

[文章编号] 1009-3729(2013)05-0083-03

我国政府治理中的汇通思路

孔雪琳

(北京大学 政府管理学院, 北京 1000871)

[摘要] 当今中国, 计划经济体制已经成为过去, 然而伴随计划经济体制而建立的政府管理模式却在政府治理的各个方面留存至今。这种管理模式造成财政压力大, 各项公共服务提供效率低下, 人民的公共服务需求无法得到满足。鉴于此, 新时期我国政府要立足于基本国情, 吸收古今中外政府治理的经验得失, 采用融汇中西、贯通古今的汇通思路, 走出一条具有中国特色的政府治理之路: 政府要创造合理的制度安排, 进一步放开对竞争性行业的行政审批准入; 有机结合政府和市场的力量, 创新改善政府管理, 切实加强市场监管, 营造公平竞争的市场环境; 既要满足当前民众的愿望和基本公共需求, 又要考虑到可持续发展。

[关键词] 政府治理; 新公共管理; 汇通

[中图分类号] D035 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2013.05.014

新中国成立后, 我国政府按照苏联的模式进行国家治理, 政府几乎包办了所有的公共服务。这种政府包办一切的做法既有利于将政府预算最大化, 便于官员寻租创租, 也符合当时民众对新中国的期望, 因而这种全盘苏化的治理模式很快根植于政府的治理理念、组成部门、各级政府官员乃至人民群众的心中。但是, 这种治理模式对财政造成极大的压力, 使得公共产品的提供效率低下, 也引发了很多不满。改革开放以后, 政府包办一切的做法在人民群众意见很大的方面有了一些变革, 但是这些变革往往因缺少理论支撑而失去了方向, 政府急于让位给市场或政府与市场草草地混合, 造成了一些领域社会治理的极大混乱和人民群众的不满。目前, 在中国很多公共治理领域都有一种倾向, 即市场无能为力的, 还得靠政府办起来。这将导致新的无效率和人民的不满。我们必须认识到, 市场无法提供的公共产品, 政府并不是当然的完美提供者, 对政府的推崇逐渐消退之后, 是对政府能力的疑问和反思。于是问题从“哪些是政府应该做的”转变为“哪些是政府应该做而且有能力做好的”, 即从对目标的追求变为对能力的疑问, 进而寻求一种新的解决途径。在这个途径中, “市场干不了政府干”的模式转变为

“市场干不了的政府想办法来让市场干”的模式, 而不是在“市场干不了政府干”和“政府干不了市场干”两者之间摇摆。党的十八大报告也指出, 经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场的关系, 必须更加尊重市场规律, 更好地发挥政府的作用。这为深化改革指明了方向。但到底该怎么做, 是需要我们认真研究的问题。本文试图从理论探讨和历史考察两个角度, 分析当今中国政府治理的应有思路, 提出只有采用融汇中西、贯通古今的汇通思路, 才是中国政府治理的应有选择。

一、近代西方公共管理研究对政府治理的探讨

在近代西方学术界, 德国著名的社会学家、哲学家马克斯·韦伯提出了官僚制组织理论, 成为公共行政学派, 即古典学派的重要人物。古典学派的理论重心是在大规模的公共事务管理中如何建立合法的机制。它提出了两种公共管理的基本机制: 官僚机构和公共企业。^{[1](P23-27)} 古典学派给出了一个解决公共治理问题的理想模型, 但忽视了一个重要问题: 这个模型中的人是现实社会的理性经济人, 古典学派提出了他们应该怎么做, 却忽视了他们“会怎

[收稿日期] 2013-09-10

[作者简介] 孔雪琳(1971—), 女, 河南省郑州市人, 北京大学博士研究生, 主要研究方向: 行政管理、公共经济。

么做”或“愿意怎么做”的问题;而在规定了人们应该怎么做之后,组织的目的已经被这些规则所取代。

1970年代和1980年代公共选择学派的迅猛发展给了官僚制组织理论以沉重的打击,其中有代表性的是寻租理论、尼斯坎南模型(认为官僚制组织总是倾向于从事比实际需要多2倍的活动,结果导致了配置无效率,损失源于过量的供给)和莱宾斯坦的X-无效率(损失源于过高的单位成本)。为了更充分地分析公共部门行为,尤其是为了更好地理解效率的条件、价值的地位,以及公共部门中的动机模式,产生了科恩式的范式转换,管理途径和政策途径取代了古典途径,成为最重要的研究范式。^{[1](P21)}管理途径试图从研究人的本性和需要、行为的动机、生产中的人际关系等方面研究组织中“会怎么做”和“怎样使人做希望他们做的事情”,从而达到组织的目的。其核心思考是确定组织的目标后,必须对组织下层中的人的行为进行分析,从而找到实现组织目标的手段,这是对古典学派由上而下规定人的行为模式的一种颠覆。对于实现组织目标的关注,是政策途径和管理途径的共同之处。但是管理途径认为,目标一旦确定,就是一个既定的不再更改的方向;而政策途径认为,在执行政策以达到目标的过程中,政治仍须不断参与其中,因而政治过程取代了管理效率,成为人们研究的重点。虽然研究的范式和途径不同,但是对于政府在公共治理中的角色这个最基本问题的忽视,成为新公共管理兴起的契机。

政府和公共部门不断地扩张,引发各种危机,使得学者开始思考,在公共治理中政府是否有能力成为一切公共产品的提供者,或者说,社会是否负担得起这样的政府。1980年代和1990年代,公共治理、新公共管理等理论不断深化,明确区分了政府承担的不同角色:购买者、提供者、承包者、管制者和仲裁者,从而彻底改变了这一切。^{[1](P4)}新公共管理的理念在美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒所著的《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》^[2]一书中得到了提炼和普及,成为新公共管理理论的精髓——企业家政府理论。该理论对于政府的角色进行了详细的分解与刻画,试图重新分配给政府一个适当的角色,并提出了构成企业家政府理论之基本内核的10条政府体制改革原则。西方学者对于公共治理的研究不断深入,新公共管理理论在很多国家成为政府治理的指南。正如新公共管理的著名学者E. S. 萨瓦斯所言,“治理”一词源于希腊语,其含义是“掌舵”——政府的角色是掌舵,而不是划桨。但提供服务——不论是修马路还是航空服务,

都是在划桨,而政府对此并不在行。民营化是一项务实的政策,它使政府回到掌舵者的位置上,依靠私营部门划桨。^[3]戴维·奥斯本和特德·盖布勒更是明确指出,提供服务并非政府的义务,政府的义务是保证服务得以实现。^[4]

其实,这并非外国学者的新发现,早在5000多年前,中国西周时期设立、一直延续到清朝末年的中国古代官僚政府的基本构架就是本着这一原则构成的。在这个相当长的历史长河中,中国历代朝廷从未试图包办过所有的公共服务,它们仅仅是在兵部、刑部、礼部、吏部、户部和工部的框架下履行着最基本的政府职责。

二、中国行政管理路径的历史考察

自西周起至清朝末年,中国在几千年的发展,从来没有官办医院、官办基础教育、官办文化产业、官办体育产业。政府管理部门主要有户部、礼部、刑部、兵部、吏部和工部。官员的主要任务,是从事祭祀外交、军事、刑事、人口和官员管理等任务。国家提供医疗、教育、文化、体育等服务,是新中国成立以后的事情。

在新中国成立之初的计划经济体制下,中国行政管理体制的形成与发展,具有一定的历史必然性和现实合理性。事实上,当时的行政管理体制是与计划经济体制相适应的,也为推动中国的发展发挥了重要作用。国家集中必要的人力、物力和财力,大力发展各项科学、教育、文化、体育和卫生事业,迅速摆脱了贫穷的经济状况,改变了极端落后的社会面貌,增强了综合国力,改善了人民的生活水平和精神面貌,取得了举世公认的巨大成就。然而,随着中国经济社会的不断发展,计划经济时代的行政管理体制本身所固有的各种弊端日益暴露出来,阻碍着中国政府治理的健康发展。^[5]苏联已经成为过去,然而苏联时期的思想对中国政府治理的影响仍延续至今;计划经济时代已经成为过去,然而计划经济时代的行政管理模式却没有随着计划经济时代的过去而成为过去,它在中国政府治理的方方面面仍有留存。

三、汇通思路——中国行政管理的应有选择

为更好地适应社会主义市场经济体制的要求,借鉴古今中外公共管理的经验教训,新时期的中国公共管理应该采用汇通思路,走出一条融汇中西、贯通古今的,具有中国特色的政府治理之路。

汇通,原意是指将西方医学与中医学汇聚而沟通。自西方医学传入我国后,许多中医开始接受西

说,逐渐发展出持中西医学汇通观点的医学流派,称为汇通学派。古为今用、洋为中用,政府治理也应如此。我们要立足于基本国情,在批判地吸收古今中外政府治理有益经验的基础上,选择既适合中国国情,又汇聚全人类智慧的国家治理之路。我们在进行任何领域的改革时,都要切实思考一下我国古人在这方面的处理方法,切忌在现代化的道路上一切向外国看齐。这里的外国,不仅包括西欧各国,也包括曾经对中国产生重大影响的苏联。

走出一条具有中国特色的政府治理之路,首要一点就是创造合理的制度安排。其一,它必须是市场与政府相结合之路。布坎南和马斯格雷夫在其合著的《公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观》^[6]一书中指出,在满足各种各样的需求,完成各种各样的任务时,通过预算程序的模式解决某些问题效率较高,市场模式在解决另一些问题时则更胜一筹,在两种模式中都存在失灵与满足一些需要,这两种模式对于社会治理是必不可少而且相互补充的。同样地,在卫生服务提供的制度安排上,也必须走市场与政府的有机结合之路,但是这里的政府和市场必须是在各自所长的地方有所施展,而不是简单地引进市场机制,采取“放权”、“让利”和“创收”等措施,致使市场机制在诱导人性之恶的地方发挥作用。其二,它必须是一条既使当前人民感到满意,又不能使未来财政面临破产危机的路线。必须考虑到中国人民的愿望和必须满足的各项公共需求,还要在制度安排上加强约束机制,使其成为一条可持续发展的,充满自我约束、自我激励的生机勃勃之路。

1. 政府要进一步放开对竞争性行业的行政审批准入

要走出一条具有中国特色的政府治理之路,首先要处理好政府与市场、政府与社会的关系,进一步放开对竞争性行业实行的审批准入制度。对竞争性行业实行行政审批准入制度,是对经济活动的直接干预,妨碍市场发挥资源配置的基础性作用,使得寻租创租行为难以遏止。而行政行为造成的垄断比市场竞争行为造成的垄断可怕得多,因为前者是人为造成的,不是通过市场竞争的优胜劣汰形成的:无论企业的竞争力如何,只要获得行政准入,就可以堂而皇之地享受垄断利益,而其本身的低效率必须由消费者来买单;并且一旦实行行政准入,也就造成了退出障碍。因此,对于竞争性行业要进一步放开行政审批准入。

2. 政府与市场有机结合

要走出一条具有中国特色的政府治理之路,还

要认真审视政府的力量和市场的力量,将二者有机地结合起来。市场力量虽然强大,但也会滋生各种以经济利益为导向、罔顾社会责任的问题。因此,要把政府工作重点转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来。同时,还要改善政府管理,切实加强市场监管,营造公平竞争的市场环境。目前我国政府正在进行简政放权,简政放权是新一届政府转变政府职能的突破口,是释放改革红利、打造中国经济升级版的重要一招;但是,简政放权的同时要注意市场监管,营造公平竞争的市场环境。只有这样,才能防止一放就乱,简政放权才能真正取得良好效果。

3. 既要满足当前民众的愿望和基本公共需求,又要考虑到可持续发展

要走出一条具有中国特色的政府治理之路,必须兼顾人民的意愿和财政能力。因此,要允许民间资本更多地进入教育、卫生、养老等领域,缓解较为尖锐的上学难、看病难等问题。目前,我国已经允许民间资本进入金融领域,下一步,应进一步放开民间资本进入教育、医疗等领域的诸多限制。随着经济的发展和人民生活水平的提高,人民群众对于公共服务的要求也在不断提高,这些需求既要满足,同时也要考虑到,仅仅依靠财政资金是难以为继的,因此,要借鉴西方国家民办教育、民办医疗的经验,充分调动民间资本的力量。

在公共服务提供的制度安排上,各国政府都在进行着各种各样的改革尝试,这些都是我们可以研究参考的,汲取其经验、避免其教训,从而走出一条适合中国国情政府治理之路。

[参 考 文 献]

- [1] [英]简·莱恩.新公共管理[M].赵成根,王洛中,崔跃嵩,等译.北京:中国青年出版社,2004.
- [2] [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M].上海市政协编译组,东方翻译所,编译.上海:上海译文出版社,1996.
- [3] [美]萨瓦斯E.S.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍,译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [4] [美]戴维·奥斯本,彼得·普拉斯特里克.再造政府[M].谭功荣,刘霞,译.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [5] 黄恒学.中国事业管理体制体制改革研究[M].北京:清华大学出版社,1998:7.
- [6] [美]詹姆斯·布坎南,里查德·马斯格雷夫.公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观[M].类承曜,译.北京:中国财政经济出版社,2001.