

全球化背景下的地方政府管理创新

肖文涛

[摘要] 政府管理创新是当今全球化时代的一个世界性课题。对我国各级地方政府来说,要在全球化进程中有效发挥作用,不断提升管理能力和行政绩效,增强地区发展竞争力,就应当因应行政生态环境的变化,正视全球化对我国地方政府管理带来的严峻挑战,认真剖析当前地方政府管理面临的种种问题,积极推进地方政府管理的适应性创新,以期建立起一个与国际接轨、既适应世贸组织规则又符合社会主义市场经济体制需要的现代新型地方政府,实现对社会公共事务的合理、有效、规范管理。

[关键词] 全球化;地方政府管理;政府职能;管理创新

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863(2004)01-0079-07

The Management Innovation of Local Government Under the Globalization Background

XIAO Wen-tao

Abstract: Governments' management innovation is a worldwide problem in the times of globalization. For the local governments at different level in china, to play the active role in the course of globalization, to raise constantly the administrative ability and efficiency, to strengthen the competitive power in the regional development, should suit the change of administrative ecology environment, face up to globalization's stern challenge in local government's management, analyze the problems of governmental management conscientiously, advance the adaptability innovation in local governments' management, so that build a new modern governments, The new governments must suit the international order and the WTO'S regulation and accord with the demands of socialist market economy, to achieve a rational, effective, standard management in the public affairs of society.

Key Words: Globalization, Local governments' management, Governments' function, Managerial innovation

经过二十多年的改革和对外开放,我国已经不可逆转地融入全球化的潮流之中,并通过加入世界贸易体系开始自觉地参与全球化的国际分工和市场竞争。全球化作为一个立体化进程,对我国社会的影响是全方位、多维度的,我国政府尤其是地方政府管理,不得不面临着深刻的变迁。各级地方政府要在当今全球化的大潮中继续发挥积极作用,增强地方经济社会发展的实力,就必须根据行政生态环境的变化而进行适应性创新,以期建立一个放眼全球、目标远大、应急有策、精干高效、运转灵活的地方政府行政管理体制,实现对社会公共事务的合理、有效、规范管理。

一、全球化对地方政府管理提出的挑战和要求

全球化是当今世界发展最引人注目的重大趋势。它

是经济、政治、文化、社会关系、社会矛盾以及解决矛盾与实现方式等各种因素相互联系、相互影响的过程与结果,具有超越国界和意识形态的普遍性。可以说,全球化是现代生产力发展的必然结果和客观要求,任何国家和地区都不能拒绝参与全球化。尤其是象我们中国这样的发展中国家,如果拒绝了全球化,就可能沦落到更为严峻的边缘化。对我国各级地方政府而言,要在竞争激烈的全球化潮流中立稳阵脚,成功地实施跨越式发展战略,有效地提升地区竞争力,就应当积极应对全球化的挑战和冲击,对自身的管理理念、管理职能、管理体制、管理方式等作出相应的调整和变革,最终实现政治、经济、文化、社会管理职能各得其所,政府、市场、企业各司其职,从而提高地方政府管理的能力和绩效。

[收稿日期] 2003-10-29

[作者简介] 肖文涛(1962-),男,福建莆田人,福建省委党校管理学教研部主任、教授,主要研究方向为地方政府管理与公共政策。

具体来说,全球化对地方政府管理提出的挑战和要求至少有以下几个主要方面:

第一、明晰地方政府的职能定位,把政府作用的范围界定在弥补市场缺陷上,切实承担起社会公共事务的管理职责。

现代公共管理理论认为,市场经济条件下的政府职能应当定位在:集中精力进行公共管理,它的最基本特征是提供核心的公共产品和公共服务,满足公共需求。政府职能的这个定位表明,凡是企业、市场、社会和公民个人能做到的事情,政府就应当放手让它们去做,政府只做那些企业、市场、社会和公民个人干不了的事情。在全球化背景下,我国各级地方政府应当认真清理现有的职能范围,积极推进政府职能创新,把企业的生产经营权和投资权决策权真正交给企业,把市场能够自主运行和发挥基础性调节作用的事务还给市场,把社会可以自我解决和管理的职能交给社会中介组织,把群众自治范围内的事情交给公民个人依法办理。根据我国社会主义市场经济体制已经初步建立以及入世后的新形势,我国地方政府职能可以归纳为两大类:一类是过渡职能,即从市场不完备向完备转轨过程中地方政府应当承担的过渡性职能。我国市场经济建设一直是在政府的引导下进行的,入世后由于我国的市场以及市场主体的发育尚不成熟,在相当长的一段时期内仍将进行经济体制的转轨,在转轨时期地方政府必须承担起培育和发展市场的职能。它包括:(1)建立和维护市场体制、市场秩序,培育各类地方市场和市场主体;(2)制定并实施产业政策,改善地区的产业结构;(3)培育新的经济增长点,提升地区的经济竞争力;(4)培育和发展社会中介组织及各种民间机构,为政府职能转换创造条件。另一类是基本职能,即完备的市场经济环境中应当具有的职能。它包括:(1)遵守和执行国家相关的法律法规,尤其要自觉遵守世贸组织的有关规则和行为准则;(2)制定并监督执行有关经济社会发展计划和地方法规、政策;(3)开展基础设施建设,创造就业机会,保护生态环境,提供包括科、教、文、卫、体等在内的公共产品和公共服务;(4)建立健全社会保障制度,形成社会救济、社会保险、优抚安置和社会互助等相结合的社会保障体系;(5)保障司法公正,维护社会治安。

第二、地方政府必须保持与中央政府的一致性,不能独立于国家的统一法律之外,更不能籍情况特殊而自行其事,甚至实施地方保护主义。

我国是单一制的中央集权国家,法制在全国范围内应当是完整和统一的。我国政府由中央政府和各级地方政府组成,各级地方政府的行为是构成我国政府行为的重要组成部分,因而同样被视为我国政府行为。尽管世界贸易组织的法律体系框架,对地方政府行为并无特别

规定,但地方政府仍不能不受制于我国中央政府所承诺的相关国际规则的约束。因此,我国地方政府必须把法制统一作为重要的政治原则予以贯彻执行,在管辖的区域内依照世贸组织法律体系框架中所确立的原则和规则行事,防止在制定对外贸易政策时违反国际通用法规、违背世贸组织规则的情况发生。各级地方政府要坚决克服在行政立法过程中的部门化、地方化倾向,注意消除各种形式的地方行政垄断,更不能借口本地利益的特殊性而实施地方保护主义。制订地方性法规、地方政府规章及规范性文件,应当与法律、法规和国家有关部委的规章保持一致;规范性文件的具体内容,不能超越法定职权,不能擅自设定审批、许可、收费和强制措施。对地方政府涉及到的对外贸易政策和法规,地方政府应当积极协助中央政府履行我国承诺的世贸组织法律体系规则。

第三、地方政府运作方式要以规则为中心,遵循国际通行的法则,增加运作过程透明度,不能暗箱操作和频繁变更。

全球化是以规则为基础的。在全球化时代,行政生态环境日新月异,社会需求日趋多元化,政府难以包揽所有的垄断性公共服务,而应该“转为一种把制定(掌舵)同服务提供(划桨)分开的体制”,“选择把自己局限于政策和指导从而把‘实干’让给他人去做”,^[1]从而有所为有所不为。这就要求地方政府运作的基本规则从过去运用行政权力进行强制性干预,转变为通过制度供给引导服务对象按照政府规范实施行为,即由权力行政转为规则行政。不仅如此,要按照规范和公开的原则,合理设定权力运行程序,健全行政程序规则,确保各种行政权力按照必经程序规范运作,严格限制自由裁量权,并对违反程序的行为予以处罚。此外,应继续增强信息的公开化程度,除了依法应当保密的事项外,应及时公布各项行政法规,特别是要公布那些影响管理相对人权利和义务的行为标准或工作程序,以增强执法的稳定性和公正性。不能不正视的是,全球化进程随着国外资本的大量涌入,西方发达国家必然会把他们政府管理中与世贸组织基本法律原则相背离的问题提上议事日程。跨国公司一旦大规模进入我国,也必然会把他们在别国享受的待遇移植到我国来,对政府及有关部门提出各种合法的正当要求,迫使我国政府彻底消除违规行为,减少政府施政的随意性和无序性。

第四、依法规范地方政府的行政行为,切实推进政府管理的法治化进程,进而实现地方治理模式的转变。

加入世贸组织,我国政府的管理行为不仅受到本国宪法和法律的规范和约束,而且受到世贸组织成员方政府所缔结的双边和多边的协议及条约的限制。这样,怎样行使权力、行使怎样的权力,这些原本属于主权国家政

府的权限由于受到内外环境变化的影响而日趋复杂化。为此,政府管理行为的法治化需要从全球化这个视角来加以审视。地方政府管理创新要立足于国际化竞争,树立现代公共管理的开放思维模式的理念,建立起一套以法治为中心的地方治理体系,最大限度地谋取和保障社会公共利益。也就是说,地方政府的行为方式、运作机制必须是法治的,所谓法治,“是一种治理状态或秩序,在这一治理状态中,存在着法的普遍性和有效适用性,法律之于政府权力具有优先的、至上的权威。或者说,政府应由法律规则并服从法律,最终使公民的自由权利得到维护、保障并扩大。”^[2] 法治的本质含义在规范和限制政府权力,法治的重点不在“治民”而在“治官”、“治权”。这就要求我国地方政府按照法治化的要求,调整政府行为理念和行为模式,严格依法行政,逐步建立科学的管理模式,进而实现地方政府治理模式与国际规则的接轨。

第五、地方政府管理应强化服务意识,实现由政府本位、官本位体制向社会本位、民本位体制的转变,增强政府的回应能力。

全球化在推动各国政府行政功能国际化的同时,必然促使公共行政所隐含的政府公共部门的运作方式、政府公共部门与市场和社会公众之间的关系基本定位的变化,使政府行政朝着服务行政的方向发展。特别是在现代市场经济条件下,市场在资源配置中发挥基础作用,企业成为市场活动的主体,地方政府角色必然定位在为市场服务、为企业服务、为社会服务上,成为服务型政府。因此,地方政府管理的本质特征是服务,政府将不再单纯地限制市场主体的活动,而应以多种多样的形式参与和干预经济生活;政府施政也不再仅仅采取单纯的管理性行政,更应当是满足社会和公民需求的服务性行政。地方政府在履行公共服务职能方面,对服务对象的利益、需要和选择意愿具有灵敏的反应性,并能根据情况的变化而进行不断的调整,以增强政府的回应能力。这实际上预示着政府职能结构的重心将由行政管制的职能逐步转为公共服务的职能,意味着政府施政需要符合公众的意志和愿望,也表明了政府行为的公众取向和顾客中心。

二、当前我国地方政府管理面临的主要矛盾和问题

我国改革开放以来历经几次大规模的政府机构改革和调整,各级地方政府逐步适应市场经济的需要,应对全球化挑战的能力也在逐渐提高,但总体而言,对照加入世贸组织后全球化进程的要求,目前我国地方政府在管理体制、管理职能、管理方式及管理理念等方面仍存在着诸多不适应之处,面临着一系列的矛盾和问题。

(一)地方政府的职能定位尚未廓清,以致于政府职能和行为的越位、错位、缺位现象同时并存,难以适应全球化规则的要求。

我国现行的地方政府职能定位和管理模式形成于计划经济时代,改革开放以后特别是发展社会主义市场经济后,各级地方政府的职能转变取得了不同程度的进展,但仍没有彻底摆脱计划经济体制下的职能划分框架模式和运行方式的束缚,这与作为受世贸组织协议约束的我国各级政府必须在现代市场机制或经济运行机制全面市场化的框架下履行职责显然是不相适应的。从现实情况看,地方政府管理最大、最突出的问题是政府不能正确对待和处理好与企业、与市场、与社会自主治理的关系,政企不分、政社不分、政事不分的问题长期得不到解决,导致地方政府管理职能和管理行为的越位、错位、缺位现象同时存在。一方面,政府还没有完全从经济活动中超脱出来,包揽了许多本该由市场自身承担的经济职能,直接管了一些管不了也管不好的事情。有些地方政府领导仍然热衷于帮助企业跑项目、要贷款、搞销售、办会展等具体事务,甚至直接干预企业内部的经营管理和人事事务,以致于不少国有企业仍然把生存发展寄托于政府的优惠政策和倾斜措施上。另一方面,许多本来应该由政府履行的职责,如提供公共产品、公共服务等却做得不够,难以满足社会公共需求,甚至出现背离公共利益或违背法定程序的决策和行为,从而制约了地方政府公共服务职能的充分发挥。上述这种“种了他人的田,荒了自己的地”的政府职能错位现象,显然背离了全球化所要求的市场化原则,因为,在成熟的市场经济体制中,政府不应该去干预市场机制能够发挥作用的领域,企业应当成为自负盈亏的市场主体。只有这样,才能推动各国各地区的经济朝着市场经济的方向发展。

(二)依法行政的意识淡薄,依法管理的体系尚不完善,政府管理行为的人治色彩依然浓厚。

当前地方政府中与世贸组织规则相悖的法规规章仍然较多,现有的法规中,不同程度地存在着法律与法规之间、地方性法规与部门规章之间、规章与规章之间的不协调甚至冲突、矛盾,亟待清理修订的任务十分繁重,特别是目前政府管理中规范政府行为、约束公务人员管理行为的法规规章尚不健全,甚至有不少领域至今仍是空白,无法可依。还有一些领域虽有规则,但内容含糊不清,规定过于笼统,解释空间过大,审批弹性过强,造成随意执法和凭关系执法,从而滋生腐败现象。与此同时,依法行政不规范现象普遍存在。一是执法主体过多过滥,造成多头执法,交叉执法,一事异罚,一事多罚;二是行政执法目的不明确,把执法作为创收的手段,以罚款代替执法,只要钱一交,什么都不管;三是执法行为不文明,态度粗暴,群众对乱收费、乱罚款极为反感;四是执法程序不规范,执法不出示证件,罚款不提供依据,不出示处罚通知书、不开收据等;五是执法人员自由裁量权过大且标准把

握不准,罚不罚,罚多少,全凭个人说了算。^[3]这些现象,越到基层政府部门越严重。

(三)地方保护现象广为存在,严重妨碍着中央政府统一对外履行承诺的能力。

加入世贸组织后,我国政府在享受应有权力的同时,必须遵守其规则,履行已经作出的承诺。虽然从形式上看,遵守规则、履行承诺的对象是成员方中央政府,但实际上却越不过地方政府这一关。因为中央政府的对外承诺总是要分解到地方政府实施,需要地方政府的大力配合才能兑现的。只有全国各地树立“一盘棋”的思想,协调各种法律法规政策,构建统一开放的国内大市场,才能对接国际统一的大市场,尽快融入全球化的进程,从而增强中央政府统一对外履行承诺的能力。

自从改革开放后中央实施“简政放权”和“分灶吃饭”的政策以来,我国地方政府在拥有较大资源配置权的同时,也拥有了相对独立的地方利益。受此影响,许多地方政府制定的行政规章和行政命令等往往带有明显的保护地方利益、部门利益和垄断利益的特征,人为地形成种种市场壁垒,造成区域性垄断和不正当竞争,严重影响了生产要素和生活资料的正常流动。有些地方政府在自身利益驱动下,为阻挠外地有竞争力的产品进入本地市场,违规出台种种“土政策”,实施严格的准入限制,同时又禁止本地资源、资金流向外地,人为限制资源按供求规律、价值规律在不同地区间的合理流动,画地为牢,大搞“诸侯经济”、“块块经济”。还有一些地方政府在管理执法上,对当地生产假冒伪劣产品的企业,采取“睁一只眼、闭一只眼”的容忍乃至放纵态度。有的地方对外地查处本地不法企业的办案人员不支持、不配合,甚至故意刁难、设置障碍,等等。《远东经济评论》曾援引法国经济学家庞赛对中国经济研究的观点时指出:1997年中国国内省际间贸易商品平均关税为46%,比10年前提高了11个百分点,相当于美国和加拿大之间的贸易关税,并且超过了同期欧盟成员之间的关税。针对中国国内市场严重的分割状态,有人戏称,中国有几个政府就有几个市场。^[4]我国作为单一制的主权国家,这种状况在当今全球化背景下还特别容易引起经济诉讼和贸易争端。这不能不说是令人堪忧的。

(四)政府规制的透明度、稳定性和可预见性较差,政府行政存在着大量封闭式管理和暗箱操作现象。

透明度原则作为世界贸易组织的一项基本原则,是各成员方政府必须恪守的基本原则。它是实现最惠国待遇和国民待遇的重要保障,也是可预测原则得以贯彻的重要前提。这一原则要求成员方政府提高贸易政策的透明度,增强与对外贸易相关的政府规则的稳定性和可预见性,切实推进政务公开。

近年来在行政民主化浪潮的推动下,我国地方政府采取了不少行政公开、增强政府信息透明度的举措,但远未达到制度化、法制化的程度,政府规则的透明度和可预见性仍然较差。不少地方政府普遍存在着管理行为主要以内部文件、规定和制度作为行使职能的依据,政策本身透明度不高,政策执行程序的透明度更低,而且存在着严重的不可预见性。由于尚未建立一套完善的政府信息公开制度,在很多情况下,政府信息的公开与否往往取决于政府官员的主观意志,具有很大的随意性和偶然性。政府公务人员封锁、截留、吞食政府信息,漠视、剥夺公民的知情权,以及利用手中掌握的信息资源“寻租”等情形并不少见,一些地方政府公开政府信息纯粹是为了“装门面”、“摆花架子”,有关政府信息公开的法规既不全面、不规范、不系统,又缺乏强制性、约束力以及可操作性。还有的地方政府以浅层面的公开来掩饰一些实质性的问题,其表现为避重就轻,公民关注的热点、难点、敏感问题不公开,几乎是家喻户晓的事项却反复公布。正因为如此,经济学家张维迎曾尖锐地提出:“中国企业家面临的最大风险,是政策风险而非市场风险。中国企业的失败,源于政策变化的远远多于源于市场变化的。所以对企业家来说,预测政策的变化比预测市场的变化更为重要,更为基本。”^[5]

(五)各级地方政府程度不同地存在着信用危机,损害了政府的形象和公信力。

信用是市场经济的灵魂,诚信是社会健康运行的标志。一个国家的整体信用状况是其国家形象的重要组成部分,更是衡量一个国家投资环境优劣的重要尺度。在当今全球化时代,国际社会对我国信用环境提出了更多更高的要求。作为投资软件,信用环境是最关键的要素,因为投资者首先考虑的是投资安全和风险系数。而在整个社会信用体系中,政府信用无疑居于关键的主导地位,因而政府失信则被认为是最大的风险,是市场经济操作系统中最具破坏性的“病毒”。所以,政府信用攸关我国的国际形象、我国的经济与世界经济接轨以及国家的国际竞争力。

然而,当前政府信誉不高却是我国融入全球化后面临的一个突出的矛盾。不少地方政府存在着信用问题,有的甚至出现了信用危机。有些地方政府官员由于“政绩至上”的意识作祟,在管理工作中出现了浮夸、欺骗、造假等行为,结果出现了“官出数字、数字出官”等怪现象;有的地方政府出台的政策不连续,上下不一致,前后相互矛盾,甚至朝令夕改;有的地方政府决策不科学,确定的重大目标难以实现;还有的地方政府在招商引资中胡乱承诺,却又久拖不决,或者根本就不兑现。凡此种种,一而再、再而三地发生,就会引发公众对政府的不信任,对

政府的公信度就会大打折扣。长此以往,必然会加大吸引外资的成本,增加企业和产品的国际竞争难度,进而影响到我国政府在国际上的声誉。

三、我国地方政府管理创新的基本思路

全球化对我国地方政府管理提出的严峻挑战,以及当前地方政府管理面临的许多问题,迫切要求各级地方政府必须从全球化的时代背景出发,引入新的管理理念,明晰职能定位,调整管理体制,规范政府行为,加强队伍建设,以此来增强政府管理的能力和绩效,提升我国的国际竞争力。而做到这些,各级地方政府就应当因应新的行政生态环境,在认真总结我国行政改革成功经验并借鉴发达市场经济国家公共行政改革最新成果的基础上,积极推进地方政府管理的不断创新,努力形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的地方行政管理体制,最终建立一个与国际接轨,既适应世贸组织规则又符合社会主义市场经济体制需要的现代新型地方政府。

(一) 重塑政府管理理念,为地方政府管理的全面创新提供基础和先导。

政府管理创新涉及诸多方面的环节和因素,可以说是一项复杂的系统工程。其中,政府部门和公务员管理理念的合理调整与适时更新,是政府管理成功的重要前提。推进地方政府管理的全面创新,当务之急的是必须进一步解放思想,更新理念,把思想认识从不合时宜的观念、做法和体制中解脱出来,重塑与全球化背景相适应的地方政府管理理念。

1. 国际化理念。在当今全球化时代,一国事务的国际化趋势愈益明显,各国的政府改革包括地方政府改革越来越着眼于国家的发展和国际竞争,建立与国际接轨的政府管理模式。我国各级地方政府的首要任务,就是把管理创新放在世界的大参照系内,按照全球通行的游戏规则办事,实行规则国际化、程序国际化和服务国际化。

2. 民本理念。当今全球化的时代也是管理人本化的时代。要遵循当代政府管理的最新趋势,坚决摒弃“官本位”的陈旧观念,牢固树立“民本位”的新观念,把为企业、为社会、为公民服务作为政府管理的主要职责和基本理念。这一理念要求政府的所有法律、法规和行为都必须贯彻为民服务的准则,而不是单纯的统治和管理。也就是说,政府的服务理念要求政府一方面扩大为民服务职能的数量,提升服务的品质,另一方面即使在行使统治和管理职能时,也要始终贯彻为民服务精神,使之顺应人性的内在要求。只有这样,才能既有利于降低统治和管理的成本,也有利于提高政府在公众心目中的声誉和威望,真正做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。

3. 法治理念。法治化既是建立和完善市场经济体制

的前提条件,更是全球化的基础性要求。法治化要求我国政府管理实行依宪治国、依法行政,做到立法合法、执法合法、司法合法和结果合法。要强化各级地方政府的法治理念,不断加强政府自身的法治建设,努力提高政府的依法行政水平。各级地方政府及其工作人员,要牢固树立严格遵守世贸组织规则的理念,彻底改变目前普遍存在的政府行为的随意性与主观性,明确界定政府自身的职能范围,变无限政府为有限政府,使政府行为受到国家法律和世贸组织规则的有效制约。

4. 责任理念。责任政府是民主政治和法治国家的必然诉求,也是政府实现廉洁高效的必备条件。责任理念意味着政府对公民依法提出合理要求,都有责任去满足或作出回应,以切实履行在社会治理中的职能和义务。当前我国地方政府管理缺少的不是权力而是责任,责任意识缺失以及由此带来的滥用权力、违法行政、执法犯法和信用程度低等状况,正急切地呼唤着必须强化公务人员的责任感和诚信意识,并确立一套行之有效的责任机制,使地方政府真正成为责任政府、信用政府。各级地方政府及其工作人员在行使行政权力管理公共事务时,相应地必须承担公共责任,它除了必须负政治责任、道德责任、行政责任外,还应当对公民和社会负仆责任和法律责任。而且,这种责任既包括公法上的责任,也包括私法上的责任。

5. 效能理念。全球化时代效能理念的突出特征是:重视结果,注重绩效,以能否提供优质的公共服务满足社会公共需求作为衡量行政效能的标志。这就要求我国地方政府一方面构筑一个分工合作、互补协调、合理布局、相互制衡的政府体制,另一方面在运作时讲究“成本——收益”分析,使每一个政府部门和人员的职、责、权、利高度统一,从而达到“投入——产出”的高效。否则,一个低效的政府效能不仅会影响其自身的投入产出之比,而且还必然会带来其国内市场和国际市场的低效,妨碍全球化关于高效利用国际社会资源、创造更多社会财富这一目标的实现。

(二) 厘清地方政府的职能作用,加快地方政府职能的根本性转变。

全球化所具有的超越国家、地区界限的普遍性,在相当程度上对各国政府行政的主权界限产生了巨大的冲击,形成并代之以有效的国际合作机制,从而极大地推动了公共行政功能和政府管理的国际化。这便对各国政府的管理职能和行为方式提出了趋同的要求,促进各国政府行政管理与国际社会接轨。我国地方政府的职能定位和管理模式这些年来虽历经多次改革而发生了较大的转变,但适应当前全球化背景和社会主义市场经济发展需要的政府管理模式还远没有确立,从而在一定程度上妨

碍了地方政府职能的有效发挥和地区经济社会的健康发展。因此,当前推进地方政府管理创新,极为关键的一点就是要进一步转变政府职能,使地方政府职能切实转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来,严格规范地方政府的管理行为。

依照我国加入世贸组织后的有关规则,根据我国地方政府在整个政府架构中的地位和作用,当前各级地方政府应着重在以下几个方面发挥好作用:一是加强宏观经济管理,完善间接调控体系。要继续把政府不该管的事情交给企业、市场、社会组织 and 中介机构,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,通过建立完善的财政、金融和投资制度,以及制定地方中长期经济和社会发展规划等,使政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。二是制定并实施政策法规,为市场经济发展设立一个好的制度框架。地方政府必须通过自身行政权威的发挥和职能的履行,制定各种法规和市场规则,规制一切市场主体与市场行为,营造和维护正常的市场经济秩序。三是组织生产公共产品,提高公共服务水平。要在继续加强经济调节和市场监管职能的同时,更加重视政府的社会管理和公共服务职能。大力推进教育、卫生、科技、文化、环保等公共事业发展,扩大就业,提供社会保障,建设公共设施。当前特别要加快建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对各种突发事件和风险的能力。四是营造统一开放的市场环境,保护公平竞争。要通过加强市场建设和制度管理,把对内开放和对外开放结合起来,推动各项经济活动都进入全国乃至全世界的大市场中去,促使国内市场在统一的基础上与国际市场融为一体。

为了使地方政府职能的根本性转变落到实处,各级地方政府要明确自身在社会主义条件下的角色定位,有所为有所不为,合理调整政府与市场和社会的关系,按照弱化、转化、强化的要求有针对性地加快职能转变的进程。所谓“弱化”,就是通过公共服务的市场化,弱化微观管理职能。要按照世贸组织的有关规则,进一步弱化政府对社会资源的控制,从根本上改变由政府统一计划、配置人财物的权力模式,将这种职能交还市场。同时,要弱化政府对微观经济的过度干预,使企业职能成为独立的市场主体,切实做到政企分开。地方政府除了应尽快退出经营性、竞争性投资领域外,还应适时适度地开放传统上由政府垄断的公共服务领域,引入市场竞争机制,在一定范围内允许营利性企业和私营机构参与提供原先由政府垄断经营的公共服务产品。通过市场化的机制来提供公共服务,不仅有助于减轻政府负担,加快政府职能转

变,还有利于为公民提供高效、优质的公共服务。所谓“转化”就是通过公共管理的社会化,转化部分社会管理职能。地方政府要大胆地把目前所承担的技术性、服务性、协调性工作,诸如法律事务、审计事务、会计事务、资产评估、行业管理、物业管理及社区自治管理等,尽快从政府职能中分离出去,外移给公有事业法人、中介机构和社会团体等公益性组织,把一部分职能下移给街道办事处、村民委员会、居民委员会等派出机构和自治组织,并推进各种非政府组织与政府部门脱钩,变政府管理部门为社会服务部门,加速政府部分职能向社会的转化。所谓“强化”,就是通过弥补市场缺陷和修正市场失灵,强化宏观管理职能。各级地方政府在推行市场化取向改革的同时,也要消除那种认为“政府管得越少越好”的偏颇认识,进一步强化地方政府在制定公平的市场环境、和谐的社会秩序和良好的法治氛围中的职能作用,防止对市场和社会的放任自流。总之,调整好政府与企业、与市场、与社会组织的关系,合理界定政府职能的边界,使政府职能和行为越位的还位、错位的正位、缺位的到位,这是当前地方政府职能转变的重要任务。

(三) 大力实施依法行政,不断推进地方政府管理行为的法治化。

成熟的市场经济是法制经济,与之相适应的现代政府应当依法规范自身的行政行为,实现依法行政。依法行政包括三条原则:行政为法律之执行,行政须有法律之授权,行政应受法律之限制。它一方面规定各级行政机关及其工作人员必须依据宪法和法律所赋予的职责权限,在法律许可的职权范围内,对公共事务依法进行有效的管理活动,另一方面通过法制对行政行为的合法性进行监督,并采取措施防止违法行为的发生,对不合法行为通过司法程序予以处理。可见,实施依法行政,才能为地方政府行为提供合法性资源。

经济全球化的过程也是经济政治化的过程,它使得政府行政活动超越国界而广泛参与国家间、政府间的联系与合作。因此,地方政府管理行为的法治化应当立足于全球化的视野,构建统一、稳定、健全的法律体系,形成与国际社会相适应的法制环境和施政行为。在这方面,法治化的地方政府管理行为表现为:一是政策法规的规范化、国际化。地方政府所制定的政策法规必须符合国际通行的规范,特别是在国际经济技术竞争领域,政府不能象过去那样靠关税壁垒、经济管制、贸易倾斜和项目审批等方式扶植本地产业,以增强它们的竞争能力,而要转变自己的保姆和监护人的身份,努力为本地和国内外企业提供公平竞争的市场,为国内外企业营造良好的投资、

创业和发展环境。二是政府决策和施政行为的透明化。在政策法规的制定环节上增加透明度,采取旁听、听证、乃至网上讨论等形式扩大公民参与的广度和深度,同时也在执行环节上实行公告制度、公示制度,公开办事依据、办事程序、办事时限和办事结果,尤其要学会使用公开的法律措施管理经济,放弃那种暗箱操作、幕后协商的利益折中机制,真正用法律手段监护市场秩序。三是严格行政执法责任制和错案追究制度,进一步完善执法的救济制度,从而既强化对各级地方政府及其工作人员依法行政的约束力和责任感,又依法保护公民和企业的合法权益,保证行政执法的公平、公正。

(四)进一步变革政府管理方式,构筑服务型的地方政府管理模式。

全球化进程中随着政府管理职能国际化的加强,政府公共部门与社会公众之间的关系由治理者与被治理者的关系变成了公共服务的提供者与消费者的关系,社会公众成了政府服务的对象,是公共服务的消费者和顾客。这不仅使顾客、消费者、社会公众与他们作为社会的主人、所有者具有了同一的意义,而且,权力是对公共服务供给的直接控制,使根据社会公众的需要提供公共服务成为政府行政的应有之义^[6]。这种变化,对我国地方政府来说将是根本性的变革,它意味着把政府与公众错置的地位关系重新转换过来,不断凸现公共服务的职能,实现政府管理方式由过去重管理轻服务、以“政府为中心”到开始注重公共服务、“以满足人民的需求为中心”的转变,构筑服务型的地方政府管理模式。

为实现地方治理模式的转变,当前亟需做好两项工作:一是继续深化行政审批制度改革,实现由审批管理向规则服务转变。二是建立注重效果和公众满意原则的政府效能评价制度,实现行政绩效评估机制的转换。各级地方政府应尽快扭转以单纯经济指标如投资规模、经济总量和增长速度等评估政绩的倾向,不仅要关注投入,更要关注产出;不仅要关注行为及其过程,更要关注结果;不仅要关注效率,而且还要关注服务对象的满意程度。

(五)加强地方政府管理队伍建设,全面提升地方政府的管理效能和服务品质。

全球化给政府管理带来的种种严峻挑战,使各级政府都面临着加快推进自身管理现代化的现实课题,而这又最终取决于管理队伍的现代化。地方政府公务员作为地方政府管理职能的履行者,其素质和能力如何,直接关系到政府管理能力的强弱和服务品质的高低。因此,根据全球化的时代要求加强地方政府管理队伍建设,

着力提高地方政府公务员的整体素质和管理技能,是实现地方政府管理创新的必备条件。

鉴于我国地方政府公务员素质普遍偏低、公共服务水平不高的现实,地方政府更应该加强对公务员的培训和教育,大力建设高素质的公务员队伍。为提升政府的管理效能和服务品质提供根本保证。首先是要完善公务员继续教育体系,强化在职人员的业务学习和技能培训。现阶段要特别加强对国际经济合作与竞争的基本知识和基本技能的培训和普及工作,让广大公务员都能了解和熟悉市场经济的基本规律和世贸组织的基本规则。只有广大公务员掌握了全球化规则,才能学会利用全球化的相关规则来对接政府的管理行为,提高依法行政的水平。其次是激发公务员的创新意识,培育和增强公务员的创新能力。要通过建立健全公务员创新的激励机制,引导公务员科学把握创新的路径和方法,把推进理论创新、体制创新、科学创新与政府管理创新有机结合起来,着力培养和造就熟悉国际规则的政府管理人才。再次是从社会各界中选拔优秀人才充实公务员队伍,尤其要注重增加公共行政和公共管理人才的比重,以优化目前公务员队伍的知识结构和专业结构。同时要健全公务员的退出机制,使那些素质和技能较差、无法胜任政府管理活动的人员尽早脱离政府机关,以改善公务员队伍的整体素质。

[参考文献]

- [1] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海译文出版社, 1996. 12
- [2] 张成福. 面向 21 世纪的中国再造基本战略的选择. 教学与研究[J]. 1997. 7
- [3] 小平. 加入 WTO 后的政府管理: 问题、挑战与对策. 中国工商管理研究[J]. 2000. 6
- [4] 转引自汪波、曹南平. WTO 视野下我国地方政府行政主导格局变迁. 中国行政管理[J]. 2002. 10
- [5] 课题组. 加入 WTO 后我国地方政府面临的挑战及其对政府管理职能、规制的影响. 软科学研究[J]. 2002. 4
- [6] 蔡立辉. 论全球化背景下中国政府行政模式的转换. 中山大学学报(社科版)[J]. 2002. 4

(作者单位:福建省省委党校管理学教研部,

福州 350001)

(责任编辑 胡捷)