

第一章

政府机制的概念

在政府管理研究领域，机制一词已成为人们广泛使用的专业术语，其使用频率也越来越高，如政府的决策机制、运行机制、应急管理机制、制约机制、协调机制等等，难以计数，我们将之统称为政府机制。如若对学术探讨和政府管理中提到的各种政府机制加以仔细分析，可以发现人们对政府机制本身的涵义有着不同的理解，并且在不同意义上使用着机制一词，诸如在政府机制具有哪些特征，与其他政府管理要素的联系和区别是什么，如何从实质要件和形式要件上设计有效的政府机制，以及如何创建适应时代变化要求的政府机制等基本问题上，往往缺乏共同的认知。

在本章中，我们将首先考察机制的词义、原理及其应用，而

后将机制概念引用到政府管理领域，分析阐明政府机制的概念和特点，力图为研究构建各种政府机制提供一个基本的分析框架。

第一节 机制的涵义

政府机制是机制概念在政府中的应用和引申。要理解什么是政府机制，首先需要明确机制的涵义。

一、什么是机制

从词义上考察，机制一词是英语 *mechanism* 的意译。在《牛津词典》中，机制的词义是指机械装置或机体的“结构”和“共同作用”。按照最新修订的《新华词典》的解释，机制一词原指“机器的构造和工作原理”，后用来“借指有机体各部分的构造、功能、特性及其相互联系和相互作用等”。《现代汉语词典》及其他中文词典对机制的词义作了更加广泛的解释，指出机制一词现在常被用来泛指事物之间的“有机联系”和“相互作用”。

机制概念现已成为国内外各个学科领域所广泛使用的专业术语。最初生物学、医学等自然科学领域借助机制的概念，用以研究生物体的内在结构、相互关系和变化过程，进而分析证明生物体的功能和机理，形成了生理机制、生物机制、病理机制等专业

概念和原理。后来机制一词被引入社会科学领域，用以研究各种社会事物和现象之间的结构、相互关系和内外影响，从而为社会管理提供了新的理论视角和方法。例如，系统论运用机制原理，将各种各样的社会组织看做是由不同部分（子系统）组成的系统，通过各个部分之间相互联系、相互作用的机制，来分析系统的整体功能和各个部分的调整 and 变化。^① 治理理论将各种社会主体视作权力（权利）中心，通过构建不同权力主体之间共同参与、交互作用的机制，探讨更加适合现代社会需要的治理方式。

自然科学研究的机制大多是自然形成的机制现象，如气候形成机制、弱肉强食机制、生理机制等，而社会科学研究领域的机制，大都属于人为设计的机制，即按照人们的主观愿望来设置或建立的机制 如市场机制、社会调节机制、竞争机制、企业经营机制等。

综合考察机制的词义及其在各个学科的运用，不难看出，机制的涵义已从原来“机器的构造和工作原理”，引申为广泛使用的术语，主要用来泛指事物之间较为稳定的相互联系和相互作用。机制的内在逻辑关系是：机制构成主体之间的相互联系可看做是机制的静态关系结构；各主体之间的相互作用可看做是机制的动态表现形式；这种相互联系和相互作用具有稳定性和规律性，并将会产生相应的功能作用；机制的功能作用一般情况下应

汤姆·伯恩斯等：《机械系统和有机系统》，载《国外组织理论精选》，中共中央党校出版社 1997 年版，第 101 页。

当大于或优于不同主体（或各个部分）功能作用的简单相加之和。由于这种逻辑关系在机制运作过程中将会循环往复地出现，体现出一定的规律性，因而机制是一种稳定的运作模式。

二、机制运作原理

机制运作原理是指各主体之间相互作用的内在规律性，是任何一种机制都应当具有的共性，也是机制能够产生或优化功能作用的根本原因所在。一个正常有效的机制，在运作中通常可以体现出以下规律性。

1. 对立统一

机制是不同主体之间相互联系、相互作用的有机体。每个机制都至少要有两个以上不同主体，各个主体之间既相互独立，又相互联系、相互作用，是一种建立在对立统一规律基础上的关系。各个主体的相对独立或分工不同，是相互联系、相互作用的前提和基础，没有独立和分工，就谈不上什么相互联系和相互作用；反之，没有相互联系和相互作用，各个主体之间就不能构成一个有机整体，也不能产生新的功能作用。所以，不同主体之间既相互独立，又相互联系和相互作用，互为前提，缺一不可。在社会研究领域，人们设计和建立机制的目的，就是要利用这种对立统一关系，形成新的整体功能，以更加有效地解决各种实际问题。例如，权力的制衡机制，就是利用不同权力主体之间的分工

负责、相互制衡关系，以一种权力制约另一种权力，相互牵制并保持均衡，防止滥用权力。

2. 结构转化功能

机制是一个有机联系的运作系统，其运行过程具有以下内在逻辑关系：确立关系结构——不断相互作用——产生新的功能。具体而言，就是两个以上不同主体之间相互联结组成一定的关系结构，如横向关系结构、纵向关系结构等；关系结构不同，各个主体之间相互作用、相互影响或相互调整的方式和过程也随之有所不同，如纵向关系结构中的作用方式倾向于沿上下方向运行，横向关系结构中的作用方式倾向于沿水平方向运行；在不同主体相互作用下，将会产生新的整体性功能和内外影响，如纵向关系的相互作用通常会产生调控功能，横向关系的相互过程通常会产生动态平衡功能、自我调节功能等。机制的运作过程，也就是一种结构转化为功能的过程。在这一过程中，关系结构是基础和框架，相互作用是实际作用的方式和过程，产生功能是交互作用的结果和效应，这种逻辑关系就是所谓的结构转化功能原理。

3. 机制功能大于或优于其构成主体功能之和

按照系统论观点，有机整体的功能大于其组成部分功能之和，即整体功能并非其组织部分功能之代数和，因此，系统应当

作为一个整体来考察和对待。^① 一个机制即为一个相对独立的运作系统，具有系统的固有特征，即机制的功能作用要大于或优于其各个组成主体功能的简单相加之和，因为原来各自独立、互不相关的主体通过有机联系起来之后，将形成相互作用的机制，其所形成的整体功能（合力），一般而言应该大于或优于整合之前单个主体功能简单相加之和。如果各个主体之间各自独立，相互之间没有关联，也就无所谓机制及新的整体功能产生。

应当指出的是，系统论中整体大于部分之和原理，只是一种理论假设，在具有主观能动性的社会领域，则未必如此。比如说，如果机制设计不合理，其所形成的整体功能未必优于各个主体功能之和，甚至相反。再比如说，在不同组织中可以设有同样的机制，由于各个组织的具体情况、能力素质和价值理念等主观因素存在着差异，机制运作的结果可能会大相径庭。这一点，与自然界中的有机机制有很大的不同。因此，对于社会领域的机制，应当把主观因素考虑在内，不能过于理想化，也不能将机制视作一试就灵的万能药方。

福瑞蒙特·卡斯特等：《一般系统论在组织和管理学中的应用》，载竹立家等译：《国外组织理论精选》中共中央党校出版社 1997 年版，第 157 页。

三、几个较为典型的机制

案例 1.1

硅 谷 机 制

闻名遐迩的美国硅谷高科技园区就被称为硅谷机制，通过硅谷机制的作用不断孕育出类似微软公司这样的高技术企业。这一机制由大学和科研机构、风险资本机构、综合服务机构、人才库、创业精神和创业板市场等 6 大要素构件组成，这 6 大要素按照一种围绕知识聚集资本的运作模式，彼此联系、相互影响，不断产生高速成长的技术企业（即功能作用），并能够不断地进行灵活的再循环，形成了一种企业与市场之间的新型关系。正是通过硅谷机制的作用，使硅谷企业创造了一个又一个快速成长的奇迹，一些公司甚至在短短若干年内便完成了从起步到世界 500 强的过程，成为各个国家和地区争相效尤的新模式。

毛蕴诗、周燕：《硅谷机制与企业高速增长》载《管理世界》2002 年第 6 期。

案例 1.2

企业经营机制

我国建立的现代企业经营模式，同样体现了机制所具有的一般特征。我国企业法等相关法律法规所作的安排是：在国有企业内外主体的相互关系方面，要求确立以股东大会——董事会——经理层——监事会为模式的关系框架结构，并使所有者、经营者、使用者之间确立监督、激励、利益分配和风险分担等方面的关系；在相互作用方面，通过制定一系列具体规则和程序，使企业内部各组成机构之间，企业与国有资产管理部門、政府监管部门之间，企业与财会、法律等中介机构之间，相互配合、相互制约、相互监督，以保证企业依法自主经营，成为自主经营、自负盈亏的法人实体和市场主体；在功能作用方面，实践表明企业通过转换经营机制，市场竞争能力和经济效益都有了明显提高。

① 《全民所有制工业企业转换经营机制条例》、《中华人民共和国公司法》等。

案例 1.3

世贸组织的决策机制

世贸组织的决策模式也是一种典型的机制。世贸组织根据《建立世界贸易组织协定》的规定，在决策主体之间关系上，建立了由部长级会议、总理事会、专项理事会三个层次组成的决策结构。部长级会议是世贸组织的最高决策机构，由所有成员组成，每两年至少举行一次会议；总理事会在部长级会议闭会期间行使决策职能，由世贸组织成员的代表组成，负责日常性事务和重要的紧急性事务，通常每年召开 6 次会议；总理事会下设货物贸易理事会、服务贸易理事会和知识产权理事会，分别负责监督相应协议的实施；在决策主体之间相互作用上，各层决策机构主要遵循“协商一致”原则，即协商一致后做出决定。只有在无法协商一致时，才通过投票表决，以多数票做出决定，并分别规定了决策的具体事项、规则、时限、适用时间等；在功能作用上，通过这样一种决策机制，使世贸组织成员参与决策的权利受到尊重，同时又保证了该组织的决策效率。

第二节 政府机制的涵义和分类

对政府概念的理解有广义和狭义之分。广义的政府是指国家立法机关、行政机关和司法机关的总称，狭义上的政府仅指国家行政机关。根据中国的宪政体制，政府专指国家行政机关，即中央政府和地方各级政府。在本书中，我们也将狭义上使用政府的概念。

一、政府机制的涵义

将机制概念或机制原理引入到政府管理中，并通过制度性安排，形成相对稳定的管理模式，就构成了政府机制，例如，按照机制的概念设计而成的政府决策规则和过程，就是政府的决策机制，按照机制的概念确立的政府提供公共服务的模式，就是政府服务提供机制，类似于这种机制与政府相结合而形成的政府管理模式或机制，可以统称为政府机制。从现象上看，符合或类似机制概念的政府管理方式一直就有，如中国历史上实行上千年的科举制，对照机制定义，就可看做是当时历史条件下通过考试竞争来录用选拔政府官员的一种机制，只不过在机制概念被引入之前，人们并没有从机制角度来理解和解释科举制，正如当时的朝

廷或官府不叫政府一样。而有意识地将机制和机制原理引入政府管理，运用机制原理在政府管理中设计建立各种机制，才有政府机制概念一说。在机制一词被引入政府管理之后，越来越多的人开始采用机制的提法，又出现了随意使用机制一词的泛化现象，似乎政府动态管理过程都可以称为机制，有的只有机制之名而无机制之实。因此，分析探讨政府机制的科学内涵，将有助于人们准确地使用这一概念，并有意识地设计构建各种政府机制。

根据机制概念在政府管理中的运用和引申，加上对国内外政府中被称为机制的管理模式的考察分析，再经过抽象概括，我们对政府机制做出如下定义：政府机制是指有目的地通过制度安排形成的政府内部主体之间、政府与外部主体之间相互联系和相互作用的模式。如果从主动设计角度上看，也可将政府机制看做是按照机制概念对政府内部主体之间、政府与外部主体之间相互联系和相互作用所作的一种制度性安排。

对于政府机制的上述定义，具体阐述论证如下：

1. 政府机制具有一定的目的导向

如前所述，社会领域中的机制大都是人为机制，即按照人们的主观愿望设立而成的。政府机制的建立和改变，也都具有相应的目的。这里的目的是指通过设立政府机制所要达到的结果和效应，体现了机制构建者的价值选择，因为人们设立某种机制的目的，与所持的价值理念有着直接因果关系，而且人们的价值理念经常会相互矛盾，为此机制设计者需要在多种价值中做出选

择，以使政府机制按照设立它的意图发挥效应。从性质和作用上说，机制与法制、规则和程序一样，都是中性的，可以作为政府实现目的的一种手段、方法或途径。有什么样的目的，就会选择和设计与之相适应的政府机制。例如，同样是政企关系，如果以计划为目的导向，必然倾向于采用行政性机制；如果以市场为导向，则必然倾向于更多地采用市场竞争机制，以充分调动企业作为市场主体的积极性。没有一定目的导向的政府机制，只能是一种机械性运动，没有方向和存在价值。

2. 政府机制是不同主体之间的有机联结

机制是一种联结，一种有机联系，意味着不同主体之间的关系和互动。每一种政府机制也都是一种有机联结，都可以看做是一种由两个以上不同主体相互联结和互动的运作系统。政府机制就是政府内部主体之间、政府与外部主体之间形成的互动关系，并利用这种互动关系产生新的整体功能作用。这一点，既是政府机制的本质要求和核心内涵，也是能否建立一个合理有效的政府机制的关键所在。

凡是纳入政府机制关系的主体，或者说凡是参与政府机制运作的主体，都可称之为政府机制的构成主体。没有各种主体作为能动载体，政府机制将成为无本之木。政府机制的构成主体分为两个大类：一类是政府内部的行政主体，如各级政府、各种行政机构、政府工作人员等；另一类是政府以外的各种主体，如其他国家机关、企业、社会组织、公民等。人们可以按照一定目的，在不同

主体之间建立起有机联系 使之相互作用 从而形成各种机制。

由于构成主体的不同，一种政府机制所调节的关系和领域也有所不同。完全由政府内部行政主体组合而成的机制，如由不同层级政府之间组成的机制，由不同职能部门之间组成的机制等，都属于政府内部机制，主要用于政府内部运作；由政府主体与政府外部主体共同组成的机制，如政府与其他国家机关之间，政府与企业、事业单位、社会组织和社会团体之间，政府与公民之间，政府与国外组织和人员之间，也均可联结而成各种各样的机制，主要适用于政府对外管理。之所以会涉及政府以外的主体，是因为政府管理并不仅仅是自身的行政管理，更重要的是对国家和社会各项事务的管理。政府管理所到之处，都可通过制度安排在政府与外部主体之间建立起有机联系和互动关系，从而形成由政府内外主体共同组成的机制。没有政府作为一方主体参与的机制，完全由政府以外主体之间构成的互动关系模式，不属于政府机制的范畴，如社会自我调节机制，企事业单位运行机制等，都不应作为政府机制看待。

3. 政府机制是一种相互联系和相互作用的模式

相互联系是指政府机制构成主体之间的联结，其联结组合方式可看做是政府机制的关系结构。政府机制的关系结构主要有两种：一种是按上下层级组成的纵向结构，处于不同层级的主体在行政地位上是不平等的；另一种是由行政地位相等但职能或性质不同的主体组成的横向结构。此外，还有一些较为复杂的关系结

构，主要有纵横交错的网状结构、不断变化的博弈结构等，各个主体的地位或角色处于不断转换和自我调节的相对恒定状态。例如，通过电子网络建立的政府与社会的互动机制，就打破了政府组织结构形成的上下层级和部门分隔的制约，互联网上的各个主体都可以是中心，也可以是一个终端，形成相互之间可以任意进行直接沟通的虚拟化结构，而且，这种结构可以根据需求不断变动、增减或延伸，是一种动态的、富有弹性的网状关系结构。再如，在有些监督机制中，监督主体与被监督主体之间既不能归于上下级纵向关系，也不能归于横向关系，因为不同主体之间可以相互换位，是一种互相监督的关系结构，经常发生各种力量之间的较量和博弈，很难说谁主谁次。

相互作用是指政府机制构成主体之间交互作用的方式和过程，主要表现为相互合作、相互制约、相互影响等形态的运作过程。作用方式可以表现为直接作用或间接作用，强制作用或引导作用等不同作用形态，还可以用来指作用的手段，如经济手段、法律手段、经济手段等；作用过程主要表现为一种由时间顺序组成的动态运行程序，如运行的规则、顺序、步骤、时限等。

政府机制各组成主体经过联结就形成了新的整体，新的动作系统，就会产生新的整体功能，如激励功能、制衡功能、协调功能、导向功能等，而且这种整体功能一般而言也应当大于或优于单个主体功能的简单相加之和，否则就没有必要建立什么有机联系的机制。政府内部主体之间或政府与外部主体之间相互联系、

相互作用并产生相应功能的运作模式，就是政府机制。之所以称之为模式，是因为一种机制的组成和运行都是事先确定好的，具有规律性和稳定性，只要情况正常，这种机制将会循环往复地运作。

4. 政府机制是一种制度安排

制度是一种必须遵循的规则，具有规范性、稳定性的特征，如法律制度、行政制度等。要想使某种政府机制构成主体之间的内在有机联系稳定下来，成为不同主体所遵循的行为规则和程序，就必须做出相应的制度安排。通过制度安排，即通过制定规范性的规则，将机制的有机联系固定下来，或者将已有规则有机联系起来，就形成了一种机制。因此，在外在形式上政府机制又表现为一组具有内在有机联系的规则或制度，但不能反过来说制度就是机制，许多不具有内在有机联系的制度，如一项行为规则要求等，就不能称之为机制。

此外，将机制概念引入政府管理，也就意味着同时引入了机制原理。机制所固有的原理，即对立统一原理，结构转化功能原理和机制功能大于或优于其构成主体功能之和原理，同样体现于各种政府机制的运作过程中。机制原理在政府管理中的应用和延伸，就是政府机制原理，体现了机制原理与政府管理的结合。机制在政府管理中得以广泛采用，并非只是为了换个时髦词汇，而是因为运用机制原理可以有效地提高政府功能，更好地解决政府管理中面临的某些问题，或者可以起到其他方法无法替代的作用。

二、政府机制的分类

政府机制是对政府设置的各种各样机制的总称，大到整个政府体系的关系架构和运行，小到两个政府公务员之间的互动关系，只要符合机制的涵义，都可看做是一种政府机制；而且，政府可以根据管理需要和目的设置不同作用的机制，既可在政府组织结构的各个部位设置机制，也可在政府管理过程中的各个环节上设立机制，凡是具备机制运作特征的，都可归入政府机制的范畴。所以，政府机制可大可小，种类繁多，适用范围十分宽泛，可从各种角度对其进行分类。

从机制关系结构角度看，可将政府机制划分为纵向关系机制和横向关系机制。这两类机制在关系结构、作用方式和功能作用上都具有较为明显的差异。纵向关系机制是指在上下不同层级主体之间形成的机制，如调控机制，协调机制等，其关系结构以等级纵向关系为主，上下不同层级主体在行政地位、权力、责任等方面是不平等的；在作用方式上以自上而下的作用为主，自下而上的作用为次，互动性相对较弱，上层主体往往处于主动地位，拥有较多的主动权和可供选择的手段，下层主体则正好相反；在功能作用上以控制、协调、引导、监督等功能为主。横向关系机制是指在同一层级主体之间形成的机制，如一级政府中不同职能部门之间形成的制衡机制、合作机制等，以及政府与外部主体之

间形成的协作机制、磋商机制等，在关系结构上，各种主体在地位上是相对平等的，相互之间一般是分工负责、互相配合、互相制约的关系；在作用方式上，尽管各种主体的职责和手段有所不同，但大都是交互作用、双向运行的，具有较强的互动性；在功能作用上，以形成合力、合作互助、自我调节、相互制衡等功能为主。

从政府运行过程角度看，可将政府机制分为决策机制、执行机制、反馈机制等，有学者将之统称为政府运行机制。

从政府所要达到的目的角度看，可将政府机制分为调控机制、协调机制、激励机制、竞争机制、监督机制、制约机制等。

从机制导向角度看，可将政府机制分为以市场为导向的机制、以计划为导向的机制、以服务为导向的机制、以管制为导向的机制等。

从机制适用范围角度看，可将政府机制分为政府内部的机制，政府与外部主体之间的机制，中国政府与国外政府、国际组织之间的机制等。

从机制之间关系角度看，又可将政府机制分为主机制和子机制，如政府效能机制又可细分出相对独立的激励机制、奖惩机制、监督机制、评估机制等子机制，这些子机制相互衔接、互相配合形成以增进政府效能为核心的主机制。