

教育部2005年『春晖计划』科研合作项目  
重庆师范大学2006年度社会科学基金项目

# 服务型政府概论

肖陆军◎著

构建服务型政府是党和政府在新世纪新阶段确立的行政改革目标，为了建设好服务型政府这个宏大的系统工程，我们既要立足基本国情，又要积极借鉴国际经验；既要重视『硬件』建设，又要重视『软件』建设；既要重视体制改革，又要注重机制创新。本书对此问题作了系统的概述。



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

教育部 2005 年“春晖计划”科研合作项目  
重庆师范大学 2006 年度社会科学基金项目

# 服务型政府概论

肖陆军 著

对外经济贸易大学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

服务型政府概论/肖陆军著. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2007

ISBN 978-7-81078-865-6

I. 服… II. 肖… III. 国家机构 - 职能管理 - 概论 - 中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 067872 号

© 2007 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

**服务型政府概论**

肖陆军 著

责任编辑: 李文娟

---

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: [uibep@126.com](mailto:uibep@126.com)

---

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 170mm × 230mm 12.75 印张 235 千字

2007 年 6 月北京第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

---

ISBN 978-7-81078-865-6

印数: 0 001 - 1 000 册 定价: 29.00 元

# 序 言

当前，我国正处在一个新的发展阶段，既面临着难得的机遇又面临着严峻的挑战。在新形势下大力加强服务型政府建设，既是深化行政管理体制、政治管理体制改革的的重要内容，也是完善社会主义市场经济体制和构建社会主义和谐社会的必然要求。

中国特色服务型政府建设是一个系统工程，涉及到行政体制的方方面面。在建构服务型政府过程中，要求我们既要大胆吸收国际经验，又要立足基本国情；既要重视“硬件”建设，又要重视“软件”建设；既要继承优良传统，又要善于开拓创新。

20 世纪 70 年代末以来，英美等发达国家为了走出国内财政危机、管理危机和信任危机，掀起了一场声势浩大的行政改革运动。这是西方国家为适应国际国内形势而进行的理论和实践创新，具有一定的理论与实践成就。“他山之石，可以攻玉。”了解当代国外行政改革的主要动因、理论依据、改革实践和经验教训，有利于我们开阔视野，博采众长，有利于我们在建设服务型政府进程中少走弯路。

我们认为，立足国情，理清我国服务型政府的理论基础是深入开展研究的前提。因此，有必要阐述服务型政府的内涵、理论基础和实践基础。建设服务型政府作为社会主义国家崭新的行政改革模式，是十分复杂的社会大系统中的子系统，它在建设与发展过程中必定会遇到许多需要进一步探索和创新的问题，需要通过正确的价值取向来把握。要顺利推进服务型政府建设，我们必须确立明确的价值取向，否则就可能南辕北辙，偏离社会主义政治建设的方向。我们认为，坚持以人为本、重视民生、社会公正、社会本位、和谐发展等价值取向是符合国情的现实选择，只有重视并发挥这些价值取向的作用，才能解决服务型政府建设中遇到的各种问题，才能减少盲目性，才能使我国服务型政府建设向着既定的目标发展。

政府职能是指政府根据保持政权稳定以及经济社会发展的需要而承担的职责和功能。任何国家的政府职能都不是一成不变的，需要根据行政生态环境的变化作出相应调整。当代中国的政府职能经历了近六十年的变迁，既有成功的经验，也有失败的教训，回顾历史，总结规律，有利于我们更好地把握政府职能转变的

基本规律,也有利于对我国服务型政府的职能进行科学定位。准确定位政府职能是我们开展服务型政府建设的基本前提。目前,我国政府一定要在继续搞好经济调节、市场监管的同时,更加重视履行社会管理和公共服务职能。与此同时,也要注意强化创新制度职能,实施知识产权保护战略和知识发展战略,强化保障国家安全的职能,强化统筹发展职能和宏观调控职能,等等。

从建构服务型政府的“硬件”方面看,我们认为主要包括推进政府组织创新,加强公务员队伍建设,健全公共财政制度,大力发展电子政务四个方面的内容:

第一,一切行政管理活动都要以行政区划和行政机构为基础才得以开展,有效的行政管理需要合理设计的行政区划和行政机构与之相匹配。因此,研究中国特色服务型政府建设必然涉及到行政区划调整、深化机构改革等问题,这就要求我们结合国情,提出切实可行的对策,为服务型政府建设提供扁平化组织架构。

第二,“为政之要,惟在得人。”公务员队伍作为党政人才的主体,是政府职能的具体执行者,公务员队伍的整体素质和能力直接决定政府的行政绩效。为了进一步提高行政效能,提高公共服务水平,我们必须从增强行政意识、遵守职业道德、健全行政人格、提升行政能力和健全管理机制等方面大力加强公务员队伍建设,从而为建设服务型政府提供优质的人才支持。

第三,公共财政是服务型政府的经济基础,如果没有公共财政提供充裕的财力保证,服务型政府就会成为空中楼阁。服务型政府的成功建设始终离不开公共财政制度作保障,我们必须加快以公共化为取向的财政制度建设,改革公共收入制度,完善公共支出制度,并逐步理顺公共服务供给中各级政府财政事权划分。

第四,信息技术正以其广泛的适应性和强大的渗透性为服务型政府提供强有力的技术支撑。西方发达国家普遍重视发挥电子政务在公共服务中的作用,努力向公众提供高效便捷的电子服务。我们国家正在学习西方国家的成功经验并不断提升公共服务的科技含量,取得了一些进步,但还存在一些不足。我们需要大力发展电子政务,不断增强政府与公众的网上互动,不断提高公共服务质量,建立人民满意的服务型电子政府。

从建构服务型政府的“软件”方面看,我们认为主要包括发展先进行政文化,全面推进依法行政,加强政府信用建设,建构公共服务质量管理体系和完善政府绩效评价机制五个方面的内容:

第一,行政管理活动既体现了一定的文化因素,又受到一定文化的激励与约束。任何行政组织只有具备先进的行政文化,才能使全体行政人员团结一致,提高其使命感、责任感和荣誉感,并把他们的个人目标和行政组织的最高行政目标

联系起来,从而圆满实现行政目标。当前,发展先进行政文化,就是要坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和社会主义荣辱观为指导,立足于中国行政改革的实践,着眼于世界行政文化发展的前沿,不断发展健康向上、丰富多彩、具有中国风格、中国气派、中国特色的社会主义行政文化,惟其如此,才能为服务型政府建设提供不竭的精神动力和智力支持。

第二,改革开放以来,我国社会主义法制建设取得了一些实质性的进展,依法行政日益成为行政管理活动中必须遵守的基本原则。我们努力构建的服务型政府必然是法治政府,必然是致力于全面推进依法行政的政府。因此,我们必须明确行政法治的基本原则和基本要求,提高行政立法质量,改革政府决策机制,推进行政执法改革,完善行政监督,在法治的轨道上规范有序地推进服务型政府建设。与此同时,我们应该始终注意把依法行政与以德行政紧密结合起来,始终坚持两手抓、两手都要硬。

第三,政府信用是社会信用系统的核心,是顺利实现政府职能的催化剂,更是经济、社会可持续发展的保障。提高政府信用,改善政府形象,满足公众的合理期待,提升政府的合法性是推进服务型政府建设的必然要求。当前,我国政府信用的总体形势比较好,但我们必须清楚地看到存在的一些不容忽视的问题,我们必须采取切实有效措施进一步加强政府信用建设。因此,阐述政府信用的内涵,考察政府信用的现状,分析新形势下政府信用方面存在的问题,进而提出加强政府信用建设的有效对策很有必要。

第四,为了保证政府公共服务质量的稳步提高,各级政府和部门必须注重建构政府公共服务质量管理体系,其中包括完善构成要素,明确建构要求,规范建构程序,从而以制度保障政府公共服务质量的持续改善。

第五,为了更好地提高服务型政府的质量,我们必须在认真贯彻科学发展观并树立正确的政绩观,保证我们行政改革的绩效经得起实践的检验,经得起历史的检验,经得起人民群众的检验。因此,有必要分析我国目前政府绩效评价存在的问题,阐述正确的政绩观的深刻内涵,重构政绩评价的价值标准和政府绩效评价指标体系。

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。社会和谐包括人际关系和谐、人与社会和谐、人与自然和谐、城乡和谐、区域和谐、内外关系和谐。大力促进社会和谐是服务型政府建设的现实任务,反映了构建社会主义和谐社会的内在要求,体现了各级政府和全国人民的共同愿望。

本书既是我在涪陵师范学院(现改名:长江师范学院)工作期间主持的

2005 年度教育部第二批“春晖计划”科研合作立项项目《服务型政府与和谐社会研究》的结题成果（项目编号：S2005-2-63001）[合作方是美国学者王勋博士]，又是我主持的重庆师范大学 2006 年度社会科学基金项目《服务型政府建设研究》的结题成果（项目编号：06XWB015）。

肖陆军

2007 年 3 月 16 日

# 目 录

|                                   |             |
|-----------------------------------|-------------|
| 导论 .....                          | (1)         |
| <b>第一章 放眼世界：当代国外行政改革及启示 .....</b> | <b>(11)</b> |
| 第一节 当代国外行政改革的主要动因 .....           | (12)        |
| 第二节 当代国外行政改革的理论依据 .....           | (14)        |
| 第三节 英国行政改革及启示 .....               | (17)        |
| 第四节 美国行政改革及启示 .....               | (22)        |
| 第五节 日本行政改革及启示 .....               | (24)        |
| <b>第二章 立足国内：服务型政府的理论与实践 .....</b> | <b>(29)</b> |
| 第一节 服务型政府的内涵 .....                | (29)        |
| 第二节 服务型政府的理论基础 .....              | (34)        |
| 第三节 我国服务型政府建设的实践考察 .....          | (37)        |
| 第四节 服务型政府的价值取向 .....              | (40)        |
| <b>第三章 基本前提：科学定位政府职能 .....</b>    | <b>(55)</b> |
| 第一节 我国政府职能定位的演变 .....             | (55)        |
| 第二节 我国政府职能的强化和开发 .....            | (64)        |
| <b>第四章 组织创新：构建扁平化行政组织体系 .....</b> | <b>(69)</b> |
| 第一节 调整行政区划 .....                  | (69)        |
| 第二节 深化机构改革 .....                  | (76)        |
| <b>第五章 人才保证：加强公务员队伍建设 .....</b>   | <b>(84)</b> |
| 第一节 增强行政意识 .....                  | (84)        |
| 第二节 遵守职业道德 .....                  | (86)        |
| 第三节 健全行政人格 .....                  | (87)        |
| 第四节 提升行政能力 .....                  | (89)        |
| 第五节 完善管理机制 .....                  | (92)        |
| <b>第六章 财力支持：健全公共财政体制 .....</b>    | <b>(96)</b> |
| 第一节 改革公共收入制度 .....                | (96)        |
| 第二节 完善公共支出制度 .....                | (98)        |
| 第三节 科学配置政府间事权财权 .....             | (102)       |



|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| <b>第七章 技术支撑：大力发展电子政务</b>        | (108) |
| 第一节 电子政务对服务型政府建设的作用             | (108) |
| 第二节 国外电子政务考察                    | (110) |
| 第三节 我国电子政务现状考察                  | (114) |
| 第四节 我国电子政务的发展策略                 | (115) |
| <b>第八章 精神动力：发展先进行政文化</b>        | (122) |
| 第一节 当代中国行政文化反思                  | (122) |
| 第二节 先进行政文化的内涵                   | (125) |
| 第三节 先进行政文化的地位和作用                | (127) |
| 第四节 构建先进行政文化的策略                 | (129) |
| <b>第九章 行为准则：全面推进依法行政</b>        | (135) |
| 第一节 确立依法行政原则                    | (135) |
| 第二节 提高行政立法质量                    | (137) |
| 第三节 改革政府决策机制                    | (142) |
| 第四节 推进行政执法改革                    | (148) |
| 第五节 完善行政监督体制                    | (150) |
| 第六节 树立以德行政理念                    | (152) |
| <b>第十章 诚信保证：加强政府信用建设</b>        | (154) |
| 第一节 政府信用的内涵                     | (154) |
| 第二节 政府信用的现状考察                   | (156) |
| 第三节 加强政府信用建设的对策                 | (158) |
| <b>第十一章 品质追求：建构政府公共服务质量管理体系</b> | (164) |
| 第一节 政府公共服务质量管理体系的构成要素           | (164) |
| 第二节 政府公共服务质量管理体系的建构要求           | (167) |
| 第三节 政府公共服务质量管理体系的建构程序           | (169) |
| <b>第十二章 效果评估：加强政府绩效管理</b>       | (172) |
| 第一节 当前我国政府绩效评价存在的问题             | (172) |
| 第二节 树立正确的政绩观                    | (173) |
| 第三节 重构政府绩效评价的价值标准               | (175) |
| 第四节 重构政府绩效评价指标体系                | (177) |
| 第五节 完善政府绩效管理的配套体系               | (182) |
| <b>第十三章 现实任务：大力促进社会和谐</b>       | (184) |
| 第一节 社会和谐的内涵                     | (184) |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 第二节 建设服务型政府是构建社会主义和谐社会的必然要求 ..... | (185) |
| 第三节 服务型政府促进社会和谐的路径选择 .....        | (186) |
| 参考文献 .....                        | (189) |
| 后记 .....                          | (193) |

# 导 论

## 一、选题背景

系统论的观点认为，任何一个系统都是在一定的环境中存在和运行的。行政系统作为整个社会大系统中的一个子系统，必然要受到行政环境的制约，适应行政环境的变迁。行政管理与行政环境之间是相互依存、相互影响、相互作用、相互制约的辩证关系。构建服务型政府是时代发展的必然要求，受行政生态学理论及其研究方法的启发，我们认为从国际、国内环境入手展开分析是合乎逻辑的。

### （一）构建服务型政府是国际行政环境发展的客观需要

20 世纪末期，人类社会正在进入后工业社会和信息时代。信息时代的一个显著特点是，不同国度的数以亿计的人们正在走上全球一体化轨道。虽然政治权力的全球化还遥遥无期，但经济的全球化已经成为无可争辩的事实。全球经济的一体化对各国带来的挑战和压力，推动了我国以服务型政府建设为主要内容的行政改革。

#### 1. 行政体制与国际惯例接轨的必然要求

全球一体化的一个重要标志和结果是权力和影响正在向超国家机构流动，包括国际货币基金组织、世界银行、欧盟、世界贸易组织（WTO）、地区性贸易协定等。<sup>①</sup> 为和国际惯例接轨而实行公共部门管理改革，无疑是近年来我国行政改革的一个重要驱动力。WTO 作为一个国际性的经济合作组织，其相关规章制度主要是通过规范成员方政府的行为来为跨国贸易提供方便。WTO 的规则可以说是“国际行政法典”，相形之下，我国政府管理的现状离 WTO 的要求还有较大差距，无论在行政理念更新、政府职能转变，还是在行政方式变革、运行机制调整等方面都还存在一些需要大力改进的地方。全球经济一体化无疑为我国政府拓展行政能力提供了一个新的更加广阔的舞台。为适应国际经济一体化以及由此形成的新的竞争规律和态势，我们必须更新行政理念、加快行政改革的步伐，逐步还权于市场、还权于社会、还权于企业，尽快实现从公共服务垄断者的角色向公共服务组织者、监管者的角色转变，从“运动员”向“裁判员”转变。

---

<sup>①</sup> 周志忍：《当代国外行政改革比较研究》[M]，北京：国家行政学院出版社，1999：6。

## 2. 发达国家行政改革的传播效应

自 20 世纪 70 年代末以来,行政改革可以说已经成为世界性潮流,传统的政府治理模式由于缺乏效率和回应性,已经难以满足公民对政府服务质量和种类的要求。为迎接全球化、信息化和知识经济时代的来临以及摆脱财政困境、管理危机和信任危机,西方各国相继掀起了一场以追求“3E”(Economy、Efficiency、Effectiveness)为目标的政府再造运动,各国政府无一例外地努力改善政府服务的质量。政府再造运动反映出在市场经济条件下,现代政府应该认识到公众在政府管理中的核心价值,其存在的目的就是服务于公众,政府的施政绩效和服务品质应由公众的满意度决定。虽然西方行政改革中没有明确提出“服务型政府”的概念,但各国的行政改革却无不凸显出对政府的服务精神、服务职能、服务质量与服务效率的关注与追求。在信息畅通、学术自由传播的 21 世纪,我国学界和广大公众对西方发达国家公共服务改革的做法也有相当的了解,他们绝对不希望自己的政府在改革浪潮下无动于衷,更何况我国政府的宗旨就是全心全意为人民服务。我国中央和地方各级政府领导都不希望给公众一个因循守旧、裹足不前的形象,因而都相继举起了行政改革的旗帜,因地制宜地推行各具特色的服务型政府建设。

### (二) 构建服务型政府是国内行政环境发展的必然要求

#### 1. 从政治因素方面看,构建服务型政府是实施宪法的必然要求

我国《宪法》第 2 条、第 3 条、第 27 条等清楚地表明:社会主义民主的本质是人民当家作主,各级政府及其公务员只能是人民的公仆而非人民的主人,在行政管理过程中自然应该全心全意依靠人民的支持,经常保持同人民群众的密切联系,虚心听取人民群众的意见和建议,对人民负责,受人民监督,为人民服务。改革开放以来,随着社会主义民主与法制的不断完善,我国公民的自主意识和权利观念明显增强。随着利益源泉的多元化和政府行政控制的相对减弱,公民个体的行为自由度大大增加,人们根据市场和社会需要进行自我设计、自我选择,以谋求自我生存和发展。随着人们逐渐了解宪法和法律所赋予的诸多权利以及政府活动对个人福利的巨大影响,广大群众普遍希望政府在不增加税负的前提下,不断提高公共服务水平和服务质量。面对广大群众的这种“公共服务品质更高,行政成本更少,公共服务机制更灵活”的诉求,若要真正实现人民当家作主的本质要求,真正体现全心全意为人民服务的宗旨,那么持续进行行政改革,提高行政效率,降低行政成本,创新服务机制就成了我国政府的必然选择。

我们党和国家最高领导人先后明确表示要努力构建中国特色的服务型政府。2003 年 7 月 28 日,胡锦涛总书记在全国防治非典工作会议上明确指出,各级政

府要进一步完善社会管理和公共服务的职能,提高社会管理水平,改善公共服务质量。2004年2月21日,温家宝总理在中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业仪式上正式提出要“建设服务型政府”,这不仅对深化行政管理体制改革提出了目标要求,也对新形势下转变政府职能,构建现代化的行政管理模式指明了方向。2005年3月5日,温家宝总理在政府工作报告中又明确指出:“努力建设服务型政府。创新政府管理方式,寓管理于服务之中,更好地为基层、企业和社会公众服务。整合行政资源,降低行政成本,提高行政效率和服务水平。政府各部门要各司其职,加强协调配合。健全社会公示、社会听证制度,让人民群众更广泛地参与公共事务管理。大力推进政务公开,加强电子政务建设,增强政府工作透明度,提高政府公信力。”

2. 从经济因素方面看,构建服务型政府是我国社会主义市场经济的内在要求

经济发展是社会生产力发展的必然结果,它对行政改革和行政发展具有决定性的作用。恩格斯曾经指出:“一切社会变迁和政治变革的终极原因,不应当在人们的头脑中,在人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中去寻找,而应该在生产方式和交换方式的变革中去寻找。”<sup>①</sup> 市场经济是以市场为基础配置资源的经济。所谓完全竞争作为一种理论假设,在现实经济活动中根本无法实现,市场失灵因而也就成为不可避免的现象。即使市场机制在理想的充分竞争条件下能够高效地实现资源配置,其自身运行也无法解决宏观经济失衡、经济周期波动与社会收入分配不公等市场缺陷。这就要求政府适度介入,以弥补市场缺陷,应对市场失灵。事实上,发达市场经济国家的发展历程也清楚地表明,市场经济的健康发展依赖于市场机制和政府机制的共同作用。但政府适度介入并不是管制市场,不是参与市场主体决策,而是通过宏观调控、确定市场规则和组织公共服务等方式服务市场、维护市场秩序。随着社会主义市场经济体制的日趋完善,迫切要求政府加大行政改革力度,将政府职能真正转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来,坚持政企分开、政资分开、政事分开。而建设服务型政府的重要内容就是要放弃传统的微观经济管理职能,进一步加强政府的宏观调控、经济调节和市场监管职能。可见,建设服务型政府完全反映了我国社会主义市场经济的内在要求。

3. 从文化因素方面看,建设服务型政府是现代行政文化指向的目标形态

伴随着人类社会的进步和文明的发展,行政文化日益成为行政文明的一种支

<sup>①</sup> 马克思恩格斯选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1995:617-618.

撑力,成为政府治理能力的重要标志。先进行政文化能够正确地反映行政发展的客观规律和行政改革进程的必然性,从而鼓舞和指导人们通过积极的行政改革推动行政发展。历史与现实表明,任何国家要想成功推进行政改革都必须以先进的行政文化为先导。先进行政文化一旦形成体系,对政府行政改革的支撑力往往又会跨越民族和时代,成为行政改革的一种指示器。随着改革开放的逐步深入,我国传统行政文化逐渐向现代行政文化转型,具体表现为:由人治型行政文化向法治型行政文化转变,由集权型行政文化向参与型行政文化转变,由封闭型行政文化向开放兼容型行政文化转变,由管制型行政文化向服务型行政文化转变,由扩张型行政文化向制约型行政文化转变。这些转变无疑要求我国政府顺应先进行政文化的发展潮流,全面推进依法行政,积极拓展行政参与路径,大力提高政府公共服务能力,健全行政权力制约机制,推动传统管制型政府向现代公共服务型政府转型。

4. 从社会因素方面看,城乡发展失衡、区域发展失衡等社会发展失衡问题日趋凸显,促使我国加快服务型政府建设的步伐

我国近年来城乡发展失衡的重要表现是城乡居民收入水平及公共服务差距日益扩大。现代中国社会的基本矛盾是城乡居民之间的经济、社会结构的矛盾。由于人为地划分城乡两种不同居民身份体制,直接形成了不同的就业渠道和方式,不同的财政转移支出,不同的公共服务供给方式,其主要表现形式为城乡居民收入水平的差异性、消费结构差异性以及公共服务水平的差异性。为此,我们有必要通过构建城乡协调发展的服务型政府来予以克服,使城乡居民共享改革开放成果。

我国近年来地区发展严重失衡,可以说是“一个中国,四个世界”。我国是一个人口众多、地域辽阔、发展不平衡的发展中大国,也是世界上自然地理、人口资源、经济发展和社会差距最大的国家之一。我国国情的基本特征之一是各地区条件差异显著、发展极不平衡,呈现出“一个中国,四个世界”的不和谐现象。“第一世界”包括上海、北京、深圳等高收入发达地区,其中上海和北京的人类发展指数在全球174个国家和地区中分别列第25位和第27位。“第二世界”包括大中城市和沿海地区的小城市以及部分农村上中等收入较发达地区,天津、广东、浙江、江苏、福建、辽宁等沿海省份,这些地区人类发展指数属于世界高人类发展水平地区。“第三世界”是指广大农村下中等收入或低收入的较不发达地区,包括河北省以及中西部大部分地区,这些地区按人类发展指数衡量属于世界中等人类发展水平地区。“第四世界”包括西部少数民族农村地区、边远地区及低收入贫困地区,这些地区按人类发展指

数衡量属于世界低人类发展水平地区。正是由于这种特殊的国情背景存在,导致中国形成了明显的三大发展差距,即经济发展差距、人类发展差距和知识发展差距。20世纪90年代以来这三大发展差距持续扩大。<sup>①</sup>为此,我们有必要通过构建区域协调发展的服务型政府来予以克服,让改革开放的成果惠及不同区域的全体公民。

近年来,我国经济发展与社会发展的严重失衡表现在各级政府普遍地重经济建设,轻社会发展,轻环境保护。在我们党确定社会主义初级阶段“一个中心、两个基本点”的基本路线之后,全国各地掀起了经济建设的热潮,但不少地方相继出现了片面追求GDP的不良倾向,而且愈演愈烈,造成了“重经济建设,轻社会建设,轻环境保护”的不良局面。以信访统计数据为例,自1993年以来我国信访量一直呈上升趋势,其中信访总量和上访总量相对平稳、上升幅度不大,而群众集体上访则增长速度较快。从1995年至2000年全国的统计数字看,集体上访的量已经占到全国信访总量的56.5%,由此可见其社会后果是严重的。<sup>②</sup>再以我国环境不安全来说,20世纪90年代以来,自然灾害造成的直接经济损失每年约占GDP的3%~5%,仅1998年特大自然灾害损失就高达3000亿元,约占当年GDP比重的4.5%;由空气和水污染造成直接经济损失约占GDP比重的3%~8%,可见忽视环境保护的代价是巨大的。<sup>③</sup>无数事实说明,经济建设、社会发展和环境保护是相互联系、相互影响的。如果离开社会发展和环境保护,单纯去追求经济发展,不仅经济发展难以持续,而且最终经济建设也难以搞上去。为此,我们有必要通过构建经济与社会协调发展的服务型政府来予以克服。

我国国内贫富差距目前已经相当严重。众所周知,基尼系数是全世界公认的反映一国社会分配问题的重要指标,0为“完全平等”,1为“极端不平等”。目前公认的标准是,基尼系数在0.3以下为“好”,基尼系数0.3~0.4之间为“正常”,基尼系数0.4为“警戒点”。国际经验表明,一旦基尼系数超过0.6则该国社会处于可能发生动乱的“危险状态”。《光明日报》2004年8月17日发表文章,据中国人民大学和香港科技大学的调查,我国内地基尼系数已经高达0.53~0.54。众所周知,基尼系数0.4是社会失衡临界点,0.6是社会振荡临界点,由此可见,我国目前的贫富差距已经达到了非常严重的程度。<sup>④</sup>为此,我们

① 胡鞍钢,等.国家制度建设[M].北京:清华大学出版社,2003:49-51.

② 麻宝斌,等.新时期中国社会的群体性政治参与[J].政治学研究,2005(2).

③ 李文良,等.中国政府职能转变问题报告[M].北京:中国发展出版社,2003:72.

④ 王继元.论缩小贫富差距与构建和谐社会[J].中国政治,2005(9).

必须加快服务型政府建设,着力解决分配不公,构建贫富差距适度、全体人民共同富裕的和谐社会。

## 二、选题意义

从我国公共服务型政府建设的进程看,基于社会主义市场经济深入发展的新形势,成都、南京、天津、重庆、北京、深圳等地方政府率先提出建设服务型政府的目标。之后,全国各地地方政府纷纷行动起来,开始了我国建国以来的第一场自下而上的政府改革运动。这场政府改革运动的总特点是:自下而上、自发建设、初见成效、初有经验。我们认为,建设服务型政府不仅是一个口号的提出,更重要的是,它将要求我国政府从政府理念、政府体制、运行机制、管理方式、管理手段等各个方面实现从传统行政向现代行政的变革。因此,建设服务型政府的提出具有重大理论价值和现实意义。

建设服务型政府是践行“三个代表”重要思想的具体体现。我们党是代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民根本利益的党,全心全意为人民服务是党的根本宗旨。我们的政府是人民的政府,坚持“执政为民”是全面贯彻“三个代表”重要思想的本质要求。迈入21世纪,“立党为公、执政为民”具体体现为全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化建设。这就对政府的执政能力和执政水平提出了更高的要求。我们积极建设“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的公共服务型政府,就是践行“三个代表”重要思想的具体体现。在建设服务型政府过程中,必须始终坚持把人民群众的利益放在第一位,要切实维护人民群众的经济、政治和文化权益,着力解决关系群众切身利益的突出问题,不断满足人们日益增长的物质文化需要。

建设服务型政府是落实科学发展观的需要。十一届三中全会以来,我国政府一直坚持以经济建设为中心任务,这是由我国当时的特殊国情所决定的。但是,从建设中国特色社会主义的整个进程来看,这只能是一个过渡。如果各级政府一味追求GDP的增长,很容易忽视本该由各级政府提供的公共产品和公共服务,进而造成“跛足”发展的局面。特别是当前城乡之间、区域之间、阶层之间差距拉大的倾向比较严重,如果不能对之及时矫正,将严重影响我国经济、社会的可持续发展。科学发展观是中国共产党对社会主义现代化建设指导思想的新发展。它进一步明确了发展是硬道理,要以经济建设为中心,注重提高经济增长质量和效益;要以人为本,注重统筹区域发展、统筹城乡发展、统筹经济与社会发展、统筹人与自然发展、统筹对内改革与对外开放。因此,我们一定要把科学发



展贯彻到建设服务型政府的全过程。

建设服务型政府是加强政府自身的需要。构建服务型政府是近年来全球范围内推进政府自身建设发展的重要趋势。20世纪80年代以来,西方发达国家为了应对财政危机、政府信任危机和管理危机,均开展了大规模的政府改革,如美国的“顾客导向政府”、英国的“公民宪章”、新西兰的“公共服务部门之改造”等等,都把提高政府服务水平和政府效能作为政府创新的重要内容。通过这些改革,不少发达国家由传统的科层制政府管理转向了市场导向、应变灵活、富有弹性的新公共管理和新公共服务。我国传统计划经济体制下形成的管制型政府长期过于重视和强化管制社会的政治职能,忽视和弱化了社会管理和公共服务职能,造成政府大量缺位、越位、错位。在政治多极化、经济全球化、文化多元化的行政环境下,政府部门已经无法成为惟一的权威治理者,它必须依靠与公众、企业、各种社会组织共同协作治理。相应地,政府必须用公共管理的理念改造自己,必须适时调整政府与市场、政府与企业、政府与事业单位、政府与社会组织、政府与公众的关系,必须调整行政组织结构并优化行政流程。可以说,建设服务型政府是我国政府实现自身革命的一个重要载体。

建设服务型政府是建设政治文明建设的重要内容。政治文明作为整个社会文明的重要组成部分,是人类自进入文明社会以来,改造社会、实现自身完善和提高过程中创造和积累的所有积极的政治改革成果以及与社会生产力相适应的政治进步状态。通过建设服务型政府,“公民本位、权利本位、社会本位”的思想逐步确立,政府信息逐步公开,公共管理权力逐步多中心化,政府决策越来越符合民意,政府法制逐步健全,政府服务水平不断提高,政府责任逐渐明晰,这无疑为加快我国政治文明建设找到了一个合适的突破口,同时也丰富了我国政治文明建设的内容。

建设服务型政府是政府职能转变和构建和谐社会的需要。政府职能作为国家上层建筑的重要内容,必然随经济基础的变化而调整。在我国进入完善社会主义市场经济体制的阶段后,必然要求我们各级政府加快职能转变,进一步推进政企分开、政资分开、政事分开,坚决把政府不该管的事交给企业、社会组织和中介机构。政府应该管的事情一定要管好,在继续抓好经济调节、市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务,把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜,把领导精力更多地放在促进社会事业发展并着力建设“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的社会主义和谐社会,广泛团结一切可以团结的力量,充分调动一切积极因素,激发全社会