



湖南省人民政府重大委托项目
湖南省社科基金重大项目

• 湖南省行政管理学会承担



『政府效能建设研究书系』 政府效能 与 行政文化

李建华◎著



CIS 湖南人民出版社



湖南省人民政府重大委托项目
湖南省社科基金重大项目

• 湖南省行政管理学会承担



政府效能 与 行政文化

『政府效能建设研究书系』

李建华◎著



0983166



T0983166

CS 湖南人民出版社



《政府效能建设研究》书系 编 委 会

主 任：罗桂求

副主任：盛茂林 徐晨光

委 员：曹监湘	苏仁华
彭清国	杨先杰
赵成渝	彭福清
周清明	胡伟林
易银珍	李建华
胡长清	张怀承
陈晓春	颜佳华
赵达军	龙兴海
王学杰	孙多勇
李燕凌	唐琦玉
童中贤	宁资利
王凯伟	王 敏

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目 CIP 数据

政府效能与行政文化 / 李建华著. — 长沙：湖南人民出版社，2011.11（政府效能建设研究书系）
ISBN 978-7-5438-7946-1

I. ①政… II. ①李… III. ①国家行政机关—领导效能—研究—中国 IV. ① D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 008495 号

政府效能与行政文化

作 者：李建华
责 任 编 辑：龙仕林 黎红霞 孟庆智
特 邀 编 辑：车远昭 陈 定
编辑部电话：0731-82683328 82683361
装 帧 设 计：天闻尚视

出 版 发 行：湖南人民出版社

[<http://www.hnppp.com>]

地 址：长沙市营盘东路3号

邮 编：410005

经 销：湖南省新华书店

印 刷：湖南亚光投资实业有限公司

版 次：2012年3月第1版

2012年3月第1次印刷

开 本：710×1000 1/16

印 张：8.75

字 数：160千字

书 号：ISBN 978-7-5438-7946-1

定 价：28.00元

营销电话：0731-82226732

（如发现印装质量问题，请与出版社联系调换）

加強政府效能研究
促進服務型政府建設

周強

二〇一一年十一月二十八日

(題詞者系中共湖南省委書記、湖南省人大常委會主任)

提高行政效能 服务“四化两型”建设

徐守盛

刚刚召开的省第十次党代会提出，加快建设全面小康，加快建设两型社会，努力在中部崛起中实现新跨越。这要求我们认真落实湖南省行政程序规定和政府服务规定，加快建设服务政府、法治政府、责任政府和廉洁政府，努力构建运转有序、高效廉洁的体制机制，不断提高行政效能，以调动一切可以调动的力量，共同推进“四化两型”建设。

一是大力推进依法行政。贯彻落实《国务院关于加强法治政府建设的意见》，按照行政程序规定、政府服务规定的要求，依法按程序提供政府服务，确保所有行政行为有法可依、于法有据。坚持科学、民主、依法决策，促进规范、公正、文明执法，坚决杜绝因决策程序不合法导致群众利益受损的现象。坚持阳光行政，抓紧修改完善规范权力制度体系，抓紧建设网上政务服务和电子监察系统，让权力在阳光下运行。

二是着力提高执行力和公信力。坚持以制度管人、管事、管钱、管权，深入开展“效能制度落实年”活动，以制度的落实履行职能，提高效能。认真执行省委、省政府各项规章制度、决定、命令，确保政令畅通，以此保障和促进工作落实、效能提升。强化绩效评估结果运用，加大奖优、罚劣、治庸力度，严格查处有法不依、有令不行、有禁不止的现象和问题。继续加大监督问责力度，查处一批影响机关效能和发展环境的典型案件。

三是持之以恒地改善发展环境。全球化背景下，地区之间的竞争实质上是发展环境的竞争，必须把营造公开、公平、公正、透明、可预期的发展环境作为开放发展的重中之重。坚持市场优先、社会自治的原则，营造更加公平的市场和社会环境，减少审批事项，简化审批程序，提高办事效率，减少对微观经济活动的直接干预，强化经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，为一切市场主

体平等提供规范、便捷的服务。进一步完善中小企业发展的政策环境，认真落实涉企检查有关规定和扩大县（市）部分经济社会管理权限的决定，认真执行影响机关效能和损害经济发展环境行为处理办法，为企业发展保驾护航。进一步优化人文环境，在全社会倡导尊重知识、尊重创造、尊重创新的良好氛围，让一切资源、资金、资产、人才为我所用，用得其所。

四是不断改进工作作风。作风优则效能高，队伍强则服务好。抓效能建设，就是要抓宗旨意识，就是要增强“从政必须有为，无功就是有过”的观念，大力发扬党的优良传统，进一步转变会风文风，开短会、讲短话，办实事、求实效，力戒形式主义和官僚主义，真正为群众服务，为基层服务，为企业服务。坚持勤俭办一切事情，以最小的投入争取更大的效益，以有限的投入办更多的事情。

当前，经济体制的深刻变革、社会结构的深刻变动、利益关系的深刻调整、思想观念的深刻变化，要求我们在行政效能建设的理论研究等方面先行一步，开展积极探索。特别是要借鉴国内外的成功经验，从中发现、总结一些规律性的东西供我们借鉴，帮助我们少走弯路，提高效率。湖南省行政管理学会组织省内专家、学者，对政府效能建设的一系列理论问题进行了专门研究，形成了《政府效能建设研究》书系的理论成果，是目前国内比较系统、比较权威的政府效能建设研究成果。

是为序。

2011年11月

（作者系中共湖南省委副书记、湖南省人民政府省长）

作者简介



李建华，男，湖南桃江人，哲学博士，教授，中南大学公共管理学院名誉院长，湖南城市学院院长，教育部“长江学者”特聘教授，博士生导师，《伦理学与公共事务》主编，兼任中国伦理学会副会长、湖南省社会科学界联合会副主席等职。主要从事伦理学、公共管理学研究，在《中国社会科学》、《哲学研究》等报刊发表学术论文 340 多篇，出版著作 30 多部，曾获国务院政府特殊津贴专家、教育部第四届“高校青年教师奖”、湖南省教学名师、湖南省优秀教师、湖南省优秀社会科学专家等荣誉称号。

导 论 着力政府效能的行政文化应对 / 1

- 一、强势政府的成效呈现与民主品质的形成 / 1
- 二、政府职能的重心位移与责任意识的强化 / 4
- 三、政府效能的工具变化与高效行为的评判 / 7
- 四、政府能力的提升需求与道德力量的整合 / 9

第一章 行政文化：一种特殊的政治软实力 / 13

- 一、行政文化的所指与能指 / 13
- 二、行政文化的基本结构 / 18
- 三、行政文化的发展特性 / 22
- 四、行政文化的功能 / 23
- 五、构建行政文化的目标及原则 / 26
- 六、行政文化对政府效能的影响 / 28

第二章 行政文化与政府效能的同构与互镜 / 35

- 一、行政文化与政府效能的同构 / 35
- 二、行政文化与政府效能的联姻 / 43
- 三、行政文化与政府效能的互镜 / 51

第三章 基于政府效能的行政文化之历史审视 / 61

- 一、中国传统行政文化之流变 / 61

二、西方传统行政文化之要义 / 68

三、中西传统行政文化之比较 / 78

第四章 高效政府建设与行政文化的现代要求 / 85

一、高效政府建设与行政观念变革 / 87

二、高效政府建设与行政伦理重建 / 92

三、高效政府建设与行政心理调适 / 95

四、高效政府建设与行政价值重估 / 98

五、高效政府建设与行政习惯改变 / 101

第五章 建设与高效政府相适应的行政文化 / 105

一、高效型行政文化建设的目标 / 105

二、高效型行政文化建设的机制 / 110

三、高效型行政文化建设的途径 / 114

四、高效型行政文化建设的评估 / 118

后记 / 123

参考文献 / 125

着力政府效能的行政文化应对



人类历史的发展由传统社会经工业社会，最终进入了后现代社会。在这样的社会里，个性自由得到极度宣扬，人们的生活方式和价值观念越来越呈现出差别，社会呈现多元化的背景；价值理性取代工具理性，以人为本的理念得到推崇，人们开始走上追求人生价值和社会目标等生活质量指数的内涵式发展道路；社会的组织和公民正成为有主体资格和独立行为能力的服务对象，成为政府权能环绕运作的中心，政府权能的行使不再具有单向度的意义，正朝着引导人们自觉自为的善政与善治的方向发生变化。在这种变化面前，作为公共道德人格的政府，必须新的历史条件下搜寻出与之相适应的价值坐标，才能在多元社会的环境中继续生存和发展。

一、强势政府的成效显现与民主品质的形成

现代化的制度背景是市场经济。市场经济奉行的是自主、平等、自由等民主理念。这种民主理念必然唤起人们自主权利的觉醒，催生公民社会，解构“强政府弱社会”的权力格局，重塑全体公民分享公共权力的民主社会。然而，权力是具有占有性的。作为既得权力的组织——政府，它是不会轻易给出自己所拥有的权力的，即使给出也会自觉或不自觉地收回和削弱给出的那部分权力。进入后工业社会的许多国家，中央与地方关系“放—收—放”的反复，以及自治社区发展的缓慢和滞后，实际上已经证明了分散政府权力的困难性。因此，顺应时代的发展，



造就新型的民主社会，关键在于政府民主品质的形成。

民主(democracy)一词源于古希腊语: Dēmokraā。该词由意味着“民众”(dēmos)和意味着“权力”、“统治”(Kratiā)的词组成。因此，民主的原意是指民众的统治或权力，其本质是“人民当家做主”，更确切地说，是指“大多数人的统治”(列宁语)。

民主的基点是人的自主。人们有权对自己的事情当家做主这一社会关系如果和国家政权相联系，则表现为国家制度和国家管理形式，那么是政治意义上的民主；如果这一社会关系是依靠人们的善恶观念、心理习惯和社会舆论来维系，那么民主则表现为一种道德关系；民主原则如果内化为人们的内心信念、羞耻心、责任感之类的东西，也就转化为一种道德原则。在国家政治领域，民主的实现不仅依赖于民主的法律化、制度化，还依赖于民主的道德化。同时，一个人是否民主，是否按民主原则办事，这是一个人是否尊重他人的人格和自主权的问题。人格的相互承认和尊重是民主主义的支柱，并构成民主的真正内容。民主的道德内涵，就在于对别人自主权的尊重。因为离开了人与人之间的关系，孤立的人的自主是没有道德意义的。作为道德意义上的民主，主要不是指人们的尊重、行使自己的自主权，而是指对别人的自主权的尊重。民主的道德内涵，具体包括人格独立、平等、自由、宽容等要义。一个国家人民当家做主权利的尊重，一个政治组织对其成员主人翁精神的倡导，乃至一个家庭中对其他成员自主权利的不干涉和不包办等都是道德意义上的民主。揭示民主的道德内涵无论是对加强一个国家的民主法制建设，还是对加强一个国家的社会道德建设，都具有十分重要的意义。政治民主的实现固然要依赖于民主的法制化、制度化，但法律、制度终究是要人去制定、维护和遵守的，因此，它的实行和巩固必须借助于作为人的内在精神的道德的支持。民主只有道德化，即转化为千百万人的信念、情感、心理、品德、传统、风尚，才能真正在社会中扎下根，否则就只能是停留在制度层面上的装点和一些官员捞取政治资本的手段。一个国家的民主进程之所以步履艰难，一个重要原因就是民主并未真正成为政府组织的道德品质，成为民众的心理需求，政府丧失民主作风，民众缺乏自主意识，因而导致政府专制的不民主现象。

随着社会的进步、政治的文明，政府权力的神秘面纱被逐步揭开，公民对自身与政府的授权与被授权的关系认识越来越深刻、越来越到位，自我意识、自主意识、权利意识得到增强。市场经济条件下，人们更加注重自己的人格尊严和自主权利，人们对专横、高高在上、包办、干涉等不民主的现象日渐唾弃和厌恶，民主的道德意义更加突出。事实上，人们在政治生活中早已把政府的“霸道”、“办事不民主”、“强奸民意”等行为视为缺德行为加以鄙视。此时，民主不再仅仅是一种形式上的心理虚荣，而是一种具有实质意义的终极关怀。对此，作为公共道德人格的政府决不能视而不见，必须顺应大势，致力于民主政治的建设和开发，



在养成自身民主品质与培育民众民主精神的互动中求得生存和发展。

民主政治的第一要义在于主权在民。现代政府必须通过有效的社会机制建立起国家与社会的正常运行关系,使社会公共权力真正地与社会融于一体。这种把公共权力融入社会的过程,实际上就是把主权偿还于民的过程,就是打碎集权的过程,体现的是对民众应有权利的尊重,是需要政府养成良好的民主品质才能实现的。它包括两个方面:一方面,是对权能有限原则的恪守。总的看,现代社会的权利主要由三部分组成:以财产权为核心的法人产权;以人权为核心的自然人的私权;以公共事务为核心的公共权。这三类权利,分属三个不同主体,即企业、个人和政府。随着市场经济的不断完善和社会文明的不断进步,各类权利的主体意识已经觉醒,自我保护意识已初步形成。政府应因势利导,主动进行权利还原,将控制的非公共权利还原给企业和个人。同时,在自身权力体系内部将过于集中的权力向下层返还,使下层拥有更多的自主权。另一方面,是对公民参与的动员。“如果没有一个坚实而明确的公民实体对民主政治的广泛参与,即便是设计得最好的政治制度,也会落入那些将其意志强加于民的人的股掌之中。”^[1]因此,没有公民参与的政府仍然是一种专制的政府,民主的政府是需要动员民众参与的。从人的参与到人的发展再到人的解放,这是一个符合人类政治发展的历史唯物主义命题。任何政府发展只有体现了这个总的发展趋势,才是真正意义上的民主政府。

政府民主品质的形成,很大程度上取决于公民对自身主人翁地位的认识和觉醒程度。如果人民自己当家做主,就不会要以“父母”自标的政府掌权者,没有人自甘为“子民”,也就不会有“父母官”,正如没有人抬轿,也就不存在有人坐轿一样,人民做了真正的“主人”,政府掌权者才会成为忠于人民的“仆人”。由于受着历史条件的制约和体制文化的影响,公民对于自己在国家中的主人翁地位的认识并不是一开始就十分清楚的。传统社会里,封建专制政治和落后的自然经济阻碍着商品经济的发展。在长期的自然经济环境中,各阶级、阶层之间形成了很强的人身依附关系。农民被束缚在小块土地上,小手工业者、小商业者没有力量争取自己的政治权力、获得民主和自由。因此,传统集权社会的广大民众不可能产生民主意识,而只能形成民本思想和做“好臣民”的思想观念。新中国成立后,国家性质从根本上体现的是“人民当家做主”的民主思想,但由于封建思想的惯性,人们头脑中还是习惯把政府与公民的关系定位在“父母官”与“子民”的位置上,公民民主意识没有完全形成,总体上还是属于一种主奴文化的背景。党的十一届三中全会以后,我国实行改革开放,市场经济得到发展,但公民的民主意识并没有随着市场经济的发展达到应有的程度,没有完全进入当家做主的主人翁角色,这些都极大地影响和制约着国家的民主政治进程和民主政府建设。

[1] (美)约翰·罗尔斯. 政治自由主义 [M]. 万俊人,译. 南京:译林出版社,2000: 218.

现代政府必然是民主的政府，民主政府也就是权力民享的政府。在任何一个民主宪政体制下，政府的权力都有公民的一份。作为公民，要主动向前进一位，理直气壮地把自己摆在“主人”位置，而不是自甘为“仆”。只要每个公民都正确行使宪法和法律赋予自身的权利，以主人翁的姿态积极参政、议政，管理自身力所能及的事务，那么托克维尔笔下的新英格兰乡镇政治生活，便不难成为任何国家公民民主自治的生动写照：

“居民依恋他们的乡镇，因为乡镇是强大的和独立的；他们关心自己的乡镇，因为他们参加乡镇的管理；他们热爱自己的乡镇，因为他们不能不珍惜自己的命运。他们把自己的抱负和未来都投到乡镇上了，并使乡镇发生的每一件事情与自己联系起来。他们在力所能及的有限范围内，试着去管理社会，使自己习惯于自由赖以的组织形式，而没有这种组织形式，自由只有靠革命来实现。他们体会到这种组织形式的好处，产生了遵守秩序的志趣，理解了权力和谐的优点，并对他们的义务的性质和权利范围终于形成了明确和切合实际的概念。”^[1]

二、政府职能的重心位移与责任意识的强化

政府职能指的是政府在一定的历史时期内根据社会环境的需求而履行职责的功能，它反映着政府的实质和活动的内容与方向。政府职能是一个历史范畴。随着社会的发展变化，政府职能在性质、内容、手段和方向上都会发生相应的变化。从传统社会到现代社会和后现代社会，政府职能结构从阶级统治职能逐渐向社会管理和社会服务职能方向发生重心位移现象。就行政而言，职责（accountability）与责任（responsibility）是两个相关的概念。许多情况下，职责导致责任，有什么样的职责，就会有什么样的责任。因此，政府职能的变化同时也意味着政府责任的变化。政府职能从管制转变成服务，使得政府与公民的“公仆”、“主人”关系得以还原，政府对公民的责任更加突显出来。这就是说，政府对公民的责任意识必须随着政府职能的变化得到加强，而不是被弱化。

第一，从守法主义到责任信念的建立。近代发展起来的官僚制组织结构和体制，是一种制度性的守法主义。在官僚制的组织结构中，人是与具体的岗位联系在一起的，岗位的任务也就是他的任务，岗位的功能也就是他的功能，他个人不需要有什么信念，不需要有独立的价值判断。他只要把岗位的任务、岗位的功能转化为他个人的责任就行了。也就是说，他的负责任行为，仅仅表现为对上级的命令、指示和各种规章制度的服从和遵守，根本不需要考虑他的行政行为的性质，更不需要有维护公共利益的动机。由于抽除了信念的因素，所以政府部门总是不时地表现出一些自我中心、自我服务、曲解民意、漠视公共需求等不负责任的状况。

[1]（法）托克维尔，论美国的民主（上卷）[M]，董果良，译，北京：商务印书馆，1991：76.



其实,任何责任都不是一种纯粹的外部性设置,任何责任都是建立在信念的基础上的。所谓信念,是人对某种现实或观念深信不疑的精神状态,它是人们在生活中实际地体验了怎样想、怎样做才有益和有效的基础上形成的思考与行动的模式。信念是对现实所做的一种价值判断的推论,它所揭示的内容总是人们认为“应当”抱有的态度和“应当”采取的行动有关。信念是先于责任的,信念是责任的支柱,也是责任的发生机制。人们只是有了某种信念,才会产生相应的责任意识。来自于信念的责任,实际上是一种道德的自觉,是一种道德责任。道德责任不仅是法律责任的补充,而且是法律责任的提升,更是法律责任的替代。如果政府组织中的行政人员能够具有充分的道德责任意识,他就能够超越法律制度对他的岗位责任的一切规定,使他的岗位责任得到充分的履行,并在这种履行的过程中,使法律制度的不充分性得到补充,使法律制度的一切不适时和不正确的规定得到纠正。因此,建立在信念之上的责任,具有最积极、最稳固的意义。

现代政府职能重心发生位移后,为民服务成为它的根本宗旨和基本理念。所以,现代政府必须首先建立起为民服务的普遍信念,才可能在这种信念的基础上明确责任、强化责任。为民服务是一种行为表现,它的实质内容是维护公共利益。为民服务的信念也就是公共利益至上的信念。因此,政府行为无论在总体上还是在行政人员的个体那里,都应当把坚守公共利益至上作为处理各种伦理角色冲突的信念法则,把维护公共利益作为不可移易的目标,任何脱离这一目标的行为,都是对其责任的背离。

第二,从角色的模糊到责任的明晰。市场经济条件下,政府和市场同时配置社会资源。随着现代化的纵深推进和市场调节作用的显灵,市场调节领域与无法涉及的领域开始明显地分离出来,市场经济开始向高级阶段发展的过程中,对其发展所需要的环境和服务的系统提出了新的要求。政府一方面要适应市场经济显灵的要求,面临着从市场经济“退位”的问题,另一方面要适应市场经济循环成长的要求,面临着从高位进入“到位”的问题。而“到位”、“退位”是与“缺位”、“越位”相对应的概念。从一定意义上说,现代政府实现职能转换,就是要由“缺位”、“越位”达到“到位”、“退位”。“缺位”是履行职责不到位,“越位”是承担职责以外的事务,两者都是责任不分的具体表现。

从“缺位”、“越位”到“到位”、“退位”,需要政府从责任混沌的角色中分离出来。首先必须用“退位”收回“越位”的触角。在传统经济下,政府是一个无限政府、全能主义政府,什么都管,表面上看政府好像对一切都在负责,实际上是一种泛责任主义,没有真正负起责来,许多事情都没有管好。现代化推行的是市场经济体制,市场经济的基本特征是分工、分权、分责、分利,通过市场化改革,对大一统的社会进行解构,使主体分开,使每个社会组织、每个社会成员在社会生活中有一个明确的定位、明确的权利范围和职责范围。每个主体都

要按照社会分工和社会赋予的权利以及规范进行行动，政府也是同样的。政府必须从政党、社会团体、非政府机构、企业、社会公益组织等不同的社会角色中分离出来，与它们一起分别承担不同的社会职责。凡是政府不应该管、可管可不管的事情，都应交给市场去做。其次必须用“到位”弥补“缺位”的盲点。在市场日渐成熟的条件下，政府的职责主要是在遵守市场规律的前提下，通过创建一系列制度安排来规范市场、稳定市场和引导市场发展，并通过提供必要公共产品的形式来弥补市场供应的不足，政府不一定要自己来生产某种产品。总之，政府只有找准自己的位置，做到职责清楚，才有可能促进职能转变的顺利完成。

第三，从内部责任不清到权责的统一。政府职能的转变，必然伴随有政府体系的重新分配和构造。由此，便产生了政府权力体系内部中央与地方、各个层级、各个部门以及各个行政人员之间的、与行政权力的再分配相一致的职责分解问题。在职责分解的过程中，政府必须强化责任观念，在分权的过程中实行责任的跟进与匹配，把分权与明责有机地统一起来。只有这样，才能避免出现“责任空场”，确保政府权力完成既定的职能和任务。首先，中央与地方的权力责任划分要做到合理、明确。能否正确处理中央政府与地方政府的关系，合理配置中央政府与地方政府的职责权限，直接关系到政府能否从整体上履行其职能和责任。如果中央政府与地方政府间的权责关系不合理，权责划分不够明确、规范，那就会由于责任主体不清而产生相互扯皮的现象。因此，需要合理划分中央与地方的职责权限，实行中央和地方政府的分级管理，做到两级管理的权利和责任的统一。凡属全国性的事务，即涉及国家整体利益的事务，由中央政府决定；凡属地方事务，即涉及行政区域利益的事务，由地方政府决定。同时应根据中央政府与地方政府在国家行政体系中的不同地位和作用来确定各自的核心领域，进而配备相应的职权。在配备职权时应遵循事务同类和职责权相称原则，尽可能将职权作整体划分，使它们各自有专门的管辖领域并在各自的管辖领域内拥有较为完整的权力，同时承担相应的责任。在此基础上，以法律制度的形式规范中央与地方的关系，使中央与地方权力责任关系规范化、法制化，始终保持中央与地方权责关系的相应稳定性。其次，自由裁量权的授予要与责任挂钩。自由裁量权是行政行为中不可或缺的部分，有效的管理总是需要自由裁量权。但它是一把双刃剑。自由裁量权的存在，一方面有利于责任意识的强化，因为“基于自由行为的责任意识比出于强制规定的责任更具有稳定性”；^[1]另一方面又为权力滥用等不负责任行为发生提供了可能。如果地方政府或基层单位、行政下级在获得更多权力的同时，没有承担相应的更多的职责，结果权大责小，就会造成胆大妄为、腐败丛生的现象，影响政府权力的正确行使。因此，必须把放权与明责结合起来，在授予自由裁量权的同时，建

[1] 郭夏娟. 公共行政伦理学 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2003: 190.



立相应的责任制度，实现权责的统一与匹配。

三、政府效能的工具变化与高效行为的评判

如前所述，效率和公平是公共行政的两个不可偏废的重要价值观。在不同时期，一种价值可能超过另一种价值，但就每一种价值观的合法性而言，它们之间没有拔河赛。对于处于现代化起飞准备阶段的发展中国家来说，更多的是要强调效率，在此基础上兼顾公平。因为“如果一个体系由于无效率和生产不足而不能满足人的根本需要或不能实现人的潜能，维护它就不仅是不合理的，而且是不道德的，至少是不人道的”。^[1]正是始于对效率价值的追求，我们才从计划经济走向市场经济的。在市场经济条件下，政府职能除了发生重心位移的变化外，政府履行职能的方法、手段和方式也要发生相应变化。这种政府行为上的变化实际是一种工具性的变化，其变化的出发点和落脚点，就在于适应市场经济的要求，提高政府配置社会资源的有效性。

不同的时期，人们对政府高效行为的理解是不同的。19世纪及20世纪初叶，当西方公共管理研究兴起时，正值西方发达国家的工业化早期和现代化起步阶段，那时公共资金的使用浪费巨大，因而那时强调高效的主要原则是功绩制原则，也就是效率。效率至上的价值观直到20世纪60年代都占据着上风。20世纪60年代，随着美国民权运动的兴起，出现了平等、公平的问题，继而公平与平等成为引导政策制定者的重要价值观，并且成为政府官员管理的价值观。到了20世纪70年代，西方发达国家的工业社会发展日臻完善，现代化得到空前发展，开始了后工业社会的低速度、高质量的发展道路，这时另一个价值观突显出来，这就是效益。

西方发达国家行政价值观从效率到效益的变化，反映了高效是一个随社会发展的时代概念：既不能简单地把效率看成高效，也不能把效益直接等同于高效，它应根据当时的政府职能性质、内容而定。现代政府的职能内容已不同于管制行政时期，它的职能重心已经转到服务上来。这种转变标志着，对政府高效行为的评判已从单纯追求效率的工具理性转到以考虑服务质量和社会满意度为主的价值理性上。因此，它应包括三个维度：经济、效率和效益。经济侧重于成本的节约程度；效率关注投入产出比率；效益则着眼于政府产出所带来的社会效果，包括质量合格、顾客满意等。我们认为，政府在配置社会资源时所追求的效率价值应是这三者的统一，在不能统一时，应优先考虑效益，即质量和社会满意度。

用经济、效率、效益三个方面来综合判定政府行为是否高效，实际上就是进行“成本—收益”分析，对同一收益的不同成本和同一成本的不同收益进行比较，以作出尽可能最有效的选择。当社会有某种需要时，选择由政府还是由其他社会

[1] (美) 艾伦·布坎南. 伦理学、效率与市场 [M]. 廖申白, 谢大京, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1991: 67.

组织来满足社会需要；选择由政府的这一部门还是另一部门来履行职责；选择行政手段、法律手段还是经济手段来解决问题，这些都有待于进行同一收益的不同成本比较和同一成本的不同收益比较。如果使用不同主体、机制和手段满足社会需要的程度是一样的，就选择成本较低者；如果其耗费的成本是相同的，就看谁能更好地满足社会的需要。综合起来，就是看“大众是否满意、成本与收益是否相当（是否以最少的成本提供了同样的服务）、民众对政府提供的服务是否有选择权。”如果同时满足这三条标准，那就是高效的行为。

市场机制的优势在于效率，市场的职责也是效率。引进市场机制从本质上讲就是承认市场在社会经济的大部分领域可以实现比政府计划更高的效率。市场经济的引入，打破了政府与社会的一体性，使得政府与市场成为社会资源配置系统的两个同等的主体。我们讲宏观上的高效，指的是政府行为要有助于整个社会实现资源配置的最优化和社会福利的最大化。

在实行市场经济前，政府是社会资源配置系统唯一的主体。实行市场经济后，政府要由唯一的主体变为主体之一。在这种身份的转变中，一旦政府不能从过去配置社会资源的独主地位的状况中适应过来，那么政府很可能会反过来造成对市场效率的破坏。中国市场经济的实践也充分证明了这一点：市场效率的最大破坏力来自于政府，政府行为的“越位”和“缺位”，直接影响了市场效率原则。因此，实现整个社会资源配置系统的高效，关键是政府要贯彻权能有限原则，把那些破坏和影响市场的不合理职能行为“卸载”掉，加大有利于市场高效运作的行为力度。一是要积极提供公共物品。例如国防、社会秩序、法律、基础教育、基本医疗保健和防疫计划工作、道路、桥梁、污染控制等。二是要致力于公共投资。国家对公共基础设施建设、重大的战略性科研项目以及其他大型公共服务设施的直接投资，一般会带来正面的外部经济效应，降低整个社会成本。三是要搞好调节收入和财富分配。通过制定社会保障政策重新调节居民收入分配，缓解社会矛盾和冲突，为市场效率的长期稳固性的提高提供保障。四是要稳定宏观经济。减少微观干预，加强宏观调控，利用财政政策、货币政策和其他政策调节社会总体需求与总供给关系，以实现充分就业、相对稳定的物价水平、健康的对外贸易和适度经济增长率等目标。五是要提供市场规范。经济活动本身并不是规则，但经济活动必须按照一定的规则进行，而且经济活动遵从的一定规则是具有强制性的。市场规则需要由政府来加以提供。政府提供的规范有两类：一类是直接促进经济发展和效率提高的，比如产业政策、产权制度等。一类是有利于市场公平竞争和等价交换原则实施从而保护和促进市场效率的，比如合同法、行政许可法、反垄断法等。总之，通过加强上述产品的生产，把“政府主导型”的市场经济，逐步过渡到“积极不干预型”或“秩序主导型”的模式，最终做到“尽可能的市场，必要时的政府”，求得社会资源配置的合理、高效。