


· 政府治理丛书 ·

资源型政府

——公共管理的新模式

孟继民 著

GOVERNMENT
GOVERNANCE SERIES

 中国人民大学出版社

· 政府治理丛书 ·

资源型政府

——公共管理的新模式

孟继民 著

GOVERNMENT
GOVERNANCE SERIES

7341

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

资源型政府——公共管理的新模式/孟继民著.

北京:中国人民大学出版社,2008

(政府治理丛书)

ISBN 978-7-300-09267-6

I. 资…

II. 孟…

III. 公共管理-研究

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 057876 号

政府治理丛书

资源型政府——公共管理的新模式

孟继民 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2008 年 8 月第 1 版

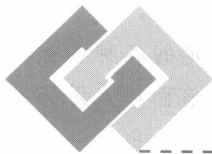
印 张 21.75

印 次 2008 年 8 月第 1 次印刷

字 数 372 000

定 价 42.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



序言一

什么是资源？似乎无人不知；什么是政府？可谓无人不晓。而什么是资源型政府？则是一个需要系统研究才能回答的问题。看到孟继民的书稿《资源型政府——公共管理的新模式》已经给出了参考答案，我感到非常高兴，也欣然应允为此书作序。作序的另外原因是作者在我家乡的开发区政府、市政府、省政府部门工作过；同时，作为中国行政管理学会名誉会长，也乐见更多的研究政府治理的著作付梓；可以说是家乡情意和社会职责，促成了这个序言。

在行政管理领域，对政府模式的研究和塑造是永恒的主题，资源型政府的提出丰富了这个主题。要想认识资源型政府，需要从资源、政府以及二者之间的关系说起。

资源是资财之源。据说一百多年前，在把英文“resources”翻译成中文时，由于当时的中文没有对应的词汇，所以创造了这个术语。通俗点讲，世界是由物质构成的，有用的物质是资源，有价值的物质是财产。当有了资源概念之后，就把历史上存在的和未来可能出现的有用物质，都用资源去描述，就把能带来资财的有形物质和无形物质统称为资源，存量较少的是稀缺资源，存量很大的是丰裕资源。在自然界里业已存在的有用物质属于自然资源，由人类活动创造的物质则归于社会资源。随着社会的发展和概念的细化，出现了土地资源、森林资源、海洋资源、气候资源、旅游资源，还有人力资源、财力资源、物力资源、信息资源、时空资源，以及经济资源、政治资源、社会资源、文化资源等。同时，可以向前追溯资源的历史，也可以向后展望资源的未来。资源是无处不在的，每个人都是人口资源的组成部分，人的生活和生产活动都在利用各种各样的资源。可以说，不识资源真面目，只因身在资源中。

政府一词最早是指中国古代宰相治理政务的处所，至少在唐代就有了政府的提法。随着时代的发展以及不同社会和语言的交流，政府成为了政权组织，承担



着管理社会公共事务的职能。综观古今中外，有不同历史时期的政府，有不同国家和地区政府，有高层到低层的各级政府，还有从不同角度界定的各种各样的政府。政府本身是个中性词，为了对政府作出评价，需要在政府前面加上好坏来区分好的政府和坏的政府。人们不一定都喜欢历史上出现过的政府，也不一定都支持和赞赏不同国家的政府，但是，参与社会活动的人，或多或少地都需要接触政府。也可以说，世上本来没有政府，需要政府的人多了，便有了政府。

资源和政府这两个术语同时存在之时，便是资源与政府相互关系建立之际。利用资源与政府关系，可以去解释以往的历史现象和描述未来的发展趋势，并淡化了二者出现的时代和背景。资源与政府的关系主要是依赖关系，根据资源依赖理论，任何组织对资源都有依赖性，政府也是一种组织，对周围的资源也有依赖性。客观事实表明，资源丰裕可以支持政府更好地履行职能，资源短缺会明显地制约政府作用的发挥。同时，政府提供的制度和政府履行职能的情况也影响着资源状况，二者形成了紧密的相互关系，这种关系的不同表现形成了政府模式。当政府把包括人口资源在内的资源视为统治对象时，就有了统治型政府；把资源视为管制对象时，就有了管制型政府；把资源视为管理对象时，就有了管理型政府；把资源视为服务对象时，就有了服务型政府。当政府的职能定位、机构设置、相关政策等都受到资源左右时，就有了资源导向型政府。总之，这些都是资源型政府的实例。

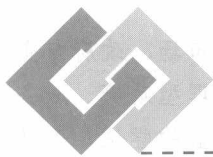
审视资源型政府，人们会想到作为石油输出国组织成员的资源型国家，以石油、煤炭、金属等矿产开发为支柱产业的资源型城市，以某种资源的开采、加工为经营范围的资源型企业，包括主要利用人力资源的软件企业，等等。作为资源型企业、资源型城市和资源型国家的逻辑延伸，自然联想到资源型政府。

资源型政府是公共管理的新模式。与国外学者提出的管制型政府、管理型政府、服务型政府相比，资源型政府模式新在何处？资源型中的资源如何界定？资源型政府怎样塑造？等等，参考答案自在书中，还请读者自己品读。

李 贵 鲜

中国行政管理学会名誉会长，
全国政协副主席

2008年7月20日



序言二

在 2008 年世界读书日为《资源型政府——公共管理的新模式》作序，是一件非常惬意的事。设立世界读书日的初衷是让世界“走向阅读社会”，倡导人们多读书。因为作序之故，今天再读书稿，是以实际行动加入阅读行列。

之所以惬意的另一个原因是我和作者的师生关系。孟继民是我在北京大学政府管理学院指导的第一位博士，促成我们师生缘分的是“资源”。我多年来的研究领域是人力资源，孟继民的研究兴趣是资源所有制。可以说是因为资源，我选择了他作为博士生，他选择了我作为博士生导师，是资源促成了师生缘。

孟继民作为一名在职研究生，在学习时间上并不占优势。但是，得益于他曾在区政府、市政府、省政府部门、部委司局的工作经历，得益于他对资源产权关系及相关问题的系统思考和研究基础，他在博士论文的选题、研究和写作过程中，进展顺利，三年内如期毕业。学习期间他勤于思考、认真钻研、勇于创新、尊师敬业。毕业后他继续研究，锲而不舍，用了五年多的时间，完成了这部书稿。看得出，这本书是他把在职学习与日常工作有机结合的产物，是把资源作用与政府职能相互结合的探索，是把目标模式与现实政府相互融合的尝试，是把创新理论与应用实践相互融合的成果。

资源型政府的命题开创了公共管理的新模式。本书在分别考察了资源型政府的现实背景、构建基础、模式定位的基础上，探讨了政府施政过程中的资源意识、政府体系创新中的资源取向、政府管理手段中的资源政策，并对政府利用管理的主要资源及相关问题进行了梳理剖析，提出了塑造资源型政府、加强资源管理、优化政府模式和完善资源政策的观点和建议。对于政府如何处理与人力资源、财力资源、物力资源、信息资源和时空资源的关系，作者进行了比较系统的论述，对于推进政府体制改革和发挥政府作用，对于完善资源理论和发挥资源作



用，具有积极的参考价值。

在公共管理领域，对政府模式的研究视角主要集中在政府与市场、政府与企业、政府与公民的关系上，相应的全能型政府、有限型政府、管理型政府、服务型政府等相关的理论和研究成果，为解释和优化政府模式做了有益的尝试，而从政府与资源关系视角对政府模式进行研究和塑造，对政府管理服务的主要资源进行界定和分析，是具有现实意义的开拓性工作。本书的出版，在一定程度上开拓了政府模式研究的视野，弥补了对资源型政府研究的缺憾，为“政府治理丛书”增加了中国特色。

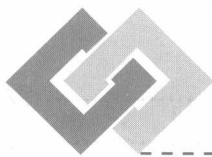
我为作者的学业进步和书稿出版而感到高兴，也为自己在指导博士论文和书稿修改过程中所尽之责而感到欣慰，我们共同为资源型政府能在社会进步和经济发展中发挥应有的作用而充满期待。

俗话说，内举不避亲。其实，荐书也不避此。我这里真诚地推荐此书，我相信书稿的付梓，能够为政府公务员、为研究政府及资源方面的专家学者、为公共管理专业的学生，提供一本富有新意、开篇有益的好书。

肖鸣政 教授，博士生导师

北京大学政府管理学院

2008年4月23日



目 录

导 论	1
一、可持续发展面临资源制约	2
二、资源视角的政府角色定位	2
三、资源导向的政府职能定位及模式变迁	3
四、资源型政府的模式塑造	4
五、政府管理服务的主要资源	5

上篇 资源型政府：形态变迁的研究视角与模式塑造

第 1 章 资源型政府的研究视角及内容框架	12
1.1 问题的提出	12
1.1.1 政府与资源关系提供的研究视角	13
1.1.2 政府模式是政府与资源关系的表现形式	14
1.1.3 塑造资源型的政府模式	14
1.2 国内外研究现状综述	15
1.2.1 政府概念综述	15
1.2.2 资源理论简介	19
1.2.3 政府职能定位	23
1.2.4 政府模式类型	26
1.3 主要内容、基本框架和创新意义	29
1.3.1 主要内容	29
1.3.2 基本框架	32



1.3.3	创新意义	34
第2章	政府与资源的关系定位及基础资源	38
2.1	政府与资源的关系	39
2.1.1	政府与资源的相互依赖	39
2.1.2	政府与资源产权制度及交易费用	42
2.1.3	政府在资源所有制中的主体地位	45
2.2	政府的职能和角色定位	48
2.2.1	政府公共管理职能定位	48
2.2.2	政府角色定位	51
2.3	政党执政和政府施政的基础资源	56
2.3.1	政治资源	56
2.3.2	经济资源	58
2.3.3	社会资源	60
第3章	新中国政府模式的主流形态及变迁路径	63
3.1	政府施政的期间划分及其特征	64
3.1.1	管理体制初创期	64
3.1.2	经济体制转型期	67
3.1.3	和谐社会构建期	69
3.2	政府模式的主流形态	70
3.2.1	统治型模式	70
3.2.2	管制型模式	71
3.2.3	管理型模式	72
3.2.4	服务型模式	73
3.3	政府模式的变迁路径	74
3.3.1	统治型向管制型的转变	75
3.3.2	管制型向管理型的转变	76
3.3.3	管理型向服务型的转变	77



第 4 章 政府模式变迁与塑造的现实背景	80
4.1 不容乐观的资源态势	80
4.1.1 自然资源态势	81
4.1.2 社会资源态势	87
4.2 经济发展的阶段性特征和资源利用特点	90
4.2.1 经济发展的阶段性特征	91
4.2.2 工业化峰期的资源利用特点	93
4.3 可持续发展的路径选择与资源配置	97
4.3.1 基于资源的可持续发展之路	97
4.3.2 面对国际化影响的资源配置	100
第 5 章 政府的角色定位及目标模式	103
5.1 政府对资源的角色定位	103
5.1.1 政府是国家资源的拥有者	103
5.1.2 政府是公共资源的管理者	106
5.1.3 政府是一切资源的保护者	108
5.2 政府模式借鉴	111
5.2.1 借鉴国外政府模式	111
5.2.2 中外政府主导模式的比较和启示	114
5.3 政府体系创新与目标模式	118
5.3.1 政府体系创新面临的机遇	118
5.3.2 党政关系的创新和规范	120
5.3.3 资源型政府的资源定位	123
5.3.4 资源型政府的模式转型	125
第 6 章 政府施政过程中的资源意识	128
6.1 政府定位中的资源意识	129
6.1.1 政府对资源的主体意识	129
6.1.2 政府对资源的主权意识	130
6.1.3 政府对资源的产权意识	132
6.1.4 政府对资源的民权意识	134



6.2 政府运行中的资源意识	136
6.2.1 资源节约意识	136
6.2.2 资源成本意识	138
6.2.3 资源效益意识	139
6.3 国家发展战略中的资源意识	141
6.3.1 资源忧患意识	141
6.3.2 资源危机意识	144
6.3.3 资源安全意识	146
第7章 政府体系创新中的资源取向	149
7.1 政府体系中的互动机制	150
7.1.1 政府体系构成	150
7.1.2 政府体系的秩序与维持	152
7.2 行政区划调整中的资源取向	155
7.2.1 行政区划与资源配置	155
7.2.2 行政层级设置的现状及问题	156
7.2.3 基于资源的行政区划调整	159
7.2.4 省辖和直辖体制的改革实践	162
7.3 政府管理体制创新中的资源取向	164
7.3.1 创新资源导向型的政府职能	164
7.3.2 政府管理体制改革的切入点	166
7.3.3 大部制改革中的资源因素	168
第8章 政府管理手段中的资源政策	171
8.1 资源管理中的政策手段	172
8.1.1 政府的政策定位	173
8.1.2 现行资源政策分析	175
8.1.3 对应产权关系的资源政策	177
8.2 资源政策的所有制基础	179
8.2.1 明晰资源的权属关系	180
8.2.2 资财之源的国家所有	182



8.2.3 自然资源的“国有民用”	184
8.3 宏观资源政策的推进范例	186
8.3.1 推进循环经济快速发展	187
8.3.2 倡导绿色国民经济核算体系	189
8.3.3 建设资源节约型社会	192

下篇 资源型政府：利用管理的主要资源与相关问题

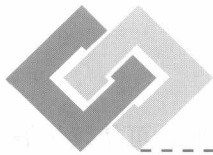
第9章 人力资源的基本内涵、产权界定及价值体现	198
9.1 人力资源概述	198
9.1.1 人力资源内涵	198
9.1.2 人力资源特性	200
9.1.3 人力资源的作用及地位	202
9.2 人力资源的管理基础	205
9.2.1 人力资源的产权构成	207
9.2.2 人力资源的权属关系	209
9.2.3 人力资源所有制的体现	210
9.3 人力资源的价值体现	212
9.3.1 优化人力资源配置	213
9.3.2 发挥人力资源作用	215
9.3.3 提高人力资源质量	218
9.3.4 强化人力资源保护	221
第10章 财力资源的功能定位、税收理论及利用管理	224
10.1 创新公共财政的功能定位	225
10.1.1 公共财政是公有制经济的主体	225
10.1.2 公共财政与国有资产的关系	226
10.1.3 公共财政与社会制度的关系	228
10.2 基于资源所有制的收税理论	229
10.2.1 传统税收理论概述	230
10.2.2 资源视角的税收起源及其本质	232



10.2.3	基于资源权的税收依据	234
10.2.4	考虑资源因素的课税对象	236
10.2.5	资源导向型的税收体制	238
10.3	强化货币资源的利用和管理	242
10.3.1	发挥货币资源的作用	242
10.3.2	完善货币资源市场体系	244
10.3.3	促进资本资源个人拥有权的实现	246
10.3.4	加强外资的利用和管理	248
第 11 章	物力资源的优化配置、矿产开发及土地改革	251
11.1	人造形态的物质资源：基本内涵及优化配置	252
11.1.1	人造形态的有形物质资源	253
11.1.2	人造形态的无形物质资源	255
11.1.3	有形物质资源的优化配置	257
11.1.4	无形物质资源的优化配置	259
11.2	自然形态的矿产资源：建立安全开发的长效机制	261
11.2.1	采矿安全中的政府责任	262
11.2.2	规范采矿权是治本之道	263
11.2.3	完善保障安全的长效机制	265
11.3	复合形态的土地资源：“国有民用”乃治本之道	266
11.3.1	土地资源的所有制构成及根本性问题	267
11.3.2	土地资源“国有民用”是改革农村土地制度的有效路径	269
11.3.3	完善土地资源管理体制和配套机制	271
第 12 章	信息资源与信息业及信息化	273
12.1	信息及信息资源概述	273
12.1.1	信息及信息的作用	273
12.1.2	信息资源及其管理的任务和目标	275
12.1.3	信息资源管理的方法和层次	277
12.2	公共信息资源的特性及管理	279
12.2.1	公共信息资源的内涵及管理特性	279



12.2.2 公共信息资源的多视角管理	281
12.3 发展信息业及完善信息市场监管	284
12.3.1 信息业发展及信息经济	284
12.3.2 信息市场及市场信息	286
12.3.3 完善信息工程市场监管	288
12.4 信息化及其作用与进程	290
12.4.1 信息化及其作用	290
12.4.2 抓住机遇推进信息化建设	293
12.4.3 促进信息化与产业化融合	295
第 13 章 时空资源的概念、配置及管理	298
13.1 时空资源概念及其配置	298
13.1.1 时空资源概念	298
13.1.2 时间资源配置	300
13.1.3 空间资源配置	302
13.2 时间资源管理	304
13.2.1 管理个人时间资源	304
13.2.2 管理企业时间资源	306
13.2.3 管理政府时间资源	307
13.2.4 管理社会时间资源	310
13.3 空间资源管理	311
13.3.1 管理空间位置资源	311
13.3.2 管理空间航道资源	313
13.3.3 管理空间频率资源	314
结 论	318
参考文献	322
后 记	330



导 论

本书以国内外资源态势和政府管理现状为背景，以新中国成立以来政府的施政历程和政府管理的主要资源为对象，以可持续发展受到资源制约为逻辑起点，借助资源理论、政府理论、公共管理理论、资源依赖理论和新制度主义理论，从政府与资源的关系入手，分析政府模式的形态、变迁和塑造，以及政府对主要资源的管理，提出了资源型政府的新命题。本书在分别考察了资源型政府的现实背景、构建基础、模式定位的基础上，探讨了政府施政过程中的资源意识、政府体系创新中的资源取向、政府管理手段中的资源政策，并对需要政府管理服务的主要资源及其相关问题进行了具体剖析，明确倡导建设资源型政府、加强和细化对资源的管理服务、优化政府模式和完善资源政策。

新中国成立以来，特别是改革开放以来，社会经济实现了高速增长，进入了工业化阶段的快速发展时期，这些发展是靠消耗资源换来的。中国乃至世界的资源现状表明：资源总量有限，消耗过快，资源态势不容乐观。解决资源问题已经成为当代中国政府乃至世界各国政府的一项重要任务。从政府角色定位、管理职能定位、资源产权主体定位来看，政府是资源管理的责任主体，是法律手段、经济手段和行政手段的实施主体，也是各种资源政策的出台、执行和监督主体。

中国正处在从计划经济体制向市场经济体制的转型期，建立和完善社会主义市场经济体制，旨在发挥市场机制在资源配置中的基础作用。然而，市场对资源配置的引导作用与政府对资源管理的制度安排，市场配置资源与政府管理资源，相辅相成，互为补充，政府加强和细化资源管理也是为了让市场能更好地配置资源。政府在充分发挥市场机制在配置资源中的基础作用的同时，必须优化政府职能，完善资源管理体制、利用机制和资源政策。



一、可持续发展面临资源制约

以发展为第一要务，以人为本是核心所在，以实现全面、协调、可持续发展为根本特征的科学发展观，成为了政府的执政理念，这标志着社会发展和政府管理进入了一个新阶段。人类社会的经验表明：经济发展需要消耗大量资源，而可持续发展的关键是资源的科学管理、永续利用，是资源的优化配置。执政理念直接影响甚至决定着国家的职责定位、政府的职能定位和资源的功能定位。政府为了实现可持续发展的战略目标，需要利用法律、经济和行政的手段来保护、开发、管理和利用资源。

从总体上讲，世界的发展和中国的发展都受到资源的制约，资源问题已经成为发展的瓶颈。社会发展受制约，地区发展不平衡，政治经济社会发展不协调，贫富差距拉大，等等，所有这些都与资源有关，都与资源缺乏有关，都与资源浪费和环境破坏有关。只有更好地管理资源，有效地利用资源，优化配置资源，社会经济才有可能实现可持续发展。

在社会经济发展中，资源的重要作用不可替代。从历史经验、社会现实和发展趋势中可以看出：资源是国家长治久安的前提，是实现可持续发展的关键，是社会成员生存和发展的基础。如果出现资源危机，国家的安全、社会的稳定、经济的发展和人们的日常生活将受到严重影响。

坚持科学发展观，其根本着眼点是要用新的发展思路实现更好更快的发展，其核心要求是实现全面、协调、可持续的发展，构建社会主义和谐社会。无论是在过去、现在或将来，资源都是影响发展的关键因素。谁占有了资源，谁更好地保护、开发、利用了资源，谁优化配置了资源，谁更充分地发挥了资源的作用，谁才能实现可持续发展，所有这些都依赖于资源。

二、资源视角的政府角色定位

国家是人类社会发展到一定阶段的产物，是国际大家庭的基本成员。在世界分为不同国家的情况下，国家是实质拥有资源的基本单位，政府是行使国家权力和管理社会事务的政权机构。狭义的政府是指国家的行政机关，广义的政府是包括国家的立法、行政、司法机关的政权机构。政府职能是指国家机关为实现国家



的意志、使命和利益，在一定历史时期内，根据经济和社会发展的需要而担负的职责和功能，通常将其分为政治统治职能和社会公共管理职能。在政权建立和巩固时期，政府的政治统治职能比较突出；在国家处于和平与发展时期，政府的社会公共管理职能则比较突出，强调政府对社会公共事业的指导、管理、协调、监督、服务等。面对不容乐观的资源态势和实现可持续发展的美好愿景，从根本上解决资源问题政府责无旁贷。政府要利用各种手段加强对资源的切实保护、合理开发和有效利用，强化对资源的科学管理，以便使资源实现保值增值，以利于经济和社会的可持续发展。

政府解决资源问题的关键是正确处理政府与资源的关系，明确资源视角的政府角色定位。在规范意义上的政府和资源的概念得以同时存在的时候，就有了政府与资源的关系。在这种关系中，政府具有主观能动性。因此，解决资源问题的主动权在政府。面对资源困境，可以用技术、经济和市场的手段增加供应，也可以用类似的手段降低消耗，使资源问题得到缓解。但是，要从根本上解决体制上和机制上的深层次问题，必须发挥政府的作用。因为许多问题的产生和加剧，都与资源的管理制度有关，都与政府有关，特别是与政府在资源管理中的缺位、空位、错位和越位有关。根据政府角色理论、公共管理理论、资源依赖理论、新制度主义理论和资源所有制理论，从政府与资源相互关系的视角看，政府是国家资源的拥有者、公共资源的管理者、自有资源的保护者，政府在解决资源问题上需要发挥主导作用。

在新中国成立后进行社会主义改造的过程中，国家通过法律、经济和行政的手段，对涉及国计民生的重要资源实行了国有化，奠定了社会主义公有制的基础。又经过了半个多世纪的资产经营和保值增值，强化了社会主义公有制的主体地位，也积累了管理资源的经验，吸取了教训，为政府进一步管好用好资源奠定了基础。

三、资源导向的政府职能定位及模式变迁

执政理念的变化要求创新政府的职能定位和促进政府模式发生相应的变化。从资源角度讲，政府无论是履行政治职能、经济职能、文化职能、社会职能，还是履行保障职能、管理职能、协调职能、服务职能，或是其他什么职能，都应该有利于资源的保护、开发、利用、管理、配置和服务。随着政府职能定位从政治