

# 浅析服务型政府建设的目标和路径选择

唐海歌

(中共江苏省委党校,江苏 南京 210004)

**【摘要】**我国计划经济体制下形成的管制型政府,长期以来弱化和忽视了社会服务职能,造成政府大量越位、缺位、错位,必须用现代公共管理的理念改造政府,建设一个全新的服务型政府。服务型政府建设的目标和实现路径,即建设一个什么样的服务型政府,以及怎样建设服务型政府,是对传统的政府行政理念、行政体制、行政流程等的全面重塑。

**【关键词】**政府;建设;目标;路径

**【中图分类号】**D630 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2009)02-0054-04

服务型政府是相对于计划经济条件下中国传统的管制型政府的一个新概念,它是一个以公共利益为目标,以公众客观需求为尺度,努力为全社会提供高质量的公共产品和公共服务的现代政府。随着中国由计划经济向社会主义市场经济的转型,政府管理模式变革已成为迫切需要解决的重要课题。

在服务型政府概念提出后,学术界对于服务型政府问题研究较多的是建设服务型政府的理论依据、必要性和意义等问题,就整体而言,对于如何构建服务型政府的目标设计还处于繁杂无序的状态,也没有提出一个系统、科学的实现途径。所以,当前建设服务型政府的实践,大多还只是停留在政府意志仍然居于决定性地位下的扩大服务范围、改进服务方式、改善服务态度等较浅层次,没有触及服务型政府的本质特征,即服务型政府要实现由政府本位和政府意志居于决定性地位向公民本位和公民意志居于决定性地位的转变。<sup>[1]</sup>要建设真正意义上的服务型政府,就必须关注这样的现实问题:以构建服务型政府为目标的行政体制改革,必须形成一个由行政理念到行政职能、行政机构,再到行政运作以及行政监督机制层层递进的变革逻辑,形成一个具有可持续性的内在动力机制,以避免行政体制改革试验“碎片化”,从而找到一条较为系统的、科学的建设服务型政府的实现路径。

## 一 服务型政府建设的目标

服务型政府就是在公民本位、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>[2]</sup>

服务型政府的提出不是偶然的,它是一个历史的过程,是人类社会发展进步的必然要求,是行政管理体制改革长期实践的必然归宿。服务型政府理论构建于现代民主、法治理论基础之上,并直接借鉴

了现代公共行政学理论,有着丰富的内涵。服务型政府的目标选择主要包括以下几方面:

### (一) 以公民为本位

服务型政府必须解决为谁服务问题,这反映了服务型政府的性质和建设方向问题。我国政府是人民政府,政府的性质决定了政府首先是为最广大人民群众服务的政府,所以必须以公民为本位。所谓“公民本位”,就是政府在公共管理中,首要考虑的应该是公民的利益,或者说公民利益的最大化是政府工作首要关注的价值追求。以公民为本位是服务型政府最重要的内涵,也是服务型政府的本质特征。

### (二) 体现公民意志

要保证公民利益最大化的实现,就必须保证公民意志在公共管理中的决定性地位,即在政府这艘大船的航程中,是公民的意志而不是政府的意志在决定着公共管理的航向,或者说提供什么样的服务、怎样提供服务以及什么时候提供服务等是由公民意志来决定的。体现公民意志的政府即民主的政府。民主的政府,要求政府在管理经济和管理社会中必须以民主原则作为政府行政活动的核心原则,民主型政府实行政务公开、透明行政,并通过多种渠道实现公民的广泛参与,充分听取公民的意见和建议。<sup>[3]</sup>

### (三) 必须依法行政

依法行政是依法治国的具体体现和必然要求,依法行政的水平和能力是衡量政府工作的重要标准。所以,服务型政府应当是法治政府,要求反映法治的理念。“法治型政府要求行政权力的设定、行使方式和程序都必须有法律依据,符合法的精神。”<sup>[4]</sup>从法治视角来看,服务型政府的核心是依法服务,规范服务。唯有如此,才能有效防止人治、权大于法,以及无法可依、有法不依、违法不究的现象发

生,保障社会、企业、公民平等地享受政府提供的各种公共服务和公共产品的合法权益。

#### (四) 以服务为宗旨

服务是服务型政府最突出的外在表象,也是服务型政府区别于其他类型政府最直观的反映。服务型政府所表现出来的是为公民最大利益的实现提供各种各样的条件,包括制度条件、技术条件和物质条件等,它们更多的不是以国家强制力强迫公民服从,而是以其提供的优质而高效的服务赢得公民对它们的信任而带来的权威进行公共管理,它们强调的是对公民权利的保证,公民最大限度的自由和利益实现。公民则有充分的主动权,并更加积极地参与到对公共事务的治理过程之中。<sup>[5]</sup>

#### (五) 对公民负责

服务型政府的服务对象是广大民众,为民众提供服务是政府的最基本职责,因此,服务型政府必须是责任政府,即政府必须对自己的行为负责,对自己所提供的服务负责,对人民的利益负责。对于政府的失职行为,人民有权对政府提出质询,追究责任,直至罢免政府官员。这与管制性政府的责任不清和责任心不强,以及人民的利益即使受到损害也无权并无法追究政府的责任形成鲜明的对照。<sup>[6]</sup>

## 二 服务型政府建设的路径选择

从传统的“管制型”政府向“服务型政府”转变是一场政府自身的革命,是一个漫长而艰巨的过程。如何实现这一历史性的转变,这就涉及到实现的路径问题。构建服务型政府是一项复杂的系统工程,它的实现路径应当包括以下几个方面:

### (一) 树立以服务为宗旨的行政理念

20世纪初,面对社会的发展与变革,法国波尔多大学法学院莱昂·狄骥教授曾指出:“现有的证据已经断然向我们表明:以前曾经作为我们政治制度之基础的那些观念正在逐步解体,到目前为止仍然正在发生巨大的变化。即将取代它们的新制度建立在截然不同的理念之上。”<sup>[7]</sup>这一截然不同的理念就是政府行政理念的变革。服务型政府最根本的、最核心的行政理念就是服务的理念。因为服务型政府是为公民服务的政府,是以公共利益为目标,以社会公众的客观需求为尺度,尊重公民意愿,建立和发展广泛的社会回应机制和公共责任机制,努力为公众提供满意的、高质量的公共产品和公共服务的现代政府。

服务理念不是孤立的,而是由以下行政理念构成的有机统一整体:<sup>[8]</sup>

#### 1. 以人为本的发展观

坚持以人为本是科学发展观的本质和核心。科学发展观强调以人为本是发展的目的,以经济建设为中心是达到这个目的的手段。在经济发展的基础上,不断提高人民群众物质文化生活水平和健康水平;尊重和保障人权,包括公民的政治、经济、文化权利,不断提高人们的思想道德素质、科学文化素质和健康素质;创造人们平等发展、充分发挥聪明才智的社会环境,妥善处理人民群众根本利益和具体利益、长远利益和眼前利益的关系,使广大人民群众越来越充分地享受到经济和社会发展的成果。

#### 2. 执政为民的政绩观

政绩观正确与否,不仅关系到一个单位、一个部门工作的全局,而且关系到广大人民的切身利益。怎样判别政绩观正确与否,这是树立正确政绩观必须回答的一个问题。胡锦涛同志强调指出:“一切工作都要经得起实践、群众和历史的检验,衡量政绩的最终标准是人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应。”这段论述十分鲜明地提出执政为民是衡量政绩的根本尺度和准绳。

#### 3. 依法行政的法治观

坚持依法行政是建设社会主义法治国家的必然要求和重要环节,也是政府执政为民、履行职责的基本准则。全面推进依法行政,建设法治政府,应该实现以下目标:(1)权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制基本建立。(2)提出法律议案、地方性法规草案,制定行政法规、规章、规范性文件等制度建设符合宪法和法律规定的权限和程序。(3)法律、法规、规章得到全面、正确实施,法制统一,政令畅通,公民、法人和其他组织合法的权利和利益得到切实保护,经济和社会秩序得到有效维护。(4)科学化、民主化、规范化的行政决策机制和制度基本形成,人民群众的要求、意愿得到及时反映。(5)高效、便捷、成本低廉的防范、化解社会矛盾的机制基本形成,社会矛盾得到有效防范和化解。(6)行政监督制度和机制基本完善,政府的层级监督和专门监督明显加强,行政监督效能显著提高。(7)行政机关工作人员特别是各级领导干部依法行政的观念明显提高,依法行政的能力明显增强。

#### 4. 科学民主的决策观

决策是政府管理活动中最重要的实践活动。能否做到决策的科学化、民主化,直接影响到工作效率的高低、行政管理成本的多少、公共服务的优劣。和其他的工作失误相比,政府决策失误所带来的损失往往是最大的浪费。所以努力避免和减少决策失误就成为施政过程中十分重要的问题。科

学决策是在科学的理论原理、原则、程序、方法等指导下进行的。行政决策民主化是指广开言路、集思广益,让公众行使参与国家社会事务管理的民主权利,由决策主体、专家和人民群众三方面有机结合的决策过程。

#### 5. 从严治政的责任观

依法行政,建设法治政府,如果没有严格的政府责任制度作保障,就只能行政机关的一时激情而难以持久。一个政府只有在其能够保障社会利益,促进实现社会意志所提出的目的,即真正履行其责任时才是合乎理性的、道德的,才是合法的。正是从这个意义上讲,民主政府必然是责任政府。因此,服务型政府的施政理念必须包括从严治政的责任观。

### (二) 切实转变政府职能

服务型政府是一种全新的政府模式,其政府职能有别于传统的行政管理模式。要实现服务型政府这一目标,首先需要转变政府职能,从传统的党政不分、政企不分、政事不分,政府缺位与错位并存状况转变到职能明确、管理创新的轨道上来。<sup>[9]</sup>在经济调节方面,规范政府行为,营造最佳投资环境;在市场监管方面,完善制度设计,弥补政府缺位;在社会管理方面,提高政府社会管理能力,健全社会自我治理机制;在公共服务方面,深化改革,推进公共服务的社会化和市场化。

### (三) 构筑多元化的公共服务模式

政府职能的社会化依托于较发达的社会和社会组织。在一个社会资源和权力高度集中于政府手中,并受政府直接控制和管理的社会,是不可能实现公共服务方式多样化的。而且公共服务方式多样化要求是一种开放式的体系,在社会公共服务的提供领域,其强调打破政府提供公共服务的垄断地位。所以这就要求政府积极培育社会力量,使公共服务提供主体从仅由政府发展到包括政府、非政府公共组织在内的多元化主体。公共服务提供主体的多元化使公共服务不再由政府独自承担,政府不再是管理公共事务的唯一机构,许多非政府公共组织加入到公共服务提供者的队伍中来。政府要充分利用非政府组织的潜力,最大限度地公共事务让这些组织进行管理,让它们向社会提供众多的

服务,承担大量政府不该做或做不好的事情,在政府与社会之间进行沟通和协调,发挥承上启下和桥梁的作用。<sup>[10]</sup>

### (四) 完善服务型政府建设的保障机制

建设服务型政府,必须强化公民在监督体系中的作用,完善服务型政府的保障机制。我们现有的行政体制对行政人员的监督,主要包括行政体系内部的监督和行政体系之外的监督。这种监督体系虽然也将公民纳入了监督主体的范围,但在实际运作中,主要是权力对权力的监督。虽然权力对权力的监督有其制度化和规范化的一面,但这种监督体制有其自身不可避免的缺陷,如立法监督具有相对滞后性,它往往是在问题反复出现之后才会进入立法程序;司法监督本身就是一种事后的救济手段,同时,司法监督的范围也是很有限的;行政审计和行政监察属于内部监督,这种行政机关对行政机关的监督难免会出现由于监督的不独立而可能出现的监督不公正和缺乏力度等问题。所以,这种权力对权力的监督,尽管都有制度保证,却由于制度自身的缺陷而无法发挥有力的监督作用。“毫无疑问,要防止公共权力的滥用和自我膨胀,需要科学地分割公共权力,实施孟德斯鸠所言的‘以权力制约权力’。但问题的关键是,如果没有人民运用民主权利对权力的约束,各种权力的执掌者很有可能沆瀣一气、官官相护。故此,要真正实现‘以权力约束权力’,首先要实施‘以权利约束权力’。”<sup>[11]</sup>这就要求我们在服务型政府建设中要强化公民在监督体系中的作用。

以建立服务型政府为目标的行政体制改革,既涉及各级政府的观念转变,更直接接触了政府部门的利益调整,因此这是一次深刻的“政府革命”,是政府的根本变革,它包括从行政理念、行政职能到政府结构和行为方式的变革。建设服务型政府是我国行政体制改革的目标,也是转变政府职能的方向。我们应该从多个层面入手,用崭新的理念和思路去开展服务型政府建设,探索出一条中国式的行政体制改革的新路子。我们有理由相信,在市场经济和经济全球化的大环境中,经过长期不懈的政府改革,一个民主的、法治的、高效的、负责的服务型政府一定能够在我国建立并不断完善。

#### 注释及参考文献:

[1][5] 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, 6, 80.

[2] 刘照瑞. 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.

[3][4] 孙学玉, 周义程. 我国政府改革战略模式述略[J]. 唯实, 2004, 6.

- [6]谢庆奎.服务型政府建设的基本途径:政府创新[J].北京大学学报,2005,1.  
 [7]莱昂·狄骥.公法的变迁[M].沈阳:辽海出版社,1999:8.  
 [8]彭向刚,王郅强.服务型政府:当代中国政府改革的目标模式[J].吉林大学社会科学学报,2004,4.  
 [9]李传军.管理主义的终结—服务型政府兴起的历史与逻辑[M].北京:中国人民大学出版社,2007:284.  
 [10]张琼.论公共服务型政府的构建[D].西北大学,2005.  
 [11]胡连生.公民权利本位:现代民主政治的基本走向[J].长白学刊,2004,3.

## Simple Analysis on the Target and Path of Service-oriented Government Construction

TANG Hai-ge

(Party School of Jiangsu Provincial Committee of the CPC, Nanjing, Jiangsu 210004)

**Abstract:** Regulation-oriented government, established during the planned economy, undermimes and ignores social service function for long and makes government duty missing, wrong and overdone. So we should reform the government by means of the public management idea, so as to construct a wholly new government. The goal and path of a service-oriented government, namely, what a service government is and how to construct, is the reshaping of the traditional government administrative idea, system, procedure and so on.

**Key words:** Government; Construction; Goal; Path

(责任编辑:李 进)

(上接53页)

质,提高理论政策水平,以及开展民主监督工作的意识和做好民主监督工作的能力,以适应民族地区高校改革发展的需要。

总之,不管是执政党还是民主党派,只有认识上去了,民主管理工作才能有动力,才能有创新、才能出成果。

### 五 结束语

可以肯定,在民族地区高校党委的大力支持和积极帮助下,经过民主党派自身的不懈努力,广大民主党派成员的思想政治素质和民主管理、民主监督水平一定会有新的提高。随着民主党派作用的充分发挥,民族地区高校一定会书写发展的新篇章。

#### 注释及参考文献:

- [1]解永强.论我民主党派民主监督的地位与作用[J].广西社会主义学院学报,2001,3.  
 [2]刘蓉宝,宋光清.论民主党派在社会主义政治文明建设中的作用[J].湖南省社会主义学院学报,2004,4.  
 [3]王淑华,沈艳.中国政党制度对建设社会主义政治文明的新贡献[J].中央社会主义学院学报,2004,1.  
 [4]罗振建.不断深化对民主党派性质的认识[J].贵州社会主义学院学报,2005,1.

## On the Effect of College Democratic Parties in Minority Areas in the New Period

ZHENG Qiong-ru<sup>1</sup>, HE Xin-yu<sup>2</sup>

(1. Engineering and Technology Department, Xichang College, Xichang, Sichuan 615013;  
 2. Continuing Education School, Xichang College, Xichang, Sichuan 615000)

**Abstract:** Democratic Parties are the practice subject in the political party system of China, which take an important part in the historical process of building well-off and harmonious society. Colleges are concentrated places of members of the democratic parties and non-party personages, therefore, how to play a better role of Democratic Parties are not only the requirements of the development of colleges in Minority Areas, but also the immediate needs of promoting college democratic management.

**Key words:** Minority Areas; Colleges; Democratic Parties; Effect