

# 公共管理推进供给侧结构性改革探究

牛 磊

(中共湖南省委党校, 长沙 410006)

**摘 要:** 将供给侧结构性改革从经济学引入公共管理学的主要价值, 在于破解过去和当前公共管理在改革当中存在的片段式、小修小补式的问题, 转而从公共管理制度和管理者本身入手解决问题。通过对湖南长沙的治理创新“东湖夜话”为样本的分析, 提出治理理念的树立, 是实现多元共治新格局, 增加广大民众的获得感的思路。

**关键词:** 供给侧改革; 结构性改革; 东湖夜话

**中图分类号:** D63-3

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1008-6021(2017)03-0001-05

供给侧结构性改革本是经济领域的改革理念。党的十八大以来, 面对人口红利的消失与资源约束趋紧的因素, 以劳动力密集型与资源密集型为特点的传统产业结构在整体上长期处于全球产业链条的中下游, 且从长远来看难以为继。有鉴于此, 以习近平同志为代表的新一届中央领导集体适时提出了实施供给侧结构性改革的理念, 彻底扭转了以往改革中总是将目光集中在需求侧一端, 从扩大内需与产品出口等方面做文章, 导致内需长期疲软、民众需求转向国外的后果。以三去一降一补为特点的供给侧结构性改革, 就是希望从根本上使我国的产业结构转向资本密集型与智力密集型, 从而在全球产业链中走向上游。事实上, 行政管理领域的改革同样需要一场供给侧的结构性变革。面对治理与善治理念的大行其道, 以往的行政管理体制小修小补式的变革显然已经无法承载民众需求的提升与政治参与的热情, 因而需要从供给侧一端——公共管理和公共服务的提供者——行政管理体制自身去找寻改革路径。

## 一、公共管理推进供给侧结构性变革的目标: 增加民众获得感

诚如丹尼尔·贝尔所论及的那样, 一个社会的首要责任是满足基本需求, 否则个人就无法成为社会的完全“公民”<sup>[1]</sup>。可见获得感的实现是管理者对公民进行有效管理的重要前提和基础。在实践层面, 获得感是党的十八大以来执政理念的重要指向。

2012年11月15日, 履新当日的习总书记在第一次面对国内外媒体记者表示: 我们的人民热爱生活, 期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境, 期盼孩子们能成长得更好, 工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。习总书记不厌其烦地用10个“更”形象阐释了人民群众希望获得的一种生活状态。与此同时, “美好生活”又给这种获得感的内涵进行了精炼的界定。

为了更好地满足人民群众的获得感, 党的十八届五中全会在2015年提出了著名的五大发展理念。其中, 创新着眼于更高质量、更高效益, 着力解决我国当前市场主体缺乏工匠精神和品牌意识、民众购买产品的获得感不强的问题; 绿色着眼于更加环保、更加和谐, 着力解决我国当前自然生态环境遭受到的立体式的破坏、民众对生存环境严重不满的问题; 协调着眼于更加均衡、更加全面, 着力解决当前我国东中西部经济社会发展的不协调、资源向一线城市严重集中导致民众在基本公共服务均等化方面的获得感不强的问题; 开放着眼于更加优化、更加融入, 着力解决当前我国资源、技术、资本等方面的一体化程度欠缺、民众需求受限的问题; 共享着眼于更加公平、更加正义, 着力解决改革开放的成果和红利没有更加合理的实现分配。可以说, 五大发展理念为我们的行政管理体制变革指明了增加民众获得感的基

投稿日期: 2017-06-09

作者简介: 牛 磊(1983-), 男, 安徽亳州人, 副教授, 哲学博士。研究方向: 公共管理。

本方向。

改革开放三十九年来,我国的GDP总量已经接近12万亿美元,成功跨过中等收入国家陷阱;人民群众的生活水平得到极大提高,在就业、出行、医疗、社会保障、教育等方面享受的基本公共服务水平与西方国家相较而言,差距明显缩小。然而吊诡的是,与人们生活水平普遍提高几乎呈反向关系的是人民群众对改革带来的获得感的认知却趋向于不满。这个问题出在获得感比较的维度不同。前者的维度是纵向的,主要基于和自身以前的生活进行对比;后者的维度则是横向的,主要基于和同时期的国内、国外的他人进行对比。尤其是伴随着移动互联网的日益普遍和传媒的透明化,横向对比对于民众在获得感方面的认知的影响显然更加深入。尽管伴随着市场经济体制的逐步确立,我国启动了政治领域的治道变革。不过,公共管理领域的变革不管是从力度抑或是效果显然落后于市场经济领域,革命性的治道变革势在必行。这也给党的十八届三中全会在《公报》中历史性地将西方的舶来学术语言“治理”第一次写入党的文献中提供了契机。

## 二、公共管理推进供给侧结构性变革的路径:治理理念的树立

尽管治理一词时下已经成为公共管理领域的常用词语,不过认真追究起来,治理却并非是我国的本土学术语言,而是典型的现代西方学术体系下的基本概念之一。作为新兴的公共管理理念,治理理论的萌芽最早可以追溯到1929—1933年间资本主义世界最为严重的“大萧条”经济危机。此次危机的最大影响就是使得自1776年英国经济学家亚当·斯密发表《国富论》一百多年以来确定的自由放任的经济社会发展体制彻底破灭,出现了严重的“市场失灵”。为了拯救这一危机,1936年另一位英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯发表了著名的《就业、利息与货币通论》,主张政府职能和政府规模的全面扩张,大幅度增加干预市场经济的力度。这一主张先后被美欧接受和实施。然而进入20世纪70年代之后,西方社会进入了另一场匪夷所思的经济危机“滞胀时期”。人们发现不管是亚当·斯密还是梅纳德·凯恩斯的经济学理论都无法解释经济停滞的同时何以出现高通胀现象而政府的干预政策对此却无能为力,历史称之为“政府失灵”。历史的轮回开始显现。为了解决这一问题,1979年上任的英国首相撒切尔和1981年上任的美国总统里根不约而同地采取了缩减政府规

模、减少政府职能、减少税收的方式。在政府的全面收缩政策方向下,国际社会的非政府组织应运而生并且大量出现,并对公共生活的影响日益显现,促使理论界开始对政府、市场和社会的关系进行更加深入的反思。最终在世界银行和全球治理委员会的参与下,治理开始从一个学术概念逐步发展为一套全新的公共管理理论。

2000年,俞可平教授将西方社会关于治理的最新著述引入中国,《治理与善治》一书被翻译成中文出版。该书的影响是直接激发了国内的公共管理学界对治理理念的极大兴趣,并对治理与我国传统的治理理念的区别与联系进行了探究。在目前的研究中,达成的共识包括了主体、方式、向度和导向等方面的不同。在主体上,治理强调多元共治,管理强调单一主体;在方式上,治理主张协商合作,管理强调行政命令;在权力运行的向度上,治理主张上下互动,管理强调自上而下;在导向上,治理主张服务导向,管理主张管理导向。毋庸置疑,与以往的改革理念相较而言,治理理念对于执政者自身的改变是全方位的和深刻的。在公共管理和公共服务的供给侧一端,治理要求政府摒弃传统的全能型政府思维,将民众和非政府组织纳入到管理当中,实现多元协商共治。这也是当前公共管理推进供给侧结构性变革的不二路径。就像大卫·休谟指出的那样,一切权力都以意见为基础,并受意见的限制<sup>[2]</sup>。

13年后的2013年,“治理”一词被正式写入党的文献当中,成为党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中的一大亮点。推进国家治理体系与治理能力现代化成为我国行政管理体制变革与创新的核心战略。不过,这里面仍有一个悬而未决的问题:对于我国很多习惯了传统管理理念的官员而言,对于治理一词显然是陌生的。既然陌生,就谈不上理解,更谈不上应用。因此,如何让写入党的文献中的理念真正进入广大行政官员的执政思维当中,是治理理念真正开启公共管理供给侧结构性改革的关键。

我们认为,治理一词看似陌生,其实质上与我们传统的执政思路有着异曲同工之妙,也表明新一届中央领导集体将治理写入党的文献并非一种时尚,而是有着更加深刻的考虑。比如,治理强调的多元主体与我们一直主张的尊重人民主体性地位理念不谋而合。党的十八大报告明确指出,在新的历史条件下夺取中国特色社会主义新胜利,必须牢牢把握

“八个必须坚持”，其中，必须坚持人民主体性地位排在首位，而必须坚持党的领导排在最后一位。毫无疑问，这样的排位顺序并不是要削弱党的领导，而是强调在新时期要把尊重人民的主体性地位摆在更加重要和突出的位置。又如，治理所强调的服务导向、协商合作与上下互动，与党的历史上一直倡导的一切为了群众、一切依靠群众、从群众中来、到群众中去的群众路线高度一致。因此，从公共管理的角度而言，与党的十八届三中全会同年启动的党的群众路线教育实践活动，更是一场让广大党员和领导干部认识、了解和熟悉治理的一个过程，通过我们已经熟悉甚至是习以为常的思想理念，真正让治理理念能够得以树立。所以，就像葛剑雄<sup>[3]</sup>所指出的那样，治理作为西方学术概念成功引入中国的顶层设计中，背后的深层次原因乃是文化融合的因素：国家与文化的关系应该是国家顺应文化，而不是文化服从于国家。

### 三、公共管理推进供给侧结构性变革的样本：长沙“东湖夜话”

习总书记指出，社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了。这表明，治理要真正发挥作用，关键是在基层治理中得以落实。在此，我们提供一个参考样本，即湖南长沙的“东湖夜话”。“东湖”指的是长沙市东湖街道，自2012年乡镇撤并改制中成立的一个年轻基层政府单位。“夜话”顾名思义指的是在夜晚谈话沟通。在短短的数年间，东湖街道的基层社会治理的创新模式“东湖夜话”取得了显著成就，赢得了各方关注。

事实上，东湖街道在成立伊始，面临着和很多城郊街道一样的基层治理尴尬，集中表现在三个方面，即社会群众的三个变化。其一是身份变化，从农民变成城市居民；其二是生活习惯变化，需要从自发走向自觉；其三是需求变化，从基本的自给自足到严重的社会依赖。面对三个变化，很多社会群众的反应是不习惯、不适应、不满意。但问题是社会在管理中却出现了严重的时空错位，即白天群众出去做事，街道社区干部找不到人；晚上群众想反映问题但是街道社区干部又下班了。这样的时空错位导致群众缺乏获得感。

正是在这种背景下，东湖街道开始了基层治理模式的创新与探索。第一，在基本原则，改进工作作风，密切联系群众。为了避免时空错位，街道社区

干部决定晚上登门。第二，在整体思路，实施共享发展理念，通过共建共治共享，让人民群众更有获得感。第三，在具体做法上，第一步，街道社区干部深入群众家中，真诚了解大家对于街道工作的意见和建议；逐步发展100名民情信息员，建立起了广泛、有效的民情收集机制，架起了干群沟通的桥梁。第二步，街道干部将民情信息进行分类、分析，依据问题解决的可行性大小确定若干个选题；在与芙蓉区相关职能部门沟通后，确定最终选题。第三步，确定沟通的具体时间（某天晚上）后，邀请社区居民、区相关职能部门负责人以及媒体参加，形成四方座谈会。第四步，当天晚上，众人聚集在广场/大礼堂，一边纳凉/烤火，一边讨论大家关心的问题。将话筒交给群众发言，并请相关部门负责人现场解答并做出承诺。第五步，会后，街道干部邀请小区居民、媒体以及民情信息员对解决办法的实时进度以及相关部门的承诺落实情况监督。第六步，以基层社区的治理实效巩固多元协商共治的权威性、有效性，激发群众的积极性和主动性，实现共建、共治、共享的目标，大大增加了社区居民的获得感。

从践行群众路线的角度而言，在树立了治理的理念之后，东湖街道的党员领导干部真正实现了公共管理领域的供给侧结构性改革。首先，就群众的时间主动联系群众的做法充分尊重人民群众的主体地位，实现了多元主体的治理新格局。其次，从自发走向自觉成立的民情信息员的信息收集机制，则是一切为了群众、一切依靠群众，实现了权力运行向度的上下互动。再次，把话筒交给群众做法实现和保障了人人参与。又次，会后落实监督机制，实现了人人尽力、人人享有，是典型的服务导向。最后，“东湖夜话”的基层社会治理模式这样一种供给侧结构性改革的治道变革方式，让民众更有获得感。就像亚里士多德说的那样：人的目的，即幸福，是获得的而不是以自然的方式达到的<sup>[4]</sup>。

### 四、样本分析：长沙“东湖夜话”的溢出效应

不难发现，不管是多元共治还是服务导向，长沙东湖街道的治理模式都具有重要的参考和借鉴意义。“东湖夜话”的溢出效应突出表现在以下三个方面：

第一，管理者自身要践行群众路线，真正以群众作为出发点、落脚点和重要依托，摒弃传统的管理理念，树立治理理念，这是实现治理目标的关键与核心。机制是死的、人是活的。再好的顶层设计缺乏

了有效的执行者,结果已然预见。而要实现这一点,首先,政府要找准职能定位,按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,要加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。其次,基层社会治理的难点在群众,重点在政府。之所以说“难”,原因在于在社会多元共治的过程中,群众意见的表达存在著名的“三阶段”论,即不愿说、激烈说和平和说。毫无疑问,不愿说是基于对政府作为最主要的治理主体的不信任和不参与;激烈说的沟通态度显然无益于问题的协商与解决;只有平和说才真正实现了治理所倡导的良性沟通、上下互动、协商共治。要实现三阶段进程的顺利完成,重点则是一些政府机关和干部的衙门作风和官僚主义习气的转变。尤其关键的是,从公共决策理论上,行政官僚应当以渐进决策取代完全决策模式;从伦理学上,应当以有限理性取代完全理性;从知识论上,按照哈耶克的观点,“完全知识预设”来解释真实世界的作用微乎其微<sup>[5]</sup>。其目的就是要表明,政府并非无所不能、其决策天然存在失误的可能。正因如此,东汉朴素的唯物主义哲学家王充也曾有针对性的指出:知屋漏者在宇下,知政失者在草野。这就是告诉执政者要走出庙堂、走向田间地头,向芸芸众生请教执政的失误之处。其实质是让统治者走出内心的唯我独尊,真正俯下身段与民众真正沟通,促进社会的发展与进步,提高老百姓的获得感。

因此,只有真正践行群众路线,树立多元共治、协商沟通的治理理念,才能够真正落实党的十八大报告提出的尊重人民主体性地位的理念,使得群众不再是公共管理与公共服务过程中单纯的被管理者或者是看客,而是实实在在的公共管理的参与者和最终评判者;才能够落实党的十八届三中全会提出的推动社会治理体系与治理能力现代化的建设方向,实现西方学术概念的中国化;才能够践行党的十八届五中全会提出的共享发展理念,增加人民的获得感;才能够真正符合中央简政放权的改革方向,告别传统以行政命令为显著特征的管理模式;进而从根本上践行全心全意为人民服务的党的宗旨和原则,最终巩固党的执政之基。

第二,治理理念在公共管理和公共服务中要发挥应有效果,有赖于一系列畅通有效的多元治理机制的建立和健全,并且将其固定。就像波尔曼说的那样,法律并不只是一个规则制度,它是人们立法、

裁判、执法和谈判的活动——它是分配权利义务并由此解决纠纷、建立合作途径的过程<sup>[6]</sup>。从“东湖夜话”的经验来看,良好的治理效果即善治目标的实现,首先要建立有效的民情收集机制,让治理主体之间的信息沟通渠道得以畅通和固定。其次,建立民情信息反馈机制,即通过大数据对收集的民情信息依据解决的可行性进行有效分析和反馈。如果说民情收集机制是对下的,那么民情分析反馈机会就是对上的。通过上下互动,找到群众与职能部门的契合点。换言之,要把职能部门关注的焦点和群众诉求的焦点进行对焦。再次,建立有效的沟通交流引导机制。面对群众意见和情绪,找出支持力量,建立朋友圈,突出正面引导。第四,建立落实监督机制,以实效促进治理体系和治理能力的现代化。

第三,在以治理理念为参照改进工作作风方面,要以实效获得民众的支持和拥护。首先,基层干部在与民众沟通过程中不能打哈哈,要避虚就实。习总书记说得好,民生工作直接同老百姓见面、对账,承诺了的就一定要兑现,要做到件件有着落、事事有回音,让群众看到变化、得到实惠。其次,基层干部在治理具体行为中除了廉政,更要勤政,才能避免庸政和懒政;只有避免不贪不占也不干的新衙门作风,发扬密切联系群众的良好风尚,才能够真正扭转传统观念。最后,基层干部要积极为民生出头,做“为头”干部。

### 五、推论:全面从严治党是治理理念得以树立的根本保障

2016年10月召开的党的十八届六中全会,不但没有外界传言的把反腐倡廉停一停、缓一缓、放一放,而是通过一系列的规范化、制度化措施,实施全面从严治党,包括中央和地方两级巡视制度的全面加强,国家监察委员会的探索设立,颁布和实施一系列规范性文件,不断加强学习教育的常态化,以及配套机制建设,诸如一岗双责、一案双查、引渡条约,以及领导干部个人事项报告审核制,等等。唯有如此,才能够真正在公共管理领域治道变革的当下,实现把权力关进制度的笼子里的目标,解决党内存在的突出问题和矛盾,深化全面从严治党,让治理成为各级领导干部和行政官员的执政思维。在这方面,贝尔有着深刻的认知:政治是社会正义和权力的竞技场;它控制权力的合法使用、调节冲突,以维持由社会传统或者宪法体现出来的正义观。政治的核心原则是合法性,在民主政治中,其原则是,只有被统治

者的一致同意,统治者才能够行使其控制和管理权力。这里暗含的条件便是平等观。即所有人都有表达意见的平等权利<sup>[1]10</sup>。

因此,从这个角度来说,通过从严治党把权力关进制度的笼子里是实现领导干部治理理念树立的重要意义,堪比斯塔夫里阿诺斯所说的“伦理罗盘”<sup>[7]</sup>。这个罗盘的存在让我们在公共管理领域进行史无前例的供给侧结构性改革时,不至于迷失方向,抑或走

到邪路上去。这里需要指出的是,我们所谓把权力关进制度的笼子里,就像哈耶克所说的那样,“所恶者,恰恰不是权力本身——即实现一个人愿望的能力;真正的恶者只是强制的权力,亦即一个人通过事假损害的威胁而迫使其他人去实现其意志的权力”。所以,我们真正需要严格控制的是并非权力本身,而是掌握权力的人。

参考文献:

- [1] 丹尼尔·贝尔. 资本主义文化矛盾[M]. 严蓓雯, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2010: 3.
- [2] 弗里德里希·冯·哈耶克. 法律、立法与自由: 第一卷[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 2000: 141.
- [3] 葛剑雄. 统一与分裂: 中国历史的启示[M]. 北京: 商务印书馆, 2013: 136.
- [4] 亚里士多德. 尼各马可伦理学[M]. 廖申白, 译. 北京: 商务印书馆, 2003: 16.
- [5] 弗里德里希·冯·哈耶克. 自由秩序原理: 上[M]. 邓正来, 译. 上海: 三联书店出版社, 1997: 20.
- [6] 伯尔曼. 信仰与秩序: 法律与宗教的复合[M]. 姚建波, 译. 北京: 中央编译出版社, 2011: 3.
- [7] 斯塔夫理阿诺斯. 全球通史[M]. 吴象婴, 译. 北京: 北京大学出版社, 2006: 致读者.

## Study on Structural Reform of Supply Side Promoted by Public Administration NIU Lei

(Party School of the Hunan Provincial Committee of C.P.C, Changsha 410006, China)

**Abstract:** Applying the main value of the supply side structural reform in economics to public management, this paper is to solve the problem of fragments and minor repairs in the reform of the public administration in the past and at present, and set about the public administration system and the managers themselves. Take Changsha Night Talk by Donghu Street as a sample, the innovation of governance for Hunan, this paper intends to put forward the governance concept and realize the new pattern of pluralistic governance, thereby to increase the sense of acquisition of the public.

**Key words:** reform of supply side; structural reform; Night Talk by Donghu Street,

[责任编辑 李潜生]