

# 芬兰政府如何提升国家治理能力

张 敏 / 文

从疆域面积和人口规模而言，芬兰仅是一个北欧小国，人口不足540万，国土面积33万多平方公里，人口分布稀疏。但不可否认，这个小国却是北欧的一颗耀眼“明珠”，凭借着优越的自然条件，镶嵌在全境内的上万个湖泊和数千个岛屿，使得芬兰享有“千湖之国”的美誉。将芬兰称之为“明珠”的另一层涵义是：芬兰具有良好的国家治理能力，政府在国家治理过程中秉承透明、公正、负责任、讲实效的原则，在全球各类排行榜中，芬兰均位居世界前列。例如，芬兰是全球最为清廉的国家之一、全球教育质量最好的国家、公民幸福生活指数排名较高的国家之一等等。这些好评，彰显了芬兰政府在国家治理方面的能力卓著。芬兰政府是如何提升国家治理能力的呢？

## 多层治理中，中央与地方三级政府在治理职责上分工明确

国家治理是个综合的概念，涉及中央到地方政府管理政治、经济、科技、教育等各个领域，实现国家治理能力必须依托一套适合本国国情的国家或政府行政管理体系。芬兰政府良好的治理能力具体表现是：政府制定了适合本国发展的开放经济政策；通过减少贫困和社会不公，弘扬了社会

团结的价值观，保障了芬兰社会福利制度模式的可持续性；完善教育制度，提高人力资本能力；建立国家创新研发体系，有助于提升全球竞争力等等。

当前芬兰实行三级政府机构：中央政府、省级政府和市镇政府。在中央层面上，中央机构由议会、总统、内阁、中央政府各部、各直属局级单位及其地方分支机构和中央政府向地方派出机构组成。中央与地方政府在具体政策上具有明确的职权分工。例如，在芬兰社会福利保障政策上，中央政府负责全国社会福利和社会服务方面的法规建设和发展规划；省级政府负责国家福利和社会服务政策方针在本地区范围内落实的细则和补充；市镇政府具体负责社会服务和措施的落实。这种分散化的管理模式，体现了小政府和大社会的特点。

## 历届联合政府推行的施政纲领具有连续性和前瞻性

芬兰的政治体制以议会为主。宪法规定，200人的一院制议会是芬兰的最高权力机关。议会可以修改宪法，解散内阁或否决总统的决定；芬兰总统也有较大的权力，根据芬兰宪法，总统有权解散议会，并举行新的议会选举。实际上，多数行政权力控制在由总理领导的内阁中，总理由议会选

出。内阁由中央政府各个部门的部长、总理本人与一名大法官组成。芬兰的这一政治体制决定了政府的执政权力由多党联合掌控，组成联合政府的各个党派可以充分发表不同看法，最终达成的共识兼顾了各个党派的利益，尽可能地表达公民意愿。该国主要政党有芬兰民族联合党、中间党、芬兰社会民主党、芬兰瑞典族人民党和绿色联盟。

纵观最近三届联合政府的执政纲领，一个突出的特征是：历届联合政府内的各个政党在关乎国家社会经济发展和公民利益的重大问题上基本能够达成共识。新一届政府上台执政，其施政纲领均以上届政府的纲领为蓝本，在保持政策延续性的同时，关注当前芬兰国家发展面临的核心问题和各种挑战：聚焦点在于保障北欧福利模式的可持续性，提升经济竞争力，消除种族歧视和性别差异，建立公平、透明、具有竞争力的创新型国家。

在保持政策连续性的同时，每一届政府还根据任期时的国内外形势，对施政纲领的具体目标有所侧重和进行微调。2007年4月19日，芬兰中间党主席马蒂·万哈宁为总理组成新一届联合政府。新政府由中间党、联合党、绿色联盟和瑞典人民党四党组成。新政府在施政纲领中承诺，本届



芬兰国家治理能力表现出色，芬兰公民对政府具有较高的满意度和认可度，芬兰的幸福指数排名世界前列。图为2014年4月30日，在芬兰首都赫尔辛基，人们欢度戴帽节。参加戴帽节活动的人们准备为阿曼达雕塑戴上学生帽。

政府将采取措施促进经济增长，改善就业状况，争取在执政的四年内增加八万到十万个新就业机会。

2011年6月22日，芬兰民族联合党主席于尔基·卡泰宁出任新一届政府总理。该联合政府由芬兰民族联合党、社民党、左翼联盟、瑞典族人民党、绿色联盟和基督教民主党联合组成。这六个政党占据芬兰议会200个席位中的125席。本届政府上台时，芬兰正遭遇全球金融危机和欧债危机，公共债务趋于攀升，直接影响了社会福利制度的稳定。因此，于尔基·卡泰宁联合政府提出建立一个开放、公平和自信的芬兰，将发展经济与保障福利制度并行推进。政府应为建立充满关爱和成功的芬兰发挥积极作用，保障北欧福利国家模式的可持续性。政府还将力求消除种族歧视和性别差异性。北欧社会福利模式建立在高就业率、具有经济竞争力、平等社会服务和彼此关爱的基础上，因

此本届政府的任务是为所有有能力工作的人提供就业机会，为现有和新创建的企业创造更好的经营环境，不断提升国家竞争力。

2014年6月15日，芬兰现任外贸与欧洲事务部长亚历山大·斯图布（Alexander Stubb）当选芬兰最大执政党民族联合党主席，并接替于尔基·卡泰宁，成为芬兰新总理。2014年6月24日，新政府发布的施政纲领明确提出要建立一个透明、开放、公平和自信的芬兰。这一施政纲领吸纳了芬兰前总理卡泰宁的执政纲领、结构政策计划和财政调整等计划内容。其执政期间的重点是减贫、解决社会不公和社会排斥现象，巩固公共财政、推动可持续的经济增长，扩大就业和增强竞争力。<sup>[1]</sup>

政府历届执政纲领的连续性和前瞻性使得芬兰公民和企业对政府的信任度大大提高，有助于解决芬兰社会经济发展中的重大问题，预见并防范

芬兰未来面临的各種挑战，进一步提升芬兰政府的国家治理能力。同时，通过政府建立的执政纲领监督机制，可以有效监督历届政府的执政诚信和工作效率。

### 深入推行政府治理改革， 适应全球性挑战 和社会经济形势新变化

近年来芬兰政府公共治理体系面临着系列新的挑战：芬兰人口老龄化现象加剧，给公共财政带来压力和负担，影响社会福利制度的可持续性；受国际金融危机和欧债危机的双重冲击，芬兰经济不景气，诺基亚等通讯信息产业遭受重创，政府公共债务攀升；新型城镇化造成边远和乡村地区人口大幅削减，城市和乡村公共服务差异明显，政府公共管理体系面临一系列的改革和调整压力。为此，近年来芬兰政府在公共治理方面推行的一系列改革，其主要目标有三项：一是

精简国家机构,减少国家财政开支;二是增强中央政府服务公民的能力,增加服务数量、提高行政效率和服务质量;三是增强政府行为的透明度,便于公民对政府实行监督。

自1987年以来,为建立现代化政府管理机制,芬兰历届政府推行了公共治理的改革。在国家行政管理层面上,改革的重点在于提高治理的效率和质量,实现中央层面上各大部委在决策上的协调和有效沟通。各级政府层面上进行的结构性改革和转型调整,目的在于普遍提升芬兰公共治理的能力与水平。具体的改革措施主要有以下几点。

第一,提高政府治理能力的改革。2009年4月1日推行的“业绩管理改革项目”,对政府行政业绩管理能力进行综合评估。第二,提高治理效率的改革。本轮改革重点在于精简机构,实现部委与机构之间的合并,加强跨部门和跨机构之间的政策协调和计划落实,在芬兰政府推行的一系列中央部门和机构之间的合并中,贸易和工业部与劳动部合并为经济和就业部。第三,削减行政开支、提高行政效率的改革。2004年开始推行的“生产率项目”,其目的是提高芬兰公共管理部门的效率和水平,通过削减政府机构冗员,提高政府行政管理效率。第四,电子政务改革始于2003年,芬兰推行了一系列电子政务的改革,进一步提高了芬兰电子政务的国际水平。第五,当前芬兰已经对国家地方行政管理部门进行了全面改革,地方行政改革项目(ALKU)于2010年1月全部完成,进一步明确和重组了所有地方政府的作用、职责、管理和分工。<sup>[2]</sup>

其他的改革还包括:始于2007年的大学改革,这次改革目的在于提

高芬兰大学自治权,有利于芬兰大学能够更快地适应国家的新形势和新变化。大学法律地位的改变,表明大学可以从多元化渠道获得资金和资源,不再像过去那样,仅仅依靠国家财政拨款。大学教师也直接受雇于大学而非国家。

优化地方行政管理体系:机构优化配置项目(即PARAS改革项目)目的在于提高市政的行政治理效率和水平,提倡市政之间的自愿合并。2008年该项目推行之前,芬兰共有415个市政。之后,市政之间出现合并潮,2009年,市政数量减少了67个,2013年在此基础上继续合并为320个。合并后的市政可分享财政资源并为公民提供更好的社会服务。

### 国家治理能力的出色表现及未来的挑战

近年来,芬兰政府治理体系的改革取得了一定的成效,芬兰经济恢复增长,经济竞争力得到提升,社会福利改革朝着良性轨道发展,教育水平保持世界一流水准,国家创新研发体系的建设提升了芬兰在全球竞争中的地位,芬兰公民对政府具有较高的满意度和认可度,排名世界前列的幸福指数表明:生活在芬兰很幸福,令人向往。

第一,全力塑造和提升全球反腐和清廉政府形象。芬兰政府在国家治理过程中,十分重视政府形象,将反腐败和公务员的清廉作为考核政绩的内容之一。芬兰对腐败采取“零容忍”政策,相关法律严格规定,芬兰的任何公务员不得以任何借口接受他人赠送的任何礼物。即使是关系特殊的私交,礼物价值也不能超过25美元,且需上网申报。

全球清廉指数排行榜是由监视世界各国腐败行为的非政府组织“透明国际”发布的,“腐败指数”又译“清廉指数”。以各国际组织收集的数据为依据,对各国政治家及公务员的“清廉度”进行评分,满分为10分。透明国际从1995年起每年发布全球清廉指数(反腐败指数),芬兰居于世界前列,被冠以全球最清廉的少数几个国家。2010年芬兰得分为9.2分(排名第四),与排名并列第一的丹麦、新西兰和新加坡(9.3分),仅相差0.1分,2011年芬兰与丹麦得分相同,9.4分,全球排名第二。2012年新西兰、丹麦和芬兰并列第一。2013年的排行榜上,丹麦、新西兰以9.1分并列第1名,芬兰和瑞典并列第3(8.9分)。

第二,稳定财政、提升经济竞争力和推动经济升级转型。如何保持经济可持续性增长和经济竞争力,体现了一个国家的经济治理能力。芬兰是欧盟国家中的发达经济体,人均产值远高于欧盟平均水平,与邻国瑞典相当。经济的主要支柱是制造业,以木材、金属、工程、电讯和电子工业为主。贸易对芬兰而言十分重要,GDP中大约三分之一来自出口。除了木材和少数矿产,芬兰的原材料、能源和一些工业组件都依赖进口。为提高经济治理能力,历届联合政府的施政纲领将稳定公共财政和刺激经济增长作为国家治理的核心内容。在20世纪90年代初期的欧洲经济危机和2008年以来的全球金融危机和欧洲债务危机发生时,芬兰应对和防范经济危机表现出色。

在积极应对欧洲债务危机的过程中,2013年8月芬兰政府提出了稳定政策和财政调整计划。计划将逐渐推行结构性改革,为经济增长和扩大就

业提供更好的宏观发展环境,不断调整和优化中央政府的财政状况。目前,芬兰经济竞争力居于世界前列。

第三,保障社会福利制度的可持续性。芬兰推行的社会保障制度始终具有高保障和覆盖到全体国民的这一基本特点。这一社会福利体系维护全体国民的利益,每一个公民,包括国内原有居民和满足居住年限等有关规定要求的外来移民,都有权利享受相关的社会保障待遇;保证公民平等,不以种族、阶级、阶层、性别的不同而区别对待,高收入者、低收入者以及无收入者均被纳入到同样的福利制度中;尊重个人权利,每一项资助或者服务,甚至是对家庭的帮助,也具体到每一个人。保障芬兰社会福利模式的可持续性,体现了芬兰政府较好的国家治理能力。芬兰的这套社会保障体系覆盖范围广泛,政府提供的社会保障是全方位的,包括教育资助、免费医疗、失业救济、老人照料、养老金支付、残疾人救助、单亲父母津贴、家庭和儿童保护等方面。例如,公民享受免费医疗保险待遇,国家对药品实行补贴,病人每年购药超过 672.70 欧元后全部免费。义务教育制度,学生免交学费、书费,并且每天获得一份免费午餐。每名学生不但享有免费教育,每月还可从政府获得最高可达 500 欧元的补贴等。

第四,芬兰国民幸福度提高、教育水平继续领先世界。经济合作与发展组织在 2014 年 5 月 8 日公布的美好生活指数中,芬兰名列第八,较上年攀升了四个名次。这一指数根据经合组织确定的 11 项实质性指标,对各个国家民众的幸福感进行了对比。这些指标包括物质生活条件和生活质量等。芬兰在教育、环境质量、社会

环境和生活满意度等方面表现优异。根据美好生活指数,芬兰民众的生活满意度高于经合组织平均水平,有 81% 的受访者认为在日常生活中积极的体验要多于负面体验。这一数字高于经合组织的平均水平 76%。

这一指数还说明芬兰在教育质量方面非常出色。年龄位于 24—64 岁的芬兰成年人中有 84% 获得了高中同等学力,高于经合组织 75% 的平均水平。在经合组织的国际学生评估项目(PISA)中,芬兰普通学生在阅读素养、数学和科学上取得了 529 分。这一数字远高于经合组织平均 497 的得分,使芬兰成为经合组织中学生技能最强的国家之一。

第五,不断创新提升了芬兰的研发能力和全球竞争力。芬兰的国家科技创新体系以独特的创新力、竞争力和高效的合作机制享誉全世界。如果从地理、人口、经济总量等因素看,芬兰仅是个欧洲小国。但从创新力和竞争力的角度看,芬兰却是个“科技强国”。在欧盟成员国中,芬兰的年度研发经费占 GDP 的比重高达 3.5%,遥遥领先西班牙、葡萄牙和希腊等南欧国家。芬兰在全球竞争力排名中多次名列榜首,超过了美国、日本、德国等世界一流强国,2013—2014 年世界经济论坛发布的全球竞争力报告中,芬兰在 148 个国家中竞争力水平位居世界第三,芬兰竞争优势在于高效运作的政府管理部门,出色的医疗卫生和教育水平、有利于创新的发展环境。2014 年 4 月 23 日,世界经济论坛在日内瓦发布《2014 年全球信息技术报告》称,芬兰是世界上信息与通信技术发展和使用程度最高的经济体。

为适应国际形势的快速变化和

经济、技术的全球化,芬兰通过各种研发创新战略,成功地将经济增长模式从资源型转变为知识型,如今正在向知识服务型经济发展。芬兰出台的 2011—2015 年创新政策指南中明确提出:芬兰研究与创新战略的核心就是确保社会与经济均衡发展,包括推动经济、贸易、服务业等在内的各个社会领域的均衡增长。芬兰政府认为,实现创新战略的关键是提高公民的教育素质和受教育程度,提高对知识、技能和智力资源的集约型开发和投入,重视各个创新政策与研发机构之间的高效协作。在保持创新优势的同时,通过在教育、研发和创新领域开展广泛的国际合作,开发或创造新的优势领域。按照这一战略,未来几年芬兰研发创新投入将保持在 GDP 的 4% 左右。

随着全球化加剧和新兴国家经济的快速发展,芬兰政府在治理国家过程中将会面临多重挑战:如何在应对气候变化和发展低碳经济中,保持领先地位,实现向低碳经济的快速转型?通讯信息产业如何通过创新发展模式和增加产业附加值,逐渐走出低谷,再创辉煌?如何实现高福利制度和经济增长之间的均衡协调发展等诸多问题,是芬兰政府在今后的国家治理中需要加以重点关注和着力解决的。

(作者系中国社会科学院欧洲研究所  
研究员)

(责任编辑:徐海娜)

[1] <http://vnk.fi/toiminta/hallitusohjelma-seuranta/en.jsp> (上网时间:2014 年 7 月 14 日)

[2] OECD, "Finland: Working Together to Sustain Success", OECD Publishing, 2010.