

公共管理论评

公共服务

——政府工作的新趋势

北京市领导科学学会
北京行政学院公共管理教研部 编

团结出版社

公共管理论评

公共服务

政府工作的新趋势

北京市领导科学学会
北京行政学院公共管理教研部
编

团结出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务/北京行政学院公共管理教研部编. —北京: 团结出版社, 2006. 9
ISBN 7 - 80214 - 189 - 3

I. 公… II. 北… III. 社会服务 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 108348 号

出 版: 团结出版社

(北京市东城区东皇城根南街 84 号 邮编: 100006)

电 话: (010) 65133603 65238766 85113874 (发行部)

(010) 65228880 65244790 (总编室)

(010) 65244792 65126372 (编辑部)

网 址: <http://www.tjpress.com>

Email: 123456@tjpress.com (出版社) 62558880@tjpress.com (投稿)

65133603@tjpress.com (购书) 65244790@tjpress.com (投诉)

经 销: 全国新华书店

印 刷: 三河东方印刷厂

装 订: 三河中门辛装订厂

开 本: 170 × 230 毫米 1/16

印 张: 16.5

字 数: 230 千字

印 数: 5000

版 次: 2006 年 9 月 第一版

印 次: 2006 年 9 月 第一次印刷

书 号: ISBN 7 - 80214 - 189 - 3/C · 32

定 价: 30.00 元

(如有印装差错, 请与本社联系)

要深入实际、深入基层、深入群众，倾听群众呼声，了解群众意愿，集中群众智慧，使我们作出的决策、采取的举措、推行的工作更加符合客观实际和规律，更加符合广大人民的愿望和利益。要建立健全密切联系群众和实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益的长效机制，为我们党始终保持同人民群众的血肉联系提供可靠的制度保证。

——胡锦涛在庆祝建党 85 周年大会上的讲话

公共服务就是提供公共产品和服务，包括加强城乡公共设施建设，发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。

——温家宝在“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话（2004年2月21日）

编委会名单

顾问（按姓氏笔划排列）

王江渝	王树林	王浦劬	尹志刚
史绍杰	朱立言	刘永富	刘 阳
刘 峰	刘维林	齐明山	孙振宇
汪玉凯	陈庆云	吴 江	何 昕
杜刚建	张凤朝	张成福	张国庆
张康之	张铁柱	张德信	李进山
辛铁梁	周志忍	赵 义	赵凤山
赵春福	耿学超	姚光业	姚 桓
唐铁汉	崔 岩	彭兴业	薄贵利

主编

张 勤

执行主编

田兆阳 邱 锐

编委（按姓氏笔划排列）

田兆阳	刘小康	孙奎贞	吴 刚
李秀珠	邱 锐	张 勤	孟凡民
周美雷	郭志平	曹 颖	董 武
董晓宇	鄯爱红		

目 录

序言

从更加广阔的意义上加强政府的服务	高小平(3)
------------------------	----------

名人名言

理论争鸣

论政府治理工具的创新与政府职能转变	张成福(19)
构建新国家与良政政府	张国庆 曹堂哲(27)
政府定位与公共服务	张 勤(40)
公共服务的伦理内涵与价值	鄯爱红(56)
行政区划改革:视角、路径及评价	刘小康(63)
中国公共服务市场化实践的争论与反思	董晓宇(72)
公共服务评估中的几个理论问题	周美雷(83)
从公共产品理论看公共服务改革	曹 颖(90)
公共服务型政府:“市场失灵”与“政府失灵”的必然选择	孟凡民(107)
从鞍山国税局的滥权看如何防止执政力虚化的趋势	邱 锐(114)
论我国公共权力的属性与建设服务型政府	武长树(120)
私人部门在公共服务供给过程中的公益角色	申 霞(126)
论公共服务提供主体多元化	于江莲(135)
政府职能定位:服务还是掌舵	商德山(142)

实践与探索

近年来北京市社区服务的发展与未来展望	吴 刚(151)
新农村建设呼唤服务型新政府——北京市平谷区新农村建设试点情况	

调查·····	校级调研课题组(166)
北京市怀柔区推进政府管理模式创新的实践与探索·····	王铁瑛(173)
预约服务:分内还是分外——北京市西城区月坛街道公共服务改革探索·····	田兆阳 孟红伟等(183)

官员研修报告

论政府在公共管理领域的角色定位与现实选择·····	林 铎(193)
关于城市地下管线管理的几点思考 ·····	刘 敬 李 林 史贤英 窦 铮(198)
打破行政垄断 推进公共服务市场化和社会化改革 ·····	谢朝斌 汪 洪 袁双梅 王广双 翟云峰(204)
政府在解决群众“看病难、看病贵”问题中的职能定位 ·····	邓小虹 周凤霞 周 凯 陈 婷 吴开镭 刘连长(212)
整合档案信息资源管理 提升政府公共服务水平 ·····	罗运鹤 梁成林 吴天宝(217)
“三大板块”理论的实践意义 ·····	马仲良 张晓华 陈 昕 明文军 解建军(223)

其他

官本位、事本位、能本位、人本位之比较研究 ·····	孙奎贞(233)
政治参与与公共决策民主化·····	郭志平(237)
社会变革中的危机事件管理·····	许福海(246)

序 言

公 共 服 务

从更加广阔的意义加强政府的服务

(2006年7月17日)

高小平

《公共管理论评》第三册书稿目录放在我的案头，张勤教授约我写序，实不敢当，又盛情难却。这一册以“公共服务”为主题，引起我的兴趣。近来，在研究我国行政管理体制改革的时候，我比较留意政府公共服务的问题，所以，也想借北京行政学院一块“宝地”，谈点学习体会，以求教诸位。

发展社会主义市场经济以来，特别是党的十六届三中全会提出科学发展观和完善社会主义市场经济体制以来，各级政府为了促进全面、协调和可持续发展，为了优化发展环境，进一步加大了对政府自身改革和创新的力度，这样，现实的需要催生了理论的活跃，而行政管理实践与公共管理学术的一个交汇点，就是公共服务。

近几年来，“政务超市”、“一站式服务”、“无缝隙政府”、“便捷政府”等响亮的名称，在社会生活领域热传。它新颖而又似曾相识，朴实而又耐人寻味。通过这些名词，清晰地传递出这样的信息：计划经济时代彻底结束了，政府再不是“官衙门”了。

加强公共服务，抓住了政府转变职能的关键问题，进一步明确了社会主义市场经济条件下政府的主要功能，明确了行政改革的方向，使政府在强化公共管理，弱化微观经济管理职能，简化行政规制等方面，有了实质性的推进，对全面履行政府职能，起到了重要作用。

一、公共服务的理论渊源

政府服务理论是马克思主义“公仆论”的核心观点。马克思和恩格斯用中世纪家庭中的主人和仆人的关系形象地比喻未来社会主义人民和政府之间的关系。毛泽东发展和实践了马克思主义，他在延安时期构想新中国政府治理模式时，在

筹备党的“七大”、撰写《论联合政府》的过程中，发表了极为著名的《为人民服务》一篇讲话，倡导“全心全意”、“完全彻底”为人民服务。邓小平深刻把握政府本质，指出“管理就是服务”。江泽民提出“三个代表”重要思想，要求立党为公，执政为民。胡锦涛强调“权为民所用，利为民所谋，情为民所系”。可见，“政府公共服务”是马克思主义的基本原理，是中国共产党历届领导人对政府建设所寄予的共同道德期望和基本政治诉求。

为什么加强公共服务职能是政府改革的基本方向？第一，按照科学发展观和构建和谐社会的要求，政府要更加注重社会管理和公共服务，使公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜；第二，公共服务是政府全方位的最基本职能，为各个政府部门、各个层级政府所共有，而其他职能则往往以某些部门为主；第三，改进政府管理方式的根本要求，就是要以人为本、执政为民，更好地为经济发展服务，为社会公众服务，寓管理于服务之中，加强公共服务，可以充分体现政府管理创新的要求；第四，公共服务的过程也是政府转变作风，联系群众，提高绩效的过程。

目前，理论界和实践界对于公共服务的概念尚无定论。但就一般意义而言，公共服务涵盖面相当广泛，既包含了民主、法治、透明、责任、高效、公正等政治目标、人文价值和管理思想，也具体指政府提供公共产品和政府管理方式上创新，同时，还包含政府必须在社会公众的参与和监督下，提供公平、优质、高效的公共服务，满足社会和公民对政府的需求。就是说，公共服务，可以从广义和狭义两个方面去理解。

从广义上讲，公共服务是一种现代行政管理的理念，它的提出是行政管理体制改革实践的结果，是人类管理理论精华的积淀。中国特色的社会主义公共服务理论是科学社会主义理论的组成部分，依托人民政府公共性原理，构建于现代民主、法治理论基础之上，呈现出丰富的内涵。

“以人为本”、“执政为民”是公共服务的治理理念。向人民学习，为人民服务，请人民评判，让人民满意，用公民权利本位、政府义务本位的思想，代替“官本位”思想，这是发展公共服务的基本要求。

“有限政府”是公共服务的发展目标。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，我国政府不再是无所不为的“全能型政府”，而是有所为、有所不为的“有限型政府”。为此，应当理清政府与市场的界限，应该退出的就坚决退出；合理划分行政决策与行政执行职能，整合组织结构，避免职能交叉；充分开发社会资源，培育和鼓励第三部门、民营企业参与公共事业管理；政府职能和服务重心下移，建立“社区导向的政务模式”。

“依法行政”是公共服务的行为准则。政府在权力、职能、规模上皆受法律的明文限制。要求政府服务程序化、规范化，不仅追求行政行为的效率，而且遵循公开、公平、公正的原则。要通过建立重大行政决策事项的专家咨询论证制度、重大行政决策事项的公示听证制度，提高行政决策的科学化、民主化；通过控制自由裁量权防止行政行为的显失公正，形成公平的市场竞争环境。

“绩效管理”是公共服务的工作模式。政府服务要建立科学的绩效管理体系和机制，以人民诉求为导向，公众的评价决定政策变迁的方向。在行政决策中充分尊重民意，推行阳光行政，实现政务公开；制订政府服务标准，规范服务流程，保障服务品质；提供具有人文关怀的便民服务。

“违法必究”是公共服务问责机制。责任政府是现代民主政治的基本理念，是对政府公共行政进行民主控制的制度安排。它要求政府必须回应社会和民众的基本要求并积极采取行动加以满足，履行政府在整个社会中的法律义务，并承担责任。人民不仅有享受政府服务的权利，还有监督政府行政、要求其承担责任的权力。

二、公共服务实践取得积极进展

近年来，我国各级政府及部门把发展公共服务作为事关经济社会发展全局的大事，纳入重要日程，主要领导挂帅，加强组织协调和工作指导，制订工作方案，完善内部工作机制，探索和积累了一些好的经验和做法，取得了积极成效。

上海市于2001年率先提出建立加快发展公共服务，建设服务型政府的目标，要求加快政府职能转变，树立管理就是服务的思想，为各类企业提供良好的政府服务和安全稳定的社会经济环境。上海市、区（县）两级政府提出降低行政成本、加强行政效能建设的原则，要求各级领导干部落实责任，形成靠制度管理的理念，提高公务人员的整体素质，严格实行责任追究。同时，加强效能监察工作，通过强有力的效能监察，保证效能建设工作取得成效。

江苏省南京市把公共服务的重点放在亲民、富民上。该市制定了加强公共服务的制度和实施计划，不懈推进。他们建立了“市长信箱”、“市民论坛”、“群众来访接待日”制度，市民遇到烦心事、想起好主意，一个电话、一封电子邮件，就可以同市长、局长对话。市长、局长确定“党政领导接待日”，参与“市民论坛”，到信访接待室、电台和电视台的直播室、报社的“读者热线”，面对面地与市民交流。

四川省成都市政府以制度创新打造“规范化服务型政府”。改革的重点，一

是改进公共决策机制，建立公共决策的调查制度、公示制度和专家咨询论证制度；二是优化政府服务流程，引进全面品质管理的理念，通过制定系统化的政府服务标准，提高服务品质。

广东省珠海市将“万人评政府”活动作为政府加强公共服务的突破口，重点抓好窗口服务和现场服务。自1999年开始，每年由测评团向社会发放1万份测评问卷，其中70%的问卷发放到企业和项目现场，让企业和市民自主地对机关部门的工作作出“满意”或“不满意”的评测，其结果与年度目标任务考核相结合，对连续两年考核结果为“差”的单位的一把手实施免职。

重庆市在加强公共服务中注重创新服务方式，实施共同治理。从2002年起试行的“为民办事全程代理”制度，在公开、便民、依法、高效、自愿的前提下，为群众提供全过程代理服务，形成了方便群众办事的一项高效、文明、优质的办事规范。大足县进行试点，如今每个村都有代办点，每天由村代办员将村民申请材料直接送至乡镇受理室，由其对受理事件进行处理，或即收即办，或承诺时限，或上送县行政服务中心一站式办公大厅办理。

各地加强公共服务的实践，普遍具有以下几个特点：

一是转变行政理念。通过加强政府公共服务，各级领导及广大干部对政府加强公共服务必要性和重要性有了新的深刻认识，“官即管”、“官本位”、“衙门思想”得到转变，服务意识进一步得到增强，以服务为核心的行政理念正在形成。比如，有的地方工商、税务等部门开展的“服务在工商”、“为纳税人服务”主题创建活动，确立了所有的部门都是服务部门、所有的岗位都是服务岗位、所有的人员都是服务人员、所有的工作都是为人民服务的“四个所有”服务理念，为基层服务、为社会服务、为企业服务、为群众服务的行政理念进一步增强。

二是进一步转变政府职能。各地探索发展公共服务，都把重点放在转变政府职能，扩大基层经济社会管理权限，促进经济社会全面协调发展上，取得了显著成效。据有关资料，各省向县（市）下放经济社会管理权限600~900项，占省直部门行使的经济社会管理权限60%左右。一些阻碍经济发展的行政审批事项被取消。同时，还下放、取消、暂停执行了一批和审批连带的收费项目，扭转了“下面干活、上面收费”的不合理状况。政府正在进一步由微观审批管理向宏观管理转变，由管制向服务转变，政府职能的越位、错位、缺位问题正在逐步解决。

三是创新行政管理方式。最有代表性的是各地纷纷建立起了集中办理行政审批事项的政务大厅或行政服务中心。按照“所有能进入政务大厅或行政服务中心集中办理的审批事项都要进大厅或中心，没有建设政务大厅或政务中心的，也要

设立临时集中办公场所”的要求，各地各部门加快和完善政务大厅建设，促进政府管理方式创新。据全国政务公开领导小组办公室统计，截至 2005 年底，全国已建立各类行政服务中心 13919 个，其中综合行政服务中心 2035 个（国务院部委 1 个，省、自治区、直辖市 6 个，地市级 342 个，县级 1686 个），各类专业行政服务中心 11884 个。省、市、县三级政务大厅体系基本形成。多数地方的政务大厅统一启用了行政审批专用章，实行部门向窗口授权，解决了行政审批多年存在的“前店后厂”、“里一半外一半”的现象。有的地方政府部门将内部分散在多个处室的行政审批事项集中到一个处室，成建制迁入政务大厅办公，理顺了内部关系，减少环节，提高效率，也有利于监管。从前那种为审批一个项目跑几十个部门、盖几十个公章的事情再也不会发生了。

四是大力发展电子政务。作为信息化的手段和载体，电子政务使服务型政府建设有了现代科学技术的支撑。一是通过互联网实现政府与公民和企业之间的双向互动，政府能获取来自社会多方面的建议和意见以及各种业务信息，同时接受全社会的监督，公民和企业能适时地获取政府所发布的政务信息，提供的各项公共服务；二是在政府机构内部实现办公自动化，提高政府机构办公效率；三是优化了政府组织结构，使得政府组织结构向着扁平化和网络化的方向发展。

五是转变机关工作作风。促进工作作风转变是加强公共服务的重要内容。各地政府领导带头深入基层开展调查研究，深入企业和农村现场办公，协调解决重大项目建设、土地审批等问题。严格会议管理，减少会议数量，控制会议规模，改进会议方式，提高会议质量，可开可不开的会议坚决不开，必须开的会议尽量采用电视电话会议形式，内容相同或相近的会议合并套开。工作重心下沉，超前服务，积极主动为基层、为企业、为群众服务的风气逐渐形成，服务水平也有了很大提高。

六是营造加强公共服务的社会氛围。服务型政府建设活动开展以来，中央和地方新闻媒体做了大量报道，在社会上引起强烈反响，受到社会公众的广泛关注。人民群众从政府工作改进中得到了实惠，看到了希望，同时，群众又为服务型政府建设提出许多好的建议和意见，实现政府与公民互动。

三、公共服务领域改革的思路

加强政府公共服务建设还处于起步阶段，工作中有许多亟待解决的矛盾和问题。主要表现在：一是有些部门认识不到位，有的地方把加强公共服务简单地理解为增加教育、科研、文化和体育经费，有的地方把公共服务型政府建设当作

“形象工程”、“面子活”。二是内部生产动力机制尚未形成，加强公共服务的动力不足。三是政府执行体制中仍然残留着传统的自上而下的动员型工作方式和方法，与履行公共服务职能的要求不适应。四是对公共服务的理解不当，有的认为加强公共服务就是回到过去政府无所不包地提供服务的无限型政府，因而对建设公共服务型政府存在这样那样的疑虑。

加强公共服务，既是当前的紧迫任务，又是一项长期的历史性的使命。公共服务改革将伴随着建立与社会主义市场经济相适应的行政管理机制、体制和法治的过程而不断探索与发展。

公共服务领域的改革，要站在建设小康社会、和谐社会时代高度和转变政府职能的实处，贯彻落实科学发展观，坚持以人为本的原则，大胆探索，积极推进。

一是要有更高的起点，整体推进，从总体上提高公共服务水平。在政治层面上，政府公共服务职能将与物质文明、政治文明、精神文明、和谐社会建设有机融合，真正体现政府的权力由人民赋予，政府要确保为全社会，包括欠发达地区和弱势群体提供平等和民主发展的制度环境，大力推进政府与民间组织的互动和互补，实现良好的治理；在经济层面上，政府的公共服务将为社会提供市场不能有效提供的公共产品和公共服务，制定公平的规则，加强监管，确保市场在资源配置中的基础性作用，改革投资型财政体制，加快建设公共型财政体制；在社会层面上，政府公共服务将提供稳定的就业、义务教育和社会保障，打击犯罪，维护稳定，建设法治政府，积极鼓励公民参与，促进政府管理民主化。

二是要逐步建立政府公共服务建设的长效机制。要在现在各地有益的实践基础上，总结经验，形成政府公共服务建设新机制。主要包括决策、监督、问责和考评四个方面的机制。健全重大事件集体决策制度、专家咨询制度、调研制度。完善监督制度，扩大公众参与监督的渠道。建立责任追究制度，集体决策要分清个人责任。改进绩效考评制度，确立多重评价指标体系，建立社会性评价机制，吸纳专家学者、社会公众参与评议和考核。建立和完善激励约束机制，充分调动公共服务机构工作人员的积极性。

三是要使公共服务改革与改革行政管理体制改革更好地结合起来。体制是组织的结构与功能的复合物。政府的公共服务主要是从行政功能的意义讲的，但在实践中，许多地方政府都是把它与改革行政管理流程、调整组织机构并举的。行政管理体制改革从行政审批制度改革找到突破口，取得重大进展，正是体现了加强公共服务职能的内在需要，也体现了公共服务改革与行政管理体制改革的共生关系。在深化体制改革中，政府公共服务领域的改革要进一步成为向纵深进取的

“先遣部队”，促进精兵简政，把服务功能接近的部门进行整合，以加强公共服务职能；将市场可以调节、社区可以自治的事项从政府职能中剥离出来，交由企业、事业单位和公民按照法律和章程自行管理，以实现公共服务的社会化和多元化。

四是要把公共服务改革与法治政府建设更紧密结合起来。政府的公共服务必须依法进行。依法行政是公共服务的题中应有之义。要把国务院颁布的《依法行政实施纲要》贯彻到政府公共服务的各个环节，做到组织法治化，运行法治化，监督法治化。政府公共服务组织法治，即政府公共服务组织的性质、任务、职权、组成、活动方式、成立、变更、撤销、人员聘任等都必须依据法律。政府公共服务运行法治，即公共服务行为都要依据法律，并遵循法定程序。监督政府法治，即政府公共服务应当处于严密和强有力的监督网络中。

“乐民之乐者，民亦乐其乐；忧民之忧者，民亦忧其忧”。人民群众是历史的创造者，是全面建设小康社会的力量源泉。政府加强公共服务，就是为了构建政府和公民和谐共赢关系，为了更好地服务公民，也为了从人民群众那里汲取政府工作的动力。

希望本书的出版，对改善政府工作、加强公共服务会有所帮助。

（作者系中国行政管理学会副会长兼秘书长、研究员、博士）