

政府管理

创新

ZHENG FU
GUAN LI
CHUANG X IN

罗德刚 陈文权 陈建先 等著
谢 菊 陈建林 颜如春

政府管理

创新

ZHENG FU
GUAN LI
CHUANG X IN

罗德刚 陈文权 陈建先 等著
谢 菊 陈建林 颜如春



重庆出版社

序

东风鼓千帆,一泻行万里。在 2005 年阳光明媚的春天里,重庆行政学院公共管理研究中心六个课题集结公开出版。这是辛劳,是奉献,是思想,是喜悦!这是重庆行政学院公共管理学教研部的整体形象,是我们为实现中国政府管理现代化而奋勇拼搏的深深脚印!是一群长期探索的行政学者智慧的结晶,也是紧密团结的战斗集体献给地方政府特别是重庆市各级政府的一份深情的礼物——祝各级政府管理不断创新,造福于民!

这些成果不仅是 2003 年重庆社会科学基金立项课题,也是重庆行政学院公共管理研究中心和公共管理学教研部共同的研究成果。它们是(排名不分先后):罗德刚主持的《公共服务型地方政府建设》,陈文权主持的《重庆县级服务型政府建设对策研究》,陈建先主持的《从公共物品理论分析“公地悲剧”现象》,谢菊主持的《重庆市非政府公共组织与政府组织的合作模式》,陈建林主持的《重庆创建学习型城市研究》,颜如春主持的《我国地方政府绩效评估研究》。

重庆行政学院公共管理研究中心 罗德刚

2005 年 1 月 28 日

目 录

序	(1)
---------	-----

第一篇 公共服务型地方政府建设

第1章 西方国家行政改革与我们的思考	(3)
一、西方国家行政改革的背景与理论	(3)
二、西方国家行政改革的实践	(10)
三、几个重要结论	(17)
第2章 我国行政改革与公共服务型政府建设	(28)
一、我国的行政改革	(28)
二、我国公共服务型政府建设的形势、经验及问题	(41)
三、几个重要结论	(49)
第3章 我国公共服务型政府理论模式	(56)
一、公共服务型政府与管制型政府	(56)
二、我国公共服务型政府建设的必然性	(62)
三、全面推进我国公共服务型政府建设	(69)
第4章 公共服务型政府建设的主要内容	(74)
一、确立公共服务型政府的理论和理念	(74)
二、构建公共服务型政府体制	(76)
三、确立公共服务型政府管理和服务方式	(85)

第二篇 重庆市县级服务型政府建设的对策研究

第1章 重庆市建设县级服务型政府的现状分析	(97)
一、重庆直辖市的建立为政府改革与创新奠定了基础	(97)
二、重庆市服务型政府建设的基本情况	(98)
第2章 重庆市建设县级服务型政府的制约因素分析	(106)
一、县级政府职能转变迟缓	(106)
二、县级行政组织体制不顺	(108)
三、县级行政服务方式落后	(113)
四、县级公务人员行政服务能力较低	(119)
五、县级政府财政能力薄弱	(121)
第3章 重庆市县级服务型政府建设的对策	(123)
一、转变县级政府管理观念	(123)
二、进一步转变县级政府职能	(125)
三、改革县级行政组织体制	(137)
四、创新县级政府管理和服务方式	(142)
五、大力提高县级公务员队伍素质	(159)
六、建立县级政府绩效评价体系	(161)

第三篇 从公共物品理论分析“公地悲剧”现象

第1章 公共物品理论研究	(165)
一、公共物品与私人物品的生产	(165)
二、公共物品与不完全竞争市场	(176)
三、公共物品供给的外部效应分析	(183)
四、公共物品供给的博弈分析	(191)
五、公共物品供给的制度分析	(194)
第2章 “公地悲剧”现象及其治理	(202)

一、“公地悲剧”现象	(202)
二、公共物品供给的新范式	(214)

第四篇 重庆市非政府公共组织与政府组织合作模式研究

第 1 章 重庆市非政府公共组织的理论界定与分类	(229)
一、重庆市非政府公共组织的理论界定	(229)
二、重庆市非政府公共组织的分类	(232)
第 2 章 非政府公共组织提供公共服务的理论依据	(235)
一、公共服务的内涵	(235)
二、非政府公共组织提供公共服务的理论依据	(237)
第 3 章 国外 NPO 与政府组织常见的合作模式分析	(239)
一、国外 NPO 的特点	(239)
二、国外 NPO 与政府组织常见的合作模式分析	(244)
第 4 章 重庆市非政府公共组织的能力评估	(261)
一、主要评估指标及能力评估的方法	(261)
二、重庆市非政府公共组织的能力评估结果	
——以重庆市社会性社会团体的调查为个案的评估	(262)
第 5 章 重庆市政府组织与非政府组织的合作能力评估	(266)
一、主要评估指标及能力评估的方法	(266)
二、重庆市政府组织与非政府组织可能的合作能力评估	
——以重庆市 30 个市县级政府部门的调查为个案的评估	
.....	(266)
第 6 章 重庆市非政府公共组织与政府组织可能的合作模式分析	
.....	(271)
一、公共服务社区化	
——以重庆市南岸区南湖社区等为个案的分析	(271)
二、公私合作	
——以江津市花椒产业协会等为个案的分析	(275)

三、合同承包

——以重庆市政府三个部门集资兴办的为某类弱势群体服务的活动中心对外承包为个案的分析 (278)

四、总结,以及尚待进一步研究的问题 (281)

第五篇 重庆创建学习型城市研究

第1章 重庆创建学习型城市的必要性 (289)

一、创建学习型城市是知识经济的时代要求 (289)

二、创建学习型城市将使城市文明向更高层次迅速演进
..... (292)

三、创建学习型城市是推进人力资源能力建设的根本途径
..... (296)

四、创建学习型城市是提升城市综合竞争力的必然要求
..... (300)

五、建设学习型城市是人的全面发展的根本要求 (303)

第2章 重庆创建学习型城市的基础分析 (306)

一、重庆人力资源现状分析 (306)

二、重庆教育资源现状分析 (309)

第3章 创建学习型城市的基本理论分析 (314)

一、人的全面发展理论 (314)

二、终身教育理论 (318)

三、学习化社会理论 (322)

四、彼得·圣吉的学习型组织理论 (324)

第4章 重庆市创建学习型城市的思路 (330)

一、两个层次:学习型城市与学习型农村 (330)

二、一大体系:终身学习体系 (351)

三、五大机制 (356)

第六篇 我国地方政府绩效评估研究

第1章 政府绩效评估的基本理论	(363)
一、政府绩效与政府绩效评估的含义	(363)
二、政府绩效评估的功能	(366)
三、政府绩效评估的理论基础	(368)
四、政府绩效评估的基本要素	(372)
五、政府部门绩效评估的困难与障碍	(374)
六、政府绩效评估的原则	(376)
第2章 西方国家政府绩效评估的实践与发展趋势	(379)
一、西方国家政府绩效评估经历的三个阶段	(379)
二、西方国家政府绩效评估兴起的原因	(381)
三、西方国家政府绩效评估的新趋势	(384)
第3章 我国地方政府绩效评估的实践与探索	(386)
一、我国地方政府绩效评估的历程	(386)
二、我国地方政府绩效评估的成效与优势	(387)
三、我国地方政府绩效评估的困难和主要问题	(393)
第4章 完善我国地方政府绩效评估对策研究	(400)
一、加强研究,用科学的理论指导绩效评估,改变我国政府绩效评估的盲目状况	(400)
二、加强宣传,提高对绩效评估工作意义的认识	(400)
三、进一步理清政府职能,创造良好的绩效评估基础	(401)
四、把握正确的价值取向,保证地方政府绩效评估的有效性	(402)
五、建立一套行之有效的指标体系,提供正确的绩效评估前提	(402)
六、畅通信息渠道,健全信息系统	(406)
七、健全绩效评估制度,制定相关法律法规	(407)



八、运用先进的评估手段和方法	(408)
九、建立健全政府绩效评估的组织体系和主体体系	(408)
十、加快人才培养	(409)
后 记	(411)

第一篇

公共服务型地方政府建设

第 1 章

西方国家行政改革与我们的思考

研究我国公共服务型政府建设，首先需要考察和研究西方国家行政改革。一个明确的目的就是学习借鉴，开阔思路。在开放和管理文化交融的时代，把我国公共服务型政府建设放在世界大视野中来进行研究，既是必然的，也是有益的。

一、西方国家行政改革的背景与理论

20 世纪 70 年代末期以来，西方各国进入了以提高公共管理水平和公共服务质量为总目标的公共部门管理尤其是政府管理改革的时代。英国、美国、德国、法国、荷兰、瑞典、澳大利亚、新西兰、日本等国都掀起了改革浪潮。由于这场改革运动是以“管理主义”(managerialism)或“新公共管理”(NPM)纲领为特征，所以又称为新公共管理运动。“新公共管理”成为当代西方国家行政改革的基本趋势。这场改革运动持续开展，直到今天仍在进行。

(一) 西方国家行政改革的背景

1. 理论危机：20 世纪 70 年代初，西方经济出现滞胀现象，凯恩斯主义无法解决新出现的问题

西方各国的改革一直围绕政府职能展开。在市场经济初期，重商主义经济理论及其政策主张国家干预。因为要摆脱教会、地主对经济活动的控制，确立市场秩序，打破地方封锁，实行对外扩张等，没有国家干预是不能完成这些任务的。在市场经济体制确立后，亚

当·斯密的自由主义经济理论主张由市场机制（价格）这只“看不见的手”引导经济活动，政府少干预，只起“守夜人”的作用——使私有财产免受侵犯。亚当·斯密于1776年发表《国富论》，主张管事越少政府越好。1929—1933年资本主义经济大危机爆发后，凯恩斯主义主张国家干预——政府全面干预经济生活。20世纪30—70年代，凯恩斯主义在西方国家盛行。罗斯福新政就是政府全面干预经济生活的开端和典型代表。这一主张带来了资本主义国家40年的经济繁荣。凯恩斯因此被称为“战后繁荣之父”。但20世纪70年代初资本主义出现新的经济危机——“滞胀”现象，通货膨胀与经济停滞同时出现。凯恩斯主义不能解决“滞胀”现象——采取扩张性财政政策，势必加剧通货膨胀；采用紧缩性财政政策，又导致经济停滞。在这种情况下，西方国家被迫放弃凯恩斯主义，采用以拉舍尔为代表的供给学派，以穆恩为代表的理性预期学派，以布坎南为代表的公共选择学派等形成的新自由主义理论，进行有关政府与市场关系的大刀阔斧的改革。

2. 实践危机：经济全球化、市场化、信息化，以及知识经济时代的到来，对传统的公共行政模式提出了严峻的挑战

从20世纪70年代起，西方各国行政实践遇到了前所未有的挑战。首先是经济全球化、市场化的挑战。面对经济全球化、市场化，政府如何吸引资金、技术和管理人才，如何引导和控制国民经济运转，如何参与国际竞争，促进经济发展等等，成为亟待解决的新课题。其次，科技革命尤其是信息革命的兴起，为建立灵活、高效、透明的政府提供了可能，要求政府与之相适应，做出积极反应，建立起适应经济社会发展的管理新模式。再次，民众民主意识的增强，民众对政府期望值的增高，大众传媒的普及、私营企业成功的管理与改革成效，对政府形成多元的压力。政府僵化的官僚体制、臃肿的机构和人员、效率低下的工作不适应这些新情况新变化。传统的公共行政学、新公共行政学理论不能回答新出现的问题。

经济危机、体制危机和理论危机是导致这场运动广泛而深厚的

社会背景。

(二) 西方国家行政改革的理论

当凯恩斯主义、传统的行政学理论不能解释新出现的情况，不能解决新矛盾、新问题，取而代之的公共选择理论、新公共管理理论、企业型政府理论、治理理论、政府治理模式、新公共服务理论等等就应运而生。它们从经济、行政、管理方式和管理模式等不同角度和不同层面为这场改革运动提供了理论支持。

1. 公共选择理论

公共选择理论主要从经济学的角度来分析政府的管理活动，强调个人自由和市场作用，打破政府垄断，建立公私机构之间的竞争机制，从而使公众获得自由选择的机会，并认为这是解决政府困境的根本出路。其政策主张包括：①增加服务主体，让私人企业、非营利公共组织等与政府机构一道来参与公共产品的生产与提供；②创造市场机制和形成竞争格局，用公私组织之间和公共组织之间的竞争服务来为公众提供“用脚投票”的机会；③破除垄断，允许不同组织之间在职能和管辖范围上重叠交叉^①。

这个理论拓展了研究领域，进行了主题创新。新的研究领域是：公共物品、公共服务供给、理性人、交换范式，制度选择、政府失灵、自治性公共组织等。中心论题是：除拓宽和完善官僚机构外，其他机构也可提供公共产品和公共服务。公共选择理论的主要精神之一是：政府是经济人，最大目的是预算最大化。要使政府成为理性人，惟一办法就是让市场代替政府的一部分职能。这一理论从经济学途径研究政府管理，因此被称作市场导向的公共行政学。布坎南的制度选择学派影响最大。布坎南是新自由主义经济学的代表人物，1986年获诺贝尔经济学奖。他的主张与亚当·斯密的古典自由主义一脉相承，反对国家干预，主张建立有限政府。

^① 《深化行政管理体制改革的理论与实践》，《中国行政管理》，2003年第3期，第4—5页。

2. 新公共管理理论

新公共管理理论是当代国外行政改革的主要理论基础，影响很大。新公共管理理论与传统行政管理理论有所不同，其主要主张有：①政府服务应以社会 and 公众的需求为导向；②更加重视政府的产出、结果、效率和质量；③主张放松行政规制，实行绩效目标管理，强调对绩效目标完成情况的测量和评估；④政府应广泛采用企业中成本——效益分析、全面质量管理、目标管理等管理方式；⑤取消公共服务供给的垄断，对某些公营部门实行民营化，让更多的私营部门参与公共服务的供给；⑥重视人力资源管理，提高人事管理的灵活性等^①。

3. 治理理论

最早出现在 1989 年世行报告中的“治理”概念，在以后 10 多年中逐渐被发展为一个内涵丰富、适用广泛的理论，并在许多国家的政治、行政、社会管理改革中得到广泛的运用。“更少的统治，更多的治理”(less government ,move governance) 成为当代一些国家改革和发展的口号。

治理 (governance)，联合国全球治理委员会的定义是：“治理是个人和公共或私人机构管理公共事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括人民和机构同意的或以符合其利益的各种非正式的制度安排。”

治理理论的主要特征是：①治理理论认为政府并不是国家惟一的权力中心；②强调国家与社会的合作，模糊公私机构之间的界限和责任，不再坚持国家职能的专属性和排它性，而是调动国家与社会之间的相互依赖关系；③强调管理对象的参与，希望在管理系统内形成一个自组织网络，强化系统内部的组织性和自主性；④在政

^① 《深化行政管理体制改革的理论与实践》，《中国行政管理》，2003 年第 3 期，第 4—5 页。

府完成社会职能的手段和方法方面，政府有责任采用新的方法与措施，提高管理效率。

4. 企业型政府理论

所谓企业型政府，并不是要把政府作为企业来运作，因为二者毕竟存在很大的差别，而是指用企业家在经营中所追求的讲效率、重质量、善待消费者和力求完美服务的精神，以及企业中广泛运用的科学管理方法，改革和创新政府管理方式，使政府更有效率和活力。这一理论成为 20 世纪 90 年代一些西方国家，特别是美国政府改革的主导理论。

这一理论的代表人物、美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒 1992 年在他们合著的《重塑政府》一书中提出了以企业家精神改革政府的企业化政府模式，并认为新的政府治理模式终将会代替传统的官僚主义模式。他们认为，今天，问题的根本不是政府太大或者太小，而是我们的政府类型错了。我们不需要什么大政府或者小政府，我们需要一个更好的政府。政府是我们使用的一个工具。一旦这个工具过时了，重新发明的过程就开始了。

企业化政府模式有十大基本原则：①起催化作用的政府：掌舵而不是划桨；②社区拥有的政府：授权而不是服务；③竞争性政府：把竞争机制引入到提供服务中去；④有使命的政府：改变照章办事的组织；⑤讲究效果的政府：按效果而不是按投入拨款；⑥受顾客驱使的政府：满足顾客的需要，而不是官僚政治的需要；⑦有事业心的政府：有收益而不浪费；⑧有预见的政府：预防而不是治疗；⑨分权的政府：从等级制到参与和协作；⑩以市场为导向的政府：通过市场力量进行变革。

这十大原则成为该书前十章的标题。克林顿评价：“美国每一位当选官员应该阅读本书。我们要使政府在 20 世纪 90 年代充满活力，就必须对政府进行改革。该书给我们提供了改革蓝图。”

5. 其他政府治理模式

美国著名政治学家、行政学家 B·盖伊·彼得斯博士 1996 年关于

行政改革的一部理论力作《政府未来的治理模式》第一次系统评价了席卷全球的行政改革运动，提出了政府治理的四种模式：①市场式政府。强调政府管理市场化；②参与式政府。主张对政府管理有更多的参与；③弹性化政府。认为政府管理需要更多的灵活性；④解制型政府。提出减少政府内部规则。

这四种治理模式各有不同的理论基础，适用于不同的政府体制。它们不完全兼容，也不完全矛盾；可单独进行，也可结合进行。同时，新模式也不完全否定传统行政模式。彼得斯认为，这四种基本的理念“支撑了过去数十年中所推行的行政改革运动。市场理念作为管理和政策理念的根源，一直是政府改革中占主导地位的方法，但它绝不是惟一的理念。在许多国家，推行组织民主化和参与决策运动是与市场理念相对而言的政府改革的方法。其他一些改革则是基于解制型政府的概念，以使公共部门的管理者能更自由地做出决策并将政策付诸行动。此外，也有一些人一直关注着在公共部门内建立更多的弹性原则，以便使政府能够对不断变化的政策观念和公众不断变化的需要做出反映”。

英国学者费利耶在《行动中的新公共管理》一书中认为至少有四种不同于传统公共行政的模式：①效率驱使模式。将私人部门（工商管理）的方法和技术引入公共部门，以提高效率为核心；②小型化与分权模式。20世纪前3/4世纪的组织结构向大型化发展的历史已走向它的反面，后25年出现了组织发展的新趋势，包括组织的分散化和分权；③追求卓越模式。与企业文化的管理新潮和《追求卓越》畅销书相关，强调组织发展和组织学习，将组织文化看作组织发展的粘合剂；④公共服务取向模式。关心提高公共服务质量。

6. 新公共服务理论

新公共管理最初在很大程度上是一种欧洲的现象，其理论是“管理主义”或“新管理主义”运用于公共部门的结晶，持有管理的自由化和市场化两个理念，从管理学的角度批判了官僚主义，推崇私营机构的管理技术，认为分权、放松管制、委托等是医治公共管