



政治·政府·社会

POLITICS GOVERNMENT SOCIETY

谢庆奎 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

政治·政府·社会

POLITICS GOVERNMENT SOCIETY

谢庆奎 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政治·政府·社会/谢庆奎著. —北京:北京大学出版社, 2013. 6
ISBN 978-7-301-22607-0

I. 政… II. ①谢… III. ①政治体制改革—中国—文集②国家行政
机关—行政管理—中国—文集③社会管理—中国—文集 IV. ①D6-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 120266 号

书 名: 政治·政府·社会

著作责任者: 谢庆奎 著

责任编辑: 倪宇洁

标准书号: ISBN 978-7-301-22607-0/D·3349

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> 新浪官方微博: @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 出版部 62754962

编辑部 62753121

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 25.75 印张 353 千字

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 55.00 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

自序

“人生七十古来稀”，这在古代中国是成立的，在当今中国乃至世界却都是不能成立的。人生七十已是平常事了，不足为“稀”。但回首一路走过来的七十年，却也极为坎坷。我于1943年出生在安徽省全椒县的乡村，当年阴历六月三十日，阳历7月2日。幼年出身贫寒，辗转三个家庭，生活不得保障。含辛茹苦的养母罗邦兰为了让我能够读书（据说我幼年比较聪明），不惜从这一家走到另一家，我的姓也就由张改为陈，最后改为谢。养母的慈祥善良和对我的呵护，给我留下了永久的记忆。少年成为孤儿，举目无亲，依靠学校，读书为伴。没有亲人依靠会让人沉沦，也能令人奋进，不努力则没有出路。中学时代发奋读书，高中时不是第一，就是第二，名列前茅，一举考上北京大学。

六十年代初，能够考入北大，也有轰动效应，自己也认为从此能够飞黄腾达。在北大国际政治系读书还算努力，也很愉快。但好景不长，突如其来的“文化大革命”打乱了一切，使我不知所措。除了人云亦云外，我主要是外出“串联”，在江西走当年红军走过的“长征路”。坐火车到南昌，然后乘卡车经吉安到达井冈山。历史上的长征是从江西瑞金开始的。我们从井冈山走到瑞金，再从瑞金出发，在江西走了一个多月。计划走到遵义，结果在江西大余县就停下了。我们在步行的过程中，边做调查，边做宣传，翻山越岭，搭灶做饭，很有意思，既增长了见闻，又经受了锻炼。最大的收获是，革命老区还是那么贫穷，我们学生们推波助澜的“文化大革命”，对他们



又有什么意义？

一个多月的徒步“长征”，使我由狂热变为冷静，开始思考如何做人，开始思考自己的人生，逐步变得平和、不争，同情弱者，反抗强权霸道。这种性格给我带来了正直，也带来了不少麻烦，但怎么也改不了。从1967年1月开始，我虽然参加了一派组织，但不参加具体活动，上午进图书馆看书，下午到颐和园游泳，每天如此，坚持了一年多，通读了马、列、毛著作。1968年，工人解放军宣传队进驻学校，结束了学校的混乱局面。宣传队领导学校进行“斗、批、改”，也没改什么，还是“左”的一套。

1970年3月，我们六四、六五级学生被分配，毕业时间算是1969年7月，我被留在北大工作。1970年9月学校招收第一届工农兵学员，我当了老师，讲授国际政治专题课。第一次讲课的时候，未免有些紧张，这促使我更加深入地学习理论和知识。1972年2月结婚。1972年4月加入中国共产党。1973年初，我被下放到大兴农场劳动，种水稻和杂粮，整整劳动了一年。劳动之余就是学习，周末回学校图书馆借书，两周换一次，精读了马、列、毛著作，通读了中外历史和文学名著，收获很大。文科的知识和素养多半靠自学，课堂上老师是给不了多少的。

1974年落脚政治学，讲授中国古代政治思想史专题课。1976年10月带领几个工农兵学员去西藏考察实习，半年间经历了许多事情，如目睹“天葬”，在布达拉宫顶层如厕，到4000公尺以上的高山上去打猎，吃生肉干、藏粑等，长了见识，半年之后回京。1978年改革开放，开始做学问。1979年定为助教，1983年定为讲师，1987年升为副教授，1992年升为教授。

1987年，北京大学和美国密歇根大学关于中国地方政府与政治的合作研究项目设立并开展，我是中方两位负责人之一。这是大型的实证研究课题，在中国选择四个县做问卷调查，其影响之广、规模之大、时间之长、经费之多，在八九十年代都是罕见的。因种种限制成果有限，只开了几次学术研讨会，发表了多篇学术论文。以后做过国家社会科学重点项目（1992年）、教育部人文社科重大课题攻关项目（2003年）、教育部人文社科重点研究基地重大项目（2001



年)等,都取得了重要成果。

1988年3月,北京大学政治学与行政管理系成立。我担任副系主任,负责日常工作,为北大政治学和行政学的重建与发展做出了许多努力。1989年“北京政治风波”中因同情学生而受到责难与排挤。一个小小的院系舞台,也值得如此争斗?我看透了,也想通了,退一步则海阔天空。1993年7月我坚决辞去副系主任职务,专心从事教学和科研。时间多了,自由多了,会议少了,麻烦也少了。

1988年9月,我正式挂名招收硕士研究生,1997年挂名招收博士生,至2007年停止招生,累计招收硕士生46名,博士生52名,还招了2名博士后,共100名,最后拿到证书的也就是90多名,至今还有2名博士生在读。由我指导论文的研究生班、MPA学位班的学生也在100人左右。如果把授过课的本科生、大专生算在内,则人数更多。能够参与培养这么多的学生,是我此生最大的幸福,最高的荣耀,也是对我最好的安慰。

2000年12月,我担任北京大学政治发展与政府管理研究所所长,这是教育部人文社会科学政治学重点研究基地,专门从事政治学和行政学的重大项目的研究。2001年12月,北京大学政府管理学院成立。研究所和学院携手共进,为北大政治学的发展创造条件。2006年9月,按北大规定,我自动退休。2007年9月,北大校长许智宏返聘我继续担任北京大学政治发展与政府管理研究所所长至今,我连续三届十三年担任政治学基地主任,为北大政治学的发展贡献了力量。

在教育战线,教书育人、担任行政与学术职务是贡献,做项目、搞科研也是贡献。四十多年来,我发表的论文、出版的专著、主编的书籍,累计逾千万字,个人爬格子写了两百万字左右。论文70多篇,个人专著四本(《政府学概论》、《政治改革与政府创新》、《政治·政府·社会》、《中国近代政治思潮》),合著的两本(《中国古代政治思想史》、《昆明治理》),主编并参与写作的著作六本(《当代中国政府》、《当代中国政府与政治》、《中国政府体制分析》、《中国地方政府体制概论》、《县政府管理》、《现代中国政治思想流派》),主编的书则



有二十多本。《现代政治文明与中国宪政建设》已通过专家鉴定,交付出版社,未能出版,很是可惜。该书是教育部重大课题攻关项目的成果,集20多位学者的心血,近50万字,只能等待。这是作为一名政治学者,我为北京大学政治学的恢复和发展,为中国政治学的发展和繁荣,辛勤耕耘的记录。人的作用有大小,我的能力与天份有限,靠的是勤奋,看准目标,锲而不舍,而且机会不错。这是我力所能及的贡献。我不后悔,也无遗憾,未做完的事情留给后人,比如说关于“中国宪政建设”的研究。

呈现在读者面前的个人著作《政治·政府·社会》,是我在2003年至2012年十年间撰写的论文、短评与时论,也有与学生合作的论文,分为上、中、下三部分:政治改革、政府创新、社会治理。题名为“政治·政府·社会”,还是比较贴切的。第一部分“政治改革与民主建设”,重点分析政治体制改革与民主建设,政治体制改革如何深入,宪政体制与人大制度如何接轨,以及执政为民、公共预算、协商民主、政策参与等等。第二部分“政府创新与行政管理”,阐述了政府创新的内涵与外延、目标与途径,总结了政府创新的实践“昆明治理”,分析了行政管理中的政府执行力、层级设置等问题。第三部分“社会治理与民生建设”,阐述了社会管理体制改革的必要性,提出社会治理的目标是和谐社会,造福民生是政府的本行,静思才能带来城市建设特色等观点。本书还有一个附录“课程安排与教学大纲”,这是作为一名教师几十年来的积累和凝炼,讲了哪些课,课是怎么上的,每一门课都讲了什么,观此可以一目了然。这是很有价值的一部分,甚至是最有价值的一部分,它可以给新进教师提供参考。作为一名教师,讲好课是天职,而且讲课是有规矩的,不能想讲什么就讲什么,讲到哪儿算哪儿。

这本书的出版,我要感谢北京大学出版社和北京大学政治发展与政府管理研究所,是北京大学出版社慧眼识珠,是北京大学政治发展与政府管理研究所资助出版;感谢北京大学出版社倪宇洁编辑的鼎力支持;感谢帮我整理、编辑、校对的孙广厦副教授;感谢佟福玲副研究员和海文丽的帮忙。同时,这也可能是我的最后一本书,我要感谢长期做我后盾、给我解除后顾之忧的妻子谢德茹、女儿谢



梦醒,是她们给了我时间、精力和梦想,助我成功。

“人生七十”虽为平常,但人的一生只有一次七十岁,还是值得纪念的。出版一本书,也是一种纪念。为出版这本书写几句话,介绍自己,介绍这本书,是为序。

谢庆奎

2013年元月于燕北园寓所

•

自

序

•





目 录

自序	1
----------	---

上篇 政治改革与民主建设

民主需要竞争	3
执政为民的领导体制研究	9
如何塑造组工干部形象	16
关于“新时期北京市基层党建工作创新的研究报告” 之评阅意见	21
宪政体制与人民代表大会制度建设研究	24
政治文明建设的一大亮点	38
上海市金山区“党代会常任制试点工作”点评	43
公共预算与政治学学科体系建设	47
社会资本与政治民主:理论渊源与发展	52
走向决策的协商民主	64
中国府际财政关系研究	76
公共预算的本质:政治过程	88
非正式约束下的政策参与研究	95
关于权力、权力规制和权力规范思考	107

中篇 政府创新与行政管理

对我国地方行政层级设置的思考	117
----------------------	-----

中国公务员管理中的“平衡”问题研究	
——以考核为例	127
论政府创新	136
服务型政府建设的基本途径:政府创新	151
行政程序法在中国的发展	
——兼评《从韩国行政程序法的制定看韩中行政程序法的异同》	158
服务型政府:政府改革的目标选择	
——《人民论坛》专访	163
政府执行力探索	167
从议程设置理论看开放式决策	179
论政府执行力的提升	
——以昆明的公共治理为例	183
整体政府的理论及其实践	
——以京津冀一体化发展为例	200
“昆明治理”的特征、价值与思考	211

下篇 社会治理与民生建设

和谐社会与社会管理体制改革的	233
一个城市社区管理创新的新模式	
——深圳市盐田区社区建设的观感	243
社会结构调整与政府职能转变	248
深圳市南山区和谐社区的建设经验值得提倡	253
“基层民主与社区治理的关系”案例分析提纲	256
造福民生是政府的本行	259
城市建设:静思才能带来特色	262
关于企业思想文化建设的建议	265
机构改革背景下的社会服务	268
中国城市社区居民自治模式的发展	271

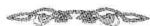


附录 课程安排与教学大纲

“中国古代政治思想专题研究”教学大纲	285
“中国近代政治思想专题研究”教学大纲	289
“中国现代政治思想专题研究”教学大纲	292
“当代中国政府”课程教学大纲	296
“行政法学专题研究”教学大纲	315
“中国政府体制专题研究”教学大纲	326
“台港澳地区政府与政治专题研究”教学大纲	329
“当代中国政府与政治专题研究”教学大纲	333
“中国政府与政治重要著作与最新成果研究”教学大纲	337
“中国国情与国策重要著作和最新成果研究”教学大纲	340
“中国政府管理”专题演讲提纲	343
“党政关系”专题授课提纲	348
“府际关系”专题授课提纲	354
“政府创新”专题授课提纲	360
“政府机构改革”专题授课提纲	365
“政府理论”专题授课提纲	373
“中国政府危机管理”专题演讲提纲	380
“中国无缝隙政府建设”专题演讲提纲	385
“领导干部的领导艺术与执政智慧”专题演讲提纲	389

目

录



上篇 政治改革与民主建设



民主需要竞争(2003年)

执政为民的领导体制研究(2003年)

如何塑造组工干部形象(2003年)

关于“新时期北京市基层党建工作创新的研究报告”之评阅意见(2003年)

宪政体制与人民代表大会制度建设研究(2005年)

政治文明建设的一大亮点(2005年)

上海市金山区“党代会常任制试点工作”点评(2006年)

公共预算与政治学学科体系建设(2006年)

社会资本与政治民主:理论渊源与发展(2006年)

走向决策的协商民主(2008年)

中国府际财政关系研究(2009年)

公共预算的本质:政治过程(2009年)

非正式约束下的政策参与研究(2010年)

关于权力、权力规制和权力规范思考(2010年)

民主需要竞争^{*}

根据《中国大百科全书·政治学卷》的解释,民主是一个历史范畴,也是一种价值形态和国家制度;民主既是手段也是目标。民主是一个复杂的、多层次的结构,充满了辩证因素,是许多矛盾的统一,其中最重要的有自由与平等的统一,多数裁决与允许少数保留意见的统一,选举监督国家公职人员与服从国家公职人员依法管理的统一,民主与法制的统一。这些价值和原则以及体现

^{*} 本文原载于唐娟、邹树彬主编:《2003年深圳竞选实录》,西北大学出版社2003年版,第295—301页。



这些价值与原则的一些制度、形式、程序和方法，就是民主。

在阶级社会中，民主是有阶级性的。在不同社会形态的国家以及同一社会形态的不同国家中，民主也具有不同的内容和形式。社会主义民主就是“人民当家作主”，中国特色的社会主义民主就是共产党的领导、人民当家作主和依法治国的高度统一，体现这种民主形式的就是我国的人民代表大会制度。

一 民主是手段，也是目标

在中国，把民主仅仅看成是手段，这是片面的。民主既是手段，也是目标。

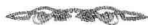
（一）民主革命的锐利武器

在民主革命的国共斗争中，比枪、比钱、比地盘、比军队，共产党都不如国民党，但为什么民主革命能胜利呢？究其根本，共产党靠两条：一靠民众，二靠民主。井冈山时期，红军和白军有什么不同？红军有民主，所以能够经受住四次围剿和万里长征的考验。延安是“民主圣地”，抗日根据地的人民政府和参议会都是经过民主选举产生的。解放战争时期，有些解放区的村干部是村民用“投豆子”的办法民主选举出来的。由于受战争环境和条件的限制，当时的民主也很不完善，但在当时的中国，这确实是最广泛、最深入的民主启蒙方式。革命力量由小到大，由弱变强，最终推翻了三座大山，战胜了国民党，这是新民主主义的伟大胜利，是民主的枪杆子战胜了反民主的枪杆子。所以威力最大的不是枪炮，而是民主。

作为民主革命的锐利武器，民主是不是就主要变成手段了呢？也不完全是手段。无数革命先烈所追求的就是民主和自由。一批马克思主义者和革命领导人不仅把民主当做手段，也是他们所追求的目标。他们把民族的彻底解放和人民的民主与幸福当做自己追求的目标，前仆后继，鞠躬尽瘁，死而后已。

（二）社会主义的推进器和重要标志

《共产党宣言》早就指出：“工人革命的第一步就是使工人阶级上升为统治阶级，争得民主。”中国共产党建立新中国以后，一直将



“把我们伟大的祖国建设成为富强民主文明的社会主义现代化国家”作为自己的奋斗目标。江泽民同志在党的十五大报告中指出：“发展社会主义民主政治，是我们党始终不渝的奋斗目标。”在新中国五十多年的历史中，民主是手段，但更是奋斗目标。

民主是社会主义革命和社会主义建设的推进器，也是重要标志。五十年代前半期，共产党人刚刚由革命党变成执政党，比较谦虚谨慎，注意发扬民主，所以革命和建设事业蒸蒸日上，发展很快。后来骄傲了，压制民主甚至反民主，我们的事业就遭受了挫折，甚至走到了崩溃的边缘。改革开放以后，邓小平倡导解放思想、实事求是，发扬民主、健全法制，我们的事业不仅得到了恢复，而且在更高的水平上得到了发展。社会主义民主政治建设取得了长足的进步：首先，以宪法和法律以及党规党纪确立了民主政治的基本框架，这就是党的领导、人民当家作主和依法治国的统一；其次，选举成为人大、政府、党的组织及其干部任命的必经阶段和程序；再次，农村村委会干部的直接选举和竞选普遍展开；最后，是对民情的了解、对民众呼声的重视、电子政务的推行、专家咨询、问政于民等等，这些都是民主政治的体现。可以说，我们已经进入了建设社会主义民主政治的新时期。

在过去的岁月里，民主对中国革命和建设事业发挥了巨大作用，既是手段也是目标，并且成为共产党人继续奋斗的宏伟目标之一。因为实现四个现代化不只是建成富强文明的国家，还需要实现政治现代化，建成民主的社会主义国家。要实现这五个现代化，仍然任重而道远。

二 民主与竞争

民主与竞争，从理论上讲应该是有联系的。但从实践上看，似乎又是脱节的。这是怎么回事？又是怎么形成的呢？

（一）现实的民主

现实中我国的民主状况并不能令人满意，人民当家作主有什么制度与程序保障？有人说，人民代表大会制度是保障，但人大代表的选举又几乎是指定的。人大的地位不高，其作用也并未充分发



挥,形式和内容也有很大的差距。关键的问题是,目前民主选举的过程中缺少竞争。

有一些同志好像害怕民主,理由当然还是充分的,就是怕乱,怕破坏政治稳定。其实这也有破绽:搞民主就一定会影响政治稳定吗?政治稳定确实要优先考虑,但不是要搞什么“大民主”,而是要实实在在地推进民主选举、民主管理、民主决策、民主监督和民主协商,没有什么可怕的。只要不出大乱子,即便小乱子天天有,也并不可怕。枪炮的挑战,我们不怕;民主的挑战,我们也不能怕。然而,害怕民主,可能另有隐情。

在社会主义初级阶段,共产党人要过四关,这就是“执政关”、“民主关”、“市场关”、“糖弹关”(即糖衣炮弹关)。对于一个头脑清醒、意志坚强的人来说,其他“三关”都好过,就是“民主关”不好过。因为过“民主关”比较复杂,这与中国传统的政治文化有关系,更与权力、金钱、美色有关系。中国传统的政治文化充斥着帝王思想和家长作风,容不下近现代的民主。如果实现了民主化,那么权力、金钱、美色就不能轻易得到了。现在有一些人的信条就是:“当官就有黄金屋,当官就有颜如玉。”这种人你叫他搞民主,他当然不愿意。所以在中国实行民主化,阻力很大,障碍很多。

(二) 竞争的领域

按一般的理解,竞争只存在于生物界、经济界、企业界、体育界以及服务领域,仿佛政治、文化、思想界就不存在竞争,甚至不能有竞争。其实这是一种误解。生物界物竞天择、优胜劣汰,已成为世人公认的定论,是自然规律。在经济、企业、体育及服务领域,只要过了“市场关”,大家都认为竞争是不可避免的。“理性经济人”出于自利的动机,要追求效益最大化,必然会出现竞争。有理性的“经济人”,就有理性的“政治人”、理性的“社会人”、理性的“文化人”,这些人也有自利的动机,他们也要追求政绩的最大化,竞争也是难免的。政治领域有竞争,那么选举中也应该有竞争。没有竞争的选举,不是真正的选举,就不能真正表达民意。从理论上讲,竞争存在于一切领域。而实际上,在共产党执政的国家中,很多部门都是垄断的,放开需要时间,要逐步推进。但不能抓住不放,长期垄断。不竞争

