



政府管理与改革研究系列丛书

中国行政管理学会 编

Service-oriented
Government
Building

服务型政府建设

主编 靳江好 副主编 赫郑飞



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



政府管理与改革研究系列丛书

中国行政管理学会 编

Service-oriented
Government
Building

服务型政府建设

主编 靳江好 副主编 赫郑飞



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府建设 / 靳江好主编. —北京: 社会科学
文献出版社, 2012. 11

(政府管理与改革研究系列丛书)

ISBN 978-7-5097-3841-2

I. ①服… II. ①靳… III. ①国家行政机关—
行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 234452 号

· 政府管理与改革研究系列丛书 ·

服务型政府建设

主 编 / 靳江好

副 主 编 / 赫郑飞

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 童根兴 谢蕊芬

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 曾雪梅 谢蕊芬

责任校对 / 师晶晶

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

版 次 / 2012 年 11 月第 1 版

印 次 / 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3841-2

定 价 / 65.00 元

印 张 / 20.2

字 数 / 374 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

政府管理与改革研究系列丛书编委会名单

主 任、总主编：王澜明

委 员（按姓氏笔画为序）：

王义华 王浦劬 石亚军 朱维究 李 琪 李兴山

李宝荣 吴 江 吴知论 辛铁樑 沈荣华 张学栋

贾凌民 唐铁汉 董克用 靳江好 鲍 静 薛 澜

政府管理与改革研究 系列丛书总序

王澜明

2011年初，温家宝总理为中国行政管理学会题词：“加强行政管理研究，推动政府体制改革。”在温总理题词精神的指引下，政府管理与改革研究系列丛书出版了。这套系列丛书，收集了近些年来中国行政管理学会研究行政管理和政府体制改革的部分成果，为进一步落实温总理题词的精神，研究政府体制改革与管理创新提供了参考和借鉴。

政府体制改革与管理创新是政府适应经济社会发展需要进行的自我调整和完善，它贯穿于我国改革开放和社会主义现代化建设的全过程。主要包括职能转变、机构调整、法制建设、政务公开、绩效评估、行政问责、危机应对等内容。改革开放以来，伴随着我国政治体制、经济体制、文化体制、社会体制及其他各方面体制改革的不断深化，政府体制改革与管理创新协调一致地同步推进，从而使政府体制及时适应了经济社会发展的客观需要，逐步形成了符合当代中国国情、充满生机活力的政府体制。改革开放以来我国政府进行的六次集中的政府体制改革，就是政府适应新形势新任务的与时俱进。改革把转变政府职能作为核心，在职能配置、机构设置和人员编制方面按照“精简、统一、效能”的原则进行了符合实际、卓有成效的创新；每一次集中改革既是上一次改革的延续和发展，又都紧紧抓住影响当时经济社会发展的主要矛盾和问题，在体制机制方面进行重点突破。与六次集中的政府体制改革相衔接，还适时对影响经济社会发展的新矛盾、

新问题背后的体制机制进行随机调整，把集中改革和经常性调整相结合，推动经济社会不断取得新的成就。既抓总体改革，又抓某一行业或某一系统的改革，并且把这些改革有机地衔接在一起，使之成为一个集中改革与专项改革、整体改革与局部改革、综合改革与行业改革有机衔接的链条，这就是我国政府改革和创新的历史轨迹。而在这些改革中，始终配套进行政府体制改革与管理创新，每一项改革都有政府体制改革相伴随，并贯穿于整个改革和各方面改革的全过程，既将其作为各项改革的重要内容，又使它为各项改革提供有力的组织保障。通过不断深化政府体制改革和管理创新，有效地改善了政府管理，推动了政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的科学协调发展。政府职能不断转变，机构设置日趋合理，工作责任更加明确，工作作风日益改进，工作效率不断提高，政府的各项工作更加适应经济社会发展需要和人民群众的要求。

政府体制改革与管理创新的根本原则是坚持以人为本、执政为民，把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为出发点和落脚点，以实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的方向转变，使政府的各项行为体现人民意志，符合人民要求，维护人民利益，让广大人民群众都能在改革中享受发展成果。在价值取向上，政府体制改革与管理创新紧紧围绕实现人民群众的根本利益去考虑改革方向、改革目标、改革内容、改革方式和改革具体步骤以及与其配套的各项措施。在方案设计上，把实现人民群众的根本利益作为基本内容和工作重点，改革创新思路向群众问计，改革创新内容听群众意见，改革创新措施向群众请教，改革创新难题由群众破解，改革创新任务靠群众落实，最大限度地集中群众智慧，群策群力，上下一致，共同推动从而实现改革的目标。在节奏把握上，把发展速度、改革力度和人民群众的承受程度统一起来，群众能够承受的积极推动，部分能够承受的部分推动，一时承受不了的等待时机。在成果评判上，把人民群众满意不满意、高兴不高兴作为衡量的唯一标准，群众评判的结果对于已经完成的改革是一个结论，对于准备延伸和深化的改革是一个要求。因为每一项改革创

新总是在以前改革的基础上进行的，每一项改革创新所解决的问题和重点虽然不同，但都是对前一次改革创新的深化、补充和在此基础上的发展。经过群众评判，政府才能知道下一步的改革创新有哪些问题要解决，重点往哪里放。另外，群众对改革创新的满意和高兴，还使我们对深化改革创新增添了信心、受到了鼓舞。

政府体制改革与机制优化相结合，通过创新政府管理方式、优化行政运行机制巩固改革成果，促进新体制优势的最大限度发挥。机制包括政府的运行机制、协调机制、动力机制、考评机制、约束机制、监督机制等。不断优化政府的运行机制，是政府正确履行职能、提高工作效率的内在要求。在改革开放和社会主义现代化建设的进程中，老的机制需要不断赋予新的内涵和形式，新的机制需要伴随着政府体制改革的深化不断建立和完善，并且在发展中继续探索创新适应新形势、新任务要求的最佳机制。实现行政运行机制和政府管理方式规范有序、公开透明、便民高效，不断对政府运行机制进行优化和完善，其中包括明确和细化部门所承担的责任，加快建立以行政首长为重点的行政问责制；坚持决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，明确政府之间及政府部门之间的职责权限，权责统一，责随权走，从根本上克服多头管理、政出多门的弊端，促进政府机构高效、协调、规范运转。合理界定政府及其部门的决策权限，完善科学民主决策机制，健全重大事项调查研究与集体决策、专家咨询、社会公示与听证、决策评估等制度，不断提高政府决策水平。按照权责统一、依法有序、民主公开、客观公正的原则，规定行政问责的主体、客体、方式和内容，规范行政问责程序；完善行政监督和政务公开制度，确保权力在阳光下运行，切实增强政府执行力和公信力；健全社会信息反馈机制，切实保障公民的参与权和知情权，实现政府管理的公开、公正和透明；规范政府工作程序，科学的程序设置加上层次少、环节少、手续少和衔接紧密、快速高效的流程，使政府始终保持快节奏、高效率；降低政府行政成本，用较少的人力成本、较低的财政成本和高效的工作方法，实现政府确定的工作目标；科学合理地确定绩效管理的内容

4 ◆ 服务型政府建设

和评估的指标体系，完善绩效管理的机制和方法，重视绩效评估结果的运用，建立健全政府绩效管理的配套制度；推进直接面向企业、基层和社会公众的“窗口机构”的管理创新，规范“窗口”机构的办事制度，公开有关政策、办事内容、依据、程序及办事人员的责任，规定办事时限，优化工作和业务流程，创新管理方式。进一步规范政府立法行为，坚持科学立法、民主立法，提高立法质量。规范行政执法，严格按照法定权限和程序履行职责，建立健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的执法体制，规范行政自由裁量权，全面落实行政执法责任制。进一步完善健全行政复议制度，加强行政应诉，完善行政补偿和行政赔偿机制。以强化责任为核心，建立健全政府运行和管理的各项制度，坚持用制度管权、管事、管人。加强公务员队伍建设，强化对公务员的教育、管理和监督，努力建设一支善于治国理政的高素质公务员队伍。

（作者系中国行政管理学会会长）

2012年9月16日

目 录

第一章 社会管理与公共服务	1
加快我国政府社会管理和公共服务改革	1
政府社会管理研究	12
政府公共服务研究	67
理顺政事关系 健全政府公共服务体系	80
第二章 政务平台建设	89
我国政务服务中心的建设和运行	89
深化政务公开 推进乡镇行政体制改革	103
体现行政规律的善治创举	114
畅通行政首长公开电话 打造服务型政府	121
当前中国社会组织发展状况研究	127
第三章 事业单位改革	142
关于政府所属事业单位体制改革的思路和对策建议	142
推进政事分开的对策研究	154
事业单位改革中转企改制单位的政府政策支持研究	161
政府服务类事业单位财政供养和财务管理制度改革	170
政府服务类事业单位人事制度改革	187
政府服务类事业单位的治理机制改革	204
公共服务中政府与事业单位关系研究	215
第四章 地方政府创新	239
政府职能转变视角下的社会服务创新	239

2 ◆ 服务型政府建设

南京市公共服务供给创新机制研究	252
广东镇域社会管理创新与农村公共服务	260
成都市城乡公共服务均衡发展评价体系研究与设计	271
第五章 国外借鉴	330
澳大利亚公共服务改革及启示	330
美国政府改革与公共服务的创新与启示	338
韩国的政府改革与公共服务创新研究	375
日本行政改革研究的热点问题	388
国外水资源管理制度改革和发展的趋势	392
后 记	396

第一章

社会管理与公共服务

加快我国政府社会管理和公共服务改革

一 社会管理和公共服务的基本内涵

1. 政府社会管理的内涵

所谓社会管理，就是政府通过制定专门的、系统的、规范的社会政策和法规，管理和规范社会组织、社会事务，培育合理的现代社会结构，调整社会利益关系、回应社会诉求、化解社会矛盾，维护社会公正、社会秩序和社会稳定，孕育理性、宽容、和谐、文明的社会氛围，建设经济、社会 and 自然协调发展的社会环境。在任何国家，稳定、和谐与发展的社会都离不开有效的社会管理。通常情况下，社会管理包括两类：一类是政府对有关社会事务进行规范和制约，即政府社会管理。政府社会管理是政府通过整合社会资源，动员社会力量，为增进公共利益，依法对社会事务实施的组织化活动。另一类是社会（即自治组织、非营利组织和公民）依据一定的规章制度和道德约束，规范和制约自身的行为，即社会自我管理和自治管理。现代社会管理是政府干预与协调、非营利组织为中介、基层自治为基础、公众广泛参与的互动过程。

政府社会管理主要有三层涵义：第一，政府社会管理是对家

庭、社会团体与社会自治所不能解决的社会事务的管理，这些社会事务涉及社会整体的公共利益，需要依靠国家权力与政府权威加以解决；第二，必须由政府管理的社会事务构成政府社会管理的主要内容，比如保障公民权利、维护社会秩序、协调社会利益、实施社会政策、管理社会组织、提供社会安全网、解决社会危机等；第三，政府社会管理的核心是社会政策，社会政策是政府干预社会的主要手段和基本措施，它决定了政府的其他社会管理手段。社会政策的核心是福利国家或福利社会政策。

2. 政府公共服务的内涵

所谓公共服务，就是提供公共产品和服务，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，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。按照公共支出的领域来划分，政府公共服务主要包括经济性公共服务和社会性公共服务。经济性公共服务是政府为促进经济发展而直接进行各种经济投资的服务，如投资经营国有企业与公共事业、投资公共基础设施建设、对企业经营活动进行补贴等；社会性公共服务是指政府通过转移支付和财政支持对教育、社会保障、公共医疗卫生、科技、环境保护等社会发展项目提供的公共服务。从市场经济发展史来看，发达国家政府职能演变的规律是：政府职能从以经济性服务为主，逐步扩展到以社会性公共服务为主。当前，政府要明晰自己应该提供的公共服务内容：一是宪法明文规定，属于政府职责范围同时没有其他竞争者的服务项目，即具有非选择性和非竞争性的公共服务项目，比如国防、民政、民族事务等；二是依宪法规定，属于政府的职责，但同时具有合法竞争者的服务项目，如文化教育、医疗卫生、城乡建设等；三是宪法没有明文规定属于政府职责，实际是广泛存在着许多市场竞争者的服务项目，如旅游、通讯等。在这个领域内，政府所提供服务的地位与市场所提供服务的地位基本上是一样的，属于完全竞争；四是宪法没有明文规定属于政府职责，而社会上又缺乏竞争者，如高等教育、基础性科研事业，这两者的投入非常大，而且产出周期长，市场效益不直接，这些领域虽然可以开放，也允许

竞争，但愿意参与的竞争者太少。

3. 社会管理和公共服务的特点比较

政府社会管理和公共服务是统一的，但相互又有所区别。首先，从基本特点看，社会管理主要体现现代行政管理整合性的特点，而公共服务则主要体现现代行政管理公众性的特点；其次，从核心内容看，社会管理主要体现在规范性上，主要管理和规范各种社会事务，包括社会公众、社会稳定、社会治理，而公共服务主要是提供和满足公共需求的服务，包括公共设施、公共事业、公共信息等；再次，从行为模式看，社会管理主要是以行政强制为基础，以法律、法规为保障对社会进行调整和约束，强调政府履行义务，突出政府主导、主动作用，而公共服务以合作为基础，强调公民权利。因此，我国各级政府要深入研究社会管理和公共服务的发展规律，把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜，各级领导干部要把更多精力放在推进社会发展和解决民生问题上。

4. 现阶段社会管理和公共服务的重点领域

由于我国正处在从传统社会向现代社会转型的历史时期，政府的社会管理和公共服务职能绝不可能覆盖到所有领域，必然要在一定时期内进行战略选择，并且选择的领域将主要集中到那些“正外部性最大，公共性最强，政府最具有比较优势，社会福利效益最大化，同时有可能将效率与公平有效地结合起来”的领域。

为此，现阶段政府社会管理职能大致包括如下重点领域：

①规范社会组织或团体，培育社会治理的多元主体；②创设完整的社会规制体系，推行社会安全系统工程；③实施配套的社会政策，维护社会公正；④提高公民素养，培育健康的市民社会；⑤调整社会管理执行机构，健全政府社会管理体制。

同样，政府公共服务应集中选择在如下重点领域：①提高政府公共教育服务的水平，普及12年制的义务教育；②提高政府社会保障公共服务水平；③提升政府公共医疗服务水平；④提高政府科技服务的公共服务水平；⑤投资战略性的公共基础设施等。

二 发达国家社会管理和公共服务的发展趋势

发达国家社会管理主要是指政府力量对独立于政治、经济领域之外的那部分社会公共事务的管理。这种管理一方面提供其成为国家所必需的基本秩序,另一方面,是为经济发展和人民生活提供一个稳定良好的社会环境。在中国具体国情基础上,我们可以适度借鉴发达国家在社会管理和公共服务方面已经取得的成功经验和共同做法,特别要认真研究、汲取近年来西方发达国家在“政府再造”“新公共管理运动”“新公共服务”方面所取得的理论创新与制度创新的新成果,如:重视社会管理对外部环境变化的适应性;把社会管理的政治取向和管理取向合二为一;把市场竞争机制引入政府的公共管理和公共服务领域,强调在政府行政机关开展“为质量而竞争”;采用更多的市场化手段来改造执行机构,提高公共服务和公共管理的效率;建立少花钱多办事的政府;坚持顾客导向、结果控制、简化程序的原则;要求政府官员由“管制者”转为“服务者”,增强服务意识、公共责任感;提倡公民至上原则,满足公众的要求和愿望,政府提供回应性服务,提高服务质量,重塑政府与社会的关系,等等。

发达国家政府社会管理和公共服务实践大致呈现如下发展趋势。

一是政府社会管理职能不断强化。主要表现为政府对社会管理的范围的扩大。二战后,政府的政治统治职能相对弱化,社会管理职能不断加强,维护了社会秩序的稳定,解决了各种社会问题,给公众带来了实际利益,起到了维护政治统治的作用。近几十年,“福利国家”政策在工业发达国家盛行,政府的社会管理范围扩大,职能增强。

二是多元化趋势。由政府单独直接管理变为市场、社会中介组织、其他社团共同参与社会事务管理,直至社会组织进行自我约束、自我激励和自我管理。西方一些国家政府推出了“混合经济的福利国家”“福利多元主义”“福利国家私有化”等。“混合经济的福利国家”主要靠公、私部门直接投资社会福利。“福利多元主义”是社会福利服务由法定的部门、志愿的部门、商业

部门、非正式部门等直接提供，政府不再唱独角戏。“福利国家私有化”是指私人营利部门平行或替代部分公共部门参与社会管理活动。

三是法制化与规范化。各国政府都非常重视涉及社会管理和公共服务的各类法律和法规，并力图形成相互联系和相互衔接的法律体系。政府力图形成法律基础上的权利与义务相统一的机制。政府确定具有超前性、系统性、协调性的社会管理和公共服务指标，并力图做到细化和量化，同时做到规范化，以确保他们的合法性，提高管理效率。

四是科技化和信息化。各国政府都积极利用现代科技成果，特别是计算机和电信技术的最新成果，来推进公共服务项目的技术创新，改善公共服务的供给方式和提供手段，不断提高公共服务的质量和水平。西方发达国家大都把发展电子政务作为加强社会管理，改善公共服务的根本手段。

五是公共服务市场化。在公共服务供给领域引进市场机制，将政府权威与市场交换的优势进行互补，从而提高政府功能输出能力。

三 目前我国履行政府社会管理和公共服务职能的现状与进展

1978年以来，我国在控制人口增长、减少贫困、普及教育、环境保护、卫生保健、扩大就业、社会福利、居民住房、妇女儿童权益保护、民族平等团结和繁荣发展等社会管理与公共服务方面取得了显著成就。主要表现在：我国许多重要的社会指标都从低收入国家的行列跃升到了中下等收入国家的行列，表明我国政府的社会管理水平处于中下等收入国家水平；我国政府社会支出不断增加；我国社会救助水平近年来有飞速发展；以养老保险、失业保险、医疗保险为主要内容的我国社会保险制度基本确立，并已覆盖大部分城镇职工；我国政府扶贫政策的成就显著；我国在改革政府与社会关系方面，如推进社会事业社会化、加强城市社区建设、加强农村基层自治组织建设、培育发展民间组织等迈

出了较大步伐；危机管理得到加强。近些年，我国各级政府还加快了对社会管理与公共服务的改革步伐，在社会实践中创新了许多有益的做法，以满足日益增长的复杂化、多样化的公共服务需求。从1994年始，山东烟台市就推行了社会服务承诺制，后来在我国十大窗口行业陆续铺开；2002年，浙江省在探索公共服务监管方面，坚持人民满意为最高追求，提出以“树优良作风，创优质服务，做优秀公仆”为导向；2003年，南京市和广州市各自出台了对国家行政机关及其公务员公共服务行为的规范，进一步明确了公务员的行为准则；与此同时，深圳市也对部分公共服务领域进行了开放，利用公开招投标方式打破城市基础设施垄断的状态；成都市全面推进“创建规范化服务型政府”试点工作；近几年各地政府先后提出打造服务型政府目标，对政府全面转型产生了重要的作用。

但是，从总体上看，政府的社会管理和公共服务职能表现还比较薄弱，存在着许多亟待解决的突出问题。长期以来，传统社会管理模式集中体现为我国政府对社会采取的集中化社会管理体制。这种政府与社会高度合一的管理模式使社会缺乏自我管理和自我发展能力，最终影响到社会的协调、快速、健康发展。突出表现在：①社会建设与社会发展滞后于经济增长。当前，我国政府仍然带有浓厚的生产投资型政府的特征，政府长期充当了经济建设主体和投资主体的角色，在实践中造成了政企不分、忽视社会公共事业发展、发展失衡、金融风险与社会风险累积等问题。尤其是我国社会结构如人口结构、就业结构、城乡结构、地区结构、阶级阶层结构的调整落后于经济结构的调整，我国教育、科技、文化、医疗卫生、环境保护等社会公共事业的发展滞后于经济的发展，造成了社会发展与经济发展的失衡。②我国社会发展与政府社会服务滞后于经济市场化和国际化的进程，突出体现在我国社会安全网的建设十分缓慢，社会保障覆盖面和公共卫生覆盖面较低，不足以抵御经济市场化与国际化的风险。③中国经济发展与社会发展的过程中，出现了某些“拉美化”的现象，如贫富差距加大、社会保障覆盖面过低、就业形势恶化、社会事业发展缓慢、政府债务风险与财政风险加大等。④我国社会组织形态

发生了重大变化，但政府社会管理方式尚不能适应社会组织形态变迁的要求。我国的社会管理面临着“一变五增”的新情况，即老体制下的职工逐步弱化对单位的过分依赖，由“单位人”向“社会人”转变；新兴的多种所有制成分的“无主管”企业增多；外来人员、流动人员的比例增加；下岗、失业人员增多；老龄人口增多；贫困人群增多。⑤我国社会结构的重大变化，迫切要求政府加大对社会利益结构的协调力度，建立有利于社会持续稳定发展的利益结构和利益关系。⑥我国政府与社会关系的重大变化，要求尽快改变以政府为唯一中心的“单中心”治理结构，建立政府与其他公共管理主体共同管理社会事务的“多中心”治理结构。但是，我国社会中介组织或第三部门还未真正成为政府职能转移的载体，社会团体等民间组织的作用尚未得到充分发挥，公民社会的发育仍显迟缓，社会资本的开发利用不足，社会的自主性及自我组织能力不够强，各级官员新的治理观念还未树立，等等。⑦作为社会稳定与社会风险重要指标的联名信增加率、集体上访增加率等指标不断上升，标志着我国进入了社会风险加剧的时期。

目前，我国公共服务领域存在三大矛盾。首先，公共服务产品总量不足，日益扩大的公共服务需求与严重不足的公共服务供给形成矛盾。在实物产品大量过剩的同时，我国公共服务供给却严重不足，在农村公共医疗等领域甚至出现了倒退。其次，公共服务的投入严重不足，国家对各类事业机构的投入与公共服务产品的产出严重不对称。在我国改革发展的新阶段，国家继续包揽公共服务既是不可能的，又是没有必要的。现在，国内外有大量的资金正在寻找新的发展机会，而目前的公共事业体制却限制了各种社会资金的进入。事实上，在公共服务领域已经形成了两种不合理的局面：一方面，国家对现有事业机构大量资金的投入，在相当程度上是用来养人，事业机构应当给社会提供的公共服务严重不足；另一方面，在公共卫生、农村义务教育等基本的公共产品供给和公共服务方面，国家投入的又太少，严重制约了社会事业的发展。再次，公共服务产品分配严重不均衡。面对总量不足的公共服务，我们的分配也存在失衡问题。广大的弱势群体得