

中英公共管理比较研究丛书
广东省高级公务员公共管理研究论文集(8)

管理创新与 政策选择

GUANLI
CHUANGXIN
YU
ZHENGCE
XUANZE

胡泽君◎主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

· 中英公共管理比较研究丛书 ·

管理创新 与 政策选择

· 广东省高级公务员公共管理研究论文集(8) ·

胡泽君◎主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

管理创新与政策选择:广东省高级公务员公共管理研究论文集.8/胡泽君主编.

—北京:中央编译出版社,2008.6

(中英公共管理比较研究丛书)

ISBN 978-7-80211-693-1

I. 管...

II. 胡...

III. 公共管理-文集

IV. D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 081132 号

管理创新与政策选择

出版人 和 龔

责任编辑 韩 冰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509367(编辑室)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址: <http://www.cctpbook.com>

经 销 全国新华书店

印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

字 数 480 千字

印 张 17.5

版 次 2008 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 36.00 元

本社常年法律顾问:北京建元律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

主 编：胡泽君

副 主 编：郑德涛 林存德

编 委 会：胡泽君 郑德涛 林存德 王乐夫

钟 明 任剑涛 郭巍青 张俊棉

马 骏

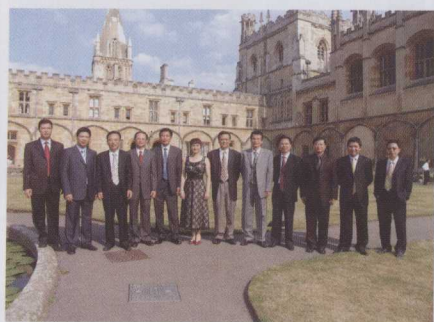
执行编辑：张俊棉 马 骏 谭安奎



广东省委组织部领导和中山大学领导、老师与第八期学员合影



在牛津大学欢迎仪式上合影



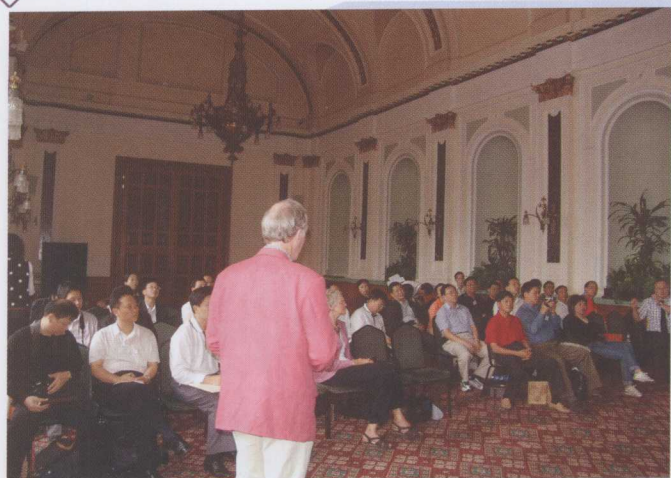
在牛津大学基督学院合影



在牛津大学听课



在结业典礼上正、副班长向牛津大学赠送礼品



在伯明翰市政府听取当地政府官员介绍城市改造经验



在英国国防学院听课



班长李珠江在与中国留英学联代表联欢会上致辞



与英国华侨侨领合影

以学习促进思想解放 以创新推动广东发展

汪 洋

善于与时俱进地学习,是加快经济社会发展的重要前提。知识是推动人类社会进步的重要动力,可以改变一个国家、一个民族的命运。谁先掌握最先进的科技知识,谁就能迅速成为新兴强国。领导者善于学习运用新知识,就能使工作充满生机。我们党成长壮大的历史证明,只有重视学习、善于学习,党的事业才能不断从胜利走向胜利,党的生命才始终保持生机与活力,中国才能自立于世界民族之林。广东发展的历史证明,学习是推动广东发展变化的重要力量,什么时候学习上有重大突破,思想上有重大进步,发展上就会有重大飞跃。

用科学发展观指导广东发展,必须加强学习。一是掌握科学发展观知识需要我们加强学习。当前,一些领导干部的知识结构不适应贯彻落实科学发展观的需要,表现为对发展理解的局限性、对工作部署的片面性,造成重视发展的“快”、忽视发展的“好”,重视经济发展成果、忽视社会建设成果,重视物质文明、忽视精神文明等现象。实现科学发展没有现成的答案,只有靠不断学习,才能把科学发展观的要求落到实处。二是应对激烈竞争的态势需要我们加强学习。改革开放以来广东经济社会发展之所以取得举世瞩目的成就,关键在于我们先行一步培养和引进了大量优秀人才,先行一步掌握了改革开放的知识。面对今天人才和知识的激烈竞争,要保持和巩固领先地位,必须在学习和知识上领先。三是解决发展中面临的突出问题需

要我们加强学习。当前我省经济社会发展面临着许多制约因素,这些问题全国也普遍存在。但广东作为改革开放的排头兵,有责任、有义务率先破解发展中的难题,在实现科学发展上闯出一条新路。完成这一历史使命,必须加强学习。四是提高执政能力和拒腐防变能力需要 we 们加强学习。面对工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势,只有加强学习,丰富知识,才能提高决策水平。当今社会,领导干部身在各种矛盾漩涡的中心,要经得住权力、金钱、美色的诱惑,就应从读书学习中汲取精神食粮,培养高雅情趣,远离低级趣味,增强拒腐防变的能力。

要着眼于推动工作,选定学习内容。要认真学习党的十七大精神,不断提高理论素养;认真学习业务知识,努力成为本职工作的行家里手;认真学习修身养性的知识,不断净化心灵,提高境界;认真学习中国传统文化,坚持取其精华,去其糟粕,在继承中创新,在创新中发展,不断提高广东文化软实力。

要从广大干部做起,由领导干部带头,在全省大力开展学习活动。要培养学习兴趣和学习习惯,把学习变成内在需要。要选择切实可行的学习方式,什么形式便于学习,就采取什么形式;什么形式有效,就采取什么形式。要在取得实效上下功夫,通过参加一次专题报告会,对工作有一些新的思考;通过开展一次专题调研,能解决一两个问题;通过阅读一本书,使思路开阔一些,决策更科学一些。

(摘自中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋同志 2007 年 12 月 26 日在中共广东省委十届二次全会闭幕时的讲话)

目 录

以学习促进思想解放 以创新推动广东发展 汪 洋(1)

第一部分 政府改革与管理创新

新公共管理视角下的珠海行政改革 魏宏广(3)

关于提升广东档案馆公共服务水平的思考

——英国建设公众信任政府的启示 徐大章(17)

公共管理中的非政府组织:英国的经验和我们的对策

..... 陈以良(30)

中英公共管理比较及其对我国政府改革的启示 黄兆芬(48)

政府在市场经济体制中的定位与作用

——结合英国和广东道路运输管理而论 杨三喜(61)

论地方政府电子政务与管理创新的关系

——英国部分城市与中国广东江门市的比较研究

..... 李 平(73)

论政府行政执行力

——英国执行机构改革对我们的启示 林惜文(92)

政府职能转变的路径探析 林俊达(109)

广东政府公共行政管理改革的政策取向

——英国经验及启示 李晓辉(133)

第二部分 发展战略与公共政策

英国与广东就业政策比较研究 林应武(145)

英国财税管理经验与广东财税管理改革 欧 斌(160)

基于英国经验对广东解决老龄化问题的思考 林万洲(179)

英国的中小企业政策及其对加快茂名中小企业发展的启示

- 肖 叶(200)
- 英国职业技术教育对广东的启示 李文填(215)
- 借鉴英国经验,加快广东实施可持续发展战略 李和平(230)
- 英国土地管理经验与我国土地管理改革 王超锋(248)
- 试论广东省电力体制及电价形成机制的改革方向
- 由英国电力市场化改革引发的思考 郭健生(263)
- 中国彩票业发展的新思路
- 英国彩票管理对中国彩票业发展的启示 刘平波(280)
- 借鉴英国土地利用规划经验,促进土地资源的合理利用
- 柯楚将(295)
- 关于我国传统戏剧发展的若干思考 李仙花(309)

第三部分 区域管理与社区工作

- 英国与中国海洋综合管理之比较 李珠江(321)
- 后工业化时期区域和产业的双重再集聚
- 英国区域政策的变化趋势及其启示 陈鸿宇(344)
- 借鉴泰晤士河治理的成功经验,推进珠江综合整治工作
- 陈光荣(362)
- 学习借鉴英国经验,加强我国社区卫生人力资源建设
- 林加兴(376)
- 借鉴英国经验,推动广州社区建设 洪英平(402)
- 中英两国社区工作方法比较
- 兼谈我国社区工作中的不足和改进方法 马逸丽(418)
- 从英国港口发展模式谈城市与港口建设的关系 郑日强(431)

第四部分 法制建设与政党制度

- 构建和谐社会必须加强社会主义法制建设
- 英国宪政原则及法治传统的启示 陈逸葵(451)
- 关于妥善解决社会公平问题的理论思考 徐春建(459)

从英国政党制度看我国政党制度的优越性	杨正根(473)
行政法制建设之探索	杨日华(485)
借鉴国外反腐经验,推进反腐国际合作	甄瑞潮(498)
巩固党在农村基层执政基础的实践与思考	陈 吴(511)
论刑事司法中的人权保障	
——以英国刑事司法人权保障机制为借鉴	洪适权(527)
编后语	(544)

第一部分

政府改革与管理创新

新公共管理视角下的珠海行政改革

中共阳江市委副书记、市长 魏宏广

新公共管理(New Public Management)是 20 世纪 80 年代以来兴盛于英、美等西方国家的一种新公共行政理论和管理模式,也是近年来西方各国进行规模空前的行政改革主体指导思想之一。它以现代经济学为理论基础,主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制,提高公共管理水平及公共服务质量,重视公共服务的产出。随着我国市场机制的不断发育成熟和行政体制改革的不断深化,政府管理的实践模式亟待进一步创新。本文将通过考察英国新公共管理实践模式的兴起、基本理念,并以珠海为例,探讨新公共管理理论对地方政府行政改革的启示与借鉴。

一、英国新公共管理的基本理念及启示

从 20 世纪 70 年代开始,由于石油危机和社会福利的负担沉重,西方发达国家普遍出现了经济衰退、财政赤字、高失业率及通货膨胀等问题。同时,在现实的公共生活中,统治行政已失去了生命力,各种管理行政的弊端也逐渐暴露出来,诸如公平与效率的矛盾、机构膨胀、官僚主义、管理成本增长、腐败等问题不断受到广泛的诟病。为摆脱困境,应对挑战,西方各国进行了广泛的行政改革。80 年代中后期,英、美等发达国家出现了“新公共管理”运动。

英国是“新公共管理”运动的发源地之一,在欧洲以至整个西方国家,英国政府的行政改革以力度之大、范围之广、历时之久、影响之

远而闻名。1979年撒切尔夫人上台以后,英国保守党政府推行了西欧最激进的政府改革计划,开始这种以注重商业管理技术,引入竞争机制和顾客导向为特征的新公共管理改革。商业管理技术在英国公共部门的引入始于1979年,雷纳(Rayner)评审委员会成立,开始对公共部门的绩效进行调查评估;1983年“财政管理倡议”启动,建立起一个自动化的信息系统来支持财政管理改革;1987年著名的《下一步》(Next Steps)报告,提倡采用更多的商业管理手段来改善执行机构,提高公共服务的效率。“新公共管理”的顾客导向和改善服务的特征,特别明显地体现在1991年梅杰政府的“公民宪章”的白皮书上;而引入市场竞争机制这一特征则明显地体现在1979年以来英国公共公司以及公共机构的私有化浪潮之中,也反映在1992年梅杰政府的“为质量而竞争”的政策文件上。

综观英国这场行政改革运动,无疑包含着这样的意蕴:就是对近代以来的公共行政管理化倾向进行全面的重新检讨。虽然这一检讨的结果依然是以“公共管理”命名,称作为“新公共管理”,但它与传统的公共管理已有着很大的不同,是一种新的管理模式。在现实表现上,它是走向政府公共政策化和公共管理社会化的运动;在哲学的意义上,则是一场中心边缘化和边缘中心化的运动。“新公共管理”的基本理念包括以下几个方面:

(一)转变职能:强调政府职能的分解和回归

新公共管理理论主张,政府应把管理和操作分开,应该是制定政策而不是执行政策,“政府的职责是掌舵而不是划桨”。^① 强调把政府的决策职能和管理职能分开,政府的主要职责是制定法律和规章制度、监督和执行法律法规、建立完善的社会保障制度。政府从社会中来,管理着社会,但并不意味着所有管理和服务都应由政府自己承担,政府要将一部分职能及时分解、回归社会。有效的政府并不一定是“实干”的政府,不一定是“执行”的政府,而是一个能够“治理”并且善于“治理”的政府。政府职能的转变,有利于缩小政府的规模,减少

^① 张国庆:《行政管理学概论》,北京大学出版社2000年版,第650页。

开支;同时,也有利于政府专注于公共政策的制定、监控和评估,进而提高政府管理和服务效率。一般来说,宏观方面的管理职能或全局性的关键事项应由政府来承担,而微观方面的管理或相当一部分的公共服务可以交给非政府部门来完成。

(二)强化服务:强调顾客至上或顾客导向

新公共管理认为,政府不再是高高在上、“自我服务”的官僚机构,政府公务人员应该是负责任的“企业经理和管理人员”,社会公众则是提供政府税收的“纳税人”和享受政府服务作为回报的“顾客”或“客户”,政府服务应以顾客为导向,增强对社会公众需要的响应力和回应力。在英国,撒切尔主政时期,就曾轮廓性提出公众是顾客,政府为顾客服务的原则;梅杰政府则进一步提出“顾客中心论”的观点,其指导思想就是塑造一种政府与社会的新型关系,加强政府对社会的服务功能。

(三)引入竞争:强调用市场的力量来改造政府

传统的行政管理将政府当作校正市场制度、弥补市场缺陷、克服市场失灵的主体;新公共管理则主张用市场的力量来改造政府,在公共部门中引入市场机制,在公共部门与私人部门之间、公共部门机构之间展开竞争,以缩小政府规模,取消公共服务的垄断,提高公共物品及服务供给的效率。梅杰政府提出“变官僚政府为企业政府”的口号,把一些经过认真选择、程序规范的公共服务项目放到市场公开招标,主要涉及社会管理领域,范围还相当广泛。英国《公民宪章》第四条原则要求,“尽可能的情况下,公共服务应该是提供可供选择的机会。如顾客对某一服务机构或人员不满意时,他可以得到选择的机会”。竞争机制的引入带来了公共部门服务的一系列变化,尤其是形成了市场检验、优胜劣汰的局面。

(四)注重绩效:强调提供公共服务的效率和质量

新公共管理理论反对传统公共行政重遵守既定法律法规,轻绩效测定和评估的做法,主张放松严格的行政规制,而实现严明的绩效目标控制,即确定组织、个人的具体目标,并根据绩效指标对目标完成情况进行测量和评估,由此而产生了所谓的三E(即经济、效率 and

效果)三大变量。与传统公共行政只计投入,不计产出不同,它更加重视政府活动的产出和结果,即提供公共服务的效率和质量,由此而重视赋予“一线经理和管理人员”(即中低级文官)以职、权、责。撒切尔政府提出“经济行政”、“成本效益”的观点,规定“目标值”,努力实现“完成值”,并客观根据“目标值”与“完成值”之比,算出“达成值”,即行政效率。英国政府开展的当地政府的持续改善活动,还要求地方政府对执行的方式不断改善,以提高服务的效率和效果。同时也强调,既要考虑服务效果,又要考虑服务成本,以用得起的成本为市民服务。

(五)加强制约:强调政府调控与自我约束

新公共管理理论认为,政府要有权威的调控机制,从社会总体发展、公民生活质量的角度保证调控。如梅杰政府对电讯公司作了规范的服务质量规定,要求保证把电缆线铺设到全国最小、最偏僻的城镇。同时,新公共管理理论强调政府部门加强自我约束,以弥补竞争不足的缺憾。梅杰政府推行了公示制度,公共部门要向社会进行服务承诺。按照《公民宪章》要求,公民认为政府公共部门违诺而侵犯自身合法权益时,可通过一定渠道提出申诉,并有权在规定的时间内得到解释。^①

“新公共管理”在一定程度上说带有局限性,它的理论、思想和原则也远非是成熟的。但是,它对当代西方政府管理实践所产生的深刻影响却是不争的事实。在英国,根据费利耶等人在《行动中的新公共管理》一书中的说法,70年代末80年代初开始的“新公共管理”改革给英国的公共部门管理以及公共服务带来了如下四个方面的重大变化:第一,公共部门已从直接的经济活动中撤离;第二,在公共部门中保留的社会政策职能已服从于管理化和市场化的过程;第三,在公共部门及公共服务领域出现了注重“少花钱多办事”、让钱更有所值、竞争绩效和成本指标的使用、加强成本核算和强化审计系统的趋势;

^① 卓越:《英国新公共管理运动走向分析》,载《中国行政管理》,2000年第1期,第43页。