

The Thought of Improving Ability of Local Government in China

Min Xiong

Yunnan University, Kunming
Email: 374412358@qq.com

Received: Dec. 23rd, 2013; revised: Jan. 3rd, 2014; accepted: Jan. 17th, 2014

Copyright © 2014 by author and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

The study of the ability of local government by scholars was very deep, but according to the different angles of view, the author thinks that the ability of local government is the sum of the ability of local governments dealing with local affairs, which is a kind of brand-new explanation. First of all, the ability of local government should include abilities of prediction, policy analysis, policy implementation and crisis management, resources integration, response and so on. Second, the main factors restricting the promoting ability of local government mainly include two aspects: the factors of government and the factors of citizens. Finally, based on the restriction factors that improve the ability of local government, the effective ways improving the ability of local government are put forward, which provide a theoretical basis for improvement of the local government's own ability in China.

Keywords

Local Government; Ability; Improvement

对我国地方政府能力提升的思考

熊 敏

云南大学, 昆明
Email: 374412358@qq.com

收稿日期: 2013年12月23日; 修回日期: 2014年1月3日; 录用日期: 2014年1月17日

摘 要

学者们对于地方政府能力的研究已经相当很深入，但是基于视角的不同，笔者认为地方政府能力是地方政府处理地方事务的各项能力之和，是一种全新的解释。首先，地方政府能力应包括预测能力、政策分析能力、政策执行能力、危机管理能力、资源整合能力、回应能力等。其次，制约地方政府能力提升的主要因素主要有两方面：第一是政府自身因素，第二是公民因素。最后，基于制约地方政府能力提升的因素提出了地方政府能力提升的有效途径，为我国地方政府提升自身能力提供了理论依据。

关键词

地方政府；能力；提升

1. 地方政府能力的含义

关于地方政府能力的研究，国内学者主要从纵向和横向角度对其进行划分。从纵向的角度看，地方政府能力体现在政府行为的全过程之中，是政府在行为过程中体现出来的运用政策解决地域社会实际问题的能力，具体表现为发展政策问题、确定政策目标、制定政策方案、政策实施、政策反馈等若干环节。从横向的角度看，政府能力是政府发挥自己的功能，在处理地域社会的各种问题时所体现出来的能力^[1]。笔者认为，地方政府能力是地方政府处理地方事务的各项能力之和，即包括预测能力、政策分析能力、政策执行能力、危机管理能力、资源整合能力、回应能力等。

2. 地方政府能力的基本内容

不同的学者从不同的角度对地方政府能力的基本内容进行了分析，基于全过程的分析方法，笔者认为我国地方政府应具备的能力包括以下几方面。

2.1. 预测能力

正如戴维·奥斯本和特德·盖布勒在《改革政府——企业家精神如何改革着政府部门》中指出：“有预见性的政府，预防而不是治疗^[2]。”预测能力体现在地方政府对其管辖范围内可能发生的事情进行一种可预知性。地方政府作为直接面对公众的国家行政机构，当其能够根据所在地的各种环境对其辖区范围内可能发生的事情进行信息的收集、分析、讨论、得出结论和对策建议时，能够对政府治理产生巨大的作用。

2.2. 政策分析和执行能力

地方政府作为中央政府与公众沟通的中间环节，一方面要求其能够正确解读政策，有良好的分析、沟通能力；另一方面要求其有良好的执行能力。地方政府作为管理其辖区的主要力量，对于本地区的各项事务应是最了解和最清楚的。地方政府应积极地与中央政府沟通，以便正确理解其内容，不至于与中央政策背道而驰。正如威尔逊所说，“‘贯彻’一部宪法比制定一部宪法更加困难了”^[3]。执行力是提升地方政府效率的保证。任何一项政策，若没有人去执行，那么它也只是一纸空文，不会产生实际的意义。地方政府应具备较高的政策执行力，这是政府提高办事效率的重要保障，同时也是对公民负责的最好回应。

2.3. 危机管理能力

当今社会是一个复杂的社会，由于各种因素的相互作用，使灾难和危机出现的可能性增加，也使灾难和危机的危害程度扩大。地方政府为了履行其职能和保护公众的生命和财产等，危机管理便成为当代政府所共同面临的问题。

政府危机管理是以政府为主导的公共部门针对突发性公共危机事件的管理，从而保障公共利益以及人民的生命、财产安全，实现社会的正常运转和可持续发展。基于全过程的理论，地方政府的危机管理能力应包括以下内容：首先，要防患于未然。在危机发生之前，地方政府应根据专家意见或信息系统的提示，对可能发生的事情进行预警。其次，建立危机管理预警系统。再次，危机要及时处理。最后，在危机处理结束后，要认真总结，做好恢复工作。

2.4. 资源整合能力

各级地方政府拥有的人力、信息、交通、卫生、安全等资源各不一样，所以其整合资源的能力先天条件下是不一样的。但是，地方政府可以借鉴和学习其他地方政府资源整合的经验，提升自身的资源整合能力，并且地方政府为了促进本地区的经济发展，应该充分运用自身的优势资源，积极探索发展本地区经济、政治、文化、社会的特色发展之路。

2.5. 回应能力

随着公民社会的发展，公民越来越积极主动的要求参与社会政治生活。各级地方政府在建立服务型政府的过程中，应积极了解公民的需求、落实公民的需求、满足公民的需求。

可见，地方政府能力是一个循环往复的过程，在每个阶段都需要相应的能力，当完成了这个阶段的任务后，又进入下一阶段。正是在这样不断的循环中，提升地方政府的能力。其图示如图 1。

3. 制约地方政府能力提升的主要因素

3.1. 政府自身因素

1) 经济体制和发展水平

首先，自分税制改革以来地方政府减少了税收收入，但其职责却增加了，出现了严重的事权与财权不匹配的状况。这为地方政府管理地方事物增加了难度。

其次，有些地方经济发展水平较高，地方政府在占据先天优势资源情况下，就能够积极创收。当创造的税收收入再次投入到本地区后，不仅能促进本地区的发展，而且还会吸引其它地方的人来投资，其结果是创造了更多的税收收入，这诚然是一个乘数效应。然而对于有些经济发展不好的地方来说，其结果却恰好相反。

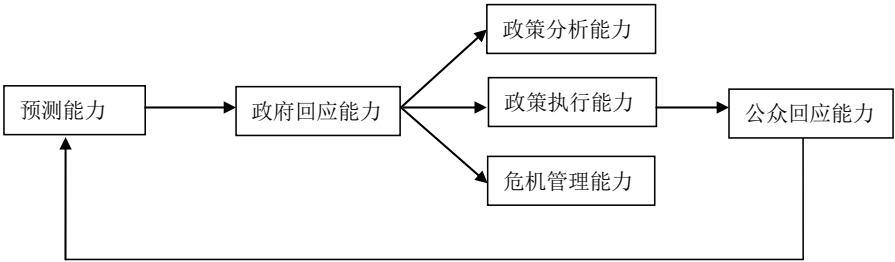


Figure 1. Local government capacity analysis chart
图 1. 地方政府能力分析图

2) 政治制度

有学者指出，政府能力结构内部各单项能力之间发展不协调是政府存在的问题的主要原因。顺其思路，我们可以推测，当政府各个部门的能力不均且又不能及时协调时，就如木桶原理一样。一个部门的工作不力影响到其他部门的工作，从而降低了整个政府部门的效力。

3) 文化制度

中国有着悠久的历史，有些文化促进了我国的发展，而有些传统的、封建的思想却已经在老百姓心中根深蒂固。例如官本位思想：一方面当前的公务人员还没有转变为人民服务的观念；另一方面受传统思想的影响，公众也还没有正视自己的公民角色。这两种思想的存在，使政府能力的提升在思想意识形态上受到阻碍。

4) 公务员素质

按照国家职位分类表分类公务员是一种普通的社会职业，唯一不同的是公务员是在政府部门工作。因为公务员在占据政治、经济、信息等优势资源的政府部门工作，所以有些公务员有可能利用职务之便损害社会大众的利益。另外，公务员的素质不高还表现在业务素质和人文素质之上。公务员素质已经直接影响到政府能力的提升。

3.2. 公民方面的因素

1) 公民政治冷漠

随着公民社会的发展，我国公民逐渐参与到政治生活之中。但是由于目前的相关制度背景对公民参与存有敌意，而且公民的参与意识不强，所以出现了政治冷漠的现象。

2) 公民参与能力不足

随着政府对于“专家”或者“学者”的依赖，专家意见被日益奉为解决政府所面临问题的必要手段，而普通大众的民意却大大贬值。此外，由于当今世界各种事务的极端复杂性，而大多数公民缺乏一定的参与时间和能力，最终导致了公民参与能力不足。

3) 公民参与成本高昂

公民参与成本高昂不仅表现在显性的时间成本、经济成本上，而且表现在隐形的心理成本上。如果公民参与某项决策，但并没有发挥其应有的权利，那么公民会对这次的参与感到遗憾。公众由于并没有得到心理上的满足和被重视的感觉，所以降低了其下次参与的热情。

4. 提升地方政府能力的有效途径

4.1. 转变政府职能

政府能力与政府职能有着甚为密切的联系。政府职能决定着政府能力的基本内容和方向，而政府能力的大小则影响着政府职能的实现程度。因此，政府职能的转变要求政府能力要作出与之相适的变化，不断调整优化政府能力结构，以消除政府能力过剩和短缺现象，从而促使政府能力的提升。

具体而言，转变政府职能一方面可以从有限政府与无限政府中进行思考。众所周知，有限型政府就是职能有一定限度的政府。政府职能的这种有限性决定了政府能力的作用必须有一定边界，即国家和社会发展需要政府履行何种职能，那么政府就要具备与履行的职能相对应的能力。

另一方面可以从审批型政府转为服务型政府方向努力^[4]。目前，行政审批程序繁琐，审批效率低下，已成为当前阻碍经济发展的桎梏。所以，为了提高政府的能力应该促进政府的行政审批制度的完善，切实把审批的范围减下来，程序规范起来，才能切实做好服务型管理，真正做到服务型政府。

4.2. 加强政府化解公共危机的应急处置能力

评价一个政府的治理能力，不仅要看它在社会生活正常情况下的表现，更要看它在国家出现灾难和公共危机时候的表现，即政府的公共危机处置能力。特别是对于地方政府而言，化解公共危机的应急处置能力显得尤为重要。

首先，政府要进一步加强与国内社会力量合作的能力。但是由于我国公民社会发展得还不完善，所以更多是依靠青年先进组织等社会团体的带头作用和充分发挥新闻媒介的作用。其次，政府要加强与国际社会合作的能力^[5]。一些重大的公共危机事件，已经不是对一国政府的执政能力的考验，常常需要多国或全世界联合应对。比如我国在抗击非典传染病的高潮时期，政府主动与世界卫生组织协同作战。再如，我国今年3月发生的H7N9禽流感，再次得到了国际社会组织的支持。这些国际合作，不仅能够使突发性危机得到良好的处理，而且能够促进政府间在各个领域的国际合作。

4.3. 建立高效廉洁的公务员队伍^[6]

人力资源是第一资源，也是政府能力的首要支撑要素。强劲政府能力离不开优质人力资源的支撑，政府能力归根结底要靠政府公务人员来体现，人力资源对于一个国家和地区经济社会发展越来越具有决定性意义。

具体来说，首先要坚持把思想建设放在首位，不断提高公务员的思想政治素质。其次，应积极慎重建立国家公务员的管理法规体系，依法进行管理。自《公务员法》实施以来，对加强公务员建设起到了积极的作用。再次，要加强对公务员的培训。最后，应大胆探索不断改革公务员制度。政府应借鉴企事业单位的人力资源管理制度等，结合自身的实际情况，不断改革公务员的选拔制度、考核制度、晋升制度、培训制度等。

4.4. 建立服务型电子政务，加强地方政府的信息化建设

随着互联网和信息技术的发展与运用，为政府的高效运作提供了技术支持，让社会能够共享政府所拥有的信息资源，这不仅减轻了政府负担，而且使政府在一定程度上摆脱了由于信息不对称而必须由政府负责信息支持和社会协调工作的局面。

首先，建立服务型电子政务。主要包括建设公用电子资料库和推进政府业务电子化。其次，加强培训和教育，逐步提高公民的现代信息意识和通讯技术水平。再次，做好各方面的技术防范措施，保证电子政府的安全性^[7]。就目前而言，微博上有些人故意造谣的事情时有发生，如何将公民的话语权和公共利益进行平衡，这需从法律法规上下工夫。最后，需建立法律法规保障体系。电子政府健康、有序的发展离不开一个完整、统一的法律和制度框架。

4.5. 加强公民参与

公民对公共行政的参与是行政民主的逻辑起点和核心内容，必须按民主行政的客观规律，针对具体情况采用相应的对策，形成公民参与制度和规范^[8]。政府在提高其能力的过程中应该以公民的需求为前提，考虑公民的利益为前提，真正做到公民参与、公民决策。

具体来说，应做到：第一，政府在制定一项政策时，应充分收集民意，为民意的表达拓宽渠道，正确引导民意的表达。第二，在收集民意之后，政府应公开信息，将即将决策的、与公共利益相关的利益主体召集起来，在综合政府相关部门、学者(专家)、利益相关者的共同意见后再进行决策。第三，政策在实施之前应进行公示。在实施过程中，应充分与公众沟通，让公众了解，避免信息垄断造成的不良影响。

总之，地方政府能力提升问题是政府目前必须解决的问题，而地方政府能力提升需要多方面的努力，

一方面需要政府自身能力的提高；另一方面也需要公众积极配合政府的工作。只有两者在一种良性互动中不断增进相互的信任，才能够真正实现政府能力的提升、政府也才能做到公众满意。

参考文献 (References)

- [1] 张国志 (2008) 地方政府软能力建设研究——以苏州为例. 硕士论文, 苏州.
- [2] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒 (2006) 改革政府——企业家精神如何改革着政府部门. 周敦仁, 译, 上海译文出版社, 上海.
- [3] [美]威尔逊 (1987) 《行政学研究》中译文. *国外政治学*, 6, 32.
- [4] 郭文理 (2005) 论地方政府能力建设. 硕士论文, 郑州大学, 郑州.
- [5] 刘利琳 (2006) 从公共危机看政府能力建设. 硕士论文, 四川师范大学, 成都.
- [6] 赵辉 (2004) 加强政府能力建设的思考. *中共银川市委党校学报*, 1, 48-50.
- [7] 曾葆 (2005) 打造电子政府: 提升政府能力建设的有效途径. In: 2005 年年会暨“政府行政能力建设与构建和谐社会”研讨会论文集, 中国行政管理学会.
- [8] 黄丽华 (2005) 地方政府能力建设与公共治理创新. *黑龙江社会科学*, 3, 18.