

当前我国服务型政府建设必须突破三大瓶颈

吴玉宗

(温州大学 法政学院, 浙江 温州 325015)

摘要: 服务型政府建设从 2002 年开始在我国一些地方政府展开, 取得了阶段性的成果。可是到了 2007 年服务型政府的建设遇到了瓶颈。这个瓶颈是行政管理体制的制约、传统文化的束缚、第三部门的不足。需要克服这些瓶颈, 才能推进服务型政府向前发展。

关键词: 服务型政府; 瓶颈; 行政管理体制; 行政文化; 社会基础

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1001 - 5124 (2010) 02 - 0087 - 07

加入 WTO 后, 建设服务型政府进一步成为政府改革的必然选择。2002 年至 2005 年, 建设服务型政府的尝试在全国一些城市轰轰烈烈的展开, 各地方政府采取的措施取得初步的成效后, 建设服务型政府的热潮却渐渐平息。探究原因, 除了各方对建设服务型政府存在认识误区, 所采取的措施大多及表不及里以外, 更重要的是当前服务型政府建设遇到了三大瓶颈。

一、服务型政府的含义

服务型政府是一个公民本位、倡导服务精神、强调公共责任、以法律约束行为的透明高效的政府。因此服务型政府的基本定位如下:

服务型政府是以人为本的政府。在社会主义国家, 人民是国家的主人, 政府的权力来自人民的授予。政府要行使这项权力就必须以为民服务为宗旨, 做到“权为民所用, 情为民所系, 利为民所谋”。服务型政府是法治政府。它不能随心所欲的行政, 必须严格按照宪法和法律的规定, 来行使权力, 履行职责和实施行政行为。服务型政府是责任政府。它需要主动了解社会公众的基本需求, 并采取行动及时的回应社会和公众的需求, 对在行政过程中违反法律规定或损害社会公众利益的行为主动承担责任。服务型政府是透明高效的政府。这主要是指在现代信息高速流通的社会环境下, 政府的运行方式必须是公开透明的, 除涉及国家机密、经济安全和社会稳定以外

的政策法规、政务信息均应该向社会公开。只有政府透明了, 社会公众有了知情权, 群众才能有效监督政府服务。

各地正是从自身对服务型政府概念的把握入手, 开始展开政府改革和建设服务型政府的尝试。在探讨制约建设服务型政府的瓶颈之前, 我们有必要先了解现阶段我国各地建设服务型政府都采取了哪些举措, 又暴露出哪些问题。

二、当前我国服务型政府建设的概况

(一) 各级地方政府建设服务型政府的举措

我国各地方政府建设服务型政府的基本措施包括以下几方面:

1. 改革行政审批, 转变政府职能。我国服务型政府建设的开端是由清理行政审批诱发的。^[1] 我们政府长期习惯于依靠行政审批来管理国家公共事务, 为了加入 WTO 和兑现我国的承诺, 中央政府于 1999 年推动了行政审批制度改革。因此, 地方政府率先发起的服务型政府建设, 必定在减少行政审批方面有所作为。南京市政府自 2002 年提出建设服务型政府以来, 两次清理行政审批 967 项, 市级审批精简了 2/3。2004 年以来加大了行政审批制度的改革, 对全市现行行政许可事项进行综合清理, 保留行政许可事项 256 项, 与行政审批制度改革前相比减少了 1000 多项。^{[2] (128)} 政府如此大幅度的削减行政审批事项的目的在于为企业、市场和公民自由从事经济活

收稿日期: 2009 - 12 - 04

作者简介: 吴玉宗 (1957 -), 男, 四川威远人, 温州大学法政学院教授。

动提供更大的空间,保障市场发挥资源配置的基础性作用。各地在减少行政审批的同时,也注重对政府职能的转变。政府逐渐从既是裁判员又是运动员的双重身份中抽身,更多的履行自己作为裁判员的宏观责任。2001年,上海市率先提出建立一个高效、精干的服务型政府,进一步加快政府职能转变,树立管理就是服务的思想,为中外各类企业提供良好的政府服务和安全稳定的社会经济环境。

2. 创新工作方式,转变工作作风。各地开展建设服务型政府以来,最为社会公众所熟知的是各地政府充分利用电子计算机技术和网络技术,开通门户网站和推广“政务中心”、“政务超市”、“一站式服务”等便民服务方式。各级政府通过简化行政程序,方便企业和社会公众办事,提高了政府的办公效率。这一措施是各地方服务型政府建设中速度最快,最易出成效和效果最好的方面。2000年10月,南京下关区推出全国首家“政务超市”,在此之后全国各地纷纷效仿,这些便民服务中心都通过管理方式的创新,业务流程的整合与再造,为政府转变职能,打造“阳光行政”构筑了一个有效的载体。同时为了使政府工作人员的工作作风有所转变,各地方政府在建立和完善各种责任制的基础上,更加重视发挥服务对象和舆论的监督作用。对于不认真履行职责或态度不好的工作人员,按照《公务员法》和政府机关的纪律给予严格的处分,并借鉴和引进了服务于企业的顾客投诉制度,建立了行政投诉中心,以此保证政府工作人员的服务质量。

3. 推行政务公开,强化责任意识。各地在进行服务型政府建设的过程中,都将政务公开作为必须努力抓好的工作之一。南京市政府在建设服务型政府的举措中就将实施政务公开放在第一位,在政府门户网站上向社会公开政府的规章制度、办事程序等。一些地方还建立和完善了有社会各阶层广泛参与的政府决策项目和重大事项的听证制度,政府更加重视听取民众的声音。推行政务公开,提高政府运作的透明度,将工作人员的行为置于社会的监督下,也在一定程度上强化了政府工作人员的责任意识。另外,各级政府还建立了行政服务责任制,如成都市实行了首办责任制,通过制度约束政府人员的行为,对于

出现违法或损害社会公共利益行为的人员,将给予严肃的处罚。

4. 回应群众需求,有效提供服务。各地都开通了网络、电话、报纸、电视台等群众意见和建议的征集平台,让广大人民群众的意见和建议能够比较充分的表达出来,使政府的工作能够更加贴近群众生活,更加有效的满足群众的需求。很多地方政府在党代会、人代会召开之前都充分利用网络平台的容量大、方便、快捷的优点,广泛的征集群众的意见和建议,使之成为党和政府决策的参考意见。为了促进政府有效提供服务,很多地方政府都采用万人评机关的对政府部门的考核办法。

(二) 各地方服务型政府建设存在的主要问题

综上所述,各地政府在建设服务型政府过程中提出的目标都比较明确,采取的措施也较具体,操作性较强,短期内取得的成果也比较显著,政府机关“门难进、脸难看、事难办”^{[2] (17-18)}的衙门作风得到改善,政府的职能也开始转变,政府将更多的精力投向为企业、社会和公众提供服务,服务的态度更加亲民,服务方式和方法也更加透明、简便和快捷了。但是,在服务型政府的建设中仍然存在着一些亟待解决的问题。突出表现为以下几点:

1. 职能转变尚未到位。服务型政府建设,表现在政府职能方面就是要改变过去计划经济体制下那种政府无所不包、无所不管的局面,变“无限政府”为“有限政府”,收缩权力边界,还权于市场和社会,将政府职能切实转移到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来,从经济建设型政府转为公共服务型政府。综观各地方政府采取的建设服务型政府的措施,在公共管理和社会服务领域采取的措施则略显单薄,对公共服务的财政投入不足,从各地建设服务型政府所采取的措施中很难找到公共产品和服务的财政支出细表,现存公共服务机制还存在许多有待完善之处。从总体上来说,政府虽然大幅度削减了行政审批事项,对政府进行了“瘦身”,也更加重视服务精神的倡导,但是政府职能中越位和缺位的问题仍然存在。具体表现为政府一直存在管了不该管的,该管的又没有管好的问题。在越

位方面,由于存在政企不分,使政府过多的介入企业,干预了企业的正常的生产经营活动。政府对企业的管理还过于微观,使市场丧失了一部分自由配置资源的功能。在缺位方面,主要是对市场监管不力,市场经济秩序不能有效建立;对社会公共服务投入不足,社会公共利益不能有效实现。

2. 技术层面措施多,制度建设缺失。从各地方政府建设服务型政府的时间安排和所采取的措施,我们不难看出,要想实现“一年推广,一年完成,一年完善”^{[21] (143)}的目标,政府所采取的措施必定力求能够在短期内取得成效。因而,大多数地方政府都从易于操作的技术层面着手建设服务型政府,例如,简化办事程序,改善服务态度,建设政务超市,创新工作方式等,而在制度供给、制度创新等方面则存在许多的不足。虽然许多政府实施了行政审批制度改革、行政服务责任制、重大事项听证制度、电子政务、政务公开、以及行政效能建设,但这些涉及的都还是极其表面的层次,只不过是一些简单的便民措施而已,并未涉及管理理念和管理体制等方面的深刻变革。比如说,服务型政府主张将政府的职能从管理转向服务,但对于服务的内容是什么,衡量服务的标准是什么等并没有严格的制度规定。再者,一些政府在措施中强调重大事项的决策要通过社会听证这一民主程序,然而对于所谓的“重大事项”并没有做出具体的界定,在听证对象的人员构成中人民群众这一直接利益群体的名额比例不合理,这些都给政府在施政过程中极大的自由随意性。

3. 缺乏政府与公众的双向互动,建设服务型政府更多表现为政府单向的行为。“以人为本”、“社会本位”是服务型政府最主要的特征,建设服务型政府必然需要政府和社会的双向互动。这主要是指政府做决策时需要充分考虑社会公众的切实需求;政府实施政策时需要公开透明,接受来自社会公众的监督;政府施政的效果要由社会公众来评判。与此同时,政府要虚心接受批评,采纳意见。但从各地建设服务型政府的现状来看,呈现“内热外冷”的现象较为普遍。有学者经过实地调查,现状令人堪忧。“2004年4月,在对20名南京市民的随机调查中,不知

道服务型政府建设的人为12个,知道口号的人为5个,知道一些具体举措的人,只有3个。”^{[21] (141)}如此看来,服务型政府的建设并没有真正走向群众,而是囿于政府内部,建设服务型政府缺乏群众参与,成了政府自身的内部事务。造成这种现象的原因是多方面的,一方面,各地方提出的建设服务型政府的目标并未深入人心,群众根本就不了解什么是服务型政府,更无所谓参与建设服务型政府。另一方面,政府所提出的建设举措并没有真正的让群众受益,群众无法从政府采取的举措中感受到自己的生活有所变化,另外,即使少数群众有参与的欲望,最终也会因为苦于缺乏参与渠道而只能处于观望的状态。

2002年到2005年是服务型政府建设的高潮时期,2006年后,服务型政府建设逐渐淡出公众的视线,报刊、新闻等媒体宣传少了,各地采取的措施也少了。从对各地方政府建设服务型政府所采取的措施的特点以及各地政府在实践中暴露出的问题的分析,笔者认为服务型政府建设在各地方政府无法深入开展的根本原因在于建设服务型政府遇到了瓶颈。

三、服务型政府建设中的三大瓶颈

各地方建设服务型政府之所以止步不前,原因在于遇到了瓶颈。所谓“瓶颈”,《现代汉语词典》上做出了这样的解释:瓶颈就是指瓶子上部较细的部分,比喻义为事情进行中容易发生阻碍的关键环节。引申到服务型政府的建设,现阶段服务型政府建设之所以无法向前推进,主要是因为服务型政府建设遇到了瓶颈,找出这些制约服务型政府建设的关键点,才能够冲破瓶颈,逐步推进服务型政府建设的进程。

服务型政府的建设是一次全方位的政府改革,既然是一次改革,就要求必须具备成熟的改革主体和优化的改革环境,只有这两方面都具备了,改革才能得以顺利推进。因此笔者将从这两个方面入手寻找制约服务型政府建设的瓶颈。从改革主体角度来说,参与服务型政府建设的主体应该不仅仅限于政府本身,服务型政府的特殊内涵诠释了其建设的主体还应该包括社会和公众。只有充分有效的公民参与才能够真正体现服务型政府的民主性、透明性、有限性和回应性特征,才能够培养出具有参与意愿、民主意识的公民,

从而实现政府与社会、公民的双向互动,加速服务型政府建设。但是从各地方政府建设服务型政府的举措来看,服务型政府建设大多沦为政府内部单方面的行为,社会和公众并没有积极参与,形成与政府的互动。从改革环境角度来看,服务型政府要顺利向前推进就要求通过深化行政管理体制改革转变政府职能,由经济建设型和管制型政府向公共服务型政府转变,通过经济体制改革培育成熟的市场主体和自由平等的契约精神,通过和谐社会建设创造稳定的社会环境,通过文化体制改革培育公民观念和公共服务精神,通过不断完善各项制度建设为服务型政府提供制度保障。建设服务型政府是行政管理体制改革的目标,也是行政管理体制的深化和发展,因此,建设服务型政府必将受到行政管理体制的制约,不仅表现为政府职能重管制轻服务的情况难以改变,中央与地方的职责权限关系不甚明确,而且表现为地方政府制度供给能力的不足,缺乏保障社会和公众有效参与的制度建设。另外,受传统行政文化的影响,政府工作人员的“服务行政”理念尚未形成,社会公众对政治的参与意识不强,对政府建设持冷漠的旁观者的态度。综上所述,服务型政府建设尚不具备成熟的主体和良好的建设环境,具体来说,现阶段的服务型政府建设存在下面三个方面的瓶颈制约。

(一)行政管理体制的制约是服务型政府建设需要突破的最根本瓶颈

综观各地建设服务型政府的举措,多数为操作层面的技术措施,而很少触及制度层面。为什么各地在服务型政府建设的措施取得初步成效后,都无法进行体制性创新呢?因为制约了服务型政府建设的最根本的瓶颈是现行行政管理体制。我们知道,服务型政府是公民导向的政府,是依据公民的要求快捷有效的提供服务的政府,这样的服务需要给地方政府很充足的权力,赋予其应有的能力。但是,我国的行政管理体制是高度集权的,地方政府没有应有的权力,也没有能力来应对公民的服务要求,所以,囿于行政管理体制的制约,地方政府不可能进行服务型政府的制度创新和制度供给。不改变高度集权的行政管理体制,就无法建立起有效的服务型政府。

脱胎于计划经济的高度集权的行政管理体

制对服务型政府建设的制约主要体现为:

1. 中央与地方关系方面。服务型政府建设最先是提出来的,发明权又该属于谁,这些问题都不了了之,所要把握的最重要的一点是建设服务型政府是由地方政府发起的。2002年一些地方政府开始启动服务型政府建设,到2003年地方政府建设服务型政府的措施和政策纷纷出台,都显示了地方政府在政府管理创新方面的积极性和主动性。但是进入2006年后,各地建设服务型政府的措施少了,建设服务型政府不再是热点和焦点了。在各地建设服务型政府最积极的三年里,虽然都取得了一些成果,但是仔细研究,这些成果都主要表现为技术操作层面。由于我国是一个中央集权的国家,中央政府历来是政府创新活动的发动机,地方政府多数是按中央政府的布置而行动的。地方政府发起的服务型政府建设活动,在容易取得成效的可操作的技术层面所采取的措施实施完之后,对于深层次的制度创新显得无能为力。另外,中央与地方在财权与事权上划分不合理,从应然的情况来看,越是地方政府,其所要管理的事情越多也越复杂,这就要求地方政府拥有与事权相配套的财权。但是分税制实施以后,地方财政收入的比例减少,而承担的事务不降反升了。在有限的财政收入内,政府维持自身运转已经非常困难,因此,要求各地方政府拿出资金投入更多的公共领域势必是不现实的。中央与地方财权与事权划分不合理是地方政府在建设服务型政府中公共财政投入不足的根源所在,是地方政府致使服务型政府建设的步子再难以向前迈进的原因之一。

2. 政府管理的制度机制方面。传统政府管理体制实行政治、经济、社会一体化,导致了权力的高度集中,社会组织和个人只能被动地受制于这种管制行政。在市场经济基础上形成的服务型政府理念,就其本质来说,应当体现为以民为本位、与民互动、为民服务。因此,服务型政府建设应当确立这样的基本认识:社会组织 and 公众的意愿要求是政府行政的出发点;社会组织 and 公众既是管理对象,归根到底又是服务对象,是政府行政环绕运行的中心,而政府只不过是一个享有高度权威的公共行政服务组织。^[3]即服务型政府建设应该以公民参与贯穿始终。然而由于行政

管理体制中关于公民参与的制度安排不完善,致使服务型政府缺乏社会基础而成为政府单方面的行为,阻碍了服务型政府建设的推进。就以监督制约机制和政府绩效评估体系来说,服务型政府的建设,要求构建立体交叉式网络监督体系和多元主体的绩效评估体系来保证公民的有效参与。但是,关于社会公众参与考评和监督政府并没有明确的法律法规的规定。因而在外部监督疲软,公共权力缺乏有效约束和规范的情况下,服务型政府建设的目标难免会偏离为民服务的轨道。另外,绩效评估机制的不健全也导致了服务型政府建设的公民参与不充分。受传统行政管理体制的制约,地方领导的绩效考核基本上是上级说了算,升迁、任免等也基本上是由上级决定,这种评估主体单一的现象,因而造成了各级领导只为上级办事、只对上级负责,而不对公众负责、社会负责的情况,这也是有悖于服务型政府建设宗旨的。从以上分析可以看出服务型政府建设产生的诸多问题以及无法在地方政府继续展开的根源就在于行政管理体制的制约。

(二)“服务行政”的文化环境的缺失是建设服务型政府的深层的文化瓶颈

服务型政府建设不仅是对具体制度的突破和创新,而且要对政府的管理理念进行变革,塑造适应服务型政府治理习惯的行政文化以及行政理念。从服务型政府的特点来看,它强调“公民本位”,要求政府工作人员牢固树立“以人为本”的服务理念,在机关工作中倡导“为人民服务”的精神,努力打造一种新型的服务行政文化。虽然各地政府在建设服务型政府的举措中都要求工作人员转变工作作风,改变工作态度,建设具有亲和力的服务至上的政府。但是由于受传统行政文化的影响,“政府本位”、“官本位”等统治行政或管制行政的观念仍然深深的植根于政府管理理念中,也深层的潜在于政府官员的意识之中,致使“服务行政”的文化环境难以形成。政府本位、官本位的文化理念和意识成为服务型政府建设的深层的文化瓶颈。

1. “政府本位”的统治行政理念由来已久。几千年的封建社会传统使得统治行政在我国根深蒂固,在当时法律规范相当匮乏的情况下,统治阶级可以经常任意地使用行政权力。政府的管

理与统治往往交织在一起,管理与统治所采用的手段和方法也极其相似,统治阶级成为了当时的特权阶级,垄断了一切社会资源,并且用自己手中的权力强制性地分配,而人民则处于被动听命的位置上,根本就没有选择的余地,更无所谓的为民服务之说。到建国后的计划经济时期,政府垄断了全部的社会资源,采用自上而下的行政管理体制,以“指令计划”等手段严格规定企业和社会组织乃至公民个人的行动路线和行为倾向。^[4]政府在社会中扮演一个高度集权的资源配置者的角色,显现出“无所不包”、“无所不管”的全能政府形象。所以计划经济体制的长期存在,以及政府对社会的“无孔似”管理和控制,使得统治行政的影响至今,这无疑给现阶段服务型政府建设带来较大的负面影响。我国改革开放以来,推行市场化导向的改革,建立社会主义市场经济体制的要求也提出了10多年,但是,我国政府的强势仍然是当今世界无国可比的,在应对世界金融危机中政府行动能力之强,足见一斑。政府的超强势,是政府始终处于绝对的支配着的地位,让其给完全弱勢的公民、企业和其它社会组织服务,是非常困难的,甚至是不可能的。

2. “官本位”观念深深扎根于民族文化之中,难以在短期内改变。在我国的政府管理传统中“官本位”的思想是很深厚的。一方面,在政府行政人员层面表现为浓厚的个人英雄主义情结。受儒家传统文化的影响,自古以来掌权者就以“父母官”自居,总想着能够“为官一任,造福一方”,他们总是英雄主义的认为,自己的身上肩负着为民做主的责任。这种与民做主的观念,在封建时代确实让不少官员为民众考虑,也做了许多有益于百姓的事情。但是这种观念的最大不足在于它是以官员为中心的,以官员的个人主观意志来决定民众需要什么,而把民众摆在了第二位。这与建设服务型政府所倡导的“公民本位”,建立“站在公众立场思考,一切从公众需求出发,一切以公众需求为转移,把公众满意作为政府服务质量的核心,与公众建立长期的互动关系”^[5]的服务行政文化是格格不入的。另一方面,在社会层面表现为对做官的普遍憧憬。古人读书为考取功名,《论语》有言曰“学而优则仕”。将做官作为读书人的一种普遍追求。在现代社会,官本

位思想对知识分子的影响可谓依旧。每年报考国家公务员的人数只升不降。就以 2009 年浙江省公务员考试为例,招考 4282 人,竟有 261406 人报考,由此可见官本位对我国影响之深。对做官的崇拜,原因在于,“官本位”观念的特征是社会成员把任官视为社会中最优的职业,并且以所谋官职的高低作为衡量一个人社会价值的尺度。即“官”不仅仅意味着权力、金钱、地位和荣耀,而且还象征着一个人的成就、能力和水平,显示着一个人的智慧和才华等等。

受传统行政文化长期影响的政府和社会,期待在三到五年的时间转变行政理念,将为民服务的理念灌输到每个行政人员的观念中,并且外化为现实的行为,这似乎是天方夜谭。“服务行政”文化环境缺失是服务型政府的建设的重要的瓶颈。

(三) 公民社会的不成熟是服务型政府建设的社会性瓶颈

“以人为本”、“社会本位”是服务型政府所要求的社会文化根基,因此服务型政府能否建设的好,关键就在于社会和公众是否能够有效的参与整个建设过程,与政府形成互动。没有成熟的公民社会的存在,公民不可能给政府以应有的压力,政府由于信息的缺失和了解群众社会需求的程度低,是政府不可能主动和有效的应对广大群众的需求,为人民真正服务好。

我们所要建设的服务型政府必然是一个高效率的政府,这就要求政府改变过去那种大包大揽的局面,将市场和社会管得了也管得好的事务交还于市场和社会,使公共产品和公共服务的供给主体多元化,方式多样化,实现政府和市场、社会之间公共服务的协作生产。要实现这个目标就要求有成熟的市场主体,有发育完全的第三部门以及参与意识强烈的公民群体,即要有成熟的公民社会。只有这样,服务型政府建设才具备厚实的社会基础。因为政府职能的转变和政府服务的延伸,不能完全依赖于政府组织,而需要大量的社会中介组织。我国社会中介组织的不足,使政府的职能无法转移出去,政府的服务不能有效的延伸。这样,服务型政府建设就遇到了社会基础不扎实的瓶颈。2006 年后,服务型政府建设进程停滞的一大瓶颈就在于现阶段我国还缺乏

服务型政府建设的社会基础。主要体现为以下三个方面:

1. 存在尚不成熟的市场主体。服务型政府的建设最需要的是政府职能的转换,即只承担政府应当承担的“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”的职能。做到凡是企业能自主经营的,政府不干预。在经济管理上,强化“看不见的手”,弱化“看得见的手”,充分发挥市场机制的作用。因此,服务型政府建设要实现转变职能的目标,就需要有成熟的市场主体,只有这样,政府才能够将自己过去控制市场和干预经济的职能转移出来,由市场主体依靠自己的能力去完成自身做得了的事情。虽然改革开放以来,我国的市场主体得到了很大的发展,如国有企业、民营企业、外资企业和乡镇企业已经成为了我国经济建设和经济发展的主体力量,但是受我国多方面制度制约和政策的限制,这些主体也只是非完全意义上的市场经济主体。一方面,市场主体的独立性还比较有限,在资金、项目和经营活动等方面对政府的依赖性还比较强。另一方面,市场主体的守法经营意识和遵守市场规则的意识还非常的淡薄。一些企业为了追求经济利益,完全不遵守市场规则,不履行社会责任,从事有损于消费者健康和利益的行为。近年来,频频发生的食品安全问题就足以说明市场经济主体的不成熟,正是因为不成熟市场经济主体的存在,就需要政府插手进行管理和控制。服务型政府建设一方面要求政府放开对市场的限制,但另一方面,现实的困境又不得不要求政府加强对市场的管理。这就给转变政府职能,建设服务型政府加大了难度。

2. 第三部门发展举步维艰。第三部门是指政府之外的所有民间组织或民间关系的总和,其组成要素是各种非国家或非政府所属的公民组织,包括非政府组织(NGO)、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的运动等。建设服务型政府要求转变政府职能,实现公共产品和公共服务的协作生产,引入市场机制,发挥市场和第三部门的作用。在当前的社会转型期存在许多需要解决的问题,社会所需的服务也日益复杂多变,许多事务靠政府单方面是难以提供有效服务的。在市场即使很发达的

情况下,也很难满足社会的所有需求。这就需要有一种介于政府和市场之间的第三部门来承担许多社会服务工作,发挥重要的服务协调作用。只有这类组织发展完善了,政府与社会之间、政府与市场之间才能够得到有效的沟通,政府原来那些“管不了,也管不好”的事务也可交由第三部门承担,从而使政府有精力做好自己所应做好的事。然而,在我国第三部门的发展极不成熟,很多第三部门从政府获得权力,具有政府主导,“半官半民”的特征,对政府的依赖度高、没有自主性、管理混乱、社会影响力不高。这些都制约了第三部门在我国的发展,使其不具备影响政府的实力,也使第三部门没有和政府竞争或互动的能力。政府要还权于社会也将受到制约,因为社会中尚不存在能够履行由政府转出的职能的组织。

3. 公民的主体参与意识不强。服务型政府是公民主导的政府,公民参与是服务型政府建设的内在要求。服务型政府是民主的,它代表着最广大人民的利益,政府和公务员是人民的公仆,他们提供服务要以人民和社会是否需要为依据。

“一个真正具有效率、效能的服务计划需要服务对象的主动参与,而不是服务对象的被动接受”。^[6]服务型政府是具有回应性的,回应性是指政府和公务员应该在公民与政府的互动中做出及时和负责的反应。服务型政府是便民的,面对公民日益多样和不断细化的需求,政府需要改进服务观念和服务方式,以便能够方便地为公民提供优质高效的服务,从而提高公民对政府服务的

满意度。要将服务型政府真正建设为民主、回应性和便民的政府,就要求公民增强民主意识,积极参与政府建设,实现与政府的互动。然而,现阶段服务型政府建设存在“政府热、公民冷”的现象,服务型政府建设在地方政府推行的热火朝天,而民众却知之甚少。除了服务型政府的举措未让民众切实感到获得了实惠,公民参与的制度供给缺乏外,更重要的还在于公众对服务型政府建设关注热情不高,主体意识不强,“盼政府、靠政府”的政治心理和冷漠态度还普遍存在于社会公众之中。

以上三个方面的瓶颈制约了地方服务型政府的深入建设,只有突破这三大瓶颈,改革高度集权行政管理体制,加强服务行政文化的建设,促进公民社会的成长,中国的服务型政府建设才能够向前推进,社会主义的服务型政府才能有朝一日成为真正的、新型的人民的政府。

参考文献

- [1] 李传军. 管理主义的终结—服务型政府兴起的历史与逻辑[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 277.
- [2] 吴玉宗. 服务型政府建设研究[M]. 北京: 经济日报出版社, 2007.
- [3] 李传军. 构建有中国特色的服务型政府模式[J]. 云南行政学院学报, 2005(2): 54.
- [4] 马晓华. 我国服务型政府建设研究[D]. 温州: 温州大学图书馆, 2006: 11-13.
- [5] 彭正波. 服务型政府建设的实践困境及其改进策略—基于政府范式转换的视角[J]. 四川行政学院学报, 2007(2): 5-9.
- [6] 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 60.

The Bottleneck to Be Broken Through in the Construction of China's Service-oriented Governments

WU Yu-zong

(School of Law and Political Science, Wenzhou University, Wenzhou 325015, China)

Abstract: Some achievements have been made in the build-up of a service-oriented government, started by some local governments in China in 2002. But 2007 saw a bottleneck in the construction of a service-oriented government, which is the constraints of the administrative system and traditional culture, and the inadequacy of the third sector. Such a bottleneck needs to be cleared away in order to promote the development of service-oriented governments.

Key Words: service-oriented government; bottleneck; administrative system; administration culture; society foundation

(责任编辑 张文鸯)