

当代中国公共管理与社区治理丛书

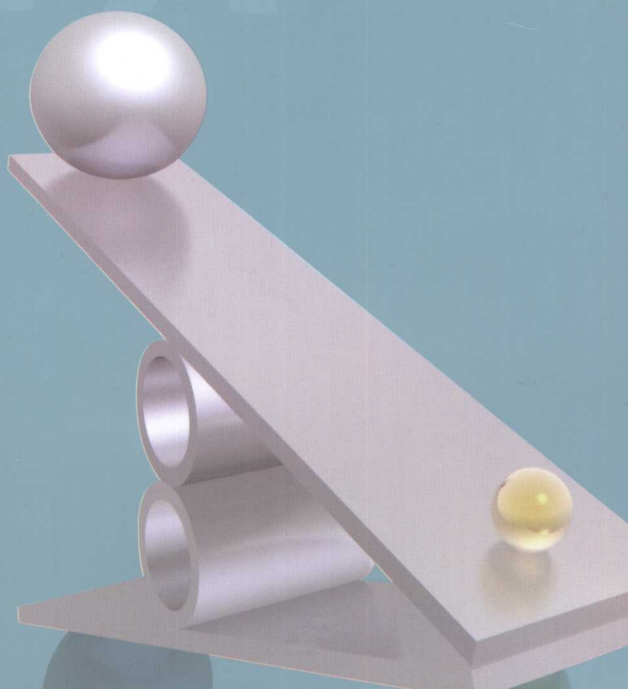
转变政府职能与 建设服务型政府

赵晖 著

Changing the Governmental Functions
and Building up a Service Government

第3辑 金太军 / 主编

广东省出版集团
广东人民出版社



转变政府职能与 建设服务型政府

赵晖 著

Changing the Governmental Functions
and Building up a Service Government

MPA

广东省出版集团

广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

转变政府职能与建设服务型政府/赵晖著. —广州: 广东人民出版社, 2008. 6

(当代中国公共管理与社区治理丛书·第3辑)

ISBN 978-7-218-05706-4

I. 转… II. 赵… 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 (2007) 第 196992 号

转变政府职能与建设服务型政府

著 者 / 赵 晖

出 版 者 / 广东省出版集团 广东人民出版社

地 址 / 广州市大沙头四马路 10 号

邮政编码 / 510102

责任编辑 / 倪腊松 杨小虹

装帧设计 / 卢小雅 何 筠

责任技编 / 周 杰 黎碧霞

总 经 销 / 广东人民出版社发行部

经 销 / 各地书店

印 刷 / 肇庆市科建印刷有限公司

开 本 / 889 毫米 × 1194 毫米 1/32

印 张 / 11.5

插 页 / 1

字 数 / 280 千

版 次 / 2008 年 6 月第 1 版

印 次 / 2008 年 6 月第 1 次印刷

印 数 / 1 - 6000 册

书 号 / ISBN 978-7-218-05706-4

定 价 / 23.00 元

如果发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020-83795749) 联系调换。

【出版社网址: <http://www.gdpph.com> 电子邮箱: sales@gdpph.com

图书营销中心: 020-37579604 37579157 37579695 37572784】

- 本丛书由教育部“新世纪优秀人才支持计划”资助
- 苏州大学特聘教授科研启动经费资助

当代中国公共管理与社区治理丛书

编委会

顾问 张永桃 童 星

主 编 金太军

编 委 (排名不分先后)

王乐夫(中山大学)	王浦劬(北京大学)	周志忍(北京大学)
王 辉(安徽大学)	朱立言(中国人民大学)	曲福田(南京农业大学)
毛寿龙(中国人民大学)	张成福(中国人民大学)	张康之(中国人民大学)
张桂琳(中国政法大学)	朱光磊(南开大学)	杨龙(南开大学)
薛 澜(清华大学)	杨海蛟(中国政治学会)	孙学玉(江苏省委宣传部)
张永桃(南京大学)	童 星(南京大学)	王庆五(江苏省委党校)
严 强(南京大学)	张凤阳(南京大学)	阎小波(南京大学)
唐任武(北京师范大学)	包国信(兰州大学)	许耀桐(国家行政学院)
刘 峰(国家行政学院)	王卓君(苏州大学)	乔耀章(苏州大学)
沈荣华(苏州大学)	钱振明(苏州大学)	金太军(苏州大学)
陈振明(厦门大学)	卓 越(厦门大学)	姚先国(浙江大学)
陈国权(浙江大学)	周光辉(吉林大学)	张锐昕(吉林大学)
张贤明(吉林大学)	张亲培(吉林大学)	任剑涛(中山大学)
马 俊(中山大学)	竺乾威(复旦大学)	林尚立(复旦大学)
桑玉成(复旦大学)	李和中(武汉大学)	丁 煌(武汉大学)
胡 伟(上海交通大学)	唐兴霖(上海交通大学)	姜成武(东北大学)
周 平(云南大学)	崔运武(云南大学)	黄卫平(深圳大学)
高小平(中国行政管理学会)	鲍 静(中国行政管理学会)	张学栋(中国行政管理学会)
高 建(天津师范大学)	马德普(天津师范大学)	朱正威(西安交通大学)
陈晓剑(中国科技大学)	丁云龙(哈尔滨工业大学)	徐 勇(华中师范大学)
张立荣(华中师范大学)	徐晓林(华中科技大学)	贺雪峰(华中科技大学)
彭国甫(湘潭大学)	臧乃康(南通大学)	

总 序

政府是公共管理的主体，社区则是公共管理的落脚点，公共管理和社区治理的优化与否关系我国经济和社会的发展全局。改革开放以来，对这两个方面的研究逐步受到国内理论界的重视，相应的研究成果日渐丰富。但总的来看，把政府公共管理和社区治理两个方面结合起来，进行比较系统的研究，还显得相当薄弱，高水平、成系列的研究成果尚不多见。

可喜的是，由知名青年学者金太军教授担纲主持编撰的《当代中国公共管理与社区治理丛书》在这方面作出了有益的探索。作为该丛书的第一位读者，我通阅全书，感受良多。首先我想说的是，该丛书的出版对促进我国政治学和公共管理学的发展，培养高素质的公共管理和社区管理人才，推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展，有非常重要的现实意义。当然，这一点应该是毋庸置疑的，无须我多说。

其次，该丛书的具体选题都是我国改革、开放和社会主义现代化进程中公共管理和社区治理领域的重大课题。如转变政府职能，提高政府公共政策制定和执行能力，健全政府管理体制，改革政府机构，推行国家公务员制度，治理行政腐败，理顺中央与地方关系、政府与社会关系，改善社区治理结构，推动基层民主和自治等等。这些课题作为现实中的热点和难点，对它们的关注，需要很强的学术敏感性，对它们的深入研究，则不仅需要较为扎实的政治学和管理学理论功底，而且有时也要有相当的学术勇气。从这个意义上说，丛书作者的研究方向和治学态度是难能可贵、值得赞许的。

注重理论和实际相结合，是该丛书的一大特点。从该丛书已经

推出的第一辑和第二辑：《政府职能梳理与重构》、《行政腐败解读与治理》、《公务员制度创新与实施》、《乡村关系与村民自治》《公共政策执行梗阻与消解》、《中央与地方政府关系建构与调谐》、《乡镇机构改革挑战与对策》、《重大政策剖析与反思》以及即将推出的第三辑《乡村改革与发展》、《转变政府职能与建设服务型政府》、《政府关系》、《村庄治理与权力结构》等十二个专题研究来看，主编和作者对政府职能及其转变、行政腐败及其治理、推行国家公务员制度，理顺乡政与村治关系，优化公共政策制定和执行，完善中央与地方政府关系，深化乡镇机构改革，解剖重大政策个案，建设服务型政府，完善政府关系，促进乡村改革与发展等方面的研究，都能做到以管理学与政治学的理论研究为基础，并紧密跟踪学术前沿，如借鉴当代政治学的“治理”和“善治”理论，行政学的“新公共管理”理论，赋予当代中国政府管理和社区治理以新的时代特征和科学内涵；同时主编和作者也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科研究成果，从而使得他们的研究成果既立足于新世纪的中国国情，又有坚实的学术支撑和逻辑依据。

研究方法的多样化是该丛书的一个鲜明特征。主编和作者在研究过程中，坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导，吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法：（1）制度研究方法。重点阐释中国行政制度，特别是行政权力的横向结构和纵向结构以及社区治理结构的制度化规范。（2）过程研究方法。着重通过收集与分析大量实证材料，对当代中国行政体制与社区治理的实际运行状况加以描述与归纳，进而提出了相应的对策建议。（3）行政生态分析法。运用这种方法，考察当代中国公共管理和社区治理的社会经济、政治和文化条件，较好地把握了现阶段中国特定的时空背景下行政改革与行政发展以及城乡社区治理的原创性及其与外部环境的互动关系。（4）比较方

法。对中国的传统和现实以及中外公共管理和社区治理体制及其运行机制作比较分析。特别值得肯定的是，该丛书在保持三种方法各自侧重点及其特色的前提下，做到了互补互通，相得益彰。

据我所知，该丛书主编金太军在政治学和行政学研究领域已笔耕了 20 余年，发表和出版著述逾二百万字，具备比较扎实的专业功底和较强的中英文运用能力，系江苏迄今唯一“青年社会科学家”奖获得者。其他参与者也都是学有所长的青年学者，他们分别系相关学科的硕士、博士或教授、副教授，在政治学、行政学、经济学、法学、社会学等学科有一定造诣，他们集体攻关，密切合作，形成了至关重要的学科互补和综合优势，从而保证了该丛书能较高质量地完成。

总的来看，该丛书结构设计精当，材料新颖、翔实，逻辑严密、紧凑，分析客观、准确，行文流畅、洗炼，这使得该丛书既具有较高的学术品位，又有一定的可读性。

当然，该丛书亦有不足之处。主编和作者力图建构的基本理论框架还留下了有待继续研究和拓展的空间，特别是有些层面的研究还不够深入。这或许是因为主编和作者阅历尚浅，把握敏感、复杂的政治和公共管理问题的能力还略显欠缺。但瑕不掩瑜，该书的出版，将有助于推动人们对新世纪中国公共管理以及社区治理等一系列重大的理论和实践问题的研究。

张永桃

2008 年 4 月于南秀村

主 编 前 言

改革开放以来，在渐趋繁荣的社会科学领域，行政管理学（又称“行政学或公共行政学”）作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学，是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因，最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设的伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的“理论在一个国家的实现程度，决定于理论满足这个国家的需要程度”。从世界范围来看，对政府管理的研究，已越来越引起各国政府和学术界的重视，行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异，但东西方各国已越来越在以下一点上达成共识：一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展，很大程度取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

对中国这样的发展中国家，政府行政管理的成效如何，对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者托达罗所说：“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”^①的确，中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚，与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统政府管理，从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整，以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言，近20年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。这些弊端已成为新世纪中国深化

^① M. P. 托达罗：《第三世界的经济发展》，中国人民大学出版社1998年版，第221页。

改革和经济社会的持续发展的严重障碍。因此，总结经验、反思弊端、剖析成果、探求对策就成为中国行政学研究的时代主题，也是行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然，这种总结、反思、剖析和探求都是建立在系统的学术研究和缜密的理性分析的基础上。

正是抱着上述宗旨，我们不揣浅陋，计划用10年甚至更长的时间编写《当代中国公共管理与社区治理丛书》，总计约20本，内容主要涉及当代中国公共管理和社区治理领域中的一些重大问题，如政府职能的重组与定位，行政权力横向与纵向结构的调整与完善，政府机构的精简与人事制度的改革，公共政策制定与执行的优化，权力的制约监督与行政腐败的治理，行政制度的变革创新与公共管理的案例分析，乡村的改革发展与治理结构的改善等。

这里需要说明的是，我们之所以把丛书第一辑原名中的“政府管理”改为“公共管理”，主要是基于以下两点考虑：一是现代社会中，社会公共事务管理的主体并不仅限于政府，越来越多的非政府组织参与到公共管理的全过程中，而公共管理主体的多元化恰恰是现代公共管理与传统行政管理的重要区别之一。实际上，公共行政研究领域的扩展已成为公共行政学科的一大发展趋势。二是更好地与“社区治理”相对接。社区治理本身就是公共管理的一项重要内容，也是政府管理的落脚点，社区治理的优化与否直接关系到公共管理的成效。从研究现状看，对社区治理的关注，更多的来自于经济学界和社会学界，这方面高质量的研究成果也比较多；而行政学界对社区治理的研究却未给予应有的重视，特别是把公共管理和社区治理两个方面结合起来所作的系统研究，还显得比较匮乏，高水平的系列研究成果尚很少见。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代政府管理的一种新形式，是行政改革的产物。好的治理即善治，就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管理。治理的主体既

是政府，也是民间公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成要素有六个：（1）合法性（legitimacy），即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；（2）透明性（transparency），即与公民利益相关的政府政策信息感到公开性；（3）责任性（accountability），即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务；（4）法治（Rule of Law），即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等；（5）回应（responsiveness），即公职人员和管理机构必须对公民的需求做出及时的、负责的反应；（6）有效（effectiveness），即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度地降低管理成本。^① 在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理（善治）的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理（善治）的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理（善治）的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的乡政村治体制下的村民自治，它虽是治理（善治）的初级形态，但却推动了政府管理向治理（善治）的变迁。有鉴于此，我们把城乡基层治理包括村（居）民自治作为重要的研究内容。

本丛书受教育部“新世纪优秀人才支持计划”和苏州大学特聘教授科研启动经费资助，各有关单位从诸多方面给予了大力支持和扶助，从而在很大程度上保证了本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑倪腊松的不辞劳苦则保证了本丛书的第三辑继第一、二辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是，江苏省政治学和行政学界前辈、

^① 参见俞可平主编的《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8~10页。

国内著名政治学与行政学家张永桃教授在百忙之中为本书欣然作序，这令我们备受鼓舞。实际上，不仅我本人多年来一直得到张先生的悉心指点，而且近年来，他对我所在学校的政治学与行政管理学科的建设也提携有加，表现出一个真正的学者的宽广胸怀和高尚品格。我的授业恩师童星教授为我及本丛书也付出了很多心血。此外，编委会各位专家以不同的形式对我们的研究提供了许多建设性的意见。同时，我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果。当然我们已在本书的注释和所附的《主要参考文献》中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是，由于我们学术功底尚浅，研究能力有限，加上教学任务繁重，书中难免有诸多疏漏甚至错误之处，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

金太军

2008年5月9日于苏州独墅湖畔

目 录

1

导 论

- 3 1.1 本课题的研究现状与研究思路
- 3 1.1.1 研究现状
- 4 1.1.2 研究思路与方法
- 5 1.2 服务型政府建设的理论依据
- 6 1.2.1 人民主权理论
- 7 1.2.2 新公共管理理论
- 8 1.2.3 行政法治理论
- 9 1.2.4 为人民服务理论
- 10 1.3 建设服务型政府是世界行政改革与发展的选择
- 10 1.3.1 传统公共行政模式的不适应性
- 11 1.3.2 未来公共行政模式的发展
- 13 1.4 由管制迈向服务是我国政府职能转变的必由之路
- 13 1.4.1 转变政府职能是社会主义市场经济的必然选择
- 14 1.4.2 转变政府职能是应对加入 WTO 的迫切需要
- 15 1.4.3 转变政府职能是制度创新的要求

2

我国城市基础设施供给与政府职能转变

- 19 2.1 城市基础设施概述
- 19 2.1.1 城市基础设施的概念和特点
- 22 2.1.2 城市基础设施的分类和作用
- 26 2.1.3 城市基础设施供给的相关理论
- 31 2.2 城市基础设施供给中的政府与市场
- 31 2.2.1 经济活动中政府与市场的关系

33	2.2.2	城市基础设施发展中政府与市场的关系
34	2.2.3	城市基础设施市场化供给的理论分析
39	2.2.4	城市基础设施市场化供给中的政府职能定位
42	2.3	我国城市基础设施市场化供给的现状分析
42	2.3.1	中国城市基础设施的发展进程
44	2.3.2	中国城市基础设施市场化供给的现状分析
54	2.4	我国城市基础设施市场化供给中的政府职能转变
54	2.4.1	基础设施行业政府职能改革的原则
57	2.4.2	基础设施规划设计市场化与政府职能转变
61	2.4.3	基础设施市场化融资与政府职能转变
64	2.4.4	基础设施建设管理市场化与政府职能转变
67	2.4.5	基础设施经营管理市场化与政府职能转变

3

建设电子政府与提升我国政府的服务品质

74	3.1	电子政府概述
75	3.1.1	电子政府概念的界定
78	3.1.2	电子政府的有关理论介绍与分析
86	3.1.3	国外电子政府的发展概况
96	3.2	我国电子政府的发展现状及存在问题分析
96	3.2.1	我国电子政府的发展现状
99	3.2.2	我国电子政府存在的问题及分析
107	3.3	建设我国电子政府的基本构架
108	3.3.1	建设我国电子政府的理论基础
113	3.3.2	建设我国电子政府的技术条件
122	3.4	电子政府提升服务品质之愿景
123	3.4.1	提供便捷的服务和广阔的互动空间
127	3.4.2	整合社会资源,改善政府服务过程
131	3.4.3	为企业发展提供有效便利的服务平台
133	3.4.4	为公众提供便捷周到的服务

4

服务型政府视角下的中国社会保障制度的构建

- 143 4.1 服务型政府与社会保障制度概述
- 143 4.1.1 西方国家社会保障的历史演变与理论沿革
- 151 4.1.2 当代中国社会保障
- 156 4.2 服务型政府理念与中国社会保障
- 157 4.2.1 “服务型政府”对中国社会保障价值取向的影响
- 163 4.2.2 “服务型政府”视角下中国社会保障制度创新的环境
- 168 4.3 构建有中国特色的社会保障体系
- 168 4.3.1 服务型政府体系设计中的政府责任
- 171 4.3.2 “服务型政府”理念下设计多层次社会保障体系的新思路
- 175 4.3.3 中国社会保障体系各方面内容的改革与完善
- 181 4.3.4 西方国家社会保障的改革趋势和对中国的启示

5

提升我国政府危机管理能力

- 190 5.1 危机与政府危机管理概述
- 191 5.1.1 危机的内涵、特征与分类
- 197 5.1.2 政府危机管理概述
- 209 5.2 我国政府危机管理的现状分析
- 209 5.2.1 我国政府危机管理的必要性
- 215 5.2.2 我国政府处理危机事件的概况
- 220 5.2.3 现阶段我国政府危机管理存在的问题
- 227 5.3 提升我国政府危机管理能力的原则和方法
- 228 5.3.1 影响政府危机管理的要素
- 232 5.3.2 我国政府危机管理的基本原则
- 238 5.3.3 提升我国政府危机管理能力的举措

6

制度创新与服务型政府建设

- 251 6.1 政府制度创新的理论假设和目标导向
- 251 6.1.1 相关的几个概念
- 253 6.1.2 关于政府制度的几点假设
- 256 6.1.3 政府制度创新的逻辑起点
- 258 6.1.4 政府制度创新的导向
- 264 6.1.5 政府制度创新的目标
- 266 6.2 政府制度创新的资源禀赋
- 266 6.2.1 政治资源
- 268 6.2.2 文化资源
- 270 6.2.3 组织资源
- 271 6.2.4 经济资源
- 272 6.3 政府制度创新的动力
- 273 6.3.1 交易费用的存在
- 280 6.3.2 顾客导向引起的需要
- 284 6.3.3 政府履行基本职能的需求
- 288 6.4 政府制度创新的路径
- 288 6.4.1 构建扁平化的组织结构
- 293 6.4.2 实施全面质量管理
- 297 6.4.3 重塑政府反应机制
- 303 6.4.4 实行政府雇员制

7

服务型政府视角下的政府绩效评估

312	7.1 政府绩效评估概述
312	7.1.1 政府绩效评估的起因
313	7.1.2 政府绩效评估内涵的界定
315	7.1.3 相关概念比较
316	7.1.4 国外政府绩效评估述评
318	7.1.5 我国政府绩效评估现状
320	7.2 服务理念下中国政府绩效评估的发展及对策思考
320	7.2.1 服务理念与政府绩效评估的关系
322	7.2.2 我国政府绩效评估存在的问题分析
326	7.2.3 我国政府绩效评估的发展趋势
328	7.2.4 服务理念下政府绩效评估的具体发展与 对策思考
348	主要参考文献