

转轨时期政府公共管理面临的挑战

□ 陈振明

马克思认为,公共管理或公共行政是“国家的组织活动”;国家或政府除了阶级统治职能外,另一个基本职能是公共事务管理或社会管理,即创造维护正常的社会生产和活动所必须的条件。公共事务管理随政府管理实践的发展而改变。从80年代末90年代初开始,原来实行计划经济体制的国家纷纷向市场经济体制转轨,市场经济体制成为全球压倒性多数的经济体制。我国的公共管理学研究必须紧密结合我国两种经济体制转轨时期政府公共管理的实践,研究转轨时期政府公共管理的现实问题,使公共管理理论更好地为公共管理实践服务。

一、市场经济国家的政府公共管理实践

现代市场经济可以说是一种将市场调节与政府调控相结合,以市场机制作为社会资源的主要配置手段的经济体制或经济运行方式,或者说,“现代市场经济,在一定意义上说是由民间自己通过市场交易实现‘私人物品’的供给,而由政府组织供应‘公共物品’这样一种经济运行机制”(樊纲语)。市场经济条件下的政府公共管理具有不同于其他体制(如计划体制)条件下政府公共管理的一系列特点,而且,在市场经济发展的不同时期、不同的市场经济国家,政府公共管理的范围、内容、力度和方式也是有差别的。

首先,在市场经济发展的不同时期,政府干预的范围、内容、力度和方式是不同的。在本世纪30年代以前,西方各主要的市场经济国家都信奉自由竞争、自动调节、自由放任原则,那时的政界和学界都认为,让市场力量自由活动,资本主义经济均衡总是会自行确定的,而且将达到“充分就业”、“最优化”的均衡状态。因而,人们主张限制国家或政府作用,让商品经济在一种自由放任的状态下运行,国家尽量少干预或不干预市场的运行。按照德国著名学者哈贝马斯(J. Habermas)的说法,这一时期的政府是“对自我调节的市场交易的补充安置机构”,政府的主要职能有:(1)按照民法维护资产阶级商品;(2)保护市场机制免受自我破坏力的影响;(3)以整体上满足经济生产的先决条件(公共教育、运输、通讯);(4)使民法的制度适应积累过程的需要(税收、金融、企业法)。这四个从结构上确保了资本主义再生产过程的基本前提”。^①

1929-1933年西方资本主义世界爆发了有史以来最严重的经济危机(大萧条),不仅给资本主义制度以沉重的打击,而且宣告了“自由放任”、“自动均衡”的理论与政策的破产,正如英国著名经济学家罗宾逊(J. Robinson)后来所指出的:“那种保持充分就业均衡的自然趋势的学说,未能经受住30年代市场经济完全崩溃的考验。”^②这次经济危机的爆发在客观上促使凯恩斯主义的兴起。凯恩斯以“有效需求”为基础论证国家全面干预的合理性。他认为,导致周期性危机的根源是投资需求和消费需求的不足,而仅靠市场自发调节是无法自动扩大这种需求的;市场机制的失灵,为政府干预经济活动留出了空间;政府应该发现经济体系中的几个关键参数,对此加以控制或管理。以国家干预促进经济增长。凯恩斯主张放弃自由放任主义,实行对经济生活的全面干预,特别是通过财政和货币政策调控市场经济的运行。他所提出的“国家调节经济”的政策是:“国家必须用改变租税体系,限定利息率,以及其他方法,指导消费倾向……,把投资这件事情由社会来综揽。”^③在实践上,美国政府采纳了凯恩斯主义的主张,罗斯福总统采取了一系列的“新政”,用“看得见的手”(尤其是财政政策和货币政策),对经济生活加以全面干预。二战后,凯恩斯主义成为西方经济学的主导流派,各西方市场经济国家普遍采用了干预主义政策。

70年以后西方市场经济国家出现以低经济增长、通货膨胀、财政赤字、高失业率为特征的“滞胀”现象,促使人们对现代市场经济条件下政府的公共管理尤其是全面干预社会经济生活的实践以及凯恩斯主义加以批判,西方新自由主义经济学思潮由此兴起。以现代货币主义学派、公共选择学派、新制度学派、合理预期学派等为代表的新自由主义反对凯恩斯主义的全面干预论,分析政府干预行为的局限性和政府失灵的成因及表现,主张限制甚至取消政府的干预,充分发挥市场机制的作用。新自由主义经济学对西方市场经济国家的政府公共管理实践产生了越来越重要的影响,例如,80年代以后西方的政府管理改革在相当程度上是按照新自由主义理论和新公共管理理论的思路来进行的。当代西方政府管理改革声势浩大,改革内容繁多、形式多样,但基本上围绕三条主线进行:一是调整政府与社会、政府与市场的关系,发挥政府职能,做到管少管好;二是利用市场和社会力量提供公共服务,弥补政府财力和服务能力

的不足;三是改革政府部门内部的管理体制,提高公共机制工作效率和服务质量。这种改革实践的理论基础是新自由主义的经济理论。

其次,由于经济发展水平、政治文化和历史传统等方面的差别,各市场经济国家的政府公共管理的模式(即政府干预的模式)也是不同的。主要有如下几种基本模式:

(1)英美的市场主导模式。它主要靠市场调节,政府的干预或调控被限制在一定的范围之内,具有较浓厚的自由经济色彩。战后到70年代初,美国的市场经济奉行凯恩斯主义,以充分就业作为宏观经济政策首要目标;以财政与货币政策作为主要调控手段,以短期干预为主要调节方式,对社会经济总量(社会总需求和总供给)进行宏观调控,尤其是通过扩张性赤字政策来刺激有效需求。国有经济在国民经济中所占的比重较小,垄断大企业在经济中起主导作用,政府对企业的调节干预主要靠维护自由竞争的市场秩序(尤其是通过反垄断法规手段)。英国是自由放任思想的故乡,是比较典型靠市场机制作为资源配置手段的自由市场经济,政府的宏观调控以刺激经济增长和提高就业水平作为宏观经济的首选目标;政策手段偏重于财政政策方面的需求管理。1979年,保守党上台执政后,宏观经济政策目标转向压缩财政开支,治理通货膨胀;政策手段也偏重于控制货币供应量;实行大规模的国有企业私有化,减少政府对企业的干预。

(2)欧洲或莱茵模式。这种模式的特点是政府宏观调控的力度较大,国有经济的成分也比较大,有明显的混合经济色彩,德、法和北欧国家都属于这种模式。法国具有推崇政府作用的国家主义传统,指导性经济计划在政府宏观调控中地位突出,战后执行的十个经济计划是优化资源配置的重要方式;法国对经济实施宏观干预与调节,采用集中管理方式,宏观管理的决策权集中在中央。在所有制方面,通过几次国有化浪潮而形成强大的国有经济,国家掌握和控制了大量的国民财富;国有经济与私有经济并存,构成独特的“混合经济体制”。德国的“社会主义市场经济”模式,则力图实现市场的自由秩序与社会均衡原则的结合,政府参与调节,以形成有序的市场经济,它以国家调节和市场竞争相结合作为基本方针;以立法形式保护市场公平竞争秩序作为国家的基本任务;以物价稳定、充分就业、适度经济增长和国际收支平衡作为宏观调控的四大政策目标;以独立于政府之外的联邦银行及其所执行的严格控制货币流量作为主要调节手段。

(3)东亚的政府主导型模式。日本、韩国、新加坡、台湾和香港(地区)以及印尼、马来西亚、泰国等东南亚新兴工业国所采取的是政府引导市场方式,即采取“亲”市场战略,政府的干预遵循“充分的市场,必要的政府”原则。这种模式与前两种模式相比,政府干预的力度更大,政府在财政、金融、贸易、产业、计划以及社会资本投入、技术开发、人才培养等方面的调控作

用突出,具有官民一体、政企一家的味道。日本以独特的计划诱导和产业诱导作为资源配置、调节经济运行的主要手段;以政府部门的行政指导作为宏观调控的辅助手段;以各种审议会制度为核心的决策体系具有鲜明的“官(厅)产(业)、学(界)共同协商”的特色;建立在企业系列基础上的大企业集团在国民经济活动中占有举足轻重的地位。新加坡被称为“国家资本主义”、“有指导的自主经营”国家,也被称为“行政国家”、“集权合作国度”。尽管其经济具有高度自由和开放特征,但政府在公共管理尤其是经济管理扮演着重要角色。政府不仅实行宏观经济指导,形成政府引导市场局面,而且参与许多经济和商业活动管理;它通过与本地外国企业合资、融资、经营和共同管理许多产业(如航运、贸易、保险、银行、空运、炼油、服务业、造船、钢铁、食品、建材、纺织、鞋业、木材、印刷、化学工业),许多公司有政府背景。1985年实行私有化之后,这种有政府背景的公司的数量有所减少。相对来说,新加坡政府在社会领域的干预范围和力度较小,尽管它也对公房、教育、失业救济、医疗保险等提供补助,但近几年,政府的社会服务水平也有所降低(如一些学校和医院被私有化了)。近期发生的东南亚金融危机,引起了人们对东亚模式及东亚奇迹的重新思考,有一种观点认为,危机发生的一个重要原因与东亚国家、地区政府对经济干预尤其是对大企业的扶持有关。现在对这一问题下结论为时过早,必须等待进一步讨论。

二、转轨时期政府公共管理面临的挑战

转轨国家的政府公共管理面临着一系列问题及挑战。认真研究这一时期公共管理的实际问题,力求从理论上作出解释,并提出有益的管理方法及对策,正是我国公共管理学发展的一个基本任务或目标。

计划经济体制是在特定的历史条件下产生的一种经济体制,在这种体制下,政府对经济和社会实行全面、微观、直接的干预,是一个“全能的政府”。政府不仅集中配置社会资源,而且对经济和社会生活实行全面、微观和直接的干预,甚至连个人决策的领域(如职业选择和消费选择)也由政府包办。因而计划经济也可以说是一种“命令式经济”。这种经济体制曾在特定的历史时期发挥了重大作用,取得了巨大成就,如使生产力迅速发展,实现了工业化,向全体人民提供了基本教育、住房和工作,而且不受经济危机的影响(特别是前苏联避免了30年代大萧条的冲击),收入分配相对公平,广泛的国家福利使每个人都能享受到基本的食品和服务。但是随着时间的推移,这种体制的低效率便日益暴露出来。政府计划制订者无法得到足够的信息,计划成了一种人为的讨价还价的过程,对工业和农业的发展都不利;这种体制还压抑了企业、个人的积极性和创造精神。按世界银行《1996年世界发展报告》的估计,在前苏

联,50年代获得了较高的年度经济增长率(10%),随后经济增长率不断下降:60年代增长率为7%,70年代为5%,80年代只有2%,而到1990年经济增长萎缩了,其他的社会指标(如健康指标)也不断恶化。在我国,1955—1978年总体(总和要素)生产率下降,1976年粉碎“四人帮”前夕,国民经济已到了崩溃的边缘。

计划经济条件下政府公共管理的主要弊端是:(1)政企不分,政资不分。计划经济体制排除了市场机制(尤其是价格机制)的作用,没有竞争和市场主体;(2)机构臃肿,效率低下。政府以部门为主直接微观管理经济与社会,造成部门林立、机构庞大、结构不合理、条块分割,以及人浮于事、无法达到专业协作并形成统一市场;(3)权力过于集中。人、财、物、技术和信息分配权力高度集中,缺乏分权机制,地方的积极性无法充分发挥;(4)政治民主化、科学化、制度化薄弱,尤其是公共决策的科学化民主化程度低,难以制定出合理、全面、正确的计划和政策。

进入80年代,各计划经济国家开始了部分放弃或取消中央计划,而向市场过渡的改革。中国以及越南在70年末80年代初所进行的改革开放实际上是以市场为取向的渐进改革;而前苏联和东欧国家则在1989年之后,伴随政治变革而大部分进行向市场转轨的全面改革或激进改革。尽管各计划经济国家转轨的战略、方式以及进程不同,但都是由计划向市场转轨的改革。

全面改革或“休克疗法”的目标是通过一场迅猛的改革浪潮,用市场经济的雏型取代中央的计划经济。这些改革包括迅速放开物价和贸易,同时坚定地实施宏观经济稳定的计划,以恢复和保持物价稳定;向经常账户可兑换性的迅速发展;立即向新成立的私营部门开放市场;并引发其他方面的广泛改革,如国有企业的私有化,工业的非垄断化以及会计标准、税收体系、法律体系、金融部门和公务员制度的改革。波兰1990年所进行的激进改革,中东欧其他国家以及东西德统一后所进行的即刻的转轨都属于这种模式。政府管理方式、法律和金融体系的转变更不是一朝一夕所能完成的。

中国所采取的是渐进或分阶段进行的改革方式,即“摸着石头过河”的模式。在这种改革的开始阶段,进行具有特色的试验,当取得成就和经验之后加以推广;表现形式是体制改革由点到面,即抓住重点突破,进而逐步演化和渗透到全局的过程;具体的做法是先试点后推广,即任何改革措施的出台,先在某个地方或企业进行试验任务。例如,改革先从农村开始,再逐步过渡到城市;先从设立经济特区开始,然后辐射到沿海地区,进而深入到内陆地区;先从发展乡镇、个体、私营和“三资”经济开始,强化市场机制在这些领域的作用,然后将这种作用渗透到国有经济的领域;先从微观经济领域的改革开始,扩大企业的生产经营自主权,进而推动计划、财政、金融等宏观领域

的改革(价格改革是一个典型的例子)。

显而易见,各国转轨的道路是不同的,但它们并不是简单地采用或修改某些政策或计划,而是从一种经济体制转向另一种经济体制,政府公共管理则由一种微观、直接干预的旧模式过渡到一种间接宏观调控的新模式。因此,转轨时期政府的公共管理实践面临着一系列严峻的挑战:

首先,由于转轨国家的市场体制并不是自发形成与演化的,而是要靠政府自身的力量建立起来的。因而政府管理所面临的挑战首先来自于建立与完善市场体制的方面。政府要促进市场机制的发育、形成,包括放开价格、建立市场体系,形成市场主体,新企业的准入,保持物价稳定等。

其次,政府必须进行公共管理或行政管理体制的创新,推进行政——政治体制改革,必须建立起一个与市场体制相适应、灵活、高效、精简、协调的新政府管理体制;切实转变政府的职能,由微观直接的干预过渡到宏观、间接的调控,在转轨时期尤其需要确定好政府干预的范围、内容和力度,在市场机制已经形成并能较好发挥作用的领域,政府要尽量少干预,政府要履行好自己作为宏观经济的调控者,公共物品的提供者,外在效应(负的)的消除者,收入和财产分配调节者,市场秩序的维护者等角色。

再次,市场经济条件下政府公共管理的好坏、质量的高低,在相当程度上依赖于能否建立起一支高素质、廉洁奉公的国家公务员队伍。转轨时期的政府尤其是我国政府的一个艰巨任务正是要推进机构改革,加快国家公务员制度建设。改革开放以后的历次机构改革以及人员裁减的成效不大,因此不下大决心推进改革,大刀阔斧合并机构和分流冗员,形成切实有效的反腐倡廉机制,加强公共人力资源的开发与管理,不形成一支特别能战斗的公务员队伍,市场机制、新的政府管理体制的建立以及政府职能的转变等都是难以实现的。

总之,转轨时期政府的公共管理遇到了大量重大而复杂的问题,我国改革开放、市场经济和现代化建设能否顺利健康向前发展,一个重要因素就是政府公共管理水平的高低。因此,作为政府管理研究领域的公共管理,必须面向实际,研究并解决现实管理过程中出现的问题。

注释:

①J. Habermas, Legitimation Crisis. Boston: Beacon Press, 1975年,第21页。

②[美]J. 罗宾逊“经济理论的第二次危机”,载《现代国外经济学论文选》(第1辑)。商务印书馆,1979年,第4页。

③[美]凯恩斯《就业、利息和货币通论》。商务印书馆,1963年,第321页。

(作者系厦门大学教授、博士)