

# 流程再造与行政服务效能提升研究

## —以北京市怀柔区行政服务中心为例

段龙飞

中南财经政法大学公共管理学院行政学系讲师

### 摘要

我国行政服务中心要想实现其在行政服务方面的“一站式”建设目标，就必须对既有的“多站式”政府流程进行改革。流程再造理论作为改进组织流程的重要理论，已经在众多领域里得到有效实践。我国行政服务中心作为国内率先在政府领域展开流程再造的行政机构，其经验对于我们推进整个政府的流程再造有着重要意义。本文试图以北京市怀柔区行政服务中心的流程再造为例，来探讨流程再造对于行政服务中心建设和整个政府改革的重要作用。.

关键字：流程再造；行政服务中心；建设

# Study on Government Process Reengineering of Chinese Administrative Service center: A Case Study of Huairou District Administrative Service Center of Beijing

## Abstract

If Chinese administrative service center wants to realize its main goal of “one-stop shop” government for administrative service, it needs to reform the traditional governmental process. As an important theory of process reengineering, the theory of Government Process Reengineering has been carried out in different areas. Chinese service center takes the lead in developing Government Process Reengineering, and its experiences will be beneficial to the reengineering process of the entire government. This article is base on a case study on Huairou District Administrative Service Center of Beijing, and discusses the importance of Government Process Reengineering to the nationwide reform.

Key-words: Government Process Reengineering; administrative service center;  
construction

自 1999 年初由浙江省金华市政府率先设立全国首家集中办事的行政服务中心（俗称“政务超市”、“政务大厅”）以来，这种新型的行政服务机构已经在全国较多的省、市、县、乡级政府得以建立。从某种程度上说，建设行政服务中心已经成为近期我国各级政府改革的主要举措之一。行政服务中心所采用的服务行政的理念、扁平式的有机组织结构、先进的电子政务平台和公开透明的办事方式使其与传统政府模式下的行政组织之间有着根本性的差别。而从我国行政服务中心由“‘咨询中心’阶段（由谁来办）——‘代办中心’阶段（代人去办）——‘办理中心’阶段（自己来办）”的发展过程来看，作为政府再造（Reengineering Government）重要工具之一的流程再造无疑发挥了至关重要的作用。正是通过对既有政府流程的不断再造，才实现了我国行政服务中心发展的阶段性突破。

北京市怀柔区行政服务中心是国内发展相对完善的行政服务中心之一，他们在政府流程再造方面进行了大量的探索。这些探索对于我们分析政府流程再造具有较强的典型性。因此，本文试图在对该行政服务中心进行个案研究的基础上，讨论流程再造对于进一步规范化我国行政服务中心建设和提升整个政府的行政服务水准的重要作用。

## 一、政府流程再造的提出

政府流程再造理论出现的历史大背景是由于社会实现了从生产者主导型向顾客主导型的转变，社会的转型客观上需要对传统的政府流程进行再造，从而完成政府由以自身为中心到以公民为中心的转变。我们知道，19 世纪中期以后，随着生产技术的不断革新和产品销售市场的逐渐扩大，生产者主导了整个社会，而消费者（顾客）的作用没有得到有效地显现，这时的社会是一个卖方占主导地位的社会，也即是生产者主导型的社会。在这种社会背景下，政府组织也逐步吸纳并采用那些生产组织的组织原则和分工方式，逐渐形成了一种以自我为中心的职能模式。然而，这样一种只注重“生产”的社会模式具有与生俱来的弊病，20 世纪 30 年代的世界经济危机便是最好的证明。从此以后，需求相对于供给来说对整个国民经济的作用显得更为重要起来，需求一方在整个经济活动中也逐渐处于决定性的地位。到上世纪 80 年代，这种需求方占主导地位的思想已经被社会普遍接受，消费者（顾客）主导型社会到来，“顾客即是上帝”的观念从商业部门扩展到各个领域，可以说，能否满足顾客的需求关系到各类组织的生存与发展。

<sup>1</sup>顾客主导社会的到来，客观上就需要政府对传统以“方便政府自身”为准则的办事流程进行再造，制定出“方便社会和公众”的政府流程。

流程再造理论是由美国学者汉默和钱培（ Hammer and Champy）于 20 世纪 90 年代初提出，并被引用到西方企业管理领域的。流程再造理论最初运用于企业管理当中主要是为了解决企业如何在一个竞争越来越激烈的环境中处于有利地位的问题。因为在传统的生产者主导模式下，客户购买产品时的主要判断标准就是产品的质量，而当市场竞争越来越激烈之时，更多的企业开始关注到：竞争的焦点已经从产品或服务的生产、制造、营销的具体环节与技术问题转移到企业组织结构与运作机制等流程性因素上。“新的竞争优势、可持续的竞争优势，都将来自于企业所独有的以提高客户满意度为目标的流程变革管理上。流程已经成为这个时代企业管理的核心。”<sup>2</sup>根据《牛津英语大词典（ Oxford English Dictionary）》对流程的定义：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。汉默和钱培认为“再造”就是“对组织流程（ Process）的基本问题进行反思，并对它进行彻底的重新设计（ Radical），以便在成本、质量、服务和速度等衡量组织绩效的重要尺度上取得剧烈的（ Dramatic）改善”<sup>3</sup>。正如汉默博士所形容的那样，只有“打破鸡蛋才能做蛋卷”。企业流程再造理论自出现时起就被行政改革所关注，因此，流程再造理论很快就被引用到政府流程改革中来，这也即是从 BPR（ Business Process Reengineering）向 GPR（ Government Process Reengineering）的演进过程。

政府流程再造理论的实质就是按照企业流程再造理论的精神来实现政府部门的流程再造。由于在传统官僚制管理模式下，政府业务流程呈现出机械性、串联性和封闭性等特点，导致奥斯本等人所说的“老鼠问题”经常发生，即：“如果在一幢公寓大楼里发现一只老鼠，那是住房检查员的责任；如果老鼠跑到一家餐馆，就归卫生部门管理；如果它跑了出去，死在一个小巷里，那就归公共工程部门管理”。政府流程再造正是凭借现代的信息技术，使传统的以“职能”为中心的职能导向型政府转变为以“流程”为中心的流程导向型政府，将与公众服务有关的各方面工作有机的结合起来，从而使工作流程不断完善、持续提升公共服务供给

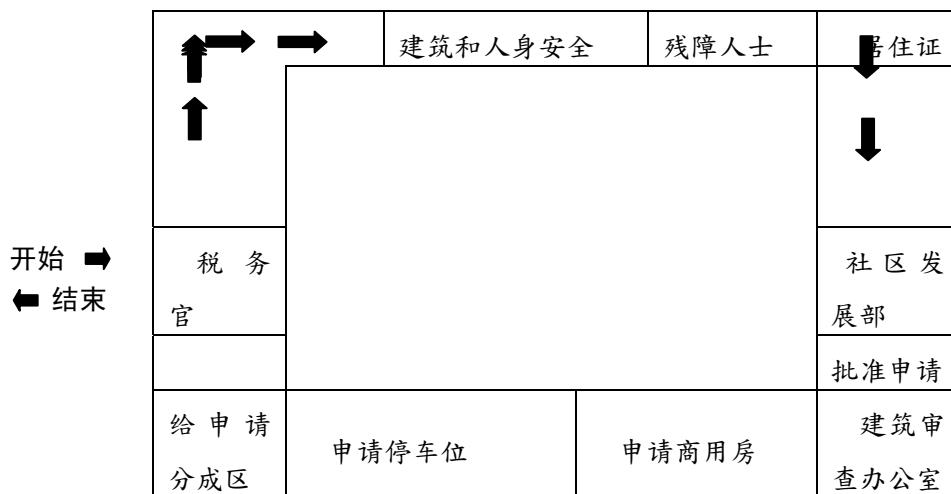
<sup>1</sup> 王泽群 . 浅析西方‘政府再造’运动的背景及其主要理念 . 江西农业大学学报（社会科学版），2004，3: 72-74

<sup>2</sup> 王田苗，胡耀光 . 基于价值链的企业流程再造与信息集成 . 北京：清华大学出版社，2002，30

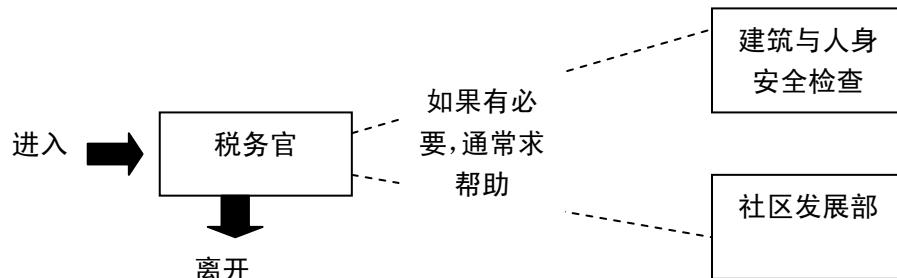
<sup>3</sup> 张成福，党秀云 . 公共管理学 . 北京：中国人民大学出版社，2001，351

的过程。政府流程再造理论给很多国家的政府改革带来了新的生机。如美国夏洛特维尔市的公民曾长期因商业许可证问题而困扰，取得商业许可证的过程也曾被戏称为“三项全能运动”，该市政府通过政府流程再造解决了这一问题，如图 1 所示<sup>1</sup>。

图 1 美国夏洛特维尔市的政府流程再造



旧制度取得许可证时间：2 天



新制度取得许可证时间：15—30 分钟

## 二、行政服务中心流程再造的个案考察

行政服务中心要想克服传统政府流程给公民所带来的诸多不便，实现其在行政服务方面的“一站式”建设目标，就必须展开流程再造。北京市怀柔区行政服务中心作为国内较早展开流程再造的行政服务中心之一，其具体做法对于我们展开全国性的政府流程再造具有借鉴意义。

<sup>1</sup> [美]林登 . 无缝隙政府：公共部门再造指南 . 北京：中国人民大学出版社，2001，139

### (一) 怀柔区行政服务中心流程再造的历程

2000 年，怀柔区在北京市率先建立了政府投资服务中心，为外来投资者提供“一门式”服务。但是由于条件所限，进入该投资服务中心的审批项目只占全部行政审批事项的 42%，一半以上的审批事项还必须到各职能部门进行办理。并且该投资服务中心的办理项目还主要集中在招商引资方面，因而不能从根本上解决企业和公民的“办事难”问题。

2002 年，为了从根本上解决传统行政办事方式上所存在的“门难进、脸难看、事难办”等问题，怀柔区开始选择部分单位进行“全程办事代理制”的试点。2003 年，怀柔区在借鉴外地经验的基础上，结合本地实际情况，在全区 14 个乡镇、2 个街道和 44 家政府部门全面推行“全程办事代理制”。并在这 60 家实施单位设立了受理窗口 64 个，共确立服务事项 1549 项。还在 250 个行政村、20 个社区居委会建立了代办点。全程办事代理制，就是政府工作部门一个窗口对外办公，统一受理办事人申办的事项，并由工作人员依法全过程代替申办人办理在本单位所要办理的全部事项，并在承诺的时限内办完，通过受理室窗口向申办人反馈办理结果。其主要特点是：一口受理、全程代办；有机运作、按时反馈；依法公正、透明高效。通过推行全程办事代理制，怀柔区的行政单位确立了“变多次办为一次办、变群众跑为干部跑”的指导思想，初步形成了“机关围着窗口转、窗口围着群众转”运行局面，为行政服务中心的流程再造积累了有益经验。

2004 年 3 月，怀柔区确立了“组建一个中心、实施四项整合，推进两项延伸”的行政管理体制改革思路，以行政服务中心为载体，全面展开流程再造。其中的“组建一个中心”，即组建综合行政服务中心；“实施四项整合”，即通过组建中心对部门职能、办事程序、行政许可事项、内设机构和人员编制进行整合；“推进两项延伸”，即推进全程办事代理制工作向村和社区延伸。在整合区政府投资服务中心和全程办事代理制工作的基础上，怀柔区于 2004 年 9 月 28 日正式组建综合行政服务中心。当前，进驻单位 35 家，工作人员 170 名，承办事项 505 项（行政许可 291 项，服务事项 214 项）。通过流程再造，各进驻单位对 364 项承办事项进行了整合，占进驻事项的 72%。其中属精简申报材料的 14 项，累计精简材料 18 份；属压缩办理时限的 350 项，累计压缩 4375 个工作日，承诺办理时限平均压缩 31%；整体办结时限压缩了 30%。截止到 2005 年 3 月底，该行政服务中心共接待办事人员 79038 人次，办理承办件 28491 件，取得了较好的运行效果。

## (二) 怀柔区行政服务中心流程再造的具体做法

根据前文对流程的解释，我们可以这样来界定行政服务中心的业务流程：自企业或公民向行政服务中心提出某一项目的办理申请之时起至该项目办结为止的全部过程。这一过程可能又会包括若干个不同的办事环节。流程再造就需要我们对这些既有的办事环节进行重组与整合，以实现行政效能的显著提高。作为一个完整的过程，我们在分析行政服务中心的流程再造之时，至少应该考察以下几个方面的内容：流程再造的指导思想；流程的配置方式；流程的固化机制。

### 1、以公民为中心的指导思想

流程再造与既往行政组织改革之间所存在的一个本质性差别就是指导思想不同。既往的行政组织改革大多是从方便政府自身的指导思想出发，组织的业务流程也是从最大限度地方便自身来设计的。虽然这种“以政府为中心”的流程设计比较有利于政府的各个职能部门完成自身的工作，但也由于它完全将行政的相对方——公民排斥在自己的考虑范围之内，因而给公民带来诸多不便。流程再造首先需要确立以公民为中心的指导思想，所有的流程配置均是从最大限度地方便公民来设计的。这就需要转变思想，改变这种以政府自身为中心的流程组织方式，建立起以公民为中心的流程组织方式。怀柔区行政服务中心的流程再造也经历了一个从方便政府自身到方便公民的转变过程。最初成立的怀柔区投资服务中心也与外地此类中心相似，进厅单位与项目直接与经济有关，与招商引资挂钩。建立此类中心的主要目的就是为了政府能够更多的吸引资金。由于此类中心只是对原有业务流程的简单集合，并没有实现以公民为中心的流程再造，因此其服务民众的能力非常有限。而在组建综合行政服务中心的过程中，怀柔区则始终把“是否方便人民群众”作为检验中心各项工作成效的一条重要原则，以群众关心的热点和难点问题为整合工作的重点，坚持站在进厅办事人员和大厅工作人员的角度考虑各类细节问题，积极创造条件采取便民服务措施。行政服务中心的工作要求是：服务优良，办事高效，依法行政，人民满意。从这一指导思想出发，怀柔区行政服务中心在进行流程变革时所设计出来的流程配置方式、保障机制等均反映出了较强的“以公民为中心”的再造理念。

### 2、以流程为标准的配置方式

行政服务中心要想实现其在行政审批或服务方面“一站式”的建设目标，就必须对既有政府业务流程进行重组。而根据某项业务所涉及到职能部门的多寡，我

们又可以将其区分为单独办理项目和跨部门联合办理项目两种。前者只涉及到行政服务中心的某一个职能部门窗口，而后者则涉及到多个职能部门窗口。因此，行政服务中心的流程再造也就相应的被分为两个部分：对单独办理项目的流程再造；对跨部门办理项目的流程再造。前者属于部门内部的纵向流程再造，后者则属于部门之间的横向流程再造。

首先，就单独办理项目的流程再造而言，由于其只涉及到某一职能部门不同科室之间的重组，并不牵涉到部门权力和部门利益的重新分配，因而所遇障碍相对较少。怀柔区行政服务中心单独办理项目的流程再造主要是通过全程办事代理制来实现的。在流程再造之前，由于就某些单独办理项目的审批权限分属本部门不同的科室，公民在办事过程中经常是“找不着门、找不到人”。而通过实行全程办理代理制之后，怀柔区要求所属 60 家行政单位都开设了自己的“一站式”服务窗口，一个窗口对外办公，统一为群众代理办事。公民或企业只要把相关的材料交到“全程办事代理制”受理窗口，就可以按照约定时间到窗口取回办理结果。怀柔区行政服务中心的窗口设置正是基于各个职能部门流程再造的基础之上。为了更快捷地为公众提供行政服务，怀柔区很多行政单位主动压缩纵向审批环节。目前在 35 个进行设置窗口的部门中，有 6 个部门将原由各科室承担的行政许可和服务职责集中起来，成立综合行政服务科，并整建制进入中心，专门负责本部门的行政许可和服务事项的办理。通过对流程的规范和精简，原来需要申请人在职能部门的不同科室之间反复奔波的局面得到扭转，行政服务中心职能部门窗口的“一站式”程度得到提高。

其次，就跨部门办理项目而言，由于其牵涉到部门权力和部门利益的调整与规范，因而其流程再造的难度也就相对较大。在流程再造之前，就跨部门办理项目的流程整合与规范还存在很多问题，诸如“设关卡、踢皮球”等现象也大多是发生在这类项目之上。通常情况下，公民不知道某项审批或服务项目由何种机构办理？需要提交哪些材料？具体的办理流程怎样？致使公民在政府这座“迷宫”中来回奔走、莫衷一是。以怀柔区“城区临时占路审批（掘路）”这一项目为例。由于其涉及到市政管理、公路分局、公安交巡支队和规划分局四家审批单位，因而是一项典型的跨部门办理项目。在流程再造之前，各部门的办理情况如表 1 所示。很明显，该项目的四个部门均以其他部门的审批意见作为本单位的承办前置条件。同时由于缺乏必要的整合，4 个部门独立接待办事人员，独立办理本单位职

能范围之内的许可事项，办事人只能一家一家的跑，承诺办结时限简单累加达 99 个工作日，提供材料 43 份。如果四个部门的工作人员都严格执行这些前置条件，从逻辑上讲这是一个“不可能”事件，申办人也不可能办结此项。

表 1 流程再造前的城区临时占路审批（掘路）项目办理情况

审批单位	提供材料（份）	办结时限（天）	前置条件
市政管委	5	7	规划部门和建设管理部门核发的工程批准文件、公安交通管理部门审批意见
公路分局	6	20	规划部门和建设管理部门核发的工程批准文件、公安交通管理部门审批意见
公安交巡	3	7	市政、路政管理部门核发的《掘路许可证》
规划分局	29	65	市政、交通等十几个主管部门的审批意见

这类问题的发生与传统的政府流程配置方式有着紧密关系，既往的政府流程是以职能为标准来配置的，因而一个办理项目经常会被不同的职能部门分解成若干个“串联”的环节。要想从根本上解决这一问题，就必须改变这种以职能为标准的流程配置方式，确立起以流程自身为标准的配置方式。怀柔区行政服务中心正是从这一思路出发，通过制定《跨部门联办事项管理办法》，对跨部门联合办理项目展开流程再造。因为任何一个办理项目，无论其涉及到多少个职能部门，如果按照流程自身为标准的流程配置方式，都可以细分为三个阶段，即受理、办理和回复阶段。然后，以这三个阶段为主线，再将各个职能部门的办理环节分别整合到不同的阶段之中，进行“并联”办理。这样，过去看似杂乱无章的多个“串联”办事环节，现在被整合成有机的“并联”流程。针对以往各个职能部门互相推诿的情况，怀柔区行政服务中心通过确定每一项目的主办单位和协办单位，厘清他们在不同办理阶段的职责，有效地促进了职能部门之间的协作，见表 2。

表 2 流程再造后相关职能部门的职责划分

	受理阶段	办理阶段	回复阶段
主办单位	统一受理申请材料；抄告协办单位	完成自身承办事项协理；协调督促协办单位完成相关事项的办理	集中协办单位的批复结果；统一告知申办人
协办单位	根据自身业务特点对申办材料进行审核	完成自身承办事项办理；为联办事项提供业务支持	反馈本单位承办事项办理结果

仍以上述“城区临时占路审批（掘路）”这一跨部门联合办理项目为例。通过流程再造，确定市政管委为主办单位，其余 3 个部门为协作单位。明确各部门只负责办理本单位职能范围之内的事项许可决定，对各单位在提交材料中所列的其他单位许可事项进行了全面清理，并详细列出了并联办理“城区临时占路审批（掘路）”需要提交的材料目录，共计 14 项。同时将这一联办事项的对外承诺办结时限确定为 4 个部门中最长的承诺办理时限，即规划分局的 65 个工作日，公安交巡支队的 7 个工作日、市政管委的 7 个工作日、公路分局的 20 个工作日全部含在工作 65 个工作日内。与原机制下的 99 个工作日相比，减少了 34 个工作日。

### 3、以机制创新为保障

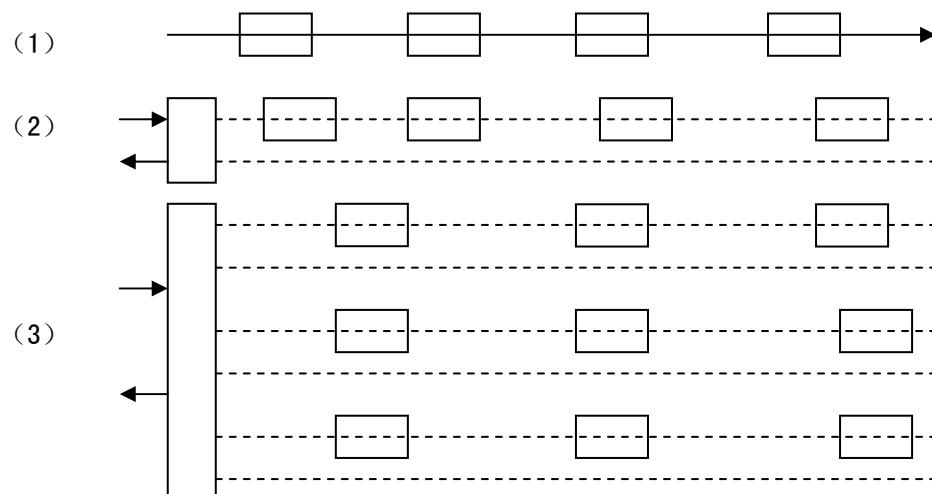
与其它改革成果需要巩固一样，行政服务中心也需要发展出一套机制来固化流程再造所取得的成果。通过制定各种固化机制，可以使这种以公民为中心的流程再造成为一种“常态”，而不是一时之举。为了配合流程再造所取得的成果，怀柔区行政服务中心进行了大量的机制创新。首先是采用“五厅”的窗口分区方法。怀柔区行政服务中心从方便办事的原则出发，将 35 个进驻单位按照流程性质划分为五个相对集中的大厅分区，即法人登记服务厅、基建项目服务厅、农业发展服务厅、社会发展服务厅、社保法律援助服务厅。办事人可以按照所需办理项目的性质，很容易地就能找到对应窗口，有效地精简了“物理”流程。其次是加强进驻项目的规范化。明确各个办理项目的主办单位、协办单位、办理时限、收费标准、提交材料目录、办理流程图。并根据项目的办理情况，分别给申请人发放《受理通知书》、《材料补正通知书》、《不予受理通知书》、《承办事项决定书》、《不予许可决定书》等文书。这使得公民和办理单位自身都对整个业务流程一目了然。

最后是完善运行机制。与流程再造配套，怀柔区行政服务中心发展出一系列的运行机制：办理机构扁平制、驻厅首席代表制、行政许可两章制、超时默认预警制、集中限时办结制、厅内受理委托制、三级联动一体制、立体监督网络制。这些机制集整合、运行与监督等功能于一身，对于行政服务中心的流程再造起到了制度化的作用。

### 三、行政服务中心流程再造的功效分析

从信息论的角度来看，我国行政服务中心的业务流程由“串联”到“并联”的转变，带来了更为有效的组织沟通和信息传递。要判定流程“串联”和“并联”的优劣问题，我们可以通过比较信息沟通系统中的元件串联和并联的真实性来说明。单通道信息沟通系统的真实性随着其级数的增加而急剧下降，若分十级计算，本来非常真实可靠（90%）的信息就变得很不真实可靠（30%）了，而在多通道信息系统中，即使信息分十级传送，其真实程度仍然很高（90%以上）。<sup>1</sup>可以说，我国传统的政府流程即是一个“并联”系统，因而很容易丧失信息的真实性，甚至将流程的各个环节视为增加部门利益、个人利益的关卡。而我国行政服务中心的流程再造则可以通过“多通道”的办法解决以往流程中的种种弊病。较传统模式下的政府流程而言，我国行政服务中心的流程再造正在实现从（1）“串联”模式向（2）“一个窗口提供一种服务”和（3）“一个窗口提供多种服务”的“并联”模式演进，如图表 2 所示<sup>2</sup>。

图 2 几种不同模式下的政府流程图



<sup>1</sup> 俞可平 . 权利政治与公益政治——当代西方政治哲学评析 . 北京：社会科学文献出版社，2003，69-70

<sup>2</sup> Do Dinh Luong, "Evaluation of One-Stop Shops in Vietnam", available at <http://www.un.org/donor/urbforum/1StopShopEvaluation.pdf>.

从我国各地行政服务中心的建设情况来看，流程再造是其发展的一个关键步骤。这些行政服务中心为了进一步规范进驻行政服务中心的各项审批和服务项目，对既有的政府流程进行了根本性的再造。从上述几种流程演变过程中我们可以发现，我国行政服务中心在进行流程再造时需要经历两个层面上的整合：一是部门内部流程的整合；二是部门之间流程的整合，进一步打破了部门间的壁垒，促进了资源整合，提高了各部门间协同配合工作能力。要做到进驻行政服务中心的各职能部门内部及部门之间的流程整合，就必须制定出一个有效的标准来规范每一个行政审批或服务项目。比如湖北省荆门市政府为了进一步规范行政服务中心的工作流程，专门下发“关于建立和完善实施《行政许可法》配套制度规范行政管理流程提高行政效能的通知”，制定出“行政审批（许可）项目流程再造示范文本”，对行政服务中心的工作流程进行有效规范。

可以说，通过进行政府流程再造，使得我国行政服务中心的行政审批和服务绩效得到了普遍提高。我国行政服务中心建设已经从单纯的“服务窗口”或是“收发室”向具有一定的审批权限的政府服务机构演进。现在我国已经有不少地方的行政服务中心实现了进驻中心的所有审批事项都在中心内进行办理，而不用再回原单位办理。由于行政服务中心在流程方面所采用的公开、透明、简化的方式，政府流程再造的成效已经初步显示出来，行政效率大大提高，公众或是企业对政府的满意度也得到了较大提高。比如：成都市将“市政府 44 个部门的 397 项行政审批事项纳入市政服务中心统一办理……实现了用信息技术手段优化服务流程、减少环节、提高效率的目的。问卷调查表明：企业对政府部门办事效率满意度从原来的 40%，上升为 84.1%”<sup>1</sup>；福建省莆田市行政服务中心为了进一步简化办事环节，再造审批流程，再造出《建设项目行政审批流程》、《农转用征用阶段行政审批流程》、《外资企业行政审批办证流程》、《内资企业行政审批流程》等四个流程，其中建设项目的行政审批流程从规划选址开始到建设部门颁发建设施工许可证由原来 180 个工作日压缩到 51 个工作日，土地农转用征用阶段行政审批由原来 100 天压缩至 40 天，外资企业设立行政许可从 56 天压缩至 24 天，内资企业设立行政许可从 50 天压缩至 19 天<sup>2</sup>；通过流程再造，温州市行政审批服务中心平均每个工作日办理审批事项 800 件左右，窗口承诺件的提前办结率达到 95%

<sup>1</sup> 姜晓萍 . 成都市的“规范化服务型政府”建设 . 中国行政管理 , 2004, 11: 25

<sup>2</sup> “莆田市行政服务中心——中心简报”, 2004 年第七期, available at <http://www.ptfwzx.gov.cn/>.

以上，根据前不久的一项专项评议结果显示，群众对审批服务中心的满意度超过98%，市民普遍认为政府部门“为民意识强了”、“办事效率高了”、“服务举措多了”，“精神面貌好了”<sup>1</sup>。

#### 四、突破与启示

我国行政服务中心的进一步发展，还依赖于对政府流程作更深层次的再造。只有实现政府流程的有效再造，才能保证行政服务中心这种新型的政府服务方式的长效发展。我国行政服务中心在组织流程方面的探索和突破，对于我国政府选择正确的流程再造策略有着重大意义。

首先，我国行政服务中心的流程再造实现了以“公民”为中心。可以说我国行政服务中心和以往任何一次机构改革的不同之处就在于它是以方便服务对象为目的，而不是以政府自身为目的。行政服务中心的政府流程再造把前来办事的公民视作它们的“顾客”，实行“订单”式管理。为了满足“顾客”的需求，就必须将与这一“订单”相关的所有流程进行重新设计，把行政服务以最便捷的方式传送给公众。只有在政府部门之间与政府部门内部完全实现了以事件流程为中心的变革之后，行政服务中心才有可能真正提供方便、快捷、高效的服务。在这个过程中就需要政府各部门抛弃原有的部门利益观念，从流程的整体性出发来重新设计政府的流程。“在任何一个一站式政府项目当中，权力结构和平衡都会受到影响。由于害怕失去对人员、法律或是财政资源权力的原因，往往抑制了个别机构参与一站式政府的热情。”<sup>2</sup>从以“政府”为中心的流程设计向以“公民”为中心的流程设计的转变过程，将会是一个“自我剥夺”的过程。可以说，我国行政服务中心的流程再造最为重要的地方即是走着一条以“公众”为中心的流程再造之路。

其次，我国行政服务中心的流程再造的持续性。由于在我国行政服务中心的流程再造过程中仍然存在着以下问题：一是传统科层制的阴影还仍然存在，不少地方的行政服务中心在建设过程当中，虽然与公众相关的政府部门都派人进驻行政服务中心，但仍然是各自为政，同原单位的纵向联系多于同协办单位的横向联系，当事人从原来的跑不同地点的政府部门变成了现在的跑大厅的不同窗口，政

---

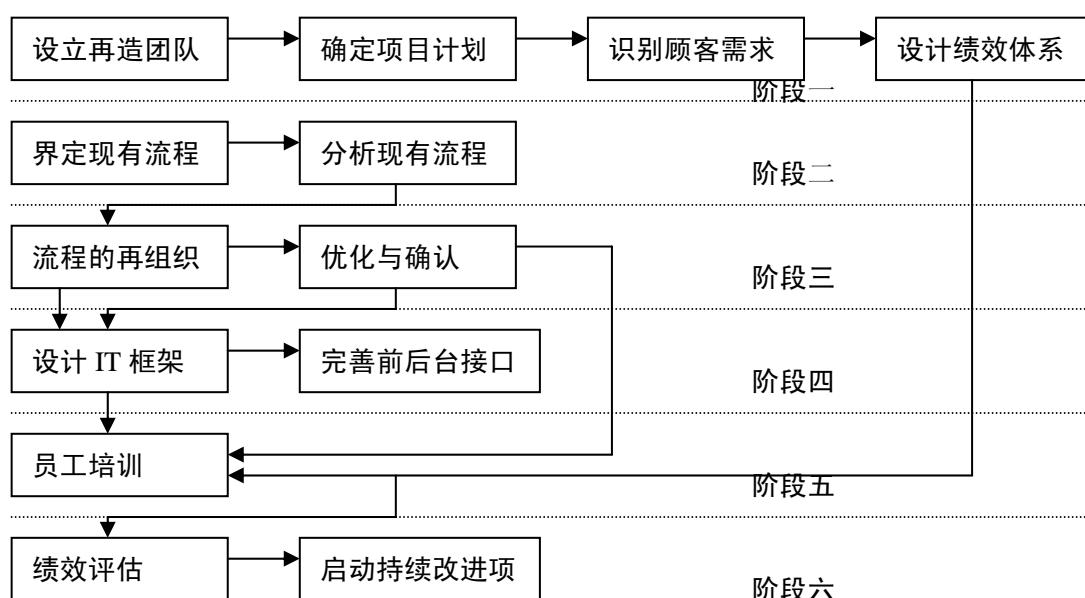
<sup>1</sup> 袁亚平 . 温州优化审批流程提高了办事效率与政府公众形象 . 人民日报，2005年12月4日

<sup>2</sup> Herbert Kubicek , Martin Hagen, “One -Stop-Government In Europe: An Overview”, available at <http://www.egov.vic.gov.au>.

府部门之间的流程再造并没有发挥作用；二是政府部门内部的流程再造还没有到位，进驻行政服务中心的人员就所接受的审批事件自身不能决定，仍需要向原单位进行请示；三是对行政服务中心的流程再造的核心理念——服务行政认识还不到位，在设计各种政府流程过程中仍然以方便政府机构自身作为出发点，没有真正从“以公众为中心”的理念出发；四是行政服务中心在政府流程再造过程中，信息技术的作用还没有得到有效发挥，电子技术仍然是少数“专家”的特长，在帮助公众获取政府服务方面仍然存在很大的不足。

这些问题的存在就决定了我国行政服务中心组织流程再造不可能一蹴而就，而是一个持续性的过程。我国行政服务中心的流程再造不可能一步到位，它需要经过对“现有流程的界定——流程的重构——流程的确认”等几个环节，一步步的实现流程的重新设计与确定，如图 3 所示<sup>1</sup>。而且，一个流程再造阶段的完成，并不意味着行政服务中心流程再造的终止，而是下一轮流程再造的开始。随着公众对政府的服务需求的不断增长，行政服务中心也必须对既有的流程实行持续再造。

图 3 政府流程再造的阶段图



<sup>1</sup> 谢恩 . 网络环境下的政府流程再造 . 中国软科学, 2002, 4: 76

再次，我国行政服务中心的流程再造非常重视其它工具的使用。流程再造不同于政府再造，它只是政府再造“工具箱”中的一种，要想达到流程再造的良好效果，还需要将流程再造放在政府再造这一更大的视野中来考察。也就是说，要实现我国行政服务中心流程再造的有效就必须注重与其它改革工具的协同作用。我国行政服务中心自建立以来就非常重视借鉴企业管理过程中的有效理论，我国已经有部分地区的行政服务中心开始探索将全面质量管理（TQM）等应用到自身的流程再造中来。如河南省焦作市行政服务中心早在 2002 年就把 ISO9000 国际质量认证引入到“中心”的管理工作中，按照 ISO9000 国际质量标准规范“中心”管理层的管理工作和窗口层的审批服务工作，并编制出了 100 多万字的《质量手册》及所有行政审批项目的《作业指导书》。<sup>1</sup>通过在行政服务中心推行 ISO9000 质量标准，有效地规范了每一个行政审批项目的审批目的、审批范围、审批权限、审批流程、申报材料、承诺时限、收费标准、依据文件、存档资料等，使“中心”窗口审批工作的规范性、可操作性和连续性得到大大提高。

最后，我国行政服务中心的流程再造还比较注重配套改革的同步进行。流程再造不能够仅仅就政府流程自身进行改革，还需要考虑到其它配套措施的改革。“‘政府再造’也不只是‘全面质量管理’（Total Quality Management, TQM）或‘企业流程再造’（Business Process Reengineering, BPR）的同义语。如果能在战略意义上加以运用，这两种工具可以帮助再造者获取成功。但仅有这些工具还远远不够。”<sup>2</sup>也就是说要想在行政服务中心中实现较好的流程再造效果，就必须与之同步进行相关系列的改革，它包括组织结构、组织机制、组织文化等方面。

---

<sup>1</sup> 杨生荣 . 改革创新 深化服务——全面推进行政服务中心建设 . 北京：首届全国行政服务机构建设论坛入选论文，2005 年 10 月 15 日

<sup>2</sup> [美]奥斯本，普拉斯特里克 . 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，2002，12

## 参考文献

- [1] 《北京市怀柔区推进政府管理模式创新的实践与探索》
- [2] 《关于怀柔区深化行政管理体制改革试点成效评估报告》
- [3] 《北京市怀柔区综合行政服务中心跨部门联办事项管理办法》
- [4] 《关于明确北京市怀柔区综合行政服务中心中心工作职责工作机制和管理权限的通知》
- [5] 余建国，孟伟。建立跨部门联办机制 提高政府行政能力——以北京市怀柔区行政服务中心为例。中国行政管理，2006，2：31-33