



苏州大学

Soochow University

东吴公论丛

主编/张 铭

服务型政府的 构建

Building
a Service-Oriented Government

吴声功/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)



苏州大学
Soochow University

· 东吴公共论丛

主编/张 铭

Building
a Service - Oriented Government

服务型政府的构建

吴声功○著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 东吴公共论丛 ·

服务型政府的构建

著 者 / 吴声功

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010)65269967

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010)65286768

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责 / 周 丽

责任编辑 / 张景增

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010)65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部(010)65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 东远先行彩色图文中心

印 刷 / 世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 11.75

字 数 / 284 千字

版 次 / 2006 年 7 月第 1 版

印 次 / 2006 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80230 - 190 - 4/D · 030

定 价 / 28.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府的构建/吴声功著. —北京: 社会科学文献出版社, 2006. 7

(东吴公共论丛)

ISBN 7-80230-190-4

I. 服… II. 吴… 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 061216 号

没有人能准确地预测未来，但我们有一点是确定不变的，那就是——变革是永恒的。

——韦尔奇

序

让我从这样一则报道说起：2004年7月26日《经济日报》刊登了瞿长福撰写的一篇专稿说，在农村，做乡镇干部大抵有个不成文的要求：要有魄力。但凡事有利有弊。有时候甚至适得其反，魄力越大，害人越深。我曾见识过三位被人称为很有魄力的镇长，他们的魄力，就很有区别。

先说湘西的一位镇长。他的魄力被领导直接发现，纯属机遇使然。当时，有一个考察车队正通过镇长所辖的乡村，不想一台手扶式拖拉机不争气，趴在车队前面的土路上不动，开车的农民紧张之中更不会摆弄。紧急时刻，镇长一声令下，指挥围观的人群将拖拉机“轰”地掀到了路旁的水塘中。车队浩浩荡荡地通过了，随行的县长也连称这位镇长有魄力。自此，“魄力镇长”便传名当地。

另一位镇长在鄂西。时值各种富民工程沸沸扬扬，这位镇长决定在本镇实施万亩藕塘工程。有人反对：这么多藕，怎么卖？该镇长答道：先种下，把声势造大再说。于是，他派人在各村里监督落实，村里没钱买种，他拍板统一从银行贷款。随后就有全县组织的富民现场大会在该镇隆重召开，这位镇长以敢于坚持“富民”行动而得到“很有魄力”四个字的评价。秋后，塘里挖出的藕卖不动，农民亏了，镇里也欠下银行百万元，而该镇长到县里高就去了。

还有一位镇长，鄂东人。这位镇长从市委宣传部下派到镇

里时，恰逢市里号召全市养鸭，规定每个镇必须有多少养鸭户云云。这位镇长思忖，都养鸭，销路在哪里？遂按兵不动。不独如此，他还动员本镇原有的养鸭户改做贩鸭户：趁着全市养鸭先卖鸭苗，再去各地联系销路，秋天生意肯定好。市里来人检查，对这位镇长违背养鸭命令很恼火，原先拟定的提升也受到考验。但冬天一到，全市鸭价暴跌，鸭农无人不亏。唯独该镇因很少有人养鸭，贩鸭户反而受益不少。新任市长知道后，称赞这才是真正有魄力的镇长。

三位镇长，三种魄力，个中是非明明白白。一个是唯上能力，一个是盲动能力，一个是为民求实能力。由小见大说开去，三种能力集中到一点，就是领导干部应该树什么样的政绩观的问题。这是一个与党的事业成败、与全面建设小康社会攸关的紧迫问题，是立党为公、执政为民的集中体现，是贯彻科学发展观、构建服务型政府的关键。

正确的政绩观，应充分考虑以人为本的科学内涵。马克思对人的全面发展曾经做过系统的论述，认为人的全面发展是社会主义新的社会形态中最本质的要求。以人为本是科学发展观的基本理念、核心内容，体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨与代表中国最广大人民根本利益的要求。

正确的政绩观，还应充分考虑权力源于人民，权为民所用，情为民所系，利为民所谋。首先要明确手中的权力是人民赋予的，是为人民掌权。无论在什么岗位上，担任什么工作职务，都要团结与带领广大群众，兢兢业业履行职责，为党建功，为国尽职，为民造福。其次，要强化权力运用的自我约束。领导干部的权力是人民赋予的，因此，任何人都不能为凸显个人的“政绩”而滥用权力。再次，要增强权力运用的公认度。这就要求建立党政领导班子任期目标责任制与领导干部岗位职责规范，制订切实可行的以实绩为核心，包括德、能、勤、绩、廉各个方面在内的评价标准，真正使干部的政绩评价工作制度化、规

范化；坚持用好的作风选人，坚持以群众公认的原则选拔领导干部，使那些埋头苦干、任劳任怨、政绩突出而不事张扬的优秀人才脱颖而出。

由此再说开去，作为中国政府来说，应构建什么样的政府呢？温家宝同志在国家行政学院一次省部级干部政府管理创新与电子政务专题研究班上的讲话中提出，要重视政府的“社会管理和公共服务职能”；^①而管理就是服务，我们要把政府办成一个服务型政府，“把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来，集中力量搞统筹规划，制定政策，信息引导，组织协调，提供服务和检查监督”。^②为市场主体服务，最终即为民服务。

那么，作为执政为民的服务型政府，应该是一个什么样的政府？一般而言，服务型政府指的是在公民本位、社会本位理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，通过法定程序，按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府。它与人们经常讲的政府服务虽不完全是一回事，但强调为民执政、为民服务。至于如何为民服务，如何执政为民，从上述三位魄力镇长的执政行为，不难找到答案。服务型政府的服务对象，除了公民以外，还包括各类企业，这也是不可忽视的。

那么，如何构建服务型政府？我们应该从什么角度来思考这一问题？

我认为，探索这一问题，不能脱离当代中国的现实，即必

① 温家宝：《深化行政管理体制改革 加快实现政府管理创新——在国家行政学院省部级干部政府管理创新与电子政务专题研究班上的讲话》，《国家行政学院学报》2004年第1期。

② 温家宝：《深化行政管理体制改革 加快实现政府管理创新——在国家行政学院省部级干部政府管理创新与电子政务专题研究班上的讲话》，《国家行政学院学报》2004年第1期。

须从当代中国社会主义市场经济体制与行政管理体制嬗变的现实出发，来探讨这一问题。出于这一想法，我从下述5个方面展开了对如何构建服务型政府问题的论述。

其一，从当代中国是怎么从计划经济体制走向市场经济体制，与其相匹配的行政管理体制是怎么由曾经高高在上的管制型政府转向服务型政府的，以及当代中国经济体制改革的现状与当代中国行政管理体制改革的背景，新一轮经济在“十一五”期间的发展与当代中国行政管理体制的改革等方面，展开了论述。

其二，从当代中国与西方各国的市场经济体制及其政府与企业关系模式的比较，服务型政府时代的来临与当代中国政府的宏观调控、行政管理体制的综合配套改革，当代中国以产权为基础的国有企业、国有资产管理体制的改革与发展民营经济体制障碍的破除等方面，展开了对当代中国构建服务型政府所迫切需要解决好的一个现实问题——政企分开问题的论述。

其三，从当代中国政府在市场经济中所起作用的理性思考与历史变迁过程中政府作用的理论演变，当代西方国家的行政改革与当代中国政府的职能转变，当代中国市场化程度的提高与服务型政府的构建等方面，展开了对政府职能转变问题的论述。

其四，从当代中国社会主义和谐社会的构建思路与构建和谐社会市场秩序机制的途径，当代中国服务型政府构建问题的提出与当代中国服务型政府模式构思的战略思考，即从战略角度对服务型政府模式、服务型政府行政环境的构建等方面，展开了论述。

其五，从当代中国的执政党——中国共产党执政能力的增强与高效政府的构建，服务型政府的科学决策与矫正政府失灵的对策，转型时期设租寻租行为分析与反腐倡廉的对策探讨等方面，展开了对当代中国构建服务型政府的一个根本问题，即

廉洁高效问题的论述。

“历揽前贤国与家，成由勤俭败由奢”。作为当代中国的执政党——中国共产党，作为当代中国政府正在构建的服务型政府，只有其作风正，才能够带动民风正，带动整个社会风气正。上下风气正，人民才会因此而舒心、顺心、满意，才会跟着中国共产党，跟着为其服务的中国政府，齐心协力，为实现全面建设小康社会的目标而奋力拼搏。

在完善社会主义市场经济体制的进程中，社会在进步，政府职能在转变，一部构建服务型政府所必需的里程碑式的法律《中华人民共和国行政许可法》于2004年7月1日生效实施，使得中国政府从过去注重“行政审批”转到了现在减少行政审批、注重“行政许可”。“行政审批”与“行政许可”虽一词之差，但却反映了中国政府按照“三个代表”的重要思想与科学发展观的要求，在施政理念和施政方式上有了重大变化。从本质上说，这一变化涉及到国家与社会、政府与市场、政府与公民之间的关系的调整，是构建服务型政府的一个具体体现。不过，构建服务型政府，绝不仅仅是要出台这样一部行政许可法的问题；为了强化执政为民意识，它要求解决的具体问题很多。本书所作的5个方面的论述，也仅仅是论述了其一部分问题，且是浅层次的论述，还有许多深层次的问题，有待于我们按照胡锦涛总书记提出的“要以转变政府职能为重点，继续推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，加强和完善宏观调控，减少和规范行政审批，把政府职能切实转到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来”^①的要求，去作进一步探索，进一步论述，从而深化对服务型政府的构建这

^① 参见新华社北京2005年12月21日电：《胡锦涛主持政治局集体学习强调积极稳妥推进行政管理体制改革的行政效率》，《文汇报》2005年12月22日第1版、第6版。

一课题的研究。

为了写好这本书，我参考引用了许多参考文献，书末所列的主要参考文献仅仅是其中的一部分。于此，我谨以诚挚的心情向被我在本书中采用的文献作者致谢！

吴声功

写于2004年8月28日，

修改定稿于2006年元月8日

目 录

序	1
---------	---

第一章 “二重改革”：当代中国经济体制的改革与行政

管理体制的改革	1
---------------	---

一 当代中国从计划经济体制走向市场经济体制

改革的历程	1
-------------	---

二 当代中国行政管理体制改革的历程

12

三 当代中国“二重改革”的现状、走向与新一轮

经济的发展	15
-------------	----

第二章 政企分开：当代中国市场经济体制不断完善与

市场化程度不断提高条件下政府与企业关系

模式的演变 59

一 当代中国与西方各国的市场经济体制及政府与

企业关系模式的比较 59

二 服务型政府时代的来临与当代中国政府的宏观

调控 85

三 当代中国以产权为基础的国有企业、国有资产管理

体制的改革与发展民营经济体制障碍的破除 107

第三章 职能转变：当代中国政府角色的演变与服务型

政府的构建 150

一 当代中国政府在市场经济中所起作用的理性思考

与历史变迁过程中政府作用的理论演变 150

二 当代西方国家的行政改革与当代中国政府的

职能转变 185

三	当代中国市场化程度的提高与服务型政府的构建	197
第四章	公共服务：当代中国社会主义和谐社会的构建	
	与服务型政府构建的战略思考	210
一	当代中国社会主义和谐社会的构建思路与构建	
	和谐社会的途径	210
二	当代中国服务型政府构建问题的提出与当代	
	中国服务型政府模式构建的战略思考	230
三	以科学发展观统领的当代中国服务型政府行政	
	环境建设的战略思考	257
第五章	廉洁高效：当代中国高效政府的构建与转型时期	
	矫正政府失灵的对策探讨	277
一	中国共产党执政能力的增强与高效政府的	
	构建	277

二、当代中国服务型政府的科学决策与矫正政府

失灵的对策 298

三、设租寻租行为分析与反腐倡廉的对策探讨 324

主要参考文献 348

Contents

Preface	1
 Chapter I “Dual Reform”: the Contemporary China’s Economic System Reform and Administrative Management System Reform	 1
I . The course of contemporary China’s reform of going from a planned economy system to a market economy system	1
II . The course of contemporary China’s administrative management system reform	12
III . The current state and trends of contemporary China’s “dual reform”, and the new round of economic development	15
 Chapter II Separating the Functions of Government from Those of Enterprises: Evolution of Government—Enterprise Relationship Models of Contemporary China	 59
I . A comparison between the market economy system and	

the government – enterprise relationship model of contemporary China and those of several Western countries	59
II . The advent of the age of a servicing type government, and the macro adjustment and control methods of the Chinese Government	85
III . Reform of contemporary China's State – owned enterprises and State – owned assets management system that take property rights as their foundation, and the elimination of obstacles to the development of a civil – run economy system	107
Chapter III Function Transformation: the Evolution of the Role of Government in Contemporary China and the Structure of a Servicing Type Government	150
I . A rational look at the role played by contemporary Chinese government in the market economy, and the theoretical evolution of the theoretical role of government over the course of history	150
II . The administrative reform of contemporary Western countries and transformation of contemporary Chinese government functions	185
III . Raising the degree of the marketization and the structuring of a servicing type government in	