

• 特区政治与公共管理研究丛书 •

特区服务型政府 公共政策创新研究

TEQU FUWUXING ZHENGFU GONGGONG
ZHENGCE CHUANGXIN YANJIU

沈德理 主编



人民出版社

特区服务型政府 公共政策创新研究

TEQU FUWUXING ZHENGFU GONGGONG
ZHENGCE CHUANGXIN YANJIU

沈德理 主编

人 民 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

特区服务型政府公共政策创新研究 / 沈德理主编.

-北京: 人民出版社, 2009

(特区政治与公共管理研究丛书)

ISBN 978-7-01-007946-2

I. 特… II. 沈… III. 国家机构-行政管理-研究-中国

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 074031 号

特区服务型政府公共政策创新研究

TEQU FUWUXING ZHENGFU GONGGONG ZHENGCE CHUANGXIN YANJIU

主 编: 沈德理

责任编辑: 关 宏

装帧设计: 曹 春

人民出版社 出版发行

地 址: 北京朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706 www.peoplepress.net

经 销: 全国新华书店

印刷装订: 河北永恒印刷有限公司

出版日期: 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

开 本: 1/16

印 张: 20.75

字 数: 340 千

书 号: ISBN 978-7-01-007946-2

定 价: 45.00 元

版权所有, 盗版必究。有奖举报电话: (010) 65251359

人民东方图书销售中心电话: (010) 65250042 65289539

关于服务型政府的几点原则性构想（代序）

张康之

当前，我国的社会主义建设包含着三个基本的层面：在社会这个层面上，我们需要努力构建和谐社会；在经济社会的发展方面，需要确立起科学发展观，并在这一观念的引导下前行；在政府的改革和建设方面，则需要朝着服务型政府建设的方向努力。建构服务型政府的问题，是当前理论和实践上的热点问题，而且，在一个相当长的历史时期中，都会是一个持续的具有恒久性的热点问题。服务型政府的概念是在1998年的行政改革过程中提出的，经过几年的理论探讨，到了2004年，温家宝总理在中共中央党校的一次讲话中正式提出了服务型政府建设的问题，从而标志着服务型政府的理论探讨转向了实践，成为中国政府发展的指导思想。不过，直到今天，服务型政府还仅仅是一项基本理念，它应当是什么样子，是无法作出具体描述的。尽管如此，对它进行一些原则性的构想，又是必要的。

第一，服务型政府应当实现从控制导向向服务导向的转变。我们现在所见到的所有政府，都是控制导向的政府。农业社会的统治型政府就是要把社会控制住，能够把社会控制住，它就有了秩序，也就有了我们今天所说的安定团结的局面了，如果在哪一个方面没有控制住，就冒出了农民起义，所以它是控制导向的政府；近代管理型的政府也是控制导向的政府，它是通过科学化、技术化的手段来实现对自身以及对社会的控制的。政府要控制住自己，政府各个层级要管好自己的公务员，因为，政府自身会存在着多种声音，如果不加以有效控制，政府权力的运行就会趋于无效。对于政府来说，

只有控制住自己，才能控制好社会。我们说近代以来的政府是通过科学化、技术化的方式或手段来实现对社会的控制，可以理解成：表面上看，政府并不直接管社会的事和企业的事，而实际上，却是借助于公共政策、宏观调控等手段实现着对社会、对企业的控制。比如，政府把利息稍微调整一下，企业就会紧随其后。我们讲宏观调控，这里有个“控”字，这个“控”字就是控制。统治型的政府、管理型的政府都是控制导向的政府。现代管理学所说的“管理就是控制”，所表达的就是：管理是为了实现控制目标，管理行为自身就是控制行为，是广义的控制行为。所以，我们迄今见到的政府都是控制导向的政府，服务型政府的建设需要解决这个问题，让政府从控制导向向服务导向转变，服务导向并不是说服务型政府就不要控制了，那样说是不合乎人类社会发展的继承性逻辑的。没有控制，对于服务型政府来说，也是不现实的。但是，管理型政府是控制导向的，却有服务的内容，在今天，我们所探讨的“公共服务”在很大程度上就是管理型政府的服务内容。管理型政府所拥有的服务内容是在其控制导向下发生的，是从属于控制导向的。与管理型政府不同，服务型政府是服务导向的，也有控制的内容，也会有控制手段、控制过程以及各种各样的控制因素。但是，这些控制是从属于和服务于服务型政府的，它是在服务型政府这样一个总的框架下所使用的控制手段。

第二，服务型政府应当实现从效率导向向公正导向的转变。我们知道，统治型政府是不讲效率的，统治型政府赖以发生的社会是一个低速运行的社会，而且，统治型政府的核心价值目标在于实现社会秩序，即维护统治，它没有促进社会发展的要求，因而，没有效率目标。与统治型政府不同，管理型政府由于两个方面的原因而不得不把效率的问题突出到一个显著的位置上。其一，管理型政府是政治与行政相对分化条件下的政府，政府部门被视为决策的部门，而行政部门（即狭义政府）被视为执行的部门，作为一个执行部门，必须把执行的效率放在首位；其二，与统治型政府不同，管理型政府肩负着引导和促进社会发展的使命，在政府职能中包含着指向未来的向度，在发展的内涵中，必然包含着效率追求，政府也只能以自身的效率追求去推动社会发展的高速度。我们知道，管理型政府，特别在20世纪发展

得比较充分的管理型政府，其效率导向是非常明确的。在一定程度上，20世纪所有的行政改革运动，都是在效率目标这样一个感召下进行的，改革要解决什么问题呢？机构臃肿、职能交叉、冗员充斥、办事低效率，归结到一点，就是改革官僚主义的办事低效率。但是，我们也看到，管理型政府的效率追求带来了许多问题。首先，管理型政府往往陷入到效率与公平的矛盾中去，也就是说，在管理型政府作用于社会的时候，当它获得了效率时，也就同时丧失了公平，反之亦然；其次，管理型政府在效率追求中周期性地陷入无效率的困境之中，为了获得效率，它往往谋求政府自身的科学化、技术化建设，在致力于科学化、技术化的时候，却带来了官僚主义的低效率。所以，服务型政府应当超越管理型政府的效率追求，从效率导向转变到公正导向上来。关于公正，我们应当看作是公平与效率的“合题”，它包含着公平的实现，同时也是效率的达成。

第三，服务型政府应当实现从政府及其行政的工具定位向价值定位的转变。近代以来，特别是在威尔逊的政治与行政二分原则下建构起来的政府，是一个工具定位的政府，更不用说它的行政了。政府及其行政就是政治决策的执行，执行总是仅仅考虑效率的问题，因而在政治上保持“价值中立”，不偏向任何一个党派。政府不仅在整体上是工具定位的，而且，政府作为一个职位和岗位的“集合体”，其中的每一个岗位和职位也是工具定位的。进而，岗位和职位上的人，也是被看作为岗位和职位的填充物，是用来填充岗位和职位的“材料”。我们知道，马克斯·韦伯的官僚制理论在谈到作为组织形式的政府时，要求它在每一个层面都必须满足“非人格化”的原则，根据这一理论，我们在政府中所看到的就不再是人了，而是政府这架机器中的一个一个“部件”。在思考服务型政府的时候，如果我们撇开政治的价值不谈，那么其社会价值也是一个必须考虑的问题。政府处于社会的中心，担负着引导和推动社会发展的职责，如果只看到它的工具性层面，显然是片面的，即使政府作为社会结构中的一个构成要素，它的价值层面的内涵也是客观存在的。所以，服务型政府建设必须扬弃关于政府的工具性定位，必须把政府作为一个价值实体来认识和建构。如果深入到政府内部的话，服务型政府不应仅仅看到自身作为岗位和职位集合体的存在形态，而且要看到政府首

先是人的集合体，政府官员是活生生的、现实的人，只有把政府中的官员当作人来看待，才能建构起一整套管束人的方式和方法。如果像管理型政府那样只考虑岗位和职位，对岗位和职位进行定义的话，是找不到从根本上管束人的方式、方法的。所以，服务型政府是一个以人为本的政府，它的行政也可以称作为“人本行政”。“以人为本”就是服务型政府价值定位的基本内涵，政府作为一个整体，在对外的向度上把社会公众当作人而不是一群“匿名的”符号，在对内的向度上，则把行政人员作为人的属性突出出来。

第四，服务型政府需要确立起一个合作和信任的整合机制。简单地说，统治型政府的整合机制是权威整合机制，或者说，在根本上是权力在发挥整合作用；管理型政府建立起了权威与价格的二元整合机制。对于管理型政府而言，一方面，权力沿着组织的等级体系在发挥作用，协调组织；另一方面，机构的预算和拨款，行政人员的工资和福利保障等，都是它（他）们的价格。在管理型政府中，权威和价格都发挥着整合作用，而且，权威整合和价格整合是互补的，形成一个相互补充和相互支持的整合机制。但是，在管理型政府的权威整合和价格整合机制中，是看不到人的，人是作为权力客体和可以定价的物品而存在的，所以我们看不到人际间以及机构间的信任关系。作为权威整合和价格整合的结果，政府在整体上被建成一个“分工—协作”的体系，至于组织机构以及成员之间的合作，则是没有根据的。服务型政府的建设，是不能照搬管理型政府的这一整合机制的，服务型政府作为以人为本的政府，必须充分考虑到政府与社会公众之间以及行政人员之间作为人而应具有的信任与合作关系的价值，必须把信任与合作的因素纳入到政府整合机制中来，或者说，需要根据人们之间的信任与合作而去自觉地建构起作为服务型政府自身所特有的整合机制。总之，人际间的信任与合作关系是服务型政府建设中不可忽视的因素，也恰恰是这一点，构成了它与管理型政府的实质性区别。

第五，服务型政府需要谋求德治与法治的统一。政府如何治理社会，是与它赖以展开的制度框架联系在一起的，有什么样的制度框架，就会拥有什么样的治理方式。统治型的政府基本上是依靠权力去治理社会的，我们把这种社会治理称作为“权治”。这种依靠权力的治理并不是孤立的，它也是发

生在一定的制度框架下的，或者说，权治的制度框架也是一种权力的制度，可以简称为“权制”。近代以来，特别是经历了18世纪的启蒙运动，在西方国家率先建立起了法律的制度，我们通常简称其为“法制”。正是在这一法律制度框架下，政府逐渐地形成了自身的一整套法治的治理方式。特别是对政府作出了“责任政府”、“有限政府”等定义之后，现代政府在治理方式上已经拥有了较为完善的法治策略，在某种意义上，现代政府也就是法治政府。但是，法治政府仅仅是管理型政府的基本特征或属性，服务型政府的建设是不能够完全不变地将其移植过来的。当然，服务型政府应当继承人类社会治理方式上的法治文明，但是，它并不满足于此，它需要提出德治的构想，努力去用德治统摄法治，实现法治与德治的统一。当然，服务型政府的德治也必然是建立在一定的制度框架下的，这种制度框架应当具有不同于近代以来法制的基本特征和内容，我们设想它是一种道德的制度，也可以简称为“德制”。可以说，在今天去谈论“德制”的问题是比较费解的，因为在现有的语境下，去接受一种道德的制度显然是困难的。所以，正像法律制度的出现经历了18世纪这样一场启蒙运动一样，关于道德制度的确立，也需要有一场启蒙运动为它开辟道路。随着服务型政府建设的要求越来越强烈和越来越具体，我们相信，这样一场运动必将出现。

第六，服务型政府需要用行政程序的灵活性来取代行政程序的合理性。我们知道，行政程序就是政府行政的法律，它是行政的宪法，一切合乎程序的都是正确的，一切不合乎程序的都是不容许的，甚至是违法的。所以，我们的行政工作最讲究的就是按照行政程序办事。一般说来，如果行政人员出了问题，那一定是背离了行政程序；如果政府出了问题，那说明行政程序肯定是不合理的。对于行政人员，我们要求他的行为合乎行政程序；对于政府，我们则要求它不断地调整行政程序，使其合理化。所以，追求行政程序的合理性是近代以来政府发展的一条主线。但是，我们关于行政程序合理性的一切规划，都只能满足于低度复杂性和低度不确定性社会的要求。也就是说，在低复杂性和低度不确定性的条件下，政府所要处理的事情往往是重复出现的，政府所要应对的问题往往是可以预测的，以至于行政人员可以照章办事，按照行政程序一板一眼地做。这时，如果有例外的事项出现的

话，我们往往为其设置了“自由裁量权”，让行政人员有一定的自主活动的空间。但是，对于自由裁量权，也需要经得起事后的行政程序审查，以便确认行政自由裁量权的行使是恰当的。现在，人类社会进入一个高度复杂性和高度不确定性的时代，在这种条件下，即便是具有充分合理性的行政程序，也可能成为捆绑住行政人员手脚的设置。从近些年来的行政改革现实中，我们也可以看到这一点，那些旨在加强行政程序合理性的改革措施，不仅无法把政府以及行政引向规范化的道路，反而使政府陷入更多的“危机管理”事务中去了。这说明，按照管理型政府建设的思路进行行政改革，出路是不乐观的。所以，服务型政府建设必须避免陷入这一窠臼，需要用行政程序的灵活性来取代行政程序的合理性追求，让行政人员在他需要办事的时候能够得到更多的程序性支持，而行政程序则是建立在公共利益得到基本保证原则上的灵活性程序。当然，这是一个很困难的问题，因为这里存在着许多悖论，正因为如此，我们需要探索如何解决行政程序的合理性与灵活性之间的冲突问题。特别是在处理那些有可能迅速演化为危机事件的问题时，政府应当让站在一线的公务员、行政人员获得能够及时加以处理的自主权，而这种自主权又不是对行政程序的僭越。可见，这是服务型政府建设中的一个难点，却又是复杂性和不确定性迅速增长这一社会环境要求服务型政府建设必须加以解决的问题。

第七，服务型政府需要用前瞻性取代回应性。政府是为回应社会要求而设立起来的，迄今为止，一切政府都根据它所服务的政治体系的要求而对社会作出回应，或者说，一切政府都努力有效地去回应社会要求，至少在主观上是这样。但是，立足于回应性要求的政府往往并不能真正有效地解决其回应性的问题。服务型政府与以往政府的不同也就表现在它对政府回应性的超越，它应当用前瞻性的行为取向去取代以往政府的回应性追求。关于这一问题，也同样需要从服务型政府建设所处的复杂性和不确定性社会环境中去加以理解。从20世纪的情况看，（1）以政治—行政二分原则、官僚制组织形式和科学管理为代表的经典时期；（2）行为主义时期；（3）公共政策运动；（4）新公共行政运动；（5）新公共管理运动；（6）新公共服务运动代表了政府回应性的六大基本模式。但是，它们都是在管理型政府总的回应性框架

下展开的，所要解决的都是政府如何回应社会要求的问题。在社会低度复杂性和低度不确定性的条件下，这些回应模式都发挥过积极的作用，递次描绘出了政府回应性的积极演进轨迹。但是，服务型政府建设问题的提出，恰处于一个社会复杂性和不确定性迅速增长的时代，在这一社会环境下，政府满足于回应性追求是无益的。因为复杂性和不确定性的社会环境，要求政府必须具有更强的前瞻性功能。简单地说，就是要求政府前瞻性地解决问题，主动地处理前景无法准确预测的事件，而不是等待社会问题累积起来再加以回应。这显然是在服务型政府功能方面提出的较高要求，但是，现代科学技术的发展日新月异，相信能够为服务型政府的前瞻性提供支持。

如上所说，在今天，服务型政府是作为一个基本理念而存在的，关于它的任何详尽描绘都是不科学的。但是，以上七点原则性构想应当成为服务型政府理论探讨和实践探索的基本方向。

（张康之，中国人民大学公共管理学院教授，长江学者，博士生导师。这篇文章发表在《城市管理》2007年第4期上，经征得张康之教授同意作为本丛书序言。）

前 言

30年前的中国政府，由于长期受封建社会传统、计划经济、阶级斗争与无产阶级专政的体制、经验及观念的影响，其性质属于管制型政府。它的历史性作用在于，正是在中国共产党作为执政党的中国政府的运作、领导之下，古老而新生的东方大国，完成了从新民主主义到社会主义的转变，初步确立了社会主义基本制度，奠定了社会主义现代化国家的前提和基础。但这种管制型政府存在重大缺陷，即：维系运转的成本太高，游离人民政府的原本宗旨，人民大众的宪政权利被抽象化、剥离和扭曲，严重妨害市场经济的发展，导致频繁的社会动荡，使生产力与生产关系，经济基础与上层建筑的良性互动难以为继，国家综合国力被消耗。

从革命型政党转向建设型政党，从管制型政府转向服务型政府，是中国改革开放30年来具有决定性的两项制度建设。管制型政府向服务型政府转型的过程中，有一个过渡期，可称之为管理型政府。

改革开放30年，中国政府的转型建设，是中国社会主义特色的政治文明建设的伟大成就之一。

一、中国管制型政府、管理型政府、服务型政府转型的阶段划分

(一) 关于管制型政府、管理型政府、服务型政府的概念

管制型政府也叫统治型政府，它以政府全能主义和权力本位为特征，政府处于整个社会的中心。如改革开放之前的中国，“形成了非常独特的情况，就是我们这个社会没有中间层，形成了社会和国家二者合一，把社会挤没有了，政府直接面对每一个公民。这样一种特殊结构形成了单位制度，国家控制了一切资源、信息和发展的机会，分给每一个单位，每一个单位通过控制一切资源、信息和发展的机会，最终控制了每一个个人”。^①对此，中国传统的理论依据是“阶级统治”和“阶级专政”，处理社会关系的主要手段是“管制”，因此属于比较典型的管制型政府。管制型政府的基本特征是：第一，命令行政；第二，一统行政；第三，经验行政；第四，轻责行政。管制型政府直接造成的后果就是，第一，政府主导；第二，救世主观念；第三，专权封闭，缺乏监督；第四，政府职能无限扩张。在管制型社会治理模式中，政府与社会的关系体现为建立在等级制基础上的权力关系，其本质是“权治”与“人治”。

管理型政府，这里是指在政府主导下，以推动经济发展为主要目标，调整和重建经济社会关系，以经济增长作为政治合法性主要来源，政府倡导并在其运作中遵从法制规范。管理型政府是社会经济发展的推动者和组织者，是社会转轨的主要行动者。其主要特征是：第一，发展型政府具有强国家能力（state capacity）；第二，运行有效的经济政策；第三，理性的官僚体制；第四，与私人资本之间的合作主义关系；第五，整个社会的运行依靠健全的法制。在管理型社会治理模式中，政府与社会的关系体现在是建立在法制基础上，政府作为行政权力中心，虽然仍然居于强势，但其权力运行处于法律的有效监督与约束之下。

服务型政府，故名思义，也就是为人民大众服务的政府，它是在公民本位、社会本位的理念指导下，在整个社会民主秩序的框架中，把政府定位于

服务者的角色，并通过法定程序，按照公民意志组建起来的，以“为人民服务”为宗旨，以公正执法为标志，并承担着相应责任的政府。服务型政府的基本特征是：第一，来自于人民授权并向人民负责；第二，依法行政；第三，为全社会提供公共产品和服务；第四，合理分权。在服务型社会治理模式中，政府与社会的关系，是建立在服务与合作基础上的，这种关系既不排斥政治关系和法律关系，也包括良好和谐的伦理关系，其本质是“德治”。

以上管制型政府、管理型政府和服务型政府之间是依次递进与超越的关系。三者之间的重要区别在于：服务是由被服务者所支配的；而所谓管制，则是“管理和控制”，强调的是依靠法律制度而实施的对被管理者的积极引导性行为，而控制强调的是对被管理者的一种消极地限制性行为。^②但是此时的法制及其实施具有极大的任意性，因而并不能真正体现法治精神，带有浓厚的人治痕迹。管制型政府强调的是公民对政府的服从、下级对上级的服从。政府包办一切，管理一切，审批一切。^③管理型政府强调政府自身也是市场竞争主体之一，应当同其他企业一样在提供公共产品方面平等竞争；提倡公民参与、综合治理，强调的是社会公平和平等竞争，即机会公平、条件公平和责任公平。服务型政府强调公民是社会的主人，政府的责任是为整个经济社会提供统一规则，以及科学有序的发展战略和发展规划。在这个规划和战略的框架下，由社会各种组织、社会公民采取协调一致的行动，去追求大家共同的公共利益和社会目标。以人为本，一切为了人，一切依靠人，一切为了人的全面发展，除了要紧紧把住发展这个第一要务以外，还应当更多地教育、卫生、文化、体育、医疗、安全、社会基础设施等方面，更多地为全体民众提供优质的政府服务，使全体民众更好地分享发展利益。

（二）中国服务型政府建设的历史基础和条件

1. 理论上的“与时俱进”。

邓小平理论。邓小平理论作为马克思主义在中国发展的新阶段，开拓了马克思主义的新境界，成为建设中国特色社会主义的新的科学理论体系。它抓住“什么是社会主义，怎样建设社会主义”这一根本问题，以“三个有利于”为标准，通过改革开放，成功地指导我们走出了一条具有中国特色的社会主义新道路。邓小平很早就注意到了制度层面的改革作用。他指出：应

4 特区服务型政府公共政策创新研究

该“从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化，促进现代化建设事业的顺利发展”^④。他认为，在社会主义社会，“要有群众监督制度，让群众和党员监督干部，特别是领导干部”^⑤。人民有权依法对搞特权者进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免，而“最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查”^⑥。对于通过政治体制改革推进社会主义政治文明的问题，他在1980年8月18日在党的政治局扩大会议上所做的《党和国家领导制度的改革》的讲话中有比较集中的论述。1986年6月10日他重提政治体制改革，他说：“现在看，不搞政治体制改革不能适应形势。改革，应该包括政治体制的改革，而且应该把它作为改革向前推进的一个标志。”^⑦1987年中共中央十三大正式提出政治体制改革，此后他又提出，要通过这种改革，“使我们党的生活民主化，使我们国家的政治生活民主化。”^⑧也正是这些思想和相应制定的政策，促进了中国政府现代化转型的步伐。

江泽民所提出的“三个代表”重要思想，把治党和治国、执政和为民结合起来，在领导力量和根本目的，怎样建设社会主义、怎样建设党等方面，指明了21世纪的中国化的马克思主义的胜利走向。其中包括关于建立社会主义市场经济体制的思想，关于公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国社会主义初级阶段的基本经济制度的思想；关于按劳分配为主体、多种分配方式并存的思想；关于实行全方位对外开放的战略思想；关于社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展的思想；关于发展是党执政兴国的第一要务的思想；关于正确处理改革发展稳定关系的思想；关于建设社会主义法治国家的思想；关于依法治国和以德治国的思想；关于走中国特色的精兵之路的思想；关于巩固党的阶级基础和扩大党的群众基础的思想；等等，这些思想、观点和论断形成了一个统一的思想体系。党代表先进生产力的发展要求，是党的历史使命和社会主义的本质表现。代表中国先进文化的前进方向，是关心人类文明进步，推进社会主义精神文明建设，归根结底是为了人民的利益，实现为人民服务的宗旨。这一系列科学论断，加强了中国政府现代化转型的思想基础。

以胡锦涛为总书记的新一届党中央所提出的科学发展观，是马克思主义

同当代实际和时代特征相结合的产物，是马克思主义中国化的最新成果。科学发展观是坚持以人为本，全面、协调、可持续发展观。以人为本，就是要把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点，不断满足人们的多方面需求和促进人的全面发展；全面，就是要在不断完善社会主义市场经济体制，保持经济持续快速协调健康发展的同时，加快政治文明、精神文明的建设，形成物质文明、政治文明、精神文明相互促进、共同发展的格局；协调，就是要统筹城乡协调发展、区域协调发展、经济社会协调发展、国内发展和对外开放；可持续，就是要统筹人与自然和谐发展，处理好经济建设、人口增长与资源利用、生态环境保护的关系，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。很显然，科学发展观是站在马克思主义人类历史观的高度，深刻总结中国特色的经济社会的发展的经验教训，为解决中国特色的社会主义现代化的发展规律、根本目的、基本原则等重大问题而进行的理论创新，其中包括了服务型政府建设的指导方针、制度框架、施政方式等各个方面，它对于推进服务型政府建设，使其全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等方面的职能，提高工作效率，真正实现小康社会的目标具有决定性的意义。

总之，中国的改革开放，使马克思主义中国化发展到了新阶段，极大地丰富了中国共产党的执政党的治国理念。而难能可贵的是，社会主义核心价值观体系吸收、改造、融合了中外政治文化，在此基础上进一步形成了构建社会主义和谐社会理论。其中，“天下者非一人之天下，惟有道者处之”^①。“在知人，在安民”^②、“为政以德，譬如北辰，居其所而众星共之”^③、“民贵君轻”^④、“政得其民”^⑤、“君舟民水”^⑥、“水可载舟，亦可覆舟”^⑦、“和为贵”^⑧、“安人宁国”^⑨、“先存百姓”^⑩、“宽以养民、严以治吏”^⑪、“社会正义”（social justice）等人本思想和良法论，得到了进一步继承和发扬。可以认为，今天的中国政府不仅具备了一定的适宜现代化变迁的制度体系，而且具备了与之相互呼应并适应其变迁的思想、文化体系，成为社会主义的政治意识文明、政治制度文明和政治行为文明的重要载体。

2. 国家有效政治成长。^⑫

首先，中央国家机关改革的有序推进和全国性地方政府规范化目标的实

6 特区服务型政府公共政策创新研究

施。在中国,这种政府改革是以行政体制为中心,实现政府自身的转型。这个转型担负着两个任务:一是由管制型政府转向管理型政府,再由管理型政府转向服务型政府,二是由阶级斗争为中心转向以经济建设为中心的政府,再转向服务型政府。

中国1982年尝试第一次政府机构改革,五届全国人大通过《关于国务院机构改革的决议》。改革的目的是打破领导职务终身制,二是根据邓小平提出的“四化”标准,即革命化、年轻化、知识化、专业化的条件要求改造政府。

1988年进行第二次行政管理体制改革,改革的重心由农村转向城市,七届全国人大通过国务院改革方案。这次改革首次提出:“转变政府职能是机构改革的关键”。

1993年进行第三次行政管理体制改革,中共十四届二中全会通过《关于调整“八五”计划若干指标的建议》、《关于党政机构改革的方案》,会议提出经济体制改革的目标是:“建立社会主义市场经济体制”。

1998年进行第四次政府改革,先是九届全国人大一次会议批准国务院机构改革方案,然后国务院全体会议通过《国务院机构设置和调整国务院议事协调机构方案》。此次改革,将行政管理从具体的工业经济管理中淡出。

2003年进行第五次政府机构改革,中共十六届二中全会审议通过《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》。稍后,在十届全国人大一次会议审议批准《国务院机构改革方案》。这一改革,是在加入世贸组织的大背景下进行的,其目的是进一步转变政府职能,提高政府部门工作效率,更好地推动我国市场经济的发展和政府管理方式的完善。

2006年10月,党的十六届六中全会举行,全会审议通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。《决定》明确提出“建设服务型政府”的目标要求,并就服务型政府的宗旨、职能配置、管理方式、行为模式等方面做出原则性规定。从“以经济建设为中心”、“发展才是硬道理”转变为“坚持科学发展观”,突出“以人为本”。新一届党和国家领导人,更加明确和频繁地提出关注民生,要让全体人民群众分享改革利益、发展利益,并以人民群众满不满意、高不高兴、答不答应作为衡量工作好坏

的标准；要求党政干部“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”，通过服务型政府建设，不断实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益。

2007年党的十七大报告首次明确提出建设服务型政府，为第六次行政管理体制改革指明了方向。

“十一五”规划提出，未来行政管理体制改革将成为改革开放的关键。党的十七届二中全会更进一步指出，深化行政管理体制改革，“是政治体制改革的重要内容”。

2008年中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过《关于深化行政管理体制改革的意见》。意见要求推进政府机构改革，探索实行职能有机统一的大部门体制，完善行政运行机制。国务院提出，包括设立大部制的此次改革的目的是，按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，着力优化组织结构，规范机构设置，完善运行机制，为全面建设小康社会提供组织保障。深化行政管理体制改革的总体目标是，到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。

其次，在全面实施宪政的同时，行政法体系进一步完善。1999年全国人大常委会通过了《中华人民共和国行政复议法》，这标志着国家行政机关对依法行政的认识达到了一个新的高度。2004年国务院印发《全面推进依法行政实施纲要》，要求经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标。该《纲要》是继1999年11月国务院《关于全面推进依法行政的决定》之后，发表的又一个“依法行政宣言”。所不同的是，《纲要》进一步明确了推进依法行政的政治目标和政府转型的模式，即在10年内建立起职能比较完善的法治政府。同时，从全能政府转型到有限政府，从单纯的管理型政府转变为服务型政府，从权力政府转型到责任政府。同年，十届全国人大常委会通过《中华人民共和国公务员法》，2007年4月，国务院办公厅发布《中华人民共和国信息公开条例》。

（三）中国管制型政府向管理型政府、服务型政府过渡的大致时间界限

从国家发展战略、政府职能调整、政府与公民关系和政府工作方式的角度，大致可以这样划分：自1949年中华人民共和国成立到1978年党的十一届三中全会，中国政府属于管制型政府，1978年十一届三中全会以后直至