

后来者居上,南京政务超市

虚实结合、统分结合、管服结合,中央党校著名教授权威解读三大亮点

10月31日,南京市政务服务中心暨公共资源交易中心在河西正式落成启用。36个政府部门入驻,155个窗口集中提供319项许可、审批和公共服务事项。这一在全国看来并不鲜见的政务服务提供模式,一时间却成为坊间热议的话题,一大批专家学者和多个城市的政府部门前来调研考察。

是什么原因让中心引起如此热烈的关注?南京的中心究竟“开出”了哪些“别样花朵”?带着这些问题,快报记者采访了专程来宁调研的中央党校教授、博导、行政管理专家王军。

□快报记者 王蕾 通讯员 宁张



中央党校教授、博导、行政管理专家 王军

■评价

王军教授高度评价南京市政务服务中心——一流的、超前的

记者:建立政务服务中心,是近十年来全国各地普遍开展的一项政府管理创新工作。对您来说,南京成立中心,应该说是“旧闻”而不是“新闻”了,为什么您还会专程来南京对此进行调研?

王军:国内这几年政务服务中心建设可以算是“如火如荼”。而巧合的是,中心建设正是发轫于南京。早在2001年,南京下关区建立了全国第一家政务超市,首开政务中心建设的先河,并荣获中国首届地方政府创新奖第一名。因此,我一直比较关注南京这个行政管理理念相对超前的城市。

比如2002年开始的“万人评议机关”活动、2006年开始的行政权力阳光运行机制建设等等,我都进行了跟踪了解。这次来看了南京刚刚启用的政务服务中心,里面的很多思路和做法我感到很有新意,不仅有许多让人耳目一新的亮点,也为进一步思考深化行政体制改革提供了许多有价值的思路。我个人认为,目前在国内,南京的中心是一流的、超前的。



10月27日快报记者



南京市政务服务中心很智能,办事效率更高 快报记者 路军 摄

亮点1:虚实结合——政务服务中心“物理大厅”与电子政务“虚拟大厅”相结合

记者:据我所知,现在一些专家学者已经提出建立网上电子政务的设想,而南京政务服务中心还仅仅是一个物理大厅,为什么您会觉得它是一流、超前的呢?

王军:网上电子政务现在还只能是一个概念上的憧憬。现实存在的政府基本上还是以实体形式存在和发挥作用的。纵观世界各国,即使是发达国家,公共行政或公共管理的最新发展趋势主要还是电子政务建设。就是以实体形式的政府为基础,运用信息技术对政府行为的一种简约、规范和提速。

近年来,南京在加快电子政务建设方面进行了很多探索,比如通过行政权力阳光运行机制建设,在全国率先建成了真正意义上的网上虚拟政务大厅。在这个虚拟大厅里,全市的政府机关都把行政审批和处罚搬上了网,任何一个审批或处罚事项,从起始环节的登记,到各个经办人员的审批处罚意见,再到最后的审批处罚结果,都在网上保留了痕迹,这就解决了过去审批封闭运行、暗箱操作的问题。但这还仅仅是解决了一部分问题。

据我了解,网上虚拟政务大厅运行以后,企业办审批还是首先要到各个部门送材料,但是由于部门掌握审批权,处于强势地位,它可以随意刁难企业,企业为了办成审批,不得不忍气吞声,把这些所谓的“前期工作”做好了,部门这才正式受理,然后再进入网上虚拟大厅办理审批。而留有痕迹,可以监督的阶段相比于企业实际的办理时间只占很少的一部分。

这一次南京政务服务中心的建立,把物理大厅和虚拟大厅有机结合起来,这是南京政务服务中心区别于其他地方各

种政务服务中心的一个重要特征。这就是我首先要特别强调的第一个亮点:虚实结合。

记者:有了虚拟政务大厅,还有必要建立现在这样一个政务服务中心吗?

王军:一方面,现在从中央到地方,都在提服务型政府建设。但大部分城市的政府部门办公地点都很分散,很不方便。这就违背了服务型政府建设的初衷。这次南京的政务服务中心汇集了36个部门319项许可、审批及公共服务事项,集中提供政务服务,这就迈出了服务型政府建设的关键一步。今后,随着行政管理体制改革的不断深入,政府部门可能还会精简、合并、调整。但有了中心这一平台,就为今后进一步建设服务型政府打下了基础,因为已经形成了一个集中统一对外服务的工作模式。所以,我认为建立政务服务中心是服务型政府建设不可逾越的一个阶段。

另一方面,通过政务服务中心的物理大厅与网上虚拟政务大厅结合起来,实际上是行为行政权力的阳光运行构建了一个实体的机制平台,可以有效地抑制政府部门中的个人,利用实体分散性和对虚拟政务大厅关键节点的实际控制,故意营造遮蔽阳光的阴暗角落。造成一个个“信息孤岛”。造成到位于中心的政务部门人员众多,办公场所需求大,带来中心面积和规模的急速膨胀。

比如一个投资项目的办理,规划、国土、住建等部门都要求提交立项批文,组织机构代码等资料,尽管这些部门同在一个大厅,甚至在相邻的位置,但办事企业需要分别向三个部门提交同样的材料,造成重复劳动,效率低下。如何解决信息孤岛的问题,实现信息资源共享,一直是我们的

亮点2:统分结合——统的是各部门的审批受理和反馈;分的是阳光审批办理环节

记者:南京的政务服务中心与国内其他城市的中心有什么区别呢?

王军:这是我想要指出的第二个亮点:统分结合,即把政务服务中心的统一管理模式与现行的分工负责的行政体制有机结合起来。关于这个问题,我借用软件升级的概念,对目前国内的中心作一个简要分类:

首先是早期的政务服务中心。这类中心的功能主要是“审批事项的受理和反馈”,也就是现在所说的“收发室”,我称之为1.0版。它使政府审批事项的受理从分散走向集中。

但人们很快发现,1.0版的中心虽然实现了集中受理、集中反馈,但事项的办理还要回到政府各个部门、各个处室,在大厅中并不能直接进行许可审批。

于是,一些地方开始探索实行部门行政许可、审批、公共服务事项向一个处室集中,承办事项的处室向政务服务中心集中;事项进驻中心到位,工作人员配备到位、对服务窗口授权到位的“两集中、三到位”工作模式,这可以看作是政务服务2.0版。

它解决了1.0时代“收发室”只受理不办理的弊端,但各部门尽管在中心集中办公,但许可审批信息各自独立、相对封闭,形成一个个“信息孤岛”。造成到位于中心的政务部门人员众多,办公场所需求大,带来中心面积和规模的急速膨胀。

比如一个投资项目的办理,规划、国土、住建等部门都要求提交立项批文,组织机构代码等资料,尽管这些部门同在一个大厅,甚至在相邻的位置,但办事企业需要分别向三个部门提交同样的材料,造成重复劳动,效率低下。

如何解决信息孤岛的问题,实现信息资源共享,一直是我们的

从事政府管理研究的人士希望能够解决的。

记者:在您看来,南京目前启用的政务服务中心是属于哪个版本的?

王军:我把它称之为3.0版的政务服务中心。应该说,南京的政务服务理念和实践一直很超前。但是在全国中心建设的进程中,南京却始终没有建立自己的市级政务服务中心,我认为这不是保守观望,而是一种务实的“智慧”。正是因为看到了1.0、2.0版本的缺陷,南京才没有急于动手,而是在不断比较、研究、创新,最终为我们呈现出一个与众不同的政务服务中心。

说它与众不同,一个核心点就在于它是基于一个完整的全市电子政务系统而建立起的。所以,在深化行政体制改革的过程中,管制(审批属于管制范畴)和服务就成为人们谈论的焦点问题之一。我认为,那些把管制与服务对立起来,说服务型政府不能有管制,或不能行使较多的审批权限的看法和观点是不正确的。

过去我们对政府职能的认识,主要是从社会的结构性的角度,如政治职能、经济职能、社会职能等加以阐释,或者从运行的功能性角度,如计划、组织、指挥、协调、控制等加以阐释。服务型政府的提出,是从政府与社会(或公民)关系这个新的角度来重新审视政府职能的问题。这也是20世纪90年代以来,世界各国行政改革进程的一个全新视角。

从这个新视角来看政府的作用,现代国家,管制与服务都是政府不可或缺的职能构成。二者既有所区别,又相互联系,密不可分。从某种意义上来说,管制也是对服务者的条件和行为进行限制,行政审批主要是对企业和社会或公民行为(如限制违反交通法规的行为),既是对遵守交通规则的人正常行走提供帮助,也可以说是帮助被限制者以规范的行为参与交通。

同样,服务也是一种限制,政府为某些公民提供公共服务(如提供廉租房居住),同时必须对被服务者的条件和行为进行限制。行政审批主要是对企业和社会参与社会经济活动的身份条件和行为标准的限制,既是一种管制,也包含服务。

中央党校教授、博导、行政管理专家王军日前专程来宁调研,他认为,南京市政务服务中心一步就跨进了3.0时代。

■对比

1.0版政务服务中心——

功能主要是“审批事项的受理和反馈”,也就是现在所说的“收发室”。使审批事项受理走向集中。

[问题]虽然实现了集中受理、集中反馈,但事项的办理还要回到政府各个部门、各个处室,在大厅中并不能直接进行许可审批。

2.0版政务服务中心——

“两集中、三到位”的工作模式,即部门行政许可、审批、公共服务事项向一个处室集中,承办事项的处室向政务服务中心集中;事项进驻中心到位,工作人员配备到位、对服务窗口授权到位。

[问题]审批信息各自独立,形成“信息孤岛”。

3.0版政务服务中心——

基于电子政务系统,汇总各部门的全部审批信息,有效打破部门间的信息壁垒,实现审批权的统分结合、高效运行、实时监督。彻底克服了1.0时代“收发室”和2.0时代“两集中、三到位”的弊端,为未来政务服务的进一步优化打开了新的空间。

亮点3:管服结合——把审批寓于服务之中,让企业和群众享受最优质的服务

记者:我注意到你特别提到这个中心的建立和运行是服务型政府建设不可逾越的阶段,但现在中心集中的主要还是涉及行政审批的项目,有人认为是想建立服务型政府就要砍掉审批,这二者之间的关系怎样理解?

王军:自从本世纪初,在深化行政体制改革进程中提出建设服务型政府的目标取向以来,管制(审批属于管制范畴)和服务就成为人们谈论的焦点问题之一。我认为,那些把管制与服务对立起来,说服务型政府不能有管制,或不能行使较多的审批权限的看法和观点是不正确的。

过去我们对政府职能的认识,主要是从社会的结构性的角度,如政治职能、经济职能、社会职能等加以阐释,或者从运行的功能性角度,如计划、组织、指挥、协调、控制等加以阐释。

服务型政府的提出,是从政府与社会(或公民)关系这个新的角度来重新审视政府职能的问题。这也是20世纪90年代以来,世界各国行政改革进程的一个全新视角。

从这个新视角来看政府的作用,现代国家,管制与服务都是政府不可或缺的职能构成。二者既有所区别,又相互联系,密不可分。从某种意义上来说,管制也是对服务者的条件和行为进行限制,行政审批主要是对企业和社会或公民行为(如限制违反交通法规的行为),既是对遵守交通规则的人正常行走提供帮助,也可以说是帮助被限制者以规范的行为参与交通。

同样,服务也是一种限制,政府为某些公民提供公共服务(如提供廉租房居住),同时必须对被服务者的条件和行为进行限制。行政审批主要是对企业和社会参与社会经济活动的身份条件和行为标准的限制,既是一种管制,也包含服务。

■目标

南京首创“云政务”拓展空间非常大

记者:南京市委、市政府提出,要打造“领先全国、接轨国际”的智慧型政务服务中心,在您看来,目前的政务服务中心实现这个目标了吗?

王军:从目前我了解的情况看,南京的政务服务中心在全国处于领先水平,应该说基本达到了当初的目标定位,特别是在“智慧”方面,给我留下了深刻的印象。简而言之,南京的智慧型政务服务中心,就是高度集成的信息化技术而带来的“云政务”模式。把“云计算”概念应用到政务活动中,南京是首创。

南京政务服务中心将信息数据的处理外包给中国电信,也就是说在中国电信有一朵南京的“政务云”。在这朵云里,汇集了入驻中心的36个部门办理319项行政事项的所有信息数据。所有的信息,在这朵云里实现了交互。所有的人驻部门可以随时调用云中的数据,比如办理一个建设项目,要经过发改、规划、国土、人防、消防、文物、住建等部门审批,在企业首次向发改部门提交申请后,该企业在此后的规划、国土等部门再办理事项,就不需要提交前面已经提交过的批文。

当然,“云政务”作为一个新的概念,也在不断发展完善。我感觉,与过去的政务服务模式相比,南京这个基于云的中心将会是一个开放的、互动的、包容的、自我完善的一个平台,将来随着数据的累计,“云政务”可以在更多方面实现延伸,甚至会出现“嵌入式”的政府管理创新,比如社会期盼已久的工商部门网上注册登记,过去没有条件,今后就可以在云中实现。再比如民生服务方面,南京已经建立了区、街镇、村居三级便民服务体系,市民办理个人事项,按照就近就便原则,在家门口办理。今后,更多的信息数据将逐步汇聚到这套政务云中,就能够建立为民、企业一体服务的政务服务网络。“云政务”作为一个开放的网路,为今后的拓展留下了无穷无尽的想象空间。

记者:“云政务”能否为政府职能转变提供手段,或者具体说能否为简化优化行政审批提供手段?

王军:现在政府的审批,一个最大问题是各自为政,而且部门间还存在信息壁垒。比如,某一个产业项目落地,需要发改、规划、国土、环保、文物等部门进行审批,各家审批时间不一,一般法定办理时间20天,环保、文物甚至超过60天,累积起来可能百余天。因此,各地纷纷探索实行并联审批来简化优化审批程序。所谓并联审批是指改变以前行政审批单位按序逐家进行行政审批的模式,对涉及两个及以上部门共同审批办理的事项,由政府确定的部门或政务中心协调、组织各相关部门同步进行审批的行政审批模式。

但值得注意的,是过去的并联审批基本是以联席会议办的形式实现的,就是由一个行政领导召集项目审批涉及部门开会,就某一个审批项目进行协调办理。我认为这是并联审批的初级阶段,还不是理想中的并联审批模式。因为这种联席会议的审批形式,往往因为审批人员不能全部到场,或者因为某一个环节问题,造成整个审批难以现场决定。

现在,由于信息都在“政务云”中,只要规定一个期限,各部门审批人员可以在网上同时获取所需要的审批信息,给出审批意见,方便快捷。如规划部门可以直接从云中调取国土部门的审批意见,这样大家都可以同时法定的20天之内,完成对同一事项的审批。这样就可以把整个项目的审批时间压缩在20天以内。

■启示

管理创新的立足点:促进政府治理能力提升

这个具有“云政务”特点的中心,对南京今后服务型政府建设有何促进作用呢?

王军教授对记者说:“我觉得南京的中心是一个极具样本价值的政府管理创新范例,不仅对南京,而且对国内其他城市今后的服务型政府建设都有很高的借鉴价值。通过初步调研,我认为这个价值主要体现在三个方面。”

借鉴价值1 用软件制约权力行使

南京政务服务中心运用信息技术规范政府行为,也就是南京的行政权力阳光运行机制。这给了我一个很大的启发,以软件控制权力的行使,就在很大程度上压缩了人为操作的空间。前面我提到了权力阳光运行机制对审批权的规范,据我了解,南京还通过这套系统对行政处罚中的自由裁量权进行了控制。

当然,“云政务”作为一个新的概念,也在不断发展完善。我感觉,与过去的政务服务模式相比,南京这个基于云的中心将会是一个开放的、互动的、包容的、自我完善的一个平台,将来随着数据的累计,“云政务”可以在更多方面实现延伸,甚至会出现“嵌入式”的政府管理创新,比如社会期盼已久的工商部门网上注册登记,过去没有条件,今后就可以在云中实现。再比如民生服务方面,南京已经建立了区、街镇、村居三级便民服务体系,市民办理个人事项,按照就近就便原则,在家门口办理。今后,更多的信息数据将逐步汇聚到这套政务云中,就能够建立为民、企业一体服务的政务服务网络。“云政务”作为一个开放的网路,为今后的拓展留下了无穷无尽的想象空间。

但是,群众直接评价政府部门的工作绩效存在一个明显的制约瓶颈,就是各部门的工作性质不一样,与群众接触的情况也不同,放在一起评,结果往往受“个人感受”和“主观倾向”影响,存在公平公正的问题。

去年,南京通过12345,建立了一套市民对政府办事能力的直接评价体系,今年,南京又通过政务服务中心,建立了一套企业对投资发展环境的直接评价体系。这两套评价体系的建立,对服务型政府建设可以起到很好的“风向标”作用。

但是,群众直接评价政府部门的工作绩效存在一个明显的制约瓶颈,就是各部门的工作性质不一样,与群众接触的情况也不同,放在一起评,结果往往受“个人感受”和“主观倾向”影响,存在公平公正的问题。

这次,南京政务服务中心把工作性质相近、与群众接触比较密切

的36个部门放在一起,每个事项由政府绩效评价机制。南京这几年在政府绩效方面作了很多探索,比如“万人评议机关”活动。

南京在政府绩效方面有一个理念是很超前的,就是始终坚持群众评价,或者说是民主评价,把政府绩效这个政府内部管理方面的问题,交给社会去检验,很有勇气,也很有智慧,这种评价才能对政府形成真正的压力。

但是,群众直接评价政府部门的工作绩效存在一个明显的制约瓶颈,就是各部门的工作性质不一样,与群众接触的情况也不同,放在一起评,结果往往受“个人感受”和“主观倾向”影响,存在公平公正的问题。

去年,南京通过12345,建立了一套市民对政府办事能力的直接评价体系,今年,南京又通过政务服务中心,建立了一套企业对投资发展环境的直接评价体系。这两套评价体系的建立,对服务型政府建设可以起到很好的“风向标”作用。

但是,群众直接评价政府部门的工作绩效存在一个明显的制约瓶颈,就是各部门的工作性质不一样,与群众接触的情况也不同,放在一起评,结果往往受“个人感受”和“主观倾向”影响,存在公平公正的问题。

这次,南京政务服务中心把工作性质相近、与群众接触比较密切

的主观把握,避免出现不公平的现象。现在用信息技术自动控制处罚幅度,同等情况下处罚结果是一样的,而且这个处罚幅度是电脑自动提供的,这就从源头掐断了滥用自由裁量权的可能性。

服务型政府首先应该是一个法治政府,有法不依、胡乱执法是不可能建成服务型政府的。所以,用信息化手段规范政府行为,实质上就是固化了法律制度的要求,对建立服务型政府具有基础性的作用。

借鉴价值2 部门绩效评估更客观

这个中心还形成了一套完善的政府绩效评价机制。南京这几年在政府绩效方面作了很多探索,比如“万人评议机关”活动。

南京在政府绩效方面有一个理念是很超前的,就是始终坚持群众评价,或者说是民主评价,把政府绩效这个政府内部管理方面的问题,交给社会去检验,很有勇气,也很有智慧,这种评价才能对政府形成真正的压力。

但是,群众直接评价政府部门的工作绩效存在一个明显的制约瓶颈,就是各部门的工作性质不一样,与群众接触的情况也不同,放在一起评,结果往往受“个人感受”和“主观倾向”影响,存在公平公正的问题。

去年,南京通过12345,建立了一套市民对政府办事能力的直接评价体系,今年,南京又通过政务服务中心,建立了一套企业对投资发展环境的直接评价体系。这两套评价体系的建立,对服务型政府建设可以起到很好的“风向标”作用。

但是,群众直接评价政府部门的工作绩效存在一个明显的制约瓶颈,就是各部门的工作性质不一样,与群众接触的情况也不同,放在一起评,结果往往受“个人感受”和“主观倾向”影响,存在公平公正的问题。

这次,南京政务服务中心把工作性质相近、与群众接触比较密切

借鉴价值3 监察与审批同步进行

此外,政务超市实现了行政监察与行政审批过程的有机统一。

南京的监察与行政审批同步进行的。它通过权力阳光运行系统,在审批各个环节设置了电子监察监控点,可以说一有风吹草动,监察人员就能发现,就能防止问题越积越多。比如,过去进行建设规划审批时,如果出现违规审批问题,等到举报后再去查,可能房子都已经盖好了,怎么处理?行政监察滞后性带来的问题就体现出来了。

但现在通过介入你的审批程序,审批一旦违规,系统就自动提示监察人员要去调查,在房子没盖

之前,我就把违规行为卡死,这就大大降低了监察的成本。而且,这种监察模式,并没有改变现有权力结构,阻力小,推广的可能性大。我们现在的一切政府管理创新,要从促进政府治理能力提升来考虑。这点上,南京政务服务中心做得很好。虽然通过“云政务”形成了对部门审批的一种实时的、跟踪的监督,但这种监督根本目的不是在于查处,而是在于督促部门高效行政。

比如,南京在政务服务中心研发了一套基于“物联网”技术的“收发件系统”,只要来中心办事,都要在部门窗口刷南京市民卡。这时,收发件系统就开始把办事人的身份信息和办事时间进行关联,并进行跟踪监督。而且,办事人还可以凭市民卡在中心的触摸屏或中心门户网站上查询办理情况。

这样,从内、外两个方面对部门办事形成了监督的压力,这种压力又给部门带来“击鼓传花”的提速效应。这种思路就很好地解决了监视和督促之间脱节的问题,真正把监督定位在了服务之上。