

公共
管理
丛
书

李军鹏 ◎著

公共服务型政府 建设指南

GONGGONG
FUWUXING ZHENGFU
JIANSHE ZHINAN

中共党史出版社

管
理
丛
书

李军鹏 著

公共服务型政府 建设指南

GONGGONG
FUWUXING ZHENGFU
JIANSHE ZHINAN

中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共服务型政府建设指南/李军鹏著. —北京: 中共党史出版社, 2005. 11

ISBN 7-80199-383-7

I. 公… II. 李… III. 国家机构-职能管理-中国-指南 IV. D63-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 132080 号

书 名: 公共服务型政府建设指南

作 者: 李军鹏

责任编辑: 韩冬梅

出版发行: 中共党史出版社

社 址: 北京市海淀区芙蓉里南街 6 号院 1 号楼

邮 编: 100080

经 销: 新华书店

印 刷: 北京金明盛印刷有限公司

开 本: 880mm×1230mm 32 开

字 数: 210 千字

印 张: 8.5

印 数: 1-10000 册

版 次: 2006 年 1 月第 1 版

印 次: 2006 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-80199-383-7/D·75

定 价: 22.00 元

此书如有质量问题, 请与中共党史出版社发行部联系。

电话: 82517249, 82517244

目 录

导论 建设公共服务型政府的时代潮流	(1)
-------------------------	-------

第一篇 基础篇

为建设公共服务型政府做准备	(17)
---------------------	------

第一章 公共服务型政府概述	(19)
---------------------	------

一、公共服务的内涵及其分类	(19)
---------------------	------

二、公共服务的模式	(25)
-----------------	------

三、公共服务型政府的基本特征与主要内容	(30)
---------------------------	------

四、发达国家公共服务型政府建设的发展过程	(32)
----------------------------	------

五、公共服务型政府的标准	(35)
--------------------	------

第二章 建设公共服务型政府的理论武器	(47)
--------------------------	------

一、公共服务促进经济增长与社会发展的基本规律	(47)
------------------------------	------

二、建设公共服务型政府的基本理论	(69)
------------------------	------

第二篇 实践篇

进一步推动公共服务型政府建设	(81)
----------------------	------

第三章 中央政府公共服务的经验与任务	(83)
--------------------------	------

一、中央政府公共服务的经验与成就	(83)
------------------------	------

二、中央政府公共服务的现状与问题	(87)
三、强化中央政府公共服务职能的主要任务	(94)

第四章 地方政府建设公共服务型

政府的实践	(98)
一、地方政府建设公共服务型政府的潮流	(98)
二、地方政府建设公共服务型政府的基本做法	(102)

第五章 全面推进公共服务型政府建设

一、建设公共服务型政府的原则、目标与对策	(117)
二、大力推进地方公共服务型政府建设	(134)
三、推进行政体制改革的总体思路与战略	(141)

第六章 中国公共服务型政府建设的典型经验

一、重庆市建设公共服务型政府的经验	(152)
二、南京市建设公共服务型政府的经验	(160)
三、上海浦东新区建设公共服务型政府的经验	(167)
四、江苏省昆山市建设公共服务型政府的经验	(175)
五、大连市工商局建设“服务型工商”的经验	(182)
六、南京市地税局建设“服务型税务”的经验	(188)

第三篇 借鉴篇

发达国家建设公共服务型政府的 成功经验	(197)
------------------------------	-------

第七章 发达国家建设公共服务型政府的 基本做法

一、发达国家建设公共服务型政府的成功 经验与教训	(199)
二、建设福利国家与福利社会	(207)
三、科技与教育的优先发展	(215)

四、加强收入分配调节	(219)
五、推进公共服务改革与提高公共服务绩效	(228)
第八章 发达国家建设公共服务型	
政府的典型经验	(237)
一、英国建设公共服务型政府的经验	(237)
二、美国建设公共服务型政府的经验	(245)
三、北欧国家建设公共服务型政府的经验	(252)
四、爱尔兰经验的启示	(255)
主要参考文献	(260)
后 记	(264)

导 论

建设公共服务型政府的时代潮流

当今中国，公共服务型政府建设已经成为势不可挡的时代潮流。如何更好地推进公共服务型政府建设，已经成为社会各界关注的焦点。全面贯彻落实科学发展观，深化行政管理体制改革、加快建设公共服务型政府，已经成为政界和理论界的共识。

加快行政管理体制改革，是我国全面深化改革和提高对外开放水平的关键。新形势下，我国行政管理体制改革面临着强化公共服务职能、建设公共服务型政府、推进社会主义和谐社会建设的三大任务。首先，要加快政府职能转变步伐，重点是强化政府社会管理和公共服务职能。2005年10月，党的十六届五中全会提出：“各级政府要加强社会管理和公共服务职能，不得直接干预企业经营活动。”^①其次，要加快公共服务型政府建设。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”。

^① 本书编写组：《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议〉辅导读本》，人民出版社2005年10月第1版，第20—21页。

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。”^①第三，完善公共服务职能的最终结果是社会主义和谐社会。2005年2月，胡锦涛总书记在省部级主要领导干部“提高构建社会主义和谐社会能力”专题研讨班上指出：“我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”^②《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中指出，推进社会主义和谐社会建设的基本任务是：积极促进社会和谐、千方百计扩大就业、加快完善社会保障体系、合理调节收入分配、丰富人民群众精神文化生活、提高人民群众健康水平、保障人民群众生命财产安全。这就要求我们加快公共服务型政府建设，完善社会保障、公共卫生、就业等公共服务体系。

一、建设公共服务型政府是全面完善社会主义市场经济体制的必然要求

1. 公共服务型政府是现代市场经济条件下政府公共管理的基本模式

在当代市场经济条件下，政府职能定位的基本原则是明确政府职能的公共性、有限性和服务性，以建立公共服务型政府为政府职能定位的终极目标。政府职能的公共性就是正确处理国家与市场的关系、政府与公民的关系，严格界定政府作用的领域和范围，将政府的作用严格限定在公共领域，在政府作用的领域之外，是不受国

① 温家宝：《政府工作报告》（2005年3月5日在第十届全国人民代表大会第三次会议上），人民出版社2005年第1版，第35页。

② 胡锦涛：《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》（2005年2月19日），《新华月报》2005年第8期，第10页。

家权力和政府权力直接干预的、只受市场规律支配和法律规范制约的私人领域即市场领域和公民领域；政府职能的有限性就是认识到政府的能力有限、政府的权力有限、政府的责任有限，坚持市场机制优先原则。市场机制是覆盖整个社会经济生活的基本运行机制，而政府则只是作用于市场失灵的领域。

现代政府的实质是公共服务型政府。政府职能的公共性和有限性决定了政府职能的根本内容是公共服务。政府只有通过提供充足优质的公共服务，才能证明自己存在的价值与合法性。没有公共服务就没有现代政府。政府公共服务主要包括维护性公共服务和社会性公共服务两个方面。公共服务型政府存在的首要目的是服务于市场经济，维护市场经济秩序。政府的首要职能是提供维护性公共服务，包括维护市场经济秩序、保护财产权利和公民权利、保卫国家安全和国家安全。维护性公共服务是服务型政府的基石。社会性公共服务是服务型政府的主体，社会性公共服务是当代市场经济发达国家政府职能的主要内容。

2. 建设公共服务型政府是完善社会主义市场经济体制的根本要求

加入世界贸易组织，要求建立公共服务型政府。入世后的市场经济是全面开放的市场经济。全面开放的市场经济要求树立市场竞争机制的主导地位，迫切要求政府管理由具体政策的管理转向统一的规则管理与制度管理，退出对市场机制和市场主体经济活动的具体干预；迫切要求政府对社会各产权主体实行平等、无歧视的公共管理，改变原来依据所有制来确定投资审批、市场准入审批、贷款管理、社会管理的歧视性做法。执行规则、遵守规则，更好地为市场主体提供有效的公共服务，是全面开放的市场经济对政府管理提出的基本要求。

全面完善社会主义市场经济体制，要求建立公共服务型政府。

当前政府管理方式、管理体制、管理方法不适应社会主义市场经济体制的矛盾日益突出。从根本上讲，政府本身已经成为制约中国改革开放的主要因素。新的形势迫切要求彻底改革不合时宜的政府管理方式、体制与方法，建立现代政府管理制度。政府管理方式要由直接干预微观经济活动和直接从事经济建设活动向创造公平竞争的市场环境转变，要由政府提供私人产品、直接经营企业、投资竞争性产业向政府提供公共产品和公共服务转变，由主要依靠行政手段进行行政管理向主要依靠经济手段和法律手段进行公共管理转变，由对公民和法人的过多管制向为公民和法人服务转变，由政府体制的局部性改革向“政府再造”和政府“自身革命”的全面转型转变。政府应该把不该管且管不好的事情交给市场、企业、非政府组织，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用；同时，政府要管好应该管而没有管好的事情，对经济和社会生活进行公平和公正的公共管理、为公民和法人提供充足优质的公共产品与公共服务。总之，政府要由生产投资型政府向公共服务型政府转变。

全面贯彻落实科学发展观、实现经济与社会协调发展，要求建立公共服务型政府。当前，我国政府带有浓厚的生产投资型政府的特征，政府长期充当了经济建设主体和投资主体的角色，在实践中造成了政企不分、忽视社会公共事业发展、造成发展的失衡、累积金融风险与社会风险等问题。尤其是我国社会结构的调整如人口结构、就业结构、城乡结构、地区结构、阶级阶层结构的调整落后于经济结构的调整，我国教育、科技、文化、医疗卫生、环境保护等社会公共事业的发展严重滞后于经济的发展，造成了社会发展与经济发展的严重失衡，如产业结构的不平衡、地区间及城乡间的不平衡、贫富之间的不平衡、经济发展与生态环境之间的不平衡等。要解决当前中国存在的突出的发展失衡问题，最根本的途径是实现由生产投资型政府向公共服务型政府的转型，切实把政府工作重点转

变到提供公共产品和公共服务上来。政府应该运用公共资源为全社会提供公共产品与公共服务,不再以生产建设投资和形成国有产权作为自己的基本职能,而应以提供最基本的公共服务与公共产品作为自己的首要职能。为此,政府要逐步从竞争性行业撤出公共资金,将公共资源注入公共服务与公共事业发展。

3. 建设公共服务型政府是弥补市场缺陷的必然要求

经过多年的市场化改革,我国由计划经济体制向市场经济体制的转轨基本完成,市场经济体制在我国基本建立。市场经济条件下,政府、市场与社会的关系处理是在市场经济体制的框架和平台上进行的,市场竞争、社会自治与公共服务的关系问题构成行政管理体制的核心问题。如何更好地适应市场经济和社会发展的需要、提供充足优质的公共服务,就成为政府的主要任务。

首先,随着经济体制改革的不断深化,市场失灵与市场缺陷日益显露,要求政府公共服务与市场互补。产业转型升级与企业部门发展对人力资本的要求提高,但是,市场对医疗保健、教育、社会保障方面的投资不足,如目前发生的高级技工短缺、研发人员短缺等“知识断裂型”“技工荒”,就要求政府提供科技、教育、医疗保健、社会保障等公共产品。同时,随着经济发展进入较高阶段,产业领域中的外部性问题突出,如环境污染问题,需要政府提供环境保护等公共产品。根据世界银行《2003年世界发展指标》的最新统计,2001年我国二氧化碳的损害占GDP的百分比为2.2%。从总体上看,中国每年污染的经济损失大约占GDP的3%~8%。

其次,我国国有企业改革进入攻坚阶段,要求政府将原来国有企业承担的社会公共服务职能承担起来。如《国务院办公厅关于第二批中央企业分离办社会职能工作有关问题的通知》,从2005年1月1日起,将中国核工业集团公司等74家中央企业所属的普通中小学和公检法等职能单位,一次性全部分离移交所在地人民政府管理。

最后,我国的国际化程度不断加深,迫切要求强化政府公共服务职能。目前,国际研发基地有向中国转移的趋势。截至2004年年底,全球最大的500家跨国公司中已有近450家在华投资;跨国公司在华设立研发机构的越来越多,目前已有700多家。这是提高中国国际竞争优势的机会,政府要在基础研究、基础教育方面加大投入。从2005年1月起,我国履行加入世界贸易组织承诺的步伐将明显加快,国际竞争因素对我国政府管理的影响程度将日益加深。2004年,我国全年进出口总额达11548亿美元,跃居世界第三贸易大国,外贸依存度达到70.01%,2005年进出口总额预计将突破1.4万亿美元。2004年,我国实际利用外资606.3亿美元,连续第11年位居发展中国家首位,FDI已经占GDP的34.1%。到2004年年底,我国累计对外直接投资近370亿美元。随着我国经济国际化程度的日益加深,政府管理国际化成为发展的必然趋势,提高政府管理国际竞争力成为政府管理的主题;国际市场波动和主要国家经济政策调整对我国经济造成的影响和风险不断加大,迫切需要通过完善公共服务体系构建社会安全网。

二、建设公共服务型政府是适应我国社会现代化和社会发展的必然要求

1. 建立公共服务型政府是我国所处的工业化和城市化发展阶段的必然要求

我国目前正处于工业化中期,工业化中期是城镇化加速发展的阶段。国际经验表明,当城市化水平超过30%时,城市化进程出现加快趋势,这种趋势一直要持续到城市人口超过70%以后,才会趋缓。2004年,中国城市化率为41.76%,城镇总人口约为

5.43 亿人。^① 我国城镇化处于加速发展阶段，将出现一个快速城镇化的过程。我国每年将有 1000 万~1200 万人口从农村转移到城市。根据统计数据综合估算，城市每新增一名人口所需新增公共投资总额为 1.5 万元。城市化加速发展要求加强城市公共事业、环境保护与公共基础设施建设；而 2003 年，全国尚有 61.5% 的城市没有污水处理厂。在大规模的农村劳动力向城市转移的同时，也要重视对农民工的公共服务，构建覆盖城镇所有劳动力的社会安全网。

2. 建设公共服务型政府是满足人民群众日益增长的社会公共需求的必然要求

根据国际经验，人均 GDP 超过 1000 美元之后，将会出现一个大众消费和公共服务消费的新阶段，人民的消费模式由以农产品为主的温饱型消费和以工业产品为主的小康型消费，升级为以服务型产品为主的富裕型消费。我国 2004 年 GDP 约合 16494.3 亿美元，人均 GDP 为 1269 美元。按省份统计，2003 年我国人均 GDP 超过 1000 美元的省份有 16 个，人口总计 6.54 亿人，占全国人口 12.92 亿人的 50.6%。随着人均年收入的上升，我国城乡居民用于食品、衣着的支出不断下降，医疗保健类、教育文化类和居住类支出迅速提高，要求政府提供相应的公共教育、公共医疗卫生等公共服务。

3. 建设公共服务型政府是适应我国特殊国情与人口结构变迁的必然要求

在未来相当长的一段时期内，我国都处于人口总量的高峰、劳动就业人口总量高峰与老龄人口总量高峰，由此带来人口生存保障问题、就业问题、社会保障体系完善问题等，要求政府提供有效的公共服务。首先，中国面临着世界上最大规模的下岗失业的洪峰。

^① 国家统计局编：《中国统计年鉴（2005）》，中国统计出版社 2005 年 9 月第 1 版，第 93 页。

突出体现在国有单位就业人员数量大幅下降。2004年,我国城镇就业人员总额为26476万人,其中,在国有单位中就业的人员总数为6710万人,仅占城镇就业人员的25.31%,比国有单位就业人数最高的1995年(当年国有单位就业人数为11261万人)减少4551万人。其次,中国面临着劳动就业人口总量的高峰。2001年,中国15~64岁的人口占总人口的比重为70.15%,约为8.88亿人。劳动就业人口总量的高峰要求强化政府就业培训、教育等公共服务职能。最后,我国正面临着老龄人口总量的高峰。2000年我国60岁以上人口占全部人口的比例约为13.8%,2010年将达15.5%,2030年将达到24.5%。目前,我国的高龄化速度超过老龄化速度。2000年,65岁人口已占我国总人口的7%以上,由于高龄老年人在供养、医疗、居住和生活照料等方面远比低龄老人要困难得多、复杂得多,因此高龄化的发展趋势对社会保障将产生重大影响。

三、建设公共服务型政府是全面建设小康社会的必然要求

1. 全面建设小康社会要求政府职能从以经济增长为中心的发展职能向经济增长和社会发展并重的发展职能转变

全面建设小康社会要求政府实现发展观的重大转变,要从以经济增长为中心的发展观转向经济增长与社会发展并重的发展观。全面建设小康社会的目标主要由两部分指标组成,一部分是经济指标,如国内生产总值到2020年力争比2000年翻两番,基本实现工业化;另一部分是社会发展指标,如城镇人口的比重较大幅度提高;社会保障体系比较健全;形成比较完善的现代国民教育体系,基本普及高中阶段教育,消除文盲;形成比较完善的全民健身和医疗卫生体系;等等。

经济增长必须依赖社会发展,社会发展能够促进经济增长。社会发展指标是一个国家国际竞争力的重要组成部分。如世界经济论坛(WEF)和瑞士国际管理发展学院(IMD)所创立的国际竞争力评价体系,其中社会保障缴款率指标、公共服务指标、就业率指标、公共教育支出指标、人文发展指数、文盲率指标等,就是重要的社会发展指标。我国要在国际竞争中获得比较优势,必须通过推进技术进步和劳动者素质的提高来进行。新型工业化的实现也依赖于对人力资本的投入实现,加大对人力资本的投入,必然要加大义务教育、人民身体健康等公共服务投入,从而促进经济增长与社会发展。

2. 全面建设小康社会要求政府职能由以物质资本为中心的发展向以人力资本为中心的发展转变

长期以来,我国政府将物质资本的发展视为经济增长的主要目标,对物质资本、金融资本、产业资本等投入了过多的财政补贴,而对人力资本的投资不足,扭曲了物质资本与人力资本的平衡发展的关系,对物质资本的发展起到了错误诱导的作用。对人力资本投入的不足使政府用于公共教育、公共医疗、社会保障的开支不足。

全面建设小康社会,政府职能必须由以物质资本为中心向以人力资本为中心转变。首先,国际化要求政府投资于人力资源开发,发展教育,从而促进经济增长。在市场改革和外向型经济结构的前提下,提高人力资本的储备会对经济增长起到加速作用。其次,国际化的过程中,我国必须提高出口产品的技术密集度,而进出口产品的技术密集度实质是一国人力资本和技术实力的反映,而技术优势又取决于一国的研究与开发费用、教育和科研体制、职业培训制度、知识产权保护制度等。因而,只有技术和知识优势才是参与国际分工、国际竞争的“资本”,只有不断地培育人力资本(技术创新的源泉)、持续地增加 R&D 投资,才可能获得具有竞争优势的

比较优势。最后,在国际化的过程中,政府对产业资本和企业进行各种补贴将受到 WTO 规则的严格限制,只有通过研究与开发投资、教育投资来提高人力资本,才是符合 WTO 规则的政府支持措施。我国应将企业和出口补贴的重点转向产品价值链的研发环节,调整现行的科研和技改政策,把对出口企业的扶植集中到符合 WTO 规则的 R&D 补贴上,推进国内企业的技术和产品创新,促使我国产业获得动态比较优势。

政府要在政府基本职能方面发挥核心作用,提供科技教育等基本公共产品。针对国际上日益激烈的政府核心能力竞争的态势,必须明确提出“政府基本职能”或“政府核心职能”概念,与“政府非基本职能”或“政府非核心职能”区别开来,政府应集中公共财政与公共资源加大科技教育投资。政府要大幅度提高对软件与人力资本的投资,如教育投资、R&D 投资、卫生医疗与全民健康投资、社会保障投资、计划生育与人类生殖健康投资等。

3. 全面建设小康社会要求政府职能由以产业干预政策为中心促进经济增长向创造平等竞争的市场环境服务于经济社会进步转变

我国在经济发展的过程中,长期采取对特定产业和特定企业进行倾斜扶持和重点干预的政策,以此来促进经济增长。这一政策是违背国际化和市场化进程的,将会受到严格的限制。加入 WTO 的协议对中国国内公共政策的制定、贸易管理体制、投资限制措施、政策透明度、国民待遇、补贴措施、政策调整程序、司法和行政审议、国际收支平衡措施、保障机制等各方面都作了详细的规定,因而,政府职能必须由以产业干预政策为中心转向创造平等竞争的市场环境。

中国必须按照 WTO 原则和入世承诺深化体制改革,加紧改革和全面完善社会主义市场经济体制。政府要加快改变对企业的管理方式,确立企业在市场经济中的主体地位,为所有企业创造一个公

平竞争的市场环境；要在产权保护、市场准入以及融资渠道等方面为非国有企业的发展提供条件，使他们能够先于外资企业平等享受国民待遇。同时，要发展完善生产要素市场，健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系，进一步推进中国市场化进程。为此，必须清除市场障碍，打破行业垄断和地区封锁，形成全国统一、开放的市场；建立以市场为基础的要素价格形成机制，创造各类市场主体平等使用生产要素的环境，促进利率市场化、土地使用权市场化、城乡劳动力一体化等要素市场价格市场化；深化流通体制改革，整顿和规范市场经济秩序，培育产权清晰、自主经营、行为规范的市场主体。

4. 全面建设小康社会要求政府由生产投资型政府向公共服务型政府转变

随着城市化和现代化进程的加快，人民群众的社会公共需求发生了重大的变化，人民要求政府提供系统性、制度性、公平性、可持续性的公共服务。政府的基本职能是满足社会公共需求，不断给企业和居民、生产者和消费者提供公共产品和公共服务；因而，迫切要求政府由生产投资型政府向公共服务型政府转变。政府要改变直接投资管理过多项目的“经济人角色与企业家角色”，把主要精力放到宏观调控、社会管理和公共服务方面，充分发挥政府在社会保障、公共教育、国防、科技、法制建设方面的主导作用。

目前，我国各级政府包揽经济社会事务、从事产业投资与实业投资、审批控制等色彩依然浓厚，政府对市场经济强力干预的现象随处可见，政府过多地担当了“经济人”的角色，应当由政府承担的公共服务职能则十分薄弱，是“生产投资型”的政府。在实践中，生产投资型政府成为了市场经济正常发展的障碍，造成了如下问题：一是政府长期主导经济发展，削弱了市场、企业和社会的自主发展；二是难以推进政企分开，解决不了政府、国有企业与国有