

HUNANSHENG ZHENGFU FUWU GUIDING
XUEXI DUBEN

湖南省政府服务规定 学习读本

· 湖南省人民政府法制办公室 ·



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

D625
87

湖南省政府服务规定

学 习 读 本

湖南省人民政府法制办公室



法律出版社



GD 01573245

图书在版编目(CIP)数据

湖南省政府服务规定学习读本/湖南省人民政府法制办公室编. —北京:法律出版社, 2011. 6
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2168 - 3

I. ①湖… II. ①湖… III. ①地方政府—社会服务—湖南省—学习参考资料 IV. ①D625. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 097168 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/莱芜市圣龙印务有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/8.5 字数/220 千

版本/2011 年 6 月第 1 版

印次/2011 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636 北京分公司/010 - 62534456 深圳公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 2168 - 3

定价:20.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

法治环境已成地方核心竞争力

(代序)

中共湖南省委书记 周强

从现代发展趋势来看,大至一个国家,小至一个地区,法治已越来越成为经济社会发展的重要推动力量和人民群众权益的重要保障。良好的法治环境,成为一个地方核心竞争力的重要组成部分。

湖南要实现又好又快发展,法治环境是至关重要的竞争力。我们提出要建设“创新型湖南”、“绿色湖南”、“数字湖南”、“法治湖南”,其中,“法治湖南”是强有力的制度保障,是优化发展环境的关键软实力。

建设“法治湖南”,需要政府“正确地做事”。“正确地做事”,就是要加强行政程序建设,政府要按程序办事,运行得更加规范、更加科学、更加民主。

2008年,湖南推出《湖南省行政程序规定》,在行政程序法制建设方面进行探索,目的就是通过加强行政程序建设,推进政府管理创新,转变政府职能,做到科学决策、依法管理、依法办事,从根本上、制度上、长远上提高政府的执行力和公信力。有人曾担心,行政程序规定的施行会束缚行政机关手脚、影响行政效率。其实,讲程序和讲效率是一致的。通过行政程序立法,创新政府管理方式,对行政流程进行再造,对行政程序进行规范,反而有利于行政效能的提高。就像高速公路行车一样,正是因为有一定规则,并且只有大家都遵守规则,汽车行驶的速度才能快起来。

建设“法治湖南”,政府还应“做正确的事”。“做正确的事”,就是要建设服务型政府。政府应当为了最广大人民的根本利益服务。因此,在大力发展经济的同时,政府还应下大气力解决好民生问题。那

些与老百姓切身利益密切相关的民生事项,就是我们要做的“正确的事”。目前,湖南已颁布了《保障和改善民生实施纲要(2011—2015)》,明确了“十二五”改善民生的目标和具体措施;正在制定《湖南省政府服务规定》,将详细规定政府在提供服务方面的要求和标准,使服务老百姓不但成为广大干部的一种自觉意识,而且成为一种法定义务。

新的历史时期,湖南要实现科学发展、富民强省,迫切需要一个公开、公平、公正、可预期的法治环境。我们将继续坚持以依法执政为核心、依法行政和公正司法为重点,推进“法治湖南”建设,不断提高全省经济、政治、文化和社会生活各个领域的法治化水平,为全面推进“四化两型”建设,加快科学发展、富民强省提供支撑和保障。

努力建设人民满意的服务型政府

(代序)

湖南省人民政府省长 徐守盛

今年10月1日,《湖南省政府服务规定》(以下简称《规定》)将正式施行。这是我省全面规范政府服务行为、加强政府自身建设和改革的重大制度创新,必将极大推动服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府建设。全省各级各部门必须认真学习,深刻把握《规定》的实质和要求,狠抓贯彻落实。

充分认识出台施行《规定》的重大意义

近年来,我省大力推进依法行政,出台《湖南省行政程序规定》,并配套实施《湖南省规范行政裁量权办法》、《湖南省规范性文件管理办法》等系列文件,有力促进了政府职能转变和行政效能的提高。为进一步落实党的十七大关于“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”的精神,我省从去年4月开始,坚持集思广益,充分吸纳专家学者、社会各界的意见,在充分借鉴国内外先进经验的基础上,探索制定了《湖南省政府服务规定》,目的就是通过政府服务的法治化,促进服务型政府建设,搭建公共服务平台,提高政府服务水平,为人民群众提供规范便捷的公共服务。

出台施行《规定》是加快“四化两型”建设的重要保障。我省的“四化两型”建设,应该广泛借鉴全人类的文明成果,充分利用两个市场、两种资源。目前,东中西部的政策差异逐步消除,仅仅依靠政策优惠,引进资源要素,既不现实,更不可能。必须提高政府服务水平,形成强大的环境竞争力,才能有效聚集各方资源要素。出台施行《规定》,就是将政府服务纳入法治化轨道,从法律上明确提供服务的主

体、内容、平台,确保稳定高效供给公共服务。这是制度性地改善政务服务环境的重大举措,必将为营造公开、公平、公正、可预期的发展环境,为“四化两型”建设凝心聚力,提供重要保障。

出台施行《规定》是建设“四个政府”的重要内容。建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府,是我省“十二五”时期的重要任务。这“四个政府”建设各有侧重,互为补充,相辅相成,缺一不可。服务是政府的“天职”,以法治形式规范政府服务,才能真正实现政府服务的长效化、制度化和规范化,最终达到建设“四个政府”的目标。从这个意义上讲,建设服务政府是目标,建设法治政府是保障。《规定》对服务公开、服务保障、监督管理、法律责任等都作出明确要求,确保政府服务接受全方位监督、全过程管理,真正做到服务透明、保障有力、管理严格、责任明确,必将进一步推动政府自身建设,使各级政府依法担负起推动经济社会发展、服务人民群众的职责。

出台施行《规定》是构建和谐社会的重要举措。近年来,各级政府在服务和改善民生方面做了大量工作,取得了显著成绩,但与人民群众日益增长的公共需求相比,政府服务不优、不足、不均等问题仍然比较突出。建设社会主义和谐社会,就是要让人民群众生活得更加幸福、更有尊严,不断增强对社会的认同感和融入感。各级政府在依法履职过程中,就要坚持既加快经济社会发展,努力做大“蛋糕”,让人民群众直接分享改革发展成果;更要进一步加强和改进政府服务,加快建设普及城乡、惠及全民的公共服务体系,着力分好“蛋糕”,努力维护社会公平正义。出台施行《规定》,就是从实际出发,着眼解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,突出重点、循序渐进,尽力而为、量力而行,提供与经济社会发展程度相适应的基本公共服务,努力践行权为民所用、情为民所系、利为民所谋,为构建社会主义和谐社会奠定坚实的基础。

切实把握服务型政府建设的原则

加强和改进政府服务,建设服务型政府,必须坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,切实转变政府管理理念,健全政府服务体制,创新政府服务方式,加强政府服务

保障,加快推进政府服务的系统化、规范化和标准化,使政府服务步入法治化轨道。

要坚持依法服务。就是坚持按照法定程序、法定权限、法定职责提供服务。要按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的基本要求,规范政府服务行为。

要坚持公平服务。就是坚持公共服务的公益性,推进基本公共服务均等化。要把保障人民群众基本公共服务需求作为政府的主要职责,逐步建立健全惠及全民的公共服务体系,逐步实现城乡之间、地区之间、社会成员之间平等享有基本公共服务。

要坚持公开服务。就是坚持自觉接受人民群众监督,提高政府服务的透明度。各类服务事项,除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私之外,都应向社会公开,畅通人民群众了解服务信息的渠道,保障公民有序参与、有效享受政府服务。

要坚持优质服务。就是坚持全心全意为人民服务,保证人民群众合理诉求得到充分尊重、合法权益得到充分保障。要牢固树立公仆意识,积极履行服务职责,不断改进服务方式,着力提升服务质量,千方百计为人民群众提供优质、高效、便捷的服务。

要坚持可持续服务。就是坚持从实际出发,提供力所能及的公共服务,建立健全符合省情、比较完整、覆盖城乡、可持续发展的公共服务体系。要准确把握我省发展的阶段性特征,充分认识政府服务的长期性、艰巨性和渐进性,既量力而行,又积极有为,确保政府服务可持续发展。

要坚持寓管理于服务之中。就是坚持在管理中体现服务,在服务中实施管理。要加快转变行政管理理念,坚持一手抓服务,一手抓管理,创新行政管理方式,实现“管理行政”向“服务行政”的转变,不断优化经济发展环境。

要坚持分级服务。就是坚持发挥各级政府的积极性,整合服务资源,优化服务结构,提高服务效能,形成权责一致、分工合理、监管有力的服务体系。各级各部门要认真履行法定职责,切实加强协调配合,共同做好政府服务工作,形成强大工作合力。

认真抓好服务型政府建设的重点

建设人民满意的服务型政府,是一项长期而艰巨的任务,不可能一蹴而就、一劳永逸。必须围绕逐步实现基本公共服务均等化的目标,抓紧、抓实、抓好重点,扎扎实实加强和改进政府服务,一步一个脚印向前推进。

要建立健全公共服务机制,切实加强和改进公共服务。要按照学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的要求,认真做好就业促进、社会保险、社会救助、社会福利、住房保障、教育、医疗卫生、科技、文化、体育、人口和计划生育、公用事业、扶贫、政府信息公开等公共服务工作。要按照“政府主导、社会参与”的原则,突出各级行政机关作为政府服务的责任主体地位,充分调动各类服务资源的积极性、主动性和创造性,实现服务主体和服务方式的多元化。要组织、支持和引导企业事业单位、基层自治组织、社会组织、社会工作者和志愿者等社会力量提供公共服务,对于适合市场化的服务项目,可以采取政府购买、服务外包、政府补贴等方式实现,达到服务资源效益的最大化。

要切实加强和改善服务,不断优化经济社会发展环境。要坚持寓管理于服务,加强经济调节服务,更多地运用经济手段、法律手段并辅之以必要的行政手段调节经济活动,促进经济又好又快发展。要加强市场监管服务,规范市场执法,推进公平准入,特别是要加强对涉及人民生命财产安全领域的监管服务。要加强社会管理服务,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,积极推进社会管理机制创新,完善社会管理体系,形成社会管理服务合力。

要创新政府服务方式,积极构建政府服务平台。要加快推进政府服务的现代化步伐,通过对电子政务发展规划、政务项目、政务网络、网站建设和应用系统建设、信息资源库和信息交换、安全体系等实行统一管理,加大电子政务建设力度,进一步提高政府服务的现代化、科学化水平。要按照整合资源、提高效能的原则,积极搭建政务服务平台、社区服务平台、社会求助服务平台三大综合服务平台。

要全面推进政府服务公开,让政府服务在阳光下运行。阳光是最

好的“防腐剂”，政府服务只有在阳光下运行，行为才能更规范，服务才能更到位，人民群众才会更放心、更满意。行政机关，包括承担公共服务职能的企业事业单位、基层自治组织、社会组织等，要把公开原则贯穿于政府服务全过程，及时通过报刊、网站、广播等方式发布政府服务信息，将政府服务项目的设定、依据、实施过程和结果向社会公开。

要强化政府服务保障，切实提高政府服务能力。要强化政府服务的财政保障，调整财政支出结构，保障基本公共服务支出，扩大公共服务覆盖范围，把更多财政资金投向公共服务领域，把公共服务支出重点向农村、基层、困难群众和贫困地区倾斜，增强基层政府提供公共服务的能力。要强化政府服务的组织保障，全面加强公务员队伍思想建设、作风建设、能力建设和制度建设，不断提高广大公务员为人民服务的能力和水平。广大公务员要切实增强公仆意识，努力做到思想上尊重群众、感情上贴近群众、行动上深入群众、工作上依靠群众，多为群众办好事、解难事、办实事，真正做到为民、务实、清廉。

要加强政府服务的监督和监管，切实维护人民群众合法权益。上级行政机关要加强对下级行政机关开展政府服务的层级监督，以推进政府绩效评估和行政问责制度为重点，加大对政府服务的监督力度，切实提高服务质量和水平。要以建立健全检查制度、报告制度、收回制度、临时接管制度、解除制度、投诉制度和评估制度为重点，加强对参与公共服务的企业事业单位、社会组织和公民个人的监管。

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”全省各级各部门要以高度的责任感和使命感，认真学习、宣传、贯彻好《规定》，努力建设人民满意的服务型政府，为加快科学发展、实现富民强省作出新的贡献！

目 录

第一讲 政府服务概述	1
第一节 行政模式的演变	1
第二节 政府服务的界定	5
第三节 政府服务的法治化	9
第四节 政府服务法典的内容和框架	22
第二讲 政府服务原则	25
第一节 政府服务原则概述	25
第二节 政府服务原则的内容	26
第三讲 政府服务主体	33
第一节 政府服务主体概述	33
第二节 行政机关和法律、法规授权组织	34
第三节 其他主体	42
第四讲 公共服务	52
第一节 公共服务概述	52
第二节 公共服务的主要内容	61
第三节 公共服务的组织实施	74
第五讲 管理服务	83
第一节 管理服务概述	83
第二节 社会管理服务	87

第三节	市场监管服务	102
第四节	经济调节服务	108
第六讲	政府服务平台	116
第一节	政府服务平台概述	116
第二节	电子政务	118
第三节	政务服务平台	128
第四节	社区服务平台	132
第五节	社会求助服务平台	135
第七讲	政府服务公开	141
第一节	政府服务公开概述	141
第二节	行政机关服务公开	144
第三节	企业事业单位服务公开	148
第四节	基层自治组织服务公开	153
第五节	社会组织服务公开	159
第八讲	政府服务保障	168
第一节	政府服务保障概述	168
第二节	财政保障	171
第三节	组织保障	190
第九讲	政府服务监督管理	197
第一节	政府服务监督管理概述	197
第二节	政府绩效管理	199
第三节	行政效能监督	207
第四节	服务监管	212
第五节	法律责任	216

附录	229
1. 湖南省政府服务规定	229
2. 关于《湖南省政府服务规定(草案)》的起草说明	248
3. 关于《湖南省政府服务规定(草案)》的起草和修改说明 ...	254
后记	257

第一讲 政府服务概述

第一节 行政模式的演变

一、西方行政模式的演变

行政模式亦称行政范式,是学者为方便研究,针对各个历史阶段行政的内容、方式、特点的不同,而作的一种理论假设,是观察和认识行政事实的一幅地图,属于主观认识的范畴。我们可以把行政模式界定为:关于政府及其职能以及政府运行机制的样式,据此,可以把基本相同的行政机构设置、职能配置以及基本相同的行政运行机制、规则归入一类,称为某种行政模式。

我们认为,西方 18 世纪以来的行政模式发展经历了以下两个阶段:

第一阶段:消极行政模式阶段(从 18 世纪开始到 20 世纪 30 年代)。在消极行政模式下,政府的职能被定位成一个“守夜人”的角色,其职能被限定于国防、外交、税收、邮政、治安等领域,行政的目标是建立秩序、防范危险,个人生存和追求幸福被认为是公民自己的事情。正如一位英国学者曾说:“直到 1914 年 8 月,除了邮局和警察以外,一名具有守法意识的英国人可以度过他的一生却几乎没有意识到政府的存在。”^①与之相对应的政府模式,则是消极政府或有限政府。

第二阶段:积极行政模式阶段(20 世纪 30 年代至今)。西方积极行政模式(大陆法系一般称为积极行政,英美法系则称为福利行政),发源于给付行政。随着科学技术的突飞猛进,城市化进程加快,人口

① 转引自[英]威廉·韦德:《行政法》,楚健译,中国大百科全书出版社 1991 年 1 月第 1 版,第 1 页。

的增加,人们的生活方式发生了深刻变化,仅凭公民个人的能力,已无法让大量弱势群体自我做到“生存照顾”,时代已由个人照顾自己的“自力负责”转变为由社会力量来解决的“团体负责”。于是乎,德国行政法学者恩斯特·福斯多夫在其《作为给付主体的行政》一文中,首先提出了“给付行政”的理论,认为国家负有广泛照料人民生存的义务,为了维持社会稳定,就必须提供人民生存之照顾,包括水、电、煤气、交通、邮政、电话电报的提供以及对老龄、残疾、失业的重视和关照。尔后,“给付行政”的内涵不断发展变化,给付行政和积极行政或福利行政被作为相通概念使用,并把积极行政作为规制行政、干预行政、侵害行政的对应物。与此相对应的政府模式为公共服务取向模式或福利政府模式。

与积极行政模式同时出现的,还有管制行政模式(主要在经济学领域使用)。这一阶段,由于出现了资本的集中和生产的垄断,仅靠市场机制已经很难解决充分就业和发展经济的目标,被称之为“市场失灵”。为此,凯恩斯的“政府干预理论”应运而生,政府通过各种干预措施,修正或者控制生产者或者消费者的行为,解决“市场失灵”问题。与之相对应的政府模式则为规制政府模式或管制政府模式。

二、我国行政模式的演变

(一)我国行政模式的演变

20世纪90年代,我国行政法学界就行政法理论基础问题,进行了深刻的探讨和争鸣。在此过程中,福建省社科院陈泉生先生首先提出了“服务行政”的概念,尔后“服务行政”概念被广泛使用,但最初行政法学界并未将服务行政作为一种行政模式建构理论加以探讨。这一概念引入行政学领域后,情况发生了变化。中国人民大学行政学者张康之先生,从行政管理历史发展的角度出发,认为行政模式经历了统治行政、管理行政、服务行政三个阶段,与之对应的政府模式为统治型政府、管理型政府和服务型政府。有的学者把我国行政模式的演变概括为统治行政、经济建设行政和公共服务行政,相对应的政府模式为政治统治型政府、经济建设型政府和公共服务型政府。

在我国,新中国成立之前,其行政模式为统治行政,因统治与行政、司法不分,不能以现代的“行政”术语理解以前的含义,因此,对统治行政不予探讨。新中国成立后,我国行政模式的演变发展大致经历了管理行政模式阶段(从1949年至2004年)和服务行政模式阶段(从2005年至今,且目前正处在从管理行政向服务行政转变的过程中)。这样划分的理由:一是从1949年到2004年我国经历了计划经济、有计划的商品经济和市场经济初期三个阶段,这三个阶段政府的管理色彩非常浓厚,政府在政府职能、管理理念、管理方式和管理原则等方面,没有根本转变。二是20世纪90年代后期学界提出了建设服务型政府的理论,2004年国务院《全面推进依法行政实施纲要》对服务型政府的职能作了初步的界定,2005年3月5日,温家宝总理在全国人大十届三次会议上的《政府工作报告》中提出:“努力建设服务型政府,创新政府管理方式,寓管理于服务之中,更好地为基层、企业和社会服务。”“服务型政府建设”第一次正式出现在中央政府的《政府工作报告》中,而后2006年“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能”第一次被写入党的决定。与管理行政模式和服务行政模式相对应的政府模式为管理型政府和服务型政府。

(二)不同行政模式的区别

这两种行政模式区别很大,主要有以下几点:

1. 行政职能不同。管理行政模式下,行政职能是全能性的,政府控制了社会的所有资源,拥有无限的权力,对社会的所有领域和所有资源进行强制性调配和安排,政府既是“掌舵者”,又是“划桨者”。总之,政府是资源配置中心、生产调度中心、价格制定中心和消费配送中心。^①服务行政模式下,行政职能是有限的,一般认为有四大职能:一是经济调节。政府对社会总需求和总供给进行总量调控,并通过行政、法律、经济手段促进经济结构调整和优化,保持国家经济又快又好发展。二是市场监管。发挥市场在资源配置中的基础性作用,对市场

^① 石国亮:《服务型政府——中国政府治理新思维》,研究出版社2008年12月第1版,第17页。

主体的生产、经营行为进行监管,维护市场秩序,促进市场经济在开放、竞争、有序的环境中健康发展。三是社会管理。通过建立健全社会管理体制机制,完善利益协调、诉求表达、矛盾调处和权益保障等机制,维护社会公平正义和化解社会矛盾,强化社会特殊人群管理和服,强化基层社会管理和服,加强公共安全管理以及加强非公有制经济组织管理、信息网络管理等,促进社会事业健康发展。四是公共服务。政府为社会公众提供优质的有形公共产品和无形服务。包括促进就业、公共设施建设、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布信息等,为公众生活和社会经济发展提供保障,创造条件。

2. 行政理念不同。管理行政模式在“官本位”、“权力本位”思想的指导下,以管制为特征,将公民作为管理对象,政府及其工作人员发出命令,公民服从其命令。“命令——服从”是管理行政的核心理念,公民始终处于被动地位,只能被动地接受管理和服。人民群众的主人翁地位没有得到尊重,无法真正参与到管理国家事务、管理经济和文化事业中来,管理社会事务的途径不畅通。服务行政模式下的行政理念则不同,“民本位”观念代替了“官本位”观念,“权利本位”观念取代了“权力本位”观念,在行政法律关系中,政府和公民都具有主体地位,公民不再只是管理对象,政府与公民的关系不再只是“命令——服从”的关系,公民可以积极参与行政。政府坚持以人为本,以服务民众,提供公平、公正、优质、廉洁、高效的服务为核心理念,管理是手段,服务是目的,管理与服务相结合,在管理中体现服务,在服务中实施管理。

3. 行政方式不同。管理行政模式下,行政方式以简单的行政命令为主,政府通过其严格的行政体制,层层下达计划来实现生产、经营、消费任务,通过层层下达行政命令来实现对社会、经济和文化的强制性管理。服务行政模式下,行政的方式发生了重大转变。政府不再仅仅靠行政手段来实施管理和服,而是综合运用行政手段、法律手段和经济手段来实现对社会的有效管理,在具体方式中,充分发挥行政指导、行政调解、行政合同等方式的作用,实现行政管理和服务方式的多元化。