

Politics and Public Administration Study Series (4th Collection)

政治与公共治理研究文库 (第四辑)

主编 金太军

MPA 政府公共服务职能与 服务型政府研究

A Study of
Government's
Public Service
Function and
Service-oriented
Government

王卓君 著

广东省出版集团
广东人民出版社

Politics and Public Administration Study Series (4th Collection)

政治与公共治理研究文库 (第四辑)

主编 金太军

MPA 政府公共服务职能与 服务型政府研究

A Study of
Government's
Public Service
Function and
Service-oriented
Government

王卓君 著

广东省出版集团

广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目(CIP)数据

政府公共服务职能与服务型政府研究/王卓君著. —广州:
广东人民出版社, 2009. 7

(政治与公共治理研究文库. 第四辑)

ISBN 978 - 7 - 218 - 06344 - 7

I. 政… II. 王… III. ①国家行政机关—社会服务—研究②国家行政机关—行政管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 122050 号

责任编辑	肖风华
封面设计	林小玲
责任技编	黎碧霞
出版发行	广东人民出版社 (地址: 广州市大沙头四马路 10 号)
印 刷	广东广彩印务有限公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	14.25
插 页	2
字 数	260 千
版 次	2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 218 - 06344 - 7
定 价	24.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社(020-83795749)联系调换。

【出版社网址: <http://www.gdpqh.com> 电子邮箱: sales@gdpqh.com】

图书营销中心: 020-87381020 83790604 直销: 34075209

主编前言

改革开放以来,在渐趋繁荣的社会科学领域,行政管理学(又称行政学或公共行政学,公共管理学则是其外延拓展)作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学,是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因,最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的“理论在一个国家实现程度,决定于理论满足这个国家的需要程度。”从世界范围来看,对政府管理的研究,已愈来愈引起各国政府和学术界的重视,行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异,但东西方各国已越来越在以下一点上达成共识:一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展,很大程度取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

对中国这样的发展中国家,政府行政管理的成效如何,对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者 M·托达罗所说:“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”^①的确,中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚,与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统的政府管理,从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整,以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言,近 20 年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。这些弊端已成为新世纪中国深化改革和经济社会持续发展的严重障碍。因此,总结经验、反思弊端、剖析成果、探求对策就成为中国行政学研究的时代主题,也是政治学和行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然,这种总结、反思、剖析和探求应该建立在系统的学术研究和缜密的理性分析基础上。

正是抱着上述宗旨,我们不揣浅陋,计划用 10 年左右的时间编写《当代

^① M·P·托达罗:《第三世界的经济发展》,中国人民大学出版社 1998 年版,第 221 页。

《中国政治与公共治理》（原名为《当代中国公共管理与社区治理》）丛书若干辑，内容主要涉及当代中国改革、开放和社会主义现代化进程中政治与公共治理领域中的—些重大问题，如政府职能的重组与定位，行政权力横向与纵向结构的调整与完善，政府机构的精简与人事制度的改革，公共政策制定与执行的优化，权力的制约监督与腐败的治理，行政制度的变革创新与重大政策的案例分析，乡村的改革发展与治理结构的改善，执政党执政能力提高与服务型政府建设，政府关系的完善与乡村改革与发展等方面。对这些重大课题的研究我们坚持理论与实践相结合，立足国情，以管理学与政治学的理论研究为基础，并紧密跟踪学术前沿，如借鉴当代政治学的“治理”和“善治”理论，行政学的“新公共管理”、“新公共服务”理论，赋予当代中国政治与公共治理以新的时代特征和科学内涵；同时也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科研究成果，以期我们的研究成果能既立足于新世纪的中国国情，又有坚实的学术支撑和逻辑依据。我们希望，这些研究成果的问世对促进我国政治学和公共管理学的发展，培养高素质的政治与公共管理人才，推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展，能够产生积极作用。

需要说明的是，我们之所以把丛书更名为“政治与公共治理研究文库”，即增加了“政治”，删除了“社区治理”，并将“管理”易为“治理”，主要是基于以下几点考虑：一是从本质上说，“政治”与“公共管理”都是“众人之事治理”，只是研究的侧重点有所不同而已。但二者的关系至为密切则是毋庸置疑的：离开了政治，公共管理就可能偏离正确方向，离开了公共管理，政治也可能变得空洞乏味；二是从我国政治学研究现状看，与公共行政学相比，由于种种原因，改革开放以来政治学的发展显得比较滞后，但新世纪以来我国社会主义政治文明建设与政治体制改革进程的加快，对政治学的发展和政治学的研究提出了日益紧迫的要求；三是就我所任教的苏州大学政治公共管理学院乃至国内兄弟院校政治学行政学研究队伍来看，大部分学者对政治与公共管理都是“兼而研之”；四是社区是公共管理的落脚点，社区治理本身就是公共管理的一项重要内容。换言之，公共管理已经囊括了社区治理的内容，故无需单列社区治理。同时，为了更好更充分地体现公共管理与社区治理的共性，凸显公共管理的时代特征，我们采用了“公共治理”这一概念。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代公共管理的一种新形式。好的治理即善治就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管理。治理的主体既是政府，也是民间公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成

要素有6个：1. 合法性（legitimacy），即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；2. 透明性（transparency），即与公民利益相关的政府政策信息的公开性；3. 责任性（accountability），即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务；4. 法治（Rule Of Law），即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等；5. 回应（responsiveness），即公职人员和管理机构必须对公民的需求作出及时的、负责的反应。6. 有效（effectiveness），即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度地降低管理成本。^① 在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理（善治）的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理（善治）的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理（善治）的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的“乡政村治”体制下的村民自治，它虽是治理（善治）的初级形态，但却推动了政府管理向治理（善治）的变迁。有鉴于此，我们把城乡基层治理包括村（居）民自治作为重要的研究内容。

研究方法的多样化是本丛书的一个鲜明特征。我们在研究过程中，坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导，吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法：1. 制度研究方法。重点阐释中国政治与公共治理的横向结构和纵向结构的制度化规范。2. 过程研究方法。着重通过收集与分析大量实证材料，对当代中国政治与公共治理的实际运行状况加以描述与归纳，进而提出了相应的对策建议。3. 生态分析法。运用这种方法，考察当代中国政治与公共治理的社会经济、政治和文化条件，较好地把握现阶段中国特定的时空背景下政治与公共治理的原创性及其与外部环境的互动关系。4. 比较方法。对中国的传统和现实以及中外公共治理体制及其运行机制作比较分析。本丛书力求在保持四种方法各自侧重点及其特色的前提下，做到互补互通，相得益彰。

本辑丛书受国家社会科学2005年度基金重点项目，教育部“新世纪优秀人才支持计划”以及苏州大学行政管理学科一级岗特聘教授科研经费等项目资助，各有关单位从诸多方面给予了大力支持和扶助，从而在很大程度上保证了

^① 参见俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8~10页。

本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑肖风华的不辞劳苦则保证了本丛书的第四辑继第三辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是我省政治学和行政学界前辈、国内著名政治学与行政学家张永桃教授，著名社会学家、公共管理专家童星教授。实际上，不仅我本人多年来一直得到张先生和童先生的悉心指点，而且近年来，他们对苏州大学政治与公共管理学科的建设也提携有加，表现出大师级学者的宽广胸怀和高尚品格。此外，编委会各位专家以不同的形式对我们的研究提供了许多建设性的意见。同时，我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果，我们已在本书的注释和所附的“主要参考文献”中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是，由于我们学术功底与社会阅历尚浅，研究能力有限，特别是把握敏感、复杂的政治和公共治理问题的能力还略显欠缺。加上教学任务繁重，书中难免有诸多疏漏甚至错误之处，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

金太军

2009年2月28日于苏州独墅湖畔

目 录

1. 导论	(1)
1.1 研究背景与研究现状述评	(3)
1.2 核心概念和主要内容	(6)
1.3 主要观点和创新之处	(7)
1.4 基本思路和方法	(7)
2. 服务型政府是政府履行公共服务职能的基本模式	(9)
2.1 政府职能结构的历史变迁与政府治理模式的演进	(11)
2.1.1 政府职能结构是区分政府治理模式的基本依据	(11)
2.1.2 政府统治职能与统治型政府	(12)
2.1.3 政府管理职能与管理型政府	(13)
2.2 政府公共服务职能与服务型政府模式	(14)
2.2.1 对管理型政府模式的反思与批判	(15)
2.2.2 政府职能由管理主导向服务主导的过渡	(17)
2.2.3 服务型政府模式下政府公共服务职能主导地位的确立	(18)
2.3 我国政府职能与政府治理模式的历史变迁	(19)
2.3.1 传统计划经济体制的政府职能与政府模式	(20)
2.3.2 社会主义市场经济体制下的政府职能与政府模式	(25)
3. 服务型政府的理论阐释	(27)
3.1 服务型政府的理论基础	(29)
3.1.1 新公共管理理论	(29)
3.1.2 治理理论	(31)
3.1.3 新公共服务理论	(33)
3.1.4 马克思主义民主理论及其发展	(35)
3.2 服务型政府的主要范式	(39)
3.2.1 民主政府与责任政府	(39)
3.2.2 法治政府与有限政府	(46)
3.2.3 学习型政府与创新型政府	(51)
3.3 服务型政府的特征	(56)



3.3.1	服务导向的公民本位	(57)
3.3.2	服务主体的多元化	(61)
3.3.3	服务手段的多样化	(63)
3.3.4	服务绩效的多元评估	(64)
4.	我国服务型政府建设的背景与困境	(67)
4.1	我国服务型政府建设的背景	(69)
4.1.1	中国加入世界贸易组织	(69)
4.1.2	危机管理——政府的新课题	(70)
4.1.3	和谐社会的提出	(71)
4.1.4	西方公共行政理论的影响	(74)
4.2	我国服务型政府建设的可行性分析	(74)
4.2.1	分析框架：新制度经济学的制度供求理论	(75)
4.2.2	服务型政府建设的制度供求因素	(76)
4.3	我国服务型政府建设的困境	(79)
4.3.1	分析框架：路径依赖理论	(79)
4.3.2	构建服务型政府过程中的路径强化效应	(81)
5.	服务型政府建设的基本路径之一：行政理念转变	(85)
5.1	我国政府的传统行政理念	(87)
5.1.1	统治型政府的行政理念	(87)
5.1.2	管理型政府的行政理念	(89)
5.2	公共服务理念的引入	(91)
5.2.1	公民权理论	(92)
5.2.2	市民社会理论	(94)
5.2.3	组织人本主义理论	(96)
5.2.4	话语权理论	(97)
5.3	行政理念转变的路径	(99)
5.3.1	树立服务行政理念	(99)
5.3.2	推动政务公开意识	(101)
5.3.3	确立多元行政理念	(104)
6.	服务型政府建设的基本路径之二：政府职能的重构	(107)
6.1	政府政治职能的重构——走向民主法治	(109)
6.1.1	阶级统治功能的弱化	(110)
6.1.2	政治体制改革与权力制约机制的构建	(110)
6.1.3	法制建设与“依法治国”	(111)

6.2	政府经济职能的重构——走向市场调节	(112)
6.2.1	有效供给市场经济发展所需的基础制度体系	(113)
6.2.2	组织与实现公共产品的供给	(113)
6.2.3	治理环境污染和能源消耗	(114)
6.2.4	维持宏观经济稳定	(114)
6.2.5	遏制自由放任的市场竞争走向垄断	(115)
6.3	政府社会职能的重构——走向公共服务	(116)
6.3.1	培育公民社会,扶持非营利组织的发展	(116)
6.3.2	构建社会保障体系,提高公民生活质量	(118)
6.3.3	控制人口数量,提高人口素质	(119)
6.3.4	调节收入分配和贫富悬殊,实现社会公正	(120)
6.3.5	大力发展教育事业,提高我国国际竞争力	(121)
7.	服务型政府建设的基本路径之三:制度创新	(123)
7.1	政府组织机制创新	(125)
7.1.1	组织结构扁平化	(125)
7.1.2	职能配置综合化	(126)
7.1.3	机构编制法定化	(127)
7.2	政府运作机制创新	(128)
7.2.1	民主科学的决策机制	(128)
7.2.2	高效的执行机制	(129)
7.2.3	强有力的监督机制	(130)
7.2.4	准确灵敏的反馈机制	(131)
7.3	政府规章制度创新	(131)
7.3.1	政务公开制度	(132)
7.3.2	官员问责制度	(133)
7.3.3	绩效管理制度	(133)
7.4	公共财政体制创新	(134)
7.4.1	我国政府公共支出结构的现状	(134)
7.4.2	经济建设型财政向公共财政的转型	(135)
8.	服务型政府建设的基本路径之四:行政方式变革	(137)
8.1	公共事业民营化改革	(139)
8.1.1	公平与效率的博弈	(141)
8.1.2	民营化与民营经济的博弈	(143)
8.1.3	政府公利性与自利性的博弈	(144)

8.1.4	民营化与第三部门的博弈	(146)
8.2	电子政务的实行	(148)
8.2.1	电子政务产生的背景	(148)
8.2.2	电子政务的发展现状及存在问题	(151)
8.2.3	相关引导性对策	(152)
8.3	“一站式”模式的实行	(153)
8.3.1	“一站式”模式产生的背景	(153)
8.3.2	“一站式”模式的发展现状及存在问题	(154)
8.3.3	相关引导性对策	(156)
9.	发达国家行政改革的实践	(159)
9.1	发达国家行政改革的背景	(161)
9.1.1	信息化与行政改革	(161)
9.1.2	全球化与行政改革	(162)
9.1.3	政府困境与行政改革	(163)
9.2	发达国家行政改革的具体实践	(164)
9.2.1	若干国家行政改革的实践	(164)
9.2.2	发达国家行政改革的经验与不足	(180)
10.	我国地方服务型政府建设的实践	(183)
10.1	我国地方服务型政府建设的动因	(186)
10.1.1	社会经济发展需要强化地方政府公共服务职能	(186)
10.1.2	现实行政的困境与突破是服务型政府兴起的重要原因	(186)
10.2	我国地方建设服务型政府的实践	(188)
10.2.1	若干地方服务型政府建设的实践	(188)
10.2.2	地方服务型政府建设的经验和不足	(205)
	参考文献	(211)

1

导 论

1.1

研究背景与研究现状述评

20 世纪 80 年代,西方发达国家掀起了声势浩大的行政改革运动。究其原因是在全球化、信息化、民主化等浪潮的冲击下,原有的以官僚制为基础政府管理模式越来越表现出诸多不适。这场以新公共管理为标志的行政改革运动以其主张的市场机制和企业管理理论而著称。伴随着新公共管理的提出,许多新政府模式也应运而生,如企业家政府、参与式政府、减少规制政府等模式。新公共管理理论作为这场行政改革运动的指导理论,其目的在于全面修正乃至超越官僚制理论。但我们同样无法回避新公共管理模式自身的缺陷:过度依赖经济学理论的指导,忽视了公共管理中的政治性和民主性问题;过分强调了商业管理主义的重要性,忽视了公共管理和私人管理的根本价值区别;对效率和市场价值等工具理性的过度关注,忽视了公平、民主、参与等价值理性指标。20 世纪 80 年代末 90 年代初产生了新公共服务理论和服务型政府模式。这是在总结新公共管理理论及实践基础上提出的一个全新的公共管理理念及管理模式。它指出公共管理归根到底是公共服务的性质,政府或公务员的首要任务是帮助公民明确表达并实现其公共利益,而不是试图去控制或驾驭社会,即“服务”而非“掌舵”,以公民而非顾客作为服务对象,以尊重公民权,实现公众利益为根本目标,重视公民参与,以实现公务员、公民、法律、社会协调运行的综合治理模式。

确立服务型政府的改革目标是近几年行政改革实践的必然要求。20 世纪 90 年代中期开始,有的地方政府为与经济体制改革相配套,提出了建设服务型政府的行政改革措施。如广东顺德于 1995 年提出了“六个行政”(即依法行政、规范行政、高效行政、透明行政、服务行政、廉洁行政)的理念,开展了“三为服务”(即为改革开放服务、为经济建设服务、为群众服务)活动。我国服务型政府的建设,自 2001 年开始,各地陆续就有了这方面的讨论和实践,中央决策层则在 2004 年开始有所关注和强调。具体表现为:2004 年 2 月 21 日,温家宝总理在中央党校举办的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发表了《提高认识,统一思想,牢固树立和认真落实科学发展观》的讲话,首次提出要“努力建设服务型政府”。2004 年 3 月 8 日,温家宝总理在参加全国人民代表大会会议期间,又强调:“我们要把政府办

成一个服务型政府，为市场主体服务，为社会服务，最终为人民服务。”2005年3月5日召开的全国人大十届三次会议上，温家宝总理又把建设服务型政府写进了政府工作报告中，并经人大批准而变成国家意志。胡锦涛总书记在2005年也两次讲到这个问题。2007年党的十七大报告更是明确提出“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。

就学界而言，相关研究常常是以两个关键词展开的，即“服务型政府”与“服务行政”。近十年来，据中国期刊网统计，共发表专题研究文章近千篇，出版专著多部，如李军鹏的《公共服务型政府》和北京行政学院公共管理教研部的《服务型政府》。其内容主要集中在以下四个方面^①：

(1) 从政府与公民的关系转变角度进行研究。这些学者认为，厘清政府与公民关系，是建设服务型政府的前提。“公民本位”是政府与公民关系的基本内核，这亦是服务型政府与其他政府模式的根本区别所在。刘熙瑞（2004）认为：“我们在建设服务型政府时，首先必须重新确定政府与民众的关系，这是我们一切改革的初始点。只有在这种主—仆关系下，我们所追求政府模式才是真正意义上的服务型政府模式。”^②

(2) 从政府类型历史演进角度进行研究。这些学者认为，政府从统治型向管理型再向服务型的转变，伴随着行政模式的相应转变，即由“统治行政”向“管理行政”再向“服务行政”转变。上述两类型转变彰显了规律性的发展过程。张康之认为，“产生于政府之中的行政服务于统治的目的、政府中的行政体制结构也从属于统治的需要，这种服务于统治的和主要执行统治职能的行政就是统治行政；服务于管理为目的和主要担负着管理职能的政府行政模式是管理行政；把服务作为一种基本理念和价值追求，政府定位于服务者的角色上，把为社会、为公众服务作为政府存在、运行和发展的基本宗旨，这样的行政被称为服务行政”^③。李传军认为：“公共管理本身存在着双重纬度，一方面，仍然有一脐带将公共管理模式与母体（官僚制政府模式）相连，另一方面，公共管理作为一种新型的公共管理模式又有着不同于母体的全新的特征，这就是贯穿于公共管理模式的‘公共服务’精神”^④。

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，第17页。

② 刘熙瑞：《切实加强积极服务型政府的研究和建设》，载《新视野》2004年第2期。

③ 张康之：《本次机构改革的深层意蕴》，载《中国党政干部论坛》2003年第4期。

④ 李传军：《管理主义政府模式的终结》，中国人民大学公共管理学院博士论文2003年，第6页。

(3) 从政府职能重塑的角度进行研究。2003 年“SARS”危机的出现说明我国原有的机构体制和政府职能并不能很好地适应时代发展的要求,以往的机构改革和政府职能的转变也只涉及操作层面的调整。随着改革的深入和时代的变化,政府应重塑自身的职能结构,即由经济建设型政府向公共服务政府转变。迟福林认为:“把自己的主要职责放到管理社会公共事务、提供有效的公共服务方面,才能使社会发展与经济发展同步进行,才能够有效地应对各类突发性公共事件。^①”高尚全认为:“服务型政府的目标模式是以民为本,为人民提供公共产品,为人民搞好公共服务,要让人民富裕起来。”^②

(4) 从政府工作方式改变的角度进行研究。改革开放以来,中央政府向地方政府的逐步放权,使地方政府拥有了相对宽松的制度创新环境。在服务型政府实践中,各地方政府采取多种便民服务方式,正说明这一点。例如,设立“政务超市”和“阳光大厅”、“一站式服务”、“审批中心”等。有学者认为,这种服务方式的提高、服务态度的改善就是进行服务型政府的建设。王永昌、曲真儒等、尹戈等、乔雨等分别撰文表达此类观点^③。

研究角度的多样性从侧面反映了服务型政府建设的系统性和复杂性,它既涉及政府与公民关系的调整、政府职能的系统转变,又涉及政府行政服务方式的创新。学者们从不同角度探究了服务型政府构建的基本路径,为我们进一步研究创造了夯实的基础。我们在吸纳前人研究成果的基础上,提出自己的研究思路,即从政府职能结构的历史变迁角度,结合政府治理模式演进,理解服务型政府构建的大背景,探究服务型政府构建的基本着力点或者检验指标。

应该说上述许多成果呈现出独特的研究视角,大大地拓展了学术研究的空間,也表现出学术界的理论创新能力。但现有研究仍存在明显不足,一是服务型政府建设的历史必然性理论论证不充分。服务型政府的学理论证,乃是整个服务型政府理论研究的基础,也是服务型政府不能绕开的一个基本问题,需要从多维度展开研究,以夯实服务型政府的研究基础;二是相关的实证研究还比

① 迟福林:《适时推进公共服务型政府建设》,载《经济参考报》2003 年 7 月 16 日。

② 高尚全:《建设公共服务型政府》,载《深圳商报》2003 年 8 月 5 日。

③ 王永昌:《深化行政审批制度改革,建设服务型政府》,载《大连干部学刊》2001 年第 10 期;曲真儒、刘淑琴:《关于建设服务型政府的几点思考》,载《大连干部学刊》2002 年第 6 期;尹戈、陈先芳、姬书莹:《建设廉洁、高效的服务型政府》,载《中国行政管理》2003 年第 3 期;乔雨:《着力塑造服务型政府》,载《求是》2003 年第 10 期。

较零碎、缺乏系统化。从实践层面看,服务型政府的建设在我国许多地方已取得一些初步的经验,这些经验常常带有非常浓厚的地方色彩。如何把相对零散的实践经验与具体举措上升到一般原则的层面,就需要理论界在实证调研的基础上进行理论概括与总结,这一研究思路尚有很大空间;三是对服务型政府的行政价值研究还显得比较薄弱,学界对建构与政府公共服务职能与服务型政府相适应的新型价值观缺乏应有的关注;四是服务型政府制度设计方面的理论研究还需要继续深化。

1.2 核心概念和主要内容

本课题的核心概念主要是服务型政府和公共服务职能。

所谓服务型政府,就是在公民权、市民社会、组织人本主义以及话语权力理念的指导下,经由政府与公民的良性互动,实现以公民本位、多元化为特征,内蕴民主、责任、法治、有限、学习以及创新等基本价值的政府治理模式。

服务型政府所强调的公共服务职能意指政府职能行使的公共性和服务性。因此,我们不能仅仅从政府社会职能的角度去框定政府公共服务的范围,而应在政府职能的大框架下,即从政府政治职能、政府经济职能和政府社会职能的三个维度去分析服务型政府与公共服务职能的内在关系,明确服务型政府的构建路径。

本课题通过学理分析,以北京市、南京市、成都市等地政府公共服务职能与服务型政府建设的实践作为调研对象,研究我国政府公共服务职能的基本内容和主要属性,探索政府实现公共服务职能与建设服务型政府的制度路径,总结其经验与改进措施。

如何建构我国政府公共服务职能与服务性政府的制度体系及其运行机制是本课题的重点和难点,这里涉及两个问题:一是对我国政府公共服务职能和服务型政府建构的制度体系进行总体框架设计;二是结合我国一些地方政府建设服务型政府的实践经验,从理论上探讨并提出具体的、可操作的政府实行公共服务的新机制,如市场化取向、电子政务及政府绩效管理等。