

中国 政府管理创新 总论

刘靖华 姜宪利 等著

中国社会科学出版社

中国 政府管理创新 总论

刘靖华 姜宪利 张胜军 罗振兴 张帆 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府管理创新 (全四册) / 刘靖华等著. — 北京: 中国社会科学出版社, 2004.4

ISBN 7 - 5004 - 4283 - 1

I. 中… II. 刘… 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 (2004) 第 024520 号

责任编辑 周晓慧

责任校对 林福国

封面设计 毛国宣

版式设计 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029453 传 真 010 - 64017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2004 年 4 月第 1 版 印 次 2004 年 4 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 52.5 插 页 8

字 数 1165 千字

定 价 136.00 元 (全四册)

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

我们真诚希望

本书能对我国政府改革有所贡献！

目 录

绪论	(1)
第一章 经济全球化背景下的政府	(15)
第一节 政府在全球竞争时代面临的挑战	(15)
一 经济全球化背景下日趋激烈的全球竞争	(16)
二 政府在全球竞争时代面临的挑战	(25)
三 全球竞争中的政府管理与改革	(36)
第二节 世界各国政府创新的实践	(48)
一 “新公共管理”变革的先驱：英国的行政 改革	(54)
二 “新公共管理”改革的典范：新西兰政府 创新的经验	(64)
三 “以企业家的精神改造政府”：美国政府 创新的理念与模式	(78)

四	中国政府管理创新：面向法治政府的选择	(96)
第二章	政府管理创新与政府能力建设	(99)
第一节	政府管理创新的内涵	(99)
一	观念创新	(101)
二	制度创新	(104)
三	技术创新	(108)
第二节	中国政府能力建设	(116)
一	政府能力的涵义	(116)
二	政府能力的结构	(119)
三	中国政府能力存在的问题	(126)
四	构建有效的中国政府能力体系	(131)
第三章	中国政府管理创新的政治生态环境	(143)
第一节	改革开放以来中国社会的转型	(143)
一	改革开放以来中国社会的巨大变化	(144)
二	中国社会转型的基本特征	(151)
三	现阶段社会转型中的主要矛盾与失衡	(155)
第二节	社会转型期中国政府管理创新的目标 和任务	(163)
一	政治生态与社会转型	(163)
二	转型期政府管理创新的目标和任务	(168)

第四章 改革开放以来中国政府管理创新的历史实践	(183)
第一节 1978—1992 年：行政改革与机构调整	(187)
一 政府体制	(188)
二 职能设置	(190)
三 中央与地方关系	(192)
四 机构人员	(192)
五 管理方式	(198)
第二节 1993—2002 年：政府职能转变的探索	(200)
一 本轮改革所遵循的基本原则	(200)
二 本轮改革的特点	(203)
三 本轮改革的主要成就	(206)
四 有待解决的深层次矛盾	(217)
第三节 最新一轮改革：从职能转变到政府管理 创新	(225)
一 回顾：职能转变问题的提出与深化	(225)
二 新世纪的政府改革：职能转变与政府创新	(233)
三 2003 年：立党为公、执政为民，全面推进 依法行政	(238)
第五章 中国政府管理创新的机制与模式	(246)
第一节 中国政府行政管理体制的弊端及其根源	(246)

4 / 中国政府管理创新·总论

一 全能统制型模式	(246)
二 全能统制型模式的根源	(249)
三 改革行政管理体制, 转变政府职能	(263)
第二节 中国政府管理创新的能动机制	(266)
一 能动机制	(267)
二 当前机制建设所存在的一些问题	(272)
三 能动机制建设的长期性、复杂性和艰巨性	(284)
四 能动机制的总体建设	(286)
五 能动机制建设的重点	(289)
六 决策机制创新	(298)
 第六章 中国政府管理创新评估体系	 (309)
第一节 中国政府管理创新评估的层次	(310)
一 政府管理创新的科学性	(310)
二 政府管理创新的可行性	(322)
三 政府管理创新的统筹性	(328)
第二节 中国政府管理创新评估体系	(339)
一 政府管理创新评估的主体设置	(339)
二 政府管理创新评估的指标体系	(343)
三 政府管理创新评估的运行机制	(360)
第三节 中国政府管理创新评估体系的发展	(367)
一 政府的本质内核及其评估的适度原则	(368)

二 政府的目的内核及其评估的适度原则	(377)
三 政府的手段内核及其评估的适度标准	(383)
四 政府的实体性内核及其评估的适度标准	(390)
参考文献	(395)

绪 论

中国政府管理创新，是政府改革，是政府定位创新，是政府职能创新，是政府管理方式创新，是中国政治生活中的一件大事。中国政府管理创新，是求真务实，是与时俱进，具有鲜明的时代性和进步性。中国政府管理创新，是“三个代表”重要思想的具体体现，也是统筹理论的综合运用。中国政府管理创新，是社会主义市场经济体制不断发展和完善的客观要求，也是中国共产党对执政实践的科学总结和对执政规律的进一步探索，因此，具有高度的自觉性和深刻的实践性。

日益深刻的社会变革，推动着中国社会的进步和多元化发展。在这样的社会结构和社会进程中，以下三个动态平衡的发展逻辑以及它们的交互作用，发挥着至关重要的作用：第一个发展逻辑，是社会主义市场经济逻辑。这一逻辑的重要作用，在于它提供了巨大的社会生产力和日益丰富的物质基础。这一现实对社会生产关系的变革提出了迫切的要求。第二个发展逻辑是中国的政府改革逻辑。这一逻辑涉及到政府决策机制、政府施政机制和政府管理机制的创新与变革。这一变革旨在构筑一个现代的、高

效的、廉洁的政府行政管理体系，进而使之与不断完善社会主义市场经济体制相适应。不仅如此，这一变革还旨在使社会体系中多元化的利益群体的诉求和表达在这样一个现代政府行政管理体系中得以实现。换句话说，这样的政府改革旨在创造一种新的行政观，把统筹思想运用于政府行政过程当中，并以此协调和化解发展不平衡和利益格局不平衡所滋生的多种社会矛盾。科学的发展观就是全面、协调、可持续的发展观。这一发展观绝不是不发展或慢发展，而是寻求更好、更优的发展。第三个发展逻辑是整合日益发生变迁的民众价值观。这一逻辑涉及到广大民众的政治文化心态和对社会正义的诉求。民众的政治文化心态是一项重要的政治资源，是关系到不断夯实执政党合法性基础的一个大问题。

以上三个发展逻辑的交互作用，是以它们之间相辅相成和相互作用的方式展开的。在这一关系格局中，构筑一个开放的现代高效政府行政管理体系，在中国社会实践过程中，发挥着中枢神经的作用。经过改造和创新的政府行政体系适应了不断发展的市场经济体制，社会系统就会呈现出巨大的发展动力。民众的政治文化心态契合了并融合于政府行政管理体系，社会系统就会呈现出协调发展的局面。这样一个局面汇聚了丰富和充实的政治资源，进而为社会进步提供强大动力。

一个成熟的、富有动力的政治组织，是一个社会成熟和发展的重要标志。经济—政治—文化相互促进的社会系统，其生命力和优越性是显而易见的。这样一个社会系统能够使正义原则得以有效表达。

马克思主义经典作家高度重视政治组织和制度。马克思说过

一句名言：“国家的机体是政治制度。”^①马克思是在一般意义上强调政治制度的重要性的。从这个角度出发，可以认识到政府改革及政府管理创新关系到国家发展的根本命脉。换言之，建构现代高效的政府管理体系，关系到国家发展的物质基础、社会基础和政治基础。江泽民同志在论述“三个代表”重要思想时指出：“改革是社会主义实现自我完善和发展的根本途径与动力……我们进行改革的根本目的，就是要使生产关系适应生产力的发展，使上层建筑适应经济基础的发展，使我国社会主义社会的各方面都形成比较成熟、比较定型的制度。社会主义制度的自我完善和发展，说到底，是一个体制创新的问题。”^②

中国的政府改革经过了多年的实践，走过了一条渐进式发展的道路。政府职能转变成为这一改革的主线。显然，这一转变表明中国最高领导集体对时代发展所具有的深刻洞见，同时也表明中国改革开放 20 多年来社会经济的市场化发展对政治系统所提出的逻辑要求。它还表明全球化、信息化对中国政治系统的深刻影响。2003 年 9 月 15 日，温家宝总理在国家行政学院讲话中强调了以下几个重要方面：（1）推进政府管理创新，关键是进一步转变政府职能，坚决实行政企分开，加快行政审批制度改革；（2）强化政府的社会管理和公共服务职能；（3）做到决策、执行和监督相协调；（4）推进依法行政。温家宝总理强调必须通过深化行政管理体制改革，提高行政管理能力和水平，充分体现人民政府以民为本的本质特征。2004 年 1 月 6 日，温家宝总理在贯彻

① 《马克思恩格斯全集》第 1 卷，人民出版社 1972 年版，第 255 页。

② 江泽民：《论“三个代表”》，中央文献出版社 2001 年版，第 66 页。

实施行政许可法工作会议上发表讲话，着重强调了依法行政的重要性，要求政府提高依法处理社会经济事务的能力，明确提出建立“法治政府”的主张。

从温家宝总理所着重强调的几个方面来看，中国政府更加注重政府行政指向的人民性。这一指向贯穿了执政为民的施政理念。政府行政的人民性指向，也反映了经济转型期社会多元化演变的现实。随着社会主义市场经济向纵深发展，社会利益群体呈现出多元化特征。为数众多的弱势群体的出现使得社会关系进一步复杂化。与此同时，随着人们市场意识和经济利益观念的变更，过去在传统计划经济体制中形成的一系列维系个人与社会、家庭与社会、个人与政治系统的纽带关系也已发生一定程度的变异，市民社会开始普遍生成。政治沟通、政治贯彻、政治资源的汲取都出现了新的形式。这是新的行政观得以形成的社会基础。著名政治学家 A. 奥罗姆把社会政治行动定义为“在一定信仰或理想、目标指导下，公众有组织的社会政治参与活动”。^①虽然这在表面看来是对政治活动的定义，实质上却表达出在市民社会中政治参与的形式和要求。这在客观上对政府行政指向提出了新的要求。哈贝马斯也从另一个角度阐述了同样一个认识：“具有政治功能的公共领域不仅需要法治国家机制的保障……也依赖于习惯自由的民众的政治文化。”^②

① A. M. 奥罗姆：《政治社会学》，上海人民出版社 1989 年版，第 378 页。

② 哈贝马斯：《公共领域的结构转型》序言，学林出版社 1999 年版。

中国政府提出的“五个统筹”思想即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放，不仅具有公共政策的导向性，更重要的是它表达了这样一种思想：同一性与差异性应该协调起来，人类发展与生态系统应该协调起来，物质繁荣与社会进步应该协调起来，社会发展与人类价值观应该协调起来。这是辩证法哲学思维中的融合发展思想，也是历史唯物主义在社会实践过程中的新的思想财富。

这一思想财富反映在政治系统中就直接造就了一种新的行政观，即政府行政指向的人民性和人本主义、行政管理的人格化、行政手段的法治化、行政过程的效率化、行政结果的绩效化。不仅如此，这一新的行政观还对社会正义给予了高度的关注和眷顾。政治学家赫费颇有见地地指出，正义本身就是政治合法性的源泉，“正义在社会道德范围内应享有优先性”。^①康德更进一步从抽象意义上表述了这一点。他说：“按照普遍立法意志的观念来看，能够让人真正分享到这种权利的可能性的有效原则，就是公共正义。”^② 中国政府新的行政观对社会正义的关注，进一步体现了政治系统和行政过程的民主性和科学性，从而使政治过程更加具备现代性。著名政治学家多伊奇正是在这个意义上揭示了政治系统的本质，他指出，政治系统就是“旨在最大限度提高公

① 奥特弗利德·赫费：《政治的正义性》，上海译文出版社 1998 年版，第 41 页。

② 伊曼纽尔·康德：《法的形而上学原理》，商务印书馆 1991 年版，第 132—133 页。

众福祉的人造沟通机器”。^①

邓小平曾经提出“发展才是硬道理”的著名论断。这对一个尚处于发展中的大国而言，是头等要务。邓小平的论断是从社会发展、社会进步、物质繁荣角度对社会正义的关注。社会发展和繁荣是社会正义的物质基础。随着改革开放和经济转型的不断深入，原有较为一致化的社会结构和利益格局发生裂变，出现了多元利益群体。弱势群体的普遍出现是一个社会现实。在这一条件下，对弱势群体更多的关注便是社会正义在政治系统中的表达，也是政治系统对社会正义的价值关怀。

源于新的行政观的中国政府管理创新，表现出政治系统的自我完善特征。任何一个政治系统都有自我完善的动机、目标和基本方式。过去中国政府行政体系是建立在计划经济体制上的政治系统，计划经济体制所固有的一些特性，如不计成本、僵化等便不可避免地反映到政府行政体系中来。这就使政府行政体系呈现出官僚主义、高成本、低效率等特性。这些都成为今天政府改革的自然对象。对这些政府行政体系中消极现象的破除，乃是政治系统自我完善的一个本能属性。此外，建立在计划经济体制上的政府行政体系，由于规制缺失、权力关系配置失当等因素，导致了腐败行为的不断增多。腐败行为反过来侵蚀了政治系统的良性运作，也损害了执政党的形象进而造成了政治资源的流失。政府改革所引发的制度与规制创新，乃是政治系统自我完善的社会属性。

^① Karl Deutsch, *The Nerves of Government* (政府的神经), New York: Free Press, 1966, p. 145.

社会主义市场经济体制的确立和不断完善,是中国共产党促进中国社会进步和现代化的一个战略举措。这一战略举措所引发的经济转型和社会变革具有划时代的历史意义。它对政治系统自我调整和变革所提出的要求,是政治系统自我完善的政治属性。温家宝总理 2003 年 9 月 15 日在国家行政学院的讲话中,引述了邓小平在 20 世纪 80 年代初就提到的体制改革和创新的观点:“党和行政机构以及整个国家体制要增强活力,就是说不要僵化,要用新脑筋来对待新事物。”这就为政治系统自我完善提供了思想基础。从 20 世纪 80 年代到 90 年代,特别是 2003 年以来,中国政府关于政府管理方面的创新都是在这种与时俱进的思想指导下所作的努力。从政府机构改革到政府职能转变进而到法治政府的提出,从《行政复议法》的颁布到《行政许可法》的实施,都在政府行政过程中实践着政治系统与时俱进的自我完善思想。

源于新的行政观的中国政府管理创新,表现出建立“积极——有限型政府”的特征。这里“积极”,是指政府不是消极被动地无所作为,不是把所有重要职能向市场一推了之,而是积极主动地履行政府应该承担的职能,积极主动地发挥自身职能的作用,积极主动地进行自身改革,积极主动地培育市场。温家宝总理强调指出,要全面履行政府职能,继续改进经济调节和市场监管方式,更加重视履行社会管理和公共服务职能,各级政府要把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜。^①所谓“有限”,是说要改变过去全能政府、政府包揽一切社会事

① 温家宝总理在全国贯彻实施行政许可法工作会议上的讲话,见《人民日报》2004 年 1 月 7 日。

务的局面。政府要有所为、有所不为，管好自己应该管的事，而不是大包大揽一切事物。该政府管的事情，政府不仅必须管起来，而且要管好；不该政府管的事情，就必须把职能交给市场，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用。温家宝总理在全国贯彻实施行政许可法工作会议（2004年1月6日在北京召开）上的讲话中，强调要进一步理顺政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系。他在国家行政学院的讲话中就政府管理中存在的问题鲜明地指出：“现在各级政府还是管了很多不该管、管不了、又管不好的事情，而有些该管的事情没有管或者没有管好。”^①

源于新的行政观的中国政府管理创新，表现出建立“管理—服务型政府”的特征。从理论和现实的双重角度看，建立“积极—有限型政府”模式必然导致行政实践中的“管理—服务型政府”的特征。这一特征是，政府行为重管理、重服务，政府除了履行并改进经济调节和市场监管职能之外，更加注重社会管理和公共服务，改变过去那种一提政府行为就是官僚式干涉和独断的行政局面。这一变化具有划时代的意义。它旨在改变建立在计划经济体制上的政府行政模式，转而采取与社会主义市场经济体制相适应的政府行政模式。这一转变体现了马克思主义基本原理在中国政治实践中的具体运用，同时也是中国政府新的行政观在具体行政实践中的必然产物。

源于新的行政观的中国政府管理创新，表现出“法治政府”

① 温家宝总理2003年9月15日在国家行政学院发表题为“深化行政管理体制改革、加快实现政府管理创新”的讲话。