

创新服务型 政府运行机制

薄贵利 刘小康 等著



人民出版社

创新服务型政府运行机制

薄贵利 刘小康 等著

 人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

装帧设计:朱晓东

图书在版编目(CIP)数据

创新服务型政府运行机制/薄贵利等著. —北京:人民出版社,

2014. 12

ISBN 978 - 7 - 01 - 014142 - 8

I. ①创… II. ①薄… III. ①国家行政机关 - 社会服务 - 研究
- 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第259498号



创新服务型政府运行机制

CHUANGXIN FUWUXING ZHENGFU YUNXING JIZHI

薄贵利 刘小康 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2014年12月第1版 2014年12月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米1/16 印张:20.75

字数:290千字 印数:0,001-2,000册

ISBN 978 - 7 - 01 - 014142 - 8 定价:48.00元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录

导言/ 1

第一章 建立健全服务型政府决策机制/ 9

一、服务型政府决策机制的内涵及建立进展/ 9

二、建立服务型政府决策机制的影响因素及目前存在的问题/ 25

三、进一步建立健全服务型政府决策机制的对策/ 55

第二章 改革和完善公共服务供给机制/ 64

一、公共服务的三种基本供给机制/ 64

二、中国公共服务供给机制改革的动因、现状与问题/ 78

三、改革公共服务供给机制的主要思路与对策/ 100

第三章 政务服务中心的建设与发展/ 118

一、我国政务服务中心建设的基本特点/ 119

二、政务服务中心发展中存在的主要问题/ 125

三、加快政务服务中心发展的对策建议/ 129

第四章 改进养老服务体系/ 143

一、养老服务的巨大压力与挑战/ 144

二、发达国家养老服务的主要经验和启示/ 153

三、我国养老服务的基本状况/ 164

四、养老服务需求及预测分析/ 177

五、改进我国养老服务体系的对策与建议/ 187

第五章 构建服务型政府绩效管理体系/ 202

一、推进服务型政府绩效管理/ 202

二、构建服务型政府绩效管理的组织领导系统/ 215

三、构建科学的服务型政府绩效评估体制/ 221

四、构建科学的服务型政府绩效评估指标体系/ 228

五、改进服务型政府绩效评估结果运用机制/ 238

六、创新服务型政府绩效管理流程/ 243

第六章 改进和完善公共服务监督机制/ 248

一、公共服务监督机制的内涵、结构和基本功能/ 248

二、我国完善公共服务监督机制的探索和主要经验/ 254

三、我国公共服务监督机制仍存在的主要问题/ 270

四、完善公共服务监督机制的对策建议/ 277

附件 政府基本公共服务绩效评估指标体系/ 291

一、关于政府基本公共服务绩效评估指标体系的说明/ 291

二、基本公共教育服务绩效评估指标/ 296

三、劳动就业服务绩效评估指标/ 298

四、社会保险服务绩效评估指标/ 300

五、基本社会服务绩效评估指标/ 302

六、基本医疗卫生服务绩效评估指标/ 304

七、人口和计划生育基本服务绩效评估指标/ 306

八、基本住房保障服务绩效评估指标/ 307

九、公共文化体育服务绩效评估指标/ 309

十、残疾人基本公共服务绩效评估指标/ 311

十一、基础设施服务绩效评估指标/ 313

十二、环境保护服务绩效评估指标/ 315

十三、公共安全服务绩效评估指标/ 317

主要参考文献/ 319

后 记/ 325

导 言

实现建设服务型政府的战略目标，既需要深化体制改革，又需要创新运行机制。本书作为国家社科基金重大项目的最终成果（二），与最终成果（一）——《建设服务型政府：战略与路径》是姊妹篇。该书的主要内容如下。

1. 建立健全服务型政府决策机制

为城乡居民提供优质公共服务，是现代政府的基本职责，是建设服务型政府的重要任务。在公共服务安排上，我国各级政府都面临着——如何确保“做好事”并“把好事做好”的挑战。要成功应对这一挑战，迫切需要建立健全服务型政府决策体制机制。

服务型政府决策机制属于公共决策机制。建立服务型政府决策机制的关键，是通过行政决策程序的重理，把公共参与机制嵌入行政决策过程，从而重构新型官民互动关系和互动方式，推动官民互动从“单向不对称互动”走向“双向对称互动”，从政府“独白”的“官替民决”转向官民“对话”的“官民共决”。党的十六大以来，我国把引入公共参与作为完善行政决策机制的基本方向，积极推动政府信息公开和行政决策公开，在行政决策民主化、科学化、法治化方面取得积极进展。

影响服务型政府决策机制建立的因素包括前提性和过程性两大类。

前提性因素是指民众是否被赋予参与行政决策的权利以及参与行政决策权利范围的大小,这直接影响到行政决策向民众参与开放的程度。官民互动从“单向不对称”走向“双向对称互动”,构成了影响服务型政府决策机制建立的过程性因素。各地在建立服务型政府决策机制的探索中,普遍存在公共参与开放性与有效性不足等问题。开放性不足,表现为行政决策公共参与广度、深度有限;有效性不足,表现为行政决策公共参与与梯度有限。目前,我国行政决策公共参与呈现出“亡羊补牢式”或“自说自话式”的怪相。原因在于,(1)行政决策向民众参与开放仍然是“选择性开放”而不是“约束性开放”,导致民众参与权利对政府决策权的制约性不足。(2)行政决策过程中的官民互动仍然深受信息不对称和权力不对称的制约。民众知情权利对政府保密权的制约性不足;因社会组织发育不足和参与程序不完善、参与体制建设滞后,导致向民众扩权不足,使得民众参与权对政府决策权的制约性不足。

要进一步建立健全服务型政府决策机制,建议:(1)行政决策“以公共参与为原则”,变“选择性参与”为“约束性参与”,进一步推动行政决策向民众参与开放;(2)政府信息“以公开为原则”,变“选择性公开”为“约束性公开”,进一步消除行政决策过程中官民互动的信息不对称;(3)加大向民众“充权”的力度,以民众参与权制约政府决策权,进一步消除行政决策过程中官民互动的权力不对称。

2. 改革和完善公共服务供给机制

公共服务有三种基本供给机制,即政府供给机制、市场机制及志愿机制。政府供给机制是以强制求公益,市场机制是以自愿求私益,志愿机制是以自愿求公益。这三种基本供给机制有各自的运行优势,也有各自的局限。单纯依赖哪一种供给机制,都会导致公共服务供给不足或产生其他方面的问题。我国传统的公共服务供给模式主要是政府供给。这

种政府单一供给模式存在严重的弊端。为克服这些弊端,近些年,一些地方开始改革公共服务供给机制。但在改革中还存在缺少明确的改革目标和战略部署、政府购买服务缺乏制度化的保障机制、公共服务市场化运作不规范、社会组织的作用发挥不到位等问题。鉴于此,迫切需要深化公共服务供给机制改革,发挥三种公共服务供给机制的优势,建立和完善公共服务合作供给机制。(1)依法明确主体责任,规范政府与其他主体之间的责任关系。在公共服务供给中,政府的主要职责是制定政策和规划,加大对公共服务的投入和加强监管。(2)加强制度保障建设。建立健全法律体系,切实保障公共服务合作供给中各方的正当权益;进一步细化合作供给公共服务的范围、标准和程序;建立持续性财政保障机制,实行优惠的财税政策及有效的财政补偿政策;建立可持续性财政预算增长机制,探索政府购买公共服务财政专户统筹管理模式,建立政府购买公共服务动态调整机制。(3)完善市场机制,发挥市场机制的纽带作用,形成多种供给主体既相互分工、公平竞争,又互相补充、密切合作的格局;改革社会组织管理体制,完善社会组织稳步发展的扶持机制,推进社会组织、企业和公民个人参与公共服务供给。

3. 积极推进政务服务中心建设

我国政务服务中心是在借鉴发达国家“一站式”政府服务模式的基础上,结合我国国情逐步发展起来的。各地政务服务中心在相互学习、相互借鉴、相互促进中迅速发展,既提高了政务服务效率,又方便了群众办事,受到普遍好评。但其进一步发展和完善也面临着诸多制约。一是信息公开不能适应政务服务的发展需要。如政府信息公开的内容质量不高,公开的项目和标准不统一,严重影响了政务服务品质的提升。二是各地对政务服务中心价值的认识参差不齐。由于缺乏法律和制度的支持,我国政务服务中心的建设在很大程度上还是“一把手”工程,地方

党委和政府主要领导对建设政务服务中心的重视程度，成为政务服务中心发展水平高低的决定因素。三是集中审批落实不到位，成为目前制约政务服务中心发展、影响“一站式”服务功能发挥的主要症结。四是授权不足现象比较普遍。虽然有些地方将大部分审批事项转入政务服务中心办理，但是，由于授权不到位，政务服务中心成了部分单位的“收发中心”，窗口成了“传达室”，增加了群众办事的负担。为切实解决这些问题，必须按照党的十八届三中全会精神，积极推进政务服务中心建设。

(1) 政务服务中心建设必须坚持“公民需求导向”，以“不断优化行政审批”为核心整合相关服务，将各级政务服务中心建设成新型公共服务综合体。(2) 推进行政审批制度改革的二次设计。为克服以往以“量化改革、协商改革”为特征的改革初始设计所导致的行政审批改革的碎片化，必须推进行政审批改革的二次设计，全面清理行政审批事项，建立行政审批权力清单制度和审批与服务事项代码库，缩小行政审批的自由裁量权，最终给政府的行政审批权力“打造一个透明的制度笼子”。(3) 有步骤地推进网上与大厅审批服务一体化。建设网上办事大厅，将政务服务中心的审批服务事项搬到网上，是网络时代发展的必然要求。只有通过审批服务业务横向一体化和纵向一体化再造，才能实现政务服务中心“实体大厅”与网上“虚拟大厅”审批服务一体化整合。

4. 加强和完善养老服务体系

2014年，我国60岁及以上老年人口已突破2亿，到2050年，将达到全国总人口的三分之一。老年人口基数大、老龄化速度快、老龄化分布差异明显、高龄化和失能问题突出以及老龄化超前于社会经济发展是我国人口老龄化的显著特点。银发浪潮所带来的巨大的养老服务需求，将极其深刻地影响我国产业结构、社会结构和经济社会发展。

面对人口老龄化的巨大压力和挑战，我国注重居家养老服务体系建

设,颁布了一系列养老服务的政策法规,初步建立起养老服务体系。但仍然存在诸多问题。在思想层面上,对养老服务供求矛盾给经济社会发展带来的深刻持久影响认识不足,导致制度措施滞后;在战略层面上,应对人口老龄化以及由此引发的养老服务这一重大民生问题,尚未上升为基本国策;在制度层面上,养老服务保障制度呈现碎片化状态,部门职能交叉重叠,分工不够明确,政府、市场、社会在养老服务中的定位还比较模糊。此外,还存在养老服务政府投入不足、供需矛盾突出、支柱性养老服务制度缺失、养老服务人才队伍建设滞后、监督管理制度不健全等问题。为破解养老服务难题,政府应将养老服务体系建设和上升为基本国策,加快构建养老服务体系的进度,实现养老服务供给主体的多元化;大力推进居家养老服务,以政策为载体,支持社会力量进入养老服务业;将老年长期照护体系建设作为养老服务制度建设的核心,以现有家庭、社区和机构三大养老服务模式为基础,以政府、市场、社会、家庭、个人养老服务责任主体为依托,以现有养老、医疗保险制度为主体,将长期照护保险制度镶嵌到现有三大养老服务模式和现有养老或医疗保险制度中;加强老年人服务队伍建设,调整养老产业政策,积极发展老龄产业,促进老年人经济收入的增长,使其成为老龄产业发展的重要推动力。

5. 构建服务型政府绩效管理体系

建设服务型政府,迫切需要构建服务型政府绩效管理体系。与以往经济增长型政府绩效管理不同,在服务型政府绩效管理中,绩效评估的主要内容是公共服务,绩效管理的主要目的是提高政府基本公共服务能力和水平。

为推进服务型政府绩效管理,迫切需要解决以下问题:(1)健全和规范服务型政府绩效管理组织领导系统:在县级以上政府设立政府绩效

管理委员会，在政府绩效管理委员会之下设立执行机构——政府绩效管理办公室；统一政府绩效管理决策机构和办事机构的名称及隶属关系；依法保障政府绩效管理组织领导系统的相对独立性。（2）改革和完善政府绩效评估机制：完善服务型政府绩效评估主体，引入并高度重视第三方评估，加大服务对象满意度的权重；调整和完善服务型政府绩效评估指标体系；改进和健全服务型政府绩效评估程序和方法。（3）构建科学的服务型政府绩效评估指标体系：依据中央对服务型政府建设的要求，可从公共服务效果、公共服务能力、公共服务过程等三个维度对服务型政府绩效进行评估。（4）改进服务型政府绩效评估结果运用机制：克服以往政府绩效评估结果运用中的重奖轻罚、重物质奖励轻精神奖励以及依据绩效选人用人的偏向，设立公共服务质量奖，以此奖励和激励履行公共服务职责优秀者；对履行公共服务职责不到位和渎职者，依法依规及时实行行政问责；为克服选人用人中的“彼德现象”，将依据政绩选人用人改为依据素质能力选人用人。（5）创新服务型政府绩效管理流程：制定服务型政府绩效规划和年度计划，明确和细化服务型政府绩效目标，完善实现目标的保障机制和责任机制，做到责任到岗，责任到人；改进和完善服务型政府绩效评估机制；制定和实施服务型政府绩效改进计划，由政府绩效管理部门检查督促服务型政府绩效改进计划的落实。

6. 改革和完善公共服务监督机制

没有监督，权力就会被滥用，公共服务也不可能到位。在服务型政府建设中，公共舆论监督、政府信息公开、预算参与控制、服务效能督察、服务绩效评估、公民评议和行政问责等，是公共服务监督机制中的核心构件。近些年，我国在改革和完善公共服务监督机制方面进行了有益探索，取得了积极成效。但客观分析，仍然存在诸多问题。一是公共服务监督的动力不足；二是公共服务监督的信息沟通不畅；三是公共服

务监督的制度化程度不高；四是公共服务监督的权威不够；五是公共服务绩效评估不完善。因此，必须从监督主体、监督内容、监督方式和监督权威等方面进一步完善公共服务监督机制。（1）完善公共服务监督主体。进一步加强各级人民代表大会对政府公共服务履职情况的监督；依托各级政府财政部门，开展重大公共服务类财政支出的绩效跟踪与评估；培育专业从事公共服务评估的非政府组织。（2）完善公共服务监督内容。公共服务监督主要是监督政府履行公共服务职责的情况，应在清晰界定公共服务监督内容的基础上，完善公共服务的预算监督、公共服务的过程监督、公共服务的效果监督。（3）完善公共服务监督方式。从整体和分类、内部和外部等角度，对公共服务供给进行全方位、多层面、复合型的评议与监督，特别要健全绩效评估和满意度调查，强化行政监督和社会监督。（4）完善公共服务责任体系。强化对责任目标的考核，是公共服务监督机制有效运作的基础环节。应通过加强公共服务立法，明确各级政府公共服务的法定责任；通过科学的绩效考核，强化行政领导者的公共服务责任；通过年度考核，强化公务员个人的公共服务责任。

作为国家社科基金重大项目最终成果，本书是集体协作的结晶。参与项目研究和本书写作的除首席专家外，还有以下学者（按章节顺序排列）：国家行政学院公共管理教研部教授顾平安、副教授刘小康、叶响裙，中央民族大学管理学院副教授施巍巍，上海行政学院公共管理教研部教授陈奇星、副教授容志，中国人事科学研究院研究员柏良泽、副研究员王芳霞等。对以上学者的大力支持，深表谢意！

在项目调研中，得到上海市人民政府副市长时光辉，江苏省委宣传部部长王燕文，杭州钱江经济开发区管委会副主任曹佃杭，上海市奉贤区政府研究室主任谭士军，江苏省扬州市委研究室主任陈长新等地方领导的大力支持和帮助。我的夫人卢海燕副教授协助我作了部分统稿工作。

国家行政学院出版社编辑李雪菲协助我做了文献规范等工作。在此，一并表示深深的感谢！

导言中有关本书的内容概要，参考了各章作者提供的有关材料。特此说明。

重大项目首席专家 薄贵利

二〇一四年九月三十日

第一章

建立健全服务型政府决策机制

建立健全公共服务体系，促进基本公共服务均等化，是全面建设服务型政府的内在要求。目前，在公共服务安排上，各地政府都面临着如何确保“做好事”并“把好事做好”的挑战。要成功应对这一挑战，正确决策是重要前提，保障正确决策的体制机制建设是关键。因此，加快建立健全服务型政府决策机制，与加快建立健全服务型政府决策体制，都极其重要而且极其紧迫。

一、服务型政府决策机制的内涵及建立进展

本节首先讨论服务型政府决策机制的内涵，然后总结概括我国建立服务型政府决策机制的进展。

（一）服务型政府决策机制的内涵

自 1978 年改革开放以来，我国经济社会的发展，如果以党和国家工作重点转移的阶段性特征为划分标准，可以 20 世纪 90 年代中期为界，分为前后两个发展阶段。

第一个发展阶段，从1978年开始到20世纪90年代中期。1978年党的十一届三中全会召开，全会否定了“以阶级斗争为纲”的理论和实践，做出了把党和国家的工作重点从阶级斗争转移到经济建设上来，实行改革开放的战略性决策。由此，我国进入了“以经济建设为中心”的历史发展新阶段。这一发展阶段的政府，职能以经济建设为主，因此被认为是“经济建设型政府”，即以经济建设为中心，以长期担当经济发展的主体力量为主要方式，以推动经济增长为主要目标的政府。

第二个发展阶段，自20世纪90年代末始一直到现在。20世纪90年代后期，我国经济社会发展“一条腿长、一条腿短”的矛盾日益尖锐。为纾解这一矛盾，自20世纪90年代末始，特别是2002年党的十六大以来，尤其是在2003年SARS危机影响的直接推动下，党和国家的工作重点在继续坚持以经济建设为中心的同时，更加注重社会建设，我国进入了“统筹经济社会协调发展”的新阶段。这一发展阶段的政府，职能履行要求全面正确，在改善经济调节、严格市场监管的同时，要加强社会管理、更加注重公共服务，并逐步确立了建设服务型政府的目标。所谓“服务型政府”，是指在以人为本、执政为民理念指导下，将公共服务上升为政府的主要职能，通过优化政府结构、创新政府机制、规范政府行为、提高政府效能来不断满足人民群众日益增长的公共服务需求的政府。^①与经济建设型政府不同的是，服务型政府建设目标的提出，旨在推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平

^① 王绍光也认为，虽然早在20世纪80年代中期，万里就指出“在一切失误中，决策的失误是最大的失误”，并提出了决策科学化和民主化的目标（万里：《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题——在全国软科学研究工作座谈会上的讲话》，《人民日报》1986年7月31日），但是与决策科学化相比，直到90年代后期以来，决策民主化才真正引起重视。这也印证了“政府决策”与“公共决策”之分的正确性。参见王绍光：《从经济政策到社会政策：中国公共政策格局的历史性转变》，《中国公共政策评论》（第1卷），上海人民出版社2007年版。

正义转变。

目前,我国政府正处在从经济建设型政府向服务型政府转型的关键时期,各地政府肩负着建立健全公共服务体系、促进基本公共服务均等化的重任,但在公共服务安排上都面临着如何确保“做好事”并“把好事做好”的挑战。而要成功应对这一挑战,正确决策是重要前提。这里所说的决策,主要指行政决策,即政府履行公共服务职能,对公共服务安排做出决定的活动。

经济建设型政府决策与服务型政府决策,虽同属行政决策,但存在模式的根本差异,经济建设型政府背景下的行政决策可称之为“政府决策”,而服务型政府背景下的行政决策则可称之为“公共决策”。

为什么称经济建设型政府背景下的行政决策为“政府决策”?经济建设型政府所处的发展阶段以经济建设为主,政府长期担当经济发展的主体力量,行政决策以经济政策为主,强调“效率优先、兼顾公平”,在实践中,政府往往为了效率,不惜牺牲公平。这时的行政决策,由于片面强调“效率优先”,以政府内部决策为主,行政决策权高度集中于政府,政府是决策主体,掌握决策的绝对话语权,而民众往往仅作为决策客体存在,行政决策过程中的官民互动,主要是政府单方主导的“单向不对称互动”,呈现出政府“独白”特征。所以,经济建设型政府背景下的行政决策,可称之为“政府决策”,其实质是“官替民决”。

为什么称服务型政府背景下的行政决策为“公共决策”?服务型政府建设目标的提出,是我国进入统筹经济社会协调发展新阶段的需要,政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变,行政决策不再简单地以经济政策为主,而是更加注重社会政策,由于经济政策与社会政策的关联越来越紧密,可以归结为以经济社会政策为主,在坚持“效率优先”的同时,公平得到了更有力的“兼顾”。