

河北省哲学社会科学规划研究2005年度项目

服务型政府建设问题研究

STUDY ON THE CONSTRUCTION OF SERVICE GOVERNMENT

■ 陈爽 董玉友等 著

中国人事出版社

河北省哲学社会科学规划研究2005年度项目

服务型政府建设问题研究

STUDY ON THE CONSTRUCTION OF SERVICE GOVERNMENT

■ 陈爽 董玉友等 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府建设问题研究/陈爽,董玉友等著. —北京:
中国人事出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-80189-796-1

I. 服… II. ①陈…②董… III. 地方政府—行政管理—
研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第200116号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里5号)

新华书店经销

石家庄市乡依印刷有限公司印刷

2008年12月第1版 2008年12月第1次印刷

开本: 880×1230毫米 1/32 印张: 7.5

字数: 188千字

定价: 22.00元

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 服务型政府建设研究的意义	(1)
第二节 核心概念的界定	(4)
第三节 服务型政府建设研究现状	(18)
第二章 服务型政府建设研究的缘起	(29)
第一节 服务型政府建设的理论基础	(29)
第二节 我国历次政府改革的经验总结	(38)
第三节 服务型政府是中国政府管理改革的目标选择	(49)
第三章 服务型政府建设的现状分析	(58)
第一节 服务型政府建设的提出与发展	(58)
第二节 服务型政府建设取得的成绩	(62)
第三节 服务型政府建设存在的问题	(66)
第四章 国外政府管理改革的实践与经验	(72)
第一节 国外政府管理改革的实践综述	(72)
第二节 国外政府管理改革对我国服务型政府建设的启示	(77)
第五章 服务型政府建设的总体构想	(81)
第一节 服务型政府建设的目标和原则	(81)
第二节 我国服务型政府建设的综合模型	(86)
第三节 我国服务型政府建设的对策分析	(93)
第六章 构建服务型政府建设评估体系	(100)
第一节 开展服务型政府建设评估的意义	(100)
第二节 以往政府绩效评估体系的借鉴意义	(102)
第三节 构建服务型政府建设评估指标体系的设想	(104)

第七章 服务型政府建设的路径选择	(112)
第一节 构建服务型行政文化	(112)
第二节 积极培育地方政府的公共服务能力	(124)
第三节 构建公民参与型政府服务创新模式	(136)
第四节 积极推动非政府组织的参与合作	(162)
第五节 加强公务员队伍建设	(177)
第六节 加快发展电子公共服务	(189)
第七节 提升政府公共危机管理能力	(199)
第八章 河北省服务型政府建设的实践探索	(214)
第一节 河北省服务型政府建设的概况	(214)
第二节 河北省服务型政府建设的对策建议	(221)
附录:河北省服务型政府建设状况调查	(225)
主要参考文献	(231)
后记	(235)

第一章 导 论

作为一种全新的政府模式,服务型政府是指在以人为本和为民服务的理念指导下,以公众需求为导向,依法为企业、公民和社会提供充足优质的公共产品和公共服务,以保障公民权利和实现公共利益为目标的政府管理模式。建设服务型政府是知识经济社会和信息时代我国行政改革的目标选择,这一点已经成为党中央和各级政府以及学术界的共识。它因应了知识经济条件下我国建设社会主义和谐社会的客观需要,是我国应对全球化挑战的必然选择,也是树立和落实科学发展观,增强党的执政能力,全面建设和谐社会,促进经济社会、文化和人的全面、协调和可持续发展的内在需求。自 20 世纪 90 年代开始,尤其是 2001 年以后,服务型政府建设在理论和实践中均取得很大进展,但目前仍然存在一些问题,在一定程度上阻滞了改革的顺利进行。因此,加强服务型政府建设问题研究不仅是政府变革理论创新的重要内容,也是政府变革实践的客观需要。

第一节 服务型政府建设研究的意义

一、突破改革困境,探索推进服务型政府建设的新思路

20 世纪 80 年代以来,我国进行了六次大规模的政府机构改革,在政府职能转变、机构和人员精简、管理方式与方法创新等方面都取得了重大进展,行政效率得到明显的提高。但是,作为发展中的社会主义国家,我国既面临着一般发展中国家必须面对的行政发展和行政改革的复杂性,又面临着改革传统计划经济体制模式下政府机构设置和管理方式所特有的问题。尽管政府管理进行了多次改革,不同程度上对完善我国行政体制产生了积极影响,起到了促进经济增长和稳定社

会生活的作用,但并未完全取得预期效果。随着社会主义市场经济体制的建立和完善,政府管理体制仍然存在很多不适应的地方,主要表现为政府职能转变尚未完全到位;政府组织结构及其权力、职责配置还不尽科学;依法行政水平还不高;政府的管制色彩依然浓厚,无法摆脱“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈。

20世纪90年代以来,尤其是党的十六届三中全会以后,南京、成都、大连等地方政府把构建服务型政府作为地方政府改革的目标选择,相继提出建设服务型政府的总体构想和具体措施,因地制宜地制定了服务型政府建设的具体目标和措施,采取了包括组建领导小组和专门组织机构、聘请专家学者、听取群众意见、出台相关的规章等一系列措施,从理念、制度、运行机制等多个层面推进服务型政府建设,以期实现法治行政、透明行政、廉洁行政、效能行政、服务行政、参与行政等多元目标,取得了积极成效。但是,作为政府改革创新的目标,服务型政府建设绝不是一蹴而就的事情。服务型政府建设仍面临诸多现实困境,甚至有些地方官员认为服务型政府建设只不过是一个口号,并没有制定服务型政府建设的整体规划和具体措施。总结以往服务型政府建设实践存在的问题,可以发现服务型政府建设缺乏充分的理论指导,人们对服务型政府的实质缺乏深刻理解,政府改革缺乏应有的深度,未能深入服务型政府的本质。因此,本书试图突破现有框架,在深入分析服务型政府建设的含义基础上,提出我国服务型政府建设的新模式,以推进我国行政管理体制的根本性变革。

二、坚持系统观点,提出我国服务型政府建设的整体设想

服务型政府建设的过程实质是政府管理改革创新的过程。作为一种全新的政府管理模式,服务型政府建设必然涉及政府职能配置、机构重组、管理方式、行为模式、公务员素质、行政文化重塑等诸多层面的变革,是一个系统工程。因此,在推进服务型政府建设的过程中,必须坚持系统的观点,全面分析我国服务型政府建设取得的实效和存在的问题,全面规划,整体部署,密切结合地方政府的实际情况,

制定切实可行的改革措施,把服务型政府建设作为一项长期的改革任务来推进。作为一项系统工程,服务型政府建设包括重塑政府文化,科学构建政府权责体系,改革政府组织机构,创新政府机制,以及人力资源管理和电子政务建设等多项改革内容,它们互为前提和条件,相互影响,相互促进。在服务型政府建设的过程中,必须坚持系统的观点,并结合我国实际情况,提出构建服务型政府建设的整体设想。

三、结合现实国情,提出我国服务型政府建设的具体路径

当前,我国服务型政府建设已取得阶段性成果:行政理念上,树立了以人为本、为民服务的新型行政理念;行政组织上,正在进行“大部制”、“扩权县”等改革试点工作,政府组织结构发生着新的变化;行政方式方法上,正在加快推进电子政务建设。无论是政府自身管理,还是为企业和公众提供的电子公共服务都发生了质的飞跃,政务越来越公开、越来越透明,公共服务品质得到极大改善。尽管如此,我们也注意到,服务型政府建设仍面临诸多困难。比如,政府利益面临两难选择,改革动力明显不足;基本范畴尚未廓清,理论指导明显滞后;服务理念得以强化,行政观念转变仍未到位。此外,职能转变任重而道远,市民社会尚不成熟,电子政务发展整体水平较低等等,这些现实因素都一定程度上成为服务型政府建设的阻碍因素。本书认为,服务型政府建设是政府改革的创新过程,也是一个长期的过程。地方政府必须结合各地实际情况,在中央政府统一规划和指导下,因地制宜,制定并落实服务型政府建设的具体措施。

四、放眼未来,为我国服务型政府建设奉献绵薄之力

随着人类社会由工业社会向知识经济社会和后工业社会的转变,政府管理模式也将发生根本转变,“管理主义的终结和服务型政府的兴起将是人类历史上的一场更为深刻的社会变革。”^①服务型

^① 李传军:《管理主义的终结——服务型政府兴起的历史与逻辑》,中国人民大学出版社,2007年版,序第1页。

政府是我国政府管理改革创新的根本目标,是适应后工业社会的新型政府管理模式。当前我国改革开放正处于战略机遇期,放眼未来,服务型政府建设的成效直接关系到我国改革开放事业的成功与否,关系到我国国家竞争力的提升。本书将结合我国服务型政府建设的行政生态环境,在借鉴西方政府改革经验基础上,提出我国服务型政府建设的综合模型以及服务型政府建设的具体路径,希望能在我国政府管理改革的理论研究和改革实践中发挥应有的作用。

第二节 核心概念的界定

20世纪90年代以来,“服务行政”和“服务型政府”的研究逐渐成为一个热点问题,尤其是在2004年2月21日温家宝总理在中央党校省部级主要领导干部“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”以来,全国各地政府都根据自己对“服务型政府”的理解积极进行服务型政府建设的改革实践,积累了许多成功的经验。同时,中国的学者对服务型政府的研究也已相当深入,并取得了一定的研究成果,尤其是“服务型政府”概念的由来及其内容逐渐得到廓清。这对于人们理性认识并推动“服务型政府建设”具有重要的理论和现实意义。

一、政府

关于政府的定义,向来众说纷纭,未有统一的说法。最常见的有两种说法:从广义角度来说,政府是指包括一个国家的立法机关、司法机关和行政机关等公共机关的总称。如英国《大众百科全书》的定义:“由政治单元在其管辖的范围内制定规则和进行资源分配的机构,主要包括国家立法机关、行政机关和司法机关。政府的功能:(1)立法;(2)司法;(3)执行、行政”^①。朱光磊在《现代政府理论》中将该理论的研究对象界定为广义的政府,他认为:政府就是国家机

^① 转引自辛向阳:《新政府论》,中国工人出版社,1994年版,第3页。

构,作为现代政府理论研究对象的政府是广义上的政府,即国家机构的总体。^①从狭义的角度来说,政府专指一个国家的行政机关。《美国百科全书》认为:“政府一词适用于管理团队和国家的机构及其活动。通常它指的是诸如英国或日本这些民族国家或其分支,如省、市地方政府的组织机构及法定程序。就这一方面而言,政府对已经确认为某一民族国家中成员的事务进行管理。由此可见,政府就是一个国家或社会的代理机构。”^②在论及政府相关问题时,有时这两种说法被混为一谈,或者不加界定随意使用。本书特别申明,凡在本书中未作特别说明,“政府”均指“狭义的政府概念”。

二、服务型政府

(一)“服务型政府”概念的由来

关于“服务型政府”的由来,学术界存在三种观点:第一种观点认为,服务型政府缘自当代西方的新公共管理和新公共服务运动,其改革目标就是构建服务型政府;第二种观点则认为,服务型政府的建设实践起源于西方,而概念则是国内学者的创造;第三种观点认为,服务型政府的理念和概念均为中国学者所发明。

持第一种观点的学者认为,服务型政府缘起于20世纪七八十年代以来的西方政府改革运动,经过20余年的持续改革,服务型政府在西方发达国家已初露端倪。20世纪60年代以后,人类社会开始由工业社会转向知识经济社会或称后工业社会,以马克思·韦伯的传统官僚组织理论和伍德罗·威尔逊的政治——行政二分法理论作为理论基础的传统官僚行政模式,无论在理论上还是在实践中均陷入困境,其固有积弊暴露无遗,如公共服务的提供缺乏灵活性、效率低下,公共产品和公共服务千篇一律;政府机构臃肿庞大,官僚主义盛行,等等。西方发达国家传统的、以管制为特征的官僚制政府面临

① 朱光磊:《现代政府理论》,高等教育出版社,2006年版,第2-3页。

② 转引自徐争游等:《中央政府的职能和组织结构》(上册),华夏出版社,1994年版,第203页。

三大危机,即财政危机、管理危机和信任危机。为走出困境,西方各国掀起了大规模的政府改革运动,并被通称为“新公共管理”运动。尽管各国改革存在很大差异,却出现了一个共同的趋势,即把公共服务职能上升为核心政府职能,树立“顾客至上”理念,以顾客需求为导向,以公众的满意作为政府绩效的衡量标准,更加注重公共产品和公共服务提供的效率和质量。在英国著名的“公民宪章”运动、美国的“重塑政府”运动、加拿大的《政府公共服务 2000》等改革实践中,各国纷纷树立“顾客第一”的管理理念,主张建设满足顾客需要和受顾客驱使的政府,通过引入市场机制和企业管理经验,不断提高政府公共服务的品质。这些改革实践彰显了服务型政府的管理理念,实现了“以政府为中心”向“以公众为中心”、“以公共利益为中心”的价值转换^①。随着新公共管理运动向整个西方乃至全世界的不断扩展,这些理念和价值逐渐成为世界各国政府改革的共同取向。有学者提出,西方“各国进行了持续不断的行政改革,目标是建立服务型政府,经过 20 余年的努力,可以说服务型政府在一些国家已初露端倪”^②。还有学者认为“服务型政府的概念本身就是为了克服传统的官僚体制(传统的韦伯的科层组织)的弊端而产生的”^③。

持第二种观点的学者以罗忠桓、范逢春等为代表。他们认为服务型政府模式的出现是 20 世纪 80 年代以后的事,其主要标志是开始于英国并席卷整个资本主义国家的公共行政改革浪潮。虽然服务型政府的建设起源于西方,但是“服务型政府”概念却不折不扣是我国学者(张康之)的创造,在西方学者的著作和政府文本中并没有这

① 张康之:《论政府的非管理化》,《教学与研究》,2000 年第 7 期,第 31—37 页。

② 刘俊生:《服务型政府的价值理念与理论基础》,《南京社会科学》,2004 年第 5 期,第 52 页。

③ 吴玉宗:《服务型政府:概念、内涵和特点》,《西南民族大学学报·人文社科版》,第 25 卷,第 408 页。

样的概括和总结^①。

持第三种观点的学者以张康之、李传军、刘熙瑞、井敏等学者为代表。刘熙瑞认为,“服务型政府”是我国地方政府和学术界首先提出并在某些地方实行,而后被中央采纳的一个概念^②。井敏指出:“‘服务型政府’是中国学者在 21 世纪初提出的一个全新概念,也是中国学者面对新的国际和国内环境而对新的政府管理模式的一次大胆探索”^③。李传军则明确指出,“服务型政府”的概念为张康之率先提出^④。早在 1998 年《行政道德的制度保障》中,张康之就提出“社会主义的公共行政应当既不同于传统的统治行政模式,也不同于近代的管理行政模式,而是一个全新的服务行政模式”^⑤。他认为,“人类历史上迄今为止存在过两种类型的政府:统治型的政府和管理型的政府,要保证政府的适度规模,需要建立一种全新的新型政府,称为服务型政府。”^⑥他认为,“服务型政府的理念是直接从毛泽东《论联合政府》中获得的启发。或者说,在中国革命取得胜利的时候,老一辈革命家在思考如何建立一个与西方国家的政府不同的政府的时候,就提出了服务型政府的模糊设想。”^⑦他反对人们一提到服务型政府,就跟“新公共管理”、“新公共服务”相联系的观点,认为服务型政府建设构想的思想贡献应当归属于中国学者,这一点是毋庸置疑

① 范逢春:《我国地方政府建设服务型政府述论》,《安徽大学学报(哲学社会科学版)》,2004 年第 7 期,第 78 页。

② 井敏:《构建服务型政府 理论与实践》,北京大学出版社,2006 年版,序第 1 页。

③ 井敏:《构建服务型政府 理论与实践》,北京大学出版社,2006 年版,第 6 页。

④ 李传军:《管理主义的终结——服务型政府兴起的历史与逻辑》,中国人民大学出版社,2007 年版,第 252 页。

⑤ 张康之:《行政道德的制度保障》,《浙江社会科学》,1998 年第 4 期。

⑥ 张康之:《限制政府规模》,《行政论坛》,2000 年第 4 期,第 12 页。

⑦ 李传军:《管理主义的终结——服务型政府兴起的历史与逻辑》,中国人民大学出版社,2007 年版,序第 5 页。

的^①。而对于新公共管理和新公共行政,他认为只是西方国家在持续的行政改革过程中,在理论上做出的,对于构建后工业社会治理模式具有积极启发意义的理论探索。

以上三种观点显然不同,区别集中在两个问题上:一是“服务型政府”概念到底是中国学者提出的,还是西方学者提出的;二是西方各国上世纪七八十年代以来所进行的政府管理改革实践是否属于“服务型政府”建设的范畴。关于第一个问题,正如范逢春所言,在西方学者的著作和政府文本中并没有这样的概括和总结;而文献调查显示,这一概念确如李传军所认为,“服务型政府”概念为张康之率先提出。关于第二个问题,即西方政府改革(新公共管理和新公共服务)实践是否属于服务型政府建设范畴。回答这一问题,首先必须弄清楚一个前提,即西方政府改革实践是对官僚制政府管理模式的全面超越还是细枝末节的修修补补。只有在明确这场改革全面超越了管理主义官僚制政府管理模式之后,才有理由来讨论这种新型的政府管理模式是不是可以界定为“服务型政府”行政模式。关于这一问题,比较一致的观点是:新公共管理运动引致的政府管理改革只是传统政府管理模式经历的一次制度创新,“是为了消除政府行政体系的官僚制过度发展带来的弊病,而根本谈不上废除或准备废除管理制”^②。他们所进行的改革努力,依然是传统政府管理模式下管理主义思想的继续和改进,并没有实现对传统政府管理模式的全面超越或替代,虽然也在努力探索一种不同于这种传统政府管理模式的新型政府管理模式,但传统政府管理模式所无法回答的一些基本问题它依然没有解决。其实,西方各国政府改革伊始,就引发了学者们的激烈争论。比如学者胡德认为,管理主义是一种没有实质内涵的“夸大伎俩”,它实际上并没有改变任何东西。它“顶多瓶子

^① 李传军:《管理主义的终结——服务型政府兴起的历史与逻辑》,中国人民大学出版社,2007年版,序第3页。

^② 宁骥:《行政改革与行政范式》,《新视野》,1998年第3期。

是新的,但里面的观念却是旧的”,并认为这只是一时之狂热。^①学者H·班丹格也认为德国的行政改革是“新瓶装旧酒”^②。事实上,在西方发达国家,管理主义的政府管理模式仍是活生生的现实,而且具有顽强的生命力。而服务型政府是一种全新的政府管理模式,它代表了人类历史上政府类型发展的最高阶段^③。综上所述,“服务型政府”概念的由来不言而喻,它是中国行政学者的创造,是适应后工业社会的崭新政府管理模式。

(二)“服务型政府”概念的界定

关于“服务型政府”的概念和内涵,学术界进行了广泛的讨论,由于学科背景和研究角度不同,尚未形成一致意见。主要有以下代表性观点:

1. 从政府与公民关系转变角度进行研究,认为“所谓服务型政府,就是在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的,以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府。它是对政府与公民间关系的重新规范,即把政府真正置于公民的制约之下,去更好地为公民服务”^④。这种观点着重从政府与公民关系的变化,从公共管理主体地位的变化来定位服务型政府,认为服务型政府要坚持公民本位和社会本位,首要考虑的应该是公民的利益,或者说公民利益的最大化是政府工作首要关注的价值追求;而要保证公民利益最大化的实现,就必须保证公民意志在公共管理中的决定性地位。

① Hood, C., 1991, A Public management for all seasons? Public administration, 69, pp. 3-19.

② [德]汉斯·班丹格:“德国的行政现代化:新瓶装旧酒”,国家行政学院国际合作交流部编译,《西方国家行政改革评述》,国家行政学院出版社,1998年版,第125页。

③ 井敏:《构建服务型政府 理论与实践》,北京大学出版社,2006年版,第6页。

④ 刘熙瑞等:《服务型政府:本质及其理论基础》,《国家行政学院学报》,2004年第5期,第25-29页。

2. 从政府职能历史演进角度进行研究,认为“服务型政府是以服务价值为理念,以公共服务为主要内容的政府。它是服务行政模式的实践形态。服务型政府的服务主体是各级政府和其他公共组织,服务对象是公民、社会组织和社会,服务的价值导向是公共利益,服务的内容是公共服务,服务的方式是公开透明的方式”^①。这种观点从历史的视角,以发展的眼光系统认识政府模式的变革,认为政府从统治型向管理型再向服务型转变,是一个历史趋势,有着明显规律性的发展过程。从服务与政府的关系出发,认为政府作为公共利益的代表机构,本身并不是一个天生的统治和控制机构,也没有自身独立的利益追求,而是一个为社会公众提供服务的机构。公众赋予它管理的任务本身就是让它为广大的公众服务。所以服务就成为政府的本质所在,也是政府最基本的职能。总之,学者们认为服务型政府也就是为人民服务的政府,政府应该定位于服务者的角色上,把为社会、为公众服务作为政府存在、运行和发展的基本宗旨^②。

3. 从政府职能结构调整角度进行研究,认为在改革逐渐深入的情况下,政府改革的实质应该是政府转型,即由经济建设型政府向服务型政府转变。“所谓服务型政府,是与经济转型、社会转型相适应的、以人为本的政府”^③。从经济层面上说,政府存在是为了纠正“市场失灵”,主要为社会提供市场不能够有效提供的公共产品和公共服务,制定公平的规则,加强监管,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。政府不应该直接作为微观经济主体参与市场竞争或者依靠垄断特权与民争利。从政治层面上说,政府的权力是人民赋予的,政府要确保为社会各阶层,包括弱势群体提供一个安全、平等和民主的制度环境,全心全意为人民服务,实现有效的

① 李传军:《管理主义的终结——服务型政府兴起的历史与逻辑》,中国人民大学出版社,2007年版,第255页。

② 张康之:《限制政府规模的理念》,《人文杂志》,2001年第3期,第13页。

③ 迟福林:《加快建设公共服务型政府的若干建议》,《发展论坛》,2004年第3期,第14-16页。

治理而不是统治。从社会层面上说,政府要从社会长远发展出发,提供稳定的就业、义务教育和社会保障,调节贫富差距,打击违法犯罪等,确保社会健康发展。也就是说,服务型政府应当成为市场主体和全社会服务的公共管理和公共服务机构,成为能反映和代表广大人民群众利益的政府,是适应我国社会主义市场经济体制的有效政府,是解决当前经济社会问题的现代政府治理模式。正如有的学者从经济学角度出发,认为服务型政府“就是满足社会公共需求,提供充足优质公共产品与公共服务的现代政府”^①。或者说是以“管理就是服务”为根本理念,以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为主要职能的政府。^②

4. 从政府管理理念和精神角度研究,认为“服务型政府主要是指政府服务的理念或者服务精神^③”。作为一种全新的政府管理模式,服务型政府在开展公共管理和提供公共服务的各项活动中,必须坚持“公民本位”和“以人为本”的行政理念,并以此为指导,推动公共管理效率和服务质量的提高。

5. 从政府管理方式变革角度研究,认为所谓服务型政府,“就是指政府遵从民意的要求,在政府工作目的、工作内容、工作程序和工作方法上用公开的方式给公民、社会组织和社会提供方便、周到和有效的帮助,为民兴利、促进社会稳定发展^④。是“拥有有限管理经济社会的权力、对经济社会管理负有限责任,通过向市场主体提供公共服务等方式,实现政府对市场主体的互动式管理的政府模式^⑤”。这

① 李军鹏:《公共服务型政府》,北京大学出版社,2004年版,第197页。

② 郁建兴等:《从发展型政府到公共服务型政府——以浙江省为个案》,《马克思主义与现实》,2004年第5期,第65页。

③ 施雪华:《“入世”挑战与中国政府管理理念的全面创新》,谢庆奎主编,《入世与政府先行》,中信出版社,2003年版,第87页。

④ 吴玉宗:《服务型政府:缘起和前景》,《社会科学研究》,2004年第3期,第10页。

⑤ 《构建服务型政府 优化行政服务环境(一)》, <http://www.baotou.gov.cn/yhb/xwy.asp?mid=417>, 2003年8月13日。

种观点强调了服务型政府工作方式上的民主性和透明性。

6. 从政府行为和政府目标的角度研究,认为服务型政府“是以市场为导向,以企业、社会 and 公众为主体,以提供公共服务为特征的政府行政模式。它以提高公共管理质量和公共服务水平为目标,以发展为主题,是市场经济条件下政府管理的一种新模式”^①。

在上述几种说法中,学者们分别论述了在服务型政府管理模式 下政府与公民间关系、政府的职能定位、政府管理理念、政府行为和 目标等内容,从不同角度论述了服务型政府的基本内涵,各有侧重。 本书从综合的角度出发,认为服务型政府是指在以人为本、为民服务的 治理理念指导下,以公众需求为导向,依法为企业、公民和社会提供 充足优质公共产品和公共服务,以保障公民权利和实现公共利益 为目标的政府。它是与我国市场经济体制的完善相适应,与经济、社 会、文化和人的全面协调和可持续发展相适应的政府管理模式,是我 国政府管理改革创新的目标选择。

作为一种全新的政府管理模式,服务型政府意味着全新的政府 管理理念、行政体制、行政职能、行政目标和行为方式。主要包含以 下基本含义:

第一,“以人为本”、“为民服务”是服务型政府的核心治理理念。 社会契约论认为,人民是国家的主人,政府是人民让渡权利的产物, 政府存在的合法性就在于为公民、为社会服务,人民的利益至上,政 府必须全心全意为人民服务,实现社会公共利益的最大化。因此,服 务型政府主张坚持“以人为本”、“为民服务”的核心价值理念,重新 定位国家与政府、政府与公众之间的关系,主张将政府的作用严格限 制在公共领域,实现由官本位、政府本位、权力本位向公民本位、社会 本位和权利本位的回归。

第二,公共服务职能是政府的核心职能。政府是公共利益的代

^① 罗德刚:《论全面推进地方公共服务型政府建设》,《中国行政管理》,2004 年第 7 期,第 23 页。