

改革开放以来的

中国国家治理模式 及改革

白智立 著

分权化改革／地方治理／干部选拔／审判质效／司法管理／互联网信息安全
看中国政府如何推进治理体系和治理能力现代化

SPM

南方出版传媒
广东人民出版社

改革开放以来的

中国国家治理模式 及改革

白智立 著

SPM

南方出版传媒
广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

改革开放以来的中国国家治理模式及改革 / 白智立著. —广州: 广东人民出版社, 2018.10

ISBN 978-7-218-13224-2

I. ①改… II. ①白… III. ①国家—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第239197号

GAIGE KAIFANG YILAI DE ZHONGGUO GUOJIA ZHILI MOSHI JI GAIGE

改革开放以来的中国国家治理模式及改革

版权所有 翻印必究

白智立 著

出 版 人: 肖风华

责任编辑: 李锐锋 刘 颖

装帧设计: 蓝美华

统 筹: 广东人民出版社中山出版有限公司

执 行: 何腾江 吕斯敏

地 址: 中山市中山五路1号中山日报社8楼(邮编: 528403)

电 话: (0760) 89882926 (0760) 89882925

出版发行: 广东人民出版社

地 址: 广州市大沙头四马路10号(邮编: 510102)

电 话: (020) 83798714 (总编室)

传 真: (020) 83780199

网 址: <http://www.gdpph.com>

印 刷: 广州市岭美彩印有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.75 字 数: 207千

版 次: 2018年10月第1版 2018年10月第1次印刷

定 价: 59.80元

如发现印装质量问题影响阅读, 请与出版社(0760-89882925)联系调换。

售书热线: (0760) 88367862 邮购: (0760) 89882925

| 序 言 |

本书尝试从行政学的研究视角，集中探讨我国改革开放以来的国家治理及改革。

2013年中共十八届三中全会第一次提出要“推进国家治理体系和治理能力现代化”，2014年十八届四中全会又进一步提出“全面推进依法治国”进程，在国家治理体系层面发生了较多变动。2017年中共十九大召开，习近平总书记在党的十九大报告中指出，过去五年来的国家治理现代化改革使“中国特色社会主义制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高，全社会发展活力和创新活力明显增强”。

本书从国家治理、行政组织、公务员制度、行政文化、政治治理多个维度，结合改革开放和十八大以来的国家治理改革，全面探讨中国国家治理现代化以及现代国家建构和行政发展课题，目的在于更好地促进中国国家治理现代化发展，为读者充分理解现代国家和国家治理提供参考，加深读者对十八届三中全会提出的“国家治理体系和治理能力现代化”深远意义的理解。

本书主要由五个研究板块组成。

一是国家治理现代化改革研究板块，由第一章“‘中国梦’语境

下的行政变革”、第二章“国家治理体系的现代化”、第三章“‘1978年体制’之下的中国国家治理模式及改革”三章构成。该板块主要结合十八大以来的国家治理现代化改革实践，具体分析改革发生的历史背景和初始动机，进而联系改革政策文本，展示中国所处的基本公共政策环境和中国改革的基本特征，总结改革开放以来的“中国国家治理模式”，提出相关改革和发展课题。

二是行政组织、政府体系与国家治理研究板块，由第四章“机关管理与现代行政官僚制组织建构”、第五章“试验式分权化改革与中国的地方治理”两章构成。该板块主要以政府组织的建构和运行以及政府体系的改革发展为基本内容，提出建立适应现代化发展和现代国家建构、治理的现代行政官僚制的紧迫性和必要性。同时，进一步提出向“福利国家政策转型”的中国政府体系改革课题。

三是干部人事制度、现代公务员制与国家治理研究板块，由第六章“党政精英选拔制度变迁初探”、第七章“中国公务员的政治意识与现代行政官僚制”、第八章“中国的现代公务员制及改革”三章构成。该板块将干部人事制度改革和公务员制度建构，看作是中国为适应现代国家建构和现代化发展而推进的现代行政官僚制形成过程，力图对改革开放以来的相关实践进行全面描述，阐释中国国家治理改革的实质意义以及未来需要进一步克服的政策课题。

四是行政文化与国家治理研究板块，由第九章“中国行政文化的特质与意义”、第十章“中国的国家治理变革与行政文化再探讨”二章构成。该板块主要结合中国的国家治理现代化改革，从行政文化的基本概念和比较行政研究的视角出发，探讨我国行政文化的基本特征，

进而提出完善或改革中国行政文化的途径和方向。

五是政治治理与国家治理研究板块，由第十一章“审判质效、司法管理与法院内涵式发展”、第十二章“中国的互联网信息安全与政治治理”两章构成。该板块主要结合我国的地方司法管理改革实践、国家的网络社会治理以及中国社会和政治环境变迁等，重点探讨政治治理与国家治理的相关关系，以期对中国的行政发展进行展望。

另外，为了帮助读者更好地了解改革开放以来我国推进的国家治理及改革实践，本书在部分章节中，穿插了时事评述性的“余论”，力图使广大读者能够顺利进入阅读情境。

国家治理及改革，应该是当前很多国家都在积极探索的一个世界性课题。本书将努力向读者展示改革开放以来中国国家治理模式的表征和情态，回答与国家治理现代化进程中的行政体制改革等相关的理论和实践问题。

历经改革开放以来的宏大实践，中国的经济社会以及政治行政都发生了巨大变化，取得了巨大进步。同时，中国的现代化发展也进入到了为适应当前的现代化发展阶段而适时推进国家治理变革的关键时期。应当说，中共十八届三中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”的改革目标非常适应时代的发展，由此我们也可以说，中国的国家精英或决策者具有较强的政策转换“学习能力”，确实把握住了当前世界范围内为了克服复杂艰难的公共课题而进行国家治理变革的总体趋势，因而中国的国家治理现代化改革也具有了相应的时代意义和世界意义。这些，恰恰也是作者想要强调和希望读者在阅读本书时体味的内容。

中共十八大以来的国家治理现代化改革已经推进五年多，并且以2018年初中国修改宪法和推进党和国家机构、职能改革为标志，基本完成了“国家治理体系现代化”改革目标，最终确立了较为完整系统的政党中心或执政党中心的，也就是中国共产党中心的国家治理体系、治理结构和治理形态。这一国家治理体系现代化改革，将以2019年初地方党和国家机构、职能改革的结束而告一段落，这些一定会对今后的中国国家治理能力带来较大影响，仍然需要我们进一步关注和思考。

包括国家治理现代化改革在内的现代国家和现代社会的公共问题，都与每一个社会成员有着密切关系。作为本书的作者，非常希望能与读者一起思考和探讨中国社会的公共问题，让我们的国家和社会变得更加美丽和富有魅力。

作 者

2018年8月26日于北京

| 第一章 | “中国梦”语境下的行政变革 / 1

一、政策转型、国家治理与“中国梦” / 3

二、改革政策的组织与管理及深化国家治理 / 6

三、“中国梦”语境下的行政变革课题 / 10

余论：从“马德案”看中国人事选拔制度潜规则 / 13

| 第二章 | 国家治理体系的现代化 / 16

一、既往讨论：国家治理视角下的行政体制改革课题 / 17

二、改革政策文本中的中国国家治理改革的表征及情态 / 20

三、“国家治理体系现代化”：中国的国家治理改革 / 28

余论：中国现代国家发展进程中的法治国家化改革 / 34

| 第三章 | “1978 年体制” 之下的中国国家治理模式及改革 / 39

一、中国的国家治理形象 / 40

二、“1978 年体制” 与国家治理模式 / 46

三、中国国家治理模式的课题与改革 / 54

余论：国家治理现代化改革视域下的十九大干部路线 / 62

| 第四章 | 机关管理与现代行政官僚制组织架构 / 69

一、机关管理概述 / 70

二、财务管理 / 84

三、文书管理 / 91

四、会议管理 / 96

五、后勤管理 / 102

余论：“下级糊弄上级”，如何治理 / 107

| 第五章 | 试验式分权化改革与中国的地方治理 / 113

一、问题的提出 / 114

二、试验式改革方式与分权化 / 116

三、试验式分权化改革与地方治理 / 124

| 第六章 | 党政精英选拔制度变迁 / 134

一、干部管理与《公务员法》 / 135

二、现代公务员制导入之前的改革实践 / 140

三、《公务员法》与考试录用制度 / 143

四、现代公务员制导入之后的改革探索——竞争上岗、公开选拔 / 150

结论：党政精英选拔制度变化的意义及课题 / 160

余论：从三方面评估竞争性选拔质量 / 161

| 第七章 | 中国公务员的政治意识与现代行政官僚制 / 163

一、研究范围及方法 / 164

二、对政治体制改革及公共政策的认识 / 166

三、对人民代表大会制度及法制建设的认识 / 170

四、对党组织的认识 / 173

五、对意识形态的认识 / 179

六、对个人政治参与的认识 / 185

余论：“火箭式”提拔缘何频遭质疑 / 191

| 第八章 | 中国的现代公务员制及改革 / 198

一、改革开放四十年的中国现代公务员制 / 199

二、中国现代公务员制的建构特征 / 204

三、中国现代公务员制改革的分析视角 / 216

结语：中国现代公务员制改革展望 / 226

| 第九章 | 中国行政文化的特质与意义 / 228

一、问题意识和问题的提出 / 229

二、比较行政研究语境下的中国政府行政特征 / 231

三、经济社会转型语境中的中国行政文化表征 / 235

总结：中国行政文化的意涵 / 239

| 第十章 | 中国的国家治理变革与行政文化再探讨 / 244

一、作为行政组织文化总体表现的行政文化 / 245

二、行政文化优越条件下的社会文化 / 248

三、国家治理变革框架内的行政文化建构 / 252

| 第十一章 | 审判质效、司法管理与法院内涵式发展 / 256

一、司法管理、审判质效的提出及课题 / 257

二、法官审判活动与绩效管理 / 259

三、审判质效、司法管理与廊坊中院的内涵式发展改革实践 / 262

余论：国家监察的变迁与中国 / 265

| 第十二章 | 中国的互联网信息安全与政治治理 / 271

一、中国政治的结构性特征与互联网信息安全 / 272

二、中国对互联网信息安全的认知 / 273

三、中国的“政治性”互联网信息内容安全 / 275

四、互联网利用用户对互联网信息安全的认知 / 278

结语：从“泛政治化”向“纯安全性”回归 / 280

| 后 记 | / 282

| 第一章 |

“中国梦”语境下的行政变革

在这里，我们首先结合中国共产党领导人“中国梦”的提出，探讨中国公共政策层面的宏观结构，进而就2013年的新一届政府展开的行政体制改革等，思考它与公共政策目标的关系，最后提出和讨论“中国梦”语境下中国行政变革的课题（主要包括行政体制改革向行政改革变化的课题、传统行政体制向公共行政体制发展的课题、社会变动条件下行政法律化与行政民主化课题等），以期对我国未来的行政变动进行展望。

2012年末,当时中国共产党新一届领导人执政伊始就提出了继续为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”而努力奋斗的近期与未来中国国家发展目标。从中国共产党领导人最新阐述中提示的“中国梦”所内含的对历史、现实与未来时间发展的关注以及强调的中国的、民族的、每一个中国人的主体性,特别是其中具体言及到的国家富强、民族振兴和人民幸福来看^①,笔者初步意识到这一政治话语的提出很有可能是中国政治领导人发起的新一轮政治动员、国家动员和社会动员。

当然,笔者当时还不得而知这一宏观庞大、涵盖面广阔、跨距长时段的政治动员话语今后是否会被进一步诠释、具体填充新的内容,或者进而成为与“三个代表重要思想”以及“科学发展观”同样的强烈作用于中国共产党组织建设或中国国家政策走向的意识形态话语。不过笔者当时还是愿意将关于话语发出的动机暂且作出这样的推测:其目的一方面可能在于,对向市场经济转型以来日益被切割、零碎化了的中国社会以及人们的意识进行政治整合或政治统合,但更重要的可能还在于以此实现国民、社会的整合或统合来提升国家整体的政治向心力,促进中国政策转型的成功以及经济发展等既定的公共政策目标。笔者认为在这里可以将此作为今后可能的假设提出,认为这或许能够深化我们对中国最新的政治发展、改革趋势的思考。

因此,笔者在2013年党的十八届三中全会召开之前,结合中国

① 习近平:《在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话》[N],《人民日报》,2013年3月18日;《习近平在同全国劳动模范代表座谈强调 充分发挥工人阶级主力军作用 依靠诚实劳动开创美好未来》[N],《人民日报》,2013年4月29日;《习近平在同各界青年优秀代表座谈时强调 在实现中国梦的生动实践中放飞青春梦想 在为人民利益的不懈奋斗中书写人生华章》[N],《人民日报》,2013年5月5日。

共产党领导人“中国梦”的提出，尝试探讨了中国公共政策层面的宏观结构，进而通过分析当时展开的行政体制改革等，思考它与近期和未来中国政策目标的相关关系，最后提出和讨论了“中国梦”语境下中国行政变革的课题。

一、政策转型、国家治理与“中国梦”

改革开放政策实施之后最大规模的政策转型应该发生于胡锦涛和温家宝这一届政府，就是21世纪初发生的笔者一直以来称之为的向“福利国家政策”的转型。^①之所以这么说，是因为它与之前的我们现在可以称之为传统的、强调竞争效率和经济发展的基本国策——“经济国家政策”相比，其主体政策内容和政策理念发生了诸多实质性变化——更为突出的是均衡和谐、社会公平，并以扩大民生、均等配置基本公共服务以及增进社会保障、环境保护等为政策要素具体安排到公共政策和相关社会制度之中。

从现代化的发展阶段及一些国家成功推动现代化的发展历程来看，中国启动的这一轮政策转型应该说非常适时和恰当，体现了改革开放以来的中国已经具有较强的适时推动政策转换的“学习能力”。可以说，这不仅能够积极应对当时由于过去的市场化、工业化、城市化不断积累而涌现的社会问题，同时也体现了中国宪法所倡导的中国作为社会主义国家本应具有的体制特征。因此，这一政策转型无疑从政策有效性的绩效层面以及回归宪法理念的国家统治和国家治理层面

① 白智立：《政策转型条件下的公共行政变革》[N]，《中国人事报》，2010年2月8日。

强化了中国国家的合法性，使中国进入到了现代国家现代化发展的最后一个阶段——“福利国家政策”阶段。

不过，从政策转型之后中国的发展来看，虽然中国成功地开始了现代化政策的转型，但我们还是没有看到转型后的政策目标完全得以实现，大量而复杂化了的社会问题和矛盾并没有因此而完全缓解，我们只能说在启动政策转型后的十余年里，中国仍处于这一轮公共政策的转型过程之中。当然在此转型期间，当时的政府确实为此付出了巨大努力，也取得了一定的成效，或者说至少建构起了相应的社会政策和制度的基本框架。

伴随着公共政策的转型，中国政府在这期间推动了相应的改革。特别是“以人为本”“服务型政府”“和谐社会”等被总括为“科学发展观”的政策理念和政府治理理念的提出，对中国而言不仅具有划时代的历史意义，而且更具有作为中国话语向世界其他国家展示现代中国的象征意义。也就是说，这些理念和规范既是为中国需要的，同时还是能够被世界广泛接受的。

政策转型的政府目标未能达成，究其原因应该有很多。首先是时间问题。中国在推动向“福利国家政策”转型的同时，由于种种原因还要延续前一阶段的“经济国家政策”，无法回避经济发展、工业化进程的现实课题，因为这也是保证中国向福利国家政策转型的基本物质条件。同时，由于法治国家、民主国家建设是保障福利国家政策成功实现的基本要件，而中国又是在缺乏法治和民主的条件下推行政策转型，这与一些已经实现法治化和民主化之后再推动这一政策转型的国家形成了很大不同。可见中国面临的课题就不单单是艰巨的政策转

型课题，同时还要追求经济发展的速度和经济总量的增大，以及不断推动中国的法治国家和民主国家建设。而这一切都非短时间能够完成和奏效，需要长期的努力。

这一期间召开的中共十七大以及之后推动的行政体制改革对这里的思考而言值得关注。当时的胡锦涛总书记作的十七大政治报告所提出的通过加快社会主义民主建设和思想解放来推动中国的这一轮政策转型，应该说具有现实意义。同时对政府行政而言，报告还强调了行政体制改革以及加强行政监督机制的重要作用。^①其中含义无疑在于通过政府行政制度、体制、意识、行为的变革，来促进中国政策转型的成功。

本章前述中谈到了政策转型面临的时间问题，同时相应的改革受阻、减速和不彻底也是一个不可忽视的问题。十七大之后推动的 2008 年行政体制改革，即大部制改革等并没有充分满足当时中国社会表现出的要求提升改革政策绩效的较高的公众目标值。当然各种原因还包含了当时中国为了应对世界性经济危机而需要中国经济的稳定发展，以及为举办奥运会等国家盛事而将公共政策的重心向维持稳定倾斜，同时改革开放以来逐渐形成的特殊利益的阶层固化现象也不知不觉成为人们意识中的改革抵制力量，由此出现的改革活动难以推进等国家治理失效现象成为了新的中国问题。而且这也提升了人们对当时中国出现的底层社会抗争、中层社会参与以及改革思潮强烈等倒逼改革推

① 胡锦涛在党的十七大上的报告，2007 年 10 月 24 日，《中国人大网》：http://www.npc.gov.cn/npc/zggcdsbcqgdbdh/2012-11/06/content_1742192.htm。