

● 傅耕石 / 著

服务型政府的构建： 中国语境下的审视

Fuwuxing Zhengfu
de Goujian
Zhongguo
Yujing xia de
Shenshi

▲ 吉林人民出版社

吉林大学社会发展理论研究文库作品
受吉林大学985工程项目资助

服务型政府的构建： 中国语境下的审视

● 傅耕石/著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府的构建:中国语境下的审视 / 傅耕石著.

— 长春:吉林人民出版社,2009.11

ISBN 978-7-206-06395-4

I.服… II.傅… 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 216733 号

服务型政府的构建:中国语境下的审视

著 者:傅耕石

责任编辑:刘思佳 封面设计:张沐沉

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

制 版:吉林人民出版社图文设计印务中心

印 刷:长春永恒印业有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:8.25 字 数:210 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-06395-4

版 次:2009 年 11 月第 1 版 印 次:2009 年 11 月第 1 次印刷

印 数:1-1 000 册 定 价:23.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

目 录

导 论	(1)
一、问题与研究意义	(2)
二、研究现状的综述与评析	(7)
(一) 综述	(7)
(二) 评析	(39)
三、基本方法	(44)
 第一章 服务型政府：现代国家背景下的观念史解释	(46)
一、政府的观念：现代国家背景下的考察	(47)
(一) 政府概念的阐释	(47)
(二) 政府存在的理由	(49)
二、服务型政府：多维度的理解	(54)
(一) 服务型政府：当代中国政府转型的目标	(55)
(二) 服务型政府：近代人自我想象革命的产物	(61)
(三) 服务型政府：不同于管制型政府的政府模式 ...	(67)
(四) 服务型政府：不同于发展型政府的政府模式 ...	(70)
三、服务型政府：比较视野下的合理性证明	(72)
 第二章 我国服务型政府的构建：社会转型的	
内在要求	(80)
一、我国社会的三次转型：1949 年以来	(80)



(一) 社会转型：理论阐释	(80)
(二) 我国的社会转型：1949 年—1978 年	(83)
(三) 我国的社会转型：1978 年—1992 年	(84)
(四) 我国的社会转型：1992 至今	(85)
二、我国公共需求的变化	(87)
(一) 公共需求与公共物品	(87)
(二) 我国公共需求的变化	(89)
三、我国社会转型与服务型政府的构建	(92)
(一) 服务型政府构建：我国经济社会发展的必然 要求	(93)
(二) 服务型政府构建：维系我国社会公正的内在 要求	(96)
(三) 服务型政府构建：改进地方政府不良现象的 需要	(97)
(四) 服务型政府构建：提升政府能力的必然 选择	(99)
(五) 服务型政府构建：改善公共生活质量的 基础	(100)
第三章 我国服务型政府的构建：政治条件分析	(102)
一、社会主义民主建设与服务型政府的构建	(102)
(一) 我国社会主义民主建设的历史进程	(103)
(二) 我国社会主义民主建设所取得的成就	(106)
(三) 社会主义民主建设对构建服务型政府的意义 ...	(109)
二、社会主义法治建设与服务型政府的构建	(112)
(一) 我国社会主义法治建设的历史进程	(113)
(二) 我国社会主义法治建设所取得的成就	(116)
(三) 社会主义法治建设对服务型政府构建的意义 ...	(119)

第四章 我国服务型政府的构建：面向未来的探索	(124)
一、现代公民的培养：服务型政府构建的推动力量	(124)
二、民主与法治的推进：服务型政府构建的保证	(136)
三、执政党执政能力的提升：我国服务型政府构建的 关键环节	(149)
四、现代预算国家的建立：服务型政府构建的重要 条件	(157)
(一) 现代预算国家的建立：服务型政府的重要 条件	(157)
(二) 公共预算改革：取得的成绩	(160)
(三) 公共预算改革：存在的问题	(161)
(四) 公共预算改革：未来发展的基本方向	(164)
五、政府转型与政府自身的建设：我国服务型政府构建 的主题	(167)
(一) 坚持合理的治理理念	(167)
(二) 改革政府行政管理体制	(175)
(三) 提升政府能力	(178)
(四) 加强公务员队伍建设	(181)
(五) 建设新型的政府文化	(184)
(六) 政务公开与透明治理	(188)
六、公共服务质量评估体系的建立：服务型政府构建的 重要环节	(196)
(一) 公共服务质量评估体系：现状与存在的问题 ...	(196)
(二) 公共服务质量评估体系：发展策略与未来 方向	(201)
七、责任政治：服务型政府构建的政治保障	(212)
(一) 责任政治：服务型政府构建的政治保障	(212)
(二) 责任政治：现状分析	(215)



(三) 责任政治：未来发展	(219)
八、国外经验的借鉴：服务型政府构建的重要条件	(223)
(一) 政府公共服务结构的平衡性	(224)
(二) 公共服务供给主体的多元性	(225)
(三) 政府管理与社会治理的协调性	(227)
(四) 中央地方政府财权与事权配置的合理性	(228)
(五) 公共服务模式的多样性	(230)
结 语	(232)
参考文献	(251)

导 论

改革开放以来的三十多年，是中国社会发生巨大变化的三十多年，也是中国为建设一个富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家而努力奋斗的三十多年。在这三十多年时间里，中国人的思维方式发生了巨大变化，对发展的理解也进一步拓展与深化，“社会的发展……就是人的发展”^①得到人们的认同。我国逐步实现了“由传统社会向现代化社会、农业社会向工业社会、乡村社会向城镇社会、封闭半封闭社会向开放社会”^②的转变，依附型、封闭型、僵固不变的单一生活方式逐渐淡出历史舞台，让位于自主型、开放型、不断流动的丰富多彩的生活方式。改革开放以来的三十多年，既是我国社会分化不断增强的三十多年，也是我国政府根据社会发展的内在要求进行自我改革的三十多年。我国政府的改革走过了发达国家近三百年的历程，实现了由全能政府（或无限政府）向有限政府、有限政府向有效政府的两次重大蜕变。我国政府的施政理念不断得到调整，职能结构不断得以优化，解决公共问题的能力不断获得提升。我国政府在经济领域的职能逐渐弱化，从消费品领域退出，不再主导物资的分配，“政府‘不是掌舵，而是服务’，已经成为今天政府管理领域的共识。……政府的主要职责不是直接进入市场，推进经济发展，而是提

① 高清海：《高清海哲学文存》（第二卷），吉林人民出版社1997年版，第176页。

② 王玉波：《中国社会生活方式转型取向》一文，载《社会学研究》1995年04期。

供经济社会发展的保障条件。”^① 如何进一步建立一个能满足我国公民公共需求的现代政府，如何建立一个能“通过提供公共服务、改善公共管理、解决公共问题、制定公共政策，来为社会主义市场经济发展提供服务”的服务型政府，如何实现“从投资型的经济发展型政府走向公共服务型的经济促进型政府”^②，如何能确保政府充分有效地发挥经济调节、市场监管、公共服务和社会管理的职能，是我国政治发展中一个不可回避且亟待解决的问题。本书的主要任务就是要对我国服务型政府的构建这一问题作出思考，以期推动我国政府转型，为我国公民公共生活质量的提升作出应有贡献。

一、问题与研究意义

建立一个能够为社会公众提供优质公共服务的服务型政府，始终是人类的美好愿望与永不放弃的追求。我们的生活质量在很大程度上依赖政府，政府使我们安全生活，自由选择我们的生活方式，为我们每个公民提供最基本的福利。政府使我们享受充足食物和基本营养，有义务使政治共同体的每位公民享受免于匮乏和无知的自由。本书的主要任务就是要对我国服务型政府的构建这一问题作出思考。构建服务型政府，既是我国政府改革与发展的重要目标，也是我国政治发展的重要内容。在2004年的十届全国人大二次会议上，温家宝总理在参加陕西省代表团讨论时，就政府的社会服务职能说了这样一段话：“管理就是服务，我们要把政府办成一个服务型的政府，为市场主体服务，为社会服务，最终是为人民服务。”2005年，温家宝总理在《政府工作报告》中指出，我们必须加快政府自身改革和建设步伐，继续深化政府机

① 任剑涛：“政府改革的两次蜕变：从有限到有效”，参见 <http://news.sina.com.cn/c/p1/2007-01-22/085712101927.shtml>。

② 毛寿龙：“政府职能转变的过去和未来”，参见 <http://finance.sina.com.cn/review/20060303/18272390240.shtml>。

构改革,加快政府职能转变,改进经济管理方式方法,努力构建服务型政府。政府应“在继续抓好经济调节、市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务,把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜,把领导精力更多地放在促进社会事业发展和建设和谐社会上。”因而,我们必须“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。整合行政资源,降低行政成本,提高行政效率和服务水平。”^①构建服务型政府,实现政府的转型,是全社会高度关心的一个公共问题,也是政治学界目前研究的一个兴奋点。^②构建服务型政府,既是对我国未来政府改革和发展方向的重新定位,也是落实“三个代表”重要思想与建设社会主义和谐社会的内在要求,既是构建适应社会主义市场经济体制的政府职能与行政管理体制的需要,也是落实科学发展观的需要。构建服务型政府,对于当下我国社会而言,是一项重要、迫切而复杂的政治工程。

构建服务型政府的问题,自1998年以来就引起了政治学界的高度重视,学者们就服务型政府的构建问题进行了较为全面而深入的研究,提出了诸多问题,阐发了诸多能够推进我国政府改革的学术观点。本书并不试图对学者们所开拓出的所有学术问题进行详细探讨,本书关注的是我国服务型政府构建过程中的核心问题,具体而言,这些核心问题包括:第一,什么是政府,人类为何需要政府;什么是服务型政府,服务型政府与管制型政府、发展型政府之间存在什么不同;我国将要建立一个什么样的服务型政府;第二,我国为何要构建服务型政府,是什么样的社会需要使得我国公民意识到构建服务型政府是他们乐意接受的事情;第三,我国为构建服务型政府提供了哪些有利的条件;第四,在当

① 参见2005年温家宝总理的《政府工作报告》

② 根据作者的统计,截止2009年6月1日,以服务型政府建设为研究对象的博士论文共6篇;硕士论文共179篇;专著近30部;利用中国期刊网,以“服务型政府”为题名的论文共1977篇。如上数据证明了本书研究问题的重要性、基础性与前瞻性。



下社会环境下，我国将如何构建服务型政府；第五，我国构建服务型政府，将会面临哪些困难与阻力，我国构建服务型政府的前景如何。

研究我国服务型政府的构建，具有重要的实践意义。具体体现在如下四个方面：

第一，有助于推动我国政府转型与改革。众所周知，在人们的政治生活中，政府具有十分重要的地位。政府既是一种处理公共事务的机构，同时也是一种作出关涉社会成员利益的公共决定的组织。政府处理公共事务的能力和水平，以及政府公共决策的质量，对于每位社会成员而言，都具有十分重要的意义。人类历史上的许多思想家，对如何改善政府质量这一难题进行了诸多有益的探索，并提供了各种方案。研究服务型政府构建的问题，不仅有助于丰富我国政府改革和发展的思想，顺利实现政府的转型，而且也会影响社会成员的行动，推动我国的政府改革与现代化建设。我国的现代化，是在政府主导下完成的现代化，而政府自身的现代化，则是我国现代化事业的核心主题。改革开放以来，虽然我国的社会结构发生了巨大变化，但“强国家—弱社会”的社会模式仍未得到根本性改变。国家仍“具有很强的动员与组织能力”^①，我国的改革事业，是在政府主导下的一种自上而下的事业。因而，研究我国政府改革和政府转型，具有十分重要的实践意义，它关系到我国改革事业的成败。探讨我国服务型政府构建的问题，其实质就是要探讨我国建立现代政府的问题，这一问题也是我国建设现代国家面临的核心难题。

第二，有助于提升我国国家的竞争能力。当前，我们不仅生活在一个经济全球化的信息时代，而且也生活在一个知识经济的时代。“经济全球化在拓展经济活动空间的同时，也加剧了全球竞争。生产过程、劳动力市场、政治实体和社会的分化以及全球范

^① 孙立平：《转型与断裂：改革以来中国社会结构的变迁》清华大学出版社2004年版，第5页。

围的产业大转移,使各种不同社会制度和经济发展水平不一的国家处于既相互依存又相互竞争的状态。”^①自20世纪90年代以来,全球性的竞争呈现出崭新的竞争态势。“全球竞争的空间正在从国际层面拓展到国家的内部,从国家监管下的竞争,扩大为各国内部的结构优化和效率之争。”^②与此同时,全球性竞争的内容和重点也处于不断调整 and 变化之中。“竞争正在从劳动密集型领域拓展到资金、技术密集型领域;从有形产品产业转向无形产品领域;从争夺市场拓展到争夺技术和人才及战略伙伴;从产品竞争转向生产要素的竞争;从技术竞争转向技术创新能力的竞争;从价格竞争拓展到营销整合策略及服务策略的竞争。”^③在信息及通讯科学发展的推动下,以往的竞争方式已完全得到改变,发展中国家在全球竞争中面临更加严峻的挑战。在经济全球化的背景下,国与国之间的竞争,不仅体现为资金、技术以及资源的竞争,而且体现为政府能力的竞争。在全球竞争秩序中,政府能力始终是衡量一个国家竞争力的重要参数,政府汲取公共资源的能力、提供公共服务和公共产品的能力以及制定公共政策的能力,在国家竞争力中占有十分重要的地位。能否建立一个现代政府,能否提升政府竞争力,是一个国家成为大国的关键环节。

第三,有助于推动我国社会主义政治文明建设。早在2002年,江泽民同志就已指出,发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是社会主义现代化建设的重要目标。在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告中,江泽民同志再次指出,“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。必须在坚持四项基本原则的前提下,继续积极稳

① 刘靖华等:《中国政府管理创新·总论》中国社会科学出版社2004年版,第16页。

② 刘靖华等:《中国政府管理创新·总论》中国社会科学出版社2004年版,第19页。

③ 刘靖华等:《中国政府管理创新·总论》中国社会科学出版社2004年版,第20页。



妥地推进政治体制改革，扩大社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义法治国家，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面”^①，要“进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”^② 将建设社会主义政治文明作为社会主义现代化建设的重要目标，说明“我们党对社会主义现代化的内涵有了更为全面的认识，同时也说明了我们党对人类文明发展的整体性有了更为深刻的把握，这对新世纪中国社会主义现代化建设和社会主义文明的整体推进将产生深远的影响。”^③ 建设社会主义政治文明，关键是建立符合现代政治发展方向的现代政府。建立现代政府是我国政治文明建设的核心主题，我国政治生活是否能够实现现代化，在很大程度上取决于我国政府是否能够实现现代化。我国社会的全面发展，不仅包括物质文明和精神文明的发展，也包括政治文明的进步。服务型政府不仅能够提供优良的法律、制度与公共政策，使公民能够自由而安全地生活，享受社会发展带来的成果，而且能够给公众提供免费使用的公共设施。关注服务型政府的构建，研究服务型政府的发展，是我们和谐而文明的生活所必需，也是每个人应尽的义务。

第四，有助于为其他发展中国家的政府改革提供借鉴与启示。如前所述，我国日益生活在一个相互依赖的世界，在全球化时代里，正是国与国之间相互依赖性的存在，为国与国之间的相互学习提供了可能性；也正是国与国之间的竞争性，使得国与国之间的相互学习具有了必要性。在人类社会的整体发展进程中，虽然西方国家不断强调其发展模式的普世性，不断将它们的发展模式在全球范围内进行推广，但客观的事实证明，人类的文明不应是

① 江泽民：《江泽民文选》（第三卷），人民出版社2006年版，第553页。

② 江泽民：《江泽民文选》（第三卷），人民出版社2006年版，第556页。

③ 虞崇胜：《政治文明论》武汉大学出版社2003年版，第11页。

一元的，而应是多元的。不同文明具有不同的特征，任何文明都不具有普遍意义，不同的文明都可能对人类的整体进步作出自己独特的贡献。

研究我国服务型政府的构建，不仅具有实践意义，而且也具有十分重要的理论价值。具体体现在如下两个方面：第一，有助于进一步提升我国政府理论研究的整体水平。本书对我国服务型政府构建的研究，不仅有助于本研究领域中核心概念的澄清，学术问题的发展与解释，而且有助于丰富这一研究领域的学术见解；第二，有助于推动我国政治学与行政学研究的整体发展。政府理论是政治学与行政学领域研究中十分重要的内容，推进政府理论的研究水平，必将推动政治学与行政学研究的整体发展。

二、研究现状的综述与评析

服务型政府的构建，是一个具有实践价值与理论意义的研究课题，我国学者对这一课题展开了比较深入的研究。在这里，笔者将对国内目前的研究现状进行梳理，并对我国目前的研究成果存在的主要问题进行了评析。

（一）综述

在目前我国已有的有关服务型政府的研究中，研究者集中探讨了什么是服务型政府、我国为何要构建服务型政府、我国如何构建服务型政府，如何应对我国服务型政府构建过程中服务异化这四个问题。

1. 关于什么是服务型政府的问题

研究什么是服务型政府这一问题，其前提是对政府有比较准确的理解与定位。这是因为，人们如何理解政府，如何理解政府的性质，在很大程度上决定了他们会如何理解服务型政府。然而，在目前我国学者有关服务型政府建设的研究中，绝大多数研究者忽略了对政府的研究，政府常常会被当作他们展开研究的既定前

提。当然，仍有少数研究成果，对政府作了比较详细的阐释。比如，井敏在《构建服务型政府：理论与实践》中，对政府作了如下理解：在近代以前的思想家的论著中，国家与政府的概念是不分的，而国家与政府概念的分离，归功于启蒙时期的契约论政治哲学；从此以后，人们一直将政府的概念划分为广义的政府的概念和狭义的政府的概念。具体而言，从广义的角度来说，政府是指包括一个国家的立法、司法和行政机关在内的所有公共机构的总称；而狭义的政府概念则仅指国家立法、司法和行政等公共机构中的行政机构。在对政府概念做了一定梳理的基础上，井敏认为，不管是经典的马克思主义理论、西方的政治学理论，还是当今中国学者对政府概念的理解，一个基本的观点就是：政府是一个具有统治职能的国家机器，而统治职能的实现是以政府权力的强制性来保证的，强制性是政府概念的固有特性。^①

然而，有关服务型政府的构建这一问题，大多数国内学者更多地将注意力集中在对服务型政府的内在规定性（定义与特征）的理解之中，他们基于不同学术立场，提出了有关服务型政府的不同理解。其代表性的观点包括：

第一种观点认为，服务型政府就是“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。”^②综观整个人类的政治文明史，其基本线索就是从管制型政府向服务型政府发展的历史。服务型政府不同于管制型政府，它是对管制型政府的内在超越：首先，二者有着不同的出发点。服务型政府完全是从人民的需要出发，以为人民谋福利为宗旨；而管制型政府则是为了更好地统治，是为统治者利益服务的政府；其次，二者有着不同的实现过程。在服务型政府的公共治理活动

① 井敏：《构建服务型政府：理论与实践》北京大学出版社2006年版。

② 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”，《行政管理》2002年07期。

中，人民与服务者之间是一种互动的关系，双方可以交流信息，相互协商与沟通，形成共识；而在管制型政府的统治活动中，管制者居高临下，管制者与被管制者之间的关系，是一种恩赐与被恩赐的不平等关系；再次，二者具有迥然不同的行为动机。服务型政府的行为，往往是出于被服务者的要求和愿望，而管制型政府的行为，则往往是出于管制者单方面意志的结果；最后，二者的被服务者有着不同的选择权。在服务型政府中，被服务者具有主体身份，对服务的内容、类别、服务机构与人员都具有自由的选择权，而在管制型政府中，被管制者没有这样的自由选择权。总之，服务型政府与管制型政府，是两种根本不同的政府体系，其差别的核心之点在于：究竟是官本位还是民本位；究竟是政府本位还是社会本位；究竟是权力本位还是权利本位。服务型政府是彻底实现以人为本位的政府，是把服务作为根本使命的政府，是与民融合政府，是倡行“以公谋公”的政府，是严格依法行政的政府，是被民监督的政府，是清正廉洁的政府，是承担服务责任的政府，更是与社会共治的政府。^① 在政民关系上，服务型政府摒弃了管制型政府的官本位、政府本位、权力本位的理念，从而实现了向公民本位、社会本位和权利本位的回归；在公民权利上，服务型政府强调以人为本，尊重、保障和实现公民的权利；在政府职能上，服务型政府是一切从服务出发的政府，服务型政府改变了管制型政府中“大政府、小社会”的格局，实现了政府与社会的良性互动；在法制保障上，服务型政府是法治政府，改变了管制型政府的人治色彩。^② 服务型政府就是坚持顾客至上、以人为本为原则的政府，是坚持主权在民的民主原则的民主政府，是权力受到限制的有限政府，是公正透明、民主开放、廉洁高效、

① 刘熙瑞：“服务型政府的内在要求”，《中国行政管理》2004年11期。

② 刘熙瑞、段龙飞：“服务型政府：本质及其理论基础”，《国家行政学院学报》2004年05期。



依法行政、公平公正和诚实守信的政府。^①

第二种观点认为，服务型政府应包括如下四个方面的内涵：第一，服务型政府就是以服务为宗旨的政府。为公民服务是政府存在的合法性基础，服务是服务型政府的首要职责，为公民服务也是公务员职业伦理的核心内容，同时，服务质量是判断政府绩效最主要的标准；第二，服务型政府是以公民为本位的政府。这是服务型政府最本质的特征，也是我们判断一个政府是不是服务型政府最根本的标准。以公民为本位，要求公民的需求是政府工作的起点，要求政府怀着爱民之心、亲民之心和为民之心，深入地展开调查研究，全面掌握社会各个方面的真实情况；以公民为本位，要求政府的公共政策要反映公民的公共需求，要求政府的公共政策对公民的公共需求有高度的回应性，这就要求，政府的公共政策的达成，必须是在公民广泛参与的基础上，通过公民与政府之间的良性互动制定出来的；以公民为本位，要求公民有权参与政府公共政策的执行以及对公共政策进行评估，公民是否满意，是评估政府绩效的主要标准。第三，服务型政府是法治政府。法治的第一要义就是对政府权力进行限制，服务型政府就是权力受到限制的有限政府，同时，服务型政府也是违法必究的政府，服务型政府所制定的法律，其目的是为了公民权利，维护公共利益。第四，服务型政府是责任政府。为公民提供优质高效的公共服务，是服务型政府的最高追求，服务型政府的责任追究机制是实现政府责任的重要保证。^②

第三种观点认为，公共服务型政府，就是“为全社会提供基本而有保障的公共产品和有效的公共服务，以不断满足广大社会成员日益增长的公共需求和公共利益诉求，在此基础上形成政府

① 刘旻：“关于服务型政府理念的探讨”，<http://59.67.71.237:8080/gg/xizuo/w7.html>。

② 井敏：“试析服务型政府的内涵”，《兰州学刊》2006年07期。