

# 服务型政府的内涵特征和建设对策

施 滢

(中国矿业大学 文法学院,江苏 徐州 221600)

**【摘要】**什么是服务型政府?这是建设服务型政府首先需要解答的问题。本文从评述国内学术界对服务型政府概念阐释的基础上着手,对服务型政府的内涵与特征进行了分析和透视,并就进一步加快我国服务型政府建设提出若干建设对策。

**【关键词】**服务型政府;内涵;特征;对策

**【中图分类号】**D630 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2011)02-0097-03

2004年,温家宝发表了《提高认识,统一思想,牢固树立和认真落实科学发展观》的讲话,首次提出要“努力建设服务型政府”的命题。在2005年召开的全国人大十届三次会议上,建设服务型政府被写进了政府工作报告,经人大批准而变成国家意志。2007年在党的十七大报告中,胡锦涛总书记强调要加快行政管理体制,建设服务型政府。随后,中共中央政治局召开会议,讨论了《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案(草案)》,专门就“建设服务型政府”进行了集体学习。这凸现出我国新一轮体制改革的重点将围绕建立“服务型政府”而展开。本文正是从这一背景下,试就服务型政府的内涵、本质特征及其建设对策进行阐述。

## 一 服务型政府的内涵界定

简单地讲,服务型政府就是为人民服务的政府。自该概念2000年首次被提出后,<sup>[1]</sup>学者们均从不同角度对其定义进行了分析,目前阐释服务型政府内涵的大致有以下观点:

1. **从政府职能角度理解** 随着经济社会的发展和改革的深入,政府应重新转变自身的职能结构,即由经济建设型政府向公共服务型政府转变。迟福林认为公共服务型政府的基本内涵即为全社会提供基本而有保障的公共产品和有效的公共服务,以不断满足广大社会成员日益增长的公共需求和公共利益诉求,在此基础上形成政府治理的制度安排。<sup>[2]</sup>李军鹏认为公共服务型政府就是满足社会需求,提供充分优质的公共产品与公共服务的现代政府。<sup>[3]</sup>

2. **从政府工作方式转换的角度理解** 以尹戈为代表的学者们认为,那些在工作中改进服务方法、改善服务态度、增加服务项目、设立“行政审批服务中心”或“阳光大厅”、提供“一站式服务”与“一条龙服务”的政府,就是服务型政府。<sup>[4]</sup>

3. **从政府与公民关系的角度诠释** 刘熙瑞认为服务型政府是在公民本位、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为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府。<sup>[5]</sup>沈荣华认为:“从观念上讲,服务行政应以社会公众的需求为出发点,确立亲民意识,以社会公众的意志为根本向度。确立责任意识,以责任意识为主要先导,彻底改变过去那种只对上级负责、不对社会公众负责的局面;从功能上讲,服务行政就是要转变政府的角色,使政府成为公共服务的供给者,服务行政就是要以出于公心、服从民意、设身处地为人民着想、努力提高服务质量为己任,以社会公众的满意程度为最高标准,而不因该过分强调‘特殊集团’的意志,不应该以政府自身的规则为导向;从本质上讲,服务行政应以人民为主体,使政府充分发挥社会公共事务的服务性功能,而不能过分强调维护政治统治的工具,更不能是高高在上的官僚机构和脱离社会的‘异己力量’。”<sup>[6]</sup>

4. **从管理的角度分析服务型政府** 彭向刚认为,服务型政府是把服务作为管理的出发点和归宿,管理是为了更好地服务,服务也是体现管理的一种方式,在许多情况下管理就是服务。<sup>[7]</sup>朱光磊、孙涛则认为,现代政府的管理本身就意味着一种服务,“管理”之中有“服务”,“服务”之中有“管理”,而且政府对某些人提供的“服务”可能同时变成对他人的“管理”。他们主张在转型期应遵循“规范、统一、效能、服务、透明”原则,树立“以公共服务为导向,以规制治理为手段”的理念,提升政府能力及其有效性,全面建设具有时代特征和民族特色的“规制-服务型”地方政府。<sup>[8]</sup>

上述四种观点都不同程度的揭示出服务型政府的本质。其中,政府职能说从我国改革的实际情况出发,抓住了行政改革的关键;政府工作方式注重实际操作,提供一系列与普通民众息息相关的便民措施;管理就是服务论倡导的是一种理念,服务是政府的价值理性,而工具理性仍然是管理。这三

收稿日期:2011-04-11

作者简介:施 滢(1989- ),女,江苏徐州人,在读研究生,研究方向:政府组织。

种观点只是从某一方面揭示出服务型政府的内涵。相比较而言,政府与公民关系论则较为全面、系统,它“改变了以往在政府与社会和公民的关系探讨上总是纠缠于孰大孰小的问题,创造性地提出了在三者的关系上,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。”<sup>[9]</sup>从而抓住了服务型政府最本质的特征。

笔者认为,服务型政府是在适应社会主义市场经济条件下的一种全新的政府管理模式。首先,它注重以人为本的行政理念。在社会主义国家,人民是国家的主人,政府的权力来自人民的授予。坚持从人民需要出发,以维护人民利益为根本,以全心全意为人民服务为宗旨,做到“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”。其次,将公共服务作为服务型政府的核心职能。服务型政府主张以公众需求为导向,以为社会、企业和公民提供充足、优质和高效的公共服务为核心职能,并以社会公众的满意作为效率和质量提高的标准。最后,将公开透明作为服务型政府运行的基本方式。服务型政府在运行方式上强调公开透明,坚决破除政府与公民之间的信息不对称,保障公民的知情权、参与权和监督权。服务型政府的公开透明具体包括行政信息的公开透明、办事程序的公开透明、办事结果向公民公开、高级公务员个人财产等相关信息的公开以及政府部门财务收支财目的公开。<sup>[10]</sup>总的来说,所谓服务型政府,就是以表达和体现公众意志为根本,以解决公共问题为目标,满足公众对公共产品和公共服务需求的政府管理模式。

## 二 服务型政府的基本特征

1. 依法行政 法治是现代行政的基本手段和根本标志,是建设服务型政府的重要保障。法治要求政府必须要依法治国和依法行政,必须要将其活动限定在法定的范围内,以防止政府权力滥用,更不能以任何借口侵犯公民的合法权益。同时,依法行政还要求政府的执法活动必须要做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,要求政府必须严格执法、公正执法和文明执法。

2. 公正透明 公正是对服务型政府的基本要求。在建立和谐社会的目标下,服务型政府必须公正执法以及公平地进行资源的有效配置。同时妥善处理好人民内部矛盾,协调好各方面的利益关系,不断满足人民群众日益增长的物质文化需求。透明则是指政府各类信息的公开化。公民和政府之间是委托-代理关系,公民将管理国家的权力委托给政府,如果不知道政府的行政信息和相关程序,公民就无法参与国家事务。服务型政府应该使

公众清楚地知道政府在做什么,怎样做以及效果如何。公正透明是保障人民参与政府决策、监督政府行为、有益抑制权力滥用的基本措施。

3. 廉洁高效 廉洁指“政府官员普遍清正廉明、法律政策优良,惠民利民,法律实施公正无私,公共权力被用来服务于公众利益。”<sup>[11]</sup>“廉洁是服务型政府的自身表征性特征”,<sup>[12]</sup>其要求官员在制度约束的条件下自觉地少花钱,多办事,严格控制公款旅游、公款出国和公款吃喝等支出。高效的政府必须具有较强的成本效率观,即以较少的行政成本投入获得较高的经济利益和社会利益。为此,在公共管理中必须考虑政府收益成本问题,运用现代化技术改进管理方式,提高行政效率,切实提高为人民服务的水平。

4. 职能有限 有限政府即“政府权力、政府职能、政府规模和政府行为都受到宪法与法律明确限制,并公开接受社会监督与制约的政府。”<sup>[13]</sup>按照公共管理的观点,政府不是“划桨者”,应是“掌舵者”,市场经济条件下要求服务型政府应该做市场和个人不能做、不愿做或做不了的事情。中央政府已经明确提出,政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。这充分说明了服务型政府的职能是有限的。

## 三 服务型政府的建设对策

### (一) 改进和完善政府执行机制

1. 树立责任意识,重塑健康心态。行政人员是执行中的核心要素,提升政府执行力的关键在于培养优秀的行政人员,而其中必备的一个因素就是要使行政人员具有责任意识并拥有一个健康的执行心态。责任性意味着“行政人员由于其承担的职务而必须履行一定的职能和义务。”<sup>[14]</sup>目前我国地方政府中的行政人员在执行行政事务过程中仍然存在“官本位”思想和缺乏务实的精神,这就需要根据职务等级严格界定他们在执行中的责任,包括政治责任、行政责任、法律责任和道德责任。同时还要不断探索岗位目标责任制、重点项目推进专责制、重要工作“限时办结制”以及工作台账制度等来实现责任主体明晰化、责任落实个体化,以不断强化他们的责任性。建立积极向上的执行文化也是必不可缺的。执行文化是行政人员共享的关于执行的价值观念、信念以及行为规范的总称。<sup>[15]</sup>执行力文化能够潜移默化地影响行政人员对待执行的理念,因此在执行过程中,执行力文化能够有助于引导行政人员积极落实各项执行任务。

2. 不断完善执行流程,推动科学有序的执行。优化执行流程是提高政府行政执行力的关键技术

环节。在执行过程中,只有形成流程化的作业形式,才能够使行政人员的行为得到规范,有效的降低他们在执行中的主观性和盲目性,从而使行政人员的执行力水平得到不断提高。同时有序的执行流程也使得政府趋近于以服务为中心的管理方式,它要求政府明确服务的标准和程序,使公众能够对政府的执行过程一目了然,起到了有效监督行政人员的作用。因此,只有行政人员在执行过程中不断强化服务意识,有效改进自身的执行方式,才能赢得公众的满意和认可。

## (二) 完善动力激励机制,增强行政人员的服务意识

1. 公务员考评机制的改进和完善。建立和完善公务员考核制度,建立经常性考核制度、阶段性考核制度和年度考核制度,完善公务员考核举报制度,使考核工作更加有序;加强对公务员考核过程的有效监督,建立严格的考核监控体系,抓好事前监控、事中监控和事后监控三个环节,实行公务员考核问责制,加强对国家公务员考核工作中违法违规主体的责任追究。<sup>[16]</sup>

2. 行政激励机制的改进和完善。行政激励在建立服务型政府过程中发挥着有效的作用。它能够增强行政组织的吸引力和凝聚力,充分调动行政人员的工作积极性与创造性。可以采用各种激励方式如目标激励、责任激励、参与激励等促进行政人员全身心的投入于服务型政府的建设之中。

## (三) 摒弃传统官僚制模式,采用现代官僚制模式

建设服务型政府必须树立“以人为本,依法行政,公正透明,廉洁高效”的基本理念,但传统官僚制的陈腐思想严重阻碍了我国建设服务型政府的步伐。“家长制”作风的影响,组织活动缺乏动力和效率,对行政人员缺乏必要的监督,公私不分明、公共职位的占有和依此实施的行政权威成为某些腐败分子谋取个人或团体利益的工具。<sup>[17]</sup>这不仅加剧了社会内部的分化,还导致了政府与社会、官员与百姓之间产生了不和谐。因此,要建设服务型政府,必须重建中国的行政文化,重构中国的行政生态领域,要借助现代官僚制所倡导的专业化、法规化、层级化和理性化原则消解传统官僚制所带来的影响。

### 注释及参考文献:

- [1]张康之.限制政府规模的理念[J].行政论坛,2000,4.
- [2]迟福林.全面理解“公共服务型政府”的基本涵义[J].人民论坛,2006,5.
- [3]李军鹏.公告能够服务型政府[M].北京:北京大学出版社,2004:197.
- [4]尹戈,陈先芳,姬书莹.建设廉洁高效的服务型政府[J].中国行政管理,2003,3.
- [5]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[J].中国行政管理,2002,7.
- [6]沈荣华.论服务行政的法治架构[J].中国行政管理,2004,1.
- [7]彭向刚.论服务型政府的服务精神[J].社会科学战线,2007,3.
- [8]朱光磊,孙涛.“规制—服务型”地方政府:定位、内涵与建设[J].中国人民大学学报,2005,1.
- [9][10]井敏.构建服务型政府:理论与实践[M].北京:北京大学出版社,2006,20.
- [11]何增科.廉洁政府与社会公正[J].吉林大学社会科学学报,2006,4.
- [12]吴玉宗.服务型政府建设研究[M].北京:经济日报出版社,2007:29,34.
- [13]张雅林.推行行政改革,建立有限政府[J].中国行政管理,1999,4.
- [14]谢庆奎,陶庆.政府执行力探索[J].中国行政管理,2007,11.
- [15]莫勇波.政府执行力:当前公共行政研究的新课题[J].中山大学学报(社会科学版),2005,1.
- [16]许水凌.浅析我国公务员考核评价机制面临的主要问题及对策[J].商情,2009,4.
- [17]魏娜.官僚制的精神与转型时期我国组织模式的塑造[J].中国人民大学学报,2002,1.

## Features and Construction Measures of Service-Oriented Government

SHI Ying

(College of Literature, Law & Politics, China University of Mining and Technology, Xuzhou, Jiangsu 221600)

**Abstract:** What is service-oriented government? This is the first problem that should be answered when we study and build a service-oriented government. This paper first starts from the scholars' different views on the connotation of service-oriented government, then analyzes the connotation and characteristics of a service-oriented government, at last offers several construction strategies which further speed up the construction of service-oriented government.

**Key words:** Service-Oriented Government; Connotation; Feature; Construction Strategy (责任编辑:李进)