

政府职能转变：环境条件、规划设计、 绩效评估与实现路径

——基于 Kast 组织变革过程模型的分析

范柏乃^{1,2} 张电电¹ 余 钧¹

(1. 浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310013;

2. 中国非公有制经济人士统战研究基地, 浙江 宁波 315211)

[摘 要] 政府职能反映了政府在公共领域的责任和功能,随着经济体制的变迁而不断调整、完善。我国政府职能转变是市场经济体制改革的内在要求,两者相互制约、相互推动。对政府职能转变的影响因素的划分主要存在两类观点,一类将其分为外部环境因素和内部组织因素,另一类则从政治、经济、社会、文化等方面考量。政府职能转变的阶段性目标是建设服务型政府,这与国家治理现代化具有内在的一致性,关键在于构建配置合理、关系顺畅、权责对称的政府职能体系。为更精确地描述政府职能转变的实施效果,应适时引入绩效评估工具。优化实施效果不仅应关注政府自身治理与能力提升,同时必须注重政府与所处环境的互动。针对内部优化策略的讨论主要涉及体制、职权、机构、人员等,而外部保障机制建设的核心在于完善“政府—市场—社会”多中心治理格局。下一步研究工作可聚焦政府职能转变的理论体系和运作机制、实施绩效和影响因素、实践案例的比较分析等方面。

[关键词] 政府职能转变; 环境条件; 规划设计; 绩效评估; 政府职能; 治理现代化; 组织变革; 文献述评

The Transformation of Government Functions: Environment, Planning, Performance Evaluation and Implementation Path Based on Kast's Organizational Change Process Model

Fan Bonai^{1,2} Zhang Diandian¹ Yu Jun¹

(1. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310013, China;

2. United Front Research Base of China Non-Public Ownership Economy, Ningbo 315211, China)

Abstract: The government is an important institutional arrangement to prompt economic and social

[收稿日期] 2015-08-15

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

[在线优先出版日期] 2016-04-13

[网络连续型出版物号] CN33-6000/C

[基金项目] 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(14JZD005)

[作者简介] 1. 范柏乃(<http://orcid.org/0000-0003-1665-5696>),男,浙江大学公共管理学院、中国非公有制经济人士统战研究基地教授,博士生导师,主要从事政府职能转变、政府绩效管理研究; 2. 张电电(<http://orcid.org/0000-0002-0239-6067>),男,浙江大学公共管理学院博士研究生,主要从事政府职能转变研究; 3. 余钧(<http://orcid.org/0000-0002-3250-0734>),女,浙江大学公共管理学院博士研究生,主要从事政府职能转变研究。

development, safeguard social justice and realize social value. Along with the market-oriented economic reform in 1970s in China, a series of reforms of the administrative system related to the function transformation, power operation, personnel management, decentralization, performance management has carried out. Government functions reflect government's responsibilities in public domain and should be adapted to the changes of economic system. Therefore, the transformation of government functions had become the main line of the administrative reform.

Based on Kast's organizational change process model, the paper organizes the literature related to the transformation of government functions from four respects: environment, planning, performance evaluation and implementation path. Firstly, the environment reflects the adaptive relationship between the government transformation and the environment, focusing on why to change and which factors matter. Secondly, the planning reflects the goal which could be used to define the boundaries of action. It reflects the environment and guides the realization of the transformation. Thirdly, performance evaluation involves the evaluation of the results of the transformation of government functions, which includes analyzing the disadvantage for further optimization. Fourthly, implementation path should put forward improving schemes regarding the relevant internal optimization strategy and external security mechanisms based on the ongoing performance of the transformation of government functions.

The related literatures echo general rules of the reforms of the administrative system as well as organizational change. The progress and consensus are as follows:

Firstly, the transformation of government functions is the inner requirement of the market economic system reform. It should be adjusted and improved with time, comprehensively considering the starting point and goal of the economic restructuring as well as the market economic growth situation. The transformation of government functions that accompanies the market economic system reform is affected by a number of factors. There are two kinds of views for the division of the influence factors. Secondly, the framework for government management paradigm transformation, which is centered around service-oriented government, has been established. This framework is also the objective of the present reforms of administrative system. service-oriented government has the internal consistency with the governance modernization and its ultimate objective is to build a function system with rational allocation, smooth relations and symmetrical responsibilities. Thirdly, despite of the difficulty on functions definition and standard design, it has been proved that the introduction of the performance evaluation tools help to describe the effect of the transformation of government functions more accurately. Fourthly, the optimization of internal strategy focuses on the institution, authority, organization and personnel, while the core of the external security mechanisms is to further optimize the distribution of administrative resources and the promotion of the "government-market-society" polycentric governance pattern.

Based on the existing literatures, further research could be put forward from the following aspects:

(1) The theoretical system and operating mechanism of the transformation of government functions. The existing literatures mainly concerned the dominant elements within the government. Compared with the latest progress in the field of organizational change, little attention was paid to the

underlying culture of change. And further research should be put forward to the interaction between the economic reform and the transformation of government functions. (2) The performance and its influencing factors of the transformation of government functions. It is necessary to develop measurement tools with high reliability and validity and to introduce the existing achievements of performance evaluation regarding organizational change to the field of the transformation of government functions. Ways of performance evaluation based on the assessment of public satisfaction should also be explored to highlight the driving role of the public. Meanwhile, it is important to analyze the effectiveness and the reasons of changes, and to explore the distribution and rule of the influence path. (3) The comparison of the case of the transformation of government functions. With more attention to the comparative analysis of practical cases, relationship between the transformation of government functions and democracy-building should be emphasized on to improve relevant internal optimization strategy and external security mechanisms, which reflects the need of market economy building and democratic political construction.

Key words: transformation of government functions; environmental condition; planning programming; performance evaluation; government functions; governance modernization; organization reform; literature review

一、引言

政府是一个国家经济社会发展、社会公正保障和社会价值实现的重要制度安排。伴随着我国 20 世纪 70 年代末开始的市场化取向的经济体制改革,一系列涉及职能转变、权力运行、人事管理、简政放权、绩效管理等内容行政管理体制改革也随之展开。其中,政府职能反映了政府在政治、经济、社会等公共领域所承担的责任和发挥的功能,规定着政府管理的基本方向和主要内容,必须与赖以生存的经济基础相适应,并随着发展阶段的不同和经济制度的变迁而调整改变^[1-2]。推动职能转变也成为行政管理体制改革的主线^[3]。习近平总书记在十八届二中全会上明确指出,“转变政府职能是深化行政体制改革的核心”;十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》确定的六十多项改革任务多数需通过转变政府职能来实现;李克强总理在 2015 年 5 月全国推进简政放权、放管结合职能转变工作电视电话会议中强调,“深化行政体制改革、转变政府职能,是促进发展的强大动力和重要保障”;十八届五中全会进一步指出,必须“深化行政管理体制改革,进一步转变政府职能,持续推进简政放权、放管结合、优化服务,提高政府效能”,“形成促进创新的体制架构”。作为经济体制、行政体制、政治体制、文化体制和社会体制的交会点,政府职能转变在今后相当长的时间内是推进各项改革的重点和核心,从根本上制约着我国体制改革的全局。

随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步完善,行政管理体制弊端逐渐消除,但职能范围过宽、政府管制过度等问题依然存在,未来单一目标式的改革将举步维艰,改革进程需在国家层面的整体框架下系统推进^[4]。十八届三中全会提出的“国家治理体系和治理能力现代化”理念,为政府职能转变和全面深化改革确立了新的目标和整体性愿景^[5]。政府治理是国家治理的重要组成部分,国家治理体系和治理能力现代化首先要求政府治理体系和治理能力的现代化^[6-7],而后者得以实现的前提是科学界定政府职能,实现政府职能现代化。这意味着下一步政府职能转

变进程要从国家治理的高度出发,处理好政府与市场、社会的关系,构建现代化的治理主体和治理体系以实现善治。因此,评述现有政府职能转变的研究成果,将有助于创新政府职能转变的理论框架,为政府职能转变为何发生、如何发生、怎样调控等问题提供知识增量,在构建配置合理、关系顺畅、权责对称的政府职能体系,深化行政管理体制改革,实现政府治理与国家治理互动等方面也具有重要意义。

我国自 1982 年起实施的行政管理体制改革,其实质是对行政体系的组织变革和流程再造^[8]。作为行政管理体制改革的关键内容,政府职能转变同样遵循组织变革的基本规律^[9-12],可看作是政府为适应内外部环境变化,对各职能要素进行调整、完善和创新,从而更好地实现国家治理现代化的过程。基于此,本文借鉴组织变革领域经典的 Kast 组织变革过程模型^①^[13],从以下四个方面梳理相关文献(见图 1):(1)环境条件。涉及实施背景、参与对象及运作环境^[14],反映政府职能转变与环境的适应性关系,聚焦政府职能为什么需要转变,以及受到哪些因素的影响。环境状况与变动直接影响政府职能转变战略的内容^[15]。(2)规划设计。反映政府职能转变的目标,用于界定行动边界,既是对环境的反映,又指导转变的实现。组织的生存发展能力与组织和所处环境的结合程度密切相关^[16],由此衍生出的组织战略设计实施、组织环境与组织战略互动关系等问题始终占据着组织和管理研究的焦点位置^[17]。(3)绩效评估。涉及对政府职能转变结果的评价,政府职能转变会影响组织安排、社会因素、技术设施等特征,并最终影响组织绩效和个人发展^[18]。为保证政府持续获得高绩效,必须对职能转变绩效进行评判。(4)实现路径。为将政府职能转变的环境适应性和规划设计内容转化为高绩效的政府管理与服务^[1],需在现阶段政府职能转变绩效的基础上提出改进方案,包括政府内部的优化策略和政府外部的保障机制。

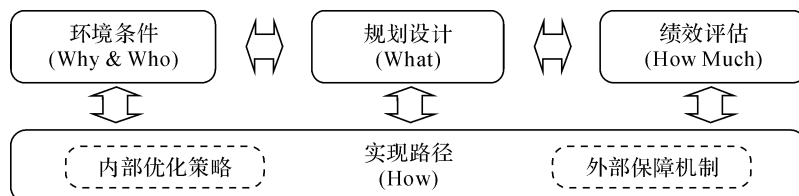


图 1 政府职能转变的维度

二、政府职能转变的环境条件

(一) 改革背景

以往西方主流经济学家认为,经济体制改革就是要实现宏观经济稳定化、自由化、私有化,政府除保护产权、制定规则外不应管辖更多事情^[19]。但市场不是万能的,许多转轨国家基于上述思想的变革非但没有带来市场繁荣,反而引发经济衰退和社会混乱,这一现实促使学界对主流观点进行了反思^[20-21]。部分学者认为发展中国家要谋求经济发展,适当的政府作用具有关键性影响^[22],基本观点包括:(1)市场机制在解决经济发展问题上有功能缺陷^[23];(2)由政府出面解决工业化、物资

① Kast 组织变革过程模型认为,组织变革应具备以下四个方面的特征:足够的适应性、适当的稳定性、一定程度的持续性和革新性。在此基础上,组织变革可通过八个步骤实现:(1)审视当前组织状态;(2)回顾、分析、评价当前组织内外环境;(3)分析当前组织可能存在的问题;(4)识别、定义问题,明确组织变革的必要性;(5)定义现状与变革期望之间的差距,分析原因;(6)根据原因提出变革方法,制定多种方案并讨论选择,提出绩效标准;(7)执行方案,实施变革;(8)评价变革效果,找出有待改进之处,为再次变革做准备。

资本积累和收入公平分配等问题,效果更好^[24]。事实证明,政府的不干预和过度干预都不利于经济社会的发展,市场经济环境中政府职能的边界问题越来越受到关注。

对我国来说,政府在市场经济体制改革中面临着“权力被资本俘获”或“资本被权力俘获”的监管困境,既要坚持市场化改革,又要驾驭市场经济,既要调动社会各方积极性,又要保持政府对经济社会发展的指导作用,这对政府职能提出了更高要求^[2]。我国政府职能必须根据市场经济发展情况及时调整完善,政府职能转变必须综合考虑经济体制改革的逻辑起点和最终目标。从这一角度讲,政府职能转变实质上是要合理安排政府与市场的关系,实现“看不见的手”(市场调节)与“看得见的手”(政府干预)的结合。考虑到 1988 年以后尤其是 1992 年以来,竞争性环境使机构设置和人员编制逐步规范、政府能力和行政效率显著提高、体制完善和机制创新成效显著,而如果没有有效的政府,经济、社会的可持续发展是不可能的,特别是对于自上而下进行改革的中国而言,政府在完善市场经济体制过程中起到了核心作用^[25],市场经济体制改革与政府职能转变之间存在逻辑联系。研究市场经济体制以及政府职能的演进过程与规律、市场经济体制改革和政府职能转变的互动关系与互动机制等问题,特别是对两者的互动关系与机制进行实证分析,对于优化现阶段政府与市场的关系而言意义重大。

(二) 影响因素:驱动与阻碍

伴随市场经济体制改革而生的政府职能转变会受到哪些因素的影响?处于动态、不确定性环境中的组织必须提升环境适应能力^[26]。根据组织—环境匹配理论,可将变革动力区分为情境动力和组织内动力两类,而后者可进一步划分为触动力(precipitating dynamics)和使能动力(enabling dynamics)^[27](见图 2)。组织变革被认为是外部环境因素和内部组织因素共同作用的结果,这种划分标准也得到学界的广泛认同^[28-31]。

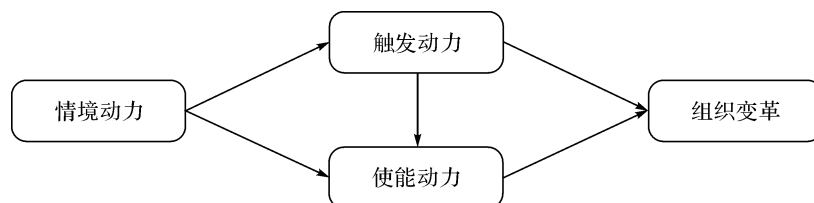


图 2 组织变革动力机制模型^①

从新制度主义视角分析^②,我国政府职能转变兼具两种制度变迁模式的特征,一是由国家强制推行、自上而下的制度变迁,二是对制度需求的回应,即在不改变根本制度条件下的制度创新。因此,我国政府职能的转变也可看作是由政府完善自身的内在动力和来自环境需求的外部动力共同作用的^[32]:(1)外部环境因素。主要涉及发展政策、体制机制、市场质量、社会组织等^[32],依据各外部因素在政府职能转变过程中的强弱作用对比,逐渐形成市场驱动的“欧美模式”、政策驱动的“东亚模式”以及政策、体制、市场协调驱动的“中国模式”^[33],同时各类社会组织凭借各自在资源、利益分配过程中的重要地位,对政策制定、体制建构、市场完善的影响力与日俱增。(2)政府自身因素。可概括为文化、架构、拥有或能支配的资源^[34]以及绩效^[35];多元化的文化氛围有助于变革中采用更具创造性、有效性的解决途径^[36];架构涉及政府机构的效率、柔性、管理创新性等^[37],政府惯性、

① 参考 R. Greenwood & C. R. Hinings, "Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism," *Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 4 (1996), pp. 1022-1054.

② 新制度主义把制度变迁分为两种模式:一种为诱致性变迁,一种为强制性变迁。在诺斯看来,国家的主要功能是提供法律和秩序,在其他国家或潜在统治者的竞争压力之下,国家会通过行政、法律等手段,自上而下地进行强制式的制度变迁。

职责同构、利益诉求等影响着转变进程^[3,32];资源的关注点集中于财政^[37-38],财政分权的压力、效率以及对政治利益和公民利益的管理等要素,在推动变革进程方面起到的作用比意识形态更大^{①[39]}。

从另一角度看,影响一个国家公共行政的生态要素主要有五种,即经济要素、社会要素、沟通网络、符号系统及政治构架^[40]。由于沟通网络和符号系统都与文化因素相关,分析转型期中国政府职能转变影响因素时,可从政治、经济、社会、文化等四方面考量^[32];传统观点认为,政治支持的缺乏、变革推进持续力的不足是变革失败的重要原因^[41],政治制度背景、政治家干预等在变革的内容和特征方面起到了重要作用^[28,42-43],生产力发展水平影响着地方政府在不同混合经济体制之间的选择,而社会主流精英价值观也会对地方政府改革的落实产生重大影响^[28]。除政治、经济、社会环境外,通过比较不同国家在各自政治背景下的政府职能转变与行政改革过程,可知国家的文化、历史发展进程等对变革轨迹的影响也不容小觑^[44-45]。

在对影响因素的研究中,无论是从组织内部、外部进行归纳,还是基于政治、经济、社会、文化等视角的分析都已经取得广泛认同。进一步研究至少可从以下两方面展开:(1)对政府职能转变的影响因素进行理论分析。现有成果缺乏完整、系统的理论框架,影响因素归纳缺乏标准。(2)探讨政府职能转变影响因素的作用机理。哪些影响因素在现阶段起关键作用?哪些还未得到重视?各因素如何影响政府职能转变?影响路径呈现怎样的规律性?对此,以往文献多停留在经验梳理和定性分析上,还需进行科学化、量化的实证测量。

三、政府职能转变的规划设计

政府的使命选择必须与其实际能力相适应,以保证政府的运行和权威,实现对社会发展的实际作用,这也应是包括职能转变在内的一系列行政体制改革所必须遵循的规律。政府是公民间契约的产物,其公共性和有限性都决定了它本质上是一种为公民和社会共同利益服务的组织,任何时期、任何国家的政府职能都无法脱离服务于社会发展的目标^[46]。如果政府职能偏离公共服务和社会发展的要求,应进行反思并予以修正^[47-48]。纵观西方国家的实践探索,变革目标可概括为:(1)政府的任务驱动、结果导向和顾客导向;(2)简化政府架构、优化决策流程,减少公民和企业的负担;(3)对环境适应性、管理专业性和文化变革实现路径的探索;(4)人力资源管理创新;(5)协同治理,国家职能审查和不同层级政府间权力的再分配^[49-51]。

我国的行政管理体制改革过程也是对上述精神的反映。通过优化政府组织结构、健全宏观调控体系、创新行政管理方式,最大限度增强我国政府的公信力和执行力,保证公共服务、社会发展等职能正确履行。作为行政管理体制改革的关键一环,现阶段我国政府职能转变的基本目标是从自上而下的传统管理型政府逐渐转变为以治理和善治为目标的现代服务型政府。相比农业社会的统治型政府和工业社会的管制型政府^[52],服务型政府在治理理念上强调公民、社会本位,以服务为宗旨,建立、完善社会保障体系;强调政府的有限性,合理界定政府与市场的关系,保持宏观经济稳定和社会协调发展^[53-54]。从2004年温家宝同志强调服务型政府的建设,到十八大报告提出“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”,以服务型政府为核心的政府管理模式转变整体框架得以确立,并成为引领我国行政管理体制改革的目标模式^[54]。有关服务型政府的环境、技术、结构、管理等问题也越来越受到学界关注^[55]。

① 财政分权提高了政府产出,降低了政府预算和政府腐败,有助于提高经济效益、成本效率、可问责性和资源调度能力,但如果没有足够的监管力度和法律约束,在发展中国家运用财政分权仍可能产生不良后果。

作为政府职能转变的基本目标,服务型政府理念的确立意味着我国政府职能转变在核心价值理念上发生了重大调整^[4],体现出将政府主要职能转变为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的决心。国家治理现代化强调政府治理、市场治理和社会治理的协调统一,各治理主体的行为限定在完善的制度体系下;只有将部分职能交由市场和社会,政府才有更多资源投入到监管、服务和治理中^[5-6]。从这一角度看,服务型政府与国家治理现代化是一脉相承的。

但应看到,国家治理现代化框架下的服务型政府构建仍有很长的路要走。现代化的国家治理体系本质上是一个法治体系和规则体系,服务型政府的贯彻实施需要全频谱治理工具的配合,包括在法治化的制度约束下强制性手段的合理应用,因此,对“服务型政府”的完整表述应该是“法治的服务型政府”^[4,6-7]。另一方面,尽管服务型政府要求政府职能从偏重经济、政治向体现公共精神的方向转变,但强化社会管理和公共服务职能并不意味着弱化经济调节和市场监管职能^[56]。建设服务型政府是现阶段职能转变的阶段性目标,除此之外,责任性、回应性等精神也亟须实现。事实上,建立服务型政府进而推动政府职能转变,更多的是指在并不完全放弃原有职能的基础上调整具体职责之间的位次关系^[57],而如何根据市场经济规律、社会转型需求和政府的普适性角色规范,构建配置合理、关系顺畅、权责对称的政府职能体系,才是推进政府职能转变、深化行政管理体制改革、实现政府治理与国家治理互动的关键。

四、政府职能转变的绩效评估

在公共服务领域对制度转化为具体管理行为、管理秩序的评判、控制和监督,有助于保障社会公平、提高公共服务质量^[58],而用于提供公共服务的竞争性市场的缺失,更凸显出绩效评估的必要性和紧迫性^[59-60]。任何一种绩效评定过程都有自己的评估维度、评估指标与绩效等级,指标体系中所包含的量和质的规定性^①都是政府职能的反映^[58]。但对政府职能转变的绩效进行科学评判并不容易,至少存在两方面难点:(1)职能界定的困难性。由于市场失灵与市场有效之间、公共产品与私人产品之间并非截然对立,且公私界限可能随时变化、国家与政府关系缺乏梳理,这样增加了政府职能的界定难度^[57,61],南亚地区公共部门变革就因此步履维艰^[62]。(2)标准设计的困难性。评估的根本目的在于改变政府人员的意识,提高政府的可问责性和运行效率^[63],这一目标虽然明确,但却缺乏具体判断标准^[64]。

对政府职能转变绩效的评估可从组织变革绩效评估中获得启发。在与后者有关的研究成果中,大部分力图从全局层面对变革绩效进行评判,另有部分研究着重选取某一特定视角而展开。其中,前者争论的焦点集中在对变革绩效的维度划分上(见表1)。

而在变革绩效分析视角的选择上,现有文献大体分为两类:(1)财政视角。财政资源提供方式决定了个人与国家的关系,也决定了政府的基本职能和定位^[70],整理分析国家的财政支出结构,可探寻政府职能转变的脉络和趋势^[2]。(2)正义视角。基于分配、程序、交互视角^[71-72]的澳大利亚水资源改革案例分析显示,基于此视角的评价同样可行^[73]。

基于财政支出视角的数据统计显示,中国政府职能转变脉络呈现两个主要特点,即经济干预职能逐渐淡化、公共服务职能不断强化^[2]。但整理分析政府职能转变绩效的相关文献,发现实施效果仍存在以下不足:(1)政府自身的运行机制有待完善。涉及中央地方的事权划分、财力分配,同级政府部门间合作协调,以及机构设置、人事管理等问题。(2)政府与市场边界尚未明确界定。政企不

① 指标体系的量的规定性主要指政府在其职能范围内做了多少,质的规定性主要涉及政府提供公共服务的过程和结果,以及是否符合职能的规定性和公众要求。

分、政资不分等现象依然存在，政府对市场干预过多，行政审批程序烦琐。（3）政府的公共服务职能相对薄弱。公共服务供给体系尚不完备，社会组织亟待健康化、制度化发展^[2-3,8,54]。除此之外，卓有成效的绩效测量很大程度上取决于公共服务领域成本信息的时效性，这对地方政府透明运作也提出了更高要求^[69]。

表 1 部分文献中变革绩效的划分维度

类别	评估维度	文献支持
一般组织变革	(1)变革结果(与最初变革目标的比较,与预测将来状况的比较,变革制度化的进展情况等)	Connor 等 ^[65]
	(2)变革过程(变革实施速度,变革针对组织和个人的成本投入,变革引起的意外行为和事件)	
	(1)内部运营能力(战略和运作计划的有效性,团队的发展和有效性,领导能力的持续提升情况)	Hicks-Clarke 等 ^[66]
政府变革	(2)外部竞争能力(产品服务的质量和竞争力)	Sun ^[67]
	(1)机构规模(人力资源和财政资源的变化情况)	
	(2)政府腐败	
	(3)公民满意度(基于政府变革绩效的公民评估结果变动情况)	Yokoyama ^[63]
	(1)效率性	
	(2)透明性	de Peuter 等 ^[68]
	(1)司法(法治国家建设,善治的一般原则)	
	(2)经济(效率性、效果性、经济性)	
	(3)社会或政治(民主、社会基础和透明性)	Pontones 等 ^[69]
	(1)外部层面(透明性、责任性及公民参与情况)	
	(2)内部层面(决策执行以及资金利用效率情况)	

综合来看,相关研究仍存在一系列问题,这也是下一步我国政府职能转变绩效评估研究的切入点:(1)评估结果的定量描述。现有文献侧重于对绩效的理论探索和定性描述,缺乏量化测评结论,理论与现实存在偏差的一个重要原因便是评估报告以定性描述为主,缺乏客观标准^[74]。研究制定具有较高信度和效度的测评工具,基于治理现代化背景对政府职能转变绩效进行科学测评和统计分析,是下一步应当思考的问题。(2)评估主体的选取标准。来自丹麦的证据表明,现阶段对变革的全面评价不足,主要为内部评估^[75],考虑到以内部自评为主的方式很容易被指摘为是对自身错误的宽容,如何提高评估工作的公正性和准确性仍需深入研究。治理现代化强调政府、市场、社会的协同治理,对公民参与绩效评估工作必要性的讨论日趋增多^[76],公民满意度已成为改善回应性的有力工具^[75],进一步的探索应着重优化评估标准,体现公民在绩效提升方面的驱动作用。

五、政府职能转变的实现路径

新中国成立初期,我国政府实行的是以计划经济为基础的高度集权的行政管理体制,政府必须扩大规模以应对不断增长的公共服务需求。随着经济社会的发展进步,这套专注于各种规章制度

的体制面对内外环境时显得愈发臃肿、浪费、效率低下,由此带来一系列负面效应。绩效评估结果也显示,当前我国政府职能转变实施效果仍存在不足,一方面意味着政府自身的运行机制有待进一步完善,另一方面反映了政府与外部环境的互动关系仍不清晰,政府、市场、社会等各治理主体的职能边界亟待明确界定。

以治理主体多元化为代表的现代国家治理模式,强调地方政府应适应现代化社会发展要求^[6],坚持职权法定原则,职责范围外的向市场和社会分权^[77],将更多资源投入到监管、服务和治理中;强调从单一主体的社会管理向多元主体共治的国家治理体系转变^[78-79]。公共事务治理成效越来越依靠政府与公民、社会、企业之间相互影响和良性互动。一方面,日益复杂的经济社会形势迫切要求政府治理范式创新,这对政府自身优化提出了更高要求;另一方面,政府职能转变是一个系统工程,关联着政治、经济、社会、文化等领域的各类主客体和软硬件,需要各要素全方位支持。治理现代化中的政府职能转变不仅要治理理念、治理方法和治理工具有机统一,还要在政府、市场、社会三者能力权衡中动态调整职能边界;不仅关注政府自身治理与能力提升,同时关注政府与所处环境的互动^[4]。

(一) 内部优化策略: 体制、职权、机构与人员

新中国成立以来,我国的国家治理体系与治理方式发生了巨大变化,政府角色变迁与政府职能转变也始终贯穿其中。尽管国家治理现代化要求政府、市场、社会的协同治理,但在当前背景下,政府仍然是我国国家治理体系中起主导作用并处核心位置的治理主体^[5]。无论是建立完善的市场体系还是培育成熟的社会体系,抑或是推动政府内部治理结构改革完善,都取决于政府角色的现代转型^[4]。政府在职能转变过程中自身的优化发展直接关系到国家治理现代化的推进。

在经典的组织变革架构钻石模型^[80]中(见图 3),技术、任务、人员、结构等变项能够描述由组织变革导致的相互关系的变化,这对评估组织变革的影响意义重大^[81]。此后学者依照具体研究内容,对这一模型进行了不同程度的调整和改进^[26,82],取得了显著成效。我国学者对钻石模型的扩展和完善也做出了贡献,依据中国政府现行状态及中国社会发展现实要求而提出的政府职能转变的基本路径^[1],涉及体制、职权、机构、人员等内容,这是分析政府在职能转变过程中自身优化策略的有力工具。

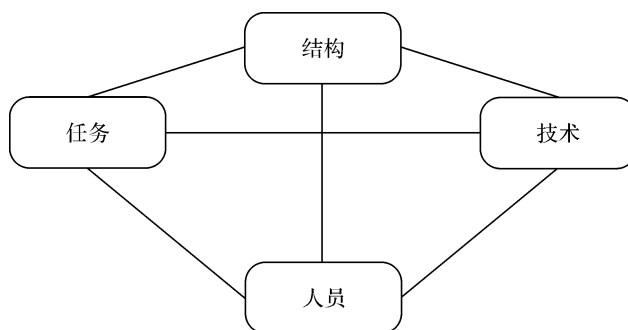


图 3 组织变革架构钻石模型^①

1. 体制

制度创新是地方政府职能转变的首要路径^[83]。但有多位学者指出,在变革战略实施上,公共

① 参考 H. J. Leavitt, "Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches," in J. G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago: Rand McNally, 1965, pp. 1144-1170.

管理者是趋于保守谨慎的^[84-85], 体制变迁过程中的路径依赖现象也会增大变革阻力^[7,86-87], 政府职能转变在上述方面的理论准备与事先设计相对不足。

为更好地贯彻国家治理现代化的理念, 政府需参与建设社会保障、经济监管两大体制, 确保对基本政治价值的一致性认同^[1]: (1) 社会保障方面, 将法治的治理方法和工具融入服务型政府建设理念中^[4], 建立规范的法律体系和政治秩序, 为政府自身行为提供科学规则, 为公共管理社会化、公共服务市场化、服务型政府建设等提供制度安排^[1]; 利用公共财政向公共产品和公共服务的使用者提供支持^[5], 建立以税收为主体、规范性收费为辅的地方公共收入体系, 建立规范的地方政府间财政转移支付制度和约束有力的地方政府预算管理体系, 加大对公共服务领域的财政投入^[3,57]。(2) 经济监管方面, 可参考国外经验, 在企业社区中“嵌入”制度安排, 保障企业精英对政策的认同, 协调政府与经济部门间的关系, 构建垂直命令与约束架构下的横向咨询协调模式^[88]。

2. 职权

在经济转型过程中, 由于对区域市场的过度干预和对经济资源的激烈争夺, 政府间利益冲突不断, 加之政府在竞争中争相利用行政权力维护地方利益, 过于重视经济职能而轻视社会职能, 导致行政壁垒林立、歧视性政策不断出台^[89]。解决此类“跨界公共问题治理困境”的关键在于政府体系内不同利益间的协同^[90], 这涉及对现有职权的优化再分配。

根据国内外相关研究, 政府职权的现代化改进可从政府内部和外部两方面展开: (1) 在政府内部, 由于存在利益分歧的行动者常会支持不同的政策与任务, 协调不同的政策、政务是非常重要的^[91], 可借鉴“协同政府”理念^①, 建立不同部门间决策、执行、监督的协调运行机制^[3,54], 确保不同政策领域间政策的一致性与整合性, 避免职权相互割裂、相互掣肘、相互抵消现象。(2) 府际关系上, 最大的挑战仍是如何在中央和地方之间建立建设性合作关系^[49,92], 解决关键则在于实现行政区划刚性约束和地方政府激烈竞争双重作用下政府间职能分工和权力匹配的均衡化、制度化^[89,93-94]。府际关系发展的一般趋势表现为通过把责任转移给地方政府来分权, 通过增强各级政府尤其是基层政府自主权, 在统一的政治法律框架内开展府际良性竞争与合作, 实现纵向权力结构的合理化、制度化。

3. 机构

职能转变与机构改革间存在直接而紧密的联系。机构的存在关系到政府职能配置和政府对社会治理; 职能是机构赖以存在的基础, 是机构设立和变更的依据^[3]。政府治理能力与效率也取决于机构设置、职能配置与工作流程^[5]。现阶段政府机构改革目标长期停留在机构精简层面^[57], 机构的增设、精简循环往复, 却忽视了更为本质的职能与机构的协调配置问题, 机构改革需与职能转变有机结合^[57]。中国政府的机构改革首要任务已不再是降低行政成本, 而是如何通过良好的结构安排, 在对市场进行有效监管的基础上, 为社会公平地提供优质服务^[90], 实现政府运作的现代化。

从建设公共服务型政府的角度看, 机构改革核心主题涉及四个方面, 即机构分化、机构转型、机构规范和机构活力^[1]: (1) 机构分化方面, 理顺政府内部关系, 推动决策、执行、监督等机构的分化分离, 完善权力制约监督机制^[3]。(2) 机构转型方面, 由微观管理转向宏观调控, 发挥经济调节、市场监管职能, 强化社会管理职能, 加快公共服务体系建设^[54]。(3) 机构规范方面, 加强对现行法律、法规和规章的清理完善, 实现审批的规范化、责任化和法制化^[83]。(4) 机构活力方面, 以智能化信息技术推进电子

① 发端于西方语境下的“协同政府”治理理念主要强调政府的改革设计必须突出系统性、整体性和前瞻性, 体现政府多项职能之间的合理平衡。

政务建设,建立畅通的利益表达渠道^[5],降低行政成本,提升政府效率和政策透明度^[49,53]。

4. 人员

完善的公务员制度是政府实现价值追求的主要载体,政府职能转变的推进、服务型政府的建设成效均依赖于公务员群体。在全球化的国际环境及日益深化的经济社会变革背景下,旧体制及其附属的传统价值越来越不能适应新形势。基于现有经济、政治、行政体制框架的公务员制度改革需从应对市场经济发展变化出发^[95]。

为建设一支满足我国经济社会发展需要的公务员队伍,推动职能转变及治理现代化进程,高层管理者特别是具备专业素质的人员有必要在变革设计过程中发挥更重要的作用^[96],建立健全公务员的录用、考核、激励和培训机制^[3,94]。代表性优化路径包括:(1)关注公务员心理契约^①,公务员的种种不良行为与其感知到心理契约得不到履行存在着密切关联,通过建立共同愿景、实施参与式管理、加强行政文化建设,完善以人为本、注重公平的心理契约理念,有助于提高公务员满意度、忠诚度、主动性和积极性,激发组织公民行为^[97]。(2)实施政府雇员制,伴随外部环境变化而改变的政府职能对公务员能力和政府组织结构提出了更高要求,通过市场化运作与契约式合同,由政府雇用专业技术人才进行管理,有助于推动政府人力资源体系建构与完善,缓解机构精简与人才稀缺间的矛盾,吉林、珠海、深圳等地的相关实践即是应对政府职能转变的变革和创新^[98]。

(二) 外部保障机制——基于“政府—市场—社会”的视角

政府职能转变很大程度上取决于政府与市场的关系,各国在调整两者关系方面投入了大量资源,而 20 世纪 80 年代兴起的非政府组织(NGO)更是对亚当·斯密“政府与市场”二元结构的有益补充。政府、市场、社会也被认为是现代国家治理结构的三大基本要素^[99],这种多元协作的治理体系将大大提升国家治理能力。值得注意的是,在处理三者关系问题时,对政府、市场或联合性协调机制(公民社会)中任一机制的过度迷信都应极力避免,三种机制各有优劣,应当综合运用以解决转型进程中的社会经济问题^[100]。改变过去政府主导的单中心治理模式,在市场效率、计划的专业性和民主的社会选择之间实现平衡^[101](见图 4),构建“市场主导—社会自治—政府服务”的现代治理结构^[93,102]。

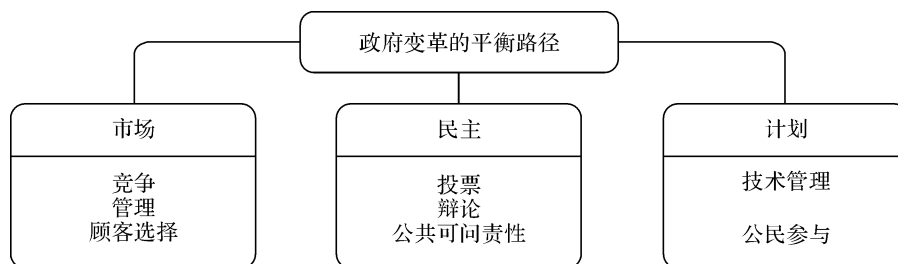


图 4 政府变革的平衡路径^②

1. 政府与市场

20 世纪在实践“华盛顿共识”过程中,苏联、东欧等国家普遍陷入秩序混乱与经济衰退,多数意

① 作为组织行为学的概念,心理契约反映了员工和组织在雇佣关系中应该付出什么、得到什么的一种主观、内心的心理约定,蕴含着双方彼此间对相互责任和义务的期望和认知。而公务员心理契约是指在与政府的互动中,公务员所感知到的彼此为对方提供的责任。对大多数公务员来说,无形的心理契约较之于有形的经济契约更能影响和决定公务员的行政心理、行为和结果。

② 参考 M. E. Warner, "Reversing Privatization, Rebalancing Government Reform: Markets, Deliberation and Planning," *Policy and Society*, Vol. 27, No. 2(2008), pp. 163-174。

见认为“华盛顿共识”过度忽视和弱化转型期的政府制度能力建设,否定了政府对市场的指导作用^[102]。现代化进程及其所带来的涉及市场、行政和财政的分权化改革必然导致政策目标的冲突和紧张关系^[37]。政府在建立不能由市场自发形成的经济制度的同时,应对社会民众的公共偏好进行规范,否则必然会形成“弱政府—弱市场”的低效制度陷阱^[103]。

新公共管理运动强调在管理中引入市场理念,但并未对市场和政府的关系做出明确界定^[101]。为弥补上述缺陷,政府必须重塑与市场的关系,政府职能设置能否与市场发展相协调一致是现代化进程中最重要因素和最明显的标志^[104]。与苏东国家相比,中国在转变政府职能的同时注重提升政府能力,在此基础上创建市场经济制度并整合社会结构,推动经济社会持续、快速、稳定发展,这是中国经济转型成功的基本经验。

政府与市场的理想关系应当是一种“强政府—强市场”的“市场增进型”治理结构:一方面从 20 世纪 90 年代开始,市场在政府公共服务供给方面的作用越来越受到重视^[101],政府需正确认识中国市场经济体制的发展状况,按照市场逻辑深化经济体制改革^[105],充分发挥市场在资源配置中的决定性作用^[3,83]。同时也应意识到,市场在资源配置中起决定性作用绝不意味着市场原教旨主义所期望的政府退出,相反更需要一个强有力的政府实现对市场经济有力的监管^[78];市场机能的展现很大程度上依赖于政府对产权与交易秩序的维护^[5],不管是直接提升市场竞争力和实现规模经济的努力,还是仅仅借助市场的监督管理机构控制社会总成本,政府都必须强化市场监督职能、完善市场竞争规则、规范市场秩序,保持市场管理者的地位^[4,78,106-107]。当然在现在看来,监管市场还必须面对高交易成本的困扰,这促使人们开始关注基于契约和信任的网格型治理模式^[108-109],这也是理性、自利的政策行为者为在碎片化的公共部门中促进资源的合理利用所做出的一种战略性回应^[110]。

2. 政府与社会

始于 20 世纪八九十年代的公共角色再回归不同于以往直接的政府垄断,可以看到地方政府正借助市场工具在维护竞争方面发挥更大作用,但政府不单是对市场过程进行引导,还必须为公民服务^[111]。公共管理理论的发展进程中,从行政理性价值到公共回应性价值的转变是公民参与的重要理念性认识,从精英主义到多元主义的演变也对公共服务的治理模式和治理理念产生了重大影响^[112],社会分化与整合机制的重构成为观察转型国家政府与社会关系的重要着眼点^[102]。一个能实现良好治理的政府必须是公民积极参与的政府,有能力集合公民,帮助个体识别问题,通过协商找出解决方案^[113-114]。同时,迅速成长的公民和社会组织在面对某些涉及社会成员切身利益的问题时,相比政府往往拥有更有效的解决方案,这也证明公民性、参与性和公共价值回归的管理模式应当以参与性和代表性为基础,而不应是竞争性的^[101,115]。

从国际经验来看,所谓民主化“第三波浪潮”和在发展中国家普遍实施的分权化改革,增加了对“参与式治理”机制的需求,明晰了地方政府和公民之间的责任关系^[116],有助于使社会力量成为与政府、市场协商共治的治理主体。而自 20 世纪 80 年代以来在西方国家现存政治制度基本框架下演化出的“第三条道路”理论,对传统社会秩序理论和福利国家理论进行了深刻反思,更是为政府治理和社会治理提供了理论依据^[77]。

在现代治理结构中,政府应与市场、社会共同承担提供公共产品和公共服务的任务。但在目前看来,中国社会体系的发育程度还不足以支撑起社会组织全面承接政府转移职能的能力。在将部分政府职能转移给社会组织时,需保证公民社会组织的健康化、制度化发展^[4]。在规范政府职能,减少政府对基层社会直接管控的同时,扶持引导社会组织成长,健全社会组织参与公共服务和社会治理的渠道,逐步实现从政府管理社会到政府主导下的社会协同治理的转变^[5,105]。在此基础上,逐步将政府微观层面的事务性服务职能、部分行业管理职能、城市社区公共服务职能等转移给社

会组织,发挥社会监督力量,推动后者提供广泛、有效的公共服务^[78,117-118]。同时,政府又必须担负起提供基本公共服务、维护公平正义、保障公共安全和社会秩序等职责,逐步建立健全动态发展的风险评估机制、畅通有序的诉求表达机制、便捷有效的心理干预机制、广泛覆盖的矛盾调处机制、坚强有力的群众利益保障机制等^[78],实现政府治理与社会自我调节、居民自治的良性互动。

总之,在基于政府自身的研究中,从组织变革架构钻石模型到政府职能形态分析框架,基本概括出政府职能转变实现路径中政府自身的优化策略,相对而言忽视了对变革文化的角色作用的分析论证。文化(包括愿景、信念、关系认知等)是长期社会学习和人员互动的结果,且具有隐蔽、不易察觉等特点,因此在变革设计中容易被忽视^[119]。事实上,在组织变革研究中,已有学者构建了基于组织文化的改进型变革模型^[120-121],进而提出了变革内容的显性、隐性二分法^[122]。考察这类要素的发展现状、运行机制,有助于完善政府职能转变实现路径的理论体系。而政府职能转变的外部保障机制,其核心在于进一步优化行政资源配置并完善“政府—市场—社会”的多中心治理格局。有关政府职能转变的进一步研究可从以下两方面展开:(1)市场、社会机制合理运作的现实基础。市场是在竞争性环境中规制经济关系的最佳机制,但前提是以法律规则作为支撑^[50];参与式治理有助于改善政府与社会的关系,但必须保障公共服务提供的有效性和持续性,实现公共服务和受益者偏好的匹配^[123],以往文献对上述机制的制度供给和需求尚缺乏系统调研。(2)多中心治理格局的案例分析和经验总结。现有研究主要关注政府职能转变与市场经济体制的适应性关系,但在社会管理、公共服务等民主政治建设背景下,针对政府职能转变与民主政治建设关系的研究还缺乏案例支持。事实上,一批以优化行政审批制度、推行权力清单制度等为代表的地方实践已经展开,对基于地方经验实现政府职能转变的外部保障机制具有重大现实意义。

六、总结与展望

随着经济体制变迁,政府职能在不同时期的侧重点不同,需要做出调整改变。由于我国政府必须在较短的时间内实现市场经济国家经过几百年才建立完善的各种职能,这决定了我国政府职能转变涉及的范围更广、影响程度更大、任务也更艰巨^[61]。在现代市场经济条件下,我国政府的职能主要是实现宏观调控、保持社会稳定、建立市场规则、促进社会公平,逐步完善适应社会主义市场经济体制的行政管理体制。我国行政管理体制改革的实质是对行政体系的组织变革和流程再造,作为行政管理体制改革的关键内容,政府职能转变同样遵循组织变革的基本规律。

基于现有文献在政府职能转变研究方面已取得的进展、共识及存在的不足,下一步研究工作可聚焦以下方面:

(1)政府职能转变理论体系和运作机制。政府职能转变是一套复杂体系,现有成果主要关注政府内部的显性要素,对隐性的变革文化考虑不足。文化因素在变革过程中的作用已受到广泛关注,可借鉴组织变革理论成果,构建并完善基于变革文化的改进型政府职能转变理论体系和运作机制。同时,现阶段针对政府职能转变和市场经济体制改革互动关系与互动机制的实证文献不足,需进一步探寻两者之间的逻辑联系。这对于更准确地掌握政府职能转变的演进路径,更深入地理解政府职能转变理论体系等都具有重要意义。

(2)政府职能转变实施绩效和影响因素。在绩效评估相关研究中,如何解决定量分析不足、评估主体单一等问题,仍未有定论。有必要制定具有较高信度和效度的测评工具,将组织变革

绩效评估已有成果引入政府职能转变领域,测评相关绩效及区域差异;探索基于公民满意度的测评思路,体现公民在绩效提升方面的驱动作用。另一方面,针对影响因素的研究已取得丰硕成果,可在系统的理论框架下,进一步分析变革绩效影响因素的效用高低及原因,探索影响路径的分布情况及规律。这有助于发现现阶段政府职能转变运行的不足,为开展针对性优化措施提供借鉴。

(3)政府职能转变实践案例的比较分析。变革工作在提升政府运行效率方面取得了显著成效,但在面对由经济发展导致的社会问题时并未取得突破^[124],如果仅从经济发展角度思考问题,则难免具有片面性,政府面临的深层问题无法从根本上解决。需在以往重视与市场经济体制适应性互动的基础上,聚焦与民主政治建设的关系;基于地方经验梳理,比较政府职能转变的实践案例,结合市场经济体制和民主政治建设的现实需求,完善相应的内部优化策略和外部保障机制。

[参 考 文 献]

- [1] 林尚立:《政府改革:责任、能力与绩效》,《上海大学学报(社会科学版)》2007年第3期,第68-73页。[Lin Shangli, "The Reform of the Government: Responsibility, Capacity and Effects," *Journal of Shanghai University (Social Sciences)*, No. 3(2007), pp. 68-73.]
- [2] 万如意:《对中国政府职能转变的定量观测——以财政支出结构为视角》,《现代经济探讨》2011年第2期,第34-38页。[Wan Ruyi, "Quantitative Observation of the Transformation of Government Functions in China Based on the Perspective of Fiscal Expenditure Structure," *Modern Economic Research*, No. 2(2011), pp. 34-38.]
- [3] 黄新华:《市场经济体制建立和完善进程中的地方政府治理变革——改革开放以来地方行政管理体制改革的回顾与前瞻》,《政治学研究》2009年第2期,第94-105页。[Huang Xinhua, "The Local Government Governance Reform in the Process of the Establishment and Perfecting of the Market Economic System: Since the Opening and Local Administrative Reform," *CASS Journal of Political Science*, No. 2(2009), pp. 94-105.]
- [4] 薛澜、李宇环:《走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向》,《政治学研究》2014年第5期,第61-70页。[Xue Lan & Li Yuhuan, "The Government Function Transition towards Modern Governance: Systematic Thinking and Reform Orientation," *CASS Journal of Political Science*, No. 5(2014), pp. 61-70.]
- [5] 唐兴军、齐卫平:《治理现代化中的政府职能转变:价值取向与现实路径》,《社会主义研究》2014年第3期,第83-90页。[Tang Xingjun & Qi Weiping, "The Transformation of Government Functions under the Modernization of Governance: Value Orientation and Realization Path," *Socialism Studies*, No. 3(2014), pp. 83-90.]
- [6] 唐天伟、曹清华、郑争文:《地方政府治理现代化的内涵、特征及其测度指标体系》,《中国行政管理》2014年第10期,第46-50页。[Tang Tianwei, Cao Qinghua & Zheng Zhengwen, "Connotation Characteristics and Its Index System of Local Governmental Management Modernization," *Chinese Public Administration*, No. 10(2014), pp. 46-50.]
- [7] 魏淑艳、英明:《国家治理现代化视野下的中国政府治理模式探讨》,《社会科学辑刊》2015年第2期,第57-63页。[Wei Shuyan & Ying Ming, "The Governance Model of China in View of Governance Modernization," *Social Science Journal*, No. 2(2015), pp. 57-63.]
- [8] 何哲:《行政体制改革中的管理问题与政治问题——基于组织变革和流程再造视角的分析》,《中国行政管理》2013年第9期,第20-24页。[He Zhe, "The Management and Political Problems in Administrative System Reforms: Based on Business Process Reengineering," *Chinese Public Administration*, No. 9(2013), pp. 20-24.]

- [9] R. A. Burgelman, "A Model of the Interaction of Strategic Behavior, Corporate Context, and the Concept of Strategy," *Academy of Management Review*, Vol. 8, No. 1(1983), pp. 61-70.
- [10] R. A. Burgelman, "Corporate Entrepreneurship and Strategic Management: Insights from a Process Study," *Management Science*, Vol. 29, No. 12(1983), pp. 1349-1364.
- [11] R. A. Burgelman, "Designs for Corporate Entrepreneurship in Established Firms," *California Management Review*, Vol. 26, No. 3(1984), pp. 154-166.
- [12] L. K. Lewis, A. M. Schmisser & K. K. Stephens et al., "Advice on Communicating during Organizational Change: The Content Analysis of Popular Press Books," *Journal of Business Communication*, Vol. 43, No. 2 (2006), pp. 113-137.
- [13] F. E. Kast & J. E. Rosenzweig, *Organization and Management: A Systems and Contingency Approach*, New York: McGraw-Hill Inc., 1985.
- [14] D. Schendel, G. R. Patton & J. Riggs, "Corporate Turnaround Strategies — Study of Profit Decline and Recovery," *Journal of General Management*, Vol. 3, No. 3(1976), pp. 3-11.
- [15] E. E. Chaffee, "Three Models of Strategy," *Academy of Management Review*, Vol. 10, No. 1(1985), pp. 89-98.
- [16] K. R. Andrews, *The Concept of Corporate Strategy*, Homewood, IL: Dow Jones-Irwin, 1971.
- [17] 何铮、谭劲松、陆园园:《组织环境与组织战略关系的文献综述及最新研究动态》,《管理世界》2006 年第 11 期,第 144-151 页。[He Zheng, Tan Jinsong & Lu Yuanyuan, "Literature Review on the Relationship between Organization's Environment and Organization's Strategy," *Management World*, No. 11(2006), pp. 144-151.]
- [18] P. J. Robertson, D. R. Roberts & J. I. Porras, "Dynamics of Planned Organizational Change: Assessing Empirical Support for a Theoretical Model," *Academy of Management Journal*, Vol. 36, No. 3(1993), pp. 619-634.
- [19] J. Sachs, *Poland's Jump to the Market Economy*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1994.
- [20] D. C. North, *The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem*, Helsinki, Finland: UNU/WIDER Publications, 1997.
- [21] J. E. Stiglitz, "More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus," *Revista de Economia Política*, Vol. 19, No. 1(1999), pp. 94-120.
- [22] P. Evans, "Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies," *The Journal of Development Studies*, Vol. 34, No. 6(1998), pp. 66-86.
- [23] D. Falaschetti, *Political Capabilities of Unorganized Groups and an Application to Telecommunications Regulation*, Washington D. C.: International Society for the New Institutional Economics, 1999.
- [24] J. Loughlin & B. G. Peters, "State Traditions, Administrative Reform and Regionalization," in M. Keating & J. Loughlin(eds.), *The Political Economy of Regionalism*, London: Routledge, 1997, pp. 41-62.
- [25] 洪银兴、曹勇:《经济体制转轨时期的地方政府功能》,《经济研究》1996 年第 5 期,第 22-28 页。[Hong Yinxing & Cao Yong, "The Function of Local Government during the Transition Period of Economic System," *Economic Research Journal*, No. 5(1996), pp. 22-28.]
- [26] S. P. Robbins & T. A. Judge, *Organizational Behavior (15th Edition)*, New Jersey: Prentice Hall, 2012.
- [27] R. Greenwood & C. R. Hinings, "Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism," *The Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 4(1996), pp. 1022-1054.
- [28] E. Razin, "Needs and Impediments for Local Government Reform: Lessons from Israel," *Journal of Urban Affairs*, Vol. 26, No. 5(2004), pp. 623-640.
- [29] 王重鸣:《管理心理学》,北京:人民教育出版社,2006 年。[Wang Zhongming, *Management Psychology*, Beijing: People's Education Press, 2006.]
- [30] I. Palmer, R. Dunford & G. Akin, *Managing Organizational Change: A Multiple Perspectives Approach*, New York: McGraw-Hill Higher Education, 2008.

- [31] 张婧、段艳玲:《市场导向组织变革的动力机制研究》,《科研管理》2013年第10期,第109-117页。[Zhang Jing & Duan Yanling, "A Study of the Dynamics of Market Oriented Organizational Change," *Science Research Management*, No. 10(2013), pp. 109-117.]
- [32] 罗峰:《渐进过程中的政府职能转变:价值、动因与阻力》,《学术月刊》2011年第5期,第23-30页。[Luo Feng, "The Transformation of Government Function in the Process of Gradualness Value Causes and Barriers," *Academic Monthly*, No. 5(2011), pp. 23-30.]
- [33] 施雪华:《政府职能转变模式与政府能力比较分析》,《学习月刊》2005年第3期,第13-16页。[Shi Xuehua, "A Comparative Analysis of the Government Function Transformation Mode and the Government Capacity," *Study Monthly*, No. 3(2005), pp. 13-16.]
- [34] M. A. Sastry, "Problems and Paradoxes in a Model of Punctuated Organizational Change," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 42, No. 2(1997), pp. 237-275.
- [35] L. Donaldson, "Organizational Portfolio Theory: Performance-driven Organizational Change," *Contemporary Economic Policy*, Vol. 18, No. 4(2000), pp. 386-396.
- [36] F. J. Milliken & L. L. Martins, "Searching for Common Treads: Understanding the Multiple Effects of Diversity in Organizational Groups," *Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 2(1996), pp. 402-433.
- [37] J. L. Caulfield, "Local Government Reform in China: A Rational Actor Perspective," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 72, No. 2(2006), pp. 253-267.
- [38] O. Kwon, "Fiscal Decentralization: An Effective Tool for Government Reform?" *Public Administration*, Vol. 91, No. 3(2013), pp. 544-560.
- [39] G. Bel, R. Hebdon & M. Warner, "Local Government Reform: Privatization and Its Alternatives," *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 4(2007), pp. 507-515.
- [40] 里格斯:《行政生态学》,曾锡环译,台北:商务印书馆,1978年。[F. Riggs, *Administrative Ecology*, trans. by Zeng Xihuan, Taipei: The Commercial Press, 1978.]
- [41] J. P. Olsen & J. G. March, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press, 1989.
- [42] T. Christensen & P. Lægreid, "New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System," *Public Productivity and Management Review*, Vol. 23, No. 2(1999), pp. 169-193.
- [43] E. Gualmini, "Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States," *Public Administration*, Vol. 86, No. 1(2008), pp. 75-94.
- [44] D. Clark, "Public Service Reform: A Comparative West European Perspective," *West European Politics*, Vol. 23, No. 3(2000), pp. 25-44.
- [45] P. A. Hall & R. C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 5(1996), pp. 936-957.
- [46] D. K. Hart, "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and 'Public' Administration," *Public Administration Review*, No. 44(1984), pp. 111-120.
- [47] J. Kornai, "The Post Socialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Problems," *American Economic Review*, Vol. 82, No. 2(1992), pp. 1-21.
- [48] S. Borzutzky, "Social Security Privatization: The Lessons from the Chilean Experience for Other Latin American Countries and the USA," *International Journal of Social Welfare*, Vol. 12, No. 2(2003), pp. 86-96.
- [49] F. Bassanini, "Overview of Administrative Reform and Implementation in Italy: Organization, Personnel, Procedures and Delivery of Public Services," *International Journal of Public Administration*, Vol. 23, No. 2-3(2000), pp. 229-252.
- [50] K. T. Liou & R. Korosec, "Implementing Organizational Reform Strategies in State Governments," *Public Administration Quarterly*, Vol. 33, No. 3(2009), pp. 429-452.

- [51] J. Halligan, "Changing Approaches to Public Sector Reform in an Anglophone Country: The Australian Case in a Comparative Perspective," *Croatian & Comparative Public Administration*, Vol. 12, No. 4(2012), pp. 983-1001.
- [52] 施雪华:《“服务型政府”的基本涵义、理论基础和建构条件》,《社会科学》2010 年第 2 期,第 3-11 页。[Shi Xuehua, "Fundamental Meanings, Theoretical Basis and Constructing Conditions of Service-oriented Government," *Journal of Social Sciences*, No. 2(2010), pp. 3-11.]
- [53] 刘磊:《西方经济学发展中的政府职能转变及其实践意义》,《经济研究导刊》2010 年第 1 期,第 9-10 页。[Liu Lei, "Transformation of Government Functions in Western Economic Development and Its Practical Significance," *Economic Research Guide*, No. 1(2010), pp. 9-10.]
- [54] 马国芳、刘洪:《近 30 年来政府职能转变历程及目前的定位研究》,《云南财经大学学报(社会科学版)》2009 年第 4 期,第 55-59 页。[Ma Guofang & Liu Hong, "Transformation Process of Government Functions and Its Current Localization in the Past 30 Years," *Journal of Yunnan University of Finance and Economics (Social Science)*, No. 4(2009), pp. 55-59.]
- [55] 张立荣、冷向明:《当代中国服务型政府建设的标准体系——基于系统权变模型的理论及实证研究》,《政治学研究》2009 年第 5 期,第 99-106 页。[Zhang Lirong & Leng Xiangming, "Standards of the Building of Contemporary Chinese Service-oriented Government: Based on Theoretical and Empirical Research Systems Contingency Model," *CASS Journal of Political Science*, No. 5(2009), pp. 99-106.]
- [56] 孙彩红:《我国政府职能转变和改革的目标定位——仅仅是把政府建设成服务型政府吗?》,《行政论坛》2010 年第 1 期,第 37-40 页。[Sun Caihong, "The Objective of the Transformation and Reform of Government Function in China," *Administrative Tribune*, No. 1(2010), pp. 37-40.]
- [57] 朱光磊、于丹:《建设服务型政府是转变政府职能的新阶段——对中国政府转变职能过程的回顾与展望》,《政治学研究》2008 年第 6 期,第 67-72 页。[Zhu Guanglei & Yu Dan, "Building Service-oriented Government is a New Stage of Transformation of Government Functions-review and Outlook of the Process of Transformation of Government Functions in China," *CASS Journal of Political Science*, No. 6(2008), pp. 67-72.]
- [58] 蔡立辉:《西方国家政府绩效评估的理念及其启示》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2003 年第 1 期,第 76-84 页。[Cai Lihui, "Conception and Revelation of Western Governments Performance Evaluation," *Journal of Tsinghua University(Philosophy and Social Sciences)*, No. 1(2003), pp. 76-84.]
- [59] B. Gummer, "Competing Perspectives in the Concept of 'Effectiveness' in the Analysis of Social Services," *Administration in Social Work*, Vol. 11, No. 3-4(1988), pp. 257-270.
- [60] E. Long & A. L. Franklin, "The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-down Direction for Bottom-up Implementation," *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 3(2004), pp. 309-319.
- [61] 秦国民:《政府职能转变的动因与服务型政府构建》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2005 年第 1 期,第 44-46,117 页。[Qin Guomin, "The Motives of the Transformation of Government Functions and Service Government Building," *Journal of Zhengzhou University(Philosophy and Social Science)*, No. 1(2005), pp. 44-46, 117.]
- [62] A. S. Huque, "Explaining the Myth of Public Sector Reform in South Asia: De-linking Cause and Effect," *Policy and Society*, Vol. 24, No. 3(2005), pp. 97-121.
- [63] M. Yokoyama, "Evaluation Systems in Local Government: Are Evaluation Systems Useful Tools of Administrative Reform?" *Interdisciplinary Information Sciences*, Vol. 15, No. 2(2009), pp. 243-250.
- [64] 应松年、杨伟东:《不断把政府职能转变推向深入》,《中国行政管理》2006 年第 4 期,第 9-13 页。[Ying Songnian & Yang Weidong, "Deepening the Government Function Transformation," *Chinese Public Administration*, No. 4(2006), pp. 9-13.]
- [65] P. E. Connor, L. K. Lake & R. W. Stackman, *Managing Organizational Change*, New York: Praeger, 1988.

- [66] D. Hicks-Clarke & P. Iles, "Climate for Diversity and Its Effects on Career and Organizational Attitudes and Perceptions," *Personnel Review*, Vol. 29, No. 3(2000), pp. 324-345.
- [67] M. T. W. Sun, "A Preliminary Assessment of Public Management Reform in Taiwan's Local Government," in B. Bowornwathana & C. Wescott(eds.), *Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust*, Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited, 2008, pp. 135-154.
- [68] B. de Peuter, V. Pattyn & E. Wayenberg, "Territorial Reform of Local Government: Evaluation Criteria Underpinning Decisions and Debate in Flanders," *Local Government Studies*, Vol. 37, No. 5(2011), pp. 533-552.
- [69] R. C. Pontones & M. R. Pérez, "The Control Function of Social Services in Spanish Local Government: A Contribution to Transparency and Performance Improvement," *Administration in Social Work*, Vol. 37, No. 5 (2013), pp. 471-485.
- [70] J. M. Buchanan & R. A. Musgrave, *Public Finance and Public Choice, Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge: The MIT Press, 2000.
- [71] J. Brockner & B. M. Wiesenfeld, "An Integrative Framework for Explaining Reactions to Decisions: Interactive Effects of Outcomes and Procedures," *Psychological Bulletin*, Vol. 120, No. 2(1996), pp. 189-208.
- [72] T. R. Tyler & S. L. Blader, "The Group Engagement Model: Procedural Justice, Social Identity, and Cooperative Behavior," *Personality and Social Psychology Review*, Vol. 7, No. 4(2003), pp. 349-361.
- [73] A. Lukasiewicz, K. Bowmerab & G. J. Symec et al., "Assessing Government Intentions for Australian Water Reform Using a Social Justice Framework," *Society and Natural Resources*, Vol. 26, No. 11 (2013), pp. 1314-1329.
- [74] Y. Sato, "A New Paradigm of Publicness in Conjunction with Public Sector Reform," http://isahp.lascomedia.com/dati/pdf/140_0156_Sato.pdf, 2015-08-15.
- [75] H. F. Hansen, "Evaluation in and of Public-Sector Reform: The Case of Denmark in a Nordic Perspective," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28, No. 4(2005), pp. 323-347.
- [76] M. A. Glaser, M. P. Aristigueta & S. Payton, "Harnessing the Resources of Community: The Ultimate Performance Agenda," *Public Productivity and Management Review*, Vol. 23, No. 4(2000), pp. 428-448.
- [77] 杨述明:《现代社会治理:地方政府职能转变的历史使命》,《江汉论坛》2014年第2期,第14-21页。[Yang Shuming, "Modern Social Governance: The Historical Mission of Local Government Function Change," *Jiangnan Tribune*, No. 2(2014), pp. 14-21.]
- [78] 胡宁生:《国家治理现代化:政府、市场和社会新型协同互动》,《南京社会科学》2014年第1期,第80-86, 106页。[Hu Ningsheng, "Modernization of Governance: New Coordinated Interaction between Government, Market and Society," *Nanjing Journal of Social Sciences*, No. 1(2014), pp. 80-86, 106.]
- [79] 汤摇梅、卜摇凡:《论现代国家治理体系中的政府权力配置与运作》,《探索》2014年第1期,第4-7页。[Tang Yaomei & Bu Yaofan, "The Configuration and Operation of Government Power in the Modern State Governance System," *Probe*, No. 1(2014), pp. 4-7.]
- [80] H. J. Leavitt, "Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches," in J. G. March(ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago: Rand McNally, 1965, pp. 1144-1170.
- [81] C. Smith, B. Norton & D. Ellis, "Leavitt's Diamond and the Flatter Library: A Case Study in Organizational Change," *Library Management*, Vol. 13, No. 5(1992), pp. 18-22.
- [82] W. H. Chen & R. S. Y. Lu, "A Chinese Approach to Quality Transformation," *International Journal of Quality and Reliability Management*, Vol. 15, No. 1(1998), pp. 72-84.
- [83] 何强:《地方政府职能转变的动力机制与路径》,《黑龙江社会科学》2008年第1期,第40-42页。[He Qiang, "Dynamic Mechanism and Path of Local Government Functions," *Heilongjiang Social Sciences*, No. 1(2008), pp. 40-42.]
- [84] J. R. Thompson, "Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review," *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6(2000), pp. 508-521.

- [85] M. J. Moon & P. DeLeon, "Municipal Reinvention: Managerial Values and Diffusion among Municipalities," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11, No. 3(2001), pp. 327-352.
- [86] D. Stark, "Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe," *European Politics and Societies*, Vol. 6, No. 1(1992), pp. 17-54.
- [87] A. Greif, "Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies," *Journal of Political Economy*, Vol. 102, No. 5(1994), pp. 912-950.
- [88] P. B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- [89] 彭彦强:《论区域地方政府合作中的行政权横向协调》,《政治学研究》2013 年第 4 期,第 40-49 页。[Peng Yanqiang, "The Executive Powers Horizontal Coordination in the Local Government Regional Cooperation," *CASS Journal of Political Science*, No. 4(2013), pp. 40-49.]
- [90] 何艳玲、李丹:《机构改革的限度及原因分析》,《政治学研究》2014 年第 3 期,第 93-107 页。[He Yanling & Li Dan, "The Extent and Causes of Institutional Reform," *CASS Journal of Political Science*, No. 3(2014), pp. 93-107.]
- [91] H. Wollmann, "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-function and Single-purpose Organizations," *Local Government Studies*, Vol. 30, No. 4(2004), pp. 639-665.
- [92] T. Christensen, A. L. Fimreite & P. Laegreid, "Joined-up Government for Welfare Administration Reform in Norway," *Public Organization Review*, Vol. 14, No. 4(2014), pp. 439-456.
- [93] 徐晨光、王海峰:《中央与地方关系视阈下地方政府治理模式重塑的政治逻辑》,《政治学研究》2013 年第 4 期,第 30-39 页。[Xu Chenguang & Wang Haifeng, "The Political Logic of Local Governance Pattern Remodeling from the View Point of the Central and Local Relations," *CASS Journal of Political Science*, No. 4(2013), pp. 30-39.]
- [94] D. D. Li, "Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy," *American Economic Review*, Vol. 88, No. 2 (1998), pp. 393-397.
- [95] 李和中:《论法国公务员制度的现代化改革》,《法国研究》2001 年第 1 期,第 104-120 页。[Li Hezhong, "The Reform of the Civil Service System in France," *Etudes Francaises*, No. 1(2001), pp. 104-120.]
- [96] S. B. Baraldi, "Evaluating Results of Public Sector Reforms in Rechtsstaat Countries: The Role of Context and Processes in the Reform of the Italian and French Cultural Heritage System," *International Public Management Journal*, Vol. 17, No. 3(2014), pp. 411-432.
- [97] 赵珠徽:《失衡与重构:变革环境下公务员的心理契约及管理方略》,《中国行政管理》2005 年第 2 期,第 96-101 页。[Zhao Zhuhui, "Imbalance and Restructure: Civil Servants' Psychological Contracts and Managerial Strategies in a Changing and Reforming Era," *Chinese Public Administration*, No. 2(2005), pp. 96-101.]
- [98] 郑迎春:《政府雇员制:中国公务员制度改革的新尝试》,《社会主义研究》2006 年第 6 期,第 88-90 页。[Zheng Yingchun, "Government Employee Systems: New Reform Attempts in Civil Service System in China," *Socialism Studies*, No. 6(2006), pp. 88-90.]
- [99] 张慧君:《经济转型与国家治理模式演进——基于中国经验的研究》,《经济体制改革》2009 年第 2 期,第 19-23 页。[Zhang Huijun, "Economic Transformation and National Government Evolution: Research Based on Chinese Experience," *Reform of Economic System*, No. 2(2009), pp. 19-23.]
- [100] J. Kornai, "The Role of the State in a Post-Socialist Economy," <http://www.tiger.edu.pl/publikacje/dist/kornai.pdf>, 2015-08-15.
- [101] M. E. Warner, "Reversing Privatization, Rebalancing Government Reform: Markets, Deliberation and Planning," *Policy and Society*, Vol. 27, No. 2(2008), pp. 163-174.
- [102] 景维民、张慧君:《制度转型与国家治理模式重构:进程、问题与前景》,《天津社会科学》2009 年第 1 期,第 74-84, 95 页。[Jing Weimin & Zhang Huijun, "The Institutional Transition and the Reconstruction of Country's Governance Mode: The Process, Problem and Prospect," *Tianjin Social Sciences*, No. 1(2009), pp. 74-84, 95.]

- [103] [美]保罗·黑尔:《转型时期的制度变迁和经济发展》,赵阳译,《经济社会体制比较》2004年第5期,第1-11页。[G. H. Paul, "Institutional Change and Economic Performance in the Transition Economies," trans. by Zhao Yang, *Comparative Economic and Social Systems*, No. 5(2004), pp. 1-11.]
- [104] 杜创国:《政府职能转变论纲》,北京:中央编译出版社,2008年。[Du Chuanguo, *The Outline of Transformation of Government Functions*, Beijing: Central Compilation & Translation Press, 2008.]
- [105] 薄贵利:《推进政府治理现代化》,《中国行政管理》2014年第5期,第52-57页。[Bo Guili, "Promoting the Modernization of Government Governance," *Chinese Public Administration*, No. 5(2014), pp. 52-57.]
- [106] M. E. Warner & A. Hefetz, "Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public-private Delivery of City Services," *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 1(2008), pp. 155-166.
- [107] M. E. Warner & G. Bel, "Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain," *Public Administration*, Vol. 86, No. 3(2008), pp. 723-735.
- [108] S. Goldsmith & W. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington D. C. : Brookings Institution Press, 2004.
- [109] T. L. Brown, M. Potoski & D. M. V. Slyke, "Trust and Contract Completeness in the Public Sector," *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 4(2007), pp. 607-623.
- [110] 陈剩勇、于兰兰:《网络化治理:一种新的公共治理模式》,《政治学研究》2012年第2期,第108-119页。[Chen Shengyong & Yu Lanlan, "Network Management: A New Public Governance Model," *CASS Journal of Political Science*, No. 2(2012), pp. 108-119.]
- [111] R. B. Denhardt & J. V. Denhardt, "The New Public Management: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6(2000), pp. 549-559.
- [112] 汪锦军:《公共服务中的公民参与模式分析》,《政治学研究》2011年第4期,第51-58页。[Wang Jinjun, "Model of Citizen Participation in Public Service," *CASS Journal of Political Science*, No. 4(2011), pp. 51-58.]
- [113] J. Nalbandian, "Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers," *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 3(1999), pp. 187-197.
- [114] J. Nalbandian, "Professionals and the Conflicting Forces of Administrative Modernization and Civic Engagement," *American Review of Public Administration*, Vol. 35, No. 4(2005), pp. 311-326.
- [115] G. Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155(1998), pp. 17-28.
- [116] D. Bräutigam, "The People's Budget? Politics, Participation and Pro-poor Policy," *Development Policy Review*, Vol. 22, No. 6(2004), pp. 653-668.
- [117] D. Scharitzer & C. Korunka, "New Public Management: Evaluating the Success of Total Quality Management and Change Management Interventions in Public Services from the Employees' and Customers' Perspectives," *Total Quality Management*, Vol. 11, No. 7(2000), pp. 941-953.
- [118] D. Adams & M. Hess, "Community in Public Policy: Fad or Foundation?" *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 60, No. 2(2001), pp. 13-23.
- [119] C. S. Burke, K. C. Stagl & E. Salas et al., "Understanding Team Adaptation: A Conceptual Analysis and Model," *Journal of Applied Psychology*, Vol. 91, No. 6(2006), pp. 1189-1207.
- [120] R. L. Flood, *Solving Problem Solving: A Potent Force for Effective Management*, Chichester: Wiley, 1995.
- [121] G. Cao, S. Clarke & B. Lehaney, "A Critique of BPR from a Holistic Perspective," *Business Process Management Journal*, Vol. 7, No. 4(2001), pp. 332-339.
- [122] T. G. Cummings & C. G. Worley, *Essentials of Organization Development and Change*, Ohio: South-Western College Pub, 2001.
- [123] J. Ackerman, "Co-governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'," *World Development*, Vol. 32, No. 3(2004), pp. 447-463.

- [124] L. Xue & K. T. Liou, "Government Reform in China: Concepts and Reform Cases," *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 32, No. 2(2012), pp. 115-133.



· 文献资讯 ·

《中国近代文献图像数据库》的建设进展与特点

阮晓岚

(南京图书馆, 江苏 南京 210018)

图书馆组建合理的文献资源体系,对文献资源进行有效配置与宏观调控,有效利用自身的特色资源,再现资源价值尤其重要。本文就南京图书馆《中国近代文献图像数据库》建设项目的确立、遵循的标准、目前的成果及其特点进行探讨。

1. 《中国近代文献图像数据库》建设项目的确立

“中文文献资源共建共享合作会议”是以中文文献为主轴的国际合作会议,会议主旨是研讨跨地域的中文文献资源共建共享问题,旨在通过具体的合作项目逐步实现中文文献资源共建共享,推动全球中文图书馆和中文资源收藏机构之间的交流与合作。

在第四次中文文献资源共建共享合作会上,南京图书馆作为国内为数不多、保存民国文献资料最为完整的省级公共图书馆,在长期跟踪国内外图书馆特色数据库资源建设的前提下,经过对国内相关图像数字资源建设标准和部分图书馆图像数据库建设状况的系统研讨后,提出了《中国近代文献图像数据库》建设项目,经过参会的海内外专家学者的研讨、论证,最终得以确立。

2. 《中国近代文献图像数据库》建库目标、进展情况及其特点

《中国近代文献图像数据库》建设的目标是,借鉴运用科技部科技基础条件平台工作重大项目《中国数字图书馆标准规范建设》所明确的数字图书馆数字加工标准和规范,采用国内成熟的商用软件,建设一个立足馆藏特色、具有自主版权及鲜明时代特色的中国近代文献图像数据库。对此,图书馆首先制定了数据库建设相关标准和规范,包括《中国近代文献图像数据库》建设方案、图像扫描规范、图像文件处理规则、文献标引规则、文献分类词表、数据入库规则等。例如在图像文献的标引上,注重对图像内容全方位、深层次、多角度的揭示,结合互联网上通行的检索习惯,利用软件平台所能提供的技术支持,确定了题名、关键词、内容说明等字段为主要标引款目。在文字的表述上,使用规范的简化汉字,同时可以有繁体字版本,从而让更多的中国人和外国人了解中国优秀的古代及近代文明和文献。在内容上,除了研究性内容外,尽可能地符合现代人的需要,并使用系统导航树展现数据库框架结构。数据库导航树设计了政治、经济、军事、文化、科技、教育、体育、宗教、法律、人物、民国建筑、民国风俗、民国广告、医药卫生、历史地理共15个栏目,每个栏目下设有多个子栏目。栏目的设计结合数据库资源自身特点,展示民国文献特有的时代特色、背景特色,展示了数据库的架构与亮点。

截至2015年底,已完成图像扫描12万幅,图像处理11万多幅,文献标引10多万条。我们将校对4次以上的10299条记录通过南京图书馆网站和江苏文化网同步发布,吸引了读者,也引起了业内同行的关注和认可。

《中国近代文献图像数据库》取材于馆藏历史文献的精品,是原汁原味地再现历史,集史料性、学术性和观赏性为一体的综合性中国近代文献图像数据库。当读者浏览数据库时,20世纪20—30年代社会生活的众生百态鲜活生动地呈现在眼前,东西南北、中国外国,内容丰富多彩,形式生动活泼,再现了当时的社会场景。在这里,无论是图像,还是文字,都再现了历史的原貌;无论是从事民国历史研究的专家,还是喜欢怀旧的读者,都能够从中找到可资参考的文献。

综上,图书馆要使自己在网络信息技术迅速发展的社会立足,必须争取主动,顺应时代要求,发挥资源、技术和管理优势,走特色专题数据库建设之路,才能为自己在信息服务领域中争得生存和发展的空间。同时也使分散无序的特色文献资源得到系统化、有序化和深层次的挖掘,并通过网络进行传播和使用,使传统文献在网络环境下重新体现其知识价值。