

建设服务型 政府的战略与路径

薄贵利 樊继达 等著



人 民 出 版 社

建设服务型政府的战略与路径

薄贵利 樊继达 等著

 人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

装帧设计:朱晓东

图书在版编目(CIP)数据

建设服务型政府的战略与路径/薄贵利 等著. —北京:人民出版社,
2014. 12

ISBN 978 - 7 - 01 - 014141 - 1

I. ①建… II. ①薄… III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 研究
- 中国 IV. ①D630. 1



中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第259536号

建设服务型政府的战略与路径

JIAN SHE FUWUXINGZHENG FU DE ZHAN LÜE YU LU JING

薄贵利 樊继达 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2014年12月第1版 2014年12月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:29

字数:396千字 印数:0,001-2,000册

ISBN 978 - 7 - 01 - 014141 - 1 定价: 68.00元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录

导 言/ 1

第一章 建设服务型政府的战略意义与战略目标/ 16

一、准确理解服务型政府的科学内涵/ 17

二、建设服务型政府在深化行政体制改革中的地位/ 23

三、建设服务型政府的战略意义/ 27

四、建设服务型政府的战略目标/ 34

五、研究制定服务型政府建设的战略规划/ 49

第二章 基本公共服务均等化战略/ 51

一、基本公共服务均等化的科学内涵和战略寓意/ 51

二、基本公共服务均等化的战略目标及挑战/ 61

三、实现基本公共服务均等化的路径与对策/ 65

第三章 党和政府的工作重心应转移到社会建设上来/ 83

一、科学界定和正确理解社会建设/ 84

二、党和政府工作重心转移的必然性和必要性/ 89

三、实现党和政府工作重心转移的基本路径/ 98

第四章 推进政府治理现代化/ 102

一、现代政府职能与政府治理现代化/ 102

二、推进政府治理的分权化/ 105

三、推进政府治理的民主化/ 119

四、推进政府治理的科学化/ 150

五、推进政府治理的法治化/ 153

第五章 构建社会主义公共行政体制/ 156

一、公共行政体制的本质及对政府建设的要求/ 156

二、转变政府职能,构建科学的政府职能体系/ 163

三、优化政府结构,构建科学的政府组织体系/ 168

四、改革与完善行政首长负责制/ 176

五、精官简政,实行能力主义管理/ 184

六、研究制定深化行政体制改革的总体战略/ 194

第六章 加强政府公共服务职能/ 200

一、加强政府公共服务职能的判断标准/ 200

二、加强政府公共服务职能的举措与成效/ 205

三、政府公共服务职能依然薄弱的主要表现/ 214

四、政府公共服务职能依然薄弱的主要原因/ 219

五、政府公共服务职能薄弱的负效应/ 223

六、加强政府公共服务职能的主要对策/ 226

第七章 政府间公共服务职责划分/ 233

一、政府间公共服务职责划分的现状分析/ 233

二、政府间公共服务职责划分的国际经验/ 247

三、明确划分政府间公共服务职责的思路和对策建议/ 259

第八章 积极稳妥实施大部门制/ 275

一、实施大部门制的基本进展/ 275

二、实施大部门制中仍然存在的主要问题/ 291

三、发达国家大部门制改革的经验与启示/ 301

四、继续推进大部门制改革的思路与对策/ 313

第九章 加快推进事业单位改革/ 322

一、分类推进事业单位改革/ 322

二、健全事业单位治理结构/ 336

三、完善事业单位监管体制/ 354

第十章 构建社会主义公共财政体制/ 365

一、公共财政的科学内涵/ 365

二、构建社会主义公共财政体制的重要意义/ 368

三、中国公共财政体制建设的进展与问题/ 371

四、公共财政偏离公共服务的成因分析/ 378

五、构建社会主义公共财政体制的思路与对策/ 387

第十一章 加强公务员公共服务能力建设/ 405

一、公务员公共服务能力及其建设/ 405

二、公务员公共服务能力现状及原因分析/ 419

三、公务员公共服务能力建设推进战略/ 434

主要参考文献/ 448

后 记/ 460

导 言

孔子在《易经》中指出：“举而措之天下之民，谓之事业。”建设服务型政府，是经济社会发展到一定阶段的必然要求，是惠及全国人民、福泽子孙后代的大事业，是深化行政体制改革的重要目标。为完成这一事业、实现这一目标，迫切需要从战略高度对建设服务型政府的重大理论与实践问题进行深入系统的研究。

一

战略研究起源于战争。孙子曰：“兵者，国之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。”^①古今中外战争史反复验证了这样一条真理，即在战争初期最高统帅部所犯的错误，在整个战争中无数的将士将用鲜血和生命为其买单。推而广之，不仅仅是战争，经济社会发展和全面深化改革，如果缺乏科学的顶层设计和系统的战略谋划，都将造成难以挽回的损失，甚至导致全局性的失败。诚如美国海军战略理论家艾尔弗雷德·塞耶·马汉所指出的那样：“如果战略错了，那么，将军在战场上的指挥才能、士兵的勇敢、辉煌的胜利，都将失去它们的作用，尽管在战略正

^① 《孙子兵法·始计篇》。

确的情况下它们能起决定性的作用。”^①

战略关注两大要点：一是长远，二是全局。正因如此，清人陈澹然关于“不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域”的论断成为中国现代战略家和战略研究者常常引用的一句名言。

建设服务型政府，涉及到社会建设诸多领域的创新和行政体制诸多方面的改革，贯穿于现代化建设的全过程。只有从战略角度进行深入系统的研究，才能科学阐明建设服务型政府的战略意义，准确定位建设服务型政府的战略目标和战略重点，客观分析建设服务型政府的具体路径。正是出于这一考虑，我以首席专家的名义于2009年申报了国家社科基金重大项目“建设服务型政府战略与对策研究”（项目批准号：09&ZD064）。本书是这一研究的最终成果之一。

二

作为国家社科基金重大项目的最终成果之一，本书侧重于研究建设服务型政府的战略问题和体制改革问题。而后者，恰恰是建设服务型政府的重要路径。

（一）建设服务型政府战略：目标与重点

在社会主义现代化建设的今天，建设服务型政府具有十分重要的战略意义。它有助于保障和改善民生，让人民生活得更加幸福、更有尊严；有助于提高居民消费率，扩大内需，使内需成为驱动经济发展的重要引擎；它能够从整体上提高国民素质，为实现经济发展方式的根本转变奠

^① [美] 艾尔弗雷德·塞耶·马汉：《海军的管理与战争》，转引自[美] 约翰·柯林斯《大战略》，中国人民解放军战士出版社1978年版，第435页。

定坚实的人力资源基础；能够为经济社会发展创造良好环境，激发经济社会的内生动力，促进经济社会提质增速和协调发展；能够维护最基本的社会公平正义，有助于化解社会矛盾和构建社会主义和谐社会，为实现国家长治久安奠定更加坚实的政治基础和社会基础。

1. 建设服务型政府的战略目标

科学确定战略目标是科学制定和有效实施战略的核心。依据我国现代化建设的总体战略构想，建设服务型政府的战略目标可分为近期目标、中期目标和长远目标。

近期目标是：到2020年，当全面建成小康社会目标和行政体制改革总体目标实现之时，我国应建成符合经济社会发展水平、适应人民群众基本公共需求的服务型政府。在这一阶段，政府履行公共服务职能的主要任务是“保基本”、“兜底线”、“补短板”、“全覆盖”，使城乡居民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。中期目标是：到2030年，在初步建成服务型政府的基础上，再经过10年的努力，建成体制机制比较完善、具有较高公共服务能力和水平的服务型政府。在这一阶段，政府履行公共服务职能的重点，应放在提高基本公共服务水平和质量，确保实现基本公共服务均等化等方面。长远目标是：到2050年，当基本实现现代化之时，我国应建成体制机制更加完善、公共服务能力和水平与中等发达国家相当的服务型政府。

为使建设服务型政府的战略目标可操作、可比较、可评估，需要对其进行分解和细化，形成有机统一的目标系统。这一系统包括：（1）服务结果目标，如基本公共服务的覆盖面、基本公共服务的水平度、基本公共服务的质量和效率、基本公共服务的均衡度、基本公共服务的可持续性、公众满意度。（2）服务能力目标，如政府职能转变是否到位、政府组织结构是否优化、政府支出结构是否合理、行政运行机制是否健全。

(3) 服务流程目标,如服务流程的透明度、民主化、规范性、便利性,等等。

2. 基本公共服务均等化战略

基本公共服务是指覆盖全体公民、满足公民对公共资源最低需求的服务,是与民生密切相关的纯公共服务。基本公共服务均等化是指全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务,其核心是机会均等,而不是简单的平均化和无差异化。促进基本公共服务均等化是矫正中国发展失衡的需要,是对人类基本权利的保障。促进基本公共服务均等化有助于中国经济的持续健康稳定发展,有助于消除贫困和实现社会和谐。

国家“十二五”规划将基本公共服务制度作为一项公共产品向全民提供,这是政府治理理念的重大转变。党的十八大和十八届三中全会对实现基本公共服务均等化进一步提出明确的要求。实现基本公共服务均等化需要顶层设计和统筹考虑。当前亟需提高政府治理能力,推动政府从经济建设型转向公共服务型,这是实现基本公共服务均等化的必由之路。为此,(1)以基本公共服务均等化引领政府职能转变。政府“缺位”的职能必须“到位”,“错位”的必须“正位”,“越位”的必须“退位”。要管好政府“闲不住的手”,将不应由政府承担的事务转移出去,做到“政府的归政府,市场的归市场”,更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府在提供公共服务方面的主导作用。(2)建立健全基本公共服务均等化标准体系。根据“十二五”规划对基本公共服务范围的界定,制定完善全国及各省级层次的基本公共服务设施、设备、人员及日常运行标准,并给予相应的财力保障。(3)以基本公共服务均等化为导向改革财政体制,实现财力与事权相匹配,在完善分税制的基础上尽快依法确定各级政府的事权责任,以均等化为旨向完善公共财政体制,从“激励型”财政体制转向“均等化”型财政体制;

完善促进基本公共服务能力均等化的财政转移支付体系。完善纵向一般性转移支付,改进专项转移支付,积极探索横向转移支付。(4)完善促进基本公共服务均等化的法律法规体系,尽快出台《基本公共服务均等化法》及相关配套法律法规。

3. 将党和政府的工作重心转移到社会建设上来

为积极推进服务型政府建设,更好发挥政府在创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的作用,切实解决经济建设和社会建设“一条腿长、一条腿短”的问题,迫切需要将党和政府的工作重心转移到社会建设上来。这是建设服务型政府的战略重点之一。

“社会”一般分为“大社会”、“中社会”和“小社会”。“大社会”是指除了自然界以外的社会,即人类社会;“中社会”是指人类社会中除了经济关系和经济行为以外的部分,包括政治、文化和“小社会”;“小社会”是指人类社会中除了经济、政治、文化以外的部分^①。我国社会建设滞后不仅仅是“小社会”含义上的社会建设滞后,而是“中社会”含义上的社会建设滞后。因此,必须从“大社会”着眼,从“中社会”着手来谋划和推进社会建设。

所谓从“大社会”着眼,即站在社会主义现代化建设的战略高度来思考、谋划社会建设。所谓从“中社会”着手,其主要内容除了“小社会”含义的社会建设之外,还包括政治建设、文化建设和生态文明建设。

(1) 积极推进政治建设。核心是发展社会主义民主政治,建设社会主义法治国家。通过积极稳妥地推进政治体制改革,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。为此,应把制度建设摆在突出位置,更加注重健全民主制度、丰富民主形式,保证人民依法实行民主选举、民主决

^① 参见景天魁:《社会建设的科学构思和周密布局》,《江苏社会科学》2008年第1期。

策、民主管理和民主监督。在加强社会主义民主建设的同时，大力加强法治建设，进一步增强全社会的法治观念，在国家治理和社会管理中更加注重发挥法治的重要作用，维护国家法制统一、尊严和权威，保证人民依法享有广泛的权利和自由。^①（2）积极推进文化建设。重点是加强社会主义核心价值体系建设，全面提高公民的道德素质和全民族的文明素质，丰富人民精神文化生活，增强文化整体实力和竞争力。与此同时，还必须加强思想文化创新，在借鉴和吸收人类文明成果的基础上，创建适应我国社会主义现代化建设需要的新质态的文化，并用这一文化塑造中华民族的现代人格，为实现社会主义现代化奠定思想文化基础。（3）加强生态文明建设。生态环境是人类社会赖以生存和发展的自然基础。生态环境遭到破坏，人类的生存和发展就会陷入艰难的境地，人的健康、生活质量的提高和可持续发展就会面临巨大的压力和挑战。面对资源环境的严峻形势，必须按照党的十八大报告的要求，优化国土空间开发格局，全面促进资源节约，加大自然生态系统和环境保护力度，加强生态文明制度建设。（4）以保障和改善民生为基础，将社会建设的重点转移到维护社会公平正义上来。在经济社会发展的基础上，通过深化社会体制改革，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度和建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展的权利。只有这样，才能激发社会的活力和创造力，使社会活力和创造力成为市场活力的源头活水。

4. 推进政府治理现代化

建设服务型政府的另一战略重点是推进政府治理现代化。政府治理

^① 参见党的十八大报告第五部分。

现代化是国家治理现代化的重要组成部分。推进国家治理现代化，必然要求推进政府治理现代化。实现政府治理现代化，是全面深化改革的新形势下行政体制改革的总体目标，是全面推进服务型政府建设的必然要求。

所谓政府治理现代化，即适应现代化建设的基本趋势和基本要求，实现民主治理、分权治理、科学治理、依法治理的制度化、规范化、程序化。(1) 推进政府治理民主化。政府治理民主化是世界大潮流，是政府治理现代化的本质特征，既包括协商民主，也包括选举民主。协商民主是治事的民主，选举民主是治权的民主。不能治好权，难以治好事。因此，必须从体制改革和机制创新上健全协商民主，做实选举民主，使人民真正当家作主，使权力真正为民所用。中国通向民主治理之路是：顶层设计，科学规划；改革体制，完善法治；变革文化，重塑人格；开展试点，总结经验；基层启动，逐级上移。(2) 推进政府治理分权化。政府治理分权化是政府治理现代化的基础和前提。合理分权能够为民主治理搭建宽广的平台，能够有效防止权力的过分集中和专断，是把权力装入制度笼子里的必要条件。为此，必须调整和优化权力结构，在依法明确政府与市场、政府与社会的权力界线的基础上，依法明确各级政府的职责权限，实现由高度集权管理向合理分权管理转变。(3) 推进政府治理科学化。政府治理科学化，从本质上来说，就是政府治理要遵循经济社会发展规律，防止和克服“长官意志”。为此，需要创造良好的环境和条件，改革相关的体制和机制，充分发挥智库的作用，切实提高智库的质量和效能，畅通决策外脑与决策主脑的沟通渠道。(4) 推进政府治理法治化。政府治理法治化是政府治理现代化的重要保障，它要求政府严格依法履行职能，依法行使权力，依法规范行为，自觉接受违宪违法的审查监督。如果政府出现违宪违法、侵权和不作为行为，政府及其

相关人员必须承担相应的法律责任。

(二) 建设服务型政府路径：深化体制改革

实现建设服务型政府战略目标的主要路径，是深化行政体制改革，构建与完善的社会主义市场经济体制相适应、与建设社会主义民主政治和法治国家相协调的公共行政体制。所谓公共行政体制，即执行公共意志，行使公共权力，制定公共政策，管理公共事务，提供公共服务，满足社会公共需求的政府组织体系和管理制度。为构建这一行政体制，需要重点解决以下几个问题。

1. 加强政府公共服务职能，合理划分政府间公共服务职责

加强政府公共服务职能，是建设服务型政府的必然要求，是转变政府职能的重要任务。判断政府公共服务职能是否得到加强的标准是：公共服务职能是否上升为政府的主要职能；公共服务部门是否成为政府的主要部门；公共服务支出是否成为政府的主要支出；政府基本公共服务能力是否得到明显提升；政府基本公共服务水平是否满足了人民群众的合理需求。为实现政府职能转变，必须加强行政法治建设，依法明确公共服务在政府职能中的主导地位，加快推进政企、政资、政事、政社分开，加大对基本公共服务的投入，大力推进以公共服务为主要内容的政府绩效管理，设立公共服务质量奖，强化公共服务问责制。

在加强政府公共服务职能的前提下，科学划分各级政府的公共服务职责，就成为建设服务型政府的一项基础性工作。我国实行中央统一领导下的分级负责体制，各级政府根据现有公共服务事权划分承担相应的支出责任。在实践上中，政府间公共服务职责划分还存在着职责同构、某些职责划分不清晰、可操作性差；地方政府财力与公共服务职责不匹配、政府间转移支付不规范、不透明等诸多问题。这些问题不解决，政

府履行公共服务职责就难免出现推诿扯皮和效率不高等现象。因此,必须按照建设服务型政府的要求,根据不同层级政府的职能定位,细化各级政府的职责分工,建立职责明确、分工合作、法治保障的政府间公共服务责权体系。(1) 根据各种公共服务的属性和特点,将政府职责分为中央政府的专属职责、地方政府的专属职责、中央和地方政府的共有职责。同时,根据不同层级政府的定位和功能,中央和省级政府在政策制定与协调方面应承担更大责任,市县和基层政府在直接提供服务方面应承担更大责任。(2) 以基本公共服务的国家标准为“抓手”,明确各级政府在实现国家标准中的职责分工,健全绩效评估和行政问责制度,加快推进基本公共服务均等化。(3) 建立事权和支出责任相适应的制度,明确划分各级政府公共服务的支出范围,完善分税制管理体制和政府主体税源,建立科学的财政转移支付制度,为各级政府履行公共服务职责提供财力保障。(4) 加快立法进程,依法明确划分各级政府的公共服务职责,提高法律的权威性和可预期性,为各级政府履行公共服务职责提供法律依据和保障。

2. 加大政府结构调整力度,优化政府结构

政府结构是否优化,既关系到政府职能转变是否到位,又涉及到政府效能能否提高的问题。优化政府结构既包括优化政府组织结构,又包括优化政府层级结构。

政府机构是政府职能的载体。转变政府职能、加强政府公共服务职能,必然要求优化政府组织结构,包括合理确定政府规模,适当提高公共服务部门的地位和比重,积极稳妥实施大部门制,最大限度地减少职能重叠和职责交叉,从体制机制上消除政府履职中的推诿扯皮现象。2008年以来,从中央到地方,大部门制改革进展积极,成效明显。但仍然存在一些亟待解决的问题,如:部分领域职责交叉问题依然严重,权

责不统一的情况依然存在，决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的运行机制依然处在艰难探索当中，“条”“块”之间的矛盾依然比较突出，个人发展与机构整合之间的矛盾比较尖锐。这些问题的存在，一方面表明大部门制改革尚不到位，另一方面也表明，大部门制改革不能单兵突进，而必须与其他领域改革，特别是干部人事制度改革协调配套。随着全面深化改革的启动和推进，大部门制改革需要继续深化。在经济管理领域，重点是建立国家经济规划部门与统一的市场监管部门；在政治建设领域，重点是建立综合执法体制；在文化建设领域，需要进一步完善大文化体制；在社会建设领域，主要是建立社会大安全管理体系与完善大社会保障体制；在生态文明建设领域，主要是建立健全国家自然资源资产管理体制与统一的自然资源监管机构，并将大环境保护体制升级为大生态环境保护体制。

我国政府层级过多，存在诸多弊端，如：层级过多，导致上情难以及时准确地下达，下情也难以及时准确地上达；中央下放的权力，很容易被中间环节截留，县（市）和基层政府的自主权难以得到落实，不利于调动县（市）和基层政府的积极性和创造性；容易导致严重的官僚主义和形式主义，不利于巩固权力的合法性基础，有碍政府效能的提高；不符合当今世界组织结构扁平化的趋势，不适应信息化时代的要求。解决政府层级过多的问题，唯一出路就是严格按照《宪法》规定，积极稳妥地推进省直管县（市）体制，优化政府层级结构。（1）改革市管县体制，实行市（地级）、县（市）分治；（2）依法明确省、市（地）、县（市）的职责权限；（3）科学研究和合理确定县（市）的行政级别；（4）调整和优化行政区划设置。

3. 加快推进事业单位改革，完善中国特色公益服务体系

事业单位是我国公共服务的直接提供者，是发展社会事业、保障和

改善民生、促进经济发展的重要力量。事业单位改革的目标是：到2020年，建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制，形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。深化分类改革、健全治理结构、完善监管体制是事业单位改革的三个中心环节。（1）分类推进事业单位改革。按照事业单位的功能，可将事业单位划分为承担行政职能的、从事公益服务的和从事生产经营活动的三大类，从事公益服务的可细化为公益一类与公益二类。以上述分类为基础，事业单位分类改革的方向是：经营类转企改制；行政类回归政府；多数公益类保留事业体制，以“公立事业法人”为目标进行体制机制创新；部分公益类转为社会组织（非营利组织）。（2）建立健全法人治理结构，是事业单位体制机制创新的关键环节。公益类事业单位应建立健全法人治理结构，不宜建立法人治理结构的要继续完善现行管理模式。“理事会+执行层”是事业单位法人治理的基本模式。改革应将事业单位确定为公共机构、公法人，在比较、借鉴公法机构法人治理结构的基础上，以产权与公务两条主线理顺所有者与经营者、公共服务提供者与生产者关系，构建中国特色事业单位法人治理结构的基本框架，形成多种治理模式。（3）完善事业单位监管。政事不分、管办一体是事业单位监管低效的两大体制性根源。实现有效监管必须完善监管体制，一要理顺政事关系，切断政府部门与事业单位直接隶属与利益关系，解决政事不分、部门所有、事业单位行政化等问题，建立“一臂之距”远距监管体系。二要协调多个监管主体，通过管办分离理顺出资者、主管者的关系，整合多种监管职能，形成监管合力。

4. 全面深化财税体制改革，构建社会主义公共财政体制

财政是国家治理的基础和重要支柱。建设服务型政府和推进国家治理现代化，必须深化财政体制改革，构建社会主义公共财政体制。公共