当代中国治理研究丛书 / 王浦劬 主编

以治理的民主实现社会民生

对于行政信访的再审视

王浦劬 等著

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

当代中国治理研究丛书 / 王浦劬 主编

以治理的民主实现社会民生

对于行政信访的再审视

王浦劬 等著

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

以治理的民主实现社会民生:对于行政信访的再审视/王浦劬等著.—北京:北京大学出版社,2012.12

(当代中国治理研究丛书)

ISBN 978-7-301-21877-8

Ⅰ.①以… Ⅱ.①王… Ⅲ.①信访工作-研究-中国 Ⅳ.①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 316241 号

书　　名:以治理的民主实现社会民生——对于行政信访的再审视
著作责任者:王浦劬　等著
责 任 编 辑:董郑芳　倪宇洁
标 准 书 号:ISBN 978-7-301-21877-8/D·3244
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:三河市北燕印装有限公司
经　销　者:新华书店
965 毫米×1300 毫米　16 开本　27.5 印张　412 千字
2012 年 12 月第 1 版　2012 年 12 月第 1 次印刷
定　　价:56.00 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

总　序

“当代中国治理研究丛书”是国家哲学社会科学重大项目“科学发展观与政府管理改革”的最终研究成果，是我们从国家建设和治理的层面上思考科学发展观与政府管理改革相互关系的理论逻辑和实践经验的初步探索。

科学发展观是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现，是中国特色社会主义理论的有机组成内容，是我国经济社会发展的重要指导方针，是坚持、发展和建设中国特色社会主义的重大战略思想。

科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。科学发展观内含的这些根本规定和要求，是对党的三代中央领导集体关于发展的重要思想的继承和发展，是同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想既一脉相承又与时俱进的。

在指导中国特色社会主义政治建设的实践中，包括科学发展观在内的中国特色社会主义理论，逐步指导和促使中国政治形成了公共政治形态。①

就目前来看，中国公共政治形态呈现如下基本特点：

1. 从历史发展阶段来看，中国社会公共政治是从推翻和清除旧政权转向建设新国家，从阶级斗争为纲和无产阶级专政下继续革命的运动转

---

① 参见王浦劬：《论中国社会公共政治的形成与实现》，《国家行政学院学报》2010年第4期。

向人民共和国的治理政治，政治领导力量从革命型政党转为执政型政党而形成的政治历史形态。在这样的政治历史方位上，社会政治形态的基本着眼点和立足点是治国理政，实现良政善治，推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设和社会建设，推进社会主义现代化和文明进步，因此，中国社会公共政治实际是改革开放和现代化建设特定历史阶段的政治形态，也是中国社会历史与中国政治逻辑的必然和统一。

2. 从国家基本职能来看，中国社会公共政治是国家的社会职能上升发展成为主导职能，阶级统治职能以社会职能为前提和基础的社会政治形态。无论是马克思主义的理论逻辑，还是中国社会政治发展的实践逻辑，都规定了人民共和国建立以后，国家阶级统治和阶级压迫的政治职能开始消亡，社会公共职能逐步上升，发展成为社会政治的主导职能。因此，社会公共职能的主导性配置，构成了中国社会公共政治的基本职能形态。正是这一职能形态，赋予政治生活诸多方面以公共性。

3. 从社会政治基础来看，中国社会公共政治的根本基础是社会公共利益。从社会利益结构的视角看，阶级之间利益关系对于社会政治的基础性和主导性地位，逐步被人民内部的利益关系取代。在人民内部的利益关系中，公共利益成为社会政治的利益基础。这种公共利益，呈现多重结构性叠加的共同性，因此，公共政治建基的公共利益，实则为多种含义、多个层次、多个方面的共同利益的复合构成。

4. 从政治权力特性来看，中国社会政治在公共利益及其实现的驱使下，政治权力呈现公共化的发展趋向，政治权力从单一阶级权力向阶级权力与社会公共权力一致性转变。如同马克思、恩格斯指出的那样，政治权力的政治性、阶级性，将逐步让位于政治权力的公共性，“当阶级差别在发展进程中已经消失而全部生产集中在联合起来的个人的手里的时候，公共权力就失去政治性质。”①

5. 从社会成员身份看，中国社会公共政治形成过程，也是社会成员

① 《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第294页。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

的公民权利成长发育的过程。在中国社会公共政治形成和发展过程中，中国公民权利意识发生重要变化，总体趋势是权利意识不断提高，而根据北京大学中国国情中心2008年的调查，中国公民政治权利意识明确而强烈，64%的受访人对批评政府的权利的保障表示非常或比较满意；近九成的受访人对言论自由的保障表示满意；超过2/3的受访人对政务信息知情权的保障表示满意。“在界定民主概念时，大多数受访人听到民主就是要权利、自由和平等公正，其中，认为民主就是‘有权利’的人最多，占有效回答人数的31%”。①

6. 从价值顺序来看，中国社会公共政治是公共性优先的政治形态。从阶级斗争为纲的政治形态转向人民内部的政治关系，由此形成社会生活的共同体。这个社会共同体的政治生活既不是阶级斗争为纲的绝对对立和冲突政治，也不是西方原子化的个人为本位的自由主义政治，而是社会公共性为本位的政治，或者严格意义上讲，是社会公共性优先，兼顾公民个人性的政治。由此可见，中国社会公共政治具有鲜明的公益政治的特性。

7. 从内在结构来看，中国社会公共政治由相辅相成的诸要素复合构成。比如，在根本战略上，中国社会公共政治的规范目标和核心原则，是中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的有机结合的公共政治。这一规定性，既是中国社会公共政治规范性的战略目标，也是其实际政治运行的基本构成。比如，在政治组织构成上，中国社会公共政治奉行民主集中制，即民主与集中的有机结合。比如，在发展方略上，中国社会公共政治坚持稳定、发展与改革的有机结合。如此等等。这种相辅相成要素复合辩证构成形式，体现着东方政治的辩证法，演绎着东方大国政道的对立统一。

8. 从政治运行来看，公法成为中国社会政治运行的重要依据和规则基础。在法的本质方面，法律在体现阶级性的同时，以人民民主基础上的

---

① 沈明明等著：《中国公民意识调查数据报告》(2008)，社会科学文献出版社2009年版，第6—7页。

“公意”为皈依。而由于社会公共政治的多层次、多方面和多主体性，“法所体现的‘公意’不再局限于国家意志，还可以体现政治组织的意志、社会共同体的意志等，因此总体上说法所体现的应当是公共意志。”①与此同时，在社会公共领域，公法范畴的专门法逐步系统整齐，公法体系日趋完善，公共权力与公民权利的法治关系得到不断优化和调整，公共领域法治化进程取得积极进展，法治政治形态逐步凸显。而随着公共政治的发展和公共治理的凸显，“一元多样混合法模式”成为中国社会公共政治的法治特色。②

9. 从政治文化来看，公共政治文化得以孕育酿造。政治的公共化带来文化的公共化，而“由于公共文化本质上就是公共政治文化”，③因此，公共政治文化逐步成为社会公共文化的主流，在政治心理层面上，社会政治的“公共性”继“革命性”和“改革性”以后，成为社会成员政治认同的基本依据、政治正当性的标准标尺。在政治价值层面上，社会核心价值体系呈现公共性。在公共政治文化和公共性认同的基础上，社会政治共同体的体认和共同体和谐政治的价值，逐步形成和凸显。在政治理论层面上，公共性成为政治与行政思想和理论的焦点。此外，在社会生活层面，公共舆论空间逐步形成，公共政治文化话语成为社会政治的主导话语。

10. 从总体特征来看，中国社会公共政治呈现发展型人民共和主义。中国的社会公共政治并非西方发展型国家理论所论述的所谓威权主义“发展型国家”④，也并非以西方民主和政治制度为蓝本的西式民主政治，而是中国特色的发展型人民共和主义的民主政治形态。这种政治形态的根本特征在于人民性，“人民民主最突出的特点是‘人民性’。”⑤在这一前

---

① 罗豪才：《公共治理的崛起呼唤软法之治》，http://news.QQ.com，2008 年 12 月 14 日，法制网—法制日报。

② 罗豪才：《坚持走中国特色行政法治建设之路》，《中国社会科学报》2009 年 7 月 1 日。

③ 任剑涛：《后革命时代的公共政治文化》，广东省出版集团、广东人民出版社 2008 年版，前言，第 17 页。

④ 参见 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracles: The Growth of Industrial Policy, 1925—1975*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1982。

⑤ 潘维：《当代中华体制——中国模式的经济、政治、社会解析》，载潘维主编：《中国模式：解读人民共和国的 60 年》，中央编译出版社 2009 年版，第 57 页。

提下，中国社会公共政治的人民同一性、多样性的共存统一性、公共利益价值的优先性、多种社会阶层和利益结构的均衡和谐性、多重价值的平等共容性、公共之善和人民根本利益的至上性、全面协调建设和科学发展良政善治的最高支配性，所有这些，共同构成了中国社会公共政治作为发展型人民共和政治的基本要素，形成了中国社会公共政治的总体特征。

由此可见，中国社会公共政治的形成和发展，实际上是改革开放以来，中国共产党和中国人民建设中国特色社会主义的政治思维、治国战略和理政举措辩证结合的结果，这一过程典型地体现着东方大国发展社会主义和从事现代化建设的实际历史进程中“辩证结合政治”的特点。适如胡锦涛总结的那样，“在改革开放的历史进程中，我们党把坚持马克思主义基本原理同推进马克思主义中国化结合起来，把坚持四项基本原则同坚持改革开放结合起来，把尊重人民首创精神同加强和改善党的领导结合起来，把坚持社会主义基本制度同发展市场经济结合起来，把推动经济基础变革同推动上层建筑改革结合起来，把发展社会生产力同提高全民族文明素质结合起来，把提高效率同促进社会公平结合起来，把坚持独立自主同参与经济全球化结合起来，把促进改革发展同保持社会稳定结合起来，把推进中国特色社会主义伟大事业同推进党的建设新的伟大工程结合起来，取得了我们这样一个十几亿人口的发展中大国摆脱贫困、加快实现现代化、巩固和发展社会主义的宝贵经验。”①

在社会政治“政道”与“治道”的区分意义上，中国社会公共政治的形成，是中国社会政治之“政”的形成，这种社会政治的公共性，构成了中国政治的特定形态和内在规定性，由此构成了社会政治科学发展战略的政治基础和运行前提。

在社会政治实践中，中国社会公共政治形态和内在规定性，则是通过社会政治之“治”来实现的，正因为如此，中国社会公共政治与公共治理、公共管理形成紧密关联性，由此构成了社会公共政治和政治公共性实现

---

① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》。

的治理途径和管理途径。

中国公共政治实现的第一层次的途径是公共治理。在公共政治的意义上,所谓公共治理,就是按照公共政治的特性和规定,实现社会政治形态的本质要求和基本价值的途径。从这个意义上来讲,中国社会治理模式,是公共政治实现的基本政治方式。

从中国公共政治形成的历史过程看,中国治理的起点是传统计划经济下的全能主义治理。在中国公共政治形成过程中,中国治理方式随之发生转型和变化。分析和提炼中国公共政治形成和发展过程中形成的有效和优效治理实践,可以看出中国公共治理具有如下特点:

1. 在治理主体方面,奉行党政一体的治理主体主导国家治理的原则。

在治理的主导力量方面,中国治理模式体现为统一的公共治理主体。这种统一的公共治理主体,在社会政治生活中体现为中国共产党领导的公共权力和政治体系。

在国家治理实践中,党政一体的治理主体主导是中国治理的根本原则,即"坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,改革和完善党的领导方式和执政方式,提高党的领导水平和执政水平。"①根据这一根本原则,扶持和培育参与公共治理的其他合法主体,积极协同多层次、多方面、多机制的治理主体,达成公共治理的目标。

2. 在治理主体的权能配置方面,根据社会经济发展的要求,回应性和适应性地逐步调整权力、职能和责任结构。

中国公共治理主体的权能配置的结构,是在回应社会经济转型过程中形成的,是在社会主义市场经济发育和发展过程中不断调整的,也是在中国公共政治的形成中演化而成的,其权能、职能和责任的边界,实际是以公共政治的发展边界为边界的。从发展的角度看,这样的边界还在不

① 《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》(2009 年 9 月 18 日中国共产党第十七届中央委员会第四次全体会议通过)。

断调适过程中。就此而言，中国政府的职能转变，实际是按照政府调控市场、治理社会的适切性、科学性、合理性和有效性来进行的，并非按照纯粹理论上的市场缺陷或者公共管理理论阐述来确定。

3. 在治理出发点方面，奉行公共利益优先的治国要领。这种公共利益要领具体体现为国家本位、集体本位和公共性优先的选择。在国家治理的意义上，这种优先性集中体现为在国家建设和社会发展中"坚决捍卫国家主权和利益"①；治理的政治合法性和正当性基础从阶级斗争转变到经济建设，从经济建设进一步全面转化为公共性；治理的公共性优先，意味着政治实现和归宿并非个人性和个人权利优先；治理的公共性优先，在价值取向和出发点上意味着治理的公共本位，而不是自由主义或新自由主义主张的个人本位或者权利本位。

4. 在治理国家的基本精神方面，弘扬"和而不同"与不同而合的政治精神，以"和合"作为治理的追求境界。"和而不同"这一中国文化的传统治理精神被赋予现代内涵，体现为科学发展基础上的和谐社会建设，"社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。"②按照和谐社会建设的要求，中国公共政治的治理实现，贯彻"和而不同"的人民共和原则和精神，体现中国共产党主张的人民民主与共和精神。"我们要构建的社会主义和谐社会，是在中国特色社会主义道路上，中国共产党领导全体人民共同建设、共同享有的和谐社会。必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和'三个代表'重要思想为指导，坚持党的基本路线、基本纲领、基本经验，坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求，以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点，着力发展社会事业、促进社会公平正义、建设和谐文化、完善社会管理、增强社会创造活力，走共同富裕道路，推动社会

① 〔英〕乔舒亚·库珀·雷默：《北京共识》，《金融时报》2004年5月7日。

② 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（2006年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过）。

建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展。”①

5. 在治理战略方面，中国社会公共政治的公共治理实现，选择和贯彻的是“优化治理优先”的战略。

治理优先，本质上是适应公共政治的优化治理优先。这就是说，国家和社会的优化治理及其实效，是公共政治的支配性目标，其他价值和要求相对这一目标具有工具价值，而且需要服从这一目标的要求。在这一优先性下，根据社会经济生活和公民权利的发展，在保障国家和社会优化治理的前提下，回应性、渐进性、适切性和有效性地发展和建设民主政治。

6. 在治理方略制定和实施方面，在优化治理优先战略选择的前提下，中国社会公共政治的实现，在完善人民民主的根本制度的同时，选择开创和发展“治理民主”。

治理民主，是以有效实现公共利益为首要目标的民主。这就是说，“如何有效地代表和实现公共利益，取代保护公民权利和自由，成为民主治理的首要目标。”②治理民主注重政府治理效能与民主要求之间的均衡性。“这种新的民主模式所昭示我们的是，为了适应当代社会需要的变化，实现对社会的有效治理。”③

在公共治理发展过程中，治理民主对于这种均衡的实现，就是在治理优先的战略下，选择民主发展和推进的适切性路径，其中蕴含的基本前提性预设是：民主实际上是由多要素组成的，在发展和实现中，民主的多种制度要素和程序要素实际上是可以分解的。分解民主的不同要素，在社会经济发展和治国理政的过程中逐步实施和实现。其选择不同要素予以实施的标准是良政善治的支配性价值要求。由此可见，治理民主的具体措施的选择和实施，是根据这些措施是否有利于社会合理有效的科学发展来决定，根据社会政治经济文化诸方面条件和状况，逐次逐级逐步予以

① 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(2006 年 10 月 11 日中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过)。

② 赵成根：《民主与公共决策研究》，黑龙江人民出版社 2002 年版，第 27 页。

③ 同上书，第 31 页。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

实施和实现的。

中国公共治理正是在优化治理的前提下，实现治理与民主的相对均衡。“中国走的是一条优化政府治理与发展渐进民主相结合、相协调、相平衡的政治发展道路。”①

就其基本内容来看，中国公共治理中实施的“治理民主”，典型地体现为以公共治理的“过程民主”作为发展民主的重点选择，其具体形态表现为协商民主、参与民主②、共识民主、监督民主、政务公开、行政问责、服务行政等。

7. 在治理绩效评估方面，按照邓小平制定的“三个有利于”即“是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平”③作为治理国家的根本评价标准。在“三个有利于”的治理评估标准中，实际蕴含着绩效和效能优先的治理评估方法。因此，对于中国公共政治的公共治理实现来说，关键是绩效优先的战略和政策。在中国治理实践发展过程中，这种绩效管理先以经济发展为标准，进而以全面协调可持续的科学发展为战略予以实施。绩效评估标准亦以此战略为依据予以建立和运行，在此基础上，逐步发展形成了中国公共治理的绩效管理方式。

8. 在治理体制和机制方面，维护和保证根本制度的优化和稳定。这些根本制度是中国的人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度，民族区域自治制度和社会基层民主制度。与此同时，积极

---

① 郭定平：《上海治理与民主》，重庆出版社 2005 年版，第 25 页。

② 中国公共治理中的参与民主主要是“赋予公众以越来越多的参与行政治理的权利，促进行政机关的回应性，使得‘公议’成为行政治理过程的有机部分。”（参见《从“管理主义模式”到“参与式治理模式”——两种公共决策的经验模型、理论框架及制度分析》，北大法律信息网）。就发展实际状况看，当前中国公共治理中的参与民主，主要体现为从政治/行政精英决策向社会精英参与决策的转变，还有待于发展为广泛的大众政治参与民主，根据朱旭峰的实证研究，“从 1990 年代中后期开始，社会精英中的一些成员开始参与到政策过程之中”，因此，可以把“中国的政策决策转型概括为从原来的政治/行政精英垄断政策决策过程向社会精英逐步参与政策决策过程的转变”。参见朱旭峰：《政策决策转型与精英优势》，《社会学研究》2008 年第 2 期，第 76 页。

③ 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 372 页。

鼓励和开创多种治理体制机制，鼓励和开创制度创新、机制创新、政策创新和管理创新。

9. 在治理价值方面，奉行一元价值主导、多种价值共存的政策取向。同时，以核心价值引领社会多种和多重价值。

中国公共治理价值形态，在国家主流意识形态方面，集中体现为一元主导、多元并存，以一元主导主流意识形态整合和统领多元社会价值的价值治理结构。这个一元主导意识形态，集中体现为社会公共利益要求的核心价值体系。“政治观念，即政府与人民间权力关系的观念，是‘为政之道’，能‘塑造’或‘建构’社会共同利益，因此，是政府权力正当性的来源，是政治体制的生命线。”①

10. 在治理目标方面，以社会经济发展的科学性、合理性作为总体目标，以人民根本利益的维护、实现和发展为根本目标，其他的目标，比如民主、效率、适切、有效、善政、良治等，则以这一目标为前提，并且受到这一目标支配。

中国社会公共政治实现的第二层次的途径是公共管理。在中国公共治理模式规定和约束下，中国社会公共政治通过公共管理具体实现公共利益要求。

公共管理涉及多方面多层次的内容，中国公共政治实现的制度机制优化路径要求，使得遵循公共治理战略和方略实现公共政治要求的公共管理，集中关注的焦点在于公共政治的实现机制方面。

公共管理机制实际涉及政治权力体系运行的内部机制和外部机制。所谓内部机制，即政治权力运行的过程动力和规则；所谓外部机制，则是作为社会利益和价值分配的权威机制与其他机制的规则性联系。政治权力体系的内部机制及其改革，集中体现为中国执政党与政府关系的构造和调整、公共权力体系的横向和纵向权力关系及其运行机制，政府权力职能和结构调整，政府行政流程调整和变革，这些内容广泛涉及中国改革开

---

① 潘维：《当代中华体制——中国模式的经济、政治、社会解析》，载潘维主编：《中国模式：解读人民共和国的60年》，中央编译出版社2009年版，第25页。

放以来的政治体制和行政管理体制改革。而政治权力体系的外部机制，实际是选择以合法性强制为核心特征的政治权威机制、以平等自由交换为核心特征的市场机制、以协商自治为核心特征的社会自治机制，或者三者的交错组合与相互有机结合，实现社会公共利益，进而实现社会公共政治。通常所说的政府管理改革，首先是指这种外部机制的改革。

相关研究表明，政府、市场和社会这三种机制对于公共政治的实现各有短长。在中国公共治理实践中，公共管理作为不同机制采用或者结合采用的实践特征，主要体现为：

1. 政治权力机制是承担公共管理，提供公共物品，实施公共服务的主要机制。在中国公共管理实践中，理论上作为公共管理主体的公共权力机制，特别是政府权力体系，在实施公共管理、提供公共产品与公共服务方面，发挥着主要作用，因此，是公共管理实施的主要机制。

2. 市场机制逐步成为提供公共产品和公共服务的重要机制。在这其中，作为市场机制主体的企业，主要着力于提供准公共产品，以高效率地实现公共利益。随着中国改革开放的发展，社会主义市场体制逐步完善，市场主体提供公共产品的领域，正在从一般公共利益实现领域，逐步发展到自然垄断性公共利益领域。

3. 社会自治机制不断发展，成为公共利益实现的主要途径。一方面，中国乡村的村民自治、城市的社区自治不断发展，成为公共管理和公共服务供给的主要基层机制。另一方面，在公共服务实施方面，中国的社会组织和民间组织逐步发育和发展，发挥日益重要的作用。在这其中，尤其值得指出的是，新型的公共服务社会提供机制，即社会志愿者机制，在中国公共服务提供过程中正在形成和发展，逐步成为值得瞩目和广泛有效的社会机制。

4. 混合机制的形成和发展，逐步成为公共管理实施的重要机制。这种混合机制，由政治权力机制、市场机制和社会自治机制交叉组合形成，呈现的具体形态多种多样，包括政治权力机制与市场机制的结合，即政府与企业的结合和合作，形成公私合作伙伴关系提供公共产品与公共服务

的 PPP 机制结合模式;政府与社会组织结合与合作,形成政府与社会伙伴关系共同提供公共产品与公共服务的 PPS 机制结合模式,也包括政治权力机制、市场机制与社会组织机制合作形成的多机制有机结合提供公共产品与公共服务的 PPPS 机制结合模式。

5. 在所有的机制中,执政党的权威机制起着领导和主导作用,而执政党权威机制的运行范围、运行程度、运行能力和运行方式,对于公共管理绩效的合理性、科学性、有效性和适切性,无疑具有至关重要的关键性作用。

综上所述,在中国特色社会主义政治建设层面上,科学发展观与政府管理改革的关系,实际上可以理解为中国社会公共政治形态与实现这一政治形态内在规定性的治政途径和方式之间的关系。为此,课题组承担国家哲学社会科学重大项目的"科学发展观与政府管理改革"的研究,即是按照这一理解,努力从中国政治、治理和管理的实际出发,在中国社会公共政治、公共治理、公共管理面临的人与人、人与自然、人与制度的关系中来把握问题、研究问题、分析问题和提出解决问题的思路和对策的。也正是由此出发,本项目以"当代中国治理研究丛书"的形式作为最终研究成果。

历史唯物主义认为,历史是人们在既定的约束条件下创造和推进的,"人们自己创造自己的历史,但是他们并不是随心所欲地创造,并不是在他们自己选定的条件下创造,而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。"[①]按照这一思想方法,深入贯彻实践科学发展观,实现中国社会公共政治,推进中国政治发展和政府管理改革的路径和方式,必然是历史的和实践的,是在中国广大人民群众伟大的政治实践基础上创造发展的,而不是空中楼阁式或者经院主义式的建构主义设计;必然是以现实政治的问题、矛盾甚至危机的解决和应对为路径的推进,而不是某些学术概念范畴或者外来模式套用、既有模式袭用的推进;必然是效率、公

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1995 年版,第 585 页。

平、正义价值实现要求与现实生活之间矛盾性作为动力的推进，而不是某种外部价值目标或者外部势力的推进。为此，中国特色、中国风格和中国气派的哲学社会科学研究的开拓发展，应该坚持以重大理论、现实和学术问题为导向，立足于中国特色社会主义伟大实践进行新的理论创造，深刻阐释中国特色社会主义道路是中国共产党领导中国人民立足中国国情、借鉴人类文明优秀成果走出的创新之路，是人类文明史上的伟大创举，是中国对世界的历史性贡献。[①] 按照这一规律和要求，我们的研究以科学发展观战略为总纲，以我国社会公共政治发展和实现过程中的公共治理与管理体制机制为路径，以公共治理的重要实践问题为基点和焦点，采用典型个案分析典型问题，形成相关对策，提炼具有中国公共政治、公共治理和公共管理坚实实践基础的理论。在此基础上，探讨科学发展观战略指导下的中国治理基本特点和规律，进而提炼建构中国治理模式的一般性和原创性理论。因此，从实践问题出发——形成相关对策和理论——探讨阐述中国公共政治、公共治理和公共管理基本特点和规律——提炼建构原创性理论，构成了本套丛书的结构性逻辑。

随着中国特色社会主义建设事业的不断发展，深入贯彻和实践科学发展观任重道远，中国公共政治的实现同样使命、责任和任务重大。为此，通过公共治理、公共管理实现中国社会公共政治，达成科学发展观指导下的政府管理改革，通过政府管理改革，支撑中国特色的公共治理、公共管理，进而逐步实现社会公共政治，贯彻落实科学发展观，必然是持续、开放和动态发展的历史性课题。为此，本套丛书的出版和该项目的完成，或许不过是这一重大课题的序幕和肇始。

该项目的研究得到国家哲学社会科学规划办公室领导的大力支持；项目研究得到北京大学政治发展与政府管理研究所的积极支持，为此，该项成果也是北京大学政治发展与政府管理研究所的学术研究成果；项目最终成果以“当代中国治理研究丛书”的形式出版，由此得到北京大学出

① 李长春对于全国高等学校哲学社会科学工作会议的批示，新华网，http://news.xinhuanet.com/2011-11/17/c_111175407.htm。

版社领导的鼎力相助，北京大学出版社的耿协峰、倪宇洁编辑为丛书的出版付出了极大心血和辛勤劳动。对此，谨代表课题组表示深切而真诚的感谢！

限于研究水平、协同能力和时空条件，在严格意义上，本项目的研究成果只是国家哲学社会科学重大项目的引玉之作。在丛书出版之际，特别诚挚欢迎读者批评指正。

国家哲学社会科学重大项目
“科学发展观与政府管理改革研究”首席专家
北京大学政府管理学院教授、政治发展与政府管理研究所研究员
王浦劬
2011 年岁末于博雅西园

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com