



云南省社会科学院研究文库 2006

纳麒 主编

制度创新与政府制度变迁中的 政治文明建设

肖 飒 等著

中国书籍出版社



云南省社会科学院研究文库 2006

纳麒 主编

制度创新与政府制度 变迁中的政治文明建设

主 编：肖 颀

副主编：任仕暄 李国春

作 者：肖 颀 任仕暄 张秀芬 高兴龙

常 飞 字紫龙 张睿莲 汪 洋

李国春

中国书籍出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制度创新与政府制度变迁中的政治文明建设/肖飒主编. 北京: 中国书籍出版社, 2006. 9
(云南省社会科学院研究文库. 2006/纳麒主编)
ISBN 7-5068-1440-4

I. 制... II. 肖... III. 社会主义政治学—云南省—文集 IV. D677.4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 078612 号

责任编辑 / 刘兰肖 薛苏陵

责任印制 / 熊力 武雅彬

封面设计 / 罗辉

出版发行 / 中国书籍出版社

地址: 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编: 100073)

电话: (010)51259192(总编室) (010)51259186(发行部)

电子邮箱: chinabp@vip.sina.com

经销 / 全国新华书店

印刷 / 北京海淀万兴印刷厂

开本 / 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印张 / 10.5

字数 / 263 千字

版次 / 2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

印数 / 0001-1000 册

定价 / 24.00 元

版权所有 翻印必究

《云南省社会科学院文库》

编纂委员会

主 任：纳 麒

副主任：贺圣达 杨福泉 任 佳

委 员：纳 麒 贺圣达 杨福泉 任 佳

郑 凡 赵俊臣

编 辑：郑晓云 洪绍伟 任仕暄 常 飞

总 序

纳 麒

云南省社会科学院是云南省哲学社会科学的“省队”，是云南省省级综合性哲学社会科学研究机构，在推动云南哲学社会科学的发展中发挥着重要的作用，担负着义不容辞的责任。2001年，在认真分析形势和找准问题的基础上，院党组和院行政班子确立了把社科院建设成为云南省研究和宣传马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想以及党的路线、方针、政策的重要基地；建设成为云南省各级党委、政府以及社会各界决策咨询的重要基地；建设成为云南省哲学社会科学理论创新、知识创新的重要基地；建设成为云南省人文社会科学加强国际合作与交流的重要基地的奋斗目标。

云南省社会科学院历来重视基础研究和学科建设，逐步形成了社科院的特色学科、重点学科及学术优势，民族和宗教问题研究、东南亚南亚研究、云南历史文化研究、社会发展研究、区域经济和农村发展研究，以及邓小平理论、“三

个代表”重要思想等学科和学科方向的研究在全省、全国都有重大的影响和较高的学术水平，某些方面（东南亚、民族文化、农村发展等）在世界上也占有一席之地。

在邓小平理论、“三个代表”重要思想研究和宣传方面，云南省社会科学院取得了一系列重大成果，出版了《江泽民“三个代表”重要思想概论》、《邓小平理论与云南发展》、《邓小平理论与云南 21 世纪发展》、《马克思主义人权观与中国少数民族》、《邓小平经济思想研究》、《当代中国的马克思主义——邓小平理论研究》、《邓小平社会主义论》、《邓小平社会发展论》、《邓小平改革开放论》、《邓小平经济发展论》、《邓小平统一战线论》等著作，系统研究、阐述邓小平理论和“三个代表”重要思想的科学体系和时代特征，受到省委省政府的肯定和学术界、理论界的广泛好评，这些理论成果标志了云南邓小平理论和“三个代表”重要思想研究学科体系的形成和完善。在民族研究方面，参与完成了国家民族问题五种丛书的编写工作，集中就云南各民族的基本情况进行了全面系统的总结，使自古以来无人说得清的云南基本省情——云南民族情况清晰地展示在人们面前；先后完成了基诺族的识别研究和崩龙族名称更改问题的研究，为解决民族识别遗留问题作出了重大贡献；完成的云南省 16 个少数民族 16 部民族文学史，填补了国内学术研究空白；国家基金重点项目成果《论当代中国民族问题》，系统全面地论

述了现阶段的民族问题，总结了我们党解决民族问题的成功经验，对促进国家统一和民族团结具有重要意义。在东南亚、南亚研究方面，取得了“开拓东南亚市场研究”、“澜沧江湄公河次区域经济技术合作研究”、“印度独立后农业发展道路研究”、“东盟的发展与我国我省的对外开放”、“走向二十一世纪的东南亚与中国”、“东方多瑙河—澜沧江—湄公河流域开发探究”、“当代印度”等一批重要成果。《忽必烈平大理是否引起泰族大量南迁?》、《南诏王室泰族说的由来与破产》、《泰族起源与南诏王室族属问题》等成果中关于泰族起源问题的研究，纠正了国际上流行的错误观点，受到了国际学术界的广泛关注，泰国正式接受了“南诏不是泰族建立的政权”的结论，并改写了中小学教材中的有关内容。在历史、文化和人类思维研究方面，《云南近代史》首次全面记述了1840~1949年云南各族人民爱国主义斗争的历史，系统反映了云南近代历史上的社会变迁和发展情况，填补了云南地方史研究的空白；《法言注》被著名思想史专家任继愈认为“这是部值得向出版界推荐的好书”；民族学界专家认为《中国神话的思维结构》在神话学研究中具有开创性意义，在学术观点和研究方法上有新的探索和突破；《哲理逻辑探要》、《东西方矛盾观的形式演算》、《辩证思维方式论》、《原始思维》、《思维活动论》等系列著作，使云南省思维科学、逻辑学的研究达到了国内先进水平，在学术界产

生了良好影响。

为了认真总结云南省社会科学院几十年来基础研究方面取得的重大成绩，进一步整合基础研究力量，营造良好的学术氛围，提高学术品位，提升基础研究学术水平，打造学术品牌，培养名家，发挥哲学社会科学认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的作用，同时，让社会各界特别是学术界比较全面系统地了解云南省社会科学院，从2003年开始，我们特别推出《云南省社会科学院文库》，希望社会科学界关注、支持、指导和交流，共同繁荣和发展云南哲学社会科学。

目 录

上篇 制度创新与政府制度变迁

第一章 制度创新与政治文明建设	3
一、制度、制度文明与制度创新	3
二、政治文明与制度创新	17
三、政治文明建设：以制度创新推动政府制度变迁	27
第二章 政府制度变迁的愿景	49
一、责任政府	50
二、法治政府	58
三、透明政府	66
四、有效政府	76
第三章 政府组织结构建设	85
一、政府规模的适度与现状	86

二、均衡规模条件下的政府结构建设·····	107
三、公务员制度·····	119

第四章 政府运行机制创新 ·····	130
一、决策民主化科学化·····	130
二、执行程序化透明化·····	143
三、监督权力化制度化·····	157

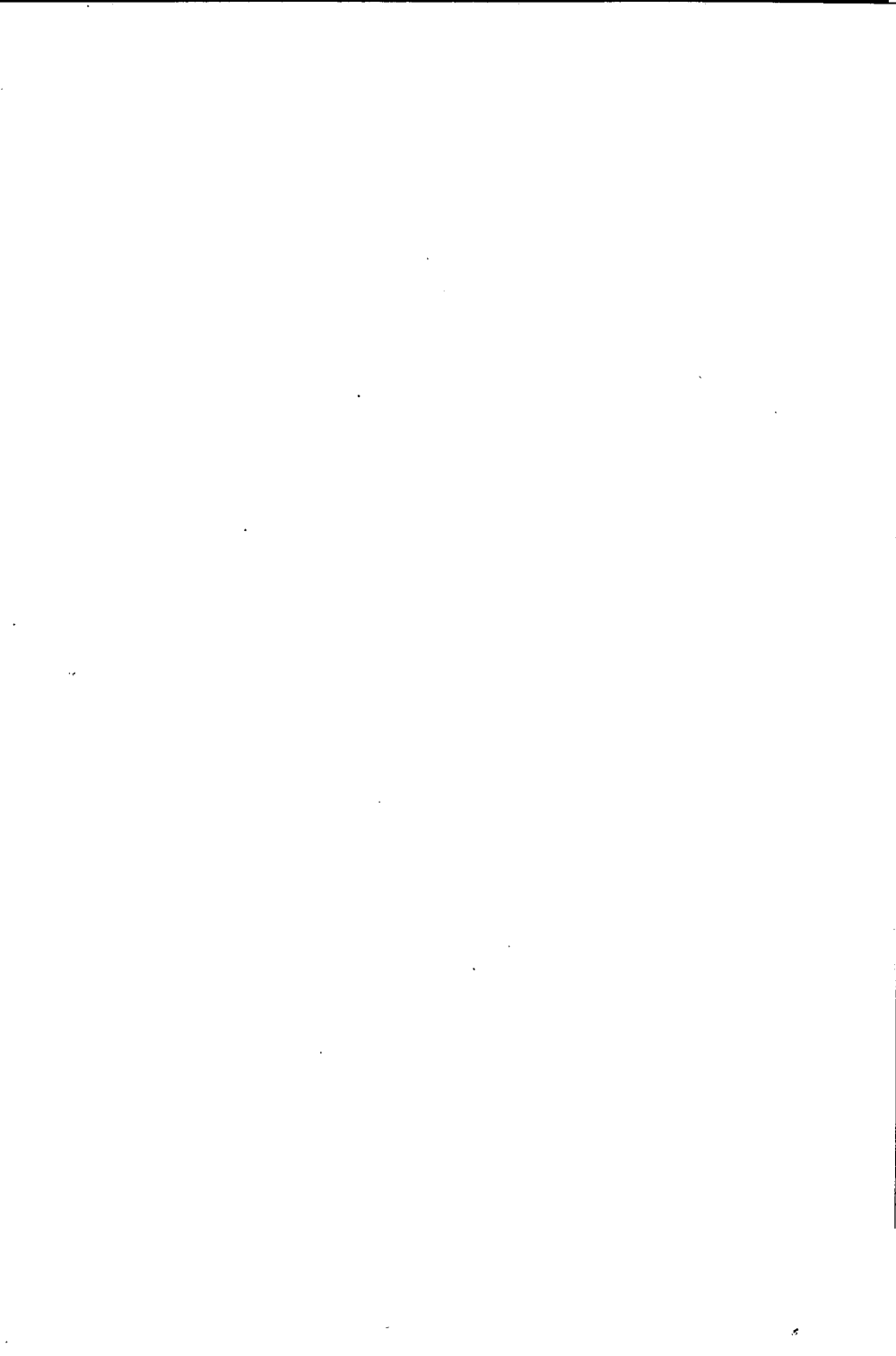
下篇 政治文明建设与政府制度创新

第五章 政府信息化与电子政务建设 ·····	173
一、“虚拟的美丽”与严肃的物质现实·····	174
二、电子政务与制度阻滞：政府信息化的制度难题·····	181
三、电子政务与制度变迁：技术如何促动制度·····	191
四、政府信息化的拓扑空间：电子政务建设步骤的选择 ·····	201
五、案例评述·····	207

第六章 政府管制建设 ·····	209
一、政府管制的概念·····	209
二、政府管制改革势在必行·····	212
三、加强管制建设的领域·····	218
四、政府管制建设的目标与制度创新·····	221

第七章 政府信用建设	225
一、政府信用的渊源及涵义	226
二、政府信用的地位和作用	233
三、目前我国政府信用的状况	240
四、政府信用危机发生的制度分析	245
五、在制度创新中建构政府信用的对策	261
第八章 社区发展与城市基层民主建设	277
一、我国基层民主的范围和特点	277
二、城市社区基层民主的发展	281
三、市民社会的发展	292
第九章 村民自治与农村基层民主建设	298
一、乡政村治与农村基层民主	299
二、加强乡政村治与农村基层民主的制度建设	304
后记	322

上篇 制度创新与
政府制度变迁



第一章 制度创新与政治文明建设

一、制度、制度文明与制度创新

1.1 制度为何

五四以来,“制度”一直是中国政治、经济与社会生活中使用频率最高的词汇之一,制度、制度创新受到历代政治学家、经济学家和思想家的高度重视。从学者们对“制度”这一词汇的英译选择也可以看出我们对制度内涵之理解的变化:八十年代初人们经常使用的是“system”,后来也有人用过“regime”,如今人们用得最多的当然是“institution”,因为它所涉及的范围最为广泛、蕴含最为丰富。有关“制度”的定义很多,从古希腊的亚里士多德到近代的托克维尔、密尔、凡勃伦、康芒斯,再到现代的拉斯维尔、亨廷顿、戴维斯、诺斯等都曾热衷于制度和制度创新的研究。比较有代表性的学者观点有:美国著名学者凡勃伦的“思维习惯”“生活方式”说,他认为,制度是“固定的思维习惯、行为准则,权力与财富原则”;康芒斯的“集体行动控制个体行动”说,他把制度看做是集体行动对个体行动的控制,集体通过制度向个体传达信息,告诉人们能做什么,不能做什

么；亨廷顿的“行为模式”说，认为“所谓制度，是指稳定的、受到尊敬的和不断重复的行为模式”^①。而柯武刚和史漫飞则认为制度的关键功能是增进秩序：它是一套关于行为和事件的模式，它具有系统性、非随机性，因此是可理解的。^②更加强调秩序在制度中的核心地位，秩序是指符合可识别模式的重复事件或行为。它使人们相信他们可以依赖的未来行为模式完全能被合理地预见到。制度有助于促进秩序的形成。建立秩序的两种方法，人类的行为在本质上可以用这两种方式来规范：（1）直接凭借外部权威，它靠指示和指令来计划和建立秩序以实现一个共同目标（组织秩序或计划秩序）；（2）间接地以自发自愿的方式进行，因为各种主体都服从共同承认的制度（自发秩序或非计划秩序）。

在有关制度的众多学说中，我们对制度功能的一般理解主要基于道格拉斯·诺斯的阐述：“制度是社会的博弈规则，或更严格地说，是人类设计的制约人们相互行为的约束条件……用经济学的术语说，制度定义和限制了个人的决策集合。”“具体来讲制度提供框架，人类得以在里面相互影响。制度确立合作和竞争的关系，这些关系构成一个社会，或者更正确地说，构成一种经济秩序……制度是一整套规则，应遵循的要求和合乎伦理道德的行为规范，用以约束个人的行为。”^③诺斯将制度划分为三部分，包括“正式规则”、“非正式规则”和“实施机制”。本文所说的制度创新，主要侧重于制度中的正式规则与实施机制。

综合来讲，制度是一种规则，规范人的行为和社会关系，从

① 亨廷顿. 变革社会中的政治秩序 [M]. 北京: 华夏出版社, 1988. 12.

② 柯武刚和史漫飞. 制度经济学: 社会秩序与公共政策 [M]. 北京: 商务印书馆, 2001.

③ 诺斯. 经济史中的结构与变迁 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1980. 225, 256.

而保证社会在预定的轨道上正常运转。沿着预定轨道运转，意味着遵守和维持社会秩序，脱离预定轨道，也就意味着破坏社会秩序，俗话说没有规矩不成方圆，那么，没有制度也就不会有真正的社会存在。

1.2 制度文明

马克思说过：“人的本质……在其现实性上，是一切社会关系的总和。”^①这就是说，人是什么，人自身的现实存在状况怎样，是由他所处的社会关系所决定的。有劳动能力和理性思维，使人区别于动物，而现实中的人处于什么样的社会关系之中，则使同一历史时期不同阶级、阶层、社会集团的人以及不同历史时期的人区别开来，并决定他们不同的存在状况，也从一个方面决定社会进步和开化的状况。同时，人类社会的进步和开化是由现实的人的基本活动所推动的，而现实的人的基本活动既表现为物质生产活动和精神生产活动，也表现为人们处理自身的社会关系的活动，忽视或否定这种活动，我们根本无法理解现实中的人们的物质生产活动和精神生产活动。此外，社会进步和开化是同人自身的发展相互依赖、相互促进的，人的本质是随着社会关系的完善、丰富和发展而发展的，随着人们处理社会关系实践活动的发展，必然会推动社会关系状况的进步，促进人的本质的进步，而人的本质的进步，反过来又极大地推动社会的进步和开化。所以，如果不研究现实的人的社会关系状况及其如何处理社会关系的实践活动，就无法理解人类自身存在状况的历史进步，也就无法阐明社会进步和开化的全部内容。

制度就是人们处理社会关系实践的产物，是人们为反映和确立在一定社会历史条件下形成的特定社会关系，并对这些关系进

① 马克思恩格斯选集（第1卷）[M]．北京：人民出版社，1972. 18.

行整合和调控而建立起来的经济、政治、文化等社会生活的各个方面的规范体系。社会关系是制度的内容，制度是社会关系所依托的相对稳定的基本框架，人们的社会关系和社会交往活动只有依托于一定制度时，才能摆脱随意性和不确定性，所以，制度是人们的社会关系和交往活动的具体形式。由于现实中人的社会关系和交往活动是多方面、多层次的，因而制度也是多方面、多层次的，虽然并非人们的一切社会关系和社会交往都必须制度化，但人们处理社会关系实践活动的结果，主要的方面都会凝结为制度而确定下来，并作为往后人们活动的规范体系。而且，随着社会的发展，人们的社会关系和社会交往日益增多，客观上就越需要防止或减少人们交往活动的主观随意性，因而客观上也就越需要把人们的社会关系和社会交往活动制度化，以增加人们交往活动的可操作性和可调控性，减少人们行为环境的复杂性而引起的不确定，把阻碍人们正常交往和合作的因素降到最低限度，确保社会生活的有序运行和社会的不断进步和开化。从一定意义上说，人类社会从无序到有序，从愚昧无知到文明程度不断发展的过程实质上就是制度的不断变迁和创新的过程，一部人类发展史就是一部制度变迁和创新的历史。所以，如果不研究体现人们的社会关系和社会交往活动的历史进步状况的制度变迁和创新的成果，就无法阐明社会进步和开化的全部内容。

制度文明是指人们处理社会关系实践的积极成果的总和，表现为人们社会关系和行为方式规范体系的进步状态，即人们的制度建设和制度生活的发展和进步。简言之，制度文明就是制度变迁和创新的积极成果。制度文明的基本内容包括经济制度、政治制度和文化制度的完善、发展和创新这样三个方面的成果。经济制度是制度文明的内在基础，政治制度是制度文明的主体，文化制度是制度文明的重要组成部分。制度文明的性质主要由基本的经济制度和政治制度所决定。在现代社会，体现基本政治制度的