



面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

现代政府理论

主编 朱光磊



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

现代政府理论

主编 朱光磊

参编 (按撰写章节先后为序)

郭道久 杨 龙 唐 敏

盛 林 任维德 张志红

孙 涛 周振超 暴景升

王雪丽



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

图书在版编目(CIP)数据

现代政府理论/朱光磊主编. —北京:高等教育出版社, 2006. 7

ISBN 7-04-018338-2

I. 现… II. 朱… III. 国家行政机关—行政管理—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 053135 号

策划编辑 周亚权 责任编辑 王 羽 封面设计 杨立新
责任绘图 尹文军 版式设计 陆瑞红 责任校对 俞声佳
责任印制 宋克学

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	北京印刷集团有限责任公司印刷二厂		http://www.landaco.com.cn
		畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787×960 1/16	版 次	2006 年 7 月第 1 版
印 张	31.25	印 次	2006 年 7 月第 1 次印刷
字 数	510 000	定 价	38.20 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 18338-00



内 容 简 介

本书为教育部“高等教育面向 21 世纪教学内容和课程体系改革计划”的研究成果,是面向 21 世纪课程教材。全书以“职能”、“机构”、“体制”和“过程”四个重要范畴为基础,组织一个“现代政府理论四维分析框架”,以此渐次介绍和论证政府的概念、政府的产生和发展历程、现代政府的主要特征、政府与宪法、政府的合法性;政府的职能比较、政府的功能和职责、“政府失灵”现象;政府机构、政府官员与政府编制、政府的非基本要素、政府的组织;政府体制的组织原则、中国和西方典型国家的政府体制;政府过程的主要环节、政府周期与公共政策调整、政府更迭、政府规制、政府经济行为;政府与政党的关系,政府发展的理论与实践等问题。本书有两个突出特点,一是有一个逻辑清晰、结构合理的理论分析框架,理论层次较高,开放性较强,便于不断进行“可持续”的研究工作;二是比较全面、系统地分析现代政府现象和现代政府理论问题,内容丰富。本书可作为高等院校政治学与行政学、行政管理等专业的教学用书,也可供相关专业选用和社会读者学习。

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)58581118

目 录

第一章 政府的概念与现代政府理论的分析框架	1
第一节 现代政府概念	1
一、“国家机构”概念与“政府”概念的关系	1
二、现代政府理论的研究对象是“广义的政府”	2
三、狭义政府	5
第二节 现代政府理论的学科定位及其在当代中国的初步发展	5
一、双重性:现代政府理论的学科定位与学科特色	5
二、政府理论研究工作和教学工作的努力方向	8
第三节 职能、机构、体制与过程:现代政府理论的分析框架	10
一、职能	11
二、机构	12
三、体制	12
四、过程	13
五、政府过程:现实环节、分析角度、理论概念与研究方法的统一	15
第二章 现代政府的特征和发展规律	17
第一节 现代政府与国家	17
一、政府与国家的区别	17
二、政府与国家的不可分离	20
三、限制滥用“国家”概念的必要性	20
第二节 现代政府的一般特征	22
一、强制性与普遍性	22
二、权威性与世俗性	23

三、主权性与代表性	25
四、整体性与专业性	25
五、有限性与暂时性	26
第三节 政府发展中已经发生的主要规律性变化	28
一、政府权力横向间的分立与制衡	28
二、政府职能的扩张	29
三、“行政导向”	32
四、国内政府间纵向关系的理性化	34
五、依法治理	36
第三章 政府的合法性	40
第一节 现代政府的合法性与宪法	40
一、政府“合法性”的概念	40
二、宪法与政府合法性的获得	45
三、合法政府与事实政府	47
第二节 政府“合法性”基础	50
一、制度基础	51
二、法律基础	52
三、历史基础	52
四、政绩基础	53
五、小结:不同的理解	55
第三节 合法性的更新	57
一、合法性危机与反政府问题	57
二、合法性中的时效因素	60
三、合法性的维护与更新	64
第四章 政府的功能与职责	67
第一节 政府职能及其内部组成	67
一、政府职能理论研究的发展过程	67
二、转变政府职能的实践与深化对政府职能问题的认识	70
三、政府职能的内部组成	72
第二节 政府的功能	75
一、处理国家的阶级性与社会性关系	75
二、处理公平与效率的关系	77
三、处理集中与分权的关系	82

四、处理国家的整体与部分的关系	85
五、处理国家之间的关系	86
六、小结	88
第三节 现代政府的职责	88
一、现代政府的职责的概念和构成	89
二、现代政府的职责的主要特征	92
第五章 政府职能的比较	96
第一节 政府功能的比较	96
一、自觉程度的比较	96
二、施政着重点的比较	99
三、政府功能的发展趋势	103
第二节 政府职责的比较	104
一、大政府	104
二、小政府	106
三、大政府与小政府的比较	108
四、政府职责的变化趋势	109
第三节 中国政府职能的转变问题	112
一、政府职责的缩小趋势与适当扩张	112
二、调整政府职责的纵向划分	116
三、提升最高国家权力机关的作用	117
第六章 政府失灵	121
第一节 “市场失灵”与政府干预	121
一、“市场失灵”	121
二、政府干预	125
三、对政府干预的批评	128
第二节 政府失灵的表现	130
一、政府失灵	130
二、功能性政府失灵	131
三、制度性政府失灵	135
第三节 政府失灵的克服	139
一、厘清政府职能	139
二、适当引入竞争机制	141
三、纠正政府缺陷	143

四、约束集体行动	145
第七章 政府机构与政府官员规模	150
第一节 政府机构	150
一、政府机构的基本要素和总体发展趋势	150
二、国家机构的设置	151
三、国家行政机关的设置	156
第二节 政府官员规模	158
一、政府官员的概念	159
二、部分国家和地区政府官员规模的情况	159
三、政府官员规模的主要制约因素	163
第三节 中国的政府机构和政府官员规模问题	166
一、中国的政府机构和政府机构改革	166
二、中国政府官员规模的总量问题	169
三、中国在政府官员规模方面存在的问题	172
四、对政府机构和编制的控制与调整	173
第八章 政府机构的非基本要素	177
第一节 政府机构的非基本要素的概念	177
一、政府机构的非基本要素的定义	177
二、政府机构的基本要素与非基本要素的关系	178
第二节 政府中的弹性因素(一)	179
一、政府弹性因素的概念	179
二、制度类的政府弹性因素	181
三、非制度类的政府弹性因素	183
第三节 政府中的弹性因素(二)	185
一、政府弹性因素的功能	185
二、政府弹性因素与政府发展的其他方面	192
第四节 现代政府中的“外脑”	197
一、“外脑”的概念	197
二、政府外脑的功能	199
三、中国的政府外脑及其发展趋势	200
第九章 政府体制	202

第一节 政府体制的划分	202
一、政府体制在议行关系上的划分	202
二、政府体制在国家结构形式上的划分	211
第二节 政府体制(一)——三权分立的政府体制	213
一、总统制	213
二、内阁制	215
三、总统一内阁混合制	215
四、核心问题:总统制与内阁制的比较	216
第三节 政府体制(二)——非三权分立的政府体制	218
一、委员制	218
二、人民代表大会制	219
第四节 单一制与联邦制	223
一、单一制	223
二、联邦制	226
第五节 非常规的政府体制	229
一、政教合一体制	229
二、军政府体制	230

第十章 政府过程

第一节 “政府过程”的学说和方法	234
一、问题的提出	234
二、“政府过程”学说和方法的历史沿革	236
三、“政府过程”学说和方法论的基本内容	239
四、“政府过程”的基本理论框架与核心概念	241
第二节 现代政府过程的主要环节	243
一、意见表达	243
二、意见综合	244
三、决策	247
四、施政	249
五、政务信息传输	250
六、监督	253
第三节 政府运行中的“偏离”问题	254
一、“现实的政府”与“偏离”概念的提出	255
二、“偏离”现象的性质	257
三、“偏离”与“适度”:改善政府过程	259

第十一章 政府周期与政府更迭	264
第一节 政策调整的周期性	264
一、效率与公平的历史性统一	264
二、多党构造对效率与公平关系的外部调整	267
三、中国对效率与公平关系的自我调整	269
第二节 政府周期	271
一、政府的政治周期	271
二、政府的法定周期	272
三、政府机构设置的调整周期	273
四、中国政府机构周期性调整的特殊性	275
第三节 政府更迭	279
一、政府的程序性更迭	279
二、政府的非程序性更迭	283
第十二章 地方政府(一)	286
第一节 政府管理的层次与幅度	286
一、政府管理的层次	286
二、政府管理的幅度	290
三、如何寻求政府管理层次与幅度之间的最佳结合点	292
第二节 地方政府概说	293
一、地方政府的产生	294
二、地方政府的类型	295
三、地方政府的职能	298
第三节 地方政府的关系体系	300
一、中央与地方关系	300
二、地方政府间的横向竞争	302
三、地方政府的合作	306
四、地方政府间关系的协调机制	307
第十三章 地方政府(二)	311
第一节 地方分权与自治	311
一、地方分权与自治基本理论	311
二、地方分权与自治实践	315
三、地方分权与自治的政治发展意义	317

第二节	地方政府的模式分析	319
一、	政党控制模式	320
二、	行政控制模式	321
三、	政治分权模式	323
四、	地方自治模式	324
五、	混合型模式	326
第三节	地方政府的发展趋势	327
一、	民主化	328
二、	自治化	329
三、	中央控制的隐性化	331
第十四章	政府的经济行为	334
第一节	政府是一个特殊的经济实体	334
一、	政府的经济角色	334
二、	政府采购	337
三、	政府官员工资	340
四、	政府收费	343
第二节	政府的“再分配”	346
一、	“再分配”中的收入	346
二、	“再分配”中的支出	351
第三节	政府对经济和社会生活的调控	354
一、	政府投资	354
二、	政府补贴	357
第十五章	政府规制	365
第一节	政府规制的涵义	365
一、	政府规制的概念	365
二、	政府规制的理论依据	370
第二节	政府规制的内容	376
一、	政府规制的分类	376
二、	经济性规制	377
三、	社会性规制	379
四、	中国现行政府规制	381
第三节	规制改革的国际经验	384
一、	国外规制改革的背景和形式	384

二、发达国家规制改革的经验	386
三、中外政府规制改革的比较分析	388
第十六章 政府与政党	393
第一节 党政关系的主要模式	393
一、政府与政党的一般关系	393
二、分开型	394
三、合一型	401
第二节 政党在政府活动中的作用	403
一、执政	403
二、反对	411
三、在野	414
四、参政	416
第三节 政府在政党活动中的作用	418
一、制定政党活动法规	418
二、提供部分活动经费	422
第十七章 政府发展(一)	426
第一节 政府发展的必然性、普遍性和特殊性	426
一、政府发展的必然性	426
二、政府发展的普遍性	427
三、政府发展的特殊性	428
第二节 政府发展与政府发展理论	430
一、政府发展的概念	430
二、现代政府发展理论的研究对象	433
三、“2+n”:现代政府发展的衡量标准	434
四、现代政府发展理论研究的两大基本问题	438
五、政府发展理论研究的意义	441
第三节 制约现代政府发展的基本因素	441
一、现代政府发展的推动性因素	442
二、现代政府发展的阻碍性因素	449
三、现代政府发展的两栖性因素	452
第十八章 政府发展(二)	457

第一节 市场经济条件下的政府发展模式	457
一、西方典型国家的“后现代化”政府发展模式	458
二、东亚新兴工业化国家的“内源式”发展模式	459
三、经济转型国家的政府发展模式	461
四、一般发展中国家的“现代化”政府发展模式	463
五、政府发展模式比较	465
第二节 市场经济条件下的政府发展趋势	466
一、政府服务职能扩大化	467
二、政府公共权力回归化	468
三、政府职能体系国际化	469
四、政府间关系伙伴化	470
五、政府过程规范化	472
六、政府行为成本效益化	474
七、政府管理模式企业化	475
八、政府官员职业化	476
九、政府管理手段信息化	478
十、政府运行民主化	479
十一、小结:政府理念现代化	480
 后记	 482

第一章 政府的概念与现代政府理论的分析框架

“政府理论”是现代政治学和公共行政学的重要分支。现代政府理论的发展前途,是在学科上建设更具有独立地位的“现代政府学”。但这应当是在经过国内外有关领域的研究者长期努力之后的自然结果,不宜勉而为之。现代政府理论的基本研究领域是显而易见的,那就是政府,或者说是作为现代社会政治生活重要内容的各种政府现象以及由政府所衍生、延伸出的各种政治关系和政治问题。

对于一个学科的成立来说,需要解决的最关键、最具有前提性的问题有两个:其一,是要有一个明确的独属于本学科的研究领域,并相应地确定这个学科的研究对象;其二,是要有一个能够反映该领域和该学科特点的理论分析框架。这个框架应具备相对的合理性、稳定性和一定的开放性,以便于研究者围绕本领域的核心问题组织相关的基本概念、判断和范畴,进而便于揭示本学科领域的客观规律性。

本书对现代政府理论的研究和阐述,就从对现代政府的概念和现代政府理论的分析框架这两个基本问题的说明开始。

第一节 现代政府概念

一、“国家机构”概念与“政府”概念的关系

多年来,在中国的政治学理论教科书和有关理论专著中,“国家机构”

的概念和“政府”的概念往往是交替使用的。如果说在一般政治学理论中,人们常常是以“政府”的概念来定义“国家机构”概念的话,那么,在现代政府理论的教科书中,就应当是以“国家机构”的概念来定义“政府”概念了。

“国家机构”概念和“政府”概念的交替使用,主要是由于久已存在的对“政府”概念两种界说方法的客观存在所造成的,也即政府既可以指所有的国家机构,也可以专指国家行政机关。各个国家,包括我国,普遍是在广义和狭义两种含义上应用政府概念。既然对“政府”一词存在两种不同的理解并在此基础上应用,那么,在一般政治学理论中,使用没有什么歧义的“国家机构”一词来标注相同的研究对象,就是比较方便的了。

国家机构和政府是同一序列的概念。理论界对“政府”概念的两说,根源于政治生活中人们在不同条件下对政府概念的不同应用方法。从性质上讲,国家(state 含义上的)、国家机构和政府是同一的,也即是从社会中分化出来的公共的政治机构,^①是一种“特殊的公共权力”。同时,在特定的场合,政府一词也常常被用来专指国家行政机关。例如,中国国务院的《政府工作报告》中的“政府”即是如此。凡是在实际政治生活中无法统一界定的概念,在理论上强行“界定”是空洞和无效的。为此所进行的“争论”没有意义。为了避免无谓的争论,从实际出发,把前者称为“广义的政府”,把后者称为“狭义的政府”,是恰当和实际的。

国家机构,是一切国家机关的总和、总称。从国家权力系统的横向关系的角度看,国家机构由立法机关、行政机关、司法机关、检察机关、治安机关、军队等组成;从国家权力系统的纵向关系的角度看,国家机构由中央国家机关、地方国家机关或联邦国家机关、联邦成员单位的国家机关、地方国家机关组成;承担一定政府职能的社会团体和地方自治机关等是国家机构的延伸。如果需要的话,这里所有的“国家机构”或“国家机关”,都可以用“政府”或“政府机关”两个概念代替。各个国家机构之间有着明确、细致的分工,但作为一个整体,都是执行政治统治任务和完成社会管理职能的工具。

二、现代政府理论的研究对象是“广义的政府”

政府,就是国家机构。

对政府概念,不宜做非常复杂的解释。由于历史条件的限制,在人们还

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社1960年版,第57页;《列宁选集》第4卷,人民出版社1960年版,第45页。

不能准确地区分国家和政府之间的差别的时候,使用非常复杂的语言、词汇或是使用比喻的办法来给政府下定义,是没有办法的事情。比如,笛卡儿(Descartes, 1596—1650)、卢梭(Rousseau, 1712—1778)等就曾经把国家与政府(或“主权者”)的关系,比喻为“灵魂”与“肉体”的关系;卢梭有时也把政府称作“主权者的执行人”、臣民与主权者之间的“中间体”等。^①在已经能够从政治哲学的角度,把国家和政府之间的差别明确地区分开来的今天,我们在现代政府理论中,把政府定义为国家机构,是一个比较简明的处理国家和政府之间逻辑关系的方法。

现代政府理论的研究对象是政府。但是,作为现代政府理论研究对象的政府,不是“小政府”即狭义上的政府——国家行政机关,而是广义上的政府,即国家机构的总体。

在不同的国家,截至目前,从广义上看,主要在三种不同的含义上使用政府概念:

(1) 国家机构的总体、总和,或者说等于人们常说的“当局”,以及我国北方土话中的“官面儿”。中国和许多国家常常在这个含义下使用政府概念。比如,国家领导人和外交代表——国家主席、国务院总理、人大常委会委员长、外交部长、大使等在讲话或行文中谈到“我代表中国政府”时所说的“政府”,就显然不局限于国家行政机关,而是指代表中国国家主权的中国政府总体或者说代表整个中国国家机构。

特别需要说明的是,20世纪80年代中期以来,为中国学术界所经常使用的“转变政府职能”说法中的“政府”,指的也是国家机构的总体、总和。因为,不可能说转变政府职能,只是转变国家行政机关的职能,而国家权力机关和司法机关不需要转变职能。

(2) 政府等于国家机构的总体与执政党之和。现代政治基本上是政党政治。在政党政治的含义上,政府与执政党的核心部分是重合的。这是当代大多数国家的现实。在西方学术界有一定影响的《牛津法律大辞典》也持这种观点,它认为:(政府是)指统治和领导国家或国家某一部分事务的程序和实际机制。其次指享有这种统治和领导职能的人所组成的机构。再次是指议会中产生的内阁及其组成这个内阁的那个执政党,以区别于反对党。^②

不过,这个问题涉及的头绪比较多,如果具体化一点,可以将此种类型

^① [法]卢梭:《社会契约论》,商务印书馆1982年版,第75—77页。

^② [英]沃克:《牛津法律大词典》,光明日报出版社1988年版。