



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



中央编译局文库
Central Compilation and
Translation Bureau Literature

中国的民主治理
理论与实践

Democratic Governance in China
Theory and Practice

主编 俞可平
副主编 何增科

服务政府

SERVICE-ORIENTED GOVERNMENT

徐焕 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

中国的民主治理
理论与实践

Democratic Governance in China
Theory and Practice

主编 俞可平
副主编 何增科

服务政府

SERVICE-ORIENTED GOVERNMENT

徐焕 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

服务政府 / 徐焕主编. —北京: 中央编译出版社, 2013. 8

(中国的民主治理: 理论与实践 / 俞可平主编)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 1733 - 7

I. ①服…

II. ①徐…

III. ①地方政府 - 行政管理 - 研究 - 中国

IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 177870 号

服务政府

出版人 刘明清

出版统筹 薛晓源

学术统筹 陈家刚

责任编辑 苗永姝

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)52612335(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)

(010)66130345(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 北京印刷一厂

开 本 787 毫米 × 960 毫米 1/16

字 数 230 千字

印 张 20.5

版 次 2013 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 65.00 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



中央编译局文库
Central Compilation and
Translation Bureau Literature

中央编译局文库编辑委员会

主任：贾高建

副主任：俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海

委员：贾高建 俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海
柴方国 何增科 季正聚 郗卫东 张文成 曹荣湘
卿学民 刘明清 薛晓源

中央编译出版社文库编辑中心编辑小组

薛晓源 董巍 苗永姝 冯章 侯天保 李媛媛 盛菊艳
薛迎春 董妍

《中国的民主治理：理论与实践》编辑委员会

主 编：俞可平

副主编：何增科

委 员：陈国权 丁元竹 龚维斌 何增科 黄卫平 姜晓萍 景跃进 蓝志勇
马 骏 米加宁 浦兴祖 王长江 王绍光 王正绪 吴建南 徐 勇
薛 澜 燕继荣 杨大利 杨光斌 杨雪冬 俞可平 余逊达 赵树凯
周光辉 朱光磊

总 序

尽管与社会经济迅速发展的进程和人们日益增长的需求相比，我国的政治体制还存在许多严峻的挑战，深化政治体制改革依然是一项极为紧迫的任务，但不能否认，改革开放 30 多年来中国的政治发展取得了重大的进步。30 多年的改革开放进程，是一个包括政治生活、经济生活和文化生活在内的全方位的社会进步过程。然而，坦率地说，与人们对经济改革成就的评价不同，对政治改革的成就充满着争议。典型的争论呈两个极端：一种观点认为，中国的政治改革与经济改革一样，进步迅速，成就巨大；另一种观点则认为，与中国的经济发展不同，中国的政治发展几乎停滞不前，没有多少重大成就。海外一些专家甚至认为，不改革政治只改革经济，正是中国创造经济发展奇迹的原因所在。

其实，上述争论在相当程度上是因为观察问题的立场和视角不同，如果从宏观政治框架上看，那么中国的政治变迁确实很少。中共一党执政的政党体制没有变，人民代表大会和人民政协的基本制度没有变，党领导行政、立法、司法的政治格局没有变，马克思主义主导的一元化政治意识形态也没有变。然而，如果换一种视角和立场，从国家治理的角度来观察中国的政治变迁，就会发现截然不同的另一幅景象：中国的政治生活在过去 30 多年中也同样发生了巨大的变化。例如，从人治开始逐渐走向法治，首次确立了建设法治国家的根本目标，着手建构较为完备的法律体制，政府行为更多地受到法律的约束；从封闭政治逐渐走向透明政治，首次颁布了政务公开的法规，各级党政权力部门逐渐推行政务公开；从管制政府走向服务政府，出台一系列的措施，大幅度减少行政审批事项，同时为公民提供更多的公共服务；从高度集权走向适度分权，中央政府从财政、税收、审批等多个方面向地方政府



分权，同时将更多原先政府管制的事务转交给民间组织，开始向社会分权。

毋庸讳言，国家治理更多属于工具理性的范畴。换言之，无论哪一种社会政治体制中，统治者都希望有更高的行政效率、更加稳定的社会环境、更加完善的公共服务，从而有广泛的民意基础。但是，工具理性与价值理性之间并非存在不可跨越的鸿沟，工具理性的改革通常需要价值理性的指导，而且也或迟或早会催生新的价值理性。更进一步说，国家治理的改革虽然是达到既定政治和经济目标的手段，是一种工具理性的改革，但治理改革本身必然体现着某种政治价值，而且势必导致新的政治需求。因此，我一直坚持认为，治理改革是政治改革的重要内容，甚至也是政治体制改革的组成部分。改革开放以来，中国政治生活的进步与变革，主要体现在国家治理领域和社会治理领域的改革和进步。

迄今为止，我一直是增量改革的倡导者和践行者。我在 20 世纪末提出了“增量民主”理论，并且在 21 世纪初主持发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”。在社会各界已有广泛影响力的“中国地方政府创新奖”，便是该计划的重要内容，也是以“增量民主”推动社会政治进步的一个重要尝试。从 2000 年开始，我与中共中央编译局比较政治与经济研究中心的同事们一道，利用“中国地方政府创新奖”这个重要平台，对过去十多年中各级政府的改革创新案例进行了搜集、整理、分析和研究，对其中的先进案例进行了奖励、宣传和推广。可以自豪地说，关于中国的民主治理改革和政府创新，我们中央编译局比较政治与经济研究中心拥有最齐全的案例数据库。我们一直希望能够通过某种方式，使我们的案例数据和研究成果能够为更多的学术同行和党政官员分享，这套丛书便是这种努力的一个重要结果。展示在读者面前的这套《中国的民主治理：理论与实践》，按主题共分十卷，分别由“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的骨干成员主持编选。这十卷的目录和主编依次是：《民主选举》（闫健）、《民主决策》（陈家刚）、《民主管理》（龙宁丽）、《民主监督》（何增科）、《党内民主》（靳呈伟）、《法治政府》

(李月军)、《透明政府》(刘承礼)、《效率政府》(陈雪莲)、《服务政府》(徐焕)和《社会管理创新》(周红云)。

丛书各卷的选材主要依据“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的案例和成果,但并非局限于此。除此之外,我们还广泛选取了在相关主题方面的经典案例和代表性研究成果。从这个意义上说,这套丛书是我国在民主治理的实践探索和理论研究方面较为重要的一个成果汇编,读者从中可以大体了解21世纪以来我国治理改革的现实进展和研究现状。所以,作为丛书的主编,我特别希望这套丛书对于党政部门的实践者来说,具有一定的借鉴意义;对于学术部门的研究者来说,则具有一定的史料价值。

俞可平

2013年端午节于京郊方圆阁

导 论

我国服务型政府建设的现状与未来

徐 焕

(中央编译局比较政治与经济研究中心)

服务型政府建设起源于 20 世纪 80 年代，始于英、美，并迅速在西方各国蔓延开来。20 世纪 90 年代以来，在实践发展和理论研究的推动下，构建服务型政府成为我国公共行政改革和政府机构改革的重要取向。所谓服务型政府是指，政府以社会和公众需求为导向，坚持一切从人民群众的根本利益和现实需求出发，在发展经济的基础上，引入市场竞争机制，为公民、社会组织和社会提供优质的公共产品和公共服务，同时，不断加强社会管理和建设，最终实现行政的科学、民主、透明、高效。

80 年代以来，我国进行了多次大的行政改革与转换，但都没有从根本上转变长期以来形成的政府公共行政理念，如公共行政是直接维护政治统治的工具、“行政管理”主体与被管理对象（社会公众）之间的关系不对等。若使行政改革出现新的转机，必须从原有的思路上进行突破，跳出机构归并、人员裁减的老思路，进行大的制度变迁，服务型政府建设的提出也就成为必然。



第一，建设服务型政府是解决改革开放中出现的深层次矛盾的要求。服务型政府建设的提出，既是全球化背景下世界各国政治一体化的突出表现，也是我国现代化背景下经济基础与上层建筑矛盾互动的结果。多年来，我国政治体制改革与经济体制改革没能同步进行，导致政治体制改革落后于经济建设的步伐。改革面临一系列挑战，如“三农”问题、非公有制经济发展问题、弱势群体问题，这就要求政府更多地强调社会公众的意志，提高公共服务质量和社会公众的满意程度。服务型政府理念正好能够因应这一需求。

第二，建设服务型政府是我国市场经济发展的必然要求。改革开放初期，政府成为促进经济发展的主角。而随着市场经济的发展，要求政府要由生产投资型政府向公共服务型政府转变，着力于创造公平竞争的市场环境，从经济发展的控制者、审批者成为服务者。政府要通过良好的制度供给、公共政策供给，加大公共产品和公共服务的充分供给，为企业提供有效的服务，通过这些服务为经济发展提供新的动力。此外，加入 WTO 也直接推动了我国政府的转变，它要求政府必须公开透明，政府模式由管制型转变为服务型，要完善适应市场经济要求、与 WTO 规则接轨的法规体系。

第三，建设服务型政府是实现经济与社会协调发展的要求。多年来，我们采取了非均衡的发展战略，产生了许多问题，尤其是我国社会结构的调整如人口结构、就业结构、城乡结构的调整落后于经济结构的调整，我国教育、科技、医疗等社会公益事业的发展严重滞后于经济的发展，这些问题威胁着我国的社会稳定和社会安全。要解决这些问题就要求政府把自己的主要职责放到协调社会发展与经济发展同步进行，从经济建设型政府转变为服务型政府。

第四，建设服务型政府是完善现有公共服务模式、促进社会建设的要求。2003 年的 SARS 危机暴露了我们原有公共卫生服务体系的严重缺失。原有公共卫生的财政资金投入不足，政府在履行提供公共产品服务方面的职能上有严重缺位。同时，现有的公共服务体系弊端突出。长期以来，我国各级政府

基本集中掌握了本地所有的公共资源，提供着几乎所有的公共服务。随着我国社会的变迁转型，现有体系暴露出许多弊端，不仅导致各级政府机构臃肿，还造成较为严重的资源浪费、效率低下、服务成本过高、服务质量低下。因此，必须改革现有的公共服务模式，为切实推进社会建设提供强有力的保障。

第五，建设服务型政府，是建设责任政府、法治政府的前提和基础。建设责任政府需要政府能够积极地对社会民众的需求作出回应，并采取积极的措施，公正、有效率地实现民众的需求和利益。建设法治政府是要依法明确政府的各项职责，保障公民权利，将政府的决策、执行及监督的整个过程都纳入法制化轨道。建设廉洁政府，就是确保各级政府以权谋公、清正廉洁。在行政体制改革的四型基本要求中，服务型政府建设是基础和根本。

服务型政府建设是随着经济社会的发展而不断推进的历史过程，多年来，我国服务型政府建设已经取得了很大成就，但与目前的经济社会发展水平相比，服务型政府建设仍任重而道远。

一、我国服务型政府建设取得的进展

服务型政府建设是来自我国各地基层政府在改革实践中的创造，也是党中央和国务院的理性思考。2012年7月，国务院还正式印发了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》，为建设服务型政府指明了努力方向。随着社会主义市场经济的发展和行政管理体制改革的推进，我国服务型政府建设稳步发展并取得了显著的成就。

（一）政府职能开始转变，突显了服务性特征

党的十六大以来，以转变政府职能、构建服务型政府为目标的政府改革思路逐渐明晰。2002年召开的十六大第一次把政府职能归结为经济调节、市



场监管、社会管理和公共服务四项内容。2004年，温家宝在中共中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上正式提出服务型政府建设。2006年，党的十六届六中全会明确提出要建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能。党的十七大报告进一步强调加快行政管理体制改革，建设服务型政府。十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》指出：通过改革，实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变。党的十八大报告进一步回应公共管理实践需求，对行政体制改革和政府职能转型进行了新的要求，更为清晰地提出要“构建起职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。转变政府职能重点体现在行政审批制度的改革上。一些地方政府在服务型政府理念的指导下，削减和整合行政审批事项，如本书收集的两个案例：北京市西城区2005年通过综合受理、联网受理、全程代办等方式，打造新型街道公共服务大厅；四川省成都市2004年2月建成了全国首家省、市同址办公的政务服务中心。此后，成都市又于2007年启动了“一窗式”并联审批受理平台，各职能部门在这个平台上内部运转、并行审批、限时办结，综合管理部门实时监控，测评；申请人可与审批部门双向互动，在线查询。

（二）不断探索政府结构的优化，进一步规范政府机构设置

改革开放后，我国经历了七次较大的行政管理体制改革：1982年，为提高政府工作效率，实行干部年轻化，将国务院各部门从100个减为61个；1988年，首次提出了“转变政府职能是机构改革的关键”，将国务院部委由45个减为41个；1993年，为适应建设社会主义市场经济的需要，将国务院组成部门、直属机构从86个减少到59个；1998年，为消除政企不分的组织基础，不再保留15个部委，新组建4个部委，3个部委更名，改革后除国务院办公厅外，国务院组成部门由原有的40个减少到29个；2003年，为进一

步转变政府职能、改进管理方式、推进电子政务、提高行政效率、降低行政成本，设立国资委、银监会，组建商务部、国家食品药品监督管理局、安监总局，将国家发展计划委员会改组为国家发展和改革委员会，国务院组成部门变为 28 个；2008 年，为探索实行职能有机统一的大部门体制，新组建工业和信息化部、交通运输部、人力资源和社会保障部、环境保护部、住房和城乡建设部。除国务院办公厅外，国务院组成部门设置 27 个；2013 年启动的新一轮国务院机构改革将国务院组成部门减少至 25 个。改革的重点是，紧紧围绕转变职能和理顺职责关系，稳步推进大部门制改革，实行铁路政企分开，整合加强卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构。

除国务院机构改革外，地方政府也从强化公共服务职能出发，注重优化各级地方政府组织机构，加强与社会管理和公共服务职能直接相关的部门建设。一是推进地方大部制改革。例如，2009 年，广东省佛山市顺德区按照提高行政效能、建设公共服务型政府的要求，采用“同类项合并”的方式调整部门结构，启动了以大部门体制改革为重点的行政管理体制改革，有效地理顺了部门之间的权责关系，提高了行政效能。二是推进乡镇和街道改革。例如，2009 年起，广西壮族自治区百色市整合乡镇七站八所的资源，设立了“一办三中心”：党政综合办公室由原组织、党政办、监察等部门组成，重点负责绩效考核和综合协调工作；产业服务中心由原乡镇农业服务中心、林业站、水利站等组成，重点负责产业规划、扶持和发展工作；社会服务中心由原乡镇民政办、计生服务所等组成，重点负责简政放权工作；政策法律服务中心由原乡镇综治办、司法所、派出所等组成，重点负责社会不稳定因素的排查、调处，处理突发事件等。

（三）在制度建设方面，出台了一系列相关的政策、意见

一方面，出台一系列政策，力图解决城乡基本公共服务供给失衡的矛盾，



强化政府在本基本公共服务供给中的责任。2006年人事部制定了《全民科学素质行动计划纲要（2006—2010—2020）》，提出要大力开展农民科技培训服务。2006年9月，国务院出台了《农村卫生服务体系建设与发展规划》、《关于发展城市社区卫生服务的指导意见》，开始将农村和城市社区公共卫生服务体系建设作为改革的重点。2007年，国务院发出《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，十届全国人大常委会通过《中华人民共和国劳动合同法》，推动了我国劳动和社会保障体制改革的全面深入。2008年1月，卫生部、国家发展和改革委员会、水利部联合发布了《关于加强农村饮水安全工程卫生学评价和水质卫生监测工作的通知》，进一步规范了农村饮水安全工程建设和管理，保障了农村居民饮用水卫生安全。2008年10月，卫生部颁布的《关于规范新型农村合作医疗健康体检工作的意见》，进一步规范了农民健康体检工作，并提出要为受检者建立健康档案，逐步建立健康体检管理信息系统，提供免费健康档案查阅和健康咨询。2009年4月，国务院正式公布的《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》（新医改方案最终稿），坚持公益性原则，提出将促进基本公共卫生服务逐步均等化。2012年7月，国务院印发的《国家基本公共服务体系十二五规划》中提到的目标之一就是实现“资源布局更趋合理，优质资源共享机制加快建立，县（市、区）域内基本公共服务均衡发展基本实现，农村和老少边穷地区基本公共服务水平明显提高”。2012年8月，国家标准化管理委员会还联合有关部门制定了《社会管理和公共服务标准化工作“十二五”行动纲要》，推动基本公共服务均等化。

另一方面，力图发挥各类公司企业、社会组织、个人在社会服务方面的作用，出台了一系列政策措施推进社会服务的市场化、社会化。实际上，在“十一五”规划实施以前，国务院、各部委就探索出台了相关政策。如2000年，国务院办公厅转发了民政部等11部委《关于加快实现社会福利社会化的意见》，指出到2005年，要在我国基本建成以国家兴办的社会福利机构为示范、其他多种所有制形式的社会福利机构为骨干、社区福利服务为依托、居

家供养为基础的社会福利服务网络。2005年,民政部颁布了《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》,进一步调动了社会力量参与社会福利事业的积极性,推动了社会福利社会化进程。在“十一五”规划实施期间,2006年,民政部下发了《关于加快发展养老服务业的意见》,提出要采取多种形式,鼓励和支持社会力量多形式、多渠道参与老年社会福利事业,引导和支持社会力量兴建各类社会养老服务机构。2008年1月,民政部又颁布了《关于全面推进居家养老服务工作的意见》,要求加大政府投入力度,合理配置资源,研究制定“民办公助”的政策措施,鼓励和支持社会力量参与、兴办居家养老服务业。2008年12月,民政部、财政部、国家税务总局联合下发了《关于公益性捐赠税前扣除有关问题的通知》,建立了公益组织捐赠税前扣除资格的认定和监管机制,通过慈善机构捐赠免税这一措施鼓励社会力量在社会服务领域的资金投入。2009年4月,国务院正式公布的《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》(新医改方案最终稿),在坚持公益性原则、提出基本公共卫生服务均等化目标的同时,也进一步提出要加快形成多元化办医格局,鼓励民营资本举办非营利性医院。2012年的《国家基本公共服务体系十二五规划》又提到要“创新基本公共服务供给模式,引入竞争机制,积极采取购买服务等方式,形成多元参与、公平竞争的格局,不断提高基本公共服务的质量和效率”。

(四) 在服务供给方面,一方面发挥了政府的主导作用;另一方面,充分发挥各类公司企业、社会组织和个人的作用,探索了公共服务的多中心供给模式

首先,政府作为提供服务的责任主体发挥了主导作用,逐年加大对基本公共服务的财政投入力度,确保了基本公共服务的持续发展。如我国卫生筹资结构趋向合理,卫生总费用中个人卫生支出比重由2001年的60%下降到



2010年的35.5%，政府预算和社会卫生支出比重提高，居民负担相对减轻。在卫生总费用方面，政府预算卫生支出和社会卫生支出的比重，2001年分别仅占16%和24%，2010年分别提高到28.6%和35.9%。¹同时，政府对社会服务事业的投入也不断加大。如2011年全国社会服务事业费支出3229.1亿元，比上年增长19.7%，占国家财政支出比重为3%，与上年持平。中央财政共向各地转移支付社会服务事业费1808亿元，比上年增长34.7%，占社会服务事业费比重56%，比上年增加了6.2个百分点。社会服务事业基本建设施工项目4533个，全年完成投资总额218.5亿元，比上年增长19.4%。²

第二，积极探索了“政事分开”、“管办分离”事业单位改革，通过国企与事业单位的改制，合理地区分了政府、市场、社会在社会服务中的角色，推动了公共服务的多元化、市场化运作，让非政府组织、私营部门加入了提供公共服务的行列，实现了多元化的公共服务供给。政府从社会服务的“直接提供者”、“生产者”转为“合作者”和“发包人”。一些地区的改革探索走在了前列。如2005年7月，北京市海淀区就成立了公共委，将社会服务机构从政府部门中脱离出来，划归到公共委管理，打破了原来行政管理机构中政府机构直接领导事业单位的做法。通过这项改革，政府不再直接管理事业单位，这样，它的监管职能也就不必受政府管制，还可以通过公共委和政府保持联系。

第三，充分发挥了各类公司企业、社会组织和个人的作用，推进了公共服务的市场化、社会化建设。通过市场化方式，鼓励民间资本参与公共服务生产。根据新一轮的政府机构改革和职能转变方案，将重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。成立这些社会组织，可直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查

1. 《我国卫生总费用中个人负担比重下降》，新华网 http://news.xinhuanet.com/society/2012-01/05/c_111379179.htm。

2. 《民政部2011年社会服务发展统计报告》，国家卫生和计划生育委员会网站 <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201206/20120600324725.shtml>。

同意。

同时，国家鼓励各地政府向社会组织“购买”服务。将原来由政府直接承担的一些服务职能和事项，以政府购买服务的方式转移到社会组织身上，是当前政府职能转变和社会组织发育发展的一个大趋势。在2012年3月召开的第十三次全国民政会议上，时任国务院总理温家宝提出，政府的事务性管理工作、适合通过市场和社会提供的公共服务，可以适当的方式交给社会组织、中介机构、社区等基层组织承担。这是中央领导首次明确提出，政府应将部分职能让位给社会组织，被认为是政府放权、建设服务型政府的具体部署之一。从全国范围看，政府向社会组织购买服务，在许多地方已有探索，如本书介绍的宁波海曙区的居家养老服务体系。在条件相对成熟的地方，政府向社会组织购买服务，已经可以进入全面实施阶段，如广东省政府2012年发布《政府向社会组织购买服务暂行办法》，规定教育、卫生、文化、体育、公共交通、公共就业等领域适宜由社会组织承担的部分基本公共服务事项，法律服务、课题研究、政策（立法）调研、决策（立法）论证、绩效评价等辅助性和技术性事务，以及其他按政府转移职能要求实行购买服务的事项，原则上通过政府购买服务的方式，逐步转由社会组织承担。

（五）在服务内容方面，基本公共服务均等化步伐加快，各项社会服务工作全面推进

首先，农村义务教育发展迅速。（1）入学率、巩固率明显提高，办学条件明显改善。2011年，全国小学学龄儿童净入学率达到了99.8%，小学升学率达到98.3%。¹（2）办学条件明显改善。2010年，农村小学生均仪器设备

。

1. 《中国统计年鉴2012》，国家统计局网站 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>。