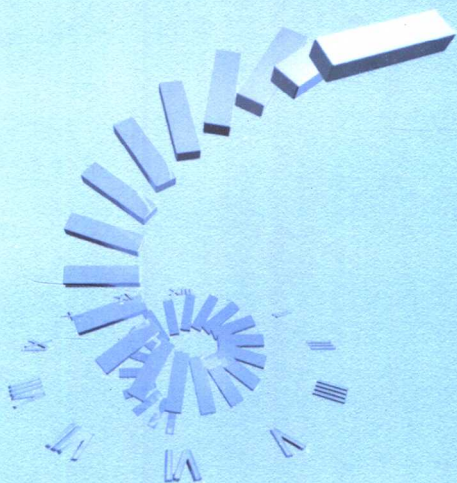


国家社会科学基金项目

深圳大学当代中国政治研究所学术文库

经济全球化与 中国政府能力现代化

汪永成 著



人民大学出版社

责任编辑:胡元梓

封面设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

经济全球化与中国政府能力现代化/汪永成 著.

-北京:人民出版社,2006.9

ISBN 7-01-005724-9

I. 经… II. 汪… III. 国家机构-行政管理-研究-中国
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 082576 号

经济全球化与中国政府能力现代化

JINGJI QUANQIUHUA YU

ZHONGGUO ZHENGFU NENGLI XIANDAIHUA

汪永成 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

印张:9.875 字数:240 千字

ISBN 7-01-005724-9 定价:20.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话(010)65250042 65289539

《当代中国政治研究所学术文库》总序

黄卫平

(深圳大学当代中国政治研究所所长、教授)

我们深圳大学当代中国政治研究所是1998年筹建、1999年末由深大管理学院建立的非法人研究机构。2000年初，深大组建中国经济特区研究中心，成功申报教育部人文社会科学重点研究基地时，研究所成为特区研究中心的直属研究机构之一。2003年，深大整合全校政治学学科资源，重新组建研究所为直属学校的研究机构；同年底，研究所被遴选为广东省高校人文社会科学重点研究基地。

我们所地处中国市场化改革的先行地区和“一国两制”的结合部，虽远离高校学术主流圈和国家的政治中心，却深深地植根于充满发展生机的经济特区，直面深刻的社会转型。多年来我们一直在努力开拓新世纪当代中国政治研究的新空间，积极响应中共中央关于“建设社会主义法治国家”，“坚持和完善社会主义民主制度”，“加强党的执政能力建设”和“构建和谐社会”的号召，在政治学研究中努力贯彻为“治党治国和建设有中国特色社会主义事业”服务的精神，“贴近实际，贴近生活、贴近群众”，主动为党和政府的改革决策提供咨询服务，本着高度的政治责任

感和历史使命感，专以研究重大而且敏感的现实政治问题为己任。几年来，我们充分利用中国改革开放的“天时”、深圳经济特区的“地利”和深大中青年政治学者的“人和”，主动创造相对优势，积极探索在社会主义市场经济条件下发展社会科学的新路子。

我们努力将“市场”的理念引入研究所的发展，本着“不求圆满，但求卓越”的精神，遵循“合适的才是最好的”原则，主动开发四个“细分市场”，尽可能使我们的研究“产品”适销对路：其一，是为党和政府提供决策咨询的“高端市场”，主要指承担党和政府有关部门委托的调研课题，也包括承担国家、省、市社科规划项目；其二，是让世界各国政府、人民了解中国政治发展的“国际市场”，包括发表解读当代中国政治发展的研究报告，承担国际合作研究项目，接待外国使（领）馆、学术界和媒体的来访等；其三，是向社会公众普及政治学知识和传播现代政治理念、弘扬政治文明的“大众市场”，包括为社会提供有关政治问题的学术讲座，在报纸上发表时政评论，接受媒体采访等；其四，是学者们相互交流的传统“学术市场”，即发表专业论文，出版学术专著等。

我们努力探索高校社会科学研究机构的管理体制改革，研究所的运作实行“小核心，大网络”，即管理机构精简，人员精干，追求高效率、低成本运作，而研究活动则推行校内外、省内外、国内外多层次的合作与交流，建立广泛的学术网络和专兼职研究团队。我们通过不断与学术、政治中心的沟通与协作，以主动承揽和积极应标等方式全方位开拓课题源。我们精心策划研究选题，以研究人员的自由、自愿组合为基本形式，以研究对象的“本土化”特点和争取研究成果的“全球化”意义为奋斗目标。经过多年努力，研究所初步形成了如下特色：

1. 研究问题的前沿性。我们先后在国内率先展开了社会利益集团的产生及其政治影响研究、乡镇长选举方式改革的跟踪与比较研究、基层人大代表竞选现象研究、省部级现职领导干部家庭财产申报制度问题研究等,积极探索我国现实政治发展中的敏感前沿问题,努力开拓政治学研究的现实领域。

2. 研究方法的实证性。我们长期对全国的乡镇长选举方式改革和基层人大代表的竞选现象进行跟踪和比较研究,坚持采取现场观摩、实地考察、问卷调查、当面访谈等实证研究的方法,先后深入许多省市的基层选区,搜集第一手原始资料,出版了一些纪实性案例分析类的著作,如《乡镇长选举方式改革:案例研究》、《2003年深圳竞选实录》、《2003年北京市区县人大代表竞选实录》等,具有特定的史料价值。

3. 研究重点的本土性。我们充分利用地处深圳经济特区的地缘优势,首先将研究的焦点锁定在我国市场化改革的先行地区——深圳本土出现的最新微观政治现象,由此而见微知著,宏观地思考市场经济条件下中国政治发展的大趋势,努力为党和政府的高端决策提供咨询意见,并由此而打造我们在当代中国政治研究中的“核心竞争力”。

4. 研究活动的开放性。我们在党和政府有关部门的指导下,长期广泛地与中央编译局当代马克思主义研究所、北京大学政治发展与政府管理研究所、华中师范大学中国农村问题研究中心等国内学术主流圈合作,开放地吸收校内外的学者共同开展课题研究和举办学术研讨会,有效地提升了研究所的学术品位,并在与国内外主流媒体的良性互动中,初步形成了一定的社会显示度。

在研究所的发展中,我们已先后推出了《当代中国政治研究报告》、《政治学与公共管理论丛》、《香港问题研究论丛》等系列丛书,这些著作的出版发行有效地推动了我们所的学术交流与合

作，现在我们又推出这一套《当代中国政治研究所文库》，其功能定位是专门出版我们所的专兼职研究人员的学术研究性专著，由我们所学术委员会组成编委会实行双向匿名评审，我们将与多家出版社合作，努力使这套文库能够成为研究所的长期系列出版物之一，并希望能够继续不断地得到学术界同仁的关注与批评，恳请国内外各专家学者不吝赐教。

2005年7月1日

于深圳大学当代中国政治研究所

序 言

我们常说，一个人要对社会做出更多的贡献，不光要有内在的动机，而且要有相应的本领。也就是说，不仅要有动力，还要有能力。其实，对于一个政府来说，情况也同样如此。一个现代的民主政府，要得到绝大多数公民的真正拥护，除了必须拥有执政为民的宗旨外，还需要很强的政府能力。在专制政治下，政府能力的强弱主要关系到统治阶级自身的利益，与普通群众的关系不是很大；而在民主政治下，政府能力的强弱则与每一个公民的利益休戚相关，理应引起学者的更多关注。

我们已经处在一个全球化的时代。全球化是一个整体性的社会历史变迁过程，其基本特征就是，在经济一体化的基础上，世界范围内产生一种内在的、不可分离的和日益加强的相互联系。全球化首先表现为经济的一体化，但经济生活的全球化必然对包括政治生活和文化生活在内的全部社会生活产生深刻的影响。全球化对政治价值、政治观念、政治行为、政治规范、政治结构、政治权力、政治机制和政治过程的深刻影响，直接构成了对国家主权和政府能力的严重挑战。

全球化对政府能力的挑战是全方位的。全球化改变了人们关于政府能力的传统理念，更多地要求我们从动态中去理解政府能力：全球化改变了人们评判政府能力的标准，更多地要求我们从

公民利益和人类利益的角度去评价政府能力的强弱；全球化更新了政府能力的内涵，政府能力不仅体现为“硬能力”，同样体现为“软能力”；全球化大大拓展了政府能力的范围，要求政府更多地关注外部环境，处理国际事务；全球化时代是一个充满风险的时代，从而凸显了政府的应急处变能力和风险管理能力；全球化也革新了政府提高行政能力的手段，政府管理水平的高低与政府管理过程中先进科学技术的运用程度更加紧密地联系在一起。

全球化对我国政府能力的挑战，甚至比对西方发达国家的挑战更加严重，因为我国的政府管理体制正在经受全球化、现代化和市场经济的多重冲击。因此，加强对政府能力问题的研究，努力提高政府管理能力，对于我国来说，其理论意义和现实意义尤为明显。首先，它会使我们更加清楚，我国的政府管理究竟存在哪些问题？面临何种挑战？需要做哪些改革？其次，它有助于中国共产党提高执政能力。提高党的执政能力，是中共十六届四中全会确立的政治发展目标，政府能力是执政能力的基本内容。任何改善政府能力的有益建议，实际上也是对提高党的执政能力的理论贡献。其三，它有助于实现新一届中央政府提出的建立服务政府的目标。服务政府的基本要求之一，就是要使政府为公民提供更多高质量的公共产品，而政府提供公共服务和公共产品的能力也正是政府能力的重要内涵。其四，它有助于实现全球化条件下政府的“善政”。“仁政”、“善政”一直是政府管理的理想目标，拥有很强的政府能力始终是“善政”不可或缺的内容。最后，它有助于提高综合国力，增强我国的国际竞争力。政府管理能力是全球化时代综合国力的重要组成部分，增强政府能力是提高综合国力的主要途径之一。

汪永成博士是国内较早从事政府能力研究的年轻学者，《经济全球化与中国政府能力现代化》一书是作者经年探索的结果。

序 言

作者在本书中对国内外已有的相关文献做了比较全面的考察，在此基础上运用行政生态学等方法，对政府能力的概念、要素、结构、形式等进行了较为系统的研究，着重论述了中国政府能力现代化的目标、方向、现状和策略，是迄今国内比较完整的关于中国政府能力现代化的一项研究成果。我完全相信，该书的出版对于推动国内学术界关于政府能力的深入研究，对于提高政府的行政能力，都将不无裨益，故乐于说几句“书外之话”。是为序。

俞可平

2006年2月6日于京郊方圆阁

内容提要

经济全球化是当今时代发展中国家行政生态环境最深刻的变迁之一。中国，作为一个国情特殊的发展中国家，政府能力不仅是继续推进社会主义现代化战略的必要条件和参与全球化竞争的战略资源，也是中国共产党执政能力建设的战略领域。本书的研究主题就是经济全球化背景下的中国政府能力的现代化问题。

一、政府能力与政府能力现代化

从政府职能的角度看，政府能力是一个政府在自己职能、从事某项活动过程中所拥有的资源、能量。政府能力与政府的有效性、社会能力、执政能力、政府形象、国际竞争力等具有密切的相关性。政府能力的属性可以从价值性与工具性、阶级性（集团性）与公共性、积极性与消极性、物质性与精神性、变迁性与稳定性、开放性与边界性、主体规定性与客体制约性等几个层面和几对关系中进行透视。

人力资源、财力资源、权力资源、权威资源、文化资源、信息资源、结构资源等七种资源是政府能力的基本构成要素，是政府能力大小强弱的基础。它们在政府能力系统中分别以人力、财力、权力、公信力、文化力、信息力、结构力的形式发挥作用。这些基本要素在不同的政府职能领域、不同的政府过程中进行聚

合、配置和动态运用就是政府能力的外显形式。一个政府拥有的不同形式、不同性质的各类能力之间也构成了一个“政府外显能力系统”。研究发现,无论是内部构成要素还是外显能力,都存在结构优化问题。内部结构与外显形式分析不仅可以为科学地设计政府能力测评指标体系提供一个逻辑框架,也可以为理性地进行政府能力建设提供一个新的思路。

从动态的角度讲,政府能力现代化是指政府能力系统随着行政环境的变迁而从低级到高级、从简单到复杂、由低级有序到高级有序的上升、前进的过程,其实质是发展。

从静态的角度讲,政府能力现代化意味着政府能力符合“现代”的要求。政府能力现代化的内容来自于行政环境的要求。它包括总量、结构和运行三个层面,即(1)不断进行政府能力总量的提升,使之达成与行政环境能力需求的总量平衡;(2)不断促进政府能力结构的优化,使之与行政环境能力需求的结构均衡;(3)不断加强对政府能力运行的控制,使能力的运用与行政环境对其需求的方向一致。在这三个方面中,前两个方面的实质是政府能力的增强,简称“能力建设”;第三个方面主要是社会对政府能力运行的约束,简称“能力控制”。

二、经济全球化与发展中国家行政生态环境的变迁

政府能力作为行政系统与政府生态环境互动过程中所具有的能力,必然受制于环境的要求,可以说政府生态环境的变迁决定了行政能力的发展变化。换言之,政府生态环境的变迁是政府能力现代化的动力。从公共行政学的角度看,加入世贸组织(WTO)是一个国家融入经济全球化的重要标志,而经济全球化是当今时代民族国家政府生态环境最深刻的变迁。

经济全球化使得所有国家的行政环境具有一些新的特点,如

开放性、相互依赖性、复杂性、竞争性、风险性等。这些特点是以往历史上任何一种形态的行政环境所不具有的,对所有民族国家行政系统的影响不是零碎的、简单的、短期的,而具有全面性、复杂性和长远性,民族国家在政府管理和政府能力建设中必须对此要有清醒的认知。

经济全球化对发展中国家和发达国家的意义是不同的。对发展中国家而言,这一时代特征使其行政环境具有西方主导性、规则的不平等性、合作红利分配的不公平性、相互依赖的不对称性和脆弱性特点。这些特点意味着经济全球化时代的发展中国家政府管理面临着严峻的挑战。因此,我们必须在这种不同的意义下思考中国政府能力的建设问题。

三、经济全球化进程中政府能力的供求变化

政府能力价值的大小必然涉及两个方面,一方面是主体的需要和要求,另一方面是客体的数量和质量。前者我们可以化约为“需求”,后者化约为“供给”。供求关系分析也是我们分析全球化进程中政府能力价值变化的一种简洁而有效的思路。

政府能力的“需求”变化方面,任何政府职能的实现必须要有相应的能力资源支撑,因此,经济全球化进程中政府能力的需求变化问题可以转化为对政府职能变化的分析,职能的增加或减少、职能复杂性的提高或降低决定了政府能力需求的增加或减少。经济全球化不仅将客观要求政府“加载”一些新的职能,而且要求扩展和强化某些政府职能。这实际上是对中国政府能力的建设提出了新的要求。同时,经济全球化要求政府能力的运行过程日益民主化、法治化和透明化。这实际上对政府能力的控制提出了新的要求。

政府能力的“供给”变化方面,经济全球化对政府能力供给

的影响可以从政府能力的构成要素和政府能力的外显形式两个层面进行分析。在全球化进程中，权力、权威、人力、财力、信息、制度、文化资源等决定政府能力大小强弱的要素或多或少地被削弱和侵蚀。例如，权力资源发生分散流变、有些权威资源流失、财力资源受到挤压、文化资源被侵蚀等等。这些变化也必然导致它们所决定的诸如宏观调控能力、财政汲取能力等外显能力供给的减少。

总之，经济全球化一方面增加了政府能力的需求，另一方面减少了政府能力的供给。这正是经济全球化进程中发展中国家政府能力面临的一个尖锐的悖论。供给不足是经济全球化进程中发展中国家政府能力供求的基本格局，价值上升是经济全球化进程中政府能力价值变化的总体趋势。

四、经济全球化视角下中国政府能力的现状分析

只有以经济全球化的挑战为背景，对政府能力现状进行清醒认知，才能促使各级政府及其工作人员产生“本领恐慌”，从而增强各级政府推进自身能力现代化的自觉性和紧迫性。从总体上看，中国政府能力的现状可以概括为三个方面：（1）政府能力的总量增长相对滞后。在政府能力绝对量增加的同时，其增长速度较社会能力（经济水平、市场经济发展规模）发展速度有较大落差，政府能力的提升幅度与行政环境的需要，包括与经济全球化的要求之间有一定的差距。（2）政府能力的结构不尽合理。在构成要素层面，政府能力内部结构存在的最突出问题是：各级政府、特别是地方政府系统中公务人员的数量过于庞大，冗员过多，严重消耗其他构成要素的效能。在外显能力层面，政府能力结构的不合理表现在许多地方，如与管制能力相比，发展能力不足；与促进经济发展的能力相比，促进社会发展的能力比较弱等

等。(3) 政府能力的制约机制有待健全。这主要表现在决策失误现象时有发生和腐败蔓延的态势还没有得到有效遏制等方面。这些问题无疑将影响我国的国际竞争力, 制约社会主义现代化的进程, 必须通过政府能力的现代化战略予以解决。

五、经济全球化进程中中国政府能力的现代化战略

没有现代化的政府能力, 就不能在全球化竞争中赢得优势, 就不能推进社会经济的现代化, 因此, 实现政府能力的现代化对参与全球化竞争的中国来说, 意义都非常深远。

1. 政府能力现代化: 目标定位与战略方向

在经济全球化背景下, 中国各级政府能力现代化的目标定位主要有两个: 一是使政府能力成为实现现代化的战略资源; 二是形成强社会和强政府良性互动的关系格局。在经济全球化进程中, 中国各级政府的能力必须适应新的生态环境的要求, 确立以下的发展方向, 实现以下的结构性转型: (1) 从着眼于政府能力的单项提升转变到政府能力的整体开发; (2) 从粗放式的政府能力生成机制转变为集约式的政府能力生成机制; (3) 从主要依赖和开发“硬能力”到“硬能力”和“软能力”并重; (4) 从强调政府能力提升转变为提升与治理流失并重; (5) 从单纯依靠政府能力转变为依靠政府能力与借助其他主体能力并重; (6) 从单纯强调政府对全球化的适应能力转变为适应能力与塑造能力并重; (7) 从单独强调政府能力的增长转变为政府能力增长与有效约束并重。

2. 政府能力现代化: 能力建设

经济全球化进程中, 政府能力供求矛盾的主要方面是政府能力的供给不足, 而政府能力需求的增加不可逆转, 所以, 解决矛盾的主要方法是增加政府能力的有效供给。增加政府能力有效供

给包括两个方面：(1)“相对”增加政府能力的有效供给。调整政府职能结构，优化政府职能之间的配置关系，通过退出某些职能领域，可以减少政府能力的需求，从而相对地增加政府能力的供给。另外，积极与其他主体（非政府组织、第三部门、国际组织等）的合作治理也是相对增加政府能力的供给的有效策略。(2)“绝对”增加政府能力供给。政府能力的提升是一项复杂的系统工程，应该采用一种综合发展战略。但是，综合战略无非是各个要素提升的有机整合。基本的策略是：最大限度地利用现有的权力资源，建立“质量—效能型”的公务员系统，在经济增长的基础上适当提升财力资源，巩固和重塑政府合法性（权威）的基础，创造性地转换行政文化资源，将信息力作为政府能力建设新的战略生长点，在不同层次持续开发结构资源。在经济全球化的背景下，政府的外显能力也必须根据新行政环境的要求进行结构调整，有些外显能力（如对经济的微观管制）要减弱，有些则要加强。这也是经济全球化进程中政府能力结构调整的重要内容，其中秩序维护能力、政府竞争能力、政策创新能力和危机管理能力是经济全球化进程中中国政府外显能力建设的几个重点。

3. 政府能力现代化：能力控制

经济全球化要求政府能力的运行民主化、法治化和透明化等。对中国政府能力现代化而言，实现对政府能力的有效约束和控制更具有现实的必要性。政府能力控制的指导思想是让政府能力为公共利益服务，被人民所控制。为了实现这一目标，应当借鉴人类政治文明成果，不仅要重视政府自律和内部约束，更要以社会能力制约政府能力。具体包括：民主化——以人民权利约束政府能力；制衡化——以权力控制政府能力；法治化——以法律控制政府能力；程序化——以程序约束政府能力；公开化——以阳光控制政府能力；问责化——以责任约束政府能力。

在政府能力现代化的工程中，各种策略、措施的选择和推行必须服从和服务于这一战略目标：通过能力建设致力于塑造一个能力充裕的强政府，通过能力控制致力于塑造一个以公共利益依归的民主政府。建设一个适应经济全球化需要的民主而强大的政府，这也是新世纪中国政治发展和行政发展的基本任务之一。

目 录

《当代中国政治研究所学术文库》总序	黄卫平
序言	俞可平
第一章 导 言	(1)
第一节 学术界关于政府能力问题研究的文献回顾	(2)
一、西方学者关于政府能力问题的研究	(2)
二、中国学者关于政府能力研究的概况	(14)
三、简单评价与展望	(17)
第二节 学术界关于经济全球化与政府能力问题研究的现状	(18)
一、西方学者关于经济全球化与政府能力问题的研究	(19)
二、国内学者关于经济全球化与政府能力问题的研究	(20)
三、简单评价与展望	(22)
第三节 本书的主题、主要内容与研究方法	(24)
一、本书研究的主题	(24)
二、本书的主要内容与创新意图	(25)
三、本书的研究方法	(30)