

# 窗口治理何以有效？

## ——基于“办不成事”窗口的思考

杨 洋

西南大学，重庆

收稿日期：2022年6月6日；录用日期：2022年7月12日；发布日期：2022年7月20日

---

### 摘 要

“办不成事”反映窗口聚焦解决群众们在窗口前办事难、办事慢的问题，多地“办不成事”反映窗口的设立为窗口治理水平的提升提供了许多有效的、值得借鉴的新方法。本文将在街头官僚理论的背景下，通过研究“办不成事”反映窗口的实践探索从而探究我国基层治理新路径。

### 关键词

窗口治理，政府职能，基层治理

---

# How Effective Is Window Management?

## —Thinking Based on the Window of “Nothing Can Be Done”

Yang Yang

Southwest University, Chongqing

Received: Jun. 6<sup>th</sup>, 2022; accepted: Jul. 12<sup>th</sup>, 2022; published: Jul. 20<sup>th</sup>, 2022

---

### Abstract

The “unsuccessful” reflection window focuses on solving the problems that the masses are difficult and slow to do things in front of the window. The establishment of “unsuccessful” reflection windows in many places provides many effective and worthy new methods for improving the level of window governance. In the context of the street bureaucracy theory, this article will explore the new path of grassroots governance in my country by studying the practical exploration of the “can’t do it” reflection window.

## Keywords

Window Governance, Government Functions, Grassroots Governance

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

“窗口单位”主要指直接面向企业或其他组织、社会公众等提供经济社会管理和公共服务的机构。“窗口公务员”指在政务窗口单位从事经济管理和公共服务的公职人员，以税务、工商、质检、信访、教育、政法、民政、社会保障、建设、城管、交通、公安等部门从事行政服务的各类人员为主[1]。伴随我国依法治国建设的深入和政府政务进一步改善和优化，社会大众对窗口服务尤其是窗口公务员的服务意识和执政能力等多方面都提出了更高的要求。但由于窗口服务不到位而引起政务冲突的新闻屡见不鲜，这样的社会热点严重影响了政府形象，降低了公众心中的政府公信力。十八届三中全会围绕着治理能力与治理体系主题进行了深刻讨论，确定我国推进治理体系和治理能力现代化的目标。国家治理是一个复杂的范畴，包括不同层级、不同阶段的治理，其中最贴近人民，对基层了解最深的即是基层治理。基层是一个国家的行政实践能否落到实处的考场，其治理是实现国家善治良治的重要基础。要将基层治理好，需要提升基层政府的公共服务能力，坚持“群众利益无小事”，增强为民服务的主动性和创造性，让群众真正感受到优质高效的公共服务以及基层治理能力现代化带来的实效和福祉。我国政府近年来大力推进治理现代化建设，国外诸如街头官僚理论成为治理现代化理论选择之一，不仅引起国内学术界越来越重要的关注，而且也引起人们对我国基层公务人员行为不足的深入思考和深刻分析。街头官僚理论认为街头官僚具有总量巨大的自由裁量权，尽管个体上权力有限，但从一个国家地区看，行政执行的自由裁量权总量上被街头官僚所控制，但街头官僚的行政效益趋向于更多的劳动力投入，即一个地区或部门的行政效益与街头官僚的数量处在正比例关系[2]，尤其是对于警察、公职教师和窗口服务人员而言，人数的增加有利于提升总体的行政效益。故为提升总体的行政效益需要增加街头官僚的数量，但这对监督控制街头官僚正确使用巨大的自由裁量权带来了更大的挑战。

近年来，窗口执政期间存在的群众办事遇到常规窗口无法办理的情况，往往无所适从、孤立无援，特别是涉及多部门、不同历史时期、新老政策交替和政策自身限制等复杂问题，咨询窗口也难以答复、指导，有的“久拖不愈”成为历史遗留问题，有的激发成为上访缠访案件，有的走上漫长的涉法涉诉程序，有的热衷找人托关系，有的因为私利走上违法道路等等，这些情况对政府的形象与公信力造成不良影响。提升窗口执政能力，减少群众在窗口前办事难的问题，成为了基层治理的“第一站”，窗口治理的改革“迫在眉睫”。在此背景下，全国多地纷纷在办事窗口旁设立起了“办不成事”反映窗口，即当存在前来办事的群众在办事窗口多次提交材料后，仍然未得到成功受理、批准等问题后，“办不成事”窗口将直接接受群众的业务反馈和对相关服务人员的问题反映，这一窗口的工作人员必须立刻备注群众遇到的具体困难，以及相关人员的问题，进而在政务部门内部系统内统一传达给上级部门[3]。“办不成事”窗口的工作制度和工作机制增强了窗口工作人员的主动性，解决了许多群众在窗口前办事难、办事慢的问题。多地“办不成事”反映窗口的设立为窗口治理能力的提升提供了许多有效的值得借鉴新方法

在窗口执政治理中，窗口公务员可视为街头官僚，在街头官僚理论的视域下，“办不成事”窗口的有效治理为解决监督控制街头官僚巨大自由裁量权、提供公共服务提出可探究、可借鉴的有效路径，本文具体分析总结该路径的有效方式，总结其对基层窗口执政的启示与可借鉴检验，衡量其对于推进基层治理现代化的意义，探寻基层“服务型”政府的有效路径。

## 2. “办不成事”窗口的实践探索

### 2.1. 北京东城区

北京东城区各区级政务服务中心均在自身的实际情况的基础上逐步推动了“办不成事”窗口的设立，具有各自的特色，目前，东城全区共陆续开设了25个“办不成事”窗口，成为了目前国内在窗口执政改革的成功范例。“办不成事”窗口每日收集汇总问题上报至政务中心，已经成立的工作专班负责将汇总的问题分类、分析原因，与问题所属的街道部门进行持续性对接，形成问题工作单后于隔日12点前提交至区级部门，区级部门在审核确认后，针对相关问题提出解决办法与截止日期，一般期限在5~10个工作日内予以解决。在整个政务服务窗口工作期间，要求窗口工作人员要坚持问题导向，尽自己所能解决群众诉求。对于“办不成事”反映窗口人员要求及时汇总问题，分析问题，协调相关部门，监督并确保该类问题不再出现，减少重复性工作。

### 2.2. 日照市东港区

日照市东港政务服务大厅设立的“办不成事”窗口为群众“办不成事”的问题提出套餐式解决方案，更加有效便捷流程化的解决了各类问题。该窗口在结合各地“办不成事”窗口模式的基础上，提出了各环节科学高效的流程化工作模式：首先开通“线上线下”双渠道受理群众“办不成事”的问题，在政务大厅设立实体窗口外，线上开通“8251027”服务电话，更加便捷高效的为群众反映自身尚未解决的问题与困惑提供渠道；其次对于“办不成事”的原因进行精准归类，科学规范化提供解决方案，流程化处理群众难办、未办的问题；再次建立了“多点联动”反应机制，以“办不成事”窗口为联结点，协调16个部门(单位)，联通108个窗口单元优化业务流程。对“需要多部门协调或多窗口并联审批”的问题，建立快速反应机制，实现窗口单元间业务并联和进驻部门间职责串联，共同化解处置难题；最后该窗口还配套“监督回访”保障措施。为保障“办不成事”窗口运转效能，出台《“办不成事”窗口工作办法》，对受理的每一件“办不成事件”开展办理效果回访[4]。

## 3. 提升窗口治理有效性的启示

“办不成事”反映窗口的实践探索出的改革模式有效的发现并解决了部分窗口服务与工作过程中存在的问题，减少了以前在服务大厅企业与群众因“办不成事”而违规找渠道的情况，解决了许多疑难问题。“办不成事”窗口作为“兜底性”、“监督性”保障窗口，有效提升了窗口执政的治理效能，其中的方法机制能够更好地借鉴至基层治理中的各个模块。

### 3.1. 坚持以服务主导逻辑为理念，推进服务型政府建设

坚持以服务主导逻辑为理念，推进服务型政府建设，工作重心在以下三方面：第一，要转变服务理念。首先要坚持以服务主导为理念，从政府工作角度看，政府在与市场或是与个人接触中，都应明白自己作为服务者的角色，用公仆精神办事。这就要求政府要明确自身定位与职责，对于不作为、慢作为、乱作为等形式主义、官僚主义要坚决摒弃，及时转变意识。东城区率先提出开设“办不成事”窗口便是明确服务者定位的表现，为全国其他地区、领域的政务服务改革提供了有益借鉴，而其他地区及时设立

此类窗口，有利于提升政府在经济提速过程中的政务服务水平与综合业务能力，有助于政府部门更好履行社会经济、公共服务职能，提升政府公信力。第二，要拓展公共服务领域，增设服务窗口。各地政务服务中心在开设“办不成事”窗口时都注意服务主体积极参与的重要意义，于是设置增加多主体参与的窗口，不仅能拓展公共服务领域，还对提高行政效率起到积极作用。此窗口采用面对面现场办公形式，及时解决企业群众急难愁盼问题，确保来办事人员不必因信息不统一、部门协调不畅等问题而办不成事，也不必因所办事项不在法律规定范围内而白跑一趟[5]。第三，要提升服务体检。“办不成事”窗口广泛覆盖了从社区到县市各级，需要办理事项的群众减少了求助无门的情况，也同时提升了窗口冲突解决的效率，不仅服务效率会更高，公众的服务体验也会真正得到提升。这种新的创新模式也依赖于“办不成事”窗口的工作人员都是业务骨干，以现场办公的形式最大尺度的方便企业和群众，减少不必要的流程。“办不成事”窗口还整合了属于不同部门和机构的多种职责和功能，窗口优化与整合加强与各服务主体的沟通协调，以优化了工作流程，提升了企业与群众的办事体验。

### 3.2. 借助多种手段，充分发挥多元主体作用

多元化主体协同治理是一种由多个主体组成的治理结构，符合落实当代社会治理框架的要求。这里说的“主体”涵盖了行政服务的主客两端，即基层政府机构和人民群众或法人组织。政府落实社会治理职能必须要依靠治理各方的共同配合，这就要求政府要不断激励个体群众与法人组织参与进来，更多发挥其他主体的作用，共同提高服务质量和水平。

第一，主体广泛参与。窗口服务人员结构要打破单一，更加多元，针对不同服务对象的类型、需求、特征，进行有针对性的服务，通过多种途径，不断创新服务手段和渠道。政府需要使用各种综合激励方案，让更多的机构和群众参与进来，共同提高服务效率。政府应起到主导作用，动员多种社会资源，整合各有关部门的信息、人力等资源，鼓励更多行政主体、行政部门通过多种途径和方式参与，充分发挥多主体在公共领域的作用。

第二，构建激励保障机制。鼓励更多行政主体、行政部门通过多种途径和方式参与此种方式，扩大“办不成事”窗口产生影响的范围，避免隐患事件的发生，解决群众办事难、办不成的困难。如北京东城区的政策恰好可以解决此类问题，破解办事瓶颈。北京东城区《区政务服务中心解决群众“办不成事”问题工作单》展示了对于此类问题处理的规范流程，保障问需于民、问计于民的落实。多元主体发挥作用需要保证权责分明的前提，明确各主体部门间的关系，促使多元主体协同发挥作用，提高问题处理和反馈的效度。总结以上优秀的实践经验，在构建“窗口”执政过程中的激励机制，如整合各有关部门的信息、人力等资源，形成一条龙服务链条，提高办事效率，规范办事流程。另一方面提供完善的政策保障，加强主管部门作用，更高级别的管理部門应及时调研，掌握基层办事窗口、办事人员工作的效率和效果。通过专人指导，改善基层人员的服务能力，提高服务水平，协助基层处理好与群众的关系，帮助办事人员强化为民服务的信念，提高群众办事的满意度。定期进行考核，将定期考核与日常工作考察相结合，综合考察办事人员的工作能力，及时发现问题，减少事故发生[6]。

### 3.3. 注重跟踪反馈，高效监督与评议

当前的“办不成事”窗口政府服务的业务中，不仅重视大众的意见和建议，并通过多个通道接受评论，政府服务的业务视为监督的重要通道，因此，各种各样的评价，实现了良好的结果。第一，率先接受公众意见。在各服务窗口设置“作风满意度”评价二维码，引导群众办事后评价，确保不滞后于群众的意见和建议。第二，完全网罗“好评论和坏评论”。各个窗口统一配备设备人员，促进政府服务项目、评估对象和服务渠道的全覆盖。窗口服务完成后，积极接受群众现场评价。第三，以高品质服务应对第

三方评价。同时,应根据上述三个渠道的意见和建议,完善整个评估、修改、反馈、监督的过程,并及时进行回访和修改,企业的积极参与,各领域的广泛评价,以及政府部门的及时改进,形成良性互动的局面[7]。

群众在窗口反映问题的过程中,服务人员要起到记录和简单引导的作用,不仅要详细询问群众关于其所反映的问题发生的场所、涉及事件的性质以及有关办事人员信息,并及时做好记录,必要时可以协助群众进行书面记录。群众反映问题期间,现场提出初步解决和应对方案,向群众解释程序与步骤,帮助群众了解相关信息和规章制度,指导其进行业务办理的其他途径或正确方式。另一方面,根据已记录的问题信息,及时与有关部门或上一级管理部门联系,并第一时间将反馈结果提供给群众。利用好大数据和网络问政的平台,提高意见上传与反馈的效率,安抚群众情绪,及时告知问题处理的大概流程以及处理结果的大概期限。群众反映问题后,及时与相关部门进行联系,弄清问题原委,严肃讨论涉事人员责任,“一事一议”,寻找政策支持。

#### 4. 思考与结论

“办不成事”窗口在实际中的运行获得了较高的民众认可度,能够在办事群众的口中获得其促进了自己遇到的难事、急事的解决的积极评价。这一窗口设置,一定程度上发挥了对于解决群众问题的有益功能,监督控制了窗口公务员对于巨大自由裁量权的使用。对于基层政府而言,必须要透过“窗口”这一表面形式,看到其背后体现的行政服务理念,总结经验与方法论,打造“服务型政府”,推进基层治理现代化。

在实践中,基层政府应当完善特事特办机制,避免相关政策和行政规范限制对群众办事的阻碍;对政策进行扬弃发展,摒除过时落后的政策,深入了解社会需求,补充完善符合当下时代要求的政策;集中资源信息,创新解决群众多次反映的难事、烦心事,破解“疑难杂症”。基层工作人员要转变办事方式,深化服务理念,灵活运用多种方式处理群众问题,弥补程序所具有的滞后性、不敏感性,结合群众个体的不同需求和困难,进行特事特办。相关政府职能部门也要紧抓落实,防患于未然,重视群众意见,及时解决群众问题。对每一问题认真剖析,深入挖掘事件社会背景、主要责任归属、具体解决或补救措施,举一反三,防范化解问题。在日常工作中注意发现服务短板,及时补齐短板,破除人民群众办事和反馈问题过程中的隐形壁垒,提高群众服务满意度。基层政府各部门之间也要加强沟通,推进资源信息共享,提高为群众办事的效率。在为民服务窗口利用榜样效应,在日常办公中,通过绩效和群众满意度进行考核,将成绩良好的窗口设为模范,通过进行表彰树立典范作用,激励窗口办事人员积极进取,为民办实事,真正实现让群众办事“只跑一次”的承诺。

#### 参考文献

- [1] 刘邦凡,栗俊杰,王闻珑. 街头官僚理论视域下我国窗口执政治理现代化[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2022, 39(1): 128-135.
- [2] 韩志明. 街头官僚的行动逻辑与责任控制[J]. 公共管理学报, 2008(1): 41-48+121-122.
- [3] 王红茹. “放管服”改革再创新举多地设“办不成事”窗口,推动线上线下全面融合[J]. 中国经济周刊, 2021(9): 45-47.
- [4] 周道玉. “小窗口”提升“大效能”——日照市东港区在政务服务大厅设立“办不成事”窗口[J]. 机构与行政, 2021(10): 49-51. <https://doi.org/10.13636/j.cnki.jgvxz.2021.10.025>
- [5] 丹东市人社局“办不成事”反映窗口让百姓办成事[J]. 民心, 2021(5): 39-40.
- [6] 颜海娜, 聂勇浩. 基层公务员绩效问责的困境——基于“街头官僚”理论的分析[J]. 中国行政管理, 2013(8): 58-61.
- [7] 孟庆国. 线上线下融合是政务服务创新发展方向[J]. 中国行政管理, 2017(12): 14-16.