

迈向回应型政府

——全球化下政府治理范式转换的路径

刘泽伦, 刘小云

(中国科学技术大学 人文学院, 合肥 230052)

摘要: 经济全球化使得公共事务日趋多样化、复杂化, 并对传统的政府治理范式提出了巨大的挑战。经济与社会的发展使得回应型政府应运而生, 回应型政府的一种典型功能就是调整而非压制, 其所预想的社会是一种政治行动者面对问题、确立重点和做出必要承诺的社会, 它的目标是实现公共目的并将一种自我矫正的精神铸入政府管理的过程。迈向回应型政府为深化我国行政改革指明了重要方向。

关键词: 回应型政府; 全球化; 政府治理范式; 转换; 路径

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2005)05-0067-04

经济发展的本质就在于经济制度的变迁, 而经济制度的变迁正是政府治理范式创新的动力性源泉, 政府治道的演变是对经济与社会发展的一种回应, 伴随经济制度蜕变的结局是迈向回应型政府。回应型政府的一种典型功能就是调整而非压制, 其所预想的社会是一种政治行动者面对问题、确立重点和做出必要承诺的社会, 它的目标是实现公共目的并将一种自我矫正的精神铸入政府的管理过程。

一、政府治理范式转换的促成因素

20世纪80年代, OECD国家的经济普遍衰退, 在政府治理层面出现了以公共部门的规模与职能扩张、巨大财政赤字和社会管理问题等现象为代表的公共管理危机, 人们不得不对传统的政府治理范式进行反思。

1. 范式转换的动因

20世纪90年代以来, 由于各国间的沟通与合作程度的加深, 经济全球化和区域经济一体化取得长足发展。所谓经济全球化, 其实质就是生产要素在全球范围内的自由流动和优化配置, 商品在全球范围内的自由贸易。传统的政府与市场关系和政府职能定位面临巨大挑战, 政府不得不面对复杂、动态、多元的环境, 所承担的市场经济职能也发生重大转向: 在维护市场竞争秩序方面, 面对“两个市场”, 既要重点维护公平的国内市场竞争环境, 又要反对国际垄断; 在资源配置层面, 要合理使用“两种资源”, 发挥比较优势, 实现快速经济增长; 在宏观调控层面, 要重视国家经济安全。职能的转向导致政府单方面的不可治理性程度增大, 传统治理范式下的全能政府及其单独立治的模式已经难以解决日益复杂的经济、社会问题, 其治理范式的不断解构与重构成为一种全球化趋势。

同时, 社会信息化也将重构传统的政府与社会关系, 信息

化战略将会改变政府的治理方式。首先, 现代信息技术的发展和广泛应用, 缩短了政府与公民个人之间的相对距离, 政府和公共部门的活动时刻受到公众的审视和评判, 从而加强了政府与公民个人之间的回应性和依赖性^[1]。其次, 信息技术也增强了公民和社会在信息和知识方面的占有量, 削弱了传统政府的信息占有优势, 对传统的垂直型单向度的权力运作模式提出了挑战, 使得以参与管理、民主管理作为政府治理的模式成为现实。第三, 信息化战略对传统的政府管制经济提出挑战, 经济产业发生了根本性的变化, “经济正围绕着信息而剧烈改组”^[2], 产业信息化和信息产业化发展促使国民经济的产业格局以及战略部署发生变动。与此相适应, 政府的职能体系必然要发生变革。

2. 范式转换的理论基础

经济全球化改变了政府治理的环境, 在传统治理范式的支配下, 各国不同程度地出现了政府管理能力的不足与弱化, “人们开始反思负担过重和过分官僚化的政府是否有能力承担起指派给它的繁重的工作任务”^[3], 并开始质疑传统的科层制官僚组织体制。由此, 有关政府治理范式转换的理论研究成为显学。

(1) 治理理论 “全球治理委员会”把治理界定为: 治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其公共事务的诸多方式的总和。治理理论是强调治理主体的多元性、治理过程的互动性、治理范围的广泛性和治理的有效性^[4]。治理理论对经典的韦伯管理模式的僵化、繁琐、低效提出了挑战。一方面, 为了使政府更富有灵活性和效率, 许多国家把解除对政府的“规制”作为行政改革的目标; 另一方面, 通过建立层级尽可能少要平板式组织结构, 将大组织分解为小组织, 或组建临时机构, 防止常设机构的僵化, 以便政府对变化的社会事务做出快速的反应。在政府的运作、决策方面, 提倡权力下放和参与式管理,

收稿日期: 2005-03-14

作者简介: 刘泽伦(1947—), 男, 副教授, 研究方向为马克思主义哲学、政治经济学, E-mail: amy7811@mail.ustc.edu.cn

让那些底层的官员和公众参与决策和管理,以改进政府的服务质量和扩大基层民主¹⁶。这些主张使政府能更全面地接触社会和公民,方便公民与政府的合作,形成良性互动。

(2)管理主义 管理主义(公共管理主义)是“公共行政的传统规范与工商企业管理方法的融合”,它主张“政府有限”,必须以市场化的手段来纠正政府失灵的现象,即在公共部门引入竞争机制,将私营部门的管理策略用于公共部门,形成一个企业化政府¹⁷。经合组织在1991年度的《公共管理发展报告》中指出,OECD国家的管理主义改革强调“在各个(政府)层级之间、在监督机构与执行机构之间、在公共的与私人的各个生产单位之间引入一种更加契约化的、更多的参与和更大的选择自由的关系”¹⁸。以治理理论为核心的关于政府治理范式转换的相关理论,构成了政府治理范式转换的理论基础,其核心价值在于政府治理应包含“权力的多主体多中心”、“回应性”、“互动”、“公开性”、“透明度”、“法治”、“公正”、“有效性”等素质,追求使公共利益最大化的社会管理过程,其本质在于政府与公民对公共生活的合作管理。

(3)西方政府的治道变革 经济全球化与区域经济一体化使得公共事务日趋多样化、复杂化,对传统的政府架构、运作流程以及行政人员提出了挑战。原有的国家行政观念逐渐突破,一场以部分公共管理社会化和放松管制为主要特征的公共管理改革,正以方兴未艾之势席卷全球。各国都把推进政府改革、提高政府效能看作是应对经济全球化挑战,推动社会文明发展,增进社会公共利益的关键问题。

20世纪70年代后,西方许多国家进行了公共事业和公共服务市场化的改革,即通过国有企业和公用事业的产权转移,由市场和社会来承担其生产和服务功能,从而为政府卸包袱、降低财政赤字。其措施包括:依靠市场的力量来搞活国有企业,通过将国有企业股份化,放松对国有企业的管制和规范;政府公共服务遵循竞争招标的原则,政府通过承包制等办法将政府承担的公共服务项目承包给非政府的组织去经营;顾客取向包括为公共服务提供明晰的质量标准等。这些改革在削减政府规模、降低公共预算、控制财政赤字的同时,提高了经济效率、顾客的满意程度和投资回报率。实践了治理理论主体多元、市场运作和灵活效率的基本原则和理念。

二、迈向回应型政府——政府治理范式转换的路径

政府治理范式转换的本质,在于寻求适应经济全球化的、更具效率、效能和回应能力的新的政府治理模式,强调的是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态¹⁹。回应型政府正是在经济环境的变迁中应运而生,作为一种治理范式,回应型政府是构筑于政府积极行政、公民及社会中介组织参与行政的基础之上,政府通过多样化渠道倾听社会公共利益诉求,并通过制度供给、具体行政行为做出积极的回应,以达到国家有序化机制和市场有序化机制的互动平衡,实现社会公共利益目标,同时也将一种自我矫正的精神铸入政府的管理过程之中。

1.有限理性是回应型政府的逻辑前提

实现国家有序化机制和市场有序化机制的互动平衡,是回应型政府形成的社会基础,而这种交涉性平衡的实现就必然要建立在政府和市场的有限理性基础之上。实践证明,政府和市场主体皆为理性主体,但是这种理性都是有限理性,因为“占有和控制信息的不完备性、非对称性及互补性是行政法主体的共同特征”²⁰,作为行政主体的政府和以相对方为代表的市场主体都是为了实现各自目标而进行的活动,利益和需求是行为的动力。在有限理性这个统一特征的支配下,政府与市场主体就会积极寻求双方的互动合作,实现信息共享与互补,从而提高各自的效率和效能。

2.高效、公平和知识管理是回应型政府的内在属性

(1)回应型政府是高效管理的政府 信息社会、知识经济的到来,全球化信息高速公路的建立,使得国际竞争更趋剧烈。新问题、新事务、新技术、新产品层出不穷,要求政府管理必须讲究时效性、服务性、合理性和法制性。因此,经济全球化时代的政府管理必须是高效的、回应性的管理。政府高效管理首先表现在对外部新事务、新技术、新产品和新问题的战略敏感性上,这是对技术创新的一种战略眼光。其次,政府对管理对象必须迅速及时地做出决策,决策必须果断而正确,合理合法,具有前瞻性。第三,高效管理在政府自身管理层面表现为采用科学的内部行政管理方式,用目标管理取代传统的任务管理,运用明确的绩效目标来激励行政组织和公务员,达到提高服务能力和工作绩效的目的。

(2)回应型政府是公平管理的政府 公平是对社会稳定和社会发展产生巨大影响的一个因素。而在经济全球化时代,人们社会公平的意识更强烈,要求更具体,并且随时可以通过各种信息渠道表达他们的意见。不公正、不平等将成为社会不稳定的主要因素。种族歧视、分配不公、独断专行、践踏人权同样会引起公众的愤怒,甚至引起社会冲突。因此,政府作为社会公平的调节器的作用十分重要。通过政府公开制度的创新、公共服务的多样化与顾客导向,构建和完善公共偏好的显示机制,及时了解民众的声音并做出有效的回应,公平管理在回应型政府中就可以得到充分的体现。我国的信访制度正是在特定的历史时期为传达和显示老百姓的民意而形成的一种制度设计,这也是政府回应的一个途径。

(3)回应型政府是知识管理的政府 经济全球化和信息化时代的到来是以知识为支撑点的,社会也是知识型的社会。传统的强制式管理制约了科学技术的发展,因为一项新技术的发展前景和社会意义不是短时期能见到的,有的也不是用现有知识能判断的。因此,决策必须符合知识创新规律和市场经济发展规律,这对法律和政策制定乃至决策者都是一个巨大的挑战。回应型政府正是体现在尊重知识创新规律,用知识创新规律来规范科技创新活动和社会行为;用引导、疏导的方式进行管理,给科技创新活动留有充足的空间。回应型政府对知识经济的高效管理也是一种知识再生产,从这种意义上说,管理就是生产力。

3.回应型政府的主要特征

(1) 回应型政府的回应是一种基于全球化视野的回应, 统筹国内发展与对外开放, 对自身的职能、管理体制和行政模式做出适度调整。

(2) 回应型政府的回应是一种面向治理全过程的回应, 在行政立法环节, 强调行政公开、相对方参与, 做到立法与决策的民主化与科学化; 在行政执行环节, 采取更具回应型的非强制性手段, 实现行政目标和维护社会公益; 在监督行政环节, 重视公民与社会的监督权力, 对治理行为结果进行控制。

(3) 回应型政府作为一种政府治理范式的变迁模式, 它建立在积极行政的基础上, 将主动发现需求与积极回应需求相结合, 而不是一种消极的、等待式的回应。

(4) 回应型政府的治理主体更为多元, 构筑了治理主体的三维结构体系: 政府——社会中介组织——公民(社会和市场的行为个体)。多元化主体之间的互动强度与合作广度更大。

(5) 回应型政府在治理过程和结果两个方面体现博弈性, 多元化治理主体受合法合理的博弈规则的约束, 在公平有序的博弈平台上形成一种交涉性平衡。

4. 回应型政府的目标

(1) 初级目标——自我矫正 回应型政府首先必须正视自身的局限性, 在治理过程中不断地进行自我矫正, 提高行政效能、降低行政成本。

(2) 中级目标——民主行政与行政秩序 民主行政的实质是倡导社会自治, 拓展公民自由的空间。而回应型政府通过多样化的沟通与回应渠道为市民社会提供了多元化的公共选择集合, 体现了民主的真实性与广泛性。同时, 借助多元治理主体的良性互动, 在共同目标的指引下, 通过提高市场的自主能力和社会的自治能力实现良好的行政秩序。

(3) 终极目标——“以人为本”的服务行政 把传统的“管人”变为“解放人”、“开发人的智能空间”, 强调以知识和人才为中心的治理, 强调发挥行政组织内部专家学者的智囊作用。在制定治理规则时, 从民众的利益出发, 尊重人、提高人, 考虑如何制定有利于公民自由全面发展的规则等。

三、我国政府改革的方向: 迈向回应型政府

当前我国政府管理体制存在诸多弊端: 如政企不分、机构臃肿、效率低下、权力过分集中、监督控制不力、政治民主化、法制化薄弱等; 政府管理体制改革明显滞后, 已经形成整体改革工程的“短边约束”; 而且在国内问题尚未解决的情况下, 又面临入世的挑战。所以, 我国要实现向回应型政府的转变还将是一个复杂而艰巨的过程, 必须深化机构改革与强化制度建设。

1. 迈向回应型政府与推进行政改革

(1) 深化行政管理体制改革 理顺职能与内部关系, 完善法律和法规, 改革行政管理的流程和内部制度, 提高政府的公共生产能力。而要建立高效政府的一个重要措施是在政府治理领域引入竞争机制: 在行政机构之间引入竞争, 用竞争打破行政垄断, 尤其是打破某些机构对某些服务供给以及他们

对这些服务的成本信息的垄断来限制机构规模的扩大^[10];

将私人市场办法运用到公共服务的生产中去, 许多公共部门提供的服务, 像公共运输如果改由私人部门经营, 效率可能会提高, 可以将私人投标制度引入公共物品的生产过程之中, 以此来完善政府采购制度。

(2) 加强制度建设 行政公开制度: 公开政务、公开政情是政府有效履行公共服务职能的重要保障, 离开了知情权, 公民参与国家事务就是一句空话; 因此, 应加快有关信息公开的立法工作, 将公民的知情权和政府信息公开化这两项内容以法律的形式固定下来, 并逐步健全人民参与管理、监督公共行政的系统配套制度; 民主决策机制: “要完善深入了解民情、充分反映民情、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制, 推进决策科学化民主化”, 各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序, 建立社情民意反映制度, 建立与群众利益密切相关的重大事项的社会公示制度和社会听证制度, 完善专家咨询制度, 实行决策的论证制和责任制, 防止决策的随意性; 行政责任制度: 回应型政府是一个有责任感的政府, 要构建一种“政府官员对结果负责, 而不仅仅是对过程负责”的新体制, 具体包括实行多种形式的领导干部述职述廉制度和问责制, 健全重大事项报告制度、质询制度和民主评议制度, 以及领导干部任职中经济责任审计制度, 从而加强考核工作。

(3) 积极转变政府行为模式 区别于全能统治型政府的“命令—服从”行为模式, 也区别于“守夜人”式政府的消极行政, 回应型政府所体现的积极行政理念以及行政行为模式的复合化倾向日趋明显。公众一方面不再满足于政府的消极无为, 迫切要求重塑精干的、有活力的政府; 另一方面又迫切要求现代行政摆脱高权压制行政的阴影, 以建构起一个民主的“瘦身行政”, 这就决定了现代治理范式必然要朝着低成本高效率、少管制多服务的方向演进。有鉴于此, 政府就自然会在渐次收缩强制性行政的同时, 在法治基础上广泛地推行行政指导、行政合同等非强制性行政, 以构建一个与多层次社会需求相适应的复合行政行为模式。

2. 迈向回应型政府与构建和谐社会

(1) 回应型政府在和谐社会中的角色定位 主要角色是: 社会矛盾的化解者、利益冲突的协调者、民众呼声的回应者、公共治理的组织者、社会发展的参与者。明确自身职能和角色定位, 正确处理政府与市场、社会、公民之间的关系, 才能真正做到“权为民所用, 情为民所系, 利为民所谋”。

(2) 培育社会中介组织 社会中介组织的出现, 使得政府与社会的互动关系在政府以外的社会公共组织的缓冲作用下运行, 有助于补救市场失灵和政府失败的双重缺陷, 有助于提高公共事务的管理效率和公共服务的能力, 这种非政府的社会公共组织已成为协调政府与社会关系的平衡器。而我国历来有强政府、弱社会的传统, 要改变这种状况, 顺利实现由计划经济向市场经济转型, 转变政府的职能, 就必须培育和发展社会中介组织, 完善社会的自治组织结构, 培养社会的自治与自律能力, 建立政府与社会的相互依赖、相互协作的互动关系。同时, 要整顿、规范社会中介组织的组建方式, 防止“官办

性”、行政权力的介入导致职能的异化。

(3) 重视公民的参与管理积极性, 实现管理民主化 在传统治理范式下, 人们最深切的感受是在国家行政中存在着权力拜物教。公共管理改革正表现出一种破除权力拜物教的趋势, 把人们的视线从权力的运行转向关注管理的效果上来, 使服务行政深入到人的意识中去, 强调顾客导向, 扩大公民有序的政治参与。公民不仅是公共服务的“消费者”, 更是公共权力的真正归属者、公共服务的监督者, 通过参与管理可以实现自己的权利和价值。此外, 也避免或减少了权力异化的许多弊端, 如腐败、低效率、滥用权力等。从管理心理学的角度看, 重视公民参与管理的积极性, 可以提高公共服务的质量和效率。

3. 迈向回应型政府与实现权力(利)博弈均衡

我国行政管理的现状离回应型政府的要求还存在很大的差距。这种差距来源于政府和社会两个方面。每个方面都有许多制约因素。如官本位观念、公共权力的异化、行政权力者的畸变与百姓的依赖心理、社会组织程度的欠缺等。而要克服这些制约因素, 实现政府治理模式的根本转变, 只能将多方博弈引入治理过程, 包括公民社会与政府之间的博弈以及政府内部和公民社会内部各自的积极力量与消极力量之间的博弈, 促成国家有序化机制和市场有序化机制的交涉性平衡。

(1) 构筑博弈平台 行政权力独大、公民权利弱小自然就不能实现公平与对等的沟通与交流, 也无法实现博弈均衡, 所以, 构筑博弈平台首先要制约与规范政府行政权力, 其次是对公民权利的重视与引导。权力与权利的平衡需要多种力量的推动, 当下在积极培育社会中介组织作为一股均衡力量之外,

还必须引入另外两种力量, 一是党的组织, 二是人民代表大会。在我国, 党的组织拥有最高的政治权威, 具有巨大的辐射量, 完全能够实现对各方的调节和推动, 主要表现为: 对政府权力的监督(主要是政治监督、组织监督和专门的纪律监督)、调节、引导, 对政府官员的教育、灌输、培养, 对公民进行启蒙, 对公民社会进行教育等等^[11]。真正做到这一点需要加强党的执政能力的建设, 转变党的角色和职能, 真正做到党政分开。人大是我国的权力机关, 政府权力是置于人大权力之下的, 因而, 人大在构建博弈平台中的作用更为关键。要密切人大与公民的联系, 使得人民的意志可以通过人大这一渠道得以传达, 同时发挥人大对政府的制约与监督作用。

(2) 博弈规则的制定与完善 博弈规则主要是指各项法律制度 and 政策, 其中尤以宪法与行政法为重点, 完善博弈规则必须与完善我国行政组织法、行为法和救济法相结合, 加快行政程序立法, 完善各项行政法规的制定工作与执行制度。

世界著名管理大师杜拉克提出:“当前社会不是一场技术, 也不是软件、速度的革命, 而是一场观念上的革命。”^[12]因此, 回应发展变化的现实, 首先面临的便是观念上的革新。创新与改革是现代政府治理范式变迁的核心理念, 这种变迁是一种适应性的制度调整, 是为了完善政府对经济和社会公共事务的管理, 是对政府治理的理念、原则、结构、行为进行深层次的改革。而政府再造是提升国家竞争力的有效途径之一, 迈向回应型政府正是政府治理范式变革与再造的目标。实践证明, 一个国家的政府与社会各种力量之间互动的能力愈强, 其参与国际竞争的基础性能量就越大。

参考文献:

- [1][4] 姚军. 治理视角中的中国政府变革[J]. 广东商学院学报, 2004(2): 26-30.
- [2] 顾丽梅. 网络经济与政府治理[J]. 国外社会科学, 2002(3): 67-73.
- [3] 石佑启. 公共行政改革与行政法学范式的转变[A]. 行政法论丛(第4卷). 北京: 法律出版社, 2001, 109.
- [5][11] 胡仙芝. 治理理论与行政改革[J]. 中国行政管理, 2001(1): 43-45.
- [6][7] 陈振明. 政府再造——西方“新公共管理运动”述评[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003, 118, 30-31.
- [8] 俞可平. 全球化时代的政治管理模式[EB/OL]. <http://www.xslx.com/html/mzfz/gjzz/index9.htm23k>, 2005-03-15.
- [9] 罗豪才. 现代行政法制的发展趋势[M]. 北京: 法律出版社, 2004, 335.
- [10] 方福前. 公共选择理论——政治的经济学[M]. 中国人民大学出版社, 2000, 212-213.
- [12] 抑扬. 杜拉克谈企管观念革命[J]. 中外管理, 1999(2).

Towards a Responsive Government

——An Transformative Approach for Governance Paradigm in View of Globalization

LIU Ze-lun, LIU Xiao-yun

(School of Humanities and Social Science University of Science and Technology of China, Hefei 230052)

Abstract: Economic globalization diversifies and complicates public affairs, posing great challenges to the traditional governance paradigm. Economic development and social advancement accelerate the advent of a responsive government, whose one characteristic function is to adjust instead of to repress. It envisions a society in which governors face the problems, give priority to issues of different urgency and make promise to the public, and its goal is to realize public interests and infuse a self-correction spirit into governmental management. A responsive government model offers an important approach to the deepening transformation of administration in China.

Keywords: responsive government; globalization; governance paradigm; transformation; approach

[责任编辑: 孟青]