

# 內地行政服務中心對服務型政府的促進及對澳門的啟發

許源源\*、江勝珍\*\*

行政服務中心是我國行政審批制度改革進程中出現的新興組織。經過幾年的運行，行政服務中心取得了較好的效果，但也出現了一定的問題。澳門特區政府近幾年來也一直致力於政府改革，構建服務型政府是其重要的目標構想。成立市民服務中心是澳門特區政府實現服務型政府的重要環節。因此，如何借鑒內地行政服務中心的經驗，吸取教訓，推進澳門公共行政改革就是一個非常重要的問題。

## 一、行政服務中心的理論動機和制度實踐

行政服務中心的產生一定程度上得益於理論上的鋪墊。有研究者指出行政服務中心有三個理論上的前提：“政府決策、執行、監督職能相協調、相分隔的理論”、“服務型政府的理論”和“電子政務的理論”<sup>1</sup>。這種認識在當前是較為普遍的，特別是其中的“服務型政府理論”幾乎是所有研究者都論及到的<sup>2</sup>。由此可見，服務型政府理念是行政服務中心的重要理論來源之一，但同時行政服務中心能夠促進服務型政府的構建。

所謂服務型政府，可以從三個層次來把握其內涵：其一，服務型政府是有限政府，即服務型政府是權力受到極大約束的政府，其職能

---

\* 中南大學政治學與行政管理學院副教授，研究方向為地方政府與區域公共管理

\*\* 中南大學政治學與行政管理學院副教授，研究方向為馬克思主義與社會發展

1. 王紅茹《“行政服務中心”試點喜憂參半》，載《中國經濟週刊》2005年第38、39期，第28至31頁。

2. 劉熙瑞、錢冰《當前我國行政服務中心建設的問題與對策》，《國家行政學院學報》，2006年，第3期，第44至47頁；干以勝《加強行政服務中心建設進一步推進政務公開工作》，《中國監察》2006年，第1期，第9至11頁；郭濟《加強行政審批服務機構建設 深化行政審批制度改革》，《中國行政管理》，2005年，第12期，第5至7頁。

主要體現為服務；其二，服務型政府是民主法治型政府，即服務型政府的存在是為了保障公民權，使公民在自身意願範圍內自主地行使其統治權，政府的一切活動都必須以公民的需要為出發點，同時還必須促進公民需求的良好滿足，從各個不同側面推動公民自主管理的實現；其三，服務型政府是無縫隙的政府，即服務型政府與公民之間的距離很近，對公民的需要能夠及時地回應並予以合理滿足。行政服務中心，在一些地方也稱為“一站式服務中心”，正是符合於第三個層次理念要求的產物，也從技術性的角度推動著服務型政府的構建。

行政服務中心成立之後，在一定程度上既提高了政府提供公共服務的效率，也促進了公民公平地享有公共服務。在行政服務中心內，公共服務的數目、時間、主體、對象、條件和要求都以明確的方式公示出來，與服務物件的空間距離也較以前大為縮短，中心工作人員的服務理念和服務態度也有了明顯的改善，這些從一定程度上提高了行政效率。各行政服務中心通過多種管道設置監督崗位，也使得公共服務供給較多地呈現在公眾的監督視野之中，從而提高了公共服務供給的公平性。行政服務中心的存在使得各地政府都把它當作體現政府形象的重要視窗，它從一定程度上反映了政府的高效、廉潔和以人為本的形象；體現了政府便民利民的規範、便捷和舒適的制度創新；落實了行政審批服務的集中、統一和透明。但行政服務中心的內在困境並沒有因為各級政府的重視而消失。綜合有關文獻，當前行政服務中心存在的內在困境主要表現在以下方面：

（一）地位困境。“目前，我國各地的行政服務機構在組織歸屬和形式上具有多元化的特徵。有的是政府的派出機構，有的是政府的直屬機構，還有的是政府領導的事業單位。在名稱上，有的叫行政審批中心，有的叫行政服務中心或者便民服務中心，還有的叫公共行政服務中心或辦事大廳。”<sup>3</sup>名稱和機構性質的不統一主要因為行政服務中心的存在缺少法律依據，即合法性的缺失。在我國的法律體系中，僅有《行政許可法》對該類組織有提及：行政許可依法由地方人民政府兩個

---

3. 胡仙芝、余建國、孟偉《加強行政服務機構建設 規範政府審批執法行為》，《中國行政管理》，2005年，第12期，第84至86頁。

以上部門分別實施的，本級人民政府可以確定一個部門受理行政許可申請並轉告有關部門分別提出意見後統一辦理，或者組織有關部門聯合辦理、集中辦理。合法性是任何一個組織存在的前提條件。雖然行政服務中心能夠從一定程度上便民利民，有一定的合法性，但是其法律依據上的缺失卻不能不說是一個重大的缺陷。機構性質上的不一致也體現了行政服務中心的尷尬地位。眾所周知，不同性質的機構在行政體系中的地位是不一樣的，不同的地位又決定了機構的職權範圍及其運作成效。因此，在沒有固定性質的情況下，行政服務中心的運行效果往往是依靠地方領導者的重視程度而定的。<sup>4</sup>

(二) 權力困境。因行政服務中心地位的難以界定，還導致了其權力困境的產生。當前，行政服務中心的機構主要有兩個層次：其一是中心管理層，其二是各視窗單位。中心管理層的職能是管理、協調、監督、指導和服務，但沒有人事權和針對各視窗人員的財權。各視窗單位是各行政審批部門派駐的代表。政府的規章要求，“要明確進駐行政服務中心各單位的法定職權不變，法定程序不變，執法主體資格不變，按照《行政許可法》和有關法律法規的要求，辦理行政審批和公共服務事項”<sup>5</sup>，也就是說，行政服務中心實際上是不能很好控制各視窗工作人員的實際工作績效的。更為重要的一點是行政服務中心的存在使得進駐單位與行政服務中心之間的權力產生了一定的衝突。依據各地的要求，相關進駐單位在進駐行政服務中心後，出現了“移走80%的職能和20%的人員，而留下20%的職能和80%的人員”的情形，在一定程度上引起了進駐單位的人事管理和職能履行的合理開展，使部分進駐單位沒有重視行政服務中心的作用，而把重要的核心職能保留在部門內，僅僅把行政服務中心當成一個“收發室”，從而減少了行政服務中心的實際意義。

(三) 管理困境。行政服務中心本身在管理上也存在著一定的困境。首先表現在協調的規範性上。雖然行政服務中心能夠制定非常嚴格的規章制度約束各視窗工作人員，但因為最為根本的人事約束的缺

---

4. 王紅茹《“行政服務中心”試點喜憂參半》，《中國經濟週刊》，2005年第38、39期。第28至31頁。

5. 于以勝《加強行政服務中心建設進一步推進政務公開工作》，《中國監察》，2006年，第1期，第9至11頁。

少而使得這些規章制度可能蒼白無力。各視窗工作人員基於自身利益的考慮可能會選擇一些不符合行政服務中心規範要求，但符合其部門要求的行為方式。同時，行政服務中心的存在也使得政府的行政成本大為增加。各地行政服務中心都建有專門的辦公大樓，添置了專門的辦公設備，安排了專門的管理人員，提供了專門的辦公經費，這些都是不小的開支，如何減少行政成本也是應該考慮的問題。管理當中的監督機制缺乏也是當前的一個重要問題。行政服務中心一般建立了三級監督機制，即服務物件的監督、行政服務中心的監督和紀委等專門監督部門的監督，但是這些監督的效果並不理想。

(四)發展困境。行政服務中心是我國行政審批制度改革中的制度創新，但它的發展前景並不樂觀。在未來的發展中，行政服務中心會受到兩種嚴峻的挑戰。其一是資訊技術發展的挑戰。行政服務中心是電子政務理論的產物，也會促進電子政務的實現。但是如果所有的職能部門都全方位地實現了電子政務，公民也習慣於通過網路來尋求公共服務的滿足，那麼這種純粹以集中辦公為要求的機構形態還有沒有必要存在呢？行政服務中心現在所擁有的效率和便捷在全面資訊化時代很有可能被真正的電子政務所取代。其二是行政審批許可權減少的挑戰。隨著社會的不斷發展，政府行政審批權會越來越少，政府對市場、對社會的控制會越來越弱，如果行政審批許可權急劇減少，那麼還有沒有必要集中如此多的機構和人員在一起辦公呢？

## 二、內地化解行政服務中心實踐困境的對策選擇

當前，化解行政服務中心實踐困境的對策主要有兩種不同思路：新公共管理理論的思路和新公共服務理論的思路。從新公共管理理論的角度看，行政服務中心存在困境的原因在於：行政服務機構擁有有限權力，卻履行無限管理責任現象中的權責不對等；視窗單位遠離部門權力中心，受到的約束有限；行政服務中心與視窗單位之間的利益及其運行動力不一致等。因此，它們所提供的改革路徑，或者說解困之道主要包括：

撤銷行政服務機構。這是一種最為極端的想法。因為行政服務中心面臨諸多困境，特別是其合法性的缺失，使得部分法律至上者認為

行政服務中心沒有存在的必要。同時，從未來的發展而言，行政服務中心在網路化時代確實面臨著被取代的可能。種種原因導致了行政服務中心應該被撤銷。

但一般而言，理論界和實踐部門都持一種理性的觀點來看待行政服務中心的困境及其原因，並提供了新公共管理理論視角的解困路徑。這些觀點可歸納為：理念先行、協調利益、規範保障和制度創新。所謂理念先行，是指行政服務中心及各職能部門要確立“服務、責任、公開、高效”的行政意識，把服務物件看成顧客，針對他們的需要提供優質高效的服務，改善政府與公民之間的關係。所謂協調利益，主要是協調行政服務中心與職能部門之間的利益關係以及職能部門之間的利益關係。有研究者認為行政服務中心要做“實”，既然它是一種現實存在，而且也產生了較好的行政效益，那麼就有必要賦予其相應的實質性職責和權力。但更多的研究者卻認為行政服務中心不能做“實”，只能做“虛”，因為行政服務中心的實權化更加缺乏法律支持，而且其實權化必然涉及到對其他職能部門職權的重新調整，也可能會出現一個龐大的官僚機構，從而影響行政效率。這一點與中央的政策檔精神是一致的。至於職能部門之間的利益關係調整，更多地要從職能改革的角度入手考慮，行政服務中心要在協調各職能部門利益關係中發揮更加重要的作用。所謂規範保障，是指要通過法律法規確立行政服務中心的合理合法地位，並在推進政府職能改革過程中完善行政服務中心的建設和發展。所謂制度創新，是指使行政服務中心在內容、服務程序和服務方式上做到高效、便捷和人性化。

從新公共管理理論視角而產生的這些改革路徑“僅僅觸及了政府運行結構的變革。但是市場和國家在資源配置過程中都會失效的事實，打破了新公共管理運動宣導者的信念”<sup>6</sup>，表明了行政服務中心改革的限度。無論是理念層面，還是規範層面、制度層面，甚至是利益調整方面的變革都沒有根本觸及到政府與社會、政府與公民之間的關係，

---

6. 郁建興、吳福平《“無縫隙政府”的實踐與思考——以玉環縣為例》，《公共行政》，2003年，第5期，第47至52頁。

作為顧客的公民還是作為服務物件而非權力主體參與行政服務中心的改革與發展。因此，行政服務中心如果僅僅依賴於新公共管理理論的變革視野將會使其限於技術化和操作化的機械性變革，其提高的永遠都只是效率。但即便其效率再高，也只能是政府操縱的一台精密儀器而已。公民的主體性作用始終不能發揮，行政服務中心所宣導的“服務性”也就永遠只針對於服務主體作用的片面發揮，而不能真正做到服務供給的個性化和差異化。即便有學者提出要從治理理論的角度來尋求改變政府治道變革之路，“在市場、政府之外再引入第三主體或機制，即是‘第三部門’”<sup>7</sup>，也屬於新公共管理理論的範疇。要從根本上改變行政服務中心的困境，還必須從新公共服務理論的角度入手，發揮公民的權利，使行政服務中心受到公民的全方位監督。

由新公共服務理論可知，不能一味地要求撤銷行政服務中心，因為行政服務中心的實踐績效以及公民對行政服務中心的接受和認可意味著其有合法的基礎。即使從法律角度而言，行政服務中心的合法性缺失也不是因為其本身的認可程度，而是法律法規的缺失和滯後。而且，行政服務中心性質的部門在西方國家是普遍存在的，它們是政府密切接觸公民，發揮公民主動性，提高政府績效的重要舉措，也是西方政府治道變革的重要內容。我們相信，通過理論界和實踐部門的不斷努力，行政服務中心會取得較好的發展前景。因此，現階段不是爭論需不需要行政服務中心的問題，而應該強調如何把行政服務中心建設得更加符合國家和人民的需要，更加體現出政府改革的內涵要求。新公共服務理論與新公共管理理論有許多的不同點，因而其針對於行政服務中心存在困境而提出的改革路徑也是不相同的：

（一）提升行政服務中心公務人員的責任意識，使行政人員與公民在共同價值觀基礎上對話並獲取一致意見，從而實現公共利益。在行政服務中心與普通公民之間存在著權力的不平衡。接受行政服務中心服務的人們僅僅是因為他們積聚的選擇才受到重視。為了把更大的權

---

7. 郁建興、吳福平《“無縫隙政府”的實踐與思考——以玉環縣為例》，《公共行政》，2003年，第5期，第47至52頁。

力轉向顧客，新公共管理者提出要通過“接近的機會、選擇、資訊、補償和代表”五個關鍵性因素來實現。即公民應該要求參與政治決策，要求就目標和目的、服務的標準、他們對於服務的權利、所討論的備選方案、做出決策的原因以及那些決策的內容獲得充分的資訊，要求享有某種表達其不滿和抱怨的途徑，並且應該要求在適當的條件下得到補償。新公共服務理論認為，公民最重要的是獲取“資訊”和“權力”。但最根本的是，政府工作人員必須認識公共服務不是一個經濟思維的產物，而是一個政治思維的產物。即，改進服務的問題需要關注的不僅僅是“顧客”的需要，而且還要關注權力在社會中的分配情況，使公民權能夠通過政府的公共服務供給而擴大。<sup>8</sup>

新公共服務理論強調：“公務員或行政官員最好被理解為某種將公民的責任延伸到其一生工作之中的人”。<sup>9</sup>公務人員所必須滿足的公共利益不是個人利益的簡單集合，而是不同主體在共同價值觀基礎上對話的結果。新公共服務理論指出，“政府機構應該在法律和責任的約束範圍內努力地提供盡可能高品質的服務——而且，實際上許多機構都是在這樣做。改進服務品質的努力之一是從承認顧客與公民之間的差異開始的。公民被描述為在一個更廣大社區環境中權利的享有者和責任的承擔者。顧客則不同，因為顧客並沒有共同的目的，相反，他們試圖使其自己的個人利益盡可能地充分實現。”<sup>10</sup>由此，可以看出，雖然高品質的服務通常可以用“及時”、“可靠性”這樣的標準來衡量，但是對於公民來說，他們可能更希望服務供給的公平及政府合理地使用財政資金，更重要的是公民期望有機會既影響他們所得到的服務又影響這些服務的品質。<sup>11</sup>

(二) 改變政府公共服務的供給方式，由政府主導改為由公民主導公共服務的供給。新公共管理理論認為，公共服務不應該由政府直接

---

8. 珍妮特·V·登哈特、羅伯特·B·登哈特：《新公共服務：服務，而不是掌舵》，北京：中國人民大學出版社，2004年，第60至61頁。

9. 同上，第53頁。

10. 同上，第58頁。

11. 同上，第59至60頁。

供給。政府在公共服務的供給過程中起催化劑的作用，使相關的市場力量來供給公共服務。因此，從新公共管理理論的視角而言，行政服務中心可以通過簡單地改變服務程序和服務方式而獲得效率，而且，行政服務中心在供給公共服務（行使行政審批權）的過程中，也僅僅需要由政府來確定哪些服務該放手，哪些服務該鬆綁，哪些服務可以加強。而新公共服務理論認為，公共服務應該由政府供給。但公共服務的供給必須建立在公民和社區團體之間的利益充分協商和協調，進而創建了共同價值觀的基礎上。也就是說，政府在供給公共服務之前，必須得到社會的廣泛同意。公民（社會）需要哪些服務，這些服務應該怎樣供給，都必須經過公民的廣泛探討而確定。政府僅僅是這些討論的組織者和主持者，而發言權掌握在公民手中。當然，這樣探討的結果是否理性和有效也在一定程度上取決於政府這位主持者和組織者的能力。因此，行政服務中心的工作內容和工作方式在其存在之前被公民充分地討論，也就不存在是否符合公民意願的問題了。

（三）改革行政審批制度，構建民主合作型的行政服務中心組織體系。由前面兩點可以看出，但行政服務中心應該供給哪些服務，如何供給服務等問題不能夠由行政服務中心單方面決定，而應該在廣泛徵詢公民意見基礎上確定。這就牽涉到行政審批制度改革問題。當前，行政審批制度改革既要突出內容方面的變革，也要強調方式方面的變革。行政服務中心是否能夠存在，如何存在，與行政審批制度的內容和方式都有關係。新公共管理理論強調通過市場化和社會化的方式來轉移行政審批職能，而新公共服務理論不簡單地強調市場和公民社會的作用，而是強調在發揮市場和公民社會作用時的政府能力。應該看到，當前我國政府承擔的行政審批職能還很多，其中有些是可以轉移到市場組織和社會組織的，但也有些是不能轉移到市場和社會組織的。行政審批職能應該由政府承擔，還是由市場組織承擔或社會組織承擔，要結合具體的職能內容、職能狀態和組織特點、地域特點來確定。但無論如何改革，政府都應該在其中發揮重要作用，既要承擔某些審批職能，又要推動部分審批職能向市場組織或社會組織轉移。而且，在職能調整過程中，政府都必須充分尊重公民的權利，使他們參與到職能變革過程中來。一旦行政審批職能相對確定，則要強調發揮組織中的人的作用。行政服務中心有非常明顯的扁平化特徵，能夠在

一定程度上提高其服務效率。但是，服務效率的提高單靠扁平化的組織形式是無法完全實現的。新公共服務理論認為，相對於生產率，更應該重視人。只有重視了組織生活中的人，才有成功的基礎。新公共管理理論強調，人是自利的，“如果人們不受到監控並且沒有足夠的激勵來誘導他們去追求別的目標，那麼他們就會試圖滿足自己的目標。”<sup>12</sup>也就是說，必須通過嚴格的監督才能夠使公務人員的積極性得到發揮。但新公共服務理論認為，政府部門，包括行政服務中心的管理者在管理過程中應該堅持一些最基本的價值規範，如人的尊嚴、信任、歸屬感、關心他人等。這些價值觀要求管理者在管理過程中“應該鼓勵、模仿並且實踐我們對民主理想的承諾和我們對他人的信任”。<sup>13</sup>就行政服務中心的組織結構和實踐管理績效而言，當前的呼聲是要“虛”或“實”，即通過改變其組織性質來提高績效，或者是通過嚴格監督來提高績效。如果從新公共服務理論的角度來看，當前最主要的不在於改變組織性質或者嚴格監管，而在於通過培育良好的組織文化，提升公務人員的公民意識和服務意識。

### 三、澳門政府市民服務中心制度設計中應注意的問題

相對於大陸來說，澳門的行政服務供給方面有如下幾個特點：其一，政府的服務性職能較多，管理性職能較少，具有走向服務型政府所需的前提條件。其二，政府設有一些職能相對單一和明確的服務中心，如公眾服務暨諮詢中心等。其三，政府的服務物件國際化程度較高，世界範圍內有很多的組織和個人希望瞭解澳門，甚至參與澳門的發展。其四，政府服務電子化程度較高，具備大規模推行電子政府的條件。以上特點對於澳門服務型政府的建立有優勢也存在著一定的不足。就優勢而言，澳門政府基本具備服務型政府所需的有限政府的前提條件。但是服務型政府最終的衡量標準是公眾是否感知到政府的服務，是否理解和接受政府的服務，是否滿意政府的服務。因此，還必須符合於民主法治型政府和無縫隙政府的要求才行。

---

12. 同上，2004年，第159頁。

13. 同上，2004年，第161頁。

民主法治型政府首先是要求政府的行為受到約束，政府要在法律框架內行使自己的權力，而這又要求公民真正成為主人，能夠自主地決定其發展方式，並盡可能地參與到政府的管理當中。無縫隙政府最重要的要求則是政府與公眾之間的距離要盡可能地短。之所以要短，是為了盡可能地瞭解公眾需求，也是為了讓公眾能夠參與到公共服務的供給當中去，讓他們自己管理自己，在整個社會形成民主決策氛圍。要達到這一目標，行政服務中心的設立是必需的一環。結合澳門行政服務供給的特點，推進行政服務改革，實現服務型政府還必須處理好幾個問題：

（一）職能交叉問題。職能交叉是政府職能履行過程中經常存在的問題，服務型政府的建立必須要盡可能減少職能交叉，否則服務的供給品質會受到影響。而從內地行政服務中心的現狀來看，職能交叉問題也是一個十分嚴峻的問題，要避免這一問題的出現，建立有序的行政服務中心，必須盡量減少職能交叉。首先是要對政府應負職能和現有職能進行科學的分析和把握；然後要依科學結論和實際情況來重組職能，該合併的合併；如果有些職能不能簡單地分割，在實際過程中也確實需要多個部門共同履行的，則可以實行專案制，在完成每一個公共專案之前指定某一部門負責，並挑選相關部門共同完成，變部門外協調為專案組內部協調，以減少成本。職能交叉實際上還涉及到行政服務中心與現有的政府資訊中心等公共服務部門的職能問題。這就需要調查清楚行政服務中心的職能範圍是否涵蓋了政府資訊中心等公共服務部門，如果涵蓋了，則可以撤銷一些部門，如果沒有涵蓋，則仍需要保留某些部門。

（二）電子政府與行政服務中心的關係問題。電子政府是各國的普遍追求，但是其前期基礎是很苛刻的。澳門也還沒有實現電子政府的全部條件，只能是部門實現了電子政府。因此，現階段不能一味追求電子政府，只從技術上來處理一些網路上的公共服務要求，而應先設立行政服務中心，以進行政府職能的調整和改革。但是，行政服務中心在建立之初必須有一個明確的目標，即一旦實現了電子政府，那麼行政服務中心也就基本完成其使命了。當被服務者都通過網路實現與政府的互動時，作為政府與公眾近距離溝通平臺的行政服務中心也就

沒有存在的必要了。由此，可以看出行政服務中心與電子政府有一定的聯繫，但其功能在現階段的側重不一樣。行政服務中心側重於面對面的溝通，側重於集中相關的職能部門於一個物理空間內處理類似問題，其主基調在於職能調整；電子政府側重於網路世界範圍內的即時溝通，側重於公平和快速地獲取相關的資訊，其主基調在於技術要求。但隨著行政服務中心的不斷推進，電子政府也會慢慢地從技術性服務供給發展到建立在實質性服務供給方面。因此，行政服務中心要承擔起電子政府推進者的角色，讓政府先在實在空間安排好一切，然後再在虛擬空間有效供給。

(三) 與公眾良性溝通的問題。公眾是政府的服務物件，沒有公眾也無所謂政府。行政服務中心能夠從一定程度上滿足公眾的服務需求，但是按照新公共服務理論的觀點來看，最佳的公共服務是公眾主導的公共服務。因此，行政服務中心作為政府機構的集合地，怎樣才能夠吸引公眾參與決策、怎樣保持公眾參與的積極性、怎樣滿足其多樣化需求也是它必須考慮的問題。如果行政服務中心如大陸地區那樣，與公眾的良性溝通將會出現問題。因為真正能夠滿足公眾需求的核心職能保留在職能部門，行政服務中心有可能只是一個“收發室”，無權回復任何有實質意義的要求。澳門要避免出現這種情況，要合理地選擇進入中心的職能部門，要合理安排行政服務中心的職能許可權，正確處理中心與職能部門之間的關係。只有行政服務中心與職能部門的關係理順了，行政服務中心才能夠與公眾保持良好的溝通。

(四) 行政服務中心的合法性問題。行政服務中心無論是甚麼名稱，都必須在法律的框架內運行，而不能由某一個組織或個人來決定其生存與發展。因此，必須首先在法律上予以明確其地位、職能與運行方式。澳門要成立行政服務中心首先應確定其歸屬，即在政府中的位置，其上級主管部門是誰，然後再依據其設立的目標選擇其職能內容，最後再確定其運行方式，從而避免當前內地所出現的行政服務中心合法性缺失的問題。

