

关于服务型政府的缘起、内涵及实践的思考^{*}

李 影

(华南师范大学 政行学院,广东 广州 510631)

[摘要] 创建服务型政府是近年来我国深化行政改革中提出的一个目标选择,建设服务型政府的实践也在我国地方政府中紧张有序地进行着。从服务型政府的缘起、理论基础、内涵定位出发,研究实际建设中存在的问题,提出对策、建议对于当前服务型政府的建设具有重要的指导意义。

[关键词] 服务型政府;理论基础;政府职能

[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)04-0011-05

创建服务型政府是近年来我国理论界和各地政府在深化行政改革中提出的一个目标选择,随之,关于“服务型政府”的研究成为我国行政学界研究的热点问题之一,建设“服务型政府”的实践也在各地更加深入地展开。结合各地政府创建服务型政府的实践经验,思考与服务型政府有关的内涵理论,对于我们更好地创建服务型政府有重要的指导意义。

一、服务型政府的缘起

20世纪 80年代以后,一场公共行政改革浪潮从英国开始并迅速的席卷了整个资本主义国家,服务型政府模式由此出现。80年代以后资本主义国家社会经济的高速发展,使公民对政府的公共物品的质与量都提出了更高更新的要求,要求政府为其提供更多更优质的服务。在这种背景下,西方理论界应实践的需求在理论上进行了创新,以公共选择理论和新制度经济学向马克斯·韦伯的官僚组织理论和传统管制型政府发难,提出了新管理理论和公共服务理论。^[1]

西方国家的服务型政府实践开始于英国。1979年撒切尔夫人上台以后,英国保守党政府推行了西欧最激进的政府改革计划,开始了以注重商业管理技术,引入竞争机制和顾客导向为特征的新公共管理改革。1987年著名的《改变政府管理:下一步行动方案》报告,提倡采用更多的商业管理手

段来改善执行机构,提高公共服务的效率。^[2]与此同时美国的服务型政府建设也开始了。1993年克林顿政府开始的大规模的政府改革——“重塑政府运动”,其目标是创造一个少花钱多办事的政府,并坚持顾客导向、结果控制、简化程序和一削到底的原则;改革的基本内容是精简政府机构、裁减政府雇员、放松管制、引入竞争机制以及推行绩效管理。这场改革的纲领性文献是戈尔所领导的国家绩效评价委员会的报告《从过程到结果:创造一个少花钱多办事的政府》。其理论先导与集大成者是奥斯本和盖布勒的《改革政府》一书。

服务型政府建设开始于英、美,并迅速在西方各国蔓延开来。当代国外(西方)的服务型政府建设的基本内容可以归纳为三方面:第一,社会、市场管理与政府职能的优化;第二,社会力量的利用和公共服务社会化;第三,政府部门内部的管理体制改革。^[3]

服务型政府建设在我国的兴起与西方相比有很多相同的地方,如对政府机构膨胀、机构臃肿、效率低下的不满,但是更为重要的是我国的经济社会发展的一些特殊原因。加入WTO,发展社会主义市场经济作为一个大的宏观背景要求我国政府与国际接轨,转变管理模式,同时80年代开始我国就已经遭遇到的政府改革的困境是建立服务型政府的直接原因,在改革开放中出现的深层次的矛盾也

* [收稿日期] 2008-04-23

[作者简介] 李影(1982-),女,河南滑县人,华南师范大学政治学理论专业,硕士研究生。

从根本上要求建设服务型政府。服务型政府建设浪潮在我国的出现,既是全球化背景下世界各国政治一体化的突出表现,更是我国现代化背景下经济基础与上层建筑矛盾互动的结果。

二、服务型政府的理论基础及内涵定位

(一)理论基础

任何一项制度架构或运行机制的建立都需要一系列理论的支撑,服务政府所依赖的服务行政模式也不例外。服务行政模式得以确立,是来自于政治学、行政法学、伦理学、行政学等学科的理论滋养。

从政治学的视角来看,马克思主义的民主理论和西方民主理论是服务型行政模式的理论基础。马克思主义认为,人民是国家的主人,政府工作人员是人民的公仆,这就从根本上提供了服务行政模式的理论前提。在我们社会主义国家,人民民主专政的国家性质决定了人民享有广泛的民主,人民当家做主也是社会主义民主政治的本质要求,中国共产党要始终代表最广大人民的根本利益,领导和支持人民当家做主,维护和实现人民群众的根本利益。在西方政治学领域,主权问题是一个非常重要的问题,自从提出来之后就引起了学术界的争论。在众多学者所支持的人民主权理论中,人民作为整体来说是主权者,人民主权是至高无上的,也是不可转让、不可分割的。政府及其官员和人民之间的关系是公仆和主人的关系,政府及其官员必须无条件地服从人民的意志,忠于主权者的利益,为权力委托人即主权者人民服务。人民主权理论确立了在政府和人民的二元关系中人民的根本地位,也为服务型政府的出现奠定了理论基础。

从行政法学的视角来看,在知识经济社会中,行政法学领域强调的是服务行政、责任行政,因为在这样的社会中社会的发展要依靠大量的具有创造性的智力人才,行政管理的对象要转移到以人作为中心上来,因此政府也只能以“服务者”的角色来采取诱导性和服务性的管理方式,为知识经济健康、持续、快速地发展提供全方位的优质服务。从“管理行政”到“服务行政”是知识经济时代行政法治革新的必然要求。

从伦理学的视角来看,公正是伦理学中的一个重要概念。公共权力所涉及的社会范围非常广泛,因此在公共权力的执行中,公众对之抱有普遍的公正的要求和期望,公共行政从而担负起了提供社会

公正的使命。“在任何时候,唯有政府的公共行政,才是公正的唯一提供者。”^[5]同时,行政人员是公共行政行为的主体,而且也是社会伦理文化的承担者和公共道德指令的践履者。行政人员的各种行为不仅直接为整个社会提供了公正,而且也会影响到整个社会成员对正义的追求。行政人员只有正确地使用公共权力为公众服务才能满足公众对公正的需要。

从行政学的视角来看,人类社会经历了由农业社会到工业社会再到后工业时代的变迁,相应的,其社会治理模式也经由统治型社会治理模式演变为管理型治理模式,并走向服务型社会治理模式,这是历史进程中的客观选择,是社会有序和谐的必然要求。服务型社会治理模式下的服务型政府必须以服务理念为其核心价值,服务于公众,服务于社会。

(二)内涵定位

虽然服务型政府建设起源于西方,但是“服务型政府”这个概念却是由我国学者创造的。通过文献考察可以发现张康之教授在他的文章中率先提出了“服务型政府”这个概念。“限制政府规模的问题必须在政府类型的根本转变中才能得到解决,那就是用服务理念取代传统的统治理念和近代以来的管理理念,建立起服务型的政府模式”,“服务型的政府就是为人民服务的政府,用政治学的语言表述是为社会服务,用专业的行政学语言表述就是为公众服务,服务是一种基本理念和价值追求,政府定位于服务者的角色上,把为公众服务作为政府存在、运行和发展的基本宗旨。”^[6]

服务型政府是一种新生事物,关于它的内涵定位在学术界一直都存在有很大的争议,并且认识分歧比较大。要把握好服务型政府的内涵定位,笔者认为应该从以下几方面着手。

首先,从理念层面上来说,服务型政府应该有这四方面内涵:第一,服务型政府是“以民为本”的政府。服务型政府应该树立“以民为本”的全新行政理念。这一理念要求在政府和公民的关系中,公民处于“主权者”的地位,政府是公民的服务者,政府为公民提供公共服务,公民满意与否就是衡量政府公共服务绩效的标准,政府的行政将完全置于公民的监督之下。第二,服务型政府是公正、正义的政府。服务型政府要构建一个公平的合作体系,通过这个体系向社会上的每一个人提供帮助,实现真正意义上的平等。“服务型政府应该是向所有的

对象服务,所有的人服务,为所有阶层服务,这里没有边界。^[7]第三,服务型政府是互动的政府。服务型政府在公共行政中要努力构建同民众参与良性互动的机制,增强行政的开放性和灵活性,增强政府的回应性,使政府能对公众的期待和要求做出及时、负责、高效的反应。在与公众互动的同时,服务型政府也应该是一个引导式的政府,充分的发挥“舵手”的作用,通过采取引导的方式从而实现行政的科学化、民主化。第四,服务型政府是法治的政府。从法治视角来看,服务型政府的核心是依法服务、规范服务,处处反映法治的理念,只有这样才能保障社会、企业、公民的合法权益,使整个社会平等地享受政府提供的种种公共服务。

其次,从内容层面上来说,服务型政府的主要内容是公共服务,在提供公共服务方面,服务型政府应做到的职责主要有:制度供给服务,提供良好的公共政策服务,提供公共服务,提供公共产品,保护共有资源和自然资源,维护宏观经济稳定,保护并维护市场竞争,维护社会公平等。

最后,从制度层面上来说,服务型政府需要有一个能够持久和良好激励的制度平台,这个制度平台的构成是多元的。服务型政府需要的第一个制度要素就是政务公开,只有政务公开才能在以民为本的同时实现政府与民众的双向互动,从而使政府组织得以有效运作,社会得以持续发展。服务型政府需要的第二个制度要素是企业化运作。企业化运作包括一系列的制度,如绩效制度、权力运行制度、激励制度等等,这些制度可以使政府以“客户”即公众的需求为中心,用企业精神以及相应的政府治理模式来提高公共服务的绩效。服务型政府需要的第三个制度要素是责任政府,这需要政府确立一整套的责任和救济机制,使政府在需要负责的时候能够积极有效的负起责任。

总之,服务型政府是以服务价值为理念,以公共服务为主要内容的政府,它是服务行政模式的实践形态,是民主政府、法治政府、透明政府、有限政府、高效政府、责任政府的总称。

三、服务型政府的实践

(一)建设服务型政府的现状及存在的问题

2004年2月21日温家宝总理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正式提出了“建设服务型政府”的口号,全国各地政府都纷纷地积极行动起来,开展

了一场旨在建立“服务型政府”的行政改革运动,上海、重庆、南京、成都、大连、珠海等城市的政府更是纷纷提出创建服务型政府的目标,并在创新服务、社会评议、减少管制等方面进行了有益的探索。^[8]从各地实施服务型政府建设的方案来看,其目标比较明确,措施比较具体,操作性也比较强,各地政府的行政服务态度、服务方式、服务效率方面都有了比较明显的改善,政府机关“门难进、脸难看、事难办”的情况有了很大的改善。

虽然我国已经有越来越多的地方政府认识到了建设服务型政府的必要性、紧迫性和重要性,着手进行了大胆的探索和实践,使得我国服务型政府建设形成了一定的模式,也取得了一定的成效,但是服务型政府的建设仍然存在有许多问题需要解决,主要表现在以下几个方面:第一,服务行政理念尚未真正形成。由于受到长久以来管制型政府模式“重管理轻服务”的影响,加之我国存在两千多年的封建统治传统的影响,官本位思想和政府居高临下的思想根深蒂固,一部分领导干部和工作人员对于人民赋予的权力往往不能正确认识和对待,虽然一直都在强调“为人民服务”、“做人民的公仆”,但是“为人民服务”的观念并没有真正树立,很多领导干部严重缺乏责任意识、服务意识和自律意识。

第二,政府职能转变尚未完全到位。建设服务型政府就要改变过去传统的计划经济体制下管制型政府无所不管的局面,变“全能政府”为“有限政府”,实现政府“有所管有所不管”,将政府职能切实地转移到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来,但是在现实中,政府行为的转变存在很多困难,主要表现在:(1)从总体上讲,政府职能中越位、缺位和错位问题同时存在。(2)从市场上看,政府既是运动员又是裁判员。(3)从管理上讲,重管制轻服务。(4)从手段上讲,微观手段多,宏观手段少。(5)从行政效率上讲,机构庞大,效率低下。(6)从政府的协调上看,条块矛盾突出。^[9]

第三,政务公开程度和手段尚待进步。建设服务型政府就要使公众充分地了解政府,实现政府和公众之间的良性互动,这就要求政府做到政务公开。当前政务公开的程度偏低,手段也比较单一。电子政务是当前服务型政府建设的重要技术平台,在服务型政府建设的探索 and 实践中,建设电子政务取得了一定的成绩,但同时也有不少亟待解决的问

题,比如信息基础设施比较落后有待改善,法制建设滞后,内容亟待充实,发展不平衡,存在有“数字鸿沟”现象。各地电子政务发展水平不均衡,地区之间、部门之间差异比较大,同时由于经济条件、教育水平以及信息技术操作水平的限制,相当多的人仍然没有能力、没有机会去认识和享受现代科技所带来的新鲜事物,因而也使电子政务服务行政的范围受到了限制,政务公开的程度也受到了很大的影响。

第四,服务型政府的建设中还存在着一些误区,具体表现为:(1)把建设服务型政府等同于不要政府的管制。建设服务型政府要求政府更加注重履行好公共服务的职能,为公众、企业及其他社会主体提供优质的公共服务,但是这绝不意味着可以不要政府的管制,忽视政府的管制功能。管理和服务都是政府的重要职能,两者是相辅相成的,服务型政府的建设不是要求政府只讲服务不要管制,而是要求政府把服务作为管制的出发点和归宿,管制是为着更好的服务,是为全社会和全体人民提供更高质量的服务。(2)把将企业化运作引入公共服务中等同于将公共服务完全市场化。随着社会的发展,公众对公共服务的要求越来越高,由于政府的财力和能力有限,由此将私营部门的管理理论和管理方法应用于政府管理和公共服务之中,实现公共服务的市场化、民营化是势在必行的,但是这绝不意味就可以将公共服务完全市场化。市场不是万能的,将公共服务市场化可能会导致市场的失灵,引起政府行为公正性的缺失,如果缺乏监督和管理不到位的话,也极易产生新的腐败,因此公共服务市场化的范围是有限的,政府管理和企业管理之间毕竟不是一回事,不能片面夸大公共服务市场化的作用。(3)服务型政府的建设流于形式。在许多地方,服务型政府建设的动力只是“装点门面”、搞政绩工程,也局部的存在“运动化”、“格式化”的倾向。服务型政府的建设是一个系统的过程,不可能一蹴而就,而需要在理念、职能、机构设置、绩效考评等方面协调进行。^[10]

(二)我国建设服务型政府的对策

第一,加强党的执政能力建设。完善服务型政府建设,在实践中不断增强和提高党的执政能力,当前应该从以下方面着手。

首先要加强理论学习,提高服务意识。要抓住十七大顺利召开的时机,使广大党员努力学习“三个代表”、“建设和谐社会”的理论,学习系统的现

代管理知识、经济知识、法律知识等,明确为谁服务,为什么服务,从而不断地提高服务能力,增强服务意识,提高服务水平。

其次要加大反腐倡廉力度。加强对各级领导干部的反腐倡廉教育,坚持标本兼治、综合治理,建立健全教育、监督并重的惩治和预防腐败体系,认真落实廉政建设责任制、领导干部经济责任审计和述职述廉制度,严格执行廉政承诺。^[11]加大腐败案件的处理力度,坚决惩处腐败分子。

第二,树立正确的服务理念。服务型政府最根本的、最核心的行政理念就是服务理念。服务型政府应该以公共利益为目标,以社会公众的客观需求为尺度,为公众提供满意的、高质量的公共产品和公共服务。服务理念是由不同的行政理念构成的有机统一体,这些理念包括:以人为本的发展观、执政为民的政绩观、依法行政的法治观、科学民主的决策观、从严治政的责任观。只有将这些行政理念综合于建设服务型政府的过程中,才能做到真正的“为人民服务”,建设真正的服务型政府。

第三,切实转变政府职能。服务型政府是一种全新的政府模式,要实现建设服务型政府这一目标就迫切地需要我们转变政府职能,从过去党政不分、政企不分、政府缺位、政府错位中转变到职能明确、管理创新的轨道上来。建设服务型政府,要求政府要实现治理方式的转变,为经济和社会的协调发展提供基本而有保障的公共产品和有效的公共服务。作为社会的守夜人,政府应该担负起对经济、政治、社会、文化全面统筹的职责,但是同时政府要正确对待自己的角色,做好社会的“掌舵者”而不是“划桨者”,坚持“有所为有所不为”,积极正确的实施公共物品的企业化运作,把握好政府与市场及社会自治组织的合理界限。

第四,加强电子政务建设。服务型政府职能的重要方面在于为公众服务,电子政府为实现服务型政府的目标提供了重要的功能支持。电子政府通过网上服务系统,利用统一的信息资源,凭借语音、互联网等现代化手段,全天候为公众提供简单的多元化服务,从而提高政府的服务水平。在推进电子政务的进程中存在着很多亟待解决的问题,诸如:政府信息化与信息利用的“全民性”问题,信息数据的安全问题,信息的开发与文化保护和国家安全问题,网站建设的长期性问题,办公自动化设备的充分利用问题等,解决好这些问题,推进电子政府建设,对于服务型政府的建设具有很大的推动

作用。

第五,推行行之有效的服务模式。服务模式是服务职能的具体体现。行之有效的服务模式主要包括:

(1)建立社区导向的服务模式。随着市场经济的发展,社会生活日益复杂化、多样化,公众对政府服务的需求也日益多样化、个性化,为适应这些变化,政府有必要采取策略,适度授权给基层机关和社区,通过扁平化的组织结构,将政府职能和服务重心下移,建立一个创新型的有迅速反应能力的政府。

(2)在行政决策环节,让百姓的声音进入行政过程,建立一种新型的决策模式,完善听证制度,建立社情民意反映制度。推行阳光行政,实现政务公开,加强政府和公众之间的互动。在行政执行环节,制定服务标准,规范服务流程,保障服务品质,引进全面品质管理理念,提高服务品质。

(3)提供具有人文关怀的便民服务,塑造具有亲和力的政府形象。一切从人民群众的利益出发,主动满足公众的需求。各级政府和部门可以公开发布《便民服务手册》,向社会承诺便民服务举措,提供相应的便民服务设施等等。

[参考文献]

- [1] 李传军. 管理主义的终结——服务型政府兴起的历史与逻辑 [M]. 中国人民大学出版社, 2007.
- [2] 范逢春. 我国地方政府建设服务型政府论述 [J]. 安徽大学学报 (哲学社会科学版), 2004, (7).
- [3] 陈振明. 向一种“新公共管理的实践模式——当代西方政府改革趋势透视” [J]. 厦门大学学报 (哲社版), 2000, (2).
- [4] 周志忍. 当代国外行政改革比较研究 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1999.
- [5] 张康之. 政府: 公共的就是公正的 [J]. 东南学术, 2000, (1).
- [6] 张康之. 限制政府规模的理念 [J]. 行政论坛, 2000, (4).
- [7] 谢庆奎. 服务型政府: 政府改革的目标选择 [J]. 理论参考, 2006, (6).
- [8] 李超. 关于创建服务型政府的调查和思考 [J]. 成都行政学院学报, 2003, (6).
- [9] 张向奥. 服务型政府及其研究 [D], 2004: 27 - 30
- [10] 张向奥. 服务型政府及其研究 [D], 郑州大学硕士学位论文, 2004: 27 - 30
- [11] 李传军. 管理主义的终结——服务型政府兴起的历史与逻辑 [M]. 中国人民大学出版社, 2007, 282

(责任编辑: 朱德东)

Thoughts About the Origin, Connotation and Practice of Service Government

LI Ying

(School of Administration South China Normal University, Guangzhou 510631)

Abstract: To build service government is an aim put forward during the administrative reform process. Governments of all localities also carry out such an aim intensely and orderly. Studying from the origin, theory basis and connotation of service government and finding out the problems so that giving suggestions and countermeasures has an significant importance for building service government at present.

Keywords: service government; theory basis; government's function