

# 服务型政府及其 服务行政机制研究

孙选中 著



中国政法大学出版社

# 服务型政府及其 服务行政机制研究



中国政法大学出版社

孙选中 著

# 序

## 一、问题提出

自 20 世纪下半叶开始，政府行政改革已成为世界各国应对新的社会发展和环境变化而进行的战略性的重大变革。如果要对上个世纪以来各国政府改革的进程进行逻辑描述的话，我们似乎可以看到它呈现出了三种形态的政府管理模式的更替，这就是从“传统政府统治模式”到“新公共管理模式”再到“服务型政府模式”的演变。当前，不论是理论上还是实践上，人们都把政府下一步的改革聚焦在了“服务型政府”上，因此，关于服务型政府的研究就成为了政府改革的新的研究热点。从现有的文献来看，这种研究主要围绕着服务型政府的本质及其产生、服务型政府对传统政府的变革、服务行政的

职能和内容等主题来展开。尽管这些研究对构建服务型政府具有重要的指导作用，但是，这些研究更多回答的是服务型政府“是什么”的问题，而尚未回答服务型政府的服务行政应该“怎么样”进行的问题。本书以服务型政府的“服务行政机制”为主要研究问题，试图通过对政府服务行政从理念、原则到行为所构成的内在机制的分析，揭示服务型政府“怎么样”进行服务行政的基本结构关系和运行过程。

## 二、研究思路

本书运用系统分析方法研究了“公民本位”的服务型政府进行服务行政的机制结构关系，特别是基于公共管理的“效率与公平”的主题，剖析了管制型政府所存在的公共服务的偏颇，并探讨了以公民为本位的服务行政对传统政府行政的超越。具体分析了体现公民本位的“满足公民所需”、“尊重公民意愿”和“重视公民参与”的行政观念，重点研究了政府服务行政的“公利机制”、“回应机制”和“整合机制”这三种机制因素。通过这样的分析，一方面能够从服务行政的各种要素的内在联系上揭示出服务行政特定的联系方式和运行机制，另一方面能够从整体上认识和把握构建服务型政府应该进行的不同层面的机制变革。

首先，公利行政机制确定了政府“满足公民所需”的服

务行政的导向和出发点。通过公众需求和期望的剖析，提炼出公共利益的具体导向要素，指出了政府服务应该关注公众的不同类型的期望，并以此为导向实行政府的服务行政。

其次，回应行政机制确立了政府“尊重公民意愿”的服务行政的责任和互动过程。政府回应实质上就是为公民着想和对公民负责，必然要对政府进行重新定位，改变其传统的以权力为基础而傲视公民的权威角色。

最后，整合行政机制界定了政府“重视公民参与”的服务行政的扩展和参与机会。政府服务不应该也不可能包揽一切，整合行政机制可以使政府的服务界面从提供产品的服务扩大到提供机会的服务，通过不断协调和整合各种优势资源，积极建立和维系各种公共的社会关系，实现公共利益的最大化。

在本书的研究中，以“公民本位”作为服务型政府进行服务行政的逻辑分析原点，以公共管理的效率与公平的主题为逻辑线索，从“公利机制”、“回应机制”和“整合机制”三个维度对服务行政的观念、原则和方法进行了探索，在整体上勾勒出服务型政府怎样进行服务行政运行的结构化框架，并基于这种研究思路对我国政府服务行政改革进行了初步的探索。

### 三、基本内容

本书的内容大致可以分为三个部分：

第一部分由第一章和第二章构成。第一章主要是对本书所要研究的问题进行审视，通过简要描述服务型政府的产生过程，着重对服务型政府的研究文献进行了综述和评议，由此提出了本书确定的“服务型政府及其服务行政机制研究”的主题，围绕本研究主题对相关概念进行了约定或界定，并说明了这一问题研究的理论价值和本书的创新探索。第二章是从逻辑上分析了服务型政府产生的必然性，并从不同的理论角度介绍了关于服务行政的多学科的分析视角和理论基础，基于这些分析，本书创新性地构建起了服务型政府服务行政的分析框架，并对这一分析框架的思路和逻辑关系进行了说明。

第二部分主要由第三章、第四章和第五章构成，这三章的内容着重研究的是政府服务行政的三种行政机制，也是本书研究的重点。第三章讨论的是政府服务行政的公利机制问题，分析了满足公民所需的服务理念和以公共利益为导向的服务行政过程，主要研究了公共利益问题及其与政府行政的关系，剖析了公众需求的构成和公众期望的类型，提炼出“政府服务三角形”的管理构架，并较深入地探讨了政府服务

行政的相关问题和行政方法。

第四章讨论的是政府服务行政的回应机制问题，首先对回应的内涵和回应机制对传统政府管理变革的意义进行了重点阐释，特别分析了回应机制的责任原则和互动原则，以及它们在服务行政中的机制作用，然后，从回应目标、回应沟通、回应流程三个方面对如何实施政府回应行政的方法进行了讨论和研究，接下来探讨了回应行政机制对政府变革的作用。

第五章研究的是政府服务行政的整合机制问题，通过整合概念的剖析提出政府的服务行政不仅是直接提供服务产品，而通过整合政府外部的资源满足公共利益的需求也是政府服务行政的责任，强调政府在治理理念上要坚持善治，在整合过程中要发挥市场化和民营化机制的作用，并对无缝隙政府的整合、合同外包的整合和特许经营的整合等方式进行了探讨。

第三部分主要就是第六章关于我国政府服务行政改革的探索，重点分析了我国政府实行服务型政府改革的可行性和改革中应该注意调整的几种关系，特别是对我国政府的行政重点逐步转向以改善民生为主的社会管理和公共服务的相关制度创新，服务行政程序变革以及技术手段的改变进行了探索。

最后，本书对研究的观点和结论进行了总结，同时指出

了本书研究的局限性和存在的问题，并提出了今后进一步研究和努力的方向。

#### 四、主要创新

本书研究的主要创新之处具体表现在：

第一，建构了政府服务行政机制的结构框架。本书依据机制的观念层、规则层和行为层的内在统一联系，揭示了服务行政机制的结构框架。在这一分析构架中，本书试图从三个层面和三种机制的研究来描述服务型政府的服务行政机制：三个层面主要是从“服务观念”、“行政原则”和“管理方法”这三个层面对服务型政府的服务行政机制转变进行研究；三种机制研究则是探讨服务行政过程中很重要的“公利行政机制”、“回应行政机制”和“整合行政机制”。

第二，进一步拓宽了利用多学科的方法进行交叉研究的领域。在已有的关于服务型政府的研究中，虽然也运用了政治学、行政学、行政法学等研究方法和分析工具进行研究，但是，从学科相关性上来看，还主要局限于政治和行政研究的领域。由于本书的研究主题是关于服务行政机制的研究，仅使用这些研究理论和方法是不够的，因此，又引入了服务管理理论、市场经济理论等涉及运行机制的一些分析理论和工具，由此增加了问题的分析视角和方法，有助于提炼和形

成新的研究观点。

第三，对政府服务行政提出了具有研究价值的“服务行政三角形”的分析框架。服务行政三角形主要存在四种服务活动的基本要素，即公众利益、公共政策、行政人员和服务系统，它们相互间的关系构成了以公众利益为核心和导向的关系结构。在这四个要素相互之间又形成了六种主要的关系，分别通过六条关系连线表示出来，而在这六种关系中，又可以划分为两大类型的关系：“服务关系”和“行政关系”。服务行政三角形把复杂的服务过程和关系凝练成简单明了的关系结构，既为在理论上的深入研究提供了分析思路，也有助于把握和指导服务行政改革的整体关系。

第四，提出了或重新界定了对政府服务行政研究有参考价值的一些新的概念。由于本书提出的是一个新的研究问题，必然会涉及一些新的思考，而对这些新的思考的表述又会涉及一些新的概念的界定。比如：“公利行政”、“回应行政”、“整合行政”等这些描述服务行政机制的基本概念，以及“公众期望”、“服务质量感知”、“服务质量等式”等表述服务行政运行原则和管理方法的一些新概念等。另外，虽然使用了一些人们熟悉的概念，但是在本书的研究中赋予一些概念以新的界定，也就是重新思考它们的内涵，比如“机制”、“服务”、“行政机制”、“公共利益”、“公共产品”、“公共利益主体”、“顾客”、“整合”等，对这些概念有了一些新的理解和

阐释，反映了本书的一些新的认识和探索。

第五，提出了本书关于政府服务行政的一些认识观点。基于以上几个方面新的思考和探讨，本书也得出了一些自己的认识和观点。主要包括：“政府的服务行政就是以公民为本位的行政；而以公民为本位的服务行政从根本上来说主要就是满足公民所需、尊重公民意愿、重视公民参与的行政过程”；“服务行政机制主要由公利行政机制、回应行政机制和整合行政机制构成”；“政府服务质量可以用公众的服务感受与服务期望之差来表示”；“回应行政的责任原则，需要在‘公民道德’、‘委托代理’和‘政府与公民关系’三个层面对回应行政的责任进行深入分析”；“整合行政机制将重新界定政府的职能和角色”；等等。这些观点既对深入探索和完善服务型政府理论有所参考，也可能对如何构建服务型政府和推进政府服务行政改革有所指导。

孙选中

2008年11月于法大

## 目 录

|                           |          |
|---------------------------|----------|
| 序 .....                   | 1        |
| <b>第一章 本书研究问题审视 .....</b> | <b>1</b> |
| 一、服务型政府的兴起及研究             |          |
| 综述 .....                  | 1        |
| (一) 政府管理模式的更替 .....       | 1        |
| (二) 研究现状及文献综述 .....       | 7        |
| 二、问题的提出及分析视角 .....        | 15       |
| (一) 本书研究的主要问题 .....       | 15       |
| (二) 本书分析的基本视角 .....       | 19       |
| 三、研究的相关概念约定 .....         | 22       |
| (一) 服务型政府 .....           | 22       |
| (二) 服务行政机制 .....          | 30       |
| (三) 公共利益主体 .....          | 36       |
| 四、研究价值及创新探索 .....         | 39       |

## 服务型政府及其服务行政机制研究

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| (一) 问题的研究价值 .....            | 39        |
| (二) 本书的创新探索 .....            | 40        |
| <b>第二章 政府服务行政的逻辑分析 .....</b> | <b>43</b> |
| <b>一、政府行政变革的内在逻辑 .....</b>   | <b>43</b> |
| (一) 主导机制的逻辑变革 .....          | 43        |
| (二) 治理模式的逻辑变革 .....          | 51        |
| (三) 行政观念的逻辑变革 .....          | 54        |
| (四) 公共管理的逻辑变革 .....          | 57        |
| <b>二、政府服务行政的研究基础 .....</b>   | <b>62</b> |
| (一) 政府服务行政的客观必然性 .....       | 62        |
| (二) 政府服务行政的价值基础 .....        | 71        |
| (三) 政府服务行政的理论基础 .....        | 74        |
| <b>三、服务行政与管制行政的关系 .....</b>  | <b>82</b> |
| (一) 管制行政中的服务问题 .....         | 82        |
| (二) 服务行政中的管制问题 .....         | 85        |
| <b>四、政府服务行政机制分析构架 .....</b>  | <b>87</b> |
| (一) “机制” 问题的研究意义 .....       | 87        |
| (二) 本书的整体分析构架 .....          | 92        |
| (三) 整体分析的基本阐释 .....          | 94        |
| <b>第三章 政府服务行政的公利机制 .....</b> | <b>99</b> |
| <b>一、政府服务行政的公利问题 .....</b>   | <b>99</b> |
| (一) “公利” 概念及其内涵 .....        | 99        |

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| (二) 政府服务与公共利益 .....          | 103        |
| 二、公众需求与政府服务 .....            | 107        |
| (一) “满足公民所需”的理念 .....        | 107        |
| (二) 需求问题及其研究特点 .....         | 110        |
| (三) 公众需求的产品与服务 .....         | 113        |
| 三、公众期望导向的行政机制 .....          | 119        |
| (一) 公众期望及其类型 .....           | 119        |
| (二) 政府服务与公众期望 .....          | 121        |
| (三) 公众期望导向管理 .....           | 127        |
| 四、政府服务行政机制与管理 .....          | 130        |
| (一) 服务行政的特点及原则 .....         | 130        |
| (二) 服务行政的管理方法 .....          | 134        |
| (三) 服务机制的功能与行政原则 .....       | 144        |
| (四) 公利导向的服务管理 .....          | 147        |
| <b>第四章 政府服务行政的回应机制 .....</b> | <b>152</b> |
| 一、政府服务行政的回应问题 .....          | 152        |
| (一) 政府回应的基本内涵 .....          | 152        |
| (二) “尊重公民意愿”的理念 .....        | 156        |
| (三) 传统机制缺乏回应的原因 .....        | 158        |
| 二、政府回应的特性及原则 .....           | 161        |
| (一) 政府回应的责任性 .....           | 161        |
| (二) 政府回应的互动性 .....           | 167        |

## 服务型政府及其服务行政机制研究

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| (三) 服务行政的回应原则 .....          | 169        |
| 三、政府回应的主要方法 .....            | 171        |
| (一) 政府回应的不同目标 .....          | 171        |
| (二) 政府回应的信息沟通 .....          | 174        |
| (三) 政府回应的基本流程 .....          | 178        |
| 四、政府行政中回应机制的作用 .....         | 180        |
| (一) 政府决策过程的回应系统 .....        | 180        |
| (二) 政府决策制度中的回应机制 .....       | 183        |
| (三) 回应行政对政府的变革作用 .....       | 185        |
| <b>第五章 政府服务行政的整合机制 .....</b> | <b>190</b> |
| 一、政府服务行政的整合问题 .....          | 190        |
| (一) 整合概念的基本涵义 .....          | 190        |
| (二) 权力治理与整合治理 .....          | 193        |
| (三) 外部因素与整合要求 .....          | 195        |
| 二、整合机制的核心理念及原则 .....         | 197        |
| (一) 治理与善治的内涵 .....           | 197        |
| (二) 善治的构成及特性 .....           | 201        |
| (三) 基于善治的整合原则 .....          | 203        |
| 三、整合机制的内在关系构成 .....          | 204        |
| (一) 政府整合机制的客观依据 .....        | 204        |
| (二) 政府整合与市场机制 .....          | 210        |
| (三) 整合机制与民营化 .....           | 213        |

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| 四、政府整合行政的主要方法 .....           | 219        |
| (一)“无缝隙政府”的整合行政 .....         | 219        |
| (二)“合同外包”的公共服务提供 .....        | 224        |
| (三)“特许经营”的政府授权 .....          | 230        |
| <b>第六章 我国政府服务行政改革探讨 .....</b> | <b>234</b> |
| 一、我国构建服务型政府的改革选择 .....        | 234        |
| (一)我国政府服务行政的可行性分析 .....       | 234        |
| (二)我国建设服务型政府的现实要求 .....       | 239        |
| 二、服务行政改革的主要问题与策略 .....        | 247        |
| (一)服务行政改革面临的主要问题 .....        | 247        |
| (二)服务行政需要处理的几种关系 .....        | 254        |
| 三、推进我国服务行政的主要改革 .....         | 258        |
| (一)寻求服务行政的制度创新 .....          | 258        |
| (二)建立政府行政的服务程序 .....          | 264        |
| (三)转变政府管理的行政职能 .....          | 271        |
| (四)改革服务行政的技术手段 .....          | 279        |
| <b>第七章 研究结论 .....</b>         | <b>281</b> |
| 一、本研究的基本结论 .....              | 281        |
| 二、研究局限与未来研究方向 .....           | 284        |
| <b>参考文献 .....</b>             | <b>287</b> |
| <b>致 谢 .....</b>              | <b>298</b> |

## 第一章 本书研究问题审视

### 一、服务型政府的兴起及研究综述

#### （一）政府管理模式的更替

自 20 世纪下半叶开始，政府行政改革成为世界各国应对新的社会发展和环境变化而做出的战略性的重大变革。如果要对上个世纪以来各国政府改革的进程进行逻辑描述的话，我们似乎可以看到它呈现出了三种形态的政府管理模式的更替，这就是：从“传统政府统治模式”到“新公共管理模式”再到“服务型政府模式”的演变。

自 20 世纪以来，西方国家政府一方面在具体行政的现实中经过凯恩斯主义的政府干预和福利国家政策的长期实践，另一方面在指导行政的理论上经过威尔逊的“政治与行政二分法”和韦伯的“官僚制组织”理论的建构，逐渐形成了传统的政府管理模式。这种传统模式因过分强调等级管理、计划原则和直接控制，强调政府集权和行政参与以及由政府机构自身提供公共福利等，结果不断把政府推向财政危机和不可遏制的官僚主义，并由此引发了公众对政府的信任危机。由于时代的逐渐发

展和社会的不断进步，特别是在全球化、信息化、民主化等浪潮的冲击下，使得这种以官僚制为基础的传统行政管理模式越来越表现出不适应性，并不断受到来自理论和实践上的双重挑战，正如欧文·E. 休斯在《公共管理导论》一书中所指出的：“较早形成的、行政性的、僵化的官僚制模式目前已经在理论上和实践上受到质疑，一种引用经济学和私营管理理论的公共管理的新模式已经取而代之，它将全面改变公共部门的行为方式。”<sup>〔1〕</sup>由此，引发了西方国家政府的改革运动以及“新公共管理模式”对传统政府管理模式的变革。

新公共管理变革的浪潮以前所未有的广度和深度波及世界上几乎所有的国家，不论是发达国家还是发展中国家都先后不同程度地受到新公共管理变革的洗礼。这种新的政府管理模式相对于以官僚制为基础的传统政府管理模式在实践和理论上都有许多新的突破，比如：它通过把市场机制引入到公共管理领域，促进了公共管理领域的竞争，从而提高了公共管理的效率；它改变了传统公共管理政府高度集权的状况，实现了公共管理主体的多元化，从而打破了政府作为公共管理唯一主体的垄断地位；它引导了多元化的市场主体参与到公共服务的供给中来，使社会资源得到有效的配置和发挥作用，并探索了许多切实可行的制度安排；它倡导的政府部门的企业精神和企业机制，树立起了政府的成本管理、质量管理、顾客导向的意识，改变了传统政府管理的理念和机制。在这种新公共管理的思想和理论

---

〔1〕〔澳〕欧文·E. 休斯：《公共管理导论》（第2版），彭和平等译，中国人民大学出版社2001年版，第24页。