

我国地方政府治理模式的问题及成因分析

胡东

(楚雄师范学院 政治与公共管理系, 云南楚雄, 675000)

摘要: 传统地方政府治理模式存在着一系列问题, 而传统行政生态环境作为政府治理模式的依据和施加影响的对象, 是现行地方政府治理模式——全能统制型治理模式存在问题的深层根源。

关键词: 地方政府/治理模式/行政生态环境

党的十七大提出了深入贯彻落实科学发展观的战略部署。这就需要改革传统地方政府治理模式。政府治理模式是政府治理理念、治理制度和具体的治理方式的总称, 它们都处于动态的发展过程中。^[1] 中国政府治理模式正在经历一场前所未有的革命性变革, 这场变革要求改革当前政府的职能范围和运行机制, 强调市场在资源配置中的核心地位与作用, 重构政府与社会之间的关系, 建立一个与经济转型、社会转型相适应的行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的新型政府治理模式。要实现上述目标, 需要就地方政府治理模式存在的问题及原因作深入分析。

一、我国地方政府治理模式存在的问题

我国地方政府治理模式存在的一系列问题, 严重阻碍了科学发展观的贯彻落实, 具体表现在以下几个方面。

(一) 行政管制的过度使用违背了现代政府治理模式中自由与公平的原则

我国地方政府沿用的统制型治理模式体现出的“强统制”的特征, 强调权威与管制。权威要求一切以政府为“中心”, 其主要特征是: 公职人员有优越的社会地位; 在行政组织或社会组织内部, 职位重于能力, 行政权威因素占主导地位; “官”与“民”之间保持明显的界限, 等级森严, 而且沟通不畅, 行政服务带有恩赐和浓厚的官方色彩。

由于“权威”在国家政治生活中的主导地位, 使得统制型政府治理表现出以下特征: 在统制型政府的背景下, 人们大都自觉或不自觉地把政府治理视为一种自上而下的治民活动。政府具有“绝对理性”, 因此, 政府对一切公共事物设计

着理性计划，力图将“零乱”的经济关系纳入最优化的计划模式，以取得最好的效益、效果。这样，一方面整个治理体系以政府为中心，权力自上而下单向运作使整个体系以“指令”，“指示”、“命令”、“强制”为手段，治理制度僵化，运作弹性有限。从时间、空间两个维度规定企业和一切社会组织以至公民个人的行动路线和行为倾向，剥夺了社会、企业和公民自由选择的权利和机会，严重遏止了经济社会发展的活力和动力。另一方面，在视政府治理为行政管制的治理理念指导下，政府行政职能囊括了社会生活的一切领域，一切都由政府做出明确的计划安排。政府依靠发达健全的行政体系，把行政触角伸向社会的每一个角落。此外，一切群众团体、社会组织也不同程度地行政组织化，成为基层政府的逻辑延伸(准政府)。“大政府小社会”治理模式严重抑制了社会自治的作用和价值，导致行政权力支配社会，机构臃肿、管理僵化、效率低下。

(二) 全能政府职能繁杂、效率低下，与现代政府治理模式中的“绩效原则”不符

以“科层制”为基础的我国行政体制，强化了政府这只“无形的手”。地方政府拥有巨大的行政权力、广泛的社会职能。一方面使企业、事业单位、社会团体及民间组织都成为准政府组织和政府的衍生物，抑制了社会自治作用的发挥；另一方面，造成权力寻租现象，官员腐败，政府效率低下，服务质量低劣等问题。主要体现为：其一，政府职能繁杂、机构臃肿，从而使决策过程冗长，行政效率低下。地方政府的现状容易形成治理死角，为官僚主义的滋生创造了良好的避风港；治理者很难清晰地掌握组织状态，发现并解决问题；冗员过多，资金匮乏，人事成本居高不下。其二，降低了政府行政能力，导致治理效率低下。由于政府承担了太多不属于政府管辖的事务，管了太多不该管、管不好、管不了的事，而真正应该管好的事，如宏观调控、协调、提供社会保障及其它良好的公共产品等方面的职能却受到削弱，结果是重负压身，效率低下。其三，“官本位”思想盛行，政府服务质量低劣。由于行政权力垄断一切资源的配置、交换、分配，权力在社会财富和积累及再分配中起决定作用。这种体制鼓励人们投身于仕途而不是企业，更愿意走向官场而不是市场；公务员更愿意以“政府官员”的身份来处理现公共事务，“官”和“民”不是以平等的身份对话，而是“你有求于我，我随兴而动”。“作为”与“不作为”的主权在“官”，同时又缺乏及时有效的监督，

致使政府提供的服务质量低劣，为政府“寻租”提供了机会。其四，全能的政府使地方政府成为地方社会发展的唯一推动力，使市场中的其他主体——企业、家庭（或个人）都丧失了自主性、独立性和创新的动力，依赖性强，竞争能力缺失，社会经济发展缺少动力和活力。

（三）审批行政、“黑箱”操作与现代政府治理模式中的“公开透明”原则不符

长期以来在计划经济体制下形成的审批制度不仅阻碍着市场经济的发展，而且还使“黑箱”操作有机可趁。审批权过度集中，缺乏监督；审批事项十分繁杂，行政效率低下；审批程序不合理。这种审批行政的结果是：大量的审批导致官员可以进行“黑箱”操作，使以权谋私的“寻租”成为可能，从而滋生了腐败；审批繁琐，导致企业进入市场的门槛过高，加大了参与市场竞争的成本；审批过多，人们都养成了事事须报批的思维习惯，形成了企业围着政府团团转的现象，使政府官员容易养尊处优，助长了官僚主义作风。

此外，中国各级政府行政过程中都存在着一定的“黑箱”操作。地方政府作为社会生活大系统中的子系统，社会生活与政府行政之间有一种输入——转换——输出的信息交流和能量转换的关系，政府通过征税、调拨，从社会中提取政府治理的物质资源和信息，经过运作、加工和转换，再向社会输出政策产品、行政指导或公共服务。在统制型政府模式中，这一过程的第二阶段却处于一种幽暗状态。人们对政府行政的政策依据、法定程序以行政结果等知之甚少，处于被动的地位。公众因缺乏对政府行政基体情况的了解，不能够对政府行政进行实质的监督，从而造成不仅不利于市场经济的发展，而且严重违背了现代治理模式要求政府管理尤其是对经济和贸易领域的管理应当公开、透明、规范、高效的原则。

（四）政府治理的制度化、规范化、程序化程度较低，与现代政府治理模式中的“法治原则”不符

首先，地方政府的社会主导角色和统揽全局的职能结构，使其具有强烈的强制行政倾向。行政指令、强制执行成了政府贯彻自己意图、实现国家法律和政策的首选手段，以权制人、以势压人，滥用行政优先权和行政强制权的行政行为比比皆是，严重损害了政府形象，降低了公民对政府的信任度，也导致了公司法律意识淡薄，没有把法律当作是维护自身合法利益的重要手段。

其次，法律、法规体系不健全、不完善。法律、法规不健全，尤其是在地方政府的经济治理中，无法可依或法律依据不足的现象相当普遍，法律、法规内容含糊不清，规定过于笼统、解释空间过大等问题，造成执法难、随意性大的现象经常发生；在现有的某些法律中，不同程度地存在着专门法部门化的倾向，且专门法之间相互矛盾，以及部门、地方法规否定国家法律的现象。此外，法律、法规统一性、稳定性、连续性不够，透明度、可预见性较差，这些都与现代治理模式的要求相距较远。

（五）治理主体的“一元化”违背了现代政府治理模式中“多元中心”的原则

在传统的统制型治理模式中，地方政府处于统一、整合其他治理主体的主导地位，这个治理模式呈现出强烈的“一元化”态势。首先，放权让利的改革使中央与地方关系得到改观，同时也暴露出一些不足（即主要表现在中央与地方权力的划分缺乏明确的制度规范），使法律、中央政府不能有效对地方政府进行监督、管理或监管。地方政府不受限制的自主权将会极大地威胁到公共利益的实现。这种“治理”缺失了合作主义，偏离了“治理”的应然指向——公共利益，俨然不具备衡量善治的合法性、透明性、责任性、回应性、参与性和有效性等六个方面的标准。^[2]其次，中国公民社会的发展还欠成熟。主要表现在以下几方面：一是目前中国的公民社会的独立性不够。二是在社会基础上，人们对公共权威有着很强的依赖感，而怀疑作为“私”领域自组织机制的公民社会的能力，忽视自组织机制的存在。三是从非政府组织自身看，我国非政府组织的数量很少，其社会动员能力很小，其自身能力建设不足。这些都极大地阻碍了我国公民社会的健康成长，也使得公民社会难以达到具有社会多元主体之一的权威地位和资源动员能力，不能够有效地承担“治理”过程中与政府互动的相对方的角色。“强政府，弱社会”中的治理主体“一元化”的现状与现代治理模式中“多元中心”的原则相违背，要求地方政府明确自身职责，简政放权，减少对社会生活的过度干预，加强与其他治理主体间的沟通与合作，建立一种政府主导的合作型治理模式。

二、地方政府治理模式存在问题的成因分析

传统行政生态环境作为政府治理模式的依据和施加影响的对象，是现行地方政府治理模式——全能统制型治理模式存在的问题根源。传统行政生态环境由经

济生态环境——政治生态环境——社会生态环境三部分组成，现行地方政府治理模式存在的问题也可以从经济、政治、社会文化等方面入手加以阐释。

经济原因。全能统制型治理模式以全能政府为核心。它认为，在计划经济体制下国民经济将会有计划、按比例发展，社会供给与需求将经常保持平衡，不会出现任何形式的经济危机。在收入分配方面，社会中的边际个人收益大于边际社会收益，社会整体利益的递增即是单个个体利益的增加，个人利益与社会利益是完全一致的，因而主张各级政府对宏观经济进行全面控制，对微观经济进行全面渗透。政府要成为社会经济活动的组织者和领导者，统一计划、统一组织、统一指挥，通过发挥政府的领导和管理功能，创造有利于社会生产力发展的条件，推动经济社会的全面发展。在全能政府论者看来，国家是一个大工厂，既是所有者，又是经营者，企业、机关、社团等个人和组织是整个工厂的组成部分和零件。在国家计划的精心安排下，实现国家的目标，完成国家的任务。

政治原因。照搬苏联模式是形成全能统制型治理模式的直接原因。^[3]作为世界上第一个社会主义国家，苏联经验的示范效应对中国影响巨大，尤其是“苏联模式”意味着现代化的迅速实现，这对中国这样贫穷落后的国家更是具有吸引力。冷战的世界格局也促成中国即使在偏离“一边倒”后仍然坚持苏联模式的实质。与此相联系，对马克思主义学说的片面理解成为全能统制型治理模式的重要理论基础。在统制型政府治理模式中，各级政府组织是行使国家事务管理与社会事务管理的唯一权力中心。这意味着，政府组织必然依靠其强制力和权威，集中掌握与控制国家、社会事务管理的各种资源，并以国家的名义组织各种公共物品与公共服务的提供和生产。由此产生的行动逻辑必然是：政府将不断地扩大其在经济、政治、文化和社会领域的管理职能；行政管理权集中，政府各级组织，尤其是上级组织承担了越来越多的决策、管理与服务的责任；而政府组织自身的规模势必不断地扩张，公务员数量迅速增加，财政支出规模日益庞大。

社会文化原因。传统政治文化是全能统制型治理模式的历史根源。我国古代社会是农业和手工业相结合的小农社会，其小农经营具有极端分散性的特点，这必然要求在政治上有一个集中统一的国家政权，作为其存在和发展的条件。另一方面，统制者要控制如此分散的个体农民和手工业者，也必须建立起一个从中央到地方的强有力的国家机器。因此，君主专制主义在中国根深蒂固。从某种程度

上说，中国古代政治思想史就是一部君主专制主义产生、发展直至凝固僵化的历史。这种专制主义的核心就是“三纲五常”——“纲”即统帅，“常”即永恒，它经历了神学化、天理化的发展阶段，越来越来带有神秘色彩。这种君主专制主义禁锢了人们的思想，束缚了人们的手脚，鼓励了愚昧，培植了奴性。这种思想不仅统制了我国古代，也影响了我国近代。传统政治文化构成了一种传统力量，造成不可忽视的影响。

参考文献：

- ^[1] 唐娟. 政府治理模式变迁：理论范式和实践绩效[J]. 行政与法. 2004. (10).
- ^[2] 俞可平. 治理与善治[M]. 社会科学文献出版社. 2000. (p11).
- ^[3] 刘靖华, 姜宪利. 中国政府管理创新[M]. 中国社会科学出版社. 2004. (p253).