

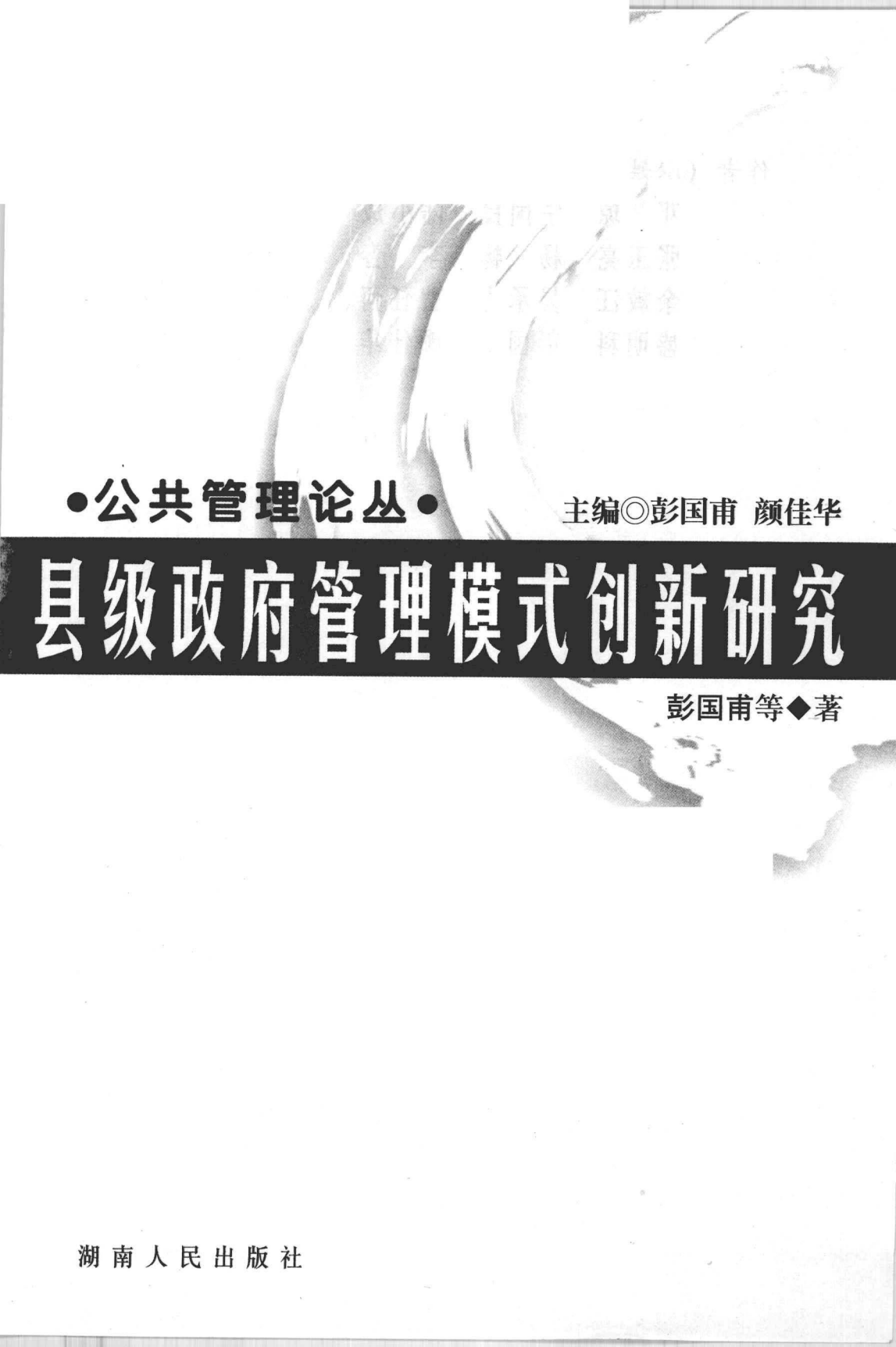
●公共管理论丛●

D61
V
主编◎彭国甫 颜佳华

县级政府管理模式创新研究

彭国甫等◆著

湖南人民出版社



•公共管理论丛•

主编◎彭国甫 颜佳华

县级政府管理模式创新研究

彭国甫等◆著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

县级政府管理模式创新研究 / 彭国甫等著. —长沙:

湖南人民出版社, 2005.3

(公共管理论丛)

ISBN 7-5438-3913-X

I. 县... II. 彭... III. 县-地方政府-行政管理
-研究-中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 020213 号

责任编辑:章红立

装帧设计:虢 剑

县级政府管理模式创新研究

彭国甫 等著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南航天长宇印刷公司印刷

2005年3月第1版第1次印刷

开本:730×960 1/16 印张:24.25

字数:314,000

ISBN7-5438-3913-X

C·169 定价:48.00元

目 录

第 1 章 绪论	(1)
1.1 选题的背景和意义	(1)
1.1.1 选题的背景	(1)
1.1.2 选题的意义	(2)
1.2 国内外研究综述	(4)
1.2.1 研究现状	(4)
1.2.2 研究述评	(8)
1.3 基本概念界定	(9)
1.3.1 县级政府	(9)
1.3.2 政府管理模式	(10)
1.3.3 县级政府管理模式创新	(12)
1.4 研究的思路与方法	(14)
1.4.1 研究的基本思路	(14)
1.4.2 研究的主要方法	(15)
1.5 研究的主要内容与可能的创新点	(17)
1.5.1 研究的主要内容	(17)

1.5.2 可能的创新点	(19)
--------------	------

第2章 结构与功能视野中的县级政府管理

.....	(20)
2.1 县级政府的结构整合	(20)
2.1.1 地方制度多样化视野中的县级政府管理	(20)
2.1.2 集权体制下县级政府管理模式创新的困境	(23)
2.1.3 县级政府纵向结构与横向结构的整合	(24)
2.2 县级政府的功能分化	(30)
2.2.1 壮大县域经济：县级政府功能分化的基本目标取向	(30)
2.2.2 实现经济社会协调发展：县级政府功能分化的根本价值导向	(44)
2.2.3 明晰产权：县级政府功能分化的理性基础	(49)
2.2.4 放权与服务：县级政府功能分化的有效途径	(52)

第3章 县级政府管理模式创新的动因分析

.....	(55)
3.1 全球化与信息化的冲击	(55)
3.1.1 全球化的影响	(55)
3.1.2 信息化的冲击	(59)
3.2 走出政府困境的驱动	(63)
3.2.1 财政供给的困难	(63)
3.2.2 基层权威的削弱	(68)
3.3 政府创新目标的牵引	(73)
3.3.1 行为规范的“法治”政府	(73)
3.3.2 运转协调的“有限”政府	(74)
3.3.3 公正透明的“阳光”政府	(75)

3.3.4 廉洁高效的“责任”政府·····	(77)
------------------------	------

第4章 县级政府管理理念创新的基本架构

·····	(80)
4.1 县级政府管理理念创新的价值·····	(81)
4.1.1 推进县级政府管理模式的创新·····	(81)
4.1.2 推进县域经济社会的全面发展·····	(84)
4.1.3 推进行政文化的现代化·····	(87)
4.2 县级政府管理理念创新的趋势·····	(90)
4.2.1 由权威理念向民主理念转变·····	(90)
4.2.2 由人治理念向法治理念转变·····	(95)
4.2.3 由管制理念向服务理念转变·····	(99)
4.2.4 由权力理念向责任理念转变·····	(103)
4.2.5 由效率理念向绩效理念转变·····	(106)
4.2.6 由传统发展理念向科学发展理念转变·····	(110)
4.3 县级政府管理理念创新的策略·····	(113)
4.3.1 文化驱动:理念创新的功能资源·····	(114)
4.3.2 教育培训:理念创新的主体塑造·····	(117)
4.3.3 制度供给:理念创新的刚性保障·····	(119)

第5章 县级政府职能转变的战略抉择

5.1 政府职能界定的理性检视·····	(124)
5.1.1 政府职能界定的政治哲学视角·····	(125)
5.1.2 政府职能界定的经济学视角·····	(129)
5.1.3 政府职能界定的历史视角·····	(135)
5.2 县级政府职能边界的探讨·····	(140)
5.2.1 县级政府职能边界变化的行政生态学分析·····	(140)
5.2.2 县级政府职能边界界定的公共事务视角分析·····	(143)

5.3 县级政府职能转变的方向和重点	(146)
5.3.1 县级政府职能转变的方向	(146)
5.3.2 县级政府职能转变的重点	(152)
5.4 县级政府职能转变与机构改革的辩证关系	(162)
5.4.1 正确认识县级政府职能转变与县级政府机构 改革的关系	(163)
5.4.2 根据新的县级政府职能体系改革县级政府机构	(164)
5.4.3 把战略规划与近期目标统一起来	(167)

第6章 县级政府管理体制创新的路径选择

	(170)
6.1 县级政府管理体制创新的理论定位	(171)
6.1.1 政府管理体制是政治体制与经济体制的交汇点	(171)
6.1.2 政府管理体制创新是政治体制改革与经济体制 改革的结合点	(172)
6.1.3 严格按照深化政治体制改革与经济体制改革的 双重要求创新县级政府管理体制	(175)
7.2 传统的集权管理体制理论预设的偏颇	(179)
6.2.1 利益主体单一性假设与现实利益主体多样化 之间的矛盾	(180)
6.2.2 完全理性假设与现实有限理性之间的矛盾	(182)
6.2.3 社会系统机器说与现实多元主体互动的复杂系统 之间的矛盾	(185)
6.3 县级政府管理体制创新的目标是完善科层制	(186)
6.3.1 科层制理论的精髓	(187)
6.3.2 当前我国县级政府管理体制的弊端	(190)

6.3.3 基于完善科层制的县级政府管理体制创新途径	(197)
6.4 县级政府管理体制创新的具体路径	(202)
6.4.1 省管县体制:县级政府管理体制创新的新探索	(203)
6.4.2 政府结构优化:县级政府管理体制创新的着力点	(210)
6.4.3 行政文化创新:县级政府管理体制创新的新视角	(224)

第7章 县级政府管理机制创新的要素分析

第7章 县级政府管理机制创新的要素分析	(231)
7.1 健全科学决策机制	(232)
7.1.1 完善信息搜集与传达机制	(234)
7.1.2 建立民主参与决策机制	(234)
7.1.3 建立规范的决策程序	(235)
7.1.4 健全集体决策机制	(236)
7.2 健全依法执行机制	(237)
7.2.1 健全普法宣传机制	(239)
7.2.2 建立规范的执行程序	(239)
7.2.3 建立执行公示机制	(240)
7.2.4 建立执行评议考核机制	(241)
7.3 健全民主监督机制	(242)
7.3.1 健全以权力约束权力的监督制约机制	(244)
7.3.2 健全群众监督与舆论监督机制	(247)
7.3.3 建立各监督体系的协调机制	(248)
7.4 健全市场监管机制	(249)
7.4.1 强化县级政府的监管权威	(250)

7.4.2 建立行政审批与民事自律相结合的市场准入机制	(251)
7.4.3 建立快速反应处理机制	(252)
7.4.4 建立健全信用监管机制	(252)
7.5 建立健全预警和应急机制	(253)
7.5.1 建立健全预警机制	(253)
7.5.2 建立健全应急机制	(256)

第8章 县级政府管理方式方法创新的基本路向

	(260)
8.1 县级政府在管理方式方法问题上的困境	(260)
8.1.1 直接行政的悖论	(261)
8.1.2 命令行政的弊端	(261)
8.1.3 权力行政的诟病	(262)
8.2 县级政府管理方式方法的发展趋势	(263)
8.2.1 综合化趋势日益明显	(263)
8.2.2 技术化程度不断提高	(264)
8.2.3 市场化取向和宏观监管并重	(265)
8.2.4 公共利益本位逐渐彰显	(266)
8.3 县级政府管理方式方法创新的主要途径	(267)
8.3.1 推行综合执法	(267)
8.3.2 放权中介组织	(277)
8.3.3 改革行政审批制度	(284)
8.3.4 建设电子政府	(293)

第9章 县级政府绩效管理的战略框架

与制度创新 (302)

9.1 县级政府绩效管理的理论发展与实践探索 (302)

9.1.1 绩效管理：一种新型政府治理工具 (303)

9.1.2 县级政府绩效管理的理论发展 (310)

9.1.3 县级政府绩效管理的实践探索 (314)

9.2 县级政府绩效管理的战略框架 (324)

9.2.1 基于战略管理的县级政府绩效管理模型 (324)

9.2.2 基于平衡计分卡的县级政府绩效评估体系 (331)

9.2.3 基于“顾客导向”的县级政府绩效管理机制 (343)

9.3 县级政府绩效管理的制度创新 (346)

9.3.1 西方国家地方政府绩效管理的制度基础 (347)

9.3.2 我国县级政府绩效管理的制度障碍 (351)

9.3.3 县级政府绩效管理制度创新的基本途径 (356)

参考文献 (362)

后 记 (374)

【第 1 章】

绪 论

1.1 选题的背景和意义

1.1.1 选题的背景

选择本课题研究主要基于下列三个方面的背景因素：

(1) 西方政府改革实践及其取得的诸多成效。20 世纪 70 年代以来，诸多声势浩大、此起彼伏的政府改革或创新运动，如“重塑政府”、“政府再造”、“新公共管理运动”，所追求的就是通过创新管理模式，造就适应社会变革的、更具回应性和责任感、更具效率和效能、更加透明和灵活，在管理水平、管理方略、服务质量上更具国际竞争力的新型政府。尽管这些运动发轫于西方，但它所谋求的高效政府、灵活政府、回应性政府、服务型政府等等，对中国政府创新理论与实践研究均有较大的借鉴意义。

(2) 中国县级政府外部环境发生的巨大变化。中国经过 20 多年的改革开放，社会主义市场经济正向纵深推进，综合国力不断增强，人民生活水平大幅度提高。审视过去的改革，最根本的在于政府和改革者从善如流，不断进行政府体制改革，推进政府管理模式创新。当前，

中国改革进入攻坚阶段，宏观环境已发生了重大变化，科技迅猛发展，经济快速增长，社会发展与变革加快，国内国际交流频繁，竞争激烈；微观环境也发生了深刻变化，公民自主意识、独立意识和民主参与意识不断增强，社会利益格局已从平均化、封闭、凝滞的格局转变为差异、开放和动态的格局，社会结构也日益变得复杂、多样与多元。这样一个变革的社会对政府所提出的唯一不变的要求就是“创新”、“创新”、“再创新”，尤其是对于既对中央、省、市负责，又对广大农村负责的县级政府来说，其管理模式创新则显得更为必要、必需和迫切。

(3) 20 世纪 90 年代以来中国县级政府面临的困境。这种困境尽管历经多次“职能转变”的机构改革后有所改观，但仅仅停留在精简机构层面的政府改革，并没有直接遏制县级政府机构规模的增长，反而造成县级政府管理能力、管理质量不同程度的衰退，重新陷入了困境之中。中国现有的县级政府管理模式与不成熟的市场运行模式存在较大的矛盾，这种矛盾直接导致了两个问题：一是市场经济的运作不断受到过多的行政干预，削弱了市场主体在市场上生存发展的能力；二是县级政府行政能力下降，而行政成本却不断增加，财政支出不堪重负，特别是在全球化、信息化的背景下，这种矛盾还会进一步加剧。另外，中国县级政府管理模式与 WTO 规则要求也存在较大差距。这就必然要求以高度理性的态度、长远的目光来探索并构建县级政府的管理模式，使县级政府管理更好地适应社会主义市场经济进一步发展的需要，不断增强县域内的经济竞争力，充分满足社会、多元利益群体的价值需求。

1.1.2 选题的意义

目前，国内外研究政府改革或政府创新的理论成果颇多，但系统、专门研究县级政府管理模式的论著尚难找寻。实际上，县级政府管理模式创新是一个具有重要理论和实践意义的研究课题，其重要意义主要表现在以下三个方面：

(1) 有利于探索和建构可资借鉴的县级政府管理模式。现有的县级政府管理模式由于其根深蒂固，尽管其弊端较为明显，但用一种新型的管理模式来取代它亦非一日之功。新的政府管理模式的确立不但有赖于概念的提出，更重要的是制度设计。毕竟，新的政府管理模式需要有相当厚重的制度基础。因而，本课题研究通过分析县级政府的管理理念、职能转变、管理体制、管理机制、管理方式方法创新和绩效管理，试图从中发现规律，找出问题的症结，并进行具体的对策分析及其制度设计，以建构一整套可资借鉴的县级政府管理模式。这对于理性选择县级政府管理模式创新的目标模式，科学设计县级政府职能，尽可能地促进县级政府管理高质量和高效能，都有着十分重要的意义。

(2) 有利于县级政府行政改革理论的创新和改革实践的深化。为什么历次县级政府的行政改革都未走出“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈？为什么中国县级政府职能按规划转变了，过不了多长时间，又会恢复如初或扭曲变形？根本原因在于未形成对县级政府管理模式的系统、科学认识。中国目前的政府改革更多地着眼于宏观的“体制层面”和“结构层面”，局限于政府机构数量的增加与减少及政府职能的调整与转变，关注的热点集中在机构改革、职能转变及政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系等问题上，这在研究广度和深度上都是不够的。只有从理念、职能、体制、机制、方式方法、绩效管理等诸多方面系统地关注和研究县级政府管理模式创新，并从县级政府管理模式创新的实践中，总结出其发展的一般规律，预测其未来发展趋势，才能为政府改革理论的创新和改革实践的深化做出贡献。

(3) 有利于促进和推动政府发展学在中国的发展。政府发展学是以政府发展问题为研究对象，主要研究政府发展的概念、特征、目标、起点、发展阶段、战略、途径、测定指标、模式比较、动力机制、环

境等内容,现正逐步发展成为一门独立的行政管理学的分支学科。^①政府发展学在中国的研究刚刚起步,其主要原因之一,就是在中国缺乏现代意义上的政府发展理论的指导。我们知道,理论从来都不是孤立存在的,尤其是作为与政府管理实践密切相关的政府发展理论,更是来源于政府管理的实践,但同时又高于政府管理的实践,并对政府管理的实践起着指导作用。本课题研究有助于形成系统的政府管理模式创新理论体系,进一步完善政府发展理论,从而推动政府发展学在中国的发展和完善。

1.2 国内外研究综述

1.2.1 研究现状

县级政府管理模式及其创新研究是近年来国内外行政改革研究一个比较薄弱的环节。综观近几年蓬勃开展、硕果累累的行政改革研究,研究重心由高层政府逐渐向中、基层政府推移。改革开放以来,人们多注重对中央政府及其行政改革和中央与地方关系的研究。随着市场经济的发展、对外开放的扩大和全球化进程的加快,省级政府调控职能及其行政改革的研究逐渐得到重视。县及县以下乡镇政府改革研究

^① 政府发展的概念是最初是由谢庆奎教授 1991 年在《当代中国政府》(辽宁人民出版社)一书中首先提出来的。当时提出政府发展是作为政治发展的“主要体现”而加以分析的,并且认为政府发展就是政府能力的发展。后来,作者又在 1994 年出版的《县政府管理》一书中专门论述了政府发展的涵义,认为政府发展应该是政府系统(或政府体制)的发展,是系统变迁的过程;是政府体系功能的增强;是政府现代化的过程,也是民主化的过程。接着,作者又在《中国政府体制分析》一书中专门列出一章“政府发展分析”,认为“政府发展是社会政治经济和文化发展与变革的产物”,对政府发展的动力和障碍、政府发展的目标和途径进行了比较深入的探讨。参见谢庆奎:《论政府发展的目标与途径》,载《新视野》2002 年第 4 期。

的掀起,则是最近十几年的事情。已有的相关研究成果,概括起来主要有以下几类:

谢庆奎的《中国地方政府管理》丛书中的《县政府管理》,对政府规范、政府环境、政府结构、政府功能、政府运行、政府发展进行了深入研究,开拓了政府研究的对象、范围和视野。但不无遗憾的是,县级政府管理模式创新的一些方面甚至重要方面没有涉及,如模式创新的动因、理念创新、机制创新和县级政府绩效管理等诸多问题。

叶维钧、潘小娟主编的《中国县级政府机构改革》,介绍了县级行政体制及其机构设置的历史沿革,比较了中外县级行政建制,着重对县级行政机构改革的指导思想、基本原则和具体对策等问题作了系统探讨,在改革实践经验部分,还收集汇总了不同类型县级政府的改革情况。但其研究主要集中在“机构改革”领域,未能从管理模式创新的视角来审视和研究政府改革问题。

周庆智的《中国县级行政结构及其运行——对W县的社会学考察》一书把分析的重点放在权力和权力结构、权力的本性和分布、权力利益、秩序等这些政治社会学所关注的基本问题,同时作者把本书确定为是对县级行政权力、行政结构和运行过程的一个概括和解析。但该书主要就县级政权正式制度的分析来展开的,而作为综合性研究的县级政府管理模式研究尚在此难寻。

Blecher & shue (1996) 的 *Tethered Deer: Government and Economy in a Chinese County*, 此书对中国河北束鹿县在改革开放前后 20 年间县级政府在发展地方经济上的作用,以及县级政府与它的上级或下级的生产和行政管理部门的那种既有矛盾又合作的关系,进行了考察和研究。内容涉及县的历史变迁、经济与政治地理、县级政府组织的变化、县财政演化,尤其是县级政府在推动农村发展、地方工业化、都市化和商业发展等方面的作用。不过,通观全书,这个研究更多地关注县域经济发展情况及县级政府的作用,它更像一个有关县域经济现代化过程的研究。

理查德·D·宾厄姆等著的《美国地方政府的管理——实践中的公共行政》，该书在总论中描述了美国独特的政治经济景观以及它是如何影响被许多人称之为分散的服务供应系统内的“私人城市”的地方政府的面貌的。该书探讨的领域还包括管理和公共行政的定义、有关州的种种理论以及地方一级的各种公共机构的介绍。作者还从概念和经验的角
度探讨公共管理和公共行政的六个方面：公共管理的法律问题；人力资源的管理；预算编制和公共财政；公共决策；政府间的关系以及公共行政中的道德因素。最后，作者探讨了住房机构、经济发展组织、社区发展组织、社区发展公司、公共安全、娱乐和文化、交通、基础设施以及固体废物处理诸方面的管理。该书为中国县级政府管理模式创新及其理论研究提供了有益借鉴，但同时也体现了西方国家和我国在政权性质上的不同以及市场化程度、政府组织科层化程度等诸多方面的差异，因而不能够也不应该为我国简单地照搬照用。

国内政治学、行政学界对县级政府管理模式及其相关问题的研究主要散见于一些论文中。

张丽曼从历史的视角对西方发达国家的政府管理模式进行了梳理，认为从15世纪资本主义原始积累时期至今天的400多年里，西方发达国家大体经历了6次政府管理模式的转变。第一个阶段，政府管理模式的主要特征表现在经济职能方面，政府行为的特点是推行原始的国家干预主义；第二个阶段，从政府管理模式上看，这一时期的资产阶级政府非但没有减弱中央集权，而且是在逐渐加强中央集权，由松散软弱的政府向坚强有力的政府转变；第三个阶段，政府管理模式似乎是由过去积极干预的管事较多的“大政府”转变为“管事最少”的“最弱意义上”的“夜警”式的“小政府”，但实际上它并不是“清静无为”的；第四个阶段，资本主义政府管理模式，在这一时期纷纷由自由放任型向高度集中的积极干预型或强干预型转变；第五个阶段，政府管理模式经历了由克林顿上台前的重视“看不见的手”的自发调节作用到克林顿上台后的“新凯恩斯主义”政策，再度强调国家作用

的转变。^① 徐云、袁久红、江德兴等人将地方政府管理模式创新的动力概括为两个方面：外部动力和内部动力。外部动力表现为市场规模的变化和生产技术的发展，在当前突出表现为经济全球化的冲击。内部动力则表现为由于外部动力而引起的政府对自己行为预期的变化，这种行为预期的变化能否实现，有待于政府内部与外部环境相匹配的组织文化的形成，即有利于创新的组织文化是政府管理模式创新的内在动力。他们提出，成功的地方政府管理模式创新必须具备主体、组织、文化三个方面的条件，最有效的创新方法是将渐进方式与激进方式结合起来。^② 蔡小慎、赵东霞探讨了电子政务环境下的政府管理模式，认为电子政务环境下政府管理模式出现了集成化、敏捷化、规范化、科学化、人本化等特点，提出应建构电子政务环境下的政府管理的群体参与模式、政府管理的弹性治理模式、政府管理的精干效益模式、政府管理的利益均衡模式，最后还探讨了电子政务环境下政府职能的转变。^③ 巨荣良在《我国县级政府管理模式创新探索》一文中，认为全球化、网络化是中国县级政府管理创新的时代背景，国外地方政府行政管理理论如公共选择理论、新公共管理理论、企业型政府理论、治理理论，与政府职能社会化、行政权力分散化、公共服务社会化、政府管理企业化和政府管理电子化的具体实践，为我国县级政府管理创新提供了很好的借鉴，并在此基础上认为县级政府管理创新的主要内容包括管理理念与管理职能创新、管理方式和管理手段创新以

① 张丽曼：《论西方发达国家政府管理模式的转型——政府形态史的分析》，载《长沙电力学院学报》（社会科学版）1998年第1期。

② 徐云、袁久红、江德兴：《试论地方政府管理模式创新的动力、条件与方式》，载《华东船舶工业学院学报》（社会科学版）2002年第4期。

③ 蔡小慎、赵东霞：《试论电子政务环境下的政府管理模式》，载《理论与改革》2002年第5期。