

地方政府公共管理创新： 经验与趋势

陈雪莲 杨雪冬 等著

 吉林大學出版社
JILIN UNIVERSITY PRESS

地方政府公共管理创新： 经验与趋势

陈雪莲 杨雪冬 等著



吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府公共管理创新:经验与趋势/陈雪莲等著.
—长春:吉林大学出版社,2009.8
ISBN 978-7-5601-4594-5

I. 地… II. 陈… III. 地方政府—公共管理—研究—中
国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 132562 号

书 名: 地方政府公共管理创新:经验与趋势
作 者: 陈雪莲 等著

责任编辑、责任校对:张显吉
吉林大学出版社出版、发行
开本:787×960 毫米 1/16
印张:15 字数:269 千字
ISBN 978-7-5601-4594-5

封面设计:水木时代(北京)图书中心
北京广达印刷有限公司 印刷
2009 年 8 月 第 1 版
2009 年 8 月 第 1 次印刷
定价:32.00 元

版权所有 翻印必究
社址:长春市明德路 421 号 邮编:130021
发行部电话:0431-88499826
网址: <http://www.jlup.com.cn>
E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn

前言

“物久则废，器久则坏，法久则弊”，即使是曾经科学有效的制度也必定会随着时间和环境的变化而“不合时宜”，这是人类社会运行机制需要不断创新和变革的根本原因。20世纪80年代，公共部门需要创新的理念随着“新公共管理学派”(NPM)的兴起成为政治学和公共管理学的焦点之一。1999年1月14日，美国华盛顿举行以“政府再造”(Reinventing Government)为主题的第一届全球政府创新论坛吸引了45个国家的政府部门、非政府组织和学者参与，在实践层面上如何推进公共部门的创新逐渐成为全球性的话题。近年来，中国理论学者和公共部门管理者也逐渐意识到：公共管理创新的活跃程度能够最直接展现出政府的运行现状和发展活力。我国许多地方的公共管理部门在转变政府职能、优化事业单位公共服务供给、促进民间组织提供公共服务、改善社区管理等方面开展了大量的改革创新，并取得了不同程度的实效。但是对于这些形式多样、丰富多彩的公共管理创新，人们无论在实践层面还是在理论层面都没有给予足够的重视。一方面许多公共管理创新者缺乏较为完整的信息，难以从其他地方的同行学到已经取得的经验，以避免一些本来可以避免的错误，减少不必要的创新成本和代价；另一方面理论局限于各种原因没有对这些创新进行深入研究、认真比较与系统总结，使得理论与现实操作脱离，研究缺乏现实感和针对性，难以为公共管理改革的深化提供有力的指导（关于中国学界公共管理创新研究领域的现状，本书附录一“公共管理创新研究现状——文献分析报告”中有系统的疏理）。为了缩短理论界和实践者的交流距离，本书邀请不同背景的作者，从不同视角介绍近年来中国地方政府在公共管理创新领域中的最新发展趋势，分析创新背后的公共管理部门运行理念，共同探讨在创新过程中展现出的中国地方政府改革逻辑和改革议程。

在“中国地方政府创新奖”^①课题组的支持下,本研究团队2007年11月至12月期间在“第四届中国地方政府创新奖”调研评估环节中设置了以公共管理创新为主题的问卷调查,调查对象覆盖全国20个地方政府,共1200份面向普通干部问卷,400份面向创新项目实施部门干部问卷。问卷统计分析结果描绘出现阶段中国地方政府公共管理创新的趋势性特征,以真实的数据回答了关于中国公共管理创新现状和未来的关键问题:在“后市场化”时代,公共管理的价值和目标有什么新的内涵?公共管理创新得以孕育和发展的社会环境如何?中国式“政治发展导向”的公共管理创新的发展路径是什么?公共管理改革与创新在中国政治体制改革议程中是否占据优先地位?由地方政府推进的公共管理创新有哪些特点?在地方干部眼中,创新通常会遇到什么样的支持和阻力?由地方政府主导的公共管理创新的可持续性和影响力如何?这些问题在本书第一部分的五篇文章中有详细的论证和解答。

本书的目标读者并不局限于学者,更希望我们的研究成果能够给公共管理部门的实践者提供可资借鉴和学习的改革思路和创新理念,因此,本书邀请了实际参与公共管理部门创新运作的实践者介绍他们在创新过程中的经验和收获。本书第二部分选取当前公共管理创新热点领域内的典型案例,以七篇文章的篇幅分别介绍浙江、山东、湖北、北京等地在技术创新、绩效评估、职能转变、管理流程再造、财政体制改革、危机管理等领域的典型创新案例。在“解剖麻雀”式的案例研究中真实地再现了公共管理创新的创新背景、创新动力、创新阻力及创新者在现有制度空间内实现微小突破所需要的智慧和勇气。

中国的公共管理创新是世界新公共管理运动中的一部分,相较于全球公共部门的创新议题和改革深度,中国公共管理创新的主题是否契合全球语境?哈佛大学伊莱恩·卡马克博士在附录二中从低成本政府、优质政府、专业政

① “中国地方政府创新奖”是由中央编译局比较政治与经济研究中心等几家学术机构联合举办的,旨在发现和推广地方政府创新经验的评选活动,这一活动从2000年开始至今已举办了四届,在全国地方政府有较大影响力,实行改革创新的地方政府多会主动把改革过程和改革经验介绍给项目组,项目组的工作人员也会根据媒体报道或实地调研中获得的信息主动联系进行改革创新活动的地方政府。目前,该项目组已收集到1190个地方政府创新案例及相关实证资料,可以说,2000年以来中国各级地方政府进行的主要创新活动类型都在该项目的案例库中有所体现。本文研究的154个创新案例主要集中发生在2000年以后。

府、电子政府、较少管制的政府、廉洁和透明的政府六个方面总结了过去 20 年世界各国政府创新与改革的主要内容和应该借鉴的经验与教训。

创新的意义何在？每一个社会科学学者或者具有人文关怀精神的人心中都有很多理想：理想的物质文明和社会文明，理想的国家和政府……我们理想的公共管理部门如何？简单地说，做正确的事（doing the right things），正确地做事（doing things in the right way），前者是为谋求最广泛的公共福利，后者是追求最科学的行政效率。理想的公共管理机制和体系应该是兼具“公共利益最大化”和“效率最高”两重特征的，只为实现这两个目标，公共管理部门的创新便永无止境。

1986 年，在全球范围内率先创立“美国政府创新项目”的哈佛大学肯尼迪政府学院 Ash 研究所，介绍自己发起这一项目的动因是“为了回应当时美国人对政府的疑虑，试图通过向公众介绍美国政府的创新举措来树立或恢复国民对政府的信任”^①。而我们正在推进的中国地方政府创新项目和相关系列研究，不仅仅是为公众和中国政治观察者提供乐观的依持，更期望散落在各地的政府创新如星星之火般可成燎原之势，最终推动整个中国政治文明的进步与发展。我们相信，不积跬步，无以至千里，每一个局部、微小的公共管理创新都在为中国政治文明的进步积蓄着智慧和力量。

陈雪莲

2009 年初春

于京东甜水园

^① Sandford Borins, ed. Forward. *Innovations in Government*. Brookings Institution Press, 2008, p. ix

目 录

第一部分 趋势性研究

第一章	后市场化改革与公共管理创新:过去十多年来中国的经验	(2)
第二章	政府创新的前提与方向:地方干部的视角	(26)
第三章	地方政府改革议程:公共管理创新	(45)
第四章	地方政府创新的驱动模式	(56)
第五章	简论中国地方政府创新研究的十个问题	(72)

第二部分 案例研究

第六章	技术创新与地方治理改革:对三个案例的分析	(96)
第七章	地方政府绩效评估改革的发展——以杭州市“综合 考评”项目为个案	(119)
第八章	公共服务中政府职能转变的有效途径——对莱西市政府 “为民服务代理制”的考察与研究	(131)
第九章	“以钱养事”机制——以湖北省咸安区为例	(146)
第十章	跨部门联办机制的研究与实践——北京市怀柔区行政管理 体制改革经验	(167)
第十一章	重大群体性事件隐患专案管理机制创新——浙江衢州的 实践	(178)
第十二章	财政公开透明保障人民当家做主——湖北省各级政府开展 财政与编制政务公开的创新经验	(188)
附录一	公共管理创新研究现状——文献分析报告	(202)
附录二	过去 20 年世界各国政府改革的经验与教训	(216)
作者简介		(231)
后 记		(232)

第一部分

趋势性研究

第一章 后市场化改革与公共管理创新： 过去十多年来中国的经验

1992年以来,随着市场经济体制的基本确立,中国改革进入了后市场化时代。这里所说的“后市场化”改革包含两层含义:一是在时间序列上,中国的各项改革开始在社会主义市场经济体制基本确立的背景下展开了。二是改革的重心不是建立市场经济体制,而是如何保证其健康运行;不是要依靠市场经济解决所有问题,而是要面对市场经济发展过程中产生的其他问题。因此,既要进一步推进经济改革,也要重视政治发展和社会建设,为市场经济运行提供有力的制度支持和有利的社会环境,并使市场经济创造出来的财富在全体社会成员中得到合理分配。作为改革重要组成部分的公共管理改革也需要根据环境的变化作出相应调整。

本章分为四个部分。第一部分是界定后市场化改革时代的基本特征;第二部分将讨论市场经济体制确立以来中国公共管理改革的进展;第三部分分析公共管理创新面临的难题;第四部分是总结。本章认为,要克服这些难题,首先要将公共管理改革作为政治发展的组成部分,然后确定改革重点。

一、后市场化改革时代的基本特征

(一)社会的发展目标从以经济增长为中心转向以实现社会和谐为中心

改革开放伊始,经济建设就被确定为国家的中心任务,并给予了有力的制度支持。按照允许少数人、个别地区先富起来的原则,平均主义被打碎了,经济增长也找到了合适的领域和地区。20世纪90年代中期后,经济增长的不平衡特征日益明显,地区之间、城乡之间、阶层之间的收入差距进一步拉大,开始成为社会不稳定的重要诱因,并对经济的持续增长提出了挑战。1995年江泽民在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》一文中提出要注意发展的协调性和均衡性。协调发展的思想明确进入了中央决策层,并在制度建设、资源配置、工作重点等方面给予了相应的支持。2002年,中共十六大提出的小康社会目标中,“社会更加和谐”成为重要内容。2006年,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》对社会和谐建设给予了系统的论证,并且把社会主义现代化国家的建设目标从“富强民主文明”调整为“富

强民主文明和谐”。提出要按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求来构建“全体人民共同建设、共同享有的和谐社会”。

(二)从统一控制型社会向自主决策型社会转变

改革开放前的社会是通过政治力量的全面渗透和控制而整合在一起的。政治力量的强制性和垄断性本质造成了社会结构的单一化和社会角色的模式化。政治力量一方面通过严密的单位体制规定了社会成员的分工,把它们统一在计划经济之中;另一方面通过严格的阶级标准把社会成员进行了区分,并以人民/敌人两分法把绝大部分人口统合在政权之中。改革开放后,随着市场力量的发展和政治力量的退让,社会多元化特征日益明显。这集中体现在两个方面:一方面是社会活动主体的大量增加。在经济领域体现为非国有法人以及在非国有经济单位中就业人口的迅速增加,在社会领域体现为各种新兴公民社会组织的出现。另一方面是社会活动主体的主体意识增强。对自身权益的关注是主体意识增强的动力。主体意识的增强也推动着多元主体行为的自主性。随着社会自主决策能力的提高,整个社会服从统一决策的过程也更加复杂,成本更高,需要建立新的协调机制来整合多元化的决策主体。这无疑是对整个社会达成共识、实现集体行动能力的挑战。

(三)从分割的蜂窝社会向流动的网络社会转变

改革开放前的整体社会也是内部严密分割、对外相对封闭的社会。内部的分割主要是通过户口制度和阶级划分实现的,体现为城乡分割和身份固定化;对外封闭则是对当时国际格局的直接回应,中国对于西方世界基本上是封闭的,对于东方阵营也强调独立自主。内部分割和对外封闭大大限制了整个社会的流动性,强化了制度的僵化。改革开放战略的实行是对内部分割、对外封闭的彻底否定,不仅在思想观念上消除了对流动与开放的恐惧感,而且通过各种制度创新和改革,不断消除阻碍社会内外部流动与交流的障碍,使得资源、人员、资本、信息等现代社会生产生活的基本要素都获得了流动的机会,为经济发展提供了有力的支持,更重要的是增强了社会的活力,推动了社会结构的变革。在社会流动性和开放性增强的过程中,社会内部各种主体之间以及他们与外部社会各主体之间的联系也日益紧密,无形中成为相互影响的利益相关者。某个主体的消极行为或者受到的消极影响都可能通过各种各样的联系蔓延到更多的主体,阶层、国界等制度性边界无法阻挡它们的流动与扩散。

(四)从生产的社会向消费的社会转变

以计划经济的方式优先发展重工业,赶超西方发达国家一直是改革开放

前中国经济发展的战略,因此,产业分布、资源配置、积累方式和消费方式等都是为集中发展、优先发展某些产业服务的。这不仅造成了整个经济结构的失衡,而且阻碍了生产发展对满足人民群众物质生活需要,提高生活水平的直接贡献。整个社会虽然生产增长,但消费匮乏。改革开放后,满足人民群众物质生活需要成为经济发展的首要目标。人民群众的收入不断增长,消费能力和消费需求不断增强。在市场机制的推动下,生产领域更加顺应社会不断变化的需求。人民消费而非国家赶超成为社会经济成长的首要推动力,生产的社会转变为消费的社会,并且消费导向逐渐压倒了生产取向。在这样的社会中,一方面,各种产品消费的大众化和普及化增强了对资源的索取和利用,有可能恶化人与自然的关系;另一方面,消费的个性化、精致化和流行化等也体现了消费者主体性的发展。他们不仅关注日常消费中的自身利益,也通过消费建立着自我的认同和相互关系。

(五)从国家财富的社会向个人财富的社会转变

国家、集体和个人一直被承认为社会的三大基本财富所有者。但是在计划经济体制下,由于高度强调公有制的纯粹性和收入过度平均化,个人没有掌握一定数量的财产,因而也无法成为实质上具有独立性的财富主体。整个社会的绝大部分财富是由国家所有的,而国家权力的无限性,又使得所有社会财富实际上都是由国家控制的,是可以被剥夺的。改革开放后,整个社会的财富结构发生了巨大的变化,一方面,国家控制的财富比例不断下降,民营企业和个人逐渐成为社会财富的重要所有者;另一方面,个人财富得到了以所有权为核心的制度化保障,个人成为名副其实的财富拥有者。这些变化的发生不仅限制了国家权力调控,影响社会活动的范围、强度和方式,更重要的是为社会主体意识的强化提供了物质支撑,因为他们拥有了更多的财富,也更关心危及自己利益的各种风险。同时,这也对大范围社会集体行动的达成提出了新的挑战,即如何协调数量众多的,有着自我财富的社会主体之间的合作。

(六)从经济不断增长型社会向社会可持续发展型社会转变

与前五个转变不同,这种转变不是改革开放前后状态的变化,而是改革开放之后发展取向的变化。对于中国这个发展中大国来说,实现经济的持续增长一直是国家与社会共同的目标,因为只有经济的持续增长才能为解决各种紧迫问题提供物质保障,也能使经济增长的收益扩散到更多社会公众身上。直到目前为止,这依然是一个社会性共识。但是片面强调经济增长产生的各种负面后果也随着改革开放的深入日益明显。生态环境对经济发展的支撑能力和社会对收入差距拉大的容忍能力直接挑战着现有的经济增长模式。发展

经济的目标必须从单纯追求经济高速增长转变为实现社会可持续发展,即经济发展不仅要实现人与自然生态的和谐共存,更要推动社会内部以及人类际的和谐共存。伴随着这种转变,生态风险与社会风险将得到越来越多人的重视。

(七)从全球化的学习者向主要参与者转变

中国是全球化进程的主要参与者,也是获益者。一方面,通过加入全球化进程,中国获得了发展所需要的资金、技术、观念等短缺资源;另一方面,在与其他国家的交往中明确了自己的优势,从而抓住了发展的机会。尤其是1992年以后,开放的目标具体化为了解和掌握国际惯例来提高本国在国际竞争中的竞争力,以及通过加快国内开放来深化改革。20世纪90年代中期以后,特别是2001年加入WTO以来,开放的领域从经济扩展到政治、社会、文化诸多领域。开放领域的全面化证明了中国已经成为国际社会的有机组成部分和重要成员。中国在全球化进程中已经从主动学习者转化为主动参与者。2003年“非典”事件直接推动了中国在更多事务上采取开放与合作的态度。2005年9月,在联合国成立60周年首脑会议上,中国国家主席胡锦涛提出要建设共同繁荣的和谐世界,成为负责任的国家。国际责任的加强不仅丰富了政府责任的内容,也推动了政府对内责任的实现。在2007年中国共产党第十七次全国代表大会报告中,二者的关系得到了清晰的说明。该报告提出,要在政治、经济、文化、安全、环保等多个方面加强合作,共同解决问题,应对挑战,分享发展,以实现共同繁荣。^①

(八)从低风险社会向高风险社会转变

改革开放过程也是风险不断增多的过程。首先是市场经济的发展,创造出了市场风险这个现代风险生产机制。在市场中,无论是生产者还是消费者都面临着风险,并且利用风险来追求利益。经济的高速增长不断强化着人类活动对自然生态环境的影响力度,衍生出各种类型的技术风险与生态风险。一方面,经济的高速发展是以自然资源的大量投入为代价的,因此造成了许多重要自然资源的短缺;另一方面,经济的高速发展也增加了污染物的生产和排放,从而破坏了生态环境。当经济增长成为各个地方政府的首要目标时,以管制不足为形式的制度风险和已产生的生态风险形成恶性循环,并进一步加剧后者的恶化。制度的改革与重建不断产生着制度风险。随着国家权力的收

^① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,2007年10月15日。

缩,市场和公民这两个现代制度被创造出来,成为制度风险的新来源,与此同时,国家管理和调控社会经济的各项制度由于受制于改革的不到位、重建的不彻底,难以应对各种新问题,从而成为制度风险的主要来源。其次,开放的扩大和深化使中国彻底地加入到全球化进程中,不仅使风险有了国际来源,而且也使本国的风险能够扩散到国界之外,从而使风险具有了国际性和全球性。这无疑增加了风险来源的复杂性,扩大了风险的影响范围。

二、后市场化改革时代与公共管理的进展

在后市场化改革时代,随着各种新问题和新挑战的出现,公共管理要实现的价值大大丰富了,不再局限于经济的高速增长。同样,经济增长也不能替代公共管理应该坚持的其他价值。上述概括的变化启发出 10 个公共管理改革和创新需要追求的价值:安全、民主、法治、廉洁、透明、责任、参与、服务、合作与和谐(见表 1-1)。按照这些价值在公共管理价值系统中的地位,我们可以把它们分为四个层次(见图 1-1)。

表 1-1 后市场化时代的主要变化与所启发的价值

后市场化时代的主要变化	变化启发的价值
社会的发展目标从以经济增长为中心转向以实现社会和谐为中心	和谐、安全
从统一控制型社会向自主决策型社会转变	责任、法治、透明
从分割的蜂窝社会向流动的网络社会转变	合作、安全、透明
从生产的社会向消费的社会转变	责任、安全、服务、廉洁
从国家财富的社会向个人财富的社会转变	民主、法治、服务、廉洁
从经济不断增长型社会向社会可持续发展型社会转变	安全、和谐、责任
从全球化的学习者向主要参与者转变	合作、责任、透明
从低风险社会向高风险社会转变	安全、责任、和谐

安全是最基本层次的价值,集中表现为社会政治稳定有序。公共管理的首要任务就是要维持社会的基本秩序,确保整个社会成员的基本安全。失去了安全,其他价值就失去了实现的基础。当然,我们也要注意安全价值实现的手段和方式可能会对其他价值实现产生干扰,因为公共权力垄断着暴力工具。

民主和法治是现代公共管理的基本制度条件,属于第二层次的价值。它们的作用不仅在于为公共管理改革提供了价值引导,更重要的是通过基本的制度框架约束着公共管理活动。一方面,公共管理要遵守人民主权原则,另一

方面必须按照法律规则展开。

廉洁、责任、参与、透明、服务、合作是第三个层次的价值,也是当代社会经济发展对公共管理活动提出的新要求。虽然公共管理的核心主体依然是政府,但是企业、个人、公民社会组织等也参与到公共管理活动中,并且在某些方面替代了政府的作用。因此,公共管理改革必须接受新的价值,以容纳新的公共管理主体,并发挥他们的积极作用。

和谐是公共管理要达到的最高层次,但并非在实践中无法贯彻。对于公共管理来说,公共权力与公民的关系、公民社会内部的关系、公共权力系统内部的关系以及人与自然的关系等是必须协调的主要关系。日常的公共管理就是协调这些关系的具体活动。

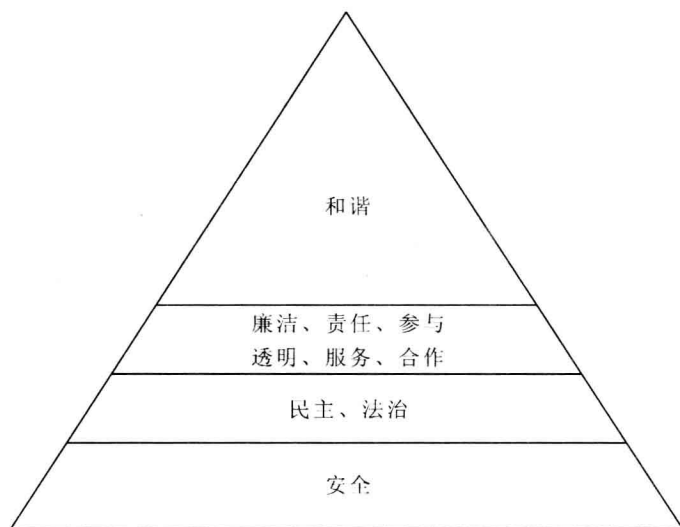


图 1-1 公共管理的价值体系

在这些价值中,绝大部分是改革开放以来,特别是后市场化改革时期出现的。它们的产生反应了社会经济发展的深刻变革,说明经济的增长和效率的提高只是社会发展众多目标中的一个。社会发展还有其他重要的价值目标。而且要使市场经济持续地良性运行,不能只关注经济领域,还要关注政治、社会、文化等其他领域,因为所有的市场经济都是具体的,是受周围环境影响的。而公共管理改革也不能只拘泥于推动经济增长,还要关注其他更高目标的价值,这样才能从根本上提高公共权力的合法性和运行的合理性。公共管理的 10 种价值被公共权威采纳的时间如表 1-2 所示。

表 1-2 公共管理的 10 种价值被公共权威采纳的时间(大致时间)

公共管理的价值	被公共权威采纳的时间
安 全	1990 年 12 月 24 日,邓小平在谈话中提出“稳定压倒一切”;1992 年十四大报告提出“社会政治稳定”是不断前进的条件之一;后来江泽民多次论述了稳定的重要性,以及稳定与改革、发展三者的关系,认为稳定是“前提”
民 主	这是一直坚持的价值。改革开放之初,邓小平在《坚持四项基本原则》中提出“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化”;2002 年十六大报告提出“扩大社会主义民主”;2004 年提出“民主执政”;2007 年十七大提出“人民民主是社会主义的生命”
法 治	改革开放初期使用的是“法制”的概念;1997 年十五大将“依法治国,建设社会主义法治国家”确定为治国的基本方略,并于 1999 年修宪时写入宪法;2004 年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》
廉 洁	改革开放以来一直强调防止腐败,1992 年后对腐败问题更加重视;1999 年政府工作报告提出要建设廉洁政府;2008 年发布《建立健全惩治和预防腐败体系 2008—2012 年工作规划》
透 明	1998 年开始在农村普遍实行村务公开和民主管理制度;2008 年《中华人民共和国政府信息公开条例》施行
参 与	2000 年十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中首次明确提出“扩大公民有序的政治参与,引导人民群众依法管理自己的事情”;十七大提出,“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务,管理经济和文化事业”

续表 1-2

公共管理的价值	被公共权威采纳的时间
服 务	1994 年,山东省烟台市委率先推行服务承诺制;从 1992 年开始,加强政府的服务职能开始得到重视;2005 年的中央政府报告提出建设“服务型”政府
责 任	从 2003 年开始,不断强调加强政府责任;2006 年 9 月 4 日温家宝总理在“加强政府自身建设,推进政府管理创新”电视电话会议上的讲话中,明确提出要建设责任政府;2005 年,在联合国成立 60 周年首脑会议上,胡锦涛提出中国在建设和谐世界中要成为负责任的国家
合 作	2004 年十六届四中全会《关于加强党的执政能力建设的决定》提出“党总揽全局、协调各方”的原则可以被看做“合作”理念出现的端倪;后来又陆续通过发展“协商政治”、“社区建设”、参与国际合作等行动表达了这个理念
和 谐	2002 年十六大提出“社会更加和谐”是小康社会的目标;2006 年十六届六中全会通过“关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定”,把“和谐”与富强民主文明并列为现代化国家建设的目标

这些后市场化时代产生的价值在进入了意识形态的同时,在公共管理改革中也得到了实践,并在制度、机制、方法、手段等方面进行了创新,以提高公共管理活动对社会经济生活新变化的适应性。过去 10 年来,公共管理的改革创新主要有以下几个特点:

(一)政府职能定位逐步明确。转变政府职能作为政府改革的核心内容是市场经济体制确立为改革目标后提出的。1993 年的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》把按照市场经济要求对政府管理经济的职能进行了明确规定,即:制订和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设,创造良好的经

经济发展环境;同时,要培育市场体系、监督市场运行和维护平等竞争,调节社会分配和组织社会保障,控制人口增长,保护自然资源和生态环境,管理国有资产和监督国有资产经营,实现国家的经济和社会发展目标。至此,关于政府管理经济职能的讨论基本结束。1997年的十五大报告在谈到政府职能转变的时候,开始把“服务”作为改革的目标。2003年中共中央作出的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》针对政府对经济领域的过多干预,提出要“把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来”^①,这可以看做是公共服务型政府的最初提法。“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,是社会主义市场经济条件下政府的四项主要职能。”^②2005年,建设“服务型政府”的目标被确定下来,并提出各级政府要在继续抓好经济调节、市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务,把财力、物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜,把领导精力更多地放在促进社会事业发展和建设和谐社会上。2008年3月,《关于深化行政管理体制改革的意见》更是明确提出,到2020年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。

对于公共管理改革来说,政府职能的确定起到了两个基本作用。一是划定了政府行为的范围,明确了政府应该做什么,不应该做什么。不仅为摆脱“全能主义政府”的束缚指明了方向,更重要的是,扭转了改革开放以来政府工作重点过度“经济化”,只重视短期经济利益的倾向。二是政府内部结构和资源投入结构发生了相应调整。在中央政府层面,从1998年以后,社会事务类组织在机构总数中所占的比例超过了经济管理类组织,并且存在的时间最长。^③相应地,政府的人力资源和财政资源投入也向社会管理领域倾斜,政府的社会管理和服务职能得到了加强。

(二)公共管理活动的法制化水平逐步提高。社会政治缺乏制度化、法制化被认为是文化大革命带来的重大教训,因此,改革开放初期,就非常重视法制建设。^④但整个20世纪80年代的法制建设在“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”方针的指导下,目的是为公共权力的行使提供法律依据,还

^① 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,2003年10月14日通过。

^② 2003年9月15日,温家宝总理在国家行政学院省部级干部政府管理创新与电子政务专题研究班上的讲话。

^③ 何艳玲:“中国国务院(政务院)机构变迁逻辑——基于1949—2007年间的数据分析”,《公共行政评论》,2008年第1期,第132~155页。

^④ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第164页。