

美国 MEIGUO

公共管理研究

GONGGONGGUANLI YANJIU

主编 任治俊 陈学明



西南财经大学出版社

美国 MEIGUO

公共管理研究

GONGGONGGUANLI YANJIU

主编 任治俊 陈学明



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国公共管理研究/任治俊,陈学明主编. —成都:西南财经大学出版社,2007.8

ISBN 978-7-81088-753-3

I. 美… II. ①任…②陈… III. 公共管理—研究—美国
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 115094 号

美国公共管理研究

主编 任治俊 陈学明

责任编辑:王利

封面设计:陈学明

责任印制:王艳

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.xcpress.net
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	成都金龙印务有限责任公司
成品尺寸:	148mm×210mm
印 张:	10.375
字 数:	255 千字
版 次:	2007 年 8 月第 1 版
印 次:	2007 年 8 月第 1 次印刷
印 数:	1—1500 册
书 号:	ISBN 978-7-81088-753-3
定 价:	18.00 元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

美国公共管理考察报告(代序)

张支铁 吴晓临 任治俊 陈学明

一、基本情况

经过严格的组织推荐和考试选拔,我们于2002年9月参加了在四川大学举行的为期四个月的英语强化培训后,分别于2003年10月7日和11月21日赴美,以访问学者身份在美国加利福尼亚州立大学富乐顿校区(California State University Fullerton)和波士顿大学(Boston University)、明尼苏达大学(University of Minnesota)接受为期三个月的高级公共管理培训学习。

这次培训学习,内容丰富,涉及面广。主要内容涵盖美国的政治与法律体系、历史文化与宗教、教育和科技、社会和经济、财政与金融、城市经营与管理、公共管理理论与实践等。三个月里共听取相关讲座112次,有组织的集体教学实践和考察47次。通过学习和实践的充分结合,我们对美国的社会、经济和文化脉动有了更全面、深入的认识和把握。

在美期间,我们十分珍惜组织给予的机会,学习如饥似渴,求知孜孜不倦,钻研废寝忘食,解惑旁征博引、精益求精,争论相得益彰,力求有新的领悟和启迪。在美期间,比较好地展示了同学们的

刻苦学习精神,理性务实的思维方式,严谨求真的治学态度,积极进取的精神状态和眼光敏锐、思维开阔、行动敏捷的良好素质。对此,不少教授、议员、官员及社会各界人士给予了高度的评价。富乐顿校方评价道:“这是一支朝气蓬勃、充满活力的年轻队伍,他们的求知欲望和好学精神令人钦佩。我们为有这样优秀的学员而感到骄傲和自豪。”继续教育学院院长罗曼教授在结业典礼上,也给予了高度的赞扬:“学员们严明的组织纪律和团队精神,每到一处都给我校师生留下很深刻的印象。”“教授们对学员都给予了高度的评价。”项目部主任 LISA 女士说:“最令人感动的是一些学员省吃俭用,购买了大量的专业书籍,这是历年来我们接待的买书最多的培训学员。”外国学生较多的波士顿大学继续教育学院院长哈博教授认为:“这是我们接待的英语水平最高、知识最全面、整体素质最高、最具有挑战性和攻击力的学生和团队。”

二、主要收获

(一)坚定了走中国特色社会主义道路的信心和决心

近年来,我国综合国力和国际地位不断提高,我们在国外三个月中感受很深。不管是在同一般的美国人的接触中,还是在与教师、议员、政府官员的交流中,都能从对方的言谈举止中切实地感受到他们对中国近年来经济高速发展、思想更加解放、社会不断进步的钦佩和赞赏。同时,也强烈感受到了两国间的差距、感受到了中国选择走自己的道路的正确性。美国是当今世界上最先进最发达的国家,经济社会发展水平超出中国很多。但是透过这种差距,我们看到了这样一个事实:基于不同的政治制度、价值观念、发展区位等因素,两国都一样社会稳定、经济繁荣,尤其是中国作为发展中国家,整个社会充满勃勃生机与活力,发展前景不可限量,这是许多西方发达国家所不具备的。因此,这种对比和思考,使我们

更加深刻地体会到了“发展才是硬道理”的真正含义,体会到了与时俱进的现实意义和历史意义,体会到了党和国家这些年来战略决策的高瞻远瞩,从而更加坚定了建设有中国特色社会主义的信心和决心。

(二)开阔了视野,更新了知识和观念

同学们通过听课、讨论、社会实践、阅读,尤其是认真研读原版理论书籍,语言能力得到了极大提高,获取英文信息的能力和手段进一步拓展和增强,认知世界的视野更加开阔。同时还校正了原来一些模糊、不确定、不准确的认识,为今后的工作、学习或者研究,提供了更多的理论和技术方法的借鉴。以前在国内学习,特别是翻译过来的理论文章和专著,总觉艰深晦涩,让人云里雾里。读了原著后,才发现阐释者生吞活剥别人的思想和理论,再加进一些个人没有经过实践检验的纯粹主观认识,这样很容易受到误导。通过这次赴外学习培训,认真、严谨地研读原著,直接感受、聆听、学习和研究西方发达国家的治国经验和理论,在掌握了更多的知识和理论的同时,开阔了结合国情、省情、县情深入思考研究问题的视野。

(三)提高了战略思维能力

通过课堂的教学相长、实地考察研究、潜心研读经典文献,思考总结国内工作实际,思想观念和理念相互碰撞激荡,宏观思维能力得到了进一步的提高,思维方式和思考问题的视角有了明显的拓展。战略思维能力的培养提高,具有重要的意义。第一,要树立全局观念。作为决策者,必须树立大局、系统观念,决策既要考虑本部门、本地区的利益,但更重要的是必须把本部门、本地区纳入全省、全国乃至世界这个大系统中进行思考,准确定位本部门、本地区的角色和作用,制定既符合全局利益、符合整个经济社会发展

趋势,又能凸显本部门、本地区特色的政策。第二,要善于审时度势。要能洞察先机,敏锐地认识、准确地把握瞬息万变的市场经济,从纷繁复杂的局面中,科学地预见和把握事物发展的规律、趋势,掌握发展的主动权。第三,要高度重视可持续发展。可持续发展的内涵十分丰富,在社会主义市场经济特定条件下,如何使经济、社会、自然和人口协调发展,是每一个领导干部都必须面对的问题。比如,整个经济社会资源有效整合的方法和途径,行政资源的有效整合和利用,行政成本的约束和控制,本单位、地区的利益与全局利益的冲突与协调,“政绩工程”、“形象工程”的防范等,这些都需要我们在实际工作中认真研究并切实加以解决。

(四)增强了领导能力和才干

中国共产党作为执政党,当前正面临着在市场经济条件下如何提高执政能力和水平的考验。近年来,国家陆续派遣了不同层次和不同领域的人员出国培训,研究、学习、借鉴西方国家的治国经验,充分说明我们已经清醒地认识到自己在治理国家、管理社会事务上的不足,并表现出强烈的理性和务实精神。西方国家的电视、报纸、互联网等媒体,以及重要的研究机构、专业人士和普通百姓,都对此举表现出了极大的关注和兴趣,给予了很高的评价,认为这是一个国家和民族成熟、理性和务实的表现。

通过这次培训,我们深深地体会到组织派遣我们学习的主要目的:第一,研究和借鉴美国如何管理自己的国家,如何管理自己的社会,如何增强民族的向心力和凝聚力,如何让人民富足、安居乐业,实现国家、民族的繁荣富强。第二,通过培训成为既熟悉国情,又谙熟行政运作的公共行政管理专家,真正成为政府在经济条件下驾驭和应对各种复杂局面的行家里手。第三,通过这样的研究和学习,探索和寻求切合国情、省情、县情的发展思路、方法和途径,再将其转变为决策加以实施,实现经济社会进一步发展的

最终目的。这段培训使我们的能力和才干都有了进一步的增强,并为今后的不断深化和提高奠定了一个良好的基础。

(五)增强了党性修养

同学们始终牢记自己共产党员的身份,自觉加强党性修养,不断磨炼自己的党性,严格按照组织要求规范自己的言行,积极参加组织活动,努力工作和学习,维护组织形象。在美期间,党支部的领导作用、核心作用、凝聚作用、战斗堡垒作用得到了充分的发挥,学员们的党性得到了极大的锻炼和增强。在同美方各种民间组织、宗教组织的交往中,同当地美国人以及来自祖国大陆、中国台湾、中国香港及其他地区的华人华侨的交往中,我们严守政治纪律、组织纪律,处事得体。通过这种交往,既考验了党性,也进一步提高了党性认识,加强了党性的锻炼,党性观念进一步增强。

三、几点体会

(一)科学、准确地界定各级政府的事权,并以法律形式严格固定,确保政府决策和管理的经济性、效率和效果

规范政府行政行为,切实解决当前在政府工作中出现的事权不明、责任不清、监督不力的顽症,这是我们加入 WTO、融入世界经济体系后迫切需要解决的现实问题。在社会主义市场经济条件下,政府的职能定位必须结合中国的国情,确定行政事权,界定裁量范围,公开行政程序,规范官员职责,明确绩效标准。从美国的行政经验看,就是法律授权的“有限政府”,管好该管的事,不管未获授权之事。美国从治权的分散到集中,对市场的放松管制与加强管制的反复的同时,政府行政行为的规范也是同步进行的,从而保证了公共政策及其措施的落实和对“寻租”行为的防范。

政府职能必须以法律形式加以固定并严格执行。政府决策和

管理都应围绕一个目标:讲究经济性、效率和效果。美国是一个典型的“小政府、大社会”的有限政府,政府每做出一个决策,都必须按照法律规定的程序进行。虽然表面看决策的效率似乎受到影响,但决策的科学性、民主性、稳妥性却有了比较充分的保障,最终减少了决策失误,低成本行政的要求同效率高度统一起来,而这正是我们追求的真正的高效率。

(二) 正确运用宏观调控手段,准确把握政府和管理经济和公共事务中的角色

发展经济是世界上任何一个政府的最主要职责。美国继 20 世纪 90 年代初开始的新经济高速增长,经过近几年的陆续调整,近期美国经济又开始全面复苏。经济学家认为,美国公司内部结构调整是新经济和近期经济复苏的真正动力。但根据我们观察,美国公司的成功调整在很大程度上是得益于美国政府的宏观调控政策。其调控有四个特点:现实财政政策为低利率货币政策创造了条件;对外贸易政策从自由贸易转变为公平贸易,为美国公司拓宽了海外市场;加大人力资源开发,用税收优惠等经济手段推动教育与科技发展;大力推行并实施有利于经济复苏的各项基础设施建设计划。美国经济的良好表现,得益于政府成功有效的宏观调控。这种对经济的成功和有效的宏观调控,实质上就是政府恰当地使用宏观经济调控工具,为经济发展提供良好的服务。

(三) 正确处理好集中与分散的关系,准确定位区域角色,发挥比较优势

美国联邦政府十分重视处理好同地方政府集中与分散的关系,一方面用法律形式将各自关系固定下来,另一方面又能根据现实发展寻求合理的改进,以发挥各级政府的积极性。美国政府在处理同地方的关系中,由原来的权力分散逐步演进到权力相对集

中,从罗斯福新政到克林顿新经济,都表现出逐渐加强联邦政府权力的趋势。州政府同所辖县的关系也有这种情况。这就表明了美国政府能够根据经济社会的发展变化,适时调整其行政关系。分权与集权、中央和地方的关系,几千年来我们一直都在寻求平衡点,是一对由来已久的矛盾。当前,在建立社会主义市场经济体制的过程中,我们如何寻求建立既能保证中央政府宏观调控的有效性,又能充分调动地方各级政府积极性、创造性的机制,进而寻求政策平衡点和突破口,是我们必须回答和解决的问题。

减少管理层级,是提高行政效率、建立小政府的治本之策。同时,美国各级政府十分重视自己的区域定位,重视自己在所在州、全国和国际上的区域定位,充分利用区域分工和国际分工,寻找并确立比较优势,确定发展方向,发挥其区域角色。

(四)准确应用马列主义方法论和思想体系,解决发展中遇到的实际困难和问题

任何一个国家在发展过程中都会遇到困难和问题,关键是用什么样的方法论去认识、分析和解决问题。中国共产党有着最科学的思想体系和方法论,即辩证唯物主义和历史唯物主义,作为指导思想的理论基础。在建设有中国特色社会主义的实践中,任何时候这个思想武器都不能丢。但在具体实践中,往往会走进主观主义、经验主义的死角。究其原因,就是还没有真正把握和遵循“实事求是”的思想路线。在美国的政治学界、经济学界,尤其是宏观经济学界,对马克思主义方法论的研究与应用从来就没有停止过。同时,还能放手让学术界进行充分讨论,并有效地采纳学术界中合理的意见。而我们有的人在面对市场经济的客观现实时,对待出现的问题和困难,不是进行在正确方法论指导下的理性和科学的分析,而是往往代之以主观臆断,其结果必然适得其反。美国的政治史表明,它向全世界标榜和推销的很多东西,都产生于 20

世纪中叶和下半叶,绝不是其所谓“与生俱来”的。在维护资产阶级的统治这一性命攸关的大事上,美国的政治家们是绝不会故步自封的。正如一位西方政治家所讲的那样:“能够妥协,何必流血?”我们认为,在对待纷繁复杂的困难和问题时,应当多一些理性思考,多一些科学分析,才能少走弯路,少付代价。

(五)转变执政观念和方式,推进科学民主决策

在学习中,我们深深感到有的人在工作实践中确实不同程度地存在着执政观念和方式陈旧的问题;决策方式还存在主观主义、经验主义的问题,缺乏科学、民主决策的意识和方法;指导思想往往陷入教条主义泥沼,不能用与时俱进的发展观点认识、分析和解决问题;群众观点上还是常常以“父母官”自居,缺乏“亲民、爱民、为民”的公仆意识;知识结构还停留在对中国特色社会主义和市场经济的一知半解上,未能及时学习和调整以适应现实和长远的需要;工作方法上喜欢“轰轰烈烈”,不注重行政成本的经济节约、决策和政策的效率和效果。

美国政府在执政中,首先是把选民的利益和要求放在首位。政治家或政客们不管怀有何种目的,都必须考虑民情民意,否则就会丧失执政地位。比如前加州州长戴维斯就是因为执行前任制定的汽车牌照征税法案而伤害了选民利益,被选民公投罢免。其次是充分听取专家和学术界的意见,制定符合经济社会发展要求的公共政策。美国每一个重大政策的出台,都十分重视智囊机构的意见。再次是十分重视行政公开和民众广泛参与,并严格执行行政程序。最后是建立一支廉洁高效的公务员队伍。通过上述四点,确保了决策的民主性和科学性。因此,这次培训促使我们认真审视执政理念,转变执政观念,研究和思考在社会主义市场经济条件下如何执好政,维护和巩固中国共产党的执政地位。

四、若干建议

(一) 打造廉洁高效的“有限政府”

明确中央和地方、省、市、县的关系,充分调动各级政府的积极性和创造力。界定现阶段政府的事权,制定科学规范的政府决策程序、行政制度。

(二) 注重宏观调控的有效性

政府的有效调控是美国经济高速发展的重要条件之一。在调控中,注意研究调控手段的多样性和科学性,是我们各级政府需要解决的问题。在经济领域,要更多地运用经济、法律手段来调控。

(三) 经济发展必须要找准突破方向

发展是第一要务,是摆在各级政府面前的头等大事。要实现跨越式发展,发挥后发优势,必须准确定位,寻求比较优势。只有科学地定位,才能有所为有所不为,防止决策失误,减少资源浪费。

(四) 注重调查研究,鼓励学术争鸣

为了提高决策的科学性、行政的有效性,各级政府要大兴调查研究之风,充分了解民情民意,充分利用民智。解决市场经济条件下学术领域如何进一步放开,如何有效管理意识形态领域,学术研究和意识形态怎样影响经济和决策等重大问题,进而理性、客观地对待社会、经济、文化领域的矛盾和问题,形成一个有利于改革和发展的良好氛围。

(五) 立足实际,实现新的跨越

我们学习、借鉴美国的经验和管理知识,一定要结合我们的特

定国情和省情实际,无论是民主政治,还是管理经济社会事务,我们同样有许多优秀遗产和现实经验值得继承和发扬。因此,如何贯彻落实科学发展观,推进国民经济又好又快地发展,是我们需要深入思考研究和解决的问题。

目 录

政 府 篇

- 对美国政府在经济发展中的作用的认识…………… 雷治严(3)
- 电子政务:政府创新平台和必然选择
- 美国电子政务建设的经验与启示 …………… 朱明仓(20)
- 推进电子政务 提升行政效率
- 美国电子政务发展的启示 …………… 徐旭(47)
- 抓住硅谷企业外移机遇 加大四川招商引资力度 …… 熊林(59)
- 美国新农业补贴政策及其启示
- 兼析四川农业补贴政策的实践与对策 …………… 徐涛(71)
- 对美国明尼苏达州审计体制的调研及思考 …………… 伍斌(87)

经 济 篇

- 美国经济形势分析与预测
- 文献梳理与初步思考 …………… 任治俊(103)
- 关于“东粮西调”的战略构想
- 兼析系统思维(Systems Thinking)与区域经济结构
- 战略性调整和公共资源整合配置…………… 袁世军(119)
- 美国股票期权制度的实践与启示…………… 钟晓(154)
- 对美国小企业融资情况的考察及思考…………… 黄剑东(164)

美国等发达国家发展循环经济对四川可持续发展的启示	赵乐晨(179)
--------------------------------	----------

教 育 篇

从德拉沙私立高中看美国私立教育政策及启示	陈小红(199)
美国职业培训与就业问题一瞥	
——美国私营产业委员会(PIC)在职业培训	
和就业工作中的重要作用及启示	朱家德(212)
美国企业人力资源管理及启示	陈学明(222)
美国公务员培训制度及启示	张玉强(238)

社 会 篇

中美民间交流的意义和作用	
——对美中人民友好协会的调查与思考	徐春满(251)
对美国行业协会制度的调研与思考	任杰(266)
小城镇在美国城市化中的地位和作用	陈继宁(280)

法 治 篇

美国小企业立法初探及我国中小企业立法思考	刘静瑶(287)
美国法治及其启示	陈明国(305)
后记	任治俊 陈学明(317)

政府篇

