

·专稿·

国家治理的三种机制及挑战

竺乾威

摘要:国家治理是通过组织、制度和价值三种机制运行和发挥作用的,三种机制的互动影响了国家治理的成效。随着环境的变化,组织、制度和价值这三个方面都遇到了挑战。从中国国家治理的角度看,完善这些机制的路径包括调整、改革和创新组织、制度和价值,提升治理能力,创造共同的价值。

关键词:治理机制;治理能力;共同价值

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1008-4088(2020)03-0004-09

DOI:10.15993/j.cnki.cn35-1198/c.20200610.017

一、国家治理的三种机制

有关国家治理的探讨有不少,角度也不一。比如有从国家治理哲学角度来探讨的,也有从国家治理方式、国家治理体系角度来探讨的。本文想探讨一下国家治理的机制问题。所谓机制,一般指可以借助其得以运行或发挥作用的東西。比如,市场通常通过三个机制(也就是价格机制、供需机制和竞争机制)得以运行或发挥作用。国家治理是通过什么机制得以运行或发挥作用的呢?国家治理机制的确立和运行需要满足以下几个方面的要素。一是这些构成国家治理机制的部分必须是涉及国家治理的最本质最核心的部分,它们可以作用于国家治理活动的方方面面。二是这些机制之间必须有一种逻辑关系,这一逻辑关系需要表明它们的互相依存对各自的意义。没有这种逻辑关系,这些机制彼此之间就是孤立的,无法形成彼此的互动。三是这些机制的互动会影响国家治理的成效。正如供需会影响价格从而影响市场运作一样。在这里,可以借助帕森斯著名的“AGIL”社会系统理论分析框架的分析方法。他提出社会系统由四个维度(也就是AGIL)构成,即适应性(与外部环境交换资源并分配给整个系统)、目标实现(确定系统目标并选择实现手段)、整合(协调各部分成为一个功能整体)、潜在模式保持(系统根据某种规范保持社会行动)。选择这四个维度的理由在于它们对系统整体的生存、均衡与整合发挥着必不可少的作用。^{[1](P132)}

从这一思路出发,本文认为国家治理机制可以由组织机制、制度机制和价值机制三个部分构成。理由在于:首先,这三者是国家治理活动必须借助的最重要的、不可或缺的方面,无论哪方面的治理活动都可以看到这三者在背后发挥作用,机制的健全与否影响了治理的结果。反之,改进和完善国家治理也可以主要从这三个方面着手,抓住关键。其次,这三者之间存在着一

收稿日期:2020-03-21

基金项目:国家社会科学基金重大项目“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)。

作者简介:竺乾威,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,主要研究方向为公共行政理论、比较公共行政、当代中国公共行政。

种明确的逻辑关系,这一关系表现在国家治理需要借助一个组织来运作,没有组织体系,治理就无从谈起,国家在很大程度上就是一个组织体系;组织的运作需要有一套价值体系来指引,并通过制度体系来规范运作,从而使组织的运作或国家的治理达到它的目标。这样,这三者也就对应了国家治理涉及的三个基本问题:谁来治理?如何治理?怎样才算治理好了?一方面,在组织、制度和价值这样的结构中,行政组织体系是治理的主体,它受法律和制度体系规范并根据法律和制度体系来进行治理,而价值体系则是贯彻始终的,它既会影响制度体系的安排,也指引治理,同时也可以成为评判治理好坏的尺度,无论是治理的社会价值、政治价值还是经济价值。另一方面,行政组织体系的运作也构成了制度和价值的改革、变化和创新的来源,以使新的制度或价值能够适应变化了的情况。这样,这三者就形成了一个不可分割的整体,它们之间的互动则影响了国家治理的结果,比如制度安排会受到价值的影响,而这一安排又影响了组织活动的效率,影响了治理的成效。

组织机制包含两个方面:一是国家的行政组织系统。国家行政组织系统(通常也称政府,本文在同一意义上使用)是国家治理的组织架构。这一架构是由一个国家的历史、文化、政治、现实状况等决定的。这里不存在好坏的问题,只是合适和不合适的问题。由于国家之间的情况不同,在选择国家行政组织体系方面会有不同的做法,比如美国采用的是权力分散的联邦制,中国采用的是权力集中的单一制。不同的结构有它自身的强点和弱点。国家的行政组织体系是一个动态的概念,它会随着社会和国家治理状况的变化而变化,无论是整个行政组织体系的改革还是行政组织系统内部部门和机构关系的调整。国家治理从组织体系上讲,就是要使这一体系的设置有助于国家治理的进行。我国改革开放以来的历次机构改革,很重要的一个内容就是行政组织系统内部机构或部门关系的改革(比如大部制),以使新的安排能够更好地履行行政系统的功能。尽管从国家层面上讲,权力分散的联邦制和权力集中的单一制是两种主要的、不同的行政组织体系安排,但在组织结构上两者却有相同之处,也就是它们都是以官僚制组织作为这一体系的基本支撑的。这一相同点解释了不同的行政组织体系在国家治理方面所具有的共性(比如都遵循按规章制度运作的基本原则,都采用自上而下的运作流程,都强调非人格化的管理方式,等等)。这一共性提供了不同行政组织体系之间互相学习和交流(比如如何突破官僚制的局限等)的基础。二是公务员系统。行政组织系统除了制度架构外,它也是由人构成的,行政组织系统的动态一面就是组织的运行,而公务员则是这一组织体系运行的主体。因此,公务员的质量影响着国家治理的质量。从这个意义上讲,公务员管理构成了行政组织体系建设的一个极为重要的内容。如何使优秀的人加入公务员队伍中,并发挥他们的才干,是行政组织系统运转的一个核心问题。

制度机制包含了正式制度和非正式制度。正式制度包括三个层面:一是宪法。宪法是国家的根本大法,其主要的作用在于保护公民的权利和限制公权力。它规定了行政组织系统的基本性质以及与其他组织诸如立法与司法之间的关系,以及行政组织系统的基本运作方式,比如中央政府与地方政府的关系、行政首长负责制等。二是基本的法律制度。基本的法律制度涉及国家治理中的一些主要的领域,是行政组织系统必须执行的国家规范,比如《环境保护法》《公务员法》等。三是政府运作的规章制度(广义上也可以把公共政策包含在内)。这三者的区别在于宪法和基本法律作为国家层面的规范有其稳定性,其任何变动都需要由立法机构做出,政府的任何活动必须以其为前提。与宪法和基本法律相比,政府的规章制度尤其是公共政策是可以由政府改变的,其特点在于它的灵活性和易变性,因为政府通常面临着变化的形势,需要及时做出调整以应付变化的需要。

制度在国家治理中的作用是不言而喻的。新制度经济学认为,像土地、劳动和资本这样的

要素只有在制度确立后才能发挥作用。不同的制度安排甚至决定了大到一个国家,小到一个组织的走向。诺斯曾以英国和西班牙为例,指出了制度在国家发展中的重要性。在他看来,16、17世纪西班牙和英国都是海上强国,但后来两个国家做出了不同的制度安排,走上了两条不同的发展道路,最后的结果是西班牙比英国落后了300年。以中国为例,市场经济体制取代计划经济体制这一场巨大的制度变革也表明了制度的重要性。历史已经表明,不同经济体制下的中国的经济发展显然是非常不一样的,这充分反映了制度的力量。

制度是一种对行为的约束性安排。国家事实上也是一种制度安排,通过它来降低管理社会的交易成本。从国家治理的角度来讲,历史制度主义认为制度发挥着以下的作用:第一,约束政府制定和执行政策的能力;第二,通过提供机会或约束行为,决定政治、经济行为者的策略;第三,通过影响政治、经济行为者之间的权力分配,决定行为者对政策结果的影响力大小;第四,通过影响行为者对自身利益或偏好的界定,使行为者实现目标的具体化。^{[2](P26)}

非正式制度通常指的是人们在长期的社会交往过程中逐步形成并得到社会认可的约定俗成、共同恪守的行为准则,包括价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习惯和意识形态等。与法律等正式制度相比,一般认为正式制度是建构的,而非正式制度则是演进的。哈耶克曾提出自发秩序的理论,认为人类社会存在着种种有序的结构,但它们是许多人的行动的产物,而不是人为设计的结果。正式制度和非正式制度是一种互相依存、互相影响并在某种条件下互相转化的关系。没有建构的正式制度和演进的非正式制度互为补充,制度机制作用的发挥是会受到影响的。

价值机制在国家治理中起着一种引领治理主体行动的作用,它涉及好与坏、应该与不应该之类的规范问题。价值在很大程度上决定了国家治理的走向。比如,在公共行政的历史上,宪政主义和管理主义两种不同的价值取向影响了美国百年多来的行政组织系统的运作。注重政治法律的价值产生了官僚制的行政模式,强调市场作用的价值产生了新公共管理的行政模式,而关注民主参与的价值产生了新公共服务的行政模式。我国改革开放以来,公共行政经历了从强调“经济建设为中心”到强调“以人民为中心”的变化,这一价值追求的变化尽管有它不同的历史条件,但在不同价值取向下的行政运作理念和方式是不同的,比如前者把对GDP追求作为行政的目标(在一定的历史时期有它的合理性),而后者则关注经济建设与其他诸如社会建设、政治建设、文化建设等的同步发展。这种变化反映了价值体系的动态特征。但是,就国家治理而言,有一些价值是行政组织体系永恒追求的,不会因什么变化而发生改变,比如效率、效益、公平。价值不仅在宏观层面上影响了行政组织体系和制度的设计,比如美国行政与立法及其司法的分离和制衡更多的是出于民主而不是效率的考虑,它也在微观层面上影响了行政组织和制度的运行,比如对公众参与公共管理的认可带来了运作层面上的合作治理和公私合作。

二、国家治理面临的挑战

如果说组织、制度和价值构成了国家治理的主要机制,那么,我们可以从这三个层面分析国家治理今天面临的挑战。

首先是组织层面。行政组织体系既有内部的管理(比如公务员管理)、内部机构部门关系或运作方式的调整或变化等问题,也有涉及与外部环境的关系问题。这里,主要论及行政组织系统在处理与外部关系上所面临的挑战,因为行政组织体系内部的一些改革调整等,一般都是由外部环境的变化引发的,是对环境需求的一种反应。

过去几十年时间里,国家治理出现的一个基本变化是去官僚化,以及由此产生的行政组织运作的去集中化。新公共管理通过强调市场经济的管理方式去官僚化,而新公共服务则强调民主

参与的政治主张去官僚化。在这两者之后发展出了以多元治理主体形式出现的“合作治理”这一新的公共管理模式,而这一模式从相当程度上改变了原来“以官僚制为主”的传统的行政模式。

在斯蒂芬·奥斯本看来,传统公共行政关注的是官僚制组织的集中体制,在那里,政策制定和执行是作为政府内的一个封闭系统从纵向上整合的。因此,等级制成了公共行政进行资源分配的机制,并同时资源的配置进行问责,其价值基础在于公共部门垄断公共政策的执行和公共服务的提供。而新公共管理关注的是一个分散的组织结构,在那里,政策制定和执行的边界至少部分是清晰的和互相分离的,执行可以由社会的其他组织(最好是互相竞争的)进行,国家通常在委托人-代理人的背景下进行监管。这一做法的价值基础是“会计的逻辑”以及这样一种信念:市场及其机制为公共服务提供了最合适的去所。^{[3](P8)}

这就导致了传统公共行政与新公共管理的两分。两者在公共政策和公共服务方面都有优点和缺点。简单来说,前者重政治轻管理,后者重管理轻政治。“因此,公共行政和新公共管理看起来充其量都是不完整的理论。”^{[3](P5)}新公共治理的产生就是想要实现对两者的超越。这一超越,简言之,就是集中与分散的统一,价值理性与工具理性的统一,政治与行政的统一。

这是今天西方国家的行政组织体系也就是政府在国家治理中面临的一个挑战。这一挑战在中国也同样存在。如果说,按照斯蒂芬·奥斯本的看法,在西方分散的组织体制中,更多的挑战来自治理的政治方面,也就是公共政策执行和公共服务的政治本质的话,那么我们的挑战则可能更多地来自管理方面。改革开放改变了中国的社会形态,从社会的组织结构上讲,随着国家一统局面的打破,整个社会形成了政府组织、企业组织和社会组织三大块并存的格局。因此,在市场体制建立起来以后,我国改革的一个基本取向就是三者各行其是,政府的事情政府管,市场的事情市场管,社会的事情社会管,以使各种资源得到最好的配置,提高管理的效率和效益。

这样,政府就面临了一个如何处理与社会其他组织之间的关系问题,也就是通常所说的处理国家、市场和社会的关系问题。为此,我们进行了一系列的改革来调整这三者之间的关系,比如政企分开、政社分开、行政审批改革等等。这里面临的一个重要问题就是如何让社会组织尽快成长起来去承担它们的责任,让它们去处理一些因市场经济带来的利益分化以及由此产生的利益冲突问题,尤其是向社会提供一些政府力所不能及的或从成本效益来讲政府很难提供的公共服务问题。这背后的一个最简单的原理在于政府的资源始终是有限的,单靠政府是无法满足公众的需要的,这也就是为什么要让社会组织、让市场去发挥它们的作用的理由所在。时隔多年,如何更好地处理这三者的关系依然是政府面临的一个重要挑战,因为社会组织这么多年来尽管有所成长,但它们发挥的作用还是有限的,它们的潜力还没有被完全挖掘出来,它们还可以发挥更大的作用。这一问题的产生在很大程度上源于政府双重功能本身所具有的矛盾。作为一个权威组织,政府既有统治的职能,也有治理的职能。统治的职能要求政府维护自身的统治地位和社会秩序,治理的职能要求政府提供更多更好的公共服务。这事实上也就是马克思认为的国家职能的两重性,国家既有政治统治的职能,也有社会管理的职能。在我国社会组织不同程度参与社会事务尤其是参与公共服务,政府进行的治理一直很难消除由这一双重职能所产生的矛盾。从治理的角度讲,它当然希望社会组织来承担一部分公共事务,以减少政府管理社会的交易成本。但从统治的角度讲,又担心一旦社会组织变大,就会增强对其进行控制的难度。因此,在社会组织成长的过程中,我们看到了这样一种现象:当政府强调统治职能的时候,社会组织的成长就会迟缓;而当政府强调治理的时候,社会组织的成长就会迅速。当统治职能与治理职能发生矛盾时,政府则毫不犹豫地首先选择前者。如何在政府组织行政化和社会组织的自主化之间维持一种平衡,真正做到社会、国家和市场三者自行其是,是行政组织系统在国家治理中必须解决的问题。解决这一问题的基本取向应该是政治上的集中和管理上的分散,把政务与

事务分开。所谓政务上的集中指的是在公共政策的制定和执行上以政府为核心为主导,并有公众参与;而事务上的分散则指的是社会组织平等地参与公共服务的提供。在这里,政府与社会各类组织的关系应该是一种委托人和代理人的关系。

其次是制度层面。这里主要论及正式制度。正如前面所言,制度在整个国家治理中起着重要的作用。对于制度,应该有以下几个基本认识。(1)制度本身是中性的,但循着诺斯国家悖论的思路,可以看到制度的运行既可以产生好的结果,也可以产生坏的结果。(2)制度是一个动态的概念,这一动态特征表明,一些现在行之有效的制度从长远看不一定具有生命力,或许过一段时间后也会成为被改革的对象。因此,制度外的试验、创新和培育是推进国家治理创新的一个较好的途径。(3)制度创新。制度从某种意义上说是创新的产物,但它可能会压抑新的创新,因为创新往往要打破现有制度的约束。因此,制度创新的一个困境是:若遵循制度、循规蹈矩,就无法有突破和创新,而无突破或创新则没有进展;若突破或创新,那么这些突破和创新的合法性就会受到质疑。(4)制度残缺、制度供给不足或制度空白尽管不利于国家治理,但它却在另一方面为创新或突破提供了方便。尽管如此,随着制度和规章制度越来越多,制度创新和突破的空间也越来越小。(5)制度改革。正式制度是人为建构的产物,人的有限理性决定了制度是不完美的,因而制度或规则可以分成优、劣和过时三种。这里要破除对制度的迷信,不要一讲到制度就肃然起敬。好的制度要坚持,有缺陷的制度要修正,过时的或坏的制度则要抛弃。

让制度机制发挥作用。今天我们面临的主要挑战是什么?这一挑战可以表述为近来讨论得较多的“如何将制度优势转化为治理能力”。将制度优势转化为治理能力,其前提是这个制度是有优势的。所谓制度优势,简言之就是好的制度,但并非所有的制度都是好的。那么好制度从何而来?这里对制度的需求很重要。“没有对制度的需求就不会有制度的发展和改革。”^{[4](P32)}在福山看来,“国家构建和制度改革的成功实例绝大部分都发生在中国产生对制度强烈的国内需求时期,于是制度便通过全面设计、照搬外国和因地制宜地借鉴外国模式这三种方式创造出来了”^{[4](P34)}。他借用了梯利关于欧洲民族国家兴起的经典解释:正是由于发动更大规模战争的需要,法国、西班牙和瑞典这类国家才激发出对征收税赋行政能力及官僚制中央集权的需求。从中国改革开放的经历来讲,也可以说,正是由于对改变落后的经济状况、迅速赶上世界发达国家的水平的强烈需要,激发了改变当时闭关锁国和计划经济体制的需求,对外开放和市场经济体制应运而生。那么,在现有情况下,制度优势转化为治理能力首先要考虑激发制度变革、建立好制度的需求是什么?现有制度能否满足这一需求?这一需求既可以由来自国外的压力产生,也可以由来自国内的压力产生。如果说当年的对外开放和经济体制的变革更多地来自同西方国家巨大的差异产生的压力,那么在今天,这一压力可能更多地是由社会主要矛盾的转化而产生的,也就是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。因此,寻找制度变革的需求可能需要从我国社会今天的主要矛盾着手。满足人民日益增长的美好生活需要应该成为激发制度创新和改革现有制度的迫切需求的最主要因素,这一需求会使我们首先去审视现有制度在满足民众需求方面的不足从而改进现有的制度,或者通过制度创新、建立新的制度的方式来满足这一需求。没有这样一种需求,我们不会去改进一些有缺陷的制度,不会去抛弃一些不好的或过时的制度,也不会去创造一些新的制度。制度优势转化为治理能力需要通过组织体系和价值体系来进行。具体来说,这一转化的承担者是组织体系中具备了新的价值和伦理以及新的能力的公务员,他们对满足人民美好生活的需要具有高度的敏感性和责任感,这种敏感性和责任感会促使他们不断进行制度上的创新以及能力上的提升,从而最终满足民众的这一需求。

再次是价值层面。价值从广义上讲包括国家价值、社会价值和个人价值,这些方面都是互相发挥作用的。这里探讨的是国家治理层面的价值。国家治理通常强调两个方面的价值,从治

理的主体(政府)来说是公共服务的价值,从治理的客体(公众)来说是参与的价值。现代国家治理事实上就是两者的互动。从政府的角度来说,治理的过程在某种程度上也是一种领导的过程。这个过程今天面临的一个重要挑战是如何建立一种基于共同价值的领导。与传统的以权力为基础的领导不同,新的领导模式是一种以价值为基础的领导,其原因在于治理的形态发生了变化,也就是从原来的政府垄断式的管理走向了以公众参与形式出现的合作治理,这种合作治理必须建立在共同的价值之上。以中国而言,合作治理也成为国家治理的一种重要方面和发展趋势。党的十九届四中全会提出了“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”,以及“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会共同体”。^[5]合作治理的出现导致公共管理者的角色和领导方式发生了变化,即公共管理者必须同时是一个公共价值的追随者和创造者。“公共价值并不是一个公共服务的生产者或使用者的个体偏好的简单叠加,它是一个包括政府官员和相关利益相关者的商议的结果,因此,政府官员和相关利益相关者需要积极地根据社会环境的变迁及时地对公众(或服务使用者)的偏好作出回应,根据对公共价值的理解,有效处理公众最关注的问题,改变组织的职能和行为,从而创造公共价值。”^[6]

正如前面指出的,在合作治理中,公共管理者的领导必须是一个基于价值的共同领导。“公共价值的领导作为公共领导的一种形态,不是指管理者个体的管理行为和方式,而是指公共管理者与其他主体一道,分配公共资源和公共权力,识别和管理公共价值偏好,建构公共价值共识并降低价值冲突,以实现公共价值创造的领导活动。”^[7]在珍妮特·登哈特和罗伯特·登哈特看来,基于价值的共同领导这一概念对于为雇员和公民提供肯定其公共服务动机以及按照这些动机和价值行动的机会至关重要。“仅有效率是不够的,需要一种具有高度包容性的参与性管理方法,参与本质上就是一种重要的价值。”^{[8](P162)}在他们看来,参与和包容的方法是建立公民意识、责任意识 and 信任的最好方法,而且,它们可以促进公共利益中服务的价值,“如果我们不能以一种反映了公共服务内在价值和社会意义的方式来讨论公共服务的话,那么我们就很可能会丧失这个领域的灵魂”^{[8](P169)}。这个灵魂,用我们的话说,就是“以人民为中心”这一公共管理的最高准则。

三、国家治理效应:组织、制度与价值的互动

国家治理的过程是一个组织、制度和价值三个机制共同发挥作用的过程,三者的互动会在相当程度上影响国家治理的成效。如何使三者的互动产生良好的国家治理效应?在这里,选择互动的路径是重要的。

1. 组织、制度和价值的调整、规范和改革(这里的改革包括创新)。新制度经济学理论指出,现在和未来的选择都是过去形塑的。^{[9](P6)}人们过去的选择决定了他们现在可能的选择。这表明,现有的组织、制度和价值都是历史的产物。它们适应过去,也可能适应现在,但不一定适用于将来。在一个变动的年代(从公共管理的角度来说,就是一个从传统行政走向公共管理再走向治理的时代),如何使组织、制度和价值能够跟上并反映这一变化(尤其是传统公共行政到公共管理再到治理并不是一种断裂式的发展,而是一种互相有联系和共存的趋向治理的发展),或者说对变化的需求提供足够的供给,并在某种程度上引领变革,这就需要在组织、制度和价值三个层面进行调整、规范和改革。

调整、规范、改革在某种程度上就是进行新的选择。在新制度经济学理论看来,新的选择会产生两种可能的结果:一是有可能沿着既定的路径进入良性的循环,迅速优化;二是有可能顺着原来错误的路径往下滑,搞得不好还可能锁定在无效率的状态中,进入一种“锁定”状态。如何使调整、规范和改革走上良性循环或避免陷入锁定状态?在这里,新的选择方向和选择手段很重要。

从方向上来看,就是要把握公共管理发展的趋势,这一趋势事实上与国家的发展有关。传统行政持续了这么多年,为什么到上世纪80年代发生了一场新公共管理改革运动,从而在相当程度上建构了一个新的管理模式?这显然首先与英国当时作为一个福利国家遭遇的财政困难有关,它使得原有的以大政府为特征的一套管理模式难以为继,这样就开始了一场大规模的以私有化为旗号(背后就是政府的瘦身)的政府改革运动。但为什么这样的改革后来也席卷了美国这一以私有制著称的国家?其原因是这场改革运动背后遵循的一个基本原理:政府的资源在任何场合都是有限的,无论在福利国家还是非福利国家。这样,改革就采取了市场化和企业化的取向,强调了管理中资源的有效利用和成本效益原则,充分利用社会和市场力量来提供公共服务,从而减少国家管理社会的交易成本。新公共管理在后来尽管受到批评,但背后的这一原理还是在起作用。因此,尽管我们看到后来有治理的产生,有对政治价值的强调,但公共管理的这一个基本的取向事实上没有发生变化。

这样一个原理对政府管理来说应该是具有普遍性的。新时代我国把社会主要矛盾定位为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。从政府的角度来讲,也就是人民需求的无限性和政府满足这种需求供给的有限性的矛盾。这就决定了政府必须在“公共利益至上”的原则下,以成本效益的考虑来最大程度优化配置各种资源,以更好地提供公共服务。这样,运用市场的力量和社会组织的力量也就成了不二选择。随着公共管理的这一转变,创造共同价值、合作治理这些新的理念和新的管理方式也开始产生,因为它符合公共管理的发展趋势。因此,在组织、制度和价值上所做的调整、规范和改革首先要符合公共管理发展的基本取向,否则任何的举措都是不长久的,没有生命力的,尽管这些举措可能盛行一时。

从手段来说,基本的手段有两种:一是渐进的手段;二是激进的手段。如果说调整、规范基本上是属于渐进的话,那么改革则可以有渐进和激进之分。需要对这两种手段有一种准确的认识。“工欲善其事,必先利其器”,这个器很重要,因为它会影响做事的结果。渐进的方法是我国改革常用的方法,因为它的优点在于可以在改革过程中保持一种稳定的秩序。正因为如此,我们可能对这种方法产生了一种迷信,以至于在任何改革中几乎都不加思索地一概采用,却没有看到这种方法保守的一面,即它会拖延改革的时间,并增加改革的难度。再以前文提到的政企分开为例,讲了几十年还在讲,这表明单用渐进的方法不一定能够解决问题。因此,在必要的时候也需要考虑激进的方法,尽管这种方法可能会带来震荡,但它可能在较短时间里解决问题。渐进方法和激进方法事实上都是解决问题的工具,工具的选择要看问题而定,这里不应该有一种教条主义的看法。

2. 治理能力的提升。将制度优势转化为治理能力,也就是转化为制度的执行能力。毫无疑问,转化的一个最重要的变量就是执行者,也就是前面讲到的公务员。公务员是国家治理的具体承担者,他们的表现在很大程度上决定了国家治理的结果。在注重治理理念和治理技术的今天,对他们的能力的强调无论如何都是不过分的。

从执行者的角度来说,尽管需要具备什么样的治理能力的说法很多,但不管怎样,有两点是最重要的,即做事的激情和能力,两者缺一不可。没有激情,就不会有作为;没有能力,可能就会乱作为。用能力素质的“冰山模型”来解释,也就是能力可以由人的素质和知识技能两部分构成。前者是一种属于海平面下的冰山部分的能力,即一种人的内在的、难以测量的隐性能力,包括社会角色、自我概念、特质和动机、激情。而知识技能则属于在海平面之上的冰山部分的能力,这是可以看得见的能力,诸如我们通常讲到的决策能力、执行能力、沟通能力等。冰山理论的一个重要观点在于,把优秀者与一般人区分开来的不是表层部分,而是深层部分,素质是“能将某一工作中卓有成就者与表现平庸者区分开来的关键因素,也即人的深层次特征”^[10],其理由

在于一个人的想法、动机、价值和激情、个性决定了他会多大程度上去获取知识和技能,并在多大程度上去运用知识和发挥能力。

因此,公务员能力的提升可以从两个方面进行:一是如何激发公务员做事的激情。激发公务员做事的激情、提高他们内在的素养,首先需要认识公务员是集两种身份(具有公职的社会人和作为个体的自然人)于一身的人。社会人的身份要求他们在工作的时候追求公利,而自然人的身份也会使他们考虑自己的个人利益,比如晋升、加薪等。这样的一种认识可以使得我们在两个方面进行激励。一方面是一种使命感、理想的激励,激发他们为公众的利益努力工作,这更多是一种精神上激励,但仅仅这样一种激励是不够的。因此,另一方面的激励就是尽可能满足其作为自然人的个人利益,这更多表现为一种物质上的激励。这两种激励不能偏废,一旦偏废,公务员要么成为一种胸无大志、斤斤计较个人小利的蝇营狗苟之辈,要么成为口号标语满天飞、实际却一事无成的人。这两种激励并不是一种互相完全排斥的关系,把个人利益寓于对公共利益的追求中应是上选之策。二是如何提高公务员做事的能力。做事的能力包括了多种能力,比如2003年的《国家公务员通用能力标准框架(试行)》对公务员提出了九项能力要求,即政治鉴别能力、依法行政能力、公共服务能力、调查研究能力、学习能力、沟通协调能力、创新能力、应对突发事件能力、心理调适能力。当我们主要把治理定位于公共政策执行和公共服务提供时,那么以下两项能力便是主要的,即使用政策工具的能力和准商业的能力。前者涉及的是组织内部的执行能力。使用政策工具的恰当与否会在很大程度上影响到制度和政策执行的效果。比如,在涉及一些社会事务时,到底是选择自愿型(偏向于发挥社会组织的作用)的政策工具,还是选择强制型(偏向于发挥政府的作用)的政策工具,或选择混合型(政府与社会组织共同发挥作用)的政策工具?这三种基本的选择会影响一些具体政策执行的走向。此外,需要培养和提高公务员的准商业能力,其原因在于今天政府比以往更多地涉及了与商业有关的活动,比如政府采购、项目外包等,这样的活动就需要公务员具备一些诸如定价、谈判之类的商业技能。

3. 社会共同价值的创造。公共管理发展到今天,公众参与管理已经成为一种社会的共识。它是一种公共管理的理念,是一种提高公共管理质量的运作方式,也是一种可以用来衡量管理结果的标准。公众的参与凸显了作为管理相关方(也就是政府与社会各方)基础的共同价值的重要性。没有共同价值作为基础,一是公众很难参与,二是即便参与,也很难达成一个好的结果。我国曾经发生的一些群体性事件比如邻避运动等都表明,由于事件的相关方缺乏一种共同的价值,以致最终的结果令各方都不满意。

正如前面指出的,今天的公共管理者应该是公共价值的追随者和创造者。这同我们以往讲的做群众思想工作、说服群众以取得共识不同。前者是双向的,共识在交流中产生,两者的地位是平等的;而后者则是单向的,群众一方是被动的,两者的地位是不平等的,它也可能产生共识,但这一共识的基础是不牢靠的,因为缺乏共同的价值。

这样,公共价值管理也就提上了公共管理者的议程。杰瑞·斯托克认为公共价值管理是一种适应网络状治理的公共行政的新范式,它把公共价值的创造作为核心目标。网络状的协商与服务机制提供是公共价值管理的主要特征。他继而指出公共价值管理涉及了以下几个方面:(1)公共行政的目的在于寻求公共价值;(2)需要给公众更多的合法性认可;(3)建立开放的、关系稳定的、具有公共服务文化的公共服务获取机制;(4)建立灵活的、学习型的公共服务供给机制。^[14]简言之,公共价值管理首先要求政府的角色发生变化,也就是政府不能仅仅是规划制定者、服务提供者,它还应该是公共价值的潜在创造者。其次,公共价值管理强调对公众权利的尊重和认可,这是产生共同价值的前提。再次,公众的参与会打破现有的自上而下的官僚等级结构,会形成一种平行的、网络状的结构形式,这就要求政府不能仅仅满足于一种组织内部的惯例

连贯性和稳定性的程序,它需要去适应一种变化的环境,去适应一些变化的需求。最后,创造共同的价值需要培育一种文化。达成共同的价值是一个积累的过程,在这个过程中,建立一种官民互信的文化是很重要的。没有这样一种互相信任、一种命运共同体的感受,共同的价值就很难建立起来。

参考文献:

- [1]帕森斯.现代社会的结构与过程[M].梁向阳译.北京:光明日报出版社,1998.
- [2]河连燮.制度分析:理论与争议(第二版)[M].李秀峰,柴宝勇译.北京:中国人民大学出版社,2014.
- [3]Stephen p Osborne. The New Public Governance:a Suitable Case for Treatment[A].Stephen Osborne. The New Public Governance[C].New York:Routledge,2010.
- [4]福山.国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序[M].北京:中国社会科学出版社,2007.
- [5]中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[EB/OL].http://www.xinhuanet.com//renshi/2019-10/31/c_1125178024.htm,2019-10-31.
- [6]百度百科:公共价值管理[EB/OL].<https://baike.baidu.com/item/%E5%85%AC%E5%85%B1%E4%BB%B7%E5%80%BC%E7%AE%A1%E7%90%86/12742639?fr=aladdin>,2019-11-16.
- [7]容志,孙蒙.党建引领社区公共价值生产的机制与路径:基于上海“红色物业”的实证研究[J].理论与改革,2020(2).
- [8]珍妮特·登哈特,罗伯特·登哈特.新公共服务[M].北京:中国人民大学出版社,2006.
- [9]道格拉斯·C.诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:格致出版社,2009.
- [10]Lyle M Spencer and Signe M Spencer.Competence at work: Models for Superior Performance[M].New Jersey: John Wiley and SonsInc,1993.
- [11]Gerry Stoker.public value management: a new narrative for networked governance? [J].Public administrative Review,2011,89(4).

[责任编辑 蓝剑平]