

服务型政府 回应力研究

原丁 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

服务型政府 回应力研究

原丁 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府回应力研究 / 原丁著. —北京: 中央编译出版社, 2013. 6

ISBN 978-7-5117-1658-3

I. ①服…

II. ①原…

III. ①国家行政机关—行政管理—研究—太原市

IV. ①D625.251

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 110042 号

服务型政府回应力研究

出 版 人 刘明清

出版统筹 谭 洁

责任编辑 董 巍

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612363(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)
(010)52612316(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京瑞哲印刷厂

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32

字 数 120 千字

印 张 7.625

版 次 2013 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 39.00 元

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤
凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: 010-66509618

序

党的十七大报告第一次把服务型政府写进了报告，原来政府更多是靠管制手段、强制手段，讲的是干预经济活动。而十七大报告中提出加快行政管理体制改革，建设服务型政府。而如何建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府？党的十八大报告做出进一步的回答，报告中提出要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进行政体制改革，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。

现代政府的实质是以民为本的服务型政府，政府只有通过提供充足优质的公共服务，才能证明自己存在的价值与合法性。政府回应是现代行政管理理论与实践中的重要问题。政府回应力是现代公共行政的重要特征，表现为政府对社会和民众的公共需求能及时有效地回应，具有出色的公共需求导向的公共服务能力。提高政府回应的能力，是当前各国行政改革的价值取向之一。

经过 30 余年的改革开放，国家经济社会生活由单一化走向多元化、多样化，社会消费结构也发生了重大变化，民众对公共产品和公共服务提出了更高的要求。面对社会和民众日益增多的公共需求和提出的诸多问题，政府需要做出及时有效的反应和令民众满意的答复。民众和社会的诉求得不到及时有效的回应而积聚不满和矛盾，将会严重影响和谐社会的发展。

改革的实践证明，政府职能的改革与经济体制的变革是密不可分的，伴随着社会经济成分日渐多样化以及人们的经济利益、社会生活方式与需求的多样化，传统的政府回应制度已经无法满足这种经济社会发展的客观需要，各种社会矛盾也急需一个高效、准确的政府回应来缓解，这不仅是社会群众对于政府行政管理的要求，同时也是建设服务型政府的内在要求。我国处在改革攻关和社会转型期，在信息化和全球化的双重压力下，政府为顺应时代发展、满足社会进步，建立并且完善政府回应也就成为了进一步深化经济、政治体制改革的必然结果。

现阶段基层政府回应力的建设取得了一些成果，如回应环境的改善、回应制度的创新、回应载体的发展，然而，现阶段的经济社会生活环境又有了持续且深刻的变迁，正因如此，增强政府回应力，建设一个符合国情又具有较强政府回应力的基层政府，是我国政府行政管理体制改革与发展和建设服务型政府的一个亟待解决的重要命题。

从总体上看，当前国内有关政府回应力特别是基层政府回应力的论著较少，很高兴看到原丁老师在《服务型政府建设中的回应力研究》一书中，紧密围绕当前这一现实问题，本书对

我国政府回应进行了较为系统的研究，对我国政府回应发展历史及现状进行了较为系统的梳理和分析，并以城区实践为案例，分析其在建设服务型政府过程中加强地方政府回应实践取得的成绩和值得借鉴之处。同时借鉴国外有益经验，提出了进一步完善和发展的理论安排和制度设计，研究我国地方政府在转型时期，如何提升回应能力，实现有效服务的对策。这项研究在理论方面的评述恰当而有深度，同时对地方政府的实践也具有很强的实践指导价值。另外，作者能够实地调研获得一手资料和原始数据也着实不易，期望本书的出版将会引起更多有识之士对服务型政府回应力的关注，努力推进中国政府回应力的建设。

严新明

2013年3月于南京大学

目 录

序	1
第一章 导 论	1
一、选题背景.....	3
二、国内外研究现状.....	6
第二章 服务型政府的理论 依据及内涵	13
一、服务型政府的理论依据.....	13
二、服务型政府的内涵.....	18
三、服务型政府的特征.....	23
四、服务型政府治理模式的创新.....	28
第三章 服务型政府视角下的政府回应	31
一、服务型政府的角色定位.....	31
二、服务型政府与政府回应能力的内在契合.....	37
三、政府回应的内涵及特征.....	41
四、政府回应的理论基础.....	50
五、政府回应的不同模式.....	55
六、政府回应力建设中取得的成绩.....	62
第四章 提升服务型政府回应力的现实意义	69
一、社会主义和谐社会的内在要求.....	69
二、适应信息时代挑战的需要.....	70

三、城市化进程协调发展的必然要求.....	73
四、新媒体时代发展的内在需求.....	78
第五章 中心城区服务型政府回应力建设的实践探索	82
一、中心城区的内涵.....	84
二、中心城区服务型政府建设回应力提升的动因.....	86
三、城区情况分析.....	90
四、有限政府、无限平台，阳光政务—区政务中心构筑 公共行政回应平台.....	97
五、倾听民声、沟通民意、化解民忧——“我们为您解 忧愁” 构筑公共信息回应平台.....	113
六、商贸兴区、三产立区、民营强区——区构筑商务服 务回应平台.....	123
七、以人为本、关注民生、提供服务—构筑服务型政府 公共服务平台.....	128
八、中心城区服务型政府回应力建设的思考.....	130
第六章 服务型政府回应力的构建.....	154
一、国外提升政府回应能力的经验.....	154
二、当前我国服务型政府回应力的提升.....	160
参考文献.....	183
后 记.....	193
附 录.....	195

第一章 导 论

1989 年斯托克首次将“调节论”应用于英国地方政府的研究。斯托克总结出地方政府在英国 20 世纪当中所扮演的三种角色，并认为每一种角色都与资本发展的特定阶段有关：(1) 在 20 世纪上半叶，地方政府主要是提供和管理基础设施，为工业生产提供必要的条件；(2) 在战后进入福特主义时期，地方政府的角色发生了变化，更多地履行诸如供气、供电和供水、住房和教育等社会福利的职能，地方政府日益成为福利国家的工具；(3) 1970 年代，开始从福特主义转型进入后福特主义时期，地方政府角色也随之转换，主要表现在地方政府服务的签外包、在民选的地方议会控制之外设立地方准政府公共机构、私人部门对地方政府影响增大等；同样，公共服务提供方式的变化，如出现了更分散的公共服务消费方式、以消费者为本的服务理念增强等，也改变着地方政府的传统角色。此外，地方政府管理方式也出现了变化，使用了更灵活的劳动管理方法，弱化了等级结构，并引进了新公共管理技术等。

在市场化和经济全球化的时代背景下，伴随着我国社会主义市场经济的日渐成熟，我国公共行政从原先的统治行政、管制行政逐步向服务行政过渡，政府作为社会公共权力的行使者，也正从高高在上的统治者、管理者的身份向真正的服务员、社会公仆这一角色转变。服务型政府已经成为整个社会发展诉求和行政发展规律指导下的必然产物。

在 1997 年，十五大报告就明确规定要实行“民主政治”、“依法治国”，要求健全民主制度，将重大决策同立法结合起来，要求建立以民意、民智、民情为基础的决策体制，从而开启了中国政府决策体制改革、公众参与和政府决策回应机制的大门。此后的十六大更是把政府决策体制的改革与完善提到行政改革的重心。

2005 年 6 月 21 日，国务院常务会议批准上海浦东新区进行综合配套改革试点，拉开我国综合配套改革的序幕。浦东综合配套改革方案涉及十个方面的内容，首当其冲的是推动政府转型，建立公共服务型的政府管理体制。这几个试点城市的改革思路大都提出以创建服务型政府为目标。建设服务型政府，以转变政府职能为核心，简化办事程序，提高办事效率，提供优质服务，实现管理型政府向服务型政府的转变。

2007 年 10 月 1 日，胡锦涛主席在十七大明确提出要扩大社会主义民主，更好地保障人民权益和社会公平正义，公民政治参与有序扩大。报告还从诸多方面提出系列新举，以健全民主制度、丰富民主形式、拓展民主渠道，使人民的知情权、参与权、表达权和监督权得以更充分的保障。这充分说明了政府已

经意识到加强政府回应机制建设的重要性和紧迫性。政府回应力是现代公共行政的重要特征，表现为政府对社会和民众的公共需求及时有效地回应。我国三十余年的改革开放，使经济社会发生了翻天覆地的巨变，经济社会生活由单一化走向多元化、多样化，社会消费结构也发生了重大变化，激起了民众不断追求丰富的生活内容、高质量的生活水平、良好的生活环境，对公共产品和公共服务的需求也提出了更高的要求。这些都使政府在公共决策的制定上必须更多地考虑公众的利益和愿望，并关注公众环境的要求和自身行为的后果。面对社会和民众日益增多的公共需求和提出的诸多问题，政府必须做出及时有效的反应和令民众满意的答复，从而能够实现民众的诉求。然而，现阶段的经济社会生活环境的持续又深刻的变迁，使政府回应力表现出回应的迟缓、武断、不当、失衡、低效等问题，难以及时有效地回应社会和民众的公共需求及其他公共诉求，由此导致影响政府权威和社会稳定的问题。研究增强服务型政府回应力是推进政府改革的重要内容。因而，增强政府回应力，建设一个符合国情又具有较强政府回应力的服务型政府是推进政府改革的重要内容。

一、选题背景

20 世纪 80 年代以来，西方各国掀起了新一轮公共行政改革浪潮，提高政府公共服务的质量和水平成为各国政府行政改革的重要价值取向，创建快捷、有效的新型公共服务体系，成为各国政府不懈追求的目标。西方政治学家和管理学家在

市场资源配置过程中看到了政府和市场的不足，提出了“治理”理念，而有效的“治理”，即追求公共利益最大化的政治管理过程便是“善治”。⁰¹合法性、透明性（公开性）、责任性、法治化、政府回应性和有效性是构成“善治”的基本要素。善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与市民社会的一种新型关系，是两者的最佳状态。随着善治理念在全球范围的传播和影响的不断深入，各国政府都在积极尝试建立一种政府治理模式来提高政府效能，服务型政府就是在这种背景下提出来的。服务型政府是一种以民为本、以公众需求为导向的政府治理模式。回应性是服务型政府的基本内涵之一，如果没有一套完备的政府回应机制，政府行为就有可能偏离为人民服务的轨道，而走上为己服务的道路，引发权力腐败。建设服务型政府就必然要求政府提升自己的回应能力。

在 2007 年召开的十七大上，胡锦涛同志在党的报告中明确提出“要加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。十七大报告第一次把服务型政府写到了报告里，为当前和今后一个时期继续推进政府管理体制改革确定了基本方向和目标。无论从服务型政府的理论探索来看，还是从我国服务型政府建设的实践来看，现在各级地方政府都已经意识到这一点，从中央到地方在此认识基础上都提出行之有效的对策，进行了有益的探索。十八大报告提出到 2020 年，实现国内生产总值和城乡居民人均

01 王巍．公众回应性：服务行政的核心特征——服务型政府回应机制的流程与制度设计 [J]．行政论坛，2004(9)：33—35．

收入比2010年翻一番。这是首次明确提出居民收入倍增的目标。在中国社会的重要转型期要实现这一目标，政府就要进一步转变职能、提升自身服务和管理的能力，政府也必须公开透明，加强公信力建设，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务转变。因此，服务型政府回应问题越来越多地受到人们的关注。

当前，我国正处于改革的攻坚阶段，政治民主化进程也在不断地深入推进，随着改革开放的脚步不断加快、社会主义市场经济体制的逐步建立，我国社会经济发展迅猛，人民的生活发生了天翻地覆的变化。伴随着社会经济成分日渐多样化以及人们的经济利益、社会生活方式与要求的多样化，各种社会矛盾也日益凸显。民主行政作为现代民主政治的一种基本价值理念，它要求政府必须对民众的基本要求作出回应并积极采取行动加以满足。但是，由于长期以来的集权制度下所形成的管制型理政方式对人民群众的影响极大，不仅抑制了公众参与的热情，同时极大地削弱了政府的回应能力。虽然自20世纪80年代开始，我国各级政府为增强对公众的服务，纷纷出台了具有回应性质的制度形式，如政务公开、听证制度等，取得了一些成效，但是由于历史原因和社会转型的不彻底性，我国政府对公民的回应仍处于“有限回应”阶段。与此同时，科技的进步、经济的多元化以及政治的民主化发展也使得公众的自主性不断提高，参与公共事务的热情也空前高涨，人们比以往更加重视对于自己权利的维护和权力的行使，这些都使政府在公共决策的制定上必须更多地考虑公众的利益和愿望，并关注公众环境

的要求和自身行为的后果。

事实上，政府回应力是现代服务型政府的重要特征，表现为政府对社会和民众的公共需求能及时有效地回应，具有出色的公共需求导向的公共服务能力。加强政府回应机制建设不仅是人们对政府的要求，同时也是建设服务型政府的迫切要求。随着民主的发展趋势，社会关系的日益多元化，社会公共领域的不断分化和扩大，信息技术的快速发展促进了政府与公众之间的互动影响，为此，政府回应性问题受到极大地关注，增强政府回应力就显得尤为必要。其关注的焦点是政府有效的社会回应，人民群众对公共产品的价值偏好，重视人民群众所反映的诸多问题，并且有针对性加以负责地解决。其职责的履行就需要具备对公共需求和公众问题诉求具备灵敏的感应能力和针对问题加以高效处理的解决能力。即服务型政府应当具备良好的相对于公众、市场、社会要求和问题诉求的回应性，建设和拥有一个科学有效的政府回应机制，以满足现代政府的治理需求。

二、国内外研究现状

在民主化的发展过程中，民众参与和影响政府决策、要求政府回应其愿望，变成了一种普遍的现象。长期以来理论界对政府回应问题没有给予足够的关注也造成了这方面研究的滞后。事实上，关于政府回应的研究，在80年代初期曾沉寂一段时间，及至80年代后期，随着各先进国家的行政变革，运用公共选择理论，强调政府服务功能及效率的提升，政府回应的研究始渐

恢复，其研究焦点已转变成为测量各级政府（尤其是地方政府）如何对民众提供“满意的服务”。

1. 国外相关研究

对政府回应理论的研究，西方国家学者早期并没有把它作为一个独立的问题来研究，而是纳入民主理论的体系中。总的来说在有关政府回应的相关文献中，早期的许多文献较多的是对政府的回应性和责任性问题进行讨论。后期的学者则更加的关注政府回应的实质体现和组成。卡米拉·史蒂瓦 (Cajniastiverc) 在主编的《民主、官僚和行政研究》中用四分之一的篇幅来研究政府的回应能力、回应性。Arthur A. Mass 和 Laurence. I. Radway 在其《测量行政的回应能力》一文中，对回应能力的方法、历史以及回应什么做了全面论述，强调行政对最大多数民众、压力集团、立法机关、行政首长、各种政党、专家、法院的回应。Francis E. Rourke 在其《美国官僚系统的回应性和中立能力》一文中，对美国政府体系的回应性和政府的中立立场给予了充分的分析，并认为美国的公众在政府政策制定的过程中起着决定性的作用。直到新公共管理理论时期，政府回应理论开始关注政府回应的实质体现和组成。如美国学者格罗弗·斯塔林在其《公共部门管理》中提到，公共管理责任的基本理念之一就是回应。他认为回应是指一个组织对公众提出的政策变化这一要求作出迅速反应，他认为，某些时候，回应可以是政府首先主动提出解决问题的方案，甚至是首先确定问

题的性质。⁰¹

斯塔林认为,回应应当在回应程度、产品、价格、促销、分销方面建立以顾客为中心的政府。此外,在政府回应的实践性研究方面,Pia Marconi 在其《意大利公共行政改革与面向公众的政府回应性》一书中专门研究了意大利为提高政府回应性所进行的政策制定、行政程序改革、公共服务的改进,以此追求政府的善治。纽约大学的 Sebastian M.Saiegh 在其《政府失败:结合体、回应性和立法行为》一文中也对政府回应在政府失败中的表现作了简单的论述。认为政府失败原因之一在于回应性的缺乏和回应机制的不完善。韩国学者 Park, Hee-Bong 专门对韩国的政府回应作了研究,其博士论文《韩国地方自治过程中的市民参与、满意度和政府回应》将韩国的政府回应与其他政治因素进行了比较,经过调查研究,他认为市民在政府决策过程中的参与提高了政府的合法性和人们对决策的理解。另一位韩国学者 Che JunHo 也对政府回应进行了探讨,它主要侧重于研究韩国地方政府提高行政回应性的问题,他提出了公民参与是提高行政回应性的重要因素,提高行政回应性的关键在于政府官员的专业服务素质。

2. 国内相关研究

与西方学者相比,我国学者对政府回应的研究整体起步较晚。2000年7月,国家行政院校联合会2000年年会在北京召开,这次年会即以“政府回应”为主题之一。自此,政府回应才成

01 方福前.公共选择理论[M].北京:中国人民大学出版社2001:131.

为中国行政管理学界研究的热点。⁰¹近年来,我国学者对政府回应这一问题做了相应研究,取得了一定成绩。通过检索发现,较早从理论上研究、论述政府回应性的国内学者主要是俞可平。他在2000年分别出版的《权利政治与公益政治》和《治理与善治》两本书中,阐述了作为善治内涵的政府回应性特点,但并没有对政府回应性问题作进一步的论述。从2000年起,国内的一些学术期刊上陆续发表了有关政府回应性的文章,如学者张成福(2000)在其《责任政府论》一文中论述责任政府的同时,间接谈到了政府回应问题。他认为政府回应是政府的社会责任、政治责任、行政责任和法律责任的综合反映。当一个政府回应并满足了公众的要求时,政府便是有责任的;何祖坤在《中国行政管理》2000年第7期发表了《关注政府回应》一文,提出现阶段加强我国政府回应能力建设有着重要的实践意义,他认为加快推进政府上网工程,同时加强政府回应的制度建设,是现阶段我国政府回应能力建设的关键。余敏江、杨小军在《湘潭大学学报》2000年第9期上发表了《中介组织发展及政府回应性》一文,对政府如何回应中介组织的有关问题进行了分析论述;陈水秘在《地方政府管理》2000年第11期上发表《政府回应的理论分析与启迪》,对政府回应的理论、实践发展作了简要总结,提出了增强我国政府回应性的一些对策建议;黄小勇在《中国行政管理》2000年第12期发表《行政的正义——兼对“回应性”概念的阐释》探讨了政府回应的内涵,指出增强政府

01 谷歌. 政府回应会议 [EB/OL]. http://www-old.nsa.gov.cn/gjil/sxhy_ias_2000.htm.