

当代中国

政府理论研究丛书

浙江人民出版社

Dangdai
Zhongguo Zhengfu
Lilun Yanjiu Congshu

huwei

政府过程

胡 伟

Zhejiang
Renmin
Chubanshe

当代中国政府理论研究丛书

政 府 过 程

胡 伟

Dangdai
Zhongguo Zhengfu
Lilun Yanjiu Congshu

Huwei

Zhejiang
Renmin
Chubanshe

浙江人民出版社

责任编辑:叶国斌

封面设计:邝文龙

责任校对:韦 伟

当代中国政府理论研究丛书

政府过程

胡 伟

浙江人民出版社出版发行

杭州大众美术印刷厂印刷

(杭州体育场路 347 号)

(杭州谢村电厂路)

开本 850×1168 1/32 印张 13 插页 2 字数 29.2 万 印数 1-6000

1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-213-01635-0/D · 243 定 价:20.80 元

DGTT/18

总 序

在我国现代化的历史变革中,各种力量、各种因素和各种条件相交相汇,主观的意志和客观的运动相辅相成,国内的奋进和国外的冲击相激相荡,这一切均成为社会发展和前进的推动力量。没有政府权限的恰当定位,没有政府功能的不断优化,没有政府机构的有效运作,社会的健康和快速发展便不能企望。正是基于以上认识,我们组织编写了这套丛书,其基本目的是,研究我国现代化过程中政府体系的优化。显然,这是一个非常复杂的课题。尽管我们长期以来十分关注也很有兴趣从事这一课题的研究,但由于它涉及的方面比较广泛,因此,我们只能选择若干方面把各人平常研究积累的一点心得奉献给社会,并期望我们的研究成果能起到抛砖引玉的作用。

历史唯物主义认为,社会的物质生产活动是社会发展的决定性力量,制约着社会政治上层建筑。历史唯物主义也历来认为,国家和政府的活动对社会发展有着重要意义。从历史上看,物质生产的决定性力量总是要强力地显现出来,这是不容抗拒的规律。但是,在这个过程中,政治上层建筑往往起着这样那样的作用,有时是决定性的作用。恩格斯对此有过深刻的总结,他指出:“国家权力对于经济发展的反作用可以有三种:它可以沿着同一方向起作用,在这种情况下就会发展得比较快;它可以沿着相反方向起作用,在这种情况下,像现在每个大民族的情况那

样,它经过一定的时期都要崩溃;或者是它可以阻止经济发展沿着既定的方向走,而给它规定另外的方向——这种情况归根到底还是归结为前两种情况中的一种。但是很明显,在第二和第三种情况下,政治权力会给经济发展带来巨大的损害,并造成人力和物力的大量浪费。”(《马克思恩格斯选集》第4卷第701页)这一段话的意蕴十分深刻,是历史唯物主义理论对社会发展史的一个深刻的反思,对指导我们正确地认识政府体系在社会发展中的作用,有着极其重要的价值。

纵观历史,横察现世,人类社会的发展都不能超越历史唯物主义的定理。古代希腊文明的繁盛,同其城邦政治形式及其政治治理方式密切相关;中国古代汉唐时期的文景之治和贞观之治,同当时的政治治理分不开。同样,西欧中世纪的黑暗和愚昧,同宗教神学对政治的控制和奴役息息相关;中国社会近代以后的沉落苦难,又同封建王朝腐朽昏庸的政治统治直接相关。当今世界,政府体系所起的作用就更加突出了。不论是西方发达工业国家,还是发展中国家,或者是新兴工业国家和地区,在它们多样化的发展历程中,政府总是起着至关重要的作用,尽管发生作用的方式迥异,力度不同。西方发达工业国家一般实行资本主义市场经济,政府不直接控制企业和单位的经济活动,但是在宏观上政府体系发挥的作用却越来越大,其职能和权限呈扩大之趋势,越来越要承担起挽救宏观经济学所说的市场失效的责任。而在广大发展中国家,政府体系能否有效运作,往往决定着一个国家的命运,政府稳定有效,社会就能繁荣昌盛;政府摇曳孱弱,社会就必然动荡不安,甚至战火纷飞。

政府体系的优化,是今天我国改革开放和现代化建设的一项重要任务。今天我们提出政府体系优化的问题,不是对历史的否定,而是对历史的扬弃,是为了更好地推动社会前进。可以说,

没有政府体系与经济发展的同步完善,改革开放和现代化建设就会失去一项基本的保障条件。几十年建设社会主义的经验和改革开放的历史性变革都昭示我们,推进政府体系的优化,关系到社会主义民主政治能否发展,关系到经济体制及其他体制的改革能否顺利进行,关系到社会生产力能否得到解放和发展,最后关系到实现社会安定,政府廉洁高效,形成全国各族人民团结和睦、生动活泼的政治局面。

这样的认识基于:(1)我国革命和建设的历史经验及其总结。1949年社会主义制度确立后,社会性质发生了根本变化,人民民主制度得以确立,政治权力掌握在全体人民手中,人民广泛参与社会政治生活,实现了社会民主的飞跃,为社会和经济发展提供了强大的政治保障。然而,我们在实践中也有曲折和失误,尤其是60年代中叶至70年代中叶发生的“文化大革命”,使社会主义民主原则和一些具体制度受到严重破坏,社会政治生活极不正常。在社会走上现代化进程之后,巩固和完善社会主义政治制度,巩固和发展民主政治,使政府体系能够按照民主的原则运转,是十分重要的任务。(2)保证现代化顺利进行的客观需要。现代化启动之后,社会 and 经济发展不断要求政府体系能够适应社会日新月异的变革,有力驱动社会向前运动。而我国政府体系长期以来积存了一些必须加以解决的弊端,主要是官僚主义,权力过分集中现象,机构膨胀,人浮于事,制度不健全,效率不高,缺乏适应现代经济增长和社会发展的规范和手段,功能不健全。这些问题严重降低了政府体系的效能,成了经济体制改革继续向纵深发展的障碍,妨碍甚至严重妨碍了社会主义制度优越性的发挥。解决这些问题,除了发挥人的主观能动性之外,更为重要的还是要通过职能转变、制度建设、法制健全、机构改革和依法治国来优化政府体系。

对于这些,我们的认识十分透彻和清晰。我们进行的政治体制改革,实际上就是为了促进政府体系的优化。改革伊始,人们就提出,在推进经济体制改革的同时,要进行政治体制改革,并且要把这项任务放在关系所有改革能否最终成功的极为重要的位置。早在十一届三中全会前夕,邓小平同志就提出,为了适应现代化建设的需要,必须“改变上层建筑”,“正确地改革同生产力迅速发展不相适应的生产关系和上层建筑”。十一届三中全会明确提出,实现四个现代化“必然要求多方面地改变同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑”,因而是一场广泛深刻的革命。1980年,邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》的著名讲话中,对政治体制改革的目的、意义、内容和指导方针作了全面系统阐述,提出为了适应现代化建设的需要,为了适应党和国家政治生活民主化的需要,为了兴利除弊,党和国家领导制度以及其他制度,需要改革的很多。1986年,邓小平同志提出:“现在经济体制改革每前进一步,都深深感到政治体制改革的必要性。”1987年,十三大政治报告正式把政治体制改革确定为重要任务,确立长远目标是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制,近期目标是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制。1991年,江泽民同志提出建立中国特色社会主义政治的构想。1992年,十四大政治报告确定,同经济体制改革和经济发展相适应,必须按照民主化和法制化紧密结合的要求,积极推进政治体制改革。1997年,十五大报告进一步明确,当前和今后一段时间,政治体制改革的主要任务是发展民主,加强法制,实行政企分开,精简机构,完善民主监督制度,维护安定团结。多年来,我国在继续改革与完善党和国家领导体制,完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作制度,健全民主与法制,转变政府职能,改革干部制度,深入

持久开展反腐败斗争,不断加强廉政建设等方面都取得了新的进展。这些均是我们在现代化过程中不断根据现实生活的要求,推进政府体系优化的重要步骤。从以上分析可以看出,推进政府体系的优化,不仅是一种理论认知,而且已经成为一项坚定的政策。

推进政府体系的优化,总的目的是要有利于巩固社会基本制度和基本秩序,有利于解放和发展社会生产力,有利于人民安居乐业。具体目标包括党和行政机构以及整个国家要增强活力,提高效率,克服官僚主义,充分调动人民和各行各业基层的积极性。概言之,一是进一步巩固和完善社会主义民主,促进党和国家政治生活的民主化和法制化,实行民主选举,民主决策,民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权,从而充分调动广大人民的积极性,保证社会长治久安;二是进一步提高政府机构为人民服务的水平。通过机构改革,建立起一个办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,使之适应经济和社会蓬勃发展的步伐。

政府体系优化是一项复杂和艰巨的系统工程,从实际推进和理论研究来看,基本的领域包括:(1)加强和完善执政党的领导体制和领导方式,建立健全执政党的领导制度和工作体制,保证执政党对整个社会的有效领导,理顺党政关系,使政务和党务的职能有所区别,分别得到加强。(2)更好地发挥人民代表大会的作用,不断巩固和完善这一根本政治制度,使各级人民代表能够切实有效地工作,扩大人民参与,最大限度地把民众的意愿汇集起来,最大限度地体现人民民主。(3)加强法制建设,完善法律体系,尤其要用法律来促进各项改革开放事业的深化,推进社会主义市场经济体制的建设,实现依法治国。(4)健全和完善选举制度,保证选出人民相信和胜任的人来行使国家权力,保证当选

者与选民有某种经常性的联系,选民对当选者实施监督。(5)加强基层群众自治,要充分发挥他们的作用,在各个领域中建立起配套的基层群众自治组织,为社会民主构筑厚实的基础。(6)根据经济体制改革提出的新要求,适应建立社会主义市场经济体制的需要,不断调整政府职能、权力范围和行政关系。(7)建立一支现代化的干部队伍,健全干部体制,包括培养、录用、考核、晋升、监督、退休等各个方面的体制,提高干部素质,使干部的新老交替具有规范的制度和程序。(8)适应变化了的经济运行方式和社会发展的要求,相应调整政府机构的设置,将权力重叠、职责不清的机构精简理顺,建立起富有活力的政府机构。(9)完善政府运作的动态过程,全面加强行政方法、行政手段、行政措施、行政机制等诸多方面的建设,构建中央与地方、地方与地方动态过程的新体制。(10)推进决策的科学化和民主化,建立科学的决策系统、咨询系统、评价系统、监督系统和反馈系统等,使政府决策最大限度地符合社会发展的实际,加强决策的可靠性和可行性。这些都是研究当代我国政府体系优化首先要加以考察的方面。

在人类历史发展的目前阶段,任何国家的治理,都需要有政府权力的存在和运作,这是人们不能超越的设定。我们目前远远还没有达到恩格斯所说的把国家与青铜器、纺车一起陈列于博物馆的时候。中国是一个超大社会,12亿人口,芸芸众生,文化水平和社会生产力相对不发达。这样一种国情,对政府体系必然设下自己的规定。治理大国同治理小国有相同之处,但是更重要的是有不同之处。治理好一个大国,必然要求政府体系更有效率,更富有政治的艺术性。先秦思想家荀况在论及治国时说:“兴农桑以养其生,审好恶以正其俗,宣文教以章其化,立武备以秉其权,明赏罚以统其法。”这是对政府职能最简明的概括,也是最东方式的概括。今天政府体系承担的社会责任和职能已为古时

的政府所不能比拟,也为古人们所不能想象。尽管政府的基本责任和职能有相同的地方,但是表现形态和执行方式大为不同。因此我们进入了一种需要解开的逻辑结构:社会越是发展,社会事务越是繁多,民众越是被动员起来,政府体系就越是要优化。反之,政府体系越是优化,社会就越是发展,社会事务就越是繁多,民众就越是被动员起来。这个逻辑结构主要不是向理论研究提出了任务,而是向实际推进政府体系优化提出了命令。

政府体系的优化,是一个不断提高的过程,不可能毕其功于一役,甚至需要几代人的努力。远的不说,从改革开放以来,政府体系就始终面临来自现实社会不断进步提出的新要求。当前,我国进入了快速发展的时期,社会生产力日益活跃,人们的精神世界日益迸发出新的能量,成为进一步推动政治上层建筑完善的重要动力。正是这样,我们应该紧随经济和社会发展的步伐,不断研究,不断思考,不断推进政府体系优化。

我们在研究政府体系优化的时候特别要注意,世界上并无放之四海而皆准的优化政府体系的坐标。从政治生态学的角度观之,搞一和普遍化的政府体系模式这样的逻辑难以成立,在现实生活中最终总是要碰壁的。成功的优化政府体系往往依据一定历史—社会—文化条件而产生,往往在一定社会历史演变和现实运动水乳交融中逐步生长起来。马克思在《不列颠在印度的统治》一文中对这个问题有过深刻的洞察。马克思举例说,公共工程部门在古代亚洲各国政府中具有重要地位,这是因为气候和土地条件,使利用水渠和水利工程的人工灌溉设施成了东方农业的基础,东方国家幅员太大,文明程度太低,人们不能依靠自己的力量来完成这一任务,需要中央政府进行干预。同时,由于民众聚居在各个很小的中心地点,形成了村社这样一种特殊的社会制度,而这些田园风味的农村始终是那种政治体系的牢

固基础。(参见《马克思恩格斯选集》第1卷第762、764页)这里我们不是要具体讨论被讨论过千百遍的“亚细亚生产方式”，而是要从中领悟马克思所用的方法论。政府体系在一定的历史条件中产生，必须适应一定的历史条件，不能作超越时空的政治遐想。马克思在这里是剖析历史，同时提出了分析一般政治的方法论，揭示了政治之精神。根据这种精神，不同社会的政府体系模式不能简单通约，即便是通过主观努力来设计和建立一种政府体系，也必须植根于一定社会的历史—社会—文化条件。不同国度的条件综合必然要求各自的政府体系能在其特定的环境中有效运转，而不仅仅只是一种政治形式上的美学创造。

当代发展中国家往往面临着来自西方的文化挑战。我们这里说的文化是大文化的概念，包括了经济体制、价值观念和制度模式等方面。这个态势大约是在两百年前形成的，那时资本主义生产方式确立，商品经济扩展开来，资本开始奔走于全世界，寻找着原料产地和市场。随着资本驱使的经济、政治扩张，西方文化力图同化世界的各个国家和民族。一开始，这个意图往往通过血和火来实现，表现为对落后国家的殖民奴役和血腥战争。“它使未开化和半开化的国家从属于文明的国家，使农民的民族从属于资产阶级的民族，使东方从属于西方。”(《马克思恩格斯选集》第1卷第277页)马克思在分析鸦片战争对中国封建王朝的冲击时说，英国的大炮破坏了皇帝的权威，迫使天朝帝国与地上的世界接触。与外界完全隔绝是保存旧中国的首要条件，而当这种隔绝状态通过英国而为暴力所打破的时候，接踵而来的必然是解体的过程。(参见《马克思恩格斯选集》第1卷第692页)西方国家之所以能够做到这一点，关键是借助了强大的生产力和丰富的商品，即经济的力量。资本的逻辑往往是残酷的，为了获取更大的利润，资本会不惜一切方式破坏一切其他形态的经济、

政治、文化和道德。这个过程赤裸裸地进行了几百年。直到第二次世界大战以后，才在广大第三世界人民的斗争压力下逐步改变表现形态。带血的暴力虽然减弱了，但是这个过程没有终结。资本依然以各种方式继续这个过程，不带血的暴力继续实行着。以经济为主要手段的新殖民主义就是一种明显的表现。今天人们所说的“文化帝国主义”是否是这个过程的第三种形态呢？

客观地说，今天西方一些人的逻辑依然如此，因为凡有与之以不同的文明展现了生命力，他们就会觉得匪夷所思。亨廷顿所渲染的“文明的冲突”不正是西方中心论逻辑的再现吗？在这一点上，资本的逻辑还是马克思所揭示的那种逻辑，只是表现形态略有改变罢了。这种逻辑借助了发达的物质生产的力量，在输出相对强大的物质文明下来输出其制度文明。广大发展中国家的物质文明相对贫弱，其制度文明也难以呈现强势。这一切，从历史和现实来看都给发展中国家选择政府体系造成一种无形的压力。因为人们往往难以克服认识上的一个误区，似乎西方式的政府体系模式是唯一能够带来繁荣的模式，而其他的模式均不能与之相提并论。人们凭直观和感性，不容易跳出这样的逻辑。但是，历史地看，无论西方式的政府体系模式带来了什么样的物质繁荣，都只能是一种特定的历史现象，而不是永久的现象。因为古埃及和古巴比伦，古希腊和古罗马，古代中国的汉唐之时，都曾涌现了领世界之风骚的文明，但那时的政府体系模式并没有成为往日和今朝的统一模式，而是被历史无情地淘汰。

理论研究要对历史作深远的透视，对未来作长期的展望，不要被历史长河的一朵浪花所迷惑而看不到整条大河波澜壮阔的运动，不要被树枝上飘零的一片叶子所遮挡而看不到郁郁葱葱的森林。现代西方式的政府体系萌芽也不过就是几百年，发展到比较成熟的形态不过一百年，这在人类历史的漫长岁月里就像

是夜空里流星闪过一般短暂。如果不能从这样的跨度来看问题，就会过于执著它。世界上存在的任何东西，总是要被超越的。历史证明了这一点，将来也会证明这一点。

21 世纪的曙光已经在东方的地平线上出现，跨百年和跨千年的难得机遇牵动着亿万人民的心怀。我们并不能一帆风顺地进入 21 世纪。当今世界是全面激烈竞争的世界，国家与国家、地区与地区、民族与民族，正在政治、经济、文化、道德、科技、军事等诸多方面展开着全球范围的激烈竞争，其广度和深度均为其他时代所无法比拟。20 世纪最后几年，世界卷起的竞争不仅是经济增长、生活质量和科技水准的竞争，而且更是社会制度、意识形态、价值观念、理想选择的竞争。面对这样一场前无古人的全球竞争，头脑清醒的国家和民族怎能不在新世纪来临之前，尽快找到自己最佳的起跑点，制定自己明智的竞争战略呢？未来学者约翰·奈斯比特在谈到 90 年代时说：2000 年像一块强大的磁铁，吸引着全人类，由于世界变化迅速，信息量增多，人们不得不躬身自省，“再悟我们的价值观和现存的社会机制”。我们体认一种截然不同于西方社会制度、意识形态、价值观念和理想选择的发展道路，在当今世界沧海桑田的巨变中，我国因地位特殊而面临更大的竞争压力。同时，中国能够积五千年文明之力量而奋发，能够在现代化的伟大变革中迈上新的台阶，这又展示了辉煌的前景。如何才能有一个更主动、更自觉和更明确的战略抉择？如何才能使我们在这场全面的竞争之中立于不败之地？要达到这个目标，政府体系优化是必不可少的条件。

日出江花红胜火，春来江水绿如蓝。我们在历史的长河中，我们在人类生生不息的繁衍中，我们在未来不断创新中。历史是客观的，但历史又是人类创造的。马克思说，自由只能是：社会化的人，联合起来的生产者，将合理地调节他们与自然之间的物质

变换,把它置于他们共同的控制之下,而不让它作为盲目的力量来统治自己,靠消耗最小的力量,在最无愧于和最适于他们的人类本性的条件下来进行物质变换。马克思的这一段话,可以说是超过了马克思之前人们对未来理想的所有勾勒和描绘。这是马克思对未来社会的生活形态的一种崇高的向往,也是预示着一一种真正的人的理想,这种理想,是对人的生命实现方式的最美好的信仰。

我们的全部研究都是为了这个历史和现实共同确定的目标。

“当代中国政府理论研究丛书”编委会

1998年1月

目 录

1	引 论 政府过程分析：概念与框架
20	第一章 政府过程的宪政体制
20	一 当代中国的宪政体制：政府过程的含义
20	1. 宪法、政体与政府过程：规范的考察
25	2. 人民代表大会制：宪法性解释及体制分析
30	3. 政府过程的客观体制：综合透视
34	二 中共的领导体制：党章的框架及惯例
35	1. 中共领导制度的基本原则
38	2. 组织性一元化领导体制及一头多元制
44	3. 政府过程中的党的领导：规范与失范
47	三 政党制度和政治协商制度
48	1. 中国共产党领导的多党合作制度
50	2. 政治协商制度：宪政体制的相关分析
55	四 中央和地方政府的体制关系
56	1. 中央和地方政府关系：宪政规范和体制结构
63	2. 中央与地方政府的权力消长
74	五 国家政策的形成机制：总的原则规范
82	第二章 政府过程结构：体制化层面
82	一 中国共产党组织系统
83	1. 中国共产党的组织结构与功能
87	2. 党的中央机构：当代中国的决策中枢
95	3. 中共党组织的发展：政府过程的视角
98	二 国家政权机构系统

100	1. 人民代表大会及政治协商会议
107	2. 国务院及地方人民政府
111	3. 司法机关及其他国家机构
114	4. 国家机构的政府过程功能：总的分析
117	三 军队系统
118	1. 军队组织及其领导机构
120	2. 军队在政府过程中的影响和作用
124	四 政府过程结构：决策圈分析
125	1. 当代中国决策圈：宏观的考察
131	2. 政府过程的体制外结构
138	第三章 政府过程结构：人格化层面
138	一 体制化结构和人格化结构
138	1. 政府过程结构的二层面：体制化与人格化
141	2. 人格化结构：中国政府过程的基本分析变量
146	二 权力精英及其群体
147	1. 人格化结构中的领袖与权力精英
149	2. 权力精英群体的成因与功能特点
156	三 权力结构的张力与平衡
157	1. 人格化权力张力：中国特色的权力制约机制
163	2. 人格化权力结构的平衡与失衡
171	第四章 利益输入与政治沟通
171	一 利益结构及其分化：政府过程的含义
173	1. 纵向利益结构：地方利益及其分化
183	2. 横向利益结构：社会分层与利益群体
192	二 群众性利益表达与综合方式
193	1. 利益表达：制度性渠道

200	2. 强制性利益表达
203	3. 作为利益表达与综合途径的选举
209	三 政府过程中的政治沟通
210	1. 政治沟通的类型：上行、平行与下行沟通
219	2. 正式沟通和非正式沟通
225	3. 沟通的决策功能
234	第五章 政府决策过程
234	一 决策程序和规则
236	1. 政策议程建立
243	2. 政策规划
247	3. 政策合法化
253	二 精英决策：有序性和无序性
254	1. 当代中国的精英决策
255	2. 决策的有序性
260	3. 精英决策的无序性
265	三 决策过程中的政治折冲
266	1. 政治折冲的制度基础：中共党委制
273	2. 当代中国政治折冲的政策的含义
282	3. 权力精英的内输入
287	第六章 政府执行过程
287	一 政府执行的结构—功能关系
287	1. 当代中国政府整合与公共行政的确立：政府执行的意义
292	2. 党政双轨行政结构—功能系统
296	3. 行政机构重叠与职能交错
301	4. 政府执行体系的人格化因素