

政治建设系列

湖北省推进学习型党组织建设丛书

服务型政府的职与责

刘重春 著

湖北长江出版集团



湖北人民出版社

政治建设系列

湖北省推进学习型党组织建设丛书

服务型政府的职与责

刘重春 著

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府的职与责/刘重春著.

武汉:湖北人民出版社,2012.6

(湖北省推进学习型党组织建设丛书)

ISBN 978 - 7 - 216 - 07217 - 5

I. 服...

II. 刘...

III. 国家机构—行政管理—研究—中国

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 112267 号

· 湖北省推进学习型党组织建设丛书 ·

服务型政府的职与责

刘重春 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号
邮编:430070

印刷:荆州市翔羚印刷有限公司

印张:4.625

开本:787 毫米 × 1092 毫米 1/32

字数:74 千字

版次:2012 年 6 月第 1 版

印次:2012 年 6 月第 1 次印刷

印数:1 - 20 000

定价:8.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 07217 - 5

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

湖北省推进学习型党组织建设丛书

编委会

主 任

尹汉宁

副 主 任

余立国

委 员

吕东升	李昌海	陈绪群	赵凌云
郭玉吉	陶良虎	陈传德	孙振声
杨建国	喻立平		

顾 问

(以姓氏笔画为序)

冯天瑜	刘纲纪	李 龙	杨叔子
夏振坤	郭道扬	陶德麟	章开沅
熊召政	谭崇台		

各系列主编

经济建设系列	张中华
政治建设系列	虞崇胜
社会建设系列	刘献君
文化建设系列	黄永林
生态建设系列	王雨辰
感知湖北系列	刘玉堂

目 录

导 言 / 1

一、科学发展观的必然要求 / 3

1. 由统治、管理到服务:政府角色演进的历史逻辑 / 4
2. 公民本位:服务型政府的合法性基础 / 8
3. 公平正义:服务型政府追求的目标 / 12

二、提供公共产品是服务型政府的主要职责 / 19

1. 政府在提供公共产品中的作用 / 20
2. 教育应该产业化吗? / 24
3. 公路姓“公”还是姓“私”? / 31

三、公共财政是服务型政府建设的保障 / 37

1. 公共财政支出要突出民生 / 37
2. “三公消费”的规范与监管 / 41
3. 预算改革的方向与途径 / 47

四、扁平化是服务型政府的组织结构形态 / 54

1. 知识工作者时代的到来与政府组织扁平化 / 55
2. 政务中心的建立与完善 / 58
3. “大部制”及配套改革 / 64

五、问责制是服务型政府的内在要求 / 71

1. 服务型政府与问责制 / 71
2. 对上负责还是对下负责? / 75
3. 庸官如何问责? / 80

六、高素质公务员是服务型政府的人才保证 / 86

1. 各国对政府能力建设的重视 / 86
2. 绩效是评价公务员能力的最终标准 / 91
3. 能力提高关乎个人,更关乎制度 / 95

七、电子政务能有效提高服务型政府工作效率 / 102

1. 电子政务不仅仅是技术变革 / 102
2. 公开透明是电子政务的生命 / 106
3. 电子政务建设要加快推进 / 110

八、服务型政府的社会检验标准 / 119

1. 公民满意度标准 / 119

2. 财政支出标准 / 122

3. 基本公共服务均等化标准 / 125

4. 依法行政标准 / 128

后 记 / 135

建设服务型政府是以胡锦涛总书记为核心的党中央提出的新的执政理念和执政方略。2002年召开的中共十六次全国代表大会第一次把政府职能归结为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四项内容,服务型政府建设思路开始形成。2003年突发的“非典事件”,中央和各级领导深刻地认识到,推动经济发展绝不能以忽略社会发展、牺牲人民群众的利益为代价,从而提出了以人为本的科学发展观,并使之成为新时期我国各项工作的重要指导思想。2004年2月,温家宝总理在中央党校省部级领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上正式提出“建设服务型政府”的口号。2006年10月,中国共产党第十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,明确要求“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能”,将服务型政府第一次庄严地写入执政党的指导性文件当中,标志着我国服务型政府建设进入全面实施阶段。如何理解

服务型政府的内涵？服务型政府建设对我国各项改革尤其是政府改革提出了哪些要求？各级公务员如何适应服务型政府建设需要？这些问题是我们坚定并深入地推进服务型政府建设所必须正确回答的。

一、科学发展观的必然要求

KE XUE FA ZHANG GUAN
DE BI RAN YAO QIU

科学发展观作为新时期我们党领导现代化建设的重要指导思想,对我国改革开放和各项事业提出了新的更高的要求。贯彻和落实科学发展观,涉及政治、经济、文化等各个层面,是我们面临的长期而艰巨的任务。由于我国政府在国家所处的支配性地位,政府也就成了贯彻落实科学发展观的关键。历史和现实证明,我国改革的每一步进展都离不开政府改革的进展,我国经济社会突出矛盾直接或间接地与政府改革相关联。政府不改革,其他改革难推进;政府改革不深入,其他改革难突破;政府改革无成效,其他改革难成功。实际上,政府改革已成为社会公众关注的焦点,已成为我国下一步改革的中心和重点。科学发展观不仅为政府改革提供了动力和指导,而且为政府改革提供了依据和思路。建设服务型政府就是科学发展观对政府改革提出的具体要求。

1. 由统治、管理到服务：政府角色演进的历史逻辑

不同时代因行政环境不一样，政府的角色迥然不一；不同国家的人们对政府的期待不一样，政府的作用也各有特色。吟着“日出而作，日落而息，凿井而饮，耕田而食，帝力于我何有哉”的古代乡野村民无论如何也想象不出今天承担“从摇篮到坟墓”诸多责任的政府的样子；尊奉“民有、民治、民享”的美国总统林肯大概很难理解中国县令徐九经“当官不为民做主，不如回家卖红薯”的为官情结。但我们透过纷繁的表象，就可发现政府的角色其实是有其演进规律的，这就是从统治到管理再到服务，服务型政府是政府角色演进的逻辑结果。

统治型政府的中心任务是维持社会秩序。任何类型的政府都会把维持统治秩序作为其重要职能，但其他类型的政府没有像政治统治型政府那样把秩序的作用看得如此重要，对秩序追求如此执着，以致国家的一切活动都围绕秩序来开展。政治统治型政府维护秩序的方式，主要依赖于政治权威，甚至是赤裸裸的暴力，让老百姓谨小慎微，战战兢兢，生活在恐惧之中。根据恩格斯的说法，国家是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助国家而在政治上成为占统治地位的

阶级(恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社1972年版,第168页)。因此,政治统治型政府之强调秩序,在某种意义上说,就是强调统治者自身的利益。虽然他们也兴修水利,做一些于百姓有益的事,但最终的目的还是为了维护自己的利益,当统治者的利益与老百姓的利益发生冲突时,老百姓的利益让位于统治者的利益。在我国长期封建社会中所形成的“官本位”是其具体体现,当官发财,官大理多,社会之一切,以官员的利益为利益,以官员的是非为是非。政治统治型政府施政主要通过封闭的自上而下的官僚体系对社会进行控制,政府官员拥有无限的自由裁量权,对公职人员的激励主要采取终身制和等级特权制。在这样的政府统治下,行政权力支配社会,老百姓完全处于依附地位,政府追求万马齐喑的统治效果,严重抑制了社会的活力,抑制人们的首创精神,抑制人们形成独立健全的人格。简言之,统治型政府是控制型政府、集权型政府、对上负责型政府、封闭型政府和不计成本型政府。当然也不能简单否定统治型政府的作用,在特定历史时期,这种类型的政府解决了超大规模社会的公民事务与治理问题,有助于整合各种社会力量,实现社会稳定、团结和统一。

管理型政府的主要工作是发展经济,把经济事务作

为社会的主要管理对象,把经济增长作为追求的主要目标。政府不再像统治型政府那样,单纯追求自身的利益,而是在以自身利益为主导的前提下,兼顾社会公共利益,注意政府利益与社会公众利益的平衡。为了实现经济快速增长,管理型政府十分强调效率,强调管理的效率,强调资源配置的效率。由于市场机制基于契约和协商,其获取信息及讨价还价成本比较高;官僚组织通过自上而下的等级命令,下级既不需要获得充分的信息,也无资格与上级讨价还价,可以节省大量的时间和资源成本。因此,管理型政府在发挥市场机制作用的同时,非常注重发挥政府等级组织在资源配置中的作用。政府在加强对社会秩序维护的同时,开始给予社会一定的自主性空间,以发挥社会组织和公民个人的积极性。在一些现代化后发的国家和地区,如韩国、新加坡和我国的台湾地区在其经济起飞阶段,都曾有过管理型政府阶段,政府通过强力推动现代化建设,而非按部就班地坐等市场机制自发地发挥作用。我国改革开放后相当长的一段时期,各级政府带有比较明显的管理型政府特征,以经济建设为中心,政府长期主导资源配置,将掌握的资源主要运用在经济领域,实现 GDP 的快速增长。其结果一方面是增长了经济,但另一方面也带来了很多问题,如把一些本应该由政府提供的公共产品和公共服务推向市

场,推向社会,造成政府、国有企业等结构性矛盾,政企长期难分开,重视经济建设的投入回报,严重忽视社会事业投入的巨大经济社会效益。随着现代化事业的发展,管理型政府逐步让位于服务型政府。

服务型政府把社会公众的利益当做追求的目标,当政府的利益与公众的利益发生冲突时,政府的利益服从于公众的利益。服务型政府在自己的旗帜上鲜明地写着公民本位、社会本位。政府的一切活动以公民的需求为导向,以公民的是非为是非,以公民满意为满意。这是服务型政府区别于统治型政府、管理型政府的核心标准。服务型政府追求社会公众利益不仅仅是停留在口号上,而且体现在其具体行动之中。政府不再是凭借冰冷的强制权力高高在上地强迫公民服从,而是放下架子,主动邀请公民参与,听取公民意见,积极为公民提供优质高效的服务。服务型政府是有限政府,政府不再是无所不为的全能型政府,而是为了纠正市场失灵,提供市场不能有效提供的公共产品和公共服务,制定公平的规则,确保市场竞争的有效性,确保市场在资源配置中的基础性作用;服务型政府是责任政府,要求公务员将实现公共利益的责任内化为自己的观念,转化为日常实际行动,尽职尽责地为公民服务,并承担相应的后果;服务型政府也是高绩效政府,它一改过去“重投入、轻产出、轻评

估”的状况,其组织结构合理,流程清晰,效率、效益、效果并重,强调量入为出,尽可能以有限的成本和支出,提高公共服务的质量和水平。因此,建立服务型政府已不仅局限在过去转变职能、理顺关系、精简机构和人员这一改革层面,更多涉及到政治体制改革和社会管理体制的改革。

2. 公民本位:服务型政府的合法性基础

合法性在这里是指政府的权威被民众所认可的程度。一般来说,任何政府都必须维持最低限度的民众认同,否则其统治是很难维持下去的。不同类型的国家,政府的合法性基础不一样。传统社会政府的合法性基础主要是古已有之历来如此的传统,或者是领导者个人的得到民众崇拜的非凡品质。现代社会政府的合法性主要基于非人格化的合理的法律,基于政府为公民为社会服务的绩效。根据现代民主理论,公民之所以让渡一部分个人权利来组建政府,赋予政府管理社会的权力,就是希望政府能够运用公共权力做他们所需要的但个人或少数人又无法做好的事情,能够为社会公众谋福利。从权力本源来看,公民仍然是一切权力的唯一合法拥有者,政府只是受公民委托并受公民监督行使权力。因此,政

府不是天生的统治者，只有当它以公民的利益为利益，它的行为才是合法的，它才能得到公民的认同和拥护，这样的政府才有行动的力量。

公民本位是服务型政府的合法性基础，它回答的是政府的一切活动到底是为了谁的问题，涉及政府管理的终极目标和根本价值选择。政府要为公民服务，为社会服务，为市场服务，在治理体系中，要将公民置于中心位置，不能将政府与公民的关系本末倒置。政府的首要责任是管理社会，把社会管活，为公民谋利。

我国是社会主义国家，宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民，“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”。这与公民本位的理念是一致的。我们党一贯倡导的全心全意为人民服务的宗旨，也体现了公民本位的精神。但是由于宪法规定得比较原则，没有明确人民当家作主的具体途径；党章所确立的宗旨也比较抽象，很大程度上停留在道德口号和意识形态层面，没有明确为人民服务的责任主体、操作体系和服务机制，也没有服务的标准和指标，结果政府提供的服务只是政府本位下的服务，政府一厢情愿地为公民提供服务，服务得好坏无从谈起，有时干脆就是政府自我服务。意识形态和道德口号与行政实践是两件不同的事，前者是为了赢得人