

服务政府建设的路径探讨

FUWU ZHENGFU JIANSHE DE
LUJING TANTAO

张俊辉 蔡伟民 高 阳 张为波 著

四川出版集团 · 四川人民出版社

服务政府建设的 路径探讨

FUWU ZHENGFU JIANSHE DE
LUJING TANTAO

张俊辉 蔡伟民 高 阳 张为波 著

四川出版集团·四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

服务政府建设的路径探讨/张俊辉等著. —成都:
四川人民出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 220 - 07434 - 9

I. 服… II. 张… III. 国家机构—职能管理—研究—中国
IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第137275 号

FUWU ZHENGFU JIANSHE DE LUJING TANTAO

服务政府建设的路径探讨

张俊辉 等著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

韩 波
文小牛
戴雨虹
叶 勇
李 剑 孔凌凌

出版发行

四川出版集团 (成都槐树街 2 号)
四川人民出版社

网 址

<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028) 86259459 86259455
(028) 86259524

制 版
印 刷

成都勤慧彩色制版印务有限公司
成都金龙印务有限责任公司

成品尺寸

146mm × 208mm

印 张

9.75

字 数

230 千

版 次

2007 年 9 月第 1 版

印 次

2007 年 9 月第 1 次印刷

书 号

ISBN 978 - 7 - 220 - 07434 - 9

定 价

18.00 元

■ 版权所有 · 侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259624

序



在发展社会主义市场经济条件下，建设一个什么样的政府和怎样建设政府，是我们必须进一步回答的重要问题。早在延安时期，全心全意为人民服务已经被确定为我们党、军队和苏维埃政权的根本宗旨，并深深地扎根于党、军队和地方政权之中。自毛泽东同志 1944 年《为人民服务》发表的 60 多年来，特别是我们党执政的 50 多年来，党、军队和政府始终坚持和实践这一根本宗旨。在革命战争条件下，中国共产党领导人民军队通过夺取政权的形式，建立了新中国；在计划经济条件下，中国共产党和新型的人民政府通过管制供给方式，取得了社会主义革命和建设的伟大胜利；在社会主义市场经济条件下，中国共产党和人民政府通过构建服务政府，坚持立党为公、执政为民，取得了经济社会发展的巨大成就。

中共十一届三中全会以来，党和政府始终将构建服务政府作为我国政府的改革目标，紧密结合经济社会发展的实际，努力推进政府管理和体制机制创新。但是，严格地说，服务政府这个概

念,是2001年以来由我国地方政府和学术界首先提出并在某些地方实行取得成功后被中央确认的。科学发展观、社会主义和谐社会重大战略思想的提出和中国特色社会主义理论的发展,为服务政府建设增添了新的内容,注入了新的活力,提出了新的要求,需要我们继续作出深入的探讨。

服务政府是政府发展过程中的一种崭新的治理模式,并且正在逐渐成为当今各国政府的主导发展模式。所谓服务政府是在公民本位、社会本位的理念指导下,要求政府从施政理念、管理体制、运行机制、管理方式、手段等各个方面实现政府管理从传统向现代的转型和变革的过程。2007年6月25日,胡锦涛同志在中央党校发表重要讲话时强调,要“加快行政管理体制改革,强化政府社会管理和公共服务职能”。这是改革进入关键时期党中央对我国服务政府建设提出的新要求,为构建服务政府指明了方向。建设服务政府是为了更好地适应新形势和新任务的战略选择,也是加强政府自身建设,提升政府能力和公信力,提高行政效能的必由之路。如何建设一个以人为本的服务政府,既是目前理论界研究的热点问题,同时也是各级政府面临的重大实践课题。

本书以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,贯彻科学发展观和构建社会主义和谐社会重大战略思想,借鉴国内外有关公共服务政府建设的相关成果,从理论和实践结合的角度系统总结了我国近年来在建设公共服务政府方面的实践探索,从操作层面探讨了我国建设服务政府路径。首先,我们应当把政府建设成一个为市场主体服务的政府。第二,我们应当把政府建设成一个为社会服务的政府。第三,我们应当把政府建设成一个方便快捷为民办事的政府。第四,我们应当把政府建设成一个能够代表人民对国家进行有效治理,最终是为人民服务的政府。

全书共十章,以案例分析为切入点,从理念、体制、机制、

方式、手段等方面构建了服务政府的基本框架，对我国当前加强政府自身建设、转变政府职能等方面提出了一定的实施途径，具有较强的针对性和可操作性。

作者

2007年7月30日

目录

序	(1)
---------	-----

第一章 服务政府的基本含义

第一节 服务政府的概念	(9)
第二节 服务政府建设的重要性和紧迫性	(19)
第三节 对服务政府建设的初步思考	(25)
第四节 服务政府建设面临的挑战和机遇	(32)

第二章 服务政府的主要职能是服务

第一节 中国特色社会主义条件下的政府职能 ...	(43)
第二节 坚持实行行政问责	(49)

第三章 坚持以人为本的政府服务理念

第一节 服务政府建设的基本理念	(63)
第二节 服务政府建设必须坚持以人为本	(65)

第三节	政府转型及其建设的重点和难点·····	(71)
第四章	切实推进行政权力公开透明运行	
第一节	坚持实行政务公开制度·····	(86)
第二节	进一步促进中国政务公开·····	(103)
第五章	建设好行政(政务)服务中心服务民生	
第一节	行政服务中心的性质及其作用·····	(118)
第二节	行政服务中心存在的主要问题及 发展趋势·····	(126)
第三节	积极推进行政服务中心建设·····	(132)
第六章	运用现代信息技术提升政府服务功能	
第一节	服务政府建设与电子政务·····	(136)
第二节	服务政府建设与政府网站·····	(151)
第三节	服务政府建设与政府公报·····	(168)
第七章	培育社会中介组织服务社会管理	
第一节	国内外社会中介组织及其现状·····	(180)
第二节	国内外社会中介组织比较研究·····	(190)
第三节	我国社会中介组织的发展思路·····	(197)
第八章	坚持和完善新闻发布制度服务稳定大局	
第一节	新闻发布制度的重要性·····	(202)
第二节	新闻发布会的组织·····	(206)
第三节	网络媒体对政府新闻发布工作的影响和作用 ·····	(220)

第九章 代表人民实施有效治理

第一节 政府的公共政策服务	(229)
第二节 政府公共政策的影响	(234)
第三节 通过制定和执行公共政策实施有效治理	(243)

第十章 塑造政府新形象 提高政府公信力

第一节 政府公信力及其作用	(264)
第二节 为人民群众谋利益是提高政府公信力的 根本	(274)
第三节 绩效评估是提高政府, 公信力的重要保障	(280)

参考文献	(300)
------------	---------

后 记	(303)
-----------	---------

第一章 服务政府的基本含义

建设服务政府是时代的要求，是政治体制改革和发展社会主义民主政治的要求，也是 2001 年以来，一部分专家学者、各级地方政府在政府管理创新的实践中不断认识和总结形成的共识。本章作为开篇，从成都市建设规范化服务政府探索和实践的案例入手，试图从服务政府的概念、服务政府的重要性和必要性、服务政府建设的战略思考及其面临的挑战和机遇等四个方面，对近年来服务政府建设的实践成果和调研成果进行一些初步的归纳和概括，对服务政府及其建设提出探讨意见。

「案例 1」 成都市建设规范化服务政府的探索和实践

近年来，成都市紧紧抓住西部大开发战略机遇，乘势而上，大力推进行政管理体制变革，坚持制度创新、实践创新和政府管理创新，切实转变政府职能，认真落实科学发展观，积极构建和谐社会，实现了经济快速发展，社会全面进步和和谐稳定。2000 年 5 月以来，成都市先后强力推行行政审批制度、投融资体制、公共财政制度和行政机构四项改革措施；为进一步深化改革，2001 年 12 月，成都市进一步提出了建设规范化服务政府的基本构想：突出政府的性质是服务，强调政府服务的方式是规范。其目标就是着力构建适应社会主义市场经济发展要求的政府职能框架，将

职能转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来，以建设规范化服务政府推进成都和谐社会建设；2002年8月，成都市规范化服务政府建设开始在市工商局、公安局、市政公用局试点；2003年10月，成立了服务政府建设领导小组和工作机构，相关工作在市政府各部门推开，各区（市、县）相继试行；2005年以来，在市政府各部门继续深化规范化服务的同时，在各区（市）县全面铺开，在市委、人大、政协等单位开展服务型机关建设活动；目前，正在向街道（乡镇）和社区（村）延伸，深入基层群众的生产生活之中，规范化服务政府建设呈现出良好的发展势头。

一、主要做法

1. 在“如何服务”中创新理念

“为谁服务，如何服务”是地方政府转变职能，加强行政管理体制改革的根本问题。“为谁服务”的问题已经十分明确，问题的关键是把服务的宗旨具体化并真正予以落实。如何搞好服务？成都市在开展便民服务的基础上大胆探索，从政府服务理念到行政方式进行深刻变革，努力打牢“如何服务”的思想基础，切实为人民群众提供高效、便捷、公平、公正、公开的服务，并且提高政府信用，接受群众监督，敢于承担责任。

具体而言，围绕“如何服务”的问题，成都市政府在实践中逐渐形成了如下新的理念。

以民为镜。成都先后在全市窗口单位、执法部门、行政机关进行了3次万人行风评议活动，有20多万人次参评，各部门就公众提出的问题进行整改。同时坚持权为民所用、利为民所谋、情为民所系，紧紧围绕把成都建设成我国中西部创业环境最优、人居环境最佳、综合实力最强的现代特大中心城市的要求，就公众需要什么样的行政服务，政府应该具有什么样的服务理念展开大讨论，进一步统一思想，增强政府对人民负责的服务理念。其基

本路径就是向人民学习，为人民服务，请人民评判，对人民负责，让人民满意。

以事为鉴。2003年7月，成都组织召开了3000人的处级以上干部大会，在全市机关进行为期两个月的作风集中整顿。在政府部门突出抓了违规审批、仗权设卡、办事拖拉、推诿扯皮等典型，查处损害投资软环境案件46件。2004年，全市处理了一些执行不力、失职失责的干部，用现实案例触动和警示各级干部，深刻反思，警醒自我，树牢为人民办事的服务理念。

以学为导。近年来，成都市组织了一系列旨在以提高广大公务员综合素质为目的的教育培训，在全市举办了94期贯彻行政许可法的各类专题培训班，轮训9700多人；还与中国行政管理学会、四川大学、中国社会科学院等单位联合举办了“建设规范化服务政府”理论与实践专题论坛等；各单位共开展3292次学习培训；每年组织两次区（市）县、市级部门主要负责人赴经济发达地区考察学习，吸取经验，转变以权为本、以我为尊的落后观念，提高做人民公仆的服务理念。

2. 在“如何服务”中创新路径

抓流程再造。在设计服务流程、规范服务标准中，特邀了274名专家学者和企业、市民等方面的代表全程参与了市级部门服务流程的设计、论证、审验等工作。比如，将专家咨询、听证制度、社会公示等新规定纳入重大决策程序，切实使政府决策更加符合市情民意；将并联审批、统一办理、限时办结等新措施纳入行政审批程序，切实使审批服务更加快捷和周到细致；将首问责任、告知承诺、职位代理等新制度纳入为民办事程序，切实使群众办事更加省心和方便。如，市财政局以财政工作标准化、程序化和图表化再造财政服务效率链；市经委建立了工业经济预警制度。很多部门提供了“全程代理”、“零距离”、重点投资项目绿色通道

等服务。锦江区正在探索推行社会事务“同区审批”。

抓政务公开。制订《成都市政府信息公开规定》和部门政务信息公开目录，从20个方面列出了需要公开的事项，做到了广泛公开，规范公开；各部门对告知内容、告知方式等作了较大的改进，基本形成电子触摸屏、电子显示屏、文字传单（办证须知）、办证人员口头告知、公众信息网立体化、网络化的告知渠道。同时各部门将所有办事项目的依据、条件、数量、程序、时限、需要提交的全部材料目录和申请示范文本，收费情况、办理结果、投诉渠道等内容都在办公场所和政府网站作了详细公示，市民可以通过公众网直接浏览并下载有关申请表格、查询申报事项办理状态的相关信息。

抓集中服务。高起点、高标准建成软硬件一流的省、市政府同址办公的政务服务中心，将44个部门的383项行政审批事项，纳入中心集中统一办理，让服务对象进一道大门就可办理所有手续；采用信息技术，实现政务中心多个局域网与网上政务大厅的互通互动，让服务对象上一个网站就可点击所有服务事项；实行第一责任人联系、一次性告知、超时默认等制度，让服务对象在一个窗口就可了解到所有情况，当场办结率达到51%。市政务服务中心还与市机动车、社保等5个分中心和各区（市）县政务服务中心共同构成集中服务网络体系。

抓延伸服务。在全市推行节假日公共服务，以多种形式提供延伸服务，公安、民政等多个部门以定时服务、预约服务等方式在节假日照常为群众提供服务。全市315个街道和乡镇都建成了一门式服务大厅，并在城区街道一门式服务大厅开展了规范化、标准化建设，服务向基层延伸；同时，各区（市）县还将便民服务进一步延伸到村和社区，构建市、区（市）县、街道（乡镇）、社区（村）四级政务服务体系。金堂县实行了农忙时段上门服务

的“两固定一流动”服务模式。新都区将规范服务向医疗卫生、水、电、气等公用、公益事业单位延伸。

抓电子政务。按照资源共享、服务公众的要求，完善了政府办公资源网和“市长电子信箱”，构建了政府信息平台，拓宽政府与公众的信息沟通、联系渠道；开通了网上政务大厅，44个部门的服务内容、前置条件、办事流程、表格样式在网上公布，实行了网上申报和预审批，把政府对公众的服务窗口开大；实现了所有部门网站（页）与成都公众信息网链接；同时，电子政务和信息化服务不断向农村覆盖，如郫县、新津、双流等郊区（市）县已基本完成县、镇、村（社区）三级信息网络硬件建设，向群众提供优质的代理服务和信息查询、数字娱乐服务。在2002至2003年中国城市政府电子政务网站评估中，成都市位列全国第10名、西部第1名。

3. 在“如何服务”中建立健全制度体系

审批制度改优。取消和废止“越位”的审批事项，调整和归并“错位”的审批事项，规范和完善“缺位”的审批程序和制度，集中清理不符合行政许可法、妨碍公平竞争的行政审批事项。截至目前，全市共取消（调整）758项，占原有审批项目的60%。全市累计停止使用或废止政府规章和文件238件，调整和取消行政事业性收费267项。同时，推行审批项目与审批结果两公开、部门内审批和监督两分离、审批行为和责任追究两挂钩等多项审批制度改革。

投资体制改活。从城市建设投资体制改革破题，放宽社会资本投资“非禁行业”的领域，探索项目投融资主体、股权融资、债权融资等新形式，把城市客运出租汽车、城市公共交通运营线路、户外广告设置、加气站和加油站等8个方面的政府特许经营权进行招标、拍卖。三年间成都市经营城市融资600亿元。并整

合城建系统 10 家企事业单位,组建了城建投资管理集团有限责任公司进行资本运作。

财政体制改顺。把该收的收回,所有市级机关各部门的“小金库”和 90 亿元的国有资产全部清理移交,实行集中统一管理;把该用的用好,财力用在群众最需要的地方,用在经济社会发展的紧要之处,向教育、农业、科技和社会保障等公益性、基础性领域倾斜,2004 年安排统筹城乡协调发展基金 2 亿元;把该管的管严,健全覆盖财政资金的预算、执行、监督体系,规范政府收支,完善政府采购和国库集中支付制度,推行财政综合预算管理改革。同时,建立规范、统一、透明的公务员津贴福利制度,实行行政机关和执法队伍正常经费开支由本级财政全额拨款的经费保障制度。

行政机构改精。优化配置行政资源,市政府职能部门由 51 个精简为 41 个。2004 年 8 月,在新一轮乡镇机构改革中,全市 316 个乡镇撤并 24.1%,乡镇办事机构调减 205 个,乡镇机关工作人员精减约 11.6%;完善部门行政职能,市政府撤销非常设机构 69 个;改革城市执法体制,成立城市管理行政执法局,进行综合执法试点;调整理顺政事关系,在全市事业单位推行人事聘用制度和职工纳入社会保险、新进人员“逢进必考”的配套改革。

4. 在“如何服务”中提升能力

增强决策透明度。在增强决策民主性方面,建立和完善重大行政决策的调查研究制度,出台重大行政决策事项公示和听证办法,如修编城市规划、推行公交 IC 卡、规范中小学教育收费、调整机场停车费和低保标准等 60 多项事关公众切身利益的决策,均进行了公示或听证;在提高决策科学性方面,出台重大行政决策事项专家咨询论证办法,成立市决策咨询委员会,建起 300 人左右的专家咨询库,邀请有关专家参与公共决策咨询论证,完善公

众参与、专家论证和政府决策“三结合”的科学民主决策制度；在强化决策严肃性方面，坚持重大问题集体决策制度，建立与之相应的决策责任制和重大决策责任追究制，出台了领导干部引咎辞职办法。

增强监督公开性。政府行政效能交给群众评判，如2003年冬和2004年春特邀部分市民代表参与40项为民办实事项目的验收，确保件件实事群众受益；政府行政效能组织各界评议，如2004年继续实施的新区建设、旧城改造、中心城区畅通工程、水环境综合整治、沙河整治、城市绿化建设等50多项重大项目，组成了由人大代表、政协委员和专家、企业代表等参加的专项督查组进行督查，确保工程进度和质量；政府行政效能置于舆论监督之下，在全市新闻媒体上公布了189户重点污染企业治理达标的期限和标准，接受全社会的监督，确保如期实现治污目标。

增强行政执行力。通过制订政府工作规则，出台公务员行政过错行为行政处分暂行规定等措施，加大行政领导负责制的实行力度，督促政府领导在职权范围内认真把好关，牵好头，管好事；改进政府各部门目标完成情况考核办法，督促部门领导在职责范围内主动履职。召开一般会议不超过1小时、大型会议不超过2小时，政府发文件不超过3000字，每周二为市领导下基层“调研日”，市级领导带头执行，带动各级干部挤出更多的时间和精力把工作做到基层，实事办在一线，难题解在现场。

二、点评与思考

经过几年努力，成都市规范化服务政府建设取得初步成效，但仍须进一步思考和完善。

政府部门尤其是窗口单位基本达到“能当场办结的即时办结，能一天办结的不拖到两天，能一个环节办结的不跑两个环节”的要求。如工商、公安、卫生、新闻出版、农委、酒类专卖等六个

部门率先在 8 个最常见的行政审批事项上开始实施告知审批制，改串联审批为并联审批，极大地缩短了企业办证、办照时间。公安机关所属的户政办证大厅、出入境办证大厅、车管所及各城区分局办证中心大多数行政审批事项的办理时间缩短 50% 以上。市政务服务中心运行以来，共办理行政审批项目和其他手续 46.7 万多件，承诺时限内办结率 100%，其中，当场办结率 71%。

政府服务的改进，带来了投资环境的优化，企业从事生产经营的平均办证数从 15.9 个减少到 5.43 个，减少 65.8%；非政府投资非国家限制类建设项目从立项到开工，由过去的平均 251 个工作日缩短到 68 个工作日，减少 72.9%。先后吸引了以英特尔为代表的 100 家世界 500 强企业前来投资。2005 年，全市实际使用外资 14.5 亿美元，增长 92.5%；实际利用外商直接投资 5.5 亿美元，增长 65.8%。

2004 年 11 月 5 日，在中央电视台举办的“2004 年中国十大最具经济活力城市”评选活动中，成都市成为入选的唯一的中西部地区城市。2005 年 5 月公布的《中国城市竞争力报告》，在“政府审批与管制指数”指标中，成都得分 0.986，排名全国第 2 位；同年 6 月公布的《中国城市发展报告》中，成都市在城市综合实力、发展潜力等指标中均升至全国第九位、西部第一位。

规范化服务政府建设，进一步密切了政府和社会公众的关系，促进了和谐成都建设，成都正在成为“你来了就不想离开的城市”。规范化服务政府建设覆盖面从市政府部门、试点区（市）县拓展到各区（市）县、街道（乡镇）、社区（村），深入基层群众生产生活的方方面面，其理念和做法进一步深入人心，人民群众衷心拥护。现在，群众和投资者普遍反映，政府通过便民举措，降低办事门槛，拉直了服务路径，也拉近了政府与群众的距离；政府