

On Value Orientation and Objective Model for the Change of Governmental Functions in the New Period in the Context of Public Governance

Xuefeng Zhou

School of Management, Zhejiang Ocean University, Zhoushan 316000, China
zhouzjou63@126.com

Abstract: In the modern world, the theory of governance and good governance has become world-wide and international discourse context and analytical background. Its rapid development in China is becoming the leading discourse and effective analytical paradigm for Chinese administrative reform. By viewing the new requirements of social development and harmony, and by understanding and explaining the theory of governance and analytical paradigm, the change of Chinese governmental functions in the new period should regard the socialist fairness as value orientation, and regard the public government's function pattern in combination of publicness with governance as the objective model.

Keywords: governmental function; governance; good governance; value orientation; objective model

治理语境下新时期政府职能转变的价值取向和目标模式

周学锋

浙江海洋学院 管理学院, 舟山, 中国, 316000
zhouzjou63@126.com

摘 要: 在当今世界范围内, 治理与善治理论已成为行政改革的全球性、国际性话语语境和分析背景, 其在中国的迅速发展, 正成为中国行政改革的前导性话语和有效的分析范式。着眼于科学发展和社会和谐的新要求, 在治理理论的语境和分析范式的解读下, 新时期我国政府职能转变应以社会公平正义为价值取向, 以公共性与治理性有机统一的公共治理型职能模式为目标模式。

关键词: 政府职能; 治理; 善治; 价值取向; 目标模式

1 引言

中国共产党十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》也强调提出: “深化行政管理体制改革要以政府职能转变为核心”。这说明, 政府职能转变仍然是新时期深化行政管理体制改革所要面临的首要和核心问题, 而“着力”转变职能则进一步说明了其艰巨性和紧迫性。而要“着力”转变职能, 当然首先必须弄清楚着力的方向在哪里? 价值取向是什么, 目标模式是怎样的? 只有在此基础上所进行的职能转变的努力才会是正确而有效的。

2 治理与善治: 新时期政府职能转变的一种话语和分析范式

20 世纪 60 年代以来, 传统官僚行政管理危机引发了旨在重塑行政思维与运行模式的公共行政研究的革命, 由此形成了全球性“行政改革时代”。“在公共管理领域, 治理一词逐渐被构造成一个关于治理理论的话语体系, 解构着‘公共行政’和‘政府管理’的传统话语”[1]。治理和善治理论认为“治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和, 它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程, 它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则, 也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排”。[2]其主要内容包括: 其一, 治理主体的多元化。认为政府并不是国家惟一的权力中心, 各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到了公众的认可, 就都可能成为在各个不同层

面上的权力中心。其二，国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任日益变得模糊不清。国家与社会组织间的相互依赖关系，私人部门和公民自愿性团体正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。其三，治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络，加强系统内部的组织性与自主性。其四，治理机制和手段的变革，政府有责任使用新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。由此可见，治理理论打破了传统理论中公共与私人，国家与市场的两分法，具有更为广阔的实用性及涵盖性。治理的最高标准是达到所谓的善治。“善治就是指公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。”[3]善治具有以下几个基本因素：合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效。[4]治理和善治的实质在于实现政府、市场与公民社会的良好合作，而政府改革的过程实际上是政府、市场与公民社会三者关系的动态变动过程。

近年来，治理和善治理论在中国迅速发展，正在成为中国行政改革的前导性话语和有效的分析范式。正是治理和善治理念的这种国际国内的普遍运用，使其成为中国政府再造的全球性、国际性的话语语境和分析背景。治理与善治理论的基本精神也在一定程度上契合了时下我国行政改革和政府职能转变的大背景——科学发展观和社会和谐，或者说科学发展观和构建社会主义和谐社会在一定意义上应和了全球化性政府治道变革潮流的价值追求和目标指向。作为社会一控制体系的治理，强调政府与公民社会的合作，强调自上而下的管理与自下而上的参与相结合，强调管理主体的多样性，并以谋求公共利益的最大化为最终目标。而治理与善治制度的实践作为对公共领域的危机或民主政治衰败做出的拯救性回应，试图通过政府、市场与公民社会的良好合作，对付市场和国家协调的失败而求得经济社会的永续发展，这些无疑与科学发展观的核心和基本要求——以人为本，促进经济社会和人的全面发展相互契合和应和。治理和善治理论开辟的公共行政模式，实质上是为了求得以公民和公民社会为主体的政治参与力量，使其能够在公共权力的政治框架中获得自己话语的重要参与地位，实现社会与公民、国家与人民、政府与市场、政治与生活之间的共通。它们不断地提出使公共权力服务于人民、实现政府的善政，达到好的治理，挽救政府在市场行为中的

失灵现象，其实不过是在根本上谋求社会和谐的努力而已。如果能够实现这种目标，那么，在公共行政职能转向下的社会和谐就必然能够实现。因此，我国政府提出构建社会主义和谐社会，这既表明我国政府公共行政实践在宏观层面的一种价值性规制，同时也是对世界范围内公共行政改革潮流的内在价值指向的应和，即要为社会和谐提供基本的公共行政实践前提。治理与善治的话语模式下提出的公共行政改革主张在政府职能定位上，要求修正或者转换其身负千年之前的前现代性的政治统治职能，充分利用和借鉴治理职能模式，成为与世界接轨的治理型政府。

3 公平正义：新时期政府职能转变的价值取向

改革开放以后，由于首先要解决温饱问题，在以经济建设为中心的思想指导下，始终把经济建设放在政府工作的首位，这时的政府基本上是一个经济建设型政府，受经济领域中“效率优先，兼顾公平”原则的影响，我国历次行政改革都试图通过机构精简和人员裁减来达到提高行政效率的目标。然而，几次以“精简、高效”为目标的行政改革并没有实现预期目标，并且，行政改革对效率的过度追求还引发出各种社会公平问题。行政改革中出现的这种公平与效率的价值冲突，使得我们不得不对行政改革的目标定位进行重新审视。以人为本的科学发展观和构建社会主义和谐社会的战略目标提出以后，按照科学发展观和和谐社会的要求对行政改革的目标定位进行审视后发现，效率不能作为公共行政的最高价值目标，公共行政必须以社会公平为其最高价值目标，当然这并不意味着效率不重要，政府必须以最小成本提供最优质高效的公共服务。而惟有公平正义才是公共行政的最高价值，新时期政府职能转变也必须以此为最高价值追求。

从治理与善治理论提出的行政改革主张上看，其在政府职能定位的价值目标上所追求的应该说同样也是公平正义。治理作为各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和，它所开辟的行政模式被认为是实现公共服务效益、效率、公平的基本工具，而善治作为一种“有效的”和“良好的”治理模式，以谋求公共利益的最大化为最终目标，治理所要实现的公共行政价值目标的善即是公平正义。而在古典公共行政看来，“在行政科学中最重要的‘善’就是效率。一些非常无效的制度安排在一个民主体制中可能

是必要的。……但这种与效率相冲突的安排不应该被用来消除效率,因为效率是行政科学得以建立的基本价值理念。”[5]可见,作为对公共领域的危机或民主政治衰败拯救性回应的治理与善治制度,其所要拯救的不仅是政府失败和市场失败,更是公共行政赖以存在的社会价值基础——社会公平正义的被忽视和遗失。

4 公共治理：新时期政府职能转变的目标模式

从 1988 年行政改革提出以转变政府职能是关键以来,政府职能转变的重点长期放在经济领域,而改革开放以后我国经济体制改革的主要任务是建立社会主义市场经济体制,行政管理体制改革的主要任务被定位在“与建立社会主义市场经济要求相适应”,即建立与社会主义市场经济相适应是行政管理体制,因此,职能转变的取向是单维度的——适应经济市场化。政府职能转变主要着眼于政企关系,围绕政企分开、政府还权于企业展开。这样一种职能转变使得我国政府逐渐成为一种所谓的经济建设型政府。科学发展观”理念与“和谐社会”目标提出以后,要求从全面协调可持续发展和经济建设、政治建设、文化建设和社会建设“四位一体”的总体发展思路出发,对政府职能进行新的定位,政府职能转变的取向逐渐走向多维度,由聚焦经济领域扩展到经济、政治、文化和社会等广阔的领域,转变政府职能不仅仅是为了适应“建立”市场经济的要求,更是为了适应“完善”社会主义市场经济的要求,是为了适应建设社会主义民主政治、市场经济、先进文化和和谐社会的需要。因此,有人提出,中国政府的行政改革在政企分开后的职能模式应是:从计划政府走向市场政府,从人治政府走向法治政府,从专制政府走向民主政府,从单中心政治统治走向多中心自治治理。尤其是经过 2003 年的“非典”,中央提出要坚持科学发展观以后,我们的政府正从单一的经济建设型政府转向公共治理型政府。与政府转型相适应,政府职能也将向着公共治理职能模式转变。这种公共治理职能模式具有如下基本特性:

第一,公共性。所谓公共性是指公共行政作为一种表征政府部门对社会公共事务的管理活动,其区别于一般管理的本质性特征。它集中体现在公共行政主体即政府部门的公共性,管理手段即公共权力的公共

性,价值观即公平、正义、民主等价值的公共性,管理目标即公共利益的公共性等方面。强调政府职能的公共性,既是对政治—行政二分原则下的传统公共行政和“新公共管理”的“管理主义”的超越,也是公共行政本质的回归。公共行政的本质是公共行政主体依法运用公共权力对公共事务和公共部门进行组织与管理,以实现公共利益最大化的过程。而传统公共行政和“新公共管理”的“管理主义”则主张按照企业的管理原则与价值取向来对公共组织进行管理,试图通过科学化、技术化的管理来实现政府目标,效率中心、技术至上、价值中立是其核心内容。这种将公共行政和私营企业的管理相等同的理论观点,混淆了公共领域中的行政行为与私人领域中的管理活动,导致了公共行政的“公共性”本质的迷失。而作为传统公共行政和“新公共管理”的替代理论的治理与善治所倡导的治理机制运行中的协商合作、公众参与,公共责任共担等直接体现出公共行政的“公共性”要求,因此必然是未来行政学进行制度建构的重要基础,也必然进行政府职能转变和目标模式选择上的重要理论基础。公共性行政职能模式在价值取向上以追求公共利益、实现社会公平为其最根本的价值取向,倡导公共服务的平等性、行政官员的政治回应性、民主行政、社区自治等基本价值,强调将“社会公平”引入政府目的和运作机制之中,即“要推动政治权力以及经济福利转向社会中那些缺乏政治积极资源支持,处于劣势境地的人们”。[6]正是行政职能这种的公共性要求我们在新时期要“实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变”。在经济职能上实现从“积极的经济主体”到“制度保障者、市场环境缔造者和公正仲裁者”的重心转移;要在强化社会职能的同时,将强化的着力点放在强化政府促进就业和调节收入分配职能,完善社会保障体系,健全基层社会管理体制,维护社会稳定等方面;要更加注重公共服务,着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康发展,建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系,推进基本公共服务均等化等。

第二,治理性。治理性是相对于政府作为统治工具的国家机器的一部分所具有的职能的统治性而言。正如让一彼埃尔·戈丹一所说,“治理从头起便须区别于传统的政府统治概念”。[7]治理作为一种政治管理过程,也像政府统治一样需要权威和权力,最终目的

也是为了维持正常的社会秩序,这是两者的共同之处。但二者也至少存在以下几个方面的区别:首先,治理与统治最根本的,甚至可以说是本质性的区别就是,二者的权威来源不一样,统治需要的权威一定是来自于政府行政权威,而治理的权威并不一定是来源于政府机关,可以是其他民间社会组织或个人。统治的主体一定是政府组织,而治理的主体可以是政府机构,也可以是私营机构或者是民间社会组织,还可以是政府组织和私营组织、民间社会的合作。其次,治理和统治过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的,它运用政府的政治权威,通过发号施令、制定政策和实施政策,对社会公共事务实行单一的自上而下的管理。与此不同,治理则是一个双向的上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立和认同共同目标等方式实施对公共事务的管理。最后,治理和统治所需权威的基础和性质不同,统治的权威主要源于政府的法规命令,特点是以强制为主;治理的权威则主要源于公民的认同和共识,特点是以自愿为主。罗茨认为治理标志着政府管理含义的变化,指的是一种新的管理过程,或者是一种改变了的有序统治状态,或者是一种新的管理社会的方式。[3]因此,从行政学的角度来说,治理是一种多元的、民主的、合作的、非意识形态化的行政模式,它抛弃了传统行政的垄断和强制性质,强调政府、企业和公民社会的共同作用,在相互依存的环境中分享公共权力,共同管理公共事务的过程,其实质是一种对公共事务的合作管理。在由多个治理主体相互合作形成的社会公共管理网络中,政府起到关键但不一定是支配性的作用,政府“不再是最高权威,它变成了多元制导系统中许多成员之一,而且为谈判过程贡献自己独有的资源。随着网络、合伙组织以及其他经济和政治治理模式的扩大,官方机构最好也不过是同辈中的长者”。作为“同辈中的长者”,政府承担着“元治理”的角色,即“承担的是设计机构制度,提出远景设想,不仅促进各个领域的自组织,而且还能使各式各样自组织安排的不同目标、空间和时间尺度、行动以及后果等相对协调”。[3]可见政府职能的治理性,要求政府主要承担起创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的职能,政府担负的“元治理”角色要求把“建立法律基础、保持

非扭曲的政策环境、投资于基本的社会服务与基础设施、保护承受力差的阶层和保护环境作为政府的首要职责”;[8]要求把“不该由政府管理的事项转移出去”,毕竟政府只是“多元制导系统中许多成员之一”,不能什么都管;要求把“把该由政府管理的事项切实管好”,也就是要把作为“同辈中的长者”该管的事项管好;要求更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用。

综上所述,公共治理职能模式是公共性与治理性的有机统一,既实现了公共行政职能本质的回归,又因应了全球性政府治道变革和科学发展、社会和谐的时代要求,理应作为我国新时期政府职能转变的目标模式。

References (参考文献)

- [1] Kong Fanbin., The Unity of Governance and Dialogue-an Illustration of Political Development Paradigm [J], Nanking Social Science, 2005(11), P62-67.
孔繁斌, 治理对话统治——一个政治发展范式的阐释[J], 南京社会科学, 2005(11), P62-67.
- [2] Global Governance Committee, Our Peer relationship [M], London: Oxford University Press, 1995, P23.
全球治理委员会, 我们的伙伴关系[M], 伦敦: 牛津大学出版社, 1995, 23.
- [3] Yu Keping, Governance and good Governance [M]. Beijing: Literature for Social Science Press, 2000, P8-10, 86, 42.
俞可平, 治理与善治[M], 北京: 社会科学文献出版社, 2000, P8-10, 86, 42.
- [4] Yu Keping, An Introduction of Global Governance [J]. Maxism and Reality, 2002(1), P20-32.
俞可平, 全球治理引论[J], 马克思主义与现实, 2002(1), P20-32.
- [5] GULICKLUTHER, Science, Value, and Public Administration[M]. LUTHER GULICK, URWICKL, Papers on the Science of Administration, New York: Institute of Public Administration, 1937b, 193.
- [6] Ding Huang, Seeking for Harmony and Unity of Fairness and Efficiency [J], China Administrative Management, 1998(12), P81-84.
丁煌, 寻求公平与效率的协调与统一[J], 中国行政管理, 1998(12), P81-84.
- [7] Jean-Pierre Gaudin, Modern Governance, Today and Yesterday: Some Clarifications to be Gained from French Government Politics [J], International Social Science, 1999(2), P20-25.
让-彼埃尔·戈丹, 现代的治理, 昨天和今天: 从法国政府政策得以明确的几点认识[J], 国际社会科学杂志(中文版), 1999(2), P20-25.
- [8] World Bank, 1997 World Bank Development Report: Governments in the Changing World [M], Beijing: China Finance and Economy Press, 1997.
世界银行, 1997 世界银行发展报告: 变革世界中的政府[M], 北京: 中国财政经济出版社, 1997.