

田 强 刘学著
主编

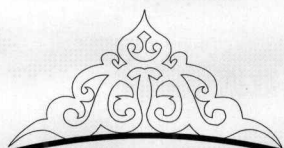


地方政府 治理创新研究

DIFANGZHENG FUZHILICHUANGXINYANJIU

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

湖北省马克思主义中国化研究重点学科资助
三峡大学马克思主义理论重点学科建设资助

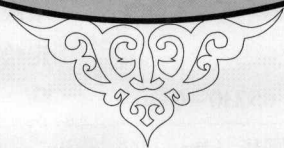


主编
田 强 刘学著

地方政府 治理创新研究

图书馆藏书章

DIFANGZHENG FUZHILICHONGXIN
ANJIU



湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府治理创新研究 / 田强, 刘学著主编.
武汉: 湖北人民出版社, 2007.8

ISBN 978-7-216-05230-6

I. 地…

II. ①田…②刘…

III. 地方政府 - 行政管理 - 研究 - 中国

IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 112774 号

地方政府治理创新研究	田强 刘学著 主编
出版发行: 湖北长江出版集团 湖北人民出版社	地址: 武汉市雄楚大街 268 号 邮编: 430070
印刷: 武汉中远印务有限公司	印张: 19.625
开本: 787 毫米×1092 毫米 1/16	插页: 5
版次: 2007 年 8 月第 1 版	印次: 2007 年 8 月第 1 次印刷
字数: 332 千字	定价: 30.00 元
书号: ISBN 978-7-216-05230-6	

本社网址: <http://www.hbpp.com.cn>

前 言

随着经济全球化、政治民主化和经济社会生活的快速发展,民众对政府提供的公共服务期望值越来越高,各国政府面临着诸多的压力和挑战。于是,寻求新的公共管理理念和推行政府变革十分必要。20世纪80年代以来兴起的治理理论逐渐脱颖而出,受到学术界和政界的关注,成为公共管理领域最核心的理论之一。从管理走向治理,无疑掀起了政府的一场深刻变革,也预示着政府未来的发展趋势。

地方政府治理主要是指在治理理论的指导下地方政府如何通过分权、重组等改革提高能力以适应全球化等不确定因素的挑战,如何促进公民参与,如何促进多中心网络的建立、发展,如何在多中心合作中起到核心作用,以便更好地处理地方事务。^①而地方政府治理创新就是各部门把新的理念和方法付诸实践,增强政府服务功能,推动地方社会经济发展和提高人民生活水平。目前,我国地方政府治理创新已经形成以政府为主体、多种公私机构参与的新型社会公共事务管理模式,体现出建立在市场原则、公共利益和相互认同基础之上的国家与公民社会、政府与非政府组织、公共机构与私人机构的良好合作关系。具体说来,主要涉及三个方面的基本内容:一是完善地方政府机构,改革管理模式,提高政府效能;二是增强社会自主性,形成新的权力依赖关系,让“第三部门”承担更多的责任;三是因地制宜,实践创新,达到“善治”。

本书共分为七个部分:第一部分 行政体制改革;第二部分 依法行政;第三部分 社区建设;第四部分 村民自治;第五部分 新农村建设;第

^① 参见课题组:《地方政府治理变革与公共服务有效提供的理论探索》,《东南学术》,2007年第2期。

六部分 和谐社会构建;第七部分 宜昌政府治理的实证分析,内容基本涉及当今地方政府治理的方方面面,各位作者对相关问题进行了有益的探索和研究,在理论和实践上或多或少有值得借鉴参考之处,这也正是编辑本书的初衷和价值所在。

限于编者水平,书中错漏之处,甚至观点欠妥,亦在所难免,敬请读者批评指正。

编 者

2007年6月



前 言

第一部分

行政体制改革

弹性化政府治理:政府改革的崭新视角	王宝成 吴淑娟 陈 华	/3
构建服务型政府与政府管理创新		邢方霞 /11
“新公共服务”理念中的服务型政府塑造	刘学著 王宝成	/17
地方政府管理与创新的思路分析	胡孝红 陈 姝	/27
政府工作应对入世要着力推进“三转变一加强”	王 武 袁旺清	/33
地方政府农村人力资本投资研究	梁贤艳 向 雷	/39

第二部分

依法行政

公益与私益的衡量与协调		
——兼论现代行政法的理论基础	向 雷 梁贤艳	/49
公民参与行政执法对构筑和谐社会的影响及完善	曾 鹏	/63
加强劳动争议预防 构筑和谐劳动关系	欧阳庆芳	/72
相对集中行政处罚权制度与农村行政执法	沈 华 贾孔会	/78
挪用公款罪若干问题探析	唐 棣 卢以品	/84
我国民主制度的确立与发展	刘咏燕	/91

第三部分

社区建设

- | | |
|-------------------------|--------------|
| 对当前社区建设存在的主要问题的思考 | 李 扬 /101 |
| 城市化进程中非政府组织分析 | 王守文 /107 |
| 突出四个“适应”着力构建社区党建工作的新格局 | 张德才 /114 |
| 试论社区矫正心理咨询工作 | 戚道芳 /120 |
| 小单元 大创造 | |
| ——湖北秭归县杨林桥镇农村社区建设和党组织设置 | |
| 模式创新的调查与思考 | 商 量 胡智斌 /126 |

第四部分

村民自治

- | | |
|---------------------------|--------------|
| 后税费时代民族地区村民自治存在的问题及对策分析 | 黄利红 /137 |
| 乡镇自治:后税费时代民族地区乡镇体制改革的必然选择 | 覃美洲 /144 |
| 议事恳谈会:农村基层民主政治建设的新平台 | 胡智斌 /152 |
| 宜昌议事恳谈会发展的生命力探源 | 郑来春 徐汉军 /159 |

第五部分

新农村建设

- | | |
|----------------------|--------------|
| 建设社会主义新农村的战略对策 | 田 强 陈 婧 /169 |
| 当代中国农民利益表达机制的构建 | 冯孝宝 /175 |
| 我国新农村建设中新农民培养探讨 | 殷仁胜 周德清 /183 |
| 论新农村建设背景下的农民法律素质培养 | 周 婷 贾孔会 /189 |
| 流通现代化是社会主义新农村建设的应有之意 | 陈 莉 /196 |
| 关于和谐库区新农村建设的几点思考 | 李敏昌 /205 |
| 社会主义新农村建设与生态移民问题研究 | 皮海峰 张丽超 /214 |

第六部分

和谐社会构建

- 试析构建社会主义和谐社会理论的思想资源 阎 颖 /223
- 宪政视野下的和谐社会的建构 张 俊 /231
- 构建社会主义和谐社会的路径探析 陈运普 /237
- 着力解决人民内部物质利益矛盾 构建社会主义
和谐社会 王洪清 吴淑娴 /246

第七部分

宜昌政府治理的实证分析

- 注重实际 创新思路 加快宜昌全面建设小康步伐 王 俊 宋发新 /253
- 宜昌市构建和谐社会存在的主要问题及对策建议 课题组 /263
- 宜昌市协调发展战略的内涵、基本思路及相关措施
宜昌市政府发展研究中心课题组 /285
- 推进综合配套改革 创新乡镇体制机制 邹志坚 吴炳华 /294
- 三峡坝区移民生产生活问题的现状
与解决对策 冉锦成 曹水兵 黄 斌 /301

后 记 /308

1

第一部分
行政体制改革

弹性化政府治理： 政府改革的崭新视角

○王宝成 吴淑娴 陈 华

摘 要：市场化、全球化和知识经济发展给政府改革带来的机遇和挑战，我国必须要有科学的理论作指导，提出新的改革思路，从而真正跳出政府改革恶性循环的怪圈。弹性化政府治理具有丰富的内涵，对理解和探讨政府改革和公共领域改革问题具有重大的理论价值和实践意义，为我国政府改革提供了崭新的理论视角。

关键词：政府改革 弹性化政府治理

党的十六大以后，我国新一轮政府改革已经启动。作为一个关系重大、涉及面广泛的政府改革，作为一个伟大的社会实践运动，要想取得良好的改革效果，必须要有科学的理论作指导。回顾历次政府改革，虽然每一次都取得了一定的成效。“但从总体上说，我国的政府改革始终没有走出机构‘精简—膨胀—再精简—再膨胀’的循环怪圈。面对市场化、全球化和知识经济发展给政府改革带来的机遇和挑战，新一轮政府改革必须要有新的理论视角，提出新的改革思路，从而真正跳出政府改革恶性循环的怪圈。”^①“弹性

^① 滕世华：《公共治理视野下的中国政府改革》，中共中央党校，中国优秀硕博学位论文数据库，2003年，第65页。

化政府是改革传统政府模式的第三个选择方案。在当代的政府改革中,该方案最受关注。”^①弹性化政府治理具有丰富的内涵,对理解和探讨政府改革和公共领域改革问题具有重大的理论价值和实践意义,为我国政府改革提供了崭新的理论视角。

一、弹性化政府治理的兴起的背景

弹性化政府是由美国学者盖伊·彼得斯在《政府未来的治理模式》一书中首先提出来的。弹性化政府是指政府有应变能力,能够有效回应新的挑战。也就是说,对于不断变化着的行政环境,政府及其机构能够灵活机动地根据环境的变化采取各种措施并制定相应的政策,从而有效地而不是用固定的方式去适应各种新形势和回应新的挑战,使管理高效化且充满活力的政府。^②由此可见,弹性化政府治理强调政府治理与环境变迁的动态适应,灵活权变地选择政府治理方略。环境的变迁是客观的、必然的、永恒的,根据环境变迁选择治理方略是顺应环境变迁的理性选择。

弹性化政府治理理论作为世界范围内行政改革的产物,兴起于20世纪80年代。该理论的兴起具有深厚的理论基础和深刻的现实原因^③:

(一)弹性化政府治理产生的理论基础——20世纪70年代以来经济学对政治、政府问题的拓展性研究

经济学理论是以经济学的研究方法对诸如利益集团、政党、官僚制等传统政治学主题进行深入的研究,揭示官僚制政府组织的诸多弊病及其内在原因,分析政府失灵的制度性根源。这是对传统政府理论研究的超越,开拓了公共行政理论研究的新途径,为弹性化政府治理的提出奠定了理论基础。

(二)弹性化政府治理产生的国内社会根源——20世纪70年代以来各国政府面临的管理危机

二战后,国家干预政策的实行和福利国家的兴起,使得西方政府职能范围迅速扩大、机构臃肿、效率低下、屡屡出现财政赤字,难以有效地为公众提供服务,同时,公民也无法对公共管理过程实施有效的监督。

① 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社,2001年,第72页。

② 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社,2001年,第87页。

③ 滕世华:《公共治理视野下的中国政府改革》,中共中央党校,中国优秀硕博学位论文数据库,2003年,第65页。

在这种情况下,传统的科层制政府治理模式受到巨大挑战。不可否认,科层制具有层级节制、合理化的权责结构、厉行法治的政府管理制度等方面的优点,但是,科层制本身也存在着不可克服的矛盾。这些矛盾主要表现为:封闭的官僚体系与开放的民主社会之间的矛盾;强化政府权力与弱化社会创造力之间的矛盾;扩大政府权力与减弱控制力之间的矛盾;普适性的规则与特殊性的问题之间的矛盾;机构的非人性化与人民群众对人性化管理需求之间的矛盾;专业化分工与部门协调之间的矛盾等等。这些矛盾的存在,导致政府无法根据环境变迁进行相应的调整,无法有效地对民众的需求进行回应,缺乏灵活性和责任感。特别是在缺乏相应的外部制约的情况下,科层制的弊端和负面影响逐渐扩大,这就使得政府自身存在的问题与社会对政府要求的日益增多形成明显的反差,各国政府遭到普遍的抨击。

为此,西方国家开始以建立良好治理为目的,以治理和善治为指导,进行公共管理部门再造运动和政府改革。这些改革主要表现为20世纪70年代重新界定政府与市场的关系、20世纪80年代的科层组织运行机制改革和20世纪90年代重新探索国家和社会公共事务的管理模式。

(三)弹性化政府治理兴起的国际社会根源——全球公共问题的出现

随着全球经济一体化的推进,国际社会出现了诸如环境恶化、国际性恐怖活动和毒品犯罪等大量全球性问题。面对如此大量的、严峻的、具有共同性和不可分割性的全球公共问题,世界各国必须联合起来进行全球治理。弹性化政府治理理论作为公共治理理论的重要组成部分,正是这一客观现实发展的产物。

(四)弹性化政府治理产生的推动力——国际、国内非政府组织与公民社团的发展

非政府性国际组织、各国内部的非政府性组织、非营利性组织以及公民社团不仅在经济社会领域中发挥了无以替代的作用,而且极大地拓展了公共管理的途径。弹性化政府治理理论的兴起,正是反映这一社会客观现实需要和实践发展的理论成果。

二、弹性化政府治理理论的主要内容及基本特征

(一)弹性化政府治理的主要内容

弹性化政府的核心思想就是推行弹性化管理,根据社会的需求和环境

变化随时调整政府的自我管理。其思想的经营理念主要有以下四个方面的内容:

第一,弹性化政府治理主张改变政府机构的永久性,增加政府现有机构的灵活性。政府要对瞬息万变的社会和经济环境的变化做出迅速的反应,不仅要有弹性化的组织结构,而且在组织之间的管理上以及协调管理上也要富有弹性。永久性几乎是所有的正式组织本身都有的趋势。为了增强组织的灵活性和适应性,增强组织成员对组织及其服务对象的认同感,加强组织成员之间的协调和沟通,可以在政府体系内部建立虚拟组织。

第二,弹性化政府治理主张实行弹性化人事管理。弹性化政府治理强调政府职员的人数应根据实际工作的需要,本着节省政府开支、政府工作的迅速与有效以及满足公众的需求的原则来进行调节;组织成员的任职具有临时性,不再是终身制;政府雇员再也不会将自己的绝大部分或整个职业生涯都消耗在同一个机构里。

第三,弹性化政府治理主张在政策制定过程中要大胆试验,勇于创新。在政策的制定过程中,永久性的人事制度与组织结构固然可以对政策提供大量的理论知识和经验指导,但是容易导致官员墨守陈规、抵制改革,缺乏试验、冒险和创新精神。弹性化管理可以使公务员摆脱组织机构的束缚,大胆地、自主地提出独到的政策主张和建议。与此同时,在信息不完全的情况下,政府应当以实验的态度,用实验的方法来进行政策制定。^①

第四,弹性化政府治理倡导公共利益最大化。一方面,政府组织永久化程度的降低以及较多临时雇员的雇佣,节约了大量的政府开支;另一方面较低的赋税与政府政策的创新均可使公民受益。

(二)弹性化政府治理的主要特征^②

第一,灵活性与适应性相结合。政策环境的变化以及政策多元互动的觉醒,使得政策的制定及其调整必须要考虑对整个社会的回应性。在组织结构方面,弹性化政府认为有必要再设立综合性机构,以利于对现有组织及政策进行控制和协调。在人事管理方面,面对科技进步、经济全球化的潮流,弹性化政府在调整自身适应能力的同时,逐渐减少专职的和终身雇佣人员,在工作高峰时段或紧急时期采用临时雇员的方法来提高政府管理的灵活性与适

^① 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社,2001年,第100页。

^② 程祥国,欧阳润:《政府管理的一种新模式——弹性化政府》,江西社会科学,2003年第11期。

应性。

第二,服务性与便民性相结合。弹性化政府强调设立临时性机构,雇佣季节性职员,使政府治理适应各种环境的变化,更好地满足公众的需求,维护、实现和增进公共利益。

第三,科学性与现代性相结合。弹性化政府在协调管理和组织之间的管理上主张采用虚拟组织,体现了科学性与现代性的有机结合。虚拟组织是在组织间建立网络交往思想的体现,是信息社会网络政府、电子政府出现的必然产物。虚拟组织的引入,有利于政府决策的科学化和公共管理的现代化。

三、弹性化政府治理拓宽了政府改革的视野

改革开放以来,我国先后(1982—1986年、1987—1990年、1992—1996年、1997—2002年)进行了四次大的政府改革,这些改革主要是围绕打破高度集中的计划管理体制、转变政府职能、建立宏观调控体系这三大主题展开的,以机构改革、干部人事制度改革、中央与地方权限的调整与划分、加强行政法制建设这四条主线进行的。由于缺乏科学的理论指导,这四次改革无论是从深度还是从广度来说,都没能真正走出机构“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环怪圈。随着经济政治体制改革的深入,全球化进程的推进,特别是知识经济时代的到来,社会形态、经济结构、思想观念等方面的深刻变化,政府的改革思路已远远不能适应经济体制改革、全球化发展和知识经济时代环境变迁对政府改革提出的要求,政府改革必须在更广阔的视野中进行。

弹性化政府强调政府应具有应变能力,能够有效地回应新的挑战,确切地说,“弹性化政府是指政府及其机构要有能力根据环境的变化制定相应的政策,而不是用固定的方式回应新的挑战”。^①尽管弹性化政府治理理论产生的时间不长,但对现实政府改革具有很强的解释力和指导意义。弹性化政府治理能够适应当今世界全球化、市场化、信息化发展的需要,依据环境的复杂性和不确定性提出弹性化政府治理模式,为政府改革提供了崭新的理论视角。

政府改革表面上看是机构改革问题,而实质则是强调在社会环境大背景下,对政府角色的重新定位,重新界定政府与社会、政府与市场、政府与企

^① 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社,2001年,第87页。

业、政府与公民和政府组织体系内部关系,强调政府内部体系的输出与政府外部环境的输入之间的动态适应,政府改革的依据和动力应该是环境的客观要求。弹性化政府治理强调将政府改革置于充满复杂性和不确定性的环境中,强调政府改革与环境之间的互动关系,注重政府对客观环境的动态回应,为科学界定政府职能、探讨政府管理的科学化提供了符合政府改革内在规律的、合理化的分析视角。以灵活性与适应性相结合、服务性与便民性相结合、科学性与现代性相结合为主要特征的弹性化政府治理模式,在政府治理问题上强调根据环境的要求实行公共治理主体的多元化,公共治理的多层次性和多元参与,政府治理机制和手段的创新,已远远超出了传统公共行政学的范畴,拓展了政府改革的视野,为政府改革提供了更广阔的思路。依据弹性化政府治理理念,在整个社会管理过程中,要根据“问题情境”的性质和想要达到的目标,确定市场、政府和公民社会三者之间的关系,转变政府职能,调整政府组织结构和权力运行机制,不断寻求成功的或最有效的管理现代市场经济和驾驭市场机制的政府治理模式。

弹性化政府治理与传统公共行政模式的区别主要体现在研究方法和研究内容两个方面。在研究方法上,弹性化政府治理与经济学方法紧密联系,并不局限于纯管理和纯技术的范围;在研究内容方面,弹性化政府治理突破政府机构的组织管理及其效率问题等“内向”而狭窄的研究范围,将政府治理置于一个更为广阔的分析框架——政府治理与环境变迁的动态平衡的框架下进行,拓展了研究空间。

弹性化政府治理作为一种新的分析框架和理论体系,有着很高的学术价值:第一,提供了新的理论视角和范畴。弹性化政府治理引入了环境变迁、第三部门、社会资本等新的理论范畴,将民间参与网络和互惠信任关系的“社会资本”概念引进治理分析,着眼于政府与公民之间的弹性化合作网络。第二,它提供了更为全面的方法体系。弹性化政府治理理论的方法体系涵盖了当前正在兴起的制度分析、经济分析、文化分析、新政治经济学等多种方法,在理论上也包括新公共管理理论、市民社会理论和政治发展理论等多种理论。第三,弹性化政府治理不仅打破了传统的学科界限,而且整合了各相关学科发展的有关理论。弹性化政府治理以环境变迁分析为基础,综合运用多学科假设、理论和方法,探讨灵活的、权变的、回应的政府治理体系。

四、推行弹性化政府治理的现实意义

（一）推行弹性化政府治理可以克服传统政府管理模式诸多弊端

传统政府管理模式往往只关注政府的行为效率，缺乏降低行政成本投入意识。“现代公共管理要求政府转型，实行弹性化管理。21 世纪的政府管理将把主体中心主义转化为公共利益中心主义，把权力中心主义转化为服务中心主义，把个人利益中心主义转化为公共利益中心主义。”^①弹性化政府强调政府管理的灵活性与适应性、服务性与便民性、重视提供公共服务的效率与质量和明确的绩效目标控制，注重成本意识，这都有利于改变传统政府管理模式带来的诸多弊端。

（二）实践弹性化政府治理可以避免因公共组织及其任用人员的永久性与稳定性所带来的挫折和无效

政府在人员任用上的铁饭碗和公共组织永久性的负面影响日益暴露出来。稳定性使得公务员习惯于安定的碌碌无为的生活，最终使得部门之间相互推诿扯皮，政府效率低下，形象大大受损。弹性化政府主张寻求解决这些问题的最佳点，摒弃组织的永久性和稳定性，采用弹性化管理。在人员的任用方面，主张用兼职和临时雇佣来代替专职和终身雇佣。在组织方面，主张不断撤销现有的那些拥有政策领域永久权利的传统部门和机构，在政府内部采用可选择性的结构机制，迅速对不断变化的社会和经济情况做出反应，避免组织僵化。

（三）实行弹性化管理可以减少庞大的政府公共消耗支出

当前，许多国家的政府部门庞杂，公共消耗高，效率低下，严重阻碍了政府的良性运转。弹性化政府根据“三叶草理论”提出弹性化管理，将原来由政府机构直接提供公共服务的方式转变成通过如民营化、特许经营、补偿协议、代用券制度等其他方式或机制提供。这样，政府部门通过裁减人员和避免重复建设而节省大量的公共消耗。

（四）实施弹性化政府治理可以有效应付突发性、残酷性的环境变化

环境充满复杂性和不稳定性，环境变迁存在突发性和残酷性。作为管理

^① 转引自程祥国，欧阳润：《政府管理的一种新模式——弹性化政府》，江西社会科学，2003 年第 11 期。