

○ 政府治理创新丛书

Z

HENGFU

ZHILI

CHUANGXIN

CONGSHU

# 政府创新的理论与实践

俞可平 等著

浙江人民出版社

○ 政府治理创新丛书

HENGFU

ZHILI

CHUANGXIN

CONGSHU

# 政府创新的理论与实践

俞可平 等著

浙江人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政府创新的理论与实践/俞可平等著. —杭州:浙江人民出版社, 2005. 12

ISBN 7-213-02743-3

I. 政... II. 俞... III. 国家—行政管理—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 040810 号

## 政府创新的理论与实践

俞可平等著

- 出版发行 浙江人民出版社  
(杭州体育场路 347 号)  
市场部电话 0571-85061682
- 责任编辑 叶国斌
- 封面设计 顾 页
- 激光照排 杭州大漠照排印刷有限公司
- 印 刷 浙江大学印刷厂  
(杭州玉古路 20 号)
- 开 本 880×1230 毫米 1/32
- 印 张 9.875 插 页 2
- 字 数 22.7 万
- 印 数 1-4000
- 版 次 2005 年 12 月第 1 版  
2005 年 12 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 7-213-02743-3
- 定 价 20.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

## 前 言

政府创新并非新生事物,但强调政府创新的实践,并且从理论上比较系统地研究政府创新,确是近年来国内和国外一种引人注目的现象。北京大学中国政府创新研究中心自 2002 年成立以来,就一直致力于政府创新的对策性和理论性研究,本书便是中心的早期成果之一。该项研究力图对近年来出现的政府创新实践作一较为系统的理论概括,以期初步回答诸如政府创新的定义、作用、动力、要素、目标、原则、方法、评估等基本问题。该书的显著特点是,紧密结合中国政府创新的现实与当代国外政府创新的趋势,深入浅出地阐述政府创新的基本理论问题。本书的框架由我拟定,各章由每位作者独立完成,具体分工如下:俞可平,第一章 绪论;陈家刚,第二章 民主政府;褚松燕,第三章 法治政府;杨雪冬,第四章 责任政府;汪永成,第五章 服务政府;王勇兵,第六章 效益政府;游祥斌,第七章 专业政府;周红云,第八章 透明政府;何增科,第九章 廉洁政府。由于这是一项初步的研究,其中的不少观点还不成熟,甚至不一定正确,各章之间从内容到形式也不尽一致,仅供读者作为进一步研究的参考。

俞可平

2005 年 2 月 5 日清晨于京城北郊

# 目 录

|                        |       |
|------------------------|-------|
| <b>第一章 绪 论</b>         | ( 1 ) |
| 一、政府创新的意义              | ( 1 ) |
| 二、政府创新的目标              | ( 4 ) |
| 三、政府创新的原则              | (10)  |
| 四、政府创新的趋势              | (14)  |
| 五、我国的政府创新              | (17)  |
| 六、政府创新的评估(“中国地方政府创新奖”) | (20)  |
| <b>第二章 民主政府</b>        | (25)  |
| 一、发展民主是政府创新的根本方向       | (25)  |
| 二、积极发挥政府作用,促进民主建设      | (31)  |
| 三、推动社会民主的发展,建构民主创新的基础  | (35)  |
| 四、依靠改革加强和完善政府自身的民主建设   | (39)  |
| 五、政府民主创新的路径选择          | (44)  |
| 六、扩大政府民主的若干案例          | (49)  |
| 案例一 立法听证:实现民主立法的必然选择   | (49)  |
| 案例二 乡镇长选举:完善民主的创造性尝试   | (53)  |
| 案例三 社区民主:社会民主的最广泛试验    | (56)  |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 案例四 党内民主：民主政治建设的重要举措         | (60)  |
| 第三章 法治政府                     | (63)  |
| 一、法治政府的涵义                    | (63)  |
| 二、法治政府的模式                    | (69)  |
| 三、法治政府的要素                    | (74)  |
| 四、构建法治政府的路径                  | (77)  |
| 五、建设法治政府的若干案例                | (82)  |
| 案例一 铁本事件                     | (82)  |
| 案例二 湖南嘉禾县违法强制拆迁事件            | (85)  |
| 案例三 重庆构建“4+1”法治政府模式          | (89)  |
| 第四章 责任政府                     | (92)  |
| 一、政府的基本责任                    | (92)  |
| 二、政府权力与政府责任                  | (98)  |
| 三、政府责任的要素                    | (104) |
| 四、政府失职及其后果                   | (110) |
| 五、使政府负起责任                    | (113) |
| 六、建设责任政府的若干案例                | (115) |
| 案例一 投入 600 多亿元资金 淮河水质却回到“原点” | (115) |
| 案例二 四川成都“不在状态”的官员被免职始末       | (119) |
| 案例三 总理为民工讨工钱                 | (122) |
| 第五章 服务政府                     | (126) |
| 一、服务政府的概念与意义                 | (126) |
| 二、政府服务的对象和方式                 | (135) |
| 三、政府服务的原则                    | (145) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 四、改善政府服务的策略            | (150) |
| 五、建设服务政府的若干案例          | (159) |
| 案例一 南京市下关区的“政务超市”      | (159) |
| 案例二 深圳市的公用事业市场化改革      | (162) |
| 案例三 海南省海口市龙华区的“外来工之家”  | (164) |
| 案例四 湖北省荆门市东宝区的“点警制”    | (166) |
| <b>第六章 效益政府</b>        | (170) |
| 一、正确理解效益政府             | (170) |
| 二、提高政府行政效率             | (177) |
| 三、降低政府成本               | (180) |
| 四、精简政府机构               | (185) |
| 五、提高政府效益的其他方法          | (189) |
| 六、建设效益政府的若干案例          | (194) |
| 案例一 深圳市行政审批制度改革        | (194) |
| 案例二 南宁市行政事业性国有资产管理体制改革 | (199) |
| 案例三 厦门市思明区政府实行公共部门绩效评估 | (203) |
| 案例四 河南省焦作市构建公共财政体系     | (207) |
| <b>第七章 专业政府</b>        | (211) |
| 一、专业政府的基本意义            | (211) |
| 二、建立一支专业化的政府公务员队伍      | (213) |
| 三、政府的特殊专业管理领域          | (221) |
| 四、如何提高政府的专业化管理水平       | (230) |
| 五、建设专业政府的若干案例          | (239) |
| 案例一 政府雇员制度             | (239) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 案例二 深圳市政府投资工程管理部门和<br>管理方式的变革 | (241) |
| 案例三 “数字北京”的建设模式               | (244) |
| 第八章 透明政府                      | (247) |
| 一、透明政府的理论基础                   | (247) |
| 二、透明政府的基本要求                   | (251) |
| 三、透明政府的重要性                    | (254) |
| 四、我国透明政府实践——政务公开              | (257) |
| 五、提高政府透明度的主要途径                | (268) |
| 六、建设透明政府的若干案例                 | (272) |
| 案例一 《广州市政府信息公开规定》             | (272) |
| 案例二 新闻发言人制度                   | (275) |
| 案例三 浙江省温岭市“民主恳谈”：透明决策         | (278) |
| 第九章 廉洁政府                      | (282) |
| 一、廉洁政府的意义                     | (282) |
| 二、廉洁政府的要素                     | (288) |
| 三、评估政府廉洁程度的基本方法               | (290) |
| 四、如何建立和保持廉洁政府                 | (292) |
| 五、廉洁政府的若干案例                   | (303) |
| 案例一 上海市颁行《上海市政府信息公开规定》        | (303) |
| 案例二 北京市推行“全程办事代理制”            | (306) |
| 案例三 广西南宁市实施“政府采购”制度           | (308) |



## 第一章

# 绪 论

本章将首先考察政府创新的定义、类型、动力、目标、原则、方法等；接着将结合国际和国内的实践，介绍政府创新的最新趋势；最后将结合“中国地方政府创新奖”的实例，简述对政府创新的科学评估。

### 一、政府创新的意义

政府创新，就是公共权力机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革。政府创新的过程，就是一个持续不断地对政府公共部门进行改革和完善的过程。与其他人类创新行为一样，政府创新也具有创造性、学习性、自觉性、系统性、风险性等一般特征。此外，政府创新还具有明显不同于一般创新行为的某些特征。首先，政府创新具有公共性。政府创新的主体是公共部门，特别是公共权力部门；政府创新的最终目的也是为了改善公共服务，增进公共利益。其次，政府创新具有全局性。政府创新所产生的影响，主要不是针对政府公共部门自身，而是针对广大的公民。由于政府掌握着社会的政治权力，政府创新的结果通常对社会有着广泛而深刻的影响。最后，政府创新具有政治性。政府创新是政治体制改革的重要内容，它直接涉及权力关系和利益关系，十分敏感，风险性也比其他创新行为更大。

政府创新有多种类型。从创新的对象来看,有政府管理体制创新和政府管理技术创新,前者涉及宏观的制度性改革,后者主要是微观的工具性改革;从创新的目的来看,有行政管理创新和公共服务创新,前者主要是为了提高公共部门自身的效率,后者则主要是为了改善公共服务的质量。根据我国的实际情况,我们还可以从方便和实用的角度,将上述两种视角综合起来,将政府创新分为政治改革、行政改革和公共服务三类。政治改革包括民主选举、政治参与、政务公开、干部选拔、权力监督、立法改革、司法改革、决策改革;行政改革包括机构编制、行政责任、行政成本、行政审批、行政管制、行政程序、绩效管理、行政激励、公务员制度;公共服务包括公益事业、社区服务、社会保障、公共安全、公共教育、公共卫生、环境保护、扶贫济弱。

政府创新是通过政府官员的改革行为得以实现的,因而,其直接动力就是政府官员的责任心和进取心。正是从这个意义上说,选拔和培养一批具有改革精神和公共责任感的高素质官员队伍,是政府创新的基本条件。然而从根本上说,政府创新的动力来源于活生生的社会实践。首先,政府创新的动力源于社会的经济生活,经济体制的变化直接地要求政府管理体制的变革。例如,与计划经济和指令经济相适应的必然是“全能政府”和管制政府;而与市场经济相适应的只能是有限政府和服务政府。其次,政府创新是社会政治发展的逻辑要求。随着社会经济基础和文化条件的变迁,社会的政治生活也在不断变化之中。从人类历史的长河看,政治发展也有其自身的规律,民主化、法治化和分权化便是一种普遍的规律。任何国家要顺应人类政治进步的历史潮流,就必然要根据时代的政治要求对其政府体制进行改革与创新。再次,政府创新的动力也来源于公民的政治需求。随着物质生活水平的提高和民主政治的进步,公民的权力

意识和参与意识日益觉醒,对政府公共管理的要求也日益提高,政府只有通过不断的体制改革和行政改革,才能逐步满足公民的政治愿望,增进公民的政治利益。最后,在现今的全球化和信息化时代,外部的国际环境也正在日益成为政府创新的强大动力源。经济全球化不仅对民族国家主权、领土和人民造成了严重的挑战,而且对国内的政治文化、政治传播、政治过程和政府管理体制产生深刻的影响。例如,在政治传播方面,由于卫星电视、互联网和电子出版物的兴起,传统的封闭式政府信息管理体制显然正在失去其存在的现实基础。

我国的社会政治经济发展正进入一个新的历史阶段,政府管理体制的创新尤其具有紧迫性。社会主义市场经济体制改革的进一步深入,社会主义物质文明、精神文明和政治文明的协调发展,人民群众物质生活水平和民主权利意识的日益提高,对我国的政府管理体制提出了新的要求。与这些新要求相比,政府管理体制方面存在的下述问题变得日益明显:政府管理制度存在许多不合理的规定;决策过程不够科学和民主,政策失误过多;政府管理职能越位、缺位和错位现象同时并存;公民对政府管理的参与程度较低,政府与公民在公共管理中的合作程度不高;政府行为不规范,依法行政水平不高;政府管理机构设置不够科学、机构臃肿和机构缺失现象同时存在;行政成本过高、行政效率偏低;政府管理过程不够透明,公民缺乏必要的知情权和参与渠道;政府管理活动中弄虚作假、形式主义、官僚主义、铺张浪费等相当严重;政府管理中大量存在“公共腐败”和公共利益的“部门化”;缺乏科学的政绩观,“形象工程”、“政绩工程”还比较严重地存在。所有这些都严重地损害着政府权威的合法性基础,削弱政府的执政能力,从而对我国的政府管理体制构成直接的挑战,迫切要求政府管理体制的改革与创新。

## 二、政府创新的目标

在经济全球化、政治民主化和文化多样化的今天,善治已经成为人类政治发展的理想目标。简单地说,善治就是使公共利益最大化的社会管理过程和管理活动。善治的本质特征,就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。善治的基本要素有以下 10 个:(1)合法性,它指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。(2)法治,即法律是公共政治管理的最高准则,法律面前人人平等。(3)透明性,它指的是政治信息的公开性。(4)责任性,它指的是管理者应当对自己的行为负责。(5)回应,它的基本意义是,公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时的和负责的反应。(6)有效,这主要指管理的效率。(7)参与,这里的参与首先是指公民的政治参与,参与社会政治生活。但不仅仅是政治参与,还包括公民对其他社会生活的参与。(8)稳定,稳定意味着国内的和平、生活的有序、居民的安全、公民的团结、公共政策的连贯等。(9)廉洁,主要是指政府官员奉公守法,清明廉洁,不以权谋私,公职人员不以自己的职权寻租。(10)公正,指不同性别、阶层、种族、文化程度、宗教和政治信仰的公民在政治权利和经济权利上的平等。

作为政府与公民对社会公共事务的合作管理,善治需要政府与公民的共同努力,而且随着社会的发展和政治的进步,公民在公共事务管理中的作用将变得日益重要。然而,我们必须清楚地看到,尽管经济全球化确实已经对传统的政治模式和公共管理产生了巨大的冲击,但是,在人类政治发展的今天和我们可以预见的将来,国家及其政府仍然是最重要的政治权力主体。

国家的政治权力在全球化时代急速地对内对外同时分流,越来越多的非国家组织开始分享原来属于国家所有的政治权力,权力主体比以前明显地增多了。然而,在所有权力主体中,政府无疑具有压倒一切的重要性,任何其他权力主体均不足以与政府相提并论。代表国家的合法政府仍然是正式规则的主要制定者。国家及其政府仍然是国内和国际社会最重要的政治行为主体,在国内外众多政治行为主体中,国家及其政府仍然处于独占鳌头的地位。鉴于国家及其政府在社会政治过程和公共治理中依然具有核心的地位,我们必须指出,在现实的政治发展中,政府仍然是社会前进的火车头,官员依然是人类政治列车的驾驶员,政府对人类实现善治仍然有着决定性的作用。一言以蔽之,善政是通向善治的关键;欲达到善治,首先必须实现善政。换言之,善政便成为政府创新的直接目标。

自从有了国家及其政府以后,善政便成为人们所期望的理想政治管理模式,这一点古今中外概莫能外。我国古已称之的“仁政”、“善政”,大体相当于英语里所说的“good government”(可直译为“良好的政府”或“良好的统治”)。在中国传统政治文化中,仁政或善政的最主要意义,就是能给官员带来清明和威严的公道和廉洁,各级官吏像父母一样热爱和对待自己的子民,没有私心,没有偏爱。不过,更抽象地说,善政的内容,无论在中国还是在外国,在古代还是在现代,都基本类似,一般都包括以下几个要素:严明的法度、清廉的官员、很高的行政效率、良好的行政服务。毫无疑问,只要政府存在一天,这样的善政将始终是公民对于政府的期望和理想。但是,善政的内容并不是固定不变的,在不同的时代和不同的社会政治制度下,善政有着不同的具体内容。在全球化背景下,作为一个建立在主权在民和执政为民基础上的人民政府,善政应当具备以下九个要素:民主、法

治、责任、服务、质量、效益、专业、透明和廉洁。善政的这九个要素,也就是政府创新的九个目标。

善政要求我们有一个“民主政府”。在我们这样的社会主义民主国家,一个代表人民利益的民主政府,是善政的前提条件,没有这一点,善政便无从说起。从本质上说,主权在民而不在政府,人民是国家政治权力的最终来源,政府受人民委托行使权力。因此,执政为民,是一个民主政府的起码要求。要确保政府永远是一个民主的政府,并且不断地提高民主的程度,最重要的是做到两条。其一,必须根据宪法和法律,确保政府的各级官员真正由公民通过自由而公正的选举产生,让人民按照法律最大限度地自由选择自己的管理者,从制度上保证政府官员成为人民利益的真实代表。其二,必须有一套公民约束和监督政府权力的有效机制,保证政府官员按照大多数选民的意愿办事,当政府官员违背大多数选民的利益时,公民能够按照法律和制度有效地剥夺违法的或不称职的官员的权力。

善政要求我们建立一个“法治政府”。法治的基本意义是,法律是公共政治管理的最高准则,任何政府官员和公民都必须依法行事,在法律面前人人平等。法治的直接目标是规范公民的行为,管理社会事务,维持正常的社会生活秩序;但其最终目标在于保护公民的自由、平等及其他基本政治权利。从这个意义上说,法治与人治相对立,它既规范公民的行为,但更制约政府的行为。国务院通过《全面推进依法行政实施纲要》明确了法治政府建设的七大目标,并提出经过十年左右的努力基本完成建设法治政府的任务。建设法治政府,首先要加强政府立法工作,特别是重视社会管理和公共服务方面的立法,逐步形成比较完备的法律体系。建设法治政府,要努力提高制度建设质量,使之符合宪法和法律规定的权限和程序。建设法治政府,要求法

律、法规、规章得到全面、正确实施,法制统一,政令畅通,公民权益得到切实保护。建设法治政府要求行政机关及其工作人员按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民的要求,依法办事、公正执法、奉公守法。

善政要求我们有一个“责任政府”。既然执政为民是对政府的基本要求,那么,对人民负责便自然成为政府的基本职责。政府的责任主要体现在其主动责任和被动责任两个方面。首先,各级政府及其官员都必须主动地、自觉地履行宪法和法律明确规定的各项职责,只要接受了某个政府的公共权威职位,就同时意味着承担了相应的法定责任。这一责任是政府的主动责任,政府及其官员如果没有履行这些基本职责,轻则是违约,重则是违法。其次,政府及其官员必须对其管辖的公民的正当要求有及时的回应,这是政府的被动责任。如果政府没有对公民的正当诉求在规定的期限内做出适当的回应,也是一种失职。因此,一个责任政府,不仅要在公民对其提出直接的诉求时被动地有所作为,更要在公民没有直接诉求时主动地有所作为,创造性地履行它对公民所承担和许诺的各种责任。

善政要求我们有一个“服务政府”。毫无疑问,政府是社会公共秩序的主要管理者,它必须行使对公民的管理责任,包括强制性的管理措施。但是,随着社会主义民主政治和政治文明的发展,政府的管理职能将逐渐减少,而其服务职能将日益增加。在某种意义上,政治现代化和民主化的过程,也是一个从管理政府不断走向服务政府的过程。服务政府要求政府要日益强化其社会服务职能,主要体现在三个方面。第一,政府要积极提供更多的社会公共品,特别是在环境保护、生态平衡、义务教育、基础交通、公共安全、社会福利等方面,政府要通过提供更多的社会服务,来增进公共利益。第二,政府要日益放松对社会经济事务

和公民私人事务的管制,更多地让公民和社会民间组织进行自我管理。第三,即使在政府必须履行管理责任的地方,政府也应当有服务意识和平等意识,而不是进行居高临下的家长式管理。

善政要求我们有一个“优质政府”。政府是市场产品质量和社会服务质量的管理者,它自己也同样有一个质量问题。正像消费者对商品有质量要求一样,公民对政府提供的管理和服务也同样应当有质量要求,甚至是更高的质量要求。一个好的政府必须为公民提供优质的公共产品、公共服务和公共管理。政府应当成为优质服务的模范,对政府的各项工作都应当有明确的质量要求和质量标准。对政府的质量要求主要体现在三个方面。其一,政府所制定的政策和法规应当科学合理,具有可持续性,而不是短期行为。其二,政府在提供公共服务和公共管理时必须诚信可靠、公平公正、合理合法。其三,政府为社会所提供的各种公共产品应当比市场产品有更加严格的质量要求。实现优质政府的关键,是必须有一支高素质的政府工作人员队伍,无论在道德素质、文化素养和专业能力等方面,政府官员都应当是社会中的一个较高素质的群体。

善政要求我们有一个“效益政府”。一个与社会主义市场经济相适应的现代政府,应当是一个高效的政府。政府的高效可以从两个方面来加以评估和要求。一方面,政府应当有很高的行政效率,包括行政管理机构设置的合理,管理程序的科学,管理活动的时效。效益政府与机构臃肿、人浮于事、办事拖拉、效率低下,是格格不入的。另一方面,政府应当最大限度地降低管理成本。政府不是企业,不应当有获利的动机,但政府也应当像企业一样有低成本高效益的行为准则。政府为社会提供的公共品和为公民提供的服务,也应当本着节约的原则,以最小的成本取得最大的效益。“低成本政府”的概念,对于像我们这样的发



展中国家来说尤其重要。政府应当想方设法为公民提供更多的公共利益,但同时必须杜绝铺张浪费,杜绝所谓的“政绩工程”、“形象工程”。

善政要求我们有一个“专业政府”。专业政府指的是,政府管理是一种专门活动,它有自身的内在规律,需要专门的知识,因此,从事政府管理的人员也应当具备相应的专业素质。具体地说,专业政府有三个方面的意义。其一,从整体上说,政府管理是一个日益专业化的行业,应当有一支相对稳定的、训练有素的公务员队伍,他们是处理政府日常公务的专家,他们不应当随政府主要官员的进退而变动。其二,国家应当培养和拥有一批具有战略眼光、领导能力和政治道德的职业政治家,他们善于治国,精于行政,把政治管理当作主要的职业。其三,由于现代政府的管理活动涉及许多极其专门化的特殊领域,在这些特殊的专门领域,具备必要的专业知识是履行科学决策和有效管理的前提。所以,在一些特殊的领域,所谓的专家政治仍然是必要的,即应当由相关的专业人士去承担特殊的政府管理职责。

善政要求我们有一个“透明政府”。透明政府的实质是政治信息的公开性和公民的政治知情权。政府的透明程度直接关系到政府决策的科学化和民主化,关系到公民的有序政治参与,关系到公民对政府官员的有效制约,关系到政府自身的廉洁。每一个公民都有权获得与自己的利益相关的政府政策的信息,包括立法活动、政策制定、法律条款、政策实施、行政预算、公共开支以及其他有关的政治信息,每个选民都有权获得应当由选民选举产生的政府官员的相关信息。透明政府要求上述这些政治信息能够及时通过各种传媒为公民所知,以便公民能够有效地参与公共决策过程和有效的政治选举过程,并且对公共管理过程和政府官员实施有效的监督。