

公共管理的 理论与实证研究

—— 基于中国关怀与国际视野相耦合的哲学观

张立荣 著

中国社会科学出版社

公共管理的 理论与实证研究

—— 基于中国关怀与国际视野相耦合的哲学观

张立荣 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理的理论与实证研究：基于中国关怀与国际视野相耦合的哲学观 / 张立荣著. —北京：中国社会科学出版社，2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5328 - 4

I. ①公… II. ①张… III. ①公共管理—中国—文集 IV. ①D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 308024 号

出版人 赵剑英

责任编辑 王半数

责任校对 郝阳洋

责任印制 何

出版

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮编 100720

网址 <http://www.csspw.cn>

发行部 010 - 84083685

门市部 010 - 84029450

经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂

版次 2015 年 1 月第 1 版

印次 2015 年 1 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16

印张 34.75

插页 2

字数 588 千字

定价 109.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换

电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书议题的研究及成果的出版，
得到国家社科基金重大项目的支持，特此鸣谢！

自序

本书不是一部严格意义上的专著，而是我自 20 世纪 80 年代中期以来撰写的涉及公共管理论题的部分论文和报告的结集。但是，我始终秉持研究公共管理论题的“中国关怀”与“国际视野”相耦合的哲学观，这些论文和报告就是在这种哲学观统领下写成的，因而也可以将这些结集的论文和报告当作专著来读。

本书共收录了 50 篇论文和报告，分为八编。

第一编为“引论：公共管理的学科要义与研究题域”。该编收录了两篇论文和一篇报告。这些论文和报告立足于公共管理学科的制高点，着重界定公共管理学的概念内核和理论元素，纵览公共管理学的产生轨迹和发展愿景，明了公共管理学的学术旨趣和分析视角，厘定公共管理学及其统摄学科的研究主题和研究方法。

第二编为“公共管理与中国政府管理体制变革”。该编收录了 11 篇论文。这些论文着眼于当代中国改革重心由经济领域转向政府治理领域的时代大势，运用麦肯锡 7-S 系统思维模型、协同学理论、复杂适应系统理论（CAS）等新颖有效的工具，从治理的范式、体制、机制、法制等多种向度，对中国政府管理为何改、改什么、怎么改等重大理论和实践问题进行探究，力求具有创新性、合理性和前瞻性。

第三编为“公共管理与中国服务型政府建设”。该编收录了七篇论文和三篇研究报告。这些论文和报告紧扣“服务型政府”这一当代中国公共管理的主体性论题，运用经济学、统计学、数学等多学科的理论、方法和技术以及全国性和地方性实地调研所获得的高信度“第一手”信息和资料，主要以实证和个案的范式，从中央和地方两个层面对服务型政府建设中的需求偏好、标准体系、绩效评估等专门性问题进行政策建议探寻和操作方案设计，努力彰显科学性、针对性和有效性。

第四编为“公共管理与中国城乡基层政权建设”。该编收录了6篇论文。这些论文从城市与乡村两个维度讨论基层组织的体制架构、功能特性和运作机理以及选民的意向状况对乡村公共治理结构及效度的影响。

第五编为“公共管理与中国公共政策”。该编收录了5篇论文。这些论文紧密结合当代中国的政策情境,从政策目标的设计、政策决策的理论基础、政策执行、政策控制等方面,讨论改进公共政策系统、提高公共政策质量和效果的路径选择。

第六编为“公共管理与中国人才资源开发”。该编收录了6篇论文。这些论文基于对中国近代“才生于情,才情并茂”优秀人才思想的挖掘和拓展,从领导个体和群体两个方面探讨素质提升和结构优化的方法和策略。

第七编为“公共管理与中国非政府组织”。该编收录了3篇论文。这些论文秉承政府、市场、社会三种力量合作共治社会公共事务的学术理念,在彰显非政府组织弥补政府失灵和市场失灵、推展社会服务、促进社会和谐、倡导社会文明的伦理特质的同时,比较具体地分析和探讨了现阶段我国非政府组织发展中面临的志愿、合法性和诚信危机及其对策。

第八编“公共管理与国际经验借鉴”。该编收录了6篇论文。这些论文以开阔的胸襟审视和总结外国(主要是具有典型意义的西方发达国家)改革公共管理、治理公共事务的经验和教训,以求趋利避害,择善而从,赢得比较优势,实现“弯道超车”。

本书是我在公共管理学科园地矢志探究、辛勤耕耘的基本结晶。书中的绝大多数论文都已在国内刊物上发表过,少量的内部学术报告和研究报告为首次公开发表,个别论文在本次收录时做了适当修改和补充。结集出版这些论文和报告的主要缘由,在于回应学界朋友和学生集中阅读我的作品的要求,同时也以回眸“历史足迹”的方式对自己钟情于公共管理的学术活动作一个阶段性的小结。

是为序。

张立荣

2013年8月26日晚

目 录

自序	(1)
----------	-----

第一编 引论:公共管理的学科要义与研究题域

公共管理的学科视界及研究重点领域和重点课题	(3)
一 公共管理学的学科定义及其理论要点	(3)
二 西方公共管理学的产生及发展	(5)
三 中国公共管理学的建设及展望	(6)
四 当代中国公共管理学研究的重点领域和重点课题	(7)
“行政”概念的学理性评析及思考	(11)
一 西方学者的理论视角	(11)
二 中国学者的不同看法	(12)
三 笔者的几点思考	(13)
中外行政制度比较研究的意旨、原则及方法	(16)

第二编 公共管理与中国政府管理体制变革

中国国务院制政府制度的历史发展及其特征	
——兼论中国政府制度与西方政府制度的分野	(27)
当代中国行政制度发展的动力及目标	(37)
当代中国行政制度改革的评析与前瞻	(44)

我国大部制改革述评	(56)
一 全方位扫描:八大论题的研究现状	(56)
二 双层面探索:中央与地方的改革进路	(62)
三 总体性评述:共识、分歧与前瞻	(65)
完善行政首长负责制的对策	(68)
基本公共服务均等化取向下的我国政府行为变革	(74)
一 问题的提出及研究视角	(74)
二 基于基本公共服务均等化的我国政府行为变革取向	(77)
三 简要的结论	(87)
当代中国政府治理范式的变迁机理与革新进路	(89)
一 引言	(89)
二 计划经济体制下的全能型政府治理范式:生成与运作	(90)
三 体制转轨中的政府治理范式:变革与省思	(94)
四 中国未来的政府治理范式:特质与进路	(97)
五 结论	(104)
当代中国政府治理范式变革探析	
——以麦肯锡7-S系统思维模型为框架	(106)
一 问题的提出及分析框架	(106)
二 麦肯锡7-S模型下的当代中国政府治理范式变革	(108)
三 简短的结论	(113)
协同学语境下的公共危机管理模式创新探讨	(115)
一 问题的提出	(115)
二 协同治理:公共危机管理模式的理论创新	(116)
三 制度创新:公共危机协同治理模式的构建	(123)

基于复杂适应系统理论(CAS)的政府治理公共危机模式

- 革新探索 (126)
- 一 引论:研究背景与意蕴 (126)
- 二 复杂适应系统理论(CAS):阐释与推衍 (128)
- 三 复杂多变环境下的政府治理公共危机模式:反思与革新 (131)

当代中国行政法制监督:机制分析与改革探讨 (137)**第三编 公共管理与中国服务型政府建设****当代中国服务型政府建设的标准体系**

- 基于系统权变模型的理论及实证研究 (147)
- 一 问题的提出 (147)
- 二 研究框架 (152)
- 三 当代中国服务型政府标准体系 (153)
- 四 简短的结语 (158)

突破服务型政府建设“两大瓶颈”创制服务型政府标准体系及建设纲要

- 对东部、中部、西部和东北地区服务型政府建设
情况的调查与思考 (159)
- 一 导论:中国 21 世纪初的战略态势与服务型政府建设 (159)
- 二 当前地方政府服务型政府建设的两大瓶颈:缺乏统一的标准体系及实施规划
——基于广东、江苏、湖北、江西、广西、
吉林 6 省(区)调研的判断 (172)
- 三 当代中国服务型政府的标准体系:基于“5×1”
系统模型的探索 (182)
- 四 全面推进服务型政府建设的实施纲要:基于 9 个
维度的 15 条建议 (210)

国内外服务型政府和公共服务体系建设研究述评 (220)

- 一 国外研究进展回眸 (220)

二 国内研究维度检视	(226)
三 总体性评述:特点、态势与瞻望	(234)
中国社会福利制度的战略转型与政府责任	(240)
县级政府公共服务能力结构的理论建构、实证检测及政策建议	
——基于湖北、江西两省的问卷调查与分析	(246)
一 县级政府公共服务能力结构模型的理论建构	(246)
二 县级政府公共服务能力测量及数据采集	(249)
三 县级政府公共服务能力调查问卷信度分析及测量 模型检验	(251)
四 县级政府公共服务能力结构模型研究结论及其 理论阐释与政策建议	(255)
农村公共服务新模式:“以钱养事”+“无缝隙服务”	
——基于湖北省咸宁市咸安区的调查与研究	(262)
一 追捧与质疑	(262)
二 组织变革与无缝隙服务:“双溪桥模式”的运作机制	(263)
三 结论与启示	(269)
基于收入差别的农村公共服务需求偏好与满意度研究	(271)
一 农村公共服务的内涵及类型	(271)
二 农村不同收入群体的需求偏好	(272)
三 农村不同收入群体的公共服务满意度	(280)
四 结论及政策含义	(281)
满意度和需求度二维耦合视角下的农村公共服务现状研究	
——以湖北省为例	(284)
一 研究文献检视	(284)
二 调查情况概述	(286)
三 农村公共服务满意度与需求度的相关性分析	(287)
四 农村公共服务满意度与需求度的聚类分析	(290)

湖北省进一步推进城乡基本公共服务均等化的十六条政策建议

——以鄂州市、洪湖市和崇阳县为调研样本的总体构想	(297)
一 导言	(297)
二 湖北省推进城乡基本公共服务均等化面临的突出问题	(297)
三 影响和制约湖北省推进城乡基本公共服务均等化的 原因剖析	(298)
四 湖北省进一步推进城乡基本公共服务均等化的十六条 政策建议	(299)

湖北“十二五”时期加强和创新基层社会管理和服务体系**二十条政策建议**

——以湖北总体状况及宜昌、襄阳、孝感三市为调研样本的 系统思考	(305)
一 导言	(305)
二 湖北基层社会管理和实践面临的现实困难和 突出问题	(305)
三 湖北“十二五”时期加强和创新基层社会管理和 服务体系的二十条政策建议	(311)

第四编 公共管理与中国城乡基层政权建设

当代中国乡镇选民角色意向结构的征询与缕析	(321)
一 选民的选举知识	(321)
二 选民的选举态度	(322)
三 选民的选举行为倾向	(324)
四 选民与人民代表	(326)
五 总的评析及建议	(327)
当代中国乡镇领导体制演展机理与功能特性分析	(330)
当代中国乡镇行政制度：结构—功能透视	(335)

一 行政决策制度	(336)
二 行政执行制度	(336)
三 行政监督制度	(338)
四 行政反馈制度	(339)
现阶段乡政村治依存性及整合度的实证分析	(340)
民族乡政权属性及体制特点探析	(344)
当代中国城市社区组织管理体制:模式分析与改革探索	(348)
一 我国城市社区组织管理体制的旧有模式及其缺陷	(348)
二 我国城市社区组织管理体制改革进程中的三种模式 及其比较	(350)
三 进一步推动城市社区组织管理体制改革的模式构想 及其实施路径	(355)

第五编 公共管理与中国公共政策

试论周恩来行政决策思想的基本特征	(363)
一 面对事实,实事求是,是周恩来行政决策思想的 第一个特征	(363)
二 统筹兼顾,突出重点,是周恩来行政决策思想的 第二个特征	(365)
三 笃行民主,崇尚科学,是周恩来行政决策思想的 第三个特征	(367)
四 注重实践,适时调整,是周恩来行政决策思想的 第四个特征	(368)
当代中国政府决策与执行的结构解析	(370)
一 当代中国政府决策与执行的宪政结构	(370)
二 当代中国政府决策与执行的党政结构	(376)
三 当代中国政府决策与执行的实际结构	(379)

四 党政结构与宪政结构的异同点分析	(381)
政策目标的内涵与外延	(384)
简论政策执行的功能、流程及政策“走样”防范机制	(387)
一 政策执行的功能	(387)
二 政策执行的流程	(388)
三 政策“走样”防范机制	(390)
政策控制探析	(391)
一 政策控制的含义与功用	(391)
二 政策控制系统及其运作机制	(392)
三 政策控制有效性的实现条件	(393)

第六编 公共管理与中国人才资源开发

魏源人才学思想管窥	(399)
现代领导者心理品质探讨	(407)
领导影响力管窥	(416)
一 领导影响力的本质规定	(416)
二 领导影响力的类型及特点	(417)
三 领导影响力的形成条件	(419)
略论社会主义领导群体结构优化	(425)
一 领导班子正职的委任与副职的组阁相结合	(428)
二 领导班子的调整与干部制度的改革相结合	(429)
三 领导班子的智力开发与继续教育相结合	(430)
四 现职领导班子的建设与第三梯队的建设相结合	(431)

再论社会主义领导群体结构优化	(433)
一 领导群体结构的优化模式	(433)
二 领导群体结构的优化配置	(437)
三 领导群体结构的优化调节	(439)
三论社会主义领导群体结构优化	(442)
一 提高心理素质	(443)
二 强化群体意识	(445)
三 维持心理平衡	(446)
四 实现心理相容	(449)

第七编 公共管理与中国非政府组织

当代中国社团发展的问题及路径探讨	(455)
组织工程视角下的非营利组织信任危机治理进路探究	(465)
一 问题的提出	(465)
二 组织工程:逻辑推衍与话语移植	(466)
三 我国非营利组织信任危机:病理探微与治理进路	(470)
公共危机协同治理研究	
——社会资本理论的视角	(476)
一 概念界定:公共危机与公共危机协同治理	(476)
二 理论分析:社会资本及其与公共危机协同治理的内在关联	(479)
三 现实观照:中国社会资本的现状及其对公共危机 协同治理的制约	(482)
四 路径探寻:中国社会资本的发展与公共危机协同 治理的实现	(485)

第八编 公共管理与国际经验借鉴

当代西方行政制度改革:取向与启示	(491)
------------------------	-------

比较视阈中的中国公共行政改革路径选择	(499)
一 西方发达国家公共行政改革路径演展的表象:官僚制与 新公共管理的零和博弈	(499)
二 西方发达国家公共行政改革路径演进的实质:官僚制与 新公共管理的正和博弈	(502)
三 中国公共行政改革的路径选择:完善官僚制为主 + 推行 新公共管理为辅	(504)
当代西方“整体政府”公共服务模式及其借鉴	(507)
一 缘起与发展	(507)
二 要义与特征	(510)
三 模型与机理	(513)
四 几点借鉴	(520)
当代西方国家公共服务市场化改革研究	(522)
论中西公务员考试制度的异同	(527)
一 中国古代官吏考试制度的演进轨迹及其对西方的影响	(527)
二 西方公务员考试制度与中国古代官吏考试制度之比较	(528)
三 我国即将出台的公务员考试制度与西方公务员考试 制度之比较	(530)
全球非政府组织兴起动因的四维视角透析	(533)
一 资源配置领域创新的视角	(533)
二 社会转型的视角	(535)
三 政府合法性的视角	(537)
四 可持续发展的视角	(539)
后记	(542)

第 一 编

引论：公共管理的学科 要义与研究题域

