

ZHIDU CHUANGXIN XINGZHENG XIAOLU YU GONGGONGZHENGCE

制度创新 行政效率 与公共政策

—— 转型时期公共管理问题探索

主编 胡武贤 孔繁玲 汤惠君

华南理工大学出版社

制度创新、行政效率与公共政策

——转型时期公共管理问题探索

主编 胡武贤 孔繁玲 汤惠君

华南理工大学出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

制度创新、行政效率与公共政策：转型时期公共管理问题探索/
胡武贤，孔繁玲，汤惠君主编. —广州：华南理工大学出版社，
2011. 2

ISBN 978-7-5623-3383-8

I. ①制… II. ①胡… ②孔… ③汤… III. 公共管理 -
研究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 001586 号

总发行：华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼，邮编 510640)

营销部电话：020-87113487 87110964 87111048 (传真)

E-mail: scutc13@scut.edu.cn <http://www.scutpress.com.cn>

责任编辑：周莉华

印刷者：广东省农垦总局印刷厂

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：12.125 字数：326 千

版次：2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月第 1 次印刷

印数：1 ~ 1 000 册

定价：30.00 元

版权所有 盗版必究

前言

这是一本公共管理的学术演讲集，也是献给华南农业大学建校 100 周年的礼物。

当今世界是变革中的世界。自 20 世纪 80 年代中期以来，全球化浪潮促进了世界经济的一体化和世界市场的形成。全球化、信息化和民主化既是当今世界变革的主要推动力量，也是当今世界变革的主要表现形式，正以前所未有的力量深刻地改变着当今世界的政治、经济和社会结构。任何一个国家的政府必须或只能适应由此带来的对政治治理环境的变化。

当今中国是转型中的中国。如果说中国改革开放的前三十年，重点是实现由计划经济体制向市场经济体制转轨，以解决经济增长的资源配置方式问题，那么，在今后相当长的历史时期，我们的工作重点则应当是实现由政府主导的传统治理模式向社会主导的公共管理模式转变，撞击并解决进入社会转型时期旧体制所掩盖的深层次社会问题、公民权利问题和政治体制问题，以迎接变革世界中的各种挑战。站在社会转型的历史节点上，中国学者作了持续不懈的努力。本书就是一本探索转型时期公共管理问题的演讲集，其中不乏真知灼见。

华南农业大学是广东省和农业部“九五”、“十五”共建“211 工程”全国重点大学，一代伟人毛泽东曾亲笔题写了校名，正向国际知名、国内一流研究型综合性大学的目标迈进！2009 年，华南农业大学迎来百年华诞。为了纪念建校 100 周年，近年来，华南农业大学公共管理学院邀请了国内外、省内外 60 多位知名学者来院作学术报告，其中公共管理方面的有 20 多位。比

如：中山大学任剑涛教授、马骏教授、蔡立辉教授；厦门大学卓越教授；广东省委党校陈鸿宇教授；华南理工大学莫岳云教授；广东省土地勘测规划院史京文副院长；广东国地规划科技有限公司周裕丰总经理；华南农业大学江华教授、王权典教授；等等。此外，我们公共管理学院的部分教授和博士也积极参与，举办了数场讲座。历时两年的系列学术讲座受到了我院师生的热烈欢迎。为了把这场学术盛宴让更多的人分享，我们将部分演讲的讲稿整理出来结集出版，呈献给广大读者。

这本演讲集共收录了 21 篇，按内容分为政府管理创新、政府行政效率、土地资源管理、公共政策、新农村建设与人才培养等五个部分。所有讲稿都由作者本人提供或经作者审阅。需要特别说明的是，在学术讲座中，演讲人可能参阅了大量的文献，但作为一种思想传播，本书未能将所有参考文献一一列出，只是在作者认为必要之处，做了一些注释。我们谨向致力于中国公共管理研究的同仁们表示敬意！

本演讲集获得了华南农业大学公共管理学院张兴杰教授申报、主持的华南农业大学“211 工程”建设项目“农村若干重大问题研究——公共管理和社会学的视角”的资助。

编 者

2010 年 10 月 10 日

目 录

第一部分 政府管理创新

- 中国预算改革与人大预算监督 马 骏 (3)
- 从服务型政府职能看中国政府适度规模的构建 ... 张 玉 (16)
- 转型时期我国劳资冲突的政府治理 杨正喜 (27)
- 农村公共服务社会化研究 史传林 (40)
- 我国政府机构改革历程与大部门体制构建 黎正忠 (55)

第二部分 政府行政效率

- 警务管理的长效机制：《公安派出所绩效评估管理系统》
的探索 卓 越 (73)
- 当代中国电子政务：反思与走向 蔡立辉 (82)
- 电子政务与制度创新交叉发展内在规律分析 孔繁玲 (99)

第三部分 土地资源管理

- 新一轮土地利用总体规划修编的特点与探索 史京文 (121)
- 土地利用总体规划中的人口数量问题研究 李明月 (138)
- 解析《物权法》对农民土地权益的保障——制度
创新·设计缺憾·实施障碍·机制完善 王权典 (148)
- 我国耕地保护制度变迁、绩效与机制创新 张效军 (161)
- 工业化、城市化与农地质量变化——理论分析及
实证检验 高艳梅 (195)

第四部分 公共政策

- 公共管理中的决策 莫岳云 (217)
- 工业化进程中失地农民安置问题探讨 江 华 (251)
- 破解城乡二元结构, 建立统一的城乡土地市场体系
..... 刘小玲 (262)
- 城乡公共服务均等化与政府责任——以珠海市为例
..... 胡武贤 (281)
- 公共政策议程的设定机制探究 姜国兵 (305)

第五部分 新农村建设与人才培养

- 广东新农村建设的区域差异分析 汤惠君 (321)
- 广东省新农村建设模式比较: 以湛江和广州为例
..... 马步广 (340)
- 基于用人单位视角的土地管理专业人才的培养质量
..... 周裕丰 (357)

第一部分 政府管理创新

中国预算改革与人大预算监督

马 骏

预算是政府的血液，是政府行为的财政表现，政府的一切行为都应该在预算中有所反映。因此一定程度上讲，一国的预算能力往往决定着一国的国家能力。

一、国家建设与预算改革：建立预算国家

1. 治国与理财

自古以来，治国与理财之间就存在着密切的关系。虽然儒家讲“仁义而已，何必言利”，但理财的重要性还是得到了重视，如《尚书·洪范》讲八政，其中曰食，曰货，皆言利。在中国历史上第一个公开“言利”而不见容于天下的是王安石。“举先王之政，以兴利除弊，不为生事。为天下理财，不为征利”，“政事所以理财，理财乃所谓义。一部周礼，理财居其半，周公岂为利哉？”尽管王安石尝试从儒家传统中寻求其为天下理财的思想资源和现实依据，“聚天下之人不可以无财，理天下之财不可以无义”，但其公开“以理财开为政之先”的执政理念却不为当世所容。尽管如此，王安石以执政者的姿态、以理财为民的见识认识到理财对国家治理的重要意义，却给后人留下了极大的启发。

2. 财政转型与国家治理转型

实际上，理财与治理的关系、财政转型与国家治理转型的内在关联早已进入研究者的视野。在政治思想史上，很早就有思想家意识到国家的收入汲取行为的政治后果。赫尔奇曼（Hir-

schman)指出,斯宾诺萨、孟德斯鸠、亚当·斯密等人都意识到移动的财产所具有的积极的政治影响。例如,孟德斯鸠就比较详细地论述了商业的发展如何影响国家的收入汲取行为,进而影响到政治选择。

所有的国家活动都需要资金,国家因此必须从社会中汲取财政资源。不同的汲取和使用财政资源的方式就是不同的国家治理模式,也意味着不同的国家治理水平。财政制度转型是国家治理制度转型的关键,财政转型可以引导国家治理转型。在国家建设中,应抓住财政转型推动国家治理转型。国家在收入生产过程中所面对的各种交易费用约束将影响到国家的政治选择,进而将影响到宪政体制的发育和维持^①。

历史上,现代国家的形成一般经历了由领地国家(自产国家)到税收国家再到预算国家的转型。而成为预算国家有两个重要标志:集中统一和预算监督。以财政集中统一体现的国家能力建设和以负责程度表征的预算监督能力构成了现代国家的关键组成因素(见图1)。但不同国家转向预算国家的具体路径有所差异,如17世纪到19世纪英国通过集中统一与预算监督交替进行转向预算国家、法国从18世纪到19世纪通过先集中统一后预算监督转向预算国家、美国在其“进步时代”(1890—1920年)通过先预算监督后集中统一完成了预算国家转型。而无论对哪种路径而言,中国都还有很长的路要走。

^① 马骏. 收入生产、交易费用与宪政国家. 开放时代, 2003年, 第4期。

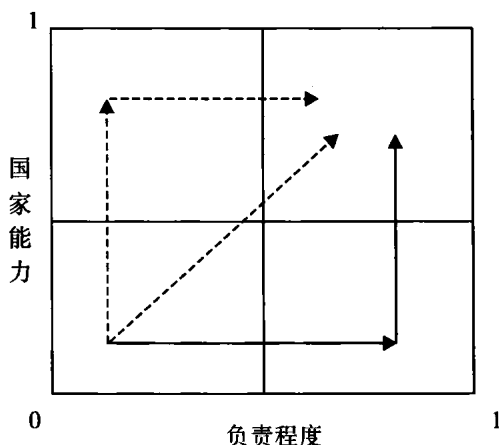


图1 国家建设的两个关键要素

3. 国家能力与预算

西方学者早已注意到预算能力对国家建设的重要影响，瓦尔达夫斯基^①曾追问：“如果你不能预算，如何治理”，希克也曾提醒到：“毫不夸张地说，国家的能力依赖于预算能力。如果没有预算能力，中央政府不可能发展成这么大或者行使这么多的权力。如果没有预算纪律和规则，大型的、积极的政府就是不可想象的。”^② 转向预算国家的重要条件是国家能力的提升。20世纪80年代以来，各国都纷纷认识到，国家能力是经济和社会发展的关键性因素。国家能力是指国家渗透进社会、调节社会关系、汲取资源并按特定方式使用资源的能力。其中的一个重要内容就是国家的预算能力，即（政府）能否有效而且负责地筹集和使

① Aaron Wildavsky, 1988, If you can't Budget, how can you Govern? In Anderson, A. & Bark, D. L. Eds. *Thinking about America: The United States in the 1990s*. Stanford: Hoover Institution Press.

② Allen Schick, 1990, Washington, D. C: The Urban Institute Press.

用财政资金的能力。

无论如何定义国家能力，它都必须包括汲取财政收入并按照一定方式进行支出这两个方面的内容，因此，汲取收入和合理使用财政资源构成了国家能力的必要组成部分。而同时，对于建立责任政府、落实“政治问责”这一目标来说，“财政问责”是根本性的、必不可少的条件。

因此，现代国家能力的重要内容是国家的预算能力，缺乏预算能力的国家其国家能力也终将难以提升。而对于预算能力而言，其主要任务是实现必要的总额控制、管理效率和运作效率（见表1）。

表1 现代国家预算能力的主要内容

预算能力	具体内容
总额财经纪律	预算总额应是明确的有约束力的决策的结果，而不能仅仅是满足支出需要的一个结果。它们必须在制定各个支出决策之前就已经确定下来，而且在中期乃至长期都是有约束力的。
配置效率	支出的基础是政府的政策重点和项目的效果。预算体制必须能够做到将资源从不重要的领域重新配置到更重要的领域，从效果不好的项目重新配置到效果更好的项目。
管理效率	机构应该在一个能够实现持续的效率收益的成本水平生产产品和服务。

4. 公共预算与负责任的政府

建立一个对公民负责的政府是现代国家建设的核心目标。不过，长期以来，人们都相信，只有建立公开的竞争性选举制度才能实现这一目标。在这些人的眼里，如果一个国家没有选举制

度，它的政府就不可能是负责的。另一方面，尽管许多国家建立了选举制度，但是，政府仍然是不负责的。为什么？实际上，问责的基本要素是谁能（不能）使用权力和如何使用权力，对这两个问题的回答构成了“问责”机制的基本走向（见图2）。

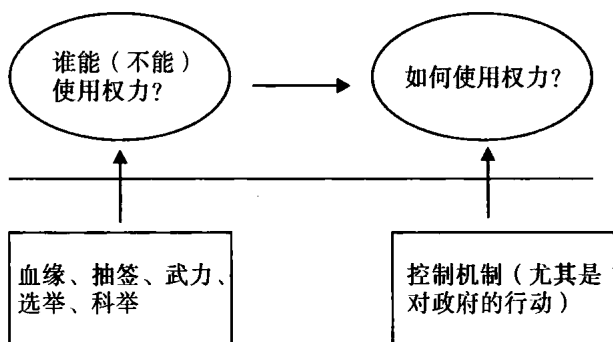


图2 最基本的问责机制

从实质上而言，问责包括两个基本的内容：①述职（*answerability*）——信息和解释；②奖惩^①。最重要的信息是政府汲取和使用公共资金的信息。但是，只有当这些财政信息是按照特定的方式组织起来时，它们对于问责才是有用的。而这就是现代公共预算，它是在一系列的预算控制程序上建立起来的。

就责任政府的建立途径而言，有三条可供选择的道路：第一，同时建立选举制度和现代预算制度，如19世纪的英国、法国、德国等一些欧洲国家；第二，先建立选举制度，再建立现代预算制度，如美国；第三，在建立竞争性选举制度之前，建立现代预算制度。中国的道路选择仍然是有待研究的问题。

^① Andreas Schedler, 1999, "Conceptualizing Accountability." In Schedler et al. eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*; 13 - 27. Boulder: Lynne Rienner.

二、预算模式与发展阶段

就预算体制的具体形式而言，不同的发展阶段，最需要解决的问题不同，适用的预算模式也不同，预算改革的重点因此也不同。美国公共预算专家凯顿（Caiden）通过收入汲取能力、可靠性程度和形成控制程度将预算模式分为三种：前预算时代、预算时代和结果导向的绩效预算时代。凯顿的分析为理解公共预算的不同阶段及其核心任务提供了启发式的起点（见表2）。

表2 公共预算的阶段及其相关内容

预算模式	制度和 管理工具	主要特征	主要目标	预算能力	负责 程度
前预算时代	在政府内部缺乏财政控制，对政府也无控制。或者控制很低，或者不完全	透明度低、几乎没有或者不能预算、财经纪律弱。预算的可信度低，承诺不可靠。非正式行为盛行	抓钱	低，甚至缺乏	低，甚至缺乏
预算时代	在政府内部以及对政府都有一套正式的预算程序。现代预算制度。	高度的财经纪律、正式制度约束力强，预算开始是可信的也是可靠的。不过，很少考虑支出的质量	遵守正式的规则与预算	基本的预算能力	开始负责（公共资金用于公共目的）
结果导向的绩效预算时代	总额控制制度、为结果或产出战略性地配置资源、管理的灵活性	正式的预算行为，绩效导向的预算，支出的灵活性，关注战略和效率	实现结果	高的预算能力	高度负责（绩效）

在前预算时代，政府内部既缺乏行政控制也缺乏政治控制，预算的透明度低、财经纪律弱、可靠性低并且各种非正式预算行为盛行。其主要目标是获得资源，而预算管理能力和负责程度则无从谈起。在预算时代，政府建立起较为完备的行政控制和政治控制机制，对规则的遵守成为首要目标，财经纪律的约束力强、预算可信而且可靠，但较少进行支出效果的考量，具备基本的预算能力并开始追求公共责任。在结果导向的绩效预算时代，公共预算更加关注在总额控制下考察支出的实际效果和资源配置的效率，其主要目标是实现资源配置的最优结果，因此这个时代的预算具有较高的预算能力并实现了高度负责的公共预算。

三、中国：从“前预算时代”走向“预算时代”

按照上述的分类方法，中国目前正在从“前预算时代”走向“预算时代”。

1. “前预算时代”的中国财政

从1949年新中国成立到1978年经济体制改革是中央计划占统治地位的时期。在这一时期，资源配置是由中央计划决定的，预算只不过是计划的反映，计划委员会才是真正的“核心预算机构”。而且，预算格式主要是一种功能预算，即将支出按照它们在经济建设中所起的功能进行组织，同时将收入按照经济性质分类。1978年启动的市场导向的经济改革逐渐瓦解了计划体制在资源配置方面的支配性地位。从1978年到1999年预算改革的这一时期，虽然传统的以计划为主导的财政资金配置体制已经开始衰落，但是，由于这一时期财政改革的重点是在财政收入方面，中国未能建立一个有效的预算体制来填补计划体制衰落后留下的预算管理真空。所以，原来由计划委员会集中的资金分配权逐渐碎片化。

在预算执行中，这一时期继续沿用计划体制时期形成的分散

型财政管理体制。该模式的主要特征有：①现金余额分散。即没有一个单一账户，各个部门都在商业银行开设账户，现金余额被分散在这些账户。②付款分散。即各个部门直接通过自己在商业银行的账户向商品和服务的供给者支付款项。因此，政府采购也是分散的。③财政交易监管和会计控制分散。中国传统的政府会计包括相互分割的三套体系：行政单位会计、事业单位会计和代表政府整体的总预算会计，他们分别对不同类别的财政交易进行不同的会计处理。在这种模式下，财政资金一旦通过拨款的形式离开财政部门，财政部门就无法获得发生在行政和事业单位内部的财政交易的信息，不能对发生在支出周期各个阶段的财政交易进行会计记录和集中监管。由于控制的弱化，过渡时期中国预算就存在着非常严重的财政腐败、违规、低效率、浪费等机会主义行为^①。虽然1982年《宪法》和1994年《预算法》都明确规定了人民代表大会（以下简称人大）监督和审批政府预算的权力，但是，由于没有在预算体制方面进行改革，人大的预算监督职能就很难有效发挥。可见，在很大程度上来说，这一时期中国政府的预算编制和预算执行都具有凯顿所说的“前预算时代”的特征：既在政府内部缺乏行政控制，又缺乏外部的政治控制^②。

政府的活动无法统一起来，政府不能像一个整体来行动，而由一个个相对独立的“诸侯”部门组成。在碎片化的财政体制之上，只能建立起碎片化的国家。从社会中汲取的财力常常并不能为政府及财政部门所用。各种浪费、违规甚至腐败盛行。没有预算能力，即使财力上升，也不可能有国家能力。国家能力是否随着财力的上升而同步上升？对于20世纪90年代以来的转型中国来说，这是一个非常重要的问题。市场经济的社会代价开始集

① 王雍君. 国库体系重构与公共财政管理改革. 财政研究, 2003年, 第4期。

② 马骏. 公共预算原则：挑战与重构. 经济学家, 2003年, 第3期。