

以广东顺德江门的案例

# 回应型政府建设<sup>的</sup> 理论与实践

---

THE THEORY AND PRACTICE OF RESPONSIVE GOVERNMENT

---

卢坤建 苗月霞 著

中山大学出版社

以广东省江门市为例

# 回应型政府建设<sup>的</sup> 理论与实践

THE THEORY AND PRACTICE OF RESPONSIVE GOVERNMENT

卢坤建 苗月霞 著

中山大学出版社  
广州

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

回应型政府建设的理论与实践/卢坤建, 苗月霞著. —广州: 中山大学出版社, 2011. 11

ISBN 978 - 7 - 306 - 03994 - 1

I. ①回… II. ①卢… ②苗… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 196687 号

---

出版人: 祁 军

策划编辑: 张礼凤

责任编辑: 张礼凤

封面设计: 林绵华

责任校对: 赵丽华

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84111997, 84113349, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州中大印刷有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 13.25 印张 256 千字

版次印次: 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1500 册 定 价: 36.00 元

---

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

## 内容提要

本书运用公共治理理论分析中国政府改革的历程与问题，对回应型政府的概念和内涵进行了界定；同时以对广东省江门市政府改革实证分析为基础，尝试提出建设回应型政府的思路，为中国进一步深化政府改革提供参考。

首先，本书提出了回应型政府的概念，对其主要内容和基本特征进行了描述。认为回应型政府，就是一种以公共治理为理念，以解决公共问题、社会问题为责任，体现以民为本、服务导向、合作共治、及时反应、依法治理为特征的，具有稳定、可靠、可持续发展的回应性和回应机制，以及有效回应社会所需回应力的政府及其治理模式。

其次，从回应型政府理论的视角出发，研究了中国政府，包括地方政府改革的问题，以广东省江门市政府改革为例，探讨了中国地方政府由机构改革到政府治理模式转变、建设回应型政府的动因，详细总结了广东省江门市回应型政府建设的创新实践，提出了建设回应型政府的地方政府改革思路和途径。

最后，本书指出，公共治理理论为中国政府改革提供了重要思路，实现回应型的地方政府治理是未来中国地方政府改革的目标，而建设回应型政府，则是实现这一目标的重要途径。

# 序

谢庆奎\*

卢坤建和苗月霞合作的新著《回应型政府建设的理论与实践》一书即将出版，很高兴。

政府在人类社会形成的过程之中，就进入了不断变革的发展进程。从政府组织的沿革历史来看，不同社会发展阶段的政府组织有着重要的区别，这体现在不同社会发展阶段的“政府—社会”关系之中。本书正是从政府对社会回应方式不同的角度，提出了回应型政府的概念。回应型政府研究涉及新公共管理运动背景下的政府改革问题，同时也和改革过程中的政府治理模式转型密切相关。因此，本研究从政府改革的角度入手，运用公共治理理论，同时吸取新公共管理理论和新公共服务理论的研究成果，通过对中国政府改革的历史、现状和问题进行分析，提出了比较独到的见解，其回应型政府建设的理念为中国政府改革提供了启示。

随着政府改革的不断发展，一方面，官僚行政的弊端日益凸显，民众对政府回应的要求越来越高，社会已经日益不满传统官僚体制的僵化；另一方面，随着公民参与的不断成熟，政府与社会的互动式回应成为一种需要和可能。尤其是新公共管理运动和公共治理理论的兴起，使得政府回应问题得到了更为普遍的关注。新公共管理理论把公众视为顾客，要求政府像企业对顾客一样，向社会提供更多更好的公共服务；公共治理理论更是把政府回应作为善治的重要标志，强调政府和社会之间要建立起互动式的回应关系。治理概念本身，就内含着政府回应社会的要素。在治理过程中，政府和社会的相互回应是其十分重要的内容。可见，不断加强对政府与社会之间互动式回应问题的研究，有其理论与实践的必然性。

在中国学术界，对政府回应问题的研究只是近几年来事，尚处于起步阶段。近年来，随着新公共管理理论、新公共服务理论，特别是公共治理理论的相关研究引入中国并不断深化，各地政府回应实践的逐渐推进，一些学者开始比较

---

\* 谢庆奎，北京大学政府管理学院教授，博士生导师。教育部人文社会科学重点政治学研究基地——北京大学政治发展与政府管理研究所所长。享受政府特殊津贴。先后主持多项研究课题，主要有国家“八·五”社科规划重点项目“我国地方行政体制研究”，1998年出版“中国地方政府管理丛书”系列，共10本；2000年主持教育部重大项目“中国政府管理与发展基本理论研究”，出版了“中国政府与政治研究丛书”系列，共5本，“政府理论研究丛书”6本。先后撰写、编著、主编并参与编写的著作共有30多部。另有公开发表的学术论文50多篇。

多地关注中国政府回应的相关问题。本书提出的“回应型政府”是指一种政府治理模式。所谓政府治理模式，简单地说，就是政府用怎样的手段来行使社会管理职能。政府治理模式既包含着治理理念，也包含着治理制度和具体的治理方式，它们都处于动态过程之中。

著者在本书中提出：所谓回应型政府，就是一种以公共治理为理念，以解决公共问题、社会问题为责任，体现以民为本、服务导向、合作共治、及时反应、依法治理特征的，具有稳定、可靠、可持续发展的回应性和回应机制，以及有效回应社会所需回应力的政府。在这里，著者将回应型政府与服务型政府、与作为过程的“政府回应”、与作为特征的“政府回应性”相区分，在理论上是成立的。我认为，如此界定回应型政府，促进了对回应型政府问题研究的基础性探索，其意义是显而易见的。

我从事中国政府和政治改革相关问题的研究已有 20 多年，较早就了解了江门市政府改革创新的实践。尤其是 2004 年春天，我和我当时的博士生苗月霞有机会和江门市政府合作，参与江门市“可持续发展战略规划课题”的研究，比较全面、深入地研究了江门市地方政府改革创新的进展。江门市政府在市直机关导入 ISO2000: 9001 质量管理体系等改革，在一定程度上就是对政府流程的再造，就是旨在提高政府回应社会的速度、能力与效果，就是在一定意义上对回应型政府建设的探索。江门市地处改革开放前沿的珠江三角洲，早在 1984 年就成为当时全国城市政府改革的试点城市，多年来在政府管理体制改革方面进行了不懈的探索、创新，虽然没有引起像深圳政府改革那样的普遍关注，但是，近年来在优化政府运作流程和提升政府回应能力方面的持续实践，亦取得了令人瞩目的成效。恰在当时，作为本书著者之一的卢坤建，刚从中山大学教师岗位上去江门担任市政府副秘书长，上述有关政府改革创新的工作，主要由他负责协调，其间我们就江门市政府改革的理论和实践问题多次进行了探讨。课题结项后，卢坤建和苗月霞就江门市回应型政府建设问题又进行了专门的课题研究。本书正是他们共同的最终研究成果。

在撰写本书的过程中，两位著者每有思考所得或需要研究的问题，都与我进行沟通探讨，我也十分乐意和年轻学者平等交流，共同研究。因此，也可以说，我目睹了两位著者思路形成的全过程。虽然对“回应型政府”这一崭新理论问题系统、全面的研究不可能一蹴而就，但他们在此过程中所体现出来的理论功底、理论创新与刻苦钻研精神，以及凝聚在本书之中的理论创新成果，令我欣慰。我乐意写出以上的话，供学术界与阅读者参考。

是为序。

2011 年春于北京大学燕北园

# 目 录

序 .....	I
<b>第一章 理论背景与核心概念</b> .....	1
<b>第一节 研究背景、意义与主要内容</b> .....	1
一、研究背景 .....	1
二、研究意义 .....	9
三、研究的主要内容 .....	12
<b>第二节 文献综述</b> .....	14
一、国外关于回应型政府的研究状况 .....	15
二、国内关于回应型政府的研究状况 .....	18
三、研究现状评析 .....	20
<b>第三节 核心概念</b> .....	21
一、回应型政府 .....	22
二、政府治理 .....	24
三、“政府—社会”关系 .....	25
<b>第二章 政府回应的理论与实践：回应型政府理论探源</b> .....	27
<b>第一节 古代政府回应的理论萌芽与初步实践</b> .....	27
一、古典政府理论有关政府回应的论述 .....	27
二、古代政府的回应方式 .....	28
<b>第二节 近现代政府回应理论与实践的发展</b> .....	30
一、近现代政府理论关于政府回应的研究 .....	30
二、近现代政府回应实践的发展 .....	33
<b>第三节 从政府回应到回应型政府：政府理论与实践的当代发展</b> .....	35
一、从政府回应到回应型政府：政府理论的当代发展 .....	35
二、从政府回应到回应型政府：政府实践的当代发展 .....	36

<b>第三章 回应型政府：理论与特征</b> .....	43
<b>第一节 回应型政府的理论基础：公共治理理论</b> .....	43
一、公共治理理论的缘起 .....	43
二、公共治理理论对回应型政府问题的研究 .....	45
<b>第二节 回应型政府理论的主要内容</b> .....	48
一、回应型政府的价值取向：服务社会 .....	49
二、回应型政府的治理主体：政府与社会 .....	50
三、回应型政府的组织结构：扁平化与电子化 .....	52
四、回应型政府的治理过程：透明与快捷 .....	54
五、回应型政府的绩效评估：责任约束与对结果负责 .....	55
<b>第三节 回应型政府的阶段类型与主要特征</b> .....	59
一、政府回应的阶段类型 .....	59
二、回应型政府的主要特征 .....	60
<b>第四章 建设回应型政府的必要性：中国政府改革实践分析</b> .....	71
<b>第一节 中国政府改革的历史回顾</b> .....	71
<b>第二节 中国政府改革问题透视</b> .....	74
一、政府与社会：关系未能理顺 .....	74
二、管制多于服务：政府职能转变滞后 .....	77
三、自上而下：政府流程不畅 .....	85
四、政府绩效评估：局限与问题 .....	90
<b>第三节 建设回应型政府：中国政府改革的时代呼唤</b> .....	94
一、中国政府改革的时代困境 .....	95
二、建设回应型政府：中国政府改革的探索 .....	97
<b>第五章 建设回应型政府：基本动因</b> .....	101
<b>第一节 国际动因：西方国家建设回应型政府的启发</b> .....	101
一、英国经验：公民宪章运动 .....	102
二、美国探索：顾客导向的政府 .....	104
三、建设回应型政府：主要发达国家的经验与启示 .....	107
<b>第二节 国内背景：中国建设回应型政府的实践</b> .....	111
一、建设电子政府，政府回应载体日见雏形 .....	111
二、尝试建立各项制度，政府回应机制日渐具备 .....	114

三、发展“第三部门”，“政府—社会”合作关系日益发育 .....	118
<b>第三节 江门实际：建设回应型政府是政府治理模式改革的</b>	
<b>重要选择</b> .....	121
一、江门的 <b>历史经验：政府机构改革不能代替政府职能转变</b> .....	121
二、江门的 <b>现实启发：政府职能转变有利于政府治理模式转型</b> .....	123
三、 <b>建设回应型政府：江门市政府治理模式转型的必然结果</b> .....	124
<b>第六章 建设回应型政府：江门实践</b> .....	126
<b>第一节 在政府部门导入 ISO 质量管理体系</b> .....	126
一、 <b>导入 ISO 质量管理体系的具体做法</b> .....	127
二、 <b>江门市政府导入 ISO 质量管理体系的初步成效和问题</b> .....	129
三、 <b>导入 ISO 质量管理体系的长远影响：推动江门市政府的</b>	
<b>全面质量管理</b> .....	131
<b>第二节 拓展政府服务平台和回应渠道</b> .....	134
一、 <b>大力推行电子政务</b> .....	134
二、 <b>建立市政府行政服务总汇</b> .....	136
三、 <b>开通 12345 政府服务热线</b> .....	137
四、 <b>形成多样化的政府回应方式</b> .....	138
<b>第三节 培育社会力量成长</b> .....	141
一、 <b>发展社会中介组织</b> .....	142
二、 <b>推进城市社区自治</b> .....	143
三、 <b>依靠社会力量，促进回应型政府建设</b> .....	144
<b>第四节 江门市建设回应型政府的成效和意义</b> .....	145
一、 <b>江门市建设回应型政府取得的基本成效</b> .....	145
二、 <b>江门市建设回应型政府的实践意义</b> .....	149
<b>第七章 中国地方政府改革思路探析：江门启示</b> .....	153
<b>第一节 建设回应型政府的基本途径</b> .....	154
一、 <b>搭建政府回应平台</b> .....	154
二、 <b>畅通政府回应流程</b> .....	156
三、 <b>拓展政府回应渠道</b> .....	159
四、 <b>完善政府回应制度</b> .....	161

第二节 第三部门：建设回应型政府的社会基础·····	162
一、第三部门的兴起：建设回应型政府的社会基础·····	163
二、第三部门的现状：建设回应型政府的社会制约·····	164
三、第三部门的发展：建设回应型政府的社会动力·····	167
第三节 建设回应型政府：突破瓶颈制约·····	172
一、培育政府的回应性·····	173
二、塑造政府的回应性职能·····	182
三、再造政府的回应性流程·····	185
结 论·····	189
参考文献·····	195
后 记·····	200

# 第一章 理论背景与核心概念

国家的存在对经济增长是必不可少的，但国家又是人为的经济衰退的根源。在整个历史上，知识存量的积累总体上不可逆转，人类的经济进程却不是这样：政治经济单位——且不提整个文明世界——的兴衰肯定是无可置疑的。这种不同表明一个重要之点——那就是，人类组织的成功和失败说明了社会进步和倒退的原因。<sup>①</sup> 在众多的组织当中，政府是其中最重要的一种。尤其是在当今世界，政府作为国家的代表、实施统治的工具，对一个国家政治、经济和社会的发展，具有巨大的、无法替代的作用，对社会进步或倒退有着决定性影响。政府的改革与发展，政府的模式转型，越来越多地受到学术界的广泛关注。设计一个能够为人和社会发展起到积极促进作用的政府模式，通过改革构建一个符合或满足社会需求的政府，是政府理论研究的重要课题。

## 第一节 研究背景、意义与主要内容

### 一、研究背景

#### （一）历史的启发

在奴隶社会和封建社会的中国和西方国家，政府和社会间更多地表现为对立关系。统治者与被统治者、官员与平民，君臣有序，层级分明。在政治精英中，皇帝高居等级制的顶端，对所有官员和臣民拥有绝对的、至高无上的权力。<sup>②</sup> 在这种政治构架下，形成了一种极端单向的政府对社会的回应模式。首先，皇帝是国家权力的唯一主宰者，拥有包括立法、行政、司法、检察、考试、军事、人事任免和刑赏等一切事务的最高和最终的决定权；其次，统治阶级依靠帝国官僚机

---

<sup>①</sup>（美）参见道格拉斯·诺斯著：《经济史上的结构和变革》，厉以平译，商务印书馆1998年版，第21、60页。

<sup>②</sup>（美）詹姆斯·R·汤森等著：《中国政治》，顾速等译，江苏人民出版社2004年版，第26页。

构，对被统治阶级实施掠夺式的索取，并使收取实物或现金地租的方式得以实行。<sup>①</sup>最后，政府、掌握政府权力的统治者不受约束，可以为所欲为。美国学者巴林顿·摩尔在谈到中国时特别指出，社会系统中缺少有效率的机构，来制止官员的过度或压榨行为这一点，可以说是中国社会中最基本的结构性弱点之一。<sup>②</sup>在这种专制政府的统治下，唯有农民揭竿而起或外族入侵征服来改变政府，改朝换代；而每次改朝换代者，都把夺取政府权力视为自己胜利的主要战利品，并进而更加集权，臻至完备，沿着其自身的规律和惯性滑行。<sup>③</sup>因此，整个社会奴性日甚，政府即使无回应或回应错误，民众也只是表现出乐于接受，或盲目接受，或必须接受。这是一种极端的、近乎神权崇拜的对待政府回应社会的态度。<sup>④</sup>

在资本主义社会，资本主义政治经济制度的建立，尤其是议会民主制的逐步建立，为那些反映民意、发表议论和提出要求的新生社会力量，提供了和平地解决争论和冲突的政治机构和活动场所，使政府对社会的回应程度发展到一个新阶段。<sup>⑤</sup>由此，政府回应能力和回应的自觉性有了一定的发展，政府与社会之间的对立关系趋于缓解。然而，随着生产力和生产关系的发展，特别是在英国工业革命之后，政府面对社会的诉求越来越多，所要解决的公共事务快速增长，政府职能大大增加，从而，政府机构大大增加，公务员数量急剧增多，使政府逐步建立起了马克斯·韦伯所描述的官僚体制，即科层制。官僚体制的组织规则是：高度集权并遵循层级制原则；通过规则、自上而下的行政程序来发号施令；标准化、非人格化的体制；在这种体制中，人员的遴选是建立在考试基础之上的客观标准，而不是主观标准。为了做到这一点，大多数公共组织都垄断专权，用无休无止的制度规则、繁文缛节和内部控制对官僚制加以包装。这样，官僚制被描述成“由天才设计而由白痴管理”的一种体制。<sup>⑥</sup>应该肯定，官僚体制一开始适应了

① 参见（美）巴林顿·摩尔著：《民主和专制的社会起源》，拓夫等译，华夏出版社1987年版，第133~134页。

② 参见（美）巴林顿·摩尔著：《民主和专制的社会起源》，拓夫等译，华夏出版社1987年版，第135页。

③ 参见乔耀章著：《政府理论》，苏州大学出版社2000年版，第95页。

④ 参见游海疆：《政府回应的主导模式转型与实践阙如》，载《重庆社会科学》2006年第12期，第104~105页。

⑤ 参见（美）巴林顿·摩尔著：《民主和专制的社会起源》，拓夫等译，华夏出版社1987年版，第20~21页。

⑥ （美）戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克著：《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》，谭功荣等译，中国人民大学出版社2002年版，第17页。

工业社会管理的需要。但面对瞬息万变的当今世界，全球范围内的技术革命、经济竞争，日益分化的市场和苛求的顾客，受过良好教育的从业者，以及严格的财政限制，使传统官僚体制下的政府在变革和创新方面显得无能为力，甚至反应迟钝，难以对复杂的社会需求给予应有的回应，直至人们惊呼“政府失灵”。美国学者在对加拿大进行实地调研后描述道：“人们对政府的普遍态度不断恶化。许多加拿大市民对政府愤愤不平、充满敌意。人们普遍认为，政府只是为自我利益服务、效率低下、毫无效能。显然，这种负面情绪历时已久，难以将它表述为愤怒的表征。否则，这种情绪愈演愈烈，必将成为一种公愤。也许积怨之深和倍感失望正是眼下公众情绪的真实写照。”<sup>①</sup>可见，人类进入资本主义社会后，政府回应的缺失，同样是政府与社会之间矛盾的重要方面。

1949年建立的社会主义新中国，和西方国家的资产阶级政府有本质不同。新中国政府以为人民服务为宗旨，并为实现这一宗旨进行了不懈努力，但也同样出现了科层制即官僚体制下政府管理的种种问题。由于政府高度集权，层级太多，难以获悉或无视社会的真正需求，政府难以及时、正确地对社会作出有效回应，从而导致了中国政治、经济、社会的曲折发展，甚至遭遇了诸如“文化大革命”那样全局性的、巨大的挫折，使社会付出了极大代价。事实上，新中国成立后的政府改革从未停止过，仅从1978年至1998年的20年间，就进行了平均5年一次、高频率、大规模的政府改革。<sup>②</sup>加上1978年之前的三次政府改革，到1998年，中国共进行了七次大规模的政府改革。客观而言，尽管因为1998年的政府改革，已逐步将着力点由机构改革深化为政府职能转变等政府治理模式方面的变革，其影响深远，以致被称为“第七次革命”<sup>③</sup>；尽管2003年又进行了大规模的自上而下的政府改革，并使中国开始了由管制型政府向服务型政府转变的阶段；尽管2008年启动的新一轮政府改革，其力度较之过去更大，新的大部制经过一个时期的实施之后，相信能够达到预期的效果。但综观新中国建立后的历次政府改革，都未能很好地解决两大问题。一是政府改革的着力点尚不清晰。无

---

<sup>①</sup>（美）戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克著：《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》，谭功荣等译，中国人民大学出版社2002年版，第18页。

<sup>②</sup> 这是就改革的深度和对全局的影响而言的，其实新中国成立后进行的“精兵简政”式机构改革已有很多次，但都停留在机构合并和人员精简上，对于政府体制、政府职能和政府治理模式的改革不够深入，真正对中国政治、经济和社会产生深远影响的政府改革，是从中共十一届三中全会召开后开始的。

<sup>③</sup> 刘智峰主编：《第七次革命：1998中国政府机构改革备忘录》，经济日报出版社1998年版。

论是以压缩、精简机构和人员为目标，还是以转变职能为目标，需要政府解决的诸如“劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、安全生产、司法和社会治安等方面关系群众切身利益的问题仍然较多，部分低收入群众生活比较困难”<sup>①</sup>，民生问题依旧比较严重。这不仅影响了社会的和谐与稳定，而且伤及政府与社会间的关系，甚至影响了政府的合法性。二是政府自身原有的缺陷没有得到有效解决。正如中共十七大报告所指出的：“少数党员干部作风不正，形式主义、官僚主义问题比较突出，奢侈浪费、消极腐败现象仍然比较严重。”<sup>②</sup>政府的权力责任与正确用权及其制约问题，行政层次与成本问题，机构重叠、职责交叉、政出多门问题，都有待解决。<sup>③</sup>这些历次改革都未能解决好的问题，严重影响了政府效能，制约了政府回应社会能力的提高，使政府难以适应社会的需要。

历史表明，从国家产生后，由于国家及其代表政府权力的强大、社会权力的萎缩，政府就陷入了混淆政府和社会之间手段与目的关系的误区，前者的需要成了目的，后者的诉求往往成了次要的事情。<sup>④</sup>这样，政府成为凌驾于社会之上的异化力量，政府对社会需要的回应，或拒绝，或漠视，或敷衍，或由于能力缺乏，给予低效回应，形成了政府与社会彼此间的矛盾甚至冲突的关系。无论是在奴隶社会、封建社会，社会以奴性心态对政府回应的逆来顺受，还是在资本主义社会，社会面对“政府失灵”条件下的低效回应而“无奈”和“愤懑”，抑或是在社会主义社会条件下的中国，历经几十年高频率的政府改革，仍然没有解决政府存在的原有缺陷，仍然没有解决必须体现社会主义生产目的的大量民生问题，及至影响了政府与社会之间，甚至整个社会的稳定与和谐。这些现象都可归结为一个核心问题：是建立一个政府对社会的管制型、自上而下的命令体制，还是建立一个政府与社会间合作共治、信息对称、流程快捷、反应及时，体现以民为本、服务社会价值导向的政府回应体制，或回应型政府体制？无疑，回应社会是政府的内在属性，是社会对政府当然和必然的要求。在政府改革过程中，以回

① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，2007年10月15日在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告，第一部分。

② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，2007年10月15日在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告，第一部分。

③ 参见胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，2007年10月15日在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告，第六部分。

④ 参见谢庆奎等著：《中国地方政府体制概论》，中国广播电视出版社1998年版，第329页。

应型政府为目标,着力于回应体制与回应能力建设,形成政府回应社会的稳定体制、规范、措施和方法,形成社会对政府回应责任的刚性制约,才能有效地推进政府改革,系统解决政府对社会是否回应、如何回应、回应速度、回应程度和回应效果的问题,才能建立起政府与社会之间健康、和谐与彼此协调发展的关系。研究回应型政府建设问题,是社会的需要,是政府自身发展的需要,也是历史进步的需要。

## (二) 理论的思考

全球范围内政府改革的实践,促进了政府理论研究的深入。从广泛意义上讲,自政府产生之后,政府改革总是伴随着政府发展的每一个阶段,对政府和政府改革的研究已成为政府理论的核心内容。特别是自20世纪80年代纷纷开始的行政改革,将整个西方国家带进了“行政改革的时代”,<sup>①</sup>并由此形成了所谓的新公共管理运动。作为新公共管理运动的重要发源地,英国以公用事业民营化为政府改革的主要内容,美国以推进“政府再造”为政府改革的着力点,由此导致或促进了西方政府治理模式的变化。<sup>②</sup>这种变化促进了公共管理新思想与新理论在新的历史条件下逐步形成与快速发展。尤其是近年来,不少西方公共管理学者提出了很多重要的理论和观点,如通过政府改革,可以引入企业家精神,改造公营部门,以“明确组织目标”、“创设绩效后果”、“将顾客置于驾驶员的位置上”、“将控制从高层和中央移走”、“创造企业家文化”等改革战略,形成克服了官僚制弊端的、顾客导向的政府<sup>③</sup>;可以形成不完全兼容、也不完全矛盾,可单独、也可结合发挥作用的“市场式政府”、“参与式国家”、“弹性化政府”、“解制型政府”,这四种政府与社会之间合作共治的模式,是改善当代政府治理的主要方法<sup>④</sup>;可以形成以结果、竞争为导向,使政府的每一项资源投入、人员

<sup>①</sup> V. Wright: Reshaping the State: The Implications for Public Administration, in West European Politics 17, pp102 - 137.

<sup>②</sup> Tony Verheijien and Antoaneta Dimitrova: Private Interest and Public Administration, in International Review of Administrative Sciences, Vol. 62, 1996, pp198.

<sup>③</sup> 有关内容参见(美)戴维·奥斯本、特德·盖布勒著:《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》,周敦仁等译,上海译文出版社1996年版(该书英文原著名为 *Reinventing Government*, 现在多译为《重塑政府》);(美)戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克著:《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》,谭功荣等译,中国人民大学出版社2002年版。

<sup>④</sup> 参见(美)B.盖伊·彼得斯著:《政府未来的治理模式》,吴爱明、夏宏图译,中国人民大学出版社2001年版。

活动、公共服务的提供等，都能够真正符合社会需要，社会能在任何时间、任何地方得到“无缝隙的”服务，从而形成真正体现以民为本、“服务，而不是掌舵”的“无缝隙政府”，建立起政府与社会之间在民主基础上的信任与合作共治的关系。<sup>①</sup> 这些重要看法虽然观点不尽相同，但在它们彼此的交点上，汇聚并揭示了一个共同的结论：追求以民为本、服务社会的价值目标，在公民平等、广泛参与的基础上，建立起政府与社会间的合作共治关系，政府改革才能有动力、有效率、有效果，才会有利于建设一个及时、“贴身”或“无缝隙”服务社会的政府，即全方位回应社会的责任政府，即回应型政府。<sup>②</sup>

科学社会主义理论的要求，客观上使学术界必须研究有关确保政府回应性、提高政府回应力的问题。第一，中国作为社会主义国家的本质，决定了人民是公共权力的最终来源，政府的根本目的和任务，是回应社会，全心全意为人民服务。所以，尽可能满足社会包括政治、经济、文化等方面的需求，无差别地服务或回应社会，不断提高政府对社会的回应性，是社会主义政府的根本属性和基本任务，也是社会主义条件下人民民主的必然要求。第二，社会主义经济、政治制度的建立，畅通了社会公众参与、人民当家做主的渠道，使当代中国政府成为全体人民而不是少数人意志的执行系统，从根本上促进和实现了政府利益与社会利益的统一。<sup>③</sup> 提高中国政府的回应性，才能克服“政府本位”或“官本位”，建设“社会本位”的、能够“全方位回应社会的责任政府”，体现社会主义制度的属性。第三，建设社会主义和谐社会，是解决当代中国处于改革和社会转型过程中出现的一些矛盾和问题，克服其对改革、发展和稳定的负面影响的战略决策。

---

① 相关论述参见（美）珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特著：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，丁煌译，中国人民大学出版社2004年版；（美）拉塞尔·M. 林登著：《无缝隙政府：公共部门再造指南》，汪大海、吴群芳等译，中国人民大学出版社2002年版。虽然前者强调政府与公民或社会间的关系不同于企业与顾客间的关系，政府主要应向公民或社会提供民主，后者强调政府主要以满足顾客“无缝隙”的需要为目标，应向社会提供“无缝隙”的顾客服务，但两者也有相通之处：前者实际上不是要完全否定“顾客论”，而只是认为，政府不应首先或仅仅关注“顾客”的短期利益，不仅仅要回应“顾客”的需求，而且要在民主的基础上，集中精力与公民或社会建立起信任与合作的关系。

② 本书在后面的内容里还将论述，自新公共管理运动以来，无论是新公共管理理论或新公共服务理论，还是公共治理理论，虽然在一些观点上不一致或不尽一致，但是，就通过改革建设全方位服务或回应社会的责任政府这一点上，则是一致的。这里的所谓全方位服务或回应社会的责任政府，就可视为本书所说的回应型政府。有关回应型政府的概念本书将另作专门论述，在此不再展开。

③ 乔耀章著：《政府理论》，苏州大学出版社2000年版，第197页。

实施这一战略决策，是一项非常复杂的社会系统工程，政府始终起着不可替代的主导作用。只有建设一个如前所说的能给予社会及时、“贴身”或“无缝隙”服务的政府，即全方位回应社会的责任政府，或回应型政府，才能确保政府的回应性，不断提高政府的回应力；才能有效解决社会各利益主体，尤其是弱势群体的诉求，实现各类利益主体间的利益平衡；才能体现社会主义的基本要求，促进社会的公平和正义，建成社会主义和谐社会，巩固和发展社会主义的社会制度。

面对新公共管理运动以来全球范围内公共管理新思想、新理论的浪潮，面对中国旨在快速推进经济社会现代化的政府改革困境，早在1998年，就有中国学者提出，中国政府的行政改革，不应着眼于机构改革，而应以机构改革为基础，着眼于治道变革。<sup>①</sup>后来，不少学者纷纷提出了建设服务型政府、责任型政府、绩效型政府等观点，不一而足。其实质还是要建设一个政府与社会间合作共治、确保社会诉求能够得到有效回应的责任政府。可见，深入探索提高中国政府系统的回应性、回应力问题，建设回应型政府，不仅是科学社会主义理论的必然要求，也是当代中国政府理论研究难以回避的问题。

### （三）实践的推动

新中国成立后实行的是单一制国家结构形式。单一制的主要特点是中央政府可以随时决定收回地方单位的权力，地域性次级单位并不是固定的。<sup>②</sup>在这种中央集权的国家结构形式下，地方政府的作用难以得到发挥，即使在新中国成立后多次进行的政府改革中，也主要以中央政府的改革为主，地方政府很少有大的作为。

改革开放后，这种状况逐步发生了很大变化。随着社会主义市场经济体制的建立和政治体制改革的进行，地方政府在区域经济社会发展中的主动性越来越强，地方政府改革也成为近年来中国政治发展中的重要组成部分。从省级到地级、到县级、到乡级，甚至是基层城乡社区，政府改革实践层出不穷，引起了理论界和社会各界的广泛关注。显然，及时对地方政府改革实践进行理论研究和经验总结，对政府理论研究的丰富和推进，对中国的政治发展和经济社会进步，具有重要意义。

广东省江门市就是中国地方政府改革过程中的一个典型。早在1984年，江

<sup>①</sup> 毛寿龙、李梅、陈幽泓著：《西方政府的治道变革》，中国人民大学出版社1998年版，第328页。

<sup>②</sup> 谢庆奎著：《政府学概论》，中国社会科学出版社2005年版，第50页。