

服务型地方政府与 和谐社会体系的构建

彭 珊 著

中国社会科学出版社

服务型地方政府与 和谐社会体系的构建

彭 珊 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

服务型地方政府与和谐社会体系的构建 / 彭珊著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8743 - 2

I. ①服… II. ①彭… III. ①地方政府—行政管理—关系—
社会主义建设模式—研究—中国 IV. ①D625②D616

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 189869 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 郝阳洋
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2016 年 11 月第 1 版
印 次 2016 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20.25
插 页 2
字 数 282 千字
定 价 76.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

前 言

“服务型政府”是基于中国经济、文化、政治背景下提出的全新概念，与之相应的是西方国家在 20 世纪 70 年代推广的“新公共管理运动”，两者之间存在一定的相似之处，例如在政府绩效改进方面。但由于东西方政治体系以及国情差异，“服务型政府”的理念更适合当代中国的政府改革定位，通过地方政府、科研机构、学术界等研究实践，最终被中央政府采纳并提升到政治理论高度；2004 年，温家宝总理在中央党校“树立和落实科学发展观”专题研究班结业仪式上进行了题为“提高认识，统一思想，牢固树立和认真落实科学发展观”的讲话，其中明确地提出了“努力建设服务型政府”的观点，象征着中央领导人及国家层面对政府改革的全新认识。以此为开端，“服务型政府”的理念很快作为一项政府职能管理基本认识得到了发展，并在 2005 年被写进了政府工作报告，演变为国家意志。

通俗来说，服务型政府就是“为人民服务的政府”，学术界采用政治语言表达为“社会服务政府”或“公共服务政府”，通过政府存在的重新定位，把服务作为政府建立、存在、运行和改良的基本宗旨。很显然，这是公民本位理论及社会本位理论的客观要求，即按照公民意志构建并改造现有的政府，促使其更好地承担社会责任。

随着“服务型政府”理论的逐渐完善，如何构建服务型政府也成了必然的话题。长期以来，我国政府的社会职能以行政管理

为核心，并在此基础上构成了成熟的管理体系，改革必然面对巨大的阻力。但是，服务型政府建设是必然趋势，也是解决当前我国面临问题的有效途径。

第一，满足市场经济体制客观要求。“服务型政府”很好地延续了改革开放以来以经济建设为核心的社会建设原则，通过政府职能的科学设定，实现有效的市场监管、经济调节、社会管理和公共服务，将民生问题和经济发展结合起来，为实现国民经济收入提高、维护人民群众基本利益、构建和谐社会奠定基础。

第二，促进社会文化体系健康发展。社会文化既是一国人民精神风貌的表现，同时也是推动社会向前发展的人文力量。“服务型政府”的定位基于社会主义先进文化、先进理念、先进思想和先进道德展开，是各项社会事业之间的“连接点”；也可以说，“服务型政府”为社会文化体系注入新的内容，焕发了新的活力。

第三，完善地方政府社会管理职能。“服务型政府”是对政府现有体制的改造，它规范了政府的管理行为，也在一定程度上促进新经济形势下政民矛盾的有效解决。政府服务的对象是人民和社会主义制度，而这两者在内因和外因的促进下不断发展，需要政府体制、结构、理念与之对应；“服务型”理念是一个很好的经济端切入点。

第四，推动社会管理体制良性转变。公民是一个国家的基本构成单位，一个国家的素质就是公民整体素质的综合性表现。服务型政府与公民（及组织）之间的联系更加密切，一方面培养公民，为维护稳定社会奠定基础；另一方面促进社会服务秩序的建设，发挥着关键的主导作用。

国内有一些学者和专家对“服务型政府”的理解存在偏差，主要误区集中在“服务型政府”在社会管理体制方面的表现，认为这一倾向是典型的政府管理思想改良，是顺应时代经济、政治、文化等要求的被动表现。笔者再次提出不同的观点，“服务型政府”的理论研究和社会实践是具有深刻思想性的，它是我国社会管理体制

传统理念的一种“颠覆”，在经济领域的作用也不单纯地为了适应而存在，而是中国以“大国姿态”干预世界经济格局的必然要求。

本书中所涉及的另外一个主题是“和谐社会”，它是19世纪以来马克思主义政党不断追求的理想型社会形态。中国共产党在十六届五中全会中提出了关于建设和谐社会的基本要求，并开始积极探索，制定具体的措施。关于“和谐社会”的定义较为复杂和庞大，从社会层面的关系构成来说，主要包括五个方面，分别是“人自身的和谐”“人与人之间的和谐”“社会各阶层、各系统之间的和谐”“人、社会 and 自然之间的和谐”“国家与世界之间的和谐”。完全化的“和谐社会”是一种理想的社会形态，它具有高度的文明、崇高的社会理想、稳定的社会关系以及共同的人类奋斗目标。

但从现阶段来说，我国在构建“和谐社会”的过程中尚处于低级阶段，在众多影响社会和谐的因素中，政府和人民之间的关系最为关键，两者之间存在的矛盾也相对较多，政府和民众之间的和谐是构建“和谐社会”的大前提。其一，政府作为一种职能机构，在国家、社会和个人之间发挥着重要作用，每个方面都有强烈的影响；其二，中国实行一党执政、多党合作的国家体制，近代以来进入社会主义制度是由于特殊国情决定的，即从新民主主义到社会主义之间的过渡，缺乏社会基础条件的构成因素。在不是“水到渠成”的情况下进行社会主义体制建设（如经济基础薄弱、科学文化落后、人民素质较低等），政府的主导作用尤为突出，它通过作用于广大民众来实现社会治理，主观性因素及意识表现得更加强烈。

随着中国经济实力的不断增强，物质文明的不断进步，为政府职能改变提供了条件。其中最明显的变化有两个，一是国民经济收入增加，以个体家庭为代表的经济体逐渐稳固，抵御风险能力增强。二是社会成员受教育程度普遍提高，社会文明进步效果显著，“管制型政府”所发挥的作用逐渐减弱，为“服务型政府”创建准备空间。政府从“管理者”向“服务者”的转变，从侧面反映出公共利益的重要性。

从学术界方面的研究现状来说，更多地集中在政府职能内容转变方面，但对于服务型政府的性质研究不足。换句话说，国内相关研究人员更热衷于探讨服务型政府“做什么”，而不是搞清楚服务型政府“是什么”；这是一种很明显的本末倒置观点。针对研究分歧，笔者肯定“服务型政府”概念的统一性，同时也认为它具有多种表达形式，应该将其视为一种系统创造，而不是改革观点和策略实施。通过对当前学术界理论的相关归纳，笔者提出以下四种服务型政府研究的不同角度，以供读者参考。

第一种，政府与公民之间的关系转变。这一研究角度是最明确、最表象的，很多学者专家在入手研究之前，都将政府与公民之间关系的重新定位视为一个基本点。为了让读者更清楚地理解两者之间的关系，我们可以通过概念嫁接的形式进行阐述，例如从“公仆”和“公务员”的立脚点入手。“公仆”在狭义上的理解是“公民之仆”，其职责是为人民服务，需要注意的是，这其中包括了很大的自我风险和牺牲成分，本质上说是一种自我精神驱动的社会公众情怀体现。而公务员则是“公职人员”，负责在国家管理领域进行相关职能，公务员所代表的是国家统治意志。公仆和公务员代表了为人民服务的两种主观思想，前者的民本位更强，后者的政府本位更强，但相应地，前者的覆盖范围较小，而后者的覆盖范围涉及社会各个方面，发挥的作用也更强。在研究政府与公民关系转变的视角中，可以理解为打造“公仆型”政府体系还是“公务员”政府体系。很明显，两者之间的缺陷和优势并行存在，笔者认为，“人本理念”的前提下，应该突出“公仆型”的思想，采取“公务员”形式，在确保全面覆盖的基础上给予公民最好的服务。通过以上分析，政府与公民之间关系的转变，也可以理解为“政府理念从属关系”的转变。服务型政府和管制型政府是相对而言的，服务型政府中并非完全没有管制要求，而结合现状来说，管制型政府也在提供服务内容，其区别主要是哪一种理念占据主要地位。

第二种，政府职能在不同时期的侧重。从管制型政府转变为服

务型政府，是当前我国社会在特定历史时期的需求，或者说是一个时代的趋势，是符合社会进化规律的。笔者不断强调在研究社会制度的过程中要尊重历史唯物主义的原则，那么根据这一原则，中国目前是世界第二大经济体，物质文明进入一个新的历史高度。相应地，政府行政管理模式的转变必然产生，结合历史沿革，从“统治行政”到“管理行政”再到“服务行政”，政府职能在不同时期的侧重变化是很明显的。其中，近代以前（新中国成立以前）中国社会的“统治行政”也缔造了统治型政府，从新民主主义向社会主义转变的过程中，“管理行政”制度逐渐确立，政府类型就转变为管制型政府；改革开放以后，中国实际上已经开始步入“服务行政”的历史阶段，中国提出“以经济建设为中心”的战略，本身就是一种经济服务的态度。但是，由于“服务行政”理念下的新公共管理体制存在缺陷，服务型政府的建设相对滞后，对管理型政府的超越还有待时间考证。新旧制度之间的交替必然存在矛盾和斗争，“服务”作为未来政府的一个全新价值观，必然要对已经成熟的政府管理理念进行改造，如放弃“治民”思想，树立“为民”观念，这个过程不仅仅是理论上行得通即可，还需社会和人民力量的推动。

第三种，政府对社会管理能力的变迁。管制型政府和服务型政府之间最大的不同，是管理过程中针对主体的差异性。在管制型政府中，政府主要针对的是人（即公民），而在服务型政府中，政府主要针对的是事件（社会需求及问题）。实践证明，经济促进力也作用在公民统一层面，如城市化进程中出现的“城乡一体化建设”，在社会结构层面上消除了“二元化”，相应地，政府所面临的社会需求和问题越来越多，其中最为典型的是突发性公共事件。例如，2003年爆发的SARS公共卫生事件、2008年汶川地震事件、2015年天津滨海新区爆炸事故等，成为考验政府职能作用的主要因素。事实上，无论是通过职能调整或是机构改革，政府在社会事务方面的独立处理能力严重不足，需要在整体上转变政府思路。“公共服务性政府”正是基于这一思路提出的，从作用上说，政府职能集中

在社会公共事务领域，为防止社会陷入混乱和无序状态，制定公平原则、加强监督约束、提供公共产品和服务。但这一思想的潜台词是，政府应该关注微观经济领域，强调人民权利实现；很显然，公共服务性政府对政府职能索取是强烈的，即包括为社会全体（绝对性）成员提供一个安全、稳定、民主的环境，同时也要保障教育公平、稳定就业等需求。

第四种，政府部门工作模式角度转变。基于工作模式研究是最直观的，角度转向也十分有限，同时也是我国进行服务型政府建设的最主要成果。尤其在地方政府角度，从大部制改造、改善服务理念、优化服务体制等形式出发，建设了诸如“服务窗口”“阳光中心”“政务超市”等窗口服务模式，在处理社会公民行政事务的过程中表现出更多的主动性。这种形式也给人一种更加亲民的感觉，应该说基本实现了“服务理念”的传达；但是，这种形式的产生，并不能笼统地说实现了“服务型政府”，其实现的基础是“政府本位”意愿，并没有从本质上改变政府和公民的关系。笔者认为，“服务型政府”在构建过程中，为人民服务的意愿是主观发起的，并为公民提供相应的监督渠道和参与机制。

结合以上四个不同角度的研究，并不难发现，判断服务型政府本质的是第一种角度，即政府与公民之间的关系转变，也是本书研究的贯穿线。需要对其他三种研究角度进行阐明：第二种研究角度基本与第一种相同，只是视角存在差异，根本问题是政府本位与公民本位两者的博弈；而第三种角度，政府对社会管理能力的变迁，提出了“公共服务性政府”的理念，与“服务型政府”存在契合点，但更侧重于社会事务和经济领域研究；第四种则完全是在管制型政府基础上作出的协调。

关于本书的研究思路。经历了“十二五”期间的经济高速发展，“十三五”规划已经拉开了序幕，党中央提出经济发展的平衡性、包容性和可持续性要求，重点突出消费对经济贡献的作用。这也就意味着，区域经济和基层稳定将成为左右下一个“五年规划”

的关键要素，地方政府的主张对其影响很大，通过服务型政府的研究，改善基层政府与民众的关系，对我国的社会稳定和经济发展具有重要意义。

特此为序。

彭 珊

2016 年 8 月

目 录

前言	(1)
----------	-----

第一编 导论

第一章 服务型政府研究意义	(3)
---------------------	-----

第二章 相关核心概念分析	(9)
--------------------	-----

第一节 服务理论	(9)
----------------	-----

第二节 地方政府概述	(14)
------------------	------

第三节 服务型政府	(15)
-----------------	------

一 服务型政府概念层次	(15)
-------------------	------

二 服务型政府理论联系	(18)
-------------------	------

第四节 和谐社会	(21)
----------------	------

第三章 和谐社会与政府关系	(24)
---------------------	------

第一节 经济基础与和谐社会	(24)
---------------------	------

第二节 社会基础与和谐社会	(27)
---------------------	------

第三节 政治基础与和谐社会	(29)
---------------------	------

一 民主法治	(30)
--------------	------

二 公平正义	(31)
--------------	------

三 诚信友爱	(32)
--------------	------

四 充满活力	(34)
五 安定有序	(36)
第四节 生态文明与和谐社会	(42)

第二编 服务型地方政府

第四章 服务型政府基础理论研究	(49)
第一节 马克思主义哲学与政府“服务论”	(49)
一 代表制思想	(50)
二 政府与国民之间的定位	(52)
三 政府之间的关系模式研究	(54)
四 廉洁政府与廉价政府	(55)
第二节 地方政府民主行政理论	(56)
一 新公共行政理论研究	(58)
二 地方政府“治理理论”	(61)
三 新公共服务理论	(62)
第三节 “三个代表”重要思想	(64)
一 人民是决定党和国家命运的基础性力量	(65)
二 为人民服务是党和政府的基础存在价值	(67)
三 党和政府工作评价要求以人民满意为准	(69)
第四节 “四个全面”战略布局	(70)
一 服务型政府建设是“四个全面”的必然要求	(71)
二 服务型政府是推进“四个全面”战略实施的动力	(72)
第五章 服务型政府的背景、内涵与特征	(75)
第一节 “服务型政府”的提出背景	(75)
一 改革开放与全球经济一体化	(76)
二 我党政治主张及行政思想	(77)
三 突发性公共事件的反思与治理	(78)

四 当代西方公共管理理论的推动与促进	(80)
第二节 服务型政府的内涵	(81)
一 以民为本	(81)
二 服务宗旨	(91)
三 依法治国	(95)
四 责任政府	(97)
第三节 服务型地方政府的特征	(99)
一 行政理念特征分析	(100)
二 组织结构特征分析	(104)
三 公民资格特征分析	(109)
四 行为方式特征分析	(112)
五 决策形成特征分析	(114)
 第六章 中国服务型政府实现的历史必然性	(117)
第一节 统治型政府	(118)
一 统治型政府的产生条件	(119)
二 统治型政府的特征分析	(122)
三 统治型政府的缺陷	(124)
第二节 管制型政府	(126)
一 管制型政府的背景分析	(127)
二 管制型政府的特点	(131)
第三节 管制型政府向服务型政府过渡	(132)
一 实现公共管理主体的多样性	(134)
二 提供社会力量参与管理渠道	(135)
三 倡导优质的服务精神和形式	(136)
第四节 服务型政府的历史必然性	(138)
一 从经济模式转变论证必然性	(138)
二 从民主诉求需求论证必然性	(139)
三 从文化背景形态论证必然性	(141)

第五节 中国构建服务型地方政府的可行性·····	(142)
一 《宪法》提供了有力保障·····	(143)
二 市场经济体制完全确立并成熟·····	(144)
三 政府高层体系的支持·····	(145)
 第三编 和谐社会体系研究	
 第七章 和谐社会体系与社会主义体制的改革·····	(149)
第一节 和谐社会概述·····	(149)
一 人与人的和谐·····	(150)
二 人与自然的和谐·····	(151)
三 人与社会的和谐·····	(153)
四 人与政治的和谐·····	(153)
第二节 社会管理体制改革·····	(155)
一 社会管理概述·····	(155)
二 社会管理存在的问题·····	(157)
三 社会管理体制改革的·····	(159)
第三节 和谐社会构建与社会管理体制关系·····	(161)
一 构建和谐社会是社会管理体制的主要目标·····	(161)
二 社会管理体制是构建和谐社会的基本途径·····	(164)
 第八章 和谐社会体系所代表的社会要素转变·····	(168)
第一节 阶级矛盾的政治导向转变·····	(168)
第二节 新时期和谐社会构建的社会阻力·····	(171)
第三节 人民内部矛盾的处理原则·····	(175)
 第九章 和谐社会体系与国家政治文明的关系·····	(179)
第一节 共和国体制表达了社会和谐的共同理想·····	(180)
第二节 共和国体制满足社会民主的政治要求·····	(184)

第三节 共和国体制的建立与维持	(189)
第十章 和谐社会体系中核心影响要素分析	(195)
第一节 社会公正概念及内涵	(195)
一 西方关于社会公正的理解	(196)
二 古代中国知识界关于“义”的理解	(198)
三 社会主义理论关于社会公正的理解	(199)
四 和谐社会关于社会公正的理解	(200)
第二节 和谐社会构建中社会公平应遵循的规则	(202)
一 基本权利保障原则	(202)
二 参与机会平等原则	(203)
三 按贡献分配原则	(204)
第三节 社会公正与政府的公共性探究	(205)
一 市场效率与社会公正	(205)
二 社会和谐发展与政府的公共性	(207)
三 社会公正与公共政策选择	(209)
四 在公正与效率之间“相机抉择”	(211)
五 社会公正对构建和谐社会的重要意义	(212)
第十一章 国内外和谐社会体系案例分析	(215)
第一节 国内和谐社会构建案例分析——基于经验 视角	(215)
一 命题的初步提出	(215)
二 北京市东城区城市管理创新与群众满意	(218)
三 假设命题的检验	(223)
第二节 国外和谐社会构建案例分析——利益表达 机制	(225)
一 完善的利益表达机制是和谐社会的基础	(225)
二 中国与瑞典的公民利益表达比较	(228)

三 瑞典的利益表达机制	(232)
-------------------	-------

第四编 服务型地方政府与和谐社会体系构建的统一

第十二章 服务型地方政府的和谐社会构建基础	(241)
-----------------------------	-------

第一节 服务型地方政府是和谐社会的本质要求	(241)
-----------------------------	-------

一 建设服务型政府是构建和谐社会的本质要求	(241)
-----------------------------	-------

二 构建服务型政府模式的有效路径	(244)
------------------------	-------

第二节 服务型地方政府是和谐社会的必然选择	(247)
-----------------------------	-------

一 服务型政府是社会主义和谐社会的内在需求	(248)
-----------------------------	-------

二 服务型政府是构建社会主义和谐社会的必然选择	(252)
-------------------------------	-------

三 按照社会主义和谐社会的要求建设服务型政府	(255)
------------------------------	-------

第十三章 服务型地方政府的和谐社会构建渠道	(259)
-----------------------------	-------

第一节 服务型地方政府的和谐社会构建渠道	(261)
----------------------------	-------

一 服务型地方政府的和谐社会理念塑造	(262)
--------------------------	-------

二 服务型地方政府在和谐社会的定位	(264)
-------------------------	-------

三 服务型地方政府的和谐社会制度创新	(266)
--------------------------	-------

第二节 服务型地方政府的和谐社会案例分析	(269)
----------------------------	-------

一 服务型政府为地方政府治理总体目标	(269)
--------------------------	-------

二 对公共服务型政府的总体性界定	(271)
------------------------	-------

三 建设公共服务型政府的目标和任务	(272)
-------------------------	-------

四 公共服务型地方政府的制度安排与设计	(274)
---------------------------	-------

五 地方政府在公共服务型政府建设方面存在的 主要问题	(278)
-------------------------------------	-------

六 地方政府管理体制改革与创新面临的 制度约束及创新	(282)
-------------------------------------	-------

目 录

余论	(289)
一 和谐社会的认知角度	(289)
二 政府和谐的不可或缺性	(294)
三 政府实现和谐的可能性来源	(297)
参考文献	(300)