

李堂军 田刚 郝贵明 著

服务型政府效率 评价体系与应用研究

Fuwuxing Zhengfu Xiaolü
Pingjia Tixi yu Yingyong Yanjiu

山东大学出版社

服务型政府效率评价体系 与应用研究

李堂军 田刚 郝贵明 著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府效率评价体系与应用研究/李堂军,田刚,
郝贵明著. —济南:山东大学出版社,2015.12
ISBN 978-7-5607-5440-6

I. ①服… II. ①李… ②田… ③郝… III. ①国家行政
机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 306621 号

责任策划:姜 山

责任编辑:姜 山

封面设计:张 荔

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:济南铁路印刷厂

规 格:850 毫米×1168 毫米 1/32

5.875 印张 150 千字

版 次:2015 年 12 月第 1 版

印 次:2015 年 12 月第 1 次印刷

定 价:20.80 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

前 言

政府是一个政治体系,是于某个区域订立法规和执行法律和管理的一套机构。从理论上讲,它有广义与狭义两种内涵,广义的政府包括立法机关、行政机关、司法机关;狭义的政府仅指行政机关。政府的职能随着时代的变迁而发生变化,主要包括政治职能、经济职能、文化职能和社会职能。这些职能在不同的制度、社会形态下其主导地位是不同的。随着社会的进步,世界友好合作、和平发展已成为主旋律,政府的社会职能的地位将进一步提升,逐渐发展为最主要的职能。

自 19 世纪后半叶德国学者瓦格纳率先提出“公共服务”这一概念后,政府的社会服务功能便引起了越来越多的关注。进入 20 世纪,受凯恩斯理论影响,政府的市场干预和社会服务功能受到了前所未有的重视。在一般发展过程中,政府不过度干涉市场经济,由市场自我调节,政府的主要职能就是为社会提供各种公共服务。

我国政府自成立以来,非常重视发挥自身的服务功能,党的宗旨就是“为人民服务”。党的十八大报告提出建设法治政府和服务型政府的目标,落实中国特色社会主义“五位一体”总体布局。十八届三中全会指出,必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力。

服务型政府是一个具有核心竞争力的政府。在我国,这个核心竞争力就是社会主义的基本价值,就是社会平等、政治民主和以

人为本。这一核心竞争力是与人类文明发展的大趋势相一致的，是我们构筑国家“软实力”的基本要素。一个服务型政府，首要的特征就是张扬社会主义的基本价值，实现社会平等、政治民主和以人为本的“制度化形态”，并在社会实践和改革过程中具有切实的可操作性。离开社会主义的基本价值、宪法原则和我们党的执政理念谈服务型政府，这个服务型政府就可能是无本之木、无源之水。

建设服务型政府，其本质要求，就是坚持一切从人民群众的根本利益和现实需求出发，全心全意为人民群众服务；从构建社会主义和谐社会的要求看，就是要以解决民生问题为根本着眼点和目的，在发展经济的基础上，不断提高人民的物质、文化、生活水平，特别要大力发展社会事业和公共事业，为人民群众提供更多更好的公共产品和公共服务，不断加强社会管理和建设，切实维护社会公正、社会秩序和社会稳定。我国政府明确提出建设服务型政府，反映了我们党对中国特色社会主义事业发展的新认识，也反映了我们党对执政能力、执政方式的新认识。实现这方面的任务，必将为落实科学发展观，促进经济、社会和人的全面发展，构建社会主义和谐社会提供重要保障。必须加强宏观思考和顶层设计，更加注重改革的系统性、整体性、协同性。同时也要对实践效果进行定期考核，以便发现问题并及时改正，更有利于社会的健康稳定发展。

建设服务型政府的内涵丰富，有许多模式与途径，这些模式和途径必须与我国的国情相一致，其建设的效果是通过服务型政府的效率来体现的。如何通过效率来衡量服务型政府，是目前普遍关注的问题之一，也是学术界研究的热点之一。我们通过多年的探索，对这一问题进行了系统性的研究，主要包括以下几个方面：

第一章，从政府概念入手，论述了服务型政府的提出及其内涵、建设公共服务型政府的理论意义与实践价值。在此基础上，总

总结了我国进行服务型政府建设所取得的主要成果以及所存在的主要问题。

第二章,从历史的角度论述了政府的发展变化过程。本章详细介绍了我国政府机构的变迁与职能的变化,在此基础上探讨了政府机构的演变规律。从实际情况出发论述了公共服务型政府的内涵、公共服务型政府所应具有六个基本特征、公共服务型政府的价值取向规律,进一步论述了建设公共服务型政府的建设原则及典型的几种目标模型。

第三章,主要论述了公共服务型政府绩效评价指标选取的依据、原则。在分析影响政府绩效因素的基础上,从经济绩效、服务绩效、内部绩效和社会绩效四个评价维度,确定了13个二级指标以及35个三级指标的评价体系,对各项指标设计了数量化计算方法与公式,并对各评价指标进行了信度和效度检测,证明符合要求。以数据库技术为基础进行了相应的数据库设计,使指标数据存储于数据库中便于分析与利用。

第四章,通过评价模型比较选择,设计了与公共服务型政府绩效评价相一致的评价模型与评价方法,包括评价指标的评价标准及其计算公式、评价等级的设定及其标准。再以数据库、.net技术为基础,设计了评价体系、评价标准、评价模型与评价方法的网络化系统与实现,具体包括数据库设计、结构模块设计、用例设计、功能设计与界面设计、数据分析,利用此系统进行了相应的应用与分析。

第五章,在介绍当前云计算发展、云计算服务方式、云计算部署方式以及云计算框架应包含的主要内容的基础上,构建了政府云服务的架构结构,主要包括政府云服务架构解决方案、政府云的应用架构、政府云的业务应用服务内容;设计了政府自动化内涵,包括政务应用的云化以及政务云化的应用案例;从智慧型云政府的内容、基于大数据的服务质量评测、智慧测评方法、智慧决策等

四个方面建立了云政府服务质量体系。

第六章,从进行服务型政府理论宣传,加强公务员服务意识教育;完善服务制度,建立符合中国特色的公共服务体制;改革投资型财政体制,建立公共服务型财政体制;构建行之有效的行政监督机制,加强对政府工作监督;建立服务型政府绩效评价体系,提高政府工作质量等五个方面构建了公共服务型政府的保障体系。

在本书的写作过程中参考了大量文献,有的在书后参考文献中列出,有的未在参考文献中列出,在此对相关研究者一并表示感谢。尽管如此,由于学识、能力与水平有限,在某些问题上我们仅仅作了一些有益的探讨,因此,书中若有讹误,敬请同仁们及专家不吝指教。

著 者

2015年10月于青岛

目 录

第一章 公共服务型政府建设概述	(1)
第一节 公共服务型政府建设问题的提出	(1)
第二节 公共服务型政府建设的理论意义	(3)
第三节 公共服务型政府建设的实践意义	(6)
第四节 服务型政府的新定位与主要特征	(8)
第五节 我国公共服务型政府建设取得的成果	(12)
第六节 我国公共服务型政府建设存在的主要问题	(13)
第二章 我国公共服务型政府构建的战略定位	(16)
第一节 政府机构的演变及其规律	(16)
第二节 公共服务型政府的内涵	(30)
第三节 公共服务型政府的特征	(34)
第四节 公共服务型政府的价值取向	(35)
第五节 公共服务型政府建设的原则	(39)
第六节 公共服务型政府的目标模式	(42)
第三章 公共服务型政府绩效评价指标体系	(45)
第一节 评价指标的选取依据	(45)
第二节 评价指标的选取原则	(46)

第三节	政府绩效影响因素分析	(51)
第四节	评价指标体系构建	(61)
第五节	评价指标体系信度和效度检测	(72)
第六节	指标网络数据库构建	(74)
第四章	基于网络数据库技术的公共服务型政府质量评价 模型	(78)
第一节	指标的网络数据统计方法	(78)
第二节	指标的标准设定与统计	(81)
第三节	不同指标的综合评价模型	(86)
第四节	综合评价指标的等级划分	(106)
第五节	综合评价方法的实际应用	(108)
第六节	综合评价系统的系统实现	(113)
第五章	服务型政府的云计算模式	(124)
第一节	云计算概况	(124)
第二节	政府云服务的架构	(128)
第三节	政府服务的自动化	(133)
第四节	云政府服务质量体系	(138)
第五节	昌邑市国土资源云服务	(145)
第六章	公共服务型政府构建的保障体系	(151)
第一节	进行服务型政府理论宣传,加强公务员服务意识 教育	(151)
第二节	完善服务制度,建立符合中国特色的公共服务 体制	(154)
第三节	改革投资型财政体制,建立公共服务型财政 体制	(157)

第四节	构建行之有效的行政监督机制,加强对政府工作 监督.....	(163)
第五节	建立服务型政府绩效评价体系,提高政府工作 质量.....	(165)
主要参考文献.....		(169)

第一章

公共服务型政府建设概述

第一节 公共服务型政府建设问题的提出

建设公共服务型政府是国内外环境因素综合影响的结果。其中,国际化、社会化和市场化是推进中国地方服务型政府建设的主要动因。外部动力源于国家政府以外的社会压力和国际影响,内部动力源于政府发展的内在要求、应对政治体制种种弊病以及解决改革开放以来积压和新出现的社会矛盾的路径选择。

自 19 世纪后半叶德国学者瓦格纳率先提出“公共服务”这一概念后,政府的社会服务功能便引起了越来越多的关注。进入 20 世纪,受凯恩斯理论影响,政府的市场干预和社会服务功能受到了前所未有的重视。这一理论思潮反对以僵化的官僚制为主要特征的政府形式,强调政府的工作效率和社会服务导向,并主张政府服务应向社会广泛开放。对公共利益和民主行政等价值观的强调更日益成为政府改革的呼声,要求政府转变治理方式,为公众提供更加方便、快捷、优质、全面的公共服务,最大化地促进公共利益和推动民主政治的发展。20 世纪 70 年代以来,新公共管理理论在美国等西方国家的公共行政研究领域取得了主流地位。以英国为例,在整个 80 年代,英国采取了一系列的行政改革措施发起反对浪费和低效益的运动,成立了一个效率工作组;实行大规模的私有

化,将包括英国石油、英国电信、英国钢铁、英国航空等著名公司在内的 40 多家大型国有企业卖给私人;对地方政府的预算开支实行总量控制;要求所有的地方建筑和公路建设项目实行公共部门与私营部门公开竞标。这项运动又叫政府再造,后来又经过多次修正。这一理念主张管理就是服务,政府的存在是为了满足社会的需求,政府应该尽可能地为社会提供满意的公共产品。在全球化日益发展的今天,公共服务的浪潮很快波及世界各地,引起了一场重塑政府的革命。

改革开放以来,我国以经济建设为中心,逐步形成了一个“经济建设型政府”模式。政府作为经济建设主体和投资主体,长期主导资源配置,并将掌握的资源主要运用在经济领域,这使政府长期充当经济建设主体和投资主体的角色。虽然实现了 GDP 的快速增长和我国经济的快速发展,2012 年我国经济总量更是突破了 52 万亿元。但我们也应当看到,“经济建设型政府”不可避免地导致了一些严重的后果,主要表现为:

(1)对专业化分工的强调必然导致行政部门和行政层级越来越多,从而导致政府日趋臃肿庞大。而且这些专业部门相互分割,缺乏必然的内在联系,从而影响了各部门和层级之间的信息传递速度、时效性和有效性。

(2)这种体制必然会以 GDP 为官员政绩考核的主要指标,造成许多低效率的投资,政府的社会服务功能受到抑制,进而造成市场机制发挥作用的空間被压缩,行政垄断和审批事项增多。

(3)只重视经济的增加速度,不重视社会效益,产生了较为严重的生态失衡、社会失衡现象。环境污染加剧,生态环境造成了严重破坏;收入差距、贫富差距不断拉大,农村贫困、城市弱势群体贫困问题日益突出;就业压力大,就业形势严峻,农村大量剩余劳动力亟待转移,而城市失业人口又居高不下;医疗、基础教育、社会保障等公共产品历史欠账太多,有效供给长期严重不足,难以满足人

民群众日益增长的公共需求;生产安全、卫生安全、食品安全事故频繁发生,社会秩序急需重建。

(4)对权力集中统一的过分强调助长了行政人员的官僚主义思想观念和惰性,导致官僚制组织以自我为中心来考虑问题而不是以民为本来考虑问题,进而导致政府的社会公信力降低,社会信用体系破坏。

以上所述的“经济建设型政府”模式造成的后果说明,政府转型势在必行,即从计划经济时代权力高度集中的计划控制型政府,向市场经济条件下的有限权力的公共服务型政府转变。在这种大背景下,“公共服务型政府”作为相应的政府行政模式已日趋明朗。同时十八大还指出各级政府要全面履行职能,在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时,更应注重履行政府的社会管理和公共服务职能,提高公共服务水平,促进经济发展与社会协调一致,促进中国公共行政系统由传统型向现代公共服务型转变。只有彻底改变传统计划经济时代下的管制型政府治理模式,建立一种全新的公共服务型政府治理范式,才能应对新时期各种严峻的挑战,有力地推动经济和社会持续、健康、稳定的发展,才能真正保障广大人民群众的根本利益。此外,构建公共服务型政府,既是政府改革的一个方向,也是构建和谐社会的重要途径。

综上所述,深化行政管理体制和政府机构改革,加强政策职能转变,积极推进服务型政府建设,是实践“科学发展观”重要思想的本质的要求,是“立党为公,执政为民”的重要体现,是构建和谐社会的重要途径。因此,建设公共服务型政府势在必行。

第二节 公共服务型政府建设的理论意义

国家与政府起源理论、社会契约理论、新公共管理理论和公共

选择理论都从不同角度表明提供公共服务是政府的必然职能,建立公共服务型政府有其必要性。

一、建立公共服务型政府是国家起源理论的继承和发展

马克思主义认为,国家是社会发展到一定阶段的产物,国家的本质在于执行阶级统治,维护统治阶级的利益。因此,政府职能的核心是维持阶级统治。但是,国家已经产生,还必须担负管理社会公共事务的职能。因为政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。可见,政府作为代表统治阶级意志和利益的特殊的公共权力组织,必须依靠良好的社会管理来实现阶级的政治统治。政府的社会管理职能作为政府所代表的国家的性质和活动的方向的基本方向的反映,归根结底是为占统治地位的阶级所赖以存在与发展的经济基础服务的。因此,我国建立公共服务型政府的目的是维护最广大人民的根本利益,全心全意为人民服务。正如国务院前总理温家宝所说的:“管理就是服务,我们要把政府办成一个服务型的政府,为市场主体服务,为社会服务,最终是为人民服务。”

二、建立公共服务型政府是社会契约理论的继承和发展

社会契约理论认为,人们为了克服自然状态的不便,更好地保护人身和财产安全,便相互订立契约,自愿放弃某些权利,把这些权利交由他们所指定的人按一定的规则来行使。由此,为社会提供财产、人身安全等公共安全服务是政府的主要目的。人们服从政府是因为人们认为政府是为自己行使公共权力、解决社会问题和保障公众利益的。因此,从社会契约理论看,我国建设公共服务型政府,一方面,可使政府为广大人民提供各种促进个人全面发展的公共服务;另一方面,又可使个人更服从政府的管理和领导者的领导,从而使社会更健康、和谐地发展。

三、建立公共服务型政府是新公共管理理论的继承和发展

公共管理的核心和本质就是服务型政府。20世纪70年代以来,随着全球化、知识经济以及信息社会的到来,针对管制型政府失效的症状,在西方各国公共部门中兴起了一股引用“企业化”运作模式,即运用市场力量来改造政府绩效的运动。在这场被称为“新公共管理”的运动中,西方各国纷纷提出了“政府再造”的口号,以期通过“政府再造”来改善公共物品的供给质量,重新赢得公众对政府的信心。正是在“新公共管理”运动蔚然成风的背景下,西方很多国家提出了创建“服务型政府”的目标。席卷全球的公共管理浪潮完全改变了政府的管理理念:衡量政府管理实绩的焦点不是看投入而应该更注重结果;政府官员管理的动力主要不是来自于规章条文,而是来自于自己的使命;把服务的对象重新鉴定为顾客,给顾客以更多的选择自由;实行参与式管理,把大量权力从官僚机构转移到社区。这种管理理念的变化既来源于外部生态环境的变化,也是政府主动适应外部环境的一种必然的选择,是对政府存在的价值、政府职能和政府行为的再思考和重新定位,是一种观念上的革命和理论上的创新。

四、从公共选择理论看政府提供公共服务的可能性

经济学上认为公共服务型政府就是提供私人或者社会不愿意提供,或者没有能力提供的公共产品的组织。公共选择理论认为,水、电、气、路、通信、交通工具等有形的物质产品及包括安全、医疗、教育、娱乐等在内的无形的非物质产品在一定程度上具有非排他性和非竞争性的特征,这些公共服务亦可被称作为“公共物品”。由于公共物品具有非竞争性,这类物品应免费提供。公共选择理论认为政府作为公共利益的保证人,其作用不仅是弥补市场的不足,而且在公共物品的提供上要力争实现社会财富的最优分配。

政府即使不直接提供公共服务,也必须通过各种途径创建公共服务的供给体系,以保证公共服务的充足和有效。因此,我国建设公共服务型政府正是为了保证最广大人民能享受到充足和有效的公共服务。

第三节 公共服务型政府建设的实践意义

建设公共服务型政府具有重大的实践意义,主要表现在如下几个方面:

1. 建设公共服务型政府更有利于市场经济持续快速发展,能更好地为经济发展服务。公共服务型政府通过创造良好环境、完善市场经济,为企业服务来促进经济发展。从经济学上分析,公共服务型政府促进经济发展的效率比经济建设型政府的效率更高。在市场经济条件下,经济建设型政府对于促进经济发展的作用是有限的,并且不可能长期维持较高的效率。其中的根本原因就是由于产权的问题不容易解决,委托代理的关系不容易处理。在产权关系不能明晰的情况下,一方面造成国有企业的低效运转,另一方面又容易造成腐败的加剧。如果政府从具体的经济建设和经济活动中抽身出来,企业将显得更加活力四射,不仅国有企业会得到发展,民营企业也会得到长足发展。因此,从经济建设型政府转向公共服务型政府,经济发展不仅不会减慢,而且还会大大加快。

2. 建设公共服务型政府有助于解决发展中产生的社会、经济失衡。改革开放以来,我国在经济高速增长的同时,经济社会发展严重失衡,并已成为影响社会稳定的重要因素。从现实的情况看,各种失衡问题需要从多方面治理,但关键在于实现政府转型。这是因为,诸多失衡问题的产生和扩大化,归根结底与政府制定的经济社会发展战略、不同时期的方针政策,与政府的管理方式、管理

手段密不可分。相对于其他改革,政府职能转换严重滞后,同建立与社会主义市场经济相适应的政府管理体制目标还有较大差距。因此,要解决发展失衡问题,其关键是明确政府的职能定位,合理界定政府管理经济的范围,切实把政府工作重点转变到提供基本公共产品和有效的公共服务上来。

3. 建设公共服务型政府有助于提升政府的治理能力,更好地应对时代的挑战。当今时代是一个瞬息万变的时代,各种矛盾冲突层出不穷,政府从来都不是全能的,因此,必须与政府之外的社会力量合作,依靠公众的参与和支持来共同解决社会问题。公共服务型政府能全面广泛地与公民进行协作,能充分吸收广大人民群众的知识和力量,从而能极大地提升政府的治理能力,更能应对时代的挑战。

4. 建设公共服务型政府有助于加快当代民主政治的建设。发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。服务型政府首先是民主政府,即代表人民利益、为人民谋福利的政府;其次,公共服务型政府倡导民主参与。这既保障了公共利益得到最大限度的实现,也意味着公民参与政治生活程度和广度的拓展。因此,建设服务型政府是推进社会主义政治文明建设的必由之路。

5. 建设公共服务型政府有助于促进人的全面发展。人是社会的主体,是社会发展的动力,因而也是社会发展的目的。公共服务型政府倡导以广大人民群众为中心而不是以政府为中心来考虑问题,把关注的焦点对准广大人民群众的需求,并采取积极的措施加以满足。因此,这样的管理模式有助于促进人的全面发展。 *