



UWUXING

ZHENG FU ZHINENG TIXI

服务型政府职能体系

吴爱明 沈荣华 王立平 等著



人民出版社

服务型政府职能体系

吴爱明 沈荣华 王立平 等著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府职能体系/吴爱明,沈荣华,王立平等著.

—北京:人民出版社,2009.9

ISBN 978-7-01-008134-2

I 服… II ①吴…②沈…③王… III. 地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 139346 号

服务型政府职能体系

FUWU XING ZHENGFU ZHINENG TIXI

吴爱明 沈荣华 王立平 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22.25

字数:329 千字 印数:1-3000 册

ISBN 978-7-01-008134-2 定价:43.50 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录

第一章 政府职能与公共服务	1
第一节 政府职能及其发展演变	1
一、政府职能概述	2
二、政府职能的发展演变	5
三、未来我国政府职能的发展方向	14
第二节 服务型政府及其职能	18
一、服务型政府	18
二、服务型政府职能体系分析	23
三、服务型政府职能特点透析	31
第三节 服务型政府职能核心——公共服务	33
一、公共服务	33
二、公共服务与发展	39
三、公共服务的提供	43
第二章 公共服务理论	52
第一节 公法学与公共服务理论	53
一、法国公法学的贡献	54
二、德国公法学的贡献	56
第二节 公共物品理论	57
一、公共物品理论的起源	58
二、公共物品理论的形成	61
三、公共物品理论的新发展	63

第三节 新公共管理理论	64
一、新公共管理运动的背景	65
二、新公共管理理论的理论基础	66
三、新公共管理理论与公共服务	70
第四节 治理理论	72
一、治理理论的兴起	74
二、治理理论与公共服务	75
第五节 新公共服务理论	77
一、新公共服务的理论来源	78
二、新公共服务理论的核心内容	80
第六节 中国的公共服务思想	83
一、思想来源:马克思主义政府公共职能理论和公仆理论	83
二、新中国历代党和国家领导人的服务思想	84
第三章 我国政府职能转变与公共服务	92
第一节 我国政府职能转变的过程	93
一、我国政府职能转变的提出	93
二、我国政府职能的调整	96
第二节 我国政府职能转变的主要内容	101
一、政府职能具体内容的转变	102
二、政府职能转变的实现方式	109
第三节 我国政府职能转变的方向——强化公共服务、建设服务型政府	116
一、我国政府职能转变的目标	117
二、我国政府职能转变的基本方向——强化公共服务、建设服务型政府	121
第四章 公共服务职能体系	131
第一节 各国政府公共服务的主要内容	132
一、就业服务	134

二、社会保障服务	135
三、教育服务	138
四、公共卫生和基本医疗服务	139
五、基础设施服务	141
第二节 中央和地方的公共服务权限划分	143
一、各级政府在公共服务提供中的职责划分	144
二、公共服务权限划分的国际经验借鉴	150
第三节 国外政府公共服务建设借鉴	154
一、北欧模式的改革与完善	156
二、德国:公共财政支持下的公共服务均等化	157
三、加拿大:财政间转移支付和以公民为中心的公共服务改革	160
四、英国:公民宪章运动推动下的公共服务改善	163
第五章 我国政府的服务职能	166
第一节 我国政府公共服务建设的现状	167
一、基本公共服务体系初步形成	167
二、总体公共服务水平偏低	171
第二节 我国政府公共服务体系建设	180
一、我国政府公共服务的主要内容	180
二、公共服务与其他职能的关系与协调	195
第三节 建设服务型政府的地方实践	199
一、上海:打造服务型政府	199
二、珠海:优化政务环境,建设服务型政府	201
三、成都:规范化服务型政府建设	203
第六章 服务型政府职能的价值取向	206
第一节 正确价值取向对实现服务型政府职能的意义	206
一、价值取向与政府治理体系之间的关系	206
二、价值取向与服务型政府职能	209
第二节 服务型政府职能的核心价值理念	219

一、服务是首要价值	219
二、公共利益是永恒的追求	227
三、通过重视人提供高品质服务	230
四、服务型政府职能实现过程中的公正、公平与正义	233
第三节 服务型政府职能实现过程中公共管理者的价值选择	238
一、公共管理者的双重角色	238
二、从法治和德治对比的角度看公共管理者的价值选择	239
三、乐善好施的公共服务精神	242
四、廉洁务实的工作作风和大公无私的高尚人格	244
第七章 服务型政府职能实现条件	246
第一节 实现服务型政府职能的思想条件	246
一、服务型政府理念创新	246
二、服务型政府认识更新	249
第二节 实现服务型政府职能的体制条件	254
一、公共服务体制的方向——建立社会主义公共服务体制	255
二、公共服务体制的关键——健全公共财政体制	255
三、公共服务体制的重点——开展公共服务绩效评估	267
第三节 实现服务型政府职能的能力条件	273
一、政府公共服务能力建设	273
二、公务员公共服务能力建设	279
第四节 实现服务型政府职能的物质技术条件	288
一、改善公共服务设施	288
二、加强电子政务建设	290
第八章 服务型政府职能的实现方式	297
第一节 公共服务供给模式创新:多主体供给模式	297
一、多主体供给模式的理论背景与实践背景	297
二、建立多主体公共服务供给模式	299
三、公共服务的供给主体及供给领域	300

四、完善多主体供给模式的建议	305
第二节 公共服务策略创新:公共服务的提供途径	307
一、公共服务的市场化	307
二、非营利组织与公共服务	313
三、电子政务与公共服务	319
第三节 服务型政府职能实现方式的方向——市县政府集中办公.....	328
一、市县政府集中办公的必要性	329
二、市县政府集中办公的意义	331
三、市县政府集中办公的可能性	334
四、市县政府集中办公的模式	335
参考文献.....	338

第一章 政府职能与公共服务

在人类向后工业社会和信息时代进发的征程上,随着经济全球化的发展、民主诉求的增长和多元治理主体的日益成熟,我们不得不再次思考关于政府的一些基本问题:它的作用应该是什么,它能做些什么和不能做些什么以及如何更好的做这些事情。在今天世界经济更趋一体化、经济竞争更加激烈的格局中,一个国家或地区能否健康发展,与其政府的自我改革意识和改革举措息息相关,世界范围内一个行政改革的时代正在到来。而这次改革的方向,无论是发达国家还是发展中国家都无一例外地指向了同一个焦点——公共服务。

第一节 政府职能及其发展演变

从行政与社会的互动关系角度看,政府职能是一个社会的行政体系在整个社会体系中所扮演的角色和发挥的作用。它反映了国家行政管理活动的实质与方向,是政府活动的全面概括。政府职能源于社会的需求。当社会需要某种权威来调节社会活动、维持基本的社会秩序、实现社会价值的权威性分配以及提供公共产品和服务时,政府及政府的职能便得到产生和发展。然而,社会的需求是不断变化的,这就决定了政府职能的不断发展演变。行政体系正是通过满足社会所提出的需求,化解社会压力,在实现与社会系统的动态平衡中得到发展的。

一、政府职能概述

(一) 政府职能的内涵

何谓政府职能?这是经济学家、政治学家和社会学家们长期争论的问题,也是长期困扰世界各国经济和社会发展实践的问题。世界银行在1997年世界发展报告《变革世界中的政府》中指出,总结几个世纪以来的经验教训,政府可以用多种方式来改善发展成果:一是提供一种宏观经济和微观经济环境,这种环境为有效的经济活动设定正确的刺激机制;二是提供能促进长期投资的机构性基础设施——财产、和平、法律与秩序以及规则;三是确保提供基础教育、医疗保健以及经济活动所必需的物资基础设施,并保护自然环境。世界银行以经济学的视角总结了政府职能的具体内容。我国行政学者也从行政学的视角对政府职能进行了界定:从行政与社会的互动关系角度来看政府职能简单的说就是一个社会的行政体系在整个社会体系中所扮演的角色和所发挥的作用。^①“政府职能是指行政机关在管理活动中的基本职能和功能作用,主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。”^②“政府职能是根据社会需求,政府在国家和社会管理中承担的职责和功能。”^③本书认为,政府职能的本质,即政府应该承担的责任和义务以及政府应该发挥的作用。对于政府职能的理解主要应把握“政府该做什么,怎样做好”这一核心。至于具体表述可以根据所研究侧重点的不同有所差异。

(二) 政府职能的基本特征

“横看成岭侧成峰,远近高低各不同”,从不同的视角来看,政府职能具有不同的特点。本书主要围绕政府行政体系及其与社会系统的相互作用来分析,概括政府职能的特点如下:

1. 社会性。政府职能源于社会需求。当社会需要某种权威来调节社会活动、维持基本的社会秩序、实现社会价值的权威性分配、实现社会一体化、

① 许文惠、齐明山、张成福:《行政管理学》,人民出版社1997年版,第55页。

② 夏书章:《行政管理学》(第二版),中山大学出版社1998年版,第49页。

③ 李文良:《中国政府职能转变问题报告》,中国发展出版社2003年1月版,第60页。

提供公共产品和服务时,政府及政府的职能便得到产生和发展。政府作为众多社会组织中的一种,是为社会需要而存在,为社会利益而存在。它必须为促进社会的进步和发展,为社会日益增长的物质和文化需求服务。根据系统论,政府是从属于整个社会大系统的,社会的发展变化必然会导致政府在职能、体制、组织、结构等方面做出适应性的调整。政府不能闭关自守,政府职能的范围和内容应当适社会需要而定,它不能自我独立的确定自己的行为,它的职能应当根据政治和社会的需要而作出。

2. 整体性。政府行政体系和行政行为不是孤立和独立的。正如一切物理系统、生物系统和社会系统一样,行政系统也是由相互依存的次级系统(子系统)构成的整体。这个整体不是各个次级系统简单相加之后的混合物;而是次级系统与次级系统之间以及各次级系统与系统整体之间休戚与共、脉息相通的有机体。这些次级系统之间存在着相互依存的关系,即任何一个次级系统的性质和功能发生变化,都有可能对其他次级系统的性质和功能发生变化,甚至可能导致整个系统的性质和功能发生变化。由于行政体系的这一特性,政府职能也具有整体性的特征。尽管各次级系统有其个性与功能,但不能脱离整体的系统职能而存在;反之,整体职能亦必须依仗各次级系统的职能方能完整和存在。

3. 权变性。政府职能的范围和内容源于社会的需要,随着社会的变化,政府职能也是不断变化、发展的。对政府职能作出及时的调整与适应是政府行政体系赖以生存与发展的前提条件。事实上,在不同的历史时代和不同的环境条件下,尽管政府的基本职能维持一定的稳定性,但政府职能的重点、内容、强度和实现政府职能的方式均表现出差异。例如:国家性质发生变化、社会形势和任务发生变化,必然引起政府职能的相应变化;随着社会环境和国家体制的改变,政府职能的某些具有功能也会发生改变,甚至是根本性的变革。随着科学技术和整个社会的发展,人类需求日益多样化,政府职能也会增加新的内容、方法和手段。

(三) 政府职能的内容

政府职能可以从不同的角度进行考察和划分:从职能的作用领域看,有

政治职能、经济职能、文化职能、科技教育职能、社会管理职能等;从职能的属性来看,有统治职能、保卫职能、管理职能、服务职能等;从职能的性质来看,有行政立法职能、行政司法职能、行政监察职能等;从职能的过程和作用方式看,有计划职能、指导职能、协调职能、控制职能、沟通职能、监督职能等。

对于政府职能的具体内容,不同历史文化传统、处于不同时空环境的国家有不同的职能。亚当·斯密认为政府的最佳作用只在于这样三大职能:保护本国社会的安全;为保护人民不使社会中任何人受其他人的欺辱和压迫;建立并维持某些公共机关和公共工程。^① 按照布坎南的理论,政府的职能可以分为三个层次:一是执行现行法律的那些行动;二是包括现行法律范围内的集体行动的那些活动;三是包括改变法律本身和现行成套法律规定的那些活动。^② 中国台湾张金鉴教授在对诸多研究成果进行总结的基础上提出,在一般意义上行政职能大体上可以分为:维护、保卫、扶助、管制、服务、发展六大范畴。^③ 中国内地学者一般从政府的政治职能、经济职能和社会管理职能三个方面来论述政府的职能。

本书认为政府行政管理,事实上涉及两大领域:一是政府对整个社会公共事务的管理;二是政府对公共行政体系自身事务的管理。据此,我们将政府职能划分为两大范畴:一是政府对社会公共事务管理方面的作用;二是政府对自身事务的管理。政府对整个社会公共事务的管理,称为发展行政的职能或政府的基本职能,即政府通过自身的力量推动社会体系发展的职能,它涉及经济、政治、社会、文化四个主要方面。政府对自身体系的管理,称为行政发展的职能或政府的运行职能,它涉及政策的管理、资源的管理和执行的管理。行政发展的职能和发展行政的职能相辅相成,行政体系的发展是

① [美]亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,郭大力、王亚南译,商务印书馆1994年版,第254、272、284页。

② [美]詹姆斯·M. 布坎南:《自由市场和国家——80年代的政治经济学》,平新乔、莫扶民译,上海三联书店1989年版,244页

③ 张金鉴:《行政学典范》,台湾“中国行政学会”1992年版,第103~104页

发展行政的一个条件,而发展行政则是行政体系赖以维持和生存的基础,也是行政发展的目标和目的。

二、政府职能的发展演变

(一) 政府职能发展演变的原因

1. 行政环境的改变

谈到行政环境我们不得不首先介绍一种行政学理论——行政生态学理论。因为行政生态学主要是研究政府与其周围环境之间关系的学问。行政生态学应用生态学的理论和方法来研究行政系统,从而探讨行政环境与行政管理之间的关系。在自然界,生物机体与其周围环境之间的有机联系构成生态系统。在行政管理领域,行政系统与其周围行政环境之间的有机联系,便构成行政生态环境。行政系统是指由行政组织和行政人员组成的、具有活力的行政现象和行政过程。正如斯蒂尔曼在《公共行政学》中指出的那样,行政生态学为我们提供了一种诊断工具,运用这一工具,我们可以诊断行政模式的建构及其运行过程,并加以改进。

所谓行政环境主要是指直接或间接的作用或影响行政组织、行政心理、行政行为和管理方法与技术的行政系统内部和外部的各种要素的总和。^①

行政环境具有复杂性。它是多种多样、多层次、多结构的,有自然地理的、政治的、经济的、文化的和社会的,有物质的也有精神的。行政环境具有限制性。包括:行政环境的历史限制性、行政环境的意识形态限制性、行政环境的传统文化限制性。总之,行政管理只能在行政环境所提供的空间和条件下进行,不能超越历史和现实所能够提供的各种条件。行政环境具有差异性。首先表现在国与国之间的差异,其次是一国之内不同地区的行政环境也有差别。中国的行政管理要以中国独特的行政环境为出发点,照搬西方行政理论和模式意义不大。行政环境还具有动态变化性。近年来世界范围内难以预测的行政环境的突变日益增多,在未来的国际国内事务中,这

^① 李文良:《中国政府职能转变问题报告》,中国发展出版社2003年1月版,第61~63页。

类突发事件会越来越多。政府必须加强应变能力,适应行政环境的变化。

政府职能必须与行政环境相适应。政府职能要符合行政环境的基本性质,首先是符合社会环境特别是社会制度的性质。因为行政管理是社会管理的一种特殊形式,社会环境特别是社会制度对行政管理的影响极大。政府职能要适应行政环境的现状和发展水平。各国的历史背景和文化传统对行政管理有深刻的影响,特别是社会生产力和经济发展现实状况和发展水平。政府职能以及其能达到的科学管理水平,必须与生产力状况和经济发展水平相一致。政府职能要适应行政环境的发展方向。行政环境是一历史过程,有它的过去、现在和未来。所以政府职能不可一成不变,而要随行政环境的改变而相应的转变职能。只有这样才能保证行政管理的先进性、时代性。^①

2. 行政改革

何为“行政改革”?学术界较为一致的理解主要有两种:一是广义上认为行政改革指的是政府根据社会、政治、经济发展的要求,为提高政府的行政效率与效能,而进行的谋求行政体制、组织机构、工作制度、管理方式的改善以及科学化、现代化、效率化的活动。另一种是狭义上认为行政改革指的是行政机构及体制的组织形式的改组与调整,以及由此引发的诸如职能、管理方式、人员结构等方面的变化。

为什么要进行行政改革?总结国内外学者的研究成果,从现实依据出发,行政改革的发生,主要有以下三个方面的原因:

首先,行政改革是社会经济发展的必然要求。政府行政管理作为上层建筑的重要组成部分之一,归根结底是由经济基础所决定并为经济基础服务的。经济活动和经济力量以及整个社会每前进一步,都会更加直接的向行政管理提出改革的要求。世界经济和社会生活各方面发生的巨大变化必然要求承担社会管理职责的政府不断进行职能和管理方式的调整 and 改革,使政府组织与一定的社会—经济—文化条件达到生态—生长的动态平衡。

^① 李文良:《中国政府职能转变问题报告》,中国发展出版社2003年1月版,第65页。

以加强政府对社会事务的有效管理,保证社会和经济秩序的稳定。

其次,行政改革是行政机构不断进行自我调节、改造的必然需要。行政机构不断进行自我调节和改造可以控制自我膨胀。行政机构及其人员都有自我膨胀的倾向。这种盲目、不合理的自我增长和膨胀,势必降低行政效率,影响行政管理作用的发挥,因而政府必须通过不断的行政改革来谋求自我约束和自我改造、优化。行政机构不断进行自我调节和改造可以促进组织发展。行政机构及其人员的增长并不都是不合理的,那些随着政府职能的扩大而增长的机构和人员,是一种正常的自然趋势。而这种合理的自然增长,也必然需要政府组织通过行政改革来实现。行政机构不断进行自我调节和改造可以应对管理内容的变化。政府组织的目标修正以及管理任务的变化和人员素质的提高,必然导致组织结构、机构设置和人员岗位的变动,需要政府组织通过行政改革来谋求自我调整。

最后,行政改革是科学技术进步作用于行政管理的必然结果。世界范围内兴起和发展着的新技术革命,为行政管理广泛运用电子设备、决策技术、系统分析、网络规划等技术手段和科学方法来解决复杂问题,为全面实现行政管理与科学技术的结合,达到行政管理的专业化、技术化、职业化和现代化,为管理机关提供有效管理的新模式、新方法,提供了可能,开辟了道路。这必将引起行政管理方式的巨大变革,从而进一步引起普遍的行政改革。

3. 行政发展

行政发展是行政活动所追求的目标。行政发展是一个复杂的过程,它追求一个国家在特定社会环境中实现政治、经济、文化、教育、科技等社会各方面的协调共进。行政发展是要破坏、消除、改革一国政府由于制度、政策、权力运作而带来的弊端,从而使人类的政府行为更为科学、更为合理并以此指导获得人类社会进步的物化结果。

关于行政发展的含义至今尚无共识。总结各国学者的看法,本文认为行政发展可作如下的理解:所谓行政发展是指各国政府为满足本国社会发展的需要而采用科学方法,变革与健全行政体制及制度,调整行政活动方式

和行政关系,提高行政效能,以促进本国政治、经济、文化、社会各领域协调共进的行政活动过程。

行政发展的前提是满足本国政治、经济与社会发展的需要。只有当该国的行政管理现状与其政治、经济、社会发展发生矛盾和冲突时,才会提出行政发展问题。行政发展的基本方式是以科学的方法来改革与完善行政体制、制度及行政方法与行政关系。只有运用现代管理的科学方法来改革行政体制,即重塑行政权力结构及组织关系,才能使之更加有利于行政效率的提高以达到体制改革的目的。行政发展的目的是提高行政效能。行政发展的目的不仅仅是提高行政效率,行政效率只是一种量的比率关系,行政效能则是效率与目标的统一,它包含着伦理的价值判断因素,它不仅要求效率,同时还要求行政效果和社会效益,这是一个全面的综合指标。行政发展所追求的是效率与效能的统一、质与量的统一、眼前利益与长远利益的统一。行政发展的本质是促使、推动本国的政治、经济、文化、社会不断协调和全面发展,从而加速本国现代化的进程。^①

行政发展具有进步性。行政发展的方向与社会历史发展的方向是一致的,其本质决定了行政发展的方向一定是向前进的。行政发展是行政形态不断完善自身的过程。行政发展具有整体性。行政发展的本质强调社会的协调发展及社会发展的整体推进性,是多种行政价值的整合,是社会诸因素即政治、经济、科学、技术、文化、卫生等的协调发展,是强调整个社会的全面发展。行政发展具有过程性。行政发展既可以看作一个过程,也可以看作是一个过程的结果。从过程的意义来看,行政发展意味着行政由一种形态向另一种形态的进化,从而使其具有描述性的功能,因此可以运用这一概念考察或描述行政发展的历程;从过程的结果来看,行政发展意味着行政有一种形态向另一种形态进化的完成,从而使其具有量度性的功能。

4. 政府治理模式的变迁

所谓政府治理,主要是一种政治管理的过程,包括政治权威的规范基

^① 何颖:《行政发展论》,《中国行政管理》1997年第七期,第53~54页。

础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理,并且特别关注在一个限定的领域内维持社会秩序所需要的政治权威的作用和对行政权力的运用。

政府治理模式是政府治理理念、治理制度和具体治理方式的总称,它们都处于动态的发展过程中。从宏观上划分,政府治理模式变迁可分为两大类型,即传统的政府治理模式和新的政府治理模式。传统的政府治理模式,又称“工业社会的政府组织模式”。政府组织结构及其运作方式根据韦伯的官僚制原则建立起来;政府机构是公共物品和公共服务的唯一提供者;政策制定(政治)与政策执行(行政)分开;行政管理被看作是一种特殊的管理形式,具有永久性和稳定性;实行政治中立的公务员制度;实行公务员永业制;实行政府内部层级管制。

传统的政府治理模式曾在公共事务管理中发挥过重要的、积极的作用,但是,随着后工业社会和信息社会的到来,这种政府治理模式受到了严峻的挑战,政府治理模式的转变势在必行。首先是来自经济全球化的挑战。全球化趋势加强是政府能力表现一国综合国力和竞争力的一种主导性因素,政府如何引导和调控国民经济运作、参与国际经济竞争、促进经济发展,成为人们关注的焦点。经济全球化对政府的公共管理提出了更高的要求。其次是新技术革命尤其是信息革命的推动。信息技术的快速发展为建立起灵活、高效、透明的政府创造了可能性。信息时代的来临要求政府对迅速变化着的经济作出反应,同时,新通信技术以及接触政府信息的便利使公民和社会团体更容易参与公共管理活动。这要求对政府组织及其运作过程作出变革与调整。^①

在全球化迅猛发展的背景下,世界各国政府都在探求新的治国方略和管理方式,掀起了一轮又一轮突破、变革传统政府治理模式的运动浪潮。传统政府治理模式变迁的过程就是新的政府治理模式生长的过程,也就是当今政府改革和探索的过程。在这一过程中,不同国家和不同学者从实践和理论两方面积极探索,形成了几种新的政府治理模式。其中最具代表性的

① 唐娟:《政府治理模式变迁:理论范式和实践绩效》,《行政与法》2004年第10期,第7页。