

ZHONGGUO

中国政府机关工作

主编：谢绍志

全书

ZHENG FU JI GUANGONG ZUO QUAN SHU

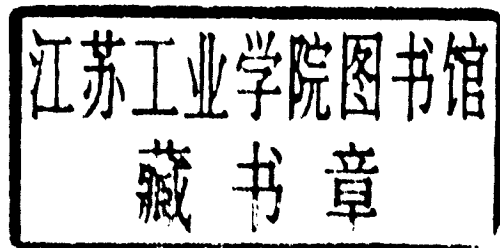
安徽音像出版社

中国政府机关工作全书

主 编 谢绍志

(二)

本书是《中国政府机关工作全书》光盘的使用说明与对照阅读手册



安徽音像出版社

案例 奥斯丁公共卫生医院的一线 工作者们带头进行服务创新

美国得州的奥斯丁公共卫生医院的一线工作者们带头进行服务创新，以更好地满足顾客需要。

他们为自己设立的目标是：把病人迎进来后，服务治疗，一个小时就可离开医院。

为了达到目标，他们重新设计了医院的制度。病人无须穿梭般到处找医生，而是待在一个地方。医院的医护人员为了病人而到处跑动。色码标志指导医院的雇员们及时为顾客提供服务。任何不需要病人到场的步骤都推迟到病人离去后进行。

该医院减少了表格，增加了拷贝数目，预约安排和出院程序都进行了改进。因此，奥斯丁公共卫生医院用较低的成本办了更多的事情。减少成本 12%，而门诊人数增加了 14%。

在改革前，只有 8%的病人在一个小时内看完病后离去。现在，82%的病人都可以达到这个目标。

(4) 政府应营造有限开放的环境，同时还权、责、利于民，激发民间的创业动力，并使之自激励、自催化。以温州、台州为代表的浙江地方政府始终把创业的重心放在民间，允许并鼓励发展民营经济，支持民间的创新。政府提出并坚持“民有、民享、民治、民主”的治理原则，营造有限开放的环境，让市民自己掌握经济决策权，激发了民间的创业热情和自催化的动力，民营企业获得爆炸式发展，中小企业迅速增加，产业集群急剧膨胀，温州、台州等地从贫穷的边缘小镇成为闻名中外的现代都市。

(5) 强化政府内部顾客也是“上帝”的观念。顾客可以分内部顾客和外部顾客。在政府管理创新中，要想使外部顾客满意，首先要使内部顾客——国家公务员感到满意。作为内部顾客的公务员在行政过程中的参与程度和积极性，在很大程度上影响着外部顾客的满意度。为此，要改革传统的绩效考核方式，把每一位公务员与顾客的每一次接触的表现作为奖惩的重要依据之一，为政府创新、发展提供巨大的内在动力。

为评估政府工作人员的满意度向他们提出的问题

- 工作中您喜欢哪些东西？
- 您不喜欢什么？
- 您的工作和组织的总任务之间有什么关系？
- 您觉得有足够的做决定的自由吗？
- 您所受的培训足以使您应付范围较广的任务吗？
- 本组织对于您的绩效有什么障碍？
- 在本组织中工作的人应得到哪些回报？

(6) 加强与顾客之间的交流和沟通。建立灵活迅速的顾客抱怨处理机制和顾客回应系统，加强政府与顾客之间的信息、情感等方面的交流与沟通，可以提高顾客的参与程度，满足顾客的求知需求、交往需求、尊重需求和表现需求，使顾客获得最大限度的满足。同时对政府也产生非常有益的影响：使政府获得大量反馈信息，提高行政体系对外在环境的敏感度和回应性，更好地改善公共产品和服务。

企业在管理创新的过程中挖掘出很多值得借鉴的做法。

案例 顾客之声评估技巧

“顾客之声评估技巧”就是在全面质量管理活动中在私人企业里发展起来的。这些方法技巧可以用于了解顾客的需要和期望。在进行顾客需求评估的时候，常使用“无限制问题”。限制性问题的通常只能简单回答“是”或“不是”，无限制问题让回答问题的人有较大的自由。无限制问题可以是“您对我们的服务满意程度如何”。限制性问题是“您是否喜欢我们的服务”。显然，第一个问题使您可以理解你的顾客，并且可以获得用于改进工作的信息，后者只能告诉你顾客是否满意。

桂格燕麦食品公司通过“顾客之声评估技巧”创新了公司的产品。该公司的顾客中大部分是孩子的母亲。通过与这些母亲交谈，公司了解到其中许多人都忙于工作，但仍然希望在早上给孩子准备出热腾腾的早饭。倾听顾客的声音使该公司生产出可以用微波炉烹调的燕麦片，按单人量包装。忙碌的母亲可以把这一小袋燕麦片放进微波炉，很快为孩子做好早餐。如果这家公司只是问顾客“您喜欢燕麦食品吗”，它永远也不会发现并生产这种产品。

第二节 政府服务的理念

既然政府应当以自由、平等的契约关系来对待“公民社会”（包括国内公民社会和国际公民社会），则政府就应当有一种相应的理念，即“政府服务”理念。这一理念要求中国政府的所有法律、法规和行为都必须贯彻服务精神和准则，而不是单纯的统治和管理。换句话说，“政府服务”理念要求中国政府一方面扩大服务职能的数量，提高服务职能的质量，另一方面即使在行使统治和管理职能时，也要时刻将服务精神贯彻于统治和管理的始终，从而使我们的统治和管理显得较有人情味，顺应人性的内在要求。只有这样的政府才能赢得公民更多的衷心认同和自觉支持。这当然既有利于降低统治和管理成本，也有利于提高政府在公民心目中的声誉和威望。

“为民做主”，“当老百姓的父母官”是封建社会清官的理想追求和可贵行为。在专制统治下，老百姓自己不能做主，由当官的代为做主就成了他们的迫切愿望。在社会主义民主政治条件下，还套用封建的理念，一切都由政府说了算，剥夺了老百姓应有的知情权、参与权、决策权和监督权，就背离了民主政治的基本要求。

在我们国家，政府及其各级官员不是社会的主人，而是人民的公仆，其职能是为社会和人民掌权，是利用人民赋予的公共权力为人民服务。所以，应按照宪法的规定，让老百姓通过参与对社会事务的管理，成为国家政治、经济和文化生活的主人，使社会全体成员的政治平等真正成为可能。排斥公民的参与，公共权力的运行就会偏离社会公共目标，就极有可能导致公共权力的异化，出现权力寻租等腐败现象。通过公民广泛的民主参与，就会将长期以来官管民的官本位管理模式转化为民管官的民本位管理模式，通过切实的民主监督，使政府及其各级官员能够树立社会主义的权力观，为人民掌好权，用好权，办好权，办实事，诚心诚意地为人民服务。

案例 南京市向“服务型政府”迈进

2002年，南京市民听到的最多词汇是“服务”。从市长的《政府工作报告》里，从两会代表、委员的提案、议案中，从新闻媒体的宣传上，“服务型政府”、

“一站式服务”、“一门式服务”、“贴近式服务”、“跟踪服务”、“全程式服务”、“全日制服务”等等扑面而来，市民在享受着来自政府及政府各部门越来越周到的服务。在政府部门，服务稍有差池，市民便会质问：“不是服务型政府吗？怎么会这样！”

过去，市民感觉到政府部门办事关卡多、程序多、效率低，“门难进，脸难看，事难办”，有的市民甚至感觉到“投诉无门”。可到了今天，市民见市长，或通过各种渠道反映民意，已成为家常便饭。

这是服务型政府带来的特大变化之一。

今年春节大年初一，市长罗志军来到南京人民广播电台与市民热线对话。许多市民就加强老城改造、落实拆迁政策、帮扶残疾人等弱势群体问题向市长反映情况、提出建议。罗志军热情地与市民交流，逐一回答大家提出的问题。对话结束时，他还把自己的电子信箱地址通报给全市市民，表示将采取多种形式进一步加强政府与市民的交流，树立起“服务型政府”的新形象。

应市长罗志军的要求，南京市政府网站开通了市长信箱，使市民天天都能与市长论道。市长信箱仅2002年1—10月中旬，就收到群众来信7976件，其中发给罗志军市长的就有4972件，办结率超过80%。这种跨越时空、跨越行政阶层的现代通讯方式，一下子拉近了市长与市民的距离。一些市民说，如今，我们与市长是平起平坐，零距离接触。反映乱收费的，要求给企业松绑的，对物价提出质询的……各种各样的电子邮件纷至沓来。

一位外企员工通过市长信箱尖锐地指出，政府没有公信力，警方向外企摊派报刊，南京长江大桥堵塞严重等等。罗志军感谢听到了真话，写了回复，此信及市长回复被刊发到网上，印发到《政务信息化简报》上，并请市政府督查处就国有资产评估、公安摊派报纸杂志等问题专题督查。由此也引发了市委、市政府“打造诚信南京”的重大决策。

在市长信箱的带动下，南京市已有30多个政府组成部门开设了“局长信箱”。

今年以来，南京市民与市领导和各级政府部门的直接交流、对话渠道越来越多。市民遇到烦心事，想起好主意，一个电话，一个E-mail，就可以同市长、局长对话，而市长、局长也经常出入“党政领导接待日”，参与“市民论坛”，到信访接待室，电台、电视台的直播室，报社的“读者热线”，面对面地与市民交谈。

“群众来访接待日”制度，是联系群众，接近群众，改进政风的措施之一。南

京市规定，市领导每月一次，区县领导及政府部门领导每周三窗口值班或定期接待群众来访。上半年就有 1000 多人次的局级干部接待了群众来访。为保证工作掷地有声，所有接待日的接待地点、时间和联系电话均向社会公布，并建立了领导批示件办理和督办制度。

零距离接触，使政府与群众，市长与市民心心相印，为改革政务、转变作风、建设服务型政府奠定了基础。

第三节 还政于民的理念

政府推动型与主导型是我国长期以来实行的方法。在计划经济条件下，那种“不找市场找市长”的说法就证明了这一点。政府参与市场的竞争领域，直接干预企业的经营活动，既当裁判员又当运动员，利用控制和支配社会公共资源的权力为自己谋取好处，形成了具有垄断地位的特殊利益集团。

加入 WTO 后，随着国民待遇、可预见的不断增长的市场准入制度、贸易自由化与公平竞争等原则的实施，政府通过行政命令垄断经营的市场资源要退回社会配置。政府各有关部门，电力、铁路、民航、通信等垄断性行业，都要按照政企分开的原则推进管理体制的改革，引入竞争机制，减少行政审批，还政于民。只有采取还政于民的理念，才能使政府、企业、市场的关系真正转到社会主义经济体制要求的轨道上来。

第四节 公民社会的理念

所谓“公民社会”是指相对独立和自治于国家与政府的政治行政领域的社会经济文化领域，以及在社会经济文化领域中活动的规则化、组织化的社会团体组织系统。“公民社会”可分为国内公民社会和国际公民社会两种形式。与国家和政府的政府行政领域主要以强制性的政治法律手段调节各种关系不同，公民社会内部以自由、平等的契约关系来调节各种关系。

众所周知，在计划经济下，中国不存在具有相对独立和自治地位的中国公民社

会，所以，那时中国政府有很强烈的“国家”理念，而无“公民社会”理念。随着改革开放的进行，特别是实行社会主义市场经济以来，中国的国内公民社会逐渐成长起来，而国际公民社会或称全球公民社会也逐渐为中国政府所认识并接受。然而，对一个长期以“国家”理念来审视自己和社会的政府来说，要它以新的“公民社会”理念来看待自己和社会是困难的，如果要它以新的“公民社会”的自由平等的契约关系理念来调整国家与公民社会的关系、中国与国际公民社会的关系，则有更大的难度。然而，加入世贸组织就必须遵守世贸组织的前述基本原则，而这些原则中所贯穿的两个基本精神就是“自由贸易”和“公平贸易”精神。实际上，这两大精神是“公民社会”理念在国际经济关系中最重要体现。所以，面临 WTO 的挑战，要提高中国政府的应对能力，就首先必须创新“公民社会”理念，并以这个新的理念为指导，构建其他一系列新理念，如，政府有限理念、政府服务理念、政府信息公开理念、政府适度规制理念、政府效能理念等。

传统的政府管理存在着只对上级负责，不对公民负责的倾向，公民讨好政府。出现公民找政府“门难进，脸难看，话难听，事难办”的怪事，导致政府职能发生严重的越位、缺位和错位的现象。这种现象再也不能继续下去了。公民是政府的“衣食父母”，或者说是“上帝”。政府是通过向公民收取捐税的方法，获得自己的维持经费的。各级政府和官员的工资收入都是公民提供的。政府服务公民，与公民建立亲密无间的关系是其天职。人民对政府的信任是政府合法性的真实来源，也是政府能够搞好公共管理的根本。政府应该成为以公民的需求为导向，并向其提供优质的公共产品和良好的公共服务的高效、廉洁和廉价的政府。公民满意度要成为衡量政府在公共管理上成效如何，衡量政府工作人员是否称职，以及政府是否存在合法性危机的一个主要依据。为此，政府应增强对自身的形象的认识，把政府的良好形象作为无形资产和无价之宝，作为最值钱的资源，通过为公民多办事、办实事、办好事，取悦于民，获得公民良好的口碑，成为在公民面前有良好形象，被公民拥戴和信赖的政府。

第五节 “有限政府”的理念

政府无所不能、无所不包、无所不办是过去政府的通病，无限政府的特征是政

府以大政府、全能政府和家长式政府的身份出现，民主政治只是一种空洞的抽象。人民被排除在决策圈之外，即使决策失误政府也不负责任，往往以“缴学费难免”这一句轻描淡写的话搪塞了之，一般不会追究其责任，易地做官就算是一种严厉的惩罚了。现代政府应该是有限责任政府。政府的权力是有限的，政府是负有责任的行政主体。将政府管理纳入法制化的轨道，依法行政是现代政府的显著特征，也是保证政府有效地实行公共管理的重要法宝。由于政府也有其自身的利益追求，如最大化的财政收入，以满足官员的生活和权力需求，按照美国公共选择理论家詹姆斯·布坎南的说法，政府工作人员也是“经济人”，有着追逐个人利益的私欲，会按照个人面临的私欲行事，这就容易出现权力寻租或权力腐败现象。因此必须对政府行为立法，明确规定政府施政行为的一般原则，确认政府、企业、个人各自的角色地位、职责功能、权利和义务，使政府行为有法可依，有法可循，有法可约束，使各级政府官员能够以法自律，避免和减少权力的滥用和不当使用，保证公民权利免受来自公共权力的侵害，限制权力寻租现象。在对政府行为立法的同时，要建立政府行为的监督机制，并且保证监督机制的相对独立性以及监督政府行为的强大职权和手段。只有强化司法和执法，以权力制约权力，才能确保政府行为的规范化、制度化和法制化，使政府真正成为对人民负责的政府。

“政府有限”理念与前述“公民社会”理念是密切相连的。既然成熟的“公民社会”是一个相对独立和自治的主体，则政府必然是有限的。也就是说，政府的行为领域主要限于政治行政领域。“公民社会”的经济文化领域主要由“公民社会”自治。政府对公民经济文化领域的管理必须遵循“公民社会”自由、平等的契约关系规则，采取间接的宏观调控方式，而不是简单地采取政治行政手段进行直接的微观管理。中国政府若确立了这个新理念，明白了虽然目前还处于初级阶段的“中国公民社会”终究要走向成熟，那么，从现在起，其法律、法规和行为才有可能贯彻服务、公开、适度规制和效能等精神和准则，主动逐步退出“公民社会”领域，为社会的创新和活力创造必要的法律环境和体制条件。

政府需要“惟法是从”。建立一套规范透明的法规制度体系，政府五条件严格执行，公务人员、市民、社会以神圣化的认同感加以遵守。法律制度神圣化是我国香港特别行政区能成为最具国际竞争力城市的宝贵经验之一。香港有一整套法律制度，不但要求市民遵守法律，政府部门对于自己的一切工作行为是否合法总是小心翼翼；政府一切重大政策、措施出台，必须先行咨询，广泛征集意见，然后组织力

量制定法律，再来执行。政府行为一经行政诉讼裁决后，必须无条件执行。政府多数公务员、市民和社会形成了法制至上的观念，养成了遵法、守法的文化和习惯。

第六节 政府“创新管理”的理念

长期以来，政府是维持型的政府，成了原地不动的看门神，一年到头，按照常规办事，例行公事，陷入消极被动地应付日常事务的圈子里。在公民的政治民主意识和主体意识不断提高，对公共产品和公共服务的要求越来越高的情况下，政府必须实行创新式的公共管理。

创新是政府公共管理的主旋律和灵魂。今天，网络政府、电子政府、学习型政府、后官僚政府、无缝隙政府等提法，就是创新的产物和对政府创新的要求。公共管理的创新的实质和关键是培养和发挥管理主体的创造性思维能力。

随着信息政府和电子政府的发展，对人们的创新能力提出了更高的要求。

管理创新是系统工程，苏州大学政治与公共管理学院的方世南老师认为主要有以下四个方面：

1. 政府组织创新。要通过办公自动化等技术手段的广泛应用，促使政府组织机构朝着扁平化方向发展。所谓扁平化政府组织结构，是以按照公共管理事务流程划分部门并能迅速调整的组织结构，它大大减少了因中间管理层级太多而导致的上下信息沟通失真和信息反馈迟缓等弊端。

2. 政府体制创新。要完善和实施对政府工作人员的管理制度、考核制度、监督制度、职位工资制度等。

3. 政府预算制度的创新。政府的预算不再以惯例和权力为标准，而以公众的需求，以提供公共产品与公共服务的数量和质量为导向。

4. 政府文化的创新。要形成廉洁奉公、高效实干、绩效导向、勇于竞争的文化氛围，以良好的政府文化激励人和塑造人。

笔者认为，政府管理创新的内容除此之外，还应包括理论的创新、观念理念的创新、政府组织绩效管理创新、政府公务员的人力资源管理创新、公共政策创新、政府流程再造、面向顾客——政府的营销管理创新、政府管理手段的创新——电子化政府、全面质量管理等。详见本书的各有关章节。相信还有其他方面的创新，等

待着我们去发现。

一个国家需要创新意识，一个城市也需要创新意识。我国的大连市可算一个敢于标新立异的城市。大连依据城市的基础和特点，打造独具特色的城市品牌，创造难以模仿和复制的垄断优势，实施标新立异的推销战略。

案例 大连实施标新立异的推销战略

从20世纪90年代起，大连依据其区位优势、风光秀美的特点和基础设施好、城市化水平高的条件，实施“城市环境名牌”战略：以经营城市作为突破口，“不求最大，但求最佳”，营造最佳的城市投资环境和最适宜的居住环境，打造环境优美的国际名城。建筑别致、城市广场星罗棋布、女骑警风采、绿化、服装节、足球等标志鲜明，使城市新形象璀璨夺目。环境品牌吸引海内外商家来投资，吸引国内外游客来观光购物，也使大连从传统工业基地的重负下快速走出来。

第七节 政府公开的理念：从黑箱操作到透明管理

在计划经济时代，政府将自己束缚于高高的金字塔上，成了凌驾于社会之上的封闭的官僚机构。政府官员喜欢和习惯于黑箱操作。一切靠红头文件办事，但红头文件不是产生于广泛的民主讨论中，而是产生于个别领导的头脑中，其结果是主观随意性大，往往严重脱离实际，造成决策的失误。

开放的时代要求各级政府必须从封闭的金字塔上走下来，进入开放透明的玻璃房。政府要按照民主政治建设的要求，实行公共产品和公共服务的公开竞标，通过网络等现代科技手段，加大政务公开的力度，增强政策透明度，使不透明地行使公共权力的机会最小化，与社会各界公众保持良好的沟通关系，通过从群众中获得智慧，提高其自身行政能力，保证决策的科学化和民主化。同时，使公共权力不仅仅在权力制约机制内得到监督，而且也能得到整个社会的普遍监督和制约，从源头上杜绝黑箱操作和幕后交易等权力腐败现象。

要服务于并服务好国内和国际公民社会，政府就应当有“政府公开”的理念。“政府公开”的理念要求中国政府在不涉及国家安全和保密需要的前提下，不仅应

增强其对内法律、法规和行为的透明度，而且应增强其对外法律、法规和行为的透明度。透明度不仅要求中国政府公开颁布其对内外法律、法规，减少内部掌握和实施的暗中的看不见的法律、法规，而且，要求中国政府在执行法律、法规时的行为也须是公开、公平、公正的，并主动接受公民和社会组织，甚至外国公民和国际组织的监督。透明度的增强既可提高国内外公民与社会组织、政府和国家，甚至国际组织对中国政府的认同感，又可提高中国政府自身的运作效能。原因在于，法律、法规和行为公开、公平和公正的政府是最能保护公民、社会组织、国际组织甚至外国公民和政府的权益的政府，这样的政府当然会受到国内外公民和组织的拥护和爱戴。一个受到广泛监督的政府是腐败可能最小的政府，这样的政府理当是效率最高的政府。

第八节 速度意识

政府机构最初建立的目的是为了实施控制，而不是基于速度这一目标。政府机构给公众以“办事拖沓，反应迟缓”的印象，其原因是多方面的。

公共政策决定的作出通常是很困难的，涉及艰难的利弊权衡，而且作出这类选择要考虑的事情往往不被媒体所认可。宣传政府官员正面形象的报道往往无法吸引读者的兴趣，反而是揭露官员阴暗面的标题更能激发读者的阅读欲望。高层决策官员为了避免承担作出这类决定所负的责任，总是喜欢伪称那些失败的项目是因为下级官员的无能，而不是由于自己的决策失误，似乎“政策都是好的，不过总是被下面的歪嘴和尚念歪了”。

造成政府官员行动拖沓形象的第二个原因是他们避免作出选择，即推委责任，并喜欢把决定隐藏于自己含糊不清的语言中。在作出决策的过程中，一个管理者会把自己暴露在来自内部权威和公众两方面的批评面前。

造成政府官员行动拖沓形象的第三个原因是政府管理体制自身决定的。公共行政系统过于正式化，并完全依赖于书面交流。这种极端拘泥于形式的行为，有时被称为“繁文缛节”，它是由于公共责任性的需求以及根深蒂固的习惯造成的。一些常规日常行政过程中的繁文缛节可能导致无效及代价很高的管理。就如同戈尔向克林顿作的《国家绩效评估报告》中所指出的，美国人民认为政府浪费了48%的税

收,只有20%的美国人相信联邦政府大多数时间所做的是正确的事情。美国政府中有两个例子:(1)计算机技术的进步要比政府购买计算机的过程更为迅速,所购买的计算机经常是已经过时了的;(2)大多数机关都要通过总的后勤部门来购买它们需要的许多物品以及维修建筑物。因此,由于行政系统的官僚作风,新成立的政府组织为办公室的变更、桌椅以及电话常常要等上个把月。

不过,政府的管理创新正使这种状况发生变化。例如,美国领事机构签发和更新护照的速度就大大加快了,以前更新护照通常需要等待1个月~2个月,现在这一时间已经缩短为1周~2周。对于那些有紧急需求的人,更新一本护照的时间大约是几个小时。从政府机关获得许可,从社会服务部门获得服务的速度也大大加快了。美国的各个社会服务部门,原先人们不得不为申请医疗补助和有子女家庭补助金而等候1个月~2个月,现在他们在几天之内就可以得到接待和服务,有的时候甚至是在几个小时之内。

案例 香港特别行政区能够“因变制胜”

香港特别行政区能够“因变制胜”,抢先抓住并充分利用每一次国内外环境变化所创造的机遇,赶在市场条件变化和风险到来之前,领先一步进行调整,避开风险,使机遇的时效性获得最大的发挥。

香港40年来经历了几次大转型:当转口贸易遭到打击时,随即转型为轻工业制造中心;当制造业受到临近地区冲击时,把自己发展为国际金融中心;当内地经济崛起后,又积极促进制造业大举北上,经济全面向服务业转型,城市功能由单一化向多元化转变。正是香港以变应变,才“用三十多年的时间走完了西方国家二百年的路程”。

第九节 政府效能的理念:从政府 管理不计成本到精心计算成本

世贸组织的前述一系列原则均是为了消除妨碍全球贸易自由化的障碍,提高全球市场的运作效能。与此相适应,政府的运作也应当是高效能的。而目前我国政

府，特别是基层政府公共管理的成本过高，收益太低。这就要求中国政府一方面构筑一个分工合作、互补协调、合理布局、相互制衡的政府体制，特别应重新合理划分各级政府的事权范围，因地制宜地合理调整县（市）乡（镇）结构，建议取消某些地区的乡（镇）政府，强化县级政府，切实减轻基层组织和公民的财政负担；另一方面在政府运作时讲究“成本—收益分析”，使各级政府、每个部门和每个人员的职、责、权、利高度统一，加强政府公共财产的管理，进一步扩大政府采购制度的领域和范围，从而达到“投入—产出”的高效能。否则，一个低效能的中国政府不仅会影响其自身的投入产出之比，而且还必然会带来其国内市场和国际市场的低效，影响全球贸易自由化最终目标——高效利用国际社会资源，创造更多的社会财富目标的实现。总之，面对全球化浪潮的冲击和“入世”的挑战，中国政府只有以积极的态度，首先全面创新自己的管理理念，才能为全面创新其管理体制、管理行为、管理方法和管理技术，并进而赢得这场挑战，创造必要的前提和条件。

低效率，高成本，甚至说什么“只算政治账，不算经济账”，是长期以来政府管理中的通病。铺张浪费、奢华成风被说成是有利于改善政府形象和投资环境，有利于扩大内需和启动消费，说法之荒唐根本不值一驳。作为人民的政府，其费用取之于民，“我俸我禄，民脂民膏”（顾炎武语）。在公共管理中存在着成本核算问题，必须讲求效率，力求以较小的投入获取较大的收益，达到政府公共管理行为的高效化。高效的政府亦即廉价的政府。廉价的政府就是减轻人民负担的政府，这样的政府是必定会得到人民拥护的政府。要达到公共管理的高效率，一方面，政府应该精简机构、裁减冗员，反对官僚主义、文牍主义、形式主义，杜绝推委、扯皮等现象，提高办事效率，降低办事成本；另一方面，政府要通过自身形象的塑造，如遏制奢侈消费、贪污腐败，廉洁从政，树立起自己作为公共权力机构的公共权威，防止权威的流失，使得政令通畅，令行禁止，提高政府权力运行的效能。

第十节 竞争导向

政府应给自己的守法公民创造均等的机会——即消除一切通向成功之路的人为的障碍，而不是提倡绝对平均主义。所有的人都应当享有均等的机会奋勇向前，取得成功。一个人的高天赋、高能力再加上勤劳，其回报应当是高收入。在社会中，

有些人花费了大量的时间和精力获得某项具体的技艺，他们的收入显然要比那些工作不需要多少技术和训练的人高得多。平均主义只能导致大家一起贫穷，无产阶级的奋斗目标应是共同富裕，而不是把“无产”作为自己的奋斗目标，那只能导致“穷光荣，富可耻”的社会气氛。

政府需要在创造均等机会方面多做努力。

比如受教育的权利，我国农村的孩子们显然比城市的孩子要短缺，失学的儿童一般在乡村。这就需要政府来保证农民的孩子也得到与城里孩子一样受教育的权利，而不是依靠“希望工程”。既然农民和城市里的人一样纳税，为何得不到相应的服务？长此以往，城乡差别的加剧，必然带来社会矛盾的加剧，一旦爆发就无法收拾。所以笔者认为，政府与其把注意力放在建设“重点大学”冲击世界 100 名校上，不如把注意力放在农村孩子的教育、下岗职工的再培训上。因为“重点大学”培养的人才很多出国了，我们在投资不一定得到回报的情况下，为何不多投资在那些肯定可以得到回报的人群身上？况且，加入 WTO 后，不同的学校也须享受“国民待遇”，对某些学校的政策倾斜就是对其他学校的歧视，不应厚此薄彼。

比如社会保障的权利。我们一说到社会保障，往往首先想到城市的下岗职工，其实农民也需要社会保障。

比如平等工作的权利。有些行业、部门，仅仅因为它们垄断了某些社会公共资源，就可以享受高收入、福利、住房（例如有的行业，全行业亏损，而其职工的平均收入却比全社会的平均收入高出 2 倍，“穷庙”养了上百万“富和尚”），这是没有任何道理的，这种社会不公问题只有政府有能力解决。

案例 让每个大学毕业生享有平等的就业权

2003 年我国高校毕业生将达到 212 万人，是自 1999 年高校扩招以来第一个毕业高峰年。为了更好地做好高校毕业的就业安置工作，教育部、公安部、人事部、劳动和社会保障部日前联合发出通知，要求各地在 2003 年高校毕业生就业分配时，省会及省会以下城市要取消进入指标、户口指标限制，取消限制高校毕业生包括专科（高职）毕业生合理流动的政策规定，允许高校毕业生跨省（自治区、直辖市）、跨地（市）就业。

近几年来，我国大学毕业生人数连年递增。从表面上看，大学毕业生就业市场呈现出人才“供过于求”的局面，求职难、就业难成了不少大学毕业生，尤其是一

般院校、冷门专业毕业生的一件头痛事。而实际的情况却是，目前高校毕业生还远远不能满足各行各业对于高素质人才的需求，有些行业和部门在人才招聘市场上甚至会陷入“一才难求”的尴尬境地。造成这种矛盾的最重要的原因就是，以往各城市接纳大学毕业生时，都不同程度地受到了进入指标、户口指标等因素的限制，户口问题成了大学毕业生合理流动以及用人单位自主招聘人才的最大障碍。取消大学毕业生就业户口限制，等于拆除了限制大学毕业生自由流动的樊篱，打破了人才招聘使用上的条块分割，这必将引发我国就业机制和用人机制上的一次重大革新，其积极作用不可小视。

取消大学毕业生的就业户口限制，实际上赋予了每个大学毕业生以平等的就业权。以往，从不同地区来的大学毕业生所享有的就业权是不平等的，因为绝大多数的大学生毕业之后，从哪里来就得回哪里去，先回到省，再回到市，最后回到县、乡、镇，不管他在哪里上的大学，不管他是否愿意回原籍工作，不管他的个人素质如何，也不管异地单位是否需要这类人才。那些从相对落后地区，特别是从农村地区来的大学生，毕业后要想在大城市里找份工作，可谓难上加难；而那些从大城市来的大学生，不管素质如何，只因为他们拥有大城市户口，便可以轻松地留在大城市里工作，享受着比其他大学毕业生更为优越的生活条件、工作条件和更多的发展机会。如此代代相传的结果就是，大城市的人永远都是大城市的人，小城镇的人永远都是小城镇的人，而农村子弟即使考上了大学、实现了“农转非”，也跳不出祖祖辈辈生活的那一方水土。一页户口本，使得从不同地区来的大学生，在就业人才市场上被区别对待，这就是就业机会和就业权利上的严重的不平等。而就业权的不平等，实际上造成了不同地区大学毕业生人格上的不平等，并由此形成了具有中国特色的、以排斥外地人为主要特征的地域歧视。

取消大学毕业生就业户口限制，让每个大学毕业生在人才就业市场上平起平坐、公平竞争，让用人单位根据需要自由招聘人才，平等对待每个前来求职的大学毕业生，这不仅是市场经济条件下优化劳动力资源配置的需要，更是实现大学毕业生平等就业的切实体现。

政府应改变对公共服务的垄断、独占的做法，允许和鼓励民间参与和提供公共服务，使政府机构与民营机构之间、政府机构之间、民营机构与民营机构之间彼此展开竞争，提供更加有效的公共服务。政府利用竞争和顾客选择来淘汰质次价高的服务提供者，鼓励价格合理的优质服务提供者。

案例 明尼苏达州取消学区垄断

在美国明尼苏达州，居民和企业的热心人士极力说服州长和立法机构相信，改善学校办学质量的最佳途径就是取消学区垄断，让学生家长有权选择公立学校，促使学区在入学率和资金方面引入竞争机制。几年之内，各学区都争先恐后地通过改善教学状况以吸引更多的学生。它们将由中学开设的高级学位课程数量增加了3倍，同时本州供“选择”的公立学校数量增加了3倍。公众对学校选择制度的满意度从35%提高到86%。

在澳大利亚，政府管理创新人士将机构庞大的“公共行政服务部”组建为13个企业性公司，取消行政垄断权，使其在与其他私人公司竞争的过程中通过向其他政府机构提供有偿服务获取收入，改革者将管理者对繁文缛节的不满情绪降低到最低限度。在5年时间里，这些公司裁员32%，将每年1亿澳元的亏损转为每年46.7万澳元的盈利，生产率年增长5.6%。

案例 英国政府通过引进竞争提高服务绩效

在英国，撒切尔首相向私人业主出售了价值20万亿英镑的国有企业，然后又打破了100多个半自治机构中保留的庞大的行政部门，赋予其较大的灵活性以换取严格的绩效合同。她的继任者梅杰首相则力促大多数政府组织向消费者公布其服务标准，并使许多政府部门职能经受“市场检验”，让其与私人公司共同参加投标竞争。在裁员三分之一的同时，英国公务员的服务绩效却提高了。

20世纪80年代，上海市的竞争力一度下降，排在深圳等城市之后。上海市政府有意识地瞄准竞争对手，加紧培育其竞争力的关键要素，建立人才高地，建设资本市场，创新制度，大规模建设基础设施，开发浦东，转变政府职能，全方位参与全球化和对外开放。经过10年努力，上海成为全球瞩目的具有国际竞争力的城市。2001年，上海市把提升综合竞争力作为“十五”计划的主旋律。

案例 苏州争夺外商投资

我国的苏州市通过技术创新、制度创新、管理创新等改善投资软环境，最大限度地降低柔性可变的成本，从而使其总商务成本低于竞争对手。

20世纪90年代以来，苏州针对上海及国内部分竞争对手拥有资金、人才、科