

新时期领导干部能力建设丛书

XINSHIQI LINGDAO GANBU NENGLI JIANSHE CONGSHU

总主编◎孙庆聚

提高领导干部 公共服务能力

张荣臣 李勇进 谢英芬 主 编

李鹏飞 著

中国方正出版社

新时期领导干部能力建设丛书

XINSHIQI LINGDAO GANBU NENGLI JIANSHE CONGSHU

总主编◎孙庆聚

提高领导干部 公共服务能力

张荣臣 李勇进 谢英芬 主 编

李鹏飞 著

中国方正出版社

图书在版编目(CIP)数据

提高领导干部公共服务能力 / 张荣臣等主编. —北京: 中国方正出版社, 2008.5
ISBN 978-7-80216-350-8

I. 提… II. 张… III. 国家行政机关—社会服务—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 054381 号

提高领导干部公共服务能力

张荣臣等 主编

责任编辑: 康 弘 刘彦彩

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010)66560642 读者服务部: (010)66562755

编辑部: (010)59596620 出版部: (010)66510958

网址: www.fzpress.com.cn

责编 E-mail: fangzheng1313@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京春华腾飞印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 960 毫米 1/16

印 张: 13

字 数: 135 千字

版 次: 2008 年 5 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 2 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978-7-80216-350-8

定价: 28.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

目 录

第一章 从“管制”回归到“服务”

——确立公共服务理念	1
从“拿着竹鞭的官员”说起	3
“贤良文学”告诉了我们什么	6
管制越多，发展的代价就越高	9
管理就是为人民服务	12
公共服务理念的源头活水	14
政府的上帝是“顾客”	16
工具理性，还是价值理性	19
服务而不是掌舵	22

第二章 用人民赋予的权力为人民谋利益

——正确行使公共权力	25
政府的公共权力从哪里来	27
何为正确的公共权力观	30
只有心术正，权力才不会用歪	33
行使公共权力要做到“八慎”	36
用权的要义，首在正确树立权威	39
推进公共权力的科学配置	43
公共权力的社会制约	46
公共权力的法律制约	50
公共权力的道德制约	53
依法行政方能制权	57

第三章 管理：一门人际互动艺术

——提升个人公共管理能力	61
负责全局有方略	
——谈当好正职	63
甘为绿叶扶红花	
——谈当好副职	67
诸葛亮“事必躬亲”的警示	70
明确自身权限，争取上级支持	74
激励下属，讲究方法	77
搞好班子团结应注意的几个问题	81

第四章 善断于众说纷纭之际

——科学进行公共决策	85
“西蒙的蚂蚁”告诉了我们什么	87
体制问题更带有根本性	92
良好的决策取决于优越的机制	95
以科学的程序保证科学的决策	98
方法越多，破解难题的机会就越多	100
僵化的头脑不会产生新鲜的方法	104
民主是科学决策的重要保障	108
给决策者的十个提示	111
需要澄清的几个认识盲点	114

第五章 效率是一切公共组织的生命线

——高效输出公共服务	117
多方出力总比一方单独使劲好	119
上有政出多门，下必无所适从	123
超越帕金森定律	126
学会合理分配你的工作时间	129
学会把人力资源组织起来	133
学会有效地与同事沟通	135
上下级之间交谈的技巧	137

养成良好的机关工作习惯	139
第六章 不受监督的权力必然走向腐败	
——自觉接受公民和组织监督	141
假如公共权力也是一种消费品	143
政务公开是公民监督的重要前提	146
不是人们喜欢被监督，而是不得不接受监督	149
自觉接受人民代表大会的监督	151
“自觉接受人大监督”靠得住吗	154
来自西方国家的他山之石	156
把效能监察与公民监督结合起来	160
自觉接受“第四权力”的监督	163
第七章 探索现代化进程中的政府定位	
——推进公共服务型政府建设	167
建设公共服务型政府：时代的召唤	169
服务型政府是什么样的政府	172
大势所趋，民心所向，政必由之	174
建设公共服务型政府：路在何方	176
强化社会管理职能的基本思路	180
建立公共服务型政府：一个庞大的系统工程	184
提升政府公共服务能力	189
建立公共服务型政府，领导干部是关键	193
后记	198

第一章

从“管制”回归 到“服务”

——确立公共服务理念

从“拿着竹鞭的官员”说起

汉字是中国文化的一个重要特征，中国汉字里有许多有趣的象形字，管理的“管”就是其中一个。“管”字上半部分为“竹”，下半部分为“官”，意为“拿着竹鞭的官员”，管理就是“拿着竹鞭的官员”高高在上地“牧民”。“管”字的这种含义与中国传统文化是紧密相连的，中国传统文化强调等级秩序、尊卑贵贱、人治教化，因此“管”字的内涵就是自上而下的威胁和控制。“管”字演变到现代，原来“威胁”、“控制”的内涵早已大打折扣，但它背后的文化灵魂却没有发生质的改变，这在一些经济欠发达国家和地区表现得尤为突出。

社会存在决定社会意识，市场经济是促进社会观念转变的决定力量。在市场经济的作用之下，改革开放 30 年来，我国的社会观念发生了天翻地覆的变化，人们的权利意识、自主意识、创新意识、公平意识等被一一唤醒，可以说，社会意识的发展进入了一个前所未有的新时期。但在社会意识发生剧烈变革的时候，政府的公共行政意识却变化得相对较慢，于是，社会要求和政府行为之间产生了一个较大的落差。主要体现在以下几个方面。

第一，政府的民主意识淡薄。企业、公民和非政府组织都希望自己的利益诉求、利益表达和利益实现，能够有一个制度化的管道来保证实现，但遗憾的是，目前这种有效的、合法的制度化管道还没有建立起来。于是，非制度行政参与，甚至是偏激的权利表达方式在现实中发生了，例如，某县最近发生的民众抬棺冲击政府的事件就十分令人深思。

第二，政府的法治意识淡薄。组织法、复议法、监察法、诉讼法都是约束政府的专门法律，然而在有些领导干部那里，法律约束只不过是

一句空话。有法不依、依法不严、违法不究，甚至知法犯法仍然屡屡发生，归根结底还是认为权大于法。因为法治观念的缺失，彩虹桥事件、孙志刚事件等出现了，公共权力腐败也层出不穷。

第三，政府的效率意识淡薄。按照科层制理论设计出来的政府组织结构，本身就是为了提高行政效率，但马克斯·韦伯的理论在中国似乎“水土不服”，机构臃肿、人浮于事、效率低下、官僚主义倾向严重等深层次问题长期得不到解决，改革面临着太多的阻力。

第四，政府的责任意识淡薄。权力和责任本来应该是对等的，但实际上，有权无责，大权小责的问题仍然存在着。权力不受约束与行使权力而不负相应的责任同样是十分可怕的。令人欣喜的是，近年来，政府“问责制”建设取得了可喜的成果，有望在未来得到进一步的完善和发展。

凡此种种，都可以归结为政府良性价值理念的淡薄和缺失，归根结底又集中体现为服务这一核心价值的缺失。在政府治理文化的核心价值观念群中，公共服务是第一价值，决定着其他的价值理念，其他价值理念只是它派生和催化出来的。政府服务意识的淡薄或缺失，有着多方面的原因。

其一是传统行政文化的现实影响。作为一个农耕文明的文化产物，传统行政文化以总体性“文化遗传基因群”方式在中国现实社会存在，其消极因子仍然影响着行政领域的方方面面，譬如“官本位”，“家长制”等。

其二是计划体制的历史惯性作用。通俗地讲，计划经济本身就是一种“命令经济”，指令性计划从上级部门到下级部门层层传递，每个下级部门都要按照上级部门的指令性计划严格完成各项生产、分配指标。这就需要从上而下的层层管制，因此集权行政模式就是计划经济的必然选择。体制塑造人；好的体制使坏人无法任意横行，坏的体制却使好人无法充分做事。体制具有惯性，体制塑造的人也具有惯性，这种惯性的作用要到它的势能衰竭为止。

其三是社会的自组织能力弱。在强国家、弱社会，强政府、弱公民的状态下，在利益较为均衡分配的传统社会中，社会难以形成利益共同体，不需要进行自我组织和自我管理。而在市场经济导致的利益主体和利益要求日益分化的今天，由于利益的一致带来的利益共同体的日益增

多，公民社会在历史的进步中开始发育。但由于对国家、政府的长期依附，中国的 NGO（非政府组织）至今仍然缺乏独立性和自主性，因而难以有效地组织公民维护自身的合法权益。

因此，在这种社会环境中，政府的“管制”理念仍然不同程度地存在，但这种理念无论是从“应然”还是“实然”的角度讲，都必须得转变。理由是，一方面，我们国家是中国共产党领导的社会主义国家，党是全国各族人民利益的忠实代表，在党领导下的人民政府的本质是为人民服务，理所应当以“服务”——为公民服务为核心理念；另一方面，市场经济正在孕育着公共服务理念，自由、平等、公开、效率、服务都是市场经济的观念产物，各种价值理念是息息相关、相互催生的，在生产、交易的自由、平等、公开、效率实现之后，公共服务理念必然逐步被催生出来。

“贤良文学”告诉了我们什么

汉朝初年，政府吸取秦朝速亡的教训，奉行黄老“无为”政策，解除政府对经济资源的全面管制，甚至货币都可以由民间自由铸造。在这样宽松的环境下，国民经济逐渐从战乱中恢复。可是到了汉武帝时期，好大喜功，穷兵黩武的武帝，搞得政府财政十分紧张，便临时抱佛脚，启用了桑弘羊等一批善于敛财的财政专家。这些官僚不懂得也不相信市场，而迷信政府的权力和能力，他们所实行的政策，只有一个目标，即增加政府的财政收入。而所采用的办法也只有一条，那就是加强政府对经济资源的控制和对商业活动的管制。

官僚们推行的公共政策花样很多，比如，实行盐铁和酒类的政府专营；推行商品的储备调配制度，由政府根据所了解到的市场供需状况，在全国范围内储备、调配物资，以供应边境打仗所需；不准私人铸造货币，改由国家统一铸造。其中有一条比较荒唐，那就是鼓励民众告发富人财富，告发者可以分得富人的一半财富。

其结果可想而知，像一切时代的政府管制一样，政府专营的商品供应短缺，质量下降，价格飞涨。政府储备调配商品，则凭空地给了大小官吏们腐败的机会。至于国家收回货币铸造权的后果，两千年后的哈耶克告诉我们：政府由此可以很方便地操纵铸币成色，制造通货膨胀，掠夺民间财富；而告发富商的政策，则导致中产阶级以上的商贾之家大半倾家荡产。

朝野对于这些政策议论纷纷，以知识分子——那时候叫做“贤良文学”为首的民间普遍提出反对，而政府官僚们却拼命坚持。武帝死后，昭帝年幼，大将军霍光执掌朝政，他召集这两派举行公开的政策——实际上是宪政性质的辩论。若干年后，桓宽写了一本书，记录了这场大辩论，题为《盐铁论》。

仿佛是大学生辩论赛一样，“贤良文学”开宗明义，直截了当地指

出了当时民众处境艰难的根源，那就是国家控制经济资源，实行管制。“今郡国有盐铁、酒榷、均输，与民争利。散敦厚之朴，成贪鄙之化。”

根据“贤良文学”的主张，君主应当行“仁”政，“导民以德”。所谓“仁”，就是平等地对待每个人，用现代人的话来说，政府的职能应该是提供公平的规则体系。根据这样的理想，权力只能用来维护礼法，而不是供政府谋取一己私利。因而，“天子不言多少，诸侯不言利害，大夫不言得丧”，意思是说，各级政府都不应该以自己获利为目的。因为，如果政府孜孜于经济利益，肯定会忘记自己的根本职责，与民争利，作为裁判，自己跳进场内踢球，也就不可能公平地制定和执行规则。

与民争利，赢家当然是政府。通过聚敛钱财政府可以扩大权力，增加财政收入，然后好大喜功地上马一些项目，就像汉武帝那样，营造出一番虚假的国富民强的景象。然而，这样的政策“非长策也”，这样的景象不可能长期维持：一方面，政府管制给了官吏盘剥以极好的借口，这必然导致腐败横行和社会不公；另一方面，政府的控制和干预会扰乱社会正常的秩序，导致民风堕落，诚如《春秋公羊传·桓公十五年》所言：“诸侯好利则大夫鄙，大夫鄙则士贪，士贪则庶人盗。”在今天看来，民风一旦堕落，则再高的GDP和财政收入，也未必能化解由公民普遍的不信任可能引起的社会危机和政治诚信危机。汉朝由盛转衰的历史教训值得深思。

沿着历史的隧道回到现实，人们不难发现，在社会主义市场经济条件下，在社会的微观经济领域，管制仍然是一些政府及其职能部门的思维方式和工作方式。从近处看，这是计划经济的惯性在起作用，从远处看，则是传统行政文化的消极影响尚未涤清。这种以行政审批为典型特征的政府管制，是导致政企不分、政社不分的原因，是深化改革的障碍。为此我国也及时地出台了改革行政审批制度，放松管制，给企业和社会更大的自由度和自主性的政策，但许多政府的“审批存量”仍然十分可观，更不用说砍掉了某些项目，还可能会绕过法律巧立名目，上马其他新项目。

对此，有些深受其害的知名企业家直言，不少政府部门有“指导癖”。当看到企业发展形势不错时，便明确要求企业如何上规模上档次，要求如何加快发展，并当场拍板让金融部门提供支持。但是，最终的结

果往往是这种“指导”经不起市场的考验，在其“指导”下，很多企业很快陷入举步艰难甚至倒闭关门的困境。

较远的例子或许人们已经淡忘——某地一化工集团公司为了一个有市场前景的技改项目，历经10年时间，经过层层上报、审批，终于完成了耗资10亿元的建设项目。然而，由于时过境迁带来的市场巨变，这个项目最终几乎成了一堆废铁。国有资产如此的巨额浪费，掌握审批权的地方政府却认为“只是一个意外”。即便在新近的猴王集团破产案中，人们也在“资产运作”的背后发现了那只不安分的“有形的手”。

这些例子深刻说明，行政管制不利于企业独立自主地进入市场，不利于培养企业特别是国有企业的市场竞争力。毕竟，行政官员既不能了解一切信息，也不是全知全能。在行政管制下，企业根本无法将非经济因素排除在经济决策之外，不得不考虑政府的“政绩”和地方的“发展”，不得不考虑诸多非经济因素的掣肘。这样，国有企业缺乏效率、缺少弹性、难以真正进入市场的根源，也就可以从行政管制权的滥用上找到根源了。

管制越多，发展的代价就越高

行政管制对经济社会健康发展的损害是严重的。在经济社会转型时期，由于资源配置存在着扭曲倾向，加之个体能力的差异性，容易造成社会收入分配的巨大“落差”，使得社会中利益矛盾和利益问题层出不穷，进而也会影响经济社会的和谐发展和稳定。这给一些人造成一种假象，认为社会问题越多，越不稳定，就越需要加强管制。其实这是一种“治标不治本”流于表层思考的思路，加强管制消除了眼前的一些问题和矛盾，但管制本身又制造出不少问题和冲突，这又迫使政府更严格地加强管制……管制的危害，从全局和长远的角度看，在于它大大提高了社会经济发展的代价。

管制制造出大量的行政成本。行政成本，指政府行政活动对资源的消耗。管制机构的设立、人员经费、制定管制规则以及实施管制，无不需成本。除了这些看到的“摆在桌面上”的成本，管制还有许多其他成本，比如公民创业，在以审批制的形式交给管制者后，就会发生管制费用。政府管制后造成的这些成本可以分为两类：一类叫“固定成本”，是一次性的费用；另外一类，则是管制者定期或不定期进行的“年检”和其他检查，类似于可变成本。从广义的角度看，政府行政成本还包括行政决策所付出的代价，这部分代价的大小，取决于决策是否正确，如果决策失误，必然导致不必要的行政成本支出。

管制导致巨大的反腐败成本。反腐败成本包括事前的防范、事中的监督和事后的处理成本。为了防范管制中的腐败，第一，政府事先一般都要制定若干规章制度，比如行政审批，为避免权力集中，有人滥用权力，就必须经过许多政府部门层层把关。第二，事中的监督成本，如审计、查账等。第三，事后的处理成本，如发现腐败嫌疑分子，政府要去弄清来龙去脉，搞清楚“贪污了多少，受贿了多少，挪用了多少”等。

管制导致信誉丧失也会增加交易成本。如果有信誉，经济主体之间的合同可以很简单。但是因为管制存在，双方不得不签订一个非常复杂的合同，再加上可能发生的法律诉讼成本，交易成本一下子增加不少。同时，管制太多会损害信誉机制，这会导致政府往往要靠不断地强化管制来维持经济运行，因此管制成本有可能呈现几何级数扩大。从长远来看，这势必影响到我国的国际竞争力。

管制越多，腐败的机会也会越多。各国经济发展的经验均表明，只要存在着行政管制，腐败问题就会随之而来。管制越多腐败越严重，腐败问题就越难从根子上解决。因为管制为腐败提供了机会，而且，管制权力越大，监督的成本就越高，对权力的监督就越难。

管制具有自我膨胀的趋势。管制还有一个严重的弊病，就是它具有自我膨胀的趋势。原因是管制者变成了既得利益者，它会以维护社会利益的名义要求政府不断加强管制，从供给一方本能地推动管制的膨胀。施蒂格勒曾经分析过管制俘虏理论，证明许多管制者在推行管制政策的过程中，最终变成了管制的既得利益者，总是会找到更多的借口，建立起更多的规则，利用政府赋予的合法权力来创造出更多的管制来。

管制越多，企业越容易不讲信誉。管制越多，政府权力就越大，市场义务就越不确定，企业就越不讲信誉。譬如对一些煤矿生产经营，根据其中存在的种种问题，政府随时都会勒令停产或整改，政府的管理初衷是好的，但问题是解决的方法仍然用的是管制。这造成的客观后果是，许多煤矿经营者很少有人想着长远地建设好煤矿，只想趁现在还能开采赶紧挖掘，能坑则坑，能蒙则蒙。产权问题、企业内部治理结构和法治约束不解决，行政管制只会导致问题的积累、循环或转移。

美国和日本几位著名专家对日本经济进行了长达8年的研究后，得出了一个结论：曾经被认为是日本经济成功原因之一的管制模式，即政府通过一系列产业政策，过度介入经济运行的模式，在当时就暴露出了许多严重的问题，而那些问题的积累恰恰是导致今天日本经济严重下滑的根源。

日本的情况与我国有着惊人的相似。一方面，凡是在国内市场上竞争激烈的产品，在国际上也有竞争力，家电行业是这方面的典型代表；另一方面，一些有着深厚政府背景和政府保护的产业，其发展并不理

想。因此无论是从现实还是从理论出发，我们都应当放弃不必要的行政管制。这样可以使企业充分竞争，启动内需；可以扼制腐败——有关部门管的事少了，行贿的人自然就少了；可以提高效率——政府管的事情少了，办事环节少了，提高效率的可能性就大大增加了。