

FUWUXINGZHENGFU
LILUNFANSI YU ZHIDUCHUANGXIN
服务型政府：
理论反思与制度创新

刘星 著

中国政法大学出版社

服务型政府： 理论反思与制度创新

刘 星 著

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府:理论反思与制度创新/刘星著. —北京:中国政法大学出版社, 2007.1

ISBN 978 - 7 - 5620 - 2994 - 6

I .服... II .刘... III .国家机构 - 职能管理 - 研究 - 中国
IV .D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 157224 号

- 书 名 服务型政府:
理论反思与制度创新
- 出 版 人 李传敢
- 经 销 全国各地新华书店
- 出版发行 中国政法大学出版社
- 承 印 固安华明印刷厂
- 开 本 880×1230 1/32
- 印 张 10.25
- 字 数 250 千字
- 版 本 2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 978 - 7 - 5620 - 2994 - 6/D·2954
- 定 价 26.00 元
- 社 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 电 话 (010)58908325(发行部) 58908335(储运部)
58908285(总编室) 58908334(邮购部)
- 通信地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
- 电子信箱 z5620@263.net
- 网 址 <http://www.cuplpres.com>(网络实名:中国政法大学出版社)

- 声 明 1. 版权所有,侵权必究。
2. 如发现缺页、倒装问题,请与出版社联系调换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

中国政法大学政治与公共管理学院

“211” 工程项目资助出版



总序

中国政法大学政治与公共管理学院已经走过了20年历程，从只有1个系、1个政治学本科专业和1个政治学理论硕士点，发展到今天拥有4个系所、4个本科专业（政治学、国际政治、行政管理、公共事业管理）、8个硕士点（政治学理论、中外政治制度、国际关系、国际政治、外交学、科学社会主义与国际共产主义运动、行政管理、公共管理），以及政治学理论和中外政治制度两个博士点的学科齐全的学院。成绩是毋庸置疑的。在这些成绩中，最令人高兴的是，我们已经开始形成自身的学科特色与优势，从而为学科的进一步发展提供了坚实的基础和明确的方向。

呈现在大家面前的这批学术著作，就是我院教师突出学科特色，促进学科发展的研究结晶，也是我们实施“全球化进程中的政治发展与政府治理”这一“211”工程项目的具体成果。在这批成果中，既包括几次学术研讨会的论文集，也包括不同研究领域的学术专著。从这些研究成果中不难发现，我院学科建设的着力点：一是中外政治思想与政治文化。对文明与文化的关注，是增强当代人类社会生活人文内涵的客观要求。通过对中外政治思想与政治文化的系统梳理和比较研究，特别是对



当代公民文化的研究，可以促进我国政治文明建设，推进我国政治发展，为构建和谐社会提供理论支持。二是全球化、全球问题与当代国际关系。全球化是21世纪的主题，面对日益相互依存的世界，面对威胁人类生存的全球性问题，如何认识和处理当代国际关系，确立中国的对外战略，显然，这些新的挑战与问题，需要我们予以学理的探究，从而为构建和谐世界作出理论贡献。三是政府治理与公共管理。应当说，到目前为止，政府与市场仍是人类社会管理与运行的两种基本机制。但是，由于政府与市场均有其缺欠，所以，来自社会的自我管理正在成为第三种方式和力量，并带动着传统政府管理的变革。因此，以治理和公民社会为新的研究视角，重新审视人类公共事务的管理，深化政府改革和整个公共事务管理的变革，就成为政治制度与公共管理研究中最富有时代精神的课题。

学科的建设与发展是一个长期积累、渐进的过程，来不得半点虚假与含糊。我们愿以这批研究成果为新的起点，兢兢业业、扎扎实实地推进学科建设的发展。我们深知，只有加倍努力，才能使中国政法大学政治与公共管理学院以其鲜明的学科特色和优秀的研究成果，为我国政治学与公共管理学科的发展作出独特的贡献。

蔡 拓

2006年8月



目 录

导论	(1)
一、选题的意义	(1)
二、国内外研究现状	(6)
三、本书框架结构	(15)
第一章 服务型政府的概念与特征	(19)
第一节 管制与服务：政府角色的理论回顾	(19)
一、理论追问	(19)
二、管制型政府的传统	(30)
第二节 服务型政府的概念	(35)
一、对于“服务”的理解	(36)
二、“服务型政府”的概念	(41)
第三节 对服务型政府的认识	(42)
一、市场经济：服务型政府产生的基本的社会经济 运行形式	(42)
二、民主政治：服务型政府产生的社会制度基础	(45)
三、公共服务：服务型政府的核心	(48)
四、公共利益：服务型政府的终极追求	(50)



五、可持续性发展：服务型政府的发展观	(53)
第二章 构建服务型政府的现实动力与理论支持	(56)
第一节 构建服务型政府的现实动力	(56)
一、全球化的迅猛发展：对行政改革的国际制度的 制约力量	(56)
二、知识与信息革命：构建服务型政府的 技术动力	(61)
第二节 构建服务型政府的理论支持	(64)
一、服务价值：新公共管理的终极追求	(64)
二、合作与服务：治理理论的主题	(70)
三、走出服务中的公共悖论：社会资本的回答	(77)
四、呼唤服务中公共利益的尊严：新公共服务 理论	(81)
第三章 服务理念的确立：构建服务型政府的 价值选择	(88)
第一节 公共利益：服务理念的基石和终极追求	(88)
一、服务中公共利益的异化	(88)
二、在服务理念中体现公共利益	(101)
第二节 管理主义与民主理念：服务理念的双重 关注	(108)
一、公共服务中管理主义的体现	(109)
二、公共服务中民主理念的体现	(111)
三、服务型政府对管理主义和民主理念的双重 关注	(113)



第三节 公共权力与服务理念	(118)
一、理解公共权力的性质	(118)
二、服务型政府中公共权力的行使	(120)
三、公共权力与服务理念	(126)
第四节 服务对象分析	(127)
一、政府服务对象是顾客还是公众	(127)
二、政府是否应该区分服务对象	(135)
三、服务对象有关问题的反思	(149)
第四章 服务模式多元化：公共服务提供中的复合 制度配置	(156)
第一节 服务型政府的核心：公共服务	(156)
一、公共服务的理解及分类	(156)
二、政府对公共服务的供给分析	(160)
三、公共服务的“生产”和“提供”	(162)
四、公共服务提供的机制选择	(163)
第二节 公共服务市场化提供模式中的政府	(170)
一、公共服务的市场化提供模式	(170)
二、公共服务市场化提供中的公共责任	(172)
三、服务型政府在市场化提供模式中的 作用	(177)
第三节 公共服务社会化提供模式中的政府	(184)
一、公共服务的社会化提供模式	(184)
二、服务型政府中的志愿服务与公共权力	(187)
三、服务型政府在社会化提供模式中的角色	(191)



第五章 服务方略的探索与创新	(198)
第一节 服务承诺制：基准引导服务	(198)
一、确立服务的“顾客至上”原则	(199)
二、明确规范的服务基准的制定	(201)
三、服务基准的落实与监督	(205)
第二节 服务手段的管制革新	(210)
一、传统管制手段及其弊端	(211)
二、传统管制方式的制度创新	(215)
三、关于服务手段非管制化的深层思考	(223)
第三节 服务形式的组织创新	(226)
一、“一站式”服务形式分析	(226)
二、专职服务机构对服务的推展	(239)
第六章 服务能力的要素分析及衡量	(252)
第一节 政府服务质量	(252)
一、服务质量的内涵	(253)
二、服务质量评价的特点	(254)
三、政府服务质量的评价	(257)
第二节 政府服务效率	(267)
一、服务效率的内涵	(267)
二、服务效率分析	(269)
三、绩效示标：服务能力的综合体现	(274)
第三节 政府服务责任	(280)
一、服务责任的内涵	(282)
二、新的治理模式中的服务责任	(288)



结语	(294)
参考文献	(301)



导 论

一、选题的意义

20 世纪 80 年代初,法国著名社会学家米歇尔·克罗吉耶(Michel Crozier)曾指出“现代的国家是谦虚的国家”,^{〔1〕}要求国家减少干预。十几年以后法国总统希拉克(Jacques Chirac)旧话重提,同时还认为一个“谦虚的国家”更应该是一个“有抱负的国家”,他强调现代国家应该继承“公共服务”的观念,提高公共效率,更好地为公众服务,更好地扮演普遍利益保障者的角色,加强社会协调以提高国家的竞争能力。^{〔2〕}政府作为公共权力代理人,其有效作为的领域是公共领域,而在公共领域,公共服务作为政府的核心价值或主导价值是人类社会治理发展的结果,体现了历史发展的必然。公共服务的职责,是人民向政府进行公共权力委托时以“政治契约”的方式赋予的,我国政府及其工作人员“努力为人民服务”的宪法原则,正是这种公共服务责任的契约化。

在传统的福利国家时代,由于服务对象需求的单一性,政府所提供的集中服务模式取得了成功。但随着后现代经济社会的发展变更,随着服务属性的多样化和质量要求的提高,传统的集中

〔1〕 杨祖功等:《国家与市场》,社会科学文献出版社 1999 年版,第 109 页。

〔2〕 杨祖功等:《国家与市场》,社会科学文献出版社 1999 年版,第 109 页。



服务模式已无法满足公众的需求。因此,《世界发展报告 2004》秉承了以顾客为导向的理念,认为顾客必须成为公共服务过程的核心,政府有责任给予公众足够的权力和信息,使其能主导服务的调配与质量;而服务的供给方和政策制定者应改进服务供给的效率。行政现代化的一个重要特征就是实现了传统型行政向服务型行政的转变,现代政府作为一种公共组织的最主要作用,就是保质保量地提供适当的公共产品和公共服务。

服务型政府的概念是在我国政府改革不断深化的过程中提出的,它既是我国政府职能转变的要求,也是借鉴了国外政府改革的实践成果和最新的理论发展后提出的。由于“服务型政府”概念的提出具有中国独特的国情,使得服务型政府的理论与实践都具有一定的开创性,但在理论层面上服务型政府到底是个什么模式还很不清晰,学者们往往从不同的角度对其进行分析;在实际操作层面,人们对服务型政府的认识还存在许多误区,往往会将其等同于企业化政府、电子化政府,甚至认为服务型政府就是建立行政服务中心。种种误解和问题都表明目前对服务型政府理论的研究已经落后于实践的发展,缺乏理论支持的服务型政府往往有成为时髦口号甚至政绩工程的倾向,理论研究的不足必将导致实践的盲目,增大实践探索的成本代价。因此,面对这样一个紧迫的课题,本书致力于从理论层面上来探讨对服务型政府的理解及对其构建的设想,以期能从“服务”的角度对政府的定位给以解释,同时借鉴西方行政改革的成果,为我国建立面向 WTO 的服务型政府提出建议。因此,选题的意义主要体现在以下两点:

(一) 服务型政府是当今世界各国行政改革的主要目标模式

虽然西方行政改革没有明确提出“服务型政府”的概念,但在当今世界各国的行政改革中,却无不凸现了对政府的服务职能、服务精神、服务质量与服务效率的关注与追求,从“公共权力”走向“公共服务”是现代公共行政发展的必然趋势。随着服务型



念的确立，在原有的权力行为之外，政府将更多地实施非权力性的服务行为，对于一个国家而言，强大并富有成效的政府服务，已成为其世界竞争中取得成功的必要条件。

行政改革已成为自 20 世纪 80 年代以来的世界性潮流，西方国家行政改革的目标就是在“公共服务”的核心理念下，对政府行为进行重新考察，把提高政府效能作为政府改革的重要内容。例如，英国于 1991 年制订并颁布的《公民宪章》的主题就是提升服务品质，强调给予市民完善的服务，并注意不同类别市民的特殊需求；把需要服务的公众视为公共机构的顾客，通过调查倾听顾客的意见，建立明确的服务标准，向顾客做出承诺并赋予顾客选择“卖主”的权利，以实现改善公共服务质量的目标。美国政府则通过引入竞争机制，借鉴私营企业的管理方法和管理技术以及企业精神来重塑政府，提高政府服务的质量与效率，美国《国家绩效评估报告》中就提出政府要服务的对象是顾客，强调要将市民的需求作为行政部门提供服务的指南。马来西亚政府的《顾客宪章》强调政府提供的服务品质不能低于私人企业的服务水平。香港特别行政区政府的《顾客服务计划》则通过服务承诺、顾客满意指标、公开相关资料、设立电话咨询中心、方便营商计划等措施来培养服务精神，改善服务质量。新西兰的“公共服务部门之改造”，日本的“实现对国民提供高品质服务的行政”，加拿大的“公共服务 2000 年”，丹麦的“公共部门的现代化计划”，法国的“革新公共行政计划”，欧洲共同体会员国所倡导的公共服务革新等，都体现了在经济全球化的影响下，无论是市场经济比较发达的西方国家，还是市场经济刚刚起步的后发展中国家，构建服务型政府都成为政府改革的主要目标模式。政府服务质量的好坏和效率的高低，已经直接影响到了国家和地区的综合竞争力，构建服务型政府已成为近年来全球范围内政府发展的重要趋向。在这种时代背景下，我国政府也只有不断创制新的制度安排，以促



进更加多元的服务供给方式、更加规范的服务行为、更高的服务质量和效率的实现，从而增强自身的竞争力。

(二) 建设服务型政府是我国社会经济发展过程中的迫切需要

建立服务型政府，也是我国近年来理论界和各级政府在深化行政改革中提出的目标选择。在实践中，已有越来越多的地方政府认识到建立服务型政府的必要性，并着手改革以往“重管理、轻服务”的政府管理方式。上海、南京、珠海等地政府纷纷提出创建服务型政府的目标，并在创新服务、社会评议、减少管制等方面进行了有益的探索和创新。2004年，温家宝总理在参加全国人民代表大会陕西代表团的讨论时，从中央政府的角度提出了建设服务型政府的任务，并在2005年的政府工作报告中专门提出了建设公共服务型政府的任务。他指出：“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、社会听证等制度，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。”^{〔1〕}

1. 追求可持续发展，贯彻以人为本的社会经济发展观，完成由“经济建设型政府”转向“公共服务型政府”是新阶段我国改革发展的客观要求。

长期以来，我们虽然提出了经济与社会协调发展的问题，并把它作为重要方针之一，但在具体的实践中，却常常把社会事业发展摆到一个“配角”的地位。2003年的SARS危机是我国改革发展进入新阶段遇到的一次突发性公共事件，它反映出我国改革

〔1〕 温家宝：“政府工作报告——在第11届全国人代会第三次会议上的讲话”，《人民日报》2005年3月14日。



发展实践中的某些具体偏差,反映了转轨进程中政府职能的现状,即经济建设职能较强,而公共服务职能相当薄弱,政府在公共卫生、尤其是农村公共卫生等社会事业方面的欠账太多。SARS危机告诫我们,政府只有把自己的主要职责放到管理社会公共事务、提供有效的公共服务方面,才能使社会发展与经济发展双轨同步进行、互相促进,实现社会的可持续发展。

发展不是目的,而是手段,发展是为了满足广大人民的需求,这才是人类目前最高的发展观。温家宝总理2004年2月21日在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的讲话,指出我们要树立科学的发展观。有什么样的发展观,就会有什么样的发展道路、发展模式和发展战略,而坚持以人为本,这是科学发展观的本质和核心。以人为本,就是要把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点,不断满足公众的多方面需求并促进人的全面发展,经济增长与人的自身发展应该共同实现。由于社会环境在当今时代已越来越成为构成国家竞争力的重要因素,诸如教育、运输、安全等社会条件均构成一个国家投资环境的重要方面,不少发达国家将政策重点已开始更多地转向社会领域,以间接提高本国经济的竞争力。这次SARS危机给我们敲了一次警钟,提供公共服务应成为政府的施政重点,政府应关注现实中重大突现的社会矛盾和社会问题,迫切需要解决好失业、收入差距、城乡差距、社会弱势群体保障、腐败、环保等问题,创造良好的社会环境,实现从经济目标优先向社会目标优先的转变。

2. 随着社会公共需求的扩大以及市场经济条件下政府职能的调整,单纯的权力行为已经无法适应现代行政发展的需求,由单一化权力行政向多样化的服务行政过渡已是当务之急。

随着我国的入世,这种由“管制型”向“服务型”的行政方式的转变显得尤为重要。因为在经济全球化的背景下,只有加快政府改革,才能应对“入世”的挑战。“入世”后,WTO的规则为



政府行为提出了更高的要求，传统的命令行政、人情行政、经验行政、多层行政、受控行政和身份行政等行政模式已经受到冲击，我国曾普遍采取的诸如行政审批这样的单纯的管制手段面临着调整与革新，转变政府行为方式已势在必行。在这一形势下，那些必须由政府审批的项目，一定要规范审批程序、减少审批环节、提高审批效率；而一些新的不具有单方命令属性的非权力性行为则大量涌现，政府将越来越多地采取行政指导、行政合同、行政奖励、行政调解、行政资助、行政信息服务等带有私法性质的柔性手段来服务公众和管理社会。同时充分发挥行业协会和各种中介组织的作用，健全行会体制，以此来解决政府退出的通道问题。这些“非权力行为”的出现对于转变政府职能、适应和服务于市场经济、打破传统的单方命令属性的单一管理方式，从而改变政府形象、改善执法环境、降低执法成本发挥着重要的作用。政府管理已经开始探索面向 WTO 的新型的公共行政模式，而服务型政府模式将是中国政府未来理想的公共行政模式的选择，这些“非权力行为”正是服务型政府更倾向的行为方式。

二、国内外研究现状

（一）国外研究现状

国外学者没有明确提出“服务型政府”的概念并不等于没有相关的理论思想，“政府服务”作为理解政府的一个必然视角，往往受到各种理论流派的关注。不同的流派从不同的角度，对如何明确政府与社会的关系，如何提高政府的服务效率与质量提出了各自的见解。虽然有些理念彼此相左，甚至是针锋相对的，但它们常常被西方国家行政改革加以选择性借鉴，其中的相关部分都成为我们构建服务型政府的理论基础。由于这部分内容在本书第二章中有详细论述，所以在这里就不做具体的介绍。其中主要包括新公共管理理论、治理理论、新公共服务理论和社会资本理论。