



贵州民族学院学术文库

GUIZHOU MINZUXUEYUAN XUESHUWENKU

改革 开放三十年来 贵州 政府创新的理论与实践

GAIGEKAIFANG SANSHINIANLAI

GUIZHOUZHENGFU CHUANGXINDELILUNYUSHIJIAN

王国勇 谢治菊 ◎ 著

民族出版社



贵州民族学院学术文库

改革开放三十年来 贵州政府创新的理论与实践

藏书章

王国勇 谢治菊 © 著

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

改革开放三十年来贵州政府创新的理论与实践/王国勇, 谢治菊著. —北京: 民族出版社, 2010.9

(贵州民族学院学术文库/吴大华主编)

ISBN 978 - 7 - 105 - 11151 - 0

I. ①改… II. ①王… ②谢… III. ①地方政府—行政管理—研究—贵州省 IV. ①D625.73

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 187046 号

改革开放三十年来贵州政府创新的理论与实践

著 者: 王国勇 谢治菊

策划编辑: 倩 男

责任编辑: 向 征

封面设计: 晓玉工作室

出版发行: 民族出版社

社 址: 北京市和平里北街 14 号 邮编: 100013

电 话: 010-58130038 (编辑室)

010-64228001 (传 真)

010-64224782 (发行部)

网 址: <http://www.mzpbs.com>

投稿邮箱: gongqianlan@sina.com

印 刷: 北京市迪鑫印刷厂

经 销: 各地新华书店

版 次: 2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月北京第 1 次印刷

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 225 千字

印 张: 8.5

定 价: 32.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 11151 - 0/D·2071 (汉 295)

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

前 言

在当今全球化及现代化的环境下，政府创新被认为是人类实现进步与发展的强大动力。谁进行了政府创新，谁掌握了主动权，谁就能引领时代发展的潮流。无怪乎世界各国政府及地方政府都把政府创新作为政府自身建设的首要任务来抓。近年来，世界上大多数创新型国家已把政府创新提高到了国家战略的高度，构建了有特色的、符合本国经济社会发展特点的国家创新体系与创新文化。我国的高层领导集体也特别重视政府创新，在党的十六大、十七大以及 2008 年的政府工作报告中均有所提及。许多学者对此也作了大量卓有成效的理论研究。在政府创新的基本理论方面，有谢庆奎的《论政府创新》（2005）、俞可平的《建设一个创新型政府》（2006）、周荣桥的《政府创新的理论与实践》（2004）等；在区域创新方面，有陈瑞莲的《论区域公共管理的制度创新》（2005）、王珺的《先行改革地区的政府制度创新行为与过程》（2004）、袁忠的《区划行政模式下地方政府管理的制度缺失及其创新》（2006）、马成良的《贵州政府创新投入保障机制建设问题研究》（2007）等；在政府创新实证研究方面，有俞可平的《中国地方政府创新案例分析报告（2005—2006）》与《中国政府创新蓝皮书 2008》，刘靖华等人的《政府创新：香港特区的实践》（2003），苗月霞的《建设服务型政府的重要探索：地方政府创新实践——以广东省江门市政府创新实践为例》（2006）等。这些研究广泛涉

及政府创新的方方面面，包括政府创新的内涵、特征、作用、动力、困境、问题、对策出路、保障机制等。

在实践方面，中共中央编译局比较政治与经济研究中心和中共中央党校世界政党比较研究中心设立的“中国地方政府创新奖”，对以浙江省温岭市“民主恳谈”、吉林省梨树县村民委员会“海选”为代表的50个政府优秀创新行为进行了表彰，创新的范围涉及政府管理的“透明性、民主性、服务性、法治性”等多个方面。遗憾的是，在获奖的50个创新行为中，贵州只有1个，即获得第一届政府创新奖的“贵阳市人大常委会市民旁听制度”。

改革开放30年以来，贵州各级政府在行政管理体制改革与政府创新方面作了很多有益的尝试，在很大程度上保证了贵州经济、社会的发展。但贵州政府改革与创新的步伐、政府的行政效率还明显滞后于东部地区及其他地区，滞后于企业改革与经济发展的需要，政府管理体制的毛病与弊端也越来越明显，主要表现在管理理念滞后、管理方式单一、职能转变不到位、行政管理成本过高、成本—效益极低、行政性垄断突出、政府职能转变不到位等多个方面。这些弊端大大降低了贵州政府的竞争能力，因此，必须通过有效的改革与创新来提高行政效率、降低行政成本，以获得地方民众强有力的支持和较高的权威；同时，贵州政府创新还有利于强化政府的公共服务职能，促进服务行政的公平高效，优化投资软环境；更重要的是，政府创新能促进贵州经济社会的全面发展，从而提高人民的生活水平。

因此，无论从实践上还是理论上，贵州政府创新的研究都势在必行。2007年年初，林树森省长在省人大第五次会议上所作的《政府工作报告》谈到了政府自身建设，提出了大力推进政府制度创新和管理创新，努力建设法治政府、服务政府、责

任政府和效能政府的目标和任务。要实现这一目标和任务，需要贵州省的理论研究工作者和实际工作者携起手来，共同努力奋斗。然而，目前贵州省无论在政府创新理论研究上还是政府创新实践上，都远远不能满足这一要求。

笔者怀着对贵州这片热土的眷恋，怀着对贵州经济、社会发展面临的问题尤其是政府创新面临问题的深切关注，不揣冒昧，就“改革开放三十年来贵州政府创新的理论与实践”展开较为系统、全面的研究。希望通过该研究能对贵州降低行政管理成本、提高行政管理效率、促进贵州建设服务型政府尽自己的绵薄之力。

本书分为上、下两篇共十二章。上篇为理论分析篇，包括第一章到第七章，着重对政府创新的科学内涵、指导原则及意义，国外、省外政府创新的经验借鉴，贵州政府创新的总目标、重点与难点、动力与困境、路径选择，以及改革开放三十年来政府创新的演变轨迹与未来趋势进行梳理与钩沉。下篇为个案实践篇，包括第八章到第十二章，撷取了诸如“点题公开”、“信访听证制度”、“市民旁听制度”、“公推直选”、“四在农家”、“多彩贵州”等贵州政府创新的典型个案，以此展现贵州政府创新的丰富实践，并就政府创新实践中积累的经验进行总结，对存在的问题进行深刻反思。

目 录

前 言	/ 1
-----	-----

理 论 篇

第一章 政府创新的理论研究	/ 3
---------------	-----

第一节 政府创新的科学内涵	/ 3
第二节 政府创新的指导原则	/12
第三节 政府创新的重大意义	/15

第二章 他山之石：贵州政府创新的经验借鉴	/19
----------------------	-----

第一节 国外政府创新的经验借鉴	/19
第二节 我国地方政府创新的经验借鉴	/29

第三章 贵州政府创新的总目标：建设服务型政府	/41
------------------------	-----

第一节 贵州政府创新的总目标：建设服务型政府	/42
第二节 贵州建设服务型政府所取得的成绩	/43
第三节 贵州建设服务型政府存在的问题	/50
第四节 贵州构建服务型政府的基本途径： 政府创新	/52

第四章 贵州政府创新的重点与难点：公共服务创新 /56

第一节 提供公共服务是政府的基本职能之一 /56

第二节 贵州公共服务的现状令人堪忧 /57

第三节 贵州公共服务缺失的原因 /66

第四节 贵州创新公共服务供给机制、提升公共服务质量与水平的对策建议 /70

第五章 贵州推进政府创新：动力与困境 /75

第一节 贵州推进政府创新的动力 /75

第二节 贵州推进政府创新的困境 /83

第六章 贵州政府创新的路径选择 /98

第一节 转变政府管理模式与政府官员的观念 /98

第二节 积极稳步推进贵州政府自身改革 /101

第三节 加大政府创新的配套制度建设 /106

第四节 大力提升贵州政府创新的能力 /111

第七章 改革开放三十年来行政管理体制改革的回顾与前瞻 /114

第一节 贵州行政管理体制改革回顾 /115

第二节 贵州行政管理体制改革存在的问题 /125

第三节 贵州政府创新前瞻：大部制改革 /135

实践篇

第八章 贵州政府创新的主旋律：政务公开 /161

第一节 政务公开与政府创新 /161

第二节	创新村务公开方式：遵义市红花岗区 村务“点题公开”制度	/162
第三节	创新信访矛盾化解机制： 黔西县“信访听证制度”	/170
第九章	贵州政府创新的核心价值：管理民主	/183
第一节	民主：政府创新的核心价值	/183
第二节	创新公民政治参与渠道：贵阳市 人大常委会“市民旁听制度”	/185
第三节	创新党内民主制度：长顺县“公推直选” 乡（镇）党委书记	/202
第十章	创新新农村建设模式：遵义“四在农家”	/214
第一节	贵州新农村建设水平滞后	/215
第二节	“四在农家”：社会主义新农村 建设的新典范	/215
第三节	“四在农家”的成效	/218
第四节	“四在农家”的启示	/219
第五节	在新农村建设中推进贵州政府创新	/223
第十一章	创新民族文化产业品牌：“多彩贵州”	/225
第一节	贵州政府在民族文化产业发展中的重要作用	/226
第二节	“多彩贵州”：一个崭新的 民族文化品牌	/227
第三节	“多彩贵州”文化品牌的 创建经验及启示	/229
第四节	深化民族文化产业体制改革，推进 贵州政府创新	/235

改革开放三十年来贵州政府创新的理论与实践

第十二章 贵州政府创新的发展趋势 /238

第一节 贵州政府创新的经验 /238

第二节 改革开放三十年贵州政府创新的不足 /243

第三节 贵州政府创新的趋势 /247

附录：历届中国地方政府创新奖获奖名单 /252

主要参考文献 /258

后 记 /263

理 论 篇

第一章 政府创新的理论研究

第一节 政府创新的科学内涵

一、政府的含义

何为政府？中外学者对这个问题进行了多方面的研究与讨论。我国学者一般从广义和狭义上理解和使用政府概念。如中国改革开放恢复重建政治学以后，由赵宝煦先生主编的第一本政治学教科书《政治学概论》中就明确地指出：“政府一词，历来就有广义和狭义两种不同的解释。在资本主义世界，实行总统制的国家，政府通常是指中央和地方政府全部的立法、行政和司法机关。这就是所谓广义的解释。在实行议会内阁制的国家，政府通常是指中央和地方的行政机关。这就是所谓狭义的解释。”^① 赵先生关于政府的这个界定在中国政治学界产生了比较广泛的共识和影响。

值得一提的是，国内学者关于政府的狭义解释几乎没有大的分歧，而对于广义政府的解释则存在着较大分歧，主要表现在：一些学者将对政府概念的界定从国家机关的立法、司法、

^① 赵宝煦主编：《政治学概论》，103页，北京，北京大学出版社，1982。

行政机关扩大到所有国家机关，包括军队、警察等暴力机构，如芮明春主编的《政府学》，高民政主编的《中国政府与政治》等就是持这种解释。另一些学者则将政府的概念界定从国家机关扩大到国家机构以外的社会领域。这里又有三种情形：一种是把政府 = 国家 + 社团 + 民间组织 + 社区政治机构，如辛向阳在《红墙决策：中国政府机构改革深层起因》一书中关于政府的五级定义的前两级定义就是如此。另一种是把中国共产党纳入中国政府定义之中，如王敬松著《中华人民共和国政府与政治》一书就基于中国政府的特殊结构，把中国共产党放在了广义的政府之中；胡伟著《政府过程》一书认为，共产党组织是当代中国政府机构的核心，无论就广义的政府还是狭义的政府都是如此；朱光磊著《当代中国政府过程》一书主张政府等于国家机构的总体与执政党之和，认为这反映了当代中国的实质。第三种是提出更大的政府概念，它超越了国家机构的总体与执政党之和，而提出“政府体系”概念，并主张用“政府体系”概念等同或取代政府概念，如由曹沛霖、林尚立教授等编著的《当代中国政府理论研究丛书》在总论中就使用了“政府体系”概念，作者把政府体系优化的基本组成概括为 10 个方面；陈红太研究员认为“政府体系”这一概念是一个非常宽泛的概念，它是对当代中国政治组织及其相互关系、或制度、体制的极高度的逻辑概括，认为应该用“政府体系”的概念替代“政府”概念。^①然而，笔者认为，“政府”与“政府体系”、政府与政党是既有联系又有区别的概念，不能简单等同。虽然过去和现在仍然在一定范围和程度上还存在着“党政不分”、“政企不分”、“政事不分”等现象，但是随着改革开放和社会主义市场经济向纵深发展，这些现象会逐步淡出政府，做到各自相

^① 参见陈红太：《当代中国政府体系》，5 页，北京，华文出版社，2001。

对独立，各就各位，各司其职，各务正业，逐步理顺党政关系，通过政府创新逐步达到“解放政府”的目的。

作为本书的核心概念，我们有必要而且必须对贵州政府的概念作出解释。笔者认为，贵州政府是一个广义的概念，是指贵州省内所有拥有公共权力的行政机关、立法机关、司法机关及其他公共部门，既包括较高层次的省、市（州）级的政府，也包括直接对基层进行管理的县（市、区）、乡（镇）政府，甚至在一定程度上还包括法律法规授权的公共组织及依法成立的派出机关，如街道办事处等。为了简化表达，本书统一简称贵州政府。

二、创新的含义及特征

对于创新的系统研究是从约瑟夫·熊彼特开始的。他在1939年出版的《商业循环》一书中通过区分“创新”（Innovation）与“创造”（Invention），明确了“创新”在经济领域中的含义。政治学者在研究政治领域中的创新时也基本上继承了熊彼特的逻辑。墨尔把创新界定为“成功地引入一种新的可利用的手段或者可实现的目的”。如果说创造意味着产生新的东西的话，那创新就是利用新的东西。阿舒勒等人提出，创新就是“崭新的行为”，是由两个要素组成的：新观念及其实践表现。巴西政府制度创新与管理创新项目主任彼得·斯宾克通过调查指出，对于政府官员来说，创新首先是能够取得成效的行动。^①归纳这些定义不难看出，所谓创新就是将新的观念和方法付诸实践，创造出与现存事物不同的新东西，是能够解决具体问题

^① 转引自杨雪冬：《政府创新与中国的实践》，载《学习时报》，2007年11月19日。

的新的手段、措施、方法以及制度的总和。创新有两个要素：一是“崭新性”；二是“实践性”。

与其他人类行为相比，创新行为有许多明显的特征。

第一，创新是一种创造性的行为，发现、发明、制造与现存事物不同的新生事物，是创新的本质特征。创新不是对事物进行表面的或形式上的翻新，也不是对现存事物作轻微的变动，而是一种实质性的变革和改善。所以，创新的过程其实也是一个持续不断地对现状进行革新的过程，以便达到更高的目标，上升到更高的水平。

第二，创新是一种学习。创新者把自己的新观念、新方法应用于实际的过程是一个不断学习的过程。在这个过程中，创新者总是密切注意实际情况的变化，及时更新自己的观念和方法。从另一个角度看，创新行为具有可学习性，即可以被其他的个人或群体学习和推广，在更大的范围内得到应用和普及。

第三，创新是一种自觉的行为。创新的动力最终来自人类趋向社会进步的内在冲动，具有深刻的自觉性。创新的过程是创新者对现状的一种自觉的变革过程。任何强制的、命令的行为只能产生服从和模仿，而不会有真正意义上的创新。

第四，创新是一种系统性的行为。从单个创新行为看，创新的产生有一个逻辑体系。有人形象地为创新行为开列了这样一个系谱：社会现实中存在着革新现状的需要和机会→个人或群体产生出强烈的发明、革新欲望和冲动→社会为创新者提供良好的外部环境→发明新的观念、思路、方法、技术、工具、制度等→在社会中推广应用上述发明、革新。从社会整体看，各个领域中的创新是相互关联的。科学的发现可能导致技术的革新，技术的革新可能推动经济的发展，经济的发展可能导致经济制度的转变，经济体制的转变可能导致政治体制的变革，如此等等。

第五，创新是一种风险行为，需要极大的勇气。创新是做人前人未做的事情，是对现状的革新，没有现成的经验可供参考，极可能达不到改善现状的期望值，使创新最终流于失败或无效。此外，创新的成本也可能很高，以致得不偿失。所以，创新未必失败，但也未必总是成功，任何创新者都必须有足够的勇气承担风险成本。

此外，创新还具有一些其他的特征。加拿大众议院听证报告从另一个角度列举了创新的五个特征：“第一，创新并非同时就产生困境；产生并维护创新需要人们的努力。第二，在剧烈的变革时期，为静止不变而设计的创新将导致混乱、困境、失控和价值冲突。第三，产生、坚持、传播和维护创新，需要努力思考和努力工作。第四，创新不是命令的产物，而源于人民和社群的创造力、奉献和执著。最后，某些行为能够培植创新，人们可以鉴别、学习和应用这些行为。”^①

三、政府创新的科学内涵

关于政府创新的涵义，目前学术界有两种看法：一种是直接界定“政府创新”的概念。如俞可平认为，政府创新就是各级公共权力机关为了增进公共利益或提高行政效率而进行的创造性改革。党政机关及其职能部门及拥有公共权力的工会、共青团、妇联等群团组织都是政府创新的主体。^② 谢庆奎认为，政府创新就是在不断积累的基础上，探索适应新环境变化和新

^① 《加拿大众议院听证报告》第5部分《一个创新的社会及政府的作用》，1994。
转引自俞可平：《创新：社会进步的动力源》，载《马克思主义与现实》，2000（4）。

^② 参见俞可平：《论政府创新与的若干基本问题》，载《新华文摘》，2005（19）。