



Difang Xingzheng Fuwu Zhongxin De

Dingwei He Fangxiang

地方行政服务中心的 定位和方向

——基于安徽省的实证研究

JIYU ANHUISHENG DE SHIZHENG YANJIU

陈翔[◎]著

中国科学技术大学出版社

地方行政服务中心的 定位和方向

——基于安徽省的实证研究

陈翔◎著

中国科学技术大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方行政服务中心的定位和方向:基于安徽省的实证研究/陈翔
著. —合肥:中国科学技术大学出版社,2008.1

ISBN 978-7-312-02199-2

I. 地… II. 陈… III. 地方政府—行政管理—研究—安徽省
IV. D625.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 003228 号

中国科学技术大学出版社出版发行
(安徽省合肥市金寨路 96 号,邮编:230026)

安徽省地质印刷厂印刷

全国新华书店经销

开本:910 mm×1000 mm/16 印张:15.5 插面:1 字数:186 千

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

印数:1—3000 册 定价:36.00 元



序

2007 年 10 月中国共产党的十七大报告中把改革行政管理体制、建设服务型政府作为发展社会主义民主政治的重要组成部分，并提出了健全政府责任体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务，加快推行政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为，加强行政执法部门建设，建设和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预等一系列重要举措，成为未来中国公共管理研究与实践的重要指南。

从 1997 年国务院学位委员会把公共管理正式列为一级学科到今天已经整整 10 年了。在这 10 年当中，公共管理的基本理念，公共管理领域的新理论与方法，国际公共管理的前沿知识与潮流等，都在社会广泛传播，深入人心。1999 年国务院学位委员会批准设立 MPA 专业学位，全国 MPA 教育迅速发展，目前全国已经有 100 所研究生培养机构获得开设 MPA 专业学位的试点权，每年招生逾万人。这种局面表明中国公共管理的发展适应了当前中国在重大社会转型过程中对公共领域治理的理性追求，也为公共管理学科的发展提供了空前的历史机遇。

但是，公共管理学科发展面临的一个重大挑战就是如何架设起理论与实践的桥梁。近年来，国内公共管理领域的学术书刊出了不少，但理论叙述偏多，有实践指导意义的真知灼见偏少，对于指导中国公共管理实践来说总难免有隔靴搔痒之感。其原因就在于公共管理是一门实践性非常强的应用学科，由于体制约束及其他种种原因，目前国内从事公共管理领域教学与研究的学者大都缺乏公共管理实践的历练与体会。而从事公共管理实践的各级政府官员及其他公共部门的管理者往往又缺乏相应的学术训练及充足的思考时间，来总结提升其公共管理实践摸索出来的一些具有普适意义的规律。从这个角度上看，陈翔同志的这本新书为沟通公共管理理论与实践的鸿沟做出了积极的贡献。

以“一站式”服务为特征的行政服务中心是近年来地方政府创新的重要模式和平台之一，全国各地有很多地方都开展了各种各样的尝试。但是，正如本书所指出的那样，从行政服务中心设立的开始，人们就没有停止对其生存合理意义的质疑。“这种在政府现行架构之外增加一个服务前台的模式，是减少政府体制漏洞从而弥合服务缝隙，还是增加体制分割从而扩大服务缝隙？”其他各种矛盾与困惑也随着行政服务中心的实践不断提出，其中涉及相关政府机构的定位、各个部门之间的协作、政府公务流程的再造、电子政务体系的支撑，以及管理模式的选择等等。安徽省是建设行政服务中心较早的省份之一，陈翔同志又长期关注和参与安徽行政服务中心的建设，对于以上问题的体会与思考可能又比常人更加深入。

更为难能可贵的是，陈翔同志能够跳出日常实践工作的局限，运用他在清华大学公共管理专业硕士（MPA）学习期间所获得的

理论积累及分析框架，把对这些问题的探索及回答置于从官僚制到新公共管理的理论和实践的历史演变中来把握。他结合安徽省行政服务中心建设的实践，从机构定位、组织结构、业务流程、电子政务、再造群体、组织文化等六大变量出发，对安徽省行政服务中心体系进行了详细的考察及分析。同时，在研究过程中，他还参考了大量其他国家、国内其他地区“一站式”服务机构建设的经验与教训，开拓了研究的视野。在此基础上，他提出了地方行政服务中心机构明确的职能定位：一个基于部门职能分工基础上发挥集中办公、集成职能、集聚服务优势的“跨职能团队”和综合行政服务机构，并对促进地方行政服务中心进一步发展提出了相应的政策建议。

总的来说，全书有认真的理论思考，有较为翔实的数据分析，是来自于实践的理论升华，也是理论源于实践的有力佐证，不但对地方政府行政服务中心的建设具有较强的参考价值，也为跨越公共管理理论与实践的鸿沟提供了一个有益的典范。希望能够有更多的公共管理实践者能够像陈翔同志这样，勤于思考，勇于探索，来共同开拓公共管理与实践结合的宽广大道。

清华大学公共管理学院

教授、博士生导师

薛 澜



前 言

近年来以顾客为导向、以“一站式”服务为特征的行政服务中心，成为地方政府创新的重要模式和平台，构成了当代中国政府改革的一道亮丽的风景线，为致力于建设服务型政府的中国政坛带来一股清新之风，其已有的实践及彰显的问题也为即将启动的新一轮中国政府改革提供了一个很有价值的范本。

行政服务中心作为一项地方政府自发兴起的创新举措，一直是在社会的赞誉和质疑声中发展壮大的。随着这一创新实践的深入，当前行政服务中心逐渐面临着各种各样的矛盾和困惑，主要涉及机构定位、部门协作、流程再造、电子政务、服务绩效、社会认同、管理模式等不同方面。人们议论的焦点在于，设立行政服务中心，是“一站式”服务还是“多一站式”服务，是权宜之计还是长久之策，其实质在于这种在政府现行架构之外增加一个服务前台的模式，是减少政府体制漏洞从而弥合服务缝隙，还是增加体制分割从而扩大服务缝隙。问题归结到一点，就是行政服务中心如何定位、路在何方？

聚焦上述问题，本书综合运用相关理论，把地方行政服务中心置于从官僚制到新公共管理的理论和实践的历史演变中来把握，

认为地方行政服务中心是一种克服官僚制不足、吸收新公共管理模式的一种政府创新。当前，地方行政服务中心进一步发展的最大问题和挑战，就是如何依法有效地处理好政府后台与行政服务中心前台的关系，建立起合理而有序的分工协调机制和制度安排。为此，本书重点从机构定位、组织结构、业务流程、电子政务、再造群体、组织文化等六大变量出发，对安徽省行政服务中心建设体系进行了实证分析，同时，在考察国内外“一站式”服务机构建设经验的基础上，通过对地方行政服务中心国际国内视野的比较研究，给予地方行政服务中心机构和职能明确定位：一个基于部门职能分工基础上发挥集中办公、集成职能、集聚服务优势的“跨职能团队”和综合行政服务机构。其根本出路在于必须在我国行政体制改革、建设服务型政府的大视野中，全面提升制度化水平，推进体制机制和组织结构的变革，从而建立起在依法行政和科学分权框架下的支持流程型服务的“基础结构”，并从发展定位、政治支持、法制保障、体制与流程再造结合、科学分权、电子政务、行政文化等方面提出了若干对策。同时，基于对行政服务中心这一地方政府创新的总结，对推进政府转型、建设服务型政府做出了自己的思考。



目 录

序	(001)
前言	(005)
第一章 导论	(001)
第一节 研究背景：地方政府创新的缘起	(001)
第二节 问题提出：研究的逻辑起点	(006)
第三节 地方行政服务中心：相关概念解析	(007)
一、行政服务中心	(007)
二、无缝隙组织和无缝隙政府	(008)
三、行政服务中心前台和后台	(009)
第四节 诠释地方行政服务中心的基础理论	(010)
一、组织理论：在嬗变中超越	(011)
二、新公共管理背景下的无缝隙政府理论	(020)
第五节 地方行政服务中心的研究现状与研究意义	(025)
一、研究现状	(025)
二、研究意义	(029)
第六节 关于研究视角和方法	(030)
一、研究视角	(030)

二、研究方法 with 结构	(031)
第二章 安徽省行政服务中心建设：过程、体制与机制 ...	(039)
第一节 过程突破：从“个案”走向“制度”	(039)
一、发展阶段	(039)
二、主要特点	(042)
第二节 体制内改进：行政服务中心的体制架构	(047)
一、机构设置与功能定位	(047)
二、窗口与人员管理	(049)
三、电子政务	(050)
四、相关制度设计	(050)
第三节 前台与后台：运行机制分析	(052)
一、主要特征	(052)
二、方式选择	(053)
三、办件类别	(055)
四、运作机制	(059)
第四节 简要的评估：成效与意义	(062)
一、样本选择与简要分析	(062)
二、成效与意义评估	(065)
第三章 安徽省行政服务中心建设过程中的问题分析	(067)
第一节 问题：行政服务中心面临的尴尬和困难	(067)
第二节 实证分析：地方行政服务中心前后台关系	(071)
一、跨职能团队：一种可能的定位模式	(072)
二、业务流程再造：行政服务中心创新的最大亮点 ...	(076)
三、组织结构整合：地方行政服务中心的艰难抉择 ...	(083)

四、电子政务：无缝隙服务的现实路径	(089)
五、再造群体：外生变量引入的裂变效应	(092)
六、文化重构：地方行政服务中心演进的深层价值基础	(097)
第三节 宏观分析：基于新公共管理的视角	(100)
一、服务型政府：地方行政服务中心破茧的缘由	(100)
二、制度演进中的多维依据	(104)
第四章 境内外类似服务机构的比较考察	(106)
第一节 省外考察	(106)
一、我国地方行政服务中心的创新制度设计	(106)
二、主要启示	(122)
第二节 境外“一站式”服务机构建设的借鉴意义	(125)
一、“一站式”服务机构建设：内容、方式及流程	(126)
二、“一站式”服务解决前后台关系的4种模式	(135)
三、个案分析：来自不同国家和地区的实践	(137)
四、世界范围“一站式”服务发展的趋势	(168)
五、借鉴意义	(171)
第五章 行政服务中心持续发展的策略选择	(181)
第一节 坚持行政服务中心发展的正确方向	(181)
一、坚持以“顾客需求”为导向	(182)
二、坚持以改革创新为动力	(182)
三、坚持以依法行政为准则	(183)
四、坚持以弹性结构为特征	(184)
第二节 争取更大的政治支持	(185)

一、强化地方党委政府的支持	(185)
二、争取中央政府的更多关注和支持	(186)
第三节 推进机构法定化和管理法制化	(187)
一、明确行政服务中心的合法地位	(187)
二、推进行政服务中心管理的制度化	(188)
第四节 促进流程再造与组织再造的结合	(189)
一、促进行政服务中心流程再造	(189)
二、实现行政服务中心流程再造与组织再造的结合 ...	(190)
第五节 实行前后台的科学分权和有机协调	(190)
一、对前后台依法实行科学分权	(191)
二、建立有效的前后台协调机制	(191)
第六节 提升电子政务水平	(192)
一、推进行政服务中心与政府电子政务建设的结合 ...	(192)
二、实现行政服务中心的电子化和网络化	(193)
第七节 重视行政文化再造	(194)
一、全面构建服务型政府的行政理念和文化	(194)
二、改革公务员及行政服务中心人员培训和教育制度	(195)
三、重视面向全社会的宣传和引导	(196)
结束语	(198)
附录 安徽省行政服务中心运行状况抽样调查数据综合分析 报告	(203)
参考文献	(228)
后记	(237)



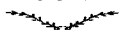
| 第一章 |

导 论

面对经济全球化的趋势，加入 WTO 后的中国政府承受着国际竞争日益加剧和国内经济社会转型的双重压力，政府改革与创新已经成为一种潮流。近年来以“一站式”服务为特征的行政服务中心，在各地风起云涌，蔚成气候，成为地方政府创新的重要模式之一。然而，在缺乏系统性理论指导和制度变革的背景下，行政服务中心建设面临着多重困境和质疑。

第一节 研究背景：地方政府创新的缘起

经济全球化、信息化、市场化与民主化的不断发展，给人类的生产生活方式带来了全面而深刻的变化，对各国政府的生存和运作方式也提出了前所未有的挑战。如何实现“更好的治理，更



好的服务”，是各国政府改革追求的共同目标。这引发了自上个世纪 80 年代以来全球范围内一场持续的政府改革和再造的浪潮。随着市场取向改革的深入和融入全球经济体系步伐的加快，这一国际性潮流对我国传统的政府体制和行为方式产生了越来越直接而深刻的影响。

一、经济全球化和信息化发展对政府管理体制的挑战

全球化趋势加强了各个国家对本国经济竞争力的高度重视，政府能力是一国综合国力和竞争力的一种主导因素。经合组织把政府改革当做其成员国在国际市场上进行有效竞争的一个重要途径，处理国际问题不再是传统的涉外部门的专门职责，所有政府部门以及地方政府都必须具有跟踪、理解和处理国际问题的能力。^①全球化的最大含义是使每一个国家的政府都成为全球市场中的一个“企业”，面临竞争的考验。同时，信息时代的来临以及“数字化生存”方式要求政府对迅速变化着的经济做出反应，网络社会呼唤并催生政府体制及运行机制的相应变革。

二、竞争成为当代中国府际关系特别是地方政府间关系的重要特征

持续二十多年市场取向的改革，中国地方政府作为一个相对独立的利益主体的地位逐步确立，以地方政府为主导的、追求地区利益最大化的辖区竞争成为当代我国政府间关系的一个重要现象。在与中央政府为谋取政治经济利益而博弈的同时，地方政府相互间也在为赢得经济资源和发展机会而展开形式多样的竞争，

① 陈振明主编. 政府再造——西方“新公共管理运动”述评. 北京：中国人民大学出版社，2003：4.

主要有制度竞争、政策竞争、管制竞争和服务竞争等。而且随着经济全球化影响的加深,这种竞争日趋激烈,且呈转型升级之势,正在由一般的市场、产品竞争转向制度和环境竞争,从过去偏重于生产要素竞争转向政府服务竞争。^① 区域竞争越来越表现为政府的竞争,政府越来越像 CEO 的角色。越来越多的地方政府认识到,自己的使命就在于培育有效率的市场,创造有竞争力的投资环境。投资者对投资区域的选择,实际上是对不同地区政府的选择。^② 这一趋势促使地方政府越来越多地关注于提升自身的竞争力,提高对投资者需求的适应能力和公共服务的绩效,进而直接导致了中国地方政府改革和创新的日趋活跃。

三、经济和社会转型呼唤政府加速转型

经过二十多年的改革开放,我国在成功实现由计划经济向市场经济转型的同时,社会也在经历深刻的历史转型,即从农业社会向工业社会、从封闭社会向开放社会、从单一社会向多元社会的转变。经济社会的转型不断对政府改革和转型提出了新要求,经过多轮大的政府机构改革,政府职能转变取得了积极进展,以管制和审批为特征,由政府包办一切的全能政府正在向有限政府、责任政府、法治政府转变。特别是“三个代表”重要思想和科学发展观的确立,以人为本、执政为民理念的树立,为政府改革指明了方向,提供了新的动力。2005 年温家宝总理在十届人大三次会议上的《政府工作报告》中明确提出将“努力建设服务型政府”

① 汪伟全. 中国地方政府竞争:从产品、要素转向制度环境. 南京社会科学, 2004 (7).

② 陈清泰. 关于政府改革的几个问题//公共管理评论:第三卷. 北京:清华大学出版社, 2005: 139.

作为我国政府下一步改革的重要方向，各级政府更加自觉地将建设服务型政府作为政府建设的重要目标。重塑政府与市场、与公民、与社会的关系，增强政府的代表性、回应性和责任性，推进政府管理创新，转变政府职能和行为方式，建设公共服务型政府，已经成为各级政府的共同追求。

四、国外政府创新及其理论对中国政府改革影响日甚

西方以“新公共管理”为取向的改革运动已经走过了二十多年的历程。它发端于英美，自上个世纪 90 年代以来，迅速扩展到全球，对传统的公共行政造成巨大冲击，给政府的公共服务注入了全新的理念和模式，有力地推动了各国政府的改革和创新，在相当程度上改善了西方国家的公共管理水平，促进了西方国家经济与社会的发展。新公共管理的核心是将私营部门和工商企业管理的方法用于公共部门，倡导的是一种社会化、民主化、多元合作的公共行政理念，它包含着政府职能及其与社会关系的重新定位、管理方法和手段的重新抉择、测量和评估政府服务标准的重大调整、政府由权力中心主义向服务中心主义的转变。^①虽然它是在西方社会特定的政治、经济、科学技术发展条件下产生的，但随着我国对外开放与交流的扩大，西方在公共治理方面的创新实践及理论对我国的影响日渐加深。

在这一宏观背景下，中国行政管理体制改革进程也在不断加快，推进政府机构改革，转变政府职能，始终是中国政府建立和完善社会主义市场经济体制的重要目标和主要内容。自上个世纪

^① 北京行政学院公共管理教研部. 服务型政府——公共管理评论. 序言. 北京：中央编译出版社，2005：4.

80年代以来,中央主导了1982、1988、1993、1998、2003年5次政府机构改革。与此同时,地方政府纷纷从实际出发,在深化行政体制改革和推进管理创新方面进行了积极探索。起步晚、进展快、但成效非常显著的政府创新举措,非“行政服务中心”莫属。从1999年浙江省金华市成立全国首家行政服务中心到现在,短短数年时间,这种以“一站式”服务为特征的行政服务新体制便在全国范围迅速普及。据2005年11月2日至3日中央纪委和国家监察部在河北召开的全国政务公开工作汇报会披露:目前全国已建立各级各类行政服务中心13 919个,其中综合行政服务中心2 035个(国务院部委1个,省、自治区、直辖市6个,地级市342个,县级1 686个),各类专业行政服务中心11 884个。^①

安徽省最早的是芜湖市于2000年5月成立全省首家行政服务中心,省级政务中心成立于2001年12月。目前,已形成覆盖全省的省、市、县(区)、乡镇四级行政服务中心网络。

各地行政服务中心建设尽管在名称、规模与运行机构上有所差别,但功能定位基本相同,均以便民、高效、公开、廉洁、规范为宗旨,推行“一站式办公、一条龙服务、并联式审批、阳光下作业、规范化管理”的运行模式。各地的实践也证明,各级行政服务中心在推进政府职能、工作方式和工作作风转变方面发挥了十分重要的作用,行政服务中心实际已经成为地方政府开展政府创新、建立服务型政府的试验场和重要平台。行政服务中心的出现看似偶然,其实有其深刻的历史背景和发展逻辑。特别是在我

① 全国政务公开领导小组办公室. 建设行政服务中心 推进政务公开工作——加强行政服务中心建设 推进政务公开座谈会文件汇编. 北京:中国方正出版社,2006:1.