

地方政府与治理书系 ①

变革社会的公共治理： 中国案例

郭正林 主编

BianGe SheHui de GongGong ZhiLi
ZhongGuo AnLi

Gong
Gong
Zhi
Li

中山大学出版社

D630.1
G873

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资助
国家社会科学基金资助项目；教育部人文社会科学规划重大项目

地方政府与治理书系 1

变革社会的公共 治理：中国案例

郭正林 主编



SBK 90/10

中山大学出版社

·广州·



20022495

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

变革社会的公共治理:中国案例/郭正林主编. —广州:中山大学出版社, 2003. 8

ISBN 7-306-02140-0

I. 变… II. 郭… III. 国家行政机关-政治体制改革-研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第043180号

责任编辑:施国胜 封面设计:方楚涓 责任校对:周升 责任技编:黄少伟

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路135号 邮编:510275)

电话:020-84111998, 84036003)

广东新华发行集团股份有限公司经销

广东韶关新华印刷厂印刷

(地址:广东韶关新华北路50号 邮编:512026)

880毫米×1230毫米 32开本 13印张 323千字

2003年8月第1版 2003年8月第1次印刷

定价:26.00元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

地方政府与治理书系编辑委员会

学术顾问 (以汉语拼音为序):

[美] 白瑞祺 [美] 白思鼎 高永光
[澳] 何包钢 [瑞典] 金山爱 李连江
[日] 菱田雅晴 刘伯龙 刘亚伟
[美] 欧博文 [美] 史天健 余 振
[新加坡] 郑永年

顾 问: 王乐夫

主 编: 郭正林

副主编: 王金洪 贺立平

编委 (以汉语拼音为序):

蔡 禾	陈建华	董礼胜	郭巍青	郭小聪
韩冬雪	李 凡	李江涛	刘 恒	黄卫平
马 骏	任剑涛	史为民	吴重庆	项继权
肖 滨	肖唐镖	袁达毅	詹成付	于建嵘
张定淮	张伟成	周 超		

内 容 提 要

本书对当前中国的政府体制改革、公共部门职能重组、民间组织或第三部门的兴起与发展、农村城市化和城乡治理结构的转型等焦点或热点问题进行了深入的探研。

本书是一部难得的案例及实证研究读物，适合高校政治学、行政管理学、公共政策学、公共管理（MPA）等专业的学生（学员）以及各类型领导管理者使用。

序

郭正林

大到一个国家，小至一个家庭，缺乏好的治理环境，都将面临鸡犬不宁的困局。20 世纪 80 年代兴起的公共治理运动，所谋求的就是如何改革政府，造就一个适应变革社会的好的治理环境。尽管这场运动源自西方，但它所要谋求的良序社会、有效政府、市场效率、公民精神不应被看是作西方社会独有的东西，而具普遍价值。那些加速现代化的发展中国家，如果不能建构适应全球化、市场化和民主化的公共治理结构，不仅现代化的目标难免空中楼阁，而且终将重蹈“落后就要挨打受气”的冷酷逻辑。

经过 20 多年的改革开放，中国已从指令性计划经济体制过渡到竞争性的市场经济体制。市场经济的发展，导致社会财富资源的多元化配置，社会的利益格局也从平均化的、封闭的、凝滞的局面转变成多元化的、开放的、动态的结构。与此并行的各种思想解放运动，在不断地敲打着僵化的脑袋。中国，这头沉睡的东方之狮觉醒了，并以其特有的雄姿傲视全球。我们看到，中国社会正日益变得越来越复杂、多样与多

元。在这么一个变革社会，对政府及公共部门所提出的惟一不变的要求就是“改革”、“改革”、“再改革”。而在这种持续不断的社会变革中，有效的公共治理越来越成为改革者的首要目标。

什么是公共治理 (public governance)? 国内外学者下的定义很多，分歧不少。概而言之，公共治理就是在一定范围内多元主体对公共事务的协同管理过程。这个定义含义丰富。第一层含义是：公共治理的内容是公共事务管理，因此“公共治理”也可以简化为“治理”二字。第二层含义是：治理行为者是多元的，具体包括政府、公共部门、第三部门 (Third Sector) 或非政府组织 (NGO)、企业及社会志愿者。这就突破了过去一贯坚持的理念，即认为政府是管理社会公共事务的惟一行动主体，或者说除政府以外的所有社会团体、非营利组织等都没有资格担当公共事务。第三层含义是：治理的方式不再以强迫和压制为主，而是主要依靠民主协商、合作互助及网络化管理等，这就为消解政府独占、大包大揽的传统方式提供了理论基础。第四层含义是：治理的目标函数是多元的，而最终是为了社会的协调发展和全面进步。

治理目标既是多元的，又是整合性的，这就突出了综合治理的内在要求。从理论分析来看，公共治理的基本目标有四：一是增长的可持续性。包括经济可持续增长和资源的有序性开发，这种可持续性保障国家综合实力稳定增强和公民收入稳步增长的基础。二是稳定的社会秩序。稳定的社会秩序是人民安居乐业的制度环境，法治是维持和巩固这种制度环境的必要条件。三是直接广泛的公民政治参与。这一目标具体表现为民主的发展。无论何种性质的民主，没有直接与主动的公民政治参与，就没有民主。四是社会福利与分配正义。谋求社会福利

和分配正义是治理的社会目标。公共治理以普遍社会福利和分配公正为取向，这种取向将促使政府采取兼顾效率与公平的社会分配政策。所谓治理目标的整合性要求，就是强调治理目标的多元一体性质。我们不能以一个目标否定另一个目标，而要根据实际的发展情形，把一个目标确立为某一时的中心工作，而将其余作为相互配合的诸要素。而且，在一定的条件和环境下，这些目标的主从顺序会发生转变。

尽管政府与公共部门是公共治理的主导因素，但不是全部。治理主体的多元化特征预设了治理方式与政府管理模式的差别。这种差别主要体现在主体、工具、体制、规范和管理五个方面。从行动者上看，政府管理的主体是政府与公共部门；而治理的主体还包括 NGO 或第三部门、私人机构及志愿者。因此，任何非政府组织，只要其行为有利于社会公共事业及公益事业，都有资格成为公共治理的行动主体。从工具上看，政府管理的工具主要是强制性的公共权力及管制手段；而治理的工具主要是谈判与协商、民主与合作、分权与授权、自律与自治等。从体制结构上看，政府管理凭借的是科层制（Bureaucracy）；而治理结构主要是合作组织、网络结构、自治体制等等。从制度规范上看，政府管理主要依据法律法规；而治理行为除了法律法规外，还包括合约信用、自治规则等等。从管理范式上看，政府管理主要是政治统治与行政管理；而治理主要是通过新公共管理、自主化管理等途径来实现。因此，治理的主体、方式、途径、规范与管理手段比传统的政府管理更丰富和广泛。从某种意义上说，治理是政府管理的延伸，政府则是治理的主导。政府与治理的相互结合，是现代国家面对日益复杂、动态和多样的国际国内公共事务所采取的新战略。这样的战略，不是简单的加减乘除或把“政府管理”轻易地改称为

序

“政府治理”，而是建构“治理为基础的政府”或“以政府为主导的治理”的新模式。在这本以案例研究为基础的实证研究中，作者从不同的角度揭示了变革社会的公共治理转型，反映了市场化、全球化和民主化浪潮对我国政府及公共部门改革的挑战，同时也展示公共治理所面临的制度创新。本书所辑 18 篇研究报告，分别对当前中国的政府体制改革、公共部门职能重组、民间组织或第三部门的兴起及发展、农村城市化及城乡治理结构的转型等焦点或热点问题进行了经验研究，从而展示了当代中国政府特别是地方政府的制度创新目标、途径、效果及困难。无论作者的理论水平如何，都真实地记载了中国公共治理建构过程中的一段经历。而且，无论这段经历是否成熟，都是中国从全能主义政府模式向以公共治理为基础的新型政府模式转轨的必经之路。本书涉及的主题主要有四：

一是政府与经济关系的改革。本书所提供的四篇研究报告分别从政企关系的变革、国有资产管理体制的改革、政府对药品产业的管理体制、政府在交易信用关系建构中的作用，实证分析了政府在市场经济中的角色定位、委托/代理关系的结构以及政府管制与放松管制的改革路径。

二是包括政府职能部门在内的公共部门的职能重组和人事制度改革。本书提供的六篇研究报告，分别阐述了公共部门的机制改革、全面质量管理体系的建构、政务与事务分开、公务员竞争上岗和合理薪酬等现实问题及改革政策。这对我们深入了解中国公共部门的建构过程是很有帮助和启发意义的。

三是公共事务的治理体制及过程。本书提供的四篇调研报告，分别从城市“网吧”的治理、农村城市化的政策选择、城乡一体化的社区治理结构建构、农村公共产品的供给机制改革等，分析研究了变革时期公共治理的新挑战、新机遇和有效治

理模式的选择问题。

四是变革社会的民间组织或“第三部门”的起源与发展问题。本书提供的三篇论文分别探讨了“第三部门”的社会角色与发展、行业商会等互益组织产生与发展的市场动因、公益基金组织建构的社会动力，由此展示了政府、企业、社会在第三部门建构过程中的互动与合作，从而有助于丰富我们对第三部门的发展动力及其社会角色的认识。

公共治理研究是跨学科、多视野的理论创新和知识生产过程。而且，它所研究的对象诸如政府管理模式、公共治理机制、公民社会组织、社会志愿行动等等都处于不断变革之中。因此，组织编写这样一部案例及实证研究的著作实属不易。欣慰的是，本书所有的作者对此都给予了充分的理解和支持。值得一提的是，本书作者大多来自政府机关、公营部门或非营利组织，熟悉这些领域的实际运作，积累了公共治理的实践经验。因此，他们所写大多是他们正在做的或十分熟悉的事情。尽管一些分析的结论还不成熟，但不乏真知灼见。对于那些研习政治科学、政策分析及公共管理（MPA）的读者来说，本书是一部难得的案例及实证研究读物。

2003年5月

目 录

序.....	(1)
--------	-------

一、政府与经济关系的改革

1. 地方政府的角色转变：政企关系重塑的 实证研究	(1)
2. 中国国有资产管理中的委托/代理机制 研究	(17)
3. 政府管制与放松管制：中国药品管理 体制研究	(73)
4. 信用建设中的政府角色：汕头的实践	(105)

二、公共部门的职能重组和人事制度改革

5. 广东省的省直科研机构改革	(117)
6. 公共部门的 TQM：地方税务部门引入 ISO9000 质量管理标准	(128)
7. 公共部门用人机制创新：G 市党政机关 竞争上岗观察	(141)
8. 检政与检务分开：按政事分开原则推进商检	

部门的职能改革	(163)
9. 公务员选拔考核的测评机制	(179)
10. 公务员薪酬制度的比较研究及政策建议	(202)

三、公共事务的治理体制和过程

11. IT 项目政府采购：在实践中实现公共利益 最大化	(224)
12. “网吧”治理：问题与对策	(236)
13. 中国农村城市化的路径与政策选择	(245)
14. 城乡接轨：广州“城中村”的转制	(265)
15. 农村公共产品供给模式：以钟村镇义务 教育为案例	(291)

四、第三部门的起源与发展

16. 澳门第三部门的社会角色与发展	(312)
17. 成长中的民间互益组织：行业商会的 案例研究	(354)
18. 公益基金的建构：来自广州的案例	(372)
参考文献	(390)
后记	(397)

一、政府与经济关系的改革

1. 地方政府的角色转变：政企关系重塑的实证研究

郭正林 刘跃虹

在我国经济体制变革过程中，政企关系的改革始终是牵动政府和企业神经的关键问题。这一改革的基本趋势，就是从计划经济时期政企之间的庇护/依附关系，转化为以市场为导向的委托/代理关系。本项研究运用委托/代理理论，以“美的”集团的发展历程为案例，考察政企关系如何突破以行政隶属为基础的庇护/依附关系，又是如何按照现代公司制度来建构市场导向的委托/代理机制的。由此揭示地方政府角色的转变过程及其动力机制。

一、庇护主义的时代

在计划经济时期，支配地方政府行为的一个行动原则，就是庇护主义。这种庇护主义的基本特征是，地方政府为了发展当地社会经济，对地方企业采取种种保护性的政策，由此形成了庇护者与依附者的依赖关系。这种庇护主义的区域放大就是

地方保护主义。

（一）作为企业庇护者的政府

1978年，党的十一届三中全会明确提出：“把党的工作重心转移到以经济建设为中心的轨道上来。”企业的发展开始面临前所未有的发展机会，各级地方政府的工作重点也开始全面转移到经济建设的主线上来。这一时期，还是商品十分短缺的计划经济时期，经济环境的主要特征是：

（1）企业规模小，经营管理方法和手段十分落后，工业基础极差；

（2）市场体制极不完善，没有统一高效的各商品要素市场，企业生产所需的原材料、资金、劳动力等资源十分短缺；

（3）市场经济发展所需的法律环境、经济环境极不健全，经济建设工作的推动离不开政府的行政干预。

特殊的发展时期和经济环境，决定了政府同企业形成庇护与依附的政企关系。其主要内容是：政府对企业的经营发展起主导作用，政府从政策、资金、人才、管理、生产计划等方面对企业进行支持和管理，企业的经营发展极大程度上依赖于政府。

政府对企业的庇护主要体现在：

（1）政府出面为企业担保，筹措企业经营发展所需的资金；

（2）政府出面为企业争取项目和各种优惠政策；

（3）政府组织和直接参与各种经济技术贸易洽谈会，为企业提供信息、搭舞台等的支持；

（4）政府为企业的生产经营下达计划；

（5）政府直接派出有经营管理能力的人才管理企业，同时

为企业网罗各类人才。

应该说，这种庇护/依赖的关系是有深刻的历史背景的，对地方经济发挥了显著的推动作用。具体来看，它有效调动了地方经济资源，对企业起到了有效的支持和保护作用，对企业从无到有、从小到大的发展和对地区经济的高速增长作出了重要贡献。例如，顺德^① 在经济发展的起步阶段，地方政府所发挥的这种作用十分显著。

改革初期，顺德从实际出发，千方百计加快经济建设步伐，在经济发展思路，创造了“以集体经济为主、以工业为主、以骨干企业为主”的发展战略，乡镇企业遍地开花。在基层政府的推动下，经济规模呈现出粗放式和数量式的增长。政府的庇护和支持，使顺德仅用了 15 年的时间便从工业基础薄弱的农业县变为颇具制造业优势的工业县。据顺德市政府 1992 年组织的一项调查表明，当时市、镇两级政府投资的企业达 1000 多家，而其中绝大部分公有企业是改革开放后由市镇两级政府担保向银行贷款搞起来的。政府的参与使得顺德经济取得了骤变式的发展。从 1978 年到 1993 年转制为止的 15 年中，顺德的经济总量达到 350 亿元，其工业增长速度达到了令人震惊的 24.4%，并涌现了一批如“美的”、“科龙”、“格兰仕”、“万家乐”等著名的政府型企业。“政府主导型工业化模式”成为计划经济时期顺德模式的本质特征。

（二）在政府呵护中成长起来的地方企业：“美的”公司

“美的”集团的前身，是 30 多年前何享健联合北滘镇 23

^① 顺德于 1992 年 3 月撤县设市，于 2003 年上半年撤市设区，属佛山市管辖。

名居民凑足 5000 元办起的一个生产药瓶盖的生产组。进入 20 世纪 80 年代，“美的”由小小的生产组转变成一个集体所有制乡镇企业，并很快进入快速扩张和全面发展阶段。由于国家轻重工业比例调整及其严重的短缺经济，“美的”在地方政策的鼓励和支持下，瞄准国内市场结构调整的机遇，大幅度上项目，上规模。

这一时期，地方政府对“美的”发展的主导和支持可谓无微不至。主要表现在：

1979 年，在“美的”的塑料小作坊奄奄一息时，地方政府果断地将时任北滘镇工业发展办公室主任的何享健（现任“美的”集团公司 CEO）调回“美的”主持工作，并且保持长期不变，同时向“美的”充实技术人才，为“美的”从广州聘请“星期日工程师”等，确保了企业发展的人力资源。

80 年代初“美的”刚上马风扇项目时，为把产品质量搞上去，政府出面担保向银行贷款 100 万元引进国外先进设备，攻克了技术难关，使企业的生产规模也得到了发展壮大。1985 年，又是在镇政府和市政府的信贷支持下，“美的”投入大量资金，引进国外先进设备，培训专业技术人才，使“美的”开发出中国第一台塑料风扇，风扇年生产规模达到了 350 万台，并瞄准国外市场开始批量出口。

由于政府在市场准入方面提供了便利，“美的”早在 80 年代就取得了自营进出口权，走上了外向型企业的发展道路，较好地避免了 80 年代末 90 年代初国内风扇市场血雨腥风的恶性竞争，为“美的”的发展打下了良好的基础。

正是由于政府的庇护和支持，到 90 年代初，经过 10 多年艰苦努力，“美的”形成了生产空调、风扇、电暖器等多元化经营和现代化管理的大型乡镇企业，迅速从乡镇企业中脱颖而

出，成为中国的名牌企业之一。

二、竞争中的挑战：市场机制 呼唤新型的政企关系

改革开放的前十年，是乡镇企业发展壮大的黄金时期，也是社会主义市场经济逐渐成型的时期。1992年，邓小平南方视察的一系列讲话，吹响了向市场经济进军的强大号角，顺德人更是近水楼台先得月，开足马力向前冲。

1992年后，随着各行各业商品经济的发展和市场竞争的加剧，粗放式经济增长已经走到了尽头，各种商品开始全面进入供过于求的竞争时代，社会主义市场经济初具规模。市场经济的本质特征要求，以市场为中心来组织整个社会经济，以市场机制为基础来配置社会资源。市场经济的自主性、平等性、竞争性、开放性的特征要求企业成为“自主经营，自负盈亏，自我发展，自我约束”的独立经济主体，这同计划经济时代政府主导企业发展的政企关系格格不入。计划经济体制时代，国家代表全体人民管理国有资产，直接参与企业的经营管理，这种政企不分的管理体制明显地成为经济（企业）发展的阻碍。

（一）产权关系不明晰导致的所有者约束弱化

在国有企业的委托/代理关系中，资产的所有者是国家，而作为政府部门的受托方不是资产的真正所有者而是国家资产的授权管理者，这使得委托/代理关系的最重要的一环——委托方对受托方的约束便随之弱化。无论哪一级政府的经济管理部门，都是“以少对多”地管理众多的企业，各管理部门之间又各司其管理职责，条块分割。没有足够的信息支持，没有资