination based on
Process Reengineering

——A Case Study in Xiamen

蔡伟毅

指导教师姓名: 黄新华教授

专业名称: 公共管理(MPA)

论文提交日期: 2015年4月

论文答辩日期: 2015年 月

学位授予日期: 2015年 月

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2015年4月

基于流程再造的「多规合一」实践探索研究

蔡伟毅

指导教师
黄新华教授

厦门大学

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。
2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

当前，城市的发展离不开城市空间的高度集约利用；而国民经济与社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、环境保护规划等一系列政府规划在空间上的矛盾与差异使得城市的发展陷入无序的状态。党的十八大及十八届三中全会提出推进体制机制改革创新，建立合理的空间规划体系的目标，切实推进政府规划的协调，对于同一管辖对象的政府规划手段进行必要的合并与调整。2014年3月，厦门率先开始尝试进行“多规合一”的实践，并在其基础上进行了市区两级的行政审批流程的再造；2014年9月，国家发改委、国土资源部、环境保护部和住房和城乡建设部四部委联合确立的28个试点市、县（区）进行“多规合一”试点，其中又把厦门作为全国试点城市。

本文通过理论分析和实证分析相结合的方式，通过比较国内外政府流程再造、“多规合一”的理论和实践的介绍，为后续的研究工作的开展奠定基础。本文以厦门市为具体研究案例，通过分析其动因、措施、成效和困境，提出厦门市应在完善城乡规划空间管理体系、加快规划立法进程、深化行政体制改革、完善绩效考核体制等四方面来推进“多规合一”实践的系统建议。

关键词：多规合一；流程再造；实践探索研究

Abstract

Highly efficient utilization of urban space is of paramount importance to the development of modern cities. However, unordered city development is typical in reality due to the contradictions and differences existed among multiple governmental urban plans, which are designed to serve different goals such as economic and social growth, city planning, land-use planning, and environmental protection. In the 3rd Plenary Session of 18th CPC Central Committee, a resolution has been passed to reform the current policies and administration procedures, establish unified goals for urban space planning, promote coordination among multiple governmental planning bureaus, and make necessary consolidation and adjustments to planning bureaus that overlap in jurisdiction. In March 2014, Xiamen became the first cities to initiate the reform of “multi-plan coordination”, based on which the administration procedures at both the city and district levels were reengineered. In September 2014, Xiamen became one of the 28 cities and counties (districts) selected to pilot the “multi-plan coordination (MPC)” reform, in a national initiative jointly led by the National Development and Reform Commission, Ministry of Land and Resources, Ministry of Environmental Protection, and Ministry of Housing and Urban-Rural Development.

Based on both theoretical and empirical analyses, this paper reviews and compares the worldwide theories and practices of governmental process reengineering and MPC reform. Such a systematic comparison paves a solid foundation for future research. Moreover, taking Xiamen city as our research focus, this paper analyzes the motivation, policies, outcomes and difficulties of the Xiamen MPC reform. Based on these analyses, we make a systematic recommendation to drive future MPC reform in Xiamen. Our recommendation includes the following four aspects: improve the spatial management system of urban-rural planning, accelerate related legislation, deepen the reform of administration procedure, and finally, improve the performance appraisal system.

Key Words: Multi-Plan-Coordination, Process Reengineering , Theory and Practice

目 录

引言.....	1
(一) 研究背景	1
(二) 研究述评	2
(三) 概念界定	7
(四) 研究方法	8
一、厦门市实施“多规合一”的动因.....	10
(一) 全面深化改革建构服务型政府的需求.....	10
(二) 全面推进城市治理现代化的需求	12
(三) 全面促进资源整合利用的需求	13
(四) 全面实现建设项目落地的需求	14
二、厦门市实施“多规合一”的措施	18
(一) 协调差异图斑，统筹城乡发展	18
(二) 调整建设用地图斑，形成理想空间结构	19
(三) 划定控制线，提出底线控制要求	21
(四) 落实建设项目落地，保障城市发展空间	25
三、厦门市实施“多规合一”的成效	26
(一) 明确规划管控底线，形成一张图	26
(二) 建立部门联动机制，搭建一个平台.....	28
(三) 深化审批制度改革，合成一张表.....	30
(四) 依托业务协同平台，完善一套机制.....	32
四、厦门市实施“多规合一”的问题	38
(一) 城乡空间规划体系不统一	38
(二) 相关立法进程滞后.....	39
(三) 公众参与实施缺失.....	40
(四) 绩效考核体制的不完善	41

五、厦门市推进“多规合一”的路径	43
(一) 完善城乡规划管理体系, 促进社会多元治理	43
(二) 加快规划立法进程, 形成规划实施的法律保障	44
(三) 深化行政体制改革, 积极推进公众参与	44
(四) 完善绩效考核体制, 引入第三方评估	46
结束语	47
参考文献	48
致谢	50

厦门大学博硕士论文摘要

Contents

Introduction	1
(I) Research Background.....	1
(II) Research Overview	2
(III) Terminology and Definition.....	7
(IV) Research Methodology	8
I.Motivation of MPC in Xiamen	10
(I) Comprehensive deepening reforms and service-oriented government.....	10
(II) Modernization of city administration.....	12
(III) Resource consolidation and exploitation	13
(IV) Urban infrastructure and construction	14
II.Current Policies of MPC in Xiamen	18
(I) Balance urban-rural developments	18
(II) Establish ideal spatial structure	19
(III) Implement bottom-line control	21
(IV) Safeguard construction projects and city infrastructure	25
III.Success Outcomes of MPC in Xiamen	26
(I) Clarifying planning jurisdiction in a single chart	26
(II) Facilitating multi-branch co-ordination in a single platform	28
(III) Consolidating administrative procedures in a single form	30
(IV) Improving multi-plan coordination in a single system.....	32
IV.Outstanding Problems of MPC in Xiamen	38
(I) Disparity of urban-rural planning.....	38
(II) Outdated legislation.....	39
(III) Lack of public involvements.....	40
(IV) Flawed performance appraisal system.....	41
V.Proposals to drive future MPC reform in Xiamen	43
(I) Joint urban-rural planning to facilitate the governance of diverse society...	43
(II) Accelerate related legislation to safeguard the effective execution of	

planning	44
(III) Reform the administrative procedure to encourage public involvements .	44
(IV) Introduce third-party evaluation to improve the performance appraisal system	46
Conclusion	47
References	48
Acknowledgement	50

厦门大学博硕士学位论文摘要

引言

（一）研究背景

我国的国民经济计划工作的全面开展是以 1953 年实施的第一个五年计划为标志的。而改革开放以来，尤其是上个世纪 80 年代政府机构的调整以及一系列法律法规的出台则对我国规划领域产生了深远的影响。1984 年 1 月 5 日，我国规划领域的第一部法律法规《城市规划条例》颁布实施。1986 年 2 月 27 日，国务院第 100 次常务会议决定成立国家土地管理局（现国土资源部前身），对全国的土地资源进行统一管理。1986 年 6 月 25 日，第六届全国人大常委会第十六次会议通过并颁布了《土地管理法》，于 1987 年 1 月 1 日起施行。1989 年 12 月 26 日，《城市规划法》颁布，并于 1990 年 4 月 1 日起施行，《城市规划条例》同时废止。这些法律法规的颁布实施，一方面使我国的规划工作走上了有法可依的轨道；另一方面，也正因为法律授权和政府行政机关职能的界定，使得政府规划工作的开展更加错综复杂，并且初步形成了城市规划、国民经济规划及土地利用规划三者在职能上的相互交叉的局面。

根据《土地管理法》的授权，按照国家土地管理局的统一部署，在全国范围内先后开展了三轮的从国家到乡镇共五级的土地利用总体规划的编制和实施工作。自 2006 年起实施的“十一五”国民经济和社会发展规划正式更名为国民经济和社会发展规划，并且陆续开展了全国和省市层面的主体功能区规划。至此，三个规划在空间上的重叠已经难以避免，规划间的协调成为共同关注的话题。

在我国从计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，城乡规划、国民经济和社会发展规划和土地利用总体规划三者各自发挥了管控空间资源的重要作用。但由于职能的分离，三个规划在法律依据、编制内容和管理手段上各异，缺乏必要和有效的衔接和协调，使得有限的空间资源未能得到充分合理的利用与管理控制。在空间资源日益紧缺的今天，这一矛盾显得更为突出。

党的十八大及十八届三中全会提出推进体制机制改革创新，建立合理的空间规划体系的目标，切实推进政府规划的协调，对于同一管辖对象的政府规划手段进行必要的合并与调整，是政府职能改革的重要举措，也是推进国家治理体系和

治理能力现代化必须面对的难题。

厦门作为在中国改革开放进程中所扮演的“试验田”和“窗口”重要角色，多年也对政府规划的协调进行了一系列有益的探索，从“两规协调”到“三规协调”，再到历次厦门市城市规划委员会的召开。但是，如同国内的其它地区一样，厦门的规划协调实践中仍存在着不少的问题。2014年3月，厦门率先开始尝试进行“多规合一”的实践，并在其基础上进行了市区两级的行政审批流程的再造；2014年9月，国家发改委、国土资源部、环境保护部和住房和城乡建设部四部委联合确立的28个试点市、县（区）进行“多规合一”试点，其中又把厦门作为全国试点城市^①。

为此，本文通过比较国内外政府流程再造、“多规合一”的理论和实践，以厦门市为具体研究案例，通过分析其动因、措施、成效和困境，提出厦门市“多规合一”的推进路径，并希望对其余城市的城市治理现代化能够有借鉴意义。

（二）研究述评

1、国内外关于流程再造及政府流程再造的相关研究

1990年迈克尔·哈默在《哈佛商业评论》7/8月号的文章《再造：不是自动化改造而是推倒重来》^②中第一次提出了业务流程再造理论，业务流程再造是对公司的业务流程从根本上重新思考并彻底重新设计。在他看来，计算机广泛普及以及由此带来的IT行业的迅猛发展会给美国乃至全世界的生产、制造业和服务业流程带来的巨大变化；你如果真的想在业务流程中引入IT技术，就必须打破原有的从根本上重新设计的工作流程。而同时期的Davenport和Short则在麻省理工学院的《斯隆管理杂志》的文章《新工业工程：信息技术和企业流程再设计》^③中强调“流程的改进”，区别于迈克尔·哈默“颠覆原有的全新设计”概念。关于企业业务流程再造的专著现在为数不少，下面表1列举了一些有代表性的企业业务流程再造的概念与定义。

^① 国家发改委、国土部、环保部和住建部四部委.《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》（发改规划[2014]1971号文）。

^② Hammer, M. Reengineering Work - Don't Automate, Obliterate. Journal of Harvard Business Review, 1990, 68(4)

^③ Davenport T.H. Short J.E. The new industrial engineering: Information Technology and Business Process Redesign[J]. Sloan Management Review, V01.32, No.4, 1990. P: 11-27.

表 1: 业务流程再造相关的各种定义举例^①

作者	概念	定义
T. H. Davenport &J. E. Short	BP Redesign 企业流程再设计	企业内或组织之间工作流或各种流程的分析与设计
M. Hammer &J. Champy	BP Reengineering 企业流程重组	根本的重新思考, 彻底的翻新作业流程, 以便在现今衡量表现的关键上, 如成本、品质、服务和速度等获得戏剧化的改善
M. Morrow &M. Hazell	BP Redesign 企业流程再设计	指检查关键流程中的活动和信息流, 以达到简化、降低成本, 提高质量和柔性的目的
J. E. Short &N. Vankatraman	BN Redesign 企业网络再设计	对属于更大的企业网络中的部分重要的产品和服务进行重新构造
H. J. Johanssonetal	BP Redesign 企业流程再设计	是企业取得成本、周期、服务、和质量彻底变化的手段。它需要许多工具和方法, 并强调企业是一系列面向客户的核心流程的集合, 而不是功能的集合
T. H. Davenport	BP Innovation 企业流程创新	达到企业巨大改善的流程创新工作
R. B. Kaplan &L. Murdock	Core-Process Redesign 核心流程再设计	对企业如何运行进行根本性的再思考, 对其工作流程、决策、组织和信息系统同时并以集成的方式进行再设计
J. N. Loewenthal	Organizational Reengineering 组织再设计	以组织核心竞争力为重点, 对企业流程和组织结构进行根本性的再思考和再设计, 以达到组织业绩的巨大提高

1993年迈克尔·哈默与詹姆斯·钱皮合著《企业再造：企业革命的宣言书》一书，并以“管理革命的宣言”作为副标题，在全世界范围内掀起了业务流程再造研究和实践的热潮。各大公司纷纷开始尝试进行企业的业务流程再造实践，尽管多数以失败告终，但仍有诸如IBM、福特、通用汽车、AT&T、西门子公司等大型跨国公司通过企业流程再造取得了可喜的成绩。我国自1994年以来也先后出现了不少有关企业业务流程再造的研究与应用实践。国内的联想、海尔、用友等公司也从世界五百强企业汲取了业务流程再造思想，及时调整原有业务流程和组织架构，以期能保持在国内乃至国际的领先地位，使企业能够获得可持续的快速发展；其中，海尔在内部以市场链为纽带，成立商流、物流和产品本部，是实施业务流程再造的典范之作。^②

王璞^③认为，流程再造原理是指通过综合运用消除、整合、简化、细化、信

^①潘宪生,张明宝.企业业务流程重组[M].北京:科学出版社,2004:37.

^②叶勇.政府流程再造:理论与实践的探索[D].吉林大学.2007.

^③王璞.流程再造[M].北京:中信出版社,2005.

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 for delivery details.

廈門大學博碩士論文摘要庫