

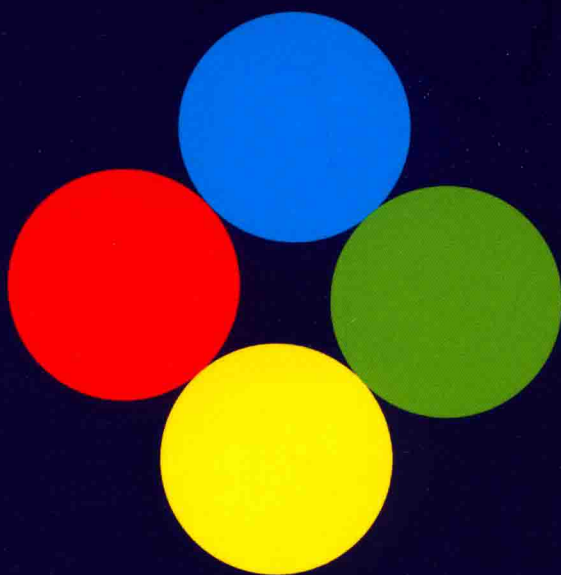
教育部人文社会科学项目：政策网络治理与政策执行：体育公共服务改革研究（14YJC890021）

上海市哲学社会科学项目：上海市体育公共服务改革面临的制度困境与政策网络治理研究（2013ETY001）

上海市浦江人才计划资助：政策网络、博弈与政策执行：体育公共服务改革研究（13PJC094）

体育公共服务改革之路：上海启示

齐超 著



北京体育大学出版社

教育部人文社会科学项目：政策网络治理与政策执行：体育公共服务改革研究（14YJC890021）

上海市哲学社会科学项目：上海市体育公共服务改革面临的制度困境与政策网络治理研究
（2013ETY001）

上海市浦江人才计划资助：政策网络、博弈与政策执行：体育公共服务改革研究（13PJC094）

体育公共服务改革之路：上海启示

齐 超 著



北京体育大学出版社

策划编辑 木 凡
责任编辑 李志诚
审稿编辑 梁 林
责任校对 张春芝
版式设计 小 小

图书在版编目 (CIP) 数据

体育公共服务改革之路：上海启示/齐超著. —
北京：北京体育大学出版社，2017.3
ISBN 978 - 7 - 5644 - 2544 - 9

I. ①体… II. ①齐… III. ①群众体育 - 研究 - 上海
IV. ①G812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 053744 号

体育公共服务改革之路：上海启示

齐 超 著

出 版 北京体育大学出版社
地 址 北京市海淀区信息路 48 号
邮 编 100084
邮 购 部 北京体育大学出版社读者服务部 010 - 62989432
发 行 部 010 - 62989320
网 址 <http://cbs.bsue.edu.cn>
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
开 本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16
成品尺寸 170 × 228 毫米
印 张 16.75
字 数 279 千字

2017 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 58.00 元

(本书因印制装订质量不合格本社发行部负责调换)

编者的话

保障人民群众的体育权益是“十三五”时期我国体育发展的基本着眼点。加快建设和完善基本体育公共服务体系、创新体育发展方式、不断满足人民群众日益增长的多元化体育需求,是新时期我国体育发展的基本原则和根本任务。研究基于政策网络分析视角,以体育公共服务改革为立足点,尝试建立一种政府和社会多主体之间互动协调的新型体育管理体制和运行机制,并以上海市为例,探讨其理论和实践上的可操作性。

研究回顾西方公共服务理论与实践的历史发展脉络,以新公共服务理论为切入点,系统归纳国内外体育公共服务及政策网络相关研究作为理论依据,梳理我国从“体育事业”到“体育产业”的政策演变,提出体育公共服务体系建设是我国体育强国目标实现的必然选择。在翻译和借鉴北美、欧洲、亚太地区发达国家的体育公共服务改革经验基础上,结合我国国内各地体育公共服务改革实践,归纳改革的影响因素与现实困难,探讨关于体育公共服务改革的争论。之后,针对上海市进行个案研究,分析目前上海市体育公共服务供给现状、改革的社会背景及试点运作中存在问题,在此基础上进行政策网络形成的适用性及影响因素研究。通过对体育公共服务政策网络结构的理论化探讨,借鉴政策网络分析方法在其他领域的实践应用,分析体育公共服务政策网络模式的比较优势,理清网络结构的组成成分、主体角色、参与行动者层次及相互间博弈关系准则。梳理上海市体育公共服务改革政策变迁路线,把握关键事件,建立上海市体育公共服务政策网络模型,分析其中各个行动者的立场、网络间互动与冲突及网络失衡的原因,并归

纳政策结果对政策制定的反馈作用。依据行动理论、组织理论及路径依赖理论，分析上海市体育公共服务改革政策变迁与政策执行中表现出的路径依赖特征，这种路径依赖也会严重影响体育公共服务改革的政策网络运行，并导致网络资源配置不均及参与行动者间的关系失衡。最后，结合政策网络治理中不同政策工具的适用特征，以建构型扎根理论为研究框架，选取代表性分析样本，研究目前上海市体育公共服务改革中，尤其是针对群众体育活动的开展、全民健身运动的推进主要采用了哪些类型的政策工具，以及这些工具的适用性问题，并提出进一步完善和改进上海市体育公共服务政策网络，提高治理效率的行为规制和机制创新途径。

研究的逻辑框架为：体育公共服务研究的理论基础——→现实依据——→个案分析。理论基础包括：第一章，理论演化与政策工具研究，第二章，国内外相关研究述评；现实依据部分包括：第三章，我国的体育公共服务改革实践，第四章，上海市体育公共服务改革背景与现实；个案分析部分则着重研究政策网络工具在上海市体育公共服务改革中的应用，包括：第五章，上海市体育公共服务改革的政策网络形成，第六章，上海市体育公共服务改革的政策网络执行，第七章，上海市体育公共服务政策网络治理与机制创新。

第一章 体育公共服务研究的理论基础 1

第一节 西方公共服务理论的演化 1

第二节 西方公共服务实践的历史足迹 5

第三节 公共服务体系是建设服务型政府的基石 7

第四节 政策网络分析在体育公共服务体系建设中的应用 14

第二章 国内外体育公共服务研究述评 34

第一节 从“体育事业”到“体育产业”政策演变 34

第二节 体育公共服务体系建设：体育强国目标实现的必然选择
..... 39

第三节 国内外体育公共服务相关理论研究 46

第四节 发达国家体育公共服务改革经验与借鉴 68

第三章 我国体育公共服务改革现状 103

第一节 我国体育公共服务改革的内外部动因 103

第二节 国内部分地区体育公共服务改革实践 105

第三节 我国体育公共服务改革的影响因素与实践问题 115

第四节 关于体育公共服务改革的争论 128

第四章 上海市体育公共服务改革背景与现实 134

第一节 上海市体育公共服务现状 134

第二节 上海市体育公共服务改革的社会背景 161

第三节 上海市体育公共服务改革试点运作及问题 167

第五章 上海市体育公共服务改革的政策网络形成 178

第一节 体育公共服务政策网络中的主体角色与关系准则 178

第二节	上海市体育公共服务改革的政策演变及阶段性关键事件	188
第三节	上海市体育公共服务改革的政策网络结构及其行动者 ...	199
第四节	上海市体育公共服务改革的政策网络间互动及冲突	203
第五节	上海市体育公共服务改革的政策结果对政策制定的反馈	210
第六章	上海市体育公共服务改革的政策执行	214
第一节	体育公共政策执行过程及影响因素	214
第二节	我国体育公共政策执行的理论依据与现实挑战	221
第三节	上海市体育公共服务改革的政策执行与路径依赖	226
第七章	上海市体育公共服务政策网络治理与机制创新	236
第一节	政策网络治理中的政策工具	236
第二节	上海市体育公共服务政策治理工具的选择	241
第三节	上海市体育公共服务政策网络构建的机制创新	251
第四节	上海市体育公共服务政策网络运行的保障实现	253
第八章	结束语	257

第一章 体育公共服务研究的理论基础

第一节 西方公共服务理论的演化

公共服务领域正在吸引学术界越来越多的关注，跨学科、多视角的观点激荡融合，丰富了公共服务研究的理论体系。然而，对于“公共服务”一词的内涵，国内外的学者们仍莫衷一是。正如法国近代著名法学家莱昂·狄骥所言：“公共服务的内容始终是多种多样和处于流变状态之中的。就连对这种流变的一般趋势进行确实都并非易事。唯一能够确定的是，随着文明的发展，与公共需求相关的政府活动呈上升趋势，而这样所带来的一个后果是公共服务的数量也在不断增加。”^{〔1〕}公共服务本身具有强烈的时代性、历史性特征，在不同的社会发展阶段，其内涵和表现也形式各异，难于统一界定。在这种情况下，梳理和考察公共服务理论的演进脉络及其变迁历程，并以此深入理解其内涵就显得尤为重要。

一、不同理论视角下公共服务的价值取向及核心观点

公共服务是西方世界市场经济调整和扩张的产物，在不同的历史阶段表现为不同的形式和内涵。西方学者对于公共服务的作用、内容、供给机制等方面的理解各不相同，公共服务的实施手段和方式也存在差异。

（一）传统的公共行政理论

形成于19世纪末20世纪初的西方传统公共行政理论建立在3个基础理论层面上：（1）西方古典管理理论的代表人物之一韦伯提出的“官僚制”体系。该理论认为建立在理性契约基础上的纯粹官僚体系是最有效率的，从而使行政管理制度成为

〔1〕 狄骥. 公法的变迁 [M]. 郑戈, 译. 中国法制出版社, 2010.

技术治理的一种机制。沃伦·本尼斯在他的经典著作《组织发展与官制体系的命运》中对此进行了修正：“官僚制举起理性和逻辑的旗帜，批判和否定了产业革命初期个人专制、裙带关系、暴力威胁、主观武断和感情用事进行管理的做法。”

(2) 威尔逊的政治与行政二分法观点。威尔逊在《行政之研究》中指出：“行政应当在政治的适当范围之外，行政问题不是政治问题，虽然政治为行政确定任务，但政治不能去操纵行政。”按照威尔逊的解释，政治与政策或国家意志的表达有关，而行政则是对政策的执行。这种手段与目标的分离建立在价值中立基础之上，其关键是如何利用工具理性更有效率地完成政府目标。(3) 被誉为“科学管理之父”泰勒的科学管理理论，其主要思想是利用科学化、标准化的管理方法提高工作效率。可见，在传统的公共行政学中，行政就是政策的执行，其核心理念是价值中立和效率优先。威尔逊认为，行政学研究的目的在于“政府怎样才能以高效率 and 低成本的方法去完成尽可能多的行政工作”。所以，效率乃传统公共行政理论的至高追求。

传统公共行政理论的诞生，标志着政府全能主义公共服务模式的回归，其目的在于弥补市场化调节的缺陷，充分发挥政府的宏观调控功能，表现为扩大公共服务的范围，丰富其内容，实现社会财富资源的再分配，从而解决社会问题，调节阶层矛盾。

（二）新公共管理理论

新公共管理理论形成于20世纪70年代末，其理论基础是公共选择理论、新制度经济学以及私营部门管理等，更加强调市场机制的重要性，认为政府应减少对市场的干预和监管^{〔1〕}。新公共管理有两个重要的价值取向：(1) 市场化。主张在政府领域实行市场化改革，在公私部门之间引入竞争机制以提高公共产品的供给效率；(2) 顾客导向。行政机关不再以官僚机构自居，而是作为市场上的独立主体，公民被视为顾客或消费者。在市场化运作条件下，公民有权自主选择公共服务的种类、质量和效果，反向促进政府与其他市场主体之间的竞争。

新公共管理理论的内涵可归纳为9个方面，即强调职业化管理、明确的绩效标准和绩效评估、项目预算与战略管理、提供回应性服务、公共服务机构的分散化和

〔1〕 唐兴霖，尹文嘉．从新公共管理到后新公共管理——20世纪70年代以来西方公共管理前沿理论述评〔J〕．社会科学战线，2011（2）：178-183．

小型化、竞争机制的引入、采用私人部门管理方式、管理者与政治家和公众关系的改变^[1]。与传统的公共行政相比,新公共管理的价值理念更加关注公共服务的顾客导向、公共服务的企业化与社会化^[2]。提高政府工作效率也是新公共管理理论的核心追求之一,实现手段就是以企业家精神重塑政府管理模式。主要表现为:(1)政府应集中精力“掌好舵(即做好决策工作)”,而非“划好桨(即做好具体的服务性工作)”;(2)引入竞争机制;(3)政府应受顾客驱使,满足顾客的需要;(4)政府应具有一种“投资”观点,把利润动机引入公共服务活动中;(5)利用市场机制,提高以市场为导向的公共服务效率^[3]。

新公共管理运动的主要贡献在于:(1)重塑了政府在公共服务供给中的地位,将市场机制引入公共部门,促使公共物品及服务供给的效率大大提高;(2)在公共服务领域运用现代管理技术和管理经验,采用项目预算、业绩评估、绩效工资等现代管理手段进行有效管理;(3)注重公共服务的产出和结果,改变传统公共服务供给只关注投入而忽视产出的运作方式,同时根据民众的需求,有的放矢地实行公共服务供给多元化^[4]。

(三) 公共治理理论

新公共管理理论虽然在促进政府公共服务供给效率提高、改善质量和效能方面作用显著,但其过于追求经济效益和效率管理的倾向却受到质疑,公共行政的价值理念体现以及政府、市场和社会三方的关系协调都成为新公共管理理论的发展难题。20世纪90年代初,公共治理理论在西方应运而生。与新公共管理理论不同,公共治理理论的公共行政价值理念非常鲜明,“以终极核心价值和思想的多元化为追求,致力于政府善治与公平正义,对政府、市场和社会三方关系进行全方位反思,寻求全面医治现实问题、构建公共事务良好治理的整体性思维框架”^[5]。

公共治理理论试图将行政和政治重新结合,既符合公共行政理念,又不受限于

[1] 陈振明. 公共管理学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.

[2] 曾保根. 价值取向、理论基础、制度安排与研究方法——新公共服务与新公共管理的四维辨析 [J]. 上海行政学院学报, 2010 (2): 29-40.

[3] 登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵 [M]. (第三版). 丁煌, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2016.

[4] 何颖, 李思然. 新公共管理理论方法论评析 [J]. 中国行政管理, 2014 (11): 66-72.

[5] 高秉雄, 张江涛. 公共治理: 理论缘起与模式变迁 [J]. 社会主义研究, 2010 (6): 107-112.

效率至上、循规蹈矩的现代工具理性。尝试构建一种“政府、社会组织、私人部门、国际组织等治理主体，通过协商、谈判、洽谈等互动、民主的方式共同治理公共事务的管理模式”^{〔1〕}。这些主体之间相互依赖，通过合作与协商达成目标一致^{〔2〕}，其中“开放的公共管理元素与广泛的公民参与元素也缺一不可”^{〔3〕}。公共治理理论的建立存在一个基本的理论前提，即公民社会。认为只有在公民基本权利有所保障的前提下，公共治理才能顺利实行，作为个体的公民才能以平等的姿态和政府、企业组织等商讨社会领域的公共事务。

当公共治理理论把终极价值的理念贯彻入公共行政领域，政治和行政之间的界限就不再清晰，并促使我们反思公共行政的目的、价值和手段的合法性。（1）公共治理以善治为目的，预设了公民自由的理念；（2）公共治理彰显公共性、多元性和民主化，公共治理的参与主体包括政府部分、企业部门、非营利部门和个人，各主体之间不是从属和管制的关系，而是在平等协商、共同对话的基础上完成公共治理目标；（3）公共治理的基础不是市场化、私有化，而是在个体有限理性的基础上，研究如何实现公平与效率的协调发展、公共利益和私人利益如何相互促进。

二、新公共服务理论——公民价值导向

建立在理性基础上的新公共管理运动确实提高了公共服务的供给效率、降低了成本，但过于追求规则和效率的主导作用降低了社会个体的情感价值与公共服务体验。公共治理理论虽然将公民自由提高到前所未有的地位，但个体与政府、企业组织之间的平等状态如何实现依然是一个难题。

在这种背景下，登哈特的新公共服务理论的出现，试图剥去新公共管理的理性外衣，为公共治理理论提供实现路径，将“注意力重新集中在成为我们所作所为之基础的民主和公共利益的思想，公民权和人类尊严的理想以及服务和承诺的理想上”。主张“用一种基于公民权、民主和为公共利益服务的新公共服务模式来替代当前的那些基于经济理论和自我利益的主导模式。前者是主人在等着我们，后者是

〔1〕 李慧凤．公共治理视域下的社会管理行为优化〔J〕．中国人民大学学报，2014（2）：22-30.

〔2〕 余军华，袁文艺．公共治理：概念与内涵〔J〕．中国行政管理，2013（12）：52-55.

〔3〕 魏崇辉．当代中国公共治理理论有效适用的过程意义、认知塑造与体系构建〔J〕．行政论坛，2016（2）：38-42.

顾客在等着我们”。

新公共服务理论背后的逻辑起点是对“个体”价值的张扬，在批判理性化牢笼禁锢着公民的同时，探讨弘扬人的主体性。新公共服务理论的主要观点包括：（1）政府的职能是服务，而不是“掌舵”。“当我们急于掌舵时，我们忘记了是谁拥有这条船”，提出“公共服务要以公民为‘核心’的治理理念，就是说要注重公民的地位，公共服务的目的是为公民服务，而不是提高效率、完善组织规则。”政府不再是公共服务的提供者，而是调停者、中介人、裁判员。（2）公共利益是目标而非副产品。政府需要通过广泛的社会协商和民主对话建立集体的、共享的公共利益观念和责任。（3）在思想上要具有战略性，在行动上要具有民主性。通过公民教育和公民领袖的培养，让全体公民参与公共服务的制定、供给、效果评价等，确保政府的开放性和可接近性，为公民广泛参与创造条件。（4）为民服务，而不是为顾客服务。二者区别在于，顾客通常只关注个人利益，而公民需要承担更多的社会责任和义务。第五，公民权益和公共责任比企业家精神更重要。公民享有权利的同时承担责任，政府作为责任的参与者，通过与公民分享权利、共商资源分配来实现公共目标。

纵观西方公共服务理论的发展历程，政府在市场与社会的博弈中不断调整立场，这恰恰验证了波兰尼关于市场与社会的“钟摆式运动”的观点。新公共服务理论的出现，标志着公共服务理论发展的重要价值转变，即重视公民的权利与义务、培育现代公民。这一理念也为我国建设以人为本的和谐社会宏伟蓝图奠定了基础。

第二节 西方公共服务实践的历史足迹

按照波兰尼的观点，19世纪以前的人类经济活动大多隶属于政治、宗教、传统和社会关系，人们的日常生活和公共设施享有通过特定的财产、共有土地制度、族权等得以维系和补救。在这种“伦理经济”或称“道义经济”的社会情境下，公共服务缺少存在的土壤。虽然19世纪的古典经济学家试图创造一个独立自主调节的市场经济机器，并将其纳入社会运转体系，然而赤裸的利益关系和冰冷的市场法则都与传统的社会道德和人文交往规范背道而驰。公共服务理念的出现正是试图限制市场机制的非理性扩张，弥补市场化调节的缺陷。

在市场经济扩张的初期，政府充当“守夜人”的角色。以斯密为代表的学者认为政府在社会经济事物中所做的事情仅仅是维持和平秩序、少量的税收和公正的行政管理，社会经济的繁荣在市场的调解下会自然地产生^{〔1〕}，而政府实行的自由放任政策则深深地影响了公共服务政策。民众认为政府的权力如果过度泛滥，将侵犯个人自由的权利。因而这一时期的公共服务范围很窄，其规模也受到严格限制。

随着资本主义国家的经济发展与工业化的逐步深入，市场调节的天生缺陷导致了1929年经济危机的大爆发，财富分配两极分化、失业人口剧增、公共产品供给不足等问题被前所未有的凸显。这次危机促使人们开始重新理性地审视政府的职能，传统“守夜人”的政府职责遭到唾弃，对政府干预的呼声越来越强烈。凯恩斯主义为代表的政府干预开始走上历史舞台。

1935年，美国政府通过了第一个由联邦政府承担义务的《社会保障法》，公共服务逐渐成为政府职能之一。继英国于1948年宣布建成“福利国家”之后，其他欧洲、北美洲等发达国家也相继宣布实施“普遍福利”政策。普遍的社会福利包括社会保险、失业救济、卫生保健、家庭补助、养老金以及提供公共住房、教育文化活动等项目，基本实现对国民从“摇篮”到“坟墓”的所有保障。20世纪50年代后期到70年代初期，西方国家社会公共服务体系基本以普遍福利政策的广泛实施为主要特征。

在政府干预和调解下，资本主义世界迅速摆脱了经济危机的阴霾，然而好景不长，到20世纪70年代初，资本主义世界出现经济滞胀，表现为经济低增长、高通货膨胀、高财政赤字和高失业率。究其原因，（1）公共服务特别是社会保障经费增长的速度超出了国家承受能力，造成了严重的公共财政危机；（2）公共服务的供给由政府主导，政府垄断了公共服务资源，成本居高不下，机构臃肿，官僚主义倾向严重。政府已经丧失了调和经济增长与社会平等目标的能力。之后，撒切尔和里根在自由主义政策的指导下进行了大规模的政治和社会改革，通过大规模削减福利开支，推行私有化、市场化改革以便提高公共服务效率。至此，把市场调节引进公共服务领域，重新审视国家、市场、社会三者之间的关系，成为20世纪80年代资本主义国家进行政府公共管理的指导原则。

〔1〕〔英〕亚当·斯密：《国富论》〔M〕，郭大力，王亚南，译，北京：商务印书馆，2014。

可见,公共服务的主体经历了一个从政府,到市场,再回到政府的更替过程,然而只有政府才有权力和能力弥补市场调节的缺陷,所以“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动,就是一项公共服务,只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征”^[1]。新公共服务理论,致力于倡导政府、市场和第三部门三者的紧密合作,建立多元化的公共服务供给与协调机制,共同完成公共服务的使命^[2]。因此,公共服务的供给主体应该以“善治理论”为参照,逐步建立起“政府主导、多元参与”的公共服务供给新格局^[3]。

第三节 公共服务体系是建设服务型政府的基石

一、我国服务型政府建设的理论基础

人类社会发展,中,政府治理模式可分为3种类型:统治型政府、管理型政府和服务型政府。统治型政府是前工业社会、自然经济、集权政治、神权主义和君权主义漫长历史时期一般国家所普遍采取政府治理模式。管理型政府和服务型政府则是工业社会、民族国家、市场经济、民主政治、自由主义、人本主义历史发展阶段出现的政府治理模式。管理型政府形成发展于工业社会初期,成熟于工业化社会阶段。服务型政府则主要形成于“后工业化”社会阶段,代表着未来政府治理模式改革与发展的方向^[4]。

西方发达国家的服务型政府理念可以追溯到17世纪、18世纪的社会契约论。该理论认为政府是通过人民订立契约建立的,其宗旨和目的在于保障人民的自由和权利,维护公共利益。社会契约论的集大成者卢梭说:“行政权力的受任者绝不是人民的主人,而只是人民的官吏;只要人民愿意就可以委任他们,也可以撤换他们。对于这些官吏来说,绝不是什么订约的问题,而只是服从的问题;而且在承担国家

[1] 狄骥.公法的变迁[M].郑戈,译.北京:中国法制出版社,2010.

[2] 孙建军,何涛,沈最意.公共服务供给理论的发展脉络:基于供给模式的分析[J].中共四川省委党校学报,2010(3):36-39.

[3] 张晓杰,王桂新.基本公共服务供给的有限性与有效性研究[J].上海行政学院学报,2014(1):96-103.

[4] 赵勇,冷向明.服务型政府的理论基础:争议中的透视[J].社会主义研究,2011(2):62-65.

赋予他们的职务时，他们只不过是履行自己的公民义务，而并没有以任何方式来争论条件的权利。”可见，社会契约论及由此衍生而来的主权在民原则从理论上论证了政府应该为民众服务的宗旨。20世纪80年代，新公共服务理论的诞生，进一步突出了公民在治理体系中的中心位置和政府的服务职能，认为政府的角色既不是“划桨”，也不是“掌舵”，而是提供服务^[1]。

也有学者认为，在中国建设服务型政府，其理论基础并不是西方的“社会契约论”和“新公共服务理论”，而是受到老一辈革命家“为人民服务”思想的启发，把一系列模糊设想清晰化并落到实处的理论。也有学者提出不同观点，认为作为服务型政府的理论基础的理论必须能够如实反映行政环境的改变对政府类型变迁的影响，如实回答服务型政府建立的内在前提及其成长发展的社会历史条件，并在此基础上，对服务型政府进行正确的理论和实践定位的某种理论。因而上述3种理论都不是“服务型政府”的理论基础。西方服务型政府的理论基础主要是20世纪六七十年代西方部分学者提出的“后工业社会理论”，而中国服务型政府的理论基础主要是20世纪90年代中国部分学者提出的“政府职能结构重心位移理论”以及21世纪初以胡锦涛同志为首的党中央提出的“科学发展理论”^[2]。

二、改革开放以来我国政府治理模式的变迁

对建设服务型政府的理论基础的争论，并未影响我国政府治理模式的改革进程。20世纪80年代，政府改革主要围绕“集权与分权”的话题而展开；基于对传统集权模式的深刻反思，“分权让利”被设定为政府改革的主题。90年代，国家与社会、政府与市场关系的讨论，将政府改革的话题引向有关“大政府与小政府”的讨论，“小政府”模式被一度看好，精简机构成为政府改革的主要内容。2000年以后，政府改革的主题进一步深化，此时人们达成了新的共识：政府权力的集中或分散、政府规模的大或小，未必是一个好政府的主要标志。一个好的政府，应该是有效履行公共管理和公共服务职能的“强政府”。基于这样的认识，“转变政府职能”就成为政府改革的核心议题，而改变政府管理模式，构建服务型政府，便顺理成章地成

[1] 李松林. 论新公共服务理论对我国建设服务型政府的启示[J]. 理论月刊, 2010(2): 88-90.

[2] 施雪华. “服务型政府”的基本涵义、理论基础和建构条件[J]. 社会科学, 2010(2): 3-11.

为政府改革的目标^{〔1〕}。

2002年党的十六大第一次把政府的职能归结为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”4个方面。2003年突发的“非典事件”，使中央和各级领导深刻地认识到，推动经济发展，绝不能以忽略社会发展、牺牲人民群众的利益为代价，从而坚定了改革“以人为本、科学发展”的决心。2004年2月21日，温家宝同志在中央党校省部级领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上正式提出“建设服务型政府”的口号。构建服务型政府成为我国新一轮政府改革的目标。2006年10月，党的十六届六中全会通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，进一步明确要求建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能。2007年党的十七大再次强调要加快行政管理体制改革，建设服务型政府。2010年3月，温家宝同志在政府工作报告中再次重申要转变政府职能，构建现代服务型政府。2012年党的十八大报告提出深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。2013年11月，党的十八届三中全会进一步明确转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。

尽管从政府层面，决策层高度重视并积极推进服务型政府建设，但学界对于服务型政府的内涵及其公共职能的体现仍存在争议。中国人民大学的张康之教授是较早提出服务型政府的学者之一，他认为：“服务型的政府也就是为人民服务的政府，用政治学的语言表述是为社会服务，用专业的行政学语言表述就是为公众服务。服务是一种基本理念和价值追求，政府定位于服务者的角色上，把为社会、为公众服务作为政府存在、运行和发展的基本宗旨。”^{〔2〕}张康之从以下8个方面界定了服务型政府的内涵：（1）不是控制导向，而是服务导向的政府；（2）不是效率导向，而是公正导向的政府；（3）是把工具效用与价值定位有机结合起来政府；（4）是包含着合作和信任整合机制的政府；（5）是德治与法治有机结合的政府；（6）是行政程序的灵活性与合理性相统一的政府；（7）在行政人员的行为层面上，是行政自由裁量权得到道德制约的政府；（8）是超越了回应性的前瞻性政府。在政府与社会的

〔1〕 张立荣，姜庆志，国内外服务型政府和公共服务体系建设研究述评〔J〕，政治学研究，2013（1）：104-115。

〔2〕 张康之，我们为什么要建设服务型政府〔J〕，行政论坛，2012（1）：1-7。

关系方面，它既不是近代早期的自由放任型政府职能模式，也不是20世纪的干预型政府职能模式，而是一种引导型的政府职能模式^{〔1〕}。

国家行政学院刘熙瑞教授认为，服务型政府是“在公民本位、社会本位理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，通过法定程序，按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担服务责任的政府”。他认为，管制型政府虽然也提供公共服务，但与服务型政府是完全不同的。服务型政府的“服务实现过程是人民与服务者一种互动的过程，双方可以交流信息，相互协商，达成一致；这种服务的成立，必须以被服务者的同意为基准；而且被服务者具有对服务内容、类别、服务机构与人员的选择权”^{〔2〕}。

同在国家行政学院的薄贵利认为：“服务型政府，是指在以人为本和执政为民的理念指导下，将公共服务职能上升为政府的核心职能，通过优化政府结构、创新政府机制、规范政府行为、提高政府效能，以不断满足城乡居民日益增长的公共需求的政府。”其主要特征：在政府职能结构中，公共服务职能成为政府的主要职能或核心职能；在政府组织结构中，公共服务部门成为政府的主要部门或核心部门；在政府财政支出结构中，公共服务支出应成为政府的主要支出；服务型政府同时必须是民主政府、责任政府、法治政府和廉洁政府；服务型政府的运行机制必须规范有序、公开透明、便民高效^{〔3〕}。

北京大学的燕继荣通过分析“社会管理”的两大核心“政府自治”和“社会善治”，从理念、制度和政策特点等方面比较归纳政府管理的三模式理论：霸道、王道和民道。在此基础上提出中国政府治理变革的方向在于实现从“霸道”和“王道”向“民道”的转变，重新界定政府在社会事务管理中的地位和角色，即构建服务型政府。并将服务型政府建设归因于3种力量和机制：中央政府的牵引力、地方政府的内驱力、民众和舆论的外压力^{〔4〕}。

南京大学的张乾友则从任务型组织的角度解读服务型政府建设，提出任务型组织有助于推进服务型政府建设及其职能实现的观点。认为作为一种非控制导向的组

〔1〕 张康之．社会治理创新与服务型政府建设〔J〕．中国人民大学学报，2014（2）：1-13．

〔2〕 刘熙瑞．法制化：服务型政府建设的最终归宿〔J〕．人民论坛，2010（29）：18-20．

〔3〕 薄贵利．准确理解和深刻认识服务型政府建设〔J〕．行政论坛，2012（1）：8-12．

〔4〕 燕继荣．社会管理创新与服务型政府建设〔J〕．行政论坛，2012（1）17-20．