

# 从管制型政府升级为服务型政府进程中的思想解放

胡东 李艳霞

( 楚雄师范学院, 云南 楚雄, 675000 )

**摘要:** 当前, 构建服务型政府已成为中国各级政府的战略目标, 但实际过程却显低潮态势, 最大阻力源自与管制型政府相适应的传统行政思想及观念。因此, 通过解放思想, 重塑民本、开放、自主、分权、协调的与服务型政府相适应的思想理念就成为亟待解决的问题。

**关键词:** 解放思想; 服务型政府; 管制型政府

## Emancipating the Mind from the Control-oriented Government to the Service-oriented Government

HU Dong, LI Yan-xia

(Department of Politics and Administration, Chuxiong Normal University, chuxiong675000)

**Abstract:** At present, building the service-oriented government has become China's strategic goal of governments at all levels. However, the actual process is significantly low posture. The biggest obstacle is traditional administrative ideas and concepts which cope with control-oriented government. Therefore, establishing administrative ideas and concepts of people-based, openness, autonomy, decentralization and coordination which fit in the service-oriented government has become a serious problem through the emancipation of the mind.

**Key words:** emancipation of the mind; service-oriented government; control-oriented government

服务型政府建设欲行还难的原因是受到多重阻力, 包括来自思想观念、制度机制、工作作风和工作方式的阻力, 历史传统和现实的阻力, 以及社会和政府自身的阻力, 使之无法向深层次推进。其中思想观念的转变是服务型政府构建的前提, 也是服务型政府构建进程中的最大阻力和障碍。因为构建服务型政府不仅仅意味着具体制度安排的突破与创新, 更为关键的是对适应服务型政府治理习惯的思想观念形态的重塑。相比较而言, 后者的难度远超前者。这就需要通过解放思想, 化解服务型政府建设中的思想观念阻力。

## 一、从一个全新角度看解放思想：解放思想就是“思想观念的升级换代”

解放思想是一个永恒的话题。中国传统典籍《大学》上说，汤之《盘铭》曰：“苟日新，日日新，又日新。”这是商汤王澡盆上刻着的自警的话，沐身而浴德，坚持每天洗去污垢焕然一新，引申为在品德修养和思想改造方面不断革故鼎新，不断在新的起点上超越。因为僵化的教条和陈腐的思想束缚着人们的行为，扼杀人们自由创造和创新的活力。正如党的十七大报告所指出的，实践永无止境，创新永无止境，解放思想、实事求是、与时俱进，也永无止境。胡锦涛总书记在十七大报告中还指出，解放思想是发展中国特色社会主义的一大法宝。

可见，解放思想的特征，是在打破习惯势力和主观偏见的束缚的基础上，实现思想观念的更新、思维方式的变革、精神状态的改造。解放思想体现为创造性实践。创造是发展的基本形式，而创造性实践是探索事物发展的规律，是开辟前进的道路，是人类实践的最高层次，是马克思主义实践观最本质的特征和规定。解放思想的本质是实事求是，按照客观事物发展规律办事，根本标准和目的是解决实际问题。

总之，思想大解放就是要解决思想和观念的“升级”问题。从哲学意义讲，思想观念的升级是“否定之否定”，是肯定中包含着否定的因素，否定中包含着肯定的因素，是创新，是事物发展的动力。思想和观念的“升级”是一种时代理念和时代哲学，也是这个时代最基本的生存方式，只有升级才能生存，只有更快地升级，才能更好地生存。对于个人来说，只有不断实现思想观念的升级，才能生存、才能适应竞争。对于政府来讲，只有不断解放思想，才能向社会公众提供优质高效的公共服务和公共产品，更好满足社会公众需求。

## 二、政府解放思想的重要目标：“管制型”政府升级为“服务型”政府

改革开放以来，我国在政府体制改革方面作出了不懈努力，先后多次进行以转变职能为重点的机构改革，力图使政府从“管”老百姓转变为通过“管”好社会事务来为老百姓服好务，即构建服务型政府。所谓服务型政府，是指在公民本位、社会本位理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，通过法定程序和民主公开的方式组建起来的以为公民服务为宗旨并承担服务责任的政府<sup>[1] (p5)</sup>。构建服务型政府是深层次的政府转型，是一种全新的政府理念，“涉及观念、作风、机制、体制的变革与完善，是一项深层次、全方位的工程。<sup>[2]</sup>”相对于政府而言的解放思想，就是要实现政府体制的升级换代，即“管制型”政府升级为“服务

型”政府。而实现升级换代的最大阻力来源于与管制型政府相适应的传统行政思想思想和观念，具体表现如下：

#### （一）官本位思想及由此形成的特权观念

“官本位”思想就是崇尚权威，唯权是尊，偏爱特权。其表现是家长制、集体制、长官意志、官念为本、官级为准。在构建服务型政府过程中，其负面效应是巨大的：一是买官卖官的现象；二是滥用职权、以权谋私的腐败现象；三是执法不严，不依法办事，听之任之的现象；四是导致形式主义盛行，致使行政执行体制弊病丛生、影响行政效率的提高和行政目标的实现；五是混淆了官员意志与党、国家和法律的意志，把官员意志与党、国家和法律的意志划等号。即“把领导人说的话当做‘法’，不赞成领导人说的话叫做‘违法’，领导人的话改变了，‘法’也就跟着改变<sup>【3】 (p146)</sup>”，是特权理念的充分体现；六是免责型行政盛行。政府机关即使实施了不法或不当的行政行为，对公众利益造成损害，也不需向公众承担任何法律责任；七是导致成本—效益理念缺失。官僚政府关注的核心是预算最大化，缺乏成本的自律意识，想尽一切办法，增加预算，以满足自身需求，而不是满足公共需求。

“官本位”思想强化了公务员的优越感和精英意识，阻碍了其树立“以民为本”的服务理念，“为人民服务”成为口号，而非公务员的坚定信念，将其付诸实践也就变得更加不可能。

#### （二）封闭保守思想及由此产生的专制集权观念

封闭保守思想是指行政系统缺乏与其他社会系统的经常性交流和沟通，行政活动缺乏透明度，决策过程缺乏社会公众的积极参与，实施过程处于社会有效监督之外。它引发了政府的集权和专制行政，造成了行政权力的无条件集中，“天下事无大小皆决于上”成了行政权力行驶的惯例，事必躬亲成了勤政的典范，服务型政府所必须的合理横向和纵向分权难以实现，社会公众的参与权难以落实。它导致了社会的高度整合和权力的高度集中，行政主体地位的缺失和行政客体的压制服从，行政决策和政策制定的非民主性，国家委托—代理运行机制的失衡及官僚主义和寻租性腐败的产生”<sup>【4】 (p135)</sup>。此外，封闭保守思想还导致行政思维过程中的内趋心理，即政府认为决策是政府的事情，只能在权力圈子里封闭运作，社会对于政府决策不能任意评论，公众更不可参与。

构建服务型政府的深层次难度在于：为社会公众服务并不是仅凭提倡善的伦理就可以奏效，而是需要政府所提供的公共利益表达渠道和表达效果的敦促。显然，与管制型政府相适应的封闭保守思想及由此产生的专制集权观念，在行为层面导致了政府高度集权，集中垄断社会资源和压缩私人空间，公民意志、社会公益难以得到有效表达和维护，往往只是一个抽象物，因此必须加以根除。

### （三）代言人思想及由此产生的为民做主观念

我们党从来都自觉地认识到自己必须作为人民群众利益的忠实代表，认识到自己所领导的人民政府必须是为人民服务的政府。可以说，在必须忠实于人民利益这一根本问题上，党和政府从来没有丝毫动摇。但问题的复杂性在于，面对一个建立在市场经济基础上，利益分散化、多样化甚至充满矛盾的社会，政府如何站在全体人民根本利益的立场上为民服务。在管制型政府体制下，政府往往以人民利益的代言人身份出现，在社会利益出现矛盾时，习惯于具有倾向性、倾斜性地去实施行政行为，甚至成为某些社会群体的代言人。而实践证明：一个国家一旦经历了长时间的政治稳定，就会出现特殊利益集团，而且，他们会变得越来越成熟和有技巧，会对国家最重要的公共政策进行操纵，因而获得的利益也就越来越多，最终慢慢导致国家的经济、社会、行政、法律等方面的体制、政策、组织，变成最符合特殊利益集团的安排，而普通公众利益却难以得到有效保障和增进。很明显，这与政府要代表最广大人民群众的根本利益的初衷不相吻合。近年来，随着中国出现为数不少的利益集团，导致任何一部关系国计民生的重大法律法规的出台，都变得艰难而漫长就是明证。

此外，代言人思想及由此产生的为民做主观念是以官员为中心的，充斥着浓厚的官僚英雄主义情节，其理论假设是政府和官员比老百姓素质高、观念新，可为民作主，而且自信能够作好主，在潜意识层面，并没有把民众当作主人看待，不尊重民意，不依靠有效的民意渠道了解公众需求，而是想当然为民作主。于是在现实中就出现了很多政府官员认为是富民、利民的政策在老百姓心目中却是完全扰民的情况，公共利益在代言人一次次为民作主的行动中，不但没能得到保障和增进，相反却被强势利益集团共谋瓜分，自身利益被损害。因此代言人思想及由此产生的为民做主观念在实践中并不能有效维护和增进公共利益，与服务行政目标并非一致。

### （四）贤人政治思想及由此产生的全能行政观念

贤人政治思想认为，政治统治所依赖的权威是最高统治者的特殊魅力和超凡品质，最高统治者被认为天分过人，具有特殊非凡的、任何其他人无法企及的力量或素质，因此被称为领袖、救世主，救星等。他所领导的官僚集团则是由一批贤人组成的，贤人担负着治理国家和教化民众的职责，是一个无所不知、无所不能的超人。因此，由大小精英或贤人所组成的政府是全能的、积极的行为主体，有责任包揽一切社会事务。

在贤人政治思想及由此产生的全能行政观念影响下，形成了政府无所不管、政府权力无限的管理格局，最终因为政府提取公共财力的调动资源能力的有限性与其所承担责任的无限性，使政府处于管不好也管不了的困境，导致政府失灵。权力范围的扩张必然会导致权力效力的持续衰减，诸多不合乎科学理性并且给社会和公众造成损失的决策和行为往往就是在相信政府万能的心理左右下产生的，是权力效力衰减的表现。

#### （五）权威服从思想及由此培育的人身依附观念

对权威、政府的崇拜一直都是中国传统政治思想的主流，在行政活动中常常表现出极强的等级性和依附性，社会公众必须无条件服从政党或政府权威，而政党或政府也采用多种手段、利用有利时机，树立自身权威，出现了频繁的权威造势运动。在政治领袖和政府的权威之下，人们形成了普遍的臣民意识，主观上自觉认同权威制度，学理上主动追求圣人理想，心理上期待伟大领袖。

权威服从思想导致了臣民意识，而臣民是相对于公民而言的，意味着民主独立人格和民主意识的沦丧，从而导致人存政举、人亡政息的政治不稳定现象。对于公众来说，人身依附表现为对政党和政府的强烈依赖；对于公务人员来讲，则表现为对领导和上级的人格隶属。它与服务型政府所要求的自主性行政理念相对立，成为服务型政府构建的巨大心理障碍。

### 三、政府解放思想的路径选择：重塑适应于服务型政府治理习惯的思想观念

构建服务型政府只有以“服务”为基本出发点和根本归宿，坚持民本、开放、自主、分权、协调的治理理念，积极回应民众诉求，才能最大限度地为民众和社会提供优质的公共产品与服务。

#### （一）重塑民本理念，满足公众需求

民本理念就是要在民众共同利益、根本利益和个体的合法权益之间寻求平衡，既要民众的根本利益和共同利益为重，又要尊重和保护民众的个体合法权益。

在新制度经济学的“委托—代理”理论视野下，政府与民众之间存在客观的委托代理关系，即民众是委托人，政府是代理人，政府必须能够提供民众满意的服务，否则政府便不能生存。为了维持“生计”，政府必须树立“公众至上，质量第一”的观念。其服务要以公众诉求为导向，把公众的满意程度作为评判公共服务质量的标准；其政策策略设计要从公众的期望出发，并随公众评价的变迁而适时调整方向，以公众的需求决定其提供服务的内容和方式，做到想为公众所想，急为公众所急。政府要想尽一切办法来满足公众的合理期待和正当要求，不断提升为公众服务的质量，并据此来衡量政府的绩效。可见，社会和民众的共同需要是服务型政府治理活动的逻辑起点和最终归宿。政府必须增强服务意识，把“优质服务”理念置于核心地位，以“优质服务”作为政府最根本的价值诉求和终极目标。政府要在“公众导向”治理理念的指引下积极培养公务人员的责任心，使其能够亲公众爱公众；在行政决策及决策执行和过程中充分尊重公众意愿；推行阳光行政，实现政务公开并制订政府服务标准，规范服务流程，为公众提供更具人文关怀的高效、高品质的服务。

## （二）重塑开放理念，确保政务公开

衡量服务型政府的发展程度，不仅要看代议制的发展状况，更要看行政民主化的发展状况，还要看公民参与行政的程度。服务型政府的应有之义是使公民参与到行政过程中，要求普通公民参与包括行政决策的所有过程，其实质是公民与政府共同合作的产物。公民通过政治参与，表达自己利益和价值分配的意愿以及目标选择，并对政府进行各种监督，从而形成对权力的有效监督和制约。而管制型“官僚政府体制的行政管理按其倾向总是一种排斥公众的行政管理。官僚体制只要有可能，就向批评界隐藏它的知识和行为<sup>[5] (p314)</sup>”。传统中国社会成员的“犬儒主义”的政治态度，即对政治、公共生活的冷漠与畏避，就是官僚体制留下的政治遗产。而服务型政府需要社会成员以自主性的公民权力意识积极参与公共事务的管理，这就要求：首先，行政行为本身应是开放的，包括行政决策公开、法律规章公开、行政标准公开、行政过程公开、行政结果公开、信息发布及时准确等；其次，培育开放性的行政理念，不断摒弃陈旧的、保守的、封闭的、排它

的、落后的文化理念，不断融入和建立具有创新精神、独立意识、个性鲜明、开放民主、兼收并蓄的现代文化理念；最后，行政行为的全过程须体现公众参与，即不仅包括行政主体和内部工作人员的公开性，也包括行政活动客体——公众对行政活动的积极响应与配合。

开放型的行政本着平等、坦诚、谦虚的态度置自己与公众相平等的地位，广泛而虚心地征求、参考公众意见和建议，通过政务公开，确保公民对政府行政的知情权和监督权，是服务式行政和参与式行政。

### （三）重塑自主理念，培养公民意识

公民意识是公民对其所担任的公民角色的社会地位、社会责任、社会权利与义务、社会价值与道德规范等方面的综合的、自觉的反映，是公民作为民主政治主体参与政治生活的主观条件，其本质上是一种主体意识和理性精神，是对人的价值、人的尊严、人的自然权利充分肯定和广泛宣扬的意识，具体包括人权与公民权意识、民主意识、法治意识、责任意识、宪政意识和纳税人意识等内容。公民社会的形成，离不开公民意识的培养，只有整个社会公民素质全面提高，才能形成成熟的自治的公民社会。而服务型政府必须建立在公民社会基础之上。因此，构建服务型政府，必须加强对公民意识的培养与现代公民能力的提升，加快以公共精神为核心的现代公民意识建设。服务型政府的一个显著标志就是要大力发展公共事业，培育公民意识，提高公民所必须具有的参政、议政的能力与水平。

培育现代公民意识，最核心的环节在于政府通过法治建设促进公共伦理的重构。公共伦理问题关涉的是社会在发展过程中的公平、公正、正义、善恶等价值判断问题，关涉到人们在抉择自己的行为时，自觉而正确地判断做什么和不做什么的问题。在构建服务型政府的过程中，引导公共伦理建设是政府重要的任务。首先，通过政府自身职能转换，能力提升，加强政府公共行政运作的科学性、有效性，积极从马克思主义科学原理、中国传统文化、国外先进经验中吸取公共伦理重建的思想资源；其次，政府要加强公共伦理的制度化建设，具体是要着力变革公共权力的赋予、运行、监控机制、社会利益分配、补偿制度等制度环节，在这些关涉社会不同群体间利益分配，转型成本分担的制度安排方面，注入更多的公正、公平、正义的道德考量。

服务型政府构建的过程，就是公众在理念层面由臣民心态向以独立人格为基础的公民心态转化的过程。伴随着服务型政府构建的逐步推进，具有自主理念的

公民在合法规范内日益强烈地要求以自己的头脑来判断自身事务的处理，甚至日益明确地在与政府互动的过程中自主地进行掂量和权衡。

#### （四）重塑分权理念，培育多元治理主体

服务型政府以“服务”为义务和本位，政府的一切治理行为均以为民众服务为着眼点。在提供公共产品与服务方面，服务型政府更注重行政实效。为此，政府需要进行合理的分权与授权。因为，服务型政府注定是有限政府，在社会治理过程中应把握“有限性”原则，即能力有限、职能有限、权力有限。能力有限是因为政府不可能具备从事复杂社会经济管理的各种完备知识和充分信息，不可能拥有各种劳动分工和知识分工的信息资源，更不可能对这一庞大而有序的系统进行理性设计；职能有限是指政府仅限于弥补市场缺陷，为市场服务，顺应市场而不能代替市场；权力有限是因为民众在组成自己的政府时，保留了绝大部分基本权力，而让渡给政府的权力仅为调解纠纷、保护财权、维持秩序、促进公平等。政府在能力、职能、权力方面的有限性以服务民众为准则、以民众是否满意为价值追求的，其范围的最大限度为不损害民众利益。

因此，政府及其公务人员必须树立分权理念，并在此基础上实现治理主体多元化，正确处理好政企关系、政社关系和政市关系，适度向社会、市场、企业分权，实现公共产品和公共服务的生产方式与提供方式的多元化。

#### （五）重塑协调理念，化解利益矛盾

服务型政府的构建过程，也就是市场经济不断发展的完善的过程。既然是发展市场经济，必然产生立体的、多元的利益格局，有社会矛盾是正常的，但是这些矛盾又是必须由对构建有序社会和和谐公共关系负有最大责任的政府适时主动去捕捉、去发现、去解决的。服务型政府的构建，需要政府面对各种复杂的利益矛盾善于居中成为协调人、化解人、仲裁人，而不是某一方面的利益代言人。首先，建立健全公共利益的实现机制。社会主义公共利益实现机制的建立和完善，能从制度上保证最广大人民根本利益的实现，避免或减少利益群体分化带来的利益分配不均。其次，建立健全公平的利益分配机制。在坚持效率优先、兼顾公平的原则基础上，进一步深化对社会主义市场经济条件下按劳分配的认识，从政策上解决分配上的平均主义，形成合理的报酬差异，并优化差异的激励作用。第三，建立健全畅通的利益表达机制。多元化的社会利益群体会形成各自的利益表达愿望，群体归属感会日益强烈。如果其愿望和要求不能得到及时的沟通，就会积聚

隐患，引发矛盾冲突，甚至激化为恶性事件。第四，建立健全合理的利益补偿机制，对利益受损的社会成员和弱势群体提供一定的补偿，实现服务型政府保障和增进社会公益的目标。

---

**参考文献:**

- [1] 刘熙瑞. 服务型政府—经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J]. 中国行政管理, 2002, (7).
- [2] 林治波. 建设服务型政府[N]. 人民日报, 2004-03-11 (5).
- [3] 邓小平文选(第2卷)[M]. 人民出版社1994年版.
- [4] 孔玥彬. 传统行政文化的负面影响及对策[J]. 理论界, 2005, (8).
- [5] (美) 马克斯·韦伯. 经济与社会[M]. 商务印书馆1998年版.

**作者简介:**

胡东(1976—), 男, 汉族, 云南昭通人, 楚雄师范学院政治与公共管理系讲师, 硕士, 主要从事当代中国政府与政治研究。

李艳霞(1980—), 女, 汉族, 云南玉溪人, 楚雄师范学院政治与公共管理系讲师, 硕士, 主要从事政府制度研究。

联系方式: 电话(胡东): 13508784039; 邮箱: hudong97@sina.com

地址: 云南省楚雄师范学院政治与公共管理系 胡东(收) 邮编: 675000