

教育部人文社会科学重点研究基地
中山大学行政管理研究中心 学术文库

地方政府与 失业治理

郭小聪 李业兴 等著

三A686

2

中国社会科学出版社

地方政府与失业治理

郭小聪 李业兴 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府与失业治理/郭小聪, 李业兴著. —北京: 中国社会科学出版社, 2004.6

(教育部人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心学术文库)

ISBN 7 - 5004 - 4541 - 5

I. 地… II. ①郭… ②李… III. 就业问题 - 研究 - 中国 IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 054588 号

责任编辑 周 航 京 蕾

责任校对 安 然

封面设计 诚 信

版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029453 传 真 010 - 84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2004 年 6 月第 1 版 印 次 2004 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 毫米 1/16

印 张 14.5 插 页 2

字 数 273 千字

定 价 31.00 元

前 言

失业是市场经济条件下不可避免的（在某种意义上也是必要的，如果它不显得严重的话）社会现象。简单地说，失业是指愿意工作、能够工作而没有工作（或工作不充分）的一种状态。在中国，随着改革开放的发展市场经济的逐渐建立，失业的问题日益严峻。在政府出版的统计年鉴中所反映出来的失业率是偏低的。据《中国统计年鉴》（2001年）数据显示，中国城镇登记失业率自1996年至2000年分别为3.0%、3.1%、3.1%、3.1%、3.1%^①；而据《广东统计年鉴》（2001年）数据表明，广东全省2000年城镇登记失业率为2.5%^②。由于政府统计部门公布的失业率统计面太窄，因此在全部劳动力中仅仅统计城镇劳动力的情况，而且在城镇劳动力失业人口统计中仅包含政府部门层层登记上报的失业人员，不包括下岗人员和其他没有在政府部门登记的失业人员。事实上，中国的失业远比上述统计数据所反映出来的问题严重得多。有学者指出：据《中国劳动统计年鉴》（1998年）数据表明，1996年和1997年通过调查所统计的失业人数与登记失业人数之差分别为262万人和410万人。这样，1996年和1997年的城镇失业率就应由统计年鉴中所公布的3.0%和3.1%变为4.4%和5.3%^③。这是城镇的情况，而广大的农村还有大量的剩余劳动力。至于由城镇失业人口数加上农村剩余劳动力人数后全国总的失业人口有多少，失业率是多少，不同的人士所统计的结果有所不同，以下是2000年一些学者公开发表的对2000年失业人口的统计估算结论：中国国情研究所研究员胡鞍钢统计结果为1.55亿，经济学家、劳动就业问题专家冯兰瑞的统计结果为1.83亿，国家计委社会发展所杨宜勇的统计结果为1.8—2.6亿，劳动和社会保障部劳动科学研究所莫荣的统计结果为2.6亿^④。根据上述数据，以中国劳动力总人数为7—8亿计算[根据《中国统计年鉴》（2001年），2000年全国就业总人数为7.115亿]，中国的失业率为20%左右，甚至更高。一般而言，失业率接近或超过两位数（即超过10%）就是相当严重的失业了。可见中国失业问题是多么严重。

失业及其治理问题一直是政府部门及学术界相当重视的问题，在西方市场经济国家中政府与学术界早就作出了深刻的思考和极大的努力。在中国，随着

① 《中国统计年鉴》（2001年），第107页。

② 《广东统计年鉴》（2001年），第3页。

③ 王诚：《当前经济增长中的失业及其治理》，《劳动经济》2001年第2期。

④ 《经营管理》2000年8月30日。

改革开放的发展市场经济的逐渐建立，随着失业问题的日益严峻，失业及其治理问题成为社会关注的热点、政府必须解决的难题，也成为学术界的热门课题。

本书主要包括一些专题性研究：地方政府与区域性劳动力市场；我国劳动力供给、需求与均衡问题；现阶段我国失业问题；地方政府失业治理的政策协调问题；地方政府与城市失业治理；地方政府与农村失业治理等。我们的研究方法主要是用文献研究法，这些文献包括他人的研究成果、政府及有关机构的统计资料以及广东省劳动厅有关工作人员提供的文件及统计资料等，通过这些资料研究我国的失业问题以及地方政府的失业治理并探讨对策。此外，“就业质量问题”也是本书重点关注的内容之一。中国的就业问题的严重性不仅表现在数量上的失业人口众多、失业率高，而且在就业质量上也存在着严重问题。在这里，“就业的质量”主要指劳动者在有了工作岗位后，在工作过程中的待遇，劳动者对工作、待遇的满意度等。就业的质量问题主要表现在：劳动者的合法权益常受到侵害而得不到保障（这一点在外来劳工身上更为突出）、劳动力的价值得不到公平体现、农民负担重，等等。为研究“就业质量”问题，我们利用了社会调查收集资料，我们对广东省外来劳工的工作生活状况做了一个问卷调查。本课题结合这些调查资料和其他文献资料，对我国的“就业质量问题”作了较详细的描述分析。还有，与就业的问题密切相关的一个问题是经济发展问题，它是直接影响劳动力需求的。为研究经济发展问题，我们专门研究了我国企业的生存与发展的环境问题，我们对一些企业主或企业经营管理人士做了一些个别访谈，我们通过这些访谈资料结合有关的背景资料分析了中国的经济环境问题。

本书分为十章，它们的主要内容如下：

（一）地方政府与区域性劳动力市场。由于市场自身的缺陷，劳动力市场常常出现效率低下以至失衡现象。这就要求政府对劳动力市场进行有效的管理。在中国市场化进程中，地方政府发挥了十分重要的推动作用。这一章主要研究地方政府与区域性劳动力市场的关系，共分三部分：概述地方政府的定义及其职能；讨论区域性劳动力市场的界定及特点，并将全国性劳动力市场与地方性劳动力市场进行比较；考察地方政府与劳动力市场的关系，探讨地方政府应采取什么手段对劳动力市场进行管理调节。

（二）地区劳动力市场的劳动力供给。市场中，如果劳动力的供给大于劳动力的需求，就可能出现失业的现象。因此，讨论失业治理问题，有必要客观认识影响劳动力供给和需求的主要因素，对症下药。这一章讨论影响地区劳动力供给的因素。首先分析影响劳动力供给的一般性因素；然后从系统的角度讨论劳动力在地区间流动的动因及其对地区劳动力供给的影响；最后，结合我国

经济改革的实际，集中讨论国有企业改革对地区劳动力供给的影响。

(三) 地区劳动力市场的劳动力需求。劳动力供给在一个国家一定的历史条件下呈刚性，而劳动力需求则受社会综合因素的制约而呈弹性。我们怎样才能实现我国劳动力的充分就业，把过剩劳动力的绝对量降低到最低程度呢？本章首先对影响劳动力需求的因素进行了分析，在此基础上，着重论述了产业结构、投资与经济周期等因素与劳动力需求的关系。

(四) 地区劳动力市场的均衡问题。失业是劳动力供给大于劳动力需求，即劳动力市场失衡导致的结果。在前两章研究了劳动力供给与需求的基础上，本章研究劳动力均衡问题。首先从理论上分析了影响劳动力市场均衡的因素，并分析了我国劳动力市场的均衡问题，提出了一些减少劳动力供给、增加劳动力需求的一些对策。然后主要从理论上介绍了失业的概念、原因与类型。最后对西方失业理论作了简述。

(五) 现阶段中国失业问题。本章对我国现阶段失业问题从各方面作了描述，描述了我国失业人口的总量与结构，失业的地区结构、城乡结构，并对我国失业问题的原因作了分析。

(六) 国外失业治理政策的经验借鉴。本章主要介绍了国外失业治理的一些政策措施，包括主动性的失业治理政策和被动性的失业政策。

(七) 地方政府失业治理的政策协调。本章主要论述了地方政府在失业治理中进行协调的必要性、意义及模式，并对地方政府与中央政府以及地方政府之间在失业治理中进行政策协调的内容进行了分析。

(八) 地方政府与城市失业治理。本章先论述了中国城镇失业问题的现状、原因和特征，然后描述分析了地方政府在治理城镇失业过程中的一些做法及其所存在的问题，最后提出了一些政策建议。

(九) 地方政府与农村失业治理。本章分析了农村失业问题的现状与原因，描述了我国地方政府治理农村失业问题的举措，并分析了其存在问题，介绍了国外部分国家政府解决农村失业问题的做法，最后针对我国农村就业问题提出了制度方面、政策方面的建议。

(十) 地方政府失业治理中存在的问题与对策探讨。前面各章已分别从各个角度对我国地方政府失业治理的有关问题作了分析，本章对我国现阶段的就业问题作一些综合分析，最后对我国失业治理的对策进行一些综述性的探讨。对我国现阶段的就业问题的分析主要从三个方面的问题展开：(1) 就业质量问题。主要分析描述了有关外来劳工、国企职工、农民等劳动者的就业质量问题。通过对广东省外来劳工的工作生活状况的问卷调查，结合其他相关资料进行分析。(2) 与劳动力需求密切相关的一个问题：企业的生存与发展的环境问题。通过对一些企业主或企业经营管理人员的个别访谈，结合有关的背景资料

分析了我国的经济环境发展问题。(3) 政府就业管理体制与管理办法中的存在问题。综合分析目前我国政府就业管理体制与地方政府就业管理办法中的存在问题。本章最后是结合前面各章对地方政府失业治理的对策思考, 结合本章对我国地方政府就业管理的存在问题的分析, 对我国失业治理的对策进行一些综述性的探讨。

概括地说, 我们的总体看法是:

(一) 关于我国各级地方政府治理失业任务的艰巨性

在我国目前劳动力供求关系不均衡、劳动力供给大大超过需求、失业情况相当严峻的条件下, 我国政府、特别是我国各级地方政府治理失业的任务是相当艰巨的。

(二) 关于我国失业问题的原因

失业原因从理论上分析, 概括起来有以下几个方面: 一是劳动力的供需之间出现了不协调的情况, 劳动力供给大于需求, 这里既可能是数量上的供求失衡, 也可能是劳动力质量和结构上的供求失衡即劳动力人口的质量和结构不适应经济发展的需要; 二是劳动力市场运行机制不畅, 出现了功能性障碍, 不能有效的传达劳动供求信息, 或者表现在工资这一劳动力市场价格由于种种原因不能随市场供求灵活变化从而失去了调节供求的功能; 三是宏观经济活动水平太低, 不能创造出足够的就业岗位以满足因结构调整、技术进步而节约下来的劳动力和新增长的劳动力。

就我国的特殊国情而言, 影响我国失业的主要有以下方面的因素 (详见第五章): (1) 总量。我国人口基数太大, 人口增长高于经济增长, 造成劳动力总量供大于求。(2) 体制。过去计划经济时期的就业方针造成国有企业事业单位冗员泛滥, 形成大量隐性失业, 在向市场经济转变过程中, 隐性失业显性化成为必然。(3) 国企。这是与体制的原因相关的一个原因。短缺经济的时代已经过去, 而国有企业的管理机制还很不完善, 在激烈的市场竞争中就必然处于下风, 造成企业陷入困境, 职工下岗。(4) 结构。现在我国经济中产业结构、行业结构处于不断调整之中, 这也是职工失业下岗原因之一。(5) 技术。伴随着科技的进步和技术的更新, 资本的有机构成不断提高, 一些新型行业不断淘汰和取代传统产业, 大量从传统产业游离出来的劳动力因自身素质不能满足需要而不得不面临失业。(6) 周期。通过考察, 我国存在经济周期和周期性失业, 我国 GNP 增长率与失业率也存在负相关关系, 近几年我国经济处于经济周期性波动的收缩期, 这也会导致失业人数的增加。(7) 观念。失业下岗职工的就观念未能很快改变, 对政府企业的依赖感还很强, 对工作挑肥拣瘦, 对“脏、累、险”岗位不愿去做, 出现了“工人下岗, 农民上岗”的现象。(8) 社会保障。社会保障不完善、未充分社会化也使人们在职业流动中增加了

顾虑，限制了职业流动，在一定程度上造成自愿失业现象。(9) 素质。在计划经济时期，城市劳动者在劳动力供给上处于某种垄断地位，端的是铁饭碗，缺乏就业风险和就业竞争意识，养成惰性，造成劳动者素质低下。在再就业过程中，失业下岗人员素质成为阻碍再就业的重要因素。(10) 输出。目前国际劳务市场的需求结构的变化以及我国的劳务输出缺乏有效的配套管理措施，致使我国的劳务输出在国际劳务市场中缺乏竞争力，需要尽可能地扩大劳务输出量才能减轻就业压力。此外，就城镇失业现象而言，导致城镇失业严重的原因还有农村劳动力为了谋生而进城找工作等。造成我国失业问题的因素是多方面的，以上十个方面仅仅涉及一些较重要的层面，但却远不能涵盖失业成因的所有方面。而且这些原因也并不是孤立地起作用的，而是互相重叠地产生影响的。

(三) 关于我国就业的“质量问题”

我国就业问题的严峻不仅表现在失业的数量问题上，“就业的质量”问题也相当严重，对“就业的质量”问题的界定前述已作了说明，它实际上是劳动力的价值能否充分实现的问题，是劳动力市场的公平与秩序问题。它的主要表现是：劳动者的权益常受到侵害而得不到保障，这一点在外来劳工身上更为突出。

对外来工而言，就业的质量问题主要表现为：工作时间太长，劳动强度太大，动不动罚款，克扣员工工资，收入太低，合同签订率较低，企业为员工购买保险率较低，变相收押金，侵犯人身自由，员工之间待遇不公平等。此外，对农民就业者而言，就业的质量问题主要表现为：农民负担重，有时经营自主权受到侵犯等；对国企职工而言，就业的质量问题主要表现为：国企管理阶层的权力太大，而国企工人的权力相对削弱，工人对工厂没有足够的影响力，收入不公平，工人的工资与效益挂钩，但管理人员的工资却不论效益好坏均数倍甚至数百倍于工人等。就全社会而言，就业质量方面的问题还有：同工不同酬现象普遍存在；行业间、城乡间、地区间的收入太悬殊；劳动安全得不到保障，事故发生频繁，特别是在煤矿等高危险的行业；全社会中拖欠工资现象较为严重，不仅在私营、外资企业中有拖欠工资现象，在国有企业甚至事业单位和一些基层政府部门都有不同严重程度的拖欠工资现象（上述情况描述分析详见本书第十章）。

(四) 关于我国地方政府在失业治理中的做法及其存在问题

面对严重的失业状况，政府部门采取了积极的行动进行治理。在城市失业治理中的举措有：90年代中期在各地为解决失业下岗职工而开展的“再就业工程”，建立和完善社会保障制度，为规范各种企业的用工行为而设立了劳动监察制度等。在农村失业治理中的举措有：引导与组织农民进行农业商品的生

产与经营、发展乡镇企业、进行劳务输出等。

地方政府在进行失业治理中还存在不少问题。存在的问题是多方面的，本书在各章从各个不同的角度进行了分析。在此主要从就业管理体制与就业管理办法以及在增加劳动力需求等方面来作些简单概述：

1. 在就业管理体制与就业管理办法方面存在的问题。目前的就业管理体制还是一种过渡性质的管理体制，它抛弃了过去的就业管理体制上的国家包揽一切的做法，但还保留着过去就业管理体制的色彩，与我国市场经济建设不相适应。在就业管理体制与就业管理办法方面存在问题的主要包括：（1）劳动就业统计制度尤其是失业统计和监测工作难以适应市场经济的需要。这主要表现在：沿用计划经济时期的统计体系，采取层层上报的调查统计方法。这种统计方法忽视了劳动力已经成为劳动力市场的主体之一，劳动力时刻处于就业——失业——就业的动态循环的事实，难以反映劳动者下岗或失业之后的真实就业状况。（2）现存的我国公开失业率的统计指标不够科学，统计口径过于狭窄（我国公开失业率一般是指城镇失业率）。失业统计对现存的大量隐性失业，特别是广大农村存在的大量的隐性失业缺乏科学的统计和监测。（3）劳动力市场的身份分割、地区分割依然存在。各部门、各地区为劳动力流动设置种种障碍，不利于劳动力的合理流动和人才的良性竞争。（4）没有建立起公平的求职竞争环境。在一些用人单位，特别是政府机关、事业单位、国有企业等，买卖官职、甚至卖工作职位现象时有发生。（5）就业管理行政色彩较浓，劳动管理随意性较大，没有做到充分的依法行政。劳动管理主要通过内部规范性文件，行政透明度低，在实施失业治理过程中，各级地方政府主要是采取完成行政任务、对上级负责的态度。如在实施“再就业工程”中，各级政府层层定指标，用目标责任制，为完成任务，各地政府纷纷用行政手段干预劳动力市场排斥或限制外地人口就业。而对劳动法及其他劳动力市场的相关法律的执法力度不够，劳动力市场混乱，劳动者的合法权益得不到有效保障。（6）社会保障的社会化相对落后。在2000年，各地政府在中央政府的部署下，加大力度采取各种有效办法推进社会保障体系建设，取得了显著成效，但本研究调查发现，社会保障体系建设仍很不完善，覆盖面还较低。在保险基金的管理方面，从2000年开始实行收支分离后，在制度上有了改进，但看来漏洞依然存在。

2. 在增加劳动力需求方面存在问题。增加劳动力需求的方法很多，最根本的办法是发展经济，只有经济发展才能创造更多的就业岗位。世界各国经济发展的实践证明，经济增长与就业扩张之间存在正相关关系。而发展经济需求良好的经济发展环境，本研究对经济发展的环境即企业生存与发展的环境进行了一些调查与综合分析（主要详见第十章），揭示了我国企业生存与发展环境中存在的不少问题，主要表现在：（1）政府的行政控制太多，审批项目太多。

(2) 政府对企业的多头管理。(3) 企业负担重。(4) 税务、工商等政府部门的官员的腐败导致企业税费方面负担不公平。(5) 私营企业、小型企业贷款难。(6) 政企分开远未充分实现, 国有企业远未充分摆脱政府部门的行政性控制。(7) 政府既当裁判员又当运动员的现象依然存在, 企业竞争环境相当不公平。(8) 地方保护现象严重, 假冒伪劣产品充斥市场。(9) 整个社会的信用系统不完善, 企业之间的经营信用不高, 交易风险与成本高。(10) 企业经营者心态不当, 不少经营者有投机取巧心态, 花在企业经营之外用于拉关系的时间太多(当然, 这在很大程度上是身不由己, 是由目前我国制度环境决定的), 想走捷径, 不~~想~~创造优质品牌或优质服务。这些环境因素极大地限制了企业的生存与发展, 增加了企业的成本, 在缺乏良性的经营竞争环境下, 经济的发展速度也受到限制, 从而造成对就业需求增加的限制, 这是我国目前失业治理中最为严重的问题也是最难以解决的问题之一。

(五) 关于我国失业问题治理对策的探讨

面对我国严重的失业问题及地方政府失业治理中的存在问题, 本研究从各个方面作了一些思考, 提出了一些对策建议, 在此只作些简单的概述。在对失业的原因作出分析后, 相应地, 失业治理的措施大致可从限制或改善劳动力供给、完善劳动力市场、增加劳动力需求这三个方面考虑:

1. 控制与改善劳动力供给。在这一点上, 又有两个方面的问题需统筹兼顾, 一是对劳动力供给的数量进行控制; 二是应根据劳动力市场的情况对劳动力的质量和结构进行及时的调节, 使其与劳动力需求相适应。影响劳动力供给的数量或质量的因素主要有: 人口、教育制度、工资制度和社会福利制度、税收制度、社会平均劳动时间等。针对我国劳动力供大于求的国情, 从控制与调节劳动力供给方面考虑, 我国各地政府已经实行或正在采用的主要措施有: 限制人口增长, 规定青少年受教育的基本年限, 建立就业预备制度、劳动力市场准入制度, 扩大高等教育规模大力发展高等教育、大力发展职业教育, 减少每周工作日等, 这些都是应继续实行的, 有些是应该改善的。此外, 为了提高劳动力供给的质量, 政府在发展高等教育的同时, 应放手提高高等教育的质量, 消除或减少对高校的行政干预, 增加其独立性, 增强其面向市场的适应性; 为提高高等教育的效率与质量, 政府应为民办高校及其他民办教育提供更宽松有利的环境; 在促进发展职业技术教育时, 应建立提供劳动力市场需求的信息网, 在职业教育与劳动力需求方面提供良好的信息沟通渠道, 使职业教育更好地适应劳动力市场的变化。

2. 加强改善劳动力市场的建设与管理。其主要目的是修复劳动力市场的各项调节功能, 使市场在劳动力资源优化配置中起基础性作用, 真正成为沟通供给与需求的桥梁和纽带, 维护劳动力市场秩序。在这方面, 各地政府近几年

在劳动力市场信息网建设方面做了很多工作。但这方面存在的问题还很多，前面我们已经对政府就业管理的体制与办法等方面存在的问题以及劳动者的就业质量问题作了描述。针对这些存在问题，中央与地方政府应建立与市场经济相适应的就业管理体制，在劳动力市场建设与管理方面要增加协调，消除或减少劳动力市场中的城乡障碍、所有制障碍、行业或工种的限制，努力建立统一的、公平的、有序的劳动力市场，用科学的方法和有效的手段进行劳动力市场的统计工作和监测工作，进一步改善劳动力市场的信息网络系统，加强劳动力市场方面的立法与执法工作，加强对劳动法等有关劳动力市场的法律的执法力度，严厉处罚劳动力市场中侵害劳动者权益、歧视劳动者的行为，维护劳动力市场的公平与秩序，严厉处罚劳动力市场中的欺骗行为（职业中介机构或用人单位欺骗求职者以及求职者用假文凭欺骗用人单位等），严厉处罚造假文凭等干扰劳动力市场的违法行为。

3. 发展经济，增加就业需求。这是治理失业的根本性药方，也是最主动的失业治理措施。这方面最关键的问题是改善经济发展的环境。前面我们已经对我国企业生存与发展的环境作了简述，针对这些问题，政府应作进一步努力的是：首先进一步取消行政审批项目。近来各地政府在这方面已作了一定的努力，取消了不少行政审批项目，但企业的创立与发展所面对的行政审批还是太多。经济学家张维迎指出：取消行政审批，中国的经济可增长30%，应像戒毒一样取消行政审批^①。太多的行政审批既是对企业创立、生存与发展的约束，也是政府腐败的主要根源之一，大大加重了企业的成本与负担，政府应充分尊重纳税人和企业经营者的意见，彻底取消不必要的行政审批项目。此外，还需作出努力的包括：政府应改变对企业的创立与经营的多头管理现象；消除税务、工商以及其他行政部门的腐败现象；进一步深化国企改革，彻底实现政企分开，消除政府既当裁判员又当运动员的现象；建立与完善整个社会的信用系统，采取有效措施（如为私营银行、外资银行的创立提供宽松的环境）解决私营企业、小型企业贷款难的问题；通过政治体制改革（如在地方政府中引进竞选机制）建立对纳税人负责而不是只注重对上级负责的政府运作机制；广开言路，充分尊重工会、行业协会等民间组织的自主性，让全社会共同参与寻找对策；采取有效措施精简机构，切实减轻企业负担、农民负担；消除地方保护主义，消除假冒伪劣产品的土壤，建立公平有序的市场竞争环境；等等。当然，增加劳动力需求的措施并不仅仅只有改善经济发展环境，还包括适当发展劳动密集型产业，大力发展中小企业等（详见本书第三章）。

失业治理的各种对策是互相联系的，共同作用于政府失业治理这个系统。

^① 《南方周末》2000年12月28日。

概括地说，就是建立与市场经济相适应的失业治理系统、政府系统，正如美国第三任总统杰佛逊当年所展望的：“我们还需要一件，那就是贤明而节俭的政府，它会制止人们相互伤害，使他们自由地管理自己的实业的进步活动，它不会侵夺人们的劳动果实。这就是良好政府的集粹，这也是我们达到幸福圆满之必需。”^① 这是需要我国中央政府和各级地方政府作出长期努力的。以上只是本书的提要，敬请读者在阅读各章详细内容时批评指正。

郭小聪

2002年1月1日

^① 王建华等：《美国历届总统就职演说精选》，江西人民出版社1989年版，第21页。

《文库》编委会成员

顾问：夏书章 王惠岩

主任：王乐夫

委员：（按姓氏笔画为序）

王乐夫	王浦劼	马 骏	刘 恒	刘德厚
朱立言	任剑涛	陈振明	陈瑞莲	肖 滨
郭小聪	郭正林	夏书章	曹沛霖	薛 澜
蔡 禾	蔡立辉	廖为建		

夏书章教授题词

“文库”，其实也是“武库”，因为其中贮存的，是思想、理论“武器”。全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，需要在邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下的中国特色社会主义政治与公共管理理论密切结合实际的研究，去促进社会主义民主的健康发展，社会主义政治文明的顺利建设，科学民主决策的成功实行，以及行政管理体制的有效改革，等等。相信有关专家、学者必将共同积极努力，为此作出应有的贡献。

——书贺《中山大学行政管理研究中心学术文库》开始出版

夏书章

2004年3月

（夏书章教授，男，江苏人。全国著名行政管理学家、中国行政管理学会第一副会长、全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问、中山大学行政管理研究中心名誉主任、博士生导师。）

总 序

自 20 世纪 80 年代中国恢复行政学教学与研究以来，至今不过 20 多年历史。然而，就是在这短短的 20 多年中，中国行政管理的研究与实践取得了令人瞩目的辉煌成就。它表现在：第一，学科建设蒸蒸日上，学科门类日益齐全，目前已经形成包括一级学科、二级学科等在内的学科体系和涵盖行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等不同学科方向的研究与教育体系。第二，教学科研层次逐步提高，形成了以博士后、博士、硕士及学士培养为主干的多层次教学科研体系。第三，科研取得了丰硕成果，出版了一大批优秀教材、专著，发表了大量学术论文，其中不乏在国内外较有影响的力作。第四，实现了范式转换，由此提出了许多新观点，形成了较多有价值的思想，提炼出不少带有规律性的研究成果。行政管理学基础理论的研究也已深入到行政管理的各个方面，对行政管理分支学科进行系统研究。而且，在基本理论以及行政管理各个研究领域和研究方法方面，更多地与政治学、法学、社会学、经济学、管理学、心理学等相关学科的研究进一步紧密地结合起来，互相借鉴与渗透，有中国特色的社会主义行政学学科体系与学科建设在探索中获得了更进一步的发展。1997 年后，随着公共管理一级学科的建立，行政管理的定位进一步得到明确与加强，有关行政管理理论研究成果也更加丰富起来，进而大大促进了行政管理学科建设和教学水平的提高。当然，相对于纷繁复杂的行政改革实践来说，理论的建构还有许多未尽之功，这就为今后进一步加强行政管理理论与实践研究提供了广阔的空间。

在行政管理领域异军突起的队伍中，中山大学行政管理研究中心于 2000 年 12 月成为教育部人文社会科学重点研究基地，在把其建设成为全国惟一的行政管理科学研究、人才培养、学术交流、咨询服务、体制改革等“五个建设标准”的目标的驱动下，全体专、兼职人员不辱使命，努力拼搏，为中国行政管理发展尽心尽力，并且取得了较丰硕成果。展现在读者面前的这套《文库》，就是中心几年来主要科研成果的结晶。过去三年里，聚集在中山大学行政管理研究中心周围的专家、学者都各自承担了一些国家级、省部级等研究项目，经过几年的潜心研究，成果陆续孵出。与此同时，在我们培养的博士生中，一部分博士论文也具有相当创见。为了更好地向社会汇报并接受检验，特决定把这

些研究成果通过出版《文库》的形式郑重推出。这套《文库》有 30 多部著作。我们期望通过这一形式，一方面总结并反映本中心过去三年在行政管理领域研究的基本成果，另一方面也为国内行政管理理论与实践的发展和 innovation 作出一点应有的奉献。作为全国行政管理学的国家级重点学科研究基地，中心一直把中国行政管理的发展视为自己的责任，也一直把本中心的发展视为中国行政管理不断开拓创新的一方面缩影。我们相信，《文库》的陆续出版，将是行政管理学界的一件实事。

二

中山大学行政管理学科研究与教育传承久远，最早可以追溯到 1906 年广东法政学堂的行政本科；1924 年，孙中山创办广东大学时将法政学堂并入，使之成为后来中山大学的政治学系，直至 1952 年“院系调整”才告中断。孙中山先生倡导“天下为公”，并从公共管理视阈解读“政治”，他丰富的政治与行政管理理论与实践，是中山大学行政管理学科建设的宝贵财富。著名行政管理学家夏书章教授在中山大学执教半个多世纪，为中国行政管理学科的建设与发展作出了显著的贡献，也为中山大学行政管理学学术地位的确立起着奠基性的作用。20 世纪 80 年代，中山大学行政管理学科重建以来，在国内同仁的关心和支持下，经过广大教师的共同努力，获得了快速的发展：1998 年，行政管理专业获得行政管理专业博士学位授予权，成为全国首批拥有行政管理博士学位授予权的三个单位之一；2000 年 12 月，“中山大学行政管理研究中心”被评定为教育部人文社会科学重点研究基地；2001 年 8 月，行政管理专业被评定为国家级重点学科并获得公共管理硕士（MPA）专业学位的办学权；2002 年，行政管理本科专业被评为广东省名牌专业；2003 年，获得公共管理一级学科博士学位授予权。

本中心作为行政管理学科的国家级研究基地，在上级领导的精心指导和学界同行的鼎力支持下，自建立起就确定了可持续发展的目标。进入 21 世纪，我们将秉承传统，与时俱进，依托既有的成果，以《文库》出版为契机，经过不懈努力，力求把本中心建成名副其实的国家人文社科重点研究基地。值此《文库》出版之机，我尚望国内学界同行像昔日那样，继续对中山大学行政管理研究中心予以关爱和支持，把它办成全国行政管理领域中令人瞩目的学术园地！

三

公共管理学的研究包括本中心的建设必须坚持以下几项根本原则：一是借鉴国外理论与中国实际情境相结合。目前而言，国内公共管理的一个研究重点

还是对国外理论的挖掘与应用，这就需要我们在学习借鉴别人的理论时坚持突出特色，为我所用，既要吸收，又要鉴别，更要创新，始终把建立中国特色的公共管理理论体系作为己任。二是理论研究与实际应用相结合。缺乏理论指导的实践是盲目的行为，远离实践需求的理论研究是空洞的文字游戏。对于公共管理来说，其理论与实践的完善结合尤其至关重要。在《文库》中，既要反映出近年来公共管理领域内重大基础理论的研究成果，又要能体现围绕若干现实问题而作的理性思考与对策研究。三是专业化与多元化相结合。现代公共管理综合了政治学、管理学、经济学、社会学、法学等相关学科，是一门地地道道的多元化综合性学科，有鉴于此，各个系列的编著者来自于一个或几个不同学科，他们具备各自学科的专门知识与技能，又整合于公共管理这个大领域之内，从而使其成果具有专业理念和跨学科的综合性、互补性特色。四是注重传统与发展创新相结合。现代公共管理学科的迅速发展并不意味着它对传统理论的抛弃，我们应该重视从传统理论中获得宝贵营养；与此同时，更要认识到创新是一切事物生存和发展的基础。离开对未来环境的分析把握，公共管理就会沦落为实践行为的诠释者而不是先导者的地位。从这个意义上说，在公共管理理论与学科发展中，也必须保持与时俱进的品质。

四

本套《文库》包括五大系列 30 多部著作，内容涵盖公共管理基础理论与实践、地方政府管理、区域公共管理、政府行为与依法行政等多个领域。

在“公共管理理论与实践研究”系列中，各位作者努力探索公共管理的基础理论和具体的管理领域，并力图为公共管理建构新的学科体系尽一点努力。该系列包括《中国公共管理理论前沿》、《西方公共行政学理论前沿》、《公共管理基础理论及体系》、《国际公共管理》、《政府公共管理》、《社会公共管理研究》、《国家公共管理》、《比较公共管理》、《电子政务：信息时代的政府再造》、《让渡空间与拓展空间——政府职能转变中的半官方社团研究》等。

在“地方政府与区域公共管理研究”系列中，各位研究者努力探索地方政府和区域公共管理的前沿问题和热点问题。该系列包括《区域公共管理研究》、《珠江三角洲公共管理模式研究》、《中国城市公共管理与公共政策比较》、《港澳特别行政区公共管理研究》、《中国地方政府制度创新研究——政府、产权、市场三维互动的透视》（已由高等教育出版社出版）、《制度变迁与城市管理》、《亚太地区合作的理论与实践》、《中国—东南亚区域合作与公共治理》、《都市边缘的村庄——广州北郊蓼江村的实地研究》等。

在“政府行为与依法行政研究”系列中，各位研究者研究了政府行为与依法行政方面亟待解决的热点问题。该系列包括《地方政府与就业政策》、《中国