

政府管理创新研究丛书

国家行政学院公共管理研究中心组织撰写

政府管理创新 前沿问题研究

主编 薄贵利
副主编 顾平安



人民出版社

政府管理创新前沿问题研究

主 编 薄贵利

副主编 顾平安

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:胡 催

图书在版编目(CIP)数据

政府管理创新前沿问题研究/主编 薄贵利 副主编 顾平安

—北京:人民出版社,2003.12

(政府管理创新研究丛书)

ISBN 978-7-01-007619-5

I. 政… II. ①薄…②顾… III. 国家行政机关—行政管理—研究—中国 I/. D630.1

中国版本图书馆CIP数据核(2009)第001882号

政府管理创新前沿问题研究

ZHENG FU GUAN LI CHUANG XIN QIAN YAN WEN TI YAN JIU

主 编 薄贵利

副主编 顾平安

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2003年12月第1版 2003年12月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:28

字数:382千字 印数:1~3000册

ISBN 978-7-01-007619-5 定价:55.00元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街166号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

适应时代发展,推动政府创新

(代序)

英国著名学者李约瑟在对中国古代科技史进行深入研究后,提出两个疑问:尽管中国古代对人类科技发展做出了很多重要贡献,但为什么科学和工业革命没有在近代中国发生?为什么中国在西方工业革命前领先于世界那么多年,后来却大大落伍了?这就是著名的“李约瑟之谜”。

显然,导致“李约瑟之谜”的原因是错综复杂的。但有一点是非常明显,也是非常重要的,即近代以来,封建王朝夜郎自大,闭关锁国,因循守旧,不思进取,在世界变革的潮流中,坐失良机。

历史昭示人们:在激烈竞争和社会变革时代,一个国家的政府如果能够顺应潮流,不断开拓进取,革弊出新,那么,就一定能够激发社会的生机和活力,并能够创造出一个个发展的奇迹。相反,如果一个国家的政府一叶障目,坐井自大,固守陈规旧序,缺乏进取之心,缺少变革之志,那么,这个国家和社会就必然暮气沉沉,万马齐喑,必定落后和挨打。

如果说工业革命以来,政府管理创新在一个国家的发展中起着举足轻重的作用的话,那么,当人类列车驶入21世纪,政府管理创新就更加迫切,更加重要。因为,在新世纪,社会变革更加迅速,人类竞争更加激烈、更加复杂。政府只有顺应国际竞争和社会变革之大势,不断地开拓进取和改革创新,才能有效地驾驭国家发展的航船,绕过险滩,避过暗礁,驶达胜利的彼岸。

政府管理创新,有外压型和内生型两种。前者是指在外界压力下的被动反应,后者是政府自觉适应经济社会发展需要的主动作为。一般来说,现

代化早发国家,其政府管理创新属于内生型,而后发国家多数属于外压型。当然,也有许多国家由外压型转为内生型,即将外部的压力变成改革的动力,自觉适应本国经济社会发展的需要,积极主动地推进政府管理创新。

政府管理创新,包括政府管理理念的创新、政府管理体制的创新和政府管理机制的创新等多方面内容。其中,理念创新是前提和基础。没有思想解放和观念更新,政府管理创新就不可能启动。体制创新是核心和重点。只有不断创新政府管理体制,才能消除经济社会发展的体制障碍,为国家的现代化提供良好的体制保障。机制创新是体制创新的细化,没有机制创新,新的管理体制很难有效运转。

推进政府管理创新,需要正确处理改革与继承、立足本国国情和借鉴国外经验的关系。

任何国家的政府管理,都有其历史根据和现实基础。随着经济社会的不断发展,有一些管理理念、管理体制和机制已经时过境迁,对此,必须适时地进行改革和创新,否则,这些过时的观念、体制和机制就会成为经济社会发展的障碍。但在社会历史发展的某一阶段,任何国家的政府管理都不可能完全过时,其中有一些是比较科学、比较合理和行之有效的,对此,必须加以继承,而绝不能将脏水和孩子一起泼掉。

在世界范围内,政府管理有其异质性,也有其同质性,是二者的有机统一。特别是第二次世界大战以后,许多国家先后踏上了现代化的时代列车。在世界现代化的历史进程中,政府管理的同质性趋强,异质性趋弱(但永远不会消失)。因此,在政府管理创新中,既要立足于本国国情,准确判断本国在世界现代化进程中的历史方位,又必须学习、借鉴国外,特别是发达国家政府管理的有益经验和做法,经过改造或再创新以后,为我所用。政府管理创新是实现现代化的手段和工具。学习、借鉴发达国家政府管理的有益经验和做法,能够降低政府管理创新的成本,提高政府管理创新的效能,也有利于创造既符合时代发展需要又具有中国特色的政府管理模式。

实践是常青之树,理论如雨露阳光。改革开放以来,适应社会主义现代化建设的新形势、新任务和新要求,我国政府管理正在由无限政府向有限政

府转变,由精简机构向优化结构转变,由高度集权向合理分权转变,由长官意志向依法行政转变,由权责脱节向权责统一转变,由体制改革向管理创新转变。这一系列的重大变革,既包括实践工作者的积极探索,也蕴涵理论工作者的辛勤汗水。“好雨知时节,当春乃发生。随风潜入夜,润物细无声。”正是理论与实践的双轮驱动,才使我国政府管理创新不断取得新进展和新突破。

“迟日江山丽,春风花草香。泥融飞燕子,沙暖睡鸳鸯。”行政体制改革和政府管理创新,如春潮,荡涤着政府管理的陈规陋俗;似细雨,催生着大地的万物竞发。虽然我国政府管理创新成效斐然,但仍任重道远。在未来的道路上,仍需要理论与实践携手并肩,加大探索 and 创新的力度,为中国更光明的未来创造一个科学规范、充满生机的体制环境。

正是出于上述目的,国家行政学院公共管理研究中心组织撰写了这套《政府管理创新丛书》。除了第一本汇集了中心多数学者的研究成果以外,其余4本都是中青年学者的最新科研力作。希望这套丛书能为我国政府管理创新增添一点理论的助推力。

书山有路,学海无涯。我们的研究只是初步的。政府管理创新尚有许多问题需要研究和探讨。我们将借助纪念改革开放30周年的东风,与学界同仁和实践工作者一道,百尺竿头,更进一步,为促进政府管理创新再尽绵薄之力。

国家行政学院公共管理研究中心主任

薄贵利

2008年10月5日

目 录

适应时代发展,推动政府创新(代序)	薄贵利 1
-------------------------	-------

一、政府管理体制创新

1. 论我国行政体制改革的总体战略	3
2. 论优化政府组织结构	11
3. 构建中央与地方合理分权模式	23
4. 加快建立社会主义公共行政体制	33
5. 关于建立和完善社会管理体制的若干思考	46
6. 试论从“部门行政”向“公共行政”的转型	57
7. “部门行政”的根源及其消除对策	72
8. 信息时代行政权力发展的六大趋势	83
9. 行政权力关系的主要构成与内涵探析	94
10. 乡村行政改革:体制内与体制外的联动 ——中国的乡村治理与农民组织化问题	105

二、职能转变与服务型政府建设

11. 论行政领导的公共服务理念及其变革	115
12. 我国基本公共服务均等化过程中标准建设问题	127
13. 促进我国的基本公共服务均等化	136
14. 关于非政府组织分类方法的评价	151
15. 面向公共服务的电子政务流程再造	165
16. 政府管理由“控制”到“服务”的转型 ——对我国社会养老保险政策执行中策略行为的反思	175

17. 规范行政服务中心建设, 统筹政府公共服务 185
18. 全面的运行机制设计: 大幅度改进政府管理的有效途径 193
19. 积极推进公共预算改革 加快建设节约型政府 199

三、政府政策制定与执行

20. 我国公共政策偏差分析及和谐社会构建的政策模型
——基于组织整合理论的公共政策解释 211
21. 和谐社会构建制约因素的深层次分析及其改进对策 219
22. 社会政策执行中目标群体的策略行为研究 230
23. 公共政策评估: 促进行政管理从粗放式向集约式转变的重要途径 239
24. 我国社会保障体系建设与公共财政转型 247
25. 电子政务对公共政策的影响 257
26. 竞争上岗的制度分析 265
27. 解析《公务员法》中分类制度之设计原理 279

四、政府绩效评估

28. 建立科学的政府绩效评估体系 299
29. 推进政府绩效评估亟待解决的主要问题 312
30. 欧盟国家公共部门通用评估框架评介 320
31. 英国的政府绩效管理体制和几点启示 333

五、政府公共危机管理

32. 国家应急管理体系建设战略转变: 以制度建设为中心 355
33. 试论中国社会转型时期公共危机管理的三大挑战 370
34. 试论危机预管理 383
35. 风险管理: 从被动反应到主动保障 396
36. 中国公共危机管理体系中的传媒控制问题 415
37. 应急财力保障: 从政府单一管理到多元责任分担 422

- 后 记 439

— 政府管理体制创新

1 论我国行政体制改革的总体战略

当前,我国正处于改革的攻坚阶段。在各项改革中,行政体制改革成为聚焦点和突破口。因此,必须以更大的决心,采取更加有力的措施加快推进行政体制改革,使关系经济社会发展和政府管理全局的重大体制改革取得突破性进展。在改革的攻坚阶段,为了更加积极、稳妥和有效地推进行政体制改革,迫切需要研究和制定行政体制改革的总体战略。

一、深化行政体制改革迫切需要总体战略的指导

战略是事关全局和长远的谋划。古人云:“不能谋全局者,不足以谋一域。不能谋万世者,不足以谋一时。”美国著名战略学家艾尔弗雷德·塞耶·马汉对战略的重要价值进行了更为精辟的阐述,指出:“如果战略错了,那么,将军在战场上的指挥才能、士兵的勇敢、辉煌的胜利,都将失去它们的作用,尽管在战略正确的情况下它们能起决定性的作用。”^①

研究制定行政体制改革的总体战略,首先是对以往行政体制改革经验和教训的深刻总结。

从1982年至今,我国行政体制改革已经走过了25个春秋。20多年来,在邓小平理论指导下,我国行政体制改革稳步推进,不断深化,取得了重

^① [美]艾尔弗雷德·塞耶·马汉:《海军的管理与战争》。转引自[美]约翰·柯林斯:《大战略》,中国人民解放军军事科学院1978年版,第435页。

要的进展和突破,同时也积累了丰富的经验。对此,从官方到学界,已经进行了充分的研究、概括和肯定。与此同时,还必须看到,我国行政体制改革也存在一些值得总结和吸取的教训。其中之一,就是总体战略研究、规划和指导不够。从20世纪80年代初至今,每届政府都有比较明确的改革目标和改革方案,但行政体制改革的总体战略却不够清晰。比如,行政体制改革的总体战略目标是什么?这届政府的改革与下届政府的改革是什么关系?行政体制改革与经济体制、政治体制和社会管理体制的改革又是什么关系?如何协调配套?对这些事关全局的战略问题,至今缺乏全面、系统、深入的研究,更缺乏总体性的战略规划和指导。这不仅使行政体制改革缺乏科学明确的战略方向和战略目标,也使行政体制改革各阶段之间、行政体制改革与其他体制改革缺乏有效的衔接和配套,既增加了改革的成本,又降低了改革的效率。有鉴于此,《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确提出:“加强行政体制改革的总体研究,继续推进行政体制改革。”党的十七大报告更加明确提出:“要抓紧制定行政管理体制改革总体方案。”

研究制定行政体制改革的总体战略,是改革进入攻坚阶段的必然要求。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》明确指出:“我国正处于改革的攻坚阶段,必须以更大决心加快推进改革,使关系经济社会发展全局的重大体制改革取得突破性进展。”改革进入攻坚阶段的突出特点是:(1)改革越来越触及到体制的深层次问题和重大问题,这些问题不突破、不解决,行政体制改革就很难继续向前推进,也很难进一步取得成效。(2)由于改革所触及深层次问题和重大问题,往往都涉及到重要的权力关系和利益关系的调整,因此,改革的难度和敏感性进一步加大。(3)改革的整体性和协调性进一步加强,它不仅要求从改革开放和社会主义现代化建设的全局出发,研究制定行政体制改革的总体战略,同时要求把行政体制改革放到各项体制改革的大框架中,处理好行政体制改革与经济体制改革、政治体制改革和社会管理体制改革的的关系,使它们之间相互衔接、相互协调、相互配套、相互促进。显然,要打赢行政体制改革攻坚战,就必须研究制定行政体制改革的总体战略。只有在科学的战略指导下,行

政体制改革才能做到方向清楚,目标明确,重点突出,协调配套,有条不紊,整体推进,并最终实现行政体制改革的总体战略目标。

研究制定行政体制改革的总体战略,是减少改革失误、降低改革成本、更加有效地推进行政体制改革的重要的战略举措。

实践证明,有效推进行政体制改革,离不开改革的总体战略指导。因为,在行政体制改革的历史进程中,改革的总体战略具有如下功能:(1)通过研究和确定行政体制改革的总体战略目标,为行政体制改革指明方向,使行政体制改革始终围绕着这一方向和目标稳步向前推进,有效防止和克服各种偏离改革方向的措施或做法。(2)通过研究、制定行政体制改革的总体战略规划,使行政体制改革与其他各项改革相互协调,各个阶段相互衔接,通过不断累积,稳步实现行政体制改革的总体战略目标。(3)通过研究、制定行政体制改革的总体政策和各项措施,形成行政体制改革的政策系统,使各项政策相互配套,各项措施相互补充,从而形成改革的巨大合力,收到协同动作,整体推进的效果。

二、行政体制改革总体战略的主要内容

行政体制改革的总体战略是有关行政体制改革全局的谋划,主要包括三方面的内容,即:行政体制改革的总体目标,行政体制改革的总体方案和行政体制改革的总体对策。

(一)行政体制改革的总体目标

科学准确地界定行政体制改革的总体目标,是制定行政体制改革总体战略的核心和关键,直接关系到行政体制改革的总体方向和战略全局。

行政体制属于上层建筑,其变革必须适应经济体制改革的需要。行政体制又是政治体制的重要组成部分,其改革也必须适应政治体制改革的要求。同时,社会治理结构的变革,也必然对行政体制改革产生重要的影响。

在新世纪,我国经济体制改革的目标是完善社会主义市场经济体制,政

治体制改革的目标是发展和完善社会主义民主政治,建设社会主义政治文明。随着社会主义现代化建设的稳步推进,我国社会治理结构正在由过去的政府一统天下向社会自治方向稳步发展。这一系列的体制改革和社会变革,要求完善的公共行政体制与之相适应、相配套。因此,建立和完善公共行政体制,是新世纪我国行政体制改革的总体目标。

所谓公共行政体制,即执行公共意志,行使公共权力,制定公共政策,管理公共事务,生产公共物品,提供公共服务,满足社会公共需求的政府组织体系和行政管理制度。

首先,建立和完善公共行政体制,是由市场经济的基本特性所决定的。与计划经济相比,市场经济的基本特性是:经济主体多元化而非一元化;在资源配置中起基础性调节作用的是市场而不是权力;在经济运行中是市场经济规律起支配作用而不是长官意志。市场经济的这些特性,要求限制和规范政府的权力。在市场经济条件下,政府作为公共意志的执行人,其经济管理职能主要是为市场主体服务和创造良好的发展环境。这就要求将政府的权力限定在公共领域——从事公共管理,生产公共物品,提供公共服务,满足社会日益增长的公共需求。为适应市场经济对政府管理的这一基本要求,就必须建立和完善公共行政体制。

其次,建立和完善公共行政体制,是发展社会主义民主政治的需要。随着社会主义现代化建设的稳步推进,我们越来越深切地认识到,发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标,也是社会主义现代化建设的题中应有之义。在我国,社会主义现代化建设导致我国的社会结构和社会关系发生了重大的历史性变化,即由过去的阶级社会已经基本进入了无阶级社会。与此相适应,我国的民主也由过去的阶级民主逐步发展为社会公共民主。作为一种政治形态,社会公共民主所集中的是社会公共意志,所代表和维护的是社会公共利益。行政是政治的重要组成部分,同时,也是政治的执行系统。既然我国所要发展的社会主义民主政治是社会公共民主政治,那么,它必然要求公共行政体制与之相适应、相协调、相配套。否则,社会公共民主政治就有可能成为空中楼阁,其所集

中起来的社会公共意志也难以得到有效的贯彻落实。

第三,建立和完善公共行政体制,是社会治理结构变革的必然要求。我国社会治理结构已经从过去的政府单一治理结构向社会多元自治治理结构转变,村民自治、社区自治以及大量的非政府组织的出现,就是典型的表现。这是不以任何人的意志为转移的社会发展的必然趋势。早在1980年,邓小平就指出:“我们的各级领导机关,都管了很多不该管、管不好、管不了的事,这些事只要有一定的规章,放在下面,放在企业、事业、社会单位,让他们真正按照民主集中制自行处理,本来可以很好办,但是统统拿到党政领导机关,拿到中央部门来,就很难办,谁也没有这样的神通,能够办这么多繁重而生疏的事情。”^①社会治理结构的重要变化,要求政府转变职能,下放权力,将应由企业、事业和社会单位自主管理的事情下放给企事业单位和社会单位,政府扮演好自己的角色,管理好应由政府管的事情。在社会日趋多元自治的治理结构下,政府的主要角色是公共行政角色,政府的主要职能是公共行政职能,即管理公共事务,生产公共物品,提供公共服务。适应社会治理结构的变革和转变政府角色、政府职能的要求,就必须建立和完善公共行政体制。

(二) 行政体制改革的总体方案

明确了行政体制改革的总体目标,就需要研究制定行政体制改革的总体方案。这一方案应包括如下内容:

1. 实现行政体制改革总体目标的时间表。我国经济体制改革有一个大致的时间表,即按照既定目标,2010年建立比较完善的社会主义市场经济体制,2020年建立完善的社会主义市场经济体制。而行政体制改革至今没有提出时间表。从行政体制改革的战略制定和战略实施来说,不能不说是一个明显的缺陷。因为任何战略的制定和实施都需要有一个时间概念。没有时间概念,不制定相应的时间表,就无法制定行政体制改革的战略规划和

^① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1993年版,第328页。

战略方案,也无法对行政体制改革战略的实施情况进行科学的评估。

行政体制改革必须与经济体制改革、政治体制改革和全面建设小康社会的进程相适应。依据经济体制改革、政治体制改革和全面建设小康社会的基本进程,我国行政体制改革应确定这样一个时间表,即:到2010年建立比较完善的公共行政体制框架,到2020年建立完善的公共行政体制。

2. 行政体制改革阶段的划分和改革重点的确定。

行政体制改革不可能一蹴而就,而必须经过较长的时间,通过累积性战略,逐步实现行政体制改革的总体战略目标。这就需要将行政体制改革划分为若干阶段,并确定每一阶段的改革目标和改革重点。

行政体制改革的阶段划分可以与“五年规划”相适应。今年是国家制定和实施“十一五规划”的第一年。从今年开始到2020年,可以将未来行政体制改革划分为三个阶段,即2006—2010年为实施行政体制改革总体战略的第一阶段,2011—2015年为第二阶段,2016—2020年为第三阶段。第一阶段,行政体制改革的重点是构建公共行政体制的基本框架,依法明确各级政府的职责权限,合理设置政府机构。第二阶段,应以优化政府的组织结构,改革行政区划体制,实现政府组织结构的扁平化为重点,进一步明确各级政府的职责权限,扩大地方和基层政府的管理自主权。第三阶段,以完善公共行政体制为重点,加强各项配套改革,真正实现政府管理的民主化、法治化、科学化和高效化。

3. 行政体制改革与经济体制、社会管理体制和政治体制改革的衔接与配套。

行政体制属于上层建筑,是政治体制的重要组成部分。因此,行政体制改革与经济体制、社会管理体制和政治体制改革密不可分。在研究和制定行政体制改革的总体方案中,必须深入、系统地研究行政体制与经济体制、社会管理体制和政治体制的相互关系,使行政体制改革与经济体制改革、社会管理体制和政治体制改革相互衔接,相互配套,相互促进,以便协调配套地整体推进行政体制改革和其他各项体制改革。

4. 加强行政体制改革的阶段性评估和改革方案的反馈性调整。

行政体制改革是一项错综复杂的系统工程。在分阶段推进的过程中,由于客观环境的变化、客观条件的制约或主观认识的偏差,有可能出现改革偏离、改革失误或改革不到位等现象。因此,必须对每一阶段改革方案的实施情况进行实事求是的评估,以便对改革方案进行及时的反馈调整,降低行政体制改革成本,提高行政体制改革效能。

(三) 行政体制改革的总体对策

为了实现行政体制改革的总体目标,落实行政体制改革的总体方案,需要研究制定行政体制改革的总体对策和各项具体政策。行政体制改革的总体对策和各项具体政策要相互衔接,各项具体政策要相互配套,从而形成行政体制改革的强有力的科学的政策体系。没有这样的科学系统的政策体系作支撑,行政体制改革的总体方案就难以落到实处。

三、制定行政体制改革总体战略的基本程序

研究制定行政体制改革的总体战略,是一项重大的决策活动。因此,必须按照科学决策的程序进行。

1. 组织专家进行系统的调查研究,提出行政体制改革的总体战略构想。这里的专家,既包括研究与行政体制改革密切相关的有关学科的专家学者,也包括熟悉我国行政体制改革实践的实际工作者。(1)组织专家对我国行政体制改革的进展、成效、经验和存在的问题进行全面系统的分析和总结,以便为制定行政体制改革的总体战略提供真实准确的信息。(2)组织专家对现代公共行政理论和国外公共行政改革实践进行系统深入的研究,为制定行政体制改革的总体战略提供有益的参考和借鉴。(3)在调查研究、理论研究、系统研究和比较研究的基础上,提出我国行政体制改革的总体战略构想。

2. 对行政体制改革的总体战略进行科学论证。行政体制改革的总体战略提出以后,需要组织专家学者、实际部门进行多方面的论证,同时要广泛