

第一章 转型背景下的政府管理创新

在当今我国社会经济体制改革日益深入的背景下，政府改革越来越引起全社会的关注和重视。通过改革来重新界定政府的功能，改善管理方式，是加快建立和完善社会主义市场经济体制的要求，也是逐步完善我国各项社会事业管理体制的需要。

第一节 行政生态的深刻变迁 呼唤政府管理的创新

政府作用的方向、范围、方式和程度，从根本上讲是由政府行为的外部环境所决定的。经过二十多年的改革开放，我国社会经济生活已经发生了广泛而深刻的变迁，要求政府管理进行相应的动态调整，以适合环境的需要。

一、我国行政生态的深刻变迁

（一）社会经济运行方式从计划经济体制向市场经济体制的转变

我国行政体制是以国有制为中心形成并以计划经济为主体运作的，是与计划经济的要求相适应的。目前，我国经济体制改革取得了巨大进展，以公有制为主体的多种所有制经济共同发展的格局已经形成，各种非公有制

经济迅速发展，国有企业的改革逐步深化，各类企业的市场主体地位日益确立。国民经济的市场化程度显著提高，市场对资源配置的基础性作用明显增强。随着社会主义市场经济体制的初步建立，在计划经济条件下形成的旧的政府职能配置模式和组织机构体系已越来越与经济基础相脱离。这是我国行政生态所发生的最为深刻、最为根本的变迁。

（二）经济调控方式由中央集中调控向中央和地方两级调控方式转变

在传统计划体制下，由中央政府的计划机关集中编制计划，确定宏观经济的发展目标，然后按行政隶属关系，层层分解下达，连同资源一直安排到企业，并采取行政指令的办法来保证宏观经济计划目标的实现。地方政府基本的工作任务就是配置本辖区的资源，完成中央政府的指令性计划。在市场经济体制下，我们从国情出发，按照统一性和灵活性相结合的原则，合理划分中央和地方管理权限，发挥中央和地方两个积极性，建立中央和地方两级调控并以中央调控为主的体系。因此，地方政府有了较大的自主权，在中央政府的宏观调控下，对所管辖的行政区域实施政治、经济、文化和社会管理。

（三）经济全球化给世界各国带来了新的发展机遇和前所未有的挑战

政府管理体制和行为方式必须适应经济全球化的挑战。为了在日益加快的经济全球化进程中趋利避害，各国纷纷进行多方面的战略性调整，而政府在这种调整中

处于至关重要的地位。我国从改革开放以来，积极主动地与各国开展经济技术文化交流，力求融入世界经济主流，并且经过长期努力，于 2001 年 11 月加入了世界贸易组织。加入世贸组织，从根本上说，是一个应对经济全球化所带来的机遇和挑战的问题。就挑战而言，目前最为直接和突出的是对政府管理体制和行为方式的挑战。一些与世贸组织不符合或矛盾的法规、政策都将清理调整，有的要废除；现行的一些调控手段，有的会逐步失效，有的将会发生变异，政府行为要受到极大的约束。

（四）信息技术的高速发展和广泛应用，对社会经济生活产生了深远的影响

这种影响也是政府必须面对的。随着信息和知识重要性的提升，如何有效利用信息就日益成为关键问题。但是，政府部门作为信息最大的拥有者和使用者，其信息资源的开发和利用水平仍然很低。如今，互联网提供了关于经济、社会和政治的大量信息，使政府推行政务公开化和促进决策科学化获得了强有力的技术支持。但是，要充分利用信息技术所提供的可能性，需要进一步树立新的理念，改善政府决策机制，提高行政人员素质，健全行政监督机制。只有这样，政府才能更好地容纳和吸收新知识、新的技术手段和各种新的管理方式。

（五）社会公众心理的变化

由于我国独特的历史文化传统和计划经济体制的影响，长期以来公众对行政权力习以服从，因此政府用行

政命令的方式贯彻自身意图就驾轻就熟，得心应手。随着经济体制改革的深化，在我国形成了新的利益格局，产生了各种新的社会组织形式，价值观念日益多元化，社会公众的民主意识和法治意识日益增强。一些在过去可能会被人们不加思索地予以接受的政府举措，现在可能要经受社会公众的理性审视，甚至可能因为越权或不合理而受到公众的公开诟病和拒绝。在一线实施管理和提供服务的部门和行政人员，已经越来越多地感受到社会公众对某些传统的管理和服务方式的消极抵触心理。因此政府要有效地行使职责，就必须适应管理对象的新变化。

（六）世界各国的行政改革，提供了值得我们借鉴的有益经验

在理论和政策层面，政府发挥何种作用，在多大程度上发挥作用以及发挥作用的方式，都是经久不衰、极具争议的主题之一，在不同的时代和现实条件制约下，对这个问题可以作出不同的回答。同样的药可以治病也可以杀人，这取决于病人的病情。但是在最近几十年的历史中，市场机制对发展经济的有效性已经得到了令人信服的证明，所以各国政府包括发展中国家政府转变其作用基点和作用方式蔚然成风。就连已经建成比较成熟的市场经济体制的发达国家，也不断地根据形势要求进行自我调整。现在，越来越多的国家意识到，政府发挥作用的基点，应当从对资源配置的直接干预，转向使市场机制充分发挥作用，通过市场力量提高资源配置的效率，

增强本国经济的竞争力。

（七）对于地方政府来讲，这还是增强地方经济竞争力的需要

随着城市化进程的加快，许多地方政府提出了经营城市、增强城市综合竞争力的观念。城市的竞争力体现在较高的开放程度、市政管理水平、城市建设和融资能力、完善的法制和安全的社会生活环境等诸多方面，总起来讲是为了提升城市的集聚能力和扩散、辐射能力。现在一些城市的要素成本比较低，而“交易成本”偏高，主要表现在办事关卡众多，费时费力。交易成本太高的实质在于体制障碍。所以要提高城市的竞争力，必须解决好体制问题，即转变政府职能，简政放权，加大办事的透明度和通畅度。

二、政府管理创新需要进一步推进

外部环境的各种变化逐渐累积，并且互相叠加在一起，源源不断地转化成压力和动力，极大地推动了政府管理创新的进程。在我国改革开放的脚步中，政府管理体制、管理方式和管理手段的改革和创新始终没有停止过，并且取得了多方面的成就。例如，我国政府的职能转变取得了可喜的进展。以间接手段为主的宏观调控体系框架初步建立，培育、规范和监管市场体系取得一定进展，政企关系有了一定程度的改善，在管理涉外经济方面逐步向国际惯例靠拢，政府促进经济和社会协调发展的职能有所加强。

但是不能不看到，与社会经济发展的需要相比，与

广大社会公众的要求和期望相比，我国政府管理创新的进程是相对滞后的。在政府与企业、政府与市场、政府与社会自主治理的关系上，一系列深层次的矛盾尚待解决，譬如，政府对微观经济特别是国有企业的直接干预依然过多，投融资管理体制的改革滞后，规范、监管市场秩序的力度总体上看还是不够，中央和地方的责权利关系尚未理顺，依法行政的统一性和透明度不高，等等。可以说，政府职能和管理方式转变的这种现状，还远不能适应我国改革开放尤其是加入世界贸易组织后的现实形势，政府在当前和今后一段时期还需要根据市场经济的发展要求和转型期的实际情况，继续转变职能，改善管理方式。

第二节 适应市场经济需要， 树立新型管理理念

虽然公共管理极少以系统的理论为依据，各种片面认识也很少以纯粹、极端的形态出现，但是人们往往不成系统地持有某些观点，或者不自觉地受到某些思维定势的影响。在伴随改革开放而来的急剧的社会变革中，一方面传统的管理理念正在失去存在的空间，另一方面新的管理理念的形成相对滞后，这就造成了政府管理理念的模糊性。在政府制定政策、管理公共资源、与公民打交道等日常运作的方方面面，管理理念都在很大程度上制约乃至决定着管理行为，因此树立适应形势需要的管

理理念是政府与时俱进的重要前提。

一、转变全能行政观念，树立有限政府理念

政府是否有为，不在于政府管得有多宽，而在于政府管理的范围和管理的方式是否合理。在通常习惯上，政府职能、机构和预算的扩张，常常被视为政府行政能力的增强，一提到要重视某项工作，就想着要增加人员编制，拓宽管理范围。这种似是而非的看法，因为我国悠久历史中积淀下来的官本位思想，以及建国后推行数十年的计划经济体制而得到强化，结果使我国政府管了许多不该管、管不了、也管不好的事情，造成实际行政效能与美好预期之间的巨大落差。随着我国经济市场化的推进，社会对政府的行政能力产生了新的期望，需要政府有所为有所不为。在当前阶段，企业 and 市场还解决不了的事情，应当由政府去解决；企业 and 市场已经能够解决的问题，政府就不必越俎代庖。只有树立这样的观念，才能从根本上解决政府管得过多、统得过死的问题，尽可能退出不适应政府直接介入的领域，把“不该管”、“管不了”、“管不好”的事情交还给企业 and 市场。

例如，在农业发展中，目前很需要走出计划农业的误区，始终把建立与市场经济相适应的结构调整机制放在首位。农业结构调整的过程，实际上是个发展市场经济的过程。发展市场经济，要用市场经济的办法。不过，由于我国整个行政体制的运行还带有较浓的计划体制色彩，因而在农业结构的调整中，企图用计划经济的办法发展市场经济的事，仍然屡见不鲜。

近年来，在许多地方的农业结构调整中，特别注意农业科技园区和农业现代化示范园区建设，试图以此带动农业的科技进步，使其成为农业发展的新增长点。但是，对于农业科技园区和农业现代化示范园区，在其建设方式上，仍有不少习惯于采取计划经济时代政府办国有企业的方式。比如，就园区建设的融资方式而论，往往由政府规划一个园区，计划发展哪些项目，要求同级财政拨多少钱，银行贷多少款，向上争取多少资金支持（包括银行贷款）；有利于吸引社会其他投资主体积极参与的多元投资机制，难以真正形成。甚至有些园区在运作机制上，同以前产权主体单一的国有企业，也没有什么大的区别。这几年，农业园区建设过多过滥、过度竞争问题比较严重；有些园区建成后，效益往往不理想，对周边农户的示范带动作用不强；有些农业园区建成后，往往是现代化的身材（设备和技术），传统化的脑子（管理和运作机制），缺乏自我发展能力，甚至“政府花钱买现代化”的问题比较严重。这些问题，从根本上说，都与用计划经济的办法办农业园区有关。

二、转变公私对立观念，树立公私互补意识

在计划体制下，“私”作为社会主义的异己物而被拒于千里之外，谈论公域与私域的分离及其相互关系，是没有现实意义的。但是，市场经济的发展使得我国社会经济生活中的私域扩大了，“公”、“私”两种手段的选择和配置便成为经常需要分析和解决的现实问题。有许多时候，我们在潜意识中抱着一种观念，以为一件事情由

私人或企业来做，就仅仅对私人有好处，而换了公共机构尤其是政府来做，就会更好地促进社会利益。我们也时常可以听到一些类似“某件事情非常重要，应该由政府来负责”这样的说法，似乎“公”与“私”、政府与民间机构（尤其是企业）之间是按照所负职责的重要性实行分工的，重要的事情应该由政府负责，而其他的事情由民间机构负责。类似这样的看法，往往没有自觉的理论认识为基础，但是在思想上或多或少、或明或暗地把“公”与“私”视为对立的两端，并且一般都假定政府拥有知识上和道德上的优越性。

从市场经济的发展规律来看，事情是否重要、甚至社会是否需要，都不是政府应否干预的理由。到底什么事情应由政府完成，什么事情应由各类市场主体去完成，取决于政府与市场主体（尤其是企业）之间的比较优势。当政府要参与经济活动、提供服务时，同时就必须使用资源。通常这些资源就必须由社会大众提供，比如课税。因此，问题的症结不在于政府好不好，而在于政府参与经济活动时，或干预经济活动时，其社会成本与社会效益大小如何。若不由政府参与，由民间市场自行决定，成本与收益又如何？政府和企业，恰如自行车的两个轮子，二者都是不可或缺的，只有政府和企业各自扬长避短，优势互补，才能更好地推动社会经济发展。一般地讲，原本可由私人或企业完成的事情，不应该由政府承担起来；反之，原本应该由政府履行的职责，却交给私人或企业来完成，也无异于缘木求鱼。

从性质上讲，政府不应该是一个追求利润最大化的经济组织。实际上只要存在市场竞争，它也不大可能有效地创造利润，政府内部激励约束机制所固有的特点决定了它在创造利润方面缺少动力和压力。因此在营利性事业中，政府具有与生俱来的劣势。但是另一方面，政府具有自己的独特优势，它是对于社会成员具有普遍性的社会组织，并且垄断着合法的暴力，可以合法地实施强制（包括强制征税）。只有政府才能制定和实施全体社会成员必须遵守的行为规则，从而确立和维护社会经济秩序。政府可以利用征税权取得自身所需的经费，所以政府不必像企业那样汲汲于利，而能够站在相对超然的地位，调节社会经济生活，提供社会所需要的公共产品和公共服务。

企业与政府不同，它受到利润动机和竞争压力的双重驱动，必须力求按照“物尽其用，人尽其才”的原则来配置企业的各种生产要素，向社会提供有市场需求的商品和服务。只要企业的生产经营活动没有妨碍交易活动之外的其他人的利益，那么企业所得到的利益客观上也就等于社会所得到的利益，或者说，企业的逐利行为促进了社会利益，这就是亚当·斯密所说的“看不见的手”原理。但是，社会共同使用而企业本身不能从中得到充分利益回报的公共产品和公共服务，企业是不愿意去提供的。有些产品的生产虽然能够使企业获利，却会给社会带来负面效应，损害其他人的利益，企业往往会照样生产。另外，从市场经济的制度建设层面看，企业

作为市场竞争的“运动员”，其主要倾向不是推进制度的健全和完善，而是以机会主义态度钻制度的空子，牟取更大的利益。所以必须由政府来建立规则，充当裁判，提供公共服务。

由此可见，政府与追求利润最大化的企业各有自己的比较优势，二者都能在一定的范围内促进社会利益，关键是二者要各就各位，不要让政府去追求盈利目标，也不要勉强企业去履行政府的职责。由于在这个问题上存在着一些模糊认识，使得实践中发生一些违反市场经济规律的做法。

再以农业为例。在农业结构的战略性调整中，加强龙头企业建设具有举足轻重的意义。但是，对于龙头企业建设，同样应该采取市场经济的办法。比如，什么样的企业，可以作为龙头企业，应该让市场去选择。龙头企业的作用，应该通过企业的市场表现和对周边农户的带动作用来体现。但是在目前，通过行政审批的方式来确认龙头企业的现象，还比较普遍；甚至龙头企业往往也被人为地套上了行政级别，分为国家级、省级、地市级等等。按照这种方式确认的某些龙头企业，往往缺乏自我发展能力，主要依靠大量的优惠政策和政府补贴过日子；甚至有些龙头企业不是将眼光盯着市场，而是整天想着首长。在对龙头企业的政策要求上，往往也不切实际。比如，要求龙头企业对农民实行利润返还，与农民实行利润均沾。这实际上是将那些本应由政府承担的保护农民利益的责任，要求由企业来承担，要企业来履

行合作组织的行为。

再如，在投融资体制的改革上，公私之间的分工是十分重要的，政府应该注重公共投资的方向和效率。投融资改革的目标之一，是使不同投资主体按照各自的责权利划分，明确各自的投资范围。政府的职能是为整个社会经济正常运转提供服务，只应投资于企业和其他投资主体不愿投资的公益性和基础性项目。当前，一些基础性设施具有相当好的收益前景，完全可能吸引更多的投资主体参与，政府可以作好规划和组织工作，并且在某些环节上提供支持。但这些项目在一些地方却成为各级部门竞相逐利的对象。这种投资格局不利于政府投资引导私人投资扩张，也在更大范围不断形成政府部门及其下属单位对某些行业的垄断经营，同时，使政府本应增加投入的部门得不到所需资金。

三、改变强制行政习惯，增强服务意识

整个政府权力体系的最终后盾，乃是对于合法暴力的垄断权，因此，政府行为归根结底是无法完全摆脱强制性的。但是，对于行政部门和行政人员的具体行政行为而言，又不能经常地依靠强制手段和强制性的态度去实施，而且许多行政行为本身不具备命令服从性质，而更多地具有社会服务性质。由于受源远流长的“官本位”传统影响，以及建国以来民主法制建设的长期滞后，一些部门和行政人员养成了强烈的“朝南坐”心理，觉得政府是管人的，就是做发号施令、审批许可的事情，所以常常以权力、以压力而不是以道理、法律来推行管理。

这种行政方式在社会上形成“门难进，脸难看，事难办”的机关形象，降低了政府工作效率，损害了政府的威信，妨碍了一些社会矛盾的及时解决。

在政府履行社会服务职能方面，现在很需要增强政府的回应能力。所谓政府的回应能力，是指政府对服务对象的利益、需要和选择意愿具有灵敏的反应性，并能根据情况的变化而进行不断地调整。在这方面，政府和社会服务机构的价值观念需要转变，也就是说，要明确自己的顾客群体，了解其需求，以政府和社会服务机构为中心的公共治理价值观应该让位给以“顾客为中心”的价值观。在城市规划、教育、医疗、公用事业管理、市容环卫、就业培训、支农服务等诸多领域，政府和各种公共机构及时听取和充分尊重市民或服务对象的意见，具有十分重要的意义。

比如，当前许多地方从事的各种“下乡”活动，有许多根本不能切合农村和农民的需要，而仅仅是适应了某些政府部门和机构的需要。在城市，下岗职工很难得到他们真正需要的培训，政府支持下岗职工自行创业的政策措施在实际落实中，往往因各种繁文缛节大打折扣，降低了对下岗职工的服务质量。再如，最关心公用事业价格的是广大的普通市民，然而一些地方召开的公用事业价格听证会，普通市民的参与比例和参与深度却严重不足。

四、统筹兼顾各项政府工作，促进经济社会协调发展
“以经济工作为中心”使我国摆脱了空头政治的干

扰，但是，随着市场化进程的深入，“以经济工作为中心”的含义应该增加新的时代内容。按照市场经济规律，直接从事经济活动、推动经济技术进步的主要是各类市场主体，尤其是企业。政府应该发挥重要作用，但是政府的经济角色主要是为经济发展创造良好的外部环境。政府不是不抓经济，问题是抓什么，怎么抓，并不是抓得越多越好，越具体越好。现在还有一些地方的领导在电视上接受记者采访时，喜欢用非常具体的数字来说明其区域经济发展蓝图，比如用多少时间使本地城乡居民的人均收入增加多少，某某产业的增长幅度达到多少等。有些地方对于基层政府甚至村民自治组织的经济职能提出了不切实际、因而常常流于形式的要求，例如“要想富，找支部”的口号，其实就包含了这样的片面认识。

建设社会主义市场经济，要求政府发挥经济调控、社会管理和公共服务的职能。由于区域经济的供求关系受到区域外各种因素的决定性影响，加上地方政府尤其是基层政府所拥有的行政资源和政策手段有限，地方政府通常无法拥有像中央政府调控宏观经济那样的区域经济调控能力。与此相对照，许多社会事业和大部分公共服务活动带有强烈的地域性特征，适于由地方政府来管理。因此，对地方政府来说，不仅应当重视经济工作，而且应当高度重视社会管理和公共服务。

但是，片面强调“以经济工作为中心”的惯性十分强大，人们往往认为经济搞上去了，是实实在在的政绩，看得见，摸得着；而对于发展各项社会事业，对于贯彻

可持续发展战略，则口头上重视，心头上不重视，文件上重视，实践中不重视。这种思维定势是与市场经济的要求相悖的。

政府管理中的“经济决定论”思想不仅导致政府定位失当，影响了政府有效履行自身的职责；而且反映到干部考核标准上，助长了地方保护主义、政府行为短期化的倾向，极大地助长了“数字出官，官出数字”、弄虚作假的不良风气。扭转这种片面认识，树立经济社会协调发展的观念，不仅合乎市场经济规律，合乎社会公众的利益，而且也符合许多基层干部的心愿。

五、改变暗箱行政习惯，切实推行政务公开

适应入世后的形势需要，地方政府亟待树立“透明意识”。所谓透明意识，就是要积极适应世界贸易组织透明度原则要求，及时公开地披露有关政策信息。按照世贸组织规则的要求，我国加入世贸组织以后，凡涉及货物贸易、服务贸易、与贸易有关的知识产权保护的法律、法规、规章和政策措施都将公开发布，并在有关法律、法规、规章和政策措施施行前，只要世贸组织成员提出要求，我们就有义务向其提供。尽管今后这些方面的法律制度只能由中央统一创制，但各个地方在有关领域内的具体管理措施，势必也要同样符合透明性和公开化要求。

原则上，涉外经济管理中的透明度和公开化要求，除少数特殊领域外，应该同样适用

于政府对内管理的各个方面。

我国传统政治文化向来讲究“民可使由之，不可使

知之”，建国后建立起来的保密制度又不完善，保密范围过于宽泛，遂使暗箱操作成为政府管理上的一种常态。搞暗箱操作，就往往会发生政府从便于自己管理的角度出发制定许多政策，而不是从方便企业和群众出发这样本末倒置的错误。因为暗箱操作，权力行使的随意性会很大，使得很多事情可以这样做，也可以那样做；可以做，也可以不做，造成许多事情要凭人际关系才能办成，其结果是裙带风盛行，个人办事不仅仅看是否符合条件，企业之间不仅要比技术、比管理、比营销创意，而且不得不花费精力去比关系网、比“走后门”，使许多企业和个人的精力大量浪费在非生产性的方向。

由于暗箱操作流弊甚广，从 1997 年开始，全国逐步推行政务公开，目前，全国 80% 以上的乡镇、村已经实行政务公开和村务公开。政务公开的本意是将公共权力置于阳光之下，便于群众进行监督，是加强基层民主政治建设和实施依法治国的重要途径之一。在许多地方的实践中，政务公开对于从源头预防和遏止基层腐败行为起到了一定作用，同时也加快了民主监督、民主决策、民主管理的进程。然而，也有不少地方和单位的领导担心政务公开以后，会使自己在工作上束手束脚，因此不愿意推行政务公开，或者不愿意真心实意地推行，使政务公开往往流于形式，一些地方和部门的政务公开栏所公开的只是些无关群众痛痒的内容，对一些实质的东西，以及群众敏感的话题、热点问题不愿公开，使政务公开的效果不能得到充分体现。

第三节 转型期政府职能的定位及要求

一、转型期政府职能转变的基本特点

市场经济发展内在的基本要求，虽然具有规律性和共同性的一面，但它总是在各式各样的现实情境中展现出来的，因此经济学和政治学的任务就在于分析各自国家的发展阶段和发展水平，得出符合本国具体情况的理性认识乃至政策建议。在我国向市场经济转型过程中，政府应该起什么作用？目前我国学术界的主流看法是，凡是市场机制能够解决的事情，就交给市场去解决，政府只关注那些市场无法解决的问题。当然，在这种一致性的背后，实际上还存在许多认识上的分歧，尤其是关于市场到底能够解决什么和不能够解决什么。一些经济学家和政治学家接受了新古典经济学关于市场的自然性、自发性和有效性的假设，提出政府的角色应限于国防、外交、界定产权、制定和实施法律体系、执行合同和维持汇率等非常少数的领域。另外一些学者认为，我国在向市场经济转型过程中，政府应该起到积极作用。^①以上观点从不同角度都有一定道理，不同观点的交流有利于深化对问题的认识。

把政府职能主要定位在弥补市场缺陷上的观点（政府只关注市场无法解决的问题），其主张限制政府作用范围、推崇市场机制的取向是非常鲜明的，这是它的理论价值和现实意义所在。但是，这种观点从逻辑上内含着