

探析现代政府公共服务的伦理走向

姚站军^{1,2}

(1. 湖南师范大学 公共管理学院, 长沙 410081;

2. 湖南工业大学 伦理学与道德教育研究所, 湖南 株洲 412008)

摘 要:现代政府职能的伦理转向,是由被动责任走向主动服务,以管理为主转向以服务为主。富有服务伦理精神的新型政府是负责任、很协调、重法治、讲奉献的政府。当代中国政府职能的变化趋势与其走向是一致的,尤其是“三个代表”和科学发展观的提出更是如此,因为政府的宗旨就是全心全意为人民服务。

关键词:政府职能;价值理念;公共服务伦理

随着人类实践的进步和社会的发展,政府所处的外部环境不断发生变化,必然要求政府对自身的结构功能、运行机制作出调整,甚至在根本价值理念上重新定位思考,以不断适应社会发展的需要。这既涉及到政府在知识经济新时代背景下发挥其治理功能的有效性,也涉及到政府在民主政治推进过程中必不可少的思想解放趋向。政府在未来公共服务的伦理走向中必然是机遇与风险共存,我们应积极去寻求应对这些机遇与风险的思路 and 对策。

一 公共服务伦理转向及其对政府治理的要求

在新知识经济时代,公共服务伦理精神与价值的转向在政府视域中越来越受到重视,那么这种转向的内涵及其对政府治理要求如何?

1. 从被动责任到主动服务的伦理转向

恩格斯曾说“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在执行了它的这种社会职能时才能持续下去”。^[1] 这里的社会职能的理解在以统治理念为主导的公共权力时代是一种被动责任。即使那种高度专制的政治统治为了生存也不得不承担起一些必要的社会责任,要为其所统治的民众提供一个相对稳定的生活和工作环境等,但这种责任是被动的。因为如果民众连最起码的生存条件都没有了,那么专制也就从根本上失去了基础。在被动责任型政府中这种责任是很有限的,不可能有实质性的高质量的“责任产品”,不能

真正实现社会的和谐互动。而近现代以管理理念为主导的政府也不能摆脱“被动责任”的阴影,即“被动责任”仍没有转化为政府内在认可的义务意识。这种“被动责任”最多是以一种虚假的义务形式出现,正如吉登斯所指出的:“民族国家的统治靠法律以及对内外暴力工具的直接控制而得以维护”。^[2] 然而在新时代现代新型政府的职能开始转向,即由被动责任走向主动服务,开始强调政府与基层社会合作交流和双向沟通的必要性。哈贝马斯认为“交往理性”可成为公共理性的一种全新的表现形式,而且是一种具有政府与公众间“商谈伦理”意蕴的新理性,呼吁“在一个多中心的公共领域中,争取消极大众的支持,旨在一同或面对庞大的国家官僚机构来争取使权力和利益达到均衡”。^[3] 随着公共权力领域越来越趋向于民主、参与甚至服务的价值理性,来源于社会的公共权力最终必然服务于社会,服务于个体。

2. 从以管理为主转向以服务为主的新型政府

此时,政府由过去以管理为主转向以服务为主的新型政府,即服务型政府。新公共服务指的是关于政府在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色。从理论视角上看,新公共服务是对公共管理的扬弃,它试图在承认公共管理理论的重要实践价值并摒弃其固有缺陷的基础上,提出和建立一种更加关注民主价值和公共利益、更加适合于现代公民社

收稿日期: 2008 - 07 - 18

基金项目: 湖南省教育厅科学研究资助科研项目 (07C250)

作者简介: 姚站军,男,湖南新邵人,湖南工业大学讲师,湖南师范大学公共管理学院伦理学博士生,从事哲学与伦理学研究。

会发展和公共管理实践所需要的新的理论。以布坎南为代表的公共选择理论的提出,意味着政府企业化和政府市场化走向的必然性;政府把纳税人作顾客一样对待,政府没有纳税人无法生存,在这个意义上的公共理性服务伦理便是要求“纳税人是上帝”,政府服务的对象就是广大的纳税人。政府与企业的关系不是管与被管的关系,而是服务与被服务的关系。在市场经济条件下,市场上的一切非公共产品和服务都必须由市场来提供,政府的职能是提供公共产品和公共服务,政府既当裁判员又当运动员是与政府的服务伦理要求格格不入的。

二 富有服务伦理精神的政府的职能和特征

富有服务伦理精神政府的职能和特征,大体可从下面几个方面表述:

首先,它是一个责任政府。政府必须树立责任伦理意识,培养主动承担责任的精神。责任政府有两个层面:承担什么样的责任?对谁负责?具体地说,政府要承担来自宪法和法律所规定的责任,并向所有公民及他们的代表机关负责。责任政府意味着国家行政机关是公民权利的忠实代表和有效维护者,意味着国家行政机关及其工作人员在违法失职或不当行政时必须承担道义上、政治上、法律上的责任。责任意识是民主政治时代的一种基本价值理念。确立政府的主动责任意识,从人类历史的角度看,这是世界政治文明的重要成果;从中国社会现实看,发展市场经济,建设法治国家,推进民主政治,都需要一个能主动担负起政治责任、行政责任、法律责任和道德责任的政府。

其次,它是一个协调政府。社会发展与进步需要政府机关之间、政府与社会之间、政府与企业之间、公职人员相互之间的通力合作和协调,中央政府与地方政府、上级政府与下级政府、政府与所属部门之间政令畅通。但关键是各级公共政府及公职人员要有协调精神。几乎所有政策的执行都牵涉到两个以上的政府部门,政府加强服务就要在为企业解决问题中积极主动做好协调工作。富有服务伦理精神的政府所蕴含的协调伦理精神还包括政府与公民的协作互动,政府应主动培养公民参与社会管理和治理的热情与能力,让公民了解政府行政行为,同时协调政府主动强调沟通服务,使各级组织为政府出谋划策,有利于促进双方的合作。

其三,它是一种法治政府。服务型政府雇员应忠实履行自己的责任和义务,其责任不仅仅是法律上的根据,同时还必须遵从公民的意志,符合公众的

利益,这就涉及到社会正义原则,这恰是法治政府的实质。事实上,富有服务伦理精神的政府的要求是以法治为基础的,没有法治就不能保障公民权利,政府也不能提供良好的服务。服务型政府要求公务人员提供人性化服务,将公民权利放在首位,也有赖于法治的实现。在传统政府条件下,由于政府强调自身的命令色彩,在法律不完备的情况下,易出现人治现象。随着社会的发展,法律体系会不断完善,在富有服务伦理精神的政府中,公平、程序、公开等法治观念也会越来越强。

其四,它还是一个奉献政府。服务伦理价值取向注入政府一种新的精神气质,这主要表现为政府公共政策引导化和公共管理自觉化。富有服务伦理精神的政府强调公民权利的回归,凸现公民权利的本位,也就是说作为国家主人的广大人民群众不再是以被管理者的身份存在,也不再是满足企业与顾客这种平等关系中的一个公共服务的消费者,而是要求自身权利的积极回归,要求参与社会事务的自治与管理,相应的行政人员则由异化了的“官老爷”恢复到为人民服务的公仆,强调政府的主动奉献精神。这既区别于强调权力至上的统治型政府,也不同于强化客体制约的管理型政府,政府由管理为主转向以服务为主,即成为富有主动奉献伦理精神的政府。

三 公共权力的伦理走向与当代中国

公共权力来源于社会又凌驾于社会之上,最终必须服务于社会及其个体成员。新时代社会存有许多共同的主题,人类需要在各个领域共同设计和创造自己的未来。公共权力领域经历了从统治理念主导到管理理念主导再到服务理念主导的变迁。在统治型的公共权力领域中,公共权力主要运用强制性的措施,强迫整个社会立足于公共利益的基点上,社会公共管理完全附属于政治统治。而近代以官僚制为特征,公共权力领域中政治与公共行政管理分立的原则树立,使政府职能开始拥有更多的公共性,淡化了顺从政治统治的终极目的,公共权力凌驾于社会之上的理性开始回归,转化为与社会相容的价值理性。而在新时代公共伦理思考中,公共权力领域越来越趋于民主、参与和服务的价值理性,公共权力真正变成有效保护、服务于公众的合法合理权利。

在新时代公共权力价值理性中,政府掌握着公共权力,代表公众经营着公共资源和公众的事业,其承担的公共责任也是最为显著的。它肩负着为广大

公众提供最优化公共服务和充分利用公共资源的职责,并为广大公众谋求最根本的利益。

“为人民服务”历来是中国共产党的指导思想,党员干部应当是人民的勤务员,要以普通劳动者的面貌出现,全心全意为人民服务。在新时代的中国社会,“三个代表”的思想不仅是在新世纪继往开来的一个政治纲领,更是一种超越狭义的政党政治性的深度价值理性。中国共产党是代表广大人民群众根本利益的执政党,代表先进生产力的发展方向,也代表先进文化的发展方向。三个代表的提出,以及立党为公、执政为民的进一步细化,均体现了主权在民的“为人民服务”的伦理思想。而与三个代表思想一脉相承的“科学发展观”中的“以人为本”和“构建和谐社会”的思想,更是新时代中国政府公共政策的服务伦理价值观的进一步确定和更集中的体现。公民权利的凸显过程也就是对传统政府管理模式的摒弃过程。以往政府强调的是自身的统治或计划功能,将触角延伸到社会各处,凭借公共权力推行自己的管理活动;公民面对这样一个强大的政治实体,常常变得无助及过分地依赖政府,不敢奢望民主,只求政府为民做主,公民权利往往被忽视。而强调政府的服务理性,公民权利则处于首要地位,一切管理活动都要体现公众的意志和利益,政府只是按照公民的意志为社会提供公共服务。

从传统的“金字塔”权力结构走向新时代的“同心圆”权力结构是必然趋势,在“金字塔”时代公共权力成为拜物教,异化为一种统治权力或一种少数人的特殊权利,而近现代过渡型的公共权力是一种被形式化、工具化了的异化物。新时代是知识产业化、大众化的时代,知识、信息的垄断已成为历史,旧时代公共权力的权威从某种意义上是建立在知识资源被统治者垄断和控制的基础之上的,而新时代社会公共权力的这种权威基础已失去优势。公共权力的服务伦理走向是新时代必然要求。

在当代中国,公共权力的伦理思考也是政治体制改革和公共政府改革的应有之义。深化政府改革最重要的是转变政府职能,而转变政府职能其内涵就是以服务伦理作为公共政府的宗旨。事实上,创立服务型政府也是我国社会主义市场经济体制的客观要求。公共权力服务于市场,服务于社会,根本还是要服务于人民群众,尊重人民群众,及时了解人民群众的需求,体会人民群众的感受,真诚地面对人民

群众的批评和意见等。服务型政府在新时代公共权力体系中与效率型政府、法治型政府构成一个有机的整体,但其核心应该是它的服务价值。

综上所述,在现代社会,政府职能正由以管理为主逐渐转向以服务为主。政府应还权于社会,让社会实现自我管理和自我发展。政府应为各种市场经济主体打造公平的竞争平台,创造良好的市场环境。政府对市场的服务主要是宏观调控,维护市场经济秩序,纠正市场失灵,维护企业的合法权益。一个成熟的公民社会既是政府职能转变的关键,也是现代社会所需要的公民意识产生的土壤。政府应把相当部分的行政业务从行政执行领域中分离出去并让渡给社会,发展和培育公民社会。建设服务型政府,其实质是政府重新定位自身,重新确立与公民、社会的伦理关系,最终确立与这个时代相适应的服务伦理精神。政府公务人员应牢固地树立起服务的理念。政府应让公民主动参政议政,来源于公众权利的公共权力最终应服务于公众权利。公民既是政府提供服务的接受者,同时还是参与者和监督者。服务型政府还要求政府必须回应并满足民众的要求,从终极根源上看,政府及其公共权力产生于人民的直接或间接授权,这是一项根本的宪政原则。让公民参政,让公民对政府的行政活动进行监督,发挥公民的主人地位和作用,以满足公民需求为目标,也是政府服务伦理精神的基本内涵。政府存在的最终目的或根据就是全心全意为人民服务,服务伦理并不是理论上的空谈,它必须落实到具体的工作安排中,其公共服务具有个性化和人性化,而不是简单生硬的工作方式。政府的各种行为以最能为公民服务为导向。

参考文献:

- [1] 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995:523.
- [2] 哈贝马斯.公共领域的结构转型[M].上海:学林出版社,1999:18.
- [3] 安东尼·吉登斯.民族——国家与暴力[M].上海:生活·读书·新知三联书店,1998:147.

(责任编辑:骆晓会)