

东
华
文
库



公共管理的地平线

—— 秦德君◎著 ——

公共管理的地平线

—— 秦德君◎著 ——



图书在版编目(CIP)数据

公共管理的地平线/秦德君著. —上海:上海人民出版社,2018

ISBN 978-7-208-15040-9

I. ①公… II. ①秦… III. ①公共管理-研究 IV.
①D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 042863 号

责任编辑 张晓玲 刘华鱼

封面装帧 小 新

公共管理的地平线

秦德君 著

出版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发行 上海人民出版社发行中心
印刷 启东市人民印刷有限公司
开本 890×1240 1/32
印张 18.5
插页 2
字数 318,000
版次 2018 年 4 月第 1 版
印次 2018 年 4 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15040-9/D·3181
定价 58.00 元

“对于任何一门学术论题进行学术研究时，不能仅仅以现实概况为满足，应当阐明每一个别事例的真相而无所遗漏。”

——亚里士多德《政治学》

序 言

邓伟志

十年前，我曾为作者《公共生活的地平线》（中国社会科学出版社 2007 年 6 月出版）一书作序，十年后的今天，这部《公共管理的地平线》书稿呈于案头，书中反映了公共管理领域许多现实问题。

我时常在报刊读到秦德君教授的文章，其中有很多为报刊所转载，在社会上引起反响。这本书是作者十多年来在公共管理、公共治理领域发表的诸多研究成果基础上形成的，厚积而薄发，应了“十年磨一剑”这句话。

读了书稿，有几个印象。

一是问题导向。书中内容紧密结合国家治理体系与治理能力现代化的实际，敏锐地捕捉公共管理、社会治理、城市创新等领域的突出问题。

二是对问题的分析、诊断有独到的眼光。视角新，分析和见解新颖独到。

三是从书中可以看出，作者对公共管理、社会治理、城市创新等“实务”非常熟悉，许多分析鞭辟入里。作

者曾长期在政府部门担任管理工作，对各种问题的剖析，不是隔靴搔痒的那种，提出的解决问题的理念、办法切合实际，也翔实可行。

书中探讨的是公共治理中的重要问题，但以“笔谈”方式，就深邃而轻松，风格举重若轻，有大气象。我们读惯了那种沉重的文字，当见到厚文又能轻盈的文字时，眼睛会一亮，会饶有兴趣地读下去。

2017年6月27日

于沪上寓所

目 录

序言 / 邓伟志	1
----------------	---

本书引言 / 秦德君	1
------------------	---

第一章 管理·治理

一、新时代公共管理的新境界	2
---------------------	---

市场是迄今为止人类所拥有的最有效率的资源配置手段。在新的社会主要矛盾条件下,公共管理的有效性要看是否有利于市场配置功能的正常发挥。

二、中国城市:迈向精细化管理时代	6
------------------------	---

城市精细化管理的灵魂,不是技术理性,而是对人的生命价值的关怀,是使城市成为更优越的生命场所。

三、行政简约才有力量 10

烦令密管不是“勤政”为民，而是“繁政”扰民。

行政繁杂是一种难以消弥的痼疾，古今同然。

四、治好莱茵河的启示 13

经不懈治理，今天的莱茵河水质干净清澈，可直接饮用，成为世界上管理得最好的一条河流。

五、把复杂还原成简单 16

在管理领域，制度多并不意味着管理好。规制多寡时常与管理绩效成反比。另外，对一个社会来说，任何规制都不是免费的，一项制度就意味着一种投入。

六、倡导低碳行政 19

公共行政系统，已是一个庞大的结构性存在，是一个巨大能源消耗和排放系统。

七、齐桓公的整改举措 22

中国有着悠久的养老尊老传统，在解决“老龄化”特别是解决自古就有的“空巢老人”现象方面，有着丰厚的伦理资源。

八、“简单划一”要不得 26

把握在何种情况下可以“整齐划一”，在何种情况下应“参差互异”，这是社会治理应具备的公共理性和智慧。

九、警惕“逆市场化” 29

坚决遏制“逆市场化”，切实消除推进社会主义市场经济发展的体制性、社会性、观念性障碍，是必须认真解决的问题。

十、治理公共治理“空泛化”现象 32

缺乏问题导向、热衷例行公事、重视形式主义，均是公共治理“空泛化”的表现。当公共治理“空泛化”构成一定态势时，就形成对深化改革和治理的障碍。

十一、向着新的愿景进发 35

从根本上说，只有制度和体制更加成熟、定型，才能实现国家治理体系与治理能力现代化。因为只有制度和体制，才反映出一个国家政治文明所能达到的高度。

第二章 体制·体系

一、执政的“现代性”特质 40

在现代政治境遇中，执政党执政与领导是两种性质不同的治政行为：“执政”是反映国家政权归属关系的概念；“领导”则是反映群体中控制与服从关系的概念。

二、国家治理体系的三个层级 45

在中国当下治理命题中，基层治理尤需切实提升治理能力，建构制度化的治理机制，形成审慎、平稳且一以贯之的行政风格，特别是提升“执经通权”、“奇正相生”的治政素养。

三、“五政模式”与治理体系现代化 48

在最大限度发挥市场对资源配置的决定性作用的同时，优化政府组织结构，切实提升宏观调控、公共服务、市场监管、生态保护的治理能力，无疑更是提升国家治理能力和治理效率的重中之重。

四、“单一制”与地方治理创新 51

在幅员辽阔条件下，行政效率的空间递减是个客观问题。只有使地方政府真正成为“治理中轴”和治理动力站，才能有效规避上述问题。

五、社会体制与社会管理之区别 54

社会体制和社会管理混为一体，不仅造成理论上的含糊不清，更主要的是，造成实际工作中诸多偏差和误区，引发无视社会体制的内在规律，简单以社会管理代替社会体制的种种错误做法。

六、提升国家治理能力的五个议程 58

市场不仅是决定性资源配置手段，更是一种治理力量。政府要克制“管事偏好”，减少对资源的直接支配和配置，减少对微观经济的干预，把市场机制能发挥作用的领域交给市场。

七、为提升国家治理效能建构新型执行力 63

执行力在“单一制”结构中有着特别重要的变量意义。但是执行力的问题不仅存在于地方治理层面，也存在于国家治理的各个结构和层面。

八、“服务型政府”是个革故鼎新的变革 69

服务型政府的本质，是在社会民主秩序框架中凸显公民本位、社会本位、服务本位和效率质量本位；其价值取向是向公民提供“服务”而不是让公民向政府“服从”。

九、“法治中国”有真谛 76

“保障民权，限制政府”，是构成现代国家权力结构的基本原理，也是现代社会法治的实质所在。

十、科学执政与执政资源的科学运用 79

执政绩效，是执政收益与执政成本之比，它是一种政治产出。可持续地支配和运用执政资源的基本要则，是要减少执政损耗，以最小执政成本实现执政收益最大化。

十一、要在简政放权上迈出新步伐 92

一要在理顺政府与市场关系上迈出新步伐，二要在理顺政府与社会关系上迈出新步伐，三要在理顺中央与地方关系上迈出新步伐，四要在理顺政府部门关系上迈出新步伐。

十二、迈向 2020：调适好五个关系 96

实现 2020 年各项预定目标，要调适好“定型”与“转型”、“复兴”与“振兴”、“道理”与“治理”、“自信”与“他信”、“初心”与“恒心”的关系。

第三章 决策·政策

一、中国现代化时间表与“决胜阶段” 102

从整个现代文明架构看，市场经济、民主政治、法治社会、正义伦理这些东西无不都是创新之果。

二、规避“平庸决策” 108

平庸决策主要有三方面特征：只重程序，不重结果；只求速度，不求质量；偏重集体，不重全体。我国推进国家治理现代化，根本上依赖于有更高质量的公共决策。

三、民意是公共决策的最高依据 112

公共决策的基础是什么？是民意。没有民意支持的决策，本质上是缺乏合法性的。

四、提升决策质量是重中之重 115

现代国家治理有两大重要界面：一是“结构性治理”，即注重解决结构性、体制性问题。二是“问题性治理”，注重回应解决人民群众“最关心、最直接、最现实”的问题。

五、注重检视决策的品质类型 122

公共政策不仅影响着人们的生活，还塑造着整个社会的面貌。进行政策设计时，需要对它注入伦理精神，要看看它是怎样一种品质类型。

六、政策变通应遵循的原则 125

尽管政策变通在政策执行过程中具有一定客观性，有时它还与“政策创新”相交互，但合理的政策变通是一种“渐进调适”，不合理的政策变通则严重影响政策效能和预期收益。

七、公共政策失灵：治理六种隐性损耗 132

在推进国家治理体系与治理能力现代化过程中，要切实治理好质量性损耗、体制性损耗、观念性损耗、地区性损耗、偏好性损耗、技术性损耗等六种政策隐性损耗。

八、提升重大公共决策的能力 137

随着社会的复杂性趋势，决策面对的都是“问题集”，即多种问题交叉一起的问题系统，如何寻找焦点、确定焦点成为决策之首要。

九、提升执行能力：质量和效率 146

一是有良好的政策理解能力，把握精准；二是推进贯彻的“二次规划”能力、具体实施能力；三是遇到困难或特殊境况时的临时决断处置能力。

十、我国智库建设要解决好几个突出问题 153

在智库高速发展中，存在良莠不齐、泥沙俱下、质量不高、实际资政能力不强的突出现象，这成为制约我国智库可持续发展的一大内忧。

十一、对“美好生活”的追求也是公共决策的目标 159

一定意义上，一切改革、发展、政策、举措、创新成功与否、好坏与否，都可以用能否真正为人们带来“美好生活”作衡量。

第四章 规划·策划

一、顶层设计：是什么，不是什么 166

任何改革的顶层设计的前提，是尊重社会发展的内在秩序和规律，不能“俱怀逸兴壮思飞，欲上青天揽明月”。

二、战略规划的思维准则 169

战略规划有三大基本任务：一是确立阶段性核心目标和布局；二是找出目标与实现目标之间“最短的直线”；三是界定在更大整体格局中其相对位置和对于整体的变量系数。

三、战略规划的眼界、方位和境界 173

战略设计的第一境界是“理想境界”，第二境界是“科学境界”，第三境界是“艺术境界”，第四境界是“哲学境界”。

四、区域战略规划的四种境界 180

区域战略规划的质量和境界，影响一个地方中长期发展的重要变量。从境界看，区域战略规划分为“商业境界”、“经济境界”、“生态境界”和“人文境界”。

五、政治设计何以可能 183

政治设计是人类追求美好社会的一种技术手段，有着“条件”与“制约”的双重境遇。

六、政治创制是一种艺术 187

注重提供一个使公民在其中管理自身的框架；社会事务大部分通过私人之间的互动来解决，完善的法律和市场又使这种互动成为可能。

七、政治设计为什么重要 191

人性是靠不住的，不寄托于“自律”、“内修”之类，是政治设计的基点。作为一种政治规划行为，政治设计广泛存在于社会生活中。

八、制度设计应当注重系统性和协调性 195

凡社会问题特别是重大、复杂的社会问题，须将其置于“系统状态”中而不是孤立地寻求解决办法。系统观察、系统规划、系统设计、系统配置，是推进制度变革的基本要求。

九、制度设计和制度创新要注重价值理性 199

好的制度是人们行为的指南，是一定社会价值的载体。任何制度行为，都应经得起是否真正造福于社会、对集体生活带来“好处”这样一种基本考量。

十、制度的设计与创新要注重社会关联的
平衡性 203

任何制度安排都不是孤立的，都应有整体的和平衡的视野，正如制度经济学家科斯指出的，“一个制度安排的效率极大地依赖于其他有关制度安排的存在”。

十一、“智慧型领导”与战略策划 207

战略性的策划和设计，要懂得战略与战术的区分、懂得“大智”与“小聪”之间的不同、懂得技术与艺术的分合以及对分寸、节奏、平衡、情势的运筹和把握。

第五章 法则·规则

一、制度是为了补救人性缺陷 214

制度作为一个社会的游戏规则，是遏制腐败的最有力量的工具，也是无可避免的一种选择。良好的规则加上良好的执行，是人类法治的真谛。

二、规制与人性 217

好的规制，优化人性；坏的规制，毒化人性。一个社会文明的质量，说到底是规制的质量。制度不仅是一种刚性的外在约束，也是人性的“药引”。

三、规则与伦理 221

一个由现实的、利益偏好的人，或经济学所称“理性人”组成的社会，觉悟、良知、善端这些东西十分重要，但它们不可能成为治政的基础。

四、“权力清单”上的误区 224

权力清单为反腐败创造了条件，但对于权力规范运行及其程序、环节、过程、责任乃至监督、制约等，要靠更为具体的“把权力关进制度的笼子”的顶层设计。