

加快行政体制改革 建设服务型政府

——十七届二中全会和
2008年“两会”文件亮点解读



中共中央党校求索音像出版社

加快行政体制改革 建设服务型政府

——十七届二中全会和
2008年“两会”文件亮点解读

中共中央党校求索音像出版社
(同名音像制品配套用书)

目 录

中国建设服务型政府的宏观分析	——常修泽 (1)
中国的“大部制”改革及其难点分析	——汪玉凯 (32)
基本公共服务均等化与服务型政府建设	——丁元竹 (43)
建设新型公共服务型财政体制	——周天勇 (61)
中国现阶段基本公共服务均等化研究	——常修泽 (100)
公共服务：打造“善治”政府的主要着力点	——常修泽 (119)
中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议	
公报	—— (138)
关于深化行政管理体制改革的意见	—— (144)
第十一届全国人民代表大会第一次会议	
议程	—— (151)
第十一届人大一次会议温家宝总理作政府工作报告	
(讲话全文)	—— (153)
中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告	
	—— (195)
十一届全国人大一次会议选出新一届国家领导人	
	—— (214)
国务院机构改革方案：组成部门名单	—— (218)

中国建设服务型政府的宏观分析

常修泽

前一段时间，同志们在学习中共十七大报告的过程中，可能已经了解到，或者已经把握了十七大报告的这样一个重要的思想和部署，即加快行政管理体制改革，建设服务型政府。我觉得，这是中央根据当前国内外的形势，做出的一个重要部署。

根据中共十七大的精神，前不久召开的中共十七届二中全会讨论并且通过了两个重要的文件，即《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案》。在十七届二中全会召开前夕，中央政治局举行了一次集体学习会，这次会议的主题是《国外政府服务体系建设和我国建设服务型政府》，我应邀参加了这个讲稿提纲的讨论。

根据十七大的精神和中共十七届二中全会所通过的这两个文件，在刚刚召开的十一届全国人民代表大会上，讨论并且通过了温家宝总理所作的政府工作报告，讨论并且通过了《国务院机构改革方案》。我个人觉得，这次政府工作报告以及《国务院机构改革方案》所体现的“加快行政管理体制改革、建设服务型政府”的精神，可以说是这次“两会”的一个亮点。我在央视3月5日上午点评政府工作报告和当天晚上“今日关注”栏目中深度分析政府工作报告时就指出这一点。就是说，怎么样从中国的国情出发，推进行政管理体制改革，建设服务型

政府的问题。这实际上是贯彻落实党的十七大精神的一个重要的步骤。

为研究建设服务型政府的问题，四年前，我曾经到北欧几个国家做过实地考察，主要就是到瑞典、芬兰、挪威，就是斯堪的纳维亚半岛这些国家，重点是考察这几个国家怎么样创建公共服务体系。回来以后我写了一个比较长的研究报告，题目叫做《公共服务：打造“善治”政府的主要着力点》。这篇报告，通过国家发展改革委员会宏观经济研究院的内部渠道《调查、研究、建议》上报到国家有关决策部门。后来，“中国政府网”作了刊载。接着，结合中国现阶段实际，我完成了一个比较系统的报告——《关于我国现阶段基本公共服务均等化研究》。2007年的1月31日，《人民日报》理论版用比较大的篇幅刊登了这个报告，题目叫做《逐步实现基本公共服务均等化》。十七大之后，围绕这个问题作了进一步的思考和调查研究。今天，我想根据我个人的研究成果，围绕着十七大报告，特别是这次“两会”所通过的报告和决定，来阐述关于怎样结合我们自己的国情来建设服务型政府的问题。

在本套专题讲座中，我这一讲是一个宏观的分析，后面还有几讲专题的分析。

围绕这个总的题目，我想讲四个问题：

第一个问题是，服务型政府的涵义及其主要标志，分析什么是服务型政府；

第二个问题是，建设服务型政府是我国经济社会发展新形势的要求，重点是讲为什么要建设服务型政府；

第三个问题，讲一下我国现阶段建设政府公共服务体系的主要内容；

第四个问题，我谈一下建设服务型政府的体制保障，怎么从体制机制上来保证建设服务型政府。

一、服务型政府的涵义及其主要标志

1、服务型政府的涵义

服务型政府，是现代政府的一个显著特征。我给服务型政府所下的定义是，所谓服务型政府，是在以人为本的基本理念的指引下，把为公共利益的服务作为各级政府一切活动的根本出发点和落脚点；在资源配置和政府机构等方面强化政府的公共服务职能；建立并且实施一整套完整的、行之有效的公共服务体系；不断地创新政府服务和管理的方式，来提高公共服务的水平和能力。具备这样特征的政府，在我看来就是服务型政府，或叫公共服务型政府。

2、服务型政府的主要标志

根据以上我给公共服务型政府所下的定义，衡量一个政府是不是公共服务型政府有下列四方面的标志：

标志之一：根本出发点——是不是从全体公民的根本利益出发，全心全意为公共利益服务？判断一个政府是服务型的，还是不是服务型的，第一个标志就是先看根本出发点，看它是不是从全体公民的利益出发，全心全意地为公共利益服务，我觉得这是一个根本的标志。到底是从公共利益出发还是从个人或者部门的、小团体的利益出发，这是一个根本的宗旨问题。大家知道，英语里讲公共是 **public**，牛津英汉对照词典里 **public** 什么意

思？它讲的是：公共的、公用的、公众的，是这样的含义。总体来说，它是要为公共的利益，这是 public 的词义。

我们当前一个很突出的问题，就是在我们的政府建设中，一些政府部门，包括一些中央和地方政府部门，应该说存在一定程度的部门利益化问题。就是说，有些部门，它并不完全是从公共利益出发，而是从部门利益出发，叫做“权力部门化，部门利益化，利益集团化”，那么这就很难叫服务型政府。我觉得，判断一个政府是不是服务型政府的根本标志，首先要看这个政府到底是从公共利益出发，还是从部门甚至个人的利益出发，是否真正做到 public。

我早年学老子的《道德经》时，记得《道德经》第 57 章里边有一句话非常深刻，是讲“执政者”的，它说：“我无欲，而民自朴”。这个“我”，老子讲的是执政者。就是说，执政者如果没有私“欲”的话，老百姓自然就会纯朴、朴实。这里的要害是政府自身有没有私欲。有些朋友说，老百姓现在有的不那么朴实了，不那么纯朴了。我认为，这个问题跟我们有些政府部门的部门私欲有关，如果政府部门有私欲的话，很难要求老百姓做到纯朴。

从公共利益出发，在利益关系多元化的今天，有一个问题，值得研究，怎样把握公共利益。我认为，政府应在多元利益关系表达和博弈的基础上，寻求整个社会多元利益关系的“均衡点”。

所以我说，第一个标志，最根本的出发点、落脚点，

就是从公共利益出发，超越部门利益，全心全意地为公民服务。这应该是政府的根本出发点，也是政府的公务人员的行为准则。这是第一个标志。

标志之二：职能定位——是不是强化政府的公共服务职能？

第二个标志，我是从政府的职能定位来分析的。从职能定位来说，要考量它是不是强化政府自身的公共服务职能。就是要回答在现代社会当中政府到底承担什么样的职能的问题，这一点我觉得在我们国家并没有解决好。针对过去的问题，党的十六大曾经对政府的职能作了一个四句话的界定：经济调节，市场监管，社会管理，公共服务。到了党的十七大，在这四个职能问题上，十七大报告明确地指出，政府的职能更加着重于社会管理和公共服务，把公共服务这个职能进一步地凸现，我觉得这个问题很值得我们各位同志、各位领导思考。因为我们国家在过去长期的经济运行当中，实行的是计划经济体制，在传统的计划经济体制条件下，我们的政府基本上是一个“经济干预型”的政府，热衷于干预，而且无所不包，特别是干预微观经济的活动，这一情况由来已久，根深蒂固。

改革开放 30 年，在这方面作了很大的变革，但是我个人觉得还是有一些惯性在运作，有些地方的政府的职能并没有转到公共服务上来，仍然不恰当地干涉微观经济活动。在现代市场经济中，宏观调节不可否定，但是不能把经济调节搞成干预微观经济。针对这个问题，温家宝总理在前年的政府工作报告里明确提出了“三不”：

第一，政府不要干预微观经济活动；第二，政府不要包办企业的决策；第三，政府不要代替企业去招商引资。之所以提出这“三不”，实际上就是力求摆脱过去经济干预型政府的羁绊，真正地凸现政府的公共服务职能。这是第二个标志。

标志之三：服务内容——是不是建立并实施一整套切实有效的公共服务体系？

我看了北欧以及其他一些国家的实践情况和有关的资料，我感觉，在这方面走在前面的国家有一套完备的公共服务体系。至于体系内容，我想在我的报告的第三部分进一步展开，这个体系到底包括些什么东西，我下面再讲。这里我先提出来，看有没有这么一套体系，这套体系是不是符合各自的国情，是不是切实可行。这是第三个标志。

标志之四：服务方式——是不是不断创新政府的服务方式，提高公共服务的能力和水平？

我觉得，服务方式创新问题也应该列为判断服务型政府的标志之一。因为我们现在面临着一个新的世界，世界在经历着广泛而深刻的变革，我们国家也在经历着广泛而深刻的变革。在变革当中，我们的管理方式，我们的服务方式，也要变革。特别是如何更加透明、更加有效率，在信息化时代我们如何用好电子政务。为了提高效率，有的省市地区，比如据我所知天津的南开区，就提出“超时默许制”，就是规定一个时间，下级报给上级的材料，如果超过了一定时间上级没有答复，就视同默许。这就是为了提高政府的效率。这是一个服务方式

和管理方式问题，我个人认为也应该放在服务型政府的标志里边，这样做有助于提高我们国家政府的公共服务的能力和水平。

归纳起来就是这么四个方面的标志，衡量是否建设了服务型政府，以及建设的程度，我建议从以上四个方面去把握、去分析。

二、建设服务型政府是我国经济社会发展新形势的要求

第二个大问题谈的是建设服务型政府的必要性，它是我国经济社会发展新形势的要求。这是回答为什么在今天的中国，我们要特别强调建设服务型政府，它的深刻背景。这里讲四条理由，或称四个背景。

1、贯彻落实科学发展观，要求建设服务型政府

这是从科学发展观的角度来分析。2007年10月召开的中共十七大对于科学发展观的内容和体系作了一个新的阐述。前段时间通过学习可能已经掌握了科学发展观的四句话：第一要义是发展，核心是以人为本，基本内容是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。

这里我需要进一步提出的是，科学发展观对于我们的建设提出哪些新的要求？这是我们今天需要深思的问题。这要从科学发展观的核心问题来把握的。科学发展观的核心是什么？是以人为本。而对于以人为本的“人”怎么把握？我曾经提出了“‘人’的三层涵义理论”，在2007年中央党校求索音像出版社的报告里我曾经讲过。简单来讲，我对“人”的把握是三层涵义：第一，从横向来说，这里讲的“人”，不是某一部分人，而应该

是指全体人民，中央的提法是：全体人民共享改革发展成果。第二，从纵向来说，以人为本的“人”，指的不仅仅是我们当代人，也应该包括我们的下一代人，它是个多代人的概念。因为像资源的利用问题，环境的保护问题，这些属于可持续发展的问题，都涉及到我们子孙的利益和未来。第三，这里讲的“人”，从核心来说，不是“单需”之人，不是只有单纯的某一方面的需要，而是一个“多需”之人，包括物质、精神，参与政治生活、社会生活，多方面的需要。因此对于科学发展观所讲的以人为本的“人”，应该有一个全面的、深刻的把握。

既然人有这么三层涵义，那么就给我们今天的政府提出了一个尖锐的问题：在我们的职能定位上，在我们的资源配置上，在我们的机构设置上，怎样从全体人民的利益出发来进行实施？因为科学发展观统领全局，当然也要统领我们的政府改革和政府建设。所以从科学发展观，特别是从“以人为本”这个切入点，它呼唤着我们的政府要进行改革，要建设服务型政府。

十七大报告中讲了很重要的话，就是要把实现好、维护好、发展好人民的根本利益作为我们一切行动的出发点和落脚点。这次政府报告总结了关于人民的“四个一切”（属于、为了、依靠、归功于人民）。2008年有一个很重要的活动，就是要在全国范围内选择一些重点地区和一些重点部门，进行贯彻实践科学发展观的试点。大家在媒体上可能已经看到，中共中央书记处书记、中组部部长李源潮同志已经在大会上作了部署。所以我说，既然中央如此重视贯彻落实、实践科学发展观，作为它

的落脚点之一，就是要求创建服务型政府。这是第一个背景。

2、深化经济、社会和政治体制改革，要求建设服务型政府

这里边有三个关键词：经济、社会、政治，这是三方面的体制改革。2008年有一个重大的活动，或者说一个重大的背景，是要纪念改革开放30周年。在我看来，这不仅仅是一项活动，更重要的是以纪念改革开放30周年作为一个新的历史起点，进一步推进中国的经济、政治、社会、文化等方面的体制改革。

最近，一些地区，特别是像广东、上海，正在掀起新一轮的思想解放的讨论，叫做进一步解放思想，寻求体制创新的新突破。我希望各位领导要密切关注这个动向——进一步解放思想来寻求突破。这里三个方面。

首先是经济体制改革。我们的经济体制改革进行了29年多，应该说取得了很大的进展，但是也有不尽如人意之处，突出的问题就是有些“硬骨头”还没有啃动，或者说没有攻破。比如说垄断性行业的改革问题，至今进展并不理想；比如说要素市场化改革方面的问题，进展也比较迟缓；比如说某些部门的政企分开问题进展也不理想，等等。尤其是十七大报告所讲的，推进我国发展方式的转变这么一个命题，我们还没有完全破题。大家可以深思，为什么在12年前，就是在制定“九五”规划的时候，中央就提出了转变经济增长方式的问题，而且把它作为两个根本性转变之一，但是12年之后，转变经济增长方式，乃至更大范围的转变经济发展方式，

还没有取得理想的结果？我个人认为，跟我们政府的职能定位有关。在一些地方，还是经济管制型的政府，或者叫做经济干预型的政府。在这种情况下，它就很难做到实现经济增长方式的转变，以及更大范围的经济发展方式的转变。所以我们要在经济领域推进转变增长方式，转变发展方式，理顺经济方面的体制和机制，要求我们建设服务型政府。这是从经济方面来说。

从社会方面来说，我们当前一个很突出的矛盾，就是人民群众日益增长的对于公共服务的要求，特别是对医疗、社保、教育、廉租房等的要求日益上升，而我们在供给方面难以满足老百姓的要求，这之间有矛盾。我把它概括为：人民群众日益增长的对公共服务和公共品的要求与政府供给不足之间的矛盾，这是当今中国一个很尖锐的社会矛盾。大家可能看到，这次“两会”上，在人民代表的提案当中，在人民代表的会议讨论当中，在政协委员的发言和提案当中，等等，涉及相当多的是民生问题，除了经济方面的物价问题之外，公共卫生和基本医疗，义务教育，住房（指廉租房和经济适用房），还有社会保障，等等，这些问题应该说都是社会性的矛盾。为什么这个矛盾今天如此突出？为什么供给远远不够？我个人觉得，与我们政府职能在这方面的“缺位”有关。比如在财政体制方面，我们还没有建立公共服务财政这样的体制和机制。在经济上，政府做了一些不该由它做的事，就是去干预微观经济，而在政府应该干的事情上，比如在为公众提供公共服务方面，又是明显缺位的。一方面有越位，一方面有缺位，所以我们真正要

推进社会管理体制的改革，就要求建立服务型政府。这是从社会体制来分析。

从政治体制改革来说，大家可能看了最近召开的中共十七届二中全会的决定，里边讲了一段非常重要的话：“全会强调，深化行政管理体制改革，是发展社会主义市场经济和社会主义民主政治的必然要求，是政治体制改革的重要内容。”政治体制改革包括好几个方面，其中一个重要的内容就是怎样推进我们国家当前的行政管理体制改革，怎样建设服务型政府。在发言中，有的同志说，行政管理体制改革要与政治体制改革脱钩，我不太赞成。这次中共十七届二中全会对于政治体制改革作了相当深刻的阐述，而政治体制改革现在的一个切入点，一个具体的实施步骤，就是行政管理体制改革。

如果我们把上面对于改革形势的分析作一个归纳整合，就是：我们现在处在改革的一个新的起点上，要深化经济领域、社会领域和政治领域的体制改革和制度创新，那就要求建设服务型政府。这是第二个背景，是从改革来分析。

3、适应国际竞争的新形势、新要求，要求建设服务型政府

第三个背景，我们视野再宽一点，从开放角度来分析：适应国际竞争的新形势、新要求，需要建设服务型政府。

我们现在处在一个新的世界格局当中。十七大报告有两句话，在分析这个问题上很令人深思。一句话是：“中国同世界的关系正在发生变化”；第二句话是：“中国的

命运同世界的命运已经紧紧地连在一起”。所以，我们研究问题，除了着眼于我们本国自己的发展和改革，还要看我们中国和外部世界的关系，尤其是在2001年中国加入世贸组织之后，我们在经济上和国际经济活动的联系更加紧密。“入世”这几年，大家可以看到，不仅仅对我们企业的体制、对我们市场的体制有挑战，同时对于我们政府的宏观管理体制也是一个挑战。而且从一定意义上说，我认为，对政府管理的挑战，甚至比对企业的挑战更为严峻。按照国际规则办事，有一些通行的东西，比如说，政府要遵循国民待遇原则，要一视同仁；还有政府要遵守透明化原则等等，这些都对我们政府自身的体制提出了挑战。因此，对外开放的这种深化，以及经济全球化给我们带来的新矛盾和新问题，逼着我们推进行政管理体制的改革，否则会出现不适应的问题。这是第三个角度，从中国开放的角度，从中国和世界联系的角度来分析这个问题。

4、建设政府公共服务体系，是当今世界人类的共同文明

第四个角度，视野进一步开阔，不仅仅从中国和世界的联系来考虑问题，而且从全球的格局来看，在世界上190多个国家和地区当中，他们的政府在发展上、在建设上有哪些新的动向和趋势？这些年有什么变化？看看人类文明在这方面是怎样发展的。我个人看了有关的资料，最近这十几年我也对美国、欧洲、日本和“亚洲四小”做了一些考察。当然“亚洲四小”里边有我们中国的一些地区，从国家来说主要是考察新加坡。从以上

这些考察来看，我感觉到人类在政府的管理体制上，这些年来正在经历一个很复杂的演变过程。这应该是一个多样性的世界，但是从这个多样性里边我们可以把握一些规律性的东西，找出一些带有潮流性的东西。

根据我个人的考察和分析，建设政府公共服务体系的进程大体分成了三段。一段是二十世纪三、四十年代以前。基本特征是什么？倘用一个概念来概括，叫做“有限的公共服务体系”。虽然那时候政府也有一些服务，在看来是有限的服务阶段，这是第一阶段。第二阶段是上世纪三、四十年代之后，尤其是第二次世界大战结束之后。人类的发展，出现了一些新的变化：一开始都是注重经济增长，后来在注重经济增长的同时，增加了对社会问题的关注。这个期间出现了很多著名的经济学家和社会学者的思想，就是不光关注经济发展，而且关注社会发展和社会进步。在这个背景下，有些国家就建立了比较成型的公共服务体系，甚至有的国家把自己称为“福利国家”，比如北欧斯堪的纳维亚半岛的几个国家，如瑞典、挪威、丹麦以及芬兰等等，欧洲还有一部分国家也有这种走向，这是第二阶段。第三阶段是从上个世纪八十年代之后。有些国家着手对他们国家曾经实行过的公共服务体系进行改革。改革的走势，是把人文关怀和经济可行结合起来，把政府的公共职能和市场机制结合起来，比如英国在这方面做了一些试验。去年七月我到欧洲考察了解到，法国总统萨科齐上台之后，有感于法国社会出现的某些养懒人的情况，试图进行变革。我把这种变革作为第三阶段。总之，从纵向来说，上世纪三、

四十年代以前叫有限服务体系；三、四十年代之后八十年代之之前，叫做公共服务体系，甚至是福利国家；八十年代之后，对服务体系进行变革。这种变革到今天还在进行之中。

从横向来讲，世界上好多国家，都在不同程度上构建。这里有什么模型？或者说有什么类型？我了解的国家不多，从资料看大体上可以归纳为以下几种不同模型：第一个是以公平为主导、兼顾效率的。比如瑞典、丹麦这几个北欧的国家可能属于这种类型。英国、法国在一段时间里也是属于这种类型。第二个是既讲公平，又讲效率，而且在一定程度上对效率看得比较重。比如美国、日本。第三个是把公平和效率“平起平坐”的。完全的平起平坐，不好做到，总是要么往公平上倾斜一下，要么往效率上倾斜一下。从这个角度来分析，我们可以大体划分这几种模型。另外从国家的不同特色来说，我认为，当今世界也不能够一概而论。因为我们中国下一步要研究怎样建设我国自己的服务型政府，怎样建立我们自己的公共服务体系。所以，这个时候一定要研究带有规律性的东西。规律性的东西是什么呢？我感觉就是，从自己的国情出发，适应自己的发展阶段。为什么得出这样一个认识呢？就是我在考察了一些国家之后，发现有几个不同。第一个不同，是发达的国家和发展中国家在公共服务体系建设上不一样，因此，不能照搬西方发达国家那种模式。第二个不同，即便是发展中国家，亚洲的发展中国家和其他洲的发展中国家也不一样。我考察过亚洲几个新型工业化国家，它们的公共服务体系和