

[文章编号] 1009-3729(2013)05-0073-05

# 近年我国硕士研究生主观幸福感研究述评

姚琳琳, 龙汉武

(西华师范大学 四川省教育发展研究中心, 四川 南充 637009)

**[摘要]** 随着社会的快速发展, 硕士研究生面临越来越多的压力, 其主观幸福感水平普遍不高。近年的研究成果表明: 我国硕士研究生的主观幸福感处于中等水平, 并依性别、年级、生源地、健康及婚恋、学校及专业等方面的不同而存在显著差异; 而自尊、自我效能感、自我和谐、社会支持是影响硕士研究生主观幸福感的重要因素。已有的研究存在着样本代表性不强、测量工具信效度不高、研究内容不全面、结论相互矛盾等问题。今后关于硕士研究生主观幸福感的研究应沿着创新研究思路、拓宽研究路径、扩展研究内容、提升研究质量、注重研究规范、提高信效度的方向进行。

**[关键词]** 主观幸福感; 硕士研究生; 研究生教育

**[中图分类号]** G643      **[文献标志码]** A      **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2013.05.012

近年来, 随着高校的不断扩招及人才竞争的日益激烈, 硕士研究生在择业、婚恋、生活、学习等方面面临诸多压力, 其主观幸福感水平普遍不高, 影响了他们自我潜能的发挥和个人的全面发展。所谓主观幸福感, 就是个体根据自定的标准对自己的生活质量做出的整体性评价。本文拟对近5年我国硕士研究生主观幸福感研究的文献进行综述, 目的在于全面把握我国硕士研究生主观幸福感研究的进展和不足, 为相关研究者提供参考, 同时呼吁更多的人关注硕士研究生的主观幸福感, 采取切实措施促进硕士研究生健康成长, 从而提升我国硕士研究生教育的培养质量。

## 一、硕士研究生主观幸福感研究概况

### 1. 文献分布

基于中国知网数据库, 以“全文”为检索项, 以“硕士研究生”和“主观幸福感”为检索词, 采取“精确匹配”方式进行高级检索, 共检索到2008年以来的相关文献1387篇。根据相关性原则, 选择其中有代表性的30篇文献进行分析。从文献资料的来

源看, 在这30篇文献中, 期刊有22篇, 约占73%; 硕士学位论文有8篇, 约占27%。从文献的年度分布看, 2008年有4篇, 约占13%; 2009年有4篇, 约占13%; 2010年有8篇, 约占27%; 2011年有8篇, 约占27%; 2012年有5篇, 约占17%。由此看出, 近5年来硕士研究生的主观幸福感问题一直是研究的热点。

### 2. 研究视角

文献表明, 大多数学者都是从心理学视角对硕士研究生主观幸福感进行研究, 也有个别学者另辟蹊径, 从其他学科视角进行创新研究。例如《硕士研究生体育参与对主观幸福感的影响研究》<sup>[1]</sup>从体育学的视角进行了深入探讨; 《硕士研究生的幸福观、幸福感及其相关研究——来自湖南四所大学的调查》<sup>[2]</sup>则综合运用教育学、心理学、社会学、伦理学等多个视角进行研究。

### 3. 研究方法

从研究方法来看, 只有《当前女研究生主观幸福期待与现实差距的成因分析》<sup>[3]</sup>和《提升女研究生主观幸福感的教育策略》<sup>[4]</sup>运用了理论思辨的方法, 其余的都是实证研究, 即从当地高校选择一定数

[收稿日期] 2013-08-15

[作者简介] 姚琳琳(1989—), 女, 江苏省盐城市人, 西华师范大学硕士研究生, 主要研究方向: 高等教育管理; 龙汉武(1971—), 男, 四川省广安市人, 西华师范大学教授, 主要研究方向: 高等教育管理、学生管理、思想政治教育。

量的硕士研究生作为被试,开展问卷调查,自编主观幸福感量表进行研究。《硕士研究生体育参与对主观幸福感的影响研究》<sup>[1]</sup>运用了访谈法、文献研究法、心理测量法、数理统计法、问卷调查法等方法对硕士研究生的主观幸福感进行了实证研究。《硕士研究生学习幸福感调查——以沈阳地区某高校为例》<sup>[5]</sup>则运用个案研究法,选取沈阳某高校的硕士研究生作为被试,进行调查研究。

#### 4. 研究思路

对硕士研究生主观幸福感的研究大致有两种研究思路:一种是先对硕士研究生主观幸福感进行实证调查,然后通过归纳和统计分析(回归分析)得出结论;另一种是通过理论思辨,直接探讨提高硕士研究生主观幸福感的策略。如《上海地区硕士研究生心理控制源与主观幸福感的相关研究》<sup>[6]</sup>和《硕士研究生主观幸福感与自尊、社会支持的关系研究》<sup>[7]</sup>等,就是按照前一种思路进行研究的;而《当前女研究生主观幸福期待与现实差距的成因分析》<sup>[3]</sup>和《提升女研究生主观幸福感的教育策略》<sup>[4]</sup>则按后一种思路进行研究。

## 二、硕士研究生主观幸福感研究的主要内容

### 1. 关于主观幸福感内涵的研究

许德镇指出:主观幸福感是个体根据自己设定的标准对自身在日常生活中的幸福体验的主观感受和整体性的评估。它包含三个维度:积极情感、消极情感和生活满意感。<sup>[6]</sup>冯翠仙认为:主观幸福感主要是指个体依据自己设定的标准对其生活质量所做的整体评价,主观幸福感包括认知评价和情感体验两个成分,前者是对生活质量的总体认知评价(即生活满意度),后者是指生活中的情感体验,包括积极情感和消极情感。<sup>[8]</sup>黄钧裕等<sup>[9-10]</sup>也给出了类似的阐述。从中可以发现,学者们对主观幸福感的认识基本趋于一致。

### 2. 关于硕士研究生主观幸福感水平的研究

王淑燕等<sup>[11-12]</sup>使用不同的主观幸福感问卷对硕士研究生进行调查,发现硕士研究生的主观幸福感处于中等偏上水平;王玲玲等<sup>[13-14]</sup>认为硕士研究生的主观幸福感处于中等水平。钱宇凤等<sup>[15-16]</sup>进行实证研究,认为女硕士研究生的主观幸福感水平较高。薛本洁<sup>[17]</sup>以安徽省2所医学院校硕士研究生为被试,得出医学硕士研究生主观幸福感基本处于中等水平以上。马金凤等<sup>[18]</sup>通过研究发现新疆

医科大学硕士研究生主观幸福感水平较低。综合各学者的观点,可以得出当前我国硕士研究生的主观幸福感处于中等水平的结论。

### 3. 关于硕士研究生主观幸福感的差异研究

已有的研究表明:我国硕士研究生的主观幸福感依性别、年级、生源地、健康及婚恋、学校及专业等方面的不同而存在明显的差异,具体表现在以下方面。

(1)女硕士研究生的主观幸福感较高。王玲玲在《硕士研究生主观幸福感研究》一文中指出:硕士研究生主观幸福感性别差异非常显著,女生的主观幸福感水平显著高于男生。<sup>[13]</sup>这一研究结论与《硕士研究生就业压力、应对方式与主观幸福感关系的研究》<sup>[19]</sup>《新疆医科大学硕士研究生主观幸福感及影响因素分析》<sup>[18]</sup>的研究结果一致。

(2)分别来自城、乡的硕士研究生其主观幸福感有明显差异。师保国等在《当代研究生的主观幸福感、社会支持及其关系》<sup>[12]</sup>中指出,城市研究生幸福感水平显著高于农村研究生。而文献<sup>[13]</sup>的结论相反,认为农村生源的幸福感指数显著高于城市生源的幸福感指数。分析其原因,可能与被试的取样、施测的方法、被试的生活学习环境以及掩饰程度等因素有关。

(3)不同年级的硕士研究生主观幸福感有较大差异。许德镇<sup>[6]</sup>以上海市硕士研究生为被试,结果发现硕士研究生的主观幸福感随年级的变化而变化,研一学生幸福感最高,研三学生幸福感相对较低;张宁<sup>[20]</sup>在对西安地区硕士研究生主观幸福感的研究中也得出了同样的结论。但张明明<sup>[19]</sup>认为,研三学生主观幸福感得分显著高于其他年级学生。

(4)恋爱中的及生理健康的硕士研究生幸福感较高。学者们普遍认为,恋爱中的硕士研究生主观幸福感水平显著高于单身者或者已婚者;另一些研究表明,生理健康状况良好的硕士研究生主观幸福感水平要高于生理健康状况欠佳的硕士研究生,如《硕士生主观幸福感的实证研究——以人口统计学因素和社会支持为统计变量》<sup>[21]</sup>一文,对不同健康状况的硕士研究生幸福感水平进行比较研究得出这一结论。可见,硕士研究生主观幸福感与其身心健康关系很大。

(5)重点高校及文科类硕士研究生幸福感较高。《硕士研究生就业压力、应对方式与主观幸福感关系研究》<sup>[19]</sup>一文指出,985、211高校的硕士研究生主观幸福感水平高于普通高校硕士研究生;文

科硕士研究生主观幸福感水平显著高于理工科硕士研究生。然而王淑燕<sup>[11]</sup>认为,理工科硕士研究生主观幸福感水平稍微高于文科硕士研究生,两结论之所以相悖,与他们选择的主观幸福感量表的不同有关。

#### 4. 影响硕士研究生主观幸福感的因素研究

关于硕士研究生主观幸福感影响因素的研究成果颇丰,大多研究者认为,硕士研究生的主观幸福感既受社会、环境等因素的影响,又受个体心理特征的影响。

(1)影响硕士研究生主观幸福感的自身因素。影响硕士研究生主观幸福感的自身因素很多。一是硕士研究生的自尊水平。如《硕士研究生主观幸福感与自尊、社会支持的关系研究》<sup>[7]</sup>《研究生主观幸福感的特点及其与自尊的关系》<sup>[11]</sup>等研究表明,硕士研究生的自尊水平与主观幸福感呈显著正相关,自尊水平越高,主观幸福感越高。二是硕士研究生的自我效能感。《硕士研究生主观幸福感研究》<sup>[13]</sup>中指出:自我效能感与幸福感指数、生活满意度、积极情感这3个维度存在非常显著的正相关,与消极情感这个维度存在非常显著的负相关。三是硕士研究生的自我和谐。自我和谐程度不同的硕士研究生,主观幸福感差异显著。自我和谐程度越高,主观幸福感水平越强。《汕头大学硕士研究生自我和谐状况及其与主观幸福感的关系研究》<sup>[22]</sup>和《医学研究生主观幸福感与自我和谐、人格特质的相关研究》<sup>[17]</sup>等文献持的就是这一观点。

(2)影响硕士研究生主观幸福感的社会因素。随着研究生教育开放程度的加大,社会对学校 and 学生的影响也愈来愈大。影响硕士研究生主观幸福感的社会因素主要来自两个方面。一方面是研究生获得的社会支持。冯翠仙等<sup>[7,8,23]</sup>研究认为:硕士研究生的主观幸福感水平与社会支持存在显著正相关,他们拥有的社会支持越多,主观幸福感就越强。另一方面是来自社会的就业压力。张明明<sup>[19]</sup>选取湖北省3所高校的400名硕士研究生作为被试,研究认为,硕士研究生的主观幸福感水平与就业压力呈显著负相关,他们的主观幸福感水平随就业压力的增加而降低。

#### 5. 提升硕士研究生主观幸福感的策略研究

很多文献都涉及到硕士研究生主观幸福感提升策略问题,一般是从社会、学校、个人三个方面探讨增强硕士研究生主观幸福感的具体策略。

(1)社会积极引导,为提升硕士研究生的主观

幸福感奠定基础。很多学者都积极提倡全社会一起来关注硕士研究生的心理健康水平。首先,利用大众传媒对自强不息的硕士研究生代表进行正面宣传和报道,从而辐射到整个硕士研究生群体,引导他们乐观向上,提升其心理素质。其次,大力发挥社会团体的建设性作用,提供隐性的情感支持,从而使硕士研究生个体在社会团体中获得满足感和归属感。如冯翠仙<sup>[8]</sup>认为,应建立硕士研究生的社会支持系统;董凤洁<sup>[21]</sup>则提出了构建良好社会支持系统的策略。

(2)学校高度重视,为硕士研究生主观幸福感的提升创造条件。一是开展心理健康教育,培养硕士研究生主观幸福感的感受力。学校可以多开办一些针对硕士研究生的心理健康讲座,帮助他们解决人际交往、情绪调节和环境适应等方面的困惑。另外,学校可以结合硕士研究生身心发展特点,开设专门的心理健康教育课程,与其他课程相辅相成,共同促进硕士研究生的心理健康发展。国内很多学者都高度重视硕士研究生的心理健康教育,如《当前女研究生主观幸福期待与现实差距的成因分析》<sup>[3]</sup>和《当代研究生的主观幸福感、社会支持及其关系》<sup>[12]</sup>等文献,分别强调要对硕士研究生开展心理健康教育和心理咨询活动。苗元江等在《研究生幸福感指数调查》中明确提出要面向研究生开办心理健康知识讲座。<sup>[14]</sup>

二是营造和谐的校园环境,提高硕士研究生的主观幸福感水平。硕士研究生每天的学习、生活都是在校园里进行的,良好的校园文化环境对他们主观幸福感的提升具有重要作用。学校应该积极组织各项文娱活动、社团活动和社会实践活动,鼓励硕士研究生积极参与,从而丰富硕士研究生的业余生活,让他们在宽松和谐的校园文化环境下更好地成长成才。师保国等<sup>[12]</sup>提出要为研究生建立宽松的校园文化环境。苗元江等<sup>[14]</sup>也提出要积极加强研究生校园文化环境建设。

(3)研究生积极主动,提升感受幸福的能力。一是培养强健体格,为自己的主观幸福感奠定生理基础。只有拥有一个健康的身体,才能更好地投入到学习和生活中去,才能满怀希望迎接未来的挑战,从而为实现自己的奋斗目标和人生价值打下坚实的基础。《硕士研究生体育参与对主观幸福感的影响研究》<sup>[1]</sup>和《研究生主观幸福感的实证研究——以人口统计学因素和社会支持为统计变量》<sup>[21]</sup>都对研究生身体健康与幸福感的关系进行了深入探讨。

二是塑造健全人格,开发自身主观幸福感的内部源泉。健全的人格是幸福的源泉。作为硕士研究生,要想拥有健全的人格,就要勇于正视现实,积极悦纳自己,正确地认知他人。只有这样,他们才能客观冷静地面对一切挑战,进而收获丰盈的人生。《提升女研究生主观幸福感的教育策略》强调,女研究生应该塑造良好的人格<sup>[4]</sup>。《医学研究生主观幸福感与自我和谐、人格特质的相关研究》也提出医学研究生要培养健康的人格。<sup>[17]</sup>

三是提升综合素质,为主观幸福感提供动力保障。硕士研究生在校期间要加强自身综合素质的培养,在努力学好专业知识的同时,要积极协助导师完成科研项目。此外,还要积极投身社会实践,锻炼自身的沟通协调能力、人际交往能力、灵活应变能力等,从而为就业做准备。《医学研究生主观幸福感与自我和谐、人格特质的相关研究》一文呼吁医学研究生通过参与社会实践来提升综合素质,<sup>[17]</sup>田丽等<sup>[4]</sup>诸多学者都认为,研究生应该通过提升人际交往能力,增强主观幸福感水平。

四是学会正确归因,提升自己主观幸福感的心理机能。正确的归因方式,有助于硕士研究生客观分析自己成功及失败的原因,使他们正确认识自我,从而形成正确的自我意识,增强主观幸福感。《研究生主观幸福感的实证研究——以人口统计学因素和社会支持为统计变量》一文提到:要想塑造正确的归因方式,首先要了解自己的归因风格,其次要形成正确的自我概念,最后要形成积极的认知系统,如此才能有效地感知幸福、体验幸福。<sup>[21]</sup>

### 三、对硕士研究生主观幸福感研究的评价与建议

我国对硕士研究生主观幸福感的研究,已经取得了丰硕的成果,在促进硕士研究生健康发展方面产生了积极作用。但是在样本的选择、测量工具的使用、研究内容的深化等方面存在一些不足。一是实证研究中样本的代表性不强。纵观近5年的文献,可以发现很多研究者在选择被试时,样本数量不够,覆盖面不广,并且仅仅局限于自己所在的地区,带有很明显的地方性、区域性,致使研究结论不具有普遍性,难以推广。二是测量工具信效度不高。有些研究照搬国外的量表,有些研究对自编量表未作信度、效度检验,所得出的研究结论相互矛盾。三是研究内容不够深入。如有的学者对硕士研究生主观幸福感的影响因素进行研究时,各影响因素之间交

互作用的影响还有待于进一步深入研究;影响硕士生主观幸福感的社会因素方面,只提出了社会支持和就业压力两个因素,而对其他影响因素的关注力度、研究程度都还远远不够;对研究结论相互矛盾的问题,也缺乏深入的探讨。鉴于此,对硕士研究生主观幸福感研究提出几点建议。

#### 1. 创新研究思路,拓宽研究路径

与其他研究相反,关于硕士研究生主观幸福感的研究是实证研究多,理论研究少。而要从根本上提升硕士研究生的主观幸福感,必须有理论的指导。在今后的研究中,学者们应将理论思辨和实证研究的方法、定量研究和定性研究有机结合起来,从不同的视角探讨硕士研究生主观幸福感的结构、形成机理和提升途径,为我国硕士研究生的健康发展提供理论支撑。

#### 2. 扩展研究内容,提升研究质量

硕士研究生主观幸福感研究还有不少空白地带,学者们在今后的研究中,应拓宽研究视野,可以对不同区域硕士研究生的主观幸福感水平进行比较研究,可以就婚姻恋爱、人际交往、学业成就、科研能力等与硕士研究生主观幸福感的关系进行深入研究,可以全面探讨影响硕士研究生主观幸福感的社会原因等,从而提高硕士研究生主观幸福感的研究质量,使研究结论在提升硕士研究生主观幸福感过程中发挥更大的作用。

#### 3. 注重研究规范,提高信效度

在硕士研究生主观幸福感研究中,一定要遵循科学研究规范,尽量减少研究中的实质性错误,保证研究结论的科学性和准确性。如抽样的方法和样本的容量要满足要求;不宜直接套用国外学者编制的现成量表,而应该结合我国硕士研究生身心发展的特点进行修订,以适应研究的实际需要;自己编制的问卷和量表要多方征求专家意见,通过试测满足信度和效度要求后施测;对收集的数据资料要进行统计检验和科学阐释等。

随着我国社会的快速发展,硕士研究生群体必定会面临许多新的问题。如果有更多的人来关心、研究硕士研究生主观幸福感问题,硕士研究生就能不断增强抗压能力和主观幸福感,在强有力的社会支持下茁壮成长。

#### [参 考 文 献]

- [1] 杜辉. 硕士研究生体育参与对主观幸福感的影响研究[D]. 临汾:山西师范大学,2010.

- [2] 肖乐意. 硕士研究生的幸福观、幸福感及其相关研究[D]. 长沙:湖南师范大学,2012.
- [3] 吴昕. 当前女研究生主观幸福期待与现实差距的成因分析[J]. 商洛学院学报,2009(4):75.
- [4] 田丽,王传旭. 提升女研究生主观幸福感的教育策略[J]. 淮南师范学院学报,2008(4):106.
- [5] 姜毅超,李娜,孙慧. 硕士研究生学习幸福感调查——以沈阳地区某高校为例[J]. 西南农业大学学报:社会科学版,2009(4):207.
- [6] 许德镇. 上海地区硕士研究生心理控制源与主观幸福感的相关研究[J]. 上海青年管理干部学院学报,2011(4):25.
- [7] 杨东蕾,王志中. 硕士研究生主观幸福感与自尊、社会支持的关系研究[J]. 中国健康心理学杂志,2010(12):1481.
- [8] 冯翠仙. 硕士研究生主观幸福感与社会支持的相关研究[J]. 晋中学院学报,2008(4):109.
- [9] 黄钧裕. 医学硕士研究生主观幸福感与社会支持的关系研究[J]. 中国校外教育,2012:12.
- [10] 赵泓. 在校研究生感戴与主观幸福感的现状及其关系[D]. 芜湖:安徽师范大学,2012.
- [11] 王淑燕. 研究生主观幸福感的特点及其与自尊的关系[J]. 中国心理卫生杂志,2008(10):753.
- [12] 师保国,肖敏敏,陶晓敏,等. 当代研究生的主观幸福感、社会支持及其关系[J]. 学位与研究生教育,2011(5):61.
- [13] 王玲玲. 硕士研究生主观幸福感研究[D]. 南京:南京医科大学,2010.
- [14] 苗元江,郑霞,罗佳. 研究生幸福感指数调查[J]. 医学研究与教育,2010(1):41.
- [15] 钱宇凤. 关于女研究生主观幸福感现状的实证研究[J]. 南通大学学报:教育科学版,2009(1):62.
- [16] 范琳洁,张术霞,王冰. 女硕士研究生主观幸福感的人口学变量影响因素研究[J]. 自然辩证法研究,2011(11):92.
- [17] 薛本洁. 医学研究生主观幸福感与自我和谐、人格特质的相关研究[D]. 蚌埠:蚌埠医学院,2011.
- [18] 马金凤,谢慧玲. 新疆医科大学硕士研究生主观幸福感及影响因素分析[J]. 新疆医科大学学报,2011(9):1025.
- [19] 张明明. 硕士研究生就业压力、应对方式与主观幸福感关系研究[D]. 武汉:华中科技大学,2011.
- [20] 张宁. 西安地区硕士研究生应对方式、社会支持对其主观幸福感影响的研究[D]. 西安:陕西师范大学,2004.
- [21] 董凤洁. 研究生主观幸福感的实证研究[D]. 青岛:中国石油大学,2011.
- [22] 钟艳兰,赖小林. 汕头大学硕士研究生自我和谐状况及其与主观幸福感的关系研究[J]. 中国健康心理学杂志,2009(1):1.
- [23] 张俊玲,张俊杰. 硕士研究生社会支持与主观幸福感的相关研究[J]. 科教文汇(上旬刊),2008(9):28.

[文章编号]1009-3729(2013)05-0078-05

# 民国时期河南省灾荒救助体系措施及成效

孙训华

(郑州航空工业管理学院 思想政治理论教学部, 河南 郑州 450015)

**[摘要]** 国民政府时期,河南省政府为应对日益频繁的灾荒,建立救灾组织机构、制定救灾运作规范以构建救灾组织体系;大力整顿仓储、开展植树造林、重组水利机关和兴建水利设施,积极开展防灾减灾工作;调配散放赈粮、筹集拨放赈款、开展以工代赈,实施灾荒救助措施。这一时期,河南省政府的灾荒救助体系特点是:运用近代化的技术手段宣传赈灾,积极动员民间社会力量参与救灾,采取多样化的筹款方式扩充赈灾资金。河南省政府在灾荒救助中虽然发挥了主导作用,但救助成效有限,其原因是:苛捐杂税众多,民间经济负担沉重;赈灾过程中贪婪腐败现象严重;农民日益贫困,抗灾自救能力严重不足。

**[关键词]** 国民政府;灾荒救助体系;社会参与

**[中图分类号]**K252 **[文献标志码]**A **[DOI]**10.3969/j.issn.1009-3729.2013.05.013

1928—1937年,河南省灾荒发生的频率及其所造成影响,达到了历史上的顶峰。尽管国民政府的救灾工作相对前清而言,无论是其重视程度还是动员力度,都有明显的增强,但由于社会动荡、经济衰败等诸多因素,灾荒救助工作并未取得预想效果。作为近代灾荒最为频发的地区,河南省的情况是国民政府灾荒救助的一个缩影。目前学术界对此问题的研究,大多集中于灾荒的成因及其影响层次,而对于地方灾荒救助体系尚缺乏深入的研究。本文拟通过分析1928—1937年间河南省政府灾荒救助体系的框架及存在问题,深入了解民国时期地方灾荒救助体系的特点及成效,以为今后的救灾工作提供参考。

## 一、河南省政府的灾荒救助体系与运作

### 1. 构建救灾组织体系

#### (1) 建立救灾组织机构

为应对日益频繁的灾害,更好发挥政府对于灾荒救助影响,河南省政府奉命于1929年4月成立河

南省省赈务会,隶属于省政府,“盖合省政府委员二人,省党部委员二人,民众团体五人组织”。<sup>[1](P560)</sup>赈务会成立以后,成绩显著,3个月时间,各种捐助及中央、地方所筹集的赈款已达275 850元。大部分用于散放各县急赈,部分款项用于办理工赈和平赈。1935年,成立河南省水灾救济总会,主要办理急赈、工赈、收容等事宜,并且在各县设水灾救济分会共计35处。河南省政府设立的赈灾机构,多为临时筹设性质,由于政府财政专款的支持,赈灾工作取得了较好的效果,通过发放急赈、设粥厂、工赈等措施,灾民生活得到了一定程度的救助。

#### (2) 制定救灾运作规范

面对严重的自然灾害,河南省政府陆续制定、颁布了一系列救灾法规和办法,以规范救灾工作的各种机制。在全省范围内筹集平赈基金,针对灾荒期间省内受灾地区缺粮的现状,先后颁布了《筹捐款粮及运输办法》《以富养贫办法》等,以稳定市场粮食供给,后又陆续制定了《紧急救灾实施办法》《奖励各县绅商富户自动救济灾贫办法》《调剂民食办法》《节食救灾办法》《收养灾童办法》《牲畜保育办

[收稿日期]2013-08-27

[基金项目]河南省教育厅人文社会科学研究项目(2013-QN-288);河南省社科联项目(SK1-2013-435)

[作者简介]孙训华(1980—),男,河南省周口市人,郑州航空工业管理学院讲师,硕士,主要研究方向:中国近代灾荒史。

法》《开仓贷谷及散放办法》《专员、县长办理救灾奖惩办法》等规定。上述种种救济措施,采用中央赈灾与地方自救相结合的救灾模式,在一定程度上减轻了自然灾害对于社会民生的破坏。

## 2. 积极开展防灾减灾工作

### (1) 大力整顿仓储

河南省作为人口大省,积谷备荒显得尤为重要。早在清朝乾隆时期,全省常平仓、义仓、社仓,贮谷256万石有余,劝捐民社仓贮谷73万石有余<sup>[1](P552)</sup>。仓储量相当可观,有效地发挥了防灾备荒的功效。但近代以来,积谷量逐年下降。民国初年,仓储制度几近废弛,“清时虽不时开仓赈济,然犹时借时还,仓储常满。自民国以来,民乏隔岁之粮,官无期年之任。仓政废弛,只有支出,未有偿还,早已一粒无存。”<sup>[2]</sup>南京政府成立后,政治形势渐趋稳定,政府开始重建仓储。河南省政府要求各地严格整顿仓储,“由厅规定查报二麦收数、秋禾收数、谷价并旧仓状况,及新仓筹设情形,印成表册,交由查禁烟苗委员,附带查报,以为责成之标准,而杜藉词延宕之弊”<sup>[3]</sup>。1933年,鉴于各县整顿仓储未能划一,河南省政府提出了具体的仓储整顿办法大纲,要求“于最短期间,以最低限度,将县仓区仓分别成立,一面督饬区保甲长宣传仓储必要,俾各协力举办义仓,即以办理仓储为各该县长之考成。自经通令之后,本厅当随时派员考查,倘仍有玩忽情事,一经查明,定行严惩不贷”<sup>[4]</sup>。据统计,1932年河南省全省仓储粮为1.1万石左右,经过数年的整顿,1935年全省积谷已达29413石,连同旧谷共45816石。<sup>[5](P331)</sup>

### (2) 开展植树造林

为进一步加强防灾减灾体系建设,河南省政府制订了一系列防灾造林的制度,并出台许多植树绿化措施,积极开展各种造林活动。1927年10月,河南省政府将原北洋军阀时期所设的林务监督改为森林办事处,加强对全省林业建设的管理,全省林务开始有了统一管辖机关。1928年5月,省政府公布《承领荒地造林暂行条例》,又连续出台了一系列加强植树造林的法规条例,如《拟定林业合作社规则》《订定强制人民造林条例》《订定各级林务行政人员奖惩条例》等。在这些法令条例的指导下,河南省先后组织营造了中山纪念林、各县模范林等,进行河岸造林、坟地种树,用法律和行政的手段强制人民造林。经过一个时期的努力,人工林面积较以往有了明显的增长。据当时的河南省政府统计,1929年,全省共植树3469964株,1930年为3879102株,

1931年更是达到5330551株,三年合计全省共植树造林12679617株。<sup>[6]</sup>可见,河南省当时的森林覆盖面积有了较大的提升,对防灾减灾起到了非常积极的作用。

### (3) 重组水利机关,兴建水利设施

河南省水利管理机关早在民国初年就已设立,却因经费欠缺、政局动荡,纯属有名无实,水利设施已逐年老化,“河渠蓄泄无度,以致旱则赤地千里,潦则汪洋一片”,尤其是民元以来,战乱频仍,水利建设已经严重滞后于农业发展的需要,以至于“十年之内,早者七,潦者二,年谷顺成者,不过十一耳。欲救济之,水利自不可缓也。”<sup>[1](P687)</sup>1928年1月,河南省政府按照河流大小、水利设施具体情况,先后将全省水利机构整合为48个水利分局。1932年,又改组为4个水利局。1935年,又改组为河南省水利处,隶属于省建设厅,负责管理全省水利建设事务,水利事业有了一定程度的起色。据统计,仅1931年一年,全省有54个县共疏浚及开挖大小沟渠232处,有31个县疏浚大小河流51处,有22个县凿井共4088口。<sup>[7]</sup>

## 3. 开展实施灾荒救助措施

### (1) 调配散放赈粮

饥荒之年,灾民最急切盼望的是赈粮。由于灾荒不断,人口众多,河南省粮食本就不充裕,如遇上饥荒年景,粮食缺乏便成为了困扰当局的迫切问题。1929年1月,因灾荒严重,河南省决定向江苏购米10万石。1932年鄯陵水灾,国民政府救济水灾委员会郑州办事处“拨给美麦一百二十吨,计一千四百九十四包,重十八万斤,按全县一百八十二乡镇,每乡镇分八百斤发给”<sup>[8]</sup>。1933年,黄河大水,泛滥成灾,国民政府在河南省兰封、滑县等21县共散放救济赈粮201万余斤。<sup>[9]</sup>从救灾应急效果而言,赈粮无疑是最为理想的方式。但在具体实施过程中,又与交通设施、天气状况以及社会政治形势有关。对于交通便利、政治相对稳定的地区,可起到立竿见影的效果;对于战火纷扰、交通不畅的地区,赈粮必然不能及时运往灾区,一旦出现积压、耽搁时日,不但延误救灾时机,赈粮也会出现霉质,进而造成损失,影响到灾荒救助效果。

### (2) 筹集拨放赈款

除赈济粮谷外,拨放赈款也是一种常用的救灾手段。灾荒发生后,中央和地方政府便会立刻拨放赈款,开展救灾。1931年河南省大水,泛滥成灾,国府水灾救济委员会下拨赈款10万元救济河南省灾

民。<sup>[10]</sup>1936年河南省全省大旱,经多方呼吁,财政部前后共拨给公债票面30万元,售后现款为18万元左右,用于救济豫灾。<sup>[11]</sup>拨放赈款,一直是政府赈灾的主要手段,可以实现快速高效的救灾效果。但由于受灾区域较广,赈款数额有限,难免在赈款分配上出现各种矛盾和纠纷,程序上的繁琐也在一定程度上延误了救灾的良机。同时由于经办赈款、参与赈灾的人员素质良莠不齐,侵吞克扣赈款的违法案件层出不穷,严重制约了救灾的成效。

### (3) 开展以工代赈

工赈作为传统荒政的一个重要内容,在灾荒救助过程中发挥着无可替代的作用。但是民元之后,政治动荡,经济衰败,政府当局仍然将急赈放在了灾荒救助工作的首位,对工赈没有给予足够的投入。1928年南京政府成立后,工赈逐渐引起了各级救灾机构的重视,“古言荒岁役民,原出于不得已,而未始非良法也。浚河筑堤诸务,受其值,救目前之饥荒;藉其劳,免将来之水旱。故筹办工赈,实救荒最善之策也”<sup>[10](P21)</sup>。1932年,西华境内沙河暴涨,泛滥为灾,绅民“向国民政府水灾救济委员会呼吁,蒙准拨发赈麦赈款分别办理沙颖工赈……复以余款设立颍河下游桥工委员会,建修沿河桥梁十一处,植树十万株”<sup>[12]</sup>。

由此可见,国民政府时期,河南省政府已经开始将防灾与救灾进行了初步的结合。虽然从救灾成效来看,并没有达到预期的目标,但是考虑到当时社会特殊的政治经济形势,这种灾荒救助的举措还是取得了一定的效果。不过,通过分析河南省政府所采取的种种灾荒救助措施,可以看出尽管政府已经意识到防灾的重要性,但是在实践中,往往又只能将有限的财力、物力和人力投入到灾后的补救上来,缺乏防灾救灾的长效机制。这一时期,河南省政府虽然构建起了灾荒救助体系的基本框架,但是并未掌握近代灾荒救助的科学方法与先进的救灾思想。因而,面对无法抗拒的灾荒,只能疲于应付,以致于无法取得救灾的明显效果。

## 二、河南省政府灾荒救助体系的特点及其在灾荒救助中的作用

### 1. 河南省政府所构建的灾荒救助体系趋于近代化

#### (1) 运用近代化的技术手段宣传赈灾

民国时期,河南省政府在救灾方面采用了大量的近代化技术手段,比如通过近代化的媒介手段及

时向外界传播救灾信息。报纸和电报就是其中非常重要的方式,以1931年江淮大水灾为例,作为当时中国社会影响力度较大的《申报》连续刊登了呼吁赈济豫灾的报道和通讯,诸如《济生会豫赈主任出发》《济生会豫赈纪要》《河南省刘峙主席急电乞赈》《河南省赈务会恳拨款粮赈灾电》《豫省赈务会电告水灾》《张钫电张学良乞赈》《豫省府请拨赈灾公债》等。在当时全社会范围内,让国民更加及时、真实、全面了解河南省的灾情,对于动员社会各方赈济豫灾产生了较好效果。

#### (2) 积极动员民间社会力量参与救灾

官方赈灾一直以来就是传统荒政的主要内容,但民国时期,政局混乱,财政匮乏,政府应对灾荒力不从心,于是动员民间力量参与救灾,“本省灾区广袤,灾情惨重,又值库款支绌,募赈有限,以之散给各乡,其为数直等于杯水车薪,而各县不乏殷富之家,慈善之士,劝捐义赈,实属要图。一方可免办赈不善之弊,同时灾民得受实惠”<sup>[10]</sup>。民间救灾开始快速的兴起,1930年河南省大水,灵宝乡绅张重仁于本地“散粮二十余石,全活颇众”<sup>[13]</sup>。1931年,河南省水灾,沙河两岸各县受灾较重,“现该处士绅组织沙河水灾救济会,实地调查,筹款疏浚,以期免除永久灾患”<sup>[14]</sup>。1932年7月,“霖雨为灾,漳河决口六十余丈”,“邑绅王孝德、李建勋会同临漳绅士倪建勋等组织临时河防局,堵塞决口”<sup>[15]</sup>。同时也出现了一批专门的救灾赈灾机构,主要包括华洋义赈会河南省分会、中国红十字会在河南省的各分会、旅平河南省赈灾会、旅京河南同乡会。这些机构通过筹募粮款、移民垦荒等措施,在河南省灾荒救助中发挥了十分重要的作用。

#### (3) 采取多样化的筹款方式扩充赈灾资金

在整个的灾荒救助体系之中,救灾资金的重要性不言而喻。民国时期,政府财政支绌,而灾荒又异常严重,仅靠政府的赈款,无疑是杯水车薪。据国民政府统计,1932年河南省受灾面积14万多平方公里,灾民1480万人以上,因灾外迁者35万多户,死亡34万人,财产损失1893万元以上,而全省所得公私赈款不过23万元<sup>[5](P312)</sup>。面对巨大的救灾资金缺口,河南省政府采取多样化的筹款方式,如发行赈灾公债、发动政府机关捐薪助赈,组织社会知名人士开展义演、动员省外慈善团体募捐及提倡政府机关开展节约助赈等。这一时期河南省政府所采取的赈款募集方式,已经打破了传统荒政的单一模式,体现出民国时期河南省救灾资金来源的多样化,进一



步改善了救灾环境,提升了救灾成效。

## 2. 河南省政府在灾荒救助体系中的作用及其救灾成效

### (1) 河南省政府在灾荒救助中发挥主导作用

在救灾体系的运作中,政府在灾荒救济过程中发挥着主导性的作用。河南省政府组建的专门救灾机构——河南省赈务会,负责救灾工作的统筹与协调。灾害一旦发生,政府便会立刻启动救灾工作,并通过政令以及新闻媒体等各种渠道,向全社会发出最为权威的赈灾呼吁。虽然富绅积极参与当地赈灾,但政府依然保持着对民间救灾力量的引导与控制。尽管在近代救灾体系中,民间救灾力量异军突起,但其从属于官方救灾体制的模式依然没有得到根本改变。这种民间无法取代的官方主导式的赈灾体制,有助于在较短的时间内聚集大量的物资和资金,保障救灾有效运行。

### (2) 河南省政府的灾荒救助成效有限

尽管灾荒来临之时,河南省无论是政府当局还是民间人士都采取了众多的救灾措施,但在当时政局动荡、经济衰败的背景下,政府的灾荒救济在灾害频仍的现实面前,其救助效果依然是非常有限的。1935年偃师境内河流满溢、山洪暴发,省赈务会拨洋1000银元,连同其他方式所募集的赈款共计8000银元,赈粮6万斤,这些即便是完全无余地发给灾民,人均也只能得到8两粮食,1角钱。1936年临汝旱灾严重,省政府拨振款2000余元,灾民每口仅能分的五分钱,尚不够一餐之用<sup>[16]</sup>。据国民政府统计,1931年,河南省全省各河决口长达8600余华里,灾民949万人以上,死亡11万人,物产损失共计22955万余元<sup>[5](P304-305)</sup>。1934年,河南省受灾田地共3469.4万亩,占田亩总数的37%<sup>[5](P326)</sup>。由此可以看出,尽管河南省政府尽力救济灾荒,但其救灾成效并不十分明显。

## 三、河南省政府灾荒救助体系成效发挥的限制性因素

河南省政府灾荒救助体系成效发挥的限制性因素,除了自然因素之外,政府自身的弊端也是不容忽视的重要因素。

首先,苛捐杂税众多,民间经济负担沉重。民国时期,政府当局对广大农民加捐加税、重捐重税的现象极为严重。作为传统田赋征收大省的河南省,人民经济负担更为沉重,据统计,1902年,全国最好的稻田每亩税不过四角,而到1929年,豫南稻田平均

每亩赋税负担增至1.196元,较1902年平均额上升近3倍<sup>[17]</sup>。各地驻军“吃地面”(款项及一切军需、草料全让地方供应)十分普遍。辉县、滑县见于册籍的一年就分别为100万、400万元以上,人民实际负担数倍于此数。1932年,据国民政府统计,河南省20个县水田每亩平均负税5.6元左右,43个县旱地每亩平均负税5.6元,均相当于清末地丁之14倍<sup>[5](P312)</sup>。1934年,《东方杂志》曾报道,今大灾之后的河南省附加税名目就高达42种,居全国前列<sup>[18]</sup>。鉴于河南省捐税名目繁多,有超过征税十倍以上者。1934年6月份省政府先后免去300余种捐税,10月召开财政会议后又免去县杂捐21种,各县私收田赋附加查免46种。尽管如此,未上报的捐税还不知有多少。由此可以看出民间负担何其重<sup>[5](P326)</sup>。

其次,赈灾过程中贪污腐败现象严重。民国时期,财政支绌,政府以及各种社会救灾助赈机构的赈款也仅仅是杯水车薪,但即便如此,仍有人在赈灾过程中,营私舞弊,侵吞赈款,从中渔利。1932年,河南省省民政厅指出,“查河南省各县,自去岁以来,被灾奇重,分配赈款,亦不在少数。惟各属散放人员,及各区绅董,往往经人控告,有吞食挪用情弊,自非切实查察,认真整顿,不足以维赈务”<sup>[19]</sup>。汝南县十九店以往所积累之社仓积谷,数年来一毫未动,合计应有积谷1500石,灾荒严重时,各方决定开仓赈济,当开仓时才发现所积仓谷早已被仓库主任“都信手挥霍,或者经营了买卖,现在是一点没有”<sup>[20]</sup>。遭遇蝗灾更是一些地方贪官发财的大好机会,“这正是各省、各县政府中靠‘吃蝗虫’肥胖起来的贪官污吏们所大为高兴的。因为他们可以从年年除之不尽的严重的蝗灾中得到更多更多的‘奖金’,而使自己更肥更胖”<sup>[21]</sup>。

最后,农民日益贫困,抗灾自救能力严重不足。因灾致荒,因荒成灾,近代以来社会灾荒的演变一直没有摆脱这一恶性循环。灾荒的打击极度地增加了农民生存的负担,造成了农村社会的日渐破产。即便勉强熬过了一个灾荒,在濒临破产的农村社会,农民在下一次灾荒面前依然毫无抵抗力。1936年,经济学家朱其华曾把中国人群按照经济生活状况进行了分类,其中处在贫穷线的人口为18.7%,饥饿线的人口占62.5%,死亡线的人口占到12.5%,全国人口的93.7%已经基本上无法维持最低生活了<sup>[22]</sup>。而在这个群体中,农民的人数显然占绝大多数。农民在灾荒和农村经济破产的夹击之下,其对

灾害的防御和自救能力已达到了极为脆弱的地步。大灾自不必说,即便小灾对于他们而言也是一场与死亡展开的激烈竞争。因此,在政府官方的灾荒救助体系中,农民抗灾自救基本上无从谈起,进而加大了政府当局救灾的难度,成为影响政府灾荒救助体系发挥其效果的一个重要因素。

#### 四、结语

总体而言,民国时期,河南省政府在构建灾荒救助体系方面进行了良好的组织和引导,也陆续开展了形式多样的防灾救灾工作,但是灾荒救助的成效并不明显,其原因主要在于政府的苛捐杂税、政治腐败,表现出政府当局在构建地方灾荒救助体系框架过程中所存在的各种制度性缺失,而这种体制上的缺陷又是国民政府自身无法克服和弥补的,结果必然导致救灾成效大打折扣。

#### [参 考 文 献]

- [1] 河南省省地方史志编纂委员会. (民国)河南省新志[M]. 郑州:中州古籍出版社,1990.
- [2] [清]张嘉谟. (民国)西华县续志(卷五)[M]. 潘龙光,修. 台北:成文出版社,1938:10.
- [3] 讲演[J]. 河南省民政月刊,1933(1):88.
- [4] 重要公牍[J]. 河南省民政月刊,1933(2):35.
- [5] 王天奖. 河南省近代大事记[M]. 郑州:河南省人民出版社,1990.
- [6] 河南省各县最近三年造林成绩统计表[J]. 河南省省府年刊,1931:558.
- [7] 全省二十年水利进行之统计[J]. 河南省省政府年刊,1931:587.
- [8] 苏宝谦. (民国)鄢陵县志[M]. 靳蓉镜,晋克昌,修. 台北:成文出版社,1936:39-40.
- [9] 黄河水灾救济委员会报告书[R]. 黄河水利委员会档案(MG4.3-50).
- [10] 工作报告[J]. 河南省省政府年刊,1931:19.
- [11] 工作报告[J]. 河南省省政府年刊,1936:140.
- [12] [清]张嘉谟. (民国)西华县续志(卷一)[M]. 潘龙光,修. 台北:成文出版社,1938:27.
- [13] 张象明. (民国)灵宝县志(卷十)[M]. 孙椿荣,修. 台北:成文出版社,1935:24.
- [14] 报告[J]. 河南省政治月刊,1931(4):2.
- [15] [清]贵泰,武穆淳. (民国)安阳县志(卷末)[M]. 台北:成文出版社,1933:1683.
- [16] 武艳敏. 民国时期社会救灾研究——1927—1937年河南省中心的考察[D]. 上海:复旦大学,2006.
- [17] 李作周. 中国的田赋及农民[J]. 新创造,1932,2(1):1.
- [18] 邹枋. 中国田赋附加的种类[J]. 东方杂志,1934,31(14):312.
- [19] 计划[J]. 河南省政治月刊,1932(11):3.
- [20] 中国人民政治协商会议河南省委员会文史资料委员会. 河南文史资料(第十三辑)[C]. 郑州:河南人民出版社,1985:44.
- [21] 张水良. 中国灾荒史(1927—1937)[M]. 厦门:厦门大学出版社,1990:137.
- [22] 朱其华. 中国农村经济的透视[M]. 上海:中国研究书店,1936:3.

[文章编号] 1009-3729(2013)05-0083-03

# 我国政府治理中的汇通思路

孔雪琳

(北京大学 政府管理学院, 北京 1000871)

**[摘要]** 当今中国, 计划经济体制已经成为过去, 然而伴随计划经济体制而建立的政府管理模式却在政府治理的各个方面留存至今。这种管理模式造成财政压力大, 各项公共服务提供效率低下, 人民的公共服务需求无法得到满足。鉴于此, 新时期我国政府要立足于基本国情, 吸收古今中外政府治理的经验得失, 采用融汇中西、贯通古今的汇通思路, 走出一条具有中国特色的政府治理之路: 政府要创造合理的制度安排, 进一步放开对竞争性行业的行政审批准入; 有机结合政府和市场的力量, 创新改善政府管理, 切实加强市场监管, 营造公平竞争的市场环境; 既要满足当前民众的愿望和基本公共需求, 又要考虑到可持续发展。

**[关键词]** 政府治理; 新公共管理; 汇通

**[中图分类号]** D035      **[文献标志码]** A      **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2013.05.014

新中国成立后, 我国政府按照苏联的模式进行国家治理, 政府几乎包办了所有的公共服务。这种政府包办一切的做法既有利于将政府预算最大化, 便于官员寻租创租, 也符合当时民众对新中国的期望, 因而这种全盘苏化的治理模式很快根植于政府的治理理念、组成部门、各级政府官员乃至人民群众的心中。但是, 这种治理模式对财政造成极大的压力, 使得公共产品的提供效率低下, 也引发了很多不满。改革开放以后, 政府包办一切的做法在人民群众意见很大的方面有了一些变革, 但是这些变革往往因缺少理论支撑而失去了方向, 政府急于让位给市场或政府与市场草草地混合, 造成了一些领域社会治理的极大混乱和人民群众的不满。目前, 在中国很多公共治理领域都有一种倾向, 即市场无能为力的, 还得靠政府办起来。这将导致新的无效率和人民的不满。我们必须认识到, 市场无法提供的公共产品, 政府并不是当然的完美提供者, 对政府的推崇逐渐消退之后, 是对政府能力的疑问和反思。于是问题从“哪些是政府应该做的”转变为“哪些是政府应该做而且有能力做好的”, 即从对目标的追求变为对能力的疑问, 进而寻求一种新的解决途径。在这个途径中, “市场干不了政府干”的模式转变为

“市场干不了的政府想办法来让市场干”的模式, 而不是在“市场干不了政府干”和“政府干不了市场干”两者之间摇摆。党的十八大报告也指出, 经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场的关系, 必须更加尊重市场规律, 更好地发挥政府的作用。这为深化改革指明了方向。但到底该怎么做, 是需要我们认真研究的问题。本文试图从理论探讨和历史考察两个角度, 分析当今中国政府治理的应有思路, 提出只有采用融汇中西、贯通古今的汇通思路, 才是中国政府治理的应有选择。

## 一、近代西方公共管理研究对政府治理的探讨

在近代西方学术界, 德国著名的社会学家、哲学家马克斯·韦伯提出了官僚制组织理论, 成为公共行政学派, 即古典学派的重要人物。古典学派的理论重心是在大规模的公共事务管理中如何建立合法的机制。它提出了两种公共管理的基本机制: 官僚机构和公共企业。<sup>[1](P23-27)</sup> 古典学派给出了一个解决公共治理问题的理想模型, 但忽视了一个重要问题: 这个模型中的人是现实社会的理性经济人, 古典学派提出了他们应该怎么做, 却忽视了他们“会怎

[收稿日期] 2013-09-10

[作者简介] 孔雪琳(1971—), 女, 河南省郑州市人, 北京大学博士研究生, 主要研究方向: 行政管理、公共经济。

么做”或“愿意怎么做”的问题;而在规定了人们应该怎么做之后,组织的目的已经被这些规则所取代。

1970年代和1980年代公共选择学派的迅猛发展给了官僚制组织理论以沉重的打击,其中有代表性的是寻租理论、尼斯坎南模型(认为官僚制组织总是倾向于从事比实际需要多2倍的活动,结果导致了配置无效率,损失源于过量的供给)和莱宾斯坦的X-无效率(损失源于过高的单位成本)。为了更充分地分析公共部门行为,尤其是为了更好地理解效率的条件、价值的地位,以及公共部门中的动机模式,产生了科恩式的范式转换,管理途径和政策途径取代了古典途径,成为最重要的研究范式。<sup>[1](P21)</sup>管理途径试图从研究人的本性和需要、行为的动机、生产中的人际关系等方面研究组织中“会怎么做”和“怎样使人做希望他们做的事情”,从而达到组织的目的。其核心思考是确定组织的目标后,必须对组织下层中的人的行为进行分析,从而找到实现组织目标的手段,这是对古典学派由上而下规定人的行为模式的一种颠覆。对于实现组织目标的关注,是政策途径和管理途径的共同之处。但是管理途径认为,目标一旦确定,就是一个既定的不再更改的方向;而政策途径认为,在执行政策以达到目标的过程中,政治仍须不断参与其中,因而政治过程取代了管理效率,成为人们研究的重点。虽然研究的范式和途径不同,但是对于政府在公共治理中的角色这个最基本问题的忽视,成为新公共管理兴起的契机。

政府和公共部门不断地扩张,引发各种危机,使得学者开始思考,在公共治理中政府是否有能力成为一切公共产品的提供者,或者说,社会是否负担得起这样的政府。1980年代和1990年代,公共治理、新公共管理等理论不断深化,明确区分了政府承担的不同角色:购买者、提供者、承包者、管制者和仲裁者,从而彻底改变了这一切。<sup>[1](P4)</sup>新公共管理的理念在美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒所著的《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》<sup>[2]</sup>一书中得到了提炼和普及,成为新公共管理理论的精髓——企业家政府理论。该理论对于政府的角色进行了详细的分解与刻画,试图重新分配给政府一个适当的角色,并提出了构成企业家政府理论之基本内核的10条政府体制改革原则。西方学者对于公共治理的研究不断深入,新公共管理理论在很多国家成为政府治理的指南。正如新公共管理的著名学者E. S. 萨瓦斯所言,“治理”一词源于希腊语,其含义是“掌舵”——政府的角色是掌舵,而不是划桨。但提供服务——不论是修马路还是航空服务,

都是在划桨,而政府对此并不在行。民营化是一项务实的政策,它使政府回到掌舵者的位置上,依靠私营部门划桨。<sup>[3]</sup>戴维·奥斯本和特德·盖布勒更是明确指出,提供服务并非政府的义务,政府的义务是保证服务得以实现。<sup>[4]</sup>

其实,这并非外国学者的新发现,早在5000多年前,中国西周时期设立、一直延续到清朝末年的中国古代官僚政府的基本构架就是本着这一原则构成的。在这个相当长的历史长河中,中国历代朝廷从未试图包办过所有的公共服务,它们仅仅是在兵部、刑部、礼部、吏部、户部和工部的框架下履行着最基本的政府职责。

## 二、中国行政管理路径的历史考察

自西周起至清朝末年,中国在几千年的发展,从来没有官办医院、官办基础教育、官办文化产业、官办体育产业。政府管理部门主要有户部、礼部、刑部、兵部、吏部和工部。官员的主要任务,是从事祭祀外交、军事、刑事、人口和官员管理等任务。国家提供医疗、教育、文化、体育等服务,是新中国成立以后的事情。

在新中国成立之初的计划经济体制下,中国行政管理体制的形成与发展,具有一定的历史必然性和现实合理性。事实上,当时的行政管理体制是与计划经济体制相适应的,也为推动中国的发展发挥了重要作用。国家集中必要的人力、物力和财力,大力发展各项科学、教育、文化、体育和卫生事业,迅速摆脱了贫穷的经济状况,改变了极端落后的社会面貌,增强了综合国力,改善了人民的生活水平和精神面貌,取得了举世公认的巨大成就。然而,随着中国经济社会的不断发展,计划经济时代的行政管理体制本身所固有的各种弊端日益暴露出来,阻碍着中国政府治理的健康发展。<sup>[5]</sup>苏联已经成为过去,然而苏联时期的思想对中国政府治理的影响仍延续至今;计划经济时代已经成为过去,然而计划经济时代的行政管理模式却没有随着计划经济时代的过去而成为过去,它在中国政府治理的方方面面仍有留存。

## 三、汇通思路——中国行政管理的应有选择

为更好地适应社会主义市场经济体制的要求,借鉴古今中外公共管理的经验教训,新时期的中国公共管理应该采用汇通思路,走出一条融汇中西、贯通古今的,具有中国特色的政府治理之路。

汇通,原意是指将西方医学与中医学汇聚而沟通。自西方医学传入我国后,许多中医开始接受西

说,逐渐发展出持中西医学汇通观点的医学流派,称为汇通学派。古为今用、洋为中用,政府治理也应如此。我们要立足于基本国情,在批判地吸收古今中外政府治理有益经验的基础上,选择既适合中国国情,又汇聚全人类智慧的国家治理之路。我们在进行任何领域的改革时,都要切实思考一下我国古人在这方面的处理方法,切忌在现代化的道路上一切向外国看齐。这里的外国,不仅包括西欧各国,也包括曾经对中国产生重大影响的苏联。

走出一条具有中国特色的政府治理之路,首要一点就是创造合理的制度安排。其一,它必须是市场与政府相结合之路。布坎南和马斯格雷夫在其合著的《公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观》<sup>[6]</sup>一书中指出,在满足各种各样的需求,完成各种各样的任务时,通过预算程序的模式解决某些问题效率较高,市场模式在解决另一些问题时则更胜一筹,在两种模式中都存在失灵与满足一些需要,这两种模式对于社会治理是必不可少而且相互补充的。同样地,在卫生服务提供的制度安排上,也必须走市场与政府的有机结合之路,但是这里的政府和市场必须是在各自所长的地方有所施展,而不是简单地引进市场机制,采取“放权”、“让利”和“创收”等措施,致使市场机制在诱导人性之恶的地方发挥作用。其二,它必须是一条既使当前人民感到满意,又不能使未来财政面临破产危机的路线。必须考虑到中国人民的愿望和必须满足的各项公共需求,还要在制度安排上加强约束机制,使其成为一条可持续发展的,充满自我约束、自我激励的生机勃勃之路。

### 1. 政府要进一步放开对竞争性行业的行政审批准入

要走出一条具有中国特色的政府治理之路,首先要处理好政府与市场、政府与社会的关系,进一步放开对竞争性行业实行的审批准入制度。对竞争性行业实行行政审批准入制度,是对经济活动的直接干预,妨碍市场发挥资源配置的基础性作用,使得寻租创租行为难以遏止。而行政行为造成的垄断比市场竞争行为造成的垄断可怕得多,因为前者是人为造成的,不是通过市场竞争的优胜劣汰形成的:无论企业的竞争力如何,只要获得行政准入,就可以堂而皇之地享受垄断利益,而其本身的低效率必须由消费者来买单;并且一旦实行行政准入,也就造成了退出障碍。因此,对于竞争性行业要进一步放开行政审批准入。

### 2. 政府与市场有机结合

要走出一条具有中国特色的政府治理之路,还

要认真审视政府的力量和市场的力量,将二者有机地结合起来。市场力量虽然强大,但也会滋生各种以经济利益为导向、罔顾社会责任的问题。因此,要把政府工作重点转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来。同时,还要改善政府管理,切实加强市场监管,营造公平竞争的市场环境。目前我国政府正在进行简政放权,简政放权是新一届政府转变政府职能的突破口,是释放改革红利、打造中国经济升级版的重要一招;但是,简政放权的同时要注意市场监管,营造公平竞争的市场环境。只有这样,才能防止一放就乱,简政放权才能真正取得良好效果。

### 3. 既要满足当前民众的愿望和基本公共需求,又要考虑到可持续发展

要走出一条具有中国特色的政府治理之路,必须兼顾人民的意愿和财政能力。因此,要允许民间资本更多地进入教育、卫生、养老等领域,缓解较为尖锐的上学难、看病难等问题。目前,我国已经允许民间资本进入金融领域,下一步,应进一步放开民间资本进入教育、医疗等领域的诸多限制。随着经济的发展和人民生活水平的提高,人民群众对于公共服务的要求也在不断提高,这些需求既要满足,同时也要考虑到,仅仅依靠财政资金是难以为继的,因此,要借鉴西方国家民办教育、民办医疗的经验,充分调动民间资本的力量。

在公共服务提供的制度安排上,各国政府都在进行着各种各样的改革尝试,这些都是我们可以研究参考的,汲取其经验、避免其教训,从而走出一条适合中国国情政府治理之路。

### [参 考 文 献]

- [1] [英]简·莱恩.新公共管理[M].赵成根,王洛中,崔跃嵩,等译.北京:中国青年出版社,2004.
- [2] [美]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].上海市政协编译组,东方编译所,编译.上海:上海译文出版社,1996.
- [3] [美]萨瓦斯E.S.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍,译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [4] [美]戴维·奥斯本,彼得·普拉斯特里克.再造政府[M].谭功荣,刘霞,译.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [5] 黄恒学.中国事业管理体制体制改革研究[M].北京:清华大学出版社,1998:7.
- [6] [美]詹姆斯·布坎南,里查德·马斯格雷夫.公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观[M].类承曜,译.北京:中国财政经济出版社,2001.