

试论新世纪中国政府能力建设的战略方向¹

汪永成

(汪永成, 深圳大学管理学院公共管理系副教授、博士 深圳 518060)

摘要: 政府能力是 21 世纪中国实现现代化最重要的战略资源之一, 政府能力建设是新世纪中国行政发展的重要内容。在新的世纪中, 中国的政府能力建设必须适应经济市场化和经济全球化等新的生态环境的要求, 在新的战略方向的统摄下实现结构性转型: 从着眼于政府能力的单项提升转变到政府能力的整体性开发; 从粗放式的政府能力生成机制转变为集约式的政府能力生成机制; 从主要依赖和开发“硬能力”到“硬能力”和“软能力”并重; 从强调政府能力提升转变为提升与治理流失并重; 从单独依靠政府能力到政府借助其它主体的资源和能力; 从单纯强调政府对全球化的适应能力转变为适应能力与塑造能力并重; 从单独强调政府能力的提升转变为政府能力增长与有效约束并重。

关键词: 政府能力 行政发展 行政改革

从一般意义上讲, 政府能力是指一个政府实现自己职能时所拥有的资源、能量和力量。政府能力大小强弱取决于政府内部的人力资源、财力资源、权力资源、权威资源、文化资源、信息资源、管理水平(结构资源)等七种要素。这些要素在政府能力系统结构中以“力”的形式体现出来。换言之, 政府能力的构成要素相应为“人力、财力、权力、公信力、文化力、信息力和结构力”。²历史反复地证明, 没有一个有效的政府, 经济和社会的可持续发展都是不可能的, 而没有充裕的政府能力, 任何一个政府都不可能是有效的。因此, 政府能力是中国实现现代化最重要的战略资源之一, 政府能力建设是新世纪中国行政发展的重要内容。

中国政府能力建设无疑是一项复杂的系统工程, 应该采用一种综合发展战略, 包括量的提升、结构转型和制度化控制三个方面。这种综合发展应该在战略方向和具体策略两个层面推进, 当然后者应当在前者的统摄、指导下进行和展开。政府能力建设的战略方向上, 本论文认为, 中国的政府能力必须适应经济市场化和经济全球化等新的生态环境的要求, 确立以下的发展方向和实现以下的结构性转型:

一、从着眼于政府能力的单项提升转变到政府能力的整体性开发

改革开放以来, 行政系统在环境的压力下, 提升政府能力的局部性改革, 如机构重组、人事制度的创新、持续地反腐败等等, 从未中断过, 有些层面的改革已达相当高的水平。这些局部性的改革或许没有以提升政府能力为直接目的, 但或多或少地提升了政府能力, 缓解了行政环境对行政系统能力要求的压力。但是, 政府能力的整体性特点决定了任何一项单项的、局部的能力提升措施离开前后左右的关联互动难以产生预期效果。因此, 今后中国政府能力的发展战略必须从总体上加以考虑, 通过总体的整合促进局部的发展。

在现代企业战略管理中, “企业竞争力管理”日益成为一个非常重要的范畴和核心。在中国的行政发展中也必须提出“政府能力管理”的理念。这个理念应该超越和统合行政机构改革、人力资源管理与开发、行政文化建设等等, 就其性质而言, 具有全局性、长远性、指导性、创新性和风险性, 在此理念下设立专责政府能力管理的组织机构(类似与以前的国家经济体制改革委员会), 其基本职能是从整体上评估现有政府能力的水平、格局和优缺点, 设计提升政府能力的整合性发展战略, 将政府能力作为层次上高于人力资源、财力资源和行政信息资源等的重要的战略资源予以统筹管理和一体化开发。

二、从粗放式的政府能力生成机制转变为集约式的政府能力生成机制

目前中国许多政府部门的能力生成机制是粗放式的, 其特点是, 对于社会资源的汲取和

占有抱着“韩信用兵，多多益善”、“人（钱）多好办事”等观念，政府职能的实现往往采用人海战术、以钱开路和权力威慑策略，缺少成本—收益意识，资源投入和能力产出之间不成比例，政府资源利用的有效性不高，浪费严重。为了适应行政环境的新挑战，中国政府能力必须实现从数量规模型向质量效能型转变，政府能力的生成机制从粗放模式向集约模式转型：任何财力资源的投入都要“衡工量值”，任何权力资源的运用要保持目的的纯洁性，要充分发挥人力资源的主观能动性，发挥信息资源对其他要素的倍增效应和文化资源的催化效应，注重行政系统结构优化对其他要素效能的放大效应，实现政府能力的**可持续**提升。

在这一转型中，尤其是要更精细地开发利用现有的权力资源，使之充分发挥效能。因为，“最大限度地加强政府的权力能力，使政府手中现有的权力得到高效、充分地使用，这是提高政府能力的关键。”³为此，第一，政府权力必须相对集中化。尤其是中央政府必须适度集中权力。这种权力，必须高于任何地方的或区域的权力，也必须高于所有区域性权力的总和。第二，政府权力实施保障化。必须使政府现有权力的合法运用有强大的法律保障和物质保障。第三，政府权力必须高度净化。在政府系统内部，要尽量去掉消解和腐蚀权力效能的腐败因素或杂质成份，约束政府工作人员对权力运用的随意性。第四，政府权力配置合理化。在纵向的各级政府之间以及横向政府各部门之间建立现代化的、稳定的、有效能的权力结构。

三、从主要依赖和开发“硬能力”到“硬能力”和“软能力”并重

政府能力的构成要素中，人力、财力、权力是物质性的“硬”力量；公信力、文化力和信息力是非物质形态的“软”力量，而结构力是由行政系统内部“硬”力量和“软”力量之间由于组织、管理和调控而产生的“协同力”，其实质也是软能力。改革开放以来，中国政府所依赖和开发的政府能力主要是物质性的“硬能力”——政府能力的总体形态要么是权力主导型的，要么是财力密集型（如发达地区地方政府）或人力密集型（如农村乡镇一级政府），对软能力的开发力度不够。

新的行政环境下，随着国内社会能力的发展，政府提高税收比例、扩大行政权力也必将面临社会越来越大的阻力和反弹，增加从社会经济领域中提取物质性资源的弹性空间将日趋有限。经济全球化更是不断侵蚀政府的权力和财力等“硬能力”资源。所以，今后中国政府能力的发展战略必须在提高硬能力基础上，将公信力、文化力和信息力、结构力的开发和提升置于与硬能力同等重要的战略地位上，持续开发政府的制度资源、权威资源、文化资源和信息资源，在实现自己职能的过程中，追求“不战（使用硬能力）而屈人之兵”的效果。

1、稳转换公信力的基础。

十一届三中全会以来，经济高速增长，社会全面发展，人民群众普遍受益，政府得到了人民群众的积极拥护，政府具有较高的公信力。但这种建立在政策有效性基础上的公信力是存在一定的风险的。因为，任何政府都不可能始终如一地保持良好的绩效，这不仅是因为政府施政难免存在失误，而且由于经济运行周期自身的变化也使政府绩效时有起伏。退一步讲，即使始终能保持一定的政策绩效，也不可能让所有社会群体普遍受益。因此，必须对这种建立在政策绩效基础上的公信力进行转换，通过尽量依靠现有的民主秩序，逐步增加公民的发言权和参与机会，提高行政的民主性、透明性和回应性，赢取更扎实的民意基础。

2、创造性地转换文化力。

创造性的转换文化力，就是立足于中国现实国情和社会发展大势，适应市场经济的不断发展、经济全球化趋势加速和科技革命不断推进的全新行政环境，将中国传统行政文化的优秀成份同世界政治文明的积极成果相结合，实现如下几个向度的转换：从相对封闭到不断开放、从消极保守到积极进取、从神秘到公开、从少数官僚集权到普通大众参与、从资历和级别本位到能力和绩效本位，从强调伦理和人治到强调理性和法治、从强调行政的权威性到崇尚行政的服务性，形成科学的行政思想，自觉的行政意识，健康的行政心理，开放的行政观念，优良的行政传统、良好的行政习惯，高尚的行政道德。

3、将信息力作为政府能力新的战略增长点。

人类社会逐渐步入信息化社会。信息化不仅是一个国家经济社会现代化的重要标志，也是行政现代化的重要标志，应将信息力作为政府能力新的战略增长点。应该通过电子政务系统建设加快政府的电子化和信息化水平。

4、通过管理创新，持续开发结构力。

结构力提升可以通过管理创新在三个层次上进行：(1) 在要素层次上进行制度创新，进行各项管理制度如公务员制度、财政制度等管理制度创新，约束要素运行过程中的人情性、随意性、主观性和经验性，建立一个“照章办事”的政府，充分发挥各要素效能。这是提高结构力的基础工程。(2) 在要素之间进行机制创新，建立灵活高效的决策机制、协调机制、监督机制等。(3) 在机制之间进行总体性的体制创新。如果说机制是各要素之间的互动模式，体制则是各种行政运行机制的有机媾和，通过整体设计和长期努力，建立富有弹性的政府体制，使政府与人民、政府与市场、行政与立法、政党与政府、中央与地方、物质与精神、财力与物力、人力与权力……等等各种关系平衡发展，相互适应、相互协同、相互促进。

四、从强调政府能力提升转变为提升与治理流失并重

一位著名管理学者指出，节约一分钱等于挣得一分钱。这朴素的格言揭示了一个重要的道理：政府能力的提升与政府能力的流失的治理同样重要，所以，要改变目前政府能力发展过程中重提升轻流失治理的现象。当然，在社会转型时期，对政府能力的流失需要加以辨证的理性分析。⁴政府能力的流失有两种类型：一类是“合理流失”。当政府某项或某几项能力的流失是政府职能转变和调整的必然要求和客观后果时，这种能力流失对政府能力并没有负面影响，甚至有时还会有利于提高总体的政府能力。因此，在社会转型时期，政府某些权力以及相关的能力回归社会、市场和公民，不仅不会削弱而且还可能会大大提高政府能力的合法化程度。我们需要防止和治理的是另一类的“不利流失”，即政府能力资源因为管理不善、以权谋私、滥用职权等导致的流失。对于这样的能力流失，有必要采取各种措施加以科学的预测和正确及时的预防，以保持政府能力的高效力。

在现代化过程中，对政府能力最大、最直接的威胁和耗损来自与腐败。约瑟夫·纳伊一针见血地指出：“腐败浪费了一个国家拥有的最重要的资源，即政府的合法性”。⁵世界银行也指出：“腐败亵渎了公众的信任，也侵害了社会资本。用一笔小小的额外开支换取政府的服务似乎是一种不大的过错，但它不是唯一的损失——腐败具有深远的外部效应。如果不监督，看起来很小的违法行为不断积聚后，会慢慢地使政治合法性的损害达到这样一种程度，即不腐败的官员和公众也会认为没有必要遵循运作规则。”⁶如何反腐败不是本文讨论的重点，但在我们这个把全心全意为人民服务作为政府基本价值理念的国家，通过制度创新，有效遏制腐败蔓延应该说是完全可能的。

五、从单独依靠政府能力到政府借助其他主体的资源和能力

在一个越来越复杂化、动态化的行政环境中，各种各样的新公共需要将不断产生，“政府感到它们无法应付这些问题，无法对太多和太矛盾的需求作出裁决。国家已经无力承受大量社会需求的负担。”⁷对政府职能需求的不断增加与政府能力相对不足之间的矛盾将日趋尖锐，这可以说是现代政府遇到的一个普遍的难题，也 20 世纪 80 年代以来是公共行政学界一直思考的问题。我们认为，解决这一问题的基本思路就是，在公共需要的满足上从单独依靠政府能力转变为政府借助其他主体的资源和能力，实现政府和其他主体的合作共治。这一思路在国内主要是官民合作，与民共治；在国际上主要是国际合作，与他国共治。

1、在国内，促进官民合作，与民共治。

目前流行于西方国家的治理（governance）理论认为，在现代的新行政环境下，“任何一个行动者，不论是公共的还是私人的，都没有解决复杂多样、不断变动的问题所需的所有知识和信息；没有一个行动者有足够的力量有效地利用所需的工具；没有一个行动者有充分

的行动潜力单独地主导一个特定的政府管理模式”。基于此，治理理论认定，“办好事情的能力并不在于政府的权力，不在于政府下命令或运用其权威。政府可以动用新的工具和技术来控制 and 指引；而政府的能力和 responsibility 均在于此。”⁸这一理论最主要的主张是政府和社会力量合作，运用各自的资源、知识、经验和技能，在追求各自的利益的过程中实现公共利益。

治理理论反映了现代政府职能实现方式和实现过程的社会化、市场化客观趋势。而这种趋势恰好就是解决政府能力短缺问题的根本方向。因为，虽然随着现代化的推进，政府职能的量在不断膨胀，质在不断提高和复杂化、多元化，但另一方面，随着经济的发展和社会的进步，社会成员的文化素质在不断提高，物质生活和时间越来越充裕，也有可能或者说也有能力普遍参与社会活动，扩大社会自治；同时，社会中介组织等“第三部门”也逐渐成长起来了。这就为政府职能的市场化和社会化提供了可能和依托。

2、在国外，加强国际合作，与他国共治。

在国内，政府与社会形成合作伙伴关系（官民共治）是相对提高政府能力的重要策略。同样，在一个经济全球化浪潮不断推进、各国相互依存度日益提高的时代，加强国际合作，与他国政府或国际组织共同行动是相对提高政府能力的另一个重要策略。

在经济全球化时代，一方面，国际合作的必要性前所未有地提高了。随着市场经济的全球化，市场失灵也全球化了，许多原本一国之内的公共事务国际化了，由此产生了许多国际性的公共事务，如制订全球经济运行的游戏规则、共同管理国际资本的跨国流动，治理全球性的超宏观经济的稳定、打击跨国犯罪、知识产权保护。另一方面，在全球化时代，加强国际合作，借助他国或国际组织的力量实现自己的一些职能也是可能的。因为，许多社会公共问题不仅在国内社会而且在国际社会都具有很强的外部性和关联性（最典型的例子就是 SARS 等疾病的传染问题、环境保护问题）。因此，通过形成政府之间的合作伙伴关系，相互利用各自的资源和能力，共同行动，实际上是相对缓解了一国政府能力不足的压力。目前，政府之间可以在以下领域相互合作：扩大和维护开放的世界市场，增加因资源配置范围扩大而产生的获利机会，减少与不稳定的资本流动有关的风险（如资本外逃和外资大量涌入）；促进基础研究和知识创新方面的国际合作；保护全球生态环境；避免和控制冲突，解决国际难民问题，等等。

六、从单纯强调政府对全球化的适应能力转变为适应能力与塑造能力并重

在中国加入 WTO 后，如何提高政府对经济全球化的适应能力成为大家关注的热点。对中国政府而言，参与全球化、适应全球化是社会生产力发展对“上层建筑”的客观要求，所以，新时期的中国行政发展一个重要方向就是对政府体制、职能、运作机制等进行改革，以适应经济全球化的要求，提升对经济全球化的适应能力。但另一方面，需要指出的是，目前的经济全球化是西方国家主导的，是某种形式的资本主义化甚至是“美国化”，无论是全球化的规则还是全球化的红利分配，对发展中国家、对劳工阶层都是不公平的。因此，如果只强调政府对经济全球化的适应能力，这个国家是没有前途的，必然被边缘化。按照马克思主义的基本观点，经济全球化虽然是一个自然的历史过程，但可以通过发挥人的主观能动性对其进行设计、引导和塑造。对作为发展中国家的中国来讲，如果要改变在全球化过程中的不利地位，必须提高自己对经济全球化的塑造能力和引导能力。在尊重并维护现有国际经济组织及其规则的权威的同时，通过自己的能动的“反作用”，按照中国的国家利益和全人类的利益，在全球化的竞争博弈中取得强有力的发言权，逐步改变促进国际政治秩序和经济秩序的公正、公平和合理，塑造全球化。

七、从单独强调政府能力的提升转变为政府能力增长与有效约束并重

政府能力的作用后果具有两种可能性：对社会经济发展、个人权利和公共利益来说，政府能力既可能起积极作用，也可能起消极作用。如果政府能力不是用于实现公共利益，而是用于私人利益，或者，政府能力不是被运用到与行政环境所适应的领域而是被投入错误的方

向，政府能力越强大，对社会造成的危害也就越大。所以，政府能力建设不仅意味着政府能力的提升和增强，也意味着社会力量的增长和对政府能力控制力的不断提升、不断制度化、法治化。

一般而言，在现代化的启动阶段，政府能力建设主要着力点是提升政府能力，发挥政府能力的积极性一面，而在社会经济发展到一定阶段后，政府能力建设的着力点应该放在如何避免政府能力的消极性一面。随着我国现代化第二步战略目标的实现，中国行政发展的目标在致力于能力的持续提升的同时，必须加上对政府能力有效约束与控制的任任务与目标，实现持续提升与有效约束并重，防止不断增强的政府能力沿着错误方向运用。

在新的行政环境下，中国要实现对政府能力的有效控制，应当借鉴人类政治文明成果，不仅要重视政府自律和内部约束，更要以社会能力制约政府能力。具体而言，是：民主化——以人民权利约束政府能力；制衡化——以权力控制政府能力；法治化——以法律控制政府能力；程序化——以程序约束政府能力；公开化——以阳光控制政府能力；问责化——以责任约束政府能力。在以上集中控制机制中，人民主权（民主）制约政府能力的最重要的基础，权力分立是制约权力的最有效途径。无论是要公民权利制约政府能力，还是通过权力分立控制政府能力，必须要实现这些机制的法治化，而程序化是法治化的重要内容。对政府能力的有效约束必须以公开为条件，以责任为后盾。

The Creation of Capacities in Government : Strategic Directions for China in the New Century

Wang Yong-cheng Shenzhen University, School of Public Administration Shenzhen
518060

Abstract: In new century, China's governmental capability must meet the need of new ecological environment, e.g. the market of economics and the globalization of economics, should establish the following developmental directions and achieve the structural changes as follows: from the single improvement of governmental capability to the total development; from increasing use of land to expand production to the intensive forming mechanism of governmental capability; from mainly developing and depending on "hard- capability" to laying equal stress on both "hard-capability" and "soft-capability"; from emphasizing on capability-promoting to laying equal stress on both promotion and governing loss; from solely depending on the governmental capability to laying equal stress on the governmental capability and having the aid of other main-bodies; from solely depending on the capability of adaptation to globalization to laying equal stress on the capability of adapting and molding. In a word, we should consolidate the effective control of governmental capability.

Key words: Government capability Administration development Administration reform

¹ 收稿日期：2003年10月

² 汪永成：《中国现代化进程中的政府能力》，《政治学研究》2001年第4期。

³ 辛向阳：《新政府论》第124页，中国工人出版社1994年版。

⁴ 孙明军：《中国国家能力研究》，《上海社会科学院学术季刊》2000年第2期。

⁵ 约瑟夫·纳伊“腐败与政治发展：成本—效益分析”，载王沪宁主编：《腐败与反腐败》第351页，上海人民出版社1990年版。

⁶ 世界银行：《变革世界中的政府》第102-103页，中国财政经济出版社1997年版。

⁷ [英]罗伯特·罗茨：“新的治理”，载俞可平主编：《治理与善治》第 108 页，社会科学文献出版社 2000 年版。

⁸ [英]格里·斯托克：“作为理论的治理：五个论点”，载俞可平主编《治理与善治》第 45 页，社会科学文献出版社 2000 年版。