

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA 资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

和谐社会与构建服务型政府

时间：2008-01-01 作者：王卓君

[摘要] 本文用马克思主义理论的基本分析工具探究了社会不和谐状态产生的根源，认为要化解这一根源，就必须进行政府治理理念的更新和治理模式的再造。新公共服务理论和服务型政府模式为我们构建和谐社会、进行政府治理理念更新和治理模式再造提供了理论支撑、明确了建构方向。通过对服务型政府品质的分析和界定，明确了构建服务型政府的基本维度，并对建构中可能出现的理念与实践错位现象进行了探讨。以新制度经济学的路径依赖理论和博弈理论探究了服务型政府构建中理论与实践错位的原因，并从制度环境和利益的双重角度，初步探讨了应对措施。

[关键词] 和谐社会；新公共服务理论；服务型政府；实践错位

[中图分类号] D035 1 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2008) 01-0030-03

中国自实行改革开放以来，所取得的全方位的发展特别是经济领域的超常规增长是举世瞩目的，但经济的发展并不能掩盖社会矛盾和社会问题的存在和加深，如利益分配的不公平和贫富差距的扩大，新的弱势群体的产生和社会冲突的出现等等。显然，中国今天的经济转型和社会转型正是生产力与生产关系矛盾运动的外在表现。目前较先进的生产力主导着各个生产领域，实现现代化的阶段就是与新生产力相适应的生产关系的确立阶段。信息化时代下获得突飞猛进发展的生产力由于技术、信息和管理等新要素的加入使得其所制约的并要求与其适应的生产关系也发生了根本变化。适应新生产力的生产关系的确立及二者的磨合不是一蹴而就的，其间必伴随着冲突和阵痛，由此带来了一系列政治、经济和社会问题。因此，可以看出新时期生产力与生产关系的矛盾运动是我国不和谐社会产生的根源之一。

从经济基础与上层建筑的矛盾运动中，可以进一步分析社会不和谐状态产生的根源。本来国家是上层建筑的核心，新生产力所要求的生产关系日益集中表现为宏观上国家对生产力和市场的管理及微观上的企业管理，国家这种多层次管理活动及其形成的经济关系成为社会的经济基础，“此时国家的角色具有了双重性，既是上层建筑，又部分的内化于经济基础之中，全部问题都寄予国家一身”。^[1]我国计划经济体制下的生产关系本质上是政治关系，生产资料归国家所有，国家通过命令手段统包统揽，从而抽空了经济基础的功能，由国家作为上层建筑的核心直接与社会生产发生关系，而目前在国家角色发生改变后，国家依然没能及时准确地定位新形势下自身宏观管理者及权利所有者的双重角色，也没能很好厘清经济基础与上层建筑的区别及不同角色下的功能实施方式，从而导致了市场经济框架下二者关系的失调，给社会各个领域带来了很大影响，这一对矛盾如同生产力和生产关系的矛盾一样，成为导致社会不和谐的另一深层次根源。

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

在运用马克思主义的生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间的矛盾分析法，探讨了社会不和谐状态产生根源的基础上，还必须将这些层次深且多表象的问题

外化为和谐社会构建的切入点或者说着力点。如上文所述，国家在对生产力、市场和微观企业的管理上存在角色的失衡和行为的失范，其实，无论是生产力与生产关系的矛盾还是经济基础与上层建筑的矛盾，其矛盾的调适与化解都依赖于作为上层建筑核心的国家和政府。一方面，这是由政府在国家、社会和个人生活中的地位、作用决定的；另一方面，则是由我国实行共产党领导、奉行单一制的国家体制、走社会主义道路的特殊国情决定的。政府行为的适当与否往往决定矛盾运动的方向，是走向激烈对抗还是张力有序，而政府行为内容与方式取决于其治理理念和模式。一种适应社会转型和经济转型的政府治理理念和模式必然会引导生产力与生产关系的矛盾和经济基础与上层建筑的矛盾向自适应方向发展，化潜在的激烈冲突为有序和均衡。目前我国正处于社会转型、经济转型、体制转换的关键时期，这既是经济社会发展的黄金时期，也是矛盾的凸显期。^[2]而政府现行的管制型的治理理念和模式不仅无法适应目前的社会转型和经济转型，还会加剧甚至激化生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾。在管制型的治理理念和模式下，政府在行政理念、政府职能、政府体制、政府运行体制、行为方式等方面都存在诸多不适，这些不适现象都严重阻碍了社会经济的顺利发展和结构转型。因此，必须进行政府治理理念的更新和治理模式的再造。

当然，政府治理理念的更新不是一蹴而就的，它涉及不同理论和理念的撞击和博弈。政府治理模式的再造也涉及极其复杂的制度变迁，它毕竟不是原有制度结构中某些个别制度安排的局部调整或改变，而是整个制度结构的全面改造；也不是对现行制度规则的运行过程做实际上的微调，而是全部行政管理秩序和经济秩序的根本变革。从学理分析的视角看，无论是治理理念的撞击和博弈，还是治理模式的再造；无论是复杂的制度变迁还是简单的制度创新；也无论是整个制度结构的全面改造还是个别制度安排的局部调整或改变，都必须有成熟的公共行政学理论作为支撑。其实，公共行政学在其一百多年的发展历程中也经历了几次范式转变，先是有主张政治与行政彻底分开、效率至上的传统公共行政理论，接着是强调公平观念、注重回应公民要求的新公共行政理论，然后是用企业家精神重塑政府的新公共管理理论，20世纪80年代末90年代初则产生了新公共服务理论和服务型政府模式。这是在总结新公共管理理论及实践基础上提出的一个全新的公共管理理念及管理模式。它指出公共管理归根到底是公共服务的性质，政府或公务员的首要任务是帮助公民明确表达并实现其公共利益，而不是试图去控制或驾驭社会，即“服务”而非“掌舵”，以公民而非顾客作为服务对象，以尊重公民权，实现公众利益为根本目标，重视公民参与，以实现公务员，公民，法律，社会协调运行的综合治理模式。显然，这些理念和模式恰恰能有效契合我国目前的社会转型和经济转型，避免管制型政府模式的价值偏差和实践困境，对化解生产力与生产关系、上层建筑与经济基础的矛盾也有较好的针对性和适应性。可以说，建设服务型政府是构建和谐社会的内在要求和必然选择。

三

和谐社会的构建需要政府治理模式的变革，新公共服务理念和服务型政府模式为我们进行这种变革提供了理论支撑和改革方向，那么，究竟应该从哪些方面入手来构建服务型政府呢？为此，就必须对服务型政府的基本品质进行分析，以基本品质作为着力构建的基本维度。具体来说：

（一）管理主导还是服务主导。这实际上是要回答一个政府主要做什么的问题。我们说政府职能的转变必须根据建立社会主义市场经济体制的要求对政府职能体系中的多项职能进行主导性定位，即谁是主导职能、谁是辅助职能。实质上，在政府职能体系中，作为构成要素的各项职能在整体职能体系中所处的地位和所起的作用并非是等量齐观。不同时期总存在某一种职能在政府整个职能体系中处在主导地位，其他职能围绕它进行整合并发挥作用，在此基础上形成了不同的政府职能治理模式。按照政府职能体系中某一种职能的主导性的不同，我们可以将政府分为政治统治型政府、管

制型政府和服务型政府。服务型政府在强调服务职能主导的同时，并非要简单弱化或取消政府的管理职能，恰恰相反，政府还必须强化、拓展乃至增加某些管理职能，特别是社会管理职能、宏观调控管理职能等。因此，我们在强调政府服务职能主导的同时，不能从一个极端走向另一个极端，不能顾此失彼。

（二）“官本位”还是“民本位”。这是一个政府提供服务主要是为了谁的问题，其实质是政府与社会的关系问题。新公共服务理论与服务型政府要求彻底摒弃管制型政府的官本位和权力本位的理念，实现政府存在价值向公民本位、社会本位、权利本位的回归，避免出现“官强民弱”的博弈局面。可以说，从官本位到民本位的转变，不仅是政府存在价值的回归，更是政府治道变革的重要方面，也是政府对自身的主动约束。

（三）“全能政府”还是“有限政府”。这是政府自身定位的问题，也是政府运行机制的问题。“全能政府”理念过于迷信政府的权威和能力，忽视“政府失灵”的存在，妄想以政府管制取代了社会自治，凭借计划手段操纵社会生活的一切领域。服务型政府强调政府职能的有限性，承认政府思维意识和能力的局限，将自身的职能严格限定在对市场失灵的匡正上。

（四）“暗箱行政”还是“透明行政”。这是服务型政府提供服务的方式问题。暗箱行政、信息不公开、信息不对称、政务不透明是传统管制型政府行政方式的重要特点，它不仅造成了极高的交易成本，还为政府官员的“寻租”提供机会。服务型政府“公民至上”理念的重要内涵之一，就是强调公民的知情权和参与权，破除政府与公民之间的信息不对称。当前，我国政府不断加快网上政府建设，开设“政府公报”、“政府信息”、“政府法规”等窗口栏目，公布职能部门的联系方式和办事程序，这是我国政府构建服务型政府，从暗箱行政走向透明行政，实现和保障公民知情权和参与权的有效尝试。

在明确服务型政府构建的着力点的同时，我们还必须关注构建中存在的实践问题，因为服务型政府在实现为公众服务的宗旨，履行服务的职能时，在一些特殊的条件下，却有可能背离其本意，出现实践的“错位”：一是歧视性服务。服务型政府的主要职能既然是为公众服务，那么这种服务就应是普遍的、平等的而非歧视的。但事实上，不同服务主体享受的公共服务却不是等量齐观的，存在量与质的差别。最突出的例子就是我国长期以来存在的城乡隔绝的“二元社会结构”，使城乡居民享受不平等的政府公共服务的。二是盲目性服务。服务型政府强调社会本位、公民本位，政府提供什么服务、怎么提供，完全取决于社会和公民的需要。但是实际情况却可能相反，政府在不了解社会、企业和公众的想法、需求的情况下，按照自己的想法给公众提供服务，确定服务提供的方式。这种曲解民意、漠视公共需求的服务并不能收到比较好的效果，而且它所具有的低效性，不但不能让公众感到满意，反而会诱发政府与社会的冲突和对立。三是缺失性服务。服务型政府虽以“公民至上”、“服务至上”为其基本理念，但由于政府自身能力的不足，并不能掌握或完全掌握公众的消费偏好和需求结构，况且政府掌握这些相关信息需要相当大的成本，往往处于一种“理性无知”的状况。另外，由于政府与公众之前缺乏有效的沟通机制，政府可能也无法了解其服务的不足和缺失，这就产生了冲突，也带来了矛盾。

四

实质上，服务型政府取得怎样的实施效果，是理念与实践的一致，还是存在实践的错位，并不是完全由服务型政府本身的理念和模式所决定的，而是相当程度上取决于这一理念更新和模式再造所依赖的路径。服务型政府构建中“路径依赖”是指地方政府现行的治理机制对管制型的治理模式存在较强的依赖关系。随着以管制型的治理模式为基础的契约的盛行，政府决策以及决策执行流程将减少不确定性，降低交易成本，从而自我强化而持续下去，进入制度锁定的闭合状态，而要打破这一制度锁定的

闭合状态，往往要导入外生变量或依靠中央政府政治权威，强行推行才能解除锁定，从而付出更多的制度构建成本。另外，由于服务型政府的构建涉及行政权力的重新分配，在这一权力分配过程中，中央政府与地方政府的效用目标不尽一致，可以将中央政府与地方政府在服务型政府构建上的互动行为看作不完全信息条件下的动态博弈，也就必然产生委托—代理问题。委托人中央政府是行为影响的一方，代理人地方政府是行为人。在委托人对代理人监督不力或两者之间存在严重信息不对称，且委托人获取信息成本巨大时，会产生代理人对委托人的背叛，即地方政府不服从中央政府的整体安排，按各自所需、有选择地执行服务型政府构建的方案，实践不到位甚至是错位自然不可避免。

无论是服务型政府构建中的“路径依赖”问题，还是“代理违背”问题，都源于不同利益主体对既得利益的维护和对新利益的争夺。而要解决这些问题，又不能仅仅从利益的视角找寻解决之道。基于行政生态学的基本观点，笔者认为，应从制度创新环境和利益的双重视角找寻解决问题的路径：

首先，从制度创新的环境看，作为制度创新的主体，政府、尤其是地方政府要选择正确的创新路径，必须要拥有一个比较宽松的政治创新环境，这种宽松的创新环境可以让地方政府规避创新的双重风险，即突破现行体制而带来的政治风险和政府创新失败带来的风险。服务型政府的制度创新不是原有管制型政府模式中某些个别制度安排的局部调整或改变，而是整个治理模式的全面改造；也不是对现行制度规则的运行过程做实际上的微调，而是全部行政管理秩序和经济秩序的根本变革，这必将深度“侵犯”原有制度安排下的既得利益集团，从而大大增加创新的难度和风险。为此，要通过加强政治创新意识的宣传，营造宽松的制度创新氛围，消除地方政府在服务型政府制度创新上的“惰性”。另外，地方政府在服务型政府制度创新的路径取决于其对服务型政府治理理念和模式的认知程度。当然，“地方政府认知水平的提高还取决于地方政府的学习态度和学习意愿，否则再完善的理论也不能很好的应用于实践之中，即使应用，也只是单一方案和个别对策的采纳和实践，这在很大程度上会导致制度创新和应用上的单兵冒进，必然造成整个制度创新系统的不稳定^[3]”，从而降低中央政府和地方政府对服务型政府整个制度安排的绩效预期和应用意愿。

其次，从利益的视角看，服务型政府构建过程中的“代理违背”问题，从本质上讲，就是政府与市场之间的关系不清，政府的行政干预直接介入市场主体的正常经营之中，这不仅使市场主体的行为取向发生扭曲，也使政府自身的价值取向和行为方式发生质的变化。政府公共行政的公共原则和服务原则与自由市场经济的等价交换原则有着质的不同，但是，由于我们在改革开放和市场经济的发展初期，过度强调利益观念，致使利益交换观念过度侵蚀了公共行政生活的“公共性”准则，公共权力成为一些人谋取私利的工具和手段。在这种公共行政价值偏差、目的与手段倒置的状况下，出现服务型政府构建过程中的“代理违背”问题，也就不足为奇了。因此，要打破“代理违背”的博弈困境，就必须斩断政府与社会经济主体的利益连带关系，转变政府职能，^[4]强化市场的作用，从而使政府能在比较宏观的层次上公正地对各种利益群体或个体的经济活动进行调控，决不能有所偏袒，也能避免公共行政价值的蜕变和公共行政生活的商品化。

通过对社会不和谐状态产生根源的分析，可以看出政府治理理念和模式的及时革新至关重要。但我们又必须正视和谐社会和服务型政府构建中可能遇到的困难，甚至是困境。毕竟，和谐社会和服务型政府的构建不仅仅是政府行政管理体制上的改革，更多的是在政治、经济、社会的多重系统框架下，中央政府、地方政府、私营企业、公民等不同利益主体博弈和交易的产物，这都决定了社会转型和政府治理模式转变的长期性、曲折性和不稳定性，但这种转变有其内在必然性。无论是“毛泽东思想”、“邓小平理论”还是“三个代表”重要思想、“科学发展观”，其内在都蕴涵着对党和人民关系的科学的、准确的定位，正确回答了党与人民的关系。而且，由于中国共产党是一个无产阶级政党，除了人民的利益，没有任何自己的私利。有这样的理论和

这样的执政党，无论在和谐社会和服务型政府的构建中遇到怎样的阻力或者说困境，我们都能克服，并能坚定和谐社会和服务型政府的改革方向。

[参考文献]

[1] 商红日.马克思主义政治学的当代中国主题——社会转型及和谐社会的基本问题 [J].政治学,2005(3).

[2] 李军鹏.服务型政府建设下一步如何布棋 [J].领导之友,2006(5).

[3] 金太军,沈承诚.区域公共管理制度创新困境的机理探究——基于新制度经济学视角的考量 [J].中国行政管理,2007(3).

[4] 金太军.政府职能梳理与重构 [M].上海三联出版社, 1994.389.

(作者单位: 苏州大学党委书记、教授, 苏州 215006)