

# 地方政府发展研究

Research on Local Government Development

第五辑

2009



LGDR

广东省高校人文社会科学重点研究基地  
汕头大学地方政府发展研究所

广东省高校人文社会科学重点研究基地  
汕头大学地方政府发展研究所 主办

主 编 李 平

汕头大学出版社

# 地方政府发展研究

Research on Local Government Development

汕头大学地方政府发展研究所主办

主 编：李 平

副主编：魏红英 侯保疆

汕头大学出版社

## 图书在版编目（CIP）数据

地方政府发展研究. 第5辑 / 李平主编. — 汕头: 汕头大学出版社, 2010. 5  
ISBN 978-7-81120-851-1

I. ① 地… II. ① 李… III. ① 地方政府—行政管理—中国—文集 IV. ① D625-53

中国版本图书馆CIP数据核字（2010）第088870号

## 地方政府发展研究

---

主 编: 李 平

副 主 编: 魏红英 侯保疆

责任编辑: 胡开祥 叶思源

封面设计: 王 勇

责任技编: 姚健燕 钱 丹

出版发行: 汕头大学出版社

广东省汕头市汕头大学内 邮 编: 515063

电 话: 0754-2903126

印 刷: 深圳大公印刷有限公司

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 13

字 数: 250千字

版 次: 2010年5月第1版

印 次: 2010年5月第1次印刷

定 价: 25.00元

ISBN 978-7-81120-851-1

---

发行/广州发行中心 邮购地址/广州市越秀区水荫路56号3栋9A室 邮编 510075

电话/020-37613848 传真/020-37637050

版权所有, 翻版必究

如发现印装质量问题, 请与承印厂联系退换

# 目 录

## ◎ 地方政府服务

|                                                 |             |    |
|-------------------------------------------------|-------------|----|
| 重要的是打造有责任政府 .....                               | 邵景均         | 1  |
| 以人为本,建设公民服务体系 .....                             | 寇有观         | 2  |
| 公共服务外包合同的签订 .....                               | 鄢圣华         | 8  |
| 北京市主体功能区基本公共服务均等化现状分析 .....                     | 张智新 张国山 蔡秀云 | 13 |
| 治理理论视角下的乡村生态环境污染问题探析<br>——以广东省为例 .....          | 侯保疆 梁 昊     | 20 |
| 盛寺忧思:乡镇治理制度渠道的“失修”与乡绅阶层的重建 .....                | 秦国柱         | 32 |
| 粤东地方政府与潮汕文化资源开发和产业化 .....                       | 魏红英         | 39 |
| 构建共性协作网络 打造支持服务平台<br>——粤东地区产业集群的升级路径和政策指引 ..... | 高 见         | 43 |

## ◎ 应急管理

|                                       |             |    |
|---------------------------------------|-------------|----|
| 农村群体性事件频发,亟待提高基层政府公共服务水平 .....        | 张 勤         | 47 |
| 突发事件中的谣言应对<br>——从杭州“5·7”交通事故案谈起 ..... | 张玉波         | 54 |
| 地方政府处理公共危机绩效评估指标:比较与遴选 .....          | 吴建勋         | 58 |
| 美国突发事件应急指挥体系(ICS)及其对中国的启示 .....       | 马 奔 王邳强 薛 澜 | 64 |

## ◎ 地方政府创新

|                                                 |         |     |
|-------------------------------------------------|---------|-----|
| 乡镇党政机构创新的思考 .....                               | 薛 明     | 71  |
| 政府引导、农民主体、社会参与、部门联动<br>——永定县新农村建设资金运作模式分析 ..... | 李 平 廖启东 | 76  |
| 干部人事制度改革两个重要创新<br>——来自湖南基层的新鲜经验 .....           | 朱有志 周湘智 | 80  |
| 政策网络与我国地方政府创新<br>——以海南省为例 .....                 | 韩晓莉     | 83  |
| 论西部地方政府管理理念的创新 .....                            | 谢 斌 孙晓娜 | 90  |
| 我国城市社区管理体制改革的最新探索 .....                         | 范耀登     | 96  |
| 地方政府“土地财政”模式的危害、成因及其治理<br>——以厦门市为例 .....        | 漆亮亮     | 101 |
| 人本理念在我国政府部门人力资源管理中的应用探讨 .....                   | 雷雨若     | 106 |
| 多中心协同治理模式:基于三项内容的考察 .....                       | 杨志军     | 112 |

## ◎ 政府绩效管理

|                               |     |     |
|-------------------------------|-----|-----|
| 代理机构:原理、绩效与未来 .....           | 谭康林 | 122 |
| 基层政府作风绩效管理研究 .....            | 庄德水 | 130 |
| 构建机关效能建设长效机制的思考 .....         | 郭煜红 | 135 |
| 真实的启迪:论质的研究及其在公共行政学中的应用 ..... | 李丹婷 | 139 |
| 相对多数选举制与两党体系相关性辨析 .....       | 陈健  | 147 |
| 利益观视角下妇联组织的角色及其职能定位 .....     | 张睿丽 | 154 |

## ◎ 研究生论坛

|                           |     |         |
|---------------------------|-----|---------|
| 福建省永定县专项资金建设新农村的经验        |     |         |
| ——基于制度变迁理论的分析 .....       | 卢效坚 | 赵佩华 160 |
| 从管理学的视角看乡镇政府流程再造 .....    | 冉光杰 | 喻磊 163  |
| 后民营化阶段的政府规制问题探析 .....     | 元鑫  | 166     |
| 县级政府回应机理研究 .....          | 孙琳慧 | 169     |
| 和谐社会构建中的镇政府社会管理职能现状分析     |     |         |
| ——以广东省中山市板芙镇为个案 .....     | 李全森 | 172     |
| 美国市政破产:背景、特征及其影响 .....    | 韩德华 | 175     |
| 经济发达城市廉租住房政策适用对象的界定 ..... | 万经纬 | 178     |
| 我国城乡公共物品供给差别及统筹发展研究 ..... | 曹亨鹏 | 刘丽 181  |
| 东莞社区卫生服务模式研究 .....        | 黎欣  | 184     |
| 突发事件应急管理的评估问题 .....       | 杨琼  | 187     |
| 公共危机管理中的电子政务建设应对          |     |         |
| ——从汶川地震危机管理实践不足之视角 .....  | 欧丹  | 程莹 190  |
| 福建“东山芦笋”地理标志保护问题研究 .....  | 陈毓榕 | 193     |
| 论服务型政府与女性行政领导力的提升 .....   | 吕玉玲 | 196     |

## ◎ 学术信息与学术成果

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 汕头大学 2009 公共管理与地方政府发展论坛 .....     | 199 |
| “公共管理与地方政府创新”研讨会 .....            | 200 |
| 政治与公共管理丛书、21 世纪地方政府系列丛书出版简讯 ..... | 201 |
| 地方政府发展研究所创新团队项目投标喜讯 .....         | 201 |
| 地方政府发展研究所 2009 年论文获奖 .....        | 201 |
| 地方政府发展研究所 2009 年学术讲座 .....        | 202 |
| 地方政府发展研究所教师 2009 年参加学术会议 .....    | 203 |

# 重要的是打造有能力的责任政府

■ 邵景均\*

随着中国共产党的与时俱进，人民政府内涵越来越丰富——是服务政府，坚持全心全意为人民服务的宗旨，以人民满意为最高准则；是民主政府，坚持民主决策、民主施政；是法治政府，坚持依法行政、依法办事；是廉洁政府，反对一切贪污腐败行为，坚持廉洁从政；是廉价政府，坚持节官、节事、节支，努力建设节约型政府；是效能政府，积极运用现代科学技术，不断提高工作效率，等等。而这一切，都建立在“责任”二字之上。如果不讲责任、不负责任，那么上述的一切都做不到。因此，政府要不负人民重托，必然着力把自己打造成责任政府。在现代民主政治制度下，所谓责任政府，一般是指政府必须对选民履行法定政府职能，并承担宪法责任。打造责任政府，是本届政府的重要目标和任务。胡锦涛总书记、温家宝总理一再强调，权力就是责任，有权必须尽责。根据一些地区的先进经验，打造责任政府，必须切实解决好责任意识、责任制度、责任能力这三个问题。

增强党政领导干部的责任意识，是打造责任政府的内在动力。责任政府是政府对自己的内在约束，直接动力只能是自身的责任意识。新中国成立以来，各级政府牢记毛泽东关于“我们的责任，是向人民负责”的教导，不断增强为人民服务的责任意识，因而较好地履行了不同时期政府的责任，取得人民的信任和拥护。在新的历史条件下，一些党政领导干部只记得自己的权力，“履行责任”的意识淡漠了，不愿意为改善民生、促进发展负一点点责任。而一旦丧失了责任感，权力与义务就会失衡，不可避免地导致失职渎职、滥用权力，沦为腐败分子。因此，必须加强对党政领导干部的责任教育，做到“警钟长鸣”，使其明确“责任要求”。上级领导要加强“责任带动”，以自己的高度责任心带动下属树立起高度的责

任感。有了内心强烈的责任意识，就有了打造责任政府的积极性和主动性。

健全和完善责任制度，是打造责任政府的根本保证。与“人心”相比，制度带有稳定性和长期性。只有把以责任为核心的一系列政府公务活动制度化、规范化，形成一系列责任制度，才能与“责任意识”相辅相成，从根本上推进责任政府的建设。当前，应着重健全和完善政府的工作流程制度，使每一个岗位有明确的工作任务和责任；推进政务公开制度，把那些同人民群众利益直接相关、社会关注的工作公开，使人民群众能够比较清楚地看到责任主体的行为，便于监督；推进行政问责制度，做到有责必问，有错必究，取信于人民。行政问责制是打造责任政府的有效手段，必须坚定不移地全面推行。为了推行政政问责制，应在更大范围内依法明确各级政府具有的有限权力，而且不受上级所剥夺。不然的话，就不可能正确地追究和承担责任。

提高履行政府职能的责任能力，是打造责任政府的关键所在。政府如何尽到自己的责任，“关键在人”，在于党政领导干部履行责任的能力。根据一些地方的先进经验，提高履行政府职能的责任能力，一是靠领导带动。从履行领导责任抓起，建立领导首问责任制和工作连带责任制。领导讲责任、尽责任，一大批有责任能力的人就会跟着走出来。二是教育启动。通过政治教育、道德教育、知识教育、技术教育，建设“电子政府”，能够有效提高工作人员履行责任的能力。三是竞争驱动。把竞争机制引入管理，用竞争的方式发现、培养和激励优秀的责任人，是提高政府整体责任能力的好办法。四是团结互动。在明确职责和分工的基础上，强调服从大局、互助合作。当大家齐心协力都为履行责任贡献力量的时候，我们的责任政府就打造出来了。

\* 作者简介：邵景均，中央纪委研究室原副局级纪律检查员、监察部监察专员，研究员。

# 以人为本，建设公民服务体系

■寇有观\*

**【摘要】** 公民服务体系以服务公民为中心，是联系政府和公民的新型组织模式。公民服务中心集成政府服务、社会服务、企业服务、公众服务和邻里服务，全面开展居民服务，推进服务型政府建设，完善社会管理，推动公共服务。信息系统是公民服务中心的有力支撑，建设公民服务中心物联网系统和公民服务中心体系数据架构，全面有效地支撑公民服务中心体系运作。建议制定我国公民服务中心标准体系。

**【关键词】** 以人为本 公民服务体系 服务型政府

## 一、引言

公民服务由地方政府主导和提供，多种社会组织参与，依据公民需求提供必要的服务和相关信息。公民服务体系的业务框架借鉴瑞典经验和世界潮流，结合我国实情，体制创新，机制创新，信息化，现代化。

第二次世界大战结束以来的几十年间，发展理念经历了从“经济增长至上”到“人的发展至上”的深刻演变过程。二战后，发展理念仍然是传统的，即以“物”为中心，强调一个国家或地区经济总量的增长。按照这种发展理念，所谓发展就是经济增长，把国民生产总值及人均国民收入的增长作为评价发展的主要标准，把发展归结为物质财富的积累。

上世纪80年代开始，人们在经济社会实践中开始把观察发展的视角从“物”转向“人”，认为人的发展重于物的发展，从而更加注重满足人的需求和促进人的发展。现代发展理念的核心以“人”为中心，认为经济增长只是手段，人的发展才是目的。发展的本质是为全体社会成员创造一个能够充分发挥自身潜力，过上符合自身需要和利益的生活，形成有作为、有创造性的环境，对于自己认为有价值的生活方式有更多的选择空间。

为人民提供基本而有保障的公共服务，是促进我国发展的关键。过去30年，经济增长对促进发展发挥了重要作用。但经济增长本身不是目的，最终的目的是实现人的发展。建设有效的公共服务体制，为广大社会成员提供义务教育、公共卫生、基本医疗、社会保障、就业服务，是使经济增长成果转化为人的全面发展的有效途径。

进入新阶段，全社会公共需求快速增长同公共服务不到位，基本公共产品短缺的矛盾已成为我国的突出矛盾，成为人们普遍关注的焦点问题。因此，加快建设基本公共服务体系，逐步实现基本公共服务均等化，不仅可以使经济增长建立在可持续发展的基础上，还可以有效地缩小收入分配差距的影响，实现社会和谐。我国现有的行政审批中心主要为企业法人服务；公民服务尚处探索阶段。十七大以来，公民服务中心的发展速度加快，在服务组织、服务内容、管理模式、服务手段和技术支持等方面达到一定规模，亟待国家规划、指导，人财物和技术支撑，公民教育和参与。

## 二、公民服务中心体系建设

公民服务中心集成政府服务、社会服务、企业服务、公众服务和邻里服务，全面开展居

\* 作者简介：寇有观，中国市长协会“市民服务中心”、中国瑞典联合专家组研究员，“我国灾害应急体系建设研究”研究员，中国低碳论坛学术委员会副主任，中国计算机法证技术研究会秘书长，国土资源部信息中心研究员，九三学社中央社会服务咨询委员会委员。

民服务,推进服务型政府建设,完善社会管理,推动公共服务。

### (一) 公民服务中心体制

#### 1. 公民服务中心体制概论

公民服务体系是建设服务型政府的重要组成部分,是和谐社会的重要支撑系统。公民服务体系是一个网络,网络的节点是公民服务中心。

●公民服务体系服务对象:辖区内全体公民;

●公民服务体系服务主体:政府主导、企业、社团、邻里、个人参与;

●公民服务体系系统层次:中央、省、市、县、乡镇、社区(村),县级为核心;

●公民服务体系服务形式:人工服务、电话服务、网络服务、日常服务、应急服务;

●公民服务体系服务类别:信息服务、家政服务、产品服务、共性服务、个性服务、审批服务、代理服务、中介服务等。

公民服务指依据公民需求提供的有针对性服务,是公共服务时代的社会文化。对可及性公民服务可以做如下分类:

●共性服务:建立公共服务设施,方便和改善公民生活,如社会保障、公共交通、社区医疗服务、公共健身场所、盲道、路标等;

●个性服务:针对特殊群体需求提供的有针对性服务,如就业促进、儿童保护、老年服务等;

●特殊服务:110、120、119、红十字服务等;

●信息服务:由中心与相关部门和机构建立信息通道和辅导员,向公民提供获取性帮助。

#### 2. 中央政府和地方政府共同努力

在公民服务中心建设中,中央政府的主要职责是提供全国性公共服务,如公共卫生、社会保障等;地方政府的主要职责是递送中央政府提供的全国性公共服务并提供地方性公共服务;中央和地方的共有职责是提供跨区域的公共服务。

现代公共服务是垂直派送和平行接收相结合的体系,即中央组织和派送公共服务与地方接收、递送与延伸公共服务相结合。在中央提供的全国性公共服务领域,地方政府的责任是

接收和递送全国性公共服务。作为接收,地方政府可以建立接收公共服务的市政大厅(city-hall)和对接中央公共服务系统的区域网络,再通过多种服务方式递送全国性公共服务。

在中央和地方的共有职责领域提供跨区域性的公共服务,如社会保障关系的异地转移和携带、传染病和流行病的控制等;地方政府在中央政府的统一领导下,各尽职责和相互协作,共同完成公共服务项目 and 目标。

地方政府直接为公民服务。地方性公共服务主要包括信息服务、家政服务、审批服务、代理服务、中介服务等,具体内容应当针对公民需求来组织和提供。让公民在任何时间、任何地点均可得到他们所需的服务,是地方政府的责任和能力建设的重要内涵。因此,地方政府需要建立多种渠道,特别是通过互联网了解公民需求和满意程度,包括需求人群、需求类型和需求目标等。公民可能通过四种方式(提意见,提建议,表示不满(牢骚和抱怨),行政诉讼)反映他们的态度。

### (二) 公民服务中心机制

打造一体化公民服务运行机制,建设公民服务中心信息系统。

#### 1. 打造一体化公民服务运行机制

地方公民服务中心好比中转站,具有接收全国性公共服务和向公民递送的功能。在瑞典每个社区的公民服务中心均可以见到一台社会保障服务器,这个网络式社会保障服务器和公民拥有的社会保障卡,以及背后的国家社会保障服务机构和地方社会保障服务中心,共同构成电子社会保障的公共服务运行机制。公民通过这个服务器进行申报、申请和收取相关信息,查阅相关政策和个人权益记录情况;同时,在公民通过服务器办理社会保障事项遇到麻烦时,可以向中心工作人员求助。

以市区行政(政务)服务中心带动街道社区公民服务中心建设,基层从行政大厅向公民服务中心转移;整合公共服务资源,建立一体化的公民服务体系;公民服务在区政府、街道办事处和社区分层次提供。将综合、可及、便携、高效的公民社保卡纳入公民服务中心一并发展。将公民服务中心建设纳入规划,政府主导,社会参与共建,从长计议、统筹规划和建设。

## 2. 公民服务中心组织创新

目前国内一些城市的公民服务中心都是抽调各部门有关人员去集中地点集中办公,这是一种过渡性办法。从长远来看,可以推行三元组织战略;即“中心”工作人员不应一律都是行政编制或事业编制,而是“三元组织”。建立公务员、核心技术人员和公共服务员的三元岗位,三类薪酬、三类考评和三类责任制。

建立国家公共服务专业培训和资质授予及评审制度,实施111人才工程,即100个带头人、1000个技术骨干(其中10%为核心技术主管)、10000个业务骨干。建立人头、人次、资金、信息流量的考评指标体系,定期进行公开绩效考评。

## 3. 发展信息社会服务

人类正在进入信息时代,一方面,生产工具的发展带动了人们生产方式和生活方式的转变;另一方面,信息迅速传播和资源竞争,带来了知识经济和经济全球化,人们面对更加激烈的竞争和不断加大的社会风险,提出的公共服务需求越来越多、越来越高。因此,各国政府开始了一轮又一轮的改革,呈现“服务型政府”的改革路径。瑞典等北欧国家走在前面,北欧模式的基本理念是社会上每个人有享受平等公共服务的权力。政府根据公众的需要而不是根据公众的能力来分配社会利益。在瑞典,每个公民首先要认真工作,如果由于意外而无法工作,社会将为你提供福利;如果是由于懒惰而不上班工作,社会不会为你提供福利。

2001年12月21日,联合国大会通过决议,欢迎国际电联的倡议,决定举办信息社会世界峰会(World Summit of Information Society)。我国积极参加了信息社会世界峰会的整个进程,就信息社会问题进行广泛讨论,并将信息通信技术提到了前所未有的高度,在政治层面上对建设信息社会的基本问题达成了初步共识。《日内瓦原则宣言》积极评价了信息通信技术对未来社会、经济和文化发展的巨大促进作用,提出了关于建设信息社会的十一条基本原则,并对未来全球信息通信发展给出了原则性指导意见。《日内瓦行动计划》为建设信息社会制定了若干基准指标和具体行动。《突尼斯承诺》重申日内瓦阶段所确定的各项原则,重点放在弥合数字鸿沟融资机制、互联网

治理相关问题以及对峰会日内瓦阶段和突尼斯阶段所做各项决定的落实和跟进工作方面。

截至2009年8月底,我国手机上网用户已达到1.81亿,呈现出稳定增长的趋势。随着使用手机上网用户的逐步增多,3G在手机用户中的知名度也迅速提升。手机新闻、手机聊天和手机搜索是目前排名前三的手机上网应用,分别有90.8%、47.9%和46.9%的用户使用。计算机、互联网、手机上网、物联网必将有力带动公民服务中心建设。

## 三、公民服务中心系统建设

信息系统是公民服务中心的有力支撑,建设公民服务中心物联网系统和公民服务中心体系数据架构,全面有效地支撑公民服务中心体系运作。

### (一) 信息系统是公民服务中心的有力支撑

#### 1. 瑞典全球领先

联合国负责信息通信技术事务的主导机构——国际电信联盟2009年3月3日公布了最新的信息化发展指数报告。在全球154个国家中,瑞典的信息通信技术发展状况最好,名列信息化发展指数排行榜第一名,有力支撑着公民服务中心系统的建设。

信息咨询是瑞典人享受信息网络的一个方面。网络使瑞典人更精明,通过网络,可以找到最廉价、最实用的商品,可以尽情地体验旅游的快乐,找到最经济、最好玩的旅游线路;收藏迷可以最快的速度找到最想得到的收藏品;瑞典人有很强的保健意识,他们除了拥有个人的保健医生外,网络医生、网络保健室也成为他们最及时的私人“御医”。

瑞典的公民服务中心得益于高度发达的网络和信息化:

加强网络系统和技术支持,将公民服务信息系统纳入中央和地方政府的电子政务发展规划,统一财务预算和网络技术标准;

采用互联网络、电话、可视电话等形式,在全国建立“一站式”、“一卡通”服务,无论是偏远乡村还是中心城区;

让公民通过“我的网页”调阅相关个人数据、获取相关信息;通过“市长信箱”、“医疗信箱”、“就业信箱”、“社保信箱”、

“老年服务信箱”等反映个人意见。

## 2. 中国发展喜人

60年来,在信息化建设的征程上,发生了一次又一次历史性的巨变,实现了探索中开拓,创新后惠民。1996年1月国务院成立国务院信息化工作领导小组,中国公用计算机互联网(CHINANET)全国骨干网建成并正式开通。1997年4月18日至21日国务院信息化工作领导小组在深圳召开全国信息化工作会议,提出我国信息化建设的24字指导方针,即“统筹规划,国家主导,统一标准,联合建设,互联互通,资源共享”。1999年,40多个部委发起“政府上网工程”。2002年7月3日国家信息化领导小组举行第二次会议,通过了《国民经济和社会信息化专项规划》和《关于我国电子政务建设的指导意见》,为各级政府的电子政务建设催生了一个大市场。

2002年11月8日中国共产党第十六次全国代表大会提出:“以信息化带动工业化,以工业化促进信息化”,为我国制定了一条新型的工业化发展思路。2007年10月党的十七大报告提出信息化与工业化融合的新命题:“发展现代产业体系,大力推进信息化与工业化融合,促进工业由大变强,振兴装备制造业,淘汰落后生产能力。”同时,科学发展观中明确提出:“全面认识工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势新任务,深刻把握我国发展面临的新课题新矛盾,更加自觉地走科学发展道路,奋力开拓中国特色社会主义更为广阔的发展前景”。现在,全国电话用户数突破10亿,互联网用户数已达3.5亿。

随着信息技术的快速发展,越来越多的信息化手段应用在政府服务领域,提高了城市管理效能;金融信息化推进了金融服务创新,现代金融服务体系初步形成;电子商务发展势头良好;科技、教育、文化、医疗卫生、社会保障、环境保护等领域信息化步伐明显加快。总之,为公民的衣食住行、工作、教育、社保、休闲和疾病提供全面服务是公民服务中心的根本任务,工作量大,内容复杂。毫无疑问,公民服务中心建设必须空前复杂的综合信息工程的支撑。

## 3. 物联网(传感网)走进公民生活

物联网是通过射频识别(RFID)、红外感应器、全球定位系统、激光扫描器等信息传感

设备,按约定的协议,把物品与互联网连接起来,进行信息交换和通讯,以实现智能化识别、定位、跟踪、监控和管理的一种网络。公民服务中心系统优先建设物联网,尤其在居家养老领域。

物联网把新一代IT技术充分运用在各行各业之中,将“物联网”与现有的互联网整合起来,实现人类社会与物理系统的整合,能够对整合网络内的人员、机器、设备和基础设施实施实时的管理和控制,在此基础上,可以以更加精细和动态的管理生产 and 生活,达到“智慧”状态,提高资源利用率和生产力水平,改善人与自然间的关系。“物联网”时代的来临,人们的日常生活将发生翻天覆地的变化,公民服务中心也进入“物联网”时代。

物联网可以细分为标识、感知、处理和信息传送四个环节,每个环节的关键技术分别为RFID、传感器、智能芯片和电信运营商的无线传输网络。

RFID标签能够存储可互用性的信息,通过无线网络,采集到中央信息系统,实现物品识别,进而通过开放性网络,实现信息交换和共享,管理物品。在未来3~5年物联网在信息发达城市能够建立起来。

8月7日,国务院总理温家宝视察中科院嘉兴无线传感网工程中心无锡研发分中心,提出“在传感网发展中,要早一点谋划未来,早一点攻破核心技术”,并且明确要求尽快建立中国的传感信息中心,或者叫“感知中国”中心。近来,无锡的一系列举措,标志着传感网络开始进入无锡公民的现代生活。开启了“汽车物联网”,让使用人在车上随时掌控公司情况,上网冲浪,移动办公,了解股票行情和网上交易;玩在线游戏,看手机电视,打电话,照看家人;移动与无锡市各大医院打造的医患通系统,实现了手机预约挂号,“手机远程会诊”,实现远程移动会诊。

## (二) 积极发展物联网时代公民服务

崇安居家助理中心10月26日启用,中心的服务平台建设植入了“物联网”科技手段,可以通过传感节点与网络连接,为家庭提供感烟、感温、防盗功能,居家老人如遇意外跌倒、生病或异常状态都可以通过远程网络,传递给亲属子女。居家助理中心服务主要内容包

括：家政服务、医疗卫生、紧急救助等 20 多个门类，能为居家老人提供全方位、多样化服务。

公民服务中心系统总体框架可以概括为五

大平台、五个中心、数据库、政策、法规、标准、规范体系和安全、组织、资金、人才保障体系等（图 1）。

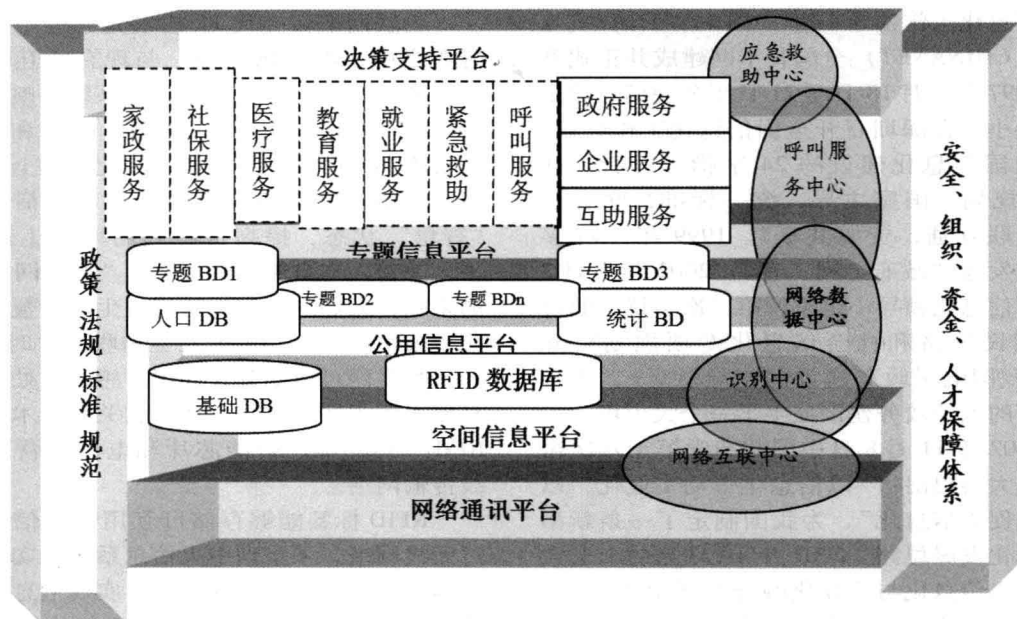


图 1 公民服务中心系统总体框架

（1）平台五大平台有网络通讯平台、空间信息平台、公用信息平台、专题信息平台 and 决策支持平台。

（2）中心：中心是公民服务中心系统的中枢，涉及网络互联、身份认证、网络数据、呼叫服务和应急救助等。

（3）系统保障：公民服务中心系统建设的保障措施有加强组织体系建设，强化信息安全保障体系，严格项目管理，强化市场运作机制，加强投融资环境建设，加强政策法规体系建设和加强人力资源建设等。组建公民服务中心建设推进联盟，动员政府、企业、社团、民

众，共同努力，量力而行，有序推进，务求实效；谁建设，谁收益，共发展，政府、企业和民众三赢。

### （三）公民服务中心体系数据架构

公民服务中心体系的数据架构涵盖公民服务中心系统的数据架构和标准化。

#### 1. 公民服务中心系统的数据架构

公民服务中心系统的数据架构涵盖数据获取与更新体系、数据库体系、数据传输体系和数据应用体系等（图 2）

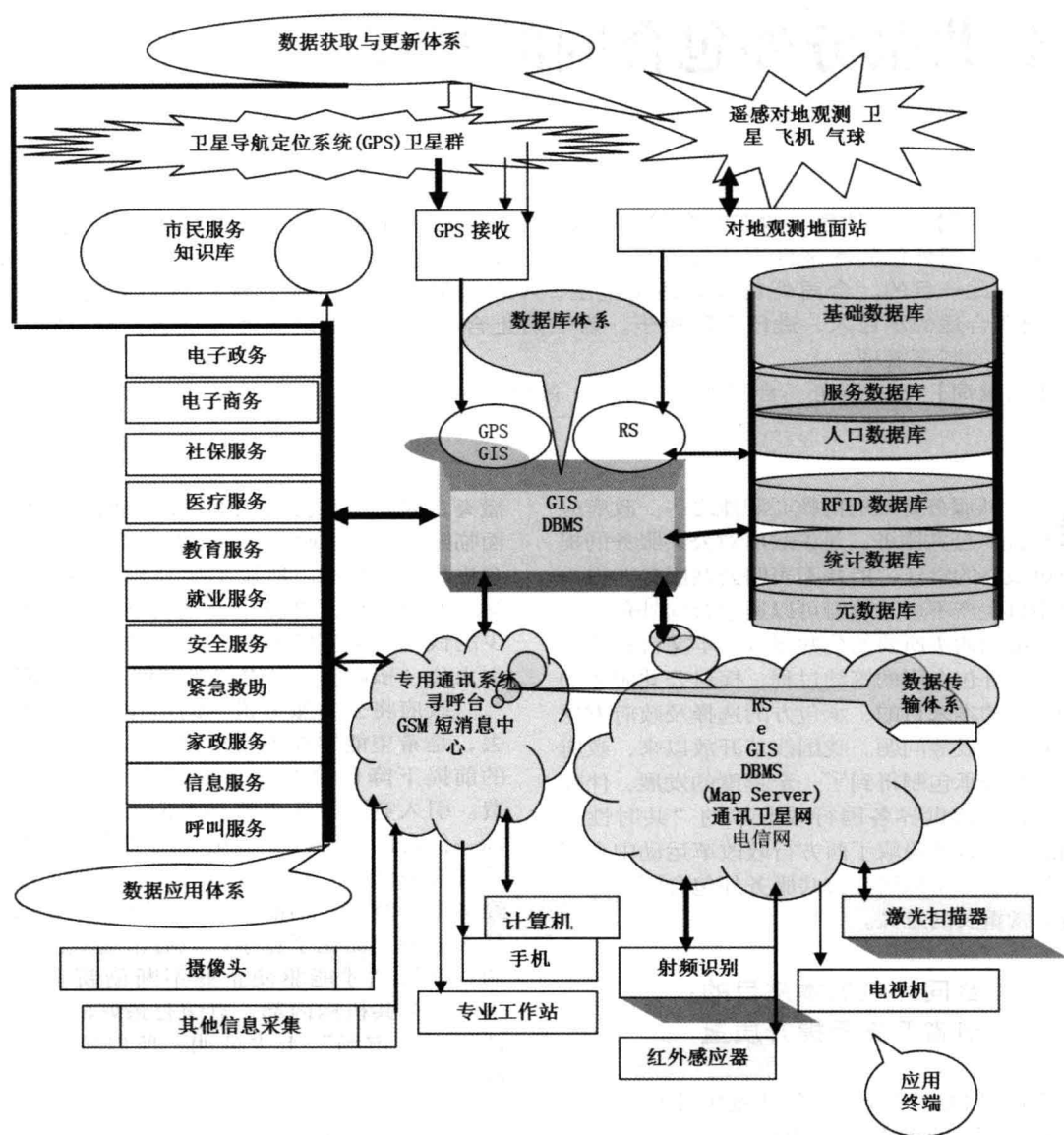


图2 公民服务中心系统数据架

公民服务数据是公民服务中心系统数据获取和更新体系数据的基本来源，通过计算机、射频识别、红外感应器、激光扫描器、摄像头和其他信息采集器获取；同时，航空和航天遥感系统、定位和导航系统也是数据的重要来源。

公民服务中心系统数据存储在数据库，数据库管理系统除关系数据库管理能力外，还有地理数据引擎、全文检索引擎和多媒体功能等。

数据应用体系涵盖医疗服务、教育服务、社保服务、就业服务、家政服务、呼叫服务、紧急救助，电子政务、电子商务、信息服务和安全服务等。

## 2. 公民服务中心系统标准化

世界上约有近 300 个国际和区域性组织，制定标准和技术规则，支撑网络交换和信息共享。其中最大的是国际标准化组织（iso）、国际电工委员会（iec）、国际电信联盟（itu）、

（下转第 19 页）

# 公共服务外包合同的签订

■ 鄢圣华\*

**【摘要】** 合同外包、政府对合同进行监管是当代政府承担公共服务的职能的主流方式，合同外包的本来目的是为了花得更少而服务质量更好，所以外包公共服务不得违背此一目的。合同外包有其适用范围，不得越界外包。政府则通过恰当的程序，选择合适的承包人，进行合同授予。为了防止合同外包中出现腐败等现象，需安排恰当的制度管理。

**【关键词】** 公共服务 合同外包 竞争 降低成本

**提** 供公共服务是政府的核心职能之一。政府应当提供公共服务，是说政府对公共服务的提供应负最终的责任，但并不表明公共服务非得由政府亲自生产不可，政府可以通过合同外包，向公、私部门购买所要的公共服务。本文旨在研究公共服务外包合同的签约过程，探讨公共服务的合同外包的本来目的、承包方的选择及政府方项目团队的建设等问题。我国改革开放以来，政府的公共服务承包制得到了一定程度的发展，伴随着信息化时代世界各国行政改革的“共时性”，我国的行政改革吸取了西方行政改革运动中合同外包的做法。所以研究公共服务外包合同的签订有着非常重要的意义。

## 一、合同外包的本来目的： 节省开支而提升质量

合同外包也即合同竞争或竞争性承包，指公、私部门为获得生产政府所要的公共服务的资格而展开的对公共服务承包合同的竞争。

政府解决公共问题是需要费用的，费用从哪里来？从税收中来。而政府机构花钱从实际上讲是不节约的，大手大脚的。“不节约”是官僚制行政的一个很大的病症。政府权力的扩张性——职能的扩张和机构、人员的扩张性，会使财政支出不断增加。这也意味着税收的增加，进而也意味着投资环境的恶化和经济不景气。其结果是，中产阶级家庭和企业会大规模

撤离，因而税基会被削弱，出现财政危机。正面临财政赤字的政府，面对的问题会日益增多，会更加力不从心。所以不要总想从增加税收上解决财政问题，要防止税基萎缩，要寻求以更少的钱生产更多的服务。在公共服务的生产中引入公、私竞争，可以“少花钱，多办事”。

政府将公共服务机构的运作与管理竞标出去，是希望能够在不降低服务水准或服务质量的前提下降低公共服务的成本，节约预算经费。引入竞争，让多家私人公司和公共机构竞标一份合同，可以实现更大的节余。所以新公共管理强调引入竞争以节约财政开支。在市场经济中，经济成功的关键并不在于产权私有和私人服务，而在于竞争；只有市场经济中固有的竞争机制才能驱使企业不断创新与持续改进。在公共机构内部，竞争是最好的办法，但还要到“市场”上去证明，所以得有私人机构参与竞争。

在新公共管理中，合同竞争不只是管理者用以削减部门成本的工具，还是引入绩效后果及对顾客负责的工具。竞标可以打破政府对公共服务的垄断。官僚制行政模式下，垄断被视为理所当然，因为，很明显，政府及政府公职人员在保持和扩大垄断中有着直接的经济利益。因为垄断，所以顾客别无选择，只得服从政府指定的安排，比如太高的要价、太差的服务质量等等。政府花着预算经费，公职人员不必承担任何风险；只要服从命令就行，所以每一个人的命运与工作绩效的好坏及顾客满意与

\* 作者简介：鄢圣华，汕头大学法学院公共管理系副教授。

否毫无关联。所以在垄断的情况下，政府没有改进绩效的真正动机。政府垄断者没有破产的威胁，因而也无创新的动机。

垄断导致政府公共服务的低效率与低效能，新公共管理认为公共服务不一定非得由政府亲自生产、供给。但长期以来，因为人们的思维受制于官僚制行政模式，很少有人会想到还有其他选择。为了回应社会的需求，人们会不假思索地求助于政府机构而不是私人市场。另外，垄断可以增强掌权者手中可用于谋私的权力，可以使其直接控制政府机构的大量资源；通过控制公共资金的使用、人员聘用和政府采购，可以让人们相信他们能够对公共需要和选民需求做出回应；他们还可以奖赏同盟者而惩罚反对者。所以，政治家会滥用手中的权力以制造公共垄断。政府当然有其存在的理由，应该对某些事项拥有排他性的控制权，但对公共服务的生产和提供，若由政府垄断，会导致低效率、低效能，不如打破垄断，引入竞争机制。

引入合同竞争，打破政府垄断公共服务的局面，政府参与合同竞争的机构就会意识到自己必须持续改进，持续为顾客服务，否则，其他的公共或私人机构就会取而代之。公私机构为获得合同而公平竞争是政府垄断最有效的解毒药；同时也会为一些私人企业带来发展的机遇。

如果面临竞争压力，公共机构就会自觉解雇多余的管理人员和其他雇员，降低服务成本，改善服务质量。政府雇员一开始可能惧怕竞争，但合同竞标的实践过程中他们会发现自己也能够竞争中中标。竞标过程意味着公共雇员会面临失业威胁，为能保住自己的工作，他们必须开动脑筋、竭尽全力地工作，重新设计出成本更低、效果更佳的工作方法，以能够在竞争中中标。管理者与雇员因个人利益切身而紧紧地绑在一起，所以要群策群力，让雇员参与到决策过程中来，并且授予雇员以资源方面和决策方面的一些自主权，以机动灵活地取得想要的绩效。管理者会经常向雇员们请教如何才能把工作做得更有效率、更富成效。这在官僚制行政机构中是很难发生的事情。公共雇员会发现可以通过“增益分享”，利用竞标来提高其雇员的工资和福利待遇。在官僚制行政模式下，人人都想着如何把钱花光，以证明来年增加预算的合理性。而通过竞争承包公共服务后，人人都希望节约每一分钱，因为节约下来的钱与每一个成员的个人利益攸关。管理者

为了自己组织的利益，会通过大幅度降低成本又要提高服务质量来参与竞争。这些变化的发生无需任何人去指令或规范。一旦竞争变成一种规范，政府雇员就会成为自我驱动的主体。当服务被再次竞标时，竞争的压力会重新出现。因为每一次竞标都是一次重新洗牌，服务提供者必须不断努力降低成本、提高质量。

参与竞争的公私机构会抛出承包公共服务的标价，并为了争取到合同而竞相降低标价。他们也可能承诺，保证帮助公共机构解决因合同竞争而失业的人员的就业问题等为政府承担一些责任的做法。

力促公共雇员参与公共服务的竞标，这种竞标将会产生巨大变革的力量。竞争有助于提高政府的公信力。通过合同可以明确相互的权限，这是分权的诉求得到回应的一种方式。地方政府之间的合同、中央与地方之间的合同，都会在分权上提出要求；公共服务的外包合同也是如此。

合同关系总得先把各种问题先讲清楚，也就是先小人后君子，丑话说在前头。因为是合同关系，所以关系有对等性，这可以推动与政府签定合同的一方也参与或以其他方式影响政府规章的起草、争议解决程序的改进及对某类社会服务投诉的裁定。

合同外包的本来目的显然是花钱更少、服务质量更好。政府试图商业化地向公私机构购买到公共服务，以节约财政开支，同时又不降低所需要的公共服务的质量。如果通过节省开支放弃政府提供公共服务的责任，减少政府应当提供的服务，那会使政府扮演不恰当的角色。而如果用省钱换来的是低水平的服务，那么这种省钱是虚伪的或不负责任的。新公共管理强调合同外包应当有助于降低开支，而且又要提升顾客满意意。新公共管理是结果导向的，这个结果是顾客满意的结果，如果没有顾客的满意，再怎么降低开支，也是虚假的；服务水平下降带来的负效果及增加的各种成本会大大增加。花最少的钱要能得到最大的回报才行。为了达到花钱更少、服务质量更好，新公共管理强调引入竞争，市场竞争机制的引入有助于以适当价格获得高质量的服务。所以一般来说，在需要降低成本又维护优质服务时，政府可以合同外包。在政府办不到，而民间机构有力量办到时，可以合同外包；因为政府如果亲为，就会付出更大的成本。达不到合同外包的本来目的的外包，都是错误的合同外包。美国 1993

年《国家绩效回顾报告》中举的一个例子很能说明这个问题：美国警方捣毁一贩毒犯老巢后，需要把贩毒集团窝点所在的房屋出售，其中的一件事是要雇用人修剪草坪，警察们在当地雇用青少年学生来做这件事，非常便宜，每块草坪 10 美元；但由于政府采购法要求一切工作都要竞争性投标，青少年不得参与，这样只得请专业公司除草，每块草坪得花 40 美元。纳税人不得不为每块草坪多花 30 美元。<sup>①</sup>

同时，合同外包有一个制约条件，那就是政府对外包后承包方的监督能力。如果政府方不具备有效监督的能力，政府就没有必要外包了，因为你没有办法保证真的能达到合同外包的本来目的。在选择合同方时，政府应有充分的信息来审查主要的预案，能根据预期的结果对每一个预案若被执行达到的可能后果做出正确的判断；确定合同方后，能够及时有效地收集到合同方的进展信息和履约情况，并能实施有效的监管。监管的依据是合同，所以政府提供服务合同至关重要。当然，合同对合同方和政府方都很重要，此自不待言。

但你怎么知道花钱更少呢？花钱更少是比较后才能得到的结论。所以政府应当对一项准备外包的公共服务所需要的成本及达到的服务水平心中有数：一是如果市场运作、竞争性地外包出去，可能是多少成本（当然要包括政府提供合同、达成合同关系及监管合同的成本）和什么质量；二是如果政府自己生产可能是什么成本和质量。“心中有数”是必须的。如果政府官员心中没数就开启合同外包的程序，就可能事与愿违。心中有数需要善于正确地计算成本，合同外包的决策要基于正确的成本计算或可靠的成本数据。而政府自己亲自生产什么服务的成本的数据常常是不准确的。所以实行合同外包需要有履约能力的合同方，还要有强有力的政治领导者的推动及发包的政府方的正确有力的对合同方的监管。

一个常年处于财政困境中的公共事业单位，政府可以考虑对其提供的公共服务实行合同外包。政府要购买承包者生产的公共服务，而承包者则要花得更少，而服务更好。政府与承包方的合同关系及政府对合同的监管，可以

达到这样的目标。

当下，中国强调利用民间资金，拓宽融资渠道，来实现公共服务的生产主体多元化，这是非常有见地的。中国在改革开放初期引进外资，这为中国经济的发展注入了活力；与此相应，在公共服务中引进非政府机构或民间机构作为生产主体，也会为政府供给公共服务注入活力。我国的一些大型的公共工程建设，常常采用引进民间资本的方法——承包给民营企业，政府没有花钱，而在公共工程建成后让民营企业有一些时期的恰当的利用工程谋利的项目。急需大批计划外资金以购买设备、仪器和新技术的项目可以采用合同外包。<sup>②</sup>外包公共服务的生产，政府购买不一定花现金，而采用灵活多样的形式来“购买”。

## 二、实行合同外包的公共服务项目的选择

管道工程、下水道维护、市政街道维修、信息系统管理、溜冰场、割草、建筑物和地面维护、街道清理、锁匠业、紧急庇护、公园养护以及重新将路面凹坑维修、微缩胶卷服务、窗子清洗、印刷和复印、城市游泳池及游泳设施、垃圾收集业务竞标、固体垃圾处理、废水处理、国际机场的运作与管理、维护公共安全，等等都可以采用合同竞争。在 1980 年和 1988 年，英国的保守党领导者就曾力促地方政府将大范围的公共服务对外竞标。到 1992 年，当保守党政府进一步将“强制性竞争招标”扩展到白领服务阶层时，为了将价值近 2 万亿英镑的地方公共服务竞标出去，就举行了成千上万次的公私竞争。

商品（大宗商品）、研究开发（如，面向私人公司和高校）、社会服务项目（医疗卫生到教育等，可向非政府组织等方购买（或向跨辖区的地方政府购买，如用水控制、足球场地建设、固体垃圾处理等，全国性的公共问题，需要有这种跨辖区的协议）。问题是哪些事不可以用合同购买解决。

政府使用合同来履行职责，表明政府要承担最后的责任。但不是所有的事都适宜用合同

①参见格罗弗·斯塔林：《公共部门管理》，上海译文出版社，2003 年 10 月版，第 284 - 285 页。

②参见萨瓦斯：《民营化和公私部门的伙伴关系》，中国人民大学出版社，2002 年 2 月版，第 187 页。

来解决。新公共管理只是认为政府要掌舵而不要划桨，政府不是一个好的生产者，所以关于划桨或者说公共服务的生产，常常可以外包出去。掌舵或政府制定及实施政府管制则是政府的专有职能，不可外包出去。政府可以向社会购买服务，但不可让出掌舵的权力和职责。政府有责任提供公共服务，就要有相应的权力，不然就没有办法负责。“权责一致”是一个简明的管理学原则。20世纪30年代，美国联邦法院否决了《国家工业复兴法》有关允许私人贸易集团确立公平竞争规定的条款，因为根据法律这一规定应有总统签署。<sup>①</sup>这种将掌舵权授予给无责任的私人个人，会带来政府的失权及混乱。政府可以用合同向某个机构购买所需要的政策的初步讨论稿，但不可完全将政策制定权卖出去。民间机构不可以越俎代庖，取代政府从事掌舵的工作。有掌舵之责，就要有掌舵之权，大责要配之以大权，大权不可以旁落，不然，政府角色或民间机构的角色都会错位。

政府资助项目不适宜采用合同关系。资助的是政府鼓励的活动，政府鼓励公民从事研究或其他活动，二者之间不是对等谈判的合同关系，而是支持与被支持的关系。这种关系可能会引发合同的某些因素，但与合同本身是两回事。比如，对贫困大学生的贷款合同，如果大学生毕业后不能在规定期限内还款，政府对这种情况的处理就应采取不同于一般公民的贷款合同办法。毕竟对贫困家庭的大学生的贷款属于资助性质！

合同制定之前，政府要有事先的规划并进行市场分析。

政府要事先预测自己所要购买的商品或服务，确保合同购买行为的恰当性，不可超出合同购买的正确范围。政府有责任向社会提供公共服务，同时，政府内部所需要的办公用品或其他商品，也是向社会购买的。政府采购要体现在预算计划之中，通过市场调查，知道所需要的商品或服务的价格，与社会中的供应商签订供货合同或提供服务的合同，在需要购买时，就可用合适的价格根据合同买到。事先的规划可以确保所需要的专项预算开支；市场分析则需要收集相关的市场信息并进行认真的研

究。所以对合同购买的事先准备要非常认真地对待，不可掉以轻心。不愿意花大力气进行规划和分析，政府在外包的过程中就会失算、上当。所以进行规划和分析的人员要专业化，以确保在与承包方打交道的过程中体现出政府的能力、责任感；越是这样，就越能使合同外包的过程规范化，这能鼓舞想承包政府所需要服务的供应商提升自己的履约能力，在以后的政府招标过程中踊跃投标，抓住合同机会。

### 三、承包方的寻找

合同外包公共服务，政府需要发出投标书、选择投标人。发出投标书，是要公布合同机会，让人们知道之后来申请合同，政府则通过恰当的程序，选择合适的承包人，进行合同授予。

投标书要包括的信息是政府真正最想知道的用于评估的信息：想要的最佳结果、为达到此最佳结果所需的投标方之标准、这些标准的评估程序。这些信息要简明、精准，不可繁琐，都是最需要知道的，多余的信息是不必要的。投标者的标准中包括竞标者的资格。什么样的竞标者才有资格？有能力完成投标中的承诺的投标者才有资格；这需要政府有能力评估竞标者过去的绩效。投标方的能力不只包括财务管理能力，还包括服务能力，两方面要综合起来平衡地考虑才行。营利性公司在财务能力上可能强于非营利机构，后者在某些方面可能有更强的服务能力，这需要具体问题具体分析，不能一概而论。

政府与有资格的竞标者谈判，从中选择承包方。机构先与出价最高的竞标者谈判，直到签署合同或停止谈判；如果没有达成协议，就再开始和排名第二的投标者谈判，依此类推下去，直到选出承包方。

我们常说的合同外包是让投标者竞争合同，是新公共管理的一个工具，其中引入了竞争机制。要得到合同，投标者们要经过一个透明的竞争程序才有可能。但是，这并不排斥政府可以制定单一来源的合同。新公共管理向私人企业学习，私人企业也常常制定单一来源合同。合同竞争是为了节省财政开支并提升服务

<sup>①</sup>参见〔美〕菲利普·库珀：《合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇》，复旦大学出版社，2007年7月版，第81页。

质量,如果竞争合同反而不利于达成此一目标,就可采用单一来源合同。

#### 四、准备(招标)细则和陈述

务必遵守法律和规章的方面是不能动摇的,在些基础上,属于管理决策的方面,为政府方与承包方确立合同关系提供了自主选择权。政府官员要高度重视合同制定的过程,在恰当的事项上,与合适的对象,签订有利于双方的购买合同,为公众做一个好交易。对于私人部门来说,他们必然会重视合同制定过程,因为与谁签订合同,签订什么样的合同,直接关系到自己的利害得失。公共部门中,由于是花国家的钱,可能制度性地忽视合同工作,把合同工作当成寻常的公务活动,可能既无专业人员参加,也无专项预算,由掌权官员任意办理了事。这会从一开始就为以权谋私、权钱勾结、坑害国家和民众提供机会。

与公共部门打交道,因为政府工作人员花的是公款,所以人们习惯性的看法是,可以去占国家的便宜。甚至政府工作人员也会拿国家的资金、财产等当成可以挥霍的对象,不够珍惜,因为公、私部门的人员可能联手“挖国家的墙角”。所以,在公私交易中,公职人员拿回扣,私人部门将劣质品卖给公共部门,这类情形是经常会出现的。为避免国家和人民的损失,所以有必要制定严厉的细则。但细则也会导致工作上的不方便,限制灵活、适当的交易活动,限制好人办好事。细则不是要束缚住正确的行为,而是为了产生有利于公众、方便工作的结果。所以怎样制定严厉的细则,又有利于交易的顺利进行,是一个大问题。一个有效的办法是让潜在的投标者们与政府一起讨论投标细则,政府在讨论及自己研究的基础上制定招标细则;这可以避免政府主观地制定不恰当的标准和管理办法。潜在的竞争者们在一起公开地讨论招标细则,就是用透明而非黑箱地运作过程确保获得正确的细则,对细则进行恰当地陈述。

合同竞争,尤其是在公对私竞标过程中,每一方都会担心该过程会出现秘密串通的现象,担心该过程被操纵并对自己不利。在英国地方政府的竞标中,就发生过这种事,为了响应强制性竞争招标,许多地方当局都想方设法操纵整个系统以有利于机构内部职员。操纵的

通常做法是,地方政府官员都要增加服务的具体要求以使私人服务提供者难以提交有效的标书。到1991年,英国政府就对16起地方当局的反竞争行为进行过调停。保证竞标过程可信度的关键是要求整个竞标过程由一个独立的第三方来筹备或授权。

#### 五、合同项目的政府团队建设

公共管理者寻找承包人,还要在政府内部建立有效的团队,以确立有效的合同关系及进行有效的合同管理。

合同关系的政府一方,是政府团队,并不只是签署合同官员一个人。团队成员包括项目主任、技术专家、成本会计、审计专家、现场检查员、联络官,等等。

项目团队中会有人与承包商勾结营私、私下交易。

签署合同的可能是政府雇用的采购合同官员,而在合同执行阶段可能使用行政合同官员,在合同改变阶段会使用终止合同官员。这样做是为了用专门的人才对付专门的事情。但三种官员的来或去会使项目团队没有凝聚力,对合同的管理反而不利。

项目团队或者说政府合同团队要遵守政府法规,不得越过对他们的限制;同时,来自民选官员的压力也得小心。不过,团队本身要自始至终终要有耐挫的心理状态,从一开始就建立强烈的团队文化,以应对各种压力及寻求各方面的有力支持。

政府应当有合同管理能力,这需要有相应的制度安排。管理是有成本的,管理费用的增加,成本就会增加。世界上没有免费的午餐。如果要保护环境、保护公民权利,等等,管理成本是要增加的,但要有长远眼光。有些看似增加了眼前成本的事情,可能长远看是节约成本的。比如,对环境保护的忽视,目前可能节约了成本,但由于不可持续,长远来看成本大大增加了。保护公民权利,如在竞标过程中,要求给雇用残疾人或妇女的企业加分,这可能使竞标活动本身与节约成本又提高顾客满意的目标偏离。为节约成本,有时我们进行更多的市场研究,增加投标者的数量,但市场调研和评估的成本则会大大增加,可能达不到节约成本的目标,还可能增加了官员私下交易的机会。