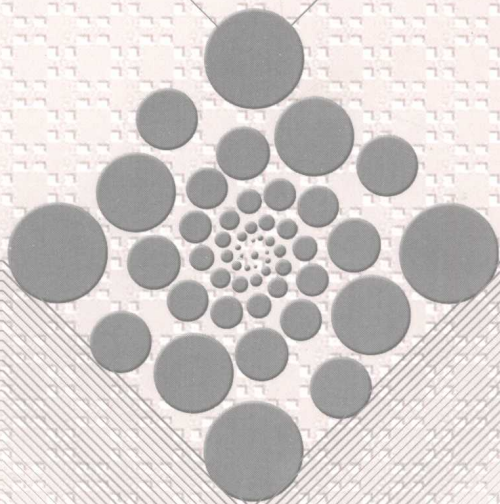


福建·政府改革 与管理创新研究

——福建省行政管理学会
2006年和2007年研讨会论文集

主编 王兴喜 肖文涛

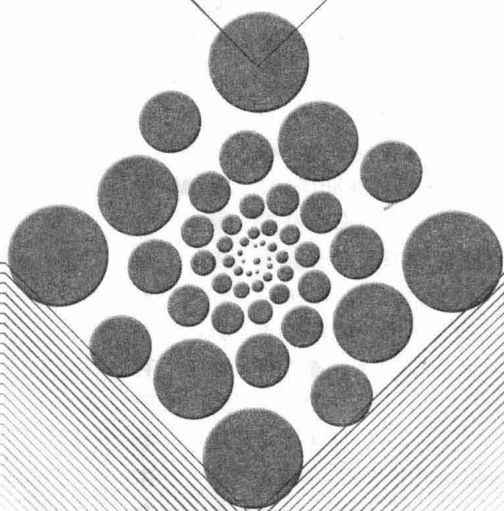


国家行政学院出版社

福建·政府改革 与管理创新研究

——福建省行政管理学会
2006年和2007年研讨会论文集

主编 王兴喜 肖文涛



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

福建·政府改革与管理创新研究:福建省行政管理学会 2006 年和 2007 年研讨会论文集/王兴喜,肖文涛主编. —北京:国家行政学院出版社,2008. 9
ISBN 978-7-80140-696-5

I. 福… II. ①王…②肖… III. 地方政府-行政管理-福建省-文集
IV. D625. 57 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 147949 号

书 名	福建·政府改革与管理创新研究 ——福建省行政管理学会 2006 年和 2007 年研讨会论文集
作 者	王兴喜 肖文涛 主编
责任编辑	刘 水
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089) (010)68920640 68929037 http://cbs.nsa.gov.cn
编 辑 部	(010)68929095
经 销	新华书店
印 刷	北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次	2008 年 10 月北京第 1 版
印 次	2008 年 10 月北京第 1 次印刷
开 本	787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张	22.25
字 数	341 千字
书 号	ISBN 978-7-80140-696-5/D·349
定 价	45.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

序

在全球化、信息化、市场化趋势日渐凸显的新形势下,提高政府的治理能力,不仅是应对本国发展面临的各种挑战的需要,而且是在国际竞争中立于不败之地的关键所在。因此,推进政府的改革与创新是当今世界各国政府普遍追求的重要目标之一。

20 世纪 70 年代以来,西方国家掀起了以追求“3E”(经济、效率和效益)为目标的“新公共管理”运动。其主要内容包括:一是优化政府职能,即通过采取放松管制、民营化以及压缩式管理等途径将公共企业交给市场和社会,并尽可能将公共部门承担的社会服务承包或出租出去。二是引入现代化工商管理技术,即采用战略管理、全面质量管理、成本管理、标杆管理、流程再造等工商管理的方法,不断提高政府提供公共产品或公共服务的质量;同时,利用高速发展的信息技术,发展电子政府。三是促使公共服务的市场化、社会化,即政府充分利用市场和社会的力量,通过采取政府业务合同出租、建立政府部门与私营部门的伙伴关系及促进社区公共服务的发展等措施,推动公共服务市场化和社会化。“新公共管理模式”尽管还存在缺陷和局限性,但对当代西方政府管理实践及模式所产生的深刻影响却是不争的事实,而且在一定程度上化解了西方政府所面临的政治、经济困境,促进

了经济社会的进一步发展。

改革开放,特别是党的十六大以来,我国的政府改革也取得很大成就,逐步建立起适应社会主义市场经济体制需要的新型行政管理体制。政府的行政行为已经逐步从管制行政转向服务行政、从全能行政转向有限行政、从权力行政转向民主行政、从人治行政转向法治行政、从经验行政转向科学行政发展,有力保障了改革开放和现代化建设事业的发展。但是,面临新形势新任务,现行的行政管理体制仍然存在一些不相适应的方面:政府职能转变还不到位,对微观经济运行干预过多,社会管理和公共服务仍比较薄弱;部门职责交叉、权责脱节和效率不高的问题仍比较突出;政府机构设置不尽合理,行政运行和管理制度不够健全;对行政权力的监督制约机制还不完善等。这些问题直接影响政府全面正确履行职能,在一定程度上制约着经济社会发展。

加快行政管理体制改革,建设服务型政府,是党的十七大做出的重要战略部署。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出,到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制,实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变,实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变,实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变,建设人民满意的服务型政府。实现上述三个根本转变,需要各级政府在理论、体制和技术层面进行不断的创新。在理论层面,要遵循公共利益至上、以人为本、科学发展、依法行政等原则,在建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府等方面实现管理理念创新;在体制层面,要进一步下放权力,规范机构设置,探索实行职能有机统一的大部门体制,使决策、执行、监

督适当分开与协调,强化行政管理的科学化和民主化,健全公共财政体制和公务员体制,全面落实《政府信息公开条例》,完善行政信息公开制度;在技术层面,要继续完善行政问责制,健全绩效评估体系,加强“电子政府”建设,探索公共服务市场化、社会化的具体操作机制等。

福建省委省政府提出把海峡西岸经济区建设成为“科学发展的先行区”、“两岸人民交流合作的先行区”。这个目标定位,必然要求我省各级政府着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,加快形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制,在推进自身改革与管理创新方面先行一步,力争在全国范围内率先建立比较完善的行政管理体制,为加快推进海峡西岸经济区建设提供有力的体制保障。这不仅需要各级政府自身的努力,同时也需要相关领域的专家、学者开展理论研究,为政府改革与创新提供理论指导和智力支持。

福建省行政管理学会成立于1986年7月,是全国成立最早的省级行政管理学会之一。学会成立以来,就一直致力于研究行政管理的理论与实践,取得了不少成绩和经验。特别是近年来,学会以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观为统领,坚持实事求是、理论联系实际的原则,扎实开展行政管理科学研究,为促进行政管理体制改革,逐步实现行政管理科学化、法制化和现代化,为建设对人民负责的政府,为推进海峡西岸经济区建设做出了积极贡献。本书所收集的57篇论文,就是递交学会2006年、2007年年会暨理论研讨会的研究成果。这些论文作者有的来自党政机关,有的来自高校、党校、行政学院,他们围绕政府改革与创新的主题,就加快行政管理体制改革、推进政府职能转变、实现社会治理创新,并就促进海峡西岸经济区建设中政府改

革与创新的热点、焦点问题进行了广泛而深入的探讨,许多真知灼见对推进政府改革与创新、促进海峡西岸经济区建设具有重要的参考价值。

在研讨会论文集即将公开出版之际,特为之序。希望此论文集的出版对福建省各级政府改革与创新及推进海峡西岸经济区建设起到应有的促进作用。

福建省行政管理学会会长

冯声康

2008年8月23日

目 录

序	冯声康/1
---------	-------

福建省行政管理学会

2006 年“政府管理创新”研讨会论文

中国省域政府竞争力研究	陈朝宗/3
-------------------	-------

行政垄断再思考

——从“泉州事件”谈起	陈永章/10
-------------------	--------

论构建和谐社会背景下的政府职能调适	陈振铨/16
-------------------------	--------

官僚制返魅与我国行政发展	程 宇/22
--------------------	--------

转变治安行政管理模式 服务“海西”建设	杜育群/29
---------------------------	--------

试论社会中介组织的发展与规范

——兼谈机构编制部门在转型社会中的角色	方成义/35
---------------------------	--------

加强政府执行力 推进海峡西岸经济区建设 ...	吴寿勤 李昭伟/40
-------------------------	------------

社会中介组织规范与发展途径探析

——以福建省为例	黄燕翔/46
----------------	--------

福建省社会中介组织的问题与对策探讨	施美萍/52
和谐社会与地方政府治理模式创新	肖文涛/57
和谐社会视野下的政府绩效管理	李松锦/63
市场经济下政府职能的缺位错位及原因	李新福/69
建立顺畅协调自转机制 全面提高机关	
行政效率	林知国 兰延灼/74
基于网站的电子政务管理创新	林中燕/80
试论政府执行力的提高	李 斌/86
透析政府执行力	
——基于人力资源理论的话语分析	宋惠芳/92
对我国政府与非政府组织合作的实践探索	
——以公共社区管理为基点	田 兰/99
降低政府运行成本 建设节约型社会	吴兴军/105
关于机关工作人员行为激励模式的几点思考	严美贵/111
创新政府管理方式 促进民营经济可	
持续发展	杨仁德 吴正金/117
公众回应素质的历史变迁	游海疆/123
服务型乡镇政府的行政资源配置探析	余晓青/130
推行行政问责制 保持领导干部先进性	王兴喜/136
新公共服务与农村养老保险中的政府管理	侯志阳/140
我国公共服务改革的理念定位及改革趋势	郑恒峰/146
论公共服务型政府的制度建设	李 萍/152

地方政府公共服务改革的路径探索	韦信宽/158
基于职业生涯规划的公务员培训研究	郑健挺/164
借鉴加拿大公共行政管理经验 推进我国 政府管理创新	郑亨钰/171

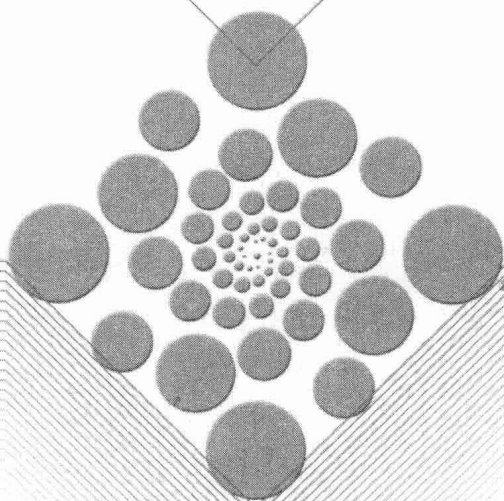
福建省行政管理学会

2007 年“行政管理体制改革与创新”研讨会论文

开展绩效评估 提高行政效能	冯声康/179
政务透明与转变政府治理方式	王兴喜/185
谋求行政管理体制的改革与创新 ——基于布坎南公共选择理论的启示	陈志龙/190
论行政体制改革的“公共能量场”效应	程 宇/196
弱势群体行政需求的表达:构建和谐社会的基础	陈雅煊/203
公共产品视角下的农村公路建设 ——以南平市延平区为例	董文忠/209
道路交通安全面临的问题及治理对策 ——以福建省为例	杨廷飞/215
服务为业:公共服务市场化的基石	黄东阳/221
公共服务法治化:公共行政的现代性诉求	李小兰/227
行政效能的价值理念和现实诉求 ——基于“新公共服务”范式的分析	林美萍/233

服务型政府建设中的治理体系创新	郑巧/239
论科学发展观视角下的行政绩效观念转变	马千里/245
关于警力资源优化配置的若干问题	谢子传/251
以人为本:信息时代领导管人的根本理念	许晓玲/257
构建服务型政府:回归政府定位的必然选择	颜溢惠/263
地方政府信用缺失的制度根源与治理对策	叶兵/268
简论电子政务对行政效率的促进作用	俞国铎/274
行政职能交叉的“公路交叉”模式及规避范式	唐国清/278
组织公正视域下的地方政府绩效评估研究	张江海/285
参公管理事业单位的职能梳理与界定研究	郑亨钰/291
走出政府成本控制的双重困境	黄剑宇/296
政府绩效评估视阈下的行政成本控制	严圣明/302
社会主义荣辱观:第三部门善治的价值向度	余晓青/308
创新城镇体制机制 统筹城乡协调发展	
——试探深化小城镇机构改革思路	方成义/314
非营利组织内部决策机制探析	郑振宇/321
公共治理视域下的非营利组织内部治理初探	陈清芬/327
论实行依法行政的行政管理体制障碍	陈文章/333
高校应急管理体系建设的若干思考	黄德棋/339

福建省行政管理学会
2006 年“政府管理创新”
研讨会论文



中国省域政府竞争力研究

陈朝宗

一、政府竞争力研究的意义

(一)经济全球化凸显政府竞争力的重要性

全球化背景下综合国力的竞争,不仅是经济的竞争、文化的竞争、军事的竞争,更是制度的竞争、政府的竞争,因为不论是经济的竞争、军事的竞争、文化的竞争,还是科技的竞争、教育的竞争,都需要政府去组织、引导和推动,一个具有世界眼光、怀有卓越能力、兼备廉洁高效的政府,对于综合国力、综合省力的提升,可以说是举足轻重的。

政府出现竞争需要有特定的政治、经济、文化背景,其社会背景是当今世界经济和文化的一体化趋势,经济的全球化使世界变成一个巨大的市场,文化的经济化使政府成为了文化产业最大的开拓者,世界一体化趋势造成经济资源、文化资源、人才资源在地区间或国家间的自由流动,于是,就产生了政府竞争的必要性和可能性。从必要性上说,政府竞争的目的在于吸引更多的经济资源、文化资源和人力资源,使本国或本地区经济和社会发展出现超越其他国家或其他地区的态势;从可能性上说,政府通过加强自身的能力建设,充分发挥政府的优势向社会提供更多、更好、更便宜的公共产品,来降低基础产业、科技产业、文化产业投资的商务成本,构建更有利于科技、教育、文化发展和人才成长的社会环境,实现经济资源、文化资源、人力资源向本地区或本国的涌动和集聚。

(二)构建和谐社会丰富了政府竞争力的内涵

政府竞争力研究对于政府职能转变,加强政府自身行政能力建设,有参考价值。

首先,政府竞争力不仅研究了政府的内在能力结构,而且研究了政府内在能力结构的功能——政府的外显能力,并对政府外显能力的结构、要素指标及其权重都做了描述,这有利于我们从定量的角度研究政府的职能、政府的能力、政府的管理及其政府管理的权重。

其次,政府竞争力对于政府政绩考核有参考价值。当前,全国上下正在开展科学政绩观的大讨论,中央提出不能仅仅用 GDP 去评价一届政府的政绩,有的学者提出了绿色 GDP 的概念,但实际上绿色 GDP 作为一届政府政绩的考核指标也是有局限性的,因为绿色 GDP 所反映的还只是政府的经济调控能力,而作为和谐社会背景下的政府,其职能远远不止是经济调控能力。

第三,政府竞争力包含着科学发展观的主要精神,体现了现代政府管理的基本职能,并且把政府效能,以及降低投资的商务成本作为提高政府竞争力的一个重要目标,这就使政府竞争力所研究的政府能力既有点,又有面,用这一模型考核一届政府的政绩,应该说比较符合和谐社会的精神。

二、政府竞争力研究视角与研究路径

政府竞争力的研究视角必须从以下三个方面入手。

1. 必须研究政府对自身职能的定位。一个有竞争力的政府首先必须职能定位准确,政府如果职能定位错误,管了一些不该管、管不好、管不了的事,那么,不管政府的能力有多强,它的竞争力也是不强的。现代政府的职能定位应该是经济调节、市场监管、社会管理、公共服务四种,这已是当今政府管理学界的共识。

2. 必须研究政府的内在能力。一个政府要有竞争力还必须具备较强的内在素质或内在能力,一个具备较强内在素质的政府所掌握的资源应该包括:“人力资源、财力资源、权力资源、权威资源、文化资源、信息资源、制度资源(管理水平)。它们在政府能力系统中分别以人力、财力、权力、公信力、文化力、信息力、协同力的形式发挥作用。”^[1]研究政府竞争力必须充分考虑政府的七大资源和七大内在能力,只有这样才能充分了解政府的真正潜力,从而发现政府还能在什么方面改进自己的服务,提高自己的管理水平。

3. 必须研究政府的外显能力。政府把自身的能力准确地运用到

自己应履行的职能上,就产生政府的外显能力。“如果说政府职能包括经济职能、政治职能、文化职能和社会职能,那么,政府的能力相应地就有经济调控能力、政治管制能力、文化引导能力和社会服务能力四个方面。”^[2]政府竞争力就应该从政府这四大外显能力去研究,这是政府绩效的具体表达方式。

从以上三个研究视角中,我们认为政府竞争力的研究路径必须从政府的内在能力着手,但又不能仅停留在内在能力的研究上,最终必须从政府的外显能力的角度去研究。

三、政府竞争力模型

如上所述,政府外显能力有“经济调控能力、政治管制能力、文化引导能力和社会服务能力四个方面”,这四个要素指标有机结合在一起,大体上可以反映政府的竞争力水平。但本文又认为,这四个要素指标基本上都是政府的产出指标,还应该有政府的投入产出比指标,这个指标是政府效能指标,反映的是政府(内部)管理能力。政府作为社会公共产品的主要提供者,它用多大的行政成本,为社会提供多少公共产品,产品的质量如何,政府的效率和廉洁度怎样,这些都影响着政府的竞争力。这样,政府竞争力模型的要素指标就有五个:经济调控能力、政治管制能力、文化引导能力、社会服务能力、政府(内部)管理能力。前四个是政府外部管理能力指标,第五个是政府内部管理能力指标。

确定每个要素指标及每个要素指标的权重是本研究的一个难点,一是因为遴选要素指标和确定要素指标权重没有现成的理论可遵循;二是因为有些需要评估的内容找不到可量化的要素指标,例如社会道德标准的供给,这是评价政府竞争力的重要内容,但却找不到可量化的要素指标。对于找不到可量化的要素指标,本研究只能采用相近的可量化的指标代替。

对于要素指标权重的确定,本文认为,只能在科学发展观的指导下,总结发达国家经济、社会发展的经验和政府管理的经验,通过德菲尔专家调查法去最终确定。除此之外,还应该注意政府竞争力比较的对象,国家之间政府竞争力的比较与国内地方政府之间竞争力的比较,其要素指标的权重是不一样的。我国是发展中国家,政府职能与发达国家相比肯定有所不同,但随着全球化的深入发展,各国政府的

职能将逐渐趋向一致,这样,各国政府竞争力之要素指标的权重也将逐步趋向一致。

本研究采用逐层独立权重法,即每一级的一组指标权重独立,其权重之和为 100,这样就允许各组内的参与加权合成的指标个数不必相等,因为只是合成结果参与上一级的合成。

下面是政府竞争力指标体系和权重:

一级指标:政府综合竞争力(总权重 100)。

二级指标:1. 经济调控能力(权重 25);2. 政治管制能力(权重 21);3. 文化引导能力(权重 16);4. 社会服务能力(权重 22);5. 政府(内部)管理能力(权重 16)。

三级指标:

1. 经济调控能力。应处理好几个关系:一是经济的发展与自然资源、生态环境承受力的关系,一个国家经济发展所付出的资源与环境代价考验着政府的经济调控能力。二是社会生产四大部类协调发展的关系,即人才生产、知识生产、服务生产、物质生产四大部类的比例关系,这是政府经济调控的重要内容。三是人的生产与物的生产的关系,这是政府最基本的经济调控能力,对于我国各级政府同样重要。四是生产与消费的关系,这也是政府经济调控能力的一个基本内容,各级政府必须善于处理生产与消费的关系,使经济得到健康的发展。

2. 政治管制能力。要求政府具备以下能力:一是政府的廉洁度。政府廉洁奉公是政府政治管制能力的首要评价指标,政府要能管好社会首先就要先学会管好自己,一个腐败的政府如果还具有很强的政治管制力,那么,这个政府就只能是专制的政府。二是政府处理社会矛盾的能力。政府处理社会矛盾的能力是政府政治管制力的最终目标,政府存在的根据是为了保证社会生活的秩序和稳定,这就要求政府具有较强的社会治理水平,特别是处理社会矛盾的能力。三是政府公共管理的能力。政府公共管理能力是现代政府的基本要求,传统的政府往往只考虑统治阶级或当政者的利益,因此,政府的主要精力往往也放在与统治阶级利益相关的事务的管理上;现代政府是全民的政府,现代政府管理的对象和管理的内容则应该是社会公共事务。四是社会道德标准的供给。一个社会在不同历史时期应该有什么社会道德标准,需要靠政府供给,至少需要政府的引导,政府能否在不同的历史