

民主治理与 公共服务价值 的重塑

郑德涛 欧真志 主编

MINZHU ZHILI YU
GONGGONG FUWU
JIAZHI DE CHONGSU

中山大学出版社

民主治理与公共服务价值的重塑

郑德涛 欧真志 主编

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

民主治理与公共服务价值的重塑/郑德涛, 欧真志主编. —广州: 中山大学出版社, 2009. 11

ISBN 978 - 7 - 306 - 03405 - 2

I. 民… II. ①郑… ②欧… III. 公共管理—广东省—文集 IV. D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 145145 号

出版人: 祁 军

策划编辑: 王俊辉

责任编辑: 王俊辉

封面设计: 贾 萌

责任校对: 赵 婷

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84111997, 84113349, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 787mm × 960mm 1/16 20.625 印张 380 千字

版次印次: 2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 1000 册 定 价: 40.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

序 言

以学习促进思想解放 以创新推动广东发展

汪 洋

善于与时俱进地学习，是加快经济社会发展的重要前提。知识是推动人类社会进步的重要动力，可以改变一个国家、一个民族的命运。谁先掌握最先进的科技知识，谁就能迅速成为新兴强国。领导者善于学习运用新知识，就能使工作充满生机。我们党成长壮大的历史证明，只有重视学习、善于学习，党的事业才能不断从胜利走向胜利，党的生命才能始终保持生机与活力，中国才能自立于世界民族之林。广东发展的历史证明，学习是推动广东发展变化的重要力量，什么时候学习上有重大突破，思想上有重大进步，发展上就会有重大飞跃。

用科学发展观指导广东发展，必须加强学习。一是掌握科学发展知识需要我们加强学习。当前，一些领导干部的知识结构不适应贯彻落实科学发展观的需要，表现为对发展理解的局限性、对工作部署的片面性，造成重视发展的“快”、忽视发展的“好”，重视经济发展成果、忽视社会建设成果，重视物质文明、忽视精神文明等现象。实现科学发展没有现成的答案，只有靠不断学习，才能把科学发展观的要求落到实处。二是应对激烈竞争的态势需要我们加强学习。改革开放以来广东经济社会发展之所以取得举世瞩目的成就，关键在于我们先行一步培养和引进了大量优秀人才，先行一步掌握了改革开放的知识。面对今天人才和知识的激烈竞争，要保持和巩固领先地位，必须在学习和知识上领先。三是解决发展中面临的突出问题需要我们加强学习。当前我省经济社会发展面临着许多制约因素，这些问题全国也普遍存在。但广东作为改革开放的“排头兵”，有责任、有义务率先破解发展中的难题，在实现科学发展上闯出一条新路。完成这一历史使命，必须加强学习。四是提高执政能力和拒腐防变能力需要我们加强学习。面对工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势，只有加强学习，丰富知识，才能提高决策水平。当今社

会，领导干部身在各种矛盾漩涡的中心，要经得住权力、金钱、美色的诱惑，就应从读书学习中汲取精神食粮，培养高雅情趣，远离低级趣味，增强拒腐防变的能力。

要着眼于推动工作，选定学习内容。要认真学习党的十七大精神，不断提高理论素养；认真学习业务知识，努力成为本职工作的行家里手；认真学习修身养性的知识，不断净化心灵，提高境界；认真学习中国传统文化，坚持取其精华，去其糟粕，在继承中创新，在创新中发展，不断提高广东文化软实力。

要从广大干部做起，由领导干部带头，在全省大力开展学习活动。要培养学习兴趣和学习习惯，把学习变成内在需要。要选择切实可行的学习方式，什么形式便于学习，就采取什么形式；什么形式有效，就采取什么形式。要在取得实效上下工夫，通过参加一次专题报告会，对工作有一些新的思考；通过开展一次专题调研，能解决一两个问题；通过阅读一本书，使思路开阔一些，决策更科学一些。

（摘自中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋同志2007年12月26日在中共广东省委十届二次全会闭幕时的讲话）

目 录

序言	(1)
第一部分 政府善治与行政改革	(1)
瑞典公共服务型政府建设对我国的启示	于凤梅 (1)
深化行政管理体制改革 推进服务型政府建设	许文滔 (9)
瑞典政府的宗教拨款职能及其对社会的影响	王妃燕 (15)
服务型政府构建下的行政文化重塑	刘 畅 (25)
我国行政监察制度创新 ——以瑞典议会监察专员制度为视角	谢水明 (34)
第二部分 人力资源与福利保障	(47)
瑞典人才资源政策对我省人才战略的启示	陈 楚 (47)
瑞典人力资源开发工作经验借鉴	黄志国 (57)
瑞典公共福利(服务)体系及对广东社会建设的启示	张劲松 (72)
借鉴国际经验 推动我省公务员录用制度变革	陈华江 (81)
瑞典社会福利型价费政策及其启示	吴祖艳 (88)
构建与和谐社会相适应的住房保障体制 ——瑞典住房保障体制对中国的启示	肖志铭 (95)
发挥华侨港澳同胞慈善力量 促进广东社会保障事业发展	朱 江 (106)
第三部分 绩效管理与公共政策	(118)
瑞典政府绩效审计对我国的启示	倪文德 (118)
我国政府绩效评估的问题及改进建议	钟 斌 (128)
借鉴瑞典经验 提高政府行政效率	姚家庆 (135)
瑞典的税收制度、税务管理与纳税遵从	郭 驰 (141)
创新机制 促进我省文化市场发展	杨智勇 (152)



从公共政策视角看城市规划如何维护城市公共利益

——瑞典城市规划的若干启示 朱国鸣 (160)

提升我省自主创新能力的政策建议

——以瑞典知识产权制度的实践经验为借鉴 李 鹏 (167)

广东与瑞典林业管理模式的对比分析 欧阳学工 (176)

瑞典无线电频谱资源管理模式及其启示 陈崇谦 (184)

第四部分 民主治理与公共服务 (197)

瑞典立法过程中的利益表达机制研究 陈春生 (197)

从瑞典决策民主理念看人民政协的决策参与 巴 宇 (211)

完善村民自治 加强民主管理 程永洪 (227)

关于完善我国食品安全保障体系的思考

——瑞典食品安全监管体制的观察与启示 熊 勇 (239)

我国医疗卫生体制改革存在的问题及未来发展方向 邓惠鸿 (248)

瑞典教育管理体制的启示 王斌伟 (272)

关于抓好安全生产管理工作的几点思考 王小英 (284)

关于我国社区矫正机构设置和人员配备问题的思考 刘增援 (294)

瑞典模式与广东“问题区域”的协调发展 叶敏强 (305)

后记 (317)

第一部分 政府善治与行政改革

瑞典公共服务型政府建设对我国的启示

于凤梅

瑞典是北欧发达国家，陆地国土面积约 45 万平方公里，人口约 890 万人，有“福利国家”、“廉洁政府”、“最适宜居住的地区”之美誉。同时，瑞典的政府机构设置、中央和地方政府的关系、政府在公共服务领域的成就及政府公务员的职业精神等方面对我国建设公共服务型政府都有一定的启示。

一、瑞典政府建设方面的基本情况

（一）瑞典的政府机构设置及中央和地方政府的关系

瑞典的政府体系分为三级：

中央（National level）政府是由议会选举的首相组阁而成的，中央政府管理国家，执行议会的决定。主要负责国家法律和政策方针框架，具体负责外交、国防、警察和法庭、高等教育、公路建设和远程通信、劳动力市场、社会保障、国家文化建设等事务。目前，瑞典中央政府由 2 个办公室和 12 个部组成，分别是首相办公室（Prime Minister's Office）、行政事务办公室（Office for Administrative Affairs）、司法部（Ministry of Justice）、外交部（Ministry for Foreign Affairs）、国防部（Ministry of Defence）、卫生和社会事务部（Ministry of Health and Social Affairs）、财政部（Ministry of Finance）、教育和研究部（Ministry of Education and Research）、农业部（Ministry of Agriculture）、环境部（Ministry of Environment）、工业、能源和通信部（Ministry of Enterprise, Energy and Communications）、种族和性别平等部（Ministry of Integration and Gender Equality）、文化部（Ministry of Culture）、就业部（Ministry of Employment）。其中，种族和性别平等部、文化部和就业部是在以温和党为首的四党联盟上台组阁政府后于

2007年1月1日新成立的。政府各部有1~2名部长（Minister）及政治顾问（Political Advisers）、新闻秘书（Press Secretary）和国务秘书（State Secretary）等职，他们是由政府任命的，随执政党的更迭而更迭，属于政客，即政务类公务员。政府各部下设行政部和法律秘书部，其工作人员是不随执政党的更迭而更迭的，属于事务类公务员。政府各部主要负责政府政策的制定及监督政策的执行。政府政策的执行具体是由各部下属的执行局（Central government agencies）来完成的。中央政府共有雇员4400多人，其中156人是政府任命的，属于政客，272人在质询委员会工作，1400多人在外交部门和外交使团工作。

首相办公室负责领导和协调政府的工作，同时负责瑞典的欧盟政策协调工作。首相办公室包括首相秘书处、欧盟事务大臣办公室、政策协调办公室、欧盟政策协调组、常任秘书办公室和法务局长办公室。首相办公室有大约100名成员，首相秘书处、欧盟事务大臣办公室和政策协调办公室的成员都是政务类公务员，其他则是事务类公务员。

行政事务办公室负责行政拨款、计划和落实政府的财政账目、政府部门就业和职员政策的协调和发展、技能提供、工作环境、ICT支持、政府档案及登记册、图书馆服务、信息提供与交流、针对部门的技术和行政服务、协调政府机构中工作的调换和安排以及行政掌控和手续的完善。该办公室有员工约660人。

司法部负责立法、司法系统、犯罪事件、国际司法合作、欧盟司法和事务以及移民收容政策。该部有149个执行机构和理事会，约350名成员。

外交部负责国外安全政策、国际法、人权、全球发展及发展援助、贸易政策、贸易提升、投资及以国家身份援助国外的瑞典公民。该部门约有800名员工，在瑞典对该部门负责的执行机构有11家，包括瑞典学院、瑞典国际开发局、福尔特贝纳多研究院、瑞典投资处和国家经济部。

国防部负责本国的军事和民防、事故抢险、应对和平时期突发事件的应变措施和外来情报的获取。对该部门负责的执行机构有瑞典海陆空三军、救援服务机构和紧急事务处理机构等16家。该部门有员工约150名。

卫生社会部负责儿童政策、家庭财政政策、对于疾病和残疾人的财政保险、老年人财政保险、公共卫生、残疾人政策、医疗护理、社会服务政策以及关于老年人的政策。该部门有17个执行机构和6个州立公司，包括国家卫生福利局、公共卫生局和儿童监管员。该部共计约有270名员工。

财政部负责政府的经济政策、国家预算、财政方针政策、金融市场、国际经济合作、公共管理和地方政府的财政、房屋建设等相关问题。该部有56个权限内的执行机构，包括国家税务理事会、财政监管局以及省行政理事会。该



部共计有 460 名员工。

教育研究部负责学前、小学及初高中教育、高等教育、成人教育、研究。该部有 103 家执行机构和 200 家州立公司，包括国家助学金、国家教育处、斯德哥尔摩当代美术馆以及国家青少年理事会。该部共计 290 名员工。

农业部负责农业、农村发展、农业环境政策、生物能的生产、家畜卫生及福利、传染病的控制、水产业、畜牧业的高等教育及研究、打猎管理、食品、生态产品、土地财产、萨米人及驯鹿的利益。该部拥有 16 家权限内的执行机构，包括农业理事会、食品管理局、消费者协会以及萨米议会等，共有员工 160 人。

环境部负责可持续发展、发展社区规划、气候政策、排污权交易、国家环境质量目标、环境与卫生、化学品与生态循环政策、核安全及辐射防护、淡水与海洋、自然保护和生物品种以及环境立法。该部有 44 家执行机构和 13 家权限内的州立公司。其中包括瑞典环境保护局、核动力监察局和国家化学品监察局。约 220 名员工。

工业、能源与通信部负责能源问题、初级行业、电子通讯、研究与发展、州立公司、采矿与矿物、商业区、邮政通信、取款服务、地方发展、林业政策、运输及基础建设和旅游业。该部门拥有 69 家执行机构和 44 家权限内的州立公司，包括瑞典商业发展局、竞争局、国家道路管理局。该部门有员工 415 人。

种族和性别平等部负责青少年问题、人权、男女平等、少数民族和流行运动、民主问题及城市政策、消费者的问题。

文化部负责文化及媒体、体育问题。

就业部负责劳动生活、劳动力市场政策问题。

省级（Region level）政府称为省执行理事会（the County Council Executive Board），瑞典目前有 20 个省级执行理事会。省级政府的主要职能是负责本省范围法规建设、宏观社会经济发展规划以及本省范围国家政策方针框架的细则补充，并具体承担医疗保健、公共牙医服务、区域通信等事务。共雇佣 25 万人。

市级（Local level）政府称为市执行理事会（the Municipal Executive Board）。瑞典目前有 290 个市。以 Lidingö 市为例，市执行理事会下属市管理办事处、资讯和服务办事处，环境和城市建筑计划办事处及教育委员会、环境与城市建筑计划委员会、养老及残疾服务委员会、社会服务委员会、公共工作委员会、文化与娱乐委员会，另有两家公司。此市人口 42000 多人，政府雇员 2350 人。市镇政府承担了大部分的社会事务，包括学前教育、小学教育、中

学教育、老年人的照料、残疾人的照料、社会服务。另外还承担市镇规划、房屋建造、市镇道路与公园管理、求援服务、垃圾和废弃物的收集与处理、水的供应及污水处理、体育与娱乐、图书馆与文化设施的建设管理等。

瑞典的公共管理主要在地方一级，大多数地方事务由地方政府直接管理实施。中央与地方政府各级有各自的职责，各级有各自的预算，相对独立，财权、事权对称。省级和市级政府之间在职能上也是相互独立的，并按照“谁最贴近居民生活、最能了解居民需要，谁负责提供服务”的原则进行职责划分，负责某项服务的提供和管理的同时承担费用的支出。由于市政府层面最接近市民，市一级政府是各类社会福利和社会服务的最大承担者，直接提供除医疗外的各种社会福利和社会服务或负责相应费用的支出。国家对地方政府的福利和社会服务给予一定的拨款。

（二）瑞典政府在公共服务方面的做法

瑞典政府十分注重发挥公共服务的职能，瑞典有很发达的福利制度，公民从摇篮到坟墓享受政府所提供的教育、医疗等福利和社会保障。

教育方面：瑞典十分重视国民教育，国民教育普及面广、程度高、质量好，国民整体素质较高。瑞典的教育包括学龄前教育、小学教育、中学教育、高等职业教育、自由成人教育、特殊教育、大学教育。瑞典实行国家、省、市三级行政体制，多数行政事务由市级独立执行，但教育政策由国家统一制定，省、市两级必须严格执行。国家财政收入有很大一部分用于教育事业，人均达到5万多克朗。从幼儿园到高中以至大学，全部实行免费教育；研究生则基本视同职工，每月可以领到1万克朗左右的工资，因而学生的受教育程度基本不受家庭收入高低的影响。适龄青少年接受高中教育的达98%以上。以前面提到的Lidingo市为例，该市42000多人口，2007年用于高中以下教育的财政支出为89600多万瑞典克朗，相当于人民币10亿元。另外，在瑞典，为了方便适龄儿童入学，根据家长的申请，可以就近设立学校。

医疗方面：瑞典的医疗保险制度始于1955年，经过多年发展日臻完善。1982年瑞典通过卫生立法，规定本国公民在患病（或生育）时均有资格领取由地区社会保险局支付的“医疗费用补助”。16岁以下的未成年人随其父母参加医疗保险。瑞典的医疗事业主要由地方政府举办，私人开业医生只占全国医生人数的5%。公民生病均按规定到相应的医疗单位就医。一家人只要有收入的成员将收入的2.8%缴纳医疗保险税，全家即可享受以下公费医疗待遇：（1）医疗保健费用，包括治疗费、住院费、药费、往返医院的路费等。这些费用先由投保人支付，然后到医疗保险机构按规定的标准报销。（2）疾病津

贴,投保人生病期间的收入损失从病后的第4天起可以享受疾病津贴。疾病津贴一般无时间限制,但在3个月后需要进行检查,以确定能否改做其他工作。如确定可以改做其他工作,则接受再就业的职业培训。如确定不能重新工作,失去劳动能力,疾病津贴便由残疾年金来代替。(3)产妇津贴,产妇除享受一份医疗保健待遇外,还可领取一份产妇津贴。根据1982年的立法,产妇津贴称为父母津贴。按1982—1983年的规定,父母津贴在180天内每天发37克朗。如父母雇佣人员,这期间可获得一份相当于每天劳动收入的90%的现金津贴。

瑞典医疗保险制度的参加者主要是年收入达到一定标准以上(1995年规定的标准为6000克朗)的在职者或已经登记的失业者,到外国工作不超过1年的瑞典人也可以参加医疗保险制度。在瑞典受雇于外国雇主的外籍人如果有意在瑞典工作1年以上,同样可以参加医疗保险制度。

瑞典医疗保险基金是由雇主、雇员和政府三方分担的。1995年雇员缴纳的医疗保险费的标准为其工资的2.95%,自营就业者的缴费标准为个人收入的9.12%,雇主承担费用的标准为雇员工资总额的6.23%,政府承担全部医疗保险所需费用的15%。

住房方面:在瑞典,经济条件不好的家庭可以享受住房津贴,住上宽敞舒适的房子。如果家里有不满19岁的孩子,这个家庭就可以申请住房津贴。住房津贴的金额由家庭孩子数量、住房的大小和价钱以及家庭收入来决定。28岁以上且无子女的年轻人也有资格享受住房津贴。

就业方面:瑞典政府高度重视就业工作,努力争取适业人员能够充分就业。瑞典全国21个省均设有劳动局,其下共设有325个职业介绍所,对要求就业人员,尤其是失业后再就业人员提供就业培训、咨询、指导及直接介绍就业等全方位优质的服务。各级劳动局均建有信息齐全的就业网站,充分利用计算机网络为劳动力市场服务。乌普萨拉(Uppsala)省政府只有职员170人,年经费7000万克朗,而乌普萨拉省劳动局则有员工320人,年经费5亿克朗,由此可见瑞典政府对劳动力就业的重视程度。近年来,尽管受欧盟区经济不景气的影响,但瑞典的失业率仍能维持在5%左右,乌普萨拉省的一些市仅在3%左右。除了实施积极的就业政策外,瑞典政府还为失业者提供失业保险。失业保险由基本保险和自愿保险两部分组成。自愿保险是支付给失业保险基金成员的,失业保险基金成员入会需考虑的条件是工作时间和工作史。其补偿数额最多为先前工作收入的80%。基本保险则是为那些没有资格享受自愿保险的人提供的统一数额的补贴。失业期每达到300天,就可以领取失业保险补贴。



（三）瑞典公务员的职业精神

瑞典公务员有许多值得我们学习的职业精神，最重要的有：

诚信。在瑞典，所有公民包括公务员，诚信意识普遍比较高。在社会生活和经济活动中一般都能自觉遵守信用道德，较少出现言而无信、行而不实的情况。对个人而言，如有不良信用记录，则会在升学、就业、贷款、保险等方面付出很大的代价，重者则会终生受累。至于政治家，如有失信事件被披露，在朝的很有可能下台，在野的要想争取选票上台则几无可能。公务员的录用，诚信是必备条件之一。据了解，政府在招录新公务员时要对应聘人员的社会诚信情况作专题调查，诚信有问题，其他方面再好也不会被录用。

平等。瑞典是一个极其平等的社会，通过税收和社会保障的调节，人与人之间贫富差距不大，人与人之间相互平等的意识比较强。瑞典公务员甚至是高层政客与普通公民之间也是平等的，没有什么特权。瑞典政府的领导人大多住在普通住宅区内，国家不提供公勤人员，家务自持，工作时使用公车，下班后只能开私家车。比如，瑞典一位女大臣的孩子放在家庭自助的托儿所，由家长轮流看管，排到她时也照样到托儿所负责看管孩子。瑞典公务员的平等意识使他们能够正确看待手中的职权是服务而不是特权，同时，也使得瑞典的制度设计渗透着平等的烙印。瑞典的住房、医疗、教育等许多方面的体制均以平等为基本原则。

公开透明。瑞典政府是非常透明的，并且通过法律的规定要求公务员要树立公开和透明的原则。瑞典是世界上最早确立信息公开制度的国家。瑞典《出版自由法》第二章第一条规定：“为了鼓励思想的自由交流和对公众的启蒙，每个国民都享有查阅官方文件的自由。”依照《出版自由法》的规定，任何依法可为公众查阅的官方文件，都应在文件的保存地点尽快和免费地向有意查阅文件的公民提供。瑞典政府的公开透明原则培养了公民的参政议政意识，议会、政府的决策过程是欢迎公民参与的。政府制定或执行公共政策时向公众公开，倾听公民、商界的意见，并能给予采纳。议会的会议也向公众开放，每项法律在执行之前先公开，倾听公民意见。

二、瑞典的经验对我国的启示

（一）转变职能、精简机构、科学界定各级政府之间的事权，积极培育非政府组织发展

我国政府体制下，政府职能设置仍带有计划经济的色彩，且不同政府部门

之间的职能划分缺乏统筹规划,存在着交叉重复的现象,政府机构体系庞大繁杂。同时各级政府的职能范围基本一致,区别主要在于权限的大小,这种体制带来的突出问题就是权、责、资源不一致以及政策执行不力。按照构建服务型政府的职能分布,借鉴国外成功的经验,建议转变政府职能、精简机构,把职能相同或类似的机构合并。同时,明确确定各级政府的职能范围,划分省、市、区(县)、街道(镇)的事权。如果属于市级政府的职能,那么即使其执行必须延伸到街区,也要主要依赖于市政府相关部门的派出机构来执行,而不再是把执行任务委托给区、街政府,而区街政府只负责执行其职责范围内的事务。

其次,要积极培育非政府组织。非政府组织是现代公共管理的重要力量,在提供服务、解决公共问题、反映社会诉求、规范社会行为上发挥着重要作用。各级政府应大力扶植非政府组织的发展。一方面向其提供经费、人员、法律等支持,使其能正常、合法、有效运转,充分发挥作用;另一方面,政府也要保证非政府组织的独立性,着重于对其宏观管理,而不应干涉其内部事务,并采取措施有效减少、逐渐消除某些组织的过分政治化、行政化、等级化和依附性倾向,促使其功能回归,进而达到社会自组织本应具有的相对独立性。另外,政府也应将部分社会管理职能与非政府组织共享,并由此建立起政府与非政府组织的合作伙伴关系,建立起多中心治理的公共管理框架,以有效地处理日益复杂的社会公共事务。

(二) 以“提供公共物品和公共服务”作为政府的主要职能

服务型政府要求政府要按照公众的意愿和偏好提供公共物品和服务、以回应公民和社会的需要为政府职能定位。公共服务职能应通过各种制度和非制度的方式改变财政支出结构,以此来促进政府职能转向对公众公共物品和服务需求的及时、足量和有效的回应。保障公共物品和服务供给的约束必须是相对刚性的,包括:规定各项公共服务支出的增长率不得低于财政支出的总增长率;把公共服务水平的提高纳入到政府绩效评估体系中;定期向公众公布在公共服务方面的发展。

首先,要建立与我国国情和经济发展水平相适应的社会保障体系。瑞典的经验表明,社会保障的范围、内容、规模必须严格控制在经济条件允许的范围内。如果随意提高福利支出比例,就会导致经济下滑,引起通货膨胀,最终使提高社会福利的期望落空。同时,由于社会福利特有的刚性,只能上升难于下降。因此在界定社会保障的分配标准、程度和水平时,我们一定要从我国社会生产力水平低、人口众多、经济还不发达的国情出发,量力而行。坚持社会保

障的内容随着经济发展由少到多,规模由小到大,循序渐进,稳步发展,使我国的社会保障制度逐步得到完善和发展,切不可与西方福利国家的福利水平盲目攀比,急于求成。

其次,要建立多种形式的社会保障制度。随着改革开放步伐的加快,我国人民群众日益增长的福利需求与现有福利供应不足的矛盾日益突出。作为一个发展中国家和人口大国,我国社会保障支出总量巨大,资金来源更需要社会化。我们应在推进政府主导的社会保障制度建设的同时,继续发挥并巩固城乡居民的家庭保障,鼓励有条件的企业建立补充保险,积极发展商业养老、医疗保险,探索困难群体的教育、医疗、住房保障模式,充分利用市场机制与社会慈善公益团体的替代功能,形成一个多元化、多层次的保障体系。当前我国基本养老保险的个人账户制以及新型农村合作医疗制度的推行,应该说是这方面的有益探索。

再次,要把实现劳动者的就业作为社会保障体制建设的重要内容。在很大程度上,就业可以缓解社会保障的压力,这是因为社会保障的财政基础是纳税人的税收。因此,必须把扩大就业作为社会保障体系建设的重要内容。在这个问题上要做好以下工作:一是调整和改善经济结构、推进经济增长、努力扩大就业总量;二是改善就业环境、支持自主创业、鼓励广辟就业门路;三是统筹改革改组,努力减少下岗失业人员数量,推进再就业工程;四是根据市场需要,加强劳动力培训、努力提升就业能力;五是扶持劳动就业弱势群体,给困难群众提供特殊的就业照顾和就业援助。

(三) 培养公务员职业精神

服务型政府要求政府必须依法、有效、透明、负责和公正,这就需要不仅在制度保障上,同时在公务员精神的培养上,注重依法行政、公开透明、廉洁自律品格的塑造。

政府公务员首先要有法律意识,特别是依法行政的意识,使政府的行为在法律的框架下进行,减少行政的随意性。其次要有行政公开的意识,一方面应当通过政府公报、政府网站、新闻媒体等形式主动定期公开政府的重要信息,另一方面应当及时根据公民的请求公开相关的信息。明确公民具有了解政府信息的权利,并为这一权利设定救济途径。另外,政府公务员还要忠诚于法律,忠诚于职责,提高工作效率,保证政府廉洁。

(本文作者单位:广东省人事厅)

深化行政管理体制改革 推进服务型政府建设

许文滔

加快行政管理体制改革，建设服务型政府是发展社会主义市场经济和发展社会主义民主政治的必然要求，也是我国政府改革与建设所面临的重要任务。党的“十七大”明确提出“加快行政管理体制改革、建设服务型政府”的要求，同时还提出了深化行政管理体制改革的任務，强调“行政管理体制改革是深化改革的重要环节”。胡锦涛总书记明确指出：“建设服务型政府，首先要创新行政管理体制，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，把政府主要职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来，把公共服务和社会管理放在更加重要的位置。”我们要立足当前改革开放和社会主义现代化新形势、新任务，统筹兼顾、突出重点、积极稳妥、分步实施，进一步加快行政管理体制改革步伐，努力建设“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的服务型政府。

（一）深化行政管理体制改革的重要性和紧迫性

当前，我国经济社会发展已进入了一个新的历史时期，全国人民正在以科学发展观和构建社会主义和谐社会的战略思想为指导，朝着新的奋斗目标迈进。在2010年，要在优化结构、提高效益和降低消耗的基础上实现人均国内生产总值比2000年翻一番；到2020年，要建立起惠及十几亿人口的高水平的小康社会，实现经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、民生更加殷实。要在新的历史起点上继续推进社会主义现代化建设，实现预期目标，说到底要靠深化改革，而加快行政管理体制改革则是全面深化改革的关键。只有不断深化行政管理体制改革，才能构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制，更好地贯彻落实科学发展观，促进经济社会全面协调可持续发展。

第一，从经济发展结构上看，我国经济发展中长期存在增长方式粗放和经济结构不合理的问题，从根本上说是由行政管理体制改革滞后造成的。近几年来，我国经济保持了持续高速发展的势头，人均GDP也不断增长，就广东省湛江市来说，2007年，全市实现国内生产总值885.6亿元，增长13%，增速



创 12 年来新高，人均生产总值达 12950 元，比 2000 年翻一番。但城乡区域发展不平衡、经济结构不合理、经济增长方式粗放、资源环境问题突出等深层次矛盾始终伴随着这一过程，这与政府机构设置不合理、政府间管理职责不清晰、公共财政体系不健全密切相关。因此，加快推进行政管理体制改革，是解决经济发展中突出问题的治本之策。

第二，从社会发展上看，不科学的政绩考核体系在一定程度上造成地方政府单纯追求 GDP 增长，一味追求“形象工程”、“政绩工程”，而忽视社会事业发展，弱化公共服务职能，导致一些重大民生问题长期得不到解决。如投资盲目扩张、重复建设蔓延、农民收入增长缓慢等突出矛盾和问题，与各级政府事权划分不清、财权不匹配和不完善的行政人员选拔任用制度、不科学的政绩考核体系等紧密相连，直接影响到国民经济持续快速协调健康发展与社会的和谐进步。因此，必须着力推进行政管理体制改革。

第三，从市场经济体制的基本框架看，行政管理体制改革相应的滞后于企业制度和市场机制的创新，成为制约社会主义市场经济体制完善的主要矛盾。要形成规范的现代企业制度，就必须通过有效方式割断或阻隔政府与企业间的行政关系和资产纽带，切实解决政企不分、政资不分、政事不分的问题；要形成统一开放、竞争有序的现代市场体系，就必须打破行政性垄断与行政主导的地区封锁；要形成灵敏有效的宏观调控体系，就必须进一步规范政府职责、优化政府组织机构、创新行政管理方式；要形成完善的社会保障制度，就必须进一步理顺各级政府的事权关系、建立健全公共财政体系；要形成严密的市场法律体系，就必须依靠制度建设严格约束行政权力，推行依法行政。要推动经济体制改革的全面深化，必须把行政管理体制改革放到突出重要的位置，着力推进行政管理体制改革。

第四，从政府职能上看，推进行政管理体制改革是构建社会主义和谐社会的必然要求。目前，各级政府拥有人民赋予的权力，掌握着大量公共资源，处于经济社会管理者的特殊地位，在构建社会主义和谐社会进程中承担着重要职责。随着工业化、城镇化、现代化进程的加快，我国经济社会发展呈现一系列新的鲜明问题：深层次的矛盾逐步显现，社会事业发展明显滞后，社会体制和政策不完善，社会管理水平不高，公共产品供给短缺和公共服务能力不强，已经是一个相当普遍和十分突出的问题。新形势、新任务更加要求只有以科学发展观为指导推进行政管理体制改革，注重发展社会事业和解决民生问题，为经济发展和人民群众生产生活创造良好的环境和条件，使全体人民共享改革发展成果，才能促进社会公平正义，增强社会创造活力，保持社会安定有序，有效推动社会主义和谐社会建设。建设服务型政府，是完善社会主义市场经济体制