
公共服务流程再造的决定因素： 基于行政服务中心的前沿实践

徐 蕾¹，李靖华²

(1. 浙江大学管理学院，杭州 310058；

2. 浙江工商大学工商管理学院，杭州 310018)

【摘要】公共服务变革是一个从“大政府小服务”到“小政府大服务”的再造演进的进程。行政服务中心是承担这一历史使命的重要载体。本文以行政服务中心的前沿实践为基础，通过对浙江 57 家中心 1009 个部门窗口负责人的问卷调查，探究了公共服务流程再造的决定因素。首先，给出相关研究背景和综述；其次，提出研究的概念模型和基本假设；第三，对模型结果进行了讨论；第四，分析了政策和管理启示；最后，给出研究局限和研究展望。研究表明，目前公共服务流程再造的最主要决定因素是中心和部门领导的企业家素质，其次电子政府的推进也起到积极的作用，但制度和策略的因素影响不大。因此，进一步的体制改革和法规理顺势在必行。

【关键词】流程再造；公共服务创新；行政服务中心；多层线性模型（HLM）；浙江

背景和综述

1、行政服务中心发展研究背景

公共服务流程再造是政府根据公民对公共服务的实际需要，结合公共服务领域的实际特点和信息技术的应用状况，对政府公共服务部门按照总体服务流程优化的原则进行的组织结构和业务流程的重新设计。其目的是达到更高层次的顾客满意度、更大的服务灵活性和更具个性化和人性化的服务效果，并同时获得政府公共服务提供能力在速度、效率和准确性等方面的实质性提升。行政服务中心是承担这一历史使命的重要载体。大部分的行政服务中心覆盖了面向企业的审批与面向公众的办证等公共服务业务。

目前行政服务中心的突出问题是中心管理权限和职责不到位、无法有效协调部门利益与中心变革的矛盾。行政服务中心是一种“过渡性”公共服务组织创新形式——准“托管制”。各窗口实际的工作人员均从原业务单位派出，各窗口服务业务也主要由原业务单位指导。中心是当地政府的派出单位，往往与各实际业务单位平级。中心是“无权的管有权的、无钱的管有钱的、无编的管有编的”。因此有三种基本关系未理顺：原部门与派出人员间的关系，联合办公机构与各窗口人员间的关系，以及联合办公机构与原部门间的关系（杨树人，2002）。即原服务部门进驻不到位、授权不到位、窗口人员配备不到位，一站式服务无法深入推进。究其变革层面的原因，主要是行政审批制度改革的横向和纵向的不协调。横向不协调表现为，中心的设立缺少合

收稿日期：2007-02-20

基金项目：浙江省教育厅科学研究重点项目（20070599）。

作者简介：徐蕾，浙江大学管理学院博士研究生；李靖华，浙江工商大学工商管理学院教授，博士。

法性基础，行政审批制度改革没有与行政管理体制改革、财政管理体制改革、投资管理体制改革、机构编制改革很好结合，中心建设“孤军挺进”。纵向不协调表现为，行政审批制度改革未实现上下联动，是“自下而上”的推进,实践中，没有统一的规范，地方各行其是，缺乏全国的和长远的规划和制度保证。

2、公共服务流程再造的成功因素

随着公共服务流程再造研究的深入，其经验教训获得系统总结，Linden（1994）、Caudle（1995）和 Taylor 等（1996）分别从微观操作角度、策略角度和战略角度作出系统研究。Linden（1994）认为公共组织再造的原则包括：围绕结果（顾客、产品、过程）而非职能进行组织，在源头处一次获取信息，把后阶段的信息反馈到前阶段，几个过程并举代替顺序操作，确保“关键路径”的持续畅通，以及首先工作过程再造然后才能自动化等。Caudle（1995）认为成功因素包括：较好地理解流程再造，从一个对组织绩效重要的小型项目开始，通过人员配置建立资深管理者对再造项目的归属和责任（ownership），调整组织结构以提升对流程管理的支持，建立对流程管理的测评程序，开发支持流程再造的人力资源战略，建立支持流程再造的信息资源管理战略和技术框架，获得顶层和中心的支持以实现集成，建立有良好训练的、一专多能的专家团队并促使其良好运作等。Taylor 等（1996）认为成功因素包括：公共政策的战略性考虑、高层管理者的积极支持、项目开发的演进管理、以及对利益相关者的充分关注。此外，公共服务流程再造也往往与电子政府建设紧密联系。

研究框架

1、模型

行政服务中心工作的推进，是一个流程再造不断深化的过程。但目前中心对职能部门只是代管制。中心更多地依靠地方政府首脑的重视、中心首脑的资历和威信、协调会议制度、甚至窗口人员间非正式交流等非正式的影响力因素实现其运作。结合对浙江行政服务中心的深入调研和理论分析，确立分析场景的主要变量——策略、企业家素质、信息化；由于中心和窗口影响因素的明显层次性，研究采用多层线性模型（HLM）方法。模型构建见图 1。

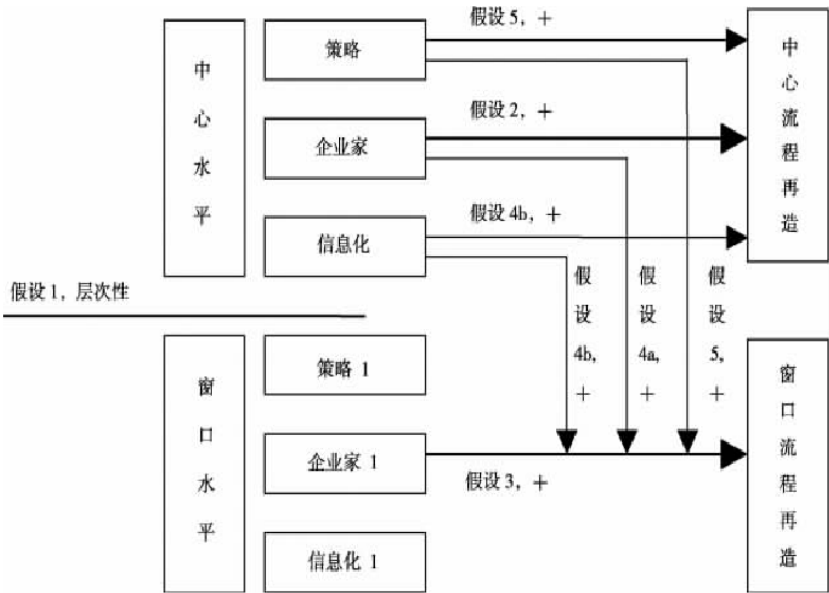


图 1 公共服务流程再造影响因素模型和假设

注：图中的+，表示两变量之间的正相关关系，或对变量关系起强化作用。中心流程再造现状，表示某中心所有窗口的平均流程再造现状，即该中心所有窗口流程再造现状的截距。折线箭头表示对窗口“企业家 1-窗口流程再造现状”之间的正向关系起作用。

首先，由于行政服务中心法律地位不明确，往往需要借助中心主任的资历和影响力（包括向上的、左右的和向下的）才能有效开展工作，是“人治”而非“法治”（李靖华，2007）。还有公共部门的企业家战略再造（Osborne, Gaebler, 1992; Osborne, Plastrik, 1997），以及流程再造的长期性、艰难性和人为性（Hammer, Champy, 2003），中心领导的“企业家素质”是中心流程再造成功的首要因素。中心主任必须充分发挥其内在企业家素质，靠自己的人格魅力、私人关系、威望资历、上级支持等非正式途径，想方设法完成艰巨的、整合各部门的公共服务创新任务。因此，本文以“企业家素质”作为“抓手”进行研究。

其次，行政服务中心是满足政府和市场主体双方对制度需求的短期均衡的最佳结合点，是有效改进和补充原有制度的一种派生制度（韩立达，2003）。因此它虽然是统领的，但又是并列的、附加的，中心发展的远见和战略规划关系到公共服务改革的成效，也影响中心在未来公共服务体系中的定位。还有公共政策的战略性考虑（Taylor 等，1996）和流程再造的战略规划性（Hammer, Champy, 2003），战略规划和推进策略成为流程再造的现实影响因素。

同时，基于 Internet 的低成本沟通是信息技术对公共服务前台所带来的最大便利（Taylor 等，1996）。后台基于信息技术运用的深层次部门业务数据整合，即一表式数据的实现，是一站式公共服务的数据基础（王浣尘，2003）。此外，流程再造理论也强调了信息技术的支撑（enable）作用（Hammer, Champy, 2003），因此信息化是中心流程再造的工具层影响因素。

2、研究假设

模型的上、下半部分分别表现了中心层面和窗口层面的自变量与因变量之间的关系，模型左边是两层面的自变量，右边是作为因变量的流程再造现状。首先提出层次分析的基准模型：

假设 1（模型 1，即零模型）：考虑不含任何预测变量的两层面模型，流程再造现状在中心层面上存在显著变异，即各中心的流程再造现状存在显著差异。

某种程度上说，中心运作是“人治”而非“法治”。中心和部门（窗口）的配合，往往体现在中心领导与部门窗口领导的默契上，体现在中心领导的魄力，部门窗口领导的开明度，以及两者间的信任等方面。从流程再造具体操作的角度看，中心领导和部门领导又往往是再造团队的核心。不同中心的流程再造绩效会因此表现出较大差异。因此提出了假设：

假设 2（模型 2）：各中心的流程再造现状存在显著差异，且中心层面的企业家素质变量对中心的流程再造现状（即该中心所有窗口流程再造现状的截距）有正向影响。

同一中心内不同的窗口、不同的流程再造项目，也会因企业家素质表现出较大的差异。此时主要的影响因素在领导。因此将部门原有的审批活动集中到中心后，在部门领导的配合下，可以切实做到“项目进中心、骨干进中心、授权进中心。”因此，我们提出以下假设：

假设 3（模型 3）：窗口层面的企业家素质变量对窗口的流程再造现状有正向影响，且企业家 1 与窗口流程再造现状之间的关系在中心层面存在差异，即各中心“企业家—流程再造现状”的关系存在显著差异。

假设 3 的前半部分用于验证各个窗口的流程再造由于各自窗口企业家素质的不同而不同；后半部分用于验证“企业家 1—流程再造现状”间的相关关系在各个中心存在显著差异，为下文分析中心因素（中心企业家变量、中心策略变量、中心信息化变量）对“企业家 1—流程再造现状”之间的相关关系产生影响奠定基础。

事实上，中心层面的企业家素质与窗口层面的企业家素质并不是简单适应的关系，他们往往是动态互动的，以及中心总体的企业家素质和合作氛围会对具体的流程再造项目产生积极影响。结合假设 2 和假设 3，我们提出以下假设：

假设 4a（模型 4a）：在模型 2、3 的基础上，中心层面的企业家素质变量对中心的流程再造现状（即该中心所有窗口流程再造现状的截距）有正向的影响，并且会对窗口的“企业家 1—流程再造现状”之间的正相关关系起强化作用。

在公共服务变革中，信息技术对业务流程再造起到很大的推动作用。一是通过计算机网络、综合数据库和多媒体等 Intranet 和 Internet 等技术手段，将分散于各部门的信息资源连接和汇集起来，实现信息的及时传递与共享，并支持并行工作方式。二是通过信息网络，组织能同时连续地对各部门串行、并行的各项业务活动进行协调，及时对各项业务活动进行评价和修改（如工作流管理），从而避免传统组织要到最后阶段才对各项活动成果进行综合、评价的弊端，节省了成本与时间。因此我们提出了以下假设：

假设 4b（模型 4b）：在存在中心企业家素质变量影响的情况下，同时，中心层面的信息化变量对中心的流程再造现状（即该中心所有窗口流程再造现状的截距）有正向的影响，并且会对窗口层面的“企业家 1—流程再造现状”之间的正相关关系起强化作用。

公共服务流程再造是一个复杂的社会过程，需要长远的规划和慎密的策略。如建立资深管理者对再造项目的支持、从一个对组织绩效重要的小型项目开始、建立有良好训练的一专多能的专家团队、对再造所带来的绩效改进进行连续测定等。因此我们提出了以下假设：

假设 5（模型 5）：在模型 1、3 的基础上，中心层面的策略变量对中心的流程再造现状（即该中心所有窗口流程再造现状的截距）有正向的影响，并且会对窗口层面的“企业家 1—流程再造现状”之间的正相关关系起强化作用。

方 法

1、变量设计

基于模型和假设，我们面向窗口负责人设计发放了调查问卷。问卷主要内容分为窗口概况、企业家素质、策略、信息化、中心组织、部门组织、窗口人员、外部环境等方面的 7 级李克特量表问题，以及开放式问题等。

通过 SPSS 软件对因变量和自变量分别进行因子分析，经过最大方差旋转后，将各问项按因子负荷归类，得到文中所用的 4 个因子（潜变量）。

2、样本和数据

在浙江省发改委的大力支持下，2006 年 9 月发放问卷共 1600 份（80 家中心），实际回收有效问卷 1009 份，覆盖 57 家中心。57 家中心的分布为地区级中心 6 家、区县市级中心 51 家，各地区均有中心填写；样本中心成立时间为 2000 年 16 家，2001 年 16 家，2002 年 16 家，2003 年 3 家，2004 年 3 家，2005 年 1 家，2006 年 1 家，超过浙江行政服务中心的一半。

答卷窗口规模多数较小，授权程度不一。窗口性质为部门专门成立的审批处室进驻占作答数的 18.8%，业务处室整建制进驻有 16.4%，部门在中心的审批窗口（但非专门性审批处室）有 31.0%，业务处室接待前台有 16.2%，中介和咨询窗口有 1.2%，其他占 16.3%。并联审批牵头单位（窗口）占作答数的 10.8%，并联审批参与单位（窗口）有 30.1%，无并联审批事项有 59.1%。

窗口层面数据来源于窗口负责人填写的 1009 份问卷，中心层面数据由各中心窗口数据平均而来，所用变量为经过最大方差旋转后的因子（潜变量），所有数据均为标准分数。研究使用 SPSS12.0 做基本统计分析、因子分析等；采用 HLM6.0 作为多层线性建模工具。

3、信度和效度

首先对样本信度进行分析，窗口层面 1009 个样本总信度为 0.949，中心层面的总信度为 0.959，分组信度如表 1 所示，均大于 0.7，表明指标具有基本可接受的内部一致性。其次分别对窗口层面和中心层面数据进行样本效度分析，对外生显变量 A1-A8、B1-B12、C1-C6、D1-D4、E1-E4、F1-F2、G1- G2、H1-H2、I1-I2 联合进行因子分析，结果如表 1；在窗口层面和中心层面分别对内生显变量 J1-J6 进行因子分析，结果如表 2，除了窗口层面 B1、B2、B3、B5、B9 项外，各题项载荷系数均大于 0.5。窗口层面和中心层面数据的 KMO 值分别为 0.938 和 0.814，均大于 0.7；且两次巴特利特球体检验均显著。故样本具有区分效度。

结 果

所有模型结果如表 3 所示。首先建立不含任何变量的零模型，流程再造现状的中心效能、窗口效能方差成分分别为 0.05271、0.94798，中心效能占总效能比例为 $0.05271/(0.05271+0.94798)=5.2674\%>5\%$ ，即流程再造差异的 5.2674%可由中心因素解释，说明流程再造现状在中心层面存在变异，即各中心的流程再造现状存在显著差异，适合多层线性模型研究，验证假设 1。

为探究中心变量的影响程度，建立不含窗口层面变量的模型 2。表 3 中结果显示，中心层面上，企业家变量与中心流程再造现状（即窗口流程再造现状的截距 B0）间的相关系数 G01 为 0.175395，且 T 值（4.214）显著，与假设 2 一致。且中心效能方差成分由模型 1 的 0.05271 减少为 0.02874，解释了 45.4752%，说明中心因素对流程再造现状的影响效能中有 45.4752%可以被中心层面的企业家变量所解释。

接着建立不含第二层变量的模型 3。表 3 中结果显示：

窗口的“企业家 1—流程再造现状”斜率（B1）=“企业家—流程再造现状”斜率（G10）+“企业家 1—流程再造现状”斜率方差成分（U1）=0.238060+0.02387=0.26193

说明窗口流程再造现状和窗口层面的企业家 1 变量呈现正相关；同时窗口的“企业家 1—流程再造现状”斜率（B1）的截距，即中心“企业家—流程再造现状”斜率（G10）的 T 值（6.404）显著，说明窗口层面的“企业家 1—流程再造现状”之间的关系在中心层面存在差异，即各中心“企业家—流程再造现状”的关系存在显著差异，验证假设 3。且窗口效能方差成分由模型 1 的 0.94798 减少为 0.88558，解释了 6.5824%，说明窗口因素对流程再造现状的影响效能中有 6.5824%可被窗口的企业家 1 变量所解释。

表 1 问卷自变量的信度和效度检验

窗口层面数据题项及 Cronbach α 系数	因子分析结果	中心层面数据题项及 Cronbach α 系数	因子分析结果
企业家(0.959)		企业家(0.977)	
A1.中心主管具有丰富的知识和经验	0.515	A1.中心主管具有丰富的知识和经验	0.706
A2.中心主管具有很强的影响力	0.562	A2.中心主管具有很强的影响力	0.810
A3.中心主管具有很强的创造力	0.597	A3.中心主管具有很强的创造力	0.819
A4.中心主管具有很强的判断力	0.593	A4.中心主管具有很强的判断力	0.828
A5.我部门主管具有丰富的知识经验	0.788	A5.部门主管具有丰富的知识经验	0.854
A6.我部门主管具有很强的影响力	0.804	A6.部门主管大都有很强的影响力	0.824
A7.我部门主管具有很强的创造力	0.816	A7.部门主管大都有很强的创造力	0.862
A8.我部门主管具有很强的判断力	0.813	A8.部门主管大都有很强的判断力	0.862
策略(0.903)		策略(0.966)	

B1.审批流程优化具有长远的规划	0.375	B1.审批流程优化具有长远的规划	0.605
B2.审批流程优化具有清晰的近期目标	0.416	B2.审批流程优化具有清晰的近期目标	0.641
B3.审批流程优化获得资深主管的支持	0.417	B3.审批流程优化获得资深主管的支持	0.606
B4.绩效考核体系据审批流程优化调整	0.511	B4.绩效考核体系据审批流程优化调整	0.767
B5.审批流程优化充分考虑公众的需要	0.368	B5.审批流程优化充分考虑公众的需要	0.664
B6.审批流程优化充分考虑部门需要	0.543	B6.审批流程优化充分考虑部门需要	0.822
B7.审批流程优化充分考虑窗口人需要	0.656	B7.审批流程优化充分考虑窗口人需要	0.855
B8.审批流程优化负责人选择恰当	0.612	B8.审批流程优化负责人选择恰当	0.810
B9.审批流程优化采用分步实施策略	0.776	B9.审批流程优化采用分步实施策略	0.829
B10.审批流程优化试验性局部试点	0.822	B10.审批流程优化试验性局部试点	0.815
B11.审批流程优化由跨部门小组推动	0.807	B11.审批流程优化由跨部门小组推动	0.794
B12.审批流程优化针对关键流程展开 信息化(0.843)	0.691	B12.审批流程优化针对关键流程展开 信息化(0.908)	0.772
C1.我局内部局域网运作状况良好	0.706	C1.大部分部门内部局域网运作良好	0.755
C2.我局办公自动化系统运作状况良好	0.749	C2.大多部门办公自动化系统运作良好	0.729
C3.我局的外网网站运作状况良好	0.572	C3.大部分部门外网网站运作良好	0.684
C4.中心内部局域网运作状况良好	0.738	C4.中心内部局域网运作良好	0.790
C5.中心的联网审批系统运作状况良好	0.723	C5.中心的联网审批系统运作良好	0.712
C6.中心的外网网站运作状况良好	0.708	C6.中心的外网网站运作良好	0.685

注:1、因子分析采用方差最大旋转,因子分析结果将不同列的较大负载因子系数组合在一列中。2、其他变量的结果省略,包括中心组织、部门组织、窗口人员、外部环境等方面。

表 2 问卷因变量的信度和效度检验

窗口层面数据题项及 Cronbach α 系数	因子分析结果	中心层面数据题项及 Cronbach α 系数	因子分析结果
流程再造现状(0.815)		流程再造现状(0.864)	
J1.流程围绕顾客组织和设计	0.751	J1.流程围绕顾客组织和设计	0.757
J2.服务对象只需接触一个窗口人员	0.729	J2.服务对象只需接触一个窗口人员	0.809
J3.服务对象只需填写一次表格	0.725	J3.服务对象只需填写一次表格	0.734
J4.审批中不同窗口间信息反馈和交流充分及时	0.802	J4.审批中不同窗口间信息反馈和交流充分及时	0.795
J5.经常将原来的顺序操作做并联操作	0.635	J5.经常将原来的顺序操作做并联操作	0.737
J6.能保证审批中“关键路线”的畅通	0.734	J6.能保证审批中“关键路线”的畅通	0.811

说明:在多层线性模型的实际计算中,中心流程再造现状表示某中心所有窗口的平均流程再造现状,用该中心所有窗口流程再造现状的截距表示。这里的中心层面数据题项并未参与计算,但给出信效度检验。

表 3 模型 1-5 的参数估计结果

模型 1 结果			
随机部分	方差成分	χ^2	p 值
中心效能 (U0)	0.05271	112.99273	0.000
窗口效能 (R)	0.94798	—	—
分析基于以下模型: 窗口层面:流程再造现状=B0 + R 中心层面:B0 = G00 + U0			
模型 2 结果			
固定成分	估计值	标准误	T 值
截距 2 (G00)	0.005287	0.038056	—
企业家 (G01)	0.175395	0.041620	4.214
随机成分	方差成分	χ^2	P 值
中心效能 (U0)	0.02874	85.75193	0.008
窗口效能 (R)	0.94752	—	—
分析基于以下模型: 窗口层面:流程再造现状=B0 + R 中心层面:B0 = G00 + G01*(企业家) + U0			

模型 3 结果			
固定成分	估计值	标准误	T 值
截距 2 (G00)	-0.004690	0.039356	—
企业家-流程再造现状斜率 (G10)	0.238060	0.037175	6.404
随机成分	方差成分	χ^2	P 值
中心效能 (U0)	0.03719	91.48814	0.004
企业家 1-流程再造现状斜率 (U1)	0.02387	78.35269	0.039
窗口效能 (R)	0.88558	—	—
分析基于以下模型：窗口层面：流程再造现状 = B0 + B1j*(企业家 1) + R 中心层面：B0 = G00 + U0 B1 = G10 + U1			
模型 4a 结果			
固定成分	估计值	标准误	T 值
截距 2 (G00)	-0.000770	0.038055	—
企业家-流程再造现状斜率 (G01)	0.114359	0.042044	2.720
斜率 (G10)	0.217552	0.039222	—
企业家 (G11)	0.012887	0.039397	0.327
随机成分	方差成分	χ^2	P 值
中心效能 (U0)	0.02819	79.81921	0.025
企业家 1-流程再造现状斜率 (U1)	0.02750	78.39746	0.031
窗口效能 (R)	0.88410	—	—
分析基于以下模型：窗口层面：流程再造现状 = B0 + B1j*(企业家 1) + R 中心层面：B0 = G00 + G01*(企业家) + U0 B1 = G10 + G11*(企业家) + U1			
模型 4b 结果			
固定成分	估计值	标准误	T 值
截距 2 (G00)	-0.003002	0.032543	—
企业家-流程再造现状斜率 (G01)	0.117466	0.039022	3.010
信息化-流程再造现状斜率 (G02)	0.106093	0.034170	3.105
斜率 (G10)	0.211730	0.037514	—
企业家 (G11)	0.012752	0.037533	0.340
信息化 (G12)	0.076835	0.038914	1.974
随机成分	方差成分	χ^2	P 值
中心效能 (U0)	0.01518	70.97449	0.086
企业家 1-流程再造现状斜率 (U1)	0.02030	74.55482	0.049
窗口效能 (R)	0.88664	—	—
分析基于以下模型：窗口层面：流程再造现状 = B0 + B1j*(企业家 1) + R 中心层面：B0 = G00 + G01*(企业家) + G02*(信息化) + U0 B1 = G10 + G11*(企业家) + G12*(信息化) + U1			
模型 5 结果			
固定成分	估计值	标准误	T 值
截距 2 (G00)	-0.004891	0.035160	—
策略-流程再造现状斜率 (G01)	0.139982	0.036048	3.883
斜率 (G10)	0.239890	0.036601	—
策略 (G11)	0.018706	0.035648	0.525
随机成分	方差成分	χ^2	P 值
中心效能 (U0)	0.01926	74.96400	0.055
企业家 1-流程再造现状斜率 (U1)	0.02217	78.57456	0.030
窗口效能 (R)	0.88762	—	—
分析基于以下模型：窗口层面：流程再造现状 = B0 + B1j*(企业家 1) + R 中心层面：B0 = G00 + G01*(策略) + U0 B1 = G10 + G11*(策略) + U1			

为探索中心对窗口的“企业家 1—流程再造现状”关系的影响，建立包含中心层面和窗口层面变量的模型 4a。表 3 中结果显示，企业家变量与中心流程再造现状（即窗口流程再造现状的截距 B0）的相关系数（G01）为 0.114359，且 T 值（2.720）显著；而企业家变量对窗口的“企业家 1—流程再造现状”的斜率（B1）无显著影响，其 T 值仅为 0.327，假设 4a 的后半部分未验证。且中心效能方差成分由模型 3 的 0.03719 减少为 0.02819，解释比例为 24.2%。但同时，“企业家 1—流程再造现状”斜率（U1）的 P 值仅为 0.031，小于 0.05，说明尚存在其他因素的作用。

在模型 4a 基础上加入中心的信息化变量，建立模型 4b。表 3 中结果显示，企业家变量和信息化变量与中心的流程再造现状（即窗口流程再造现状的截距 B0）相关系数分别为 0.117466 和 0.106093，且 T 值分别为 3.010 和 3.105；企业家变量

对于窗口“企业家 1—流程再造现状”的斜率（B1）没有显著影响，其 T 值仅为 0.340，而信息化变量对于窗口“企业家 1—流程再造现状”的斜率（B1）有显著影响，T 值为 1.974，假设 4b 的后半部分也验证。且中心效能方差成分由模型 4a 的 0.05080 减少为 0.01518，“企业家 1—流程再造现状”斜率（U1）方差成分由 0.02750 减少为 0.02030，分别被解释了 46.1511%和 26.1818%。且中心效能（U0）和“企业家 1—流程再造现状”斜率（U1）的 p 值分别为 0.086 和 0.049，说明在此基础上，中心层面因素对中心流程再造现状和“企业家 1—流程再造现状”的解释空间已很小。

在假设 1 和 3 基础上提出假设 5。表 3 中结果显示，中心层面策略变量与中心的流程再造现状（即窗口流程再造现状的截距 B0）的相关系数（G01）为 0.139982，T 值为 3.883，验证了假设 5 的前半部分；但策略对窗口“企业家 1—流程再造现状”关系的强化作用不明显，T 值仅为 0.525，假设 5 的后半部分不成立；且中心效能方差成分由模型 3 的 0.03719 减少到 0.01926，解释了 48.2119%。

结论与实践

结果表明，在中心层面，流程再造的主导影响因素是中心和部门主管的企业家素质及各中心的信息化程度，这两者的配合力度决定中心流程再造的现状；同时，中心的策略对中心流程再造现状也具有相当影响。在窗口层面，窗口流程再造的现状主要由该窗口主管的企业家素质决定。相对而言，中心对窗口的直接影响还比较薄弱，尤其是对窗口“企业家 1—流程再造现状”正相关关系的强化作用不够明显，中心的企业家素质和策略都对其没有显著影响，只有信息化程度对其具有较大的影响。从长远看，公共服务流程再造是一个从“大政府小服务”到“小政府大服务”的演进过程。根据实证结果，企业家素质作用重大、信息化作用其次、再造策略作用尚不显著，大致反映了目前的阶段特征。

为此，现阶段政府应做好以下几方面的工作。一是利用现有企业家素质和信息化应用优势，加快中心与部门的融合。如加快推进部门单一的行政许可科的建立。随着提升并联审批实效的深入，部门内部的流程梳理和权力整合提上议事日程。浙江象山全部部门已实现行政许可科的设立和进驻。再如增大中心与部门间的人员沟通和流动，特别是领导人的流动。各窗口工作人员间的日常交流也是并联审批和流程再造的必要保证。如宁波经济发展服务中心运用定餐的机会增进了工作人员之间的交流。此外，中心与部门间的人员流动，有助于相关人员的换位、将心比心，也开始为中心建设所采用。

二是明确行政服务中心的公共服务改革定位，为长远的流程再造战略制定创造条件。从“条条块块”的角度说，目前没有一个当然的行政服务中心业务主管部门。作为审批制度改革直接承担者和体现者，行政服务中心要摆脱目前这种“无权的管有权的、无法的管有法的”的尴尬局面，必须明确单一的政府序列定位。作为过渡性措施，可以大力扩充省审改办编制和加强其人员配备，将“审批制度改革办公室”更名为“行政审批管理办公室”，使其成为非临时的常设性、实体性机构。一部分人员应该从省级各专业职能部门永久性抽调补充。这样才能建立长效的监督管理机制。

三是大力进行制度改革间、法规体系内的协调和梳理，为“企业家素质”减负。随着三轮审改的深入，公共服务流程再造已经进入攻坚阶段，目前两大障碍亟需突破，一是机构编制的限制，二是法律法规的不协调。机构编制改革也几乎与审批制度改革在同步进行，但两者之间并没有实质性的协调。事实上，作为公共管理改革的两个有机组成部分，理顺职能与调整机构是相关的，如在实施内设机构行政许可职能归并中，本意在于职能部门内部权力和事项的理顺，但就其组织形式的变革——行政许可科的设立，需要编委（编办）的大力支持。而法规间冲突在实际运作中造成了很大的困惑。往往会出现并联审批中两项审批互为前置、或多项审批间形成链环前置的悖论。造成中心和牵头部门协调的极大困难。相关法律部门应展开专项研究，对此提出具体的处理原则或细则。如超时默许，中心必须得到专业职能部门的委托才能在法律上加以操作等。

局限和研究展望

本文以行政服务中心为例，研究了公共服务流程再造的影响因素，得到的结论基本验证了假设。研究中存在以下不足之处：

一是模型设计主要基于写实的思路，因此一些深层次的关系没有涉及，例如本研究的直接因变量是流程再造现状，并未涉及流程再造的绩效以及流程再造现状与绩效之间的相互作用；二是虽然研究方法上采用了多层线性模型，样本容量也达到了大样本标准（1000 个），但是模型的一些检验效度（尤其是效度检验）不是很理想，从而影响了结论的可推广性；三是在某些细节变量设计上也有考虑不足之处。

公共服务流程再造可以进一步借鉴国外新公共管理和企业管理理论的研究结果，就以下议题展开深入研究：政府中企业家精神发挥作用的条件分析，电子政府与审批制度改革的互动机制，公共服务创新的采纳和扩散，公共服务流程再造的利益相关者视角分析，公共服务流程再造的博弈论分析，公共服务再造绩效的内外部评价；以及现实的：行政许可科制度的政治法律理论依据，依法行政与便民效率的协调，省级行政服务中心（行政审批管理办公室）的作用，中心与部门间领导流动制度等。

参考文献：

- [1] Caudle, S.L. Reengineering for Results: Keys to Success from Government Experience [M]. Wahington, DC: National Academy of Public Administration, 1995
- [2] CCTA. BPR in the Public Sector: An Overview of Business Process Re-engineering [M]. London: HMSO, 1994
- [3] Dawes, S. S., P. A. Bloniarz, K.L. and Kelly, P.D. Fletcher, Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century [R]. Center for Technology in Government, University at Albany, SUNY, 1999
- [4] Hammer, M., J. Champy, 王珊珊等译. 企业再造 [M]. 上海：上海译文出版社，2007（原版 2003）
- [5] Lloyd, A. D., R. Dewar, R. Pooley, Business Process and Legacy System Reengineering: A Pattern Perspective [J]. Communication of the Association of Information Systems, 1999, 2, Article 24
- [6] Linden, R. M., 汪大海等译. 无缝隙政府：公共部门再造指南 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2002（原版 1994）
- [7] Fergusson, M. 政府机构的互联网商务框架 [A]，载：Rahman, S.M. and M.S. Raisinghani (Eds.) 周伟民，吕长春等译. 电子商务的机遇与挑战 [C]. 北京：华夏出版社，2001：171-186
- [8] Millard, J., E-Government Strategies: Best Practice Reports from the European Front Line [A]. In: Traunmüller, R. and K. Lenk (Eds.) EGOV 2002 [C]. LNCS 2456, 2002: 298-306
- [9] Osborne, D. and T. Gaebler, 周敦仁译. 改革政府：企业精神如何改革着公营部门 [M]. 上海：上海译文出版社，1996（原版 1992）
- [10] Osborne, D. and P. Plastrik, 谭功荣等译. 摒弃官僚制：政府再造的五项战略 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2002（原版 1997）
- [11] Pardo, T. A. and H. J. J. Scholl, Walking Atop the Cliffs: Avoiding Failure and Reducing Risk in Large -scale E -government Projects [A]. In: Sprague, R.H. (Ed.) Proceedings on the 35th Hawaii International Conference on System Sciences [C]. IEEE Computer Society, 2001: 1656- 1665

-
- [12] Taylor, J., C. Bellamy, C. Raab, W. H. Dutton and M. Peltu, Innovation in Public Service Delivery[A]. In: Dutton, W.H. and M. Peltu (Eds.) Information and Communication Technologies: Visions and Realities[C]. Oxford University Press, 1996: 265-282
- [13] 陈时兴. 行政服务中心对行政审批制度改革的机理分析[J]. 中国行政管理, 2006 (4): 36-39
- [14] 姜晓萍, 唐冉熊. 完善行政服务中心 深化审批制度改革[J]. 湖南社会科学, 2004 (2): 30-34
- [15] 李靖华. 电子服务的流程再造[J]. 科学学研究, 2003, 21 (增刊), 243-247
- [16] 李靖华. 政府公共服务流程再造研究综述[J]. 科技管理研究, 2004, 24 (3): 117-119
- [17] 李靖华. 政府公共服务流程分析[J]. 科技进步与对策, 2004, 21 (9): 137-139
- [18] 李靖华. 电子政府一站式服务: 浙江实证[M]. 北京: 光明日报出版社, 2007
- [19] 李靖华, 葛笑春, 王云. 电子政府成功因素的案例研究: 宁波某行政服务中心[J]. 工业技术经济, 2006, 25 (2): 19-21
- [20] 韩立达. 我国地方政府行政审批制度变迁的经济学分析[J]. 湖北大学学报 (哲学社会科学版), 2003, 30 (6): 15-19
- [21] 王浣尘. 信息技术与电子政务 (简明版) ——信息时代的电子政府[M]. 北京: 北方交通大学出版社, 2003
- [22] 吴爱明, 孙垂江. 我国公共行政服务中心的困境与发展[J]. 中国行政管理, 2004 (9): 60-65
- [23] 吴建南, 庄秋爽. 测量公众心中的绩效: 顾客满意度指数在公共部门的分析应用[J]. 管理评论, 2005, 17 (5): 53-57
- [24] 吴建南, 阎波. 谁是“最佳”的价值判断者: 区县政府绩效评价机制的利益相关主体分析[J]. 管理评论, 2006, 18 (4): 46-53
- [25] 杨树人. 论行政审批“一站式”服务体制[J]. 四川行政学院学报, 2002 (5): 14-17
- [26] 赵定涛, 卢正刚. 我国行政服务中心存在的问题及其对策研究[J]. 行政论坛, 2004 (2): 21-23
- [27] 赵永伟, 唐璨. 行政服务中心: 理论与实践[M]. 北京: 企业管理出版社, 2006
- [28] 朱晓邦. 军训组织导入 BPR 之可行性分析——以高雄市高中职军训组织为例[D]. 台湾义守大学硕士论文, 2004