

# 政府再造与政府能力之提升

党秀云

(中央民族大学 管理学院, 北京 100081)

**摘要:**政府再造对政府而言是一场革命,其实质与终极目的就是为了提升政府能力;在当今全球化的时代,政府能力已是一国核心竞争力的综合体现。就我国政府目前的状况而言,可通过创造良好的行政文化,政府组织机构的重塑,合理的分权和权力下放,改革公共服务的提供体制,建立和推广电子政务,培养积极主动和精明强干的公务员队伍等途径来提升政府的能力。并建立健全提升政府能力的长效机制,在政府改革的动态进程中长期持续,与时俱进。

**关键词:**政府再造 政府能力 能力提升

中图分类号:D630.1

文献标识码:A

文章编号:1005-460X(2004)01-0011-03

## (一)

自 20 世纪 80 年代以来,为迎接全球化、信息化、国际竞争加剧的挑战以及摆脱财政困境和提高政府绩效,西方各国相继掀起了轰轰烈烈的政府再造(Reengineering Government)运动。1979 年英国撒切尔夫人就任首相之后,陆续推动和采用了“续阶计划”(The Next Steps)、“公民宪章”(Citizen Charter)和“服务品质竞赛”(Service Quality Competition)等措施。1980 年里根以“政府才是问题所在”(Government is the problem)的竞选口号入主白宫,随即展开了一系列的调整政府业务与功能和削减预算赤字的方案。克林顿总统上任后,由副总统戈尔主持并推动“国家绩效评估运动”(National Performance Review, NPR),倡议重新“打造一个能提高效能,节约成本”(Creating a Government that Works Better and Cost Less)的政府。此后,加拿大、德国、新西兰等国也纷纷加入到了政府改革的浪潮之中。<sup>[1]</sup>

政府再造(Reengineering Government),精确地讲是政府行政的再造。按密歇尔·汉莫(Michael Hammer)所言,再造是对组织过程的彻底再思考及根本性的大幅度再设计,以促进组织绩效的显著改进。政府再造不是简单的组织精简和组织重组,而是对政府治理的理念、原则、结构、行为等进行大规模的改革,以提高政府的绩效和服务的品质。纵观世界各国的政府再造,从实质上讲它是对政府的一种系统革命,其最终目的无非是要使政府更具行政管理的能力,并借由政府能力的提升来消除政府的合法性危机和信任危机,重建人民对政府的信任。

我国目前正在计划经济体制向市场经济体制的转轨时期,市场经济的发展特别是加入 WTO 的现实与挑战,更加凸现出了重振政府行政能力的紧迫性和重要性,要求我们必须建立一个高效、精干、灵活、廉

洁,并具能力的政府。正如十六大报告所提出的,我国当前行政改革的目标就是要进一步转变政府职能,改进管理方式,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。但不可否认,同社会主义市场经济体制的要求相比,同 WTO 所通行的国际惯例与要求相比,同广大人民群众的期望相比,我国行政管理中仍然存在着许多亟待解决的问题,例如,政府管制仍然很多,政府职能“越位”、“错位”和“缺位”的现象仍然存在,决策机制不健全,行政执行不力,公共责任感不强,公共服务意识较差等。这些问题的出现和难以解决虽然有着其他因素的制约和影响,但在某种程度上来看,与政府能力不足和政府能力较弱有着一定的关系。因此,重振和提升我国政府能力具有十分重要的现实意义。

## (二)

《1997 年世界发展报告——变革世界中的政府》中,为政府改革提供了一个指导性的框架:一是应关注于使政府的行动与其能力相适应;二是通过重振公共机构的活力来提高政府能力。报告指出,如果政府的作用与其机构能力相适应,那么政府就可以对经济发展作出极为重要的贡献。但能力并非天生注定的。如果政府要进一步促进经济的发展和提高社会福利的话,就能够而且必须提高其能力。报告认为,政府的能力是指政府以最小的社会代价采取集体行动的能力。这种能力的概念既包含国家官员的行政或技术能力,还包含更深层次的结构性机制,以及以灵活性、规则和制约机制来促使政治家和公务员按照集体的利益行事。<sup>[2](P75)</sup>

笔者认为,政府能力是一个综合概念,泛指政府有效行使职权,实现其职责的能力。<sup>[3]</sup>政府能力在当前的国际背景和正常的情况下,由以下几个方面的核心能力构成:

收稿日期 2003-11-30

作者简介 党秀云(1963-),女,中央民族大学管理学院副教授,主要研究方向为公共管理与人力资源管理。

## 1. 预测和处理危机的能力

当今社会,由于各种因素的相互作用,使得各种灾难和危机出现的可能性和几率增加,也使得灾难和危机的危害程度扩大。因此,危机管理便成为当代政府所共同面临的问题。所谓的政府危机管理就是在高层领导者的直接领导和参与下,透过法律、制度、政策的作用,在资源支持系统的支持下,通过整合的机制和科学的管理过程和方法,消弭、回应和化解各种危机,从而保障公共利益以及人民的生命、财产安全,实现社会的正常运转和可持续发展。2003年爆发的因SARS而引起的公共卫生危机,明显暴露了我国政府在危机管理方面存在的问题,因此,构建现代化的政府全面危机管理体系,提升我国政府的危机管理能力,是我国政府危机管理所面临的最大挑战和任务。

## 2. 回应民众需求的能力

政府是人民的政府,是人民利益的代表者和捍卫者,因此,政府的一个重要职责就是要及时地回应民众的要求。对于现代政府而言,及时回应民众的需求,不仅是民主政治的要求,也是公共行政的崇高使命。如果一个政府在人民的利益和需求面前反应迟钝或没有反应,最终会招致民众对政府的不满,就会导致政府的信任危机。所以,对民众需求的敏感性如何,回应性和回应对力如何,是现代政府能力的一个重要体现。

## 3. 吸收和妥善运用资源的能力

从某种意义上来说,管理的过程就是对组织资源的一种有效配置过程。政府作为公共管理的主体,不仅需要通过一定的途径吸收外部资源为政府所用,而且对政府本身所拥有的资源还应妥善加以运用,而政府吸收和运用资源的能力也直接关系到整个国家资源的开发与整合,因此,有效开发、吸收、运用与整合资源的能力是现代政府必备的一种能力。

## 4. 创造有利行政环境的能力

行政环境是作用于行政系统各种要素的总和。行政环境与公共行政之间是一种影响和制约的辩证关系。公共行政的效果和效率直接受制于行政环境的优劣。纵观世界各国不遗余力地推行行政改革的目的之一就是试图通过对行政环境的改良来为公共行政创造良好的施政环境,以促进政府绩效的提高。能否改良行政环境,能否创造出有利于公共行政系统发展和生存的行政环境是现代政府能力的一种表现。

## 5. 制定周延而明智的公共决策的能力

决策理论的代表人物西蒙认为,管理就是决策。虽然此论点受到人们的质疑,但由此我们可以看出决策在管理中的重要地位。公共行政决策不同于其他决策,由于其所涉及的范围广,影响面大,后果严重,因此,公共行政决策的明智与否,正确与否,不仅仅影响着政府行政的效率和效果,影响着公共行政的合法性、正当性和公正性,甚至于还影响着政府的生死存亡。作为公共决策的主体,政府必须会决策,懂决策,必须建立科学的决策机制,掌握科学决策的方式和方法,只

有如此,才能制定出周延而明智的公共决策来。

## 6. 有效执行政策的能力

政府是公共政策的执行者,公共政策的执行效果与政府的执行能力密切相关。有效的执行能够确保政策目标的实现和政策的预期效果。目前,我国各级政府管理中经常存在的“上有政策,下有对策”、“曲解政策”、“歪曲政策”等问题,在很大程度上与政府执行能力不足和执行能力软弱有着一定的关系。

## 7. 组织学习的能力

组织学习就是为了促进组织的长期效能与生存发展,而在适应环境变化的过程中,对其基本的信念、态度、行为、结构和方式进行调整,从而获取一种面对各种问题持续改善的能力。现代社会人们称之为知识社会,各种新知识、新观念、新技术层出不穷,在这个充满知识的社会里,如何学习知识,如何接受知识,如何创造知识并有效地运用知识既是知识社会对现代政府能力的一个要求,也是对政府能力的一种挑战。同时,一个政府的组织学习能力如何,尤其是学习新知识的能力如何,对未来政府管理的创新和组织成长有着至关重要的影响。

## 8. 可持续发展的能力

可持续发展作为人类发展观的最重要进步和突破,已经得到国际社会的广泛认同,它意味着既要满足当代人的要求,又不能对后代满足其需要的能力构成危害的发展。面对人类日益增长的期望,如何平衡眼前发展和长远发展的需要,如何促进国家的可持续发展,是当代政府治理所面临的又一挑战。可持续发展是现代政府能力的一个重要构成部分,它要求现代政府治理要更具前瞻性,更具战略性,更能兼顾和平衡现在与未来的需要。

政府能力不仅是综合概念,还是动态概念。因此,需要在此强调的是,上述8项能力,是在当前国际背景和一国正常情况下的政府核心能力。我们需要保持辩证统一的视角,既要将政府能力视为长期持续的建设,又要将政府能力的具体内容保持更新,与时俱进。

### (三)

面对全球化的冲击,现代政府面对的不仅仅是国与国之间生产力的竞争,同时也是对各国政府在提供适应市场经济的制度安排和公共产品与服务等方面的能力的一种挑战。在全球化的时代,如何通过提升和加强政府能力来提升国家的竞争优势,则是现代政府改革中所面临的一个重大课题。

《1997年世界发展报告——变革世界中的政府》认为,有三种相互关联的结构性机制有助于创造并加强政府的能力。这些机制旨在:

- 在社会以及政府内部实施规则和制约措施;
- 增强政府内外的竞争压力;
- 广开言路,并为参与政府内外部事务提供方便。[2](P77)

根据我国的实际情况,笔者认为,要逐步提升和加强

我国政府的能力，可供考虑和选择的根本性途径和策略主要有6个方面。

### 1. 创造良好的行政文化

行政文化就是行政领域所形成的行政意识形态，它包含着人们对行政活动和行政关系的态度、信念、情感及价值观。行政文化对行政机构及其行政人员的行政行为取向有着不容忽视的影响。“崇拜权威”、“中庸”、“享乐主义”、“当官发财”、“有权不用过期作废”等不良的行政价值观，必然导致行政管理中的“官本位”，导致官僚主义和权力腐败。而以“公民”为中心，以“服务”为中心，“民主平等”、“公平正义”、“顾客至上”等先进的行政理念，就有利于公务人员养成良好而高尚的行政人格，就有助于公务员在执行公务的过程中，自觉地承担其相应的义务与责任，更加积极主动地为公民提供更公正、更廉洁、更优质、更有效率的公共服务。

### 2. 组织机构的重塑

机构能力是政府能力的一个重要部分，目前政府管理体制和组织机构的臃肿与膨胀，严重影响着政府能力的发挥，因此，加快政府机构改革，重塑政府组织机构，建立行为规范、功能齐全、精干高效、运转协调的行政组织机构是我国新一轮行政改革的目标之一。事实证明，运行良好的行政机构是重振政府活力的关键。因为，良好的行政机构不仅可以提供正确的政策投入，而且还能以最小的代价提供关键性公共物品和服务。

### 3. 合理分权和权力下放

合理分权和权力下放几乎成为世界各国行政改革进程中的一个重要组成部分。合理的分权和权力的下放，可以使政府从各种繁琐的事务中摆脱出来，使政府能够集中精力履行其核心职能，使政府能够将注意力集中在导航者和宏观调控者的角色上，从而提高中央政府的能力。另外，权力的下放还可以有效地安排和确定地方政府的责任，为地方政府改善服务和提高业绩提供激励，因而也有助于地方政府能力的形成。当然权力下放也有其陷阱，如若控制不力，容易导致宏观经济的失控，容易因地方争夺而导致资源配置的不当，容易形成地方主义和部门主义等等。对于所有的政府来说，权力下放的教训在于：一是任何权力下放的战略都必须从各级政府机构能力的评价开始；二是任何时候都必须用明确的规则具体规定各级政府的职责范围。

### 4. 建立和推广电子政务

1993年，克林顿政府建立了“国家绩效评估委员会”，提出应用先进的信息网络技术克服美国政府在管理和提供服务方面所存在的弊端，构建“电子政府”，推行电子政务。为顺应时代进步潮流和世界发展趋势，党的十六大也明确提出，推进电子政务，努力探索电子政务建设与民主政治建设相结合的途径。以网络技术和信息科技为基础的电子政务，对政府能力的潜在贡献在于（1）可以提高政府组织的反应能力（2）可以提高政府对内对外的沟通能力（3）可以改善与提高公共

决策的品质（4）可以简化政府决策的程序（5）可以有效运用人力资源；（6）可以扩大公民参与的渠道和途径（7）可以为公民提供更加便捷的服务（8）可以增强政府工作的透明度（9）可以降低行政成本，提高行政效率。

### 5. 改革公共服务提供体制

《1997年世界发展报告——变革世界中的政府》认为，许多发展中国家公共服务质量差、成本高、浪费多、营私舞弊、腐败成风的原因主要是政府即便不是唯一的也应该是最主要的服务提供者。因此，要改善政府的服务质量，提升政府的服务能力，就必须改革公共服务的提供体制。首先，就是利用市场竞争改进服务的提供；其次，就是对那些不能在市场上进行竞争的服务行业，政府可以通过竞标的方式承包给私人公司和非政府组织，最后，对市场竞争和私人承包都不可行的服务领域，可以通过内部竞争的办法提高效率。

### 6. 培养积极主动和精明强干的公务员队伍

精明强干的工作人员是执行部门的生命力所在。从某种角度看，勤奋能干的公务员能够为公共部门注入活力，而漫不经心的公务员则会导致公共部门死气沉沉。因此，建立能够促使公务员尽职尽责、积极主动和精明强干的机制是提高政府管理有效性和政府能力的一个重要途径。公务员的尽职尽责不仅可以使公务员在执行公务的过程中能够将组织目标看作是自己的目标，能够自愿担负起一定的组织责任，而且还有助于公民与政府之间良好信任关系的建立。而公务员的精明强干则有助于提高公共部门处理公务的能力，有助于提高公共部门的办事效率。如何建立一支能干敬业的公务员队伍？笔者认为，一是建立基于个人才干的招聘制度和晋升制度；二是公平公正的考核制度；三是合理的薪酬制度；四是制度化的培训制度；五是树立团队精神。

综上，政府能力作为国家核心竞争力的综合体现，政府再造和政府能力提升在当今的国际社会已是当务之急。我国政府的能力提升运动也应顺应国际潮流，在高度、深度和广度各个维度进行拓展和深入实践。最为关键的是，应该建立健全政府能力提升的长效机制，将政府能力提升作为政府职能转变、机构改革、公务员队伍建设等各项改革的战略指导；并将提升政府能力上升到改革原则的高度，在改革的长期动态进程中持续不懈，与时俱进。

### 参考文献：

- [1]陈振明. 政府再造——西方“新公共管理运动”评述[M]. 北京 中国人民大学出版社, 2003.
- [2]世界银行. 1997年世界发展报告——变革世界中的政府[Z]. 北京 中国财政经济出版社, 1997.
- [3]张成福, 党秀云. 公共管理学[M]. 北京 中国人民大学出版社, 2001.

(责任编辑 孔金平)