

公共生产力的界定、分析框架及改进

胡税根 盛禹正 胡旭

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310027)

[摘要] 作为公共管理研究领域的一个新概念,公共生产力已然成为衡量政府管理与公共服务水平的重要标准和反映政府公共管理能力的显著标志。我国正处于经济社会转型和行政管理体制改革的关键时期,公共生产力研究为进一步解读行政管理体制改革和提升政府管理能力提供了新的研究路径。经济、管理、政治、法律及伦理这五个要素为公共生产力研究提供了多维视角和基本的分析框架。要提高公共生产力必须在公共管理和公共服务中引入市场和竞争机制,重视推动组织机构改革和管理技术创新,进一步提升公共政策制定中的公民参与水平,强化依法行政,加强公共部门的公共伦理建设,并重视建立相应的公共生产力评估机制。

[关键词] 公共生产力; 公共管理; 公共服务; 绩效

The Definition, Analytical Framework and Improvement of Public Productivity

Hu Shuigen Sheng Yuzheng Hu Xu

(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: As a new concept in the field of public management, public productivity has become an important criterion for measuring government management and public service, and a significant sign reflecting the public managing competence of the government. China is now in a critical period of economic and social transition as well as administrative system reform. The study on public productivity offers a new approach to the interpretation of administrative system reform and the improvement of public management capacity.

Based on previous research done by western scholars, we contend that public productivity can be comprehended from the following three perspectives. First, public productivity is a unit of measurement of efficiency and effects, which explains how the public resources are used effectively and efficiently. Second, the term "public" underlines the publicness of the public productivity, which refers to the capacity of the public sector, the government in particular, to allocate and employ public resources to meet public needs. Third, public productivity should

[收稿日期] 2012-01-30

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2012-02-16

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目(08ASH006,10AZD012); 浙江省哲学社会科学规划重大招标课题(08ZDZB08ZB)

[作者简介] 1. 胡税根,男,浙江大学公共管理学院教授,主要从事公共部门绩效管理、公共服务管理和公共危机管理研究; 2. 盛禹正,男,浙江大学公共管理学院硕士研究生,主要从事公共服务管理研究; 3. 胡旭,女,浙江大学公共管理学院硕士研究生,主要从事政府管理研究。

comply with the value of public ethics and the rule of law. Public productivity and productivity share similarities in the sense that they both pursue economy and pay great attention to management. However, public productivity entails profound political values and attaches more importance to transparency, participation, responsiveness, obligation, trust and the balance of interests, etc. In addition, it is subject to laws and embedded with the value orientation of public ethics.

This paper establishes an analytical framework based on the five dimensions of economics, management, politics, laws and ethics, and attempts to analyze comprehensively the current situation and problems of public productivity in China. First, from the economic point of view, public productivity is reflected in the efficiency of the public sector in the allocation of scarce resources, or how to maximize the allocation efficiency of public resources. Here, we deal mainly with the economy and efficiency of the activities of the public sector. Second, from the management point of view, we can evaluate public productivity from the perspective of basic management functions such as planning, organization, leadership and control, etc. Third, from the political point of view, we can analyze public productivity mainly through the functioning of the public sector in public policy-making and the transparency, participation, responsiveness, obligation, trust and balance of interests since the use and allocation of public resources are mainly determined by the public policies made by the representative institution or the government. Fourth, from the legal point of view, we can study the legitimacy of public productivity through legal procedures, legal entity, legality and the strength of enforcement. Fifth, from the ethical point of view, we can analyze public productivity by focusing on fairness and justice as well as obligation.

From the five aforementioned dimensions, several characteristics of the public productivity in China are displayed in the following. First, the capacity of the public sector is quite high in terms of resource allocation and social mobilization. Second, progress has been made in administrative system reform and government management innovation. Third, political democratization has been improved, and the level of public participation in public policy-making has been enhanced. Fourth, progress has been achieved in the construction of the government by the rule of law. Fifth, the public management and public service have started to become more people-oriented and concern more about fairness and justice. Nonetheless, the overall standard of public productivity is still low in China due to many factors in the transition period. First, the cost of resource allocation in the public sector is too high. Second, the management level of the public sector is relatively low. Third, civic engagement and public supervision are insufficient in public affairs management and public policy making. Fourth, the capability of administration according to law in the public sector is yet to be improved. Fifth, there are the sober concerns of the degradation of ethical values.

Based on the above analysis, we argue that public productivity can be promoted from the following perspectives. First, from the perspective of economics, the market mechanisms should be introduced more to the public sector in order to improve the development of the PPP (public-private partnership) model for public service. Second, from the perspective of management, more emphasis should be put on the public organization reform and the innovation of public management techniques. Third, from the perspective of politics, we should advocate more public participation in public policy making. Fourth, from the perspective of law, the

government should strengthen administration by law so as to increase the legitimacy of government administration. Fifth, from the perspective of ethics, the government should reinforce the construction of public ethics. Besides, from the perspective of integration, a comprehensive evaluation system of public productivity should be set up in the public sector.

This research tries to promote the development of the study on public productivity in China. First, this paper fills in a gap in the systematic study of public productivity in China, and defines the concept of public productivity based on the existing research. Second, the paper sets up an analytical framework and applies it to the comprehensive analysis of the public productivity in China. Last, the paper proposes the construction of a set of evaluation indicators and mechanism as guidance for practice.

Key words: public productivity; public management; public service; performance

公共生产力是现代公共管理研究的前沿问题。20 世纪 80 年代以来,西方国家为应对科技进步、全球化和国际竞争的挑战,并解决财政赤字和公众信任问题,重视开展以公共责任和顾客至上为理念的公共生产力研究,美国还专门成立了公共生产力研究中心(National Center for Public Productivity)。因此,在公共管理领域,公共生产力成为衡量公共管理绩效水平的重要标准和反映政府公共服务能力的显著标志。虽然公共生产力研究在我国基本上还处于空白状态,但随着我国经济社会发展方式的转型和行政管理体制改革不断深化的需要,公共生产力作为衡量公共管理和公共服务水平的一个综合指标,将会越来越受到学术界和政府的重视。因此,研究公共生产力问题,实际上反映了现时代人们对政府提升公共管理和公共服务水平与能力的迫切要求。

一、公共生产力的含义界定

公共生产力由英文 public productivity 一词翻译而来,是西方学界在生产力基础之上随时代发展和需要而提出的一个新概念。关于生产力,马克思、恩格斯指出,生产力是人类在劳动过程中表现出来的改造自然、获得物质资料的客观物质力量,它体现的是人与自然之间的物质变换关系。完全抽象地考察劳动过程,最初出现的两个要素是“人和自然”,即“劳动和劳动的自然物质”,或者说,“主体是人,客体是自然”^{[1]22}。赫拉齐米(Arie Halachmi)和霍哲(Marc Holzer)认为,“生产力应被定义为每人每小时产出的目标,以及所要求的质量,是每单位输入(直接和间接的货币计算)的最佳产出”^{[2]5-14}。劳斯(Thomas Lauth)认为,生产力一词代表某种投入(如劳动力和资金)与产出(如产品和服务)的关系^{[3]21}。按照现代系统论的观点,生产力可以看成是一个具有内在联系的多层次因素所构成的有机整体,其对应的要素又可分为四类:一是实体性要素,主要包括劳动者、劳动资料、劳动对象;二是渗透性要素,主要包括自然科学和技术科学等;三是传授性要素,主要是指教育训练;四是组织性要素,主要是指管理。正因为这些因素之间有着密切联系和相互作用,并按一定的比例和联系方式组成一定的系统,生产力系统往往具有不同的新功能^{[4]35}。

目前西方学界对公共生产力进行了较为深入的研究和探讨,但对公共生产力的概念,不同的学者有不同的认识。海沃德(N. Hayward)认为,在质量层面上,公共生产力被定义为公共服务有效的输送中资源被消耗的效率^{[5]544}。哈特里(Harry P. Hatry)指出,公共生产力通常被认为是某项具体活动的产出和投入的比率^{[6]28}。麦克(Jerome A. Mark)曾总结道:“公共部门的研究文献对生产力的测量有不同的说法,如同效能、绩效、成本降低、输入输出、管理提升、方法改进、工作标准和项目评估的测量一

样,生产力有不同的界定。”^{[7]21} 霍哲和李锡煊(Seok-Hwan Lee)则认为,公共生产力的概念中内含着绩效(performance),不管生产力是单位人次的投入和产出(既包括直接的,也包括间接的),还是同样的人类劳动下生产的更多,这个概念本身意味着对公共组织所能用以实现既定目标的资源的有效率和有效果的利用^{[8]1-5}。蒙哥马利·范·沃特(Montgomery Van Wart)和埃文·伯曼(Evan Berman)认为,目前公共部门生产力的定义已经发生变化,包括它的范围、标准以及实现公共生产力的体制等方面,公共生产力的范围正在变窄,效率和效果的标准正在变得更加严格,人事和采购系统甚至组织结构方面的规则正在大幅走向精简和灵活,而这些经常是以公共部门价值如程序公平等为代价的^{[9]326}。基于以上分析,我们认为,公共生产力可从三个层次加以理解。第一,公共生产力是效率和效果的测量单位,它解释了公共资源是如何有效果和有效率地使用的。一定量的资源产出的公共产品和公共服务越多、质量越好,公共生产力就越高,这样,公共生产力就代表生产中产出量与投入量的比率。第二,“公共”一词又强调了公共生产力的公共性,特指公共部门尤其是政府配置和使用公共资源以更好地满足社会公共需求的能力,它强调的是公共部门尤其是政府在公共领域的生产力。第三,公共生产力的获得必须契合公共伦理价值,符合法治精神。因此,公共生产力就是公共部门尤其是政府运用公共资源为社会提供的符合公共伦理价值并为社会大众所需要的公共产品和公共服务的效率、效果和公平性及其相应的能力。公共部门尤其是政府提供的公共产品和公共服务越能满足公众的需求,效率越高,越符合民主政治的价值取向和公平正义的公共伦理标准,公共生产力水平就越高。当然,在这个过程中,公共生产力也受到科学技术、社会制度和自然环境等因素的制约。

因此,公共生产力与生产力既密切相关,又相互区别。就共同点而言,一是追求经济性。成本和效率是生产力水平高低的显著标志,成本最低化、效率最大化是提高生产力水平的永恒诉求。生产力是效率的衡量单位,它解释了资源是怎样很好地被使用的。对于公共生产力而言,衡量的则是公共部门利用公共资源所创造的公共产品和公共服务的数量与质量。二是重视管理。管理也是一种生产力,良好的计划、组织、领导、控制是生产力赖以提高的重要条件。相比生产力而言,公共生产力对于管理的关注毫不逊色。就两者的区别和公共生产力自身的特点而言,一是公共生产力具有更深刻的政治价值。公共生产力不仅关注成本和效率,而且还关注透明性、参与性、回应性、责任、信任、利益平衡等方面。公共生产力的政治价值是由它本身所具有的公共性所决定的。二是公共生产力受到法律更加严格的约束,与法治密切相关。尤其是公权力不能借用公共利益名义违背法治精神。三是公共生产力蕴含着更强烈的公共伦理价值取向。公共生产力是公共部门的生产力,它主要是为了满足民众的公共需要,具有私人部门所不具有的公共价值。公共生产力的发展不仅在于它对一个行政组织本身的价值,更重要的是对于社会大众的价值。公共生产力不是笼统地关注产出水平的提高,而是从更深层面出发去关注社会公平以及责任。美国学者戴维·H. 罗森布鲁姆(David H. Rosenbloom)等提出,公共行政是运用管理、政治和法律的理论来实现立法、行政以及司法部门的指令,为整个社会或社会的局部提供所需的管制与服务功能^{[10]11-92}。罗森布鲁姆等从管理、政治和法律的视角研究公共管理的范式对分析公共生产力问题也有所启发。通过以上研究,我们认为影响公共生产力的基本要素主要有五个方面:以成本和效率为标志的经济要素,以计划、组织、领导和控制为标志的管理要素,以透明性、参与性、回应性、责任、信任和利益平衡为标志的政治要素,以程序合法、实体合法、法律合法以及执行有力为标志的法律要素,以社会公平正义和责任为标志的公共伦理要素。这五个要素为公共生产力研究提供了多维视角和基本的分析框架。

二、公共生产力的分析框架

根据对公共生产力含义的分析,我们提出了影响公共生产力的经济、管理、政治、法律和伦理五

个基本要素。但是,以往的公共生产力研究更关注经济、管理的视角,我们认为仅仅立足这些视角还是不够的,公共生产力除受到经济、管理要素的影响,更重要的是受到政治、法律和伦理要素的影响。如果仅从经济和管理的视角来考虑公共生产力问题是不全面的,因为过度追求经济和管理的途径可能会导致在公共管理和公共服务中对政治和伦理价值的忽视,甚至是对法治精神的践踏。正是在这种情况下,为了更全面准确地把握公共生产力的全貌,我们将从经济、管理、政治、法律和伦理等多元视角进行研究和整合,为公共生产力提供一种新的更深刻、更全面的研究范式和分析框架。

第一,经济的视角与途径。从经济的视角出发,公共生产力体现在公共部门对稀缺资源的配置效率上,即如何达到资源利用效率的最大化。在本文中,我们主要关注的是公共部门活动的经济性和效率。在公共生产力领域,经济性指成本或投入水平,它要求公共部门以尽可能低的投入或成本提供与维持既定数量和质量的公共产品或服务。在这样的经济标准中,投入越少,经济性就越高。成本的一种简单且直观的表现就是公共部门的公共财政支出,它在一定程度上表示了获得公共生产力所付出的经济要素成本。然而,这却不能完全反映公共生产力的经济性,还必须考虑交易成本、机会成本等。科斯(Ronald Coase)对交易成本的解释为:“为了进行市场交易,有必要发现谁希望进行交易,有必要告诉人们交易的愿望和方式,以及通过讨价还价的谈判缔结契约,督促契约条款的严格履行,等等。这些工作常常是花费成本的,而任何一定比率的成本都足以使许多无需成本的定价制度中可以进行的交易化为泡影。”^{[11]157}而公共生产力意义上的机会成本则可以理解为政府从事某项活动的同时所损失的从事其他活动所获得最大收益的情况。此外,政府的行政权能系统由若干个委托代理关系构成,在这种关系中,由于人的自利性和有限理性、未来的不确定性、信息不对称性以及契约的不完备性等,会不可避免地出现代理人(公共部门)利用委托人(民众)的授权从事与委托人的根本利益不相一致的活动,从而导致委托人利益的损失。这种损失便是“代理成本”^[12]。所以,公共部门的支出、交易成本、机会成本和代理成本等共同构成了公共部门活动的经济性的分析维度。而效率可以理解为公共部门从事公共活动的单位投入与直接产出之间的比率关系。效率指标表示服务的程度与提供服务所需资金和人力资源的成本之比。它们衡量单位产出或结果的成本^{[13]37}。效率可以分为两种类型:一类是生产效率,它指生产或服务过程中投入的资源数量或所需的成本;另一类效率是配置效率,指政府所提供的产品或服务是否能够满足相关利益者的不同偏好。在公共生产力的研究框架中,效率指标通常包括:投入资源数量的情况,以最有效的方式生产和提供最合适数量和质量的的产品或服务情况,产品或服务的单位成本等。

第二,管理的视角与途径。从管理的视角出发,主要通过计划、组织、领导、控制等基本管理职能的发挥来评估公共生产力的水平。事实上,管理本身也是一种生产力,较高的管理水平将会提高公共部门利用资源的效率和效益,从而提高公共部门活动的有效性和可靠性。从计划方面来看,一年一度的政府财政预算等政府财政计划是公共生产力在计划的职能领域的重要体现,政府财政预算决算是否科学合理将直接影响年度公共生产力的状况。从组织方面来看,公共组织是人们为了实现特定的公共目标而集成的系统集合。公共部门的组织机制及组织内部各机构之间相互关系的完善有利于提高管理计划的执行力。从领导方面来看,领导就是指导和激励所有组织成员参与公共管理活动。公共生产力的实现往往离不开政府以外社会各方的参与,这就需要政府的协调和指挥,政府领导力的水平影响着共同行动的结果。从控制角度来看,控制是对公共部门活动进行监控以确保按计划完成。而在公共生产力方面更应该强调的是效果控制,以确保公共活动的高效性。效果主要是公共部门所从事的公共活动的输出结果的影响,包括公共服务的质量高低、是否实现既定目标、达成目标的程度及服务对象的满意程度等。

第三,政治的视角与途径。从政治的视角出发,公共资源的使用与配置主要是通过代议制机构或政府的公共政策决定的。这个维度主要通过公共政策制定以及公共部门运作的透明性、参与性、

回应性、利益平衡等方面来分析公共生产力。透明性主要指公共活动在多大程度上是公开透明的,民众是否能够获取有关公共活动的各种信息。参与性主要指民众是否参与并影响了政府公共政策的制定。在民主法治的社会环境中,有序的参与要求社会成员享有实质性的政治参与权利和自由,并具有一定的政治参与素质和能力,能够承担相应的政治义务。回应性主要指政府在公共活动过程中对民众呼声和诉求的反应程度。回应意味着政府对民众对于政策变革的接纳程度和要求作出的反应,并采取积极措施解决问题^{[14]63}。利益平衡主要指在公共政策制定的过程中充分协调各个社会群体的利益,推动社会的和谐发展。

第四,法律的视角与途径。从法律的视角出发,我们主要通过程序合法、实体合法、法律合法以及执法有力等方面来研究公共生产力所涉及的合法性问题。程序合法是指政府行为方式是否符合程序,这种程序正义是避免民众遭到公权力侵害的非常必要甚至是最后的防线。在公共行为中,对于结构良好的问题,按照程序性惯例处理可以有效率地达到较好的结果;对于结构不良的问题,在原则上遵循正当程序的同时,有必要保持行为主体一定的自由裁量权,但必须将这种裁量权限定在“必须的范围”^①之内,而且这种裁量权的最终审查权只能是法院。实体合法则指政府行为方式有没有违反实体法,这对于防止政府部门滥用职权、越权、侵犯公民权利至关重要。法律合法则是指法律本身的合法性,即所制定的法律是否有违背宪法的地方,是否存在侵犯公民基本权利的可能。执法有力是指制定的法律是否成为执法者执法的依据,法律是否得到了有效的执行,这是法的权威性和普遍约束性的表现,如果没有很好的执行,法律也就失去了存在的价值,且将造成公共生产力方面的法律危机。

第五,伦理的视角与途径。从伦理的视角出发分析公共生产力,我们主要关注两个方面:一是公平和正义,二是责任。公平性主要指公共部门的公共活动在多大程度上促进社会公平,包括程序公平、分配公平和机会公平等方面。责任主要指公共行动的执行者对上级、民众和岗位所肩负的政治责任与自身的行政伦理,其中最重要的责任就是对人民的责任。行政权力来源于人民的授权,因而,行政机关对广大人民群众负有国家制度所赋予的责任,即所谓的公共责任。这种公共责任与民主原则的结合,要求公共组织的目标、价值偏好必须反映人民的意志,并且在行政工作中自觉接受群众的监督。此外,公信力是推进经济社会发展的道德标杆,也是一种至关重要的社会资本。民众对政府信任与否直接影响政府公共行为的效率,甚至决定公共活动的成败。

三、我国公共生产力的现状分析

当前,发达国家公共部门正处于改善管理、以最低的成本更有效地为公众提供公共产品和公共服务的巨大挑战与压力之下,因而特别重视公共生产力的研究。而对于正处在经济社会变革和转型中的中国,推动公共生产力的研究与探讨为公共管理研究开拓了新的视野,对提升公共管理与公共服务的质量和水平就具有更加重要的意义和价值。

(一) 我国公共生产力的现状特点

改革开放三十多年来,随着经济和社会各项改革事业尤其是行政管理体制改革的推进,我国的公共生产力水平有了显著提高,根据公共生产力分析框架的五个维度对我国公共生产力发展进行

^① 此处“必须的”是戴维斯在《裁量正义——一项初步的研究》一书中重构行政裁量权时的核心标准。根据戴维斯的设想,裁量权的控制可以分为两个步骤:首先,对行政机关现实中行使的裁量权分为必须的和无须的;其次,对无须的进行删减,对必须的进行重构。参见[美]肯尼斯·卡尔普·戴维斯《裁量正义——一项初步的研究》,毕洪海译,(北京)商务印书馆2009年版。[K. C. Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, trans. by Bi Honghai, Beijing: The Commercial Press, 2009.]

评价,其特点主要表现在以下几个方面:

第一,我国公共部门的资源配置和社会动员能力较强。这主要与我国高度集中的行政管理体制和经济发展所带来的政府财政收入尤其是中央财政收入大幅度增加密切相关。公共财政实力增强,政府能够调动的公共资源总量巨大,公共部门尤其政府在社会资源的配置中占据主导地位。从公共财政收入上看,2010年全国公共财政收入83101.51亿元,完成预算的112.4%,比2009年增加了14583.21亿元,增长了21.3%^①。巨大的财政收入提升了我国公共部门资源配置和社会动员的能力。例如,2008年汶川地震期间,我国各级政府迅速行动,积极救援,显示出了强大的社会动员能力和资源配置能力,而这种资源配置能力很大程度上是建立在高度集中的行政管理体制及雄厚的公共财政实力基础之上的。

第二,行政管理体制改革和政府管理创新有所推进。随着20世纪70年代末新公共管理运动的兴起,政府创新和政府再造逐渐成为政府公共管理改革的重要取向。这种改革涉及三个方面的内容,即政府公共管理模式的重塑、政府公共管理职能的转变和政府公共管理方法的创新。政府通过大量以提高治理能力和公民满意度为目的的创新活动,不仅提高了公民的满意度,也使政府工作效率得以提高,促进了政府自身的管理变革。自20世纪90年代以来,我国连续多次进行了政府机构改革,推动了政府管理体制改革的向前发展。尤其在地方政府层面,各个地区为了招商引资、改善投资环境、提高政府的工作效率和服务能力,不断地在政府管理和公共服务的各个领域开展创新活动。例如,2007年绍兴市政府开展扩权强镇改革,有效地提高了中心镇政府配置资源的能力,提高了政府的公共管理水平,有力地促进了经济社会的发展^{[15]100}。

第三,政治民主化程度有所提高,扩大了公共政策制定中的公民参与水平。作为对社会价值进行权威性分配的公共政策,其制定必须以增进公共利益为目标导向。因此,公民有效参与公共政策的制定是公民政治参与的重要表现,是确保公共政策公共性、合法性、科学化、民主化的内在要求,也是公民权利的具体体现。近年来,随着我国社会听证制度、协商制度等的逐步完善,公民参与公共事务的水平正在逐年提升。为了提高公民满意度和创新社会管理,在制定公共政策时,各级政府也越来越重视公民的参与,比如杭州市推行的“开放式决策”坚持“公开、透明、参与、互动”的原则,公民参与的理念贯穿政府决策的全过程。加强公民的政治参与对推进和谐社会的建设具有积极意义。

第四,法治政府建设有所进步。改革开放三十多年来,经过各方面坚持不懈的共同努力,一个以宪法为统帅,以宪法相关法、民法、商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成^②。政府立法的质量也进一步提高。首先,在政府立法的理念上,更加体现科学发展、建设和谐社会的发展理念,更加注重以人为本;在政府立法的内容上,除了继续重视经济调节、市场监管方面的立法之外,近阶段更加强了社会管理和公共服务领域的立法;在立法的方式上,则更加重视听取民众与专家的意见,加大立法的开放性与透明度,并加强对立法实施效果的评估。此外,政府日益强调建设法治政府和法治国家,依法行政理念逐渐深入人心,各级政府的行政人员依法行政的意识和能力进一步提高,有效地促进

① 此处相关数据来自中央政府门户网站,详见财政部《财政部公布2010年全国公共财政收入基本情况》,2011年8月3日, http://www.gov.cn/gzdt/2011-08/03/content_1919151.htm,2012年1月5日。[Ministry of Finance, PRC, "A National Financial Revenue from Ministry of Finance in 2010," 2011-08-03, http://www.gov.cn/gzdt/2011-08/03/content_1919151.htm, 2012-01-05.]

② 参见国务院新闻办公室《〈中国特色社会主义法律体系〉白皮书》,2011年10月27日, <http://www.chinanews.com/gn/2011/10-27/3418177.shtml>, 2012年1月30日。[State Council Information Office, "White Papers of 'Socialist Legal System with Chinese Characteristics'," 2011-10-27, <http://www.chinanews.com/gn/2011/10-27/3418177.shtml>, 2012-01-30.]

了法治政府建设工作的开展。

第五,公共管理与公共服务开始关注公平和正义伦理价值,强调以人为本。在强调法治政府的同时,我国公共管理和公共服务也开始注重以人为本,在公共活动中日益体现出人文关怀意识。近年来,我国城乡、地区和人群收入差距日益拉大,因此,为解决社会矛盾和冲突,政府逐步加大财政投入,完善财政转移支付,积极推动实现基本公共服务均等化,使利益分配朝着更公平的方向发展,以促进我国经济和社会的协调发展。而且公平正义和民众的满意率也开始成为评估公共管理和公共服务质量的一项重要指标。以上公共管理和公共服务各领域改革与发展取得的成就对提高我国公共生产力的水平起到了举足轻重的作用,我国改革开放后经济和社会的快速发展表明我国公共生产力水平有了明显的进步和提升。

(二) 影响我国公共生产力提升的问题和原因

改革开放后,我国公共生产力水平有了明显进步。但同时,我国处于经济社会的转型时期,公共管理中仍然存在许多影响公共生产力提升的因素,导致了公共生产力总体水平不高,其问题和原因主要表现在以下几个方面:

第一,公共部门的配置资源成本过高。从经济的视角出发,公共生产力体现为公共部门配置资源的成本与效率。但是,目前我国却存在着行政成本过高的问题。据相关统计数据显示,1978年至2009年,我国的行政管理费用均高于同期财政收入增长和GDP增长。行政管理费用占财政总支出的比重在1978年仅为4.71%,到2006年行政管理费支出增加至7571.05亿元,占GDP比重上升到18.70%,远高于日本的2.38%、英国的4.19%和韩国的5.06%^{[16]230}。改革开放以来行政成本每年以20%左右的幅度增长,同国外行政费占财政支出3%到6%的比重相比,我国政府的行政成本过高。显然,过高的成本会导致公共组织效能的低下。我国政府行政成本过高的原因归纳起来主要有以下几个方面:机构重叠,人员膨胀,人浮于事;许多机关超预算投入,设备和基础设施高标准配备、高水平消费;公务成本高等^{[17]142};并缺乏有效的预算、审计和评估机制,政府财政行为自主性程度非常高;政府在决策时对政策成本问题考虑不够多,没有经过科学有序的评估,对经济成本没有做到最小化,导致政策行为过程出现公共资源的不必要浪费^{[18]52-53}。以上诸多原因最终导致了政府行为中的成本浪费,降低了公共部门配置资源的效率,最终影响了政府的效能。

第二,公共部门的管理水平较为低下。近年来,公共部门传统的行政管理模式日益受到来自外部环境和内部危机的双重挑战,而我国的公共部门却面临着应对能力不足、管理水平较为低下的困境。具体来说主要表现在:一是政府组织机构运作不善,办事效率不高。我国一些政府机构效能低下主要表现在以下几个方面:政府组织结构架设不科学,出现机构重叠、职权交叉等现象;人浮于事,相互推诿,工作效率低下;政府对社会的回应能力差,不能及时处理社会问题和服务社会需求;政府的一些决策没有针对性,脱离实际;不少政府部门的社会满意度低,公众对政府官员的认同度不高等^[19]。效能低下的原因是我国行政体制长期以来的条块分割、职能相互交叉引起的政府部门间内耗;政府部门内部长期存在官僚主义作风;另外,领导体制不健全也产生较大的影响,一言堂和个人专断都会影响决策的公正、民主和科学^{[20]49}。我国政府部门效能低下的表现及其原因已经形成了一个怪圈:为了治理效能问题,中央政府频频出台政策进行政府机构改革,但是效能不足的背景总在制约着改革的进展,新问题的出现又迫使中央政府调整政策,中央政策的频繁调整造成了政策不稳定,又促生了政府部门低效能的结果^[21]。二是公共部门缺乏管理技术的革新。现代社会的快速变化带来了政府外部环境的变化,政府部门机制僵化、行动缓慢、效率低下,官僚式的政府管理方式和技术已经不能应对日益复杂的社会事务。三是缺乏有效的激励机制。目前我国公共部门激励标准设定的不合理、激励运用的错位、激励手段和方法的单一与滞后、激励过程缺少沟通与反

馈等不足更导致了政府工作人员积极性的下降和组织绩效的降低。

第三,公共事务管理与公共政策制定中公民参与和公民监督不足。虽然近年来我国政治民主化进程取得了进步,公民参与公共事务管理的规模和领域有了较快发展,但也应看到,由于受政治、经济、文化发展等诸多因素的制约,我国公民参与的实践中仍然存在诸多不足。这些不足主要表现在:公民参与的积极性不高、参与能力不足、参与途径不通畅、参与程度不深、参与机制不够完善等。此外,政府公共行为中的透明性、参与性、回应性和责任机制欠缺,暗箱操作的局面尚未得到根本改善,政府行为也因此缺少相应的约束,极易引发寻租等权力腐败行为,背离民主政治的核心价值。还有,公共部门利益平衡和协调能力不足。目前,我国社会中的利益格局已经出现明显的倾斜。处于强势地位的公共部门和国有垄断企业占有了大量的公共资源,相互间形成了结盟关系,容易产生腐败现象,而社会对此则难以进行监督和制约。腐败现象使社会公众产生政治冷漠、愤怒、抵制等心理和行为,给公共政策的执行带来了阻力。

第四,公共部门的依法行政能力有待提高。依法行政是现代文明和法治社会的重要表现,也是现代行政管理发展的必然结果。公共部门依法行政能力的不足会导致法治精神的破坏、公众利益的损害。虽然我国目前已经初步形成由多个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系,但我国的法律体系在一定程度上仍缺乏系统性和科学性,政府部门依然存在依法行政能力不足的问题。其主要体现为:一是存在程序合法性被忽视的现象。在我国,以政策代替法律的现象多有存在,人治观念还未得到根本改变。由于传统上的行政一家独大局面,再加上过去对程序的忽视,我国现有的程序性法律的数量非常少,制约了公共生产力的提升。二是违法行政的现象突出。目前政府部门在公共行为中滥用职权、越权问题较为严重,有些地方经常以公共利益名义侵犯部分民众的合法利益。近些年经常发生的由拆迁问题引发的群体性突发事件便是民众对一些地方政府侵犯权利的公开抗争。法治最为凸显的功效就是规范公共权力的运行。

第五,公共伦理失范问题比较严重。伦理规范与职业操守是公共生产力水平提升的保障,然而在我国公共管理和公共服务实践中,政府部门中也存在着不少伦理失范问题。一是公平正义的伦理价值在现实中没有得到合理的体现。当前,我国公平问题主要体现在分配和机会不公上。从分配不公上看,城乡、地区间收入差距过大,不同行业、部门间劳动者收入差距扩大。据统计数据显示,从 2000 年开始,中国基尼系数就超过了 0.4 的警戒线,现已接近 0.5。可见,我国贫富差距问题已经超出了合理控制范围,并且还有进一步扩大的趋势^{[22][17]}。从机会不公上看,当今中国社会存在着一些特权现象。在特权因素的影响下,社会的机会成为少数人的专利,扩大了社会中各种形式的的不平等,进而导致社会制度和社会阶层流动的僵化。由于不公平现象严重,政府在提供公共服务时应解决的公平正义问题越发显得严峻和紧迫。二是公共责任缺失、公信力低下的问题日益凸显。公共责任缺失表现为政府部门职责划分不清,片面追求政绩工程,目的与手段倒置,寻租或权力腐败现象滋生,不仅损害了国家和人民的利益,也降低了政府的公信力。温州“7·23”动车追尾事故就是我国一些政府部门片面追求速度和政绩、不顾民众生命安全的结果。

四、我国公共生产力改进的思考

当前,我国正处于行政管理体制改革的关键时期,提高公共生产力对于全面提升公共部门的公共服务能力和增进民众的福祉具有重要意义。在对我国公共生产力存在的问题及原因分析的基础上,我们可以从经济、管理、政治、法律和伦理等视角和维度思考我国公共生产力改进的途径。

第一,从经济的视角和途径出发,我国应重视在公共部门引入市场机制,推动公共服务供给的 PPP(public-private partnership,公私伙伴关系)模式发展。戴维·奥斯本(David Osborne)和特

德·盖布勒(Ted Gaebler)提出了以企业家精神重塑政府的主题,主张把竞争机制引入政府机构,大力降低行政成本,建立“顾客导向”的管理服务体系,使政府机构也能成为“以绩效为中心”的组织^{[23]97-140}。在市场经济条件下,市场机制是实现资源有效配置的最基本方式;同样,在公共部门引入市场和竞争机制,有助于降低成本、提升效率。因此,充分利用市场机制的优势,降低公共管理和公共服务的成本,提高政府部门的工作效率和服务意识,已经成为当代各国政府理论和实践的主流。英国政府在 20 世纪末通过引入市场竞争和民营化的方式节约了政府开支,改善了公共服务的质量,实现了公共生产力的极大提升。发达国家在借助市场方式和 PPP 模式提供公共服务方面为我们提供了有益经验。目前,在推动公共服务质量改善的过程中,我国也开始重视引入公共服务供给的 PPP 模式,这对于提升公共生产力具有积极的推动意义。

第二,从管理的视角和途径出发,我国应重视公共部门的组织机构改革,推动管理技术的创新。全球化、信息化和市场化的快速发展要求建立与之相适应的具有较强应变能力、创新能力和多元利益整合能力的高效的公共部门。自 20 世纪 80 年代以来,西方国家公共部门改革中,组织小型化、组织重组和过程再造成为提升公共部门效率和效能的重要手段,公共组织结构越来越倾向于扁平化和弹性化。鉴于我国公共部门组织机构臃肿、职能交叉、人浮于事的现状,有必要对公共部门组织机构进行重新审视,改革公共组织结构,推动组织机构向扁平化和弹性化方向转变,明确各部门的职责分工,加强彼此之间的协调。与此同时,公共部门还要从管理技术和方法等方面进行改进和创新。根据海沃德的观点,提高生产力的技术和方法是多种多样的,但总体上可以分为三类:改变工作过程、改变雇员和改变管理文化^{[5]548-549}。这些技术和方法同样对我国公共部门管理改革有借鉴作用。改善公共生产力的管理技术和方法中很重要的一点就是健全激励机制,加强绩效刺激^{[24]269-271}。在私营部门中,绩效刺激和生产力之间有着密切的联系,在公共部门中这两者之间的关系更为复杂,其中还存在一个中间变量。这个中间变量就是绩效能否科学全面地涵盖经济性、效率性、效果性和公平性等方面的内容。只反映片面绩效内容的绩效刺激并不能带来公共生产力的改进;相反,全面反映绩效内容的绩效刺激往往能够带来公共生产力的提升。

第三,从政治的视角和途径出发,我国应重视提升公共政策制定中的公民参与水平。政治民主化是提升公共生产力的基础,我国应不断将公平、正义和民主等现代政治价值引入公共管理过程之中,扩大公民在公共政策制定中的参与和监督,建设阳光政府。阿斯汀(Sherry Arnstein)曾提出“公民参与阶梯论”,该理论认为各国公民参与呈现明显的前后相继的阶段,包括无参与形式、象征性参与和完全型参与形式^[25]。目前我国的公民参与水平处于象征性参与阶段。当前我国政府利益平衡和协调能力不足,因此,在现有条件下,如何形成一种均衡的利益格局,将成为国家和政府必须解决的问题。因此,要建设和谐社会,亟须扩大公民在公共事务和公共政策制定的参与水平。同时,为了提高政府公共管理和公共服务的公民满意度,弥补现阶段体制机制的不足,还需要提高公共管理的透明度,加强对公共部门行为的监督。只有在公共政策制定和公共服务供给全部过程中实现充分的公民参与和监督,才能协调社会各阶层的利益,化解社会矛盾和冲突。

第四,从法律的视角和途径出发,我国应更加重视强化依法行政,提升政府管理的合法性。现代国家的建构离不开法治,法治最为凸显的功效就是规范公共权力的运行。公共部门不能为了提高效率而违反法治精神,这是法治社会对公共生产力的必然要求。强化依法行政首先要确保所依之法必须合乎宪政精神,是“良法”而非“恶法”,即公共生产力的提高需要有正确的法律体系和制度来规制。为此,必须加快现行法律体系的修缮,尽快修订不合乎宪法、侵犯公民权利、维护特殊利益集团利益的法律。同时,对于部分领域出现的无法可依的现象,必须加快立法工作。另外,依法行政需要加强对政府行为程序合法和实体合法的监督,提升执法水平,保证执法公正。对政府行为程序合法性和实质合法性的考量有助于有效遏制公共部门为达成既定目标而不择手段的行为,也能

够有效防止公权力对私权利的无限制的侵犯。遏制腐败、维护社会公平,关键就是要对政府等权力部门进行权力规制。

第五,从伦理的视角和途径出发,我国应重视加强公共部门的公共伦理建设。伦理在公共管理中具有激励和价值导向作用。针对当前影响社会公平的问题,公共部门通过公共伦理建设,以实现公共生产力伦理价值的历史性转变。因此,公共部门首先需要加强教育,提升公务人员的伦理素养和道德品质,实现对公平正义等公共伦理和价值观的内心认同与接受。更重要的是,由于区域、城乡和不同群体间收入差距过大,政府亟须建立基本公共服务均等化制度。同时,要解决由特权引起的不公问题,应建立健全权力监督和制约制度,实现公共伦理尤其是行政伦理的法制化,以法律形式禁止任何形式的“专属权利”。行政伦理立法是把伦理行为规范通过国家立法机关认可或制定上升为国家意志、法律法规。道德良心这种软约束必须通过政治法律等硬约束才能有效地发挥作用^{[26]52-53}。而对于目前我国公共部门公共责任缺失、公信力较低的现实,应完善公共责任制度,形成权责一致、以责制权的结构,建立责任追究机制,以遏制寻租或权力腐败现象,保障社会公共利益,提升社会大众对公共部门的信任度。

此外,从整合性的视角和途径出发,公共部门还应重视建立公共生产力的评估机制。随着经济和社会的发展,人们不再仅仅关注政府工作的效率,而是开始对公共部门进行更加全面的审视。事实上,罗斯福新政以来对大政府的重视、第二次世界大战以来对投入和过程效率的重视、由 20 世纪末的进步所建立起来的对僵化的人事和其他系统改革的重视,这些都将在世界范围内发生根本性转变^[9]。这种转变集中体现在从公共行政理念到实践中对于民主、回应、透明、责任、公平等政治和伦理价值的重视。这就需要在构建公共生产力评估机制时,重视建立民主科学的评估指标体系。评估指标设计要涉及经济、管理、政治、法律和伦理等领域,涵盖经济效益、社会效益、政治效益等内容。另外,由于公共生产力评估的历史短暂,公共生产力评估的指标体系尚不完善,因而要重视完善公共生产力的指标体系和标准,使其更具有可操作性,发挥公共生产力评估在公共管理过程的导向作用,这也是公共生产力的公共性质的使然。

当然,我国公共生产力研究作为一项崭新的课题,其理论研究和社会实践还在不断探索之中。目前我国正处于从生存型社会向发展型社会的过渡时期,实现经济发展和追求社会公平正义并重的诉求日益强烈。公共部门也正处于改善运作、以最低的成本更有效地为公众提供产品和服务的巨大挑战与压力之下。本文从经济、管理、政治、法律和伦理的视角来研究提升公共生产力的途径和对策建议,有助于克服仅仅重视从经济和管理角度分析的传统模式所带来的弊端。虽然我国目前公共生产力的水平与民众的期待仍有较大差距,但我国政治、经济和社会管理体制改革的不断深化及公共生产力发展模式的转变,将有助于推动我国经济社会的协调发展,也有助于推动公共生产力水平的提升。

[参 考 文 献]

- [1] [德]马克思、[德]恩格斯:《马克思恩格斯全集》第 46 卷,中央编辑局译,北京:人民出版社,1979 年。[K. Marx & F. Engels, *The Collected Works of Karl Marx & Friedrich Engels*; Vol. 46, trans. by Central Compilation and Translation Bureau, Beijing: People's Publishing House, 1979.]
- [2] A. Halachmi & M. Holzer, *Strategic Issues in Public Sector Productivity*, San Francisco: Jossey-Bass, Inc., 1986.
- [3] T. P. Lauth, "Budgeting and Productivity in State Government: Not Integrated but Friendly," *Public Productivity Review*, Vol. 10, No. 3(1987), pp. 21-32.

- [4] 薛勇民：《对影响生产力发展的三个重要范畴的再认识》，《生产力研究》2002 年第 2 期，第 35-36 页。[Xue Yongmin, "A New Study on the Three Important Factors that Influence the Development of Productivity," *Productivity Research*, No. 2(2002), pp. 35-36.]
- [5] N. S. Hayward, "The Productivity Challenge," *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 5(1976), pp. 544-550.
- [6] H. P. Hatry, "The Status of Productivity Measurement in the Public Sector," *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 1(1978), pp. 28-33.
- [7] J. A. Mark, "Measuring Productivity in Government: Federal, State, and Local," *Public Productivity Review*, Vol. 5, No. 1(1981), pp. 21-44.
- [8] M. Holzer & S. H. Lee, *Public Productivity Handbook*, New York: Marcel Dekker, Inc., 1992.
- [9] M. V. Wart & E. Berman, "Contemporary Public Sector Productivity Values: Narrower Scope, Tougher Standards, and New Rules of the Game," *Public Productivity & Management Review*, Vol. 22, No. 3 (1999), pp. 326-347.
- [10] [美]戴维·H. 罗森布鲁姆、[美]罗伯特·S. 克拉夫丘克：《公共行政学：管理、政治和法律的途径》，张成福等译，北京：中国人民大学出版社，2002 年。[D. H. Rosenbloom & R. S. Kravchuk, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, trans. by Zhang Chengfu, et al, Beijing: China Renmin University Press, 2002.]
- [11] [美]罗纳德·科斯：《论生产的制度结构》，盛洪、陈郁译，上海：三联书店，1994 年。[R. H. Coase, *The Institutional Structure of Production*, trans. by Sheng Hong & Chen Yu, Shanghai: Shanghai Joint Publishing Company, 1994.]
- [12] 张金艳：《我国政府成本的经济分析：基于委托—代理理论的视角》，《当代财经》2009 年第 6 期，第 41-42 页。[Zhang Jinyan, "An Economic Analysis of China's Government Cost: The Perspective of Principal-Agent Theory," *Contemporary Finance & Economics*, No. 6(2009), pp. 41-42.]
- [13] [美]马克·霍哲：《公共部门业绩评估与改善》，张梦中译，《中国行政管理》2000 年第 3 期，第 36-39 页。[M. Holzer, "Public Performance Evaluation and Improvement," trans. by Zhang Mengzhong, *Chinese Public Administration*, No. 3(2000), pp. 36-39.]
- [14] [美]格罗弗·斯塔琳：《公共部门管理》，陈宪、王红、金相文等译，上海：上海译文出版社，2003 年。[G. Staring, *Managing the Public Sector*, trans. by Chen Xian, Wang Hong & Jin Xiangwen, et al, Shanghai: Shanghai Translation Publishing House, 2003.]
- [15] 胡税根、余潇枫、许法根等：《扩权强镇与权力规制创新研究——以绍兴市为例》，杭州：浙江大学出版社，2011 年。[Hu Shuigen, Yu Xiaofeng & Xu Fagen, et al, *Enlarging Powers to Develop Towns and Innovation of Power Regulations: Taking Shaoxing Municipal as an Example*, Hangzhou: Zhejiang University Press, 2011.]
- [16] 丁玉洁、王凯：《浅析我国行政管理费增长原因及控制措施》，《科教新报》2010 年第 26 期，第 230 页。[Ding Yujie & Wang Kai, "Analysis of the Cause and Control Measures of the Increasing Administration Costs in China," *The New Science and Education Journal*, No. 26(2010), p. 230.]
- [17] 张今声：《政府行为与效能——政府改革的深层次透视》，北京：中国计划出版社，2001 年。[Zhang Jinsheng, *Government Behavior and Its Efficiency: A Deep Reflection on the Reform of Government*, Beijing: China Planning Press, 2001.]
- [18] 王章维、马运瑞：《我国政府机构改革的历史教训与可行对策》，《新视野》2005 年第 3 期，第 51-54 页。[Wang Zhangwei & Ma Yunrui, "Historical Lessons and Feasible Measures in China's Government Institution Reform," *Expanding Horizons*, No. 3(2005), pp. 51-54.]
- [19] 唐亚林：《地方政府机构改革的困境与展望》，《中国行政管理》2001 年第 3 期，第 62-64 页。[Tang Yalin, "The Predicament and Prospect of Local Government Organizational Reform," *Chinese Public Administration*, No. 3(2001), pp. 62-64.]

- [20] 叶晓川:《从我国政府机构改革看行政组织法的完善》,《新视野》2007年第4期,第48-50页。[Ye Xiaochuan,"On the Perfection of Administrative Organization Law: From the Perspective of China's Government Institution Reform,"*Expanding Horizons*, No. 4(2007), pp. 48-50.]
- [21] 周维强:《中国政府机构改革存在的误区和对策》,《辽宁师范大学学报(社会科学版)》2001年第3期,第4-6页。[Zhou Weiqiang,"Misconceptions in Government's Organizational Restructuring and their Countermeasures,"*Journal of Liaoning Normal University(Social Sciences Edition)*, No. 3(2001), pp. 4-6.]
- [22] 魏孔义:《我国贫富差距现状及对策思考》,《理论学习》2011年第7期,第17-19页。[Wei Kongyi,"The Existing State of China's Rich-Poor Gap and Countermeasures,"*Theoretical Studies*, No. 7(2011), pp. 17-19.]
- [23] [美]戴维·奥斯本、[美]特德·盖布勒:《改革政府》,周敦仁译,上海:上海译文出版社,2008年。[D. Osborne & T. Gaebler,*Reinventing Government*, trans. by Zhou Dunren, Shanghai: Shanghai Translation Publishing House, 2008.]
- [24] H. Simpson,"Productivity in Public Services,"*Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, No. 2(2009), pp. 250-276.
- [25] S. R. Arnstein,"A Ladder of Citizen Participation,"*Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4(1969), pp. 216-224.
- [26] 彭未名、丁辉霞:《论我国服务型政府的行政伦理构建》,《太平洋学报》2009年第10期,第47-53页。[Peng Weiming & Ding Huixia,"On Building Ministerial Ethics of a Service-oriented Government of China,"*Pacific Journal*, No. 10(2009), pp. 47-53.]

书 名:《变革中的文人与文学——王安石的生平与创作考论》

作 者:刘成国

定 价:35.00 元

· 新 书 架 ·

浙江大学出版社出版

ISBN 978-7-309-07111-1

变革中的文人与文学



内容简介:本书采取专题论文的形式,对北宋著名政治家、文学家王安石的生平行实与文学创作中的诸多问题,如王安石与曾巩的关系、王安石的咏物诗和咏史诗、王安石的著述、王安石的讲学、王安石的诗文系年等等进行了多方位的探索。其中若干考证足以推翻文学史上一些习以为常的成说定论。如考证出久负盛名的“荆公体”其实是游戏性质的“集句体”;《明妃曲》之所以在古代历史上备受诟病,是由于诗中隐藏着离经叛道的“君臣观”,无须讳辨;“一鸟不鸣山更幽”的翻案并非只是王安石性格倔强使然,而含有政治上的寄托。以上内容丰富、深化了我们的文学史认知。

发行地址:杭州市天目山路148号浙江大学出版社

邮 编:310028

电子邮箱:faxingbu2004@zju.edu.cn

电 话:0571-88925591、88273163