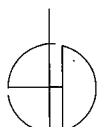




政治认同与 社会和谐

上海市政治学会 编



上海政治学

政治认同与 社会和谐

上海市政治学会 编



上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政治认同与社会和谐/上海市政治学会编. —上海: 上海人民出版社, 2008

ISBN 978 - 7 - 208 - 07670 - 9

I. 政... II. 上... III. 中共十七大(2007)—报告—学习参考资料 IV. D229

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 002760 号

责任编辑 孙 瑜 刘英红

封面设计 王小阳

政治认同与社会和谐

上海市政治学会 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 20.75 插页 2 字数 303,000

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 07670 - 9/D · 1342

定价 30.00 元

编委会主任：王邦佐

编委会成员(按姓氏笔画为序)：

王立民 王邦佐 尤俊意 孙 力

孙关宏 李 琪 陈庐一 李 承

吴志华 林尚立 周敏凯 胡 伟

浦兴祖 袁 峰 桑玉成 曾 峻

编委会秘书：邵春霞 翟桂萍

目 录

基层群众自治制度——推进社会主义民主政治建设的	
基础与重点·····	周敏凯(001)
在革故鼎新中建设服务型政府·····	汤啸天(006)
基本公共服务均等化:公共财政推进和谐社会建设	
的首要任务·····	许丽娟(017)
新世纪新阶段壮大爱国统一战线的深层思考·····	朱勤军(029)
建设社会主义和谐社会中的农民工利益表达·····	孟 茹(040)
信访制度改革——民主与和谐的诉求·····	彭若立(049)
公民责任建设与构建社会主义和谐社会·····	陈道银(056)
从组织技术到选举模式——山西河曲和湖北广水	
两票制的制度演进·····	曹 静(065)
纠纷解决视野中的行政信访制度·····	王良伟(079)
试论有关“协商民主”的三个关系·····	浦兴祖(089)
政治共识达成的两条基本路径分析·····	孙 力(098)
价值认同与当代政治合法性的基础·····	袁 峰(105)
后税改时代农民政治认同类型的实证分析——基于	
粤湘川陕辽 72 个村庄的调查考察 ·····	陈 朋 齐卫平(117)
提高党的依法执政能力——政治认同的视角·····	崔 巍(137)
政治认同与民族国家成长·····	刘国锋 李世源 杭 宇(151)

教育公平与社会长治久安——中国古代科举制度

- “机会均等”之启迪…………… 宋新夫 陈湘芝(161)
- 政治认同视野下的农民非制度化政治参与…………… 王桂鹏(174)
- 科学发展观:政治认同视角的解读…………… 张元(186)
- 论跨境民族的政治认同感——以云南跨境民族为例…………… 任国(195)
- 政治认同与社会主义核心价值体系建设…………… 江萍 刘芳(202)
- 理性妥协思想与和谐社会的构建…………… 许芳娟(210)
- 中国农村基层治理中的协商民主:实现途径与
障碍分析…………… 曾耀(220)

中国公共政策执行过程中中央政府与地方政

- 府间利益博弈…………… 谢炜 蒋云根(230)
- 政治学视野中的舆论监督问题…………… 郭玉梅(250)
- 社区民间组织发展及其政策规划:问题与对策

- 002** ——对上海市13个街道的调查与分析…………… 吴新叶(258)
- 公共空间的共治:大都市社区治理的新视角…………… 翟桂萍(268)
- 社区公共治理:和谐社区构建的结构基础…………… 罗峰(281)
- 和谐社会的构建与民间组织的培育…………… 詹兆雄 韩狄明(292)
- 人与自然和谐:社会和谐的基础
- 以资源型城市政府环境治理为例…………… 陈小莉(300)
- 社会稳定:多维度系统工程…………… 沈瑞英 胡巧思 曹静(312)
- 利益诉求与利益整合:“和谐社会”的机制基础…………… 韦如梅(321)

基层群众自治制度

——推进社会主义民主政治建设的基础与重点

周敏凯

一、发展基层民主政治建设的认识在改革开放进程中不断深化

基层民主政治建设曾经是党在解放区与红色根据地政权建设的一部分,新中国成立后基本政治制度建立,基层民主形式有了新的变化,但是由于政治体制,特别是“左”的指导思想影响,基层民主政治建设基本上停留在基层群众的“大民主”运动水平上。“文革”结束后,党的十一届三中全会提出解放思想、实事求是的思想原则,邓小平关于政治体制改革的一系列讲话,为改革开放以后的基层民主政治发展指明了方向。

1986年9月和11月,邓小平在分别会见日本朋友时指出:“政治体制改革的目的,总的来讲是要消除官僚主义,发展社会主义民主,调动人民和基层单位的积极性。”调动基层工人、农民、知识分子的积极性,“让他们参与管理,实现管理民主化”,“四个现代化才真正有希望”。^①

在经济建设与改革开放的进程中,党关于社会主义基层民主建设的认识不断深化。

十一届六中全会提出发展基层直接民主的要求。十二大强调社会主义民主的全面建设,在政治、经济、文化和社会生活上都能体现民主要求。十三大提出基层民主生活制度化建设目标。十四大第一次提出了中国基层民主的三大组成部分,即职代会、居委会和村委会;十五大报告明确指出基层民主是社会主义民主的实践形式,“扩大基层民主,

^① 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第177、180页。

保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造自己的幸福生活,是社会主义民主最广泛的实践”。十六大报告强调,“扩大基层民主,是发展社会主义民主的基础性工作”,进一步突出了基层民主政治建设的基础性地位。2005年《中国民主政治建设》白皮书,再一次强调:“扩大基层民主,是完善发展中国特色社会主义民主政治的必然趋势和重要基础。”

十七大报告将基层民主政治建设置于社会主义民主政治建设的突出位置,将基层群众自治制度与人民代表大会、中共领导的多党合作和政治协商、民族区域自治三项基本政治制度并立,成为中国民主政治制度的重要组成部分,基层民主政治建设从一般实践形式发展为基本政治制度形式。并强调:“人民依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,对干部实行民主监督,是人民当家作主最有效、最广泛的途径,必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。”^①企事业单位民主管理、城乡基层政权建设、政府、基层群众、社会组织的有效衔接和良性互动关系建构,也被列入基层民主建设范畴。

二、基层群众自治实践现状

民主权利对于大多数普通百姓而言,往往理解为行使自己选举权利,选出值得信赖的代表参与国家大政方针的制定,民主政治建设应该是人民代表关心的大事。

随着基层民主政治建设的推进,民主政治建设已与普通百姓息息相关,关系到百姓的切身利益,基层民主政治建设成为一种最直接、最充分反映人民当家作主的民主形式。

目前中国城乡基层已经建立了村民委员会、居民委员会和企业职工代表大会为主要内容的基层民主自治体系,基层群众依法直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利,对所在基层乡村社区的公共事务和公益事业实行民主自治。

^① 《中国共产党十七大报告》,《人民日报》2007年10月25日。

改革开放以来,截至2004年底,全国农村村民委员会已建64.4万个,城市新型社区居民委员会71375个。^①全国农村居民平均参选率在80%以上,80%以上的村庄制定了村民自治章程或村规民约。建立工会组织的公有制企业中一半以上建立了职工代表大会。^②

三、基层群众自治制度建设的一般要求与面临的挑战

(一) 基层群众自治制度建设的一般要求

1. 应是有领导、有序地推进

十七大报告提出,中国的民主政治建设必须实现党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一。^③基层群众自治作为基层民主形式也必须坚持三者有机统一,形成基层党组织领导下的充满活力的基层群众自治机制。

十七大报告提出,国家权力属于人民,扩大公民有序政治参与,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、管理经济和文化事业。基层民主建设也应该遵循有序推进原则。

2. 对基层公共事务和公益事业实行民主自治

十七大报告指出,发展基层民主,使人民依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业。因此城乡基层社区与群众利益息息相关的公共事务和公益事业的管理,应是基层民主建设的重点所在。《中国的民主政治建设》文中指出:城乡基层群众性自治组织,依法直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利,对所在基层组织的公共事务和公益事业实行民主自治。^④

3. 基层群众自治的基本形式与目标

基层群众自治主要是“实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,对干部实行民主监督”这是人民当家作主最有效、最广泛的途径。^⑤人民群众民主权利通过对基层公共事务和公益事业的民主参与,包括实行

① 《人民日报》2007年10月19日第五版。

② 新华网2006年12月6日。

③⑤ 《中国共产党十七大报告》,《人民日报》2007年10月25日。

④ 《中国的民主政治建设》,《人民日报》2005年10月19日。

民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保障了自己的民主权利,实现自我服务与自我教育的效应,在不断健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制、扩大基层群众自治范围、完善民主管理制度过程中,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。

(二) 基层群众自治制度建设面临的挑战

1. 基层政府的职能转变与群众自治组织自主性与自身服务功能发育不够

基层政府的职能转变不适应基层民主政治发展的需要,基层政府习惯将自治组织作为准政府机构来自上而下领导,给自治组织下达各种任务指标,并且考核管理。许多基层政府领导并未意识到城乡社区的公共事务和公益事业应该实行民主自治,基层政府充其量只是多元主体中的一种,不能越位大包大揽;基层政府在培育自治组织的自主性与自主服务功能方面又不能缺位。而现时基层自治组织自主性与自主服务功能的发育还十分滞后。

2. 基层不同组织之间的协调面临制度障碍

基层组织体系内部各种并存的组织关系需要理顺,原来的一元化权力结构逐步分解,不同基层组织之间的互动方式在改变,基层组织的权利关系正在重构。农村党支部和村委会的关系、城市居委会和业委会关系都面临新问题,它们之间的关系不协调现象在增加,关系协调面临一些制度上的障碍。

3. 群众参与渠道的制度保障不够健全

在基层社区,尤其在农村乡镇公共事务决策中,民主的决策程序和群众参与缺少硬性的制度保障,民众参与公共决策的制度化渠道不畅通,具有更多的随意性,难以有效地吸纳群众参与。由于基层政权的主导性普遍较强,民众对公共事务决策所能产生的影响力也就十分有限。基层政权的政务公开缺少硬性指标,普遍出现小事公开、大事不公开;项目公开、细节不公开现象,基层群众难以对基层政权的具体工作实行有效监督。

四、进一步推进基层群众自治制度建设

社会主义基层民主政治建设的实践主体是人民群众,人民群众的

关心、支持、参与决定着社会主义基层民主政治建设的成效。因此,发展基层民主,必须要尊重人民群众的自主地位,要从广大人民群众最关心的事情入手。

1. 以基层党内民主建设带动基层群众自治制度建设

十七大报告指出,要以扩大党内民主带动人民民主,以增进党内和谐促进社会和谐。基层群众自治机制的形成,必须与基层党内民主建设相适应,基层群众自治制度建设应在基层党内民主建设的引领下有序推进,基层党内民主建设是基层群众自治制度建设的重要保障。以基层党组织建设带动其他各类基层组织建设,基层党组织应发挥推动基层和谐社区建设的引领作用。

2. 加强基层政权机关职能转变和群众自治组织的培育

政府行政管理体制改革与政府职能转变是关键的条件,基层政权机关应创造条件让群众更多参与基层公共事务和公益事业的民主自治,实行政务和财务公开,加强制度适应性建设,使基层民主制度更公开、公正和高效,对干部民主监督更有效,更有制度保障。

005

基层政府在转换职能时应将培育自治组织作为一项迫切的任务,创造条件使群众自治组织具有更强的自主性与自主服务功能。在此基础上,稳步扩大基层民主,将民主活动引向社会生活中群众最直接、最关心、最现实问题,引向利益冲突比较多的领域,通过基层群众自治制度建设,推进基层和谐社区建设。

“社会主义愈发展,民主也愈发展。”中国的民主政治建设将是在党的领导下有序地推进,它不仅是自上而下的对上层基本政治制度的改革与完善,而且也将是自下而上的基层民主政治制度的构建。只有保证广大基层群众能够依法直接行使民主权利,只有激发基层群众的政治参与热情,才能更好地调动一切积极因素为构建和谐社会服务。当亿万基层民众成为中国民主政治建设的主角与直接参与者时,中国的民主政治建设将成为世界上最广泛的人民当家作主的民主政治实践,并在人类民主政治建设领域创造新的奇迹。

在革故鼎新中建设服务型政府

汤啸天

胡锦涛在党的十七大报告中明确指出了建设服务政府的具体目标：“要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。”服务型政府不是标签或者口号，必须扎扎实实地落实到每个人、每一项具体工作中去。近年来，党中央、国务院关注民生的力度大、改善民生的措施实，已经取得了显著的成果，但是，在广大基层解决群众最关心、最迫切、最直接的利益上还有许多“不到位”的问题。“不到位”问题的出现，症结之一是政府公务员在更新观念、改变职能方面的认识还相对迟缓，建设服务型政府在相当程度上还处于“宣言”状态。

006

一、必须准确把握服务型政府的基本内涵

党的十七大报告明确提出建设服务型政府的目标，不是对法治政府、责任政府、服务政府内涵的否定，而是更加鲜明地突出政府的职能是为人民服务。这种着力突出建设服务型政府的提法是有针对性的。当前，我国干群矛盾依然存在，并且在一定范围内还相当激烈。据统计近十年来，中国发生的群体性事件在迅速增加。其数量上升了近十倍。如果要对这些事件进行分类的话，农民维权约占35%，工人维权为30%，市民维权是15%，社会纠纷是10%，社会骚乱为5%，有组织犯罪等为5%。换句话说，在全部群体性事件中，属于犯罪的案件是极少数，绝大部分都是人民群众因为利益受损而与当地政府发生了冲突。有许多同志感到难以理解，为什么群众在整体生活水平明显提高的基础上对干部、对政府的不满越来越多，化解的难度越来越高。邓小平曾

经反复强调,坚持社会主义首先要重视发展生产力,但他讲发展生产力,总是同不断改善人民生活、实现共同富裕紧密联系的。必须明确,生产力的发展不能、也不会自然而然地转化为全民的共同富裕和社会分配的公平,使得人民生活普遍得到改善。在一个国家或者地区,生产力的发展也可能带来贫富差距进一步扩大的危机。生产力发展所可能出现的两种截然不同的结果,取决于政府宗旨的确定和实际上的作为是什么。

(一) 服务型政府的含义

服务型政府的最简明定义是为人民服务。建设服务型政府目标的提出,与近年来提出的建设“法治政府”的目标相呼应,从不同侧面、不同角度反映了现代政府的本质特征,标志着我们党对政府改革和自身建设认识的不断深化,也为我们指明了奋斗目标和努力方向。2005年3月,在十届人大三次会议《政府工作报告》中,温家宝明确阐述了服务型政府的内涵,指出:“创新政府管理方式,寓管理于服务之中,更好地为基层、企业和社会公众服务。整合行政资源,降低行政成本,提高行政效率和服务水平。政府各部门要各司其职,加强协调配合。健全社会公示、社会听证等制度,让人民群众更广泛地参与公共事务管理。大力推进政务公开,加强电子政务建设。增强政府工作透明度,提高政府公信力。”在我国提出建设服务型政府,既是对我国各级政府都是人民政府的性质的重申,也是明确要求各级政府随着形势的变化,对政府职能进行重新定位,由以往的管制职能改为依法行政的服务职能。建设服务型政府的明确提法,有助于矫正行政管理中浓重的政治控制色彩,将错误的“官”与“民”的关系重新颠倒过来,使“国”与“民”建立彼此平等合作的关系。如果需要以最简单的话语表达服务型政府的特征,服务型政府至少应该具备以下几个基本特征:一是以权谋公,即服务型政府应该是一种以公民为中心、为人民谋利益的政府,是尽职尽责为人民管理公共秩序、经济秩序、环境秩序的;二是以勤谋公,服务型政府手中的权力来自人民的委托,重任在肩,不容懈怠,一时一刻也不能背离勤奋工作的“俯首甘为孺子牛”的形象;三是以廉谋公,服务型政府是廉洁的政府,而不是贪污腐败习气成风的“老爷”政府。

（二）公共服务的含义

根据学术界的共识,公共服务有三种含义。第一种含义是指,当国家是公共服务型国家时,国家的所作所为都是提供公共服务。在中国,这意味着在人大、法院、检察院、国务院以及各地方政府等国家机构中的工作人员都是在从事公共服务,上述机构也都是或者都应当是公共服务机构。公共服务的第二种含义:政府是公共服务型政府,所以其所作所为都是提供公共服务。国家的性质决定着政府的性质。在我国,各级政府部门和机构都是公共服务机构,政府的各项职能都具有公共服务的性质,政府的工作人员也都是在从事公共服务。公共服务的第三种含义:即公共服务是政府的主要职能之一,有其具体的内容和形式,并且可与政府的其他职能相区分。特别需要说明的是:公共服务不同于公共行政,但却属于公共管理。公共服务是有政府行为介入的一种服务机制,而公共行政则是以政府为主体的一种权力机制。公共服务可以使公民的某种直接需求得到满足,如法律服务、教育和医疗保健。公共行政则是规范公民开展社会活动的行为以及公民的其他间接需求。公共服务可以由公民根据个人需要进行一定程度的选择,公共行政则要求公民必须接受。以上海各级政府近年来建设的“行政事务受理中心”为例,所有服务“窗口”的设立所体现的是公共行政的便民化,即行政管理是公民从事某种活动时必须接受的(如开办公司),但是,政府尽最大可能简化程序、提高效率、减少民众往返劳顿。当然,公共行政与公共服务有着十分紧密的联系,在许多情况下,公共行政的疲软或者失当必然导致公共服务的乏力与混乱。例如,政府在交通管理中以收费的方式扩大特种车辆牌照的发放范围,必然导致交通秩序的混乱,普通群众的车辆的通行权被挤压到边缘。

公共服务是政府为了满足公民及其组织的基本的直接需求和宏观的间接需求,使用了公共权力或公共资源的社会生产过程。公民的基本直接需求包括衣食住行、生存、生产、生活、发展和娱乐的需求;社会的经济稳定、环境友好、市场有序和社会秩序的安宁等属于宏观间接需求。公民及其组织的上述需求,必须通过政府组织的各种形式的社会生产过程予以满足。如政府通过环境监测和污染的治理保证生态环境良好,通过有效的治安管理保证社会秩序的稳定,这些社会生产过程就

是提供服务的过程。社会的总服务供给是由民间服务和公共服务两部分构成的,如法律服务也可以以公民聘请律师或者委托亲友帮助的形式出现,但律师向公民通过有偿服务属于民间服务。如果一个社会生产过程没有使用公共权力或公共资源,那么就是纯粹民间行为。政府行为所体现和行使的是公共权力,公共资源则是国家所有的各种资源和资金。例如,法律援助是公共服务,律师在政府的主导下承担法律援助义务是在提供公共服务,律师在完成法律援助任务后从政府得到的补贴来自公共财政。如果某政府机构是在为政府本身的需要而工作(如政府为对某些行业实施严格的管理,要求该行业的所有成员按时接受年报、年检、年审等管理措施),这种行政行为无论政府机构是否以“上门服务”的方式出现,都不属于公共服务。

(三) 公共服务的决定性因素

公共服务的种类可以根据其内容和形式分为:基础性公共服务、经济性公共服务、社会性公共服务、公共安全服务。基础性公共服务是指那些公民及其组织从事经济和社会活动、或者生产、生活、发展和娱乐等活动都需要的、有某种政府行为介入的基础性服务,如供水、电、气,交通与通讯基础设施,邮电与气象等。经济性公共服务是指通过某种政府行为的介入为公民及其组织即企业从事经济或生产活动所提供的服务,如科技推广、咨询服务以及政策性信贷等。社会性公共服务是指通过某种政府行为的介入为公民的生活、发展与娱乐等社会性直接需求提供的服务,如公办教育、公办医疗、公办福利以及法律服务、健康指导、环境保护等。公共安全服务是指通过某种政府行为的介入为公民提供的安全服务,如军队、警察和消防等的服务。公共行政与公共服务时常以结合的方式呈现在社会公众面前,但是,公共行政行为并不一定体现公共服务,如果是以权谋私,公共行政就会异化为以公共服务为名实施掠夺或者寻租。例如,户籍登记是行政管理行为,如果对外来人口只是收取“暂住人口管理费”而只提供象征性的服务,这种收费就是对外来人口的盘剥和歧视。

公共服务满足的是公民及其组织的基本的直接需求。在一个社会中,公民及其组织对服务的需求可以是无限的,但却并不能要求公共服务去满足所有人的所有需求。公共服务必须保障的是公民及其组织的

基本的直接需求的满足,而其他部分的、更高层次的需求则由民间服务供给机制去决定。也就是说,保障社会弱势群体的基本生存和发展权利是公共服务的目标,富人则可以通过民间供给机制去满足其更多的或更高的需求。以安居乐业的标准审视,“安居”的要求是多种多样的,作为政府应当“雪中送炭”,提供廉租房、经济适用房满足社会下层、中下层收入者的居住需要,而不应该“锦上添花”为有钱有势的人扩大住房面积、提高住房标准。在一个社会中,公民及其组织的基本的直接需求、公共服务水平和优先事项安排是由该社会的执政党的性质、宗旨、承诺以及经济基础、文化传统、价值取向、发展战略等多方面的因素决定的。

二、服务型政府的建设要靠政府成员观念的转变

(一) 公共服务的本质是服务于公共

政府在公共服务方面的首要责任是制度的设计和政策的制定,具体的公共服务并不限定必须由政府亲力亲为,提供公共服务的方式,却可以根据情况灵活选择和组合各方面的力量实施。例如,对未成年人、妇女、老年人、残疾人的法律服务,可以在政府的指导、组织下由共青团、妇联、工会、残疾人联合会等社会组织具体实施。提供公共服务是政府的责任,必须有政府的组织和介入,但却并不一定须由政府直接提供。公共服务的实现形式与手段是多样的,其所依托的组织机构也是多种形式的。譬如,提供公共服务的机构可以是公共行政机构,即正式的政府机构,可以是专门的公共服务机构,如公立学校和公立医院等;也可以是具有公共性的民间服务组织。所谓公共性的民间组织,是指私人企业和各种形式的社会组织,如非营利组织和社区组织等。私人企业和社会组织的共同特性是非政府,它们都不属于公共组织。但是,如果有了政府的某种组织行为,如政府通过特许经营、合同承包、无偿资助或者优惠贷款、共同投资等方式介入了民间组织的活动,那么这些私人和社会组织在保持其民间性质的同时还具有一定的公共性,成为贯彻国家意志、提供公共服务的组织工具。在公共服务方面政府必须承担最终责任,保障公共服务的数

量、质量和实效,不能搞只能用于点缀景观的“盆景”和好看不中用的“花架子”。

公共服务对政府而言是一个永无止境的过程,只要政府存在一天,只要政府存在的那一天政府还继续坚持其人民民主的性质,政府就要不断地向民众提供公共服务。当然,政府的公共服务供给能力必然受到经济发展水平和综合国力的限制,民众不能苛求政府办力不能及的事,但是,政府在承担公共服务职能时首先应当尽力而为,而后才是量力而行。只要不发生战争、重大自然灾害等特殊情况,政府提供的公共服务应当是增量式而非减量式。当然,民众应当理解政府的难处,与政府建立良好的合作关系。以律师为例,应当毫不迟疑地把法律援助、法制宣传当作自己应尽的义务,竭尽所能完成政府交给的法律援助任务,积极参加法制宣传活动。在实现公共服务的整个过程中,政府应当稳健操作,以渐进的方式提供增量的公共服务。换句话说,政府提供公共服务的过程是不断向社会提供公共产品的过程,公共产品既包括物质形态的产品(如公共绿地、公共图书馆、公共福利院等等),也包括公共服务(如法律援助、健康指导、环境保护等等);公共产品交付使用以后的实际效用必须依赖公共服务为支撑。例如,在居民小区建设开放式的全民健身设施是提供物质形态的公共产品,全民健身设施安装到位后,如果疏于保护和维护,损坏日益严重,居民们就无法使用这些健身设施。全民健身设施不能“一建了之”,建设之后的维护比建设更重要。一般而言,物质形态的公共产品的数量和质量比较容易评价,非物质形态的公共服务的数量、质量评价较难量化。但是,群众心中有杆秤,只要在考核制度上确立“以民众享受到的最终公共产品评价政绩”的原则,把公共产品数量质量的评价权交给群众,各级政府“做给上级看”的所谓的公共服务就会越来越少,“交给百姓用”的公共服务就会越来越多、越来越好。

我国当前的主要问题是在财富和物质的占有方面出现了贫富两极分化,教育、医疗、社会保障等方面的公共服务又未能惠及社会的全体成员,政府职能转变的步伐偏慢。尽管物质供应已经不再匮乏,甚至一部分人已经过上了“以车代步”的悠闲日子,但是,贫富差距的扩大使得相当一部分群众体会到的却是“相对剥夺感”。因为“我们的需要和享