

# 服务型政府视角下公共治理深层研究

刘倩

(徐州工程学院 马克思主义学院,江苏 徐州 221000)

**摘要:**服务型政府是以公民本位、服务公共性、运作高效性和管理法治性为特征的政府治理模式。在我国建设服务型政府的大背景下,以权力主体多元、权力中心转移为核心特征的公共治理模式成为社会发展、公民需要和政府治理的本质要求。服务型政府视角下的公共治理举措,必须创新公共治理理念、不断健全和完善公民资格、大力培育非政府组织、健全公民参与制度,以提高政府治理效率,满足公众需求。

**关键词:**服务型政府;公共治理;平衡

**分类号:**F299.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2019)09-0082-04

近年来,随着我国政治体制改革的不断深化,政府也在不断探索新的治理模式以适应社会主义市场经济的发展和公众需求与公共事务的改变。而建设以公民本位和社会本位为核心理念的服务型政府就成为我国行政管理体制改革的重要途径。建设服务型政府的最终目的是提高政府运作效率,提高公众满意度,推动各项公共事务的协调与妥善处理,在这一过程中,以权力主体多元性和权力中心转移性为特征的公共治理就成为建设服务型政府的重要环节。对于建设服务型政府来说,公共治理既是基石又是途径。政府应充分把握公共治理理论,认清其在建设服务型政府中的价值,并不断探索出符合公共需求、社会进步和国家发展的公共治理举措。

## 一、公共治理的概念和特征

一般来说学术界认为公共治理的理论起源于 20 世纪 90 年代的西方,之后变成了西方学术界最为流行的理论之一。二战结束以来,世界经济快速发展,各类国际贸易组织的兴起推动了经济全球化的不断深化。经济发展大大改善了人们的生活,人们参政、议政的意愿不断提高。同时,由于公共事务管理时间的发展及其需要,西方各国的经济学、政治学家都开始将公共治理作为解决社会管理的重要手

段。在过去,世界各国对“有形的手”和“无形的手”在社会资源配置中的作用都存在着各种解读,在我国,就是“计划经济”向“市场经济”的转变,但无论是从西方社会 20 世纪 60 年代、70 年代的社会发展滞涨以及我国市场经济运行中对政府调控的需求来看,“有形的手”和“无形的手”都存在着失灵的情况。现在,学术界对公共治理尚未形成一个确切的定义,不同国家和不同流派的学者都有着不同的看法。目前学术界对公共治理较有权威性和代表性的定义是全球治理委员提出的,即公共治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。由此可以看出,公共治理是平衡“有形”和“无形”的有效治理模式,它具有最核心的两个特点。

第一,权利主体多元性。从公共治理定义可以看出,政府机构不再是处理公共或者个人事务的唯一主体和权力中心,而是各种公共的和个人管理机构的总和,如各种公共组织、民间组织、行业协会、非盈利组织、科研团体乃至社会个人,等等。这些团体和组织之间的关系是平等的,而政府机构在其中起到的作用更多的是协调和引导,弱化了政府权力中心作用。<sup>[1]</sup>因此,相对于自上而下的传统治理体系,

收稿日期:2019-06-21

基金项目:江苏省高校哲学社会科学研究基金指导项目“城市新建社区治理的现实困境及其对策研究”(2013SJD840024)

作者简介:刘倩(1981—),女,江苏徐州人,讲师,硕士,主要从事国家治理研究。

公共治理更强调动员全社会的力量,这不仅有助于推动政府建设的专业性和规范性,也有利于减轻政府的负担。

第二,权力中心的转移性与合作性。从目标和对象上来看,公共治理面向的是在现实生产活动、公民日常生活中涉及到的各项事务和活动,特别是面向公众的事务。从整个社会来看,公众事务多种多样,仅仅有政府单方面的协调和调动很难满足所有社会成员的需求。因此,公共治理更强调因地制宜,具体情况具体分析,自觉地将公共事务的处理权转移到别的机构、组织和个人上。为了达成各项事务之间的协调统一,要求多个主体之间要通力合作。因此,公共治理体系不是一成不变的,它需要根据公共事务的变动进行灵活调整,不断吸纳新的社会组织、个人和专家学者参与进来。

## 二、服务型政府建设中公共治理的价值

在公共治理模式的基础上,我国进一步提出了建设服务型政府的理念,强调公民本位、权利本位,主张政府积极承担责任,依法行使权利。目前,学术界对于服务型政府的概念尚无明确界定,一般认为服务型政府主要具有三个特点:一是公共服务性,提供高效的公共服务平台是服务型政府的首要目标,其核心是着眼于人民的利益;二是合法有效性,服务型政府的职能和责任由法律规定,其建设也要在法律框架下进行;三是权责统一性,服务型政府的权利来源于人民,并且由人民负责。相对于公共治理而言,服务型政府更强调公民的利益和自下而上的管理模式,“公民中心”的内涵给公共治理提供新的核心价值。

### (一)公共治理是建设服务型政府的基石

服务型政府的核心内涵是公民本位、社会本位,建立为公民提供公正平等、优质高效的公共服务的政府。因此在建设服务型政府的过程中,要始终坚持以公民为中心的内核,让公民参与治理。从公民的角度来看,其对政府公共服务的要求就是高效、快捷,这同时也是服务型政府建设的目标。

第一,公共治理权力主体的多元性和权力中心转移在一定程度上弱化了国家权力中心论,政府在其中的角色不再是独占性的,而是更加强化了政府的服务职能。在西方社会,公共治理就是有效解决政府膨胀和独占问题的重要手段,与公民以及社会组织建立合作的“伙伴关系”是公共治理的显著特征之一。<sup>[2]</sup>通过公共治理,国家的权力和权威逐渐回归

到公民手中,政府的权势也转移到社会,做到真正的还政于民。

第二,公共治理还是建设民主社会的重要途径,有助于真正落实公民的中心和主体地位,并促进顾客导向服务的实现。民主有不同的表现形式,世界上大多数国家,民主的本质实际上是一种经营手段,它是通过将公共事务的管理权委托给相关代表而实现的,并不是真正意义上的民主。公共治理体现了公民共同和持续的参与到公共事务的管理中,是官僚制度向民主制度的转变。我国是实行人民民主专政的社会主义国家,权力来源于人民,用之于人民。公共治理和服务型政府的核心和内涵体现了中国共产党全心全意为人民服务的宗旨,也是实现我国民主政治的重要途径。

第三,公共治理有助于提升政府公共服务的效率。无论是从建设服务型政府的目标还是公民对公共事务管理的需求来看,高效率、高质量总是排在最前列的。但在现实生活中,世界上绝大多数国家的政府处于对国民的支配地位,对公民的消费需求和社会生活模式,其服务的流程和公共事务的管理方式集中化、中心化。同时,由于党派之争、政治体制和权力博弈的问题,通常会产生权力割裂运行的情况,往往造成公共服务的公民高负担与低质量,极大地影响了公共服务的质量和效率,究其原因就是缺乏公共的有效参与。当前,我国各地开展政务一体化,从公民最根本的需求出发,大大简化了公共事务的流程,建立以公民需求为主导的决策体制和机制,大大提高了政府的质量和效率。

### (二)公共治理是建设服务型政府的保障

公民参与是公共治理以及建设服务型政府的重要制度设计,这对于建设服务型政府和实现公共治理来说既是手段又是目的,有效的公民参与是服务型政府和公共治理施行的制度保证。第一,公共治理是确保政府贯彻公民本位和社会本位的内在要求。从公共治理的内涵和概念上来看,公共治理有助于政府权力的转移,进而建立起权力分享和权力监督的有效机制,始终确保公共事务能够从公共利益出发。第二,公共治理能够一定程度上弥补服务型政府的缺陷。从服务型政府建设的目的来看,就是为了更好地把握公众的需求,一切为公众的利益考虑。但必须注意的是,政府活动以及公共事务的科学化和规范化必须以民主为基础,这就要求必须要有广泛的民众参与,而不是单方面的依靠政府意志,否则很容易出现需求与现实落差的情况。最后,

公共治理能够有效地增强服务型政府的合法性,促进公众与政府之间的互动与联系。公共治理主体多元,涉及的公共利益和公共事务也繁多,因此想要达成最佳的效果必须集合各个利益主体的意志,进而促进政府从专制型转向民主型。

### 三、服务型政府视角下公共治理的挑战

#### (一)公共治理认知偏差

由于受我国古代长期以来形成的政府文化影响,公共参与型的政治文化在我国发展较为缓慢。在新中国成立后,这一现象得到了极大改善,我国民主制度的建立赋予了公民参与政治的权力,但受长期以来形成的文化、思想影响和市场政府意识的缺乏,公共治理在我国的发展步履维艰,尤其在一些领导干部思想中形成了一种“官本位”的思维定式,这是特定时代背景下造成的。但随着改革开放的持续深化和市场经济运行的日趋完善,“官本位”的治理方式已不再适应当前的政治环境。缺乏对公共治理的正确认识,导致地方只能被动接受和服务中央政府的指令,无法从公共的角度达成公共事务诉求和公共事务供给的供需平衡。另外,公民自主也缺乏对公民参与的理解。这些都需要政府不断提高公信力和治理水平,构建出符合公民认知和社会现状的公众参与模式。

#### (二)公民资格不健全

公共治理的核心是公民本位和社会本位,要求公民广泛参与,因此公民的资格即是实现公共治理的重要基础。公民对公共事务的主张以及参与治理的主观能动性都要求其具有健全的公民资格。而在建设服务型政府的过程中,公民权利与义务之间的关系变动和公共事务的改革与创新都一定程度上体现了公民的社会责任。近年来,我国公民权利意识不断增强,参与治理的意愿也在逐步提高,但还缺乏一定的角色意识,对公民资格的认识不够,这也导致了公共治理的有效性和效率较为低下。公民参与公共治理尚未常态化,很多时候是由于热点社会事件而引发的参政冲动或情绪渲泄,而不是源于公民自身的义务和责任感。此外,公民的参与能力也有所欠缺,公共治理和服务型政府涉及到许多沟通机制的建立,如公民利益诉求、博弈与决策参与、沟通谈判,等等。这就要求政府与公民要建立起平等的制度伙伴关系,并不断健全公民资格。<sup>[3]</sup>

#### (三)公民自主组织尚不完善

公共治理既可以是公民以个体的形式参与,如

选举、决策和监督等形式,也可以是由各种各样的社会组织参与,其中公民自主组织就是重要的参与单位。但目前我国公民自主组织的参与现状还不尽如人意。近年来,我国公民自主组织的种类和数量都在增加,这也促进了公共治理主体的多元化发展。但目前发展尚不成熟,主要表现在以下方面:一是对于政府的过度依赖和依附,这导致公民自主组织缺乏独立性和自主性,无法真正地从非政府的角度介入到公共事务中;二是资金来源的单一导致公民自主组织的利益有时无法完全代表公众;三是组织体制较为简单,无法真正地渗透和涉及到公共治理的领域。总之,目前我国公民自主组织还无法完全参与到公共治理中,无法起到在服务型政府建设过程中的基础管理主体作用。

#### (四)公共治理形式化与公民参与不平衡

公共治理形式化是服务型政府建设进程中面临的重大危机和瓶颈,这主要还是受到官员“官本位”思想的影响,这在一定程度上影响了公民参与的积极性。目前我国公民参与还十分不均衡。公共治理对参与的公民是有一定要求的,公民自身的精力、知识背景、信息等综合素质对公民参与的效果和质量有着很大影响。其中影响最大的就是经济水平。从当前我国公共治理和服务型政府建设的现状来看,经济发达地区明显要优于贫困落后地区,同时在同一地区内,城乡之间也存在较大差异。而从个体上来看,接受过良好教育的群体,其政治意识更强,行为也更加理性。作为政府来说,就要探索出一条适应各个个人群的公共治理方式,让服务型政府能够真正地覆盖到所有群体。

### 四、服务型政府视角下公共治理的新举措

#### (一)创新公共治理理念,正确认识公民参与

现代公共治理模式虽然有着去中心化的特点,但毋庸置疑的是政府仍是公共治理中最重要的角色,也是服务型政府建设中最重要力量。政府在公共治理和服务型政府建设中承担着多重角色,包括引导者、促进者、辅助者和协调者,因此政府以及官员对于公共治理和公民参与的认识直接决定了公共治理的成效。对此,首先应创新政府治理的理念;第一要树立人民主权理念。我国是人民民主专政的社会主义国家,权力来源于人民也属于人民。因此,建设服务型政府和公共治理的有效性要充分保障公民的权利,从根本上满足服务公民的利益,促

进公民各项权利的有效实行;第二要牢牢树立公民本位的思想。政府要关注民众需求,尊重民意,一切以人民的利益为宗旨,为人民负责;第三要提高服务意识,树立顾客观念。政府应以“顾客”的需求为主,建立良好服务机制,满足公民合理诉求。

#### (二)提高公民素质,健全公民资格

在公共治理和服务型政府建设中,面向的都是公民,因此公民本身的素质也决定着其利益、权利和价值能够得到有效的实现。对于公民来说,教育是参与公共治理的重要条件,受过良好教育的公民不仅能够更好地获得资源和信息,同时也表现出更加强烈的参与意愿。因此对于政府来说,必须要不断加强公民教育、提高公民总体素质,进而提高其参与公共治理的能力,不断培养其参与治理的意识和意愿。<sup>[4]</sup>此外,还要进一步强化公民的资格意识。如前所述,公民资格对于公民自身的生存、发展以及公共治理模式和服务型政府的建设十分重要,它既是公民各项权利和义务实现的基础,也是政府层面提炼和维护公共利益的重要渠道。公民资格集成了个人的责任和义务。对此,政府应大力加强公民资格与公民意识教育,同时进一步完善公民资格,夯实公共治理基础。

#### (三)培育完善非政府组织

公共治理和服务型政府的一大特点就是政府权力中心的分散和转移,凸显出非政府组织的重要性。政府要当好引导者和调节者,大力培育非政府组织,进而提高公民自治的权威性和影响力,让其成为公共治理模式中不可或缺的重要一环。在公共治理的模式下,强调治理主体的多元性,各个治理主体之间应实施有效的制约和博弈机制,这些都有赖于各类非政府组织的建立与完善。对此,政府首先应做好

引导者的角色,主动分权,通过相关政策鼓励和引导非政府组织的建立,同时帮助其建立多元化的资金来源渠道,进而减少非政府组织对政府的依赖,逐步提高其独立性和权威性。其次,做好调节者,对于各类型的非政府组织,要明确各个组织的权力与责任,形成有效的制约机制,防止出现第二个权力中心。同时还要根据公共事务的变动不断合并或者完善非政府组织职能。

#### (四)健全公民参与制度

针对公民参与形式化和不均衡的情况,除了加强教育外,还要不断完善公民治理的机制,建立健全公民参与制度。具体来说,包括以下几点:一是大力发展基层民主,下放权力,完善群众自治制度;二是健全各个层面的民主管理制度,建立社会化的服务体系与机制;三是进一步完善政务公开制度,保障公民的知情权,同时大力健全智慧政府和电子政府,拓宽公民参与的渠道;四是建立良好的公民参与机制,以完善政府考核制度来提高政府的效率;五是减轻公民负担,建立公民参与的激励机制,进一步提高公民的参与意愿及参与积极性。

#### 参考文献:

- [1]费月.“多中心”治理模式在公共服务型政府中的运用[J].中共杭州市委党校学报,2009(4).
- [2]陶睿.论公共治理视野中服务型政府的建设[J].嘉应学院学报,2009(4).
- [3]郑巧.协同治理:服务型政府的治道逻辑——以福建省石狮市为个案[D].福建师范大学,2009.
- [4]李海.公共治理视角下价格认定机构职能定位研究[J].经贸实践,2018(22).

责任编辑 胡号寰 E-mail:huhao2@126.com