

湖北行政管理论坛（2011）

经济转型与政府转型

【下】

主 编◎顾 杰
副主编◎邓泽宏 唐忠义

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

湖 北 行 政 管 理 论 坛 2011

经济转型与政府转型

【下】

主 编◎顾 杰
副主编◎邓泽宏 唐忠义

ING JI ZHUAN XING YU ZHENG FU ZHUAN XING

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

经济转型与政府转型(上下册)/顾杰主编.
武汉:湖北人民出版社,2011.9

ISBN 978 - 7 - 216 - 06897 - 0

- I. 经…
- II. 顾…
- III. 国家行政机关—政治体制改革—中国—文集
- IV. D630.1 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 168594 号

经济转型与政府转型(上下册)

顾 杰 主编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号
邮编:430070

印刷:武汉市科利德印务有限公司

印张:52.25

开本:787 毫米 × 1092 毫米 1/16

插页:2

版次:2011 年 9 月第 1 版

印次:2011 年 9 月第 1 次印刷

字数:934 千字

定价:98.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 06897 - 0

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

- 论建设公共服务型政府与法治精神的关系·····何 飞 曹 源(403)
- 以新公共服务理论为基础的服务型政府建设·····闵 闽(409)
- 以政府采购公共服务促进政府管理创新·····李莉佳(415)
- 和谐社会大环境下公共服务型政府的构建途径·····李一念(419)
- 试论城乡公共服务均等化的现状及实现途径·····覃小玲(425)
- 服务型政府构建中领导干部应强化的行政理念·····吴 刚(433)
- 提高领导干部应对媒体能力的必要性及重要性·····梅 倩(440)
- 浅论新加坡人民行动党长期执政对我国的借鉴意义
- 基于人民行动党长期执政的根本原因·····董 敏(446)
- 从西方公共行政改革看我国政府改革的方向和对策·····刘小璞(456)
- “官德缺失”问题及对策研究·····汪加强(460)
- 浅析新时期政府转型中党的建设·····雷学果 赵成忠(469)
- 道家伦理视域中的廉政文化塑造
- 以《道德经》为中心的分析·····李厚刚 朱国伟(474)

四 政府转型与县域经济、中小企业发展

抓住倒逼转型机遇 政府助力中小企业发展

- 基于青山科技型中小企业调研对武汉市借鉴意义的实证研究
- 石秀华 杜春丽(487)
- 中小企业发展与政府转型分析·····雷德明(493)

- 省管县财政体制对县域经济发展的影响·····潘锦丽(499)
- 政府转型助力中小企业·····倪俊(505)
- 中国区县中小企业发展的制约因素与对策分析·····孟丽敏(510)
- 中小型企业发展状况与政策扶持可行性的探索·····上官田野(516)
- 推进县域经济信息化建设的思考·····王哲(522)
- 推动落后山区县域经济崛起的有效途径分析
——对十堰发展的思考·····王亚萍 张明丽(526)
- 县域经济转型过程中食品安全管理的缺陷与对策分析
·····匡念念 何应龙(533)
- 资源型县域经济转型的问题与模式探析·····曾庆娟 何应龙(538)
- 浅议湖北县域中小企业发展转型的困境与对策·····陈念 何应龙(544)
- 浅析转型期中小企业融资中的政府责任
——以广西地区为例·····唐艳 周冶芳 张闪闪(550)
- 发展我国县域经济的有效途径分析·····张闪闪 张明丽 唐艳(559)
- 加快我国县域经济转型的路径研究·····杜庆 张明丽(566)
- “黄石模式”对湖北省县域经济转型发展的借鉴意义·····徐洋(571)
- 政府转型与中小企业发展
——以仙桃无纺布产业集群中政府转型的成功经验为例
·····陈小曼(578)
- 政府转型背景下促进中小企业成长的措施分析
——以武汉光谷光电子产业为例·····贾泽智(582)
- 地方政府支持县域经济企业发展模式初探
——以浙江省温州市中小企业发展为例·····宋丽(590)



| | |
|--------------------------|--------------|
| 经济转型期中小企业人力资源管理策略研究····· | 李 姪(597) |
| 我国民营企业融资问题研究····· | 章 姗(604) |
| 浅析中小企业发展视角下政府转型····· | 洪中发 陈 冲(611) |
| 试析丹江口市县域生态经济的发展····· | 金 月(616) |

五 政府转型与社会管理创新

政策观的价值取向、政策冲突与弱势群体权益保护

| | |
|---------------|--------------|
| ——以农民工为例····· | 梁东新 张智勇(625) |
|---------------|--------------|

| | |
|--------------------------|----------|
| 城市医疗保障制度构建中的公平与效率权衡····· | 周 云(630) |
|--------------------------|----------|

| | |
|---------------------|----------|
| 通胀预期下的国家粮食安全思考····· | 李 曼(640) |
|---------------------|----------|

凸显与缓解

| | |
|--------------------------|----------|
| ——基于经济转型视角的女大学生就业问题····· | 郑琼梅(647) |
|--------------------------|----------|

| | |
|------------------|----------|
| 政府转型与构建和谐社会····· | 张 晶(653) |
|------------------|----------|

| | |
|---------------------------|----------|
| 论政府在科技企业孵化器建设和发展中的职能····· | 黄 涛(657) |
|---------------------------|----------|

| | |
|--------------------------|--------------|
| 高校行政管理专业教学与人才培养模式探析····· | 李春根 金俊宏(664) |
|--------------------------|--------------|

| | |
|--------------------|--------------|
| 论民族地区城市和谐社区建设····· | 尼加提·艾买提(671) |
|--------------------|--------------|

| | |
|---------------------|----------|
| 以包容性增长消减中国社会排斥····· | 滕张鑫(678) |
|---------------------|----------|

大学毕业生住房问题研究

| | |
|---------------|----------|
| ——以武汉市为例····· | 余晓香(687) |
|---------------|----------|

| | |
|----------------------|----------|
| 外部性视角下的生态补偿问题探讨····· | 杨 磊(694) |
|----------------------|----------|

政府满足居民文化需求的路径选择

| | |
|----------------------|--------------|
| ——对武汉市居民文化需求的调查····· | 彭惠青 李筱霏(704) |
|----------------------|--------------|

| | |
|--------------------------|--------------|
| 生态行政视阈下农村基础设施的建设与管理····· | 田仕兵 聂成红(712) |
|--------------------------|--------------|

- 政府转型推进收入分配制度改革·····徐斌林(718)
- 浅析新农村建设中新型农民的培育途径·····胡海霞(723)
- 劳动与社会保障专业本科生就业分析·····王秀娟 徐 洋(728)
- 关于社会保障专业学生就业问题的分析·····侯 卓(733)
- 经济转型时期的政府转型与社会建设
- 以民生建设为视角·····余 悦(739)
- 新型农村养老保险试点对政府职能转变的思考·····毛 超 胡 琳(745)
- 转型时期城市社区自治建设的现状、问题及对策·····陈杰垣(752)
- 政府转型视角下我国收入分配差距扩大问题研究·····田文威(762)
- 基于转型期的社会救助建设方向·····肖 强(768)
- 浅议我国经济适用房存在的问题及解决对策·····白筱宇(774)
- 我国在经济转型期间的社会保障问题研究·····任甜甜(779)
- 浅析我国政府对自来水价格的管制·····陈 琦(789)
- 公平视野下的中国农民工社会保障问题分析·····梁丹丹(793)
- 政府职能转变中的非政府组织发展·····付锐平(799)
- 转型期群体性事件处置中的政府公关·····卫鹏飞(806)
- 公共危机中的转机·····沈慧敏(813)

论建设公共服务型政府与法治精神的关系

何 飞 曹 源

建设公共服务型政府是我国行政管理改革的目标选择,建设服务型政府离不开弘扬法治精神,在我国政府从管制型政府向服务型政府转变的历史进程中应体现“法律至上”和“人民意志至上”的法治精神。我国经由30年的改革开放,实行了社会主义市场经济体制,选择了“法治”作为国家建设的基本方略,同时参与始于20世纪70年代后的世界范围内的现代行政理念的构建与研究。从国外100余年的行政实践看,政府既不能充当消极的“守夜人”,也不能充当万能的干预者,而必须成为现代行政理念的实践者,这才符合时代发展的要求。因此,我国建设公共服务型政府的目标不仅要通过依法行政实现行政管理,创设良好的公共秩序,而且要通过依法行政满足人们对社会公共资源的需求,注重并加强对社会自身机能的培育。

一、建设公共服务型政府的内涵和意义

公共服务型政府是指以服务为理念,以公众为导向,以服务公众为核心职能,以创造必要的社会经济文化发展环境和条件作为根本任务的现代型政府。加快公共服务型政府的建设,是落实科学发展观的必然要求,是经济社会发展的迫切需要。

(一) 加快公共服务型政府建设是落实科学发展观的必然要求

落实科学发展观,客观上要求政府的发展目标必须从传统的单纯追求经济增长转向全面、协调、可持续发展,从投资型财政体制转向公共型财政体制,从经济发展目标优先转向社会发展目标优先。这就要求我们在加快公共服务型政府建设的过程中,必须始终以科学发展观为统领,坚持以人为本,优化发展环境,规范政府行政行为,不断提高公务人员素质,促进各单位各部门切实转变作风,履行职责,发挥好职能作用,全面提升政府办事效率和服务质量,推进我国各地区经济、政治、文化和社会全面协调发展。

(二) 加快公共服务型政府建设是经济社会协调发展的迫切需要

长期以来,政府职能定位服从于以经济建设为中心的发展战略,是典型的经济建设型政府,而社会事业发展滞后于经济发展的矛盾与冲突,凸显了政府职能

定位的缺陷。当前,人们日益增长的物质和文化需求,客观上要求政府特别是基层政府,在履行好经济监管、市场调节职能的同时,要更加注重履行社会管理和公共服务职能,加大教育、卫生、社保等公共事业的投入,加快区域、城乡、就业等结构的调整,为社会和公众提供更加充分的公共产品与服务,切实为构建和谐社会扫清体制性障碍。

二、法治精神的内涵

法治包含制度和精神两个层面。制度层面的法治必须以法治精神作支撑。如果不具有法治精神,再好的法律制度也会被滥用,法治社会就不可能实现。所以说,法治精神是法治的灵魂和实质。

法治精神从广义来说,可界定为人们的法治意识、法治思维与法治心理,同时也表现在法治环境下形成的社会活力^①;从狭义来说,就是指良法善治,是法治精神的基本特征和内在属性。

从价值取向看,法治精神是一个融法治的善治精神、民主精神、人权精神、公正精神、理性精神、和谐精神等为一体的科学命题^②;从基本属性和作用看,法治精神是法治的思想内核,是法的价值体现,是由法治思考凝聚而成的思想精华,是法治实践必须奉行的基本原则。^③

法治精神是人们对法治理想及其价值目标的主观把握,是对法治的认识、情感和意志等各种心理要素的有机整合,是实现法治社会乃至和谐社会所必需的精神要素。当代政治文明的深刻基础,乃是基于现代市场经济条件下的个人主体性的凸显与独立政治人格的生成。法治精神之所以成为现代政治文明的理论基石,就在于它与现代人的自由和公平竞争是不可分的。^④

三、建设公共服务型政府过程中的法治转型——以法国为例

政府转型是历史发展的产物。早在十九世纪,随着科学技术与经济的变革,资本主义生产方式改变了当时的社会结构,一系列新的问题加剧了社会矛盾,国家必须采用新的方式进行干预。在这一背景下,法国率先从法律上把公共服务

① 韩大元:《法治精神不断完善国家的价值体系》,《法制日报》2007年8月24日。

② 张文显:《弘扬法治精神》,《法制日报》2007年8月17日。

③ 卓泽渊:《法治精神应体现法的价值并指导法治实践》,《法制日报》2007年8月31日。

④ 王福民:《法治精神:当代中国政治文明的灵魂》,《科学社会主义》2004(6)。

确定为政府的基本特征。

（一）从“宪兵国家”转变为“福利国家”中法治的转型

在政府转型前，由于国家职能的重心放在司法、警察、国防等方面，人们称其为“宪兵国家”。十九世纪后期，随着国家的职能逐渐向教育、卫生、城市规划等方面发展，公共服务的特色越来越突出，对于这种形态的特点，人们概括为“福利国家”。在政府转型的背景下，法国行政法发生了从公共权力行政法向公共服务行政法的历史转型。标志性的事件是发生在1873年的布朗科侵权赔偿案，其开创了公共服务成为法国行政法院受理行政案件的主要标准的先河。由此，政府对自身行为首先不是寻求司法保护，而是更加重视如何在提供公共服务中依法行政。

（二）从行政权力与行政责任的平衡看法律的时代特色

公共服务的观念不断发展，逐步形成了执行公法的依据和界定行政司法权限的主要标准，这一观念也决定了行政权力与行政责任之间的平衡问题。^①一方面政府提供公共服务是通过行使行政权力去实现的，政府工作人员需付出极大的努力才能完成自己的使命；另一方面，政府提供公共服务，关系到公民的切身利益，使服务对象得到优质、高效、及时、平等的服务，是政府的职责所在。从法律的角度来看，行政权力与行政责任之间的平衡，是提供公共服务的必然结果。当然，更为重要的意义还在于公共服务的理念在特殊的国家发展模式中得到强化。如法国在二战后选择了一条兼具苏联的集中和美国的自由竞争两种管理模式的发展道路，国家的重要使命之一就是提供公共服务，于是就有了建立先进的社会保障制度、加强宏观调控、实行大型企业国有化等有着鲜明时代特色的重大举措。

（三）从传统职能发展到现代职能过程中适用法律不同

国家的传统职能主要是指由国家行政部门对国防、外交、司法、财政等方面提供服务。这种服务基本是以国家名义进行的，以行政法律法规为依据，服务行为是由行政机关单方决定的，行政管理相对人执行决定，并不承担费用。随着历史的发展，国家的传统职能发生渐变，主要包括教育卫生和社会保障的社会、文化服务在十九世纪中叶迅速发展起来。国家对这些领域进行组织管理，这种管理在市场之外运行，绝大部分的服务是无偿的，相当一部分有偿服务也是以行政法律法规为依据的。当前，提供服务的主体趋于多元化，除了公立机构外，一部

^① 张昆玲、张红娟：《论政府转型与法治精神》，《现代商贸工业》2010（5）。

分民间机构也通过与政府签订合同成为社会和文化服务的提供者,这些行为不同于以往的行政法律关系,不能适用公法而是通过私法予以调整。20世纪中,形成了国家对主要包括电、气、运输、邮政、电信等方面的经济服务,这类服务是通过市场提供的,因而是有偿的。适用这类服务的法律制度就更是公法与私法两者兼而有之了。从服务提供方来说,可以有国家垄断、地方管理、民间机构等模式,那就适用不同的法律。

四、建设公共服务型政府以法治为基础

我国“建设公共服务型政府”的提出,顺应了政府转型的历史潮流。2004年2月21日,温家宝总理在中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上正式提出“建设服务型政府”。2005年3月5日在全国人大十届三次会议上所作的《政府工作报告》中提出“努力建设服务型政府,创新政府管理方式,寓管理与服务之中,更好地为基层、企业和社会公众服务”,标志着从管制行政走向服务行政,将政府职能转变到宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务上来,实现政府治理模式从传统的管制型政府向公共服务型政府的转型。这就意味着随着政府职能的转变,法律也面临转型的迫切需要,公法私法的适用也将产生新的变化。

行政理念的提升,必将使我们从管理行政发展到法治行政。现代法治的精髓是对权力的制约。尽管法治行政与依法行政的原则与内容是一致的,但法治行政的精神实质与价值追求比依法行政有更高理念与更现代化的内容。依法治国的目标是建设法治国家,依法行政的目标是建设法治政府,即按照法治精神运作的政府,而建设法治政府的途径和手段是依法行政。

在我国,关于法治政府的论述则主要见于程燎原教授的三层面主张:第一个层面,法治政府是依法组成并依法治理、依法行使政府权力的政府;第二个层面,法治政府是三权分立、权力制衡的政府;第三个层面,法治政府是以彰显自由、保障权利为主旨的政府。因此,法治政府必须是以法律为基石,以宪政为前提,以民主政治为核心,以保障人权为目的,以保障自由为宗旨的政府。这是现代意义上的法治政府的理念,也是在实质意义上对法治政府的定义。

(一)从权力行政到服务行政

行政权是以行政管理为特征,行政主体显现出强烈的单方意志,甚至是长官意志,行政管理相对人常常处于服从的劣势地位。而法治行政要求逐渐强化服务行政,强调行政权力的行使者与行政管理相对人在法律地位上是平等的,双方都没有超越法律的特权。

首先,服务行政是由行政权力的本质所决定的。服务型政府是由公民把自己的权力授权给代表行使的权威性公共机构,由其行使公共权力。政府不应当谋求某阶级阶层的特殊利益,更不可谋求政府自身的利益,而必须致力于服务社会公众,维护公共利益,为公民提供服务,保护公民的权利和自由,满足公民的多样化的、个性化的需求。那些不能为公民提供优质服务的政府,公民就会收回授权,重新组建新政府。服务行政就是把为公民作为主要的价值取向,把公民置于政府行政中心。政府应及时了解民意,准确反映民意,热情回应民意。对于政府提供的服务项目和评估,由公民说了算。

其次,服务行政是行政权力的范围所需要的。政府行使权力只能作用于公共领域,即市场难以解决或不愿解决的社会公共问题,为其提供公共服务。对于公民个人能处理,或通过市场可解决的问题,政府不要轻易插手。政府不可与民争利,随意介入一般生产性或竞争性的市场领域,违背市场自由原则。

再次,服务行政是行政权力的行使原则所要求的。政府提供公共服务应是公平、公正、无歧视的。不论公民在财产、身份、种族、性别等方面有何差别,政府都应当平等地对待每一个公民,维护每一个公民所享有的平等权利。政府应保证市场主体的平等竞争,通过收入再分配实现分配的正义,做到法律面前人人平等。

(二)从封闭行政到公开行政

服务型政府是民主参与的、合作共治的政府。行政运行机制走向民主化,必然推动公民依法行政参与。公民行政参与是政府行为合法化的前提,是行政立法、行政决定应履行的正当程序,而只有政务公开,才能实现行政参与。政府公开相关信息后,公民才能行使批评、建议、申诉、监督、表达等法律赋予的权利,才能参与到政府公共决策和公共管理过程中去,通过对公共决策施加影响、监督公共管理过程,与公共部门展开合作,满足公民对公共服务的需求。政府是专门的但不是唯一的公共管理主体,政府可以把相当一部分职能让一些社会组织承担。公开行政的方式可开拓多种渠道,通过公民投票、民主式对话、协同式对话等实现民主治理和参与。

(三)从随意行政到责任行政

服务型政府是责任政府,它创立于公众,服务于公众,必然要求对公众负责。随意行政漠视行政权力行使的后果,必然导致违法行政。有了权力,必然产生责任,责任是权力的产物。为了促进政府在不能很好地履行职责或在违法行政时承担相应的责任,政府建立一套责任机制势在必行。一方面,责任行政是现代民主政治的基本理念,它要求政府必须以民众基本要求的实现为己任,积极地全面

地履行其职责,在渎职失职时承担道德、政治、法律责任;另一方面,责任行政还是一种对政府所提供的公共服务予以监督制约的制度安排。责任政府要求从内部外部形成控制机制,保证政府责任的实现。

五、建设公共服务型政府的法治方式

服务型政府首先是“法治政府”。服务型政府必须要有规则意识、程序意识和法治意识,在法定职责内依法履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能,确保政府各机构和各项工作科学、高效、廉洁运行。

(一)坚持授予有据、职权法定,做到法不授权不可为

对公民而言,是“法无明文禁止即自由”,即公民的权利是无限的,除非法律禁止;对政府而言恰恰相反,除非法律授权,否则就是违法行政。因此,推进依法行政,首先要明确:政府及其组成部门必须根据法律授权行使行政权力,任何无法律授权的行政行为都是违法的。

(二)坚持行使有规、程序法定,依法履行各项职责

一般而言,法律在授权政府行使某项行政权力的同时,对行使权力的程序也作出规定。按照法定程序行使权力,就是将政府的行为过程置于法律的监控之下,以程序的合法来确保政府行为的合法性,从而保证结果的合法、公正。

(三)坚持政务公开、全面监督,让权力在阳光下运行

对政府行使行政权力进行全面监督,是依法行政的关键环节。其基本举措是:政务公开,通过实体公开、程序公开、结果公开,让权力在阳光下运行;强化监督,综合运用党内监督、人大依法监督、纪检监察监督、政协民主监督和社会舆论监督等多种监督形式,形成以权治权、以法治权、以民治权、以德治权,全方位、多层次、宽领域、全覆盖的行政监督体系。

(何 飞、曹 源,武汉科技大学文法与经济学院)

以新公共服务理论为基础的服务型政府建设

闵 闽

当今世界,经济与科技的飞速发展使得国际竞争日益激烈,服务型政府建设是我国政府面对国内外经济政治环境深刻变化和发展的必然要求,也是推动社会主义民主政治的重要举措。而登哈特提出的新公共服务理论(New Public Service, 简称为 NPS),为我国政府由“经济建设型政府”向“公共服务型政府”转变提供了重要的理论依据和全新的视角。在这一理论的基础之上,我们可以探讨在我国服务型政府建设中应该吸取哪些重要的理念,如何推进我国的服务型政府建设。

一、新公共服务理论的主要内容和基本内涵

(一)新公共服务理论的产生背景

新公共服务理论的产生是质疑和超越新公共管理理论(NPM)的一种尝试。新公共管理理论(NPM)核心内容主要包括以下两个方面:一是管理的自由化。强调管理者必须从政府的繁文缛节的枷锁中解放出来,政治家和其他人必须让“管理者”来管理,要解除规制与分权,使管理过程如预算、人事及采购等合理化。二是管理的市场化取向。该理论主张将竞争机制引入政府管理,并将私营部门的管理实践和技术应用到公共部门中来。新公共管理理论一个重要的观点就是政府不再继续掌舵和划桨,而是将划桨的任务交予市场。

罗伯特·登哈特认为公共管理已经经历了一场革命,公共行政官员不再关注控制官僚机构和提供服务,而是正在对“掌舵而非划桨”的告诫做出反应,试图成为新型的、有偏向且日益私人化的政府的企业家。结果公共部门中实施了一系列相当积极的变革。但是,当公共行政领域逐渐抛弃划桨观念并接受掌舵的责任时,那仅仅是用一个“行政中心”的观念替代另一个“行政中心”的观念吗?奥斯本和盖布勒写道:“掌舵者比划桨者更有能力把握船的航向”。果真如此的话,从划桨到掌舵的转变就不仅仅是让行政官员掌控船只(即选择船只的目的地和航向,并确定到达目的地的路径),它也会赋予行政官员更多的权力去掌控船只。于是,登哈特则针对这一理论提出了这样一个质疑:“当我们急于掌舵时,我们是否正在淡忘谁拥有这条船?”

(二)新公共服务理论的思想来源

新公共服务理论的思想来源主要包含以下四个方面:

1. 民主社会的公民权理论

行政官员应当把公民当作公民来看待,而不只是把他们看作投票人、委托人或顾客;他们应当分享权威并减少控制,应当相信合作的效力。此外,与管理主义者要求更高的效率相比,许多学者认为,公共管理者应当寻求更有效的回应,相应地提高公民的信任度。这种观点直接为新公共服务提供了理论基础。

2. 社区和公民社会的模型

登哈特认为健康的社区生活对于现代人的重要性,它是个人与社会之间的有益中介,是现代生活的主题。公民社会对于现代的个人生活与民主治参与都至关重要。公民社会是一种公民能够相互进行个人对话与评议的地方,这种个人对话与评议是社区建设与民主的本质所在;此外,公民社会由充当个人与更大社会之间联系舞台的各种社会团体所构成,是公民在草根层次积极参与的舞台。政府在建立、促进和支持公民与其社区之间关系上能够发挥关键性的积极作用:政府帮助建立强大的公民互动网络,开辟新的对话与争论渠道,就民主治理问题进行公民教育;公共行政官员能够为社区和社会资本建设作贡献:鼓励公民参与决策而增进社会资本等。

3. 组织人本主义和组织对话理论

在过去的25年,公共行政理论家,包括那些在20世纪60代末和70年代初与激进的公共行政主义者相联系的理论家,他们认为,社会组织在传统上的等级制研究途径和社会科学的实证主义研究方法正在相互加强。因而,他们加入了批判官僚制和实证主义的行列,进而促使他们寻求研究管理和组织的其他途径,促使他们去探讨获取知识的新途径——包括诠释理论、批判理论和后现代主义,从而得出组织人本主义和组织对话理论,即最大限度地增进个人与其工作单位之间的相互配合,建立一些既承认组织使命的实现,也承认组织成员的成长与发展的报酬体制,为组织内部的人们增加自我控制自我管理的空间;努力创造冲突得以积极、恰当浮现和管理的条件;努力增强对团体过程及其绩效后果的认识。

4. 后现代公共行政

登哈特信奉“会话”理念,认为公共问题通过“会话”要比通过“客观”地测量或理性分析更有可能得到解决;“会话”理念把行政官员与公民视为彼此充分参与的,他们不仅仅是召集到一起谈话的理性个体,而且是在一种他们作为人而相互接洽的关系中的参与者,这种协商与达成共识的最终过程也就是个体随着自己的参与而彼此相互接洽的过程,在这个过程中,他们充分包含了人类个性的所

有方面,他们不仅有理性,还有经验、直觉和情感。

(三)新公共服务理论的基本内涵

新公共服务理论可以理解为:是关于公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理念,它是在对传统公共行政理论和新公共行政理论进行反思和批判的基础上提出和建立的,主张用一种基于公民权、民主和为公共利益服务的新公共服务模式来替代当前的那些基于经济自我利益的主导行政模式;是对传统公共行政理论和新公共行政理论的一种扬弃而非全盘否定。

新公共服务理论的基本观点包括以下几个方面:政府的职能是服务,而不是掌舵;公共利益是目标而非副产品;在思想上要有战略性,在行动上具有民主性;为公民服务,而不是为顾客服务;责任并不简单;重视人,而不是重视生产率;公民权比企业家精神更重要。^①

登哈特这一理论提出和建立了一种呼吁关注民主价值与公共利益的新理论,它吸收了传统公共行政的合理内容,承认新公共管理理论对于改进当代公共管理实践所具有的重要价值,但摒弃了新公共管理理论特别是企业家政府理论的固有缺陷,将政府角色重新定位——政府不再是控制者,而是重要的参与者。它把效率和生产力置于民主、社区、公共利益等更广泛的框架体系中,这对传统的公共行政理论和目前占主导地位的管理主义公共行政模式都具有某种替代作用。因而,这一理论有助于建立一种以民主、协商对话和公共利益为基础的公共服务行政。

二、新公共服务理论对我国服务型政府建设的意义

(一)强调政府的职能是服务

在新公共服务理论中,领导是以价值为基础的,那么公务员在工作中就会面临的诸多领导层面的挑战,因而政府与政府官员就必须进行一种角色、职能的转变。政府与政府官员必须了解管理的内容,项目的要求以及所拥有的资源,使公民与社区参与到政府决策的过程中来。公务员越来越重要的作用就在于帮助公民表达和实现他们的共同利益,而非试图用新的方向来控制或驾驭社会,只有这样才能更好地体现政府服务的价值。

(二)使政府牢固树立“以人为本”、“以民为本”理念

服务型政府的首要任务就是为社会公众提供公共服务,而新公共服务理论

^① 珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特著,丁煌译《新公共服务:服务,而不是掌舵》,中国人民大学出版社2004年版。

也突出强调了“公共权”和“人”的概念。这也就是说,将公共利益的受益主体——人民,摆在了更为重要的位置。我们知道,人民与政府之间的关系实质上是一种契约关系,因而政府就必须为人民服务,对人民负责,让人民满意。政府要想提供能满足社会公众的服务,就必须将“以人为本”、“以民为本”的理念贯彻到日常的工作中,并将“官本位”观念转变为服务理念,将“经济为本”的片面发展观转变为“以人为本”的科学发展观,切实解决民生问题,努力保障人民群众的根本利益,做到发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享,把人民群众作为政府一切工作的出发点和落脚点。

(三)使政府权力从“无限”转变为“有限”

根据社会契约论,政府的权力是来源于人民的,人民将自己拥有的一部分权力让渡给政府,这是一种代理关系。但政府权力的最大边界就是不损害公民的利益。此外,配置优化社会资源的主体除了政府之外,还有市场。当然,不能否认还有很多的社会公共需求又不是仅靠政府就能满足广大公民的,这就要求规范好政府的权力范围,调节好政府与市场、社会的关系,还权于市场,推行公共服务的市场化和社会化,真正做到该管的事政府坚决管好,不该管的事政府不过多干预,有所为有所不为,有取有舍、有强有弱、有进有退。^①

(四)将“公正正义”、“高效廉洁”等理念引入政府工作

新公共服务理论将“公正正义”、“廉洁高效”的理论融入政府改革的过程中。公正平等是我国社会主义政治文明的重要内容,也是政府行政的价值取向,它保障公民的合法权利和根本利益,公正的分配社会资源,使社会公众功效社会资源和社会发展成果。此外,任何政府活动都要耗费一定的成本,如何使政府工作在取得一定效果的情况下而耗费的成本最少,是值得我们思考的一个问题。因而登哈特的这一理论,为我们如何提高政府的工作效率、建立一个高效廉洁的政府提供了重要的思路。

(五)呼吁重视政府责任

在任何一个社会里,政府都拥有至高无上的权力,政府的官员也拥有很高的社会地位。任何这些官员在长期的工作中就很容易形成“官本位”思想,将一切工作的出发点和落脚点都定位于工作上,容易形成衙门作风和官僚作风。而登哈特的新公共服务理论认为政府的责任是不简单的,政府拥有权力就必须承担起相应的责任。

^① 谭欣:《建设服务型政府,我国政府行政改革的方向》,《理论观察》2008(6)。