

特區政府發展一站式服務的流程優化建議

區健和*

一、引言

特區政府自成立以來，一直以提供便民高效的政府服務為其施政要點，2002年特區政府首次提出以一站式服務作為優化公共服務的重要模式，並要求加以推廣。自此，一站式服務逐漸成為特區政府“以民為本”施政理念的一部份。2003年，施政報告強調加緊籌建功能高度集中的一站式民政綜合服務中心；2008年成立了一站式諮詢服務中心；2009年在深化一站式服務的施政方針下籌建了綜合服務大樓。即便如此，各政府部門在跨部門的合作服務提供上，卻表現得力不從心。在各部門現正推行“一站式”服務項目本身，亦存在着有待深化改進的部份。縱觀現時特區政府“一站式”服務項目的推行，無論在廣度與深度方面都存在着部份的不足。特區政府在處理跨部門服務提供的同時，缺乏一種流暢簡便的執行政序。如何解決此類問題並有效串連跨部門間的有效溝通合作呢？本文透過英國學界最新提出的“全觀型政府”的概念，配合實際可行的政策執行經驗，扼要地點出繼續深化推廣“一站式”服務的可能方向及其將會面對的阻力，並以民政總署於2003年設立的“飲食及飲料場所一站式發牌服務”作為研究案例，結合理論和案例實踐提出應對的解決方法。

（一）特區政府一站式服務的推行現況

特區政府提升服務品質的雄心，澳門市民在每年的施政報告及各項政策舉措上都有目共睹。現時特區政府所推行一站式服務項目，與民生關係最深的，當要數民政總署於2003年設立的“飲食及飲料場所

* 澳門大學公共行政碩士。

一站式發牌服務”。該服務運用了一站式服務的概念，整合了原本分屬七個部門的審批程序於一身，從便民的理念出發，成為了特區政府服務模式創新的其中一個重要代表。

但在整體運作流程上，該服務依然存在着某些尚待改進的空間，而同樣的情況，卻普遍存在於整個特區政府當中，在以下的內容當中，本文將會以民政總署於2003年設立的“飲食及飲料場所一站式發牌服務”作為例子，透過從理論到案例實踐結合所得出的總結，為現時特區政府的一站式服務提出改善建議。

（二）一站式服務的種類

所謂的一站式服務（One-Stop Service），是指政府把過去從市民角度而言的單一服務需求，分散於各政府部門的櫃檯或部門服務進行統合，讓市民只需要向單一的櫃檯或服務人員接觸即可完成所有程序。¹

以現時澳門政府所推行的“一站式服務”進行分類，主要包括了以下三種：²

1. 臨櫃單一窗口：

主要的代表有“飲食及飲料場所一站式發牌服務”，以單一窗口代替了繁多的部門櫃位，是現時特區發展一站式服務的主要方向。

2. 資訊單一窗口：

資訊單一窗口以熱線電話作為其對外溝通及提供服務的渠道，但所能提供的服務類型變化不大，更受到辦公時間的約束。

1. 黃子華、李惠芬：“政府推動整合型服務之探討——以單一窗口為例”，載於《研考雙月刊》第34卷第5期，2010年。

2. 同上。

3. 網路單一窗口：

架設於政府及部門網站內的一站式窗口服務，具有全天候及不受區域限制的優點，各國政府近年來的積極發展，其進步的空間依然值得期待。

本文所指的一站式服務乃針對臨櫃單一窗口的服務作為研究對象，該類服務在澳門的發展已經有一段時間，具有相當基礎，以下本文將透過理論及例證研究，提出對特區政府一站式服務的流程優化建議。

二、理論框架

（一）功能裂解型治理（functionally fragmented governance）與全觀型政府（holistic government）

面對各政府部門在提供服務時的各自為政以及協調不足，英國的培利·希克斯等學者在其著作《邁向全觀型治理》（中認為，在傳統的官僚體系劃分背後，釀成了部門間各自卸責、功能重疊、資源重覆運用等一連串問題，各部門因重視短期績效而忽略了跨部門合作以及提供服務的重要性，最終形成了跨部門合作的種種障礙以及產生了職能上的破碎現象，他稱這種現象為功能裂解型治理。³同時他亦提出了解決的方法，認為新一代的政府必須是着重整體功能、跨部門合作職能的政府。並提倡以服務結果取代新公共管理的績效導向，更利用到資訊網絡技術的連結改變公共部門倫理文化，他稱這種嶄新的概念為全觀型政府。⁴

3. Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker.(2002) *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.P39.

4. 彭錦鵬：“全觀型治理：理論與制度化策略”，載於《政治科學論叢》第23期，第66~100頁，2005年。

（二）“鏈結治理”（Connected Governance）

隨着全觀型政府概念的落實，資訊流程再造的浪潮有蔓延至公共部門的傾向。政府服務漸漸由講究降低成本、提高服務質量慢慢轉變成為品質、成本、速度缺一不可。⁵鏈結治理的政府必須借助後端過程和系統之整合、整併和創新，最終達到“電子化政府結為一體”（e-Government-as-a-whole）的目的，讓一站式服務能夠有效串聯不同的部門以完成跨機關的服務整合。⁶

三、建立跨部門線上治理的例証

傳統公共行政體系的功能裂解型治理方式為政府帶來了不能避免的權力分割、各自為政等弊端。⁷為克服這類型的裂解型治理的問題，全觀型政府的理論提出了以資訊科技手段去重新整合跨部門的服務提供方式。

澳洲政府近年積極建立健康系統電子化計劃，該計劃的設計充份地體現了當地政府重視人性化的服務精神，在資訊科技的串連下，各部門以各司其職的服務方式主動向市民提供所需要的服務。

（一）澳洲健康系統電子化計劃

澳洲政府自2008年起透過三個階段的工作對現有的健康保險制度進行重整，首先是擴張原有的健康保險制度電子化範圍，再理順政府與醫療單位間的職能重疊關係，最後透過電子化的手段，建立一套以電子化溝通為基礎的服務流程。

5. Wettenball, Roger and Megan Kimber. "One Stop-Shopping". (1997). Public Administration Review 57, September/October, 463.

6. UN (2008). *UN e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance*. Retrieved Feb 12, 2012, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>

7. 彭錦鵬：“全觀型治理：理論與制度化策略”，載於《政治科學論叢》第23期，第66~100頁，2005年。

而昆士蘭政府更就此規劃進行強化，利用資訊系統的方便以連結各政府與私營部門之間，通過網絡平台交換經過篩選之醫療訊息，該政策改善了原有保險理賠辦理時間拖延的問題，更打破醫療資訊不透明的現象。⁸

（二）對特區政府的啟示

Traunmüller, R.與Wimmer, M.在對2003年歐洲電子化計劃獎作出總結的時候，提出阻礙各國進行資訊管理革新的重要障礙在於法律以及固有的組織文化兩方面。⁹從上述的文獻研究及以澳洲經驗當中所得出的啟發，我認為澳門特區政府在發展一站式服務時必須攻克以下三個難題：

1. 重整內部操作流程

澳洲政府通過線上管理技術控制跨部門間的資訊流通，整體梳理了全國醫療保險申領的運作流程。本澳一站式服務現時所面對的難題是電子化程度不足，跨部門間的訊息往來仍然依賴人手與紙本傳遞，不符合現時資訊科技的發展趨勢，建議特區政府多加利用資訊科技的便利，以線上管理技術作為改革基礎，重新設計各項服務申請流程。

2. 法律與政策的相互協調

政策的推動必以法律先行配合，這是基於特區政府依法施政的根本精神。然而正如歐盟國家的經驗之談，法律問題才是改革的重中之重。類似澳洲政府一類以資訊流通為基礎的一站式服務，牽涉到關於資訊保安、個人私隱以及檔案管理等一連串的法律條文，政府必須要有極強決心以貫徹改革的實行。

8. 莊明芬、魏秋宜等：《跨機關整合服務之研究》，行政院研究考核發展委員會97年度自行研發報告，2008年。

9. Traunmüller, R., & Wimmer, M. (2004). E-government: The challenges ahead. In R. Traunmüller (Ed.), *Electronic Government: 3rd international conference, EGOV 2004* (pp. 1-6). Berlin, German: Springer

3. 部門間的信任協作

觀乎澳洲政府花了相當心力用以取得各持份者的支持，正如全觀型政府的理念所認為，改革將憾動這些傳統官僚組織的文化，抵制將無可避免。然而透過充份的政策溝通渠道，施政者可深入了解各持分者的疑慮，並以較大的彈性空間給予各地方政府及下層機關履行因地制宜的政策任務，大大地降低了參與者的消極抵制心理。

四、民政總署飲食及飲料場所 一站式發牌服務優化建議

通過參考澳洲的改革經驗，特區政府在一站式服務的政策施行上到底有甚麼可以值得借鏡參考？以下本文則會以民政總署的飲食及飲料場所一站式發牌服務為例，詳述特區政府可以在這方面政策改善措施。

（一）現行制度的分析探討

民政總署負責執行推廣的一站式發牌服務乃屬於本澳較為完善的一站式服務之一，該服務根據16/2003號行政法規設立，作為對外以一站式窗口服務市民，對內溝通土地公務運輸局、消防局、衛生局等七個政府部門的飲食業發牌機關。節省了市民在辦理政府手續時需要付出的額外成本，充份體現了以人為本的施政理念。一站式發牌服務無疑是特區政府施政上的一項重要進步，然而在分析過對該服務的運作流程後，本文發現以下幾個尚待改善的問題：

1. 行政程序相關的文件涉及部門眾多。民政總署要求申請人需具備的申請文件當中，包括了申請人在辦理相關申請前必須事先辦理法務局的物業登記書面報告或者是土地工務運輸局發出的場所用途資料；¹⁰且在特殊情況下，當遇到申請人為法人代表時，則須事先於政

10. 民政總署網站，上網日期：2012年1月5日。www.iacm.gov.mo

府或私人公證署作簽名鑑証之手續。類似的情況亦同樣存在於本澳大多數的一站式服務當中，原因是本澳一站式服務的發展主要依賴部門間的自願性組合，各部門同時面對着一對多的部門溝通整合難題，形成了一站式服務在結構重整上的嚴重困難，加上法規對部門權限的制約規定，延緩了一站式服務的整合發展速度，更釀成一站式服務的局部性推行，就以該服務為例，一站式窗口的背後集結了不同的審批單位，但在手續上需要事先辦理的部份文件，在這個一站式窗口當中卻未能辦理，讓一站式服務並不完全具有一站式的機能。正正就與功能裂解型治理所形容的一樣，各政府部門間的各自卸責、功能重疊、資源浪費以至於為求本身的短期政績而忽視特區政府整體性的施政效果。

2. 文件遞交手續上的不便。按照相關的規定，申請人須遞交一式7份之申請文件影印本，由“一站式發牌服務”窗口分派至各權限機關作審閱，假若該申請項目涉及到勞工事務、燃料或文物保護等範疇。機關會於申請遞交後5個工作日內通知申請人再補交相關資料予權限機關。培利提出以“生活事件”（life event）作為一站式服務的思考的起點，其目的是為了讓政府服務可以從市民的角度思考，把市民的便利放於優先考量的地位。然而有關的安排卻讓來到一站式窗口的市民卻得不到想要的便利，反映了以部門為本位的理念仍然對本澳一站式服務的發展起着一定的影響。

3. 內部文書往來倚賴人手傳遞。“一站式發牌服務”以單一窗口收取申請文件，再以人手傳遞方式把紙本文件傳遞至各權限機關作出審批，待有權限機關審批完畢再把紙本證明書送至民政總署作最終飲食牌照之審批，當中書信以及文件往來全賴紙本與人手，耗費了大量的時間及資源在部門間的文書往來上，不利於行政效率的提高。一站式服務講求部門間的緊密合作，但單就文件傳遞流程上的問題，就足以成為跨部門鏈結的絆腳石，按現行各政府部門最常的文件傳遞方式仍然是以人手的紙本傳遞為主，這種方法的缺點是容易遺失、傳遞速度慢、不能一次處理大量文件，現時的行政流程卻成為這一方面的阻礙。對比於鏈結型治理的電子化政府概念，特區不應再停留於政府網站的架設，而是從整體政府運作流程上作考量，以電子資訊科技充當

訊息運輸管道的角色，利用科技縮短市民與政府、部門與部門甚至是人與人之間的距離。

（二）對現行制度的優化建議

1. 建設共享的電子資訊平台

一站式服務的建設及推行，並非單純的政府服務型態改變，而是一種由傳統公共行政的“功能裂解型治理”步向“全觀型政府”公共行政改革過程，需要使用到各項電子化基礎設施作為改革的工具，而特區政府亦於2009年《公共行政改革路線圖》中預視到，在未來的幾年將會全面落實各項基礎設施的建設，以作為推動特區政府開展跨部門協作、精簡程序的前奏工作。¹¹

本文讚同特區政府的觀點，認為針對政府內部文書往來倚賴紙本以及人手化的問題，特區政府有架設共享資訊平台的急切性與必要性，參考到澳洲的改革經驗，未來的特區資訊平台必須是一個同步性、流通性以及保密性並存的電子化作業平台。市民一方面提交的申請，特區政府的各部門可以同時按不同的權限讀取相關的訊息，形成一個由各部門環繞、市民為中心的服務型態。

2. 處理好跨部門間的職能關係

一站式服務的目的，是希望透過單一窗口的模式取代以往分屬各部門的服務櫃檯，市民只需在一個服務櫃位內就可以辦理整個跨部門的申請工作。就以上屬的“一站式發牌”為例，民政總署作為服務窗口的提供部門，為後面的七個審批部門收集所需文件，待審批過程處理完成後，再向市民發出有關牌照。但這種一站式服務仍受到一定的限制，在功能裂解型治理的政府形態當中，權責關係往往成為部門間爭論不休的問題。

11. 澳門特別行政區政府：《“公共行政改革路線圖”總結及執行情況報告》，第3頁，2009年。

傳統官僚結構的最大特色的權責分工明細化，各部門的職能權責都受到法律條文的規限，該類限制亦同時規限了一站式窗口有關代辦服務的施行，尤其是當相關工作涉及到敏感的個人資料時，就更受到法律的嚴格保障。澳洲政府在實行健康保險電子化計劃的同時，也徹底考慮到有關的問題，除進行了相關的授權立法外，更作出了針對個人資料保護的流程設計，這方面的經驗非常值得澳門作為借鏡，特別是處於法律建設長期滯後的今天，這種改革工作卻顯得更為迫切。

3. 檔案存儲的電子化

現時各政府部門對於宗卷存儲均以紙本文件為主，因此造成了跨部門間的服務申請均需以正本的書面交收為據，為減低一站式服務在跨部門文件傳送方面的壓力，以及達到流程精簡化及辦公室無紙化的目的，政府有實施電子卷宗合法化及規範化的必要。在傳統的行政程序當中，公共行政機關均以正本紙本文件進行卷宗歸檔處理，這是為了呼應《行政訴訟法典》的規定，法院有權按訴訟之需要而要求行政機關以及私人提供所需的資訊以及文件¹²，這些文件通常必須為卷宗之正本¹³，具有不可修改以及完整性的特質。紙本文件正好符合了這方面的特性，所以傳統上的卷宗檔案均以正本的紙本文件為主。

隨着科技的發展，電子檔案的儲存已成為大勢所趨，然而電子文件大多容易被修改，因而在證供的效力上不易被法庭所採信，政府應電子檔案的種類、歸檔流程等進行統一性的立法規定，並實施電子文件與紙本原始文件雙軌儲存的制度，目的是希望讓電子文件能夠逐步具有紙本文件之法庭採信效力，透過鑑證正本的法律效力，讓電子文件及其列印文件同樣取得紙本文件的原始性、不可修改性以及完整性，也應同樣賦予電子文件及其所列印之卷宗檔案的鑑正正本效力。

12. 《行政訴訟法典》第七條第一款。

13. 《行政訴訟法典》第五十五條第一款。

五、總結

培利·希斯克提出全觀型政府概念的最終目的是希望嘗試透過現代政府的資訊科技建設，從整體上改變現時政府的行政面貌、架構職能甚至是公私部門間的關係。但翻天覆地的改革背後，同時亦存在着令人難以想像的法制及人為阻力。正如Traunmüller, R.與 Wimmer, M.在取得研究成果後的感概，政策施行的困難度並非在於電子化的資訊控制技術之上，反而法律制度以及組織文化等的因素，才是實現公共行政革新的最大阻力。

本文為特區政府的一站式服務發展提出了三點改善意見，從技術上這些意見都是實際可行，而特區政府本身也早已洞悉先機，進行相應的電子化政府基礎建設，但問題的本身乃在於本澳長久以來的法制落後及政府架構的不合理，這些因素都嚴重地阻礙着特區政府推動一站式服務的發展，實現全觀型政府的行政改革概念。要克服一系列的變革阻力，建設以民為本的高效能政府，澳門政府仍要不斷努力。