

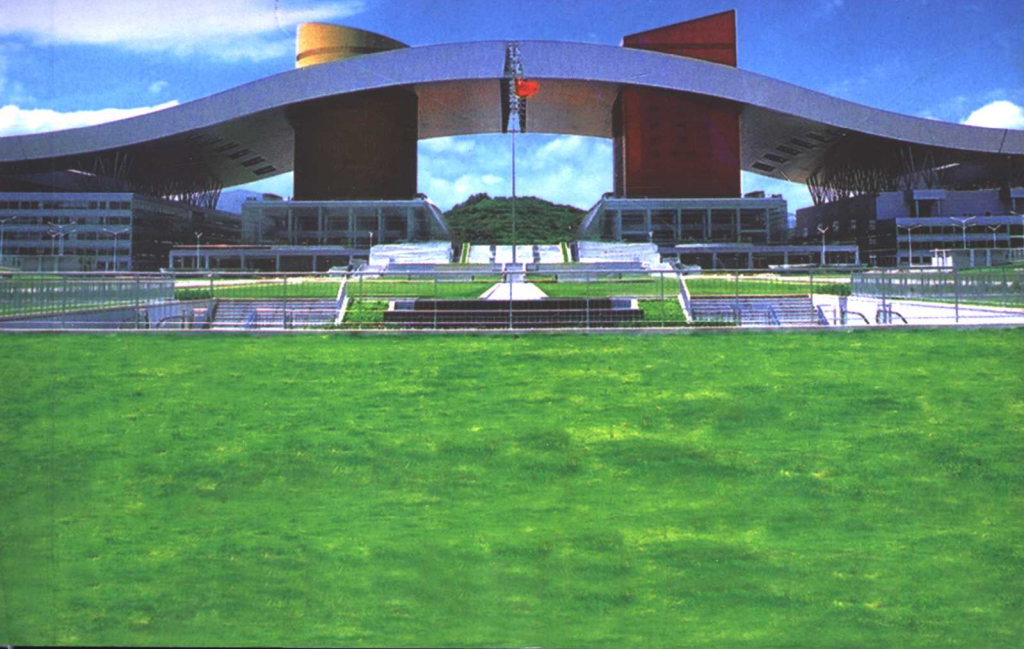
ZOUXIANGGUOJI

HUA 走·向·国·际·化·丛·书

CONGSHU 主编 汪开国 杨朝仁

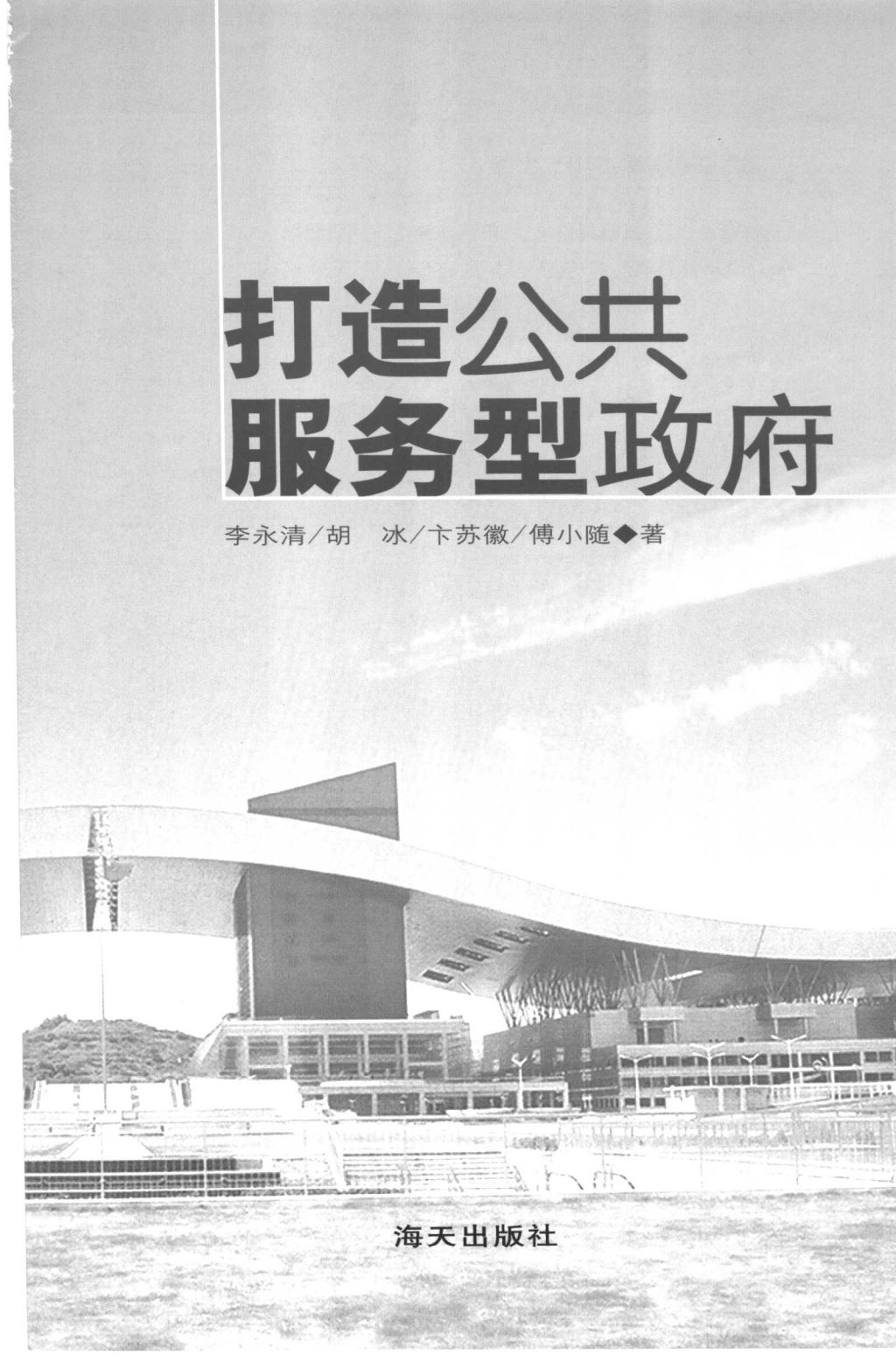
打造公共 服务型政府

李永清/胡 冰/卞苏徽/傅小随◆著 海天出版社



打造公共 服务型政府

李永清/胡 冰/卞苏徽/傅小随◆著



海天出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

打造公共服务型政府 / 李永清等著. —深圳:
海天出版社, 2005
(走向国际化丛书 / 汪开国、杨朝仁主编)
ISBN 7-80697-626-4

I. 打… II. 李… III. 国家机构—职能管理—研究
—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 089707 号

海天出版社出版发行
(深圳市彩田南路海天大厦 518033)
<http://www.htph.com.cn>

责任编辑: 杨五三 特邀编辑: 唐朝晖
(TEL: 0755-83460342 E-mail: yws53@sina.com)
封面设计: 李 萌 责任技编: 卢志贵

深圳市海天龙广告有限公司制作输出	Tel: 83461000
深圳市希望印务有限公司印刷	海天出版社经销
2006 年 1 月第 1 版	2006 年 1 月第 1 次印刷
开本: 889mm × 1194mm	1/32 印张: 11.125
字数: 282 千	印数: 1-3000 册
定价: 38.00 元	

海天版图书版权所有, 侵权必究。
海天版图书凡有印装质量问题, 请随时向承印厂调换。

前 言

一切都得从两个词说起。在政府一词前面加上修饰词来说明政府在某个方面的特征是常有的事，人们见怪不怪了。近年来有两个词在理论界和政界非常走红：一个是服务型政府，一个是公共服务型政府。

服务型政府这个词先于公共服务型政府流行。服务型政府的定义，有人从管理模式的角度，认为是指用有限管理社会的权力，对经济社会管理负有限责任，通过向市场主体提供公共服务等方式实现政府对市场主体的互动式管理的政府模式。有人从政府的功能出发，认为服务型政府就是要使政府由原来的控制者变为服务者，政府以控制管理为要务转变以传输服务为目标，管理目标由经济领域转到公共服务领域。有人从特征视角出发，认为服务型政府是以全新的服务理念为支撑，在服务中使自身充满生机和活力，不断追求发展和进步的政府；它突出以民为本，以提高政府服务技能和服务水平为中心，以三个文明协调发展为目标，构建以市场为导向，以公共服务为特征的政府管理体系^①。有人更是从理念和宗旨这样的高层面着眼，认为服务型政府就是在社会本位和公民本位理念的指导下，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公民和社会服务为宗旨的政府^②。尽管众说纷纭，

① 陈戈寒：《论服务型政府》，《江汉论坛》，2004年第10期。

② 刘善堂：《论服务型政府的构建》，《理论界》，2004年第3期。还可参阅刘熙瑞：《服务型政府：经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》，《中国行政管理》，2002年第7期。

但对服务型政府的本质的理解和基本特征的勾勒却是大同小异。

从2003年开始,采用公共服务型政府这个词的逐渐多了起来。公共服务型政府的定义理论界也有不同意见,一种观点是:公共服务型政府是以市场为导向,以企业、社会 and 公众为主体,以提高公共服务为特征,以提高公共管理质量和公共服务水平为目标,以经济社会协调发展为主题,是市场经济条件下政府管理的一种新模式^①。经济学家余晖的观点较简洁:公共服务型政府就是提供私人和社会团体无力或不愿提供的,却又与其公共利益相关的非排他性服务的政府。

上述讨论似乎只是在做说文解字的小事,无关本书的宗旨。其实不然,两相比较,不难发现服务型政府和公共服务型政府内涵是一样的。既然如此,那么,为什么会多此一举地推出公共服务型政府呢?这是学术研究中一个名实相符的问题。在强调公共管理、公共行政、公共产品、公共服务这样诸多“公共”的今天,从学术概念的准确性和严谨性看,服务型政府之名显然难以符“公共”之实。

公共管理中存在着价值冲突的问题,而最为基本的价值冲突是权力观念、法律观念与服务观念之间的各种形式的冲突。冲突导致了反映不同行政价值的社会治理模式的对立。从抽象的意义上看,社会治理模式大致经历了三个阶段。在近代以前,支撑一切管理活动的核心价值是统治,行政管理只是阶级统治的工具,所以,这个时期的行政叫统治行政。近代以来,社会开始向多元结构分化,社会公共事务剧增,支配一切公共管理活动的核心价值是管理,行政管理进化到公共管理,所以,这个时期的行政叫管理行政。20世纪70年代开始了第三个阶段,行政管理进化到公共管理,服务是公共管理的终极价值,在公共管理体系中,公共管理的制度、体制、过程等都还会有着服务价值所派生出来的次生价值,从而构成以服务为核心的公共管理价值体系^②。所以,这个时期的行政叫服务行政。

① 罗德刚:《论全面推进地方公共服务型政府建设》,《中国行政管理》,2004年第7期。

② 张康之:《公共管理:社会治理中的一场革命》,《北京行政学院学报》,2004年第1期。

服务这种核心价值观呼唤公共服务型政府的问世。从20世纪70年代开始,在西方发达国家,公共服务型政府建设蔚然成风,这得益于两种理论的交相碰撞。一种理论是20世纪70年代以来公共行政领域最为引人注目的新公共管理理论。该理论的核心理念是公共服务型政府理念:管理就是服务,政府的存在就是为了满足社会的需要;国与国之间的竞争,从某种意义上说,就是政府之间提供服务能力的竞争,政府应该尽可能地为社会提供满意的公共产品。在这一理念支配下,西方发达国家都把搞好公共服务作为政府的主要职责,于是开始了公共服务型政府的建设历程。

进入21世纪后,另一种新理论应运而生,即新公共服务理论。其代表是美国亚利桑那州立大学的登哈特教授夫妇,他们在对新公共管理理论进行批判的同时,吸收了新公共理论中有关公共服务的营养,建构出了一套更人性化、更系统和更完善的公共服务理论体系。这一全新理论体系的核心观点是,政府应注重服务、关注社区、以人为本。归纳起来有七点:政府要服务而非掌舵;公共利益是目标而非副产品;战略地思考,使政策和计划通过集体努力和协作得到贯彻执行;是公民而不是顾客;责任并不是单一的;重视人而不是生产率;超越企业家身份,重视公民权和公共服务。

我国掀起了两波公共服务型政府建设浪潮。第一波浪潮发生在20世纪90年代,当时服务型政府成了我国政府管理者和学者们频繁提及的词语。在理论上,学者们从管理职能、管理角色和管理理念等方面论述了他们对服务型政府内涵的不同理解。虽然对于服务型政府的内涵与建设行动,还没有统一的认识。但是,可以肯定的是,大家都认为服务型政府是我国在探索适应现实状况的政府范式变革中的合理选择。在管理实践中,各级地方政府相继提出了建设服务型政府的目标,并具体在以下几个方面进行了有益的实践:(1)推行社会服务承诺制。自1994年烟台市建委率先实施服务承诺制以来,服务承诺制已经在我国地方政府中得到了广泛普及。(2)开展行政审批制度改革。自1997年底深圳市全面推行行政审批制度改革

以来,行政审批制度改革成为了我国政府深化行政体制改革,创建廉洁高效政府的重要组成部分。(3)建立政府超市。自2000年南京、沈阳等地推出政府超市以来,各地方政府都先后建立了各种形式的政府超市,包括市民服务中心、行政服务网络、行政审批服务大厅、行政服务中心等。这些政府超市都充分体现了服务型政府的服务公众理念。(4)推行电子政务。1993年国家开始实施金桥、金卡、金税等“金”字工程,1999年又在全国普遍实行政府上网工程。北京、上海、深圳、广州、天津等许多大城市都相继提出了建设数字城市或数码港的计划。电子政务成为了各地政府提高办事效率、创建服务型政府的重要内容。(5)实行政务公开。20世纪80年代后期,我国一些地方部门开始开展“两公开一监督”工作,即公开办事程序、公开办事结果,加强群众监督。(6)开展行政效能建设。行政效能建设最初起源于福建省。广东的潮州、重庆的合川、山东的青岛开发区等地方的政府部门都不同程度地开展了这一活动。行政效能建设充分体现了服务型政府的公开、透明、服务、高效等管理思想。这些举措对我国各级地方政府在服务质量、行政效率和公众满意度等方面上一个新台阶起到了积极作用,表明我国建设公共服务型政府有了较好的基础。

但由于这些努力大多还是行政体制改革的自然结果,对公共服务型政府的本质等理论问题的认识,对公共服务型政府在我国建设的迫切性的意识,还缺乏理论上的自觉,这必然影响到公共服务型政府建设的深度和广度。这些缺陷在第二次浪潮中得到了不同程度的弥补。

第二波浪潮的缘起,既有偶然也有必然。说是偶然是因为真正使政府改革进程发生实质性改变的是两件大事:一件是2001年中国加入世界贸易组织前后,各级政府把建设服务型政府作为迎接入世的重大举措,一些地方开展了以改善综合环境为主要内容的创建工作。但当时在理论上,对服务型政府建设的探索还处于起步阶段。服务型政府的概念、内涵、内容及其基本指导思想等,人们的认识都还很模糊,缺少建设服务型政府的强烈冲动;服务型政府建设缺

乏系统性，有片面化和简单化趋向，有的地方政府将服务型政府等同于电子政务，或是几个行政审批服务大厅，仅仅关注服务态度和服务方式的改变，只提服务型政府，没有提公开服务型政府，更没有思考如何从战略层次上推进我国公共服务型政府建设。总之，浪潮的兴起还欠东风。

正当创建工作方兴未艾之时，另一件重大事件发生了。2003年的非典疫情，从公共卫生和医疗的角度反映了我国公共服务问题的严重性和紧迫性，使中央和各级领导深刻地认识到，推动经济发展，绝不能以忽略社会发展、牺牲人民群众的利益为代价。创建公共服务型政府的浪潮因缘而兴。

偶然中有必然。建设公共服务型政府，是市场经济发展的必然要求，是政府职能转变的必然结果。中国改革开放与发展自始就内含着对政府机构改革和政府职能的转换，始终以此作为其中的一个重要组成部分。为顺应中国经济社会发展的要求，党的十六大第一次把政府职能归结为四项内容：经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。新一届中央政府把自己的目标定位于公共服务型政府。2003年理论界较多地提到了公共服务型政府的概念，并展开了深入的讨论。

地方政府积极响应。成都市于2001年最先提出建设规范化服务型政府的目标；2002年南京市提出建设规范透明、廉洁高效的公共服务型政府。紧随其后，重庆、珠海等地都把建设公共服务型政府作为自己的目标。如今，上从中央政府，中经省市政府，下至县镇政府，无不澎湃着建设公共服务型政府的浪潮。

提出建设公共服务型政府目标易，达到这一目标难。2000多年前西方哲学家亚里士多德的话：“凡是属于最大多数人的公共事务常常是最少受人照顾的事务，人们关怀着自己的所有，而忽视公共的事务；对于公共的一切，他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事物”^①，仍然是当前世界各国政府所面临的难题。破除难

^① 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1983年，第48页。



题的有效方法之一是进行个案研究，从中借鉴创建的经验，吸取创建的教训，推陈出新。

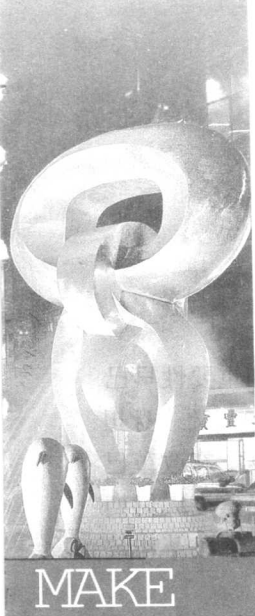
我们把个案研究对象锁定深圳，不仅仅是因为我们是深圳的学者，更是因为在中国公共服务型政府建设的两次浪潮中，深圳是其中一朵引人注目的浪花。在第一次浪潮中，深圳是引领者，是公共服务型政府建设的经验提供者。在第二次浪潮中，深圳比南京等地慢了半拍，2003年1月6日，深圳市委三届六次全会确定全市发展目标定位，提出当务之急是提高政府服务效率，努力建设服务型政府。2004年2月，时任深圳市代市长的李鸿忠在《政府工作报告》中提出要建设负责任、有权威、廉洁高效的服务型政府。但是，深圳建设公共服务型政府的活动开展得有声有色，有些方面异彩大放。因此，了解和把握深圳25年来打造公共服务型政府的轨迹和主要态势，总结和提炼其中的经验，揭示与发现其中存在和面临的各种现实问题，对于落实科学发展观，促进深圳社会经济协调发展，具有非常重要的现实意义和深远的历史意义。同时，作为经济特区，深圳是中国改革开放起步最早、市场经济比较发达、经济实力比较雄厚的城市。它在建设公共服务型政府中的所作所为具有一定的代表性，完全可以把它作为中国建设公共服务型政府实践的一个标本进行解剖。

目 录

◆ 前 言	1
◆ 第一章 公共服务型政府是当代政府公共管理的基本模式	1
第一节 公共服务型政府提出的背景	2
第二节 公共服务型政府的理论基础	7
第三节 发达国家和地区建设公共服务型政府的经验	24
◆ 第二章 深圳建设公共服务型政府的动因分析	39
第一节 落实执政新理念	40
第二节 建设国际化城市	45
第三节 中国其他地方政府建设公共服务型政府的努力	55
◆ 第三章 深圳打造公共服务型政府的基本框架	69
第一节 构建公共服务型政府的理念平台	70
第二节 坚持公共服务型政府的价值取向	77
第三节 规划公共服务型政府的创建战略	84
第四节 塑造公共服务型政府的实施模式	94
◆ 第四章 深圳创建公共服务型政府的历程回顾	103
第一节 机构改革与政府转型	104



第二节	审批制度改革与政府转型	114
第三节	法治化建设与政府转型	127
◆第五章	深圳市政府公共服务水平测评	141
第一节	深圳市政府公共服务发展的轨迹	143
第二节	与内地先进城市政府的比较	167
第三节	与香港特别行政区政府的比较	181
◆第六章	公共服务型政府异化的预防	193
第一节	公共服务型政府异化的主要表现	194
第二节	服务型政府异化的原因	199
第三节	防止和减少异化的途径	214
◆第七章	深圳建设公共服务型政府的回眸	235
第一节	深圳建设公共服务型政府的主要特点	236
第二节	深圳创建公共服务型政府存在的主要问题	255
◆第八章	深圳建构服务型政府的趋势展望	263
第一节	深圳发展面临的问题与挑战	264
第二节	建立科学化民主化的决策机制	272
第三节	建立务实高效的政策执行机制	281
第四节	建立制约有效的权力监督机制	291
附录一		303
附录二		309
附录三		320
◆主要参考文献		338
◆后 记		343



打造公共 服务型政府

SERVICE

第一章 公共服务型政府 是当代政府公共 管理的基本模式



中国政府管理体制改革在整个中国改革中的地位和重要性早已是不言而喻的：它既已充当了改革的突破口之一的角色，又一身担当着经济体制改革和政治体制改革交汇点的使命。今天，在改革已经涉入深水区、步入重大转折关头的时刻，政府改革仍然被人们期待着有新的重大突破，尤其是能够在进一步推动经济体制改革和政治体制改革方面发挥重要作用。

第一节 公共服务型政府提出的背景

政府体制改革的目标定位是一个非常重要的问题，并不断引发人们的深入思考。在这种情况下，就需要政府体制改革确立方向明确、特征清晰的目标模式，近些年来，学者和政府领导不约而同地提出了建设公共服务型政府的理念。深圳市政府也在重要指导性文件中确认建立服务型政府。

一、国际环境的变化

国际上，当20世纪70年代末以来的新公共管理运动还在深入发展的时候，2000年由登哈特提出的新公共服务观又将人们的思维引向另一个方向：更加强调公民权利、民主治理、政府对服务需求的回应性以及政府服务的公共性和公平正义性等。这促使人们对主要建立在公共选择理论基础之上的新公共管理运动，将政府公共

服务大规模市场化以换取效率的趋势进行更加谨慎的思考。在国内,胡锦涛总书记、温家宝总理等也在多种不同场合要求政府改革要朝着建设公共服务型政府的方向努力。在2003年的“七一”讲话中,胡锦涛总书记指出,必须牢牢把握立党为公,执政为民,这是真正实践“三个代表”重要思想最重要的标志。深化行政管理体制和政府机构改革,加强政府职能转变,积极推进服务型政府建设,是实践“三个代表”重要思想的本质要求,是“立党为公,执政为民”的重要体现。在2004年的十届人大二次会议上,温家宝总理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。”国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》也将目标确定为服务型政府、法治政府。这说明,党和国家已经充分肯定建设公共服务型政府的改革目标。

总的来看,虽然公共服务的概念早在19世纪后期和20世纪20年代已经分别被德国社会政策学者瓦格纳和法国公法学者莱昂·狄骥从各自学科的角度提出,其后公共经济学又以公共产品、公共需求等概念和方法研究公共服务方面的问题^①。但公共服务真正作为政府管理的核心内容受到普遍关注却主要是在新公共管理运动开展之后。这和这一时代国际国内环境的变化密切相关。

首先,在国际环境方面,全球化的进程加快步伐,和平与发展作为时代主题已经确立起来,国与国之间的竞争不断加剧,但主要途径是经济、文化和政治,而不再是军事。这对各国内部来说,常规性的公共管理能力和水平,变成了重要核心竞争力。面对新兴工业化国家和地区经济社会突飞猛进的进步,福利国家的原有公共管理体系显现出了它们的滞重,竞争力呈现出比较之下的削弱。同时,信息技术时代的悄然来临,不断深刻改变着生产方式、生活方式,国际间信息、资金、技术等的流通速率成倍提高,国界的意义较传统工业时代又有

① 参阅李军鹏:《公共服务型政府》,北京大学出版社,2004年,第30~33页。

了变化。工业时代积累的财富大大提高了人们的物质文化生活水平，人们对商品和服务的消费要求迅速提高，消费者主权时代来临，生产者必须紧跟消费者的口味变化才能在竞争中立足。这一趋势首先促成企业管理理念和体制的不断变革，继而迅速蔓延到公共管理领域。公共产品、公共服务的品种、质量和效率等等上升成为影响政府地位合法性的大问题，使政府改革不可避免。

全球化进程加深的重要组成部分是地区一体化趋势，它的最典型产物是欧盟的建立、扩大和国家化的发展势头。作为前奏，欧盟成员国和准成员国们最大限度地在政治体制和经济体制方面进行调整改革，尽可能使其符合成员国的条件。这导致的结果之一就是行政体制趋同化，差异过大的另类公共管理体制不可能和谐一致地共处于同一个国家联盟之内。所以，成员国们或是积极改革，或是被迫调整，从而形成不可阻挡的潮流。凡欲在全球化进程中分一杯羹或不被丢弃的国家，都会通过相似的改革达到目的。

其次，20世纪中期以来，西方主要发达国家的传统保护型民主政治体系已经趋于成熟，民主政治发展进入到可治理型民主政治的新阶段。传统保护型民主政治的主要使命是根据自然法原理，国家公共权力来源于公民的天赋个人权利，公民权利至高无上、不可侵犯。公共权力应当履行忠实服务于公民的使命，不能异化为独立于公民权并和公民权利相冲突的特殊权力。因此，公共权力必须在公民权严格有效的监督之下运行。监督的依据和主要形式就是法律。所以，政府首先应当是法治政府，法治的首要目标就是保护面对强大公共权力的每一个公民个体的人权，使其免受来自公共权力的可能的侵害。在长期法治建设的积累下，保护型民主政治已经构筑了公民权利保护的一道有效屏障，相应的法治体系也日臻完善。政府已经习惯于按程序办事，严格依法行政，不越雷池。公民对公共权力可能对自己造成危害的担心也已基本消除。此时，公民对政府的要求提升到新的层次，由不可侵犯我到应当给我提供有效的公共服务。如果说原有的要求是安全、尊严和公正的话，新时代的要求则

是在此基础上的高效率服务。而公共部门的性质决定了它在提供服务方面的效率很难和私营机构相比。解决这一难题成了政府改革的中心任务。

公民对政府公共服务期望值升高了, 私营企业为在新的竞争环境中制胜也主动进行了管理方式的改革并取得了成效。比较而言, 政府的公共管理方式和效率就显得日益不能令人满意, 要求改革政府的呼声逐渐高涨, 给政府带来了巨大压力。这形成一种推动改革的重要力量。

二、西方主要国家政府困境

从政府内部来说, 新的时代所处的种种困境也迫使自身不得不进行自我革命。

困境之一是财政紧张如影相随。随着二战后政府职能的急速扩张, 社会公共事业的快速发展, 公共需求不断增长, 越来越多的事务需要通过公共支出的途径加以解决。在福利制度比较发达的国家如英国, 公共支出的负担更是不断加大, 以至难以承受。即使在改革进行了20多年后的今天, 国家所承担的公共福利任务仍然十分繁重, 一些无所事事的人还可以利用这种制度高枕无忧地悠闲生活, 躺在国家保障上面度日。国家这只有形之手在一定程度上起着控制贫富差距过大、争取一定社会公平的同时, 其所牺牲的效率代价却也相当巨大。它在抑制了资本创富的一些更强烈动机的同时, 给财政收入的增加带来了困难, 而同时财政支出的压力却不断扩大, 因此财政紧张的弦愈绷愈紧。福利制度进易退难, 压缩行政性支出、进行政府管理体制改革、提高经费的使用效率就成为势所必然。

另一方面, 原来国家的公共服务职能扩张造就了一大批公营企业, 由于产权制度、垄断等原因形成服务质量差, 公众不满意, 管理不善, 效率低下, 许多经营亏损需要财政补贴, 成了填不满的无底洞, 并且还带来了政府公营管理部门的臃肿和低效。这使财政压力更大, 也使政府低效率的形象雪上加霜。

困境之二是各国政府在面对同样的“共时性煎熬”的时候，全球化直接将所有国家拉到了公共管理能力竞争的平台之上。所谓共时性是指工业化时候延续下来的公共管理体系，特别是其中的政府制度是一种适应历时性管理的制度。世界不同地区、不同国家之间存在着历史演进进程上明显的时差。有的地区已经步入工业化或资本主义时代，有的地区却还相当安稳地维持着小农经济、游牧经济体系或者封建式、奴隶制甚至原始部落式的社会制度。不同时段上的国家大致可以相安无事，各按各的轨迹行进。但信息时代的飞速来临、现代化通信工具的迅速普及、网络和信息处理设备的廉价推广，使这种状况几乎在一夜间被改变，时间似乎不再因地区不同而有所不同，各种状态的国家和政府被时间之绳牵引到同一个比较标准尺度下面，价值判断标准越来越趋同化，全球进入共时性状态之中。在这种状态下，国家公共管理“问题的相互性和敏感性更加剧了科层化政府的负担，使之在超负荷状态下痛苦地挣扎于东拼西补之中。1998年7月日本桥本政权的垮台，可以说是科层化政府因‘共时性’问题煎熬而最终归于失败的典型代表”^①。

如同企业在市场竞争中取胜需要自己的核心竞争力一样，国与国之间发展上的竞争同样需要以各自的核心竞争力为依据才能有保障立足的条件。在各种因素中，高质量和高效能的政府的公共管理能力是必备的重要核心竞争力。在全球化时代，任何一个国家都有可能因此而逐渐掉队，也有可能因此而迅速成长。比较和竞争是残酷的，时代对各国政府都提出了严峻挑战。

困境之三就是在民主政治比较成熟的发达国家，民主的内涵因时代的进步而发生了变化，这使建立在原有制度基础之上的官僚制政府体制的合法性日益受到质疑。公众对政府管理的不满与日俱增，出现严重的信任危机，社会上批评之声也不绝于耳，给政府造成巨大压力。政府不能不通过改革使自己具有新型的合法性政治基

^① 杨冠琼：《政府治理体系创新》，经济管理出版社，2000年，第26页。