

当代中国服务型政府建设和 公共服务体系完善理论与实证研究： 以促进社会公平正义为依归

张立荣 / 主笔
冷向明 汪志强 等 / 著

中国社会科学出版社

■ 本专著为国家社会科学基金重大项目“促进社会公平正义的服务型政府建设和公共服务体系完善研究”（批准号：07&ZD030；首席专家：张立荣教授）的最终成果

当代中国服务型政府建设和 公共服务体系完善理论与实证研究： 以促进社会公平正义为依归

张立荣 / 主笔
冷向明 汪志强 等 / 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国服务型政府建设和公共服务体系完善理论与实证研究：以促进社会公平正义为依归 / 张立荣主笔. —北京：中国社会科学出版社，2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1316 - 5

I. ①当… II. ①张… III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国②社会服务 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1②D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 199772 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王半牧
责任校对 李小冰
责任印制 王炳图

出 版 社 址 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名：中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2012 年 6 月第 1 版
印 次 2012 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 35.25
插 页 2
字 数 633 千字
定 价 89.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换

电话：010 - 64009791

版权所有 侵权必究

目 录

导论：本课题研究缘起及相关问题阐释

一、研究缘起及价值	(3)
二、概念厘定及诠释	(12)
三、国内外研究状况述评	(19)
四、本课题研究的思路、方法及主要资料来源	(32)
五、本专著的框架设计及表述进路	(39)

综论：本课题研究主题的总体性聚焦

第一章 多重性变奏：我国服务型政府建设的时代背景和理论基础	(45)
一、服务型政府建设的时代背景：国内因素与国际因素综合作用	(45)
二、服务型政府建设的理论基础：直接依据与间接借鉴共同生成	(53)
第二章 双层面推展：我国中央与地方服务型政府建设的历史进程、 基本模式、主要成效及瓶颈性问题	(66)
一、地方服务型政府建设的历程及模式	(66)
二、中央服务型政府建设的成效及经验	(82)
三、当前服务型政府建设的两大瓶颈性问题：缺乏统一的标准体 系及实施规划	
——基于东部、中部、西部和东北地区6省（区）调研的判断	(86)
第三章 我国服务型政府建设的标准体系：基于“5×1”系统权变 模型的理论探索	(96)
一、系统与权变：卡斯特及罗森茨韦克的组织与管理理论	(96)
二、服务型政府“5×1”系统权变理论模型	(99)

三、中国服务型政府标准体系：本课题组的探索性开掘	(110)
第四章 我国加快服务型政府建设的中长期规划及近期实施纲要建议：	
以顶层设计、整体规划、统一领导、理性操作为旨趣	(136)
一、加快服务型政府建设的中长期规划（2011—2020）：基于 5个层面的14条政策建议	(136)
二、加快服务型政府建设的近期实施纲要（2011—2015）：基于 6个维度的7条政策建议	(140)
第五章 加快服务型政府建设的主要现实着力点：完善公共服务 体系	(148)
一、完善公共服务体系的核心理念：包容性增长	(148)
二、完善公共服务体系的指导原则：符合国情、比较完整、覆盖 城乡、可持续	(149)
三、完善公共服务体系的模式选择：包容型公共服务模式	(151)
四、完善公共服务体系的宏观框架：五大子系统	(153)
五、完善公共服务体系的基本制度创新：打好“五有”组合拳	(156)

专论：本课题研究主题的多维度审视

第六章 我国现阶段服务型政府建设制约因素及其消解对策研究	
——以广东、江苏、湖北、江西、广西、吉林6省（区） 问卷调查结果为依据	(179)
一、引言	(179)
二、服务型政府建设制约因素之一的分析与对策	(181)
三、服务型政府建设制约因素之二的分析与对策	(189)
四、服务型政府建设制约因素之三的分析与对策	(195)
五、服务型政府建设制约因素之四的分析与对策	(199)
六、服务型政府建设制约因素之五的分析与对策	(202)
第七章 我国现阶段城乡公共服务供需状况及矛盾调处策略研究	
——对东部、中部、西部和东北地区公共服务体系建设 状况的调查与思考	(208)
一、引言	(208)
二、我国城乡公共服务供给状况	(208)
三、我国城乡公共服务需求状况	(212)

四、我国城乡公共服务满意度考量	(219)
五、我国城乡公共服务供求矛盾调处策略	(221)
第八章 我国城乡社区公共服务设施分类及其配置比较研究	
——以城乡社区公共服务设施一体化为取向	(224)
一、引言	(224)
二、城乡社区公共服务设施的内涵与分类	(225)
三、城乡社区公共服务设施配置现状比较	(226)
四、城乡社区公共服务设施优化配置建议	(234)
第九章 我国新型农村公共服务体系建设研究	
——以“服务三角”模型为分析框架	(240)
一、引言	(240)
二、分析框架：“服务三角”模型的新尝试	(242)
三、整体治理：新型农村公共服务体系建设的宏观旨趣	(246)
四、国家标准：新型农村公共服务体系建设的操作杠杆	(252)
五、城乡大同：“破”“立”并举推动政府转型	(258)
第十章 我国农村公共服务电子化供给模式研究	
——以 DIM 为分析工具	(260)
一、引言	(260)
二、本项研究的逻辑起点	(261)
三、本项研究的工具：DIM	(262)
四、基于 DIM 分析工具的农村公共服务电子化供给模式	(264)
五、结语	(282)
第十一章 我国农民工市民化进程中的公共服务创新研究	
——以政府责任为论域	(284)
一、引言	(284)
二、农民工市民化的现状与原因分析	(284)
三、农民工市民化的重要意义和政府责任	(287)
四、通过公共服务创新推进农民工市民化	(291)
第十二章 我国县级政府公共服务能力结构模型的理论建构及实证检测	
——基于湖北、江西两省的问卷调查与分析	(294)
一、引言	(294)
二、县级政府公共服务能力结构模型的理论建构	(294)
三、县级政府公共服务能力测量及数据采集	(297)

四、县级政府公共服务能力调查问卷信度分析及测量模型检验	(299)
五、县级政府公共服务能力结构模型研究结论及其理论阐释与 政策建议	(303)
第十三章 我国县级政府基本公共服务绩效分析	
——运用指数模型对老河口市的实证检测	(310)
一、引言	(310)
二、指标体系构建的思路与方法	(311)
三、评估模型	(314)
四、指标体系的实证检测	(316)
五、总结性评述	(323)
第十四章 武汉市政务服务中心满意度研究	
——以服务质量缺口模型为实证工具	(326)
一、引言	(326)
二、研究模型与实证设计	(327)
三、统计分析与访谈整理	(339)
四、结果讨论与解释	(351)
五、对策思考与建议	(352)
第十五章 我国基本公共服务均等化问题实证研究	
——以公共财政的投入与分配为视角	(357)
一、引言	(357)
二、基本公共服务均等化及其检测标准	(358)
三、当前我国基本公共服务的供给及非均衡性	(364)
四、基本公共服务均等化的财政需求及可行性	(374)
五、基本公共服务均等化的政策调整及制度保障	(379)
第十六章 我国中部 6 省基本公共服务均等化程度分析	
——基于与长三角地区的比较	(384)
一、引言	(384)
二、基本公共服务均等化评价指标与方法的确定	(385)
三、中部 6 省与长三角基本公共服务均等化程度比较	(387)
四、结论与政策建议	(394)
第十七章 国外农村基本公共服务范围及财政分摊机制研究	
——从国际比较中获得启示	(397)
一、引言	(397)

二、外国政府提供农村基本公共服务的范围	(397)
三、基本公共服务的政府（公共）财政供给及其国际比较	(403)
四、外国农村基本公共服务的范围划分和财政分摊机制的启示	(409)
第十八章 当代西方国家公共服务组织结构变革研究	
——以服务需求复杂性为线索	(416)
一、引言	(416)
二、问题的提出及研究意义	(416)
三、基于服务需求复杂性的组织结构变革分析框架	(419)
四、分权与重组：公共服务组织的纵轴结构变革	(422)
五、执行与卸载：公共服务组织的横轴结构变革	(425)
六、耗散与协同：公共服务组织的空间轴结构创新	(429)
七、公共服务组织结构变革的模型构建及研究结论	(433)
第十九章 当代西方国家“整体政府”公共服务模式研究	
——以借鉴为主旨	(436)
一、引言	(436)
二、缘起与发展	(436)
三、要义与特征	(439)
四、模型与机理	(442)
五、借鉴与启示	(448)

结论、创新及建议：本课题研究贡献提要

一、基本结论	(455)
二、主要学术创新	(457)
三、重大政策建议	(459)

附 录

附录 1 党和国家有关建设服务型政府和公共服务体系的重要会议 及重要文件摘要	(465)
附录 2 服务型政府建设现状调查问卷（公务员卷）	(470)
附录 3 公共服务体系现状与公众需求调查问卷（乡村公众卷）	(478)
附录 4 公共服务体系现状与公众需求调查问卷（城市公众卷）	(486)

附录 5 服务型政府建设与公共服务体系完善调查问卷(学者专家卷)	(495)
附录 6 国家社会科学基金重大项目“促进社会公平正义的 服务型政府建设和公共服务体系完善研究”问卷 调查数据库诠释	(507)
主要参考文献	(522)
后记	(546)

图目录

图 0-1	我国 2003—2008 年城乡每千人医疗机构床位数	(11)
图 0-2	本课题研究的基本思路	(33)
图 0-3	本专著正文主干内容写作框架	(40)
图 2-1	调查问卷的类型与对象	(87)
图 2-2	全国及省(区)的抽样情况	(88)
图 2-3	公务员对所在地政府机关推进服务型政府建设状况的总体 评价	(92)
图 2-4	学者专家对地方政府推进服务型政府建设状况的总体评价 ...	(92)
图 3-1	卡斯特、罗森茨韦克“5×1”系统权变模型	(98)
图 3-2	服务型政府的“5×1”系统权变模型	(100)
图 3-3	管理者对环境的觉察	(103)
图 3-4	行政机关使用行政工具情况	(116)
图 5-1	中国公共服务体系宏观框架	(154)
图 6-1	公务员对服务型政府建设状况的总体评价	(179)
图 6-2	学者专家对服务型政府建设状况的总体评价	(180)
图 6-3	公务员对“服务型政府内涵”的了解情况	(182)
图 6-4	公务员对服务型政府建设的理念和举措的了解情况	(183)
图 6-5	公务员认为社会中介组织等非政府部门参与提供公共服 务的必要性情况	(207)
图 9-1	阿尔布瑞契特和詹姆克“服务三角”模型	(243)
图 9-2	基于“服务三角”模型的新型农村公共服务体系简图	(248)
图 9-3	三维立体的整体性治理整合模型	(249)
图 9-4	新型农村公共服务体系标准化建设的操作杠杆	(257)
图 10-1	KANO 模型	(266)
图 10-2	农村电子化公共服务需求层次模型	(266)
图 10-3	公共服务电子化供给决策咨询系统的总体框架	(268)

图 10-4	公共服务电子化供给决策咨询系统的系统结构示意图	(270)
图 10-5	公共服务电子化供给决策咨询系统工作流程图	(271)
图 10-6	电子公共服务系统功能框架示意图	(275)
图 10-7	电子公共服务系统业务流程图	(276)
图 10-8	公共服务电子化监督系统功能目录	(280)
图 10-9	公共服务电子化监督系统的结构层次图	(281)
图 10-10	公共服务电子化监督系统的模型框架图	(282)
图 12-1	县级政府公共服务能力结构模型	(297)
图 12-2	县级政府公共服务能力结构模型标准参数估计图	(302)
图 13-1	县级政府基本公共服务绩效评估指标体系构建的基本 流程	(312)
图 13-2	老河口市医疗卫生绩效改善序列图(2004—2007)	(320)
图 13-3	老河口市每万人拥有医生数增量指数序列图(2002—2007)	(321)
图 14-1	服务质量缺口模型	(328)
图 14-2	政务服务中心服务质量缺口模型	(333)
图 14-3	武汉市政务服务中心组织结构图	(334)
图 14-4	样本性别比例示意图	(342)
图 14-5	样本年龄比例示意图	(342)
图 14-6	样本教育程度比例示意图	(342)
图 14-7	样本职业比例示意图	(343)
图 14-8	样本找到或发现本市各区政务服务中心的途径比例示 意图	(343)
图 14-9	各维度期望值与感受值比较折线图	(345)
图 14-10	各维度期望值与感受值差距直方图	(345)
图 14-11	理想中的政务服务中心应具备的特征	(350)
图 14-12	受访者满意与不满意比例示意图	(351)
图 14-13	政务服务中心监督机制示意图	(355)
图 15-1	农村卫生费用构成	(369)
图 15-2	城乡低保金、救济金发放相对指数	(371)
图 15-3	1980—2006 年间各地区之间差异系数和基尼系数的变化	(372)
图 16-1	中部 6 省总体基本公共服务均等化水平(1990—2006)	(389)
图 16-2	中部 6 省公共文化、公益性基础设施和生态环境保护均 等化水平(1990—2006)	(389)

图 16-3	中部 6 省基础教育、基础科研、就业与社会保障均等化水平 (1990—2006)	(390)
图 16-4	中部 6 省一般公共服务、公共卫生与基础医疗均等化水平 (1990—2006)	(390)
图 16-5	长三角地区总体基本公共服务均等化水平 (1990—2006)	(392)
图 16-6	长三角地区公共文化和公益性基础设施均等化水平 (1990—2006)	(393)
图 16-7	长三角地区基础科研均等化水平 (1990—2006)	(393)
图 16-8	长三角地区一般公共服务、公共卫生与基础医疗、就业与社会保障、基础教育和生态环境保护均等化水平 (1990—2006)	(394)
图 18-1	部分国家分权化改革的方向与趋势	(423)
图 18-2	公共行政系统历时形态的交叉图	(431)
图 18-3	变化的不同类型	(432)
图 18-4	公共服务组织结构变革的复杂适应需求模型	(434)
图 19-1	“整体政府”公共服务的最佳实践模型	(442)
图 19-2	整合服务的运作框架	(445)

表目录

表 2-1	4 类问卷调查样本量一览表	(87)
表 2-2	公务员对所在地政府机关推进服务型政府建设状况的总体评价	(91)
表 2-3	学者专家对地方政府推进服务型政府建设状况的总体评价	(92)
表 2-4	公务员认为目前制约服务型政府建设的主要因素	(93)
表 2-5	学者专家认为目前制约服务型政府建设的主要因素	(94)
表 3-1	有机组织结构与无机组织结构的比较	(102)
表 3-2	行政机关经常使用的行政工具	(115)
表 3-3	行政工具使用情况分组	(116)
表 3-4	中国服务型政府的标准体系	(132)
表 5-1	我国养老保障体系改革的总体构想	(168)
表 5-2	我国替代率为 15% 的国民年金方案预测	(169)
表 6-1	公务员认为目前制约服务型政府建设的主要因素	(180)
表 6-2	学者专家认为目前制约服务型政府建设的主要因素	(180)
表 6-3	了解服务型政府内涵与评价服务型政府建设状况交叉分析	(184)
表 6-4	卡方检验结果	(184)
表 6-5	您所在地政府目前的职能定位和机构设置符合建设服务型政府的要求吗	(189)
表 6-6	政府职能定位和机构设置符合建设服务型政府要求与评价服务型政府建设状况的交叉分析	(191)
表 6-7	卡方检验结果	(191)
表 6-8	您认为您所在地的政府目前施政行为的重点	(192)
表 6-9	专家学者认为现行财政体制与农村公共服务之间的主要矛盾	(196)
表 6-10	公务员认为目前改革和完善公共财政制度的着力点	(198)

表 6-11	公务员认为所在地政府部门履行公共服务职责的基本价值取向	(200)
表 6-12	公务员认为目前在公共服务提供过程中政府需要重点消解的障碍	(203)
表 6-13	公务员认为目前监督政府的公共服务行为的有效渠道	(204)
表 6-14	公务员认为政府机关在提供基本公共服务方面存在的突出问题	(205)
表 7-1	我国 2001—2009 年社会性公共服务支出情况	(209)
表 7-2	世界不同收入国家财政社会性公共服务支出比重	(210)
表 7-3	最近一年您村举办的集体文化活动有哪些	(211)
表 7-4	居民希望政府提供的公共文化服务情况统计	(211)
表 7-5	乡村公众公共服务需求偏好	(212)
表 7-6	乡村公众公共服务需求统计	(213)
表 7-7	城市公众公共服务需求偏好	(214)
表 7-8	城市公众公共服务需求统计	(214)
表 7-9	公共服务需求的城乡差异	(215)
表 7-10	不同地区城市公众公共服务需求统计	(216)
表 7-11	不同家庭年总收入乡村公众的公共服务需求	(217)
表 7-12	乡村公众公共服务需求度与收入群体序号关系回归分析结果	(218)
表 7-13	乡村公众公共服务满意度	(220)
表 7-14	城市公众公共服务满意度	(220)
表 8-1	城乡社区医疗服务机构拥有率比较	(227)
表 8-2	城乡社区居民就医的可获得性比较	(228)
表 8-3	城乡社区医疗服务机构床位数比较	(229)
表 8-4	城乡社区老年福利设施拥有率比较	(229)
表 8-5	城乡社区文化服务设施拥有率比较	(230)
表 8-6	城乡社区学前教育设施拥有率比较	(231)
表 8-7	城市社区警务室、图书馆覆盖率现状	(233)
表 8-8	中国城市社区公共服务设施投资主体及建设标准与实施单元	(235)
表 9-1	当代中国新型农村公共服务体系建设的国家标准	(253)
表 10-1	部、省、地市、县政府网站三大功能指数	(274)

表 12-1	国内关于政府能力和公共服务能力构成观点一览表	(295)
表 12-2	县级政府公共服务亚能力定义及测量项	(298)
表 12-3	人口统计特征	(299)
表 12-4	公共服务能力观测变量信度分析结果表	(300)
表 12-5	删除 5 个问项转轴后的成分矩阵	(300)
表 12-6	测量模型修正后拟合指数检定摘要表	(302)
表 12-7	修正后的县级政府公共服务能力结构模型主要拟合指数 检定摘要表	(303)
表 12-8	县级政府公共服务亚能力观测变量及回归系数表	(303)
表 13-1	县级政府基本公共服务绩效评估指标体系的权重	(313)
表 13-2	老河口市基础教育绩效改善情况 (2002—2007)	(317)
表 13-3	老河口市医疗绩效改善情况 (2002—2007)	(320)
表 14-1	SERVQUAL 量表	(329)
表 14-2	政务服务中心服务质量信息性评价方式	(332)
表 14-3	政务服务中心服务质量缺口释义	(333)
表 14-4	武汉市各区政务服务中心进驻部门、工作人员和审批服务 项目数量统计	(334)
表 14-5	武汉市政务服务中心运行机制	(335)
表 14-6	武汉市各区政务服务中心网站建设和运行情况 (截止到 2010 年 5 月 1 日)	(336)
表 14-7	调查对象人口统计变量表	(337)
表 14-8	七个维度对应的 21 个测量问项	(337)
表 14-9	访谈设计	(338)
表 14-10	问卷回收情况	(339)
表 14-11	样本基本资料统计	(340)
表 14-12	服务质量和满意度信度分析结果	(343)
表 14-13	公众期望与实际感受的服务质量各维度差异分析	(344)
表 14-14	七个维度之间的赋权关系以及权重表	(346)
表 14-15	公众期望与实际感受服务质量各项目差异分析	(346)
表 14-16	服务质量差距最大的八项	(347)
表 14-17	服务质量和公众满意度的相关矩阵	(348)
表 14-18	差距最大的八项及造成差距的可能性原因	(351)
表 15-1	公共服务分类	(360)

表 15-2	平等理论的政策指向与政策后果	(362)
表 15-3	基本公共服务均等化的检测方式	(363)
表 15-4	1993、2005 年生均预算内公用经费差距统计	(367)
表 15-5	1993、2005 年农村初中、小学生均预算内教育事业支出 统计	(367)
表 15-6	全国农村义务教育发展差异统计	(368)
表 15-7	中央政府和地方政府卫生经费支出	(369)
表 15-8	2000—2005 年我国卫生总费用及其分布	(370)
表 15-9	当前农村医疗卫生状况的满意程度	(370)
表 15-10	全国各地地区人均文化事业经费 (1980—2004)	(372)
表 15-11	城乡文化差别的农民认知	(373)
表 15-12	2005 年全国农村地区公共服务差异程度测量统计	(373)
表 15-13	中长期教育支出预测	(374)
表 15-14	社会保障支出的中长期预测	(375)
表 15-15	医疗卫生的中长期预测	(376)
表 15-16	中长期文化事业费支出预测	(377)
表 15-17	2010—2020 年公共教育、医疗卫生、社会保障及公共 文化的投入标准及财政需求	(377)
表 15-18	2005—2020 年我国人口、GDP 及财政收入预测	(379)
表 15-19	2010—2020 年中央财政投入预测	(381)
表 16-1	基本公共服务均等化评价指标体系	(385)
表 16-2	基本公共服务均等化评价方法	(386)
表 16-3	中部 6 省各区域基本公共服务均等化指数	(387)
表 16-4	长三角各区域基本公共服务均等化指数	(391)
表 17-1	北欧国家市镇一级地方政府负责提供的公共服务	(398)
表 17-2	德国各级政府分别向农村提供的公共服务	(399)
表 17-3	日本和韩国地方公共 (自治) 团体在辖区内提供的公共 服务	(400)
表 17-4	匈牙利地方政府的平面结构	(402)
表 17-5	匈牙利地方政府负责提供的农村公共服务	(402)
表 17-6	中国公共教育支出占 GNP 比重的国际比较	(404)
表 17-7	中央和地方政府根据职能分工而做出的财政支出划分	(405)
表 17-8	中央政府的支出比重	(407)

表 17-9	联邦制国家州(省)与地方政府的支出比重	(407)
表 17-10	日本公共教育经费中国家与地方的分担比例	(407)
表 17-11	日本公共教育经费在国家、地方行政经费中所占的比例	(408)
表 17-12	国家对义务教育补贴的部分	(408)
表 17-13	公共卫生职责和经费在政府间的分配	(409)
表 18-1	“一性三轴六要素”的当代西方国家公共服务组织结构 变革的分析框架	(421)
表 18-2	英国地方政府结构化重组简况	(424)
表 18-3	民营化与政府职能卸载(基础设施领域不同服务安排的 职能分配)	(427)
表 19-1	不同服务对象对公共服务的需求状况	(444)
表 19-2	公共服务主体伙伴关系的整合方式	(444)