

论政府服务化的制度建构

余敏江

内容提要 政府服务化是一个管制成分逐渐递减而服务成分逐渐递增的过程,同时也是一个以信任整合替代权威整合、经济整合,以合作观念替代层级观念,以充分的开放性替代封闭性的过程。政府服务化的制度建构是由对制度变化的需求和供给两方面的因素变化而引起的,是制度供给与需求因素的复杂互动过程。政府服务化制度建构的路径是创新公共服务体制,重心是建立政务咨询、资讯公开制度以及公共服务承诺制度、公共服务绩效评估制度、公共服务申诉制度、公共服务行为问责制度。

关键词 政府服务化 制度 建构

余敏江,苏州大学政治与公共管理学院副教授 215123

实现政府服务化是深化行政管理体制改革、实现政府与公民社会合作共治和构建和谐社会的必要途径。目前,学界从政府职能重塑、政府工作方式改变、政府服务体制和机制创新的角度对实现政府服务化作了有益的探索,形成诸多富于成效的研究文献。然而,具体到政府服务化制度层面的理论研究还比较薄弱。很显然,政府服务化制度建构在为政府服务化的进程提供保障的同时,还要推动一个普遍的社会合作体制的建立,去引导公民积极参与,这也是政府服务化自身得以实现的根本路径。

一、政府服务化的概念约定

近年来,中国政界和学界基于现实国情提出“服

务型政府”的概念。“服务型政府”这个概念的提法固然有一定的周延性和合理性,但是,政府毕竟是公共权力的行使者,而公共权力具有一定的强制性。政府治理的手段理应包括管理、管制和服务,或者是三者的混合并存,而不可能仅仅是服务。比如说行政审批、交通管制、市场监管、社会治安管理、突发事件管理等等,就必须依赖于政府的管制或管理。因此,政府服务化这种提法就相对更加确切。所谓“化”,就是一种趋势,一种动态过程。政府服务化,就是指政府在公民本位、社会本位理念指导下,按照公民意志组建起来的以公民服务作为社会治理的终极价值,并依据这一价值创设社会治理的制度和行为模式的动态过程。

政府服务化首先体现着管制成分逐渐递减而服务成分逐渐递增的趋势。自政府产生以来,政府管理社会公共事务大致经历了三种模式的演变,分别是统治型管理模式、管理型管理模式和服务型管理模式。统治型管理模式依托的条件是传统农业文明和家长制的存在。统治型管理模式由于其形式非理性和极强的阶级正义取向,对经济和社会发展产生重大的消极影响,造成了人的异化,因而注定要在人类社会的发展过程中被淘汰。管理型管理模式依托的条件是市场经济的充分发展,特征在于“管制具有支配性”。随着经济社会的发展,崇尚标准化、规则化、程序化和层级节制的管理型管理模式,在变化迅速、信息丰富、知识密集的知识经济时代已不能有效地运转,对此管理模式进行改革成为必然的趋势,政府服务化因此呼之欲出。在政府服务化的过程中,管理或管制关系日益式微,代之而起的是一种服务关系,管理主体是服务者,管理客体是服务的接受者,这是一种新型的社会治理模式。当然,政府服务化并非取消管制,只是这种管制是有限度的,受法律严格约束,有固定的范围、程序和明确的责任机制,是为服务而管制。

除了政府的服务成分递增外,政府服务化也是一个以信任整合替代权威整合、经济整合的过程。历来政府都存在着以下三种整合因素:权威因素、经济因素、信任因素。统治型政府将权威因素作为其整合力量,而管理型政府将权威因素和经济因素综合使用作为自身的整合力量。在官僚制中,由于权威因素而必然出现层级观念以及谄上欺下的不正之风,而由于经济因素,利益的纠纷必然渗透于整个官僚组织中,所导致的后果是以邻为壑,明争暗斗,寻租行为泛滥。这些负面效应的出现,使得政府的整合目标与达成的最终结果出现偏差。而信任整合却能够修正这种偏差,并且促成官员之间为了整体的利益而精诚合作。因此要实现政府的服务化,首要的出发点就是转变整合机制,用信任整合替代权威整合和经济整合。“对于人们的合作来说,信任不仅是必要的前提,而且人们的合作能力也在很大程度受惠于信任。因为,人的合作能力并不等同于人的知识水平以及其他行为能力。比如,一个人可能会拥有很强的独自生存能力、竞争能力,但在与他人的合作方面,却表现得能力很弱,特别是当他始终用狐疑的眼光看着共事伙伴时,他的合作能力可能是零,无论在其他方面他有着多么强的能力,都会被屏蔽在合作关系

之外。在这种情况下,信任就是最好的把人的各种能力整合成合作能力的因素。”^[1]由此可见,以信任整合机制来取代经济权威整合机制可以使政府内部形成普遍的合作,这种信任合作将使政府的运行出现 1+1>2 的功效。

与政府的信任整合相对应,政府服务化还是一个以合作观念替代层级观念的过程。要实现政府的服务化,就必须打破官僚制。在官僚制组织中,层级观念灌输在每一个人的头脑中,不得有任何逾越。从逻辑上来推定官僚制组织的等级结构的生成原因,就是唐斯所描述的这种情况:“一个小的组织可能需要一个人协调所有组织成员的活动,随着组织规模的扩大,协调工作就会使一个人不堪重负,就会安排另一个人来分担他的协调工作,而他们之间又需要协调,当组织规模持续扩大时,就会有更多的人来从事专门协调的工作,而这些从事协调的人之间或之上,又需要一个专门进行协调的层级,累加起来,就形成了官僚制组织的等级结构。”^[2]这种层级控制结构在思维方式、行为方式上具有以下特征:个人权利服从权力,身份挤压能力,权力高于规则,重服从轻自主,重管制轻服务,一元主导排斥多样个性。显然,如不摒弃层级观念,政府服务化的理念便很难确立。因此,用合作观念替代层级观念就非常有必要。用合作观念替代层级观念意味着,在政府内部,层级控制得到弱化,组织的结构由蚕茧型向蛛网型转变^[3]。在这种结构中,虽然也有治理者和被治理者等不同身份的划分,但这种划分只是基于某一具体的治理过程中双方所扮演角色的不同。就整个治理体系而言,他们不仅在法律规定中是平等的,在治理体系中也平等的,双方之间是一种合作关系。生活在这种结构中的人,有可能成为自由的创造活动的主体,他有充分的自主性空间去挥洒自如地展现自己的创造力。正如卡蓝默所言,“一个强加于人、凌驾于社会之上、能够实现发展的国家的形象正在消失,取而代之的是采取一种更加客观的观念来审视公共行动、统合各种力量的条件。”^[4]因此,政府内部的合作,政府与其他行动者的合作伙伴关系具有很重要的意义。

再者说,政府服务化中的“服务”不是单向性的政府自编自导的行为,而是由政府和各种新兴自治力量共同提供,彼此各取所长、各补所需。为了保证这种政府与自治力量合作的顺利进行,政府的开放性就变得尤为重要。任何组织和个人,只要是处于封闭的状态,就不会有合作的动力。只有充分的开放,

才会使组织和个人积极地寻求全方位的合作。法默尔认为,不论从个体还是从集体的方面说,向他者的开放“对公共行政的实践和程序、决策、行政与其公众的结构性关系、行政人员的道德动机都有着重要意义。向他者的开放,从某一方面说,意味着公共行政的实践应作为一种反权威的活动来构建和实施。”^[5]而管制型政府的官僚制,是一个半封闭半开放的组织结构,或者说封闭高于开放,它的封闭源于对自身应对高度复杂不确定性问题的不自信,它试图以封闭性来排除各种不可测不可掌握的因素,实际上是不理性的,即使在官僚那里存在着理性的追求,也会受到极权的压制和迫害。特别是随着公民社会的发育成长,政府更应该以充分的开放性代替封闭性,容纳各种自治力量进入整个治理体系,政府自身从治理的中心位置退却,仅仅扮演合作型治理体系中的一个角色,与各种新兴的自治力量来应对知识经济社会的高度复杂性和不确定性。当政府以充分的开放性代替封闭性时,其结果不仅会促成政府服务化的实现,并且还会与其它组织合作的同时形成“学习型组织”。

二、政府服务化制度建构的供求因素

政府服务化的制度建构必然是由对制度变化的需求和供给两方面的因素变化而引起的,是制度供给与需求因素的复杂互动过程。因此,要想获得对正在发生的某些制度变化趋势的预测性知识,就只能从对这些因素的详细分析入手。

1. 知识经济的兴起和公民主诉求的高涨导致了政府服务化的制度需求。知识经济是以知识的生产、分配和使用为基础的经济。知识经济的主要依托是知识分子。知识分子历来就具有独立性、自主性、自立性和追求进步等特点。具有这些特点的知识型人员就“削弱了‘命令—支配型’管理模式存在的基础”^[6]。如果政府常常关门决策、独自执行,这种状况显然是追求个性、追求独立的知识分子所无法容忍的。对于知识分子来说,他们需要的不是命令、权威和强制,而是尊重和信任。因此,他们对新的管理模式的要求将不再是传统的“命令—支配型”,而是能够充分张扬其个性的“民主—自治型”管理模式。政府必须对这种新的社会需求作出回应,而回应的结果就只能是摒弃原有的管制理念,建设一个以服务为宗旨的政府管理模式。另外,知识组织的特点也决定了对政府的服务化要求。知识产业的主要构成单

位是以研究和开发为主要业务的组织,这类组织的发展显然不是靠命令服从关系下的强制,而是自由环境下的创造性思维和发明。所以,未来的组织是“以知识为基础,由各种各样的专家组成,这些专家根据来自同事、客户和上级的大量信息,自主决策,自我管理”^[7]。这种知识型组织的大量存在要求政府不能直接干涉这些组织内部的具体运行模式,而是为这些自主决策、自我管理的组织提供基本的法律框架和运行环境服务。

20世纪的后二三十年里,民主化诉求成为知识经济之外的另一种新趋势。这波民主化诉求浪潮声势浩大,波及面广,不仅仅限于政治领域民主制度安排和民主操作技巧的完善,而且还席卷到社会体系的每一个角落,包括家庭、社区、社团和企业领域的自主选择、广泛参与、讨论与对话、自治与授权以及对少数派权利的尊重,从而体现为一种真正大众化的全面民主^[8]。民主化诉求的本质就是要求公共权力逐渐从政治国家返还公民社会,公民要求更多地参与国家公共事务的治理。政府在这种民主进程中所作出的回应,就是由控制者的角色转变为服务者的角色,包括规则服务、机制服务和秩序服务在内的各种各样的服务。只有实现政府的服务化,才能够容纳公民的民主诉求,尤其是行政领域的民主诉求,才能真正实现政府由管制机制向服务机制的转变。

2. 政府组织内部成员对独立人格的追求增加了政府服务化的制度需求。进入21世纪的今天,行政人员在基本物质需求获得满足的基础上,有着更强烈的对独立、尊重、参与等新的人格诉求。此外,新的更复杂、更易变、更脆弱的行政环境也对行政人员提出了更高要求,即要求行政人员具有独立分析、判断和应对新的行政环境的素质和能力。“这种素质和能力必然是与行政人员的独立人格相联系的,在一定程度上,只有行政人格拥有了独立人格,他才会现实的拥有这些素质和能力。所以,一场新的历史转型使行政人员的工具人格失去了存在的合理性,而他的独立人格的出现却有着深厚的现实基础,是合乎历史发展逻辑的现实”^[9]。在这样的背景下,行政人员不再满足于将他们视为依附在政府这个官僚机器上的一个“螺丝钉”,一个实现政府管理效率的工具,而是需要在政府管理过程中彰显其价值与尊严。正如管理学家洛克和戈德史密斯所预言的:“管理时代正在走向终结。人们不再需要监督者、代理父母、发难者、监工、官员、纪律检查人、官僚及鹤立鸡群的执行者。

人们更需要创意者、领袖式人物、协调者、教练、精神导师、协导员和冲突的解决者。”^[10]这种独立人格对政府服务化的形成产生两个方面的积极效应，构成了政府服务化制度建构的微观基础。一是只有构建政府服务化内含的民主、协商、自治、责任等制度体系，才能满足行政人格发展的要求；二是独立人格的形成不仅会促使他尊重别人的人格，也要求他尊重别人的行为选择和利益实现。这样，服务就成为他的天然职责，他通过服务行政的行为选择而张扬他的独立人格，并通过自己的独立人格而唤醒全社会的独立人格^[11]。

3. 执政党治理理念与现存制度安排的变化是政府服务化制度供给最重要的因素。执政党治理理念的变化，一方面深刻地影响创立新的制度安排的预期成本和利益，因而也就深刻影响对新的制度安排的需求；另一方面，改变了政治秩序提供新制度的能力和愿望，而这种愿望和能力是决定制度变化供给的至关重要的因素^[12]。改革开放三十年来，中国通过发展社会主义市场经济，大大提高了社会生产率，推动了科学技术来展示自己的力量，但它同时也陷入了深层的社会危机和社会冲突。日益加深的人的异化和物化的生存困境，开始展示出工业文明的理性文化精神的局限性和内在缺陷。加之政府的“单边主义”和信用缺失现象比较严重，长期习惯于政府权力本位，由此导致的政府官僚主义、衙门作风使得政府与公众之间的关系渐行渐远。我国政府敏锐地注意到了上述问题，先后做了一系列的制度安排。2003 年中央政府工作报告正式提出，社会主义市场经济条件下政府职能主要是经济调节、市场监管、社会管理、公共服务；2004 年进一步强调，在科学发展观的指导下，各级政府要全面履行职能，在继续搞好经济调节、市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能；2005 年明确指出，努力建设服务型政府，创新政府管理方式，寓管理于服务之中，更好地为基层、企业和社会公众服务；2006 年具体指出，要抓紧解决广大群众最关心、最直接、最现实的利益问题，尤其要切实抓好就业、社保、医疗、安全生产等工作；2007 年进一步强调，构建社会主义和谐社会，维护社会公平正义，让全体人民共享改革发展成果，建设一个行为规范、公正透明、勤政高效、清正廉洁、人民群众满意的政府；2008 年更明确指出，健全政府职责体系，全面正确履行政府职能，努力建设服务型政府。在加强和改善经济调节、市场监管的同时，更加

注重社会管理和公共服务，维护社会公正和社会秩序，促进基本公共服务均等化。无疑，这些执政理念、执政方式及具体制度安排，不仅有助于应对中国现代化进程中出现的问题，也为政府服务化制度建设提供了宏观环境保障。

4. 国外公共服务体制改革的典型案例为我国政府服务化的制度建构提供了知识积累。正如现有科学知识积累影响技术创新的成本一样，有关制度安排的知识积累也影响制度变化的创新可能性^[13]。D·菲尼在阐述制度变迁影响因素时，认为制度安排的知识 and 经验积累对制度变迁的走向和实施效果有相当大的影响力。西方发达国家的成功实践，为我国政府服务化制度建构提供了有益借鉴。美国克林顿政府制定了《顾客至上：为美国人民服务的标准》，并探索和实践了一系列新的制度，如提供每周 7 天、每天 24 小时全天候服务的电子政府，公民满意标准的执行，“顾客”概念的引入，政府权力向社会和公民的分流等。英国布莱尔政府继续强调公共服务的效率、资金的价值和顾客导向，将公民宪章更名为“服务第一”，设立了公民评审小组，建立并畅通政府包括决策层与公众沟通反馈的渠道，重视非政府组织作为公共服务提供者和充当信息或反馈渠道的作用。在地方政府层次上，推行最优价值标准，如曼彻斯特市建立了“最佳价值行动队”，与地方公民协同工作来发展和实施服务，他们甚至有权决定采取什么样的服务行动。澳大利亚政府在制定有关公共服务的法律、法规方面颇具特色。1999 年，澳大利亚先后制定了三部法律法规，即《公共服务法案》、《公共雇佣法规》、《公共服务指令》，其中《公共服务法案》共有 79 个条款，11 个部分，几乎涵盖了有关公共服务的各个方面。《公共雇佣法规》则对有关公共服务人员的录用、晋升、报酬、申诉、退休等相关事宜作了规定。这些发达国家的做法为我国政府服务化制度建设提供了相关知识储备，有利于减少制度创新的失误成本，增加提供新的制度安排的能力。

三、政府服务化制度建构的路径和重心

政府服务化之公民本位、信任、合作和开放理念，内在地规定了与之相适应的制度。这些制度内容非常庞杂，在此，我们重点讨论政府服务化制度建设的路径和重心。

1. 制度建构的路径

体制创新是政府服务化这项系统工程的起点，

也是政府服务化制度建设的重要路径。建立政府主导、社会参与、适度竞争、监管有力的公共服务体制是今后政府服务化制度建设的主攻方向。当然,公共服务体制需要基础性的制度环境配套,只有通过外在的制度才能内化为社会成员的思想道德与价值观念,最终实现政府的服务化。

适应我国社会主义市场经济体制和经济社会发展的需要,推进政府的服务化总的要按照弱化、转化、强化的要求,加快政府职能转变。弱化就是确定政府的功能边界,使政府真正成为一个有限政府,这是实现政府服务化的基本前提;转化就是重新确立政府与市场、社会的关系,使政府在一个平等的契约关系中重点履行政府的公共服务职能,这是实现政府服务化的关键所在;强化就是加强政府服务自上而下的激励机制和考核机制,这是实现政府服务化的内在要求。这就需要做到以下几点:(1)以公民来决定公共服务导向。长期以来,我们应该提供什么样的服务,提供多少公共服务,通过什么渠道和运用什么手段来提供服务,一直都不是真正按公民的客观需求来决策,而大多是由政府自己说了算。这种“为民做主”的做法具有明显的随意性:一是视政府财政能力的许可,二是要看领导追求政绩的愿望。因此,作为体制创新的重要一环,政府真正落实服务职能第一优先位时,必须坚持公民导向,以公众意愿作为第一价值取向,并建立有关了解民意和公众参与决策的渠道、规则和程序。(2)建立公共服务的多元供给体制。要按照“谁受益谁付费”的原则,科学安排政府与市场主体的分工,扩大公共服务中市场竞争的领域。通过政府授权、委托、特许经营、合同制、签约外包、服务购买、政府补助等形式,把一些盈利性、可控性强的公共产品交给一些非公共部门来生产或提供,利用市场机制来调节公共服务的供给和需求,从而达到降低成本、提高效率的目的。除了坚持市场竞争来提高服务效能外,还需要以社会力量来改善服务供给。政府服务无论在范围上还是在参与主体方面都具有广泛的社会性。一些中介组织、民间组织、商会、行会等非政府组织都可以成为公共服务的提供者。只有实现公共服务供给主体的多元化和供给方式的多样化,才能更好地确保公共服务的质量,提高公共资源配置的效率。(3)厘清公共服务责任边界。当前,在公共服务领域责任边界不清有两个重灾区:一是从中央到地方的五级政府之间存在职责不清、分工不明的情况;二是政府、社会、个人之间的责任

模糊。要改变这种状况,就应将基本的公共服务从范围到内容进行明细化,开列成具体的目录,以法律文件的形式公诸于众,不仅让公民知道哪些是他们有权享受的公共服务项目,而且还必须进一步明确各级政府、村委会和社区、事业单位、企业法人、民间团体和个人等社会力量在公共服务领域中各自的地位和作用,清晰他们作为实施主体的责任边界,以避免过去那种有利相互争抢、无利相互推诿的弊端。

职能是最活跃、最革命、最富有生命力的因素,政府职能总是要随着政治、经济、文化、社会环境的变化而变化,作为载体的政府组织结构也要随之作相应的调整 and 变化。如前所述,管制型向服务化转变是职能转变的总方向,在这样的背景下,多层次分支机构的等级模式的弊端更为凸显:等级指挥链不能解决复杂性问题并限制了组织的自主性及能力;专业化分工难以提供跨职能的沟通和持续的同伴之间的协调;多层级金字塔模式一定程度阻碍了政府与公民、政府与企业的互动与合作。因此,非常有必要进行权力下移与扁平化的组织结构再造。扁平式组织结构是实现政府服务化的基础性环节。其意思是指,通过减少管理层次,扩大管理幅度,使决策权尽可能地向组织的下层移动,让最下层单位拥有充分的自决权,并对产生的结果负责,从而实现真正意义上的权力与责任的统一。采用扁平式组织结构能使公民和企业的信息、意见和建议通过简化的组织结构直接传送到政府部门,使之能及时了解到社会发展的动态,吸取第一线的营养。同时,广大基层行政人员也可以直接参与政府的决策过程,从而具有较大的自由度和“内在规范性”。毋庸置疑,扁平化结构是现代社会组织的主导模式。等级制的消失、组织形式的扁平化、组织从集权走向分权是政府服务化在体制层面的重要特征。

构建与中国社会相适应的参与型行政,是实现政府职能转化的内在机制。参与型行政亦称公民行政参与或互动型行政,是指公民通过各种合法途径,直接或间接地参与到行政立法、行政决策、行政执行的过程中去,表达自己的利益愿望,以影响政府的公共服务活动,并对行政权力的行使进行有效监督的行为。参与型行政对促进政府服务化的实现有重要的作用:第一,通过参与型行政可以保证公共行政人员的脑子里有公众意识。第二,公民或是通过直接参与公共服务供给,或是通过协商、听证、公决、质询等形式影响公共决策,不仅能实现行政民主化,而且能

实现“无缝隙服务”，即企业和公民在任何时间和地点都能得到政府的服务。第三，通过参与型行政可以促使政府组织中形成并积淀参与文化。正如哈拉尔所说，“有效的参与体现了一种微妙的特性，这种特性远远超出了建立奖励制度、使下级参与解决问题、允许为达成目标有一定的自由，或者其他‘机制’。最关键的因素包括灌输一种参与文化：一种有关共同管理的合作哲学，真正发扬优点，强调人的价值、某种集体感和形成作为真正参与性领导的基础的‘参与精神’的其他无形的品质。”^[14]

参与型行政的最终实现，需要依赖具体而设计精良的公民参与途径或手段。美国学者约翰·克莱顿·托马斯将公民参与的具体途径分为四类，即以获取信息为目标的公民参与，包括关键公众接触、由公民发起的接触、公民调查等方法；以增进政策接受性为目标的公民参与，包括公民会议、咨询委员会、斡旋调解等；以构建政府与公民间强有力的合作关系为目标的公民参与，包括领导人认可、培养知情公众、相互学习，以及政府支持等；公民参与新的高级形式，包括申诉专员和行动中心、共同生产、志愿主义、决策中制度化的公民角色、保护公共利益的结构等^[15]。政府在提供公共服务时，可根据有效服务模型的适用条件，选择公民参与的合适途径。此外，探索参与型行政具体实践的一些好的做法，如上海杨浦区的“一线工作法”和普陀区的“零距离”听民意协商工作机制，也可借鉴和大力推广。

2. 制度建构的重心

在法律秩序下，政府的治理均需制度的支撑，否则政府的服务化因缺乏规范依据而失去生效的基础。因此，非常有必要通过加强立法和行政立法来推进政府服务化的法律建设。

首先，建立政务咨询制度、信息公开制度。政府咨询与信息公开制度相得益彰、缺一不可。其中，政府咨询发起的主体是公民，通过公民对政府服务项目、办事流程、市民关心的住房、就业、福利等各种问题等进行咨询，政府可以切实了解公民的利益诉求，从而制定出针对性强的便民、惠民、利民政策，也有助于拉近公众与政府的距离。信息公开提供的主体是政府。政府有义务向公众提供服务信息，这是所有现代民主国家为保障公民权益和制衡公共权力而设计和安排的不可或缺的次级制度。一方面，政府应该通过报纸期刊、政府网站、政务公开栏等方式，及时公布政府制定的政策、规章、规范性文件、政务信息

等，使公众了解政府服务过程；另一方面，政府要为公众提供优质的信息服务，包括每个服务提供者的质量和成本、企业或居民获得服务的手续等信息。毋庸置疑，政务咨询制度是民主社会保证偏好——满足模型得以良性运转的基础性保障制度，信息公开制度则是公共监督制度赖以发挥预期作用的逻辑前提条件和制度模块之一。

其次，建立公共服务承诺制度。为了确保公共服务的水平与公众的满意度，公共服务承诺制度则是一条可供选择的有效途径。这种制度设计着力于公开承诺和社会监督，通过把社会舆论要求履行契约的外部压力，转化成提高服务水平的内部动力，从而达到提高服务质量的目的。服务承诺制的引入是一个巨大的进步。相较于过去的“行风评议”、“文明服务月”、“微笑运动”等做法，服务承诺制通过将服务内容、服务标准、服务时限、服务程序、服务的违诺责任等，公开向全社会做出阶段性或长期性承诺，使政府及其工作人员把权力“还原”为义务，被颠倒了了的“主人”与“公仆”的关系又颠倒了过来，迫使政府部门粉碎了以往的官僚意识，重新审视起自己的服务者角色。

再次，建立公共服务绩效评估制度。政府的资源来自于纳税人即公民，因此，政府必须对公共服务的“产出”即公共服务的质量负责，而保证质量的关键是建立服务绩效评估制度。指标是评估的具体手段，以什么样的指标去考核政府部门的服务绩效就会带来什么样的行为。要测评政府服务绩效，必要的条件就是要建立政府服务绩效指标体系。服务绩效评估指标制定，除了应有关于目标的全面进展情况，或者关于经济目标的成就的指标之外，重要的是还应该包括有关顾客或者委托人（服务对象）满意程度的或者关于所提供服务的速度、水平的指标。这可以从质和量的角度进行评估分析与衡量：从质的方面来说，可从政府是如何提供公共服务的、结果是否达到既定目标、是否符合公众的目标、是否满足公众的需求等几个方面进行评估；从量的角度而言，可以从税赋水平、受益程度、投诉申诉、行政成本、勤政廉政五个方面进行评估。另外，服务绩效评估既要提倡评估主体的多元化，也要注重评估方法的科学性。评估主体不仅主要包括社会、企业和公众等外部力量，还包括服务主体自身，由于要受到外部竞争的压力，政府不得不进行自身服务的增量提升。在评估方法上，要将个体评价与整体评价、过程评价与结果评价结合、一

般大众与利害关系人结合、专家评价与大众评价结合,最终作出客观、公正、合理的公共服务绩效评估结论^[16]。

复次,建立公共服务申诉制度。如同消费者可以针对企业所提供的商品和服务质量问题向相关监管机构投诉,以保障自己的合法权益一样,公民在接受政府公共服务时,也需要有专门独立的机构或部门受理投诉,以维护其在“消费”公共服务过程中的合法权益。为此,可以考虑在各行政区域内设立具有高度权威和较大权限的公共服务申诉中心,该中心隶属于本区的人民代表大会或其常务委员会,负责人由人大选举产生,以确保申诉中心的相对独立性。申诉中心对于民众对政府部门和公营机构缺乏效率、程序或行为不合理、滥用职权等行政失当的投诉,依法拥有充分的调查权、处置权。此外,还可以设立由社会各界人士组成的公众申诉委员会,对申诉中心的工作进行督察。公共服务申诉中心收到公民投诉或请求,应就此建立案例档案,并将此问题提交给相关的政府部门,申诉中心追踪了解政府部门对每个问题的回应情况,并告知公民他们的请求得以处理的情况。这种制度化的申诉机制,能帮助公民获得政府对有关公共服务问题的有效解决。

最后,建立公共服务行为问责制度。如果公共服务行为问责制度不健全或是制度不能有效执行,政府的公共服务就有可能异化为不可预期的人治行为,蜕变为政府应付公民的权益之计,甚至演变为政府官员进行权力斗争排除异己的工具。因此,必须建立、加强和优化政府的公共服务行为问责制度,这有助于强化对公共权力及其行使者的制约、控制,进而改善公共服务质量。建立公共服务行为问责制度,首先是要清晰公共服务行为问责的内容,如对依法、依规应办理的事项敷衍塞责、推诿扯皮进行问责;对职责范围内的事项无正当理由不在规定时限内完成或做出明确答复进行问责;对不属于本单位职责范围或不宜由本单位办理的事项,不解释、不说明、置之不理进行问责;对来文、来电、来函,不按规定签收、登记、审核、提出拟办意见,或无正当理由不按规定及时处理或报送领导批示,贻误工作进行问责;对前来办事的人员置之不理,或刁难、粗暴对待进行问

责,等等。另外,推进公共服务行为问责制必须在具体实践中有一套保证公共服务行为问责制能够有效落实的实施主体、具体程序和问责标准,必须以具体的实施细则使其能够真正进入操作层面,而不是象征性的制度虚置。

注释

[1]张康之:《论信任——合作以及合作制组织》,〔西安〕《人文杂志》2008年第2期。

[2][美]安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪译,〔北京〕中国人民大学出版社2006年版,第57页。

[3]张康之教授认为,就人的主体性而言,以往的社会结构只能比喻成“蚕茧”,而合作治理赖以生成的社会网络结构则可比喻成“蛛网”。参见张康之:《行政伦理的观念与视野》,〔北京〕中国人民大学出版社2008年版,第354页。

[4][法]皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主——试论治理的革命》,高凌瀚译,〔北京〕三联书店2005年版,第56页。

[5][美]戴维·约翰·法默尔:《公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性》,吴琼译,〔北京〕中国人民大学出版社2005年版,第313页。

[6][7][美]彼得·德鲁克:《大变革时代的管理》,赵干城译,上海译文出版社1999年版,第3页,第3页。

[8]余敏江:《政府管理改革的新视界:当代公共管理与宪政关系研究》,〔北京〕中国社会科学出版社2009年版,第46页。

[9][11]张康之、杨艳:《论行政人格的历史类型》,〔南京〕《江海学刊》2004年第6期。

[10][美]肯尼思·克洛克·琼·戈德史密斯:《管理的终结》,王宏伟译,〔北京〕中信出版社2004年版,第3页。

[12]王卓君:《政府公共服务职能与服务型政府研究》,〔广州〕广东人民出版社2009年版,第76页。

[13][美]V·奥斯特罗姆、D·菲尼、H·皮希特:《制度分析与发展的反思——问题与抉择》,王诚等译,〔北京〕商务印书馆1992年版,第146页。

[14][美]W·E·哈拉尔:《新资本主义》,冯韵文等译,〔北京〕社会科学文献出版社1999年版,第217页。

[15][美]约翰·克莱顿·托马斯:《公民决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,孙柏瑛等译,〔北京〕中国人民大学出版社2005年版,第5页。

[16]沈荣华、钟伟军:《中国地方政府体制创新路径研究》,〔北京〕中国社会科学出版社2009年版,第94页。

〔责任编辑:钱继秋〕