

FUWUXING ZHENGFU XINGZHENG MOSHI YANJIU

服务型政府 行政模式研究

罗德刚 著



重庆出版社

FUWUXING ZHENG ~~XINGZHENG~~ MOSHI YANJIU

服务型政府 行政模式研究

罗德刚 著

二〇〇四年国家社会科学基金项目



重庆出版社

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府行政模式研究/罗德刚著—重庆：重庆出版社，
2005.8

ISBN 7-5366-7270-5

I.服… II.罗… III.国家机构—行政管理—模式—研究—
中国 IV.D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 079656 号

服务型政府行政模式研究

罗德刚 著

责任编辑 陈 慧
封面设计 吴庆渝
技术设计 寇小平

重庆出版社出版、发行
(重庆长江二路 205 号)
新华书店经销
自贡新华印刷厂印刷

开本 890×1240 1/32 印张 16.75
字数 451 千 插页 2
2005 年 9 月第 1 版
2005 年 9 月第 1 版第 1 次印刷
印数 1-1000

ISBN 7-5366-7270-5/D·384
定价：28.00 元

目

录

理 念 篇

第1章 国际背景：西方国家行政改革与政府建设	(3)
第一节 西方国家行政改革的背景与理论	(3)
第二节 西方国家行政改革的实践	(10)
第三节 几个重要结论	(18)
案例1 政府属于“服务业”	(29)
案例分析	(32)
第2章 国内情况：我国行政改革与公共服务型政府建设 ...	(33)
第一节 我国的行政改革	(33)
第二节 我国公共服务型政府建设的形势、经验及问题 ...	(46)
第三节 几个重要结论	(53)
实例1 重庆市人民政府关于建设服务型政府的工作意见	(59)
案例2 重庆市大足县雍溪镇：为民办事全程代理	(67)
案例分析	(68)
第3章 理论设计：我国公共服务型政府行政模式	(70)
第一节 公共服务型政府与管制型政府	(70)
第二节 我国公共服务型政府建设的必然性	(76)
第三节 全面推进我国公共服务型政府建设	(83)



案例 3 小机构, 大服务	(90)
案例分析	(93)

体 制 篇

第 4 章 政府与市场关系	(97)
第一节 政府与市场关系的基本理论	(97)
第二节 政府与市场关系现实问题分析	(107)
第三节 理顺政府与市场关系对策研究	(117)
案例 4 污水处理厂	(126)
案例分析	(128)
第 5 章 政府与企业关系	(130)
第一节 政府与企业关系的基本理论	(130)
第二节 政府与企业关系现实问题分析	(136)
第三节 理顺政府与企业关系对策研究	(142)
实例 2 重庆市社会信用体系建设方案	(155)
案例 5 一出荒唐的产权争夺闹剧	(163)
案例分析	(167)
第 6 章 政府与社会关系	(168)
第一节 政府与社会关系的基本理论	(168)
第二节 政府与社会关系现实问题分析	(176)
第三节 理顺政府与社会关系的对策研究	(196)
案例 6 共同治理的积极探索	(214)
案例分析	(216)
第 7 章 公共服务型政府职能	(218)
第一节 政府职能的基本理论	(218)
第二节 政府职能现实问题分析	(224)
第三节 构建公共服务型政府职能体系对策研究	(231)
案例 7 璧山县统筹城乡, 促进农村社会事业发展	(239)
案例分析	(241)

方 式 篇

第 8 章 责任政府建设	(245)
第一节 责任政府建设的基本理论	(245)
第二节 责任政府建设现实问题分析	(254)
第三节 责任政府建设的对策研究	(261)
实例 3 重庆市政府部门行政首长问责暂行办法	(280)
案例 8 一步活全盘皆活	(286)
案例分析	(288)
第 9 章 法治政府建设	(289)
第一节 法治政府建设的基本理论	(290)
第二节 法治政府建设现实问题分析	(295)
第三节 法治政府建设对策研究	(301)
实例 4 重庆市行政机关规范性文件审查登记办法	(313)
案例 9 所长“下课”，民警“脱衣”	(319)
案例分析	(320)
第 10 章 透明政府建设	(322)
第一节 透明政府建设的基本理论	(322)
第二节 透明政府建设现实问题分析	(330)
第三节 透明政府建设对策研究	(334)
实例 5 重庆市政务信息公开暂行办法	(342)
案例 10 600 万元是如何被“吃”的	(347)
案例分析	(348)
第 11 章 高效政府建设	(350)
第一节 高效政府建设的基本理论	(350)
第二节 高效政府建设现实问题分析	(361)
第三节 高效政府建设对策研究	(368)
案例 11 并村，1+1 大于 2	(382)
案例分析	(385)



第 12 章 深化行政审批制度改革	(387)
第一节 行政审批制度改革的基本理论	(387)
第二节 行政审批制度改革现实问题分析	(399)
第三节 行政审批制度改革对策研究	(404)
实例 6 关于行政审批中违纪违规行为责任追究的暂行规定	(409)
案例 12 作废审批项目“死灰复燃”	(412)
案例分析	(413)
第 13 章 推进公共决策民主化科学化规范化	(414)
第一节 公共决策民主化科学化规范化的基本理论	(414)
第二节 公共决策现实问题分析	(419)
第三节 推进公共决策民主化科学化规范化对策研究	(427)
实例 7 重庆市行政决策听证暂行办法	(436)
案例 13 投资 22 亿元一年亏损 2 亿多的国家重点建设项目	(441)
案例分析	(442)
第 14 章 公共服务型政府机关建设	(444)
第一节 政府机关建设的基本理论	(444)
第二节 政府机关建设现实问题分析	(448)
第三节 公共服务型政府机关建设对策研究	(453)
案例 14 铜梁县推出县级政府领导定期与信访群众对话制度	(463)
案例分析	(465)
第 15 章 国家公务员队伍建设	(467)
第一节 国家公务员队伍建设的基本理论	(467)
第二节 国家公务员队伍建设现实问题分析	(476)
第三节 国家公务员队伍建设对策研究	(487)
案例 15 程维高的“诸侯政治”	(493)
案例分析	(494)

第 16 章 公共服务型政府绩效评估	(495)
第一节 政府绩效评估的基本理论	(495)
第二节 我国政府绩效评估现实问题分析	(504)
第三节 公共服务型政府绩效评估对策研究	(510)
案例 16 “政绩工程”六则	(518)
案例分析	(520)
后 记	(521)



理念篇

第 1 章

国际背景：

西方国家行政改革与政府建设

研究我国公共服务型政府建设，先考察和研究西方国家行政改革，有一个明确的目的，即学习借鉴，开阔思路。在开放和管理文化交融的时代，把我国公共服务型政府建设放在世界大视野中来进行研究，是应该的和有益的。

第一节 西方国家行政改革的背景与理论

20 世纪 70 年代以来，西方各国进入了以提高公共管理水平和公共服务质量目标的公共部门管理尤其是政府管理改革的时代。英国、美国、德国、法国、荷兰、瑞典、澳大利亚、新西兰、日本等国都掀起了改革浪潮。由于这场改革运动以“管理主义”(managerialism)或“新公共管理”(NPM)纲领为特征，所以又称为新公共管理运动。“新公共管理”成为当代西方国家行政改革的基本趋势。这场改革运动持续开展，直到今天仍在进行。



一、西方国家行政改革的背景

这场改革运动的背景是：

(一)理论危机:20世纪70年代初,西方经济出现“滞胀”现象,凯恩斯主义无法解决新出现的问题

西方各国的改革一直围绕政府职能展开。在市场经济初期,重商主义经济理论及其政策主张国家干预。因为要摆脱教会、地主对经济活动的控制,确立市场秩序,打破地方封锁,实行对外扩张等,没有国家干预是不能完成这些任务的。在市场经济体制确立后,亚当·斯密的自由主义经济理论主张由市场机制(价格)这只“看不见的手”引导经济活动,政府少干预,只起“守夜人”的作用——使私有财产免受侵犯。亚当·斯密于1776年发表《国富论》,主张政府管事越少越好。1929—1933年资本主义经济大危机爆发后,凯恩斯主义主张国家干预——政府全面干预经济生活。20世纪30—70年代,凯恩斯主义在西方国家盛行。罗斯福新政就是政府全面干预经济生活的开端和典型代表。这一主张带来了资本主义国家40年的经济繁荣。凯恩斯因此被称为“战后繁荣之父”。20世纪70年代初出现新的经济危机——“滞胀”现象,通货膨胀与经济停滞同时出现。凯恩斯主义不能解决“滞胀”现象——采取扩张性财政政策,势必加剧通货膨胀,采用紧缩性财政政策,又导致经济停滞。在这种情况下,西方国家被迫放弃凯恩斯主义,采用以拉舍尔为代表的供给学派,以穆恩为代表的理性预期学派,以布坎南为代表的公共选择学派等形成的新自由主义理论,进行有关政府与市场关系的大刀阔斧的改革。

(二)实践危机:经济全球化、市场化、信息化以及知识经济时代的到来,对传统的公共行政模式提出了严峻的挑战

从20世纪70年代起,西方各国行政实践遇到了前所未有的挑战。首先是经济全球化、市场化的挑战。面对经济全球化、市场化,政府如何吸引资金、技术和管理人才,如何引导和控制国民经济运转,如何参与国际竞争,促进经济发展等等,成为亟待解决的新课题。其次,科技革命尤其是信息革命的兴起,为建立灵活、高效、透明的政府提供了

可能,要求政府与之相适应,做出积极反应,建立起适应经济社会发展的管理新模式。再次,民众民主意识的增强,民众对政府期望值的增高,大众传媒的普及,私营企业成功的管理与改革成效,对政府形成多元的压力。政府僵化的官僚体制、臃肿的机构和人员、效率低下的工作不适应这些新情况和新变化。传统的公共行政学理论不能回答新出现的问题。

经济危机、体制危机和理论危机是导致这场运动的广阔而深厚的社会背景。

二、西方国家行政改革的理论

理论一旦出现危机,就会爆发革命,新的理论就会诞生。新的理论解释新出现的情况,解决新矛盾、新问题,推动社会前进。当凯恩斯主义、传统的行政学理论不能解释新出现的情况,不能解决新矛盾、新问题时,取而代之的公共选择理论、新公共管理理论、企业型政府理论、治理理论、政府治理模式、新公共服务理论等就诞生了。它们从经济、行政、管理方式和管理模式等不同角度和不同层面为这场改革运动提供了理论支持。

(一)公共选择理论

公共选择理论主要从经济学的角度来分析政府的管理活动,强调个人自由和市场作用,主张打破政府垄断,建立公私机构之间的竞争机制,从而使公众获得自由选择的机会,并认为这是解决政府困境的根本出路。其政策主张包括:①增加服务主体,让私人企业、非营利公共组织等与政府机构一道来参与公共产品的生产与提供;②创造市场机制和形成竞争格局,用公私组织之间和公共组织之间的竞争服务来为公众提供“用脚投票”的机会;③破除垄断,允许不同组织之间在职能和管辖范围上重叠交叉。^①

这个理论拓展了研究领域,进行了主题创新。新的研究领域是:公

^① 中国行政管理学会课题组:《深化行政管理体制改革的理论与实践》,《中国行政管理》,2003年第3期,第4—5页。

共物品、公共服务供给、理性人、交换范式、制度选择、政府失灵、自治性公共组织等。中心论题是：除拓宽和完善官僚机构外，其他机构也可提供公共产品和公共服务。公共选择理论的主要观点是：政府是经济人，其最大目的是预算最大化。要使政府成为理性人，惟一的办法就是让市场代替政府的一部分职能。这一理论从经济学途径研究政府管理，因此被称为市场导向的公共行政学，其中以布坎南的制度选择学派影响最大。布坎南是新自由主义经济学的代表人物，1986年获诺贝尔经济学奖。他的主张与亚当·斯密的古典自由主义一脉相承，反对国家干预，主张建立有限政府。

(二)新公共管理理论

新公共管理理论是当代国外行政改革的主要理论基础，影响很大。新公共管理理论与传统行政管理理论不同，其主要主张有：①政府服务应以社会 and 公众的需求为导向；②更加重视政府的产出、结果、效率和质量；③主张放松行政规制，实行绩效目标管理，强调对绩效目标完成情况的测量和评估；④政府应广泛采用企业中成本——效益分析、全面质量管理、目标管理等管理方式；⑤取消公共服务供给的垄断，对某些公营部门实行民营化，让更多的私营部门参与公共服务的供给；⑥重视人力资源管理，提高人事管理的灵活性等。^①

(三)治理理论

最早出现在1989年世界银行报告中的“治理”概念，在其后十多年中逐渐被发展为一个内涵丰富、适用广泛的理论，并在许多国家的政治、行政、社会管理改革中得到广泛的运用。“更少的统治，更多的治理”(less government, move governance)成为当代一些国家改革和发展的口号。

对于“治理”(governance)一词，联合国全球治理委员会的定义是：“治理是个人和公共或私人机构管理公共事务的诸多方式的总和。它

^① 中国行政管理学会课题组：《深化行政管理体制改革的理论与实践》，《中国行政管理》，2003年第3期，第4—5页。

是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括人民和机构同意的或以符合其利益的各种非正式的制度安排。”

治理理论的主要特征是:①治理理论认为政府并不是国家惟一的权力中心;②强调国家与社会的合作,模糊公私机构之间的界限和责任,不再坚持国家职能的专属性和排他性,而是调动国家与社会之间的相互依赖关系;③强调管理对象的参与,希望在管理系统内形成一个自组织网络,强化系统内部的组织性和自主性;④在政府完成社会职能的手段和方法方面,政府有责任采用新的方法与措施来提高管理的效率。

(四)企业型政府理论

所谓企业型政府,并不是把政府作为企业来运作,因为二者毕竟存在很大的差别,而是指用企业家在经营中所追求的讲效率、重质量、善待消费者和力求完美的服务精神以及企业中广泛运用的科学管理方法,改革和创新政府管理方式,使政府更有效率和活力。这一理论成为20世纪90年代一些西方国家,特别是美国政府改革的主导理论。

这一理论的代表人物是美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒,1992年在他们合著的《重塑政府》一书中提出了以企业家精神改革政府的企业化政府模式,并认为新的政府治理模式终将会代替传统的官僚主义模式。他们二人说,今天我们的根本问题不是政府太大或者太小,而是我们的政府类型错了。我们不需要什么大政府或者小政府,我们需要一个更好的政府。政府是我们使用的一个工具。一旦这个工具过时了,重新发明的过程就开始了。

企业化政府模式有十大基本原则:①起催化作用的政府:掌舵而不是划桨;②社区拥有的政府:授权而不是服务;③竞争性政府:把竞争机制引入到提供服务中去;④有使命的政府:改变照章办事的组织;⑤讲究效果的政府:按效果而不是按投入拨款;⑥受顾客驱使的政府:满足顾客的需要,而不是官僚政治的需要;⑦有事业心的政府:有收益而不浪费;⑧有预见的政府:预防而不是治疗;⑨分权的政府:从等级

制到参与和协作;⑩以市场为导向的政府;通过市场力量进行变革。

这十大原则成为该书前十章的标题。克林顿评价:“美国每一位当选官员应该阅读本书。我们要使政府在 90 年代充满活力,就必须对政府进行改革。该书给我们提供了改革蓝图。”

(五)其他政府治理模式

美国著名政治学家、行政学家 B·盖伊·彼得斯博士 1996 年关于行政改革的一部理论力作《政府未来的治理模式》,第一次系统评价了席卷全球的行政改革运动,提出了政府治理的 4 种模式:

(1)市场式政府。强调政府管理市场化。

(2)参与式政府。主张对政府管理有更多的参与。

(3)弹性化政府。认为政府管理需要更多的灵活性。

(4)解制型政府。提出减少政府内部规则。

这 4 种治理模式各有不同的理论基础,适用于不同的政府体制。它们不完全兼容,也不完全矛盾;可单独进行,也可结合进行。同时,新模式也不完全否定传统行政模式。彼得斯认为,这 4 种基本的理念“支撑了过去数十年中所推行的行政改革运动。市场理念作为管理和政策理念的根源,一直是政府改革中占主导地位的方法,但它绝不是惟一的理念。在许多国家,推行组织民主化和参与决策运动是与市场理念相对而言的政府改革的方法。其他一些改革则是基于解制型政府的概念,以使公共部门的管理者能更自由地做出决策并将政策付诸行动。此外,也有一些人一直关注着在公共部门内建立更多的弹性原则,以便政府能够对不断变化的政策观念和公众不断变化的需要做出反应。”

英国学者费利耶在《行动中的新公共管理》一书中认为,至少有 4 种不同于传统公共行政的模式:

(1)效率驱使模式。将私人部门(工商管理)的方法和技术引入公共部门,以提高效率为核心。

(2)小型化与分权模式。20 世纪前 75 年的组织结构向大型化发展的历史已走向它的反面,后 25 年出现了组织发展的新趋势,包括组织的分散化和分权。

(3)追求卓越模式。与企业文化的管理新潮和《追求卓越》畅销书相关,强调组织发展和组织学习,将组织文化看做组织发展的黏合剂。

(4)公共服务取向模式。关心提高公共服务质量。

(六)新公共服务理论

新公共管理最初在很大程度上是一种欧洲的现象,其理论是“管理主义”或“新管理主义”运用于公共部门的结晶,持有管理的自由化和市场化两个理念,从管理学的角度批判了官僚主义,推崇私营机构的管理技术,认为分权、放松管制、委托等是医治公共管理机制僵化痼疾的组织原则。新公共管理理论的这些理念在《重塑政府》中得到了提炼,企业家政府理论成为新公共管理理论的精髓。

但是,新公共管理理论在指导欧美行政改革时也遭到了不少学者的质疑和批评。新公共服务理论是美国著名行政学家罗伯特·B·登哈特为代表的一批公共行政学者对新公共管理的反思,特别是针对企业家政府理论缺陷的批判而建立的一种新公共行政理论。

所谓新公共服务,指的是关于公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理念:公共行政官员在“忙于掌舵”的时候,不能忘记谁拥有这艘船,应集中于承担为公民服务和向公民放权的职责。其理论要点是:

(1)政府的职能是服务,而不是“掌舵”。如今政府的作用在于:从控制转变为议程安排,在公民积极参与的社会中,政府要使私营及非营利组织等相关各方坐在一起,为促进公共问题的解决提供便利。公共官员不是服务的直接提供者,而是调停者、中介人甚至裁判员。

(2)公共利益是目标而非副产品。应实行广泛的公众对话和协商来确定社会远景目标,确保公共利益。

(3)在思想上要具有战略性,在行动上要具有民主性。

(4)为公民服务,而不是为顾客服务。公正和公平是提供服务时必须考虑的重要因素。

(5)责任并不单一。公共官员已经受到公共利益、宪法法令、其他机构、其他层次的政府、媒体、职业标准、社区价值观念和价值标准、环