

公道

Public Opinion: The New Concept of Public Administration

公共管理新主张

10年以来，亲历100个政府部门和组织咨询的管理经验

一个被开发商欺骗的业主，一个在大公司雇佣关系中受到不利对待的雇员，一个被政府官员拒斥的市民，通常会感到组织化程度比较高的对方所代表的是一种庞大的组织体系或者组织机器，而个人则处在明显的无力状态，导致改变的惟一可能是形成了在某种程度上对于自己具有较好的代表性的特定组织

零点调查&前进策略 袁岳 著



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



华北水利水电学院图书馆



208366542

D035

Y921

公道



公共管理新主张

10年以来，亲历100个政府部门和组织咨询的管理经验

一个被开发商欺骗的业主，一个在大公司雇佣关系中受到不利对待的雇员，一个被政府官员拒斥的市民，通常会感到组织化程度比较高的对方所代表的是一种庞大的组织体系或者组织机器，而个人则处在明显的无力状态，导致改变的惟一可能是形成了在某种程度上对于自己具有较好的代表性的特定组织。

02/21/28

零点调查&前进策略 袁岳 著



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS

836654

本书透视了新时期公民个人生活、社区、城市、国家和国际之间经贸关系的变化，阐明了一个公共管理的新主张：以民意为基础的社会治理，即“公道”；强调了经营管理必须两手抓：一手工商管理，一手公共管理。

本书适合想要提高经营业绩的各类企业管理者、经营者阅读。本书提出，注意企业的社会形象的营造是企业经营的重要方面。本书也适合想要提高公共管理水平的国家机关工作人员、政府官员以及各类公务员阅读。如果考察数量足够多的民众，考察“民意”，可以在他们之中得到真理的碎片。本书还适合有志于社会工作的广大学生和学员阅读。在不断强化公民权利的新的历史时期，只有了解“公道”和“民意”，才能更好地开展各类社会管理工作。

图书在版编目 (CIP) 数据

公道：公共管理新主张/袁岳著. —北京：机械工业出版社，2004. 2

ISBN 7-111-14053-2

I. 公… II. 袁… III. 公共管理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 013124 号

机械工业出版社 (北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

策划编辑：李卫东 梁代军

责任编辑：梁代军 责任印制：施红

北京忠信诚胶印厂印刷·新华书店北京发行所发行

2004 年 3 月第 1 版·第 1 次印刷

1000mm×1400mm B5·7.75 印张·202 千字

0 001—10 000 册

定价：32.80 元

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社发行部调换

本社购书热线电话 (010) 68993821、88379646

封面无防伪标均为盗版

前言 富有想像力的治理

今天，生意人、学问人、学生甚至做不法勾当者都变得越来越精明、活泼并充满智慧。在这个社会中，正面及负面生活的变化彰显着中国正在朝向更多机会、自由选择与鼓励个人奋斗价值的方向发展，同时也显示出，由于社会进一步的分层与细化以及人们需求的多元化，使得管理这样一个蓬勃而具成长性的社会需要比过去拥有更多的知识准备、社会洞察力及民意探知。相形之下，过去那种依仗特权和权势的简单操作、暗箱决定、官僚程式下的例行公事、一厢情愿的发号施令就十分不合时宜。现实的情况是，现有公共管理领域的治理模式、治理者素质、治理风格的确已经很大地落后于治理对象的发展了。

一个孩子在山坡上拿着他的冰棒，任它在微风的吹拂下融化，一边快乐地喊着：“嘿，大家看啊，风儿在吃我的冰棍呢！”想像力就是这样一种东西，它不脱离理性，但超越理性。它使我们有了一种迥然不同的视角来看待当前存在的事物，在人们有充分想像力和有热情使用想像力的情况下，很多问题的解决都可以产生更多有效、有趣的方案，除此之外，富有想像力的方案更加具备凝聚民众参与、激化公众生活热情的效力。

官僚程式与例行公事最容易使人丧失想像力，而失去想像力的人就会恐惧富有想像力的人，从而压制想像力的表现。没有想像力的治理者乐于看到更多的人和他们一样，甚至更加平庸，从而给他们带来安全感。但是，即使在最刻板的压制之下，普通的民间社会还是有容

纳想像力存在的空间的。因此社会想像力最大可能是来源于最普通的公众中间，因为只有他们如同孩子之于成人，不谙官僚陋习、不明行政规则、不拘上下之道，从而在观察、体会生活的多种机会的同时，存有迥然不同于官场生活的鲜活逻辑和朴素创见。那些站在治理职位的管理者们最应珍视与留意的是转向那些治理的对象，而不要为精英意识、权威习惯与行政技术傲慢所障碍。

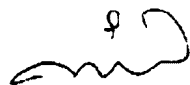
精英治理者永远有一种责任感，认为他们肩负引导与匡正社会偏向的义务。因此，他们有责任把他们心目中的“正确”与“先进”衍化为号令，并且当仁不让地假定这种“正确”与“先进”是治理对象所要求的。他们的理由是，你不可能指望那些普通的民众会为我们提供有基本的专业水平的公共解决方案。

我离开的正是一个沿用这种模式的政府机关，并开始创办独立的零点调查。十一年的专业民意研究和社会研究经验使我越来越多地认识到，一个普通公众的确并不掌握任何一种系统的、现成的、全面的解决我们任何一种现实问题的思想方案，单个来看，他们的很多想法都是不全面的。但是如果我们考察足够数量的民众，与他们有足够深入的沟通，在足够互信的对话条件下，我们就可以在他们中的几乎每个人身上得到一种崭新治理方案的富有特点的碎片，在这些丰富多彩的碎片的基础上，能为我们解决各类社会问题提供非常有启发力的参考素材：身处问题之中的普通民众，在他们的日常经验与忧虑中已多少不同、角度各异地准备了解决这些问题的部分的或者零星的真理，更由于他们不受常规程式与保官争位的利益牵连，他们在思考与探讨问题时比很多专业治理者更具想像力。

普通人正如我们每个人一样，除了希望生活中的问题得到有效解决以外，同时还希望这种解决方案给我们的生活带来更多类似于丰富、向上、负责、参与、可爱、亲切、巧妙、完美等的价值。为了谋

求解决攸关公众利益的政策难题，我们应该极力接近他们，深入他们的生活当中。

这本书的思路代表了一种在切近民众的前提下进行社会观察与思考的收获，这种收获代表的是一种对民意大势的信赖，对民意发展的信心及推崇民意的热诚。在我们富有想像力的民众中，我们作为民意的收集者和资料的使用者，也可以变得更有想像力，更有责任心。



袁岳

目 录

前言 富有想像力的治理	III
-------------------	-----

第一章 个体地位——社会变迁中的 个人公共境遇

市民社会的力量	2
护照：人人持有的意义	4
保障弱势群体利益是市民共识	5
中国各大城市市长普遍获得高支持率	7
巨富参政是不是一种富人政治	12
业主政治是一种无奈	14
警惕技术精英的专断	16
信仰问题：在中国社会发展的背后	18
从做企业到做企业公民	23

第二章 微观社会——社区凝聚力的 增长及其条件

导论：问题的提出	28
社区实验的设计、展开和发现	34
对于社区实验发现的理论分析	86
结论与讨论	122



第三章 中观社会——城市的经营与治理

开发区的经营管理：中国城市管理	
模式问题转型实验的提出·····	128
区域信息一体化·····	132
中央商务区（CBD）：真戏假做或假戏真做？·····	138
开发区经营：朝向建设健全的投资者服务社区·····	150
浙沪的政民风尚·····	158
请终结一些房地产开发商的过度话语权·····	160

第四章 宏观社会——国家及其地位变化

把国家卖出去·····	164
美国人如何看中国？·····	166
新“南南合作”·····	177

第五章 调查与决策

发展民意调查，改进决策品质·····	186
独立政策研究机构的角色与价值·····	189
民意的公共价值·····	192
美国政府如何使用民意调查·····	200
专业化立法，可能有问题·····	209
注意：创业难度在增加·····	211
社会治理模式最应注意平衡·····	213
官场维新：预言中国公共管理未来 5 年的 8 大趋势·····	215

附录 美国公共管理硕士（MPA）生活实录

哈佛的 MPA ·····	220
---------------	-----

我得到了最适合的项目——梅森·····	221
课外领导·····	224
我的两个导师·····	226
我最爱的课·····	229
我们是谁? ·····	231
哈佛肯尼迪学院的 MPA 学位要求 ·····	234

第

一

章

个体地位

社会变迁中的个人公共境遇

在新市民社会，公民权利的增长使公共管理出现了新的特点。个体组织起来的行动能力超出了个体能力的简单相加，具有更大的社会影响力。

工作证流行的年代表明我们是“单位动物”；身份证通行的年代表明我们变成了可以在全国范围内通行的国民；护照则会更加清楚地提醒我们：自己是一个生活在需要经常识别国家的国际范围内的中国公民。公民普遍持有护照恐怕是一个最生动切近的例子了，它提醒我们每个普通人：中国社会的国际化程度大大提升了。

中国在经历快速的经济的发展、人民生活改善以及社会面貌焕然一新的同时，有了一个新的现象：相信运气、不相信任何东西和相信外星人的不确定性人群显著地增加了。这是一项亦喜亦忧的消息：一方面，它表明国人正在有力地打破旧的规则，在面对富有弹性的挑战面前，机会期待可以演变为强烈的进取心；另一方面，它也表明在约束和规范人们的行动方面，难度骤然增大了。对于我们目前显得有些刻板和滞涩的公共管理体制而言，这确实是巨大的压力。



市民社会的力量

即使在最良好的意愿下，社会个体及群体间的利益、意见及价值观冲突均不可避免。而在正常情形下，有组织地掌握行政资源、强制力量、技术手段、舆论工具和经济资源者在社会冲突中处在强势。在多数情况下，作为冲突关系中的个体一方只能仰赖另一方的恩惠或者自愿妥协而得以顾全现状。因为在很明显的情况下，一个在小额消费中受损的消费者，一个被开发商欺骗的业主，一个在大公司雇佣关系中受到不利对待的雇员，一个被政府官员拒斥的市民，通常会感到组织化程度比较高的对方代表的是一种庞大的组织体系或者组织机器，而个人则处在明显的无力状态，导致改变的惟一可能是形成了在某种程度上对于自己具有较好的代表性的特定组织。

美国来复枪协会以百万会员之众持续有效地抗衡上亿名主张对枪支严加管制的美国普遍民众；美国卡车司机协会的游说使得该国司法部门采取更为严厉的措施去管制压迫卡车司机长期过度疲劳驾驶以确保满足客户过分的营运需求的雇主；在许多美国城市，以监督市政为主的市民组织在市议会之外为由市政当局支配公共开支的行为提供独立审计与督查措施。这些实施证明，若干个组织起来的个体的行动能力会超出这些个体的简单相加。

在中国的一些城市，小区住户联合起来开展反对开发商违约占地的斗争，在一些企业和个体组织起来反对乱摊管理费用的斗争中，人们能感到他们的胜算在增大。个体间的组织行为具有明显的不同于单个个体行为的社会效应：

(1) 行为被视为代表某个群体的行为，具有更大的社会影响面，而不只是个别行为，这符合成为公共论题的基本条件；

(2) 群体参与导致行动目标、实施措施及关系协调得到更充分的

关注，从而得到更清晰的定义，提高了与社会关系的其他方面沟通的质量；

(3) 组织行为导致分工，具有了更广泛地动员多方面资源、加强行为持续性的能力；

(4) 在谈判过程中作为组织代表的个体的地位提升了。

在社会生活中，大多数人不是参与社会组织活动的积极分子，尤其是在这种活动存在着很多的社会障碍、发起和维持成本的时候。因此公民社会的志愿性行动和组织的发展依赖于普通民众中的较小部分积极分子的首先倡导和持续动员，而这较小部分公众的社会奉献热情的维持本身也要仰赖于形成必要的组织化而非只是个体化的行动支持机制。

在政府职能压缩、政府资源有限、社会利益分化而社会矛盾容易公开化的时候，在正确的领导下，我们有较为急迫的必要在较为宽广的领域中发展具有自主性的市民组织：

(1) 社区生活——包括社区文化、沟通、公益服务等，使得社区成为人们具有一定的社会心理归属感的场所而不仅仅是住所所在地。

(2) 特殊利益群体组织——各种行业机构、专业领域人士、特殊社会资源、社会事件的受益者和受害者、社会公共利益关注者的公开和有序的利益代表和游说组织，而不是继续幕后非规范的交易活动。

(3) 社会关系中的对应组织——有造车者组织就有用车者组织；有媒体组织就有媒体监督组织；有销售农药的组织就有保护农药用户的组织；有影响环境条件的生产者组织就有保护环境的组织；透过对应的组织化加强社会关系价值平衡的可能性。

除非在社会关系中的各方都有相同或者接近的行为能力与发言权，否则以个体为主要存在形式的一方必然有较高的几率蒙受损失。社会在发展过程中给予公民利益的增益不仅来自于立法性的赋权（empowering）条文的发展，更来自于市民利用组织、放大自身行动能力的赋能（enabling）机会的发展。现在，我们到了这样一个时候：在给予商业组织和行政机关以更加明确的职权的同时，也应该积



极尝试赋予一般公民以发展保护自身利益及自身关注的社会利益的自主化组织的权利，当然这需要继续发展法律规章对于非政府组织的更为充分、具体、明确的赋权、保护与管理。

护照：人人持有的意义

零点调查最新的调查结果显示，无论是在中国市民对中国加入WTO导致的社会变化的预期中，还是对于未来5年中国社会最有可能出现的变化的预测中，“出入境更加自由”都排列在前8位选择之内，而护照持有政策的放松使得这一预期的实现变得十分接近了。很快中国公民也将和许多国家的公民一样，人人都可以很容易地持有一本护照，虽然要像美国人那样通过邮局就可以申请领到护照可能还会有一些时日。

护照普遍持有政策表明政府确认每个居民的自由通行权由境内扩及境外，人民通行权的障碍，将由过去的本国政府对于人民的出境资格的差别性选择，变成外国政府对于入境机会的差别性赋予。这一变换在很大程度上显示受本国行政权力认可的公民旅行自主权的放大，以及在行使这一自主权时本国政府所提供的国际保护权能的延展。另一方面，护照普遍持有政策对应于公民护照持有的普遍需要，显示这一行政服务市场的规模有了惊人的扩容。这一扩容将使护照作为特权符号的意义迅速降低，从而使其由受专门机关控制的行政资源，转换为人们可以便利地主张获得的普惠资源。

有许多事件可以提醒我们个人所隶属的空间：工作证流行的年代表明我们是“单位动物”；身份证通行的年代表明我们变成了可以在全国范围内通行的国民；护照则会更加提醒我们是生活在具有经常性国家识别需要的国际范围内的中国公民。护照可以普遍持有恐怕是提醒我们每个普通人中国社会国际化程度提升的最生动切近的例子了。

护照由限放转向开放的过程也呈现着行政资源的分配史——早

期，只有高级别的官员才拥有公务护照，主要是用于显示国家权力的特殊对外代表身份；在随后经过严格的政治审查就可以获得私人护照的时代，表明护照具有政治识别的意涵；当进步到了只需要担保书与邀请函的时代，前置的海外联系才构成拥有护照的条件，但它削弱甚至剥夺了原无海外联系者获得境外体验的期望实现的机会；只有到了护照普及持有的时代，它才真正成为公民平等权利的一项重要例证，在这个意义上，它的进步价值是特别令人瞩目的。

护照发放程度还体现国家保护能力的变化。因为护照的主要价值除了国别身份识别的作用外，还与来源国宣示的国际间保护提供能力有关。在护照普遍持有的情况下，境外公民的保护需要量将会大幅提升，对于政府而言，是其国际行政服务能力的一个考验。同时只有在累积了足够的国家威望的情况下，持有特定国家护照的公民在境外的自然受尊重程度才会较高，麻烦发生概率才会较低，这样，真正需要政府出面保护的场合才会十分有限。

我在1993年经历了复杂的政审手续后取得了私人护照，多年来我把它看作是我身份中有些许特殊的一项因素。在过去的9年中，作为单位领导，我帮助了不少的同事朋友联系海外担保人，或者让一些机构向他们发邀请函，以使它们能成功地申请到护照我高兴地看到这些帮助以后再也不需要了，让人民便利、迅速地拥有护照，表明了我们政府的自信，也将更加有力地增进我们每个中国护照拥有者的自信增强我们持有同一种护照的公民作为一个群体的自信，我相信，这将是中国社会公民赋权史上更为快速的进步中的最新一步而已。

保障弱势群体利益是市民共识

零点调查委托零点指标网最新发布的一项民意调查结果显示，有95.4%的人倾向于同意“社会应该重视弱者的救济与福利”，同时有

92.8%的人同意“即使是地位很低的人也对国家事务有发言权”。无论个人的政治价值观偏向如何，充分考虑弱势群体的利益和意见几乎成为全体市民的共识。这项调查基于零点调查公布的针对北京、上海、广州、武汉、成都、沈阳、西安、郑州、济南、厦门10市4260名18岁以上市民进行的多段随机抽样入户访问。

调查中使用了8项指标来测试市民的社会政治价值取向。获得高度一致性的指标分别是：忠于家庭和配偶非常重要（比较同意26.2%，非常同意71.5%）；社会应该重视对弱者的救济与福利（比较同意30.6%，非常同意64.8%）；法律应保障个人的言论自由（比较同意34.7%，非常同意58.5%）；即使是地位很低的人也对国家事务有发言权（比较同意33.4%，非常同意59.4%）。相对而言，人们对于战争、自由贸易、小政府和信仰方面的价值观有明显歧义：应该信仰某种超越世俗和物质的东西（比较同意29.1%，非常同意8%，不太同意45.1%，非常不同意12.6%）；国家和政府管得越少越好（比较同意20.6%，非常同意6.8%，不太同意49.9%，完全不同意18.5%）；自由开放的贸易和商业是最理想的（比较同意48.4%，非常同意24.5%，不太同意19.6%，完全不同意2.1%）；战争有时是必要的（比较同意36.2%，非常同意25.6%，不太同意24%，完全不同意10%）。

试将各因子进行聚类分析，可得下述两类群体：一为主张弱势保障群体，这一群体强调弱者救助、个人言论自由、平等参政、忠于家庭和接受必要的战争；另一类则在赞同主张弱势保障群体意见的同时接受某些社会变革因素，即在接受弱者救助、个人言论自由、平等参政、忠于家庭和必要的战争之外，同时倾向于同意超越信仰、小政府和自由贸易。

社会变革群体比例在男性中稍高（男性38.2%，女性34.0%， $P=0.005$ ），在年轻群体中稍高（18~25岁组40.3%，26~30岁组为

37.9%，31～40 岁组 38.3%，41～50 岁组 33.6%，51～60 岁组 32.4%， $P=0.003$)，但与其他人口学因素关联度不明显。

北京与成都是社会变革群体达到近半数的城市，而在西安和济南，这一群体规模则相对较小，处在中间水平的是郑州、厦门、广州、武汉、沈阳和上海，如表 1-1 所示。

表 1-1 各城市不同价值观群体的分布状况 (%)

城市 价值 观分布%	北京	上海	广州	武汉	成都	沈阳	西安	郑州	济南	厦门
弱势保 障群体	48.9	69.3	66.8	64.6	52.2	67.6	78.0	63.2	74.5	66.1
社会变 革群体	51.1	30.7	33.2	35.4	47.8	32.4	22.0	36.8	25.5	33.9

资料来源：基于零点调查 2002 年 6 月针对京沪穗汉等 10 市 4260 名 18 岁以
上市民的多段随机抽样的入户访问。具体内容参见：[http://www. horizon-
key. com](http://www.horizon-key.com)。

零点调查的研究人员指出，市民社会政治价值观的变化本身是指
示市民政策支持倾向的重要指标，它可以帮助预测市民对于市政管理
及其他政策措施的可能反应，并且为此而进行必要的社会动员。本次
调查反映出，中国城市公众对于弱势群体利益保障具有普遍的共识，
这在很大程度上表明在强力推进经济改革的同时，必须考虑与社会进
步同时发生的两极分化、制度失范和道德伦理冲突所提出的挑战，因
为，在这些社会矛盾中，社会弱势群体的需要往往有可能被忽视。

中国各大城市市长普遍获得高支持率

随着干部民主考评制度在各层各级的逐渐推广，民意越来越成为
评价党政干部业务工作与政治表现的重要依据来源。根据零点调查与



指标网 (<http://www.horizonkey.com>) 最新发表的民意调查结果, 有约 8 成中国大都市地区的市民知道谁是本市市长, 且约 65% 的市民表示即使在市长的直接投票中, 自己也会选择支持现任市长当选。在对自己城市市长表现的评价中, 清正廉明是一项广受肯定的因素。考虑目前各大城市市政问题的头绪颇多, 牵涉的利益群体十分复杂, 各位市长所获支持率已堪称很高。

这项调查基于最近完成的针对北京、上海、广州、武汉、成都、厦门、沈阳、郑州的 3404 名 18 岁以上成年市民的多段随机抽样基础上的入户访问, 如表 1-2 所示的调查显示, 八大城市中有 78.3% 的市民准确地答出了本市市长的姓或姓名, 6.1% 的人回答错误, 15.6% 的人说不清或拒答, 其中男性、年轻人、受教育程度高、收入较高的群体在对于市长的认知度方面表现出优势。在回答错误者中, 部分人是由于不能区分市委书记与市长, 或者不能区分新旧市长, 或者不能分辨正副市长。其中郑州、沈阳、上海三市的市长正确认知度达到了 80% 以上。

表 1-2 各市准确地报告出谁是本市市长的市民比例

序号	城市	准确回答率%
1	郑州	83.9
2	沈阳	83.8
3	上海	83.2
4	成都	74.9
5	北京	74.2
6	厦门	70.9
7	广州	64.9
8	武汉	52.8

资料来源: 2002 年 5 月零点调查在北京、上海、广州等 8 市针对 3404 名成年市民完成的随机抽样调查。具体内容参见 <http://www.horizonkey.com>。