

出入境管理中服务异化问题思考

刘小丽

(中国人民公安大学涉外警务系,北京 100038)

摘要:在创建服务型出入境管理警务模式的探索实践中,有一种错误观点普遍存在,认为服务和管理的对立概念,服务是满足个体的要求,管理是限制个体的自由。在这种观点的影响下,片面强调服务职能,在一定程度上造成出入境管理中警力、财力配置不均和工作重心倾斜,既而影响行政效率和服务水平的提高,与创建服务型警务模式的初衷相违背,导致服务异化。针对出入境管理中出现的几种服务异化的表现形式展开分析,提出缓解异化现象的具体措施,促进出入境管理中管理与服务两项职能的协调开展,进一步完善服务型出入境管理警务模式。

关键词:服务;管理;服务异化

中图分类号:F287.4

文献标识码:A

文章编号:1672-3198(2009)08-0087-02

1 服务异化的表现形式

服务异化是指在创建服务型警务模式中由于对服务和管理的错误理解,而将二者对立起来,导致实际警务工作中出现与创建服务型警务模式初衷相背离的现象和结果,影响管理目标的实现和服务理念的正确推行。从表现形式来看,服务异化主要表现为服务片面化、服务形式化、服务庸俗化、服务利益化。

1.1 服务片面化

服务片面化主要是指服务单一领域细化与警力资源相对不足形成矛盾。长期以来,我国出入境管理工作,存在重办证、轻管理的问题,认为办证是服务职能,能够体现服务理念,因此,把服务的主要目标放在办理各种证件的审批式管理中。

一方面,办证领域的服务职能日益细化,服务要求逐渐提高。另一方面,随着出入境人数呈几何式增长,办理证件的工作量急剧加大,耗费了各级出入境管理部门近90%的警力。

基层出入境管理部门有五大块工作:出入境证件签发和管理、境外人员管理、案事件防范和查处、国籍管理、控制对象管理。办证业务只占五分之一,却耗费多数警力,不可避免的导致其他工作滞后。尤其外国人管理方面,重视不够,警力投入不足,服务措施缺位,形成“底数不清、情况不明、管理不力”的被动局面。

1.2 服务形式化

服务形式化主要是指服务表面形式高标准与实际行政行为为低效率形成矛盾。

一方面,对接待人员的不服务要求细化。例如深圳市宝安公安分局提出“五、四、三、二、一”的工作准则,即为出国申请人和境外人员提供“五颗心”:爱心、诚心、耐心、细心、放心;“四服务”:限时服务、特快服务、延时服务、提醒服务;“三到位”:法律宣传到位、优质服务到位、外管工作到位;“两个少”:少跑一趟路、少费一分钟;“一目的”:以优质、高效的服务赢得群众的满意。

另一方面,实际行政效率低下。分析其原因,一是公安机关内部各警种和部门之间,公安系统和其他行政管理职能部门之间缺乏有效联动和协同管理机制;二是上下级之间权力和责任不对等,导致行政审批内容繁琐,程序复杂。

由于实际行政效率低下,造成口号空泛,服务形式化。2002年两会期间,有代表提出:“行政部门‘门难进、脸难看、话难听、事难办’变成了‘门好进、脸好看、话好听、事还是难办’”,说明了服务形式化的问题。设施完备、微笑服务只是创建服务型警务的形式要求,但不是核心内容,服务的目的是从根本上符合群众利益,得到群众满意,因此,关键还是要提高管理水平,增强办事效率,解决实际问题。否则,标准定得再高,口号提得再好,也实现不了“赢得群众满意”这个目的。

1.3 服务庸俗化

据报道,某部门提出口号“群众张张嘴,我们跑断腿”,很明显,这是具有极左倾向的口号,是将服务理念泛庸俗化。服务,首先应当是立足本职工作,实现管理目标,上述口号只是行政效率低下,管理水平欠缺的反映,不是服务的初衷。

将对个人服务置于国家利益之上,主要表现为对外国人行政违法行为降格处理上,也是服务泛化的表现。在外管方面倡导服务,是通过优质服务有效避免违法行为,而不是对已有违法行为降格处理。

1.4 服务利益化

受到“行政部门化、部门利益化、利益个人化”的影响,出入境管理警务活动中也出现了将服务利益化的现象。

(1)各级出入境管理部门把工作重点放在办理各类证件的审批式管理中,纠其根本是服务利益化的表现,因为办证从受理、审批、制证到发证各个环节都涉及到成本和费用问题,和相应级别的出入境管理部门的财政收入有一定联系,所以,无论从领导重视程度、资金投入比例,还是警力配置结构各个方面都表现出“重办证、轻管理”的弊端。

(2)从便民角度出发,在警务活动中增加了额外的服务项目,如证件办理中设置定点照相、定点复印、使用指定发

票等,一方面确实给群众带来一定便利,但由于属于收费项目,费用的合理状况招致群众非议,给便民服务披上了利益的外衣,违背了服务型警务创建的初衷。

2 服务与管理的关系

服务异化现象的出现,根本原因是把对服务与管理二者关系的错误对立理念反映到了实际警务活动中,那么,如何正确理解服务与管理的关系呢?笔者将从词义学和管理学不同的角度出发,追根溯源,探索二者的内在关系。

2.1 服务与管理关系的词义学分析

《康熙字典》中,管:总理其事曰管;理:治玉治民皆曰理。《辞海》中,管:枢要、拘束、管辖、过问、保证。《当代汉语辞典》中,管理:负责某项工作使顺利进行、保管和料理、照管并约束。《康熙字典》中,服:治也、慑服也、行也。《古代汉语辞典》中,服:使用、职位、行,从事(如《楚辞离骚》中“非孰非议而可用兮,孰非善而可服。”);务,专心从事(如《管子牧民》中“积于不涸之仓者,务五谷也。”)。《辞海》中,服务:为集体或别人工作;不以实物形式,而以提供劳动的形式满足他人某种需要的活动。强调利他性。

可见,二者不是对立的关系,具有相同的含义,只是侧重点不同。

(1)相同点:负责或从事某件事情。

(2)不同点:管理侧重处理事情的结果,使之顺利进行,符合道理,条理;服务侧重于从事某事所给予的利益,包括受益者和何种利益。

2.2 服务与管理关系的管理学分析

从管理学角度分析,服务与管理的关系有广义和狭义之分。

(1)从广义来讲,管理就是服务(这里的管理指公共管理,不包含企业管理),根据统计局1985年4月关于产业的划分,提供服务劳动的部门包括四类,其中第四类是,国家机关、政党机关、社会团体、军队、警察等为社会公共需要服务的部门。

(2)从狭义来讲,二者有以下内在联系:

第一,服务是管理的职能之一。

新公共管理学引入企业管理理念,认为:在公共部门要确立以顾客(即公众)为服务中心的思想。管理学家安德森提出的政府管理职能包含:提供各种公共商品和服务、为个人提供获得商品和服务的最低条件。我国公共管理学专家提出政府管理职能包含:提供社会所需的基础设施和基本服务。

第二,服务是管理的手段之一。

管理的手段,正面为依靠给予权利、调整关系来满足被管理者的利益以达到符合管理秩序的要求,即提供服务;反面为依靠规定义务、禁止行为来打击、惩处破坏管理秩序的行为,即惩罚处置。

第三,服务是管理的重要基础。

在管理活动中,实行调节、许可、控制、约束任何一种职能,都首先需要管理者进行调查了解,全面掌握,这时,服务就成为基础,以外国人居留管理为例,只有通过加强日常管理,才能准确掌握外国人居留状况及动态活动情况,既而为

发现并惩处违法行为打下基础。

因此,可以得出以下结论:

(1)服务与管理的目的一致,实现管理目的也是实现了服务的目的,因此,强化服务职能时要以实现最终的管理目的为出发点,不能将二者背离。

(2)服务应当贯穿于管理的全过程和全方位,作为管理的基础,服务和处罚也具有一致性,不能将二者对立。

3 缓解服务异化的途径

3.1 分流警力确保核心警务

采用各种分流形式,集中优势警力从事核心警务工作,具体做法有:

(1)因出境旅游办理护照通行证的,可将受理、录用、流转等程序交由旅行社办理,只保留现场确认、必要询问、审批等重要环节。开办网上业务,实现除现场确认和询问外,其他环节网上办理。

(2)聘用文职职员,专门从事材料受理、数据录入、档案整理、咨询服务等业务。

3.2 下放权利保证权责对等

下放审批权力,给予基层派出所与其管理责任相对应的服务职能和管理权力。

办理出境证件需要的人口信息来自派出所,对在华外国人居留提供服务和主要依靠派出所,与此对应,应当把护照、通行证、签证等证件的审批权利下放至派出所,有利于提高服务质量和效率。

3.3 协调关系促进各部门有效联动

加强内外协调,促进公安机关内部各警种和部门之间,公安系统和其他与外国人管理业务相关的行政管理单位之间的有效联动。

部门间协调问题是横亘在效率面前的主要障碍。因此,将具体业务审批权力下放后,上级公安机关应当把精力放在部门间协调配合上来,先以内部网络为重点落实三大信息系统实际使用率,随后在内网基础上实现同公网的互联,以公网为媒介,和其他相关的行政管理单位实现有效联动。

参考文献

- [1] 吴声功. 服务型政府的构建[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [2] 庄序莹. 公共管理学[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2005.
- [3] 唐忠新. 迈向和谐社会的社区服务[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005.
- [4] 毛凤平. 出境入境法律法释解与相应法规摘编[M]. 长春: 吉林人民出版社, 1994.
- [5] 刘成社, 潘治光等. 外国人出入境须知[M]. 北京: 外文出版社, 1995.
- [6] 林丛, 李丛. 境外人员入境后在社会上居住管理的探讨, 载出入境管理论文选(一)[M]. 北京: 群众出版社, 1998.
- [7] 郭茂德. 试论出入境管理职能的归属与分流, 载出入境管理论文选(二)[M]. 北京: 群众出版社, 1999.
- [8] 王振禄. 居民房出租与境外人员住宿登记管理问题的探讨, 载出入境管理论文选(二)[M]. 北京: 群众出版社, 1999.