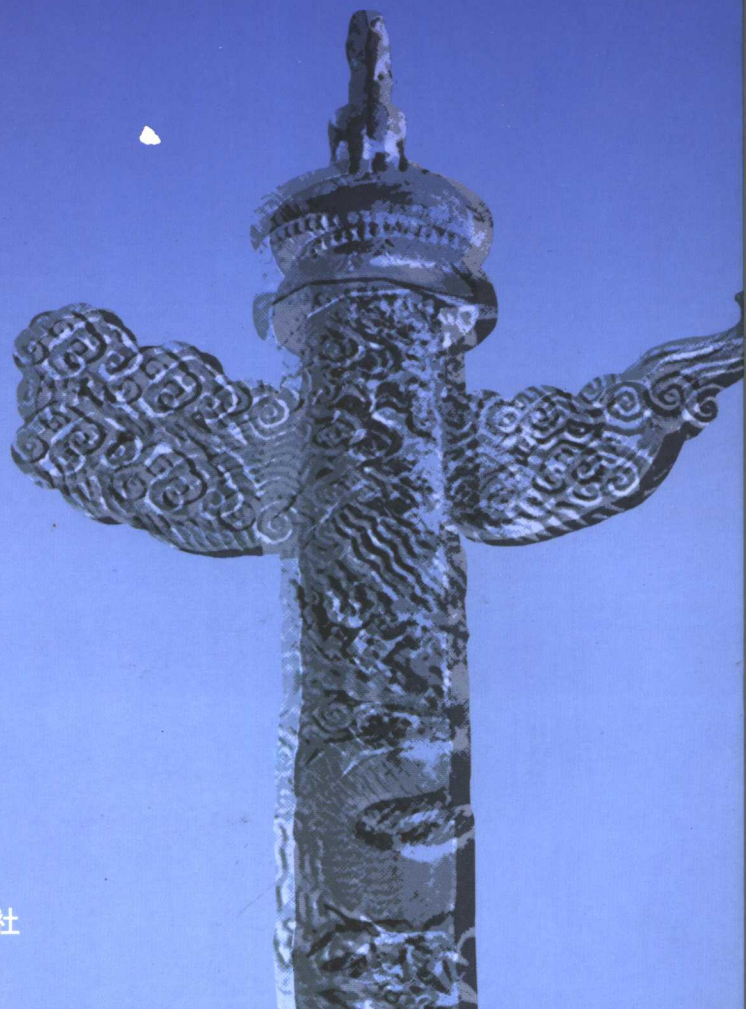


# 政府权威研究

Study on the Government  
Authority

徐国亮 著



◆ 山东大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政府权威研究/徐国亮著. — 济南: 山东大学出版社, 2006. 8  
ISBN 7-5607-3220-8

I. 政…

II. 徐…

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 084545 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码: 250100)

山东省新华书店经销

山东恒兴实业总公司印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 8.5 印张 201 千字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

定价: 18.00 元

**版权所有, 盗印必究**

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社发行部负责调换



徐国亮,1963年6月生于山东省莱州市。中国人民大学哲学博士,中国社科院公共管理博士后,现为山东大学副教授。已在国内发表论文50余篇,主要著作有《中国社会发展战略》、《公共关系原理与方法》等,承担省部级课题两项。主要研究方向:马克思主义理论与思想政治教育、领导科学、公共管理。

# 序

马绍孟

社会是由众多的个人之间的相互联系构成的一个完整的体系，具有系统性和客观性的特征。社会是由个人所组成的，但是它又不同于个人，个人必须依存于社会。人类为了自身的生存和发展，需要社会为广大社会成员提供必需的公共物品，同时需要社会具有良好的秩序，而不至于陷入冲突和纷争。由于受到人类的文明程度和发展阶段的影响，社会自身难以完成对自身的自我管理。要完成这些任务，就需要一个凌驾于社会之上的机构代表社会成员的总体要求来提供公共物品和管理公共事务，这个机构就是国家，代表国家来管理社会的是政府。

政府作为公共意志展现的领导管理者，唯一的目标和任务就是维护社会的公共利益，维护社会公正，合理配置社会的有效资源。只有在这个意义上的政治权力才是公共权力，强化其权威性，才能政令畅通，令行禁止。在政府过程中，政府与社会、政府与公民之间是互动的过程。这个过程，一方面展现政府的职能和目标；另一方面展现社会及其公众对政

府的选择、认同和服从。当社会公众对政府的期望与政府的实际作为相一致时,当政府真正回应了公民的要求并有效地满足社会合理的要求时,政府无疑便有了一定的权威,即政府权威。政府权威是政府合法性的外延,是政治共识和政治稳定的基础,是政府推行政策并发生效果的关键因素,是经济发展不可缺少的支持力量,也是整个社会道德水平提高和社会精神文明建设的推动力;反之,一个没有权威的政府必然会丧失其公信力和支持。

当今,社会进入急剧转型的时期。这个时期的变革使总体性的社会得以分化,社会的“自由流动资源”和“自由活动空间”开始出现,一个具有相对独立性的社会开始形成,国家的力量开始从越来越多的社会领域中撤出。转型期的政府权威受到很大的挑战。社会自我管理的能力的增长与政府权威影响的衰减难以达到恰当的对接和耦合,在某些问题或某些领域上可能会发生政府权威的失灵,带来社会危机;在这个过程中,人们不断接受新思想、新观念、新知识,与传统的思想和理念之间产生碰撞,人们的精神生活难免会出现一定的混乱。失落感、不习惯与急切改善自身处境的愿望会同时产生,而探索和建立新政府权威又需要一个发展过程,于是产生了诸多社会问题;政府在执行国家意志的过程中受到社会大环境的影响和制约,在某些方面导致“政府权威失灵”。改革以后作为国家权力执掌者的政府机关作为一级“单位组织”也有了自己的利益需要,因此,在决策过程中的公正性受到挑战,政府干预中的垄断性、寻租行为有了产生的可能性。所以,新时期加强对政府权威的研究意义重大。

社会的和谐有序运行取决于两个方面的因素,其一是社会的自我管理水平;其二是政府管理社会的能力,即政府能

力。如果社会的自我管理水平很高,那么不必动用过多的政府力量就可以达到理想目标;如果社会的自我管理水平很差,那么就需要强化政府运用行政手段进行管理的能力。

加强政府能力,推进管理创新的前提是政府必须确立权威。一个廉洁、勤政、高效的政府不仅有在行政权力保证下的公共管理能力,而且可以在人民群众中树立较高的威信,提高整个社会的凝聚力和向心力,有效地维护社会秩序,保持社会稳定;反之,如果一个政府的内部出了问题,诸如政府内部产生了腐败和无效率的问题,那么会直接降低政府管理社会的能力。因为中国的社会转型属于政府主导型,在一个强有力的政府的推动下促进社会的变革,在政府的推动下建立社会主义市场经济体制。在政府和社会的关系上,政府更具有主动性,其自身的品牌形象和执政水平对于整个社会的影响是非常显著的。政府的执政能力得益于政府的公共权威,任何社会都需要公共权威,没有一定的权威,整个社会就不能正常运转,特别是处于转型时期的社会更是以承认权威为前提条件。反思“后现代化”国家社会转型和发展的历史,可以保持全国性公共权威制度所造成的优势,以对付经济、文化和社会的迅速变迁以及广泛的公民政治参与所带来的压力和挑战,这是至关重要的。对于处在社会转型时期的中国来讲,保持强有力的公共权威显得更为重要。政府信用是政府权威的保障。政府的威信一靠政绩,二靠信用。信用状况表明政府的成熟程度或行为规范水平。政府在执政的过程中应当做到有诺必践,言行一致,禁止以公共事业的名义侵占个人财产,将自己的执政情况和管理结果向社会公开,努力营造诚信政府、透明政府。只有做到这一点,政府才能够得到群众的信任,也才能真正实现执政为民的行政理念。

加强政府能力,提高政府权威,推进管理创新的手段是改革政府自身的组织架构和运行模式,以科学发展观为指导,努力构建学习型政府。机构的设置能否与现实的需要相符合,是政府能力发挥的必要条件。明确权力界限,把责任落实到人是避免推诿扯皮的有效措施。由于社会转型的过程中不断产生新的问题,传统的组织设置往往难以满足服务管理社会、维护社会秩序的要求,因此政府职能和机构设置也需要随之作适当调整,以此满足社会管理的需要。要做到这一点,就必须强化政府对于现实社会和公共事务研究与预测,政府职能和政府机构安排上做到与时俱进,避免遇到问题之后再成立临时处理机构的做法。当前,知识经济与全球化的迅速发展为政府管理服务社会带来了机遇,同时也提出了挑战。一方面,高科技手段的应用为政府的信息获得和指令传送提供了便捷的渠道;另一方面,新的社会发展阶段也往往包含着许多新的社会问题,诸如高科技犯罪和全球的恐怖主义等等。政府往往对于这些新的问题的解决缺乏经验,同时也缺乏思想准备。因此,现代政府要真正起到管理社会、服务社会作用,就不仅应该跟上时代的步伐,而且应当走在时代的前列,具有开拓精神和创新意识。实现这一目标的有效手段是努力构造学习型政府,优化政府工作人员的知识结构,提高他们的知识水平。

加强政府能力,提高政府权威,培育社会自我管理能力,是科学发展观在今天对政府管理创新的基本要求。从社会发展的目标来看,政府能力的最终体现是创造一个和谐、富足的社会,使社会成员的身心得到全面的发展。当然要实现这个目标,发展经济是最基础的,但是也不能忽略其他的目标。从长远看,政府目标应当从优先经济目标向优先社会目

标转化。尤其在改革走到“深水区”之后,政府应当在就业、社会保障、维护市场秩序等方面加强力量,使经济的持续增长应有一个好的社会环境。政府最重要和最长远的职责还在于培育社会自治水平的提高。

在社会的转型期,要从根本上提高政府管理能力,就需要努力开发社会能量,构建新的社会管理组织和管理力量,以此推动政府职能结构的转变,平衡新的政府能力与社会管理权能的关系。只有将政府的能力同时界定在管理社会、服务社会、培育社会这三个方面,才能使政府的公共管理能力跟得上时代的步伐。

徐国亮同志的《政府权威研究》一书从分析政府权威的原生过程开始,探讨了政府权威的特征、各社会形态下的政府权威表现方式、政府权威的主体因素、政府权威的客体因素、政府权威的价值意义等一系列理论问题,这对于今后中国政府权威建设的发展方向提高了一个很好的研究思路,并具有很强的实践意义。

(作者为中国人民大学原党委书记、教授、博士生导师)

# 目 录

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| 绪 论 .....                   | (1)  |
| 一、关于研究政府权威的意义 .....         | (2)  |
| 二、关于政治权力、领导权威和权威主义的界定 ..... | (4)  |
| 三、本书研究内容提要 .....            | (9)  |
| 四、政府权威的研究轨迹 .....           | (18) |
| 第一章 政府权威的原生过程 .....         | (39) |
| 一、政府权威的生成 .....             | (39) |
| 二、国家政治权力是政府权威产生的基础 .....    | (54) |
| 第二章 政府权威的表现特征 .....         | (62) |
| 一、政府权威的合法性特征 .....          | (62) |
| 二、政府权威的强制性特征 .....          | (70) |
| 三、政府权威的服从性特征 .....          | (74) |
| 第三章 不同社会形态下的政府权威 .....      | (78) |
| 一、前资本主义时期的政府权威 .....        | (78) |

|                             |              |
|-----------------------------|--------------|
| 二、资本主义社会的政府权威 .....         | (89)         |
| 三、社会主义社会政府权威 .....          | (98)         |
| <b>第四章 政府权威中的政府组织 .....</b> | <b>(103)</b> |
| 一、政府组织机构：“价值的权威性分配” .....   | (103)        |
| 二、制度保证：政府权威的规则性基础 .....     | (114)        |
| 三、政策制定：政府权威绩效证实 .....       | (121)        |
| <b>第五章 政府权威中的领导者 .....</b>  | <b>(127)</b> |
| 一、有好领袖，就有好政府 .....          | (128)        |
| 二、没有领导，也就是没有权威 .....        | (135)        |
| 三、领导错误与政府权威失去 .....         | (143)        |
| <b>第六章 政府权威中的社会成员 .....</b> | <b>(147)</b> |
| 一、服从：政府权威建立的基础 .....        | (148)        |
| 二、同意、服从与平等：对政府权威的态度 .....   | (157)        |
| 三、认同：政府权威服从的高级形式 .....      | (160)        |
| <b>第七章 政府权威中的民主 .....</b>   | <b>(171)</b> |
| 一、民主是实现政府权威的一种制度上的安排 .....  | (171)        |
| 二、民主与权威离合的四个图式 .....        | (179)        |
| 三、民主、自由与政府权威 .....          | (183)        |
| <b>第八章 政府权威合法性危机 .....</b>  | <b>(191)</b> |
| 一、发展中国家政府权威的合法性危机 .....     | (191)        |
| 二、中国政府权威合法性危机 .....         | (197)        |
| 三、影响政府权威合法性危机的因素分析 .....    | (201)        |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 第九章 中国政府权威建设之路思考 .....          | (217) |
| 一、加强法理权威,促进民主建设 .....           | (218) |
| 二、维护中央权威,正确处理中央与地方的关系 .....     | (224) |
| 三、加强和改善党的领导,维护党的权威 .....        | (231) |
| 四、培育公民自觉服从与认同政府权威的意识 .....      | (239) |
| 第十章 立党为公,执政为民:政府权威建设的根本原则 ..... | (242) |
| 一、人民的意愿构成政府权威的基础 .....          | (244) |
| 二、发展经济,提高政府权威的说服力 .....         | (245) |
| 三、坚持科学发展观,发展社会主义先进文化 .....      | (248) |
| 后 记 .....                       | (259) |

## 绪 论

权威在英语中为 authority, 它的原本意义有以下几种说法: 创造者、初始者; 祖父、先父、父主; 作者; 万物的起源、赋予存在着, 即上帝; 事物的来源或者根据的意思。在本文的论述中, 我们是把权威作为社会政治发展中的一个重要问题来分析研究的, 它强调的是某一个主体通过自己的影响力使对象服从的能力, 权威的本质特征就是强制与服从, 所以, 权威范畴反映的是一种关系——这种关系准确地表述为一方对一方意志的服从。没有意志的服从, 也就没有权威关系, 没有权威关系就不可能有人类共同体的统一行动。特别是在现代社会, 权威关系是社会有序性发展的一个重要条件, 任何没有权威关系的社会, 都是不可想象的。马克斯·韦伯把权威关系分为三种类型, 一种是理性的, 两种是非理性的。前者是权威的现代形式, 我们称之为法理权威; 另两类早期类型为传统型和魅力型权威, 政府权威则属于法理型权威。

政府权威是人类组织社会生活的必然产物, 也是实现社会和谐稳定的必然条件。没有社会政治的稳定, 人民就不能安居乐业, 就难以有社会经济的发展, 社会的物质利益就不

能正常地增长。政府作为社会组织和协调机构,必须具有权威性。没有足够权威的政府是一个软弱无能的政府,具有足够权威的政府才是一个强有力的政府,一个好政府。<sup>①</sup>当然,如果只有政府权威而绝大多数公民没有足够的自由,他们就会缺少物质生产的积极性和进行科学技术革新的创造性,最终也将阻碍社会经济的发展,不利于物质利益的增长。而人一旦失去自由的创造性,那么,就没有人的个性和人格的发展,同样也没有社会的发展。

政府权威就是指政府合法的政治权力的影响力及其对影响力的服从与认同。它有两层含义:一是政府权威依赖于政府合法的政治权力;二是该政治权力具有一定的影响力,社会成员对由此产生的影响力的主观服从与价值认同。

## 一、关于研究政府权威的意义

政府作为公共意志体现的领导管理者,唯一的目标和任务就是维护社会的公共利益,维护社会公正,合理配置社会

---

<sup>①</sup> 世界银行《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》指出:(1)建立一个有效的政府;(2)政府能力的界定在于它能否有效地从事和推动公共事务;(3)要使政府的角色与其能力相适应;(4)通过增强公共机构来提升政府的能力;(5)政府的首要任务是让人们拥有基本权利,包括建立法治,维护公正的政策环境,保持宏观经济的稳定,提供基本的社会服务和基础设施,保护弱势群体,保护环境等;(6)一旦超出这些基本职能,政府就不必成为唯一的提供者,要知道政府的局限;(7)政府保持公断力,就能使公务员拥有积极做好工作的动力;(8)要致力于增强政府的竞争力,全球化对于治理柔弱的政府是一个威胁;(9)要使政府更接近人民,让公民说话的最好机制是投票箱,全世界有117个国家,即2/3的国家是公开选举其领导人的;(10)建立全球合作机制有利于控制地区危机,保证全球经济稳定,保护环境,培育基本的知识研究和生产,促进更有效的国际援助等;(11)好政府不是豪华的,而是必要的(参见中国财经出版社1997年版,第4页)。

的有效资源。只有在这个意义上的政治权力才是公共权力,强化其权威性,才能政令畅通、令行禁止。在政府治理的过程中,政府与社会、政府与公民之间是互动的过程。这个过程,一方面展现政府的职能和目标;另一方面展现社会及其公众对政府的选择、认同和服从。当社会公众对政府的期望与政府的实际作为相一致时,当政府真正回应了公民的要求并有效地满足社会合理的要求时,政府无疑便有了一定的权威,即政府权威。政府权威是政府合法性的外延,是政治共识和政治稳定的基础,是政府推行政策并发生效果的关键因素,是经济发展不可缺少的支持力量,也是整个社会道德水平提高和社会精神文明建设的推动力;反之,一个没有权威的政府必然会丧失其公信力和成员的支持。正如亨廷顿所说:“一个缺乏权威的弱政府是不能履行其职能的,同时它还是一个不道德的政府,就像一个腐败的法官,一个怯懦的士兵,或一个无知的教师是不道德的一样。在复杂的社会中,人们需要有道德基础的政治制度。”<sup>①</sup>

政府依靠权威的作用来领导革命和建设,历来是马克思主义者十分重视的问题。恩格斯在《论权威》一文中明确指出:“一方面是一定的权威,不管它是怎样形成的,另一方面是一定的服从,这两者都是我们所必需的,而不管社会组织以及生产和产品流通赖以进行的物质条件是怎样的。”<sup>②</sup>在一个后发展国家向市场经济转型的过程中,国家具有特殊重要的作用。因为在经济后发的国家,市场经济制度的创新与建立是一个非自发的过程,中央政府对于建立新机制与法律框

① [美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,三联书店1989年版,第26页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第226页。

架具有决定性作用。由于向市场经济转型是一个利益与权力重新调整的过程,这就需要政府对利益受到损失的社会成员实行利益补偿。只有中央政府才具有对改革所必需的宏观经济环境进行调控的能力。还有诸如人口问题、环境问题、基础设施滞后于发展而产生的“增长瓶颈”问题、转型过程中失业率不断上升问题,以及东西部之间、城乡之间、各阶层之间贫富差距不断扩大问题等等,决定了中央政府负有极其重大的和不可推卸的责任并强调其在市场经济转型过程中的主导作用。但是,最近几年中,中央政府的国家能力已经受到极大的削弱,政府权威弱化严重。如果这种倾向不加改变,将产生严重的政治后果。

在市场机制尚不足以规范地方与个人的经济行为的条件下,地方在自身利益驱使下的经济扩张冲动,并不足以形成市场的有序化。因此,当社会经济分化的速度快于市场机制对分化出来的地方和个体进行有效规范的速度条件下,国家保持一定的权威合法性,恰好是填补了传统规范的约束力退出以后而新的市场化力量和契约法制力量一时还来不及形成而出现的“规范失控”的空间,从而防止了现代化转型进程中的混乱。

## 二、关于政治权力、领导权威和权威主义的界定

我们这里研究的权威是与政府有关的政治权威,它体现着政府在政府过程中的一种统治与管理关系,即政府权威体现的是政府作为组织的主体,在其政治活动中,对政府客体的影响作用;它体现着政府在政府过程中的一种能力,即对社会的控制能力;它还体现着政府在政府过程中的一种品

质,即政府采取什么样的手段和途径进行统治与管理。所以,要认识政府权威的实质问题,首先要厘清政府权威与政治权力、领导权威、权威主义的关系。

### (一)关于政府权威与政府政治权力

政府政治权力是政府作为权力主体为了实现和维护自身的利益而拥有的对政府权力客体的制约能力,本质上是国家这种特定的力量制约关系,形式上是国家的公共权力。伯恩斯认为“权威对于国家来说更为重要,因为它是国家权力的源泉和合法性的体现”<sup>①</sup>。政府权威与政治权力体现着以下的关系:第一,政府权威必须以政治权力为基础,没有政治权力就没有政府权威。伯恩斯在论述国家权力与权威的关系的时候说:“权威的必要条件是合法性的政治权力。”<sup>②</sup>第二,政治权力还不等于政府权威,当社会成员自觉地选择、认同和服从政治权力的影响,这样政治权力才能转化为政府权威。“权威是‘合法权利’,基于服从是它的职责而产生的自愿服从。”<sup>③</sup>合法性的政治权力可以转化为政府权威,那就是政府主体有客观的认知需要,即要求把强制性的政治权力转化为合法的政府权威。政治权力不仅能够转化为政府权威,而且对政府权威也有促进作用。政府权威能够促使社会成员的服从,依照政治权力的合法性运作,使社会成员遵循法律、准则和制度,“这种权力必要时对不顺从的社会成员运用

① [美]詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯:《领袖论》,中国社会科学出版社1996年版,第12页。

② [美]詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯:《领袖论》,中国社会科学出版社1996年版,第12页。

③ [美]丹尼斯·朗:《权力论》,中国社会科学出版社2001年版,第28页。

强制的能力得到了制度化和程序化”<sup>①</sup>。第三,政治权力是单方面的,而政府权威则是双向度的。单方面就是指它对权力客体的直接影响,突出影响的方式即如何去实施政治权力,忽视影响的效果即是否认更大范围的社会成员的认同、服从与支持。它是通过对社会生产资料和物质财富的占有和国家机器的控制,以国家的特定力量对权力客体进行制约;“权力必然是强制的,为了克服抵抗总是包含着强行制裁”<sup>②</sup>。而政府权威则是双向度的,是将政治权力的制约性这种国家固有的影响力与对这种影响力的服从和认同联系在一起的,它是政府政治权力的职能延伸,并且在一定程度上又可以促进政治权力的巩固和发展。博尔丁认为,政治权力就是一种“单边威胁系统,或威胁和屈从系统,在一段时间可能非常成功,但几乎不可避免地退化或为双边威胁系统,或威慑”<sup>③</sup>。政治权力的主要性质就是强制性,有可能造成权力主体与权力客体的敌意与对抗,而政府权威尽管也具有强制的属性,但是,强制性只是它的一个方面,还有政府权威主体自身的主观能动性,即通过一系列的政府过程,扩大社会成员认知范围,动员更多的社会成员的社会参与,而实现政治统治与政治管理。

## (二)关于政府权威和领导权威

政府权威是政府由于国家的授予的政治权力所拥有的影响力而产生的,它强调的是一种政府组织与社会各组织、社会成员(人民、公民、人们等称谓)的影响与服从关系,而领

① [美]迈克尔·曼:《社会权力的来源》,上海人民出版社2002年版,第51页。

② [美]丹尼斯·朗:《权力论》,中国社会科学出版社2001年版,第13页。

③ [美]丹尼斯·朗:《权力论》,中国社会科学出版社2001年版,第51页。