

主编 / 刘俊生

政府治理
理论与实践

黑龙江人民出版社

政府治理理论与实践

主 编 刘俊生

副主编 马建川 翟校义

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府治理理论与实践/刘俊生著. —哈尔滨:黑龙江
人民出版社,2006

ISBN 7-207-07105-1

I. 政... II. 刘... III. 国家行政机关
—行政管理—研究—IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 103862 号

责任编辑:魏杰恒 汤克白

封面设计:李梅

政府治理理论与实践

主 编 刘俊生

副主编 马建川 翟校义

出 版 者 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼

邮 编 150008

网 址 www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net

印 刷 哈尔滨禹嘉商务印刷有限责任公司

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 18

字 数 450 000

版 次 2006年8月第1版 2006年8月第1次印刷

书 号 ISBN 7-207-07105-1/D·919

定价:28.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

总序

中国政法大学政治与公共管理学院已经走过了二十年历程，从只有一个系、一个政治学本科专业和一个政治学理论硕士点，发展到今天拥有四个系所，四个本科专业（政治学、国际政治、行政管理、公共事业管理）、八个硕士点（政治学理论、中外政治制度、国际关系、国际政治、外交学、科学社会主义与国际共产主义运动、行政管理、公共管理），以及政治学理论和中外政治制度两个博士点的学科齐全的学院。成绩是毋庸置疑的。在这些成绩中，最令人高兴的是，我们已经开始形成自身的学科特色与优势，从而为学科的进一步发展提供了坚实的基础和明确的方向。

呈现在大家面前的这批学术著作，就是我院教师凝聚学科方向，突出学科特色，促进学科发展的研究结晶，也是我们实施“全球化进程中的政治发展与政府治理”这一“211工程”项目的具体成果。在这批成果中，既包括几次学术研讨会的论文集，也包括不同研究领域的学术专著。从这些研究成果中不难发现，我院学科建设的着力点是：其一，中外政治思想与政治文化。对文明与文化的关注，是增强当代人类社会生活人文内涵的客观要求。通过对中外政治思想与政治文化的系统梳理和比较研究，特别是对当代公民文化的研究，可以促进我国政治文明建设，推进我国政治发展，为构建和谐社会提供理论支持；其二，全球化、全球问题与当代国际关系。全球化是21世纪的主题，面对日益相互依存的世界，面对威胁人类生存的全球性问题，如何认识和处理当代国际关系，确立中国的对外战略，显然，这些新的挑战与问题，需要我们予以

学理的探究,从而为构建和谐世界做出理论贡献;其三,政府治理与公共管理。应当说,到目前为止,政府与市场仍是人类社会管理与运行的两种基本机制。但是,由于政府与市场均有其缺欠,所以,来自社会的自我管理正在成为第三种方式和力量,并带动着传统政府管理的变革。因此,以治理和公民社会为新的研究视角,重新审视人类公共事务的管理,深化政府改革和整个公共事务管理的变革,就成为政治制度与公共管理研究中最富有时代精神的课题。

学科的建设与发展是一个长期积累、渐进的过程,来不得半点虚假与含糊。我们愿以这批研究成果为新的起点,兢兢业业、扎扎实实地推进学科建设的发展。我们深知,只有加倍努力,才能使中国政法大学政治与公共管理学院以其鲜明的学科特色和优秀的研究成果,对我国政治学与公共管理学科的发展做出独特的贡献。

蔡拓

2006年7月10日

目 录

总序

和谐社会与政府能力建设 石亚军 (1)

“自委会 + 公共服务公司”: 乡镇治理体制改革的

第四种模式 胡象明 蒋雪菲 (37)

关于社区行政化倾向的思考 潘小娟 (50)

民主制度与政府治理 鲁照旺 (60)

政府预算改革与中国民主政治建设 温来成 (84)

电子政府的治理范式研究 翟校义 (90)

论国家在反工作歧视中的作用 李 环 (111)

政府社会建设能力的提升: 机制创新对策

分析 李程伟 (127)

洛克和卢梭的契约政府理论比较 胡叔宝 (140)

论我国的组织化公民参与: 以社团为主体 褚松燕 (156)

认同政治与国家的衰落 吕 芳 殷存毅 (177)

论我国公共政策在经济体制转型中的问题及

对策 梅燕京 (196)

授权的艺术 商 磊 (208)

政府治理在服务业发展中的作用 张淑君 (228)

中国现代化进程中乡村社区意识之阻滞因素

——基于五份乡村社区研究文献的共性

分析	张永理 王成俊 (240)
公共权力与服务理念：冲突抑或和谐	刘 星 (280)
社会转型中的政府治理模式变迁	王冬芳 (292)
服务型政府的制度设计：从抑制政府自利性的 视角	王丽莉 (303)
全球化与福利国家的社会政策	任丙强 (313)
浅谈政府治理	周 丽 (338)
论我国政府在劳动关系中所发挥作用的不足 及完善	谷秉秉 (353)
从现阶段房价调控看地方政府的经济学	于媛媛 (365)
从统治到治理：和谐社会背景下的政府 职能转变	张志强 (377)
中国假日经济政策的经济分析及调整初探	李灵芝 (393)
和谐社会理念中的法治政府的构建路径分析	梅云凯 (405)
和谐社会视野下公共服务型政府的建构	高 鹏 (415)
和谐社会中政府与非政府组织之间的机制 构建	申永亮 (434)
培育社会整体公共精神 构建真正的和谐 社会	刘 迪 (448)
浅论城市规划的权威性	祝广庆 (456)
浅议美国公共部门集体谈判制度	欧阳帆 (465)
治理善治理念与服务型政府的契合	富莹莹 (481)
社会主义和谐社会建设面临五个主要难题	寻 梁 (488)
试论城市外来流动人口的社区治理模式： 以北京为例	孙 璐 (500)
杀人偿命与欠债还钱——试论新制度经济学视角下	

政府的和谐治理	赖贱明 (515)
政府再分配职能的负效应：机制解析与对策	
思考	张 江 (527)
政府治理与和谐社会——从和谐的对立角度谈	
政府管理机制的创新和和谐社会的构建	杨维东 (541)
治理理论与制度移植的双重逻辑	夏 璞 (552)
中美政府规制改革动因之比较	耿 云 (563)

和谐社会与政府能力建设^{*}

中国政法大学 石亚军

【摘要】本文从中西方理论资源和马克思主义理论资源分析入手，阐述了和谐社会的基本含义和本质特征，进而提出政府在建设和谐社会中的主要作为应该是建构并主导社会公共价值、建构并力行社会公共规则、协调并均衡社会关系以及提供并发展社会公共服务，进而分析了政府应该提高自己的驾驭科学发展大局的能力、以人为本的社会治理能力、能动处理公共危机的能力、自我调整的能力以及协调国际事务的能力，在此基础上提出了从政府绩效评价、破除体制障碍、健全利益协调机制、健全社会组织机制、合理划分中的职责、健全应急机制以及强化权力制约等方面建设政府能力的对策建议。

【关键词】和谐社会；政府能力；对策建议。

为实现党的十六大提出的全面建设社会主义小康社会的宏伟蓝图，2004年，党的十六届四中全会在我国人均GDP突破1000

* 本文是中国政法大学党委书记、博士生导师石亚军教授主持的2005年中国行政管理学会重点项目的结项报告，参加成员有刘俊生、张生、李程维和常宝国。

美元，社会发展进入高速度推进和高风险挑战共存的阶段，及时提出构建社会主义和谐社会的战略目标和提高构建社会主义和谐社会能力的战略要求。在社会发展阶段和党的十六届四中全会精神的联系中，社会主义和谐社会的本质内涵、政府在构建和谐社会中应有的作为、政府与和谐社会相适应的执政能力、加强政府能力建设的对策建议等问题，成为贯彻十六大方针，深化政府改革的研究焦点。

一、社会主义和谐社会的基本含义与本质特征

（一）和谐社会的理论资源与基本含义

1. 理论资源

西方有关“和谐”理论。古希腊时期，柏拉图在《理想国》一书中主张在理想国内，各个阶层的人应该如同人的各部分器官，各司其职，协调和谐。黑格尔认为各因素的协调一致就是和谐。19世纪空想社会主义思想家傅立叶曾预言，不合理不公正的现存社会制度终将被新的和谐制度、和谐社会所取代。魏特林则直接把资本主义称为病态社会，把社会主义称为“和谐与自由的社会”。

现代西方社会有关和谐的理论学说主要有三种：

一是以社会学家 T. 帕森斯和 V. 帕雷托为代表的社会均衡论 (Theory of social equilibrium)。认为在社会系统内部有一套维系、保持、调试和修复社会均衡状态的整合机制，一旦社会系统内部产生失调时，其它部分会自动予以调节，从而使社会系统重新回转到均衡状态。平衡是社会的常态，而变迁是暂时的，变迁最终是为了实现平衡。

二是以人类学家 R. 本尼迪克特和心理学家 A. 马斯洛为代表的协和社会论 (concord Society)。认为社会应当是为了共同利

益而互相合作，协调行动的社会，提出“高协和”和“低协和”概念。“高协和”社会是指人们和睦相处，合作共事，财富的分配大体上是平均的；而“低协和”社会则是人们彼此仇恨，动辄争斗，在财富的分配上往往是两极分化^①。

三是以 V. 贝塔朗非为代表的社会系统论。认为人类社会是一个复杂的大系统，相互交叉和渗透，形成错综复杂的网络，把个人或群体为了达到既定的目标，不断调节自己行为的过程，称作“社会系统的反馈过程”。

如上三种理论从不同角度论证和丰富了和谐理论，社会均衡论突出了社会的内部稳定机制，协和社会论说明了社会的协作规范，社会系统论则强调了社会在均衡与协作中的“变迁”与“发展”。

中国传统文化中的“和谐”理念，中国传统文化中有着丰富的“和谐”理念。据考证，和谐思想最早出现在《国语》一书中。孔子主张“致中和”，道家主张“合异以为同”，董仲舒主张“天人合一”，说明追求和谐是中国传统文化的重要特征。哲学家张立文在《和合哲学》一书中系统梳理了中国传统哲学中“天道”与“人道”近百个范畴，认为“和合”思想是中华民族的民族精神^②。有的学者将中国古代文化传统中的“和谐”理念归纳为多样的统一，关系的协调，力量的平衡和功能的优化。

马克思主义关于“和谐社会”的论述。马克思把共产主义定义为“人和自然界之间、人和人之间的矛盾的真正解决”，恩格斯也把共产主义称为“人类同自然的和解以及人类本身的和

① 邓伟志：《和谐社会笔记》第 12—13 页。

② 张立文：《和合哲学论》第 5 页，人民出版社 2004 年版。

解”。马克思主义创始人对资本主义社会异化、剥削、压迫、贫富分化等不公平现象的批判，对平等、自由、富裕、解放的阐释，都不同程度体现了“和谐社会”的理想追求。

2. 基本含义

和谐社会的含义。关于和谐社会含义的理解，目前理论界有四种代表性的观点^①：

观点一认为：从系统论的角度看，和谐社会就是社会系统中的各个部分、各个要素处于一种相互协调的状态。

观点二认为：从社会学的角度看，和谐社会是良性运行和协调发展的社会，是全体人民各尽所能，各得其所而又和谐相处的社会。

观点三认为：和谐社会是一种有层次的和谐，其核心层是人與人之间关系的和谐，是人与人的和睦相处。

观点四认为：和谐社会有广义、狭义之分。广义的和谐社会指社会同一切与自身相关的事情保持一种协调的状态，它包括社会与自然环境、经济、政治、文化之间的协调；狭义上的和谐社会指社会层面本身的协调。

归纳上述观点，和谐社会的基本内涵至少应包括如下四个方面：其一，和谐社会是社会资源兼容共生的社会；其二，和谐社会是社会结构合理的社会；其三，和谐社会是行为规范的社会；其四，和谐社会是一个运筹得当的社会。

社会主义和谐社会的含义。如何理解社会主义和谐社会的基本含义？党的十六届四中全会明确提出了构建社会主义和谐社会的主张，强调形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会，要适应我国社会的深刻变化，把和谐社会建设摆在重要位

^① 青连斌：《一年来理论学术界关于“和谐社会”研究综述》

置，注重激发社会活力，促进社会公平和正义，增强全社会的法律意识和诚信意识，维护社会安定团结。构建社会主义和谐社会，既是党和政府新的执政理念，又是建设全面发展的小康社会要达到的目标。

社会主义和谐社会的社会学含义表现为，这样的社会应该是一个充满创造力的社会，是各方面利益关系得到有效协调的社会，是社会管理体制不断创新和健全的社会，是稳定有序的社会。它与传统的和谐社会如王朝“盛世”是有重大区别的。这种区别主要体现在：第一，前者是以人为本的社会，能够协调和整合好社会整体利益与个人利益的关系、社会各阶层之间的关系，而后者往往以牺牲、压抑个人利益和社会大多数人的利益来换取社会的和谐。第二，前者是建立在社会公平和正义基础上的，具有可持续性，后者则是建立在少数群体剥夺多数群体，少数人统治多数人的基础之上的，缺乏社会公平和正义，因而不能长久存续的社会。

社会主义和谐社会的哲学含义表现为，树立正确看待和处理社会主义社会大量存在的人民内部矛盾的新理念和新方法，即构建社会主义和谐社会，其基本内核是“和谐”，在承认矛盾的差异的前提下，强调矛盾双方的相互依存、相互补充和相互统一，强调求同存异和动态平衡。

社会主义和谐社会的政治学含义表现为，将提高构建社会主义和谐社会的能力作为提高政府的执政能力的一个重要方向，这一认识上的新突破，表明政府的执政理念、治国理念和治理社会的理念进一步提升。

社会主义和谐社会的行政学含义表现为，政府更加关注社会建设，更加关注社会公平和社会正义，也表明中国特色社会主义现代化事业总体布局上已经由经济、政治、文化的“三位一体”

扩展为经济、政治、文化、社会的“四位一体”。

(二) 社会主义和谐社会的基本要领和基本特征

1. 基本要领

总体目标：自然、社会与人的和谐发展。自然、社会与人的和谐发展包括以下三个具体目标：

第一，人与社会的和谐。要求创建适于人民群众参与、发展的自由、民主的政治环境，财富公平分配、利益均衡的社会分配制度，能提升人们精神品质的文化生态体系。

第二，人与自然的和谐。要求人们在向自然索取的同时，必须努力增强自然的再生产能力，保持基本的生态平衡。

第三，人与人的和谐。这是和谐社会的核心，最重要的是调节好人与人之间的利益关系，公平分配社会利益，使人们各尽所能、各得其所。

价值取向：公平与正义。社会主义的和谐社会要求既要与社会主义的本质相符合，又要与市场经济的要求相适应，在促进竞争和发展中实现社会的公平与正义，谋求社会的共同富裕。

路径选择：物质文明、政治文明、精神文明的共同建设。物质文明为政治文明、精神文明提供基础条件，政治文明为物质文明、精神文明提供正确方向和政治保障，精神文明为物质文明、政治文明提供理论指导、智力支持和精神动力。构建社会主义和谐社会必须“三个文明”一起抓，其中最根本的是坚持以经济建设为中心，不断解放和发展生产力。

基本动力：改革、发展与稳定。改革是推动力，发展是硬道理，是解决中国所有问题的关键所在，必须贯彻落实科学发展观，通过完成十六届三中全会确立的完善社会主义市场经济体制改革的七大攻坚任务，深化改革，加快发展，为构建和谐社会奠定雄厚的物质基础。稳定是改革和发展的保障，必须处理好改革

的力度、发展的速度和人民群众的承受程度之间的关系，为实现改革和发展的目标创造良好的社会秩序和局面。

2. 基本特征

2005年2月，胡锦涛总书记高度概括了社会主义和谐社会的六大基本特征：“我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”。

这一科学概括是具有强烈现实针对性的。我国经过二十多年的改革开放，社会主义事业取得了卓越发展和长足进步，但是，由于经济成分和经济利益格局多样化，社会生活多样化，社会组织形式多样化，就业岗位和就业形式多样化^①的形成和应对这些变化的措施和手段的不足，现实社会存在许多不和谐现象和问题。突出的表现为：城乡之间的不和谐、地区之间的不和谐、经济发展与社会发展的不和谐、经济社会的发展与生态环境的不和谐、干群关系的不和谐等等。基于这种针对性，在六大基本特征中，所谓民主法治，就是社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实，各方面积极因素得到广泛调动；所谓公平正义，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护 and 实现；所谓诚信友爱，就是全社会互帮互助、诚实守信，全体人民平等友爱、融洽相处；所谓充满活力，就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定；所谓安定有序，就是社会组织机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，人民群众安居乐业，社会保持安定团结；所谓人与自然和谐相处，就是生产发展，生活

^① 傅治平：《和谐社会导论》第7页，人民出版社2005年版。

富裕，生态良好。

社会主义和谐社会的基本特征表明了以下含义：

第一，社会公正。这是和谐社会的本质特征，和谐社会的其它特征都是从这里引申出来的。

第二，社会各个阶层之间应当保持一种互惠互利的关系。一些阶层的利益增进不能以损伤其他阶层的利益为必要的前提条件。

第三，各个阶层应当得到有所差别但恰如其分的回报。

第四，社会阶层之间应当呈现一种相互开放和平等进入的状态。

第五，稳定有序^①。

这些基本特征是相互联系、相互作用的，需要在全面建设小康社会的进程中全面把握和体现。

二、政府在构建社会主义和谐社会中应该具有的作为

建构和谐社会，政府应该具有什么作为。我们认为：政府必须把有限的公共资源和精力投入到重要领域，以科学、民主、法治的方式在以下四个方面有所作为，发挥其不可替代的作用。

1. 建构并主导社会公共价值

社会主义和谐社会是文化高度发达的社会。从社会学的角度来看，高度发达的文化主要表现为形成文化主体的认同，通过经典文化形式形成文化凝聚力和感召力，为社会发展提供精神支撑和动力。而目前我们的社会面临着文化发展的两方面的难题，这两个难题正是造成文化分歧、观念差异和社会不和谐的主要症

^① 吴忠民：《和谐社会研究综述》，《人民日报》2005年7月24日。

结。一个问题是，过去相对封闭的环境所产生的群众对权威和体制的依赖性、依附性已经减弱，文化多元的格局业已形成，特别是大批非公有制企业和乡镇企业的职工，以及进城农民工等群体成为工人阶级新成员，社会成员文化的独立性、民主性、多元性日益发展，政府对各阶层文化的影响力正在日渐削弱。另一个突出的问题是，随着网络技术的广泛应用，西方文化的输入，网络已成为人们获取信息的主要手段，西方的好莱坞、迪斯尼、麦当劳等文化产品对群众产生了重大影响，大批在海外留学、研修的知识分子更是成为西方文化的自愿宣传者。在此形势下，政府塑造主流文化的能力面临着挑战。

社会文化越是分化，就越是需要整合，西方文化的挑战越是严峻，就越是需要政府加强和改进对文化工作的领导，创造出更多体现时代精神、符合人民要求的具有中国特色、中国风格、中国气派的文化成果。而政府在文化领域不可替代的也是最重要的作为就是要构建整个社会的“公共价值”。社会的公共价值是统领社会文化的基本价值观念、基本文化原则。我们认为，和谐社会的公共价值应当是“社会主义的责任理念”。

一个和谐社会是一个有责任的社会。国际经验证明^①，没有责任感，任何社会都不会长期繁荣和可持续发展。如果没有责任理念，自由市场就会盛行欺骗消费者行为，不断发生内部黑幕交易；如果没有责任理念，社会精英只会创造出狭隘的理论，而不能为社会的长远发展服务；如果没有责任理念，个人的发展就会变成自私自利。在任何一种情况下，没有责任感的社会，其凝聚力就会大大被削弱，社会的和谐程度更会受到损害。社会责任是

^① 美国总统布什在其连任就职演说中，曾多次重复美国的自由和民主。可以说，布什的主旨就在于确立新一届美国政府的公共价值，以此来影响整个世界。