

服务型政府的理论基础及现实动力

李瑞存

(淮北师范大学 政法学院, 安徽 淮北 235000)

[摘要]与传统管制型政府截然不同,服务型政府将“公共服务”作为其职能设计的核心。政府不再是高高在上、指手划脚的管制者,而应逐渐成为平易近人、脚踏实地的服务者。服务型政府具有市场经济、公民本位、公共服务、高效行政等特点。我国服务型政府应该以马克思主义代表制思想、新公共管理理论、群众路线理论、党的最新理论成果等为其理论基础。社会主义市场经济的发展、行政体制改革的持续推进、知识经济和信息革命以及国外重塑政府运动的影响等构成我国服务型政府建设的现实动力。

[关键词]服务型政府; 代表制; 公民本位; 政府重塑

[中图分类号]D63 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1673-9477(2012)01-0042-04

一、服务型政府的内涵及其特征

(一) 服务型政府的内涵

在市场经济条件下,政府与企业、公民之间不应该是自上而下的控制与自下而上的依附关系,而应是一种平等的交换与共存关系,政府的核心职能是回应社会公众的需求,提供公共服务,服务精神应该成为二十一世纪政府行政管理活动的灵魂。正是在这样的背景下,我国学者在本世纪初提出了构建“服务型政府”的主张。

所谓服务型政府,是指“在社会民主秩序的框架内,在公民本位和社会本位的理念指导下,以为公民提供优质、高效的公共服务为宗旨,并勇于担责的现代政府形态。”^[1]为公民服务,反映公民的意愿,是服务型政府的追求目标,也是政府存在本身的应有之义,而非政府对公民的“恩赐”。无论是从政府的起源还是从政府得以存在的基础看,政府的价值都在于为公民提供服务,否则政府就失去了存在的意义和价值。

(二) 服务型政府的基本特征

1. 服务型政府以市场经济为其经济基础。社会主义市场经济体制的确立,除了要求市场要放开、企业要搞活以外,政府的管理理念和行政体制也必须进行相应的变革,改善政府在社会经济社会中的地位 and 作用,逐步打破“官本位”和“管本位”思想,努力构建科学的行政观和政绩观,建设与社会主义市场经济相适应的服务型政府。政府应该在充分了解和尊重经济规律的基础上,尽量运用经济手段间接地干预和调控经济,而不是像过去那样运用直接的行政命令来进行调控。政府在市场机制不能

发挥作用的公共物品、公共服务供给及社会管理等领域,必须承担自己的责任,明确政府和民众是公共服务的提供者与接受者的关系。政府还应该将私营部门和企业成功的经验借鉴到公共部门,引入竞争机制和效能机制,强化透明公开和顾客导向等服务理念。

2. 服务型政府以公民本位为其本质特征。服务型政府要实现由政府本位向社会本位、公民本位的根本性转变,政府的公共管理将在公民本位和公民意志居于决定性地位的前提下进行,其施政目的必然是指向公共利益最大化而非政府利益最大化。也就是说,服务型政府实现了对传统管制型政府中政民关系的颠覆性变革。政府以为民服务为宗旨,而且必须对公民的服务要求做出前瞻性的回应,这一过程必然要求公众的参与,而随着社会的发展和民主意识的提高,公民也越来越不甘心做被动接受管理和服务的消极客体,而是要求积极主动地参与到公共事务的治理中来。也就是说,政府提供什么样的服务,怎样提供服务,不是取决于政府的意志,而是最终取决于公民的意愿和要求。

3. 服务型政府以公共服务为其核心职能。政府行政管理的实质就是利用社会和公众赋予的权力维护社会秩序,维护整个社会的利益,为公共利益服务的过程。而且中国政府一直以来都把“全心全意为人民服务”作为自己的工作宗旨,因此,在政府职能转变的大背景下,公共服务理应成为我国政府的核心职能和价值取向,服务理念应该贯穿政府活动始终以及一切政府活动中。虽然政府不是公共服务唯一的提供者,但由于其非排他性和非竞争性,公共服务仍旧是政府的核心职能所在,是政府

[收稿日期]2011-11-19

[基金项目]淮北师范大学 2012 年度校青年科研项目; 2011 年安徽省高校思政课程建设工程之“概论”课程省级教学团队建设(编号: 2011SZKJSGC8-8)

[作者简介]李瑞存(1980-),男,安徽合肥人,讲师,硕士,研究方向:行政管理。

当仁不让的责任。政府存在的目的就是为了满足公共需求，尽可能为公众提供优质高效的公共服务是服务型政府的价值所在。

4. 服务型政府以行政效率为其基本目标。追求效率是行政活动的本质要求，也是政府活动追求的基本目标。服务型政府应该根据社会发展的需要，为公民和社会提供更为及时的、更为优质的服务，这一切都必须建立在行政效率的提高上。行政效率的高低，是衡量政府行政管理活动成功与否的一个重要标准，也是检验政府能力和行政管理科学化水平的一个重要标准，同时也是服务型政府区别于传统政府的重要特征之一。

二、服务型政府的理论基础

（一）马克思主义代表制思想

马克思在极力批判资产阶级代议制这种政权组织形式种种缺陷的基础上，提出了能真正代表公民意志的政权组织形式——代表制。他认为代表制是“通过人民自己实现的人民管理制”。代表制把权力从压制人民、管制社会的力量变成了人民实现自我民主管理的力量，人民群众通过选举自己的代表组成自己的力量去代替压迫他们的有组织的力量，这是人民群众获得社会解放的政治形式，这种政治形式取代了被人民群众的敌人用来压迫他们的假托的社会力量^[2]。在以代表制为基础的政权组织体制下，权力重新回到人民的手中，实现了多数人对少数人的统治，真正体现了国家的一切权力属于人民。

马克思主义代表制的思想本质就是公民是国家及社会的主人，而由人民选举产生的政府及其工作人员是为公民服务的“公仆”，这一核心思想与服务型政府公民本位的基本价值定位是完全一致的，因此，马克思主义代表制思想成为服务型政府基本的理论基础。

（二）新公共管理理论

如何确保行政领域的民主、如何保证政府的行政行为是公民意志的反映，在这一研究背景下，新公共管理理论应运而生。

新公共管理理论是关于如何管理公共部门的最新的范式变革，它最初发源于英国，后通过美国、澳大利亚等国，扩展到全球。虽然新公共管理运动在各国的发展进程不一，改革和政策选择的侧重点也有所不同，但其基本诉求涵盖如下内容：第一，主张对政府和市场的关系进行重新定位，通过政府部门的市场化的制度设计，引入竞争机制，以改善

政府提供公共服务的质量和效率。第二，主张重新整合国家和社会的关系，以多种组织形式生产和提供公共物品和服务，逐步形成公民组织、民营机构与政府共同承担公共管理的责任，实现多主体的合作与共治。第三，主张对政府组织的运行方式和运行机制进行根本性的变革，把高度集权的、官僚主义盛行的组织结构转变为分权的、扁平的、民主的组织结构。第四，主张强化政府的核心竞争力，建立一个具有高度民主法治、责任与回应以及高效透明的政府管理体系，要求政府能够以主动、灵活和低成本的方式实施管理行为，有力应对行政环境的变化，实现政府管理的使命。新公共管理理论为我国建立以公民为本位的服务型政府奠定了现实的基础^[3]。

（三）群众路线理论

首先，人民群众是历史的主体，是历史的创造者。常言道，水能载舟，亦能覆舟。没有人民群众的支持和拥护，党的执政地位就不稳固；没有人民的参与和贡献，我们不可能取得举世瞩目的伟大成就。我们党提出的各项重大任务，没有一项不是依靠广大人民群众艰苦奋斗来完成的。因此，在处理政府与公民之间的关系时，应该做到公民是国家和社会的“根”和“本”，公共管理要以公民为本位，公民意志将在公共管理中居于决定性地位。其次，全心全意为人民服务是党和政府的唯一宗旨。自古以来，得民心者得天下，全心全意为人民服务，也是由我们党和政府的性质和历史使命决定的。这为构建以公民为本位的服务型政府提供了直接的理论支撑。

（四）党的最新理论成果

关于执政党和人民之间关系定位的问题，实质就是要回答党与人民的关系中，到底是党“大”还是人民“大”，到底是党本位，还是人民本位，到底是党的意志处于决定性地位，还是人民的意志处于决定性地位的问题。“三个代表”重要思想给出了答案，党是人民利益的代表，人民才是“根”和“本”。人民的意志始终处于决定性的地位，执政党的一切政策和工作都要从人民的利益出发，以维护最大多数人民群众的利益为目标。

科学发展观的核心是“以人为本”，就是要求发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享。真正贯彻落实科学发展观，就必须大力推进政府职能重心的转移：从以政治统治为中心向以社会管理和社会服务为中心。构建服务型政府理论的明

确提出并被写入各级党委和政府的工作报告,正是实践科学发展观的一个具体表现。“三个代表”重要思想和科学发展观都集中体现了公民本位和公民利益至上的原则,构成了服务型政府的最新理论基础。

三、构建服务型政府的现实动力

(一)社会主义市场经济的发展是建设服务型政府的经济动力

经济基础决定上层建筑,“一切政治变革和社会变迁的最终原因,不应该到人们的意识中,到人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中去寻找,而应该到生产方式和交换方式的变更中去寻找;不应当到有关时代的哲学中去寻找,而应当到有关时代的经济学中去寻找”^[4]。传统计划经济体制下,人们习惯了政府的全能管制模式,“官管民、民服官”的思维模式在我国社会中可谓是根深蒂固,甚至已内化为社会公民所接受的整体情结。但随着我国社会主义市场经济体制的确立和逐渐完善,政府职能重心逐渐由社会统治向提供公共服务转移。在社会主义市场经济下,只有加强服务型政府建设,市场配置资源的基础性作用才可能发挥出来;只有构建服务型政府,实现政府的真正转型,才能有效推进我国市场化进程,进而促进我国经济发展模式由政府主导型向市场主导型转变,才能为市场经济的良性运行提供政治保障^[6]。因此,构建服务型政府不仅是我国社会主义市场经济健康发展的有力保障,更是我国社会主义市场经济进一步发展的必然要求。

(二)行政体制改革是建设服务型政府的逻辑动力

适应经济体制改革的要求,深化行政体制改革,必须进一步转变政府的经济职能,其重点就是要纠正计划经济体制下形成的政府职能越位、缺位、错位等问题,应该重新确立计划与市场、政府与社会及公众的关系。一方面,应该深化政府行政审批制度改革,减少政府对微观经济的直接干预。另一方面,创新政府管理方式,促使政府从“传统管制型”向“现代服务型”的转变,切实履行政府的职责,避免管理出现“真空地带”,政府应该把主要精力放在宏观调控、市场监督和提供公共服务、公共产品上。唯有如此,才能真正解决政府管理“失位”问题。可见,行政体制改革的逻辑发展和必然要求就是要建设适应经济社会发展需要和人民群众要求的服务型政府。

(三)知识经济和信息革命为建设服务型政府提供技术动力

首先,知识经济对政府职能及其实现方式提出了转变要求。知识经济要求更加有效地利用已有知识和人的智慧所创造出来的新知识来促进经济增长和社会进步,于是人才成为二十一世纪最宝贵的财富,传统的管制型政府模式由于压抑了人的创造性,已不符合知识经济社会的要求。而服务型政府能够营造一个适应创新型人才发展的社会环境,培养大批的科技创新人才,为经济的可持续发展提供全方位的优质服务。其次,信息革命为改变政府行为方式,提高服务效率创造了条件。随着信息革命的进展以及网络的普及,打破了长期以来政府对公共信息的绝对垄断地位,为公众广泛深入、普遍参与公共管理活动提供了便利。另外,信息技术也提高了政府管理的技术水平,为打造服务型政府提供了技术支持。

(四)全球重塑政府的浪潮是建设服务型政府的外在动力

国际范围内政府改革的浪潮,酝酿于20世纪80年代初,并随着美国“重塑政府运动”以及英国“公民宪章运动”的展开,掀起了构建新型服务型政府的浪潮。纵观美、英、法、韩、新加坡等国政府重塑的经验,可以看出,放松政府对经济的管制,转变政府的职能,建立企业型、电子型政府,以顾客为导向、以公民为导向,以公共服务为核心,建立政府绩效评估体系等是其共同特点。可见,放松管制,强化政府的公共服务职能在世界范围内已经成为一股不可逆转的潮流,这成为我国建设服务型政府的外在动力。

(五)构建社会主义和谐社会是建设服务型政府的社会动力

构建社会主义和谐社会的重大决策体现了党的意志和广大人民群众的根本利益和共同愿望。但是城乡差距和贫富差距拉大、分配不公、就业压力增大、社会保障缺失、环境污染严重等现实问题,影响了社会主义和谐社会的构建。而公共服务是实现社会公平稳定的基础,发挥着极其重要的社会矛盾“缓冲器”的作用。因此,为了顺利推进社会主义和谐社会的建设,必须加强服务型政府建设,向社会提供更多的优质服务、更多地解决民生问题,促进社会公平和正义的实现,只有这样才能调动广大人民群众的积极性,为经济发展和人民生活创造更好的环境,使全体人民共享改革发展成果。

(下转第62页)

- 建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2007-10-15.
- [2] 卢梭. 社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 1980.
- [3] 曾祥, 华行. 政立法的正当性研究[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2007.
- [4] [美] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 北京: 三联书店, 1989: 34.
- [5] 黄德林, 张馨. 略论中国行政听证制度的不足及其完善[J]. 华中科技大学学报, 2003 (2): 82-84.
- [6] 王耀华, 吕小冬. 传统儒家伦理思想的偏执性对当代行政文化的负面影响[J]. 法制与社会, 2007(10): 73-76.
- [7] 李泽军. 行政立法听证与公众参与[J]. 北方工业大学学报, 2009-12 (4): 16-18.
- [8] 蔡俄. 论行政公开制度[J]. 东方企业文化, 2011(4): 197-199.
- [9] 关保英. 行政法模式转换研究[M]. 北京: 法律出版社、中央文献出版社, 2000.
- [责任编辑 王云江]

Study on construction of public participation for enhancing administrative democracy

Zhou Wei

(School of Liberal Arts and Law, JiangXi University of Science and Technology, Ganzhou 341000, China)

Abstract: Public participation is an important way to accelerate the democratization construction of administrative law in China. This thesis tries hard to study the status quo of public participation and Chinese administrative law, and then thoroughly analyzes some shortcomings in public participation and construction of administrative law. Through summarizing the positive meaning of public participation and Chinese administrative law, the paper proposes the effective ways of public participation and construction of administrative law so as to accelerate the process of the democratization construction of Chinese administrative law.

Key words: Administrative democracy; Public Participation; Study

(上接第 44 页)

参考文献:

- [1] 刘星. 服务型政府: 理论反思与制度创新[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2006.
- [2] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第二卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1972.
- [3] 黄荣健. 公共管理学[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [4] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第三卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [5] 赵爱英. 构建公共服务型政府的必然性和路径选择[J]. 天水师范学院学报, 2007 (6): 49-50.
- [责任编辑 王云江]

The theoretical basis and realistic power of service-oriented overnment

LI Rui-cun

(College of Law and Politics, Huaibei Normal University, Huaibei 235000, China)

Abstract: Different from traditional control-oriented government, service-oriented government make "public service" as its core functions, Government is no longer the superior regulator, but should gradually become the service provider with approachable and down to earth attitude. Service-oriented government characterizes with market economy, citizen-oriented, public services, efficient administration and so on. Service-oriented government is based on representation from Marxist thought, new public management theory, mass line theory, Chinese Communist Party's latest theoretical results and so on. The realistic power of the service-oriented government is from the development of market economy, promotion of administrative reform, knowledge-based economy and the information revolution, as well as influence of foreign government remodeling.

Key words: service-oriented government; representation; citizen-oriented; government remodeling