

改革开放以来中国共产党政府服务思想探析

祝 全 永

[摘 要] 马克思主义政府服务思想是中国共产党政府服务思想的理论渊源,以毛泽东为核心的中国共产党第一代中央领导集体的政府服务思想——“我们的政府是为人民服务的政府”是其理论先导。邓小平认为领导就是服务,江泽民认为执政就是服务,胡锦涛认为要大力建设服务型政府,强化政府的社会管理和公共服务职能。他们的政府服务思想对当前我国服务型政府建设都留下了宝贵的历史经验和启示。

[关键词] 中国共产党;政府服务;改革开放 30 年

[中图分类号] D24 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)06-0781-05

“人民群众是历史的创造者”,这是马克思主义唯物史观的一个基本原理。马克思主义经典作家构建了各自有关国家、政府与人民关系的理论。虽然他们藉以型构自身的理论视角与话语体系有所不同,但其理论在本质上并无二致,都一以贯之地主张无产阶级国家机关或政府机关及其公职人员是社会或人民的公仆。改革开放 30 年中国共产党在实现“马克思主义政府服务思想”“中国化”的历史演进中构建了独具特色却实质趋同的政府服务思想,而且它们对当前我国服务型政府建设都留下了宝贵的历史经验和启示。

一、中国共产党政府服务思想的理论渊源和理论先导

马克思主义政府服务思想是中国共产党政府服务思想的理论渊源,而以毛泽东为核心的中国共产党第一代中央领导集体的政府服务思想——“我们的政府是为人民服务的政府”是实现“马克思主义政府服务思想”“中国化”历史递嬗演进的第一大理论成果,是对马克思主义政府服务思想的继承和发展,是中国共产党政府服务思想的理论先导。

“为人民服务”思想是毛泽东对马克思主义政府服务思想的继承和发展。1944 年 9 月,毛泽东发表了著名的《为人民服务》的演讲,第一次系统而完整地阐明了为人民服务思想。在 1945 年党的七大上,毛泽东对为人民服务思想作了更深层的阐释,第一次把全心全意为人民服务作为党的三大优良作风之一和党的唯一宗旨,并将其写入党章。新中国成立后,毛泽东继续发展它在党和人民政权建设中的重要作用。由于特殊的民主革命和新中国人民政权建设环境,共产党都始终领导着政府机关,所以,毛泽东(包括其后继者)的为人民服务思想隐含着政府服务思想。

(一)政府服务角色——人民的勤务员

对于政府及其工作人员应扮演何种社会角色,毛泽东继承和发展了前人成果。延安时期的《陕甘宁边区施政纲领》、《陕甘宁边区政纪总则草案》和《陕甘宁边区政务人员公约》都全面规定了各级政府及其工作人员应当遵守的基本原则和纪律,要求政务人员必须做到公正廉洁、奉公守法。同时,为防止产生干部特殊化问题,边区政府还规定政府领导人的俸给不能超过熟练工人。它们与巴黎公社的公仆原则有共通性,表明毛泽东事实上把政府工作人员当成人民的勤务员来看待。在《一九四五年的任务》中,毛泽东明确提出:“我们一切工作干部,不论职位高低,都是人民的勤务员,我们所做的一切,都是为人民服务。”^[1](第 243 页)曾有个美国记者问毛泽东:“你们办事,是谁给的权力?”毛泽东答道:“人民给的。”^[2](第 1125 页)依照毛泽东的政治逻辑,权力是人民赋予的,人民是主人,那么政府及其工作人员自然就是为人民服务的勤务员。

(二) 政府服务内容——为人民谋利益

马克思说:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”毛泽东领悟了其中的真谛。他一生重视人民利益的获得和满足。早在 1934 年,毛泽东便指出,“我们对于广大群众的切身利益问题,群众的生活问题,就一点也不能疏忽,一点也不能看轻”,要“真心实意地群众谋利益,解决群众的生产和生活问题”^[3](第 136-138 页)。毛泽东认为,党政机关不得与民争利,而是要从政策上维护人民的利益。他强调,部队、机关、学校投资经商只是“特殊条件下的特殊产物,它在其他历史条件下是不合理的和不可理解的”^[4](第 892 页)。在中央警卫团追悼张思德的会议上,毛泽东说:“我们的共产党和共产党所领导的八路军、新四军,是革命的队伍。我们这个队伍完全是为着解放人民的,是彻底地为人民的利益工作的。”^[4](第 1064 页)接着,毛泽东在《论联合政府》中指出:“共产党人的一切言论行动,必须以合乎最广大人民群众的最大利益,为最广大人民群众所拥护为最高标准。”^[4](第 1096 页)这话虽说是针对共产党人讲的,实际是对党、政府、军队和群众团体的普遍要求。建国后,他说:“我们的人民政府是真正代表人民利益的政府,是为人民服务的政府。”^[5](第 205 页)

(三) 政府服务指向——对人民负责任

从某种意义上说,权力就是一种责任。要有效地管理国家和社会事务,必须有一定的权力;同时,有权力就要承担一定的责任。毛泽东洞悉此意。“全心全意地为人民服务,一刻也不脱离群众;一切从人民的利益出发,而不是从个人或小集团的利益出发;向人民负责和向党的领导机关负责的一致性;这些就是我们的出发点。”^[4](第 1094-1095 页)毛泽东还说:“我们的责任,是向人民负责。每句话,每个行动,每项政策,都要适合人民的利益,如果有了错误,一定要改正,这就叫向人民负责。”^[2](第 1128 页)他讲:“我们的省委书记,地委书记,县委书记,直到区委书记,企业党委书记,公社党委书记,既然作了第一书记,对于工作中的缺点错误,就要担起责任。”^[6](第 296 页)毛泽东要求各级党委书记对工作中的缺点错误承担责任,其实就是要求党和政府对人民负责任,因为我们的党和政府是为人民而工作的。

二、改革开放 30 年中国共产党政府服务思想的发展

改革开放 30 年来,中国共产党政府服务思想随实践发展而实现了重大的历史递嬗与演进。

(一) 以邓小平为核心的中国共产党第二代中央领导集体认为“领导就是服务”

作为马克思主义中国化的杰出典范和中国改革开放和现代化建设的总设计师,邓小平继承、丰富和发展了为人民服务思想,他早在 1985 年就明确提出了“领导就是服务”^[7](第 121 页)的独特论断。他说:“各级党政负责同志,要经常深入学校,倾听广大师生的意见和呼声,为他们排忧解难。”^[7](第 121 页)所以,若从特定历史时代背景来考量,邓小平的政府服务思想是融合于“领导就是服务”思想中。

1. 政府服务方式——进行宏观调控。邓小平洞悉我国计划经济体制的诸多弊端,指出,“我们的各级领导机关,都管了很多不该管、管不好、管不了的事,这些事只要有一定的规章,放在下面,放在企业、事业、社会单位,让他们真正按民主集中制自行处理,本来可以很好办,但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来,就很难办。谁也没有这样的神通,能够办这么繁重而生疏的事情。”^[8](第 328 页)因此,他主张,“要加大大地方的权力,特别是企业的权力。企业要有主动权、机动权,如用人多少,要增加点什么,减少点什么,应该有权处理”^[8](第 132 页),也要“把权力下放给基层和人民,在农村就是下放给农民”^[7](第 252 页)。他认为,权力下放意味着政府对微观经济社会活动的不适当干预中解脱出来;政府摆脱了微观控制和直接管理后,主要对改革开放和现代化建设进行宏观调控,为其提供宏观政策、宏观协调与综合平衡的服务。

2. 政府服务内容——提供公共产品和公共服务。邓小平认为,政府都要善始善终集中力量提供基本公共产品和公共服务,以满足社会公共需要。1982 年他就提出,“我国经济发展的战略重点,一是农业,二是能源和交通,三是教育和科学。”^[7](第 9 页)这种以重点带动全局的思想,就是要求党和政府必须将自己的工作重点放在为社会提供基本的公共产品和公共服务、履行公共管理职能上。后来,邓小平又指出,“马克思说过,科学技术是生产力,事实证明这话讲得对。依我看,科学技术是第一生产力”,因而从长远看,“要注意教育和科学技术”^[7](第 274 页)。1986 年邓小平谈到,我们的目标,第一步是到 2000 年建立一个小康社会。那时我们可以进入国民生产总值达到 1 万亿美元以上的国家的行列。国家总的力量大了,那时办事情就不像现在这样困难了。比如,拿出国民生产总值的 5%办教育,就是 500 亿美元,现在才七八十亿美元。如果拿出 5%去搞国防,军费就可观了,但是我们不打算这样搞,因为我们不参加军备竞赛,总收入要更多地用来改善人民生活,用来办学。

3. 政府服务目标——实现共同富裕。改革开放 30 年来,我党牢牢把握“什么是社会主义,怎样建设社会主义”的时代主线。邓小平说:“哪有什么贫困的社会主义、贫困的共产主义?”^[7](第 228 页)“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”^[7](第 373 页)他提出了“先富共富”的发展战略,指出要将共同富

裕确立为社会主义的最终目标。他说:“我的一贯主张是,让一部分人、一部分地区先富起来,大原则是共同富裕”^[7](第166页);“一部分地区有条件先发展起来,一部分地区发展慢点,先发展起来的地区带动后发展的地区,最终达到共同富裕”^[7](第374页)。邓小平矢志不渝地将为人民服务放在首位,以人民的共同富裕为第一要旨,并把实现共同富裕作为党和政府为人民服务的价值追求。

(二)以江泽民为核心的中国共产党第三代中央领导集体认为“执政就是服务”

由于新时期我党的历史方位发生了重大变化,执政成为领导的主要形式,领导方式在很大程度上转变为执政方式,执政绩效成为衡量执政党优劣的主要标准,所以有必要进一步确立“执政就是服务”的思想。实质上,江泽民“三个代表”重要思想已经阐述了马克思主义的生产力观、文化观和人民群众利益价值观,其本质和核心是立党为公、执政为民。它坚持了把为人民服务思想融入时代精神,对党和政府为谁服务和怎样服务等基本问题做出了深刻阐述,它揭示了“执政就是服务”的本质内涵。早在1987年1月,他便指出:“人民政府要为人民办实事。”^[9](第12页)在1991年庆祝建党70周年大会上,他讲到,各级领导机关和领导干部要以身作则,转变作风,扎实工作,勤政为民,坚持人民的利益高于一切。在1997年党的十五大政治报告中,他指出:“我们党来自人民,植根于人民,服务于人民。”^[10](第45页)2000年2月,他在广东高州考察工作时,首次提出了“三个代表”重要思想。在2001年庆祝建党80周年大会上的讲话更系统完整地表述了该思想。他强调:“我们党要始终代表中国最广大人民的根本利益”,“党的一切工作,必须以最广大人民的根本利益为最高标准”^[11](第279-280页)。

(三)以胡锦涛为核心的新的中国共产党中央领导集体认为“我们应当积极建设服务型政府,强化政府的社会管理和公共服务职能”

1. 2002年—2005年,是胡锦涛关于中国共产党政府服务思想的产生发展时期,他对中国共产党政府服务思想做出高度深刻的划时代的理论定位和理论概括。2002年12月,胡锦涛在西柏坡重温毛泽东讲话时要求全党“心中装着人民群众,始终同人民群众同呼吸、共命运、心连心”。在2003年“七一”讲话中,他对“三个代表”重要思想与“为人民服务”的关系作了崭新的理论阐释。他特别强调,学习贯彻“三个代表”重要思想,必须坚持“三个一致性”,即尊重社会发展规律和尊重人民历史主体地位的一致性,坚持为崇高理想奋斗和为最广大人民谋利益的一致性,坚持完成党的各项工作和实现人民利益的一致性,切实把立党为公、执政为民具体深入落实到各项工作中去。他还说:“相信谁、依靠谁、为了谁,是否始终站在最广大人民的立场上,是区分唯物史观和唯心史观的分水岭,也是判断马克思主义政党的试金石”,“各级领导干部都要牢固树立全心全意为人民服务的思想和真心实意对人民负责的精神,做到心里装着群众,凡事想着群众,工作依靠群众,一切为了群众。要坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋,为群众诚心诚意办实事,尽心竭力解难事,坚持不懈做好事。”^[12](第2版)这样,为人民服务思想在新的时代条件下,获得更深刻的理论定位和理论概括。

尤其是2003年以来,胡锦涛认真吸取理论界专家学者提出的服务型政府建设思想,并且予以实践和总结提炼。正如温州大学法政学院吴玉宗教授认为,“所谓服务型政府就是指政府遵从民意的要求,在政府工作目的、工作内容、工作程序和工作方法上用公开的方式给公民、社会组织和社会提供方便、周到和有效的帮助,为民兴利,促进社会的稳定发展。”^[13](第407页)可见,服务型政府建设是深层次的政府转型,“是一种全新的政府理念,也是全新的政府职能配置、机构重组、管理方式方法和行为模式的革命。它从根本上改变了中国管制行政的几千年的传统,也从根本上改变了计划经济时代政府的角色和政府官员的角色。”同时,“服务型政府建设又是政府和社会、政府和公民、政府和社会组织的关系和利益的重大调整。”^[14](第10-13页)“建设服务型政府,涉及观念、作风、机制、体制的变革与完善,是一项深层次、全方位的系统工程。”^[15](第13页)

2. 2006年—2007年是胡锦涛关于中国共产党政府服务思想的完善成熟时期,新的中央领导集体政府服务思想完善成熟,理论成果丰硕。中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》以“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能”^[16](第5版)的词句鲜明地表达了服务型政府建设思想。中共十七大的政治报告更是旗帜鲜明地提出了“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”重大思想理论成果,并且郑重提出“要抓紧制定行政管理体制改革总体方案,加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制;必须让权力在阳光下运行,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。提高政府工作透明度和公信力”等重大历史课题^[17](第29-33页)。可见,随着我国政治体制改革的不断推进,党中央已把服务型政府建设作为积极推进中国特色社会主义政治文明和政治发展,全面建设小康社会,构建社会主义和谐社会的必然要求,并且详细规划了服务型政府建设的主要路径依赖。

三、改革开放 30 年中国共产党政府服务思想 对当前我国服务型政府建设的历史经验与启示

(一) 必须充分认识和努力克服服务型政府建设面临的巨大阻力和压力

传统政府行政管理体制对服务型政府建设形成强大的阻力和压力,同时,传统文化的阻力和压力也不可忽视。具体体现为:

1. “为民做主”观念阻碍公务员服务意识的树立。传统中国读书人长期深受传统儒家思想的浸染,恪守“修身、齐家、治国、平天下”的祖训,以天下为己任,总想兼济天下,其实就是为民做主。问题在于它是以官员为中心的,表现出官僚的英雄主义情结。他们自以为可以为民做主,而且自信自己能够为民做好主。它与服务型政府建设的以公民为中心是完全冲突的。服务行政是以公民为中心的,要求政府根据公民的愿望来施政,按照公民的好恶来选择施政的方式方法。譬如,现实社会中出现的很多政府官员认为是富民和利民的政策,在老百姓心目中却是完全扰民的事情,于是形成了“一个经常出现的非常尴尬的现象:一方面政府辛辛苦苦做了很多工作;另一方面公众却并不领情,对政府的工作仍然不满意,因为政府的所为并不是公众真正需要的”^[18] (第 45 页)。

2. 传统封建社会的“官本位思想”的阻碍。在我国的党政机关中,传统的官本位思想是根深蒂固的。官本位思想导致公务员和官僚受到社会持续的尊崇和羡慕,这样会强化公务员的优越感和高高在上的意识,有损于公务员树立以公民为中心的服务理念。“全心全意为人民服务”对许多党政工作人员而言仅仅是一种口号和符号,没有真正内化为公务员的坚定信念和行政作为,在迫不得已的情况下,随便采取形式主义的做法来走过场。所以,在社会主义市场经济和利益多元化的情势下,促使各级党政机关及其工作人员从社会契约角度真正认同和内化服务行政的观念是推进服务型政府建设的思想先导和理论前提。

3. 传统封建狭隘的犬儒主义的政治文化和政治心理的阻力和压力。在几千年传统社会的政治高压与文化灌输的双重压力下,“传统中国社会成员形成了‘犬儒主义’的政治态度——对政治、公共生活的冷漠与畏避。这种特别的政治文化‘遗产’严重阻碍我国的政治现代化转型。”因此,人们只关心自己的事情,对社会和国家完全持冷漠态度。譬如,我国违反交通规则、损害公共环境卫生的情况一直没有根本好转。为什么?因为公民认为维护公共卫生和交通秩序是政府的事情,不是公民自己的事情。对公共生活的冷漠,是中国人长期的痼疾。而服务型政府是一个社会成员高度参与的体制架构,服务型政府建设需要社会成员以自主性的公民权利意识积极参与公共事务的管理。

(二) 要高度注重政府管理组织与方式创新,大力强化政府服务和政府责任,遏制政府权力的扩张

在改革开放 30 周年之际,我国政府对行政管理体制进行第六次重大改革。对于一个政府主导发展型国家而言,它对于国家制度合理化建设至关重要。在现代市场经济条件下,西方发达国家的政府部门普遍实行大部门体制,这是市场经济不断完善、公民社会不断成熟、民主政治不断发展、信息社会不断发达、政府管理组织与方式不断创新的必然结果。改革开放 30 年中国共产党政府服务思想与实践以及西方发达国家的经验都表明,在此基础上实行大部门体制,能够避免职能交叉,提高行政效率;有利于将需要各个部门协调的事务变为部内协调的事务,减少协调成本,提高协调效率;便于进行战略管理,提高对社会经济生活的统筹安排能力;便于部长承担政治责任与行政责任,有利于责任政府建设;综合性强的部门,其灵活性也强;同时,也有利于形成“强政府、大社会”的社会治理格局^[19] (第 6 版)。

但是,在对“大部制”寄予厚望的同时,也应对“权力扩张”保持警惕。相比于机构设置、权力整合,公众更关心权力部门能否各担其责,解决现实问题。因此,责任权力必须明晰,权力运行必须得到有效监督。有权无责,为民众提供的公共服务肯定不到位;权力过大,公民的权利就会受到侵犯;权力不受制约,必然以权谋私、贪污腐败。“大部制”强化的应该是政府服务和政府责任,而非政府权力的扩张^[20] (第 T4 版)。

(三) 要在推进服务型政府建设中进一步提升公民和谐有序的政治参与能力,提高政治参与的有效性

公民政治参与能力包括获取、了解和评估公共政策的能力,准确表达利益诉求的能力,熟练运用参与方法与技巧的能力等。其培养最重要的是向公民授权,在保障公民知情权和参与权的基础上,引导公民由分散的个体参与,走向组织化的公民网络参与。同时,要力求形成政府与公民之间、公民组织之间、组织成员之间的良性沟通与互动政治参与机制。只有做到“四要”,即一要根据我国政治文化传统和公民社会发展的现状,理性思考公民政治参与的梯次发展与有序政治参与问题;二要积极创新公民政治参与方式、方法,大力促进公民利益表达诉求与政府回应的互动机制,尤其要高度重视网络政治时代公民政治参与渠道的立体化、多样化,充分借助现代电信技术建立高效、便捷、透明的公民网络政治参与;三要积极拓展公民政治参与领域,在完善科学、民主行政决策体系的基础上,推进执行和监督领域的公民政治参与;四要

建立公民政治参与激励机制,建立相应的权利保障机制,设立支持公民政治参与的项目基金、奖项等,才能提高政治参与的有效性。

[参 考 文 献]

- [1] 《毛泽东文集》第3卷,北京:人民出版社1996年版。
- [2] 《毛泽东选集》第4卷,北京:人民出版社1991年版。
- [3] 《毛泽东选集》第1卷,北京:人民出版社1991年版。
- [4] 《毛泽东选集》第3卷,北京:人民出版社1991年版。
- [5] 《毛泽东文集》第7卷,北京:人民出版社1999年版。
- [6] 《毛泽东文集》第8卷,北京:人民出版社1999年版。
- [7] 《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社1993年版。
- [8] 《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社1994年版。
- [9] 《江泽民文选》第1卷,北京:人民出版社2006年版。
- [10] 《江泽民文选》第2卷,北京:人民出版社2006年版。
- [11] 《江泽民文选》第3卷,北京:人民出版社2006年版。
- [12] 胡锦涛:《在“三个代表”重要思想理论研讨会上的讲话》,载《人民日报》2003年7月2日。
- [13] 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》辅导读本,北京:人民出版社2006年版。
- [14] 吴玉宗:《服务型政府:概念、内涵与特点》,载《西南民族大学学报》2004年第2期。
- [15] 吴玉宗:《服务型政府:缘起和前景》,载《社会科学研究》2004年第3期。
- [16] 林治波:《建设服务型政府》,载《人民日报》2004年3月11日。
- [17] 彭 磊:《中国政治体制改革之阻力结构分析》,载《理论与改革》2001年第2期。
- [18] 温晋锋、魏 殊:《公共服务型建设:问题与对策》,载《美中公共管理》2005年第2期。
- [19] 李军鹏:《大部门体制注重政府管理组织与方式创新》,载《学习时报》2008年3月10日。
- [20] 冯雪梅:《大部制改革:强化责任而非权力》,载《中国青年报》2008年3月12日。

(责任编辑 叶娟丽)

CPC's Governmental Service Concept since Reform & Open

Zhu Quanyong

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: It is a basic principle of Marxist historical materialism that the CPC has created the thoughts regarding the relationship among the country, the government and the people, and they have put forward their thoughts of the government service functions with different features but the same essence.

Key words: CPC; government service function; 30 years of Reform and Open