

21世纪高等院校教材·公共管理系列

社会管理创新 ——理论与实践

徐顽强 编著



科学出版社

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

社会管理创新——理论与实践

徐顽强 编著

科学出版社
北京

内 容 简 介

社会管理创新是适合我国发展新特征、新变化的时代课题。本书深入解析社会管理创新的概念内涵、特征功能、价值取向和理论语境,全面展现国内外有关社会管理创新的理论研究成果;仔细梳理我国社会建设的历史沿革和发展现状,认真总结各地各部门在社会管理领域取得的有效经验,系统阐述社会管理创新的工作格局、目标路径、绩效评估、实践方法和政策工具,从理论和实践上探索建立有中国特色的社会主义社会管理体系。

本书适合高等学校本科生、研究生以及 MPA 学员作为教材使用,也可供党政部门和企事业单位的各级管理人员及其他相关人员参考阅读。

图书在版编目 (CIP) 数据

社会管理创新:理论与实践/徐顽强编著. —北京:科学出版社, 2012

(21 世纪高等院校教材·公共管理系列)

ISBN 978-7-03-033769-6

I. ①社… II. ①徐… III. ①社会管理—高等学校—教材

IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 038858 号

责任编辑:王京苏 / 责任校对:田 贺
责任印制:张克忠 / 封面设计:蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京市文林印务有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 3 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2012 年 3 月第一次印刷 印张:16 1/2

字数:330 000

定价:34.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

2011年，作为一个新的话题，社会管理创新频繁出现在中国的政治生活中。从中央到地方，从体制内到体制外，从高层到草根，从管理者到学者，都在理论和实践中摸索着社会管理的创新之策。

古语有云，“日新之谓盛德”、“苟利于民，不必法古；苟周于事，不必循旧”。人类从茹毛饮血的时代一步步走向如今的现代文明，一切都无不遵循着在变化中创新、在创新中发展的自然法则。

社会管理创新通常是指以政府为主导的包括其他社会力量在内的行为主体，在法律、法规、政策的框架内，运用现有的资源和经验，依据政治、经济和社会的发展态势及社会自身运行规律，研究并运用新的社会管理理念、知识、技术、方法、机制等，摒弃传统的社会管理方式方法，建构新型的社会管理机制，以实现社会管理新目标的活动或者这些活动的过程。

应该说，社会管理创新的本质是管理内容和手段的创新。社会管理是政府为促进社会系统协调运转而进行的管理，是政府的一项重要职能。它伴随国家形态的出现而出现，甚至在原始群居时代就已有雏形。然而，一直以来被信奉且经常被各个国家使用的行政命令式社会管理，简单、粗暴，极具强制性。随着时代的发展和人类文明的进步，这种模式必然失去生命力。创新社会管理，就是要将社会管理从政府的职能中剥离出来，抛弃单一的行政管理模式，让社会按照自己的日常规范进行自我管理，使得社会管理成为全社会共同的目标和任务。

早在1887年，美国著名行政学家威尔逊于《政治学季刊》上发表的《行政学研究》一文中第一次明确提出应该把行政管理当作一门独立的学科来进行研究。在随后一个世纪的发展中，行政学经历了多次学科研究范式转换，新公共管理、新公共服务、社会治理等一大批管理理论应运而生，以适应现代公民社会的发展和社会管理实践的需要。虽然各个阶段社会管理理论的主导思想互不相同，但其发展方向是清晰的，就是始终以公共利益为核心，通过与民平等协商，坚持为社会进步、经济发展和人民生活创造稳定的基本秩序和良好的社会环境。

随着经济社会的快速发展，社会分化和社会流动速度加快，我国在社会管理方面面临一些新情况、新问题和新的挑战。我们必须深入研究社会管理规律，更新社会管理观念，创新社会管理的体制机制，才能适应发展需求。自新中国成立以来，党和国家始终高度重视社会管理，为形成和发展适应我国国情的社会管理制

度进行了长期探索和实践，取得了巨大成就，积累了宝贵经验。特别是改革开放以来，根据国内外形势的发展变化，我国不断就加强和改进社会管理制定方针政策、作出工作部署，有力推进了社会管理改革创新。2004年，党的十六届四中全会提出“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”。2007年，党的十七大报告进一步要求“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。接着在2011年2月召开的省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班期间，国家主席胡锦涛旗帜鲜明地要求加强实践探索和工作落实，深化认识，总结经验，把握规律，开拓创新，全面提高社会管理科学化水平。他指出，加强和创新社会管理，是继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推进党和国家事业的必然要求，是构建社会主义和谐社会的必然要求，是维护最广大人民根本利益的必然要求，是提高党的执政能力和巩固党的执政地位的必然要求。

如此，在我们这样一个有13亿人口、经济社会快速发展的国家，政府该如何加强和创新社会管理，走出一条怎样的创新之路？主要措施在以下几个方面。

(1) 加强社会管理创新，力量在基层，基础在群众。社会管理说到底是对人的管理和服 务，涉及广大人民群众切身利益。社会管理不再是政府对群众进行的单向、粗暴的行政管治，而是共创民主法治、双向互动的新管理格局。“意莫高于爱民，行莫厚于乐民”。始终把群众呼声作为第一信号，把群众需要作为第一选择，把群众满意作为第一标准，使群众利益得到充分保障，群众意愿得到充分尊重，群众积极性得到充分发挥，我们就一定能够始终保持社会管理的主动性、创造性，并在改革发展过程中不断夯实根基、充实血脉、壮大力量。拥有强大群众基础的社会管理，才会更具针对性，体现有效性。

(2) 完善社会管理创新，原则是核心，思路即出路。政府部门必须始终坚持以人为本、执政为民，坚持多方参与、共同治理理念，统筹兼顾各个方面、各个阶段的利益诉求和社会矛盾，并敢于改革创新。这是社会管理创新的最基本原则。在基本原则的指引下，政府部门加强社会管理创新还需要实现思路的“三个转变”。一是在思想认识上，要从重经济建设、轻社会管理向更加重视社会管理和经济社会协调发展转变。二是在管理主体上，要从重政府作用、轻多方参与向政府主导型的社会共同治理转变。三是在治理手段上，要从重行政手段、轻法律道德等手段向多种手段综合运用转变。

(3) 保障社会管理创新，牵头靠政府，关键在协同。“天地交，而后能成化育之功；上下交，而后能成和同之治”。只有各种力量协同作战，共同努力、狠抓落实，才能创造既充满活力又和谐稳定的社会环境，才能切实完成社会管理这项重大战略任务。单纯政府部门明确职责、健全体系，不断营造和完善良好的外部发展环境是不够的，创新社会管理还要有广泛的社会参与、优秀的管理队伍、自律的公民行为以及相关理论上的论证与探求。实践证明，切实抓好社会管理，

党的领导是根本，政府负责是关键，社会协同是依托，群众参与是基础，四个方面缺一不可，四种作用不可替代。

社会管理创新是一个在学术上和实践中不断突破传统的理念思维、条框束缚、行为规制的历史过程，也是一项长期、艰巨和复杂的战略任务。本书以社会管理创新为主线贯穿和统领全书，力求纲举目张，以其内生逻辑进程逐步深入研究社会管理规律，分析社会管理创新实践所面临的现实问题，将社会热点与理论研究紧密结合，从全局和战略的高度准确把握社会管理创新的着力点。

徐顽强

2012年1月15日

目 录

前 言

第一章 社会管理创新的理论语境	1
第一节 新公共管理改革	1
第二节 西方政府再造运动	5
第三节 公民社会的兴起	12
第四节 社会治理理念的发展	16
第二章 社会管理创新的基本概念	24
第一节 社会管理的概念、功能和特征	24
第二节 社会管理创新的基本内涵	31
第三节 社会管理创新相关概念辨析	39
第三章 社会管理创新的基础理论	44
第一节 社会管理创新的基本理论	44
第二节 社会管理创新的国内理论发展	53
第三节 社会管理创新的国外理论发展	60
第四章 我国社会管理创新的发展现状	67
第一节 我国社会管理的发展历程	67
第二节 我国社会管理体制变迁的规律性特征	72
第三节 我国社会管理发展取得的成果与经验	75
第四节 我国社会管理创新面临的问题和挑战	78
第五节 新形势下我国社会管理创新的重大意义	82
第五章 社会管理创新的工作格局	91
第一节 加强党对社会管理的领导	91

第二节	强化政府的社会管理职能	99
第三节	发挥社会组织的协同作用	107
第四节	支持公众有序参与社会管理	112
第六章	社会管理创新的目标路径	118
第一节	社会管理创新的基本原则	118
第二节	社会管理创新的价值取向	125
第三节	社会管理创新的发展目标	131
第四节	社会管理创新的路径选择	137
第七章	社会管理创新的绩效评估	146
第一节	社会管理绩效评估的概述	146
第二节	社会管理绩效评估的指标体系	152
第三节	社会管理绩效评估创新的困局	159
第四节	社会管理绩效评估创新的趋向	164
第八章	社会管理创新的实践方法	169
第一节	社会管理主体的多元化创新	169
第二节	社会管理方式的民主化创新	173
第三节	社会管理环节的综合化创新	180
第四节	社会管理手段的法制化创新	187
第九章	社会管理创新的政策工具	192
第一节	社会管理政策工具概述	192
第二节	社会管理政策工具的类型	197
第三节	社会管理政策工具的运用	201
第四节	社会管理政策工具的创新	204
第十章	社会管理创新的实践内容	216
第一节	加强基层社会管理和服务	216
第二节	完善党和政府主导的维护群众权益机制	222
第三节	加强流动人口和特殊人群服务管理	227
第四节	加强非公有制经济组织和社会组织服务管理	232
第五节	加强公共安全体系建设	237
第六节	完善信息网络服务管理	243
第七节	加强和完善思想道德建设	247
参考文献		250
后记		255



第一章

社会管理创新的理论语境

【本章导言】在历史发展的漫长进程中，人类从未停止对社会管理有效模式的探索。经过20世纪两次世界大战，国际格局发生了重大变化。从20世纪70年代开始，西方各国的社会管理遇到了现实和理论的双重挑战；而市场化、全球化、信息化和知识经济时代的来临也对公共管理提出新的课题。各国政府纷纷进行改革，探索社会管理的新模式，这些都构成了社会管理创新的理论语境。

随着西方世界由工业社会向后工业社会或信息社会的转变，传统公共行政管理模式遇到了严峻挑战，并在实践中逐渐失效。20世纪70年代末在西方发达国家开始的新公共管理运动（new public management, NPM），通过将市场机制和管理主义引入公共行政，引发了公共管理模式的革命性改变。

第一节 新公共管理改革

新公共管理作为政府改革的一种实践活动，发端于发达国家的改革，如今已经成为世界范围内各国政府实施行政改革的代名词，对各国政府的组织行为、制度变迁都产生了重要的影响。从近几年的发展趋势看，新公共管理改革在发展中国家普遍推行，并在发达国家呈现出向更广、更深层次发展的趋势。

一、新公共管理改革的时代背景

第二次世界大战以后，西方国家经历了一段发展的黄金时期。从20世纪60年代开始，西方国家纷纷陷入各种困境，这成为新公共管理理论产生的直接动

因。而这些困境主要表现在以下几个方面。

（一）政府角色膨胀，民众普遍不满

第二次世界大战之后，在福利国家理念的推动下，政府为保障公民的福利，通过大量立法、经济性的管制和保护性的管制干预民众生活。随着政府职能范围不断扩大，政府的角色也更加多样化。为此，政府不仅需要投入大量的资源用来提供公共服务，而且必须采取重税政策以支付大量的公共开支，这引起了公民的普遍不满和对政府越来越多的抨击。英国著名行政学家胡斯认为，对政府的抨击来自三个方面：一是政府的规模太大，而且消耗了过多的稀有资源；二是政府活动的范围太广，政府自身陷入过多的活动；三是政府行事的方法，他认为通过官僚体制提供服务必然导致平庸和无效率^①。

以美国为例，在 20 世纪 30 年代罗斯福新政之前，美国政府在职能方面属于典型的小政府。1929~1933 年经济大萧条出现，为了弥补市场失灵，罗斯福新政赋予政府广泛的社会经济职能，之后不断地通过法律措施将政府干预社会经济生活的政策措施合法化、固定化，美国政府社会职能、经济职能的持续膨胀。在经历了罗斯福新政、杜鲁门的“公平施政”、约翰·肯尼迪的“新边疆”、林登·约翰逊的“伟大社会”四个阶段之后，美国政府建立起了系统的社会福利制度和大规模的经济社会管制制度。随着政府规模的空前庞大，政府开支也成为天文数字。

（二）经济持续衰退，财政压力剧增

“瓦格纳定理”^②曾指出工业化进程开始以后，经济中的公共部门在数量上和比例上仍将具有一种内在的扩大趋势，公共支出将不断膨胀。第二次世界大战以后，凯恩斯主义盛行，西方各国普遍对社会经济生活进行干预。自 20 世纪 70 年代石油危机爆发以来，西方资本主义经济进入以高失业、高通货膨胀和低增长为特征的滞胀阶段。美国经济也不例外，经济的不稳定一方面导致政府收入减少，另一方面导致社会保障支出增加，政府入不敷出。同时由于中产阶级成为社会主体，以增税的方式解决财政危机的传统方法在政治上不可行，政府不能开源节流，自然陷入财政危机之中，加上 20 世纪 80 年代以来，储蓄率的逐年下降在一定程度上阻碍了投资的增加，导致出现惊人的经济赤字。1991 年，联邦债务达 35 000 亿美元。1992 年，美国财政差额达到 2904 亿美元，失业率达

^① 参见张成福：《公共行政的管理主义：反思与批判》[J]，中国人民大学学报，2001（1）：16。

^② 瓦格纳定理：是 19 世纪 80 年代德国著名经济学家瓦格纳在对许多国家公共支出资料进行实证分析基础上得出的，即当国民收入增长时，财政支出会以更大比例增长。随着人均收入水平的提高，政府支出占 GNP 的比重将会提高，这就是财政支出的相对增长。

到 7.4%^①。

（三）科技革命影响，社会问题复杂

面对日益复杂的社会问题，传统的政府职能和管理方式已失去其优势地位。科技变革对政府管理的影响不可小觑。现代科技革命使社会成员参与公共领域活动的性质与形式发生了重大变化。在现代科技推动下，第二、第三产业的从业人口比重大幅度上升；教育的普及，使得公民科学文化水平大幅度提高；生活方式的变化，生活水准的提高，使得公共生活的重要性增加，同时也使人们对政府管理提出更高的要求；科学技术推动了公共管理赖以存在的社会基础产生巨大变化。与此同时，现代通信和信息技术革命对传统政府管理提出了变革要求。信息化要求公共部门管理的扁平化、网络化，这其中也包括电子政府的构建。

科技革命引导人类社会的全面变革。历史经验告诉我们，每一次科学技术的重大变革都会带来革命性的社会变革，正如工业文明创造了官僚制政府管理模式一样，后工业文明必然要求新的社会治理形态与其相适应。事实上，20 世纪 70 年代末兴起的全世界范围的新公共管理运动，就是人类步入全球化和知识经济社会，探索知识经济社会治理形态的一种反映。

二、新公共管理的理论综述

关于 20 世纪 70 年代末兴起的全世界范围的新公共管理运动，国内外许多学者从不同的视角提出了自己的观点。

波立特在《管理主义和公共服务：盎格鲁和美国的经验》一书中认为，“新公共管理”主义主要由 21 世纪初发展起来的古典泰勒主义的管理原则所构成，即强调商业管理的理论、方法、技术及模式在公共管理中的应用。胡德^②将“新公共管理”的内涵及特征描述为：向职业化管理转变；标准与绩效测量；产出控制；单位的分散化；竞争；私人部门管理的风格；纪律与节约。英国学者温森特·怀特提出，“管理主义”（新公共管理）强调职业化的管理、明确的绩效标准和绩效评估；以结果而不是以程序的正确性来评估管理水平；看重金钱的价值；对消费者而非公民的需要保持敏感，强调公共服务的针对性而非普遍性。在罗德斯看来，“新公共管理”包括以下几个中心学说：以管理而非政策为焦点，以业绩评估和效率为焦点，将公共官僚机构分解成各种建立在使用者付费基础上的处理事务的机构；准市场的使用和合同承包以培育竞争；一种强调产出目标、限制性项目合同、金钱诱因和自由裁员的新管理风格。费利耶对“新公共管理”内涵

① [日] 盐田长英. 现代美国经济论 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2001: 25.

② Christopher Hood. A Public Management for All Seasons [M]. Public Administration, 1991: 3-19.

进行了探究,他认为至少分为效率驱动模式、组织规模缩减和分权模式、追求卓越模式和公共服务取向模式这四种模式。瑞士日内瓦大学的简·莱恩教授在对新西兰等国的改革进行实地考察的基础上,撰写了《新公共管理》一书,而在他看来,新公共管理的重点是合同制,既包括签约外包制,也包括内部合同制,“新公共管理设计了一种合同制国家,即关于政府如何通过竞争性的合同制,决定一项服务是由体系内还是体系外的组织来提供的操作性理论”^①。

根据上述学者的概括以及其他新公共管理文献资料,国内学者陈振明将“新公共管理”的研究纲领和范式特征归纳为以下八个方面:强调职业化管理;明确的绩效标准与绩效评估;项目预算与战略管理;提供回应性服务;公共服务机构的分散化和小型化;竞争机制的引入;采用私人部门管理方式;管理者与政治家、公众关系的改变^②。

毛寿龙指出,进入20世纪90年代之后,政府改革在很多方面出现了新举措,主要表现在以下几个方面:一是政府与市场之间的公共选择,虽然在实践上依然偏向于政府,但更多的市场、更小而有效的政府已经成为西方各国乃至转轨国家和发展中国家的共识,并继续成为20世纪90年代世界各国政府改革的指导思想。二是政府与市场关系方面的改革。虽然在削减社会福利支出方面没有取得实质性的进展,在有的国家甚至有些回潮,但是在放松管制、公共领域引进市场机制、建立公共领域的内部市场等方面取得了实质性的进展。三是强化信息技术运用的实践。20世纪80年代强调采用信息技术,90年代开始强调利用信息技术来改革原有的工作程序、组织等结构方面的问题。四是从20世纪90年代开始各国政府都开始重视政策制定能力的提高和政策执行效率的改善。在新公共管理思潮的影响下,许多国家均开始强化政府政策执行部门自主权的改革,形成一股“执行局自主化”的改革潮流,从而重新塑造政治(政策)与行政(执行)之间的关系^③。

周志忍认为,随着效率优位向质量优位的转变,公共部门质量管理呈现出一些新的发展趋势:界定质量时的顾客取向;构建科学的公共部门质量测度体系的努力;针对公共部门的特点和特殊制度安排,探讨适应公共部门的提高质量的有效途径和机制^④。西方行政改革的基本内容可以归纳为三个方面:第一,社会、市场管理与政府职能的优化,其中包括非国有化、自由化、压缩式管理等;第二,社会力量的利用和公共服务社会化,涵盖了政府业务合同出租,以私补公,

① [英] 简·莱恩. 新公共管理 [M]. 北京: 中国青年出版社, 2004: 6-12.

② 陈振明. 评西方的“新公共管理”范式 [J]. 中国社会科学, 2000 (6): 73-82.

③ 毛寿龙. 治道变革: 20世纪90年代西方政府发展的新趋向 [J]. 北京行政学院学报, 1999 (1): 27-30.

④ 周志忍. 公共部门质量管理: 新世纪的新趋势 [J]. 国家行政学院学报, 2000 (2): 40-44.

打破政府垄断，建立政府部门与私营企业的伙伴关系；第三，政府部门内部的管理体制改革，包括建立与完善信息系统，分权与权力下放，部门内部的组织结构改革，公共人事制度改革，提高服务质量以及改善公共机构形象，公共行政传统规范与工商企业管理方法的融合等。

三、新公共管理的主要特征

20世纪70年代末在经济危机的推动下，以英国撒切尔夫人的改革和美国里根政府的改革为标志，新公共管理初现雏形。主要有以下特点。

(1) 以政府与社会关系作为切入视角，探求政府作为社会公共产品和公共服务提供者的一种治理工具，同时提出“重估政府价值”的诉求。

(2) 以国家退却为关键内容；重新定义国家、市场和社会之间的关系；通过国有企业的私有化，签约外包制和特许经营制等新型公共产品和服务供应模式的广泛运用；并且由福利国家向福利社会转变，实现了国家退却和政府卸载。

(3) 释放市场自由和社会活力，以民营企业为代表的市场力量和各种非政府公共组织在公共治理中的功能不断加强，从而实现国家主导下，公共治理主体和治理模式的多元化。科层制、合同制和互助网络共同构成公共治理中三种重要的合作机制。在市场理念的影响下，政府采用创新型的政策工具以提升公共管理效率，突出体现管理主义对政府行政系统和管理模式的影响。经济合作与发展组织(OECD)在1999年度公共管理发展报告“转变中的治理”中则把新公共管理的特征归纳为以下八个方面：转移权威，提供灵活性；保证绩效、控制和责任制；发展竞争和选择；提供灵活性；改善人力资源管理；优化信息技术；改善管制质量；加强中央指导职能。

第二节 西方政府再造运动

20世纪最后20余年，全球化、信息化和知识经济时代的趋势日益明显，为摆脱财政困境，提高国际竞争力和政府效率，西方各国政府再造运动掀起了热潮。虽然西方各国政府再造运动起因、过程、策略以及改革的范围、规模和力度有所不同，但有个相同或相似的基本取向——管理主义。

一、“政府再造”运动的时代背景

经济和政治因素是西方政府再造运动兴起的两个决定因素。第二次世界大战以后，受凯恩斯主义和福利国家观念的影响，西方政府加大了对市场和社会经济生活的干预，而公众的社会期望值越来越高，这使得政府的职能和规模不断膨胀。

自 20 世纪 70 年代,石油危机、经济滞胀、社会经济衰退使得政府陷入了严重的财政危机。管理危机和信任危机的出现迫使人们重新思考并调整政府的角色,重新审视政府管理问题。传统官僚体制的失效,经济全球化和信息技术革命的推动,是西方政府再造运动兴起的另一动因。随着世界的变化和时代的变迁,适合传统工业技术基础的传统官僚体制与生俱来的局限性以及与时代发展的不适应性日益暴露出来,但是,私营企业的创新精神和成果对政府等公共部门的管理和服务产生了积极的示范效应。

当代西方政府再造运动像一场风暴席卷了整个西方,并逐渐成为一种新的国际性趋势。这一改革浪潮对世界各国的改革具有深远的影响。在这一改革浪潮中,许多国家收效甚大,尤其是英国、美国和新西兰。下面将分别介绍这三个国家的改革。

二、英国的改革——新公共管理改革的先驱

(一) 英国改革的主题

英国的改革实践是这次政府再造运动的先驱,也是西方这一阶段改革的风向标。

从 1979 年撒切尔政府到梅杰政府,保守党开始了长达 17 年的执政。其改革已经非常全面和深入,使英国成为最具“政府再造”普遍特征的国家。这次改革最重要的特点是,改革范围相当广泛,涉及分权化、民营化、竞争机制、企业精神、非管制化、服务质量、对工会力量的限制^①等层面。这些主题在雷纳评审、部长管理信息系统、财务管理新方案、“下一步”行动方案、“公民宪章”运动、质量求竞争运动中具体表现出来。

雷纳评审的性质是“以解决问题为导向”的“经验式调查”,即对政府部门的行政改革进行调查、研究、审视和评价,其目的是提高公共行政组织的经济效率。雷纳评审的一个显著特点来自内部的改革,而效率小组的角色是催化剂。雷纳评审发现了英国公共行政部门的许多问题,为撒切尔政府推行行政改革奠定了基础。

部长管理信息系统并不是由首相或内阁直接发动的改革运动,但为接下来的财务管理新方案提供了一定的管理原则和技术,更在英国行政改革中起到承前启后的作用。财务管理新方案可以说是部长管理信息系统的扩展和延伸,虽然财务管理新方案是财政部颁布的,但在实践中的重点仍然是成本控制。由于其涉及公共管理的诸多方面,因此事实上也是英国政府部门管理改革的总蓝图。据英国经

^① P. Thompson. Public Sector Management in a Period of Radical Change: 1970-1992 [A]. In: N. Flynn (ed.). Change in the Civil Service [M]. London: CIPFA, 1994: 33-38.

济社会研究所调查, 1979~1984年, 公共部门的效率平均每年提高2~3个百分点。

“下一步”行动方案于1988年开始实施, 是英国最重要的行政改革措施之一, 也是英国公共服务改革的转折点, 标志着中央政府全面转换管理责任机制。英国政府把“下一步”行动方案、“公民宪章”运动和“竞争求质量运动”作为20世纪90年代英国改革运动的总框架。

1997年, 布莱尔政府上台, 结束了保守党在英国近20年的执政地位。但是改革是历史趋势所向, 布莱尔政府肯定了以往的改革成果并顺势而为。针对以往“竞争政府”模式提出“合作政府”, 即打造一个侧重结果导向、顾客导向、合作并有效的信息时代政府。

(二) 英国改革的特点

(1) 政府角色的重新定位并优化职能。英国政府改革的着眼点一直在于如何调整政府与社会的关系, 如何“卸载”政府包袱, 回归小政府模式。为了改变过去政府包揽社会事务的状况, 英国政府从改革起始, 就把优化职能和削减人员放在首位, 减轻政府的财政压力和行政支出负担。

(2) 在公共服务领域引入市场机制。通过全面审视政府职能, 对那些不能完全推向市场的政府职能实行不同形式的社会化, 如同外包制、内部市场机制等, 期望通过竞争来激励公共雇员, 从而提高公共部门绩效。

(3) 公共政策改革涉及社会生活各个领域, 并体现出六个共同发展趋势: 从“平均主义”地对待所有人到给不同的人以不同待遇; 从普遍性的享有权到选择公共服务的定额配置; 服务提供者由公共机构的垄断到公私混合机制; 从服务提供者的集中配置到某种形式的顾客选择; 决策权从地方向中央集中, 管理和财务权向地方下放; 预算配置上引进竞争和结果取向。

(4) 行政体制内部的改革。其中包括对组织结构、工作程序、人事制度、监督机制、公共责任机制、管理方法技术等全面革新。在部门内部设立独立的执行机构, 履行政策执行和服务提供职能。这些措施改变了整个英国的行政组织结构和行为特征, 使英国政府逐步摆脱由传统层级结构所带来的种种弊端, 大大提高了英国政府的执政水平和服务水平。

三、美国的改革——创造一个少花钱、多办事的政府

20世纪80年代以后, 西方各国掀起改革的浪潮, 美国也不例外。自科特政府开始, 美国政府的改革从来没有停止, 之后的克林顿政府高举“重塑政府”的大旗, 把市场化理念引入政府, 以求彻底改变政府工作的理念。

(一) 美国改革的背景

(1) 公众压力。公众质疑扩大政府功能后的大政府, 同时对民主提出更高的

要求。20世纪30年代经济大萧条,美国政府功能开始扩大。由于受到凯恩斯主义、社会主义挑战、公共物品和外部效用理论以及刺激经济增长的影响,美国政府开支增加。20世纪70年代末经济停滞,长期的财政赤字和积聚的巨额国债使美国政府遭到公众的怀疑。美国政府意识到,改革势在必行。根据密歇根大学关于民众对政府信任度的调查结果(图1-1),20世纪90年代初美国民众对政府的信任维持在一个很低的水平。

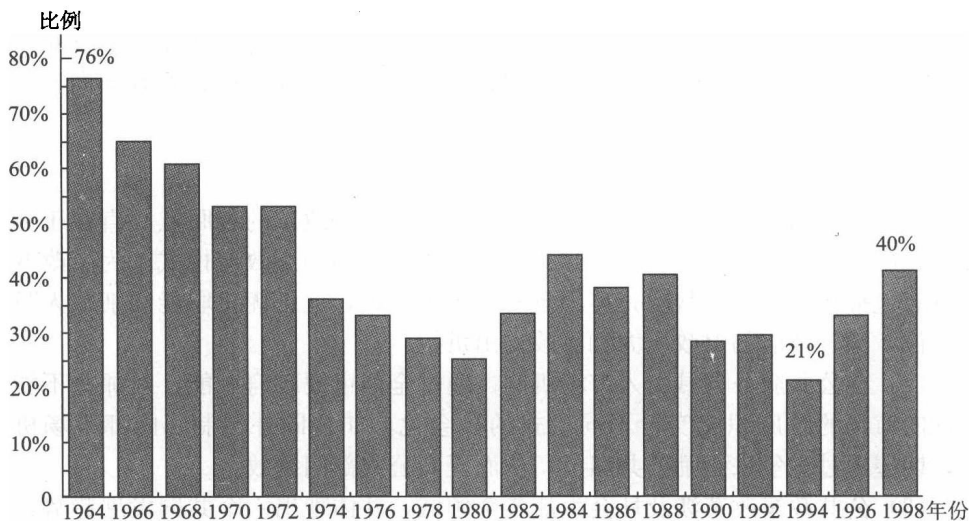


图1-1 1964~1998年美国民众对政府的信任度^①

(2) 新的技术环境。信息技术的发展导致公共事务复杂化。政府面临公民巨大的参政压力。旧的官僚制度随着信息化的发展而显得力不从心。信息技术的运用,要求政府改变对公务员的管理办法。公务员不仅仅是办事员,还是运用知识与技术从事创造性工作的行为主体。总而言之,新的技术环境不仅提出改革美国政府管理模式的要求,而且为政府改革模式提供了物质基础。

(3) 政治制度条件。美国是联邦制国家,政权组织形式为总统制,实行三权分立与制衡相结合的政治制度和两党制的政党制度。在国家结构形式上,美国是联邦制国家。州和地方政府在财政压力之下自发前进,往往较容易形成比较明显的改革成果。三权分立的权力格局减缓了行政改革的进程,保证了改革中重新释放出行政权力的能量。

(二) 美国改革的特点

综合美国行政改革的实践,可以看出,市场化趋向是美国行政改革最显著的

^① The Office of Management and Budget. Restoring Trust in Government. The Fiscal Year 2001 Budget: 161. <http://govinfo.library.edu/npr/library/announc/122900.html>, 2011-12-31.

特点,市场化包括两个方面,即政府功能定位的市场化和政府公共服务输出的市场化。前者是政府“做什么”的问题,即政府与市场的功能选择问题;后者涉及政府“如何做”的问题。它主要表现在以下几个方面。

(1) 政府功能定位的市场化。它包括两个部分:第一,推行公共福利政策改革以压缩福利项目,收缩政府社会职能。由于社会福利开支给政府造成巨大的财政负担,所以美国政府改革首先是从压缩福利项目开始的。20世纪80年代美国里根政府收缩政府社会职能的力度最大,克林顿政府强调的是政府功能输出方式的变革,并在1996年进行了号称“终结福利”的福利政策改革。公共福利政策包括社会保障政策、医疗健康保险政策、收入保障政策、住房补助政策等。而公共福利改革侧重于提高节后福利者的准入条件、将许多福利项目市场化、将社会福利改为“工作福利”。第二,放松管制,收缩政府的经济职能。美国在第二次世界大战后发展起来的经济管制在20世纪70年代后期负面作用日益凸显,不仅使企业负担过重,妨碍新技术的运用,而且妨碍管理的公正性。因此,放松管制成为此时政府改革中的必然选择。政府从1975年开始放松管制,20世纪80年代的放松管制呈现加速趋势,20世纪90年代放松管制更加彻底化。表1-1是美国放松管制的部分内容。具体来说,首先放松了对经济主体的规制,如企业完全受市场竞争的支配,放松了对企业产品、价格等方面的控制;其次引入了“成本—收益”的市场评估机制^①。

表 1-1 美国放松管制的部分内容

年份	放松管制的对象	放松管制内容
1975	证券管制	取消股票委托手续费管制、根据证券交易促进不同行业间竞争
1977	管制改革法	放松费用管制
1978	联邦最高法院	放松准入管制、费用管制
1978	公共事业管制政策法	电力托运、相互连接的认可移交联邦能源委员会、修订费用体系
1978	天然气政策法	分阶段取消对价格的管制
1978	总统声明	要求修订双边航空服务协定
1984	电缆电信法	放松有线电视管制

(2) 政府公共服务输出的市场化。20世纪80年代以来,美国各级政府的政策在政府公共服务输出领域引入市场机制,将政府权威与市场交换的功能优势组合,提高政府功能输出的能力,即政府功能输出市场化。与政府功能定位的市场化不同,政府公共服务输出市场化是美国各级政府在财政压力之下自发的选择,

^① 陈振明. 政府再造——西方“新公共管理运动”述评 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 86.