

政治发展与治理研究系列丛书

主编 葛荃

地方政府 行政能力研究

方雷 等著

DIFANG ZHENGFU
XINGZHENG NENGLI YANJIU

山东大学出版社

政治发展与治理研究系列丛书

山东大学“211工程”资助项目

地方政府行政能力研究

方雷 等著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府行政能力研究/方雷等著. —济南:山东大学出版社,2010.3

ISBN 978-7-5607-4054-6

I. ①地…

II. ①方…

III. ①地方政府—行政管理—研究—中国

IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 035714 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

山东恒兴实业总公司印刷厂印刷

720 × 1000 毫米 1/16 17.5 印张 285 千字

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

政治发展与治理研究系列丛书

编委会

主 编 葛 荃

编 委 (按姓氏笔画排序)

王韶兴 王建民 王学玉 孔令栋

方 雷 刘玉安 曹现强 崔桂田

葛 荃

总 序

2011年是山东大学建校110周年。作为中国近代第二所官办大学——“山东大学堂”，山东大学的积累之悠久，底蕴之深厚，勘可感慨系之。自上个世纪后期以降，大学排名几成“时尚”，坊间亦常有各种版本传布，牵动着关联者们的心绪，也成为教书匠们以文会友时候聊天的话题。近日收到台湾友人发来的一个世界大学排名资讯，据说在全球一万多所大学的世界排名中，中国大陆首名当然是北京大学，排名第170位。山东大学排名世界第564位，在清华大学、复旦大学、南京大学之后，却先于武汉大学、厦门大学、南开大学和中国人民大学，位列第七。这个排名的资料来源是The“Webometrics Ranking of World University”，by CSIC in Spain。愚孤陋寡闻，难以判断其权威的真实性。不过，山东大学排在国内前列，当是意料之中。

晚清光绪二十七年（1901），直隶总督袁世凯奏呈朝廷并由光绪帝御批的《山东大学办学章程》中，就山东大学堂的办学宗旨做了这样的阐述：

公家设立学堂，是为天下储人才，非为诸生谋进取；
诸生来堂肄业，是为国家图富强，非为一己利身家。

在中华帝国行将就木的20世纪初叶，在东渐之西学纷至沓来的近代中国，袁氏奏呈的“办学章程”却有着某种意义上的传承性与超越性。愚揣摩，袁氏立意“天下、国家”，绝非其偶然心念一动，在这一理念的背后，当是数千年孔孟儒学传统文化之精粹的蕴聚与支撑。从而，为了“天下国家”，而非“一己进取”的办学理念，在那个中华羸弱、列强环伺的年代，越发彰显着山东大学的历史使命与民族责任，成为山东大学立足与

2 地方政府行政能力研究

发展的价值基石。正是基于这样的理念,山东大学在伴随着时代动荡、社会变迁的百余年行进途中,尚能安然把握着方向与节奏,使之得以在不同的历史时段,均能汇聚时代的学术精英,渐次积淀了丰厚的学术内涵和大学文化底蕴。迄今,亦能风雨无阻,依然跻身于全国高校第一方阵的前排。

政治学与公共管理学院是山东大学百余年行程过半的时候才得以组建的,如今业已年过而立。作为全国政治学与公共管理学在山东区域的一方重镇,其或发展或进步或逡巡或蹒跚,总会令人瞩目,引人关注。作为山东大学不可割舍的肌体,政管学院之举手投足、一笑一颦,往往事关全校的布局与发展,甚或波及百年山大之盛誉。于是兹事体大,吾侪不敏,遂以《论语·泰伯》之教训为警醒:“士不可以不弘毅,任重而道远!”为此,于2009年即谋划聚合全院教师,协同努力,做一学术振兴。列为其重要举措之一,即出版学术著作若干,自成一系,冠名曰《政治发展与治理研究系列丛书》,为的是既能涵盖学院诸多学科,又能与主体方向不离不弃——为了推动山东大学政治学学科建设与发展而积累学术内涵;同时,也是为了在这样的操练过程中,不断推出青年才俊。在学院团队整体发展的同时,教师个人也能加快进步与成熟,实现个体与整体的同步迈进。

我们肩负着学界前辈的成就与希冀,我们延继着百年山大的蕴含和盛誉。在当下学术与世俗混而难分、盛名与实学真伪莫辨的“转型时代”,我们当以山大人的真诚与辛劳,为学界奉上这组系列文字,为的是弘扬学术,以文会友。抑或移易风俗,振兴我山东大学之政治学学科。

是为序。

葛荃于济南府环东佳苑

2010年3月15

目 录

导 论	(1)
第一章 地方政府公信力:政府形象的塑造	(41)
第一节 地方政府公信力的理论分析	(41)
一、地方政府公信力中的信用与信任	(41)
二、地方政府公信力的评价标准	(43)
三、地方政府公信力的生成机制	(46)
四、地方政府公信力的价值功能	(49)
第二节 地方政府公信力的危机表现	(53)
一、政府公信力危机的比较分析	(53)
二、地方政府公信力存在的问题	(58)
三、地方政府公信力缺失的危害	(61)
第三节 影响地方政府公信力的现实因素	(64)
一、制度层面:政府管理体制的缺陷	(64)
二、政策层面:政策的稳定性、统一性、连贯性存在问题	(67)
三、行为层面:理性人的非理性选择	(69)
四、心理层面:传统权威思维的延续性	(71)
五、技术层面:信息的非充分性和非对称性	(73)
第四节 地方政府公信力建设的实现途径	(74)
一、转变政府职能:重塑市场经济中的地方政府公信力	(74)
二、规范政府行为:重塑危机管理中的地方政府公信力	(77)
三、推行政务公开:重塑信息社会中的地方政府公信力	(80)

2 地方政府行政能力研究

四、加强依法行政:重塑法治建设中的地方政府公信力 (81)

五、提升官员素质:重塑作风建设中的地方政府公信力 (83)

第二章 地方政府决策力:公共利益的表达 (86)

第一节 地方政府决策力的理论透视 (86)

一、地方政府决策力的理论基础 (86)

二、地方政府决策力的构成要素 (92)

三、地方政府决策力的运行机制 (93)

四、地方政府决策力的主要功能 (96)

第二节 地方政府决策力的影响因素 (99)

一、地方政府决策的目标定位 (99)

二、地方政府决策的信息来源 (101)

三、地方政府决策的程序设计 (104)

四、地方政府决策的参与机制 (105)

五、地方政府决策者的素养 (108)

第三节 地方政府决策力低下的现实表现 (109)

一、地方政府决策的行为失范 (109)

二、地方政府决策的程序紊乱 (111)

三、地方政府决策的参与匮乏 (113)

四、地方政府决策的长官意识 (114)

第四节 地方政府决策力建设的实现路径 (116)

一、明确目标追求 (117)

二、界定决策边界 (118)

三、规范决策程序 (119)

四、打造决策主体 (121)

五、构建反馈机制 (122)

第三章 地方政府执行力:公共政策的实现 (127)

第一节 地方政府执行力的理论渊源 (127)

一、政府执行力的概念解读 (127)

二、地方政府执行力的作用机制 (131)

三、地方善治与政府执行力 (132)

第二节 地方政府执行力的构成要素	(133)
一、地方政府执行主体	(133)
二、地方政府执行方式	(137)
三、地方政府执行机制	(141)
四、地方政府执行资源	(144)
五、地方政府执行环境	(147)
第三节 当前地方政府执行力的现状	(149)
一、地方政府执行力缺失的表现	(150)
二、地方政府执行力缺失的原因	(153)
第四节 地方政府执行力提升的制度创设	(158)
一、权力配置机制	(159)
二、问责监控机制	(160)
三、绩效考评机制	(162)
四、回应调整机制	(164)
五、法律保障机制	(167)
第四章 地方政府整合力:多元资源的优化	(169)
第一节 地方政府整合力的理论解读	(169)
一、整合力——地方政府发展的新要求	(169)
二、地方政府整合力的作用范围	(170)
三、提高地方政府整合力的意义	(173)
第二节 地方政府整合力缺失的表现	(174)
一、地方政府的高成本与低效能	(174)
二、公共资源的闲置与浪费	(178)
三、社会利益的分化与冲突	(180)
第三节 地方政府整合多元资源的有效路径	(181)
一、地方政治资源的整合	(181)
二、地方经济资源的整合	(184)
三、地方文化资源的整合	(187)
四、地方社会资源的整合	(190)
五、地方国际资源的整合	(193)

第五章 地方政府竞争力:综合实力的提升	(196)
第一节 地方政府竞争力的学理探析	(196)
一、不同视角下的竞争力	(196)
二、地方政府竞争力的结构要素	(201)
三、提升地方政府竞争力的现实意义	(205)
第二节 地方政府竞争力的内生基点	(208)
一、地方政府的软实力	(209)
二、地方政府的硬实力	(215)
第三节 地方政府间的竞争态势	(221)
一、地方政府间竞争的加剧	(222)
二、地方政府间的良性竞争	(226)
三、地方政府间的恶性竞争	(228)
第四节 地方政府竞争力的提升对策	(231)
一、树立治理理念 建设服务型政府	(232)
二、内优外引 构建科技平台	(239)
三、创新制度 提高管理效率	(243)
四、加强政府间合作 谋求共赢	(249)
五、因地制宜 打造核心竞争力	(253)
参考文献	(256)
后 记	(269)

导 论

从世界范围看,20 世纪 50 年代初至 60 年代末是西方发达国家社会、经济高速发展的时期。但这二十年的发展也为政府自身建设带来了许多新问题,诸如机构膨胀、冗员泛滥、政府财政赤字剧增、政府效率低下等。70 年代初的石油危机导致了西方国家“战后”以来最严重的经济衰退,不仅使西方社会进入了长期的滞涨时期,同时也把“黄金时期”积累下来的政府自身的不足暴露出来。在此背景下,“政府再造”运动在西方国家相继展开,80 年代也因此成为西方国家政府改革的标志性时代,最先是一些核心资本主义国家(如英国、美国、法国等)拉开了政府改革的大幕,然后是其他发达国家政府(如加拿大、澳大利亚、新西兰、北欧国家等)纷纷仿效,形成了一个更大范围的政府改革浪潮。这些国家大胆引进市场竞争和管理主义的方法,以“3E”(经济、效率、效能)为标准,改革以旧官僚制为主要特征的政府结构,转变传统的行政方式^①,开展了以提升政府行政能力为根本目标的“政府再造”工程。伴随着新世纪的来临,在当今世界各国的发展日益趋向信息化、全球化和民主化的历史境遇中,人们对政府行政能力提出了更高的要求,几乎所有国家都卷入了一场全球范围的行政改革潮流。

从国内情况看,在这种背景下,有着特殊国情的我国,对政府行政能力建设提出了更高的要求,对政府行政能力研究也相应地提出了新的目标。改革开放以来,我国政府行政能力建设取得了骄人的成绩。但是,随着中国特色社会主义建设的深入,我国政府行政能力依然面临着严峻的挑战。各级政府在公共治理过程中表现出了一定程度的政府行政能力的欠缺。因此,政府行政能力建设亟待加强。

^① 参见孙关宏、胡雨春、任军锋《政治学概论》,复旦大学出版社 2006 年版,第 229 页。

2 地方政府行政能力研究

从学术背景来看,新公共管理运动所取得的理论成果,被迅速地移植、吸收,随着政治学、行政学、管理学的发展,一批新兴学科得以建立,新的研究方法被不断应用于相关学科研究。学者们将最新理论成果运用于政府行政能力问题的研究,对促进政府行政能力建设起到了理论支持的作用。作为理论界对人们社会实践需求的响应,有关政府行政能力的研究日益受到人们的重视,取得了较大的进展,但同时也存在一些问题和不足。有鉴于此,我们认为,有必要对政府行政能力研究的历史及现状进行梳理和总结,并在此基础上阐发我们对地方政府行政能力若干问题的认识,以推动学界对政府行政能力的研究。

自新中国成立至 20 世纪 80 年代末,我国政府对于社会的管理主要依靠高度集中的政治权力,国家对政府行政能力的重要性认识不足,而且学术界也一直没有把政府行政能力作为一个专门的问题提出来加以研究。政府行政能力研究肇始于 90 年代初期,这是与前述这一领域研究的历史背景相符的。基于研究深度的不同,这里将我国学者对于政府行政能力的研究划分为两个阶段:第一阶段是 1993 ~ 1999 年,此阶段为政府行政能力研究的初始阶段;第二阶段是 2000 年至今,此阶段为政府行政能力研究的相对深入阶段。我们从纵向上对上述两个阶段我国学界关于政府行政能力研究的主要内容、特点等,作一简要回顾和评述。

第一,政府行政能力研究的初始阶段(1993 ~ 1999 年)。据中国期刊网全文数据库的相关文献统计,1993 ~ 1999 年共有 56 篇关于政府行政能力问题的研究论文^①,每年平均不到 9 篇。从数量上可知,此阶段对于该问题的研究处于初步探索阶段。

国内学界对政府行政能力的关注肇始于经济学界。王绍光、胡鞍钢在 1993 年出版的《中国国家能力报告》中,就如何进行中国的财税体制改革,进一步提升中央政府的财政能力进行了设计和论证,直接推动了我国分税制改革,这也是从经济学角度第一次提出提升我国政府行政能力的学术建议。此后,政治学和行政学的研究者开始从本专业的角度探讨政府行政能力的问题。

政治学界较早关注政府行政能力问题的学者是辛向阳,其《新政府

^① 以“政府(行政)能力”为关键词进行的检索。

论——市场经济·政府职能·机构改革》^①成为政治学界对于该问题研究的早期著作。他将政府行政能力作为中国行政改革过程中的一个基本问题来思考,对政府行政能力进行了界定、衡量、分类并对政府行政能力提升提出了建议。唐贤兴发表的《论政府能力与社会进步》一文,系统论述了改革开放后我国社会发展取得的长足进步,他认为这些成绩的取得与政府能力的提升是分不开的。在这篇文章中,作者对我国政府行政能力所应包含的要素进行了界定,对提高我国政府行政能力的条件进行了分析。^② 以上这些都是学界对改革开放后我国政府如何提升政府行政能力所作的学术努力。

此后,时和兴撰写的《关系、限度、制度:政治发展过程中的国家与社会》^③一书,从政治发展过程中国家与社会关系角度对政府行政能力进行了深入探讨。在该书中,他对国外政府行动能力研究作了初步整理,对韦伯——海因兹主义、结构功能主义、公共政策学派、经济史学派和政治经济学派以及回归国家学派的国家行动的学说进行了归纳、分析和综合,并从政治统治和政府管理角度对政府行动能力进行了界定和分类,在此基础上对政府行动能力的有效性及国家能力的增长机制进行了有益的探索。

施雪华是这一时期对该问题作出较为深入研究的另一位学者,他的《政府权能理论》^④一书成为关于政府行政能力研究的代表著作。该书着重阐述了政府能力的基本理论(概念、特征、分类)、政府能力的生长机理、政府能力的发展和开发、中国政府的能力及其与其他范畴的关系等相关问题。

这一时期对政府行政能力进行研究的学者还有许多^⑤,限于篇幅,他们所述观点这里就不一一列举。

在这一阶段,学者们对政府行政能力问题进行了初步研究,并取得了一

① 参见辛向阳《新政府论——市场经济·政府职能·机构改革》,工人出版社1994年版。

② 参见唐贤兴《论政府能力与社会进步》,载《晋阳学刊》1994年第6期。

③ 参见时和兴《关系、限度、制度:政治发展过程中的国家与社会》,北京大学出版社1996年版。

④ 参见施雪华《政府权能理论》,浙江人民出版社1998年版。

⑤ 具体内容详见刘世军《现代化过程中的政府能力》,载《中共福建省委党校学报》1997年第2期;陈炳水《政府能力初论》,载《浙江社会科学》1998年第3期;金太军《政府能力引论》,载《宁夏社会科学》1998年第6期;孙明军《政治发展进程中的国家能力及其限度分析》,载《社会科学战线》1999年第3期;陈国权《论政府能力的有限性与政府机构改革》,载《求索》1999年第4期;郭小聪《经济改革中的政治问题研究》,中山大学出版社1999年版。

4 地方政府行政能力研究

定的成果,学者们积极探索了政府行政能力的内涵、作用领域、评价体系、提升措施等,奠定了政府行政能力的研究基础。但是这一阶段的研究也存在许多问题,比如,一些基本理论问题尚未明晰,在学界存在普遍争议;研究方法较为单一,定性研究居多,定量分析较少。这些可以看作是这一阶段政府行政能力研究的局限性。

第二,政府行政能力研究的相对深入阶段(2000年至今)。2000年至今,中国期刊网全文数据库关于政府行政能力研究的论文总数已达到2759篇^①。仅文献数量方面较之前一阶段有着明显的增加,在质的方面,学界对这一问题的研究日渐深入,研究范围相对拓宽,研究方法趋于多样。

1. 政府行政能力的基本理论研究取得一定成果

2000年以来,学界进一步讨论了政府行政能力的概念、要件、特征等相关问题。^②在概念界定上,有的对政府行政能力进行了归纳、总结,重新厘定了政府能力的概念模型,并以政府合法性源泉对政府能力作了重新界定;有的对地方政府行政能力的概念给予界定;还有人以特定行政区域为研究对象,对相关区域政府行政能力的概念进行界定,并对其特征予以概括。在构成要素上,有的学者从政府能力内部构成要素,政府外显能力角度对政府行政能力的构成要件进行了研究。有的从政府自身建设及政府职能角度对政府行政能力的构成要件予以分析,还有人结合地方治理实践分析了地方政府行政能力的构成要件。在特征上,有学者将政府行政能力看作是一个复杂的系统,进而认为政府行政能力系统具有一般系统的共性,即整体性、关联性、层次性和开放性。还有学者认为,地方政府行政能力的特征包括阶

^① 以“政府(行政)能力”为关键词进行的检索。具体数据:2000年为68篇,2001年为111篇,2002年为114篇,2003年为141篇,2004年为225篇,2005年为381篇,2006年为461篇,2007年为433篇,2008年为532篇,2009年1~8月为293篇。

^② 具体内容详见马衍伟《重新厘定政府能力的概念模型》,载《上海行政学院学报》2007年第5期;张鹤盛、林传伟、孔霖《论和谐社会中地方政府的行政能力重构》,载《黑龙江社会科学》2008年第3期;彭景阳《走向善治的地方政府治理能力构成要素分析》,载《江苏电视大学学报》2008年第1期;周平《县级政府能力的构成和评估》,载《云南行政学院学报》2002年第5期;王丽丽、由冬梅《乡镇政府行政能力内涵与结构分析》,载《党政干部论坛》2007年第11期;汪永成《政府能力的结构分析》,载《政治学研究》2004年第2期;张国庆《公共行政学》,北京大学出版社2007年版;金太军《政府能力引论》,载《宁夏社会科学》1998年第6期;李斌《政府行政能力概念辨析》,载《宁夏大学学报(人文社会科学版)》2008年第5期;吴家庆、徐容雅《地方政府能力刍议》,载《湖南师范大学社会科学学报》2004年第2期;方盛举《对政府能力内涵与结构的再认识》,载《云南行政学院学报》2004年第3期;罗国亮《试论地方政府能力的内涵、结构及其特征》,载《华北电力大学学报(社会科学版)》2009年第1期。

级性与公共性,管制性与服务性,积极性与消极性,稳定性与发展性。

值得一提的是,张国庆主编的《行政管理学》(第二版)在国内的行政学教科书中首次以“现代政府能力”为题,将政府能力纳入教科书的结构体系之中,这是中国行政学界对该问题研究取得进展的一个重要标志。

2. 研究领域日渐拓宽,研究视角日益更新

这一阶段,学者们不仅深化了政府行政能力基本理论的研究,而且还对政府行政能力相关问题进行了专题研究,拓宽了行政能力问题的关注范围,政府行政能力研究的领域日趋多样化。

学界普遍认为提升政府行政能力势在必行,有学者认为,改革开放以来我国政府行政能力出现弱化,在一定程度上不能适应中国特色社会主义现代化建设。^①学者们还对阻碍政府行政能力提升的潜在因素、政府行政能力优化指标,以及提升措施等进行了研究。^②一些学术组织对地方政府行政能力进行了专项研究,如浙江大学课题组主持了浙江省政府公共服务能力的评价与规划研究。特别应当指出的是,云南大学周平教授对民族区域政府和县级政府行政能力建设展开了一系列研究:县级政府能力的构成和评估;西部地区县级政府能力分析;县级政府能力研究;民族自治地方政府能力循环浅析。此外,也有学者开始关注诸如法国、新加坡等发达国家的政府行政能力研究问题。^③

3. 研究方法日益多样化

在研究方法上,学者们在继承前一阶段的研究成果,对政府行政能力进行规范性研究、定性研究之外,还更加注重定量研究、实证研究和比较研究,

① 参见任维德《中国社会转型时期政府能力开发与建设》,载《中国行政管理》2001年第11期。

② 参见秦国民《我国行政体制改革的主要途径和目标选择》,载《郑州大学学报》2004年第4期;张国庆《试论我国政府行政改革的基本价值选择》,载《中国人民大学学报》1999年第4期;李宏《对地方政府行政能力若干问题的思考》,载《陕西省行政学院陕西省经济管理干部学院学报》2006年第5期;汪永成、彭焱《政府能力的属性分析》,载《国家行政学院学报》2005年第2期;朱观艺《论传统行政文化与政府能力的提升》,载《南方论坛》2006年第1期;陈康团《政府行政能力与政府财力资源问题研究》,载《中国行政管理》2000年第8期;李明强、庞明礼《政府能力及其提升》,载《党政干部论坛》2003年第4期;汪永成《经济全球化进程中政府能力的供求变化及平衡战略》,载《武汉大学学报(社会科学版)》2002年第3期;张康之《行政改革提升政府能力的道德分析》,载《中共中央党校学报》2001年第2期。

③ 参见任金礼《加强政府应急管理能力建设切实维护社会和谐稳定——赴新加坡学习考察报告》,载《山东警察学院学报》2007年第2期;人事部“WTO与政府能力建设”赴法国考察培训团《法国政府能力建设及其启示》,载《中国公务员》2002年第9期。

6 地方政府行政能力研究

更多地采取了历史分析法、统计分析法等跨学科的研究方法。如有学者将“6 sigma 管理”引入政府部门,并将这一现代管理理念与公共治理理论结合起来,对“6 sigma 管理”在政府部门中运用的价值,及其对政府行政能力和对公务员能力提升的价值进行了探索。有学者以资源基础理论和动态能力理论为基础,构建起政府行政能力的结构模型和政府行政能力的评估体系,并对浙江省 11 个城市的政府行政能力进行了评估、比较,对浙江省地方政府行政能力建设提出规划建议。^①

这一时期研究的另一个特点是许多学者将理论与现实密切联系起来,在经济全球化、社会转型或现代化进程背景下对政府行政能力开展研究。^②

与前一阶段相比,学界对政府行政能力的研究范围更加宽泛,成果也更加丰富。但另一方面,学界对政府行政能力的研究基本上是对前一阶段的继承,未能对前一阶段的理论予以突破,在一些问题上还处于探索阶段,在研究范围上尚存在很多空白点,在研究深度上还有待进一步加强。

这里我们对近年来我国学界关于政府行政能力问题的相关研究作一详细综述,并在这个过程中阐发我们对相关问题的粗浅认识。

一、关于政府行政能力基本范畴的研究

(一) 关于政府行政能力的概念

关于政府行政能力的概念,学界目前还没有比较统一的定义,政府行政能力有时也被称为政府行动能力、政府能力、国家政府能力、国家能力、政府管理能力、政府执政能力等,我们统一称之为“政府行政能力”。学界对政府行政能力的定义主要从政府职能、政府目标、政府权力、政策工具、机构能力等角度进行的界定。

① 参见祁光华、闫虹《六西格玛:运用于政府部门及公务员能力架构》,载《探索》2007 年第 7 期;张钢、徐贤春《地方政府能力的评价与规划——以浙江省 11 个城市为例》,载《政治学研究》2005 年第 2 期。

② 参见汪永成《经济全球化进程中政府能力的供求变化及平衡战略》,载《武汉大学学报(社会科学版)》2002 年第 2 期;梁波《全球化背景下的中国政府能力建设》,载《学理论》2008 年第 20 期;邵建《加入 WTO 对政府行政能力的挑战》,载《地方政府管理》2001 年第 7 期;任维德《中国社会转型时期的政府能力开发与建设》,载《中国行政管理》2001 年第 11 期;易承志、朱晓鸣《政府推动与自组织培育:社会主义新农村建设中的政府能力》,载《理论与改革》2006 年第 5 期。

1. 职能说^①

这种定义把政府行政能力看作是正确履行政府职能的资源或力量。比较有代表性的观点有:政府能力是指国家行政机关在宪政体制内,以自身的素质和权威性建设为基础,以公共政策制定和推行为主要手段,以资源提取和配置为基本途径,以对社会进行综合治理为主要方式,以高效履行法定职能为最终目的,从而确保国家快速、均衡、持续、健康发展所具有的能力。^②还有人认为政府能力主要指现代国家政府即国家行政机关,在既定的国家宪政体制内,通过制定和执行质量优良、积极而有效的公共政策,最大可能地动员、利用、组合、发掘、培植资源,为社会和公众提供广泛而良好的公共物品和公共服务,理性地确立社会普遍遵从的正式规则并积极引导更为广泛的非正式的社会规则,维护社会公正和秩序,形成有效调节社会关系和社会行为的制度及其机制,进而在比较的意义上促进国家快速、均衡、持续、健康发展的能力。^③此外,也有国外一些学者从这一角度对政府行政能力加以界定,如 G. D. 施贝斯曼等人指出,政府能力的建构包括发展政府自身的潜力以及完成好正在履行的职能。^④

一些学者还从职能说角度对特定地域的政府行政能力进行界定,比如对县级政府行政能力予以界定,认为县级政府行政能力是拥有一定社会公共权力的县级政府组织在宪政体制内,为消除县域社会经济的发展差距,通过获取、配置、整合和运用资源等方式,以完成政府职能规范的目标和任务,从而确保本组织的稳定存在和发展,并有效地治理社会的能力和力量。^⑤

持上述观点的学者认为,政府行政能力是为政府职能服务的,政府行政能力的界定取决于政府职能的划分,二者是密不可分的。

2. 目标说

① 具体内容详见陈国权《政府能力的有限性与政府机构改革》,载《求索》1999年第4期;李斌《政府行政能力概念辨析》,载《宁夏大学学报》2008年第5期;李明强、庞明礼《政府能力及其提升》,载《党政干部论坛》2003年第4期。

② 参见方盛举《对政府能力内涵与结构的再认识》,载《云南行政学院学报》2004年第3期。

③ 参见李志宏、牛朝辉《浅析政府能力向政府有效性的转化》,载《经济师》2003年第11期。

④ Guy D. Spiesman, Gary Dean Hulshoff, and Sam A. McConnell, Jr., *Legislative Staff: The Equalizer in state Government, Final Report of the Human Resources Services Staffing Demonstration of the Arizona State Legislature*, R&D 12-P-55574/g. U. S. Department of Health, Education, and Welfare, Social and Rehabilitation Service, p. 4. 1976.

⑤ 参见陈正富《西部民族地区县级政府能力的内涵与结构》,载《民族论坛》2008年第9期。