



湖南省人民政府重大委托项目
湖南省社科基金重大项目

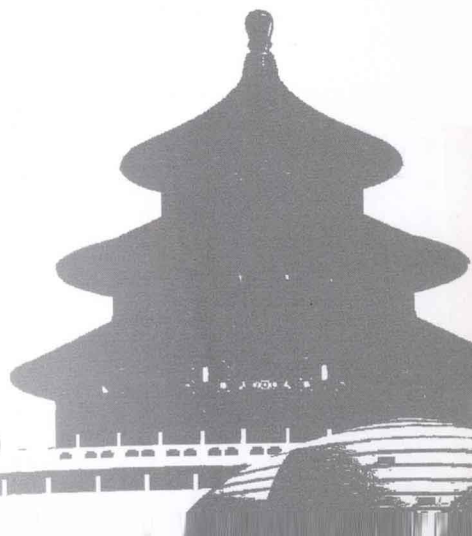
● 湖南省行政管理学会承担



中国政府效能建设史鉴

『政府效能建设研究书系』

赵达军◎著



CIS 湖南人民出版社



中国政府

效能建设史纲

中国行政管理学会 编



中国行政管理学会 编

中国行政管理学会 编



湖南省人民政府重大委托项目
湖南省社科基金重大项目

· 湖南省行政管理学会承担

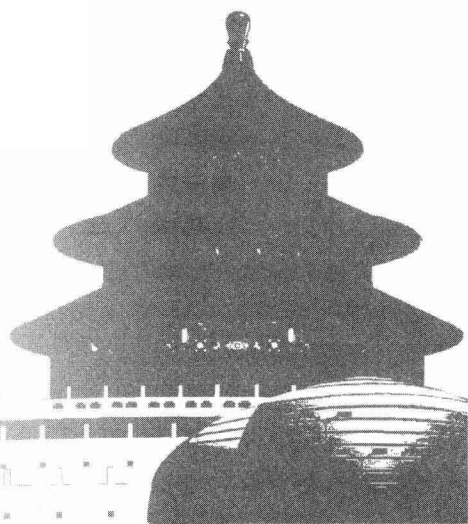
『政府效能建设研究书系』

中国政府 效能建设史鉴

赵达军◎著



CS 湖南人民出版社



《政府效能建设研究》书系 编委会

主任：罗桂求

副主任：盛茂林 徐晨光

委员：曹监湘 苏仁华
彭清国 杨先杰
赵成渝 彭福清
周清明 胡伟林
易银珍 李建华
胡长清 张怀承
陈晓春 颜佳华
赵达军 龙兴海
王学杰 孙多勇
李燕凌 唐琦玉
童中贤 宁资利
王凯伟 王敏

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目(CIP)数据

中国政府效能建设史鉴 / 赵达军著. — 长沙：湖南人民出版社，2012.11（《政府效能建设研究书系》）
ISBN 978-7-5438-7949-2

I. ①中—II. ①赵—III. ①国家行政机关—行政管理—历史—中国—古代IV. ①D691

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第235821号

中国政府效能建设史鉴

作者：赵达军
责任编辑：龙仕林 黎红霞 孟庆智
特邀编辑：车远昭 黄俊剑
编辑部电话：0731-82683328 82683361
装帧设计：天闻尚视

出版发行：湖南人民出版社

[<http://www.hnppp.com>]

地址：长沙市营盘东路3号
邮编：410005
经销：湖南省新华书店

印刷：湖南亚光投资实业有限公司

版次：2012年3月第1版

2012年3月第1次印刷

开本：710×1000 1/16

印张：13

字数：250千字

书号：ISBN 978-7-5438-7949-2

定价：28.00元

营销电话：0731-82226732

（如发现印装质量问题，请与出版社联系调换）

加強政府效能研究
促進服務型政府建設

周強

二〇一一年十一月二十八日

(題詞者系中共湖南省委書記、湖南省人大常委會主任)

序

提高行政效能 服务“四化两型”建设

徐守盛

刚刚召开的省第十次党代会提出，加快建设全面小康，加快建设两型社会，努力在中部崛起中实现新跨越。这要求我们认真落实湖南省行政程序规定和政府服务规定，加快建设服务政府、法治政府、责任政府和廉洁政府，努力构建运转有序、高效廉洁的体制机制，不断提高行政效能，以调动一切可以调动的力量，共同推进“四化两型”建设。

一是大力推进依法行政。贯彻落实《国务院关于加强法治政府建设的意见》，按照行政程序规定、政府服务规定的要求，依法按程序提供政府服务，确保所有行政行为有法可依、于法有据。坚持科学、民主、依法决策，促进规范、公正、文明执法，坚决杜绝因决策程序不合法导致群众利益受损的现象。坚持阳光行政，抓紧修改完善规范权力制度体系，抓紧建设网上政务服务和电子监察系统，让权力在阳光下运行。

二是着力提高执行力和公信力。坚持以制度管人、管事、管钱、管权，深入开展“效能制度落实年”活动，以制度的落实履行职能，提高效能。认真执行省委、省政府各项规章制度、制度、决定、命令，确保政令畅通，以此保障和促进工作落实、效能提升。强化绩效评估结果运用，加大奖优、罚劣、治庸力度，严格查处有法不依、有令不行、有禁不止的现象和问题。继续加大监督问责力度，查处一批影响机关效能和发展环境的典型案件。

三是持之以恒地改善发展环境。全球化背景下，地区之间的竞争实质上是发展环境的竞争，必须把营造公开、公平、公正、透明、可预期的发展环境作为开放发展的重中之重。坚持市场优先、社会自治的原则，营造更加公平的市场和社会环境，减少审批事项，简化审批程序，提高办事效率，减少对微观经济活动的直接干预，强化经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，为一切市场主



体平等提供规范、便捷的服务。进一步完善中小企业发展的政策环境，认真落实涉企检查有关规定和扩大县（市）部分经济社会管理权限的决定，认真执行影响机关效能和损害经济发展环境行为处理办法，为企业发展保驾护航。进一步优化人文环境，在全社会倡导尊重知识、尊重创造、尊重创新的良好氛围，让一切资源、资金、资产、人才为我所用，用得其所。

四是不不断改进工作作风。作风优则效能高，队伍强则服务好。抓效能建设，就是要抓宗旨意识，就是要增强“从政必须有为，无功就是有过”的观念，大力发扬党的优良传统，进一步转变会风文风，开短会、讲短话，办实事、求实效，力戒形式主义和官僚主义，真正为群众服务，为基层服务，为企业服务。坚持勤俭办一切事情，以最小的投入争取更大的效益，以有限的投入办更多的事情。

当前，经济体制的深刻变革、社会结构的深刻变动、利益关系的深刻调整、思想观念的深刻变化，要求我们在行政效能建设的理论研究等方面先行一步，开展积极探索。特别是要借鉴国内外的成功经验，从中发现、总结一些规律性的东西供我们借鉴，帮助我们少走弯路，提高效率。湖南省行政管理学会组织省内专家、学者，对政府效能建设的一系列理论问题进行了专门研究，形成了《政府效能建设研究》书系的理论成果，是目前国内比较系统、比较权威的政府效能建设研究成果。

是为序。

2011年11月

（作者系中共湖南省委副书记、湖南省人民政府省长）

作者简介



赵达军，湖南新宁人，一九八四年毕业于湖南师范大学中文系。当过农民、军人、民办教师，大学毕业后一直在中共湖南省委党校、湖南行政学院从事干部教育工作，先后担任该校管理科学教研部和公共管理教研部主任、教授，兼任湖南省行政管理学会和省领导科学学会常务理事、副秘书长。主要研究：领导理论与领导艺术、传统文化与 modern 管理、公共危机事件的预防与处置。

导 论 借鉴历史经验，提升政府效能 / 1

一、鉴古知今，治国之道 / 1

二、提升政府效能，要善于借鉴历史经验 / 2

第一篇 民惟邦本，本固邦宁——政府效能建设史鉴民本篇 / 7

一、古代民本思想及其资政价值 / 7

二、西门豹治邺的启示 / 13

三、“为君之道，必须先存百姓” / 16

四、“衙斋卧听萧萧竹，疑是民间疾苦声” / 20

五、短命王朝的历史教训 / 26

六、边区政府“只见公仆不见官” / 30

七、民心向背与国民党败退台湾 / 35

第二篇 深谋远虑，权宜机变——政府效能建设史鉴决策篇 / 39

一、坚持科学决策，提升政府效能 / 39

二、“盘庚迁殷”与殷商中兴 / 44

三、汉初统治者的决策谋略 / 47

四、从“削藩策”到“推恩令” / 51

五、王莽“新政”的决策败笔 / 54

六、“高筑墙、广积粮、缓称王” / 58

七、从交子的命运看政府决策公信力 / 62

八、延安时期精兵简政重大决策 / 66

第三篇 为政之要，惟在得人——政府效能建设史鉴用贤篇 / 71

一、选贤任能与政府效能建设 / 71

二、“周公吐哺，天下归心” / 76

三、齐桓公用管仲而“一匡天下” / 79

四、秦穆公“羊皮换相”的故事 / 83

五、唐太宗任贤纳谏历史佳话 / 85

六、用人失误的历史教训 / 90

七、从“人口大国”迈向“人才强国” / 92

第四篇 重廉尚勤，励精图治——政府效能建设史鉴吏治篇 / 99

一、中国古代吏治的经验与启示 / 99

二、廉吏能臣的几则故事 / 106

三、励精图治说帝王 / 110

四、“清心为治本，直道是身谋” / 114

五、朱元璋重典治吏 / 118

六、“天下廉吏第一人” / 124

七、边区建设“廉价政府”的经验 / 127

第五篇 周虽旧邦，其命惟新——政府效能建设史鉴革新篇 / 133

一、改革视角下的政府效能建设 / 133

二、子产治理与改革方略 / 137

三、秦孝公变法图强 / 141

四、隋唐制度变革与创新 / 144

五、“庆历新政”与“熙宁变法” / 150

六、朱元璋废相利弊谈 / 153

七、大部制改革与政府效能的提升 / 157

八、港区政府力推“主要官员问责制” / 161

第六篇 德法互济，和谐治理——政府效能建设史鉴综治篇 / 165

一、古代德法兼治思想及其借鉴 / 165

二、“法正则民恧，罪当则民从” / 171

三、诸葛亮德法并用巧治蜀 / 174

- 四、“臣一心执法，不怕一死” / 179
- 五、毛泽东延安“挥泪斩马谡” / 183
- 六、港澳特区政府依法管治显效能 / 186

后记 / 191

参考文献 / 193

导 论

借鉴历史经验，提升政府效能

“以史为鉴”，这是中国传统文化中最为著名的政治格言。中华民族历来尊重祖先和前贤，注重继承和弘扬优秀传统文化，善于探求历代兴衰更替规律。因为只有认知历史、体会历史、不断吸取前人治国经验教训，才能保持清醒的政治头脑，提升治国理政能力，促进经济社会科学发展，保证国家长治久安。

一、鉴古知今，治国之道

古人云：“前事不忘，后事之师。”据《史记·酈生陆贾列传》记载，汉高祖刘邦即位之初，重武力，轻诗书，以“居马上得天下”而自矜。陆贾直谏道：“居马上得之，宁可以马上治之乎？且汤武逆取而以顺守之。文武并用，长久之术也。”刘邦听了深受启发，由此逐渐改变轻视儒生和忽视文治的观念，并令陆贾总结“秦所以失天下，吾所以得之者何，及古成败之国”的经验教训。陆贾受命后共著文12篇，每奏一篇，高祖无不称善，故名其书为《新语》。《新语》以历代兴亡为鉴，提出无为而治、轻徭薄赋、与民休息、文治为主、厉行节俭等治国思想。刘邦接受了这些主张，并付诸实施，有力促进了经济和社会发展。到汉文帝、景帝时期，这些治国理念和政策收到了更为显著的效果，成就了“文景之治”。

唐太宗李世民也是历史上很有作为的一位君主。他在当政期间，非常重视吸取前人经验教训，以资借鉴。在一次君臣对话中，唐太宗列举了夏桀、商纣的历史悲剧和教训。魏征接着说：“臣听说过一个故事，鲁哀公对孔子说：‘有一个

健忘的人，搬家时把他的老婆给忘了。’孔子说：‘还有比这个人更健忘的呢！我看像夏桀、商纣一类国君，把自己的身子也给忘了。’希望陛下常想到这些，以免被后人耻笑。”^[1]贞观君臣以史为鉴，留下了许多佳话。魏征去世后，太宗深为悲恸和惋惜，他说：“夫以铜为镜，可以正衣冠；以古为镜，可以知兴替；以人为镜，可以明得失。朕常保此三镜，以防己过。”^[2]由于唐太宗以史为鉴，励精图治，“贞观之治”才得以开创。

我们党历来重视传承优秀文化，以史为鉴。毛泽东在《新民主主义论》中指出：“中国现时的新政治、新经济是从古代的旧政治、旧经济发展而来的，中国现时的新文化也是从古代的旧文化发展而来的，因此，我们必须尊重自己的历史，决不能割断历史。但是这种尊重，是给历史以一定的科学的地位，是尊重历史的辩证法的发展，而不是颂古非今，不是赞扬任何封建的毒素。”^[3]延安时期，民主人士黄炎培与毛泽东有一段著名的“窑洞对话”。黄炎培先生佩服共产党在延安的治绩，但他担心共产党能否可以跳出“其兴也勃，其亡也忽”的历史周期律。毛泽东很有信心地告诉他，中国共产党应该也能够跳出这个周期律，因为我们党吸取了历史教训，能依靠人民群众力量监督政府、实行民主政治。毛泽东对明末李自成领导农民起义军占领北京，取得政权后，却由于居功自傲，贪图安逸，结果导致轰轰烈烈的农民起义归于失败的历史教训记忆犹新。延安整风期间，毛泽东即指示将郭沫若论李自成的史学论著《甲申三百年祭》作为整风学习的重要文件之一。他在延安高级干部会议上说：“近日我们印了郭沫若论李自成的文章，就是要叫同志们引以为鉴戒，不要重犯胜利时骄傲的错误。”他一再强调说：“小胜即骄傲，大胜更骄傲，一次又一次吃亏，如何避免此种毛病，实在值得注意。”在党的七届二中全会上，他再次向全党敲响警钟，提出了“两个务必”（即在胜利面前保持清醒头脑，在夺取全国政权后要经受住执政的考验，务必继续保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必保持艰苦奋斗的作风）。1949年，新中国诞生前夕，毛泽东率中央机关从西柏坡向北平迁移时，把进城喻为“进京赶考”，并充满信心地说：“我们决不当李自成。我们都希望考个好成绩。”

二、提升政府效能，要善于借鉴历史经验

研究政府效能，有必要先厘清“政府”内涵的古今差异。现代意义上的“政府”，涵义与边界是很清晰的，其广义是指国家的立法机关、行政机关和司法机关等公共机关的总和，代表着社会公共权力；狭义则指国家权力机关的执行机关，即一个国家政权体系中依法享有行政权力的组织体系。而中国古代对皇帝、国家、政府的区分就不那么清晰，更没有关于立法、行政、司法“三权”的严格界定。

[1]（唐）吴兢，《贞观政要·君臣鉴戒第六》。

[2]《旧唐书·魏征传》。

[3]毛泽东选集[M]。北京：人民出版社，1991：708。

据有关资料考证，我国至明代始有“政府”称谓，其名起源于唐代“政事堂”和宋朝的“二府”之合称。唐时中央机关机构为“三省六部”，即尚书省（下设吏、户、礼、兵、刑、工六部），主管行政事务；中书省，起草政令，实为皇帝秘书班子；门下省，掌管章奏的签署，有封驳之权。唐朝为提高工作效率，有时将中书省和门下省合署办公，称为“政事堂”。宋初年还设立了枢密使，主管军事，其官署称为枢密院，将中书省和枢密院并称为“二府”。“政事堂”和“二府”合称即为后来的“政府”。在中国封建专制体制下，“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，皇帝权威至高无上，王位世袭传承，家国同构，国家往往被帝王们视为“家天下”。皇帝之下虽设有宰相一职领行政之权，但其作用非常有限（到朱元璋当皇帝时干脆废相）。所以研究“中国政府”效能史鉴，就不能囿于现代对“政府”的理解。

从古至今，政府职能浩繁，影响其效能的因素众多。本书选取了历史上治国安邦有关效能方面的数十个案例或史实，分为六篇，即《民本篇》、《决策篇》、《用贤篇》、《吏治篇》、《革新篇》、《综治篇》。

（一）民本篇：民惟邦本，本固邦宁

民心向背是最大的政治，也是影响政府效能最重要的资源和动力。得民心者得天下，失民心者失天下，这是历史发展进程证明了的一条基本规律。西汉初期著名政论家贾谊说“闻之于政也，民无不为本也。国以为本，君以为本，吏以为本”；国家的安危存亡兴坏，定之于民；君之威侮、昏明，强弱，系之于民；吏之贵贱，贤不肖，能不能，辨之于民；战争的胜败，亦以能否得民之力以为准。本篇选取的几则案例或史实，反映了历史上执政者在民本问题上的经验教训，它启示我们：提升政府效能，必须充分认识人民群众的历史作用；必须以安民富民为施政取向；必须坚持公平正义，关心民生疾苦；必须懂得顺应民心的方法，使“民乐其政”。

（二）决策篇：深谋远虑，权宜机变

决策是政府管理的核心命题，决策正确与否决定政府效能高低，甚至影响国家命运兴衰。战国时期的韩非子说：“事在四方，要在中央。圣人执要，四方来效。”这里说的“执要”，就包含最高统治者应处理好重大决策问题的意思。本篇通过几则案例和史实，分析总结了政府决策应吸取的经验教训：一是政府决策要有长远战略眼光；二是政府决策要谋定而后动；三是政府决策要创新思路；四是政府决策要讲求公信力；五是政府决策和执行要运用正确的方式方法。

（三）用贤篇：为政之要，惟在得人

选贤任能与政府效能关系十分密切。唐代陈子昂认为，“天下之政，非贤不理；天下之业，非贤不成”。三国时诸葛亮总结历史经验教训说：“亲贤臣，远小人，此先汉之所以兴隆也；亲小人，远贤臣，此后汉之所以倾颓也。”本篇选取的几则案例或史实，说明选贤任能对提升政府效能有重要作用，它启示我们：首先，

要坚持德才兼备、以德为先的基本标准，“举直错诸枉”。儒家特别重视执政者的德性修养和表率作用，孔子认为“为政以德，譬如北辰居其所而众星拱之”，“其身正，不令而行；其身不正，虽令不从”。其次，实行量能授职，因材任用，人事相宜。管子认为：“君之所审者三：一曰德不当其位，二曰功不当其禄，三曰能不当其官。此三本者，治乱之原也。”再次，坚持多渠道、多方式选拔，广开进贤之路。在我国古代，世官制、察举制、九品中正制各有利弊，发端于隋、定型于唐、完善于宋的“科举考试制”，是封建社会选拔人才方面重大制度创新，曾受到近代许多国家推崇和学习。同时，一些开明政治家很重视从基层一线考察选拔人才，充实官吏队伍，如韩非子就主张“宰相必起于州郡，猛将必发于卒伍”。最后，应加强干部监督管理，完善激励竞争机制。

（四）吏治篇：重廉尚勤，励精图治

吏治也就是治吏，或者叫吏政。中国历代统治者大多重视吏治，认为“治吏”重于“治民”，韩非子甚至主张“明主治吏不治民”。本篇选取的几则案例或史实，反映了历史上吏治方面的经验教训，包括：第一，吏治目标非常明确。例如，唐太宗意识到，君主奢侈和官吏贪求是导致隋朝灭亡的关键原因，而保持吏治清明是避免重蹈覆辙的最好途径。第二，高度重视德政修养。历史上有作为的政治家特别重视高层统治者的表率作用，如诸葛亮指出：“上之所为，人之所瞻也。夫释己教人，是为逆政，正己教人，是为顺政。”第三，把握吏治关键环节。古代吏治，注重官员选拔任用、考核监察、惩贪戒怠等关键环节。宋代吕本中认为：“当官之法，惟有三事，曰清、曰慎、曰勤。”第四，专设吏治监察机构。我们必须在总结借鉴历代吏治经验教训基础上，设计和执行好公务员队伍的监督管理制度，一是高度重视惩贪治庸。目前领导干部腐败已严重损害执政党形象和政府威信，如果不引起高度重视，必将动摇国本。二是惩贪治庸必须把制度建设及执行力摆在首要位置。三是惩贪治庸必须重点抓好预防和惩治环节。四是惩贪治庸必须不断创新路径和方法。

（五）革新篇：周虽旧邦，其命惟新

历代有远见卓识的政治家和思想家都重视改革变法对提升政府效能的作用，认为它有利于革弊振衰，缓和社会矛盾，巩固统治地位。本篇选取的几则案例或史实，反映了改革与变法对提升政府效能意义重大：首先，因势变革是实现强国目标的重要途径；其次，因势变革是缓和社会危机的有效手段；再次，因势变革是提升政府效能的不二法门。而历史上许多变革举措之所以屡遭失败，主要是由于专制政体严重制约、社会矛盾积重难返、利益集团阻力巨大、改革举措过于激进等。为此，必须吸取历史经验教训，力推政府改革，打造效能政府。推进政府改革既要目标明确、坚定不移，又要精心设计、达成共识；既要有长远谋划和整体布局，又要把握好改革的节奏和力度，采取恰当的步骤和方法，防止急于求成



而功亏一篑。

（六）综治篇：德法互济，和谐治理

“善治”或“致治”是历代执政者治国安邦的最高政治目标。历史上几个盛世的经验证明，“致治”在很大程度上取决于统治者综合治理的理念和能力。汉初陆贾认为，综合治理要“文武并用”，这是“长久之术也”；按照汉宣帝的主张，就是“以霸王道杂之”。综合来看，国家治理必须坚持“德法互济，和谐治理”的方针。正如孟轲所说：“徒善不足以为政，徒法不能以自行。”本篇选取的几则案例或史实，反映了历代统治者的德法兼治、和谐治理思想与实践特点，它对于我们今天实施综合治理有许多启示，主要有：一要深刻认识“德法兼治”内涵和意义；二要把握好德法兼治的时机和力度；三要把握好德法兼治的战略重点。德法兼治，必先治官。最近，胡锦涛同志强调指出，领导干部要坚持德才兼备，以德为先，“形成以德修身、以德服众、以德领才、以德润才、德才兼备的用人导向”^[1]。只有切实抓好党风廉政建设这个根本，坚持依法治国与以德治国相结合，才能正本清源，提升政府效能，实现长治久安。

[1] 胡锦涛，在庆祝中国共产党成立九十周年大会上的讲话 [N]，人民日报，2011-7-2。

