



新视野书系
XINSHIYESHUXI

总主编◎何毅亭

服务型政府

中国政府治理新思维

FUWUXING ZHENGFU
ZHONGGUO ZHENGFU ZHILI XINSIWEI

石国亮 著

公共行政是发展中国家最短缺的资源。
对服务型政府的定位，
不仅仅是深化行政管理体制改革的主要目标之一，
更是中国政府治理的新思维。

研究出版社



新视野书系
XINSHIYESHUXI

总主编◎何毅亭

服务型政府

中国政府治理新思维

石国亮 著

研究出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

服务型政府：中国政府治理新思维/石国亮著.

—北京：研究出版社，2008.12

ISBN 978-7-80168-431-8

I. 服…

II. 石…

III. 国家机构—行政管理—研究—中国

IV. D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第198839号

出版发行 研究出版社

北京1746信箱 (100017)

电话：010-63097512 (总编室) 010-64045344 (发行部)

网址：www.yjcb.com E-mail: yjcbfxb@126.com

经 销 新华书店

印 刷 北京新丰印刷厂

版 次 2008年12月第1版 2009年2月第2次印刷

规 格 787毫米×1092毫米 1/16 16.5印张

字 数 260千字

定 价 30.00元 ISBN 978-7-80168-431-8

总 序

中央政策研究室副主任 何毅亭

《新视野书系》是研究出版社和中国高级公务员培训中心共同组织编写的干部系列前沿读物。书系名曰“新视野”，旨在说明编写丛书的一种价值追求，也有丛书内容选择的考虑。

改革开放30年来，我国发生了广泛而深刻的变化，世界也发生了广泛而深刻的变化。我们遇到了许多新情况、新问题、新事物、新思想，我们的视野比以往大大地开阔起来。眼界决定境界，视野决定水平。要做好新形势下的各项工作，拓宽视野、开阔眼界，转变过时的思维方式、创新工作方法，越来越成为一种现实要求。党中央强调要始终站在时代发展前列，始终坚持与时俱进的精神状态，始终努力学习和吸收人类文明一切优秀成果，要求领导干部要有开阔的视野，要树立世界眼光，要加强战略思维，我理解根本道理就在这里。党的十六大提出大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略部署，党的十七大之后又开始了新一轮大规模培训干部的工作，我理解根本的也是要解决一些干部中存在的“知识恐慌”、

“本领恐慌”问题，引导和帮助广大干部进一步开阔视野、开放思维，掌握科学的工作方法和过硬的工作本领，以便在新的时代条件下胜任地担负起执政兴国的历史使命。鉴于开阔视野对于党的事业发展具有重要意义，对于干部提高素质能力具有重要意义，我们把

“新视野”作为一种基本价值追求，一个重要指导原则，贯穿在这套丛书编写的全过程。

新视野，最根本最重要的体现就是新思潮、新观念、新知识、新成果。“新视野书系”在内容选择上力求突破以往的干部培训教材框架，及时反映领导科学和管理科学新进展，及时反映变化了的社会环境对领导工作的新要求，着力跟踪前沿信息，服务现实需要，帮助广大干部开阔视野、更新观念、强化素质、提升能力。首批出版的《法治政府》、《服务型政府》、《领导者公共形象艺术》、《前沿经济学理论要略》、《现代领导哲学思维》、《领导者与公共传媒》、《公共危机管理案例》和《中国的金融问题》等书，突出体现了这个取向。我们将这套丛书的读者对象定位为各级党政干部为主体的读者群，在内容和体例上也希望能够满足干部集中培训和干部业余阅读两种不同的要求。

非志无以成学，非学无以广才。希望这套丛书的出版，能给广大党政干部打开新的视野，在学习上提供一些实际的帮助。这是我们的最终目的，也是这套丛书今后需要不断追求的目标。

这套丛书的出版，得到了中国上海浦东干部学院、中国井冈山干部学院及北京、上海、山东、湖北等省市党校领导同志以及其他有关单位专家的关心和鼎力支持，同时得到各领域的许多知名学者的热情参与，在此我向所有参与策划、组织和撰稿工作的同志表示衷心的感谢！

2009年2月

目 录

导 言	1
第一章 服务型政府的界定	11
第一节 服务型政府概念的形成	11
一、服务型政府概念的提出	11
二、服务型政府概念的广泛使用	12
第二节 服务型政府的深刻内涵	14
一、什么是服务型政府	14
二、服务型政府与管理型政府的区别	16
第三节 服务型政府的职能定位	21
一、服务型政府的四大职能	21
二、政府职能定位的重大创新	24
第二章 政府理论创新与实践发展的双重推动	29
第一节 政府理论创新的推动	29
一、马克思的代表理论	29
二、中国共产党的为人民服务理论	31
三、西方发达国家的政府改革理论	33

第二节 时代发展的新要求	38
一、加入WTO对政府建设带来的影响	38
二、改革开放和社会主义市场经济的发展	39
三、党的执政能力的增强和执政方式的创新	39
四、构建社会主义和谐社会的新要求	40
五、公民意识增强的新期待	41
六、对非典疫情的深刻反思	41
第三节 公共服务供求关系失衡的推动	43
一、公共服务需求增加	43
二、政府公共服务职能滞后	44

第三章 地方服务型政府建设的实践 46

第一节 地方服务型政府建设的兴起与发展	46
一、地方服务型政府建设的酝酿起步阶段	46
二、地方服务型政府建设的正式提出阶段	48
三、地方服务型政府建设的全面推进阶段	49
第二节 地方服务型政府建设的基本做法	51
一、转变政府经济管理职能，为社会经济 发展提供良好的氛围	51
二、简化行政审批制度，理顺政府机构 之间的关系	52
三、增强工作效率，提高政府服务质量	53
四、实行政务公开，扩大群众的知情权	53
五、加强电子政务建设，推进政府信息化发展	54
六、依法行政，推进地方法治政府建设	55
第三节 地方服务型政府建设的典型经验	56
一、深圳市服务型政府建设的经验	56
二、重庆市服务型政府建设的经验	61
三、南京市服务型政府建设的经验	63

四、成都市服务型政府建设的经验	65
五、大连市服务型政府建设的经验	67
六、咸宁市服务型政府建设的经验	68
七、浙江省服务型政府建设的经验	69
第四章 中央服务型政府建设的实践	71
第一节 中央服务型政府建设的成就和经验	71
一、中央服务型政府建设的成就	71
二、中央服务型政府建设的经验	73
第二节 中央政府建设服务型政府面临的挑战	75
一、一个矛盾	75
二、两个服务	76
三、三个理念	76
第三节 中央政府强化公共服务职能的战略对策	77
一、推进政府职能转变，实现政企分开、 资资分开、政事分开、政府与市场中介 组织分开的转变	77
二、调整政府职能结构，形成促进经济 持续公平增长的政府职能体系	78
三、优化中央政府组织结构，完善政府 服务的治理方式	79
四、强化服务意识，提高公共部门的工作效率	80
第五章 政府治理模式的变革与创新	81
第一节 政府治理模式的重塑：从管理主义 到治理理论	81
一、管理主义视野下的政府治理	81
二、治理理论视野下的政府治理	85

第二节 我国传统行政模式的超越与服务型	
政府治理模式的提出	87
一、我国传统行政模式的形成	87
二、我国传统行政模式的现实困境	89
三、发展观的转变与服务型政府	
治理模式的提出	90
第三节 构建服务型政府的政府治理模式	92
一、在理念维度上,认识到权力主体的多元化	92
二、在制度维度上,匡定有利于社会	
自主发展的法律制度环境	94
三、在操作维度上,为社会自主发展	
制定各种有利政策导向	96
第四节 地方政府治理模式的新探索	98
一、省直管县的“扁平化”治理模式	98
二、社会组织的“共同治理”模式	101
三、民众的“参与式治理”模式	104
四、企业的“合作治理”模式	107
第六章 行政管理体制改革的路径选择	110
第一节 行政管理体制改革的历程与反思	110
一、改革开放以来行政管理体制改革历程	110
二、行政管理体制改革的主要成效	112
三、行政管理体制改革的宝贵经验	114
四、建设服务型政府是行政体制改革	
反思的基本结论	115
第二节 服务型政府视野下的行政管理体制改革	117
一、深化行政体制改革的总体目标	117
二、深化行政管理体制改革的指导思想和	
基本原则	119

三、深化行政管理体制改革的核心	122
第三节 大部门体制是深化行政管理体制	
改革的重大举措	125
一、大部门体制改革的提出	125
二、大部门体制改革的本质和内容	127
三、大部门体制改革是一项社会系统工程	129
四、大部门体制改革的注意事项	130
第四节 大部门体制改革的探索	132
一、中央政府大部门体制改革的实践	132
二、地方政府大部门体制改革的五种模式	135
第五节 大部门体制改革的前瞻	139
一、分步实施，建立中国特色社会主义	
行政管理体制	139
二、落实“三定方案”，进一步深化	
国务院机构改革	140
三、结合各地实际，进一步落实大部门	
体制改革	141
四、按照政事分开、事企分开和管办分离的原则，	
进一步推进事业单位分类改革	143
 第七章 新公共行政伦理与政府软实力	145
第一节 当代中国公共行政伦理的反思	145
一、公共行政伦理转型与深化我国	
行政管理体制改革不相适应	146
二、行政伦理失范现象折射出我国	
行政伦理建设滞后	147
三、建设服务型政府是对当代公共	
行政伦理反思的必然结论	149
第二节 新公共行政伦理的内涵与定位	150

一、建设服务型政府对公共行政伦理的新要求	150
二、新公共行政伦理的主要内涵	151
三、新公共行政伦理是政府软实力的核心	156
四、新公共行政伦理的作用	158
第三节 思想解放与新公共行政伦理建设	159
一、新公共行政伦理建设的最大障碍 仍是思想解放	160
二、继续解放思想既要还利于民 更要偏重还权于民	161
第四节 新公共行政伦理建设的思路创新	163
一、积极培育公共理性	163
二、把握政府公共化和服务性的角色定位	165
三、加强公务员队伍的公共行政 伦理能力建设	166
四、建立健全公共行政伦理监督机制	167
五、实施以公共服务为主要内容的政府 绩效评估和行政问责制度	168

第八章 电子政务与阳光政府

171

第一节 电子政务与政府创新	171
一、从传统政务到电子政务	171
二、电子政务与无缝隙政府	174
三、电子政务与政务流程再造	176
四、电子政务与政府服务方式变革	178
五、电子政务带来的“政府革命”	181
第二节 电子政务与服务型政府的互动式发展	184
一、服务型政府依赖电子政务的技术支持	184
二、电子政务发展对服务型政府建设的推动	187
三、个例分析：以成都市为例	189

第三节 阳光政府视野下电子政务的发展	191
一、当前我国电子政务发展的主要问题	191
二、阳光政府是我国电子政务发展的方向	193
三、我国电子政务发展的新思维	197
第九章 公共服务的品质追求	203
第一节 建立中国特色的公共服务模式和体系	203
一、加强公共服务的制度建设， 实现公共服务的公平公正	204
二、推进公共服务协调发展， 促进公共服务惠及全民	205
三、统筹经济社会发展与公共服务建设， 推进公共服务水平适度	208
四、实现公共服务可持续发展	210
第二节 完善公共服务体制	211
一、公共服务的市场化	212
二、公共服务的社会化	213
三、公共服务的法治化	214
第三节 改进公共服务方式	215
一、缩短公共服务流程	215
二、推进公共服务全面代理制	216
三、创新服务方式多元化	217
第四节 推进基本公共服务均等化	218
一、大力提高政府公共教育服务水平， 积极推进教育公平	218
二、着力改善就业环境和提高公共就业 服务水平，建立健全社会保障体系	221
三、注重提高政府公共医疗服务水平， 建立健全城乡居民基本医疗保健体系	222

四、提高政府公共科技服务水平， 增强科技创新能力	224
五、重视资源节约和环境保护， 加强战略性公共基础设施服务	226
第五节 创新公共服务的组织与管理	227
一、加强公共服务的组织和管理意识	227
二、健全公共服务的参与机制	228
三、实现公共服务组织和管理方式的转变	229
四、推进公共服务的分类分级管理	229
五、建立健全与公共服务市场化相适应的 现代监管体系	230
六、建立科学的公共服务绩效评估体系	231
第十章 服务型政府建设的国际经验借鉴	233
第一节 发达国家政府改革的基本经验	234
一、优化政府职能	234
二、正确处理政府、市场、社会三者之间关系	235
三、注重基本公共服务	236
四、合理划分中央与地方的公共服务权限	237
五、推行电子政务	238
第二节 发达国家政府改革的典型经验	240
一、英国政府改革的经验	240
二、美国政府改革的经验	243
三、新西兰、澳大利亚政府改革的经验	246
四、欧洲大陆国家政府改革的经验	247
五、亚洲国家政府改革的经验	248
参考文献	250
后 记	254

导 言

政府管理的研究已越来越引起各国政府和学术界的重视。尽管存在着各种差异，但各国已越来越在这一点上达成共识：一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和获得发展，很大程度上取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府，以及这个政府能否对公共事务进行合理、高效、规范的治理。

从西方发达国家来看，20世纪70年代以来，行政管理学界逐渐终结了管理主义，提出了“新公共管理理论”、“新公共服务理论”、“治理理论”、“善治理论”等政府改革的新理论。受这些理论的影响，西方发达国家开始了一场规模浩大的政府改革运动，旨在促进行政组织彻底转型，大幅提高政府部门的效率效能、应变能力、革新能力以及治理能力，重塑政府形象。建立“有限政府”、“责任政府”、“法治政府”、“服务政府”、“无缝隙政府”、“电子政府”、“阳光政府”……成为这场政府改革运动的主要目标。

我国改革开放以来，在日趋繁荣的社会科学领域，行政管理学作为研究公共行政和政府管理的一门系统化的科学，是发展最快、成果最为显著的学科之一。面对西方政府改革的新理论以及政府改革运动，许多学者和研究机构给予了充分的关注和重视，推动了我国公共管理领域的学术研究和改革实践。

“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”^①对中国这样的发展中

① M.P.托达罗：《第三世界的经济发展》，中国人民大学出版社1998年版，第221页。

国家，政府行政管理和治理的成效，对经济社会健康发展有着重要的意义。党中央、国务院历来高度重视行政管理体制改革。改革开放特别是党的十六大以来，我国不断推进行政管理体制改革的，加强政府自身建设，取得了明显成效。经过多年努力，政府职能转变已迈出重要步伐，社会管理和公共服务得到加强；政府组织机构逐步优化，公务员队伍结构明显改善；科学民主决策水平不断提高，依法行政稳步推进，行政监督进一步强化；廉政建设和反腐败工作深入开展。从2003年中国的“公共服务年”到党的十七大提出“深化行政管理体制改革，大力建设服务型政府”，建设服务型政府成为我国政府建设的目标。当前，我国服务型政府建设已经由理论探讨转向实践操作，由地方探索转向全国推进。2008年2月27日，党的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》强调：“深化行政管理体制改革，要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府的要求，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力，为全面建设小康社会提供体制保障。”

关于服务型政府的研究，学术界特别是行政管理学界多年来进行了非常深入的探讨，著述甚多，成果丰硕。本书有别于上述成果的思路是：对服务型政府的定位，不仅仅是深化行政管理体制改革的主要目标之一，更是中国政府治理的新思维。这主要基于以下两点考虑：

一、“治理”与“管理”是不同概念。现代社会中，社会公共事务管理的主体并不仅限于政府，越来越多的企业、社会组织和民众参与到公共管理的全过程中，而治理主体的多元化恰恰是政府治理与传统的行政管理的重要区别之一。“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代政府管理的一种新形式，是行政改革的产物。好的治理即善治，是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于它是政府、企业、社会组织和民众对社会公共事物的合作管

理。治理的主体既是政府，也可能是企业、社会组织和民众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成要素有六个：（1）合法性，即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；（2）透明性，即与公民利益相关的政府政策信息公开性；（3）责任性，即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务；（4）法治，即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等；（5）回应，即公职人员和管理机构必须对公民的需求做出及时的、负责的反应；（6）有效，即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度的降低管理成本。^①实际上，公共行政研究领域的扩展已成为公共行政学科的一大发展趋势。

二、更好地与“地方政府治理新模式的探索”相对接。在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理（善治）的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，随着最近几年改革的深入，政界与学界也开始讨论政府治理（善治）的问题，并付诸实践。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理（善治）的转变还刚刚起步，其范围还主要集中在城乡基层政府和基层社区。有鉴于此，本书对服务型政府的研究，不仅包括服务型政府本身，还包括对政府治理模式的新探索。

本书的内容主要包括两大板块：一是服务型政府建设的理论和实践，包括第一到第四章；二是大力建设服务型政府的战略与对策，包括第五到第十章。各章的写作思路和主要观点如下：

第一章主要分析服务型政府的概念、内涵和职能，说明服务型政府与管理型政府的根本区别。主要观点有：其一，本书不同意服务型政府概念起源于西方的说法，认为服务型政府的概念是我国的理论创造，首先由学术界提出并逐渐广泛使用。2004年2月21日，温家宝在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的

① 俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8—10页。

讲话中，鲜明地提出了“努力建设服务型政府”。之后，服务型政府广泛见诸于党和政府的文献之中，建设服务型政府成为各级政府的重要目标。其二，从治理模式更新的角度出发，服务型政府的内涵至少包括三个基本点：服务型政府存在的目的是为了公民利益的实现，而不是政府自身利益的实现，也就是说政府要将公民利益的实现当成自己一切工作的出发点和最终归宿；在政府向公民提供服务的过程中，公民的利益居于决定性地位，公民需要什么，政府才能提供什么，政府所提供的服务必须是以人民的自愿为基础和前提，不能带有强制性；权力主体是多元的，政府并不是国家唯一的权力中心，各种机构（包括社会的私人的）只要得到公众的认可，就可以成为社会权力的中心。其三，服务型政府作为一种新型政府模式，与传统的管理型政府相比，有着截然不同的行政理念和行政体制。这种区别，主要表现在政府职能角色的不同、政府本位思想的不同、政府行政理念的不同、管理最高原则不同和发展目标的不同等方面。服务型政府虽然是与管理型政府相区别的一种全新的政府治理模式，但这并不意味着服务型政府只讲服务，不要管理。实际上，服务型政府把服务作为管理的出发点和归宿，服务是服务型政府的本质。其四，服务型政府具有经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能，实现了对新中国以来政府职能定位的完善和超越，实现了与世界政府改革趋势相适应、与党的执政方式创新相协调、与公民意识增强相承接。本章是全书其它各章的基础。

第二章着重梳理了服务型政府的脉络，说明它是政府理论创新与实践发展的双重推动的客观结果。前者主要包括马克思的代表理论、中国共产党的为人民服务理论和西方发达国家的政府改革理论。20世纪西方发达国家政府面对管理危机的困境，探索了公共选择理论、新公共管理理论、新公共服务理论以及治理理论。这些理论对西方政府改革实践起到了重要的指导作用，对我国深化行政管理体制改革、建设服务型政府也有借鉴意义。尤其是治理理论，对服务型政府的借鉴意义是明显的，本书将服务型政府定位为中国政府治理新思维，正是受到治理理论的启