

# 新公共服务理论与建设服务型政府

侯玉兰

(北京市, 石景山区政府 100056)

[摘要] 本文就如何结合我国实际, 吸收和借鉴新公共服务理论的核心思想, 建设具有中国特色的现代服务型政府提出了自己的观点。

[关键词] 新公共服务; 服务型政府

[中图分类号] D630 [文献标识码] A [文章编号] 1008-9314(2005)04-0031-04

## 一、引言

所谓公共服务型政府是指满足社会公共需求, 提供充足优质公共产品和公共服务的现代政府。其含义主要包括三个方面: 一是从职能的角度讲应当是公共政府、有限政府和服务政府; 二是从政府管理方式讲应当是法治政府和责任政府; 三是从政府运作方式讲应当是企业家政府和电子政府。从本质上来看, 公共服务型政府包含有有限、民主、公共、法治、责任等核心要素, 都旨在纠正政府的“缺位”“越位”“错位”现象, 使政府实现“归位”“适位”。因此, 服务型政府内在的包含了公共服务的内容, 建设服务型政府应是当下中国政府改革的方向。如何根据时代要求和人民需要, 吸收和借鉴国外先进的行政管理理论, 构建一个更加理想的服务型政府模式, 成为我们迫切需要解决的问题。近年来, 新公共服务理论的提出, 以其对于公民权和公共利益的强调, 以其超越传统的工具理性, 发展更具人文色彩的价值取向等, 为我们构建服务型政府提供了许多有益的启示。

## 二、新公共服务理论:

### 构建政府目标模式的一种新视角

新公共服务理论的主要观点包括: 第一, 服务于公民而

非顾客; 即公共利益源于对共同价值准则的对话协商, 而不是个体自我利益的简单相加。因此, 公务员不仅仅要回应“顾客”的需求, 而且更要关注建设政府与公民之间、公民与公民之间的信任与合作关系。第二, 追求公共利益: 即行政官员必须致力于建立集体的、共同的公共利益观念, 这个目标不是要在个人选择的驱动下找到快速解决问题的方案, 而是要创造共享利益和共同责任。第三, 超越企业家身份, 重视公民身份: 与视公共资金为己所有的企业家式行事方式相比, 如果公务员和公民都致力于为社会做出有意义的贡献, 那么公共利益就会得到更好的实现。第四, 战略地思考、民主地行动: 即符合公共需要的政策和计划, 通过集体努力和协作的过程, 能够最有效地、最负责任地得到贯彻执行。第五, 责任并不是单一的: 公务员不应当仅仅关注市场, 他们更应该关注宪法和法律, 关注社会价值观、政治行为准则、职业标准和公民利益。第六, 服务而非掌舵, 即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, 而非试图在新的方向上控制或驾驭他们。第七, 重视人而不只是生产率: 即公共组织及其所参与的网络, 如果能在尊重所有人的基础上通过合作和共同领导的过程来运作, 它们最终就更有可能获得成功。

新公共服务理论具有许多闪光的思想可以为构建服务型政府所借鉴。

[收稿日期] 2005-02-28

[作者简介] 侯玉兰, 女, 石景山区政府区长。

首先,从政府的价值理念上看,新公共服务理论认为,公共利益应是政府的基本立场。但是它所指的公共利益不是象传统公共行政那样在政治上的简单界定,由法律做出表述,也不象新公共管理所描述的是个人利益的集合,而是共商共同价值观的结果,最大程度上尊重和体现了“民意”。

其次,关于政府的作用在于服务。在于通过建立沟通对话和协商的机制,为公民充分表达自己的意愿,协商和协调各方达成一致,营造共同的价值观提供平台和服务。认为政府的基本职能在于实现社会公共利益的最大化,其本质在于它的公共性和社会性。

第三,关于公务员。认为公务员回应的对象不是委托人和选民,抑或仅仅是顾客,而应该是公民;公务员的激励基础不仅仅在于工资收益和公职保障,而应在于公共服务和期望对社会有所贡献;公务员的责任也不是单一的对自己的上级负责或者只对自己的顾客负责,而应该是处于一个多样化的责任体系之中,包括法律、社会价值观、政治规范、职业标准和公民利益等。这就对公务员的素质能力、伦理规范提出了更高的要求。

第四,关于社会治理结构。为实现政策目标的机制,显然不能只靠单一的现存政府机构,应该致力于建立公共、私人和非营利机构之间的联盟,把各方面的力量集中到计划的实施过程中,注重发挥集体的合力使计划得以贯彻执行,从而满足相互一致的需求;新公共服务理论所描绘的是这样一种社会治理结构,即政府的治理方式完全以服务代替了控制,政府、私人组织与公民组成的各种志愿组织共同构成了社会的治理体系,政府与社会、公民之间不再是一种自上而下的单一的“权力——服从”型的关系。而是一种多向的、信任合作的良性互动关系。

### 三、以新公共服务理论为基础, 构建现代服务型政府

借鉴新公共服务理论的心理理念和思想,自觉构建和完善现代服务型政府,应当从以下几个方面着手:

1. 更新行政观念,确立民主行政和服务行政的理念。新公共服务理论认为,政府的作用在于服务,政府应该重视人而不只是生产率,公共组织如果能够在尊重所有人的基础上通过合作和共同领导的过程运作,最终更有可能成功。因此,这就要求政府要从传统行政理性的典范即效率行政的理念和做法,转变为民主行政和服务行政的理念和做法。首先,政府必须树立“公民本位”、“以人为本”的思想。即要给予公民个体的价值观和利益以充分的关注,政府的行为应该旨在培养出负责任的、活跃的和热心公益的雇员或公民。当然,效率与生产力等价值观不应丧失,但应当被置于民主、社区

和公共利益这一更广泛的框架体系之中。生产率的改进、过程的再造和绩效测量等被视为设计管理制度重要工具,而工具根本的是要服务于人的;其次,政府必须牢固树立科学发展观,进一步强化公共服务意识,努力构建和谐社会。政府是公共利益的代表,政府必须超越特殊的利益集团,必须不分阶层、身份、团体,为全社会成员提供一视同仁的公共服务。政府的服务不仅要放在服务经济,服务大企业上,更要放在广大人民群众上,要关怀弱势群体,统筹各个阶层的利益需要,致力于建设和谐社会。政府不仅要重视行政资源的有效运用,要提供充足优质的公共服务,还要重视公共服务提供的公平,实现社会正义;第三,政府决策过程应该公开,政府应该重视社会、公民的参与;政府应该关注建设政府与公民、公民与公民之间的信任和合作关系;政府应该扮演转变、整合和服务的角色,而非慈祥的父母或训诫式家长的角色。

2. 转变政府职能,强化政府社会管理和公共服务职能。新公共服务理论认为政府的作用主要在于服务,在于实现社会公共利益的最大化,其本质在于它的公共性和社会性。传统的全能型政府模式使政府对市场和社会的介入无孔不入,政府职能无限膨胀,政府管了许多“不该管”、“管不好”、“管不了”的事,这不仅导致社会资源和财富的极大浪费,同时也造成社会生活的僵化和滋生大量腐败。尤其是,长期以来,我国地方政府作为经济发展的主体力量,政府的财政资源大多用于经济建设领域,用于发展基础产业甚至竞争性产业,而在社会公共事业如劳动就业、社会保障和公共卫生等领域投入不足,导致政府提供的公共产品与经济社会发展的要求有很大差距。政府公共服务不足也造成了目前经济与社会发展的严重失衡。因此,应该尽快明确政府职能定位,合理界定政府管理经济的范围,加快促进政企分开、政社分开、政事分开,使企业成为独立的市场主体,使公民和社会组织成为独立的自治主体。政府的作用应该严格限定在公共领域,即主要担当弥补市场失灵的角色,主要提供私人和社会无力或不愿提供的、却又与公共利益相关的非排他性服务。政府的主要职责应放在保护产权、维护社会秩序和公共安全等公共服务上,切实把政府工作的重点转变到经济调节、社会管理、公共服务和市场监管上来,实现政府从全能型向有限型政府转变,当是解决发展失衡、实现高效行政的关键。

3. 精干政府机构,努力构建共同治理的格局。在新公共服务理论看来,共同领导、合作和授权应成为组织内外的共同规范。政府应该与他人共享权力,采取共赢,而非你输我赢的取向。共同领导的特征就是相互尊重、相互适应和相互支持。现代政府所面临的复杂性、动态性和多元性的环境,公共问题的日趋复杂,社会行动之间的相互依赖性,使得政府的不可治理的空间加大。从另一个层面看,政府的治理过

程也决非政府单方面行使权力的过程。良好的治理局面取决于公民社会中的公民、组织、社会自发性解决问题的责任感和行动力,取决于政府与整个社会的良好互动。因此,面对日益复杂的社会问题和不断增加的公共问题,政府单独主治的局面已经不合时宜,政府部门必须发展与公民、社会其他组织共同治理、共同管理的伙伴关系和合作格局。这就要求,政府一方面要激发、培养公民和社会组织共同参与治理的责任感,充分调动他们的积极性,通过职能的“转化”“弱化”,通过契约化、委外体制等多种方式,将社会性、公益性、服务性的职能交给社会中介组织、各种自治组织和事业单位承担,给市场和社会以充分的、自主的发展空间,让民间力量释放出来并融入共同治理的行列。另一方面政府要致力于为企业和公众发展营造良好的自然、社会环境,创造公平竞争和信任合作的平台,从而实现政府和私人部门、社会志愿组织、责任共担、利益共享、共同治理的格局,使每个社会成员既是服务的消费者、享用者,又是服务的生产者和安排者。这不仅符合民主政治的潮流,可以弥补政府力量的不足,而且有利于实现政府“瘦身”。

4. 建立政府与公众、社会的对话沟通机制,建立方便、快捷的行政工作流程。新公共服务理论认为,公共利益应是共商共同价值观的结果,政府不仅要确保公共利益居于主导地位,还要确保解决方案本身和提出解决方案的过程都符合公正、公平和平等民主价值准则;政府应该是开放的和可接近的,以确保对公民做出敏感的响应。因此,政府应该致力于搭建舞台,建立各种行之有效的、与公众的沟通对话机制、社情民意反映机制和公众民主参与的决策机制,以确保政府与公众进行无拘无束、真诚的对话,共商社会应该选择的发展方向,而不只是政治官员或公务员在主观臆想。实践中,通过各种形式实施政务公开,建立社会公众听证制度、公示制度、新闻发言人制度等,通过现代信息技术,构建电子政府,开展电子政务,实现政府与公众超越时空局限的交流、互动。进一步健全和完善选举制度、公民参与立法制度、对公职人员的评议制度、陪审制度、社区矫正制度、公民批评建议制度等,都是促进政府与公民沟通对话和确保公民权的有效措施。通过政府与公众良好的沟通对话机制,通过政府与公众的全面接触,通过这种各方力量都能参与公共政策的计划和决策的机制,一方面可以使政府部门及时了解到公众需求、愿望和抱怨,获得大量反馈信息,提高政府对外在环境的敏感度和回应性,可以更好的改善公共产品和服务;另一方面,可以提高公众对公共事业的参与热情,满足公众的尊重需求和表现需求,也使公众加深了对政府的认知、理解和忠诚感,形成了政府与公众互相理解、互相支持的氛围,便于政策得到最有效的贯彻执行。

5. 加快构建和完善公共财政体制,实现经济与社会的协

调发展。新公共服务理论对于人的重视胜于对生产率的重视,对于公平和平等方面的考虑超过满足部分顾客愿望的考虑,其超越传统的工具理性,发展更具人文色彩的价值取向等主张告诉我们,政府的服务要以人为本,要实现以人为中心的人类发展战略,经济增长本身不是目的,而只是实现社会发展的手段,发展的政策目标应当是不断地提高人的生活质量 and 提高人的能力,最终实现每个社会成员的自由、平等和全面发展。总体而言,当前的财政体制还是一个经济投资型的财政体制。社会发展投入占财政支出的比例明显偏少,公益性投资项目中,卫生、体育和社会福利事业、教育文化等所占比例更少。为此,应当加快建立公共财政体制建设,一要建立公共收入制度,逐步提高财政收入占的比重。关键是要建立和完善旨在调节居民收入分配、避免贫富差距悬殊的个人所得税征收制度,开征社会保障税,对高收入者开征遗产税、财产税等。二要调整公共支出范围,将公共支出优先分配于政府更具有比较优势和有利于社会公正的领域,加大对社会公共服务、公共基础设施建设和社会保障的投入,尤其是要加大对农村和偏远地区公共事业的投入,构建公共服务型财政,建立可持续发展的公共财政,实现人与自然、经济与社会、城乡、阶层、区域的全面、协调、均衡发展。

6. 大力培育和发展公民社会组织。新公共服务理论倡导发展公域与私域的对话与沟通,平衡二者的关系;倡导建立政府与私人组织、社会志愿组织之间的联盟,把各方面的力量集中到公共政策的实施过程中;注重帮助和支持创立社区和各种社会组织。在现代开放社会,社会组织同政府、企业共同构成了现代社会结构的三大支柱,各类社会组织在社会公共事务中起着政府不可替代的重要作用,是社会治理结构中的重要力量。为此,我们应该大力发展各类社会中介组织,加强城市社区建设,提高社会自治能力。这是因为,社区和各类社会组织是距离公民最近的组织,公民的利益最可能首先和准确的在社区和社会组织中得到体现。一方面社区和社会组织通过为公民提供民主参与的实践,不断增强公民的责任意识和民主意识,提高公民的参与技能,利于公民社会的发育。另一方面,形形色色的社会组织,能够动员和集中大量的社会力量和资源,参与国家建设,帮助政府解决一些容易被忽略的边缘问题和涉足到政府相对薄弱的领域,对社会问题的解决、社会稳定的维护以及实现社会公平等都起着不可或缺的作用。政府应该采取积极的姿态,主动放权。还权于民,还权于企业和社会。

7. 进一步提高公务员的整体素质,切实做到依法行政。新公共服务理论认为,公务员除了要尊重公民的意志,首要的作用乃是帮助公民明确阐述并实现他们的利益,公务员的激励基础在于公共服务和期望对社会有所贡献,公务员应处于一个多样化的责任体系之中。实际上,政府公共服务水平

的高低也与公务员的素质密切相关。因此,以新公共服务理论为指导构建服务型政府,对公务员的素质也提出了更高的要求。首先,它要求公务员应该从期望为社会做出贡献和实现个人人生价值的角度去理解自己的职业,而不是仅仅基于工资收益和公职保障的基础上,这就要求公务员必须放弃当官发财的思想,树立为民服务、乐于奉献的意识;其次,公务员必须从传统的专才变成通才,从传统的注重管理和善于服从命令向注重服务和独立解决问题转变。公务员不仅要具备较为广博的知识,了解本机构的职责权限,要与其他部门建立经常性的联系,以获取支持与帮助,随时随地接收、消

化和处理公民表达的各种愿望、诉求甚至抱怨,还要具备调停、磋商和解决冲突和突发事件的新技能,要具备能够综合和平衡各方利益形成共识的能力。最后,公务员除了对上级负责外,还要受到法律、政治规范、社会道德、职业伦理和标准等责任的约束。这既是确保公共权力免于滥用的需要,也是建立公民与政府良好的信任合作关系,提高政府信用所必需的。

责任编辑 曾 一

## New Public Service Theory and the Building of Service—Oriented Government

HOU Yu—lan

(Public Administration Program, National School of Administration, Beijing 100089, China)

**Abstract:** The article put forward its own viewpoint on how to start from the conditions in China, draw from the core ideology of new public service theory and build a modern service—oriented government.

**Key words:** new public service; service—oriented government

(上接第 26 页) 协商、平等合作与互惠互利的社会合作制度机制。要改革和发展工会、行业协会、职业协会等自治型的社会组织,赋予其协调内部关系、表达共同意志、调解与其他组织之间关系的职能和权力。

### [ 参 考 文 献 ]

[1] 世界银行.《增长的质量》[M].北京:中国财政经济出版社,

2001

[2] 中国财政杂志社.中国财政年鉴(2003 年刊)[M].中国财政杂志社,2003 283

[3] 国家统计局.中国统计年鉴—2004 [M].中国统计出版社,2004 293

责任编辑 高远行

## Building a harmonious society and innovating social governance mode

LI Jun—peng

(Public Administration Program, National School of Administration, Beijing 100089, China)

**Abstract:** To building a harmonious society, we must transform social governance mode fundamentality, and build the network governance mode of human—centricly, just, roundly and harmonious. We must innovate social governance mode, build up a new social governance mode that accommodate the need of harmonious society.

**Key words:** harmonious society social governance mode innovation