

当代人文经典书库

秦德君◎著

公共决策的焦点： 国家治理与地方治理

秦德君《决策》专栏



 中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

当代人文经典书库

秦德君◎著

公共决策的焦点：国家治理与地方治理

秦德君《决策》专栏

 中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

公共决策的焦点：国家治理与地方治理 / 秦德君著

—北京：中国社会出版社，2017.9

ISBN 978-7-5087-5741-4

I. ①公… II. ①秦… III. ①公共管理—研究—中国

IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 198842 号

书 名：公共决策的焦点——国家治理与地方治理

著 者：秦德君

出 版 人：浦善新

终 审 人：张铁纲

责任编辑：陈贵红

责任校对：路 广

出版发行：中国社会出版社

邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话：编辑部：(010) 58124828

邮购部：(010) 58124848

销售部：(010) 58124845

传 真：(010) 58124856

网 址：www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销：各地新华书店

印刷装订：三河市华东印刷有限公司

开 本：170mm×240mm 1/16

印 张：22

字 数：312 千字

版 次：2018 年 1 月第 1 版

印 次：2018 年 1 月第 1 次印刷

定 价：68.00 元



中国社会出版社天猫旗舰店



中国社会出版社微信公众号

作者简介

秦德君 政治设计研究专家。毕业于复旦大学，新闻传播学博士后，师从于我国著名新闻史学专家丁淦林教授；政治学博士，师从于我国著名政治学家王邦佐教授。著有《政治设计与政治发展》（商务印书馆2009年）、《公共生活的地平线》（中国社会科学出版社2007年）、《政策设计与政策营销》（国家行政学院出版社2016年）、《政治设计研究：对一种历史政治现象之解读》（上海社会科学院出版社2000年）、《执政绩效探微：战略、评估及设计》（上海人民出版社2006年）、《领袖形象的政治艺术》（复旦大学出版社2009年）、《领导者公共形象管理：传媒政治时代的形塑、建构与传播》（山西人民出版社2005年，中国博士后科学研究基金会项目）、《领导者公共形象艺术：领导力与领导生涯成功策略》（研究出版社2009年）、《中国公民文化：道与器》（东方出版中心2011年）。主编著作《国之栋梁——陈国栋百年诞辰纪念册》（中央文献出版社2011年）。

在《学术月刊》《学术界》《社会科学》《东岳论丛》《当代世界与社会主义》《复旦大学学报》《新闻记者》《探索与争鸣》《人民日报》《学习时报》《中国社会科学报》《北京日报》《解放日报》《文汇报》《深圳特区报》等发表文章400多篇。

近年主要研究政治设计、社会治理与制度创新、公共传播、公民文化、领导者公共形象管理等。多项研究获省部级以上优秀著作奖、优秀论文奖。社会兼职主要有上海市人民政府发展研究中心“城市文化与公共政治设计”研究基地负责人、上海华夏社会发展研究院研究员、《决策》杂志专栏作家、《现代领导》杂志副总编等。

序言一

《公共决策的焦点：国家治理与地方治理》一书，是作者多年来在《决策》杂志上发表的文章的一部分。《决策》杂志是一份高质量、信息量大的智库型刊物。书中记录了作者对公共治理、公共政策、公共问题的许多思索和见解，也记录了社会和时代的变迁。书中涉及的问题，有的是理论问题，有的是观念、认知问题，有的是政策、操作层面的问题，都是公共治理中非常重要的问题。作者对这些问题有自己独到的分析和见解，也有切合实际的建言对策。

这样的文章，读来有个好处，可以感受到时代的脉脉流动，透出社会发展变革和国家治理前行的丰富信息。一定意义上，它是一份记载了十多年来中国社会变迁和公共治理历程的“全息式”记录。

据我所知，秦德君教授自2000年博士论文出版以来，已出版了10部专著（另有主编著作一部）。每一本都有研究厚度，社会反响好，有几本还获过大的奖项。

作者著书立说有一种“不达质量不出手”的严谨态度，案头这部书稿也是这样。书中很多观点让人耳目一新，如《“有为”才“有位”？》、《顶层设计：是什么，不是什么》、《“权力清单”上的误区》。一些案例分析是充满意趣的，如《12人如何治好莱茵河》、《晏子治阿》、《同一个裴矩为什么判若两人》、《“不毁乡校”是大智慧》等。有些则意味深长，值得品咂，如《非大胸怀者不能为》、《小聪明不如大智慧》、《“嗇夫式”的口

舌之风》、《“受大者不得取小”》、《“以己养养鸟”与“以鸟养养鸟”》等。

书中很多篇目映照了鲜明的时代变迁印迹，如《上海自贸区：大改革的新起点》、《李克强说的三个故事》、《“新型智库”的三个命题》、《不争论才是大智慧》等。

卢梭在《社会契约论》中提出过“众意”和“公意”的观点，认为“众意”是基于私人利益的个别意志的总和，“公意”作为公共意志，则着眼于公共利益。但“众意”也好，“公意”也罢，体现正确的民意，汲取更多历史经验和社会智慧，才是公共治理、公共决策的治本之道，正如书中说的，正确的民意才是公共决策的最高依据。

书中思维灵动，新见迭现，文笔流畅，可读性强。现实、历史、文化相融合，问题、案例、史故汇一体，是学术价值和资政价值的良好结合、学术思辨与决策研究相结合的有益尝试。

是为序。

王邦佐

2017年6月28日

于上海市社联

序言二

秦德君博士是《决策》杂志的老朋友，在杂志上开设专栏已十年有余，每期一篇，从未间断。正是这份坚持和毅力，汇集成今天我们所看到的这本书。

这本《公共决策的焦点：国家治理与地方治理》，凝结着作者十多年来对我国行政改革创新和治理现代化的洞察与深思。

十八届三中全会以来，在全面深化改革的大背景下，在推进国家治理体系和治理能力现代化的语境下，国家治理和地方治理的一系列改革、突破，以及创新样本，都是社会各界关注的焦点、热点。从这个角度来说，秦德君博士的文章在此时结集付梓，有着更为显著的意义。

《决策》杂志自创刊以来，一直致力于打造新型媒体智库，以服务地方经济社会发展为己任，以媒体传播和智库资源为依托，推动决策的科学化、民主化、法治化进程。在杂志的内容定位上，地方改革创新和领导科学，是两大核心板块，而这与秦德君博士的关注点恰好相互契合。

作为一位观察者、研究者，多年笔耕不辍，对公共管理、行政改革、社会治理、制度转型、简政放权和领导艺术等领域，都有着深刻见解。通览全书，作者提供了多层面、多维度的观察视角。

许多文章是紧扣时代脉搏、踏足潮头对当下热点的关注，如《顶层设计：是什么，不是什么》、《上海自贸区：大改革的新起点》、《自贸区2.0时代的示范效应》、《行政简约才有力量》、《简政放权：要迈出四个新

步》、《创新是个政策和体制命题》、《迈向2020：调试好五个关系》等文章，都是对最新发展趋势的独到观察，读后让人获益匪浅。

在中国，绵延不断的行政历史是一笔宝贵的财富。今天着力推进治理体系和治理能力现代化，更需要汲取历史智慧。在这方面，作者以史为鉴，从许多个历史故事和历史人物中，发现了当下的新意，如《晏子治阿》、《学学老子的“三宝”》、《“安居平无路”与危机处理》、《同一个裴矩为什么判若两人》、《390名唐朝囚犯引出的话题》、《吴起的眼量》、《“萧规曹随”与“不相师友”》、《卡特、郭子仪与鲁哀公》等，既有一种历史的纵深感，又从历史中剖析新趋势。

在行政管理和社会治理领域，领导科学与领导艺术是一个永恒的话题，作者在这方面也是不惜笔墨。《领导形象的穿透力》、《政治家的战略表演》、《行政艺术决定决策质量》、《形象顾问：给领导生涯一个支点》、《政治秀场，领袖怎么“秀”》、《幽默的力量》等，从古今中外的人物故事和一个个实例中，让领导艺术变得妙趣横生，让领导科学变得灵动起来。

在这本书中，还有一个鲜明特点是逻辑清晰、条分缕析，每每读来总有一种文气贯通之感。《国家治理体系的三个层次》《新型智库的三个命题》《生态文明建设的三个着眼点》《区域规划战略的四种境界》《公共形象设计的四大参数》《领导力的四个观察视角》等，用数字点题，让人一目了然，都是文风流畅的好文章。

细读全书发现，虽然都是千字短文，但论述的都是大问题。“以小见大”反映出的正是作者对国家治理和地方治理最新态势的准确把握。由此可以说，这是一本接地气、又大气的作品。

如果要简洁概括读罢此书后的最大感受是什么？就是这本书能够激发读者思考治理体系和治理能力现代化的创新之道在哪里。

面向未来，随着全面深化改革逐步深入推进，国家治理和地方治理中的许多新现象、新问题也会凸显出来，更多的治理痛点需要在改革创新中进行化解。这就更加需要总结、提炼治理创新的好做法、好经验。这本书更多是对实践的观察和思考，也正因如此，更彰显了其价值。

对于治理体系和治理能力现代化来说，未来的路还很长。这本新作启

发我们，新的治理改革创新必须从顶层制度设计、地方创新实践两方面形成上下一体的合力，来推动下一步的变革。

仲夏时节，于炎炎烈日中沏一杯绿茶，在茶香中翻阅此书，诚为读者之福。

最后，感谢秦德君博士十多年来对《决策》杂志的支持，更衷心希望在今后的合作中，锻造出更厚重的新成果。

《决策》杂志社

2017年7月17日

目 录

CONTENTS

序言一	1
-----------	---

序言二	1
-----------	---



公共管理与时代精神	1
“有为”才“有位”？	4
晏子治阿的启示	7
大领导,小领导	9
规则与伦理	11
我们有多少“思想”要解放	13
向古代学智慧	15
读书也是领导力	17
群众才是真正的英雄	19
“我爸是李刚”的背后	21
把复杂还原成简单	23

二



政绩观：历史性与时代性	25
倡导低碳行政	28
管理社会组织是一门艺术	30
顶层设计：是什么，不是什么	32
“店牌”与公共政策	34
媒体不是用来“应对”的	36
换一种方式化解对抗	38
“社会就是模仿”	40
创新是件严肃的事儿	42
建筑，是对城市品性的解说	44
权力，不是一种“乐趣”	46

三



城市的文化身份	48
《六韬》中的民生议题	51
贫富差距与社会正义	53
还是要有“书卷气”	55
小聪明不如大智慧	57
建立人大代表“履政”培训制	59
转型发展考量城市领导力	61
多点让城市“自然成长”的耐心	63
质量的“病痛”	66
要紧的是加快推进改革	68
规制是国家政治建设的灵魂	70

四



“平民化”是一种心灵朴实	72
“以己养养鸟”与“以鸟养养鸟”	75
学学老子的“三宝”	77
说短话是一种品格	79
非大胸怀者不能为	81
民意是公共决策的最高依据	84
“安居平五路”与危机处置	87
“篱笆好,邻居好”	89
社会治理与“伦理偏好”	91
上海自贸区:大改革的新起点	93
行政化逻辑与“文明的灵魂”	95

五



“嗇夫式”的口舌之风	98
金字塔:“快乐”建造者的启示	101
想起了“葛柏案”	103
国家治理体系的三个层级	105
“五政模式”与治理体系现代化	107
“权力清单”上的误区	109
“受大者不得取小”	111
“不毁乡校”是大智慧	113
“法治中国”的真谛	115
“九惠之教”的启示	117
12 人如何治好莱茵河	119

六



莫让腐败成为一种为官哲学	121
“新型智库”的三个命题	124
“高手”在民间	126
自贸区 2.0 时代的示范效应	128
社会治理要合乎“生态律令”	130
“不争论”才是大智慧	132
创新是转型发展的急迫命题	134
同一个裴矩为什么判若两人	136
390 名唐朝囚犯引出的话题	138
警惕“逆市场化”	140
创新是个政策和体制命题	142

七



向着“十三五”进发	144
李克强说的三个故事	147
“德国制造”为什么牛	149
行政简约才有力量	151
“简单划一”要不得	153
“单一制”与地方治理创新	155
警惕公共治理“空泛化”现象	157
“萧规曹随”与“不相师友”	160
区域战略规划的四境界	162
规避“平庸决策”	165
吴起的眼量	168

八



迈向 2020:调适好五个关系	171
齐桓公的整改举措	174
简政放权:要迈四个新步	177
张全义治洛的简约路线	180
重视“城市品牌”的营建	183
强化生态治理的刚性	186
“增长优先”要向“就业优先”转型	189
大城市人口管控要转变思维	192
坚守市场导向改革不动摇	195
“美好生活”也是公共决策的目标	198

九



“智慧型领导”与战略策划	200
媒体时代的行政策划	204
领导者公共形象:一个“现代性”问题	211
形体形象与人格形象	216
形象之光来自人格之美	221
领导形象的穿透力	226
领导者运用传媒的技巧	231
政治家的战略表演	236
把握时机提升领导形象	241
开好会议四要诀	246
副总统的人格光彩	251

十



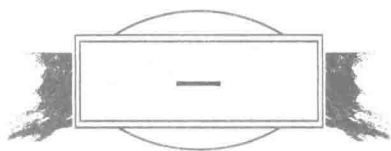
锻造脱稿说话的能力	256
行政艺术决定决策质量	261
公共形象设计的四大参数	266
规避政务负面形象	270
执政绩效的成本考察	275
行政为何如此繁杂	278
“免费午餐”何其多	282
劣质制度带来什么	287
重塑官员话语体系	291

十一



行政流程中的形象掌控	295
卡特、郭子仪与鲁哀公	300
领导力的四个观察视角	305
政治家的急智	309
给领导生涯一个支点	313
奥巴马五招制胜	317
幽默的力量	322
政治场，领袖怎么“秀”	325
朱镕基巧答记者的艺术	328
公共事务的三个“问”	332

后 记	336
-----------	-----



公共管理与时代精神

“政府再造运动”、“政府企业化”、“政府绩效评估”等业项的兴起，表明在新的历史时空中，公共管理又面临着新的革故鼎新的议程。

人类 21 世纪第一个十年已走过。人类的进步就是在一个个十年，在一天天日出月落的交替中，积累和完成的。

政府管理有悠久的历史，但本质上，公共管理是现代社会才有的命题。它是“现代性”的一个标志。至少它从形式上表明，一个社会是由“公众”参与管理的。20 世纪人类公共管理经历了由传统到现代、由管制到管理、再由管理到治理的过程。而 21 世纪“政府再造运动”“政府企业化”“政府绩效评估”等业项的兴起，表明在新的历史时空中，公共管理又面临着新的革故鼎新的议程。

接下来，公共管理将会迈向怎样的境界？

正义法则。“正义是一个社会的首要价值”，正义也是公共管理合法性的基石。没有正义，公共管理就没有灵魂，“倒钩执法”“暴力城管”“野蛮强拆”“代表谁说话”之类，便会大行其道。再比如“服务型政府”的推进，体现的也是正义法则。政府不是用来“管”人民的，而是用来“为人民服务”的。履行好“服务”职能并真正将这个职能贯穿于整个政府过程，是一种正义法则的确立。

多元主体。公共管理不是“政府管理”。它不是政府“包打天下”，而是社会多方面的协同、参与、联动和共治。社会参与度越高、主体越多元，公共管理、公共决策的“公共性”越高。

有限理性。几乎所有传统政府模式都有着“全能理性”假设、“强政府”取向和“管事偏好”的冲动。但如管理学家西蒙指出的：人类只拥有“有限理性”，不可能有“全能全知”的决策体系。意志越张扬、“管事偏好”越炽，公共绩效就越低。干预市场越多，政府就越没有市场。认知和恪守“理性”的有限性，是真正的理性。公共理性不仅强调“奋发有为”，还强调“无为而治”，即在市场和社会自发秩序发生作用的地方不滥施影响，不花费不必要的行政成本。

适度规制。人类的规制，已成为巨大的文明堆积。好的规制推动进步，“恶”的规制不但遏制人类进步，还恶化人性。公共管理领域“规制定律”是：规制愈多，管制愈多，制度效率愈低；规制愈多，“设租”愈多，“寻租”和腐败率愈高。规制愈多，创新愈弱。在中国，很多中小科技创新型企业诞生在深圳，是因为那里管制相对弱。

审慎改度。很多“创新”“改革”名义下的肆意妄为，不仅大量耗费公共资源，还引发种种社会弊端。“为善者不改其度，故能有济也。”这是中国古代著名政治家子产的话。一种善政，必须是法度有序的。孟德斯鸠也说过：“如果没有充足的理由，就不要更改法律。”正如规制太滥一定导致低效率和高腐败一样，“改革”“创新”太多太滥，折腾就多，一定会打乱社会内在节律，影响社会的稳定和运行。

低廉成本。历史上，一切非人民性的政权都是“高价政府”，都大量耗费民脂民膏、不恤民情。各种过高成本刻意“打造”的东西、各种华彩