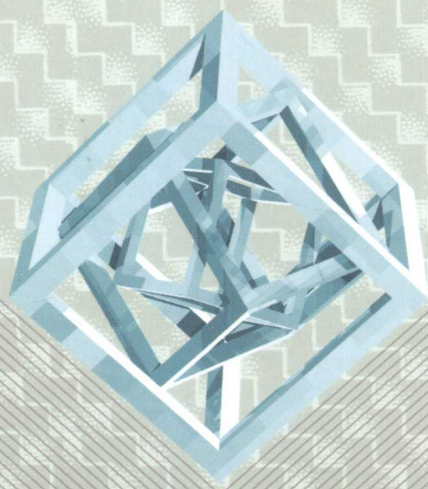


海西两个先行区 与地方服务型政府建设

——福建省行政管理学会
2008年研讨会论文集

福建省行政管理学会 编



福建人民出版社

海西两个先行区 与地方服务型政府建设

——福建省行政管理学会
2008年研讨会论文集

福建省行政管理学会 编



福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

海西两个先行区与地方服务型政府建设/福建省行政管理学会编. —福州: 福建人民出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-211-06004-7

I. 海… II. 福… III. 地方政府—行政管理—福建省—学术会议—文集
IV. D625. 57-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 098902 号

海西两个先行区与地方服务型政府建设

HAIXI LIANGGEXIANXINGQU YU DIFANG FUWU XING ZHENG FU JIANSHE

作 者: 福建省行政管理学会

责任编辑: 刘进社 黄杰阳 汤伏祥 施国忠

出版发行: 福建人民出版社 电 话: 0591-87533169 (发行部)

网 址: <http://www.fjpph.com> 电子邮箱: 211@fjpph.com

地 址: 福州市东水路 76 号 邮政编码: 350001

印 刷: 福建省天一屏山印务有限公司

地 址: 福州市铜盘路 278 号 邮政编码: 350003

开 本: 770mm×970mm 1/16

印 张: 20.00

字 数: 328 千字

版 次: 2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-211-06004-7

定 价: 33.00 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换

版权所有, 翻印必究

序

党的十七大报告明确提出：“加快行政管理体制改革，建设服务型政府。”建设服务型政府，是要求政府从施政理念、管理体制、运行机制、管理方式和手段等各个方面，实现从传统向现代的转型和变革。这不仅是我国社会主义市场经济体制发展对政府管理提出的迫切要求，也是当前贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求，具有重大的实践意义和理论意义。

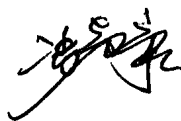
树立和落实科学发展观，体现在政府行政管理上，就是要求各级政府树立“以人为本”的行政理念和“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的民本思想，以人民高兴不高兴、人民拥护不拥护、人民满意不满意作为政府行政的出发点和着眼点，推动行政行为和管理方式从管制型向服务型、从微观管理向宏观管理、从直接管理向间接管理转变，实现政府职能的不断优化，以创造良好发展环境，提供优质的、均等化的公共服务，维护社会公平正义；实现政府组织机构及人员编制科学化、规范化、法制化；实现行政运行机制和政府管理方式公开透明、规范有序、便民高效；实现市场、公民社会组织、公民等参与社会的管理，从而提高政府治理绩效、降低政府治理成本。一句话，就是要建设人民满意的服务型政府。

服务型政府是民主政府、法治政府、责任政府、透明政府和有限政府的有机统一。建设服务型政府，关键在于制度创新，即各级政府要围绕建设服务型政府的目标，研究制定符合经济社会发展的行政管理体制；核心在于提高能力，即各级政府要致力于推进经济社会全面、协调、可持续发展，提升公共服务水平，提高社会管理能力；基本在于明确职责，即各级政府要结合新一轮政府机构改革，转变政府职能，理顺关系，明确责任，建立起在政府职能科学定位基础上的强有力、高效能的服务型政府；重点在于培育载体，即各级政府要积极主动培育公民社会组织，把更多的公共服务与社会管理的职能交给中介组织。

2009年5月，国务院发布《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》，进一步明确建设海峡西岸经济区的重大意义、总体要求、战略定位、发展目标和政策措施，并赋予先行先试政策。这既是党中央、国务院对福建的

支持、厚爱 and 期望，也是新时期福建加快发展难得的历史机遇，我们一定要倍加珍惜，乘势而上，有所作为。同时，这个文件的出台，也对政府行政管理提出了新的更高要求，我们在认真落实、全面贯彻文件提出各项经济社会改革与发展任务的同时，要按照“深化行政管理体制改革，着力转变政府职能，提高行政效能”的要求，继续推进行政管理体制改革，加快建设服务型政府，为促进海峡西岸经济区经济社会的全面、协调、可持续发展提供有力的组织保障。当前和下一步，推进海西服务型政府建设重点要在以下几方面进一步加大探索和研究力度：推进海西基本公共服务体系建设，为社会基本群体提供公共教育、公共卫生、就业和社会保障、生态环境保护等基本公共产品和公共服务，逐步实现基本公共服务均等化；探索构建海西先进的政府管理体制，进一步完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制，保证决策的科学性与正确性，更加重视行政规划、行政指导和行政合同等在政府管理中的作用，寓管理于服务之中，在服务中实现更好的管理；健全海西科学高效的公共财政体制和投融资体制，加大对公共服务的财政投入，逐步实现财政支出主要用于公共服务支出；完善海西政府部门绩效评估体系，提高福建各级政府工作效能；建立政府组织、非政府组织和社会公众共同参与的公共产品生产和公共服务提供的合力机制；按照精简、统一、高效的原则，继续深化政府机构改革，逐步建立权责统一、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制；加强公务员队伍建设，建立精干、廉洁、高效的公务员队伍。

本论文集围绕“海西两个先行区与地方服务型政府建设”这一主题，对海西两个先行区建设与政府职能转变问题、海西服务型政府建设的对策思路等，展开了深入研讨，这既是福建行政管理工作的总结和提炼，也是理论研究的成果和结晶。论文集的出版，必将为海峡西岸经济区建设和服务型政府建设提供重要的决策参考与智力支持。在今后的工作中，我们期待福建行政管理理论与实践工作者，更多关注、更深入研究海峡西岸经济区建设中的重大理论与实践问题，奉献出更多更新的研究成果，为海峡西岸经济区建设贡献智慧与力量。



2009年5月20日

目 录

序	冯声康/1
服务型政府的目标解读及其建设路径	郑巧/1
试论服务型政府建设的推进战略	方成义/6
服务型政府采购支出绩效评价初探	薛菁/10
论服务型政府建设过程中公共部门流程的再造	郑振宇/15
靠制度建设服务型政府	王兴喜/20
建设服务型政府与社会管理模式创新	薛世妹/26
公共性：建设服务型政府的价值取向	肖东方/31
服务型地方政府：从理念到操作	赖诗攀/36
服务型政府视野下的绩效管理	杜振强/41
培育乡镇精神，实现和谐自治	郑苍松/46
公民参与与服务型政府建设	李斌/51
浅谈公共服务型政府建设	吴正金/56
实现我国农村公共服务均等化探析	郑开锦/61
地方服务型政府构建及其管理机制创新	俞桂海/65
福建政府职能转变的几点探究	许晓玲/70
当前地方服务型政府建设的主要任务及其措施	汤惠娥/75
从系统论看服务型政府问责体系建设	林艳玉/80
服务型政府的评判标准	谢子传/85
海西服务型政府建设的任务和推进战略	陈长志 蔡涓娟/90
推进办公自动化，提高高校的行政管理效率	李红/95
实现公共利益：政府有效治理的价值取向	田兰/101
舆论监督在政府服务精神培养中的作用	张慧/106
试论新时期警务快速反应服务品牌建设策略	

——“漳州110”的建立及启示	严圣明/111
我国行政问责程序机制的建构研究	陈力予/116
我国政府人力资源管理现存问题浅析	
——以绩效管理为视角	袁倩瑜/121
以海西两个先行区建设为契机,推进福建省服务型政府建设	罗巧华/126
福建农村公共文化服务体系构建探析	郑建辉/131
论我国城乡公共服务均等化的实现	
——基于政府经济职能与制度形态公共产品的理论维度	陈志龙/136
实现城乡基本公共服务均等化与政府转型研究	陈雅煊/141
服务型政府的行政伦理建设	
——基于新公共服务的观点	俞少奇/146
突发公共事件视域下的政府公信力建设	林辉/151
对地方政府服务性与责任感的理性思考	林敏飞/155
聘任制公务员的困境及其理论分析	苏礼和/159
构建行政问责,服务海西建设	马戎 陈荣仁/163
论海西建设中领导干部战略思维能力的提升	黄婷/167
打造高效务实的政府 服务海西两个先行区建设	刘晓晖/170
党政问责制同步协调	
——构建地方政府行政问责制的新思路	陈清芬/174
地方政府与公众双向互动公共关系模式的构建	李旭琴/179
论服务型乡镇政府的职能定位及构建	王卉/184
建设服务型政府的若干问题思考	郑亨钰 曾闽雄/189
平衡公众利益表达与回应偏差的政策创新	张国梁/194
我国服务型政府建设中关于基层政府行政伦理的探析	林丽琼/199
论公务员公共精神的塑造	施美萍/204
电子化服务的问题及其对策	余晓青/209
服务型政府视域下的成本控制	张亮/214
完善行政服务中心,构建地方服务型政府	王婧淳/219
福建宗教对海西文化建设的影响	陈海欢/224
新形势下福建省政策性渔业保险的若干问题	刘笛/228
公民全程参与:服务型政府绩效评估新视角	陈第华/233



新公共服务视域下公务员绩效评估体系改革	林美萍 蔡华杰/238
行政问责建制的探索背景及其实践成效探析	陈建平/243
地方政府问责体系设计和建设的瓶颈	朱少文 彭文宇/248
公民问责是政府善治的动力与保障	吴兴军/253
我国农村公共产品供给现状及模式创新	王姪姪/259
论服务型政府视域下以公民监督为基础的监督系统	张晓霞/264
参与式发展与乡村治理模式的创新	陈奥菲/270
均等化视角下的农村义务教育问题研究	许玲芳/275
基于 3C 原则指领下的公共部门员工参与管理	郑书娟/279
区域公共服务的有效供给	
——以三峡库区水资源治理为例	程 宇/284
公共权力的舆论监督	雷美霞/289
论我国当前电子政务发展策略	连成叶/294
民意正确表达与把握：完善社会反馈机制的关键	唐国清/299
善政若水：执政能力的思考	林东民/304
后记	/309

服务型政府的目标解读及其建设路径

郑 巧

“服务型政府”是党的十七大提出的行政管理体制改革重要目标，也是 21 世纪初以新公共服务理论为代表的行政理论发展的现实吁求。服务型政府不仅是一种全新的行政理念，更是一种现实的政府模式与制度安排。诚如国内学者说的那样，服务型政府是“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”。^① 它是对传统管制型政府的全方位变革，通过改变行政理念、建立健全相应的制度以强化政府的服务宗旨，推进政府与社会之间的和谐与合作。

一、服务型政府：内涵与目标解读

1. 服务型政府是主张公民本位的民主政府。

契约论政治观认为，人民与政府之间的关系实质上就是一种“委托—代理”关系，或者说是一种“政治契约”关系。既然政府是由公民创造的，既然公民是为了公共的幸福而创造政府，那么，在现代政治生活中，政府应将社会和公民利益放在首位，把解决社会公共问题、满足公共需求作为根本使命和责任。服务型政府提供的公共服务，是公民与政府的一种互动过程。公民需要什么公共服务，可以通过法定的民主程序，与服务提供者协商，达成一致。通过政府对公民的积极回应，真正做到“民主政府是为它们的公民服务而存在”。^②

2. 服务型政府是推进多元治理的有限政府。

① 刘熙瑞．服务型政府经济全球化背景下中国政府改革的目标选择．中国行政管理，2002（7）

② 〔美〕戴维·奥斯本，特德·盖布勒．改革政府：企业精神如何改革着公营部门．上海：上海译文出版社，1996



服务型政府是一个权力有限的政府，这种权力范围的最大边界是以不损害公民合法权益为基本限度，它的主要职能在于弥补“市场失灵”和为公民参与提供渠道，有效地达到“公民满意原则”。“不论是公共部门还是私人部门，没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态、多样化问题所需的那部分知识与信息，也没有一个个体行动者有足够的知识与能力去应用所有的工具。”^①因此，政府、公民、社会组织互相监督、相互合作，共同协调复杂的社会利益关系，形成新型有序的社会治理局面。

3. 服务型政府是约束政府权力的法治政府。

为规避政府权力的异化，服务型政府应当约束权力，“如何适当约束和如何实施这种约束的问题，就是如何使生活更加体面和文明的问题。”^②“法治的作用在于通过强制约束力的方式，将政府和其他社会行为主体的自由控制在一定范围内，为他们的行为选择提供一种预期机制和矫正机制，以实现维护公民权利、市场自由和公共利益的秩序。”^③运用法律这种明确的社会规范来治理社会，促使政府行政管理稳定而高效，更好地维护公共利益，保护公民、法人和其他社会团体的合法权益，维护良好的社会秩序，保障市场经济的健康运行与繁荣发展。

4. 服务型政府是提供公共服务的责任政府。

服务型政府是一个“为公民提供服务”的责任政府，这种责任并不简单。政府要及时回应公民需求，积极履行政府责任。“公共服务中的责任问题很复杂，它意味着要对一个复杂的外部控制网络中的竞争性规范和责任进行平衡，它涉及职业标准、公民偏好、道德问题、公法以及最终的公共利益。”^④在这一观念指导下，在政府和公民之间建立良好的互动关系，根据公民的需求，设计并不断修正工作流程中的具体责任，主动地在宪法和法律的框架下运用公共权力发现、界定、维护公共利益的责任。

5. 服务型政府是公开政务信息的透明政府。

现代政治的基本特征是民主，透明政府是引导民主政治发展的根本条件，

① [美] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式. 北京：中国人民大学出版社，2001

② [美] 蒂德. 政治思维：永恒的困惑. 潘世强译. 杭州：浙江人民出版社，1987

③ 北京行政学院公共管理教研部. 服务型政府. 北京：中央编译局，2005

④ [美] 珍妮特·V·登哈特. 新公共服务：服务，而不是掌舵. 丁煌译. 北京：中国人民大学出版社，2004



“没有公开性而谈民主制是很可笑的”。^① 政府通过对法规、办事内容、办事程序、办事结果进行全方位的公开，使公民了解政府的行政信息和相关行政程序，积极参与国家事务，使社会成员矢志为实现公共利益最大化而竭尽全力。透明政府从根本上体现了服务型政府的行政理念，主要包括两个层面的要求：一是政府信息公开。二是公民参与政府决策、监督政府行为，逐步走向民主、透明。

二、建设服务型政府的主要障碍

1. “官本位”的行政文化。

在服务型政府建设过程中，行政人员对权力来源和公共权力的本质的错误理解使他们不能从根本上理解自己和公民的关系，他们按照自己的愿望来施政，未把民众作为主人来看待，不真正尊重民意，不依靠有效的民意渠道来了解公众的要求，与服务行政的理念严重背离，妨碍了服务精神的形成。在这样的行政文化与行政心理的影响下，公民形成对公共生活的消极反应去适应政府的管理。毋庸置疑，服务型政府是一个社会成员高度参与的体制架构，需要社会成员以自主性的公民权力意识积极参与公共事务的管理。因此，传统的“官本位”的行政文化极大地阻碍了服务型政府建设的进程。

2. 自上而下的行政体制。

服务型政府的建设要求政府只承担应该承担的“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”的职能。而我国现有的社会管理体制仍为自上而下的放射性扩张的社会管理体制。首先，企业和事业单位，除了履行其相应的专业职能外在社会管理方面作为政府的衍生物或准政府组织，还承担了许多政府的社会管理职能。其次，市场经济主体极大地依赖政府，社会资源的配置效率不高。这不仅大大增加了行政机关违法侵权的机会，公民的权益遭致政府违法行为的侵害却无法得到救济和补偿。最后，第三部门的无力状态制约了政府的职能转换和对政府权力的有效监督，也使第三部门缺乏与政府竞争或互动的实力和群众基础，导致社会管理中社会力量的薄弱，使社会组织在缺乏自治能力的同时也缺乏对政府社会管理的主动回应。

3. 公共服务的失衡提供。

在具体的行政实践过程中，政府及其官员也存在着自身利益，政府及其官

^① 列宁选集（第1卷）．北京：人民出版社，1995



员在提供公共服务的过程中出现了“利益化服务”“不平等服务”等现象，造成公共服务的失衡，阻碍了服务型政府建设的进程。具体说来，包括以下几种情况：其一，政府相关部门在提供司法服务、治安服务、交通服务和计划生育服务等过程中，为了追求部门经济利益，以收取罚款为主要手段，放弃了说服教育、示范引导等有效手段，甚至放弃了维护公共秩序、增进公共利益的使命与任务。其二，出现了为追求政绩等政治利益而忽略对“投入—产出”的成本预算，盲目开发项目的现象。其三，城乡在人均公共服务水平方面差距较大，形成城乡居民所享受的公共服务的不平等现象，也形成了城市和农村两种身份制度、教育制度、就业制度、公共财政制度和公共服务制度的差别。

三、建设服务型政府的路径选择

1. 加强公务员队伍建设。

作为政府职能的具体执行者，公务员队伍的行政理念、行政作风和行政能力直接决定政府的行政绩效，也直接影响服务型政府的建设进程。为此，必须从改变行政理念和健全管理机制等方面来积极推进公务员队伍建设。首先，转变行政理念是加强公务员队伍建设的根本前提。“任何变革都是从理念层面或者说价值层面开始的，同样，任何不适应都是从理念层面或者说价值层面开始的。”^① 因此，要建立服务型政府，要求公务人员须树立符合服务型政府治理模式要求的价值理念。其次，完善公务员管理机制是加强公务员队伍建设的根本保障。通过完善公务员考录机制、考核机制、流动机制、薪酬机制、晋升机制、激励机制、行政监督机制和问责机制，保障公务员队伍建设的方向与服务行政的价值取向相契合，从而为服务型政府的建设提供精神动力和智力支持。

2. 建立保障公共服务优质供给的程序性制度。

要建立配套的保障公共服务高效、优质供给的程序性制度，最主要的是：其一，大力推行公共服务信息公开制度，制订并完善“政务公开法”。其二，建立科学理性、公平公开的政府绩效评价机制。科学确定政府绩效评估的内容和指标体系，“把外部评价如群众参与度、服务满意度作为评估的‘主维度’，在

^① 李文良. 中国政府职能转变问题报告：问题·现状·挑战·对策. 北京：中国发展出版社，2003



建立政府绩效评估指标体系中得以确立。”^① 把实现社会发展目标、公共服务水平、降低行政成本、勤政廉政、社会稳定和谐等作为评估的重要内容，形成正确的政绩导向；实现评估主体多元化，加强绩效管理立法工作。其三，建立行政问责制度，对在公共服务供给过程中消极作为、绩效不佳，甚至违法用权、公然侵权的政府及其官员实施积极问责，必要时承担侵权赔偿责任。

3. 发展公民社会组织。

我国服务型政府与公民社会关系的建构，对于公民来说，问题不是要不要政府干预，而是要确立政府干预的具体方式、内容和限度；同样对于政府来说，问题不在于是否保留公民社会诸要素的独立性，而是要为它们的独立性确立一个合理的限度。^② 政府有选择地退却，公民社会组织有选择地进入，只有政府与整个社会相互支持、相互依赖，良性互动才能实现对现代社会的有效治理。因此，加快发展公民社会组织，政府向公民社会组织分权，将政府所承担的技术性、服务性、协调性工作从政府职能中分离出去，交给公民社会组织。为此，政府要打破传统体制下政府对公共事务的垄断，通过契约化、委托代理等形式，将社会性、公益性、服务性的职能交给社会中介组织、自治组织和事业单位承担，让民间力量释放出来并融入共同治理行列中，弥补政府力量的不足。

（作者单位：福建师范大学公共管理学院）

① 尹继卫．中国政府公共服务能力建设思考．中国行政管理，2004（8）

② 何增科．市民社会概念的历史演变．中国社会科学，1995（5）

试论服务型政府建设的推进战略

方成义

作为行政管理体制改革重要内容之一的政府职能转变，伴随着 30 年改革开放有个提出、形成、发展和逐步成为理论体系并付诸实践的过程。作为转变政府职能核心任务的服务型政府建设已摆到我们面前，如何有效地推进是各级政府乃至全党当前和今后很长一段时间内的紧迫任务。

1. 关键问题在于领导重视——各级领导要增强政府职能转变意识，提高对职能转变紧迫性的认识，重视服务型政府建设，自觉承担创新制度的责任。

改革开放 30 年来，在政府管理创新方面，群众与领导层的认同程度是有差异的，群众是政府职能转变的直接受益者，要求推进的呼声比较高，这与个别领导和个别部门不关心、不支持成了鲜明对照。特别是在领导层，个别对政府职能转变的必然性、现实性和紧迫性缺乏足够的认识，把政府转型深刻的变革简单化；有的习惯于传统的管理方式；有的担心会削弱政府管理、影响政府权威；有的不愿意放弃既得利益和权力，甚至还有个别有抵触等消极情绪。我国正处在体制转型的关键时刻，以政府管理体制为核心的行政管理体制改革，将是今后一段时间内的重要任务。当前，要结合正在开展的学习实践科学发展观活动，全面提高对转变政府职能紧迫性的认识，各级领导要爱护群众参与的积极性，形成“两头热”，自觉承担创新制度的责任。

2. 基础问题在于方案设计——各级政府要围绕建设服务型政府，研究制定符合社会与经济发展的行政管理体制改革的总体方案。

党的十七大报告提出了“要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能，理顺关系，优化结构，提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”。十七届二中全会提出到 2020 年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理的目标，为行政管理体制改革作出了全面部署。政府职能转变是个系统工程，是体制改革的重要组成部分，因此要系统考虑。由于以往我们对这项工程缺乏整体设计，零打碎敲，各项措施衍



接不够；配套政策制订不及时；政府管理创新与经济体制改革、社会以及政治体制改革相互关系不够明晰；改革前瞻性不够；后续措施跟进脱节，导致改革的整体推进受影响。各级政府要在认真总结经验教训的基础上，紧密结合当地市场化、社会化推进的实际情况，围绕建设服务型政府的需要，研究制定改革的总体方案，构筑改革目标框架，明确阶段性任务和实施步骤，特别是要把政府职能转变摆上议事日程，及时出台与经济体制改革、社会管理体制改革、事业单位改革等相配套的政策。

3. 核心问题在于提高能力——各级政府要致力于推进经济发展，强化公共财政管理，提高公共服务能力。

改革开放以来，我们政府提供的公共产品和公共服务不论在质量上还是在数量上都在逐年提高，但与人民日益提升的公共需求相比，差距还很大。

供需矛盾突出这一核心问题总括了我国政府职能转变中存在的许多问题，除了一些地方经济实力薄弱、政府财政基础差外，也与政府在科技进步、公共教育、公共卫生、社会保障等职能上尚未转变到位有关，反映了政府管理尚未完全适应服务型政府的要求。造成上述问题的直接原因除了受社会化市场化水平低的制约外，与经济发展、行政观念转变滞后，特别是与财政体制滞后也是密切相关的。

依法理财的地方法律法规和组织保障体系还不健全，各地经济财政发展不平衡问题仍然比较突出，对提供公共服务的政府部门之间和非政府部门的公共资源配置还不尽合理，城乡人民享受公共服务的权利、机会及分配还不尽公平，财政改革与其他方面的配套改革不够协调等等。而长期以来困扰地方政府的“财力与事权不相匹配”的问题，影响了地方特别是基层政府提供公共服务的能力，一定程度上又制约着公共财政体制改革的深化。

从福建省来看，如何在总体财力水平不高的情况下，实现财政基本公共服务均等化是一项重要工作。首先要按照财政与事权相一致的原则，明确上下级政府之间的财政分配格局。各级政府财政基本公共服务均等化的职责，纵向配置要与政府职责相一致。其次要健全转移支付制度，加大财力性转移支付比重；实行财政精细化管理，减少项目设立的随意性和盲目性。再次要在财权上探索“省管县”体制，为增强省级宏观调控力度，构建服务型政府打好基础。

4. 基本问题在于明确职责——各级政府要结合新一轮政府机构改革，依法厘清政府职能，理顺关系，明确责任，建立起在政府职能科学定位基础上的强

有力、高效能的服务型政府行政运行体制。

一是科学合理地合并职能相同、相近的机构，积极探索实行大部门体制。二是依法厘清现有各项政府职能。三是推进事业单位分类改革，完善公共服务体系。

通过改革逐步实现“政事分离”和“企事分离”，把不具有“公益性”的事业单位交给社会、交给市场，实现政府职能归位，实现政府提供公共服务方式的改变。

按照党的十七大对建设服务型政府的要求，以解决民生问题为根本出发点，大力发展社会事业和公共事业，逐步构建基础优先、服务公平、区域均衡、门类齐全的社会主义和谐社会公共服务体系。

5. 重要的问题在于培育载体——各级政府要积极主动培育社会中介组织，把更多的社会和公共服务与管理的职能交给中介组织。

政府在转型期把本不属于服务型政府的职能转出去，转到成熟的市场化、社会化组织，最终达到凡是社会能做的，政府不做；凡是市场能够运作的，政府不包揽。

首先要积极培育，扶持发展。由于我国市场经济仍属于初级阶段，社会中介组织还不完善，需要热情呵护、积极培育。政府在社会转型中，其权力仍然是处在强力干预和主导市场位置，有时甚至与雏形的中介组织发生冲突，政府不仅要自觉“退让”，而且要进行早期适度扶持。主要通过制定新的政策，给予享受过渡阶段的事业单位延时登记待遇，以便搞好衔接。一旦可以自负盈亏或自我经营，即可放手脱钩。福建省政府根据社会经济发展情况，已定出中介组织与政府机构脱钩的期限，并要求政府部门及其下属单位在编人员不得在中介兼职，中介不能以政府部门及其下属单位名义开展业务活动。

其次要转变职能，理顺关系。各级政府要通过进一步转变职能，把转移出去的职能交给社会中介组织承担。要通过减少规划、减少行政审批项目培育市场，培育社会中介组织，从而实现政府管理的社会化模式，逐步形成以政府为核心，民间、社会中介组织为补充的政府管理社会化模式。

再次要加强监督，逐步规范。社会中介组织要在发展中规范，在规范中发展。在初级阶段要鼓励发展、支持发展，但决不能忽视规范，规范要贯穿于发展始终，规范要有利于健康发展。

6. 要害问题在于运行机制——各级政府要不断加强政府自身建设，逐步完



善服务型政府的运行机制。

一是建立决策、执行和监督相互制约又相互协调的行政运行机制。做到政策解释权、修正权在决策者或决策部门“三权分离”，各负其责。执行机构只有制定实施细则以更好地贯彻执行政策与法律法规所规定的职能；监督机构实行全过程封闭式监督，在实践中不断创新行政管理方式。

二是健全公共产品服务领域，引入竞争机制。各级政府要逐步开放公共服务和公共产品领域，降低行业准入门槛，在各服务领域允许和鼓励各种社会团体，包括私营企业，以各种形式参与投资建设或经营。

三是完善绩效考评机制。福建省政府绩效评估工作一直走在全国的前列，随着经济社会的发展，还要不断完善，不断健全。例如，可探索建立符合福建实际的绩效评估指标体系，实行以结果为导向的目标绩效管理，如预算绩效管理、公共服务绩效管理。改进评估方法，实行内部评估与外部评估相结合，评估结果与奖惩挂钩。绩效评估指标体系的设计可以体现以下原则：一要落实科学发展观和正确政绩观的要求，在指标体系的设计上要把握经济社会发展和环境建设指标之间、显性绩效与潜在绩效之间，以及当前与未来之间的平衡；二要体现政府履行职能和转变职能的情况，即指标体系要体现政府职责履行情况；三要积极借鉴参考当代各国绩效管理的成熟经验和技術；四要从实际出发，不同部门、不同地区的指标设计最好要有所区别。

四是健全公民参与机制。在服务型政府建设中，各地在设置公民参与的渠道、选择公民参与模式、回应民意诉求等方面都作了些有益的探索，但在程度上是肤浅的，在结构上是失衡的。比如，有的只在“看得见”“摸得着”的地方参与；在管理环节方面，主要在对政府绩效的评估方面参与；而在政府决策、执法过程中较少参与；在公共服务和公共产品供给方面则更少参与。同时，公民参与的意识和能力以及组织化程度低等问题，也影响了公民参与机制的有效建立。当务之急首先要明确政府在推进公民参与中的责任，积极构建公民参与的制度保障体系；其次要教育引导公民在服务型政府建设中当好角色，塑造公民参与精神，提升参与能力；再次要逐步完善服务型政府建设中的公民参与机制，提高公民参与的有效性。

（作者单位：中共福建省委机构编制委员会）