

FUWUXING ZHENGFU
JIANSHEDE LILUNYU SHIJIAN

服务型政府 建设的理论与实践

宋增伟等◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

FTWUXING ZHENGFU

SHEDE LILUNYU SHIJIAN

国家工程重点学科建设项目
特区体制机制创新研究丛书之二

服务型政府 建设的理论与实践

宋增伟 徐艳晴 韩晓莉

刘德浩 郭 慧 / 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

服务型政府建设的理论与实践/宋增伟等著

北京: 中国经济出版社, 2011.9

(特区特制机制创新研究丛书/安应民主编)

ISBN 978-7-5136-0837-4

I. ①服… II. ①宋… III. ①地方政府—行政管理—研究—海南省 IV. ①D625.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 167132 号

责任编辑 闫彩琴
责任审读 贺 静
责任印制 石星岳
封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社
印刷者 北京市昌平区新兴胶印厂
经销者 各地新华书店
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 21.5
字 数 338 千字
版 次 2012 年 3 月第 1 版
印 次 2012 年 3 月第 1 次
书 号 ISBN 978-7-5136-0837-4/F·8917
定 价 35.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话:010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390)

服务热线:010-68344225 88386794

特区体制机制创新研究丛书

编辑委员会

主任：安应民

委员：庞京城 张治库 宋增伟

张云阁 刘德浩

丛书序言

《特区体制机制创新研究丛书》是海南大学“211 工程”重点学科建设项目《海南特区体制机制创新研究》三个研究方向之一的《海南特区服务型政府管理体制与运行机制创新研究》形成的一套系列研究成果。该课题研究历时三年,是课题组 20 多人共同努力探索、辛勤耕耘、团结协作的结晶。在该系列研究成果即将问世之际,我作为课题负责人对课题组各位成员表示真诚的谢意!

2009 年 5 月这一重点学科建设项目立项时,该研究方向当时设计的研究内容主要包括以下五个方面:(1)构建特区服务型政府的理论创新与实践路径研究,重在体现特区的前瞻性、实验性、独特性和示范性等内涵,以及海南特区服务型政府公共管理与公共服务的管理体制与机制创新等问题。(2)特区服务型政府公共政策创新的体制与机制研究,重在研究公共政策制定与实施过程中的公民参与、阳光行政与危机管理的体制与机制问题。(3)特区服务型政府公务员行政能力建设的体制与机制研究,重在研究行政环境、行政职能、行政结构、行政体制、行政机制、行政关系等因素所形成的管理体制和机制问题。(4)南海问题与强化海洋行政管理的体制与机制创新研究,主要探讨在新的国际和区域形势下加强南海海域行政管理的体制与机制创新问题。(5)海南建设国际旅游岛的公共政策支撑体系与管理体制机制创新研究,通过探讨海南特区公共政策支撑体系创新,提出国际旅游岛建设中管理体制机制创新的基本途径。然而,在研究过程中,随着研究工作的不断深入,当初设计的研究内容也在不断地进行调整和完善,最终形成了这套系列研究丛书。

实际上,服务型政府的概念是在 1998 年的行政改革过程中提出的,经过几年的探讨之后,到 2004 年温家宝总理在中共中央党校的一次讲话中正式提出服务型政府建设的问题,从而标志着服务型政府的理论探讨转向了实践,成为中国政府改革发展的指导思想。然而,尽管对服务型政府的研究学者们已有不少研究成果,但我认为服务型政府的研究仍处于基本理论和实

服务型政府建设的理论与实践

践路径的初步探讨阶段,还非常有必要做进一步的深入研究。所以,课题组在研究中力求做到:一要把握服务型政府研究的最新动态和发展趋势,体现研究成果的前沿性和前瞻性;二要结合中国地方政府尤其是经济特区政府的实际,不断拓展服务型政府的理论内涵,争取有理论上的突破;三要结合经济特区政府的管理实践,重点探讨服务型政府的管理体制和运行机制创新问题,力争提出具有实践价值的研究成果。

但是,由于我们的水平所限,加之服务型政府及其相关问题的研究还是一个发展中的动态的重大理论和实践问题,本系列研究成果可能还存在许多缺陷和不足,特别是研究成果中的疏漏和错误肯定不少,我们热诚期望各位专家学者和广大读者给予批评指正。尤其是本系列研究的目的能否真正得以实现,还有待于特区发展实践的检验,以及专家学者和广大读者的评判。

还需要说明,本系列研究成果在研究和写作过程中,曾引用和参考了国内外许多专家学者的研究成果,有的加了注释,有的作为参考文献附录于后,有的也可能还没有来得及注明,恳请各位前贤见谅!同时,本研究成果的出版还得到了中国经济出版社闫彩琴编辑、海南大学211工程建设办公室和科研处的热情帮助和支持,在此我们一并深表诚挚的谢意!

安应民

2012年1月28日于海南大学

前 言

适应不同时代发展的需要,公共管理理论也经历了三个不同的发展阶段:传统公共行政理论、新公共行政理论和新公共管理理论。公共管理理论的创新发展催生了政府行政管理体制改革,建设人民满意的服务型政府成为我国政府体制改革的方向。胡锦涛总书记在十七大报告中明确指出要“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”。“十二五发展规划纲要”中又进一步提出要“提高社会管理能力,创新社会管理体制机制,加快服务型政府建设”。因此,从理论和实践的角度对服务型政府进行全面系统的研究,具有重要的理论和实践意义。

本书分为三篇:理论篇、实践篇和海南篇。理论篇将基于对公共管理理论的系统梳理,为服务型政府建设提供理论支撑,主要探讨服务型政府的基本理论、行政管理体制改革的创新动力、服务型政府与行政管理体制改革的关系等问题。实践篇将努力回应如何加快行政管理体制改革,推进服务型政府建设这一核心问题,主要从法治型政府、效能型政府、责任型政府、阳光型政府、回应型政府建设等视角研究如何构建服务型政府。海南篇将重点探讨海南省服务型政府建设的目标模式与实施路径,包括海南服务型政府的基本模式、社会管理模式、生态管理模式,并通过对当前海南服务型政府建设中存在的问题的分析,提出相应的政策建议,以推动海南国家旅游岛建设。

2012年1月18日

目 录

丛书序言 / 1

前言 / 3

第一部分 理论篇

第一章 公共管理理论的历史沿革 / 3

一、公共行政理论的沿革 / 3

二、新公共管理兴起的背景与特点 / 16

第二章 公共管理的理论基础 / 26

一、经济学理论 / 26

二、管理学理论 / 34

三、政治与行政学理论 / 41

第三章 政府改革与创新的动力理论 / 52

一、政府变革动力的理论分析 / 52

二、我国政府管理模式变革的动力 / 60

三、我国政府管理模式变革的阻力与对策 / 71

第四章 服务型政府的基本理论 / 78

一、服务型政府的概念辨析 / 79

二、服务型政府的基本特征 / 84

三、服务型政府的理论渊源与现实依据 / 88

四、服务型政府的绩效评估体系建设 / 93

第二部分 实践篇

第五章 依法行政与法治型政府 / 101

服务型政府建设的理论与实践

- 一、依法行政的法制背景与内涵 / 101
- 二、依法行政的发展历程、目标及实现途径 / 105
- 三、依法行政是构建法治型政府的关键 / 112
- 四、坚持依法行政、构建法治型政府 / 114

第六章 政府绩效管理与效能型政府 / 120

- 一、政府绩效管理的概念与作用 / 120
- 二、西方国家政府绩效管理 / 124
- 三、中国政府绩效管理的历史与展望 / 136
- 四、加强政府绩效管理, 构建效能型政府 / 144

第七章 行政问责制与责任型政府 / 153

- 一、行政问责制的基本内容 / 153
- 二、责任型政府的基本理论 / 159
- 三、我国行政问责的实施情况与制度建设 / 164
- 四、我国行政问责制存在的问题 / 168
- 五、健全行政问责制度, 构建责任型政府 / 174

第八章 电子政务与阳光型政府 / 183

- 一、电子政务的概念与功能 / 183
- 二、电子政务的基本应用模式 / 188
- 三、电子政务在服务型政府建设中的作用 / 191
- 四、服务型政府的建设推动电子政务的发展 / 199
- 五、推进电子政务建设、构建阳光型政府 / 203

第九章 政府应急管理 with 回应型政府 / 212

- 一、突发公共事件与应急管理 / 212
- 二、国外应急管理制度的比较与启示 / 219
- 三、我国的应急管理制度: 现状与问题 / 227
- 四、完善应急管理体系的建议: 建立应急综合指挥中心 / 233

第十章 服务型政府建设之实践模式 / 244

- 一、服务型政府建设实践: 北京市海淀区、成都市、深圳市 / 244
- 二、我国服务型政府建设实践的核心内容 / 255
- 三、服务型政府建设: 问题与对策 / 258

第三部分 海南篇

- 第十一章 海南服务型政府之社会管理模式 / 265**
- 一、海南省政务服务中心建设的实践与成效 / 265
 - 二、海南省城乡总体规划创新 / 273
 - 三、海南省检察机关派驻乡镇检察室实践 / 279
 - 四、海南省燃油附加费改革及其成效 / 286
- 第十二章 海南服务型政府之生态管理模式 / 289**
- 一、文明生态村：社会主义新农村建设的创新载体 / 289
 - 二、海南省生态立法创新研究 / 296
 - 三、海南省生态教育政策实证分析 / 303
 - 四、海南省生态补偿政策创新研究 / 314
- 参考文献 / 326**
- 后记 / 331**

第一部分 理论篇

第一章

公共管理理论的历史沿革

广义而言,公共管理作为人类社会的一种管理活动并不是现在才有的,自从产生了国家及其附属物——政府公共部门,就产生了政府公共部门与社会公众之间的关系,产生了公共领域和公共事务,因而也就产生了管理社会公共事务的实践活动。作为一种系统的理论,公共管理最初形成是以1887年威尔逊的论文《行政学研究》的发表为标志。公共管理理论的发展和变迁,一方面受到社会发展实践的推动,另一方面也得益于相关学科的理论发展。公共管理经历了公共行政到新公共管理的转变。

一、公共行政理论的沿革

(一) 公共行政的兴起:传统公共行政

从1887年威尔逊的论文《行政学研究》的发表到1968年弗雷德里克森等一批年轻行政学学者召开的布鲁克会议之前的时期为传统公共行政时期。政治与行政二分理论、官僚制理论、科学管理理论构成了传统公共行政时期的三大支撑理论。

1. 政治与行政二分理论

政治与行政两分理论是传统公共行政确立过程中一个重要的理论基础,它不仅使公共行政作为一个独立的学科与研究领域从政治学中分离出来成为可能;同时,它还构成了公共行政理论与实践发展的一条重要线索,并对其构成了巨大且不可磨灭的影响。威尔逊对于政治与行政的区分,是以确立行政学区分于政治学的独立学科身份和研究领域为目的的。威尔逊认为行政学从政治学中获得独立与诞生在十九世纪末期的美国拥有了必要

服务型政府建设的理论与实践

性与可能性。他说：“行政科学是已在两千两百年前开始出现的政治科学研究的最新成果。它是本世纪，几乎就是我们这一代人的产物。”^①威尔逊认为，行政学诞生于十九世纪末的原因在于，在此之前，实践的发展尚未达到使独立的行政学与行政研究成为必要的程度。“政府的职能日益变得更加复杂和更加困难，在数量上也同样大大增加。行政管理部门将手伸向每一处地方以执行新的任务。……关于国家以及随之而来的关于国家职责的观念正在发生引人注目的变化，而‘关于国家的观念正是行政管理的灵魂’。……这就是为什么应该有一门行政科学的原因，……”^②威尔逊对政治与行政的关系进行了具体的分析。“行政管理的领域是一种事务性领域，它与政治领域的那种混乱和冲突相距甚远。在大多数问题上，它甚至与宪法研究方面那种争议甚多的场面也迥然不同。”^③“……行政管理置身于‘政治’所特有的范围之外。行政管理的问题并不是政治问题，虽然行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治却无需自找麻烦地去操纵行政管理机构。”^④在区分二者的同时，威尔逊也强调了行政管理与一般管理的区别，即行政管理根植于并脱胎于政治而决定的政治性与公共性特征。他指出：“行政管理作为政治生活的一个组成部分，仅在这一点上与企业办公室所采用的工作方法是社会生活的一部分以及机器是制造品的一部分是一样的。但是行政管理却同时又大大高出于纯粹技术细节的那种单调内容之上，其事实依据就在于通过它的较高原则，它与政治智慧所派生的经久不衰的原理以及政治进步所具有的永恒真理是直接相关联的。”^⑤

威尔逊对于现代意义上的政治与行政两分法进行了明确的表述，对政治与行政两分法进行进一步的阐释与发挥则是由另一位美国学者——弗兰克·J·古德诺(Frank J. Goodnow, 1859 - 1939)完成的。古德诺的政治与行

① [美]威尔逊：《行政学研究》，彭和平、竹立家等译，《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社，1997年1月第1版，第2页。

② [美]威尔逊：《行政学研究》，彭和平、竹立家等译，《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社，1997年1月第1版，第14页。

③ [美]威尔逊：《行政学研究》，彭和平、竹立家等译，《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社，1997年1月第1版，第14页。

④ [美]威尔逊：《行政学研究》，彭和平、竹立家等译，《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社，1997年1月第1版，第14页。

⑤ [美]威尔逊：《行政学研究》，彭和平、竹立家等译，《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社，1997年1月第1版，第14页。

政二分思想主要体现在其1900年出版的《政治与行政》(Politics and Administration)一书中。“……存在着两种性质截然不同的政府职能。而且,这两种职能的分化又导致了被法定的正式政府体制所规定的政府机关的分化,尽管这种分化并不彻底。为了方便起见,政府的这两种职能可以分别称作‘政治’与‘行政’。政治与政策或国家意志的表达相关,行政则与这些政策的执行相关。”^①事实上,古德诺并未将政治与行政两分法本身作为论述的重点,而是将其用于引出下列观点:政府机构之间的分工不可能像政府两种功能之间的划分那样清晰明确。^②即使仅就“行政”这一功能而言,古德诺也认为:“从理论探讨和实践便利的角度说,行政不应再只被当作执行机构(政府中的这个机构是由成文法所规定的执行性机构)的一种功能。相反,人们已经看到,行政是执行国家意志的功能。在某些方面,它在范围上可能比由成文法规定的执行性机构的功能要大一些,在另一些方面则可能要小一些。”^③古德诺认为,“把每一种功能分派给一个分立的机构去行使是不可能的。这不仅因为政府权力的行使无法明确地分配,而且还因为随着政府体制的发展,政府的这两种主要功能趋向于分化成一些次要的和从属的功能。”^④古德诺对政治与行政之间关系的关注,已由威尔逊所关注的二者的分离转向二者的协调。^⑤他认为,政治与行政的协调可以通过政治对行政的适度控制以及行政的适度集权实现。尽管威尔逊与古德诺之后的公共行政学发展中,两分法思想屡屡受到批判,但在实践中,其影响远远没有消失。在某种程度上,两分法实际上构成了公共行政实践与理论中一个永恒的主题,任何公共管理领域的变革都是对于威尔逊与古德诺所提出问题的某种回应与回答。

2. 官僚制理论

官僚制理论是传统公共行政模式确立过程中最为重要的理论。从语源学角度看,“官僚制”(bureaucracy)一词是法文bureau与希腊文kratos复合组成。bureau原意指带有书写用的折叠板的家具,后来含义演变为书桌,之

① [美]威尔逊:《行政学研究》,彭和平、竹立家等译,《国外公共行政理论精选》,北京:中共中央党校出版社,1997年1月第1版,第28页。

② 丁煌:《西方行政学说史》,武汉:武汉大学出版社,1999年4月第1版,第34页。

③ 丁煌:《西方行政学说史》,武汉:武汉大学出版社,1999年4月第1版,第35页。

④ 丁煌:《西方行政学说史》,武汉:武汉大学出版社,1999年4月第1版,第35页。

⑤ 丁煌:《西方行政学说史》,武汉:武汉大学出版社,1999年4月第1版,第35页。

服务型政府建设的理论与实践

后进一步引申为放书桌的办公室、官邸和办公场所；kratos 具有管理、治理与统治的含义。这一术语于 18 世纪以来被使用，本意是实施管理的社会行政机构的特殊形式。^① 马克斯·韦伯(Max Weber)根据权威合理化的方式，将历史上出现过的合法的统治(支配)分为三种纯粹类型：克里斯玛型统治、传统型统治、法理型统治，基于法理型权威的思想，提出了现代官僚制体系。官僚制的基本特征有如下几点：^②

第一，合理的分工。官僚制的一个重要特征是对组织中每一个成员的职责权限进行明确划分，并以法规的形式将这种分工严格固定下来。在官僚制组织中，组织的全部工作通过高度明确的分工层层细化，最终落脚于组织中每个职位所应承担的任务。工作的专业化正是这种高度明确分工的结果。韦伯认为，组织按照分工的要求规定每一职位所拥有的特定的权责范围，有利于组织成员通过训练对专门技能的掌握，更有利于提高组织的效率。

第二，层级节制的权力体系。官僚组织是一个具有等级与权力一致(或者说相对应)特征的等级实体。在这样一个等级实体中，各种公职或职位按照权力等级组织起来，构成一个指挥统一的指挥链条，由最高层开始，沿着自上而下的等级体制逐级指挥控制下一层级的组织，直到最基层，由此形成官僚体制中层级节制的权力体系。韦伯认为这种层级节制的权力体系可以避免组织管理中的混乱，使组织中所有成员都能明确把握命令的流向及自己在其中的位置，能够提高组织的效率。

第三，按照规律办事的运作机制。通常情况下，官僚组织拥有一整套其自身制定的规则和程序，用来规范组织及其成员的行为，确保整个组织管理工作的一致性和明确性。在韦伯看来，这些规则与程序根据合理合法的原则制定，具有稳定性，确保官僚制组织的合理性、合法性、稳定性和连续性。这些规则与程序的具体作用主要有三个方面：(1)使组织中的各个部门、单位与个人都具有法定的权责；(2)规范组织及成员的行为，使其依法行使自己的职权；(3)确保只有具备法定资格条件者才能被组织任用。(4)形成正规的决策文书。官僚制组织中一切重要的决定和命令都要以正式文件的形

① 丁煌：《西方行政学说史》，武汉：武汉大学出版社，1994年4月第1版，第82页。

② 丁煌：《西方行政学说史》，武汉：武汉大学出版社，1999年4月第1版，第83-86页。

式下达,并且要记录在案,用后归档,因此,组织需要设立一个档案馆妥善保管一切记录与文件。在韦伯看来,这一特征使官僚制组织独立于任何特定个体之外。组织中的领导与普通成员会因各种原因发生变化,但组织的文件规定具有相对的稳定性。以文件形式下达决定和命令,对于下级组织及其成员来说有助于其明确所下达的任务、规范要求及应履行的权责;对于上级而言,由于其对所属部门及个人的任务分配较为明确具体且记录在案,因而有助于加强必要的控制。

第四,组织管理的非人格化。官僚制组织通过法律、法规、条例和正式文件等来规范组织成员的行为,公事与私事之间有明确的界线,组织成员的公务活动与私人生活截然分开,工作中不得掺杂个人情感与偏好等非理性因素。在组织成员之间及公务关系中也是对事不对人,处理公务时被考虑的只应是合法性、合理性及有效性,而不是任何私情关系。这样,就可以防止个人情感和好恶等非理性因素对人们工作中的理性、合法性和客观性的影响,进而避免严重干扰和妨碍组织管理工作开展的亲情、裙带及偏爱等关系。

第五,适应工作需要的专业培训机构。组织中管理人员的增加和各业务部门中专家人数的增加是官僚制发展的重要标志之一。按照韦伯的想法,在现代社会中,为了有效处理纷繁复杂的事务和解决各种问题,官僚制以高度的分工和专业化为基础,组织的各部门都相应拥有自身的一套稳定而详细的技术规范要求,组织为了适应工作需要,必须在各领域配备专家与技术人员。同外部环境的变化相适应,如社会进步和科技发展等,官僚制组织必须为组织成员提供必要的专业培训,使其增强处理事务的能力,从而提高服务数量与质量,最终落脚于组织工作效率的提高。

第六,合理合法的人事行政制度。韦伯对官僚制组织的人事行政问题进行了较为细致的阐述。他认为官僚制组织的人事行政具有下列特点:人员的任用基于工作性质的要求及人员本身的资格条件,如学历、专业、能力及经验等,而不是信仰、籍贯、关系及性别等;人员的职位应根据职位等级系统予以合理安排,以使其在合适的位置上充分发挥才能;职务以自由契约关系为基础,除非犯有依照法定规则应予以免职的重大过失,否则组织不能单方面地随意结束这种契约关系;反之,个人则有权自由脱离组织;每一职位的权责范围和应具备的学识、能力和经验都有法律意义上的明确规定;组织