

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

政
治
建
设
卷



现代政府建设

CONSTRUCTION OF
MODERN GOVERNMENT

李军鹏 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



“十三五”国家重点出版物出版规划项目

政治
建设
卷

现代政府建设

CONSTRUCTION OF
MODERN GOVERNMENT

李军鹏 著

GD 02296401

国财经出版传媒集团
经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

现代政府建设/李军鹏著. —北京: 经济科学出版社,
2017. 9

(中国道路·政治建设卷)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8474 - 7

I. ①现… II. ①李… III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 233463 号

责任编辑: 段小青

责任校对: 杨 海

责任印制: 李 鹏

现代政府建设

李军鹏 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 18.5 印张 240000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8474 - 7 定价: 56.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

《中国道路》丛书编委会

顾 问：魏礼群 马建堂 许宏才

总 主 编：顾海良

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

马建堂	王天义	吕 政	向春玲
陈江生	季 明	季正聚	竺彩华
周法兴	赵建军	姜 辉	顾海良
高 飞	黄泰岩	魏礼群	魏海生

政治建设卷

主 编：魏礼群 马建堂

《中国道路》丛书审读委员会

主 任：吕 萍

委 员：（按姓氏笔画为序）

刘明晖 李洪波 陈迈利 柳 敏

总 序

中国道路就是中国特色社会主义道路。习近平总书记指出，“中国特色社会主义这条道路来之不易，它是在改革开放三十多年的伟大实践中走出来的，是在中华人民共和国成立六十多年的持续探索中走出来的，是在对近代以来一百七十多年中华民族发展历程的深刻总结中走出来的，是在对中华民族五千多年悠久文明的传承中走出来的，具有深厚的历史渊源和广泛的现实基础”。

道路决定命运。中国道路是发展中国、富强中国之路，是一条实现中华民族伟大复兴中国梦的人间正道、康庄大道。要增强中国道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，确保中国特色社会主义道路沿着正确方向胜利前进。《中国道路》丛书，就是以此为主旨，对中国道路的实践、成就和经验，以及历史、现实与未来，分卷分册作出全景式展示。

丛书按主题分作十卷百册。十卷的主题分别为：经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、国防与军队建设、外交与国际战略、党的领导和建设、马克思主义中国化、世界对中国道路评价。每卷按分卷主题的具体内容分为若干册，各册对实践探索、改革历程、发展成效、经验总结、理论创新等方面问题作出阐释。在阐释中，以改革开放近40年伟大实践为主要内容，结合新中国成立60多年的持续探索，对中华民族近代以来发展历程以及悠久文明传承进行总结，既有强烈的时代感，又有深刻的历史感召力和面向未来的震撼力。

丛书整体策划，分卷作业。在写作风格上注重历史与现实、理论与实践、国内与国际结合，注重对中国道路的实践与经验、过程与理论作出求实、求真、求新的阐释，注重对中国道路作出富有特色的、令人信服的国际表达，注重对中国道路为发展中国家走向现代化和为解决人类问题所贡献的“中国智慧”和“中国方案”的阐释。

在新中国成立特别是改革开放以来我国发展取得重大成就的基础上，近代以来久经磨难的中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃，中国特色社会主义焕发出强大生机活力并进入了新的发展阶段，中国特色社会主义道路不断拓展并处在新的历史起点。在这新的发展阶段和新的历史起点上，中国财经出版传媒集团经济科学出版社精心策划、组织编写《中国道路》丛书有着更为显著的、重要的理论意义和现实意义。

《中国道路》丛书 2015 年策划启动，首批于 2017 年推出，其余各册将于 2018 年、2019 年陆续推出。丛书列入“十三五”国家重点出版物出版规划项目、国家主题出版重点出版物和“90 种迎接党的十九大精品出版选题”。

《中国道路》丛书编委会
2017 年 9 月

目 录

第一章 现代政府理论与实践	1
一、现代化与现代性理论 /	1
二、现代政府建设的发展过程 /	9
三、西方现代政府理论的发展 /	24
四、国内现代政府理论研究的进展 /	43
五、现代政府的“现代性” /	53
第二章 中国现代政府建设的基本理论	57
一、马克思主义关于现代政府的理论 /	57
二、邓小平关于现代化与现代政府建设的理论 /	63
三、习近平总书记关于国家治理现代化与中国现代 政府建设的系列重要讲话精神 /	71
第三章 中国现代政府建设的过程与经验	87
一、中国现代政府建设的发展过程 /	87
二、中国现代政府建设的发展方向 /	96
三、中国现代政府建设的基本经验 /	101

第四章 中国现代政府建设的主要领域 107

- 一、加快政府职能转变 / 107
- 二、优化政府组织结构 / 120
- 三、健全政府运行机制 / 125
- 四、推进法治政府建设和制度建设 / 130
- 五、创新政府管理与服务方式 / 138

第五章 国家治理体系现代化视域下的 现代政府建设 149

- 一、国家治理体系现代化与现代政府建设 / 149
- 二、国家治理功能现代化与政府职能现代化 / 153
- 三、国家治理主体现代化与公共组织结构现代化 / 158
- 四、国家治理制度现代化与政府制度现代化 / 162
- 五、国家治理机制现代化与政府运行机制现代化 / 165
- 六、国家治理方式现代化与政府管理方式现代化 / 168

第六章 进一步推进中国现代政府建设 172

- 一、中国现代政府建设进展的基本评估 / 172
- 二、进一步推进中国现代政府建设的目标与任务 / 179
- 三、进一步推进中国现代政府建设的对策措施 / 181

第七章 中国现代政府建设的若干重要专题 190

- 一、完善现代行政审批制度 / 190
- 二、全面推行现代政府权力清单制度 / 202
- 三、正确处理法治与现代行政的关系，建设现代
法治政府 / 215
- 四、建立与完善现代政府问责制度 / 228

五、建立健全现代政府购买公共服务制度 / 237

六、建立健全现代公私合作机制 / 262

参考文献 / 275

第一章

现代政府理论与实践

现代政府的出现是世界范围内现代化进程的必然结果。政府管理现代化既是现代化的重要内容，也是现代化的重要促进因素。随着现代化的不断发展，现代政府的现代性内涵不断演变，现代政府改革实践的经验不断丰富，现代政府的理论研究也不断深入发展。

一、现代化与现代性理论

现代化进程是经济社会形态从农业社会向工业社会整体变迁、再由工业社会向信息社会整体变迁并将向更高经济社会形态不断变迁的发展过程。纵观世界范围内已然发生的整个现代化过程，大体经过了两个发展阶段：第一个阶段是从农业社会向工业社会的整体变迁过程，这一变迁被称为第一次现代化；第二个阶段是从工业社会向信息社会或知识经济社会的变迁过程，这一过程被称为第二次现代化或后现代化。在这两次现代化过程中，“现代性”的内涵也发生了相应变化。

（一）第一次现代化与现代性

现代化就是从传统社会向现代社会的转化，它首先起源于西

欧，后来逐步扩展至欧洲其他地区、北美、东亚及世界其他国家与地区。在工业化时代，现代化指的是从农业社会向工业社会转变的一系列过程。学术界将从农业社会向工业社会的整体变迁过程称为第一次现代化。亨廷顿认为现代化是一个革命性的、复杂的、系统的、全球性的、长期的、阶段性的、趋同的、不可逆的与进步的过程，他指出，现代化是从传统社会转向现代社会的人类生活方式的整体变革与模式转变，涉及人类思想与行为等所有领域的深刻变化，包括了工业化、城市化、民主化、知识化、世俗化、社会流动等诸多方面的内容，“现代化包括工业化、城市化，以及识字率、教育水平、富裕程度、社会动员程度的提高和更复杂的、更多样化的职业结构。”^①

在对第一次现代化的探讨中，“现代性”（modernity）、“现代化”（modernization）、现代社会概念相继出现。“现代性”概念一般认为是法国文学家夏尔·波德莱尔（Charles Baudelaire）首先使用的，指称现代社会中人与事物所具有的某些品格、状态与性质。“现代化”（modernization）概念则是20世纪40年代才出现的，指称从传统社会或“前现代”社会向“现代”社会转变的动态过程，也就是不断获得“现代性”、摒弃“传统性”的过程。“现代社会”则是指充满了“现代性”的社会，其反义词是“传统社会”或“前现代社会”。这三个概念的相互关系是：“现代性”指现代化所具有的实质内容，现代社会指现代化所要达到的转型目标，现代化则指获得“现代性”、向现代社会转型的过程。

现代化研究者从不同的角度对现代化进程进行了深入研究，提出了现代化的不同取向。一是现代化的社会变迁取向，主要揭示现代化在社会方面引发的变迁。一些学者将现代化界定为从农

^① [美] 塞缪尔·亨廷顿：《现代化——理论与历史经验的再探讨》，罗荣渠编译，上海译文出版社1993年版，第5页。

业社会向工业社会转变的过程。例如，塔尔科特·帕森斯（Talcott Parsons）认为传统社会是一个“传统的没有分化的集体主义取向的社会系统”，现代社会是一个“现代的经过高度分化而又重新整合的个人主义取向的社会系统”，包括了市场体制、权威性和条理性的政治复合体、普遍性的法治、胜任的行政机关、社会团体与利益集团、公民权，等等。一般认为，帕森斯的现代化研究标志着现代性概念的确立与现代化理论的正式形成。^① 二是现代化的文化取向，主要揭示现代化在文化方面引发的变迁。一些学者将现代化理解为“世俗化”与“理性化”的过程。很多西方学者都将理性化作为现代社会与现代人的最主要特征，将现代化归结为理性化，认为人类社会向着现代社会的变迁过程就是社会生活的“理性化”过程，人类社会的发展实质上就是从世袭制度向理性制度的转变过程。如爱德华·希尔斯（Edward Shils）将“理性化”视为“现代性”的同义语，认为“现代的意味着理性的和理性化的”。^② 法国启蒙运动思想家将理性视为思想和行动的基础。诚如恩格斯所说：“宗教、自然观、社会、国家制度，一切都受到了最无情的批判；一切都必须在理性的法庭面前为自己的存在作辩护或者放弃存在的权利。思维着的知性成了衡量一切的唯一尺度。”^③ 三是现代化的人本取向，主要揭示现代化对人的影响。一些学者认为“现代化首先是人的现代化”。著名社会学家英格尔斯（Alex Inkeles）认为人的现代性主要包括如下特征：愿意接受新的经验，随时准备接受社会变迁，勇于表达意见并且尊重别人的意见，收集信息，现在和未来取向，注重效率，有计划，注重工艺技能的价值，渴望教育和职业，了解生产过程，等等。四是现代化的经济发展取向，主要揭

① 谢立中、孙立平：《20世纪西方现代化理论文选》，上海三联书店2002年版，第48~49页。

② [美] 爱德华·希尔斯：《论传统》，上海人民出版社1991年版，第386页。

③ 《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社1995年版，第719~720页。

示现代化在经济方面引发的变迁。一些西方经济学家把现代化主要理解为工业化和城市化，工业化、城市化与现代化一起构成了工业社会的基本形态。在工业化时代，现代化的最主要标志无疑是工业化、城市化。五是现代化的政治发展取向，主要揭示现代化对政治与政府管理的影响。一些西方学者将政治现代性理解为政治权威的理性化、政治功能的分化与政治参与的扩大。这些现代化的不同取向揭示了现代化从工业领域不断向经济、社会、政治、文化、人格等各个领域扩散的过程。正如罗荣渠所言：“从历史的角度来透视，广义而言，现代化作为一个世界性的历史过程，是指人类社会从工业革命以来所经历的一场急剧变革，这一变革以工业化为推动力，导致传统的农业社会向现代工业社会的全球性的大转变过程，它使工业主义渗透到经济、政治、文化、思想各个领域，引起深刻的相应的变化。”^①

现代化的实质内容是现代性，因而，现代性研究构成了现代化研究的核心内容。一般而言，现代性是在文艺复兴之后启蒙运动的过程中不断产生与形成的，在对宗教迷信进行批判的过程中，产生了理性、主体性、自由、平等等现代性的意识与观念，为现代化的发展奠定了思想基础。西方学者一般将现代性的实现阶段界定为中世纪结束和文艺复兴以来的近现代时期。吉登斯认为：“现代性谓指大约从17世纪的欧洲起源，而后程度不同地在世界范围内产生影响的一种社会生活或组织的模式。”^② 吉登斯在一次访谈中谈道：“在其最简单的形式中，现代性是现代社会或工业文明的缩略语。”^③

与现代化研究的不同取向相对应，现代化研究者对“现代

① 罗荣渠：《现代化新论续篇：东亚和中国的现代化进程》，北京大学出版社1997年版，第7页。

② Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, California: Stanford University Press, 1991, P. 1.

③ [英] 安东尼·吉登斯、克里斯多弗·皮尔森：《现代性——吉登斯访谈录》，新华出版社2001年版，第69页。

性”的界定也具有不同的取向。从20世纪50年代起,现代化理论逐步成为世界发展理论的主流学派,这种现代化理念分析了工业社会的“现代性”与农业社会的“传统性”的本质差异,认为现代社会的现代性主要体现在文化现代性、社会现代性、人格现代性、经济现代性、政治现代性等方面。西方学者普遍将现代性的基本特征理解为理性化、工业化、民主化、城市化、科层化、世俗化等方面,分别从文化现代性或观念现代性、社会生活现代性、人格现代性、经济现代性、政治现代性或政府管理现代性的视角对现代性进行了审视与考察,这些考察分别对应着文化现代化或观念现代化、社会现代化、人格现代化、经济现代化、政治现代化与政府管理现代化。

一是文化现代性或观念现代性。现代性强调理性、自由、竞争与效率等价值观念。西方学者认为,现代性首先是精神领域的现代特质。现代化的过程是一个从传统社会向现代社会转型的过程,这一过程涉及观念、经济、社会、政治、政府管理、文化等诸多层面,是一个从精神到物质、从文化到制度、从公共领域到私人领域的全方位的整体性变革。这一变革首先来自精神领域,也就是人从中世纪的束缚中挣脱出来而成为独立、自由的人的精神过程,也就是现代精神与现代价值确立的过程。黑格尔认为:“一般说来,现代世界是以主观性的自由为其原则的,这就是说,存在于精神整体中的一切本质的方面,都在发展过程各达到它们的权利。”^①现代精神的灵魂是理性化。哈贝马斯指出:“现代性必须根据自己所剩下的唯一的权威,即理性,来巩固自己的地位。”^②从本质上看,现代化是人类社会的一次巨大变化,是理性发展的高级阶段。

二是社会现代性。现代社会是高度分化、流动率高、城市化

① [德] 黑格尔:《法哲学原理》,商务印书馆1961年版,第53、291页。

② [德] 哈贝马斯:《后民族结构》,上海人民出版社2002年版,第180页。

的社会。将文化领域的理性化扩展到社会领域，就是社会的理化或者社会功能专门化。尼格尔·多德认为：“在现代性社会理论中，有关现代社会的起源、出现与发展的理论关注的是社会分化，或社会功能专门化。这是一种理性化，它在理性和工具效率间建立起了清晰的联系。”^①

三是人格现代性。现代社会的公民具有高度理性与开放性，乐于参与公共事务。理性的核心是主体自由。哈贝马斯认为，“自我决定”和“自我实现”的自由是“现代性的标准基础”。^② 哈贝马斯进一步认为：“现代的首要特征在于主体自由。这在社会里表现为主体受私法保护，合理追逐自己的兴趣游刃有余；在国家范围内表现为原则上（每个人）都有平等参与建构政治意志的权利；在个人身上表现为道德自律和自我实现；在与这一私人领域密切相关的公共领域里最终表现为围绕着习得反思文化所展开的教化过程。”^③ 20 世纪 70 年代，美国社会学家英格尔斯提出来了现代化的十个标准，这些标准包括人均 GDP、成人识字率、人口自然增长率等，这是工业化时代对现代化的基本要求。

四是经济现代性。工业和服务业在现代经济产业结构中占据主导地位，而农业社会则是第一产业占据主导地位。吉登斯将现代性看作是后封建的欧洲建立的一种“后传统的秩序”，这一秩序在 20 世纪逐步成为一种具有世界性影响的组织模式与社会生活方式；因而，现代性就是“工业化的世界”。^④

五是政治现代性与政府管理现代性。官僚制普遍发展，实行法治，公民广泛参与政治事务。

① [英] 尼格尔·多德：《社会理论与现代性》，社会科学文献出版社 2002 年版，第 7 页。

② 《现代性的地平线——哈贝马斯访谈录》，上海人民出版社 1997 年版，第 124 页。

③ [德] 哈贝马斯：《现代性的哲学话语》，译林出版社 2004 年版，第 96 页。

④ [英] 吉登斯：《现代性与自我认同》，三联书店 1998 年版，第 3～16 页。

（二）第二次现代化与后现代性

20 世纪 70 年代末开始，西方国家开始从整体上进入到后现代化阶段，也就是信息化与知识经济阶段。信息化时代的现代化，主要的标志则包括了信息化、后工业化、城市化、集约化、生态化、全球化，等等。美国学者丹尼尔·贝尔（Daniel Bell）在 1973 年出版的《后工业社会的来临》一书中系统地论述了“后工业社会”现象，将后工业社会概括为五个方面：“（1）在经济方面：从产品生产经济转变为服务性经济；（2）在职业分布方面：专业与技术人员阶级处于主导地位；（3）中轴原理：理论知识处于中心地位，它是社会革新与制定政策的源泉；（4）未来的方向：控制技术发展，对技术进行鉴定；（5）制定决策：创造新的‘智能技术’。”^① 从工业社会向后工业社会的整体变迁，被西方学者称为后现代化，或第二次现代化阶段。

后现代化时期，随着现代化进程不断发展，工业化时代的现代性在实现过程中的负面效应不断呈现，对社会与生态环境造成的破坏性影响不断加深。西方学者深刻认识到工业社会所带来的种种问题，并对工业化时代的“现代性”进行了深刻的反思。因而，从 20 世纪 60 年代以来，西方国家出现了所谓的“后现代主义”，并在 20 世纪 70 年代末开始风行西方世界。后现代主义的主要目的是对现代性进行深入反思与批判。

后现代主义对工业社会中存在着的技术统治现象进行了批判，认为现代主义对“主体性”的强调导致了人对自然干预与控制的合理化。哈贝马斯指出：“在现代性话语中，反对者提出了指责，从黑格尔、马克思到尼采和海德格尔，从巴塔耶、拉康（J. Lacan）到福柯和德里达，这种指责没有任何实质性的变化，

^① [美] 丹尼尔·贝尔：《后工业社会的来临——对社会预测的一项探索》，商务印书馆 1984 年版，第 15 页。