

RESEARCH REPORT ON
THE DEVELOPMENT OF CHINESE
GOVERNMENT

朱光磊/主编 张彬/副主编

中国政府发展研究报告

—第②辑—

服务型政府建设



教育部哲学社会科学重大攻关招标课题
“公共服务型政府构建研究”（05JZD00021）

中国政府发展研究报告（第2辑）

——服务型政府建设

朱光磊 主 编

张 彬 副主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国政府发展研究报告(第2辑)——服务型政府建设/朱光磊主编.
北京:中国人民大学出版社,2010
ISBN 978-7-300-11970-0

I. ①中…

II. ①朱…

III. ①国家行政机关-研究报告-中国②国家机构-行政管理-研究报告-中国

IV. ①D630

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第061946号

中国政府发展研究报告(第2辑)

——服务型政府建设

朱光磊 主编

张彬 副主编

Zhongguo Zhengfu Fazhan Yanjiu Baogao

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街31号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242(总编室)	010-62511398(质管部)	
	010-82501766(邮购部)	010-62514148(门市部)	
	010-62515195(发行公司)	010-62515275(盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京市易丰印刷有限责任公司		
规 格	155 mm×230 mm 16开本	版 次	2010年5月第1版
印 张	19.75 插页1	印 次	2010年5月第1次印刷
字 数	312 000	定 价	45.00元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

序 言

回顾中国改革开放 30 多年以来的发展历程，虽然历尽艰辛和重重困阻，但“以经济建设为中心”的战略思想始终没有动摇和改变，这是今天中国经济社会发展取得举世瞩目成就的重要原因之一。在这一进程中，政府的主要精力和中心工作集中于经济建设，高层政府事实上实行了“产业活动优先”的政策思路，相应的政策选择也更倾向于效率，市县乡级政府更是通过直接组织和管理微观经济活动，特别是所谓的“招商引资”和“大拆大建”，以自身的艰苦努力推动了地区经济的快速发展，进而在较短的时间内普遍提高了居民收入和生活水平。为此，国外学者把中国政府特别是地方政府称为“企业化的政府”。

我们要客观公正地看待这一段历史。改革开放之初，当大多数的经济要素和社会资源由政府控制，市场机制尚不健全之时，由政府直接投资和参与经营尚在情理之中。但是，这些辉煌并不能掩盖快速发展中产生的诸多矛盾和利益冲突。应该正视的事实是，中国的发展成就巨大，但由此引发的问题也相当多。在“初步实现现代化”的任务基本完成之时，我们不能采取“过河拆桥”的态度，简单地否定这段历史，但执政者也要与时俱进。进入 21 世纪，中国的整体发展环境已发生了重大变化，政府要主动地调整社会发展战略和政府发展理念，逐步形成综合了民族特色和时代价值的“全面协调可持续”的新的社会发展战略。新的历史条件、新的形势和新的任务，又一次把中国推到了新的政策选择面前。

当前，经济全球化、信息化和民主化作为世界潮流，将人类社会带入一个快速变革的时代。为了在日益加快的全球化进程中趋利避害，各国纷纷进行多种形式的改革和战略性调整。政府在这种调整中处于至关重要的地位。当前，中国正处于加快现代化进程、构建社会主义和谐社会的新时期，如何应对新型工业化、市场化、城市化和社会现代化过程中的新形势、新情况、新问题，制定相应的社会发展战略，选择合理的

施政管理模式，已成为摆在各级政府面前的前所未有的挑战。为此，认真研究社会公共需求状况，把握其发展趋势，进而有效安排公共供给，合理配置公共资源，对于改善我国公共服务现状，保持经济持续增长和社会和谐稳定，具有十分重要的学术价值和实践意义。

报告的背景和特点

早在 2004 年，南开大学周恩来政府管理学院就成立了服务型政府研究课题组。课题组成员就服务型政府建设的若干重大理论问题、国外服务型政府建设的主要经验以及部分地方政府在服务型政府建设中先行先试的具体做法等开展了调研。同年，课题组向天津市政府提交了一份 7 万字的公共服务研究报告，并陆续发表了一些比较重要的学术论文。2005 年以来，我们又先后承担了教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“公共服务型政府构建研究”、天津市社会科学重大项目“政府公共服务职能强化研究”以及一些地方政府和第三部门的委托项目。依托项目平台，课题组围绕服务型政府的内涵、建设条件和重点，服务型政府基本建设规律，服务型政府建设模式及评价指标体系，服务型政府建设与限制“新三大差距”，服务型政府建设的“对策组合”，服务型政府建设与当代中国政治发展六个专题开展了系统化研究。

由于服务型政府建设问题是一个实践性极强的研究课题，因此，我们将研究工作建立在比较充分的调研活动基础之上。课题组始终注意把握服务型政府研究的理论方向和理论前沿，同时，高度关注服务型政府建设的最新实践进展，并利用各种社会资源开展问卷调查、重点人物访谈和实地考察等。在近 4 年的时间里，我们先后组织了三次大规模问卷调查活动，发放问卷近 4 000 份，分别就“农村居民眼中的服务型政府”和“城市居民眼中的服务型政府”进行了民意调查；课题组分别在北京、天津、重庆、辽宁、内蒙古、河北、河南、山东、浙江、江苏、四川、甘肃、云南、广东等省市自治区设立调研点，并先后组织团队核心成员赴天津市、重庆市、成都市、石家庄市、义乌市等地进行重点调研，走访当地政府部门、企事业单位、社团组织和居民社区。此外，我们还通过各种学术交流不断开拓研究视野，丰富研究内容。课题组先后邀请到国内外数十位专家学者、政府官员参加我们举办的公共服务专题研讨会。

在前期大量的调研考察、学术交流和开放式讨论的基础上，课题组先后提交了十余份研究报告，这也构成了《中国政府发展研究报告》第2辑的主体内容。为此，我们将报告的主题确定为“服务型政府建设”，并以此作为对课题组前期研究工作的一个初步总结。《中国政府发展研究报告》第2辑是按照历史、理论和实践三个研究维度来组织材料进行编写的。

一、历史的维度

政府角色及其施政模式的演进是由政治、经济、文化、社会等多方面因素长期共同作用的结果。服务型政府建设研究需要兼顾历史的世界维度和历史的中国维度。一方面，我们应该在全球化、信息化、市场化、民主化的时代大背景下思考建设服务型政府的必然性、应然性问题；另一方面，应该立足于中国特殊的历史和现实国情、独具特色的体制改革路径以及政府职能的渐进式转变，在充分尊重历史和现实的基础上思考中国建设服务型政府的可能性及当前所面临的各种实然性问题。

工业革命以来，西方典型国家政府的角色先后经历了“守夜型”、“干预型”、“领航型”、“全能型”和“有限型”等类型的演变，与此相应，其施政模式也经历了“议会至上”、“行政主导”、“权威主义”、“新公共管理”等。今天，面对全球化的挑战，通过改革实现经济市场化、政治民主化、社会结构多样化，从制度层面改变政府与市场、国家与社会的传统关系模式，已成为发达国家和试图跟上时代潮流的发展中国家所选择的发展路径。“更好的治理，更好的服务”已成为当代各国政府改革追求的共同目标，由此在全球范围内掀起了一场持续的政府改革浪潮，如美国的“政府重塑”运动、英国的“下一步行动”、加拿大的“公共服务2000计划”、欧盟的“公共服务革新”运动等等。

精简机构，提高效率，一直是中国政府改革的主要议题，在实践中也取得了显著的成效。然而，随着全球化背景下市场经济体制和机制的逐步完善，这种外延式的政府管理体制和偏重“数量屏障”思维定式的政府机构改革已不能适应经济和社会发展的需求。政府发展必须转入内涵式的改革阶段。从当前的情况来看，各级政府在执行理念、政府职能、运行机制、行为方式等方面存在着诸多不适，已影响到经济的持续

发展和社会秩序的稳定。自党的十六大以来，中央领导人在各种场合多次强调以民生为本，改善公共服务，建设服务型政府。党的十七大报告首次明确指出，要“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”，为当前和今后一个时期内继续推进行政管理体制改革的确定基本目标和方向。

《中国政府发展研究报告》第2辑的总论部分从历史的维度出发，对工业革命以来政府角色和施政模式演进的历史脉络进行了梳理，分析了全球化背景下公共服务的三重内涵，对改革开放以来中国政府职能的渐进式转变做了简单回顾，并进一步强调指出：中国在世纪之交提出建设服务型政府，这是历史压力下的历史性选择，是当前和今后一段时期内行政管理体制改革的基本目标，它标志着中国政府职能转变跨入了一个新的历史阶段。

二、理论的维度

西方学者对于公共服务的确做出过比较系统的理论阐释，但他们并没有明确提出“服务型政府”这一概念，也没有建构起相应的理论体系。部分国内学者试图在西方公共行政理论中找寻“服务型政府”的理论基础，甚至追溯到18世纪启蒙思想家们对国家和政府的相关著述，这种研究倾向存在一定的问题。客观地讲，“服务型政府”概念的提出及其理论的初步建构是当代中国学者对政治学和行政学的一大理论贡献。

李长春等中央领导同志在“马克思主义理论研究与建设工程”工作会议上强调指出，中国现在到了“该出理论的时候了”。近年来，国内学者围绕“服务型政府”这一原创性概念，从多个学科视角出发开展了大量的理论研究。这些研究工作涵盖了服务型政府的概念、理念和价值取向，服务型政府建设的背景和动力，服务型政府评价体系、建设模式及建设规律，国内外服务型政府建设经验，服务型政府建设对策思路等理论和实践问题。在各方学者的共同努力下，短短十年时间，服务型政府理论研究已经颇具规模，具有中国特色的服务型政府理论框架也初具雏形。

理论在一个国家实现的程度，取决于该理论满足这个国家需要的程

度。具有中国原创性特征的服务型政府理论研究的重要学术价值在于：它既是出于解决当前经济和社会快速发展中的一些突出问题、构建和谐社会的迫切需要，更是为了跟上经济全球化背景下各国政府变革潮流的发展趋势而做出的顺势而为的、主动意义上的“历史压力下的历史性选择”。

《中国政府发展研究报告》第2辑的理论篇立足于当前服务型政府理论研究的重点、难点和困点，选取了部分有代表性的研究成果供读者学习和讨论。内容涉及公共服务提供机制的改革与完善，国外公共服务体系与服务型政府建设，政府间核心公共服务职责划分的理论与实践，第三部门公共服务供给的“二重性”及发展方向，政府职能的“二次转型”与事业单位改革，“规制—服务型”地方政府等。

三、实践的维度

服务型政府建设的重点在地方政府。改革开放以来，中国地方政府的发展形成了自己的鲜明特点，取得了非常显著的成就，为在新世纪进一步推动政府改革，实现政府施政模式的创新和逐步走向服务型政府奠定了重要的基础。当然，地方政府发展仍然存在不少问题。建设服务型政府的一个重要意义在于，它是适应行政现代化改革、切实改进地方政府某些不良状态的需要。

近年来，各地方政府高度重视服务型政府建设，积极推进行政管理体制和财政体制改革，不断加强机关作风建设。在实地调研中，我们看到了地方服务型政府建设所取得的诸多成绩，也发现了一些普遍性问题。各地方政府对服务型政府的理解不尽相同，他们所强调的“服务”也各有侧重。这里所说的“服务”主要包括三个方面的内容：一是服务于政府管理和领导决策，二是服务于地方经济发展和企业生产经营活动，三是服务于社会和谐稳定和造福民生。尽管地方政府都在强调要努力做好各项“服务”，但在实际工作中，一些地方政府特别是那些经济欠发达地区的地方政府往往更加重视服务于地方经济发展和企业生产经营活动。尽管这种认识和做法存在偏颇，但我们又不得不承认其必然性和合理性。长期以来，“政绩导向”始终制约着地方政府工作水平的提高，这也是导致一些地方政府很难把工作重心真正转移到公共服务领

域的原因之一。尽管存在许多问题，但一些地方政府提出的服务型政府建设思路和具体做法的确值得我们进一步研究和总结。

《中国政府发展研究报告》第2辑的下篇以课题组在前期大量调研工作基础上形成的研究报告为主，包括两份问卷调研报告：“农村居民眼中的服务型政府”问卷调研报告和“天津市民眼中的服务型政府”问卷调研报告；两份统计分析报告：中国政府公共服务的地区差距研究报告和西部地区基本公共服务体系建设研究报告；六份实地调研报告：成都市、郑州市、重庆市、浙江省、河北省、内蒙古自治区服务型政府建设调研报告。

对服务型政府建设规律的初步认识

一、服务型政府建设的基本逻辑

(一) 政治的逻辑：服务型政府建设是政府职能转变的新阶段

改革开放以来，我国政府职能转变经历了从被动到主动，从不自觉到自觉，从偏重经济职能到全面转变职能，从就事论事地解决政府职能“错位”、“越位”、“缺位”问题到以科学发展观为指导的过程。在这个相对被动的过程中，尽管出现了很多问题，但中国的经济建设仍然取得了巨大成功，积累了相当丰富的物质财富。与此同时，经过对不断出现的问题的反思与总结，中国对政治体制改革本身的认识也在逐渐深化，并开始从政治发展自身的逻辑出发，思考政治、社会政策。相应地，政府职能的转变也按照自身的逻辑步入轨道，主动地去适应和促进市场经济的发展。对政府公共服务职能的重视和提倡，就是这种变化的集中表现。

现代政府的工作重心越来越倾向于转移到社会管理和公共服务上来。如果把中国改革开放以来政府职能的转变看作是一个不断进化的过程，那么建设服务型政府，就是这一过程的新阶段，它体现着中国学术界和政界对于国家本质、政府职能、政治体制改革、社会管理和公共服务等一系列理论和现实问题认识的深化。从长期趋势来看，建设服务型政府就是要把政府的主要职能转移到对社会提供公共服务上来。换言之，服务型政府就是以公共服务为主要职能的政府。建设服务型政府不仅是各级政府当前要努力做好的一项具体工作和任务，也是对今后政府发展方向的一个全新定位，是一个标尺，一面旗帜，它对政府职能的转变提出了更高的要求，并将为中国的政治与政府发展提供新一轮

强大的推动力。

（二）经济的逻辑：公共服务体系建设与市场经济体系建设要平衡推进

建设比较成熟的社会主义市场经济体系与建设比较完善的政府公共服务体系，是两个相互要求、互为条件、应当在总体上平行推进的历史进程。建设这两个体系都属于改革的范畴，但这两者本身，一个侧重于发展，一个侧重于稳定。社会主义市场经济体系的建立和发展，为构建更高水平的公共服务体系提供了物质基础，也要求形成一个可持续的公共服务体系来弥补市场缺陷。同时，在从计划经济体制向市场经济体制转型的过程中，经济改革的深化要求构建一个全面有效和可持续的公共服务体系予以配合，而一个比较完善的公共服务体系的形成，也有利于建设更加完善的社会主义市场经济体系和改革事业的深化与最终成功。

对于中国这样一个处于从计划经济体制向市场经济体制转型的国家而言，构建可持续的公共服务体系有其特别的意义。在整个市场化改革中，在诸如国企改革、金融改革、财政税收体制改革等领域以及生产要素的市场化等方面，改革进程往往难以取得突破性进展，改革攻坚的难度不断提高，其症结就在于还没有构建一个相对独立和健全的公共服务体系。缺乏这样一个体系，政府在解决深层次的经济改革问题时会显得缩手缩脚。

在构建公共服务体系方面，围绕政府与市场的关系，需要解放思想，更新观念，反对两种片面认识。一种看法是盲目拔高市场体系的作用，简单地把公共服务体系建设视为市场经济体系的补充或其中的一部分，而看不到公共服务体系建设自身的特点、规律和独立性，把满足人民群众日益增长的公共服务需求完全寄希望于市场机制的自动调节。另一种看法则是受传统计划经济体制的既定思维的制约，片面地认为在构建公共服务体系和提供公共服务的过程中，政府要全部包揽，完全“埋单”。实际上，公共服务体系的建设与维持的主要责任由政府来承担是必然的，但公共服务的供给模式，包括供给主体、方式和方法，则不必也不可能完全由政府一家操办。政府主导、企业和社会团体等多方参与的多元公共服务供给模式将更加有效。同时，政府也可以通过一些市场化的手段来提高公共服务供给的效率。在一些公共服务领域，政府和市场是可以有机结合的。

市场经济体系的建立与成熟是一个历史进程，与此相对应，现代公共服务体系的建立也需要一个长期的过程。从逻辑上讲，在现代化过程中，市场经济体系的成熟和公共服务体系的完善应该是相互协调、总体上平行推进的，但这也不排斥在发展的具体步骤和现实环节中，两个体系的建设在时空顺序上的相对交错。从国外的经验看，往往是市场经济体系的成熟和经济增长在先，而公共服务体系建设适时跟进，逐步达到总体平衡、总体协调、相互支撑，共同推动社会发展。中国30多年来的改革历程也大致呈现出了相同的发展轨迹，今后的重点是进一步探究二者之间的内在联系，促进社会全面发展、科学发展。

（三）历史的逻辑：服务型政府建设是一个循序渐进的过程

与任何事物的发生、发展一样，服务型政府建设也是有前提和条件的，这主要可概括为：一个平台——现代化建设达到一定水平；四个支柱——市场的发育程度，社会力量（如第三部门等）的成长，法治国家建设提上日程，社会各方面的理解和支持；一个基本保障——高层政府对服务型政府建设问题的思想理论准备和地方政府一定的管理水平。在这些方面，中国现在已有了一定积累，但还不够。此外，还有地区差距问题。因此，服务型政府建设不可能一步到位，需要逐步推进。建设“服务大厅”是重要的，但不是这一建设的全部内涵。对于某些城市政府提出的三五年之内实现服务型政府的计划，既要给予审慎的鼓励，又要给予善意的提醒，特别要指出其在理解服务型政府的性质和特点方面的不足。例如，日本直到2000年才使垃圾分类制度成为全国范围的统一要求；德国也是经过多年探索之后，才发展起了参与的机会机制、参与的激励机制、参与的责任机制等促进公众社会参与的机制。

服务型政府建设是一个循序渐进的过程，这是我国发展所处的特殊时代背景所决定的。一般说来，中国目前处在“现代化”阶段，但同时全球化进程又把我们拉入了“后现代化”阶段，我们面临的是“双重历史任务”。政府在“现代化”阶段的主要目标是强化管理，而在“后现代化”阶段的目标是建设服务型政府。所以，中国现在提出建设服务型政府是正确的，但这是一个长远的建设目标，是对一个模式的选择，是需要时间来完成的。我们还需要继续通过“管理补课”来提高政府的管理水平，逐步实现加强管理与提升服务的统一，要允许分步骤、有差别地推动有关建设工作。

有必要在服务型政府建设的初期，先提出一个阶段性的目标。目前，可以考虑先强调建设“规制—服务型”政府。这是一种以加强服务为政府工作的重心和政府改革、发展的基本目标，强调以完善和加强规制为主要措施的政府管理，同时也不排斥必要的政府统治和管理行为的行政创新的目标范式。因此，在服务型政府建设中，不能简单地强调“从以统治为中心向以管理为中心的转变”，“从以管理为中心向以服务为中心的转变”，因为它们不是替代关系，不能轻言转变。强调服务，不是放松管理，也不是抽象地强调管理，而是要以完善规制作为主要措施来强化政府管理，切实提高规制质量与管理的有效性。

有必要注意东、中、西部地区各自的特殊性。在经济发展相对落后的地区，以“项目导向”的方式提供某些公共服务，可以作为地方政府在一段时间内的过渡性选择。这里所说的“项目导向”是指在现有体制的框架之内，为了应对社会发展和社会生活中的新情况或紧迫性问题，在政府的统筹规划下，调配各方面的人力、物力和财力，以项目建设的方式，在某些专项领域实施公共服务。在中国，地方政府每隔一段时间集中以“项目”形式做一些“实事”有一定的合理性。

二、服务型政府建设的主要内容

（一）构建公共服务体系是服务型政府建设的核心内容

建设服务型政府是一项复杂的系统工程，既要考虑“时间”、“空间”的协调性问题，又要根据政府的实际能力审慎安排不同时期的建设内容和建设重点。从国际经验看，许多国家在服务型政府建设初期都把构建公共服务体系作为基本建设目标，只有建立起一个全方位、广覆盖、多层次、制度化的公共服务体系，才能逐步实现公共服务均等化和公共服务品质的不断提升。从这个意义上讲，构建公共服务体系应该成为服务型政府建设的核心内容。

构建公共服务体系，首先要明确作为政府职责的“公共服务”的内涵，要把“公共产品”与“公共服务”作适当区分。这两个概念虽然在外延上存在交叉，但它们却分属不同的学科。“公共产品”是经济学术语，是“私人产品”的对称，是指具有消费或使用上的非竞争

性和受益上的非排他性的产品。作为政府职责的“公共服务”则是一个政治学、行政学术语，它是指政府为满足社会公共需求，切实保障公民的基本权利，不断推动社会全面协调可持续发展，以提供非营利性、非排他性公共物品和服务为主要内容，依法履行的一项重要职责。需要强调指出的是，在多数情况下，人们争论的是“公共服务”的外延而非内涵。

构建公共服务体系，需要明确作为政府职责的“公共服务”的边界。客观地讲，服务对应着需求，公共需求的多样化使得我们很难为公共服务划定边界，但是，从实际操作层面来讲，又必须有一个比较明确的划界，以便于政府开展工作。首先，要对公共服务做出“应然”与“实然”的划分。所谓“应然”是指政府应当提供的公共服务，这主要取决于社会公共需求；所谓“实然”是指特定的政府实际可以提供的公共服务，这主要取决于政府现有的公共服务能力。其次，要根据受益范围对公共服务做出区分，这包括全民受益的公共服务、多数人受益的公共服务、特殊群体（弱势群体）受益的公共服务。再次，要根据社会公共需求的层次性对公共服务做出区分，这包括基础性公共服务，即那些对人的生存有着决定性影响的公共服务；支援性公共服务，即那些对改善人的生存状况、促进人的发展有着重要影响的公共服务；扩展性公共服务，即那些有助于提升生活品质、促进人的全面发展、推动经济社会全面协调可持续发展的公共服务。

综合以上考虑，构建公共服务体系可以按照“核心→基本→全面”这一逻辑顺序展开。首先，要进一步巩固核心公共服务，重点抓好义务教育、基本社会保障、基本医疗和卫生三大基础性公共服务建设；其次，要不断强化基本公共服务，积极推进教育服务、社会保障、医疗卫生、就业服务、公共安全、环境保护、公共文化、科技服务八项基本公共服务建设；再次，要继续完善各项外围公共服务，如远程服务、公共信息服务、环境卫生服务、体育与休闲服务等，在条件成熟的情况下，不断扩展公共服务的范围和领域，最终建立一个惠及全民的高水平的社会公共服务体系。

（二）完善公共财政体制是服务型政府建设的制度保障

财政体制作为经济体制和政治体制的结合部，对改革具有全局性意义，对构建公共服务体系具有关键性意义。建设服务型政府，首要的是

要有一个稳定、可持续的公共财政制度作为支撑。从大包干到分税制，从单式预算到复式预算，从功能预算到部门预算，预算管理改革取得了显著成绩，巩固了中央政府的财政汲取能力，为公共财政体制的构建和运营奠定了坚实的基础。但是，迄今为止，财政预算体制改革主要被定位为经济体制改革的一部分，其在政治体制改革和服务型政府建设中的意义还没有被充分认识，以人大预算监督为核心的预算外部控制和约束机制的建设还不够充分；财政汲取机制的健全成效显著，预算支出管理革新相对缓慢；此外，不规范的“预算外财政”和“制度外财政”现象依然存在。这些问题在一定时期内可能难以避免，但是，无论如何，构建科学、公正、透明的公共财政体制非常迫切。从某种意义上说，拼（公共）服务实际上就是拼财政，既包括“蛋糕”是否足够大，也包括切分“蛋糕”是否合理。

第一，加大财政投入力度，努力使公共服务支出成为财政支出的主体。

要在做大财政收入“蛋糕”的基础上，有保有压、有促有控，使公共服务支出成为财政支出的主体，逐步减少直至放弃对一般性竞争性领域的直接投入。增加的支出可重点支持基础教育、综合服务设施、文化设施、信息化建设等领域，尤其需要在农村环境卫生、公路、饮水和小水电等直接改善生活条件的基础设施方面加大投入。经过努力，使多数省份的社保达到中等收入国家的平均水平，使全国的教育投入占 GDP 的比重在达到 4% 之后逐步达到并高于世界平均水平是可以做到的。

第二，改革和完善转移支付制度，推进基本公共服务均等化。

“十五”期间，中央财政收入占全国财政收入的比重已超过 50%。为解决具有均衡作用的一般性转移支付规模偏小的问题，中央已从 2002 年开始实行所得税收入分享改革，2005 年一般性转移支付规模已达 1 120 亿元，但是，这仍难以扭转区域间财力差距扩大和农村基本公共服务水平落后的态势。为了较快地实现基本公共服务均等化的目标，政府工作的重中之重是农村，是“农村三件事”，即教育经费保障机制、新型合作医疗制度和最低社会救济制度。

第三，严格控制行政经费增长，降低行政成本，尽可能多地将新增财政收入用于公共服务领域。

在财政连年超收的情况下，有必要也有可能控制在控制一般性支出的基础上，以控制行政经费过快增长为突破口，统筹平衡财政支出投向，尽

可能多地将新增财政收入用于公共服务领域。1978—2005年,我国年行政管理费用由49亿元增长到4835亿元,其增长速度高于经济增长速度。因此,可以考虑建立行政管理经费控制机制,在一两个年份内以零增长为控制目标。要加强对用车、基建、修缮、采购等环节的监管,抓紧研究、实行适应新的社会运行机制的职务消费制度;要采取适当办法,严格区分政府机构、事业单位掌握的事业发展经费与其行政经费之间的使用界限。

(三) 突出“双向互动”是服务型政府建设的主体特征

服务型政府建设是一个政府与社会“多元主体”、“双向互动”的过程。概括地说,这一互动的基本含义是:一方面,政府主动作为。政府应切实提高认识,改善服务态度;提高管理能力,转变工作导向;加大和平衡对公共领域的财政投入;努力培育第三部门等。另一方面,社会全面参与。第三部门、企事业单位、居民等社会力量应认识到:提高政府服务水准,税收必然增加,公众自费项目和劳务付出也会增加;人们应更加热心社区服务和邻里互助,关心困难群体和养成良好的生活习惯。

公共服务的供给要充分发挥政府、市场、社会各自的优势,逐步形成公共服务供给多元主体合作机制。在这一合作机制中,政府是主体、主导,主要以“重要的参与者”、议程设定者和促成公共问题解决方案的中间人的身份发挥作用。第三部门、企事业单位和居民等也要积极参与,要承担相应的社会义务。

构建公共服务体系也是第三部门走向成熟的过程,它们构成了政府职能转变的社会基础,也是部分政府职能社会化的基本载体。我国对社会组织的基本政策取向应当是“以数量为基础,以质量为保障”。我国社会组织的数量连年增长,但所占人口比例仍然较低。有些民间组织没有取得合法身份但却在事实上发挥作用,少数社会组织在服务中出现了一些过度营利化等问题,这些都说明了它们在质量、功能、作用等方面与群众的实际需要还存在着差距。为此,对具备较强公共服务能力的社会组织,要引导其向正规化、专业化方向发展;对营利色彩较浓的社会组织,要加强监管力度;要重点支持农村专业合作组织的发展。

企业要在坚持改革创新的前提下本着承担“社会责任”的精神和“反哺人民”的理念,积极参与提供公共服务,尽力为文化、环保、慈善等事业作贡献。可以将部分社区管理职能委托给资信状况良好的企