



文化多样性与地方治理丛书·总主编 戴小明

责任政府研究

—— 从地方治理的视角

徐铜柱 著



中国社会科学出版社

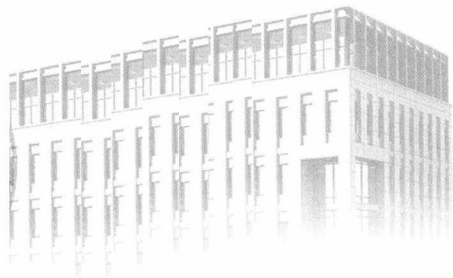


文化多样性与地方治理丛书·总主编 戴小明

责任政府研究

—— 从地方治理的视角

徐铜柱 著



 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

责任政府研究：从地方治理的视角 / 徐铜柱著. —北京：中国社会科学出版社，2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6386 - 3

I. ①责… II. ①徐… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 146992 号



出版人 赵利英
责任编辑 孔继萍
责任校对 闫蓉
责任印制 何艳

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版次 2015 年 6 月第 1 版
印次 2015 年 6 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 16
插页 2
字数 271 千字
定价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

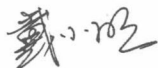
总 序

湖北民族学院地处鄂渝湘黔四省（市）毗邻的武陵山片区腹地——恩施土家族苗族自治州，长期以来，学校始终牢记“面向少数民族和民族地区，为少数民族、民族地区和国家战略服务”的办学宗旨，坚持“立足湖北、面向西部、服务基层、辐射全国”的办学定位。近年来，依托民族地区、武陵山区，哲学社会科学专业建设、学科发展充分发挥省级科研平台湖北省人文社会科学重点研究基地——南方少数民族研究中心的团队凝聚和辐射功能，以“大民族学”的视阈来开展科学研究、构建优势学科体系、凝练特色学科方向，保持和加强在“一州”（恩施自治州）、“一区”（武陵山片区）、“一族”（土家族）研究领域的独特优势，努力在民族文化保护与传承、生物多样性与生态安全、区域经济发展与环境保护、鄂西生态旅游圈建设，以及民族区域治理等领域产生具有重大影响的理论成果，占领学术研究的高地。

在湖北省高等学校创新能力提升计划（简称“2011计划”）的支持下，呈现在广大读者面前的这套《文化多样性与地方治理丛书》，是一个大型的跨学科协同研究项目，涉及文化学、历史学、民族学、政治学、法学、经济学、管理学等学科领域。该项目的目的不仅在于展示湖北民族学院及“2011计划”协同单位学者相关研究的最新成果，更在于激励具有创新精神的年轻学者脱颖而出。丛书的研究内容既有对地方治理政策框架的宏观讨论，也有对民族地方具体政策法规的微观分析，还有对社会文化变迁的细致考察，从丛书的选题和研究内容来看，它们本身就带有文化多样性的特点。丛书的作者都是接受过系统专业学习和学术训练的博士，既有已经在学界崭露头角的中青年专家，也有初出茅庐的青年才俊，虽然有的著作可能还略显稚嫩，但都显示出了每一位研究者良好的创新能力和较为扎实的基本功底。

一方山水养育一方人，有什么样的风土，就有什么样的人文；有什么样的文化，就有什么样的地方风貌。地方政府是国家政治制度的重要组成部分，不了解前者，就不能了解后者。每一个国家只有一个中央政府，却有多个地方政府。地方政府与民众的日常生活更为息息相关，与多样性的地理和社会生态环境的联系更为密切。地方政府的重要性，不仅源于与它有关的政治和政治家们，源于在地方这一级所提供的服务的数量，而且还源于它在增进民主和个人自由方面所作的哲理和道德上的贡献。^① 现代治理是德治与法治的结合、道德治理与法律治理的统一，更是文化认同、文化共识之上的规则之治、宪政之治。多民族统一的中国疆域辽阔，地域差别，民族不同，文化多样，历史和现实昭示我们：政府施政不能脱离民族的文化传统和相应的人文环境，只有尊重传统性，包容多样性，关注民族性，才能因地制宜，实现有效治理，达致善治。我国正处在社会转型期，我们期待《文化多样性与地方治理丛书》的出版，能对推动地方治理、特别是民族区域治理能力和水平的提升有所裨益。

值此《文化多样性与地方治理丛书》付梓之际，我们谨向所有对组编工作给予关注、支持和帮助的相关专家，特别是中国社会科学出版社及其编辑者所付出的努力致以衷心的感谢！



2013年10月8日

^① 参见 [以] 柴姆·卡西姆《民主制中的以色列地方权力》，余斌、王荣花译，北京大学出版社2005年版，第1、3页。

内容摘要

习近平总书记指出，权力就是责任，责任就要担当。我们要增强忧患意识和紧迫感，担负起管党治党的历史使命，做到守土有责、守土尽责。这表明了新时期加快责任政府建设有着特别重要的意义。

责任政府是一种主动作为、敢于担当、勇于负责的政府模式，是适合社会治理目标要求的有效政府类型，既是一种政府理念，又是一种制度安排。作为一种价值理念，它体现出人民的主体性，对人民负责，即政府要积极回应社会和公众的需求，认真履行义务和承担责任，集责任、服务、法治、公正、廉洁、有限理念于一体，具有与时俱进的理论品质。作为一种制度选择，责任政府始终处于对制度、机制、体制不断进行优化的过程中，通过责任制约权力机制的建立，实现权力行政向责任行政的转化，始终保持着制度的先进性和有效性。责任政府具有丰富的理论基础，社会契约论、人民主权论、治理与善治理论、马克思主义中国化的民本观等，构成了责任政府建设的理论源泉，指导责任政府建设的发展方向。责任政府之所以优越于传统官僚制政府模式，是因为具有与社会治理相适应的基本特征和价值诉求。责任政府的特征表现在民主与法治、履责与问责、有限与无限、效率与公平、公开与回应、廉洁与亲民等方面的统一，体现出责任政府的时代特征。责任政府建设要求实现价值理念的转变，即政府本位向责任本位转变、权力行政向法治行政转变、为民做主向由民做主转变、政府主导向合作治理转变、集权管理向分权管理转变、暗箱操作向透明行政转变，彰显出责任政府改革和发展的前进方向。正因为如此，建设责任政府意义重大，既可强化责任理念、重塑政府形象，又可转变政府职能、提升社会治理能力；既可推进民主行政、提高决策水平，又可促进公平施政、维护社会和谐稳定。

从地方治理的视角审视和建设责任政府，首先需要政府对履行地方社

会治理职责的现状有一个清晰的认识。政府在地方社会治理中已取得了显著的成效、获得了许多成功经验的同时,也还存在一些问题,特别是离小康社会目标诉求还有较大的差距,突出表现为一些地方政府在社会治理责任方面存在缺位与不足。比如基础性公共服务责任不足、社会治理责任的重心发生位移、公权与私权的矛盾以及地方政府履责行为的选择性等方面存在一些亟待解决的现实问题。究其原因,一是传统“官本位”思想的政治文化生态的惯性作用难以一时消除;二是现代政府的公共精神、责任理念、法治意识在许多地方政府及其官员心中还没能形成主流意识,自觉弘扬的动力不足;三是政府运行体制中的弊端制约责任政府建设的发展;四是制度缺陷成为责任政府建设的困境;五是利益集团的选择障碍增加了责任政府建设的难度。

责任政府的职责重心应该放在人民最关心、最直接、最现实的利益问题上。把握地方政府的治理责任内容是建设责任政府的重要前提。从地方治理面临的现实问题探讨责任政府治理责任的重点,才能更好地发挥政府职能,使保障和改善民生工作更加科学有效。从构建社会秩序的视角看,应强化政府维护稳定的治理责任;从社会良性运行的视角看,应强化政府的民生性保障责任;从生活生产安全的视角看,应强化政府的安全监督管理责任;从社会环境优化的视角看,应强化政府的生态等方面的治理责任;从基础保障的视角看,应增强政府的经济发展责任。

一些地方政府在履责行为方面存在选择性,与责任政府的担当品质相违背。当前,实现责任担当迫切需要强化地方政府的履责动力。在社会常态化状态下,可以从推进事业发展、回应社会问题、执行上级指令、完善政府建设等方面来强化政府的履责动力。在社会特殊时期,应通过高层领导意志、自上而下的压力机制、自下而上的倒逼机制来激发地方政府的履责动力。同时,优化政府履责的传统方法,创新政府社会管理的现代方法,并将传统方法和现代方法有机结合起来,以增强政府履责实效。

敢于负责、勇于担当是责任政府的显著特征,与之相适应的是行政问责制的建立与完善。行政问责既是责任政府建设的重要内容,又是一种有效的制度安排。责任政府不仅要求政府明确职责内容并敢于负责,而且更要明确政府履责失败必须承担责任并接受相应的责任追究,这种责任追究是一种否定性的惩罚措施。加强行政问责是有效促进政府履责的制度保障。

建设责任政府是完善国家治理体系和提升国家治理能力的重要内容。而责任政府建设是一项复杂而系统的工程，要在改革创新中不断优化责任政府建设的相关措施：一是树立责任至上、公众至上、服务精神、诚信品质、公平正义观念以优化责任政府理念；二是围绕服务型政府、法治政府、有限政府、廉洁政府的目标要求塑造政府类型以优化责任政府的目标模式；三是重构政府职能结构、理顺政府职能关系以优化责任政府职能结构关系；四是健全决策、执行、监督机制以优化责任政府的运行机制；五是完善合同化管理、绩效管理、电子政务等手段以优化责任政府的管理方法；六是通过强化环保职能、理顺政府及部门之间关系以实现区域之间、政府与社会、政府与自然等关系的和谐发展。

关键词：责任政府；政府责任；地方治理；公共服务；担当精神；问责制

目 录

导 论	(1)
一 研究背景	(1)
二 研究现状	(5)
第一章 责任政府的内涵及其理论基础	(16)
第一节 责任政府的内涵与特征	(16)
一 政府责任的内涵	(16)
二 责任政府的内涵	(18)
三 责任政府的基本特征	(22)
第二节 责任政府的理论基础	(24)
一 社会契约论	(25)
二 人民主权论	(28)
三 治理与善治理论	(30)
四 马克思主义中国化的民本观	(33)
第三节 责任政府的价值诉求	(37)
一 从政府本位向责任本位转变	(37)
二 从集权管理向分权管理转变	(38)
三 从政府管理向合作治理转变	(39)
四 从暗箱操作向透明行政转变	(40)
五 从权力行政向法治行政转变	(40)
六 从“为民做主”向“由民做主”转变	(41)
第四节 责任政府建设的现实意义	(42)
一 有利于强化政府责任意识,重塑政府公共形象	(42)
二 有利于优化政府职能,提高政府社会治理能力	(43)

三	有利于推进政府民主管理,提高政府公共决策水平	(43)
四	有利于促进政府公平施政,维护社会和谐稳定	(44)
五	有利于推动实现“中国梦”的宏伟目标	(44)
第二章	地方治理中的履责问题	(45)
第一节	基础性责任的缺位与不足	(45)
一	公共服务性责任的缺位与不足	(46)
二	公共安全监督管理责任的缺位与不足	(56)
三	生态环境保护责任的缺位与不足	(58)
第二节	社会治理责任与维稳责任重心失衡	(61)
一	维稳工作的泛化导致社会治理责任的弱化	(62)
二	维稳目标的强化导致公共利益目标的淡化	(64)
三	维稳的高成本导致政府综合治理能力不足	(64)
四	维稳责任与权力、资源之间分配不平衡	(65)
第三节	地方治理中公权与私权的矛盾	(66)
一	地方治理中的公权与私权	(66)
二	公权与私权的矛盾	(68)
三	公权与私权产生矛盾的原因	(73)
第四节	地方政府履责行为的选择性	(76)
第三章	责任政府建设的制约因素	(80)
第一节	传统政治文化生态的影响	(80)
一	“政府本位”:官本位、权力至上思想的惯性作用	(80)
二	“为民做主”:传统政治生态中官民关系的延续	(81)
第二节	现代责任政府理念尚未完全确立	(82)
一	公共精神缺失	(82)
二	责任意识缺失	(83)
三	法治意识缺失	(84)
四	服务意识缺失	(85)
第三节	传统管理体制运行中的沉疴	(86)
一	治理理念滞后	(87)
二	部门职能界限模糊不清	(87)

三 责任追究机制尚不完善	(90)
第四节 现有制度的缺陷与不足	(92)
一 政绩标准错位导致制度缺失	(92)
二 制度本身的缺陷	(93)
第五节 既得利益集团的选择障碍	(94)
一 政府早期改革的支持者	(95)
二 政府中后期改革的阻碍者	(96)
第四章 地方治理中的政府责任	(97)
第一节 社会秩序与维稳责任	(98)
一 掌控社会风险	(98)
二 化解社会矛盾	(99)
三 维护社会稳定	(100)
第二节 社会运行与民生保障责任	(101)
一 着力解决就业之困	(103)
二 着力化解就医之急	(104)
三 着力解决上学之难	(106)
四 着力解决后顾之忧	(107)
五 着力培育社区发展	(108)
第三节 社会平安与安全监管责任	(109)
一 生产安全的监督与管理	(110)
二 食品药品安全监督与管理	(111)
三 交通运输安全监督与管理	(113)
四 校园安全监督与管理	(116)
第四节 环境保护与生态责任	(117)
一 保护生态资源	(118)
二 规范生态行为	(119)
三 塑造生态理念	(120)
第五节 基础保障与经济发展责任	(121)
一 确保适度的增长速度	(122)
二 控制适当的经济规模	(122)
三 构建合理的经济结构	(124)

四	确保可持续的发展方式	(126)
第五章	政府履责动力与方法	(128)
第一节	激发政府履行责任的动力	(128)
一	常态化状况下政府的履责动力	(129)
二	特殊时期政府的履责动力	(132)
第二节	完善政府履责的方式方法	(134)
一	传统手段的选择与完善	(134)
二	社会治理与履责手段的创新	(136)
三	加强对政府履责实效的考核评估	(139)
第六章	行政问责及其意义	(142)
第一节	行政问责的缘起与内涵	(143)
一	行政问责的缘起	(143)
二	行政问责的内涵	(145)
第二节	行政问责的承担形式与要求	(147)
一	行政问责的承担形式	(147)
二	行政问责的基本要求	(151)
第三节	行政问责的现实困境与超越	(154)
一	行政问责的现实困境	(154)
二	对行政问责困境的超越	(158)
第三节	行政问责的现实意义	(160)
一	有利于健全政府的责任监督机制	(161)
二	有利于强化政府及其官员的责任意识和自律行为	(161)
三	有利于抑制政府及其官员的消极行政行为	(162)
四	有利于增强政府的公信力	(163)
第七章	完善责任政府建设路径	(164)
第一节	优化责任政府的价值理念	(165)
一	责任至上:责任政府首要的价值理念	(165)
二	以民为本:责任政府存在的价值理念	(167)
三	服务精神:责任政府作用的价值理念	(167)

四	诚信品质:责任政府伦理的价值理念	(168)
五	公平正义:责任政府追求的价值理念	(170)
第二节	优化责任政府的目标模式	(171)
一	服务政府:责任政府的角色定位	(171)
二	法治政府:责任政府的行为定位	(172)
三	有限政府:责任政府的职能定位	(174)
四	廉洁政府:责任政府的形象定位	(175)
第三节	优化责任政府的职能结构关系	(176)
一	优化政府职能结构	(176)
二	理顺政府职能关系	(177)
第四节	优化责任政府的运行机制	(179)
一	公众参与:完善责任政府决策机制	(180)
二	公开透明:完善责任政府执行机制	(181)
三	行政问责:完善责任政府监督机制	(182)
第五节	优化责任政府的管理手段	(184)
一	信息化与电子政务	(184)
二	社会化与合同管理	(189)
三	科学化与绩效管理	(193)
四	多种方法的综合运用	(196)
第六节	优化责任政府的社会环境	(197)
一	加强生态环境保护:促进政府与自然的和谐	(197)
二	创建协调联动机制:促进区域关系的和谐	(200)
第八章	地方治理典型案例	(207)
第一节	宜昌市“网格化管理”提升城市治理水平	(207)
一	案例概况	(207)
二	学理分析	(210)
三	问题探讨	(212)
第二节	巴东县“农民办事不出村”项目增强农村治理效果	(213)
一	案例概况	(213)
二	学理分析	(219)
三	问题探讨	(222)

第三节 广东郁南县构建社会信用体系提升政府管理效能	(223)
一 案例概况	(224)
二 学理分析	(226)
三 问题探讨	(228)
结语	(230)
一 研究的基本结论	(230)
二 研究的困惑与不足	(231)
参考文献	(233)
后记	(242)

导 论

引 言：本章的主要内容是文章研究的前提和基础，包括四个方面：研究背景介绍了选题缘由以及当前政府改革和社会治理的紧迫性，凸显责任政府建设的重要意义。通过文献梳理法对该领域的国内国外研究现状进行全面分析与归纳总结，以期找准研究的重点。厘清本书的研究思路，构建本书的内容框架。着力从研究视角、研究对象和论证材料等方面予以创新，并综合运用规范与实证手段相结合、案例等方法以确保本研究的顺利完成。

一 研究背景

（一）问题的缘起

党的十八大报告提出了全面建成小康社会和深化改革开放目标，由此彰显出政府的时代责任和发展方向。因此，“建设什么样的政府”已成为当下的时代命题。服务型政府、责任政府、法治政府等政府模式正逐渐获得人们的认同，成为政府改革发展的方向。从地方治理的视角看，迫切需要政府责任的回归，才能实现政府社会治理目标的现代化诉求。习近平总书记指出，权力就是责任，责任就要担当。我们要增强忧患意识和紧迫感，担负起管党治党的历史使命，做到守土有责、守土尽责。正因为如此，责任政府就成了本研究首选的研究对象。当前，我国正处于从社会管理向社会治理转型的新的历史时期，政府如何做到责任回归并担负起新的责任使命是本研究的逻辑起点。纵观政府社会治理的方式方法，主要经历了“管控”、“管理”、“治理”几个阶段。

从“管控”到“管理”，社会管理日益得到重视。传统社会管理模式的突出特点是“管控为主”，整个社会运转都由政府主导，公共服务内容与方式往往由政府单方面决定甚至强制性实施，较少考虑公众的意愿。这

种“管控”方式经历了较长的发展阶段，也产生过许多的积极效果。但伴随社会的发展与进步，“管控”方式的弊端日益显现，直接导致社会管理获得重视。2004年党的十六届四中全会提出了社会管理的概念，党的十七大、十八大报告都沿用了社会管理的提法。实践证明，但凡有远见的政府都将社会管理上升为政府的重要职能之一加以建设，由此激发人们对社会管理高度的关注，无论是学界还是政界都对社会管理做了深入的探讨。社会管理与政府管理既相区别又相联系，社会管理的有效性离不开政府建设及其作用的发挥，而且政府作为社会管理的核心主体，其价值引领和行为选择决定着社会管理的水平和方向。因此，社会管理理应成为政府的重要职能，做好社会管理工作也就成为政府的应尽责任。然而，仅有上述认识还远远不够，一些地方政府在行政管理的实践中也在努力做一些社会管理的事情，但效果不甚令人满意，许多社会问题越来越严峻。究其原因，这与地方政府的理念、类型、方法、职能等因素是否符合社会发展的现实需要紧密相连。因此，现有的社会管理模式需要不断创新才能适应不断变化的行政生态环境。

经过多年的理论和实践的探索，社会管理尽管已经取得了很大的成就，但许多深层次的问题依然难以从根本上予以解决，时代呼唤对传统的社会管理方式方法进行转型和创新。党的十八届三中全会在认真审视当前国内外面临的新情况和新问题的基础上科学决策，提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的宏伟目标。从“管理”到“治理”，社会治理顺应时代发展与时俱兴。习近平总书记指出：“治理与管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”在现代公共管理理论体系中，国家治理体系和治理能力是公共管理现代化的主要内容，是一个系统工程，只有具有开放的胸怀和长远的政治眼光的政党才会将其纳入治国方略中去。从“管理”到“治理”，一字之变，凸显了政府将实施全方位的现代转型，体现了管理主体的多元、共治、共担、共赢的理念，突出了权力的依法、合规、分享、有序和服务，这既是政府管理理念的重大转变，又是一个重大的改革命题。这一重大决策不仅开启了政府治理的新途径，同时也开启了社会治理的新征程。时不我待，政府只有与时俱进才能践行为人民服务的宗旨，按照社会治理的理念、方式方法来处理和解决当前一系列社会问题，这既是政府的时代责任，同时又是政府自身改革发展的需要。因此，在“治理”理论高扬的时代背景下什么样的政府模

式与之相适应，才能达到有效的政府治理目标，无论在理论上还是在实践上都需要做深入的研究和探索。

有效治理需要担当精神，而担当的前提是责任清晰，这就需要建成与发展具有担当精神的责任政府。国内外研究表明，传统政府模式已无法解决现实中的诸多社会问题，社会治理呼唤新的政府模式与之相适应。习近平总书记在参加索契冬奥会期间接受俄罗斯媒体采访时说：“我的执政理念，概括起来就是为人民服务，担当起该担当的责任”“牢记责任重于泰山”。这表明了责任政府模式正好顺应当前社会发展的需要，是实现社会治理目标最有效的政府模式之一。责任政府作为一种现代新型政府模式，是现代民主政治发展的产物，具有与时俱进的改革品质，其理念的先进性、机制的灵活性、职能的合理性、手段的科学性和关系的协调性赋予了其更强的执行力、创造力和生命力，能够有效解决社会发展中出现的新情况、新问题，担负起时代赋予的责任。因此，建设责任政府就成为解决社会问题、优化政府社会治理结构和提升政府社会治理能力的重大方略。一方面，社会治理目标的达成依赖于责任政府建设的顺利推进；另一方面，责任政府的重要职责就是加强和创新社会管理，提高政府的社会治理能力，促进社会的公平正义。本研究从地方治理的视角来研究责任政府建设的相关问题，既是责任政府理论发展的需要，又是创新社会治理现实的需要，适应了目前社会治理背景下政府改革发展的新要求，以期对全面建成小康社会目标任务作出有益贡献。

（二）背景分析

传统官僚制政府在社会管理中的无效性，需要创新政府模式与之相适应。改革开放三十多年来，政府改革虽然已经取得了很大的成就，但始终还没完全摆脱“官本位”、“权力本位”、“政府本位”思想的束缚，而且在一些地方政府那里还表现得相当严重。一些地方政府在社会治理过程中依然习惯和擅长使用行政手段，认为社会治理就是对公众的“管制”和“约束”，缺乏服务理念和责任精神，不善于使用经济、法律、现代信息技术等手段。政府职能不清，权力界限不明，政府越位、错位、缺位现象依然存在。特别是随着公众的民主意识、维权意识、参与意识的不断增强，互联网、手机、微博、微信等信息技术的广泛使用，大数据背景下政府适应新媒体的能力不强，社会治理思维和手段常常滞后于公众和网民。比如2009年影响全国的“邓玉娇案”，当地政府明显在重视新媒体作用、