

公共行政与公共管理丛书

颜佳华 陈建斌 总主编

毛泽东政府管理思想 与服务型政府建设研究

潘信林 著

毛泽东政府管理思想

公共行政与公共管理丛书

湘潭大学出版社

013039120

公共行政与公共管理丛书

颜佳华 陈建斌 总主编

毛泽东政府管理思想 与服务型政府建设研究

潘信林 著

A841.64
16



毛泽东政府管理思想

服务型政府建设研究



北航

C1648093

湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

毛泽东政府管理思想与服务型政府建设研究/ 潘信林著. — 湘潭: 湘潭大学出版社, 2012.9

ISBN 978-7-81128-443-0

I. ①毛… II. ①潘… III. ①毛泽东思想—国家行政机关—行政管理—研究 IV. ①A841.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 221159 号

责任编辑: 黎 毅

封面设计: 黄 敏

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 邮编: 411105

网 址: <http://xtup.xtu.edu.cn>

印 刷: 长沙瑞和印务有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 880×1230 1/32

印 张: 13.75

字 数: 341 千字

版 次: 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-443-0

定 价: 35.00 元

(版权所有 严禁翻印)

本书由湖南省“十二五”行政管理重点学科、湖南省政府绩效评估与管理创新研究基地、教育部行政管理特色专业、教育部高校人文社会科学重点研究基地湘潭大学毛泽东思想研究中心资助

总 序

“公共管理与公共行政丛书”在多方努力下出版了。这是湘潭大学公共管理学科建设史上的又一件幸事，值得祝贺！

湘潭大学于1985年开办行政管理专业，组建行政管理教学和研究队伍，是湖南省乃至全国最早开展公共管理教学和科研的高校之一。2000年在湖南省最早获得行政管理硕士学位授予权；2001年行政管理专业成为湖南省重点建设专业，2005年通过评估成为省重点专业，2007年入选为教育部高等学校特色专业建设点；2003年获公共管理专业硕士（MPA）学位授予权；2006年行政管理学科成为湖南省重点学科，并于同年在省内首批获公共管理一级学科硕士授予权；2006年获批行政管理博士学位授予权，为湖南省唯一的行政管理博士点；2009年获批公共管理一级学科博士后科研流动站；2010年省内首批获公共管理一级学科博士授予权；2011年公共管理学科成为湖南省“十二五”重点学科。

在理论研究方面，湘潭大学公共管理学科形成了公共组织管理与绩效评估、行政文化与行政哲学、社会保障与社会政策、电子政务等几个具有特色和优势的研究方向，并与教育部重点人文研究基地湘潭大学毛泽东思想研究中心合作开展毛泽东政府管理思想研究。在湖南人民出版社出版了“公共管理论丛”等大型学术研究丛书，编辑出版了《湖湘公共管理研究》学术辑刊。经过多年的努力，湘潭大学公共管理学科在学科队伍、理论研

究、服务地方经济社会发展、人才培养等方面取得了可喜的成绩，已发展为科研教学综合实力位列省内前列，在国内外有一定影响的学科。

“公共管理与公共行政丛书”是该学科近年来的部分成果，出版这套丛书的目的，一方面是为了总结研究成果，进行学术交流，使研究成果接受社会检验；另一方面，也是为了鼓励学术研究，推进学科建设。尽管我们一直以来本着严谨求实的治学态度，直面当代中国面临的现实问题，追求独特的科学研究视角，不断创新研究方法，苛求严肃精致的学术品位，但限于编者和作者识见，丛书中不妥甚或错误之处在所难免，作为一种学术讨论的基本形式，我们期待得到广大读者和专家的批评和斧正，这是对我们学术研究的最大鞭策！

湘潭大学公共管理学院 院 长、教授、博士，颜佳华

湘潭大学公共管理学院 副院长、教授、博士，陈建斌

2010 年 3 月 20 日

序

潘信林博士的毕业论文就要出版了，作为他的博士生、硕士生导师，我不仅感到十分欣慰，而且也有不少感动和感慨。因为这篇博士论文不仅选题很有意义、研究很有特色，而且也是一名青年学子成长、成才的重要见证。

第一，确实是一个具有重大意义的选题。在毛泽东主席即将诞辰一百二十周年之际，在服务型政府建设强力推进之时，潘信林博士将毛泽东政府管理思想与服务型政府建设结合起来进行了系统、深入的研究，用他自己的话说，是“从推进和完善服务型政府建设，求公共管理之善研究毛泽东政府管理思想；从科学继承和正确发展毛泽东政府管理思想，求历史之真研究服务型政府建设；从历史发展和社会进步的统一性出发，在历史发展的大尺度和理论进步的微观层面下将毛泽东政府管理思想与服务型政府建设有机结合起来进行研究”，具有重要的理论和实践意义。一方面，直接继承和发展了马克思主义政府管理理论而形成的毛泽东政府管理思想，奠定了中国特色政府管理理论体系基础。以这一思想来研究和指导服务型政府建设，有利于从政府管理的根本

原则、核心理念、基本方法等方面来科学把握当今服务型政府建设的内涵和路径,有利于从深化行政管理体制改革、推进政府管理现代化的层面来解决当代中国重大政府管理的理论问题和实践问题。另一方面,将毛泽东政府管理思想研究与大力建设服务型政府这一重要愿景相结合,有利于彰显毛泽东政府管理思想的时代意义和实践价值,有利于在实践中丰富和发展毛泽东政府管理思想,有利于实现理论与实践的同频共振,相互促进。

第二,确实是一篇很有特色的论文。作者以辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论为指导,以毛泽东关于政府管理的经典文献为基础,以毛泽东为代表的中国共产党人的政府管理具体历史实践为依据,对毛泽东政府管理思想与服务型政府研究的具体问题进行了颇具特色的研究。如在对毛泽东政府管理思想历史分期的开拓性研究上,作者采用标志性历史文献的分期方法将毛泽东政府管理思想分为萌芽、形成、发展、成熟和新的探索五个历史时期,并将其与中国主流学界关于毛泽东思想的历史分期、施拉姆关于“毛泽东的思想”的历史分期以及詹姆斯·R. 汤森和布兰特利·沃马克对中国政治的历史分期进行比较研究,思维清晰,视野开阔,逻辑严密,观点也是站得住脚的。又如在毛泽东政府管理思想核心话语结构的理论概括方面,作者紧扣毛泽东政府管理的根本宗旨和历史使命,详究毛泽东政府管理的具体历史文献,将毛泽东政府管理思想的核心话语结构概括为:围绕“群众利益”而构建的行政价值观、围绕“群众路线”而展开的民主行政观、围绕“两

个积极性”而创设的行政体制观以及围绕“调查研究”而形成的行政方法观，颇有见地。再如作者将毛泽东政府管理思想与现代公共行政的新公共行政理论、新公共服务理论和正蓬勃发展符合世界民主发展进程的协商民主理论联系起来进行研究，从而使毛泽东政府管理思想研究得到了更广范围的、更具连续性和现代性的理论解读，同时又进一步发掘了毛泽东政府管理思想的时代意义和实践价值。

第三，确实是一名青年学子成长、成才的重要见证。潘信林博士出身农村，但志向坚定，跟随我学习七年以来，总是扎扎实实地读原著、老老实实在地查文献、勤勤恳恳地做研究，这在当今“学术快餐”风行的背景下，实在难能可贵。他攻读硕士研究生期间，我当时兼任国家人文社会科学重点研究基地——毛泽东思想研究中心主任，我就引导他选择了研究毛泽东政府管理思想。他非常刻苦，进入角色很快。我当时要求他坚持“要事第一！”“当天事当天完！”“这里没有任何借口！”我自己也以身作则。于是，也不知有多少个通宵，我们在研究室一起度过，在研究室的窗前迎接湘潭大学一个又一个灿烂的黎明……那样一些让我们享受学术研究艰辛与喜悦的金色岁月，那样一些激情燃烧、协同创新的感人情景，在我的灵魂深处构筑了一道道靓丽的风景线，奏响了一曲曲永不消失的生命的华美乐章。尽管培养他的过程很艰辛，他自己成长的过程更艰辛，更何况我对他的要求很严厉，发现不对的地方就及时直接指出来，有时候不给情面，但毕竟艰辛孕育着新的发展。几

多艰辛，孕育了累累硕果。没过很长时间，他的不少研究成果在《马克思主义研究》、《当代世界与社会主义》、《马克思主义与现实》、《毛泽东思想》等重量级刊物上发表，特别是2008年，我们在人民出版社合作出版了《毛泽东邓小平行政管理思想》一书后，他在学术研究的道路上越走越宽广。《毛泽东政府管理思想与服务型政府建设研究》是对他自己的硕士学位论文的继承和发展，这篇博士学位论文的出版，确是他成长、成才历程中的一个重要见证。

清楚地记得，一位著名的人才学专家说过这样一句很深刻的话：人才是在激励中成长起来的。毋庸讳言，信林博士这篇论文也还存在一些不足之处，需在今后的研究中进一步努力完善。但总的看来，对于信林博士这名年轻学者以及他的这部著作，我们还是应给予充分的肯定和鼓励。因为，在很大程度上，我自己包括我身边的许多中年学友，几乎都是这么走过来的。

有一种爱，叫牵手。在人生的旅途上，我乐意与我的弟子一路牵手前行：不断追求崇高，飞翔蓝天，拥抱白云……

彭國南

2012年10月16日
于湖南科技大厦

目 录

CONTENTS

第一章 绪 论 / 1

第一节 研究缘起和意义 / 1

第二节 研究综述 / 6

第三节 研究思路和方法 / 37

第四节 研究框架和创新点 / 40

第二章 毛泽东政府管理思想的理论基础 / 49

第一节 马克思主义政府管理理论的历史性创立 / 49

第二节 毛泽东政府管理思想建构的中国传统渊源 / 59

第三节 毛泽东政府管理思想的理论基础与目标愿景 / 64

第三章 毛泽东政府管理思想的文本演变 / 73

第一节 政府建制的创设性文本 / 73

第二节 政府管理的具体实践性文本 / 87

第三节 政府管理的哲学纲领性文本 / 104

第四节 晚年毛泽东政府管理思想的历史嬗变 / 120

第四章 毛泽东政府管理思想的形成背景及历史分期 / 134

第一节 毛泽东政府管理思想形成历史背景的发生学解读 / 134

第二节 毛泽东政府管理思想历史分期的内在逻辑与理论依据 / 151

第三节 结论与进一步的思考 / 162

第五章 毛泽东政府管理思想的核心话语 / 167

第一节 围绕“群众利益”而构建的行政价值观 / 168

第二节 围绕“群众路线”而展开的民主行政观 / 178

第三节 围绕“两个积极性”而创设的行政体制观 / 195

第四节 围绕“调查研究”而形成的行政方法观 / 217

第六章 毛泽东政府管理思想的现代公共行政理论阐释 / 242

第一节 毛泽东政府管理思想与新公共行政理论 / 243

第二节 毛泽东政府管理思想与新公共服务理论 / 250

第三节 毛泽东政府管理思想与协商民主理论 / 263

第七章 服务型政府建设是当代中国政府管理改革的目标取向 / 276

第一节 服务型政府的内涵及其缘起 / 276

第二节 服务型政府建设的理论基础 / 296

第三节 服务型政府的应然样态——基于行政过程的构建路径思考 / 313

第四节 服务型政府建设的基础实践历程 / 321

第八章 毛泽东政府管理思想奠定了服务型政府建设的重要基础

/ 335

第一节 奠定了服务型政府建设的根本原则 / 335

第二节 奠定了服务型政府建设的核心理念 / 347

第三节 奠定了服务型政府建设的基本方法 / 355

第四节 奠定了服务型政府建设的主要路径 / 360

第九章 服务型政府建设对毛泽东政府管理思想的发展和创新

/ 366

第一节 对政府行政理念的发展和创新 / 366

第二节 对政府发展战略的发展和创新 / 377

第三节 对政府建设与改革路径的发展和创新 / 387

总结与展望 / 399

参考文献 / 402

后 记 / 420

第一章 绪论

第一节 研究缘起和意义

一、研究缘起

这个世界没有无缘无故的爱，也没有无缘无故的恨。感情如此，研究亦复如此。我是存着疑问、听着“将令”、带着感情选择“毛泽东政府管理思想与服务型政府建设研究”这样一个课题的。

书从疑处读，研究也是如此，首要的是问题意识。研究这样一个课题，我是存着很多疑问的。毛泽东有没有政府管理思想？毛泽东政府管理思想的基本内容和哲学精神有哪些？毛泽东政府管理思想与当前的政府管理体制有何关系？毛泽东政府管理思想是否还在影响着我们目前的政府实践和政府改革？如果是，那么，它的影响又体现在哪些方面？毛泽东政府管理思想与当下如火如荼的服务型政府建设又有何种逻辑与实践之关联呢？对这些问题的思考，促发本书的选题。

当然除了上述疑问，不可否认的是，我也是带着任务、听着“将令”来做这个研究的。从2005年考入湘潭大学公共管理学院行政管理专业研究生开始，我在导师彭国甫教授的指导和关心下，开始了毛泽东研究，研究的主要方面是毛泽东思想与政府管理创新研究。在具体的研究方面，则又对毛泽东政府管理思想与政府管理体制改革展开更具针对性的研究。研究期间，我参与、主持了国家社科基金项目“毛泽东民主政治思想与当代中国政治文明建设研究子课题——毛泽东行政管理思想与政府管理创新研究”、湖南省教育厅重点基地项目“毛泽东行政思想科学研究”以及湖南省教育厅一般项目“毛泽东民主政治思想的当代价值研究”等相关研究课题。为了完成这些课题研究任务，我选择了“毛泽东政府管理思想与服务型政府建设研究”这样一个选题。

另外一个，还必须承认的是，我是带着感情来做这个研究的。我对毛泽东个人有着非常浓厚的兴趣，对毛泽东主席有着深厚的感情。十年以前我选择进湘潭大学读书，部分的原因就是因为这里是主席的故乡。进入湘潭大学的时候我带着崇敬的心情，弹指十年，我心依旧。带着这样的感情来做这个研究，使我更加深刻地意识到自身责任的重大，也进一步增强了我更好地做好这项研究的动力和信心。因为，心诚则灵。

二、研究意义

1. 继承和发展马克思主义政府管理理论

马克思主义政府管理理论博大精深，是中国行政管理理论创新、实践创新的基础和指南。毛泽东政府管理思想是对马克思主义政府管理理论的继承和发展，是马克思主义政府管理理论中国化的巨大成果。系统、深入研究毛泽东政府管理思想和服务型政

府建设,对于系统、深刻揭示毛泽东政府管理思想、服务型政府建设与马克思主义政府管理理论的内在的本质的必然的联系,对于系统、深刻总结继承和发展马克思主义政府管理理论的经验教训,对于系统、深刻把握继承和发展马克思主义政府管理理论的规律,具有重要的理论和实践意义。毛泽东指出:“马克思主义必须和我国的具体特点相结合并通过一定的民族形式才能实现……离开中国特点来谈马克思主义,只是抽象的空洞的马克思主义。因此,使马克思主义在中国具体化,使之在其每一表现中带着必须有的中国的特性,即是说,按照中国的特点去应用它,成为全党亟待了解并亟须解决的问题。”^①“必须将马克思主义的普遍原理和中国革命的具体实践完全地恰当地统一起来,就是说,和民族的特点相结合,经过一定的民族形式,才有用处,决不能主观地公式地应用它。”^②也就是说,中国特色政府管理理论必须把马克思主义政府管理理论与中国的民族特点结合起来,与中国的民族文化传统、与中国政府管理的实际问题有机结合起来,形成有中国作风和中国特点政府管理理论。毛泽东政府管理思想是马克思主义政府管理理论与中国文化传统和中国政府管理实际相结合的产物,是具有中国作风和中国特点政府管理理论,是经典的中国化的政府管理理论。系统、深入研究毛泽东政府管理思想有利于科学认识并正确评价毛泽东政府管理思想对20世纪中国社会伟大变迁的重要影响;有利于中国政府管理学研究从局限于对西方行政理论的阐释与引入,转变到重视对本土行政理论资源的整理与发掘,促进行政管理学的中国化,建设中国特色的政府管理学;有助于探究当代中国政府管理模式的历史渊源,为新时期的行政管理发展和政府创新提供理论依据,创建中国特

① 《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社1991年版,第534页。

② 《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社1991年版,第707页。

色的政府管理理论。

2. 深化和完善服务型政府研究

深入研究毛泽东政府管理思想有利于丰富服务型政府研究的内容,拓展服务型政府研究的范围,巩固服务型政府研究的历史基础,完善服务型政府研究的理论体系。1996年马敬仁在《转型期的中国政府、企业与社会管理——中国管理情结解析》一文中提出了服务行政情结,文章虽然没有明确提出服务型政府这个概念,但是关于服务行政与权威行政的比较研究实际上拉开了服务型政府研究的序幕。^①之后不久,王仲田在评价1998年的政府机构时,最早明确提出了建设“服务型政府”。王仲田认为1998年改革的重要特征就是加强政府的宏观调控、法律监督、社会服务职能,其改革思路就要树立“小政府,大服务”的观念,要由过去“管”字当头的管理控制型政府转向立足于服务和监督的服务型政府。^②自2003年中央明确提出建设服务型政府以来,服务型政府研究成为政府管理实际工作者和理论研究者共同关心、高度关注的问题,一度近乎白热化,论文铺天盖地。学界围绕服务型政府的起源、历史发展、内涵、理念、基础理论和建设途径展开广泛的研究。这些研究不乏极有见地、影响深远的成果,为服务型政府研究做出了应有的贡献。但是综观现有的研究,却少有对毛泽东政府管理思想和服务型政府建设研究有分量的论文和专著,更多的是借鉴西方的理论资源和实践经验。而实际上,中国共产党是中国历史上第一个提出“全心全意为人民服务”的政党,毛泽东是中国历史上第一个提出“全心全意为人

^① 参见马敬仁:《转型期的中国政府、企业与社会管理——中国管理情结解析》,载《中国行政管理》1996年第1期。

^② 参见王仲田:《王仲田教授谈政府机构改革》,载《中国特色社会主义研究》1998年第3期。