

- ★ 国家治理协同创新中心重点研究成果
- ★ 北京大学政治发展与政府管理研究所基金项目
- ★ 北京市博士爱心基金会博士文库计划学术资助项目

中国服务型 政府职能重构研究



易昌良◎著



人民出版社

中国服务型 政府职能重构研究



易昌良◎著



人 民 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国服务型政府职能重构研究 / 易昌良著. —北京: 人民出版社, 2014. 12
ISBN 978 - 7 - 01 - 014291 - 3

I. ①中… II. ①易… III. ①国家行政机关—职能管理—研究—中国 IV.
①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 296781 号

中国服务型政府职能重构研究

ZHONGGUO FUWUXING ZHENGFU ZHINENG CHONGGOU YANJIU

作 者: 易昌良

责任编辑: 巴能强 王海冰

封面设计: 徐九五

出版发行: 人 民 出 版 社

地 址: 北京市东城区隆福寺街 99 号

邮 编: 100706

网 址: <http://www.peoplepress.net>

经 销: 新华书店

印 刷: 北京明恒达印务有限公司

版 次: 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: 10.25

字 数: 145 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 01 - 014291 - 3

定 价: 36.00 元

著作权所有 侵权必究

序

政府的职能问题一直是政治学和公共管理学的核心问题之一。服务型政府职能问题的提出是现代文明社会条件下的必然产物。改革开放以来,党中央始终高度重视并积极推进政府职能转变。早在1987年,中国共产党第十三次全国代表大会就明确提出,政府机构改革必须抓住转变职能这个关键。其后,我国先后经历了五次规模较大的政府机构改革,政府管理经济社会的职能发生了明显变化,宏观调控和公共服务能力不断提高。服务型政府建设,其核心在于政府职能的转变。政府职能始终要随着政府所处的社会、政治、文化和经济环境的变化做出必要的转变和创新。政府转型是政府职能转变的前提,政府转型的标志体现为经济目标优先向社会目标优先的转变,投资型财政向公共型财政的转变,条块封闭控制型向协调开放服务型的转变。

易昌良博士是我的学生,一直在地方政府担任领导职务,2006年到中央国家机关工作,具备丰富的政府工作经验。繁忙的行政工作之余,他坚持不懈地学习与研究专业知识,博览群书,谦虚好学,年已不惑仍然选择到菲律宾开国总统罗瑞拉创办的著名的综合大学——菲律宾莱西姆大学(吕克昂大学)攻读管理学博士学位。我认为这需要的并不仅仅是一种勇气,而是具有“敢为人先的锐气”、“上下求索的执著”,他科研能力较强,在国内外学术杂志上发表SCI、SSCI文章多篇,在《人民日报》、人民网、新华网、《参考消息》、《环球时报》等报刊、网站发表文章200多篇。2013年9月,在他的协调下,北京大学政治发展与政府管理

研究所与菲律宾(吕克昂大学)正式签署合作协议,联合开展公共治理领域课题研究。《中国服务型政府职能重构研究》既是易昌良博士承担的中菲公共治理国际合作课题,也是在他的博士学位论文基础上修改完善而完成的。

该书以中国服务型政府职能为主题,通过研究政府的经济调节、市场监管、社会管理、公共服务四大职能,探讨推进政府职能转变,建设“小政府、大社会”,逐步从“万能政府”转变为“有限政府”,关键在推进行政审批制度改革,提升行政效率,建立服务型政府,将政府从繁琐的事务中解脱出来,摆脱疲于奔命的现状,建立宏观思维、前瞻策划、依规办事、有效监督的新秩序,切实发挥应有的引领作用,形成现代社会建设和管理的运行制度与机制。该书有以下三个特点值得读者关注:

首先,选题切中当前我国政府治理的重点和难点问题,具有较高的理论价值和实践意义。作者梳理多视角下服务型政府职能的构架,论述了服务型政府职能在不同的社会环境下有着不同的内涵。在现代社会,民主理念在人们的政治生活中占据了主导地位,而处于全球化和市场化的时代背景下,为公民服务的行政文化成为民主政府的核心价值观。由此,必须分析不同背景下服务型政府的职能架构,理清服务型政府的职能内涵。当前,在中国经济社会取得巨大成就的背景下,提出政府职能重构是对回应市场化和全球化、社会价值多元化的诉求。在现代民主法治的框架中,政府服务民众,服务社会,追求公平正义,落实到具体实际工作就是大力推动经济社会发展,提高人民群众的生活水平并在此基础上提升我国的综合国力。在这样一个宏观主题之下,政府应该做什么,应该如何去做,就成为新阶段首先要解决的问题。前者指的是政府职能的覆盖领域,后者指的是政府职能的施行方式。

其次,研究选取的案例和材料有很强的典型性和代表性,具有一定的推广借鉴价值。作者的研究聚焦西方国家特别是美国、日本在政府职能转变过程中的经验和教训,对中国构建服务型政府,特别是重塑政府职能提供了非常有价值的参考。

最后,该研究在政府如何选准作用于社会的方向、提升公共服务能力和水平、加快从计划与管制型政府职能向引导与服务型政府职能转变的进程、更好地为社会公共利益服务、推动经济社会等各项事业发展方面做了有益的探索。作者在参考借鉴多学科理论的基础上,探讨了中国服务型政府职能的形成过程,分析了中国服务型政府职能形成的动力、阻力,并在此基础上论述了中国服务型政府职能的构建逻辑和重构的对策建议。

当然,该研究还有许多地方有待进一步深入。如在政府与市场、政府与社会、政府与公民等关系理顺以及行政审批制度改革等方面,仍值得深入研究。同时应当看到,转变政府职能是一项复杂的系统工程,是一个长期而艰巨的任务,必须根据经济社会发展的需要不断调整,力求与经济社会发展目标相适应。希望这一项成果能成为各级政府形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制的重要参考。另从著作本身的构思和写作特征看,也是值得一读的。

北京大学政府管理学院教授 博士生导师



2014年9月于北京大学

目 录

第一章 导 论	1
第一节 中国服务型政府职能重构问题提出的背景和意义	2
第二节 中国服务型政府职能重构研究的理论综述	9
第三节 中国服务型政府职能重构研究的要点与方法	33
第二章 多视角下的服务型政府职能构架	35
第一节 市场化下的中国服务型政府职能	36
第二节 经济全球化时代的服务型政府职能	49
第三节 行政价值转变下的服务型政府职能	57
第三章 国外政府职能转变的经验与启示	69
第一节 西方发达资本主义国家政府职能转变历程	69
第二节 发展中国家政府职能的转变	76
第三节 美、日两国和中国政府职能的比较	79
第四节 国外政府职能转变的启示	82
第四章 中国服务型政府职能的形成过程	85
第一节 中国服务型政府职能形成的动力	85

第二节 中国服务型政府职能构建的逻辑	97
第五章 中国服务型政府职能构建面临的挑战	105
第一节 西方国家和中国的政府职能转变所遇挑战的比较 ...	105
第二节 多元社会价值体系带来的挑战	108
第三节 多元社会矛盾凸显引发的挑战	113
第四节 市场决定作用的改革导向对政府职能重构的挑战 ...	117
第六章 当前服务型政府职能重构的对策	124
第一节 构建服务型政府的核心价值观	124
第二节 构建服务型政府的行政组织框架	127
第三节 充分发挥电子政务便捷服务功能	130
第四节 建立一支适应服务型政府职能的公务员队伍	134
结 语	140
参考文献	142
后 记	151

第一章

导 论

当前,随着社会的发展,市场与政府、社会与国家的关系问题越来越被人们广泛地关注。实质上,这个问题的核心就是政府的职能如何定位的问题。中国全面进行体制转轨和社会转型,回归世界文明大家庭,逐步遵循着一个国家中人民与政府的权力基本关系准则,即政府的权力由人民授予,政府接受权力为人民服务,政府职能的履行属于服务性质。为此,中国首先需要转换政府形态,建设服务型政府。让人欣慰的是:服务型政府是由中央政府提出,学术界进行了较为广泛和深入的研究,各级政府在实践中也进行了不同程度地探索,取得了一定的成就。提出服务型政府建设为启动中国服务型政府形态下政府职能的重新构架指明了方向。在这个大方向下,必须立足于当前国内外变化着的公共管理的现实研究新情况、新问题和新趋势,拓展政府治理理论的研究范围,转换研究视角,引入新的研究方法,改变原有的理论形态,以便更好为新环境下的中国服务型政府职能转换的公共管理实践服务。

第一节 中国服务型政府职能重构问题提出的背景和意义

一、背景

“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是经济衰退的根源”^①。诺斯悖论表明国家与经济社会相互联系和相互矛盾的关系,也即是表明政府的作为与经济社会发展密切相关,政府作为什么、如何作为关系到一国的经济社会发展方向、效率和水平。而政府的作为问题其实就是政府的职能问题,人们反复地思考着究竟需要什么样的政府,政府应该履行什么样的职能,理论界和政府官员进行了广泛的学术理论研讨和实践探索。其中,最为显著的是自二十世纪八十年代以来,西方发达国家尤其是美英等国率先掀起了声势浩大的政府改革运动,以“变革政府”为旗帜,以“服务而不是掌舵”为口号,倡导顾客导向的公共服务,力求改变政府的价值取向,从行政理念、政府职能、政府流程、行政文化等各个方面重新塑造政府。这场被称为“新公共管理”的运动是关于政府改革的一系列理论以及实践,深刻地影响了西方发达国家的政府改革实践,同时,也对其他国家的改革的理论和实践造成了重大的影响。

中国也同样受到这次改革浪潮的冲击。在国外发达国家先进的政府行政理念和它们的更符合后工业社会时代要求的政府改革实践的双重影响下,国内一部分理论界、政界的有识之士针对我国落后于当前现实需求、落后于发达国家的政府职能定位及政府在实践中诸如职能

^① 道格拉斯·C. 诺斯. 经济史中的结构与变迁. 刘守英译. 上海:上海三联书店,1994: 20.

虚位、缺位、错位、越位等现象产生了强烈的不满,积极要求推进政治、行政改革。期间,不断涌现出大量的学术理论成果,这为中国的服务型政府的构建和政府职能重构的实践活动提供了强大的理论支撑。政府也积极回应,众多专家学者的政策建议被政府所采纳。在中央政府的倡导下,各级各地政府都以服务型政府为自己的建设目标,重新定位政府职能,相继采取了一系列措施,出台了一系列政策,诸如突出宏观治理淡出微观管制、提高生产公共产品的力度和质量、诉求公共服务供给的均等化、推进政务公开与电子政府建设、公共服务外包、考虑效率与成本的制度供给,等等。可以说,中国的服务型政府建设和政府职能重构,首先在价值层面上取得了一定的成功,不论是主动的还是被动的,各级各地政府都承认服务型政府是自己未来发展的方向,并认可在确定方向的前提下进行理顺政府职能、强化政府的服务能力建设。

虽然学术界在广泛地论述服务型政府职能定位问题,并且政府自身也进行了一些理论上的研究和在实践中做了一些改进。但是,客观地说,由于我国对政府职能研究的时间短,改革开放后才逐步恢复政治学、行政学的研究,不论是学科的成熟度还是理论体系的独创性、完善程度还有很大的不足,理论界、教育界对改革开放以来中国经济、政治、社会等领域出现的许多重大的变化没有做出足够令人信服的分析 and 系统的理论解释,对政府职能、服务型政府建设、服务型政府职能构建等问题缺少深入和高质量的研究,理论积累少,并且在学术圈内部也难以达成一致,众说纷纭的情况下,学术理论对于政府职能转变的工作也就难以起到积极作用。即便是学术理论界众说一词,又因为现代政治学、行政学引自西方,颇为敏感,在受到官本位等传统意识形态阻挠的中国社会,学者喊出的政治学、行政学的声音太弱,对中国现实的政治过程、政府行政过程影响较小,所以学术的成果很难及时地与政治实践结合起来,使之有力推动政府职能转变工作的良性发展。除此,学术界的理论水平参差不齐,鱼龙混杂。在这当中,学者经历不同,受教育的环境不同,持有的意识形态和核心价值观也就不同,对政治问题的认识、对

政府职能的理解不同,研究的成果和行政实践切合程度也就不一致,甚至也会出现“逆天下大势”的庸俗文人及腐朽言论,他们极力鼓吹强势政府、全能政府和举国体制;在政府内部,由于各地经济社会发展水平不一,对政府职能的界说比较混乱,对有关的观点和分析,缺乏必要的梳理。由此决定的政府部门及其公务员的思想观念之差别,服务型政府的建设和政府职能定位的地域差异也较明显,有的混淆国家职能和政府职能,把有关国家机器的一切活动、行动、功能、职责等都解释为政府职能;有的对政府职能转变的内涵认识肤浅,把改善政府服务,把公务员改进工作态度,把组建或撤销一个政府机构,都解释为是转变政府职能,建设服务型政府。就是对服务型政府职能转变的细节内容,比如各个政府部门应该如何具体分工,中央、省、市、县、乡政府之间在职能配置方面如何分工等问题的认识不够清晰。

在中国,建设服务型政府,重新构建适应未来国际大环境下的政府职能,实现政府职能转变,既要有构思政府职能框架的价值选择又要有可操作的方案。价值选择解决政府职能转变的方向问题,可操作的方案解决政府职能履行的效率问题,促使政府正确处事。然而,当前对于政府在经济社会发展中治理什么、如何正确地治理,单独行动还是与“谁”合作治理及每项具体政府职责的执行主体、监督主体、执行程序等,还是缺乏深入的研究,许多说法过于原则、过于笼统,没有解决政府的工具使用问题,某项职责由政府中的“谁”去负责的问题,权力与责任配比问题。所有这些反映了当前未能正确认识到政府职能的应然性或对政府职能一些问题的认识还不够准确和清晰。尽管目前有了大量的实践和理论研究,但总体上来说,还需要根据社会环境的变迁和经济技术力量的更新进行进一步地研究,找出政府职能构建的科学理论依据。

二、研究理论与现实意义

约翰·穆勒曾经说过,“在我们这个时代,无论是在政治科学中还是在实际政治中,争论最多的一个问题都是政府的职能和作用的适当

界限在哪里。”在现代民主社会,政府的职能界定,成为政治实践以及学术研究的核心议题。服务型政府,就其概念而言,在政府前面加入服务型三个字,就已经将政府的职能限定为服务,即将原来的统治、管制、管理、建设的政府转变为为社会、为公民服务的政府。相应地,在职能转变中,首先要求政府树立公民本位、社会本位、权利本位,摒弃官员本位、政府自身本位、权力本位的观念。服务型政府带来的诸多变革,最根本的一条就是政府对社会、公民及公民权利所持观念的变革。服务型政府重视社会、公民对政府的主体地位,以为公民服务为宗旨,并要求政府能够为自己的行为承担应有的责任。而随着全球化的深入和中国自身改革开放步伐的加快,包括西方发达国家的公共管理理论在内的现代政府理论和中国政府管理的实践不断碰撞,彼此相互推动,加快服务型政府职能的转变成为现代社会公共管理中的一种重要现象。虽然现代政治学、行政管理学的研究大多基于西方国家的政策实践,但政策跨国移植已经寻常。西方很多先进的制度,或者一些公共管理的方法成为中国学习的榜样。当今中国依靠制度移植、政策创新和转变政府职能实现经济社会转型,政府在行政管理实践中探索和寻找科学的行政职能定位成为促进经济社会发展的重要途径和方法。为了能使政府进行职能转变时,找到一个科学的定位,有一个规范而科学合理的剪裁标准,避免职能转变的失误,我们必须从服务型政府这一视角出发,对我国政府的现有职能进行审视、剪裁和配置。与时俱进,加快政府理论的研究与实践探索,大胆地提出一些超前的想法,让实践去检验和试错,最终实现政府职能的科学化和规范化。具体而言,对本课题研究的意义可以从理论与实践两方面进行阐述。

就理论研究而言,关于政府职能的研究首先始于西方发达国家,西方国家政府职能的理论研究大体经历了四个阶段:①只发挥“守夜人”(更夫)的作用。受古典经济自由主义理论的支配,政府的作用被限制在狭小的范围之内,政府职能领域浅而窄。这种理论主要畅行于自由竞争的资本主义阶段。②政府对经济进行强干预时期,政府职能理论

受凯恩斯主义的左右,强调政府对经济社会的全面干预,政府职能领域空前扩宽和深入。③政府对经济放弃或减少干预时期,政府职能理论受新自由主义理论的影响。新自由主义理论以弗里德曼的货币主义为代表,针对政府治理“滞胀”的一筹莫展,主张重新回到自由市场时期,并指出市场缺陷与市场失灵固然可怕,而政府缺陷或失灵危害更大。④政府对经济进行适度干预时期,政府职能理论受新凯恩斯主义理论的影响。新凯恩斯主义提出了政府必须对经济进行“适度”干预、加强社会责任的理论。这一时期的具有代表性的理论有新公共管理理论,其特点是:注重管理而不是政策,注重绩效评估和效率,提倡“企业化政府”模式,政府和市场两种基本制度是相辅相成的,在促进经济发展中起着互补作用。

西方国家关于政府职能理论的产生是在西方国家特有的政治与经济社会背景中进行,这些研究针对西方国家发达市场经济中出现的行政管理现象进行分析,鲜有在转型期中国的特殊背景下针对由管制型、建设型政府转向公共服务型政府需要什么样职能定位的研究。中国服务型政府的职能重构是在中国经济社会转型时期,由于政府未能适应现代社会市场经济条件下社会公众对政府管理方式的要求和公共服务的需要,政府角色未能及时地转型,由此产生经济社会发展诸多的效能问题和公平正义的扭曲问题,导致经济社会发展客观上对政府公共服务的呼声及与政府职能重构相关的理论创新的需求。而就国内研究来看,政治改革是当前迫切需要的重大历史使命,具体到政府行政改革需要系统的公共管理方面的理论指导。虽然也出现了大量的关于服务型政府建设的论述,而且对于中国服务型政府的职能重构,已经有部分学者从不同的角度进行了研究,但这些研究,一方面,受制于思想意识形态和传统威权政治拘囿,即使参照了西方研究成果,也未能形成一个明确的理论模型,有的只是纯学术,无应用价值。另一方面,对服务型政府方向确定后的政府职能重构研究薄弱,在中国期刊网上题名为服务型政府职能重构的文章很少,专著或者博士论文更是难觅,可见国内学

术界对服务型政府职能重构问题研究的忽视。因此,本书对中国服务型政府职能理论进行研究,结合中国的实际行政体制进行分析,有助于行政科学理论的丰富和深化,将前人的研究成果进一步系统化,试图形成具有实践可操作性的服务型政府职能重构的理论体系。

现仅就中国较长一段社会转型期的实践来看,中国对政府职能转变的认识实际上经历了一个逐渐深化的过程。大致经历了五个阶段。第一个阶段,对政府职能开始思考和起步的阶段。其标志是1980年邓小平批评了高度集权的政府体制,指出我们之所以低效率,是因为政府管了很多不该管、管不好、管不了的事,于是提出了“实行政企职责分开,弱化政府对企业的干预。”第二个阶段,对政府职能实行缩小的阶段。这个阶段从1987年开始,党的十三大提出:“为了避免重走过去精简——膨胀——再精简——再膨胀的老路,这次机构改革必须抓住转变政府职能这个关键。”因此,1988年的改革,突出了政府职能转变因素,实际上是强调了政府职能的弱化,即“小政府,大社会”。第三个阶段,对政府职能实行“调整”的阶段。这个阶段是从1992年开始,标志是邓小平的南方谈话,明确提出了建立社会主义的市场经济体制。这时的政府职能,已不再仅是“小”的问题,而是按照市场经济的要求有增有减。“要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,解决政府职能的“越位”、“缺位”和“错位”问题。第四个阶段,用服务型政府理念配置政府职能的阶段。其开始标志是党的十六大明确提出了落实“三个代表”重要思想的本质是“执政为民”,并要求以此科学规范政府职能。至于政府职能是什么,则明确为“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”四个方面。显然,这使政府职能如何“增”、“减”有了一个深层次的标准,有了更明确的内容框架。特别是十六届三中全会又明确提出了坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展,这使我们的政府职能转变,在既规定了为民的方向之后,又提出了“依靠人民”和促进人的全面发展的内容。就是说,既决定了政府职能的服务性,又决定了政府必须做大量扶助公民成长并

组织公民的工作。这实际上已使政府职能调整进入了一个完全为民服务的阶段。第五个阶段,就是政府改革自己的阶段。其开始标志就是十八届三中全会提出的,市场资源配置起决定性作用,同时政府发挥更好的作用。政府管好自己的“手”,做应当去做的事,改革就是改革政府自己,要把错装在政府身上的手换成市场的手,用严格的法律法规去规范政府权力,也即是政府职能运行的法治化。尽管以上五个阶段对政府职能的演化在不断取得进步,但是实际上由于政治体制因素、法治缺失、政府与市场关系、中央和地方府际关系,财权与事权关系,使得政府尤其是地方政府在服务型政府职能转变的驱动上并未取得实质性效果,并落下诸多经济与社会问题,如直接插手和干扰企业与市场、盲目投融资导致地方债务危机、环境污染治理不力、与民争利、上访案件居高不下、形象政绩工程,官僚政治等,以至于偏离“科学发展观”与构建和谐社会的国家战略。服务型政府建设的假象,政府机构精简的失利,政府职能转换的异化等,导致经济社会发展失调的现实,以及所遭遇到的社会公平正义缺失的挑战,都迫切要求系统理论研究的出现。本书则正是立足于中国转型期服务型政府的职能定位,梳理和评述国内外相关研究成果,试图通过比较,选择立足中国基本国情,借鉴西方发达国家的理论精华,启发中国的政府理论研究,探讨中国政府职能如何科学合理地转换及其基础和过程,探讨中国服务型政府职能重构面临的挑战及对策,有助于我们理解服务型政府职能,清楚认识到政府职能错位、越位、失位的影响因素及其消极后果,科学把握服务型政府建设的规律,最终优化政府职能,更好地治理与推动经济社会的良性发展。

第二节 中国服务型政府职能重构研究的理论综述

一、基本概念解析

(一)服务型政府

1. 服务型政府的内涵

“服务行政”这一概念最早由德国行政法学者福期多夫提出。到目前为止,几乎在西方所有文献中都找不到与服务型政府相对应的表达方式。国内学者对服务型政府的研究是从二十世纪九十年代末期,中国加入 WTO 之后开始,走过了从形成概念到系统论证再到实践中落地。当时为了应对全球化的挑战,在吸收和借鉴国外政府改革的理论和经验的基础上,中国学术界提出了服务型政府的概念。研究服务型政府理论的学者较多,他们从不同的角度对这个新概念进行了探讨:

有的学者从公共经济学中政府与市场关系的角度来定义服务型政府。比如,政府服务于市场,提供规则、法律、契约、经济调控政策、社会保障、基础设施等市场自身无力或不愿意提供,却又是市场顺利运行所必须的服务,即政府向市场提供与公共利益相关的非排他性的公共物品和公共服务。中国行政管理学会课题组通过研究认为,按公共经济学中公共支出的方向划分,政府公共服务主要包括经济性公共服务和社会性公共服务^①。服务型政府是指在民主政治框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来,以为公民服务为宗旨,实现服务职能,承担服务职责的政府^②。

^① 中国行政管理学会课题组. 加快我国社会管理和公共服务改革的研究报告. 中国行政管理, 2005(2).

^② 中国行政管理学会课题组. 服务型政府是我国行政改革的目标选择. 中国行政管理, 2005(4).