

北京行政学院公共管理教研部
北京市领导科学学会 选编

● 公共管理论评 ●

服务型政府

北广传媒书系



中央编译出版社
CENTRAL COMPILATION & TRANSLATION PRESS

服务型政府

——公共管理论评

北京行政学院公共管理教研部 选编
北京市领导科学学会

中央编译出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

服务型政府：公共管理论评 / 北京行政学院公共管理教研部，
北京市领导科学学会选编.

—北京：中央编译出版社，2005.3

ISBN 7-80211-093-9

I. 服...

II. 北...

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 (2005) 第 022338 号

服务型政府

策 划：北广传媒

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区西直门内冠英园西区 22 号 (100035)

电 话：66560272 (编辑部) 66560273 66560299 (发行部)

h t t p : //www.cctpbook.com

E - m a i l : edit@cctpbook.com

经 销：全国新华书店

印 刷：北京北邮印刷有限公司

开 本：880 毫米 × 1230 毫米 1 / 16

字 数：290 千字

印 张：13.75

版 次：2005 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：28.00 元(册)

编委会名单：

顾问（按姓氏笔划排列）

王江渝	王树林	王浦劬	田兆阳
尹志刚	史绍杰	朱立言	刘永富
刘 阳	刘 峰	刘维林	齐明山
孙振宇	汪玉凯	陈庆云	吴 江
何 昕	杜刚建	张凤朝	张成福
张国庆	张康之	张铁柱	张德信
李进山	辛铁梁	周来升	周志忍
赵 义	赵凤山	赵克忠	赵春福
侯旦岸	耿学超	姚光业	姚 桓
唐铁汉	崔 岩	彭兴业	薄贵利

主 编：张 勤

执行主编：吴 刚 董晓宇

编委（按姓氏笔划排列）

刘小康	孙 津	孙奎贞	吴 刚
李秀珠	邱 锐	张 勤	孟凡民
周美雷	郭志平	曹 颖	董 武
董晓宇	鄯爱红		

目 录

序言 / 1

名人名言 / 9

理论与探索 / 12

- | | | |
|----|-----------------------------------|-----|
| 13 | 实现“三个转变”建设服务型政府 | 王江渝 |
| 19 | 建设服务型政府——推进行政改革 | 吴 田 |
| 22 | 市场经济的基本条件与服务型政府建设 | 孟凡民 |
| 27 | 加强中国共产党执政能力建设中的一项根本任务 巩固和维护党的执政基础 | 黄宗良 |
| 32 | 党在农村执政的机制特征 | 孙 津 |
| 41 | 完善执政方式与服务型政府建设 | 郭志平 |
| 45 | 服务型政府的伦理精神 | 鄯爱红 |
| 52 | 建设服务型政府的四个制度要素 | 汪来杰 |
| 57 | 政府改革与公共服务的民主化 | 田 凯 |
| 65 | 公共服务社会化及政府的责任 | 钱 冰 |
| 70 | 公共服务市场化及其主要机制 | 李含章 |
| 76 | “行政区经济”探微——兼论“复合行政” | 刘小康 |
| 82 | 政府官员：“父母官”向公务员转变 | 孙奎贞 |
| 89 | 公共部门人力资源管理的新视角——IPMA的素质（能力）模型 | 周美雷 |

实践与心得 / 95

- | | | |
|-----|--------------------|-----|
| 96 | 建设服务型政府——优化首都发展环境 | 乔 玲 |
| 100 | 浅谈创建现代服务型政府的几个理念问题 | 林 义 |
| 103 | 北京市社区公共服务平台 | 温庆云 |

- 109 改革规划管理方式为优化发展环境服务——
北京市规划委员会构建服务型政府运作机制 张丽明
- 114 流程再造的怀柔模式——
“全程办事代理制”的创新之处 哲 夫
- 117 街道在建设服务型政府过程中的思考 马红萍
- 123 以为民服务办公室为中心
建立街道新型公共服务体系 朝阳区劲松街道办事处

他山之石 / 128

- 129 新公共管理运动与
新公共服务视角下的公共服务 何 江
- 133 英国公用事业民营化改革 徐雪松
- 145 对美国马萨诸塞州艾莫斯特镇和
塞勒姆市两个地方政府治理的调查 高新军
- 155 日本的行政改革及启示 董 武
- 161 韩国创建服务型政府的经验
及其对我们的启示 吴 刚
- 166 共识会议——
公共决策的一种新方式 李晓林

官员素质 / 168

- 169 影响服务型政府建设的重要因素——
官员素质模式的演绎与分析 张 勤 曹 颖

案例分析 / 200

- 201 公安局办案不如罚款创收 张 敏
- 205 “公益”网吧的是是非非 张春海
- 209 自行车牌照该不该取消 胡 宁
- 213 “天价公厕”的反思 李 涛

序 言

党的十六大从全面建设小康社会的高度,提出了深化行政管理体制改革的目标和任务,要求完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。党的十六届三中全会和十届全国人大二次会议通过的政府工作报告都明确指出,各级政府要以科学发展观为指导,全面履行职能,在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时,更应完善社会管理和公共服务职能,提高政府的公共服务能力和水平,促进经济发展和社会进步的协调一致。十六届四中全会根据新的社会、经济挑战,强调立足科学执政、民主执政、依法执政,增强五种执政能力,带领全国各族人民实现国家富强、民族振兴、社会和谐、人民幸福。

在刚刚召开的十届全国人大三次会议上,温家宝总理再次强调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和建设和谐社会上。温总理还强调,要根据建设服务型政府的要求,结合开展保持共产党员先进性教育活动,加强对公务员的教育、管理和监督,努力建设一支人民满意的公务员队伍。

加强政府建设,在行政工作中树立和落实科学发展观,提高政府的施政能力,就是要坚持立党为公、执政为民,深化行政管理体制改革,转变政府职能,实现计划经济时期管制型政府向市场化背景下服务型政府治理模式的转变,建设一个以人为本、民主、公正、法

治、透明、责任、廉洁、高效、便民的服务型政府。

由我校公共管理教研部和北京市领导科学学会牵头,组织校内外有关专家和政府实践工作者编写了这本《服务型政府》,是对建设服务型政府的一次初步探索。在这里,我主要就“为什么要建设服务型政府、什么是服务型政府、如何建设服务型政府”三个方面的问题,谈一些自己的看法。

一、充分认识建设服务型政府的必要性与迫切性

提出和建设服务型政府,不是一个政治口号,也不是政府改革局部操作层面的调整,而是对我国未来政府改革和发展方向的重新定位。这种定位,就是要把过去颠倒了政府和人民之间的“主仆”关系重新校正过来,让政府更好地体现“为人民服务”的宗旨;是把计划经济体制下侧重管制的“全能大”政府,转变到适应社会主义市场经济体制下侧重服务的效能政府;它既是解决我国当前社会和经济发展中的一些突出问题、全面建设小康社会、构建和谐社会的需要,也是适应全球化和信息化时代世界政府变革潮流的基本要求。

建设服务型政府,是贯彻“全心全意为人民服务”这一党的根本宗旨的需要。全心全意为人民服务,既是中国共产党的立党之本,成事之基,制胜之道,也是中国共产党区别于其他政党的重要标志。在长期的革命和建设实践中,我们党一直是在与人民群众密切联系,共

同战斗中诞生、发展、壮大、成熟起来的。1944年9月8日，毛泽东同志在张思德同志追悼会上以“为人民服务”为题发表演说，第一次从理论上系统阐述了为人民服务的科学内涵。党的七大第一次把全心全意为人民服务提到了“党的唯一宗旨”的高度并写进了党章。从此，为人民服务作为党的根本出发点和落脚点，成为每一个中国共产党人的行为准则。在党的八大上，邓小平同志指出：“党的全部任务就是全心全意地为人民服务。”在1992年视察南方的谈话中，他要求以人民“高兴不高兴、满意不满意、赞成不赞成、答应不答应”作为制定和执行路线方针政策的出发点和归宿，以“三个有利于”作为最终判断是非得失的根本标准。这赋予了为人民服务新的内涵，推动了为人民服务思想的不断发展。以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体，根据跨世纪历史任务的需要，提出了“三个代表”重要思想，把代表最广大人民的根本利益作为党的执政目标和执政基础。在全面建设小康社会、实现社会主义现代化的新的历史时期，胡锦涛同志根据“立党为公、执政为民”的要求，强调“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”的执政观，坚持“向人民学习、为人民服务、请人民评判、让人民满意”的工作原则，带动了中国政坛勤政为民、返朴归真的新气象。目前开展的党员先进性教育活动的根本目的就是要使各级党员永葆全心全意为人民服务的共产党人本色。历史的经验告诉一再告诉我们：中国共产党之所以能够久经考验而不衰，就是因为它代表了人民的利益，紧紧地和人民站在一起，得到了人民的拥护。因此，作为中国共产党领导下的各级人民政府，必须把坚持执政为民、全心全意为人民服务、不断提高公共服务能力，具体化为自己的工作目标。

建设服务型政府，是构建适应社会主义市

场体制的政府职能与行政管理体制的需要。党的十一届三中全会将党和政府的中心工作转到改革开放和发展经济上来。为了适应这种变化，精简机构、提高效率，一直是近20多年来政府改革的主要议题，实践中也取得了一些显著成效。但是，随着社会主义市场经济体制的逐步完善，尤其是加入世界贸易组织后，这种外延式的政府改革已不能适应经济和社会发展的需求，下一阶段的政府改革必须进入内涵式改革阶段，即必须进入转变职能、深化行政体制改革的新阶段。从实际情况看，目前各级政府在行政理念、政府职能、政府体制、政府运行机制、行为方式等方面存在的诸多不适应，已成为经济和社会发展的障碍和阻力。如在行政理念方面，还存在着“官本位”、“管本位”，习惯于高高在上，习惯于“官治民”，习惯于把政府工作完全等同于“管制工作”，缺乏服务意识；在政府职能方面，还存在着“越位”、“错位”、“缺位”、“不到位”的现象；在政府体制方面，层级过多、上下重复管理，部门林立、横向交叉管理等问题尚未得到解决；在运行机制方面，还存在决策民主化、科学化程度不高，执行不透明、监督不到位；在行为方式方面，还存在着文山会海、官僚主义、效率低下等问题。尤其是在加入世界贸易组织背景下，中国各级政府必须按照世贸组织所要求的公平贸易、市场开放和政府透明化原则，改革现有的资源配置方式，实现“政府坐庄”向“市场坐庄”的转变；改革现有的法律体系与政府管理体制，完善统一、公平、公正、开放、有序的市场经济制度；提高政府规划、监管和公共服务能力，提升政府规避全球经济风险、参加全球竞争的能力。正如温家宝总理2004年3月8日在十届全国人大二次会议听取陕西代表团的意见时所指出，要解决“文山会海”问题，关键在于转变政府职能，建立服务型政府，“为市场主体服

务, 为社会服务, 最终是为人民服务。”

建设服务型政府, 是落实科学发展观的需要。针对新形势下我国经济发展、社会发展出现的新情况, 以及解决社会转型时期产生的社会矛盾和社会问题, 党的十六届三中全会明确提出了“坚持以人为本, 树立全面、协调、可持续的发展观, 促进经济社会和人的全面发展”。强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”, 推进改革和发展。这种科学发展观, 是我们党对社会主义现代化建设指导思想的新发展, 是全面建设小康社会和实现现代化的根本指针, 也是贯彻落实“三个代表”重要思想的客观要求。这一发展观, 并不是否定和排斥坚持以经济建设为中心的主张, 而是要坚持经济社会协调发展、区域协调发展、统筹人与自然和谐发展的可持续发展, 解决当前以片面强调GDP增长的错误意识, 最终实现坚持以人为本的全面发展。坚持这一发展观, 就是将政府的核心工作转向着力解决关系人民群众切身利益的各种突出问题, 切实解决发展不平衡问题。为此, 2004年2月21日, 国务院总理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讲话中强调: 必须强化政府的公共服务职能, “加强城乡公共设施建设, 发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业, 发布公共信息, 为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件, 努力建设服务型政府”。

在2005年的政府工作报告中, 温总理再次强调要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, 要整合政府资源, 提高行政效率和服务水平。

建设服务型政府, 是树立以民为本的政绩观的需要。科学发展观与正确的政绩观紧密相关。温家宝总理强调, 各级党委、政府和各级领导干部, 要真正树立与科学发展观相适应的政绩观。创造政绩是为了发展, 是为了造福人民。我们讲的发展, 是以经济建设为中心, 经济社会的全面发展、协调发展和可持续发展; 我们所讲的政绩, 是为实现这样的发展而创造的政绩。我们要用全面的、实践的、群众的观点看待政绩。所谓用全面的观点看政绩, 就是既要看经济指标, 又要看社会指标、人文指标和环境指标; 既要看城市变化, 又要看农村发展; 既要看当前的发展, 又要看发展的可持续性; 既要看经济总量增长, 又要看人民群众得到的实惠; 既要看经济发展, 又要看社会稳定; 既要看“显绩”, 又要看“潜绩”; 既要看主观努力, 也要看客观条件。所谓用实践的观点看政绩, 就是重实干、办实事、求实效, 各项政绩应该经得起实践检验和历史检验。所谓用群众的观点看政绩, 就是倾听群众呼声, 忠实履行全心全意为人民服务的宗旨, 把实现人民群众的利益作为追求政绩的根本目的。衡量干部政绩, 最根本的是看人民群众拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应。这种政绩观, 不仅要求政府必须是求真务实的, 更强调政府的主要职责在于服务, 而不是在控制和谋求自己的既得利益, 树立重在服务的管理观。

建设服务型政府, 是适应当代国际行政改革潮流的需要。当今时代是全球化和信息化时代, 世界各国都面临着类似的问题和挑战。如何实现“更好的治理、更好的服务”, 是各国政府改革追求的共同目标, 这促使了20多年来全球范围内一场持续政府改革的浪潮。如英国的“下一步行动”、美国的政府再造运动、加拿大的公共服务2000计划、欧共体成员国的公共服

务革新运动。尽管各国的改革内容与方式存在一定程度的差异,但如何增强政府的服务意识、降低公共服务成本、革新公共服务机制、创新公共服务方式、强化公共服务效能、提升公共服务能力的目标,却是一致的。由于西方国家特定的宪政结构和政治话语,即使他们没有“服务型政府”的提法,并不代表这些国家的政府不重视公共服务。无论新公共管理推崇的“掌舵”与“划桨”分开、公共服务生产或经营机制的竞争化、政府和公共管理对企业管理工具的引入,还是新公共服务要求的“公民本位”而非“政府本位”、政府是“服务”而非“掌舵”,都强调公共服务方式的创新,最终为社会和公民提供优质、高效、便捷的公共服务。与“服务型政府”这个具有鲜明中国特色的服务理论与服务模式,西方发达国家的公共服务理论与实践,具有异曲同工之处,体现着社会发展与进步对政府的性质、角色、功能的共同诉求与期待。

二、准确把握服务型政府的科学内涵

目前,人们对什么是服务型政府,还没有共识和严格的界定。归纳起来,主要有三种看法:一种观点认为它主要体现为服务方式和工作作风革新,强调集中办公、集中服务,优化工作流程,提倡便捷服务、微笑服务、亲切服务等;一种观点认为它是政府职能结构的调整,强调政府的职责重心应从承担发展功能的经济建设,转向为社会提供公共产品,这种政府模式与计划经济时期的政治型政府、市场化改革初期的生产建设型政府(或者发展型行政)相对应;一种观点认为它是政府性质的重新定位,强调在理念、职能、体制、运行机制、行为方式等方面,以“公民本位”的全方位革

新政府,构建新型的政府与社会关系模式,它与过去的政府本位、官本位下的“管制型政府”、“控制型政府”相对应。

我们认为,虽然前两种观点有其合理之处,也有其实际操作意义,但第三种理解更加全面和深刻。我们讲服务型政府,如果不从政府与社会关系的本源上来思考,并进行相应的全面革新,服务方式和工作作风也不可能根本改变。比如,目前很多地方政府建立的集中服务大厅,之所以只是“接受器,而不是”“处理器”,原因在于政府职能未变、政府体制未改。我们强调政府要加强公共服务职能,并不是说中国政府一定要像西方市场经济成熟国家那样,在经济增长领域扮演“消极”角色,而是强调政府在推动经济增长、经济发展的方式上要发生变化,由市场化早期政府对市场的替代、培育,政府直接搞投资、搞经营、搞项目,转向为市场竞争、企业发展、个人创造财富提供良好的制度服务、政策服务、保障服务、环境服务和具体的办事服务,政府的宏观调节、规划、监管、引导以及必要的投资仍然需要。当然,我们建设服务型政府,也不是不要管制,而是强调将政府的管理功能纳入服务视角,管理本身就是另一种类型的服务,只不过服务的方式有所差异。

因此,当我们把服务型政府看作是原来的管制型的替代时,在深层次上涉及到“政民”关系的调整,这是政府形态的一场革命性变化,体现着政府性质、功能、结构、体制、机制、行为方式的全面转型。这种政府模式,以社会公共利益为目标追求,以社会公众为本位,以管理就是服务为理念,以人文关怀、民主、透明、责任、法治等价值为基础,在社会公众的参与和监督下,以有效解决社会公共问题,提供公平、优质、廉洁、高效的公共产品为标志的政府形态。

服务型政府是一种以公民为中心的政府。从政民关系上分析,这种政府彻底贯彻“以人为本”的理念,强调“民本位”、“权利本位”和“社会本位”,而不是管制型政府模式下的“官本位”、“权力本位”、“政府本位”。它以追求社会和公民公共利益,解决社会公共问题,有效满足社会公众需求的己任,将服务作为自己的根本使命、义务和责任,既要根据社会发展抓关系国计民生的大事情,又要以人文关怀的精神解决“群众最现实、最直接和最关心”的实际问题。它本着“向人民学习、为人民服务、请人民评判、让人民满意”的原则,在工作中坚持人民“高兴不高兴、满意不满意、赞成不赞成、答应不答应”作为各项工作的出发点和衡量依据。要不要服务、要什么样的服务、要多少服务、要什么样的服务方式,以及服务结果的评判等问题,都以公众为中心。为了实现“以人为本”的理念,政府必须能正确理解自己的角色与责任,把握公民与政府之间到底谁是“主”、谁是“仆”的关系;政府公共政策的制定和执行,必须体现社会公众的民主参与和利益表达,如投诉、建议、检举、听证、问责等利益表达渠道;政府行为必须是公开和透明的,严格实行政务公开,确保公民参与,自觉接受人民群众的监督;各级政府的绩效评定,必须建立外部导向和结果导向的社会评价机制。因此,服务型政府必须是民主的政府、透明的政府、结果导向的政府。

服务型政府是“以公谋公”的政府。所谓“以公谋公”,主要是指政府行使的公共权力,本质上用于追求社会公共利益,解决社会公共问题,提供社会公共服务。具体体现在三个方面:一是政府权力必须以追求公共利益为宗旨,不得“公权私用”。政府行使的权力是公共权力,它是人民赋予的,以服务于社会大众和公共利益为宗旨,不得用于追求官员个人利

益、政府部门利益、集团利益。因此,必须建立健全的公共权力控制机制,完善包括立法机关、司法机关、行政机关内部的各项法律、制度及其相关的程序性控制体系,明确保障公民权利、企业权利、其他社会组织权利受到政府侵害时的补救机制、补救途径、补救措施。如果违反了这些控制要求,就要承担相应的政治责任、法律责任、行政责任和伦理责任。一个“公权私用”的政府,一个不受控制控制的政府,一个没有责任机制的政府,肯定不是服务型政府。二是政府的职能范围必须是有限的,不该管的不要管,应该管的必须管好。根据个人生活自主、市场解决优先的原则,政府的活动范围主要陷于解决社会公众、企业、市场无力解决或不愿解决的社会公共问题,提供社会所需要的公共产品。凡是没有消极外部性的公民自主领域、一般生产性或竞争性的市场领域,政府原则上不得随意介入,以捍卫公民权利和市场自由。即使政府出于追求更大范围公共利益考虑而采取的政策和措施,也主要是为公民权利实现、市场自由竞争营造有利的激励环境。譬如对社会弱势群体提供社会保障、对市场失灵进行调节和补救。同时,我们强调强化公共服务功能,也不代表政府一定要大包大揽,要区分公共服务的政府属性和非政府属性,以及创新公共服务的具体机制和方式。公共服务既可以是政府提供的,也可以是非政府机构提供的。随着社会发展,未来社会中除少数核心公共物品由政府直接提供外,在更多的公共服务领域,政府主要是扮演“掌舵”角色,具体的生产、经营和管理则可以通过社会化和市场化机制来实现。政府必须大力发展非政府公共组织,最终建立政府与社会共同治理、共同服务的模式。三是政府的管理和服务是公平和公正的,即无特权的、无歧视和无偏私的。既然政府提供的管理和服务具有“普遍性”和“公

共性”，在法律和政策涉及权利义务的设定时，必须体现机会均等和一视同仁的原则；在涉及法律和政策适用时，必须体现人人平等的法治精神，秉公施政。如果在政府实践中，还存在大量根据身份、级别、地位的特权性规定，根据地区、所有制性质、项目大小、资金多少的歧视性规定，这个政府肯定不是服务型政府。可见，服务型政府是一个受控制的政府、责任政府、有限政府、与社会共治的政府、公平和公正的政府。

服务型政府是法治的政府。法治的作用在于通过强制约束力的方式，将政府和其他社会行为主体的自由控制在一定范围内，为他们的行为选择提供一种预期机制和矫正机制，以实现维护公民权利、市场自由和公共利益的秩序。法治的核心理念是政府依法行政和政府守法。依法行政强调政府任何行为必须有明确的法律依据，不能随意和妄为。尤其是涉及公民权利和义务的设定和调整时，对公民来说是“法无禁止即可为”、“法无明文规定不为罪”。为此，政府在制定法律和政策时，必须遵循宪法至上、法律优先、法律保留以及正确处理法律冲突、政策抵触的原则，不得违背宪法、法律、法规、规章和上级政策，更不能相悖；在执行法律和政策时，必须严格按照法定的内容、程序、方式运行，不得随意扩大自己的权力，随意增加公民、企业、其他社会组织的义务，随意侵害公民、企业、其他社会组织的合法权利。当然，依法行政也不代表事实上的政府行为和公民行为一样，能实现从不违法的目标，而是强调政府违法后要和公民违法一样，能得到及时发现、及时矫正、及时控制，并承担相应的责任。只有政府依法行政，才能防止和控制公共权力的异化和滥用，才能保证政府的公正、廉洁，才能实现政府服务于民的价值追求。

服务型政府是高效能的政府。服务型政府是有限政府，但有限并不代表是“弱势”或“无为”政府，而是很好履行自己职能的有效政府。有效政府是指政府能够实现有效的制度供给、较高的资源配置效率和技术效率的政府。有效的制度供给，体现政府能通过制定和实施法律规则，为市场自由竞争和公民权益的实现提供法律政策保障，并营造经济和社会发展所应具备的基础环境。这种环境包括安全稳定的治安环境、规范有序的市场环境、公正严明的法制环境和人文关怀的舆论环境、优质高效的政务环境，真正使政府成为营造环境的主体，企业成为经济发展的主体，人民成为创造财富的主体。因此，服务型政府必须能回应社会需求，及时调整自己的法律和政策，确保社会发展与制度供给之间的动态平衡。资源配置效率，主要是政府对市场失灵的矫正、对公共资源的分配和使用是高效率的。所以，服务型政府必须能正确处理政府与市场的关系，并确保公共资源尤其是公共财政资源配置和使用的公共性、廉洁性、经济性、效率性、效益性。技术效率，主要是政府通过自身的体制设计、运行机制设计、行政方式选择，运用自己的权威和权力，实施自己承担的法定职能、贯彻公共政策、实现即定目标的能力。为此，服务型政府必须是自身精简、统一、高效、便民、运转协调的政府，并具有持续改进公共管理和公共服务能力的动力机制。

三、建设服务型政府的艰巨性和长期性

实现建设服务型政府的奋斗目标，是我国各级政府的一次根本性革命和全面转型，同时也是一项长期、复杂的系统工程，涉及到政府理念的重塑、政府体制的改革、政府职能的转

变、政府运行机制的优化、政府行为方式的调整、管理和服务技术的革新等方方面面的问题。它不仅包括政府内部的改革,更关系到政府与社会、政府与市场关系的重新定位;它不仅需要政府的自我革命,也需要相应的政治和社会条件作支撑。因此,要实现这一目标,不可能寄希望短期内一劳永逸,必须做好不断深化改革和渐进实现的心理准备。同时,也要反对搞形式主义、表面文章,踏踏实实、一步一个脚印地推进服务型政府的建设与发展。

根据我们对服务型政府的理解,结合我国当前政府中存在的主要问题,目前应集中在以下方面做出努力。

转变观念、塑造现代政府理念,这是建设服务型政府的前提。“没有革命的理论,就没有革命的行动”。从管制型政府向服务型政府的转变,首先必须解决好思想观念和思维方式上存在的问题。要以民本位、权利观、社会本位、权力服务观,代替过去的官本位、权力观、政府本位、权力服从观;要坚持以人为本的全面发展观,代替片面强调GDP增长的错误意识,将政府的核心工作转向着力解决关系人民群众切身利益的各种突出问题,切实解决当前发展中存在的各种不平衡问题;要用全面的、实践的、群众的观点看待政绩,让人民群众得到实实在在的发展实惠;要以现代政府理念,塑造“公共”政府、民主政府、责任政府、有限政府、法治政府、高效政府、便民政府的观念,实现政府工作的科学行政、依法行政、民主行政。为此,必须通过大力宣传、教育、学习和培训,实现包括领导干部在内的行政人员理念的创新。

转变政府职能,这是建设服务型政府的重点。服务型政府是一个职能有限、但又能很好履行自己职能的政府,其主要职能是解决公共领域的公共问题和公共事项,提供公共管理和

公共服务。要根据这种理解,一方面要继续推进政企分开、政事分开、政社分开,将政府职能切实转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务方面上来;另一方面要探索政府职能实现的新形式,通过利用非政府的社会力量、竞争机制和市场力量,推动公共管理的社会化、公共服务的市场化。当前,各级政府尤其要注意解决以下问题:通过进一步深化财税、金融、投资体制改革,减少政府对资本和资源的直接控制,同时依据公共服务型财政和战略管理的要求,建立强有力的宏观调控体系,提高协调和可持续发展的规划与政策引导能力;通过建立并完善而公平的社会保障体系,为社会主义市场经济发展和国有企业、事业单位改革以及城乡的协调发展,提供安全保障机制;在取消、减少和规范有关行政审批与政府管制事项的基础上,强化政府对市场秩序和公共秩序的监管功能,维护公平竞争的市场环境和公正和谐的社会环境,保护企业和公民的合法权益;强化对社会团体、公益性事业单位、市场中介组织、社区自主发展的法律规划、培育、引导和依法监管,确保企业、社会组织和公民依法履行法定义务;依据平等和基本保证的原则,完善政府在基础教育、公共卫生、基础设施、公益服务等领域的公共服务体系。

调整政府权力配置结构,这是建设服务型政府的难点。政府体制的核心是政府权力配置,而任何权力配置都体现着利益的分配。要实现政府功能的优化,必须进行政府权力配置结构的调整,而权力结构的调整,实质是利益的重新分配和组合。因此,往往是政府改革的难点。政府权力配置结构的调整,主要体现在三个方面:一是处理好中央与省级、省与县、县与乡镇政府之间以及上下级政府职能部门之间的职、责、权、利关系,解决层级过多、上下重复管理问题,实现纵向政府权力结构的优

化,既能满足“宏观管住、微观管好”的目标,又能充分调动中央与地方、上级与下级两方面的积极性。二是在一级政府及其部门内部实现横向职、责、权、利的合理配置,解决部门林立、交叉管理、相互扯皮、责任推诿问题。三是处理好政府体系内部“条条”管理和“块块”之间的关心,解决行政体系的条块分割问题。

创新政府运作机制、改进工作方式和工作作风,这是建设服务型政府的基础性工作。良好的政府运行机制是确保政府协调、高效运转的保障。通过改进公共决策机制、政府运行问责机制和监督机制,实现决策的民主化与科学化、政策执行的规范化、监督的硬性化;要在转变职能、理顺权责关系的基础上,通过改造行政流程,实现公民服务、企业服务、政务服务流程的优化和标准化,如推行多种形式的联合办公,实行“一站式、一条龙、全方位、一个窗口对外”的服务,实现联合审批、联合年检、一次性交费、一表式管理等;建立和完善上下级间、部门间的

议事和协调制度,提高公共政策制定的质量和执行效果,增强政府体系的整体运作效能;通过政务公开,实现阳光行政和公民参与;通过推进电子政务,建立透明、整合、便捷的网上信息发布和服务处理机制;努力提高公务员队伍公共服务的素质和水平,转变工作作风,尤其要改进执法行为,强化窗口服务的规范和要求;通过完善政府绩效评估机制,确保政府管理和服务质量的持续改进。

当然,建设服务型政府,是一个大课题、大工程。既需要理论上的理性思考和大胆探索,也需要实践中各级各地政府经验与教训的交流和总结;既需要关注世界各国公共服务的发展趋势,也需要考虑中国社会转型时期公共服务的特点。有时代发展的迫切需求,有各级政府的积极推动,有越来越多的专家 and 实际工作者投身其中,我国的服务型政府建设必将在理论和实践中取得快速发展。我们希冀本书的一些视角和观点,能对尽快实现这一目标有所帮助和推动。

王江渝

2005年3月20日

名人名言

我们每个人都有自己的需要,而这种需要又不能完全做到不求他人而自足,这就是国家由来的唯一原因。

——柏拉图

世上一切学问(知识)和技术,其终极(目的)各有一善;政治学本来是一切学术中最重要学术,其终极目的正是为大家所最重视的善德,也就是人间的至善。政治学上的善就是“正义”,正义以公共利益为依归。

——亚里斯多德

国家是人民的事业。可是所谓人民,不是指任何个人在任何情况下的结合,而是指一个人群因服从共同的正义的法律和享受共同的利益造成的整体联系。

——西塞罗

人们为了取得和平,并依此而保全自己的生命,因而便创造了一个人为的人,这就是我们所谓的国家。

——霍布斯

国家的目的在于谋求公民的幸福。

——黑格尔

政府和主权人往往被人混淆,其实政府只不过是主权者的执行人。

——卢梭

一个公民的政治自由是一种产生人人自感安全的心境平安状态。为了享有这种自由,就

必须要有一个谁也不必惧怕谁的政府。

——孟德斯鸠

政府的权利得自统治者的同意。

——托马斯·杰弗逊

社会是由我们的欲望所产生的,政府是由我们的邪恶所产生的。前者使我们一体同心,从而积极地增进我们的幸福;后者制止我们的恶行,从而消极地增进我们的幸福。

——潘恩

如果政府违背公众的感情,一味行使托付给它的强制权力,宪法就不能贯彻,联邦也不能保全。政府的基础应该是人民的爱戴,应该是它在全国各地给予生活、自由、荣誉和财产的保障。

——安德鲁·杰克逊

政府的主要目的的提高人的地位——把人为的负担从一切人肩上去掉,为一切人追求值得称赞的目标扫清道路,使一切人在生活竞赛中有一个自由自在的开端和公平的机会。

——亚伯拉罕·林肯

我能奉献的没有其它,只有热血、辛劳、眼泪与汗水。

——丘吉尔

政府在形式上和实质上都是发源于人民的。它的权力是人民授予的,并且应该直接对人民和为人民的利益而行使。

——约翰·马歇尔

作为总统，我首先关心的必然永远是全体美国人民的最高利益，因为我是他们的公仆；作为个人，我最先考虑的是忠实于自己的信念与良知。

——杰拉尔德·福特

所有的政府官员，无论是民选的还是任命的，其存在的合法性的基础是人民，他们是人民的代表。这些官员应该受制于比多数决策原则更高的原则，那就是宪法的秩序。公共管理者的基本的道德责任就是成为立国价值的保护者和保证人。

——乔治·弗雷德里克森

我们所经历的变革，是人类历史上“我们人民”真正改变了政府的演变进程的第一次革命。“我们人民”告诉政府，而不是政府告诉“我们人民”该做什么。“我们人民”是驾驶员——而政府则是一辆汽车。“我们人民”决定它行使的方向、道路和速度。世界上几乎所有国家的宪法都告诉人民享有哪些特权。而在我们的宪法中，“我们人民”告诉政府它能够做些什么。“我们人民”是自由的。

——罗纳德·里根

公共服务是最高级的服务，因为它是最难的服务。公共服务也是最需要的服务，因为除它以外没有人为社会考虑，也没有人为个人考虑。

——维尔在夫斯基

每一个生活在发达的、工业化、都市化社会的公民，一步也离不开公共服务机构的工作。这些机构体现了发达社会的价值，因为今天使我们的社会从经济能力和生产率日益提

高的成果中取得效益的是教育、保健知识和活动能力，而主要不是来自给予“食、衣、住”上的满足。

——彼得·F·德鲁克

政府存在的合法性基础是因为政府热爱了并服从于宪法，而不是因为民主选举把政府选举出来了，政府就算合法了。

——约翰·罗尔

在许多政府机构的管理中，公平比效率更重要。

——詹姆斯·Q·威尔逊

政者，正也。其身正，不令其行，其身不正，虽令不从。

——孔子

民为贵，社稷其次，君为轻。

——孟子

政之所兴，在顺民心；政之所废，在逆民心。

——管子

善为国者，必先富民，然后治之。

——管子

临官莫如平，临财莫如廉。

——刘向

大臣重禄而不极谏，小臣畏罪而不敢言，下情不上通，此患之大者。

——范晔

其人未必贤也，以亲故而取之，固非公也；苟贤矣，以亲故而舍之，亦非公也。

——司马光

为官之法惟有三事：曰清、曰慎、曰勤。

——吕祖谦

治身莫先于孝，治国莫先于公。

——苏轼

公则无不明，正则无不达。

——王守仁

天下顺治在民富，天下和静在民乐。

——王廷相

先天下之忧而忧，后天下之乐而乐。

——范仲淹

天下之事，不难于立法，而难于法之必行；不难于听言，而难于言之必效。

——张居正

昔之欲抑民权，必以塞民智为第一义；今

欲伸民权，必以广民智为第一义。

——梁启超

天下为公。

——孙中山

为人民服务。

——毛泽东

人民高兴不高兴，满意不满意，赞成不赞成，答应不答应，是我们制定和执行路线方针政策出发点和归宿。

——邓小平

必须始终把体现人民群众意志和利益作为我们一切工作的出发点和归宿，始终把依靠人民群众智慧和力量作为我们推进事业的根本路线。

——江泽民

向人民学习，为人民服务，请人民评判，让人民满意。

——胡锦涛