

基层

公共行政问题探究

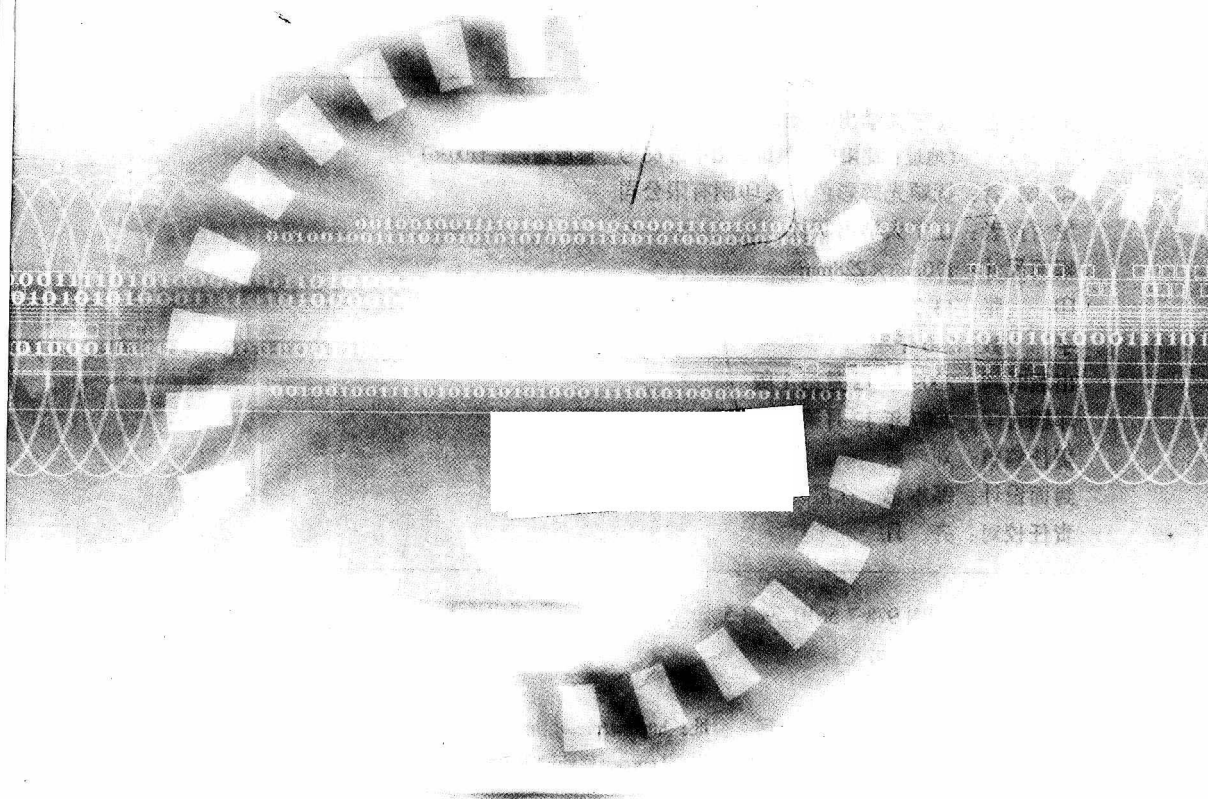
◎王忠国 著

辽宁大学出版社

基层

公共行政问题探究

◎王忠国 著



辽宁大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层公共行政问题探究/王忠国著. —沈阳:辽宁大学出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-5610-5968-5

I. ①基… II. ①王… III. ①公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 223712 号

出 版 者: 辽宁大学出版社

(地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码: 110036)

印 刷 者: 抚顺光辉彩色广告印刷有限公司

发 行 者: 辽宁大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 228mm

印 张: 13.75

字 数: 240 千字

出版时间: 2009 年 12 月第 1 版

印刷时间: 2009 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 刘 葵

封面设计: 邹本忠 徐澄玥

责任校对: 齐 月

书 号: ISBN 978-7-5610-5968-5

定 价: 38.00 元

联系电话: 024 - 86864613

网 址: <http://press.lnu.edu.cn>

邮购热线: 024 - 86830665

电子邮件: lnupress@vip.163.com

前 言

透视政府体制，我们深知，从高度集中的计划经济体制向充满生机和活力的社会主义市场经济体制转变；从封闭半封闭的社会向全方位开放的社会转变；人民的生活从温饱向基本小康的转变。这一切辉煌取决于基层政府治理体制的变革。我们每个人也亲历、见证了基层政府体制的变迁。

作为一名基层社会工作者必须始终秉承“国际化视野、本土化思考、批判性反思”的理念。本书仅以基层政府为研究视点，重点突出省情、市情，着重探讨了基层政府体制、机制变迁，目的在于促进社会全面进步。

公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会资源，对社会公共事务进行有效治理的一套制度、体制和机制的安排。从 1978 ~ 2008 年，公共管理伴随着改革开放大潮稳健前行，基层政府始终包容、承载着所有沧桑与变化，真实地映射出体制变迁与改革开放为我们带来的激情与荣耀。伴随着政府体制的变迁，地方经济迎来了大突破、大跨越、大发展的 30 年。

每一个时代都有与时代环境相适应的公共管理模式，国家的公共管理制度只有不断创新，才能符合时代和社会发展的要求。胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出：“要加快行政管理体制改革，建设服务型政府。”这表明我们党对行政管理体制改革的认识正在不断深化，也预示着我国的行政管理体制改革即将进入一个新的发展阶段。

服务型政府是社会主义市场经济条件下政府管理的目标模式。服务型政府就是要以人为本，保障和实现人的基本权利，重点解决各种民生问题，完善公共服务与社会政策体系；同时，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。通过服务型政府建设，实现政府职能向创造良好的发展环境、提供优质高效的公共服务、维护社会公平正义的根本转变，实现政府机构设置和运行机制向科学化、规范化、法制化的根本转变，实现政府管理与公共服务方式向以人为本、便民高效、程序规范、公开透明的根本转变，从而最终建立起适应社会主义市场经济体制和社会主义和谐社会要求的社会主义公共行政体制。

政府体制变革是唯一正确的选择，不变革不发展，小变革小发展，大变革大发展。只有变革才能构筑进一步发展的新格局，只有变革才能将宏伟蓝图变成现实。要构建一个和谐的社会，建立一个完善的公共管理制度是非常重要的。完善的公共管理制度必须能够代表公共利益，即以服务理念，以公众为导向，以公共利益为目标，以服务公众和社会为核心。

政府体制变革目的在于，经济实力增强、社会全面进步，人民生活明显改善。完善公共服务体系是落实科学发展观、建设社会主义和谐社会的必然要求。按照公平公正、覆盖广泛、水平适度、可持续发展的要求，加快公共服务体系建设，促进基本公共服务均等化，努力实现人人享有基本公共服务的目标。

制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，建立权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制是我们的目标选择。

进入 21 世纪以后，基层行政管理体制改革的步伐进一步加快，改革的目标和理念也在发生着变革：由相对单一的“精简、统一、效能”向“着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能”转变，更加注重“决策、执行、监督”三者之间的关系。各级地方政府在管理创新方面进行了许多新的探索，取得了许多积极成果。有些地方的服务型政府建设具有系统的改革目标、总体的改革设计和规范化的运作机制，如服务型政府建设、政府绩效评估体系建立、责任政府建设、政府信用体系建设等。这些改革对当地经济发展与社会进步起到了很好的推动作用。

社会科学工作者的任务就是将这些实践成果，转化为公共管理的理论指导、制度保障、方法创新的强大动力。

我最喜欢的一句话是，太阳升起于东方，沉没于西方。孙子讲：“兵无常势，水无常形，能因敌变化而取胜者谓之神。”一个伟大的民族不能没有理论思维，一个伟大的民族不能没有伟大的理论与实践。中国已经沿着民族复兴的道路走了很久，而始终在生存的压力中孕育明天的希望。

千江有水千江月，万里无云万里天。正如宋代大儒张载所言：“为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平。”但愿我们以此书共勉！

王忠国

2009 年 11 月 8 日

目 录

第一章 公共体制新视界	1
——建设服务型政府的理性思考	
一、管理史上每有重大突破，总是出于对管理理念的准确把握.....	2
二、ERP 是认识中国行政管理体制改革的钥匙.....	3
三、建设服务型政府的管理路径.....	5
四、政府机关中的“行政不作为”现象管理层面分析.....	9
五、服务型政府体制下法治政府指标体系的具体建构	16
第二章 公共服务新视界	20
——基层政府公共服务能力提供研究	
一、着力推进城乡基本公共服务均等化	21
二、探寻新农村建设公共服务能力新的研究视角	24
三、透视基层政府公共服务能力存在的问题	27
四、谋划基层政府公共服务能力变革途径	31
第三章 行政改革新视界	37
——行政改革回顾与展望	
一、我国行政改革历程回顾与总结	37

二、进一步推进我国行政改革的基本思路	51
第四章 行政执行新视界	59
——如何提升政府及领导执行力	
一、认识执行力	60
二、分析执行力	65
三、提高执行力	67
第五章 危机管理新视界	74
——危机行政文化建设及危机应对策略	
一、危机行政文化缺失与重塑	75
二、突发事件政府应对策略研究	81
第六章 社区管理新视界	87
——社区管理理论与实践	
一、借鉴国际经验，完善社区管理理论	87
二、完善社区管理，再造社区管理流程	94
第七章 政府绩效新视界	99
——政府绩效评估借鉴与思考	
一、提升政府绩效是行政改革的新取向	100
二、政府绩效管理概略	102
三、外国政府绩效管理与评估分析	105
四、我国政府绩效评估体系的建立与完善	109
第八章 30 年改革开放	114
——铁岭 30 年岁月如歌	
一、改革开放 历史必然	115

二、改革开放 重大突破	121
三、改革开放 永恒主题	132
第九章 化“危机”为“转机”	137
——辽北突破政府战略选择	
一、实现辽北突破，必须在解放思想上寻求突破	138
二、实现辽北突破，必须在科学发展上寻求突破	140
三、实现辽北突破，必须在铁岭特色产业群上寻求突破	143
四、实现辽北突破，必须在体制创新上寻求突破	144
五、实现辽北突破，必须在优化环境上寻求突破	146
第十章 建设新铁岭大铁岭	151
——公共管理新体制、新机制研究	
一、树立公共行政理念，推进公共服务体制与机制创新	152
二、推进行政管理体制变革，创新公共行政运行体制与机制	158
第十一章 登高 望远 创新 发展	167
——山东考察政府创新的几点思考	
一、创新 发展 激情 涌动	167
二、登高 望远 希望 梦想	172
第十二章 选人用人新视界	177
——领导干部培养、选拔和使用战略	
一、实施领导干部培养、选拔和使用战略的意义	177
二、干部人事制度改革实现新突破	181
三、干部能力提升取得新的突破	183

第十三章 公务员制度的创新	188
——铁岭公务员考核及对策研究	
一、铁岭公务员考核制度多年实践与发展	188
二、铁岭公务员考核制度面临问题分析	196
三、进一步完善公务员考核制度理性思考	201
主要参考文献	208
后 记	210

第一章 公共体制新视界

——建设服务型政府的理性思考

社会主义市场经济的日趋完善，社会主义民主政治和依法治国的稳步推进，社会文化和社会结构的深刻变革，要求政府管理体制必须转型，即由传统的行政管理体制走向现代的公共行政体制。所谓公共行政体制，就是执行公共意志，行使公共权力，制定公共政策，管理公共事务，生产公共产品，提供公共服务，满足社会公共需求的行政组织体系和管理制度。

胡锦涛同志指出，建设服务型政府，首先要创新行政管理体制。要着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，把政府主要职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来，把公共服务和社会管理放在更加重要的位置，努力为群众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务。

全球化平台的开放大大增加了接触世界最新管理思想的机会。但在具体实践中，中国的管理实践却往往迷失方向。以“通学”的高度和广度对我国管理实践进行哲学思考，会发现管理史上每有重大突破，总是出于对基本管理理念的准确把握，进而认识到 ERP 是认识中国行政管理体制改革的钥匙，ERP 的基本思想正是建设服务型政府的主要管理路径。

从某种意义上说，哲学是一门“终始之学”。它思考“原始”和“终结”的道理，可以说是一门“通学”。以“通学”的高度和广度对我国管理实践进行哲学思考，就会找到认识和揭示行政管理体制改革的钥匙。

一、管理史上每有重大突破，总是出于对管理理念的准确把握

今天的中国人生活在一个全球化的世界里，这里没有边界，一切理念共衍共生。平台的开放大大增加了接触世界最新管理思想的机会。但在具体实践中，中国的管理实践却往往迷失方向。以经济管理为例。早在2002年的时候，一直担任迈克尔·波特助手的《哈佛商业评论》编辑琼安·玛格瑞特出版了一本连她自己都感意外的畅销书——《管理是什么》，这本书在欧美非常流行，迈克尔·波特、彼得·德鲁克和吉姆·柯林斯等都为她做了推荐，而书中总结的一系列在管理实践中常常被人忽视的原理，更是被欧美经理人奉若至宝。但这本书却不属于中国，2003年它被翻译成《什么是管理》后，悄悄来到中国，之后又悄然退场；同一时期，管理理念备受争议的《没有任何借口》和《细节决定成败》却在中国大红大紫；再后来，管理大师德鲁克溘然辞世，让所有与他有关的著作都成为谈论的焦点，包括中国早些年引进但没有引起关注的《公司的概念》，也在这之后迎来了“第二春”。管理类图书的这段往事早已成为历史的尘土，但蓦然回首时，却发现它与中国的管理进化过程惊人的相似。最典型的例子是，当2001年，六西格玛理念被带到中国后，立刻在中国企业界引起狂热，所有的公司竞相学习六西格玛，唯恐自己被时代抛弃。但到最后，真正将六西格玛用来提高了生产力的却少之又少，这样的过程，在事过境迁后的今天看来尤为清晰，个中的原因也令人深思，主要归结于中国管理基本原理的缺失。过去，我们常常自豪于用了不到10年时间，就走过了西方发达国家100年的历程，但却不知道在这样的过程中，忽略了支撑西方现代工业体系最初的管理起源。高速成长的背后，可能掩藏着最不愿看到的某一天忽然来到的破坏性崩塌。相对而言，今天，即使中国已经成为名副其实的“世界工厂”，也没有迎来管理上的重大突破，甚至连“更新”都鲜有，更多的是“狂热的跟从”，竞争力来自于廉价的劳动力和消耗更多的资源。在中国企业的发展中，管理学最基本的“泰罗制”、科学管理思想经常被时髦的管理概念和术语所淹没。很多企业还没有站稳脚跟就盲目追求所谓的管理前沿，不切实际地提出做大做强、多元化、向世界“500强”看齐；尚未建立起最起码的流程管理却开始了“流程再造”；还未通过精细化管理形成规范化、标准化样式，就要追求超越现实可能的战

略制高点；还未训练出严谨有序的职业化团队就大谈“人性化管理”、“企业文化”……

六西格码是西方先进管理思想的精髓，但那是西方企业在对“泰罗制”有了完美掌握后的进化，并且经历了百年历史的锤炼。管理史上每有重大突破，总是出于对基本管理理念的准确把握后才会到来。96岁逝世的德鲁克是“现代管理”之父，在他最后的生命里，人们问他对管理的看法时，他答道：“管理没有捷径”。他对中国公司的建议是：从“泰罗制”开始学起，补100年前的科学管理课。以史为镜，中国行政管理体制改革的具体实践也必须指向类似的起点。

二、ERP是认识中国行政管理体制改革的钥匙

从本质上讲，管理首先就是一种思想，而不是一种工具。21世纪的今天，全世界都在变革、在转折。变革与转折的时代是一个需要思想、整理思想的时代，但凡是多变的时代，也是容易接受新思想的时代。各种管理思想在当今世界得到空前的传播，管理大师们亦以“你方唱罢我登场”的架势乐此不疲地到处兜售和演绎其管理思想。长期以来，我国在公共产品的提供上存在如下问题：一是偏重生产性的、盈利性的经济类基础设施投资，而对社会保障、文化教育、环境保护等公共事业的投入长期不足。二是在公共事业的投入上，又没有把经营性的和非经营性的分开，导致公共产品领域不断扩大，给财政形成沉重的负担，使财政支出捉襟见肘，从而限制了公共事业的发展，难以满足社会公众对公共产品的日益增长的需求。政府只有有所不为，才能更好地有所为。要通过基础领域改革，把一部分竞争性、经营性强的传统公共产品交给民间去投资，减轻财政负担，才能使财政对生产经营的领域的投入转到提供基础教育、卫生、文化等公共服务及健全社会保障体系上来。同时，加强对经济的宏观调控，促进经济结构协调平衡并不断升级，通过财政资金投入方式的根本转变，重点保证政府向全社会提供最有效的公共产品，从而为经济发展和社会稳定创造最重要的保障条件。在全社会和学术界都在反省政府的角色与作用时，英、美、新西兰等国政府掀起了一股大力推进行政改革的浪潮。西方国家，特别是OECD国家的行政改革及其政府再造运动，为新公共管理的兴起提供了强有力的实践背景。新公共管理被学者冠以各种不同的名称，如“经理主义”、“公共管理”、“以市场为基础的公共管理”、“以企业家精神

重塑政府”等，反映了人们对正在发生的行政改革的不同看法。尽管如此，客观上确实存在着某些共识：从传统公共行政关注管理过程中的效率转变到极大地关注管理结果以及管理者的个人责任。2001年，上海率先提出建立一个高效、精干的服务型政府，进一步加快政府职能转变，树立管理就是服务的思想，为中外各类企业提供良好的政府服务和安全稳定的社会经济环境。各级领导不断提高思想认识，落实责任，形成靠制度管理的理念提高公务人员的整体素质，严格执行效能追究。同时，加强效能监察工作，通过强有力的效能监察，保证效能建设工作取得成效。可见，最符合中国行政管理体制运作程序的管理思想莫过于企业资源计划系统，简称ERP (Enterprise Resource Planning)，它是指建立在信息技术基础上，以系统化的管理思想，为企业决策层及员工提供决策运行手段的管理平台。ERP系统集中信息技术与先进的管理思想于一身，成为现代企业的运行模式，反映时代对企业合理调配资源、最大化地创造社会财富的要求。ERP体现了许多管理思想：

1. 业务流程管理思想

在设计方案的过程中必须进行业务流程管理，要以顾客为中心考虑经营目标和战略导向，根据顾客需求考虑应设置哪些经营过程，并相对“劳动分工原理”和“制度化管理论”等管理思想，分别设计业务流程岗位、职责和绩效，横向实行集成，优化团队工作方式，纵向压缩组织，使组织扁平化。

2. 标准化思想

ERP的实施首先要做到岗位、职责和流程比较明确，而后通过软件固化。软件固化以后，执行过程就具有某些强制性，国内很多企业的质量认证工作只停留在文件里，没有实际执行，但ERP系统在此方面不会出现这样的情况。

3. 全面质量管理思想

戴明的PDCA循环（计划、执行、检查、处理）可以完美地体现在ERP系统中。从企业总的经营计划到销售计划、生产计划、采购计划等再到各业务系统的执行，已经执行后的绩效检查和改进是一个大的戴明循环。每个业务功能模块从计划、执行到检查和改进，都一定要主动应用戴明循环。如果不应用戴明循环来进行管理，ERP软件不过是将已经完成的工作记录下来，效果可想而知。

4. 供应链思想

供应链有两个含义：一方面是指企业外部的供应链。现代竞争从单个企业与单个企业的竞争转向供应链与供应链的竞争，如何与自己的供应商、经销商或客户紧密合作形成供应链的运作是 ERP 系统应有的含义；另一方面是企业内部产、供、销的紧密合作。通过单一计划指导，消除短板环节。以各个环节的有序协作，去应对无序的市场竞争，也是 ERP 系统的长处之一。

5. 绩效评估和持续改善

建立评估系统，并使用持续改善的工具。

三、建设服务型政府的管理路径

行政管理体制改革的目的是建设服务型政府，服务型政府的建设是政府管理创新的过程，政府管理创新是建立在对组织资源和优势的准确判断之上的。我国在现代化建设和改革开放的进程中逐步积累了一些资源和优势，正确认识并充分利用这些资源是新时期提升我国政府管理创新能力的前提。在经济上，我国经历了改革开放 30 年的快速增长，经济实力和综合国力大增。在政治上，中国共产党是掌握运用政治权力的中枢和核心，一方面有利于政权的稳固，为政府管理创新创造稳定的政治环境；另一方面，可以通过强有力的政治权力来推动社会发展。在社会上，集体主义的价值取向、对中国共产党领导的信任感、对政府权威的较高认同感等，这些对于一个现代化进程中的国家来说都是非常宝贵的财富。在建立服务型政府上，并不存在价值上的障碍，如何提高政府的人民性和为人民、为社会服务的功能，始终是我党追求的目标。但是如果在价值追求上的目标不能内化为一种稳定的制度功能时，服务型政府就会成为一种外在的东西。所以，在建立服务型政府的过程中，需要解决的难题是如何将“立党为公，执政为民”的指导思想内化为现代行政管理制度的功能。政府所具有的服务型，应当是内生的，而不是从外部加入的。从内生的观点来理解现代服务型政府的内涵时，则 ERP 思想完全适用于行政管理体制改革中服务型政府的建设。

1. 业务流程管理思想——全面推进政务公开

推行政务公开，建立健全政府公告制度，提高政府运作的透明度，保障公民的知情权、参与权和监督权。提高政府决策透明度，完善政府新闻发言人制度；规范政务信息公开，各级各部门的文件，除法律、规章明文

规定的以外,必须通过政府公报、政府网站和新闻媒体予以公开;公开行政办事程序和办事结果。传统的政府部门是按照韦伯式官僚制组织特点建构起来的,强调层级节制的等级秩序,管理幅度和管理层次是组织结构的依据。在这种等级金字塔的组织中,管理的高层和中低层严格按照金字塔层级进行缓慢的信息沟通和命令传达,有权作出决策的是位于顶端的上级,下级的任务是执行。这种缺乏整合的组织形式,不仅会带来信息的扭曲、行动的缓慢、决策的滞后、效率的低下,还会造成中下层人员缺乏创新的内在动力和难以降低的行政成本。政府改革严重滞后,是造成大批干部落水的制度原因,制度缺陷腐败已成为抑制干部队伍健康成长和执政为民的重大隐患和障碍。从造成腐败的直接原因和系统的原因来考察时,诱致政府腐败最直接原因是行政管理体制本身有重大的制度缺陷,从计划时代遗留下的权利高度集中行政管理体制是主要的原因。计划经济留下的拥有无限权利和缺乏权利制约的行政管理体制,造成了公共权利部门化,部门权利私有化倾向是现行管理体制的最大缺陷所在。公共权利私有的结果是权利成为腐败的诱因。公共权利私有倾向普遍存在于行政管理系统的人、财、物、事的所有部门,必须从整体的管理制度上进行改革。同时,从以下几方面着手降低行政成本:优化和稳定行政组织,构造扁平化政府,减少固定行政成本和沉淀行政成本;规范财政开支,实行征税养政;强化预算约束,健全行政预算监控机制;借鉴企业精神,再造高效廉洁政府;改革行政事业性国有资产管理体制;完善监督机制,转变政风,遏制腐败,控制和降低制度外行政成本。

2. 标准化思想——加快推进电子政务

服务是电子政务的第一要务,也是建设电子政务的主要目的,电子政务可以同服务型政府建设紧密结合。电子政务为政府服务创新搭建全新的平台,促进公共服务型政府理念的转变,真正实现为人民利益服务。电子政务要促使公共服务型政府组织形态的形成,优化、再造政府业务流程,构建以客户为中心、一站式服务、责任型、公众参与型、透明型政府服务模式。对国家和省、市政府出台的各项政策、命令,各级各部门必须及时制定具体实施细则和贯彻落实措施。凡无端不执行、延误执行的必须追究部门负责人和当事人的责任。传统的公共行政学将组织看作一个静态和封闭的系统,研究的重点集中于组织的内部结构上:他们关注组织如何分工、如何建立层级节制的等级秩序、如何制定严密的法令规章和工作标准,而忽视了组织与外在环境之间的相互关系和相互影响,忽视了公共行

政的社会环境、文化背景、意识形态等因素。政府的管理创新,不仅关注组织内部的资源和结构,环境分析同样是一个研究重点。创新管理认为,任何组织都不是孤立的,都是一个开放的系统,处于与环境的持续相互作用之中。外部环境是组织实施创新战略的依据和基础。政府创新管理的过程,实际上也是一个内外整合的过程。要依靠信息化推动政务公开制度建设,优化各级政府和部门的运作方式和工作流程,在政府网站提供更多的查询内容,并做到及时更新;扩大网上服务领域和网上办理项目,为公众提供方便、快捷、高效和网上服务,逐步实现公务员网上办公和在线服务;完善“负责人电子信箱”,及时处理人民来信,加强督查督办;政务信息网投入实质性运转,加快开发和运用各类智能信息处理系统和决策支持信息系统,提高行政效能。

3. 全面质量管理思想——全面建立高效政务服务体系

继续完善“政务大厅”,部门“一站式服务”,市、区(县)和开发区“行政服务中心”体系,在街道和乡镇推行“政务超市”,为社会提供方便快捷的行政服务。传统公共行政学中的政治与行政二分法范式,将政治与管理整合起来,传统的公共行政学遵从威尔逊和古德诺开辟的范式,认为政治和行政是两个相互分离的领域。政治与行政二分法的传统由于自身的缺陷,不断受到理论的批判和现实的挑战,正逐步走向整合。政府的管理创新研究,将管理看作一个全面的过程,它要求政府部门工作人员系统地考虑组织的长期目标和未来远景,将组织的使命、价值、目标相结合,将战略制定与绩效管理、绩效评估和责任机制结合起来,强调过程和结果的统一。它克服了传统公共行政被动消极的执行命令的弊端,关注行政的政治性,强调行政在战略制定上的优势和重要性,将政治和行政看作必然联系的环节。

4. 供应链思想——转变政府职能

强化政府公共服务职能必须在完善市场经济体制的前提下,科学处理市场服务与公共服务的关系。政府首先必须为市场服务,然后才是为弥补市场失灵而提供公共服务。政府公共服务的目标和前提是服务于市场经济,弥补市场经济的不足和缺陷,维护市场经济秩序、保护财产权利和公民权利、保卫国家安全和社会安全。政府公共服务的基本原则是市场第一原则,政府公共服务必须在服务于市场经济的前提下弥补市场失灵,使政府的公共服务职能深入到公共产品生产与国民收入再分配领域,并形成完善的社会福利体系和全面的社会保障制度。与此同时,社会公共服务是政

府职能的主体和核心。目前中国市场系统的自组织机制已经形成,中国的市场化率已达到60%以上,除一些生产要素外,属于市场定价的商品已达到90%以上。市场调节自组织机制的形成,意味由中国政府导入和培育的市场经济调节体系开始显灵,面对显灵的市场经济,政府则面临着从市场经济调节系统退位的问题。另一方面,随着市场调节作用的显灵,市场调节领域与其无法涉及的领域开始明显地分离出来,市场经济开始向高级阶段发展的过程中,对其发展所需要的环境和服务的系统提出了新的要求。由于市场经济从低级阶段向高级阶段发展的过程,是一个螺旋式循环成长的过程,目前被市场经济分离出的所不能调节的领域,虽然是市场调节本身不能解决的问题,但却是市场经济在循环中进入高级成长阶段所必需的领域。市场经济循环成长中提出的这些新需求,正是需要政府解决的问题,从这个方面看,政府又面临着一个如何到位的问题。公共服务仅仅依靠政府的公共财政是不够的,政府要动员社会力量、社会资源推动公共服务,这既有助于缓解贫困、缩小贫富差距,又可以培育共同的公共价值,促进社会的团结与融合,提升国家和社会的凝聚力。要坚持政企分开、政资分开,完善政府宏观经济调控与市场执法监管的职能,为市场主体与市场环境服务;要坚持政社分开,强化政府社会管理职能,规范发展社会组织,完善社会管理体系;要坚持政事分开,转变公共服务部门的职能,构建公共服务组织,完善公共服务体系。

5. 绩效评估和持续改善——开展政府绩效评估

绩效评估考核是一面旗帜,具有评价功能、导向功能和激励功能。政府绩效的主要标准是公众利益的维护程度和提供公共服务的满意程度。要树立正确的政绩观,以推行公共部门绩效评估为突破口,加强公务员队伍建设,全面推进政府工作的高效、公平、有序运行,自觉接受人民监督,逐步建立为民、亲民、利民的服务型政府,规范公共部门绩效考评行为,提高绩效考评的效率,为打造服务型政府奠定基础。对于政府部门开展绩效评估,当前特别要注意的问题有:要实行多元评估主体原则,引进第三方评估,而不能只是自评的评估,同时对群众评议也要适当对待;评估要体现政府个性,不能对各级政府各个部门一刀切;评估的前台操作方法要简单可靠,不能让基层执行部门操作过于繁琐;要促进评估结果的运用。