

第一章 政府管理制度的变迁

众所周知，长期以来公共行政的运行都是以官僚制为基础的。出现于 19 世纪末 20 世纪初的官僚制政府即现代行政组织的最大功绩，在于克服了资本主义建立初期“政党分肥（分割）”所造成的政府动荡和低效的状况，适应了专业化工业生产对专业化政府职能所提出的要求。官僚制在那时也一度成为政府效率的代名词，尤其是在大萧条和两次世界大战的严重危机期间，它所展示的国家动员能力使当时的人们近乎顶礼膜拜。然而，随着知识社会的来临，社会的信息化和权力的知识化的日益发展，产生于工业社会的传统官僚制受到强烈冲击，公共行政面临模式转换的要求，建立“民主制行政”的目标模式已成为可能和必然。

第一节 传统官僚制的发展

一、官僚制理论的含义

1. 官僚制的提出

官僚制，即 *bureaucracy*，源于 19 世纪的欧洲，最早作为一个贬义词出现，其含义为一种组织和体制。当时，欧洲国家的自由主义者，用这个术语去形容和斥责那些专制政府官员的繁文缛节、狭隘头脑以及专横态度。从那个时候开

始，世界上不论什么党派或信仰的人，都开始用这一术语批评上述这些官场现象。

19 世纪末、20 世纪初的德国社会学家马克斯·韦伯最早从中性意义上使用 *bureaucracy* 一词，将其定义为一种组织和体制（官僚制）。他根据权威的不同形式将组织划分为不同类型，并将权威和行政密切地联系在一起，认为人类历史上有三种权威模式：

第一种为“卡里斯马（*charisma*）型权威”（意译为“超凡魅力型权威”）即以像军事领袖、深得民心的党派首领以及宗教创立者等领袖人物个人的特质和吸引力为基础的权威。他们的英雄业绩或神奇故事鼓舞和吸引大批的追随者。

第二种是“传统型权威”。这种权威建立在这样一种观念基础上，即为那些行使权威的人提供地位和权力的是神圣不可侵犯的传统，它认为凡是“过去存在的”就是“合法”的，如封建王朝的家族统治，就是以该家庭过去处于统治地位的事实作为它们现在进行统治的合法基础。

第三种权威模式是“法理型权威”，这种权威的合法性基础，既不是个人的优异特质，也不是历史传统，而是合法建立起来的不以任何个人为转移的一套法规，这套法规（律）是一些符合理性的形式规则，代表着体现共同利益的一种普遍秩序。在这里，服从权威就是服从法律。

韦伯把法理型权威（即法治）看作是现代文明的基石，并且以此为基础阐述了他的官僚制理论。

在韦伯眼里，“官僚制”指的就是在现代社会中实施合

法统治的行政组织，它是建立在法理型权威基础上的一种高度理性化的组织机构的“理想类型”。他认为官僚制度具有下列特征：（1）行政机构的权限范围是由法律规定的；（2）机关中的层级结构与按等级赋予权威的原则，使行政组织形成了一种牢固而有秩序的上下级制度，在这种制度中存在着一种上级机关对下级机关的监督关系；（3）官僚制度要求行政公务与私人生活区别开来；（4）管理人员通常都是接受过熟练培训的；（5）公务的管理工作要遵循一般规律，有关这些规律的知识表现为官员们所掌握的一种专门技术性学问，这些知识包括法学、行政或企业管理知识在内。

与上述特征相适应，行政官员一般会习惯把担任公职变成一种“职业”。因此，公职人员不是对某一个具体的个人效忠，而仅仅效忠并非因人而异的职务性目标（公共职责）官员奋斗的目标是一种“明显的社会地位”即不断地追求晋升，等级制度的规定保证了其社会地位；官僚制下的官员是由其上级权力当局任命的；公共官僚机构中的官员身份是终身的；官员领取货币工资，其工资由其在等级制中的地位决定，同时，官员一般也享有退休津贴。

总之，韦伯所说的官僚制，其实是一种依据法律行使权力，有着严密分工和层级结构，并由相对稳定的专业人员履行其各种公共职责的行政组织。

2. 对官僚制的补充解释

在韦伯提出官僚制理论后，人们对官僚制的内容作了进一步的补充：

（1）任何广义的政府系统均由一个单独的权力主导中

心构成；社会受政府这个权力中心控制，权力越分散，它就越不负责任。

(2) 官僚制将政府分为两个领域：政治领域和行政领域。政治领域即政策和法律的制定过程，其中包括民主的种种程序，如意见表达、投票和政党等；而行政领域则包括法律和政策的执行。古德诺对“政治—行政”二分法加以系统发挥，他认为，政治是国家意志的表达，行政则是国家意志的执行。

(3) 政府行政将效率视为最主要的目标，即追求以最小的投入获得最大的效果。这种效率的取得依赖于依据技术理性而设计的正式的政府组织机构——官僚体制，它是“良好”政府行政的普遍组织原则。

(4) 官僚体制是由接受政治监督、领取薪金的职业官员（公务员）所组成的等级体系。“官僚制本身纯粹是一种精密仪器”，每个行政人员都有自己固定的位置，与此相应，整个政府系统就是一个由条块分割“鸽笼式”专业化单位组成的行政组织。因此，如同实行专业化分工的企业一样，官僚“机器”也是按专业化程序提供“标准”的公共产品。

二、官僚制政府的演化

官僚制是最早孕育于封建社会末期、形成于工业社会时期的一种新兴组织。但早在新兴的行政组织形成之前，在古埃及、古罗马帝国和古代中国，特别是实行科举制度以后的中国封建社会，都存在着一种和现代行政组织十分类似的机构，它们具有明确的分工和层级结构，以及稳定的官吏队伍等。这种机构与现代意义行政组织的最重要区别在于

它们都不是以法治而是以人治为基础的，不是独立于而是依附于统治者的机构。

在欧洲的中世纪，很长一段时间内根本不存在相对独立的行政组织。各级封建主都把自己领地的管理看作自己的家（私）事，因此，当时所谓的官员就是“家臣”。这种家臣与其说是服务于公共事务，不如说是服务于封建主的私人事务。再加上当时的社会地位是世袭的，所以西欧封建国家政权的一个特点就是“公私不分”，人们不把国家看作是一种公共组织，不把管理看作是一项公共活动。只是到了后期，随着封建君主制的发展，地方封建领主的权力才逐渐集中到国王手中，政府的事务才逐渐增多并日益复杂。原先服务于封建领主的家臣也逐渐变成一个日益庞大的、具有相对独立性的官吏群体。与此同时，专制君主为了摆脱封建贵族的制约，开始有目的地雇佣一些教士来从事行政工作。后来，由于教会和世俗统治者的冲突，统治者又雇用一些法学家为其服务。

资产阶级革命以后，特别是到了 19 世纪末期，这种经过大学训练的法学家人文学家就完全代替了教士，成为官僚队伍的主体。这时的官僚队伍不再是为统治者私人服务的“家臣”，而是履行公共职能、管理公共事务的行政官员。这时的官职成了承担着公共责任的一种公共职务，而再也不是某些家族的特权和谋取家庭私利的手段。欧洲中世纪的行政组织就此开始向现代意义的政府转变，不过这个过程相当漫长和复杂，就是在资产阶级革命成功最早的英国，也只是在 1870 年才开始实行通过竞争性考试来录用行

政官员和官员根据功绩晋升的制度。而美国则是到 19 世纪末、20 世纪初，才经过西奥多·罗斯福、伍德罗·威尔逊和路易斯·布兰代斯等一批进步党人的斗争，结束了用政府职位作交易的任人惟亲的制度（即政党分肥制），创立了现代意义的官僚制。现代意义的官僚制度的创立在一定程度上制约了美国历史上某些腐败现象，如利用公共职务谋取个人和党派私利等等。

由此可见，官僚制是人类历史长河中仅有百十年历史的一个新事物。它的产生一方面是由工业化发展、城市增长以及社会公共事务日益增多的现实需要，另一方面也反映了大众对干扰公共事务处理、凌驾于公共利益之上的亲缘关系和党派利益的抵制。官僚制通过确立法律的统治与排除宗法关系和党派利益的影响，通过内部严密的分工和行政官员的专业化，大大改善了政府对社会的管理，促进了福利国家的发展。第二次世界大战后，西方社会的稳定、繁荣和发展，可以说在很大程度上得益于官僚制的确立。

三、官僚制的弊端

官僚制的出现和发展有其必然性和合理性。但随着官僚化的进展，官员的权力日益增长，官僚制也逐渐暴露出本身的弊端。

1. 过于理性的设计与人性相冲突

传统公共行政模式认为行政组织是一种静态的、不受外在环境因素影响的组织实体，因而只追求效率行政，而非民主行政。这样，公共行政就被定位成一种纯粹的执行过程，除了行政机构中的高层官员外，对于各个领导层次来

说，不存在什么权力问题。行使职能时所需要的权力是由上级的命令逐级向下传递的。但是，无论成文法还是命令，都不能给予行政人员多于法律权威的任何东西。另外，由于公共行政不需要对公众开放，不需要向社会负责，所以行政就失去了民主与公共性，而渐渐演化成只重视管理技术与量化方法。公务人员常常自我局限为政策执行与管理的工具，从而忽视了对民主政治价值的捍卫，忽视了与公民道德生活的提升信念与领导使命。

因此，官僚制自其产生时起就面临着致命的批判：官僚制主张技术理性统治一切，将“政府的活动仅限于行政上可以解决的技术问题”，是一种“理性模型”。在理性模型中，行政人员被类化了，人的特质必须适应机械的角色，他们的忠诚只是奉献于非人格的和功能性的目的。于是，人就易成为一架精密的机械力学机器中的齿轮、杠杆和螺丝钉。甲齿轮转 1 圈，乙齿轮按设计转 3 圈，快 1 秒或慢 1 秒都将导致整个系统的紊乱，甚至瘫痪。1 个齿轮只能随着其他齿轮转，再急再快也没有用，有时反而给其他齿轮找麻烦，因此单个的齿轮都本着“不求有功但求无过”的思想运作，万一出了问题也是其他齿轮的转动引起的，不必单独承担责任。即使负责任最多也是系统内责任，系统外对它无可奈何。这样，行政部门内部就形成了一个刚性系统，缺乏主动精神和灵活性，有的只是“齿轮”之间的被动。这种“机器”批量生产一模一样的“标准件”还可以，但是，我们知道人与人之间是有差异的，人可不是一个模子里浇出来的标准件。事实上，启蒙运动以后逐渐兴起的人文主义思潮正是以尊重人

的差异性和人的多样性为基础的。现实中的千差万别绝对不可能像齿轮转动那么简单。因此，官僚制实际上就面临着非人格化与人性之间的内在冲突，人在官僚系统内变成了纯粹的角色而与有着能动精神的人相分离。

2. 对效率的极端推崇导致目的与手段倒置

官僚制将效率奉为首要目标，而且效率只能在民主政治价值之外、技术理性之内去寻求，因此，这种效率只追求手段的合理性，而不考虑这种效率的外部社会意义，即目的的合理性；只考虑以客观的、可以计量的方法来达到目标，而不考虑公共行政过程中的外部效益及社会效益。这样，就使公共行政成为“牧民之术”而非“为民的行政”。因为惟效率主义实际上意味着滑向总量的优先，这是一种机械性效率，然而，当把公共行政放到整个社会系统中时，其总量已不是惟一的衡量标准，还必须考虑到它的结构性和总量的分配，以及在效率之外的外部效益，包括社会效益、公民的个人价值、自由平等的社会价值观念等。达尔在《公共行政学的三个问题》一文中谈到，与企业管理学相对照，公共行政学的预设不可避免地要将公共行政问题置于伦理考虑的脉络背景之中。可见，公共行政不能仅仅考虑基于技术理性的机械式效率，它必须面向社会，考虑社会目的。然而官僚制本身是封闭的，它并不需要向社会负责，于是目的与手段的悖论就在所难免了。

3. 官僚制内部纵向的层级节制与横向的“鸽笼式”分工对效率的实现具有双重效应

官僚机构内部在纵向关系上，依赖的是等级结构在组

织内部层层授权，上级对下级实行监督和管理，下级只能对上级负责，而上下级获得的信息又是不对称的，上级获得信息的渠道较多，下级获得信息的渠道较少，只有处在金字塔顶端的人才能够掌握足够的信息而作出熟悉情况的决定。官僚机构内部横向关系上，随着新的问题不断出现，专业化分工越来越细，越来越多的行政部门被建立起来，专业间的彼此隔离造成了部门之间“壁垒森严”，难以沟通，更缺乏合作。因此，整个行政系统在纵向呈现出“金字塔式”结构，而在横向则是缺乏有机联系的“鸽笼式”结构，部门职能重叠却只能在金字塔的顶端相遇。这样，一个简单的问题也许要经过整个官僚制“大迷宫”才能在金字塔顶端做出判断，然后再沿着迷宫把指令向下传递，当指令到达基层时，各个“鸽笼”之间也许还要为管辖范围再争执一番。

由此可见，官僚制固然适应了工业时代对政府职能专业化提出的要求，但按照专业化设计的政府模式并非必然单向地提高行政效率，事实上，等级制和专业化本身对效率的作用就是双重的，是反向的。

4. 过于单一的权力结构增加了公共政策的成本和失效率

官僚制是一种单一权力中心的结构，这就意味着公共政策的制定是高度集中的，政策的执行是上下统一、一以贯之的。这在社会尚未充分发展（指经由现代化而具有高度现代性）、行政任务相对简单的情况下，由于其决策成本较少而具有可行性。然而，它也是以很少或根本不考虑政策执行过程消极的外部负效应为前提的。所以官僚制形式及其影

响下的公共政策决策体制依然存在严重的制度缺陷和失败的条件。对此，文森特·奥斯特罗姆有过非常深刻的总结：第一，对不同的需求的反应会日益变得毫无差别；第二，对预定为受益者的人所引起的成本会越来越高；第三，无法根据需求分配供给；第四，无法采取行动阻止一种用途用作其他用途，使公益物品受侵蚀；第五，日益变得易于犯错，不可控制，公共行动剧烈地与有关公共目的和目标的言辞相偏离；第六，最后导致补救性的行动是恶化而不是缓解问题。

因此，官僚制在理论上并非完美无缺。它虽然适应了工业社会对专业化分工和效率的需求，但随着后工业社会的来临，市场自身的结构发生了重大变化，整个政治结构、社会结构也都发生了变化，人们在揭示官僚制自身矛盾的同时，开始探求构建全新的模式。

第二节 民主制政府的发展

一、民主制行政的提出

官僚制被民主制所代替的首要因素就是它本身所固有的缺陷，除此之外还包括其他一些因素。

1. 信息技术的重大进步及信息社会的发展

如果说官僚制下的指挥结构在缓慢运行的工业时代还能维持，那是因为工业时代发展的步伐相对现代信息社会而言比较缓慢，信息还主要掌握在处于社会统治上层的少数人手中。因此，自上而下地发布命令，下级绝对服从上级的等级结构还能适应当时的社会状况。

自 20 世纪 80 年代后期以来，全球信息和知识以迅猛的速度扩展开来，社会生活的需求也日益多样化，社会生活节奏明显加快，传统官僚政府体制严格的层次架构使之无法对社会的动态变化作出准确而灵活的快速反应。官僚政府体制的呆滞性主要体现在两个方面：一是决策的时宜性差。决策层不能作出及时决策，影响了对各种社会问题的及时处理，这是因为官僚体制的政府在对大量信息进行处理流程经常出现阻塞。二是由于资源使用的决策权与资源使用的执行权呈现分离状况，官僚制的政府在提供社会服务方面不能实现资源的优化配置，因此就出现了有资源配置决策权的不熟悉社会需求的动态变化，而决策的执行者虽了解社会的动态需求变化却又没有资源配置的决策权这样的矛盾。

因此，等级制和“鸽笼式”结构在官僚制下的指挥结构的反应，在信息时代愈发显得迟钝、笨拙，以致于常常错过最佳的行动时机。

2. 社会结构的变化

工业时代，社会劳动者主要以体力劳动为主，可以说，人们对自上而下的等级制度还可以适应。但进入知识社会时代，在整个社会成份构成中脑力劳动者或者说是非体力劳动者占据了社会的大多数。于是，这些受过高等教育的职工更多地注重民主，开始对以往官僚制的命令、指挥，对官僚主义的作风、态度日益不满。

3. 财政负担的加重

进入知识社会时代后，由于官僚机构的膨胀和国家福

利制度的扩张，各国都或多或少背上了沉重的财政负担，财政赤字和国债都急剧攀升，所以到 20 世纪 70 年代末，许多国家政府就发生了严重的财政危机。例如 1978 年美国发生了横扫全国的抗税运动，就体现了美国民众对福利制度和官僚制政府的巨大浪费和庞大开支的严重不满。

为寻求上述问题的解决方法，一种曾“被抛弃的选择”——民主制的公共政策体制被人们重新提出来，作为一种公共行政组织的替代物，成为越来越多国家和地区的行政创新。以奥斯特洛姆教授为代表的一些学者认为，民主制公共行政引入民主和竞争机制，从而突破了威尔逊·古德诺的传统“政治—行政”两分法的思维框架。同时，民主制公共行政能够满足人们积极参与行政决策的需求、满足社会最少受惠者对公平的需求，并能积极治理社会危机、消除那些不想继续供养一个缺乏效率的政府的纳税人的疑虑。因此，民主制行政就成了公共行政摆脱官僚制行政后应建立的目标模式。从官僚制到民主制，奥斯特洛姆认为是一个“哥白尼式的转折点”。

二、民主制政府的内容

民主制政府的公共行政主要包括以下三个方面的内容：建立参与型的公共行政决策架构、实施程序化的公共行政管理模式、推行竞争性的公共行政服务机制。

1. 建立参与型的公共行政决策架构

公共决策是对社会公共利益的权威性分配。当今时代已经成为一个“决策时代”。信息化以其无孔不入的渗透力增强着世界的有机联系，全球化趋势让一些原本看来很简

单的事情正变得具有全局性、战略性。这一切“时刻都向政治体系提出多种多样的要求”。因此，民主制行政的逻辑起点和核心内容就是公民对公共决策的参与。托夫勒在其《前瞻性的民主政治》一书中说，在信息时代，加快决策的压力猛烈地冲击着日渐增加的环境问题的复杂性和不熟悉，对此必须作出决策。在这种情况下官僚制运行的结果就是“不堪承受的、决定性的超负荷。简单地说就是政治的未来震荡。”

托夫勒提出了两种可行的应对办法：一种是进一步加强和完善政府的中心职能，不断增加越来越多的政治家、官僚、专家和计算机，竭力争取在迅速增加的复杂性出现之前避免政治震荡。一种办法是通过群策群力，让“下面”的部门声音或是允许“外围”的参与者更多地发挥作用，而不是把作出决定的权力集中在已经十分紧张的政府中心。第一种设想看起来几乎是不可能的，因为人类对外部世界的反应能力毕竟是有限的，即使有更多的人参与，但他们彼此之间的信息沟通也还要一个过程，更别说再向下传递了，此外，再发达的信息系统也无法使公共行政实现完全信息化，何况政府机构的扩张还面临着财政的压力。于是，一种以合理分权、权力下放为主要内容的等级协作和参与制度开始打破原有的官僚金字塔堡垒。

首先，让那些长期被动地执行政策的低层管理者积极参与决策。传统官僚制把行政仅仅作为执行，而执行者是没有自主性的，这样的缺点既不能调动低层公务员的勤政意识和积极性，又压抑了他们创造性潜能的发挥。分权式决策

既主张上层政策制定部门在与下层执行部门保持远距离掌舵的遥控关系，也允许执行部门反过来引导政策制定部门的决策活动，承担决策咨询的功能。分权式决策有一个明确的内在逻辑，就是按照职、权、责相统一的原则，给予承担一定职能的下级单位以相应的权力，并确立严格的责任监督机制。这样，一方面是指挥权下放，另一方面是监督权加强，权力的分散并没有导致失控，相反却实现了效率的提高，因为这大大调动了低层管理者的积极性并有强有力的监督作保证。这就是形象说的“授权有限，行权充分”。美国“进步政策研究所”的资深研究员戴维·奥斯本与克林顿谈话时曾经盛赞了等级分权制的好处：（1）分权的机构比集权的机构有更多的灵活性，它们对于情况和顾客需要的变化能迅速作出反应；（2）权力分散的机构比集权的机构更有效率；（3）分权的机构比集权的机构更有创新精神；（4）分权机构产生更高的士气、更强的责任感、更高的生产率。

其次，引导公众参与决策，分散公共机构的权力。信息革命的爆发客观上为公众参与公共行政方式创造了条件。一是公共行政系统内部的分权以及层级的扁平化，大大缩短了公众与政府决策部门的沟通距离，从而使公众直接参与公共行政决策成为可能。二是日益发达的各种传播媒体和不受时空限制的通讯联络方式，也使得公众有了与上层直接对话的机会。总之，信息革命使官僚制下信息不对称的局面一去不复返了，以信息不对称为基础的等级权力日益失去强制性色彩，平等协商而不是命令式的指挥机构正成为公共行政过程的基础。通过对话、协商、公开讨论乃至全

民公决渠道把公众纳入公共决策过程，已经是一件观念上为大众所接受、技术上也没有障碍的事情了。

2. 实施程序化的公共行政管理模式

许多人认为“行政”也就是“行政管理”，这个观点表明了很久以来公共行政大多是以“行政管理”的方式出现在公众面前的。在现代公共行政中，管理的确是一个非常重要的职能，管理的范围主要包含公共行政部门中作为行政主体与公众作为相对人直接发生交互作用的那些领域。公共管理的民主是指公民作为相对自主的力量参与到管理过程之中，从而达到参与和制约行政权力的目的。

首先，公共管理过程的程序化。民主是不能被置于形而上的层面的，那样的话，人类的权利就会被架空和虚化。所以，不仅要在宪政层面给予民主的权威规定，而且还要以看得见的形式和具体的方式使民主得以实现。“看得见”的期待常常会引发人们对权力运行程序化的要求。民主的可贵之处尤其表现在程序的正义性上。美国著名的大法官弗兰克福特认为：“自由的历史基本上是奉程序保障的历史。”从静态结构上说，行政程序实质上是行政权力运行时间和空间的表现形式，而其动态的实现过程，则体现为它把公民在公共管理中从单纯的管理对象转化为可以通过行政程序制约管理者的参与性力量，从实现民众对公共管理过程的参与。例如，行政立法程序中的听证制度保证了公民直接参与行政立法的权利，行政制裁的做出需事先听取相对人意见。

公共管理过程的程序化是现代“民主精神的制度化”，

因此，行政程序是公众参与行使和制约行政权力的制度保障，是法律对行政的制约。在以往的行政主导条件下，立法与司法对行政的监督会大打折扣，行政系统内部的自我监督更是给人以“官官相护”的感觉，因此，通过行政程序让公众参与行政权力，以“社会监督国家”的形式保证监督的有效性，这是行政程序的内在作用机制。现代行政程序主要包括：听证制度；申辩和质证制度；说明理由制度；信息公开制度；通知制度等。

其次，强调公共管理手段的非强制性，亦即淡化公共管理的命令色彩。行政程序的兴起实际上也就宣告了以“命令—服从”为特征的管制型政府治理模式的日趋衰微。非强制性管理手段主要包括行政指导和行政合同。在政府与公众的关系中，协商开始取代强制。这在公共选择学派看来反映了民主的精华。于是，行政合同与行政指导在战后得到了广泛运用，成为“漫无节制的市场自由与残酷无情的政府管制之间”的“第三条道路”，也可以说是上述两个极端的一个折衷之道。行政合同主要是指行政主体为了行使行政职能，实现特定的行政管理目标，而与公民、法人和其他组织，经过协商一致所达成的协议，它实际上是一种“管理契约”。行政指导是指行政主体为适应多变的经济和社会生活的需要，基于国家的法律原则和政策，在行政相对方的同意或协助下，适时灵活地采取非强制手段，以有效地实现行政目的的行为。行政合同与行政指导以其柔和的、富含民主的色彩使公共行政置于“指导—信服”的基础上，从而彻底遗弃了旧的“命令—服从”治理模式。

3. 推行竞争性的公共行政服务机制

公共服务是行政部门所从事的为直接满足公共利益需要的活动，它最直接体现公共行政的价值取向，在此意义上，公共服务中的民主似乎不应成为观念上的障碍。公共服务中的民主一般主要以两种方式得以体现：

第一种是服务承诺制度，它以提高公共服务质量和公众满意程度为目标，以公民的广泛介入和广泛监督为主要手段。政府与公众之间在某种意义上说存在着一种契约关系，这种契约关系的具体表现是，公众对政府负有纳税以及遵从公共权力以使其合法化的责任，政府则对公众负有提供其所需要的公共服务的义务，因此，政府对公众的服务承诺就成为这种契约关系的书面的制度化表现。服务承诺制度主要包括两个方面的内容：一是界定服务承诺的主体资格，一般来说，中央政府和地方政府、司法系统、国有企业尤其是垄断性国有企业必须实行服务；二是对服务承诺制度的主要内容进行规定，例如制定明确、清晰的服务标准，说明服务的方式，公布服务的信息等。

第二种是公众选择机制。“民主的核心是选择”选择本身就是一种实现自主性的过程。在市场经济中，消费者为什么会被奉为上帝，关键就在于其能够通过对商品的选择确立自己消费者的主体地位。在公共服务领域确立公众选择机制的意义，就在于公众作为公共服务的承受者能够通过选择服务方式和内容的选择达到对服务机构的控制，实现公众主权，进而也就实现了公共行政的民主价值。公众选择机制的主旨在于把竞争引入公共服务领域，打破以往政府对