

HAINAN TEQU FUWUXING ZHENGFU
GONGGONG ZHENGCEDE CHUANGXIN

海南特区服务型 政府公共政策的创新

——体制与机制视角的探讨

张治库 李宜钊 王章佩◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

HAINAN TEQU FUWUXING ZHENGFU

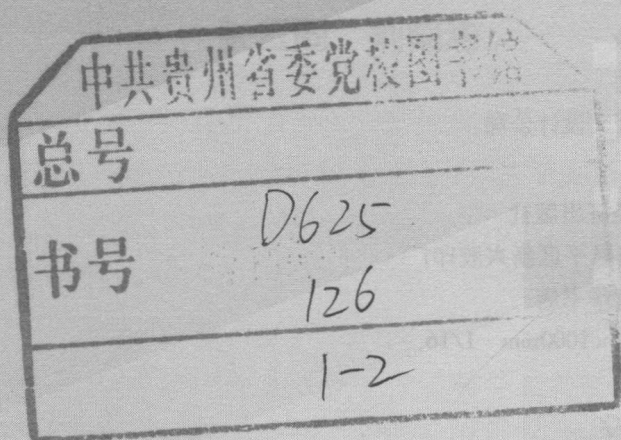
GONGGONG ZHENGCEDE CHUANGXIN

来源 (913) 自购赠书并图

海南大学211工程重点学科建设项目
特区体制机制创新研究丛书之一

海南特区服务型 政府公共政策的创新 ——体制与机制视角的探讨

张治库 李宜钊 王章佩 / 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

海南特区服务型政府公共政策的创新: 体制与机制视角的探讨/张治库等著

北京: 中国经济出版社, 2011. 9

(特区体制机制创新研究丛书/安应民主编)

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0838 - 1

I. ①海… II. ①张… III. ①地方政府—政策科学—研究—海南省 IV. ①D625. 66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 167124 号

责任编辑 闫彩琴

责任审读 贺 静

责任印制 石星岳

封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市昌平区新兴胶印厂

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 17.25

字 数 264 千字

版 次 2012 年 3 月第 1 版

印 次 2012 年 3 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0838 - 1/F · 8918

定 价 32.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

丛书序言

特区体制机制创新研究丛书

编辑委员会

主任：安应民

委员：庞京城 张治库 宋增伟

张云阁 刘德浩

2009年5月这一重点学科建设项目立项时，该研究方向当时设计的研究内容主要包括以下五个方面：（1）构建特区服务型政府的理论创新与实践路径研究，重在体制机制的普遍性、独特性和不规范性等内涵，以及海南特区服务型政府公共政策制定与实施过程中的公民参与、先行先试与危机管理的体制与机制问题。（2）特区服务型政府公共政策制定与实施过程中的公民参与、先行先试与危机管理的体制与机制问题。（3）特区服务型政府公务员行政能力建设的体制与机制研究，重在研究行政环境、行政职能、行政结构、行政体制、行政机制、行政关系等因素形成的管理体制和机制问题。（4）南海问题与强化海洋行政管理的体制与机制创新研究，主要探讨在新的国际和区域形势下加强南海海域行政管理的体制与机制创新问题。（5）海南建设国际旅游岛的公共政策支撑体系与管理体制机制创新研究，通过探讨海南特区公共政策支撑体系创新，提出国际旅游岛建设中管理体制创新的基本途径。然而，在研究过程中，随着研究工作的不断深入，当初设计的研究内容也在不断地进行调整和完善，最终形成了这套系列研究丛书。

实际上，服务型政府的概念是在1998年的行政改革过程中提出的，经过几年的探讨之后，到2004年温家宝总理在中共中央党校的一次讲话中正式提出服务型政府建设的问题，从而标志着服务型政府的理论探讨走向了实践，成为中国政府改革发展的指导思想。然而，尽管对服务型政府的研究学者们已有不少研究成果，但我认为服务型政府的研究仍处于基本理论和实

目 录 CONTENTS

丛书序言 / 1

第一章 服务型政府视阈下公共政策体制与机制创新的基本问题 / 1

- 一、服务型政府的建构与政府职能实现方式的转变 / 2
- 二、公共政策体制机制的创新与服务型政府职能的实现 / 8
- 三、服务型政府建构过程中公共政策体制与机制创新的主要方面 / 15
- 四、公共政策体制与机制创新的原则与实现创新的基本条件 / 21

第二章 公共政策创新的基本动因 / 30

- 一、社会转型：公共政策创新的根本动因 / 30
- 二、政策缺陷：公共政策创新的内部动因 / 37
- 三、全球化：公共政策创新的外部动因 / 46
- 四、信息技术发展：公共政策创新的技术动因 / 54

第三章 公共政策创新的制约因素 / 63

- 一、利益格局：公共政策创新的经济制约 / 63
- 二、权力结构：公共政策创新的政治制约 / 71
- 三、意识形态：公共政策创新的文化制约 / 86

第四章 公共政策创新的目标指向 / 93

- 一、效率：公共政策创新的经济指向 / 93
- 二、合法性：公共政策创新的政治指向（一） / 100
- 三、参与：公共政策创新的政治指向（二） / 107
- 四、公正：公共政策创新的伦理指向 / 115

第五章 公共政策创新的主要内容 / 123

- 一、政策主体创新 / 123

第一章

服务型政府视阈下公共政策体制 与机制创新的基本问题

我国政府职能的现代转型,一方面是基于我国社会由传统向现代的发展而必然要导致的结果,另一方面也是基于全球化与社会民主化发展对我国政府职能转变的要求而必然会出现的结果。我们知道,政府作为国家或社会的行政主导与管理机构,其职能的获得是与社会发展的要求直接联系在一起的。这就意味着,不仅政府的职能具有获得性,而且其职能的边界与内涵也会随着社会与时代发展的要求而不断丰富、变化与发展。因此,在我国社会由传统向现代的转变与转型之中,政府职能由传统向现代的转型,当是历史的必然。

政府职能由传统向现代的转变,不仅意味着其职能内涵、范围与边界的改变,而且也意味着政府实现其职能方式的转变。由此,也必然同时会导致政府内在结构及其与社会民众关系的根本转变。如果说在传统社会条件下,政府的职能主要是基于对统治与权威的维护而对社会进行强制性管理或管制的话,那么,在现代社会条件下,公民社会的成熟以及基于对公民权利保障要求,则政府的权威及其对社会的管理必然会由管制型走向服务型。可以说,在现代社会,服务已不仅仅是政府实施社会管理所必须确立的基本理念,而且也必然会成为政府实现其社会管理职能的基本方式。

伴随着政府职能由传统向现代的转型,我国政府职能的实现方式也必然会由传统的对刚性的行政组织与行政威权的依赖转变为通过法律、公共政策、公共服务等政策行为的影响而实现的方式。这一方式转变的实现,既有赖于政府社会管理理念的鼎新与变革,同时也有赖于政府组织机构、管理体制与运行机制的改革与完善。或者更确切地说,政府必须在实现职能现代转变的同时建立起与之相应的实现形式(包括职能实现的组织结构、组织

运行的内在机制和组织行为的实现方式)。倘若在这一过程中没有或者无法建立起与之相应的现代职能实现的形式,则政府职能的现代转型及其现代职能的实现就不可能成为现实。

一、服务型政府的建构与政府职能实现方式的转变

服务型政府的构建既是我国社会现代化发展的必然要求,也是我国政府在新的社会发展条件下自身改革与发展的基本目标。廉洁而高效的服务型政府的建构,不仅有利于促进我国政府职能现代转型的实现,而且也有利于促进我国社会的善治与健康发展。因此,对于我国社会现代化的发展以及作为社会现代化发展重要主导力量的政府组织的改革与发展而言,一个高效而廉洁的服务型政府的建立,当是非常紧迫与必要的。当然,由于我国传统社会结构的解体与社会现代化的发展并非是一个简单与短暂的过程,而一个非常艰巨、复杂和长期的建构与发展过程,因而服务型政府的建构自然也就不是一件一蹴而就的事。

服务型政府构建的本质在于围绕着服务这一职能的实现而改革、调整与重构政府组织系统、行政系统与行为系统,其根本目的在于促进政府职能的现代转型和实现这一职能的方式的根本转变。因此,对于我国政府的改革与发展而言,服务型政府的构建不仅仅是一个简单的行政理念转变或职能内涵转向与扩展的问题,而是一个涉及到包括职能理念变革、组织结构调整与重组、职能实现方式转变的复杂的系统改革与发展的过程。在这一过程中,如果说政府职能或行政理念的现代化变革是促进和保证服务型政府建构持续与有效进行的内在驱动力的话,那么政府组织结构的改革、调整与重组,则是服务型政府建构得以实现的基本保证,而政府职能实现方式的转变,则无疑标志着服务型政府建构所能实现的程度及其建构的状况。

(一) 服务型政府建构的本质与目标

由于服务型政府的建构是一个在适应并促进我国社会现代化发展的过程中不断增强和提升政府适应并推动社会现代化发展能力的主动行为过程,因而对我国政府而言,服务型政府建构的本质乃是基于社会发展的要求政府自身所展开的自我改革、发展与完善的行为实践活动,其根本的目的在

于通过服务型政府的建构促进政府职能与职能实现方式的现代转变,从而不断增强与提升政府服务公众、治理社会的能力与水平。由此可见,服务型政府的建构并非是一个简单的政府职能转向的问题,而是一个涉及到围绕职能转变而对政府进行全面改造与再造的问题。

1. 服务型政府建构的本质

服务型政府的建构作为我国政府在新的社会历史条件下改革与发展的主要目标,既是我国社会内在发展与现代化转型(由传统社会向现代社会的转型)的要求,也是政府自身改革与职能转变(由管制型政府或全能型政府向服务型政府或有限政府的转变)的必然要求。因此,服务型政府的建构并非完全是基于政府自身的改革而言的,同时也是基于社会的现代治理与现代化的发展而言的。在本质上而言,服务型政府的建构乃是政府基于一定社会发展和自身职能转型与实现的要求而进行的一种自我改造、自我完善与自我发展的活动。

作为一种自我改造、自我完善与自我发展的活动,服务型政府的建构具有明确的意识性与高度的自觉性,它是政府基于自身职能转变和新的职能的实现而展开的自我结构改造、自我运行方式转变的自觉行为。在这里,明确的意识性与高度的自觉性的产生,无疑根源于政府对时代发展和自身发展需求的明晰认识与清晰把握。在我国社会的改革与发展即将迈入到一个公民社会开启的新的历史阶段,政府提出并且努力致力于构建一个以服务公众、服务社会为基本目标的服务型政府,正是这种明确的意识性与高度的自觉性的体现。

对于我国政府自身的改革与发展而言,虽然服务型政府的建构有着历史发展的必然性,但是,与以往任何一次单纯的政府行政改革不同,服务型政府的建构是基于政府功能的再造而展开的一项系统而复杂的政府再造与创新变革的活动。无论是其所涉及到的政府组织变革的深度、广度,还是变革所产生的影响力,都是前所未有的。因此,当前我国政府所致力并建构的服务型政府,必然是一个具有超越传统“全能型”、“权力型”政府功能的新型政府。而这一新型政府的建构,乃是基于我国社会现代化发展与公民社会治理的需求,以及政府自觉的自我改造与变革的基础之上的,因而这就注定了服务型政府的建构必然具有政府单纯行政改革所不具有的彻底性与革命性。

2. 服务型政府建构的基本目标

我们说,服务型政府的建构是我国政府为适应社会现代化尤其是公民社会的发展而展开的自我改造、自我完善与自我发展的行为活动,这一行为活动的目的指向是通过政府的再造而实现职能的现代转型,从而不断提升和增强我国政府服务公众和治理社会的能力。因此,我国服务型政府的建构,其基本目标的确立,一方面与政府职能现代转型的再造和变革有着直接的关系、另一方面也与我国社会的现代发展尤其是公民社会的培育有着密切的联系。前者决定了服务型政府建构的自组织状况,而后者则决定了服务型政府建构的价值取向与目标指向。

从政府职能现代转型的再造和变革的要求而言,服务型政府建构的基本目标是通过自身的改造、创新与变革而形成能够确保政府公共服务职能充分和有效实现的决策、行政、服务系统,其重点在于根据政府服务职能实现的要求改造、调整与重组政府的内在结构系统与组织系统,从而建立并形成与服务型职能实现要求相一致的政府自组织系统和行政运行系统。从我国社会的现代发展与公民社会培育的要求而言,服务型政府建构的基本目标是形成具有廉洁而又高效服务功能的政府公共服务系统。这一系统既包括了政府公共服务与决策系统,同时也包括了公共服务与决策执行及其协调系统。由此可见,服务型政府的建构,其目标的确立,主要是由上述两个方面的因素所决定的。

事实上,政府作为国家政权存在的象征和社会治理、社会管理的主导者,其自身的建构、改革及其发展,一方面必须着眼于自身组织结构的优化与职能实现的要求,另一方面也必须着眼于一定时期社会政治、经济、文化发展及其公民社会生活对政府的诉求。只有将二者密切结合起来,才能准确把握和合理确定政府改革的走向与目标。正是基于这一理解,我们认为,当前我国政府所致力于服务型政府建构的基本目标是基于社会善治与现代公民社会发展对政府公共服务职能实现的要求,通过对僵化与低效的政府组织结构、行政运行体制与机制的改造、创新与优化,从而形成适应现代社会发展要求的政府组织系统、行政运行系统与社会公共服务系统。

(二) 服务型政府建构的主要方面

一个国家或社会建立什么样的政府,归根结底,是由国家的性质与社会

发展的需求所决定的。在人类历史的发展演变中,政府的产生及其职能的获得与演变,无不与一个社会在特定时期建立的国家性质及其社会发展的需求直接联系着。服务型政府是现代国家与现代民主社会(公民社会)发展的必然产物,它反映着现代公民社会发展对政府建构的基本诉求。因此,所谓服务型政府,主要指的是以推进社会公共服务为主要目标和主要职能的政府类型,而所谓服务型政府的建构,则主要指的是基于推进与保障政府公共服务职能的实现而进行的对政府自身的组织结构系统、组织运行系统与功能实现系统的变革与创新。由此可见,服务型政府的建构是与服务型政府的职能定位及其职能实现直接联系在一起的。

从当前我国社会发展及其对政府职能赋予与职能实现的要求以及我国政府自身的改革与发展而言,我国政府所致力服务型政府的建构,主要应该围绕着以下方面而展开:

1. 着眼于现代公共服务理念培育与确立的服务型行政文化的建构

理念既是行动的指针,又是行动的动力。服务型政府的建构必须依赖于以服务为核心理念和价值追求的行政文化的支持与保障。新中国所建立的中央人民政府虽然始终将“为人民服务”作为其基本的执政理念与核心价值追求,但是,由于我国社会现代转型与公民社会发展滞后的制约以及传统的“民治”或“统治”思想的影响,因而“为人民服务”的执政理念与价值追求也就始终难以转变为现代公共服务的理念,相应的服务型行政文化自然也就难以得到培育与形成。因此,如何围绕着现代公共服务理念的确立而培育并形成健康的服务型行政文化,无疑会成为当前我国服务型政府建构所面临的重要任务。

2. 着眼于促进现代公共服务职能转变的政府组织自身的改造、调整与重组

对于我国政府而言,服务型政府的建构不仅意味着政府职能定位的转变,同时也意味着政府组织自身结构与运行方式的转变。在我国政府职能的现代转型中,公共服务职能定位的确立及其转变能否变成现实,无疑必须依赖于政府组织结构与运行系统的支持。我国政府现行的组织结构、行政运行系统及其运行方式是在计划经济和集权时代的背景下所建立的,具有僵化与过度行政化的倾向,因而无法适应现代公民社会发展对社会公共事业发展的诉求。因此,服务型政府的建构,必然要求我国政府必须从促进公

共服务职能实现的角度出发,对政府现行的组织结构与行政运行系统进行必要的改造、调整与重组,从而形成能够促进政府公共服务职能更好实现的组织结构与内在运行系统。

3. 着眼于保障现代公共服务职能实现的政府职能实现体系的建构

任何一个政府,其职能的实现不仅有赖于组织内在结构与行政运行系统的优化,而且也必须依赖于科学、合理和优化的职能实现体系的建构。一个高效而优化的政府职能实现体系的建立,既包括了政府组织的内在结构与运行系统,也包括了政府与社会、公民之间所建立的外在结构与运行系统。如果说政府组织内在的结构与行政运行系统是政府职能实现的基础的话,那么,政府与社会组织、公民之间特定关系及其互动形式的建立,则是政府职能实现的重要外在结构与系统,是构成政府职能实现体系的重要方面。因此,基于保障与推动政府现代公共服务职能的有效实现,在政府组织内在结构与运行系统改造、调整、重组与优化的基础上,如何建构并形成高效而优化的公共服务职能实现系统,也必然会成为当前我国服务型政府建构所面临的重要任务。

4. 着眼于政府公共服务职能有效实现的法律保障体系的建构

在本质上而言,现代社会是一个法制社会。这一特征,也是现代社会区别于传统社会的本质特征之一。没有完备的法律制度的建立,就不可能有现代社会秩序的产生。而没有必要的规则与秩序,则人类就不可能有任何正常的社会生产与社会实践活动。服务型政府的构建,同样必须得到完备的法律体系的支持与保障。

依法行政,是现代政府所具有的基本特征。无论是政府组织内部的行政运行,还是政府对社会的管理与治理,抑或是公民权利的保护,都必须依赖于一定的法律制度体系而展开。建构完备的法律制度与法律体系尽管是我国政府一直孜孜以求的目标,但是,由于我国社会的发展始终处于由传统向现代、由人治向法治转变与过渡的阶段,因而社会法制建设的状况仍然存在许多问题,不尽如人意。因此,建立并不断完善与现代社会发展相适应的完备的法律制度与社会保障体系,必然也会成为当前我国服务型政府建构所必须解决的重要问题。

(三) 服务型政府建构与实现的基本表征

我们知道,服务型政府的建构并非是一个一蹴而就的过程,而是一个伴随着社会现代化与公民社会的发展而不断建构的过程。这就意味着,所谓服务型政府的内涵及其建构的目标指向要求,也是随着社会的发展和公民对于社会公共服务诉求的变化而变化与发展的。因此,倘要完整与准确地给出服务型政府建构所要实现的目标指向标准,则是一件相当困难的事。但是,这也并非意味着服务型政府的建构是一个无目的与无目标的过程。事实上,服务型政府的建构始终是一个由政府主导的自我建构与自我发展的过程,是一个合目的建构的实践过程。正因为如此,服务型政府的建构及其实现,无疑是可以给出明确的定性化的指标描述的。

从服务型政府建构的主要目标与建构的基本方面来看,当前我国政府所致力建构的服务型政府必须具备的基本特征或者说主要表征是:

第一,明确的公共服务意识与公共服务理念得到有效确立,并且这种意识与理念已内化到政府组织每一个成员的内心世界,从而使公共服务的意识与理念超越个体性的局限而上升成为政府行动的自觉的价值追求。

第二,科学、完善、合理与优化的政府组织结构得以建立并且能够成为支持政府高效运作、功能实现与核心竞争力形成的重要内在基础。其基本表征是优化的组织结构与运行系统的建立,以及科学、合理和良性的府际关系的形成。

第三,科学、有效、公正与合理的公共服务决策与执行体系得以建立并能够成为推动政府公共服务职能充分实现的重要保障。它既包括了民主的公众公共决策参与机制,同时也包括了高效的公共决策执行系统与运行机制。

第四,建立在政府与社会组织、个体公民之间良性互动关系基础之上的科学有效的公共服务与公共管理体制与机制得以形成并且能够成为持续推动政府为公民提供优质的公共产品与公共服务的重要保障。

第五,基于促进与保障政府公共服务职能有效实现的法律体系与法律制度的建立,它既包括了完善的法律规则体系、公正的法律监督体系和有效的执行运作体系。

第六,建立在以上基础上的高效的公共服务与公共管理能力的形成,以

及确保这种能力得以发挥与实现的途径、方式、实现机制等得到有效确立与建立。

当然,我们也应该看到,我国服务型政府的建构并不是一个单纯的政府自身改革与职能转型的过程,而是一个涉及到政府在内的社会组织系统、社会组织功能系统、社会实践运行系统整体发展与变革的过程。正因为如此,社会对服务型政府内涵的理解、发展目标的定位及其建构指向的选择,都具有一定的变动性与发展性。因此,我们关于服务型政府建构实现表征的理解,无疑也就具有了一定的相对性。

二、公共政策体制机制的创新与服务型政府职能的实现

与传统社会背景下所建立的管制型政府不同,服务型政府对社会的管理或治理主要不是通过强制性行政控制或暴力性手段而实现的,而是通过公共政策的制定与施行而实现的。我们知道,在传统社会的背景与条件下,政府作为国家政权机构,其主要的职能是维护统治阶级的利益和国家政权的稳定,因而其职能实现的方式也必然是刚性的和控制性的。但是,在现代公民社会,政府的主要职能已由维护统治阶级的利益和国家政权的稳定转变为为社会提供有效的公共产品与公共服务。现代政府职能的这一转变,不仅意味着国家政权性质和政府行为价值追求的转变,而且也意味着政府实现其价值追求的方式即职能实现方式的转变。由此可见,现代政府职能的实现,必须依赖于一套全新的组织架构与运作方式。

我们知道,适应现代市场经济与公民社会的发展而构建的现代服务型政府,既不是一个全能型政府,也不是一个统治型或管制型政府,而是一个有限政府与服务政府。对于现代服务型政府而言,任何试图通过传统的暴力强制手段而实现对社会控制的努力,都将不可能变成现实。因此,现代政府服务型职能的实现已不可能借助于传统的方式与手段而展开,而是必须依赖于公共政策、法律制度等行政程序与制度性设计才能够实现。可以说,在健全的法律制度架构下,运用公共政策,通过对社会公民提供优质的公共产品与公共服务而实现对社会的有效治理,已成为现代社会政府社会职能实现的主要方式与手段。

(一) 公共政策与现代政府社会治理工具的选择

公民社会的发展诉求,决定了为公民提供优质与均等化的公共产品、公共服务成为现代社会背景与条件下政府主要职能的必然性。现代政府职能的这一转变,一方面决定了政府行政方式或者说社会治理理念的转变即作为政府组织价值追求的转变,另一方面也决定了政府行政方式或者说社会治理方式的转变即作为政府组织职能实现方式的转变。因此,在这一背景与条件下,政府不再可能通过运用曾经得心应手的传统工具与手段而实现对社会的善治。由于在新的社会背景与条件下那些曾经行之有效的工具与手段已愈来愈显出其固有的局限性和负面效应,因而不断创新并选择运用适应新的社会发展要求的工具与手段而实现对社会的有效治理,无疑已成为现代政府行政运作与职能实现所必须面对和解决的重要课题。

1. 现代社会政府治理工具的选择

有效的治理工具的创造与选择,是现代政府职能实现和实现社会善治的必然要求。政府作为主要的社会公共组织和社会管理的机构,无论是对社会的治理,还是对公众的服务,都不可能直接进行或者展开,而必须借助于必要的工具、手段或者选择有效的工具才能具体展开。对于政府职能的实现而言,一方面必须基于职能实现的要求而借助于合适或相应的途径、手段、方式或工具,另一方面不同的途径、手段、方式或工具在政府职能的实现与展开中有着不同的功能作用与功能效果。正因为如此,现代政府社会治理与公共服务职能的展开,必须通过对相关治理工具科学而审慎的选择,才能够有效实现。

与传统社会条件下政府对社会强有力的管制不同,现代社会政府的职责主要不是实现对社会诸领域、诸方面的有效控制,而是为社会公民提供优质与均等化的公共服务和社会生活保障。显然,基于对社会有效控制而形成或建立起来的传统的刚性的工具手段,已不再适用于现代社会管理的要求。尽管一些传统的社会治理工具与手段似乎还有一定的有效性,但是,传统的刚性的社会治理工具与手段已不构成现代社会政府治理工具系统的主要方面。一般而言,适应现代社会发展和政府职能实现要求的社会治理工具与手段,必须具备或者体现出广泛的民主性、公共性、灵活性和效率性。西方发达国家政府社会治理成功的经验表明,运用并通过公共政策而实现

对社会的善治已成为现代政府职能展开所选择的主要途径与工具。

2. 作为社会治理工具的公共政策

尽管迄今为止人们对公共政策内涵及其边界的认识,依然存在着一一定的分歧,这种分歧有时候甚至是巨大的,但是,作为现代社会政府实现公共服务与社会治理的主要工具和手段,公共政策愈来愈显出其区别于传统工具的优越性。在我们看来,无论是西方,还是东方,所有那些致力于公共政策或者公共管理学研究的学者关于公共政策内涵的解释,都有着一定的合理性。基于对公共政策作为一种政府治理工具或者说政府职能实现的重要现实手段的把握,我们认为,所谓公共政策,指的是政府在特定时期为实现一定的社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、条例等的总称。由此可见,公共政策并非指单个性的治理工具,而是指政府借以实现其社会治理与公共服务职能的工具、技术路线与手段的集合。

公共政策之所以能够成为现代政府实现社会善治与公共服务职能的重要工具与手段,乃是由其在现代公民社会条件下所获得的本质特征与功能属性决定的。我们知道,无论在任何时代,政策运用都是政府借以实现社会管理或社会控制的重要工具与手段。但是,这并非意味着任何时代政府借以实现社会管理或社会控制的政策都具有同样的性质与功能属性。事实上,政策的本质特征与功能属性具有获得性。在不同时代与不同社会条件下,政府借以实现社会管理或社会控制的政策必然会由于政府职能的差异与实现要求的不同而获得不同的性质与功能属性。与传统社会背景下政府基于社会控制要求而对政策的运用不同,现代社会政府对政策的运用乃是基于有效的社会治理与公共服务而展开的,因此,现代公共政策无论其政策体系的建构还是政策的实施,都与传统社会条件下政府基于社会控制或管制目的所运用的政策有着巨大的区别。这种区别,无疑集中反映在现代公共政策所具有的公共性与服务性的价值追求上。也正因为如此,才使得现代公共政策具有了促进服务型政府职能实现的功能属性与作用。

3. 公共政策运用与服务型政府职能的实现

作为现代政府社会治理与服务型职能实现的公共政策虽然具有促进政府服务型职能实现的功能属性与作用,但是,这一功能属性与作用的实现,

乃是建立在公共政策的有效运用基础之上的。没有公共政策在运用过程中的有效运行,则不可能有高效与合目的的功能属性的发挥,政府对社会所具有的公共服务与善治的职能自然也就不可能实现。因此,现代社会政府公共服务与社会治理的职能能否得到充分与有效的实现,则主要取决于公共政策运行有效性实现的状况及其所达到的程度。

公共政策的运用是一个涉及到社会诸多因素、诸多方面和包含了诸多环节的综合实践活动过程,它主要包括了公共政策的制定与建构、公共政策的执行与施行和公共政策的监督与评估等三个环节或阶段性过程。根据现代公共政策学的基本理论,公共政策的有效运行必须依赖于充分而有效的运行条件与运行环境的支持。这些条件与环境既包括了公共政策运行的组织支持系统,同时也包括了公共政策运行的外部关系系统,二者共同构成了公共政策运用的体制与机制。由此可见,公共政策的有效运行,从根本上而言,取决于有效的公共政策运行体制与机制的支持。科学有效的公共政策运行体制与机制的建立,无疑对于促进与保障服务型政府职能的实现有着重大的意义。

(二) 服务型政府公共政策体制与机制的建构

公共政策的运行及其效能的充分实现,必须依赖于科学而有效的政策运行体制与机制的支持。没有科学而有效的政策运行体制与机制的支持,则既不可能有现实的合目的性的公共政策体系的建构,更不可能有公共政策的有效运行,当然也就不可能有公共政策作为政府公共服务与社会治理职能实现工具的功能价值的实现。由于公共政策体制与机制对公共政策的有效运行具有任何事物无法替代的功能性作用,因而必然决定了科学有效的公共政策体制与机制的建构对于公共政策运行的必要性。

基于保障公共政策的有效运行和促进服务型政府职能充分实现的要求,我们认为,服务型政府职能充分实现视阈下的公共政策运行体制与机制的建构主要包括了三个方面的内容:一是公共政策体系构建体制与机制的建构,二是公共政策执行与实施体制机制的建构,三是公共政策监督与评估体制机制的建构。科学、合理与健全的公共政策体系构建体制与机制、公共政策执行与实施体制机制,以及公共政策监督与评估体制机制的建构,既是科学、合理和有效的公共政策体系形成、运行并产生积极效能的重要保证,

也是服务型政府赖以实现其公共服务与社会善治职能的重要基础。

1. 公共政策体系构建体制与机制的建构

在一定程度上而言,服务型政府职能的充分实现,取决于政府在公共事务管理活动中是否能够构建起科学、完善和充分体现公共服务价值追求的公共政策体系。因此,如何建立起科学有效和充分反映公共服务精神的公共政策体系,对于现代政府公共服务与社会治理职能的实现而言就显得非常必要且非常重要。基于服务型政府职能充分实现的要求,服务型政府视阈下的公共政策必须充分体现与反映政府公共服务的理念与精神,必须具有广泛的公共性、积极的价值导向性和现实的技术操作性。显然,这一公共政策体系的建构,并不能够仅仅通过对决策者主观努力的依赖就可以实现的,而是只能且必须通过对制度化的公共政策体系构建体制与机制建构的依赖才能够切实得到保障与实现。

一定的公共政策体系构建的体制与机制是由包括公共政策制定者、政策制定参与者、政策标的群体和利益相关者等在内的诸要素的职责定位及其他它们之间的结构关系所构成的。因此,所谓公共政策体系构建体制与机制的建构,乃是一个围绕着公共政策的构建与制定而确定公共政策制定主体、公共政策制定相关者的职责划分并建立相应的制度、规则与程序等支持保障系统的活动过程。合理而有效的公共政策体系构建的体制与机制形成的基本要求是:(1)公共政策制定者、政策制定参与者、政策标的群体和利益相关者职责与权益的合理划分及其良性互动关系的结成;(2)科学而有效的公共政策构建与制定的程序、规则、制度等支持与保障系统的建立;(3)公共性原则、民主性原则、价值导向性原则与科学性原则最大化与最充分的体现。

2. 公共政策执行与实施体制机制的建构

公共政策执行与实施体制机制是公共政策体制与机制的有机构成,因而自然也就成为公共政策体制与机制建构的重要方面。任何一项公共政策,其最终的价值与效力都是在具体的执行与实施过程中得以实现的。倘若没有执行与实施,无论何等完美的公共政策,都只能是一种理想的蓝图和行动的理論设计。因此,建立一种能够促进并保障公共政策有效执行与施行的体制与机制,对于充分而有效地实现公共政策的功能价值,当是至关重