



当代中国国家治理丛书
丛书主编 赵晖

全国高校出版社主题出版项目
教育部人文社会科学研究青年基金项目

当代中国民生政治发展研究

董田甜 著

Research on Political Development of
Contemporary Chinese People's Livelihood

北京师范大学出版社
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

丛书主编 赵晖

董田甜 著

当代中国民生政治发展研究



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

当代中国民生政治发展研究 / 董田甜著. —南京:
南京师范大学出版社, 2017.10

(当代中国国家治理丛书)

ISBN 978-7-5651-2568-3

I. ①当… II. ①董… III. ①人民生活—研究—中国
②政治—研究—中国 IV. ①D669.3②D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 052596 号

-
- 丛 书 名 当代中国国家治理丛书
书 名 当代中国民生政治发展研究
作 者 董田甜
责任编辑 刘娟娟 于丽丽
出版发行 南京师范大学出版社
地 址 江苏省南京市玄武区后宰门西村 9 号(邮编:210016)
电 话 (025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址 <http://www.njnup.com>
电子信箱 nspzbb@163.com
照 排 南京凯建图文制作有限公司
印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本 660 毫米×970 毫米 1/16
印 张 21.25
字 数 337 千
版 次 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5651-2568-3
定 价 64.00 元
出 版 人 彭志斌
-

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究

总 序

新中国成立以来,经济、政治、文化、社会和生态等各方面均发生了巨大的变化。以改革开放为分水岭,新中国的发展分为两个阶段。改革开放以前,中国建立和实行了一套计划经济体制以及与之相适应的政治体制、文化体制和社会体制。实践证明,计划经济条件下以高度集中的政治体制为单一重心的国家治理方式经过 30 多年的曲折发展,已然不能适应当代中国经济发展的需要。

改革开放以来,中国国家治理呈现出以下若干显著特征。(1) 经济体制改革推动政治体制的适应性改革,政府管理由计划体制的管理逐渐转向市场经济体制的管理。(2) 现代化条件下的国家治理方式经历了一个不断深化的过程,改革的重点由精简机构、党政分开到转变职能、政企分开,再到注重效率、责任行政、服务型政府的构建。(3) 政府角色和管理方式逐步转型,从过去完全是管制型政府、全能型政府转变为一个能够注重社会管理、注重服务质量的政府,由过去完全的社会资源的分配者逐步转变为资源的保护者、调控者和公共物品的提供者,行政行为由控制结果、权力主导转向过程管理、规则透明、服务主导。

国家治理方式改革虽然取得了一些实效,但是一些深层次的问题并未得到根本解决。当前的主要问题在于以下几个方面。(1) 政府职能转变相对滞后的局面没有得到改变,政府在提供公共服务方面,和公众的需求相比,还存在着明显的差距,主要表现为对公共服务职能重视不够,公共服务投入不足,公共服务体制僵化,质量不高。(2) 将国家治理成果完全量化,强调数字化的政绩,忽视社会全面、协调、可持续发展。在单纯以经济增长论英雄观念的长期主导下,公共服务理念并未引起一些地方领

导的足够重视,招商引资、上项目、征地、筹措资金、经济规划等问题成为政府决策的主要议题,一些亟待解决的重大民生问题被忽视,形式主义、官僚主义、政绩工程等问题未能得到有效的遏制。(3) 尚未建立公共服务型财政体制。目前中国的财政体制基本还是“建设财政”和“吃饭财政”,其中用于经济建设的费用明显偏高,而用于社会服务的费用偏低。公共支出被过多地投入竞争性和盈利性领域,而涉及公共安全、公共卫生、教育事业、社会保障和基础设施方面的财政投入不足。(4) 国家机构改革依然没有跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环,政府部门设置过多,部门之间职能交叉、权责不清、部门利益化问题比较突出等。

解决当前国家发展中存在的深层次问题的根本路径就是,在整个中国特色社会主义民主政治的框架下,依法治国,全面构建现代化的国家治理体系与提升现代化的国家治理能力。推动今日中国国家治理研究须坚持三大基本方法论。

1. 西方治理理论必须与中国本土化相结合

20世纪70年代以后,西方国家因为国家机构的庞杂僵化和效率低下等问题,将治理理论引入了政治学领域,其中突出表现为管理理论的更新。以奥斯本为代表的学者,主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制,强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性,倡导更加灵活、富有成效的管理。其后以登哈特为代表的一些学者,又提出了新公共服务理论,认为政府的职责是服务而非掌舵,追求公共利益是政府的最终价值。新公共服务理论将公民置于整个治理体系的中心,推崇公共服务精神,重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治,试图实现政治与行政、民主与效率在更高层次上的统一。这些理论不仅有力推动了西方国家公共行政的转型,也为推动当下中国公共行政转型提供了有力的理论支撑。

然而,西方国家治理理论从一般理论设计到学科体系安排,都是以该国的国情与实践为背景和分析基础的,其理论设计和学科体系的安排必须解决两大问题:一是对该国现实的国家治理中的现象与问题进行理论

解释,以解除人们认识上的困惑;二是对该国未来的国家治理活动进行理论指导,防止具体的治理实践活动误入歧途。可见,西方的国家治理理论实际上是该国国家治理活动中各种实践活动在理论层面的反映和诉求,其理论设计和学科体系安排与该国情是紧密契合在一起的。加上不同国家的文化差异,导致国家治理理论中基本概念的使用被深深地打上了本国文化习惯的烙印。对于这种与某国国情相适应的公共行政理论,我们不能简单地照搬照抄,正确态度应是把其作为研究分析的素材和思路,结合我国的国情和国家治理实践要求,进行必要的理论和理论体系的再创造。为此,我们要立足中国国情,坚持将西方国家治理理论与中国具体实践相结合,着力将西方先进的治理理论与中国传统文化相结合,科学、合理地批判、借鉴和吸收西方国家治理活动发展中所形成的基本理论,并以此来指导当前中国国家治理现代化的伟大实践,推进西方国家治理理论的中国化,为中国的国家治理现代化目标做出贡献。

2. 抓住政府理念转型建设这一关键议题

政府理念转型是贯穿当下中国国家治理的关键议题,是中国国家治理现代化的基本方向,是现代化国家治理方式的理论路径与现实目标。我国的政府理念属于传统型行政管制理念,政府是公民的管理者,公民处在政府政治权力的统一管制之下,并未将公民及其他社会组织视为对等的主体。同时,政府理念还认为政府职能无所不包。管制政府通常是所谓的“全能型政府”,政府权力渗透到经济社会生活的方方面面,然而在提供公共产品和公共服务方面却缺乏物质保障。传统的管制行政模式缺乏调动公众积极性的有效手段,束缚了经济社会的健康发展,社会财富贫乏,公众的生活只能维持在较低的水平,民生陷入困境。市场化改革以来,政府在医疗、教育、就业、住房等问题上把一些本该由政府承担的职能推向市场,而市场的作用也不是万能的,因为市场机制在公共产品和公共服务供给上会失灵,于是种种民生问题凸显出来,医疗、教育、社会保障、住房等成为民众普遍且持续关心的问题,已到了非解决不可的地步。

要解决这些问题,根本的出路在于以全新的国家治理方式推动实现

政府职能的切实转变,并进行相应的机构改革,即从传统的国家管理转变为现代化的国家治理,打造真正的服务型政府。服务型政府就是要为社会服务,为公众服务,这不仅仅是对政府公共服务职能和社会管理职能的强调,也是对社会主义市场经济条件下政府管理本质、政府职能和管理方式的要求,包括政府如何服务于中国经济和社会的可持续发展,如何适应基本公共服务均等化要求,如何有效解决重大的民生问题等。

3. 促进社会治理与政府改革的有效互动

在国家治理现代化中,体制改革和社会治理都要经受考验,一切都要为适应内外的压力和挑战而进行积极的变革。当下中国正在经历一场伟大的现代化社会治理运动,即从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会,向工业的、城镇的、开放的现代型社会转型。当代中国社会治理的实质就是如何完成经济、政治和思想文化等领域全面性的社会变革,完成由传统农业社会向现代工业社会、传统计划经济体制向社会主义市场经济体制、封闭型社会向开放型社会转变的社会变迁和社会发展,实现“中国式”的现代化。当下中国的社会治理对政府改革提出了紧迫的要求和严峻的挑战:公民对行政知情和参与的权利意识凸显,对于行政机构和行政者公正、关怀、善治与精细化服务的诉求和期待不断上升,而行政领域的信息透明度仍然不高,许多涉及群众切身利益、发展与福祉的问题未能得到足够的重视和妥善的解决;当代行政的系统性与交互性不断增强,而现实中“自上而下”的单向式行政模式难以满足新形势与复杂环境下社会治理科学性与精细化的需要;新兴领域不断涌现导致现有的行政监管盲区不断扩大,而目前的行政资源、技术手段和制度保障严重不足,难以适应社会发展的需要;现实中不断涌现的众多公共问题和社会矛盾日益尖锐突出,亟待更优的行政管理和行政决策来解决和完善。在此背景下,中国宏观的国家治理理念与方式要尽快适应社会治理活动中变化的趋势,加快体制机制的改革,通过自身的改革积极回应社会治理的现实需求,强化政府的社会管理和公共服务,真正把政府自身的重心转移到医疗、教育、社会保障等民生领域中来,使公共行政成为实现社会转型目标的强大

动力和重要保障,让中国的社会治理和社会发展从此进入一个制度文明的新时代。

实现当代中国国家治理现代化是一项长期而艰巨的任务。遵循上述三大基本方法论,要想真正实现传统国家管理向现代国家治理转型,就必须在行政理念转型、政府形象塑造、政府绩效优化、公共政策创新、政府职能转变等方面下功夫。这几个方面构成了当前中国国家治理的核心课题。

行政理念转型是传统国家管理向现代国家治理变迁的前提。传统国家管理倾向于把效率视为政府行政管理的最终目的,从而常常使自己陷入单纯工具理性的泥淖。由于过分强调对效率和工具理性的追求,公共行政无力反省自身的根本价值,成为执行与管理的工具,以致自身不但无力担负起捍卫民主政治价值的责任,也无法实现提升公民道德水准的使命。坚守以民主、平等、自由、秩序、公共利益为核心的公共精神,推动公共行政以为最广大人民群众的根本利益服务为终极目标,是现代国家治理的价值体现,也是走出传统国家管理困境的必由之路。

国家治理中,政府是政策决策与制定的主导与核心。政府形象既是政府活动的产物,又是政府治国理政的前提和资源。如果政府在社会公众心目中的形象比较良好,这种形象就会转化为政府履行职能、提高公共服务能力的积极资源。反之,就可能会妨碍政府履行职能,甚至削弱政府的公信力和执行力。政府良好的形象需要政府各级部门和政府中的公职人员通过自己的不懈努力来塑造。一个政府只有全心全意服务于公众,坚持依法行政,勇于担当责任,处处节约廉洁,有较高的执行力,才具有树立良好形象的基础。因而,必须把各级人民政府的行政权力纳入法治化的轨道,建设法治政府;同时,应加强对行政权力的监督和制约,建设责任政府。

良好的政府形象要建立在公共服务的优质绩效上。在现代国家治理理念下,需要探索的是科学、合理的政府绩效优化管理,即政府绩效管理必须立足于优化政府公职人员的服务行为和质量,必须立足于优化政府

部门行为和服务的质量,必须立足于优化政府整体行为和公共服务质量,制定绩效战略,明确各个层面的绩效目标,来达到优化政府绩效的目的。

公共政策是保证国家治理现代化进程的重要基础条件。公共政策的制定和实施是服务型政府的一项经常性工作。顺应体制转轨的需要,作为治国理政重要手段的公共政策必须创新,而且政府优良的形象和良好的绩效也依赖于公共政策创新。公共政策创新的任务就是要致力于消解政策冲突、政策风险、政策负排斥、政策执行偏差、政策终结受阻、政策供给滞后等公共行政转型的难题。

政府职能转变是国家治理现代化的关键环节,其成败直接关系到国家治理转型的成败。总体而言,政府职能就是处理公共问题,包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等,大量非公共性的问题应让位给市场,让位给社会。因此,必须转变政府职能,推进政府治理创新,从根本上理顺政府与市场、政府与社会的关系,强化政府公共服务职能,实施民生战略,提升政府公共服务能力,构建民生型政府。

基于以上考虑,我们不揣浅陋,编写“当代中国国家治理丛书”。本丛书的作者均为南京师范大学公共管理学院的教师。丛书从不同视角对当代中国国家治理进行解读,试图更加深刻地揭示当代中国国家治理的历史背景、动力机制,深入探究当代中国国家治理的价值向度和内在规律。然而,囿于学术水平,一些观点可能存在疏漏和不当之处,我们热诚欢迎学界同仁和广大读者批评指正。

本丛书的出版得到江苏高校优势学科建设工程项目资助,南京师范大学出版社徐蕾女士、张春女士对丛书的出版给予了大量的支持、关心和帮助,本丛书吸收了学界同仁的众多研究成果,在此一并表示衷心感谢。

南京师范大学公共管理学院 赵晖

2015年12月12日于随园

目 录

总 序	1
绪 论	1
一、本书的选题缘由与意义	1
(一) 选题缘由	1
(二) 理论意义	2
(三) 实践价值	3
二、国内外的研究现状及评价	5
(一) 研究的客观现状	5
(二) 研究述评	10
三、研究内容、研究方法、技术路线与创新之处	12
(一) 研究内容	12
(二) 研究方法	13
(三) 技术路线	14
(四) 创新之处	14
第一章 民生政治的基本概念和基础理论	16
一、民生政治的概念解读	16
(一) 民生的概念	16
(二) 民生政治的概念	19
二、民生政治的理论基础分析	23
(一) 国家本质与政府职能理论	23
(二) 政治发展与发展战略理论	30
(三) 政治合法性与有效性理论	40
(四) 公共产品与公共服务理论	47

第二章 当代中国民生政治发展的战略抉择	56
一、当代中国发展民生政治的合理性与可行性	56
(一) 发展中国家政治发展的特征与战略选择	56
(二) 中国政治发展战略的两条思路	60
(三) 作为政治发展战略的变革	63
二、当代中国发展民生政治的必然性	68
(一) 中国发展民生政治的理论依据	68
(二) 中国发展民生政治的现实依据	92
(三) 当代中国发展民生政治的新主题	114
三、当代中国发展民生政治的战略意义	118
(一) 政治合法性基础新的增长点	118
(二) 社会建设的新动力	121
(三) 实现中国梦的根本保障	123
第三章 当代中国民生政治发展现状分析	127
一、民生政治发展取得的成就	127
(一) 民众生活质量显著提高	128
(二) 反贫困取得重大成绩	129
(三) 社会保障体系形成	131
(四) 基本公共服务均等化	133
二、民生政治发展进程中存在的问题	135
(一) 民生法治化水平较低	135
(二) 民生发展程度整体不高	137
(三) 民生治理方式相对单一	142
(四) 公共安全問題日益凸显	143
三、民生政治的非均衡发展成因	145
(一) 经济发展不均衡	145
(二) 体制机制不完善	146
(三) 政府民生职能缺失	147

第四章 当代中国民生政治发展的价值目标体系	149
一、民生政治发展的价值取向	149
(一) 政治公正	149
(二) 政治民主	153
(三) 政治法治	157
(四) 政治稳定	161
二、民生政治发展的基本目标	165
(一) 提升党的建设科学化、法治化水平	165
(二) 切实转变政府职能,构建民生政府	170
(三) 推进国家治理体系和治理能力现代化	175
(四) 实现民富国强的和谐社会	181
第五章 当代中国民生政治发展的影响因素分析	186
一、民生政治发展的动力因素分析	186
(一) 领导力量的推动	187
(二) 经济发展的持续	190
(三) 利益分化的需求	193
二、民生政治发展的阻力因素分析	197
(一) 历史传统和文化中的错误观念	198
(二) 旧有体制和制度条件	201
(三) 经济发展结构失衡	205
(四) 社会群体的不合理差异	210
(五) 生态环境与资源约束	212
第六章 当代中国民生政治发展的制度创新	217
一、民生政治发展的“制度化”范式	217
(一) 制度创新的理论框架	218
(二) 制度创新的意义	219
二、构建民生政治发展的制度体系	221
(一) 民生政治权力运行的制约与监督机制	222
(二) 民生政治参与的有序扩大机制	235

(三) 民生法治化与民权保障机制	252
(四) 应对民生政治危机的治理机制	262
(五) 民生政治体制改革与发展机制	267
(六) 健全民生政治制度执行机制	272
第七章 当代中国民生政治发展的政策支持	274
一、民生政策议程的民意化	274
(一) 公共政策分析中的“民生问题”	275
(二) 改善民生政策议程的启动与议决	276
(三) 民生政策议程确立的条件、途径和模式	276
二、民生政策制定的合法化	277
(一) 影响民生政策制定的因素	278
(二) 民生政策制定的渐进动态过程	278
(三) 民生政策的合法化	280
(四) 加强科学民主的决策机制	280
三、民生政策执行的有效性	281
(一) 民生政策的执行原则与模型	282
(二) 民生政策的执行过程与方式	283
(三) 民生政策执行的有效性	285
四、民生政策评估的多元化	286
(一) 民生政策评估的类型与意义	286
(二) 影响民生政策评估的因素分析	287
(三) 民生政策评估的程序	288
(四) 构建政府民生绩效评估机制	288
第八章 当代中国民生政治发展的战略优化与对策建议	291
一、民生政治发展的战略行动原则	291
(一) 民生权益的普惠性	291
(二) 政府主导的多元化	292
(三) 发展进程的有序化	293
二、建立民生指数及监督落实机制	294

(一) 民生指标体系框架	294
(二) 民生指数的细化与分解	296
(三) 完善监督落实机制	299
三、民生规划方案的具体实施	301
(一) 经济驱动	301
(二) 政府服务	302
(三) 文化支撑	302
(四) 社会调节	303
结 论	305
参考文献	308
后 记	324

绪 论

一、本书的选题缘由与意义

(一) 选题缘由

政治学是一门以研究政治行为、政治体制以及政治相关领域为主的社会科学学科。政治在本质上是指民众基于一定基础和围绕特定利益,借助公共权力来规定和实现自身特定权利的社会关系。^① 发展政治学作为当代政治学的一门新兴学科,其研究主题为政治发展问题,主要围绕发展中国家如何更好地实现民主转型、社会稳定,以及如何有效地克服腐败和化解政治危机等核心问题形成一系列理论。^② 政治学一直以来高度关注公共管理、行政决策等方面,形成了一个集中于权力、国家、政党、选举、阶级等政治领域的主导性研究倾向,而对基层民主、社区治理等基层社会现状以及普通民众日常生活等政治实践探索不够,这一点在中国表现得尤为明显。随着我国经济社会的日益发展,现实生活中事关社会发展与普通民众生活的一些重要问题显得越发突出。尤其是近些年来,中国被各种问题所困扰,就这些问题的性质和直接表现而言,大部分都属于民生问题,为解决这些问题,国家制定了各种发展战略。由于中国国家的政治、经济与社会发展等方面存在着复杂交错的关系,如果经济与社会发展问题不能解决,最后均会归于政治问题,所以经济和社会发展战略具有深刻的政治意义,在某种程度上可以转化为政治发展战略。在这个意义上,从发展政治学角度探讨和解决民生问题,即发展民生政治,成为当

① 王浦劬.政治学基础[M].北京:北京大学出版社,1995:19.

② 燕继荣.发展政治学[M].北京:北京大学出版社,2010:1.

代中国可持续政治发展的基本导向和战略抉择。

同时,当代科学社会主义发展的核心议题之一是研究社会主义国家现代化建设的基本规律,对转型期的中国现实问题的关切程度也越来越高。随着社会建设开始进入政治决策和执行过程,社会主义建设的基本内容中也对社会建设的基本层面进行了重点加强。社会建设由此成为政治学等相关学科关注的重要议题,而社会建设的基础和重点是保障和改善民生。因而,民生政治这一现实政治术语和学科术语的引入,意味着民生问题逐渐成为政治学领域的研究议题。民生议题虽然已成为当前现实政治生活的重要热点问题,但关于这一领域的专门研究仍然偏少。现实政治的发展与理论要求之间极不相称,既不能在现实世界推动善政发展,也无法拓宽学科的学术研究领域。基于以上两个方面的考虑,本书以民生政治作为研究对象,主要从发展政治学的角度进行深入系统的学术研究,着眼于理论研究,制度和政策安排以及战略优化与实施,希望在实践中为当前社会建设、民生福祉和公共服务等现实生活提供有益的经验性应用价值。

(二) 理论意义

人民是社会历史的主体,这一历史唯物主义的科学论断决定了在社会历史发展过程中改善民生的突出地位和作用。早在西欧资本主义上升时期,马克思、恩格斯就向全世界庄严宣告资本主义的灭亡和社会主义的胜利一样不可避免,其基本依据即资本主义私有制的“以物为本”从根本上妨碍了民生改善。^①只有解决民众关心的民生热点、难点问题,实现民众利益的最大化,民众才能真正地认同和拥护党和政府。因此,在统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,推动全面深化改革的今天,坚持以民为本,切实保障和改善民生已成为党和政府的重要工作任务。在现阶段的中国,改善民生的根本目的是以民生促民主。从发展中国家的经验来看,民主很难促进民生,民生的进步是民主化的前提和物质基础。^②民生问题就其实质而言是一个政治问题,即民生政治是

^① 杨兴林,对“改善民生”的历史唯物论解读[J],理论探索,2008(4).

^② 郑永年,中国改革三步走[M],北京:东方出版社,2012:137.

民主政治发展的前提和基础。民主政治的本质是人民的治理,民主则是政治发展的根本目标,因而民生政治是政治发展的阶段性目标和实现途径,即战略选择。

转型期我国的民生政治的可持续发展既是政治合法性的目标体现,也是政治发展的核心理念和价值诉求。作为一种新型政治发展模式的提出和初步实践,民生政治是建立在当代中国和世界深刻变化基础之上的。本书以民生政治观的演进和发展为理论基础,结合我国当前民生政治发展现状,系统阐述了中国特色社会主义民生政治从开创到发展再到全面推进的过程,提出了在中国进一步推进民生政治发展的合理性、可行性和必然性,由此构建当代中国民生政治发展的战略体系,以及在实践中进一步推行发展战略优化的对策建议。

改革开放以来,中国民生政治在实践中不断推进发展,与此同时,关于民生政治的理论水平也不断得到提高。但目前学界对民生政治的基本概念、特征及其发展路径还缺乏深入研究,认识上有许多模糊之处。由于政治发展的复杂性和长期性,以及对民生问题认识的局限性,关于民生政治的很多具体理论还有待于进一步完善和发展,需要针对民生政治的相关内涵进行严密清晰的界定,否则改善民生会出现思路模糊和偏离目标的情况。本书以马克思主义为指导,运用规范与实证相结合、演绎与归纳相结合的方法,综合运用马克思主义国家理论、政治和政府发展理论,对民生政治的基本理论体系和实践发展问题进行了较为全面的研究,其核心内容在于厘清当代中国民生政治发展的战略抉择和发展民生政治的路径,给民生政治以强有力的理论支撑。本书试图较为系统地提出民生政治的概念,提炼和发掘民生政治的理论要素及其内在逻辑体系,尝试在整体上推进民生政治学的原创性研究。将民生问题纳入政治学领域进行研究具有十分重要的理论意义,可以进一步提高社会对民生问题的认识水平,进一步深化民众对我国社会主义政治改革和政治发展规律的认识,并有助于在中国民生政治的可持续发展和实践中坚持和发展马克思主义,以丰富和发展新时代中国特色社会主义理论体系。

(三) 实践价值

在我国社会转型和体制转轨的关键时期,由于社会建设长期滞后于