

21世纪公共管理系列丛书（第一辑）

公共管理方法与技术

主编·雷叙川

GONGGONG GUANLI
FANGFA YU JISHU



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

21 世纪公共管理系列丛书（第一辑）

西南交通大学出版基金资助

公共管理方法与技术

主编 雷叙川

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

公共管理方法与技术 / 雷叙川主编. —成都: 西南交通大学出版社, 2007.9

(21 世纪公共管理系列丛书. 第一辑)

ISBN 978-7-81104-735-6

I. 公… II. 雷… III. 公共管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 140426 号

21 世纪公共管理系列丛书 (第一辑)

公共管理方法与技术

主编 雷叙川

责任编辑	郭发仔 (gfz87@126.com)
封面设计	本格设计
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 87600533
邮 编	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸	185 mm × 230 mm
印 张	19.5
字 数	458 千字
印 数	1—3 000 册
版 次	2007 年 9 月第 1 版
印 次	2007 年 9 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-81104-735-6
定 价	29.80 元

图书如有印装问题 本社负责退换

版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

《21世纪公共管理系列丛书》

编 委 会

(以汉语拼音字母排序)

陈 光	戴 宾	高 强
贾建民	贾志永	蒲 云
王伯鲁	王 谦	肖 平
叶子荣	张 炜	

《21世纪公共管理系列丛书》

总 序

公共管理是运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等学科理论和方法，优化公共资源，实现政府和公共组织有效治理的过程。现代公共管理研究与教学在西方形成于20世纪初期。我国从20世纪80年代开始恢复关于公共行政与公共管理的研究与教育，90年代后期正式启动研究生MPA（公共管理硕士）项目。此时，已经比西方国家晚了70多年。

1924年，美国锡拉兹大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首开MPA教育之先河，公共管理研究生教育在欧洲、北美一些发达国家中，已经有了半个多世纪的历史。目前，MPA教育已成为很多国家培养高层次、应用型公共管理人才的主要途径之一。公共管理硕士（MPA）学位、工商管理硕士（MBA）学位及法律硕士（JM）学位在市场经济发达的国家中，已成为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。例如，在美国，开设MPA课程的学校有220多所，在读学员达3万多人。

目前，国外的MPA教育呈现出三个重要特点：

一是公共管理硕士教育呈多样化发展，包括国际公共事务硕士教育、公共事务科学硕士教育、公共政策硕士教育、社会事务管理硕士教育、政府行政硕士教育、非营利组织管理硕士教育、健康管理硕士教育等。其培养的硕士主要有四种类型：公共管理硕士（MPA，Master of Public Administration）、公共事务硕士（MPAs，Master of Public Affairs）、公共政策硕士（MPP，Master of Public Policy）和高级公共管理硕士（EMPA，Executive Master of Public Administration）。

二是公共管理教育向高层次拓展，出现了公共管理博士（DPA，Doctor of Public Administration）学位和公共管理哲学博士（The Doctor of Philosophy in Public Administration）学位。

三是公共管理教育出现了复合化趋势。根据公共管理人才教育的需要，各个培养院校整合学院和跨越学校界限的教学资源，为学生提供政治、法律、管理、心理等学科的基础知识，扩展学生的知识视野，培养学生多方面的技能，同时授予学生两个或两个以上的学位，即所谓联合学位教育，如公共管理硕士和国际关系硕士的联合、公共管理硕士和工商管理硕士的联合、法律博士和公共管理博士的联合等。

总之，公共管理教育的共同特点是，将研究与实践相结合，面向职业需求开展课程教育；

课程设置比较宽泛；导师不仅要有扎实的理论功底，而且要有丰富的实践经验，并有许多与有关岗位管理者沟通交流的机会；大多采取灵活的引导式教育和案例教学；学生可以根据兴趣和实际需要选择研究领域，并将实习作为学习的重要环节，尤其注重实际工作能力的提高。

目前，中国 MPA 教育在继续进行规模试点的同时，已开始转入常规发展阶段。其表现是：其一，初步形成了一套有别于全日制研究生教育的 MPA 新型教育模式；其二，初步形成了全国 MPA 教育指导委员会的工作制度和工作方式；其三，教育评估工作已经开始。

2003 年 9 月 25 日，西南交通大学召开了公共管理学科论证会。会上，大家认为“我校应发展公共管理学科，建立实体性公共管理学院”；2004 年 4 月 5 日，第十二届常委会第三次会议做出筹建“公共管理学院”的决定；2005 年 7 月 8 日，我校公共管理学院正式成立。西南交通大学公共管理学院成立以来，秉承“公义、合作、广博、致用”的办学理念，力求公共管理与工程技术学科相结合，学术训练和操作训练相结合，学术研究与政策研究相结合，硬技术与软科学相结合，正成为中国高水平的公共管理人才培养和教育基地、有影响的公共管理研究和成果产出基地、重要的政府决策咨询中心；成为培养和造就从事行政管理、社会管理、城市管理、公共工程管理、科技与教育管理等专门人才的重要基地；成为一所多学科结合渗透、富有特色的“应用研究型”学院。可喜的是，在短短几年间，我国公共管理学科和专业建设已经受到社会各界特别是高等教育界的重视，公共管理硕士的培养已经成为社会各界特别是政府部门既迫切需要、又高度认同的一项事业。

鉴于上述原因，我们决定推出《21 世纪公共管理系列丛书》，内容包括公共政策、公共伦理、公共经济、创新管理、管理技术与方法等。希望它能为我国的公共管理事业作出一点贡献。发展公共管理学科、加强公共政策研究、提高公共管理水平、培养公共管理人才是促进社会全面进步，建设富裕、和谐社会的历史性任务。我们有幸致力于这一伟大事业，理应作出新的贡献。

陈光

2006 年 7 月

目 录

第一章 公共组织管理方法与技术	(1)
第一节 公共组织概述	(1)
第二节 组织设计	(8)
第三节 组织运行	(31)
小 结	(36)
思考题	(37)
第二章 决策方法与技术	(42)
第一节 决策概述	(42)
第二节 决策责任与流程	(51)
第三节 集体决策与个人决策	(61)
第四节 决策的方法	(67)
小 结	(73)
思考题	(74)
第三章 计划方法与技术	(77)
第一节 计划原理概论	(77)
第二节 现代计划方法	(82)
第三节 计划方法与技术的应用	(96)
小 结	(101)
思考题	(101)
第四章 控制方法与技术	(102)
第一节 控制的含义与基本原理	(102)
第二节 控制的类型与基本要素	(105)
第三节 控制的原理与基本步骤	(107)
第四节 一般控制方法和技术与程序控制方法和技术	(110)
第五节 全面控制方法和技术面向未来的预防性控制	(113)
小 结	(115)
思考题	(115)

第五章 目标管理方法与技术	(116)
第一节 目标管理的基本内容	(116)
第二节 目标管理的方法	(119)
小 结	(131)
思考题	(132)
第六章 全面质量管理方法与技术	(139)
第一节 公共部门全面质量管理	(139)
第二节 公共部门全面质量管理体系	(147)
第三节 公共部门实施全面质量管理的基本原则和基本步骤	(153)
第四节 公共部门实施全面质量管理的基本方法与策略	(157)
小 结	(165)
思考题	(166)
第七章 系统分析方法与技术	(167)
第一节 系统分析方法概论	(167)
第二节 公共部门系统分析方法与技术	(174)
小 结	(185)
思考题	(185)
第八章 工作流程再造方法与技术	(186)
第一节 工作流程再造方法概论	(186)
第二节 流程再造的一般方法与技术	(192)
小 结	(215)
思考题	(215)
第九章 公共部门绩效评估	(220)
第一节 公共部门绩效评估概述	(220)
第二节 公共部门绩效评估体系建构	(224)
第三节 公共部门绩效评估的方法	(235)
小 结	(244)
思考题	(244)
第十章 社会调查方法	(246)
第一节 社会调查概述	(246)
第二节 社会调查的一般程序	(249)
第三节 社会调查指标	(252)
第四节 社会测量	(258)
第五节 社会调查方法	(265)

小 结	(271)
思考题	(272)
第十一章 统计分析方法与统计报表的制作	(273)
第一节 统计分析方法	(273)
第二节 统计报表的制作	(289)
小 结	(296)
思考题	(296)
参考文献	(297)
后 记	(301)

第一章 公共组织管理方法与技术

现代社会是一个高度专业化的社会，公共组织作为公共事务的管理者和公共产品的提供者在社会中占有重要位置。公共组织理论是研究和揭示公共组织性质、设计方式、组织行为、组织发展规律等一系列关于组织问题的理论。从本质上讲，公共组织理论是为公共组织及其管理提供了一种系统的思维方式，以及公共管理实施方面的重要基础知识。本章将首先揭示公共组织的内涵、结构、设计、运行及发展。

第一节 公共组织概述

一、公共组织的定义

组织是人们为实现某一目标而结成的群体。形成组织是为了确保能协调组织成员的行为，以便最终实现人们的目标。在当今社会，组织正面临着越来越多的变革和挑战。传统的组织形式已很难适应新的社会环境，陈旧的管理思维也让位于新的管理思想与方法。客观环境的改变要求组织也要发生相应的变革。

组织具有一些共性：它是在人们的相互交往中所结成的一定行为模式的集合；它一般具有特定的目标；一般都具有一定的结构方式和行为方式；其成员具有内在的精神意识；组织文化有共性；组织要随环境的变革而发生相应改变等。

根据这些特点，我们将组织定义为：在一定的社会环境中，人们通过交往而形成的具有共同心理意识，并为了实现某一特定目标而按一定的方式联合起来的有机整体^①。根据组织所实现的目标性质不同，我们可以将组织分为为实现私人利益最大化而存在的组织，以及为实现公共利益而非以营利为目的而存在的组织。前者通常被称为私人组织，后者则被称为公共组织。广义上的公共组织既包含政府组织，也包括第三部门组织，他们都是以管理社会公共事务、协调社会公共利益关系为目标而存在的组织。狭义上的公共组织仅指国家机关。

二、公共组织的类型

依据不同的标准，可以将公共组织分为若干类型。比如，按权限范围的大小，组织可以分为中央公共组织和地方公共组织；按公共程度的高低，组织可以分为政府组织和第三部门组织；根据管理公共事务的不同，组织可以分为管理文化、科技、教育、国防、公安、外交等事

^① 陈振明：《公共管理学》，中国人民大学出版社2005年版，第41页。

务的公共组织。在这里，着重介绍三种类型的划分方法。

1. 财务—会计标准分类

对公共组织以财务—会计标准进行划分，有利于加强审计和对公共组织的监督。政府或非营利组织的会计准则与营利性公司的会计准则是不同的。政府或非营利组织二者的会计准则也存在一定的差异。总的来说，按照这一标准，公共组织大体可以分为六种类型：政府机构、教育组织、健康和福利组织、宗教组织、慈善组织、基金会^①。

2. 公共权力标准分类

按照公共权力的强制性大小，公共组织又可分为以下类型：

(1) 强制型公共组织，主要是指政府部门。这类组织根据宪法和法律的授权，依靠公共权力对公共事务进行强制性管理。其就某一事务作出的裁决，有关组织和个人必须服从。

(2) 半强制型公共组织。在市场经济条件下，政府管理是“有限管理”，即在市场失灵的一定范围内实施管理。但市场功能的内在缺陷又要求有这样的公共组织存在：它们实施管理更多地是依靠市场手段而不是行政手段，它们的管理行为对当事人有一定的强制性，但这类公共组织的强制性在一定程度上是可抗的，当事人可以拒绝裁决，典型的如各种形式的仲裁委员会。消费者权益保障委员会和各种行业协会也是现实生活中人们最常接触到的半强制型公共组织。

(3) 非强制型公共组织。除了上述两类公共组织外，还有一些公共组织肩负着重要的公共管理任务，但他们的管理特点是非强制和服务性，而且大多数是非营利组织，主要有各种院校、社区学校、研究所、基金会、医疗保健机构、文化和科学技术团体、各种咨询服务机构等。

3. 权威与等级结构标准分类

(1) 古典模型。其强调在最高职位中建立权威和明确责任的管辖范围，再依次往下对各个行政级别职位进行权限的划分与再划分。效率是组织追求的首要价值，专业化与协作是组织的基本要素。

(2) 官僚模型。官僚模型组织的基础是理性—合法权威，即根据在组织内所处的地位而产生的职权，行政人员的职权依理性建立的标准、法律和规章制度来确定，也就是说，组织不是靠服从个体而是靠非人格化的规则来管理的，理性意味着效率。

(3) 第三部门行政模型。其以系统和权变的方法作为支撑。公共事务往往由多人组成的委员会进行管理；许多政府工作委托给第三部门完成，政府用不上自己的等级权力；政府不可能轻而易举地监督组织之外的代理商，除非代理商损害了该项目和所服务的公众利益；行政组织往往不是孤立地处理公共事务，而是与其他公共组织形成一个网络。

三、组织的结构

(一) 组织的结构特性

组织结构 (Organization Structure) 描述的是组织的框架体系，犹如人的骨骼构成了人体

^① [美] 罗伯特·J·弗里曼、克雷格·D·肖尔德斯：《政府及非营利组织会计理论与实务》（第四版），清华大学出版社1999年版，第1~2页。

的框架一样，组织也需要依靠其结构来确定组织的形状。组织的结构特性一般包含三个层次的意思：

(1) 复杂性，主要是指组织分化的程度。越是分工细致的组织，越是纵向层级多的组织，越是地理分布广泛的组织，组织内人员活动的协调就越困难。

(2) 正规化，主要是指组织依靠制定规则和程序来引导成员行为的程度。组织规范越少，其正规化程度就越低。组织规模尽管很小，但是规章制度很完善，其成员清楚地了解什么应该做，什么不应该做，这样的组织其正规化程度就比较高。

(3) 集权化，主要是指组织决策制定权力的集中程度。在决策高度集中的组织里，问题自下而上地传达到决策者，由其制订组织的行动方案。当决策制定权力授予下层成员时，我们就认为该组织具有分权化的倾向。

(二) 影响组织结构的要素

(1) 战略。组织结构是帮助组织管理者实现组织目标的手段，因为组织目标是应组织的战略规划而产生的，因此，组织的结构应该服务于、服从于组织的战略。

(2) 规模。组织的规模对组织结构具有明显的影响。比如，大型组织更倾向于较高的组织程度专业化和纵向层级的划分，规程条例也比一般的小组织多。但是，随着组织的扩大，规模对组织结构的影响也越来越小。

(3) 管理层次，主要是指组织内部纵向划分的等级数。一般来说，组织有高层、中层和基层之分。高层侧重于决策，基层侧重于执行，中层起着承上启下的作用。

(4) 管理幅度，主要是指一名上级管理者或一个组织有效管理的下级人员或单位、部门的数目。管理幅度是衡量管理工作复杂性的重要标志，一项工作越复杂，其管理幅度就越宽。

(5) 技术。任何组织都需要通过技术将投入转化为产出。因此，组织要合理调配设备、材料、知识和富有经验的成员，将他们组合成一定的类型和形式来进行组织活动。

(6) 环境。环境也是对组织结构产生影响的重要变量。从本质上说，机械式的组织在稳定的环境中运作最为有效；有机组织则与动态的或不确定的环境相匹配。

(三) 组织的结构类型

每个组织都要分设若干部门，并形成一定的管理层次和管理机构。组织结构图可以充分表明组织内各部门的排列顺序、空间位置、聚散状态、联系方式以及各要素之间的相互关系。

组织的部门化是指按照一定的方式将相关的工作活动加以细分和组合，形成若干易于管理的组织单位，如部、处、科、室、组或股等。这些单位统称为部门。部门的划分可以有多种方式，并由此形成不同的组织结构。横向的部门划分是建立组织结构的基础。通过将部门划分可以将组织划分为若干小单位，使组织的各项业务落实到具体的承担机构上。

常见的组织形式有：直线制、职能制、直线职能制、事业部制、矩阵管理制、立体多维制结构以及网络型组织结构。

1. 直线制组织结构

直线制是一种最早也是最简单的组织形式（见图 1.1）。它的优点是结构比较简单，责任

分明，命令统一；其缺点是它要求行政负责人通晓多种知识和技能，亲自处理各种业务。在业务比较复杂、组织规模比较大的情况下，把所有管理职能都集中到最高主管一人身上，显然是难以胜任的。因此，直线制只适用于规模较小，生产技术比较简单的组织，而不适合于生产技术和经营管理比较复杂的组织。

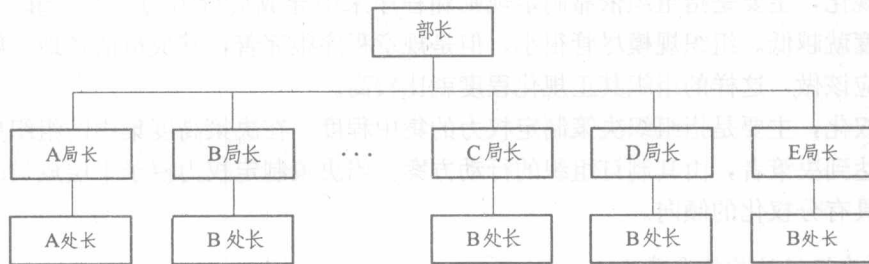


图 1.1 直线制组织结构示意图

2. 职能制组织结构

职能制组织结构，是指各级行政单位除主管负责人外，还相应地设立了一些职能机构（见图 1.2），如在厂长下面设立职能机构和人员，协助厂长从事职能管理工作。职能制组织结构的优点是能适应现代化工业组织生产技术比较复杂、管理工作比较精细的特点，能充分发挥职能机构的专业管理作用，减轻直线领导人员的工作负担。它的缺点是：妨碍了必要的集中领导和统一指挥，形成了多头领导，不利于建立和健全各级行政负责人和职能科室的责任制等。现代组织一般都不采用职能制。

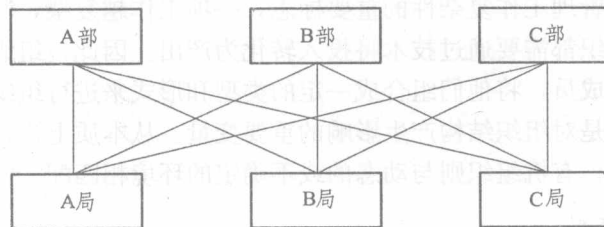


图 1.2 职能制组织结构示意图

3. 直线职能制组织结构

直线职能制，也叫生产区域制，或直线参谋制。它是在直线制和职能制的基础上，取长补短，吸取这两种形式的优点而建立起来的（见图 1.3）。目前，我们绝大多数组织都采用这种组织结构形式。这种组织结构形式是把组织管理机构和人员分为两类，一类是直线领导机构和人员，按命令统一原则对各级组织行使指挥权；另一类是职能机构和人员，按专业化原则，从事组织的各项职能管理工作。它的优点是：既保证了组织管理体系的集中统一，又可以在各级行政负责人的领导下，充分发挥各专业管理机构的作用。其缺点是：职能部门之间的协作和配合性较差，职能部门的许多工作要直接向上层领导报告请示并获准后才能处理，这一方面加重了上层领导的工作负担，另一方面也降低了办事效率。

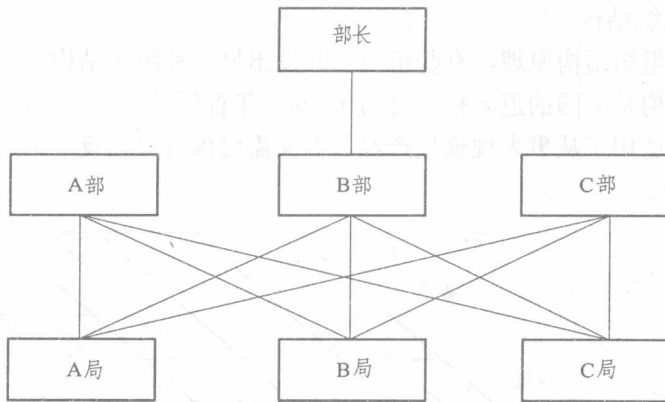


图 1.3 直线职能制组织结构示意图

4. 事业部制组织结构

事业部制最早是由美国通用汽车公司总裁斯隆于 1924 年提出的，故有“斯隆模型”之称，也叫“联邦分权化”，是一种高度（层）集权下的分权管理体制。

它适用于规模庞大、品种繁多、技术复杂的大型组织，是国外较大的联合公司所采用的一种组织形式，近几年我国一些大型组织集团或公司也引进了这种组织结构形式。

5. 矩阵管理制组织结构

在组织结构上，既有按职能划分的垂直领导系统，又有按产品（项目）划分的横向领导关系的结构，后者称为矩阵管理制组织结构。矩阵管理制组织结构适用于一些重大攻关项目，特别适用于以开发与实验为主的单位（见图 1.4）。

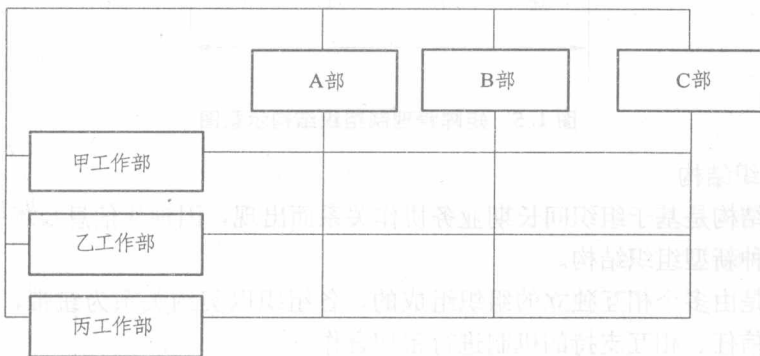


图 1.4 矩阵管理制组织结构示意图

矩阵管理制组织是为了改进直线职能制横向联系差、缺乏弹性的缺点而形成的一种组织形式。矩阵管理制组织的优点是：机动、灵活，可随项目的开发与结束进行组织或解散；由于这种结构是根据项目组织的，因而任务清楚，目的明确，各方面有专长的人都能做到有备而来。缺点是：项目负责人的责任大于权力，因为参加项目的人员都来自不同的部门，所以项目负责人对他们的管理有困难，没有足够的激励手段与惩治手段等。

6. 立体多维制组织结构

参照矩阵管理制组织结构原理，有些组织已开发出另一种组织结构形式——立体多维制组织结构。这种组织结构是美国的道·科宁公司于1967年首创的。

立体多维制组织适用于从事大规模生产经营而又需要保持灵活反应的跨国公司或大型的跨地区组织（见图1.5）。

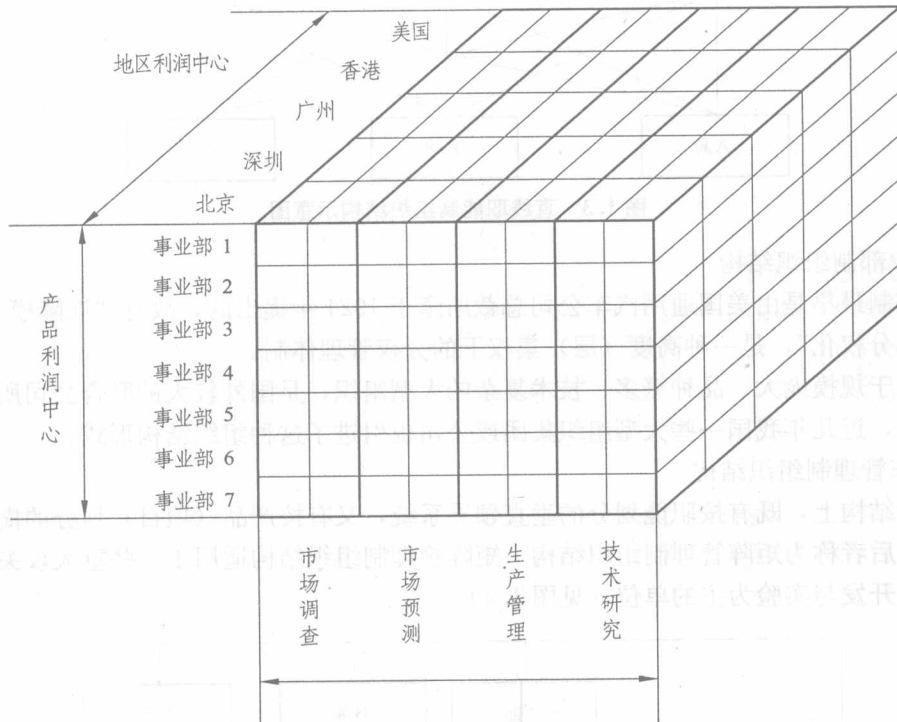


图 1.5 矩阵管理制组织结构示意图

7. 网络型组织结构

网络型组织结构是基于组织间长期业务协作关系而出现，因现代信息技术手段迅速发展而被广泛使用的一种新型组织结构。

网络型组织是由多个相互独立的组织组成的，各组织以契约关系为纽带，通过互利互惠、相互协作、相互信任、相互支持的机制进行密切合作。

（四）组织结构的设计程序

（1）确定组织目标，这是进行组织结构设计的出发点。任何组织都离不开一定的目标，没有明确的目标，组织就失去了存在的意义。所以，进行组织结构设计的第一步，就是要在仔细分析组织所处的内外环境的基础上，合理确定组织的总体目标及其衍生目标。

（2）确定业务内容。根据组织目标，确定为实现目标所需进行的业务管理工作项目，并按照项目性质如政府部门的政策研究、政策决策、政策执行、执行监督以及结果反馈等进行分

类。在明确了各项目的范围和大概的工作量以后，就可以对总体的业务流程进行设计，以使总体业务流程达到最优。

(3) 确定组织结构。根据组织的规模、技术特点、业务量的大小，在参考同类型其他组织的结构设计经验和教训后，我们就可以根据自己的管理方式，确定所采取的组织形式、所需要的机构和部门，再把性质相同或相近的管理业务分别归口到相应的业务部门。这样，就可以形成层次化、部门化的结构。

(4) 配备职务人员。根据不同部门所负责的业务性质和对人员素质的要求，我们为其挑选合适的工作人员和行政负责人，并明确其职务和职称。

(5) 规定职责权限。根据组织的目标设计，为不同部门的工作人员及其负责人明确对分管业务所应负的责任和评价其工作绩效的标准。同时，还要根据各部门搞好业务的实际需要，赋予各部门的行政负责人一定的权力。

(6) 联成一体。这是组织结构设计的最后一步，要通过明确各部门之间的相互关系以及它们之间信息沟通及互相协调的原则和方法，把各部门联结起来，使组织成为一个整体，并能协调运作和有效的实现组织目标。

四、我国各级政府间关系的改革与发展

我国政府间关系的传统模式是等级控制模式。改革开放前的计划体制，使政府间关系呈现为三个显著特征：① 在政府间的结构关系上，主要体现为层级隶属关系；② 在政府间的权力分配上，实行中央高度集权；③ 在政府间的横向关系上，阻隔多而联系少。改革开放以来，我国政府间关系也发生了很大的变化和改革，其主要内容包括以下几个方面：

(1) 政府间关系等级制结构的变化。这主要表现为准层级减少和中心城市的发展两个方面：其一，准层级的压缩。我国是个幅员辽阔的大国，新中国成立以来，我国地方政府层级设置经历了多次调整，并最终形成了省、县（县级市）、乡三级制和省、市、县（县级市）、乡四级制并存，以后者为主的稳定局面，同时还存在着若干非正式的层级，即准层级。改革开放以来，我国地方政府的层级通过结构调整呈现出不断减少的趋势。由于政治层级稳定性较强，调整主要体现在准层级的减少上。这为政府间组织结构的扁平化奠定了基础，同时也密切了各层级政府间的直接联系，十分有利于政府间关系的重构。

其二，中心城市发展对等级制的冲击。我国城市化进程正在加速，城市已经成为最为普遍和最为重要的地方政府单位所在地。为了发挥中心城市的作用，我国采取了两项重大改革措施：一是对若干中心城市实行计划单列，并在此基础上确立了副省级市，这对政府间关系的等级制带来了重大挑战：中央与副省级市的直接经济关系和通过省政府的间接政治关系，使原来的单一垂直领导关系变成了一种不等边的三角关系。三者既相互依赖又相互独立，使政府间关系更具有灵活性，更有利于城市的快速发展。二是实行了市管县体制。这一体制的实质就是将派出机关——地区行政公署转变为省县之间的一级政权，由一级城市政府来实现。这一体制从方便城市经济发展与管理到简化城乡双轨行政管理体制，是城乡经济一体化和行政一体化的两个过程同步进行的结果。这一体制通过促进地区分工的横向经济合作和建立开放型经济网络，

实现了从城乡分治走向城乡合治，城市行政区与城市经济区保持一致的目的。

(2) 地方分权的改革。政府间关系的核心内容是权限划分问题。我国近年来在政府间关系的权力分配问题上有四种主要理论与实践：集权主义、地方分权主义、均权主义和财政联邦主义^①。而在现实中，政府间关系出现了根本性的变化。我国自 20 世纪 80 年代开始的改革，基本上是通过“简政放权”、“放权让利”过程来扩大地方政府的自主权限。财政体制走过了“一灶吃饭”、“分灶吃饭”、“总额分成”、“分类分成”、“利改税”、“划分税种、核定收支、分级包干”，以及各种不同的“承包制”体制过程，直至 90 年代形成了“分税制”体制。在经济管理权限上，主要表现为逐步放开价格，下放投资权、物资统配权和利用外资审批权、外贸外汇管理权，中央组织下放以及赋予个别地区发展“特权”。人事干部管理权限则下放给地方并不断扩大，行政领导体制则由集体负责制改为首长负责制等。地方政府自主权的扩大，大大提高了地方政府在地方事务决策中的地位，使地方政府在发展地方经济方面更主动、更积极。

(3) 横向联系的扩展。随着地方政府自主权的扩大，以中央政府和地方政府为组织者和协调者的各种形式的区域经济开发和区域经济合作逐渐兴起，并出现了如下类型：① 省市间的经济协作区，如上海经济区（1983.1）、东北经济区（1983.6）、五省区经济协调会（1984.4）、西北五省区经济技术协作联系会（1984.6）、中南五省区二市经济技术协作联席会（1985.3）、三峡地区经济开发区（1986.7）等；② 省市毗邻地区经济协作区，如湘鄂毗邻四地市协作区、嫩江流域经济区、湘桂毗邻地区经济协调会、闽浙边区三地一市经济技术联谊会（1987.2）、陕甘川毗邻十二方经济区（1986.11）、鄂赣九地市经济协作区（1987.4）等；③ 省市内经济协作区，如闽南经济区（1983.12）、苏扬两地流失经济技术协作网（1987.2）、浙东经济技术联谊会（1987.3）、杭嘉湖地区横向经济联谊会（1987）等；④ 城市经济技术协作网络，如西北五城市经济技术联席会（1984.9）、长江沿岸中心城市经济协调会（1985.12）、十五城市横向经济联合恳谈会（1986.11）、计划单列七城市经济协作联席会等。这种横向联系的扩展对政府间关系的影响是多方面的，它密切了地方之间的经济关系，使中央与地方政府的一对一博弈变为一对联合体的博弈格局，增强了地方政府的博弈力量，也便于中央更好地介入地方事务的管理。

尽管我国政府间关系获得了很大的发展，但仍存在着诸多不适应性，西方各国的实践证明，网络模式是政府间关系改革的明智选择。这是随着信息技术发展、政治民主化进程、市场网络化要求为前提的。为此，我国政府间关系要进一步进行调整，继续简化政府组织间的层级结构，实行合理的地方分权，加强横向合作，为建立网络化的政府间关系^②打好基础。

第二节 组织设计

著名的管理大师哈罗德·孔茨（Harold Koontz）曾经说过：“组织结构的设计应该明确去

① 参见林尚立：《国内政府间关系》，浙江人民出版社 1998 年版。

② 网络模式的政府间关系有三个突出特征：扁平化的组织结构、政府间的分权关系、政府间的相互合作。未来的政府间关系，其组织结构不再以科层体系为基础，而是建立在与信息社会相适应的网络组织之上，政府间关系从单一依赖走向相互依赖，政府间的合作关系会更加紧密。