

政治与公共管理学术文库

中国地方政府
制度创新研究
——政府、产权、市场
三维互动的透视

A Study to Institutional
Innovation by Local
Government in China

陈天祥 著



高等教育出版社

HIGHER EDUCATION PRESS

D625/9

政治与公共管理学术文

教育部人文社会科学重点研究基地

中山大学行政管理研究中心 资助项目

中山大学政治与公共事务管理学院

中国地方政府制度创新研究

——政府、产权、市场三维互动的透视

陈天祥 著

高等教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府制度创新研究/陈天祥著. —北京:高等教育出版社, 2002. 12

ISBN 7-04-011428-3

I. 中… II. 陈… III. 地方政府-政治制度-研究-中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 002728 号

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号
邮政编码 100009
传 真 010-64014048

购书热线 010-64054588
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>

经 销 新华书店北京发行所
印 刷 北京未来科学技术研究所
有限责任公司印刷厂

开 本 850 × 1168 1/32
印 张 9.25
字 数 200 000

版 次 2002 年 12 月第 1 版
印 次 2002 年 12 月第 1 次印刷
定 价 20.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

《政治与公共管理学术文库》

编委会成员

顾问：夏书章 王惠岩

主编：王乐夫

编委：(按姓氏笔画为序)

王 宁	王浦劬	丘海雄
朱立言	任剑涛	刘德厚
陈瑞莲	陈振明	肖 滨
李若建	汪新生	郭小聪
郭巍青	曹沛霖	蔡 禾
蔡立辉	廖为建	

《政治与公共管理学术文库》

总 序

现代化进程的每一步都需要理论的支持和保证，并且理论与实践总是相辅相成、相得益彰。近几年来，国内公共管理研究的日渐兴起就证明了这一点。20世纪70年代末，伴随西方国家公共部门管理改革浪潮，(新)公共管理成为主导各国行政变革的主流理论。与此同时，在国内，随着公共管理一级学科的建立，公共管理教育及其理论研究成果也渐渐丰富起来，进而促进了公共管理学科建设和教学水平的提高。尽管如此，相对于我国纷繁复杂的行政改革实践来说，理论的结构还有许多未尽之功。所有这些，既是驱动我们进一步探索的动力，也是我们取得学术硕果的现实基础。

现代公共管理的产生伴随着对传统公共行政的批判与重建，进而言之，是对传统公共行政基本价值原则的批判与继承。在实践需求与学科建构的双重压力下，公共行政从一开始就把追求效率与建立普遍原则作为自己的基本点，像威尔逊、泰勒、法约尔、韦伯、古立克、厄威克等人，都着重研究的是

公共行政的组织结构与原则,以及分工、层级节制体系、法令规章及工作标准,把专业分工原理广泛地引入公共行政之中,提出了职能化、专业化管理的原理,以使管理活动取得更大效果。这种以经济和效率为公共行政的基本目标的做法,忽视了公共行政所应负的广泛的社会责任,导致在经济发展的同时,长期存在着失业、贫穷、疾病、无知和绝望等问题,各种社会危机、对政府的不信任和民权运动高涨,从而构成了对现有政治制度的威胁。于是,20世纪70年代末开始,西方国家掀起了行政改革浪潮,以新公共管理为标志的一系列新主张纷纷出台,这直接催生了现代公共管理理论。尽管新公共管理运动不是医治各国公共部门顽疾的万能药,但至少在促进人们更多地关注公共部门管理绩效上不能抹煞其功绩。

然而,当我们认真地思考建立现代公共管理严密的学科体系时,特别是联系到我国行政改革的实际处境时,不得不对新公共管理的管理主义取向产生疑惑与忧虑。实际上,自公共行政学诞生以来,对于其独特的“公共性”的探讨就一直存在。众所周知,公共行政理论建立在政治与行政二分法之上,强调公共行政学从政治学中分离出来成为独立的新范式,但它并不等于就是主张政治与行政分离,也并不等于否定公共行政活动是一种意志活动,而是要使公共行政从过去更多地强调“特殊集团”的意志转到更多地强调社会公众的意志;19世纪末,在《行政之研究》中,威尔逊呼吁,美国应该力求通过一门新的科学来使它的共和、民主宪政臻于完善。而韦伯同样认为,官僚体制化和民主化一般具有更加经济的性质。20世纪60年代,沃尔多指出,公共行政说到底还是“公共”的行政,其过程必须具备公共性。达尔也认为,公共行政研究不能无视价值规范和道德观问题,科学无法在事实与价值之间架

设沟通的桥梁。以弗雷德里克森为代表的新公共行政学理论(new public administration),认为经济和效率不是公共行政的核心价值,核心价值应是社会公平(social equity),主张将“效率至上”转为“公平至上”;强调公共行政组织变革的终极目标是建立民生行政之模型,强调公共行政的顾客导向,将顾客的需求作为行政组织存在和发展的前提与行政组织设计方案应该遵循的目标。20世纪90年代,对公共管理“公共性”的关注表现在对公共管理基本理论问题的兴趣和重视。关于公共管理和公共管理学的性质、公共管理的目标和评价准则、什么是好的生活和好的社会、谁应当管理和如何管理、合理的管理准则、公共管理的范围、公共管理者应当以仆人还是以企业家的态度来从事管理以及一般公共哲学的建立等问题讨论越来越多,特别需要建构公共管理学自己哲学层面上的一般理论。从上面的分析看,如果不能全面地把握公共管理理论内涵与实践模式,而一味地奉行“拿来主义”,不对一般公共管理学的理论建构有所参与或贡献的话,公共管理的范式危机在所难免。更可怕的是,用此理论指导我们的公共管理实践,无疑是有害无益的。

因此,我们始终认为,公共管理作为公共部门管理公共事务的新模式,其基础在管理,但核心是“公共性”。这种“公共性”的彰显,既显示出公共管理独特的界域与内涵,也决定了公共管理与政治之间密不可分的关系。具体而言,首先,在最广泛范围内,公共管理可以分为宏观、中观和微观三个不同的层次。其中,宏观层面的公共管理,指的就是政治学意义上的公共管理,即政治学所研究的国家治理或政治管理。例如,孔子曰:“政者,正也”;“政者,事也”。意思是政治是从政者主持正义管理公共事务的活动。孙中山先生说,“政就是众人之

事,治就是管理,管理众人之事就是政治”。可见,作为政治层面的公共管理,管理公共事务就是政治的本义。

其次,就公共管理中核心的政府管理而言,“公共性”仍是其最基本的内涵。由于现代政府是公众权力的执行者,扮演着建立在委托—代理关系上的管理人角色,因而如何保持公众权力行使的合法性及公众利益最大化是政府管理或公共行政必须考虑的问题。公共行政欲达到上述目标,在管理中体现政府公共部门“公共性”就是核心要求。事实上,无论从公共行政主体还是管理手段上看,公共行政的本质必然是“公共的”管理活动。与此同时,行政学是研究国家行政机关对国家政务进行有效管理的科学,行政活动是国家的管理活动,具有鲜明的政治性。因为行政管理是整个国家活动的一部分,是社会上层建筑的一种功能,它的性质必然与整个国家政权的性质相一致,而归根结底又要与其经济基础的性质相一致。行政管理是国家意志的执行,是国家的管理活动,因而它不同于私人的、个别人的管理。

在我们看来,公共管理由“公共的”和“管理”两部分构成,他们的逻辑关系是:公共管理立足于“管理”,但本质上要体现“公共性”,或者说公共管理既要讲管理,更要讲政治。“公共性”强调公共管理的目标是公众的利益,它以服务于最广大公众为宗旨,代表某种规范性的价值追求。因此不可避免地把公平、正义和社会伦理道德纳入自己的视野;“管理性”表达了公共管理的一般特性,表明它是一种旨在追求效率的社会管理活动,因而与一般的管理活动有基本的相通性。这要求公共管理必须讲求对管理一般原则和技术方法的掌握和运用,以获取管理效益。因此,我们主张“公共性”和“管理性”是全面解释公共管理概念或活动不可或缺的一对概念,公共管理

的“公共性”是公共管理的本质属性,它使公共管理与一般管理有所不同;“管理性”则是公共管理的一般特征,它表明公共管理存在的基础是管理的一般原理。总之,公共管理是二者的辩证统一。

公共管理既要讲管理和效率,更要讲政治,这是我们建立在上述分析基础上的基本论断。事实上,在政治与行政管理“二分法”的缺陷已经显露,大量的文献也已经证明政策制定和政策执行不可分割的情况下,现代公共管理与政治在其本质上已经是密不可分。比如,国外一些学者认为,公共管理是与传统公共行政不同的自下而上的“政治管理”,并将这种政治管理看作公共组织管理中一个极为重要的构成部分。在这种管理中,公共管理者就像院外游说者那样,会与政治家或公共政策决策者进行博弈,通过影响政策过程和内容而获得公共组织有效运作的基本资源,包括公共权力、人力资源、货币和其他物品,在此基础上创造公共价值。对于国内而言,公共管理不是单纯生产过程,而更应该是管理的过程,甚至是规制与调节的过程。面对一系列政治与社会问题,如贫富差距、失业、地区差别、政府不作为等,公共部门的管理更需要一种伦理的价值的力量而不是经济力量。如果公共管理不解决在经济效率提高的情况下公众生活水准下降的现实问题,那么它就不是真正意义上的为实现公共利益而进行的管理活动。从这个角度说,公共管理要讲“公共性”或“政治性”,既是理论本身的要求,又是实践发展的必然。因为历来国家、政府都是具有鲜明的阶级性、政治性的,即使是一般社会组织,也带有或多或少的政治特征。公共管理不讲政治,背离公共性,也就丧失了自己的本质特征,流入一般的管理理论之中。更大的危害表现在实践中,由于不分国情的照搬照抄,在改革中片面强

调市场化与管理主义,使得公共部门一贯秉承的公平、正义、责任意识等道德伦理观念和必要的规制限定作用大为削弱,政府公共部门本应具备的公共性、规范性的价值观丧失。其结果只能是误导而非引导。特别是在当前,社会领域内公平、公正问题日益凸显,政府公共部门更应该秉承为民众服务的价值观,把实现人民利益作为自身的行为准则。为此,我们也主张,在大胆引用新的公共管理理论、方法与观点的同时,还必须紧密结合中国国情,建构中国特色的公共管理新的理论体系与实践模式。这一点在文库中获得了充分的注意。

政治与公共管理学科广义上是一门古老的学科,在这样一个领域宽广、内容丰富的学科系统中提炼与总结其精华成果,必须坚持以下几项根本原则:一是借鉴国外理论与中国实际情境相结合。目前而言,国内公共管理的研究重点仍然是对国外理论的挖掘与应用,这就需要我们在学习借鉴别人的理论时坚持突出特色,为我所用,既要吸收,又要鉴别,更要创新,始终把建立中国特色的政治与公共管理理论体系作为己任。二是理论研究与实际应用相结合。缺乏理论指导的实践是盲目的行为,远离实践需求的理论研究是空洞的文字游戏。对于公共管理来说,其理论与实践的完美结合尤其至关重要。在文库中,既要反映出近年来政治与公共管理领域内重大基础理论研究成果,又要能体现围绕若干现实问题而做的理性思考与对策研究。三是实现培养人才与教学、科研相结合。任何时候,人是一切活动的核心和目的。在政治与公共管理科研与教学过程中,把多出成果、快出成果与培养专门人才更宝贵的成果结合起来,实现对人的使用 and 开发相结合,这是必须一以贯之的根本原则。四是专业化与多元化相结合。现代公共管理综合了政治学、管理学、经济学、社会学、法学等相关

学科,是一门地地道道的多元化综合性学科,有鉴于此,各个系列的编著者来自于一个或几个不同学科,他们具备各自学科的专门知识技能,又整合于政治与公共管理这个大领域之内,从而使其成果具有专业理念和跨学科的综合性、互补性特色。**五是注重传统与发展创新相结合。**现代公共管理学科的迅猛发展并不意味着它对传统理论的抛弃,我们更应该重视从传统理论中获得宝贵营养;与此同时,更要认识到创新是一切事物生存和发展的基础。离开对未来环境的分析把握,公共管理就沦落为实践行为的诠释者而不是先导者的地位。从这个意义上说,在政治与公共管理理论与学科发展中,也必须保持与时俱进的品质。

中山大学政治与公共管理学科研究与教育传承久远,最早可以追溯到1906年广东法政学堂的行政本科,1924年孙中山创办广东大学时将其并入,使之成为后来中山大学的政治学系,直至1952年“院系调整”才告中断。孙中山先生丰富的政治与公共管理的理论与实践,对中山大学政治与公共管理学科的建设有着重要的影响。著名行政学家夏书章教授在中山大学执教半个多世纪,为中国公共管理学科的建设与发展做出了显著的贡献,也为中山大学该学科学术地位的确立起着奠基性的作用。20世纪80年代,中山大学政治与公共管理学科重建以来,在国内同仁的关心和支持下,经过广大教师的共同努力,获得了快速的发展,2000年行政管理研究中心被评定为教育部人文社会科学重点研究基地,2001年行政管理专业又被评定为国家级重点学科。为了全面而有效地推进政治与公共管理学科建设,以行政管理专业实施全国重点学科建设工程为契机,现推出《政治与公共管理学术文库》。这套文库基本反映了我院学科建设的格局。那就是,以公共

管理学为主体,以政治学为主导,以社会学为支撑,注重整合各学科资源,多元组织研究队伍,以求增大效应。它既是我们政治与公共管理领域学术研究的最新成果的及时反映和总结,也是下一步学科建设与发展的必然之举。我谨望全体同仁高标准要求,严管理保障,群策群力,持之以恒办下去,办出特色,办出品牌!尚望国内学界同行像昔日那样,继续予以关爱和支持,把它办成全国政治与公共管理领域中令人瞩目的学术园地!

王乐夫

2002年12月23日

(王乐夫系中山大学校务委员会副主任、中山大学政治与公共事务管理学院院长、高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员、全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会副主任委员、教育部人文社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心主任、中国政治学会副会长)

序

呈现在我们面前的这本著作是陈天祥同志在其博士学位论文的基础上修改而成的，我作为其指导老师，从选题到论文的最终定稿以及修改成书，都有幸作为第一读者见证了全过程。其中，有几点给了我深刻的印象：第一，陈天祥同志进入博士学习阶段以后，就一直很注意专业训练。由于其硕士阶段并不是学管理学的，所以从博士学习阶段一开始，他就大量阅读管理学和行政管理方面的经典著作，这使他迅速进入专业角色。第二，在大量阅读的基础上，他很注重研究方向的选择。在博士论文选题前，他已经在重要期刊上发表了系列论文，这为其论文选题提供了非常有利的条件。第三，谦虚的治学态度。对于博士论文的写作，很多人都有深刻的体会，要把它写好不是一件容易的事。出于从严把关和提高论文质量的考虑，我们在论文答辩的几个月前成立了一个专家小组对论文进行“审查”，然后组织了结题报告会，也称预答辩。会上，五位教授足足花了三个小时的时间对论文“挑刺”，有的意见还是非常尖锐和毫不留情的。对此，陈天祥同志能以科学的态度虚心地接受各种意见和批评，对论文进行了较大幅度的修改，从而使论文质量有了较大的提高，最后在答辩阶段获得了评委的一致好评。

就本书而言，这里有必要提及以下几个特点：

一是选题非常有意义。中国由计划到市场的过程是一场

史无前例的变迁,在(没有一套整体解决方案和渐进的战略选择下,中央政府采取下放权力的策略,让地方政府先期进行一系列的改革试验,然后再行决定是否对试验的制度予以推广,这就为地方政府的制度创新提供了广阔的空间。改革开放以后,地方政府适应这一形势,因地制宜地实施了许多制度创新,为中国的市场化进程作出了重要的贡献。但是,目前学术界对地方政府的创新并没有予以充分的注意,存在着很大的研究空间。因此,加强对这一领域的研究,总结经验教训,促进制度创新的良性循环,无疑具有很强的现实意义。

二是以新的研究视角解释地方政府的制度创新。本书着重从新制度经济学的角度立论,去解释地方政府的制度创新行为。在行政学界,这样的研究成果并不多见,它给人一种清新的感觉。而且,从本书的观点和论证过程来看,作者下了很大的功夫,有一定的理论深度。以此看来,利用其他学科的理论和方法分析行政管理学的问题,应该值得提倡,它有利于开拓我们的研究视野和学科的改造与发展。

三是本书理论研究线索清晰,重点突出。地方政府的制度创新涉及面广,如果切入点不准,就有可能导致论述的失败。但阅读陈天祥同志的这部专著后可以发现,书中着重围绕政府—产权—市场三维互动这一主线构建体系,抓住了中国制度变迁的一条主要脉络,从而避免了论述泛化的缺憾,也说明了作者具有较好的学术素养和论述技巧。

四是书中提出了不少独到的看法,有利于推进学科的发展。作者在地方政府与制度均衡、地方政府制度创新的动因和特点、对地方政府制度创新角色的划分、地方政府制度创新的作用、实现制度创新范式转换等方面都有自己的见解或对已有的观点进行了深化,表现了作为博士学位论文应有的学

术贡献。

由于地方政府制度创新所涉及到的问题很多,不可能在一篇论文或一部著作中都能得到解决,我们希望陈天祥同志在今后的工作中能进一步拓宽研究领域,并深化已有的研究,为学术发展和自身的学术水平提升而继续努力。

王乐夫

2002年12月25日于中山大学康乐园

责任编辑	李捷
封面设计	于文燕
版式设计	胡志萍
责任校对	王雨
责任印制	孔源

郑 重 声 明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》。行为人将承担相应的民事责任和行政责任,构成犯罪的,将被依法追究刑事责任。社会各界人士如发现上述侵权行为,希望及时举报,本社将奖励举报有功人员。

现公布举报电话及通讯地址:

电 话:(010)84043279 13801081108

传 真:(010)64033424

E-mail:dd@hep.com.cn

地 址:北京市东城区沙滩后街 55 号

邮 编:100009