论政府服务化的制度建构
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、~zX,-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。
本文系国家社科基金重大招标项目“地方服务型政府建构路径与对策研究”(o9&ZDo63)
·-- — — 250---——

江苏社会科学 2010年第 3期
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
政治学研究
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。”f11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 1十
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

论政府服务化的制度建构
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。

论政府服务化的制度建构
般大众与利害相关人结合、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fJ61。
复次，建立公