

你的位置: [首页](#) >> [理论前沿](#) >> [专题: 百家争鸣](#) >> [论公共行政的时代精神](#)

论公共行政的时代精神

作者: 时磊 点击量: 1363 发布日期: 2005-11-16

中国海洋大学法学院教师

[中文摘要]: 虽然公共行政正在经历从“统治型”行政到“服务型”行政的转变, 可是“为人民服务”这一公共行政的根本精神却是始终没有变化。只不过在不同的时代, 表现为不同的时代精神, 体现为不同的政府组织形式。在当代, 服务、负责、参与、创新便是这一精神的集中体现, 而它们又分别是四种政府组成模式(服务型政府、责任政府、善治型政府和学习型政府)的核心内涵。

[关键词]: 公共行政 精神 时代精神

一、 引言: 公共行政的精神

公共行政的精神至关重要, 它与公共管理者的信念、价值和习惯密切相关, 没有精神指引的公共管理者将成为“一只没有头的苍蝇, 到处乱撞”。因此, 公共行政的改革应该首先从认识公共行政的精神入手。

对个人而言, 公共行政的精神意味着对于公共服务的召唤以及有效管理公共组织的一种深厚、持久的承诺。包括公务员对政府的目的和前景的看法与信念; 对于社会事业的性质以及如何更有效的达成公共行政的目的和信念; 对于公共生活中的伦理与道德的看法和信念。

对整体而言, 公共行政的精神说明了政府的看法和信念存在的原因。

因此, 公共行政的精神既是内隐的, 也是外显的。首先, 公共行政的精神会随着环境的变化而表现为各种具体的精神。在当代, 公共行政的精神——为人民服务, 体现为服务、负责、参与、创新等各种不同的时代精神; 其次, 公共行政的精神体现在政府的组织形式是不是符合时代的要求。在当代, 公共行政的各种不同的具体精神又分别在服务型政府、责任政府、善治型政府和学习型政府中得到体现。

二、 服务型政府

服务意味着谋利益, 服务型政府则意味着政府是一个实现好、维护好、发展好、为人民谋利益的政府, 其内涵在于: 政府及其公务员的立场从“自我为中心”向“公众为中心”的转变。

政府及其工作人员“以自我为中心”, 按自己心情、意愿办事的现象是官僚制政府在现代社会体现的一种通病。在过去的30多年中, 世界上没有一个这样的国家或地区: 那里的人民对公共官僚和文官制度表示满意。[1]自诩为“世界上最民主”国家的美国, 也不得不进行“重塑政府”, 去追寻林肯所提倡的“来自于民、为了人民的”政府; 在英国, 长期以来, 公共服务中服务提供者居于主导地位。值得称赞的是, 西方国家先于中国, 看到了政府存在的这种缺陷, 进行了相应的改革。例如, 美国公共学校系统的改革, 英国公民宪章运动, 加拿大政府的《公共服务2000倡议》等等。在改革中, 无论是政府还是学者都注意到要想改革成功, 就必须转变政府及其公务员的思想观念, 就必须改变传统官僚机构关心自己要什么、自己怎么看的立场。

转变观念何尝容易, 从毛泽东同志提出“为人民服务”到江泽民同志的“三个代表”重要思想, 我们就一直强调为人民服务。可是在真正落实这一思想时, 大多数政府公务员往往不能排除自己那种根深蒂固的“管理者”的思想。他们站在“服务(方便)自己”的立场上, 停留在如何使自己工作更加方便的层面, 为人民服务成为了“写在纸上、挂在嘴上”的口号, 我们的政府及其公务员在为人们服务时, “脸难看、话难听、门难进”。

当然政府一直在努力地工作, 在一定程度上也实现了服务公众, 可是这种服务是千篇一律的标准化的统一的服务, 而真正出色的餐馆, 在厨房里就开始关心顾客了。现代社会要求公众在政府中办完事, 应该像走

出一家出色的餐馆一样，带着满意的心情离去。这些，惟有以“公众为中心”，以公众的需求为驱动才能实现。

此外，政府要想更好的实施统治国家的愿望，继续赢得公民的支持，必须要实现从“管理者”向“服务者”的转变。“如果人们确信政府所关心的并非是公民的利益，而是政府自身的利益的话，再没有任何一种事情，如浪费、低效、高税率、过度的管制，会比这种信念更能动摇政府的根基。如果公民长时间普遍持有这样的信念，那么，公众不仅会对从事治理的官员失去信任，而且会对整个政府本身失去信任”。

[2]

做到思想上的转变是政府做好“为人民服务”的第一步，除此之外，政府及其工作人员还需要对自己的行动负责，政府还应该是一个责任政府。

三、责任政府

责任政府是近代民主政治发展的产物，指政府是一个有责任和负责任的政府，其关键在于：如何保证政府负责。根据人民主权原则，政府的权力是人民主权的让渡，人民是国家的主人，政府的公职人员是人民的公仆。因此，政府是一个“通过其赖以存在的立法机构向全体选民解释其所做出的决策，并证明这些决策是正确合理的行政机构”。[3]因此，应该通过制度途径保证政府负责，即在责任制度框架下，使政府的责任制度化、永久化，能够不依领导人的更替而改变，不管是谁，只要在政府工作就要为自己的行为负责。政府对代议机构负责是大多数国家都采用的一种方式。在中国，政府要向人民代表大会负责；在英国，政府责任通过“议会至上”的方式来实现。可是，从各国实践来看，政府腐败现象、政府失职现象的不断出现，让公民们普遍感觉政府既不尽责，也不负责。即使有也是该负责的没有负，不该负责的却成了“替罪羊”。因此，一旦出了事情，责任的归属就是一个难以说清的问题，也就不可能做到政府及其组成人员必须对其行为向公民做出合理的解释，以证明其是负责任的。

这与传统官僚制“政治——行政”分开有关。传统官僚制政府强调通过“政治—行政”严格分开来确保政府的公共行政的责任，确保公共行政的可信度和有效运作。而且根据行政首长负责制的规定，行政首长最终要为其所属部门的行为负责，并因重大部门失误引咎辞职，而无论他们是否事先知道这些行为。在中国，政策往往不是由行政首长制定的。可是一旦出现了问题，负责的往往只是行政首长，而做出决策的党委却没有负责；另一方面，由于下级是按照上级的指示、命令办事，因此一旦出现问题，就会发生责任不清、推诿责任等问题，不仅没有很好的控制和约束下级，反而让公民对政府产生了一种不信任和怀疑的感觉。

其次，在形式合理性和工具理性的原则下，公务员是与具体的岗位联系在一起的，岗位的任务也就是他的任务，岗位的功能也就是他的功能。因此，公务员们只要承担了这个岗位上的责任，也就做到了对这个官僚体系的负责。但是，公务员们在传统官僚制政府中是作为这个官僚体系中的一颗棋子而存在的，他们只要在官僚制体系的设计者为他确定的位置上完成他的任务就行了。对他们来说，服从上级就是负责，而不是服务人民。

政府不负责使得人民对政府的不信任加剧，面临信任危机的加重，政府必须重新进行责任制度的建设。公共行政意味着政府对人们行使属于社会的权力，同时，也意味着政府切实履行社会契约规定的条件，保障社会利益，促进实现社会意志所提出的目的，真正履行其责任。同时，也就需要一种精心设计的责任结构以确保以公民名义行事的人为公民的利益付出最大的努力。对此，江泽民同志在中共十五大报告中明确指出“一切政府机关都必须依法行政，切实保障公民权利，实行执法责任制和评议制”。而问责制在中国引起的广泛关注，也正说明了我们在责任制度上的缺陷，与建立责任制度的紧迫性。

为人民服务是一件好事，而如何不让好心办坏事，我们还需要知道人民究竟想要什么样的服务。

四、善治型政府

善治型政府即善于治理的政府，指在公民自愿合作和对权威自觉认同的基础上，政府与公民对公共生活的合作管理，以最大限度地增进公共利益，更好的为人民服务。[4]其核心在于：公民具有参与公共行政过程的权力，包括参与公共政策的制定与执行。

“公众参与是确保政策符合民意及政府合法化的根本途径”。[5]但是，传统官僚制政府严格的等级结构限制了公民的参与，虽然公民可以通过上访的方式将自己的意见反映给政府，但多数意见在传递过程中就被

掩埋了。而且，公共服务的提供完全由政府垄断，提供的服务不管公民是不是需要和满意。缺乏参与让公民产生了距离感，也降低了他们的积极性。

现代社会，民主政体越来越倾向于通过公民参与进行公共行政。在英国，首相发现要想制定出正确合理的政策必须深入到人民中；在加拿大，协商和公民参与已经成为了政府的中心工作，就连预算过程也需要协商和公民参与；在中国，党和国家领导人早就注意到了公民参与的重要性。毛泽东同志曾经指出，群众既制定政策，又执行政策。中国共产党才建党的那一刻起就始终坚持着“从群众中来，到群众中去”，这样一条典型的公民参与的群众路线。而且，没有任何理由证明公共服务必须由政府来提供，志愿者协会、非营利组织、公司等都是提供服务的好帮手。

今天的行政环境要求机构授权给公民而不只是单纯地服务于他们。政府已经不可能直接通过行政命令的方式来施行其计划方案，政府需要在实施其政策和提供公共服务时必须事先与公众进行磋商。而且积极的公共管理既是公众的自治方式，也是政府与公众沟通的途径。它使原先依赖于单线式的反映民意和要求的途径扩展为在公共管理中不断地传输民意和表达公众利益要求的广阔渠道，政府从单纯地接受上级的指令和压力而转向多方位地满足公众要求。

说到底，政府存在的目的就是为人民群众谋利益，最大限度的实现人民利益。面对多样化、分散化和复杂化的社会，面对大量增加的经济管理事务和社会管理事务，政府不可能面面俱到，不可能提供全面的公共服务，更不可能保证公共服务的质量和效率。公民需要的不是什么大政府或者小政府，他们需要的是一个有活力的、强大的、非常活跃的更好政府。即“能够治理和实行治理的政府，这不是一个‘实干’的政府，不是一个‘执行’的政府。这是一个‘治理’的政府”。[6]

因为，更多地参与能够有助于满足公民对其声音受关注以及其需要和利益得到满足和追求的期望；随着政府对更加广泛的信息来源、创造来源以及解决方案来源的开发，更多地参与能够改进公共政策的质量；随着参与同结果更加利害相关，对政策过程的更多参与有助于政策的执行；更多地参与可以回应对增加政府透明度和强化政府责任的要求；更多地参与有可能会增加对政府的公共信任度；更多地参与能够有助于迎接信息社会的挑战；更多地参与能够为一些新型合作关系的产生创造可能性。

为人民服务是一项持续不断地工程，需要服务提供主体能够根据需要不断的进行变革、创新。在挫折中吸取经验，不断强化为人民服务、向人民负责、鼓励人民积极参与公共行政的理念，从而使为人民服务能够持续进行下去。因此，还需要政府及其工作人员具有持续不断的学习的的能力。

五、学习型政府

学习型政府是这么一种政府机构，在其中，所有政府成员，上至领导、下至工作人员，通过努力学习，不断突破个人的能力上限，全力实现共同的抱负。其真谛在于：通过持续不断地学习，政府及其公务员能够真正地明白他们是“人民公仆”的真正意义，以及怎样才能做好“人民公仆”。

我们常常会看到这样一种情形，当危机发生时，政府成员团结在一起，每个人都会为了克服危机，为了维护人民的利益贡献自己的力量。1998年的洪水就是最好的证明。而当情形有所改善，就又涣散如昔。我们多么渴望政府及其公务员能够重现人民解放军的优良作风；我们多么希望政府的愿景能够代代相传，不管是谁，只要在政府工作，就能体会到什么是“为人民服务”，什么是“人民公仆”。

可是，在传统官僚制政府中，自上而下的政策执行方式，在很大程度上忽视了公务员的人性要求；过多僵硬的规章制度严重压制和扼杀了下层组织和下级人员的积极性和创造性；公务员身份的“永久性”，也使得一些公务员安于现状、不思进取；在管理、组织与控制的信条下，下级要做的是上级想要做的，下级说的话也是上级想听的，下级有权处理的是上级不想处理的细枝末节。当然，传统官僚制政府也强调公务员要树立“为人民服务”、“作人民公仆”的思想。可是，这是一种消极的、被动的心灵转变的方法。在这种状况下，公务员个人很难主动接受“人民公仆”地位。这严重阻碍了公务员个人学习能力的发展，从而进一步阻碍了政府整体的学习能力的提高。

因为，政府作为一个抽象的实体，无法进行具体的“学习”活动，只能通过成员个体来学习。离开了个体学习，组织将不成其为组织，更谈不上学习。透过学习，个人能够重新认识自我、创造自我，能够明白自己作为公务员的真正涵义。这又促进着政府整体学习能力的提高以及政府共同愿景的实现。因为，“个体的自我超越是学习型组织的精神基础”。[7]个体学习是组织学习的基本前提与基础，是组织学习的重要一

环。个体学习缺陷将直接影响组织学习的顺利进行。

为人民服务不是某个人的事情，是全体政府工作人员毕生所要追求的奋斗目标。而要想做到这样，政府中的每个人，都必须持续不断地学习，不仅仅经验中学习，更要从失败中学习，从每一次公共行政行为产生的社会舆论和结果中学习。仔细思考为什么一些好的意图却没有产生好的结果以及是否做到了“为人民服务”。

参考文献

- [1] [美]帕·英格拉姆：《公共管理体制改革的模式》[J]，转引自国家行政学院国际合作交流部编译：《西方国家行政改革述评》，北京：国家行政学院出版社，1998年版，第39页。
- [2] [美]乔治·弗雷德里克森：《公共行政的精神》[M]，张成福等译，北京：中国人民大学出版社，2003年版，第33页。
- [3] 邓正来：《布莱克维尔政治百科全书》，[Z] 北京：中国政法大学出版社，1999年版，第652—653页。
- [4] 俞可平：《引论：治理与善治》[A]，载俞可平：《治理与善治》[C]，北京：社会科学文献出版社，2000年版，第8—15页。
- [5] 陈振明：《政策科学——公共政策分析导论》（第二版）[M]，北京：中国人民大学出版社，2003年版，第245页。
- [6] [美]戴维·奥斯本，特德·盖布勒：《改革政府：企业精神如何改革着公营部门》[M]，上海市政协编译组，东方编译所编译，上海：上海译文出版社，1996年版，第25页。
- [7] [美]彼得·圣吉：《第五项修炼：学习型组织的艺术与实务》[M]，郭进隆译，上海：上海三联书店，1994年版，第13页。

文章评论：

· 评论人: 行政 主题: Fw: 论公共行政的时代精神


内容: 文章过于理想化，不过真能实现，于政府于人民都是一件好事，毕竟，作者看到了政府的根本问题所在！！

你可以在下面发表你此文章的评论：

标题:

姓名:

内容:

Copyright©2004-2006 7265.cn All rights reserved.  中国海洋大学法政学院 版权所有

电话: 0532-66781336 地址: 青岛市崂山区松岭路238号 邮编: 266100 管理员信箱: huanjingfaxue@163.com