

基于“整体政府”视域下的“行政碎片化”问题破解

宁超

(湖南大学 法学院, 湖南 长沙 410082)

[摘要] 针对政府处于“高成本,低效率”的困境,为了破解行政行为的碎片化导致的“行政失范”和“政府失灵”的不良现象,应学习和借鉴西方“整体政府”的理论,力求避免和消除中国政府行政实践中专业化操作导致的“视野盲区”,不断在价值观念的转变和提升、组织结构的重塑、运转流程的再造、政府之间以及公私部门之间的整合和协同等方面进行变革创新,进而真正实现基于“整体政府”理论的“行政碎片化”问题的破解。

[关键词] 整体政府;行政碎片化;视野盲区;破解

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-117X(2013)03-0093-05

On Solving Problem of “Administrative Fragmentation” based on Perspective of “Comprehensive Government”

NING Chao

(Law School, Hunan University, Changsha, 410082, China)

Abstract: Due to government at a high cost and low efficiency of dilemma, in order to solve problem on ‘administrative anomie’ and ‘government failure’ that caused by administrative behavior fragmentation, we should learn western countries’ theory to strengthen the government for the “comprehensive Government”. At the same time, in order to avoid the Chinese government administrative practice operation caused by professional view of the disadvantages of blind area, we also should transform value notion, reform organizational structure, remodel operation process, excite the change and innovation on integration and reform between the public and private sectors. Then, we can real realize the “administrative fragmentation” problem based on the theory of the ‘comprehensive government’.

Key words: comprehensive government; administrative fragmentation; vision blind area; solve

在经济全球化和信息技术革命、政治民主化、文化多元化的浪潮下,公共管理与公共治理所面临的问题也日趋专业化、复杂化和综合化,其本身暴露的弊病和积习也越来越多。现代政府在运用韦伯的官僚科层制行政模式提供公共服务和公共产品时,已经难以满足公民日益增长的多元化和多层次的利益需要和服务诉求,导致政府具体施政时行政目标和行政诉求的分散和偏离,这深受学术思想

领域和工贸企业领域所诟病和批判,进而成为西方国家“政府再造运动”的直接标靶。在当前世界处于后经济危机时代以及中国正在努力谋求构建和谐社会和实现和平崛起之时,都需要一个和平宽松稳定的政治环境。由于中国与西方资本主义国家面对着同样的时代背景和发展诉求,因而借鉴西方政府治理和改革再造的“整体政府”理论和实践模式,来分析和解决中国的行政行为碎片化下非理性

收稿日期: 2013-03-28

基金项目: 湖南省软科学研究项目“整体政府视角下的行政决策程序完善研究”(2013ZK3085)

作者简介: 宁超(1990-),男,山东临沂人,湖南大学硕士研究生,主要从事公共管理和农村体制变迁研究。

的行政行为具有重要的理论和现实意义。

一 “整体政府”：“行政碎片化”的希望

“整体政府”系统理论的产生,是对传统科层官僚制行政模式和碎片化的新公共管理模式的反思和扬弃。传统的科层制行政模式着重于对行政系统内部的规制和服务,对于公民的公共服务要求反应迟钝和片面,出现大量的“行政失范”和“政府失灵”不良现象。而新公共管理的“企业家政府”模式主要是创建规模小的部门和职能分散的机关,减少行政组织的集中和集约水平,扩大部门间以及政府与 NGO 等社会组织的竞争。新公共管理的主要缺陷是忽视了政府部门之间的密切合作、沟通和协调,进而催生了行政碎片化的不良现象。行政碎片化使政府陷入了新的困境,进而导致了西方新一轮的政府改革浪潮,“整体政府”理论亦因此应运而生。

以英国为首的资本主义国家在 20 世纪 90 年代中后期开始了新一轮的政府改革运动,“整体政府”成为了主要的理论基础和支撑。英国政府不仅制定了“整体政府”发展规划,同时主张用“整体政府”理论推动政府的改革。随着后继的加拿大、澳大利亚和希腊的“整体政府”式改革的发展,“整体政府”理论已成为公共行政学界研究和探索的一颗明珠。西方的学术界对于“整体政府”理论研究较为系统的是牛津大学教授、英国科学院院士 Bogdanor,他整合有关学者有关“整体政府”理论运用于社会政策和公共服务领域的最新研究成果,著有《整体政府》一书。他认为,与遵循经济学逻辑的新公共管理改革不同,“整体政府”主要借鉴社会科学的理论而非经济学的理论。^[1] Christopher Pollit 在综合大量文献的基础上揭露了“整体政府”的深刻内涵:“整体政府”是指一种通过横向和纵向协调的思想与行动来实现预期利益的政府改革模式,它包括四个方面内容:排除相互破坏与腐蚀的政策情境,更好地联合使用稀缺资源,促使某一政策领域中不同利益主体团结协作,为公民提供无缝隙而非分离的服务。^[2] Tom Christensen Per L greid. NPM and Beyond 则认为“整体政府的概念并不是一组协调一致的理念和方法,最好把它看成是一个伞概念(umbrella term),是希望解决公共部门和公共

服务中日益严重的碎片化问题以及加强协调的一系列相关措施”。^[3] 佩里·希克斯对于“整体政府”理论的研究贡献,在于揭露了“整体政府”理论是对功能性组织模型进行反思和批判的产物。他提出了“整体政府”理论核心的九大基本职能:部门间主义、跨功能合作、以网络为中心的协调机制、中央集权化及增设机构扩展其职责、限制机构转嫁成本的能力、协同服务生产方式、个案管理者、信息管理与跨组织边界整合、整体预算与采购。^[4] 可见,“整体政府”的核心追求是通过对政府内部相互独立的各个部门和各种行政要素的整合、政府内部不同行政层级的部门之间的整合、政府与社会的整合、政府直接与公民的良性互动协同和社会与社会的整合来实现公共管理目标的,整合(integration)是整体政府最本质的内涵。

“整体政府”模式或方法所展现的是一种通过横向和纵向协调的思想与行动,以实现预期利益的政府治理模式。“整体政府”注重于公共服务的均等化供给,比较符合中国由行政管理国家向公共服务国家的转变,在公共服务供给上表现为目标的公平正义、方法的创新和联合、政策的协调与共融。在学理上的巨大成功和理论体系的完善,引领学者们在新的理念、文化、现实条件、政策、责任、激励等条件下。形成了“整体政府”的在公共服务方面的最佳模型,^[5]对于中国的行政改革提供了理论和现实的借鉴意义。

二 “行政碎片化”——结构原因分析

中国现实的政治实践中存在着大量的“行政失范”和“政府失灵”的不良行政现象,其绝大多数归因于行政碎片化。行政碎片化是指政府在处理公共事务中,各部门出现了利益的纷争和纠葛,各自为政或是互相争权夺利以及责任推诿的一种行政管理的弊病。^[6] 行政碎片化是内因与外因协同作用的产物,是在新的形势下对于公共管理改革缺乏深刻反思的产物,是一种不良的行政状态导致的行政低效,进而出现“政府失灵”和“行政失范”。行政碎片化有天然的原因,基于公共选择理论学派对于政府的“理性经济人”假设:政治家、官僚、公务员和国家代理人同私人经济的个人一样,也是一种“经济人”,他们同样是个人利益的追求者。^[7] 而为了私

人的利益他们进而会放弃公共利益,进而由于个人选择的理性演变为集体的不理性,进而出现“政府失灵”和“行政失范”。同时,行政碎片化也是新公共管理运动改革走向极端的产物。自20世纪70年代末以来,西方资本主义国家普遍开展了一场以新公共管理改革为核心内容的政府再造运动。由于“政府失灵”存在,加之私人营利部门的高效运转,西方许多专家学者提出新公共管理的理论,其主要内容是:(1)改造公共部门,提高效率,完善服务和反应能力,完善责任机制;(2)引入企业管理模式,引入“企业家精神”,改造行政文化,借鉴企业的管理理论,原则,技术等等;(3)建立顾客驱动机制,借鉴企业的“顾客满意”为政府的施政目标,明确服务标准,做出承诺;(4)引入竞争机制,推广信息技术,重视人力资源的开发与利用,实行绩效管理,量化评定;(5)重视行政结果,政府的重点由“过程”转向“结果”,形成重视结果和产出的行政价值取向,实现任务驱动型组织的实现;(6)推行社会合作,改变理念,打破垄断,实现服务的外包及有效的监督,与NGO对话和合作。^[8]新公共管理运动的高峰是戴维·奥斯本、特德·盖布勒的《改革政府:企业精神如何改革着公共部门》一书的问世,新公共管理改革大量借鉴工商企业管理的理论、原则、技术、方法和模型,把传统的官僚制政府改造成小型化和分权化组织结构模式。“新的组织形式以灵活性的日益增强和垂直整合组织结构的解体为特征,合同承包广泛地被采用,大型组织规模大幅小型化,并被分裂为更具自主性的商业单位”。^[9]新公共管理运动摒弃了传统的行政目标的统一要求,“顾客”导向从某种意义上放弃了政府的“公共性”和“公益性”的本质要求。基于“社会契约论”的阐释,公民不只是“顾客”,而且是政府的“所有者”。行政机构过分追求部门间的效率和行政自由,导致了行政事务的破碎化,进而形成行政目标和行政行为的碎片化,诱使不良行政现象的产生。

自1887年威尔逊《行政学研究》发表标志着现代意义上的行政学问世以来,近百年的发展历程昭示着世人:行政活动纷繁复杂,对政府的行为应该进行科学的考量和规制。特别是1900年古德诺在《政治与行政》一书中对威尔逊的“政治与行政”二分法做了进一步阐述:“分权的原则使每种机构只

限于行使一种被分开的政府功能。然而,实际的政治需求却要求国家意志的表达和执行之间协调一致。”“法律与执行之间缺乏协调就会导致政治的瘫痪”。^[10]为此,他提出通过行政适度集权化的方式和进行政治改革,特别是政府体制改革等措施来实现政治与行政的协调。韦伯建立了高效的科层官僚制,后来的法约尔在1916年出版的《工业管理与一般管理》也同样强调“统一指挥”和“统一领导”的重要性,进而维护权力主体的权威,统一目标和方向。随后的系统权变理论和行政生态学理论虽未直接强调行政目标统一性的要求,但都要求在行政系统内实现公民诉求和政府的预期目标,因而从某种程度上也是强调为了维护行政目标的统一性和公共政策的正确执行,尽量避免碎片化的行政行为产生。

三 “行政碎片化”——冲突表现

由于历代中国社会传统科层官僚制运行的行政模式历时长久,新中国历届政府改革的“微效应”,政府对社会的责任性(accountability)的制度化缺失,公共治理和公民社会发育的不充分对于政府权力制约有限等原因,导致大量行政碎片化行为的产生,政府因而陷入“高成本,低效率”的困境。中国的行政碎片化结构的行为表征在于:

首先,中国政府行政部门跨领域之间的沟通交流机制缺失。由于我国的行政传统呈现的是“人治”,而非“法治”。从制度层面上讲,人治的本质就是专制,这导致大量行政事务和行政行为仅凭行政首长个人的好恶决定,政府决策的科学性决定于行政首长的道德和科学水平,下级对于上级行政机关的指示唯令是从,从而在长期的行政实践中形成了大量的积习和弊病。同时,不同层级和不同职能的行政机关对于财政资金的争抢以及责任的推诿,加重了行政碎片化的发展。财政分发和应用的错位和滥用,催使更多的行政部门之间进行恶性竞争;部门为了自身的小集团利益,刚性的进行制度设置以便阻碍其他部门,进而维护自身的利益;公共性价值观念的背离和现实诉求的脱节,致使大量的行政机关和组织效能销弱,以致抛弃了“公共性”和“公益性”的价值诉求,导致碎片化行政行为的产生。

其次,中国目前的行政行为处理方式陷入了“专业化—部门化—利益化—制度化”的不良路径或弊端。^[11]这不仅造成了资源、时间、资金的浪费,同时使政府陷入了“高成本,低效率”的制度困境。行政事务处理的专业化表面上虽可以科学地度量和管理的,但往往陷入了以追求专业化目标的完整性而忽视了整体的综合协调性目标;或达到了专业化的目标,却损害了综合协调的效度,专业化的操作执行忽视了其他相关部门的可行性建议。同时,由于专业化可能导致“视野盲区”会造成更大的损失。行政机构的部门化执行机制,由于“理性经济人”假设和部门的偏好差异,则有可能造成以部门利益为导向的操作性制度偏差。部门间的差异偏好导致执行的错位和失位普遍存在,行政部门为了小集团的利益硬性地制定一些制度障碍,以确保本部门利益的最大化。利益分赃的不均衡、部门间利益博弈的扩大化使行政行为再次出现大的偏离;而“专业化—部门化—利益化”模式的持续运转,长时间的成长终究形成制度化的流程,进而演变为“专业化—部门化—利益化—制度化”模式的窘态之中,加深了行政碎片化的发展。

再次,中国政府权力结构的关系尚未理清,机构设置不尽合理。中国目前的国家权力配置,主要是“政府”“党委”“人大”和“政协”四个系统之间进行权力划分和配置。在国家权力的划分中部门之间权限界定模糊,导致部门间权责交叉,权责脱节,办事效率低下,进而催生和加剧了行政碎片化行为的严重性。部门间相互推诿,责任主体不明,导致政府低效,陷入“高成本,低成效”的困境,同时弱化了政府的权威。政府在民众心中的威权被削弱,进而可能影响未来政府政策的推行。由于对政府的不信任,将导致民众对政府工作和政策的漠视和冷淡,不利于社会的发展和进步,不利于和谐社会的建设。

最后,公民社会的发展不充分和第三部门等主体公共治理参与不够。随着改革开放迈入新的历史阶段,社会变革的诉求愈加明显,社会变革的预期朝向是公民社会和公共治理。中国的政府正在逐步适应从“大政府,小社会”向“大社会,小政府”的模式转变。公共治理和参与式管理的公民社会,要求政府在具体的公共事务中运用公共权威进行

处理和对待,但政府改革和政治变迁的速度远远落后于市场经济的发展速度。政府可能尚未涉及相应的权力让与,或是抽身于属于公民社会的事务,将会导致政府权力和公民社会的对立。两者协调的不充分会产生行政碎片化的公共行为,政府会产生行政碎片化的行政行为。

四 “整体政府”视域中“行政碎片化”的破解

为了达到政府公共政策的预期效果和实现政府的行为价值,破解“碎片化”行政行为产生的“政府失灵”和“行政失范”,需学习和借鉴“整体政府”的理论和实践。两者虽然面临的背景不同,但对于政府的职能转变和提升的要求及未来发展的渴望,都有密切的关联性和相似性,故可以从西方的“整体政府”理念中,寻求关于中国的行政碎片化的路径的整合和创新,实现“整体政府”视角下“行政碎片化”的破除和解决。

(一) 价值观念的转变和提升

“整体政府”理论主张吸收新公共管理关于政府改革的积极有益的政策主张,通过协同与整合来修缮政府机构。这启发我们转变政府理念,尝试放权,试着容纳非政府组织、非营利组织等进入公共管理事业和公共服务领域,摒弃传统的“专业化—部门化—利益化—制度化”模式思维,打破其路径依赖,树立合作和沟通的理念,将公共服务“外包”或“转嫁”给第三部门,实现协同治理。同时加强公民“主人”意识观念的养成,社区公共事务由居民自发治理,政府提供指导和帮扶;加强相关社会制度的改革与创新,加强部门之间的信息整合和定期交流制度的建设,进而完善社会管理模式,实现公民社会和公共治理的参与式管理模式在中国健康成长。

(二) 运转流程的再造和借鉴

要跳出“专业化—部门化—利益化—制度化”的“路径依赖”,需学习“整体政府”关于行政流程再造的理论。在处理行政事务过程中,不同的职能部门应加强交流和合作,并相互监督和保持适度的竞争,重塑科学的行政管理流程。在整个流程中要注重信息的整合和追踪查询,以便进行必要的监督和约束;同时运用现代化的技术手段,扩大网络技术、移动技术等行政管理过程中的应用,推动政

府行政行为流程的规范,使信息畅通,流程公开,不同部门之间良性互动,保障行政管理的流畅运转,减少碎片化行政行为的产生。

(三) 组织结构重塑和构建

学习西方“整体政府”中的理念,建立一种“组织规模大,职能范围广”的新型大部门体制。对于职能交叉混淆、分配不明的行政机构和部门职能予以整合、归化、兼并,重新合理布置行政部门和政府的组织结构,清晰界定机构和部门的权限与职责,进而解决行政碎片化导致的机构膨胀、权益冲突、利益博弈、职责混乱、政出多门的不良行政现象。应完善国家的相关法律和制度,清晰界定“政府”“党委”“人大”和“政协”之间的权属和责任。“碎片化”行政行为主体的政府应努力促使向大农业、大商贸、大交通、大环保的模式转型和权力配置,中国的大部制改革的进程一定程度上改善了行政碎片化的弊端,但仍需进一步推行改革,以实现未来中国政府建设上符合“整体政府”的要求和组织模式。

(四) 政府部门之间以及政府与社会、私营部门和公民的整合和协同

“整体政府”理论关于公私部门整合主张多元化的社会管理主体,通过相互的协商以确定共同的追求和目标。公私部门的跨界合作强调政府部门、私人部门、非政府组织和非营利组织之间,形成良性的互动交流合作机制以及密切的相互依赖关系。应对日益动态化和异质化的社会和多元化、复杂化的公共需求,迫切要求政府不断进行公共服务供给模式的创新,鼓励第三部门参与公共服务的提供,诱导公民社会自理。政府协同第三部门和市民组织联合供给模式的创新,迅速回应公众的服务期望和利益诉求,需构建多元化的社会管理模式,借鉴西方“市民社会”“城市经理”等参与协商的民主治理模式,将碎片化的行政行为模式整合到连续的统一体之中,进而实现高效的行政运行,实现政府的跨越式发展。

“整体政府”的理论与实践与“行政碎片化”存在天然的联系,也是破解当前中国行政碎片化困境的必由之路。当“行政失范”和“政府失灵”产生时,行政组织内部的协同以及公私部门的整合成为

必然。由碎片化走向整体化,有很多因素影响其蜕变和完善,如价值观念的转变和提升,组织结构的重塑,运转流程的再造以及公私部门之间的整合等等。“整体政府”理论在中国的具体实践中,与西方的逻辑进程是不一样的,应充分考虑中国的具体的国情和独特的制度背景。当下中国处于由工业化前期向中期过渡的关键阶段,同时处于社会变革的关键时期,因此任何改革都应循序渐进。本文对基于“整体政府”理论破解中国的行政碎片化的困境只是一个理论性的分析和构建,希望对于未来中国破解行政碎片化的路径选择有所助益。

参考文献:

- [1] Vernon Bogdanor. Joined—up Government[M]. Oxford University Press, 2005.
- [2] Christopher Pollit. Joined — up Government: a Survey [J]. Political Studies Review, 2003(1): 35 — 42.
- [3] Tom Christensen Per L greid. NPM and Beyond: The Second Generation of Reforms. Paper presented at the NASPAA annual conference the Future of the Public Sector [M]. Panel on The Effect s of Globalization on Public Adminsitration Minneapolis October, 2006: 19 — 21.
- [4] Perri 6. Holistic Government [M]. London: Demos, 1997: 38 — 42.
- [5] 张立荣, 曾维和. 当代西方“整体政府”公共服务模式及其借鉴[J]. 中国行政管理, 2008(7): 108 — 111.
- [6] 刘洋林. 行政一体化背景下碎片化整合途径的比较和对中国的启示[J]. 安徽行政学院学报, 2011(4): 39 — 48.
- [7] 高培勇. 公共经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 59.
- [8] 张国庆. 公共行政学[M]. 3 版. 北京: 北京大学出版社, 2007: 586 — 588.
- [9] 曾维和. 协作性公共管理: 西方地方政府治理理论的新模式[J]. 华中科技大学学报, 2012(1): 49 — 55.
- [10] F·J·古德诺. 政治与行政[M]. 北京: 华夏出版社, 1987: 12, 51.
- [11] 唐任武, 赵国钦. 公共服务跨界合作: 碎片化服务的整合[J]. 中国行政管理, 2012(08): 17 — 21.

责任编辑: 骆晓会