



政府职能转变 ⑤ 管理方式创新

主编：高小平 王俊豪 张学栋

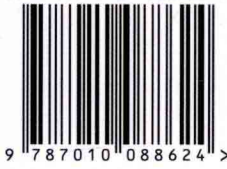


人 民 出 版 社

政府职能转变 管理方式创新

主编：高小平 王俊豪 张学栋

ISBN 978-7-01-008862-4



定价：43.00元

政府职能转变与 管理方式创新

高小平 王俊豪 张学栋 主编

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

政府职能转变与管理方式创新/高小平 王俊豪 张学栋 主编.

—北京:人民出版社,2010.6

ISBN 978-7-01-008862-4

I. ①政… II. ①高… ②王… ③张… III. ①国家机构—行政管理—政治体制改革—中国—文集 IV. ①D630.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 069243 号

政府职能转变与管理方式创新

ZHENG FU ZHINENG ZHUANBIAN YU GUANLI FANGSHI CHUANGXIN

高小平 王俊豪 张学栋 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22.75

字数:318 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-008862-4 定价:43.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

编 委:王俊豪 高小平 张学栋
 靳江好 贾凌民 鲍 静
 沈荣华 张定安 解亚红
主 编:高小平 王俊豪 张学栋
执行编辑:刘 杰

目 录

推进行政管理体制改革的方法研究	王澜明(1)
服务·责任·法治·廉洁:服务型政府建设的目标、规律、机制和 评价标准	高小平 孙彦军(1)
论深化中国垄断行业改革的政策思路	王俊豪(10)
当前政府职能转变需解决的深层次问题	沈荣华(22)
转变政府职能的目标与路径选择——兼论福建在推进海峡西岸 经济区建设中的政府管理创新	方成义(33)
走向省直管县体制:广东的路径选择	王玉明(47)
制度变迁视角下政府职能的系统分析	范炜烽(61)
论地方政府职能变迁的动力与障碍——以杭州市为例	操世元(73)
中国特色社会主义行政管理体制运行机制的创新	张维平(86)
风险社会下的前瞻性管理——政府管理的战略设计	王家峰(104)
我国政府公务员非正式培训问题研究	袁 泉(126)
落实科学发展观 推进机关现代化建设	侯永平(134)
政府行政首长问责制的比较研究——改革开放 30 年之际对各地 行政首长问责制的反思	杨 龙(140)
多中心治理:城市公共事务治理范式的转型与探索——以深圳市 2007~2008 年公交体制和公交价格改革为例	肖 俊(152)
全球金融危机背景下国内经营者集中规制放松问题研究 ——以我国《反垄断法》实施为基点	袁维海 张兄来(164)

构建县级政府新的国有资产管理体制研究——以浙江省为例 …	
.....	张 勇(178)
合作治理:公共危机事件的基本处置机制——兼评“厦门 PX 事件”	
化解模式的普适价值	郭剑鸣(185)
垄断性产业的普遍服务投资博弈	高伟娜(202)
生态经济价值下政府生态管制政策手段的创新与完善 ...	赵映诚(215)
制度信任、政府效率与区域创新效率——基于东部沿海主要城市的	
实证研究	裴志军(230)
城乡社区公共服务能力提高与政府职能转变	温来成(242)
浙江省高等教育公共支出绩效评价研究	赵海利(252)
新一轮市县“大部制”改革实践省思	臧雷振(268)
教育领导力均衡论	陈永明(278)
深化政府体制改革的动力分析	毕于慧(291)
公共财政:服务型政府建设的制度基础	王海峰(300)
加强地方政府“债务风险”监控	顾建光(310)
情绪:公共部门领导决策研究的重要视角	李 乐(325)
完善行政服务中心行政协调机制的对策思考——基于功能的视角	
.....	秦 浩 陈小沁(336)
城市失地农民与小城镇失地农民社会保障问题的比较研究	
.....	孙 博 刘 俊(344)

服务·责任·法治·廉洁： 服务型政府建设的目标、 规律、机制和评价标准

高小平 孙彦军

摘要：服务型政府是我国行政管理体制改革的基本方向，要按照服务、法治、责任、廉洁的要求和目标，全面规划服务型政府建设，按照公共服务的内在规律改革行政管理体制，建设科学合理的政府运行机制，建立规范的公共服务绩效评价体系，以促进政府和公共组织提供更多更好的公共服务，积极推进服务型政府建设。

关键词：服务型政府；责任；法治；廉洁

党的十七大报告提出：“加快行政管理体制改革，建设服务型政府。”服务型政府是政府行政管理在职能重心、运作机制、工作模式等方面与经济社会发展相互适应、相互运动的产物，体现了时代发展的要求，是一种新的政府管理形态。把建设服务型政府确定为我国行政管理体制改革的基本方向，体现了我们党和政府对人类历史发展规律、党的执政规律和政府行政规律认识的深化。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》指出：深化行政管理体制改革的要求是“建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府”^①。怎样理解服务型政府和服务政

^① 《关于深化行政管理体制改革的意见》，《人民日报》2008年3月5日。

府、责任政府、法治政府和廉洁政府的关系？如何在建设服务型政府中建立服务、法治、责任、廉洁的整合机制是需要深入研究的重要课题。

一、按照科学发展观要求,全面规划和推进服务型政府建设

当前我国推进行政管理体制改革的必须在科学发展观的指导下进行。科学发展观是中国共产党人在全面建设小康社会新的历史时期对马克思主义世界观的发展,既表达了对世界的最新认识,又是关于社会发展的总观点、总看法。政府贯彻落实科学发展观,在行政管理理论与实践领域,就是要建立以人为本、科学行政、民主行政、依法行政的行政管理体系。科学发展观对政府改革和各项工作的指导是分层次的。其第一层面是对“政府观”的指导。行政管理体制改革是政治体制改革的组成部分和重要内容。用科学发展观指导行政管理体制改革,就是要按照政治体制改革的要求,将科学发展观作为党执政、政府行政的根本指导思想,体现我们党对行政管理的基本观点、基本看法,树立符合科学发展要求的政府观、行政观、政绩观,按照党的宗旨建设全心全意为人民服务的政府,承担党执政、政府管理中的行政责任,运用依法治国的基本方略进行施政理政,确保公务员队伍的廉洁,这就是要建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府。科学发展观对政府的指导,在第二层面上是对行政管理体制“改革观”的要求。要建设比较完善的中国特色社会主义行政管理体制,即建设与社会主义民主政治文明、市场经济、文化发展、和谐社会和生态文明“五位一体”要求全方位相适应的政府组织体系和制度体系。当前的重点任务就是建设服务型政府,更多地履行提供公共服务的职能,以实现更好地为人民服务的目的。科学发展观对政府的指导,在第三层面上是对行政管理“工作观”的指导,在行政管理体制改革实践和行政管理具体工作中坚持按照科学发展观要求办事。这三个层次既相互联系,又有所区别,不能混淆不同层面的指导意义,否则,就可能会得出党的十七

大与十七届二中全会提法不同的结论。

服务型政府是行政管理体制改革的战略方向和创新源泉。邓小平同志从马克思主义的原理出发,在改革开放之初就提出机构改革是一场革命,他指出:这“不是对人的革命,而是对体制的革命”。^①其涵义十分深刻,不仅阐述了行政管理体制改革与利益格局调整的关系,更在党的工作重点转移的大背景下,提出了政府管理要从适应计划经济的行政管理模式向新的管理模式转变的深刻内涵,也正是在行政管理基本模式转型的意义上说“革命”这个概念。行政管理体制改革的动因,从深层次看,就是要建立与社会主义经济体制全面适应的上层建筑;从直接的层次看,就是要在经济管理方面进行改革,放松经济管制,发挥市场在资源配置中的基础性作用。我国对行政管理体制改革常抓不懈,经过 20 多年的努力,已经取得了相当大的进步,政府职能转变迈出坚实步伐,对微观经济的干预逐步减少,政企分开已经基本实现,电子政务得到快速发展,推行政府信息公开,实施国家公务员制度和干部人事改革,加强绩效管理和考核等,简化行政流程,不断创新政府管理和服务方式,提高行政效能。但是,随着经济体制改革的深化,社会主义市场经济的健全和完善对行政管理体制又提出了新的要求,需要有与之配套的各项政府职能变革和服务创新,这也使得行政管理体制改革从进行之初的主要做“减法”,即行政机构的精简和职能削减,发展到既要继续做“减法”,更要做“加法”,要增强政府原来比较短缺的公共管理和社会服务功能,如优化服务环境,创新服务职能,增强服务能力,扩大服务领域,塑造服务文化等,还要做“乘法”,要使行政管理体制改革与民主政治建设、文化建设、和谐社会建设、生态文明建设有机协调结合起来,发挥行政管理在经济社会发展中的“倍增”效应。

国内外环境的剧烈变化要求现代政府必须具有迅速的反应能力和完善的服务功能,这就需要政府积极主动调整职能,不断改进管理和服务体

^① 邓小平:《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1993 年版,第 397 页。

制、工作方式和运行机制。而传统行政管理体制存在着结构僵化、组织封闭、缺乏弹性、灵活性和回应性等诟病。因此,需要对行政管理的组织和行为进行全方位改造,对行政资源和行政流程进行重新整合和再造,构建以服务为导向、以公民为本位、以法治为保障、以责任为动力、以廉洁为原则的行政管理体系。服务型政府建设就是在这种变革中的行政生态下对政府管理提出新期待、新要求、新指向。

服务型政府建设是一项复杂的系统工程,要发挥中央政府和地方各级政府及其部门的积极性,发挥学术界的创造力,在中央的领导下,总结各地实践经验和理论研究成果,研究制定全国性的总体规划。胡锦涛同志指出:要“切实把建设服务型政府列入重要议事日程,制定工作规划,确定重点任务,加强领导,精心组织,积极推动,不断取得新进展”^①。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》为建设服务型政府总体规划提出了一个框架,建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府^②,就是行政管理体制改革和建设服务型政府的总要求。我们要继续深入研究在这样的“顶层设计”指导下,如何进一步细化服务型政府建设的目标、实施措施、衡量和评价标准,从体制和制度的高度,全面、协调、有力地推进服务型政府建设,避免“东一榔头西一棒”和满足于浅层次的、具体操作方式层面“改革”。

二、行政管理体制需要按照公共服务的内在规律进行改革

行政管理体制改革的核心是转变政府职能,在新的历史时期,转变政府职能的关键就是要提供更多的优质公共产品,这就需要强化政府服务理念,通过创新体制和机制,使行政管理组织、人员、功能适应公共服务的

① 胡锦涛:“在中共中央政治局第四次集体学习时的讲话”,《人民日报》2008年2月24日。

② 《关于深化行政管理体制改革的意见》,《人民日报》2008年3月5日。

要求,就是要明确公共服务的责任,建立公共服务的制度和法制,建立一系列公共服务国家标准和基本公共服务均等化标准,就是要保证公共服务提供过程的公开透明、廉洁高效。也就是说,服务意识、责任边界、法制约束、廉洁行为是建设服务型政府、更好地提供公共服务的内在要求。

首先,必须增强政府的服务意识和责任意识,明确政府提供公共服务的责任边界。合理划分政府和市场的边界,公共服务才能找到解决市场失灵问题的适当定位。政府与市场是两种配置资源和协调活动的主要机制和制度安排。为了在实践中处理好政府与市场关系,需要揭示政府与市场之间的基本关系,研究两者的作用边界。根据政府与市场的作用特点,政府与市场之间关系可以概括为相互替代、相互补充、完全排斥和共同失灵四种情况。在政府和市场可以相互替代的领域,政府要少干预,多发挥市场作用;在政府和市场互补领域,政府要通过必要的干预保障市场作用的发挥;在政府和市场完全排斥的领域,要根据服务的性质做好分工,明确边界;在政府和市场共同失灵的领域,要积极引入多元的公共服务提供机制,实现公共服务的网络化提供。把握政府与市场之间存在的不同关系才能了解两者的作用边界。凡市场能够有效配置资源的,统统交给市场,发挥市场在配置资源中的基础性作用,仅在市场失灵时,政府才进行干预。还权于市场,还利于人民,政府集中资源解决公共性问题。

其次,必须完善政府的服务体系和责任体系,进一步合理划分财权和事权,拟定各级政府提供公共服务的“菜单”。目前,我国在公共服务领域,中央与地方政府以及地方各级政府之间存在着职权同构、责权不够明晰、职能交叉错位等现象,有些责权划分与政府能力特别是政府财力不相匹配。在政府组织结构上,公共服务部门数量偏少,能力偏弱,有的职责过于分散,有些又过于集中;部门分工过细、职能交叉、权责脱节现象比较突出。明确界定中央和地方各级政府公共服务的职责权限,强化政府供给公共服务的主体责任,是当前的重要任务。与此同时,优化公共服务的供给主体,改进供给方式。要充分发挥政府、市场、社会各自在公共服务供给中的优势和作用,形成政府主导、市场主体和社会组织广泛参与、方

式灵活的公共服务多元供给体系;要加快推进事业单位改革,大力培育和发展社会组织,让它们更多地承担公共服务职责;同时,要引导和鼓励国有企业、私营企业更多更好地供给公共服务。应当加大公共服务方式的创新力度,适当引入市场竞争机制和市场化、社会化的运作方式,打破公共服务领域的垄断,扩大公共服务领域的就业,提高公共服务的质量和效率。在公共服务供给方式上,除了该由政府直接提供的外,还可以采用合同外包、特许经营、公共服务凭单等方式提供公共产品,扩大志愿服务领域,大力发展慈善救助事业,制订鼓励单位公共设施向社会开放的政策,建立志愿者供给服务制度。

最后,必须健全政府公共服务的法治体系和制度体系,规范有序地推进公共服务体系建设,使公共服务具有连续性、稳定性和可预期性。要通过立法建立公共服务的基本原则,如人本原则、普遍性原则、连续性原则、适应性原则、平等性原则、开放性原则等。要依法对公共服务的范围进行合理的规定和调整,通过制定和修改与公共服务有关的法律法规,把以前不属于公共服务范畴的事务,如生态安全、环境保护纳入服务范围。要建立基本公共服务的国家标准,对公共服务的对象、供给主体、服务程序、支出标准、服务质量做出规定,加强基本公共服务的基础性工作,落实公共服务的责任制。要推进依法行政,规范公共权力的运行,提供更好的公共服务。要以法治建设为基本保障,升级和延伸相关配套制度的建设,如行政问责制、司法救济和补偿制度、信访制度、绩效评估制度、公务员考核制度等。法治保障的有效性取决于公众对法律权威的尊重和遵守,法治保障是一种基本的公共服务,要切实发挥其保障公共服务和公众利益的作用,塑造良好的法治氛围。配套制度建设使已有制度体系更加完善,公共服务问责制有利于强化政府对基本责任的认知,司法救济和补偿制度有利于实现服务的均等化,信访制度有利于增强政府回应性和对公共服务状况的现实把握,绩效评估制度有利于系统性发现公共产品和服务行为的质量、效率水平等等,这都是对于公共服务规律的尊重,配套实施各种保障公共服务的制度既是加强公共服务的要求,也在客观上推进着法治

政府的建设。

三、以服务为导向,建立服务、责任、法治、廉洁相互整合的政府运行机制

建设服务型政府要有效地将各种行政资源合理配置形成政府的管理和服务能力,需要深刻认识、正确把握服务、责任、法治和廉洁的内在联系,建立以服务为导向、责任为动力、法治为保障、廉洁为基础,并相互整合的运行机制,发挥机制活力和制度合力的作用。

服务、责任、法治和廉洁都需要运行机制来保障。围绕建设服务型政府,要建立政府的服务机制、责任机制、法治机制和廉洁机制。这四个方面的机制既是一致的,又从不同方面阐明了改革努力的方向,是政府改革和创新的重要内容。这些机制内涵侧重点不同,外延范围有一定的重合,目的性相同。“服务”、“法治”侧重在经济社会职能的实现方式和工作机制;“责任”、“廉洁”侧重在政治、道义和作风的基本要求和保证机制。当代行政管理体制改革是一次深刻的“行政范式”转变,是对传统行政管理模式的超越,服务型政府既是一种全新的政府理念,也是全新的政府职能配置、机构重组、管理方式方法和行为模式的革命。我们需要从为人民服务 and 贯彻科学发展观的高度,建立一系列新机制,做好政府各项改革的基础性工程。服务、责任、法治、廉洁机制缺一不可,必须同步推进。

提供政府服务,既要加强和改善经济调节、市场监管工作,又要加强公共管理和社会服务工作;既要加强政府的管理,把管理与服务统一起来,寓管理于服务之中,又要加强直接面向人民群众的服务,以民生为重点,加强政府服务体系建设;既要加强“硬件”建设,进一步改革行政审批制度,减少审批事项,完善政务服务中心,为社会和企业提供“一站式”、“无缝隙”、信息化服务,又要加强“软件”建设,创新服务方式,改进工作作风;既要加强经济性服务,为经济发展提供良好的运行秩序,又要加强

社会性服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等,保护生态环境,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。这些工作都要求政府以良好的治理为目标,以公民、公民权和公共利益为核心,致力于建立现代行政的代表性、回应性、责任性、公开性、公平性、廉洁性机制,构建科学化的政策决策和执行体系、责任体系、评估体系与监督体系。

服务型政府机制的建设不可能一蹴而就,要以服务机制为“龙头”,以公民参与为“杠杆”,逐步推进各项机制建设的深化和相互整合。注重在社会公共事务决策体系中健全政府决策信息和智力支持系统,完善公众意见表达机制、平等协商程序机制,当前要着重解决公共管理和服务中存在的政府行政部门决策、执行、监督、咨询四种权力合一的现象,解决公共政策制定中主要由一个部门或几个相关部门主导公共利益和公共政策制定的办法,创造稳定、有序、高效、规范的议事、管理和监督环境,提高公众参与意识,增强参政能力,创新治理结构。

四、服务、责任、法治、廉洁是服务型政府的评价标准

服务型政府需要有一整套的评价体系,对服务质量、管理能力和行政效率进行综合评估和管理,以期检验工作成效,持续改进和提高绩效。这就要有评价的“标杆”。服务、责任、法治、廉洁就是评价服务型政府建设的基本标准。

要评价政府绩效,核心的任务是制定绩效目标和绩效指标,要按照服务、责任、法治、廉洁建立科学合理的评价指标体系。服务型政府的评价维度是一种价值导向。建设服务型政府要在中央统一领导下,地方政府和各部门共同推进,不论是一级政府还是政府各部门,都必须以服务、责任、法治、廉洁为追求的基本价值,要在该价值指导下评估体系创立多层

次、多维度的评价指标。对服务型政府价值的追求要寓于微观行政管理活动中,通过制度创新和体制改革,把握公共管理和服务的规律,科学界定政府职能,结合实际,按照提供公共服务的种类、范围、数量、质量和水平,拟订绩效评估的指标,推进公共服务体系建设。

地方政府尤其是基层政府与广大公众的接触最为直接和密切,是服务型政府建设的主体,也是绩效评估制度建设的主体。要在制定本地区服务型政府建设规划时制定规范化、分步骤的绩效评估工作规划,确定可及性和可量性的评估目标、评估内容,创新评估主体,突破单一主体和内部评估为主的评估方式,科学衡量本地公共资源运用状况;要推进以公共服务为重点的绩效评估,把涉及民生的问题作为绩效评估的主要维度,当前还要把应对国际金融危机的决策和措施,保持经济持续健康快速增长,城镇居民和大学生就业等指标纳入评估内容,设计有针对性的绩效评估体系。

要规范政府绩效评估的方法。服务型政府建设涉及政府管理的方方面面,要使政府绩效评估“不脱轨”、“不偏向”、“见实效”,就要增加政府工作的透明度,加大政府信息公开的力度,扩大公民参与绩效评估,让接受服务的对象和行政相对人对服务型政府建设情况有更多的发言权,对政府服务效果、履职效率、管理效能、负责程度以及依法行政和廉政建设等方面的情况进行全面评估,把公众对政府服务、责任、法治和廉洁的主观感受综合起来,通过科学规范的评估机制和方法,转化为衡量政府工作优劣的一把客观的“尺子”。要构建畅通的信息沟通渠道,创新公民参与的形式,完善听证制度、答辩制度、质询制度、问责制度等,真正做到以公众满意度为标准,以严格责任追究为手段,以健全法制为保障,不断提高政府公信力和执行力。

作者简介:高小平,中国行政管理学会执行副会长兼秘书长,研究员,博士;孙彦军,北京林业大学人文学院研究生。

论深化中国垄断行业改革的 政策思路^{*}

王俊豪

摘要:深化垄断行业改革已成为中国经济体制改革的攻坚内容。本文提出并讨论的深化中国垄断行业改革的基本政策思路是:法律制度是深化垄断行业改革的先导;促进竞争是深化垄断行业改革的主题;民营化是垄断行业产权制度改革的最直接途径;深化垄断行业改革应以提高效率为基本目标;高效率的管制体制是深化垄断行业改革的保障。

关键词:垄断行业;深化改革;政策思路

一、法律制度是深化垄断行业改革的先导

(一)深化垄断行业改革需要法律制度支持

深化垄断行业改革将涉及政治、经济和社会发展等方面的领域,需要调整许多利益关系,因此,为了保证垄断行业改革的有效性,应该采取先立法、后改革的原则。经济发达国家在垄断行业改革的法律制度建设方

^{*} 本文为作者主持的国家社会科学基金重点项目“基于科学发展观的深化垄断行业改革研究”的阶段性成果。(项目批准号:07AJY016)