

政府透明与廉政建设研究

城市经营理论与小城镇建设

关于生态文明建设的几个问题

我国社会救助制度的改革和完善

我国行业协会的现状与未来发展

政府营销及其在我国的应用

完善公务员考核评价机制的若干问题

肖文涛 / 主编 ■ 吉林人民出版社

公共管理前沿问题研究

我国行政文化建设方略刍议

电视媒体行业人力资源开发探微

构筑农村公共服务体系的有效途径

农村税费改革和乡村管理

论转型期县级政府管理职能转变

全球化时代的地方政府管理创新

公共管理前沿问题研究

主 编 肖文涛

副主编 许 宁 郑健艇

吉林人民出版社

公共管理前沿问题研究

主 编:肖文涛

责任编辑:李艳萍 lyp@jlpph.com 电 话:0431-5649681

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 4646 号 邮政编码:130021)

印 刷:长春市第九印刷有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:16.375 字数:450 千字

标准书号:ISBN 7-206-03157-9/Z·323

版 次:2004 年 7 月第 1 版 印 次:2004 年 7 月第 1 次印刷

定 价:30.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

目 录

现阶段我国公共管理面临的十大挑战（代序）

肖文涛（1）

转型期政府公共权力腐败及其治理

薛理朝（55）

政府透明与廉政建设研究

郑健艇（80）

城市经营理论与小城镇建设

郭建国（108）

我国城市基层管理体制的制度创新

张志斌（134）

新型工业化过程中的城市化发展研究

李建平 (157)

关于生态文明建设的几个问题

宋师兰 (178)

志愿精神与我国志愿活动发展探析

林岩锋 (201)

我国社会救助制度的改革和完善

张广新 (226)

我国行业协会的现状与未来发展

林春成 (245)

行刑社会化：我国监狱行刑的发展趋势

黄义权 (266)

政府营销及其在我国的应用

许 宁 (289)

完善公务员考核评价机制的若干问题

林 炳 (324)

我国行政文化建设方略刍议

黄兴生 (346)

电视媒体行业人力资源开发探微

方少勇 (366)

构筑农村公共服务体系的有效途径

文 武 (390)

农村税费改革和乡村管理

刘新明 (411)

人世后我国政府经济管理职能的转变

陈 勇 (432)

论转型期县级政府管理职能转变

俞开建 (455)

乡镇政府职能转变的现状分析和对策建议

江长贵 (478)

全球化时代的地方政府管理创新

肖文涛 (498)

现阶段我国公共管理面临的十大挑战（代序）

● 肖文涛

当代中国改革开放的伟大实践，打开了尘封网结的国门，既把中国推向世界，也把世界带入中国。从此，中国开始了一场波澜壮阔、快速激变的社会转型。这一社会转型，不仅出现了持续二十多年的经济高速增长，而且出现了全面性的结构变迁和社会进步，并正在经历着四个彼此关联、相互影响的多重转型过程：一是经济体制转型，即从指令性的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变；二是社会结构转型，即从以农业为基础的传统社会结构向以工业和服务业为主导的现代社会结构逐步过渡；三是政治体制转型，即从过去中央权力集中的政治体制向社会主义民主政治体制转变；四是开放转型，即从封闭半封闭社会向建立开放型经济和全面开放的社会转变。当今世界，同时经历这四个转型的大国，除了中国，别无他属。

毋庸置疑，目前我国正处于由传统社会向现代社会的急剧转型之中。它一方面极大地推动了我国的市场化、城镇化、信息化、法治化和现代化，带来了空前的经济社会繁荣景象，另一方面，也面临着前所未有的发展挑战，引发许多新的公共管理问题。这就迫使我国公共管理部门尤

其是政府机关应当不断地转型和变革，在摒弃过时的管理模式和放弃某些旧的职能的同时，必须因应新的行政生态环境，尽快采取新的治理模式，并加强国家的某些新功能，以达到一种新的、更高层面的秩序与稳定状态。

就现状而言，我国公共管理至少面临着以下十个方面的重大挑战：

挑战之一：如何强化公共管理的基本理念，为我国公共管理创新提供基础和先导

公共管理理念作为管理思想、宗旨、意识等一整套观念性因素的综合，是公共管理的“灵魂”。它支配着公共管理体制的设置目标、设置原则、设置框架、设置方式以及职能配置、经费来源等，也支配着政府与社会、企业、市场、公民及其他国家机关和政治团体的关系，并由此派生出一系列相关的规范和原则。可见，确立公共管理理念是公共权力在当代社会有效运行的基本前提之一，更是公共管理创新的重要内容和先导条件。与传统的行政管理、公共行政和私域的企业管理相比，公共管理拥有一些崭新的理念。

1. 公众满意。

公众满意是一个以公众为主体和核心，以公民感受为评价标准的根本理念，它体现了当代管理所倡导的“用户至上、顾客导向”的精神，是公共管理的应有之义。确立公众满意的公共管理理念，不是对全心全意为人民服务的否定，也不是绕开为人民服务的宗旨来谈公共管理，而是从我国实际出发，把公众满意作为全心全意为人民这个宗旨之下的第二个层级的概念去思考，使之更具体化、更有可操作性。因为，公共管理是对与社会公众有关的各种各样公共事务的管理，它把服务对象界定为公众，其行为受公众驱使，让公众有所选择，其服务绩效是否满足公众的需要，也只能由公众来加以评判。由此可以说，全心全意为人民

服务有利于从高层次理念上解决服务动机问题，但不一定能够解决客观效果的问题。尤其是面对当前社会转型的新形势和思想观念日趋活跃、需求千姿百态且不断刷新的社会公众，只有确立并强化公众满意的公共管理理念，才能推动公共管理与时俱进地不断贴近公众需求，满足公众需要，促进公共管理谋求公共利益目标的顺利实现。

当今时代是管理人本化的时代，服务性是公共管理的本质特征。在公共管理实践中要达到公众满意，首先就必须坚持以人为本、以民为本，坚决摒弃“官本位”的陈旧观念，牢固树立“民本位”的新观念，一切工作以公众的公共利益作为出发点和核心，围绕社会公众的需求进行设计和运作，公众的满意原则是评价公共服务绩效的最高标准。与此同时，要大力弘扬管理就是服务的思想，将服务作为一种精神注入公共管理部门的职能设计和公共行政之中，使服务真正成为公共管理的本质和灵魂。公共管理部门尤其是政府机关，不仅仅是管理的主体，更应当成为服务的主体；不再是高高在上、发号施令的统治者，而应当是贴近公众、为民谋利的服务者。

2. 管理职能社会化。

公共管理是由国家公共管理、政府公共管理、社会公共管理构成的，因此，“国家”、“政府”、“社会”都分别是公共管理的内涵之一，然而，比较而言，只有“社会”才是公共管理的共同内涵。^①当代西方国家政府职能转变的历程表明，政府没有能力或者说不可能有能力包揽社会一切公共事务的管理，一个最优化的社会管理模型必须是由多元化的公共组织共同努力才能实现。因此，政府管理应该由直接管理转变为间接管理，尽可能地把公共事务交由社会管理，实现公共管理职能社会化。

^① 王乐夫：《论公共管理的社会性内涵及其他》，《政治学研究》，2001年第3期。

公共管理职能社会化, 实际上是政府收缩职能管理范围, 将一部分职能逐步地交由其他社会组织承担的过程。社会中介组织的广泛兴起, 可以视为公共管理职能社会化趋向的重要表现。社会中介组织可以向社会提供众多的服务, 承担一些部门不该做或做不好、企业去做亦未必有效的社会事务。同时, 可以运用市场机制的作用, 将一些政府职能通过向社会转移或委托代理等方式, 转移出政府, 以达到减缩政府规模、提高政府效率、节约财政支出的目的。公共管理职能社会化, 不论在西方发达国家, 还是在广大发展中国家, 包括我们中国在内, 都是一种趋势。

3. 管理主体多元化。

在公共选择理论看来, 没有任何逻辑理由证明公共服务必须由政府官僚机构来提供。私人企业、非赢利性公共机构、半独立性公共公司、政府官僚机构等各种类型组织, 都可以提供公共服务。就主体而言, 公共管理的参与者是由包括政府、但又不限于政府的一整套社会公共部门和行为者所组成的系统, 公共管理是一种多中心的治理模式。^①

在现阶段的我国, 伴随着从传统公共行政向现代公共管理模式的转换, 公共管理主体的多元化将成为一项显著的变革内容, 政府不再独立地、垄断性地承担提供公共产品和公共服务的责任, 而是通过民营化、签约外包的市场化形式与其他公共管理者分享管理责任, 分担管理义务。这意味着, 在政府之外还存在着其它成功的公共产品供给形式。正如文森特·奥斯特洛姆所说的: “每一个公民都不由一个政府服务, 而是由大量的各不相同的公共服务产业所服务。……大多数公共服务产业都有重要的私人成分。”^② 所以, 我国公共管理的主体除了政府这个核心组织

^① 吴江:《公共管理的基本理念》,《学习时报》,2000年9月2日。

^② 迈克尔·麦金尼斯著,毛寿龙、李梅译:《多中心体制的地方公共经济》,三联书店,2000年版,第114页。

外，还包括居于特殊地位的执政党以及各种非政府、非赢利性的民间机构和公共组织等，亦即第三部门。

4. 共同治理。

公共管理主体多元化的出现，使社会管理形成了网络，参与公共活动的各个组织，无论其为公营或私营，都不拥有足够的资源和能力来解决一切问题，它们必须彼此依赖，形成合作、互动、互助、协商的关系，在实现共同目标的过程中取得共赢的结果。对政府组织而言，治理就是从划桨到掌舵的变化，政府不再垄断管理公共事务的权力；对非政府组织而言，治理就是从被动排斥到主动参与的变化。公共管理旨在建立一个以相互依存为基础、以协作为特征、纵横协调、多元统一的共同治理结构。它不排斥一般性的政府等级机制，也不排斥一般性的市场规则。

由于公共管理权力的分散化，公共责任也相应地分散给社会各个公共权力主体，即所谓有其权必有其责。于是，公民的监督点也就相应地分散化，监督渠道与监督途径多元化。

5. 廉价效能。

廉价是公共管理的必然需求，效能则是公共管理的意义和根本所在。由于公共管理把行政管理演绎发展为范围更广、事务更具体的活动，因而它强调广泛采用私营部门成功的管理手段和经验，特别是强调在公共管理中引进市场竞争机制，取消公共服务供给的垄断性，让更多的私营部门参与公共服务的供给，增强公共组织对顾客需求的回应性，从而提升公共服务的数量和品质。

公共行政成本立于公共财力。公共管理特别是政府应珍惜民力，认真核算行政成本，讲究行政投入、行政支出、行政绩效，禁止除公共税以外向公民、企业和社会组织滥收行政性费用，以及由滥用行政权力造成的不合理的行政负担。这就要求我国政府，一方面要按照廉价、高效的原则来合理设置政府机构，合理设定行政程序，科学界定各行政主体的行为关系，使政府各部门能够协调运转、高效运作，另一方面必须将效能理念体现在政府

工作的行为结果上，通过建立一套政府管理绩效的监督体系和评价机制，改进绩效的评价方法，为政府管理的有效性扫除障碍，实现管理效能的最大化。

上述公共管理的基本理念，是当今世界各国经历了从统治到管辖和治理的变革之后逐步确立并完善起来的。对于这种国际化的公共管理大潮，我国公共管理只有紧跟形势，勇立潮头，确立并强化公共管理的新理念，才能融入公共管理国际化的潮流，才不至于落伍。

挑战之二：如何建设公共服务型政府，实现从传统政府向现代政府的转型

随着全球性行政改革的不断推进，现代各国政府都面临着一种无法回避的挑战：一方面社会公众期盼政府能提供更多更好的公共服务；另一方面又希望政府在不加重税费、避免公共开支过大的前提下提供这样的公共服务。这实际上就对政府的公共服务能力提出了新的更高的要求。我国在发展市场经济的过程中，各级政府客观上也面临着同样的挑战。

20世纪七、八十年代以来，全球公共行政领域出现了引人注目的新公共管理理论，它是指包括重塑政府和新管理主义在内的一系列思想和实践活动。最近，以美国亚利桑那州立大学的登哈特教授夫妇为代表的学者，对新公共管理理论进行批判的同时，构建了一套比较系统和完善的理论体系——新公共服务理论。

新公共服务理论有七项核心主张：（1）服务于公民而非顾客：即公共利益源于对共同价值准则的对话协商，而不是个体自我利益的简单相加。因此，公务员不仅仅要回应“顾客”的需求，而且更要关注建设政府与公民之间、公民与公民之间的信任与合作关系。（2）追求公共利益：即公共行政官员必须致力于建立集体的共同的公共利益观念，这个目标不是要在个人选择的

驱动下找到解决问题的方案，而是要创造共享利益和共同责任。（3）超越企业家身份，重视公民身份：与视公共资金为己所有的企业家式行事方式相比，如果公务员和公民都致力于为社会做出有意义的贡献，那么公共利益就会得到更好的实现。（4）战略地思考、民主的行动：即符合公共需要的政策和计划，通过集体努力和协作的过程，能够最有效地、最负责任地得到贯彻执行。（5）责任并不是单一的，即公务员不应当仅仅关注市场，他们也应该关注宪法和法令，关注社会价值观、政治行为准则、职业标准和公民利益。（6）服务而非掌舵，即公务员越来越重要的作用就在于帮助公民表达和实现他们的共同利益，而非试图在新的方向上控制或驾驭他们。（7）重视人而不只是生产力：即公共组织及其所参与的网络，如果能在尊重所有人的基础上通过合作和共同领导的过程来运作，它们最终就更有可能获得成功。^①

我们认为，该理论可以为我国构建公共服务型政府提供一定的借鉴。它的七项核心主张基本上涵盖了公共服务型政府的主要特征。而我国在社会主义市场经济体制的初步建立和加入世界贸易组织后，越来越多的公共管理领域的学者和实践者都意识到，我国政府改革的目标取向应该是建设公共服务型政府。

改革开放以来，我国历次政府机构改革成效不彰，政府职能未能实现实质性的转变，根本的一条在于没有明确地把政府转型作为政府改革的基本目标。因为，机构改革也好，职能转变也罢，都只涉及政府改革局部操作局面的调整，并不能涵盖政府改革的全部内容。现在看来，在改革逐步深入的情况下，政府改革的实质是政府转型，即由经济建设型政府向公共服务型政府转变，换句话说，就是要彻底打破计划经济时代政府模式的基本框架，构建与社会主义市场经济相适应的政府模式。

^① 井敏：《新公共服务理论》，《学习时报》，2003年9月22日。

从总体上说,目前我国各级政府带有明显的经济建设型政府的特征。改革开放以来,我国确立了以经济建设为中心的工作重点,政府主导社会资源的配置,从而实现了经济的快速增长,但与此同时,由于政府掌握的资源主要运用在经济领域,使得政府不恰当地充当了经济建设主体和投资主体的角色。实践证明,经济建设型政府有几个严重的误区:一是政府长期作为经济发展的主体力量,起主导作用;二是解决不了政府、国有企业与国有商业银行的结构性矛盾,致使政企分开长期成为改革中的一大难点;三是重视经济建设投入回报,严重忽视社会事业投入的巨大经济、社会效益;四是不恰当地把一些本应该由政府提供的公共产品和公共服务推向市场、推向社会。诚然,经济建设型政府比照计划经济条件下的行政管理型政府是一个进步,但从改革的要求来说,这只能是一个过渡。在经济体制转轨进程中,长期靠各级政府主导或直接进行投资和建设,不可避免地会导致一些突出的问题:一是政府权力的异化,公共利益部门化,权力寻租无法避免;二是助长地方保护主义,市场分割,政出多门;三是这种体制必然会以GDP为官员政绩考核的主要指标,造成许多低效率的投资,政府的公共服务功能受到抑制,在失业问题、弱势群体的保护方面难以充分发挥作用;四是市场机制发挥作用的空間被压缩,行政垄断和审批事项增多;五是政府的社会公信力降低,社会信用体系破坏,容易形成畸形的市场经济。可见,政府继续充当经济建设的主体和投资主体已经不适应市场经济发展的要求,甚至在某些方面成了市场经济发展的桎梏。

要解决这些突出的问题,出路就在于建立一个公共服务型政府。所谓公共服务型政府,从政治层面上说,政府的权力是人民赋予的,政府要确保为社会各阶层,包括弱势群体提供一个安全、平等和民主的制度环境,对社会公众的需求给予充分的回应,实现有效的治理而不是统治。从经济层面上说,政府存在是为了纠正“市场失灵”,主要为社会提供市场不能够有效提供的

公共产品和公共服务，制定公平的规则，加强监管，确保市场竞争的有效性，保障市场在资源配置中的基础性作用。政府不应该直接作为微观经济主体参与市场竞争或者依靠垄断特权与民争利。从社会层面上说，政府要从社会长远发展出发，提供稳定的就业、义务教育和社会保障，调节贫富差距，打击违法犯罪等，确保社会健康发展。

我国改革走到今天，已经为建设公共服务型政府奠定了重要的基础。诸如：现阶段我国各种所有制成分的企业发展势头良好，企业已经成为市场经济的主体，政府不再是国有企业的“婆婆”或“老板”，国有资产的市场化运作才是实现国有资产保值增值的正确路径，因而政府不应当也不可能再充当经济建设的主体力量；更多的人意识到政府是市场经济的服务者而不是审批者，政府的主要职责是为市场主体服务，为市场经济发展创造良好的外部环境。国际经验也表明，政府主导型的市场经济是不成功的，日本也好，韩国也好，都为此付出了沉重的代价，而从政府主导型经济向市场主导型经济转变，是市场化改革的必然趋势。^①况且，近几年各级政府都在探索建设公共服务型政府的有效途径，有些地方政府和部门还开展了建设公共服务型政府的实践，积累了许多成功的经验。

基于国内外的相关经验教训，我国从传统政府向现代公共服务型政府转型的现实途径是：

1. 建立民主参与型的服务政府。

民主参与型政府是指政府机关及其他公共组织在行使公共权力，从事国家事务和社会公共事务管理的过程中，广泛吸收人民群众参与行政决策、行政计划、行政立法、行政执行的过程，充分尊重公民的自主性、自立性和创造性，承认公民在公共行政管

^① 参见小和访谈：《政府：从经济建设型转向公共服务型——访中国（海南）改革和发展研究院执行院长迟福林》，《经济日报》，2003年11月13日。

理中的一定程度的主体性，明确公民参与行政的权利和行政机关的责任和义务，共同创造互动、协调、协商和对话行政的程序及制度。这种程序和制度能促进政府提高公共服务的水平和质量，因为在各种行政行为中，有了公民的积极参与，政府便会认真履行自己的职责。民主参与型政府的宪政基础是公民的参政权，这种参政权具体化为参与行政的权利，这就是行政民主。行政民主是当代政治民主的一个重要组成部分，是确保政治民主得以实现的重要途径和手段。在现代国家，民主行政或行政民主的理念集中体现为公民直接参与公共行政管理，并逐渐发展为公民与政府合作的互动共治模式。

建国以来特别是改革开放以来，我国在建立民主参与型政府方面作了许多有益的尝试，在坚持和完善人民代表大会制度、多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度和基层民主制度等四项基本政治制度方面做了大量的工作，广大公民参与公共事务管理的权限不断拓展，民主形式日趋多样化。党的十六大报告更是强调指出：“要健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。”^① 这为建设社会主义民主参与型政府开辟了理想的途径。

2. 建立有限责任型的服务政府。

在现代社会，公共管理机构是一个庞大的组织系统，既包括政府机构系统（如组成部门、办事机构、直属机构、法定机构、特设机构等），也包括大量的由政府举办或资助的以公共目的、社会公益为主要目标的事业单位、国有企业、行业协会、社会团体、慈善机构等。在这个多元化的公共管理系统中，政府是核心的主体，它与其他公共机构直接或间接地共同行使社会公共权

^① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2002年版，第32页。