

公共管理新论

王建民 于海波 李永瑞 等著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

中央高校基本科研业务费专项资金资助

公共管理新论

王建民 于海波 李永瑞 等著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理新论/王建民等著. —北京: 知识产权出版社, 2018. 7

ISBN 978 - 7 - 5130 - 5683 - 0

I. ①公… II. ①王… III. ①公共管理—研究 IV. ①D035 - 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 159786 号

责任编辑: 国晓健

责任校对: 谷 洋

封面设计: 藏 磊

责任印制: 孙婷婷

公共管理新论

王建民 于海波 李永瑞 等著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司 网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区气象路 50 号院 邮 编: 100081

责编电话: 010 - 82000860 转 8385 责编邮箱: guoxiaojian@cnipr.com

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102 发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京虎彩文化传播有限公司 经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印 张: 14.25

版 次: 2018 年 7 月第 1 版 印 次: 2018 年 7 月第 1 次印刷

字 数: 215 千字 定 价: 56.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 5683 - 0

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

《公共管理新论》学术委员会

王建民（主持） 于海波 王 颖

李永瑞 柯江林 余芸春 王昌海

《公共管理新论》研究助理

王艳涛 喻炜婷 姚兰芳 张晓怡 郑鲁健

前 言

新时代的中国公共管理学者，应该像其他哲学社会科学学者一样，遵循“立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来”的思路，^① 创新学术观点、形成学术思想和构建学科体系，积极贡献能够体现“中国特色、中国风格、中国气派”的学术成果。

汇编在本书的大多数作品，在一定意义上可以看作是北京师范大学公共管理学科部分中青年学者为实现这一目标而努力所取得的阶段性成绩。得到“中央高校基本科研业务费专项资金资助”，北京师范大学战略人才研究中心王建民教授，在政府管理学院负责同志和知识产权出版社国晓健编辑的支持下，征集作品，撰写新稿，选编校订，经过一年多时间的工作，完成了这部书稿。为本书提供作品的作者，主要是北京师范大学政府管理学院教师以及在学和新近毕业的博士研究生；大多数作者同时隶属于非建制的战略人才研究中心，常有交流和合作，创作集体作品。

收入本书的 22 篇文章，大体上有三方面的特征。

一是可以分为评论性和学术性两类。王建民撰写的《政绩考核模式“误导”中国》等 6 篇属于评论性文章，其余《“顶层设计”的内涵、逻辑与方法》等 16 篇为学术性文章。评论文章主要是应《人民论坛》的期刊约稿而作，篇幅不长，言简意赅，有较强的时政性；学术性文章，讲究理论和方法的运用，以客观实证性为主，必要时提出包含价值判断的规范性政策建议。

① 2016 年 5 月 18 日新华社北京电《习近平：在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》（2016 - 06 - 07 新华网：http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/18/c_1118891128.htm）。



二是内容比较丰富,多样化。本书文稿的选编,一个主要的标准是希望体现作者的个人研究专长,其次再兼顾专题的一致性。这在一定程度上可以展现研究团队的研究视野和聚焦领域。大多数文章的主题集中在公共组织治理和公务员的激励与约束方面。具体内容范围较广,包括政绩考核模式、“顶层设计”、行政审批制度改革、区域创新能力、行业协会商会作用和城乡居民医保制度建设等;关于公务员的问题,包括去留动机、懒政行为分析、基层公务员胜任特征模型、乡镇党政领导班子配置以及后发展地区战略人才引进问题。

三是研究方法实证和规范相结合。按照经济学研究方法论,可以分为无价值判断的“实证(positive)研究”和有价值判断的“规范(normative)研究”两类。凡是依据理论、数据、事实、实例等客观性论据的分析和论证,可以看作是实证研究的运用;而依据具体情景主张和设计的政策建议,可以看作是规范研究。这一判断与管理学的实证(empirical)研究方法和理论(theoretical)研究方法有所不同。关于研究方法的分类有多种观点,一般的认识是可以分为哲学层次(比如唯物辩证法)、学科层面(如经济学、管理学、心理学、组织行为学等)和工具手段(获取研究数据的具体方法,比如查阅文献资料、问卷调查、访谈等)三个梯度,每一个梯度内有不同的区分。

此外,本书收入了几篇较早发表的文章,有两点考虑。其一,展示当时管理情境和政策演变的历程,比如对反思北京发生暴雨灾害的管理、公职人员“吃空饷”问题、治理“公款吃喝”问题等。王建民教授和狄增如教授撰写的《“顶层设计”的内涵、逻辑与方法》发表于2013年,对2012年中共“十八大”召开之后以习近平为核心的党中央强调的“顶层设计”概念和进行的战略性、系统性“顶层设计”,有较早的和较全面的认识与研究。其二,有些文章仍然具有较强的现实意义,可以在公共管理中借鉴,比如政绩考核模式“误导”中国、“组织内监察员(Ombudsman)”制度这两篇文章。前者关于“考核模式”产生的行为“误导”问题依然存在,需要通过推进“分类评价”改革等加以逐渐优化和完善。后者是介绍一种在美国等国家的公共部门、高等学校、跨国公司等机构和组织采用的组织内部的监督、监察或申诉制度安排;这种制度安排中的专员,坚持独

立性 (Independence)、中立和公正性 (Neutrality and Impartiality)、保密性 (Confidentiality) 以及非正式 (Informality) 四项原则, 对于化解组织内部矛盾、防患于未然和实现对组织内部机构和个人的监督有重要的借鉴价值。

本书收录的几篇实证性研究文章, 在一定程度上反映了公共管理学科研究的方法论选择方向。李永瑞副教授率领的研究团队, 在《“好干部”内涵与干部队伍建设》一文研究中, 收集了 2015 年 5 月 31 日以来的 408 篇 79.47 万字“权威学习材料”, 从中选择 87 篇 28.14 万字材料分析, 经过严格的编码方法, 得出了由五个维度 17 项“关键资质”构成的好干部“二十字”标准。

王颖教授和王笑宇硕士在《中国公务员的职场去留动机: 职业承诺及其影响因素研究》中, 通过对公务员进行结构化访谈和 726 名公务员的问卷调查, 实证分析了公务员职业承诺问题, 发现影响公务员职业承诺的主要因素有领导的认同、组织公平感和工作负荷三个方面, 通过提高这三个方面的职业承诺水平, 有助于推进公务员队伍建设。于海波教授领导的研究团队在全国范围内向基层公务员中发放 167 份开放式问卷, 采集到 1188 条基层公务员的工作表现数据, 通过开发编码框架、练习和正式编码, 得出了基层公务“C2PM”员胜任特征模型。

吴映雄博士生《基于省际面板数据的创新驱动投入产出实证研究》是经济学范畴的实证研究; 利用 2004—2014 年全国 31 个省际 (省、自治区、直辖市) 的平衡面板数据, 运用处理时间序列问题的“固定效应模型”和“随机效应模型”, 从时间维度和空间维度研究创新驱动对经济发展影响。研究得出结论: 创新投入要素中, 经费投入特别财政科技经费支出不一定能提高人均 GDP 和取得预期经济效应; 相反, 在一定程度上抑制经济发展; 大专及以上学历人数占比、最终消费率、技术市场成交额、进出口总额对人均 GDP 有显著正向影响。王艳涛博士后对公务员的“懒政行为”进行博弈论分析, 实证结论有参考价值。

本书收录的由周联兵博士、倪超博士以及杜晓宇、董振华、肖志康、晏常丽、蔡义和、郑晓雯和耿捷博士生撰写的文章, 分别研究行业协会商会的在优化市场机制中的作用、行政审批制度改革、城乡居民医保一体化



建设中 PPP 模式、基于领导力的员工主动性提升、乡镇党政领导班子配置、调节定向理论及其应用、后发展地区战略人才引进机制、“双一流”大学建设政策，以及俄罗斯人力资源管理传统对西方在俄企业的影响等问题，内容丰富，视角各异，观点鲜明，有一定的参考价值。

总之，本书是集体智慧的结晶，是团队工作的成果。从一个侧面反映了部分中青年公共管理学者的学术视野、关注问题和认识水平。汇集成书，便于分享和交流，敬请读者批评指正。

感谢所有作者的贡献，感谢知识产权出版社的支持，感谢学院的鼓励 and 学校的资助！

王建民

2018 年 6 月 11 日

目 录

政绩考核模式“误导”中国 / 王建民	1
北京暴雨灾害的管理反思 / 王建民	6
公职人员“吃空饷”的制度成因 / 王建民	10
下基层更需要管理智慧 / 王建民	13
治理公款吃喝：制度刚性与国外经验 / 王建民	16
“好干部”内涵与干部队伍建设 / 李永瑞 吴璇 葛爽	27
“顶层设计”的内涵、逻辑与方法 / 王建民 狄增如	33
“组织内监察员”制度：国际实践与中国借鉴 / 王建民 钱诚 王晟泽	52
中国行政审批制度改革的困境与出路初探 ——来自国家层面的经验总结 / 倪超	72
中国公务员的职场去留动机：职业承诺及其影响因素研究 / 王颖 王笑宇	83
我国公务员懒政行为的博弈分析 / 王艳涛	94
基层公务员胜任特征模型的实证研究 / 于海波 晏常丽 许春燕 周霞 薛淑娅	104
基于领导力的员工主动性提升路径及管理策略 / 董振华	117
我国区域创新能力研究述评 / 王建民 王艳涛	128
基于省际面板数据的创新驱动投入产出实证研究 / 吴映雄	141
乡镇党政领导班子配置问题及对策研究 / 肖志康	157
调节定向理论及其在人力资源管理研究中的应用 / 晏常丽	167
后发展地区战略人才引进机制：协同治理视角分析 / 蔡义和	176

“双一流”大学建设政策分析与启示 / 郑晓雯	184
行业协会商会在优化市场机制中的作用研究 / 周联兵	192
PPP 模式在城乡居民医保一体化建设中的应用	
——以湛江模式为例 / 杜晓宇	199
俄罗斯人力资源管理传统对西方在俄企业的影响 / 耿捷	208

政绩考核模式“误导”中国

王建民^①

一、现行绩效考核制度有四个显著特征

“政绩工程”屡禁不止的根源何在？主要在于“政绩”评价机制发生误导效应——党政领导干部管理部门被西方新公共管理理论“误导”，构建并实施了合理性严重不足的工作绩效管理新模式。在问题模式中的评价机制的驱动下，被评价者行为“扭曲”，发生滥用资源、大搞“政绩工程”建设的现象。

一段时期以来，有关部门建立并实施了针对领导干部和领导班子，以及行政机关、教育科研单位等行使公共权力、使用公共资源的人员和组织实行绩效考核的制度。总体上，这类绩效考核制度有四个显著特征：一是指标数量化。如地方政府的 GDP 增长率、招商引资到位资金、入选人才工程的人数、科研经费到账数额、发表论文数量、获得专利数量等。二是形式统一。“一刀切”现象很普遍，对具体人、具体组织的具体情况考虑严重不足。三是过程简单。轰轰烈烈开“述职报告”大会，让所有与会的下级人员或代表给上级领导打分评价。评价之前没有绩效评估动员，之后也没有绩效沟通和结果反馈。这与其他一些绩效管理经验丰富的国家持续数月之久的绩效管理过程形成鲜明对照。四是自上而下。所有的绩效评价均来自上级的要求或压力。自觉自愿、自我需要的情况几乎没有。每一种评

^① 王建民，男，经济学博士，北京师范大学政府管理学院教授、博士生导师，博士后合作导师。



价都是令人感到不自在的压力。此外,当上级领导或组织考评下级绩效时,往往来去匆匆、走马观花,留下印象的通常是大规划、大项目、大工程、好数字、宽马路、大广场、亮景观等表面化、形式化的东西。领导坐车视察,临马路就会建起一米宽“楼牌坊”把破旧的民居隔离在后面;领导坐飞机视察,有人就会在山头上刷绿漆造绿化假象……领导喜欢什么,下面的人就会干什么。

绩效被评价者个人及其领导下的组织是“理性人”。理性的下级以满足上级绩效评价指标为行动根据,以应付领导的喜好为行动指南,有充分的理由和动力。这既是生存之道,也是发展之路。逆潮流而动,反其道而行;评价一三五,你却二四六;要求你向“东”,你却硬往“西”;领导喜欢形象宏伟、外表华丽,你却外观简陋、内涵朴素……这样做,不但“政绩”得不到肯定,职业生涯也会止步不前,甚至“戛然而止”。在党务、行政等公共权力系统,下级部门或下属人员的“政绩”得到上级机关和领导的认可,非常必要且极其重要。“政绩”评价指标的设定和管理模式的选择,对下级或下属行为具有决定性的影响。因此,可以认为,“政绩工程”之所以泛滥,主要原因就在于“政绩”评价模式产生了误导效应。“政绩工程”泛滥的绩效管理模式之所以形成,是因为在较大程度上受到了西方新公共管理理论的“误导”。

二、“政绩工程”绩效管理模式受西方新公共管理理论的“误导”

所谓新公共管理是20世纪80年代以来发展于英、美等西方国家的一种新的公共行政理论和管理模式。“新公共管理”的理论基础是经济学和企业管理理论的综合应用。传统的公共行政管理方法局限于政治规则,而新公共管理模式着力于经济规则。新公共管理理论主张,在政府组织等公共部门广泛采用私营部门企业组织有效的管理技术和成功的管理经验,引入竞争机制促进公共服务生产的效率、数量和质量不断提高,努力满足“顾客”不断增长的对公共服务的需求。对政府等公共部门人员的管理,要采用企业等私营部门的人力资源的模式,实行公开招聘选拔、合约使用、绩效考核、培训发展、薪酬福利等制度。

笔者在哈佛大学访学期间收集资料，专门研究了美国公共部门基于新公共管理理论而开展的绩效管理实践。研究发现，美国公共部门的绩效管理活动源于“内需”，而不是上级的要求和压力。费尔法克斯县的《绩效考评手册》明确指出：居民对公共服务质量的要求越来越高，而政府机构可支配资源的增长有限，唯有不断提高工作绩效，才是满足居民需求的主要途径。《绩效考评手册》中引用一位知名学者的话，说明绩效考核的重要性：“如果不考评结果，就不能区分成功与失败；如果看不到成功，就不能给予奖励；如果不奖励成功，就可能鼓励失败；如果看不到成功，就不能积累成功经验；如果辨不清失败，就不能改正；如果能够证实结果，就能够赢得公众支持。”对哈佛大学肯尼迪政府学院绩效管理的考察有意想不到的发现：绩效考评的重点是行政后勤人员，而不是教师，对教师的绩效没有正式的考核。考核的目标同样十分明确，也是源于学院对实现规划、完成任务、提升服务质量的内部需要。考核工作历时三个月之久，特别强调以“日常对话”方式进行绩效沟通管理，强调“在整个正式的绩效评估工程中，不应该有什么令人感到惊讶的事情发生”。绩效考核的目的在于改善和提升绩效水平，而不是制造紧张、引发对立。由于绩效指标的设定和方式选择而诱致非理想化、非预期行为的发生，意味着绩效管理制度的失败。

我国实行改革开放政策以来，从中央到地方各级领导机关和决策部门，要求国家公共权力部门和领导成员广泛了解、学习和借鉴国际先进管理技术和管理经验，对于提高工作效率、节约资源、优化公共服务供给，发挥了积极作用。近10年来逐步建立和推广的包括行政机关在内的公共部门绩效管理制度，是引进和借用发达国家管理经验的体现。从目标确定、指标选择、实施程序、结果反馈等方面考察，这套绩效管理制度的设计者，直接或间接地深受西方新公共管理理念、思想和方法的“误导”。“误导”发生的主要原因是制度设计者和实施者表面化、形式化和简单化的理解和应用。忽视了中西方制度环境的巨大差异，只知其一不知其二，只学其形不顾其本，匆忙设计，仓促实施，没有通过后评估机制推动制度安排的调整与完善。

制度是最有价值的资本。好的制度是在一定的制度环境中，多方利益

相关主体长期连续博弈、优化的结果。管理制度的引进、借鉴或采纳,必须考虑制度供给环境的特殊性和制度需求环境的差异性。一定的制度只适于在一定的条件下应用。

三、绩效管理制度的中西比较

就基于新公共管理理论而建立和实施的绩效管理制度而言,中西方制度环境或应用条件有很大差别。

首先是考评目的和动力不同。以美国为例,地方政府部门绩效考核的目的很简单——让选民满意,选民满意就可以继续执政。可支配的资源有限,但选民对政府服务的要求越来越高,唯有通过绩效管理找出差距、改进工作,才是唯一出路。绩效考评动力源于内生压力,自我要求。我国针对政府部门和领导干部绩效考核的目的何在?微观层面是提高工作效率、提升绩效水平;宏观层面是更好地“满足人民群众日益增长的对物质和精神生活的需要”。这对于绩效管理的客体所产生的作用力或影响力有很大不同,绩效考评是上级对下级的要求,属于外生压力。

其次是考评对象不同。美国地方政府绩效考核对象主要是政府机构、图书馆、消防队等公共服务部门,针对性强,指标具体。我国党政机关等公共部门的绩效考核,主要针对领导干部和领导班子,指标统一,形式单调。

再次,可支配资源不同。这点不同意义重大。我国公共财政资源的配置、使用和监督制度不完善,漏洞百出,为“政绩工程”建设获取资金打开了方便之门。美国等发达国家公共财政资源的配置和使用管理制度比较完备,滥用的难度很高。美国的政府分为联邦、州和地方三个层次,三级之间没有领导和被领导关系。地方政府有各种各样的名称和治理模型。无论哪一级哪一个政府,收益和支出都有严格、合理和有效的边界、结构与制约机制。

最后,考评结果的运用不同。美国地方政府绩效考核的结果由一个专门的委员会掌握,及时向有关部门和当事人反馈,要花2~3个月时间个别谈话、绩效沟通,帮助被考评者找出问题、改进工作。我们的考核结果主要被上级党委“组织部门”或上级主管部门掌握。一般情况下不反馈评估

结果，没有绩效沟通管理环节。可能在干部选拔任用时作为参考，或者按照绩效结果公布排名，给下级领导和部门造成很大压力。

综上所述，有比较充分的理由认为，正是受西方新公共管理理论“误导”而形成的“政绩”评价机制产生了“误导效应”，引致少数公共权力拥有者和支配者及其利益相关者，滥用公共财政资源，大行“政绩工程”的恶劣行为。

四、如何开展绩效管理活动

治理“政绩工程”恶性泛滥势在必行。主要对策有三个：

第一，把人民群众“满意度”作为首要绩效评价指标。针对政府机构等公共部门的领导成员及其组织开展绩效管理活动，具有必要性和合理性，但是有效性的存在与保持必须建立在选择合理、可行和有效的绩效评价指标基础之上。其中一项权重最大的指标，应该是服务对象即当地人民群众的“满意度”。人民满意，就是最有效的政绩。如果人民支持“工程建设”，那这样的“工程”一定是“民生工程”，而不可能是体现少数人“政绩”的“政绩工程”。

第二，转变绩效管理动力机制。将绩效管理的动力机制由上级的“外生压力”转化为组织的“内生需要”，即从“我被领导考评”转变为“我自己需要考评”。组织“内生需要”的考评机制更有利于绩效诊断和改善。对照既定的事业规划和工作计划，检查落实情况，发现误差，及时纠正，确保各项战略规划目标的顺利实现。采取这样的绩效管理方式，“政绩”在日常工作中得到体现，临时项目、短期形象或表演式的“政绩工程”发生概率势必会下降。

第三，重大项目集体决策，人大审议，社会监督。严格公共财政预算管理，限制和规范重大专项立项管理制度。凡是有重大项目的议案，一定要通过党政领导班子集体讨论决定，报告人大常委会或者人民代表大会审议、表决、批准。向社会公开建设预算与规划，公开招标建设与管理，接受人大代表、政协委员、非官方媒体和社会公众的全过程监督。

（原文发表于2012年7月20日人民日报社《人民论坛》杂志总第372期）

北京暴雨灾害的管理反思

王建民

北京“7·21”特大暴雨灾害^①的发生，向全国各级政府城乡建设与管理的决策者和执行者发出了“警示”：敬畏大自然，提升公共管理水平，在学习与借鉴中科学行政。

一、综合运用战略思维与系统思想，构建城市战略管理体系

北京“7·21”特大暴雨向全国城乡建设与管理的决策者和执行者发出了“管理警示”。第一，“管理”意味着“计划、组织、领导和控制”，四个环节缺一不可；计划不周全，组织、领导不力，忽视过程控制，势必因管理不善而造成生命和财产损失。第二，公共部门需要战略管理。一个地区或城市的经济和社会发展战略规划，绝不是有些人认为的“规划，规划，办公室搞搞，墙上挂挂”之类可有可无、可轻可重的东西，绝不能被当作是应付上级和社会公众的一纸“文稿”。战略规划的制定要慎重，一旦制定和颁布，就要遵照执行，在执行中评估与完善。第三，发展需要管理，要讲战略性和系统性。有专家指出，科学发展观中蕴含着战略思维与系统思想，各级领导干部都应该在工作中“综合运用战略思维与系统思想”，在工作中坚持五项原则——战略导向原则、整体推进原则、纵向联动原则、横向协作原则和竞争发展原则，即从战略高度认识事物、规划工

^① 北京“7·21”特大暴雨灾害，指发生于2012年7月21日至22日8时左右，北京及其周边地区遭遇的61年来最强暴雨及洪涝灾害。截至2012年8月6日，北京有79人因此次暴雨死亡。根据北京市政府通报，此次暴雨造成房屋倒塌10660间，160.2万人受灾，经济损失116.4亿元。

作，以系统优化和整体推进为导向，协调指挥，有效执行，纵向联合行动，横向协同作业，在激烈的竞争中实现科学发展。

城市的发展，既要根据国家战略制定城市发展战略规划，又要充分考虑各方面工作的系统性。实践中，应该尽可能规避和解决领导者“拍脑袋”决策、干部任期制导致的短期行为、部门利益最大化、工作条块分割、有规划无落实等不符合战略管理要求的问题。

二、把地下排水系统的规划、设计和建设作为城市中长期发展的重点工作

北京“7·21”特大暴雨灾害提出了“学习警示”：向古人学习，向先进国家学习。北京“7·21”特大暴雨发生时，有记者和摄影师相约拍摄“水漫紫禁城”的影像，结果大失所望。当天21时许拍摄的故宫午门照片显示，地面上竟然“没有积水痕迹”。偌大的故宫，几乎没有一处积水。位于暴雨中心的北海团城，也无一例积水报告；这两处与环路和主要支路大量积水形成鲜明对照。

故宫和北海团城的排雨水工程服役已近600年，一定迎接过比“61年一遇”还猛烈的大暴雨的考验。这两处古代工程，一砖一石，一树一木，一涵一洞一井，处处充满智慧。北海团城，整体地势较高，种植古树，古树周围分布水眼，水眼下部建竖井，竖井与竖井之间涵洞相连。多余的雨水到涵洞被储存起来，形成一条地下“暗河”。紫禁城建有明暗两套排水系统。明排水系统，通过铺地做出泛水，经由各种排水口、吐水嘴排到周边河中；暗排水系统，由地下排水道将水排到河里，即内外金水河。

发达国家的排水工程有不少经验可以借鉴。日本东京建有世界上最先进的被称为“地下神殿”的下水道排水系统。由一连串混凝土立坑构成，地下河深达60米。下水道内安装多个1.4万马力的水泵，每秒钟可以疏通200立方米的地下水，排泄到附近河流然后流入大海。法国巴黎的下水道是座博物馆，每年有十多万人参观。其下水道位于地面以下50米，四壁整洁，管道通畅，纵横交错，密如蛛网。排水道宽达3米，两旁还有约1米宽的检修便道。德国汉堡建有容量很大的地下蓄水库，在雨季可以发挥强大的雨水容纳作用，在非雨季可以提取地下库水供地面使用，有效实现雨