

A THEORY ON USING TAX AS INVESTMENT

纳税投资论



——藏富于民与政治文明建设

——To Create Wealth for the People and Advance Constructive Civilized Politics

刘光溪 著

复旦大学出版社

纳税投资论

——藏富于民与政治文明建设

A THEORY ON USING TAX AS INVESTMENT

—To Create Wealth for the People and
Advance Constructive Civilized Politics.

刘光溪 著

復旦大學出版社

内 容 提 要

本书基于已有的关于“政府与公众”关系和税收理论与管理的早期研究成果,提出了“纳税是纳税人向政府的一种投资”即“纳税投资”的主题观点,然后利用投资的一般规律和制度经济学的最新成果,比较系统地论述了纳税投资的理论内涵及实践应用,前瞻性地提出了基于纳税投资理论如何构建新型的政府与公众关系的路径依赖,以确保作为公众向政府投资的税收不被滥用、挪用和无效率地使用,并为纳税人提供有较高纳税投资回报的升值公共服务,逐步从根本上改变长期以来对税收概念所形成的什么强制性、无偿性的既有观念,以便从思想启蒙的角度推动体制改革与制度创新等政治文明建设,改革和完善税收体制。本书提出的主题观点应该说在现代制度经济学的前沿研究领域有所创新和突破。

图书在版编目(CIP)数据

纳税投资论——藏富于民与政治文明建设/刘光溪著.
上海:复旦大学出版社,2004.3
ISBN 7-309-03933-5

I. 纳... II. 刘... III. 税收管理-研究-中国
IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 016115 号

纳税投资论——藏富于民与政治文明建设 刘光溪 著

出版发行 复旦大学出版社
上海市国权路 579 号 邮编:200433
86-21-65118853(发行部); 86-21-65109143(邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 刘子馨
装帧设计 孙 曙
总 编 辑 高若海
出 品 人 贺圣遂

印 刷 江苏句容市排印厂
开 本 787×960 1/16
印 张 28
字 数 435 千
版 次 2004 年 3 月第一版 2004 年 3 月第一次印刷
印 数 1—3000

书 号 ISBN 7-309-03933-5/F·857
定 价 42.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

目 录

导 论	1
第一章 纳税投资论的思想渊源	18
第一节 重商主义与古典经济学先驱的税收思想	18
1.1 托马斯·孟纳税保证安全的税收思想	18
1.2 配第的公平赋税思想	19
1.3 早期税收思想的评价	20
第二节 重农主义的税收思想	21
2.1 重农主义净产品税收思想	21
2.2 重农主义税收思想与纳税投资论	22
第三节 启蒙思想家关于国家与政府关系的税收思想	23
3.1 托马斯·霍布斯的赋税交换思想	23
3.2 约翰·洛克的权利让渡的赋税思想	24
3.3 卢梭的社会契约与执行人财富滥用的思想	25
3.4 政治启蒙思想与纳税投资论	26
第四节 古典经济学派的税收思想	26
4.1 斯密的国家政府保障财产安全的税赋理论	26
4.2 斯密理论与纳税投资论	28
第五节 公共产品理论	28
5.1 公共产品理论的沿革	28
5.2 公共产品理论的主要内容	30
5.3 公共产品理论与纳税投资论	32
第二章 纳税投资论的提出	34
第一节 财富所有者的权利及其意义	34
1.1 所有者的权利:法律的解释	34

1.2 所有者权利的实质意义:经济学的分析	40
第二节 政府是公众为了实现自身的福利而经营的事业	44
2.1 作为政治组织的政府	44
2.2 作为经济部门的政府	47
第三节 纳税是纳税人对政府的投资	50
3.1 政府职能作用的界定	50
3.2 纳税是纳税人集体的理性选择	51
3.3 纳税投资论的提出	52
第三章 纳税投资论的基本理念	54
第一节 纳税投资规律的理论分析	54
1.1 纳税投资回报的初步阐述	54
1.2 投资回报的源泉	56
1.3 纳税投资的现实回归——放宽假设的分析	60
第二节 纳税投资的利益权衡与改革动因	63
2.1 纳税人在政治权力结构中的利益分配关系	63
2.2 纳税投资的风险含义与规避	67
2.3 纳税人选择限制与强制纳税	70
第三节 纳税投资与税收的准确定义	72
3.1 纳税不是政府的掠夺	72
3.2 纳税不是捐赠	73
3.3 纳税不是购买	73
第四节 纳税投资的权益保护与民主政治	75
4.1 纳税投资者的权利	75
4.2 纳税投资与民主政治建设	76
第四章 纳税投资与藏富于民	78
第一节 藏富于民及其历史实践	78
1.1 藏富于民的含义	78
1.2 藏富于民的历史实践	79

第二节 藏富于民与财富治理	80
2.1 财富的定义	81
2.2 个人财富治理	81
2.3 社会财富治理	82
2.4 有效治理的目标	83
2.5 有效治理的前提	86
2.6 财富治理的方式	89
第三节 纳税投资与财富治理	93
3.1 纳税投资主体监督能力的缺失	93
3.2 税制结构决定纳税投资主体的监督力度	95
第四节 藏富于民是财富治理的最优方式	97
4.1 藏富于民与分散的财产权利	97
4.2 藏富于民与分散的决策权利	100
 第五章 纳税投资与有限政府	103
第一节 政府和政府角色	104
1.1 自由主义政府角色论	105
1.2 福利国家政府角色论	106
1.3 民族主义政府角色论	106
1.4 凯恩斯主义政府角色论	107
1.5 新自由主义政府角色论	107
第二节 政府治理财富的效率	108
2.1 政府在生产公共产品上的优势	109
2.2 政府的缺陷	116
第三节 政府规模的分析	120
3.1 纳税人的投资决策与政府规模	120
3.2 收入偏好和纳税决策	121
3.3 纳税投资的边际分析	123
3.4 竞争与政府规模	124
第四节 政府的天然扩张倾向与减税	125

4.1 政府扩张的倾向	125
4.2 政府扩张的约束因素	128
4.3 减税的合理性限制政府的扩张	130
第六章 纳税投资与高效政府	133
第一节 政府职能的定位	134
1.1 政府职能界定的理论与争议	134
1.2 确保市场公平竞争	137
1.3 国家参与经济的职能	138
1.4 干预调节经济运行过程	138
第二节 高效政府的建立	139
2.1 高效政府的内涵:高效能政府	140
2.2 高效政府的特征	141
2.3 高效政府的建立途径	143
2.4 高效政府的管理绩效评价	149
第七章 纳税投资与廉洁政府	154
第一节 腐败分析	154
1.1 腐败的危害	155
1.2 腐败的根源	158
第二节 其他国家政府廉政之道	165
2.1 英国	165
2.2 美国	166
2.3 新加坡	166
2.4 各国廉政经验总结	167
第三节 建立廉洁政府的基本方略	170
3.1 严格限制行政管制范围,减少腐败的空间	170
3.2 增加政务公开性,加强公共权力的监督制约机制	171
3.3 引进竞争择优机制,实现政治系统合理的新陈代谢	171
3.4 建立合理的利益机制,增强反腐败的内在驱动力	172

3.5 加强政德教育,构建优良的政府文化·····	173
3.6 强化司法独立和制度创新·····	174
第八章 纳税投资与透明政府·····	176
第一节 透明政府的基本要素·····	176
1.1 透明政府的内涵·····	176
1.2 政府透明化机制·····	181
第二节 政府透明化实现的途径·····	183
2.1 制定行政程序法·····	183
2.2 建立政府信息公开制度·····	184
2.3 建立政府会议公开制度·····	184
2.4 建立公务员财产申报制度·····	185
第三节 政府透明化的作用·····	185
3.1 实现民主政治的要求和途径·····	185
3.2 权力监督与反腐败的重要措施·····	186
3.3 促进经济持续健康发展的制度保证·····	187
3.4 推动法治国家目标的实现·····	188
第四节 纳税投资主体与透明政府的权责关系·····	188
4.1 政府透明化是纳税人的权利·····	188
4.2 纳税投资论有利于政府透明化·····	189
第五节 国外透明政府建立的成功实践·····	190
5.1 欧洲国家的做法与教训·····	190
5.2 美国透明政府建立的经验·····	192
5.3 亚洲国家的实践·····	196
第六节 透明政府建立的缺失的诱因及其后果·····	198
6.1 “上下不通”是政府不透明的主要特征·····	199
6.2 政府不透明的诱因·····	202
6.3 政府不透明的消极后果·····	203
第七节 构建我国透明政府的战略选择·····	205
7.1 尽快形成建立透明政府的社会共识·····	205

7.2	分步实施,逐步到位·····	206
7.3	加快立法,构建完善的透明政府的法律体系·····	207
7.4	理顺党政关系,实现党政分开,确保政府透明·····	209
7.5	利用入世契机,由内向外,以外促内,加快国内透明 政府的建立·····	210
第九章	纳税投资与民本政府·····	214
第一节	传统的民本思想及其影响·····	215
1.1	中国传统民本思想的演变·····	215
1.2	传统民本思想的内涵·····	218
1.3	传统民本思想的社会影响·····	220
第二节	民本与民主、民本与人本的区别·····	225
2.1	民本与民主思想的本质不同·····	225
2.2	民本与人本的根本差异·····	228
第三节	邓小平民本思想的精髓·····	229
3.1	人民乃力量之源·····	230
3.2	为民谋利,为民用权,见微知著·····	232
3.3	领导干部做人民的勤务员和公仆·····	234
3.4	人民意志为评价一切的标准,尊重民意反映民情·····	235
第四节	民本政府与实践纳税投资论的关系·····	237
4.1	民本政府是纳税投资论的必然要求·····	237
4.2	纳税投资论有利于民本政府的建立·····	238
第五节	树立新的民本观,构建我国的民本政府·····	239
5.1	新民本观的提出·····	239
5.2	构建民本政府·····	241
第十章	纳税投资与法治政府·····	245
第一节	法治思想的内涵及历史渊源·····	246
1.1	法治的内涵·····	246
1.2	法治思想的历史发展·····	247

第二节 法治国家的基本特征与条件·····	249
2.1 法治国家的基本特征 ·····	249
2.2 法治形成的基本条件 ·····	253
第三节 纳税投资与法治国家·····	255
3.1 法治的优越性 ·····	255
3.2 纳税投资论必然选择法治 ·····	256
第四节 纳税投资与行政法治·····	258
4.1 行政法治的内涵 ·····	258
4.2 行政法治的必然性 ·····	259
4.3 行政法治的具体内容 ·····	261
第五节 我国法治政府建设的路径·····	267
5.1 法治进程与成果 ·····	267
5.2 实现法治国家的基本要件 ·····	269
5.3 构建我国法治政府的基本路径 ·····	271
 第十一章 纳税投资与道德政府·····	 285
第一节 道德问题的一般分析·····	285
1.1 道德的含义 ·····	285
1.2 职业道德 ·····	286
第二节 道德政府的内涵·····	287
2.1 道德政府的制度建设 ·····	287
2.2 公务员的道德建设的必要性 ·····	289
2.3 公务员道德建设的具体内容 ·····	292
2.4 政府信用的建设 ·····	294
第三节 纳税投资与道德政府·····	298
第四节 构建我国道德政府的设想·····	300
4.1 道德政府建设法治化 ·····	300
4.2 加强公务员道德素质培养和督察 ·····	301
4.3 转变政府职能,建立信用政府·····	302

第十二章 纳税投资与公共财政	306
第一节 政府在公共财政上的不同目标	306
1.1 社会效益的最大化目标	307
1.2 既存利益集团的效益最大化目标	309
1.3 个人目的的利益最大化目标	310
第二节 公共财政支出的技术分析	311
2.1 公共财政支出的主要使用流向	311
2.2 公共支出使用的原则和标准	313
2.3 公共支出的两种模型	322
第三节 纳税投资论下的公共财政政策	326
3.1 公共财政政策的目标	327
3.2 公共财政的政策工具	329
3.3 财政政策效应	332
3.4 财政政策与货币政策的协调和配合	333
第十三章 纳税投资与公共监督	335
第一节 公共监督的内涵与作用	335
1.1 信息无成本的监督	337
1.2 信息有成本的监督	341
1.3 公共监督的界定	342
第二节 公共监督体制的比较	343
2.1 欧美社会的公共监督体制	344
2.2 纳税投资所需的公共监督体制	351
第三节 完善我国公共监督体制	352
3.1 我国现行监督体系及缺陷	352
3.2 有关于完善公共监督的一点思考	354
第十四章 纳税投资与税制比较	355
第一节 税收制度的内涵与要素	355
1.1 税收制度的内涵	355

1.2 税收制度的要素	356
1.3 税收制度的分类	356
第二节 纳税投资与税制结构的纵向比较	357
2.1 简单的直接税税制结构	357
2.2 以间接税为主的税制结构	357
2.3 以现代所得税为主的税制结构	358
2.4 所得税和商品税双向调整的新税制	359
2.5 税制纵向比较的纳税投资分析	360
第三节 纳税投资与税制结构的横向比较	361
3.1 纳税投资与税制结构的国际比较	361
3.2 纳税投资与税收负担的国际比较	368
3.3 纳税投资与税收征管的国际比较	376
第四节 纳税投资与税制比较的意义	382
第十五章 纳税投资与税制改革	384
第一节 税制改革的理论和原因分析	384
1.1 税制改革的三大规范理论	384
1.2 税制改革的原因	391
第二节 我国税制改革的背景	400
2.1 我国税制改革的演进	400
2.2 我国当前与税制改革相关的经济背景和分析	403
2.3 现行税收制度存在的问题	411
第三节 我国税制改革的政策主张和方向	415
3.1 税制改革需要澄清的几个问题	415
3.2 基于纳税投资理论的税制改革建议	421
参考文献	431
后 记	434

导 论

人类的发展史概括起来就是一部不断摆脱自然的奴役和人的奴役的历史。在这一“不断摆脱”的历史进程中,自人类步入文明社会以来,随着民族、国家和政府的出现,支撑着社会前进的不外乎三大规律,即执政规律、建设规律和社会发展规划。伴随科技的巨大进步,人类在不断摆脱自然的奴役方面逐步掌握了主动权,取得了空前的物质文明。当然人类在取得对自然的主动权的过程中,也有一个限度,那就是自然环境与生态环境对人类物质文明进步的承受力,这也就是为什么环境保护、人与自然的和谐与可持续发展等社会发展问题,被当今世界各国和民族格外重视的原因。

事实上,摆脱人的奴役或者争取人的解放这类问题的解决,则取决于人类对经济建设规律和社会发展规划的把握和尊重程度。从某一国家或地区的治理来言,政府与公众对经济建设和社会发展规划的把握与尊重程度,则取决于承担社会公共事务管理责任的政府对执政规律的把握与尊重程度。所以说整个人类发展到今天,由于历史、地理、文化、宗教、民族、习俗等诸多原因,使这个世界上分属于不同的民族国家和地区,有的国家和地区进入了发达阶段,有的步入了中等发达水平,有的处在发展的阶段,有的尚处在最不发达的落后阶段。造成这种发展差异、贫富不均的世界现象的根本原因虽然复杂而多样,但一个不容置疑的事实则是不同国家和地区政府,对执政规律的不同把握与尊重所致。毋庸讳言,在民族国家和地区政府消亡之前,特别是人类在基本把握了对自然、对生存的主导权的大环境中,某一国家和地区政府能否认识、把握和尊重执政规律,就成为左右该国和地区综合实力高低以致前途与命运的决定性因素。

关于执政规律的认识与探索,自人类有史以来就开始了,而且从未间断过。无论是中国古代的“民贵君轻”、“无为而治”、“正人正己”,近现代宪政与共和之争,还是当代的“立党为公,执政为民”思想的确立;无论是古希腊、古罗马的“城邦政治”、“主奴分明”,中世纪的“神学统治”,近现

代的“天赋人权、社会契约”，还是当代资本主义的“福利国家”、“供应学派”和“最适课税”等等，都反映了人类持之以恒、上下求索的认识、探索和把握执政规律的种种努力。

笔者在长期跟踪国内外不同制度环境中公众与政府关系的同时，基于多年来对 WTO 与其成员国政府行政行为相互影响问题的深入研究，系统提出旨在构建公众与政府新型关系的“纳税投资理论”，应该说，这一有关执政规律的创新探索，自然也是人类在这一领域“种种努力”的传承和继续。

一、“政府与公众”关系探索与认识的心路历程

笔者关注政治学与制度体系中“公众与政府”关系问题，始自 1980 年代初。当时在大学学习期间，因一个偶然的机阅读恩格斯的《反杜林论》，其中某些涉及政府与社会责任的内容，如“政府统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能继续下去”^①，初步引起了我对政府职能的思考。虽然当时因知识、阅历所限，对什么“政府统治”、“社会职能”等术语的含义不甚明了，但是对“政府统治只有在它执行了它的社会职能才能继续下去”这句话的意义却有了一定认识。由此引发了我对政治学、社会学、哲学及其思想史的浓厚兴趣，由大学到研究生相继研读了文艺复兴、思想启蒙和我国清末民初时期思想大师们的一些经典作品，自己对“政府与公众”关系问题，经历了一个“政府至上”到“政府与公众平等”再到“公众至上”的认识过程。在政治思想史的书本学习中初步形成了这样一些想法：

1. 在整个人类社会的演进发展中，公众在先，国家政府在后。
2. 政府是公众为了保障自身财产的安全和社会有秩序的发展而共同经营的一项事业。
3. 公众权利是天然的、生来俱有的，是一切派生权力（国家、政府、集体、组织、社区等）的母体。
4. 公众个体财产权的明晰和“神圣”不可侵权，是一切派生或衍生产权如物权、债权的母权，而且个体财产权归属明晰，也是一切公众财产与

^① 恩格斯：《反杜林论》，《马克思选集》第 3 卷，人民出版社，1972 年版，第 219 页。

社会财产有效治理的前提和基础。

5. “公众是社会发展的主体,是历史的真正创造者”的核心含义,应是“公众是财富的第一创造源泉,是财富的第一所有人”,除此之外的合法所有权只能是准所有权,更多则是公众授予的使用权、经营权、管理权。

事实上,这些朴素的想法和认识早在 16、17、18 世纪的启蒙思想大师的经典力作中,均作了精彩纷呈的描述,但对我们这些出生在动乱和权威盛行的年代,成长在改革开放之初的青年学子来言,要初步形成这类认识则实属不易,不仅需要眼勤、笔勤,而且更需要脑勤。

研究生毕业的初衷本来是想从事国际贸易的进出口实务,但当时纯属偶然、现在看来幸运的却是进了政府机关,而且正好从事一种既不掌握权力,但又非要天天与权力部门和掌握权力的同仁打交道的工作,那就是当时并不起眼的“复关”谈判。从复关到入世一干就是 13 年,期间还到美国和日内瓦工作了 5 年,这份既清新又难熬的谈判工作,虽然日常办案事务繁杂,但却给我提供了既能与国内权力部门和同仁,又能与美欧各国权力部门和同仁长期接触、碰撞、交流的机会,这样知识的结构、思维的空间、考量的指标、观察的对象、视野的界限逐步发生了大的变化,也正好使我得以沿着书本知识的想法,继续在一线谈判的坎坷实践中想下去。

入世谈判几近尾声,也是一个偶然的机,让我暂时脱开了政府机关来到上海从事 WTO 科研与教学的组织工作,既接受了地方的实践锻炼,广泛接触了地方行政部门、工商企业和文化学术界的同仁,同时也为我提供了一个认识“庐山面貌”的机会。这样一来,早期的兴趣、过去的想法、实践的认识与现时的体验,交织在一起冲撞、摩擦、交融与比较,致使我对“政府与公众”关系的内涵有了新的鉴别,并逐步有了认识上的提炼和升华。

1. 公众是天然的主人,政府天然就是主人利益的维护者、协调者和保障者,而不是所有者、参与者和分享者,更谈不上什么统治者、指挥者和施舍者。

2. 公众是全部权利、权益的所有者、占有者和享用者,是权利在先、义务在后,公众利益无小事,而政府作为行使公共权力的主体机构,是一种责任,是一种义务,既没有自然的权力,也没有自身的利益,政府惟一目

的就是公众福利的增长。

3. 公众的私权主体优先,公权因维护私权而存在,公权不能无限制的干预、侵扰私权,否则社会进步就陷入停滞,强权、极权、擅权和独裁就会泛滥。

4. 公众之所以选择政府,把个人财富让渡出一部分以纳税形式来共同经营政府,是没有最好而只有一个次佳的选择,是不得已而为之,因为人类社会发展到今天,还找不出第二个比共建政府来提供公共服务更好的选择,只能靠公众让渡出由政府行使的公共权力来保护公共利益,调解社会纠纷和维护公共秩序,离开了公利性,政府就从根本上失去了存在的必要性和合法性。

5. 从财富创造者、所有者珍重、爱惜其财富和有效利用其财富的角度出发,公众纳税人掌握的财富越多越好,藏富于民,民富才能国强,政府作为纳税人出资共同经营的一项公共事业,本身具有滋生腐败与垄断的倾向,其掌握的财富越小越好(相对于公众财富的增加来,税基的巩固、税面的扩大、税源的充足、税收成本的减少,这个“小”是相对的)。

只有这样,社会资源的配置、公众财富的治理、社会财富的治理、国家财富的治理和政府权力的治理,才能有效、有序、有理,公众福利的增加、公共利益与公众个体利益的趋同、人与自然的和谐、人与人的共赢、经济社会的协调发展和综合国力提高的目标也才能实现。

二、“政府与公众”关系的现实错位

但是古语讲得好,“知之非艰,行之维艰”。就是说认识、知道一个道理并不难,但实践这个道理却异常艰难;创新性地提出一套理论不难,实践这套理论却异常艰难;科学地发现一个规律不难,把握尊重并实践这个规律却异常艰难;民主地制定政策和法律不难,认真严格地执行政策和法律却异常艰难;坚持改革开放的大方向不难,顺利地深化改革和扩大开放并取得惠及公众的具体成果却异常艰难。心揣提炼的想法,脑装升华的认识,眼裹比较的鉴别,在研究阅读了大量新旧制度经济学的经典论述的同时,反观现实世界的国家政府治理与公众利益保障关系,诚然是别有一种滋味在心头,却是另一番景象。

1. 思想认识的偏差导致了政府及其公务员“政府至上”、“政府权

威”、“政府主导”、“政府万能”和“政府精英”等观念的泛滥,而且这种观念长期以来一直占主流地位,逐渐形成了“政府的意志、政策、纲领和法令自然地代表和反映了公众意愿、利益、要求和期望”的社会政治氛围,公众失去了对政府的监督权,监督程序与机制的构建也就无从谈起。

2. 对权力来源认识的错位导致了政府“权力至上”、“官本位”等意识的形成,政府及其公务员满以为自己手中的权力是天然的,是与生俱来的,对公众及其财富进行调配、指挥、计划、控制、配置、规划等理性滥用的行为,认为是天经地义、理所当然的,是行使公共权力的具体表现,这样在公共管理实践中,公共权力机构及其成员常常打着漂亮的借口,滥用理性,滥用公共权力,歪曲或漠视公共需要与社会需求,浪费公共资源,公共服务意识淡薄,国家权力的部门化、个人化、地方化和利益化倾向日趋强化。

3. 利益目标的错位导致了政府及其公务员的自身利益与公众利益的冲突和不一致,出现了政府作为“经济人”的“巨物模式”与分散弱小的公众作为“玩物阿斗”的利益两极现象。无论是任命的政府官员还是民选的政府官员,都无法摆脱作为“经济人”追求自身经济利益最大化的本质,而且其利己和理性的意识,往往依据个人偏好以最有利于自己的方式进行活动。政府为了使自己的追求利益的动机、手段合法化、隐蔽化,经常在行政权力的行使程序、机构设置、决策进程和公共监督以及财政体制等方面煞费苦心,大做文章,其直接的后果就是机构庞大、职能扩张、官员众多、程序繁杂,简单问题复杂化,重要问题内部化,次要问题公开化,没有问题问题化,易决问题深层次化,传统问题僵固化,从而造成一种“没有政府出面协调、指挥、仲裁就无法解决”的局面,以便确保政府在追求自身利益最大化的同时,免受公众的监督、质疑和抱怨,形成政府利益与公众利益吻合一致的假象。事实上,这种把政府利益凌驾于公众利益之上的政治体系,可以维持一时,但不可能长久,最终的结果则是自决于公众,玩火自焚。

4. 职能错位导致政府干预经济这只“看得见的手”四处乱伸,上下乱摸,无事不管,无处不在,政府机构林林总总,条块到位;官员大小,处室爆满,真是做到了“政府与公众相伴为生”,“官员与公众如影随形”,其