

刘永彪 © 著

地方服务型政府建设研究

——以南京为样本

DIFANG FUWUXING ZHENGFU JIANSHE YANJIU
——YI NANJING WEI YANGBEN



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

刘永彪 ◎ 著

地方服务型政府建设研究 ——以南京为样本

DIFANG FUWUXING ZHENGFU JIANSHE YANJIU
——YI NANJING WEI YANGBEN



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

地方服务型政府建设研究——以南京为样本/刘永彪
著. —北京: 中共中央党校出版社, 2011. 9

ISBN 978-7-5035-4609-9

I. 地… II. 刘… III. 地方政府—行政管理—研究—
南京市 IV. D625. 531

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 177816 号

地方服务型政府建设研究——以南京为样本

责任编辑 曲 炜 武 帅

版式设计 尉红民

责任校对 王 巍

责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 251 千字

版 次 2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 14

定 价 32.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

序

江 流

2011年是中国共产党成立90周年。在这不平凡的90年中，中国共产党紧紧依靠人民群众完成了新民主主义革命，建立了社会主义的基本制度，尤其是党的十一届三中全会以来，我们党总结我国社会主义建设经验，同时借鉴国际经验，以巨大的政治勇气、理论勇气、实践勇气实行改革开放，建立和完善社会主义市场经济体制，坚持全方位对外开放，我国社会主义现代化建设取得举世瞩目的伟大成就。

90年来党的发展历程告诉我们，来自人民、植根人民、服务人民，是我们党永远立于不败之地的根本。以人为本、执政为民是我们党的性质和全心全意为人民服务根本宗旨的集中体现，是指引、评价、检验我们党一切执政活动的最高标准。尽管我们的经济发展取得了辉煌的成就，但我们也应清醒地认识到，我国发展中不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出，人民群众对党和政府的工作还有很多不满意的地方。在新的历史起点上，我们党和政府主动适应形势的变化，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续发展，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生等，不断为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴打下更为坚实的基础。

在社会主义中国，为全社会提供公共服务是政府的主要职能之一。随着我国改革开放的不断深入，建设一个全心全意为人民服务的服务型政府显得非常必要和迫切。进入新世纪以来，以南京为代表的地方政府纷纷开始了建设服务型政府的探索，他们更加注重关心人民的需要，更加重视发展的成果是否由人民所共享，在教育、社会保障、医药卫生、保障性住房等领域取得了不俗的成就，引起理论界的高度关注。

刘永彪同志的《地方服务型政府建设研究——以南京为样本》是一

部理论与实践结合，全面反映地方服务型政府建设的实证性研究的力作。本书在深入研究服务型政府理论的基础上，通过对南京建设服务型政府历程的回顾总结，挖掘出南京在服务型政府建设中开全国之先的亮点性工作，如万人评议机关、电子政务、行政问责等，并在此基础上进行理论升华，为读者成功展示了近些年来落实科学发展观，建设和谐社会的“南京模式”。本书对于丰富服务型政府理论研究，推进地方建设服务型政府具有非常重要的学术价值和实践意义。

刘永彪是一位非常努力、上进的年轻同志。他知识面宽，思维敏捷，思路开阔，开拓创新精神强。吉林大学硕士研究生毕业后先在中共中央党校工作，而后又在政、学、商多个重要岗位历练，早在20世纪90年代初就去香港研修金融业务，对资本市场颇有研究，如今是南京证券的高管，可谓年轻有为。他的一个很好的特点是热爱学习、坚持学习。2003年9月，他在工作多年之后，又考取中共中央党校全日制博士研究生，闭门读书，提升自己的理论修养。2004年底赴南京国家级高新区管委会挂职，因工作出色而留任。之后他又以南京市服务型政府建设为研究对象，在北京大学政府管理学院从事博士后研究工作并顺利出站，这为他今后更好地工作打下比较扎实的理论和专业功底。

学习是一个人进步的过程，更是一种能力的体现。刘永彪同志好读书，但又不死读书，非常善于把学到的理论知识与自己的工作实践相结合，努力探索工作实践中的重大理论和实践问题。2006年底，刘永彪同志出版专著《创新型国家的基因工程——中国高新技术产业开发区探究》，填补了我国国家级高新区系统理论与实证研究的空白，在学术界、理论界引起较大的反响，科技部火炬中心负责人给予高度评价，并大力推介。2009年，刘永彪同志负责的有关领导干部问责制的课题研究受到中组部、中纪委有关领导的肯定和表扬。

希望刘永彪同志在今后的工作中，坚持学习，勇于探索，大胆创新，为党和人民的事业做出自己应有的贡献。

2011年7月

（作者系中国社会科学院学部委员，原副院长）

内 容 提 要

进入新世纪以后，政府改革正式提上议事日程。中国作为一个转轨中的发展中国家，在市场发育到一定阶段后，是应该继续坚持强力政府，还是从以经济建设为中心的政府转为以提供公共产品和服务为主的政府，学界也有不同认识。从2002年起，以南京为代表的部分地方政府开始了建设服务型政府的探索，至今已成为全社会的共识。建设服务型政府已成为各级政府改革的重要目标之一。本书以南京为研究样本，较为系统和全面地分析了南京服务型政府建设的历程、取得的成效及下一步改革发展的战略路径。主要包括：

1. 南京较早实现从“发展型政府”向“服务型政府”的成功转型，强调发展成果由人民共享，率先在行政审批制度、电子政府建设、政务公开及“万人评议机关”等领域进行探索和实践，取得良好的效果。

2. 南京在民生服务方面成功探索出“药房托管”方案；在义务教育服务改革中不断推进办学体制、教育管理体制、经费投入体制改革，实现义务教育的均等化。南京建立了以最低生活保障为重点的新型社会救助体系，积极推进社会福利建设。

3. 南京极为重视社会公共危机的应对与治理，在国内较早建立起比较完善的应急管理预案系统、法制体系、管理体制、运行机制和保障体系，有效提升了南京市政府应对危机的能力和水平。本书同时也提出南京更好应对城市突发公共危机的战略路径选择。

4. 南京在国内率先开展“万人评议机关”活动，通过多年探索和努力，南京行政问责制度建设已取得丰硕成果，成为服务型政府建设的重要保障，但同时也存在一些需要加强和完善的地方，本书分析探讨了南京行政问责进一步发展和完善的方向。

| 目 录 |

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
一、问题的提出	1
二、研究的理论价值与实践意义	3
第二节 既有研究文献梳理	4
一、研究现状	4
二、不足之处	7
第三节 本书的研究方法与创新	8
一、研究的创新点	8
二、研究方法	9
第二章 理论基石：服务型政府建设的多维解读	10
第一节 新公共管理理论视角下的服务型政府	10
第二节 公共经济理论视角下的服务型政府	12
一、公共部门、私营部门和第三部门的界分	12
二、公共产品与市场失灵	13
三、公共产品与政府责任	16
第三节 马克思主义理论视角下的服务型政府	16
一、马克思、恩格斯对服务型政府的阐释	17
二、毛泽东思想体系中的服务型政府	20
三、邓小平关于服务型政府的阐述	22
四、江泽民关于服务型政府的阐述	23
五、新一代中央领导集体关于服务型政府的阐述	24

第三章 职能转变：南京服务型政府建设的初步分析	25
第一节 南京服务型政府建设的逻辑演进	25
一、南京建设服务型政府命题提出的背景	25
二、南京建设服务型政府的起步试点阶段（2001—2003 年）	34
三、南京建设服务型政府的全面推进阶段（2003—2008 年）	39
四、南京建设服务型政府的增量发展阶段（2008 年以来）	43
第二节 治理创新与南京服务型政府建设	45
一、探索电子政务建设	46
二、创新行政审批制度	50
三、推行政务公开	54
四、开展“万人评议机关”活动	56
第三节 南京服务型政府建设产生的积极效应	56
一、服务型政府的理论研究与实践建设不断推进	57
二、南京服务型政府建设对中央政府及其他地方政府的影响	57
附：《南京市人民政府关于推进服务型政府建设的实施意见》	59
 第四章 民生服务：南京服务型政府建设的实证分析	64
第一节 地方政府提供民生服务的理论分析	64
一、社会建设与民生服务	64
二、民生服务的理论分析	67
三、民生服务与服务型政府建设	71
第二节 南京基本医疗卫生服务改革实践	72
一、南京医疗卫生改革的指导思想、总体目标和原则	74
二、南京医疗卫生服务改革的制度体制建设	75
第三节 南京义务教育服务改革实践	78
一、南京市公共教育的基本情况	78
二、不断推进办学体制改革，充分发挥政府与社会的合力	78
三、积极推进教育管理体制改革，调动各级政府教育服务积 极性	79
四、探索教育经费投入体制改革，强化公共教育资金支撑体系	79
五、构建城乡一体化公共教育服务，努力实现义务教育公平性	80

第四节 南京社会保障服务改革实践·····	82
一、城镇社会保险体系不断取得新进展·····	82
二、建立以最低生活保障为重点的新型社会救助体系·····	83
三、积极稳妥地推进南京市社会福利建设·····	86
第五节 南京公共服务均等化的探索·····	87
一、破除传统观念束缚,树立公共服务城乡统筹发展的配置 理念·····	88
二、创新基本公共服务体制,建立“需求导向型”公共产品 供给模式·····	89
三、构建公共服务一体化发展战略,提高公共产品均等化水平·····	89
四、建立公共型财政制度,强化公共服务均等化支撑体系·····	91
第六节 南京劳动就业服务改革实践·····	91
一、马克思主义的劳动就业理论·····	91
二、服务型政府建设之初南京市劳动就业困境·····	93
三、积极落实劳动就业政策,创建“充分就业城市”·····	94
附:《南京市政府关于促进新生劳动力就业的意见》·····	97
《南京市就业和失业登记管理暂行办法》·····	100
 第五章 应急管理:南京服务型政府建设的重要抓手·····	106
第一节 应急管理的概念与内涵·····	106
一、应急管理的含义及其内容·····	106
二、应急管理的宗旨与原则·····	111
三、中国特色应急管理体系的基本框架与体系·····	114
第二节 应急管理:地方政府与社会治理能力的薄弱环节·····	121
一、政府危机治理能力的内涵考察·····	121
二、地方政府危机治理能力建设亟待解决的问题·····	123
第三节 服务型政府视角下的南京应急管理机制建设·····	125
一、南京市应急管理机制建设的具体内容·····	125
二、南京市应急管理建设中亟待解决的问题·····	128
第四节 提高地方政府应急管理能力的战略路径·····	129
一、积极培育全社会危机意识,加强对危机管理的教育和培训·····	130

二、创新危机治理体制，建立服务型政府的应急管理模式 130

三、创新应急管理机制，不断提升地方政府的危机管理能力 131

四、积极借鉴西方国家有益经验，构建高可靠性应急管理政府 131

案例：2002 年南京“小汤山”事件 134

附：《南京市突发公共事件总体应急预案》 137

第六章 行政问责：南京服务型政府建设的外部保障 152

第一节 南京行政问责制的破冰：评议机关 153

一、行政问责的内涵与多元理论视角 153

二、万人评议机关——南京市服务型责任政府建设的突破口 155

第二节 南京行政问责的主要做法 157

一、南京行政问责制度的建立与发展 157

二、南京行政问责制度建设所取得的成绩 160

第三节 南京行政问责存在的主要问题 163

一、行政问责法律法规亟须完善，行政问责强制力有待强化 163

二、问责主体缺乏法定明确性，异体问责相对薄弱 163

三、行政问责配套制度不健全，行政问责生态环境有待完善 164

第四节 南京行政问责的改革方向 165

一、健全行政问责法律体系，强化责任追究 165

二、努力完善人大制度，强化人大监督的问责力度 166

三、重塑权力运行流程，建立官员施政的全程问责机制 166

四、以群众满意度为依据，建立问责嵌入干部考核评价机制 167

附：《南京市国家行政机关及其公务员公共服务行为规范

试行规定》 168

《南京市行政过错责任追究暂行办法》 171

《南京市党政领导干部问责办法（试行）》 178

《南京市党员和国家工作人员违反拆违和拆迁管理规定

行为责任追究暂行办法》 181

第七章 社会管理：南京服务型政府建设的环境基石 185

第一节 服务型政府视野下的社会管理 185

一、国家、政府与社会	185
二、社会秩序与国家的社会管理职能	188
三、社会管理的内涵与管理主体	189
四、服务型政府视角下的社会管理体制改革的方	190
第二节 南京市社会管理体制创新路径.....	193
一、南京市原有社会管理体制的弊端及其挑战	193
二、南京社区管理体制机制创新与发展	194
第三节 南京市公共服务体系的改革与创新.....	198
一、公共服务市场化改革与建设	198
二、养老服务社会化改革与建设	199
三、公共卫生服务均等化改革与建设	200
结语	202
参考文献	206
后记	210

第一章 导 论

第一节 问题的提出

一、问题的提出

严格说来,建设服务型政府是由地方政府先行探索,后经学界理论探讨,而后被中央采纳的一个政府管理理念。2001年开始,许多地方政府对建设服务型政府均有一些探讨和实践。其中,南京是代表性城市之一。2002年初,时任南京市市长罗志军在人代会作政府工作报告时提出,为适应加入世界贸易组织新形势,要把加快政府职能转变、建设服务型政府作为2002年的首要任务和重点工作。^①此后,许多地方政府纷纷效仿,北京市(2003年3月)、重庆市(2003年8月)、大连市(2003年10月)先后提出建设服务型政府的目标,掀起一场自下而上的服务型政府建设运动。

2004年2月21日,温家宝总理在中共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正式提出“建设服务型政府”的奋斗目标。3月8日,温家宝在参加全国人大陕西代表团小组讨论时又强调:“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。”^②2005年,建设“服务型政府”正式写入政府工作报告,胡锦涛总书记亦多次在讲话中谈到这一问题。由此可见,服务型政府作为政府转型的目标,已成为党中央和国务院的共识。此后,建设服务型政府成为行政体制改革的重要方向。从理论上讲,在一个存在多级政府的国家中,中央政府只有一个,地方政府却有多,因此,建设服务型政府的目标在很大程度上需要靠地方政府来实现。由此,本书的研究也就具有了一定的理论价值和实践意义。

^① 罗志军:《认真落实科学发展观,加快建设服务型政府》,《公共服务创新》,国家行政学院出版社2007年版,第329页。

^② 贺劲松:《总理话转变职能:政府要抓好“两个四”》,《人民日报》2004年3月10日。

（一）站在新历史起点上的中国呼唤建设服务型政府

1978年以来，以发展经济建立社会主义市场经济体制为导向的中国式改革无疑是成功的。无论是国内理论界还是国外一些机构都对此给予高度评价。世界银行认为，中国用短短一代人的时间完成了世界上其他国家几代人才能完成的事业！在一个人口超过非洲和拉丁美洲人口总和的国家，这一成就是我们这个时代最令人瞩目的发展。但是，随着改革的逐步深入，中国经济社会发展不平衡、不和谐、不合理的矛盾和问题逐步显现出来，收入分配问题、住房问题、教育医疗、社会保障、城乡差距等问题成为中国改革绕不过去的坎。这些矛盾和问题已严重威胁到中国的社会稳定和安全，也影响到中国的持续发展及和谐社会目标的实现。上述诸多问题的产生，探究其深层原因，是与政府的增长型经济社会发展战略分不开的。要解决这些问题，必须合理界定好政府与市场的关系，把政府职能转移到提供公共产品及公共服务上来。而且，中国现在已进入发展型社会，广大人民群众已从以往简单的追求温饱转向追求小康和有尊严的生活，要求政府能够提供基本而有保障的公共产品和公共服务。在这种背景下，中央适时提出建设服务型政府的奋斗目标，从“经济建设”型政府转向“公共服务”型政府，这既是中国政府自身职能转型的内在要求，也是中国市场化改革进程的必然选择，更是提高中国共产党执政能力、完善社会主义市场经济体制、深化行政体制改革的题中应有之义。

（二）服务型政府是促进政府自身改革的一剂良药

客观来说，中国各级政府在行政理念、政府职能、政府运行机制、行为方式等方面存在着一些不足，这在某种程度上已经成为经济和社会发展的障碍和阻力。如果认真研究各地群体性事件频发的动因，就会发现其中一个重要因素是政府自身管理不当造成的。部分政府工作人员严重的“官本位”思想带来的后果是重管制轻服务，重发展轻民生，重上级轻百姓的倾向严重，政府职能存在严重的“越位”、“错位”与“缺位”。政府日常工作中，决策模糊多变，监督乏力低效，政出多门，职责同构，部门之间缺少默契与协作，严重影响了经济社会的健康协调发展和人民生活的改善。要解决好这些问题，必须重视政府自身的改革问题，服务型政府是一个有效的措施。从某种程度上说，服务型政府较好地处理了市场经济条件下政府与民众的关系问题，把中国共产党全心全意为人民服务的思想落实到实处，并使之具有了坚实的抓手。

（三）服务型政府建设是世界各国政府实现可持续发展的内在要求

发展是当今时代的主题。早在改革开放初期，邓小平提出“发展是硬道理”，中央也强调“发展是第一要务”。中央强调的“发展”，绝非简单的“经济增长”，更不是以牺牲资源、环境及后代人利益的发展，而是以人为本、经济社会协调可持续、国民福利持续增进的发展。事实上，各国政府围绕持续、协调发展的目标，在建设服务型政府方面都做了一些卓有成效的工作。美国政府以“顾客导向、结果控制、简化程序”为原则，以精简机构、裁减冗员、放松管制、引入竞争机制以及绩效管理为内容重塑政府，力图建设一个少花钱多办事的廉价政府、效能政府。英国开展了以顾客为导向的新公共管理运动，引入竞争机制，提高服务绩效。加拿大推行“公共服务2000计划”。尽管各国改革内容与方式存在一定的差别，但在增强政府服务意识，创新服务形式，提高服务绩效等方面是基本一致的。服务型政府已成为世界范围内政府改革的一种潮流与趋势，这无形中对中国政府改革也有积极的正面影响，在某种程度也促进了中国的服务型政府建设。

二、研究的理论价值与实践意义

服务型政府发轫于改革开放所引发的经济社会大转型、大变革之中。2002年，中共中央第一次明确提出政府四大职能：经济调节、市场监管、公共服务与社会管理。2003年“非典”危机爆发之后，人们对政府的公共服务能力提出了更高的要求，强化政府的公共服务能力，建设服务型政府亦成为研究的热点与焦点。必须指出的是，服务型政府不单单是一种全新的政府发展改革的理念，更是一种惠及民众的政府模式与制度安排。建设服务型政府是一项长期复杂的系统工程，对地方政府而言是一次性革命性的转型，涉及到政府的管理理念、治理方式、政府间体制、政府行为调整优化等方面的内容。选择何种角度切入并展开研究，是一个值得考量的问题。本书以南京为样本，深入剖析服务型政府建设的若干核心节点，在理论上有利于加深人们对政府改革、转型的认识，了解政府在走向公共服务的过程中取得的成效、面临的挑战及下一步改革的方向；在实践上，通过对南京建设服务型政府的具体剖析和系统全面的研究，全面揭示地方政府建设服务型政府的动因、改革的动力机制，希望能为政府决策部门提供有益的理论参考。

第二节 既有研究文献梳理

一、研究现状

如前所述,从2002年开始,尤其是“非典”危机以后,中国部分地方政府如南京、成都等陆续提出建设服务型政府的目标,关于服务型政府的研究迅速成为理论界的一个热点。国内理论界与政府管理层对服务型政府的理论与建设问题展开了积极的探讨与研究,掀起了一股服务型政府研究的高潮,形成一批较为丰硕的研究成果。这里仅从宏观层面对服务型政府建设和研究情况进行简要的全景式回顾梳理。

(一) 对服务型政府含义的不同认识

何为“服务型政府”?学界对此仁者见仁,智者见智。总的来看,理论界主要从多个维度对服务型政府进行了界定。一是从政府与公民关系转变的角度进行研究。这类观点主张建设服务型政府首先应解决政府与公民的关系,这是政府改革的基本点。持这类观点的学者刘熙瑞认为,服务型政府即“在公民本位、社会本位理念指导下,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服务为宗旨并承担服务责任的政府”^①。这一观点包含管理理念、政府职能、管理方式等要素,得到较为广泛的认可。二是从政府职能历史演进角度进行研究。一些学者指出:政府从统治型向管理型再向服务型的转变是历史选择的结果。相应地,行政模式也应从“统治行政”向“管理行政”进而向“服务行政转变”。三是从政府与社会关系的角度界定服务型政府。一部分学者认为服务型政府的权力来源于社会、受制于社会、服务于社会,服务型政府体现了国家权力向社会权力的转移。经济学家吴敬琏认为,建设服务型政府就是要将“全能型政府”体制颠倒了的政府和人民之间的主仆关系校正过来,建设一个公开、透明、可问责的服务型政府。四是从经济学角度展开的研究。一些学者认为,服务型政府最重要的职能是提供公共服务,这些公共服务是私人和社会无力或不愿提供的,却又与公共利益密切相关的非排他性公共产品,如国防等。还有的研究是从政府工作方式转型角度展开的。有学者认为,地方政府设立的“政务超市”、“阳光大厅”等就是在建设服务型政府。当然,也有学者对建设服务

^① 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。

型政府提出质疑,认为在不同历史发展阶段,政府履行职能的重点不同,政府职能转变的目标定位也不是单一的。不论从经济社会发展的现实需要来看,还是从政府职能转变的政策指导来看,单纯强调“服务型政府”的目标都会对政府改革实践产生误导。^①

(二) 地方服务型政府建设存在的问题研究

中国政府的公共服务能力较为薄弱,公共服务水平存在地区失衡与城乡失衡,公共服务体系和机制并不健全,政府公共服务职能落后于发达国家。朱光磊、薛立强指出,服务型政府的关键问题之一是中央负主要责任,还是地方负主要责任。目前,各级政府在建设服务型政府过程中的分工和责任不明确,基层政府的积极性和内在动力不足。随着服务型政府建设的逐步深入,仅仅采用中央政府和中间层级政府推动的方式显然就不够了,必须调动起基层政府建设服务型政府的积极性和内在动力。^②侯波认为,目前地方政府管理水平低,不能适应改善公共服务的需要。虽然有些地方已经建立起应急管理体系,但总体上还没有实现从“应急处置”到“应急管理”的转变,有些地方还是习惯于把“应急”当作“运动”来安排,专业应急队伍力量薄弱,专业应急队伍的装备数量不足,专业培训演练基础条件欠缺,与实战需要存在较大差距。^③李军鹏认为,中国服务型政府建设存在五大体制障碍:组织体制障碍、财政体制障碍、纵向行政体制障碍、公共服务体制障碍及制度缺失障碍。^④吴玉宗则指出,当前服务型政府建设必须突破行政管理体制的制约、传统文化的束缚、第三部门的不足三大瓶颈。^⑤王茜认为,有些地方政府背离了服务型政府建设的本意,出现了一定程度的异化现象,表现为:服务形式化、服务差别化、服务单向性、服务阵发性。其主要原因在于理念的偏差及制度的缺失等。^⑥胡宁生以南京为例,指出地方政府在服务型

① 孙彩红:《我国政府职能转变和改革的目标定位》,《行政论坛》2010年第7期,第37页。

② 朱光磊、薛立强:《服务型政府建设的六大关键问题》,《中国党政干部论坛》2010年第7期,第37页。

③ 侯波:《中国服务型政府建设的实践与探索》,《中国党政干部论坛》2010年第7期,第34页。

④ 李军鹏:《以体制建设为突破口加快服务型政府建设》,《中国党政干部论坛》2010年第7期,第30页。

⑤ 吴玉宗:《当前我国服务型政府建设必须突破三大瓶颈》,《宁波大学学报》2010年第2期,第87页。

⑥ 王茜:《我国建设服务型政府的异化问题分析及路径选择》,《山东社会科学》2009年第6期,第47—48页。

政府建设方面存在的主要问题是：政府的工作重点仍然是经济发展；政府对各种渠道表达出来的意愿和要求的回应不够；政务公开、政策执行和评估方面还存在不足；政府内部的组织结构设计和工作流程设计方面还不够科学；财政预算细化不够，不能作为人大和公众对政府行为进行监督和控制的一个有效工具等。^①

（三）地方服务型政府建设路径的研究

北京大学谢庆奎认为服务型政府的建设是一项系统工程，涉及观念更新、政府职能转变、民主与法制建设、政治文明建设等诸多方面，需要一个时间较长的过程。这个过程就是政治与政府创新的过程。而政治创新和政府创新紧密相连、相互促进、相互融合和重合。因此，服务型政府建设的基本途径，就是政府创新，即通过政府改革、发展和创新的途径，逐步实现服务型政府的目标。^②

毛寿龙、周晓丽认为，必须全方位努力，建设一个处处都能为人民、为国家、为社会好好服务的政府，摒弃政府一元治理，实现公共服务主体的多元化，优化政府服务流程，强化政府责任，实现政府服务职能的制度化；注重政府服务绩效的评估，健全政府责任追究体系。^③

比利时鲁恩大学教授杰尔·布卡艾尔统计发现，欧盟国家公共服务责任近年来不断向地方政府转移。德国，中央一级公务人员比例从1990年的21.6%下降到新世纪后的11.5%。究其原因，布卡艾尔认为，公民对地方政府的信任水平高于中央政府，地方政府与公民关系更密切，更容易改善服务质量；地方政府实行责任式和问责式管理等。^④

有学者从生态学角度对地方服务型政府建设进行研究，认为地方服务型政府的构建离不开政府与行政生态环境之间的互动。我国各地方政府面临着信息化和全球化的新的行政生态环境，这对中国行政组织的职能、结构及管理方式等的变革带来了新的机遇和挑战。地方服务型政府建设中应考虑如下几个生态要素：社会经济的发展；中央政府对地方政府的影响；社会公众的

① 胡宁生：《和谐社会建设中的地方政府治理——以南京市构建服务型政府为例》，《服务型政府与和谐社会》，北京大学出版社2006年版，第250—254页。

② 谢庆奎：《服务型政府建设的基本路径：政府创新》，《北京大学学报》2005年第1期。

③ 毛寿龙、周晓丽：《服务型政府：现实内涵、理论阐释及其实现》，《天府新论》2009年第1期，第80—81页。

④ 杰尔·布卡艾尔：《变化中的欧洲福利国家的公共服务》，《公共服务创新》，国家行政学院出版社2004年版，第45页。