

公共管理书系

新编公共 管理案例

◎ 王祖康 编著

New Cases in Public Management



中国海洋大学出版社

公共管理书系

中国海洋大学教材建设基金资助

新编公共 管理案例

王祖康 编著

中国海洋大学出版社

· 青岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

新编公共管理案例/王祖康编著. —青岛:中国海洋大学出版社,2006.9
ISBN 7-81067-918-X

I. 新… II. 王… III. 公共管理—案例 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 102576 号

新编公共管理案例

王祖康 编著

出版发行 中国海洋大学出版社
社 址 青岛市鱼山路 5 号 邮政编码 266003
网 址 <http://www2.ouc.edu.cn/cbs>
电子信箱 xianlimeng@qingdaonews.com
订购电话 0532-82032573 82032644(传真)
责任编辑 孟显丽 电 话 0532-82032121
印 制 日照报业印刷有限公司
版 次 2006 年 9 月第 1 版
印 次 2006 年 9 月第 1 次印刷
开 本 889 mm×1 194 mm 1/32
印 张 7.625
字 数 212 千字
定 价 20.00 元

版权所有

侵权必究

前 言

公共管理学是一门实践性的社会科学,而不是纯理论性的研究。在公共管理领域,案例研究是一种新颖而实用的方法,是一种解释和归结社会现象的有效手段。阿德尔曼将案例研究定义为:“案例研究是对一组研究方法的笼统术语,这些方法着力于对一个事件进行研究。”在理论界,历来对案例研究存在分歧。一种观点认为案例是特殊事件,案例就是案例,从案例中不能总结出带一般规律性的结论,比如贝纳德(L. L. Bernard)认为:“案例研究是用来阐明和支持命题和规则的方法,而不是归纳出新的假说。诸如寓言、神话、故事、悲剧、小说等都从古代就开始运用社会案例。”另一种观点认为对案例的研究可以得出新的假说以及分析性的普遍结论,比如吉(Gee)就认为:“作为一种研究方法,案例研究似乎首先用于描述当代资料,并从中得出归纳性的普遍结论。”其实,案例研究就是一种利用数据、档案、事件、经过等已发生过的事情记载,通过观察和判断,并运用模型对其进行分析,从而得出带有普遍性结论的研究方法。

在中国的理论界特别是在教育领域内,由于思维方式、历史传统和社会习惯与国外不同,对于案例研究和案例教学并不是特别推崇,还是比较偏重于纯理论的研究,所以迄今为止,案例教学在大学授课方式里还不是主流。经过改革开放二十几年的发展,我国的经济已取得了举世瞩目的成就,许多先进的管理理论都已经在我国生根开花,政府和管理企业的管理水平也在不断提升,可以说,目前我国已经具备了一些条件和环境,应当勇于尝试去创立具有本土特色的新的管理理论。在这种局面下,管理学的案例研究和教学应当被重视,这种实用的手段可以帮助我们尽快地认识和利用规律,从而推动相关理

论的建立。

以往管理学的案例研究,一般都是按管理的职能或者管理的内容来展开的,没有从案例本身所具有的功能来展开,所以往往不能发挥案例研究的潜在优势,这是很令人遗憾的。因此本书的编撰,不再按照以往的传统,而是大胆地按照一种新的标准即案例本身的功能来进行分类,希望这种尝试可以进一步挖掘案例教学的优势,以更好地达到教学的目的。本书的编写主要是依据案例的功能,同时考虑到与现有教科书的衔接,所以兼顾了公共管理的职能。从案例的功能上划分,一是解释型案例,重在阐明一般理论模型或管理原理在公共管理实践中的具体运用。主要用来描述和说明,人们所认识的管理规律在现实生活中是如何表现和发生作用的,以及在一定的理论指导下,某项管理行为发生和发展的全过程。二是政策型案例,完全是从政策制定的角度,提供为实现某项政策目标而可能采取的政策选择和政策协调。由于存在着多种政策选择和组合,因而政策效应分析就是一个重要的内容。同时还客观地描述了决策的过程,提供真实的决策场景,深入地探讨如何进行有效决策的问题。三是归结型案例,透过对某件案例的分析,对一定的经验进行归结和提炼,提出新的理论假设,为进一步发现和提出某些理论主张作铺垫。同时,结合公共管理的一般职能即决策、组织、领导、控制和创新等内在的逻辑顺序,来展开案例的编撰。

一个好的案例,必须是一个真实发生过的事情,而不能杜撰臆造,尽管可以通过编写以符合教学的需要,但不能改变基本事实。同时,一个好的案例必须是一个可供进行发散式思维的故事,可以从多个角度进行分析和解释。本书遵循了这个原则,所有的案例均来自于公共管理的现实活动,尽可能地收集最新的案例。由于我国正处于市场化进程之中,改革的步伐很快,公共管理实践极其丰富,所收集的案例难免挂一漏万,在此恳请读者见谅。

目 次

第一篇 解释性案例	(1)
第一章 公共管理思想	(2)
案例一 20 世纪美国政府的改革历程与启示	(6)
案例二 英国地方政府公共服务改革:最佳价值模式	(14)
案例三 2004 中国改革问卷调查:下一步要改革的 24 个问题	(23)
案例四 从“政府本位”到“社会本位”	(28)
第二章 公共管理主体	(31)
案例一 美国的重塑政府运动	(36)
案例二 新政新理念:强化政府服务的手	(43)
案例三 开门立法民主税政,听证亲历者说自己想说的 话	(51)
案例四 “国退民进”——上海社区管理领域的深刻 变革	(55)
案例五 深圳人大:全国首创“专业代表小组”	(60)
第三章 公共服务与公共管理责任	(66)
案例一 “麦莎姐姐”进京记	(69)
案例二 海南文明生态村何以“星火燎原”?	(77)
案例三 重庆行政首长问责制拷问官员“舒心”日子	(79)

案例四	中国政坛掀起问责风暴,走向制度需重视三大问题	(82)
案例五	北京城市管理广播开播8个月,为民办事3 230件	(84)
案例六	一个热心的城市雇员	(85)

第二篇 政策性案例

第四章 公共政策

案例一	罗斯福新政的措施	(98)
案例二	经历“狗牌”风波	(102)
案例三	广州抗击不明病毒	(105)
案例四	我国医疗改革面临的七个问题	(109)
案例五	《红旗法》的启示——也谈制定工商活动规章的原则	(116)

第五章 公共经济政策

案例一	美国预算管理的透明度	(120)
案例二	日本股市1 200点保卫战——政府救市的成功案例	(125)
案例三	“苏州模式”改版升级	(127)
案例四	国家审计署公布32家审计报告:启蒙新公共管理	(132)
案例五	横向到边纵向到底,浙江全面推开预算财政革命	(136)
案例六	窗户税、奢侈税的遐思	(140)

第六章 公共人力资源管理

案例一	加拿大政府公务员制度创新概况	(146)
-----	----------------------	-------



案例二 我国干部人事制度改革升温撬动官本位 沉重积习·····	(151)
案例三 选谁用谁制度说了算·····	(157)
案例四 为第二部门挑选一名主管·····	(161)
案例五 深圳市“试水”政府雇员制·····	(164)
第三篇 归结性案例·····	(168)
第七章 电子政府趋势·····	(170)
案例一 电子政府在国外的发展·····	(174)
案例二 中国的电子政务——来自政府的声音·····	(181)
案例三 中外电子政务的比较·····	(185)
案例四 南海市电子政务建设经验谈·····	(190)
第八章 公共管理的企业化创新·····	(192)
案例一 美英日是如何考核政府的·····	(195)
案例二 我国政府绩效评估体系面世·····	(201)
案例三 重庆探索“低成本”行政管理模式·····	(204)
第九章 中国公共管理的探索·····	(208)
案例一 深化行政管理体制改革,尽快实现政府管理创新 ——温家宝总理 2003 年 9 月 15 日在国家行政学 院省部级干部政府管理创新与电子政务专题研究 班上的讲话摘要·····	(213)
案例二 深圳市启动行政管理体制改革·····	(220)
案例三 中国政府制度的创新·····	(226)
案例四 武汉市推进政府运行机制和管理方式创新·····	(231)
参考文献·····	(236)

第一篇 解释性案例

在一切科学研究的领域，人们感兴趣的是对事物运动规律的发现。对这种规律的认识往往要形成某种概念或原理，用来解释现实生活中的现象。与自然科学相比，在社会科学领域特别是经济学和管理学领域，由于人类生产和生活的日益活跃，以及新技术和新思维的不断涌现，事物内在的运行规律在不断变化，发生作用的环境条件也在不断改变，规律呈现的周期似乎越来越短。这一现象在知识社会里表现得特别明显，随着产品生命周期的缩短和技术突飞猛进的发展，除了需要人们拥有更完善和快速的工具来尽快认识在我们生产生活中存在着的规律之外，还需要对已确立的规律进行全面的理解和运用。近十几年来人类的管理活动表明，在信息社会，管理规律的发现途径和表现方式，与农业社会和工业社会有了一些区别，信息运动自身的规律大量涌现并开始主导物质领域的活动，其特点主要表现为“新颖”、“变化”和“虚拟”。这对于管理规律的认识和掌握，带来了一定的难度和不确定性。因此我们对管理规律的认识和把握就需要采取一些更为科学和合理的方法。

在以前，人们往往采用一种“化繁为简”的做法，对社会生活领域内的一般规律加以简化，形成能反映某种逻辑关系的分析模型。这种模型与现实的事物并不完全一致，它所反映的是简化了的事实，但却完全合乎逻辑推理，所以这种方法可以有效地对某些概念和原理进行解释和演绎。从某些理论概念出发而建立的模型被称为解释性模型，如投入产出模型、量本利分析模型等，通过这些模型我们可以进一步地加深对规律的理解，同时也可以通过定量的分析计算，得出科学的结论，避免实践中的无谓重复。案例研究和教学也可以采取

这种思维,从道理上讲,不管是什么管理规律和管理理论,一旦被归结出来,都需要尽可能地转化为物质力量,成为人类手中改造自然的有力武器。解释性案例尽管不能像一个数学模型那样精确地反映现实,但却可以用现实中的典型事例或人们亲身经历过的活生生的事件来形象地诠释一个道理、一个观念或一个规律。通过阅读和分析这种案例,能使人们加深对理论的体会或者领悟一个道理,这就是解释性案例的主要作用。虽然从某种意义上讲,一般的案例都有解释某种道理的功能,但这种专门设计的解释性案例,往往是围绕着一个明确的主题并且是以一个案例群的形态出现,所以其解释的功能要比一般案例突出。当然,尽管被称为解释性案例,它的功能也不只限于“解释”,也具有一些其他的客观效果。比如你可以通过分析这种案例来获得一个概念或者归结出一个政策制定的程序。因为案例毕竟是在真实地描述所发生过的某些事情,是一种对“经过”的叙述,读者内心的状态和分析的角度不同,所得出的结论就不同,“横看成岭侧成峰,远近高低各不同”,这是不足为怪的。

总之,一个发挥着解释性作用的案例,通过记述和说明在公共管理实践中所发生的事件、政策和决策的真实过程,来阐明公共管理的某些规律、概念和理论。虽然它不能像模型那样非常准确地表达出规律的含义,但它的特点和优势也不是模型所能替代的。它能采用各种手法,对公共管理领域内所经历的事例进行栩栩如生的然而又是“镜像一般”的描述,来充分地演绎公共管理理论的深刻含义,使这些道理变得更加简单易懂。因此,解释性案例的积极意义不仅体现在相关理论的学习上,而且对于研究者来说,也提供了一种类别更加明确的分析素材。

第一章 公共管理思想

引言

要理解公共管理的概念,首先要理解“管理”和“行政”的概念。

管理是人类社会的一种古老的、普遍的活动,其实质是指一种协调活动,即“管理主体围绕着组织目标,对管理客体所展开的协调活动”。从另一个角度上讲,管理一般是指在权限的范围内,对事物进行处理和整理。自有人类活动开始,管理活动就出现了,但是真正意义上的管理,只是在工业革命尤其是第二次技术革命之后才开始出现,从那时起,人类才第一次建立起了管理理论。

行政的本意是指“把统治推行开来”,是指一种落实政治意图的具体的执政活动。在中国的字典里,行政被界定为“国家政务的管理”。按现在国际普遍采用的解释,行政就是“国家事务的管理”。行政也可以和管理连用,形成一个新的概念,即行政管理。行政管理概念的出现意味着行政开始从政治性的管理向技术性和程序化演进,体现了行政学和管理学融合发展的趋势。行政管理的概念一方面表现出行政仍属于一种管理活动,要遵循管理领域中的基本规律,具有管理活动的共性;同时又表现出行政与一般管理活动的不同,具有自己的特殊性,它是一种由“国家”所组织的管理活动,而不是其他社会组织的管理活动,这是行政管理的个性。近代以来,行政管理的含义在不断地发生变化,变化的内容主要有两个方面:它已不是指整个政务的推行,而只是指与立法、司法并行的一种执行性工作,行政活动的范围缩小了;添加了权力制衡的色彩,表现了社会对政府的制约关系,是一种民主体制下的分权。在我国由于国情的原因,有时候行政和行政管理含义的区别不是很明确,似乎是同一个概念的不同表述,其基本含义都是指“国家行政机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动”。具体地说,都是指国务院及各级人民政府的工作。

公共行政概念的出现进一步明晰了“行政”的内涵,它是指:为了公共的利益,由享有国家公共权力的机构或人员,在公民广泛参与和制约之下,对公共事务所进行的具体管理活动。与以往不同,这个概念的主要特征就是突出了行政的“公共性”。它产生的前提是人类所生产的所有物品,都可以分为两种物品:私人物品和公共物品。私人物品的特性是具有排他性、竞争性和垄断性,其质量相对易于衡量,

只能由一个人消费,私人物品的生产与消费主要依靠市场机制做出。与此相反,公共物品的特征是不具有排他性、竞争性和垄断性,其质量相对难以衡量,同时由许多人共同消费,个人一般不能选择消费或者不消费,公共物品的配置主要通过政治程序处理做出。由此,人类的社会事务也区分为两大类:与公共物品生产相关联的是公共事务,与私人物品相关联的是私人事务,公共事务一般由代表民意的政府来进行管理,而私人事务则由公民自己处理,与他人无关。20世纪70年代以来,人们越来越认识到,高质量的公共生活是高质量的人类生活的重要基础,而高质量的公共管理是高质量的公共生活的重要保障。根据现有的公共经济学理论,许多公共经济学家都认为,市场机制能够有效地处理私人物品,但不能有效地处理公共物品,因此唯一的选择就是由政府来处理公共物品了。即使是主张“守夜政府”的亚当·斯密也认为政府应该处理国防、公共设施建设以及提供法律和秩序等公共事务。以主张最低限度国家的当代政治哲学家诺齐克也认为,为公民提供保护是政府的天职。公共行政概念的积极意义在于,首先是明确了行政的唯一目的是公共利益,而不是什么别的利益,这就使行政的内涵发生深刻的变化;再就是把行政的范围界定在公共事务领域,对私人领域的事务不能干预;第三,既然公共行政的目的是出于公益目的,那么就必然强调行政中的公共责任以及公众的参与和监督,这和以往的行政概念是迥然不同的。

20世纪70年代末以来,新公共管理(New Public Management)运动与新公共管理理论逐步兴起,它们伴随着新古典经济理论的崛起和信息技术革命的浪潮,以及人们对公共部门管理现状的日益不满,在西方发达国家掀起了一场声势浩大的公共行政改革运动。这场主张运用市场机制和借鉴私人部门管理经验来提升政府绩效的改革运动,被理论界称为“新公共管理”运动。新公共管理运动首先发端于英国,以撒切尔夫人上台为标志,随后波及澳大利亚、新西兰、英国、加拿大、荷兰、法国等经济合作与发展组织国家。这一运动缘于对20世纪70年代以来,国家干预主义经济政策所造成的“滞胀”困境,以及西方工业社会向信息社会过渡期间,官僚制政府管理模式弊

端丛生的反思,是西方行政管理从规制主义向市场主义的再次回归。新公共管理运动具有明显的市场导向、成果导向和顾客导向的特征,主张将市场竞争机制引入公共管理,打破政府对公共物品与服务的垄断;更多地注重管理的结果,而不是只专注于过程,重视政府绩效的考核;把公众视为顾客,将顾客满意程度作为衡量的标准。

新公共管理思潮的出现与各国行政改革的浪潮是密不可分的,它有力地推动了“重塑政府运动”。在凯恩斯理论的影响下,当政府这只“看得见的手”干预市场并获得巨大的成功之后,其“政府失灵”的趋势也表现得非常明显。一方面,政府对社会、市场的管理,不仅使政府所承担的任务越来越多,成为“万能政府”,而且政府对外管理的实际效率也很低,在不少方面负面影响越来越大;另一方面,政府中官僚机构膨胀,效率低下,财政支出扩大。正是在这种背景下,世界上绝大多数国家都要求政府进行改革。人们要求政府把公共事务特别是公共物品(服务)民营化;推进社区主义,建立理想的政府、市场、社区三足鼎立的公民社会;加强公共部门与私营部门的合作,发展非政府、非营利性组织;用企业精神再造政府,把企业管理中的组织文化注入政府组织中,提高政府部门的竞争力。

公共管理,既是一种应运而生的新型的理论或学科,也是一种代表着时代未来发展的富有活力的管理模式或管理活动。说它是一种理论或学科,是指公共管理是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法,专门研究公共组织尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。在西方,它源于20世纪初形成的传统公共行政学和六七十年代流行的新公共行政学,后于70年代末期开始受到公共政策和工商管理两个学科的深刻影响而逐渐发展起来。如今它已经成为融合了公共政策、公共事务管理等多个学科方向的大学科门类。说它是一种管理模式或管理活动,是指公共管理是一种实践性很强的学科,既包括政府工作的管理,又包括非政府的公共管理即关系社会生产和公众生活福利、国家建设和发展的公共和公用事业管理,几乎涉及社会生活的各个方面,与老百姓的利益息息相关。从这个意义上讲,公共管理已不是一门学科所能概括的了,它是一种内容非常

深刻、涉及面非常广泛的、社会公众积极参与的民主性活动。这个活动同时体现了一种时代的潮流,是进入信息时代之后人类社会管理公共事务的一种必然的发展趋势。

西方国家 20 世纪 70 年代末兴起的新公共管理运动,以及 90 年代中期兴起的治理改革运动,奠定了公共管理的基本理论框架和发展模式。目前,公共管理运动仍处在不断深化的阶段,人类对于如何更完美地、更有效地治理自己的国家,仍在孜孜不倦地进行着探索。中国改革开放已经有 28 年的历史了,在这期间对于公共管理理论的引进已做了大量的工作,并结合中国国情进行了有益的实践。但从总体上看,由于中国经历过漫长的封建社会和几十年的计划经济时代,“强政府、弱社会”的社会管理格局仍具有强大的惯性,一时难以改变。目前在经济发展中,仍然以地方政府为主导,地方政府依然是“强势政府”,左右着一切社会事务的发展。从这个角度讲,中国的公共管理实践还要经历一个复杂而漫长的过程,绝不会一蹴而就。但我们毕竟已经进入一个新世纪,在知识社会中,人类社会管理模式的改变速度可能与以前不可同日而语,因为管理环境发生了巨大的变化,信息技术在不断地、迅速地改变着我们的生产方式和生活方式。

案例一

20 世纪美国政府的改革历程与启示

美国政府在社会管理和国家管理方面有很多成功的实践,成功的背后有一套高效的运作机制在起作用,而机制的形成有一个过程,一个不断改革进步的过程。分析美国联邦政府的改革过程,明晰其改革的路径选择和联邦政府的职能分化对政府层级职能变革的推动,使联邦、州、郡、市的职能分配层次分明,实现有效的管理,对我国



地方政府管理社会的职能改革、体制创新会有启发意义。

一、20 世纪美国联邦政府的改革过程

美国的社会管理经验已经成为世界各国社会管理改革借鉴的主要参考样本。其社会管理的成功可以归纳为 6 个字：小政府，大社会。这种结果是经历了漫长的改革过程而实现的，而且这种改革还在不断进行之中。

贯穿整个 20 世纪的美国政府改革，可以划分为五个阶段。

第一阶段(1900~1940 年)为效率阶段，以创立好政府为目标。19 世纪末 20 世纪初，政府改革关注的主要是效率。当时的改革者认为，改革的目的在于创立一个好政府，好政府就是更有效率的政府，而更有效率的政府意味着更加廉洁的政府。这个时期的改革成功有赖于把政治与行政彻底分开，后来学者称之为政治/行政二分法。改革者认为，“只要避免裙带关系、任人唯亲和贪污贿赂等弊端，在专家指导下的政府必能为公共利益服务”。

第二阶段(1940~1970 年)为预算阶段，以控制开支为目标。控制政府开支过大成为这一时期提高政府生产率的主要动因。当时人们普遍认为政府的开支浪费是最大的腐败，认同这样一个观点：组织设计能够查禁腐败。用当时著名的公共行政学家伦纳德·怀特的话来说就是：“在以道德为动力的改革中，通过技术和管理手段实现重新组织。”人们相信，只要将行政原则加以应用，建立起精心设计的组织结构和程序，这些(政府管理过程中)可乘之机就可以逐渐消除。

第三阶段(1970~1980 年)为管理阶段，以效率和效益为目标。这个过程的改革，人们集中关注效率和效益两个问题。解决效益的问题是革除政府中的欺诈、权力滥用和浪费等行为；效益的提高通过效率来解决。尼克松总统和吉米·卡特总统十分支持这个过程的政府改革运动，联邦政府采取重大步骤将方案评估和全面的生产率结合于政府政策的施行过程中。尼克松总统还下令建立全国生产率委员会，这个委员会后来发展成为全国生产率和工作质量中心，1978 年后又发展成为全国公共生产率中心。该机构主要是研究公共部门

的生产率和推动公共部门生产率的发展。效率与效益至今一直是政府改革不断完善的动因之一。

第四阶段(1980~1992年)为私有化阶段,以精简政府为目标。这一时期的改革,开始于1980年里根当选总统,主要是通过更多地由私营企业提供特定政府服务的方式,提高生产率。进行私有化的目的是阻止联邦政府赤字惊人的增长、降低税收及节约政府开支。更深远的意义则在于缩减联邦政府自身的规模和职责。20世纪80年代,美国的社会中有一种思潮,认为由私营企业负责政府的一些服务能做得更有效率和效益。1982年的“88号改革”即是总统的管理改进委员会作出的一个尝试,目的在于使生产率目标融入政府基本程序,“使官僚机构像公司一样运行”,通过更多地由私营公司提供特定政府服务的方式,提高生产率。

第五阶段(1992年至今)为重塑政府阶段,以振兴政府为目标。20世纪90年代初,由于受国内外各种因素的影响,美国公民对政府的信任度下降,出现“信任赤字”。1992年出版的《重塑政府:企业家精神如何改变公共部门》成为当时全美最为著名的畅销书,是民间要求政府改革的一种强烈声音,标志重塑政府运动的开始。1993年,比尔·克林顿宣誓就职不到3个月就建立了全国绩效审查委员会,由副总统阿尔·戈尔任主席。对于重塑政府运动,克林顿宣称:“我们的目标在于使整个联邦政府降低开支,提高效率,改变国家官僚机构中骄傲自满、不思进取的现象,增强主动性和责任心。我们力图重新设计、塑造、振兴整个全国政府。”这就是美国20世纪最后一次政府改革的目的。

目前这个阶段的改革还没有结束,但企业运作的观点已受到普遍的质疑,企业的精神就是竞争,但“民主政府最基本的要求是运用法律来驾驭公共官僚制度,而不是通过竞争”。

回顾美国发展黄金时期的20世纪,是政府改革最为活跃的时期,关于政府的效率和效力的改革争论不断,这种争论推动了政府改革的不断前进。改革的五个阶段都有着不同时代的烙印和改革目标。五个阶段政府改革集中解决的不同问题折射着政府与时俱进的

改革意识和改革发展方向。公共方案评估和生产率是席卷美国的政府改革运动的核心部分,改革者认为一个政府在社会管理中的表现是通过政府公共方案实施和生产率表现出来的。所谓公共方案评估,美国审计总署的定义是指便于公共决策者获取相关信息的一种方法,比如关于某一问题,关于为解决或缓解该问题所采用策略的相对有效性,关于特定方案的实际有效性。政府的生产率是进行公共方案评估的大环境,它追求的是政府效益的提高和在服务中的效率。更正式的说法,是“投入与产出之比。当单位投入的产出增加时,生产率便得以提高”。20世纪的改革初衷往往不是最终的改革结果,改革者在改革过程中也不断调整改革的目标和策略,以实现最适合时代的改革结果。社会发展推动了政府的改革,经过改革的政府又进一步促进社会的发展。100多年来的美国政府改革运动虽然在形式上有诸多不同的表现,但目标是一致的:通过公共方案实施过程的控制与效率的提高实现社会事务处理上的高效。

联邦政府的改革是富有成效的,降低运作成本提高政府效益的改革初衷成为现实。政府事务不同层面化,上下级的政府部门不是简单的对应、重复,而是把社会管理事务分层面由不同级政府完成,简化联邦层面的事务处理,实现地方政府的社会服务不断细化和具体化、个性化。强化国家内部社会管理成为政府职能演变的一个主流方向,日常社会管理的细节性行为慢慢地由基层一级的政府实施,这是世界各国政府改革的一个普遍发展方向。社会管理从注重宏观,逐步变化为地方的精心营造和社区的个性化管理。

二、美国政府改革对我国的启发性意义

美国政府延续100多年的改革,围绕着维护市场机制、弥补市场缺陷的基础性工作而不断深化。透视这个过程,有以下的启发。

1. 政府部门的不同时期的改革目标不同,但关注的内容是一致的,这就是如何建立一个有效率、有信用的政府。政府不必成为公共物品和公共服务的唯一提供者。厉行节约、降低政府运行成本成为政府改革的关键。所以,有限政府成为政府改革目前可以预见的终