



地方政府角色定位的再认识——基于新公共管理视角的探讨

代金川 范云峰

作者简介：代金川（1982-），男，重庆巴南区人，涪陵师范学院管理科学系团总支副书记，研究方向：从事公共管理研究。
范云峰（1966-），男，重庆丰都人，涪陵师范学院管理科学系主任，副教授，研究方向：从事区域经济和思想政治教育研究。
（涪陵师范学院 管理科学系，重庆408003）

摘要随着我国改革开放的进一步深入，我国地方政府的角色定位也在发生着很大的变化，并且这一变化在很大程度上受到了西方新公共管理有关政府角色理论的影响。本文在对西方新公共管理政府角色定位的相关理论进行剖析的基础上，结合我国国情及地方政府角色定位的实际，从几种典型的地方政府角色定位的模式入手，提出了我国地方政府在新公共管理的影响下应坚持的政府角色定位的价值取向。

关键词 地方政府；角色定位；新公共管理

20世纪70年代以来，西方国家兴起了一股新公共管理的浪潮在公共行政领域产生了巨大的影响，对我国的政府行政产生了极大的影响，也对政府的角色定位提出了新的要求和挑战。政府的角色问题是政府的一个基本问题。随着新公共管理理论的产生和发展，人们对政府的角色定位问题越来越重视。在政府角色及其角色扮演的理论研究中，地方政府的角色问题十分重要。地方政府作为地方公共事务的管理者，从一定意义上讲也是地方公共事务的决策者和实施者，地方政府的角色定位不仅直接影响整个地方事务管理的全过程，而且影响国家政府的公众形象。因此，地方政府应当找准自己的角色定位，明确什么是自己应该做的和必须做的，什么是不应该做的和不该做的，调整好自己的行为，正确发挥政府的作用。

一、新公共管理与政府角色定位政府角色是人格化来定位其功能作用。政府应该干什么，不应该干什么，或者政府的角色是什么，一直是公共管理的热门话题。而在新公共管理中，更存在着很大的争论，种类繁多，但总的来说，新公共管理对政府决策的定位主要有以下几种说法：从其在国家政治经济社会生活中的作用来讲，有所谓“统治者”与“治理者”之分；从作用的大小来看，有所谓“全能政府”和“守夜人政府”或“小政府大社会”之分；从作用的方式来看，有所谓“划桨者”和“掌舵者”之分，或“运动员”与“裁判员”之别；从政府在改革中的地位来讲，政府既是改革的组织者和推动者，同时又是改革的对象；从社会经济过程来讲，政府既是制度的供给者，又是社会发展、经济增长的推动者。如此种种，都是对政府角色定位的形象描绘。政府角色与政府的作用和政府的职能有很大的联系，但是又不完全等同。具体说来，政府角色与政府的性质、地位、权力、功能、职能和任务紧密相关，涉及政府的权力界限、功能范围和行为方式等。

改革开放以来，为适应社会主义市场经济体制改革和社会发展的需要，地方政府在中央几次大规模的机构改革的带动下，也进行了一系列的改革，在改革中对自身的角色定位有了更进一步的认识，政府自身角色定位日趋科学与合理，但是目前我国地方政府的角色定位仍然存在一定的问题，还不够十分准确，以至于造成了政府职能和行为存在越位、错位和缺位等现象。主要表现在：一方面，政府还没有完全从经济活动中“跳”出来，包揽了许多不该由政府而本该由市场或社会承担的职能，管了一些管不了也管不好的事情，以致造成了巨大的经济与社会损失，不但没有得到社会的认可，反而有损政府的形象，这严重的造成了政府角色的错位与越位；另一方面，许多本该由政府履行的职能而没有履行好，如提供公共产品与公共服务的不到位，没有为社会的发展营造一个良好的环境，从而不利于经济和社会的发展，这样就造成了政府角色的缺位。这就需要认真思考政府角色定位的内涵。

二、对地方政府角色定位的几点再认识新公共管理中对政府的角色定位有一些已经为大家所熟知，但政府角色定位的一些观点与我国地方政府所面临的实际行政环境还有很大差别。因此，必须立足于我国的国情，结合我国的实际对新公共管理中的政府特别是地方政府角色定位进行再认识。

1、“划桨”，还是“掌舵”？

如前所述，政府的角色定位从作用的方式来看，有所谓“划桨者”和“掌舵者”之分，而新公共管理则提出政府是“掌舵”，而不是“划桨”。这在奥斯本与盖布勒的和其他相关书籍中都有充分的体现。在《改革政府》一书中明确指出：起催化作用的政府：掌舵而不是划桨——有企业家精神的公共组织摆脱既有的政策选择，在他们的社区中作为一种催化剂，来引发交替的行动过程。他们选择掌舵（因为认识到各种各样的可能性，并在资源与需求之间寻求平衡），而不是划桨（专注于单一的目标）。掌舵的人界定未来，与那些仅仅依靠传统假设的划桨人恰恰相反。这种由“划桨”向“掌舵”的理论转变，使各级政府由此而兴起了一股政府职能转变的浪潮，并且已为众多学者所接受。

但是从我国的政治体制来看，政府是人大的执行机关。如果套用“划桨”与“掌舵”的模式的话，那么人大就是“掌舵”（决策），政府就是“划桨”（执行）；从党政关系看，党委就是“掌舵”，政府就是“划桨”。而从公共组织的角度来审视，地方政府的各部门，各层级既有掌舵，又有划桨，只是他们的侧重点不一样罢了。西方国家有政务官与事务官之分，而我国则没有，因此领导者既要决策，又要执行。而在政府中的非领导者则基本属于“划桨者”，因此，我国现阶段的地方政府既要“掌舵”，又要“划桨”。其实，就是在西方，这种观念也受到置疑与批判。美国学者珍妮特·B. 登哈特与罗伯特·B. 登哈特明确指出：服务，而不是掌舵：对于公务员来说越来越重要的是要利用基于价值的共同领导来帮助公民明确表达和满足他们的共同利益，而不是试图控制或掌握社会新的发展方向。因此，我国地方政府一定要立足我国的基本国情与行政环境，结合自身的实际进行定位。应该看到，在我国地方政府不但要“掌舵”，还要“划桨”。如果把立法比作“掌舵”，把执法比作“划桨”；把制定政策比作“掌舵”，把落实政策比作“划桨”，那么政府角色就不难定位了。

2、“权力型政府”，还是“责任型政府”？

新公共管理由于高度提倡用企业家精神来改革政府公营部门，因此，它强调政府从“权力型政府”向“责任型政府”转变。霍姆斯(Holmes)和肖德(Shand)把新公共管理作为示范，并指出有以下特点：……（4）关注权威与责任的对应，以此作为提高绩效的关键环节，这包括强调明确的绩效合同的机制。……（7）通过要求提供有关结果和全面成本的报告来提高责任度和透明度。在思考“权力型政府”向“责任型政府”转变之前，有必要了解权力与政府的关系，我国目前地方政府在尽责时是否需要权力？回答当然是肯定的。政府是拥有法定权力的权威组织，如决策权、财政权、人事权等。政府的权力是完成责任的保证。政府职能包括职权与职责，管理国家、治理社会，权力与责任缺一不可。如果有责无权，无法尽责；有权无责就会“寻租”，过去错在过分集权或滥用权力，而不是权力本身。因此，没有权力的政府肯定不能承担起责任，权力是人民赋予的，没有人民赋予的权力就不可能对人民负责。政府在自身角色定位时，不是简单的转化问题，而要处理好权与责的关系，二者相辅相成，不可偏废。正确运用权力，做到权力与责任相统一。

3、“管理型政府”，还是“服务型政府”？

目前，构建服务型政府一直是一个热门的话题，构建服务型政府的呼声也是一浪高过一浪，许多地方政府也纷纷加入建设服务型政府的行列。笔者对此并无非议，但是认为还是有思考的必要。政府诚然要为民众服务，但主要还是要管理好整个社会，政府毕竟是一个行政组织，而非服务性组织。新公共管理认为：公共组织可以分为四种类型，即政策组织（如计划委员会）、规制组织（如证券管理委员会）、服务提供组织（如就业服务局）和服从型组织。其中，政策组织应当完全属于政府意义上的组织，规制组织部分是政府的也可能部分是政府外的组织，而服务提供组织和服从型组织基本上是可作为政府外公共管理组织而存在。政府严守公共政策制定的职能，运用公共政策的引导来保证政府外公共组织有效承担公共管理的职能就属于政府公共政策化，即将政策职能与管理职能分开。从中不难看出，政府肩负着制定政策、管理国家的事务，而把某些服务性的工作交由“服务提供组织”和“服从型组织”去做。也就是说，只有加强和改善地方政府的管理，特别是政府内部自身管理以及对社会公共事务的管理，党和国家的一切方针政策才能落到实处。一个国家重要的任务就是管理，而政府又是国家管理的核心，俗话说“三分人才，七分管理”，所以，地方政府必须挑起管理的重担。因此，政府职能决不是简单的管理与服务的转化问题，如果非要说是服务型政府的话，那也是包含了以管理为核心的新公共服务。所以，地方政府一定要坚持管理与服务的有

机结合，树立以民心为导向的管理，以公共利益为导向的服务的价值理念，从而才能正确定位自身角色。

4、“法治政府”，还是“弹性政府”？

我们知道，依据法律、法规对行政行为的规范程度不同，可以将行政行为划分为羁束行政行为和自由裁量行政行为，可以说二者在一定程度上是存在着对立的。所谓羁束行政行为是指法律、法规、规章对行政主体实施行政行为的条件、程序、范围等做了比较明确、详细和具体的规定的行为。在这种情况下，行政主体只能严格的按照这些规定来实施行政行为，行政主体不享有自行斟酌、选择、裁量的权利，行政主体不能加入自己的意见。所谓自由裁量行政行为，是指法律、法规、规章等对于如何实施行政行为只做了原则性的规定。也就是说，行政主体在作出自由裁量行政行为的时候，行政主体除了遵守法律、法规所限定的条件之外，还必须根据实际情况，依靠自己的权衡和判断来具体选择实施什么样的行政行为，也就是在行政行为实施的过程中，加入了行政主体的自身意志。由此我们不难看出：羁束行政行为侧重于违法与否的问题，而轻于适当与否的问题；而自由裁量行政行为则侧重于是否适当的问题，而轻于是否合法的问题。如果政府行政行为以严格的法律、法规指导下的羁束行政行为为主导，那么这就是“法治政府”的取向，如果政府行为以灵活性、弹性指导下的自由裁量行政行为为主导，那么这就是“弹性政府”的取向。这就带来了一个“法治政府”与“弹性政府”的困扰。在这样的情况下，我国地方政府在定位时是选择“法治政府”，还是“弹性政府”这并非是一个简单的二选一的问题。

毫无疑问，新公共管理也要求建立法治政府，讲求依法行政。并且是一种“法无依据即违法”的严格法治，即行政机关行使权力遵循法定原则，只有在法律规定的行政权力才能行使，法无明文规定授权则不得为之，违反这一原则办事，就构成越权。在西方国家，法制比较健全，这种法治政府一般就可以不必依赖政府的弹性去解决某些问题，基本上大多数的问题都可以通过法律的途径来解决，而只有极少数的才需要政府用弹性的方式来解决，美国学者查尔斯.T.古德塞尔指出：政府应该是灵活的、富有创造性的，但同时也必须具有公共责任心。因此，我国目前的地方政府在依法行政的总体要求和基础之上就需要一定程度上的弹性行政来保证政府的灵活性和创造性。但是必须指出的一点就是，这种弹性必须要具有公共责任心，才能保证这种由弹性带来的自由裁量权为经济服务，为社会服务，避免现实中因随意扩大弹性带来的自由裁量权不以公共责任心为价值取向，造成对经济与社会的危害，这一点是地方政府在角色定位时不得不考虑的。只有这样，地方政府才能把“法治”与“弹性”有机结合起来，从而准确定位自身角色。

参考文献：

- [1] 孙金平. 东北振兴中的地方政府角色定位 [J] 人大复印资料.公共行政 2004.7
 - [2] 李鹏 新公共管理及应用 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2004. 2.P154、158、172
 - [3] 罗伯特.B.登哈特. 公共组织理论（第三版）[M] 扶松茂 丁力译 北京：中国人民大学出版社，2003.P157
 - [4] 珍妮特.V.登哈特 罗伯特.B.登哈特 新公共服务 [M] 丁煌译 北京：中国人民大学出版社.2004.P134
 - [5] 帅学名. 现代公共管理学 [M] 广州：华南理工大学出版社2004.2
 - [6] 张世信、周帆. 行政法学 [M] 上海：复旦大学出版社2001.P148.149
- （责任编辑冯洁）中图分类号：F123 16文献标识码：A 文章编号：1009-4997（2006）01-0028-03

网络维护：甘肃行政学院网络中心 电话：0931-8555319 地址：甘肃省兰州市城关区雁滩路2926号

相关资料：[仙三修改器](#) [仙剑奇侠传三修改器](#) [仙剑奇侠传4修改器](#) [qq英雄岛外挂](#) [校内刷人气工具](#) [校内网开心农场助手](#) [qq开心农场外挂](#) [qq堂外挂网](#) [热血三国刷元宝外挂](#) [弹弹堂刷箱子外挂](#) [qq丝路英雄外挂](#) [商业大亨免费外挂](#) [英雄之城免费外挂](#) [qq音速无限加速外挂](#) [彩虹岛小草下载](#) [舞街区最新免费外挂](#) [流星蝴蝶剑无敌外挂](#) [天书奇谈刷钱外挂](#) [dnf免费无毒外挂](#) [天堂2免费外挂](#) [特种部队外挂网](#) [qq自由幻想刷钱外挂](#) [fifa online2刷钱](#) [qq华夏刷钱外挂](#) [兽血沸腾刷钱外挂](#) [梦幻龙族外挂](#) [泡泡堂刷分外挂](#) [qq三国刷钱外挂](#) [劲舞团私服免费外挂](#) [彩虹岛天天外挂](#) [成吉思汗刷钱外挂](#) [新武林外传外挂](#) [神鬼传奇加速外挂](#) [冒险岛私服秒杀外挂](#) [天龙八部物品修改器](#) [qq飞车刷车外挂](#) [qq炫舞免费连p外挂](#) [穿越火线加速外挂](#) [穿越火线无敌外挂](#) [真三国无双5修改器](#) [猫游记刷钱外挂](#) [帝国争霸外挂](#) [三国争霸刷钱外挂](#) [口袋精灵2官网外挂](#) [乐土免费外挂](#) [雄霸三国外挂](#) [热舞街在线小游戏](#) [封神无敌免费外挂](#) [嘟牛七龙纪外挂](#) [江湖风云外挂](#)