

复旦大学公共管理（MPA）论文集·第二辑

*P*olicy Innovation and Governance

政策创新 与政府治理

顾丽梅 陶东明 主编

www.fudanpress.com.cn

 复旦大学出版社

*P*olicy Innovation and Governance

政策创新
与政府治理

顾丽梅 陶东明 主编

图书在版编目(CIP)数据

政策创新与政府治理 / 顾丽梅, 陶东明主编. —上海:
复旦大学出版社, 2009. 12
ISBN 978-7-309-06986-0

I. ①政… II. ①顾…②陶… III. ①公共政策 - 研究 -
中国②国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D601
②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 215431 号

政策创新与政府治理

顾丽梅 陶东明 主编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编:200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 邬红伟

出品人 贺圣遂

印刷 句容市排印厂
开本 787×960 1/16
印张 18.75
字数 301 千
版次 2009 年 12 月第一版第一次印刷

书号 ISBN 978 - 7 - 309 - 06986 - 0 / D · 440
定价 38.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

本书主要围绕着“政策创新与政府治理”这一主题展开，涉及“公共参与与公共服务”、“制度创新与政府改革”、“公共政策与政府治理”、“城市化与乡村治理”等研究领域。全书集中探讨了转型时期中国政府治理中存在的主要问题及其政策创新等，尤其是探讨了地方层面的政府治理实践：如政策制定中的公共参与、就业政策、治理创新、公共服务的提供与公共参与、公共服务的市场化改革等。此外本书还探讨了农村新型医疗合作与乡村治理等。本书作者多为中国政府机关（或公共部门）的工作人员，他们对中国公共管理的现状和存在的问题感知、体验较深，他们的论述体现了实证研究与理论分析的完美结合。

复旦大学公共管理(MPA)论文集

学术委员会

主 任 竺乾威

委 员 (按照姓氏拼音为序)

陈明明 陈晓原 陈玉刚 林尚立

浦兴祖 邱柏生 沈兰芳 陶东明

臧志军

编辑委员会

主 任 陶东明

委 员 顾丽梅 沈夏珠 李春成 周 帆

敬义嘉 陈周旺 谢余凤

编辑说明

复旦大学公共管理(MPA)论文集是一本MPA的学术论文集萃。第一辑于2007年由复旦大学出版社出版,收录的是2006年以前的论文;本辑是第二辑,收入的主要是2007、2008两年的论文。今后每两年出版一辑,主要是将复旦大学MPA学生近几年的优秀论文——包括毕业论文,也包括平时撰写的其他论文——在作者本人主动地参与、重新创作的基础上予以公开出版。论文集入选作品经过由复旦大学国际关系与公共事务学院(以下简称为复旦大学国务学院)教师组成的评审小组严格遴选,并作为复旦大学国务学院的一项科研成果向外发表,体现了学院强调以“学术立院”的学术传统。

以“学术立院”既是复旦大学国务学院的办学宗旨,也是复旦MPA教育的特色之一。为不断拓展MPA办学思路,复旦大学MPA采取了校内师资和校外师资、境内师资和境外师资、高校教师和社会专家相结合的方式组织教学力量。目前已聘请多名国外知名学者和国内具有丰富实际工作经验的高级行政官员,担任客座教授或兼职教授,并通过开设“名家论坛”、“比较公共行政”等大型系列讲座,汇聚校外专家学者,宣讲人文智慧,介绍公共行政过程中的实务操作,以增强MPA学生的科研兴趣,提高其学术水平。学院编辑的《公共政策评论》杂志辟专栏刊登MPA学生论文,将MPA教育中的优秀研究成果与社会共享,尤其是与公共管理部门的实践者和公共管理研究领域的学术同行共享。为了给MPA学员搭建一个更好的学术平台,在复旦大学MPA教育指导委员会的支持下,学院的MPA教育中心决定定期编辑MPA优秀论文集,公开出版MPA学生的优秀论文,为MPA学生支撑起一块新的学术研究空间。

本论文集主要围绕着“政策创新与政府治理”这一主题而展开。在这一

主题中主要涉及了“公共参与与公共服务”、“制度创新与政府改革”、“公共政策与政府治理”、“城市化与乡村治理”等研究领域,集中探讨了在转型时期中国政府治理中存在的主要问题及其政策创新等。本论文集体现了实证研究与理论分析相结合的方法,也突出体现了中国从中央到地方尤其是地方层面的政府治理中存在的主要问题、实践探讨与理论思考,书中处处闪现着思想的火花,不乏思想交锋之精华。全书探讨了改革开放以来中国发展过程中的问题和经验,议题丰富,观点精彩。

为保证论文集的学术质量,复旦大学国务学院成立了由著名教授组成的“学术指导委员会”,对本论文集的出版宗旨和学术价值进行了方向性的指导。在此基础上,由复旦 MPA 教育中心牵头组织“编辑委员会”,对每一篇入选论文进行细致审阅,并指导作者对文章的内容、风格、篇幅进行删改,删繁就简,去芜存精,使本书从质量到形式都得到了提升,达到了正规出版的要求。本论文集得以出版,要感谢复旦大学 MPA 教育指导委员会各位老师的指导,感谢复旦大学出版社的编辑邬红伟老师的支持!

在本论文集的编辑过程中,MPA 中心沈夏珠、谢余凤、庄海红等老师都付出了辛勤的劳动,其中谢余凤老师和 MPA2007 级学生彭正海同学积极帮助联系作者,进行表格梳理工作,贡献尤多。尤其感谢 MPA 中心主任陶东明老师对于本论文集出版的大力支持!作为主编的顾丽梅老师,仔细审阅了每一篇论文,不厌其烦地与作者和出版社一次次沟通协商,并具体归纳了论文集的主旨,为本论文集的出版付出了汗水与辛劳。因而,本论文集可以说是师生共同努力的产品,是集体智慧的结晶。

目前复旦大学公共管理(MPA)论文集(第三辑)正在编辑筹备之中。我们期待着这一朵复旦 MPA 教育的奇葩越开越鲜艳!

复旦大学公共管理(MPA)论文集编辑委员会

2009 年 12 月

目 录

公共参与与公共服务

1. 参与式预算改革的动力及推广建议
——以中国温岭为例…………… 田享华 (3)
2. 公众参与上海社区规划管理的实证研究与思考…………… 郑东旭 (22)
3. 对深圳市社区卫生服务发展模式的分析与思考…………… 陈緯璘 (36)
4. 上海市新型农村合作医疗制度研究
——以上海市金山区为例…………… 刘红梅 (48)

制度创新与政府改革

5. 中国政府会计监管中的问题、挑战与思考…………… 郭鸣民 (65)
6. 试论上海市土地储备制度的模式选择与制度完善…………… 张 倩 (78)
7. 中国房地产税收制度研究…………… 张 林 (94)
8. 美国环境治理体制研究及其对中国的启示…………… 李蔚军 (108)
9. 从城市环卫设施选址难看公私权的冲突与协调
——博弈论的分析…………… 袁 松 (122)

10. 公安机关和谐警营建设

- 综合评价指标体系及其评价研究…………… 董贤祥 (136)

公共政策与政府治理

11. 社会性别视角下的农村妇女权益保障问题研究…………… 沈雅玲 (155)

12. 城镇就业困难群体的就业政策研究

- 以上海市杨浦区为例…………… 杨海清 (167)

13. 残疾人就业保障问题研究

- 以上海市杨浦区五角场镇调查为基础…………… 曹 燕 (182)

14. 职业保健与社会工作职业化研究

- 以上海市宝山区为例…………… 吴 洁 (195)

城市化与乡村治理

15. 当前城镇化进程中生态建设机制研究

- 以无锡市硕放镇为例…………… 周巍峰 (215)

16. 余杭区农村社区型股份合作制的现状和面临的挑战…………… 高伟兴 (229)

17. 城市化和失地农民就业途径研究

- 以上海市宝山区促进失地农民就业体系为对象…………… 祝铭东 (244)

18. 社会治安评估指标体系及其应用研究…………… 金 淞 (260)

19. 农村治理中的民主需求与供给…………… 付国举 (276)

公共参与与公共服务

1. 参与式预算改革的动力及推广建议

——以中国温岭为例

田享华

基层民主化无非要解决两个问题：一是民众通过选举决定地方执政的官员群体（人事问题）；二是民众通过代议机关决定地方重大事务尤其是公共财政的收支（金钱问题）。试图解决前者的努力几乎都遇到很大困难，尽管目前依然有地方在尝试和创新；试图解决后者的努力有成功也有失败。

温岭的参与式预算改革是成功的个案，它通过具有本土色彩的“民主恳谈”方式，实践了参与式预算的要求。但是温岭还只是基层民主化改革的一个例子，它通过参与式预算改革打通了基层民主化的一条路，但是这条路目前又只停步于温岭一地。原因何在？本文试图分而解之。而要解决这一问题，又必须溯源而上，即求解温岭预算改革兴起的动力。

一旦搞清了温岭改革的动力，从逻辑上而言，具备相同动力背景，只要有恰当的方案，那么复制温岭模式应该不存在根本性障碍。故而，本文也在试图给出参与式预算在中国基层实施的条件和建议。

一、问卷调查的说明

2008年6月，笔者参加在复旦大学召开的“地方公共预算审批与监督学术研讨会”，并对前来赴会的学者和官员发放调查问卷^①。核心问题就是，他们认为温岭预算改革的动力和动因是什么？

首先需要说明的是，调查问卷的发放对象中包含了温岭所有进行参与式预算改革乡镇的主要负责人（人大主席、镇长或党委书记），也包括了温岭市

^① 2008年6月11日，笔者对前来复旦大学参加“地方公共预算审批与监督学术研讨会”的温岭市各级参与预算改革的官员和绝大多数参与温岭预算的学者发放调查问卷，发放50份，回收45份，回收率90%。

人大常委会部分官员和温岭市委宣传部部分官员,还有多次实地参与调研或了解温岭各式预算改革的专家学者,他们对于温岭市预算改革过程是最知情的,因此,回收答卷的真实性和权威性毋庸置疑。

其次,由于这是在一次专门研讨会上发放的调查问卷,所以温岭的人民代表和普通公众的意见无法在答卷上反映。因为其调查对象主要是官员(占 37.80%,包括温岭和温岭之外的官员)和学者(占 31.10%,包括国内外的学者),还有少量报道过温岭情况的记者和前来旁听会议的复旦学生(研究生为主)(参见图 1-1)。

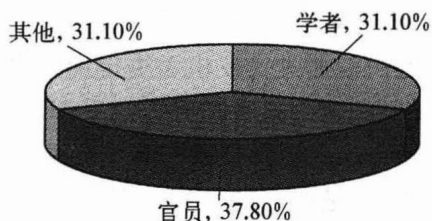


图 1-1 调查对象身份

再次,在问卷中,笔者将受调查对象分为执行者、建议者、旁观者三类,其中执行者主要是指乡镇预算改革的直接操作者,如乡镇长、乡镇党委书记、乡镇人大主席,最终回收了 7 名执行者的问卷,这与与会名单中 7 名上述人员相符。而预算改革的建议者,主要是指其建议能够直接影响温岭乡镇预算改革的学者和官员(如温岭市委宣传部官员和温岭市人大常委会官员^①),他们多次参与改革方案的起草、修改、执行、评估,对于该项改革较有发言权。

实际上,根据笔者实地调查和多方访谈,这些建议者应该超过问卷回收显示的 9 名,可能是拘泥于身份,其中一部分直接建言献策并影响温岭改革的学者也自我定位为“旁观者”。所以,高达 63.64% 的旁观者中并不是通常意义上与温岭改革毫无关联的人群,因此他们的意见还是非常值得重视(参见图 1-2)。

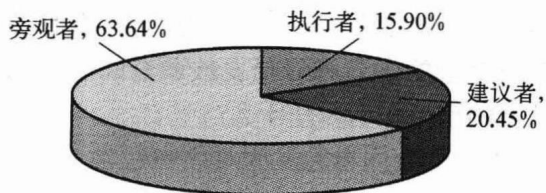


图 1-2 调查对象所扮演的角色

① 该研讨会主要讨论的是乡镇一级的预算监督,对市级部门预算鲜有涉及。

二、改革的动力分析

通过这次问卷调查的数据,笔者对最有可能的六大改革动力进行排序,其具体排序和所占比例见图 1-3。

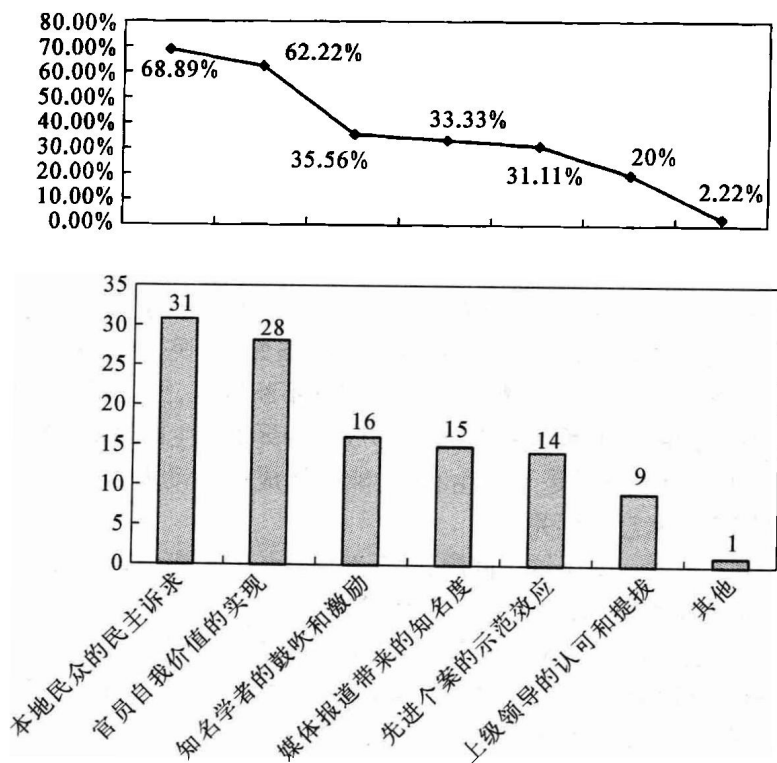


图 1-3 参与式预算改革的动力分析

很明显,排在第一位的是本地民众的民主诉求,第二位为官员自我价值的实现,第三位是知名学者的鼓吹和激励,第四位是媒体报道带来的知名度,第五位是先进个案的示范效应,第六位是上级领导的认可和提拔。其中,按重要性归类,第一位与第二位因素可以归类为第一梯队动力,第三、第四、第五位因素可以归类为第二梯队动力,第六位和其他因素归类为第三梯队动力。

（一）第一梯队动力因素分析

1. 本地民众的民主诉求

从统计可以看出,受调查对象认同本地的民主诉求是温岭预算改革的第一推动力,这与全球意义上参与式预算兴起的基本动因“民主政治的发展,公民权利意识的觉醒”一致。

温岭市泽国镇人大主席团提供的一份材料也承认这一点,“目前农村经济迅速发展,群众生活水平不断提高,大多数群众在过上小康生活后,对社会政治生活日益关注,民主权利意识日益增强,要求在参政议政上有更多的发言权。而公共预算事关群众切身利益,也是广大群众参与管理社会事务的一个基本途径,因此开展预算民主恳谈,可以进一步扩大基层民主,满足群众参与政治生活的需要。”^①

在新河、大溪、箬横等镇提供的总结材料上也或多或少提到参与式预算改革是民众的民主诉求。不仅如此,在温岭市人大常委会主任张学明提供的材料中还提到,“同时,参与式预算也是一所很好的‘民主学校’,通过这样一种民主操练,使公民的民主意识和民主观念不断增强,民主习惯不断形成,行使民主权利的能力不断提高,有利于形成一种更加民主的政治文化”。

当然,民主诉求也不是无中生有,它能够形成一种动力以及力量的强弱也与下面三个因素息息相关。

(1) 利益攸关。对于这个问题,时任新河镇长的郭海灵认为,公民参与的动力主要是公民利益的诉求,互动过程其实是利益博弈的过程,如对老城区的改造,居住在老城区的人比较关注,就会来参加。温岭市人大常委会财经工委何培根主任则认为,只要政府能真正听取民众的意见,通过预算调整后民众真正得到实惠,公民就有参与的积极性^②。

再深入分析,以新河为例,2005—2008年,因预算恳谈修改、调整的财政预算项目共有34个,涉及资金4 762万元^③。这些预算项目的修改和调整都是来源于人大代表和公民参与者提供的建议和意见,其内容涵盖了经

① 温岭市泽国镇人大主席团:“扩大代表参与 推动预算改革”,《地方公共预算审批与监督学术研讨会论文集》,2008年6月。

② 郭海灵、何培根在参加2008年6月复旦大学“地方公共预算审批与监督学术研讨会”上做出上述说明。

③ 2009年因预算恳谈修改、变更预算报告涉及7个项目,涉及金额将近200万元。

济、社会等各个方面,体现了人民群众对财政资金分配和使用的意愿和利益诉求,也是社会各阶层和各利益群体之间博弈的结果,这使得财政资金的分配更合理、更有效,尽可能地满足并促进公共利益,使公共利益趋向最大化。

显然,参与预算实践的人民群众是改革的最大受益者,也就是说利益越相关,他们参与改革的积极性和动力就越足。除此之外,经济背景和文化因素也是温岭改革得以启动和持续不可或缺的因素,因为这是民众的民主诉求得以持续下去的支撑力量。

(2) 私有经济。经济是民主政治发展的根本原因,这是历史得出的结论,并且在很长的一个历史时期中能够明显地体现出来^①。浙江的私有经济发达,走在对外开放的前沿,典型的小政府、大社会,政府愿意让社会承担一部分责任,社会环境和文化氛围与中西部地区都有所不同,所以浙江出现温岭的预算改革,是偶然中的必然。

新河镇作为全国 500 强县之一,经济的发展主要依靠私有经济。私有经济的发展使得政府不必花费大量公共资金在发展地方经济上,可以把财力集中在公共服务上。2008 年温岭新增的 4 个、2009 年新增的 1 个推广参与式预算的乡镇都财力雄厚。另外,也不乏部分乡镇有改革的意愿,但是镇财政收入较少,其主要支出都是上级专项拨付,或中央转移支付,需要专款专用,可以拿来悬谈的资金和项目很少,就暂时没有启动该方面改革。

(3) 协商文化。民主恳谈是浙江温岭独创的公民参与社会事务管理的一种形式,也是普通民众学习公民知识的课堂,这其中蕴含着较强的协商文化与公共精神。

恳谈这种“老百姓”与“官员”的对话,不同于封建时代百姓的拦轿陈情或击鼓鸣冤,也有异于当代中国特色的信访模式。虽然“官员”权力来源的问题并未因恳谈而得到解决,但他们却并不愿也不太敢怠慢与之对话的“百姓”,毕竟通过这样的对话,可以检验政府的决策是否得当,可以了解民意支持的程度,甚至还可能取得相互沟通与理解的效果。

由于民主恳谈的内容是当地的公共事务,虽然鸡毛蒜皮,却与所有百姓的生活相关,也为他们的意愿表达提供了另一条路径。同时,百姓们通过聆听和表达,通过共同关注社会公共事务,从当初的急躁、抱怨和争执,转向妥

① 张凯:“中国农村基层民主发展的动力机制”,《山东省农业管理干部学院学报》,2005 年,第 16—17 页。

协、商讨和宽容,开始形成真正意义上的公民群体^①。

美国学者帕特南在研究了意大利南部与北部的情况之后,得出结论:北部“这些公共精神发达的地区,尽管一个世纪前经济并不特别发达,但在经济表现和政治质量上却稳步地超过了那些公共精神不太发达的地区”^②。如果借用这个分析,那么可以看到,温岭十年前的“民主恳谈”使得该地区的协商文化浓厚和公共精神发达。这两个因素又促使了民众的民主诉求理性而强烈,最终成为推动参与式预算的第一推动力。

2. 官员自我价值的实现

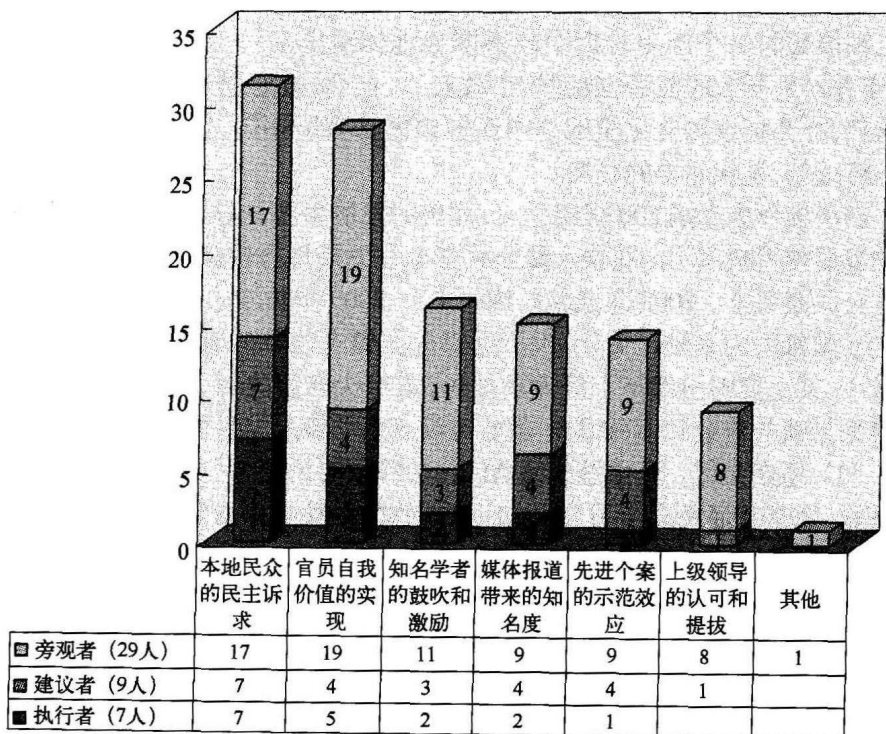


图 1-4 不同角色对改革动力的看法

在这项调查中,选择“官员自我价值的实现”为温岭改革推动力的比例高

① 周海燕:“公共预算启动中国乡镇人大的制度改革——以温岭新河人大预算民主恳谈为例”,《公共管理学报》,2007年第7期,第96—103页。

② 赵丽江、陆海燕:“参与式预算:当今实现善治的有效工具——欧洲国家参与式预算的经验与启示”,《中国行政管理》,2008年第10期,第106—110页。