

从管制型政府到服务型政府

——中国行政改革的新取向

■ 詹国彬

(厦门大学政治与行政学系 厦门 361005)

[摘要] 20世纪60、70年代以来,随着世界政治、经济与社会的发展,建立在官僚制基础之上的传统管制型政府遇到了来自理论和实践中的种种危机与挑战。为应对这种危机,西方世界兴起了一场轰轰烈烈的政府改革运动,摒弃了传统的管制型政府模式,取而代之的是建立服务型政府。

[关键词] 管制型政府 服务型政府 官僚制 政府再造 改革 取向

[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1004-518X(2003)06-0144-03

一、传统管制型政府的危机

传统的行政模式——管制型政府的最重要的理论原则是现代官僚制。以官僚制为蓝本建立起来的管制型政府由于过分崇尚专业化,缺少灵活性与应变能力,引起了低效率、官僚主义、政府规模膨胀等各种问题,不仅使得国家的财政不堪重负,而且引起了广大民众对政府的普遍信任危机。面对日益发展和变化中的世界,管制型政府已显得越来越力不从心,而来自各方的批评,更是把其推入了危机四伏的旋涡之中。概括说来,其遇到的挑战体现在以下方面。

1、全球化进程的加快。20世纪60、70年代以来,随着世界经济与科技的飞速发展,全球化的进程日益加快,以致于国家的界限和屏障越来越形同虚设。在一个国家本身已不重要的时代,公共行政研究的注意力局限于任何一个国家已没有什么意义,而且在一个充满竞争的世界中,政府的角色对于一个国家在国际竞争的地位中有着至关重要的影响。政府如何在全球化的浪潮中扮演好自己的角色,将关系到一个国家的生存与发展,而以官僚制为特征的管制型政府显然无法对此作出良好的反应。因此说,全球化给传统管制型政府带来了极大的冲击。

2、国内外竞争的日益激烈。全球化带来了

一个不可避免的后果是,国内外的竞争日益激烈。上个世纪60年代以来,私人部门在管理和认识方面发生了巨大的变化,大多数国家的私营部门都处在一个困难的调整时期,如果政府未能对于变革了的世界作出相应的调整和反应,它的信用将受到严重的挑战。然而,管制型政府面对周围发生的变化,不得不显示出其无能为力的一面。政府的能力越来越受到怀疑。正如斯蒂尔曼认为:“对于政府组织来说,像货币供应量、利率、全球对资源的需求、成品的价格、廉价劳动的迅速变化及成本的上下波动等新的经济不确定性,给长期计划、资源有效配置,既定方案的有效管理带来了非常复杂的问题,这些新的经济不确定性也加重了美国人的不安全感,并进一步使人们对政府妥善解决这些问题的能力深表怀疑和缺乏信心。”因此,为重拾公众的信心,改变政府的形象,政府不得不进行自我“革命”。

3、技术变革。技术变革促进了各种社会变革,这是一种普遍的说法。经济学家诺思指出技术革命是导致制度变迁的一个重要原因。毫无疑问,知识经济、信息社会的到来以及科学技术的日新月异对传统的政府管理带来了重要影响。各种类型的信息和数据只需较低的费用收集和传递,并且可以转化为绩效信息,其结果可

[收稿日期] 2003-02-25

[作者简介] 詹国彬(1977—),男,江西婺源人。厦门大学政治系行政管理研究生。

导致管理实行分权。对于实行集权并使用原始技术的管制型政府来说,这种情况本身就可以导致政府实行重要的管理变革。因此说,随着知识和信息成为社会的“中轴”,官僚制所赖以生长的土壤也日益遭到侵蚀。^[1]

总之,面对变革了的行政管理环境和来自各方的危机与挑战,以官僚制为基轴的管制型的缺陷与不足已暴露无遗,陷入了穷途末路的境地。外部世界的种种变化预示着行政领域内的一场变革已是不可避免,一种新型的,旨在克服官僚制弊端的政府模式正呼之欲出。

二、服务型政府的兴起及其内涵

20世纪六七十年代以来,随着全球化、知识经济以及信息社会的到来,针对传统管制型政府失效的症状,西方各国公共部门中兴起了一股引用“企业化”运作模式,运用市场力量来改造政府绩效的运动。在这场被称为“新公共管理”的运动中,西方各国纷纷提出了“政府再造”的口号,以期通过“政府再造”来改善公共物品的供给质量,重新赢得公众对政府的信心。正是在“新公共管理”运动蔚为成风的背景下,西方很多国家提出了创建“服务型政府”的目标。服务型政府的根本理念在于认为:管理就是服务,政府的存在是为了满足社会的需求,政府应该尽可能地为社会提供满意的公共物品。具体到服务型政府的内涵,应从以下方面加以理解:

1、服务型政府是以顾客为导向的政府。新公共管理者认为,政府应以顾客为导向。从而改变了传统管制型政府模式下政府与社会之间的关系,对政府的职能及其与社会的关系进行了重新定位,把社会公众真正放在了一个平等的位置上,把自己定位成一个服务者的角色。政府不再是凌驾于社会之上的封闭官僚机构,而是负有责任的企业家,公民则是公共服务的消费者——“顾客”或“客户”,企业家式的政府应以顾客的需求为导向,并为其提供高质量、高效率服务的政府。因此,服务型的政府应该是“以人为本”的政府,并真正做到:民主的政府是为他们的公共服务而存在。^[2]

2、服务型政府是管理运作高效的政府。作为对管制型政府的革新和替代物,服务型政府应在最大程度上克服管制型政府所带来的行动迟缓、效率低下、回应性差等弊端,这是服务型政府的根本要求和体现。解决这个问题的根本出路是要引入竞争,因为“机械的效率是有限的,而竞争的效率则是无限的,”^[3]“哪里有竞争,哪里就会取得较好的结果,增强成本意识,提供优质服

务。”^[4]新公共管理者主张运用“企业化”的模式来运作政府,把部分公共服务推向市场,并在政府内部引入竞争机制,以便在公共物品的分配过程中,形成公共部门内部、公共部门与私人部门以及私人部门之间的竞争格局,从而实现高效率地提供公共服务。

3、服务型政府是职能有限的政府。在传统管制型政府的社会里,政府的触角已伸到社会生活中的各个领域,带来的是:政府一方面承担了过多的职能,侵犯了本不该介入的私人领域;另一方面,由于现实中政府能力的有限性使得其无法提供公众所需的公共服务。狄骥说过:“这种公共权力绝不能因为它的起源而被认为合法,而只能因为它依照法律法规所作的服务而被认为合法。”^[5]结果是引发了管制型政府能力及其合法性的质疑和危机。所以,现代服务型政府应该是一个职能有限的政府,应该从某些不该介入的领域退出,与此同时强化其本该履行的职能,务必成为一个职能有限又有效的政府。

4、服务型政府是责任政府。权力和责任应是对等的,政府作为公共权力的行使者,必须对社会公众负责。传统的公共行政需要明确区分下达命令及执行命令者,后者执行命令时不对其结果负任何责任,导致在官僚制模式运作中,结果的取得是不重要的。这就带来一个问题:行政人员可以声称没有下达命令或命令不清楚,从而逃避责任。而传统管制型政府又缺乏一套完善的责任制约机制,结果导致政府管理过程中责任的丧失以及各种寻租、腐败现象的出现,最终受损是公共利益。而公共利益的追求“需要一种精心设计的责任结构,以确保以公众名义行事的人为公民的利益付出最大努力。”^[6]因此,服务型政府应该有较为完善的、结果指向的责任机制,把责任落实到具体岗位和个人,真正地实现责任政府。

5、服务型政府是民主参与的政府。实践表明,公共行政人员愿意拥有一定的权力并承担一定的任务,以便更好地实现其自身价值。因此,服务型政府应该是适当分权的政府,分权有利于增强行政机构的灵活性,有利于管理效率的提高,有利于培养创新的精神。此外,行政机构还应该为公众参与提供渠道。离开公众的参与,行政人员或专家往往无法获得制定政策所需的全部信息,甚至得不到正确的信息。“不论是公共部门还是私人部门,没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态、多样化问题所需的那部分知识与信息,也没有一个个体行动者有足够的知识与能力去应用所有的工具。”^[7]因此,如果排除公众对重要决策的参与,将会造成政策上的失误。所以说,

服务型政府还应该是一个民主参与的政府。

三、构建服务型政府的对策建议

1、明晰政府角色，倡导顾客导向的服务理念。政府要有效地行使其手中的公共权力，实现公共利益首先取决于它是否清楚自己的角色内涵。政府只有在在其应属的范围内才能发挥其应有的功能。如果政府出现角色错位，势必会影响到整个社会的发展与进步。斯蒂格利茨认为：可以尝试采用增强部门内竞争的可能，以增强政府的机能和效率。理想的政府影响及干预的程度范围不能由一成不变的原则来决定，而必须依赖尝试和失败，依赖经济教训和相应的政策调整，以使政府在其中发挥最佳作用。^[8]因此说，政府在经济与社会发展中应起推动作用，是掌舵而非划桨。同时，政府还应该树立顾客导向的服务理念，顾客导向的政府管理要求政府关注的焦点对准顾客的需要，围绕顾客展开活动，并以顾客的满意度作为政府运作最大的使命和考核项目。^[9]

2、实行适度分权，创建弹性化的管理。我国传统的行政体制强调过分的集权，这与服务型政府的建立是不相适应的。研究表明，集权化的管理不利于行政人员在管理、服务过程中发挥其积极性、主动性和创造性，也不利于危机与突发事件的处理。依据奥斯本等人的观点，分权的优点在于：（1）分权结构有更多的灵活性，它们对于情况和顾客要求的变化能迅速地作出反应。（2）权力分散的机构比集权的机构更有效率。（3）分权机构比集权机构更具有创新精神。（4）分权机构产生更高的士气、更强的责任感、更高的生产率。^[10]因此，为建立服务型政府，必须进行适度的分权，以便于实施一种富有弹性化的管理。

3、引入绩效管理，全面提高政府绩效。传统管制型的政府只注重投入，而不注重产出，其结果导致的是资源的大量浪费与低劣的公共服务，这与其公共利益代表的角色是相违背的。政府的资源来自于纳税人——社会公众，因此，政府必须对投入的“产出”——公共服务的质量负责，这是构建服务型政府的关键一环。所以，为保证公共物品供给的质量，服务型政府必须实施绩效管理，着眼于政府行政过程的成本效益分析，从原先的过程导向转向结果导向，以实现政府部门整体运作绩效的提高，并提升公众对公共服务的满意度。

4、建立和完善责任机制，塑造责任政府。如

果公共权力的行使缺乏责任制约机制，其导致的结果往往与政府的公共角色背道而驰。传统的管制型政府之所以效率低下，原因之一就是缺乏真正的责任机制。要建立服务型政府，必须在公共部门中建立一套完善的责任机制。这种责任机制应该是结果导向的责任机制，即要求公共部门的行政人员不仅要对其行动的过程负责，更要对其行动的结果负责，从而避免了管制型政府中逃避责任现象的出现。这种新型责任机制的实施，把行政人员的责任与其提供服务的质量直接联系起来，在最大程度上保证了公共物品供给的质量。

5、引入竞争机制，改善公共服务质量。为建立服务型的政府，还应该在公共服务的供给过程中引入竞争机制，运用市场的力量来改造政府绩效。管制型政府中公共服务质量低劣的根本原因，就在于政府对公共服务的垄断。改变这种现状的出路是打破政府的垄断，在公共服务中引入竞争，创造服务中的自由选择机会。如果选择变成了强制，那么公众与公务员之间的关系就会发生根本性转变，公务员也就不再是公仆了。^[11]同时，这也是违背现代民主原则的，因为“民主的核心是自由选择。”^[12]所以我国政府应该借鉴西方的经验，逐步把公共服务推向市场，用市场竞争的作用来改善公共服务的质量。

注：

[1]李承、王运生：《当代公共行政的民主范式》，《政治学研究》2000年第4期，第45-54页。

[2][4][10]戴维·奥斯本《改革政府》，上海译文出版社，1996年。

[3]戴维奥斯本《改革政府》，译者序第5页，上海译文出版社，1996年。

[5]狄骥：《宪法论》，第8页，商务印书出版社，1962年。

[6]欧文·E·休斯：《公共管理导论》，第11、13、230、222页，中国人民大学出版社，2001年。

[7]B·盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，中国人民大学出版社，2001年。

[8]斯蒂格利茨《政府为什么干预经济》，第226页，中国物资出版社，1998年。

[9]拉塞尔·M·林登：《无缝隙政府》，译者序第4页，中国人民大学出版社，2002年。

[11]E·S·萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，第125页，中国人民大学出版社，2002年。

[12]科恩《论民主》，第39页，商务印书馆，1988年。

【责任编辑：龚建文】