

政府能力研究的新趋势: 从发展行政到行政发展

黄仁宗

(北京大学, 北京 100806)

摘要: 政府能力是关于政府质量优劣高低的一个重要的评判标准。传统的政府能力研究的不足在于: 仅关注发展行政能力而忽略了行政发展能力, 亦即都是基于政府与其外部环境系统的关系, 或者说侧重于政府与社会、政府与市场的外在关系; 而忽视了政府系统自身运作的的能力。因此, 有必要在发展行政能力研究的基础上, 加强和重视对行政发展的研究。全景地讲, 政府能力是指现代国家政府即国家行政机关在既定的宪政体制安排中, 推动社会全面发展及实现自我优化更新的能力, 包括发展行政能力和行政发展能力。

关键词: 政府能力; 新趋势; 发展行政; 行政发展

中图分类号: D63 文献标志码: A 文章编号: 1002-0292(2010)01-0004-04

政府能力 (government capacity) 始终是关于政府施政质量优劣高低的一个重要的评判标准。自 20 世纪 80 年代以来, 对国家能力 (state capacities) 或者说政府能力的研究日益强势地凸现出来^[1]。无论在老牌工业国家, 还是在后发展国家, 政府都是各国的社会变迁、经济发展、治道变革和国际间互动关系的主要驱动者。尤其是对于后发展国家来讲, “如果没有有效的政府, 经济的、社会的和可持续的发展是不可能的。有效的政府——而不是小政府——是经济和社会发展的关键。这已越来越成为人们的共识”^[2]。因此, 深入探讨政府能力问题具有重要的现实意义。

一、当前政府能力研究的基本评估

在政府能力问题上, 国内外学术界比较有代表性的观点主要包括以下几种。(1) 阿尔蒙德的观点。他认为, 政府能力亦即政府能否成功地适应环境挑战的程度, 具体来说, “政府能力是指建立政治行政领导部门和政府行政机构, 并使它们拥有制订政策和在社会中执行政策, 特别是维护公共秩序和维护合法性的能力”^[3]。这一观点注意到了政府系统与其环境系统的互动交流关系, 因而带有“生态行政学”的明显特征。(2) 米格德尔 (Joel S Migdal) 的观点。他把国家能力定义为一国中央政府“影响社会组织, 规范社会关系, 集中国家资源并有效地加以分配或使用的能力”。具体言之, 国家能力包括: 国家对社会各部门发挥影响的渗透 (penetrate) 能力; 社会内部诸关系的调节 (regulate) 能力; 社会内部存在的各种资源的汲取 (extract) 能力; 把汲取资源适当地分配或使用的能力。^[4](3) 柯尔曼与劳勃的观点。前者认为, 政府能力指政府获取应有的资源, 用以满足其公民的基本需求的生存能力^[5]; 后者认为, 政府能力指政府满足人民需求, 找出解决方案, 处理各种信息, 安排目标的优先顺序^[6]。他们的政府能力观都是以“满足公民的基本需求”为价值取向和最终归宿。(4) 吴国光的观点。吴国光把国家 (政府) 能力界定为实现国家职能的能力, 认为国家 (政府) 能力包括消极的国家能力、积极的国家能力和超国家能力^[7]。其中, 消极的国家能力指调节基本社会冲突、维持起码社会秩序、防止暴力犯罪等; 积极的国家能力主要表现为促进经济发展和发展社会福利; 超国家能力表现在国家往往以实现某种意识形态目标为职志, 在深层次上改造社会, 并在这个意义上重新安排社会秩序, 促进社会发展, 实现社会福利。

收稿日期: 2009-09-15

作者简介: 黄仁宗 (1979-), 山东菏泽人, 北京大学政府管理学院博士研究生, 主要研究方向为行政管理。

综合上述,传统的政府能力研究,不论是阿尔蒙德、米格德尔、柯尔曼和劳勃,抑或是吴国光,都是基于政府与其外部环境系统的关系,或者说,仅仅停留在政府与社会、政府与市场之间的关系上,忽视了政府系统自身运作能力问题,没有深入发掘政府系统内部机制的发生、发展和演变。这种研究状况的形成,可能基于这样一个理论假设,就是认为政府是机械的、完全制度化的,政府内部的一整套运行机制是可以忽略不计的。对此,学术界提出了“发展行政”和“行政发展”的重要概念和分析框架,为更好地开展政府能力研究拓宽了视角。关于发展行政,国内学者书云认为:“发展行政的基本含义是指政府为了推动和配合社会变迁以及推动和促进社会经济、政治、文化发展而施行的各种行政行为。”^[8]周志忍认为:“‘发展行政’这一概念几乎是唯一指向亚洲、中东、非洲和拉美的发展中国家。它是指政府综合各种因素,通过一致的努力来达到已确定的社会经济发展目标的各种行动的总和。简言之,发展行政就是国家或政府对社会经济发展目标、发展项目和发展过程的行政管理。它主要关注的是政府对一国物质、人力和信息及其向政策与行政转化的动员,它的触角伸向可为一个国家所利用的全部资源。”^[9]⁴¹⁶张国庆教授认为:“所谓发展行政则主要是指一种以社会为诉求对象的行政现象,即政府在良好行政发展的基础上审时度势、主动进取,打破‘汉承秦制,萧规曹随’的旧习,通过向社会和公众提供优质的公共产品即公共政策及其执行,来引导、推动、促进社会的快速、均衡、稳定、持续的发展进步。‘促动’是行政发展的基调。”^[10]

我们认为,把握“发展行政”这一概念,须厘清以下方面:(1)发展行政的诉求对象或客体是政府系统的外部环境即广义上的社会(包括市场和第三域或者狭义的社会);(2)发展行政的特质和品格是在掌握尽可能丰富信息的基础上,审时度势,主动进取,积极施政,打破陈规;(3)发展行政不仅是亚洲、中东、非洲和拉美等后发展国家所必需。对于西方发达国家的政府而言,也同样需要发展行政。因为在世界经济全球化大潮的奔涌下,“二十一世纪的竞争,不仅仅是企业与企业之间的竞争,更是政府之间的竞争。因为,现代社会的竞争是制度的竞争,管理的竞争”^[11]。在这种大背景下,公众不希望自己的政府在激烈的国际竞争中无动于衷。公众的需求,再加上政治家们不希望给公众一个因循守旧、消极无为、不事创新的形象,因而纷纷举起了发展行政的大旗。总之,无论哪一类型的政府,都“要在公共管理中扮演催化剂和促进者的角色”^[12],都应具备相当的发展行政能力。

二、政府能力研究的新趋势:从发展行政到行政发展

从规范的意义讲,现代政府的唯一的权力来源是全体国民的委托,因而在本质上是一种被赋予物,是一种它建立。然而,政府一经产生,“理想的官僚已不复存在。个人主义、利己主义、在追求公共效用至少部分地追求个人效用的最大化,已成了公务人员的普遍特征”^[13]²³,因而,政府又具有一种悖逆于原初预期的特征,即自建立。这种自建立特征或趋向一旦超过一定的“度”,就必然会异化为政府的“自我服务”,如追求预算的最大化等。可以说,“它建立”和“自建立”是任一政府的两大属性。因此,必须深入考察政府的自身能力问题。

从学术史的角度看,对于19世纪末以来人类组织形态的发展,德国社会学家马克斯·韦伯(Max Weber)经过天才的观察研究,提出了工业社会之中组织的理想类型(ideal type)——官僚制,认为高效率的组织必须是理性的官僚制、科层制组织^[13]。事实上,在近代以来的行政管理史上,各国政府以韦伯理性官僚理论为基础,确实普遍建立了科层化的政府组织,但又都普遍存在着官僚化不足的组织特征,表现在政府的目标并非单一地追求公共利益,而是有着自身的目标。在公共选择理论看来,政府亦会追求自我利益的极大化,必然参与利益竞逐并扮演主要角色。^[14]因此,民选的政治人物或政务官必以连任与选票为施政的主要目标,而官僚体系则致力于管辖权、编制人员、经费预算的扩张与增加^[15]。可见,有必要将政府这个黑箱打破,通过构建政府良好的运作机制,强化政府自身理性化的能力和素质,才能真正全面地增强政府的能力。很明显,对政府系统的自身运作能力的研究必须尽快纳入到学术研究的重要议程,这种研究的意义甚至不亚于政府的发展行政能力。

事实上,近年来学术界已经开始关注政府系统内部能力问题。斯通认为,政府能力是指政府从事规划与执行政策、计划、方案或措施,以实现公共目的的机关能力。林德莱认为,政府能力是指提升机关在自主情形下明智而有效地运作的能^[16],布朗则认为,建立政府能力的主要目的在于发展各机关的能

力,管理自身事务,更加有效地维护与增进自身利益,减少外来破坏性变迁所致的缺陷^[17]。施贝斯曼等则指出,政府能力的建构包括开发政府潜能以更好地完成任务^[18]。斯通等学者的“政府能力观”具有明显的二重性,即:(1)政府能力不仅指各政府机关的能力,而且更重要的是指整个政府系统的能力;(2)政府能力既可以表现为显在的能力,又可以表现为潜在的能力;(3)政府能力不仅表现为政府机关对自己事务的管理能力,而且还表现为对社会事务的管理能力。可见,他们已经开始将视角转向政府组织自身的能力。进一步,兰兹认为,政府能力不是简单的生存能力,而是应当包括政府在与环境系统的互动关系中求得成长与发展的能力^[19]。政府的能力不仅在于维护自身的“生存能力”,而且更重要的在于自我发展的“发展能力”。对此,张国庆等认为,我国政府传统的“条块分割”体制,导致政府在机构设置、职能划分、价值标准、行为模式等方面存在诸多的相互“关系”问题,严重影响了各级政府协同的意愿和能力;当代中国政府管理的问题所具有的复杂性、尖锐性、多态性、非均衡性,客观上要求当代中国政府的管理相应具有高度的协同力。为此,他提出要构建“系统集成的政府”作为“新时期构建有效政府的现实要求”,主要指政府内部承担不同职能、居于不同层次的政府部门或机构,在解决特定政策和公共管理问题的过程中,首先优化部门功能,进而强化政府的协同力,通过协同实现政府功能的整合。^[20]在一般的意义上,我们可以把政府内部系统运作和发展的能力称为“行政发展”能力。

“所谓行政发展主要是指这样一种以自身为诉求对象的行政现象,即政府随着社会大环境的变化而相应地调改和完善行政体制、领导制度、行政行为方式、行政管理技术等等,以适应社会发展变化的需要。改革是行政发展的基调,其直接目的是通过推动行政系统自身的革新以提高政府的公共行政能力。”^[21]我们认为,行政发展的内涵要求:行政权力结构的大调整;行政利益结构的大调整;行政职能的转换与重塑;行政制度的优化与更新;行政人员的精干与廉洁;行政行为的优化与调整。行政发展又往往经由行政改革来实现。

为了实现行政发展,在行政改革中特别是当前经济社会转型阶段的行政改革中,需要重视三个方面的问题:第一,改革必须是生态主义性质的。生态主义把政府系统视为一个受外部环境制约、影响和作用,由相互之间具有可渗透性界线的子系统所组成的复杂系统。政府系统自身作为一个“有机体”与政府的生态环境有着须臾不可分离的关系。政府系统作为一个开放系统,其生存、成长和发展的关键在于其与社会的历史传统、文化价值观、政治体制、经济制度等外部环境取得良好的互动性平衡。第二,改革必须是内生性性质的。众所周知,由于现代化进程的巨大差异,当前关于行政改革的较成熟理论关注的大都是西方发达国家。显然,后发展国家不能全盘照搬西方行政改革的模式和理念。其改革必须有一个内生性或本土化的过程。内生化的改革,就是要破除对单一模式的迷信,鼓励多元化,从中选择最适于本国的主导价值观、社会资源、社会环境的改革战略。简言之,行政改革要以本国国情国力为依据。第三,改革必须是比较利益导向性质的。改革可以分为两种:一种是以危机为导向的改革,另一种是以比较利益为导向的改革。而迄今为止很多领域的改革都是以危机为导向,就是说,只有到了背水一战、不改不行的地步才下决心进行改革;只有发生了大的经济困难、政治危机、信仰危机或大的突发性事件时才进行改革。这种改革的成本高、风险大,很不容易操作。而以比较利益为导向的改革则是,一旦利用某一体制汲取的利益量变小,就及时进行改革,而不是坐等各种质疑、不满和敌对情绪自然积累到临界点时才仓促改革。可见,与以危机为导向的改革相比,以比较利益为导向的改革既减少了风险和动荡,又增加了利益总量。从这个意义上,应该把改革作为一种常态,时刻注意检视现行公共行政有无改革的缺陷,改革的成本效益比如何,改革的时机如何,切实树立改革的意识和理念。

显然,政府对以上三个价值取向的选择能力,无疑是政府行政发展能力中三个极其重要的子能力。然而,行政发展与行政改革并非简单的线性对应关系。行政改革是行政发展的手段但并非唯一手段,行政发展是行政改革的目标但并非最终目标。实现行政发展的途径和方式,除了行政改革以外,还包括对行政人员的培训、思想教育和提升行政道德水准等等。

综上所述,“发展行政的政府能力研究范式”仅仅关注了政府的发展行政能力,却忽视了其行政发展能力。因此,有必要代之以新的研究范式,即“行政发展与行政相结合”的研究范式。其含义是指:(1)行政发展与行政密不可分,互相渗透,互为前提,互为因果。研究政府能力,对这两方面均

不可偏废。行政发展是发展行政的重要前提,高度发展的行政体制是用以实现发展行政目标的基本手段和重要保证。同时,社会的发展又会促使行政发展水平的进一步提高。(2)必须实现行政发展与行政的良性循环。政府推动社会发展的进程其实就是行政发展与行政交互占主导地位的过程。行政体制经过改革和发展,在实现了行政发展的基础上主动进取,积极施政,创新性地推动了社会发展,即实现了发展行政。此时,因客观情势的变迁,原有行政系统能力已跟不上社会发展的要求,必然又要求进一步行政发展。如此循环往复,螺旋式上升,推动社会向前发展,实现政府的历史价值。基于上述,我们认为,政府能力是指现代国家政府即国家行政机关,在既定的宪政体制安排中,推动社会全面发展及实现自我优化更新的能力。它包括发展行政能力和行政发展能力。

参考文献:

- [1] Theda Skocpol. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research" in Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol eds. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985. 1-28.
- [2] 世界银行. 1997年世界发展报告——变革世界中的政府 [R]. 蔡秋生, 等, 译. 北京: 中国财政经济出版社, 1997: 17.
- [3] [美] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德等. 比较政治学: 体系、过程和政策 [M]. 上海: 上海译文出版社, 1987: 433.
- [4] Joel S. Migdal. *Strong Societies and Weak States*. Princeton: Princeton University Press, 1989: 4-5.
- [5] John Coleman. *Local Government Viability - Do the Data Speak*. Paper presented at American Society for Public Administration National Conference, Chicago, Ill. April 2, 1975: 14.
- [6] Judah Drob. *Targets of the Program, Report of the OMB Study Committee on Policy Management Assistance*. Vol. III. Background Papers and Resource Materials. Washington, D. C., National Science Foundation, June 1975: 104.
- [7] 吴国光. 国家、市场与社会 [M]. 牛津: 牛津大学出版社, 1994: 95-97.
- [8] 书云等. 行政管理与改革 [M]. 北京: 中国城市经济社会出版社, 1990: 2.
- [9] 周志忍. 当代国外行政改革比较研究 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1999.
- [10] 张国庆. 行政管理学概论 (第二版) [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000: 572-573.
- [11] 陈东升. 面对“入世”, 政府准备好了吗 [J]. 中国公务员, 2000(4): 10.
- [12] [美] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门 [M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [13] Weber, M. *Bureaucracy*. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classic of Public Administration* (3rd Ed.). Pacific Grove, C. A.: Book/Cole Publishing Company, 1992: 248-268.
- [14] Dunleavy, P., & O'Leary B. *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. London: The Macmillan Press, 1987: 75-86.
- [15] Dye, T. R. *Understanding Public Policy* (7th Ed.). Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc, 1992.
- [16] Christopher Lindley. *Changing Policy Management Responsibilities of Local Legislative Bodies*. *Public Administration Review*, Vol. 35, Special Issue, Dec. 1975: 797.
- [17] Antony Brown. *Technical Assistance to Rural communities: Stop gap or Capacity Building*. *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 1, Jan. /Feb. 1980: 21.
- [18] Guy D. Spiesman, Gary Dean Hushoff, Ann A. McConnell, Jr. *Legislative Staff: The Equalizer in state Government*. Final Report of the Human Resources Services Staffing Demonstration of the Arizona State Legislature. R&D 12-p-55574/g. U. S. Department of Health, Education, and Welfare. Social and Rehabilitation Service, 1976: 4.
- [19] Lenz, R. T. *Strategic Capability: A Concept and Framework for Analysis*. *Academy of Management Review*, Vol. 5, No. 2, 1980: 225-234.
- [20] 张国庆, 李丹阳. 再论构建新国家与良政政府 [J]. 北京行政学院学报, 2007(1).
- [21] 张国庆. 行政管理学概论 (第二版) [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000: 572.

(责任编辑 杨芳)