

政府治理效率：当代中国公共管理研究中的大问题

高翔*

【摘要】效率是指稀缺资源的优化配置。政府如何提高效率，即运用有限资源完成复杂、多样的治理目标始终是贯穿公共管理学学科发展的核心议题。当前，社会矛盾的性质转变要求更高质量的政府治理，发展观念的变化和人口结构老龄化则进一步凸显了资源的稀缺属性，这些变化都迫切需要政府在治理中更加重视效率维度。与政府作为超大型公共组织的性质相适应，政府治理效率包含了要素资源配置效率、公共品供给效率，以及组织运行效率三个层次的主要内容。知识无边界，学术有分工。公共管理研究效率不是对经济学等其他学科工作的替代，而是重在增加政府治理效率提升的制度供给。具体来看，纵向政府间关系的调整、地方财税体制的建立，以及重点任务与常规治理机制的平衡等理应成为公共管理学研究中的重点议题。

【关键词】公共管理；政府治理；社会转型；效率；稀缺

一、引言

效率是公共行政的核心价值，政府治理效率是公共管理领域经久不衰的重大研究议题。作为一门学科，公共行政学形成于19世纪末20世纪初的美国。当时，工业化、城市化进程的推进极大增加了政府职能的数量，社会结构的快速变化则加大了政府履行职能的难度。然而，政党分肥制下的美国政府体量庞大却行动迟缓。它既无力回应工业化、城市化的要求，高效履行城市管理、市场监管等必要职能，也难以提高行政能力，积极应对日益严重的经济垄断和腐败问题^[1]。针对这些挑战，威尔逊在1887年发表《行政之研究》（*The Study of Administration*）一文，认为行政学应当从政治学中独立出来成为一个专门学科，回答“政府能够适当和成功地做些什么”，以及“政府怎样以尽可能高的效率和尽可能少的资源来完成这些事情”两个核心问题^[2]。此后，公共行政逐渐独立成为一个以理

性、效率为导向的专业领域，政府则通过不断探索优化体制、组织和运行的方式方法提高行政效率。一百多年来，公共行政逐渐向公共管理甚至公共治理转变，泰勒主义的机械效率观也遭遇到了沃尔多民主行政理论等的猛烈抨击，但政府作为公共事务治理中最重要主体的角色没有发生根本变化，对效率的追求也仍然构成了公共管理实践进步与理论发展的关键驱动力。

当前，政府治理效率更加应当成为中国公共管理研究中的重大问题。这一“重大”来源于中国公共治理中的两个基本特点，一是有为政府的客观事实，二是资源稀缺的外部约束。就有为政府来看，中国政府在经济发展和民生福祉方面都扮演了极其重要的积极角色。一方面，各级政府仍然延续了地方发展型政府的基本形态。改革开放后，各级政府尽管不断在推进简政放权，着力发挥市场在资源配置中的决定性作用，但它们仍然保留了较多经济社会管理权限，深刻影响了土地、劳动力等要素资源的配置方式。另一方面，各级地方政府正在逐步型构服务型政府的新形

* 高翔：浙江大学公共管理学院副教授，gaoxiang0327@zju.edu.cn。

态。进入 21 世纪后, 各级地方政府顺应经济社会发展的新要求, 积极响应中央号召, 不断强化自身的公共服务、社会治理职能, 用于民生的公共财政支出也在持续攀升。发展型政府与服务型政府的角色特征使得中国政府不仅需要关注政府作为一个组织的运行效率, 也需要考察自身职能履行方式对于全社会资源配置效率的长远影响。从资源来看, 中国的资源总量不少, 政府财政收入也较高, 但这些资源相对于中国的人口规模和政府所面临的公共治理挑战仍然较为稀缺。提高政府治理效率是运用有限资源不断满足人民群众日益增长美好生活需要的必然要求。

效率在公共管理领域也是一种饱受误解, 并且在实践中极易被遗忘、忽视的价值。无论是在治理实践还是在学术讨论中, 效率都很容易被理解为投入-产出比衡量的机械效率, 被认为是与民主、平等、公正等相对立的价值。但是, 假如我们放弃投入-产出比的量化测度方式, 效率作为一种准则又似乎缺乏实质性的指导意义。在当代中国的公共管理研究中, 我们该如何理解、研究政府治理效率呢?

二、国家治理能力现代化视阈中的 政府治理效率

改革开放后的较长时间内, 中国在治理中都更加重视效益而不是效率。这一选择有其发展阶段的合理性, 即在初始生产力较低且资源较为充分的情况下, 国家首先需要提高产出以满足民众基本生活所需。不过, 伴随着社会生产力的不断解放, 政府治理不再能够只讲效益, 不讲效率。效率要求实现资源的优化配置, 而资源稀缺也正在成为当代中国公共治理中的突出问题。中国的资源稀缺首先来源于社会需求的不断增加, 即民众并不会停留在解决温饱问题这一较低水平的需求层次上, 而是会逐步从“楼上楼下、电灯电话”走向“汽车洋房, 智能 5G”等更高需求层次。欧美等国的经验也显示, 城市化进程也是整个社会人均能源消耗不断增长的过程。截至 2018 年底, 中国的城市化率大约是 59.58%, 刚刚达到世界平均水平, 距离 OECD 等发达国家

水平还有大约 15 个百分点, 意味着中国在未来较长时期内仍将面临资源需求的快速增长。中国在治理中资源相对稀缺的另一面则是资源供给的收缩或减少。资源供应收缩既是能源环境可持续发展的客观要求, 也是公共政策的长期导向。它意味着中国将减少不必要的土壤、水和矿产等资源消耗, 从粗放型增长模式向集约型发展模式转变, 更好地平衡经济发展与能源环境可持续的多重目标。资源供应减少则主要与人口结构变化有关。世界卫生组织《中国老龄化与健康国家评估报告》(2016) 指出, “在以后的 25 年里, 中国 60 岁及以上老年人在全人口中的构成比预计将增加一倍以上, 将从 2010 年的 12.4% (1.68 亿) 增长到 2040 年的 28% (4.02 亿)”。年长者可以为社会创造价值, 但人口结构老龄化仍然减少了社会可用的劳动力资源, 也会增加社会需求。上述报告预测, “到 2030 年, 中国人口快速老龄化将导致慢性非传染病的疾病负担至少增加 40%”^[3]。在这一意义上, “人民群众日益增长的对美好生活的需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾”不只是一个分配问题, 首先是一个效率问题。

公共管理学特别是古典公共行政的经典理论多在组织运行的意义上考察效率, 但政府治理效率的内涵要更加丰富。在微观层次上, 政府是一个组织, 可以与企业、学校等具体的组织形态相对。但政府同时又是一个超大型的公共组织, 这就使得我们需要超出组织内部管理、运行的微观范畴讨论政府治理效率。我们可以从“超大型”“公共”和“组织”三个关键词出发, 兼顾政府治理中的微观与宏观层面去理解它的效率内涵。

政府是国家治理中的超大型组织, 它是与市场机制相对甚至高于市场的重要行政主体, 这意味着政府治理效率首先是一个宏观概念, 关乎全社会的资源配置效率。古典经济学倾向于倡导“最小国家”的守夜人式政府形态, 但在现代社会, 几乎所有国家的政府都会以发布规制、制定公共政策等方式影响能源、土地、劳动力等要素资源的配置。这些影响有的是直接影响, 即政府本身就是某些要素资源 (如土地) 的法定所有者, 因而它可以直接设定规则, 决定何种主体在

符合哪些条件下可以使用这些要素资源。有的是间接影响，即政府可以通过各类公共政策设定不同主体参与竞争资源要素使用的具体方式。与其他国家相比，中国政府在要素资源配置中的主导作用表现得更为突出。一方面，在中国从计划经济体制向市场经济体制转型的过程中，政府并未将所有经济社会管理权限还给市场，而是策略性地实施了行政分权，把大量审批权限和要素资源的配置权力交给了地方政府^[4]。这使得地方政府仍然可以直接干预包括土地等在内的要素资源配置。另一方面，当前的公共政策中仍然包含了不少可能会影响要素资源优化配置的内容。如与户籍制度紧密挂钩的福利供给方式将会影响劳动力的跨区域流动，进而影响人力资本的优化配置。相比政府的运行效率，上述公共政策和行政行为对资源配置效率的影响更大、更广，是考察政府治理效率时需要关注的首要内容。

其次，政府是一个公共组织，它是作为共同体的国家的重要行政机构，为社会提供必要的公共服务，因而政府治理效率也是一个相对公共价值才能成立的概念。“不存在脱离目标（效用函数）而独立存在的效率。”它意味着政府不是要满足抽象的投入产出比最大化，而是要落实“以人民为中心”的发展思想，研究如何将有限资源用于更好地满足居民需求偏好这一问题。在实践中，公共价值最大化面临着一系列难题，它意味着并非政府为民众所做的一切服务都符合“最大化”（即效率）的基本要求，也很难找到具体的行为法则来按部就班地实现最大化。第一，公共价值是一个抽象概念，它既不能脱离微观个体的需求偏好单独存在，也不能只是简单加总微观个体的需求偏好。而且，公共品独特的物品属性也会使得个人有动机掩盖自己的真实需求偏好。20世纪50年代以来，萨缪尔森、蒂伯特等经济学家的核心工作就在于给公共品定价，即迫使居民表达他们对于公共品的真实偏好，而不只是需要^[5-6]。不过，这些机制的设计大多以美国联邦制或地方分权的政治体制为背景，在中国的实践运用需要考虑基础制度等现实条件的匹配。第二，公共价值是一个动态的、长期的概念，它意味着政府不仅要考虑此时此地的居民需求偏好

如何满足，也要为经济社会的长远可持续发展负责。第三，公共价值可以是一个程序结果，但也需要政府做出实质判断。针对政府如何更好地实现社会总效用最大化的问题，政治经济学家的经典答案是避免政府被特定利益集团俘获，尽可能保持政府相对社会的独立性。尽管有如此多的困难，政府治理的实践者仍然可以通过运用上述领域的既有知识提高有限资源所产出的公共价值。

最后，政府是一个组织，它内在地要求政府关注微观层面的组织运行效率，即政府如何通过优化治理机制来降低组织运行成本、提高组织运行绩效。不过，尽管政府作为一个组织的运行效率问题非常重要，实际的政府治理过程中却并不总是会关注这个方面。这种忽视大多源自政府庞大体量导致的对于外部环境变化不敏感。在非竞争性的环境中，政府特别是各个部门总是更倾向于实现目标（效益），而较少关注效率，由此出现内卷化的现象。参照杜赞奇的定义，内卷化是指行政机构不是靠提高旧有或新增机构的效益，而是靠复制或扩大旧有的国家与社会关系来扩大其行政职能^[7]。这一现象所带来的后果不仅是行政机构运行的成本不断提高，也会导致整个社会的压力变大，进而提高民众、企业的生产和生活成本，值得引起公共管理领域实践人员与学术研究者的关注。

三、政府治理效率：从现实挑战到公共管理的研究问题

选择源自稀缺，稀缺要求优化。在全球范围内，政府治理效率都需要涉及要素资源配置、公共品生产和大型组织运行三个层次的主要内容。公共管理是一门高度务实的学科，它既有科学的属性，也兼顾工程学的特征。它不仅需要去描述、解释现实世界，也需要基于理论发现趋利避害，设计适应特定情境的制度、机制或政策工具，以更好地达成治理目标。与社会科学的其他学科相比，公共管理的社会责任意识更加直接。“公共管理者（包括实践人员与研究人员）的任务不只是去理解公共机构的行为，还要去改善这些机构的绩效。”^[8]公共管理研究不能只是在纯粹

真空当中去设想一种理想的情境来提高政府治理效率，而是要在真实世界之中区分不同层次的基础制度安排，明确所讨论问题所处的制度层次，刻画不同制度下的政府治理效率，并提出相应制度层次的具体改进方案。这一过程是应用导向的，但也有其理论价值，它为公共管理领域的研究者提供了更加丰富多变的制度场景，为新知识的形成创造了可能。

（一）纵向政府间关系：提升要素资源配置效率的关键

20 世纪社会科学领域的一个基本共识，就是政府需要克制自身掌控一切的强烈愿望，去接受经济社会发展中的不确定性。但与此同时，政府治理的一个核心任务又是降低经济社会运行的不确定性，通过建构秩序来为民众、企业做出更加长远的决策创造条件。在讨论政府作为超大型公共组织参与全社会要素资源配置的议题时，公共管理的核心研究问题不是去抽象讨论政府的大小，即挑战经济学关于如何恰当界定政府与市场、行为边界的经典理论，而是要回答如何构建一种恰当的体制机制，使得政府特别是地方政府能够遵守一些已经为学术界共同接受的基本原理，扎实推进中央政府关于深化经济体制改革的具体要求。简而言之，公共管理要讨论如何增加政府职能转变的体制机制供给问题。

围绕要素资源有效配置的问题，目前政府治理中最直接可以观察到的紧迫挑战是地方政府如何在实践中（而不是在理论上）调整与市场的关系，通过建立新的治理机制来实现“以政府有为促市场有效”的目标。党的十八大以来，中央政府以简政放权为主题着力深化经济体制改革，旨在通过下放、减少各级政府的经济社会管理权限来减少地方政府对于微观经济的直接干预。作为一项经济改革，简政放权的方向明确、方案清楚，但实践中它却遭遇了改革反复的突出困境。这种困境的大背景是地方分权，即中央政府在 1978 年以后将大量经济社会管理权限下放给了各级地方政府。在 20 世纪 80 年代，这一向地方分权而不只是向市场分权的做法是策略性的，有助于争取各省级政府对经济改革的支持，同时有利于减少市场化转型的风险。但改革进入深水

后，地方分权也意味着中国的政府与市场关系不再由中央政府说了算，而是取决于三千多个县级政府的实际行动。换句话说，地方政府是事实上决定经济体制改革成效的关键行动者。

纵向政府间关系是影响地方政府行为的关键制度安排。在 20 世纪 90 年代，钱颖一等学者提出“市场维护型联邦主义”的观点，认为央地分权的制度设计通过引入地方政府间的竞争机制，在硬预算约束的前提下为地方政府建立、维护市场秩序创造了条件^[9]。在这一机制中，地方政府为了争夺区域间可流通的资本等要素资源，不断通过改革来建立、维护市场秩序。如一些地区设立了相对独立的经济开发区，以避免下级政府或职能部门对企业的不当掠夺；另一些地区则开展了收支两条线的财政体制改革，以便消解工商等部门滥用行政权力收取罚款的激励机制，等等。不过，这种地方政府间竞争的机制仍然有缺陷，且它所依赖的制度基础也在逐步弱化。从不足的方面来看，地方政府会更倾向于为可流动的资本服务，而不是为不可流动的土地、缺乏竞争的劳动力服务。当然，这一问题可能会伴随着资源、劳动力的日益稀缺而得到改善。如浙江省近年来提出了“标准地”的土地出让新机制，旨在通过公开发布土地出让的政策性标准，引入更具竞争性的“对标竞拍”机制，探索让市场力量更好地发挥作用，提高土地资源使用效率的可能路径。这一改革的大背景就是区域经济发展凸显了土地要素的稀缺程度。这意味着只要地方政府间基于市场逻辑的竞争机制还在，原本的不足都还有解决的空间。对当前中国的资源配置来说，更大的问题是地方政府间竞争这一机制的内在逻辑已经发生变化，即地方政府不再只是在市场的语境中竞争，而是开始在行政体制内竞争。

行政逻辑替代市场逻辑成为影响地方政府行为的主要因素，缘起于纵向政府间关系的变化，其后果是可能会引发资源配置效率低下的突出问题。在改革开放早期，中央政府激励地方政府参与现代化建设的主要方式是“给政策”，即通过放权来为地方政府创造激励，而市场则是地方政府间相互竞争的主要场域。进入 90 年代中期以后，以分税制的实施为标志，中央政府开始更加

注重国家能力建设，逐步提高了财政等资源向中央集聚的程度。可支配财政等资源的增加给予了中央政府采用转移支付、项目制等方式引导地方政府落实中央政令的政策工具。这种机制本身没有问题，但如何让行政权力顺应效率逻辑就成了一个极大的挑战。行政逻辑替代市场逻辑造成了两阶的效率问题，一是体制内既有资源的配置效率低下，二是一些地方政府丧失了推进市场化改革内在动力后在更大范围内造成的资源配置效率低下。一些初步的观察可以佐证这一判断，即越是财政自给率高的地区，“市场维护型联邦主义”的影响就越有可能持续，地方政府也就越有可能在竞争压力下推进旨在优化营商环境的改革举措；而越是财政自给率低的地区，行政机制对市场机制的替代效应就越强，地方政府的许多政策试点举措就越有可能缺乏解决实际问题的效果。

需要说明的是，并非所有的纵向财政资金分配都会导致上述结果，但缺乏竞争、效率观念的资金滥用的确会影响地方政府的行为策略。公共管理学者应当关注这些重大制度安排，分析它们对于地方政府在经济体制改革等重大领域和关键环节中的行为影响。

（二）以财税体制变革为基础的民众需求表达：提高公共服务供给效率

在现代国家，提供公共服务是政府的核心职能之一，如何保证公共服务的供给效率则是一个催生了许多诺贝尔经济学奖的重大问题。经济学主要围绕公共物品展开讨论，公共服务的范畴要更广泛一些，还包括其他一些在物品性质上可以归属于私人物品，但基于正义、公平等价值观需要由政府财政供应的民生服务。2002年，时任国务院总理朱镕基在《政府工作报告》中首次要求“切实把政府职能转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来”，党的十六大报告进一步确认了“公共服务”是政府的核心职能之一，2004年修订通过的《国务院工作规则》也明确规定“国务院及各部门要加快职能转变，全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。此后，历届党代会报告和政府工作报告都反复重申了政府在保障和改善民生中的责任，中国也在较短时间内构建了以公共财政为依托的，

覆盖城乡的、跨区域的社会政策体系。

社会政策体系构建涉及的是民生事项，公共领域的话语更关注它所蕴含的平等、公平、正义等价值观，特别突出政府责任，却鲜少关注效率，更极少讨论政府责任的限度。不过，越是需要长久存在的公共政策，我们就越是需要关注它的运行成本，以保证项目在资源、运行和成效等方面都是可持续的。所幸的是，党的十九大报告中关于保障和改善民生水平的表述，已经表明中国至少在中央层面注意到了民生服务的效率维度。如与主要强调政府责任相比，报告在说明“尽力而为”之外，加了“量力而为”四个字；与只强调“人人享有”相比，增加了“人人有责”的表述。量力而为，是因为政府同样需要面对稀缺问题，不能一味扩大民生保障的范围、提高公共服务标准；人人有责，是因为公共财政原本就是取之于民，民众并非只是福利的享有者，同时也是民生支出的责任承担者。

提升公共服务的供给效率可以有多个维度，有一些需要公共政策专家的设计，有一些则需要建立公共管理的体制机制。专家可以提升政策制定的理性化程度，以专业化提高效率。如民生保障支出同样需要考虑长期效率。一般而论，社会政策包括补缺型社会政策（社会保障等）和发展型社会政策（教育、劳动力培训等）。对一个文明国家来说，补缺型社会政策不可或缺，它解决了民众的温饱问题，但真正要让人民生活得有尊严，政府应当更重视提高民众参与市场竞争的能力。在微观层面，这符合阿马蒂亚·森的理论，即许多人的贫困首先是能力的贫困。在宏观层面，这符合资金使用效率原则，即教育本身也是人力资本投资，是为了降低未来的公共财政支出压力，增加经济体长远发展的资本。在这些方面，精确测算、模拟不同社会政策组合下的中长期财政压力，可以帮助优化公共政策选择。

更难解决的效率问题是地方政府需要按照民众实际的需求偏好提供公共服务，而不只是去满足民众的需要。“任何脱离了公民偏好的公共品供给都是浪费”，但地方政府在治理中却还不存在一个公共品的价格发现机制。价格是个人对于某种物品需要程度的货币表达。如果民众的真实

需求偏好无法充分揭示,那么政府在公共服务之中就会出现一个两难境地。一方面,政府会花费大量财政资金提供民众未必需要的民生保障服务;另一方面,民众不会特别满意政府供给的公共服务,但又觉得聊胜于无,同时会形成更多的民生保障需求。这种供需错配的情形会导致的结果是政府在民生保障领域的支出负担越来越重,而民众对公共服务的预期也越来越多。也正是在这一意义上,党的十九大报告专门强调公共服务领域需要“引导预期”。

提高公共服务供给效率,避免民生保障过度供给、错位供给,最直观的策略是地方政府建立财政资金有限,应节约使用的观念,人民群众形成比较正常的公共服务预期。但观念、预期的形成同样需要有制度基础,而财税体制正是推动形成上述观念、预期的关键制度安排。张平和侯一麟在《解读中国财政体制改革研究中国的三个重要问题》中,就指出房地产税除了可以调节收入分配、完善现代税制结构,也可以“促进和改善地方治理”,即揭示居民的真实需求偏好,提高公共服务的供给效率^[10]。在中国快速城镇化进程的大背景下,房地产税等地方税的制度设计既可以赋予地方政府通过调节税率平衡财政收支、顺应人口结构变化提供公共服务的政策工具,又能帮助本地居民形成公共服务“羊毛出在羊身上”的观念,避免过度表达公共服务需求。实际上,此类地方税种的另一个替代名称正是“受益税”(beneficiary tax),即明确指出了地方税种与地方性公共服务之间的内在联系。当前,中国具备灵活实施地方税的制度条件。按照2015年新修订《立法法》中“税收法定”的原则,全国人民代表大会及其常务委员会是唯一有权力确定税种和税率的主体。在这一框架内,全国人大可以规定地方税税种及其税率范围,赋予各级地方人民代表大会因地制宜、因时制宜在允许范围内调整税率的自由裁量权。观念设想容易,制度建构困难。如何进一步完善地方财税体制理应是公共管理学研究的重大问题。

(三) 兼顾变革与稳定:在快速变动环境中重新审视重点任务的治理方式

2017年,一篇关于“基层疲惫”的文章在

公共媒体平台广泛传播。基层疲惫是指大量公务员需要超负荷运转才能完成日常工作的一种状态。较高比重的县乡干部工作时间长、压力大,既与当前党政组织实际承担的工作任务较重有关,也与地方政府常常需要兼顾常规工作和重点任务的工作方式有关。常规工作是指地方政府需要承担的日常职能。这些工作的典型特点是稳定、有章可循,各级政府、各职能部门按照责任分工,以各司其职的方式来加以落实。韦伯式科层制是政府履行常规工作的最典型表现,它突出了法理权威,要求专业化和分工,强调行政机构应严格照章办事。从政治与行政关系来看,这一“章”是指法律法规,即行政的核心任务是执行;按照组织运行的效率来看,这一“章”又指代了协调一群人工作的最优流程和标准。在韦伯看来,“科层制组织在纯技术层面上始终优于其他任何形式的组织。高度发达的官僚机器和其他组织相比,犹如一套机械装置与非机械生产方式的关系”^[11]。不过,高度稳定既是科层制组织的优点,也是科层制组织的不足,即它常常难以应对外界环境的变化。面对复杂多变的地方治理,中国的地方政府需要较多采用“重点任务”或“中心工作”的治理方式。地方政府会打破组织边界、成立临时性的协调机制,整合资源并综合运用各种奖惩机制实施动员、组织和实践^[12-13]。作为一种组织方式,这种做法有助于在较短时间内实现政策目标,快速推动政府变革。如浙江省在“最多跑一次”改革中就广泛使用了这一治理机制,并取得了很好的效果^[14]。

混合运用常规治理和重点任务两种方式在逻辑上有利于平衡变革与稳定,实际上却造成了政府治理效率不高的局面。这种效率不高来源于地方政府在实践中会为了重点任务去破坏常规治理基于分工和专业化的效率提升机制。在韦伯看来,科层制的理性源于专业化。他指出,“官僚化提供了一种最大的可能性——按照纯客观考虑去贯彻行政职能专业化的原则”。这种专业化一方面来源于官员的受教育水平,“与任何团契行政、荣誉行政或业余行政方式相比,训练有素的官僚在所有这些方面都处于优势地位”。专业化的另一方面则包含了动态优化的含义,即“具体

的执行由接受了专业培训并通过不断实践积累了专长的官员分头负责”^[1]。换句话说，专业化是个体反复从事一项工作而内生的能力提升过程。分工是专业化的前提，专业化是分工的后续产物。然而，地方政府在推进重点任务时却常常会打破分工，例如采用抽调下级或其他单位优秀干部集中攻坚的“专班制”做法。这种做法带来了两个后果，一是打破了专业化的进程。随着重点任务逐渐成为地方治理中的常态现象，被抽调干部的数量和频率都逐步提高，许多地方干部很难再度进入专业化进程。二是消解了专业型干部的工作积极性。在实践中，基于重点任务的抽调常常也与干部晋升、奖金等职业回报密切挂钩，干部也就更倾向于提高综合协调能力而非业务类的专业能力。也正因此，尽管党的十九大报告明确指出了“建设高素质专业化干部队伍”的要求，地方政府在实践中却很难真正去推进落实这一目标。

如何平衡求稳与求变两种不同的组织治理要求？目前，针对政府常规治理与重点任务等不同治理机制的讨论多集中于社会学领域。不过，它们较多从“运动式治理”的视角刻画、评价地方政府基于重点任务的治理方式，可能会忽视这一机制在特定环境中的实践价值。相比之下，企业管理领域的研究成果可能更有借鉴意义。从学科渊源来看，古典公共行政学与组织理论分享了韦伯、泰勒、古立克、法约尔等现代管理理论的鼻祖，而当前企业管理与政府管理在实践中所面临的问题、呈现的趋势也有相近之处。近年来，企业管理领域同样出现了“去专业化”的趋势。一些以创新为导向的企业不再特别重视招收专业领域受训的人员，而是更侧重评价他们的综合能力。许多企业也开始采用项目制的治理方式，即将不同部门、领域和专业特长人员汇聚在一起完成工作。与地方政府一样，这些变化同样源自企业适应快速变动环境的主动选择。当然，组织的“去专业化”并不意味着专业化不再重要。一方面，“去专业化”特定地适用于创新型的工作，但实践中不少组织，或者说组织中的不少部门仍然需要处理不少大规模、稳定而重复性的业务工作。另一方面，创新型企业组织在招募员工后也

仍然需要他们在某一领域范围内不断提升专业化水平，而非成为无所不能的“万金油”。对公共管理学者来说，如何准确刻画当前时期中国政府的治理形态，并发现协调常规治理与重点任务两种不同机制的可能途径，是研究政府组织运行中必须回答的重要问题。

四、结论与讨论

在当代中国，让政府治理效率重新成为公共管理的核心价值是推动国家治理体系与治理能力现代化、更好践行以人民为中心这一发展理念的重要保障。在过去一百多年中，公共管理研究领域经历了从公共行政、公共管理向公共治理的转变。政府不是公共事务治理的唯一主体，效率不是公共事务治理中的唯一价值，这已经成为公共管理研究和实践中的基本共识。不过，这种研究议题的变化更应视作拓展而不是替代，不应被错误理解为公共管理学者不再需要去关注政府治理的效率问题。在中国经济社会结构发生重大变化的过程中，政府始终是，而且未来仍将是公共事务治理中的最重要的行动者。在这一意义上，威尔逊在倡议建立行政学这一学科时的两个核心问题，“政府能够成功和适当地做些什么”，以及“政府怎样以尽可能高的效率和尽可能少的成本来完成这些工作”仍然有其当代价值。

在讨论当代中国政府治理在资源配置、公共服务供给和组织运行三个层面的效率问题时，经典理论显然已经难以为当代中国语境中的具体问题提供答案。特别需要注意的是，这一认识并不源自中国特殊论，而是时空变化带来的政府治理理论变革诉求。从时间维度来看，当代公共管理研究需要回应工业化向信息化发展阶段转变的时代变化。回顾公共行政作为一个学科的产生，或者是公共管理作为一个领域的发展，它始终与工业化、城市化进程同步同调发展。相似地，在工业化向信息化、数字化、智能化推进的过程中，公共管理同样需要及时识别、回应这一重大的经济社会发展阶段变化。从空间维度来看，公共管理讨论的是更贴近操作规则层面的体制

机制安排,它需要与其他更为基础的政治、经济体制相适应。因此,公共管理学者需要具象描述并考察制度之间的相互关系。这也为当代中国公共管理研究者提供了推动理论创新的重要机遇。

参考文献

- [1] 何艳玲. 公共行政学史 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2018: 14-29.
- [2] WILSON W. The study of administration [J]. Political Science Quarterly, 1887, 2 (2): 197-222.
- [3] 世界卫生组织. 中国老龄化与健康国家评估报告 [R]. 2016.
- [4] YU J, GAO X. Redefining decentralization: Devolution of administrative authority to county governments in Zhejiang Province [J]. Australian Journal of Public Administration, 2013, 72 (3): 239-250.
- [5] SAMUELSON P A. The pure theory of public expenditure [J]. Review of Economics & Statistics, 1954, 36 (4): 387-389.
- [6] TIEBOUT C M. A pure theory of local expenditures [J]. Journal of Political Economy, 1956, 64 (5):

416-424.

- [7] 杜赞奇. 文化、权力与国家: 1900—1942 年的华北农村 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2008.
- [8] BEHN R D. The big questions of public management [J]. Public Administration Review, 1995, 55 (4): 313-324.
- [9] QIAN Y, WEINGAST B R. Federalism as a commitment to preserving market incentives [J]. The Journal of Economic Perspectives, 1997, 11 (4): 83-92.
- [10] 张平, 侯一麟. 解读中国现代财政体制改革研究中的三个重要问题 [J]. 公共管理与政策评论, 2019, 8 (2): 14-26.
- [11] 韦伯. 经济与社会 (第二卷上册) [M]. 上海: 上海世纪出版社, 2010.
- [12] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑 [J]. 经济社会体制比较, 2011 (3): 116-122.
- [13] 狄金华. 通过运动进行治理: 乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究 [J]. 社会, 2010, 30 (3): 83-106.
- [14] 郁建兴, 等. “最多跑一次”改革: 浙江经验、中国方案 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2019.

Government Efficiency: The Big Problem in China's Public Management

Gao Xiang

【Abstract】 Efficiency refers to the optimization of allocating scarce resources. Government efficiency is the most critical issue since the establishment of Public Administration, and it becomes even more critical in contemporary China. In China, the urbanization process indicates that the government should take more responsibility, but the call for sustainable development and an ageing society means the government have minimal resources to accomplish the goals. Based on the role of government in the modern state, there are three different types of government efficiency, including the efficiency in resource allocation, the efficiency of public service delivery, and organizational efficiency. For students of Public Management, there are three major subjects in studying government efficiency: the central-local relationship, the local taxation system, and the relationship between Weberian-bureaucratic organization and the task-based governance mechanism.

【Key words】 Public Management, Government, Social Transformation, Efficiency, Scarcity