

社 / 会 / 学 / 论 / 丛

县区级地方 服务型政府 建设研究

以河南省焦作市解放区为个案

武磊 著

XIANQUJI DIFANG
FUWU XING ZHENGFU
JIAN SHE YANJIU

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

中国社会科学出版社

社 / 会 / 学 / 论 / 丛

县区级地方 服务型政府 建设研究

以河南省焦作市解放区为个案

武磊 著

XIANQUJI DIFANG
FUWU XING ZHENGFU
JIAN SHE YANJIU

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

县区级地方服务型政府建设研究：以河南省焦作市解放区为个案/武磊著. —北京：中国社会出版社，2011. 6

(社会学论丛)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3586 - 3

I. ①县… II. ①武… III. ①区 (城市) — 地方政府 — 行政管理 — 研究 — 焦作市 IV. ①D625. 613

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 097157 号

丛 书 名：社会学论丛

选题策划：李春园

书 名：县区级地方服务型政府建设研究
——以河南省焦作市解放区为个案

著 者：武 磊

责任编辑：李春园

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话：编辑部：(010)66060097

邮购部：(010)66060275

销售部：(010)66080300 传真：(010)66051713

(010)66051698 传真：(010)66080880

(010)66080360 传真：(010)66063678

网 址：www. shcbs. com. cn

经 销：全国各地新华书店

印刷装订：北京市优美印刷有限责任公司

开 本：160mm × 230mm 1/16

印 张：16. 25

字 数：280 千字

版 次：2011 年 6 月第 1 版

印 次：2011 年 6 月第 1 次印刷

定 价：28. 00 元

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 研究的目的与意义	(1)
一、研究的背景	(1)
二、研究的目的	(3)
三、研究的理论与实践意义	(4)
第二节 国内外相关文献综述	(6)
一、国外文献研究综述	(6)
二、国内文献研究述评	(8)
第三节 研究方法与本书框架	(15)
一、研究方法	(15)
二、本书框架	(16)
第四节 创新与不足	(19)
一、本书的创新点	(19)
二、本书的不足之处	(20)
第二章 概念界定与相关理论阐述	(22)
第一节 相关概念界定	(22)
一、公共服务	(22)
二、县区级政府	(26)
三、服务型政府	(28)
第二节 新公共管理理论	(37)
一、新公共管理的实践与理论基础	(37)
二、新公共管理理论的内涵	(43)
三、新公共管理理论对服务型政府建设的启示意义	(48)
第三节 新公共服务理论	(49)

一、新公共服务的理论渊源	(49)
二、新公共服务理论的内涵	(52)
三、新公共服务理论对服务型政府建设的启示意义	(55)
第四节 治理理论	(58)
一、治理理论兴起的背景	(58)
二、治理理论的内涵	(59)
三、治理理论对服务型政府建设的启示意义	(60)
第三章 服务型政府建设的背景分析	(62)
第一节 当今公共行政的普遍形式	(62)
一、公共服务是政府的天职	(62)
二、从管制型政府到服务型政府	(66)
三、从新公共管理到新公共服务	(70)
第二节 完善社会主义市场经济体制的要求	(75)
一、社会主义市场经济体制的建立与完善	(75)
二、完善社会主义市场经济体制与政府转型	(79)
三、从经济建设型政府到服务型政府	(84)
第三节 解决发展中民生问题的现实需要	(91)
一、和谐社会与政府责任	(91)
二、现阶段民生问题与政府责任缺失	(94)
三、解决民生问题呼唤服务型政府	(105)
第四节 信息社会政府的理性选择	(106)
一、信息社会对政府行为的新要求	(106)
二、信息社会政府行为的失范	(108)
三、信息社会为服务型政府建设提供平台	(112)
第四章 县区级地方服务型政府建设的现状	(115)
第一节 服务型政府的提出和方针政策	(115)
一、地方先行先试与服务型政府的提出	(115)
二、相关政策措施	(118)
第二节 县区级地方服务型政府建设的现状	(123)
一、县区级地方服务型政府建设的实践	(123)

二、县区级地方服务型政府建设的若干典型做法	(126)
第三节 县区级地方服务型政府建设面临的多重矛盾	(135)
一、追求政绩冲动与社会建设的非显性化相矛盾	(135)
二、政府自利性与服务型政府公共性相矛盾	(139)
三、公共资源使用不合理与民生改善所需相矛盾	(143)
四、“官—民”文化传统与平等服务理念要求相矛盾	(145)
五、体制惯性与新的运行机制要求相矛盾	(146)
六、对上负责的体制与为公众服务的要求相矛盾	(148)
第五章 焦作市解放区服务型政府建设的个案	(150)
第一节 焦作市解放区概况	(150)
第二节 解放区服务型政府建设的基本做法	(151)
一、发展脉络	(151)
二、区政府层面的改革	(153)
三、社区层面的改革	(164)
第三节 成效及借鉴意义	(173)
一、主要成效	(173)
二、解放区做法的借鉴意义	(175)
第四节 不足及难题	(177)
一、解放区做法的不足	(177)
二、解放区服务型政府建设面临的难题	(181)
第六章 推进县区级地方服务型政府建设的若干设想	(185)
第一节 行政文化：培育服务行政的职业理念	(185)
一、传统行政文化的特征及影响	(185)
二、服务行政文化的内涵及建构	(187)
第二节 财政保障：建立合理的公共财政体制	(189)
一、改革现行财政体制的紧迫性	(189)
二、财政体制改革的主要目标及路径	(191)
第三节 考核引导：调整领导干部绩效考核指标	(196)
一、传统绩效考核的偏失	(196)
二、建立服务型政府绩效考评体系	(198)

第四节 服务问责：形成服务行政的约束机制	(205)
一、现行问责制度的弊端	(205)
二、服务问责制度的建立	(208)
第五节 法治规范：制定服务型政府建设的相关法规	(210)
一、加强法治政府建设	(210)
二、完善法规保障	(212)
 第七章 结论与建议	(216)
一、本研究的主要结论	(216)
二、本研究的相关建议	(220)
 附 录	(223)
参考文献	(237)
后 记	(253)

第一章 绪 论

“对于政府部门来说，变革与其说是一种特例，不如说是一种惯例。只要有一个不完美的政府，人们就会持续不断地寻求理想的治理形态。”^①作为承担着实现和增进社会公共利益责任，在国家政权体系中依法享有行政权力的特殊的社会管理组织——政府，自从其产生以来，就在不断地随着社会转型和变迁的脚步而变革。20 世纪七八十年代以来，在全球化、信息化、民主化浪潮的冲击下，为应对形势发展的要求和大量现实挑战，以新公共管理运动等为代表的行政改革浪潮在西方发源，并迅速席卷全球，为各国政府改革提供了新的视野和启迪。服务行政逐步成为政府改革和转型的核心价值追求，建设服务型政府由此成为各国政府变革发展的共同趋势。进入 21 世纪，服务型政府也逐渐成为我国政府改革的主要目标取向，特别是随着“和谐社会”建设任务的提出和近年来各地大量公共事件、突发事件和自然灾害的发生，强化政府公共服务职能的呼声日渐高涨，尤其对县区级地方政府来说，更为紧迫和必要。在这样的大形势下，研究服务型政府建设，无疑具有重要价值。

第一节 研究的目的与意义

一、研究的背景

县区级地方服务型政府建设研究，是立足于我国行政体制改革的实践，并着眼于地方工作的实际需要而开展的。新中国成立以来，我国已进

^① [美] B. 盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，中国人民大学出版社 2001 年版，《序言》第 5 页。

行了多次行政改革。仅 20 世纪 80 年代以来,围绕转变政府职能,就先后进行了六次较大规模的行政体制改革,分别是 1982 年、1988 年、1993 年、1998 年、2003 年以及 2008 年。这些改革取得了一定成效,政府机构和人员有了不同程度的精简,政府职能范围有了进一步限定和收缩,政府主导经济事务、参与企业经营的程度大为降低,干部队伍进一步向知识化、年轻化发展,政府的工作效率有了进一步提升等,对于促进政府管理由适应计划经济向适应市场经济转变起到了重要作用。但是从总体来看,六次改革并没有取得根本性的效果,政府没有实现彻底转型,突出表现在政府规模没有真正精简下来,有的甚至人员越减越多;政府职能定位不准,越位、缺位、错位现象依然比较突出,政府仍然管了许多管不了、管不好的事,干了许多不该干也干不好的事,而许多该由政府干的事情却并没有干到位;政府效率低下,政府部门工作人员服务意识不强;“政府权力部门化,部门权力利益化,部门利益个人化”,甚至政府寻租等现象还比较普遍。这些问题没有能够得到有效解决,表明以往以转变职能、精简机构、压缩人员、提高效率等为着力点和突破口的政府改革实际上已陷入困境。加入 WTO 后,在经济全球化浪潮和国际行政改革浪潮的推动下,尤其是在 SARS 引发的公共管理危机,暴露我国政府公共服务职能严重缺失的情况下,无论是实践层面,还是理论层面,都逐渐认识到政府转型的必要性和紧迫性,行政改革的关注点逐步转向如何强化政府的服务职能上,开始把建设服务型政府,作为行政改革的新的路径和目标取向,行政改革进入第二个历史阶段。时至今日,随着实践的不断探索和理论研究的逐步深入,建设服务型政府已然成为理论和实践的共识。这是服务型政府建设研究的总的背景。

从理论研究的背景来看,我国的服务型政府建设研究大致经历了三个阶段:20 世纪 90 年代中期和后期至 2003 年 SARS 爆发之前,为我国服务型政府建设研究的起步阶段。这一阶段,研究的重点主要侧重于政府职能转变和政府体制的创新。如政府行政服务中心建设研究、行政审批制度改革研究、服务承诺制研究、政府效率研究、政府与企业和社会的关系研究、基层实践经验的总结性研究等。2003—2005 年,是我国服务型政府建设研究的高潮阶段。这一阶段,服务型政府建设成为理论研究、媒体关注的焦点,服务型政府建设研究全面铺开,不仅各类论文、著作大量出现,而且各类学术研讨、交流活动也非常活跃,研究的范围更是涵盖服务型政

府建设的方方面面。2006 年以来,是我国服务型政府建设研究的平缓推进阶段,这一阶段,社会和学界对服务型政府建设的关注似乎少了几分热度,服务型政府建设研究课题甚至逐步从焦点中淡出,相关研究成果较之前一阶段,在深度和广度方面也鲜有突破。但是服务型政府建设是我国政府改革的必然趋势,建设服务型政府也是一个持续推进的漫长过程,当前,还有大量复杂难题需要理论和实践两方面共同努力来加以破解,在学术研究摆脱最初的浮躁和新潮,而逐渐归于平淡之时,更需要给予更多的、更加持续的关注和思考。这是服务型政府建设的理论研究背景。

二、研究的目的

学术研究的目的决定了研究的指向。本书旨在研究揭示我国县区级地方服务型政府建设的一般原理和规律,对县区级地方服务型政府建设实践加以推动。县区政府是我国地方政府中非常重要的一个层级,它既有一定的人口规模(县区人口一般在十几万到 100 多万之间),也有一定的地域规模,是一个相对完整的行政单元。县区政府是我国政权体系的基础。“在帝国的行政区域中,县也是最低一级地方政权。地方官也好,地方政府也好,均以县级为最低。然而县和县官却又是最重要的。县是官员代理的起点,也是终端。县以上不过逐级监临,县以下则乡民自治,只有县才是代表中央直接治民之所。这一制度,无妨称之为‘政权建在县上’。”^①因此,县、区在整个政治社会结构中居于特殊地位,县区政府对于政权的稳固具有重要意义,我国古代就有“郡县治,天下安”的说法。县区政府处在政府工作的第一线,是国家法律法规和政策的重要执行者,承担着大量、非常繁重、具体的工作任务;在地方政府中,县区政府又与公众接触比较密切,是国家政权与社会的直接接触层,大量直接涉及公众具体利益的行政行为和为公众提供的服务,都由县区政府作出。因此,县区政府工作的优劣、服务质量的高低,公众感受最明显,直接关系政府在公众心目中的形象。因此,建设服务型政府,县区政府更为紧迫,也应当是重点。也正因为以上这些原因,很多学者提出我国的行政改革应该从县一级破题。但从现实情况看,县区政府却是受传统体

^① 易中天:《腐败:权力的胎毒》,载《资治文摘》2008 年第 2 期。

制和传统文化影响最深、存在问题最多、改革面临困难最大的一个行政层级。近年来，在一些地方安全事故和群体性事件之所以频繁出现，一个较为普遍的原因是当地的县区级政府在工作中出现了重大问题或失误。因此，县区级地方服务型政府建设更迫切需要理论研究的关注与指导。正是基于这样的认识，笔者选取县区级地方服务型政府建设作为研究的课题。县区级地方服务型政府建设是从机制上解决县区级地方政府存在的诸多问题的长效之策、治本之策，这一研究的突破，将对推动县区许多社会问题的解决具有重要价值。

县区级地方服务型政府建设研究命题本身就包含了理论与实践的结合。本书一方面是要通过学理分析，通过对概念的重新界定和对相关理论的阐释，进一步揭示服务型政府的内涵、一般原理和规律，对县区级地方服务型政府建设提出理论思考，以期在理论上有所建构。另一方面，是要坚持从实践出发，通过大量的实证案例和现实分析，尤其是通过对河南省焦作市解放区服务型政府建设的个案剖析，揭示当前县区级地方服务型政府建设面临的实际困难和问题，并提出县区级地方服务型政府建设的对策和建议，力求达到来自实践、指导实践的目的。

三、研究的理论与实践意义

理论意义：力图在理论上有所创新和突破，是笔者在开启本书研究之前的最大心愿。就目前国内服务型政府建设研究的现状来看，尽管学界对服务型政府建设已作了广泛研究，但研究宏观层面、研究一般意义上的服务型政府建设的多，关注基层，尤其是研究县区级地方服务型政府建设的少，通过中国期刊网全文数据库的搜索，各类期刊上发表的篇名中含有“地方服务型政府”或“服务型地方政府”的论文仅有 60 多篇，通过模糊词查找，检索出篇名含有“县、区服务型政府”的论文仅有 30 多篇，且其中绝大多数还属于工作总结性的研究，通过国家数字图书馆查询，没有找到关于县区级地方服务型政府建设的研究专著；研究服务型政府的内涵、特征、意义，作一般价值层面倡导的多，而透彻分析问题，深刻剖析原因，并作具体制度安排和设计的研究少；注意力集中在政府自身转型研究上，关注政府内部改革和调整的研究多，而系统思考，在研究政府自身改革的同时，着眼于政府外部条件改变，着眼于公民社会、社区建设等外延式研究的少。

鉴于服务型政府建设理论研究的这一现状,其一,本书将研究的关注点放在县区级地方服务型政府建设研究上,阐释了服务型政府的概念、相关理论,分析了服务型政府建设的背景、县区级地方服务型政府的现状及困境,提出了县区级地方服务型政府建设的对策和建议。选取县区级地方服务型政府建设作为选题,并作系统、完整的研究,一定意义上填补了理论研究的空白,这是本书的理论意义之一。其二,本书没有停留在对服务型政府建设一般应然层面的研究上,而是注重分析制约县区级地方服务型政府建设的深层次矛盾,并从理论思考层面,提出了对策和建议,丰富了服务型政府建设的研究。其三,本书在关注县区级政府自身改革的同时,也关注县区级政府外部条件的改变,关注服务型政府的外延研究,结合焦作市解放区的个案,对社区建设也加以关注,这对于拓宽服务型政府建设理论研究的视野,具有一定启示意义。

实践意义:服务型政府建设既是一个理论问题,又是一个实践问题。当前,建设服务型政府已成为我国行政体制改革的基本趋向,但整体来看,缺乏系统的理论指导,多数地方政府的实践仍停留在局部的探索尝试阶段,如有的重在机构精简,有的重在服务大厅建设,有的重在对公务员队伍开展绩效评估,有的重在开展效能革命,有的重在推行政务公开,有的重在行政问责等。这些做法虽然在一定程度上对推进政府职能转变起到了积极作用,但和真正意义上的服务型政府建设的要求仍相去甚远。服务型政府建设在推进的过程中还存在许多问题和困难,尤其是处在基层的县区级地方政府,在服务型政府建设的实践过程中,深感理论指导的欠缺,各地都根据自己的理解在各自摸索,这使得服务型政府建设在各地发展很不平衡,“各唱各的调”,有的地方甚至多年来徘徊不前,没有大的突破。本书坚持从实践出发,努力在实证性上下工夫,力求避免泛泛而谈的空议,通过对现实生活中大量正反两方面案例的列举分析,尤其是对河南省焦作市解放区服务型政府建设的个案分析和理论思考,揭示县区级地方服务型政府建设的现实紧迫性和面临的困难,并试图探究出制约县区级地方服务型政府建设的症结所在和突破路径,将对县区级地方服务型政府建设的实践起到一定的指导作用。

第二节 国内外相关文献综述

一、国外文献研究综述

国外相关研究是从“服务行政”开始的。“服务行政”概念最早由德国行政法学家厄斯特·福斯多夫于1938年提出。之后的服务型政府研究，主要体现在新公共管理、新公共服务和公共治理等理论之中。尽管国外没有直接提出服务型政府的概念，在具体的提法和称谓上也不尽相同，但这些理论所表述的政府模式明显带有服务型政府的特征，表现出了鲜明的服务导向。其目标就是建设以顾客或公民为导向、以公民满意为主要原则的服务型政府。20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，出现了一批极具影响力的专家、学者和论文专著。新公共管理的代表、被誉为“政府再造大师”的美国学者奥斯本和盖布勒在《改革政府——企业家精神如何改革着公共部门》一书中，提出“重塑政府运动”，目标是建立一个“企业家政府”。“我们说到公共机构的企业家，指的是不断汲取私营部门的新的经验和做法来运用资源，从而提高公共部门效率或效能的人。”^①政府官员应该相应地成为“企业家”，“企业家政府”是讲求效果的政府、竞争性的政府、受顾客驱使的政府。美国行政学家盖伊·彼得斯在《政府未来的治理模式》中系统评价了席卷全球的行政改革运动，将各国针对传统政府治理模式所进行的不同形式、不同程度的改革，概括为市场式政府、参与式国家、弹性化政府和解制型政府四种治理模式。市场式政府强调政府管理市场化，参与式国家主张对政府管理有更多参与，弹性化政府认为政府需要更多的灵活性，解制型政府要求政府减少内部的管制措施，而且认为这四种模式是改善当代政府治理的主要方法^②。澳大利亚的欧文·E. 休斯在其所著的《公共管理导论》中指出，相对于模糊

① [美] 戴维·奥斯本，特德·盖布勒：《改革政府——企业家精神如何改革着公共部门》，上海译文出版社1996年版，第5-6页。

② [美] B. 盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，中国人民大学出版社2001年版，《译者前言》第2页。

不清的公共行政理论来说,经济学理论是精确的,具有可预测性的、经验主义的,并且是建立在解释人们如何行动的激励理论之上的,而且经济学理论还与统治具有直接的相关性。他提出,公共部门的任务是必须尽可能地以最有效率的方式提供商品和服务,管理模式所关注的结果、效率及绩效测量都在很大程度上与经济学有关^①。美国哲学博士拉塞尔·M. 林登在《无缝隙政府:公共部门再造指南》一书中提出了政府再造的步骤,并提出了无缝隙组织的概念,无缝隙组织是指可以用流动的、灵活的、弹性的、完整的、透明的、连贯的等词语来形容的组织形态,无缝隙组织提供了一种流畅的、真正的不费气力的经验,无缝隙组织的顾客与服务提供者直接接触,它以一种整体的而不是各自为政的方式提供服务,并且,无缝隙组织是一个完整统一的整体,无论是对职员还是对最终用户而言,它传递的都是持续一致的信息^②。作为一种“无缝隙组织”的无缝隙政府,是一种以顾客、以结果、以竞争为导向的政府。美国学者麦克尔·巴泽雷在《突破官僚制:政府管理的新愿景》一书中,揭示了官僚制模式所包含的理论,分析了战略革新的必要性,提出了突破官僚制的可能,即创造策略、重塑文化、挑战财务范式^③。戴维·奥斯本和彼德·普拉斯特里克在《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》一书中,提出实行政府再造,改变政府DNA,需要实施五项战略,即核心战略、后果战略、顾客战略、控制战略、文化战略^④。E. S. 萨瓦斯在《民营化与公私部门的伙伴关系》一书中,认为民营化是对政府进行一系列创造性改革的通用标签,民营化最显著的特征是将市场机制引入行政领域^⑤。主张摆脱困境的最好出路是打破政府的垄断地位,建立公私机构之间的竞争^⑥。在随后的新公共服务理论中,也出现了一些著名的学者和经典著作。其中,最有代表性的是美国著

① [澳] 欧文·E. 休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社2001年版,第78-79页。

② [美] 拉塞尔·M. 林登:《无缝隙政府:公共部门再造指南》,中国人民大学出版社2002年版,第4页。

③ [美] 麦克尔·巴泽雷:《突破官僚制:政府管理的新愿景》,中国人民大学出版社2002年版,第49、71、93页。

④ [美] 戴维·奥斯本,彼德·普拉斯特里克:《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》,中国人民大学出版社2002年版,第42-45页。

⑤ [美] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版,《译者前言》第2页。

⑥ 周志忍:《当代国外行政改革比较研究》,国家行政学院出版社1999年版,第4页。

名学者登哈特夫妇，他们在其合著的《新公共服务：服务，而不是掌舵》一书中，提倡公民权利、公共利益、民主程序、回应性等理念，强调公民优先。他们指出：政府不应该像企业那样运作，它应该像一个民主政体那样运作。无论是选举产生的公务员还是被任命的公务员，他们都是根据这个原则行事的，并且他们正在重新恢复对诸如公共利益、治理过程以及扩大民主公民权等理想的信奉^①。“政府的存在是为了确保公民可以选择通过一定的程序（如投票），将他们的私利与社会利益相一致，保护个人权利。”^②登哈特在《公共组织理论》一书中，强调了公共行政的公众性、服务性、知识性和学习性，呼吁公共组织应该更多地关注人及人的价值，提出回应性也应该是公共组织的政策重心，指出公共组织不是“掌舵者”，更不是“划桨者”，而是“仲裁者”。同时，他还提出新公共服务理念。“新公共服务是建立在公共利益观念之上的，是建立在公共行政人员为公民服务并确实全心全意为他们服务之上的。”^③在治理理论方面，代表性的人物是詹姆斯·罗西瑙，他在《没有政府的治理》一书中，提出治理理念，治理是一种由共同的目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，治理有别于统治，它是一个上下互动的过程。美国学者加里·马克斯在《欧盟的结构政策和多层治理》、《20世纪80年代以来欧洲一体化：国家中心论对多层治理》等文章中又进一步提出并阐述了多层治理的概念。以上这些研究，对我们研究服务型政府建设具有很强的学习借鉴意义，为服务型政府建设研究提供了丰厚的理论基础。

二、国内文献研究述评

国内的服务型政府建设研究开始于20世纪90年代后期，但是发展的势头比较快。笔者从中国知网的中国学术文献网络出版总库检索的结果来看，2001年以来，各类期刊上发表的篇名中含有“服务型政府”的论文多达4290余篇；通过国家数字图书馆查找，已出版的以“服务型政府”为题的著作有27本。近年来，出版的有代表性的著作有：吴声功的《服务

① [美] 珍妮特·V. 登哈特，罗伯特·B. 登哈特：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，中国人民大学出版社2004年版，第1页。

② 同上，第5-6页。

③ 曾进：《西部贫困地区服务型政府建设研究》，贵州大学2009届研究生硕士学位论文。

型政府的构建》(社会科学文献出版社),吴玉宗的《服务型政府建设研究》(经济日报出版社);井敏的《构建服务型政府:理论与实践》(北京大学出版社),李军鹏的《公共服务型政府》(北京大学出版社)。代表性的论文集有北京市领导科学学会与北京行政学院公共管理教研部选编的《服务型政府》(中央编译出版社),谢庆奎、佟福玲主编的《服务型政府与和谐社会》(北京大学出版社),董克用主编的《构建公共服务型政府》(中国人民大学出版社),黄奇帆等编的《服务型政府建设》(重庆出版社),等等。这些尚属不完全统计。除这些著作、论文外,国内关于“服务型政府建设”的学术研讨活动也比较活跃。2003年7月、11月,由中国(海南)改革发展研究院举办的“建设公共服务型政府”座谈会和“建设公共服务型政府——中国转型时期政府改革国际研讨会”分别在北京和海南海口召开,其中“建设公共服务型政府——中国转型时期政府改革国际研讨会”有来自中央有关部委、科研机构、高校、企业代表及美国、英国、欧盟、新加坡及国际透明组织、经济合作组织等11个国家或国际组织的140余名专家、学者、官员参加;2004年8月,由中国行政管理学会等单位举办的“建设规范化服务型政府理论与实践”研讨会在四川成都市召开,与会的专家、学者与官员就加快推进规范化服务型政府建设进行了深入研讨。2005年6月,北京大学政府管理学院、北京大学政治发展与政府管理研究所,共同举办了“服务型政府与和谐社会研讨会”,与会专家、学者就“服务型政府的概念和含义”、“服务型政府与和谐社会的内在关系”等问题,进行了多角度探讨。这些学术研讨活动,均收到了大量学术论文和座谈发言材料,与会专家、学者和政府官员发表了很重要的意见,提出了许多非常有价值的学术观点,对服务型政府建设研究起到了重要的推动作用。如中国(海南)改革发展研究院将“建设公共服务型政府——中国转型时期政府改革国际研讨会”上的主要文章、观点整理汇编,出版了《建设公共服务型政府》论文集,收集论文50余篇。该院还根据自己的研究,参考与会中外专家、学者的观点,就加快建设公共服务型政府,提出了著名的24条建议。

从我国服务型政府建设研究的发展轨迹看,呈现以下几个脉络:一是从对“服务行政”的探讨到“服务型政府”的提出。我国“服务型政府”的提出,发端于对“服务行政”的研究与探讨。1995年,吉林大学崔卓兰教授在《行政法观念更新试论》一文中,从行政法学视角提出和使用了

“服务行政”的概念。之后，张成福、马敬仁等在有关文章中，又进一步提到了“服务行政”的概念。1998年张康之在《行政道德的制度保障》一文中第一次提出了“服务行政模式”建构的问题，认为社会主义的公共行政应当是全新的服务行政模式^①。2000年，张康之在《政府的责任在于培育成熟的社会》（发表于《浙江学刊》2000年第2期）、《限制政府规模的理念》（发表于《行政论坛》2000年第4期）等论文中，第一次直接提出了“服务型政府”的概念。二是从研究审批制度改革到研究政府职能转型。我国服务型政府建设的研究早期是从审批制度改革开始的，如周汉华的《构建适应市场经济要求的审批制》、毛寿龙的《中美行政审批制度及其改革之比较》、肖金明的《行政许可制度的反思和改革》、赵永伟和唐璨的《行政服务中心理论与实践》、段龙飞的《我国行政服务中心建设》等。随着实践的发展和研究的深入，学界研究重点逐渐转移到政府职能转型上来，代表作有陈晓原的《市场经济与中国地方政府的职能转型》、张其明的《论中国政府职能的转型》、全毅的《强化政府公共服务 加快地方政府职能转型》等。三是从关注机构改革到研究政府体制、机制的全方位改革。20世纪90年代末到21世纪初，随着政府改革的话题引向“大政府与小政府”的讨论，精简机构成为政府改革研究的主要内容。代表作有宋才发的《政府机构改革：现行政治体制改革的突破口》、唐铁汉的《加强政府机构改革的理论研究》、杨玉珍的《公共服务社会化——实现中国政府机构改革目标的重要途径》等。随着对服务型政府认识的不断深化，学界的研究也从关注机构改革、精简政府，逐步向关注政府体制、机制的全方位改革转变，包括对大部制改革的研究和探索，对公务员队伍建设、绩效评估制度改革、行政问责制度的建立、公共财政体制的建立、信息的公开透明、政府回应等，进行广泛研究。如竺乾威的《大部制刍议》，张创新、崔雪峰的《大部制改革与小政府模式辨析》，贾凌民、胡仙芝的《实行大部门体制与转变政府职能》，陆彩鸣的《中国行政问责制建设的现状、缺陷及完善》，范祖华的《服务行政理念下的政府回应建设》等。

国内学界对服务型政府建设研究的重点，主要是围绕服务型政府的理论渊源、什么是服务型政府、为什么建设服务型政府、怎样建设服务型政府展开。关于服务型政府的理论渊源，学者们普遍认为，服务型政府的理

^① 张康之：《行政道德的制度保障》，载《浙江社会科学》1998年第4期。