

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

## 深化行政改革需要深入思考的三个问题

时间：2010-01-01 作者：周志忍

\*教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目资助。项目名称“中国地方政府绩效评价体系与管理机制研究”，合同号05JZDH0019。

[摘要] 本文讨论新形势下推进我国行政改革深化涉及三个重大问题。首先是动力机制创新，在对相关理论、国际实践和我国动力机制特征和困境系统分析的基础上，提出动力机制创新的三个转变。其次，针对有关市场化改革的争论，提出并论证了需要反思的不是市场化改革的大方向，而是市场化的具体形式。第三，围绕改革侧重点，提出并论证了机构改革与运作管理改革的合理平衡。

[关键词] 行政改革；动力机制；市场化；运作管理；管理精致化

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2010) 01-0015-07

我国行政管理体制改革已经进入了一个新的阶段。推进改革的深化，有三个问题值得深入思考：改革动力机制的创新；如何认识市场化改革方向；改革侧重点的选择与平衡。这些是行政管理体制改革的基本问题，但同一问题在不同阶段有不同的表现方式，因而需要寻求不同的解决之道。

### 一、深化改革需要动力机制的创新

哈佛大学教授巴达赫（Bardach）对动力问题的重要性做过如下评论：公共管理和公共行政学中需要一种理论，能够阐释什么东西在什么情况下会激发创新精神而在另外一些情况下又不能，包括当创新精神被激发出来时将采取哪些形式。现有研究的缺失在于：改革动力被视为一个先验的存在，不需要被探究也无从深究。然而，忽视了动力问题的深入探讨，改革的深化是不可能的。[1] 本部分首先借鉴相关理论成果并立足实践，描述发达国家当代行政改革主要驱动力；然后通过比较，总结我国30年来行政改革动力及其传导机制的特征；在此基础上，揭示和分析目前改革深化面临的动力困境，提出动力机制创新的基本思路。

德国心理学家卢因（Lewin）的群体动力理论认为，人的心理和行为决定于内在的需要和周围环境的相互作用，是内在需要和周围环境相互作用的结果。与此相似，组织变革有两个关键驱动因素，一是“外部压力情境”，一是“内部激励机制”，前者决定改革的方向，后者则决定在这个方向上的力度。卢因有关变革动力和过程的观点被罗宾斯视为“风平浪静观”，仅仅适用于相对平稳环境中的组织变革。当代社会组织的外部环境具有不确定性和动态变化特性，面临的是“急流险滩”，因而要求革命性而非渐进性变革。至于哪些情境因素足以构成变革的“有利条件”或动力，按照“急流险滩观”，首先是大规模危机出现并成为动摇现状的震源，其次是领导职位易人带来新的价值观和更强的危机反应能力。[2]

当代政府面临严峻挑战和高度不确定性环境，行政改革具有管理模式转型的激进性特征。沃尔克（Walker）立足发达国家实践，提出了政府改革动力的四个理论模

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

作更好、成本更小”，也表现在要求效仿其他地方创新经验改进工作；（2）学习模型（learning model），政府在面临新的挑战 and 难题时，会效仿其他国家行之有效的创新措施，这有利于简化决策过程并降低风险；（3）竞争模型（competition model），竞争可能源于国内其他公共部门，也可能源于其他国家，改革创新目的在于获得竞争优

势或者避免竞争劣势；（4）纵向影响模型（vertical influence model），即上级明确要求并建立相应机制来推进某项改革或创新。关于四种改革动力的相对重要性，沃尔克的研究表明：公众压力最为重要，竞争次之，纵向影响有利于推进改革，但同时会减少创新机会并束缚下级的创造性。至于学习，在缺乏其他压力的情况下，它对改革的推动作用非常有限。[3]

考察发达国家的实践，当代行政改革的动力可归结为三个方面：（1）国际环境变化带来的压力；（2）国内环境变化带来的压力；（3）政府面临的困境，包括财政危机、管理危机和信任危机。前面两条被视为推进改革的外因，政府困境则是改革的内在动因。[4] 政府困境的核心是财政危机：一些欧洲学者把发达国家当代政府改革称为“财政驱动”的改革，断言“改革主要是由严重的财政赤字引起的，大规模预算削减的需要无疑是改革的主要理由”；“急剧削弱的预算不能不影响到政府组织和功能，会引起政府组织质的变化”。[5] 克林顿的重塑政府运动宣称要创建一个“工作更好，成本更小”的政府，但凯特尔（Kettl）明确指出：虽然“工作更好”是全世界政府改革的美丽说辞，但“成本更少”无疑是改革最重要的政治推动力。[6]

进一步考察可以发现，作为改革主动因的财政危机虽然源于多种因素，但公民压力无疑是主要原因。第一，人们对大政府的厌烦形成了特殊的政治气候：选民否决支出建议，选举节俭的官员并迁离高税收区。在这种政治气候下，政治领袖只能通过削减开支而不是创议新项目来获得支持。里根当选总统得益于其反大政府的立场：“让政府不再骑在你们的头上，让政府的手远离你们的钱包”。他调动公众情绪，汇集超党派的支持，大幅度降低个人所得税，并终结了“税档潜升”即税收增加高于通货膨胀率的时代。第二，公众对政府降低开支的能力或意愿感到绝望，直接采取集体立法行动限制政府收入，“就像家长用削减零花钱的方法惩治大手大脚的孩子一样”。

[7] 其中最著名的是1978年加利福尼亚州全民公决通过的13号提案，其关键条款包括：（1）任何地方课征的财产税率上限为1%；（2）限制财产的固定价值不得超过其1975年的价值；（3）没有本地居民2/3多数票的同意，州和地方政府不得新开征任何财产税。[8] 美国20多个州相继发生类似事件。在联邦层次，这形成了平衡预算的巨大压力。美国历史上政府财政危机屡次出现，70年代末期的最大特点是公民的政治选择和集体立法行动，这对政府收入增长形成了刚性约束，迫使政府推行激进行政改革。以上可以看出：改革不是个人意志的独立产物，而是个人意志与环境条件互动的结果；外部压力比个人觉悟、进取心或社会责任感更能激起改革和创新；对政府而言，公民的变革期望和压力是行政改革的主要推动力。

我国改革开放实施了30多年并取得瞩目成就，但迄今为止，行政改革的动力主要源于体制之内，体现出“体制内改革”的基本特性。这并不否认公众需求对改革的推动作用，不否认改革是对公民需求的回应，但与发达国家的情况相比，我国行政改革的动力及其传导机制有着几点明显的不同。首先，就整体图景看，我国的决策重心较高，公众需求需要经历一个层层上传的过程，在中央最高决策层形成改革意志和方略，随后进入沃尔克所说的“纵向影响”推进模式。其次，聚焦于公众需求转化为改革意志的自下而上的过程，我国实践中存在几个特点：（1）公众需求表达方式比较消极，多在权益受到损害时采取上访、申诉等方式寻求个案的公正解决，而不是针对作为问题根源的制度规则提出改革诉求，更不是对相关政策的建设性改革建议。（2）公众需求表达具有间接性特征，要经历一个跨越各级政府的传导链条，层层选择和层层过滤的过程。（3）公众需求表达具有一定的被动性。第三，聚焦于中央改革意志转化为改革行动和效果的自上而下过程，我国实践也呈现出几个特征或矛盾：

（1）改革失真或扭曲的风险比较大。一方面，为了保护其权力和利益，下级政府存在规避或扭曲改革的主观意图，其表现如选择性执行、消极抵制等；另一方面，即使各级官员具有不折不扣贯彻中央改革意志的主观愿望，也可能由于对中央核心精神把握不准或忽视因地制宜，出现改革的失真和扭曲。（2）自上而下推动改革，监督成本高昂。

我国正处在一个“黄金发展期”和“矛盾凸现期”并存的关键时期。新的历史时期和新的施政理念，使深化行政改革显得十分必要和迫切，但新形势下深化改革却面临着一系列的动力困境。

首先是改革疲劳和改革精神的丧失。一个社会的变革动力来自于生存危机，1978年改革的背景是十年浩劫造成的社会危机和治理危机。但经过30多年的改革，以短缺为主要特征的国民经济窘况基本上成为过去，影响多数民众的低层次生存危机不再构成改革的推动力。至于改革精神的丧失，正如朱学东所评论的那样：早年的改革者往往富有革命理想主义和牺牲精神，因而具有强大的政治动员能力，使更多的人愿意追随行动并为改革承担代价。但今天，“带有清教色彩的坚毅骁勇的改革精神被奢靡享乐的生活追求所取代，机会主义的即期利益战胜了理想主义的长远价值，……在这一过程失去的，还有改革的道义感召力和凝聚全民的理想。” [9]

其次是打破现有利益格局的艰难。改革开放初期，我国情况可以用“短缺基础上的共同贫穷”来形容，从农村开始的改革旨在破除体制樊篱，调动人们致富的积极性并释放活力。这样的改革明显具有“帕累托改进”的成分，相应地，支持改革的力量最为强大。随后针对企业的改革在我国实际上走了两条道路，一条是“增量改革”即容许非公企业的发展，另外一条是对集体和国有企业的改革。民营经济的飞速发展造就了一大批富裕阶层，而国企改革在经历了退出、下岗等阵痛之后，逐渐演变成为固化的利益格局和某种程度的制度“锁定”。新历史阶段的改革以和谐社会为目标，以社会公正为价值导向，以缩小地域和贫富差距进而实现基本公共服务均等化为着力点，这意味着改革脱离了“帕累托改进”轨道，越来越具有“劫富济贫”的味道，靠剥夺一些人的利益（如增加税负）来改善其他人特别是弱势群体的境况。随着利益受损者的增加，越来越多的人会加入抵制改革的行列，出现所谓“原则支持、具体反对”的状况。不仅潜在抵制者的队伍在壮大，而且出现了从“孤军奋战”到“联手行动”的苗头和趋势。

最后，改革新理念与传统动力转换机制之间的张力越来越大，矛盾越来越突出。如果用“以人为本”来概括改革新理念，那么传统动力机制与这一理念愈益显得格格不入：基层和地方政府离民众最近，最有条件了解、理解或直接体验民众疾苦和需求，但实际上主要发挥传声筒的作用，被动地依靠中央改革意志实施改革；改革的原初动力是回应民众需求，但其直接表现却是对中央意志的响应，各级政府就改革的实施及其效果向中央负责；干部任用以民众满意、民众拥戴为主要依据，但民众满意拥戴与否实际上还是上级说了算。由于缺乏决定官员乌纱帽的权力，民众在改革中更多扮演了看客的角色，改革的推进变成了中央核心决策层与不同部门、各级地方政府、各种潜在抵制力量之间的博弈。在社会高度复杂化、利益多元化和潜在抵制者队伍壮大的今天，这一动力转换机制难以为改革的深化提供强劲而又持续不竭的动力。

摆脱动力困境的根本出路在于几个转变：“体制内改革”转变成“体制外改革”，“关门改革”转变成“开放式改革”，“政府主导型改革”转变成“民众主导型改革”，让公开的民意成为改革的动力和主导力量。实现以上转变的核心是“赋权”，即立足国情通过制度创新，以适当形式逐步赋予公众决定官员乌纱帽的权力，借此保证官员眼睛向下，增强对民众需求的回应性。

## 二、正确认识市场化改革大方向

市场化是发达国家当代政府改革的主流方向或旗帜，也是我国30年来经济体制和行政管理体制改革的基本方向之一。然而，目前远远没有到位的市场化改革，在我国却面临全面的责难和质疑。有人断言：我国医疗卫生体制变革的市场化走向违背了医疗卫生事业发展的基本规律 [10]，类似质疑同样存在于教育、公共交通等领域。当市场化改革失败论日益成为舆论主流的时候，我们面临着“倒脏水把婴儿一起倒掉”的风险；如果对市场化的笼统否定成为一种社会共识，那将带来我国行政管理体制改革的停滞和某种程度上的倒退。因此，正确认识市场化改革，是一个涉及到改革方向的大是大非问题。

就发达国家而言，市场化在当代行政改革中的重要地位表现在三个方面：第一，市场化是当代政府管理的新的理念，是当代社会治理的重大战略和政府改革的主流方向。[11] 用萨瓦斯（Savas）的话说，市场化“不仅是一个管理工具，更是一个社会治理的基本战略”；市场化改革“似乎成了魅力非凡的旗帜，在许多竞选纲领中占据核心地位”；市场化“属于新公共管理的主流，体现了新公共管理的所有特征”。[12] 第二，市场化改革在发达国家形成了“以市场为基础的政府”（market-based government），带来了政府管理从传统模式向“准市场模式”（quasimarket）的转换。[13] 第三，市场化与多元主体协同治理展示了公共管理的新愿景。在政府未来治理模式的探讨中，彼得斯（Peters）提出了四种“更为系统的战略构想和模式”：市场式政府、参与式国家、弹性化政府和解制型政府，但在他看来，只有“市场式政府”具有“明确而完整的理论表述”，可以构成一个系统战略和治理模式。[14] 诚然，最近十几年发达国家的市场化改革出现一些调整，但这属于“激情之后的理性回归”，即在市场化理念的前提下，立足“经验知识”，在具体服务项目和市场化的方式上做一些必要的权衡和选择。用霍奇（Hodge）的话来说，发达国家政府管理的“准市场模式其实已经不可逆转”。[15]

不论从广度还是深度看，我国的市场化改革与发达国家还有相当大的差距，但目前却似乎面临“出师未捷身先死”的命运。是市场化改革的大方向错了吗？那为什么国际上趋之若鹜？是市场化改革不适合公共服务领域吗？国际经验似乎提供了反证。有人把义务教育、公共卫生等领域的公平性下降视为市场化改革的必然恶果，那发达国家也在推行基本公共服务的市场化改革，为什么没有产生同样的后果？回答这些问题，只能着眼于市场化的具体形式。

公共服务市场化具有多样化的内涵和表现形式，其中一个最基本的分野是“政府责任”的市场化和“服务提供机制”的市场化。“政府责任市场化”就是把本属于政府“份内职责”的公共服务推向市场；“服务提供机制市场化”则是在政府承担基本责任的前提下，推行公共服务提供过程的市场化，通过多元生产者间的竞争降低成本、提高效率和质量。发达国家市场化改革的重心是服务提供机制的市场化，具体做法有公用事业非垄断化、合同外包、特许经营、凭单制、内部市场等等。[16] 在医疗领域，英国的“内部市场”可谓典型。英国实施全民免费医疗制度，政府直接支付的医疗费占卫生总费用的84%，个人直接支付部分不到10%（主要以固定金额的处方费的形式）。医疗服务机构分为大医院和医疗中心两个层次。医疗中心规模很小但遍布各地，以方便群众就近求医。中心由全科医生构成，负责检查诊断和处理小疾病。大医院数量相对少，主要负责手术和大病的处理。传统的管理方式是，主管当局决定各医院和各医疗中心的预算额，医院和医疗中心在预算额度内承担面向公民的医疗服务。这种安排隐含着一种内在矛盾：由于预算额既定且不能向病人收费，医院吸引的病人越多或做的手术越多就越容易亏损。于是医院展开了效率上的逆向竞争：为避免亏损尽量少做手术，更没有动力通过提高服务质量来吸引病人。逆向竞争的结果之一就是臭名昭著的手术预约排队：撒切尔上台时，非紧急手术的预约排队时间平均为11个月。针对传统安排的内在低效率，撒切尔政府推行了公立医院的“内部市场”（或模拟市场）制度。具体做法是，把原来给医院的大部分预算款转拨给医疗中心；医院的手术和服务明码标价收费；医疗中心与病人协商选择医院，然后从自己的预算中向医院交付手术费或医疗费。之所以称为内部市场，是因为引进了价格、供求、顾客选择、生产者竞争客户等市场机制。这一改革的后来走向以及相应的争论姑且不谈，但有一点明晰可辨：撒切尔改革的旗号就是医疗服务市场化；市场化的主要形式是服务提供中引入竞争机制；改革没有影响公民免费医疗的权利，没有让公民自己掏腰包。其实，国外流行的公共服务合同外包、“凭单制”改革等，都体现了“服务提供机制市场化”的特征和基本原则。

与发达国家的实践相比，我国的市场化改革侧重于政府责任的市场化，许多改革措施源于财政拮据的大背景，因而具有政府“卸载”的味道。以义务教育为例，多年

我们提倡“人民教育人民办”，主要方式就是教育附加税费、集资、摊派，伴随“人民办教育”的则是政府教育投资比重的下降。医疗卫生改革呈现出相同趋势，20多年来我国卫生总费用稳步上升，但政府的卫生支出占总支出的比例却持续走低，个人卫生支出所占的比例则快速增长。随着价格的大幅上升，政府责任市场化的累积效应必然是公共服务可及性和公平性的缺乏。

与政府责任市场化同时存在的，是服务提供机制市场化方面着力不足。其表现如：（1）市场准入方面的严格控制和对外公机构的排斥。我国的医疗服务真的市场化了吗？按照市场经济的基本规律，当大量购买力集中于某一领域的时候，大量生产者注定会削尖脑袋挤入这一领域，提供与需求相适应的产品和服务。据统计，2005年全国卫生总费用比1978年增长了77倍，居民个人现金卫生支出增加了197倍，但同期全国的医院数仅增加了101.3%，门诊部所增加了119.8%，医院卫生院床位增加了43.5%，全国医护人员的增加数为医生87.6%，医师155.2%，护士231.9%。需求与供给差距如此之大，国人在医疗服务领域大把花钱却没有刺激资源投入的相应增长，按照周其仁的说法，“这算哪门子市场化？” [17] （2）服务机构之间公平竞争环境的缺乏。公立医院享有国家每年亿万财政投入和税收减免，而私立医院则面临着巨大的税收压力；在国家定点医疗服务资格上，公立医院近水楼台，私立医院则很难被列入考虑之列；与公立医院相比，私立医院无法评定职称导致高端医疗人才匮乏。（3）资源配置的非科学性和随意性。人们把医疗资源的过度集中列为市场化改革的消极后果之一，认为这导致了医疗卫生服务的的社会不公。平心而论，资源过度集中是“市场竞争”的必然结果吗？那美国医疗卫生高度市场化为什么没有产生类似的结果？政府部门的政策倾斜和财政投入上的“锦上添花”是否起着决定性作用？（4）对公共服务机构的直接管理和微观控制。上述种种可归结为公共服务的垄断性直接生产模式，垄断排除了外部竞争压力，同时也就排除了提高效率的内在动力，所伴随的就是公共服务提供的高成本、低效率、质量不尽人意和回应性的缺乏。这些正是发达国家市场化改革力图要解决的问题。

结论应该很明确：市场化不能笼统否定，需要反思的不是市场化改革的大方向，而是市场化的具体形式；“政府责任市场化”的倾向应予校正，而“公共服务提供机制的市场化”不仅要坚持，而且要加大力度。近年来，我国政府财政投入向社会职能和公共服务领域进行了大幅倾斜，政府责任市场化的倾向在逐步得到纠正。随着投入的大幅增加，资源利用效率的大幅度提升日显重要。发达国家的经验表明，公共服务中市场机制的引入是提高微观效率的有效途径。

### 三、改革侧重点的选择与平衡

我国的行政管理体制改革已经实施了30年。聚焦于政府部门内部改革可以发现，我们关注的重点一直在机构改革上，迄今已经进行了六轮大规模的机构改革。相应地，运作管理方面的改革被置于次要地位甚至被忽视。新形势下深化行政改革的一个重大议题，就是如何处理机构改革和运作管理改革的关系，不说推进改革侧重点从机构向运作管理的转移，起码应该做到机构改革与运作管理改革双管齐下、合理平衡。本部分将从三个方面展开讨论：改革侧重点的国际比较；机构改革与运作管理改革关系的分析；我国在运作管理方面的差距和薄弱环节。

当代行政改革涉及面虽然非常广泛，但基本上可以概括为三大主线：（1）政府职能结构优化，即通过公共服务市场化、社会化，减少政府干预范围，实现政府角色和作用的重新定位。（2）社会力量的利用和公共服务社会化，即利用市场和社会力量，承担属于政府份内职责的公共服务。（3）政府部门内部的管理体制改革。 [18] 政府部门内部改革同样涉及到组织机构、人事、预算财务等诸多领域，但英格拉姆（Ingraham）和彼得斯（Peters）曾做过一个简单的二分：“结构性变革”（structural changes）和“程序、关系性变革”（procedural and relational changes）。 [19] 结构性变革即机构改革，程序、关系性变革可以概括为“运作管理改革”。总体来看，发达国家政府行政改革的侧重点在运作管理，力图通过管理精



致优化来提高效率、效益和质量。以美国为例，除9.11以后设立了一个国土安全部外，政府组织结构的稳定性是一个显著特征，声势浩大的重塑政府运动聚焦于管理运作层次。哈佛大学教授芳汀（Fountain）曾对克林顿时期的政府改革做了如下评论：“有别于大多数先前的美国政府改革，国家绩效评鉴委员会不曾考虑过政府机构的重组。它强调重新设计工作程序、强化对市民的服务、以及利用新技术增强政府能力”。

[20] 凯特尔（Kettl）对改革特征的总结更为简洁：“最低限度的结构调整，最广泛的管理改革，旨在改变公务员的行为而非改变组织结构”。[21] 这一改革模式为小布什所继承，他明确指出：“政府工作千头万绪，很容易集中精力于新政策新项目上，忽视政府的管理改革问题。但是，绩效和结果是最为重要的。目前最迫切的是确保政府部门结果导向并运行良好”。[22]

英国的情况与美国有所不同，但以大部制为代表的大规模机构改革发生在60年代后期和70年代前期。据英国学者的看法，撒切尔对“组织机构的系统知识”不屑一顾，她更钟情于“魅力型政治领导才能”和基于经验的“感觉”。在政府机构问题上，她奉行“因地制宜、小修小补”渐进改革原则，不再实施大规模的重组。[23] 撒切尔时期的一个重大改革举措是设立“执行机构”，但执行机构的实质并不是机构改革而是管理改革，目的是提升管理的地位并推动管理的现代化，机构调整不过是为现代管理理念、原则、机制和方式奠定制度基础。[24] 因此，卢斯（Rouse）把当代英国行政改革称为“技术官僚和管理主义”图式，关注管理运作和公共服务提供中的细节问题，把绩效视为“非政治”的良好管理，最终实现了公共服务从传统行政模式向管理主义模式的转变。[25]

当然，各国国情不同，仅国际比较不足以得出我国改革重点需要合理平衡的结论，需要从机构改革与运作管理改革的关系方面做进一步的讨论。笔者无意对历次机构改革的利弊得失进行全面的回顾和总结，但有三点想特别强调：（1）不能否定历次机构改革的必要性和成就，同时也要看到，随着轮番推进，机构改革的效益出现了明显的边际递减。按照成本收益规律，如果出现了空气质量污染，治理污染最初的60%大约需要付出6个单位成本；在此基础上再治理其余的20%，其成本可能会翻番；当污染90%得到治理之后，再解决其余的5%可能会超出社会的承担能力，于是只能寻求边际收益与边际成本的平衡点。机构改革与此同理。如果人们对机构改革的某些进展产生“雷声大、雨点小”的感觉，原因并非完全是改革的力度不够，一个重要原因是，经过前面几轮改革之后，机构进一步改进的余地或空间越来越有限。在改进余地或空间不断缩小的情况下继续热衷大规模机构改革，显然已经不合时宜。（2）从组织机构和运作管理的关系来看，两者相辅相成，共同决定着组织绩效。如果用表演节目作为一个比喻，节目是否吸引人取决于舞台和演员基本功两个要素，而演员基本功的培养和训练依靠日常运作管理。在笔者看来，机构改革的作用在于改善舞台空间和布局，但仅改善舞台不足以保证组织的高绩效，履职方式和日常运作管理同样重要。我国行政改革的目标是建立“行为规范、运转协调、公正透明、精干高效”的行政管理体制，这些都只能从日常管理运作中体现出来。换言之，我们在确定改革目标时着眼于运作，但改革的侧重点却长期放在组织机构上，这是一个明显的矛盾，需要正视并逐步解决。（3）机构改革具有高度可见性、阶段性和突击性等特征，运作管理的改进却是一个长期的过程。随着大部制改革的逐步到位，行政改革重点转移到运作管理改进，应该说是天经地义的事情。

强调关注运作管理改进和改革侧重点的合理平衡，更重要的是基于我国行政管理的现状和现实需要。我国政府部门在运作管理上取得了明显的进步，但与发达国家相比，与管理一个日益复杂化的社会的需要相比，尚存在相当大的差距，基本上仍处于粗放式管理阶段。具体表现有：

第一，理念和政策缺乏技术支持。新的施政理念或政策出台以后，在我国往往会进入一个中继站式的层层学习、层层传达、层层表态的过程，形式主义文章做的多，掌握精神实质并因地制宜抓落实的少。电视演过一个小品，某单位领导接到上级开会

通知后抓办公室主任代劳，主任签过到便中途开溜，领导要其传达会议精神时主任傻了眼，但凭他多年的经验编了几条：一是提高认识，端正态度；二是领导重视，亲自过问；三是责任明确，措施到位；四是狠抓落实，务求实效。没几天会议材料发下来，一对照居然几点基本内容一致！网络上流传的“万能领导讲话模板”，更是这一现象的生动写照。

第二，管理缺乏系统思维。十多年间，全国投数千亿元巨资建设了大量的污水处理厂，目前正常运行的只有三分之一，低负荷运行的约有三分之一，其余基本上不运行，被媒体称为“躺在春风里晒太阳”。原因有多方面，其中两点与规划的系统性有关：一是建厂时没有同时做运营资金规划，导致处理厂因缺钱而闲置；二是没有同时做配套管网建设，污水流不进处理厂。猪肉价格管理上体现出同样的风格。前年出现了猪肉价格的快速上涨，有关部门拨出巨额资金扶持生猪生产。过一段时间猪肉价格大幅下跌，有关部门又拨出巨额资金大量采购储备，以维持价格稳定。人们难以理解的是：生猪生产是一个具有稳定周期的链条，每个环节都有相应的市场信号，今天出现存栏量的明显下降，五个多月后必然是价格的上扬。在为应对猪肉价格过快上涨“下猛药”的时候，相关部门是否认真反思过，为什么未能及时捕捉住早期市场信号并采取相应措施？谁应该为这一失职承担责任？这种“头痛医头、脚痛医脚”的管理方式，把一个日常管理应该解决的问题变成了应急式管理，结果是猪肉价格如同过山车，涨得惊心动魄，跌得伤筋动骨。

第三，政策配套措施不到位的尴尬。我们的政策具有“模糊文化”的明显特征，笼统、原则、抽象，更多是目标、方向或意图的宣示，缺乏具体措施和有效的政策工具。以我国汽车工业的产业政策为例，20年前就明确了“自主开发，自主创新”的原则，同时提出“市场换技术”的思路，如今市场让出去了，技术没有换回来。用长安集团董事长尹家绪的话来说，原因在于“政策上缺乏很具体、实用的东西”，“指导性的政策落实到具体层面上，就什么也没有了”。比如长安花1000万欧元在国外开发20辆样车，这20辆样车运回国内，海关就按照1000万欧元除以20辆来给每辆样车收取进口税。如果国外的汽车厂家引进一个车来，只报两万欧元就可以了。企业对自主开发没有积极性，还和我们企业的考核制度以及会计制度有关。国内企业的开发费用要计入当年的企业成本，而国外可以在5年内逐步摊销，加上现在考核企业领导时，主要看利润，而不是看企业更长远的持续发展能力。[26] 显然，缺乏具体、实用的配套措施导致政策失灵。

第四，严肃的政策规划与疲软的监督落实。1999年12月，《党政机关办公用房建设标准》颁布实施，除规定各级别官员办公室使用面积的上限（如正部长级官员办公室使用面积不能超过54平方米、县委书记的不能超过20平方米）之外，还分别规定了各级别单位办公室的人均使用面积，甚至对党政机关办公用房的装修标准做出了详细的规定。但现实中，这些标准常常成为一纸空文。2008年浙江省审计机关的审计调查中发现，一省级单位的人均办公面积竟然超过220平方米。[27] 从2004年开始，国务院明令停止高尔夫球场用地审批，随后几年国土资源部、国家发改委多次发文强调，但结果是禁令5年间，全国的高尔夫球场数从04年的170多个发展到现在的500多个。[28] 1999年国土资源部门发布了《闲置土地处置办法》，明确规定对超过出让合同约定动工开发日期满2年未动工开发的，将无偿收回土地使用权。2008年1月国务院办公厅下发《国务院关于促进节约集约用地的通知》，再次重申土地闲置满两年，依法坚决无偿收回。结果怎样呢？10年来我国房地产市场获得的土地面积大约31亿平方米，截止到去年底，实际开发的数字是19.4亿，将近12亿平方米的地被闲置。在一些开发商的眼中，政府成了喊叫狼来了的孩子。[29]

国外的精细化管理是个什么样子？这里以美国的竞争性合同外包为例做一说明。小布什上台不久推出了《总统管理议程》，提出五大改革方略，包括战略性人力资源管理、竞争性合同外包、改进财政绩效、完善电子政务、预算与绩效的整合。“竞争性合同外包”类似机关事务社会化，通过竞争来降低成本。伴随这一改革政策的是一

系列具体实用的措施：（1）构建“联邦政府活动目录”，事无巨细，各部门对所从事的所有活动进行分类汇总，形成政府活动清单。（2）活动类型划分，把各部门从事的活动分为“核心业务”和“商业性活动”两种基本类型。“商业性活动”并非部门创收活动，其含义是社会商业机构在从事此类活动，政府部门可以通过对外采购获得相应的服务。（3）部门商业性活动总量核算，统一标准为全日制雇员折合数（人/年）。（4）两年时间内，通过竞争性合同外包，实现各部门商业性活动总量减少50%的目标。（5）引进“记分卡”（scorecard）实施进展状况监测。记分卡分三个档次，分别用红、黄、绿颜色标示，绿色意味着达标，红色表示不达标，黄色则介于两者之间，每个档次的划分都有明确、详细的标准。记分卡公开面向社会，每季度公布一次。

2002年第四季度公布的记分卡上，农业部在竞争性合同外包方面就被亮了红灯。

[30] 我国也进行过相关改革，其推行方式不外常见的发文组织学习、动员、表态、总结汇报，形式上轰轰烈烈，从总结汇报看成效显著，其实际效果如何？比较起来，高下立现。

美国管理与预算局前副局长、公共行政研究院研究员怀特（White）曾指出，有效执行和管理位于“良政”的中心。“管理是一项艰辛但不那么光彩夺目的日常工作，其任务是促使雇员和组织实现既定目标。与之相对照，政策制定是一种可见度高且激动人心的工作，旨在为那些希图实现新目标的人创立新观念、新组织、新规则。多数政治领导人甚至许多公务人员对政策制定的喜好远胜于管理工作。然而，没有有效的执行，没有有效的管理，再好的政策也很难取得长期效果”。[31] 这一经验值得我们去深思。

[参考文献]

[References]

[1] 巴达赫用“目的性”（purposiveness）替代“创新”概念，在他看来，“目的性”是一种公共精神和创造性的结合体。Eugene Bardach Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1998 pp6-7.

[2] [美] 斯蒂芬·罗宾斯 管理学（第4版）[M] 黄卫伟等译 北京：中国人民大学出版社，1996 317-325

[2] Stephen P.Robbins Management (4th ed.) Prentice Hall Inc. 1994

[3] Walker, Richard M. Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government. Public Administration, 2006 84:311-36.

[4] 周志忍 当代国外行政改革比较研究 [M] 北京：国家行政学院出版社，1999

[4] Zhou Zhiren et al. Administrative Reform and Development Abroad: A Comparative Study Beijing:National School of Administration Press,1999

[5] 瓦·基克特 荷兰的行政改革与公共部门管理 [A] 国家行政学院国际合作交流部 西方国家行政改革述评 [C] 北京：国家行政学院出版社，1997 196, 177

[5] Office of International Exchange and Cooperation, China National School of Administration Administrative Reform in Western Countries Beijing: National School of Administration Press,1997 p196,p177

[6] Kettl, Donald F. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 16, No. 3, Special Issue (Summer, 1997).

[7] E. S. 萨瓦斯 民营化与公私部门伙伴关系 [M] 周志忍等译 北京：中国人民大学出版社，2002

[7] E. S. Savas. Privatization and Public-Private Partnership. Beijing:Seven Bridges Press LLC, 2000



- [8] 哈维·罗森 财政学（第四版），平新乔译 中国人民大学出版社，2000
- [8] Rosen Harvey Public Finance (4th ed.) McGraw-Hill Inc,1995
- [9] 朱学东 我们今天该如何纪念改革开放 [J] 南风窗，2008（25）
- [9] Zhu Xuedong How Should We Celebrate the Policy of Opening-up and Reform? Windows for South Wind, 2008(25).
- [10] 国务院发展研究中心课题组 对中国医疗卫生体制改革的评价与建议（概要与重点） [J] 中国发展评论，2005年增刊1
- [10] Center for Development Research Public Health Reforms in China: Assessment and Recommendations China Development Review, No.1, 2005.
- [11] 周志忍 当代政府管理的新理念 [J] 北京大学学报，2005（3）
- [11] Zhou Zhiren New Ideas in Public Management Journal of Peking University, 2005(3).
- [12] E. S. 萨瓦斯 民营化与公私部门的伙伴关系 [M] 周志忍等译 中国人民大学出版社，2002 350
- [12] E. S. Savas. Privatization and Public-Private Partnership. Seven Bridges Press LLC,2000
- [13] David Lowery. Answering the Public Choice Challenge: A Neoprogressive Research Agenda. Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 12, No. 1, 1999.
- [14] B·盖伊·彼得斯 政府未来的治理模式 [M] 吴爱明，夏宏图译 北京：中国人民大学出版社，2001 14-15
- [14] Guy Peters. The Future of Governing: Four Emerging Models. Beijing:The University Press of Kansas, 2001.
- [15] 周志忍 认识市场化改革的新视角 [J] 中国行政管理，2009（3）
- [15] Zhou Zhiren New Perspectives on Market-oriented Reforms Chinese Public Administration, 2009(3).
- [16] 周志忍 英国公共服务中的竞争机制 [J] 中国行政管理，1999（5）
- [16] Zhou Zhiren Competition Mechanisms in the Public Services in UK Chinese Public Administration, 1999(5).
- [17] 周其仁 花费与供给不符，这算哪门子医疗市场化 [N] 经济观察报，2007-01-20
- [17] Zhou Qiren The Huge Gap between Demand and Supply: Is China's Health Service Really marketized? Economic Observation Daily, 2007-01-20.
- [18] 周志忍 当代国外行政改革比较研究 [M] 北京：国家行政学院出版社，1999
- [18] Zhou Zhiren et al. Administrative Reform and Development Abroad: A Comparative Study Beijing:National School of Administration Press,1999
- [19] P.W.Ingraham, B.G. Peters The Conundrum of Reform: A Comparative Analysis.Review of Public Personnel Administration, 1988（8）.
- [20] 简·芳汀 构建虚拟政府 [M] 邵国松译 中国人民大学出版社，2004
- [20] Jane Fountain Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change The Brookings Institution Press, 2000
- [21] Donald F Kettl. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links Journal of Policy Analysis and Management, 1997 Vol. 16, No. 3.
- [22] Office of Management and Budget (FY2002) The President's Management Agenda.
- [23] 周志忍 大部制溯源：英国改革历程的观察与思考 [J] 行政论坛，2008

(2)

[23] Zhou Zhiren Tracing the Origin of the Giant Departments: Observation and Reflection on the Reorganization Campaigns in UK in the 1970s Administrative Forum, 2008(2).

[24] 周志忍 英国执行机构改革及其对我们的启示 [J] 中国行政管理, 2004 (7)

[24] Zhou Zhiren Next Steps Reforms in the UK and Reference for China Chinese Public Administration, 2004(7)

[25] Rouse John Performance Management under New Labour: Really New or Merely More of the Same? Working Paper, February 2001

[26] 晏成 长安董事长尹家绪: 国企应有自主的品牌 [N] 中国商报, 2004-03-16

[26] Yan Cheng Interview with Yin Jiayu: SOE Should Have its Own Brand China Commerce Daily, 2004-03-16.

[27] 陈才 人均220m<sup>2</sup>办公面积是怎样炼成的 [N] 北京青年报, 2009-09-26

[27] Chen Cai 220m<sup>2</sup> Office Per Capita: How Could this Happen? Beijing Youth Daily, 2009-09-26.

[28] 高尔夫禁令形同虚设5年新增近400个球场 [J] 瞭望东方周刊, 2009(6)

[28] Anonymous Author Under the five-year Ban, the number of Golf Course tripled Liaowang Oriental Weekly, 2009(6).

[29] 李泽楷旗下盈科北京炒地 利润是盖房3倍 [Z] CCTV经济半小时, 2009-11-02

[29] China CCTV Buying in and Selling Out of Land is More Lucrative than Building Houses, 2009-11-02.

[30] Office of Management and Budget Performance and Management Assessments, 2004

[31] 巴利·怀特 90年代以来美国公共行政改革——以结果导向的管理: 克林顿和布什政府的管理改革取向 [M] 2002年元月重庆公共管理改革国际会议论文

[31] Barry White Administrative Reforms in the US since the 1990s: Results-oriented Management paper presented at the International Conference on Public Management Reforms in Chongqing, China, Jan. 20, 2002.

(作者单位: 北京大学政府管理学院教授, 北京大学政治发展与政府管理研究所研究员, 北京 100871)

## **Deepening Administrative Reforms: Three Key Issues**

**Zhou Zhiren**

[Abstract] This paper covers three key issues in China's efforts to deepen administrative reforms in the new era. First is the need to change the top-down pattern of reform and to enhance citizen's role in pushing forward the reform and shaping its direction. The second issue relates to the heated debate on the market orientation in public service reforms in China. The central argument is that shift of responsibility in name of marketization should be reversed while introduction of market principles and mechanisms into public services should be strengthened. The

third one concerns the relationship between 'structural change' and 'procedural and relational change'. It is stressed that after decades of reorganization efforts, more attention should be paid to day-to-day operation management.

[Key words] administrative reform, driving forces, marketization, operation management

[Author] Zhou Zhiren is Professor of School of Government and Research Fellow of Institute for Political Development and Governance, Peking University Beijing 100871