

# 服务型政府的建构与挑战

——苏南与东北的比较

陈德昇

(台湾政治大学大陆社会经济研究所)

## 一、前言

苏南地区为什么在那么短的时间内经济得到了迅速的发展？苏南地区的经济到底有什么样的特色？事实上，我也去编了一本书叫《振兴东北：机遇与挑战的比较》，现在，借这次会议机会，我想把苏南与东北比较一下，怎么样能够把政府的转型与经济发展结合起来，作一下具体的比较与分析，希望对实现振兴东北老工业基地，实现政府的转型有借鉴作用。

## 二、服务型政府意涵与诉求

政府存在的最主要目的就应该为人民服务，人民是国家的主人。事实上，人民并没有得到很好的服务和照应，所以，我们在整个政府的运作中应该作一下检讨和反省。为什么有“服务型政府”这个问题的提起和研究？恐怕这与当前人民对所得到的服务的不满和政府的表现也有很大的关系。我想通过一些小的故事或例子来具体说一下这个问题到底出在哪里？

到了苏南有一些顺口溜，说那里的单位是门难进，脸难看，事难办。有些单位存在着官僚单位的痕迹。再举一个关于 ATM 卡的例子，我记得有一位台商有一次他到上海去，上海大家知道应该是经济比较发达的地区，他办手续后问服务台小姐我办的那个 ATM 卡什么时候才能领到，那个服务台的小姐有点不耐烦居然说没准，令他感到非常意外。还有一个例子就是有一次我打电话到上海“台办”，正常地接电话的总机小姐应该说，“请问您找哪位或者是请问您找哪个部门？”可是没想到那总机小姐居然接过电话说“说话！”。我有一个朋友本来在东北工作，现在浙江工作，他告诉我说：“我在东北工作，是从政府后门进去的；我在浙江，则是从政府前门进去的。”浙江的经济发展这几年确实比较快，政府对老百姓的贡献相对也比较大，政府职能的转变也比较快。昨天去一汽参观，没有人给我们引导，回来时也没有人送我们，他们的服务或这是公关体系还有些不足。事实上，企业是一个契约型企业，每一个来参观的人都有可能是它的潜在客户。

### （一）服务的价值

为了说明服务的价值，我想举几个例子来说明。我前年到日本，有一次到银行去开户，

我才深深地体会到什么叫服务。我办了一张 ATM 卡，办完手续后，我问服务员我的 ATM 卡什么时候才能收到，他回答说我们会在最快的时间内给您寄过去，并且以 90 度的鞠躬送我。当我回到家时候，ATM 卡已经送到我家了。大家想，他们对那么小的服务都那么认真地对待，那么这个客户很可能就是他们永远的客户。再举一个例子，有一次我去一个咖啡店，咖啡店的服务员态度非常好，她不仅是给你端来一杯咖啡，而且面带微笑，他的心情，他的善心同时放在这杯咖啡里，感觉非常好。他们用这样的服务对待顾客，那么这个顾客很可能就会永远来这里喝咖啡。所以对于一个企业来说，一定要有长远目光。我认识台北一个木栅洗车的老板，有一次我去洗车，他对我说，“只要你来我这里洗一次车，你这辈子都会来这边洗，我们的价格可能不是最便宜的，但是我们的服务却是最好的。”在进入正式的洗车系统之前，他用最好的洗涤剂给你洗车，并且用刷子把车上的灰尘都刷掉，清洗过后，还用泡沫，然后进入他的清洗系统，基本上一辆车，他给清洗了三次，而且在清洗之后还给你的车涂上一些美容的东西。在洗车的时候洗车店的老板还给你聊天，和你进行生活方面的一些交流。我觉得，当第一个顾客能够成为你的常客的时候，你的生意就会越做越成功。

## （二）服务型政府概念

西方关于服务型政府的概念主要包括以下要点：一是有核心竞争力的政府；二是民主和负责的政府；三是法治和有效的政府；四是为全社会提供公共产品和服务的政府；五是实现合理分权的政府。

# 三、企业型政府背景与理念

## （一）欧美国家政府为因应内外危机与挑战，提出兴革的时机：

- (1) 经济萧条衰退
- (2) 能源短缺
- (3) 环境恶化的普遍意识
- (4) 内政、社会政策及经济政策的失败

## （二）企业型政府如何运作和治理的十项原则

- (1) 建构导航型政府（掌舵/划桨）
- (2) 授权公民参与监督政府
- (3) 鼓励公共服务提供者之间的竞争
- (4) 以目标和任务为导向，而非以法规命令为策力
- (5) 以实际成果为施政重点
- (6) 满足顾客需求
- (7) 强调开源，而非一味讲求节流
- (8) 具有防范未然的能力
- (9) 讲求分权，并鼓励参与式管理
- (10) 市场机能优于官僚体制

### （三）企业型政府十项特质可整合为四项原则

- （1）顾客至上、民众优先
- （2）删除法规、简化程序
- （3）授能员工、追求成果
- （4）撙节成本、提高效能

## 四、影响政府运作三大方面

从以下三个角度来观察影响政府运作的三大方面：

第一，行政文化（传统/特性）。行政文化，它主要是来自于这个体系里面他的传统性的，具有特色性的，具有文化内涵性的一个政治口号。这个文化与他的历史文化背景以及官吏的养成，以至于说这个行政文化的惯性都与历史有关。

第二，组织体系（体制/结构）。在整个计划经济体制中，他的组织体系都是相当庞杂的。因为整个行政体系为计划经济服务的，所以他的组织构成也很大程度上受其影响。

第三，政府职能（功能/角色），最主要的问题应该是在这种政府的职能里面，服务型政府到底有什么功能，到底扮演着一个什么样的角色？那么我们希望政府扮演一个守夜人的角色，还是什么事情都管，还是什么事情都不管？我们应该看一下在整个行政体系中政府职能的大小，政府比较关心的是市场经济和计划经济的比重，是完全放弃计划经济还是全面的市场化，还是他行政的角色到底是什么事情该管、什么事情不该管。具体的应该是该管的管好、不该管的不要管，这恐怕就是我们比较关心的一个内涵。

## 五、地方政府角色、职能与全球化互动：政府职能调整

为什么东北和苏南相差那么大，我觉得关键是的经济全球化驱使外商去投资，外商运用中国大陆廉价的劳动力、优惠的政策，能够寻求国际竞争力的产品。所以许多像台湾的明基、红海这些大的厂商基本都是跨国企业的诞生产物。为什么苏南那么快地发展，我觉得与他积极地吸引外商投资有很大的关系。外商投资，驱使政府进行许多改革。驱使的原因是一方面地方政府对于外商的这种渴望非常强烈，外资之所以有这么强烈的渴望，与地方政府GDP有很大关系，地方政府必须有高的GDP增长才能成为他未来升官的最重要凭借。对于地方政府来说，外商的投资确实起着非常重要的作用。我们做了一个调研，为什么台商喜欢到苏南去投资呢？地方政府为了吸引外商投资进行了许多配套改革。台商与这些地方政府形成了一个良性互动，台商希望能够得到更多的出口机会，在这个过程中，政府就必须更好地改造配套服务体系，台商一般的国际化程度非常高，而地方政府的国际化程度并不高，这样台商就可以给地方政府一些建议，提供地方政府改造自身配套服务水平的意见。苏南的经济发展较快，经济受体制的影响较小，而东北外商投资比重小，受体制的影响比较深。改革开放20多年来，东北的体制、结构并没有大的变化。政府在发展经济、吸引外商投资中，无论是在自身职能转变还是在改善投资软环境方面都应该是积极的。具体我们可以参考下面几个图表进行分析：

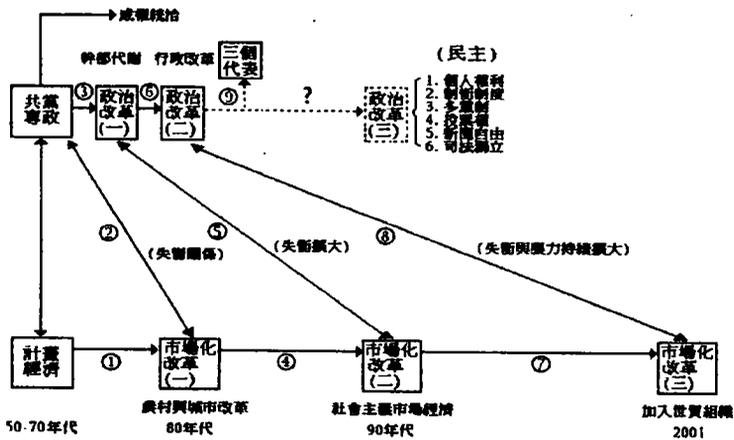
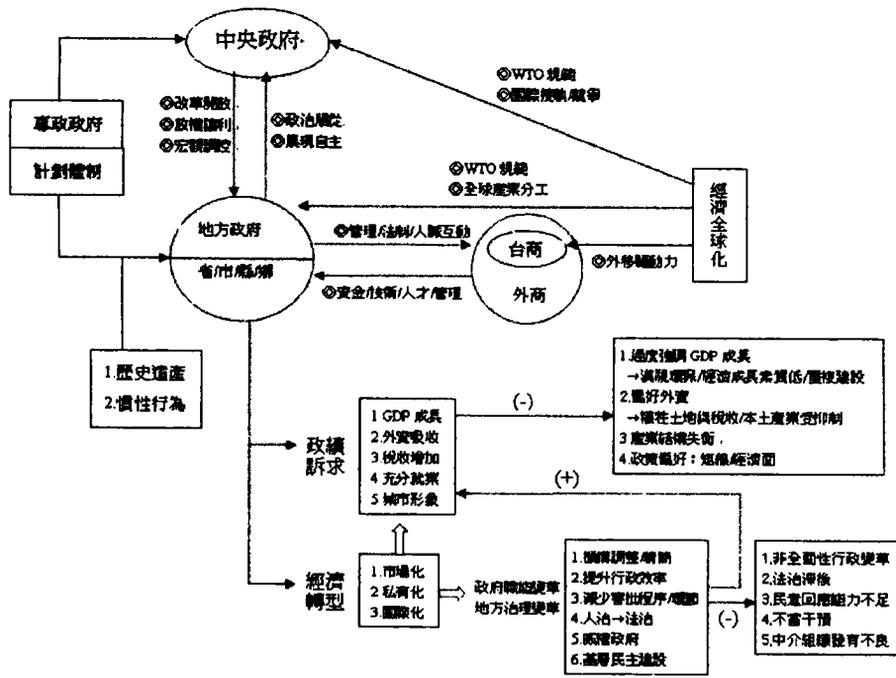


圖1：中共政治、經濟改革互動關係(1950-2002)

維持失衡

(一) 僵死

1. 維持共黨統治地位
2. 政治與社會僵死

(二) 變態

1. 欠缺制衡與改革生產
2. 政治市場化與經濟運作
3. 政治市場化與經濟運作
4. 市場秩序與規範難以建立

不同经济类型的国家干预内容比较

干预内容	计划经济	市场经济转型	市场经济
干预范围	过大	缩小	过度
干预手段	计划与行政手段为主	转变	经济与法律手段为主，辅之行政手段
干预目的	国有企业垄断市场	公平、公正市场	公平、公正市场
干预约束	受长官意志制约	受制度约束	受制度约束
干预与市场	排斥市场	对市场友善	结合
干预与信息	缺乏透明度	增加透明度	公开信息 +

中国大陆行政改革与职能变迁对照表

政 府	规模	大	→	小
	职能(1) 市场干预程度	高	→	低
		1. 计划控制/宏观调控 2. 权力集中/下放权力 3. 行政手段/市场调节 4. 政企不分/政企分开 (政企关系)		
	职能(2) 行政角色扮演	强 (主导)		弱 (放任)
1. 市场秩序维持① 2. 公平竞争环境① 3. 治安维护①※ 4. 法治精神落实① 5. 公权力执行① 6. 社会保障制度① 7. 环境保护与治理※ 8. 改善投资环境※ 9. 完善基础设施建设※ 10. 提升行政效率# 11. 政府廉洁#				

说明：①法制规范与动作；※投资环境营造；#非政府功能。

## 六、比较分析

通过比较分析，我们可以把苏南与东北影响政府运作的几个方面作以比较：

	苏南	东北
行政文化	有相对较佳之服务与人文背景“为官一任，造福四方”	人文背景似较欠缺服务与市场意识不足
组织体系	外资系统组织扁平，服务与效率表现较佳	传统体制制约与局限，党政体系仍显庞大，行政干预仍强

政府职能	强政府的典型，转型较快，但有局限性。	转型较慢，成效不彰，法治观念淡薄
------	--------------------	------------------

中国大区域投资环境分析（2000-2005年）

地 区		华北地区	华东地区	华南地区	华中地区	东北地区	西北地区	西南地区
自然环境	平均分数	3.77	3.89	3.47	4.18	3.44	3.60	3.70
	排名	3	2	6	1	3	5	4
基础设施	平均分数	3.76	3.88	3.36	3.80	3.46	3.38	3.37
	排名	3	1	7	2	4	5	6
公共设施	平均分数	3.65	3.82	3.27	3.67	3.34	3.32	3.30
	排名	3	1	7	2	4	5	6
社会环境	平均分数	3.71	3.89	3.16	3.63	3.40	3.47	3.43
	排名	2	1	7	3	6	4	5
法治环境	平均分数	3.51	3.27	3.10	3.67	3.16	3.37	3.27
	排名	3	1	7	2	6	4	5
经济环境	平均分数	3.61	3.77	3.20	3.61	3.14	3.32	3.22
	排名	2	1	5	2	6	3	4
经营环境	平均分数	3.52	3.74	3.24	3.80	3.15	3.50	3.36
	排名	3	2	6	1	7	4	5
综合分数	平均分数	3.62	3.82	3.22	3.76	3.23	3.44	3.36
	排名	③	①	⑦	②	⑥	④	⑤
吕鸿德（2004）		2	1	3	4	-	-	-
陈丽瑛（2003）		2	1	5	3	4	-	-
吕鸿德（2002）		1	2	3	4	5	6	7
林祖嘉（2001）		1	2	7	3	4	5	6
林震岩（2000）		1	3	5	7	6	4	2

十六大后中共政权的特性：与集权政体和威权政体的比较

概 念	编号	定 义	中共是 否符合	说 明
-----	----	-----	------------	-----

费瑞德瑞克定义之 [集权政体]	1	意识型态	否	基本消失
	2	一党体制	是	
	3	非常发达的秘密警察系统	是	
	4	垄断大众传播	是	
	5	垄断可使用的武装力量	是	
	6A	垄断政治组织	否	
	6B	垄断社会组织	否	弱化
	6C	垄断经济组织	是	基本消失
布里辛斯基定义之 [集权政体]	1	集中领导的青英运动	是	
	2	不受限制地使用科技上非常进步的政治工具	是	强化
	3	促成全面的社会革命	否	基本消失
	4	强迫全体大众都接受的政治安排	是	
林兹定义之 [威权政体]	1A	有限的政治多元性	是	
	1B	但不个有 [政治责任] 的特质	否	比威权更甚
	2	没有清楚的意识型态	是	
	3	没有大规模或密集群众动员	是	
	4	由一个领袖或小集团行使权力	是	
	5A	权力行使没有清楚的规则	是	比威权更甚
	5B	但其行使模式相当可预期	否	

## 七、评估与展望

### (一) 服务型政府如何寻找动力

政党竞争/轮替  
 顾客导向  
 领导作风  
 鼓励/诱因  
 制衡机制  
 全球化互动  
 倒逼机制

### (二) 台北市户政事务所经验

选举向人民诉求选票  
 义工制度应用 (市民社会/经济发展条件)  
 便民方法 (中午轮班/服务到家/晚班)

设备现代化（计算机联机）

服务柜台透明/平台化

### （三）建设公共服务型政府（职能转变）

政府应该承担经济建设主体的角色，该管的管好，不该管的就不要管。

政府不应该垄断更多的经济资源和经济权力

政府应该更多地为了整个地区的经济发展，而不是为了部门利益和集团利益

政府应该解决令百姓痛恶的体制性、部门性的腐败问题

——建设市场主体和全社会服务的公共管理和公共服务机构

——建立反映和代表广大人民群众利益的公共服务型政府

### （四）建议与展望

“蓝海策略”的思考：

民主/法制/制度（可操作性）：法制的建设和制度的建设更重要

市场机制/法治基础：是经济发展的核心问题

政府治理的分际

——该管的要管好

——不该管的，就不要管

行政文化/组织结构/政府职能

——无论从短期还是从长期来看，政府都应该从行政文化、组织结构和政府职能的角度出发建立一个良好的服务型政府。

作者简介：陈德昇（Chen, Te-Sheng），台湾政治大学大陆社会经济研究所所长、研究员，美国史丹福大学胡佛研究所访问学者，日本交流协会“专家奖助”访问学者，主要研究方向是大陆经济改革与发展、行政改革、两岸经贸关系，社会兼职包括台北市两岸经贸文教交流协会理事长、台湾区电机电子同业公会大陆经贸委员会顾问、《问题与研究双月刊》（TSSCI）和《远景基金会季刊》（TSSCI）编辑委员。本文系陈所长在会议期间所作之名家讲座。