

邹贤启◎著

*The Study on the Governmental  
Soft Resources in China*

# 政府软资源 竞争战略



中国财政经济出版社

# 政府软资源竞争战略

邹贤启 著

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

政府软资源竞争战略/邹贤启著. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 2

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2674 - 3

I. ①政… II. ①邹… III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 250942 号

责任编辑: 林治滨

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 叶友志

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 17.75 印张 274 000 字

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1 - 2 060 定价: 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2674 - 3/F · 2274

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

## 序 言

自有政府以来，政府在历史发展的进程中就一直发挥着主导作用：战争与和平，安宁与动荡，富裕与贫穷，幸福与痛苦，文明与野蛮，进步与落后……所有这些，源于政府对社会的治理政策与治理能力。随着市场经济的发达和强大，市场在经济社会发展过程中发挥着越来越重要的作用，世界经济全球化的浪潮汹涌澎湃，但这并没能撼动政府的主导地位。相反，由于市场失灵的经常性和严重性，市场调节的固有缺陷暴露的更加充分，更需要政府有形之手更好发挥调控作用，校正市场力量的缺陷。从1928年资本主义世界的经济危机，到2008年发端于美国次贷危机、席卷全球的金融危机的救赎，从解散了的华约国组织到依然发挥作用的北约组织，从联合国到世界贸易组织，从地区性到全球性的经济组织、政治组织和军事组织，包括大型的跨国公司，无一例外的说明，市场，本质上是政府调控的工具！

一个国家、一个地区的发展水平和社会状况，从根本上说，是取决于政府打造市场这个工具和运用这个工具的能力与智慧！

国家间的竞争，是综合国力的较量，而首要的和最终的、基本的和根本的，乃是各个政府间的竞争，是政府能力和水平的竞争，这乃是国家的核心竞争力。研究政府软资源问题，对于我们完善政府构造与运行机制，提升国家的核心竞争力，更好把握机遇，在国际竞争中采用适当战略战术，抢占先机十分重要。从政府的理想与信念、体制与机制、法律和政策、服务和信用等方面着手，对政府软资源进行解剖，是一个非常具有创新意义的研究思路。作者通过在政府机关工作20多年的观察与思考，第一次提出了政府软资源的概念，比较深刻地对政府软资源问题进行了讨论和分析，具有较强的理论性、实践性、创新性与严谨性。

对政府资源进行分类,提出和分析政府软资源问题,对于唤醒社会各方尤其是政府的软资源意识,准确分析和评价政府运行中不同因素的不同作用和效力,评价政府在引导和推动经济社会发展中的作用,以增强政府的软资源意识,自觉提高政府运行效率和竞争力,不仅具有重要的理论意义,更重要的在于其对实践的指导意义。

天下兴亡,匹夫有责。虽然我国的经济总量已居于世界前列,但我们没有理由也没有资本自鸣得意,我们依然是一个欠发达的国家,特别是经济发展地区间、产业间的不均衡性,经济发展与社会发展的不均衡性等还比较严重,经济社会发展受制于人的地方还很多。同时由于经济全球化与网络化的影响,各种外来文化和世界不确定因素对我国的影响日益显著。一着不慎,或会满盘皆输,我们必须高度重视政府软资源问题。本书作者的分析研究不一定是科学的,也不是很全面和很深刻,但是作者提出的政府软资源问题本身是十分严肃、十分重大和重要、充满历史责任感的!希望这部具有探索性和开拓性意义的著作能够抛砖引玉,使更多有识之士来关注和思考、探索和研究政府软资源问题,使我国政府软资源在实践中不断得到改善和提高,在各方面的共同作用下,使我国政府成为强大而高效的政府,市场成为发达而有序的市场,国家成为富强而稳定的国家,人民成为文明而幸福的人民!

**高培勇**

2010年6月

## 中文摘要

在考察人类文明发展史时，我们可以发现这样一个十分明显的现象：同样的制度，同样的政策，同样的路径，为什么有些社会团体、经济组织或国家能够做到既进步又繁荣？而有些国家的居民却食不果腹，衣不蔽体？为什么会产生如此不同甚至是十分悬殊的结果？在影响社会经济发展的众多因素中，究竟是什么在主导着人类社会历史的变迁？这是一个关系国家强弱、民族兴衰的重大问题。

本书通过研究认为，影响不同时期、或同一时期的不同国家和不同地区、或同一地区的不同部门发展差异的因素中，具有决定意义的是资源配置力和创新力的差异。

影响资源配置力和创新力的因素是多方面的，而在当今社会，政府行政体系和市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。在这二者之中，谁又更具有决定性？在市场经济条件下，不同国家政府的主导力大有差异，但总体上，仍然是政府主导着社会的发展，市场是政府用以调控发展的一种基本手段和工具。这是因为：是政府为市场创造了主体，给定了大的环境，规定着市场主体活动的范围、规则，引导市场主体的调整和发展，并通过对市场主体的监管，维护市场正常的运行秩序，弥补市场失灵缺陷，防范化解市场风险，促使市场经济向好的、健康的方面发展。更为重要的是，很大程度上是政府规定了一国社会制度及经济制度，从而选择了经济发展的模式。而这些，并不是市场本身可以有所作为的。所以，尽管世界上市场经济模式发展了200多年，但依然没有一个国家是纯粹的百分之百的市场经济，即使在一些市场经济十分发达的国家，政府这有形的手，在经济生活中的影子依然随处可见。

那么，政府拥有的资源包含哪些呢？作者认为，政府资源既包括资

金、物资、自然资源、人力资源等这些相对有形的资源，也包括政府对资源配置的决策力、调控力和运行机制等软资源。本书尝试着从一个新的视角，对影响政府行政效率的最主要原因——政府软资源运行问题进行初步的系统分析和研究。除引言之外，全书共包括七章，综述如下：

第一章，政府软资源的一般原理。论述了政府软资源的概念、特点、作用和理论来源。本书第一次对政府资源进行了划分，提出了政府硬资源和政府软资源的概念和分类，论述了政府软资源的一般原理，分析了构成政府软资源的四个方面，包括政府理想和信念、政府体制和机制、政府法律和政策、政府服务和信用，特别是将政府理想信念、服务和信用等作为政府软资源的重要组成部分，成为政府软资源体系的重要特色；本章还对有关文献进行了回顾和总结，相关理论文献也成为本书研究的理论基础。

第二章，政府软资源评价内容。提出了对构成政府软资源的四个方面的评价问题。其中政府理想和信念要考察其代表性、崇高性和现实性，政府体制和机制要考察其设计的科学性、运行的顺畅性、运行成本的低廉性，政府法律和政策要考察其体系的完整性、调整的及时性、内容的连续性和整体的公平性，政府服务和信用要考察其优质性和全面性。

第三章，政府软资源评价指标体系。按照综合性、时代性、应用性和人本性的设计原则，将政府软资源评价指标体系设计为经济发展、政治文明、社会发展、生活质量和行政成本五大类共 20 个具体指标，按照科学性、国际性和动态性的原则，综合考虑多方因素，分别提出了 20 个具体评价指标的标准值，并对政府软资源的评价主体和评价结论的运用提出了相应的意见。

第四章，对我国政府软资源四个方面的变迁进行了具体的描述和分析，得出四点结论，即政府软资源不是天生的，而是随着政权的建立派生出来并为相应的利益集团服务的；政府软资源的种类和结构是随着执政集团最高层的更替和社会、经济、文化、科技的发展以及世界相关形势的变化而不断发展变化的；政府软资源作用的发挥程度，既取决于决策者执政理想及体制设计，也取决于运行机制的科学性和灵活性；我国政府软资源的运行总体上是成功和有效的，但阶段性特征十分明显。

第五章，对我国政府软资源存在的主要问题进行分析后，指出了四个方面的问题，即政府软资源的运行目标，是在理想与现实的碰撞中动态实

现的；路径依赖的惯性，使政府软资源运行的转轨具有摇摆性、反复性、起伏性和渐进性，但路径依赖最终要演变成路径的转换；不同利益群体的博弈，都会在政府软资源的运行轨迹上打下自己的烙印；软实力问题不容忽视，思想和文化的作用至关重要。

第六章，选取世界经济最发达的美国、日本、德国等三个国家政府软资源状况进行考察，得出了六点启示：政府的理想信念，决定国家社会经济的发展道路和成功程度；市场经济没有统一的模式，关键在于符合本国国情；市场经济需要完整、健康的两只手；政府决策的战略性与科学性，决定一国社会经济发展速度和质量；良好的金融环境，是市场经济繁荣发展的重要保证；科技和教育是强国之路。

第七章是本书的对策部分，在理论分析和实践考察的基础上，初步提出了提高我国政府软资源运行效率的基本模式和路径，包括：明确市场经济条件下的政府模式，应该是公共政府、法治政府、廉洁民主政府、学习型政府和高效政府；要构建理想社会，包括建设负责任的政府，建设公平和谐社会，建设文化性组织、建立现代教育体系、确立科学发展理念和建设诚信社会；要以公平公正为目标，完善法律政策体系，主要是提高法律政策的科学性、公平性、效率性、互补性、预见性和权威性；构建科学的行政管理体制和运行机制，应当确立科学的行政理念，设置合理的行政组织结构，深化行政审批制度改革，阳光行政，建立快速反应的危机管理机制，完善行政监督评价体系，建立科学的行政奖惩制度和借鉴公司化方式改进政府管理；综合运用各种外交手段，建立主动的安全边界维护模式，构建安全和谐的国家利益空间；强化公务员理想信念和忠诚意识，建立终身学习制度，全面推行竞争上岗，科学规范任职年龄界限，依法推进廉政建设，建立高素质的公务员队伍。



## Abstract

When we inspect the civilized history of human, we may discover a kind of extremely obvious phenomenon: The similar system, similar policy and similar way had produced different result. Why some social groups, economic organizations or nations can be both progressive and flourishing, but the inhabitant in other nations have very little food and scantily clothed? Among all the influential factors of social economy development, which is the leading factor to influence human society history's transition? This is an important question which is relation to the power and prosperity of nation.

This article believed that, among all the influential factors of development of the social economy which is in different time, or at the same time but different nation and different area, the best meaningful one is the ability of resources' disposition and the creativity.

The influential factor of ability of the resources' disposition and the creativity is various. The government and the market are two basic factors. Then which is the decisive one between them? Under the condition of market economy, the leading strength of different government has enormous differences, but in overall, government is the vital factor of leading society's development, the market is a essential method and the tool which the government uses it to regulate the economical development because the government has created a circumstance for the market and prescribed the scope and the rule of the market subject's activity, and guided the adjustment and development of it, and through supervising and managing the market subject, maintaining the normal running order of market, supplying the gap of the market failure, keeping away and

solve the market venture, impelling the market economy to the good and healthy aspect. In addition, the government has also regulated the system of society development in great measure, and has chosen the economical development pattern. But the market itself can not reach these wholly. So, although the market economy pattern has developed for more than 200 years in the world, there is not one country which is the pure market economy. Even if in some market economy which is extremely developed, the visible hand of the government is still bringing into play obviously in economic life.

Then, what does the government's resource contain? I think that it not only contains these tangible resource such as capital, material, natural resources and human resource, but also contains those soft resources such as decision, control power and running mechanism. This article has attempted to preliminary analysis and study the uppermost reason on influencing the administrative efficiency—governmental soft resources from a new standpoint by the numbers. Except the introduction, it has seven chapters. Among them:

The first chapter is the general principle of the government soft resources, elaborating the concept, the characteristics, the function and the theory originates of the government soft resources, classifying the government resources to the hard resources and the soft resources at first time, discussing the general principle and the system of the government soft resources. This paper has especially brought forward that the government ideal, the faith and the cohesive force form the issue of the government soft resources. It has analyzed four aspects that constituted the government soft resources, including government ideal and faith, government system and mechanism, government law and policy, government service and credit. Especially it takes the government ideal faith, the service and the credit etc as the important content of the government soft resources and the important characteristic of the government soft resources system. This chapter has also taken a review on the related literature which has been the theoretical base of this book.

The second chapter is about the assessment system of the government soft resources. It includes the following contents: The government ideal and the faith

need to be inspected its representation, lofty and the feasibility, the government system and the mechanism needs to be inspected its scientific nature of the design, smooth nature of the movement, inexpensive cost of the movement, the government law and the policy need to be inspected its system integrity, adjustment timeliness, the content continuity and the whole fairness, the government service and the credit needs to be inspected its high quality and the integrity.

The third chapter ulteriorly proposed the frondose indicator system of assessing the government soft resources. According to the design principle of comprehensive nature, timely, applications and humanity, the appraisal target of the government soft resources system was designed for five kinds, including economical development, political civilization, social development, quality of life and administrative cost, altogether 20 concrete targets. According to the principle of the scientific nature, the international characteristic and dynamic, 20 concrete appraisals standard value were separately presented, synthesis considering the factors in every way, and gave the corresponding comment to the government soft resources appraisal main body and the appraisal conclusion utilization.

The fourth chapter has carried on a description and analysis the transition of our country's governmental soft resources. It draws four conclusions: the government soft resources are not inborn, but is derives along with the political power establishment and serves for the corresponding special interest group; the government soft resources type and the structure are along with the ruling group topmost story change and social, the economical, cultural, the technical development as well as the world correlation situation change but develops the change unceasingly; government soft resources function display degree, also is decided in the policy-maker is in power the ideal and the system design, also is decided by the movement mechanism scientific nature and the flexibility; In our country government soft resources movement overall is successful and effective, but the gradual characteristic is extremely obvious.

The fifth chapter has analyzed the vital open question of our country's

government soft resources, and has pointed out four aspects questions, namely: the government soft resources movement goal, is in the ideal and in the reality collision the dynamic realization; the way dependence inertia, is the government soft resources movement switcher has the swing, the repeatability, the fluctuation and the gradation, but the way dependence finally must evolve the way the transformation; Divergent interest community's gambling, can overcome own in the government soft resources movement path brand mark; Soft strength question not allow to neglect, the thought, the cultural function is very important.

The sixth chapter has taken a review on the condition of the most developed nations' governmental soft resources such as US, Japan, Germany and so on in the world, and then obtains six enlightenments: Government's ideal and faith will decide the path of national economy development and successful degree. The market economy has not a unite pattern, the key has not lain in conforms to the national condition. The market economy needs two hands which is integrity and healthy; Government decision-making strategic with scientific and nature, decides the national economy development speed and the quality. The good financial environment is the market economy prosperity development important guarantee. The science and technology and the education are the road of the powerful nation.

The seventh chapter is the countermeasure of this paper. It preliminary bring about the basic pattern and the way to advance the operative efficiency of our governmental soft resources on the basis of the theoretical analysis and the practice inspection. It includes following contents: we must make clear that the government pattern, under the market economy condition, should be the public government, the government bylaw government, the honest democratic government, the study government and the highly effective government. We must construct the ideal society, which will construct a responsible government, a fair harmonious society, a cultural organization, a modern education system, a science development idea and a good faith society. We must take fair be fair as the goal, the perfect legal policy system, which mainly enhances the legal policy

the scientific nature, fairness, efficiency, the complementarities, the foresight and the authority. We must construct a scientific administration system and a operative mechanism, and establish a scientific administrative idea, a reasonable administration organizational structure, a deepened administration examination and a approval system reform, and a sunlight administration. We must establish a rapid reaction, a crisis management mechanism, a perfect administrative oversight appraising the system. We must establish a scientific administration rewards and punishments system and manage by the corporation way improvement government. We can utilize each diplomatic means, establishing a initiative security boundary maintenance pattern, and constructing a safe harmonious national interest space. Through strengthening the official ideal faith and the loyal consciousness, we can establish a lifelong study system, and comprehensively carry out a rule which is competitive to a position. We must regulate a scientific standard of the age boundary in position, advance an establishment or cultivation of clean government legally, and establish an official troop of high quality.

# 目 录

引 言 .....	( 1 )
一、政府软资源问题的提出 .....	( 1 )
二、研究政府软资源的意义 .....	( 4 )
三、本书的研究思路与创新 .....	( 5 )
第一章 政府软资源的一般原理 .....	( 7 )
第一节 政府软资源的涵义与特点 .....	( 7 )
一、资源的分类与特点 .....	( 7 )
二、政府软资源的特点 .....	( 9 )
第二节 政府软资源的构成 .....	( 12 )
一、政府理想和信念 .....	( 13 )
二、政府体制和机制 .....	( 15 )
三、政府法律和政策 .....	( 18 )
四、政府服务和信用 .....	( 19 )
第三节 政府软资源的作用 .....	( 20 )
一、决定国家的发展方向和路径 .....	( 20 )
二、决定和影响政府硬资源的配置 .....	( 20 )
三、为社会经济的发展创造环境 .....	( 21 )
第四节 文献回顾 .....	( 21 )
一、国内近期研究 .....	( 21 )
二、国外相关研究 .....	( 24 )
第五节 政府软资源的理论来源 .....	( 25 )
一、政府干预理论 .....	( 25 )
二、公共选择理论 .....	( 30 )

---

三、制度变迁理论 .....	( 35 )
四、现代决策理论 .....	( 38 )
五、人类动机理论 .....	( 40 )
六、波特的国家竞争优势理论 .....	( 41 )
七、“软实力”理论 .....	( 43 )
八、本书的理论选择 .....	( 44 )
<b>第二章 政府软资源评价内容 .....</b>	<b>( 46 )</b>
第一节 政府理想和信念评价 .....	( 46 )
一、政府理想和信念的评价原则 .....	( 47 )
二、政府理想的评价 .....	( 48 )
三、政府信念的评价 .....	( 49 )
第二节 政府体制和机制评价 .....	( 50 )
一、政府体制和机制评价原则 .....	( 50 )
二、政府体制和机制评价内容 .....	( 51 )
三、经济体制评价的基本内容 .....	( 57 )
第三节 政府法律和政策评价 .....	( 58 )
一、法律和政策的评价原则 .....	( 58 )
二、法律和政策的评价内容 .....	( 59 )
第四节 政府服务和信用评价 .....	( 62 )
一、政府服务和信用评价原则 .....	( 62 )
二、政府服务的基本内容和评价环节 .....	( 63 )
三、政府信用评价 .....	( 65 )
<b>第三章 政府软资源评价指标体系 .....</b>	<b>( 69 )</b>
第一节 政府软资源评价指标体系的设计原则 .....	( 69 )
一、综合性 .....	( 69 )
二、时代性 .....	( 70 )
三、应用性 .....	( 70 )
四、人本性 .....	( 70 )
第二节 政府软资源评价指标体系的分类设计 .....	( 71 )
一、经济发展 .....	( 71 )
二、政治文明 .....	( 73 )

---

三、社会发展 .....	( 73 )
四、生活质量 .....	( 74 )
五、行政成本 .....	( 75 )
第三节 政府软资源评价指标的标准值 .....	( 75 )
一、政府软资源评价指标标准值的确定原则 .....	( 75 )
二、政府软资源评价指标的标准值 .....	( 76 )
第四节 政府软资源评价主体与结果 .....	( 80 )
一、政府软资源评价主体 .....	( 80 )
二、政府软资源评价结果的应用 .....	( 82 )
三、中国政府软资源评估存在的问题 .....	( 83 )
第四章 我国政府软资源的变迁 .....	( 85 )
第一节 我国政府理想和信念的变迁 .....	( 85 )
一、共产主义理想信念的确立 .....	( 86 )
二、寻找纯粹的社会主义 (1949—1976) .....	( 87 )
三、改革开放时期的探索 (1976—2002) .....	( 95 )
四、全面建设小康社会 (2002—) .....	( 100 )
第二节 我国政府法律和政策的变迁 .....	( 104 )
一、废除旧法, 建立新法, 实施新政策 (1949—1957) .....	( 104 )
二、法制虚无, 政策治国 (1957—1976) .....	( 109 )
三、从全面恢复社会主义法制建设到依法治国方略 的确立 (1976—) .....	( 110 )
第三节 我国政府体制与机制的变迁 .....	( 114 )
一、高度集中的计划经济体制及其运行机制 (1949—1966) .....	( 115 )
二、经济体制的无序变动与运行机制的无序运行 (1966— 1976) .....	( 129 )
三、摸着石头过河——改革开放的初始阶段 (1976—1984) .....	( 136 )
四、摸着石头过河——改革开放的深化阶段 (1984—1992) .....	( 142 )



五、向社会主义市场经济转型——改革开放的新阶段 (1992—)	(148)
第四节 我国政府服务和信用的变迁	(157)
一、以管制为主的时期 (1949—1976)	(158)
二、改革开放时期 (1976—)	(163)
第五章 我国政府软资源主要问题探讨	(174)
第一节 理想和信念：多元化与短视化	(174)
一、部门理想的利益倾向	(174)
二、公民理想信念的多元化	(175)
三、部分优秀传统文化的失落	(176)
第二节 法律和政策：期待更多公平	(177)
一、立法方面的不公正性	(177)
二、调节功能发挥不足	(179)
三、制约失灵，执行成本高昂	(181)
第三节 体制和机制：运行效率有待改善	(182)
一、政府层级繁多，影响行政效率和资源配置	(182)
二、行政职能转型艰难	(183)
第四节 服务和信用：有待进一步增强	(185)
一、政府信用方面存在的问题	(185)
二、政府服务方面存在的问题	(187)
第六章 政府软资源的国际经验借鉴	(192)
第一节 美国政府软资源状况	(192)
一、理想主义、现实主义和自由思想的糅合	(193)
二、比较完整的法律体系、政策体系和国家体系	(193)
三、相对纯粹的自由市场经济体制	(194)
四、因时而异的政府宏观调控政策	(196)
五、极其重视教育和科技	(197)
第二节 日本政府软资源状况	(198)
一、明治维新时期奠定了良好的治国基础	(199)
二、第二次世界大战后形成了政府主导的市场经济模式 .....	(200)