

地方公共管理实务与创新

主编 郑敬高



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

地方公共管理实务与创新

主 编 郑敬高

副主编 王印红

中国海洋大学出版社

· 青 岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

地方公共管理实务与创新 / 郑敬高主编. — 青岛:
中国海洋大学出版社, 2012. 12
ISBN 978-7-5670-0162-6

I. ①地… II. ①郑… III. ①地方政府—公共管理—
文集 IV. ①D035.5-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 282569 号

出版发行 中国海洋大学出版社
社 址 青岛市香港东路 23 号 邮政编码 266071
出 版 人 杨立敏
网 址 <http://www.ouc-press.com>
电子信箱 dengzhike@sohu.com
订购电话 0532-82032573(传真)
责任编辑 张华 电 话 0532-85901040
印 制 日照日报印务中心
版 次 2013 年 2 月第 1 版
印 次 2013 年 2 月第 1 次印刷
成品尺寸 170 mm×230 mm
印 张 30.75
字 数 500 千
定 价 39.80 元

试说公共精神

(代序)

在 MPA 的课堂上,公共精神的话题引起了热烈的讨论。社会的人必须与社会打交道,任何形式的社会交往都是一种公共参与。野蛮的公共参与——比如仇恨社会、破坏社会秩序——以自我为中心,不需要公共精神;文明的公共参与——希望个人意愿的实现与社会的发展相互促进——需要有一种公共精神,不论其追求的是自我价值还是超越自我的价值。

有人将公共精神定义为公民社会高贵的公民品质,并不十分贴切。对于普通民众而言,热心于公益事业是值得提倡的,但我们不能强求他们只是为了公共利益而参与公共事务,更多的人可能只是为了实现自己的正当权利而发生公共参与,有些人仅仅是调适自己来适应社会,也不能因为他们缺少公共精神而受到指责,这些人可能是非常注重个人修养、热爱生活、有精神追求的“高贵”之人。对于公共管理人员而言,不管他们的工作是基于自利还是利他,都会对社会或他人产生影响,都需要体现公共文明,因此不能缺少公共精神;因为他们的行为不仅对自己,更重要的是对他人、对社会公众产生影响,故而不能恣意妄为,必须要有从理性出发的公共精神。公共精神的培育,是人们参与公共生活的重要一课,普通公民是如此,公务人员更是如此。我国公共管理水平的提高,公共管理事业的发展,迫切地呼唤体现现代文明的公共精神。

弘扬公共精神,首先需要注重公共伦理的修养

伦理植根于特定的社会生活和历史传统,任何一种文明都有与其历史文化相适应的伦理。不同的文明有不同的伦理规范,甚至在一些重要的价值立场和行为规范上相互冲突。做一般文化的研究,很难比较不同的伦理规范哪一种更好;但的确有些文化更富于公共精神,有些文化的重心则不再公共生活的发展上面。纷繁复杂的伦理范畴,有些与共同体的价值和公

共文明没有紧密的联系,有些则直接关涉到公共生活的行为选择和价值取向。

现实中有这样一个生动的案例。针对网友为某一特定疾病患者发起的救助行动,民政部门的工作人员认为这将使网络慈善资源流向特定个体,是对众多需要社会救助者的不公。此论甫出,即遭致大众舆论的广泛批评。其实,上述公共部门的意见也并非毫无根由。家庭伦理一般属于私德范畴,利用网络媒体呼吁对自己处于困境中亲人或同学、朋友给予救助,不宜强行归入公德的范畴。职在关注公共事务的民政部门更在于公德的弘扬,因此就有了上面的价值评判。公共部门有责任呼唤张扬公德的公共精神,问题只在于我们的公务人员不应该因此而将私德作为公德的对立面而加以否定。不管在什么时候,扶危济困总是一种社会美德,把美德等同于公共精神属于误判,但只要这种德性对于社会无害,而且这种为公众所赞赏的私德与发展公共文明所需要的公德能够声气相求、互相激励,私德也具有了一定意义上的公德蕴含。对此,政府部门不仅不应该批评,而且应该大力提倡。公德的提倡不是要否定私德,而是阐明公共生活所需要的伦理价值并加以精心的呵护、褒奖。

公共伦理大致指向两个方面:一是公共责任,一是公共情感。爱护公共环境、爱护公共物品,自律自治,等等,大略属于公共责任的范畴;对同胞的爱,尊重他人,同情心,热爱集体,关心公共生活秩序和维护公共空间的纯洁,关注公共生活的良善,这大致属于对公共生活的情感范畴。作为公务人员,因其工作职业所系,更需要注意其行为举止避免产生对公共价值的负面影响,必须遵纪守法、遵守公务员的伦理道德规范,勇于承担公共责任。强烈的公共情感会引导人们积极地投入公共参与。

公共伦理的践行就是公共精神的体现。只要社会成员不把自己作为一个孤立的个人,而是使自己认同于一个与他者联系在一起的整体,就会形成一些基本相同的公共伦理。传统社会——比如自给自足的农耕社会——在相对封闭的生活场景下,公共生活相对贫乏,人际关系主要表现为私人关系或在相对狭小的公共空间发生,公共伦理就比较的不发达。随着社会的发展,特别是基于人民民主权利的公民共同体有发达的公民社会,需要有成熟的公共伦理。

对公共事务的积极参与是公共精神的集中体现

所谓公共精神,内在地包含了对公共生活的价值关怀,对社会群体命运的关怀,表现为关注公共事务、有参与公共活动的热情,有愿意为公益事业

出力的心意。

在传统语言中,集体主义之所以成为一个好词,正是其中体现的关心集体的共同命运、看重集体生活价值的公共精神;但必须指出,集体主义并不等同于公共精神。如果将集体的价值与个体的价值对立起来、集体生活的意义不在于为人们带来生活的幸福美好,比如族规家法约束的封建家族、受宗教狂热所支配的宗教团体,其中对共同体的赞美无助于个体生活的丰富发展和共同体命运的改善,就走到了公共精神的反面,至少不是现代社会所呼唤的公共精神。

公共精神与热心公益慈善、忘我利他的个人品质紧密相连,但也不能将两者简单等同。古今中外大都提倡人们多做慈善,一般慈善活动也多有有益于公共生活的健康发展,但很多情况下人们行善并不是基于公共生活的价值或解决公共问题,而是基于个体心灵情感的寄托,如为了自己赎罪、灵魂升天,这与其说是参与了公共生活,不如说是参与了净化心灵的精神生活。

关心公共生活,并不意味着只有就是毫不利己专门利人才体现公共精神的美德。一方面,就像对乞丐的慷慨施舍未必有助于消除和减少社会的乞丐现象一样,“利他”与“为公”是不相同的。尽管现实中的利他和为公之间并没有明确的分别,多数情况下也没有必要做教条的区分,只是我们在呼唤公共精神的时候必须明确的努力方向。另一方面,利己的追求也不意味着公共精神的缺失。积极参与公共生活,不论最初的动机是“为己”还是“利他”,只要这种参与有利于增进公共福祉和提升共同生活的价值,也都体现出一种公共精神。

公共精神的神髓是在公共事务的展开、公共问题的解决中增加社会共同体的福利。就此而言,具备公共精神在公共管理者尤为重要。公务人员以从事公务活动为职业,他们可能仅仅是为了生计而工作,这样的公务员即使勤勉敬业,也很难说他们天然地具备了公共精神;但是公务员的职业是公共管理,当他不仅仅只是一个机械的事务执行者,而是有了某种公共价值的自觉,并且能够把个人的生计与公共事业的发展协调一致,甚至把追求公共事业的成就当做自己的人生理想,其勤奋和心智的付出才真正体现出公共精神。我们的执政党、人民政府所秉持的“全心全意为人民服务”的宗旨正是公共精神的集中体现:利为民所谋,权为民所用,不追求自己和某些人的特殊利益,正体现了一种关注公共事务和共同生活的公共关怀;而这种关怀是对公共利益需要和人民群众愿望及要求的认真回应。

现代公共精神还应该是一种理性精神

缺少理性的公共精神,也许就是一种冲动、盲目,冲动盲目的公共行动无助于甚至有害于公共价值的实现,难于成为政治文明的坚实基础。比如我们曾经经历过的“跑步进入共产主义”的经济建设、“一大二公”制度创新等,在一定程度上体现了美好的公共意愿和高涨的公共热情,但未必合乎公共理性,至少不符合现代公共理性,已为现代公共精神所否定。公共精神所需要的理性可以称之为公共理性。“公共理性”一词在思想史上有不同的涵义。借用马克斯·韦伯的概念,公共理性也可以从工具层面的理性和价值层面的理性两个方面来加以考察。

韦伯用工具理性的思维方式来分析国家和社会领域的问题,指出法律、科层制的官僚体制等,尽管存在这样那样的局限,然而却是最符合现代国家和公共事务管理需要的理性选择。最近半个世纪现代政治学、公共管理学等学科在科学上的追求,其学术成就可以看做是对公共理性的探索和发展。行政学关于政府绩效的讨论,大多也属于这种工具理性的范畴。一些学者用现代经济学的工具理性——如公共选择理论、新制度经济学——思考公共政策和制度对价值生产的影响,也是一种在公共生活中追求理性选择的公共精神。已经进入很多教科书的所谓帕累托境界,就是这种工具层面公共理性的生动体现。帕累托认为,一种公共行动,损人不利己是最不理性的行动,损人利己次之,利己而不损人要好一些,利己又利人的双赢是理性的最佳选择。以此为标准评价公共参与和公共政策,就是体现了现代公共精神的理性品质。

价值层面的公共理性习惯上被认为是政治哲学思考的范畴,历史上将特定的善、和谐、自由、平等、公正等设定为公共生活的价值,并以此为标准规范公共行为,这种对公共生活的价值关怀超越个体的特定的利益诉求,表现为一种价值理性。当代政治哲学大师罗尔斯在《政治自由主义》一书中认为,公共理性的本质就是“公共善,此乃政治正义观念对社会之基本制度结构的要求所在,也是这些制度所服务的目标和目的所在”,为此他提出了著名的两个“正义原则”。还有像哈贝马斯之类的学者,认为公共理性不在于强调何种具体的立场观点应该成为公共价值的基础,而在于以一种非强制的、普遍认可的方式(如商议民主)去确定或寻求公共生活的目标或价值标准,体现了某种打通工具理性和价值理性的努力。

如果说公共参与热情为公共精神提供勇气和动力,公共伦理为公共精神提供内在的自然守则,那么,公共理性则为公共精神提供外铄的锚定和方

向。前两个方面依赖于社会和文化的遗传,需要在生活中熏陶蕴结,后者则有待于后天的学习和训练。

汇集在本书中的文章,大多是中国海洋大学公共管理(MPA)教育中心研究生的学习研究成果。学子们年轻、热情,富于公共精神,在特定的历史条件下,政府管理的问题、经济问题、民生问题成为他们重点研究的主题。虽然这些文章谈不上宏谈大论,却也在一定意义上反映出我国政府部门公共管理的现实关怀取向。虽然有少数文章针对时事的批评存在一定的局限,但许多务实的评论,还是能够给公共管理的理论探索以有益的启示。

郑敬高

2013年写于中国海洋大学浮山校区

目 次

社会与公共事务的治理

- 论新形势下的农民负担监管工作…………… 高 丽(3)
- 浅论东营市土地执法监察…………… 李绍勇(11)
- 基层政府依法行政的问题及改进路径…………… 考鲁明(18)
- 论信访问题的调解之道…………… 薛 敏(26)
- 浅议我国劳动教养制度的改革…………… 刘明江(33)
- 关于维护农村社会稳定工作的调查与思考…………… 刘东凯(40)
- 公安机关在群体性事件中的角色分析…………… 李 林(47)
- 我国高息民间借贷引发的经济犯罪及其防治…………… 宋喜朋(54)
- 劳动合同管理简论…………… 赵恒龙(60)
- 论税收政策与我国居民收入差距的调节…………… 王 栋(67)
- 论农村公路发展与资源环境保护的可持续性…………… 戴方川(74)
- 基于生态系统的渔业安全管理初探…………… 张维华 毛 昕(81)
- 山东省安丘市加强农产品质量安全区域化管理的实践与启示……………
…………… 王振堂(89)
- 论我国户外广告的规划与审批
——以青岛市为例…………… 栾光辉(99)
- 日照市农民专业合作社的发展问题及对策…………… 许 明(107)
- 论海洋灾害应急管理中的公民参与…………… 王 璐(113)
- 我国涉海社会组织的发展困境及其应对…………… 范菲菲(122)
- 论农村社区公共事务的契约化管理…………… 刘 娜(129)

民生与公共服务研究

- 论我国医疗保险支付制度改革…………… 冯国栋(137)
- 坊子区新型农村社会养老保险的困境和出路…………… 袁 燕(143)

我国新型农村合作医疗的问题分析·····	李建考(148)
国家基本药物制度新医改的基层实践及对策	
——以山东省 W 市 H 区为例·····	郑 博(155)
我国医疗机构药品价格政策浅析·····	孙爱君(164)
关于中小企业职工社会保险参保的调查·····	杨建英(171)
青岛市保障性住房发展中的问题与对策·····	于 斌(181)
论我国政府在学前教育事业发展中的职责·····	田 雨(188)
临沂市中小学师资队伍建设的思路与对策·····	石兰晔(194)
义务教育均等化问题研究综述·····	杨锡丽(201)
博物馆免费开放的问题及其对策·····	王珊珊(208)

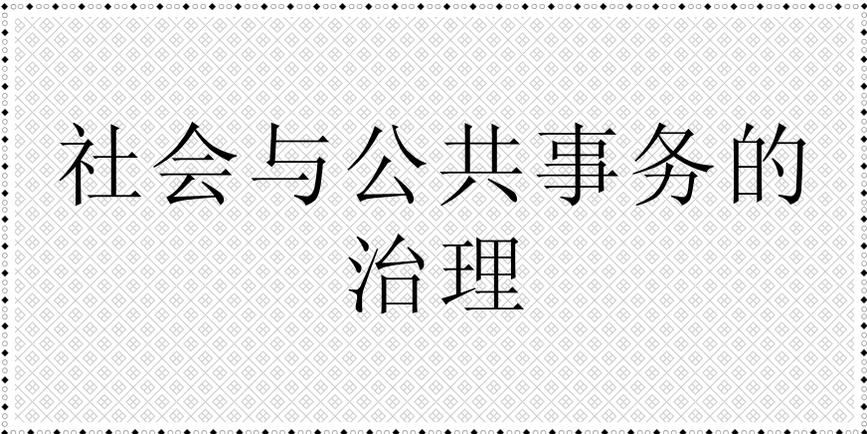
发展地方经济与经济管理

论我国高新区管理模式的创新·····	刘 娜(217)
青岛经济技术开发区转型升级的思路与对策·····	杨慧雯(224)
试论青岛市创业投资体系建设·····	严 帅(231)
浅议青岛市文化旅游产业的发展·····	解小慧(240)
关于提升青岛市总部楼宇经济水平的调研及建议·····	宋 健(248)
关于东明县产业集群发展的对策·····	田 兵(256)
关于土地“招拍挂”制度的几个问题·····	王 芸(265)
我国“土地财政”的现状评析·····	丁志刚(274)
曹县土地节约集约利用的问题及对策·····	张巧婷(281)
东营市未利用地开发浅析·····	巴文庄(288)
简论潍坊市绿色经济发展之路·····	胡德利(294)
青岛市蓝色经济区海洋软实力初探·····	曲丽敏(301)

政治民主与地方政府能力建设

城市基层政府公共服务供给能力研究	
——以青岛市城阳区为例·····	战 娟(315)
浅议税收的执法风险与防范·····	李 辉(323)
我国政府绩效评估中的公民参与·····	张国昌(330)

浅议我国政府绩效管理的现状及其改进·····	王晓芸(338)
试论我国政府部门的绩效预算·····	刘瑶(345)
试论基层法院的组织结构和法官配置·····	周红兵(352)
我国地方政府治理发展演变的轨迹·····	万雨华(359)
论我国地方政府的参与式治理·····	龚伟(366)
论协商民主与政府决策·····	葛朝晖(373)
加强政协民主监督工作的对策·····	耿德成(379)
浅论地方人大及其常委会的监督实效·····	刘宗(385)
试论中国共产党党务公开的问题与对策·····	赵伟(391)
地方检察院的廉政风险防控管理·····	张金金(398)
强化公安机关执法公信力建设的几点思考·····	宋超(405)
三门峡市公安行政伦理建设评议·····	李亚男(413)
论潍坊市基层法院的法官队伍建设·····	曹东华(421)
从“街头官僚”理论看城管执法的失范与规范·····	田长贵(427)
我国行政沟通中的障碍及应对·····	李振兴(435)
试论政府管理模式的“碎片化”问题·····	宋鹏(442)
浅析政务微博在政府工作中的作用·····	王晓琳(450)
青州市统计信息化建设 SWOT 分析·····	马爱萍(456)
政府转型背景下的政府办公室工作探索·····	李洋(463)
曹县运用科技手段防治腐败问题的实践和思考·····	刘广志(471)
浅议农机事故的隐患及其预防 ——以日照市为例·····	杨正明(478)
浅析政府采购废标影响及对策·····	马萍(484)



社会与公共事务的 治理

论新形势下的农民负担监管工作

高 丽*

摘 要:减轻农民负担工作,事关农民权益的维护和农村社会的稳定。近年来,农民负担监督管理工作中出现了新的情况和问题,表现在一些地方对减轻农民负担工作监管力度有所减弱、惠农补贴发放中发生乱收代扣问题、一事一议筹资筹劳实施不够规范、部分领域农民负担增长较快等方面。新形势下做好农民负担的监督管理工作,基层政府在责任制落实、专项治理、加强回访等环节进行了有益的尝试,进一步的努力应该从监管范围、监管方式、监管制度等三个方面下工夫。

关键词: 惠农政策 农民负担 监管工作

减轻农民负担、落实好各项惠农政策不仅是保障农民合法权益的重要举措,也是实现农民增收、维护农村稳定、构建和谐社会的现实需要。近几年,随着“三提五统”、农业税的取消、种粮补贴和农机补贴等一系列惠农政策的实施,农民负担监督管理工作中出现了新的情况和问题,如何加强农民负担监督管理,有关部门需要认真探讨。

一、农民负担监督管理工作中存在的新问题

(一)惠农政策落实监管薄弱

当前,对党和国家出台的惠民政策到底有多少项、各项补贴的方式和落实情况如何、由谁来监督检查落实等问题的解决存在着监督管理薄弱环节,而这项工作事关党和国家在农村的政策落实,涉及千家万户,应纳入农民负担监管范畴。

(二)“一事一议”议而难决

由于受村民认识的制约,“一事一议”存在着事难议、议难决、决难行的

* 作者简介:高丽,女,中国海洋大学 2010 级公共管理硕士研究生。

情况。一是形成决议难,许多农民都在忙于自己的生计,对兴办集体公益事业不够关心,村民大会召集不起来或参加人数的比例太低,形不成决议。一些农民只从自身利益考虑,对于对己有益的事就赞成,对于对己无益的事就反对,“一事一议”呈现只议不决的状态。二是有的农民集体意识淡薄,对兴办集体公益事业筹资筹劳很不情愿,他们认为应该由政府帮助解决生产生活中的问题,这也是“一事一议”不能得到很好实施的重要原因。^①三是筹资缺乏相关的约束力。根据规定,山东省各市对农民每人每年筹资15~25元^②不等,筹集的资金杯水车薪;即使决议通过,也有部分农民拒不缴纳筹资,影响了农村集体公益事业的发展。

(三) 机动地发包调整问题

二轮农村土地承包预留的5%机动地,主要是解决人地矛盾之需。但是由于发包时间较短,多数村的合作经济组织与承包户签订的合同没有鉴证,导致有的承包户既不交承包费,又不放弃承包权。有的农户在机动地里栽植果树或经济林,影响了机动地的调整周转。

(四) 债务化解乏力产生负面影响

村集体无收入来源,债务难以偿还。税费改革明确规定“暂停向农民催收改革前税费尾欠”和“不准强行追收追缴农民负担尾欠或税费尾欠”,致使村集体巨额债权无法清收。产生尾欠的原因比较复杂:有的家庭较为困难无力缴付;有的税改前尾欠暂停征收后,持观望态度;有的以各种遗留问题没有得到解决为由,把缴纳税费负担作为交换筹码。税费尾欠得不到妥善解决,影响了农村工作的正常开展和农村稳定。

(五) 乡村集体经济组织经费紧张

“三提五统”和农业税附加取消后,乡镇财政收入和村级收入渠道变窄,加剧了乡镇收支矛盾;农村税费改革后,村级经费尽管通过上级转移支付得到一定弥补,但只能勉强维持日常办公费用,有部分村干部补贴和补助长期拖欠,影响了他们工作的积极性。

二、新形势下强化农民负担监督管理的有益尝试

(一) 推行惠农政策回访制度

近几年,国家出台了一系列惠农政策,从当地减负工作情况看,主要有

① 张景祥. 多措并举大力推进“一事一议”发展[J]. 合作经济, 2011(7): 60-61.

② 山东省村民一事一议筹资筹劳管理办法,鲁政办发〔2011〕37号.

以下几个方面的尝试：

1. 建立“惠农政策回访制度”，有效保障了惠农政策的落实

例如，建立惠农政策回访“数据资料库”和“政策法规资料库”，对近几年各级出台的惠农政策法规编辑成册，方便检索查阅；建立“调查问卷数据库”，对惠农政策落实情况开展实际调查，掌握第一手资料；建立“惠农政策回访反馈意见档案库”，对农民在调查问卷中提出的建议和意见进行分类整理、分类处理。

2. 设立专门组织机构

成立“落实惠农政策办公室”，挂牌办公，开展惠农政策回访工作，对有关惠农政策进行宣传、调查、汇总、分析，并组织各基层经营管理部门面向群众开展咨询工作。

3. 制订惠农政策回访实施方案

对回访检查工作的指导思想和目的提出明确要求，以督促和推动惠农政策的贯彻执行，及时纠正惠农政策落实不到位的问题，进一步落实农民提出的反馈意见。同时，设立惠农政策监测点，密切监控惠农政策公开情况，定期记录各项惠农政策落实情况。

(二)落实减负责任制

1. 设立专门组织

成立了以政府主要负责人任组长，分管负责人任副组长，纪委、农业、财政、信访、民政等部门负责人为小组成员的“减轻农民负担工作领导小组”，负责领导、组织、协调、落实减负和惠农支农政策工作。办公室设在农业部门，安排专职人员负责这项工作。

2. 严格考核

将减轻农民负担和落实惠农支农政策工作纳入当地农业农村工作考核体系，各级政府签订《减轻农民负担工作目标责任书》。实行“一票否决”，对未被否决且考核为合格的单位予以表彰，对发生被否决事项或考核不合格的单位，给予通报批评。同时，按照有关规定追究责任，纳入下年度重点督查管理。

3. 落实责任

实行部门负责制，农业、财政、林业、农机、水利、建设、土地、教育、卫生等涉农部门，将农民负担检查结果作为个人年度考核、评先、树优工作的重要内容和标准。

(三)落实专项治理工作

1. 清理项目

对已经取消的涉农收费项目坚决取消,对保留的项目进行登记备案,对无登记备案的视为乱收费项目予以取缔,基层经管部门严把审查关和村级财务入账开支关。

2. 专项整治

坚持涉农收费文件“审核制”、涉农价格和收费“公示制”、农民负担“监督卡制”、村级订阅报刊“限额制”^①、涉及农民负担案(事)件“责任追究制”等五项制度。在村村通自来水、修建道路、新型合作医疗、计划生育以及身份证办理、校舍修建、社会治安、社区建设、农业用水用电等方面,从严控制,杜绝一切乱收费、乱摊派的现象。

3. 探索“一事一议”筹资筹劳方式

村级公益事业建设资金筹集,实行对内盘活资产、对外争取外援的办法解决。村级集体经济组织对现有的资源、资产进行招标承包或租赁,增加村集体收入。^②

(四)落实财务监督管理制度

从当地实际情况看,落实财务监督管理制度主要表现为推行“双代管”制度,即由乡镇代管村集体的账务和资金。

1. 实行票据管理“收支凭证销号制度”

领用的收入、支出凭证,做到领用有登记、用完后存根以及作废全联完整交回乡镇票据监管员查验封存。

2. 实行收支业务两条线管理

收入按规定全额上缴代管,支出按程序审批报销,杜绝“坐收坐支”。

3. 实行“联签联审制”

原始票据由经办人签名、村两委成员集体签字、村级民主管理监督委员会审核盖章并由该委员会主任签字,报镇“村级民主管理监督领导小组”审批、审核通过后,填制一式两联“报账单”。支出业务不论数额大小,一律填制“开支审批表”,办理支付现金。

4. 实行电脑记账,提高了工作效率,全部实行农村财务电算化

① 吕守明. 开展专项治理防止负担反弹[J]. 农村经营管理, 2010(2): 27-30.

② 袁成斌. 一事一议润民生[J]. 农村经营管理, 2011(2): 28-29.