

# 服务型政府建设：

## 政府再造七项战略

# GOVERNMENT

燕继荣 □主编

 中国人民大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

服务型政府建设：政府再造七项战略/燕继荣主编.

北京：中国人民大学出版社，2009

(教育部政治学研究基地——北京大学政治发展与政府管理研究所项目成果)

ISBN 978-7-300-08741-2

I. 服…

II. 燕…

III. 国家机构-行政管理-研究-中国

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 179663 号

北京市社会科学理论著作出版基金资助

教育部政治学研究基地——北京大学政治发展与政府管理研究所项目成果

**服务型政府建设：政府再造七项战略**

燕继荣 主编

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京山润国际印务有限公司

规 格 160 mm×230 mm 16 开本

版 次 2009 年 9 月第 1 版

印 张 24.5 插页 1

印 次 2009 年 9 月第 1 次印刷

字 数 423 000

定 价 48.00 元

---

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

# 目 录

## Contents

### 第 1 章 确立服务理念 ..... 1

构建服务型政府的首要战略，就是要转变观念，确立政府作为公共机构以提供公共服务为核心的理念，并依据新的服务理念，重新审视政府行为及政策，确立政府再造的方向和原则。这就需要明确：服务型政府要求确立什么样的政府理念？依据这种理念，政府管理的“底线”在哪里？站在政府的“底线”看问题，政府管理有哪些误区需要校正？

### 第 2 章 回应公民需求 ..... 55

以公民需求为导向是服务型政府的核心理念。打造一个以回应公民需求为导向的服务型政府，需要从施政理念、考评机制、监督机制、问责机制以及人事选拔和任免机制等各方面来着手构建一套约束政府及公务员必须回应公民需求的机制。为此，需要回答：政府回应公民需求有哪些可能的途径？其现实障碍有哪些？政府回应公民需求的约束机制是什么？需要克服哪些误解或曲解？

### 第 3 章 吸纳公民参与 ..... 111

服务型政府强调“公民本位”，这就要求尽可能开放政府过程，在决策—管理—服务—监督的各个环节，广泛吸收有组织的公民参与，实现公共服务的协商供给、透明供给、高效供给和便捷供给。政府要吸纳公民参与，就要实现政府信息公开，向公民开放政务信息；还必

须提供一套公民参与的法律和制度规范。基于以上分析，需要回答以下问题：政府为何需要公民参与？政府信息公开需要遵循什么原则？有哪些经验可以借鉴？在既有的制度下，还有哪些公民参与的渠道可以开发？

#### 第4章 再造服务流程 ..... 155

服务型政府的宗旨是向社会、企业和公民提供更多更好的公共服务产品，服务流程设计的优劣直接影响公共服务的质量与效率，基于法治化、合理化、透明化和科技化的服务流程再造是服务成效的重要保障，政府再造服务流程需要明确：什么是政府服务流程？为什么要再造政府服务流程？如何实现政府服务流程再造？“政务超市”的应用前景如何？

#### 第5章 实施绩效评估 ..... 198

为了避免服务型政府成为一种时髦口号和新的政绩工程，需要探索具有可操作性的实施方式来推进服务型政府建设。构建新的政府绩效评估体系，在其中强化建立服务型政府的指标及其权重，用相应指标来传递服务型政府的深层理念，可以使服务型政府建设上升到制度层面。为此，需要探讨：服务型政府与绩效评估有什么内在相关性？政府绩效评估的基本导向是什么？政府绩效评估的多元价值目标是什么？政府绩效评估如何通过政府审计途径来实现？如何建立政府绩效评估指标体系？

#### 第6章 协调部门关系 ..... 250

社会发展和社会问题的日益复杂化，对公共部门管理提出了前所未有的挑战。由于社会问题的性质常常超出单个部门的职能权限和管辖范围，能否成功解决这些问题、为公众提供相应的服务，根本上取决于各个部门能否通力协作。因此，建立有效的跨部门合作机制，对于公共部门政策和服务的整合、政府部门整体绩效的提高有着重要的意义。协调部门关系、建立跨部门合作机制，需要回答：跨部门合作为何重要？跨部门合作的障碍和动力何在？如何在实践中建立跨部门合作关系？其中需要注意哪些问题？

#### 第7章 建立合作伙伴关系 ..... 302

政府一方面需要满足现代公民的要求，另一方面又不能使自身陷入“财政危机”和“工作危机”之中。减轻政府负担、提高服务效率

和服务质量的一个有效途径是，政府与非政府组织建立合作伙伴关系，让社会组织成为政府的“帮手”，共同分担公共服务任务。为此，需要明确：什么是政府合作伙伴关系？为什么要建立合作伙伴关系？非政府组织对于公共管理的重要作用体现在哪里？政府如何建立与非政府组织之间的伙伴关系？

附录：服务型政府研究综述 .....	347
主要参考文献 .....	373
后 记 .....	379

## 导 论

# 政府改革与服务型政府建设

20世纪80年代以来，随着经济改革的不断深入，中国政府也经历了一个不断改革的过程。对于中国政府的改革历程，大体可以做出这样的描述：20世纪80年代，改革主要围绕“集权与分权”的话题而展开；基于对传统集权模式的深刻反思，“分权让利”被设定为政府改革的主题。20世纪90年代，国家与社会、政府与市场关系的讨论，将政府改革的话题引向有关“大政府与小政府”的讨论；由于初步界定国家与社会、政府与市场是此消彼长的关系，因此，“小政府”模式被一度看好，裁并机构、精减人员成为政府改革的主要内容。2000年以后，政府改革的主题得到进一步深化，人们达成了新的共识，即：政府权力的集中或分散、政府规模的大或小，未必是一个好政府的主要标志，一个好的政府，应该是有效履行公共管理和公共服务职能的“强政府”。基于这样的认识，“转变政府职能”就成为政府改革的新议题，在这一议题之下，改变政府管理模式，构建服务型政府，便理所当然地成为政府改革的目标。

中国共产党第十六次全国代表大会以来，以构建服务型政府为目标的政府改革思路逐渐明晰。2002年召开的党的十六大第一次把政府职能归结为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四项内容。2003年突发的“非典”事件，使中央和各级领导深刻地认识到，推动经济发展，绝不能以忽略社会发展、牺牲人民群众的利益为代价，从而坚定了改革“以人为本”、科学发展的决心。2004年2月21日，温家宝总理在中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上正式提出“建设服务型政府”的口号。2004年3月8日，温家宝总理在十届人大二次会议期间听取陕西代表团意见时提出：“管理就是服务，我们要把政府

办成一个服务型的政府，为市场主体服务，为社会服务，最终是为人民服务”。2006年10月，中国共产党第十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，进一步明确要求“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能”。自此，“服务型政府”第一次被写入执政党的指导性文件当中。2007年10月15日，胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会的报告中再次把“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”作为发展社会主义民主政治的重要内容而予以强调。

根据学术界的研究，服务型政府主要是针对我国传统计划经济条件下政府大包大揽和以计划指令、行政管制为主要手段的管制型政府模式而提出的一种新型的现代政府治理模式。建设服务型政府是中国由计划经济向社会主义市场经济转型过程中对政府管理方式提出的改革和创新要求，是以转变政府职能为核心的政府重大变革。

那么，服务型政府是什么样子？如何构建服务型政府？这不仅是学术界热衷探讨的课题，更是中国各级政府领导人希望回答并在实际工作中予以贯彻的问题。基于学术研究的专业导向和对中国现实问题的热切关注，教育部政治学研究基地——北京大学政治发展与政府管理研究所“社会发展与服务型政府建设研究中心”设立“构建服务型政府研究”项目，整合中央党校、国家行政学院、北京大学、中国政法大学、北京航空航天大学等科研单位的研究力量，组成专门的课题组，对上述问题进行研究，以期回应实践需求。

摆在读者面前的《服务型政府建设：政府再造七项战略》就是上述课题的研究成果。本书共分七章，叙述了服务型政府构建的七大步骤。我们把这七大步骤称之为“政府再造七项战略”。在我们看来，服务型政府是一种全新的政府理念，服务型政府的建设是一项政府再造的系统工程，需要本着为公民服务的精神，制定一种全面的政府发展战略，实现从政府施政理念到政府制度结构，再到政府决策过程和行为方式的全新重塑。

我们认为，尽管目前理论界对于服务型政府的概念尚无定论，但依据各方共识给出这样的定义仍不失为恰当的选择：服务型政府是指以人文关怀、民主、透明、责任、法治、便捷等价值为基础，以公民权利和社会需求为本位，广泛接受社会公众的参与和监督，以提供公平、优质、高效、便捷的公共服务为宗旨的政府形态。从政府实践的角度出发来解读这一定义，可以进一步明确构建服务型政府实践的指导原则——

构建服务型政府意味着重新界定政府地位和功能。如果说既有的制度安排都是建立在以往计划主导、政府主导、管制主导、对上负责这种体制

的基础上，其人力、财力的分配也以此为心的话，那么，要切实推广服务型政府模式，就需要本着市场主导、公民主导、治理主导、对下负责的精神，重新整合政府部门和资源，确立新的人力、财力分配制度。直白地说，如果说以往政府主要通过自己亲自操办招商引资、赚钱生财的事情（举办国有企业和公共工程）来扩大财政收入、改善人民生活的话，那么现在则要求把赚钱的机会交给社会和个人，政府主要以提供良好的公共服务和管理，为社会繁荣和个人发家致富创造条件、提供便利来促进地区发展。如果说以往政府包揽一切，总是冲在最前面，因而也必然费力不讨好地成为社会矛盾焦点的话，那么现在则要求政府退出“私人物品”的生产领域，而且将部分“公共物品”的生产和服务让渡出去，让社会能“私了”的“私了”，能“自理”的“自理”，政府仅仅扮演利益协调者和矛盾仲裁者的角色，“该出手时再出手”——在社会不愿“私了”、不愿“自理”但又必须有人出面办理的时候出手。

根据目前学术界的研究，服务型政府需要满足以下条件：（1）合法性，即社会秩序和公共权威被自觉认可和服从的性质和状态。（2）法治性，即宪法和法律成为公共政治管理的最高准则，在法律面前，人人平等。（3）透明性，即政治信息的公开性。（4）责任性，即管理者应当对自己的行为负责。（5）回应性，即公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应。（6）有效性，即管理应当有效。（7）参与性，即公民广泛的政治参与和社会参与。（8）稳定性，即国内和平、生活有序、居民安全、公民团结、公共政策连贯一致。（9）廉洁性，即政府官员奉公守法，清明廉洁。（10）公正性，即不同性别、阶层、种族、文化程度、宗教和政治信仰的公民在政治权利和经济权利上的平等。这些条件也可以被设定为检讨和评价政府绩效的基本指标。依据这些标准，政府及其领导人可以进一步制订具体的行动计划，这些行动计划至少应当包括：

（1）在政府的理念层面，通过广泛讨论，明确以公民权利和社会需求为本位的原则，形成以人文关怀、民主、透明、责任、法治、便捷等价值为基础的公共管理和公共服务理念，破除“一大二公”的传统思维，将分而治之、共管共治、形成自下而上与自上而下结合互动的多中心多层次的治理结构作为新公共管理标准的政府文化观念。

（2）在政府组织制度层面，落实以公民为本位的精神，用公民选举、公民参与和公民监督的原则，改造政府的组织结构、权力与责任关系、组织程序和规则等制度，通过选举、票决、协商、听证、公示、评议等一系列的制度安排来保证“让公民参与、由公民决定、让公民选择、使

公民满意”。

(3) 在政府行为层面，通过其作为公共管理者所提供的实际产品和服务，即政府政策、政府行动和公共服务等，展示政府行为的合法性、公正性、责任性、透明性、回应性、便捷性和有效性等，界定政府行为的合理限度，以公众关注的具体事务和问题为“抓手”，建立公共事务公共议决的平台，实施绩效考核与评估的办法。

我们认为，在实际操作过程中，首先需要政府从施政理念、服务内容、服务主体和服务方式四个方面进行检讨和反思，并做出相应变革——

(1) 在政府施政理念方面，要实现由“政府本位”向“公民本位”的观念转变；

(2) 在公共服务内容方面，要转变政府职能，明确政府工作重心在于提供公共服务和公共产品；

(3) 在公共服务主体方面，要本着共管共治的原则，鼓励非政府组织发展，并为非政府组织参与公共服务创造空间；

(4) 在服务方式方面，要本着以公民本位的精神，再造政府流程，为公民参与创造条件和机会，实现公共服务的民主供给、协商供给、透明供给、高效供给和便捷供给。

基于上述认识，我们将服务型政府构建战略分为七大步骤：第1章“确立服务理念”，主要阐述了政府作为公共机构以提供公共服务为核心的理念，并依据新的服务理念，建议政府重新审视其行为和政策，明确政府再造的方向和原则。在本章的讨论中，我们在界定政府性质和定位的基础上，给出了服务型政府的定义，阐明了服务型政府的基本理念，并从操作的角度说明政府应该坚守的“底线”和需要校正的“误区”。第2章“回应公民需求”，围绕服务型政府回应公民需求的相关理论和实践问题，集中讨论和回答了服务型政府为什么要回应公民需求、回应公民需求需要克服什么障碍、建立怎样的机制、选择什么样的制度安排等问题。第3章“吸纳公民参与”，总结国内外公民参与的实践经验，讨论政府如何通过决策和管理的透明与开放，保证民主决策和民主管理，实现公共事务的民主治理。在本章的讨论中，我们以近年来地方政府的创新实践为案例，分析了公共选择过程中诸如民主选举、听证会、议政会、恳谈会、公共论坛、电子政务等不同制度和机制平台的应用状况，说明了它们的实际操作办法和流程。第4章“再造服务流程”，指出服务模式是服务型政府实现其宗旨的有效载体，服务模式设计的优劣直接影响公共服务的质量与效率，依据服务流程设计的基本原则，集中讨论了政府如何实现流程再造的问题，并对

目前普遍实行的“政务超市”的现状和困境作了分析，阐明了摆脱困境的基本对策。第5章“实施绩效评估”，运用绩效评估的一般理论和方法，说明政府实施绩效评估的目标、主体、对象和方法，并结合实际案例，力求向政府推荐一些简便易行的评估办法。第6章“协调部门关系”，阐明了建立有效的跨部门合作机制、促进各部门之间关系的协调与互动对于整合公共部门政策和服务以及提高政府部门整体绩效的重要意义，围绕如何协调部门关系、建立跨部门合作机制的问题，分析了跨部门合作的障碍和动力，并以实际案例为背景，集中讨论了如何在实践中建立跨部门合作机制。第7章“建立合作伙伴关系”，阐明了政府与非政府组织互助合作的意义，特别强调了自治组织在改善公共管理和公共服务绩效方面的作用，依据新公共管理的精神和“治理”理念，并以国际经验为蓝本，说明了公共服务供给中“公私合作”的基本方式。在本书的最后，我们还提供了“服务型政府研究综述”，作为附录资料，以方便读者查询资料，进一步了解学界的观点。

考虑到读者的需求和特点，我们努力贯彻两条撰写原则：（1）尽可能避免过于学术化的理论阐释，将重点放在对国内外实践经验、案例和制度安排的分析与介绍上；（2）力求文字表述生动活泼，尽可能多用图表、案例、链接板块等表现方式，避免冗长枯燥的纯文字叙述。为了突出本书作为“实践指南”的核心价值，我们努力让说理分析和表述方式更加切合中国实际，特别注意让表述语言贴近参与政府部门实际工作的读者。我们还专门设计了“案例分析”、“问题探究”、“相关链接”、“进一步阅读建议”等板块，力求从现实角度切入讨论话题，通过实际案例、理论阐释、图表和图示等手段，尽量说明具体的操作办法。我们真心希望本书能够对于各地政府实施构建服务型政府战略发挥积极作用，也真诚期待各地政府的成功实践能够进一步丰富和完善我们的研究。

燕继荣

2008年8月25日

## 第 1 章

# 确立服务理念

构建服务型政府意味着重新界定政府地位和功能。如果说既有的制度安排都是建立在以往计划主导、政府主导、管制主导、对上负责这种体制的基础上，其人力、财力的分配也以此为中心的话，那么，要切实推广服务型政府模式，就需要本着市场主导、公民主导、治理主导、对下负责的精神，重新整合政府部门和资源，确立新的人力、财力分配制度。直白地说，如果说以往政府主要通过自己亲自操办招商引资、赚钱生财的事情（举办国有企业和公共工程）来扩大财政收入、改善人民生活的话，那么现在则要求把赚钱的机会交给社会和个人，政府主要以提供良好的公共服务和管理，为社会繁荣和个人发家致富创造条件、提供便利来促进地区发展。如果说以往政府包揽一切，总是冲在最前面，因而也必然费力不讨好地成为社会矛盾焦点的话，那么现在则要求政府退出“私人物品”的生产领域，而且将部分“公共物品”的生产和服务让渡出去，让社会能“私了”的“私了”，能“自理”的“自理”，政府仅仅扮演利益协调者和矛盾仲裁者的角色，“该出手时再出手”——在社会不愿“私了”、不愿“自理”但又必须有人出面办理的时候出手。

因此，构建服务型政府的首要步骤或战略，就是要转变观念，确立政府作为公共机构以提供公共服务为核心的理念，并依据新的服务理念，重新审视政府行为及政策，进一步明确政府再造的方向和原则。据此，本章在阐述政府性质及其定位的基础上，试图讨论和回答以下问题：

1. 服务型政府要求确立什么样的政府理念？
2. 依据这种理念，政府管理的“底线”在哪里？
3. 站在政府的“底线”看问题，政府管理有哪些误区需要校正？

## 第一节 明确政府定位与角色

### 一、政府概念的大小之分

政府是一个国家政治生活的核心，也是以国家或地区为单位的公共生活的最主要的组织管理者。按照现代政治学的解释，政府是旨在维护公共秩序和组织集体行动的一整套国家公共权力机关的总称，是社会政治体系中最主要的行为主体，是社会政治秩序的主要维护者。<sup>①</sup> 相对于以往的政府模式，服务型政府是一种全新的政府管理模式。在讨论服务型政府之前，有必要先来关注一下学术界对于政府的基本定义。

政府概念历来有大小之分。确立服务型政府的服务理念，首先需要明确大概念下的政府与小概念下的政府有何不同。有了这种区分，才能更加合理地制定服务型政府的构建战略。

政府的英文单词为“government”，其词根“govern”的含义即统治、驾驭或对他人的控制。无论是在西语语境还是在中文语境中，“政府”概念都有广义与狭义之分。广义地讲，政府可以被看成是一种制定和实施公共决策、实现有序统治的机构，它泛指各类国家公共权力机关，包括一切依法享有制定法律、执行和贯彻法律，以及解释和应用法律的公共权力机构，即通常所谓的立法机构、行政机构和司法机构。从这个意义上说，“政府就是国家的权威性的表现形式”<sup>②</sup>。这里所谓的广义的政府就是我们所区分的“大概念下的政府”。

政治学所谓的广义“政府”是对国家权力机关的统称。从横向结构看，它主要包括国家元首（the chief of state）、议会（assembly）、行政机关（executive）、司法机关（judiciary）、官僚（bureaucracies）、军队和警察（militaries and police forces）等。从纵向结构看，它包括了中央政府和地方各级政府。

在广义概念下，政府区别于家庭、学校、商会、工会等一切单一的社会机构，它由一系列正式的和制度化的机构和过程所组成，在国家政治、

<sup>①</sup> Andrew Heywood, *Political Theory: An introduction*, Palgrave Macmillan, 2004. pp. 65-66.

<sup>②</sup> [美] 莱斯利·里普森：《政治学的重大问题》，刘晓等译，42~43页，北京，华夏出版社，2001。

国际政治、区域政治和地方政治不同层面得到应用，旨在维持社会秩序，制定公共政策，实施集体行动，其基本功能在于：制定法律（立法）、实施法律（行政）和解释法律（司法）。

古今中外，政府的目标和功能基本相同，但组织方式却多种多样。为了实现政府的目标和功能，不同的政府采取了不同的组织制度。今天，民主宪政被视为比较优良因而也是较为普遍的政府形式，因为它满足了人们对于理想政府的基本要求：责任政府、有限政府、有效政府、透明政府。因此，民主宪政被看做一个现代政府最根本的制度安排，也是构成一个好政府的基本条件。

狭义地说，“政府”等同于“行政机关”（administration 或 executive），即指国家权力体系中执掌行政权力、履行行政管理职能的行政机构，以区别于其他权力部门（如作为民意机构的立法机关、作为专业独立机构的司法机关和军事机关等）。在美国，人们往往把总统制下的“白宫”称为“政府”，以区别于国会和法院；在中国，人们也常把“国务院”系统称为“政府”，以区别于“党委”、“人大”、“政协”、检察院和法院。从这个意义上说，政府就是国家意志的执行机关。<sup>①</sup> 这里所谓的狭义政府就是我们所界定的“小概念下的政府”。

作为行政机关的政府，执行法律、实施管理、提供服务是它的基本职责。在现代人的观念中，行政机关要么对直接选举产生其的选民负责，要么对批准其成立的民意机关负责，它既要严格守法，又要有效执法，既要保证自己不违法不侵权，又要有效防止别人的违法侵权行为，所以，“依法行政”是它的第一原则，而“有效行政”是它的第二原则。基于这两项原则，人们对它提出了具体的要求，包括：守法、高效、回应、廉洁、信息公开、管理有序、服务便捷等，这些要求也成为人们评价行政机关的基本标准。

显然，构建服务型政府无论对于大概念下的政府，还是小概念下的政府都有积极意义，尤其对于中国这样的转型国家来说更是如此。在中国的政治语境下，无论是立法机关、司法机关，还是行政机关，也不管是民意代表、司法人员，还是行政官员，它们都属于“官”的范畴。强调服务型政府的理念，对于中国所有的“政府机关”和所有的“官员”放下身段，树立“以民为本”和“服务”观念，并以此确立自己的政策或行为方向与标准，无疑具有重要的意义。当然，从严格的学术角度看，服务型政府的

<sup>①</sup> 参见 [美] F. J. 古德诺：《政治与行政》，王元、杨百朋译，41 页，北京，华夏出版社，1987。

目标和理念可能更加适用于小概念下的政府，即行政体系。因为它作为行政执行机关，专门从事社会公共事务的管理工作，树立“公共服务”的理念不仅对于改善其管理绩效具有更加直接的意义，而且，相对于其他政治机构而言，“公共服务”的理念也更符合行政管理机关的工作目标。

## 二、政府管理与公共服务

在现代政治体系中，政府是公共权力机关，代表公共利益行事，它以提供公共物品和公共服务为职责。政府不同于任何政党和社团组织，它由公众创立，并由公众选出的代表所组成，其目的就是为公众服务，解决公众生活所面临的社会问题，并向公众负责（如图 1—1 所示）。“公民和政府之间的关系可以看成是一种委托—代理关系，公民同意选举某人以其名义进行治理，但是被选举人必须满足公民的利益并为公民服务”<sup>①</sup>。公民与政府之间的责任机制要求政府必须承担公共责任。背离责任原则，也就背离了政府的公共性。政府失去公共性，就会失去公民的信任，面临倒台的危险。因此，公共性也是衡量政府及其权力合法性的重要依据。

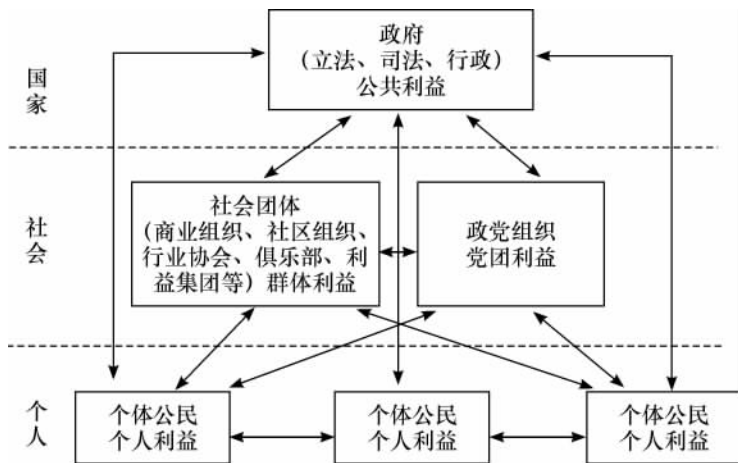


图 1—1 政治体系结构模式

说明：在以上结构中，各结构要素之间存在着相互依赖、相互作用的关系。所有向上的箭头表示着政治“输入”，即给以支持和提出要求；所有向下的箭头表示着政治“输出”或“反馈”，即通过政策和行动所表现的责任关系；横向的箭头表示一种互动关系。

<sup>①</sup> [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，彭和平等译，268页，北京，中国人民大学出版社，2001。

根据一般政治学的解释，政府的公共性主要表现在：政府是公共组织和公共部门；政府受到公共财政的支持；政府只能代表和追求公共利益，并向公众负责；政府制定公共政策，解决社会所面临的公共问题。

政府的公共性是其权威的来源。政府之所以得以通过其严密的组织、严格的法律和法令甚至暴力等一系列手段，协调社会矛盾，解决社会纠纷，维护社会秩序，公民和社会组织之所以有义务服从政府机关制定的法律法规、决策决议和公共管理，其根本原因就在于政府具有公共性。

从根本上说，政府的公共性建立在人民主权的原则之上。人民主权原则被认为是宪政体制下现代政府的第一原则。该原则规定了政府权力的来源和归属，其基本精神是，国家及其代理机构——政府的权力来自国民的同意，并从根本上说属于全体国民。“主权属于人民。它由人民通过选举和全民投票方式，以及通过有立法权、行政权和司法权的专门机构行使之”<sup>①</sup>（见图1—2）。



图 1—2 现代社会的权力结构

人民主权原则规定一切政治权力应该属于人民，国家机关的权力来自人民，因此国家机关的建立应该经由人民的同意，国家机关的权力应该接受人民监督。人民主权是最高的、固有的和不可剥夺的原则。在政府与人民的关系中，人民是权力的最终所有者，国家机关及其工作人员只是受托者。根据这一原则，国家政权机关必须经由公民普选产生，任何非经公民普选而产生的国家机关及未经人民同意的权力更换均被视为非法。

① [日] 木下太郎编：《九国宪法选介》，康树华译，140页，北京，群众出版社，1981。

人民主权原则强调政府机关的权力来自人民，并为人民服务。人民通过选举等方式将“主权”委托于政府机关，从而使政府拥有了“治权”，当政府机关违背人民意志和公共利益时，人民有权对它做出更换。

在现代社会，政府的公共管理和公共服务通过它所承担的一系列政治、经济、社会和文化职能而得以实施。概括而言，政府的公共管理和公共服务职能主要表现在以下几个方面：

### 1. 促进社会经济发展

物质财富的积累和生存状态的改善是每个人的自然要求，因此也是政府的终极关怀。现代经济发展在扩大社会财富积累的同时，隐含着种种经济危机的可能性。现代经济发展引发了种种经济难题，如能源、生态、环境、非均衡发展等问题，影响着社会的持续发展；现代经济生活的复杂性，又使经济运转大大超出了私人的能力界限。“市场失灵”<sup>①</sup>为政府干预社会经济提供了合法的根据。面对上述问题，现代社会一般采用“市场+政府”模式。<sup>②</sup>具体而言，政府促进社会经济发展的职能主要体现在：在充分发挥市场机制的同时，通过财政和货币政策调节经济发展，保证经济的稳定增长；通过政府经济政策（如信贷、税收、外贸、土地等政策），引导企业投资，促进经济平衡协调发展；控制垄断行为和外部不经济行为，提高资源的合理和有效配置，激励企业不断创新；制定社会发展战略和策略，促进社会经济文化事业的协调发展。

### 2. 保障社会公平

社会公平和公正是维持社会秩序的前提，因此，保障社会公平是政府的根本目标，也是“评价政府计划可行性的核心准则”<sup>③</sup>。政府在保障社会

---

<sup>①</sup> “市场失灵”是“市场缺陷”的表现之一。一般认为，“市场缺陷”主要表现在三个方面：（1）市场经济在某些领域无效，即存在“市场失灵”现象；（2）市场经济可能引起不均等或不公平的收入分配，产生贫富差距；（3）经济周期波动或经济不稳定。“市场失灵”主要来自于以下三种情况：（1）垄断的存在降低市场配置资源的效率，从而影响经济创新和发展；（2）具有非排他性和非竞争性的“公共产品”（如国防、公共安全、道路和电视广播等）消费的“搭便车”现象使市场机制失灵；（3）经济活动的“外部效应”的存在，使市场机制背离社会效益。有关讨论可参阅鲁照旺：《政府经济学》（第四章：“市场缺陷”），郑州，河南人民出版社，2002。

<sup>②</sup> 在具体实践过程中，各个国家可能采用政府与市场比重不同的关系模式，从而形成“完全市场+宏观调控”、“不完全市场+宏观调控”、“完全计划”等模式。对于政府与市场关系模式的理解可以参阅 [美] 查尔斯·沃尔夫：《市场或政府》，谢旭译，北京，中国发展出版社，1994；孙关宏、胡雨春、任军锋主编：《政治学概论》，216页，上海，复旦大学出版社，2003。

<sup>③</sup> [美] 斯蒂格利茨等：《政府为什么干预经济》，52页，北京，中国物资出版社，1998。

公平方面的职能主要体现在两个方面：一方面，限制垄断行为，保证市场开放和公平竞争；另一方面，通过税收和财政等手段，将国家税收收入用于有益于全体社会成员的公共产品（如国防安全、公共工程、社会救助、社会福利等）的供给，实现对社会财富的再分配，从而对社会“弱势群体”做出必要“补偿”。

### 3. 提供公共产品和服务

现代责任政府的一个重要原则是，纳税人出钱养活政府，政府则为纳税人提供公共产品和服务（公共安全、信息服务和社会福利等）。在社会生活中，大量的生活物品可以由竞争性的市场来提供，但有一些关系全体人民普遍利益的物品或服务（如国防、消防等公共安全和公共管理的产品或服务）不能或不适合由市场来供给，这部分物品被称为“公共物品”，需要由公共部门来提供。政府作为公共权力部门，承担着公共产品和服务供给的任务。政府在这方面的职能主要体现在：提供经济社会管理和服务，保证经济生活的基本秩序；保护生产者合法权益（如技术专利权、发明创造权等），打击非法经营行为；提供教育、科技研究、文化体育、广播电视、气象服务等公共产品和服务，满足社会对此类产品和服务的需求；制定和实施社会保障的制度和措施，提供社会福利、保险、救济和慈善服务。

### 4. 实施社会管理

政府主要以服务性和非营利性社会公共福利为依归，对政治、经济、社会事务（如交通、通信、技术开发、文化体育、教育、卫生等）实施管理，保护自然环境，维持生态平衡，维护社会治安和社会秩序。

## 三、好政府该是什么样子

如果说人类社会生活是一个大舞台，那么，政府即使不能说是这个舞台上的唯一主角，至少也是诸多角色中的核心之一。政府作为主角，在国内和国际舞台上，面对各类“观众”展现自己的全部“才华”和“能量”，接受来自不同视角的审视和评价。

在传统的政治观念中，政府是一个统治机关，按照自然村落、工作单位、等级制度等方式，对辖区之内的百姓实施统治。在较为现代的政治观念中，政党、社会组织和利益团体、企业事业单位、媒介、普通大众等，作为构成社会的基本要素，都是社会行为和社会活动的主体。由于政府与公民“委托—代理”关系的确立，政府与这些行为主体形成了多重互动关系（如图1—3所示）。从政府的角度看，它们既是政府管理的对象，同时也构成了政府的服务对象。