

从第十一个五年规划建议看公共管理

● 夏书章

(中山大学 行政管理研究中心, 广州 510275)

摘要: 作为公共管理学科领域中的一员, 在学习《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》和国务院温家宝总理就建议讨论稿所作的说明时, 联系到我国公共管理实践和学科研究, 是很自然的事。因为公共管理正是要为国民经济和社会发展服务的。在这方面, 过去所取得的巨大成就和不足之处, 都有公共管理状况的因素, 今后在实施“十一五”的全过程中, 仍然需要继续加强和改进公共管理。为了避免泛泛而谈, 根据温总理所归纳的“十一五”时期的主要任务和需要处理好的几个重大关系, 从公共管理角度加以论述。坚持统领发展全局和要全面贯彻落实的是科学发展观。

关键词: “十一五”规划; 公共管理; 政府管理或行政管理; 非政府组织

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1672-6162(2006)01-0001-04

0 前言

由中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(以下简称“十一五”或《建议》)发表以后, 全国关注, 举世瞩目。紧接着又发表了国务院温家宝总理就《建议》(讨论稿)向全会所作的说明(以下简称《说明》), 颇有助于人们理解一些有关情况。

作为公共管理学科领域中的一员, 在学习《建议》和《说明》之际, 联系到我国公共管理实践和学科研究, 应当认为是很自然的事。因为公共管理正是要为国民经济和社会发展服务的。试从公共管理的角度来观察和思考, 深感过去所取得的巨大成就和所奠定的良好基础, 以及尚有不足之处或存在问题, 都离不开公共管理状况方面的因素。今后在实施“十一五”的全过程中, 仍然或更加必须强化和优化公共管理。这可以说是应有之义, 并且所关至大。

虽然在《建议》的10大部分和近50个要点中, 从大小标题上来看, 直接和具体指明涉及公共管理者为数不多, 但是在实质上 and 实际运作上, 则显而

易见或不难察觉, 几乎无一不与公共管理有比较紧密的联系, 或不同程度地受公共管理水平的制约和影响。例如应对挑战、克服困难、采取措施、提供保障, 等等, 真是不胜枚举, 不一而足。

在《说明》的4大部分和若干要点中, 大体上也是如此。无论是说明经济社会发展情况和面临的形势, 还是说明规划的指导思想和发展目标, 也都是公共管理的实际工作者和研究人员所不可忽视的重要内容。为了避免泛泛而谈, 《说明》中关于“十一五”时期的主要任务和需要处理好的几个重要关系比较明确, 针对性很强, 以下据此展开分析和论述。

当然, 必须坚持以科学发展观统领经济社会发展全局。在公共管理领域, 也要全面贯彻落实科学发展观。此外, 也许有必要说明一下, 这里所说的公共管理是广义的, 既包括政府管理或通常所说的行政管理, 也包括非政府组织的公共管理, 如事业单位、中介组织、公共服务机构等的管理。

1 “十一五”时期的主要任务与公共管理

前已述及, 公共管理就是要为经济社会的发展服务, 而且这种服务是完全的、不可或缺的。因此, 公共管理的质量如何, 关系到“十一五”时期主要任务的成败利钝。换言之, 出色地完成各项主要任务, 对公共管理来说, 是义不容辞的。

收稿时间: 2005-11-14

作者简介: 夏书章(1919-), 男, 江苏高邮人, 毕业于美国哈佛大学公共管理学院(肯尼迪政治学院), 获MPA学位, 现任中山大学行政管理研究中心、中山大学政务学院教授, 博士生导师, 兼任中国行政管理学会副会长、全国MPA教育指导委员会顾问等职, 研究方向: 公共管理、行政管理、城市管理。

1.1 建设社会主义新农村与公共管理

建设社会主义新农村,是实现全面建设小康社会的难点和关键。公共管理应当把解决好“三农”问题列为工作的重中之重。所有关于统筹城乡发展、贯彻工业反哺农业、城市支持农村的要求和方针,都要通过公共管理去进行,才能达到“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的目标。

具体来看,例如推进现代农业建设、全面深化以农村税费改革为重点的综合改革(包括乡镇机构、农村义务教育、县乡财政体制、农村金融和土地征用制度等改革)、发展农村公共事业、增加农民收入,完善农业补贴政策、加大扶贫开发力度,等等,在公共管理领域便无一不是艰巨和长期的任务。

仅就普及和巩固农村9年义务教育一事而言,实在很不容易。面广量大,还要持之以恒,非短期所能奏效。更重要的是各有关方面的思想认识、实际困难、经费投入、师资来源等问题均有待妥善解决。在穷乡僻壤和边远山区,情况尤为突出。这又同其他条件有紧密联系。

1.2 推进经济结构调整和经济增长方式转变与公共管理

这是关系到全局的重大任务,要走新型工业化道路,以加快产业结构优化升级,发展规模经济以实现规模效益,加快建设资源节约型、环境友好型社会。虽然办好这些事情,并非单纯依靠公共管理部门的努力,但是毫无疑问,公共管理尤其是政府管理主导、引领、驱动、促进、保证、支持等所预期表现的高度负责态度和可能充分发挥的积极作用,是不可低估和无可取代的。

像走新型工业化道路需要加强基础产业和基础设施建设;发展规模经济需要打破行业、地区、所有制界限;建设资源节约型、环境友好型社会需要提高资源利用效率和保护环境等,均非轻而易举。其中如节约资源还要作为基本国策,加大环境治理力度也要政府认真行事。

1.3 促进区域协调发展与公共管理

这是从全面建设小康社会和加快现代化建设全局出发作出的总体战略部署,在鼓励东部地区率先发展的同时,实施西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,从而逐渐形成东中西互动、优势互补、互相促进、共同发展的欣

欣向荣的格局。没有一支公共管理的“大手笔”,就写不出如此史无前例的“大块文章”。伟大的民族复兴的具体表现之一,亦在于此。

如果说健全区域协调互动机制、明确不同区域的功能定位和促进城镇化健康发展是落实区域发展战略的途径,那么,国家就要继续大力支持革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的发展,根据人口、资源、环境承载能力和发展潜力,在开发上区别哪些应予优化,作为重点,或给以限制和明令禁止;按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则去推进城镇化和发展城市群的集聚效应。凡此种种,非公共管理显然无能为力。

1.4 增强自主创新能力和加快科技教育发展与公共管理

先说自主创新能力,已经提出要把增强这种能力作为国家战略,致力于建设创新型国家,其重要性可想而知。这里涉及要建立创新体系;改善技术创新的市场环境,发展创业风险投资,加强中介服务;实行支持自主创新财税、金融和政府采购等政策,完善激励机制;用好全球科技资源,引进先进技术,参与国际科技交流与合作;要特别强调加强知识产权保护 and 加大执法力度。对此,公共管理重任在肩,自不待言。问题在于管理工作,也要注意创新。

国家科技部长徐冠华指出:“科学研究的原始性创新匮乏,成果转化不力,政府科研投资不足,是我国中长期科技发展中需要跨越的3道难关,而加强自主创新是科技工作的首要任务。”其中转化和投资便事关管理。

再说科技教育,我国已实施科教兴国战略和人才强国战略,有利于提高劳动者素质和培养大量高素质人才。只有这样,才能加快科技发展和推动经济振兴、社会进步。因此,必需深化教育体制改革,提高教育质量。

1.5 深化体制改革和提高对外开放水平与公共管理

在这一标题下所作的建议和说明,内容更直接、明确,是公共管理的切身事项,如行政管理体制、基本经济制度、财税金融体制等的改革和完善。《建议》和《说明》都肯定着力推进政府行政管理体制改革是全面深化改革和提高对外开放水平的关键,重点是要进一步转变政府职能。《说明》指

出,目前,各级政府仍然管了许多不应该管又管不好的事,而不少应该由政府管理的事,却没有管好,一些部门之间职责不清,管理方式落后,办事效率不高。也就是说,在这方面的改革,有待深化,要加快建设法治政府,等等。

关于坚持和完善基本经济制度,坚持公有制为主,仍须加大国有企业改革力度和深化垄断行业改革和集体企业改革,以及建立各类国有资产监管体制和制度,还要为非公有企业健康发展创造公平竞争的法治、政策和市场环境,公共管理不能不认真对待。

关于推进财政金融体制改革,要根据上述各种要求来进行。建立与事权相匹配的财税体制,加快公共财政体制建设和完善金融监管体制,防范和化解金融风险等,都是公共管理的当务之急。

关于对外开放,我们面临更复杂的国际环境,必须统筹国内发展和对外开放,提高对外开放水平,包括加快转变对外贸易增长方式、实现进出口基本平衡;提高利用外资质量;支持有条件的企业“走出去”。在扩大对外开放中,公共管理必须注意维护国家经济安全。

1.6 加强和谐社会建设与公共管理

建设和谐社会的要求是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。这就要在公共管理中有所体现。特别要突出解决好的是广大人民群众所最关心的如就业、社会保障、扶贫、教育、医疗、环保和安全等问题,也必须通过有效的公共管理去实现。

各个问题之间都有密切联系而不是各自孤立的。就业的压力很大,应坚持积极的就业政策,尽量扩大就业和再就业。社会保障体系是维护社会公正、协调社会利益、构建和谐社会的重要方面。要逐步解决收入分配差距过大的原则和政策,强调更加注重社会公平。教育是现代文明的基石,必须大力发展教育,以提高国民素质。发展文化事业和文化产业,丰富人民群众精神文化生活,是建设和谐社会的重要任务。同时还要努力提高人民群众的健康水平。必须抓好安全生产和社会治安工作,强化对食品、药品、餐饮卫生等市场监管,以及加强国防和军队建设。保持香港、澳门长期繁荣稳定,推进两岸关系发展和祖国统一大业,积极营造良好的外部环境等重大问题《建议》均有阐述。公共管理应当一一落实,把工作做好。

2 需要处理好的几个重大关系与公共管理

在“十一五”时期,除要完成的主要任务外,还需要处理好几个重大关系,也就是一些非同一般、寻常的,而是“两难”的棘手问题。《说明》列出特别要注意处理好的重大关系共有5个,都是公共管理所必须正视、重视和认真正确处理好的。

2.1 内需和外需关系与公共管理

立足于扩大国内需求,是我们的战略方针,要发挥消费对经济增长的拉动作用。同时要拓展国际市场,扩大国外需求,把内需和外需结合起来,促进经济平稳较快增长。至于投资需求,也要继续扩大,以保持固定资产投资以合理的规模和速度增长。

对于扩大内需,人们并不生疏。1年几个“长假”,已有各种议论。房产、私车之类,也有不同意见和随之而来的问题。应当认真总结、研究,以免顾此失彼,主要是权衡利弊,着眼于经济社会的长远发展和根本利益。许多事缺乏经验,但试无妨,不过要跟踪考察,保持清醒,不让“好事”变样。

对于扩大外需,也要随时认真对待。国外的法规、惯例有一个从陌生到熟悉的过程。最好是形成良性循环,纳入常轨。

2.2 市场机制和宏观调控关系与公共管理

既要自觉按市场经济规律办事,又要加强和改善宏观调控,以引导和保证经济平稳健康运行。要认真处理好这种关系当然是因为它很重要,但是也很不容易。这里使我们想起在加强党的执政能力建设提出努力提高5个方面的能力第1条,便是驾驭社会主义市场经济的能力。这“驾驭”2字,可以体会已包括了处理好这种关系的能力。不易掌握则在于要力求正确、合理、及时、适度。

事实上,世界上任何国家都有宏观调控,我国处于经济社会迅速变化时期,搞好宏观调控尤其重要。我们记忆犹新的是过去应对东亚金融危机那一场调控有方的景象,至今仍不时为港澳有识之士和有的东亚国家当时的领导人所津津乐道,给予赞许和深表感谢。

2.3 中央和地方关系与公共管理

这是一个充分调动和发挥中央和地方两个积极性以及全国“一盘棋”的问题。在我们这样一个发展不平衡的大国,处理好这个问题更加显得重要和必要。这2个积极性只能加强不能削弱,或者说只

能提高不能降低。因为它关系到全局利益和长远发展,并必须照顾到不同地区的特点和历史背景,予以区别对待。这完全是可以说清楚和得到理解的事。

经过慎重考虑而制定的中央政策法令,全国必须有令则行、有禁则止。不允许各自为政,闹“独立性”,以及滋长什么“地方保护主义”。也就是要维护和服从中央的统一领导,自觉顾全大局。地方倘有实际困难,中央和各地也会给以支援和帮助。这是祖国大家庭中深厚情谊的具体表现。

2.4 经济和社会关系与公共管理

以经济建设为中心是完全正确的。因为发展经济是推动社会发展的基础。而社会发展又是经济发展的必要条件和重要保障。两者的关系一定要摆正和理顺,不可在着力发展经济的同时,不注重社会的全面进步。为适应全面建设小康社会的需要,在国民经济持续较快发展之际,就要把不断加强社会主义政治文明、精神文明与和谐社会建设提上议事日程和付诸实际行动。只有这样,才能提高社会现代文明程度,推动经济社会协调发展。

要警惕孤立地发展经济,只一味追求经济效益,置社会效益、环境效益等于不顾,甚至以牺牲环境为代价,换取暂时的暴利。那将严重地损害长远的和根本的利益,到头来成为历史的罪人。

2.5 改革、发展、稳定的关系与公共管理

我们正处在改革、发展时期,又必须保持稳定。如果不能保持稳定,便失去改革和发展的前提。正确处理好这3者之间的关系,才能不断增强综合国力和国际竞争力。具体的要求在于将各项改革的力度、发展的速度同社会可以承受的程度统一起来,在稳定中推进改革和发展,又通过改革和发展成果促进加强稳定。

前进过程中出现矛盾和问题难以避免,但正确处理好上述3者的关系,便有利于矛盾和问题的解决。应当肯定,改革是经济和社会发展的强大动力,不改革没有出路。改革并非为改革而改革,改革旨在求健康和顺利发展,所以说“发展是硬道理”。也必须承认,我们所面临的改革发展稳定的任务都很繁重,处理好3者关系极其重要,归根结蒂还在于凡事都要顾全大局。

3 结束语

正如《建议》和《说明》所指出,我们必须坚持以

科学发展观统领经济社会发展全局,必须全面落实科学发展观。在“十一五”实施上如此,在公共管理实践和学科研究中也是如此。

鉴于现代经济社会的发展,离不开并伴随着现代科技的发展和应用。在“以人为本”的前提下,有一个兴利除弊、扶正祛邪的问题。这也是有待通过有效的公共管理去采取必要措施,加以转变。

最后,我们之所以选择从第十一个五年规划建议看公共管理”这个专题来讨论,有以下几点考虑:

(1) 公共管理是一门理论紧密结合实际的应用性很强的学科,学习、研究必须有具体针对性,切忌凭空抽象议论。也就是要从实际出发,根据国情、省情、市情等办事。做到对症下药,讲求实效。“十一五”规划建议讲的虽是较短时期(5年)的经济社会发展,但它承先启后、继往开来,可以视为颇有典型意义的缩影。我们可以清楚地看到公共管理将怎样为它的实施服务。

(2) 通过“十一五”规划建议和说明,我们也可以明确地了解,它需要公共管理做些什么和如何去做好才能做好或符合要求。情况错综复杂,主要任务和重大关系必须经过合理的分工合作而非各干各的所可妥善处理。大家都有全局观念是至关重要的一条。这就对公共管理人员的思想业务素质提出了较高的期望。

(3) 对照《建议》和《说明》,公共管理学科的学习、研究,可以遇到不少颇有理论价值和实践意义的调查研究和专题研究的课题。仅就主要任务和重大关系来看,可以深入探讨的内容即不难找出很多。其中有的也可以参考借鉴国外的有益观点和经验,实行“洋为中用”;或者回顾前人的意见和做法,实行“古为今用”。这要比单纯从书本里找资料做文章有新意得多。

参考文献:

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议 EB/OL. (2005-10-18[2005-11-01]. <http://www.fosu.edu.cn/laws/law9.htm>.
- [2] 温家宝. 关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划建议的说明 EB/OL. (2005-10-19[2005-11-01]. <http://news.enorth.com.cn/system/2005/10/19/001144024.shtml>.
- [3] 徐冠华. 科技创新与经济发展 EB/OL. (2005-10-17[2005-11-01]. <http://finance.sina.com.cn/roll/20051017/19242039929.shtml>.

Journal of Public Management(Quarterly)

Vol.3 No.1 Jan., 2006

ABSTRACTS

(1) The Proposals for the Eleventh Five- Year Plan and Public Administration

Xia Shuzhang ·1·

(Center for Public Administration Studies, Sun Yat- Sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract ID: 1672- 6162 2006)01- 0001- EA

Abstract: As a researcher of Public Administration, while studying "The Proposals for the Eleventh Five- Year Plan on National Economy and Social Development by the CPC Central Committee" and the explanation given by Premier Wen Jiabao, it is natural to think about China's practice of public administration and academic study, for public administration is directly serving China's national economy and social development. In this respect, the achievements acquired in the past and some shortcomings are all linked with the situation of public administration. It is necessary to strengthen and improve public administration in the process of implementing "The Eleventh Five- Year Plan". This article will analyze the main tasks and several relationships needed to manage well, which were posed by Premier Wen, from the view of public administration.

Key words: the "Eleventh Five- Year Plan"; Public Administration; Government Administration; Non- Governmental Organization

(2) The Analysis of Maslow 's Law in Public Domain and Reason Expanding of Government Scale

Yuan Zheng ·5·

(Center for Public Administration Studies, Sun Yat- Sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract ID: 1672- 6162 2006)01- 0005- EA

Abstract: After several years' observation on the developing of lots of local governments, the author puts out that the government's expansion is still in rational direction. For academic research, we should not only analyze the government's irrational expansion, but also the rational expansion. The law of needing levels discovered by Maslow is a famous theory, but the theory is mainly used in private domain. This paper deducts Maslow's law into public domain and puts forwards the ideas of Maslow's phenomenon and Maslow's law in public domain by means of combining theory analysis and positive analysis, and combining quality analysis and quantity analysis. Then, the ideas are tested and verified. In the end, the paper points out that Maslow's law in public domain is an important cause for the expanding of Public departments as well as for the reason expanding of government scale.

Key words: Maslow's law; Public Realm; Government Scale

(3) Study on the Influence of Digital Governance on Good Governance of Municipal Governments

Xu Xiaolin, Liu Yong ·13·

(School of Public Administration, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract ID: 1672- 6162 2006)01- 0013- EA

Abstract: The new public administration activities and the development of ICT impel the transformation of governance mode in