

政 府 创 新 系 列 丛 书

科学发展观

与公共管理科学化

侯若石 余潇枫 主编

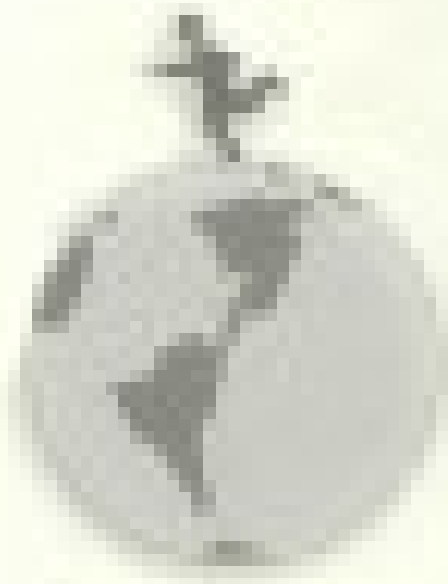


ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

科学发展观

与公共管理科学化

张其成 张其成 等著



政 府 创 新 系 列 丛 书

科学发展观

KUE FAZHANGUAN

与公共管理科学化

YU GONGGONG

侯若石 余潇枫 主 编
李金珊 徐 林 王卫星 副主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

科学发展观与公共管理科学化 / 侯若石, 余潇枫主编.
—杭州: 浙江大学出版社, 2007. 12
ISBN 978-7-308-05244-3

I. 科… II. ①侯…②余… III. 国家行政机关—行政管理—研究—中国—文集 IV. D630. 1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 040763 号

科学发展观与公共管理科学化

侯若石 余潇枫 主编

责任编辑 傅百荣

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>

<http://www.press.zju.edu.cn>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州浙大同心教育彩印有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 34.25

字 数 674 千

版 印 次 2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05244-3

定 价 62.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

政府创新系列丛书编委会

姚先国	陈 劲	吴次芳	陈国权
郁建兴	李金珊	叶艳妹	何文炯
刘卫东	王沛民	侯若石	叶 鹰
余潇枫			

序

自 20 世纪 90 年代以来,公共管理学科在我国逐渐兴起。越来越多的学者致力于行政管理、公共经济、公共政策和社会管理的研究,涌现了大批研究成果。培养新型的行政管理、公共事务管理人才的问题也提到政府的议事日程上。1999 年,国务院学位办组织专家进行专题调研、论证,提出了公共管理硕士专业学位设置方案,开始了公共管理硕士(MPA)培养的试点工作。2001 年,国务院学位委员会、教育部、人事部联合下文,批准成立了全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会,²⁴ 所试点院校当年开始招生。自此,公共管理硕士这一新的专业学位教育项目在我国诞生并迅速发展壮大。迄今为止,已有 83 所院校获准开办 MPA 项目。教育部吴启迪副部长不久前正式宣布,从今年开始,我国公共管理硕士教育从试点转向正规化办学。这标志着我国公共管理专业硕士教育开始了新的起点。

公共管理专业硕士教育在我国的蓬勃发展是由巨大的社会需求推动的。经过 20 多年的高速增长,我国的经济实力与改革开放前已不可同日而语,全面建设小康社会成为我国新的目标。与此同时,经济、社会、生态环境协调发展的要求愈益迫切。客观存在的收入分配差距扩大、利益冲突加剧、城乡发展失衡、社会性基础设施建设严重滞后、环境生态恶化等问题日益凸显,成为建设小康社会、全面实现现代化的极大障碍。而种种问题产生的根源在于我国的经济社会转型尚未成功,社会主义市场经济体制尚未确立,与市场经济相适应的政治体制、行政管理体制、社会管理体制尚未建立和完善,有的甚至尚未真正破题。要贯彻科学发展观,构建和谐社会,必须坚持深化改革,尤其是要推动行政管理体制改革,创新政府管理,改善公共产品供给,为经济社会持续发展制造良好的制度环境。“政治路线确立之后,干部就是决定的因素”。深化改革和管理创新需要培养一大批品德高尚、思想开放、知识广博、业务精湛、素质全面,能够担当大任的公共管理专业人才。正是这种强烈的客观需求,为公共管理硕士教育提供了广阔的发展前景。而急剧变化的经济社会环境,层出不穷的新问题、新挑战,也为广大公务员和非营利性机构工作者学习公共管理专业知识提供了内生的动力。

浙江大学作为公共管理硕士(MPA)教育的首批试点院校之一,十分重视和

珍惜这一办学机会。全体同仁以高度的责任感和事业心从事教育和研究工作。MPA 教育中心集聚和整合了全校相关学科的优质教学资源。多年来,我们弘扬浙大“求是”精神,认真抓好每个教学环节,精心挑选优秀教师指导学位论文,严格把好论文质量关,使论文写作成为学员检阅学习成效、提升研究能力和思维层次的有效手段。专业硕士论文写作不同于普通学位论文,不苛求理论上的创新,而是强调其现实针对性和实用性,希望学员能结合自己的工作实践,面向今后的发展需要,着眼于分析问题和解决问题能力的提高。另一方面,专业硕士学位论文又不同于就事论事的调研报告或对策建议,而是要求对所论问题有高屋建瓴的把握,对所论事物内在逻辑和运行机制有深刻的理解,能够运用所学的理论知识和专业知识对论题作有深度的分析,并提出相应的见解和解决之道。显然这是并不容易达到的要求。近五年来,我校已毕业的 300 多位学员在论文写作上倾注了大量心血,在导师的精心指导下,认真学习,深入调查,反复修改,不断改进,并送校内外专家匿名审查,再进一步完善,从而保证达到论文写作的预期目标。不少论文提出了自己的独到见解并对本职工作发挥了指导作用。

但是,如何准确把握专业学位论文的标准,如何体现专业学位论文的特色,仍然是我们需要在实践中不断探索的问题。有鉴于此,我校 MPA 教育中心主任余潇枫等教授主持编写了这套 MPA 优秀论文文集。书中既有优秀论文汇编,又有根据学位论文选题,采其精粹重新集成的专题论著。作为一种尝试,本书的出版希望有两方面作用:一是与大家分享学位论文中的知识和信息。论文的作者均有丰富的实践经验,对公共管理有切身感受,论文中有许多来自第一线的鲜活材料。这些一手资料通过理性思考和分析加工,能给读者带来新的信息和启迪。二是帮助后学了解公共管理专业硕士论文写作的基本规范和水准,起到示范作用。当然,公共管理学科覆盖面广,学科背景迥异,不可能用一种模式去套,而且在未来发展中,论文的写作水平应越来越高,但能够从现有论文中体会到 MPA 论文在选题、论文框架、论证方法、理论深度等方面的基本要求,对学员的论文写作训练无疑是有益的。

感谢本书编者和论文作者的辛勤劳动和贡献,希望能得到大家的欢迎。

姚先国

2006. 10. 1

编者的话

落实科学发展观有两个相辅相成的含义：一是社会经济和谐发展，二是社会经济可持续发展。全面落实科学发展观，中国再次面临社会经济发展模式转型：从“增长即发展”的模式转向和谐的可持续发展模式。这次转型代表了人类发展的大方向。

20 世纪 70 年代发生的一场石油危机向人类发出警告：大量消耗物质资源的经济增长难以为继，人们从沉迷于物质财富无限增长的幻梦中被唤醒。1974 年，以罗马俱乐部的研究报告——《增长的极限》的撰写者为代表的有识之士，批判了单纯谋求物质财富膨胀的经济增长理论，提出了可持续发展的理论概念。1992 年联合国可持续发展大会通过的题为《21 世纪议程》的全球发展纲领，标志着全球可持续发展战略的形成。此后，世界许多国家制定了本国的可持续发展纲要，中国制定的《21 世纪议程》成为其中的典范。与此同时，消除贫困成为全球发展的战略任务。1999 年，联合国千年发展大会制定了以消除贫困，谋求人类核心发展为目的的《千年发展目标》。在对《千年发展目标》执行的评估中，中国被列为实现目标可能性最大的国家之一。可见，中国早就参与了落实和谐的可持续发展模式的国际行动，并且卓有成效。在经济高速增长 20 多年，拥有一定的物质基础之后，为落实这个模式而提出科学发展观，是中国发展的必然。作为世界上人口最多的国家，全面落实科学发展观，将是中国对人类发展事业的伟大贡献。

中共中央宣传部在《科学发展观读本》中提出：“要坚持用科学发展观指导工作，努力把科学发展观的要求转化为谋划发展的正确思路，转化为促进发展的政策措施，转化为领导发展的实际能力，确保实现科学发展。要提高运用科学发展观分析问题、指导实践的本领，准确认识国际国内的发展环境，准确认识我国发展的阶段性特征，准确认识我国经济社会发展面临的主要问题，准确认识实现我国经济社会又快又好发展的基本要求，在指导思想上形成共识，在实际工作中形成合力。要坚持用科学发展观统领各项工作，把科学发展观的要求切实体现在改革发展稳定的各个环节，体现在经济、政治、文化和社会建设的各个领域，坚持以长远眼光谋划发展，以全局意识统筹发展，以科学态度抓好发展。要深入基层、深入群众，加强调查研究，总结和运用广大干部群众在改革开

放和现代化建设实践中创造的成功经验,进一步把握我国社会主义建设的客观规律,进一步增强用科学发展观统领经济社会发展全局的本领。要坚持一切从实际出发,因地制宜,因时制宜,确定符合实际的发展战略、发展目标、发展规划和发展重点,把经济社会发展的各项任务落到实处。”这段话集中阐述了党和政府的公共管理要集中在落实科学发展观的意义。

随着技术进步,人类的经济发展任务越来越复杂。这是技术发明导致产品结构复杂化、生产方法复杂化、生产组织复杂化的必然结果。随着经济发展水平的提高,社会发展任务也越来越复杂。以自由市场经济体制为依据,亚当·斯密提出的政府作为守夜人的作用已经过时,经济发展不能单纯由以价格为信号的市场体制所掌控,而是必须有社会组织的配合。例如,为了经济的可持续发展,保护生态环境,就不是单纯运用市场机制能解决的。为了解决“市场失灵”问题,政府作为社会的组织者,对社会经济发展的作用不是被削弱,而是要不断增强。政府实施社会 and 经济发展管理,面对的是复杂的社会经济活动,政府干预也常常失灵。落实和谐的可持续发展模式,既不能单纯靠市场,也不能单纯靠政府。市场与政府的结合提出了公共管理科学化的必要性。

公共管理科学化突出了政府的社会经济活动协调者的职能。实现人与人之间的和谐,人与自然的和谐,全面落实科学发展观,公共管理作为关键举措,必须科学化,其核心内容是谋求社会经济发展的和谐。只有实现社会和谐的目标,人类才能实现可持续发展的美好愿望。如何理解公共管理科学化?从字面上理解,对公共事务的管理应该符合客观规律和人类发展的历史趋势。首先,公共事务是公众的事业,是由公众参与的。公共管理要符合公众的利益,要谋求公众之间的和谐关系。其次,公共事务是促进公共福利的事业,公共管理要符合人类可持续发展的需要。

世界银行在《1997年世界发展报告》中指出:“以政府为主导的发展必然失败,但缺少政府的发展也不会成功……没有一个有效的政府,经济和社会可持续发展都是不可能的。”该报告强调:“发展不仅仅着眼于经济和技术投入,还与基本的制度环境有关。”“理解政府在体制环境中所起的作用……对于政府更有效地促进经济发展将是极为重要的。”世界银行所说的基本制度环境,是指决定如何使用投入的规则和习惯。形成这个环境的要素,被称为社会资本。人自身的发展需要的资本是多样的。一是物质资本,包括生产资本和其他物质资料。二是人力资本,包括劳动力、知识和健康。三是社会资本,是指社会网络关系的范围和属性。其含义是,鼓励人与人之间的信任、互惠和分享社会利益的互联活动和社会组织活动等。四是生态环境资本。开发和充分利用社会资本首先对穷人有利。实现公共管理科学化,必须重视社会资本的作用。

20 世纪 80 年代之后,发展中国家掀起了一股市场化改革浪潮,目的是以自由竞争刺激经济增长。在主张自由化的西方经济学家看来,这是医治发展中国家经济停滞的灵丹妙药,但适得其反,拉美国家和俄罗斯等经济转型国家的改革以后出现了经济倒退。经济学家再次思考经济增长问题。在反思之后,人们认识到增长质量的重要性:第一,全面利用所有资产,包括物质资产、人力资产和自然资产。第二,一如既往地关注收入分配问题。第三,强调良好治理的体制结构。显然,它既突出了经济发展的公共性和可持续性,又突出了人自身的作用。为了实现稳定可持续的增长,必须确保上述三个因素的作用。如果社会经济治理体制脆弱,政府财政开支被滥用,就会使经济增长波动过大,甚至出现经济倒退。扭曲的经济增长,往往是由对物质资产投入的过度刺激和对人力资产的忽视造成的。牺牲大多数人的经济利益,向富人提供物质投资补贴,能够暂时刺激经济增长,但不可能持久,并导致增长扭曲。

《科学发展观读本》指出:“切实加强社会建设和管理,是构建和谐社会的内在要求。加强社会建设和管理,要同推进经济社会协调发展紧密结合起来,同满足群众多样化的生活需要紧密结合起来,同推进基层民主建设紧密结合起来,同加强党的执政能力建设紧密结合起来。要深入研究社会管理规律,更新社会管理观念,整合社会管理资源,推进社会建设和管理的改革创新,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。各级政府要进一步完善社会管理和公共服务的职能,改善公共服务质量,提高依法管理社会的能力和水平,形成对全社会进行有效覆盖和全面管理的体系。要更加重视和善于发挥村民自治、社区自治组织、社会团体、社会中介组织等的作用,充分发挥基层党组织和共产党员服务群众、凝聚人心的作用,发挥城乡基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用,发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用,形成社会管理和社会服务的合力。”

可以认为,公共管理是落实科学发展观的主导领域;公务员是落实科学发展观的主力军。实现公共管理科学化,需要采取一系列切实可行的措施。公务员参加公共管理教育,便是其中的一个方式。浙江大学同国内其他一些大学一样,开展了公共管理硕士教育(MPA)。从毕业生的学位论文看,教学取得了不菲的成绩。一个突出的标志是,许多论文从落实科学发展观的角度提出了公共管理科学化问题。我们选编的 15 篇 MPA 优秀论文就是其中的佼佼者。尽管有些论文没有直接阐述科学发展观,但是所涉及的主题都没有离开和谐的可持续发展模式。这些论文特别突出地分析了社会经济发展进程中的人与人之间的和谐,人与自然的和谐的问题,论证了落实科学发展观是人类发展的方向和中国发展的必然。

落实科学发展观,最需要的是对现实的科学解释。我们选编的 MPA 优秀论文从不同角度分析了落实科学发展观的具体问题,提出了实现公共管理科学化的具体途径。当然,由于教学的缺陷、学员撰写论文在内容上的局限,以及选编受到论文数量的限制,本论文集的内容不可能面面俱到。我们的学员绝大部分来自浙江省,论文涉及的内容几乎都与“浙江模式”有关。因此,我们把分析的重点放在“浙江模式”体现的科学发展观和公共管理科学化的问题上。

为了便于读者阅读,我们把论文分为五组:

经济和谐发展;

社会和谐发展;

人与自然和谐发展;

建立和谐社会的组织问题;

公共管理科学化与反腐败。

为了突出论文的主要观点,我们对每篇论文都做了简短的评论。

本论文集是首次把浙江大学公共管理硕士论文集册出版,期望它会对读者理解公共管理科学化有所帮助;对书中的缺陷,希望读者批评指正。

目 录

序

编者的话

一、经济和谐发展

编者评论	2
民营经济先发地区产业升级与政府作用	11
中小企业集群成长中地方政府的行为及其绩效分析——台州蓬街喷雾器 集群的实证分析	51
市场培育与政府规制——义乌经验与模式分析	76
电子商务中的税收问题及其对策	100

二、社会和谐发展

编者评论	132
绍兴地区农村新型合作医疗体制问题研究	138
完善贵州省农村医疗救助制度研究	178
硕士生招生有关因素与学位论文质量关系的实证研究	211

三、人与自然和谐发展

编者评论	240
农村环境治理的经济学分析	244
市场经济条件下的生态公益林问题研究——以浙江省为例	285
基于生态化发展与管理的旅游区管理创新研究——以浙江省为例	322

四、建立和谐社会的组织问题

编者评论	362
浙江省劳动关系调整模式研究	368
用工短缺与政府责任——浙江民工荒的实证研究	407
温州民间商会的运作机制研究	436
转型时期城市社区治理模式的探讨	461

五、公共管理科学化与反腐败

编者评论	490
腐败指数测量：以台州为例	493

一 经济和谐发展

编者评论

市场与政府的关系是经济学理论界和经济决策者争论不休的一个古老问题。人们往往注意到西方经济学家对自由市场经济体制的鼓吹,忽略了发达国家政府作用的上升。在自称经济自由化程度最高的美国,人们信奉的是“管得最少的政府是最好的政府”。但是,美国政府早就直接参与了市场经济活动。19世纪40年代,美国政府直接支持修建从华盛顿到巴尔的摩的世界上第一条电报线路。1863年通过的《莫尔斯法案》规定联邦政府负责农产品生产的研究开发和推广工作。1785年和1787年的《西北法令》规定把出售土地获得的部分收入用于教育;1863年,联邦政府建立了公立大学制度。随后,美国通过了《国家银行法》,建立起全国性的银行监管机构和联邦储备制度。此外,政府还参与了铁路和州际高速公路建设。

有人说:“如果不断加深的国际经济一体化是第二次世界大战后的一个重要特征,那么政府的日益重要则成为第二个突出的特征。”^①然而,对政府作用的认识并非一成不变。从历史演变的角度审视,它基本是沿着三条轨迹变化的。

第一,近代经济全球化的失败成为人们认识政府作用的分水岭。第一次世界大战后,苏联“十月革命”废除了私人财产权,由政府完全控制经济活动,从而产生了政府比市场更优越的理念。20世纪30年代大危机使人们加深了对政府作用的认识。第二次世界大战之后,发达国家扩大政府作用,体现在三个方面:向脆弱人群提供社会福利;对部分私人企业实行国有化,实行所谓混合经济;执行以充分就业、物价稳定和国际收支平衡的宏观经济政策。

第二,20世纪70年代的石油危机成为政府作用变化的又一个分界线。人们突然发现,政府的作用不能太大。于是有了美国总统里根和英国首相撒切尔鼓吹经济自由化的热潮,也就有了华盛顿共识。放松政府对经济活动的管制,对国有企业实行私有化,从计划经济转向市场经济,成为众多国家的行动。对经济的控制从强大的国家机器转向分散的市场信息。^②亿万人参与的经济活动一下子失去控制,会变成什么样子?政府从经济中淡出行吗?俄罗斯“休克疗法”的恶果让人们重新思考政府的作用。于是,20世纪90年代末,连一贯主张

① 维特·塔吉:《全球化与未来的社会保障》,2000年版。

② 丹尼尔·耶金等:《制高点:重建现代世界的政府与市场之争》,1998年版。

市场自由化的世界银行和国际货币基金组织也主张从华盛顿共识转变到第二次改革。在经济全球化的条件下,人们再次格外重视政府的作用。

第三,人类对促进经济发展的因素有一个不断变化的认识过程。工业革命之前,自然资源被认为是最重要的经济发展因素。许多国家为了争夺它而进行战争。工业革命之后,物质资本(机器设备)被视为经济发展的关键,但自然资源仍很重要,争夺它的战争仍然不断。20世纪80年代之后,知识被提到经济发展的核心地位,随之人们提出了经济制度的重要性,认为政府的作用对经济发展的贡献不可忽视。

尽管关于市场与政府作用的争论一直未间断,但政府仍然我行我素,它不但没有因自由化而“减肥”,“体重”反而增加得更快。以政府财政支出衡量,各国政府,特别是发达国家政府的规模不断扩大。近代经济全球化结束的1913年,发达国家政府财政支出占国内生产总值比重平均为9%,1937年前后增加到21%,90年代中期接近50%。那么,发达国家的政府财政支出主要用于何处?统计表明,社会福利开支占了很大比重,而且不断增长。第一,这是政府对减轻市场风险的合理反应。例如,市场经济难以避免失业,政府的失业救济金缓解了失业者生活的困难。第二,也是政府提供公共服务所必需的。例如,向穷人提供教育和医疗补贴,这对低收入阶层特别必要。可见,政府在经济发展中发挥作用的总的原则是,它是经济发展过程中的合作者、催化剂和促进者,其功能是解决市场失灵和促进社会公平。^①

经济全球化格外需要政府发挥作用。一项比较研究表明,经济开放程度越高的国家,政府的作用越大,即财政支出占国内生产总值比重越高。美国和日本国内生产总值中的贸易比重较小,比利时和荷兰则较大,后者的财政支出占国内生产总值比重也较高。人们都认为,开放程度高,随之而来的经济风险也大,需要一个强有力的政府为人民提供保护,而不是给产业提供保护。其实,这是一个两难的选择:或者保护本国产业,实行贸易保护主义;或者保护人民,由政府提供社会保障。经济全球化可能导致政府财政收入减少,从而损害社会保障。因此,调整财政开支结构和社会保障支出的方式,而不是绝对减少它,是政府面对经济全球化的不可推卸的职责。^②因此,社会福利国家是开放经济的同义语。实际上,政府在市场经济中的作用不限于提供社会保障。它的作用还包括,保护财产权,制订和实施市场规则,稳定宏观经济,建立冲突管理机制。政府的这些功能不是从来就有的,而是根据经济形势的变化,通过吸取经济发

① 斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济》,1998年版。

② 见世界银行:《东亚经济复苏与超越》,世界银行,2000年版。

展过程中的教训,而不断产生和完善的。例如,30年代大危机之后,采取了稳定宏观经济的货币政策和财政政策。第二次世界大战之后,实施了社会保障政策。反垄断法等市场规则也是根据经济活动变化而制订的。如前所述,由于公司收购方式的变化,美国一些州修改了公司法。

政府的功能分为不同层次。由于政府的能力不同,国家的经济发展水平不同,政府的功能也不同。在最低限度上,它提供公共商品,如国防、法律和秩序、保护财产权、管理宏观经济和提供公共医疗保健;保护穷人,实施反贫困计划。在中等程度上,政府解决经济外部效应,如提供基础教育和保护环境;规范垄断企业,制定和实施反垄断法;克服信息不完整;提供社会保险;实施金融法规;保护消费者;促进社会公平,提供贫困家庭补贴和失业保险。在最高程度上,协调市场活动(如产业政策),进行资产再分配(如土地改革)。^①

经过20多年的高速增长,中国经济要实现和谐和可持续发展的目标,从粗放型增长模式转向集约型增长模式,面临两个主要问题:第一,如何进一步发育市场机制,同时兼顾效率与公平;第二,如何提升经济发展水平,如何促进产业结构升级。浙江省作为中国经济发达的省份,所面临的问题更为突出。在浙江大学的MPA教学中,这两个问题成为关注的焦点,成为学员撰写学位论文的热门选题,也就有了客观必然性。

一、政府与市场的和谐

就市场经济体制而言,经济发展与政府作用的关系体现在市场的自发力量与政府的有意识的作为的相互作用上。在发达市场经济国家,政府是市场体制的完善者,经济增长的调节者和要素资源的分配者。在中国,由于市场体制改革是政府发动的,政府是市场体制的倡导者;由于国有经济作为经济主力的存在,政府是要素资源的所有者和经济增长的促进者。因此中国政府在经济发展中的作用有其特殊性。

在市场发育初期,尽管民众具有发展市场经济的自发性,但如果没有政府的倡导,市场体制不可能建立。《在市场培育与政府规制——义乌经验与模式分析》一文中,作者分析了全国著名的义乌小商品市场的发育过程。它起源于“鸡毛换糖”的小生意,甚至在“割资本主义尾巴”的“文革”期间也有人偷偷摸摸地干。1978年召开的党的十一届三中全会发表的公报,提出要改革社会主义计划经济。1979年之后,义乌小商品市场开始起步。当有人反对时,当地政府及时地提出,开放市场,加强管理。1982年,又有人以“左”的思想干扰市场发育。

① 世界银行:《世界发展报告》,世界银行,1997年版。