

● 公共行政

公共服务:政府职能演变及政府改革方向^{*}

龙朝双¹, 田 芳²

(1. 中国地质大学 管理学院, 湖北 武汉 430074; 2. 武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 龙朝双(1954-), 男, 湖南常德人, 中国地质大学管理学院行政管理系教授, 主要从事行政管理与地方政府管理研究; 田芳(1971-), 女, 湖北武汉人, 武汉大学法学院法律学系博士生, 主要从事宪法学研究。

[摘 要] 工业革命形成科层化政府, 周期性的经济危机导致政府权力的极大膨胀, 加剧政府科层化。信息时代的到来, 新型经济规律的出现, 限制政府权力的被动防守型理论日益不能适应新的环境。西方理论界重新审视政府职能, 以公共服务为导向的改革浪潮席卷全球。

[关键词] 公共服务; 政府职能; 改革

[中图分类号] D 035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)06-0734-05

一、政府服务职能的确立是人类社会发展的结果

关于政府的职能, 具有代表性的学说是掠夺论和契约论。政府掠夺论认为, 政府是某一集团或阶级的代理者, 是代表该集团或阶级向其他集团或阶级榨取租金的工具。契约论认为, 政府是社会各集团通过讨价还价为实现各方利益而达成的一种契约, 因此政府应是为社会服务的。这些关于政府职能的论述都将政府置于与社会相对分离的地位, 建立在这种关系之上的政府改革理论, 不可避免地陷于政府与社会权力分割的争论之中。

政府合理的职能应导源于社会的演变。人类之所以组成政府, 关键在于个人自主能力的发展是一个不断积累的历史过程、个人自主能力受制于社会历史进程这一客观事实。由于自主能力的制约, 个人只有在群体中才能生存, 而群体只有信赖个人的参与、保护个人的生存才能延续。人类在这种群体中生活了近 300 万年, 直至近代资本主义社会, 人类才从“群体本位”转向“个体本位”的社会。在“个体本位”的社会中, 人与人形成了普遍的物质关系以及全方面、多需求的相互关系。在这种状态下, 虽然人享有了很大的自由, 但人“不能摆脱人的规定性”。在人类活动的社会形式发展到“独立的、自由的人的联合体”以前, 在群体分化到“自由个性”阶段以前, 政府将一直是人类追求正义、自由、公正、福利等必不可少的手段与途径, 将一直发挥整体大于部分之和的功能。另一方面, 人类活动的社会形式的群体分化过程, 是个人自主能力不断提高的过程, 这也是政府职能革新更替的过程。恩格斯在 1844 年指出, 人类分解为互相排斥的原子以前是人类达到自由联合以前所必经的阶段。知识经济的到来, 揭开了社会原子化进程的序幕, 一个公司的财富越来越取决于雇员的智慧, “个人的胜利”将打破传统的组织与员工之间相互需要的约束。社会原子化进程向政府提出了新的要求, 一是从形式合理性向实质合理性转化, 政府的产生、结构和运作不应仅仅只有法律形式的合理性, 而应具有实质意义的合理性, 政府形式合理不再

是目的而应是手段,政府实质合理即其公共服务性。二是社会自主性活动受到科层化政府侵蚀的意识日益觉醒,建立一个开放的,与外界互动、体系内部上下互动的系统,消解科层化成为社会的共识性要求。三是对人身伤害的各种问题的关注成为社会关注的焦点,因而人们日益要求政府对社会各主体所提供的物品与服务的质量给予极大的重视,并承担维护个人免受各类物品与服务的伤害的责任。

以数字化信息技术为“技术核”的知识经济将具有不同发展水平和不同社会制度的社会形成了日益敏感的共振系统。网络化信息传递技术使社会、政治、经济和文化生活及活动的信息以光的速度呈现在不同地域的人们面前,从而极大地拓展了人们的所见所闻。这种“共时性”既是个人、社会发展的机会也是挑战,科层化政府也面临着严峻的挑战。社会问题的共时性,政府效能的全球竞争性,社会整体表象的非结构化和人类共享知识日益成为知识经济时代的社会特征。科层化的政府的生成与存在环境受到持续性的瓦解。政府必须将自己视为社会组织中的一员,在社会中找准自己服务的目标,将是自己存在的终极理由。

二、西方政府统治理念向治理理念的转变

对政府职能的传统理解是从国家利益、国家与政府之间的关系开始的。在国家利益与政府行为的关系上,存在着两种对立的观点:一是简单的阶级利益观,一是抽象的国家利益观。一些教条式的马克思主义者,把国家的利益与统治阶级的利益加以简单的等同,从根本上否认在统治阶级的利益之外存在着其他的国家利益。与教条式的马克思主义者正好相反,西方的一些理想主义者把国家利益与社会公共利益完全加以等同,认为国家利益是各种社会利益的协调与综合,政府是这种公共利益的确证者和执行者,另一种介于其间的观点认为,国家利益是个人利益与社会利益相矛盾的必然产物,分工形成的每个人的特殊的自我利益,私人利益之间不可避免地会发生冲突,为了不在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要一种表面上凌驾于各阶级之上的公共权力机构即国家,它维护各阶级公享的普遍利益即国家利益。任何人要把自己的个人利益或集团利益上升为国家利益,必须首先取得国家权力,只有取得国家政权才能凭借强大的国家机器把自己的利益当做社会的公共利益,并在全社会中通过强制手段得以实现。这些观点在本质上都认为政府的职能在于统治。

现代西方的政治学家和管理学家主张用治理替代统治,是他们在社会资源的配置中既看到了市场的失败,又看到了国家的失败。市场的失效是指仅动用市场的手段,无法达到帕雷托最优。市场在限制垄断、提供公共品、克服生产的无政府状态方面存在着内在的局限性,单纯的市场手段不可能实现社会资源的最佳配置。同样,仅依靠国家的计划和命令等手段也无法达到资源配置的最优化。正是鉴于国家的失效和市场的失效,愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和协调的失败。

治理与统治有着本质的区别,治理的主体不一定是政府机关,既可以是公共机构,也可以是私人机构。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、制定与实施政策,对社会公共事务实行单一向度的管理。治理则是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立共同目标等方式实施对公共事务的管理。治理的实质在于建立市场原则、公共利益和认同之上的合作。其权力向度是多元的、相互的。

治理也存在失效的可能,因此应“善治”。善治的本质特征在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新颖关系。善治实际上是国家的权力向社会的回归,善治的过程就是一个还政于民的过程。善治表示国家与社会或者说政府与公民之间的良好合作,没有公民的积极参与和合作,至多只有善政,而不会有善治。善治理论之所以能够产生和发展,其现实原因之一就是公民社会与民间社会的日益壮大。公民社会是国家或政府之外的所有民间组织或民间关系的总和,其组成要素有非政府组织,志愿性社团、协会、社区组织和利益团体。善治理论与实践的勃兴其更深层的原因在于,现代社会中,许多领域是政府所不能干预的,如公司、社区、俱乐部、职业社团等民间组织。善治是

民主化进程的必然结果,民主化的基本意义之一,是政治权力日益从政治社会返还公民社会:政府权力的限制和国家职能的缩小,公共权力建立在政府与公民相互合作的基础上。政府由“掌舵型”变为“划桨型。”

三、公共服务:社会主义民主政治的逻辑结果

民主政治认为,一切国家的权力都直接或间接来源于公民权利,权力是权利的一种特殊形式,近现代民主国家正是按此理念进行构建的。公民通过选举产生自己的代表机关,代表机关再根据一定的分立原则,把行政权从统一的国家权力中分解出来,组成政府统一行使行政权力。由此可见,行政权力作为国家权力重要组成部分,也源于公民权力,是公民权力的一种特殊转化形式。许多古典民主理论家都把政府权力看做是人民意志的执行形式。政府权力只是人民公意的实现手段而已,

在社会主义社会,由于公有制的实现,人民成为真正意义上的主人,公民的权力才能在更广泛的意义上转化为国家的权力。我们党一直倡导的“为人民服务”的理念,充分说明了人民与政府的关系,政府的权力是人民赋予的,政府理应从属于人民,并为人民服务。但传统的政府职能体系中,其职权结构完全是按社会权力的所有者和管理者的身份要求来设置,政府直接管理和经营社会的一切事务,没有体现出相应的从属性和服务性。随着社会分工的扩大,政府的权力日益组织化、人格化,各政府部门日益形成不同的利益集团,使政府和其他社会团体与公民处于对立和对抗的状态,从而最终使政府行为违背了人民授予部分权力的终极目的,背离了行政权力的服务性和从属性本质。政府职能模式的服务化转变,实际上是针对现有的这种政府背离行为而采取的一种纠偏措施。

政府职能服务性转变,反应在政府职能在实际运作过程中强烈的融合化趋势和服务化趋势,即政府内部机构之间、工作人员之间通过正式或非正式渠道建立起来的相互协同、相互配合等良好关系的职能运作形式,其目的在于使政府上层与下层、内部与外部之间通过协调实现信息的整合,从而使政府的决策能反应下层执行机关和人民群众的要求,又能得到执行机关和人民群众的理性支持。这种民主参与既包含了政府决策层对下级管理部门和执行机构参与决策制定的一种承认,又包含了对体制外的公民参与决策的一种认可。这种沟通与协调,使体制外的公民和体制内的基层机关在日常政府职能运行中能够有限地表达自己的意见和要求,体现了政府在日常事务中接受民众建议和服务于民众的职能本质。

现时期的中国,正处于整体逐步进入工业现代化时代、并在部分地区和领域向知识经济跨越的混合发展阶段,其社会分工和系统融合性日益增强,社会系统和社会部门愈发要求整合为一体,以求共同的发展。政府职能部门也是亦然,脱离各部门的有机协调,任何职能都无法得到有效履行。我国政府机构改革也依据新的变化对现有的职能模式进行了结构性的调整。原先众多的职能部门按照职能的四大类别加以合并和归口,从而增强了国务院各部门间的综合协调、沟通合作的功能,特别是在专业经济管理职能方面,一口将机械局、冶金局、林业局等十个局统归国家经贸委管理,充分突出了专业经济部门内部协调整合、共同发展的功能作用。这无疑反映出职能服务化转变趋势在中央机构改革中所具有的深远影响。随着改革的完善,政府职能在实际运作的过程中所发挥的社会服务作用的服务功效将日益明显。

四、中国经济体制改革的本质:政府为市场服务

人类社会发展至今,资源配置方式的选择只有两种,一是市场机制,二是企业与政府组织机制。市场机制对资源配置起基础性作用,但市场机制不是万能的,企业与政府组织机制的存在能够解决和克服这一不足。市场机制、企业与政府机制在一定程度上都是组织机制,不过市场机制是一种自动组织机制,而作为企业与政府的组织机制是一种他动组织机制。由于处于相关生产阶段或相关产业的专业化的企业之间的合并所形成的一体化降低了市场成本,节约了交易费用,企业组织对市场交易进行了部分

替代,即用企业内部的行政组织机制替代了市场自发的组织机制,这一替代对社会资源配置效率提高是有益的。单一企业组织结构不是无限地扩大,存在企业组织成本与节约交易费用二者的对比问题,主体企业采取“准一体化”的组织形式,即企业集团来解决这一问题。企业集团在一定的条件下,能够通过市场协调替代企业内部协调,而不必增加市场交易费用。西方市场经济国家是先有市场组织协调而后有政府组织协调,在“罗斯福新政”后才有政府组织对市场组织的部分替代。这一方面表现为国家对市场经济的宏观调控,另一方面政府又以市场竞争的主要因素之一进入经济生活,成为国民经济发展的内生变量。在制度经济学家看来,国家是一种“制度”结构,生产和出售一种确定的社会“产品”,即安全和公正。在社会经济生活中,国家的基本服务就是提供博弈的规则,主要是界定形成产权结构的竞争与合作的基本规则。没有国家权力及其代理人的介入,财产权力就无法得到有效的界定、保护和实施。因此,国家权力就构成有效产权安排和经济发展的一个必要的条件。

从整个社会经济运行角度来看,一个国家无论采取什么样的经济体制,其目的只能是提高资源的配置效率而不是其他。市场组织与层级组织是经济体制的两大基本组织形态,在现代市场经济体制中,层级组织不仅指企业组织、政府组织,还包括政府组织和企业组织二者向市场组织逐步递进的某种过渡形态的中间组织,而且各种组织在资源的配置上都可以相互替代。西方国家的市场经济体制的成熟过程,实质上是企业、政府对市场成功替代的过程。而中国的经济体制改革则是企业、市场对政府部分职能替代的过程。这表现在:第一,市场机制逐步替代政府组织的部分职能一直是中国政府长期致力的目标;第二,企业作为市场竞争主体逐步摆脱作为政府附属物的角色;第三,企业集团在把市场交易内部化的同时,进一步在中观层面上实现了对政府部分职能的替代。

中国经济体制改革是市场、企业和政府的替代过程,就是政府应有所为有所不为。我国1998年启动的机构改革就已充分体现出经济职能服务化转变的要求。宏观调控的经济职能部门得到了进一步的强化,专业经济职能部门进一步压缩和制约,专业经济部门侧重于制定行业规划、确定产业政策、引导行业产品结构的调整和维护行业平等竞争秩序。政府不再以微观经济为主要的管理内容,而是在通过利用经济、法律等间接手段引导微观经济的同时,大力强化自身的宏观调控能力和服务协调作用,为市场经济确定合理的竞争规则、规范市场竞争主体和维护市场公正性、合理性的竞争秩序却成为政府的一项重要职能。这说明服务化的转变已经无法逆转,政府为社会经济的发展提供稳定的环境保障已经成为政府最重要的经济职能。

在部门的日常工作中也突出了政府在社会公共事务中的重要服务作用,弱化了社会保障、文化、教育、科技、民政、建设、交通、公安等社会职能部门的管制作用,大大强化了各自的社会服务地位和服务职能。尤其是组建了统一的劳动和社会保障部,将原来分散在劳动、人事和农业部门的社会保障管理权集中了起来,改变了多头管理的混乱局面,使政府在社会保障、社会救济中的服务作用得到了充分彰显。同时,这次改革对各职能部门的服务质量、服务标准和服务手段有了新的要求,各部门在提供公共服务的过程中要以“便民”为首要的标准,公开服务程序、实行社会承诺,强化部门工作中的服务质量和效率,并借助社会手段突出社会中介组织的服务协调作用,充分利用各类社会组织的有效资源,提高整个政府的公共服务水平。

五、我国政府职能服务化转变的实现方式

首先,在政府角色定位上,各部门、机关和行政人员都必须恪守行政权力的服务性原则,实事求是地将政府定位于“社会服务人”角色之上。“社会服务人”的角色定位可以说是政府职能在宏观上的一种整体性自我确认。它的确立与普遍认可是政府职能模式实现结构性转变的一个重要前提。尤其是在市场经济条件下,各类社会系统强调在市场调节下发挥整合的作用,因而各个系统对自身社会角色的科学定位,无疑是系统集成规律对各子系统发展变化的一种软约束,这有利于社会系统的集成作用和聚合作用

的发挥。政府运行很大程度上受市场内在自身利益和组织目标的驱动,容易忽视社会公共意志,而“社会服务人”的定位,则是以“公众至上”为核心导向,公民具有相应的选择权和评价手段,并以此驱动政府在符合社会需求方式的服务质量的标准下行事和正常运行。

其次,在政府职能结构的设计上,要充分体现稳定性和弹性的组织变化的要求,政府服务化转变的目的在于提高各个系统的公共服务能力。

第三,在政府职能的运作手段方面,要突破和摆脱计划管理的单调运作方式,引入市场机制,使政府在组织市场、规范市场、引导市场的同时,也能利用市场,提高政府在公共服务和内部管理方面的竞争内涵。许多事务是政府难以提供有效服务的,而市场自身即使在很发达的情况下,也很难以自给自足的方式来满足社会的需求。于是,这就需要有一种运作机制介于政府和市场之间的“第三类组织”来承担许多社会服务工作,发挥重要的服务协调作用,因此政府必须充分利用市场手段在社会互有需要的基础上自下而上、互利互愿地建立各类社会组织,以提高整个社会的公共服务水平。

[参 考 文 献]

- [1] 宋世明. 工业化国家公共服务市场对中国行政改革的启示[J]. 政治学研究, 2000, (2).
[2] 忻 林. 电子政府的信息过程及分析—英国政府公共服务改革的模式研究[J]. 政治学研究, 2000, (2).

(责任编辑 叶娟丽)

Public Service: Government Duty Evolution & Reform Direction

LONG Chao-shuang¹, TIAN Fang²

(1. College of Management, China University of Geosciences, Wuhan 430074, Hubei, China;
2. Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: LONG Chao-shuang (1954-), male, Professor, College of Management, China University of Geosciences, majoring in administration of local government; TIAN Fang (1972-), female, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in constitution.

Abstract: The Industrial Revolution brought bureaucracy of the government, and the periodical economic crisis led to the great expansion of government power which sharpened the gradation. The information era and the emergence of new economic laws are impelling the passive-defense theory which restricted The government power out of the new environment. Therefore, the western theory world took a new contemplation on government functions. Thus, a revolution guided by public service spread al over the world, This dissertation made an attempt to trace the origin of this revolution and an analysis the public service function theory to practice.

Key words: public service; government services; reform