



On Local Government Reform
and Innovation

地方政府改革 创新论

陈国权 曹 伟 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

中国地方政府改革理论与实践

地方政府改革 创新论

张其成 著

中国社会科学出版社



On Local Government Reform
and Innovation

地方政府改革 创新论

陈国权 曹 伟 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府改革创新论 / 陈国权等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2018. 1
ISBN 978-7-308-17815-0

I. ①地… II. ①陈… III. ①地方政府—行政管理—体制改革—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 002001 号

地方政府改革创新论

陈国权 曹伟等著

责任编辑 陈佩钰(yukin_chen@zju.edu.cn)
责任校对 杨利军 汪潇
封面设计 春天书装
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路148号 邮政编码310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 浙江时代出版服务有限公司
印 刷 浙江印刷集团有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 15
字 数 235 千
版 印 次 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-17815-0
定 价 58.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

创新思想理论,迎接中华民族伟大复兴

余逊达

马克思主义是中国共产党的指导思想,也是中国宪法确认的国家的指导思想。作为一种科学理论,马克思主义最显著的特点在于它不但强调认识世界,而且强调改造世界。在当今的中国,人们认识世界和改造世界所面对的一项最重要的任务,就是通过不断深化改革和发展,实现中华民族的伟大复兴,同时推动整个人类社会的不断进步。中华民族在社会主义制度下的伟大复兴,既是全体中国人在可以预见的时间内对人类文明发展所做出的最大贡献,也是马克思主义本身在可以预见的时间内对世界历史发展所做出的最大贡献。

古代中国曾经在文明发展上长期处于世界先进的位置。15 世纪末 16 世纪初,西方文明兴起,中国则在封闭状态下逐渐失去活力,直至 1840 年鸦片战争后在世界发展进程中被边缘化。但是中国人并未放弃,经过几代人不懈奋斗,中国又重新站立起来,开始在世界舞台上赢得新的尊重。

1949 年中华人民共和国的成立,是中国摆脱半殖民地半封建的处境,在政治上自立于世界民族之林的标志。此后,经过长期的艰苦努力,特别是改革开放以来近 40 年的努力,中国实现了经济上的飞跃。现在,中国在国民生产总值、制造业、货物贸易、对外投资等领域,都处于世界领先行列。尽管人均国民生产总值还严重落后于发达国家,经济发展在结构、质量等方面也存在不少问题,然而已经取得的成绩仍使我们有理由、有信心说,只要不犯根本性错误,不出现不可抗力,中国经济发展水平赶上发达国家是一件完全可以期待的事情。也就是说,中国的一只脚已经迈进了民族复兴的门槛。

但是,生产力发展不是民族复兴的全部内容。一个民族要想走在世界发展的前列,除了生产力发展必须走在世界前列,它的政治制度、文化发展、

社会建设和理论思维等也必须走在世界前列。人是在思想指导下行动的,人的思想的内涵决定了人的行动的内涵,在这个意义上可以说,理论思维能力及其追求对一个民族的发展具有决定性作用。近代以来西方国家在世界上的兴起,就是与西方在理论思维上的发展相伴而行的;而中国的衰败,则与中国在思想上的封闭、僵化、落后内在地关联在一起。思想解放和理论创新,是五四运动后现代中国奋起的先声,也是1978年中国改革开放方针政策的制定与执行的思想前提和基础。中国要继续前进,同样离不开思想解放和理论创新。特别是当前,在全球化和科学技术日新月异进步的带动下,人类社会的发展方式、组织方式、生活方式、治理方式都出现前所未有的大转型,包括中国在内,世界上的一切都在调整、都在变化、都在重构,需要我们用新的眼光去看待它、理解它、应对它,并在新的思想指导下把这场大转型导入能造福全人类的轨道。在这样的历史时刻,理论思维的作用尤其重要。对中国来说,没有在思想理论创新和建设上取得世界公认的进步与繁荣,中华民族的复兴是不完整的,也是难以持续的。

思想理论建设是一项系统工程,包含着非常丰富的内容。在中国特定的国情下,思想理论建设中的一项核心工作,是马克思主义理论的建设。中国共产党作为中国的执政党,一直高度重视马克思主义理论建设。党把马克思主义和中国实践及时代特征结合起来,经过反复探索并集中各方智慧,形成了中国特色社会主义理论。这一理论回答了发展道路、发展阶段、根本任务、发展动力、外部条件、政治保证、战略步骤、领导力量和依靠力量、国家统一的方式等一系列与建设中国特色社会主义相关的重大问题。按照这个理论,党确立了社会主义初级阶段的基本路线和基本纲领,并进一步提出了“三个代表”重要思想和科学发展观。习近平就任党的总书记以来,就“中国梦”和价值观、文化自信、全面建成小康社会的战略布局、全面深化改革的总目标与总体安排、全面依法治国、全面从严治党、经济发展新常态、协商民主、社会治理、城市治理、生态文明建设、反腐倡廉、军事变革、统筹国际国内两个大局、建设开放型经济新体制、建设新型大国关系、“一带一路”建设、总体安全观、体系绩效等问题,提出了一系列新的重要思想,对中国特色社会主义理论做出新的发展和创造。上述思想和理论的提出与确立,反映了党在思想理论建设上所做出的巨大努力和已经取得的巨大成效。正是在这些思想和理论的指导下,改革开放以来中国在经济、政治、社会、文化、生态和

党的建设等各个方面都取得了历史性成就。

马克思主义是一个开放的系统。作为马克思主义和中国实践及时代特征相结合的产物,中国特色社会主义理论同样是一个开放的系统,它并未穷尽人们对中国社会、外部世界、人类自身及社会主义发展规律、党的建设规律等问题的认识,更未封闭人们通向新的真理的道路。事实上,中国特色社会主义理论的效用不仅在于它能指导人们从事社会主义建设的实践,还在于它能指导人们根据实践和环境、条件的变化,去进行新的探讨、形成新的认识。我们今天所处的世界,仍然是一个充满矛盾的世界;摆在中国和世界面前等待回答的问题,仍然为数众多;如何把已经形成的正确的思想和理论成功地付诸实践,也远非触手可及之事。所有这一切都说明,进一步加强思想理论建设,仍然是一项意义深远的任务。

历史经验告诉我们,思想理论建设是一种只有依靠集体努力才能成功的公共事业。浙江大学作为一所以建成世界一流大学为目标的大学,对加强思想理论建设肩负着不可推卸的责任。为了有效履行这一重要责任,在学校领导的支持指导下,浙江大学社会科学院设立了“马克思主义理论和中国特色社会主义研究与建设工程”(以下简称为“马工程”)。这一工程以促进中国和世界的进步为关怀,以理论和实际的结合为构架,重点放在当代问题的探讨,同时兼及经典著作的研究,鼓励思想理论创新,发前人之未发,成一家之言。“马工程”设立后,人文社科类教师反响热烈,也激起部分理工农医类教师的研究兴趣;不仅一批充满朝气的青年学者踊跃参与,而且一些学富五车的资深教授也积极参与。几年下来,“马工程”已经设立了几十个研究计划,将出版一系列有水平、有创意的著作和研究报告。这些著作和研究报告,凝聚了作者的心血,体现了他们对中国与世界面对的问题的深入思考。我们相信,它们的出版,能够给思考同样问题的读者以启示,也能够给处理实际问题的读者以智慧。随着新的成果的不断出版,浙江大学的“马工程”最终将不负使命,在推动中国的思想理论建设走向世界前列、促进中华民族伟大复兴方面,做出自己应有的贡献。

CONTENTS 目 录

第一章 地方政府转型与善政发展逻辑 / 001

第一节 转型中的公共行政范式 / 001

- 一、传统官僚制的困境 / 002
- 二、后官僚制的行政范式 / 005
- 三、后官僚制的理念抉择 / 008

第二节 政府转型的理想模式及其发展逻辑 / 011

- 一、廉洁政府：公共权力的公共运用 / 012
- 二、法治政府：法高于并先于行政 / 014
- 三、责任政府：从权力本位转向责任本位 / 015
- 四、有效政府：组织效率与社会效率的结合 / 016
- 五、公平政府：政府德性的彰显 / 017
- 六、法治与民主政府：善政发展的推动力量 / 019
- 七、服务型政府：善政发展的理想 / 021

第三节 政府治理转型与公职人员的复合素质 / 023

- 一、政府治理模式转型对公职人员复合素质的要求 / 023
- 二、公职人员复合素质体系的构成 / 025
- 三、公职人员复合素质提升与服务型政府的实现 / 031

第二章 地方政府创新与政府创新管理 / 033

第一节 地方政府创新的时代意义与愿景 / 033

- 一、“一统”与差异张力中的地方政府创新 / 034

二、地方政府创新从改革试点到常规策略的转向 / 036

三、地方政府创新的愿景与保障 / 038

第二节 地方政府创新研究的热点主题与理论前瞻 / 041

一、地方政府创新研究的概况分析 / 042

二、地方政府创新研究的文献计量分析 / 044

三、地方政府创新研究的热点主题 / 048

四、地方政府创新研究的理论前瞻 / 055

第三节 政府创新管理的杭州经验 / 059

一、杭州政府创新管理的制度建构历程 / 060

二、杭州政府创新管理的制度分析 / 062

三、杭州政府创新管理的经验启示 / 066

第三章 地方政府公共服务的改革创新 / 069

第一节 公共事业民营化的前提与限度 / 069

一、政治前提：效率与公平的均衡 / 070

二、经济前提：与民营经济的正和博弈 / 071

三、价值前提：与政府治理的良性互动 / 073

四、公共事业民营化的可行性及其限度 / 075

第二节 以公共需求为导向的公共服务创新 / 080

一、显性公共需求与隐性公共需求 / 080

二、群众路线、调查研究与公共服务创新 / 082

第四章 地方府际关系与县政的改革创新 / 086

第一节 省直管县体制与强县发展 / 089

一、强县发展：“浙江现象”的重要特征 / 090

二、地方政府创新与强县发展的相关分析 / 093

三、地方政府创新激发县域活力：浙江强县发展的启示 / 098

第二节 县政体制与服务业发展：基于浙江的分析 / 101

一、浙江省产业结构现状的国际比较 / 101

二、浙江省生产性服务业集聚程度的国际比较 / 105

三、浙江省生产性服务业集聚不足的县域因素 / 107	
四、中心城市与县域互惠共生发展的路径分析 / 114	
第三节 省管县改革中的干部管理体制创新 / 118	
一、省管县体制下县级党政领导干部管理制度 / 118	
二、省管县体制下党政领导干部制度的困境 / 120	
三、省管县体制下党政领导干部制度的改革 / 122	
第四节 市县互惠共生与协调发展 / 125	
一、全国地级市市县经济发展差异性分析 / 126	
二、市县府际关系分类改革的目标选择 / 132	
三、市县府际关系分类改革的路径选择 / 133	
第五节 县级政府改革创新下一步 / 138	
一、县级政府行政改革的困境与反思 / 138	
二、县级政府行政改革新战略的理论框架与现实分析 / 141	
三、组织、职能、政治三重互动改革战略 / 144	

第五章 地方政府绩效管理的改革创新 / 149

第一节 基于和谐社会构建的政府绩效评估 / 149	
一、政府绩效评估的导向功能 / 150	
二、政府绩效评估的偏差对社会发展的误导 / 152	
三、构建基于和谐社会导向的政府绩效评估体系 / 156	
第二节 公职人员绩效评估的激励功能及其动态发展 / 160	
一、绩效评估的激励功能 / 161	
二、绩效评估激励功能的作用机理 / 162	
三、激励效用递减及绩效评估制度的动态发展 / 165	

第六章 地方政府改革创新的温州实践 / 168

第一节 温州民营经济发展过程中的地方政府制度创新 / 168	
一、温州在意识形态差异下形成的先发优势 / 170	
二、温州地方政府实现制度创新的方式 / 177	
三、制度创新与民营经济发展的良性互动 / 184	

第二节 人情社会对温州经济转型的推动与钳制 / 186

一、经济转型中的“人情悖论” / 187

二、人情社会与温州模式的兴起 / 189

三、人情社会与温州模式的转型困境 / 191

第三节 政企耦合与产业发展:案例比较分析 / 196

一、温州灯具产业的案例 / 196

二、古镇灯具产业的案例 / 204

三、两个案例的比较分析 / 209

四、政企耦合如何构建:个案的拓展讨论 / 213

参考文献 / 220

后 记 / 230

第一章 地方政府转型与善政发展逻辑

改革开放以来,我国地方政府呈现出十分活跃的改革创新新形态,通过政府治理转型推动经济社会转型。在全球化时代,政府治理转型也是一种全球性的现象。尽管各国的政治、经济、社会、文化背景不同,推进政府治理转型的重点和方式也有差异,但仍然可以观察到一条清晰的主线,即从传统的官僚制行政逐渐走向后官僚制行政。这一公共行政范式的转型,体现了世界各国人民对善政(good government)的不懈追求。总体而言,善政是遵循“廉洁政府、法制政府、责任政府、有效政府、公平政府”的轨迹不断往前发展的,前一形态的政府是后一形态政府的前提和基础,后一形态的政府则内含了前一形态政府的特点并在此基础上发展超越。在这当中,法治政府和民主政府是善政成长的内在动力,而服务型政府则是善政发展的理想状态。善政的实现过程,既是一个制度的转型过程,也是一个人的转型过程。公职人员的复合素质与治理能力的提升,无疑就构成了政府转型过程中的基础性内容。

第一节 转型中的公共行政范式

第二次世界大战以后,伴随着现代科技的不断进步,新产业部门的日益涌现,信息化及全球化时代的来临,传统官僚体制运作下的西方各国政府显得越来越力不从心,一方面既无力摆脱自身机构急剧膨胀、财政开支日益加大的困境;另一方面,其供给能力的软弱又无法满足不断增加的公共需求。于是,迫于政府机构的内部需要和公众舆论的外部压力,加上私营企业革新成就的示范效应,西方各国政府纷纷掀起以市场化为导向的行政改革浪潮。无论是英国的续阶方案、美国的重塑政府、加拿大的公共服务两千计划,还

是新西兰的财政与人事改革、澳大利亚的财政管理改进计划,都开始在政府现有的资源范围内反思政府的性质与职能,调整政府自身的行为方式,并借鉴现代企业管理的理论和方法,在政府公共部门引进市场竞争机制,提高公共管理水平和公共服务质量,从组织结构、机制运作、决策体制、公共服务等各方面改革公共行政的传统官僚制模式。尽管由于各国政治、经济、文化的背景不同,其公共行政改革的力度和范围也不尽相同,但他们都不约而同地对传统官僚制行政提出了批评,在实践中探索着一条后官僚制行政的道路。美国组织理论家沃伦·本尼斯曾预言:“从六十年代算起的二十至五十年里,人们将目睹并亲自加入官僚制的送葬队伍。”^①这一预言是否能真正在理论和实践上完全应验,并成为我国当前行政体制改革的示范,需我们审慎和深刻地反思。

一、传统官僚制的困境

声势浩大的西方各国公共行政体制改革预示着对传统“烟囱工业时代”官僚制行政范式的扬弃,知识、信息迅速膨胀的“后工业社会”需要一种新型的行政范式——后官僚制。在分析这种新型的行政范式之前,我们有必要对传统官僚制的当代困境进行系统地梳理和剖析。

官僚制(bureaucracy),又称科层制,实际上指的是一种“官僚体系”,并不等同于“官僚主义”(对此许多人有误解)。官僚制是基于“烟囱工业时代”政治、经济和社会条件所形成的一种组织体制,这一重大的社会发明和创造在产业革命时期产生过巨大的作用。它如此家喻户晓,我们得感谢德国社会学家和组织理论家马克斯·韦伯,正是他从理论上对这种组织形式进行了总结。

韦伯认为官僚制是现代社会中实施合法统治的行政组织,它是建立在法理性权威基础上的一种高度理性化(目的合乎理性或价值合乎理性)的组织机构的“理想类型”^②。在这种体制下,行政机关的权限范围是由法律规定的,机关中的层级结构以及按等级赋予权威的原则,使行政组织形成了牢

^① Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde: *Classics of Public Administration*, 2nd, The Dorsey Press, Chicago, 1987, p. 325.

^② [德]马克斯·韦伯:《经济与社会》(上卷),林荣远译,商务印书馆,1997年,第242页。

固而有秩序的上下级金字塔结构。这种组织体系的特点是：在职能专门化的基础上进行劳动分工；严格规定等级层次结构；运用规章制度清晰明确划分责权；人际关系非人格化；遵守严格的系统工作程序；以业务能力作为选拔提升的依据。因此，官僚制这一组织形式举起的是理性与逻辑的大旗，否定的是个人专制、主观武断、感情用事；主张的是有逻辑与预见性，而不是非理性的情感；要求的是“服从非个人的制度”^①，而不是个人关系；欣赏的是技术专长，而不是一时聪明。韦伯坚信，“推进官僚制度的决定性理由一直是超过其他组织形式的纯技术优越性……精确、速度、细节分明……减少摩擦，降低人和物的成本，在严格的官僚制治理中这一切都提高到最佳点。”^②的确，尽管人们对这种组织形式有许多抱怨，但是，“官僚制”曾经是或者迄今为止仍然是西方最流行的组织工具。也正因为如此，韦伯创立的官僚制组织理论似乎成为人们一直以来无法逾越的体系。

然而即使是韦伯本人也曾对这种组织形式表示过不满。他曾指出，虽然“官僚体系”不可避免，但它确实扼杀企业家精神。他甚至说过，“早晚总有一天，世界上充满了齿轮和螺丝式的芸芸众生，他们会紧紧抓住职位，处心积虑，不顾一切地沿着官僚化的等级层次阶梯向上爬。……官僚体制统治的顶峰不可避免地有一种至少是不纯粹官僚体制的因素。”^③特别是 20 世纪 70 年代以来，以信息为基础的新文明动摇并改变了原有的政治、经济和社会运行方式。世界政治、经济、文化的巨变给传统的官僚制带来了前所未有的挑战，使它与时代发展不适应的方面日渐暴露。

从组织环境来看，政府组织的“内环境”与“外环境”均发生了急剧的、复杂的和不可预料的变化：一是官僚制所弘扬的“官僚制精神”，即非人格化、理性化与制度化，妨碍了个人的成长和个性成熟，技术的普遍运用对个性的压制产生的非人格化与当代人们所渴求的个性的自由解放及对民主的追求产生了尖锐的矛盾；二是信息技术的高速发展使得经济和社会生活的节奏加快，陈旧的层级管理和控制系统、照章办事循规蹈矩的传统方式已无法适

① [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会》（上卷），林荣远译，商务印书馆，1997 年，第 243 页。

② [美] 文森特·奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，毛寿龙译，上海三联书店，1999 年，第 37 页。

③ [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会》（上卷），林荣远译，商务印书馆，1997 年，第 247 页。

应越来越普遍的社会动态因素对政府的职能要求；三是全球化的趋势使国内外的联系日益紧密，相对封闭的官僚制组织建构与建立在主体交往、文化多元基础上的新时代格格不入。因此，沃伦·本尼斯认为官僚体制在“内适应”和“外适应”上均出现了当代困境。^①

从组织结构上看，在严格的非人格化的金字塔结构中，官员的职位是由上级权力当局任命的，并在公共机关的等级制度系统中实行终身制，而公职人员从政首先是一种谋生手段，有着自身的利益需求，普遍具有经济学预设的“理性经济人”的特征，他在大规模的官僚制中会追求增加自身收益或获得职业发展。既然职业发展靠的是上司的有力推荐，以职业发展为目标的公务人员会取悦自己的上司。有利的信息将会被发送，不利的信息将会受到控制。“信息扭曲将会减少控制，并产生偏离由行动产生的结果的期望。”^②也就是说，公职人员为了自身的或既得利益集团的利益会故意隐瞒详细的信息，导致行动偏离组织期望的目标。当然，得益的是官员，受损的是国家、社会和公民。

从组织方式上看，行政控制是传统官僚制行政的关键。它涉及财务系统、预算冻结、组织重组、汇报制度，并以无数其他方法扼制公务员的自由处理权。如此严格、机械的控制观念受到传统官僚制的推崇，其最根本的原因在于为了维护金字塔结构的行政体系，只有加强控制，才能保证处于尖端的行政官僚的权威。因此，规则、中央集权、强制性成为传统官僚制行政的特征。官僚制对个体行为的控制，一方面扼制了组织成员的创新思想，成员的竞争不是以个体的创新与成就为标准，而是以其职权的重要程度和服从表现为评价和晋升的条件，使组织内部竞争不公正；另一方面，组织的刻板性导致组织服务功能的减弱，增加用户即顾客、公众的困难。^③

总之，“工业时代发展起来的官僚体制，专注于各种规章制度及其层叠的指挥系统，已不能有效运转；它变得机构臃肿、浪费严重、效率低下；它在

① 朱国云：《组织理论：历史与流变》，南京大学出版社，1997年，第249—253页。

② [美]文森特·奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，毛寿龙译，上海三联书店，1999年，第67页。

③ 朱国云：《韦伯官僚组织结构理论的新演变》，《国外社会科学》1995年第10期。

变化迅速、信息丰富、知识密集的 90 年代已不能有效运转了”^①。整个官僚系统就好比那些在超音速喷气机时代的海上豪华客轮,臃肿庞大,造价昂贵,转向不灵。因此,当前组织中最重要的一个问题就在于怎样发挥和保持政府官员的主观能动性和适应性,怎样使它更像一个交响乐团,按目标管理,更为灵活,更富有企业家精神。在信息时代、服务业时代或后工业化时代,这已成为一个迫切需要以新型的组织方式来解决的问题。

二、后官僚制的行政范式

正是基于许多经济学家、政治学家以及社会学家对传统官僚制的反思,人们开始意识到官僚制范式已不再是政府公共行政的唯一理论来源,他们愈来愈频繁地提及顾客、质量、服务、价值、激励、创新、授权、灵活等词汇,以此来形容一种更好的行政范式,那就是后官僚制行政范式。巴兹拉(Barzelay)和阿马伽尼(Armajani)把后官僚制行政范式比喻为一个大家族的新生代,它与前辈官僚制有着千丝万缕的联系,却从各方面超越了它的前辈。^②后官僚制行政范式从官僚制行政范式演化而来,同时又对官僚制行政范式发起了挑战,它更重视管理中人格化的因素,重结果而不重过程,强调内在秩序的整合,反对信息的扼制,加强市场和社会对政府公共行政的渗透。

作为一种正在成长并且日益盛行于西方各国公共管理部门的新行政范式,“后官僚制”(post-bureaucracy)有不同的称谓,如“新公共管理”“企业化政府”“公共管理主义”等^③,这是一个多维度的概念。但无论是英国、新西兰的系统化改革,美国的渐进主义的改革,还是其他国家的类似改革,都遵循后官僚制的一些基本原则,正如奥斯本和盖布勒所描述的十大原则:(1)起催化作用的政府:掌舵而不是划桨;(2)社区拥有的政府:授权而不是服务;(3)竞争性政府:把竞争机制注入提供服务中去;(4)有使命的政府:改变照章办事的组织;(5)讲求效果的政府:按效果而不是投入拨款;(6)受顾客

① [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改革着公共部门》,周敦仁译,上海译文出版社,1996年,第12—13页。

② Michael Barzelay and Babak J. Armajani, *Breaking through Bureaucracy*, 竺乾威、马国泉编:《公共行政学经典文选(英文版)》,复旦大学出版社,2000年,第502页。

③ 陈振明:《评西方的“新公共管理”范式》,《中国社会科学》2000年第6期。

驱使的政府:满足顾客的需要,而不是官僚政治需要;(7)有事业心的政府:有收益而不浪费;(8)有预见的政府:预防而不是治疗;(9)分权的政府:从等级制到参与和协作;(10)以市场为导向的政府:通过市场力量变革。^① 只是由于各国行政改革的政治、经济、文化背景的不同,以及改革范围、侧重点的不同,在行政改革的实践过程中每个国家会采取不同的模式,按各国针对的病症、组织建构、管理方式、政策制定和公共利益服务方式的异同划分,美国著名组织理论家彼德斯将其归纳为如下四种主要的行政范式^②,具体见表 1-1:

表 1-1 彼德斯归纳的行政范式

	市场模式	参与模式	弹性政府模式	非管制政府模式
针对病症	垄断	等级制	永久性	规章和控制
组织建构	分权	扁平型组织	临时(虚)组织	不重视组织结构
管理方式	绩效工资制及私人部门管理技术	全面质量管理,团队	管理临时人事	更大的管理自由
政策制定	内部市场	咨询、谈判	实验	企业化
服务方式	低成本	参与、咨询	低成本、协调	行动主义

市场模式(market model)主张下放决策权和执行权,把庞大的公共部门分解成若干小的像企业那样可以相互竞争的运作部门,公共产品的生产变垄断为竞争,如英国财政部于 1982 年公布的财务管理新方案,就采用这种权力下放的形式;将大量的服务职能下放给各种非政府组织,从而降低成本,提高效率;强调积极进取的政府行为和个人责任,促使公共部门建立层级尽可能少的网络式平板结构;推行功绩制和绩效工资管理。

参与模式(participation model)旨在打破传统官僚制的等级制,竭力提倡压平金字塔组织结构,减少中间层次,缩小上下级之间的沟通距离,组织结构呈扁平式;鼓励自下而上的决策,鼓励公众参与决策;参照企业管理中的全面质量管理法管理公共部门,听取公众的意见,了解公众的需求,注重

① [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改革着公共部门》,周敦仁译,上海译文出版社,1996 年。

② B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Model*, Kansas: University Press of Kansas, 1996, p19.