

建设服务型政府的理论与实践
薄贵利 时光辉 顾平安 主编

JIAN SHE FU WU XING
ZHENG FU DE
LI LUN YU SHI JIAN

薄贵利 时光辉 顾平安 主编

建设服务型政府的 理论与实践

国家行政学院出版社

建设服务型政府的理论与实践
薄贵利 时光辉 顾平安 主编

JIAN SHE FU WU XING
ZHENG FU DE
LI LUN YU SHI JIAN

薄贵利 时光辉 顾平安 主编

建设服务型政府的 理论与实践

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

建设服务型政府的理论与实践/薄贵利,时光辉,顾平安编. —北京:国家行政学院出版社,2011.10

ISBN 978-7-5150-0176-0

I. ①建… II. ①薄…②时…③顾… III. ①国家机构—行政管理—研究—中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 204063 号

书 名 建设服务型政府的理论与实践
作 者 薄贵利 时光辉 顾平安 主编
责任编辑 阴松生
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2011 年 10 月北京第 1 版
印 次 2011 年 10 月北京第 1 次印刷
开 本 650 毫米×980 毫米 16 开
印 张 23.25
字 数 356 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0176-0/D·071
定 价 58.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

前 言

建设服务型政府是我国行政体制改革的核心和重点。为深入研究服务型建设的理论与实践问题,国家行政学院公共管理研究中心、上海市奉贤区人民政府和中国行政管理学会教学研究会于2010年10月18日至20日,在上海市奉贤区共同举办了“服务型政府建设理论与实践研讨会”。出席研讨会的有高校和行政学院系统的专家学者,也有奉贤区人民政府的公务员。研讨会特邀中央机构编制委员会办公室研究中心、上海市奉贤区人民政府、湖南省人民政府研究室、成都市规范化服务型政府建设办公室、浙江省富阳市人民政府等实际部门的领导与会并介绍服务型政府建设的经验和做法。研讨会理论与实践相结合,大会主题发言与会下交流相结合,收到了较好的研讨效果。与会者感到,这次研讨会理论探讨深入,给人以深刻的启发;经验介绍丰富,具有很强的借鉴价值。研讨会深化了服务型政府建设的理论研究和实践探索,对促进服务型政府建设起到了积极作用。

为开好这次研讨会,上海市奉贤区委区政府做了大量的具体筹备工作,其严谨、认真、周到和热情的服务,给与会者留下了深刻而美好的印象。在这里,我们谨向奉贤区委区政府领导和具体筹备研讨会的工作人员表示深深的谢意!

为进一步深入研究服务型政府建设的理论与实践问题,我们将与会者提交的研究论文和经验报告汇编成论文集出版,期望得到学界同仁和政府公务员的批评指导。

薄贵利

2011年4月18日

建设服务型政府战略问题

抓住重点突破难点 加快推进服务型

政府建设 唐铁汉 3

建设服务型政府需要思考的

四大问题 李燕凌 吴松江 胡扬名 13

服务型政府建设重在体制机制创新 曹闻民 20

建设服务型政府战略:目标与途径 马亭亭 28

政府管理创新的影响因素:社会变迁的

视角 唐兴霖 唐 琪 35

中国基本公共服务均等化改革:成就、

问题与对策 陶 毅 49

提升公务员公共服务能力 建设公共

服务型政府 窦泽秀 59

建设服务型政府 促进社会长治久安 彭福清 69

将服务型政府建设纳入法治轨道 段林毅 79

建设服务型政府与深化行政体制改革

建设服务型政府必须深化行政体制改革	薄贵利	89
转变政府管理模式 建设服务型政府	焦述英	100
服务型政府建设与政府组织结构		
形式创新	毛力熊 郑晓燕	106
动力与路径:浦东综合配套改革中的		
政府职能转变	罗 峰	116
对中部县级政府公共服务职能重设的思考	梁满艳	129
深化乡镇机构改革是建设服务型政府的		
重要举措	唐晓阳 王 巍	136
我国府际关系调整初探	黄晓雪 鞠明明	150
地方政府“大部制”改革的		
喜与忧	顾 杰 陈秀峰 刘 晖	156
公共服务创新与事业单位改革	陈洪生 李志强	167
事业单位管办分离社会认知、内涵及模式		
选择	赵立波	175

服务型政府建设中的管理创新

地方政务(行政)服务中心研究	魏 刚	185
加强政府公共服务创新能力	王雪珍	190
创新政府管理机制 建设公共服务型政府	郑吉萍	198

服务型政府的绩效管理体系建设	刘 鹏	205
网络问政——互联网时代的政府		
管理创新	王继荣 刘 斌	213
公共服务需求变化中的复合供给机制	程 宇	221
社会组织参与社区公共服务之角色与		
策略选择	刘春湘 邱松伟 陈业勤	231
少数民族地区社会组织发展现状及		
社会功能研究	李俊清 陈旭清	244
构筑优质、便民的公共服务一体化平台	张荣昌	260
打造新形势下的政府公共服务平台	攸 笛	267
实施标准化服务 创建公共		
服务型政府	王振海 薛风平 李国宇	274
新农村建设背景下服务型乡镇政府建设的		
制度创新	阳信生	282
 服务型政府建设的实证研究		
东西部基本公共服务差距收敛:基于实证		
调查的分析	樊继达	293
黑龙江省农村公共服务体系建设面临的		
主要问题与对策	王 丽	302
成都市规范化服务型政府建设的实践与探索		
..... 成都市规范化服务型政府(机关)建设办公室		311

浦东行政审批制度改革的实践探索

及发展思路 刘 霞 严 晓 322

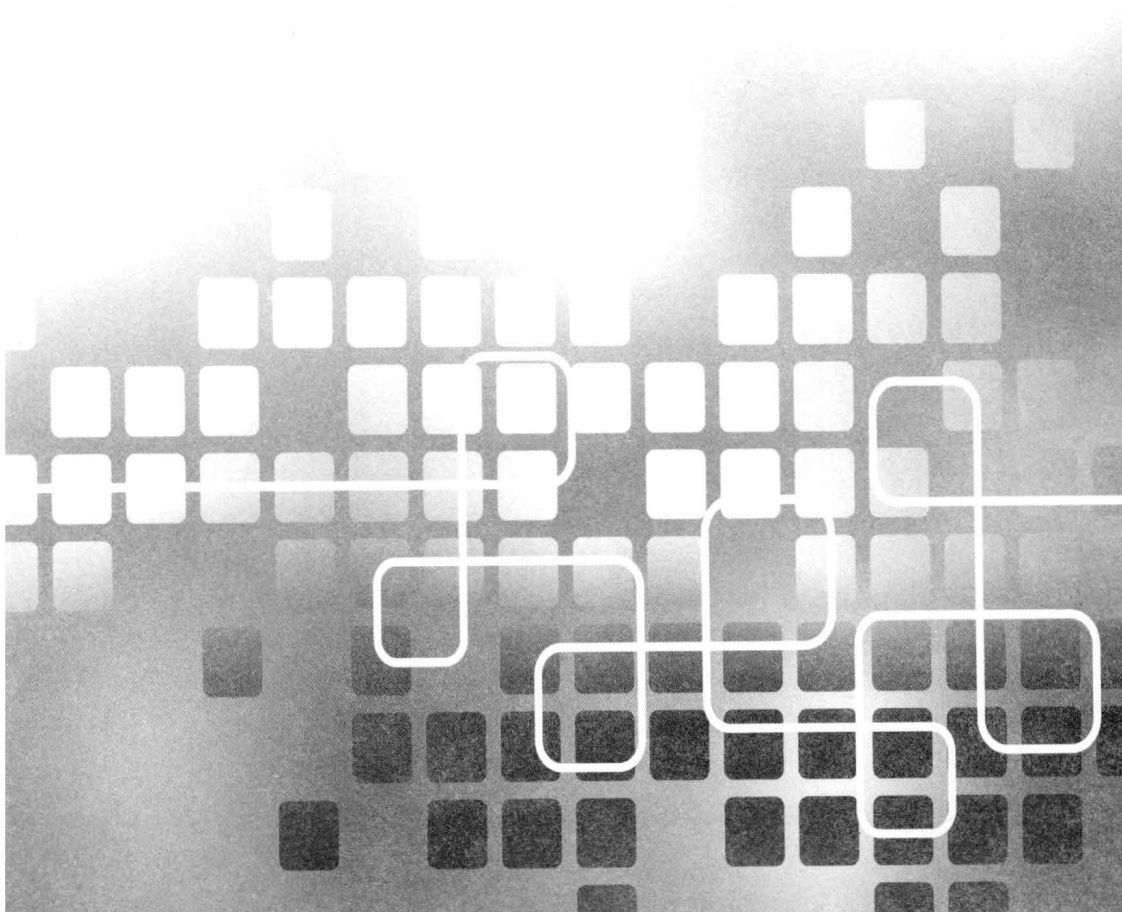
四川德阳政务服务中心体系化建设调查 张爱军 333

上海浦东推进服务型政府建设的若干思考 陈奇星 339

富阳市服务型政府绩效评估试点报告

..... 国家行政学院政府绩效评估中心 345

建设服务型政府战略问题



抓住重点突破难点 加快推进服务型政府建设

唐铁汉

当前,我国的改革发展进入了一个新时期,也可以说全面改革进入了一个攻坚阶段。之所以说是攻坚阶段,是因为改革具有前所未有的复杂性和艰巨性。为了实现到 2020 年全面建设小康的目标,也为了奠定到本世纪中叶达到中等发达国家的坚实基础,必须切实加大改革的力度,突破改革的难点。应该说,在继续推进全面改革的新形势下,行政管理体制改革成为关结点和交汇点,只有深化行政管理体制改革,才能推进全面改革的深化和经济社会的科学发展。而深化行政管理体制改革的核心问题是转变政府职能,建设服务型政府。在一定意义上说,能不能加快服务型政府的建设关系到改革和发展的成败。

一、党的十六大以来我国服务型政府建设的基本特点和发生的历史性转变

第一,我国服务型政府的建设是适应建立社会主义市场经济体制需要,在改革开放的实践中提出来的。改革开放以来,我国经历了经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的历史性转变,特别是建立社会主义市场经济体制对政治体制改革和行政管理体制改革提出了新要求,对政府转型和管理方式的创新提出了新要求。随着行政管理体制改革的不断深化,服务型政府建设的问题越来越突出、越来越重要。

第二,我国服务型政府建设是自下而上由地方政府层面上升到中央政府层面。改革开放以来,广东顺德市最先提出“服务行政”和建设“服务型政府”的概念。我国加入 WTO 之后,为了适应世界贸易组织的规则,完善投资软环境,南京、成都、上海、重庆等市政府出台了推进

服务型政府建设的实施意见。党的十六届三中全会提出科学发展观之后,各级政府把建设服务型政府与转变政府职能、实现经济社会协调发展紧密结合起来。在总结地方经验的基础上,服务型政府建设逐步上升到中央层面。2002年,党的十六大提出“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”。2004年2月21日,国务院总理温家宝在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话中,明确阐述了政府社会管理与公共服务职能的内涵,第一次提出了建设服务型政府的要求。2005年2月20日,国务院修订《国务院工作规则》,专门强调了公共服务职能:“要强化公共服务职能,完善公共政策,健全公共服务体系,努力提供公共产品和服务。”2005年3月5日,温家宝总理在《政府工作报告》中指出,要“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、企业和社会公众服务”。

第三,我国服务型政府建设由自发状态升华为自觉状态,成为深化行政管理体制改革的核心和重点。在党的十七大上,胡锦涛指出:行政管理体制改革是深化改革的重要环节。要加快行政管理体制改革,建设服务型政府,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。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》,对强化政府公共服务职能、建设人民满意的服务型政府提出了明确要求。在十一届全国人大三次会议《政府工作报告》中,温家宝总理强调努力建设人民满意的服务型政府,他指出:要以转变政府职能为核心,深化行政管理体制改革,大力推进服务型政府建设,努力为各类市场主体创造公平的发展环境,为人民群众提供良好的公共服务,维护社会公平正义。2008年2月在中央政治局举行第四次集体学习,胡锦涛总书记强调,建设服务型政府,是坚持党的全心全意为人民服务宗旨的根本要求,是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求,也是加快行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务。要在经济发展的基础上,不断扩大公共服务,逐步形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系,切实提高为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平,更好地推动科学发展、促进社会和谐,更好地实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

第四,在立足基本国情的基础上,我国服务型政府建设借鉴和吸纳了国外公共管理的有益做法和经验。我国改革开放的30年正是世界范围的公共管理改革蓬勃兴起的时期,国外的公共产品理论、公共选择理论、新公共管理理论、新公共服务理论、治理理论、政府治理工具理论以及一些国家的做法和经验,对我国的行政管理体制改革提供了有益的借鉴。国外政府公共服务实践给予我们很多启示,比如:公共服务滞后会制约社会发展,公共服务过度会导致社会失衡,脱离本国实际公共服务将走弯路,政府包办会减低服务效能,失当的市场化会影响公共服务公平,等等。

二、我国服务型政府建设取得的历史性进展

应当看到,改革开放以来,我国服务型政府建设步伐不断加快,发生和正在发生着历史性的转变。这些转变主要是:思维方式发生转变,不断改变“官本位”的思维定式,变“管制型”政府为服务型政府;政府职能发生转变,明确界定政府四项主要职能,把解决民生问题、加强公共服务作为重要职能,并且提出公共服务均等化的要求;公共服务体制机制发生转变,加强了制度建设,提出构建中国特色的公共服务体系的指导思想、基本原则,采取一系列措施完善公共服务体制和机制;政府服务方式发生转变,精简机构,改进作风,推进电子政务,不断提高行政效率和服务水平。

一是努力增加公共产品,不断满足人民群众日益增长的社会公共需求。党的十六大以来我国公共服务的总量有较大增长。加强了社会保障体系建设,社会保障体系不断完善,2009年,城镇基本养老保险参保人数达23550万人;城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗保险参保人数合计超过12亿人。同时,公共服务体系建设不断加强。

二是加大了公共服务的投入,政府公共服务水平明显提高。我国财政教育经费及占GDP的比重不断提高,由1996年的2.46%提高到2009年的3.59%;坚持实施科教兴国战略,科技投入逐年增加,研发经费占国内生产总值的比重由1997年的0.64%上升到2008年的1.54%;公共医疗卫生的投入取得重大进展,医疗卫生支出从2006年的138亿元增加到2010年预算安排1389.18亿元,2009年全国卫生

总费用达 17 204.81 亿元,卫生总费用占国内生产总值比重达 4.96%。数据显示,1993 年至 1997 年,我国支农、科教文卫和社会保障 3 项公共服务财政支出占总支出的比例为 29.97%,1998 年至 2002 年为 32.98%,2003 年至 2007 年增加到 34.37%,2008 年这一比例达到 40.11%。

三是加大了扶贫工作的力度,取得了显著成效。从 20 世纪 80 年代中期开始,我国政府设立专门机构,安排专项资金,制定优惠政策,在全国农村开展了有组织、有计划、大规模的扶贫开发;1994 年至 2000 年,实施了《国家八七扶贫攻坚计划》;进入新世纪,又组织实施了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》;1980 年至 2003 年间,中央财政累计投入 1 083 亿元;中国农村极端贫困人口已从 1978 年的 2.5 亿减少到 2009 年的 3 597 万人,占总人口的 3.8%,贫困发生率为 3.6%。

四是就业规模持续增长。从 2006 年的 7.64 亿人增加到 2009 年的 7.799 5 亿人。

三、我国服务型政府建设存在的问题和主要表现

建设服务型政府根本标志是看政府公共服务职能是否强化,也就是说政府提供的公共产品和公共服务是否到位,是否不断满足人民群众日益增长的物质文化需要。应该看到,改革开放以来,我国先后进行了六次大规模的行政管理体制和机构改革。在行政管理体制改革和政府职能转变的过程中,政府的社会管理和公共服务职能得到了明显改善,我国基本公共服务的范围不断扩大、公共服务的投入和公共产品的供给不断增加、公共服务水平和质量不断提高。特别是党的十六大以来,党中央、国务院把解决民生问题摆在重要议事日程,采取了一系列措施加强公共服务体系建设,使我国的社会保障体系迅速发展,公共服务的覆盖面不断扩展。但是,由于各种原因,我国政府公共服务职能不到位的问题仍然很突出,主要表现在:我国公共服务事业建设落后于经济发展,造成了经济与社会发展的不平衡;政府公共服务职能还不适应人民群众日益增长的社会公共需求,政府公共服务体系和机制不健全;与世界中下等收入国家的公共服务平均水平相比,我国政府的公共服务职能还较为薄弱,公共服务缺失的现象比较突出,在基本公共服务均等化方面还存在一些亟待解决的问题,这些问

题主要是:

——公共服务存在地区差异。这主要表现在东、中、西部地区由于经济社会发展的基础条件和水平不同,在公共服务和公共产品供给上存在明显的差别。客观上讲,我国地域广阔,各地经济发展水平差异很大。虽然实行改革开放以来,特别是实施西部大开发、振兴东北等老工业基地、促进中部地区崛起的发展战略以来,各地经济社会发展的水平都有了很大的提高,人民生活也有了很大的改善,但是区域间发展不协调、发展差距拉大的趋势并没有得到根本改变。据统计,2009年东部地区与中西部地区人均国内生产总值之比为2.2:1,2006年东部沿海发达省份的国内生产总值和人均国内生产总值是西部地区某些省份的10倍以上,甚至还要多。由此形成的在公共服务的投入和供给上,无论是总量还是人均,东部地区都明显高于西部地区。特别是在革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区,这种差距更加明显。据统计,西部地区参加农村社会养老保险人数不到全国的20%,农业人口覆盖率不到5%,只有东部地区的1/10,是全国平均水平的一半。2006年小学生均预算内教育经费上海是河南的9.9倍,初中生均预算内教育经费上海是贵州的8.7倍;再如,社区卫生机构覆盖率,2007年在一些地区达到100%,而在有的经济欠发达地区不到30%;还有,人均基本医疗保险支出,2007年上海、北京、天津与江西、贵州、河南等地比,差距在4—5倍左右。

——公共服务存在城乡差异。我国长期形成的二元经济结构造成城乡之间在公共服务领域的差距非常明显,2009年我国城镇与农村居民收入之比为3.33:1。公共服务的城乡差异主要表现在城乡基本公共设施供给差距大,在水、电、路、通讯、学校、医院、图书馆等公共设施方面由于投入不足,农村远远落后于城市;城乡教育发展失衡,农村教育经费投入不足,特别在义务教育的投入上,城乡间存在明显差距,由此造成农村义务教育在师资、教学设施等方面的薄弱;城乡医疗卫生资源配置上差距过大,农村人口占全国人口近70%,而公共卫生资源仅占全国总量的30%左右,2004年城市人均卫生费用是农村的4.2倍,农村每千人口拥有的病床、卫生技术人员远远不如城市,农村人口的医疗保险覆盖率也远远落后于城市;城乡社会保障差距大,目前城镇以养老、医疗、失业、工伤、生育五大社会保险为主体的社会保障体系基本形成,而农村还处于起步阶段,与城市相比,农村人口的社会保

障水平低、覆盖面窄。

——公共服务存在国际比较差异。政府公共服务问题是一个世界性和历史性的课题,是发挥政府作用、履行政府职能的核心问题,也是促进经济增长和社会进步的重大理论与实践问题。世界许多国家尤其是发达国家都将公共服务作为政府的首要职能和核心职能。教育公共服务、社会保障、公共医疗卫生服务、就业公共服务、环境保护、公共事业、科技公共服务等方面是当代政府公共服务的主体和核心部分。据世界银行统计,2002年,高收入国家公共教育支出占GDP的比重平均为5.5%,公共卫生保健支出占GDP的比重平均为6.6%,社会保障支出占GDP的比重普遍在25%以上。2003年,高收入国家用于补贴、赠款以及其他失衡福利的中央政府支出占中央政府总支出的60%。发达国家由于经济实力强,在公共服务方面可以投入的资金多,这一点我们是难以攀比的。但是,与中低等收入的国家相比,我们也有相当的差距。2008年我国用于教育、医疗和社保的公共服务支出占财政总支出的比重为29.7%,比人均GDP3 000美元以下的国家平均低13个百分点,比人均GDP3 000~6 000美元的国家平均低24.3个百分点。

——公共服务存在供给水平差异。由于长期以来重经济发展、轻社会发展,致使社会建设滞后,形成了“一条腿长、一条腿短”的现象。同时,由于公共财政体制不健全,没有形成公共服务的保障制度和机制,使公共服务供给出现不平衡和不平等的状况。近年来,国家逐步规范和调整了财政转移支付的办法,不断加大对财力薄弱地方政府的财政转移支付规模和力度,实行向西部和中部地区倾斜。但是总体来看,公共服务的供给水平均衡化的目标还没有实现,供给水平仍然较低。

此外,政府自身存在的问题影响公共产品和公共服务的质量和水平。这主要表现在认识上有差距,自我革命的动力不足;中央与地方公共服务的职能划分不清,公共服务资源条块分割、布局不合理、基层政府事权与财力不匹配;缺乏有效的评估监督机制。

上述问题集中反映了政府职能转变还不到位,各级政府履行公共服务职能的体制性机制性障碍仍然在一定程度上存在着,由此可见,强化政府公共服务职能、加快服务型政府建设已经成为深化行政管理体制改革的瓶颈。

四、抓住重点、突破难点,加快服务型政府建设

建设服务型政府,是坚持党的全心全意为人民服务宗旨的根本要求,是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求,也是加快行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务。当前,我们正在制订“十二五”规划,这是一个非常重要的机遇,如何在“十二五”期间按照科学发展和构建和谐社会的要求,加快服务型政府建设,对于推进经济社会发展具有重大意义。因此,我们要坚持正确的指导思想,按照科学发展和构建和谐社会的要求,坚持保基本、广覆盖、可持续的基本原则,把着力点放在保基本、强基层、建机制上,加快公共服务体系建设,努力推进基本公共服务均等化

第一,把服务型政府建设作为转变政府职能的核心问题和深化行政管理体制改革的切入点。服务型政府是社会主义市场经济条件下政府管理的目标模式。所谓服务型政府,就是满足社会公共需求,提供充足优质公共产品与公共服务的现代政府。其基本特征是:政府是公共利益的鲜明代表,政府的主要职责是实现和保障社会公正,政府的职能主要是提供公共产品与公共服务,政府财政资源主要向公共产品和公共服务领域投入。服务型政府不仅仅是对政府公共服务职能和社会管理职能的强调,更重要的在于,服务型政府是一种政府管理的目标模式,是对社会主义市场经济条件下政府管理本质、政府职能作用和政府管理方式的一种实质性概括。

建设服务型政府,关键是要转变行政观念,要实现政府管理观念从计划经济的“管制”型管理转到适合市场经济规则的“服务型”管理;政府管理职能由包揽一切的管理转变到满足社会公共需要的公共管理。要消除封闭行政、全能行政、管制行政、“人治”行政的观念,以强化服务意识、增强服务效能、提高服务水平为中心,树立科学行政、民主行政、依法行政的理念;树立公共管理理念和服务型政府理念,加快行政行为和管理方式从管制型向服务型、从直接管理向间接管理转变。推进服务型政府建设,能从根本上改革我国行政管理体制、建立公共行政体制、完善政府公共管理职能。因而,公共服务型政府建设是我国政府改革的主要目标,应该将服务型政府建设作为我国推进行政管理体制改革、转变政府职能的核心工作来抓。