

精兵简政之道

—— 公共行政的改革与发展

名誉主编 张康之

主编 杨艳

中国人事出版社

精兵简政之道

——公共行政的改革与发展

名誉主编 张康之
主 编 杨 艳

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

精兵简政之道：公共行政的改革与发展/杨艳主编. —北京：中国人事出版社，2014

(像公共管理学家一样思考系列丛书)

ISBN 978-7-5129-0811-6

I. ①精… II. ①杨… III. ①行政管理-政治体制改革-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 273085 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

*

三河市华骏印务包装有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 21 印张 347 千字

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

定价：48.00 元

读者服务部电话：(010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话：(010) 64961894

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错，请与本社联系调换：(010) 80497374

我社将与版权执法机关配合，大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动，敬请广大读者协助举报，经查实将给予举报者奖励。

举报电话：(010) 64954652

目 录



第一章 “政府是莫大的善”——纵古论今话政府	/1
视点一 幸福你我：政府之本分	/1
一、你幸福吗？	/1
二、你是否幸福与政府何干？	/4
三、政府能做什么？	/5
视点二 不折腾：行政改革为哪般？	/8
一、行政改革是必需的吗？	/8
二、政府会主动改革吗？	/11
三、行政改革为了啥？	/14
视点三 路在何方：如何进行行政改革？	/16
一、行政改革改什么？	/16
二、行政改革怎么改？	/19
【实践与思考】	/22
【推荐阅读】	/23
第二章 “政府也能扁平化”——认识政府层级	/25
视点一 国权不下乡：村委会是政府组织吗？	/25
一、村委会是个什么组织？	/25
二、村委会与乡政府有何关系？	/28
三、我国政府有几级？	/32
视点二 欲速不达：“省直管县”怎么管？	/35
一、“市管县”不好吗？	/35
二、为什么要“省直管县”？	/38
三、“省直管县”管什么？	/41
视点三 群雄逐鹿：为何出现那么多试验区？	/43



一、试验区都在试什么？	/43
二、有必要“大圈圈内划小圈圈”吗？	/45
三、“缩省并县”是否可能？	/50
【实践与思考】	/52
【推荐阅读】	/56
第三章 “管事最少不一定最好”——关注职能转变	/57
视点一 谁更给力：政府还是市场？	/57
一、市场是万能的吗？	/57
二、政府好在哪？	/61
三、政府与市场，谁也离不开谁	/63
视点二 多一事不如少一事：社会组织能干啥？	/65
一、社会组织是必需的吗？	/65
二、社会组织都在做什么？	/66
三、社会组织该如何存在？	/68
视点三 大象无形：小政府就一定好吗？	/71
一、政府好坏有标准吗？	/71
二、政府大好还是小好？	/74
视点四 摆正位置：政府如何当好裁判员？	/78
一、规则谁来定？	/78
二、哨怎么吹？	/80
【实践与思考】	/82
【推荐阅读】	/84
第四章 “大部制不是终点”——聚焦机构改革	/85
视点一 循环怪圈：行政改革等于精简机构和人员吗？	/85
一、改革开放以来我国经历了几次行政改革？	/85
二、机构和编制改革有多重要？	/89
视点二 “半拉子工程”：如何推进行政审批制度改革？	/92

一、如何认识行政审批?	/92
二、为什么要改革行政审批?	/94
三、行政审批改革怎么改?	/96
视点三 谁来监督:如何进行“行政三分”?	/100
一、什么是大部制?	/100
二、大部制有何好处?	/107
三、大部制改革的关键在哪里?	/110
【实践与思考】	/115
【推荐阅读】	/119
第五章 “监督是最好的防腐剂”——审视行政监督	/120
视点一 有所不为:审计风暴何时休?	/120
一、审计能刮什么风暴?	/120
二、风暴过后见彩虹?	/123
三、我们需要风暴吗?	/125
视点二 正本清源:为何要信息公开?	/128
一、信息公开知多少?	/128
二、哪些信息该公开?	/134
三、信息应怎么公开?	/136
视点三 公私之辨:财产申报有何难?	/140
一、为什么要申报财产?	/140
二、财产申报难在哪?	/144
三、财产申报何去何从?	/149
【实践与思考】	/153
【推荐阅读】	/155
第六章 “为政之道,唯在得人”——透视公务员制度改革	/156
视点一 去行政化:大学校长是公务员吗?	/156
一、哪些人是公务员?	/156



二、“吃财政饭的”是公务员吗？ /159

三、我国公务员有多少？ /162

视点二 凡进必考：公务员是铁饭碗吗？ /167

一、考试有必要吗？ /167

二、有哪些途径可以当公务员？ /171

三、考上公务员就高枕无忧了吗？ /173

视点三 雾里看花：公开选拔好在哪？ /175

一、谁可以参加公开选拔？ /175

二、实践中公开选拔有哪些不足？ /178

三、如何变公开选拔为公正选拔？ /180

视点四 一锤定音：行政问责只是免职吗？ /183

一、问什么责，担什么责？ /183

二、谁来问，要问谁，怎么问？ /186

三、如何加强行政问责？ /189

【实践与思考】 /195

【推荐阅读】 /199

第七章 “功夫在诗外”——探悉行政技能 /200

视点一 面子与里子：电子政务等于政府上网吗？ /200

一、什么是电子政务？ /200

二、电子政务有多重要？ /205

三、如何完善电子政务？ /209

视点二 绩效评估：如何不让年终考核流于形式？ /214

一、绩效评估有何意义？ /214

二、绩效评估评什么？ /217

三、绩效评估是年终考核吗？ /220

【实践与思考】 /223

【推荐阅读】 /225

第八章 “现代政治文明的重要标志”——解析依法行政	/227
视点一 法律至上：我们需要什么样的法治环境？	/227
一、法律有多重要？	/227
二、行政人员的素质重要吗？	/233
三、社会舆论扮演什么角色？	/236
视点二 公事公办：行政程序的魅力在哪？	/239
一、程序比实体重要吗？	/239
二、什么样的程序最好？	/242
视点三 清官情结：如何辩证地看待“人治”？	/244
一、法律是万能的吗？	/244
二、“人治”一定不好吗？	/248
【实践与思考】	/254
【推荐阅读】	/256
第九章 “为政以德，譬若北辰”——透析行政伦理	/257
视点一 公私难辨：官员选拔能实行“不孝”一票否决吗？	/257
一、私德能否进入公共领域？	/257
二、私德如何考量？	/262
视点二 厚德载物：公共行政如何实现社会道德？	/265
一、公共行政要讲道德吗？	/265
二、政府诚信有多重要？	/269
视点三 以德治国：如何让伦理落到实处？	/273
一、伦理就是道德教化吗？	/273
二、道德法案可行吗？	/276
【实践与思考】	/281
【推荐阅读】	/283
第十章 “管理就是服务”——展望服务型政府	/284
视点一 见仁见智：“公共服务”还是“服务型”？	/284



一、服务型政府仅仅是理论吗？	/284
二、“服务”究竟指什么？	/288
视点二 企业精神：仿企业化是不是服务型政府建设？	/295
一、仿企业化都在仿什么？	/295
二、仿企业化够不够？	/299
视点三 政务超市：行政服务中心是服务型政府吗？	/303
一、政务可以进超市吗？	/303
二、行政服务中心还有哪些不足？	/307
视点四 人民满意：公民是顾客吗？	/312
一、今天你满意了吗？	/312
二、公民是上帝吗？	/316
【实践与思考】	/323
【推荐阅读】	/327



第一章 “政府是莫大的善” ——纵古论今话政府

【引例】

哪个城市是中国最具幸福感的城市？哪个地方的百姓感觉更幸福？近几年来，关于幸福感的地区排名，就像其他排名榜一样，版本多样、差异明显。这里要说的是，2012年，中央电视台联合国家统计局、中国邮政集团等单位推出的年度经济生活大调查结果表明，全国有44.6%的受访者感觉幸福，而在选择幸福比例较高的省会城市中，排名前十位的分别是拉萨、太原、合肥、天津、长沙、呼和浩特、石家庄、济南、银川、重庆。令人诧异的是，除天津、重庆外，北京、上海、广州、成都等公众耳熟能详的有名气、有人气的一线城市却集体缺席前十的榜单。当然，调查选取的角度、列举的指标不同会导致排名结果的差异，但毫无疑问，至少这一榜单与以其他方面尤其是经济发展水平为标准的排名大相径庭。因此这里的问题是：幸福与经济发展水平有关系吗？幸福到底是什么？幸福排名榜给政府提出了什么样的启示？“让幸福飞”靠什么？

视点一 幸福你我：政府之本分

一、“你幸福吗？”

近年来，继“和谐社会”与“科学发展”之后，“让人民幸福”“中国梦”又成为高调跻身我国政治经济领域的热力词汇。自2006年4月原国家主席胡锦涛在美国耶鲁大学演讲时明确提出“关注人的生活质量、发展潜能和幸福指数”时开始，“幸福”一词持续发酵，在2011年之后更是成为人们谈论最多的话题，也成为政府施政的重要目标和内容。从提出“幸福广东”口号，到北京“十二五”规划写入“让人民生活得更幸福”，再到重庆提出要成为“居民幸福感最强的地区之一”……以至于2011—2013年连续3年的全国“两会”和2012年的



党的十八大，代表们和委员们提及最多的词语之一就是“幸福”。告别“GDP崇拜”，打造“幸福中国”逐渐成为从中央到地方的共识。

可是，“幸福到底是什么？”“你幸福吗？”当每个人被问到这些问题时，无论是在茶余饭后与亲朋好友的闲谈，还是在学习工作之余的严肃思考，幸福的标准可能因人而异，而对幸福的感知更是千差万别。西方人将追求快乐、幸福视为人生的终极目标，视为人的天赋权利和自然本性。而林语堂先生把中国人的幸福快乐总结为“温饱黑甜”——温暖、饱满、黑暗、甜蜜，即吃完一顿丰富的晚餐上床去睡即为幸福快乐。幸福，从不同角度，可做不同的解读。

首先，幸福是个体的体验，因而幸福不能被代表，不能“被幸福”。处于一个我们自己时常“被××”的时代，明确这一点很重要。对个体而言，幸福既是一种客观状态，也是一种主观状态。所谓幸福的客观状态，是指个人需要得以满足的程度；所谓幸福的主观状态，是指个人的需要得以满足时的心理感受。人的需要是有层次的。美国著名心理学家马斯洛认为，人有五种层次的需要，当某一层次的需要得到满足时就会产生相应的幸福。



小贴士

马斯洛的层次需要理论：一是生理的需要，即满足生物机体而产生的需要，包括衣、食、住、行、性；二是安全的需要，即追求身体安全、免遭威胁的需要，包括防损伤与疾病，希望有安全生活环境等；三是归属或爱的需要，是指渴望与他人建立感情，被接受成为群体一员的需要；四是自尊的需要，即希望自己得到别人较高评价，得到别人尊重的需要；五是自我实现的需要，即促使自我潜力发挥，自我抱负实现的需要。

人的物质和精神需求的增长是无止境的：从追求温饱到追求小康，再到追求快乐与尊严，从“楼上楼下，电灯电话”“耕田不用牛，点灯不用油”到“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。当某一层次的需要得到满足时，就会产生另一层次的需要，对大多数人而言，幸福首先与经济上脱贫致富直接相关，当你家徒四壁两手空空、衣不蔽体食不果腹时，是难以有幸福感的。幸福，需要最基本的物质生存条件作保障。但是，手头宽裕了、腰包鼓了，就幸福吗？物质条件仅仅是给人们带来幸福的因素之一，它所满足的只是人的生理需要。当这种物质条件得不到有效保障时，幸福感就会下降甚至消失，“饱一顿、饿一顿”“有了上顿、没有下顿”肯定不幸福。即使基本生存条件得

以有效保障，人也不一定会感受到幸福，没有朋友的人肯定幸福不起来；与之相反，朋友遍天下但生活条件并不宽裕的人反而会幸福得像花儿一样……坐在宝马车里哭着等爱不一定是幸福，骑着自行车笑着上班反而可能是幸福。幸福，千人千面，不一而足。因此，对个人而言，幸福既是客观的又是主观的，不仅仅是需要的满足，更重要的是一种心理感知。

其次，幸福是社会关系的产物。幸福是个体的幸福，意味着幸福是个人努力的结果，既需要自我奋斗去满足自身不断增长的需要，也需要结合自身实际情况不断调适自己的心境，调整对自身状态的感受。但是，作为幸福的主体，人是一切社会关系的总和，这说明幸福不是完全由个人所决定的，很大程度上受政治、经济、文化等因素的影响。就个体与个体而言，幸福取决于个体与家人、朋友、同学、同事等他人之间的关系是否和谐，是否相互信任。当我们除了自己谁也不相信时，总是抱着怀疑与警惕，总是怀着猜忌与防备，何来幸福？缺乏信任感的社会，难言幸福！就个体与社会而言，幸福取决于社会是否有序运行和协调发展。当我们：住，时时担心“楼倒倒”“楼脆脆”“楼歪歪”“楼薄薄”；吃，处处小心假鸡蛋、假牛奶、地沟油、人造脂肪、染色馒头、药水泡大的豆芽、避孕药喂肥的甲鱼、洗衣粉炸出的油条；行，不时提防推销的、“碰瓷”的、明抢暗夺的；上医院，总是担心假药、无照行医、过度治疗；还有诸如假票、假证、假中奖、假新闻，等等，这样的社会能幸福么？缺乏安全感的社会，难言幸福！就个体与国家而言，幸福主要取决于政府的治理状况。良好的政府治理，是社会有序运行和协调发展的重要条件，是维持社会公平、自由平等的根本保障，很难想象一个政府治理混乱的国度里能生活着一大群幸福的人们。

要言之，正因为幸福是需要得以满足的客观状态，所以才有人说幸福的前提是富足，“手中有粮、心中不慌”；正因为幸福是对需要得以满足时的心理感受，才有了“幸福感”一说，“知足常乐”，幸福是超越感官快乐、深刻而持久的心灵体验；正因为幸福与他人有关，所以才有人说幸福是一种德性，“使人幸福的是德性而非金钱”（贝多芬语）；正因为幸福与社会有关，才有人说幸福来源于对社会公平的感知；正因为幸福跟政府的治理状况有关，幸福成为政府治国理政的重要目标和价值取向，幸福也依赖于国民对政府的信任。只有当这些经济、心理、社会、政治、文化等各种因素交互作用在一起时，我们才能判断自己是否幸福。



二、你是否幸福与政府何干？

什么是幸福？如何实现幸福？政府与幸福有什么关系？有人说，幸福是私人领域的事情，与政府的活动无关。因此，政府的权力应该局限于公共领域，其职责是保护而不是剥夺公民在私人领域的自由。只有人是自由的，幸福才是可能的，进而，政府所应保障的不是每个人的幸福，而是个体去追求幸福的自由。此话乍一听，似乎没什么大错，因为个人对幸福的确定与追求确实是自己的事情，幸福不会主动来敲门，幸福要靠自己的努力，但是个人是否有追求幸福的自由，个人能否自由去追求幸福，却有赖于政府的制度安排及现实活动，实际上这就决定了个人的幸福离不开政府的活动。

进一步审视，认为幸福与政府无关的观点，无非是在担心政府以其自己对幸福标准的理解来侵入私人领域，干涉私人活动，进而影响和限制了个人幸福的实现。细细品味，这一观点的背后实际上是对政府怀有偏见，不相信政府，这就涉及对政府性质的认识，即政府是善还是恶的基本假设。关于政府的性质，古今中外，莫衷一是。总体来说，与对人性是善还是恶的认识一样，对政府性质的认识也可大致概括为三种不同观点：政府是善的，政府是恶的，政府既善又恶。无论是古希腊时期的圣哲还是我国的孔孟先贤，都有关于城邦或国家是善的观点，当然这时国家与政府还没有像当今这样被明显地区分。自近代西方自由主义发端与兴盛以来，学者们对政府的认识逐渐统一到“政府是必要的恶”这一观点上来，而西方发达国家的宪政体制基本上都是建立在这一认识基础上的。

“政府是必要的恶”这句话可解读为：政府首先是“必要的”，其次才是“恶”的。然而在现实中，对这一观点的认识和理解，人们更多倾向于对“恶”的关注和强调，却忽视了对“必要”的理解。诚然，正如西方早期自由主义代表人物霍布斯所描述的那样，政府就是一头“利维坦”那样的怪兽，而历史与现实中很多现象也表明政府对公民个人的威胁确实远远大于社会其他任何组织或个体对公民个人的威胁。但是，当我们从另一个角度思考，“如果没有政府，这个社会会是什么样”时，我们会理解政府存在的必要性了。无论是社会契约论还是马克思主义关于国家起源的解释，都内含了政府存在的必要性。至少，在人类历史的现阶段，我们需要政府，我们离不开政府。

事实上，在思考如何去限制政府“恶”的同时，人们也为政府的“必要性”赋予了很多职能，英国功利主义大师边沁从契约的角度主张国家应积极为人民

谋幸福。1959年印度《德里宣言》明确指出,“法治原则不仅要制止行政权的滥用提供法律保护,而且要使政府能有效地维护法律秩序,借以保证人们具有充分的社会和经济生活条件”,因此“宪政政体必须不只是限制权力的政体,它还必须有效地利用这些权力制定政策,提高公民福利”^①。政府由传统自由主义所宣扬的“消极行政”转而进入现代社会的“积极行政”阶段,政府由“守夜人”变成了社会的“总管家”,这逐渐成为很多人的共识。

要言之,“从摇篮到坟墓”,无论你喜欢还是厌恶,无论你愿意还是反对,政府已经切切实实地介入到人们生活的每一个领域,政府也确实在人们追求幸福的过程中扮演着十分重要的角色。个人的“幸福”与“尊严”,是以社会的“公平”与“正义”为前提的。社会公平正义是对人的基本权利的保障,其底线在于确保社会成员基本生存条件和基本尊严,使社会成员具备生存和发展的基本能力。而社会公平正义的最大保障者就是政府,不独于此,人们幸福生活所必需的一些基本条件,都必须由政府来提供。因此,个人的幸福不是与政府无关,而是与政府密不可分。

传声机

我们所做的一切,都是要让人们生活得更加幸福、更有尊严,让社会更加公正、更加和谐。

——2010年《政府工作报告》

三、政府能做什么?

我们的幸福离不开政府,那政府到底能为我们的幸福做什么?问题的实质就回到政府的职能上来了。一方面,政府如果没有为公民的幸福生活提供客观条件,那是一种重大失职;另一方面,政府如果试图超越自己的能力去实现公民的幸福,或者试图替代公民去实现公民的幸福,则是相当危险的。政府应当对人民的幸福生活负有重大的责任,但这种责任是一个开放的概念,在不同的时期和不同的国家这种责任可以有极大的不同。

从根本上讲,个人是幸福的主体,幸福是个人的主观体验,如果说幸福是个人在需求和欲望得到满足时产生的愉悦快感,那么政府对个人幸福所担负的责任就是不断满足个人日益增长和变化的各种需求和愿望。根据人的不同需要

^① [美] 斯蒂·L. 埃尔金等. 新宪政论——为美好的社会设计政治制度 [M]. 北京: 三联出版社, 1997: 156.



专家视点

客观地讲,幸福是一个多元的概念,是对人的灵魂与外在世界契合程度的度量。幸福体验对于每个人而言,是具体的、专有的,而个人也很难影响和改变外界环境;但从国家的角度看,个人幸福并不仅仅是个人的事情,国家和社会负有更大的责任。追求幸福是经济社会发展的终极目标,如何实现国民幸福的最大化,是政府公共管理的最重要职责。因此,找出人们幸福的“最大公约数”,最大限度地实现多数人的幸福,应当作为现代公共管理的重要原则之一。

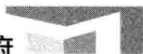
——胡鞍钢. 找出幸福“最大公约数”是政府职责 [J]. 西部广播电视, 2011 (1): 46-47.

层次,现阶段政府的责任主要集中在以下这些方面^①:

一是大力发展经济,让人民腰包鼓起来。个人物质生活水平,是其幸福生活的基础条件。正如亚当·斯密所说:如果一个社会中的大部分成员贫穷而又悲惨,这个社会就谈不上繁荣幸福。没有必要的经济收入和财产,幸福生活就无从谈起。俗话说,“钱不是万能的,但没有钱是万万不能的”。要使人民群众过上一种富足的生活,就要大力发展经济,就要转变经济增长的方式,改善民生。“发展是硬道理”,无论是发达国家还是发展中国家,经济发展仍然是政府的核心任务。但是,发展应当是政治、经济、文化、社会和生态的协调发展。仅有经济增长,没有社会的全面发展,不仅不可能有人民的幸福生活,甚至可能会破坏生态环境,造成社会不公,从而给社会带来灾难,给人民造成痛苦。

二是提供公共服务,满足人民多方面的需要。人民的幸福生活需要安居乐业,需要国泰民安,需要文化教育,需要健康和睦,需要交通便利,需要生态平衡,所有这些都与政府的公共服务密不可分。政府应当随着经济发展和财政收入的增加不断加大对公共交通、基础教育、环境保护、社会治安、健康医疗、社会保障、扶贫济困的预算投入,努力扩大公共服务的范围,改善政府服务的质量。公共服务的质量很大程度上决定着人民的生活质量。公共服务是公民幸福尊严的基本保证,应通过政府主导、有限市场供给模式、公共服务型财政、基本公共服务均等化等途径提升公共服务水平,真正实现“学有所教、病有所

^① 俞可平. 政府善治:通往幸福之路 [J]. 西部广播电视, 2011 (1): 39-41.



医、老有所养、住有所居”。

三是维护社会安全与稳定。人类之所以需要政府，是因为人类的生活需要秩序和规范。如果说国民幸福是民众普遍对生活现状感到满足的持久的心理体验，那么这种满足是整体上的而不是个别人在精神上的满足，这种幸福感的重要内容之一就是安全。所谓安全，就是指民众生活安定，没有遇到危险及危机状态，即使由于某些自然或人为因素处于危险或危机状态，政府也能及时转危为安。个体的幸福感不仅来自于物质生活的富足，也来源于对社会安全与稳定的感知。如果一个地方经济发达、人民富裕，但社会动荡、秩序失控、犯罪猖獗、安全缺失，人民群众也不可能有幸福生活。

四是发展社会主义民主。古希腊哲学家亚里士多德说过，人是天生的政治动物。除了满足衣、食、住、行的基本物质需要之外，还有自由、平等、参与等政治需求。只有在保障和实现公民经济权益的同时，也保障和实现其政治权益和文化权益，人们才会有生活的幸福感。民主和民生从来就不可分，是人民幸福生活的两个基本保障。人民要生活得有尊严，就要创造条件让他们参与公共生活的管理，就要不断扩大公民参与的渠道，保障人民的选举权、知情权、表达权、参与权、监督权、自由权和平等权。努力扩大民主，让人民群众真正当家做主，这是政府的重大责任，也是通往幸福生活的必经之路。

五是发展教育，提高公民文化素质。亚里士多德认为，幸福是一种快乐的德性，没有德性的快乐和没有快乐的德性都不是幸福。幸福直接体现为个人的主观感觉，这与他自身的世界观、道德观、人生观密切相关，而这些都是人们在后天的社会化过程中习得的。公民个人的文化素质，既是国家综合实力的基本体现，也是其个人幸福生活的基本条件。政府的首要责任就是要保障每个公民都有平等的受教育权，尤其是要加强城乡统筹，力保基础教育的公平，并不断加强文化建设，激发全民族文化创造活力，提高国家文化软实力，使人民基本文化权益得到保障，使社会文化生活更加丰富多彩，使人民精神风貌更加昂扬向上。

六是增强自身治理能力，取信于民。政府应当为公民的幸福生活提供的最重要条件就是善治。政府治理的无能和失效，只会给人民带来痛苦和不安。目前，“幸福社会”“幸福城市”“幸福社区”被一些地方政府列入了当地的社会经济和政治发展规划。只有切实提高政府治理能力，才能真正为公民的幸福生活创造良好的外部条件，这些“幸福”目标才不至于成为口号。幸福就要让人们对未来有信心，必须首先要让人们政府对政府有信心，如果人们对政府都产生怀疑，



又怎么能舒心、安心和放心，如果人们对政府都没有信心，又怎么会对未来有信心。相信政府，也是一种幸福，而人们对政府的公信力来源于政府自身的治理能力。

要言之，政府对高质量的公共生活来说是“必要”的：在政治上保证公民享有平等的自由权利，维护社会政治生活的基本秩序；在经济上保障市场公平竞争，科学实施宏观调控，公平分配社会资源，合理调整产业结构，有效保护生态环境，大力促进经济发展；在社会文化教育和公共事业上保证全民族的文化教育水准不断提高，社会保障体系健全稳固；在国际事务中维护国家的独立与主权。如果没有政府这一制度安排，人类社会可能面临政治秩序崩溃和公共事业衰败等一系列风险，社会就会陷入混乱，个人幸福自然也只是“水中花”“镜中月”了。

视点二 不折腾：行政改革为哪般？

一、行政改革是必需的吗？

我们的幸福生活离不开政府，那么什么样的政府才能为我们的幸福生活保驾护航？我们的政府还存在哪些不足，我们必须推行新一轮行政改革吗？也就是说，行政改革是必需的吗？这实际上涉及行政改革的动因，这就要求我们有必要清醒地认识政府行政体制中为什么会存在问题、存在哪些问题。

近代以来，西方很多思想家认为“政府是必要的恶”，但是，政府的“必要”性并不意味着其自然而然地就是完美的。美国思想家托马斯·潘恩说，政府即使在其最好的情况下，也不过是一件免不了的祸害；在其最坏的情况下，就成了不可容忍的祸害。政府之所以存在，是因为我们的罪恶，我们不是天使，所以我们需要政府。但政府也不是天使，政府是由人组成的，现实中的人既有神性般的优美也有兽性般的卑劣，“人性存在于神兽之间，善恶一体”，因此政府也就具有了如人性那样半神半兽的品质，“它在保护人的同时，也会吃了人”，因而我们对政府的权力就需要时时警惕。正是基于这样的考虑，人们阐发了“有限政府”的理念，强调以基本人权（生命权、财产权和自由权）来为政府设置“底线”，以人民主权、权力制衡、依法行政、司法独立等作为宪政制度的基本原则，进而规范政府的行为，确保政府行为不至于危及个人的基本权利。