

中国政治学 / 中国政治学理论与政治学实践 / 中国政治学理论与政治学实践 / 中国政治学理论与政治学实践

中国政治学理论与政治学实践 / 中国政治学理论与政治学实践 / 中国政治学理论与政治学实践 / 中国政治学理论与政治学实践

政府基础论

王德林 著



中国政治学

(42)

教育部政治学重点研究基地基金项目
北京大学政府管理学院科研基金项目

谢庆奎 主编

当代中国政府与政治研究丛书

政府基础论

商红日 著

经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府基础理论/商红日著. —北京: 经济日报出版社, 2002. 4

(当代中国政府与政治丛书/谢庆奎主编)

ISBN 7-80180-002-8

I. 政… II. 商… III. 国家机构—理论研究—中国 IV. D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 018326 号

政府基础论

著 者	商红日
责任编辑	叶仲文 汤雪梅
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号 (邮编 100054)
电 话	010-63567690 63567691(编辑部) 63567683(发行部) 63567687(直销部)
网 址	edp. ced. com. cn
E - mail	edp@ ced. com. cn
经 销	全国新华书店
印 刷	北京美通印刷厂
开 本	850 × 1168 毫米 1/32
印 张	8.5
字 数	170 千字
版 次	2002 年 5 月第一版
印 次	2002 年 5 月第一次印刷
书 号	ISBN 7-80180-002-8/D · 003
定 价	16.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

“当代中国政府与政治研究”丛书编委会

主 编：谢庆奎

副主编：杨宏山 唐 娟

编 委：（按姓氏笔划为序）

马德普 杨宏山 陈红太

[韩] 咸台炅 胡叔宝 唐 娟

徐家良 商红日 谢庆奎

总 序

中国政府与政治，在政治学和行政学研究中占有十分重要的地位。在中国，学者们认为政治学的研究一般包括政治学原理、中国政治、行政管理、比较政治、国际政治、外交学等方面；行政学的研究一般包括行政学原理、公共政策、政府管理、人事管理等方面。由此可见，中国政府与政治的学术地位是相当重要的。在国外，“本国政治”一般的是政治学科的主要研究方向之一，有些学校甚至设置政府学系或政府学学院，本国政府与政治更加受到重视。

学者们的认识与有些人的认识是不同的。主管学科划分和专业设置的人反问，为什么要设置中国政治专业，难道各个学科不是以研究中国为重点吗？政治学就是要以研究中国政治为重点嘛！问题提得似是而非。哲学、文学、法学、历史学、经济学都设置了带中国字头的系科专业，为什么政治学就不能呢？问题的关键是政治要不要研究，能不能研究？政治是众人的事情还是少数人甚至是一个人的事情？对于这个问题，大家心知肚明。正因为如此，在1952年的院系调整中，政治学被定义为“伪科学”而遭到取消的厄运。也正因为如此，中国政府与政治的研究长期被束之高阁，无人问津。1949~1990年的40年中，竟没有出版过一本专门研究中国政府与政治的著作，简直不可思议。

改革开放以后，政治领域放松了许多，人们可以在一些夹缝中研究和讨论一些政府问题，所以出现了一些专题性的研究成果，如政治体制改革问题，党政关系问题等。^①但由于人们的思想还不够解放，以及一些人为的控制和压抑，系统研究中国政府与政治的著作仍然没有出现。进入20世纪90年代，由于市场观念的形成，市场经济体制的逐步建立，人们的思想又一次获得了解放。学者们开始冲破禁区，研究政府与政治，并撰写大部头的中国政府与政治的著作，形成了三本与两套有代表性的作品。^②

三本书是指：谢庆奎教授主编的《当代中国政府》（1991年）、高民政同志主编的《中国政府与政治》（1993年）、王敬松同志著述的《中华人民共和国政府与政治》（1995年）。《当代中国政府》是新中国成立以来第一部全面、系统阐述当代中国政府理论与制度的著作。著名政治学家赵宝煦教授为该书作序，指出这是继中国政治学名宿钱端升教授所著《中国政府与政治（1912~1949）》之后的又一部专著，具有首创性、理论性、实证性等特色。该书首次对政府理论、宪法原则、党政关系、政府发展以及中央与地方进行了理论探讨，并通过大量的实证调查，对各级政府机构的设置与职能进行了论述，代表了90年代初的认识和水平。正因为如此，该书出版后受到广泛

① 如李逸舟、王仲田编《党政分开理论探讨》，春秋出版社1988年版，北京。

② 除此之外，重要著作还有徐勇著《非均衡的中国政治：城市与乡村》（1992年）、芮明春主编《政府学》（1993年）、施九青等著《当代中国政治运行机制》（1993年）、朱光磊主编《当代中国政府过程》（1997年）、徐勇著《中国农村村民自治》（1997年）等。

关注，在中国大陆和香港地区、台湾省以及美国、日本、韩国等国家和地区普遍受到欢迎，被大量引用，并被指定为大学的必读书或参考书，还多次获奖。

第二本书的作者多数是在空军政治学院工作的同志，他们发挥知识领域的优势，详细地论述了国家武装力量的构成、制度与领导体制以及武装力量在国家政治生活中的作用，这是独树一帜的。^①第二个特点是对中国政治的分析，涉及的内容比较广泛，包括国体、政体、选举制度、国家结构、政党制度、政治协商制度、干部制度、人民武装力量、基层群众自治、社会团体等。第三个特点是比较系统地叙述了中国香港、澳门、台湾地区等三个地区的政府与政治，符合20世纪90年代的发展进程。第四个特点，即著名政治学学者王沪宁教授在序言中所指出的，论及了中国政府与政治在社会动态发展中的态势，把中国政府与政治放入改革开放和社会主义现代化建设的洪流中去加以透视，展示了趋向，如对中央与地方政府的分析等。

第三本书的作者是北京大学历史系毕业的王敬松同志，他以历史学者严谨求实的笔法，对中华人民共和国成立40多年的历史事件、政府制度、政治经济进行了准确无误的记述，并就社会主义市场经济对政府职权的要求进行了超前性的分析，提出了间接政府、民权政府、限权政府、法治政府、富民政府的概念，具有重要的参考价值。

这三本书各有特点和优点，但也有不足。由于历史条件的

^① 王沪宁：“构筑中国特有的政治体系模式”，高民政主编《中国政府与政治》序，第2页，黄河出版社1993年版，济南。

限制，三本书对社会主义市场经济的回应均显不足，关于政府与市场关系，政党与市场关系等问题，甚至还没有提出。而后两套丛书对于这些问题则已经有所研究。

第一套丛书是谢庆奎教授主编的《中国地方政府管理》丛书，计有《中国政府体制分析》、《中国政府职能的经济分析》、《省政府管理》、《市政府管理》、《行署管理》、《县政府管理》、《乡政府管理》、《镇政府管理》、《特别地区政府管理》、《中国地方政府体制概论》等10本，自1994年至1998年由中国广播电视出版社陆续出版。这套丛书对政府规范、政府环境、政府结构、政府功能、政府运行、政府发展均有研究，开拓了政府研究的对象、范围和视野。其中既有系统的理论著作，也有个案研究，既有宏观分析，又有中观和微观分析，实现了理论和实践紧密结合，学术性和现实应用性有机统一，对于政府的实际活动，都有重要的意义。

第二套丛书为《当代中国政府理论研究》丛书，计有王沪宁、曹沛霖、林尚立等人分别撰写的专著《革命后社会的政府》（待出）、《政府与市场》、《国内政府间关系》、《政党与政府》、《政府过程》、《政府权能理论》、《中国行政改革》、《当代中国政治参与》等8种，由浙江人民出版社1998年出版。学术界对这套丛书有较高评价，中国社会科学院副院长刘吉同志认为，“该丛书是值得已在政治家岗位和立志当政治家的同志们认真一读的。”中国政治学会副会长吴大英教授指出，“该丛书切合当前政治体制改革的理论需要，作者认识问题的角度新颖、独特。”北京大学政治学教授李景鹏说：“这是一套具有很

高学术水平的、具有重大现实意义的丛书。”^①

这两套丛书综合运用当代政治分析方法，以当代中国政府的某一基本要素如政府体制、政府管理、政府过程、政府权能、政府间关系以及政府与政党、市场的关系等为研究对象，深入具体地阐述了某一方面的政府理论与实践，可以说它们代表着当代中国政府与政治这个领域的研究水平，并且正把这个领域的研究推向新的高度。但不无遗憾的是，当代中国政府与政治的一些方面甚至是重要的方面仍然没有涉及，如政府运行机制、政府公共政策、政府与社会、政党与市场等问题，以及中国地方政府与政治的诸多问题。对于这些问题，仍然需要学界共同努力，深入研究。

这就是说，在当代中国政府与政治的研究领域，由于学者们的共同努力，已经取得了可喜的成绩。但是，就研究领域来说，还需要拓展和深入；在研究课题上，需要增加新的内容，增添一些更接近实际的课题；在研究方法上，迫切需要更新，在坚持历史研究法、文献研究法、定性分析等传统方法的同时，要尽快吸收和消化外国的新方法，诸如新制度主义、定量分析等。更为重要的是，在中国政府与政治的研究领域，要研究一个研究方向，确定一个研究目标。有了方向和目标，学者们的努力才会事半功倍。

王沪宁教授在1993年为《中国政府与政治》出版作序时正确地指出，在世纪之交，中国目前正处在新战略态势下。这种新战略态势由四个方面的内容所构成：一是现代化被确定为

^① 参见胡伟著《政府过程》封底，浙江人民出版社1998年版，杭州。

中国的总战略目标，二是社会结构正在发生战略转变；三是国际战略格局正处于剧烈演变之中；四是综合国力竞争成为国际竞争的新战略重点。^① 这种新战略态势向中国政府和政治的研究提出了现实的要求，决定了中国政府与政治研究的任务、方向和目标。任务有五个方面：

1. 超大社会与民主政治之间的关系；
2. 一党执政与民主政治之间的关系；
3. 公有制与民主政治之间的关系；
4. 社会资源总量有限与民主政治之间的关系；
5. 伦理民主与法理民主之间的关系。^②

方向和目标 是构筑中国特有的政治体系模式。并且，“构筑政治体系模式，往往需要做两个方面的努力，一是价值层次的理论，一是操作层次的理论。”^③

在《当代中国政府理论研究》丛书的总序中，王沪宁教授根据变化了的政治经济形势，提出了新的中国政府与政治的研究任务、方向和目标以及优化政府体系等课题，其任务有 10 个方面：

1. 加强和完善执政党的领导体制和领导方式；
2. 更好地发挥人民代表大会的作用；
3. 加强法制建设，完善法制体系；
4. 健全和完善选举制度；

① 王沪宁：“构筑中国特有的政治体系模式”，高民政主编《中国政府与政治》序，第 3 页，黄河出版社 1993 年版，济南。

② 《中国政府与政治》序，第 8～11 页。

③ 《中国政府与政治》序，第 11 页。

5. 加强基层群众自治；
6. 不断调整政府职能、权力范围和行政关系；
7. 建立一支现代化的干部队伍，健全干部体制；
8. 建立富有活力的政府机构；
9. 完善政府运作的动态过程；
10. 推进决策的科学化和民主化。^①

由于政治经济形势的变迁以及自身政治地位的变化，王沪宁教授在前后相隔5年的两个序言中所提出的问题尽管有些不同，前者更具有挑战性，后者则更具体，但却都是中国政府与政治研究领域的重要课题，都需要进行深入的研究和探讨。他所提出的研究方向和目标，前后也有差异，但通过优化政府体系，最终构筑中国特色的政治体系模式，始终是我们前进的方向和奋斗目标。

总之，当代中国政府与政治研究领域内涵丰富，范围宽广，目标远大，前景辉煌。在过去几十年里，我们在这方面仅仅做了一小部分工作，甚至只是准备工作。还有更多的事情等待我们去认识，去研究，去开拓，去发展。在这里，我们可以大有作为，大展宏图。

在当代中国政府与政治研究领域，综合学术界各方面的意见，我提出如下研究课题，作为近期和中期的研究方向。

1. 政府理论。关于政府起源、性质、目的等问题，应该有深刻的阐释；对政府规范、政府环境、政府结构、政府功能

^① 曹沛霖著：《政府与市场》总序，第5~6页，浙江人民出版社1998年，杭州。

等问题，应该有全面的解说；对政府发展问题，要做深入的研究和发挥。

2. 政府运行机制。这是一个薄弱环节。从静态描述出发，曾有过对决策和执行体制的论述，出版过著作和文章。但从动态研究角度上看，至今还没有出现过一本著作或一篇文章。这是需要认真研究的问题。

3. 当代中国政府与公共政策。这是亟待开发的研究领域。政府的主要职能是提供公共物品，制订公共政策，以及维护公共物品，实施公共政策。我们对此缺乏研究，以至于有些方面的公共政策迟迟不能出台，已经出台的公共政策效益也不高。

4. 优化政府体系。这是一个复杂而艰巨的系统工程，也是中国改革开放和现代化建设的一项重要任务。其范围涉及以上提到的 10 个方面，关键是改革政府机构，转变政府职能，理顺权力、政企等各种关系。

5. 民主政治。这不仅是中国政府与政治的研究课题，也是政治学、行政学、社会学、法学等学科的研究课题。王沪宁教授所提出的与民主政治相关的五种关系，是非常重要的政府与政治的关系，值得深入研究。

6. 法制建设。这是中国政府与政治正常运转的基本保障问题，必须深入研究，加强建设，以便依法行政，最终实现依法治国。需要研究的问题不仅是立法、执法问题，而且还有人治、法治的问题。如何加强法制观念，以法治代替人治，在中国就是一个十分棘手的问题。在法制建设过程中，对于政府的微观规制还要给予高度的重视。

7. 政治文化。这是中国政府与政治领域的重要问题。中国传统政治文化既是一笔无价的财富，也是一个沉重的包袱。如何继承财富，甩掉包袱，建设与社会主义相适应的社会主义政治文化，则任重而道远。具体而言，如何清除“全赢全输”的思维模式，则更是一项艰巨的任务。

8. 中国地方政府与政治。这是中国政府与政治的重要方面。在这个领域，有许多问题需要研究，如地方各级政府自主性决策问题，民族区域自治问题，地方与中央的权力划分问题，东西部、南北部的差距与平衡发展问题，地方自治问题，“地方主义”问题，等等，都需要进行深入的研究。

当代中国政府与政治的研究领域是宽广的，也是深邃的。前面论及的“三本”书、“两套”丛书以及其他一些零星的政府与政治的著作，虽说是一个良好的开端，并且打下了一个很好的基础。但更为繁重的任务还有待我们去完成，更为艰巨的课题等待我们去研究，更为深广的领域等待我们去开发。

呈现在读者面前的这套“当代中国政府与政治研究”丛书，是我们在该领域进行不懈努力的新成果。本套丛书共有五本，分别为《政府基础论》、《中国政党政府与市场》、《当代中国政治关系》、《中国中央政府管理》、《当代中国政府体系与政治研究法》。本套丛书的特点在于：（1）坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，但又不拘泥于马克思主义经典作家的只言片语，而是注重运用他们的立场、观点和方法来观察和分析问题；（2）努力摒弃假话废话套话空话的陋习，坚持讲真话说实话；（3）坚持理论创新的同时，注重小心求证；

(4) 注重吸收国外的相关理论和方法，但不生搬硬套，努力做到规范化和本土化的统一。在研究方法上，本套丛书强调三个结合：即宏观研究和微观研究相结合；规范研究和实证研究相结合；静态研究和动态研究相结合。

这套丛书能够出版，首当感谢教育部人文社会科学重点研究基地——北京大学政治发展与政府管理研究所研究基金、北京大学政府管理学院研究基金、北京大学光彩出版基金的资助。同时，我们十分感谢经济日报出版社责任编辑汤雪梅、胡子清等同志为出版本套丛书所做的努力。我们也十分感谢中国广播电视出版社对丛书的出版给予的大力支持。愿我们的共同努力，能够化作一个心愿，即把对当代中国政府与政治的研究引向深入，为中国的政治现代化提供强大的理论支持。

谢庆奎

2002年3月

(本文作者系北京大学政治发展与政府管理研究所所长，专职研究员；北京大学政府管理学院教授，博士生导师。)

导 言

一 关于理论

理论当然不是观点的汇集，虽然这些观点不乏创见。理论就是对问题所做出的系统解说，或者，理论就是问题的解释系统。从形式上看，理论是由概念、假定、命题、概括、描述甚或叙述等等要素构成的，但作为理论，其基本功能在于解释事物的联系与变化。由于事物的联系是复杂的，事物总是发展变化的，因而，人们欲求得对事物的解释更准确、更深刻、更全面、更有预见性，则力争提出理论价值较高的问题，并对其做出系统性的论说。这就如同石油公司钻井，如果选定的打井位置恰好是地下油层的“主线”，则该位置就具有更大的价值，而如果选定的位置是“支线”，则价值大减。所以，发现或提出一个有意义或有价值的问题领域，这是理论研究工作至关重要的组成部分。问题领域就是未知的具体的领域。它是被研究者发现的，就像拓荒者发现了一片处女地，或像勘探者发现了一个新油田。由此说，发现问题领域已经是进入研究过程的人所取得的最初的重要成果。研究者之所以能够对自己所发现的问题领域做出意义或价值上的判断，主要不取决于研究者的经验或直觉，而取决于他前期研究工作的深入程度。

但选好问题只是一个方面，还有一个重要方面是建立“解释系统”。发现了一个很好的问题领域，还不等于完成了全部

理论研究工作，还必须进一步选择方法论以建立起问题解释系统，这个系统提供了一整套分析工具以及一些具体研究技术。可以说，选择好方法论是一个关键的环节。但方法论的选择与问题领域有密切相关性。这取决于研究者的经验、能力与价值偏好。虽然理论的解释力——表现为洞察力、说服力、包容力、拓展力以及提供新思想、新工具等许多不同方面——不仅仅取决于问题领域和解释系统，还有资料及其运用等问题，但具备了这两个方面的条件，就奠定了理论创新的基础。

二 本书选题

如果说发现问题领域是一个初步研究成果的话，选题则是研究工作的深入，是研究者对研究对象的确定，也是在其所发现的未知领域中进一步划出的需要亲自探察的区域。因此，选题一般应有问题指向、明确性、大致边界、难易度、意义及方法论选择等评价指标。与此同时，选题还受到学科的学术传统等因素的制约。这样，选题也不是一件轻而易举的事情。

如果上述议论有一定道理的话，那么，本书“政府基础”的选题就带有某种风险。这都源于“基础”这个词的比喻性。通常人们不会对“基础”这个概念发生理解上的过大的偏差，但是，当把“基础”与“政府”联系在一起合成一个概念的时候，就可能给人们带来理解上的困难。这样就可能出现指向不清楚、不十分明确等感觉。为消除读者对本书选题可能存在的理解问题，这里首先摘引书中对政府基础概念做出解释的内容，以期首先实现一种沟通。

何为政府基础？政府基础（foundation of govern-