

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2014.01.009

# 对话与澄清:服务型政府建设理论基础再探\*

潘信林

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

**摘要:**服务型政府建设的理论基础在当代中国只能是而且也应当是人的全面自由发展理论、社会主义民主理论和为人民服务理论。人的全面自由发展理论是哲学层面的是最根本的,它规定了服务型政府的终极目标。社会主义民主理论是政治学层面的,具有一般意义上的规范性,它规定了服务型政府的体制机制。为人民服务理论是管理学层面的,是最具体最直接的,它规定了政府的行为方式和工作作风。

**关键词:**服务型政府;理论基础;科学发展观;中国梦

**中图分类号:**D62 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2014)01-0052-10

党的十八大报告指出,中国政府改革的目标是建立服务型政府,并且蓝图式地明确了服务型政府建设的十六字内涵,即“职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意”,这对进一步推进中国的服务型政府建设具有重要的意义。事实上,服务型政府建设理论基础问题事关服务型政府建设的大局,事关中国政府改革和建设的大局,事关马克思主义政府管理理论与实践发展的大局,尤为重要。目前,关于服务型政府建设理论基础的研究随着服务型政府建设实践的发展而不断深入、日益突出,形成了较为丰富的论述和观点,取得了重要的成果,为进一步的研究奠定了坚实的基础。但是由于种种原因,导致在此重要问题上还存在诸多疑惑和不少争议。拨云驱雾,正本清源,从云山雾罩、众说纷纭的论述中厘清服务型建设的理论基础,为推进和深化服务型政府建设创造“问

渠那得清如许,为有源头活水来”的大好局面,并在此基础上进一步实现中国特色政府管理理论体系建设的“中国梦”。<sup>[1]</sup>

## 一、对话平台的构建:理论基础与基础理论之辨析

理性而富有建设性的对话必须发生在同一个平台之上,这样对话双方的语言方可通约,亦可避免两条平行线之间的激烈争论。因此,在再探服务型政府建设的理论基础之前,我们有必要辨明两个相关的、较为接近的、易于混淆的概念,这就是理论基础与基础理论。

所谓理论基础是指一门学科在研究其对象和范畴时作为基本立论的理论依据。因此理论基础,通常是指在这门科学理论体系中起基础性作用并具有稳定性、根本性、普遍性特点的理论原

\* [收稿日期]2013-06-16

[基金项目]教育部青年基金项目(13YJCZH135)“毛泽东政府管理思想与当代中国政务诚信建设研究”

[作者简介]潘信林(1982—),男,湖南溆浦人;湘潭大学公共管理学院讲师、博士,主要从事毛泽东政府管理思想与公共管理创新研究。

理。“所谓理论基础,是指能够正确揭示某一理论系统(学科)所赖以存在的基础,并用以解释与某一理论系统相联结的客观现象(实践)的最基本的理论。它是某一理论系统的观念性、价值性前提,即是说,某一理论系统的一切问题是以该观念、价值为前提展开讨论的,利用这个理论基础可以指导对一般理论系统所研究的对象、范畴及各种关系的探究,并对一般理论系统所探讨的实践客体有最终和最具权威的解释能力。其表达形态具有高度的概括性和统摄理论分析全局的战略指导性。同时,理论基础属于意识形态领域的范畴,归根结底是由其赖以存在的客观的社会基础所决定的,并建筑在这一客观基础之上的。”<sup>[2]</sup>

基础理论在本质上属于一般性理论,是对某一理论或学科某一方面基本规律的总结,基础性、一般性和初步性是其主要特征。在很多情况下,基础理论与专业(专门)理论相区别。也就是说,基础理论是与专业(专门)理论在相对意义上和比较意义上的区别。与专业(专门)理论比较而言,专业(专门)理论对对象的研究和揭示更深入、更专业,而基础理论则更一般化、大众化、通俗化。当然这也并不是说基础理论与理论基础不存在任何联系。事实上,任何基础理论都必然依据一定的理论基础,理论基础是基础理论的关键内核;另一方面,基础理论在特定情况下又可以成为理论基础,在特定的某一领域,基础理论往往是这一特定领域专业(专门)理论的理论基础。

理论基础是理论之根据,之根本,具有相当的超然性。理论基础的变化一般意味着理论体系的代替式、革命式变革,往往是一种新的理论体系诞生的前兆。而基础理论则会受制于特定的社会条件和实践,并随着研究的不断深入而不断调整发生着适应性变化。西方政府管理在很长一段时间内,以马克思·韦伯的官僚科层制理论作为政府管理和改革的基础理论,马克思·韦伯关于官僚科层制的相关著作和论文也成为美国 and 很多西方国家的高校和研究机构的基础教材。官僚科层制理论的这一地位,后来逐渐被新公共管理理论取代。新公共服务理论对新公共管理理论又有“将取而代之”的发展趋势。而伴随后现代主义诞生

的后代主义公共管理理论又在不断蚕食新公共服务理论的声誉和领地。在现代西方,政府管理与改革已经不再如从前以某一种单一理论作为其基础理论,而是兼采各种理论为其服务。但是基础理论的纷繁多彩并不代表理论基础的分崩离析。作为西方特别是美国政府管理的理论基础以维护、巩固和发展资产阶级民主代议制、三权分立制和保护联邦公民权利的美利坚合众国宪法的资本主义政府管理理论从来就没有变。在这一点上,基础理论是服务于理论基础的。

各国的服务型政府建设不会具有一个共同的基础理论。因为各国特别是中国和西方行政改革与行政发展所处的自然与人文社会环境、社会发展阶段、任务各自不同,更何况中西方的社会基本制度存在着本质的区别。行政改革属于政治体制改革的核心组成部分,与政治体制改革的总体要求相适应,具有明显的政治性、阶级性。服务型政府建设的基本目标和内容是更好地管理社会公共事务,提供高质量的公共服务,然而,在阶级社会,无论是政治性公共事务还是社会性公共事务同样具有阶级性,都必然反映统治阶级的意志与利益,尽管社会性公共事务同时具有较强的社会公益性。<sup>[3]</sup>

我们始终认为,服务型政府建设这样一个时代命题在中国的提出,成为中国政府的改革目标,成为民众对政府翘首以盼的价值期望,其根本原因并不是来源于特定政府管理实践经验、形成于特定文化传统的外部的、西方的现代公共行政理论以及其他的相关理论;而是中国政府持续性发展的内部张力,是中国政府管理历史经验的沉淀,是中国政府管理实践智慧的积累。这是毋庸置疑的。同样不需要怀疑的是,外部的、西方的现代公共行政理论及其他的相关理论无疑为服务型政府建设提供了丰富和宝贵的实践智慧和理论资源,有着十分重要的积极的作用。在这一点上,任何狭隘的民族主义的观点、故步自封的观点、闭门造车的观点都是错误的。这是我们研究服务型政府建设的基础理论的基本前提。服务型政府建设作为当代中国政府改革的目标诉求,其理论基础必然是马克思主义的、社会主义的,必然是维护、

巩固和发展社会主义民主制度、反对三权分立的议行合一制和保障中华人民共和国公民合法权益的宪法的社会主义政府管理理论。

## 二、对话之可能：目前研究中提供的“理论基础”

关于服务型政府建设的基础理论目前学界的观点林林总总,并没有达致成熟的共识。虽然如此,这些不同观点为进一步的探讨奠定了坚实的基础。因此,必须承认本文的部分观点来自于对话对象,或直接引用,或批判地引进。值得指出的是,从对话对象的话语中寻找有利的智慧和资源加以佐证,并非仅是一种简单的对话技巧,它更是对话的真谛所在——在对话中整合观点,达成共识,才是对话的真正价值归宿。

刘熙瑞认为,服务型政府的理论基础包括五个方面的内容:(一)政府公共性理念是服务型政府的原初理念,(二)民主理论是服务型政府的奠基性理论,(三)马克思主义代表制思想是服务型政府的直接指导思想,(四)现代公共行政学理论是服务型政府的直接支撑,(五)法治理论是服务型政府的制度基础。<sup>[4]</sup>

丁煌认为,西方公共行政理论到今天大致可以划分为3个阶段:第一个阶段是以官僚制理论为基础的传统公共行政阶段,第二个阶段是新公共管理时期,新公共管理运动的兴起,第三个阶段是新公共服务阶段。新公共服务理念认为政府不应该是掌舵,而应该是服务。这个服务是新公共服务,应该强调政府公共管理的多元主体,政府只是其中一个,而且是为多方主体参与管理提供平台,公务员就是要为民众表达意志、参与管理搭舞台。西方的理论对我们有指导意义,但是我们要辨证、具体地看,不同背景条件下产生的理论,它适用的范围是有限的。那么到今天为止,西方的传统公共行政理论、新公共管理理论和新公共服务理论中间都有值得我们今天政府管理体制改革的借鉴的东西,比如官僚制里面强调制度建设、公私分明,我们现在仍然需要继续努力;新公共管理理论强调顾客导向,为民服务的理念;新公共服务理论强调一个政府公共管理的多元参与。<sup>[5]</sup>事实上,从这段论述中,我们可以推断出,在他的思路

中,服务型政府建设应当涵盖三个方面:官僚体制的完善和改进、顾客导向和多元参与。彭国甫认为,政府本位和民众本位是两种性质、内容截然不同的价值取向政府本位就是以政府的意愿、期望和要求作为政府管理的出发点和归宿点;民众本位,则是以民众的意愿、期待和要求作为政府管理的出发点和归宿点在政府管理创新过程中,民众本位是政府管理创新的根本价值取向,坚持民众本位这一根本价值取向,必须明确政府的具体服务对象,把握民众的需要结构,追求民众的价值期望,提高民众的满意度。<sup>[6]</sup>

李靖认为,中国服务型政府建设是一场伟大的实践活动,伟大的实践无疑需要科学的理论作为指导和理论基础,这个理论应该是马克思主义的民主理论。<sup>[7]</sup>

史宁等提出“从马克思人论看和谐社会中服务型政府的定位”,(马克思人论包括“人的本质理论、人的全面自由发展理论、人的权力平等理论”)对服务型政府建设的启示是:经济发展的目的归根到底是人的发展。对于政府来说,只有更多地关注民生,实现全体社会成员的公共利益,通过社会利益的重新整合,缩小不同阶层之间的贫富差距,完善教育、卫生、社保等制度,达到起点上的人人机会平等,以此来为个人的发展提供物质基础,为实质平等的实现创造条件,才能使社会发展与经济发展同步进行,经济的可持续发展才会有可靠的保证。史宁等还提出“服务型政府服务于和谐社会构建的改革路径”,一是行政权力运行的法制化,二是行政权力享有的民主化。<sup>[8]</sup>其实质是将马克思主义人论思想作为服务型政府建设的根本理论基础。这当然是正确的。政府管理必须服务于人的发展,为人的自由全面发展服务。

陆军认为服务型政府的理论基础,从政治学的视角来看,马克思主义的民主理论可以说是服务型政府的理论源泉;从行政学的视角来看,现代公共行政学理论是服务型政府的直接支撑(新公共行政理论、新公共管理理论、治理理论与新公共服务理论);从行政法学的视角来看,从注重行政权力的行使到注重对相对人权利的尊重乃至实现行政主体与相对方权利义务的平衡,从以物为中

心到以人为本的变革。<sup>[9]</sup>

刘俊生认为,服务型政府用民主、正义与效率等基石构筑自己坚固的价值基础,它否认效率价值优先原则,追求民主行政、正义行政和效率行政的和谐发展。与其价值基础相适应,服务型政府以民主行政理论、治理理论和后现代理论为其理论基础。<sup>[10]</sup>

余世喜认为,公共服务型政府是建立在发达和成熟的市场经济和公民社会、法治国家、民主政治基础之上的现代政府,它不但意味着政府职能体系的调整,更要求政府与公民之间关系的重新定位,涉及政府价值观的重塑和权力的重新划分。简言之,奠基于市场经济、法治国家和民主政治基础上的公共服务型政府,应该具有以下几方面的含义:首先,从政府的理念上看,公共服务型政府是以公民权利为本位的政府,政府权力来自公民和社会,应该维护公民的基本权利和自由;其次,从政府的职能上看,公共服务型政府是有限政府,它与市场和企业、社会组织之间应该有明确的分工,应该把自己的职能主要定位于公共产品和服务的提供上;最后,从政府的治理方式上看,公共服务型政府应该在宪法和法律的框架内依法行政,与公民、社会和企业共同治理公共事务,并对自己的行为切实承担起行政和法律责任。<sup>[11]</sup>

作为新兴的一项研究,学界前辈和同仁为此展开了积极而富有探索意义的研究,部分成果极具开拓性意义,为服务政府建设理论基础研究的深入和完善奠定了坚实的基础。当然,此项研究也不可避免地存在一些问题。总的来看,目前关于服务型政府建设理论基础研究存在以下三个方面的主要不足,很值得关注和深思。

一是“多”。服务型政府建设理论基础存在兼容并蓄,广泛涉猎的庞杂局面。中西各种理论均可能被置于服务型政府建设理论基础的位置上,如马克思主义民主理论、马克思·韦伯官僚科层制理论、新公共管理理论、新公共行政理论、新公共服务理论、治理及善治理论以及后现代主义的一些相关理论。这也表征了三个方面的意蕴:其一,服务型政府建设理论基础研究是一项开放式的研究,反映了服务型政府建设作为世界政府

改革和建设同一主题的集体倾向以及中国学者在此问题上的开阔视野和博大胸襟;其二,各种理论均可能为服务型政府建设理论基础贡献理论智慧和理论资源;其三,服务型政府建设的理论基础研究还处于初步的探索阶段,尚未形成较为成熟的理论共识和理论体系。

二是“西”。服务型政府建设的理论基础研究存在较为浓厚的西方色彩,比较注重借助西方公共行政理论及相关理论,而对本土理论关注不够、重视不够、发掘不够。

三是“虚”。诚然,理论基础作为思想、观念层面的探讨,在本质上显然是属于理论“务虚”的,但是这并不意味着服务型政府建设的理论基础研究可以脱离具体的实践。事实上,伟大的实践诞生伟大的理论,中国服务型政府建设的改革实践必然诞生与之相匹配的服务型政府理论,并在此种理论的指导下进一步推进实践的发展。这必然要求服务型政府建设的理论基础研究必须建构在中国服务型政府建设的生动活泼的具体的实践基础之上;必须坚持从实践中来,到实践中去的马克思主义认识论;必须坚持在中国服务型政府建设的实践中梳理、发展和完善服务型政府建设的理论基础。

### 三、正本清源:中国服务型政府建设必须且应当之理论基础

因此,服务型政府建设的理论基础在当代中国就是只能是而且也应当是人的全面自由发展理论、社会主义民主理论和为人民服务理论。人的全面自由发展理论是哲学层面的,是最根本的,它规定了服务型政府的终极目标。社会主义民主理论是政治学层面的,具有一般意义上的规范性,它规定了服务型政府的体制机制。为人民服务理论是管理学层面的,是最具体最直接的,它规定了政府及其工作的行为方式和工作作风。这是就服务型政府建设的理论基础而言的,相比人的全面自由发展理论和社会主义民主理论而言的,就具体的政府管理而言,为人民服务理论又是最根本的。政府唯一和根本的宗旨就是为人民服务,而且是全心全意为人民服务。而包括马克思·韦伯的官僚科层制理论、新公共行政理论、新公共管理理

论、新公共服务理论、公民参与理论、治理理论以及后现代主义管理理论都是作为服务型政府建设的基础理论而对建设服务型政府贡献自身的理论资源和思想智慧,同时也就各自理论产生的特殊文化传统和政府管理实践经验而对中国服务型政府建设提供本土化、民主化、中国化的理论警醒。

### (一)人的全面自由发展理论

马克思在《共产党宣言》中开宗明义地明确指出,“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”<sup>[12]</sup>未来的新社会是“以每个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式”,<sup>[13]</sup>社会主义“在保证社会劳动生产力高度发展的同时又保证每个生产者个人最全面的发展的这样一种经济形态。”马克思关于人的全面发展内涵,主要包括人的劳动能力、社会关系和自由个性全面发展。具体包括三个方面:(1)人的全面发展表现为人的劳动能力的全面发展。在马克思看来劳动能力是人类生存和发展的“第一个基本条件”,劳动又是人获得发展的根本途径;(2)人的全面发展表现为社会关系的全面发展,人的本质存在于人的社会关系之中,人的发展离不开社会关系的充分丰富与全面占有,人作为社会存在物,需合理建构自身所处的社会关系,并在这种社会关系中充分而协调地发展自己;(3)人的全面发展表现为人的自由个性的发展,人的全面发展必然要以人的自由个性的发展为基础,人的自由个性的发展与社会关系的发展和劳动的发展是同一过程的不同方面,后两者的发展是为“人的自由个性”服务的。

在马克思主义看来资本主义制度和资产阶级政府阻碍了人的全面发展,因此要实现人的全面发展就必须推翻资本主义制度和资产阶级,建立一个有利于人的全面发展的制度和政府,即是要建立社会主义制度和无产阶级专政的人民政府。毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛全面继承了马克思关于人的全面发展理论,在不同历史时期展开了伟大的实践,并从各自所处的时代和认识出发丰富和完善人的全面发展理论,赋予人的全面发展以新的时代内涵。毛泽东认为要实现人的全面

发展,首先要解放人民,实现国家的独立和民族的解放,他带领中国人民推翻了三座大山的压迫,“中国人从此站立起来了”<sup>[14]</sup>为人的全面发展创造了最基本的条件。邓小平认为“贫穷不是社会主义”<sup>[15]</sup>,人的全面发展首要、基本的是经济保障,提出以经济建设为中心为人的全面发展积累基本的物质基础。江泽民在邓小平理论的指导下,提出“三个代表”的重要思想,要求全面建设社会主义物质文明、社会主义政治文明和社会主义精神文明,促进人的全面发展。胡锦涛提出要全面建设小康社会的宏伟目标,就必须树立和落实全面发展、协调发展和可持续发展的科学发展观,“科学发展观,是对党的三代中央领导集体关于发展的重要思想的继承和发展,是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现,是同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想既一脉相承又与时俱进的科学理论,是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。”“科学发展观,第一要义是发展,核心以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。”“我们提出树立和落实科学发展观,就是要以实现人的全面发展为目标”。<sup>[16]</sup>

政府的根本目标是什么?政府的根本任务是什么?马克思主义的回答是促进和保障人的自由全面发展。在这个意义上政府只是实现人的自由全面发展的工具。政府只是一种工具理性,人的自由全面发展才是目的理性、价值理性。工具理性为价值理性的张扬提供现实基础,工具理性的不断深化为价值理性从自发状态走向自觉状态以至自由状态提供了可能。服务型政府的提出,是政府发展的重要进步,是对政府应当和必须服务于人的全面发展这一本马克思主义理论更深刻的理解、更大胆的探索、更有力的实践。人的全面发展理论因此是服务型政府建设当然的理论基础。

### (二)社会主义民主理论

社会主义民主理论是马克思主义民主理论在社会主义阶段的发展形态。马克思主义是关于社会主义革命、建设和改革的指导思想和理论源泉,马克思主义的民主理论则是指导社会主义政治建

设的理论基础。马克思主义经典作家通过批判地继承包括资产阶级民主理论在内的人类政治文明成果,总结无产阶级革命斗争经验,创立了马克思主义民主理论。马克思主义认为,民主是国家形态,具有阶级性。这是民主的最本质的含义。列宁指出:“资本主义社会的民主是一种残缺不全的贫乏的和虚伪的民主,是只供富人、只供少数人享受的民主”,马克思正好抓住了资本主义民主的这一实质,他在分析巴黎公社的经验时说:“这就是容许被压迫者每隔几年决定一次究竟由压迫阶级中的什么人在议会里代表和镇压他们!”<sup>[17]</sup>马克思在总结巴黎公社革命的经验结合马克思主义民主理论描述了社会主义国家的民主形态:(1)社会主义国家实质上是工人阶级的政府,实行议行合一的政权组织形式。(2)政府对选民负责,随时可以罢免。<sup>[18]</sup>(3)彻底清除国家等级制,以随时可以罢免的勤务员来代替旧官僚,以真正的责任制代替资产阶级虚伪的责任制。<sup>[19]</sup>(4)为防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人,组成领导机关的代表必须是由全体选民选举产生的;建立廉价政府,政府的公职人员所得报酬只应相当于一个熟练工人的收入。

社会主义民主是最优越、最先进的民主。马克思恩格斯通过深刻剖析资本主义民主的内在矛盾,揭示了社会主义民主取代资本主义民主的历史必然性。社会主义民主是最高类型、新型民主,是工人阶级(通过共产党)领导的人民当家作主的民主,是社会中绝大多数人享有的、广泛的、得到切实保障的民主,是工人阶级政党领导和组织人民群众实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的民主。因此,只有社会主义民主,才能真正实现国家制度与人民主权的高度统一,真正实现人民当家作主,不断向前推进社会主义民主政治的发展。社会主义民主理论的核心是体现社会主义民主政治本质的人民当家作主。

毛泽东指出社会主义民主就是人民民主,就是人民当家作主。“我们的这个社会主义民主是任何资产阶级国家所不可能有的最广大的民主。”<sup>[20]</sup>民主与集中是辩证统一的,“在人民内部,不可以没有自由,也不可以没有纪律;不可以没有

民主,也不可以没有集中。这种民主和集中的统一,自由和纪律的统一,就是我们的民主集中制。”<sup>[21]</sup>社会主义民主政治的理想目标是,要努力造成又有集中又有民主,又有纪律又有自由,又有统一意志又有个人心情舒畅的生动活泼的政治局面。<sup>[22]</sup>

邓小平继承了毛泽东的民主思想,并提出要使社会主义民主制度化。邓小平指出,要从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化,促进现代化事业的顺利发展。我们过去所发生的各种错误,固然与某些领导人的思想作风有关,“但是组织制度、工作制度方面的问题更重要,这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”<sup>[23]</sup>“一个国家的命运建立在一两个人的声望上面,是很不健康的,是很危险的。”<sup>[24]</sup>必须使“制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”<sup>[25]</sup>邓小平指出社会民主政治建设的目标就是毛泽东同志提出的,“造成一个又有集中又有民主,又有纪律又有自由,又有统一意志又有个人心情舒畅、生动活泼,那样一种政治局面,以利于社会主义革命和社会主义建设”。<sup>[26]</sup>“民主集中制执行得不好,党是可以变质的,国家也是可以变质的,社会主义也是可以变质的。干部可以变质,个人也可以变质。”<sup>[27]</sup>

在大力发展和完善社会主义市场经济体制,建设中国特色社会主义事业的历史进程中,社会主义民主得到了进一步的发展。在党的十六大报告中,江泽民指出,“我们党历来以实现和发展人民民主为己任。改革开放以来,我们坚定不移地推进政治体制改革,有力地促进了社会主义民主政治建设。发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。共产党执政就是领导和支持人民当家作主,最广泛地动员和组织人民群众依法管

理国家和社会事务,管理经济和文化事业,维护和实现人民群众的根本利益。宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现。必须严格依法办事,任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权。”“坚持和完善社会主义民主制度。健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。……扩大基层民主,是发展社会主义民主的基础性工作。健全基层自治组织和民主管理制度,完善公开办事制度,保证人民群众依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督。完善村民自治,健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。完善城市居民自治,建设管理有序、文明祥和的新型社区。坚持和完善职工代表大会和其他形式的企事业民主管理制度,保障职工的合法权益。”<sup>[28]</sup>

在全面建设小康社会的新时期,胡锦涛指出,人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。要健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。人民依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,对干部实行民主监督,是人民当家作主最有效、最广泛的途径,必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。加快行政管理体制改革,建设服务型政府。健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务。

社会主义民主理论是服务型政府当然和内在的逻辑基础。从马克思主义经典作家到中国马克思主义者,从毛泽东到胡锦涛,历史的发展证明了这一点。政府改革作为社会主义民主政治建设重要内容,本身就先验性地要求政府改革必然以社会主义民主理论为理论基础,作为政府改革目标预期的服务型政府当然也拥有同政府改革指导理论相同的基础,这就是社会主义民主理论。这不

是偶然,这是历史的当然,逻辑的应然,实践的必然。

### (三) 为人民服务理论

为人民服务理论是当代马克思主义政府管理理论的精髓,是对马克思主义公仆理论的继承和发展。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,这就从根本上奠定了服务型政府建设的理论基础。马克思主义公仆理论科学地揭示了无产阶级专政的国家机关及其工作人员的本质特征,它是正确认识和处理机关干部与人民群众关系的指南,是无产阶级执政党建设的强大思想武器。马克思主义公仆理论的核心是公仆必须为人民服务,对人民负责是社会公仆的唯一宗旨和职责,公仆由人民选举,接受人民群众的批评和监督,防止国家机关工作人员由社会公仆变为社会主人和社会老爷,建立廉价政府。

毛泽东、邓小平、江泽民和胡锦涛基于中国历史与现实国情,先后提出了全心全意为人民服务的根本宗旨、“三个代表”重要思想和“立党为公,执政为民”的政府管理理念,从而建构起一个不断发展、日益完善的为人民服务理论的主轴。

为人民服务理论认为权力是人民赋予的,政府及其工作人员是为人民服务的勤务员。“我们的政府是真正代表人民利益的政府,是为人民服务的政府,但是它同人民群众之间也有一定的矛盾。”<sup>[29]</sup>“我们的宪法又规定:国家机关实行民主集中制,国家机关必须依靠人民群众,国家机关工作人员必须为人民服务。”<sup>[30]</sup>各级政府和政府工作人员必须做到公正廉洁、因公立法、奉公守法、秉公执法。政府是真正代表人民利益的政府,是为人民服务的政府,政府不得与民争利,人民政府没有自己的特殊利益,而是要从政策上维护人民的利益。政府向人民负责,各级干部对于工作中的缺点错误,要担起责任,其实就是要求党和政府对人民负责任。政府必须将自己的工作重点放在为社会提供基本的公共产品和公共服务,履行公共管理职能上。为人民服务理论是服务型政府服务精神的理论基础。服务型政府服务精神体现的公共意识、平等意识、合作意识、奉献意识和利民意识与为人民服务理论是相通的。

## 四、当代中国服务型政府建设理论基础在实践上的展开

理论来源实践,又要为实践服务,并在实践的检验中得到发展和完善。服务型政府建设的理论基础工作当然是为具体实践服务的,为推进服务型政府建设服务的。当代中国的服务型政府建设理论基础在实践上的展开,必须坚持以科学发展观统领中国服务型政府建设的战略全局,以构建和谐社会的职能目标和行政范式,以“中国梦”作为中国服务型政府建设的价值内核和原动力。

### (一)以科学发展观统领中国服务型政府建设的战略全局

以科学发展观统领中国服务型政府建设全局,要求政府发展必须走可持续发展的道路,实现有效益的、战略性的、系统协调性的、稳定性的发展。<sup>[31]</sup>首先,服务型政府建设要坚持全面发展。这个全面发展既是各个层面的全面发展即政治、经济、文化、社会的共同发展,也是各个区域的全面发展即东部地区、中部地区、西部地区的共同发展,也是各个领域的全面发展即政府物质文明、政府精神文明、政府政治文明的共同发展,同时也是中央政府和地方政府的共同发展。其次,服务型政府建设要坚持系统发展和协调发展。要正确认识到政府发展是一个多种要素有机组成的复杂系统的工程与社会政治、经济、文化发展相适应。从内部要素来说,系统和协调的政府发展是指行政机构的改革与精简、行政职能的转变、行政关系与行政权力的调整、行政技术的突破和行政方法的创新等要密切配合、协同进行。也就是说机构不是越少越好,职能转变也不是越快越好,孤军深入只会徒劳无功。不能就事论事,脚痛医脚,头痛医头,要全盘考虑,统筹安排。从外部要素来说,系统和协调的政府发展是指政府发展要与党的建设和党的执政能力与执政方式、经济建设与经济体制改革、政治建设和政治体制改革、文化建设和文化体制改革、国防军队建设和外交政策与形势等密切配合、协调发展。也就是说,政府发展是内外部要素的有机、配套、有序、协调、互进互动互利式发展。再次,服务型政府建设要坚持科学可行。

一是政府发展的目标要科学。没有科学的发展目标只能将政府发展导入歧途。历史从正反两方面经验证明了政府发展目标正确、科学,政府发展就会大踏步地前进,反之,就会陷入被动,发展缓慢,甚至出现反复,如多次陷入“泥潭”的政府机构改革与政府权力收放问题。二是政府发展的动力要强劲。政府发展动力是决定政府发展的关键因素。毛泽东、邓小平政府发展思想启示我们,政府发展必须有合理的政治导向、科学的政策安排和适当的价值取向,必须保障社会公平和社会正义,保护和调动最广大人民群众参与行政的积极性。三是政府发展的路径要科学。新中国成立以来,我们的政府发展在一段时间内走了弯路,就是因为我们的发展路径不科学。事实证明,不转变政府职能的机构改革是徒劳无功,甚至是失败的。只有科学的发展路径才能较为顺利地实现政府发展的目标。

### (二)以构建和谐社会夯实中国服务型政府建设的职能目标和行政范式

政府建设和发展目标的制定必须服从于我们党的历史使命,服务于目前建设社会主义和谐社会的时代任务。针对当前国内外复杂的形势,十六届六中全会提出了构建社会主义和谐社会的重要目标。构建和谐社会不仅深切适合当前中国的实际,更能够激励和动员全国人民积极行动起来,推动社会进步和政府发展。服务型政府建设要服务于构建社会主义和谐社会这一时代任务,并根据时代要求完善行政范式:一是要求人本行政。构建和谐社会必须坚持以人为本,始终把最广大人民的根本利益作为政府一切工作的出发点和落脚点,不断满足人民日益增长的物质文化需要,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。这就要求政府行政摒弃官本位,实行人本位,摒弃部门利益,追求人民利益;摒弃干部特权思想,真正与人民群众打成一片,实现“落霞与孤鹜齐飞,秋水共长天一色”。<sup>[32]</sup>二是服务行政。十六届六中全会报告指出,在构建社会主义和谐社会中政府发展的主要目标是“基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高。”这就要求我们进一步转变行政观念,深刻认识到

“管理就是服务”“领导就是服务”;进一步转变行政职能重心,加强社会服务职能,并以建设服务型政府为目标构建新型行政职能体系;进一步改革行政组织,使行政组织更加灵活、反应更加敏捷;进一步创新行政管理方式方法,深化行政管理体制改革;加大反腐倡廉力度,努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。三是公平行政。社会公平正义是社会和谐的基本条件,制度是社会公平正义的根本保证。政府行政要遵守宪政主义程序性正当的规则体系<sup>[33]</sup>,依程序行政,按规则办事;要依法行政,反对和克服特权思想,社会公民一律平等,真正做到“有法必依,违法必究,执法必严”;要加大政府对再分配的调控力度,缩减收入差距、城乡差别、行业差别和地区差别,在保障社会全体成员机遇平等的基础上,尽力追求最大限度的结果公正,实现社会的共同富裕。

### (三)以“中国梦”作为中国服务型政府建设的价值内核和原动力

中国服务型政府建设必须坚持以“中国梦”作为价值内核和原动力。新中国成立以来,中国政府建设的道路就是不断接近、不断具体、不断丰富“中国梦”的道路。从毛泽东提出的“中国化”到邓小平提出的“有中国特色”,再到江泽民、胡锦涛提出的“中国特色”,到习近平提出的“中国梦”,始终魂牵梦绕的主题就是“中国”,就是要具有中国特色、中国风格、中国气派,就是习近平在党的十八大的提出的要走中国道路,弘扬中国精神,凝聚中国力量,依靠中国人民实现中国梦。首先,以“中国梦”作为中国服务型政府建设的价值内核和原动力是一种政府管理科学化的理性选择,是一种展现民族特色的价值选择、是一种弘扬爱国主义的情感追求。政府建设的一个具体目标就是建立一个科学的完善的政府管理体制。政府管理作为一门科学必然有着其普遍认同和适用的原则与规律,具有一般性。然而,任何一般性都是通过特殊性反映出来。<sup>[34]</sup>因此,中国政府管理作为政府管理之一特殊事物必然具有其与“中国”相符的特殊性。其次,以“中国梦”作为中国服务型政府建设的价值内核和原动力是爱国主义情感的民族诉求,是珍惜民族独立来之不易的价值选

择。这反映和顺应了世界多元发展的时代要求。当今世界是一个政治多极发展,文化多元交流,思想多元碰撞的世界。世界经济体系的一体化,市场经济的全球化,信息的网络化,使整个世界呈现出了前所未有的交流、融合、趋同的潮流。另一方面,世界各民族的特色与文化也在这前所未有的交流、融合、趋同的潮流中更加显现彰显出来。南美自由化的失败、极力摆脱依附地位的努力以及重走适应本国国情发展道路的决心,东亚、东南亚、南亚部分国家的繁荣与发展,非洲自主、独立、统一事业的发展,欧洲一体化的进程,都不约而同地宣扬了这一主题:越是民族的越是世界的,只有具有鲜明民族特色和民族气质的东西才能在世界大融合的多元发展中彰显自身的价值,争得立足之地,获得发展和上升的空间。中国服务型政府建设在取得了“以苏为鉴”的宝贵历史经验之后,应该更为珍惜和重视毛泽东提出的建设“中国作风和中国气派”的政府管理体制,邓小平提出的“有中国特色”的行政管理体制,使政府管理体制既坚持马克思主义的基本原理又符合本国的国情又能展现本民族的特点,具有民族特色。再次,以“中国梦”作为中国服务型政府建设的价值内核和原动力,就是要在新的历史条件下继续坚持既坚持了马克思主义的无产阶级专政又有时代发展并符合中国国情的人民民主专政;坚持中国共产党领导下的“一党执政,多党参政”“长期共存,互相监督,肝胆相照,荣辱与共”的政党制度;坚持人民统一战线的民主协商制度;坚持全国统一领导下的民族区域自治制度;坚持集中领导,适当分权,充分调动中央与地方积极性的政府管理体制;坚持人民当家作主的人民代表大会制度和村民自治制度。

#### [参考文献]

- [1] 习近平.在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话[N].人民日报,2013-3-18:1.
- [2] 李靖.在中国建设服务型政府的理论基础[J].政治学研究,2005(4).
- [3] 王惠岩.公共管理基本问题探讨[J].国家行政学院学报,2002(6).
- [4] 刘熙瑞,段龙飞.服务型政府:本质及其理论基础[J].

- 国家行政学院学报,2004(5).
- [5] 丁煌.服务型政府的理论澄清[J].中国行政管理,2004(11).
- [6] 彭国甫.民众本位是政府管理创新的根本价值取向[J].学习导报,2004(4).
- [7] 李靖.在中国建设服务型政府的理论基础[J].政治学研究,2005(4).
- [8] 史宁,汪毅霖.论服务型政府的理论基础与改革路径[J].中共南京市委党校学报,2008(6).
- [9] 陆军.论服务型政府建设[J].云南社会科学,2005(2).
- [10] 刘俊生.论服务型政府的价值基础与理论基础[J].南京社会科学,2004(5).
- [11] 余世喜.公共服务型政府的内涵及其基础分析[J].暨南学报(哲学社会科学版),2007(3).
- [12] 马克思恩格斯选集(第一卷)[M].人民出版社1995:273.
- [13] 马克思恩格斯全集(第四十六卷)[M].人民出版社2001:649.
- [14] 毛泽东文集(第五卷)[M].人民出版社1996:342.
- [15] 邓小平文选(第三卷)[M].人民出版社1993:225.
- [16] 胡锦涛.在中国科学院第十二次院士大会、中国工程院第七次院士大会上的讲话(2004年6月2日)[A].十六大以来重要文献选编(中)[C].113-114.
- [17] 列宁选集(第三卷)[M].人民出版社,1995:190-193.
- [18] 马克思恩格斯选集(第三卷)[M].人民出版社,1995:55-60.
- [19] 马克思恩格斯选集(第三卷)[M].人民出版社,1995:96-98.
- [20] 毛泽东文集(第七卷)[M].人民出版社,1999:207.
- [21] 毛泽东文集(第七卷)[M].人民出版社,1999:209.
- [22] 彭国甫,等.毛泽东邓小平行政管理思想研究[M].人民出版社,2008:112.
- [23] 邓小平文选(第二卷)[M].人民出版社,1994:333.
- [24] 邓小平文选(第三卷)[M].人民出版社,1993:311.
- [25] 邓小平文选(第二卷)[M].人民出版社,1994:146.
- [26] 邓小平文选(第二卷)[M].人民出版社,1994:44.
- [27] 邓小平文选(第一卷)[M].人民出版社,1994:303.
- [28] 江泽民.全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面[N].人民日报,2002-11-18:1.
- [29] 毛泽东文集(第七卷)[M].人民出版社,1999:205.
- [30] 毛泽东文集(第七卷)[M].人民出版社,1999:207.
- [31] 潘信林.行政发展研究的概念、理论及发展建议[J].湖北社会科学,2007(6).
- [32] 潘信林.改革以来中国行政发展的成就、问题及方向[J].云南行政学院学报,2007(6).
- [33] 余敏江,潘信林.宪政主义公共管理论纲——公共管理发展方向之初探[J].公共行政(人大复印资料)2006(3);湘潭大学学报(哲学社会科学版)[J].2005(6).
- [34] 谢丽华.我国实现善治的路径选择[J].重庆理工大学学报(社会科学),2013(2).

(责任编辑:杨睿)

## Dialogue and Clarification: Re-exploration on Service-oriented Government Construction Theory Basis

PAN Xin-lin

(School of Public Administration, Xiangtan University, Hunan Xiangtan 411105, China)

**Abstract:** The theoretical foundation of the service-oriented government construction in contemporary China can only be and should be overall free human development theory, the socialist democracy theory and the theory of serving the people. Overall free human development theory is the most fundamental one at philosophical level, and it provides the ultimate goal of a service-oriented government. Socialist democracy theory has the general normative sense at politics level, it determines system and mechanism of a service-oriented government. Theory of serving the people is most direct and most concrete at management science level, it specifies the government behavior and working style.

**Key words:** service-oriented government; theoretical basis; scientific development outlook; Chinese dream