

共话时政

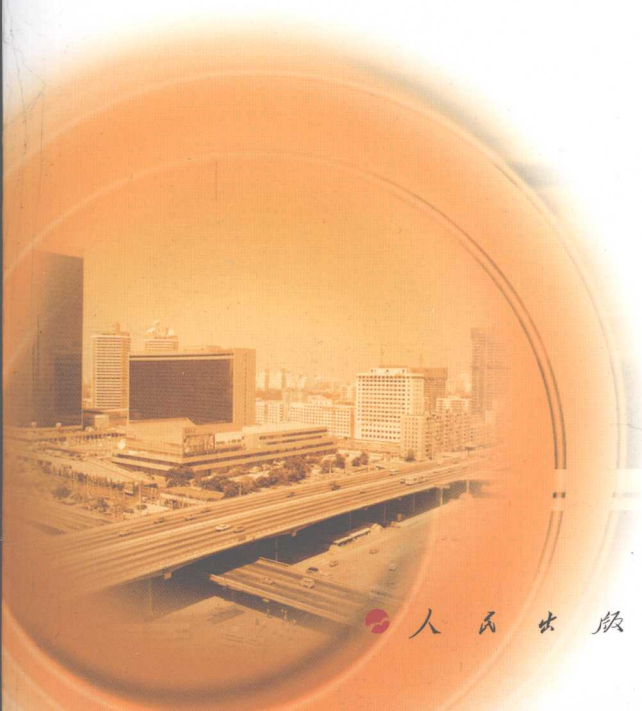
十七大热点通俗读物

丛书主编：邢贲思 副主编：易冰

人民政府 为人民

——如何理解建设服务型政府

刘金香 著



人民出版社

共话时政

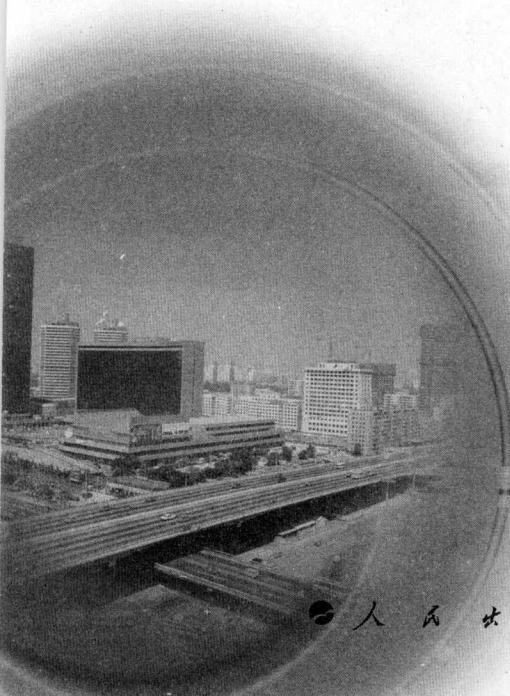
十七大热点通俗读物

丛书主编：邢贲思 副主编：易冰

人民政府 为人民

——如何理解建设服务型政府

刘金香 著



人民出版社

责任编辑:方国根

封面设计:周文辉

版式设计:陈 岩

责任校对:张 彦

图书在版编目(CIP)数据

人民政府为人民——如何理解建设服务型政府/
刘金香 著. —北京:人民出版社,2008.2

(十七大热点通俗读物)

ISBN 978-7-01-006884-8

I. 人… II. 刘… III. 国家机构-行政管理-中国-
学习参考资料 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 018263 号

人民政府为人民

RENMIN ZHENGFU WEI RENMIN

——如何理解建设服务型政府

刘金香 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:4

字数:60 千字 印数:00,001-10,000 册

ISBN 978-7-01-006884-8 定价:7.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

出版说明

为深入学习贯彻党的十七大精神，根据中央关于“宣传贯彻十七大精神要贴近实际、贴近生活、贴近群众，善于用事实说话、用典型说话、用数字说话”的要求，我社特组织编写了《十七大热点通俗读物》丛书，邀请众多相关领域的专家学者，围绕党的十七大报告提出的一系列新思想、新观点、新论断，针对干部群众学习贯彻过程中普遍关心的热点、难点问题，用“一题一书”的形式进行阐释与讲解，每本书篇幅简短精练，观点准确，力图做到形式活泼，深入浅出，通俗易懂，成为广大基层干部群众、青年学生进一步学习领会十七大精神的重要读本。

加快行政管理体制改革，建设服务型政府。行政管理体制改革是深化改革的重要环节。要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。健全政府职责体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为，加强行政执法部门建设，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预。规范垂直管理部门和地方政府的关系。加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构，减少行政层次，降低行政成本，着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。统筹党委、

政府和人大、政协机构设置，减少领导职数，严格控制编制。加快推进事业单位分类改革。

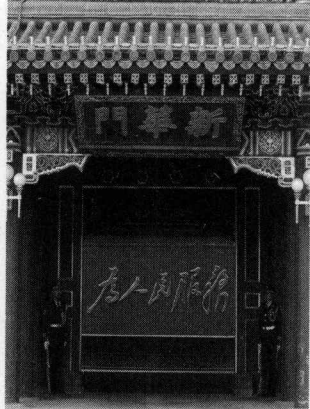
——摘自党的十七大报告



CONTENTS

- 一 什么是服务型政府 /001
- 二 服务型政府该干什么 /013
- 三 为什么要建设服务型政府 /027
- 四 建设服务型政府必须深化行政管理体制改革 /041
- 五 建设服务型政府必须完善公共财政体制 /057
- 六 建设服务型政府必须健全公共服务体系 /071
- 七 建设服务型政府必须坚持依法行政 /081
- 八 建设服务型政府必须改革政绩考核体制 /101

主要参考文献 /116



一

什么是服务型政府



近年来，“政务超市”、“行政审批大厅”、“一站式服务”等政府便民行动，给群众带来了许多便利。涉及民生的一些重要决策由政府组织听证会；搞企业的，觉得红头文件少了，行政审批环节少了；市民要反映生活问题，有“市长电话”、有“市长电子信箱”；等等。这些都表明，我们正在向服务型政府的道路上阔步前进。那么，到底什么是服务型政府呢？

（一）服务型政府的治理理念：人本政府

“以人为本”、“执政为民”是服务型政府的治理理念。国家权力包括行政权，是人民为了一定的目的而从基本人权中派生出的一种权力。政府的权力归根结底来源于人民，政府是由公民推举产生的，政府接受公民的委托，必须代表公民的意志，政府及其各级官员不是人民的主人，而是人民的公仆，其职能是为社会和人民掌权，维护人民的利益，利用人

“12345” 热线

在全国许多城市，“12345”市长电话已经成为普通百姓向政府反映情况、表达诉求和提出意见建议的重要渠道。经过20年的发展，如今它已不但是政府与群众联系的热线，还在逐渐变成具有预警、咨询、突发事件协调、非紧急救助等功能的综合性城市管理工具。

什么是“官本位”

“官本位”作为一种传统的政治文化，其核心是以官为本，一切为了做官，有了官位就什么都有了——“一人得道鸡犬升天”。“官本位”脱离群众，做官当老爷，是对以人为本的歪曲和根本否定。

民赋予的公共权力为人民服务，对人民负责。过去，由于长期受传统观念的影响，一些政府部门及其工作人员，往往更多的是从“官本位”的角度来看待手中的权力，来对待群众，不同程度地存在重权力轻责任、重管理轻服务

的现象。服务型政府是对传统政府模式的根本变化，从“以官为本”到“以人为本”，根本理念涉及“官本位”还是“民本位”、“政府本位”还是“社会本位”、“以政府权力为本位”还是“以人民权利为本位”的问题。从这个意义上，政府必须树立一种“为民服务”的理念。在政府这艘大船的航程中，是人民的意志而不是政府的意志决定着航向，怎样提供服务、提供什么样的服务以及什么时候提供服务都由人民来决定。因此，服务型政府的施政准则要以人民的希望、要求为中心，其工作的评估要以社会和公民的满意度为标准，就是邓小平同志讲的要以人民高兴不高兴、人民拥护不拥护、人民满意不满意为政府行政的出发点和归宿。

(二) 服务型政府的行为准则：法治政府

政府职能是指政府在国家和社会生活中所承担的职责和功能，具体指政府行政权力的活动范围与行使权力的手段。要准确定位政府在市场经济中的职能，控制行政权力的任意扩张，根本上依靠法治。法治之下的政府权力是一种有限权力，政府在权力、职能、规模上皆受法律的明文限制。也就是说，政府行为必须在法定职权范围内。政府应该提供哪些服务？怎样服务？这取决于法律、法规的授权，这实际上是政府服务的合法性依据。同时，政府行政权力还必须严格遵

推进市县依法行政， 夯实建设法治政府的基础

2007年7月，国务院召开全国市县依法行政工作会议，部署新形势下推进市县依法行政的安全任务。目前，全国90%以上的市县成立了依法行政领导机构并制定了依法行政实施方案；超过90%的市县建立了领导干部学法制度和行政执法人员资格制度；全国约80%的市县两级政府建立了政府决策合法性审查制度、行政执法人员考评和责任追究制度；80%以上的市县建立了行政执法投诉举报制度和矛盾纠纷排查制度；超过70%的市县建立了依法行政定期报告制度。

——新华网 2007年12月29日

循法定程序，按照公平、公正、公开的原则，提供规范化、高效率的政府服务。具体来说，服务型政府是一个法治政府，即政府根据人民意志依法组建而成，必须依法行政，严格按照法定权限和程序行使职权、履行职责，必须保障人民依法享有的各项权利和自由；必须接受人民的监督，行政违法必须承担责任。简单说，政府必须依法产生、受法律约束、依法律办事、对法律负责，而这些恰恰是一个政府成为服务型政府的必要条件。试想，如果一个政府不是按照人民意志和法律程序组建而成，不能依照法律权限和程序行使权力，不能保障人民权利和自由、不接受人民监督，就不能保证它对人民负责，就不能保证它的权力用来为人民服务，它也就不可能成为一个服务型政府。

（三）服务型政府的运行方式：透明政府

管制型政府的很大特点是自我封闭，是传统思想“民可使由之，不可使知之”的现实反映，其工作的内容和程序不向人民公开，因为人民什么都知道以后，它就不好让老百姓成为顺民了。于是，在管制型政府下，政府不仅不主动提供服务，就是老百姓找到政府办事了，也是门难进，脸难看，事难办。服务型政府则要把为民服务的项目内容、范围、条件、程序和主办机构都

要明明白白地在各种新闻媒体上公开。这样，政府在社会和民众面前是透明的，而不是一个充满神秘色彩的官僚机构。政府的公开透明也是和它的人民性紧密联系的。一个政府是不是具有人民性，是不是以为人民为中心，其评判主体是老百姓。如果政府的服务内容、服务项目、服务程序、服务方式和方法都不公开，人民怎么知道应该享受哪些服务呢？人民又怎么评判政府是

德国政府的开放日

德国首都柏林，每年秋季举行的政府“开放日”活动像磁石般吸引着各地游客。早在“开放日”前的五六天，大街上已有宣传人员散发“政府开放日”的日程安排表。为了方便参观者，政府还开辟了南北两条专线，大巴车免费搭载客人前往各政府部门所在地访问。“开放日”中最受公众青睐的是总理府。平日里，新闻局大楼前只开左侧边门，但这次正中大门大开，一场特殊的“儿童新闻发布会”正在举行。堂堂政府发言人施泰格正在回答孩子们提出的各种各样稀奇古怪的问题：为什么原始森林在萎缩？为什么柏林债务重重？为什么要建核电站？为什么学校老师那么少？默克尔年薪是多少？施泰格对付起来可不轻松。他诙谐地说：“每周我要举行3次新闻发布会，但很少像今天这样让我紧张得直冒汗。”每个部门都提供大量资料，介绍各自的工作范围、工作重点、财政收支等情况，各部部长亲自为大家释难解疑。还有些对社会不满或对联邦政府政策有意见的人当面羞辱政府部长。

不是在为公民和社会服务呢?其实,从理论上讲,人民的政府,没有自己的特殊利益,只有人民的利益,行使权力时就应当是透明的。政府透明了,人民知情权才有保障,才能随时观察政府是不是在为实现人民利益努力;政府透明了,人民才能够积极参政议政,充分表达民意,防止不当决策损害人民利益;政府透明了,政府官员才不敢懈怠,注重体察民情,顺应民意,接受监督,人民群众才会增强对政府的信任和信心。因此,一个服务型政府,必然也是“阳光政府”、“透明政府”、“公开政府”。

(四) 服务型政府的问责机制: 责任政府

近几年,我们的政府问责制度建设取得了较大的成绩,“引咎辞职”、“问责制”逐渐为人们所熟悉。从2003年的“非典”事件、中国石油天然气股份公司重庆开县天然气井喷事故,到2004年吉林市中百商厦特大火灾,再到2005年松花江污染事故,一些负有责任的人有的被免职、有的引咎辞职,承担了应有的责任。人们深有感触地说,再也没有“太平官”可当了。正所谓有权必有责,政府的权力和责任始终是一对“孪生”兄弟,每一份权力都连带着一份沉甸甸的责任。以前人们往往认为,“当多大官就有多大权”,现在更认识到,

“当多大官就有多大责任”。政府部门及其工作人员因不作为、乱作为或不当作为而造成不良后果的，都要给人民一个“说法”，都要严肃追究有关人员的责任。这就表明我们在建设责任政府的道路上迈出了关键的一步。政府行使权力，必须有相应的责任。现代法治就是在规定权力的同时，使责任尽量明确化。它要求政府必须回应社会和民众的基本要求并积极采取行动加以满足，履行政府在整个社会中的法律义务，并承担责任。也就是说，政府提供公共服务是法定权利，也是神圣的责任。不仅政府行使的每一项权力都连带责任，而且政府拒绝行使法定的权力也要承担责任。人民不仅有享受政府服务的权利，还有监督政府行政、要求其承担责任的权力。对于政府服务得怎样，是否达到人民期望值，人民有权评判，对于政府违法服务、过失服务造成的后果，人民有权追究。因此，服务型政府强调政府责任追究，主张不仅政府的违法行为要依法追究，即使政府“好意”而造成的行政决策失误、行政过错同样也要追究责任。如果服务型政府没有责任与之相伴，服务就会异化，所以服务型政府应该有较为完善的、结果指向的责任机制，把责任落实到具体岗位和个人。

（五）服务型政府的绩效功能：有效政府

管制型政府表面上是以效率为其工作的目的，但是，层级控制、繁文缛节、照章办事、重形式轻内容等弊端却暴露无遗。服务型政府则应该是一个灵活的、精简的、富有效率的政府。由于它本身是有限的政府，它的机构更加精简，人员更加精干，服务更加周到，因为它甩掉了许多不该管的事，能够专心于服务工作。服务

天津市南开区推出“超时默许”新机制

往返于行政许可部门“跑审批”的焦急与等待，相信很多人并不陌生。为了破解这一难题，天津市南开区政府实施“超时默许”机制。两年多来，区行政许可服务中心共办结行政许可审批 6473 件，未发生一例超时现象，取得了非常好的效果。南开区实行的“超时默许”机制，是指行政许可审批部门受理申请后，在公开承诺的时限内，如果既不批准也不批驳，又无法定事由准许延长时限，则由事先授权的信息管理系统自动生成并印发不危及安全、健康的许可决定，送达申请人。之后，按规定追究相关部门和人员的责任，补齐相关手续。记者在采访中了解到，实施“超时默许”新机制后，审批办结时限由过去的 15—93 日，提速为 5 个工作日，最快的可当日办结。

——新华社天津 2006 年 1 月 18 日电