



—2006—

公共管理求索

西南交通大学公共管理学院 编

PUBLIC ADMINISTRATION FORUM



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

公共管理求索

西南交通大学公共管理学院 编

西南交通大学出版社
· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

公共管理求索 / 西南交通大学公共管理学院编. —成都: 西南交通大学出版社, 2006.12
ISBN 7-81104-476-5

I. 公... II. 西... III. 公共管理—文集
IV. D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 125808 号

公 共 管 理 求 索

西南交通大学公共管理学院 编

*

责任编辑 万 方
特邀编辑 郝丹立
封面设计 本格设计

西南交通大学出版社出版发行

(成都二环路北一段 111 号 邮政编码: 610031 发行部电话: 028-87600564)

<http://press.swjtu.edu.cn>

四川森林印务有限责任公司印刷

*

成品尺寸: 185 mm × 260 mm 印张: 16

字数: 402 千字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-81104-476-5

定价: 29.80 元

图书如有印装问题 本社负责退换

版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

前言

本论文集系西南交通大学公共管理学院研究生为庆贺母校 110 周年华诞举办的“文渊学术论坛”的结晶。

“经世济用”是学术研究之圭臬。西南交通大学公共管理学院秉承“公义、广博、合作、致用”的办学宗旨，以“应用研究型学院”为发展方向，举办“文渊学术论坛”，旨在以求真务实精神，崇尚学术研究，贴近社会现实，营造学术氛围，搭建学术平台，提升研究能力。时逢西南交通大学公共管理学院成立一周年，论文集是对我院成立一年来研究生教学科研成果的一次检验。这部论文集的出版，充分展示了处于始发阶段的西南交通大学公共管理学院的学术风貌和办学宗旨。

公共管理学院处于西南交通大学的大工科背景中，其教学科研包容并蓄了多个学科、多个领域的知识，具有交叉性、边缘性研究特点。公共管理学科涉及广，直面的问题相当尖锐，需要有坚实的基础理论作为研究问题的指导；更需要充分借助当代最新的分析研究方法和工具；还需要有运用相关领域专业知识进行综合分析的能力。在收到的近百篇稿件中，经指导老师推荐和论文编委会的严格筛选，将其中三十七篇论文编辑成集。本论文集涉及政府管理、公共财政、电子政务、城市管理、“三农问题”等公共管理领域的热点问题。所选文章有理论探索，也有实证研究；有定性分析，也有定量研究；有部分文章属于省市级科研项目中的阶段性成果。较好地体现了学院师生目前学术科研的状况，展示出了年轻公共管理学院的精神风貌。

学术研究是一项严谨、辛劳的工作，需要相当大的投入，来不得半点虚假。编纂本论文集，历时半年有余，从征稿、审稿、修改、再稿审、再修改，到最后定稿，学院的部分老师和博士研究生、硕士研究生齐心协力，在各个环节都倾注了大量的心血。在论文征集过程中，学院的老师和研究生都无偿奉献出自己最新或者最优秀的研究成果；在审稿过程中，各位推荐老师，在繁重的教学、科研压力下，抽出宝贵的休息时间，不辞劳苦，不计报酬，认真审阅每一篇稿件，郑重提出自己的意见和建议；在编辑、校对、排版过程中，相关同学和老师也付出了辛勤的劳动。

最后要特别感谢西南交通大学出版社的编辑老师们，他们给论文的修改和排版提出了宝贵建议，并且在出版过程中给予了热情帮助。

金无足赤，这部论文集从形式到内容，都还有值得商榷和改进之处；瑕不掩瑜，重在年轻的西南交通大学公共管理学院已经迈出了坚实的学术研究步伐。发展中的事物需要不断完善，我们相信，不久的将来，公共管理学院的科研能力和学术水平必将更上一层楼。

论文集的不足之处敬请学界同仁不吝赐教。

西南交通大学公共管理学院

2006 年 10 月

目 录

公共管理

服务型政府的柔性化管理研究	阴良魁 王 谦 刘 昕	1
政府改革进程中非正式制度制约问题分析	贾兆帅	9
浅议成都市“规范化服务型政府”建设中的公民参与	侯爱黎	16
论行政自由裁量权与亲民政府形象塑造	杨 峰 辛 迅 杨明波	23
论风险社会时期的危机管理体系的构建	童红霞	29
我国社会转型期构建公共服务型政府的研究	李周清	35
论城市突发事件与应急管理模式	黄永哲	42
突发公共事件危机管理中地方政府的对策研究	郭 玮 张欣艳	49
成都市公共服务流程再造的实践探索	刘晓辉 郭金云	56
浅析政府在发展社区全科医生中的作用	彭 华	65
和谐社会中的贫富差距问题研究	刘 昕 阴良魁	72
浅谈我国西部地区教育公平与公共政策的调整	张佳音 郝晓薇	79

公共经济

政府税收与和谐社会建设	叶子荣 冯 莉	86
我国的税收竞争异化与税权制度创新	林 翰 叶子荣	92
有限政府模式下促进经济可持续发展的政策研究	何代欣	100
浅析现阶段人民币汇率制度改革	李 智	105
改革现行分税制的思考	谢冬梅	111
经济增长与低就业率的思考	王 雯	117
关于完善我国高等教育成本分担机制的思考	张曹力 陈 娜	124

电子政务

基于政府战略框架下的电子政务战略路径研究	喇娟娟 王 谦	129
地方政府电子政务建设的问题与对策研究	阴良魁 王 谦 刘 昕	134
四川电子政务：现状、问题及对策	李华强	142
提高公众参与程度 促进电子政务建设	张欣艳 周小平	147

“三农”问题

感知差异视角下的农民工边缘化问题分析	邓晰隆 叶子荣	154
浅议征地拆迁中农村工程移民的利益保护——以南方某铁路电气化改造为例	张绍伟	163
新农村建设中资金合理流动和有效管理研究	杨卫英	170
农民工非政府组织建设研究	徐贵宏	177

公共伦理

论弱势群体的公民参与问题	向俊宇	185
中国转型时期弱势群体的政策支持分析	刘桂花	193
大众传媒与公民社会的意识形态	吕少青	199
决策伦理评价研究述评	郑 瑶 肖 平	205
服务型政府的公共伦理思考	刘建军	212
伦理学视野中的老子与凯恩斯的消费观——论我国当前的消费伦理	许 凯	218

其 他

成都城市边缘区空间范围的测定	杨 建 戴 宾	226
企业与政府部门间商业贿赂行为及其治理	李 曾	235
技术创新过程中的领先用户法及其应用	徐 洋 陈 光	240
重视公共管理人才培养的实践环节——西南交通大学公共管理学院的探索	米曙娟 肖 平	246

公共管理

服务型政府的柔性化管理研究

阴良魁 王 谦 刘 昕

西南交通大学 公共管理学院 成都 610031

【摘 要】 经过二十余年的政治经济体制改革，我国政府的治理模式已开始由传统的“管制型政府”向“服务型政府”转变；随着我国信息化的发展和电子政务工程的推进，进一步要求政府行政模式向柔性化迈进，为此，一方面要求政府改善对自身的管理，实现内部管理柔性化；另一方面，政府要以向社会提供优质、高效、快捷的公共服务为导向，对整个社会实施柔性化管理，充分实现其公共服务职能。作者基于上述问题进行了深入剖析，进而得出了一些合理性建议。

【关键词】 服务型政府 行政改革 柔性管理

A Study on Flexible Management of the Serving Government

YIN Liang-kui WANG Qian LIU Xin

School of Public Administration, Southwest Jiaotong University, ChengDu, 610031

【Abstract】 Through more than 20 years' reform of the political and economic system, the governing mode of our government has already begun to be transformed into the "serving government" from the traditional "controlling government". With the development of the informationization and the promotion of E-government, the flexible mode of administration is further required. For this flexibility, on one hand, the government must improve the self-control; on the other hand, with aim to offer the high-quality, high-efficiency and swift and convenient service to the public, the government is supposed to carry out the flexible management and realize the function of public service. Based on these above-mentioned problems, this essay makes a deeply analysis and gives some reasonable suggestions.

【Key Words】 sevice-oriented; reform of administration; flexible management

一、服务型政府——我国行政改革的目标选择

（一）服务型政府的概念及其内涵

关于“服务型政府”的概念，国内学者引用较多的是国家行政学院刘熙瑞教授对服务

型政府的定义：“所谓‘服务型政府’，它是在公民本位、社会本位理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，通过法定程序、按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府”。从这个定义出发，笔者认为服务型政府的内涵应定位于这样几个方面：

1. 服务型政府是以人为本的政府

为人民服务是政府的宗旨，也是政府性质的体现。“以人为本”，按照马克思的观点，就是要把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点，把人民群众作为推动历史前进的主体和动力，不断满足人的多方面需要并最终实现人的全面发展。“以人为本”作为服务型政府的首要内涵，必然要求砸碎“官本位”、“政府本位”、“父母官”的千年枷锁。这样的理念形成的关键，不仅仅是“官念”的改变，更在于广大人民的观念的改变，通过双方的相互诱致，才能最终实现“以人为本”的服务型政府的良好架构，促进人的全面发展。

2. 服务型政府是实行宪政的政府

“宪政是以宪法为前提、共和民主为内容、法治为载体、人权为目的的政治理念、政治形态和政治过程”。^①没有宪政，我们政府的依法行政就会失去价值，就不会形成良好的民主秩序，缺少秩序的社会只能反映出政府的无效和无能。没有宪政，就不会有“全心全意为人民服务”，就不会承担“服务责任”。纵观宪政史，能真正实行宪政、维护民主法治、限制政府权力过分扩张的政府，也只有服务型政府这一模式。当然，宪政是公民意志的表达与实现，这种表达与实现不是依靠主客体单方面就能实现的，而是主客体共融、共进、共治的结果。

3. 服务型政府是开放廉价的政府

开放就是政府所掌握的资源通过各种形式向社会、向广大人民群众公开化，让社会、人民群众知道政府在做什么、准备做什么、怎么做，形成基本无秘密的政府；廉价就是政府在运行过程中，能以最少的钱办令老百姓满意的事，降低行政成本，基本形成成本有限的政府。

4. 服务型政府是承担着责任的政府

刘熙瑞教授认为，服务需要有救济，在服务不好服务失败甚至服务造成重大损失的时候，要有救济的渠道。这就意味着政府服务不再仅仅是一种义务，更是政府的一种责任。同时也表明要从法制的高度来看待责任，服务除了要追究服务失责的责任人，还要畅通服务救济的渠道，使救济真正到位。所以，政府要把《行政救济法》通过多渠道向社会、向老百姓公布，让社会和老百姓对法的执行形成监督。

（二）构建服务型政府的内在要求

1. 服务型政府应以“以人为本、执政为民”为治理理念

“向人民学习，为人民服务，请人民评判，让人民满意”，是服务型政府建设的基本要求。

^① 白刚，林广华. 宪政通论. 北京：社会科学文献出版社，2005：7。

我国社会主义民主政治的性质,决定了政府实施对国家事务和公共事务管理的目的是维护最广大人民的根本利益,全心全意为人民服务。这就要求政府牢固树立“公民权利本位,政府义务本位”的思想,一切从人民需要出发,以为人民谋幸福为宗旨,以人民满意为评判工作的唯一标准。

2. 服务型政府应以有限政府为发展目标

随着社会主义市场经济体制的建立和完善,我国政府不再是无所不为的“全能型政府”,而是有所为、有所不为的“有限型政府”。为此,应当理清政府与市场的界限,应该退出的就坚决退出;合理划分行政决策与行政执行职能,整合组织结构,避免职能交叉;充分开发社会资源,培育和鼓励第三部门、民营企业参与公共事业管理;政府职能和服务重心下移,建立“社区导向的政务模式”。

3. 服务型政府应以依法行政为行为准则

法治之下的政府权力是一种有限权力,政府在权力、职能、规模上皆受法律的明文限制。也就是说,服务型政府强调政府由法律产生、受法律控制、依法律办事、对法律负责。它要求政府服务程序化、规范化,不仅追求行政行为的效率,而且遵循公开、公平、公正的原则。要通过建立重大行政决策事项的专家咨询论证制度、重大行政决策事项的公示听证制度,提高行政决策的科学化、民主化;通过制定政府信息公开办法,保障公众的知情权;通过职位分析、职位说明书明确工作职责;通过制度明确工作目标;通过控制自由裁量权防止行政行为的显失公正,以保障公民享受平等的政府服务,形成公平的市场竞争环境。

4. 服务型政府应建立以顾客为导向的工作模式

政府服务要以人民诉求为导向,做到“想人民所想,急人民所急”,以公众的期望决定策略的设计,以公众的需求决定服务的内容,以公众的满意度衡量政策执行的成效,以公众的评价决定政策变迁的方向。树立公务员的责任心、爱民情、亲和力。在行政决策中充分尊重民意,推行阳光行政,实现政务公开;制订政府服务标准,规范服务流程,保障服务品质;加快电子政务建设,推行“单一窗口式”服务,创建高效政府;提供具有人文关怀的便民服务,增强政府的亲和力。

二、柔性管理——未来管理的发展趋势

(一) 柔性管理的本质及其特征

与以规章制度为中心的刚性管理不同,究其本质,柔性管理是一种以人为中心的人性化管理,它在研究人的心理和行为规律的基础上,采用非强制性方式,在员工心目中产生一种潜在说服力,从而把组织意志变为个人的自觉行动。具体地说,它具备三个特征。

1. 柔性管理的内在驱动性

柔性管理的最大特点,在于它主要不是依靠权利影响力,而是依赖员工的心理过程,依

赖从每个员工内心深处激发的主动性、内在潜力和创造精神,因此具有明显的内在驱动性。而只有当组织规范内化为员工的自觉认识,组织目标转变为员工的自发行动,这种内在驱动力、自我约束力才会产生。

2. 柔性管理影响的持久性

柔性管理要求员工把外在的规定转变为内心的承诺,并最终转变为自觉的行动,这一转化过程是需要时间的,加之员工个体差异、组织历史文化传统及周围环境等多种因素的影响,组织目标与个人目标之间往往难以协调。然而一旦协调一致,便获得相对独立性,对员工具有强大而持久的影响力。

3. 柔性管理激励的有效性

赫茨伯格的双因素理论指出,为维持生活所必须满足的低层需求如生理需求、安全需求、社交需求相当于保健因素,而被尊重和实现自我的高层需求则属于激励因素。一般说来,柔性管理主要满足员工的高层次需求,因而具有有效的激励作用。

(二) 比刚性管理更有效力的柔性管理

无论从管理理论还是从管理实践来看,柔性管理与刚性管理的分歧无处不在。在理论上,泰罗的科学管理理论将人看作“经济人”,强调组织权威和专业分工。而梅奥的行为科学理论则认为,人是“社会人”,提高生产效率的关键是满足员工的社会欲望,提高工人的士气,而不是纪律的强制和物质的激励。两种管理理论的对立,其实质是刚性管理与柔性管理的对立;在实践上,美国的管理总体上较重视战略、结构、体制等硬性因素,却往往忽视组织的共同价值观、作风、人员、技巧等软性因素。但一些亚洲国家如新加坡、韩国的企业管理,就比较重视企业的思想、文化及精神等“软件”。具体而言,刚性管理与柔性管理主要有两点区别:第一,两者基础不同,刚性管理的基础是组织权威,它所依靠的主要是组织制度和职责权力,管理者的作用主要在于命令、监督与控制;柔性管理的基础则是基于员工对组织行为规范、规章制度的认知、理解与内化,它所依靠的是组织的共同价值观和心理文化氛围,管理者的作用主要在于启发、引导和支持。第二,两者适用对象不同,刚性管理适用于主要追求低层次需求的员工,适用于对创造性要求较低的、衡量标准容易量化的工作,这类员工往往希望有正规的组织与规章条例来要求自己,而不愿参与问题的决策并承担责任。而当员工的低层次需求基本得到满足,高层次需求成为优势动机,工作标准不易量化且对革新要求较高时,员工往往欢迎柔性管理以获得更多的自治责任和发挥个人创造性的机会。下面列出表格以直观两种管理方法的优缺点,见表1。

从以上分析得知,在信息瞬息万变的当今社会,柔性化管理更能适应复杂的外部环境,更能激发人的创造性,柔性管理是管理工作的“润滑剂”,是刚性管理的“升华”;缺乏必要的柔性管理,刚性管理便难以深入,柔性化管理已经成为未来管理的发展趋势。

表 1 刚性管理与柔性管理效果对比

	刚性管理	柔性管理
优点	1. 规章制度的严格执行,便于协调员工个体之间以及员工与组织之间的关系,易于维持组织正常的工作秩序。 2. 刚性管理往往制定了一定的工作标准对员工的工作绩效进行量化,极大方便了考核。	1. 满足员工的高层次需要,故能深层次地激发员工的工作动机、责任感,使其自觉提高工作标准;挖掘自身潜能,作出超常的工作成就。 2. 有利于组织内部形成集体主义和相互协作的精神,有利于对种种失范现象形成一种“防患于未然”的机制。
缺点	1. 严格执行某项规章制度势必降低组织活动的灵活性,影响组织与外部环境的协调。同时由于规章制度的不完善,责权利不可能完全对等,所以工作中难免会出现矛盾和冲突。 2. 刚性管理往往将员工置于消极被管理的状态,缺乏主动参与管理、参与决策的意识,自律自控能力低,限制了其积极性与创造性。 3. 工作量化的同时也造成了员工的惰性,使员工一味只求完成分内的工作。	1. 柔性管理缺乏严格的工作职责分工,容易形成冲突。 2. 柔性管理缺乏明确的工作标准,工作绩效不易考核、评估等。

三、服务型政府构建中的柔性化管理研究

(一) 政府内部应用柔性管理的途径

政府在打造服务型政府的过程中,要不断改善对自身的管理,通过多种途径实现政府自身的优化,以达到内部管理柔性化,具体途径如下:

1. 推行政府决策的柔性化

随着社会的发展,政府决策需要更加科学化和民主化。民主化是决策科学化的基础,重大问题的决策决不能单凭长官意志,应当由“一言堂”向“群言堂”转变。“一言堂”式的决策最大的缺点是很难避免主观错误,属于刚性决策;“群言堂”式的决策是由相关人员独立自主地自由发表意见,再以此为基础,进行综合分析,得出方案,其最大的好处就是可以避免决策可能造成的失误,属于柔性决策。为了在政府决策中使民主化与科学化充分结合,建议建立决策系统与决策支持系统两个现代决策体制,充分发挥外脑和智囊团的作用,让广大学者专家和基层管理人员广开言路,广泛参与决策,由此促进政府决策的柔性化。

2. 实施绩效考核的目标化

目前,政府管理中仍然是以过程管理为主,即上级对下级进行全程监控、全面考核并具体指导。上级把大量的精力浪费到了本属于下级工作范围的具体事务上;同时,政府部门长期以来普遍存在的“官本位”使得公务员只要执行好上级或领导交给的任务不出差错,就能按部就班得到升迁。柔性管理不重视官位级别,而重视个人的工作成绩和创新能力,如果公

务员不能完成自己的目标任务,没有创新精神,就不能提拔任用。柔性管理要求政府要以目标管理为主,对公务员进行绩效考核,使上下级之间能够做到分工明确、目标清晰,既使公务员有充分空间施展自己的能力和才干,又使上级领导对下级进行有效管理和绩效考核,从而把合适的人放在合适的岗位上,充分发挥每个人的潜能,并实现其人生价值。

3. 注重激励评价的互惠化

根据马斯洛的“需求层次理论”和赫茨伯格的“双因素理论”,被尊重和实现自我是人的高层次需求,柔性管理主要满足人的高层次需求,因而具有有效的激励作用。在设计政府的薪酬、福利方案时,要充分考虑各类公务员的工作性质,根据其对行政管理所做的贡献,在一定的物质奖励基础上,要充分进行精神鼓励,以达到激励的作用;在对公务员进行评价时,应充分肯定其成绩,从而使其能继续发扬优势,增强信心,充分调动其积极性和创造性,从而不断提高政府工作效率。

4. 实行政府组织的扁平化

传统的政府组织结构是严格按照刚性管理的要求设计的,组织之间的等级森严,上下级之间缺少沟通;而柔性管理要求行政管理组织实行扁平化,改变以职能为导向的传统部门制,代之以任务为导向的模块式组织,处于宝塔尖的上级组织要下放权力,下级组织的管理也要从原来单一性的执行功能向非单一性综合性的地方事务的决策方向转变。具体做法就是要减少行政组织中的许多中间层次,进行机构的整合,对现有的大量的层次结构进行职能归并,在更大规模上重构政府行政机构,变垂直管理为水平管理,加强决策层与执行者的对话和交流,使基层组织单位具有比较充分的地方行政决策权、信息处理权,自主横向协调和合作自由,以达到共享政府所掌握的各种资源、促进政府工作水平和效率不断提高的行政目的。

(二) 政府面向社会的柔性化管理途径浅析

政府是整个社会的管理者,也是社会公共产品和公共服务的主要提供者,欲充当好多种角色,政府需把科学的柔性管理理论应用于整个社会实践,要以向社会提供优质、高效、快捷的公共服务为导向,充分履行其公共服务职能。笔者试从如下几点探析政府面向社会的柔性化管理路径:

1. 积极推进电子政务建设,重视电子政务效益评价

虽然现在国家非常重视电子政务推动政府柔性管理的建设,但仍然存在着很多具体问题,比如服务能力不强、互动性还比较差、栏目设计和内容不很规范、地区差异也较为明显、服务意识较差等现象。电子政务建设较为成熟时,政府可通过网络公开办事程序,公布政府政策法规及举报监督办法,使民众能及时通过政府网站获得详尽的信息,参与对政府工作的监督,从而避免暗箱操作,防止以权谋私,促进政务公开和廉政建设。因此,只有转变观念,提高认识,看清本质问题,才不会让电子政务摇身变成电子衙门、电子官僚,才能真正实现政府的柔性化管理,才能真正做到服务于民。

本文试从建立电子政务边际效益模型入手,来评价电子政务建设部门的经济效益,进而起到监督电子政务的良性发展的作用。如果把效益看作成本的函数,那么信息系统的效益将随着

投入系统的成本的增加而增加。但投入成本通常不直接产生价值形态的效益,而是通过系统提供的信息质量、服务水平和管理水平等因素显现出来的。信息蕴含着大量的潜在价值,因此,信息系统的效益不仅与成本有关,还与信息所带来的总收益有关。下面构建一个成本效益函数:

$$B(x) = A(x) - c(X) \quad (1)$$

其中, B 为信息系统经济效益, A 为信息系统所带来的总收益, C 为信息利用的总消耗, x 为中间变量,既作为投入成本的中间函数,又作为产出收益的函数。对 (1) 求微分:

$$dB(x)/dx = dA(x)/dx = dc(X)/dx \quad (2)$$

令 $dB(x)/dx = MB(x)$ 表示边际效益, $dA(x)/dx = MA(x)$ 表示边际收益, $dc(X)/dx = Mc(x)$ 表示边际成本,则 (2) 可表示为 $B(x) = A(x) - c(X)$, 这就是信息经济效益评价的边际模型。可利用这一模型来评价电子政务系统的经济效益。当边际效益为正时,总体效益随着投入的增加而增加,项目的效益状况良好;边际效益为零时,总体效益达到最大值,此时项目的效益已经充分发挥出来;边际效益为负时说明随着投入的增加,总体效益在减少,项目的效益状况不好。

值得指出的是,电子政务的效益不仅包括经济效益,还包括社会效益。电子政务效益评估的复杂性和高难度,是当前电子政务建设出现参差不齐的主要因素之一。增强成本与效益意识对电子政务开发和管理人员而言至关重要。结合“不可衡量,则无法管理”的公共管理理念,政府责任和绩效的日趋公开,公民对知情权的诉求等多方面的因素,决定了电子政务绩效评估的必然性。而电子政务的绩效评估作为项目全流程管理的科学手段,作为引领电子政务建设导向的指南,也将提升政务产出的质量,获取公众更多的支持和信任。

2. 发展社会中介组织,形成政府、市场、公民的有效互动

所谓社会中介组织,是指处于政府与社会之间,联结政府与企业、政府与市场的各种社会组织的总称。西方有人称之为“第三部门”。作为一种社会自治组织系统,大力培育和发展社会中介组织,可以调整政府与社会之间的关系,提高政府管理社会经济的水平,促进政府职能的转变,增强政府能力和效能;可以形成政府、市场、公民的有效互动,在服务型政府的构建中,可以起到重要作用:

首先,通过培育和发展社会中介组织,进一步改革政府体制,转变政府职能,协调政府与社会之间的关系。目前的政府改革面临着一个难题,即政府承担了过多的社会职能和经济职能,容易导致政府机构的低效率和官员腐败,但离开了政府行政机构,社会本身又缺乏自组织能力。所以,改革政府管理体制,转变政府职能,把大量原来由政府承担的微观管理和服务的职能转移出去,交给社会中介组织来承担,既沟通了政府与社会各方面的联系,也保证了政府与社会各司其职、各负其责,避免了政府管那些不该管的事,把政府从“全能型”转变为“效能型”,增强政府的能力和绩效。如果没有社会中介组织这一载体,政府与社会之间变得脱节,或是政府管了大量“不该管,管不了也管不好”的事务,这样,一方面政府部门无法做好自己的本职工作,另一方面,社会自我管理体系长期得不到健全的机会。从这个角度看,只有社会中介组织得到充分发展,政府与社会的关系才能真正进入一个良性循环的状态。

其次,培育和发展社会中介组织,可以促进机构改革的不深入。政府把一部分权力下放到社会,实行公共服务的市场化,由社会中介组织承担部分的服务职能,既可以加强社会

的自我管理能力,又可以制约行政权力的滥用。社会中介组织的发展壮大是制约政府权力的根本力量。绝对的权力导致绝对的腐败,制约政府的真正力量必须来自政府之外。政府放权于社会中介组织之后,可以集中精力抓大事,加大对各级官员的监督力度,严厉惩治各种腐败行为,从而增加政府的廉洁性和高效性,最终改善政府形象,增强政府能力。所以,社会中介组织的发展并不意味着政府权威的弱化,相反,只会强化政府的权威。一个精干、廉洁、有效率的政府有利于实现政府管理的廉洁高效,巩固政府改革的成果,使机构改革在法治化的轨道上有效推进,促进机构改革的不断深入。如果政府的权力太大缺乏制约和监督,其行为随意性也就很大,会直接阻碍制度变迁和经济发展,这样必然无法规范政府的行为,提高政府工作的绩效,亦无法实现服务于民。

随着经济全球化的深入发展,中国与国际社会的进一步接轨,社会结构发生了变迁,我国社会的阶级、阶层利益发生了分化,在社会上形成了多元的利益格局,而且以契约关系为中介的市民社会在不断成长,大力培育和发展社会中介组织,建立在社会主体权利基础上的社会自我管理机制,将成为中国政府社会管理模式演变的重要实践取向,是实现政府柔性服务的良策。

四、结 语

总之,服务型政府应以人民诉求为导向,以公众的需求决定服务的内容,在行政决策中应充分尊重民意,推行阳光行政,实现政务公开;向社会提供具有人文关怀的便民服务,增强政府的亲和力;同时,政府作为社会的管理者,“以人为本”的柔性化管理是其知识经济时代不得不考虑的问题;顺应人性、尊重人格,柔性管理显然比刚性管理更具效力,政府只有通过自身的管理柔性化以及以向社会提供优质、高效的公共服务为导向,对整个社会实施柔性化管理,方能充分实现其公共服务职能。

参 考 文 献

- [1] 王谦.电子政务——理论、战略、标准、智能决策、绩效考评方法与模型[M].重庆大学出版社,2005.1
- [2] 刘熙瑞,段龙飞.服务型政府:本质及其理论基础[J].国家行政学院学报,2004(5)
- [3] 刘熙瑞.服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J].中国行政管理,2002(7)
- [4] 黄晓兵.柔性管理与刚性管理的融合[J].管理科学文摘,2005(11)
- [5] 曹国圣,缪秀梅.柔性管理在政府管理中的应用探析[J].现代管理科学,2005(1)
- [6] 郑志龙.政府信息化的功能分析[J].中国行政管理,2003(10)

作者简介

- 阴良魁,男,西南交通大学公共管理学院硕士研究生;
- 王 谦,男,西南交通大学公共管理学院教授,副院长;
- 刘 昕,女,西南交通大学公共管理学院硕士研究生。

政府改革进程中非正式制度制约问题分析

贾兆帅

西南交通大学 公共管理学院 成都 610031

【摘要】 包括价值信念、伦理道德、文化传统、风俗习惯、意识形态等方面内容在内的非正式制度是社会约束体系的重要构成，却又容易被忽视。非正式制度的存在及其变化对正式制度的演变具有不可忽略的影响。因此，政府部门中的非正式制度的制约在政府改革的进程中不容忽视。本文运用新制度经济学的视野，从非正式制度安排的理论入手，探讨了非正式制度对政府改革制约的表现形式，深入分析了产生这种制约作用的深层次原因，并提出了相应的对策建议。

【关键词】 非正式制度 制约 变迁 政府改革

Analysis on Restrictions of the Informal Institutions in the Process of Reform of Government

JIA Zhao-shuai

School of Public Management, Southwest Jiaotong University, ChengDu Sichuan 610031

【Abstract】 The informal institution, including values, ethics, cultural traditions, customs, ideology etc., is a critical component of the social restriction system, however, it is easily neglected. The existence and change of the informal institution have considerable impact on the development of the formal institution. Therefore, the restriction of the informal institutions in government should not be neglected. Based on the theory of arrangement of the informal institution and from the perspective of new-institution economics, this essay explores the representative forms of the informal institution, analyzes the deep reasons for producing these restrictions and put forward the relevant suggestions. In this article after studying the theory of informal institutional arrangement it is discussed and analyzed deeply in perspectives from new institutional economics that the representative forms of the restriction of informal institutions on governmental innovation and the deep-seated whys of giving rise to the restriction, and then some relevant countermeasures and suggestions are put forward.

【Key words】 informal institution; restriction, transformation; reform of government

一、引言：政府非正式制度的制约在政府改革进程中不容忽视

历经 20 多年的改革实践，我国的改革进入了“攻坚阶段”。中国改革能否取得最终的成功，关键取决于最后攻坚任务的完成情况。改革“攻坚阶段”的核心问题，实质上就是政府改革，近些年从中央到地方的各级政府都在积极探索政府改革的基本思路与改革途径，但改革进程中仍旧困难很大，攻坚任务繁重。

从新制度经济学流派的视野来看，政府改革的实质就是制度变迁。制度具体有正式制度与非正式制度之分。正式制度，也称正式约束，是指这样一些行为规范，它们以某种明确的形式被确定下来，并且由行为人所在的组织进行监督和用强制力保证实施，如各种成文的法律、法规、政策、规章、契约等。这实际上也是当前各个层次的政府机关进行改革探索重点思考的问题，即如何运用符合时代潮流的先进公共管理理论改造完善中国政府的传统管理理论体系。在这一过程中，正式制度的变迁若不能实现“诱致性变迁”，亦可以运用政府的强制性力量实现“强制性变迁”，制度变迁的可能性极大。但是为什么在具体的实施过程中政府体系的正式制度变迁依然推进艰难？其中一个重要的原因就是忽视了非正式制度的制约。以致有学者认为“中国公共行政改革的十重困境”中重要的一重就是：“正式制度与非正式制度的变迁轨迹不一致。”^[1]正式制度与非正式制度之间是相互联系，相互制约，相辅相成的关系。非正式制度变迁的滞后，必然与正式制度的变迁发生冲突，对政府正式制度的变迁产生相当程度的制约甚至阻碍作用，进而导致政府改革的进程缓慢。政府改革进程中有关非正式制度的研究相对较少，这也是当前需要引起学术界重视和深入研究的重要问题。

二、非正式制度及其对政府改革的制约表现形式

（一）非正式制度简析

从历史上看，在正式制度设立之前，人们之间的关系主要依靠非正式制度来维持，即使在现代社会，正式制度也只占整个社会制度中的一小部分，人类社会生活的大部分空间仍然由非正式制度来约束。非正式制度与正式制度相对，又成为非正式约束，是指人们在长期交往中无意识形成的，或在社会生活过程中约定俗成、共同恪守的行为准则。具有持久生命力，渐进演化，构成代代相传的文化的一部分。“它一般包括价值观念，伦理规范，道德观念，风俗习惯，意识形态等因素，其中意识形态和习惯在非正式制度中影响最深，处于核心地位。”

^[2]与正式制度相比，非正式制度安排具有自发性、非强制性、广泛性和持续性的特点。

新制度经济学家认为，正式制度只有在社会认可，即与非正式制度相容的情况下，才能够充分发挥其自身的作用。特别是很多正在转轨的发展中国家的体制变革过程中，大量引进了发达国家的正式制度，但是在具体实施的过程中却出现了外来正式制度与传统的非正式制度之间的紧张，造成了突出的“水土不服”的尴尬局面。因此，新制度经济学的领军人物之一——道格拉斯·C·诺思曾经说过：“同样重要的是，我们必须关注那些非正式约束。我们都知道，行为习惯、习俗和行为模式对一个社会的运转起到关键作用。”他甚至还谈到，离开了非正式制度，即使将来成功的西方市场经济制度的正式政治经济规则搬到第三世界和东欧，就不再

是取得良好的经济实绩的充分条件。“比如在俄罗斯，许多正式规则都发生了变化，但是却不存在一个与这些正式规则相一致的实施机制以及相应改变了的行为习惯，从而产生了较大的混乱并导致今天的这种局面。”^[3]很显然，非正式制度的变迁对正式制度的成功变迁产生着重要的制约关系。政府的行政体制改革亦是如此。

（二）政府非正式制度对政府改革的制约表现形式

非正式制度既可以促进也可能阻碍正式制度创新，既可以降低也可以增加正式制度创新的成本。政府中传统的非正式制度的形成也是政府公务人员长期博弈与调整的结果，比政府中的正式制度安排更具韧性，变迁难度较大。在我国当前的政府改革实践中，政府部门的传统非正式制度变迁明显滞后于正式制度的变迁。各个层次的政府机关都按照“公共服务型政府”的建设要求结合本部门的实际改造完善了自身的制度设计，科学、合理、先进的制度安排符合新时期政府转型的要求，但是政府面貌的改观并没有达到预期的效果，尤其在基层政府部门这一反差表现得尤为突出。政府改革的成本似乎不仅仅包含正式制度变迁所要付出的代价。非正式制度变迁的滞后对政府改革的制约问题凸现出来。政府的任何一项改革的推进最终必然要落到每一位公务人员的身上，公务人员是改革最终的实施者。而非正式制度是隐含在政府公务人员中的韧性制度安排，严重影响和制约着公务人员观念和行为的改变，增加了政府改革的成本，进而减缓了政府改革的推进速度。

在当前政府改革的实践中，政府传统的非正式制度制约改革进程的主要表现形式基本上包含以下几个方面：一是政府公务人员传统观念根深蒂固，未能达成改革共识。在我国长期形成的传统思想观念一直影响甚至禁锢着包括政府公务人员在内的当代国人，传统“官本位”思想的根深蒂固导致公务人员现代服务观念的缺失，同时也不愿甚至不知改变长期形成的思想观念与工作习惯以适应政府改革的进程，惯性思维方式阻碍新型政府工作的推进。二是政府中既得利益获得者以非正式制度为工具阻碍新正式制度实施。当新的正式制度的实施导致旧制度之下的既得利益者出现利益损失，既得利益者往往会结成利益联盟，运用意识形态、传统思想观念等工具左右新正式制度的推进。改革的反对者与支持者之间或明或暗的思想论战、观点交锋即是具体体现。三是政府改革中带有机会主义或不确定性的倾向。很多地方政府长期以来形成了“对上不对下”的工作思路，往往是地方政府受到上级政府机关较强改革压力时，新型正式制度的推进较快，而一旦压力减小或消失，已有的改革态势就会随之而“缩水”甚至出现倒退，相对比而言，社会公众的反应与评价被束之高阁，不加重视；同时在政府推进改革的过程中，一些层级的政府部门出现了“上有政策，下有对策”的混乱局面，推行打改革政策“擦边球”的策略，改革举措避重就轻，过多地关注改革的“外在形象”，不注重“内在修炼”，这就不可避免地会出现比如“面子工程”、“形象工程”等的改革假象，蒙骗上级政府部门。

三、政府改革中传统非正式制度制约原因探究

政府改革中，传统非正式制度的制约是一个亟需突破的难关。除了非正式制度本身所具有的特点因素之外，还有什么深层次因素在影响着非正式制度的变迁进程呢？非正式制度对政府改革的制约甚至阻碍究竟源于何处？以下是对这一问题的简单探讨。