

行政生态与国家治理能力： 政治－行政角度的分析

竺乾威

(复旦大学, 上海 200433)

摘 要 传统公共行政对国家能力的基本定位是提取能力、调控能力、合法化能力和强制能力,这是一种偏政治学的观点,强调政府的政治职能。随着公共行政生态的变化,这些能力已经无法涵盖对国家治理能力提出的新要求。在强调政府社会管理职能的今天,从政治－行政并重的角度出发,政府维护社会秩序的能力、合作治理能力、公共服务能力、创造公共价值的的能力应该是构成国家治理能力的主要组成部分,提升国家治理能力需要从制度、组织和价值三个维度进行。

关键词 行政生态; 国家治理能力; 治理能力提升

DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2021.01.013

一、关于国家治理能力

自从党的十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化以来,学界对国家治理能力的讨论颇多,但对国家治理能力的含义却一直有不同的看法。归纳起来,有几种比较典型的观点。

一种是从一般性的角度来界定国家治理能力,这方面的论述不少。王征国认为,治国能力是领导能力和执行能力的合二为一,又是内含决策能力、协调能力、执行能力这三大要素于一体的一分为三。具体来说,决策能力是提升治国能力的核心要素,它指的是政府官员在法律或组织机构规定的职权范围内行使领导者的决策权和指挥权,前者要求管理者科学决策,后者要求被管理者必须服从。协调能力是提升治国能力的常态要素,它指的是政府官员的经常性工作。执行能力是提升治国能力的关键要素,它指的是政府官员本身就是自己决策的执行人^①。

另一种是从偏政治学的角度来定义国家治理能力。王绍光、胡鞍钢早在 1993 年就指出,国家能力是指国家将自己的意志、目标转化为现实的能力。国家能力包括四种:第一,汲取能力。即国家动员社会经济资源的能力,国家汲取财政的能力机制体现了国家的汲取能力。第二,调控能力。即国家指导社会经济发展的能力。第三,合法化能力。即国家运用政治符号在民众中制造共识,进而巩固其经济地位的能力。第四,强制能力。即运用国家暴力手段、机构、威胁等方式维护其统治地位的能力。他们认为,财政汲取能力是最重要的国家能力,主张把汲取能力和调控能力作为衡量国

作者简介:竺乾威,男,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师。

基金项目:国家社科基金重大项目“中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升研究”(项目编号:16ZDA081)。

^①王征国《国家治理体系与治理能力的涵义》,《理论学习》2014 年第 10 期。

家能力的指标。国家能力主要指中央政府能力,而不是泛指公共权威的能力^①。尽管他们用的是国家能力,尽管国家能力与国家治理能力有一些差别,但总体上可以被理解为一个意思。国家治理能力和国家能力两者既有联系又有区别。前者一般被理解为治理国家的能力,国家治理能力现代化事实上也是在这个意义上讲的。这样它就会有一个治理的主体,在传统上,这样一个主体通常被认为是政府。而国家能力指的是国家本身所具有的能力,这是在国家(国家在这里不等于政府,它是一个更大的政治体系和组织体系,而政府只是构成这一体系的一部分)建构时,其法律体系、组织架构等赋予国家行动的一种权力(也可称之为力量,在英语中是同一个词,即 power)。如在发生动乱时,国家的政治职能使它具备动用一种平息动乱、维护社会秩序的能力。只是在行使国家职能时,政府才可以被认为是国家的代表。因此,国家治理能力在中文语境下既可以说国家的治理能力,也可以说国家治理的能力,可以把它理解为治理国家的能力。

刘洋戈表达了类似的观点。在他看来,“国家能力指的是国家为了实现其政策目标而进行社会控制或社会支配的能力,背后体现的是国家主体的自主性”^②。这一能力包括:第一,渗透能力。即国家在与社会的互动过程中让公权力进入到社会的每个地方,以实现对社会支配和控制。第二,提取能力。国家对社会资源的获取,获得国家的财政收入。第三,规制能力。即国家对社会的控制与束缚,包括硬性的国家制度和软性的道德约束。第四,分配能力。指国家对已经提取的社会资源进行分配的能力,分配的合理性与可持续性及其程度对管理能力的提升和国家的发展前景具有重要影响。

还有一种是偏管理学的对国家治理能力的解释。刘建军在结合中国目前发展状况的基础上,建构了一种国家治理七能力说。在他看来,“与新时代中国发展态势与目标相适应,推进国家治理能力建设的关键在于提升七种能力,即战略规划能力、执行能力、发展能力、分配能力、保障能力、统筹能力以及参与全球治理的能力”^③。

对这几种定义略做一分析,可以看出,第一个定义指出了国家治理的一般性能力,因为作为治理主体的政府不管执行其哪种职能都需要有这些能力。但是这一定义的不足之处在于它的外延可以放大,国家治理的能力可以涉及这几个方面,但同样企业管理也可以涉及这几个方面的能力,企业的管理也有决策、执行和协调。因此,从定义内涵的规定性来看,如何体现出国家具有的特征是必须考虑的。就像讲行政管理,行政管理可以适用于几乎任何组织的管理,但用公共行政或公共管理的时候,那么它特定的意义就很清楚,指的是政府部门的管理或公共部门的管理。政治学解释显然更多地着眼于国家的政治职能,像调控、合法化、强制、渗透、规制都是与国家如何维持自身的统治以及维持社会秩序相关的,尽管在这些定义中也有一些诸如分配、汲取等涉及社会管理职能的表述,但这些显然不是重点。其次,我们在这些定义中可以看到像分配、汲取这些能力背后的国家权力因素,因此总体上还是偏政治学的。用公共管理的概念来表述,是传统公共行政的一种表现。最后一种是偏管理学的解释,这一解释强调了政府的社会管理职能,但没有涉及政府的政治职能。尽管从目前来看,公共管理强调的更多是政府的社会管理职能,但政治职能作为政府的一种基本职能不能被忽略。除了一般的定义,以上偏政治学和偏管理学的界定事实上有一个共同点,即在定义国家能力时考虑到了现实的要求,都是针对当下的现实场景。王绍光和胡鞍钢尤其强调国家的财政汲取能力,这是因为当时中央政府的财政捉襟见肘,需要中央政府加强这方面的能力。此文发表后没多久,1994年中国就进行了税制的改革,把税种分成中央税和地方税,从而在较短时间内增加了

①王绍光、胡鞍钢《中国国家能力报告》辽宁人民出版社1993年版,第3页。

②刘洋戈《成功亦或失败的机制:现代国家建构的基本逻辑》,《领导科学论坛》2019年第11期。

③刘建军《体系与能力:国家治理现代化的二重维度》,《行政论坛》2020年第4期。

中央政府的财政收入。刘建军对国家治理能力的界定如他自己所言,考虑了新时代中国的发展态势和目标,而他归纳的七种能力是与这一点相关的。

本文界定的国家治理能力包括维护社会秩序的能力、合作治理能力、公共服务能力和创造公共价值的的能力,这一界定是建立在政治-行政或政治-管理并重的基础之上。这是因为讨论国家治理能力,首先需要讨论国家的职能问题。因为国家治理能力在某种程度上也就是国家职能的实践状态,是作为国家的代表——政府履行其国家职能时表现出来的一种状况。从国家职能的角度讲,按照马克思的观点,国家有两种职能,政治职能和社会管理职能,前者涉及国家的政治统治和社会秩序的维护,后者涉及提供公共服务。这两者的关系在于,社会管理职能的执行取决于政治统治,而政治统治的维持又是以执行某一社会职能为基础。国家的这两种职能决定了政府的两种基本的职能:管制和服务。政府的这两种职能在今天基本上是偏重社会管理职能的,而这一职能的履行通常又是以公共服务提供的形式出现。因此,本文界定的第一种维护社会秩序的能力是应对国家的政治职能,也即政府的管制职能。前面一些定义中涉及的控制、调控、合法化、强制、渗透、规制等方面的能力都可以归入这一能力中。由于国家的政治职能今天依然存在,因此政府的管制职能无疑也存在,政府的管制职能主要是通过强制性的法律、规章甚至是暴力发挥作用,目的在于维护社会和政权的稳定。由于今天讲国家治理更多涉及的是管理方面,因而国家的政治职能往往会被忽略,这是为什么国家治理能力必须包括维护社会秩序的能力的原因。当然,国家治理更多涉及的是管理方面(国家治理本质上是一种管理行为,尽管政治也在发挥作用)。因此,本文定义的合作治理能力、公共服务能力和创造公共价值能力都属国家治理的管理方面,这也是本文要讨论的主要方面。

二、行政生态的变化:国家治理能力的演进

国家治理能力在很大程度上与行政生态联系在一起,行政生态的变化影响着国家治理能力的演进。那么,国家治理能力是如何发展演进的?推动它发展的力量是什么?刘洋戈曾经指出推动国家治理能力发展的两大动因:一是国家利益的主动实现。国家之所以对其管理的内部要素要求更加清晰化和简单化,核心的原因在于使政府能更好地管理这个社会,提取并调动社会的资源,实现对社会的支配和控制。二是市场主体为了实现自身利益最大化倒逼政府提升国家能力。在现代化背景下,资源总是稀缺的,而市场主体对利益和资源的需求总是无穷的。因此,市场主体在自身利益驱动下会主动要求政府提升其对社会提取、渗透、规则和分配的能力^①。尽管刘洋戈是从主客体的角度来进行分析,没有指出这两大动因之间的关系如何影响了国家治理能力的走向,但这两点事实上应对了公共管理史上曾产生过的两种不同的行政生态,即传统的公共行政和治理。传统的公共行政模式更多的是与第一种动因联系在一起,而治理模式则更多的与第二种动因联系在一起。但是,这两种管理模式并非截然分开,两者是共存的。尽管两者的边界相对清楚,但也是你中有我,我中有你。从时间维度上讲,两者之间的关系发生的一个变化是传统的公共行政转向治理,或者说是转向治理,转向以人民为中心。从政府的职能角度讲,发生了一个从注重管理向注重提供公共服务的转变。正是这一转变,可以对国家治理能力发展的动因做出解释,也可以理解国家治理能力的动态特征。

传统公共行政的特点在于它是以政府为中心,这一点在西方和中国都经历过。在西方,这一传统的公共行政模式是建立在政治-行政两分和官僚制的基础之上。这样的一种政治体制架构和组织运作架构表明,与政治保持一定距离的政府行政是通过官僚制来进行运作,因为官僚制通常被认为是工业社会中一种能够达到社会和经济目标的最有效的组织。在中国,尽管政治体制架构不存

^①刘洋戈《成功亦或失败的机制:现代国家建构的基本逻辑》,《领导科学论坛》2019年第11期。

在像西方那样的政治-行政两分,但官僚制却同样是一种政府运作的组织形式。这样,以官僚制作为主要基础的传统公共行政就表现出如下的特点:第一,由官僚组成的政府构成了公共管理活动的中心。政府是公共资源的调配者,也是公共产品和服务的提供者。简言之,公共事务由政府一手包办。第二,政府与市场和社会三者之间有明确的边界,三者各行其是,行政手段通常被用来解决三者之间的矛盾和问题。第三,政府以及公务员的行为属公法管辖范畴,这在一定程度上使得公务员享有其他部门人员无法享受的一定“特权”,比如公务活动不得受到妨碍和干扰。第四,官僚制组织内部是一个封闭的系统,从上到下的等级结构决定了组织内部人员的基本关系和活动准则。奉命办事、服从上级是基本的行为准则。第五,行政运作注重的是过程而非结果,按程序和规章制度办事是必须遵循的原则,即便有时与结果不符。比如明知一些政府采购导致浪费也要去做,因为程序做了这样的规定,必须服从。第六,对效率的追求主要通过良好的组织结构获得,公务员忠于职守就是有效率的表现,职务晋升差不多是对公务员唯一的褒奖^①。传统公共行政的这些特征表明,政府是整个运作的中心点。因此,偏政治学的对国家能力的界定所涉及的控制、合法化、强制、渗透、规制等能力在相当程度上与国家利益的主动实现联系在一起,目的是为了实现对社会的支配和控制。

这种传统的公共行政模式主要在两点上招致了批评。一是对以官僚等级为中心的组织架构的批评,强调公民的作用。传统公共行政的特点在于强调官僚等级,公民只是作为自上而下的政策制定和服务提供机制的被动接受者,控制和等级而不是多元和参与表现了官僚与公民的关系。新公共服务模式强调公共管理的重点是公民。因此,公务员的首要作用在于帮助公民表达他们的意愿并满足他们共享的利益,而不是控制和掌舵。登哈特认为,新公共服务模式的核心在于“民主治理”。该模式认为前两种模式并没有完全丧失对公共利益的关注,只是这种关注被放到了次要的地位。而新公共治理则明确提出了将公民而不是政府置于中心,公共利益不是由民选官员或市场机制来决定,而是要注重公民利益的分享。这一公民,在马克·鲁滨逊看来,是“作为公共政策和公共服务的共同生产者”^②出现的,他们的中心位置区分了新公共治理与前两者模式的区别。

二是政府运作的经济性和相对低效,这导致了西方新公共管理力图用企业化和市场化的方式来改变官僚模式运作的这一弱点。新公共管理模式的特征在于以市场取代官僚组织;引入私人部门的管理方法,强调对组织和个人进行绩效评估;不再以过程,而以输出作为取向,注意力集中于取得结果和管理者的责任;政府的某些功能通过市场的方式外包;在资源使用中强调节省,以削减直接成本,使用竞争者作为降低成本和提高标准的关键。这一行政生态的变化可以说产生了国家治理能力的第二个动因,即市场主体为了实现自身利益最大化倒逼政府提升国家能力。这表现在政府开始强调比如战略规划能力、执行能力、发展能力、分配能力、保障能力、统筹能力等一系列管理方面的能力。

但是,这里的市场主体与公民还是有区别的,因为市场主体的说法会使人更多地想到他们追求的是经济利益。那么,怎么来体现公民作为公共决策和公共服务共同的生产者的中心位置呢?这涉及两种动因的缺陷,显然应该还有一个动因,这个动因应该是国家利益与公民利益的共同实现,这是一个政府与公民的互动过程。国家利益主动实现与市场主体倒逼这两者是有矛盾的。因此,行政生态从传统的公共行政发展到治理,在很大程度上也就是要解决这个问题。这也恰恰是本文对国家治理能力的考虑涉及的两个方面:政治与行政,尽管本文主要是探讨行政和管理方面的

^①竺乾威《新公共管理与文官制度改革》,《江苏行政学院学报》2013年第4期。

^②Mark Robinson, “From Old Public Administration to The New Public Service”, The Global Centre for Public Service Excellence 2015.

能力。

这样的行政生态的变化以及相应的对治理能力的要求,在我国是否也表现出来了呢?回答应该是肯定的。事实上,中国的行政生态也发生了一个从传统的公共行政到治理的变化。用另一种方式来表达,也就是从以政府为中心到以人民为中心的变化。“国家治理体系和治理能力”中“治理”一词的提出本身就说明了问题。中国传统的行政模式重管理,政府是管理者,人民是被管理者。以政府为中心的管理模式在我国有着悠久的历史。这与选择的经济体制有关。在传统的计划经济体制下,国家掌控了社会的所有资源,政府成了唯一的公共产品和公共服务的生产者和提供者,同时也是唯一的公共资源的分配者。传统模式使得国家管理社会的交易成本过于昂贵。

政府垄断局面的打破,在于改革使得我国的社会形态发生了变化,市场和社会两大块开始出现。经过多年的发展,政府独大的状况在发生变化,市场和社会尽管还不是很成熟,但也开始在履行其自身的功能。政府行政审批改革中提出的“权力清单”更是进一步划清了政府、市场和社会三者的边界。市场和社会对公共管理事务的参与在提升,共治的局面在出现。从政府自身来讲,其功能也发生了一个从注重生产到注重分配,从注重管理到合作治理的变化。其运作方式也出现了一个从政府垄断到多方合作,从纯行政方式到行政、市场和社会组织并用的变化。所有这些,都在改变着以政府为中心的模式,改变着中国的公共行政,直到党的十八届三中全会明确提出“以人民为中心”,才正式将这样一种模式确定了下来。从政府管理的角度来讲,以人民为中心有两个方面的含义:一是人民如何参与公共政策过程。这里的核心问题是提高公共管理的民主程度。正如党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)指出,“必须坚持人民主体地位,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造、确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务”^①。这是从政治意义上讲的(公众参与公共事务既可以是一种政治原则,也可以作为一种管理的手段,它具有双重的含义)。二是政府的运作(主要表现为公共服务提供)如何围绕以人民为中心展开。党的十九届四中全会的《决定》指出,“社会治理是国家治理的重要方面。必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,确保人民安居乐业、社会安定有序,建设更高水平的平安中国”^②。这是从管理意义上讲的,勾勒了一种合作治理的框架。

三、新的行政生态与国家治理能力提升

正如前面指出的,国家治理能力是一个动态的概念。面对这样一种正在形成中的新的“以人民为中心”的公共行政形态,国家治理能力的界定必须反映这一行政生态的变化。正因为如此,本文提出了国家治理能力包含的四个方面:维护社会秩序的能力、合作治理能力、公共服务能力和创造公共价值的的能力。国家职能的履行需要国家具备相应的能力,由于国家职能的执行者是政府,因此接下来的国家治理能力与政府治理能力在同一意义上使用。

国家的政治职能要求国家维持社会秩序,因为所有的活动,包括公共行政活动,只有在一种有

^①《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,人民出版社2019年版,第10页。

^②《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,人民出版社2019年版,第28页。

秩序的情况下才能展开,这表明了这一职能的重要性,也表明了具备这一能力的重要性。在今天,维护社会秩序不再像传统公共行政时期那样主要依靠暴力和镇压的力量,因为这无法从根本上解决问题,尽管国家作为一种暴力机关还保留着这一职能。维护社会秩序的能力首先表现在对民众权利的尊重,因为这种权利是受到宪法保护的。在一个法治国家,政府的行为首先是看它是否具备合法性,其次是需要准确理解民众利益的表达和维护社会秩序两者之间的关系,不能以维护社会秩序为口实而剥夺或侵犯民众依法应该享有的表达自身利益的权利。

合作治理能力指的是政府与社会其他组织一起治理社会或管理公共事务的能力。合作治理的产生起源于这样一条原理,即在当今的社会治理中,政府并不是在任何场合下都是一种最好的资源配置方式。在政府、社会和市场共存的情况下,最好的方式就是三者各行其是,市场的事情市场管,社会的事情社会管,政府的事情政府管。其所以如此,是因为如果所有的事都由政府管,这里就隐含着政府失败的可能性,或者管理的不经济性和低效性。正因为如此,完全由政府垄断的模式已经离开了公共行政的舞台。在中国,合作治理不仅仅具有管理上的意义,它还有政治上的意义,它是人民参与社会管理或公共事务管理的一种途径和方式,体现人民当家作主的社会主义国家特征。

公共服务能力。提供公共服务是政府的一项基本职能,这项职能在今天变得越来越重要,因为人们的需求在增长,但政府提供满足人们需要的资源却是有限的。传统的那种完全由政府垄断的供给已经无法解决这样的问题。如何利用社会的力量来提供人们所需要的资源,满足人们的需求成了政府必须考虑的一个问题。因此,公共服务的能力不再仅仅是政府自身提供公共产品和公共服务的能力,它还包括了激发社会力量提供这种服务的能力,以及联手社会组织(包括企业)合作提供这种产品和服务的能力。

创造公共价值的的能力。在公共服务的提供中,传统行政的出发点是为公众提供他们所需的公共服务,新公共管理强调要经济有效地提供公共服务,而公共价值的出发点则是在公共服务的提供中,要“创造公共价值”。它要求公共管理者在他们提供的公共服务中认识到什么是最有价值的,以及有效的管理如何产生最好的价值。这里涉及一种如何在公共服务的提供中使现有资源产生最大价值的的能力。这首先来自公共官员的一种使命感,因为在一般意义上,满足民众的需求也就够了。但这种满足有可能在成本效益上是不经济的,花了太多的代价;也可能是这种资源在满足民众需求的同时,还可以创造更大的价值来造福民众;也可能是为了创造最大的公共价值而去寻求更多的资源来源,并使这些资源的价值最大化。

国家治理能力一般指政府作为一个组织表现出来的履行其职责的能力,这一能力在行政发展中的重要性是显而易见的,那么如何来提升国家治理能力,从而促进国家治理的现代化?笔者认为可以从制度、组织和价值三个方面来提升国家治理能力。“好的制度”加上“好的组织结构和运作”加上“好的价值理念”是国家治理能力得以提升的三个主要方面。

首先是制度层面。制度是一个涵盖面很广的概念。从国家治理的角度讲,制度在这里主要涉及权力行使的合法性、权力的运行机制和对权力的制约和监督。国家治理的过程事实上也就是国家权力的运用过程,权力使用得如何直接影响了治理的效果。权力行使的第一个要素是合法性,任何权力的行使都有其限度,权力的行使不能超越这一限度,否则政府的任何行为都没有存在的理由。因此,权力是同权限联系在一起的。此外,权力也是同责任联系在一起的,称之为权责。权责必须一致,行使权力就必须同时对行使的后果承担责任。其次,完善权力的运行机制。按照党的十九届四中全会的《决定》就是“坚持权责法定,健全分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗制度,明晰权力边界,规范工作流程,强化权力制约。坚持权责透明,推动用权公开,完善党务、政务、司法和各领域办事公开制度,建立权力运行可查询、可追溯的反馈机制。坚持权责统一,盯紧权力运行各

个环节,完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制,压减权力设租寻租空间”^①。再者是强化对权力的制约和监督。这一监督既包括狭义的体制内的监督,如人大监督、司法监督、政府内部监督,也包括广义的社会监督,如群众监督、舆论监督等。党的十八大以后,在对公权力的监督上又有了一些新的发展,比如推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接,强化了对权力的监督。

其次是组织层面。从国家治理的角度讲,组织层面涉及政府组织本身的优化和政府组织与外部社会组织关系的优化。政府组织本身的优化包括组织结构和运作、公务员两个方面。组织结构和运作的优化包括:第一,优化政府职责体系。在厘清国家、社会、市场三者关系的基础上,确定政府的权力边界,明确政府的经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护的基本职能,实行政府权责清单制度。进一步推进简政放权、放管结合、优化服务,进一步完善宏观调控制度体系、社会发展规划制定过程、预算制度和公共服务体系。第二,优化政府组织结构。结构涉及一系列与组织运作相关的关系,比如流程和功能之间的排列组合以及由此产生的体制架构问题。结构在很大程度上影响了组织效率的发挥。在官僚制结构目前还是作为一种主流结构的情况下,如何去发挥这种结构的优点,压抑这一结构具有的缺点是必须考虑的。在这里,保持纵向权力结构的流畅和横向职能结构的贯通以及职能、权限、程序、责任的法定化是重要的。此外,还必须善于运用其他的一些组织结构形式(如矩阵结构、网络结构、扁平结构、虚拟结构等)来达到组织的目标。第三,组织运作的优化主要表现在运作流程的改善上。组织各种职能(决策、执行、监督、沟通、人事、指挥、财务等)的优化需要通过流程的方式表现出来。流程的优化受到两个因素的影响,一是组织结构(由此可以看到结构的重要性),二是信息技术的发展。今天,信息技术的发展给组织运作流程的改善提供了最好的工具。无缝隙政府、网格化运作、一网统管等运作流程的变化都得益于信息技术的发展。

政府组织本身的优化涉及的第二个方面是公务员能力的提升。人是组织众多构成要素中的一个最重要的因素,尽管作为组织的人,其行动受到了组织制度规则的制约,但人的自主性并不因此而完全被抹杀。政府组织由公务员组成,事情都是由公务员来执行。因此,提高公务员的工作能力对于提升政府质量、提升政府作为一个组织的能力显然非常重要。做成一件事情需要两个因素:激情和能力,两者缺一不可。有激情没能力,做不了事情。同样,有能力没激情也做不了事情。因此,对公务员能力的提升可以从两个方面进行。第一,激发他们做事的激情。这里包含两个方面的内容。一是激发对职业的热情。政府工作是一种为民众谋福利的工作,这是一种很崇高的职业,要使公务员从心底里热爱这份工作,并自觉自愿地为这一职业贡献自己的力量。二是在一些制度的设计上要考虑如何激发他们的激情。比如公务员的职业发展、薪酬制度、激励制度、绩效评估制度。简言之,就是如何创造一个使公务员心情舒畅、乐于奉献的环境。第二,加强公务员工作能力的培养。这里很重要的一点就是对他们进行培训。之所以如此,是因为变化的行政生态不断地在理念、知识和能力方面对公务员提出了新的要求。行政生态中出现的诸如合作治理、创造公共价值、信息技术、政府职能外包等已经超越了传统公共行政时期对公务员的要求。培训可以使公务员跟上变化的节奏,并在这一过程中引领这些变化。

组织层面涉及的第二个问题是优化政府组织与外部社会组织之间的关系。在国家、社会、市场共存的今天,毋庸置疑,政府在这三者中占据了主导地位。中国的市场和社会的形成和成长在很大程度上是政府推动的产物。从政府的角度讲,这一推动是为了减少国家治理社会的交易成本。因此,推是为了退,也就是在市场和社会成熟的过程中政府要逐步退出原有不属于它的领域,但对政

^①《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,人民出版社2019年版,第41页。

府来说这是一个不容易的过程。因此,就优化政府组织与外部组织的关系方面而言,政府还面临着两项重要的任务。一是厘清国家、社会、市场三者之间的关系,促进市场和社会的成长。我们看到,行政审批制度的改革所涉及的权力清单正在进行这样的努力。二是如何在以政府职能外包形式出现的公共服务中以平等的身份与社会组织进行合作,共治共享。这对于加速社会和市场的成长具有重要的意义。

最后是价值层面。从国家治理的角度讲,价值层面涉及两个问题:一是如何使治理成为一种建立在社会共同价值之上的管理。登哈特认为今天的公共行政的领导是一种建立在“共同价值”基础上的领导,他强调一种建立在“公民对话和公共利益基础上”^①的公共服务。其所以如此,是因为市场经济带来了利益的分化,社会团体有各自不同的利益追求,如何在这些众多的利益中寻找最大的公约数,这是国家治理面临的一个大的问题。建立共同价值是寻求最大公约数的一个途径,这样做的好处是可以把社会矛盾和冲突降低到最低程度。党的十九届四中全会的《决定》在讲到作为国家治理一个重要方面的社会治理时指出,“必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^②。人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体建立在共同的价值基础之上,没有这样的一种共同价值,这样的共同体难以建立起来。《决定》事实上还提出了一些建立这样的共同体的途径,比如畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道,完善信访制度,完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系,健全社会心理服务体系 and 危机干预机制,完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制。

二是建立一种价值共享的文化。从国家治理的角度讲,这种价值共享文化的一个重要方面就是如何建立一种官民互信的文化。官民是社会的两个阶层。中国历史上一直呈现的是一种官高民低的状况。新中国第一次将官定位为人民的服务员。建设人民满意的政府的重要性在于:人民满意,政府就会得到支持。从政府的角度讲,建立官民互信,首先必须让公权力在阳光下运行,人民对公权力的行使具有充分的知情权,鼓励民众对国家事务的参与。其次是建立有效的民众对政府的监督体系,这不仅体现了人民作为国家主人的一面,也是政府本身的一种纠错机制。最后就是公务员队伍的建设。公务员个人的绩效和品行好坏影响整个政府的形象,也影响人民对政府的评价。因此,政府内部的行政伦理和道德建设对于建立一种官民互信的文化不可或缺。

(责任编辑: 陈文锋)

① [美]珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特《新公共服务》,中国人民大学出版社2004年版,第168页。

② 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,人民出版社2019年版,第28页。