



21th Century Academic Books

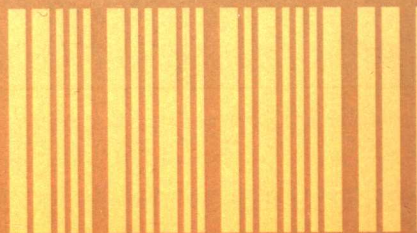
21世纪学术文库(第二辑) 主编/邱尊社



Gonggong Guanli Yanjiu

公共管理研究

丁惠炯等 ● 著



中央民族大学出版社

公共管理研究

丁惠炯 陈 峥
何利平 张旖梵 著
朱瑞萍 张继飞

中央民族大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理研究/丁惠炯等著. —北京:中央民族大学出版社,2006.7

(21世纪学术文库.第2辑/邱尊社主编)

ISBN 7-81108-230-6

I. 公... II. ①丁... ②陈... ③何... ④张... ⑤朱... ⑥张...
III. 公共管理-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第078858号

21世纪学术文库(第二辑).公共管理研究

作 者: 丁惠炯 陈峥 何利平 张旖梵 朱瑞萍 张继飞

责任编辑: 格 森

封面设计: 布拉格

出 版 者: 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街27号 邮编: 100081

电话: (发行部) 68472815 68933837 传真: 68932751

电话: (总编室) 68932218 传真: 68932447

印 刷 者: 廊坊市长虹印刷有限公司

发 行 者: 全国各地新华书店

开 本: 880×1230(毫米) 1/32 印张: 48.5

字 数: 1216千字

版 次: 2006年7月第1版 2006年7月第1次印刷

书 号: ISBN 7-81108-230-6/A·32

定 价: 68.00元

版权所有 翻印必究

目 录

第一部分 公务员道德制度化建设

第一章 加强公务员伦理道德建设的背景分析	(3)
一、行政伦理道德的含义和基本价值取向	(3)
二、克服公共权力异化必须走以德行政之路	(7)
三、公共行政范式的转变呼唤行政伦理回归	(9)
第二章 公务员道德制度化建设的重要意义	(16)
一、行政伦理道德建设的基本思路	(16)
二、加强公务员道德制度化建设的意义	(17)
第三章 对加强公务员制度建设道德取向的 若干思考	(20)
一、对加强公务员录用制度中道德取向的思考	(20)
二、加强公务员考核制度中道德取向的思考	(27)
三、对加强公务员培训制度中道德取向的思考	(30)
四、对加强公务员奖惩制度中道德取向的思考	(33)
五、对加强公务员监督制度中道德取向的思考	(38)

第二部分 建立以绩效评估为基础的公共财政预算制度

第四章 建立以绩效评估为基础的公共财政预算 制度的理论基础	(49)
--	------

一、公共财政及公共预算的含义	(49)
二、建立以绩效评估为基础的公共财政 预算制度的必要性	(52)
第五章 如何建立以绩效评估为基础的公共财政	
预算制度	(67)
一、绩效预算概述	(67)
二、如何建立绩效预算评价体系	(76)
第六章 在我国推进绩效预算改革的构想	(94)
一、部门预算改革的进展情况	(95)
二、在我国推进绩效预算的基本思路	(97)
三、推行绩效预算过程中应注意的几个问题	(101)
四、可行性建议	(102)

第三部分 人才资源开发与管理相关问题研究

第七章 人才资源开发与管理相关概念	(111)
一、人力资源	(111)
二、人才资源	(111)
三、人才资源管理	(113)
第八章 政府人才资源开发与管理对企业人力资源 管理的借鉴	(114)
一、在选拔人才方面的借鉴	(114)
二、在培训人才方面的借鉴	(115)
三、在人才薪酬设计方面的借鉴	(117)
四、在人才岗位管理方面的借鉴	(118)

第四部分 乡镇机构改革与乡镇政府职能定位研究

第九章 乡镇政府职能定位的价值追求	(127)
第十章 乡镇职能配置存在的问题及运行困境 的体制分析	(130)
一、当前乡镇政府职能行使中存在的问题	(130)
二、乡镇政府运行困境的体制分析	(137)
第十一章 乡镇政府职能重构的途径	(143)
一、乡镇政府职能重构的依据和出发点	(143)
二、乡镇政府职能重构体系的转变途径	(148)

第五部分 加入 WTO 后我国职业学校教师激励机制研究

第十二章 入世使我国职业学校师资队伍面临新 的挑战	(165)
一、入世大大增加了对高素质、高技能的技术 工人的需求	(165)
二、职业学校本身存在的问题使我国职业教育 难以应对入世的挑战	(167)
三、职业学校教师激励机制不足是职业学校 发展滞后的主要原因之一	(168)
第十三章 我国职业学校教师激励机制构建的理论 基础	(171)
一、西方的人性假设理论——“以人为本”	

管理思想的确立	(171)
二、激励理论模式	(173)
三、从教师的心理需求出发构建职业学校教师 激励机制	(180)
第十四章 目前我国职业学校教师激励外部诱因	
不足	(186)
一、我国职业教育规模下滑是导致教师激励 不足的主要外部因素	(186)
二、我国职业学校缺乏良好的教师培养 和培训体系	(189)
三、职业学校的教学管理模式缺乏有效的 精神激励	(191)
第十五章 在市场经济框架基础上构建职业学校 教师激励机制	(194)
一、办学方式的民营化、市场化是职业学校 有效的激活模式	(194)
二、以能力、绩效为基础进行职业学校人事 制度改革	(196)
三、重建物质激励与精神激励相结合的激励机制	(203)
附录一 包头市人才资源开发与管理	(213)
附录二 浅谈领导者的素质	(246)

第一部分

公务员道德制度化建设

第一章 加强公务员伦理道德建设的背景分析

一、行政伦理道德的含义和基本价值取向

(一) 行政伦理的含义

行政伦理,是指国家公务员在管理国家和社会事务的过程中,在公共行政领域所应遵循的伦理道德要求的总称,既包括作为个体的公共行政人员所应遵循的行政伦理要求,也包括作为群体的各级国家行政机关所应遵循的行政伦理要求。行政伦理渗透、融合在治理国家与公共行政的方方面面,体现在行政体制、行政领导、行政决策、行政执行、行政协调、行政监督、行政效率之中,并在全社会得到普遍的认同、接受和实践。

西方学者从不同的视角对行政伦理进行界定。有的将其分为四个视域:一是从利益的角度来界定行政伦理,把行政伦理看作是公共道德的一部分;二是从决策及其过程的角度来界定行政伦理,认为行政伦理是政治道德的组成部分,是行政过程和行政决策中的道德;三是从价值理性的角度来界定行政伦理,把行政伦理看作是行政活动和过程中的价值追求和实现;四是从方法论的视角来界定行政伦理,把行政伦理看作是一种

抑制官僚腐败、重振公民对政府的信任和重建公共行政伦理秩序的方法。

本文同意杭州人文与公共管理学院院长陈荣富教授的观点,关于行政伦理的精确定义在理论上并没有多少重要的意义,因为它研究的理论和方法有多个角度,重要的是能够把握住现代行政伦理的精神实质,从而为我们从伦理视角考察公共行政行为提供理论指南和可靠的方法。“公共行政伦理是公共行政管理这一特殊领域的角色伦理,它是指公共行政过程中所确立和遵守的伦理观念和伦理规范等,也就是关于公共行政活动的价值问题和原则问题。”^①

(二) 行政伦理道德体系的基本内容

社会主义行政伦理体系大体上有四个层面的内容构成,其一是行政伦理观;其二是行政伦理规范体系,包括行政伦理原则、行政伦理规范、行政伦理范畴等;其三是行政伦理机制体系,主要包括行政伦理监督机制与行政伦理养成机制;其四是行政伦理选择体系。而作为行政伦理体系核心的则是行政伦理观。在公共行政领域,世界观、人生观、价值观集中表现为行政伦理观。行政伦理观在根本价值的层面上影响或指导着每一位公共行政人员的行政行为。概括地说,行政伦理观就是国家公共行政人员在公共行政的过程中关于行政伦理价值追求的总体观念,是其公共行政生活的伦理实践与伦理观念的凝结与升华,并具体表现为行政伦理活动现象、行政伦理意识现象与行政伦理规范现象。

^① 陈荣富:《公共管理学前沿问题研究》,黑龙江人民出版社,2002年12月,第248页。

(三) 行政伦理道德的基本价值取向

众多研究者认为,面对行政整体规范目标淡化趋势及行政权力运行失范现象,构件一套现实、合理、完整的行政伦理规范已势在必行。这首先要设定其基础性前提,即行政伦理的价值取向。对此,提出了多种看法。

1. 代表最广大人民的根本利益,谋取公共利益最大化是社会主义行政伦理的基本价值取向。行政伦理建设不仅具有社会行为规范的一般规定性,而且具有自己特殊的内在规定性。行政作为国家的组织活动,基本功能就是执行国家意志,协调公共利益和私人利益之间的矛盾。在社会主义国家,公共利益就是绝大多数社会成员的共同利益。因而,行政伦理的基本价值取向应是抑制行政自私性,协调好公共利益与私人利益之间的矛盾,最大限度地谋取公共利益,实现从“政府本位”向“社会本位”转变。^①

2. 行政伦理必须以公正和正义为价值基础。罗德刚认为,公共行政的一般伦理原则是公正。公正是正义理论中的核心概念,这是因为:第一,现代行政是公共行政,行政权力、行政组织、行政职位都是公共的。公共行政的公共性决定了它必须体现公正性和正义性。第二,现代行政是责任行政,特殊的权力和责任只允许国家、社会、公民共同认可的行政原则:公正和正义。第三,现代行政是民主行政,民主是社会大多数人甚至全体社会成员权力、义务和利益的政治表现。行政的公正和正义原则是保持行政稳定的重要条件。公共行政正义的基本主

^① 唐志君:《行政伦理的价值取向》,《地方政府管理》,2003年,第4期,第15—17页。

题是合理安排好社会基本结构,在我国当前就是积极推进体制改革和完善新体制。^①另有人指出,对于公共行政来说,公正无非是表明政府的社会正义供给的尺度。这个社会的正义也就是交换的正义,它以一切交换主体的平等和自由为基本内容。平等和自由不仅仅是一个政治问题,更主要的是一个伦理问题。长期以来,公共行政由于没有获得对平等和自由的伦理学理解,所以它并没有在其政治职能和经济职能外找到道德责任。政府只有在维护和提供社会公平、正义的过程中不仅承担政治、经济职能,而且担负起道德责任,才能确保公共行政的公共性。

3. 责任是行政伦理的核心概念。行政伦理不只是一种道德义务,而且是人们时常感觉到的一种职责、任务和使命。责任是自觉意识到的义务,是行政伦理意志的核心。

4. 诚信、信用是政府和公务员最基本的也是最重要的品德。政府信用是指政府对公众在委托契约中赋予的期待和信任的责任感及其回应。如果政府无法回应公众的期待和信任,就会产生信用危机,即政府信用问题。对公务员来说,只有诚实无欺,才能取信于民。

5. 宽容是社会治理者的责任和义务。宽容是处理人际关系的一种和平友善的态度,反映了对客体人格的充分尊重,还意味着不带偏见和成见。历史上曾存在和现在正在发挥作用的社会治理模式,在制度上都缺乏宽容得以实现的客观保障。但只要公共管理是一种服务性的治理,只要公共管理的治理活动需要社会的广泛参与和合作,公共管理者的宽容就是必须的。

^① 罗德刚:《论我国行政伦理的几个实质性问题》,《云南行政学院学报》,2002年第3期,第4—7页。

6. 亲和性是行政权力的本质特征。孟昭武认为,由亲和性决定,行政权力具有社会性、普适性、责任性等特点,这是行政权力的内在特征;强制性则是行政权力的外在特征。行政权力的亲和性和强制性的有机统一构成了行政权力的基本特征。

7. 良心是行政官员的德性之一。良心是行政官员在管理公共事务过程中所形成的对自己应承担的行政责任的道德感和自我评价能力以及转化为自觉履行行政责任的行为。在公共管理过程中,良心可以发挥纯洁管理动机、监控管理过程和评价并矫正管理结果的作用。

二、克服公共权力异化必须走以德行政之路

公共行政希望建立起有效的权力制约机制,我们却看到了腐败问题的愈演愈烈,以权谋私和滥用手权力的问题长期无法遏制。中外政府官员道德腐化、贪污受贿的行为几乎成为各国政治生活中的“不治之症”。日本的“利库路特案”、法国“发展路口案”、震惊世界的古巴“奥乔亚将军贩毒案”,乃至美国总统克林顿因“性丑闻案”被弹劾,都涉及到政界贪污公款和政府官员道德败坏。

在我国,上个世纪九十年代以来,随着改革开放和经济建设的迅猛发展,国家公务员的道德滑坡现象日趋严重(突出的是大量腐败案件的发生),已成为理论界不得不深入研究和实践中必须予以重视的社会问题。2001年初,原公安部部长助理、副部长,兼任全国打击走私犯罪领导小组副组长的李纪周因非法收受走私分子贿赂人民币849万余元,大肆滥用职权,积极为行贿人谋取不正当的利益被判处死刑,缓

期二年执行。2002年年底原河北省国税局局长李真因受贿、贪污被判处死刑。去年年底，安徽省原副省长王怀忠因受贿罪和巨额财产来源不明罪被判处死刑。上述这几位巨贪的行径极为严重地影响了党和政府在人民群众中的形象，但比起他们的“先行者”成克杰、胡长清之流来说，又可谓“小巫见大巫了”。仅去年因滥用权力牟取私利、玩忽职守而查处的省部级干部就达100多人，更不要说其他大大小小的干部。李纪周们之所以触犯刑罚，不注意个人品德修养和思想改造是根本原因之一。

行政伦理失范可以分为八种类型：经商型、权力寻租型、公款公贿型、贪污腐化型、卖官鬻爵型、渎职型、泄密型、隐匿财产型，具体表现超过百种。无论什么类型的行政伦理失范，实质都是行政权力主体放弃或违背行政权力的公共性，进行非公共的活动，实现非公共的利益，也就是公共权力的异化。

相当一部分政府官员不是在“为人民服务”，而是在“与民争利”。有不少政府官员就是忘掉了“为人民服务”这个根本宗旨，因而在剧变的社会中，每当有一个新的“社会热点”出现时，而且当这些社会热点涉及社会利益的重新调整、重新分配时，总是有意无意地利用自己手中掌握的权力，将利益的天平向自己、向自己的家人、自己的利益群体倾斜。从某种意义上来说，中国严重的腐败现象就是发生在规模大、持续时间长的“与民争利”这样广泛的社会背景之上的。对我们这样一个不发达的、人口众多的国家来说，社会可供分配的资源总是有限的，这就更加要求社会在资源分配上的科学、合理、公平和公正，更加要求公仆在分配社会资源时不能忘掉“为人民服务”这个根本宗旨。而实际呢？蛋糕就是那样大小一块，

公民们发现自己在盘中应得的那块越来越小，而一些“公仆”的蛋糕越来越大

三、公共行政范式的转变呼唤行政伦理回归

公共行政不仅是管理理性的领域，而且是价值追寻的领域。公共行政的公共性使得价值选择成为行政过程的基本问题。因而，关注公共行政的伦理价值选择，再造公共行政的伦理向度，就成为近年来公共行政理论探寻的新趋势。在我国，对行政行为的伦理判断进行学理研究曾长期受到忽视，只是近几年才逐渐重视起来。这一局面的出现得益于两方面的思考。

首先，是对公共权力异化现实的思考。

近现代以来，中外各国都出现了大量政府官员的伦理问题，如腐败、贿赂、贪污等。究其原因：

一是官僚制组织本身忽视“目的合理性”的弊端造成的。中国人民大学公共管理学院张康之教授在《寻找公共行政的伦理视角》一书中指出：“在那些根据工具理性的原则而建立起来的官僚制体制中，已经没有人了，存在着的只是官僚，这些官僚失去了人性，他们的责任只是官僚制体制的责任，他们自己对社会已经没有任何责任了，所以，他们成了失了心的、专事钻营的官僚主义者，成了欲求无尽的公共利益的‘蛀虫’”“从官僚制的实质看，它从一开始就无法避免公共权力的异化问题，它总是受到腐败的困扰。”^①

二是行政人员特别是行政领导缺乏价值理性造成的。朱立

^① 张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，中国人民大学出版社，2002年8月，第107-183页。

言、郭晓聪等指出,缺乏价值理性的行政领导和行政人员,对社会公共利益实现的各种实质性的理想、信念没有什么兴趣,有的只是个人功利的追求;在政策制定方面,价值理性缺失的行政领导急功近利的思想表现得尤为突出,不惜以各种手段谋求形式化、表面化、短期化的政绩,以争取连任和升级;行政体系价值理性的缺失,必将助长社会整体价值理性的缺失,形成种种社会异化问题。造成行政官员“道德风险”的原因是:行政官员既是公民又是公务员,在其身上存在着公共利益和个人利益的“二元分离”。仅仅通过立法和制度安排,还不能完全避免行政官员个人利益对公共利益的侵害;行政官员作为代理人,不需要承担其行动的全部后果,拥有十分强烈的机会主义行为激励;在政治与行政二分的行政模式中,他们也不应对其行为承担任何个人的道德主体责任,存在着“道德困境”。^①

结论:为了克服日益严重的公共权力异化,就必须从政府组织层面和官员个人层面引入伦理道德机制。

其次,是对近现代公共行政“思想模式”的反思。

研究者们从行政理论的历史直接入手,对公共行政一系列经典理论逐一进行考察,揭示了近代行政诸“思想模型”的根本缺陷在于放弃了伦理向度,提出必须从一个全新的理论视角重建公共行政学,以真正体现公共行政的本质——公共性。

张康之的观点具有代表性。他总结 20 世纪公共行政理论发展的历史,将其概括为三类思想倾向:一是以威尔逊、韦伯

① 朱立言、陈红彩:《论行政领导价值理性的培育》,《云南行政学院学报》,2003 年第 6 期,第 66-68 页;郭小聪、聂勇浩:《行政伦理,降低行政官员道德风险的有效途径》,《成都行政学院学报》,2002 年第 6 期,第 72-75 页。