

公共管理论丛

改革·转型·发展

Governance in the Area of the People's Livelihood

民生视阈中的 政府治理

谢庆奎 主编

本书虽然是一部集合了22篇学术论文的文集，但经过编者和编辑的整合，俨然是一部主题鲜明、内容充实、逻辑清晰、写作规范的学术专著。全书共分四章五个部分。绪论认为，由民生而民主，由民主而民生，民生与民主的相互促进与相互依赖，在欧美发达国家是一个长期而复杂的过程。



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

改革·转型·发展

Governance in the Area of the People's Livelihood

民生视阈中的 政府治理

谢庆奎 主 编

马仁燮 李熙玉 副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

民生视阈中的政府治理/谢庆奎主编. —北京:北京大学出版社, 2013.1

(公共管理论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 21949 - 2

I. ①民… II. ①谢… III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 007437 号

书 名: 民生视阈中的政府治理

著作责任者: 谢庆奎 主编 马仁燮 李熙玉 副主编

策 划 编 辑: 佟福玲 黄泰渊

责 任 编 辑: 高桂芳(pkuggf@126.com)

标 准 书 号: ISBN 978 - 7 - 301 - 21949 - 2/C · 0863

出 版 发 行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

新 浪 微 博: @北京大学出版社

电 子 信 箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市博文印刷厂

经 销 者: 新华书店

965 毫米 × 1300 毫米 16 开本 20 印张 302 千字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 40.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

内 容 提 要

本书虽然是一部集合了22篇学术论文的文集,但经过编者和编辑的整合,俨然是一部主题鲜明、内容充实、逻辑清晰、写作规范的学术专著。全书共分四章五个部分。绪论认为,由民生而民主,由民主而民生,民生与民主的相互促进与相互依赖,在欧美发达国家是一个长期而复杂的过程。在亚洲一些新兴国家,民生与民主的关系却大不相同,威权政治企图以改善民生来消解民主要求,使民主的发展和民生的改善不能同步。这虽然能缓解于一时,但终将面临巨大的挑战和风险。这种分析和论述引领全书。第一章是政府治理的理论思考,分别从政府治理的模式、政府与市场的逻辑、执政党的合法性基础、制度化与协商民主的视角,探讨了政府治理的民生指向以及民主与民生的关系。第二章是民生发展与民主建设,不仅讨论了民主视阈中的民生发展和民生建设,而且比较了中国和韩国民主与民生发展的不同阶段及其特点,展现了民生与民主关系的不同表现。第三章是民生视阈中的政府治理,论述了以民主的政府治理来实现普惠的社会民生的途径和目标。第四章是民生发展与政府治理的绩效案例,以实证和经验分析来佐证理论思考,验证民生发展与民主建设的绩效。通过这些分析和验证,说明民生建设与民主发展存在着相互关系,民生视阈中的政府治理应该是民主的,民主视阈中的政府治理应该惠及民生,民主发展与民生建设应该同步。

绪论：从民生到民主	1
第一章 政府治理的理论思考	5
第一节 变化中的中国政府治理	5
第二节 政府与市场的逻辑	13
第三节 执政党的合法性基础转型	22
第四节 中国的新执政战略与机制：制度化	33
第五节 韩国福利国家的政治制度基础	50
第六节 协商民主、知识利用与政策制定	57
第二章 民生发展与民主建设	71
第一节 “中国式民主”的另一种解释：韩国的视角	71
第二节 “中国式民主”的理念及实践	80
第三节 资本与民主的矛盾统一	88
第四节 神话的正义观的崩溃与韩国民主主义的未来	119
第五节 韩国民主化运动与民主主义 60 年	132
第六节 人权视域中的民生	143
第三章 民生视阈中的政府治理	151
第一节 以治理民主实现社会民生	
——中国行政信访制度解析	151
第二节 中国新型农民合作经济组织与乡村治理	169
第三节 民生视阈下村民自治的定位与走向	179
第四节 资本市场的动力学和韩国福利资本主义的争议	187

第五节 中国劳动管理危机和工会改革	203
第四章 民生发展与政府治理的绩效案例	213
第一节 中国公务员的政治意识与现代行政官僚制的形成 ——“政府治理研究课题调查问卷”结果分析	213
第二节 国家与社会“正当妥协”的宪政地方性知识 ——以深圳市“华强北商会”合法化为例	236
第三节 服务型政府与民生发展 ——2010 中国民生发展指数解读	251
第四节 民生政治参与的一个初步经验分析	257
参考文献	298
后记	312

绪论：从民生到民主

民生与民主虽然是两个完全不同的范畴，但是却密切而复杂交错地联系在一起。民生是一个经济范畴，而民主是一个政治范畴，它们之间的共同点就是都涉及人的处境。民生关系到的是人的物质生活的生存环境和条件，民主关系到人的政治生活的生存环境和条件。一般地说，这两种生存环境和条件对于多数人来说，是有顺序的。人们首先关心的是温饱问题。待温饱问题解决之后，人们的政治参与的要求便会越来越强烈，从而将民主问题迅速地提到日程上来。

民生与民主之间的相互促进和相互依赖——在民主发展的初级阶段，当民生问题受到损害的时候，以利益表达和要求权利为特征的民主运动就会产生。这种民主运动在争取民生改善的同时，也使民主自身不断发展，从而使民主不断地成熟起来。19世纪欧洲的情况就是如此。那时，由于资本主义还没有走出原始积累的模式，资本的贪婪和剥削的残酷使工人阶级的生活极端贫困，另一方面，由于工人阶级队伍的壮大和逐渐觉醒，从而使工人运动不断高涨，直至发展到起义和革命，造成严重的社会动荡。这样便促使作为统治者的资产阶级做出让步：一方面使工人的劳动条件和生活条件不断有所改善，另一方面也使工人以及社会底层群众逐渐获得了各种民主权利，展开了不同程度的政治参与，从而推动着民主制度逐渐走向成熟。这就是一个由民生而民主，由民主而民生的复杂过程。欧洲的福利制度和民主制度就这样在民众与统治者的博弈中不断地建立和成熟起来。

亚洲一些新兴国家和地区的现代化进程虽然与当年的欧洲处于完全不同的内部和外部环境，但是在其现代化过程中所体现的民生与民主的关系却大体相同。由于这些国家和地区的现代化是后发外生型的，他们急于追赶发达国家，因此在现代化的初始阶段经济发展的任务被提到压倒一切的地位。为了发展经济，就需要一个稳定的

政治局面。而要保持政治稳定,就需要一个威权主义的政权来对社会进行高度的控制:镇压反政府行为,压制各种不同意见,剥夺人们的民主权利,限制社会独立自主的发展等等。这种威权主义的政治在一定时期内确实起到了为经济发展保驾护航的作用,使这些国家和地区的经济迅速地发展起来,形成发展的奇迹。但是,由于发展初期原始积累的残酷性,使人民负担了过重的发展和改革的成本,从而引起人们的不满,再加上人们利益表达的途径不够通畅,于是各种反政府的骚乱此起彼伏。而政府的镇压又会激起人们保卫民主权利的运动。这样民生问题与民主问题便结合起来对政府形成巨大的压力。于是政府便不得不有所妥协,在改善民生的同时,也就会将民主的问题逐渐地提到日程上来。经过长期的努力,迫使威权主义政治逐渐地转向民主政治。

由此可见,无论是发达国家还是发展中国家,在现代化的过程中,民生问题和民主问题都是结合在一起的。这是因为,人们争取改善生活的利益表达行为本身就是民主的重要内容,而要想使利益表达能够更好地达到目的,必须借助于基本民主权利保障基础上的政治参与和政治监督。民生问题的解决有赖于民主的手段,而民主的成熟又有赖于随着人民生活水平的提高而来的人们政治素质的提高。但是,从民生的改善到威权主义政治向民主政治的转变中间需要经历一个过程,在这个过程中充满了人民与政府的博弈以及这种博弈带来的社会动荡。

中国在改革开放之后,由于从计划经济向市场经济过渡的复杂环境所造成的市场经济的曲折和畸形发展以及政府的政策只注意效率而忽视社会公平和正义,从而造成了严重的贫富差距。再加上社会强势力量对弱势群体的利益的严重损害,从而使社会矛盾不断地尖锐化,造成各种群体事件广泛而频繁地爆发,使基层政府与人民的关系急剧恶化。此外,政府自身的各种弊病,如贪污腐败、部门的小团体利益、官僚主义以及对言论自由的高度管制等,也造成社会的普遍不满。我们看到,实际上在中国社会中民生问题和民主问题同时被提到日程上来了。但是,民生问题和民主问题对于执政者来说,所造成的威胁是不同的。民生问题所引起的矛盾只是威胁社会稳

定,而民主问题却直接挑战政治统治的合法性。因此,对执政者来说,必须“两害相权取其轻”,要尽量通过解决民生问题来消解民主问题。

现执政者是如何通过民生问题来消解民主问题的呢?

第一,用强力维稳的手段平息一切群体事件,同时加强对新闻、出版以及网络的严密控制。

第二,通过社会福利和社会保障在一定程度上改善弱势群体的生活条件。

第三,出台一些政策来抑制强势力量对弱势群体利益的损害。例如,禁止拖欠农民工工资,制止通胀、平抑物价,制止各种乱收费,制止强制拆迁,制止侵犯农民的土地使用权,等等。

第四,通过“社会管理创新”将社会服务和加强社会控制有机地结合起来。

通过这些措施,确实能够在一定的时期缓解人们的民主要求,所以,用解决民生问题来消解民主问题不失为一个暂时性有效策略。但从战略上来看,它只能在一定时期起作用,而不可能一劳永逸。因为来自民主的挑战是有着深厚的客观基础的。

首先,民主是市场经济的上层建筑。市场经济与民主政治之间有着必然联系。市场经济使社会利益结构个体化,从而演化成社会上的公民个体本位。同时,人们的意识也在跟着发生变化,人文主义思想逐渐深入人心,形成全社会规模的启蒙运动。在此基础上,一个独立于国家权力的公民社会便会逐渐生长起来。而公民社会除了进行自助、自救、自律和自治之外,会逐渐生长出政治参与和政治监督的要求。这就是由市场经济中逐渐生长出民主来的必然的客观过程。

其次,人们对现实政治的不满,包括对政治腐败、部门的小团体利益、官商勾结、特权、官僚主义、政绩工程、缺乏政治公开和透明等等的的不满,会催化人们对政治体制改革和民主的要求。

再次,由于民主已成为强大的世界潮流,使得来自外部的各种关于民主的影响便会对中国的政治体制改革形成巨大的压力。在这种压力面前,即使政府不做实质性的改革,至少也要做一些口头的允诺和形似民主的政治包装。而这些都会为人们议论民主问题和争取民

主活动提供舆论空间,从而不但使人们更加关心民主问题,而且也增加了争取民主、改革政治制度的信心。

综上所述,在当前的中国,要求政治体制改革和发展民主,正在逐渐地深入人心,形成一种潜在的巨大的力量。对此,执政者必须有清醒的认识,不仅不能将民生问题对于民主问题的短时期的消解看成一劳永逸,而且要为民主问题的解决做好各种准备。

北京大学政府管理学院教授、博士生导师

李景鹏

第一章 政府治理的理论思考

第一节 变化中的中国政府治理

当前中国社会管理中一个值得关注的现象是：一方面，政府协调利益冲突，维护稳定的投入逐年上升，花在公共安全方面的财政支出急剧增长^①；另一方面，社会矛盾和利益冲突不仅没有减少，反而呈现数量增长和性质暴烈的趋势。有资料显示，在过去的十多年时间内，群体性事件增长了近十倍^②，而自焚、跳楼、杀警、爆炸等极端事件时有发生。这种现象在一定程度上印证了“维稳怪圈”的说法^③，它表明，近年来各级地方政府化解社会矛盾，协调利益冲突的“维稳”之举并不十分成功。

随着社会矛盾事件的不断发生，中央一再强调社会管理创新。2004年6月，中共十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”。2007年，中共十七大报告提出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。2009年底，全国政法工作会议确立“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁

① 尽管缺乏权威性的统计数据，但一些粗略估算还是展示了一个大概的面貌。参见《财经》杂志2011年第11期刊登的文章《中国维稳费：公共安全账单》一文。

② 有研究指出，近年来，全国频繁发生因人民内部矛盾引发的上访、集会、请愿、游行、示威、罢工等群体性事件，数量多、人数多、规模大，从1993年到2003年间，我国群体性事件数量已由1万起增加到6万起，参与人数也由约73万人增加到约307万人（2005年中国《社会蓝皮书》统计数据）。近几年，群体性事件逐年增多，规模上千人的占较大比重（参见于德宝：《当前群体性事件的特点和原因》，载《中国党政干部论坛》2006年第6期）。另有未经证实的数据显示，1993年满足以上条件的事件共8709宗，1999年总数超过32000宗，2003年总计为60000宗，2004年为74000宗，2005年为87000宗，2006年为90000宗。有关统计数据的进一步说明可参阅宋维强：《社会转型期中国农民群体性事件研究》，华中师范大学出版社2009年版，第50—59页。

③ 参见清华大学课题组（孙立平、沈原、郭于华、晋军、应星、毕向阳）：《以利益表达制度化实现长治久安》，载《领导者》总第33期（2010年4月）。

执法”的工作重点。2011年2月19日,胡锦涛在省部级领导干部社会管理及其创新专题研讨班讲话,再次强调要加强和创新社会管理,维护人民群众权益,促进社会公平正义,保持社会良好秩序,建设中国特色社会主义社会管理体系,确保社会既充满活力又和谐稳定。

当前,“社会管理创新”已经成为中国政府、学界、NGO以及舆论界各方共同关注的政治话语。“社会管理”并不是“社会问题管理”或“社会危机管理”,因此,不能简单地将“加强社会管理”理解为“加强社会控制”^①。在笔者看来,“社会管理创新”对于中国社会而言,意味着一场新的变革的契机。换句话说,“社会管理创新”是中国进一步改革的具有战略意义的制度安排,它意味着政府治理模式的变革。那么,中国政府治理模式发生了哪些变化?时下面临什么困境?今后的变革方向是什么?这些问题还有待进一步讨论。

一、中国学者的考察

毫无疑问,随着中国经济改革和社会变迁,中国的政治领域也在发生重要的变化。这种变化倒不一定体现在传统意义的政治民主化方面,而是主要体现在政府的治理方式上。许多中国学者认为,中国的政治改革并不是一些西方学者所理解的政治体制改革——这种改革不涉及基本政治框架的变动,而是一种以政府治理或政府管理体制为重点内容的改革。

就治理方式而言,中国官方推出“中国特色”的概念,大多数中国学者也倾向于接受这一概念,因为中国的状况确实很难用以往的理论框架来做出解释。

中国特色的治理模式或许是一个“混合模式”,或者说是一个“过渡模式”,其中不同程度地包含了各种治理模式的某些要素。而且,中国特色的治理模式好像也是一个不断变动的模式。官方的表述至少让我们感觉到,他们在努力追求一种“善治”的目标。比方说,最近

① 参见范国振:《社会管理创新的误区》,载《南风窗》2011年第9期。

几年,中国政府一再强调要转变政府职能,打造服务型政府。^① 这表明,中国政府力求重新界定政府角色,探索新的管理方式,谋求政府转型。

那么,如何解释中国政府治理模式的变化?中国学者提出了不同的看法。一些关注宏观治理比较的学者从理论推理的角度,论证政府治理改革的方向,在比较“政治统治型”、“经济建设型”和“公共服务型”政府的基础上,将“公共服务型政府”设定为政府改革的目标,并认定“以社会和公民为本位,以公共服务为根本目标”、“市场化、社会化,与非政府公共机构甚至私人部门合作”为“公共服务型政府”的行为模式和政策手段。^②

一些关注中国决策模式变化的学者认为,中国的发展不同于苏联时期戈尔巴乔夫的“新思维”和之后的“休克疗法”,中国发展所遵循的是“政策主导型的渐进式改革”路线。这种“政策主导型的渐进式改革”模式区别于“民意主导型”的、由体制外力量所推动的权利驱动或利益集团驱动的民主变革模式,其改革政策主要来自执政党和官僚精英等体制内的力量所推动,以改善治理效果为目的。依照这种观察,中国的发展取决于“决策模式的变革”。因此,他们指出,在中国公共政策议程设置过程中,专家、传媒、利益相关群体和人民大众发挥的影响力越来越大,“关门模式”和“动员模式”逐渐式微,“内参模式”成为常态,“上书模式”和“借力模式”时有所闻,“外压模式”频繁出现,这表明中国党政决策方式开始走向多样化。^③ 类似的观察和评论也支持了上述观点,他们认为,中国政府在决策结构上已经从个人专断转向多元参与,在决策能力上已经从经验决策转向科

① 中国官方对于以服务型政府建设为目标的改革有一个认识过程,2002年中共第十六次代表大会确认“公共服务”为政府四项基本职能之一;2007年中共第十七次代表大会明确提出“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”。与此同时,中国学术界也围绕服务型政府展开了广泛讨论,尤其从“治理”概念出发,为服务型政府建设提供了充分的论证。参见燕继荣:《服务型政府的研究路向:近十年来国内服务型政府研究综述》,载《学海》2009年第1期。

② 参见刘厚金:《我国政府转型中的公共服务》,中央编译出版社2008年版,第32页。

③ 参见王绍光:《中国公共政策议程设置的模式》,载《中国社会科学》2006年第5期。

学决策,在决策机制上已经从非制度化决策转向制度化决策,这些变化不仅表明中国政治运行机制的重要发展,而且产生了许多有利于中国发展的经济、政治以及社会结果。^①

一批关注中国整体治理变化的学者在一项名为“中国政治发展:中美学者的视角”的研究中,以集体力量系统考察了中国改革30年治理方式的变化。^②他们认为,中国的改革是“以治理为中心的改革”;30年来中国治理方式的变革体现在以下十二个方面:从革命到改革、从革命党到执政党、从专政到宪政、从政治协商到协商政治、从政治国家到公民社会、从政府统治到社会自治、从政府管制到公共服务、从集权到分权、从基层民主到高层民主、从阶级斗争到利益协调、从传统决策到现代决策、从惩治腐败官员到监督公共权力。他们为这场“治理改革”所设定的内容是:生态平衡、社会公正、公共服务、社会和谐、官员廉洁、政府创新、党内民主和基层民主。他们当中有人认为,经过30年的探索,中国正在形成一种特殊的治理模式,其治理改革的目标已经十分清楚,这就是:民主、法治、公平、责任、透明、廉洁、高效、和谐。^③

① 参见王磊、胡鞍钢:《结构、能力与机制:中国决策模式变化的实证分析》,载《探索与争鸣》2010年第6期。

② 该课题受香港中美交流基金会资助,由中美两国共24位著名学者组成。中方负责人是中共中央编译局副局长、北京大学中国政府创新研究中心主任俞可平教授,其他成员包括:中共中央党校党建部主任王长江教授、中共中央编译局比较政治与经济研究中心执行主任何增科教授、国家行政学院公共管理教研部时和兴教授、北京大学政府管理研究所副所长燕继荣教授、清华大学NGO研究所所长王名教授、清华大学政治学系主任景跃进教授、中国人民大学政治学系主任杨光斌教授、复旦大学公共事务学院院长林尚立教授、浙江大学公共管理学院副院长郁建兴教授、吉林大学行政学院院长周光辉教授、深圳大学当代中国政治研究所所长黄卫平教授。美方负责人是布鲁金斯学会中国研究中心主任李侃如教授(Kenneth Lieberthal),其他成员包括:哈佛大学安东尼·赛奇教授(Anthony Saich)、斯坦福大学胡佛研究所拉里·戴蒙德(Larry Diamond)教授、斯坦福大学社会学系魏昂德(Andrew Walder)教授、霍普金斯大学国际高级研究院蓝普顿(David M. Lampton)教授、斯坦福大学国际研究所戴慕珍(Jean C. Oi)教授、普林斯顿大学政治学与国际关系学院白霖(Lynn T. White III)教授、波士顿大学亚洲研究中心主任傅士卓(Joseph Fewsmith)教授、威斯康星大学麦迪逊分校政治学与公共事务学院墨宁(Melanie Manion)教授、布鲁金斯学会中国研究中心学术主任李成教授、宾夕法尼亚大学东亚研究中心主任戴杰(Jacques deLisle)教授、密歇根大学中国研究中心主任玛丽·加拉格尔(Mary Gallagher)教授。

③ 参见俞可平:《中国治理变迁30年(1978—2008)》,载《吉林大学社会科学学报》2008年第3期。

二、全能主义:传统政府治理的遗产

不过,理论分析和研究者旨在向自己所期待的方向引导而采取的善意解释并不能替代客观事实。过去,人们曾经较多地使用“全能主义”(totalism)这一概念来概括中国政府治理的特点。虽然改革开放以来中国大力引入市场机制,力求实现管理社会化,这在很大程度上改变了中国党政体系的决策方式和治理模式,但一些现实的观察坚持认为,政府主导的全能主义依然是对目前中国社会管理模式最为恰当的概括。中国全能主义治理模式的特点可以通过图 1-1 得到说明。

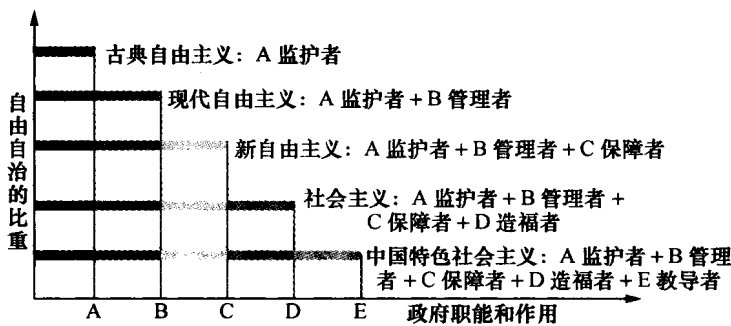


图 1-1 中国特色政府治理模式下的政府职能

如果实地考察中国政府的管理状况,可以让我们更多地体会到全能主义治理模式的如下特征(见表 1-1):

表 1-1 全能主义治理模式的特点

特点概括	表 现
集中式管理	实现社会整齐划一、步调一致是政府管理的目标
狱警式管理	政府试图通过制造和利用信息不对称来管控社会
倒计时管理	军令状和暴力执法是政府管理常见的手段
围堵式管理	追求无抗议管理,坚持社会抗议零容忍
运动式管理	突击式综合整治是政府经常采用的方式

全能主义治理模式下,政府通常扮演一种类似“家长”的角色,因此,在中国发生下面的案例毫不足怪:担心信息开放会产生不良后果,于是“防火防盗防记者”;担心夫妻看黄碟会产生不良影响,于是

派警察上门查抄;担心手机接受不良信息,于是替你“关机”;担心网络“很黄很暴力”,于是帮你的电脑安装“绿坝”。

全能主义政府管理通常会面临力不从心、管理成本攀升和引火烧身的困境。许多事例表明,目前中国政府(尤其是地方政府)正在面临这样的困境:政府包揽社会事务,行政费用增幅超过 GDP 增幅近一倍^①,政府深陷社会矛盾之中,社会冲突事件的矛头最终指向政府。^②

三、公共治理:政府治理变革的方向

“政府主导”被看成是“中国模式”的重要特色,而中国制度的特点更有助于推行“政府主导”的发展模式。最新的讨论注意到,近十多年来,政府所拥有的物质资源、组织资源日见增强,其控制社会的能力也越来越大。经济发展是政府主导的,基层和社区建设是政府主导的,文化体育事业是政府主导的,即使诸如民间组织的发展、地方文化宗教事务兴起之类的事情,也是政府主导的。事实表明,中国的发展变化已经形成了对政府的高度依赖,而社会处于被动员、被导演、被整治的状态始终未有改变。“政府主导”不断强化的势头,一方面造成政府能力越来越大,形成一种惯性和循环——“政府主导”越是促成经济繁荣,社会资源便越是掌控在政府手中;社会资源越是掌控在政府手中,经济繁荣便愈加依赖于“政府主导”;另一方面,伴随着政府吸附资源的能力越来越强,涉入社会事务越来越深,管理的事务越来越广,全能主义倾向越来越严重,相应的,社会自理和自治的能力便越来越弱,社会和民众依赖政府的程度也越来越大,进一步而言,政府成为社会矛盾焦点的风险也会更大。这是目前中国式政府治理面临的一大问题。

许多观察人士指出,政府主导、集中管理、运动式管理、举国体制、“GDP 锦标主义”被认为是促成经济增长、辉煌奥运与世博、国家

^① 参见胡联合、何胜红:《我国行政成本演变态势的实证研究(1978—2006)》,载《公共行政评论》2009年第5期。

^② 参见燕继荣:《群体性事件频发的政治学思考》,载《中国社会科学》(内部文稿)2009年第6期。

工程等“中国奇迹”的要素,但也引发了许多问题,如极化效应、短期行为、贫富悬殊、社会抗议运动频发、公共服务滞后、社会保障不足等。而且,在目前的发展水平下,也面临诸多困境,如民生不昌,民力不强,内需不足,环境不支,创新乏力,司法不公,公权滥用等,其合法性正在受到置疑。解决这些问题,要求中国政府以更大的勇气和决心去清理旧制度的遗产,以更大胆的探索去谋求治理变革。

传统政府模式与新的治理模式的比较研究(见表1-2),为中国政府治理变革提供了方向和原则。共管共治,上下互动,公私合作,平等协商,这些都是新近政府管理理论和实践所提供的基本原理,它们应当在中国政府改革中得到应用。

表 1-2 传统政府模式与新的治理模式比较^①

传统政府模式	新的治理模式
项目/机构	政策工具
层级官僚制	网络制
公私对立	公私合作
命令和控制	谈判和劝服
管理技术	授权技术

依照治理的一般理论,结合中国的实际状况,我们能给中国政府的原则性建议是:把本着“为民做主”和“替民做主”的思想来制定“公共政策”,转变为本着公平公正的原则,创造和维护一种让不同群体都能表达利益诉求的“公共平台”,引入“公共治理”的概念,允许并鼓励民众参与社会管理,实现“公共事务公共管理”。

四、结论

日裔美国学者福山认为,对于很多国家的改革来讲,最好的路径是在缩减国家职能范围的同时提高国家力量的强度。^② 因此,要遏制社会矛盾逐年增多、群体性事件不断攀升的势头,必须进行制度创

^① Lester M. Salaman, and Odus V. Elliot, *Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press 2002, p. 9.

^② 参见福山:《国家构建——21 世纪的国家治理与世界秩序》,中国社会科学出版社 2007 年版。