

# 四新经济形态下皖江新区新公共管理治理模式探析

俞 荟<sup>1</sup>

(芜湖职业技术学院, 安徽 芜湖 241000)

**【摘要】** 皖江新区建设不仅是当前安徽一项重要的经济规划,它同时对该区域范围内各级政府行政提出了新的要求。为改革传统的行政模式,寻找与新形势下经济建设相适应的公共管理模式,为此,从机构改革、绩效突破、引入竞争等方面入手,提出在新公共管理主义影响下政府由传统行政向新公共管理转变的可操作的对策建议。

**【关键词】** 四新经济; 皖江新区; 产业升级; 公共管理模式

**【中图分类号】** F2      **【文献标识码】** A      doi:10.19311/j.cnki.1672-3198.2017.21.010

在新技术、新业态、新产业、新商业模式经济形态下,安徽经济形势面临巨大的改变。伴随着安徽省新约经济格局的形成,市场对政府等公共部门在经济运行中发挥的作用提出了新的要求,为实现新形势下政府职能的转变,更好地推动示范区建设,就必须以新理念、新模式武装传统的公共管理方式,让政府能够在土地流转、资本流通、能源配置、劳动力素质提高等方面起到更为积极的作用。

政府与市场、政治与经济的关系自亚当·斯密时代开始就被世人喋喋不休地所争论。从实践经验来看,政府介入任何一次的产业转移又是一种必然的历史现象。新公共管理作为 21 世纪公共行政和政府改革的核心理念,我省相关公共部门应积极解放思想,借鉴新公共管理思想理念,充分利用国家赋予安徽的各类优质资源,参照新公共管理原则及方法,围绕投资、对税、金融、土地、对外开放等领域,研究制定财税扶持、金融促进、要素支持等一些“先行先试”性的管理政策,采取更为灵活的措施,着力破解发展难题,形成市场配置资源、企业自主发展、政府引导服务的良好格局,满足大规模承接产业转移的需要。

## 1 新公共管理理论的诞生及启示

### 1.1 新公共管理理论基本主张

上世纪 70 年代以来,凯恩斯政府干预主义大行其道的弊端开始显现。政府财政负担加重、社会矛盾突出、政府运行效率低下种种问题催促一些学者揭示官僚体制弊病,主张以市场机制促进政府效率的提高,这便是“新公共管理”主义。它提倡“只有引入自由市场的竞争运行机制,更多地接受商业部门的管理技术,进一步执行消费者取向的政策制定标准,才能产生令人满意的政府公共管理的绩效”。作为“新公共管理运动”发源地的英国及政府自 1979 年撒切尔夫人上台之后就开始了“财政管理创议”等一系列以顾客为导向,以改善政府服务为目标的一系列政府改革工作。而被誉为现代管理科学的摇篮的美国自里根政府时期,负责改革的格鲁斯委员会就成功地将私人部门的管理经验和技术方法引入公共管理领域。他们的行政行为都无一例外地遵循了新公共管理主义提倡的坚持顾客导向、精简政府机构、引入竞争机制以及推行绩效管理的基本思路。

<sup>1</sup>**基金项目:** 2017 年安徽省人文社科重点项目“‘四新’经济形态下产业结构升级与高职教育供给侧改革关系研究”(SK2017A0622),项目主持人:俞荟。

**作者简介:** 俞荟(1986-),安徽芜湖人,硕士,讲师,主要研究方向:公共管理、危机管理。

## 1.2 新公共管理理论给予示范区建设的启示

在我国政府长期主导各种资源的配置，特别是在经济建设领域，这致使解决“政企分开”成为一个难之又难的问题。新时期，皖江新区规划中指出要鼓励示范区大胆探索，允许新区在经济社会发展的相关领域先行先试，提出要积极转变政府职能，规范政府行为，创新政府服务，着力提高行政效能。新区建设要想充分彰显活力，需要突破传统公共行政的瓶颈，从政府职能的分离人手，引入竞争机制，以绩效促管理。一方面依靠政府的力量弥补产业转移和升级中的市场失灵，另一方面通过取消公共服务的垄断性，让政府以外的私营组织参与进来，提高政府公共服务质量和行政效率。在实际操作中，以“投入-产出”为基本思路，把成本观念、激励理念等企业精神引入政府公共管理中，从实际出发，讲求公共管理的科学性，逐步改善政府行政管理中大过服务的局面。

## 1.3 政府在产业升级过程中发挥的作用

萨缪尔森将政府的作用总结为促进效率、促进平等、促进宏观经济稳定和刺激经济增长三个方面。在各国、各地区的产业转移过程中，政府扮演的角色有诸多共性，如政策的制定、倾斜，产业行为的规制、做好配套的支持和服务、刺激市场需求等。为了避免政府在税收、人力等资源分配过程中的不公甚至是寻租行为、公共部门竞争的缺乏导致社会公共物品不能有效供给等无效率、浪费现象的滋生，新区各级政府除了进一步加强财政补贴力度、减免税收，放宽引进产业和企业的融资门槛，完善基础设施建设，对企业家、高校学生等人力资本的培育，出台法律法规扶持主导产业，建立完善的社会服务机构和产业服务体系之外，更重要的是先从自身建设入手，做产业转移的“守护者”。

# 2 新形势下呼唤公共管理的创新与变革

## 2.1 四新经济形态下要求政府能力新的提升

做好产业升级，促进经济增长和社会转型的目标转化为现实的能力是考量示范区内各级政府部门执政能力的主要标准。那么，什么样的政府能力才能与产业升级的要求相适应呢？政策制定部门汲取有限的经济资源的能力、公共服务性机构改善当前普遍存在的公共物品供给能力较低的能力、公共组织适应新形势下自我更新与改革的能力、政府维护社会稳定和基本社会、促进社会均衡发展的能力等都是政府能力的重要体现。在考量政府管理能力的诸多因素中，获取、整合、配置好资源是最重要的工作之一。政府各公共管理部门在享有先行先试权利的情况下，公共管理模式革新的程度和有效性就成为提升政府能力有效的突破点。

## 2.2 在公共服务环节促成有序竞争，提升公共行政质量

“竞争是走向卓越的驱动力”，“有序的竞争可以使政府服务的潜在提供者——无论私人公司还是公共机构——相互竞争以获取政府工作。这种竞争能创造激励绩效的经济动力或心理动力。”以基础设施建设污水处理为代表的市政管理为例，倘若引入竞争性投标，对污水处理这项工作实施“外包”，由市政部门委托第三方研究机构针对各竞标单位进行技术、能源消耗、材料、维修、人员管理等方面进行比对，选择效率最优的单位承担污水处理工作，公共部门需要做的是做对决策，选择出最佳的公共服务的提供者，进而对职能范围内的各项工作展开自评与监督。竞争性公共服务的提供的好处在于进一步提高行政效率缩减行政成本。与此同时，公共部门管理人员的薪酬也应同组织绩效挂钩，同样引入有序的竞争。当然很少有公共部门愿意将自己置于减薪或失业的困境，绩效数据的透明化就显得尤其有用，因为它能够增加每一个人的压力，迫使公共部门尽力解决产业转移过程中的种种问题。

## 2.3 打造知识型公共组织，升华公共服务品质

产业升级是一项前所未有的经济转型和突破。从市场经济的微观主体到公共部门都存在着对这一变革认知的盲点和探索之难。公共部门要借鉴非公共管理领域的精华，优化公共政策的制定与调整，与一个行业和产业相适应是打造知识型政府的初衷。一方面让公共部门拥有一支业务能力强、综合素质高的公务员队伍，另一方面，加强政府与各高等院校的交流与合作，寻求行政思维以外的智力支持，在产业经济、区域规划、科技支持、管理理念等方面实现符合当前形势的前沿成果。更为重要的是建立公共部门对于推进实施产业转移的共同愿景，以绩效考评促进个人效能感的提高，以愿景描绘打破现状，看到现实与蓝图的差距，从而凝聚人心和力量。

### 3 新公共管理视角下的政府行政职能转变的探索

#### 3.1 政府职能的分离

所谓职能分离，就是指将决策与规制角色和服务提供与服从角色进行分离，同时也将服务提供与服从职能进行分离。即“掌舵”与“划桨”角色的分离。正如 1988 年英国玛格丽特撒切尔 《改进政府管理：下一步行动》 报告中所建议的那样，将业务机构从大型部门中分割出来，给每个机构制定明确的使命，并配以可测量绩效的目标。

政府职能分离的一般好处是能够有效地推动公共服务的效率和公共产品的质量，从而提升公共服务的整体绩效水平。就示范区的建设而言，政府根据重点建设的行业运营状况和对口相关部门的信息，让有限的资源和财力分配等具体的活动更趋合理。以政府与教育、医疗机构之间的关系为例，当教育市场在一定程度上被“打开”之后，让教育这一公共物品的提供者各学校之间参与竞争，加强教育产品的差异度。在第三方评估机构的监测下衡量各教育主体办学质量、学生满意度等各项指标，根据评估结果决定下一阶段的财政投入等相关资源的分配工作。

这一思路的理论来源是以梅森和贝恩等产业经济学者的观点。该学派认为“管办分离”的有效性直接反应在推动公共服务和公共产品市场结构的调整上，从而促进整个政府等公共部门的绩效。那么，根据“管办分离”的原则，笔者做出如图 1 所示的职能组织机构的构想。

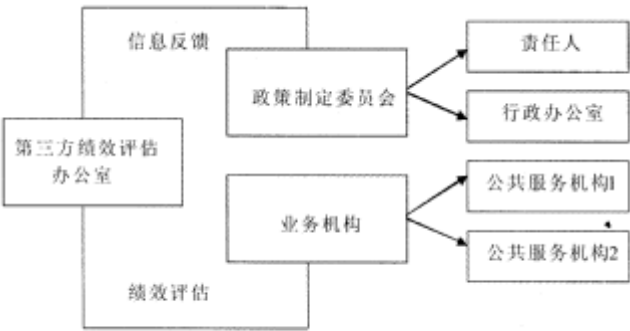


图 1 职能组织机构的构想

这样的职能分离有助于削弱在政府公共服务中的政治干预和腐败。对于一级决策者而言，有更加自由和充分的精力去做主要政策的制定工作。另外，公共服务的提供者之间就存在了“竞争力”，将公共服务机构的垄断性降到最低。正如英国前任部长威廉·沃尔德格雷夫的话说，竞争力“结束了潜在的冲突并允许购买者（如保健局、委员会、地方教育政府管理局等）成为顾客的支持者，而不是生产者的保护者。”

#### 3.2 要效率也要效能

在社会活动中谈及效率，人们多会把这个与经济范畴相联系起来。政府行政行为同样追逐效率的提高，行政效率的高低能够深刻反映行政改革的进程和效果。本文讨论的行政效率主要是微观行政效率，即“用特定公共组织提供相同单位的产品和服务所需要的相对成本来解释，亦即具体行政单位管理和服务活动的产出和投入比率。”长期以来，地方政府习惯于用指标法来衡量一级政府的绩效。新经济形态下的经济建设对政府行政效率有着特别的要求，在强调结果的同时，政府行政的投入-产出比值越来越被中国的公共管理学界所重视。

表 1 基本的概念指标

| 指标 | 主要指标        | 指标表现            |
|----|-------------|-----------------|
| 1  | 宏观政策的稳定性    | 对示范区建设的执行力度     |
| 2  | 示范区配套基础设施建设 | 建设的合理性及其产生的经济效益 |
| 3  | 社会公平与福利     | 公民福利水平与公民满意度    |
| 4  | 行政创新        | 平行政府间合作的频率与效果   |
| 5  | 公共物品供给有效性   | 教育、医疗等领域的顽疾解决情况 |

政府在多大程度上做好示范区配套保障工作、做好产业配套，在行政中增强服务意识、提供更高质量的公共服务、优化产业转移的环境等方面应是政府绩效考查的重点。考量以上指标不仅仅要看结果，更要重视投入了多少人力、物力、财力以及投入活动和产出活动之比。伴随着政府性质的深化和职能改革，政府提供公共服务的水平和质量比之数量更为公众所看重，政府效能上升到更主要的层面，从以上数个定性指标能够从宏观的层面去考查一级政府的行政效能，新公共管理主义下，“公共性”并没有被自由竞争等“经济性”所湮灭，现代公共管理同样追求社会公平、提高效率以及服务质量、强化公共责任和提高公众的满意度的全面提升。

3.3 树立标杆，增强省内各地方政府间的互动性和竞争性

善于学习他人的经验，也是创造力的一种表现。在倡导创新行政的今天，一个组织想要降低改进的成本，缩短学习的时间，要学会在他人的经验上继续探索。帕特里夏·基利等学者认为“利用最佳实践，公共组织能够以更类似于与外部竞争相互促进的模式，在更高的层面上运作，而在这一层面中，变革的步伐更快，变革的数量更多”。所以，像摩托罗拉那些私营组织那样，从其他组织甚至是竞争者那里学习并进行比较性绩效分析也可以尝试运用到政府项目中来。根据标杆管理所提倡的基本程序（如图 2），探讨示范区建设应用标杆管理的具体流程。

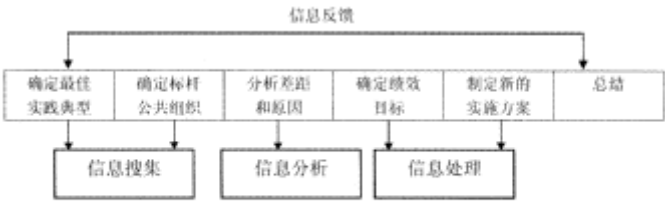


图 2 标杆管理所提倡的基本程序

首先，确定皖江新区建设中哪些组织职能适合采取标杆管理。公共安全、教育、医疗、环境保护、基础设施、公共交通、科学技术领域是改进的重点。其次，针对具体领域，寻找制定该职能范围内的标杆。标杆选择的范围可以借鉴已成熟的经济特区公共管理部门的经验，东部沿海等地区及长三角、珠三角经济区域已经历过产业转移和升级的历程，其创新、开放、包容的特性也与当前倡导的社会转型相适应。比如连云港市地税局制定的《连云港市地方税务局标杆税收管理员考评办法》提出了漏征漏管户清查、应征税款等 15 项具体指标量化细化考核标准，对征管业绩进行科学衡量。此外，有选择地借鉴西方国家例如美国俄勒冈州政府领导的俄勒冈进步委员会在城市管理中推进的标杆管理在过去的 30 年间取得了显著的成果。再次，对当

---

前行政行为 and 绩效进行自评并找出差距。一方面，职能部门自身开展统一的评估。一方面，各地市同一职能部门之间进行差距比较。例如公共安全领域，安全防卫理念、发案率、破案率、刑事犯罪人数、缉捕刑事犯罪人数等具体工作绩效指标应逐一量化比对。

在确立标杆，选择合作伙伴的过程中应尽量避免全世界范围内去寻找最佳实践的典型并引进，避免忽视示范区建设的特点，选择范围过于宽泛，要充分考虑合作双方的可比性。当然，各级各地方公共部门的互动和竞争是持续存在的，所以寻找最佳实践和改进公共行政也应该是与时俱进的，这一管理思路帮助公共部门朝着更具活力、创新力、学习力的方向迈进。

在四新经济形态下各地方政府有理由卸下思想包袱，大胆的改革创新，首先在自身结构的优化上完成突破，特别是在推进新公共管理的政府治理模式上探索出一条符合皖江产业转型升级的新路子，营造最好的产业升级环境。

## 参考文献

- [1][荷]瓦尔特·基克特. 荷兰的行政改革与公共部门管理[A]. 国家行政国际合作交流部编译. 西方国家行政改革述评[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1988 年转引自张国庆 《公共行政的典范革命及其启示》, 北京大学学报, 2000, (5).
- [2][美]戴维·奥斯本, 彼得·普拉斯特里克. 政府改革手册: 战略与工具[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [3]威廉·沃尔德格雷夫: 公共服务及其未来: 改革英国的官僚制[M]. London: Conservative Political Centre, 1993.
- [4]张国庆. 公共行政学[M]. 北京: 北京大学出版社, 第 332 页.
- [5][美]帕特里夏·基利, 史蒂文·梅德林, 休·麦克布赖德, 劳拉·朗迈尔. 公共部门标杆管理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [6]赵锡斌, 查竞春. 论政府职能的第二次转变 — 政事分开、管办分离改革的理论与实践[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2007, (3).