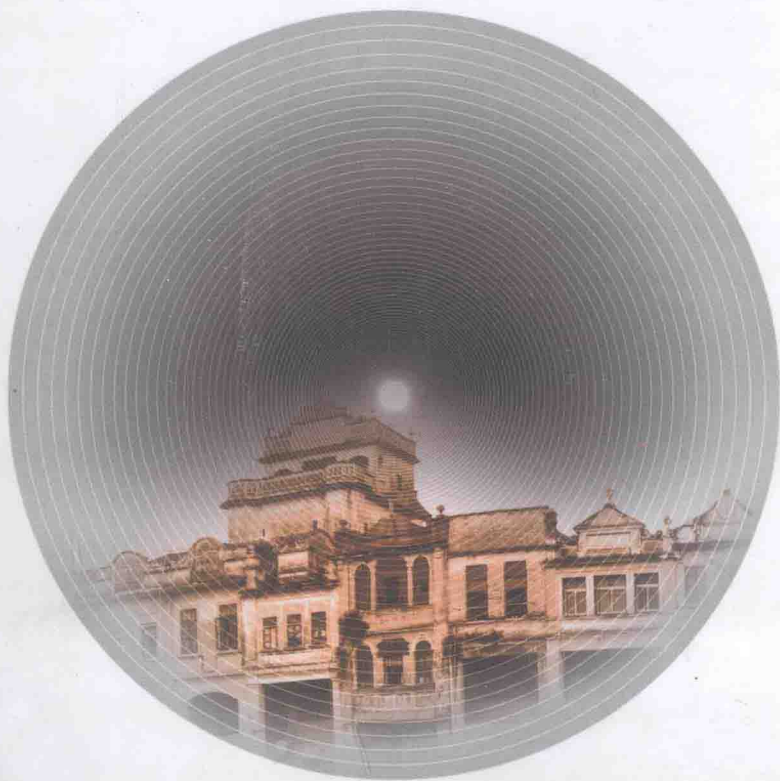


# 建设回应型政府

## 江门启示

Constructing a Respondent Governance  
Jiangmen Enlightenment

卢坤建◎著



 经济日报出版社

# 建设回应型政府 江门启示

Constructing a Respondent Governance  
Jiangmen Enlightenment

卢坤建◎著



## ● 内容简介

本书通过对回应型政府的理论脉络、运行模式，以及形成回应型政府体制的关键环节、基本动力的系统研究，将为什么能够和如何建设回应型政府等问题，置于广东省江门市政府改革创新的过程中进行考查，是一部用公共治理理论与方法，以建设回应型政府的独特视角，探讨政府走出改革的“循环怪圈”、强化服务职能的有效途径的学术著作，值得有关专业人士、政府公务员阅读，也可供各级党校（行政学院）培训之用。

### 图书在版编目（CIP）数据

建设回应型政府：江门启示. 卢坤建著. - 北京：经济日报出版社，2008. 12  
ISBN 978 - 7 - 80180 - 635 - 2

I. 建 II. ①卢... III. 地方政府 - 行政管理 - 研究 - 江门市 IV. D625. 653

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 071516 号

### 建设回应型政府：江门启示

作 者	卢坤建
责任编辑	程  鹃
出版发行	经济日报出版社
社  址	北京市宣武区右安门内大街 65 号
电  话	010 - 63568136 63567690 (编辑部) 63567683 (发行部)
网  址	www. edpbook. com. cn
E - mail	jjrbjb@163. com
经  销	全国新华书店
印  刷	北京东海印刷有限公司
开  本	880 * 1230mm 32 开
印  张	8. 25
字  数	193 千字
版  次	2008 年 12 月第一版
印  次	2008 年 12 月第一次印刷
书  号	ISBN 978 - 7 - 80180 - 635 - 2
定  价	30. 00 元

本书是中国行政管理学会“十一五”重点科研课题  
及江门市科技三项费用项目的成果。



坤建又出新著，很高兴。

中共十七大提出，要加快行政管理体制改革，建设服务型政府。粗读《建设回应型政府：江门启示》书稿清样，我的突出感觉是，著者没有囿于学术界普遍关注的服务型政府问题，而是以回应型政府建设为论题，在系统梳理江门市政府改革创新的基本背景及其具体尝试的基础上，阐述了回应型政府的理论基础、基本内涵、运行特征，尝试回答了中国建设回应型政府的可能性、必要性及其途径与环节，反映了著者既重视总结实践，又勇于理论探索，可喜。

我向来认为，中国公共管理学界必须更多地联系实际，密切留意中国所面临的现实问题。据我所知，坤建在六年前服从组织安排，决定以公共管理专业的一名青年教师的身份到江门市政府挂职和任职，也是志在理论结合实际，将自己掌握的公共管理专业知识运用于实践，并努力发现问题，思考解决问题的路径，以夯实基础，不断提高自己的研究能力。从这部书稿清样可以看出，其初衷算是较好地达到了：

一、在学术界至今尚无对回应型政府内涵的权威界定且专门的研究文献较少的情况下，著者以公共治理的理论视角与方法取向，从体制建构的角度，抓住回应型政府应有的价值理念、基本责任、体制或机制的特点、与社会之间的关系等主要环节，阐述了体现对政府自觉、稳定、有效、可持续回应社会要求的回

应型政府的内涵。

在此有两点尤应提及：

第一，著者强调，与作为过程的“政府回应”和作为特征的“政府回应性”不同，“回应型政府”是一种治理模式——政府以确保政府回应性稳定有效、回应力可持续提高的体制性安排及其相应的运行模式，来行使其对于公共事务或社会事务的治理职能，是对传统管制体制下政府对社会集权式管理的革命。

第二，著者强调了回应型政府有别于服务型政府。前者，是公共治理理念下政府与社会平等合作、多元主体共同治理的模式；后者，是政府作为单一主体前提下的政府对于社会的管理模式。同时，著者也同样强调了两者在价值归属上的一致性，即都着眼于政府公共服务能力与质量的提升：回应型政府治理理念的确立、治理模式和运行机制的建立，可以使政府更好地实现其服务性职能，是建设服务型政府的重要基础。

从中可见著者对回应型政府内涵的论述和把握，是比较准确的，对于推进中国当前服务型政府建设的实践，是很有益的。

二、著者在论述江门市政府改革尝试对建设回应型政府的启示的同时，基本勾画出了回应型政府问题的研究范式或框架。我认为，对回应型政府问题的系统研究，至少应包括：一是回应型政府的理论基础及其内涵与特征；二是回应型政府的运行模式；三是形成回应型政府体制或机制的关键环节及其基本动力；四是如何建设回应型政府，等等。回答了这样一些问题，关于回应型政府的理论与实践问题的轮廓，才比较清晰。

从全书的内容和结构看，著者注意并较好地体现了这些要求，其揭示的回应型政府的研究范式或框架是明确的：

（一）在第一章阐述回应型政府问题提出的背景、指向，论题研究的现状、意义，以及回应型政府等几个核心概念之后，

在第二章即以公共治理理论的视角，阐述了回应型政府的理论基础及其内涵与特征；

（二）同样是在第二章，用了整整一节的篇幅，在阐述回应型政府的理论框架的过程中，揭示了回应型政府的运行模式；

（三）在第三章强调，“政府—社会”关系的状况，是形成回应型政府体制或机制的关键环节，使政府改革走出机构“裁撤—增设—再裁撤—再增设”、人员“精简—膨胀—再精简—再膨胀”、权力“上收—下放—再上收—再下放”等“循环怪圈”，是建设回应型政府的基本动力；

（四）在第四章总结分析江门市建设回应型政府的创新尝试的基础上，强调在中国的政府改革过程中，建设回应型政府是现实和具有可操作性的。然后，在第五章，主要结合江门的经验启示，提出了建设回应型政府的必要性、基本途径和基本环节，等等。

三、该书通篇充满着对江门市建设回应型政府的尝试性实践的理论思考，在很大程度上反映了著者从“理论—实践—理论”的基本功及其思想活力。

由此，该书的创新之处明显表现于：著者不仅系统地提出了回应型政府这一论题，而且还勾画了回应型政府的基本研究范式，并对江门市政府改革的具体实践进行了公共治理视角下系统的理论概括，这些实属不易。著者探索、创新的理论勇气，对实践经验的理论概括能力，说明了这些年著者没有停止过努力，令我欣慰。当然，面对有待妥善解决的回应型政府建设的许多理论与实践问题，是不可能“毕其功于一役”的，该书的研究还处于创始阶段。著者如能在今后的研究中，进一步厘清回应型政府与服务型政府之间的区别与联系，更多地重视对回应型政府的范式研究，对于提高回应型政府问题研究的规范性，促进政府服务性职能的强化，同样也是必要的。

话得说回去。近二十年来，喜见坤建成长。他一直以饱满的精神状态、旺盛的求知欲望、敏锐的理论思维，勤奋学习，不懈探索，愈挫愈奋，在教学与科研、行政与业务、脱产读书与在职学习等关系的处理上，做到统筹兼顾，取得了显著的成绩。我相信，坤建一定会再接再厉，为进一步启动和拓展回应型政府这一新兴研究领域做出贡献。我也希望，以该书的出版为契机，有更多的有志之士、有识之士来关注和参与到回应型政府问题的研究团队中来，共同把回应型政府问题的研究引向深入。

夏书章

2008年11月23日于中山大学康乐园

(夏书章系中国行政管理学会名誉会长，中山大学政务学院名誉院长、教授)



# 序 二

该书是卢坤建同志在对博士学位论文的主要观点进一步整理、充实、提高的基础上写成的。面对书稿清样，感慨良多。作为著者的博士论文导师，我不仅指导和见证了其博士论文从选题到成形、到修改、充实成书直至最终定稿的全过程，而且还关心和见证了自1990年以来近二十年，著者从在工科大学任教的岗位上，到中山大学全日制攻读思想政治教育专业第二学士学位、攻读行政管理专业硕士研究生；从在中山大学从事行政管理专业的教学工作，到担任中山大学政治学与行政学系党总支副书记、中山大学政务学院副院长；从边在职攻读博士研究生、到边从事江门市政府机关或江门职业技术学院的行政工作的全过程。坦率说，坤建是我从教几十年来为数不多的、最喜欢也是最信任的学生之一，他有这样几个特点：

一是会学。这是我对他的突出印象。1990年秋，他以工科专业背景进入中山大学读思想政治教育专业，很快即能独立进行一些有关思想政治教育问题的理论研究，甚至还协助我完成了对一些重要课题的研究。这说明，著者会学习，知识更新、转型快，适应性强，因而也成为我所教的五届该专业学生中，唯一一个毕业离校后不久，又被调回教研室任教的学生。

二是善思。著者善于思考，思想活跃，知识面较宽。无论是做学生还是做教师，卢坤建同志总是善于抓住新的理论观点的关键内容，由点及面，由表及里，

由此及彼，在思考中推论，在推论中思考，常有心得，这点为大家所公认。

三是勤奋。在我的印象中，著者大学本科毕业、在中国矿业大学任教后考入中山大学至今，从未停止过求学的步伐，一直在读书、学习，从没有怠慢过分配给他的业务性工作，甚至行政事务性工作。尽管调进中山大学不久，著者兼任的行政职务渐多，但长期以来，他总是克服阻力，毫不犹豫地坚持教学、科研与行政工作“双肩挑”，并大量地牺牲自己休息、睡眠时间，勤奋学习，努力完成各项业务与行政工作。我知道，仅就该书的写作而言，也是著者在繁忙的行政工作之余，硬是见缝插针，挤出时间完成的。

因此，著者以这样一个富于挑战性、创新性的论题作为自己的博士论文选题，并充实形成专著，是难能可贵的。

就该书而言，其特点十分明显：

一是选题很有意义。作为公民的政府，是社会的政府，政府必须回应社会。对政府回应问题的研究，理应成为政府理论研究的重要组成部分。然而，正如著者认为的，仅有对政府回应问题的研究还很不够。要形成确保政府回应性与回应力的制度、体制的保证，要在社会对政府回应责任的刚性约束的基础上，形成政府回应的科学、可行的规范、措施和方法，建立起有效的政府回应体制或机制，即回应型政府，已难以在原有的政府回应问题的研究范式下，搭建有效的学术平台和解释框架。研究回应型政府问题，才能有助于解决政府是否回应、如何回应、回应程度、回应速度和回应效果及其相应的稳定性、可持续性问题。我同意著者的这些看法，以回应型政府的研究范式来弥补政府回应问题研究的原有范式的局限，是对政府理论研究的新的推动。

尤其是从已搜集到的国内外文献看，目前关于回应型政府

的研究，总体上尚处起步阶段，即使也有学者提出过回应型政府的概念，但大多不系统、不明确，过于笼统。著者选择这样一个论题，是需要一定的理论勇气和研究基础的。

二是研究视角新颖。该书从回应型政府建设的角度探讨强化政府的服务职能，这是一个崭新的视角。在该书中，著者明确提出，服务型政府是以政府为单一主体的、政府对于社会的管理与服务模式；而回应型政府，则是政府与社会之间平等合作、多元主体共同治理条件下的政府对于社会的治理与服务模式。我认为，这是该书研究视角的新颖之处，它实际上突破了传统公共管理的研究范式，将公共治理理念引入到对政府服务职能问题的研究之中来，使得原本作为政府服务对象的社会，既成了与政府平等的治理主体，又成了回应型政府的回应或服务客体。这种回应型政府研究范式下社会作为主体和客体的双重身份的统一，又反过来有利于促进人们对“政府—社会”关系重要性的认识，促进政府回应和服务社会的自觉性、稳定性、有效性、可持续性的提高。从这一点上讲，该书的创新性是显然的。

同时，著者紧紧抓住“政府—社会”关系这样一个中心环节，强调，培育、壮大社会力量，使社会能够承接来自因政府改革而分离出来的职能，从而使得政府改革走出传统的“循环怪圈”。我认为，这是该书理论观点的又一重要创新。

三是该书对江门市政府改革的创新性尝试的理论概括得比较系统、全面。著者认为回应社会，是对政府的本质要求。真正的回应型政府是民本、勤政、效率和创新的政府。而回应约束弱化、回应周期偏长、回应能力短缺、回应性不足等等，是政府机关作风不够端正、官僚主义屡禁不止、行政效率持续偏低、治理能力差强人意、服务质量尚不理想的直接原因。我赞成著者的这一判断。我认为，如果不是扎根于实践，并善于总

结实践，这些观点是难以从理论上提炼出来的。著者正是从这样的角度出发，来研究、论述建设回应型政府的必要性及其途径与环节的。几年来，著者通过自己在江门市政府工作的具体体验，通过对江门市政府改革创新尝试所进行的比较系统、全面的梳理，形成了感性认识，并逐步上升为理性认识。对著者到江门工作几年来进一步形成的对实践的总结概括能力和理论思维能力，我深感欣慰！

当然，即使本书出版了，关于回应型政府理论与实践问题的研究也才是刚刚起步。著者如能就回应型政府的理论框架进行进一步的探讨，对西方发达国家政府回应体制及其建设情况进行进一步的比较性分析，将更有利于促进回应型政府理论与实践问题研究水平的进一步提高。对此，我充满了希望与期待，相信坤建一定会一如既往，勇于探索，不懈努力，为回应型政府建设的理论与实践问题的研究做出贡献！

陳瑞蓮

2008年11月11日于广州雅居乐寓所

（陈瑞莲系中山大学政务学院教授、博士生导师，中山大学行政管理研究中心地方政府与区域公共管理研究所所长）

# 摘要

基于历史的启发、理论的思考、实践的推动，回应型政府建设的理论与实践问题，成为本研究力图解决的课题。回应型政府治理体制与传统政府管制体制的分野在于：前者以政府与社会的合作为前提，治理主体多元，治理的权力或权威相对独立地分散于各类个体、社会组织；后者以政府对社会的支配为基础，是一种集权式管理。社会的快速发展，需要有效推进政府改革，建立起在“政府—社会”之间良性互动基础上的回应型政府治理模式。建设回应型政府，是有效推进政府改革，并使之走出“循环怪圈”、促进社会发展的有效途径。

因此，运用公共治理理论与方法，阐明中国为什么必须和能够建设回应型政府，中国应该怎样建设回应型政府，就成为本研究要解决的问题。为提高可靠性，本研究以案例研究为工具，采用定性研究方法。笔者通过对江门市长期的实地调查与具体工作过程的参与，获得了大量的可资进行案例研究的基本素材。江门市政府立足并不优越的政治、经济、社会条件，紧紧围绕服务市民、回应社会的需要，建设回应型政府的有效尝试，给本研究提供了重要启示。

回应型政府，就是一种以公共治理为理念，以解决公共问题、社会问题为责任，体现以民为本、服务导向、合作共治、及时反应、依法治理特征的，具有稳定、可靠、可持续发展的回应性和回应机制，以及

有效回应社会所需回应力的政府。在价值取向上，回应型政府应该以服务社会为理念；在治理主体上，回应型政府应该以政府和社会为主体；在组织结构上，回应型政府应该是电子化和扁平化的；在治理过程上，回应型政府应该是透明与快捷的；在效果考核上，回应型政府应该通过科学的绩效评估，体现其责任约束与对结果负责；在具体特征上，回应型政府主要体现在以民为本、服务导向、合作共治、及时反应和依法治理等方面。

中国自 20 世纪 50 年代即开始的历次政府改革所出现的困境，江门市适应社会需要而进行的政府改革所存在的问题，是促使江门建设服务型或回应型政府的宏观和微观背景。离开了公共治理理论指导下对“政府—社会”关系的把握，仅有机构撤并、人员裁减而缺乏职能转变、流程再造和科学有效的政府绩效考核与质量管理，是历次政府改革陷入机构“撤并—增设”、人员“裁减—膨胀”、权力“上收—下放”等“循环怪圈”的基本原因。鉴于此，江门市开始了建设回应型政府、实现政府治理模式创新的大胆尝试。

江门市建设回应型政府的尝试是丰富而有效的。几年来，江门在全国地级市政府中率先导入 ISO 质量管理体系、推进政府质量管理，推行电子政务，设立市委市政府投诉中心，建立市政府行政服务总汇，开通 12345 政府服务热线，向全社会公开市长及市政府组成部门负责人个人手机，市长定期约见人大代表和政协委员座谈，培育社会力量、发展社会中介组织，等等，取得了明显的治理效果。虽然江门市没有直接提出建设回应型政府的目标，但其采取的这些措施，有效促进了政府回应性的提高、回应型体制的建立。

江门市建设回应型政府的种种尝试，其启示是宝贵的。这说明，适应政府改革与社会发展的现实要求，中国的回应型政

府建设切实可行：以搭建政府回应平台、畅通政府回应流程、拓展政府回应渠道、完善政府回应制度为基本途径，建设回应型政府的经济技术条件已日渐具备。因此，当前，一方面，中国的回应型政府建设，要突破一系列瓶颈制约，培育政府服务元素、责任元素和绩效元素，塑造政府回应性职能，再造政府回应性流程，建立“政府回应—公民参与”互动流程模式，实现绩效评估体系优化，推进政府全面质量管理；另一方面，要扶植各种非政府组织，大力开展城乡社区自治，培育社会力量成长，才能在良性互动的“政府—社会”关系下，使得社会得以有效参与政府治理的过程，从而，保证政府的回应性。

总之，建设回应型政府，是破解几十年来中国的政府改革困境、促进社会发展的重要手段和途径。本研究的创新就在于：不是简单地以宽泛的公共治理概念或理论、而是以对“政府—社会”关系的科学把握为突破口，以探索政府改革走出“循环怪圈”、有效推动社会发展为目的，在学术界鲜有回应型政府理论深入、系统研究的情况下，强调要以建设回应型政府为目标和手段，使政府改革有利于其对社会的回应，从而，使得本研究更显务实、可行，体现了一定程度的理论创新和对实践的指导作用。

**关键词：**回应型政府，政府治理，“政府—社会”关系

## ABSTRACT

The study mainly probes into constructing a respondent governance based on enlightenment of the history; thought of the theory and drive of the practice. The basic distinction between governing system of a respondent governance and managing system of a traditional government lies in; the former is based on the prerequisite of cooperation of government and society, different tendencies of governing, comparatively distributing its right and authority to all individuals or social organizations; the latter is right-centered management based on government's absolute domination to the society. Rapid development of the society urges effective reform of the government, and establishes a respondent governance's governing mode built on harmonious interactive "government-society" relationship. Conversely, constructing a respondent governance is effective access to improving government reform, assisting it to get rid of "strange circulation", and fostering development of the society.

Hence, the study probes into the definition of a respondent governance; the reasons and necessity of constructing a respondent governance, as well as ways of constructing a respondent governance. The research adopts quality study method, and case research to improve its reliability. Considerable primary source materials are originated from long authentic investigation and participation of the



real working process in Jiangmen. Jiangmen Municipal Government' s effective experiment of constructing a respondent governance, focusing on serving citizens and responding the need of the society enlightens us a great deal, in the extremely ordinary political, economical and social conditions.

A so-called respondent governance is based on the concept of public administration, and it assumes the responsibilities of solving the public or social problems. It is characterized by stable reliable respondent system with fine potential, cooperative administration, immediate feedback and administration in accordance with the law. A respondent governance is a human-originated, service-oriented one and its administrative mode with forceful response to the society; a respondent governance aims at serving society in aspect of value; a respondent governance is emphasized the importance of government and society in the tendency of administration; a respondent governance should be electronic, open, broad, specific and with regard to its organization; a respondent governance is clear and efficient and in the course of administration; a respondent governance is qualified to pass the scientific achievement evaluation and embody its responsibility restriction, and it is responsible for its result in view of evaluation; a respondent governance is characterized by respondent system, cooperative administration, immediate feedback and administration in accordance with the law. It is human-originated and service-oriented.

It is admitted that reducing-increasing in institutions; reducing-adding in staffs; receiving-releasing in right trapped the Chinese government into a "strange circulation" and it is mainly caused by segregation from " government-society" relationship under the guidance