

BEIJINGSHI
XINGZHENG FUWU TIXI
JIANSHE YANJIU

北京市行政服务体系建设研究

申建军 刘智勇等/著



首都经济贸易大学出版社

BEIJINGSHI
XINGZHENG FUWU TIXI
JIANSHE YANJIU

北京市行政服务体系建设研究

申建军 刘智勇等/著

 首都经济贸易大学出版社
· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

北京市行政服务体系建设研究/申建军,刘智勇等著. —北京:首都经济贸易大学出版社,2010.6

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1828 - 0

I. ①北… II. ①申…②刘… III. ①地方政府—行政管理—研究—北京市
IV. ①D625.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 110218 号

北京市行政服务体系建设研究

申建军 刘智勇 等著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京泰锐印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 288 千字

印 张 15

版 次 2010 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1828 - 0/D · 114

定 价 39.80 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究



PERFACE 前言

政府存在的价值和意义在于创造和维护公民或社会的公共福祉。服务理念的确立和职能的变革是当今世界范围内政府再造浪潮的基本价值取向。当前,我国已经进入了深化行政体制改革的新阶段,转变政府职能、树立服务理念、全面改善政府行政能力、推进服务型政府建设等目标已经成为政府管理改革的重要内容。在建设服务型政府的过程中,各级政府和行政机构如何将服务型政府的各种美好理念转化成具体政策,采用什么样的治理模式使政策转换成行动,如何在不同的政府层级和行政机构间合理地分配公共权力和公共资源以切实提高服务能力,都是改革进程中亟待解决的问题。

近年来,国内有关政府改革和建设服务型政府的讨论与著述颇多,且取得了相当丰硕的成果,反映了理论界对这一问题的关注与研究热度。但需要说明的是,以往的研究更多地侧重于对西方发达国家做法与经验的介绍,以及对新型政府理念的宣传和解读,却鲜有针对地方政府的宏观、中观、微观行政体制和服务体系改革的具体研究和探讨,对各级行政服务体系的实践考察与研究成果则更少。

政府行政的根本目的在于高效、公平地提供公共物品和服务。“我们所做的一切都是要让人民生活得更加幸福、更有尊严,让社会更加公正、更加和谐”。^①而这一目的的实现显然离不开街区(村镇)、县、区、市、省、中央各级行政部门民本施政理念的贯彻和行政服务功能的落实。因此,虽然服务型政府的建构涉及方方面面的工作,但最基础性的工作仍在于建立有效运行的行政服务体系,特别是对于我国这样有着“强政府”传统的国家,行政服务体系建设显得尤为重要。

然而,探寻面向实际的科学而合理的行政服务体系建设并非易事。现实中的我国政府的行政服务体系通常表现为下一级政府是对上一级政府的翻版或者微缩。也就是说,我国政府的纵向职责划分并不明确,其基本特征是“职责同构”,即在政府关系中,不同层级的政府在纵向职责和机构设置上的高度一致。在这一模式下,每一级政府都管理大体相同的事情,相应地在机构设置上表现为“上下对口,左右对齐”。但是,由于不同层级政府部门拥有的资源和面临的问题并不一致,这种职责同

① 2010年温家宝总理所做的《政府工作报告》。



构、权责不一的状况,往往会抑制下一级政府的积极性和创造力。因此,如何建立高效、协调、完善的服务体系,就要明确各层级政府或政府派出机构在行政体系中的地位和作用,处理好对应的宏观、中观和微观层级中的各种关系,这样才能使其各司其职、各负其责,结合本层级政府的优势和特点,促进本级政府积极、顺畅并创造性地开展行政服务工作。因此,无论在研究领域还是实践领域,不仅要首先明确政府的角色地位和职能权限,而且还要明晰不同层级间政府的具体职能、职责和权力。过去的研究成果对此所进行的涉猎十分有限,即使某些文献有所提及,大多也只是般地论及。

正是基于政府行政服务改革发展的客观需要和理论研究的空白,本课题研究力求从功能论的视角和应用性层面出发,在充分吸收国内外行政服务理论和实践的基础上,分析我国政府的角色与职能,探讨我国政府行政服务体系建设的内在动力、现实要求和具体方略,以试图回答前述一系列亟待解决的问题。同时,本着地方高校为首都服务的宗旨,本书以北京——这一具有典型中国政治特色的城市为样本,具体分析不同层级政府(包括行政部门)行政服务改革的理念、职能及其与社会、市场的关系和行为模式,以期更好地推进行政服务体系建设,为实现地方公民和社会的公共福祉提供应然性和可行性的工具和参考。特别是在北京瞄准建设国际大都市的目标下,在向建设世界城市迈进的历史进程中,我们秉承“立足北京、服务北京”的原则,希望本课题研究和本书的出版能够为加快实施人文北京、科技北京、绿色北京发展战略,为推动首都经济社会又好又快地发展略尽绵薄之力。

按照这样的选题和研究思路,全书内容分为三大部分10个章节。第一部分(1~4章)对国内外服务型政府建设以及行政服务体系改革的背景、趋势、必要性、基础理论和改革实践进行了分析介绍,形成了对本书相关基础理论的梳理和核心概念及范畴的界定。第二部分(5~6章)依据我国一些中心城市的改革实践和成果,结合发达工业化国家的改革模式,对我国中心城市行政服务改革的经验和现实问题进行剖析,并在此基础上提出北京市行政服务改革的创新构想。第三部分(7~10章)围绕北京市不同层级政府和行政部门(市、区、街)的行政服务建设问题,从宏观、中观和微观等层面对行政服务体系现状进行分析,有针对性地提出了构建“强市虚区实街道”的行政服务新体制和“以行政为中心,政府、企业、社会和谐共治”的行政服务新模式,并提出了实现上述构想的路径设计 and 对策建议。

不言而喻,本课题研究只是对我国地方政府行政服务体系建设的一种尝试性思考。虽然我们采用了文献分析和实证研究紧密结合的方法,力图把行政服务体系的理论说透,将实证做深,然而,当书稿即将付梓之际,作为研究者的我们却越发地心怀惴惴。鉴于政府行政服务体系建构的研究是一个需要学术界和实务界长期共同努力开发的领域,加之作者的学识有限、时间匆促,书中的不足、偏颇和尚待斟酌

之处在所难免，诚望读者和大家批评指正。

本书作为首都经济贸易大学公共管理科研平台资助的项目，得到了学校评审组和出版社的大力支持；在相关地市和北京区街的调研过程中，我们也得到了有关部门和单位热情、无私的帮助；同时，本课题在研究过程中参考了大量专家学者的文献资料，在此一并表示我们最诚挚的感谢！

作者

2010.3.30

| 目 录 |

contents

1	前 言
1	第一章 问题缘起概说
2	一、服务型政府建设的背景分析
2	(一)政府角色、职能的历史发展
4	(二)西方主要发达国家政府改革的过程及趋势
12	二、服务型政府建设的客观趋势
12	(一)传统公共行政模式的不适应性
14	(二)未来公共行政模式的发展趋势
15	(三)我国政府行政改革的现状与趋势
17	三、我国推进服务型政府建设的现实动力和基本条件
17	(一)我国构建服务型政府的现实动力
20	(二)我国推进服务行政的基本条件
23	第二章 核心范畴界定
23	一、行政服务
23	(一)行政服务的含义及类型
26	(二)行政服务的对象
27	(三)行政服务中服务与管制的关系
29	(四)行政服务与公共服务的关系
31	二、行政服务体系
31	(一)行政服务体系的基本界定
32	(二)行政服务体系的内涵与特点
33	(三)行政服务体系的框架要素
34	(四)行政服务体系与政府层级的关系
35	三、北京市行政服务体系
35	(一)北京市建立行政服务体系的必要性



- 38 (二)北京市行政服务体系的科学性质
- 40 (三)北京市行政服务体系的原则
- 42 (四)不同层级政府职能的划分与行政服务

44 第三章 行政服务的理论基础

44 一、政府服务职能概述

47 二、政府管理模式演进过程

- 47 (一)传统的政府管理模式
- 49 (二)政府管理模式的创新

51 三、服务型政府的理论基础

- 52 (一)公共选择理论——对管制型政府的审视
- 53 (二)新公共管理——政府开始由管理向服务过渡
- 55 (三)新公共服务理论——政府角色与公共价值的重新审视

57 四、行政服务的思想来源

- 57 (一)西方行政服务的代表性思想
- 59 (二)社会主义行政服务思想
- 62 (三)中西方服务行政的理论比较与思考

65 第四章 国外行政服务模式借鉴

65 一、美国模式

- 65 (一)行政理念
- 67 (二)政府公共服务的供给
- 71 (三)美国公共服务供给模式评价

73 二、英国模式

- 73 (一)行政理念
- 74 (二)政府公共服务的供给
- 76 (三)评价分析

77 三、新加坡模式

- 78 (一)行政理念
- 81 (二)政府公共服务的供给
- 85 (三)评价分析

第五章 我国行政服务建设地方探索**一、上海浦东新区行政服务建设**

- 87 (一)实行“小政府、大社会、大服务”的行政管理体制
- 88 (二)完善公共服务职能,发展社会事业
- 88 (三)探索“一门式”服务新模式
- 89 (四)推进行政审批制度改革
- 91 (五)加强阳光政府和责任政府的建设

二、重庆市行政服务建设的经验与措施

- 92 (一)政府决策方式的转变
- 93 (二)政府部门领导及公务员聘任、选拔、考核机制的转变
- 94 (三)政府组织结构的调整转变
- 94 (四)政府行政方式的转变

三、南京市行政服务改革

- 96 (一)南京市行政服务建设的背景
- 96 (二)南京市服务型政府建设的框架与举措

四、我国地方政府行政服务建设取得的成绩与存在的问题

- 99 (一)地方政府行政服务建设的措施与成绩
- 102 (二)地方政府行政服务建设的经验与启示
- 105 (三)地方政府行政服务建设存在的主要问题

第六章 现实问题剖析**一、外国行政服务模式总析**

- 107 (一)外国典型模式的比较
- 110 (二)国外模式的一般性与特殊性
- 112 (三)我国可参考的经验借鉴分析

二、我国地方城市行政服务的实践探索总析

- 114 (一)我国城市行政服务改革经验之评价
- 116 (二)我国城市行政服务改革经验之优化

三、北京市行政服务体系构建的思路创新

- 118 (一)北京市的特点分析



- 119 (二)北京市建立行政服务体系的定位
- 120 (三)北京市建立行政服务体系的难点
- 122 (四)北京市建立行政服务体系的思路

125

第七章 北京市行政服务宏观体系构想

125

一、我国省市级政府在宏观服务体系中的地位和作用

126

二、北京市宏观行政服务体系构建的现状

126

(一)主要措施与作法

130

(二)取得的成效

131

三、北京市宏观行政服务体系构建中存在的问题

131

(一)各级政府部门权责划分不够科学规范

133

(二)行政审批制度改革不彻底

134

(三)信息不对称

136

(四)评价体系和评估机制不完善

137

四、北京市宏观行政服务体系构建的设想

138

(一)从法律程序上规范行政过程

138

(二)完善信息公开实施细则等基本制度

138

(三)向社会公开政府部门的工作流程

138

(四)在行政审批改革的基础上将“大部制”向前推进

139

(五)重新理顺市、区、街道不同层级政府间的关系

141

(六)完善行政技术手段环节,运用信息网络技术 加快电子政府建设

141

(七)在政策实施的过程中体现服务理念

142

(八)引入成本—收益分析,公开和细化政府预算

142

(九)鼓励各种非政府组织发展

142

(十)用现代化的人力资源开发与管理模式对公务人员进行 管理

143

第八章 北京市行政服务中观体系构想

143

一、北京市中观行政服务体系构建的现状

143

(一)北京市的发展定位和区位布局

144

(二)海淀区行政服务体系建设的现状与特点

152 (三)东城区行政服务体系建设的现状与特点

161 (四)顺义区行政服务体系建设的现状与特点

168 二、北京市中观行政服务体系构建中存在的问题

170 三、北京市中观行政服务体系构建的设想

170 (一)树立正确的行政理念并转化成可操作性的举措

172 (二)推进和不断完善公共服务体系

174 (三)增强政府回应能力

175 (四)继续推进公共服务信息化、社会化

177 第九章 北京市行政服务微观体系构想

177 一、基层行政机构在微观服务体系中的地位和作用

177 (一)街道办事处的性质与特点

178 (二)街道办事处在行政服务体系中的地位和作用

180 二、北京市微观行政服务体系构建的现状

180 (一)A街道办事处行政服务职能与主要内容

183 (二)B街道办事处行政服务职能与主要内容

185 (三)北京市微观服务体系的几种模式

188 三、北京市微观行政服务体系构建中存在的问题

188 (一)职能、权责不当

189 (二)财力不足,物质保障不充分

190 (三)社区居民参与不足

190 (四)社区工作人员能力素质的问题

191 (五)信息不透明、利益诉求不对称

192 (六)街道与各方关系不畅

193 四、北京市微观行政服务体系构建的设想

193 (一)短期目标——因地制宜,合理配置行政资源

194 (二)中长期目标——职能调整,理顺关系

196 (三)完善街道层级行政服务模式

199 (四)全力推进北京社会建设的五大支柱体系建设



第十章 北京市行政服务体系总体模式设计

一、北京市行政服务体系总体模式构建设计要求

(一)“以人为本”理念的贯彻

(二)注重整体,全面协调可持续发展

(三)制度配套,措施可行

(四)注重绩效,责任到位

二、北京市行政服务体系总体模式构建设计内容

(一)重塑理念

(二)创新体制

(三)扩充主体

(四)构建标准

(五)再造手段

三、北京市行政服务体系总体模式构建进程设计

(一)初期阶段目标:调整决策职能与执行职能

(二)中期阶段目标:健全完善决策、运行、评估、责任等机制

(三)终期阶段目标:理顺关系,建立和谐共治的行政
服务型模式

参考文献

后 记

第一章 问题缘起概说

人类创造政府的宗旨就是为了个人能够过上理性的正义的社会生活,其价值在于创造和保护公民或社会的公共福祉。

——亚里士多德

尽管亚里士多德的这一观点简洁明了、美好崇高,但这一理念长久以来并未被世人清晰地认知和贯彻。“政府存在的必要性和价值”这一问题看似简单,但却因为其混杂着深刻复杂的利益纷争和不断变化的发展因子,成为几千年来人类不断思索的课题。从古老中国的封建社会到欧洲的民主城邦,从中世纪的血腥屠杀、征服、统治到近代资产阶级民主革命及共和民主制度国家的诞生,政府的宗旨及其价值观,政府的功能及其治理模式,始终处于整个社会政治文化和人类发展的核心地位。人类思想和社会的发展总是一个曲折盘亘的过程,当2 300多年后我们再次热议“重塑政府”、“政府再造”、“建设服务型政府”的时候,亚氏的观点又清晰地浮现出来。或许亚氏未对其理念的实现给出清晰的答案,或许他给出了答案今人却仍然没有参透,或许当政者早已懂得这一简明的道理却因为利益的争夺而左摇右摆。对于政府为什么要“创造和保护公民或社会的公共福祉”,以及如何才能实现这一崇高美好的目标,仍需当代研究者和实践者去努力地审问之、笃行之。

中国共产党和社会主义国家的宗旨是全心全意为人民服务,为社会最广大人民群众谋福利。虽然所处时代、阶级背景甚至出发点不同,但就本质而言,这和亚氏的理想颇为相似,这也说明了我们的党和政府追求目标的崇高与美好。我国已进入深化行政体制改革的新阶段,转变政府职能、全面提升政府公共服务能力、推进服务型政府建设成为政府管理改革的重要内容。在努力建设公共服务型政府的过程中,如何建立健全行政服务体系,切实提高公共服务能力,仍需要理论的深入挖掘和实践的大胆探索。

我们研究的课题立足于当代中西方政府行政管理体制改革的宏观背景和客观趋势,着眼于探讨我国政府“创造和保护公民或社会的公共福祉”的内在动力和现实要求。本研究根植于我们生活和工作的城市——北京——这一具有典型中国政治和文化特色的都市,分析地方政府行政服务改革的理念、职能和行为方式,以期



更好地推进服务型政府的建设,为实现地方公民和社会公共福祉的改善提供应然性和可行性的途径与工具。

一、服务型政府建设的背景分析

(一)政府角色、职能的历史发展

“政府的角色和职能是什么”是政府的宗旨和价值为何这个问题的另一表述。后者回答的是政府存在的必要性和应然性问题,前者验证和补充回答政府存在和发展的可行性和合法性问题,是后者的具体体现。随着政府的宗旨、价值的变化,政府职能自然会发生变化。如果我们暂且同意亚里士多德的观点的话,人们也会自然而然地问,那政府为保证个人过上理性的、正义的社会生活应当扮演什么角色呢?在纷繁复杂的社会生活中,“个人”指的又是谁呢?是社会全体公众的一员,还是社会上占统治地位的利益群体中的代表?就单一的“个人”或整体的“公民”而言,由于对“个人”、“公民”这一“复杂、现实和敏感”概念的理解不同,使得世人对与“政府”相关的各种问题的认识、理解和应用大相径庭。从历史的发展来看,政府的角色与定位是随着理论的发展而不断调整和变化的。在不同的政府价值背景下,人们依据不同的理念和观点形成不同的政府形式和组织结构,形成不同的政府职能。为使权力的运用和利益的分配合法化,人类历史上出现过各种政治理论,例如,古代政府的神权论和自然生长论,古希腊的伊壁鸠鲁和古罗马的塞涅卡提出的政府契约论,中世纪的阿奎那提出的政府福利价值论,以及近代资产阶级革命思想家提出的自由主义政府理论等^①。近代西方资产阶级思想家从反对君主专制和反对神权的理论出发,认为政府是由于人们为了防止自然状态下“每一个人对每一个人的战争”(霍布斯),为保证生命、自由和财产的安全,为了避免战争状态,人们通过订立契约,成立政府,从而行使公共权力。“政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体,以便两者得以相互结合,它负责执行法律并维持社会的以及政治的自由”^②。政府的实质则是作为社会“共同的裁判者”(洛克)。19世纪以来,马克思主义经典作家的观点认为,政府是社会上占统治地位的阶级实现阶级专政的工具。在考察了漫长的人类社会发展史后,马克思主义经典作家认为,国家是阶级矛盾不可调和的产物,是维护一个阶级统治另一个阶级的政治机器,政府是国家

① 参见谢庆奎:《政府学概论》,北京:中国社会科学出版社,2005年版,第106页。

② [法]卢梭著,何兆武译:《社会契约论》,北京:商务印书馆,1980年版,第76页。

的代理机构和工具。统治阶级通过政府把自己的意志转化为国家意志,通过代理机构来行使国家权力。当代西方马克思主义者进一步更敏锐地指出,“国家并不是相互竞争的利益集团间的中立的裁判者,而是一个深深介入其中的不可避免的偏袒者,是统治阶级的重要工具,维护了资产阶级的统治和资本主义生产与生产关系的再生产。”^①由于从不同的角度和立场出发,导致了人们对政府角色和职能的不同定位和长时间的历史论争,也促进和推动了政府角色、职能的发展演变。但政府始终未能完成“创造和保护公民或社会的公共福祉”的历史责任,这也就逐步形成了到目前为止仍未解决的“亚里士多德悖论”。

对于政府广泛的政治学内涵的探讨并非本书的研究重点。本书更侧重从功能论的视角出发来探讨政府的角色与职能,以期寻找出目前我国政府的历史性定位、职责以及实现途径。鉴于此,我们认为,政府角色与职能是一个国家的行政体系在整个社会系统中所扮演的角色及所发挥的作用,主要涉及政府管什么、怎么管和发挥什么作用的问题^②。政府的角色和功能决定了政府为谁服务、服务什么、怎样服务和管理的問題。一个国家行政体系的规模、结构、组织形态和政府的治理模式皆取决于此。纵观历史,经历了不同发展阶段的政府扮演了不同的角色,与此相适应,发挥了不同的职能,大致经历了统治型、管制型、服务型政府三个大的发展阶段^③,相应采用了不同的治理模式。

1. 统治型政府

统治型政府盛行于前工业社会,由于自然经济、集权政治以及神权和君权思想在政治经济领域占统治地位,其在漫长的历史时期为封建君主专制国家广泛采用。统治型政府的一个显著特点是君权神授,政府最主要的对内职能是维护君权、神权统治。权力的拥有者和行使者在欺压愚弄人民的同时,居高临下地统治着人民,防止人民起来反抗。政府治理模式体现为赤裸裸的统治,政府与人民是命令与顺从的关系。

2. 管制型政府

管制型政府是大工业生产、市场经济、自由主义思想以及民主政治体制背景下的产物,与近代工业社会的生产力相适应。其显著特点是:随着商品经济的发展,社会个体——人的权利日益彰显,主权也不再理所当然地属于统治者,而是属于全体国

^① “工具主义”国家论是在马克思关于国家是阶级统治工具的观点上发展而来的,当代代表人物是英国学者米利班德。

^② 参见颜廷锐等:《中国行政体制改革问题报告》,北京:中国发展出版社,2005年版,第58、59页。

^③ 也见李和中,钱道康:《公共服务供给视角下的服务型政府建设》,《郑州大学学报》(哲学社会科学版),2007年第4期。



民。统治者转变为人民利益的代表者,被赋予由人民让渡出来所形成的公共权力,政府是公民利益的代表机关,代议制和共和制盛行,负责将人民的意志转变为国家意志。权力集中于政府,政府最主要的对内职能是维护“社会公意”,忠实甚至僵化地执行政治决策,进行公共事务管理。官僚体制是管制型政府的核心,这种治理模式以泰罗和西蒙的管理主义和马克斯·韦伯提出的科层官僚制为典型特征。

3. 服务型政府

服务型政府是管制型政府的进一步发展,与当代后工业社会和信息技术的广泛应用的社会历史条件相适应。服务型政府与管制型政府有很多相近的特征,如政权组织形式和政府结构,显著的不同是政府治理观念及与公民社会的关系。服务型政府视管理为服务,强调分权、公民本位和服务质量,政府与社会的关系不是管理与被管理,而是合作伙伴,是参与、共治而不是统治与被统治,是从统治到治理的转变(from government to governance)。政府的重要职能是帮助公民表达并满足其共同的甚至多样化的利益诉求。强调服务效率和质量同等重要,而不是一味强调效率至上、官僚本位。换句话说,优质高效地服务大众是政府的最基本职能。服务型政府发源于20世纪70年代后期,在当时西方主要发达国家面临严重的财政危机、管理危机和信任危机的背景下,伴随着西方新公共管理理论的勃兴和新公共服务理念的倡导,其逐渐在世界上许多国家流行起来的。服务型政府模式尚存在许多不成熟和不完善之处,但这一模式中具有的人本关怀的理念有着积极的现实意义,是政府管理模式的重大进步。

上述三种类型的政府模式反映了三种不同的政府角色和职能定位,每一种模式的演变都是对前一种模式的扬弃和发展,是人类政治文明史曲折发展螺旋上升的规律反映。这三种模式发展的社会背景、理论渊源及其内涵的界定将在本书第三章进行深入探讨。从现实情况看,近年来的政府再造(reinventing government)的浪潮,特别是服务型政府的理念模式在世界范围内广泛发展,推动了政府改革的深化和公共福祉的改善。

(二)西方主要发达国家政府改革的过程及趋势

席卷世界的信息技术革命和经济全球化浪潮有力地推动着世界各国的联系与交往。中国作为发展中国家的代表,我国的行政体制改革必然需要开阔的视野和国际的眼光。在分析我国政府公共服务改革之前,我们先来分析一下西方发达国家的改革进程与趋势。

1. 传统管制型政府的衰落和重塑政府运动的勃兴

自19世纪中叶以来,伴随着工业革命而产生的管制型政府在经历了两次世界大战之后,出现了很强的战后不适应症。周期性的经济滞胀、衰退和危机激发着人

们对政府的不满和不信任。尽管统治阶级不断地调整社会经济政策,但随着 20 世纪 60 年代的经济滞胀,特别是 70 年代初世界石油危机的爆发,管制型政府模式日益显现出越来越多的弊端,福利国家模式也不可避免地显现出难以挽回的颓势。伴随着经济社会的发展,公共行政事务越来越纷繁复杂,变化不断的市场也对公共行政的适应性提出了新的要求。公共行政一方面要保证效率,另一方面又要突破传统局限,现行的政府模式已经不能适应经济发展和人们对公共产品的多样性和高效便捷的需要,在这种背景下,以官僚制和效率本位为主要特征的管制型政府越来越受到人们的挑剔和批判。20 世纪 70 年代后期,特别是 80 年代以来,西方社会乃至整个世界都开始发生一种根本性的变化。“经济的全球化趋势越来越强,后工业社会的信息化特征日益凸显,信息技术的发展和应用正在深刻地改变着人类社会。以信息为基础的新文明动摇并改变了原有的社会观念,社会价值的多元化取向日趋加快。经济和社会运行模式发生了前所未有的变化”^①。面对信息技术、新管理思潮的冲击,许多西方国家不得不寻求新的改革思路,力图使陷入财政危机、管理危机和信任危机的政府摆脱困境,寻求更富有生机和活力的行政体制和政府治理模式。由此,改革思潮和政府再造浪潮在 20 世纪 70 年代末和 80 年代初首先从以英美为首的西方发达国家开始并迅速在世界范围内蔓延开来,至今仍然持续不衰。

当代西方国家的政府再造(行政体制改革)具有一定的普遍性、广泛性和持久性。但由于各种因素的影响,不同国家和地区的改革背景、改革路径和措施又存在一定的差异。从西方主要发达国家的历史和经验看,大致可以分为四种类型。

(1) 英国及大洋洲国家的行政改革。英国是这一轮政府再造运动的发源地之一。1979 年,面对世界经济的衰退和国内经济的滞胀,刚刚当选首相的玛格丽特·撒切尔夫人明确推行以注重商业管理技术、引入竞争机制和顾客导向为特征的欧洲最激进的行政改革计划,主要改革内容包括:节约政府开支、改革政府机构、决策与行政相分离、以竞争求质量等,力图改变英国乃至整个西方世界面临的困境。英国的政府改革包括两个阶段:第一阶段以撒切尔和梅杰采取的四个著名的行动方案和步骤为主要内容,具体为:①雷纳评审。雷纳评审是对政府部门工作特定方面的调查、研究、审视和评价活动。解决的问题主要有两个:一是政府开支过大的问题;二是政府工作效率低下的问题。合理的政府开支中,业务开支与行政开支之间应有一定比例,一般说来,前者应大于后者。②“下一步”行动方案。“下一步”行动方案提倡采用更多的商业管理手段来改善执行机构,提高公共服务的效

^① 国家教育行政学院编:《建设中国特色公共服务型政府》,北京:中央文献出版社,2005 年版,第 252 页。