

PRACTICAL RESEARCH ON THE LAW PRINCIPLE
OF A SERVICE-ORIENTED GOVERNMENT
AND ITS HEAVY DIFFICULTIES

服务型政府的法学原理 及其重难点领域实务研究

主编 李延铸 副主编 杜炳昌 蒋 文



四川大学出版社

PRACTICAL RESEARCH ON THE LAW PRINCIPLE
OF A SERVICE-ORIENTED GOVERNMENT
AND ITS HEAVY DIFFICULTIES

服务型政府的法学原理 及其重难点领域实务研究

主编 李延铸 副主编 杜炳昌 蒋 文



四川大学出版社

特约编辑:娄义梦
责任编辑:吴雨时
责任校对:黄蕴婷
封面设计:远近文化
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府的法学原理及其重难点领域实务研究 /
李延铸编. —成都:四川大学出版社, 2012. 8
ISBN 978-7-5614-6101-3

I. ①服… II. ①李… III. ①国家行政机关—行政管理—行政法学—研究 IV. ①D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 194047 号

书名 服务型政府的法学原理及其重难点领域实务研究

主 编 李延铸
副 主 编 杜炳昌 蒋 文
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978-7-5614-6101-3
印 刷 成都白马印务有限公司
成品尺寸 142 mm×210 mm
印 张 11.75
字 数 315 千字
版 次 2012 年 9 第 1 版
印 次 2012 年 9 月第 1 次印刷
定 价 32.00 元

版权所有◆侵权必究

- ◆ 读者邮购本书,请与本社发行科联系。电 话:85408408/85401670/85408023 邮政编码:610065
- ◆ 本社图书如有印装质量问题,请寄回出版社调换。
- ◆ 网址: <http://www.scup.cn>

目 录

绪 论

一、从两个基础概念谈起	001
1. 什么是服务?	001
2. 什么是政府?	004
二、关于本书的研究领域与研究任务	008
1. 关于建设服务型政府研究的兴起与主要观点	008
2. 关于已有研究成果的简要评析	016
3. 关于本书研究任务	021
三、我国服务型政府建设的社会历史背景	023
1. 科技与生产力背景	023
2. 社会思想背景	026
3. 法治建设背景	032
四、本书的基本思想、研究方法与篇章结构	035
1. 本书基本思想	035
2. 本书主要研究方法	042
3. 本书的结构模式	051

第一章 关于服务型政府的行政法定位

一、行政法及其特殊视角	055
1. 关于行政法基本内涵的辨析	055

2. 行政法——作为部门法的特殊视角	058
3. “公仆精神”——社会主义行政法的特殊视角	065
二、公民受益权及其保障	069
1. 关于公民受益权的概念	069
2. 公民受益权的主要类型及其保障之侧重点	071
三、现代行政权的本质属性及其回归	078
1. 分权主义与功能主义:看待行政权的两种眼界	078
2. 行政权归属主体与行使主体的二律背反	082
3. 行政权的异化与回归	086
四、服务型政府应当是新型法治政府	090
1. 法治与法治政府	090
2. 服务型政府应当满足法治政府的内在规定性	093
3. 服务型政府是法治政府理念的深化	102

第二章 建设服务型政府需要新型行政法

一、行政法范式的转变	107
1. 范式与行政法范式	107
2. 行政法范式的主要类型及其转换	110
3. 从失衡到平衡:行政法范式转换的内在动力	114
二、从秩序行政法到服务行政法	119
1. 两种行政法范式的眼界	119
2. 关注民生:服务行政法与秩序行政法的根本性区别	125
3. 服务行政与服务行政法	128
三、关于我国行政法转型的可能性与必要性	131
1. 关于我国行政法发展的简要回顾	131
2. 我国行政法制建设的主要成就	134
3. 我国行政法演变的内在逻辑及其特点	142
四、建设有中国特色的服务行政法	147
1. 服务型政府理论对行政法提出的新要求	147

2. 理念更新:构建服务行政法的前置条件	155
3. 我国构建服务行政法的重点环节	162

第三章 扁平化:服务型政府体制建设方向

一、扁平化组织结构与行政体制扁平化	176
1. 扁平化组织结构	176
2. 行政体制扁平化	179
二、扁平化——服务型政府建设的必由之路	183
1. 扁平化:官僚制政府的克星	184
2. 体制扁平化:服务型政府的组织机构创新	186
3. 机制扁平化:服务型政府的运行方式创新	189
三、我国行政体制变革的历程与反思	192
1. 关于我国行政体制变革的回顾	192
2. 关于我国行政体制变革的总体评价	195
3. 关于我国行政体制存在不适应性的理论反思	201
四、我国行政体制扁平化的重难点分析	213
1. 行政流程再造——政府运行机制扁平化的可能性与必要性	213
2. “省带县”——纵向行政体制扁平化的重要举措	224
3. 关于“大部委制”视野下公共服务管理机构设置的理性思考 ...	231

第四章 公共服务均等化及其制度保障

一、公共服务与公共服务均等化	239
1. 公共服务	239
2. 公共服务均等化及其含义	241
3. 公共服务均等化:维护社会公正的基本手段	242
二、提供均等化公共服务历来是我国政府的重要职责	252
1. 关于我国政府公共服务职能定位的历史回顾	252

2. 我国公共服务供应的现状	256
3. 关于我国公共服务不均等的主要原因分析	266
三、我国公共服务均等化的法律依据、主要任务和制度保障	276
1. 我国推行公共服务均等化的法律依据	276
2. 我国公共服务均等化的主要任务	281
3. 公共服务均等化的制度保障	287
四、完善财政转移支付制度——公共服务均等化的法制基础	296
1. 财政转移支付制度的概念	296
2. 我国财政转移支付制度及其存在问题	302
3. 完善我国财政转移支付制度的主要对策	306

第五章 公用事业公私合作及其主要法律问题

一、公用事业及其发展概况	311
1. 公用事业及其特点	311
2. 我国公用事业发展概况	315
二、公私合作制:我国公用事业改革的重大突破	318
1. 公私合作制的概念	318
2. 我国推行公用事业公私合作制的内在动力	324
3. 关于鼓励和规范公用事业公私合作的制度建设	326
三、行政特许经营——公用事业公私合作制的法律基础	330
1. 行政特许经营的概念	330
2. 关于行政特许经营权的法律性质	338
3. 关于行政特许经营协议法律性质辨析	344
四、公用事业公私合作制的主要法律问题探析	349
1. 正确处理公益性与行政特权的关系	349
2. 依法完善公用事业公私合作制的政策性风险防范机制 ...	356
3. 关于公用事业公私合作关系中政府角色及其法制化	361

后 记	369
-----------	-----

绪 论

一、从两个基础概念谈起

1. 什么是服务?

“服务”一词,在日常语言中的使用频率非常高,且在不同语境中有不尽相同的含义,难以尽述。然而,作为理性思维的基础性概念,“服务”主要有两种理解。

首先,从日常生活的角度理解,服务是指“为他人提供便利的行为”,具有利他性、功能性和兼容性。例如,人们从甲地乘坐公共汽车出游到乙地。显然,提供这种交通服务的公司及其司乘人员,他们自己本身并没有旅行的需要,而是专门为顾客提供这种服务。这就是说,他们所实施的服务行为是利他性的。而且,尽管公共汽车公司为乘客们提供的服务需要具备车辆、站台等相应的物质性硬件,但是,

他们所拥有的这些硬件设施并不像人们消费一般物质商品那样,会因为顾客的消费行为而致使物质商品本身被消耗殆尽或出现其他物理或化学性的质变。因此,这种社会服务活动区别于一般的物质性商品,主要是提供某种具有功能性的消费。另外,对于一般物质性商品的消费而言,该商品所能提供的效用只能惠及商品消费者本人,根本无法同时兼顾他人;而公共交通等社会服务则不同,在一定的范围内可以同时满足多个人的需求——故相对于一般物质性商品的消费而言,服务具有某种意义上的兼容性。

其次,从产业分类理论的角度理解,服务是指除第一、二产业以外的,具有职业性、无形性等属性的其他各行各业的总称。这里所谓的产业,是指“同类企业、事业的总和”^①。根据国家统计局的标准,我国三大产业划分的具体概念是:第一产业包括农、林、牧、渔业;第二产业包括采矿业,制造业,电力、燃气及水的生产和供应业,建筑业;第三产业包括除第一、二产业以外的其他行业,包括交通运输、仓储和邮政业,信息传输、计算机服务和软件业,批发和零售业,住宿和餐饮业,金融业,房地产业,租赁和商务服务业,科学研究、技术服务和地质勘察业,水利、环境和公共设施管理业,居民服务和其他服务业,教育、卫生、社会保障和社会福利业,文化、体育和娱乐业,公共管理和社会组织,国际组织等。^② 如果以提供服务的主体为标准进一步划分,上述各种具体服务行业还可以分为私人服务和公共服务两大类。其中,所谓的私人服务(Private Service),是指自然人或者法人等市场主体,以获取赢利为目的,遵循等价有偿、诚实信用、自由竞争等市场机制,向社会不特定人提供有关服务的活动。而公共服务(Public Service)则是指政府等公权组织以社会共识为基础,为了实现社会公共利益,维持本国或本地区社会经济的稳定和可持续发展,维护社会正义,保护个人的基本生存权和发展权,根据社会经济发展阶段和总体水平,提供必备公共产品的活动。

① 李悦主编:《产业经济学》,中国人民大学出版社,2004年版,第139页。

② 参见龚培著:《我国重新划分三次产业》,载《经济日报》,2003年5月23日。

从理论上讲,公共服务不同于私人服务,主要具有六个方面的基本属性。一是效用的不可分割性(Non-divisibility),如公共安全、公共卫生和环境保护等公共产品就具有整体性效用,不能简单地从数量关系或空间关系上进行再次分割。二是消费的非竞争性(Non-rivalness),即这种服务产品一旦被提供,就不可能排除任何人在不支付对价的条件下对它进行消费的情况。三是收益的非排他性(Non-excludability),即在这种服务产品的供应过程中,增加某些人的消费并不会减少其他消费者的收益,也不会增加社会成本。换言之,社会不特定人享受这种公共服务时,并不会导致别人对该服务产品消费的减少。四是供应主体的特定性(Supply of the specific sexual),一般公共服务只能由依法确定资质的特定主体提供和维护。在现代社会,提供公共服务的公权组织主要包括:国家机关、有关政党或社会团体以及其他自愿者,其中最主要的是政府。公权组织为履行社会公共服务职能而提供的具体产品,称作“公共产品”。五是资源的公共性(Resources of the public),即公权组织在生产和维护这些公共产品时所使用的资源,并非是自己所私有的,而是全民或全社会所共有的。如上例所讲到的公共汽车公司在提供公交服务时,其运营的道路就不是自己所建造的,他们的车辆只能在有关部门已经建成的公路上行驶。而有关部门修建和维护公路的资金,主要是通过依法设置专项税费向全社会征集的,其土地则是通过公益征收而取得的。由此可判定,修建这类基础设施的资源具有公共性。六是社会必要性(Social necessity),即只有到了私人利益必须依赖这种公共产品,否则便无法得以实现之时,人们才可以通过公共选择机制来发现并形成社会共识,才能由相关适格主体生产和供应公共产品。如上例中从事交通运输业务所需要的公路,就需要由有关部门进行规划和论证,只有从社会经济发展整体需要的角度充分证明,并为代表民意的机构确认其社会必要性为确实无误的事实之后,才能把珍稀的公共资源投入到某个具体的公路建设之中。

现实生活中,公共服务可以分为广、狭两义。狭义的公共服务,

指主要通过发展城乡公共设施建设和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,为社会公众参与社会、经济、政治、文化等活动提供基本条件和必要的保障。广义的公共服务,除了狭义公共服务之外,还包括政府所从事的经济调控、市场监管、社会管理等职能活动。由于考虑到我国特殊国情和语义分析传统,本书以狭义类公共服务立论,故非特殊说明,书中公共服务一词均在狭义的条件下使用。

2. 什么是政府?

在高度分工的现代社会,那种“日出而作,日落而息,帝力于我何有哉”的时代已经远远逝去,人们在每个角落都能够感受到“政府”的存在及其影响。然而,关于“政府”的科学概念,则是一个非常复杂的理论问题。大体而言,作为法律和政治概念,“政府”通常有两种理解。

一是广义的政府(State),即“政权”,既是国家的基本要件之一,也是国家主权所有者实现统治的工具,因而具有强制性、主权性(自主性)等特点,通常具有镇压、保护以及对外代表国家等重要职能。在当代国家观念形成的过程中,生于德国的国际法学家奥本海曾作出重要的贡献。奥本海对国家的界定为:“当人民在他们自己的主权政府下定居在一块土地上之时,一个国家——以别于殖民地——就存在了。”^①因此,国家的存在必须具备四个法定要素:定居的人民、确定的领地、政府和主权。奥本海的这种观点现在已经为世界多数国家所认可,对我国学界的影响也很大。例如,已故的国际法学家王铁岩先生的有关论述,就沿袭了奥氏的这种观点。当然,这里存在着对西文“State”的翻译问题,如果将它译成“政权”,则在理论上将更为妥当。故我国新一代的国际法学家,如赵建文教授,在其主编的《国际法新论》中,在介绍国家概念之时,就将国家四要素中的“政府”改为“政权组织”。显然,这种做法至少在语义学上显得更为科学通畅。

二是狭义的政府(Government),即主管国家行政事务的机关。

^① [英]劳特派特修订,石蒂、陈健译:《奥本海国际法》上卷第一分册,商务印书馆,1971年版,第96页。

近代工业革命爆发以来,各国在建立自己的政权组织时,纷纷采用分权制衡的模式,因而出现了淡化政治色彩而主要从事相关执行性事务的国家机关——行政机构。大体而言,当今世界各国所实行的分权制衡体制,主要有英国式的两权分立和法国、美国式的三权分立。但是,无论在何种分权制衡体制中,其国家行政机关均为这种狭义的政府。由于本书主要是从行政法学的角度来讨论相关问题,需要在相对确定的条件下使用这些概念,故以狭义的政府立论。因此,在本书中,凡是没有作出特别说明,“政府”一词都是在狭义的条件上使用,即均指国家的行政机关。

不过,由于当代学科林立、理论交叉,我们在日常语言中往往受习惯性思维的影响,即常常出现把政府与国家相混淆的现象。对此,也需要给予必要的说明。

毫无疑问,如果依照各国通行的“主权在民”的基本理念,国家不仅是属于特定人民所有的,而且还是一个巨系统,无论是政权还是政府,都只是国家的某个组成部分或环节,它们是根本不能与国家画等号的。或者说,如果对于我们前文所讨论的广义政府——政权,可以明确无误地界定为国家构成“要素”之一,那么,对于狭义政府——行政机关,它就只能是国家“要素的要素”。但由于自近现代以来,各国均把外交权界定为行政权而交由政府执掌,令其在本国与其他国家的交往中代表国家或国家利益,这就给人一种错觉——仿佛政府就是国家的代言人。而且,当时经典作家是在现代国际法学尚未完全成熟的语境中讨论许多与国家紧密相关的问题,后人又不加分辨地生吞活剥,因而出现将日常生活中的错觉演化为与相关领域基本语词混淆的现象。例如,列宁在《国家与革命》中写道,“国家是阶级矛盾不可调和的产物”^①,“国家是剥削被压迫阶级的工具”^②。对于第一个论断,显然没有什么歧义,因为这是对恩格斯有关观点的转述;但对于第二个论断,显然存在着一些容易让人误解的地方。

① 列宁:《国家与革命》,人民出版社,1964年版,第6页。

② 列宁:《国家与革命》,人民出版社,1964年版,第12页。

恩格斯曾写道：“国家绝不是从外部强加于社会的東西。国家也不像黑格尔所断言的是‘伦理观念的实现’，‘理性的形象和现实’。毋宁说，国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^① 恩格斯还认为，国家是通过“部分地改造氏族制度的机关，部分地用设置新机关来排挤它们，并且最后全部以真正的国家权力机关来取代它们而发展起来的；受这些国家权力机关支配的，因而也可以被用来反对人民的，武装的‘公共权力’……代替了氏族、胞族和部落，只能够自己保卫自己的真正的‘武装的人民’”。^② 显然，在恩格斯这部著作中，“国家”与“国家机关”是严格区分的两个概念。前者是“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量”，后者是通过改造或替代氏族制度的机关而发展起来的。

那么，按照恩格斯在《家庭、私有制和国家起源》中所建立的这种逻辑，列宁关于“国家是剥削被压迫阶级的工具”的论断，就应当理解为“国家机关（或国家机器）是剥削被压迫阶级的工具”。因为，国家是属于全社会或全体人民的，至少在“表面上”是凌驾于经济利益互相冲突的阶级之上的。因此，如果把国家视为统治阶级的工具，那么，国家就不能居于社会之上，也不能凌驾于经济利益互相冲突的阶级之上。这样一来，就必然会出现这种命题：“国家既是居于社会之上，又不是居于社会之上的。”或者，“国家既能缓和阶级冲突，又不能缓和阶级冲突”。毫无疑问，这是一种典型的逻辑矛盾。这就是说，如果把列宁的第二个论断理解为“国家机器是剥削被压迫阶级的工具”，就可以避免这些逻辑矛盾，使经典作家的理论更为严

①《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社，1972年版，第166页。

②《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社，1972年版，第105页。

谨。但是,这样又将产生另外一个文献学方面的问题。

我们知道,尽管恩格斯在1884年出版的《家庭、私有制和国家起源》中,小心翼翼地避免把“国家”与“国家机关”这两个概念弄混淆,维持了该书自身逻辑的严谨,并且也明确地回避了所谓“国家是阶级斗争的工具”的观点,但他在为马克思《法兰西内战》1981年单行本所写的导言中,则有了这样的文字叙述:“实际上,国家无非是一个阶级镇压另一个阶级的机器,这一点即使是在民主共和制下也丝毫不比在君主制下差。”^①接下来,恩格斯又写道:“国家最多也不过是无产阶级在争取阶级统治的斗争胜利以后继承下来的一个祸害;胜利了的无产阶级也将同公社一样,不得不立即尽量除去这个祸害的最坏方面,直到在新的自由社会条件下成长起来的一代能够把这全部国家废物完全抛弃掉为止。”^②显然,从这段话中可以逻辑地推导出这样的命题:不同历史时期的国家都是特定条件下的产物,即当时各个利益冲突的阶级为了缓和矛盾,防止在无谓的斗争中把自己和社会统统摧毁,那么,一旦这些相互矛盾的阶级有谁被历史淘汰,其相对立的阶级也就没有必要按照原来的模样继续保留下来,必然会以新兴的面孔组建成新的社会存在,并在一定的社会生活中与另外的社会力量构建成新的社会均衡,形成新社会,甚至新国家。这就是说,国家的这种历史现象在实质上是不可能出现“继承”的。这就像老黑格尔所说的那样,“人不能两次进到同一条河流”——人们也不能在不同的历史长河中构建同一个“国家”。但是,国家机关(或国家机器)则可能发生“继承”——统治集团易位后,新的执政团队可以对旧的国家机器进行接受和改造。所以,如果将上述论断中的“国家”理解为“国家机关(或国家机器)”,就可以顺理成章地了解经典作家的思路。而且,作为旁证,恩格斯在这篇导言中还写道:“为了防止国家和国家机关由社会公仆变成社会主人——这种现象在至今所有的国家中都是不可避免的——公社采取了两个正确的方

① 《马克思恩格斯选集》第二卷,人民出版社,1972年版,第336页。

② 《马克思恩格斯选集》第二卷,人民出版社,1972年版,第336页。

法。第一,它把行政、司法和国民教育方面的一切职位交给由普选出的人员担任,而且规定选举者可以随时撤换被选举者。第二,它对所有公职人员,不论职位高低,都只付给跟其他工人同样的工资。”^①这里,尽管恩格斯把“国家”与“国家机关”混用,但是,他在后文中所提到的两个办法,实际上都只是对“国家机关”而言的。因此,将“国家”与“国家机关”作必要的区分,在经典作家的著作中已经有了先例。

由于我们过去曾生吞活剥地阅读经典著作,导致了基本术语的紊乱,甚至引起了一些不必要的思维混乱。这种情形的存在,致使我国关于政治法律基础理论的研究出现了一些不应当有的真空。如果这些基础性问题不能妥善解决,我们就难以彻底清除阶级斗争的惯性思维,也难以真正地界定人民政府的法定职能,难以表达时代呼唤新型政府的呼声。

二、关于本书的研究领域与研究任务

1. 关于建设服务型政府研究的兴起与主要观点

作为一个全新的概念,“服务型政府”的提法主要是在中国当代特定语境之中产生的。其词源,同德国的“服务行政”相类;其理念,同西方发达国家当代行政改革相近。在经历了经济高速发展和社会生活急剧变化之后,我国学者根据深化改革和应对全球化挑战的实践需要,在学理上开始深入探讨“服务行政”和“政府治理”等具有前沿意义的学术命题,引起了国人的高度关注。特别是在加入世界贸易组织和应对“非典”疫情的挑战之时,学者们对我国政府的法定职能进行了深刻地反思,并提出了强化政府公共服务职能作为行政体制改革基本方向的重要主张。由于这种研究思路和研究结论能够切

^①《马克思恩格斯选集》第二卷,人民出版社,1972年版,第335页。

中时弊,反映社会生活发展规律,因而引起了党中央领导的高度重视。2004年,温家宝在中央党校讲话,正式提出“建设服务型政府”的思想,并将这种理念写入了2005年的“政府工作报告”。2007年,胡锦涛作十七大政治报告,将“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”作为重要理念,用来论述党在社会主义民主建设、政治体制改革中的任务和目标。这时,建设规范性服务型政府,已经成为全党的重要共识,并有力地推动了改革开放向纵深方向发展。由于建设服务型政府涉及有关法律制度的完善和政治体制改革等深层次的问题,不仅需要进一步解放思想,大胆实践,还需要加强有关理论探索的力度。就笔者所搜集到的资料看,近年来国内关于服务型政府研究的主要成果,大体可以分为以下几个方面。

(1) 关于服务型政府的科学内涵

我们知道,科学思维总是要求通过给出科学定义的形式来揭示概念的内涵,以明确其反映对象的本质属性。然而,由于提出“服务型政府”的概念,其本身就是一个重大的理论创新,按照传统的理论框架是无法给出其科学定义的,故需理论界为之进行积极的探索。大体而言,国内学者在这方面的研究,主要形成了以下三个方面的代表性观点。

一是从社会分工的角度来界定。这种观点认为,由于公共服务的性质和供应方式决定平等的市场主体无力也不可能自愿地从事这种社会活动,只能由公权组织依法提供,因此,所谓“服务型政府”,就是提供私人和社会无力或不愿提供的、却又与其公共利益相关的非排他性服务的政府。这就是说,在新的历史条件下出现新的社会分工,致使政府由原来的控制者改变为兴利者、服务者,政府所确立行政目标的机制也从机关意志和首长决策转变为发现民意、遵从民意,并以民众的愿望和合法期待来鞭策自己,其核心职能也由经济管理转移到公共服务。^①

^① 参见中国海南改革发展研究院编:《建设公共服务型政府》,中国经济出版社,2004年版,第19页。

二是从政府职能演变的角度来界定。这种观点认为,政府的法定职能并非一成不变,而是随着社会、经济的发展而不断发展。具体地说,所谓“服务型政府”,就是指政府由原来的强制性控制为要务转变为传输公共服务为要务,其行政目标由引领经济增长转移到生产和供应公共产品。这时,过去一直争论不休的“管理”与“服务”的关系可以理顺,即“管理是手段,服务是目的”。这就是说,服务型政府科学内涵的界定具有历史针对性,旨在根据社会主义市场经济建设的发展而确立新型的政府职能和机制。显然,这是针对我国在计划经济条件下建立的以计划、指令和行政管制为主要手段大包大揽各项社会事务的管制型政府,而提出的一种新型现代政府的治理模式。^①

三是从社会与政府的关系来界定。这种观念认为,从主权在民的基本价值取向看,政府和社会并不是矛盾的,但传统的管制型政府把管理绝对化,因而出现了行政权凌驾在社会之上的情形。因此,所谓“服务型政府”,就是指回归自己社会“公仆”本质的政府,其工作目的、工作内容、工作程序和工作方法都需要遵从民意,依法给公民和社会提供方便、周到和有效的公共帮助,促进社会的稳定和发展。这就是说,我们要建设服务型政府,就是要让人民政府重新回归自己的本质,即在公民本位和社会本位的理念指导下服务于社会,促进和保障民主制度的建立和完善。在这种公共服务关系中,服务主体是各级政府及其工作部门,服务对象是公民、组织和社会,服务宗旨是“权为民所用”、“心为民所系”,服务方式应当公开、透明并随时接受人民群众的监督。^②

显然,尽管上述三种观点分别有自己独特的理论视角,但其所得的结论中,存在着许多同构性。这种理论耦合的出现,说明大家所期望的服务型政府,至少应当满足这样几种属性:①努力提供并忠

① 张康之著:《行政道德的制度保障》,载《浙江社会科学》,1998年第4期。

② 吴玉宗著:《服务型政府:概念、内涵与特点》,载《西南民族大学学报》(人文社科版),2004年第2期。