

整合与形塑： 地方政务服务机构的运作机制

J市行政服务中心的个案考察（1997~2011）

INTEGRATING

INTEGRATING AND SHAPING:
RESEARCH ON THE OPERATING MECHANISM
OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANS

SHAPING

A CASE STUDY OF THE ADMINISTRATIVE SERVICE CENTER
IN J CITY (1997-2011)

谭海波 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

整合与重塑： 地方政府服务机构运作机制

上海社会科学院公共事务研究中心 王长华 著（1997—2007）

INTEGRATING

GOVERNMENT SERVICES
AND REFORMING
GOVERNMENT INSTITUTIONS

SHAPING

THE OPERATING MECHANISM OF
LOCAL GOVERNMENT SERVICE

王长华 著

上海社会科学院出版社

整合与形塑： 地方政务服务机构的运作机制

J市行政服务中心的个案考察（1997~2011）

INTEGRATING AND SHAPING:
RESEARCH ON THE OPERATING MECHANISM
OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANS

A CASE STUDY OF THE ADMINISTRATIVE SERVICE CENTER
IN J CITY (1997-2011)

谭海波 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

整合与形塑：地方政务服务机构的运作机制：J市
行政服务中心的个案考察：1997～2011 / 谭海波著. --
北京：社会科学文献出版社，2018.3
ISBN 978-7-5201-2290-0

I. ①整… II. ①谭… III. ①地方政府-社会服务-
研究-中国-1997-2011 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 033536 号

整合与形塑：地方政务服务机构的运作机制 ——J市行政服务中心的个案考察(1997～2011)

著 者 / 谭海波

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 胡 亮

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学出版中心 (010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：17.5 字 数：226 千字

版 次 / 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2290-0

定 价 / 78.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书得到教育部人文社科项目青年基金（编号：13YJC810016）资助

序 言

感谢学友谭海波的信任，让我为本书作序，作序也是一种促进思想交流的手段。

本书是一部关于中国地方政务服务机构的运作机制研究的学术专著。作者从理论和案例两个方面认真讨论了以J市为典型的中国地方政府在改革开放过程中为提高公共服务水平做出的一系列努力。其中，重点着墨的是“一站式”服务机构的设立、管理和运行。这一机构（又称政务超市、行政服务中心、政务服务中心等），作为政府整合的行政审批和公民服务职能点，在一个集中的地方为企业和公民提供高效、快捷、公开透明的服务，大大方便了群众。在铿锵的主旋律下，地方政务服务机构在全国各地纷纷涌现，成为政务改革的亮点。本书作者敏锐地认识到这一组织形式的时代意义，对此开展了研究。作者梳理了改革开放以来，中国地方政府在招商引资、服务企业和应对中央的行政审批改革、便民利民的要求的多重压力下，大规模建立行政服务中心的历程；也通过J市的案例，深度描述，从机构集中（1997~2001）、功能整合（2001~2005）、文化形塑（2005~2011）三个发展阶段审视了不同时期“一站式”服务的不同特点，指出这一新生事物的出现和发展与政治和制度环境是高度相关的。作者观察到，作为行政体制改革的一项举措和新生事物，行政服务中心的成立虽然有

不少成效，得到了社会各界的广泛关注和认可，但也面临法律地位不明、职能定位不清、管理权限和职能不到位、形式主义严重等问题。据此，作者提出了明晰机构职能、合理分层定义，全面兼顾政府“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”四大功能和增加法律、制度供给，打破部门利益的政策建议。作者指出，一个国家能否兴旺发达和长治久安，在很大程度上，与公共服务的效率、水平、质量直接相关。

可以说，作者对地方政务“一站式”服务这个问题的研究，洞察深入、描述生动，对成就的了解和问题的把握都非常准确，切中要点，给了我们很多的思考空间和改革的遐想。

自产生之日起，为了能够更好地管理国家和社会，许多政府都一直在不断进行改进和创新，以应对不断变化和发展的需求。中国地方政府的“一站式”服务中心，就是在这样的改革过程中出现的新鲜事物，是在原有体制不足以满足日益提高的地方招商引资和便民服务的要求的条件下，政府在管理和服务机制方面进行的一项改革措施。严格来说，行政改革是政府有目的地改变组织的结构、过程和决策者的态度、行为模式，以提高组织运行效率的一项努力。行政改革一般的内容包括去官僚化（机构精简、缩编、重组、下放权力），加大私有化份额，调整资源分配和管理的权力，通过招聘、培训、激励的方式提升管理人员的素质和职位胜任能力，通过设计预算和审计项目等方法来提高资金使用效率和行政单位的服务提供能力。行政服务中心或曰行政服务大厅的设立，是行政改革需求的产物。但是，在改革刚开始的很长一段时期内，政府部门只是在服务流程上有所变动，并没有触动原有行政体制的组织结构和方式方法，在各个行政部门之间构建了一个共享的物质空间，让所有部门的审批和服务程序，都集中到一个办公大厅，让企业和百姓节省跑不同部门签章办批件和接受政府服务的时间。细究起来，这并不属于有深度的行政改革，权

力结构没有变化和重组。但即便如此，比起从前办事时群众的颠沛之苦和无效的时间浪费，这一程序和空间区位的变化，已经算是巨大的改善了。后来由信息技术进步推动的功能和流程改革、行政审批制度法规改革、审批程序预先告知的要求与近来浙江省全面推进的“最多跑一次”的努力，则在更深层次上推动了政府改革。本书作者通过深入的实证考察，揭示了“一站式”服务改革的不足和依然存在的问题，提出要超越形式，以法规和明确职责权限的形式来推动“一站式”服务落地，达到更深入地改革公共服务的目的。集中办公、提高服务效率是行政服务改革的一个方面，但能解决问题才是行政服务改革的关键。不少地方在经过一段时间的摸索后，决定主要负责的官员必须也到现场办公，即时解决疑难问题。我早年曾经在日本参观他们的社区服务工作站，发现他们的服务窗口是开放性的柜台，前面一排工作人员是直接面对公众的，公众能坐下来接受服务。每个单位的名称和服务内容明确告示，每个单位各占一到两条直线，并向后延伸。有六排以上的工作人员，最后一排坐的是本部门当日负责的主管，他们可以和隔壁单位的主管随时协商和开会，决定需要协调的重要问题，形式和实质性服务都在同一空间完成，不必再转到另外的办公机构和由坐在封闭型办公室的人重新处理。我当时就想，什么时候，中国的“一站式”服务也采用这样的空间布局，各部门协同安排，老百姓的日子就比较好了。这几十年来，中国各地政务服务大厅层出不穷，各种类型的办公室也都有出现。不少大单位比如交通警察服务站也开始有了类似日本的安排，只是负责人大多数依然不出现在前台，反映的还是公共服务精神的贯彻程度不足。

确实，最重要的工作是工作职能的设计。官僚问题专家帕金森曾经说过，官僚机构是会自动膨胀的。只要有多余的没有事干的人，他一定会为自己创造出工作来，找一些该做或不该做的

事情，事情多了，就会要求增加人手，机构因此而膨胀。另外，在官僚体制长期运行的过程中，会慢慢形成部门壁垒，对于工作职能开始画线，形成小圈子，各人自扫门前雪。但往往又有很多界限划不清楚的地方，部门间就开始扯皮，抢夺权力和好干的工作，推诿难干和责任大的工作，为部门利益服务。对于这个问题，著名学者克罗杰（Michael Crozier）在《官僚现象》一书中也有生动的描述。传统体制机制设计的不足、长期的行政权主导的工作运转、不断出现的新情况，使我们的行政管理有许多过去的遗留问题和新出现的问题，因此，需要不断改革。行政改革是永恒的主题的说法，就是从这个角度提出来的。

由于系统庞大，工作职责难以设计，工作业绩不宜评估，人员庞杂，韦伯所描述的理想型官僚制度不易存在。特别是在政府的第一线工作方面，很多日常出现的工作事实上难以定量和评估，也必须给第一线的工作人员足够合理的自由裁量权。国外把第一线的政府工作人员称为“街头官僚”（Street Bureaucrats），他们处在处理问题的风口浪尖上，是提供公共服务的人员，也是政府形象的代表、权力的化身，同时执行服务功能和执行权力，但权限又经常不足。他们面对的是十分具有挑战性的工作，需要很高的素质和兢兢业业的服务、奉献精神。所以说，除了制度和法规的改革，政府官员的公共服务精神的培育，也是现代公共服务改革过程中的重中之重。有好的公共服务精神，在工作程序的设计过程中，就会想百姓之所想，急百姓之所急，尽心竭力地为百姓服务。而公共服务的精神，在东西方国家，都有悠久的历史。

古希腊的城邦，就有努力奋斗、坚持正义、将自己的城市以更美好的状态传递给下一代的著名的誓言。这一誓言，至今活跃在西方公共管理的学术和实践领域，有的地方政府在新市长就职时，会宣读这一誓言。在西方国家，服务是一个崇高和神圣的词语，是响应上帝召唤的努力，要求的是奉献和牺牲。所以才有

“服务”是“当兵”的意思。参加部队，就是一种奉献，连牺牲生命也在所不惜。当西方开始行政改革的时候，包括20世纪初的公共服务运动和21世纪初的新公共服务运动，强调的就是以民为重

的服务思想。

中国古代的孟子很早就提出了民本的思想。“民为贵，社稷次之，君为轻。是故得乎丘民而为天子，得乎天子为诸侯，得乎诸侯为大夫。诸侯危社稷，则变置。牺牲既成，粢盛既洁，祭祀以时，然而旱干水溢，则变置社稷。”也就是说，百姓最为重要，代表国家的土神、谷神其次，国君为轻。所以，得到民心的做天子，得到天子欢心的做国君，得到国君欢心的做大夫。国君危害到土神谷神——国家，就改立国君。祭品丰盛，祭品洁净，祭扫按时举行，但仍然遭受旱灾水灾，那就改立土神、谷神。马克思主义的核心思想，就是要先解放全人类，才能解放自己。毛泽东同志在纪念张思德的文章中，系统阐述了中国共产党全心全意为人民服务的思想。在纪念国际共产主义战士白求恩的文章中，也提出要做一个高尚的人，一个纯粹的人，一个有道德的人，一个脱离了低级趣味的人，一个有益于人民的人。这些优良传统，是帮助共产党人赢得民心、打败官僚主义肆虐的蒋家王朝的重要因素，也必定是帮助中国走向现代、走向未来辉煌的重要软实力。改革开放带来的成功，使传统文化中“当官享福、骄奢特权”的权贵思想在某些地方有所再现，加上一些干部在长期执政过程中形成的家长制作风，滋生了新型的官僚作风和部门利益思想，这是继续改革的阻力。而职责不清、赏罚无序、法规不健全，也是近来行政不作为现象频出的重要原因。本书对地方政府的政务服务体制机制展开认真研究，做细致的工作，深刻地揭示了中国行政改革战斗正未有穷期的现实真理，本书是一部脚踏实地的经验性著作。希望在新的技术条件下，在党的十八大全面深化改革的要求与十九大展望未来的激情和憧憬的新形势下，地方政府的公共服

务体制机制会有更大的改观，服务的项目、范围、方法、内容和地方公务员的服务精神都会有极大程度的改善。高技术与全心全意为人民服务的精神相结合，必将会带来高效、协调和政通人和。新一代行政学人的孜孜追求和不懈努力，“功力必不唐捐”。

蓝志勇

于清华园

目 录

第一章 导论	001
第一节 问题的提出与研究意义	001
第二节 核心概念的界定	008
第三节 文献综述	011
第四节 本书结构安排	028
第二章 分析框架与研究设计	031
第一节 分析框架：环境、过程与结果	031
第二节 研究设计：个案分析	046
第三章 机构集中：行政权力的推动与管理创新	056
第一节 招商引资：机构创建的历史背景	057
第二节 政务服务机构的筹建	064
第三节 政务服务机构的运行	072
第四节 “貌合神离”：行政权力运作下的整合困境	090
本章小结 权力、策略与冲突性合作	103
第四章 功能整合：信息技术的应用与流程再造	106
第一节 虚拟整合：信息技术应用的美好图景	107

第二节 网上行政服务系统的建设	116
第三节 审批业务流程的优化与再造	131
第四节 “建而不用”：信息技术整合的主要困境	142
本章小结 技术、流程与开放性协同	159
 第五章 文化形塑：服务理念の培育与制度建设	163
第一节 服务共同体：新时期的战略构想	164
第二节 服务理念指导下的文化渗透	170
第三节 组织管理中的制度建设	186
第四节 “形同质异”：文化形塑の困境与制约	198
本章小结 文化、制度与融合性共生	209
 第六章 研究发现与结论	213
第一节 研究发现	213
第二节 基本结论	230
第三节 政策建议	235
 结束语	240
 参考文献	244
 附录1 访谈对象名录	258
 附录2 访谈提纲	260
 后 记	263

图表目录

图 1-1	本书结构	029
图 2-1	组织运作分析框架	038
图 3-1	行事总汇组织架构	070
图 3-2	关于外商投资企业开业申报须知的行事总汇 “明白卡”封面	083
图 4-1	从传统服务模式到“一站式”服务过程集成模式 ..	118
图 4-2	企业设立登记系统流程	119
图 4-3	从传统服务模式到“后台信息共享模式”	126
图 4-4	前置机互联	127
图 4-5	数据导入示意	128
图 4-6	优化和再造前的税务登记流程	134
图 4-7	优化和再造后的税务登记流程	134
图 4-8	办理“六种行业”投资项目传统审批流程	139
图 4-9	办理“六种行业”投资项目并联审批流程	140
图 5-1	J 市行政服务中心环境简图	172
图 6-1	环境对组织运作的作用机制	219
表 3-1	第一届市行事总汇管委会成员	073
表 3-2	1997 ~ 1998 年市工商局受理业务情况统计	077

表 3-3	部分“马上办”特派员一览	080
表 4-1	2002 年 3~5 月来汇参观情况列表	122
表 4-2	2002 年 3~10 月网上业务受理情况统计	124
表 4-3	2009 年度 J 市行政服务中心网上业务 受理情况统计	158
表 5-1	J 市行政服务中心、“12345”政府服务热线 2010 年总结表彰会议程	179
表 5-2	“创建零投诉”满意服务窗口评价指标体系 (节选)	181
表 5-3	J 市人民政府行政服务中心服务窗口首办 流程登记表	189
表 5-4	联合审批单位一览	190
表 6-1	J 市政务服务机构核心行动者的依赖关系	225

| 第一章 |

导 论

研究者应该对于生活中不期而遇、异乎寻常而又关乎全局的社会事实给予充分关注，因为这些异常现象往往有可能成为新的理论研究的起点。^①

——罗伯特·K. 默顿

第一节 问题的提出与研究意义

一 研究背景与问题的提出

“公共服务是 21 世纪公共行政和政府改革核心理念。”^② 如何为社会和公民提供长期、高效和优质的公共服务？如何构建具有公共服务精神的政府组织？如何开展政府创新以提升公共管理

① [美] 罗伯特·K. 默顿：《经验研究和社会学的理论》，载赖特·米尔斯等《社会学与社会组织》，何维凌、黄晓京译，浙江人民出版社，1986，第 43 页。

② 王郅强、靳江好：《坚持科学发展观 强化社会管理和公共服务职能——中国行政管理学会 2004 年会暨“政府社会管理和公共服务改革”理论研讨会综述》，《中国行政管理》2004 年第 10 期。

水平?^① 这些问题已经成为备受世界各国关注的热点。与此同时, 20 世纪 90 年代中后期以来, 随着社会需求的复杂化和多元化、政府财政的窘困和政府管理的碎片化等困境的出现, 作为新公共管理改革先锋的英国、澳大利亚和新西兰等盎格鲁-撒克逊国家率先进行了第二轮政府改革。在对传统官僚制和新公共管理改革进行深刻反思的基础上, 其改革的重点从结构性分权、机构裁减和设立单一职能的机构转向“整体政府”(holistic government)。随着网络化、信息化的快速发展和普遍应用, 构建整体政府日益成为当代行政改革的新理念。^②

在我国, 随着行政管理体制改革的进一步深化, 人们对政府社会管理和公共服务的需求不断增长, 标准也相应提高。2005 年 3 月, 温家宝在《政府工作报告》中把建设服务型政府提上重要议事日程。党的十七大报告则明确指出要“建设服务型政府”, 并提出要“探索实行职能有机统一的大部门体制, 健全部门间协调配合机制”。党的十八大报告提出要“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。2013 年 11 月, 党的十八届三中全会提出必须“切实转变政府职能, 深化行政体制改革, 创新行政管理方式, 增强政府公信力和执行力, 建设法治政府和服务型政府”。在该历史背景下, 如何创新和加强政务服务工作, 更好地发挥行政服务工作在服务型政府建设中的积极作用, 是我们必须面对并亟待解决的一个重要课题。

20 世纪 90 年代中后期, 随着我国分税制改革的进一步深入, 地方政府作为独立的利益主体地位逐渐确立, 地方政府管理本地

① 蓝志勇：《给分权划底线，为创新设边界——地方政府创新的法律环境探讨》，《浙江大学学报》2010 年第 12 期。

② 蔡立辉等：《整体政府：打破管理分割的一场革命》，《学术研究》2010 年第 5 期。