

PUBLIC MANAGEMENT AND LOCAL GOVERNANCE SERIES

公共管理与地方治理丛书

我国行政服务中心建设

段 龙 飞 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

PUBLIC MANAGEMENT AND LOCAL GOVERNANCE SERIES

公共管理与地方治理丛书

我国行政服务中心建设

段 龙 飞 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国行政服务中心建设/段龙飞著. —武汉: 武汉大学出版社, 2007. 5
公共管理与地方治理丛书

ISBN 978-7-307-05553-7

I. 我… II. 段… III. 国家行政机关—行政管理—研究—中国
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 056959 号

责任编辑: 舒 刚 责任校对: 刘 欣 版式设计: 詹锦玲

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北鄂东印务有限公司

开本: 720×1000 1/16 印张: 19.5 字数: 259 千字 插页: 1

版次: 2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-05553-7/D·733 定价: 27.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

公共管理与地方治理丛书编委会

顾 问

王乐夫

编委会主任

姜成武

编委会成员（以姓氏笔画为序）

丁 煌 毛寿龙 汪玉凯 周志忍

胡象明 赵 曼 徐双敏 徐晓林

内 容 提 要

《我国行政服务中心建设》一书是国内首本系统介绍我国行政服务中心建设的书籍。在书中，作者详细地分析了我国行政服务中心建设的理论基础、背景及动因、组织创新、面临的问题和发展对策，并对我国行政服务中心的下一步发展趋势进行了有效地预测。

本书既可以帮助广大公共管理研究者了解公共行政改革的最新动向；亦可以帮助广大行政服务中心实践者更加全面地认识行政服务中心这一新生事物，并为他们的创新活动提供理论上的支持。

总 序

组织编写出版一套学术著作，以展示中南财经政法大学公共管理学院公共管理研究所研究人员近年的研究成果，以促进研究所成员的学术研究，弘扬研究所的学术特色，是近年来我们致力实现的工作。现在奉献在各位读者面前的《公共管理与地方治理丛书》就是这样的一套丛书。

中南财经政法大学公共管理学院是一个年轻的学院，但也是一个快速成长的学院。2002 年学院新成立时专业教师不过 20 位，公共管理类的硕士点也只有行政管理和社会保障两个。但是短短几年间，学院的师资和学科状况整体向前跨越了一大步。现在学院已经有 40 位专业教师，其中有博士（含在读博士生）学位的就有 32 位，占 80%。在学科建设方面，经国务院学位办批准，学院已经有了社会保障专业博士点、公共管理硕士学位一级学科硕士学位授予权，所以我们现在设置了 4 个硕士点，即行政管理、社会保障、教育经济与管理、社会医学与卫生事业管理硕士点，学校的公共管理专业硕士（MPA）也主要依托我院的力量。学院还招收行政管理、劳动与社会保障、公共事业管理三个专业的本科学生。

公共管理研究所是公共管理学院的组成部分，但研究所成立的时间却远长于学院的成立时间。公共管理研究所的前身是我校1991年成立的行政学研究所。当时，在已经开设了5年行政管理本科专业的基础上，我校又获得了行政管理专业的硕士学位授予权，为适应当年开始的硕士研究生培养工作，学校设置了这个研究所。研究所的首任所长是国内知名的政治学和行政学专家刁田丁教授。十几年来，研究所从初创时的6位人员，发展到今天20位研究人员，而且这些研究人员的学历、学源、年龄、职称结构合理，是一个团结、合作、奋进的团队。尤为重要的是，研究所成立以来取得的研究成果丰硕，刁田丁教授在国内首创的地方政府研究已经成为研究所的学术特色。

十几年来，我们对所研究的专业形成了一些基本的共识：

第一，进行公共管理学科的建设，需要依托学校传统优势学科的实力。“公共管理”是新兴学科。在1998年教育部修订公布的本科目录中，管理门类中新增了“公共管理”一级学科，这样的学科设置体现了高等教育宽口径、厚基础的改革方向。而作为理论的“公共管理”，其核心内容却并不完全是新兴的，它是对传统行政学理论的拓展，所以，我们在进行这个新学科的建设时，也不需要“平地起高楼”，依托本校的传统优势学科实力，整合校内资源，促进公共管理学科的发展，应该是一条“捷径”。公共管理学科本身是一个多学科高度交叉、融合的学科，建设它也需要博采众长。我国行政学理论的建立或行政管理学科的新生，首先是建立在政治学科恢复的基础之上的，现在还有许多高校和研究院所的相关研究，是以管理学理论或管理科学与技术学科为基础的，这样正好适应了公共管理学科的多样性要求。我校是以经济、管理、法律为主干学科的综合性大学，1986年开设行政管理本科专业，就是依托了本校比较雄厚的政治学研究基础。而20年来我们建设这个专业，从而到建设公共管理学科，却充分利用了学校的经济、管理、法律三大强势学科所提供的学术平台，现在我们的研究在财政、行政法等领域得到了更广泛、深入的拓展。

第二，研究公共管理问题，要以中国的国情为出发点。“公共

管理”的概念是“舶来品”，“原产”西方的公共管理研究将注意力更多地集中在实现公共利益问题上，而且比较多地吸取了经济学、管理学，甚至社会学的理论和方法，这些对我们的研究有很大的启发和借鉴作用。不过中国公共管理领域的研究还是要以中国的基本国情为依据。在研究公共管理的理论和实行政府改革时，东西方最显著的区别就在于西方国家有成熟的市场经济体制，有相对成熟的市民社会，而我国还只是初步建成了社会主义市场经济体制，公民的权利意识正在复苏。一句话，西方国家的新公共管理运动，是要使公共管理适应变化了的时代和社会，同时要能够推动时代和社会的发展，而我们面临的主要工作，是完善社会主义市场经济体制，同时用法律和制度规范政府工作。正如有的学者指出的，西方国家要解决“后韦伯时代”的管理问题，而我们则需要尽快真正进入“韦伯时代”。这样的基本国情表明，一方面中国的公共管理研究要从许多最基础、最基本的工作做起；另一方面，我们的研究不能满足于“拿来主义”，简单照搬西方的概念和方法，往往会南橘北枳。

第三，公共管理的研究领域大于传统的行政管理研究领域，但也不是包罗万象的。现实中公共管理主体与客体的活动领域及其活动方式，是公共管理的主要研究领域。公共管理是一个新兴的边缘学科，所谓“边缘”是因为它介于多个传统的、成熟的学科之间。在确定公共管理学科的研究领域，使之既不与其他学科过多交叉，又充分体现本学科的新兴、多样的特点方面，我们的做法是以公共管理的主体与客体为主线，展开我们的研究领域。公共管理的主体当然是公共组织。西方国家的公共组织主要分为政府组织和非政府组织两类，而我国却不同，我国的公共组织却要划分为政府组织和非政府公共组织两类。我国的非政府公共组织的状况十分复杂，由事业单位、社会团体、民办非企业单位三类组织构成。这些非政府公共组织从形式上看，具有非政府性、非营利性、公益性和组织性等特点，所以可以称之为“公共组织”。不过实践中，它们与政府有千丝万缕的联系，有一些直接就在代行政府职能，所以我们又不能简单地将它们称为“非政府组织”。具体看，我国的事业单位是

国家机构编制管理部门审查批准的，人员列入国家事业编制，财产及活动经费列入国家资产，并由国家财政拨款的组织。我国社会团体的属性也不是单一的，社会团体中有一部分实际是由国家比照事业单位进行管理的，其工作人员也是进入国家事业编制的。事业单位和比照事业单位进行管理的社团中的相当一部分，实际是在代行政府部门的职权。所以，这些组织虽然没有进入政府序列，但也决不可以因此简单地称其为非政府组织。民办非企业单位是中国特有的概念，尽管这种公共组织形式在其他国家并不鲜见，但中国的民办非企业单位在组织性质、活动方式等方面也有中国的特色。在中国，由于改革是政府主导的，所以，政府职能转变的程度和速度直接影响事业单位的改革、社会团体和民办非企业单位的发展成熟程度。我们认为，有关政府、事业单位、社会团体和民办非企业单位的自身发展与改革，以及它们的活动方式都是我们的研究领域。

第四，公共管理是应用型学科，这个学科特点决定了我们的研究要关注热点、关注前沿。任何理论都肩负着总结实践、指导实践的使命，同时实践也会赋予理论最强大的生命力，公共管理也不例外。当前中国的改革正处在攻坚阶段，今年政府工作报告又把“加快推进行政管理体制改革，进一步转变政府职能”的工作，提到了全面完成“十一五”期间任务前提的高度。这样的历史条件为公共管理的理论研究提出了大量现实的、亟待解决的课题，同时，也为研究提供了丰富、多样的素材和资料。充分利用这个时机，既可以深化我们的理论研究，也可以为改革实践作出我们理论工作者的贡献，其中后者是首位的。正是在这种思想主导下，我们研究所的选题不仅不脱离中国的改革实际，而且是以改革中出现的热点问题、前瞻性问题为重点，同时主要进行对策性研究。

第五，在坚持基础研究的同时，需要进行特色研究，我们的研究要继续彰显地方政府的研究特色。自20多年前，我们的第一任所长、学术前辈刁田丁教授出版全国第一本有关地方政府的专著《中国地方国家机构研究》（1985年）以来，我们公开出版的相关专著和教材已经有《中国地方国家机构概要》（1989年）、《各国地方政府比较研究》（1991年）、《地方政府学教程》（1993年）、

《县级行政管理与农业现代化》(1999年)、《机构改革调控机制研究》(1999年)、《2002中国地方政府改革发展研究报告》(2003年)、《2003中国地方政府改革发展研究报告》(2004年)、《中国乡镇的发展走向》(2004年)。我们将努力沿着前辈开拓的这条学术之路前行。

出于上述几点认识,我们研究所的全体研究人员从各自不同的视角,运用各自不同的研究方法,深入思考公共管理和地方治理方面的理论和现实问题。本套丛书就是对他们的研究所得和学术专长的记录。我们真诚地期待各位读者给我们以宝贵的指导和意见。

公共管理研究所

2007年4月

序 言

民主与服务历来是孪生姊妹。有了民主，人们必然会要求公共服务的强化；而作为公民利益重要实现方式的公共服务，它也就是民主的最主要目的。从世界历史上看，20 世纪可以说是民主大发展的世纪。从东到西，从南到北的各个国家，人们无不以民主做旗号，而民主的精神和各种落实举措，公民的多项民主权利，也确实 在世界各地得到了发展。特别是 20 世纪 80 年代以后，随着新公共管理思潮的倡行，各国在采取为公民做好服务的措施方面，无不上 了一个新台阶。比如，英国制定了一个作为“提高公共服务标准 并使之对使用者需求与愿望更具回应性”的十年计划，并制定了 进一步落实公民权利的《公民宪章》；比利时则制定了《公共部门 顾客宪章》；法国则有了《公共服务宪章》；葡萄牙的是提高公共 服务水准的《质量宪章》；意大利就直接叫《服务宪章》；希腊叫 《公民宪章》；而爱尔兰则是《优质顾客服务行动》；西班牙是 《“公民第一”的服务改革运动》；芬兰则提出了《优质服务、优良 治理与负责任的市民社会动议》。与此相适应，各种服务组织更加 完善。比如，20 世纪 60 年代开始已有很多国家探索建立一种“一

站式”的行政服务机构，其名称有的叫“服务中心”，有的叫“政务超市”，还有的干脆就叫“便利店”。到 20 世纪 80 年代，它已经在德国、荷兰、瑞士等国得到推行。而 90 年代以来，这种“一站式”的行政服务机构则在各国得到了更广泛的发展。可见，建设“一站式”行政服务机构已是一个普遍趋势。

我国党和政府历来也是以为人民服务为宗旨的。这一点，在延安时期就已经确立，新中国成立后又多次重申。但是，由于改革开放前，我们实行的是计划经济体制，它决定了政府必然是无所不能的“大政府”；再由于我们的管理方式没有及时从战争年代形成的框架中解脱出来，沿用了“居高临下”的命令式管理方式，再加之我国长期遗存着浓厚的封建意识，有“英雄创造历史”等唯心史观的影响，使得我们的政府本质上依然是一种“管制型政府”。管理方式相应也就是“行政命令式”。在这种情况下，政府的服务就出现了各种疏漏乃至弊病。概括来说，传统管制型政府模式下的行政服务可概括为以下的不足：

一是以政府自身为中心。传统行政组织的机构设置、职能配置和流程安排往往是以方便政府自身为出发点，大多数行政组织对自己服务对象的要求反应不灵敏，甚至对其要求知之甚少，因而也就无法做到“按需服务”。

二是部门主义现象严重。由于传统行政组织是依据职能分工而设立的，导致各个职能部门为了自身的部门利益，在行政服务方面关卡林立、各自为政，缺乏应有的协调和合作。

三是服务缝隙的广泛存在。由于受到政府本位主义、部门主义思想的影响，致使传统行政服务在服务时间、服务内容、服务地点和服务方式上都存在着大量的服务断层、服务矛盾甚至服务摩擦。

这些现象的存在，呼唤一种全新的政府服务方式，而彻底改变这些状况，就有待于整个政府模式的演进，也即是从管制型政府模式向服务型政府模式变革。

我国建设新的服务机构的探索始自改革开放。但比较自觉地建立综合服务中心，则是 1999 年。是年，浙江省金华市设立全国首

家综合性的行政服务机构。现在,由于市场经济的呼唤,也由于公民意识的觉醒,在党和政府的领导下,这种“一站式”的行政服务机构已在全国得到广泛推行,上至某些部委的行政审批综合办公大厅,下至各省、市、县、乡级政府的行政服务中心。有关部门曾统计,到2005年10月底,我国各级行政服务中心已经发展到3314家,而且这一数字仍在上升之中——还有更多地方的行政服务中心正在筹建。那么,行政服务中心到底是一个什么样的服务机构呢?它适应了什么样的环境要求?它对传统的行政组织进行了哪些制度创新?它在发展中所面临的困境又有哪些?它的下一步发展策略和方向又将是什么?它的作用仅限于它的本身吗?可以说,这都是政府、学术界和广大人民群众急于弄清的问题。这本书就是研究这些问题的有益探索。

作者在书中反复强调,行政服务中心不是一个简单的行政服务机构,它是从传统管制型政府组织机构中冲杀出来的革命排头兵;它是在服务型政府理念的指导下,通过集中式办公的政府组织方式,依靠先进的服务手段,为公民或企业提供一体化服务的新型机构;它是我国整个政府模式演进中,对旧的管制型政府模式发起挑战的“先锋”力量;它是向服务型政府模式前进的一个重要突破口。在行政服务中心的建设之中,政民关系已得到了根本性调整,政府从被异化的“为民做主”地位退居为社会的“公仆”角色。在这里,强调公民权利的第一性,所有的制度设计均是以公民为中心而展开,一切管理活动都是围绕着如何更好地服务公民而进行。

同时,我国的行政服务中心还从组织层面实现了创新。这种创新可归纳为以下四个方面:一是灵活性的组织结构,它与传统金字塔式的组织结构不同,采用的是“临时编组性质”的“矩阵式”、“扁平式”组织结构,实现了组织体制从“机械式”到“有机式”、从“分工”到“合作”、从“高耸”到“扁平”、从“保守”到“学习”的转变;二是基于公民导向的流程设计,与传统的以“职能”为中心的业务流程配置方式不同,我国行政服务中心是以

“方便公民”为中心进行的流程配置，实现了从机械性、封闭性和时序性的旧流程向跨越部门边界、并联式的政府流程的转变；三是全方位的组织机制创新，与传统行政组织在运行机制、协调机制、监督机制、考核机制等方面的“失位”、“缺位”和“错位”不同，我国行政服务中心通过全方位的组织机制创新，实现了“首问负责制”、“超时预警制”、“分类办理制”、“联合办理制”、“承诺制”等一系列的机制创新，确保行政服务被贯彻到实处；四是服务型组织文化的确立，与传统行政组织在组织文化方面的“官本位”不同，我国行政服务中心非常重视自身服务文化的建设，通过在器物层、制度层和理念层等方面的努力，服务文化已在服务中心得到确立。可以断言，我国行政服务中心在上述方面的改革成果对于探索整个政府的服务型政府建设将有着启示性乃至先导性作用。

当然，作为一种新生事物，我国行政服务中心建设绝不能停留在现有水平，它需要不断地加以规范和深化。这一过程必然是一个对既有行政权力配置格式不断调整的过程，必然是一个不断揭示深层次的矛盾、引发一系列后继改革的过程。它向人们提出的问题是：如果行政服务中心能够有效集中并规范某些部门的行政审批行为，那么仍遗留在某些单位的审批项目要不要也全部纳入到行政服务中心办理呢？如果行政服务中心能够实现行政审批的“一站式”办理，那么别的工作，像经济调节、市场监管、社会管理、其他公共服务和文化建设等是不是也应“一站式”办理呢？原有单位的很多工作都已集中到“中心”，会不会引发原有职能部门的“职能危机”，从而引发职能部门的机构进行大调整呢？如果以公民为中心的服务型政府理念能够在行政服务中心中得到确立，那么其他政府部门要不要也进行类似的服务型变革呢？毋庸置疑，从未来的发展来看，行政服务中心自身的规范化和整个政府行政改革的配套化将是一个必然趋势。我们不能期望行政服务中心“一枝独秀”，要建设服务型政府，就必须是整个政府向服务型的跨越。

▲：我们希望我国的行政服务机构进一步发展并规范化。我们也希

望我国行政服务中心成为推动我国行政改革继续发展的桥头堡和排头兵。

特为之序。

刘熙瑞

2006年2月20日

于国家行政学院

目 录

第一章 导言	1
第一节 问题的提出和研究的意义	1
一、问题的提出	1
二、研究的理论意义	2
三、研究的实践意义	4
第二节 研究的基本概念及说明	8
一、行政服务中心	8
二、行政服务中心与“一站式”政府	12
三、行政服务中心与服务型政府	15
第三节 国内外研究的现状	17
一、国内的研究现状	17
二、国外的研究现状	25
第四节 研究的方法、架构与创新	29
一、研究的方法	29
二、研究的架构	31
三、研究的创新之处	35

第二章 我国行政服务中心建设的理论基础及借鉴	37
第一节 我国行政服务中心建设的公共性理论基础	38
一、公共性的内涵及其范畴体系	38
二、公共性的流失	43
三、公共性的实现	45
第二节 我国行政服务中心建设的马克思主义代表制理论 基础	47
一、马克思主义代表制的内涵及实现条件	47
二、马克思主义代表制思想的嬗变	50
三、马克思主义代表制思想的回归	52
第三节 我国行政服务中心建设的其他理论借鉴	54
一、新公共管理理论	55
二、治理理论	58
三、新公共服务理论	60
四、社会资本理论	63
.....	
第三章 我国行政服务中心建设的背景及动因	66
第一节 传统官僚制的衰变与缺失	67
一、传统官僚制及其特征的再审查	67
二、社会转型与官僚制的构筑基础沦丧	69
三、传统官僚管理体制的弊病日益暴露	72
第二节 我国行政审批制度改革的深入	75
一、我国传统行政审批制度存在的主要问题	75
二、我国行政审批制度改革的历程与成效	79
三、行政审批制度改革与行政服务中心建设	81
第三节 我国电子政务的发展	84
一、电子政务的兴起	84
二、电子政务带来政府管理模式创新	87
三、数字鸿沟与行政服务中心地位的凸显	89
第四节 境外“一站式”政府的兴起	92
一、“一站式”政府提出的改革背景	93