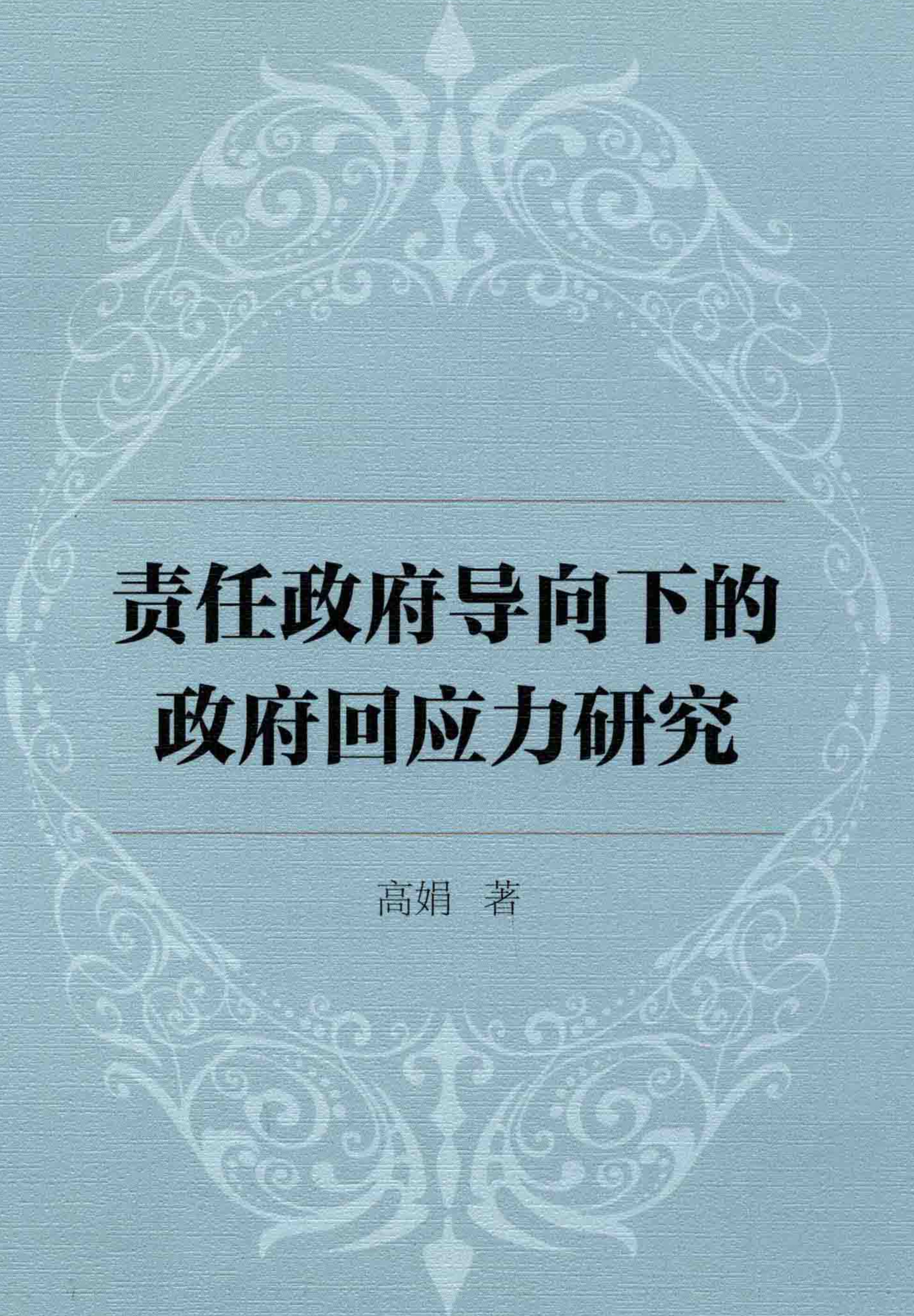
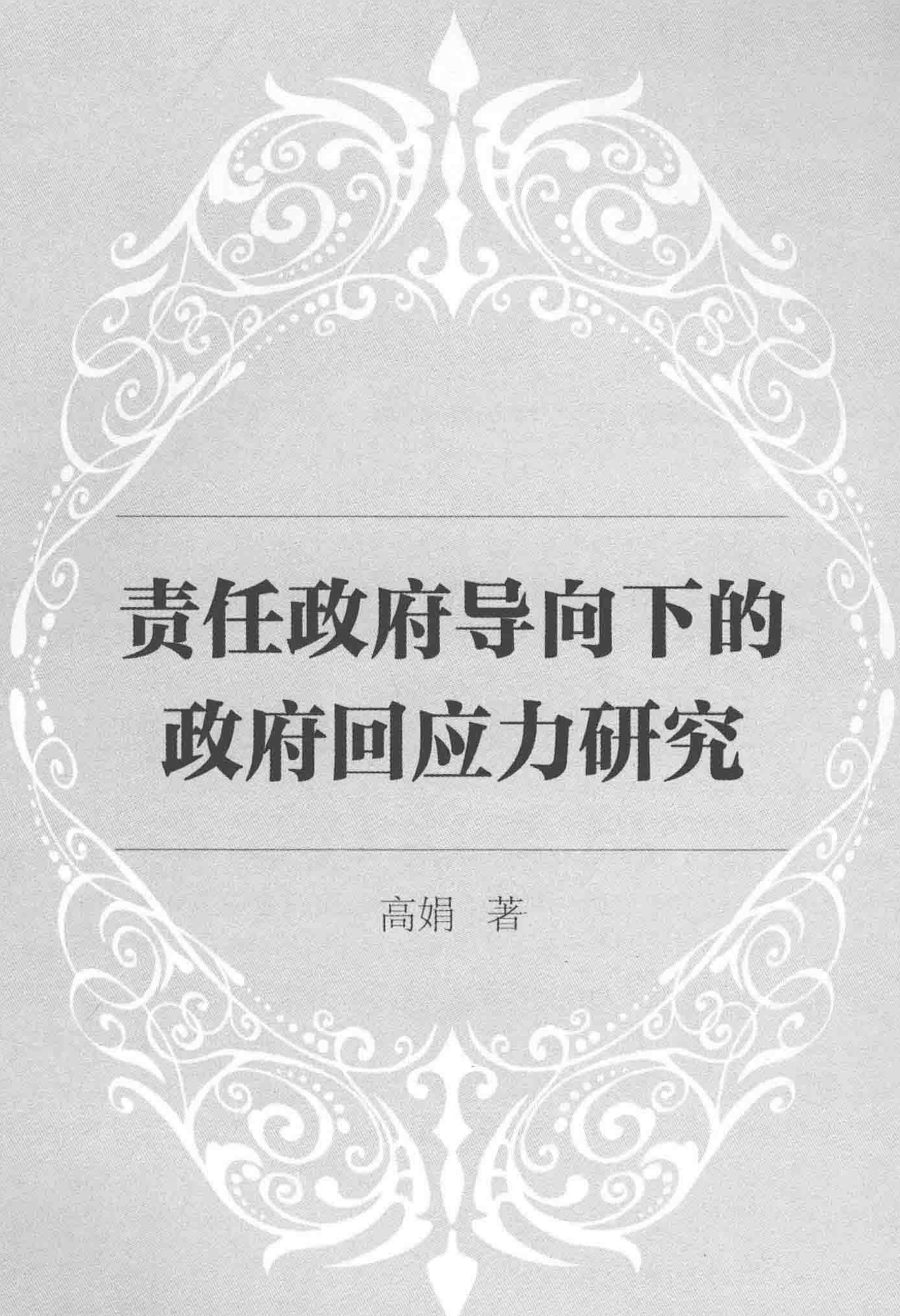




责任政府导向下的 政府回应力研究

高娟 著

中国社会科学出版社



责任政府导向下的 政府回应力研究

高娟 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

责任政府导向下的政府回应力研究 / 高娟著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7318 - 3

I. ①责… II. ①高… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 300844 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 田 文
特约编辑 陈 琳
责任校对 张爱华
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 8 月第 1 版
印 次 2015 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13.5
插 页 2
字 数 229 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

摘 要

责任政府的构建，必然要求政府及其官僚体系及时、直接、有效地对管辖范围内的公众诉求作出回应。而政府回应的能力建设，不但是树立政府良好形象的重要途径，也是政府履行公共服务供给职能的本质要求和责任，更为重要的是，政府回应力的建设不但有利于提高公共政策的合理性，并在此基础上不断完善政府的问责机制，更反映着中国民主政治的发展趋势。

基于此，本书的基本研究思路大致按照“发现问题——分析问题——解决问题”的路径展开。笔者立足于责任政府的视角，将论题确立为“基于责任政府导向下政府回应力研究”，尝试从理论上探讨政府回应力的价值取向、政府回应力测评体系，并运用个案，总结当前我国地方政府在回应力建设上所面临的问题，在揭示其制约因素的基础上，提出了构建回应型政府的基本策略。其基本研究内容如下：

在公共行政学的发展过程中，对于政府回应的研究，交织共生着关注效率的管理主义与关注公平、民主的宪政主义两种范式取向。而本书所称的“政府回应”，是指政府从为人民服务的宗旨出发，按照法律规定，在其社会管理活动过程中，对公众的要求和愿望作出积极反应的过程及相关制度安排。而“政府回应力”，则是指政府在公共管理过程中对社会公众及其他社会组织所提出的各种诉求作出及时和负责的反应与回复的能力。政府回应力的价值取向分为公平、正义、民主的义务价值和追求效率、包容性增长及科学、法治等实践价值两个层面。民众与政府之间的权力代理关系是政府回应的逻辑依据；而“责任驱动”则是政府回应的流程模式内涵。政府回应力建设的关键在于主动、透明、充分、迅捷等核心能力要素，以及抓住第一时间或最佳时机，并以负责任的政府和负责任的媒体作为回应途径。

2 责任政府导向下的政府回应力研究

政府回应力测评体系应该包括测评主体、测评客体、测评目标、测评标准、测评指标、测评方法和测评报告 7 个构成要素。它具有实现和落实政府责任、提高政府治理效率、改善政府与公众关系、提升政府效能四项特殊功能，其构建须遵循服务导向、职能依据和发展调整等原则，其构建的系统流程依次应为功能定位、方案设计、功能检验三个基本环节。政府回应力的测评就是要在政府回应的广度、深度和效度 3 个维度对其回应的效率、效益、能力、服务质量、公共责任和顾客满意程度等方面进行综合评价。基于此，本书构建了一个包括 3 个维度、8 个类别和 20 个单项目标的政府回应力测量指标体系。

本书选取了直面丑闻的武汉市经济适用房“六连号”事件写入政府工作报告、成都公交燃烧事件后三天五场新闻发布会的迅捷反应及深圳市南山区和谐社区建设中扩大参与的“双向互动”制度创新 3 个典型案例，分别从回应过程、回应力评价及回应力建设 3 方面对前文关于政府回应力内涵、内容、流程、标准的观点进行了实证验证。3 个案例对于政府回应力建设的启示在于：地方政府应直面问题，务必及时回应民众诉求，并采用区分性的回应策略，超脱案例具体事件来完善制度，政府危机公关必须实现信息公开化、透明化，以系统的制度创新予以回应基层社会矛盾或公众利益诉求。

政府回应力的高下取决于公众的需求与政府回应的均衡（即帕累托最优），而这一均衡需要在探究地方政府现实回应力建设所面临制约因素的基础上，提出改革策略（改变现有的资源配置）。本书认为，中国政府回应力建设的制约因素为：责任政府的民主政治土壤贫瘠形成了权威中心的闭锁场域；以及由传统行政文化的惯性影响所导致的政府对自身责任的知行困；而政治体制改革滞后则是阻碍责任政府构建，进而妨害政府回应力提升的现实深层动因。

本书最后提出了责任政府导向下提升政府回应力的对策，即通过国家与社会关系的重塑实现责任政府的生态优化，通过行政伦理的重塑实现政府责任的主观环境优化，通过组织结构的改造实现责任政府构建中的自我优化，通过完善电子化的政府回应平台加强责任政府的现代化技术保障，并建议以推进公众的政治参与作为责任政府构建与政府回应力提升的核心任务。

关键词：责任政府；政府回应力；测评体系；制约因素；路径选择

目 录

导 论	(1)
第一章 理论阐释：“政府回应力”的逻辑基础	(28)
第一节 “政府回应力”研究的学科视野	(28)
一 管理主义的视野	(29)
二 宪政主义的视野	(31)
第二节 政府回应力的内涵透视	(35)
一 政府回应	(35)
二 “政府回应力”的概念与特征	(43)
第三节 政府回应力的价值取向	(45)
一 政府回应力的义务价值分析	(46)
二 政府回应力的实践价值分析	(49)
第四节 基于责任政府的政府回应框架	(52)
一 政府回应的逻辑依据：民众与政府之间的权力代理 理论	(53)
二 政府回应的流程模式：“责任驱动”	(55)
三 政府回应的技术关键：主动、透明、充分、迅捷	(58)
四 政府回应的时间序列：抓住“第一时间”与“最佳 时机”	(59)
五 政府回应的着力点：负责任的官方与负责任的媒体	(59)
第二章 测量体系：政府回应力测评体系的构建	(62)
第一节 政府回应力测评体系的构成与功能	(62)
一 政府回应力测评体系的构成	(62)

2 责任政府导向下的政府回应力研究

二 政府回应力测评体系的功能	(64)
第二节 政府回应力测评体系构建的原则和流程	(68)
一 政府回应力测评体系构建的原则	(68)
二 政府回应力测评体系构建的流程	(71)
第三节 政府回应力的测评标准、指标与方法	(74)
一 政府回应力的测评标准	(75)
二 政府回应力的测评指标设计	(76)
三 政府回应力测评的方法选择	(78)
第四节 政府回应力测评的实证分析	(82)
一 问卷调研的设计与实施	(82)
二 政府回应力广度维度的实证分析	(84)
三 政府回应力深度维度的实证分析	(88)
四 政府回应力效度维度的实证分析	(91)
第三章 实证检验：政府回应力的案例分析	(96)
第一节 直面丑闻：武汉经济适用房“六连号”事件	(96)
一 案例中的政府回应过程	(99)
二 案例中的政府回应力评价	(102)
三 启示与反思：直面问题、直接回应、超越具体事件完善 制度	(105)
第二节 反应迅捷：成都公交燃烧事故	(106)
一 案例中的政府回应过程	(109)
二 案例中的政府回应力评价	(110)
三 启示与反思：信息公开透明与及时回应	(113)
第三节 扩大参与：深圳市南山区和谐社区建设	(115)
一 案例中的政府回应过程	(116)
二 案例中的政府回应力评价	(119)
三 启示与反思：扩大参与、整合力量、区分回应、双方 受益	(127)

第四章 帕累托改进：政府回应力的制约因素分析	(130)
第一节 权威中心的闭锁场域：责任政府的民主政治土壤	
贫瘠	(130)
一 政治议题中的权利与权力的倒置	(131)
二 无限全能型的政府权能理念	(133)
三 人治政治中的政府闭锁	(135)
四 官员权力的闭合运作	(136)
第二节 传统行政文化的惯性：政府对自身责任的知行困境	(138)
一 工具理性精神缺乏	(138)
二 “官本位”思想根深蒂固	(141)
三 家长制作风过盛	(143)
四 法治理念植入困难	(144)
第三节 政治体制改革滞后：阻碍责任政府构建的现实深层	
动因	(146)
一 政府管理制度的不合理造成了回应效能低下	(146)
二 等级授职体制导致了劣币驱逐良币	(147)
三 地方政府决策机制不健全，限制了政府回应能力的	
提升	(149)
四 地方政府管理方式的落后，制约着政府回应的提高	(151)
五 中国式的官僚制对社会需求的忽视	(152)
第五章 对策探讨：提升政府回应力的路径选择	(155)
第一节 国家与社会关系的重塑：责任政府的生态优化	(155)
一 政治复兴：回归公共治理	(156)
二 政治发展范式变迁：政府回应模式的变迁	(158)
三 理性官僚制的正当性重建	(159)
第二节 行政伦理的重塑：政府责任的主观环境优化	(161)
一 建立“政府回应”机制的逻辑起点：公共利益至上	(162)
二 “政府回应”主体培育的方向：具有“公共道德”的	
行政人格	(163)
三 “政府回应”机制建立的途径：他律与自律	(164)
第三节 组织结构的改造：责任政府构建中的自我优化	(166)

4 责任政府导向下的政府回应力研究

一 扁平化的政府组织机构：扩大管理幅度，减少中间层级	(166)
二 参与式治理：缩短政府决策与执行的距离	(168)
三 压缩层级：缩短政府与公众的交流空间距离	(170)
第四节 完善电子化的政府回应平台：责任政府的现代化技术保障	(171)
一 以公众为中心，建立电子政务发展架构	(171)
二 电子政务建设应从网络基础设施建设向功能应用和社会服务层面转变	(176)
第五节 推进公众的政治参与：责任政府构建的核心任务	(179)
一 认清角色、明确责任、完善机制	(180)
二 积极引导、依法规范、有效回应	(181)
结论与展望	(185)
附录	(189)
参考文献	(193)
后 记	(208)

导 论

一 选题缘由

20 世纪 80 年代以来，行政管理学的关注重心发生了重大转移——从管理的行政学向治理的行政学转变，从单一的合法性价值追求转向善治的综合价值塑造，逐步形成围绕政府治理重构公共行政学学科知识体系的趋势。而这一趋势形成的大的历史背景，是当代世界正在发生从民族国家到治理共同体的治理的革命。在这一剧烈变动的过程中，传统行政管理学理论关于政府与社会关系的解释已不合时宜，显得苍白软弱，新的行政管理学理论迅速崛起。

从历史和逻辑的进程来看，传统行政管理学是一套以民族国家为中轴或建立在“中心—边缘”结构模式上的关于社会治理的理论，但是，80 年代以来，世界格局发生了一系列重大变化。首先，是民主模式发生了变化，即从近代以来的以代议制为主的精英民主向参与式民主发展，保护型民主模式逐渐为可治理的民主模式所替代，在民主选举、政党竞争之外，民众要求对公共事务有更多的参与。其次，公众权利不但日益发展，而且出现了结构性变化，即公众的社会经济权利越来越占据支配地位。福利国家的承诺，“应享革命”的物化和放大效应，增加了社会对公共服务的需求；公众的社会权利被看成是一种享受性权利而不仅仅是正义、平等的诠释，公共物品的再生产超越了单一的物的维度而越来越成为政府与公众之间信任的纽带，公共服务已融入大众的消费逻辑之中。最后，凭借获取合法性推动国家运转的政治逻辑丧失了活力，在政治竞选的“多数票铁律”的制约下，只有承诺覆盖范围更广、内容更丰富的公共服务，才有可能赢得不同阶层、不同社会公众的选票。而政治合法性这根传统政治运转的中轴反而成为提升政府公共性的障碍，它遮蔽了政府公共性功能思想的启蒙与实践。然而，虽然政府在竞选中为了获得更多选票，承诺范围更广、内

2 责任政府导向下的政府回应力研究

容更丰富的公共服务，但是，政府的治理能力是一个定数，他们实际无力去实现他们在竞选中的承诺，以致竞选承诺往往成了一张空头支票，这种“承诺失衡综合征”可以说是现代国家民主政治的常态，由此带来或引发的，是普遍、持续的信任危机和反政治化的情绪高涨。鉴于此，在20世纪晚期的行政改革实践中，“以公众为中心的治理才算是一份真正的公共生活”的理念成为超越主义者的共识。

20世纪八九十年代以来，在新保守政治思潮影响下，以克林顿、布莱尔、施罗德等人为代表的倡导“新治理”的政治领袖，明确地把“少一些管理、多一些治理”当作新的政治目标，这一目标构成了“第三条道路”、“新的治理”理论的重要内容。“新的治理”理论可谓各种流派和实践方案形形色色，如新公共管理理论、治理理论、新联邦主义、新制度理论、新合作主义、地方治理、社群自治、结社革命，等等。这些流派和实践方案尽管各具背景，其实践途径和社会依赖也各不相同，但它们拥有一个共同的逻辑，即从新的角度出发重塑国家与社会的关系，实现国家、社会及公众在责任取向下的共同治理——多中心处理。换言之，多中心治理成为这场新的治理的“革命纲领”，并在学术上构成现代行政学重建的中心命题。

“新的治理”社会思潮的高涨，标志着从“民族国家”向“行政国家”的转化，与这一转化相适应，社会科学的主导论题也从“探讨统治阶级和政府的关系过渡到公共行政和国家公众之间的关系问题上来”。^①政府回应因而成为新的行政管理学最为关怀的论题之一。

所谓政府回应实质上就是政府与公众之间的互相呼应。政府要从控制民意的“暗箱操作”转变为尊重民意的透明作业。政府的合法性、透明性、法治性是政府具体的运作原则，善治的本质就在于政府与公众对社会生活的合作管理。政府的回应性程度提高表明政府责任的加强和善治的逐渐实现。在“政府回应”的相关理论上，丹哈特等学者作出了卓越的贡献。

丹哈特的贡献是提出了“新公共服务”这一概念（the new public service）。新公共服务最突出的原则是：新公共服务应当是服务而不是掌舵；公务人员的首要作用是帮助公众明确阐述并实现他们的公共利益，而

^① 杜钢建：《公众参与在重塑政府中的作用》，《新东方》1999年第1期。

不是试图去控制或驾驭社会。公共利益是目标而不是副产品；公共组织应该战略地思考民主行动；服务于公众而不是顾客。金（King）和斯沃斯（Stivers）也在他们的《政府是我们的》（1998）一书中提出：政府属于它的公众。因此行政官员在管理公共组织和执行公共政策时，应当强调他们服务于公众的职责。也就是说，将公众置于第一位时，重点不应当放在驾驭上，而应当放在构建具有完整性和回应性的公共机制上。正如我国学者竺乾威和吴春成的分析所言，新公共服务先对政府具有一种警醒作用，在埋首经济理性的过程中，发扬民主、正义、平等和政府的回应性等政治价值是一种非现实的需要，因为人民是政府表现的最终评价者。^①

在丹哈特等人的“新公共服务”和“政府回应”理论面前，传统行政学理论暴露出它的窘迫。现代公共行政的一个显著特点就是向社会提供公共产品和服务的盲目划一性和非人格化，很少考虑社会的多样性和特殊性，缺乏社会回应性。而回应性的核心是通过减少中间环节和扩大社会参与，使政府直接面对个人，在保证公共产品和服务正常供应的同时，努力对人们多样性的个性需求和价值期望作出灵敏和灵活的回答，使公众利用所掌握的资源自由选择公共产品和服务，实现其个性化需求。与传统公共行政的责任价值相反，“回应性”责任的方向是向下的，是对机构所要实现的目的和所要提供服务的社会群体负责^②。从这一意义上说，西方古典主义经济下的“守夜人”政府和我国计划经济模式下的“全能政府”都极力否认政府之于社会和市场的交流和互动的存在合理性，因而不具有政府回应能力成长的理论和实践空间。

“政府回应”理论，要求政府必须是责任政府。所谓“责任政府”就是负责任的政府，“责任”二字是对政府行为的一种观念和制度上的定位与定性，也是当今世界各国、各级政府改革与发展的方向和价值。“责任政府”在我国并不是一个新生的事物。在中国，“责任政府”的行政理念，体现于“对人民负责”、“为人民服务”的行政思想。我国各级政府不仅在理论上而且在实践上始终在遵循着这一行政理念，保障政府“情为民所系，权为民所用，利为民所谋”的行政价值取向，是我国当前政

① 竺乾威、吴春成：《公共行政的后官僚模式分析》，《公共行政与人力资源》2002年第1期。

② 王乐夫、陈瑞莲、熊美娟：《公共管理研究》，中国社会科学出版社2005年版，第233页。

府改革所面临的重大问题。

鉴于以上分析,传统的管制型行政模式已不符合时代发展,政府与公众之间需要形成公开透明、良性互动的交流机制,让公众有效地表达、实现和维护自身意志和利益成为越来越重要的新治理的理念。只有进一步对政治思维、政治制度和行政结构进行革新,融合行政、市场和社会的综合手段,经过多方共同的不懈努力,向回应型行政模式转变,变对立型的民主^①为积极型的民主^②,才能从根本上破解“公地悲剧”的逻辑,从本质上形成一种有着真正追求正义、公平和民主的政府回应型行政模式,实现以“治理—良治”为愿景的公共治理机制的呼唤意义^③。当然,公众参与是推动社会良治的前提条件,要真正地实现良治,必然需要全体公众意志的制度化体现,政府回应从根本上要求政府对公众意愿作出积极回应,并对突发性事件做出及时反应、有效维护行政过程中的正义性、针对行政领域的新问题和新事物创新环境政策、制定前瞻性发展规划和战略评价制度,从而营造优良的行政秩序,保障弱势群体行政权益平等的落实,维护行政正义。可以说,在行政民主开始引领民主体制建设的时代背景下,对“政府回应”理论内涵的探讨和政府自身回应体制的建构已经成为引领行政发展的一个重要主题。而对政府回应能力的关注和培育不仅可以促进公共管理体制的完善,更重要的是可以促进公权领域和公众社会的相互理解、合作,促进“善治”。本文对政府回应能力的研究正是在此背景下展开。

二 选题的意义

“政府回应”和“政府回应力”是两个密切相关的领域。前者是一个理论命题,后者是一个实践命题。借用中国古代体用关系学说,前一命题

① 对立型民主的出发点是利益冲突,在中立原则下完成各自利益的追求,是一个为公平追求私利而设计的民主类型。

② 积极型民主强调共识,共识的达成借助于参与者之间面对面的平等交流与讨论,是一种包容冲突又能化解冲突的民主类型。基层民主建立在积极而平等的参与基础之上,因为它相信公众责任和能力需要通过民主参与来教化和培育,必须承认每个人都有私利需要维护,但是,如果没有共同的利益追求,就不会有共同体的存在,基层民主要造就个体利益和公共利益休戚相关的互利关系,使人们对政治生活产生持久的兴趣,关心集体问题。大部分的公众由于自身社会地位的低下而对政治参与的麻木和冷淡的态度,可以通过这种途径而得到改观。

③ 王巍:《论“政府回应”的内涵及其主导模式转型》,《探索》2005年第1期。

是“体”，后一命题是“用”。依据体用不可分割的理论，深入研究责任政府导向下政府回应力的问题，对于把握政府回应的基本理论、内涵、价值取向、加快和谐社会构建等都具有重要的意义。

（一）理论价值

1. 有助于我们更深入地了解政府回应的基本理论。政府回应是现代民主政治的一种基本理念和制度安排，其基本内容是一个不断演进的过程，它涉及政府与社会、政府与个人关系的不断调整，内容非常丰富。建立“政府回应”理念已成为一种全球性趋势，成为21世纪民主国家建设的发展方向。因此，对“政府回应”理论的系统探讨和研究，揭示基本内涵、基本原则、基本精神，对于中国政府建立“政府回应”理念，加速“政府回应力”建设，具有显而易见的现实理论价值。

2. 有助于我们深化对“责任政府”、“透明政府”理论的认识，开拓研究视野。“政府回应”实际上是建设“责任政府”、“透明政府”的核心概念。从最广意义上来看，政府责任是指政府能够积极地对社会民众的需求做出回应，并采取积极的措施，公正、有效率地实现公众的需求和利益。从这个意义上说，政府的责任意味着政府的社会回应。如果政府没有对公众的正当诉求在规定的期限内做出适当的回应，将是一种失职。同时，一个负责任的政府，不仅要在公众对其提出直接诉求时被动地有所作为，更要在公众没有直接诉求时主动地有所作为，创造性地履行它对公众所承担和许诺的各种责任。所谓透明政府，其实质是“政府的行政立法过程、法律文件，行政措施以及行政执法程序”要公开，并具有透明度，在这种政府模式下，民众“对自己享有哪些事项的、多大范围的知情权，以及怎样实现这些知情权，或在实现知情权遇到障碍时有哪些救济途径可按图索骥”。2003年11月3日至7日在墨西哥城召开的第五届“全球政府创新论坛与政府质量”会议发表的《宣言》向世界各国政府和人民发出的六点倡议中提道：一个负责任的和透明的政治与行政体制，应当确保公众根本信息的知情权，并由独立的机构来保证公众的这种知情权。因此，“政府回应”是实践政府行政透明的重要环节。这一环节意味着对公众政治知情权的维护，体现出政府了解民意、吸纳民意、体现民意、回应民意的立场和能力，也意味着公共部门与私人部门、政府与公众的良好沟通。因此，对于“政府回应”的研究，能大大深化人们关于“责任政府”、“透明政府”的认识，并推动“责任政府”和“透明政府”的

建设。

（二）现实意义

关于“政府回应”的研究，对于当下中国和谐社会的建设，以及政府形象的塑造、政府行政方式的转型，具有特别重要的现实意义。毋庸置疑，建国60年来，尤其是在改革开放以来的中国社会经济的发展中，中国政府在中国共产党的领导下，积极努力，建设强盛的国家，致力于改善和提高人民的生活质量，其基本形象是正面的，是得到人民拥护的，但是，同样毋庸置疑的是，由于我们的政府在观念上还未能实现从管理的行政学向治理的行政学的转化，并且在管理中，将驾驭放在第一位，而不是将公众置于第一位。因此，在政府与公众之间未能形成公开透明、良性互动的交流机制，不能对公众表达、实现和维护自身意志和利益的价值期望作出灵敏的回答，从而导致公众和政府之间存在越来越大的隔阂，并对政府的形象和政府职能的实行，造成日益严重的损害。针对这一现状，“政府回应”的研究，就具有了特别的现实意义和实践意义。

1. “政府回应”是树立良好政府形象的重要途径。政府形象由一系列的指标构成，包括行政体制、工作作风、腐败与官僚程度、办事效率、依法行政、创新能力、决策能力、施政方略、履行职能等。其中政府回应能力是衡量政府形象的指标之一。良好的政府形象是维护政府统治地位、增强政府权威信誉、提高政府管理效率的制胜法宝。但是由于公众、舆论对政府印象的形成皆是由与政府有关的客观存在的人、事、物等因素产生并积累形成的，所以政府形象具有客观性。政府形象的客观性表明良好的政府形象不是通过喊口号或贴标语所能形成的，它有赖于政府的实际行动。政府要通过踏踏实实的行政，以实事求是的态度向公众做出承诺，才能取信于公众。民众常常根据自身的利益来决定自己对政府的态度，因此，政府回应能力提高，制定的方针、政策能满足更多的人的要求，那么它就能得到更多公众的拥护和支持，政府的形象自然可以得到提升。所以，“政府回应”是树立良好政府形象的重要途径。

2. “政府回应”是构建服务型政府的本质要求 and 责任。政府的责任本质上意味着政府的社会回应。责任政府强调责任本位，在责任本位下，民众在政民关系中是处于主导地位的，政府作为公共管理机构受公众委托行使权力，是公众的代理人，必须对公众负责。因此，随着社会民众政治参与积极性的不断提高，一个有责任的政府就需要不断提升政府回应性以

应对社会民众的需求，适应人民政治参与积极性的不断提高，并完善政府的回应机制，从各个层次、各个领域扩大公众有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。如果政府回应性的提升滞后于政治参与的扩大，公众的诉求得不到有效的解决，政府与公众的矛盾冲突将会激化。美国学者托马斯曾指出：“面对社会的变迁、治理模式的变革和其他规范性价值的转变，公共管理者以及政府组织内外的领导者承担着一个不断强化的、必须履行的责任，那就是，在所有类型的公共决策过程中让公众参与进来，公众的参与不仅可以增强政府官员的回应性，还可以提升政府公共服务的绩效。”^①当前，我国正不断推进政府体制改革，逐步扩大公众参与途径，进而提升政府回应性以适应社会快速变化和满足民众不断发展的需求已成为责任政府建设的一项迫切任务。

3. “政府回应”是责任政府公共服务取向得以实现的基本机制。责任政府和服务型政府一样，都面临价值理念的转变，即强调政府主体从社会的管理者转变为社会的服务者，强调政府行政方式从自上而下的权威管理转变为自下而上的回应性和互动式的服务，这种公共服务，其方式应该是迅速、高效和公正的，如果政府缺乏高效的回应机制，民众的需求无法有效传递给政府，政府也就无法有效满足民众的需求。而责任政府正是从责任角度出发强调提高政府回应性进而建立有效的回应机制以不断满足公众需求，促进责任政府公共服务目标的实现。因此，回应性是责任政府的本质反映，同时也是服务型政府内在的一种要求。建设服务型政府必然不断提升政府的回应性。

4. “政府回应”反映了民主发展的必然趋势。政府回应是民主发展的产物。著名的民主理论家达尔提出，民主的主要特征是政府对公众的偏好（preference）不断地做出回应（Responsiveness）。为了使政府能对公众偏好做出回应，政府有责任让人民具备下列不可剥夺的权利：第一是自由思考以形成个人的偏好；第二是自由表达个人偏好，经私下或者公开方式，均应被平等的对待。^②民主行政的本质是通过必要的制度建设来回应

^① 转引自〔美〕格罗弗·斯塔林《公共部门管理》，陈宪等译，上海译文出版社2003年版，第132页。

^② Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Have: Yale university Press, 1971. pp. 1-3.

公众的要求，成为有回应能力的责任政府。“政府回应”与民主政治的一个重要内容是保障公众思考与自由的表达。“人民思考与表达的自由若是被剥夺，偏好一回应的关系就没有任何意义；换句话说，偏好回应是民主的程序表象，而一个公正开放的公共环境，是民主政治的必要前提和实质性内容。”^①从这一意义上说，责任政府本身意味着公众的权利与义务应得到政府切实的保障，公众的正当诉求应得到政府积极有效的回应。在我国，随着改革开放的逐渐深入和市场经济的不断发展，公众民主意识逐步觉醒，公民社会开始逐渐形成。尤其是伴随着互联网的高速发展，民众获取信息的能力得到极大的增强，民众参与意识和参与能力显著提高，要求参与政府的政策制定过程并影响政府政策制定的意愿日益高涨强烈。而把广泛的民意引入到政府政策过程中来，既能切实保障公众的权利和保证政策体现民意，又能实现民众对政府进行一定的监督以保证政府政策的公平公正。由此可看出，民主是政府回应的基础，政府回应是民主发展的必然体现。而政府回应力的提升可以推动民主政治体制的建设与完善，特别是推动政府转变观念，建立民主决策理念和行政方式。

5. “政府回应”有利于提高地方公共政策的合理性。在责任政府中，政府官员的职责就是制定符合民意的公共政策，推动符合民意的公共政策的执行，承担因没有履行好其应有职责后的追责和制裁。而一个符合民意的和合理的公共政策的制定和执行，不仅包括它的科学性和时效性，还包括它的可接受性，责任政府强调政府回应也正是强调政府应对民众负责，政府制定和执行公共政策以及提供的公共服务应是及时有效的，更是可为公众所接受的。为此，需要两个方面的制度保障，第一，在政策制定和执行的过程中能拥有足够的信息资源。但是，无论是公共部门还是私人部门，都不能拥有解决综合、动态、多样化问题所需要的全部知识和信息。而“政府回应”机制则能把民众引入到政府政策的制定和执行过程中来，以保证能制定出科学合理的、符合民众需求的政策措施，从而提升政府效能。第二，在利益多元化的社会中保证公共政策实现社会利益分配的公平。随着经济的高速发展以及与国际社会的逐步接轨，我国逐步建立起按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。在这一制度下，利益群体走向多元化，而多元的利益群体为了维护自身利益，必然要求参与到公共

^① 黄荣护：《公共管理》，商鼎文化出版社2000年版，第134页。