



政治學原理 精品課程



参考文献

- ▶ 参考文献
- ▶ 经典著作
- ▶ 相关文献
- ▶ 参考书目
- ▶ 推荐论文

推荐论文

更多 >

政府改革：责任、能力与绩效

林尚立

政府对于国家建设和社会所具有的价值和意义，是无庸置疑的。但对于国家与社会发展来说，政府不是目的，而是工具。这不仅基于现代民主的逻辑，而且也基于政府的本质。政府是人类创造的，其根本使命就是帮助人们管理，解决人类生活中所遇到的自己无法解决的问题。所以，尽管到目前为止，政府处处表现出对人与社会的管理，但其本质上是弥补人们自我管理的不足。正因为这样，马克思主义者才认为，当人类社会实现了充分自我管理，建立了自由人联合体的社会的时候，政府也就进入了历史博物馆。[1] 点明政府实质的目的，在于科学地定位政府，从而合理的改革政府。虽然在经济全球化的推动下，中国的社会主义市场经济已经融入了全球经济体系，但中国的政府改革，不能简单照搬成熟市场经济国家的政府模式，而应该充分考虑中国的实际，做到既遵循市场经济的逻辑，同时也遵循中国社会发展的现实要求。在这样的指导思想下，本文认为，中国政府职能的转变，不是简单的职能调整，而是基于职能调整所进行的全面的政府改革，或者说，政府再造。这种改革的预期目标是：建立责任、能力与绩效有机统一的政府。

一、职能转变：主题与意义

政府职能问题不仅体现为政府干什么的问题，而且也体现为如何干好的问题。如果仅仅从前者考虑问题，我们能够确定政府职能的大框架，但是不能确定具体职能的配置。在这种情况下，可能解决了政府的责任边界的问题，但是不能解决政府的能力与绩效问题；而能力与绩效问题不能解决，政府的责任边界在理论上划分得再清楚也是白费的，因为，划定政府职能范围的根本初衷，就是要提高政府的实用性和有效性，但是如果划给政府的职责是政府所无力承担的或者说承担不好的，那么，其最终的效果必然有悖初衷，适得其反。所以，定位政府职能，不能单方面地考虑政府的职责，必须同时考虑政府的能力与绩效。

我们所说的责任政府，不是简单的具有道义性的政府，其根本应该是责任、能力与绩效有机统一的政府。所以，政府职能的问题，既取决于经济与社会发展的要求，同时也取决于政府自身的发展水平。政府干什么的问题，决定于经济与社会发展的要求；而政府能否干好以及如何干好的问题，则在很大程度上决定于政府自身的发展水平。经济与社会是在不断变化与发展的，所以，政府干什么的问题也是在不断变化的。这就决定了政府职能常常要面临着转变与调整的问题。1997年世界发展报告在《变革世界中的政府》主题下，强调要使政府的作用与其能力相适应，即强调政府使命选择必须与其实际能力的强弱相适应，以保证政府的运行与权威，从而实现政府对社会发展的实际作用。[2] 然而，这一个过程，也应该是政府能力得以有效提高的过程。使命适应能力的目的，就是避免政府治理危机，从而使政府在履行使命的过程中，有可能逐步实现能力的提高，更好地、更多地承担其应有的使命。

和世界各国一样，中国也在努力改进与健全自己的政府。改革开放一开始就伴随着政府改革。最初基于效率的目的，从精简机构入手。但很快发现，职能不变，机构精简是无效的。于是，到了20世纪80年代中期，就明确地提出了以职能转变为核心的机构改革。[3] 所以，在中国的政府改革文化中，职能转变与机构精简、与提高效率之间存在着天然的内在联系，于是乎职能转变的基本手段，就是精简机构，职能转变的现实追求，就是提高效率。不能说这其中没有逻辑关系，但是，如果把这种关系理解为职能转变的核心内容，那么，我们的职能转变必然是长期难以到位。这里必须明确的是，对于政府来说，效率，在根本上不是体现为官僚主义的消除，而是体现在政府服务水平的整体提升，其中不仅包括服务程序的改进，而且更重要地包括服务的投入与产出的水平、服务的社会效益与经济效益的统一等等。落实到这样的效率层面来考虑职能转变的问题，那么就会发现，职能转变不等于简单的机构精简，职能转变应该近似于政府整体机构配置的合理性与具体机构的活力的有机统一。

快速导航



教学大纲



授课教案



教学课件



参考文献



习题试卷



术语词汇

二、公共服务型政府：职能形态与职能体系

政府是国家职能运行的实际承载者和运行者，所以，政府职能实际上是国家职能的具体体现。从根本意义上讲，国家职能是由社会的生存与发展最基本需要决定的。这个最基本的需要就是保障社会的统一、秩序与发展。基于社会生存与发展的基本需求，马克思主义认为国家职能主要包括两个方面：一是政治统治职能；二是社会管理职能。政治统治职能强调阶级专政，其本质在于保证国家政权的统一性和权威性，以利于秩序与制度的确立和巩固。所以，政治统治职能是社会管理职能的前提。[4]

作为国家职能的具体承载者，政府面对的不是抽象的社会，而是具体的社会。所以，落实到政府这个行为主体，国家职能实际上可以具体化为三大职能：即政治职能、经济职能和社会管理职能。政治职能体现为权威、制度与意识形态的确立、维护和巩固；经济职能体现为经济制度 and 经济体系的维护和再生产的保障；社会管理职能则主要体现为个体、家庭与社会公共事务的组织与管理。任何社会的存续，都有赖于政府有机统一这三方面的职能，形成合理的结构体系、运行逻辑与实现方式，即合理的职能形态。理论与实践表明，一旦政府无法有机统一这三项职能，国家与社会的危机必然出现，进而可能导致政府的危机与解体。

政府职能形态涉及职能结构、运行逻辑与实现方式。所以，政府职能形态的变化，变化的不仅仅是政府职能本身，实际上是整个政府的组织、运行程序以及与市场、社会的基本关系。所以，在一定条件下，职能转变往往要引发政府再造。从表面上看，政府职能形态转变的核心是政府内在职能结构关系的变化，但深入考察就会发现，职能结构关系的变化必然导致各个职能的定位的变化，从而引发整个政府职能体系的变化。具体来说，虽然在任何时期，政府都有这三项基本职能，但由于三项基本职能运行轴心的差异，三项基本职能所追求的工作目标自然不同，因而，三项职能所实际承担的任务也就不同，从而形成具体的职能项目。这些具体的职能项目构成整个政府的职能体系。这也就是为什么职能转变所引发的政府再造往往会体现为政府职能体系重构的原因所在。

所以，我们面对建设公共服务型政府，必须同时回答两个问题：一是公共服务型政府的职能形态；二是公共服务型政府的职能体系。前者定位公共服务型政府的性质与使命；后者定位公共服务型政府的职责与任务。公共服务型政府的职能形态以社会管理为轴心，在社会主义市场经济条件下，社会管理的内在精神与原则，作为整个政府职能建构的逻辑起点，决定着公共服务型政府在履行政治职能、经济职能与社会职能三个方面所应该遵循的价值、所应履行的职责和所应承担的任务，从而建构起公共服务型政府的职能体系。为此，我们可以对公共服务型政府的职能体系进行基本的设计，当然，由于这种设计是在中国背景下展开，所以，必须充分考虑两个重要变量：一是中国的国情与发展现实；二是社会主义的原则。

三、改革目标：责任、能力与绩效

政府的职能形态是职能结构关系、运行逻辑与实现方式的有机统一。所以，一种职能形态的确立，将在一定程度上决定政府做什么，怎么做以及做得怎样的问题。政府的工作是十分具体与现实的，因而，政府做什么、怎么做以及做得怎样，在很大程度上还取决于政府所治理的经济与社会发展水平以及政府自身的发展水平。这就决定了政府改革与建设，在明确了职能形态之后，就必须明确特定职能形态下的政府的责任、能力与绩效。在明确了职能转变的大方向之后，政府职能转变的工作就必须落实到这三方面，从而在公共服务型政府的大框架下，建立一个有限、有为、有效相统一的责任政府。

第一，责任。职能转变的首要目标就是明确政府的责任，从而为建立责任政府提供最基本的基础。对于政府来说，责任既是一个道义问题，也是一个行动边界问题，当然，同时也是一个基本使命与工作目标的问题。所以，不论从那个角度讲，我们都不能用“一刀切”的办法，去划定政府的责任范围。在社会主义市场经济条件下，政府确实应该是一个权责有限的责任政府，但是这种有限是相对的，不是绝对的，它仅仅相对市场与社会正常运转而言的，在市场与社会都失灵条件下，政府就是一个无限责任的政府。再说，政府本身也不是铁板一块的，不同层级的政府，其责任是不同的。例如，上海市的市政府与区政府的责任就不同。这决定了在明确政府责任的时候，既要政府的基本使命出发，也要从政府的现实任务出发，既要考虑到全局与整体，也要考虑到个别与具体。但从抽象意义上讲，任何层次的政府都必须讲三种责任：即国家责任、社会责任和职能责任。[5]

第二，能力。不论政府职能朝哪个方向变化以及怎么变化，有一个目标是任何政府都应该追求的，就是建立一个合法、合理和高效的政府。合法体现政府得民心、合理体现政府自身的规范，而高效则体现政府的实际质量与水平。所以，对于政府来说，职能转变不仅仅在于解决政府做什么的问题，而且要通过解决政府做什么，使政府做得更好，也就是提高政府能力的问题。理论与经验都表明，职能转变如果不能提高政府的能力，那么，这种职能转变实际上是空的，没有实质性的意义。

当我们赋予职能转变以提高政府能力的使命的时候，也就意味着职能转变不仅仅是权力与职责的重新划分和调整，它还同时意味着人员、机构、体制与机制的转变，即政府能力的再造与提升。政府能力的提升与政府权力、职责的划分有密切的内在联系，两者互为前提，相互促进，因为，和政府权力、职责划分一样，政府能力的提升，也必须放到整个政府体系的变革与发展中来把握，至少必须放到一定层级政府的整体改革中来把握。政府的能力，是政府履行职责、承担责任、完全使命的基本保证，所以，政府的能力应该体现为承担使命、履行职责的能力，其中既有无限责任的要求，如政府对国家的责任，也有有限责任的把握，如政府对市场与社会事务的责任。在政府能力建设，财政能力是基础，机构能力是关键。财政能力，能够从正反两个方面影响机构能力的改善。因为，财政的保障是政府能力的基础，而财政的激励与监管是政府能力提高的重要手段。所以，在建设公共服务型政府的过程中，建立公共财政体系，不仅要考虑到政府社会职能的增强，而且也要考虑到政府服务能力与绩效的提升。

第三，绩效。责任体现政府的性质、能力体现政府的素质，而绩效则体现正常的运行。政府的使命、职能以及内在的能力，只有通过有效的运行才能得以充分的体现。所以，从政府改革的

角度讲，职能转变在规范政府的责任，提高政府的能力的同时，必须充分考虑政府运行绩效的提高。提高政府能力是提高政府运行绩效的基础，但是，政府能力的提高，并不等于政府绩效的提高，因为，政府绩效的评价在很大程度上是看政府运行的上实际效果的。政府的能力强大，不能直接决定政府运行效果的优良。要把政府的能力转化为有绩效的政府管理与政府服务，在很大程度上，还取决政府职能的运行逻辑与实现方式。

绩效主要是对政府运行的评价。所以，政府一旦运行，在任何环节都面临着绩效问题。就对政府整体运行的宏观把握来看，可以从三个方面来努力提高政府运行的绩效：政府行政绩效、政府财政绩效以及政府服务绩效。正如提升政府的能力，必须有人、组织、财政与体制的保障一样，要提升政府运行的绩效，也需要这些方面的保障。前者主要从结构和内容来考虑，后者则主要从工作、程序和过程来考虑。这就意味着在政府改革的过程中，对于政府方方面面的优化，不能仅仅从能力的角度出发，还必须充分考虑其绩效的目标。

政府能力只有与绩效联系起来考虑才有意义，同样，政府的绩效只有在有充分能力的基础上才有保障。

四、政府职能转变的基本路径：职权、体制、机构与人员

中国的政府改革，不是从现在开始的，它始于改革开放，持续至今。但是，围绕着建设公共服务型政府所展开的政府改革，不是过去改革的简单继续而深化，而是在过去改革基础的上政府全面再造。结合中国的发展战略，今天这种再造，实际上要考虑两个十分重大的现实要求：一是经济与社会发展要求；二是国家建设要求。前者主要是基于社会主义市场经济体制发展所形成的建设和谐社会的要求，这种要求催生了中国政府力图从经济建设型政府向公共服务型政府转变；[6]后者主要是中国提出建设创新型国家的国家建设要求，这种要求政府在具有很强的社会服务功能的同时，还应该具有很强的主导经济与社会发展，培育国家创新能力的功能。前者要求政府具有很强的调节经济、管理社会的能力；后者要求政府具有很强的制度创新、政策创新和资源整合的能力。这一切决定了政府的职能转变以及由此所形成的改革，必然是全面、系统和深刻的政府改革。改革不仅涉及到政府之间、政府部门之间关系，而且涉及到政府与市场之间以及政府与社会之间的关系；不仅涉及到机构与功能问题，而且涉及到理念与行动问题。依据中国政府的现行状态以及中国社会发展的现实要求，中国政府职能转变的基本路径，应该由具有内在逻辑联系的四方面的改革所构成：即职权、体制、机构与人员。

第一，职权。中国传统的政府体制是在计划经济条件下形成的，形成的是权力集中、管理分散的管理体制，从而形成条块分割与“一统就死、一放就乱”的不良体制。改革开放之后，为了推进改革，政府内部进行分权，地方成为经济与社会发展的主体。但是，这种分权仅仅是同时考虑两个体制需要而形成的，一方面考虑冲破传统计划经济体制的需要；另一面考虑建设社会主义市场经济体制的需要。所以，实际的分权往往出现给权不给职能，或者给职责不给权力，形成严重的权责背离和权责矛盾的局面。由于分权缺乏内在的逻辑，具体分权之间存在冲突、分权的整个格局比较混乱，这就使得中国目前的政府在整体上出现了严重的碎片化：各级地方政府对独立性的强烈追求，造成整个政府体系的碎片化；各职能部门对部门利益的强烈追求造成政府部门结构的碎片化。这种碎片化的政府，从根本意义上讲，不是社会主义市场经济所需要的政府，也不是公共服务型政府所赖以确立的政府基础。所以，政府职能转变的首要任务，应该是重构政府的职能体系、重新界定政府的权力边界以及政府内部的权力关系。把这两方面归结起来，也就是重新建构政府的职权体系。

职能体系，本质上是依据政府职能配置所形成的权力划分和配置，所以，是基于职能划分与权力配置相统一而形成的。要建构这样的职能体系，就必须在建构社会主义市场经济体制，加强和谐社会建设以及建设创新型国家的三大框架下，重新划分政府的职能体系并配置相应的权力。这种职权划分包括三个方面：即治理职权划分、府际职权划分、部门职权划分。从建立公共服务型政府的角度来看，治理职权划分是基础，也是前提，府际职权划分应该是在这个基础上形成的。前者决定政府的基本边界与权力范围，后者是对政府应该承担的基本职能进行府际之间的分配。当然，这种分配还是要考虑到整个社会的治理与国家全局的稳定与发展，即考虑到整个政府体系的权威性与有效性的问题。

第二，体制。体制变革与创新是推动政府职能转变的重要途径之一。对于政府职能转变来说，体制是保障性的力量，决定着职能转变之后的政府运行与发展。如果没有相应体制的保障，政府职能转变往往是难以到位的。例如，在社会保障体制严重缺损的条件下，要建立公共服务型政府是很难的。所以，职能转变必然要伴随着体制变革，而体制的变革必须呼应职能的转变。从建设公共服务型政府的角度来看，体制变革与创新应该走整体规划、重点突破的路径，即一方面要构想公共服务型政府体制基础；另一方面要寻找建设公共服务型政府体制基础的战略基点，也就是体制变革的重点与突破口。政府职能形态的转型，必然伴随着整个政府体制的转型。从长远来看，建设公共服务型政府必须进行这六大体制的改革，具体包括：社会保障体制、经济监管体制、公共财政体制、公共服务体制、公共决策体制以及政府管理体制。但是，这种改革不可能一步到位，也不可能全面铺开，必须是一个以点带面的体制改革过程。从建设公共服务型政府与建设创新型国家的有机统一来看，这个“点”就需要两大体制建设：一是社会保障体制的建设；二是经济监管体制的建设。突破前者，公共服务型政府建设就有了现实体制基础；突破后者，以政府为主导、充分发挥市场配置资源的基础性作用、各类科技创新主体紧密联系和有效互动的国家创新体系就可能形成。

而对整个政府体制来说，这两方面的突破必然带动其它体制的变化与发展。所以，在转变职能，建设公共服务型政府的过程中，虽然要有体制整体变革的规划，但更重要的是选择好体制的变革的核心目标，以核心体制的变革与创新带动其它体制的变革与创新，从而最终形成一套既符合公共服务型政府要求，有具有支撑国家创新体系建设的体制基础。但是，这里必须指出的是，这两大体制变革与创新，从根本上来讲是在政府主导下进行的，直接有赖于政府在体制选择、政策规划与行动安排所作出的明智与科学的决定。所以，在以这两个体制创新与建设为突破口的同时，要加强决策体制的建设。

第三，机构。只要有职能就必然有机构，只要有机构就必然要运行权力。所以，机构的存在，一方面关系到政府的职能配置；另一方面关系到政府对社会的治理。如果职能变了，机构不减，原有的权力必然照样运行；反过来，如果没有设立必要的机构，新的职能就无法运行。因此，职能变革与机构改革之间有着直接而紧密的联系。当我们从效率来考虑问题的时候，机构精简必然成为政府核心主题；然而当我们从治理的角度来考虑问题的时候，这个主题就难以成立了，代替它的应该是另一个主题：机构再造。从建设公共服务型政府的角度看来，机构再造，涉及四个方面：一是机构分化；二是机构转型；三是机构规范；四是机构活力。机构中人员的增减与转型，应该依据机构再造的实际要求而定。

在这种机构再造的过程中，我们的出发点始终应该是两个：一是治理；二是服务。对于公共服务型政府来说，它的效率就应该体现在治理到位、服务到位。机构精简所产生的效率必须服从于治理有力与服务有效，否则，这种效率只有节省行政支出的意义而没有功能性的意义。所以，机构再造不否定机构精简，但要求机构精简原则的立足点不应该在于机构数量的减少，而应该在于优化政府职能实现的机构体系。第四，人员。公务人员是政府职能运行与实行的主体。公务人员的观念、素质与行为方式，在很大程度上决定政府职能的具体实现方式和实现水平。所以，锻造一支现代化的公务员队伍是建设公共服务型政府的重要基础。现代公务员制度正是适应这种要求而形成的，实践证明这个制度为政府的现代化发展起到了关键的支撑性作用。中国改革开放以来的政府改革的一个重要成就，就是建立并逐步完善了中国的公务员制度。但是，从中国政府改革与发展所面临的现实使命与任务来看，以现行的公务员制度为基础而展开的公务员队伍建设的任务依然很重，很艰巨。当下应该主要解决四个方面的问题：

其一，健全机制。依法加强政府内部的人事制度建设，这其中涉及公务员工资制度、考核晋升制度、培训制度以及激励制度等等。虽然现在有公务员法，但这个法的落实并不统一，也不彻底。因而，政府内部的公务员队伍并没有形成内在的统一性与一致性。不同政府、不同部门公务员工资待遇的巨大差异就足以说明这个问题。在公务员队伍内部缺乏内在的统一性和一致性的条件下，要整体提高政府的能力是十分困难的。

其二，确立结构。要建立公务员队伍的结构体系，即在公务员职位分类的基础上，依据公务员所承载的使命，形成公务员队伍的三大体系：既政策性公务员；执行性公务员和服务性公务员。这三个体系有各自的职级系统，不相互封闭，可以相互流动。这样做的目的就是打破行政级别对公务员队伍的单一作用，把行政级别与职能性质结合起来，要求公务员把服务水平的提高与