

THEORY AND PRATICE OF PUBLIC
For ADMINISTRATION
GOVERNMENT
—A REPORT FROM SUZHOU

主 编 / 杨卫泽

政府公共管理

理 论 与 实 践

—— 来自苏州的报告



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

政府公共管理 理论与实践

主 编 杨卫泽
副主编 张 旗
刘文洪

东南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府公共管理理论与实践:来自苏州的报告/杨卫泽

主编. —南京:东南大学出版社, 2005. 6

ISBN 7-81089-924-4

I. 政... II. 杨... III. 地方政府-公共管理-
研究报告-苏州市 IV. D625.533

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 005704 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人:宋增民

新华书店经销 江苏兴化印刷厂印刷

开本: 700mm×1000mm 印张: 24.25 字数: 462 千字

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1~6000 定价: 40.00 元

(凡因印装质量问题,可直接向发行部调换。电话: 025-83795801)

序 言

清华大学公共管理学院院长 陈清泰

在中央组织部、教育部的支持下,国务院发展研究中心、清华大学公共管理学院和美国哈佛大学肯尼迪政府学院合作举办的中国公共管理高级培训班,2003年已经是第三期了。苏州市政府杨卫泽市长学习后,组织市里同志对政府公共管理实践进行了深入的理论思考,写出了很多很有水平的短文。本书收集的文章从各种案例出发,进行深度分析,找出规律性的东西。一方面反映了苏州市在改革、发展和政府治理等方面不断探索的进程;另一方面也剖析了政府在公共政策制定、政府定位、行政理念、行政方式和危机管理等方面的理论思考。这本书的出版对建立学习型政府很有启迪。

2004年10月,为清华大学公共管理学院四周年院庆,我就“经济发展与政府改革”写了一篇文章,作为代序,把它献给《政府公共管理理论与实践——来自苏州的报告》。

1. 政府改革是区域经济发展的关键

在市场经济背景下,资源禀赋并不是形成区域优势的充分条件,统一市场的建立使资金、人才、技术等稀缺资源的流动空间不断扩大、流动自由度增加、流动速度提高。这些经济资源几乎受到各个地区的欢迎,他们在哪里落户,就会为哪里创造就业、税收和经济增长。因此,这些资源持有者有广阔的选择余地。一般说来,现在已经不是哪个地区选择他们,往往是他们选择落户的地区。不断提高吸引资本、人才、技术的能力和水平,关键在于创造一个能让市场机制充分发挥作用、从而充分发挥区域比较优势的体制环境。从这个意义上说,政府的有效性很大程度上要通过市场的有效性来体现,好的市场环境不仅可以提高本地资源的效率,而且可以吸引外地甚至国际经济资源;如果环境不好,不仅不能吸引境外资源,而且本地资源也会外流。因此,市场化的结果,不仅使企业竞争日益加剧,而且“区域经济竞争力”的问题已经突现。区域经济竞争力的一个综合反映,就是由市场环境决定的吸引境内外经济资源的能力,而创造市场环境的责任主体是政府。可以说,市场经济的大潮使我们面临着多方面的挑战,其中政府管理体制和行政方式面临的挑战最为直接和突出。

尽管企业只能在政府提供的法制框架和社会环境下发展,但实际存在的地区差异,使企业有

了选择的空间,投资者对投资地域的选择,就是对投资环境的选择,实质上是对不同地区政府的选择。各国、各地区之间的竞争从表层看,是争取经济资源的竞争;进一步看,是市场有效性的竞争、是公共环境水平的竞争;深层次看,则决定于政府的职能定位和政府效率。从这个意义上说,在体制转轨中深化政府改革是适应经济全球化、更多分享市场经济成果的一个关键。

2. 政企分开和政府与企业权能的界限

形成内在经济增长机制的关键在政府,难点是如何妥善处理政府、市场、企业之间的关系。在社会主义市场经济体制下,政府提供政策法制框架,进行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务;企业自主决策、自担风险,以效益为目标创造经济增长;社会中介组织在政府与企业、企业与企业间提供信息、沟通、自律、公证等服务,三者各自就位,相互协调、互动才能形成区域经济的内在增长机制。

实践证明,试图以政府力量取代企业创造力的做法都会制约市场经济的发展。中国人并不乏创新和创业精神,但政企不分的体制和观念压抑了企业家们的聪明才智和创新精神。

政府和企业是现代社会两种最有力量的组织,划清政府与企业的财产界限和权能边界至关重要。企业的行为必须受法律法规的约束,但政府必须承认企业的法人财产权利和独立的市场地位,只要依法经营,企业“内部性”的事物不是政府直接干预的领域。企业行为中的那些“外部性”影响,即靠企业自身有可能影响公共利益的领域,如不可再生资源的使用、环境保护、生命安全等是政府必须从公共利益出发,利用经济、法律、技术法规和标准等政策工具进行切实干预的领域。现在的问题是“内部性”的事政府管了许多,对企业“外部性”影响政府又未很好地承担起责任。

因此,需要政府调控的是市场作用涵盖不到的领域,如总供给与总需求,社会保障、城乡和区域平衡等;需要政府监管的是市场失灵的领域,如公共产品、公用事业、劳动关系等;需要政府干预的是有内部效益,但会损害公众利益的领域,如资源、环境、土地等;需要政府投入的是外部效益大于内部效益的领域,如基础教育、公共卫生、部分基础设施等。

就是说,政府在宏观调控、市场监管中应发挥主导作用,但并不意味着政府有必要代替市场主体决定进入哪个市场、决策投资什么项目或指挥银行贷款。政府对企业更大的影响力是它设计的体制框架和政策环境,而不是介入竞争过程。

温家宝总理在 2003 年和 2004 年的政府工作报告中都把政府改革放到了重要位置,并指出“要加快政企分开,进一步把不该由政府管的事交给企业、社会组织和中介机构,更大程度上发挥市场在资源配置中的基础作用”。这些话讲得十分中肯。

在现代市场经济中,政府为实现公共目标,承担社会管理职责。离开了对企业的直接干预和行政审批是否就失去了对企业外部性行为的控制了呢?实际上,政府对企业的影响无处不在。即使在政企分开情况下,政府仍有足够的力量和手段影响企业的行为。因为再大的企业也只能在政府制定的体制、法律 and 政策的框架内活动。但是,这种符合市场规则的政府行为却与政企不分式的行政干预有本质的区别。

转变政府职能、深化政府改革是形成内在经济增长机制的关键。要清晰地界定政府、企业、市场之间的关系,由“无限政府”转变为“有限政府”;由“权利政府”转变为“责任政府”;由自由裁量的治理体制转变为基于法制规则的治理机制;由闭门操作的治理方式,转变为公正、

公平、透明的执政方式。

3. 培育有效率的市场,创造有竞争力的投资环境

有效率的市场会持续激发创业文化和创新精神,由此构成区域经济腾飞的翅膀。有效率的市场表现在两个方面,一是对生产要素投向的吸引力;二是投入生产要素有较高的产出效率。

构成一个公司竞争优势的因素并不全由公司内部决定,相当一部分来自公司之外,即公司所在地域的市场环境。因此,在市场体制下,投资者对环境是十分挑剔的。政府为提高区域竞争力,能做的是不断改善基础设施和提供公共产品、培育功能齐全中介服务、打造企业能从中获得竞争优势的环境。

区域投资环境包括“软环境”和“硬环境”。前者是指区域总体的制度框架、政策环境和政府效率;后者是指物质基础设施、社会基础设施(如社会保障等)和金融基础设施。投资环境不仅决定所吸引的投资,而且决定这些投资的产出效率,从而决定该地区的就业水平和经济增长的可持续性。就是说流向任何特定地区资金的数量和质量,总是与投资者对该地区的信心和对该地区投资回报的预期,以及在该地区取得投资回报的风险性相联系。只要没有特殊障碍,资本总是流向投资回报更高、风险较小的地区。

构成区域投资环境的因素是多方面的。如市场进入和退出的自由程度、劳动力市场的灵活性、诚信环境、金融安全和融资成本、与国际市场对接的程度、民营经济的发展程度、企业对政府和办事机构的非正常支付、司法公正和司法效率、政府监管的规制性、稳定性和透明度、政府的服务能力和行政效率等。这些细节方面的一项项差异,都会导致地区投资环境的巨大差异,这些因素往往就决定了投资者资金的投向、数量和去留的选择。

中国各个城市处于国家同一法律、制度框架和宏观环境之中,但各城市投资环境的差异却非常之大。落后地区与发达地区的差距表面看是本地经济缺乏活力,实质上是市场环境存在缺陷,既吸引外部资源的能力弱,又不利于企业提高生产率。要提高区域经济竞争力,就要下决心改变这一状况,下大工夫改善区域的软硬环境。

另外,区域经济竞争力的一个关键因素是看政府能否实施一系列有利于竞争的政策、创造支持生产率不断提高的商业环境。给不同类型企业轮番吃偏饭的政策,绝不是好的投资环境。因为对个别企业的特殊优惠,就是对另外企业的特殊歧视;今天可以得到特殊优惠,预示明天就可能受到特殊歧视。政策的不稳定性和不可预见性会使投资者却步。好的市场环境绝不排斥竞争。相反保持较强的竞争力度会使当地产业和企业保持不停顿的改善和创新、培育在新兴领域获得成功的能力。有效的竞争政策可以充分发挥企业家创业精神、营造容纳创新精神的环境、建立尊重分散决策的体制、培育能充分发挥人们创造力的文化。从而吸引众多企业在这里生根、成长,使本地成为技术创新的乐园、企业家创业的天堂,这是区域经济崛起的希望。

4. 可持续发展和政府的责任

树立和落实科学发展观,实现以人为本,全面、协调发展,这是关系中国发展全局的重大命题,把以人为本,全面、协调发展作为建设小康社会的指导思想,是我们党发展观的一次飞跃。在全面建设小康社会的起点,提出全面、协调发展和建立和谐社会的目标,具有十分重要的意义。

以人均 GDP 达到 1000 美元为标志,我们正进入一个极为重要的发展时期。之所以说这一时期极为重要,一方面经济、社会转型,提供了经济持续增长的强大动力;另一方面经济、社

会和环境的不均衡,使各种矛盾不断暴露;三是这一时期也是消耗资源最多,人与自然较量最为严重的时期,就是说这一时期即充满机会,也充满矛盾。党和政府以怎样的理念,选择什么样的发展模式来驾驭这一至关重要的经济社会发展期,对国家的发展历程具有关键意义。

目前,中国城乡发展的不均衡、区域发展的不均衡、收入分配的不均衡、经济社会发展的不均衡、人与资源环境的不均衡已经到相当的程度。其中人与资源环境和贫富差距是不均衡中最重要的因素。无论对资源的过度利用还是几乎无约束的废弃物排放;无论是沿海与内陆日益扩大的收入差距,还是农民与其他人口收入日渐拉大的差距,都是必须关注的首要问题。

科学、合理的发展必须引入“以人为本”的理念,必须明确“发展是硬道理”、“发展是第一要务”,绝不只是经济的范畴,更不能以 GDP 取代一切,惠及人民大众的发展,必须包含经济发展、社会发展、民主政治、依法治国、机会平等和生态环境的改善等,真正满足人民大众不断增长的物质文明、精神文明和政治文明的需要。

现在,传统的不惜代价的那种高投入、高消耗、高污染、不协调、低效率的增长方式已经无以为继。要真正转向低投入、高产出、低消耗、少排放、可持续的经济增长却是极大的挑战。这里有认识问题,有体制问题,也有技术能力问题。科学的发展如果不能作为一项基本国策,下大力气,转变经济增长方式,没有什么力量能抵御传统发展模式的惯性。

中国进入了工业化中期和城市化迅速发展的时期。十三亿人实现工业化、现代化,资源环境是巨大的制约因素。过去约占世界人口 15% 的少数国家,以当期世界资源消耗量的 50%~60% 为代价,实现了现代化,成为发达国家。中国有十三亿人口,超过目前世界发达国家人口的总和。以长期占用全球当期资源消耗量的绝大部分为前提,实现工业化和现代化,会遇到很大的困难。我们只能寻求消耗较少资源,以对环境影响较小的代价实现工业化、现代化和使人民大众获得较高生活质量的道路。为此,我们必须在技术创新和体制创新上有新的突破。同时,努力吸收各国科技成果和成功经验,在节约资源、寻求替代资源、环境保护等方面取得重大进展。

GDP 并不等于财富,提高经济增长质量至关重要,在过分追求速度的意识驱动下,政府对微观经济的干预、要素价格扭曲、动用社会资源进行补贴、国有企业粗放的发展模式等因素,使中国经济长期在高速、低效率下运行。经济发展中所创造的财富,远不如 GDP 增长的那么多;如果把资源浪费和土地、大气、自然遭到破坏的成本计算在内,中国所创造的财富要大打折扣。

实现可持续发展政府承担重要责任。以人为本,全面、协调、可持续发展,更多地体现在社会效益、长期效益和环境效益,完全靠市场和市场主体的自力力量是很难做到的。实现科学的发展,涉及体制改革和机制转换、增长方式转变,走新型工业化道路、实施科教兴国战略、建设节约型社会、提高对外开放水平、强化法制保障等。离开了政府的主导作用实现全面、协调发展是不可能的。

政府在实现全面、协调发展中负有特殊责任,应发挥关键作用,特别在体制转轨时期更加重要。针对政府职能的弱项,温总理指出,各级政府应进一步把不该由政府管的事交给企业、社会组织 and 中介机构,在继续搞好经济调节,市场监管的同时,要更加注重履行社会管理和公共职能。政府应按照这一原则,甩掉那些不该管的事,认真承担起社会管理和公共服务责任,保障经济、社会、资源环境的协调发展。这是任何社会组织不能替代的政府的社会管理责任。

Foreword

Tony Saich, Kennedy School of Government, Harvard University

It is a great honor to be invited to write this foreword to this book put together by Mayor Yang and his colleagues. Their rich experience with governance in a time of rapid change provides us with a strong source not only for understanding the tremendous improvements in public administration in China but also in providing us with concrete policy reform that others can learn from. The book represents an excellent example of combining theory with practice drawn from the examples of administering Suzhou Municipality. At the Kennedy School of Government, Harvard University we believe that the most effective way of teaching public administration to skilled administrators is through the case study method. This provides the opportunity to exchange ideas and experiences based on real life situations from which we can all learn. This book provides a fascinating set of cases ranging from economic development through good governance to the preservation of cultural heritage and sustainable development. Much can be learned from the wisdom contained in these cases and not just for officials working in China.

While the Chinese governmental structure might seem far removed from that of the United Kingdom or New Zealand, the same kinds of pressures experienced by these nations, and resulting in what is termed new public management, have begun to affect governance in China. First, a focus on economic liberalization, with governments trying to cede more functions to the market, has combined with a push to diversify state ownership. The government's role has shrunk through devolution and ownership diversification while the range of government intervention in the economy has narrowed with policy instruments focusing more on macro-economic controls and less on direct administrative controls. Second, there has been a move to improve the quality of those functions that remain, something that is apparent in the desire of China's leaders to construct a xiaokang shehui and to build a more sustainable development model. Thus, we see an emphasis on administrative reform of core government functions that seek to cut the size of government bureaucracies while trying to make its agencies more efficient, modern and

responsive to citizen demand. This entails extensive experimentation with fields such as budget and financial reform, regulatory reform and customer service initiatives.

The transition from a planned economy to one that enjoys greater market influences changes in significant ways the role of government. First and foremost an effective, as distinct from strong, government structure is a precondition for any hope of successful reform. Certainly, the role of the government in the economy will change with a narrower set of interventions and less direct administrative interference. Rather than a decline in the government's role it has important new functions developing effective rules and regulations supported by an effective judicial apparatus to manage the market. Not only must it get key macroeconomic variables right but also it must deal with revenue collection and distribution, and this will help the government provide minimum social services and welfare guarantees to protect those who are vulnerable in the shift to a market economy.

Far from making governance easier, the shift to less administrative interference and curtailing the direct provision and administration of services makes the process more complex. Most current administrators are less familiar in a role where they would act as an indirect provider or a regulator. These new roles will require them to acquire additional skills and capacities to manage within a markedly different administrative framework.

These trends have resulted in a change in governing capabilities, in the forms and mechanisms of governance and in the style of governance. The powers of government have been redistributed both vertically and horizontally. Vertically, some powers have been redistributed from the national government to international organizations such as the WTO, while at the same time responsibility for most public service provision has been decentralized from the national government to local governments. International markets and the decisions of international business conglomerates have also diluted the power of national governments. Horizontally, we have seen increasing numbers of government services contracted out to the private sector (both for-profit and not-for-profit). In general there is a shift from old command and control forms of regulation to those characterized by contracts and covenants between public and private actors and to information management.

In turn, this creates a more complex set of government relationships, sometimes referred to as 'networked government', where decisions are made within complicated relationships with puri-centric forms of governance. This provides a major governance challenge as governments are organized in terms of hierarchy whereas markets are horizontal and multi-centric. To manage this evolving environment China is developing new, relatively independent regulatory bodies to oversee diversified sectors. Service delivery is becoming more customer focused and guided by cost effectiveness than in the past. Thus the government, while directly responsible for public policy-making, is seeking to provide and deliver public services more indirectly.

The cases in this volume provide a fascinating insight on how local government in China is dealing with these and many other challenges of development. They will be of interest not only to public officials and scholars in China but also to public administrators the world over.

序 言

南京大学党委书记 洪银兴

前不久南京大学公共管理学院聘了几位地方政府官员担任公共管理硕士(MPA)的兼职导师,杨卫泽同志就是其中的一位。近日又从出版社得到他主编的这部书稿。杨卫泽同志担任苏州市长多年。苏州的经济社会发展水平领先于全国。凡是到过苏州的人都会体验到这座有东方威尼斯之称的文化古城所焕发的勃勃生机。这里政通人和,生活富裕,商贾云集,经济和社会协调发展,人与自然是和谐共处。这些成就应该归功于苏州人民的创造,但是当地政府的公共管理的能力所起的作用也是功不可没的。杨卫泽同志写这本书实际上是他对自己所从事公共管理的实践所进行的理论思考,从中可以发现科学发展观和科学政绩观在公共管理中的体现。

作为一个学者为自己认为值得推荐的著作写序,就不光是在这里写一些溢美之词,同时也想就本书的题目发表一点观点。受本书内容的启发我想就我国转型阶段的政府改革和公共管理职能讲几个观点。

首先是政府职能特别是地方政府的转变。现实的政府基本上属于经济建设型政府,这种政府在推动经济增长的同时,不可避免地会导致如下几个问题:一是助长了地方保护主义,市场分割,政出多门;二是这种体制必然会以GDP为官员政绩考核的主要指标,造成许多低效率的投资,政府的社会服务功能受到抑制,在失业问题、弱势群体的保护方面难以充分发挥作用;三是市场机制发挥作用的空間被压缩,行政垄断和审批事项增多;四是政府权力的异化,公共利益部门化;五是政府的社会公信力降低,社会信用体系遭到破坏,容易形成畸形的市场经济。基于以上背景,改革政府的基本趋向是收缩经济建设的职能,减少行政干预,逐渐成为十六届三中全会所定义的执行“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能”的政府。根据以人为本的科学发展观的要求,政府改革是要建立以人为本的政府。以人为本不仅要求政府以富民或者说提高居民收入增加居民财产作为政府目标,还要求实现人的全面发展。在规范市场经济理论中,政府的标准职能应该是纠正市场失灵,具体包括:调节收入分配,解决由市场制度造成的财富分配悬殊的问题;克服有害外部性;提供公共产品;维持市场秩序;调节宏观经济;管制自然垄断行业。制定公平的规则,加强监管,确保市场竞争的有效性。

其次是政府在现阶段应该如何执行经济发展职能。作为发展中国家,政府的经济建设职

能还不可能一下子取消。特别是就地方政府来说,发展地方经济固然同中央政府要考核地方政府领导的政绩有关,但更为重要的是来自地方压力。每个地方政府实际上都是一定范围的社区政府。在过去的体制中,民众的许多福利是由企业提供的,如就业问题、养老问题、生活保障问题等。进入转轨期后,企业开始将一些福利推给社会负担,一些企业也会破产,与此同时社会保障制度没有建立起来。为了保障转轨期的社会稳定,地方政府不得不承担起原来由企业承担的责任。地方政府要安置失业职工,要提供与稳定相关的补贴,要进行市政建设等等。就业水平、物价水平、收入水平、交通通讯状况、服务设施、文教设施等等,都是社区民众的切身利益。这些指标的改善都取决于一个地区经济发展水平。地方政府不只是提供公共产品,还要为社区民众提供福利,同时要为市场化改革提供必要的保障。这些费用的基本来源是地方政府的财政收入。在现行的中央与地方的分税体制中,地方政府的可支配财力取决于本地区的经济发展水平。本地区的经济增长速度快,可增加地方财力,保障地方政府的社区支出,而且,在本地区增长速度较快的时候,就业水平高,收入水平也高,需要由地方政府负担的费用也少,政府可以有更多的财力提供公共产品。一个地区的经济越发达,这个地区的公共产品越多。这意味着地方政府执行公共性职能(例如就业、提供公共产品等)的能力很大程度上取决于地方政府执行经济职能的能力。这种状况决定了地方政府必定要介入经济活动,承担起发展地方经济的职能。社区民众会从纵向和横向的比较中衡量地方政府的政绩。从这一意义上说,为官一任,造福一方是合理的。本地区引入资本的数量,人均GDP水平,财政收入的数量,仍然是地方政府最为关注的政府业绩指标,但是适应市场化的深入,政府的经济建设职能的范围还是应该趋向缩小并且有明确的限制。一般说来,发展中国家政府的经济建设职能主要涉及产业结构调整 and 升级,企业国际竞争力的培育,区域发展目标的确定,重大基础设施的建设,重大的发展项目的规划和管理,区域经济合作的协调。当然,随着市场化改革的深入,地方政府发展地方经济的手段和方式会相应调整。例如在过去的体制中,政府推动发展的路径实际上是政府决定企业生产什么,怎样生产,为谁生产,现在企业成为独立的市场主体进入市场。这时,地方政府介入经济活动不是像过去那样管企业,而是帮助企业进入市场,支持企业增强竞争力,这是市场化速度较快的区域的地方政府的主要经济职能。谁先建立起市场经济体制,谁先达到小康指标,谁先实现现代化目标成为各个地区的竞争目标。

第三是政府的社会管理和公共服务职能的强化。政府干预并不都是与克服市场失灵相关的,它还在不存在市场失灵的场合起作用,其职能是实现社会福利目标。社会福利是社会所有个人效用水平的函数。社会保障、国家安全、公共卫生和教育等属于社会福利函数的内容,这些属于社会福利的内容不可能靠在市场调节下的个人追求个人效用函数中实现,只能靠政府的调节来实现。特别要注意的是,在经济转型阶段,不完全的市场,不完全的信息,必然会给社会、企业和个人带来更多的不确定性。例如,生产要素的市场价格、消费品的市场价格、企业的并购重组、水、电的供应、房地产市场行情等等都会经常发生不确定的变化,福利制度的改革,都会产生社会矛盾甚至一定程度上的社会冲突。农民问题、失业问题、贫富差距问题绝大部分是地区性的,因此地方政府需要建立兼顾公平和保障社会稳定的社会机制,主要涉及:建立包括养老、医疗、失业在内的社会保障制度;建立以减轻社会摩擦为目标的地方各利益群体的利益协调机制;建立以公平为目标的收入分配的社会调节机制;建立政府官员与

企业家相互沟通和监督的制度。政府要确保为社会各阶层,包括弱势群体提供一个安全、平等和民主的制度环境,政府要从社会长远发展出发,提供稳定的就业、义务教育和社会保障,调节贫富差距,打击违法犯罪,确保社会健康发展。针对目前社会发展滞后于经济发展的状况,政府特别要注重社会发展,将社会发展与社会管理有机结合起来。

第四是政府绩效的科学评价。政府绩效评价的基本要求是增强执政能力和提高政府治理水平。世界银行专家最近设计了6个评价政府治理能力的评价指标,这就是:①政府效能;②监管质量;③法治;④腐败控制;⑤政治稳定;⑥民众参与。这些指标同样可以成为各级政府的绩效评价标准。政府绩效评估就是根据管理的效率、能力、服务质量、公共责任和社会公众满意程度等方面的判断,对政府公共部门管理过程中投入、产出、中期成果和最终成果所反映的绩效进行评定,以加强、改善公共责任机制,使政府在管理公共事务、传递公共服务和改善生活质量等方面具有竞争力为评价目的。政府绩效评价与政府的政绩观相一致。在原有的单纯追求经济增长的发展观中,GDP指标可以说是一级政府的主要政绩所在,因此只评价政府的GDP指标。现在明确了科学发展观,就要有相应的科学的政绩观给予支持。用科学的政绩观评价政府绩效,不仅要考核GDP指标,更要考核无法用GDP反映的指标,其中包括居民收入和富裕程度的指标、环境保护指标、资源消耗水平指标。如果要考虑以人为本的发展观,政府政绩标准还要涉及人的全面发展的要求。富民不仅要在物质上富有,还要求在精神上富有,其中包括享受政治上的民主,现代文化和教育方面的熏陶。显然,全面小康所要求的GDP指标可以提前达到,生活质量的指标,环境质量的指标,精神文明的指标,政治文明的指标,法制完备的指标等不可能像GDP指标那样那么快就能实现的。

以上几个方面可以说是转向市场经济过程中涉及政府改革和公共管理的重要方面,反映科学发展观的要求,又反映构建和谐社会的 yêu求。从本书中,可以发现作者已经在这些方面进行了探讨。从苏州这几年的实践我们也可看到政府作为对苏州科学发展所起的巨大作用,因而也可以作为政府公共管理的典范。

最后特别要指出本书出版对大学公共管理专业学生的意义。在大学学习公共管理基本上还是在课堂上学习书本知识,公共管理知识的获得需要实践。本书是一位勤勉而又善于思考的地方政府官员多年从事公共管理实践的总结,有案例分析,也有理论思考。因此本书可以成为公共管理专业学生的重要参考书。

基于以上考虑,在本书出版之际,特作此序。

目 录

绪论	(1)
----	-------

第一篇 经济发展

新世纪 新发展 新坐标	(7)
苏州市外资直接投资、贸易增长与产业升级	(16)
苏州工业园区走过十年历程	(28)

第二篇 政府治理

“亲商服务理念”解析	(46)
成功扮演东道主角色	(56)
精简高效的“小政府大社会”	(62)
大通关	(71)
城市管理的“科学故事”	(81)
信息化,提升政府公共服务水平	(92)
政府的“自我革命”静悄悄	(100)
靠什么“管”好政府	(109)

第三篇 体制改革

国企改革从产权制度开刀	(117)
公立医院改革——“三变三不变”	(131)
从“多龙管水”到水务一体化	(137)
“招拍挂”实现“阳光操作”	(147)

职业教育结构调整:一场回应经济呼唤的改革	(157)
解脱“新苏纶”困境的案例	(165)
“一潭死水”如何改出“多赢”格局	(172)

第四篇 遗产保护

古城保护没有现成路子好走	(177)
博物馆新馆选址之争	(190)
园林门票价格调整与古典园林保护	(201)
昆曲重获新生	(211)

第五篇 危机管理

缺电,“巧妇难为无米之炊”的困境	(222)
2003,天堂保卫战	(231)
盛泽水污染纠纷	(244)
猛药良方治重疴	(249)
拒禽流感于市门之外	(257)

第六篇 生态建设

诗意地栖居在天堂	(266)
再现姑苏繁华画卷	(277)
还东方水城一个清白之名	(286)
工业退城进区	(295)

第七篇 社会保障

不能重蹈“拉美陷阱”覆辙	(304)
在阳光下买药,让老百姓满意	(325)
加快城市化进程的制度架构	(334)

附 录

建设服务型政府	(346)
建设法治政府行动计划	(355)
转变政府职能,构建效能政府	(365)
跋	(374)

绪 论

杨卫泽

经中共中央组织部批准,国务院发展研究中心、清华大学公共管理学院、美国哈佛大学肯尼迪政府学院联合分五年举办五期中国公共管理高级培训班(China's Leaders in Development),我于2004年6月28日至9月28日参加了第三期培训班的学习。培训分国内培训和国外培训两个阶段进行,在课程设计方面充分利用哈佛大学的教学资源,重点讲授现代公共管理及政策的基础理论;同时,紧密联系实际,围绕当前中国经济和社会生活中的重大问题举办专题讲座,开展专题讨论,并组织实地考察美国犹他州盐湖城和密歇根州大激流市。培训遵循案例教学和系统讲授相结合、实地考察和课堂学习相结合、理论观点和分析工具并重的原则,内容丰富,收获很大。

“一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须是把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”(公共行政大师罗伯特·达尔《行政学的两个问题》)。公共管理作为一门学科,诞生于20世纪初发达的资本主义国家,现已有上百年的历史。在中国,公共管理是一个正在发展中的新兴学科。以开放的态度,了解和研究、学习和借鉴国外公共管理研究和实践的成果、经验和教训是十分必要的。通过学习,结合实践,我有如下认识:

1. 以学习为中心的创新——公共管理机构和人员要成为学习型组织和个人

随着我国社会主义市场经济体制的逐步完善,提供公共产品和公共服务正日益成为现代中国各级政府的主要职能。各级政府工作人员作为公共管理人员,承担着制定公共政策、管理公共事务的重要职责。进入21世纪,我国各级政府面临许多新形势、新挑战,对公共管理及政策提出了一系列新课题、新要求。

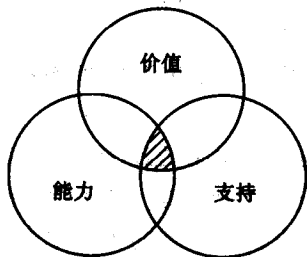
这次培训班就领导和创新、全球化时代的竞争、合作型治理、公共财政、收费和税收、危机处理、政府规制、项目融资、绩效评估、基础设施管理、社会安全(保障)、电子政府、金融风险、资本市场和可持续发展等课题,以75个生动活泼、发人深省的案例为背景,对公共管理及政策的相关知识进行了较为系统的讲授。结合20多年来在政府部门工作的经历,我深切认识到,强化政府工作人员公共管理知识教育和技能培训十分必要,也十分紧迫。政府工作人员特别是领导者,要适应新形势,迎接新挑战,更好地担负起公共管理责任、更好地服务社会和民众,就必须努力掌握公共管理及政策基本理论,不断提高公共管理及政策水平。

我们正处在一个适应性的社会,一个变革的时代。这个社会是建立在技术基础上并处于科学技术日新月异的时代的时代。变革意味着创新,创新必须要以学习为中心。个人和团体应对变革的过程,就是技术性转变和(或)适应性转变的过程,这就需要学习,努力搞清楚正在发生什么,据此决定应采取的措施,从而将知识和技术转化为创新的行动,并应用各种制度性机制来促进知识、技术与创新行动之间的沟通和协调。领导者要采取措施,使组织中需要学习的人能够进行必要的学习,为组织实现更高的效率创造条件。中国各级政府努力争做学习型政府,公共管理人员特别是领导者,提高学习的自觉性,尤其在中国深化改革,进一步完善社会主义市场经济体制条件下;在扩大开放,全面加入世界贸易组织的新形势下;在执政为民,加强党的执政能力建设的新要求下,具有十分重要的现实意义和十分深远的战略意义。学无止境,提高党的执政能力、政府的施政能力、个人的行政能力,要以学习为中心,建设学习型政党、学习型政府、学习型个人。

2. “三圈理论”——公共管理机构和人员要提高战略思维能力

公共管理及政策是门科学,科学需要理论框架。现代公共管理及政策理论,运用“三圈”这一理论模型,来分析公共管理机构和组织的战略,它帮助公共管理人员提高战略思维能力,应对公共管理过程中的挑战,制定和实施公共政策。

“三圈理论”模型的基本结构是:



由于资源的稀缺性决定了社会资源的配置必须要有一定的规则和制度,而代表社会掌握这些规则和制度的人主要是公共权力主体。由于规则和制度客观上的不完全性,公共权力主体对稀缺资源的利用可以产生截然不同的结果:既可以提高社会效率,也可能导致腐败。

公共管理机构和人员在比以前缺少资源的情况下,要善于动员政府内外一切可用资源,并通过利益相关者(风险承担者)分析,提高公共管理能力,赢得政治支持,创造公共价值,为民众提供更多更好的公共服务和公共产品。在中国,公共管理及政策,要坚持以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,努力提高中国共产党的执政能力,促进全面建设小康社会目标的实现。

利益相关者分析——公共管理及政策涉及公共利益,涉及方方面面、上下左右多方面、多层次的利益相关者。公共管理机构和人员要进行利益相关者分析,谁是主要得益者?谁是主要受损者?公共管理及政策的中心议题是:有效地实施社会上大多数人支持——即有足够支持的公共管理及政策任务(项目)。

“3E”原则——在市场失灵情况下,政府就有必要制定和实施相应的公共政策。公共政策的评判标准是“3E”原则——即公平(equity)、效率(efficiency)、效果(effectiveness)。我国的公共政策要紧紧围绕建设社会主义和谐社会的目标,坚持“效率优先、兼顾公平”的原则和“五个坚持、五个统筹”,既注重横向公平、又注重纵向公开,使更多的民众、地区和组织能够更多地共享改革和发展的实际成果。

3. 是导航者而不是划桨者——公共管理机构和人员要准确定位

政府作为公共管理机构,它是导航者——指引经济发展,而不应是划桨者——参与经济;它与非政府组织、私营企业应是合作伙伴关系,而不应是竞争关系;它的目标是创造社会财富,而不是追求利润。政府要减少直接干预,加强规制和监管;政府应是有效的,而不应是“强有力”的。世界各国政府的公共管理职能,普遍出现了转移,包括横向转移(即由政府向民间、企业等转变)和纵向转移(由国家一级政府向地方一级政府、国际政府组织甚至跨国公司和国际非政府组织等转移),这就带来了政府治理模式等诸多的转变,由遵从型治理到合作型治理,政府的一些公共服务和公共产品由原来的政府直接提供,改为引入竞争机制,采取外包、企业化、私有化(包括特许权转让)等形式提供。政府结构、职能和资源也通过授权、权力平移、权力下放和分权形式进行平衡。“地方化”(或称“分权”)是一种普遍倾向,就是要求在地方政府的决策中拥有更大的自主权和影响力。“地方化”是为了达到某种目的而采取的一种手段,它将影响政治稳定、公共服务履行、社会公正和宏观经济稳定。市场经济是体制经济,要建立健全公平、