

·综述·

政府治理研究综述

□锁利铭 罗承翎

[电子科技大学 成都 611731]

[摘要] 近年来,随着中央提出将国家治理体系与治理能力现代化作为深化改革的重要内容,政府治理这一话题便受到了来自政治学、社会学、经济学、法学、管理学等不同领域的学者关注。这不仅深化了学术界对政府治理的研究,更在实践层面上推进了对改革认识的深化。通过对政治学与公共管理领域宏观、中观、微观等三个层面的相关文献梳理,综合了最近10年关于政府治理的内容、方式、工具、结构、模式等代表性的议题和观点,可为政府决策及相关研究提供借鉴。

[关键词] 政府治理;公共管理;综述

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2017)04-0042-04

一、政府治理概念及其演进的研究

“治理”是过去20多年公共管理领域使用频率最高的概念之一,被界定为社会认同和价值观念产生的政治过程^[1];生产和提供公共服务的相关规则被制定、改变和执行的能力^[2];构建和谐伙伴关系的合作过程^[3]等。治理一词在我国的兴起是引介于西方,而其本身又是“一套十分复杂且充满争议的思想体系”,治理理论所涉及的核心主要为权力分散、主体多元、结构网络化、过程互动化等含义^[4]。

较早探讨政府治理议题的是来自政治学与公共管理领域的学者,重点在于提出政府治理是政府管理的未来取向。随后,法学、经济学、社会学等领域的学者也对政府治理进行了深入的研究,主要将政府治理作为一种背景或者影响因素,即影响经济绩效或社会变量。虽然中国的改革是“以治理为中心的改革”^[5],但即使在政治与公共管理学科之内,政府治理的概念也没有一个特别明确的范围界定。包国宪对国内的政府治理研究涵盖的内容作了划分,包括政府内部的治理与外部治理两个层次的概念。内部治理包括政府体制改革、政府管理创新、政府管理价值理念的创新等诸多内容,也就是我们通常所说的行政管理或者行政体制。从外部治理的角度来说,政府治理意味着政府对人们行使属于社会的权力,即我们通常说的公共管理,此处政府代

表社会施政,从社会获取权力以促使全体社会成员履行自己的社会义务并使他们服从法律^[6]。同时,它也意味着政府及其公职人员切实履行社会契约规定的条件,即保障社会利益、促进社会公共意志的实现。这就是说,政府治理意味着政府通过行使公共权力而管理社会公共事务,解决公共问题,创造公共价值的活动。在这一过程中,政府必须处理其与市场和的关系。可以看出,在这一阶段,政府治理中的政府其实是一个较为抽象的职能形态。

随着国家治理体系与治理能力现代化的提出,学者对政府治理概念也有了更新的划分,对于政府的界定更为具体。比如注重政府治理的对象性,尤其是社会管理创新^[7],还有注重政府的层级,近些年尤其注重对政府的纵向分层,及中央一级的政府治理与地方一级的政府治理^[8]。王浦劬进一步指出在中国政治话语和语境中,政府治理概念是一个与我国国情相适应的概念,是指在中国共产党领导下,国家行政体制和治权体系遵循人民民主专政的国体规定性,基于党和人民根本利益一致性,维护社会秩序和安全,供给多种制度规则和基本公共服务,实现和发展公共利益^[9]。

二、宏观层面——政府治理的模式研究

在对政府治理模式的研究中,国内学者从不同角度从政府治理的形态进行了阐释。

[收稿日期] 2016-11-28

[作者简介] 锁利铭(1979-)男,博士,电子科技大学政治与公共管理学院教授;罗承翎(1992-)女,电子科技大学政治与公共管理学院公共管理硕士研究生。

一是从政府治理的权力关系运行的历史角度。燕继荣对中国政府治理模式进行了概况,认为其包括上层的威权主义(authoritarianism)加下层的协商民主(deliberative democracy)^[10]。中国特色的治理模式是一个“混合模式”,或者说是一个“过渡模式”和不断变动的模式。结合威权主义和协商民主,政府让民众体悟到了他们的不断尝试和进步,为了达到“善治”的结果。

二是从政府与市场的关系、政府与社会的关系、政府与公民的关系角度。刘厚金将政府治理模式界定为“政治统治型”“经济建设型”和“公共服务型”政府^[11]。谢庆奎认为,服务型政府是民主政府、有限政府、法治政府、责任政府、绩效政府,这是服务型政府的目标,更是成熟的市场经济体制发展的必然要求^[12]。当然,服务型并不意味着政府的管理失灵,或者管理缺失,现阶段的中国政府,无论是对政府自身,还是面向社会,都必须承担繁重的管理职能,淡化政府的有效管理是难以想象的,政府治理应该走向“管理服务型政府”模式^[13]。孟继民提出了“资源型政府”模式,他认为,政府与市场、政府与企业、政府与社会甚至政府与政府的关系,都是政府与资源关系的某种表现,政府与资源的关系主线才是影响政府模式的关键^[14]。

可以看出,学者对于中国未来的政府治理模式改革或变迁的方向的判断,是在社会发展和政府改革过程中不断得出的,政府从全能型向有限型、从管制型向服务型、从行政型向企业型、从低成本向高效率的转化是未来政府改革的基本趋势。任何一种模式的设想都不是万能的,这一问题的讨论将随着社会的发展继续展开。

三、中观层面——政府治理的方式研究

事实上,近年来,中国政府一再提出加强政府治理体系,明确政府职能,创新政府治理等,这表明了中国政府力图寻找新的管理方式,实现政府转型,关于政府治理方式与工具的创新方向,学者们主要进行了构建式的研究,提出了若干新型的政府治理。

第一,政府治理现代化。薄贵利指出传统政府是全能政府,现代政府是有限政府;传统政府是高度集权政府,现代政府是合理分权政府;传统政府是专断政府,现代政府是民主政府;传统政府是人治政府,现代政府是法治政府;传统政府是管制型政府,现代政府是服务型政府;传统政府是暗箱操

作的政府,现代政府是公开透明的政府;传统政府实行职务终身制,现代政府实行法定任期制;传统政府实行世袭制或任命制,现代政府实行选举制;传统政府只对上负责,现代政府既对上也对下负责;传统政府必然导致官僚主义和特权现象,现代政府要求公平公正^[15]。

第二,政府层级的治理。吴帅认为如何合理地划分不同层级政府间的公共服务职责范围,一直是中西方政治制度设计与政府改革的重要议题,其中“分权”和“代理”是两种政府层级治理的基本模式。他提出了,政府治理转型的方向是走向“多层治理”,这一治理方式提供了一种基于地方政府主动性的弹性公共服务职责划分模式,它有助于破解我国当前“代理化分权”的现实体制弊端,内容包括政府间组织、政府与非政府组织以及政府与私人机构间的合作^[16]。此外,贾俊雪等人使用实证方法考察了财政分权和地方政府治理结构改革在促进我国县级财政解困过程中发挥的作用,并发现政府治理结构改革不利于县级财政自给能力的增强^[7]。

第三,多元参与型政府治理。在中国公共政策议程设置过程中,专家、传媒、利益相关群体和人民群众发挥的影响力越来越大,中国党政决策方式开始走向多样化^[17],中国政府在决策结构上已经从个人专断转向多元参与,在决策能力上已经从经验决策转向科学决策,在决策机制上已经从非制度化决策转向制度化决策,这些变化不仅表明中国政治运行机制的重要发展,而且产生了许多有利于中国发展的经济、政治以及社会结果^[18]。在地方政府治理层面,张紧跟指出参与式治理是地方政府治理体系创新的趋向,强调民主的分权、商议民主、赋权于民和自治等治理途径^[19]。

第四,生态型政府治理。诸多学者也从通过生态文明建设来重塑政府治理方式,李晓西等提出处理好生态治理与经济的关系是贯穿国家生态治理的一条主线,在构建和完善国家生态治理体系和治理能力现代化的进程中,关键是处理好政府与执政党之间的关系、政府与人民代表大会的关系、政府与社会与民众的关系、各级政府之间(包括同级政府各部门之间)的关系等^[20]。

四、微观层面——政府治理的工具研究

张成福认为,政府治理工具是指把政府的治理目标或政策目标转化为具体行动,以改变政策目标群体的行为,从而最终实现政策目标的手段和机制。在治理的过程中,工具的选择存在着多元化的倾向,

选择何种治理工具,与改革决策和制度变革有着很大的关系。研究发现,“治理”理念在具体的政府实践过程中也同样扮演着越来越重要的角色^[21]。

第一,通过法治手段推进政府改革。党的十八届三中全会以来,我国法治建设加速推进,全面依法治国成效突出。一个国家要实现良好治理,关键是要逐步形成一套符合规律、有效管用的法律体系,并予以切实执行。例如,制定了《国家安全法》《反恐怖主义法》《慈善法》等,修订了《食品安全法》《安全生产法》《劳动合同法》等重要法律,同时清理了一批过时的法律法规。改革正步入深水区,充分发挥法治的引领、规范和保障作用,使得政府治理在法律轨道上运行。这是当今世界发达国家政府治理的主要方式,也是评价政府治理良善的基本尺度^[22]。

第二,通过信息化推进政府治理改革。李洋认为,“信息网络的建立能极大地改变以往政府管理中不能充分有效地利用各种资源而造成的人财物严重浪费的现象”^[23]。应充分利用大数据,建立透明开放政府,以符合治理现代化的理念要求。但实证研究分析,政府信息公开对政府腐败水平产生了负向影响,但仅在部分指标上统计显著,这表明了政府信息公开的反腐作用有限^[24]。因此,如何引导公众和媒体的广泛参与和监督,避免公权力被滥用,是未来政府信息公开和反腐倡廉值得关注和努力的方向。

第三,完善政府绩效管理推进政府治理改革。郑方辉认为,政府绩效管理是政府管理创新的基本路径^[25]。目前体制内自上而下、各自为政的各种考评强化了部门的执行力,但亦成为推进政府绩效管理的主要障碍,背后涉及到行政权力格局,直指“顶层设计”。因此,政府应理顺管理权与组织权、目标管理与绩效管理、过程控制与结果导向等基本关系。卢海燕认为,我国的政府绩效管理迫切需要由经济增长型绩效管理向服务型政府绩效管理转型。要实现政府绩效管理转型,应尽快出台政府绩效管理的规范性文件,健全和完善政府绩效管理体制并在一些地方开展服务型政府绩效管理试点^[26]。

整体上,我们认为我国学者在宏观上关注了政府治理的模式与结构,中观层面关注了政府治理的方式与工具,微观层面关注了政府治理的能力与绩效。我们主要通过过去10年的政治学与公共管理领域的期刊文献对政府治理的相关议题、观点和洞见进行了一定程度的梳理。政府治理是一个广泛而深入的话题,不同学科不同时期以及不同问题下都会

呈现出不同范围与不同的模型,本文仅涉及到少部分研究。

参考文献

- [1] MARCH J G, OLSEN J P. Democratic governance [M]. New York: Free Press, 1995: 213.
- [2] PARKS R B, OAKERSO R J. Regionalism, localism, and metropolitan governance: Suggestions from the research program on local public economies[J]. State and Local Government Review, 2000, 32(3): 169-179.
- [3] THURMAIER K, WOOD C. Interlocal agreements as overlapping social networks: Picket-fence regionalism in Metropolitan Kansas City[J]. Public Administration Review, 2002, 62(5): 585-598.
- [4] 包国宪, 郎政. 治理、政府治理概念的演变与发展[J]. 兰州大学学报: 社会科学版, 2009, 37(2): 1-7.
- [5] 俞可平. 中国治理变迁30年(1978~2008)[J]. 吉林大学社会科学学报, 2008(3): 5-17.
- [6] 包国宪, 霍春龙. 中国政府治理研究的回顾与展望[J]. 南京社会科学, 2011(9): 62-68.
- [7] 贾俊雪, 郭庆旺, 宁静. 财政分权、政府治理结构与县级财政解困[J]. 管理世界, 2011(1): 30-39.
- [8] 唐天伟, 曹清华, 郑争文. 地方政府治理现代化的内涵、特征及其测度指标体系[J]. 中国行政管理, 2014(10): 46-50.
- [9] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系[J]. 国家行政学院学报, 2014(3): 11-17.
- [10] 燕继荣. 变化中的中国政府治理[J]. 经济社会体制比较, 2011(6): 135-139.
- [11] 刘厚金. 我国政府转型中的公共服务[M]. 北京: 中央编辑出版社, 2008.
- [12] 魏爱云. 服务型政府: 政府改革的目标选择——专访北京大学政治发展与政府管理研究所所长、教授谢庆奎[J]. 人民论坛, 2006(3a): 18-19.
- [13] 汪玉凯. 供给侧结构性改革的核心是政府改革[J]. 中国经贸导刊, 2016(13): 48-49.
- [14] 孟继民, 肖鸣政. 贯彻科学发展观 倡导资源管理型政府[J]. 中国行政管理, 2005(2): 16-18.
- [15] 薄贵利. 推进政府治理现代化[J]. 中国行政管理, 2014(5): 52-57.
- [16] 吴帅. 分权、代理与多层治理: 公共服务职责划分的反思与重构[J]. 经济社会体制比较, 2013(2): 122-130.
- [17] 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式[J]. 中国社会科学, 2006(5): 42-56.
- [18] 王磊, 胡鞍钢. 结构、能力与机制: 中国决策模式变化的实证分析[J]. 探索与争鸣, 2010(6): 3-8.
- [19] 张紧跟. 论府际治理视野下的地方服务型政府建设[J]. 天津行政学院学报, 2014(3): 12-19.
- [20] 李晓西, 赵峥, 李卫锋. 完善国家生态治理体系和治理能力现代化的四大关系——基于实地调研及微观数据的

分析[J]. 管理世界, 2015(5): 1-5.

[21] 张成福, 毛飞. 论政府管理以及良好政府管制的原则[J]. 北京行政学院学报, 2003(3): 1-7.

[22] 马怀德. 我国法治政府建设现状观察: 成就与挑战[J]. 中国行政管理, 2014(6): 18-22.

[23] 李洋, 柴中达. 信息化与我国政府治理变革[J]. 管理世界, 2005(2): 146-147.

[24] 马亮. 信息公开、行政问责与政府廉洁: 来自中国城市的实证研究[J]. 经济社会体制比较, 2014(4): 141-154.

[25] 郑方辉, 廖鹏洲. 政府绩效管理: 目标、定位与顶层设计[J]. 中国行政管理, 2013(5): 17-22.

[26] 卢海燕. 论政府绩效管理转型[J]. 中国行政管理, 2014(12): 25-29.

Review of Government Governance

SUO Li-ming LUO Cheng-ling

(University of Electronic Science and Technology of China Chengdu 611731 China)

Abstract In recent years, with the central government putting forward the modernization of the state governance system and governance capacity as an important part of deepening reform, the topic of government governance has received attention from political science, sociology, economics, law, management, and other scholars research. It not only deepens the academic research on government governance, but also promotes the understanding of reform in the practical level. The earlier discussion on the issue of government governance is from scholars of political science and public administration. The key point is that the government governance is the future orientation of government management. Subsequently, scholars in the fields of law, economics, sociology, and so on have also conducted in-depth research on government governance. They mainly regard government governance as a kind of background or influence factors that are variables to affect economic performance or society. Therefore, we comb and summarize these literature in this article and explain the government governance research from the macro, medium, and micro perspectives to help us understand the academic focus on government governance issues, such as the existence of different views, and the evolution of theoretical research on government governance content, methods, tools, structure, and model.

Key words government governance; public management; review

编辑 张莉