



UWUXING

ZHENGFU DAOLUN

# 服务型政府导论

主 编：高小平 王立平

副主编：林 震 高兴武



人 民 出 版 社

# 服务型政府导论

主 编 高小平 王立平  
副主编 林 震 高兴武

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**

服务型政府导论/高小平,王立平主编.

—北京:人民出版社,2009.8

ISBN 978-7-01-008126-7

I 服… II ①高…②王… III. 国家机构—行政管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 138214 号

**服务型政府导论**

FUWU XING ZHENG FU DAOLUN

主 编 高小平 王立平

副主编 林 震 高兴武

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21

字数:301 千字 印数:1-5000 册

ISBN 978-7-01-008126-7 定价:40.00 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

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 绪论 行政管理体制创新:建设服务型政府 .....  | 1  |
| 第一章 服务型政府的提出与实践进程 .....    | 13 |
| 第一节 服务型政府的起步和推进 .....      | 13 |
| 一、服务型政府建设的背景 .....         | 13 |
| 二、服务型政府建设的有益探索 .....       | 26 |
| 第二节 服务型政府的内涵 .....         | 31 |
| 一、政府的概念 .....              | 31 |
| 二、服务的概念 .....              | 34 |
| 三、公共服务的概念 .....            | 37 |
| 四、服务型政府的概念 .....           | 41 |
| 第三节 服务型政府的本质和基本特征 .....    | 48 |
| 一、服务型政府的本质 .....           | 48 |
| 二、服务型政府的基本特征 .....         | 50 |
| 第二章 服务型政府的理论基础 .....       | 56 |
| 第一节 人民民主理论 .....           | 56 |
| 一、人民主权理论 .....             | 56 |
| 二、马克思主义的议行合一制思想和公仆理论 ..... | 59 |
| 三、中国共产党的为人民服务思想 .....      | 60 |
| 第二节 行政改革理论 .....           | 66 |
| 一、民主行政理论 .....             | 67 |
| 二、公共服务理论 .....             | 74 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| <b>第三章 服务型政府的职能体系</b>        | 85  |
| <b>第一节 政府职能的历史变迁及发展规律</b>    | 85  |
| 一、政府职能的内涵                    | 85  |
| 二、政府职能的纵向考察                  | 86  |
| 三、政府职能模式的横向比较                | 109 |
| 四、政府职能发展的基本规律                | 113 |
| <b>第二节 服务型政府的职能体系框架</b>      | 120 |
| 一、价值目标的选择                    | 121 |
| 二、职能确立的原则和要求                 | 126 |
| 三、服务型政府的主要职能                 | 128 |
| <b>第四章 服务型政府的组织结构</b>        | 148 |
| <b>第一节 服务型政府组织结构的基本要求</b>    | 148 |
| 一、政府职能与组织结构的动态平衡             | 148 |
| 二、政府组织结构的历史演变                | 149 |
| 三、服务型政府组织架构的基本原则             | 156 |
| <b>第二节 建立和完善中国服务型政府的组织结构</b> | 160 |
| 一、中国政府组织结构的现状与问题             | 161 |
| 二、建立和完善中国服务型政府组织结构的路径选择      | 164 |
| <b>第五章 服务型政府的运行机制与工作方式</b>   | 172 |
| <b>第一节 服务型政府的运行机制</b>        | 172 |
| 一、服务型政府的体制、机制和制度             | 172 |
| 二、服务型政府运行机制建设的目标和原则          | 177 |
| 三、服务型政府运行机制的规范和完善            | 178 |
| <b>第二节 服务型政府的工作方式</b>        | 190 |
| 一、服务型政府工作方式的特点               | 190 |
| 二、服务型政府工作方式的基本类型             | 193 |
| 三、服务型政府工作方式的选择               | 197 |
| <b>第三节 服务型政府的绩效评估</b>        | 198 |

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| 一、服务型政府绩效评估的主体和对象 .....       | 199        |
| 二、服务型政府绩效评估的原则及标准 .....       | 203        |
| 三、服务型政府绩效评估的体系 .....          | 205        |
| <b>第六章 服务型政府的应急管理</b> .....   | <b>209</b> |
| <b>第一节 应急管理的概念和基本要求</b> ..... | <b>209</b> |
| 一、突发公共事件的概念 .....             | 210        |
| 二、突发公共事件的周期 .....             | 211        |
| 三、应急管理的概念 .....               | 211        |
| 四、应急管理体系 .....                | 213        |
| <b>第二节 应急管理过程机制的建构</b> .....  | <b>218</b> |
| 一、我国应急管理机制的新理念 .....          | 218        |
| 二、应急管理的运行机制 .....             | 220        |
| 三、国外应急管理体制和机制 .....           | 222        |
| <b>第三节 中国特色应急管理体系</b> .....   | <b>223</b> |
| 一、我国应急管理体系建设的历程 .....         | 223        |
| 二、我国应急管理体系建设的核心框架 .....       | 228        |
| 三、我国应急管理体系建设的特点和经验 .....      | 232        |
| 四、进一步完善应急管理体系 .....           | 237        |
| <b>第七章 服务型政府的电子政务</b> .....   | <b>242</b> |
| <b>第一节 电子政务基本概念</b> .....     | <b>242</b> |
| 一、电子政务的核心概念 .....             | 242        |
| 二、电子政务的本质 .....               | 243        |
| <b>第二节 电子政务业务框架</b> .....     | <b>243</b> |
| 一、建立电子政务业务框架的要素 .....         | 243        |
| 二、电子政务业务域 .....               | 244        |
| <b>第三节 电子政务业务框架设计</b> .....   | <b>245</b> |
| 一、电子政务业务框架设计要求 .....          | 245        |
| 二、电子政务业务框架设计原则 .....          | 245        |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 三、电子政务业务框架主要内容 .....             | 246 |
| <b>第八章 服务型政府的法治框架与制度建设</b> ..... | 248 |
| 第一节 服务型政府的法治基础 .....             | 248 |
| 一、法治的概念 .....                    | 249 |
| 二、法治政府的含义 .....                  | 255 |
| 第二节 服务型政府的法治框架 .....             | 263 |
| 一、政府职能的法治化 .....                 | 263 |
| 二、政府机构的法治化 .....                 | 266 |
| 三、政府行为的法治化 .....                 | 270 |
| 四、政府伦理的法治化 .....                 | 283 |
| 第三节 服务型政府的制度建设 .....             | 286 |
| 一、服务型政府制度建设的意义 .....             | 287 |
| 二、服务型政府制度建设的价值目标和基本要求 .....      | 291 |
| 三、服务型政府的制度建设 .....               | 296 |
| <b>第九章 服务型政府的战略选择与策略路径</b> ..... | 310 |
| 第一节 建设服务型政府的战略 .....             | 310 |
| 一、战略及战略选择的内涵 .....               | 310 |
| 二、服务型政府战略选择的背景 .....             | 312 |
| 三、服务型政府战略选择的内容 .....             | 312 |
| 第二节 建设服务型政府的策略 .....             | 319 |
| 一、推进服务型政府建设的基本策略 .....           | 319 |
| 二、从全能统揽到有限恰当的职能调整 .....          | 320 |
| 三、从管制约束到服务推动的目标转变 .....          | 323 |
| 四、从运动粗放到长效规范的方式优化 .....          | 324 |
| 五、从失衡偏向到协调公平的政策设计 .....          | 326 |
| 六、从单一控制到多元共治的主体扩展 .....          | 328 |
| <b>后 记</b> .....                 | 331 |

# 绪论 行政管理体制创新： 建设服务型政府

党的十七大和十七届二中全会对我国行政管理体制改革提出了新的要求,作出了全面部署。2008年2月23日,胡锦涛总书记在主持中央政治局第四次集体学习时指出,要创新行政管理体制,建设服务型政府。十一届全国人大一次会议通过《国务院机构改革方案》,开启了改革开放以来的第6次行政管理体制和机构改革。深入研究服务型政府的理论与实践,是当前一项十分重要而紧迫的任务,这对于建立中国特色社会主义行政管理理论体系,推进行政管理体制改革创新,完善中国特色社会主义行政管理体制,具有重要意义。

## 一、从人类社会形态、行政管理形态的演进看服务型政府的历史必然性

行政管理体制、组织结构和管理方式是随着生产方式的变化而不断变革的。人类社会经历了从农业社会、工业社会迈向后工业社会的历史演进过程。不同社会形态中,由于生产工具、生产资料、劳动对象不同,生产模式、经济部门、被转化的资源、战略资源、人力资源等方面的重点,有很大的不同。如,在农业社会中,生产工具是锄头、犁耙、镰刀、斧头等,主要的人力资源是农夫、工匠,被转化的资源是自然力;在工业社会中,生产工具是蒸汽机、火车、轮船、纺织机械、印刷机械、采矿机械、冶炼机械等,主要的人力资源是工程技术人员、熟练工和管理人员,被转化的资源是人造资源;在后工业社会中,生产工具是电子计算机、程控机器等,主要的人力资源是科学研

究人员、专业技术人员和从事信息工作的人员,被转化的资源是信息、计算机网络等。

与生产力、经济基础相适应,作为上层建筑的行政管理形态就形成了与农业社会适应的权威行政、与工业社会适应的规制行政、与后工业社会适应的服务行政。

在农业经济时代,政府适应自然经济的需要,“普天之下莫非皇土”,实行家长制、家族式管理,特征是政治与行政管理的高度结合,权力集中在作为政府的皇帝和衙门中,政府高度集中的权力所形成的权威成为管理的主要资源,可以概括为“权威行政”。

在工业经济时代,政府适应大机器生产的需要,实行政治与行政“二分制度”,行政管理处于执行的层面,依靠技术官僚的专业知识,实行规制化管理,组织结构按照“金字塔”式的科层制建构,政府制定政策、规制和执行能力成为管理的主要资源,可以概括为“规制行政”。

近30年来,科学技术迅猛发展,引发了生产和组织方式的变革、全球市场的融合与重构,带动起一场与工业革命深度相当的信息革命,它改变着整个社会的根基,把人类带入“后工业社会”、“知识经济社会”或“信息社会”。我国现处于工业化中后期、信息化前期,一方面传统产业仍然保持快速增长势头;另一方面信息产业、文化产业实现了持续、快速发展,在国民经济中的地位日益突出,近10年平均年递增15%以上,2007年总收入约占GDP的10.4%(信息产业占7.9%,文化产业占2.5%),电子信息产品出口占全国出口额的37.6%。<sup>①</sup>

在工业化中后期和知识经济时期,政府适应科学技术成为第一生产力的需要,加快信息化步伐,把提高人的素质作为主要任务,政府提供公共服务的能力成为管理的主要资源,这就进入“服务行政”时期。建设服务型政府是人类历史发展的客观要求和必然趋势。

---

<sup>①</sup> 顾平安:《走新型工业化道路需要整合工业行业管理体制和部门》,《人民日报》2008年3月10日。

行政形态的变化,包括行政主体、管理体制机制和管理方式的变化,促进了行政观念的革新。权威行政的管理主体是“朝廷”和“衙门”,强化的是“皇权本位”、“官本位”、“潜规则”文化。规制行政的主体是“行政首长”和“管理干部”,强化的是“行政本位”、“部门利益”、“规则”文化。服务行政的主体是公民,强化的是“服务本位”、“社会本位”、“民众本位”、“创新”文化。

历史唯物主义告诉我们,行政管理体制改革是历史的必然,从权威行政到规制行政,再到服务行政,行政的形态发生着深刻的变迁,从而促使政府转变职能、转换结构、更新观念。我们处于社会主义初级阶段、工业化的中后期,加快工业化和信息化并举,既要加强行政规制,又要创新行政体制,加强行政服务功能。

## 二、从行政管理体制改革的总体目标看服务型政府

党的十七大提出,加快行政管理体制改革,建设服务型政府。《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》指出:深化行政管理体制改革的总体目标是,到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。按照建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府的要求,着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力,为全面建设小康社会提供体制保障。通过改革,实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变,实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变,实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变,建设人民满意的政府。今后5年,要加快政府职能转变,深化政府机构改革,加强依法行政和制度建设,为实现深化行政管理体制改革的总体目标打下坚实基础。

中国特色社会主义行政管理体制,是充满活力、富有效率、更加开放、科学发展的行政管理组织结构、运行机制、人员资源和法律制度的总和。用10多年的时间,在改革开放30年的基础上,通过40年的努力,建立一整套

新的比较完善的行政管理体制,这是我国政治体制改革系统中的宏伟工程。服务行政、责任行政、法治行政和廉洁行政从不同层面、不同角度对政府改革提出了诉求。就行政管理体制改革的核心——转变政府职能而言,建设服务型政府是基本要求。

服务型政府,既是一个历史范畴,又是一个全新概念。作为历史范畴,马克思主义经典作家早就提出社会主义国家政府的人民性、公共性命题,新中国建立人民政府的宗旨就是为人民服务。服务型政府体现我党立党为公、执政为民的根本宗旨,是体现社会主义本质和人民政府全心全意为人民服务性质的政府,这是一以贯之的。作为全新概念,服务型政府就是要建立适应科学发展观要求,坚持以人为本,将公共服务职能作为政府的主要职能,最大限度地满足人民群众物质文化需求的政府。服务型政府是传承性与开创性的统一、连续性与阶段性的统一,是政府在领导方式、工作重点与社会经济运行方式等方面相互联系、互动发展的历史必然和现实选择。

把建设服务型政府摆在突出位置,有着重要的现实意义。第一,按照科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求,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。服务型政府的提法,体现了政府职能转变的根本方向。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个层级、某些部门为主。服务型政府的表述,概括了我国各级政府及其部门的共有职能,强化了政府的公共属性,符合现代政府共性规律,有助于推动政府全面履行职能。第三,改进政府管理方式,就是要更好地为经济发展服务、为社会公众服务。管理要体现服务,管理要寓于服务之中,建设服务型政府,充分体现了政府管理创新的客观要求。

### 三、从服务型政府建设的历程看行政管理体制改革的深化

我国服务型政府建设从酝酿、起步到发展、创新,大体经过了三个阶段。

早在1979年3月30日,邓小平在党的理论务虚会上作的《坚持四项基本原则》重要讲话中强调:“政治学、法学、社会学以及世界政治的研

究,我们过去多年忽视了,现在也需要赶快补课。”他还实事求是地指出:“我们已经承认自然科学比外国落后了,现在也应该承认社会科学的研究工作(就可比的方面说)比外国落后了。”一批专家学者大力提倡恢复研究行政管理学,为政府管理科学化服务。随着经济体制改革的展开,我国很多地方政府为了更好地为外商投资服务、为企业和社会服务,在实践中提出了加强服务的要求,建立了“外商投资服务中心”、“政府办事大厅”等“一站式”服务机构,这是服务型政府的雏形。行政管理学界很快作出回应,有学者提出了“服务行政”概念,并对此进行了理论思考和研究。从改革开放之初到20世纪90年代中期,是我国建设服务型政府的第一阶段,即酝酿、起步阶段,主要特点是通过改革,使行政管理体制适应“建立社会主义市场经济”的发展要求。政府服务意识不断增强,服务方式有所创新,服务领域得到扩大。

从20世纪90年代中期到党的十六大,是服务型政府建设的第二阶段。伴随行政管理体制改革的深入,提出了转变政府职能的要求,找到了行政审批制度改革这个突破口。伴随《行政许可法》的颁布实施,政府管理创新活动如火如荼展开,“行政审批服务中心”、“综合行政服务中心”等政府服务机构的行政功能有了大幅增加,由单项服务向全面服务转变。服务型政府建设向纵深挺进,逐步形成了向全国推进、向高层政府机关推进和在理论上取得突破的重大进展。学术界开始探索服务型政府的理论和借鉴国外经验。2002年《中国行政管理》杂志第7期发表署名文章《服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》。这个阶段,重点是管理方式创新,主要特点是通过改革,使行政管理体制机制适应“完善社会主义市场经济”的要求。政务公开、电子政务、行政流程再造、绩效评估、行政问责制、服务承诺制、政府集中采购、服务代理制、首问负责制、政府服务热线电话等阳光透明政府、高效便民政府实践活动在各地广泛开展起来。

第三阶段,从党的十六大开始,服务型政府建设进入了新阶段,即大力推进、全面创新阶段。服务型政府建设从转变职能到完善体制,从管理方式创新到制度创新,从“线性”改革到“复合”改革,正在不断深入。2004年2

月和3月,温家宝总理先后在中央党校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和《政府工作报告》中提出:“努力建设服务型政府”,并阐述了服务型政府的内涵。2006年10月,党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能。”2007年10月,胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确提出,“加快行政管理体制改革,建设服务型政府。”2008年2月23日,胡锦涛总书记在主持中共中央政治局集体学习时指出,“创新行政管理体制,建设服务型政府。”学术界积极行动,配合政府改革,出现了一大批研究服务型政府的论文。2004年,中国行政管理学会召开了3次关于服务型政府的全国性研讨会。2005年10月28日,中国行政管理学会课题组在《人民日报》发表了《服务型政府:我国行政改革的目标选择》。这一阶段的主要特点是通过改革和创新,建立与社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义和谐社会全面适应并起到引领助推作用的行政管理体制。

服务型政府的实质,是政府在职能和工作方式上的一次根本性转型,是对传统行政管理范式的革命性突破,是政府体制改革的基础性工程。

建设服务型政府是人类历史发展的客观要求和必然趋势,适时提出建设服务型政府的命题和任务,符合行政管理体制改革的内在规律,明确了行政管理体制改革的方向。

#### 四、当前深化行政管理体制改革的主要任务和特点

当前行政管理体制改革、建设服务型政府的任务,归纳起来是4个方面。一是转变职能,实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变。二是机构改革,加强公共服务部门,探索职能整合的大部门体制,实现政府机构设置向精简统一效能的根本转变。三是制度建设,推行政府绩效管理和行政问责制度,健全对行政权力的监督制度,加强公务员队伍建设,实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变。四是依法行政,维护社会公平正义,实

现政府组织机构、人员编制和工作方式向科学化、规范化、法制化的根本转变。通过改革,实现行政管理体制的创新,建设人民满意的服务型政府。

当前行政管理体制改革的特点十分鲜明:

一是制定中长期改革规划与提出近期工作任务。党的十七大提出,要制定行政管理体制改革总体方案。十七届二中全会通过的《深化行政管理体制改革的意见》是一个行政管理体制改革的规划性总体设计,是当前5年和今后7年行政管理体制改革的“顶层设计”。由党中央全会作出行政管理体制改革总体方案,提出明确的近期和中长期目标,这在党和国家的历史上是首次。改革的方案也经过了科学严谨的论证。党的十三届中央委员会及以前,是政治局会议研究政府机构改革方案后向全国人大提出建议,从十四届二中全会开始,是政府机构改革方案提交到中央全会研究后向全国人大提出建议。这次改革,国务院经过充分调查研究,反复酝酿,广泛听取包括学术界在内的各界意见,提交党的十七届二中全会讨论研究后向全国人大提出建议,经十一届全国人大一次会议讨论通过。这样做,就使行政管理体制改革的长远目标与阶段性目标相结合、全面推进与重点突破相结合、改革实践与理论相结合,处理好改革、发展、稳定的关系。

二是紧紧抓住转变政府职能这个关键。改革开放以来,我国行政管理体制经过多次改革,取得了很大成绩,突出的标志就是政府职能转变取得了积极进展。政府对微观经济的干预减少,以间接管理手段为主的宏观调控体系框架已经形成,市场体系基本建立,政府充分发挥对市场的培育、规范和监管功能,越来越重视履行社会管理和公共服务职能。政府管理经济的方式有了较大改变,依靠行政审批进行管理的模式正在转变,行政审批事项大幅度裁减,涉外经济管理与国际惯例接轨。政府决策民主化、科学化程度有了很大提高,政府按照科学发展观的要求,驾驭经济和社会全面协调可持续发展的能力得到明显提升。从总体上看,我国政府的行政管理职能与社会主义市场经济体制和社会主义民主政治的要求是相适应的。然而,由于体制惯性、思想惰性和利益刚性的原因,政府转变职能必然是一个十分艰难和长期的过程。在经济体制改革不断深入的情况下,特别是我们面临着构

建社会主义和谐社会的繁重任务,对政府职能改革提出了很多新的更高的要求。当前,深化行政管理体制改革的关键,仍然是转变政府职能。要通过改革,把不该由政府管理的事项转移出去,把该由政府管理的事项切实管好,从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用。无论是机构调整整合,还是部门职责界定,都要有利于政府全面履行职能,切实解决缺位、错位、越位和权责脱节、职能交叉、推诿扯皮、效率低下等突出问题,推动科学发展,促进社会和谐,更好地实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益。检验行政管理体制和机构改革的成效,主要就是看政府职能是否真正转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上了。

三是确定大部制的探索思路和渐进式推进策略。把相关职能的部门进行有机整合,实行大部门体制,有助于解决职责交叉、政出多门和部门利益的问题,增强部门全局意识,扩大管理覆盖领域,提高政府整体效能。大部门体制作为政府组织形态变革的重要举措,涉及面广、难度较大,各国在推行过程中都十分慎重。我国这次通过的改革方案也采取了积极稳妥、循序渐进的策略,一方面充分发挥大部门体制对改进政府管理的作用,另一方面防止仓促行事带来负面影响。

四是明确提出建立行政决策、执行、监督三种权力相互制约又相互协调的要求。按照权责一致、分工合理、有权就有责、失职要追究、权责边界清晰的要求,逐步使政府及组成部门主要负责决策,直属行政机构主要负责执行,监督机构相对独立行使权力,解决“教练员”、“运动员”、“裁判员”集于一身的问题,形成决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。

### 五、大力推进服务型政府建设的着力点

将服务型政府作为行政管理体制改革的方向和目标,就是说,行政管理体制改革要按照建设服务型政府的要求来引领。行政管理体制,是服务型政府基础性制度框架,建设服务型政府的含义和范围要比行政管理体制改革宽。建设服务型政府,既是改革行政管理体制、破除与社会主义市场经济不适应的陈规陋制的结果,又是创新行政管理体制、建立与发展社会主义民

主、构建社会主义和谐社会相适应的新体制机制的过程;既要坚持以转变政府职能、全面履行政府职能为主要内容,又要革新观念、健全行政法制体系、优化组织结构和运行方式;既要加大政府公共服务的力度,向社会提供更多的公共产品,又要实现公共管理方式创新,加强公务员队伍建设、思想建设和作风建设。

——建设服务型政府的基本任务是,建立适合我国国情、惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的政府公共服务体系。<sup>①</sup>

——建设服务型政府的工作重点是,提高政府为经济社会又好又快发展服务的能力,以促进经济增长、居民就业、物价水平、国际收支平衡4项重点指标衡量政府经济工作,全面履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务4项职能。

——建设服务型政府的财政保障是,改革和完善财政体制,明确中央和地方各级政府的公共服务职责,在完善政府组织结构和体制机制的过程中,建立适应服务型政府要求的公共财政体制,加大对公共服务的财政投入,逐步使公共服务支出成为财政支出的主体。

——建设服务型政府的机制体系是,创新公共管理和服务方式,形成适应服务型政府建设要求的公共服务多元供给主体。提高社会管理水平,健全政府行政管理与社会组织、企业、公民互动的社会管理体系和应急管理机制。

——建设服务型政府的评价体系是,以科学合理的评估指标体系为导向,建立健全多方参与的政府绩效管理制度。探索建立绩效预算制度。健全以行政首长为重点的行政问责制度,明确问责范围,规范问责程序,加大责任追究力度,提高政府执行力和公信力。

——建设服务型政府的基础工程是,加大政务公开的力度,加强电子政务建设,促进廉政建设和行政业务建设。在政府行政流程再造中,设计制度

---

<sup>①</sup> 《关于深化行政管理体制改革的意见》(2008年2月27日中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过,《人民日报》2008年3月4日。)

化的依法行政机制、信息公开机制、行政审批机制、信息化管理机制。

——建设服务型政府的理论支撑是,深入研究中国特色社会主义行政管理理论体系,加强对建设服务型政府的实践探索和理论研究,深入分析新情况、新问题,及时总结实践经验,认真借鉴国外有益做法,为建设服务型政府提供思想引导和理论支撑。建设学习型政府是建设服务型政府的前提。要加强公务员教育培训,为建设服务型政府培养高素质队伍。

## 六、解放思想是建设服务型政府的法宝

从党的十一届三中全会开启改革开放航程以来,我们就靠解放思想,不断跨越因循守旧的思想藩篱,冲破“左”的阴霾,逐步建立与全面建设小康社会相适应的行政管理体制。

我国的行政管理体制模式源于前苏联,政府职能是按照计划经济的要求设计的,内容庞杂、范围宽泛、权力边界不清晰,政治、经济、文化、社会事务各个方面都涉足,管理结构不合理,以微观管理为主,管理方式简单化,以行政审批为主。这种体制,在国民经济恢复时期和建设初期发挥了一定的积极作用,但随着社会主义建设的发展,越来越显示出僵化和滞后性。在改革开放以前,党和政府对行政管理体制进行过多次改革和调整,但总体上未发生变化,仍然维持着高度集中、过度管制、单一手段、全面干预的格局。在构建社会主义市场经济体制的进程中,经济基础对上层建筑提出了改革的要求,行政管理体制特别是政府职能不能适应经济社会发展,政企不分、政事不分,问题越来越突出。一方面使政府机构和人员不断膨胀,行政成本大幅提高,效率降低;另一方面又使市场缺乏竞争主体,社会缺乏活力。从20世纪80年代初开始,全国范围内进行了5次行政管理体制改革,按照经济体制改革逐步深入的要求,对政府职能进行重新认识、重新定位,让政府管理那些社会需要而其自身管不了或无人管的公共事务,企业、事业单位、社会组织的事务则由他们根据国家法律和行业规定自主处理。但是,伴随着行政管理体制改革进程,各种各样的认识问题始终困扰着人们。有人担心,这样做会不会削弱了社会主义集中力量办大事的能力?会不会导致政府威