



重塑政府

“互联网+政务服务”行动路线图

理念篇

王浦劬 竹立家◎著



中信出版集团 · CHINA CITIC PRESS



重塑政府

“互联网+政务服务”行动路线图

理念篇

王浦劬 竹立家◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

重塑政府: “互联网+政务服务”行动路线图. 理念篇 / 王浦劬, 竹立家著. —北京: 中信出版社, 2016.5

ISBN 978-7-5086-6014-1

I. ①重… II. ①王… ②竹… III. ①电子政务—研究—中国 IV. ①D630.1-39

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第 055375 号

重塑政府: “互联网+政务服务”行动路线图 (理念篇)

著 者: 王浦劬 竹立家

策划推广: 中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 8.5 字 数: 180 千字

版 次: 2016 年 5 月第 1 版

印 次: 2016 年 5 月第 1 次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

书 号: ISBN 978-7-5086-6014-1 / D · 350

定 价: 58.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线: 010-84849555 服务传真: 010-84849000

投稿邮箱: author@citicpub.com

站在“新常态”的时代背景下，面对“再平衡”与改革的双重课题，中国，这一处于经济社会急剧转型期的国度，正在通过实施全新治国方略、提升政府治理能力，逐步解除各种风险的困扰——这里的提升对象，包括上到整个国家层面的领导力，下到各级政府的治理能力。与此伴生而来的全新考验，也促使政府从理念到行动都必须有所改变。

与其说是“改变”，不如说是“重塑”。



在中国改革与发展的新时期、新阶段，中国的国家治理水平面临着国际国内两个方面困难的考验，这极大地增加了中国社会转型的艰巨性和复杂性。众所周知，国际方面主要是全球化和信

息化的冲击。要使中国成为开放世界的一个重要组成部分，我们必须面对国家间权力重组和再平衡的全新课程，也必须应对全球化和信息化所带来的国内现实的重大变化。国内方面则主要涉及传统习惯、文化观念、道德和政治价值、经济结构、社会结构、权力关系的变迁所带来的新的改革课题。这两个方面的课题对中国国家未来的领导力提出了全新的考验，即在一个不确定性的时代，给国家一个确定性的未来。

不言而喻，从谋划改革全局的角度来看，中国目前的现实形态纷繁复杂、千头万绪，无论我们愿意不愿意，社会结构性变动已经悄然而至，社会“层序结构”已发生了不可逆转的变化，我们正面对着一个全新的问题现实。这要求我们的国家治理结构或领导国家的方式也必须发生变化。从改革的价值和路径选择来看，人们的意见纷呈，价值观争论难以平息。首先要肯定这是好事，人们积极参与讨论本身就是一个国家政治文明进步的重要表现。但从历史哲学和政治哲学的高度来看，一个国家的领导力是在国家信仰的基础之上，建构制度的能力。因此，在论及现代国家领导力这一重大问题时，必须既要跳出就事论事的狭隘思维，又要避免僵化的教条主义思维；既要坚决防止因对现实描述扭曲而导致的“现实的不在场”，又要防止因理论解释不准确而导致的“理论的不在状态”，从而错失改革良机，加大改革成本。面对新形势和新的改革任务，改革要有新思维，改革谋划要有哲学高度。这

就是说，国家发展战略和国家领导力的构建，必须以价值和制度建设为核心，从公正的价值和公正的制度两个方面夯实国家信仰基础。

二

在当代世界，国家领导力的形成，主要取决于其所信奉的政治价值和道德价值对社会公众的吸引力，也就是社会政治文明的程度。社会的秩序与稳定是明确的意识形态引导的结果，同样，意识形态的混乱不但导致依据这种意识形态对现实的理论解释能力下降、没有说服力，使之成为欺骗或虚假意识，丧失社会群众基础；而且造成这种社会所追求的理性社会蓝图丧失吸引力，最终导致社会变迁能力和改革动力衰退，使个体和社会失去了发展目标和价值。特别是在社会转型期，意识形态的混乱更容易导致整个社会的价值迷茫，使社会危机内化为个人危机，从而引发社会矛盾与问题，致使社会团结、社会合作、社会凝聚力销蚀，导致国家运用已有的战略资源 and 经济成果的能力以及民众支持力的双重衰减，并最终导致国家领导力下降。

从人类文明发展史来看，社会重大转型期所形成的价值迷茫，往往是引发关于社会和个人发展价值争论的重要原因。无论是中国的春秋战国时期，还是西方的希腊化时代和启蒙时代，这种关

于发展价值的争论都是非常明显的。一般来说，在社会转型期，社会公众对社会发展的价值探寻基本是沿着三个方向进行的：一是自我安慰地面向过去，在传统价值中寻找出路，这当然在变化了的现实面前没有出路；二是激烈地拒绝现实，敷陈改革乃至革命的思想，寻求新的发展价值；三是消极地脱离、逃避、远离社会，或听天由命，或我行我素，虚化价值的社会意义。

因此，在社会转型期，意识形态的明确性和核心价值的坚定性具有重大意义，是我国未来沿着改革道路奋然前行的基本前提，也是体现国家领导力的价值基础，是凝聚民心的基础性工程。毋庸置疑，当代中国的社会制度建立以后，国家的意识形态和核心价值，基本是通过宪法原则和价值表达出来的。宪法是全社会的政治价值共识，是社会制度构建的基本依据。我们知道，价值哲学，包括政治价值和道德价值，是一种实践哲学。换句话说，它的关键意义不是理论表述的完美无缺，而是在实践中的有效实现程度。国家领导力的重要体现，也主要表现为落实和践行宪法原则和价值的能力。在当今世界，社会主义与资本主义的竞争，主要表现为价值和制度的竞争，社会主义“公正民主”与资本主义“自由民主”的价值与制度安排的结果，将会对人类文明发展走向的选择产生重大影响。

三

与传统的熟人社会主要讲道德不同，现代的陌生人社会主要讲规则，强调只有人人都讲规则而不是只谈道德，社会才会向善有序，国家才能富强安宁。

通过制度或规则来规范人的社会行为，特别是权力行为，是一个国家或社会政治文明的重要表征。我们经常讲的所谓政治文明，其本质就表现为制度文明，是通过制度把权力关在笼子里。马克斯·韦伯在论及历史上的领导类型时，把领导类型划分为传统型、超凡魅力型、法制型，认为后两种是近现代议会民主制下领导权威形成的主要特征。虽然韦伯比较倾心于政党政治下的超凡魅力型政治领袖的品质，但他强调所谓的资产阶级议会民主，是把法制型和超凡魅力型这两种政治权威的优点结合在一起，是牢固的制度结构保证了国家持续的、稳定的领导权威或领导力。

中国的社会制度形态是人民民主制度。在此社会条件下，人民是权力的主体。宪法原则和价值保证了人民的“民主选举、民主管理、民主决策、民主监督”的基本权利。公共权力的运行必须始终是一个不断实现人民群众“权利”的过程，受人民群众的监督和制约。与西方社会不同，我们社会的国家领导力，最根本的体现就是人民是国家的主人，人民满意是国家领导力的基本体现。我们的改革与发展，就是一个逐渐把社会价值在制度上具体

落实的过程。只有在制度上切实落实人民的民主权利，制度的刚性逻辑才会把我们的社会带入一个长治久安的境界，国家领导力才会得到充分体现。

改革是制度性改革。国家领导力主要体现在公共权力运行的质量上，运行的标准就是人民是否满意。因此，通过制度凝聚民心，从制度上限制公共权力的私化、贪腐、滥用、特权等人民群众看得见又极端不满的现象，用民主的方式规范公共权力，防止一些人以改革和组织的名义干坏事，败坏社会主义的声誉和执政党的威信，是社会制度改革的关键环节，也是国家领导力建设的重点领域。

而国家领导力建设必须要有明确的价值支持，并有在这种明确价值引导下的制度改革和建设能力。只有这样，我们才能建立一个人人心情舒畅、安居乐业的政治文明社会。只有实现了政治文明，才能建立当代社会的新秩序，也才能真正实现好和发挥好我们的优势，并有效防止“价值空置”和“制度空转”现象，防止已经存在的社会矛盾和问题积累、叠加和发酵，造成不应有的社会危机，从而错失改革良机。

因此，重塑政府，不仅仅是一种理念宣示，更应是脚踏实地的行动。

竹立家

前 言 / XIII

上 篇 治理新常态

第一章 对“国家治理”的全新解读 / 003

科学理解“国家治理”的含义 / 003

什么是“政府治理”和“社会治理” / 009

国家治理、政府治理、社会治理三者
之间的关系 / 013

第二章 “国家治理”新理念 / 025

十八届三中全会总体目标的内在逻辑 / 026

如何理解国家治理体系现代化 / 030

如何把握国家治理能力现代化的精要 / 041

第三章 如何推进国家治理现代化 / 053

国家治理现代化的核心意义 / 053

社会转型与国家治理现代化 / 060

中 篇 改革新举措

第四章 政府机构和事业单位改革 / 071

改革行政体制，开拓民间权利空间 / 072

政府机构改革：响应时代的呼唤 / 075

“好经难念”的事业单位改革 / 086

第五章 干部人事制度和公务员制度改革 / 097

谁是中国改革和发展的中坚力量 / 098

干部人事制度和公务员制度怎么改 / 111

“扔官帽”和“戴官帽” / 129

第六章 “新发展共识”下的社会改革 / 141

“新发展共识”下的改革主体 / 142

社会改革的逻辑起点 / 152

社会管理体制如何创新 / 161

下 篇 执政新转变

第七章 治国新理念下的政府职能转变 / 173

政府的价值与制度需重构 / 174

转变政府职能是改革的关键 / 191

转变职能：一场政府自身的革命 / 195

第八章 如何提高政府的执政能力 / 199

以政府质量管理为入口 / 199

以行政审批改革为突破口 / 203

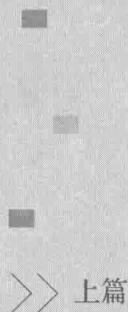
以改善官场权力生态为手段 / 211

第九章 如何建立政府的长效反腐机制 / 223

进一步整顿“三公”问题 / 224

消除基层权力生态的腐败之根 / 236

建立反腐长效机制的策略 / 243



>> 上篇

治理新常态

党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了推进国家治理现代化的新理念，为新时代全面深化改革和提高政府执政能力提供了新常态的基础。本篇从治理的概念入手，深入探讨国家治理、政府治理、社会治理的区别与联系，并从十八届三中全会总体目标的内在逻辑理解国家治理现代化的深刻内涵。着力推进国家治理能力和治理体系现代化是新时期全面深化改革的重头戏。十八届三中全会的治国理政新理念将决定未来改革新常态，也将为政府改革、转变政府职能提供理论依据。

第一章

对“国家治理”的全新解读

当前，中国政府对于“治理”概念的运用，一方面坚持和贯彻了执政党领导、人民当家做主和依法治国有机结合的根本要求，汲取了中国传统政治文化治国理政的有益精神，另一方面也扬弃性地吸收了西方“治理”概念关于管理方式的有益要素。国家治理与政府治理和社会治理相互联系又相互区别。理解其中的相同点和不同点，有利于我们深化对国家治理现代化的认识。只有这样，我们才能贯彻国家治理现代化的治国新理念。

科学理解“国家治理”的含义

党的十八大报告在治理国家的意义上进一步提出“坚持依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略”。什么是治理，该如何

理解国家治理的概念呢？到底是治国理政，还是掌舵操纵？

先从“治理”说起

一般认为，英文中的“治理”（governance）概念源于古拉丁文和古希腊语中的“掌舵”一词，具有控制、引导和操纵之意。20世纪90年代，西方学者采用“治理”一词，强调政府放权和向社会授权，实现多主体、多中心治理等主张，并且主张社会自我治理以及社会组织与政府的平等共治。由此可见，西方的“治理”概念及其理论，具有所谓“社会中心主义”的取向。

中国传统文化中虽然没有西方现代意义上的“治理”概念，但是就治理而言，在传统文化中是按照统治者“治国理政”的意义来阐述其含义的。实际上，治国理政是中国传统政治文化的重要命题和构成内容，其基本含义是统治者治理国家和处理政务之意。

中华人民共和国成立以后，治理新国家的历史任务就提上了议事日程。怎样治理这样一个全新的社会，没有先例可循。好几代国人探索中国发展道路的历史过程，也是探索新的治国理政之道的发展过程。改革开放以来，从完善市场经济体制到形成中国法治体系，从实行基层群众自治到创新社会管理制度，在探索国家治理的实践中，我们取得了丰富成果。

进入 21 世纪以来，市场经济的发展，社会结构、价值取向和社会矛盾的复杂多样性，需要在进一步发展和改革中创新治理国家和社会的新的体制机制，以有效地治理国家。为此，在 21 世纪初召开的党的十六大，就提出了“党领导人民治理国家”的理念。党的十七大报告提出“要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家”。党的十八大报告多处采用“治理”的概念，并且在治理国家的意义上进一步提出“坚持依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略”“要更加注重改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家”“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”等理念。

从政治意义上对“治理”概念的运用加以观照，其基本含义是指在执政党领导下，基于人民当家做主的本质性规定，遵循人民的意志要求，在市场经济发展和社会变化的新的历史条件下，按照科学、民主、依法、有效性来优化领导方式和执政方式，优化执政体制机制和国家管理体制机制，优化执政能力，实现国家与社会的协同和谐，达成政治的长治久安。

对“治理”概念的运用，在本质上既不同于中国传统的皇权统治者的“治国理政”，又不同于西方政治和管理理论中倾向于向政府分权、实现社会多中心治理和社会自治的“治理”概念，而是在中国道路既定方向上、在中国理论话语语境中、在坚持和完善中国基