

国家社会科学“九五”规划基金项目

中国政府形象战略

主编 胡宁生

中共中央党校出版社



国家社会科学“九五”规划基金项目

中国政府形象战略

(上册)

主 编	胡宁生	
副主编	张成福	周志忍
	张 勤	马敬仁
	胡建生	

中共中央党校出版社
·北 京·

国家社会科学“九五”规划基金项目

中国政府形象战略

(下册)

主 编	胡宁生	
副主编	张成福	周志忍
	张 勤	马敬仁
	胡建生	

中共中央党校出版社
·北 京·

责任编辑 王 杰 刘扬名 关国为 刘振川
封面设计 王 岐
版式设计 任志珍 尉红民
责任校对 李 灵

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府形象战略/胡宁生主编. —北京:中共中央
党校出版社, 1998.11

ISBN 7-5035-1846-4

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 21840 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

北京民族印刷厂印刷 新华书店经销

1998 年 11 月第 1 版 1998 年 11 月第 1 次印刷

开本: 635×927 毫米 1/16 印张: 100.5

字数: 1113 千字 印数: 1—6000 册

定价: 268.00 元 (精装上、下册)

序

十七世纪的英国思想家霍布斯曾经讲过，缺乏一个能保证秩序的、有效的政府，一个社会的个人生活将是孤独、贫困、卑污、残忍和短寿的。他向人们揭示了良好政府存在的必要性和重要性。的确，自从国家产生以后，政府便成为人类社会活动的中心之一，并对社会生活的各个方面发生着直接或间接的影响。在今天，政府与市场成为影响人类社会生活的两支最大的力量，以致有的学者认为，抛开其它因素不论，国家与国家的区别在于政府取代市场或市场取代政府的程度不同。

关于政府在经济和社会发展中的作用，从古到今，无论在理论还是在实践上都存在争论。但可以肯定的是：政府在创造和提升国家的竞争优势方面具有不可替代的作用。越来越多的证据表明，在提高国家竞争力的过程中，有赖于市场和政府的共同作用，但市场是否健全和有效，仍有赖政府的有效作用。政府在提升国家竞争力的过程中，起着法律与秩序的维护者，国家发展战略的制定者，具有竞争力的环境的创造者，社会公共服务的提供者，社

会问题的管制者和社会变革的发动与推动者等多种角色。总之，一个有能力和效率的政府，无论是对于经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。对于欠发达国家或正处在转型时期的国家而言，政府的作用显得尤为重要。正因为如此，现如今全世界都在重新思考政府及其自身的改革与发展问题。建立一个与变化着的时代相适应的政府管理体制，使之更具有高的能力和有效性，从而使政府成为推动发展的力量，成为各国政府的共同挑战。

政府治理的过程不仅仅是政府自主性的扩张和能力的展现过程，更重要的是，它是政府与社会、政府与公民之间的互动的过程。正是在这个互动的过程中，一方面政府的职能和目标得以实现；另一方面社会及其公民形成对政府的态度、情感和评价，即政府形象。当社会公众对政府的期望与政府的实际作为相一致时，当政府机构真正回应了公民的要求并有效地满足社会的合理要求时，政府无疑便拥有了良好的形象。

良好的政府形象是一个政府所拥有的重大资源和无形财富，也是政府作用有效发挥的一个重要前提条件。如同货币是经济市场上的硬通货一样，良好的政府形象是政治市场的硬通货。良好的政府形

象是政府合法性和政府权威的重要来源；是政治共识和政治稳定的基础；是政府推行政策并发生效果的关键因素；是经济发展不可缺少的支持力量；也是整个社会道德水平提高和社会精神文明建设的推动力。反之，一个缺乏良好形象的政府必然会在国际和国内社会丧失其公信力和支持。

中国共产党和中国政府历来重视自身的形象建设。在中国革命过程中，中国共产党将马克思主义的普遍真理和中国的具体实践相结合，建立了中华人民共和国，并在此过程中向世人展现了实事求是，勇于开拓和进取；不畏强暴，维护民族独立和尊严；为人民利益和意志服务，不谋私利；艰苦奋斗和创业等良好的形象。正如邓小平同志所讲的那样，是中国共产党和中华人民共和国，改变了旧中国的形象。改革开放以后，在邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论指引下，中国政府和人民在党中央领导下，积极致力于改革开放的伟大事业，积极致力于经济发展和社会主义现代化建设，上下一致，同心同德，艰苦创业，我国的综合国力和人民群众的物质、文化生活水平有了很大的提高。在此过程中，中国政府向国内外社会展现了一个锐意改革与创新的政府，一个开放的政府，一个致力于社会生产力发展的政府，一个服务于人民利益需要

的政府，一个维护地区和国际发展与和平的政府形象，并在国内外赢得了良好的声誉。

应该看到，在政府管理领域我们同时也面临着巨大的挑战，如：如何进一步深化经济和社会管理体制的改革以促进经济不断的、可持续的发展；在经济改革与发展的同时，如何实现效率和公平的协调；如何解决日趋严峻的劳动力就业和社会保障问题；如何在促进经济发展的同时，促进社会主义精神文明的健康发展；如何在促进经济和社会发展的同时，实现人与自然的和谐发展问题；如何进一步推动国际和平与发展事业……诸如此类，都是我们政府管理面临的现实问题。这些问题的解决既关系我们的现代化事业，也关系政府自身的形象问题。另一方面，我国政府管理中存在的机构臃肿、人浮于事、官僚主义、不负责任、办事拖拉、缺乏效率等不良行政，以及滥用职权和腐败现象，也的确损害和诋毁着我们党和政府的形象。这些问题已经引起我们充分重视，并正在通过政治体制改革采取其他切实有效的措施加以解决。

政府形象从表面来看是一个社会公众对政府的评价和态度，但其本质上涉及政府的实际作为，即它与政府的精神状态和价值取向，政府的行为以及政府行为的效果和绩效相联系。因此，政府形象建

设的过程也就是不断改善政府行为，提高政府效率的过程，是政府为社会提供优质服务和产品过程。我们的政府是人民的政府，人民满意不满意，人民高兴不高兴，人们答应不答应是判断政府工作的标准，也是衡量政府形象好与不好的标准。

政府形象建设既是一个实践问题，也是一个理论问题。政府形象建设需要理论的指导。中国政府形象战略工作委员会组织国内教授、专家就此问题开展理论研究，我认为这是必要而且有益的工作。我相信这本著作的出版必将有益于我国国家政权建设和政府管理工作的改善。同时，我希望各级领导干部都关心政府形象建设问题，为把我国建设成为富强、民主、繁荣的社会主义现代化国家而努力奋斗。

刘海藩

1998年10月

目 录

第一章 导论	(1)
引 言	(1)
1. 政府系统与市场系统	(1)
2. 政府系统与政府要素	(6)
3. 政府行为与政府形象	(10)
4. 本书大纲	(15)
第一节 政府形象的本质	(18)
1. 政府实在是政府形象的基础	(18)
2. 政府形象是对政府实在的能动反映	(22)
3. 政府形象的优化是一个历史过程	(27)
第二节 政府形象的构成	(30)
1. 政府形象的分类	(30)
2. 政府形象的影响要素	(34)
3. 政府形象的作用	(37)
第三节 政府形象的研究	(39)
1. 政府形象研究的价值	(39)
2. 政府形象研究的动力	(42)
3. 政府形象研究的方法	(46)

第二章 现代政府形象体系	(50)
引 言	(50)
1. 政府的价值理念	(51)
2. 政府的行为	(55)
3. 政府的产品与绩效	(56)
4. 一个整合的政府形象	(57)
5. 本章内容结构	(58)
第一节 民主政府	(59)
1. 传统的治理典范与民主缺位	(60)
2. 民主的精神与民主行政(政府)的内涵	(65)
3. 民主政府的基本层面	(69)
第二节 亲市场的政府	(80)
1. 经济发展中的“政府失效”	(81)
2. 市场经济: 功能与效率	(89)
3. 市场失效与政府干预	(92)
4. 亲市场的政府	(99)
第三节 公正的政府	(104)
1. 公正及公正政府的意义	(106)
2. 公民平等的权利及其维护	(110)
3. 社会价值公正分配: 政府与分配公正	(114)
4. 政府行为的公正与平等的对待	(122)
第四节 责任政府	(124)
1. 责任与责任政府	(124)
2. 政府治理与道德责任	(129)
3. 政府的政治责任与立法控制	(135)
4. 行政责任与政府体系自我管制	(140)

5. 政府的诉讼责任与司法审查	(146)
6. 政府的侵权赔偿责任	(149)
第五节 具有理性与高生产力的政府	(153)
1. 政府理性与政府生产力	(154)
2. 理性规划与政策制定的效率	(160)
3. 政府机构规模精简与政府生产力	(184)
4. 政策规划的执行与政府生产力	(196)
5. 职业化与政府生产力	(202)

第三章 政府能力与政府形象

(207)

引 言

(207)

1. 政府能力的涵义

(207)

2. 政府能力对于政府形象的意义

(226)

3. 本章内容结构

(239)

第一节 政府能力的层面与政府形象

(240)

1. 政府能力结构的分析单元

(240)

2. 政府能力的整体结构与政府形象的关系

(274)

第二节 政府能力的范围与政府形象

(291)

1. 政府能力范围之争与政府形象的理念 模式

(291)

2. 政府治理的实践与政府形象的行为模式

(308)

3. 政府治理的有效性与政府形象的公众识别

(320)

第三节 政府能力的构筑与政府形象的塑造

(335)

1. 政府能力构筑与政府形象塑造的战略

(335)

2. 影响政府能力与政府形象塑造的因素

(345)

第四章 法治与政府形象	(358)
引 言	(358)
1. 人类社会的法治理想	(358)
2. 法治政府的理义	(366)
3. 法治与政府形象	(371)
4. 本章内容结构	(375)
第一节 法治政府的思想渊源与理论基础	(375)
1. 民主参与	(376)
2. 权力制约	(384)
3. 人性预设	(390)
4. 自然正义	(399)
5. 司法审查	(407)
第二节 法治政府的基本原则和要求	(414)
1. 法律优位	(417)
2. 法律保留	(421)
3. 法律的平等保护	(423)
4. 反对专横的自由裁量权与行政适当合理	(425)
5. 程序保障与正义	(429)
6. 诚实信用与信赖保护	(432)
7. “无救济，无权利”与权利救济	(436)
8. 权力与责任的统一与依法负责	(437)
第三节 法治政府的实现	(439)
1. 市场经济的发展	(440)
2. 民主宪政的建设	(448)
3. 法治文化的培养	(457)
4. 法律体系的完善	(466)

5. 法律监督	(472)
6. 行政救济制度的实现	(480)
第五章 政府决策与政府形象	(492)
引 言	(492)
1. 政府决策及其特征	(492)
2. 政府决策与政府形象的关系	(494)
3. 本章内容结构	(496)
第一节 行政决策体制与政府形象	(497)
1. 行政决策体制的历史演变	(497)
2. 现代行政决策体制特征与我国政府形象的 塑造	(509)
第二节 决策规则与政府形象	(515)
1. 决策的公共规则	(516)
2. 决策的技术规则	(532)
第三节 决策过程与政府形象	(550)
1. 决策的逻辑程序与政府形象	(551)
2. 决策的公共程序与政府形象	(563)
第四节 决策质量与政府形象	(588)
1. 决策质量控制与政府形象	(589)
2. 决策效果与政府形象	(607)
第六章 领导者与政府形象	(630)
引 言	(630)
1. 领导者是自我形象和政府形象的设计师	(630)
2. 领导者是具有多重角色的人	(630)

3. 领导者的形象对政府形象有举足轻重的影响	(631)
4. 领导形象与政府形象不是杜撰出来的	(631)
5. 本章内容结构	(632)
第一节 领导形象的历史轨迹	(632)
1. 历史这面镜子	(632)
2. 原始时代的首领与组织形象	(638)
3. 古代社会的政府首脑与政府形象	(644)
第二节 从近代社会走来的政治家与行政首长	(656)
1. 近代与现代社会的“领导情结”	(656)
2. 未来社会的政治家和行政首长	(666)
3. 东方社会的再出发	(681)
第三节 领导素质的养成与领导形象的塑造	(683)
1. 个体领导者的素质与领导形象	(683)
2. 领导素质的养成与提高	(700)
3. 领导素质与领导形象	(713)
第四节 领导行为与政府形象塑造	(718)
1. 领导行为与政府形象的塑造	(718)
2. 领导行为的形象设计与形象塑造功能	(735)
3. 领导形象与政府形象的转换与调整	(741)

Content

Chapter One Introductory Remarks

Introduction

1. Government System and Market System
2. Government System and Essential Elements of Government
3. Government Behaviors and Government Image
4. Outline of the Book

Section One The Essence of Government Image

1. Reality of the Government is the Basis of Government Image
2. Government Image is the Dynamic Reflection of Government Reality
3. The Optimization of Government Image is a Historical Process

Section Two The Component Parts of Government Image

1. Types of Government Image
2. The Influential Elements of Government Image
3. The Role of Government Image

Section Three The Study of Government Image

1. The Value of the Study of Government Image
2. The Dynamics of the Study of Government Image
3. The Approaches to the Study of Government Image

Chapter Two Modern System of Government Image Introduction

1. The Value Idea of Government
2. The Government Behavior
3. Products and Achievement of a Government
4. An Integrated Government Image
5. The Structure of the Chapter

Section One Democratic Government