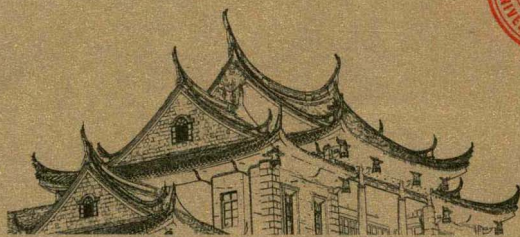


厦门大学南强丛书【第六辑】



Xiamendaxue
Nanqiang Congshu

国家治理转型的逻辑

——公共管理前沿探索

陈振明◎著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

厦门大学南强丛书

【第六辑】

国家治理转型的逻辑

——公共管理前沿探索

陈振明◎著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

国家治理转型的逻辑:公共管理前沿探索/陈振明著. —厦门:厦门大学出版社, 2016. 3

(厦门大学南强丛书. 第6辑)

ISBN 978-7-5615-5973-4

I. ①国… II. ①陈… III. ①行政管理-文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 055056 号

出版人 蒋东明

责任编辑 黄茂林

装帧设计 李夏凌

责任文编 李小青

责任印制 许克华

出版发行 厦门大学出版社

社址 厦门市软件园二期望海路 39 号

邮政编码 361008

总编办 0592-2182177 0592-2181253(传真)

营销中心 0592-2184458 0592-2181365

网址 <http://www.xmupress.com>

邮箱 xmupress@126.com

印刷 厦门集大印刷厂印刷

开本 720mm×1000mm 1/16

印张 35.75

插页 4

字数 586 千字

版次 2016 年 3 月第 1 版

印次 2016 年 3 月第 1 次印刷

定价 85.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

“厦门大学南强丛书”（第六辑）编委会

主任委员：朱崇实

副主任委员：李建发 韩家淮

委 员：（以姓氏笔画为序）

万惠霖 朱崇实 孙世刚 李建发 宋文艳

陈支平 陈武元 陈振明 周 宁 周涵韬

洪永森 蒋东明 韩家淮 谢素原 谭绍滨

作者简介 陈振明，哲学博士，厦门大学公共事务学院与公共政策研究院教授兼院长，教育部“长江学者”特聘教授，入选中组部“万人计划”首批哲学社会科学领军人才和中宣部“四个一批人才”（“文化名家”）计划；兼任国务院学位委员会公共管理学科评议组召集人、全国政策科学研究会副会长、福建省人民政府顾问和立法咨询专家。长期从事公共管理与政治学领域的研究与教学工作，代表作有《理解公共事务》《竞争型政府》《公共服务导论》《政府改革与治理》《公共管理学》《政策科学》和《政治学：概念、理论和方法》等，主编“公共管理与政治学”等多套丛书和译丛。

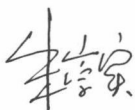


感谢厦门大学“哲学社会科学繁荣计划”之公共管理建设项目
和中宣部“文化名家”人才计划项目的支持



总 序

厦 门 大 学 校 长
“厦门大学南强丛书”编委会主任



厦门大学是由著名爱国华侨领袖陈嘉庚先生于1921年创办的，有着厚重的文化底蕴和光荣的传统，是中国近代教育史上第一所由华侨出资创办的高等学府。陈嘉庚先生所处的年代，是中国社会最贫穷、最落后、饱受外侮和欺凌的年代。陈嘉庚先生非常想改变这种状况，他明确提出：中国要变化，关键要提高国人素质，要提高国人素质，关键是要办好教育。基于教育救国的理念，陈嘉庚先生毅然个人倾资创办厦门大学，并明确提出要把厦大建成“南方之强”。陈嘉庚先生以此作为厦大的奋斗目标，蕴涵着他对厦门大学的殷切期望，代表着一代又一代厦门大学师生的志向。

1991年，在厦门大学建校70周年之际，厦门大学出版社出版了首辑“厦门大学南强丛书”，共15部优秀的学术专著，影响极佳，广受赞誉，为70周年校庆献上了一份厚礼。此后，逢五逢十校庆，“厦门大学南强丛书”又相继出版数辑，使得“厦门大学南强丛书”成为厦大的一个学术品牌。值此建校95周年之际，我们再次遴选一批优秀著作出版，这正是全校师生的愿望。入选这批“厦门大学南强丛书”的著作多为本校优势学科、特色学科的前沿研究成果。作者中有院士、资深教授，有全国重点学科的学术带头人，有新近在学界崭露头角的新秀，他们都在各自的学术领域中受到瞩目。这批学术著作的出版，为厦门大学95周年校庆增添了浓郁的学术风采。

至此，“厦门大学南强丛书”已出版了六辑。可以说，每一辑都从一个侧面反映了厦大学人奋斗的足迹和努力的成果，丛书的每一部著作都是厦大发展与进步的一个见证，都是厦大人探索未知、追

求真理、为民谋利、为国争光精神的一种体现。我想这样的一种精神一定会一辑又一辑地传承下去。

大学出版社对大学的教学科研可以起到很重要的推动作用,可以促进它所在大学的整体学术水平的提升。在95年前,厦门大学就把“研究高深学术,养成专门人才,阐扬世界文化”作为自己的三大任务。厦门大学出版社作为厦门大学的有机组成部分,它的目标与大学的发展目标是相一致的。学校一直把出版社作为教学科研的一个重要的支撑条件,在努力提高它的学术出版水平和影响力的过程中,真正使出版社成为厦门大学的一个窗口。“厦门大学南强丛书”的出版汇聚了著作者及厦门大学出版社全体同仁的心血与汗水,为实现厦门大学“两个百年”的奋斗目标做出了一份特有的贡献,我要借此机会表示我由衷的感谢。我不仅期望“厦门大学南强丛书”在国内学术界产生反响,而且更希望其影响被及海外,在世界各地都能看到它的身影。这是我,也是全校师生的共同心愿。

2016年3月

前 言

作为当代管理科学和社会科学研究与教学的一个重要领域或专业,公共管理(学)以公共部门(特别是政府)的管理作为研究对象,其前身是形成于19世纪末20世纪初的传统公共行政学。1887年,美国学者威尔逊(Woodrow Wilson)发表了《行政之研究》一文,这成了现代公共行政学诞生的象征性标志。在一百多年的发展历程中,该学科视野、范围、理论和方法不断地发生改变,出现多次范式的转移。在20世纪,该学科发生了从传统的公共行政学到新公共行政学及政策科学(政策分析)再到公共管理学(或“新公共管理”)的三次范式转变。

公共行政学的思想基础奠定于19世纪末20世纪初,它的主导地位一直持续到20世纪60年代。从20世纪40年代到60年代,可以说是对公共行政学传统的批评与该学科的转变时期,这种批评与转变的结果则是60年代末70年代初“新公共行政学”及政策科学(政策分析)范式的出现。20世纪的最后二十年,国外公共管理的实践发生了深刻的变化,出现了声势浩大的公共部门改革或政府治理变革浪潮,出现了“新公共管理”的实践模式,从而催生了“(新)公共管理”的理论范式。^①

进入21世纪,随着全球化、信息化演进以及网络化、数据化和智能化时代的来临,国外的公共管理的理论与实践不断发生着变化,既改变了公共部门管理的实践模式,也改变了公共部门管理的理论形态以及知识体系。近一二十年又出现了以公共治理与公共服务为核心的公共管理研究的新知识形态。如果说传统公共行政学把官僚制的行为与结构作为研究焦点的话,公共管理学则把关注点放在公共治理与满足公众的服务需求

^① 可参看陈振明:《从公共行政学、新公共行政学再到公共管理学》,《政治学研究》1999年第6期;《评西方的新公共管理范式》,《中国社会科学》2000年第6期;《公共管理范式的形成与特征》,《中国人民大学学报》2001年第1期;《走向一种“新公共管理”的实践模式》,《厦门大学学报》2000年第2期。

上,寻求有效的公共管理方式来提供广泛而优质的公共服务。因此,可以说公共管理学是一门研究国家或政府组织如何与其他社会组织协作而有效地提供公共物品或公共服务的学科。基于当代公共管理或政府治理与改革的理论与实践发展及现实需求,这样从公共治理与公共服务的角度来界定公共管理学是有道理的。

近年来,随着大数据和云计算等信息通信技术以及智能技术的发展,人类社会进入了信息社会的更高阶段,即所谓的“大数据时代”“后信息社会”“数据的社会”“智能化时代”或“(新)智能社会”,掀起了继“新公共管理”以及公共治理与公共服务运动之后的新一轮政府治理变革浪潮——人们称之为“数字政府”“政府3.0”“智慧政府”“智慧治理”“数据新政”“开放政府”“互联网+政务(政府)”等,这实际上是网络化、数据化和智能化驱动政府治理变革。

中国具有悠久的政府管理或公共行政的研究传统,至少可以追溯到夏商周的国家或政府的形成之时。而作为近现代科学意义上的公共行政学在中国的出现也几乎与西方同步,在19世纪末20世纪初西方行政学诞生之初,该学科就被引进到我国,并逐步生根和发展。20世纪50年代初到70年代末,该学科作为完整学科专业在大陆曾一度中断。邓小平同志在1979年3月30日党的理论务虚会上的讲话中指出:“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在也需要赶快补课。”^①响应邓小平同志的号召,80年代初中期,我国恢复了中断几十年的行政学(公共管理学)的教学与研究。经过三十多年的发展,我国公共管理学科的学术研究、人才培养、知识应用以及学科的社会建制(学科制度化建设)成就斐然,公共管理作为一个一级学科的地位得以确立,学科的社会影响也逐步增强。近十来年,随着我国市场经济体制的建立和行政体制改革的深化,公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士(MPA)专业学位研究生教育的启动,高校公共管理本科专业的大量开设,公共管理学科业已成为当代中国社会科学及管理科学中的一个充满生机活力和具有远大前景的学科,是当代我国社会科学及管理科学发展最快的学科领域之一。

然而,与西方相比,我国公共管理学科发展的起步较晚,存在着学科视野狭窄,基础不牢,学科知识体系不完整,理论研究落后于实践发展,本土化

特色不够鲜明,以及对国外尤其是西方公共管理理论和方法缺乏系统全面的了解,对它的新发展及新趋势的跟踪不紧与批判、消化和吸收不足等问题。

我国全面深化改革和经济社会的快速发展,对公共管理研究提出更高的要求。党的十八届三中、四中全会分别做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,对我国在新的历史起点上全面深化改革和依法治国做出了战略部署,提出了“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”以及依法治国的改革总目标。党的十八届五中全会提出实施网络强国战略,实施“互联网+”行动计划,发展分享经济,实施国家大数据战略;国务院发布的《促进大数据发展行动纲要》也提出加快政府数据开放共享,推动资源整合,提升治理能力。当前我国推进国家治理体系和治理能力现代化,正是在大数据与智能化新时代的背景上展开的。大数据与智能化在推动国家治理或政府治理体系和能力现代化进程中的作用巨大,前景广阔。

全面深化改革,国家治理现代化,依法治国,建设法治国家、法治政府和法治社会,决策的科学化民主化等,都迫切需要公共管理理论的指导及其知识的更广泛应用。这为中国公共管理学科的发展提供了前所未有的发展机遇,改革与发展中的大量公共管理与公共政策问题需要系统研究,政策实践及其经验需要及时总结。新形势要求我们迅速改变公共管理理论发展滞后于管理实践的局面,推动中国公共管理的理论创新,以适应迅速变化着的中国公共管理实践发展的需要。

中国公共管理的学科发展及理论构建需要世界眼光,既要突出本土化及其传统,采取中国立场,解决中国问题,发出中国声音;又要具有全球视野,面向世界,开放包容,兼容并蓄,海纳百川,彰显中国特色。习近平总书记在2014年2月17日省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话中指出:“中华民族是一个兼容并蓄、海纳百川的民族,在漫长历史进程中,不断学习他人的好东西,把他人的好东西化成我们自己的东西,这才形成我们的民族特色。”公共管理的学科发展及理论构建必须具备世界的视野和开放的心态,继续紧密跟踪研究国外公共管理学科的发展、演变及其动态与学术前沿,注意借鉴和吸收全人类包括西方公共管理的理论和方法的成果,立足于我国的国情及现实的公共管理实践进行深入研究,批判、改造、消化和吸收其中的科学成分以及合理

因素,进而形成有我们自己民族特色的公共管理学或中国特色的公共管理学。因此,当前我国公共管理学科发展的一项重要任务仍然是要在突出本土化研究的同时,紧密跟踪研究国外公共管理学科的发展与演变,新理论、新方法,大胆借鉴其新成果。

本书汇集了作者十年来在公共管理与公共政策领域探索的部分成果,是在本书作者独撰或作为第一撰稿人发表的四十余篇论文及几篇未发表文稿(研究报告或演讲稿)的基础上修改、扩展而成书的。全书分为如下八章:

第1章“学科范式”——公共管理的学科建构、范式特征与发展态势及前沿问题。讨论公共管理的学科定位与知识增长、中国公共管理理论研究的重点领域和主题、国家治理与政策的比较研究为何重要、走向规范化的中国公共管理学研究等问题。

第2章“政府改革”——当代中国与世界的政府改革的理论与实践及其前沿。包含行政体制改革与服务型政府建设、简政放权与职能转变、大数据与智能化时代的政府改革、合约制政府的理论与实践、政府治理方式及其选择、后危机时代的政府角色等内容。

第3章“地方治理”——对中国地方治理的理论研究与实践进展及对典型案例的分析。涵盖中国地方治理的研究设计、中加地方治理中的公民参与的比较、国家综合配套改革试验区的实践探索、平潭综合实验区行政体制改革构想、以行政体制改革为突破口推进厦门综改区建设、地方政府治理变革的理论探索等方面。

第4章“公共服务”——公共服务及其管理的理论基础与实践进展。论及公共服务提供的实践模式及其理论基础、公共服务质量持续改进的亚洲实践、公共服务质量奖的兴起、城市公共服务质量的“市民调查”、公共服务质量管理的本土经验、基本公共服务的均等化与有效供给、公共服务与经济发展的动态适应机制、科技公共服务评价指标体系的构建、公共服务提供机制与方式研究的进展等主题。

第5章“社会管理”——社会管理或社会治理创新问题。涉及社会管理创新研究的进展及应关注的几个问题、社会治理的三个基本维度、提升社会管理水平的战略和策略、厦门综改区社会管理创新实践及其特色、欧盟社会保护政策的兴起、中国应急管理的理论与实践等内容。

第6章“公共政策”——政策科学或政策分析的几个基本理论及实践问题。探讨寻求政策科学发展的新突破、中国政策科学的话语指向、政策

科学与智库建设、公共价值驱动政府战略管理、转产就业政策创新的“翔安样本”等话题。

第7章“人力资源”——公共人力资源管理尤其是人才发展战略与公务员管理问题。包括《公务员法》的颁布实施与转型期公务员制度的完善、MPA教育的发展与公共管理者的培养、高层次创新型科技人才队伍建设的战略与策略、加拿大人才引进战略及政策的评价等内容。

第8章“教学研究”——探讨公共管理专业不同类别与层次的人才培养及课程建设问题。涉及国家级精品资源共享课“政策科学”建设、MPA核心课程“公共政策分析”教学指导纲要的几点说明、国外公共行政专业的博士生培养模式及其经验、我国公共行政学博士学位论文的质量评估与比较分析等方面。

十年前,本人曾应北京大学出版社“未名社科菁华丛书”之约,着手整理《理解公共事务》一书的书稿(2007年3月正式出版),收入了此前十余年作者的近三十篇论文,探讨公共管理学的理论基础、世纪之交的学科前沿和实践进展中的若干重要主题,勾勒出这个时期该学科领域的基本轮廓。十年后摆在读者面前的《国家治理转型的逻辑》在“新常态”下延续了前一本书的主题,论及当前国家治理转型背景下的公共管理学科的理论前沿与实践进展,探讨了其中最重要的几大主题。本书可以作为公共管理和政治学等学科专业本科生和研究生相关课程的教学参考书,尤其是可以作为MPA专业学位研究生“公共管理学”课程的参考书,也可以列为研究生入学考试相关科目和公务员培训班相关专题的阅读书目。

感谢厦门大学“哲学社会科学繁荣计划”和中宣部“文化名家”人才计划项目的支持;感谢厦门大学出版社将本书列入“南强丛书”出版计划,感谢编辑部尤其是责任编辑黄茂林先生为本书的编辑付出的辛勤劳动;感谢发表本书各篇论文的杂志社以及责任编辑们,没有他们的慧眼与艰辛,也就没有这本书。最后,特别要感谢书中各章节所列的包括李德国在内的各位合作者同意将合著收入本书!应该说,本书只是作者本人及合作者近十年来在公共管理与公共政策研究和教学中的心得体会、粗浅之见,权当引玉之砖,诚请诸位赐教!

陈振明

2016年1月18日

于厦门大学成智楼

前

言

005

目 录

第 1 章 学科范式	1
1.1 公共管理的学科定位与知识增长	1
1.2 中国公共管理研究的重点领域和主题	11
1.3 国家治理与政策的比较研究为何重要	30
1.4 走向规范化的中国公共管理学研究	34
第 2 章 政府改革	42
2.1 行政体制改革与服务型政府建设	42
2.2 简政放权与职能转变	63
2.3 大数据与智能化时代的政府改革	83
2.4 合约制政府的理论与实践	100
2.5 政府治理方式及其选择	112
2.6 后危机时代的政府角色	130
第 3 章 地方治理	141
3.1 中国地方治理的“研究设计”	141
3.2 地方治理中的公民参与:中加比较	157
3.3 国家综合配套改革试验区的实践探索	171
3.4 平潭综合实验区行政体制改革构想	192
3.5 以行政体制改革为突破口推进厦门综改区建设	205
3.6 地方政府治理变革的理论探索	210
第 4 章 公共服务	220
4.1 公共服务提供的实践模式及其理论基础	220
4.2 公共服务质量持续改进的亚洲实践	239
4.3 公共服务质量奖的兴起	252

4.4	城市公共服务的“市民调查”	265
4.5	公共服务质量管理的本土经验	281
4.6	基本公共服务的均等化与有效供给	293
4.7	公共服务与经济动态适应机制	307
4.8	科技公共服务评价指标体系的构建	324
4.9	公共服务提供机制与方式研究的进展	341
第5章	社会管理	362
5.1	社会管理创新研究的进展及应关注的几个问题	362
5.2	社会治理的三个基本维度	378
5.3	提升社会管理水平的战略和策略	383
5.4	厦门综改区社会管理创新的实践及其特色	391
5.5	欧盟社会保护政策的兴起	404
5.6	中国应急管理的理论与实践	418
第6章	公共政策	430
6.1	寻求政策科学发展的新突破	430
6.2	中国政策科学的话语指向	438
6.3	政策科学与智库建设	450
6.4	公共价值驱动政府战略管理	461
6.5	转产就业政策创新的“翔安样本”	474
第7章	人力资源	482
7.1	《公务员法》的颁布实施与转型期公务员制度的完善	482
7.2	MPA教育的发展与公共管理者的培养	490
7.3	高层次创新型科技队伍建设的战略与策略	500
7.4	加拿大人才引进战略及政策的评价	513
第8章	教学研究	524
8.1	国家级精品资源共享课“政策科学”建设	524
8.2	MPA核心课程“公共政策分析”教学指导纲要的几点说明	532
8.3	国外公共行政专业的博士生培养模式及其经验	539
8.4	我国公共行政学博士学位论文的质量评估与比较分析	548

第1章 学科范式

1.1 公共管理的学科定位与知识增长^①

公共管理学是当代我国社会科学及管理科学发展最快的学科领域之一。改革开放以来尤其是近十年来,经过学界和政界的共同努力,公共管理作为一个独立学科的地位得以确立,学科的社会影响也逐步增强。但另一方面,在学科繁荣的背后,却有诸多的深层次问题没有解决,这制约了学术研究质量的提升和学科的进一步发展。因此,中国公共管理的研究水平的提升,需要关注学科定位与知识增长问题。本节先从学科定义、身份危机和知识基础三个方面考察公共管理学的学科定位问题;然后描述中国公共管理学发展的现状,评价分析其成就和问题;进而讨论中国公共管理学科下一步发展问题。

一、公共管理学的学科定位问题

学科定位与知识增长是公共管理学的重大基础理论问题。公共管理(学)是当代社会科学及管理科学的一个重要学科,它以公共部门的管理或公共事务管理为研究对象,其前身是传统的公共行政学。自20世纪七八十年代以来,国外公共管理的实践发生了深刻的变化,出现了声势浩大的公共部门改革或政府改革浪潮。这场改革既改变了公共部门管理的实践模式,也改变了公共部门管理的理论形态以及知识体系;最近一二十年,又出现了以公共服务为核心的公共管理研究的新知识形态。较之于传统的公共行政学,今天的公共部门管理研究领域无论是学科基础、研究视野、理

^① 本节是在《公共管理的学科定位与知识增长》(《行政论坛》2010年第4期)一文基础上拓展而成的。

论主题、学科分支,还是学科框架、研究方法和知识体系等都出现了新的变化。

与传统公共行政学一脉相承,公共管理学要研究作为公共事务管理主体的公共组织,特别是政府组织的结构、功能及其与环境的关系,研究公共管理活动的过程及其环节(如组织、决策、沟通、协调、监控、评估等)。然而,作为一种新的学科“范式”,公共管理学的研究更注重如何应用人类所创造的各种科学知识及方法来解决公共事务的管理问题,以促进政府及其他公共组织更有效地提供公共物品或公共服务。英国行政学家克里斯托弗·胡德说:“公共管理,这门国家的艺术,大致可以定义为如何设计和提供公共服务和政府行政的具体工作。”^①从这个意义上说,从静态的政治组织结构和制度研究导向动态的公共服务需求与供给问题,正是传统公共行政学向公共管理学变革的重要标志之一。

如果说传统公共行政学把抽象的官僚制行为与结构作为研究焦点的话,公共管理学则把关注点放在满足公众的服务需求上,寻求有效的公共管理方式来提供广泛而优质的公共服务。美国行政学者 V. 奥斯特罗姆指出:“作为传统公共行政理论的核心概念,官僚制结构是必要的,但它对于富有生产力、富有回应性的公共服务经济并不是充分的。正因如此,政治经济学家已把公益物品和服务的供给看成公共行政的核心组织性概念,研究如何超越特定政府管辖的限制,通过协作行为来共同提供特定的公益物品和服务。”^②

公共管理学把关注点放在与满足公众的服务需求上,寻求有效的公共管理方式来提供广泛而优质的公共服务。其目标是促进政府及其他公共组织更有效地提供公共物品或公共服务。因此,公共管理学也就可以界定为一门研究公共组织尤其是政府如何与其他社会组织合作而有效地提供公共物品与公共服务的学问。

从当代公共管理或政府改革与治理的实践需求来看,从公共服务的角度来定义公共管理学有其合理依据。有如马克·霍哲所说:“自 20 世纪 70 年代以来,市民对改进政府绩效的关注推动着公共组织机构逐渐将注

^① [英] 克里斯托弗·胡德著,彭勃、邵春霞译:《国家的艺术》,上海人民出版社 2004 年版,第 3 页。

^② [美] 文森特·奥斯特罗姆著,毛寿龙译:《美国公共行政的思想危机》,上海三联书店 1999 年版,第 26~27 页。