



改革·转型·发展丛书

政治改革与政府转型

谢庆奎 佟福玲 / 主编

北京大学政治发展与政府管理研究所

Political Reform
and
Government Transformation

Political Reform
and
Government Transformation

Political Reform
and
Government Transformation

Political Reform
and
Government Transformation

Political Reform
and
Government Transformation

Political Reform
and
Government Transformation



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



改革·转型·发展丛书

政治改革与政府转型

谢庆奎 佟福玲 / 主编

北京大学政治发展与政府管理研究所

**Political Reform
and
Government Transformation**



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

政治改革与政府转型/谢庆奎, 佟福玲主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2009. 1

(改革·转型·发展丛书)

ISBN 978-7-5097-0556-8

I. 政... II. ①谢... ②佟... III. ①政治体制改
革-中国-文集 ②国家机构-行政管理-中国-文集
IV. D6-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 201380 号

改革·转型·发展丛书

政治改革与政府转型

主 编 / 谢庆奎 佟福玲

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目经理 / 邓泳红

责任编辑 / 曹义恒

责任校对 / 单远举 南秋燕

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 24.5

字 数 / 416 千字

版 次 / 2009 年 1 月第 1 版

印 次 / 2009 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0556 - 8

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

社
院



序 言

这是一本迟到了近五年的论文集。迟到的原因有两个方面，一是人的问题，即领导的更换和主编的调整；二是事的问题，即杂事缠身和出版社的变化。尽管如此，论文集所提出的问题和观点，仍然没有过时，仍然是我们今天所必须面对的问题。因此，本论文集仍然具有出版的价值。

五年前，2003年10月17~19日，“中国政府管理和政治发展”国际学术研讨会在北京香山饭店召开。本次会议由北京大学政府管理学院与教育部普通高校政治学重点研究基地——北京大学政治发展与政府管理研究所——联合举办，得到了国内外20多所著名高校和研究机构的积极响应，共有80多名专家学者参加了会议。与会的有关领导和著名政治学者有：北京大学前党委副书记、常务副校长郝斌教授，教育部社政司田敬诚处长，北京大学赵宝煦教授，吉林大学王惠岩教授，中山大学夏书章教授，天津师范大学徐大同教授，复旦大学王邦佐教授，武汉大学刘德厚教授，美国密执安大学李侃如教授，中国行政学会会长郭济教授，北京大学政治发展与政府管理研究所所长谢庆奎教授，北京大学政府管理学院副院长傅军教授等。

这次会议共收到学术论文50余篇，这些论文主要涉及“政治发展理论与中国政治改革”、“中国政治体制改革与中国共产党执政方式转变”、“治理理论与中国政府治理”、“中国行政体制改革与政府创新”等领域，都是当时中国政治发展与政府管理所面临的重大理论和实践问题，同时也是社会各界关注的热点问题。与会学者本着对国家负责、对人民负责的治学态度，从多角度进行学术讨论



和交流,积极为中国政治体制改革和政府管理创新献计献策。与会学者还就进一步加强教育部政治学研究基地建设,加强政治学学科建设和人才培养,积极应对经济全球化给中国政府管理所带来的机遇与挑战,更好地服务于中国的政治文明建设,提出了许多建设性的意见。

经过编辑,本论文集收集了学术论文 30 余篇。上述观点和意见散见于各篇论文之中,至今仍具有启发意义。2007 年,中国共产党召开了第十七次全国代表大会。党的十七大报告对中国的政治发展与政府管理给予了高度的关注,要求“坚定不移发展社会主义民主政治”。该报告指出,要扩大人民民主,保证人民当家作主;发展基层民主,保障人民享有更切实的民主权利;全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家;壮大爱国统一战线,团结一切可以团结的力量;加快行政管理体制改革,建设服务型政府;完善制约和监督机制,保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。该报告还认为:“社会主义愈发展,民主也愈发展。在发展中国特色社会主义的历史进程中,中国共产党人和中国人民一定能够不断发展具有强大生命力的社会主义民主政治。”这些论述对于进一步推进中国的政治体制改革和政府管理创新,都具有非常积极的意义。本论文集基本上也是围绕这些问题展开论述的,所提的观点和意见也基本上是与此吻合的。这不是牵强附会,因为时代的主题基本未变,我们所面临的课题基本相同。因此也可以说,这本论文集也能称为学习党的十七大报告的心得体会。

由于本论文集涉及面比较广,限于时间和学识,在编辑过程中也有力不从心的时候,因而难免存在不足和缺陷,甚至有错误,敬请著者和读者谅解。

北京大学政府管理学院教授

北京大学政治发展与政府管理研究所所长

谢庆奎

2008 年 9 月

于北京大学燕北园

前言 加强政治科学研究此其时矣

——学习党的十六大报告

夏书章*

回忆从1952年在全国范围内进行高等院系调整开始，政治学等学科长期被忽视达将近30年之久。至1979年底，中国特色社会主义的伟大设计师邓小平高瞻远瞩，大声疾呼，要对这些学科赶紧“补课”。比较快的反应，当数原政治学界的一批老人倡议于1980年成立新中国的政治学会；中国社会科学院也同时对建立政治学研究所进行筹备。自那时算起，20多年以来，尽管道路曲折、艰难（相对而言，只有政治学的分支和相关学科行政学的发展还较为顺利），一言难尽，但是总算在教学研究方面，初步打开了局面，有一定的规模和相当的基础。其具体表现为：大学本科专业设置已从无到有和从少到多，学士、硕士、博士学位的授予制度齐全，评定了重点课程或名牌专业，以及重点研究基地。与行政学关系密切的公共管理硕士（MPA）专业学位的试办，也是近年的新事。此外，学术期刊的恢复，专著的陆续出版，《中国政治学年鉴》的问世，国内、国际学术会议的举行和参与，等等，都显示了学科发展的正常态势。

举世瞩目的中国共产党第十六次全国代表大会的胜利召开，是中国人民政治生活中的历史性大事，也使我国政治学界不约而同地深感应当喜迎中国特色社会

* 作者简介：中山大学政治事务与公共管理学院教授，中山大学行政管理研究中心顾问。

主义政治学学科发展的“春天”到来。后面所说的这种心情，主要是由于在以“全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面”为题的十六大报告中，不仅分散地提到了诸如政府职能转变、政府机构改革、社会主义民主政治、政治体制改革、党的领导方式和执政方式、政治发展、政治领域、人民当家作主、执政能力、国际政治经济新秩序等与政治学研究直接或间接有关的问题；而且有作为十大专题之一的“政治建设和政治体制改革”集中论述了政治学必须认真和深入研究的许多内容和项目。其中给人以极其深刻印象的是在如此正式和重要的文件中，非常突出地和不止一次地强调了政治文明建设的重要性。

第一，党的十六大报告肯定：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。”^① 十分明确和显而易见，作为重要目标，就不同一般，不是可有可无，而是非有不可。否则，即不成其为小康社会，或很不全面。我们一定要研究中国特色社会主义民主政治和政治文明的含义、实质，以及如何采取相应的形式去运作、体现。因为这不只是一两句简单的政治口号，而是庄严的政治承诺，是要落实、见效的。中国政治学者对此作出贡献，应属当仁不让和责任无旁贷。“不见庐山真面目，只缘身在此山中”是前人的著名诗句，说的是旁观者清。但在需要由表及里的时候，则是“不见庐山真面目，只缘不在此山中”了。

第二，党的十六大报告着重指出：“要坚持从我国国情出发，总结自己的实践经验，同时借鉴人类政治文明的有益成果，绝不能照搬西方政治制度的模式。”^② 这里很清楚地表明：我国政治学研究，必须充分了解和切实掌握作为根本依据和出发点的国情，对自己的实践经验予以高度重视，弄清人类政治文明中有哪些可供借鉴的有益成果，以及为何和如何借鉴，还有为什么绝不能照搬西方政治制度模式，等等。在研究过程中必然涉及有关古今中外的历史、理论等方面。不仅如此，我们更需进行创新，正如党的十六大报告所说：“要着重加强制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。”^③ 这是历史赋予

① 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2002，第31页。

② 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2002，第32页。

③ 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2002，第32页。



我们的崭新任务，也是实现全面建设小康社会重要目标的关键所在。

第三，在党的十六大报告结束语的开头部分，再一次把社会主义民主政治和精神文明列入不可或缺的地位。原话是：“全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，就是要在中国共产党的坚强领导下，发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化，不断促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展，推进中华民族的伟大复兴。”^①可见，上述的协调发展，既是“建设”、“开创”的必要条件和坚强领导的重要内容，又关系到中华民族的伟大复兴。真是所关至大，非同小可。因此，我们认为，加强政治科学研究此其时矣，不是凭空而发。以“中国政府管理与政治发展”为主题和“中国渐进政治体制改革与政治发展”等为子题的学术研讨会的举行是很及时和很有意义的事。

二

本来，人类社会有政治现象、政治活动由来已久，是无可否认的客观事实。虽然有人故意视而不见，或千方百计脱离接触，力求不去沾边，但是往往终究难以回避。从社会发展史来考察，政治现象大体上在原始社会末期便开始萌芽。自原始社会瓦解以后，人类所经历的奴隶社会、封建社会、资本主义社会，直到社会主义社会，都无不各有其显著的政治特征。在世界各国的历史记载中，也无不具有这方面的内容。

在政治学作为一门独立学科出现以前，关于政治的观点、议论，早已史不绝书。尤其是在中国，古籍里谈“政”说“治”的不胜枚举。随便引证一些，如：“政者正也”、“修身齐家治国平天下”、“半部论语治天下”、《贞观政要》、《资治通鉴》等，就都是讲“政”和“治”的。在典章制度方面，世界同行公认中国是最先拥有比较完整、齐备的一套典章的国家。

应予注意的是，政治学是较早问世的重要学科之一，成为传统学科和被列入基础学科也相沿已久。我们知道，在理科（自然科学）方面有六大传统基础学科：数、理、化、天、地、生，即数学、物理学、化学、天文学、地理学或地

^① 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2002，第56页。



学、生物学或生命科学；与之相对应，在文科（人文社会科学）方面也有六大传统基础学科：文、史、哲、政、经、法，即文学、史学、哲学、政治学或政治科学、经济学、法学。政治学被排在经济学和法学之前，可能是出于时间上的考虑。

在现代社会中，政治学的发展，仍一贯呈现积极、活跃的势头。前述关于要赶紧“补课”的郑重呼吁，已表明不容许再继续忽视下去。试环顾全球，稍具规模的著名高等学府特别是称为大学（我们过去习惯上叫“综合大学”）者，一般都设有政治学系（本科），也有设政治学院（研究生院）的。这是人才培养方面的情况，反映了社会仍确有需要。用某些暂时和表面现象、个别事例来否定这一点，并不明智。再就学术研究和实际工作去观察，有没有丰富的政治学知识，研究成果和工作实效大不一样。而且，这里指的主要是关系到战略决策、发展大计，以及处于错综复杂环境有待正确、妥善处理棘手问题之际的事。

话又说回来，只要社会上和国际上还存在政治事实，包括形式、内容、现象、环境、条件、因素等，便必须以科学的态度和方法研究其客观规律和可能发生的正、负面作用。否则，必将影响有关事业的发展进程和兴衰成败。政治建设如此重要，可想而知，应加强政治学学科建设，也不言而喻。

三

对一个国家或地区来说，政治从来不是也不应该是抽象的、空洞的。它有远大理想和具体目标，因而在正常情况下，凡事总离不开对国计民生有利的考虑。任何空头政治或倒行逆施的政治，是不能长久的。与此同时，在一定的政治环境中的各行各业、任何团体和个人都必须依法行事。例如企业，它可以依法进行独立自主经营，但不能孤立地、与世隔绝地存在和发展。它离不开公共部门首先和主要是政府活动的支持和保证。公共决策也需要“完善深入了解民情，充分反映民意，广泛集中民智，切实珍惜民力的决策机制，推进决策科学化民主化”。^①政治与经济的关系非常密切，在各自的发展中，都不能无视彼此的实际状况和动

^① 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2002，第35页。



态，而应考虑可能相互促进或制约的作用。

第一是发展战略方面。为了建设中国特色社会主义现代化，我国“以经济建设为中心”和实行改革开放，是发展战略的重大转变。表面看来，这主要似乎是新的经济发展战略，其实却不尽然，尤其是在紧随“十年浩劫”的“文化大革命”之后，与“以阶级斗争为纲”的闭关锁国政策、“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”、国民经济濒于破产边缘等情况相对照，应当认为首先是政治发展战略大转变的问题。否则，还想“穷过渡”，还是短缺经济，综合国力只降不升，势必对政治局面产生严重的影响和提出重大的问题：国怎能泰？民怎能安？因此，事情正是这样，是政治发展战略与经济发展战略协同变化，或后者为前者的表现形式，前者需要后者作为突出重点。

第二是发展环境方面。仍以发展经济为例。无论是“硬环境”还是“软环境”，在很大范围内和程度上，都与政府的倾向性和具体举措直接或间接相关。方针政策、规章制度之类固不待言，自然要涉及立法、司法、行政等方面的许多问题。这是其他部门所不可代替的，处理得公正、及时与否，对发展的影响自不待言。物质因素同样有很多要仰赖政府行为，像大环境中的环境保护、防治污染、维护总体生态平衡和可持续发展，不仅各级政府要采取有效措施，甚至还需要订立国际协议来进行合作和加以保证。近似的如要有安定有序的社会环境，维持较好的治安，包括惩治跨国犯罪和防止国际恐怖事件。此外，还有不可缺少的特大工程和基础设施，以及资源配置等。

第三是人力资源开发和供应方面。因为具有特殊重要性，所以单列出来。进入知识经济时代，人才问题更加突出。国际竞争实质上是人才的竞争之说，可谓有理有据。可是，谁也不能否认，人才的培养、开发是一个极其复杂和事关全民的庞大系统工程。从基础教育起，完整的教育体系愈优良，愈有助于提高人民的素质和扩大选拔高层次人才的来源。我国实行了“科教兴国”的战略，这是对可持续发展和增强国际竞争实力最具有根本重要性和最有远见的得力支持。人们常说要培育和活跃市场，但若没有货源，便不成其为市场。人才市场也是如此，要保持源源不断的供应和选优的余地，才有生机和活力，才能使我们的事业兴旺发达。“安邦治国，需才孔殷”，应是政治家们的共识。由此而联系到有必要普及政治学知识和加强政治学研究，岂非顺理成章？何况优秀的政治学人才也正是我们所急需的。

目 录

序言	谢庆奎 / 1
前言 加强政治科学研究此其时矣 ——学习党的十六大报告	夏书章 / 1

第一篇 理论视点与争鸣

现代国家建构中的非均衡性和自主性分析	徐 勇 / 3
维汉关系中的族群意识与政治认同	郭正林 / 16
再论作为非国家机构的政府	乔耀章 / 32
当代中国国家权力总量增长及其动因	施雪华 / 41

第二篇 政治改革与政治发展

1989 年到 21 世纪初中国政治体制改革的指导思想	陈红太 / 53
从政治体制文化角度看中国政治发展	张海清 / 65
利益分化：中国渐进政治发展的推动力	王彩波 李燕霞 / 75
后发展国家政治合法性的二元化与政治发展逻辑	赵虎吉 / 86
珠江三角洲大众媒介的角色变迁	杜 辰 / 102



第三篇 政府改革与政府管理

中国自然垄断产业政府管制机构改革的探讨

——以中国电信产业政府管制机构为例 王俊豪 / 117

行政审批制度改革与政府职能重新配置 彭向刚 / 129

中国实行政府绩效管理的可行性研究 徐双敏 / 138

服务型政府：概念、内涵与特点 吴玉宗 / 149

剩余索取权利与公共管理制度创新任务

——对政府经济管理模式的思考 周文兴 / 160

对政府决策成本的研究 胡叔宝 / 167

风险社会中的政府诚信体系建设 褚松燕 / 172

突发性公共卫生事件危机管理研究

——以应对 SARS 危机为例 迟行刚 张 鑫 / 179

危机动员与中国社会团体的发展 徐家良 / 197

政府利益与政府行为 涂晓芳 / 208

当前中国政府改革的价值及模式选择 陈干全 / 223

简论政府公共决策体制改革与透明度原则取向 李伟权 / 235

第四篇 执政党觉醒

中国共产党执政党意识觉醒的历史进程 黄卫平 唐元松 / 247

中国政治语境下的政党概念 金安平 / 262

地方党政关系的现实矛盾与理想模式 刘 力 / 274

第五篇 治理求索

“三农”问题困扰下的中国乡村治理	徐湘林 / 283
21 世纪的治理挑战与公共管理改革	蓝志勇 (李国强 译) / 298
府际关系的多中心合作趋势	杨宏山 / 314
治理理论与中国政府治理模式的创新	苗月霞 / 323

第六篇 政治文明建设

政治文明建设与民主政治发展	许耀桐 / 333
中国近现代政治文明转型的工具理性思维 ——兼谈价值理性思维对发展中国家 政治文明的重要性	郭小聪 文明超 / 344
政治文明中的权力制约	陈国权 / 358
“引咎辞职”与政治文明	吴 丕 / 367



● 第一篇

理论视点与争鸣

现代国家建构中的非均衡性和 自主性分析

徐 勇*

国家的转型既是现代化的条件，也是现代化的结果。与现代化相伴随的现代国家有两个特性，一是民族—国家，即居住在具有明确主权边界里的集体，为统一的国家机器所控制，并形成统一的国家认同；二是民主—国家，即居住在国家内的人民居于主权地位，国家机器的权威来源于公民授予，由此而产生所谓的民族主义和民主主义。在欧美国家，民族—国家和民主—国家的建构是同步的。而在中国这类后发国家，不仅民族—国家和民主—国家的建构是不同步的，而且会产生矛盾。因为，前者追求的是整体性和强制性，后者则是基于多样性和自主性。那么，对于中国这样的国家来说，在建构民族—国家之后，还有一个民主化的过程，以完成建构民主—国家的任务。而民主化的逻辑起点来自于内在的政治状态和政治行为。政治状态的非均衡性和政治行为的自主性因此被纳入当代中国政治的分析视野，并成为我们理解和透视当代中国民主化进程和特性的基点。

近些年，现代化、全球化浪潮汹涌澎湃，但也出现了大量的浪漫主义想象，以为现代化、全球化就是所有人以同样的方式生活，是一种整体化。其实，现代

* 作者简介：华中师范大学教授、长江学者，中国农村问题研究中心主任。