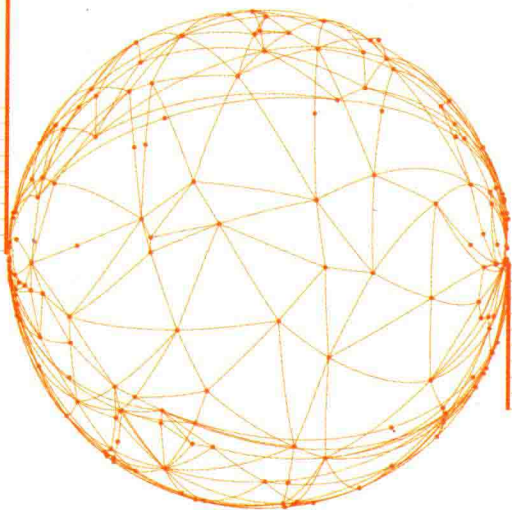


综合配套改革中的 公共服务创新

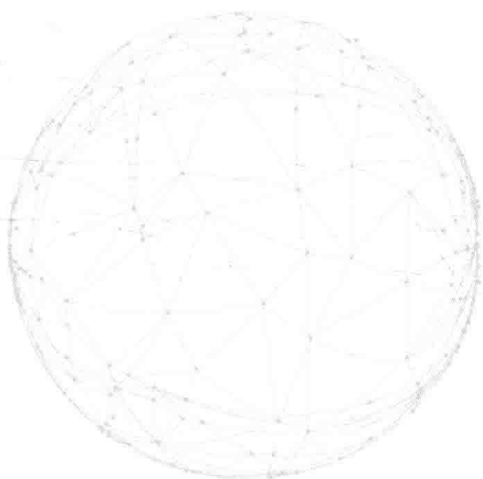
竺乾威 朱春奎 等◎著



中国社会科学出版社

综合配套改革中的 公共服务创新

竺乾威 朱春奎 等◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

综合配套改革中的公共服务创新 / 竺乾威等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8950 - 4

I. ①综… II. ①竺… III. ①公共服务—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 227464 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 王 称
责任校对 季 静
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 10 月第 1 版
印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 22.5
插 页 2
字 数 375 千字
定 价 79.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

国家社科基金重大项目成果

前 言

创新公共服务体制机制，建设服务型政府，建立并完善惠及全民的基本公共服务体系，是我国全面深化改革与国家治理现代化的必由之路。如何通过横向和纵向协调的改进，使政府从整体的角度跨越政府组织层级和公私部门的界限，以更低的成本来提供更好的公共服务和公共产品，最大限度地解决民生问题，是改革进入深化和攻坚阶段面临的一项重大课题。

建立综合配套改革试验区就是改革进入深化和攻坚阶段后出台的一个具有战略意义的重大举措。国家综合配套改革试验区既是新时期加快完善社会主义市场经济体制的主战场，也是率先推进国家发展战略的先行区和示范区。

国家社科基金重大项目“‘十二五’时期八大综合配套改革试验区公共服务体制机制创新研究”以开展综合配套改革试点的上海浦东新区、天津滨海新区、深圳、成都、重庆、武汉、长沙、沈阳市八个城市（区）为调研对象，从大部制改革与跨部门协同、整体性预算体系、政府购买服务、全过程优质监管体系、整体性伦理规范与廉政建设、电子治理等方面系统剖析地方政府推进公共服务改革与创新的主要进展，从强制性政策工具、自愿性政策工具和混合性政策工具三个维度系统剖析地方政府推进公共服务改革与创新的政策工具，通过大规模的问卷调查，从政府接触方式偏好、电子治理发展项目偏好、政府网站使用意愿、电子化公共服务使用状况、使用态度、感知行为控制、主观规范、感知服务质量、感知服务价值与公众满意度等方面系统总结并深入分析八个城市（区）电子化公共服务的需求偏好、服务质量与整体满意度情况，从整体性公共服务满意度的视角对公共服务改革与创新的成效进行初步评价，并在此基础上提出相应的对策建议。

该项目的最终成果便是《综合配套改革中的公共服务创新》、《电子化公

共服务需求偏好、服务价值与民众满意度：问卷调查数据分析报告》和《社会组织视角下的政府购买公共服务》三本著作的出版。本项研究的理论成果主要有以下三个方面：

一是构建了一个基于中国国情的政府公共服务治理现代化的理论分析框架，从大部制改革与跨部门协同、整体性预算体系、政府购买服务、全过程优质监管体系、整体性伦理规范与廉政建设、电子治理、整体性公共服务满意度等方面着重论述公共服务改革与创新的组织、财政、制度、伦理、法治、技术保障与价值追求等相关议题。

二是以系统论的理论模型为基础，从公众需求的角度出发，发展出了一个由使用者需求、使用情况、需求影响因素与使用者评价四维度构成的电子化公共服务需求行为分析框架。

三是从合作动机、合作策略与互动关系三个方面构建政社合作提供公共服务的理论分析框架，从合作动机来看，政府与社会组织合作提供公共服务源自于各自的组织性质及合理诉求；从合作策略来看，政府向社会组织寻求公共服务上的合作主要包括公办民营、项目委托、直接补助和志愿服务四种；从关系与现状来看，政府与社会组织地位不平等，社会组织与政府的合作属于“被动合作中存在一定竞争关系”。

本项研究在经验研究层面有以下几个特色：

一是从大部制改革与跨部门协同、整体性预算体系、政府购买服务、全过程优质监管体系、整体性伦理规范与廉政建设、电子治理等方面系统剖析上海浦东新区、天津滨海新区、深圳、成都、重庆、武汉、长沙与沈阳八个城市（区）地方政府推进公共服务改革与创新的主要进展，从强制性政策工具、自愿性政策工具和混合性政策工具三个维度来系统剖析这八个地方政府推进公共服务改革与创新的政策工具，同时基于 3120 名受访者整体性公共服务满意度调查对这八个地方政府公共服务改革与创新的成效进行了初步评价。

二是基于 3120 名受访者问卷调查的数据分析结果，从受访者基本情况、政府接触方式偏好、电子治理发展项目偏好、政府网站使用意愿、电子化公共服务使用状况、使用态度、感知行为控制、主观规范、感知服务质量、感知服务价值与公众满意度等方面系统总结并深入分析了上海浦东新区、天津滨海新区、深圳、成都、重庆、武汉、长沙与沈阳八个城市（区）电子化公共服务的需求偏好、服务质量与整体满意度情况，形成总体统计分析报告和各城市

(区)统计分析报告。在此基础上,对不同城市的调查结果进行综合对比分析,总结当前中国电子治理发展的现状与问题。

三是基于上海、长沙、武汉、成都 397 家受访社会组织问卷调查,从社会组织参与公共服务供给情况、政府向社会购买公共服务的认知与态度、面临的问题与对策建议等方面,对我国政府购买服务的现状、问题及对策进行了实证分析。

此外,本项研究在政策研究层面的主要特色表现在以下三个方面:

一是从大部制改革与跨部门协同、整体性预算体系、政府购买服务、全过程优质监管体系、整体性伦理规范与廉政建设、电子治理等方面提出了全面深化改革推进公共服务治理现代化的战略蓝图与对策建议。

二是从网络基础环境建设,为电子治理发展保驾护航;推动透明治理,提升政府整体性治理能力;打造智慧生活,促进基本公共服务均等化;实施电子化公共服务质量提升工程,建设人民满意的电子化服务型政府等四个方面针对调查城市电子治理服务发展过程中存在的共性问题,提出改善中国电子治理绩效、推动中国电子治理持续发展的对策建议。

三是从明确政府角色定位,转变施政观念;简化行政作业流程,实施政府流程再造;建立严格的监管制度,引入科学的评估制度;加大财政政策倾斜力度,扶持社会组织的发展;提高社会组织竞争意识和运营水平,培育社会公众参与意识,提高市民参与积极性,加强公民的社会监督,保证公共服务供给过程的公平、公正等方面提出了完善政府向社会组织购买公共服务的对策建议。

该项目的顺利完成得益于课题组全体成员的努力,受益于国家行政学院薄贵利教授、中国行政管理学会高小平教授等诸多学界同仁的支持,也是与复旦大学林尚立教授、沈兰芳教授、黄丽华教授、刘杰教授、陈志敏教授、刘季平教授、苏长和教授和陈玉刚教授等人的支持分不开的。在此,我们深表谢意!同时也感谢复旦大学文科科研处、复旦大学国际关系与公共事务学院科研与学术服务中心对该项研究的支持和帮助!

竺乾威

复旦大学国际关系与公共事务学院

2016 年 9 月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 选题背景与意义	(1)
第二节 相关研究状况	(2)
一 整体性政府与跨域治理	(2)
二 电子治理与公共服务信息化	(4)
三 政府购买服务与政社合作	(6)
第三节 研究思路与篇章结构	(9)
一 研究思路	(9)
二 篇章结构	(10)
第二章 理论探讨	(13)
第一节 大部制改革与跨部门协同:公共服务改革与创新的组织 战略	(13)
第二节 整体性预算体系建设:公共服务改革与创新的财政保障	(15)
第三节 政府购买服务:公共服务改革与创新的政社合作战略	(16)
第四节 全过程优质监管体系建设:公共服务改革与创新的重要 内容	(18)
第五节 整体性伦理规范建设:公共服务改革与创新的廉政战略	(20)
第六节 电子治理:公共服务改革与创新的信息化战略	(22)
第七节 政策工具:公共服务改革创新目标与行动的联结	(25)
第八节 基本公共服务均等化:贯穿公共服务改革与创新的主线	(26)
第九节 公共服务满意度:公共服务改革与创新的不懈追求	(28)

第三章 浦东新区综合配套改革中的公共服务创新	(31)
第一节 浦东新区公共服务改革与创新的主要进展	(31)
一 大部制改革与跨部门协同	(31)
二 整体性预算与财政体系建设	(35)
三 政社合作与政府购买服务	(37)
四 行政审批改革与事中、事后监管	(40)
五 政府信息公开与廉政体系建设	(43)
六 电子政务建设与公共服务信息化	(44)
七 统筹城乡与基本公共服务均等化	(47)
第二节 浦东新区公共服务改革与创新的政策工具	(49)
一 公共教育改革与创新的政策工具	(49)
二 劳动就业服务改革与创新的政策工具	(51)
三 社会保险改革与创新的政策工具	(52)
四 社会服务改革与创新的政策工具	(53)
五 医疗卫生改革与创新的政策工具	(55)
六 住房保障改革与创新的政策工具	(57)
七 公共文化改革与创新的政策工具	(59)
八 环境保护改革与创新的政策工具	(60)
第三节 浦东新区整体性公共服务满意度	(61)
一 样本统计描述	(61)
二 整体性公共服务满意度	(63)
第四章 滨海新区综合配套改革中的公共服务创新	(68)
第一节 滨海新区公共服务改革与创新的主要进展	(68)
一 化零为整:以行政管理体制改革实现空间整合	(68)
二 灵活高效:以领导小组实现功能整合	(70)
三 规范管理:加强财政预算顶层设计	(72)
四 加大支持:推动社会组织承接公共服务	(73)
五 先行先试:深化行政审批制度改革	(74)
六 多管齐下:创新反腐倡廉机制	(75)
七 科技先行:提升公共服务信息化水平	(76)

八 同城待遇:推动流动人口基本公共服务均等化	(78)
九 城乡统筹:以基本公共服务均等化推进城市化进程	(79)
第二节 滨海新区公共服务改革与创新的政策工具	(81)
一 滨海新区政策工具应用的总体特征	(81)
二 强制性政策工具应用分析	(82)
三 混合性政策工具应用分析	(85)
四 自愿性政策工具应用分析	(87)
第三节 滨海新区整体性公共服务满意度	(88)
一 样本统计描述	(88)
二 整体性公共服务满意度	(90)
第五章 深圳市综合配套改革中的公共服务创新	(95)
第一节 深圳市公共服务改革与创新的主要进展	(95)
一 以大部制改革为抓手,加强服务型政府建设	(96)
二 完善跨部门合作机制,提高公共服务整体性	(97)
三 实施全口径预算,建立整体性财政体系	(99)
四 开展事业单位分类改革,探索法定机构运作模式	(101)
五 加强政府购买公共服务,推进政社合作	(103)
六 开启商事登记制度改革,完善全过程监管服务体系	(104)
七 加强公共服务伦理建设,创建廉洁城市	(106)
八 发布公共服务白皮书,创新公共服务管理体制	(107)
九 利用现代信息技术,加强公共服务电子化建设	(109)
十 统筹重要人群和特区内外,推进公共服务均等化	(110)
第二节 深圳市公共服务改革与创新的政策工具	(113)
一 公共教育改革与创新的政策工具	(113)
二 劳动就业服务改革与创新的政策工具	(114)
三 社会保险改革与创新的政策工具	(115)
四 社会服务改革与创新的政策工具	(116)
五 医疗卫生改革与创新的政策工具	(117)
六 住房保障改革与创新的政策工具	(119)
七 公共文化改革与创新的政策工具	(120)

八 环境保护改革与创新的政策工具	(121)
第三节 深圳市整体性公共服务满意度	(123)
一 样本统计描述	(123)
二 整体性公共服务满意度	(124)
第六章 成都市综合配套改革中的公共服务创新	(130)
第一节 成都市公共服务改革与创新的主要进展	(130)
一 打造整体性政府组织体系	(130)
二 构建现代财政预算制度	(132)
三 稳妥推进事业单位改革	(133)
四 完善政府购买服务机制	(135)
五 加快行政审批与监管体制改革	(136)
六 强化公共服务伦理建设	(138)
七 推进电子治理体系建设	(139)
八 统筹城乡基本公共服务均等化	(140)
第二节 成都市公共服务改革与创新的政策工具	(144)
一 公共教育改革与创新的政策工具	(145)
二 劳动就业服务改革与创新的政策工具	(147)
三 社会保险改革与创新的政策工具	(148)
四 社会服务改革与创新的政策工具	(148)
五 医疗卫生改革与创新的政策工具	(149)
六 住房保障改革与创新的政策工具	(150)
七 公共文化改革与创新的政策工具	(151)
八 环境保护改革与创新的政策工具	(151)
第三节 成都市整体性公共服务满意度	(152)
一 样本统计描述	(152)
二 整体性公共服务满意度	(154)
第七章 重庆市综合配套改革中的公共服务创新	(159)
第一节 重庆市公共服务改革与创新的主要进展	(159)
一 推进大部制改革与跨部门协同	(159)

二 现代财政管理制度和全口径预算机制	(161)
三 事业单位分类改革和法人治理结构建设	(162)
四 政府购买服务与政社合作	(163)
五 行政审批制度改革和大市场监管体系建设	(164)
六 公共服务伦理规范和廉政建设	(165)
七 电子政务和公共服务信息化	(166)
八 基本公共服务城乡统筹	(168)
第二节 重庆市公共服务改革与创新的政策工具	(170)
一 公共教育改革与创新的政策工具	(171)
二 劳动就业服务改革与创新的政策工具	(172)
三 社会保险改革与创新的政策工具	(174)
四 基本社会服务改革与创新的政策工具	(175)
五 医疗卫生服务改革与创新的政策工具	(176)
六 住房保障改革与创新的政策工具	(178)
七 公共文化改革与创新的政策工具	(179)
八 环境保护改革与创新的政策工具	(182)
第三节 重庆市整体性公共服务满意度	(182)
一 样本统计描述	(182)
二 整体性公共服务满意度	(184)
 第八章 武汉市综合配套改革中的公共服务创新	(190)
第一节 武汉市公共服务改革与创新的主要进展	(190)
一 推行以大部制为核心的政府机构改革	(190)
二 完善以领导小组为主体的跨部门协同	(191)
三 规范绿色绩效导向的财政预算管理	(193)
四 积极推进事业单位分类改革	(194)
五 完善和发展政府购买服务体系	(196)
六 优化覆盖全过程的监管机制	(197)
七 加强公共服务伦理规范与廉政建设	(198)
八 提高基于政务平台的电子化治理水平	(199)
九 完善和发展绿色公共服务体系	(201)

十	积极推进基本公共服务均等化	(202)
十一	探索基本公共服务资源跨域联动	(204)
第二节	武汉市公共服务改革与创新的政策工具	(206)
一	公共教育改革与创新的政策工具	(206)
二	劳动就业服务改革与创新的政策工具	(207)
三	社会保险改革与创新的政策工具	(208)
四	社会服务改革与创新的政策工具	(209)
五	医疗卫生改革与创新的政策工具	(210)
六	住房保障改革与创新的政策工具	(211)
七	公共文化改革与创新的政策工具	(212)
八	环境保护改革与创新的政策工具	(212)
第三节	武汉市整体性公共服务满意度	(213)
一	样本统计描述	(213)
二	整体性公共服务满意度	(215)
第九章	长沙市综合配套改革中的公共服务创新	(220)
第一节	长沙市公共服务改革与创新的主要进展	(220)
一	整合优化,推进以大部制为核心的政府机构改革	(220)
二	协调统筹,完善以领导小组为主体的跨部门协同	(221)
三	提质增效,实施全口径和全过程预算管理	(222)
四	清理规范,推进事业单位分类改革路径	(224)
五	政社合作,加大政府购买公共服务力度	(225)
六	简政放权,深化行政审批改革和全过程监管	(227)
七	反腐倡廉,加强政府作风和公共服务伦理建设	(229)
八	创新治理,加强电子政务平台建设 with 互动	(230)
九	统筹城乡,推动基本公共服务均等化	(233)
十	示范联动,构建一体化的绿色公共服务体系	(239)
第二节	长沙市公共服务改革与创新的政策工具	(242)
一	公共教育改革与创新的政策工具	(243)
二	劳动就业服务改革与创新的政策工具	(243)
三	社会保险改革与创新的政策工具	(244)

四 医疗卫生改革与创新的政策工具	(245)
五 住房保障改革与创新的政策工具	(245)
六 公共文化改革与创新的政策工具	(246)
七 环境保护改革与创新的政策工具	(247)
第三节 长沙市整体性公共服务满意度	(248)
一 样本统计描述	(248)
二 整体性公共服务满意度	(249)
第十章 沈阳市综合配套改革中的公共服务创新	(255)
第一节 沈阳市公共服务改革与创新的主要进展	(255)
一 相继实施两轮政府机构改革	(255)
二 积极推进各领域跨部门协同	(256)
三 全面改善政府财政预算管理	(258)
四 分类推进事业单位体制机制改革	(261)
五 加强政府购买服务与政社合作	(262)
六 协调深化行政审批与监管体制改革	(265)
七 系统推进公共服务伦理规范建设	(267)
八 逐步提升电子化治理水平	(268)
九 持续推进基本公共服务均等化	(271)
第二节 沈阳市公共服务改革与创新的政策工具	(272)
一 公共教育改革与创新的政策工具	(272)
二 劳动就业服务改革与创新的政策工具	(274)
三 社会保险改革与创新的政策工具	(275)
四 医疗卫生改革与创新的政策工具	(276)
五 住房保障改革与创新的政策工具	(278)
六 公共文化改革与创新的政策工具	(279)
七 环境保护改革与创新的政策工具	(280)
第三节 沈阳市整体性公共服务满意度	(282)
一 样本统计描述	(282)
二 整体性公共服务满意度	(283)

第十一章 结论与建议	(288)
第一节 研究结论	(288)
一 公共服务改革与创新的总体态势与成效	(288)
二 整体性公共服务满意度调查的基本结论	(303)
第二节 对策建议	(311)
一 大部制改革与跨部门协同的战略对策	(311)
二 整体性财政与预算体系建设的战略对策	(314)
三 政府向社会组织购买服务的战略对策	(316)
四 全过程优质监管体系建设的战略对策	(317)
五 公共服务伦理规范与廉政体系建设的战略对策	(320)
六 电子化公共服务体系建设的战略对策	(322)
七 政策工具选择与优化的战略对策	(323)
参考文献	(325)
后 记	(346)

第一章

绪论

第一节 选题背景与意义

创新公共服务体制机制，建设服务型政府，建立并完善惠及全民的基本公共服务体系，是我国全面深化改革与国家治理现代化的必由之路。近年来，我国建设服务型政府与完善公共服务体系在以下六个方面取得了明显成效：一是创新行政管理体制，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能。二是优化政府组织结构，推进以公共服务为重要内容的政府绩效评估和行政问责制度，完善公共服务监管体系，全面推行依法行政，依法规范政府职能和行政行为。三是推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，形成公共服务供给的社会和市场参与机制。四是完善公共财政体系，调整财政收支结构，扩大公共服务覆盖范围，把更多资金投向公共服务领域。五是创新社会管理体制。六是加强公务员队伍建设，改变作风，提高能力。

但我国服务型政府的建设在其发展过程中也受到了体制和机制等方面的阻碍，主要表现在部门分割导致公共服务提供的碎片化，部门机构之间沟通不畅、缺乏协调导致资源浪费、服务质量下降，部门机构之间缺乏合作导致服务效率低下。如何通过横向和纵向协调的改进，使政府能够观照全体，跨越政府组织层级和公私部门的界限，以最大限度解决民生问题、实现社会公共利益的政府管理模式，以更低的成本来提供更好的公共服务和公共产品，是改革进入深化和攻坚阶段面临的一项重大课题。

建立综合配套改革试验区就是改革进入深化和攻坚阶段后出台的一个具有战略意义的重大举措。2005年以来，国家先后批准在上海浦东新区、天津滨

海新区、重庆市、成都市、武汉城市圈、长株潭城市群、深圳市、沈阳经济区、山西省、浙江省义乌市、厦门市、黑龙江“两大平原”等12个地区开展综合配套改革试验。^①国家综合配套改革试验区既是新时期加快完善社会主义市场经济体制的主战场，也是率先推进国家发展战略的先行区和示范区。

本研究旨在以全面深化改革与国家治理现代化理念为统领，以建设人民满意的服务型政府与探索中国特色公共服务模式为主题，力图形成一个基于中国国情的、本土化的整体性服务型政府建设与公共服务体制机制创新的分析框架，以开展综合配套改革试点的上海浦东新区、天津滨海新区、深圳、成都、重庆、武汉、长沙、沈阳市八个城市（区）为调研对象，对综合配套改革中的公共服务改革与创新的成效进行初步评价，并在此基础上提出相应的对策建议，以服务于国家治理进程中的公共服务综合配套改革与创新。

第二节 相关研究状况

一 整体性政府与跨域治理

整体性政府是一种全新的政府治理模式，是在对新公共管理实践进行反思的基础上提出来的。整体性政府以公民需求为导向，以信息技术为手段，通过组织结构整合、信息资源整合、流程再造及重构新型责任制度等方式，促使各种治理主体协调一致，实现治理层级、功能和公私部门的整合（曾凡军，2009；曾凡军、韦彬，2010；刘俊月、邓集文，2011）。目前有关整体性政府的文献主要是研究如何通过协同理念和协同机制，从宏观战略、中观决策和微观服务供应三个层面，破解政务及政策中的“碎片化”困境（周志忍、蒋敏娟，2010；邓学琳，2010；何瑞文，2013；孙迎春，2013；陈美，2014）。有研究者侧重于探讨西方国家整体性政府的改革历程、总体战略以及创新实践，分析了在西方政府治理体系下，如何通过跨部门协同和跨境协同解决权力和职责分配问题，以实现地方整体性治理（黄莉培，2012；蔡岚，2014；上官莉娜，2012）。也有研究者在特定的语境中，将整体性政府和大部制改革联系在一起，以整体性政

^① 参见 http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201509/t20150922_751784.html。