

reatise On Innovation Of Governance Paradigms

杨冠嶷

政府治理体系创新

经济管理出版社

ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

政府治理体系创新

杨冠琼 著

经济管理出版社

责任编辑:谭 伟 杨世伟

版式设计:陈 力

责任校对:孟赤平

图书在版编目(CIP)数据

政府治理体系创新/杨冠琼著. —北京:经济管理出版社,2000.10

ISBN 7-80162-044-5

I. 政... II. 杨... III. 国家行政机关-行政管理-研究-西方国家 IV. D523.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 45426 号

政府治理体系创新

杨冠琼 著

出版:经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同8号 邮编:100035)

发行:经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷:中共中央党校印刷厂

880×1230 毫米 1/32 印张:12.375 字数:285 千字

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月北京第 1 次印刷

印数:1—5000 册

ISBN 7-80162-044-5/F·42

定价:25.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书,如有印装错误,由本社发行部负责调换。

通讯地址:北京阜外月坛北小街2号 邮编:100836

联系电话:(010)68022974

序

当我如饥似渴地读完杨冠琼的这一新作,甚感欣慰。这是继《当代中国行政管理模式沿革研究》后的又一部专著。由此感到,新一代行政学者,犹如“长江后浪推前浪,世上新人超旧人”,一本本力作相继面世!

我与冠琼相识虽只数载,但缘于治学兴趣和学术观点等方面的“道同”,故交往甚密。冠琼毕业于兰州大学数学力学系,获理学学士学位;1988年考入我的母校中国人民大学行政学研究所,攻读行政管理专业,获硕士学位。当时,我的同班学长黄达强教授任该所所长,他的严谨治学态度、宽厚处事原则,对冠琼影响甚深。此后,冠琼又师承张静如先生,继续研究行政管理,特别是当代中国行政管理模式的形成与演变,获博士学位。师从张教授,冠琼不仅获得了研究当代中国行政管理的丰富的背景知识,而且更加弘扬了其治学与处事的原则。这突出体现在近几年的苦学、苦钻和甘于承受一切压力,而持之以恒地专注于政府治理模式的研究,专注于治国方略的求索。

探求治国方略,特别是探讨政府与市场的关系,重新审视与确定政府和管理市场经济中的角色,从而构筑适应现代市场经济要求的高效能的政府行政管理体制与运行机制,这已成为70年代末80年代初以来世界各国共同关注的主题。随着理论认识的深化和实践经验的累积,西方学者从不同侧面先后提出了各种各样的行政改革理论。这些理论对西方各国的行政改革实

践发挥了重大的导向作用。

在我国当前和今后相当长的时期里,围绕着“逐步建立适应社会主义市场经济体制”,“建立办事高效、运转协调、行为规范行政管理体系”,开展深入的研究,拿出有分量的突破性研究成果,这是我国深化行政体制改革面临的重大理论与实践问题,也是我国公共行政学面临的严峻挑战与发展机遇。目前,一批年轻的学者正在为此而奋发著书立说。

展现在读者面前的这一部新著《政府治理体系创新》,就属于出墙的“一枝红杏”。对于设计新的政府职能的实现的具体机制,具有重要的开发洞见和扩展视野的作用。本书立意新颖、结构严谨、论证翔实。难能可贵之处是,本书从独特的视角出发,集理论性与实践性于一体,汇规范性研究与实证性研究于一身。在比较、分析、整合各种观点的基础上,提出了内在逻辑严整的五个方面的新见解。

1. 关于政府的本质属性与效能合法化问题。

本书根据马克思主义经典作家关于人群关系分化的观点,从政府的属性应该是(ought to)什么,而不是现实是(to be)什么的角度出发,探讨了社会主义国家政府的本质属性,提出“政府是人们为促进共同体的福利而作出的理性选择”,“是正义、民主、自由、公正、福利的象征与缔造者”,“是人们企图摆脱困扰其心灵与行为等各种各样的社会问题的最重要的诉诸对象”。这一界定,不仅与公共选择理论的观点针锋相对,而且据此提出政府的合法性在于政府要真正负起责任,政府要提高承担责任过程中的效能。

2. 关于政府承担其责任、履行其职能的两大常量问题。

政府作为人们为促进共同体的福利而做出的理性选择的结果,其职责有两大常量:一是社会自主性空间的完备,二是社会发展的结构性导航。这一论点不仅与计划经济时期的“政府事

必躬亲”的做法相区别,而且超越了当代西方学者的“政府的主要职能是组织公共物品供给”的狭隘、短视的无为观点。这就从总的框架方面,奠定了政府的职责(能)基础。

3. 关于政府职能实现方式与条件的问题。

本书没有像其他著作那样,笼统地或命令性地指出政府应该具体地做什么,而是针对不同情况,根据具体问题的性质与特点,论述了政府在面临不同问题时应该如何去实现其职能。值得特别重视的有两点:该书将政府职能、行为的确定,建立在市场容量和政府容量的具体分析的基础之上。同时,为了在面临不同情况时,政府能够充分发挥其“整体大于部分之和”的作用,该书提出了实现政府职能的内外条件,其内在条件,政府必须是负责任、有能力、有高度公益动机和精神的政府;其外在条件,政府必须能够受到社会的有效约束和校正。否则,政府就会从作为社会的“整体”退化为社会的各“部分之和”。

4. 关于政府的组织结构问题。

为使政府发挥其社会的“整体”职能,政府的组织结构必须从韦伯式的科层制转变为联合式的“解科层制”。这一论点的立论,建立在马克思的“行政管理是国家的组织活动”的基础之上,并根据马克思主义经典作家在“解科层制”方面的创新,结合当今经济全球化的趋势,提出了建立联合式的“解科层制”的政府组织结构的基本框架。

5. 关于政府行政管理的运行机制问题。

本书提出的职能分享、网络化运作与后验控制三位一体的行政管理的运行机制,突破了传统的公共职能完全由科层化的政府组织单独承担的观点和做法。这对于改革我国计划经济体制下形成的层层下指令的运行机制来说,不啻是一把打开铁匣子的“金钥匙”。

鉴于此,我认为本书是值得一读的学术专著,具有很强的

“浓缩性”。也正由于这种“浓缩性”，本书还有待于扩展和深化，诸如在职能分享、网络化运作和后验控制方面，在市场容量和全球化对政府的重塑效应等方面。

殷切地企盼着更加深入研究的新著问世！

徐理明

1999年2月于国家行政学院壹豪苑

前言

20 世纪 80 年代中后期,特别是 90 年代以来,以数字化信息技术为先导与核心的新型经济——知识经济,在其初露端倪伊始,便以前所未有的速度和能量冲击、改变和重塑人类社会生活的各个方面。特别是以 19 世纪工业生产技术的特质为基础建立起来的科层化政府,由于与其相适应的社会经济环境的持续而深刻的变迁,因日益显露的效能障碍而面临信任危机、权威危机和合法性危机。重新设计构建适应后工业社会或知识经济时代的政府治理体系因而成为 90 年代以来全球共同关注的头等重要的课题。最小政府理论、解除管制理论、重塑政府理论、重构政府理论、新公共管理理论等纷纷荡起一阵胜过一阵的冲动性高潮,大有群雄逐鹿、万马奔腾之势。

各种学派、理论、方案的纷纷登台展示为不同国家探索政府治理体系创新拓广了思路 and 眼界,增加了知识资本存量和认知格局存量,提供了可资借鉴和利用的模式,极大地降低了“试错”的成本或代价。然而,各种方案相互竞争亦使“选择”更具微妙性,稍有不慎便会陷入“范式移植灾难”的危机之中。日本桥本政府的垮台虽有多方面的原因,但是,以“拼凑起来的改革”为特征的政府治理体系创新对此负有不可推卸的责任。东南亚金融危机所暴发及其对不同国家产生的不同影响亦说明,不同的政府治理体系创新模式及其连续性和一致性程度对整个国家的经济发展和国家竞争力关系重大。

本书试图通过“尺度变换”在整合各种理论的基础上,提出一种有机的、适应不同生态环境的政府治理体系创新的基本框

架。

为了使读者能够更好地理解本书的体系与内容,在此我想强调两点,一个是本书的体系问题,另一个是概念问题。

关于本书的体系,我只想以纲要的形式重新归纳一下其基本内容,因为内容安排本身已经蕴藏了逻辑结构:

(1)在比较研究 90 年代中期以来行政管理改革特征的基础上,对政府治理体系或范式创新的涵义与特征进行系统的论述和说明。

(2)通过简要介绍各种行政管理改革理论的演进过程及其基本内容,探讨“两次综合”(90 年代初和 90 年代中后期)的社会、政治、经济背景和价值取向方面存在的差异,旨在说明经济全球化对行政管理模式即政府治理理念、治理结构、运作方式的冲击与重塑效应。

(3)探讨在经济全球化的世界格局中,政府在促进经济发展中的决定性作用;从总体上说明,在促进国家体系创新能力和国家竞争力提高的过程中,充分发挥政府的总发动机作用的机制与方式。

(4)论述在经济全球化背景下,为成功地履行其促进国家竞争力提高的作用,政府所必须承担的各种角色。

(5)政府何时扮演何种角色、起何种作用以及如何实施其作用,建筑在对市场机制的适用范围和物品性质的分析的基础之上。

(6)公共物品与服务供给职能的共享化和供给方式的网络化,正在日益取代科层化政府独家负责和直接供给的传统方式。

(7)适应行政管理理念和方式的转变,政府组织结构由韦伯式的科层制转向联合式的、解科层化的相互依存的网络。

(8)与组织结构的这种变化相适应的是,政府行为由单一的规则导向的(rule-driven)科层控制转向混合的、绩效导向的、

后验(ex post)控制。

(9)政府行政管理改革是公职人员(包括公务员和政治任命官员)对知识的创造性应用,因此,公职人员的素质、知识、公益精神、创新动机、使命感、责任感等是决定政府改革能力从而政府治理能力的关键因素。为增强政府的治理能力,必须重新界定公职角色的性质,并根据公职角色的性质重新制定相应的规范公职人员行为的激励性法律文件。

(10)经济全球化是历史性的必然趋势。随着经济全球化进程的加快和程度的提高,我国的行政管理体制和运行机制必然面临着经济全球化的影响。对发达资本主义国家面临经济全球化所进行的行政管理改革进行跟踪研究,能够识别出众多的、具有共同性的应付经济全球化的行政管理改革的方式、方法等基本要素,从而有助于建构具有中国特色的适应经济全球化的政府行政管理模式。

关于概念,我想重点说明一下“政府治理体系”和“政府治理体系创新”。“政府治理体系”实际上是“政府治理范式”的代称。“政府治理体系创新”实际上是指“政府治理范式创新”。由于国内一些读者对“范式”一词不习惯,故在本书中将“政府治理范式”通称为“政府治理体系”。虽然这样转换有些不妥,但只要明确其含义也就不会引致什么混淆。

关于政府治理范式,目前在西方的著作中并没有统一的界定。凯特尔(Donald F. Kettl)认为,80年代以来,为了根除政府中存在的浪费、欺诈和滥用公共资源的这种三位一体的邪恶行为和现象,理论界的专家和实践部门的官员们提出和实施了大量的改革政府的理念和作法。例如,在措施方面,提出解除管制、重塑政府、削减规模、再管制、削减预算、市场化等;在目标方面,主张通过签约、赋予权力、增强能力、酶化合作等使政府更关注顾客、结果、产出、绩效等。凯特尔认为,所有这些来自不同领

域的措施相殊、观点各异,有些甚至相互冲突的改革政府的主张,事实上,构成了一个整体,即探寻一种新的、更具效率和回应性的政府治理范式^①。

德伯尼克(Melvin J. Dubnick)指出,面对日益严峻的国内外市场的压力,创新性的政府行为受到人们的广泛关注。有关创新性的政府行为的报道,虽然看上去只是个别的、孤立的一个个实例,但这种创新性行为却导源于新的社会和国际格局的挑战。由于这种挑战的普遍性和不可避免性,任何不想在挑战中丧失合法性的政府都将对挑战作出回应,而成功的回应却只能是创新性的。因此,“新的治理范式”不断出现。例如,“行政大趋势”(administrative megatrends)、“新公共管理”(new public management)、“重塑政府”(reinventing government)、“后科层改革范式”(post-bureaucratic reform paradigm)等。德伯尼克和古德温等人认为,新的治理范式如此之多,以致于这些范式几乎是连续谱似的分布于“铁笼式治理范式”和“无头鸡式治理范式”之间^②。

就我的理解而言,政府治理范式创新,作为政府改革的一种新的理念和运动,实际上是各种改革理论和实践的一种“集成”。它既是理性对已有的政府改革的各种理论和实践的反思,又是对现实及其变迁趋向的洞见。它比任何一种已有的政府改革理论所包容的范围都要更加广泛,所考虑到的维度都更加复杂多样,同时,它也比现有的任何一种政府改革理论对问题的认识都更加深刻。它以经济全球化引致的社会政治、经济和文化变迁

① John J. DiIulio, Jr. (ed.), *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved* (The Brookings Institution, 1994), p. 175.

② Andrew Massey (ed.), *Globalization and Marketization of Government Service: Contemporary Public Sector Developments* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1997), pp. 20-28.

为背景,以各国的改革实践为经验源泉,以对已有的各种改革理论的反思和对未来的理论洞见为指导,来构建更具效能和回应性的、适应经济全球化的“新的政府治理范式”。

事实上,90年代以来,西方国家理论界所说的“政府治理范式”(governance paradigm),是指由政府治理理念、治理结构(governing structure)和运作方式与过程(operations)所构成的三位一体的有机框架或网络。政府治理范式创新就是通过重新认识和界定政府、市场与社会组织之间的相互关系,重新确立政府治理理念并据此重新认识和确定政府在管理市场经济和驾驭市场机制方面的角色,根据“问题情境”的性质和意欲达到的目标,调整政府组织结构、权力运行机制,确立相应的运作方式和过程,不断寻求成功的或最有效的管理现代市场经济和驾驭市场机制的政府行政模式。

政府治理理念的创新,是政府治理范式创新的基础和前提。90年代中期以来,发达国家的政府治理理念不再局限于固定的模式(如分权、私有化等),而是以效率、效能、回应性(responsiveness)和责任性(responsibility)为导向和选择准则;不再寻求整齐划一的模式,而是以“问题干预”(problem intervention)分析为基础,随机制宜或权变观念成为理念创新的常量;不断追求创新成为制度设计和政策设计的思维定向;理念创新的能力决定于知识存量和思维方式或方法论的转变,因此,学习成为理念创新的来源,比较成为理念创新的有效途径;理念创新的可行性不再以某种确定性理论为评判标准,而是以科学的“问题干预”(problem intervention)分析、“问题情景”(problem situation)分析和实践检验为评判标准。

治理结构是指有效促进经济发展的公共权力和权威的运行方式;政府设计、规划和实施公共政策以及政府履行职能的方式。能够有效促进经济发展的权力和权威的实施机制与过程,

必须能够使政治行为者(政治家或政治任命官员)真正赋有履行其管理决策职能的义务和责任。治理结构的创新,既是实现理念创新的实践动力源泉,又是理念创新获得实施的组织保障和权力保障。治理结构的创新建筑在对现实社会状态的分析和重新认识的基础上,它是在重新确认社会结构和社会运行方式的基础上确定的,是对社会结构和运行机制变迁的一种自觉的反应。因此,治理结构不仅仅关系到政府自身结构问题,实际上也关系到社会的结构问题。

运作方式和过程的创新是指不断寻求成功的公共管理赖以实现的具体操作机制和过程,它是保证正确的治理理念和高效率的治理结构能够充分发挥出作用的最终环节。没有科学的和可明确控制与监督的具体操作机制和过程,再好的治理结构和公共政策也不会产生出应有的社会绩效。

政府治理体系创新是一个新课题,也是一个大课题。许多相关的理论和实际运作方案仍在探索和试验当中,仍在形成与完善当中。随着知识经济作为一种经济形态的不断形成和在社会经济生产与财富创造中的地位、作用的日益占优,适应知识经济的政府治理体系的理论和方案将不断趋于完备,因而政府治理体系创新将成为 21 世纪在理论和实践上都是最具吸引力的研究和探索领域。本书只是向这一探索过程迈出的第一步,期望能起到投石问路的作用,吸引更多的学者加入到这一领域的深层次探索中。

目 录

前言	(1)
----------	-------

第一章 导言	(1)
--------------	-------

一、效能合法化:政府治理体系创新的命令性要求 ...	(3)
----------------------------	-------

二、理论综合:政府治理体系创新的理性基础	(4)
----------------------------	-------

三、方法论、价值取向与组织设计:政府治理体系创新 的理念导向	(6)
---	-------

四、各章内容概要	(10)
----------------	--------

第二章 知识经济与科层化政府的合法性危机	(19)
----------------------------	--------

第一节 日益兴起的知识经济及其特征	(21)
-------------------------	--------

第二节 知识经济引致的科层化政府生存环境的变迁	(24)
----------------------------------	--------

一、共时性的煎熬	(24)
----------------	--------

二、全球性政府效能竞争的危机	(26)
----------------------	--------

三、非结构化的迷茫	(29)
-----------------	--------

四、内成化的困扰	(32)
----------------	--------

第三节 大众谐同趋向与科层化政府的合法性危机 ...	(33)
----------------------------	--------

一、相对性价值的占优与重力性制度的分化	(34)
---------------------------	--------

二、可获得性空间的扩展与组织制度价值的重估	(37)
-----------------------------	--------

三、公益精神取向的强化与合法性体制的重塑	(39)
----------------------------	--------

第三章	竞争性改革方案:政府深陷“卡夫丁峡谷”的诱因	(47)
第一节	最小政府理论	(50)
第二节	重塑政府理论	(55)
第三节	解除政府管制理论	(74)
第四章	回应型整合:政府治理体系创新的基本架构	(87)
第一节	回应型理念:政府之为政府的合法性及其当代要求	(89)
一、	契约论与掠夺论或剥削论	(91)
二、“	暴力潜能”分配论	(92)
三、“	形式合法”类型论	(95)
四、	人群关系论	(98)
五、	政府合法性的当代要求	(102)
第二节	自主性空间的完备:功能与过程	(103)
一、	自主性(权利)	(104)
二、	自我实现性(机制)	(107)
三、	自我参照性(规范)	(112)
第三节	孵化性预警的导航:结构与激励	(122)
一、	孵化性预警导航:政府的“高级经济职能”	(122)
二、	结构化预警导航的理论基础:技术、分工与波动	(125)
三、	过程考察:经济史中的波动规律	(136)
四、	社会科学知识:孵化性预警导航的理性源泉	(140)
第五章	市场容量:政府干预的合理性源泉	(147)
第一节	经典的市场失灵	(150)

一、公共物品	(151)
二、外部性	(168)
三、自然垄断	(173)
四、信息不对称	(180)
第二节 非确定性的市场失灵.....	(184)
一、只有少数卖者或买者的市场	(185)
二、偏好的源泉与可接受性	(187)
三、非确定性问题	(191)
四、调整成本	(202)
第三节 规范性的市场失灵.....	(204)
一、人之为人的尊严:机会均等与消费基线.....	(205)
二、社会为人的社会:道德基础与公共利益.....	(209)
第六章 政府容量:社会化替代方案的逻辑基础	(213)
第一节 内生于直接民主制中的政府容量限制.....	(217)
一、政府类型与社会偏好	(217)
二、康德尔赛投票悖论	(220)
三、阿罗的不可能性定理	(223)
四、作为钳制权力的民主制	(228)
第二节 内存于代议制政府中的政府容量的局限.....	(230)
一、代议制政府的一般过程与一般行为	(230)
二、寻租:利益的扩散与集中.....	(232)
三、短期行为:选举周期.....	(239)
四、姿态与实质:公共议程、沉淀成本与可援先例 ..	(241)
第三节 内存于官僚供给中的政府容量的局限.....	(244)
一、委托—代理:监督的一般问题.....	(244)
二、产出价值的归属难题	(245)
三、有限竞争对效率的影响	(249)

四、公务员制度所引致的非弹性	(251)
----------------------	-------

第七章 趋利避害:策略选择的科学与艺术	(259)
----------------------------------	--------------

第一节 市场的释放、疏理与模拟	(262)
-----------------------	-------

一、释放市场	(263)
--------------	-------

二、疏理市场	(268)
--------------	-------

三、模拟市场	(269)
--------------	-------

第二节 改变激励机制的贴补与税收政策的设计.....	(272)
----------------------------	-------

一、供给性赋税	(275)
---------------	-------

二、供给性补贴	(278)
---------------	-------

三、需求性补贴	(282)
---------------	-------

四、需求性赋税	(287)
---------------	-------

第三节 建立规则.....	(289)
---------------	-------

一、框架性规则	(289)
---------------	-------

二、管制	(293)
------------	-------

4 第八章 解科层化:政府组织的创新理念	(297)
-----------------------------------	--------------

第一节 科层化组织与政府管理科层化的爆炸式增长	(301)
-------------------------------	-------

第二节 “科层化溢出效应”的社会灾难.....	(307)
-------------------------	-------

第三节 遏制“科层化”的经典理念与当代“解科层化”组织的核心框架.....	(328)
---------------------------------------	-------

一、遏制“科层化”的“经典理论模式”	(328)
--------------------------	-------

二、解科层化运动的兴起	(332)
-------------------	-------

三、解科层化(或回应型)组织的核心框架	(334)
---------------------------	-------

第九章 职能分享与后验控制:社会评估的绩效准则 ...	(343)
------------------------------------	--------------

第一节 职能分享与运作方式的多元化.....	(346)
------------------------	-------