



ZHONGGUO DANGDAI GONGGONG GUANLI YANJIU WENKU



中国当代公共管理研究文库

中国政府治理模式研究

ZHONGGUO ZHENGFU ZHILI MOSHI YANJIU

马运瑞 著



郑州大学出版社



中国当代公共管理研究文库

由山西大学出版基金资助出版

中国政府治理模式研究

ZHONGGUO ZHENGFU ZHILI MOSHI YANJIU

马运瑞 著

 郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政府治理模式研究/马运瑞著. —郑州:郑州大学出版社,2007. 10

(当代中国公共管理研究文库)

ISBN 978 - 7 - 81106 - 724 - 8

I. 中… II. 马… III. 国家机构 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 146979 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:邓世平

全国新华书店经销

河南龙华印务有限公司印制

开本:710 mm × 1 010 mm

印张:15

字数:285 千字

版次:2007 年 10 月第 1 版

邮政编码:450052

发行部电话:0371 - 66966070

1/16

印次:2007 年 10 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 81106 - 724 - 8

定价:30.00 元

本书如有印装质量问题,请向本社调换

作者简介

马运瑞,汉族,山西柳林人,1964年生。2006年毕业于北京师范大学,获法学博士学位。现为山西大学政治与公共管理学院副教授,从事中国政府改革研究。近年来曾主持过山西省软科学研究项目,在《城市发展研究》、《新视野》和《生产力研究》等刊物上发表10余篇学术论文。

中国政府治理的前提是能否把依宪治国、依宪执政和依宪行政的诺言真正兑现,落到实处。市场在自己的范围内彰显其调节作用,政府治理只能是介入市场失灵的领域,否则政府太累,且异化的负面作用将在所难免。离开逐步发展的公民社会,中国政府治理肯定会举步维艰。构建和谐社会已经成为中共新一届领导集体努力追求的施政目标,中国政府治理进程就是构建和谐社会的过程。在有关政府治理途径的认识上,人们很容易在理论上取得共识。现阶段,中国政府治理中最大的问题就是缺乏有效的治理工具。第四、第五媒体的出现为我们这样一个具有特殊国情的大国治理提供了一种操作性极强,且又不会影响稳定大局的治理工具。

有关中国政府治理的各要件之间存在着许多相同或相似之处,相互关联性、依赖性程度相当高,是一个有机统一的综合体,有效的政府治理无论缺乏哪一要素都很难结出理想的果实。

当前,我国的经济政治社会发展正迈入一个新的历史阶段,处于全面奔小康和经济社会体制继续转型的重要时期。在经济发展取得巨大成就,社会进步日新月异的同时,也面临着体制转轨当中的诸多矛盾和困难。这样的时代、这样的成就和这样的问题,既为公共管理理论研究提供了宽广的舞台和丰富的资料,也为公共管理领域的实践者和理论探索者提出了大量值得深入研究的课题。

从世界范围来看,当代公共管理同样存在着公共服务赤字、财政赤字、绩效赤字、信任赤字等重大问题。公共管理实务界和理论界应当具有直面这些重大问题的勇气,更要积极寻求解决这些问题的方式方法。孔子说过:“志于道,据于德,依于仁,游于艺。”公共管理要有个大道,大道不能变,底线不能动摇,这个大道就是公共利益。它构成了公共管理这一职业的最根本的价值基础,或可称之为公共行政的精神所在。对于公共管理理论和实践中重大问题的探讨必须从公共利益这一“大道”着眼,否则公共管理可能蜕变成追逐自我利益的领域。

尽管自古以来人们对公共利益的见解是仁者见仁,智者见智,有学者称其为“政治浪漫主义”,甚或有学者直斥其为政客为谋求政治权力而编制的冠冕堂皇的说辞;但我个人认为公共利益是可诉求的,关键是我们必须认真审视以下几个方面的问题。对这些问题的审视虽说不能完全涵盖公共利益的内涵,但它却能够使我们就公共利益达成某种最低意义的共识。在公共管理实务和理论界有关公共利益问题的探讨付之阙如的背景下,这种共识的达成显然是亟须的。

第一,公共管理是否尊重人性尊严,是否保障公民权利。政府的责任在于保护人权,保障公民的基本权

利不受侵害。这就要求公共管理部门应当以人自身的发展作为最终目的,彻底摒弃那种将人视为工具的功利主义政策观念。在公共利益和公民基本权利保障的衡量上,避免借口公共利益来侵害公民的权利。

第二,公共管理是否能够超越公共管理部门自身利益与特殊利益集团的利益,保护大多数人的利益。公共权力的部门化和部门利益化,以及公共政策日益为特殊利益团体所垄断,是当前全球公共管理部门合法性危机的最主要根源之一。对于公共管理而言,首要的是保障公民权,照顾大多数人利益,让多数人得利;其次,公共管理要超越集团利益,坚持弱势优先原则;再次,在尊重科学和理性的前提下努力保持长期、中期、短期利益之间的平衡。

第三,公共管理是否能够实现社会正义。首先,要做到权利的绝对公平,不能说农民的生命和城市人的生命价值不一样,法律权利不一样,那万万不行!其次,提供平等的机会,包括发展机会、就业机会等。再次,讲究程序正义,实现公共管理程序规范化、科学化。最后,分配正义,包括法律保护合法收益原则、社会福利原则、再分配效率原则。

第四,公共管理过程能否更具有开放性。公共管理不是御民之术,而是为人民服务。制定重要公共政策要让社会各阶层广泛参与,尤其是相关利害人参与,自由的精髓在于每个人都能参与决定自己的命运。政府职能转变与公民自治能力的提高有很大关系,要鼓励公民积极参与更多的公共治理活动,政府职能的转变有赖于更多的公民的政治参与。此外,要坚持责任政府论,责任和权益之间要平衡。

需要指出的是,公共利益的界定和实现产生于我们这个社会制度性的对话过程之中,这一对话过程是十分重要的,它需要一套正式的和非正式的制度安排来加以保障。这里所谓正式的制度安排,根据经济合作与发展组织(OECD)的观点,最基本的包括四个方面:一是 Informing Citizen,即充分保证老百姓的知情

权;二是 Representing Citizen,即真正地方方面面代表老百姓;三是在公共政策的制订过程当中,能够来改变传统意义上所谓的专家规划,真正实现公共政策的社会设计观;最后一条是必须保证公民有机会、有渠道甚至直接介入公共利益的提供当中去,而非正式的制度安排,最终依靠的是公共行政者的伦理自觉性。

老子曾说:“执古之道,以御今之有。能知古始,是谓道纪。”研究公共管理必须探究其规律,彰显其精神。公共管理是一门在矛盾和价值利益冲突中寻求平衡的艺术。作为社会产物的政府,是当代中国公共管理的主体,研究公共管理的规律,就必须研究政府的治理理念、政府的绩效。政府管理是需要成本的,若想减少行政成本,必须提高绩效,进而要求必须推进政府管理创新,尤其是推进管理体制和制度创新。从更深层次上看,执行创新的微观个体是政府公务员,因此提高公务员的行为素养也非常关键。而究其一切都要体现公共管理精神,以推进中国公共管理事业的健康发展。

郑州大学出版社出版的“中国当代公共管理研究文库”这套丛书,饱含着几位年轻的公共管理研究者对于公共管理理论和实践的可贵探求,也体现了他们对于公共行政精神的理解。这套丛书从不同角度反映了中国近三十年公共管理的历程和改革发展经验,初步展现了公共管理事业的新景象,值得一读!对于有志于研究公共管理的同仁,以及对中国发展有兴趣的读者,我相信这套丛书会打开一扇公共管理实践的新窗户,在读者饱览美景的同时,对新时期中国公共治理的发展也会有新的体认。

张成福

2007年3月28日

第一章 中国政府治理概述	1
第一节 治理与政府治理	2
一、治理的提出	2
二、治理视角下的政府	6
第二节 政府治理的原因分析	7
一、第二次世界大战后大政府的出现	7
二、“巨型政府”成因的深层分析	9
三、“巨型政府”治理结构的危机	12
四、政府治理结构的再造运动	12
第三节 现代政府治理呈现的特点	14
一、合法性	15
二、透明性	15
三、有效性	16
四、责任性和回应性	16
五、法治性	16
六、公正和包容性	17
第四节 中国政府治理的含义	18
一、中国政府治理的含义	19
二、中国政府治理的内涵	23
第二章 依宪治国:中国政府治理的前提	28
第一节 依宪治国的主要内容	30
一、依宪治国是中国政府治理的必要保障	30
二、依宪治国的基本内容	33
三、依宪治国的主要途径	34
第二节 依宪治国的关键:依宪执政	39
一、中国共产党走向依宪执政的必然性	40
二、依宪执政是依法执政的前提	41

三、依宪执政是党执政的基本方式	43
四、依宪执政的主要途径	46
第三节 依宪治国的实质:依宪行政	50
一、依宪行政的意义	51
二、依宪治国的实质是依宪行政	52
三、依宪行政的途径	54
 第三章 规范有序的市场经济:中国政府治理的基础	58
第一节 市场经济的特征	59
一、独立的企业制度	59
二、有效的市场竞争	61
三、政府经济职能的规范性	62
四、良好的社会信用	63
五、健全的法治基础	65
第二节 政府治理与市场经济	65
一、市场经济是政府治理理论产生的基础	65
二、政府治理要求市场充分发挥其应有的调节作用	67
三、现代政府治理视角下的政府与市场	69
第三节 政府治理经济的主要职能:完善市场秩序	72
一、市场秩序要素	72
二、市场经济秩序的维系手段	73
三、市场秩序应有的特征	75
四、政府维护市场秩序的基本原则	77
五、管理市场秩序的环境分析	79
 第四章 公民社会:中国政府治理的必要条件	82
第一节 公民社会对政府治理产生的影响	83
一、公民社会重新受到重视的原因分析	83
二、当代公民社会理论的主要观点	86
三、正确认识公民社会和政府治理的关系	87
第二节 政府治理与第三部门的关系	89
一、第三部门的含义梳理	89

二、第三部门的产生和成长要求实现政府治理	94
三、公共事务走向合作治理的必要性	95
第三节 政府治理的多元主体及其合作结构	97
一、多元主体的多元化合作方式	97
二、合作结构的基本安排	98
三、互利原则下制度自主与秩序的实现	98
四、政府的主体地位及其演进	99
第四节 中国第三部门兴起的原因分析	100
一、中国第三部门起源的背景	100
二、中国第三部门起源的制度分析	101
三、中国第三部门的发展现状	103
四、正确认识中西方有关第三部门不同特点	105
五、第三部门在中国政府治理中的作用	106
第五节 提高公民素质的途径与加强社会组织作用	109
一、充分认识提高公民素质的重要性和紧迫性	109
二、加强公民道德建设要坚持从基础性工作做起	111
三、扩大公民的选举权	114
第六节 规范和加强第三部门的途径	114
一、我国现阶段第三部门发展中存在的问题	114
二、第三部门组织的培育和发展	120
第五章 和谐社会：中国政府治理的目标	124
第一节 马克思主义与和谐社会	124
二、政府治理视角下社会主义和谐社会的内容	126
三、构建和谐社会的重要意义	128
第二节 实现政府治理目标的条件分析	130
一、政府治理目标实现的主要有利条件	130
二、政府治理目标实现的主要不利因素	140
第三节 实现政府治理目标的艰巨性和长期性	146
一、构建和谐社会是一个长期奋斗的目标	146
二、发展是构建和谐社会的根本途径	148

第六章 提高党的执政能力,提升政府执行力和培育法治文化:中国政府治理的主要途径	150
第一节 中国共产党领导方式的创新	150
一、新时期党对领导方式变革的认识	151
二、中国共产党领导方式和执政方式的创新	155
第二节 提高党的执政能力	160
一、充分认识提高执政能力的重要性和紧迫性	161
二、提高执政能力的前提	162
三、提高执政能力的关键	163
四、提高执政能力的保证	164
五、正确理解执政能力的内涵	164
六、提高执政能力的标准	166
第三节 提升政府执行力	166
一、提升政府执行力的紧迫性	166
二、提升政府执行力的对策思考	168
三、提高政府公信力	171
第四节 培育与政府治理理念相适应的法治文化	175
一、培育法治文化的重要性	175
二、培育法治型行政文化的途径	177
 第七章 第四和第五媒体:中国政府治理的最佳工具	 182
第一节 政府治理工具视角下的我国国情	183
一、我国的基本国情	184
二、政府治理工具视角下的国情	185
第二节 西方国家新兴的政府治理方式	187
一、公共服务的市场化改革趋势	188
二、强调自愿机制和自我服务机制	188
三、放松管制	189
四、强化政府在社会事务治理中的指导作用	190
第三节 新兴网络媒体的特点与作用	191
一、互联网及其特点	191

二、互联网在政府治理中的重要作用	194
第四节 第四和第五媒体:最适合国情的政府治理工具	196
一、选择互联网和手机作为政府治理工具的必要性分析	197
二、选择互联网和手机作为政府治理工具的案例性分析	199
第五节 网络开辟了中国政府治理的新时代	206
一、中国政府网站的正式开通及意义	206
二、网民的期待	207
三、新兴治理工具的初步应用	208
结 语	212
参考文献	214
后记	222

第一章

中国政府治理概述

20 世纪 90 年代以来,在西方学术界,特别是在经济学、政治学与管理学领域,“治理”一词甚为流行,相关学术成果大量涌现。近年来,我国学术界基本上完成了对治理理论的引进工作,并正在由消化、吸收阶段转向结合我国的具体国情的创新阶段。本章力图从治理的概念着手,阐述治理——政府治理——中国政府治理的逻辑关系,论述中国政府治理的含义,厘清统治、治理、管制以及管理之间的区别与联系,进而为以后各章的论述做好铺垫。

第一节 治理与政府治理

一、治理的提出

英语中的“治理”(governance)^①可追溯到古拉丁语和古希腊语中的“操舵”一词,原意主要是指控制、指导或操纵,常与政府(government)交叉使用。根据有关考证,西方第一次使用“治理”一词是在14世纪,作为引导或领导解释^②。回顾治理研究之历史,“治理”长期以来主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。

最早将现代意义上的治理概念明确引入到国家治理中来的是世界银行。1989年,世界银行在《撒哈拉以南非洲问题的报告》中,在描述当时非洲的发展情形时,首次使用了“治理危机”(crisis in governance),并且明确指出治理就是“为了发展而在一个国家的经济与社会资源的管理中运用权力的方式”^③。紧接着世界银行又在1992年发表了以《治理与发展》为标题的年度报告。经济合作与发展组织(OECD)1996年发布了名为《促进参与式发展和良好治理的项目评估》报告。1996年,联合国开发署的一份年度报告所使用的标题是《人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工》。

1997年,联合国教科文组织的一份文件也冠以《治理与联合国教科文组织》的标题。正是这些国际组织在有关治理问题的探讨中起了推波助澜的作用。此后,“治理”的概念相继出现在政治学、发展经济学、国际关系学、国际政治经济学的讨论中。经合组织也多次召开会议,扩展了世界银行的观点,认为治理就是“运用政治权威,管理和控制国家资源,以求经济和社会发展”,而发展则要体现法治、人权、公共责任以及与市场原则有关的多元主义。该组织还声称:“经合组织成员国有责任将发展援助与倡导自由主义模式联系在一起。”

一些国际组织(早期大多为经济组织)之所以对治理概念进行如此积极

① 国内也有学者将此英文单词译为“治道”,参见毛寿龙等著:《西方政府的治道变革》,中国人民大学出版社1998年版,第2页。本书中的governance认同国内学术界的普遍翻译方法,即为“治理”。此处应该特别强调的是,西方政治学意义上的治理与我们日常生活中常说的“环境治理”、“治理脏乱差”、“治理污染”、“治理黄河”、“治理河道”等意义有明显的区别。

② 踪家峰著:《城市治理研究》,国家图书馆博士文库2002年,第28页。

③ 周言:《以西方为中心的“全球治理论”》,《光明日报》2001年2月27日。

的宣传推广,是有着深刻的背景和目的的。国际组织,如世界银行和国际货币基金组织等通常是以贷款为手段去推动世界经济发展的,但是在它们实施其措施的过程中,经常会受到非市场因素的干扰,在非洲一些政局动荡的国家或地区尤其如此。作为国际经济组织,因惧怕其利益受损,它们通常不愿也不便介入或者直接参与到受援国家或地区有关意识形态的纷争中去。可以说,正是治理的出现使它们找到了一件称心如意的工具。它提出了在缺乏牢固国家结构的国家,特别是一些非洲国家,如何进行有效治理和权力定位的问题。在对“治理”概念大肆推广的同时,它们还不遗余力地开发治理的功能,这样做的目的可以使这些国际组织绕开它们一般无权过问的政治问题,进而通过对“公共事务管理”的关心来解决问题。在“治理”架构下,“它们可以不预先设定实际决策当局,而是与能够解决问题的组织合作,不管这个组织是合法的政府还是某个强有力的社会组织”^①。

除了以上这些国际组织外,“治理”的独特功能也被一些有心解决某些问题而又苦无出路的经济学家和政治学家们所发现,并且得到了相当广泛的认同。因此,他们依据各自的价值判断和政策需要,不断赋予“治理”以新的含义。正因为如此,“治理”被更广泛地应用于众多场合,成为经济学家、政治学者、国际关系学者、地理学家、城市规划学家等专家以及企业家、政治家和政府管理者口中的“时髦词语”^②,在过去的十多年间大行其道。应该指出的是,在西方,治理的概念最初源于关于城市环境的管理,称为“城市治理”,主要用于解决日益复杂的城市问题,促进城市发展,后来被用于企业层次上(公司治理)和国家层次上(国家治理)。最新的用法是全球治理或国际治理,试图解决全球化和信息化条件下世界范围的经济社会发展问题。它也早已不再仅仅被禁锢在英语世界中使用,而是在全世界范围内流行起来。

自从“治理”一词成为时髦语后,它的含义也一直在不断得到丰富。关于治理的定义也始终没有一个统一的标准。可以说是仁者见仁、智者见智,甚至是众说纷纭。

20世纪90年代以来,西方学者,特别是政治学家和政治社会学家,对治理作出了许多新的界定。

治理理论的主要创始人之一罗西瑙(J. N. Rosenau)在其代表作《没有政府统治的治理》和《21世纪的治理》等文章中将治理定义为“一系列活动领域

① 李惠主编:《中国政企治理问题报告》,中国发展出版社,2003年,第4页。

② 本来这是研究治理问题的专家鲍勃·杰索普在形容“治理”一词火爆场景时所使用的术语,事实上在“治理”一词被引进我国后也是如此(详见导论部分)。

里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无需依靠国家的强制力量来实现。”^①罗西瑙的定义是有关“治理”定义中非常典型的一种,根据他的定义,治理与统治似乎没有什么质的区别,而只是在范围上治理较统治更为宽泛。

与罗西瑙将治理定义为“一种活动”不同,罗茨(R. Rhoades)认为治理是一种新的规则,治理意味着“统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经不同于以前,或是以新的方法来统治社会”。并且罗茨详细列举了治理的不同定义:①作为最小国家的管理活动的治理,它指的是国家削减公共开支,以最小的成本取得最大的效益。②作为公司管理的治理,它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制。③作为新公共管理的治理,它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务。④作为善治的治理,它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系。⑤作为社会控制体系的治理,它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动基础上的社会协调网络。^②

库伊曼(J. Kooiman)和范·弗丽埃特(M. Van Vliet)指出:“治理的概念是,它所创造的结构和秩序不能由外部强加;它之发挥作用,是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。”^③

研究治理理论的另一权威格里·斯托克(Gerry Stoker),总结了关于治理的诸多观点,通过论证归纳出治理的五个方面的框架:①治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者。它对传统国家和政府权威提出了挑战,它认为政府并不是国家唯一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到了公众的认可,就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。②治理意味着在社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性。它表明,现代社会国家正在把原先由它独立承担的责任转移给公民社会,即各种私人部门和公民自愿性团体,后者正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。这样,国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任便日益变得模糊不清。③治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。进一步说,致力于集体行动的组织必须依靠其他组织;为达到目的,各个组织必须交换资源、谈判共同的目的。

① 参见俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年,第2页。

② 俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年,第3页。

③ 同②。