



公共服务

绩效考核理论探索与实践经验

PERFORMANCE ASSESSMENT IN PUBLIC SERVICES:
THEORY AND PRACTICE

主 编 于小千
副主编 段安安 曹学明 王 京



 北京理工大学出版社
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

公共服务

绩效考核理论探索与实践经验

主 编 于小千

副主编 段安安 曹学明 王 京

 北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务绩效考核理论探索与实践经验 = Performance Assessment in Public Services: Theory and Practice / 于小千主编. —北京: 北京理工大学出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 5640 - 1337 - 0

I. 公… II. 于… III. 国家行政机关 - 人事管理 - 研究 - 中国
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 104893 号

出版发行 / 北京理工大学出版社

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010)68914775(办公室) 68944990(批销中心) 68911084(读者服务部)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本 / 787 毫米 × 960 毫米 1/16

印 张 / 19.5

字 数 / 335 千字

版 次 / 2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

印 数 / 1 ~ 5000 册

定 价 / 45.00 元

责任校对 / 陈玉梅

责任印制 / 边心超

► 序言一

北京理工大学党委副书记、工会主席 侯光明

2004年2月21日国务院总理温家宝在中共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，首次提出了“努力建设服务型政府”的改革目标；在2005年的《政府工作报告》中，温总理指出，“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”，“创新政府管理方式，寓管理于服务之中，更好地为基层、企业和社会公众服务。整合行政资源，降低行政成本，提高行政效率和服务水平”；十七大报告再次明确建设服务型政府是加快行政管理体制改革的重要举措，强调要以“公共服务”作为政府职责体系整合的核心内容，建立决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。

2004年3月，北京市编委正式印发《关于在海淀区、怀柔区进行深化行政管理体制改革试点的工作方案》（市编委发〔2004〕1号），经过深入的调查、研究、设计、论证，海淀区确定了“政事分开、管办分离”的改革试点思路，并制订了《海淀区深化行政管理体制改革试点方案》。2005年7月18日，海淀区政府公共服务委员会（以下简称公共委）的成立正是这一改革思路指导下的实践创新尝试。

三年来，随着海淀区公共委各项工作有序展开和逐步深入，海淀区的改革试点在实现“政事分开、管办分离”、推动政府行政部门职能向“管宏观、定政策、做规划、抓监管”转变方面取得可喜成绩。尤其重要的是，在事业单位划归公共委之后，公共委着力探讨有关“管什么、放什么、怎么管、怎么改”的问题，先后制订了《海淀区政府公共服务委员会所属事业单位管理办法》总体方案和《目标绩效考核评价管理办法》等16个分办法（简称“1+16”办法），积极推动了事业单位管理机制创新。

作为海淀区公共委管理创新工作成果之一，海淀区公共委推出的公共服务绩效考核的创新举措，对推进服务型政府建设、提升公共服务水平具有非常重要的现实意义。它以科学发展观为指导，将以人为本、全面协调可持续的事业单位发展要求变为具体的衡量指标，为事业单位改革及公共服务水平提升提供

了一种全新的思路和路径。公共委公共服务绩效考核工作将公民本位理念贯穿于始终，将责任机制通过制度设计得以具体落实。这一管理创新举措，进一步强化了对所属事业单位的量化考核，完善了公共服务监管体系，有力地推动了公共服务质量和水平的提高，是践行建设服务型政府的生动体现。

于小千、段安安、曹学明、王京等编著的《公共服务绩效考核理论探索与实践经验》一书正是对海淀区公共委工作实践的总结。该书在深度解读服务型政府和公共服务理念、内涵的基础上，结合海淀区公共委公共服务绩效考核的实践工作，全面论述了公共委公共服务绩效考核体系推出的背景、意义、设计原则、总体框架、指标体系、考核方法、实践操作、未来发展等方面内容，创新性地提出了一套完整的适合公共服务绩效考核的指标体系，并运用多种绩效考核方法指导具体实践操作。该书理论联系实际，既有理论高度，又具有较强的实际可操作性，是公共管理领域尤其是公共服务绩效考核工作重要的参考书，对于指导我国公共服务绩效考核工作，提高公共管理及服务水平有重要应用价值。

公共服务绩效考核工作是贯彻落实中央建设服务型政府指示的具体行动，然而，我们也不得不面对我国当前公共服务绩效考核实践少、经验不足、理论指导不成熟的现实，因此，希望本书能引起社会各界更加关注公共服务绩效考核工作，政府部门进一步深化公共服务绩效考核的实践，积极推动公民参与公共服务绩效考核；同时也祝愿理论界和同行专家加强对公共服务绩效考核的研究，不断有更多的理论成果问世。

► 序言二

中国人民大学公共政策研究院执行副院长、教授、博导 毛寿龙

自改革开放以来，有关我国行政管理体制改革的话题就从未间断。从1978年政企分开开始，我国已先后进行了五次大的政府改革，2008年开始试行的“大部制”，标志着我国行政管理体制改革又迈出了重要的一步。这些改革对于提高行政效率、减少政府管理主义、完善社会公共服务体系来说具有重大意义。

国家宏观层面的改革政策无疑对各级地方政府开展行政管理体制改革具有鼓励和引导功能。作为首都的北京在改革方面更是具有先天的资源和优势，就政府管理制度创新进行了一系列探索，催生了专门负责北京市海淀区公共服务购买部门——北京市海淀区政府公共服务委员会（简称公共委）。正是在国家体制改革背景下，北京市与海淀区政府创新行政管理体制，改革事业单位公共服务供给模式，促使事业单位回归公益，在提升公共服务供给水平、改善公共服务质量与绩效的目标下，成立了公共委。

公共服务绩效考核管理在当今政府管理中已不陌生。随着人民对政府需求的日益增加，政府扮演的角色日益重要。毫无疑问，政府活动的成本也日益升高；与此相反，作为政府纳税人的公众则期望政府以最少的投入来提供最优质的公共服务。在成本和公众期待的压力下，减少成本支出，优化管理流程成为政府的重要课题，而公共服务绩效考核管理无疑是实现上述目标的良好工具。

这一工具在西方国家政府管理中大受欢迎，自20世纪80年代政府再造的改革浪潮中得到应用后，已成为推动政府、公共组织绩效改进的重要管理工具。随着我国经济社会的进步，人民政治素质、政治参与意识日益提高，对政府的要求也越来越高，政府如何优化业务流程、提高行政效率、减少行政成本、提升公共服务质量、获取更高的公众满意度成为各级政府执政的重要问题。在这一背景下，我国很多政府部门也开始引入绩效考核的管理工具，进行了政府再造的系统工程，但长期以来，我国传统意义的考核大部分是对政府政绩的考核，其以政府内部公务员为考核对象，并将考核结果应用于个人的升迁上，未能充分展示绩效考核的管理本质和理念。

公共委成立后,着手开展对所属事业单位的公共服务绩效考核管理。公共委公共服务绩效考核的开展,是未来公共服务绩效考核的方向,也是对传统政府政绩考核的突破。首先,从公共委公共服务绩效考核的目标看,其本质是为落实公共服务相关利害人的期望。公民是公共服务的对象,不同的对象对公共服务有不同的价值诉求,公共委正是用绩效考核这一工具来衡量事业单位是否满足了具有多元化需求的顾客群体。其次,从公共委公共服务绩效考核实践看,其彰显了对公共服务结果强调的价值。传统意义上公共服务考核往往强调对公共服务的投入及过程的评估,忽视对结果的衡量,容易导致形式主义、资源的浪费及官僚主义,公共委从强调服务结果的导向出发,基于事业单位公共服务产出的衡量,将公共服务产出看做重要的结果。最后,公共委公共服务绩效考核体现出公共部门责任的落实。作为纳税人,公众期待公共部门的资源能按正当程序支出、资源的支出利用必须是有效的,同样期待资源的利用能达成相关的目标,期待公共部门负责。公共委正是以公共服务绩效考核为工具,实现了上述责任的落实。它要求公共部门使用资源公开化、透明化,并追究公共服务供给者的责任,使得责任落实不再是空谈,而成为实实在在的公共服务供给者的义务。

从微观层面来看,公共委公共服务绩效考核体制也有其独特之处。在考核的过程中,包括海淀区政府、公共委、公众、行业主管部门、第三方独立机构甚至事业单位自身都是公共服务绩效考核的主体,实现了绩效考核主体的多元化。在考核指标体系中,除公共服务效能外,绩效考核包含了公众满意度、公共服务投入度等指标,不仅体现了服务、公平、回应性及公民本位等价值理念,而且引导事业单位重视财政资源合理分配,而科学、系统的绩效考核方法也成为绩效考核成功的重要保障。可以说,公共委公共服务绩效考核工作处处闪现着耀人的光彩,为我国公共服务绩效考核提供了良好的典范,在公共服务绩效考核、政府管理制度创新、回应公民本位和需求等诸多方面给出了有益的启示,做出了重要贡献。

公共委公共服务绩效考核作为一种全新的政府管理模式,可以说是政府及公共部门的一场改革。众所周知,改革的道路没有一帆风顺的,会遇到诸多阻力。这些阻力既可能来自于政府或公共部门内部的抵制,包括政府部门本身内在的张力及公共部门内部工作人员自利化的倾向,也可能来自于外部公众的不理解,同样还来自于改革自身的不成熟,因此,改革需要支持,尤其是高层领导的支持与推动,需要专家学者的参与研讨,需要社会公众的鼓励与认可。纵观公共委绩效考核实践,不难发现公共委同样面临困惑与挑战。如何处理与原事业单位管理部门的关系,如何完善和发展绩效考核体系,如何在事业单位

内部扩展公共服务绩效考核空间，如何保持公共服务绩效考核的可持续发展能力等一系列问题都需要在实践中不断地完善与探索。因此，公共委公共服务绩效考核还有许多工作要做，需要社会各方的关注与支持，只有这样，才能在行政管理体制改革的浪潮中履行其职责，完成其作为政府特设部门及改革试点单位的使命，促进公共服务供给水平的提升，更好地满足社会日益增长的对公共服务的需求。

20 世纪 70 年代末 80 年代初，西方各国掀起了一场政府改革和重塑浪潮，重新梳理政府、市场和第三部门之间的关系，以公众、绩效和结果为导向，增强政府对公民需求的回应力，不断提高公共服务水平。

与此同时，伴随着波澜壮阔的改革开放浪潮，中华大地也发生了翻天覆地的巨变，中国的前进步伐可谓一日千里、气象万千。经济快速发展，GDP 总量已经跃居世界第四，中国的综合国力显著增强，公民的人均收入大幅度增长，生活水平稳步提高，中国正在和平崛起的道路上大踏步前进。

但是，需要指出的是，伴随着 30 年的高速发展，各种深层次问题开始逐渐凸显。区域和城乡差距不断拉大，社会保障制度远未完善，基本公共服务资源分配不均，公共服务供给能力薄弱，威胁社会的长治久安与可持续发展。因此，转变政府职能，加大公共服务投入，加强公共服务供给水平，由投资型、经济建设发展型政府向服务型政府转变显得日渐迫切。

推进治道变革，转变政府职能，既需要转变观念，树立科学发展观，切实贯彻以人为本的取向，更需要改革现有政府行政管理体制，推进事业单位分类改革，创新公共服务供给模式，增强公共服务供给能力，实现基本公共服务均等化，促进和谐社会的构建。

在此过程中，全国各地都进行了不同程度和不同形式的探索。在北京市政府的领导下，海淀区政府登高望远，把握国家大政方针，捕捉时代发展潮流，结合区情，勇于创新，大胆试点，改革行政和事业单位管理体制，创新公共服务供给模式，成立海淀区政府公共服务委员会（简称公共委），代表政府举办承担公共服务职责的事业单位，组织所属事业单位提供公共服务。这种“政事分开、管办分离”的制度安排，不但有助于转变政府职能——结束政府机构既进行社会管理又办社会事业的尴尬角色，对推进事业单位改革、整合公共服务资源、建立完善的公共服务体系也大有裨益。改革后的行业主管单位主要负责宏观指导与监管，而公共委则具体统筹和整合公共事业资源，努力通过一系列管理制度创新与举措来不断提高所属事业单位的公共服务水平。

公共服务绩效考核实践正是公共委提高公共服务质量与水平的重要举措之

一。为保证公共服务绩效考核取得实效，在公共委常务副主任于小千同志及公共委领导班子的领导下，公共委成立绩效考核科，专职负责对事业单位的公共服务绩效考核。他们创新性地提出了“公共服务指数”，并设计出一套科学合理的绩效考核指标体系与方法，将定性考核与定量考核相结合，使得海淀区医疗卫生机构及文化部门的服务水平和能力得到客观的度量和展现。

公共委三年多的实践经验证明，将社会评价置于重要地位的公共服务绩效考核制度，有利于深入开展事业单位目标绩效考评，完善事业单位的目标管理体系，促进事业单位管理体制的创新，持续改善和提高事业单位的公共服务总体水平。同时，它还能引导和督促政府机构切实有效地回应公民的公共需求，提供优质的公共服务，提升公众的满意度，建设对公民负责任的政府，最终推进服务型政府乃至和谐社会的建设，极大地革新了传统囿于政府部门内部的考核方式，具有相当深刻的前瞻性意义。

为及时对实践经验进行总结，进一步推进公共服务绩效考核工作，公共委成立课题组，在实践的基础上，进一步开展公共服务绩效考核理论研究，将公共管理理论和公共委绩效考核实践紧密结合，力图从理论基础到实践经验，全面介绍公共委公共服务绩效考核体系推出的背景、意义、设计理念、总体框架、指标体系、考核方法、实践操作、未来发展等方面，以期巩固改革成果，为未来深化改革、促进发展打下坚实的基础。

本书主体部分分上、中、下三篇，共九章。

上篇是“从公共服务、服务型政府到绩效考核”，分为“政府转型——服务型政府与公共服务”、“体制破冰——公共委的诞生”、“巩固提高——公共委公共服务绩效考核的推出”三章，探讨在政府转型、职能转变的大背景下，公共委的诞生对现有事业单位体制和公共服务供给模式的突破，阐述其制度创新所在，并着眼于绩效考核，分析公共委推出绩效考核对于巩固改革成果的意义。

中篇是“公共委公共服务绩效考核的理论框架与体系设计”，包括“公共委公共服务绩效考核的理念与方案”、“公共委公共服务绩效考核的体系设计”、“公共委公共服务绩效考核方法的选择和设计”三章，剖析公共委公共服务绩效考核的理念、愿景、考核体系、指标的设计及考核方法，展现公共委开展公共服务绩效考核的基础理论框架和体系设计全貌。

下篇是“公共委公共服务绩效考核的探索与实践”，包括“公共委公共服务绩效考核的实施与操作”、“公共委公共服务绩效考核体系在事业单位内部的延伸”、“公共委公共服务绩效考核的未来发展”三章，在介绍公共委绩效考核具体做法的同时，对公共委所属事业单位内部绩效考核概况加以阐述，并由此

对公共委公共服务绩效考核实践的未来发展进行展望。

公共委于小千常务副主任直接领导了该课题的研究和本书编写工作，绩效考核工作主管领导段安安副主任及曹学明副主任对书稿写作给予了大量有针对性的指导。中国人民大学公共政策研究院执行副院长毛寿龙教授对提纲和书稿提出了修改意见。

本书写作分工如下：

公共委绩效考核科王京科长（美国哥伦比亚大学 MPA）主持了课题研究及全书的写作工作。绩效考核科徐长甫（北京行政学院硕士）、中国人民大学博士后景朝阳负责统筹规划，对书稿的提纲、内容进行审核，组织协调相关调查研究及编写工作，并承担第二章撰写任务。陈国营（中国人民大学博士生，浙江工业大学讲师）负责撰写前言、第五章与后记；李杏果（中国人民大学博士生，中国劳动关系学院讲师）撰写第一章、第九章与上篇摘要；蔡晶晶（中国人民大学博士生）撰写第三章、第四章、中篇与下篇摘要；杨蕊（中国人民大学硕士生）撰写第六章；宋翔（河北财经学院硕士生）撰写第七章、第八章。此外，高玉铮（中国人民大学 MPA）参与了第三章的初稿写作工作；杨蕊参与了第七章的初稿写作工作并承担了课题组的秘书工作。书稿写作后期，全体写作成员集中时间逐章、逐节、逐句对书稿结构、内容提出了具体、富有建设性的修改意见，为本书的最终完成倾注了大量心血。

北京市机构编制委员会办公室、中共海淀区委办公室、海淀区人民政府办公室对公共委改革及本书编写工作给予了高度关注与支持，中国人民大学公共政策研究院、中共中央党校科研部、北京理工大学出版社为本书的成稿及出版提供了大力支持，海淀区医院管理服务中心及公共委所属事业单位对本书写作和调研给予了大力协助，在此一并表示感谢。

由于编者水平有限及公共委是一个新生事物等原因，本书可能存在许多疏漏和不足之处，敬请行家不吝斧正。

► 目 录

上 篇

第一章 政府转型——服务型政府与公共服务	(3)
第一节 服务型政府概念的提出	(3)
第二节 服务型政府的理论基础	(11)
第三节 服务型政府的理论逻辑	(23)
第四节 服务型政府与公共服务	(30)
第二章 体制破冰——公共委的诞生	(39)
第一节 公共服务供需之间的矛盾	(39)
第二节 原有公共服务供给体制的弊端与多中心制度	(45)
第三节 发展路径的反思与事业单位改革	(52)
第四节 公共委的制度设计与体制创新	(57)
第三章 巩固提高——公共委公共服务绩效考核的推出	(67)
第一节 公共委公共服务绩效考核的基础	(67)
第二节 公共服务绩效考核与服务型政府	(74)
第三节 以绩效考核为核心的公共服务管理新方式	(79)

中 篇

第四章 公共委公共服务绩效考核的理念与方案	(92)
第一节 公共委公共服务绩效考核的核心理念	(92)
第二节 公共委公共服务绩效考核的总体方案	(97)
第三节 公共委公共服务绩效考核的特色	(104)
第四节 公共委公共服务绩效考核结果的应用	(112)
第五章 公共委公共服务绩效考核的体系设计	(117)
第一节 公共委公共服务绩效考核的原则	(117)

第二节	公共委公共服务绩效考核的目标导向	(123)
第三节	公共委公共服务绩效考核的主体、对象与模型	(127)
第四节	公共委公共服务绩效考核的指标体系	(134)
第六章	公共委公共服务绩效考核方法的选择和设计	(142)
第一节	公共委公共服务绩效考核的平衡记分卡评估	(142)
第二节	公共委公共服务绩效考核 360 度反馈评估	(150)
第三节	公共委公共服务绩效考核标杆管理评估	(157)
第四节	公共委公共服务绩效考核行为量表评估	(165)

下 篇

第七章	公共委公共服务绩效考核的实施与操作	(176)
第一节	公共委公共服务绩效管理理念的树立	(176)
第二节	公共委公共服务绩效考核的队伍建设	(180)
第三节	公共委公共服务绩效考核的关键环节	(185)
第四节	公共委公共服务绩效考核的经验	(191)
第八章	公共服务绩效考核体系在事业单位内部的延伸	(197)
第一节	一脉相承的事业单位内部绩效考核体系	(197)
第二节	持续完善的事业单位内部绩效考核模式	(202)
第三节	事业单位内部绩效考核体系的发展与挑战	(216)
第九章	公共委公共服务绩效考核的未来发展	(221)
第一节	公共委公共服务绩效考核未来发展的动力	(221)
第二节	公共委公共服务绩效考核未来发展的挑战	(229)
第三节	公共委公共服务绩效考核未来发展的基础： 建设服务型政府	(237)
第四节	完善公共委公共服务绩效考核的途径	(244)
附录		(251)
参考文献		(288)
后记		(293)

上 篇

公共委公共服务绩效考核是公共服务领域的创新性尝试，它出现的时代背景是世界范围内轰轰烈烈的政府重塑浪潮和中国构建服务型政府的努力。中国传统的管制型政府长期以来对公共服务缺乏应有的重视，其存在的诸多弊端在全球化、信息化和民主化时代的今天日益凸显，已经无法满足公民多样化、复杂化和动态化的公共服务需求。服务型政府概念的提出，一方面是为了对中国传统公共行政模式诟病进行回应、提出有针对性的解决途径。另一方面，它的出现也与当今的时代背景和变化了的行政环境密切相关。各种因素综合作用，构成了服务型政府概念在中国破土而出的动力，催生了服务型政府的新理念。

服务型政府作为一种实践尝试和理论创新成果，其出现的时间是改革开放已经取得一定成就、中国经济已有了快速发展的 21 世纪初，它是中国公共管理学者在吸收国内外先进理论成果的基础上，结合中国实际国情所进行的理论创新探索。服务型政府的理论基础包括当代西方公共管理理论、马克思的代表制思想以及中国共

产党的服务思想。各地方政府建设服务型政府的实践为服务型政府理论的完善和发展提供了素材。

服务型政府是在公民本位、社会本位理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，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服务责任的政府。它把为社会、为公众服务作为政府存在、运行和发展的基本宗旨。在服务型政府的理念下，公共服务领域需要政府承担起应有的责任，扮演好新型领导者、公共服务提供者、社会公平维护者、公共服务体系规则提供者和监督实施者的角色。服务型政府意味着政府与公民、政府与社会关系的根本变革，服务型政府的建设要求不断提高公共服务的质量和水平，坚持公共服务供给中的公民本位，以公民满意度作为判断公共服务工作成败的最高标准。

从现实的角度来看，我国公共服务领域存在着诸多问题，突出表现是公共服务供需矛盾凸显，政府对公共服务的投入严重不足，事业单位改革的滞后导致公共服务供给机制不完善，多元化的公共服务供给格局还没有完全形成，这不利于公共服务领域竞争机制的形成和公共服务质量与水平的提高。要从根本上提高我国公共服务的质量与水平，除了强化政府在公共服务领域中的责任之外，还必须构建多中心的公共服务供给体制。海淀区政府公共服务委员会的成立是体制破冰的尝试。它的出现在一定程度上实现了“政事分开、管办分离”，突出公共服务的公共导向和公民本位导向。

体制破冰为公共服务质量和水平的提高提供了组织和制度保障。服务型政府公民本位和社会本位的导向以及为公众提供高质量公共服务的服务导向决定了必须对公共服务绩效进行考核；与此同时，多中心的公共服务供给体制不断完善也需要对公共服务进行绩效考核，通过考核，量出为入，促进竞争局面的形成和公共服务质量与水平的提高。所有这些都促使公共委进行公共服务绩效考核的设计和实施工作，以公共服务绩效考核为核心，构建公共服务管理的新模式。

第一章

政府转型——服务型政府与公共服务

自 20 世纪 70 年代末,随着全球化、信息化时代的来临,公民权利意识日益觉醒。与此同时,公民需求也呈现多样化和复杂化的趋势。在变化了的环境面前,管制有余、服务不足、效率低下、反应迟钝、漠视公民需求、回应性差的政府模式日益受到人们的质疑,再加上政府财政日益入不敷出,所有这些都凸显出政府改革的必要性。席卷全球的“重塑政府”浪潮正是在这样的背景下勃兴的。“重塑”意味着政府应从“以公共权力为核心”的消极行政转变为“以公共服务为核心”的积极行政,在公共服务精神、服务职能、服务质量和效率等各方面均得到提升与完善。中国构建服务型政府的努力正是这一进程的组成部分。

第一节 服务型政府概念的提出

随着改革开放的逐步推进,目前中国已从原有的计划经济体制迈入社会主义市场经济体制,经济得以快速发展,人民生活水平有了大幅提高。中国社会也逐渐从农业社会迈向工业社会和后工业社会。与传统社会相适应、建立在官僚制基础上、在计划经济体制下形成并发展起来的传统公共行政模式越来越不适应变化了的行政环境。

一、传统的公共行政模式——管制型政府

与计划经济、农业社会和封闭社会相适应,中国传统的公共行政模式可以归结为管制型行政模式,与此相对应的政府是管制型政府,即政府以管理者和统治者的身份,通过自上而下的命令与服从关系,对公民进行约束和控制,以实现政府自身所设定的管理目标。

管制型政府是以行政权力和政府自身为本位的政府。在公共行政活动中,政府与公民的关系不对等,政府高高在上,它拥有强制权力,是整个国家的统治者和管理者,而公民则地位卑微,是被统治者和被管理者,公民自始至终处

于政府权力的控制和约束之下。政府权力在形式上具有公共性，而在实质上却不具有公共性，它是为政府自身谋利益的手段。公民在社会政治生活中不具有独立的政治人格和自由，在公共事务中没有发言权，没有自主权，其唯一的选择就是服从政府，不服从就意味着灭亡。政府往往漠视公民需求，公民需求也往往不敢公开表达，或即使表达，也得不到政府的回应。

管制型政府是无所不管、无所不包的全能政府。社会公共事务的管理权力高度集中在政府手中，政府是公共权力的垄断者，也是高度集中化资源的配置者。公民以及社会中其他主体不拥有公共事务的管理权力。政府权力极力扩张，渗透到社会的各个方面，政府机构掌握着政治、经济、社会、思想、文化等各个方面的管理权力。从摇篮到坟墓，公民的生活无不受政府的影响。

管制型政府是主要依靠命令—服从关系维系社会秩序的强制政府。政府的行政管理活动主要依托单方性、命令性和强制性管理手段，行政管理被视为是行政管制，是作为一种自上而下的治民活动而加以实施。在自上而下金字塔式的层层管制下，整个社会在表面上看仿佛实现了有序化，但这种有序化从本质上讲是一种消极、被动的机械秩序，整个社会缺乏活力，创新活动不足。

管制型政府是以领导人意志为转移的人治政府和黑箱政府。管制型政府的法律法规等正式制度不健全，公共行政无论在内部事务管理还是外部事务管理上，基本上都以领导人意志为转移，行政特权的运作空间极大。与此同时，行政信息被政府垄断，公共行政被披上一层神秘面纱，公民没有知情权，自然公民和社会难以对政府实施有效监督，监督机制的缺乏导致行政权力的实施不规范，随意性大，行政行为往往以个人好恶为标准，公共利益在公共行政中容易被异化。

管制型政府是“重投入、轻产出、轻评估”的预算型政府。政府公共财政的主要来源是强制性税收，税收为政府公共支出提供资金保障，如果支出扩张，政府倾向于选择通过追加税收等手段增加公共收入，掌握强制权力的政府往往轻结果、轻产出，没有绩效衡量，公共财政预算并不取决于政府绩效。即使政府出于财政压力进行绩效评估，也主要是政府行政系统内部的考核，即由上级政府对下级政府、上级领导对下级进行考核。这种绩效考核的标准是上级政府与上级领导的满意度，公民是否满意不是政府关注的焦点，公民没有资格对政府绩效进行考核。

二、管制型政府的合法性危机

管制型政府是在计划经济背景下建立并发展起来的，它与当时的时代背景相适应，曾发挥过积极的作用，但在全球化、信息化和民主化趋势日益加强的