

机遇与挑战

改革开放进程中的 中国公共管理



世界
出版
社

主 编 杨海蛟 武正国

机遇与挑战

——改革开放进程中的中国公共管理

杨海蛟 武正国 主编



世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

机遇与挑战：改革开放进程中的中国公共管理 / 杨海蛟，
武正国主编. —北京：世界知识出版社，2013.8

ISBN 978-7-5012-4519-2

I. ①机… II. ①杨… ②武… III. ①公共管理—研究—
中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第181068号

责任编辑 罗养毅
责任出版 刘 喆
责任校对 张 琨

书 名 机遇与挑战
——改革开放进程中的中国公共管理
Jiyu yu Tiaozhan
—Gaige Kaifang Jinchengzhong de Zhongguo Gonggong Guanli

出版发行 世界知识出版社
地址邮编 北京市东城区干面胡同51号 (100010)
网 址 www.wap1934.com
经 销 新华书店
排 版 北京世知文化创意有限公司
印 刷 北京京科印刷有限公司
开本印张 980×680毫米 1/16 20¼印张
字 数 282千字
版次印次 2013年9月第一版 2013年9月第一次印刷
标准书号 ISBN 978-7-5012-4519-2
定 价 42.00元

版权所有 侵权必究

目 录

改革开放新时期公共管理的回顾与展望.....	1
以公共服务为中心推进“省管县”体制下的县政建设.....	6
一、“省管县”体制改革必须以县政建设为基础.....	6
二、县政建设必须在转变政绩观和政府职能上取得突破.....	11
三、县政建设必须以公共服务为中心提高政治能力和加强 政治责任.....	14
基于服务型政府建设的行政伦理探讨.....	17
一、服务型政府的特点.....	18
二、服务型政府建设的行政伦理要求.....	19
三、服务型政府建设中的行政伦理困境.....	21
四、基于服务型政府建设的行政伦理构建与重塑.....	22
服务型政府建设与地方政府管理体制改革.....	25
一、乡镇改革：顺德改革的先声.....	25
二、顺德改革的突破.....	29
三、分析与结论.....	34
县乡公务员考核指标体系设计中的问题与思考.....	37
一、县乡基层公务员考核指标体系设计中的“形式化意志”.....	38
二、县乡基层公务员对考核内容权重的真实认知.....	39

三、县乡基层公务员考核内容权重（分值）的重构	41
四、思考与启示	44
基层民主的模式归纳与范式构造	46
一、模式归纳：基层民主选举的实证分析	47
二、制度梳理：基层民主选举的法律分析	53
三、范式建构：基层民主选举的立法刍议	57
城市中心区公共管理的实践探索	63
一、目前加强社会管理的基本做法	63
二、当前社会管理工作存在的突出困难和问题	66
三、思考和建议	68
论人大监督公共管理的路径	72
加快e时代的电子政务建设推动政府创新管理服务	77
一、e时代的电子政务	77
二、电子政务给政府管理服务带来变革	79
三、电子政务平台下政府管理理念的转变	81
四、积极推动电子政务建设	82
市长文稿与城市政府职能：一种文本分析的视角	85
一、研究问题与方法	85
二、市长讲话文稿的基本描述和分析	87
三、政府职能重点的静态表现	89
四、政府职能履行过程与政府工作规划之间的一致性与偏差	91
五、市长讲话——城市发展政策的大众传播形式	93
六、“文件政治”视角下的市长讲话稿：市长讲话稿的政治 和行政功能	94
七、结论	95

服务型政府的建设：公民社会发展的一个契机	97
一、服务型政府的提出及内涵.....	97
二、山西省民间组织的发展及其与政府的关系.....	100
三、公民社会与政府关系的重构.....	103
四、小结.....	106
当代中国公共管理环境变化的分析	107
什么是服务型政府：观点述评与理论透视	116
一、什么是服务型政府：现有观点的梳理和简评.....	117
二、服务型政府：本文的理解和界定.....	120
从政府过程的角度抑制政府规制的权力寻租倾向	125
一、从政府规制到权力寻租：政治过程中权力运行失范的 结果.....	125
二、政府规制沦为权力寻租的内在原因.....	128
三、在政府过程中抑制权力寻租的对策思考.....	132
“机会—意愿”视角下的反腐研究	135
一.....	135
二.....	139
三.....	144
四.....	148
基于“组织内监察员”制度的组织和谐新模式	155
一、一种可借鉴的组织和谐制度.....	155
二、借鉴的必要性与可行性.....	159
三、基于和谐制度的新模式.....	162
四、实施新模式的五点建议.....	165
我国网络民意表达的现状与发展趋势	170
一、网络民意的涵义和主要特征.....	170

- 二、我国网络民意表达的现状.....172
- 三、网络民意表达的发展趋势.....174
- 四、结论.....176
- 公共服务伦理探微..... 178
 - 一、公共服务伦理内容及功能.....178
 - 二、公共服务伦理的现实分析.....181
 - 三、公共服务伦理的建设途径.....184
- 现代政治信任建构的根本原理..... 188
 - 一、现代政治信任形态中的制度化不信任.....188
 - 二、制度化不信任建构现代政治信任的功能.....194
 - 三、制度化不信任的两个限度.....203
- 试论中国的社会管理创新之路..... 207
 - 一、社会管理主体由一元向多元的转变.....208
 - 二、社会管理向度由线性向联动、互动的转变.....211
 - 三、社会管理服务由垄断向竞争的转变.....214
 - 四、社会管理绩效评估由一维向多维的转变.....217
- 公共危机管理中的第三部门：功能、困境与路径选择..... 221
 - 一、第三部门在公共危机管理中的功能.....222
 - 二、第三部门在公共危机管理中面临的困境.....225
 - 三、第三部门在公共危机管理中健康发展的路径选择.....228
- 国家与社会互动中的和谐追求：建立中国协商民主模式的
价值探索..... 232
 - 一、协商民主：西方国家的“个体性”的谬误与中国传统的
价值继承.....232
 - 二、和谐社会：协商民主中国模式当下的价值定位.....234
 - 三、良性互动：国家与社会层面协商民主的价值体现.....237

群体性事件的博弈论分析.....	241
一、群体性事件博弈模型构建的假设条件商榷.....	242
二、群体性事件静态博弈的收益矩阵商榷.....	244
三、群体性事件多阶段博弈分析商榷.....	247
四、新博弈模型分析下的应对措施和治理路径.....	249
行政自由裁量权的伦理控制分析.....	252
一、行政自由裁量权的含义.....	252
二、行政自由裁量权伦理控制的理论依据.....	253
三、行政自由裁量权伦理控制的现实需要.....	256
四、行政伦理——行政裁量权的内在约束力.....	258
论建立中国特色“两位一体”的养老模式.....	262
一、机构养老不可能独立解决中国日益严重的老龄化问题.....	263
二、在中国最好的养老模式应是“居家养老”.....	266
三、建立中国特色“居家养老”模式的运行机制.....	271
山西社会养老保障均等化的现实基础.....	276
一、相关概念.....	276
二、主要成就.....	278
三、存在问题.....	284
结 语.....	288
对农村计划生育家庭养老保障问题的思考.....	290
一、解决农村计划生育家庭养老保障问题的必要性.....	291
二、建立农村计划生育家庭养老保障制度的目标.....	293
三、建立农村计划生育家庭养老保障体系的可行性分析.....	295
四、构建我国农村计划生育家庭的养老保障机制.....	296
未成年人贫困及其对社会保障可持续发展的影响.....	301
一、未成年人贫困的内涵.....	301

二、未成年人贫困对社会保障可持续发展的影响.....	302
三、结论与启示.....	309
后 记.....	312

改革开放新时期公共管理的 回顾与展望

武正国

(山西省政治学会, 山西太原, 030012)

公共管理是社会科学研究的一个重要领域。在庆祝中国政治学学科恢复与中国政治学会成立30周年的时候, 对我国改革开放新时期公共管理的理论研究和实践发展作一些简要地回顾与展望, 是很有意义的。

进入改革开放新时期, 我国公共管理的实践发展大体上可以划分为四个阶段。

从1978年到1989年前半年, 是改革起步阶段。在这一阶段, 公共管理理论研究初步恢复, 公共管理体制改革的政府职能转变开始启动。1986年6月, 中国政治学会就在太原召开过以政府职能转变为主题的理论研讨会。

从1989年后半年到1991年, 是治理整顿阶段。当时, 对群众反映强烈的物价上涨过快和“官倒”等问题采取了比较严厉的整治措施。

从1992年到1999年, 是快速推进阶段。这一阶段, 在邓小平视察南方谈话精神的强力推动下, 社会主义市场经济迅猛发展, 对公共管理的学术研究也取得了许多突破性的新成就。

从2001年至今, 是深化发展阶段。这一阶段, 在加入世界贸易

组织和经济全球化的大背景下，公共管理学术研究立足于我国的基本国情，更多地借鉴和吸收了发达国家前沿性的研究成果，以科学发展观为指导的公共管理体制改革和建设也在更宽广的领域不断地向纵深推进。

改革开放以来公共管理的成就是非常显著的。从公共管理学的角度来看，一是明确了公共管理学研究的范畴，确立了公共管理学独立的学科地位；二是建立起公共管理学研究、教学相结合的学术队伍，一大批科研成果问世，发挥了政府的参谋咨询作用；三是开展国际交流合作活动，引进和消化了国外许多公共管理学研究成果。从公共管理实践发展的角度来看，其成就更是巨大的。一是公共行政机构改革成效明显，基本上适应了社会主义市场经济发展的客观要求；二是公务员制度已经建立，公务员队伍的政治和业务素质有了较大提高；三是公共行政职能转变基本顺利，全能型政府向有限型政府、管制型政府向服务型政府的转变基本完成；四是公共行政关系基本理顺，初步规范了政府与社会、政府与市场、政府与个人、中央与地方等各方面的相互关系；五是公共行政效能逐步提高，为经济社会发展和人民生活改善提供了比较可靠的体制和机制保障。

改革开放以来公共管理的学术研究和实践发展之所以能取得上述显著成就，主要得益于以下几条基本经验。

第一，以马克思主义中国化的最新成果为指导，把握公共管理的正确方向。公共管理学研究必须牢牢坚持马克思主义中国化最新成果的指导地位。改革开放以来，公共管理学研究一贯注重坚持以马克思主义中国化最新成果为指导。这既表现在不少学者致力于研究马克思、恩格斯、列宁、毛泽东、邓小平的公共管理思想，更表现在绝大多数研究者，能够比较自觉地运用马克思主义中国化最新成果即中国特色社会主义理论体系的立场、观点和方法，来分析公共管理的理论和实践问题。近年来，一些学者相继提出了建立服务型政府、实行“绩效管理”、建立中国特色社会主义公共管理体制等许多理论观点，正是在马克思主义中国化最新成果指导下产生的可喜成果。至于在公共管

理实践领域对马克思主义中国化最新成果的坚持和运用，更是一条根本性的重要经验。

第二，注重政府职能转变与公共管理方式创新，抓紧公共管理的核心主题。在改革开放以前，与计划经济体制并行的是高度集权的行政管理体制，政府管了许多“不该管”、“管不好”、“管不了”的事情。因此，进入改革开放新时期之后，从根本上转变政府职能，致力于创新公共管理方式，建立与经济社会发展需要相适应的公共管理体制，必然要成为公共管理的核心主题。改革开放以来，无论是公共管理实践发展，还是公共管理学学术研究，都对这个核心主题非常注重，都能够紧紧围绕和把握这个核心主题，积极推进政府职能转变与公共管理方式创新。现在，政府职能转变与公共管理方式创新成效显著，基本上适应了发展社会主义市场经济的客观要求。同时，公共管理学学术研究的相关成果也很丰富，不少理论观点和创新思路还直接进入政府决策，为公共管理实践发展作出了应有的贡献。

第三，力求提高效率和促进社会公平的有机结合，坚持公共管理的根本宗旨。讲求效率才能增添活力，注重公平才能促进和谐，坚持效率和公平的有机结合才能更好地体现中国特色社会主义的本质，改革开放以来，我国公共管理的实践推进，既高度重视通过提高效率来增强社会活力、促进经济发展，又高度重视在经济发展的基础上通过实现社会公平来促进社会和谐，比较好地实现了二者的平衡和协调。其主要做法是：一方面，通过深化改革激发社会各方面的积极性和主动性，提高经济社会发展的效率；另一方面，通过实行科学合理的公共政策，不断提高城乡居民收入，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，大力发展社会事业，促进社会公平正义，努力形成社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面。就公共管理学的学术研究而言，对提高效率和促进社会公平的有机结合也一直很重视，不仅将这种结合提高到了公共管理根本宗旨的高度来阐述，还对其具体的实现思路和途经作了许多很有益的理论探索。

第四，在促进改革、发展中尽力保持社会稳定，创造公共管理的

良好环境。在改革、发展中保持社会稳定，在社会稳定中推进改革、发展，这是对改革开放新时期公共管理的必然要求。实现改革、发展、稳定的有机统一，把改革力度、发展速度和社会可承受程度统一起来，是关系我国社会主义现代化建设全局的重要指导方针。改革开放以来，我国公共管理既坚定不移地大胆探索、勇于创新，又很注意在实践中积累经验，不断增强改革、发展的科学性和协调性，正确把握和处理经济社会生活中出现的各种矛盾，有效应对影响社会稳定的各种问题和挑战，总体上保持了社会的基本稳定。实现改革、发展、稳定的有机统一，也是公共管理学研究领域长期坚持不懈的重要内容，有不少研究成果，为公共管理实践提供了相当明显的思想理论支持。

第五，坚持问政于民、问需于民、问计于民，确保公共管理的动力来源。党和国家尊重人民首创精神，尊重扩大人民民主的优良传统和政治诉求，在公共管理实践和研究中产生了相当重要的影响和推动作用。党的十七大明确指出：“要推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见。”胡锦涛同志所总结的改革开放基本经验，也特别强调“问政于民、问需于民、问计于民”。显然，在公共管理实践中确立有限政府、责任政府、法治政府、服务政府的新观念，建立政府与公民之间的合作与互动关系，积极促进公民社会健康成长，是改革开放新时期公共管理不可或缺的一条重要经验。

改革开放以来公共管理的实践发展和学术研究成就斐然，所创造的经验非常丰富和宝贵。但是，目前面临的形势也相当严峻。从公共管理的实际情况看，经济社会发展中仍然存在一些突出矛盾和问题：经济增长内生动力不足，自主创新能力不强，部分行业产能过剩矛盾突出，结构调整难度加大；就业压力总体上持续增加和结构性用工短缺的矛盾并存；农业稳定发展和农民持续增收的基础不稳固；财政金融领域潜在风险增加；医疗、教育、住房、收入分配、社会管理等方面的突出问题亟待解决。从公共管理学研究的实际情况看，公共管理

学在我国总体来说还是一门较不完善的学科，学术研究仍存在“非中国化”和“管理主义”的倾向，要实现有中国特色、中国风格和中国气派的公共管理学还任重而道远。

可喜的是，党中央已经把“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”提到了议事日程，明确指出：“要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。”十七届二中全会又通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》，明确提出：“到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。”这既为公共管理的实践发展提出了明确的目标和任务，也为公共管理学的学术研究指明了方向。

我们坚信，中国的公共管理学必定能迎来更加生机勃勃、光辉灿烂的明天！

以公共服务为中心推进“省管县”体制下的县政建设

杨茂林

（山西省社会科学院，太原，030006）

《国家第十一个五年经济社会发展规划》提出，要“理顺省级以下财政体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”。这一表述当时主要指一种由省把转移支付、财政结算、收入报解、资金调度、债务管理等权限越过地市直接“下放”到县的改革。2009年，中共中央、国务院出台关于促进农业稳定发展农民持续增收的意见，决定继续推进“省管县”财政体制改革，以从体制改革角度调整财政收入分配格局，增加对县乡财政的一般性转移支付，逐步提高县级财政在省以下财力分配中的比重，探索建立县乡财政基本财力保障制度，同时要求有条件的省份率先减少行政层次，依法探索省直管县（市）的体制。这表明国家在解决“三农”问题的方向和途径上出现了重大变化，其政策更多地考虑了县级地方政权对农村发展的重要地位和作用。

一、“省管县”体制改革必须以县政建设为基础

从20世纪90年代中后期开始，县乡两级财政形势日趋恶化，突出问题就是县域社会积贫积弱，“三农”问题普遍存在，城乡二元对立严

重。如何解决这一问题成为国家政策的重中之重。“省管县”体制改革作为整体性的战略考虑和制度安排，就是在这种背景条件下提上日程的；它从根本上体现出立足农村发展的设计思想，其逻辑起点是为农村、农民、农业实现战略转型提供制度和政策支持。

从实践效果看，多数改革省份在县域经济上都出现了新的发展，位居东部地区的浙江省更是取得了突出成就。浙江省作为“省管县”改革实践的先行者，从1992年就率先扩大省内13个经济发展较快县（市）在基本建设、技术改造和外商投资项目审批等方面的权限，以推动它们在经济上与上海接轨，迄今已进行了四次改革。现在，浙江省在财政上实行省对县体制，同时在组织上实行省管县（市）党政“一把手”体制，已形成省直管县的行政体制。在扩权当年，浙江省第一批县（市）财政赤字平均是1.7亿元，到1995年就全部实现收支平衡，到2001年，14个县（市）进入财政亿元行列。目前，浙江省56个县中有30个进入全国百强县，其中21个位列于前50名中。截止到2007年，浙江省财政收入平均每年递增25%，农民纯收入连续18年居全国首位，城镇居民收入连续3年居全国省区第一，县域GDP占省GDP的70%以上，是我国县域经济最发达的省份。与此同时，其他许多省份也纷纷进行了以“省管县”财政体制为主要内容的改革。中部地区的湖北省自2003年以来分别进行了三次改革，下放的权限几乎涵盖了经济管理权的所有领域。2004年，湖北省20个扩权县（市）实现地区生产总值1492亿元，占湖北县域的43.4%，同比增长11%；完成地方财政收入4091亿元，占湖北省县域的40.5%；县均GDP74.6亿元，比省县域平均水平高65%；县均地方财政收入达2.05亿元，比省县域均高54%。^①从各地的改革路径和实践效果看，“省管县”改革消解了“市管县”体制的弊端，促使形成了一种符合县域发展的层级管理制度，既减少了行政层级，有利于节约行政成本、提高行政效率，又归还了县级政府的自主权力和发展空间，有利于增强县级政府解决“三农”

^① 温如春：《中部地区强县扩权与经济发展》，《商业时代》，2006年第28期。

问题时的积极性和能力。

对于上述改革，学术界有一种倾向，认为“省管县”改革主要就是地方各级政府间财权与事权的重新配置，因此，推进地方政府之间的少层次、宽幅度、扁平化的结构性发展，就是“省管县”改革的基本内容。因此，许多人都在讨论“市管县”体制和“省管县”体制的优劣利弊，似乎县级政府的上管层级越高，其正当性就越强，正效益就越明显。这样的逻辑经不起推敲。因为没有经验和数据证明，上管行政级别越高，县域发展就一定越好。学者赵聚军通过研究浙江省扩权以后县级政府财政支出的规模，对县级政府的观念和行为进行了量化分析，得出了一个可信的、耐人寻味的结论。^①在具体分析中，他指出了两个基本事实：第一，浙江省县级财政所以能良好运转，县级政府自身的“克制”是必不可少的。经过30年的发展，民营企业已经成为浙江经济的绝对主力，这其中，离不开浙江省各级政府的正确引导和大力扶持。民营企业发展对地方经济繁荣的重要作用，使得各级政府、特别是直接从事微观经济管理的县级政府，主动地将体现自身政绩的着力点放在了如何更好地为民营经济的发展创造良好的外部环境、保护民营企业产权、解决经济发展过程中的外部性问题等方面。^②这一点，与许多县级政府普遍热衷于“上大项目”、“大上项目”，通过直接参与经济活动、做大GDP的办法来体现自身“政绩”的普遍的观念和行为取向形成了强烈对比^③。第二，浙江省推行“强县扩权”的主要措施之一是大量废除行政审批制度，并不断将省级政府掌握的经济管理权限下放到县一级，不断给民营经济的发展“松绑”。浙江省分别在1992年、1997年、2002年先后三次实施“强县扩权”，其政

① 赵聚军：《构建与市场经济相适应的地方行政领导体制——对浙江“省管县”体制绩效的实证研究》，《宁波党校学报》，2006年第3期。

② 邓泽宏等：《浙江中小企业发展过程中服务型政府构建及启示》，《上海经济研究》，2004年第7期。

③ 周庆智：《中国县级行政结构及其运行——对W县的社会考察》，贵州人民出版社，2004年版。