

魏星河 陈洪生 主编

GOVERNMENT
ACCOUNTABILITY AND
LOCAL GOVERNANCE

政府责任与地方治理

GOVERNMENT
ACCOUNTABILITY
AND LOCAL
GOVERNANCE

中共中央党校出版社

政府责任与地方治理

魏星河 陈洪生 主 编

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

责任编辑 沈丹英
封面设计 孙超英
版式设计 宗 合
责任校对 于小红
责任印制 张志军

图书在版编目 (CIP) 数据

政府责任与地方治理/魏星河, 陈洪生主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2005. 5
ISBN 7-5035-3213-0

I. 政… II. ①魏…②陈… III. 公共管理—研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 047732 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

中共江西省委党校印刷厂印刷

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 9.875

字数: 256 千字 印数: 1—5000 册

定价: 16.00 元

前 言

发轫于 20 世纪 80 年代的新公共管理运动，经西方发达国家的大力推进而后演变为一股强大的世界行政改革的浪潮已深深融入中国政府改革之中。责任政府、服务政府、法治政府、有限政府的理念已为愈来愈多的国人所认同与接受，公民社会的成长与政府改革、社会发展与地方治理相辅相成。翻开世界政治发展史，我们可以清晰地看到，社会的进步与发展，总是在政府权力的合理运用、政府能力的不断提升、政府责任的意识日益增强和公民权利意识的不断觉醒、公民自组织能力的不断加强、公众参与社会事务的不断扩大的基本线索中进行的。公共权力运行的边界即是公民权利实现的开始，两者各自为阵，又相互补充。如果说历史发展长河中公民权利始终处于弱势地位——相对于公共权力而言，那么，当代公共治理过程中所倡导的善治则有明显的政府与公民双赢的烙印，且这种烙印深深地嵌入新世纪的开元，并将在新世纪中起着重要的作用。当代公共治理的丰富场景中，各种社会主体、各种智慧与创造竞相登台，表演出一幕幕丰富多彩的政府与公民互动、双赢的活剧，而在这个舞台上，尤以地方治理形式的不断创新与探求构成了当代中国公共治理在这个舞台之上最生动、最活跃的亮点。这一切，都是传统行政管理所不可企及的。

(一)

新公共管理运动给我国政府运行带来清新的空气，为人们认识政府提供了新的维度。新公共管理运动的理念与实践说明，政

府的存在并不仅仅是为了弥补市场失灵，政府还具有自利性，稍一放松对它的监督就可能出现权力寻租、搁置公共利益的行为，就有可能导致社会认同的危机、公共治理的危机。因此有公共物品就应有公共选择，引进竞争是促进政府提供公共物品最有效的手段之一。当公民权利没有得到保护、公共利益受到破坏时，人们不应一味责备社会经济的落后，更要看到这或许是政府治理出现的漏洞。审视我国社会转型时期出现的种种社会问题，我们看到，原来习以为常的事情并非合理，转变政府职能旗号下的许多改革措施并未落实到位，政府应尽的一些责任与义务正在隐退，公众对政府的需求并没有因社会的发展得到更好的回应，如对社会弱势群体的保护、城乡二元社会结构差异造成的诸多社会不公、区域发展的不平衡等等。总之，政府的责任存在着许多的缺位。我们知道，政府作为社会秩序的维护者，还负有许多道义与行政的责任，民众对政府的期待是政府权力来源的必然；放弃政府的道义与责任是对公民善良愿望的亵渎，是对行政权力源泉的背叛。在当前我国社会变革向纵深推进之时，如何使社会进步的成果尽早为民众所分享，如何使更多的民众能够享受到社会进步带来的愉悦，这是我们选择探究政府责任与公共治理课题的初衷之一。

尽管在西方国家新公共管理运动中，人们认为政府的能力是有限的、政府的权力是有限的，政府所做的只能是市场和公民主体不可为或做不好的事情，但是，在我国社会转型过程中，加大政府的社会服务职能、宏观调控职能、社会保障和社会监管职能却是现实所需。把政府责任落到实处，改变传统政府什么都管什么都没有管好的状况，必须明确当代政府的权力与责任，发挥政府在市场经济中的独到之处，这是我国经济与社会健康有序发展的必然要求。必须特别指出的是，党的十六大以来，党中央以“三个代表”重要思想为指导，高扬科学发展观，要求全党在全面建设小康社会进程中提升执政能力与执政水平、构建和谐社

会，而所有这些都需要一个强大而负责任的政府作为承载主体。因此，政府仍然是我们国家社会发展进步中的统领者。这也是我们选择研究政府责任与公共治理的又一个理由。

地方治理是公共治理的核心与基础。公共治理较之传统行政管理的最大区别之一是主体的多元以及治理内容与形式的丰富多彩。环视我们周边的社会治安、公共秩序、社会保障、环境保护和市政基础设施，等等，我们不难发现，它们均是通过地方政府或其他组织的直接或间接的供给而来，并为公民所感受。这就是说，地方治理已渗透到社会的各个方面，与公民切身利益直接关联。不断探新与追求卓越的地方治理，形成了当代公共治理的核心部分。择其个案，剖析之，追踪之，归纳之，从中悟出一般管理真谛，是公共管理学人的历史责任与使命。此乃我们选择此主题的第三个理由。

(二)

新公共管理是行动中的理念，需要人们在践行中运用与发展。它所倡导的集政治学、经济学、现代管理学、社会学等为一体的新理念，固然为政府如何治理公共事务、为公民为何参与及如何参与公共事务提供了新的价值判断，然而它更需要在践行中运用升华。20世纪90年代以来，我国政府职能转变与公共事务社会化的探索异常热闹。政府职能的外移、公共服务社会化的取向、公民自组织能力的培育、市场作用的发挥、企业家潜能的挖掘等等，纷繁复杂。在我国，市场经济条件下的最理性选择，应该是政府与公民的互动，互促互进共成长，这是我国行政体制改革20多年来人们的共识。新公共管理运动的目标之一就在于用企业精神改革公共部门，促进公共事务治理的多元化。这种多元化，不仅包括主体的多元化，还包括形式方式的多元化。追求善治，超越传统的过程就是政府与公民社会的共同成长的过程。政府对公共事务管理的方式是多种多样的，从治理手段上来说可以

是直接供给、也可以是间接供给；从供给范围来说，可以采用纯公共物品的全额供给，也可以采用“用者付费”的方式部分供给，还可以采用 BOT 等工商管理方式供给；从竞争方式上可以是公私合作，也可以是“公公竞争”，还可以是“公私竞争”。而这一切都能够折射出政府的治理理念的转变与公民参与能力的提高。

在农村，东部沿海经济发达地区的乡村治理状况的描述与经济欠发达地区乡村社会救助的运作与窘境、群体性事件发生机理以及县乡财政现实等问题的解读，让人感受现实之困厄；同样，城市管理模式转变中的探索与创新也是极其丰富的，居委会选举也有着与农村村民选举一样热闹的局面；而在环境保护方面公众参与也是必不可少的。传统与现代、过去与将来、腐朽与新生在地方治理的场景中，你只要有敏锐的眼光，就能捕捉闪烁之星，就能洞察其中之真谛。理论是灰色的，生命之树常青。我们的表现力是贫乏的，甚至出现“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”的理论差别，但现实的真相都是客观的。我们的分析仅仅是冰山一角。但不管怎样，走出书斋，贴近实践，这是现代公共治理的基本要求，也是地方治理的本质所在。我们所做的正是依循了这个本质。

(三)

运用新公共管理的理念思考分析现行行政过程与地方治理，是本书的宗旨。正因为公共事务治理中，政府的存在与公民的作用都是不可或缺的，公民与政府两者的配合与支持、共长共促是当代公共治理的特点之一。因此，我们选择了两个维度进行分析：

一是理论的维度，即从理论典章研究的角度对政府权力、政府责任、政府信用作一文本的论述，以升华政府理论。政府权力是政府履责的必要前提与基础，而要确保履责的到位就必须有保

证公民追究政府责任的条件与途径，科学的问责制就是这样一种制度设置。责随权生，用权需追责这是民主政治的基本原理之一。尤其是我国处于社会转型时期，“全能政府”的遗毒与“缺位政府”的现象同时存在，制度设计的不足与公民对政府约束能力的薄弱并存，因此研究政府如何履责、避免政府责任的缺失、建立政府信用体系、如何追责，是一个非常重要的系统工程。学界在探索，政治实践家们在探索，全世界都在探索，愿我们能为这一探索尽绵薄之力。

二是实证的维度，即从多维现实中观察地方治理中的个案，找出在公共治理中政府与公民互动的和谐之音与不谐之处，透析其原因，进而汲取公民在公共治理中的智慧与才能，以促进政府管理的不断创新。本书的下编由6个实证调研报告所组成，它所涉及的内容有：乡村治理过程中的模式、成就与冲突，其中包括农村社会救助制度的政策分析和农村群体性事件产生机理的解读；还反映了城市居民参与社区自治和水资源利用与保护中的政府与公众的互动状况。

我们深知，政府与公民的关系是两千多年来政治学家们努力探讨的永恒话题之一，其中有许多先哲的智慧与光辉，也有许多令人困惑的诘难与考问。我们选择这一题目的确有点难度，但当我们学习古典名著时，将其与现实对号入座；当我们面对现实时，又希冀在经典著作中得到营养，因此我们非常想把自己平时所见所想倾吐出来。正是出于这样的感受，我们编著本书，奉献给社会，并希望得到社会的回应，起抛砖引玉之功。

目 录

前 言	1
-----	---

上编 政府责任的确立及履行

第一章 政府权力与责任的一致与背离	3
一、政府权责在设计中的一致	3
二、政府权责在现实中的背离	8
三、促进政府权责一致的意义	28
四、追求政府权责一致的理性抉择	32
第二章 行政责任缺失透析	37
一、研究行政责任缺失的意义	37
二、行政责任与行政责任缺失的基本界定	40
三、行政责任缺失的镜像与成因	49
四、履行行政责任的主客观条件	59
第三章 行政问责制的生成与构建	67
一、行政问责的制度构建	67
二、行政问责制的价值分析	74
三、行政问责制的生态需求	76
第四章 政府信用的维护	82
一、政府信用的含义、地位与作用	82

二、政府信用缺失多视角缕析	91
三、政府信用缺失的危害及后果	98
四、信用政府的基本要求	103
五、信用政府建设的基本思路	105

下编 地方治理的探索与创新

第五章 地方治理及其绩效评估	115
——一项关于苏南乡村治理现状的实证分析	
一、引言	115
二、乡村财政与人民生活状况	118
三、乡村权力运作状况	133
四、乡村社会稳定状况	142
第六章 我国县乡财政问题研究	150
——江西部分县乡财政状况的调查与分析	
一、我国县乡财政研究现状和发展历史	150
二、县乡财政现状实证分析	158
三、优化县乡财政政策的对策探讨	172
第七章 水资源利用与保护中政府与公众互动	184
——以 P、J 两市为例	
一、水资源的危机是治理的危机	184
二、水务体制改革带来的可喜变化	186
三、江西省现行水资源管理体制的问题与矛盾	190
四、增强政府与公众的互动，促进水资源的合理 利用	196

第八章 农村社会救助制度的政策分析	201
——江西农村社会救助状况的调查	
一、几个相关概念的界定.....	201
二、农村社会救助对象分析.....	210
三、农村社会救助制度实施效果分析.....	217
四、农村社会救助制度的问题分析.....	228
五、农村社会救助制度的构想.....	232
第九章 城市社区管理模式转变中的困惑与探索	243
——居委会选举视角下的现实街居关系	
一、居委会换届选举的背景.....	243
二、制度规则的引入.....	245
三、选举的实际过程.....	255
四、有限性控制：现实街居关系的实质.....	269
第十章 农村群体性事件发生机理与制度缺陷	275
——对赣东南高兰乡一起农村群体性事件分析	
一、农村群体性事件发生机理的一般解释.....	275
二、高兰乡“2·3”群体性事件及其解析.....	278
三、农村群体性事件发生的机理与制度缺陷的 内在逻辑.....	289
主要参考书目	302
后 记	306

上 编

政府责任的确立及履行

第一章 政府权力与责任的一致与背离

政府权力和政府责任是公共行政有效运行不可或缺的条件。然而，现实中政府权力和政府责任的背离却屡见不鲜，这违背人们需要政府权力与责任的初衷。一般而言，追求政府权力与责任的一致是理论先哲们和政治实践家们努力追求的目标之一。所谓政府权力与政府责任的一致，是指权力和责任的相对称，即赋予其多大权力就要求履行多大责任，或者履行一定责任就要求赋予其相应权力。在相关的阐述之前，有必要对政府权力和政府责任在设计中的一致与现实中的背离作一描述性的回顾与梳理，继而从理论上探讨产生背离的原因、解决背离的对策，以期对指导我国政府改革有所裨益。

一、政府权责在设计中的一致

政府权力和政府责任在设计中的一致表现在对确保两者一致的途径设计上。先哲们诸多的设想归纳起来，主要有：

（一）以分权确保政府权责的一致

亚里士多德的分权思想。亚里士多德是较早主张分权的思想家。他说：“一切政体都有三个要素，作为构成的基础，一个优良的立法家在创制时必须考虑到每一要素，怎样才能适合于其构成的政体。……三者之一为有关城邦一般公务的议事机能部分；其二为行政机能部分……其三为审判（司法机能）。”^① 虽然他没有直接阐

^① 【古希腊】亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1965年版，第214—215页。

述实现政府权力和政府责任一致的途径，但一个优良的立法家创制时所思考的内容包含上述要求显然是毫无疑问的。

波里比阿的分权思想。古希腊历史学家波里比阿主张权力系统的某一部分不应凌驾于其他部门之上，这样，“任何越权的行为都必须会被制止，而且每个部门自始就得担心受到其他部门的干涉。”^①也就是说，通过对包括政府权力在内的权力制衡，自然就实现了政府权力和政府责任的一致。

洛克、亚当·斯密的“守夜人”政府主张。洛克以自然法、社会契约理论，亚当·斯密以“看不见的手”的市场经济理论，作为论证建立“守夜人”政府的根据，认为政府的责任仅限于确保人们生命、自由和财产的安全，除此而外非属政府的责任范围，相应地要限制政府的权力，以使政府权力和政府责任大体协调。

孟德斯鸠、边沁等人的分权理论。孟德斯鸠的分权思想实际上是以权力约束权力，形成一种能联合各种权力的政制，各种权力既调节配合，又相互制约，使有限的国家权力分配给人民；边沁则赞成代议制政府式的分权，认为权力的分配与运用合理，能使统治者与被统治者的利益融洽，保证实现行政的最高目标，即最大多数人的最大幸福，从而确保政府权力和责任的一致。

建立和健全立法机关、司法机关对政府的权力制约机制是分权理论在政治实践中的一种运用。西方的分权制衡、我国的民主集中制度均是通过一整套复杂的机制，达到既能防止政府权力过度膨胀，又能防止政府逃避责任的目的。分权理论在实践中的另一种运用方式是实现行政权力同经济权力的二元化分离。政府权力背离政府责任的经济原因在于行政权力与经济权力的混淆与错位。有鉴于此，以客体中心主义取代主体中心主义，以服务中心主义取代权力中心主义，以公共利益中心主义取代个人利益中心主义的“新公共管理”运动正方兴未艾，“其核心结果是政府的

^① 《世界资料丛书·罗马克里同时期（上）》新知三联书店1957年版，第55页。

概念从所有者和经济活动中的直接管理人向监管人和规则制定人的转变”。^①

（二）以“德治”确保政府权责的一致

政府权力的行使和政府责任的履行离不开具体的人这一行政主体。作为权力的行使和责任的履行的个体行为，受人的思想情绪支配，而个体行为的动机又外在于任何技术理性的规定，因而，中外学者们十分重视通过对政府官员的品德培养来达到政府权力和政府责任的一致。

在西方，有关重视行政官员道德约束的思想不一而足。例如，亚里士多德曾说：“在主奴关系的统治之外，另有一类自由人对自由人之间的统治，被统治者和统治者的出身相同，这类治理的方式就是我们所谓城邦政治家的治理体系（宪政）；在这类体系中，统治者就须先行研习受命和服从的品德。”^② 亚氏还要求统治者通过学习和受教育的途径，具备明哲、节制、正义、勇毅四种品德，而“修德”的目的在于正确行使权力，充分地履行责任。

在中国，有关朝廷官员“德治”的思想更是汗牛充栋。以封建统治阶级官方道德学说为代表的儒家主张“以德行仁者王”，“政者，正也。子帅以正，孰敢不正？”要求“为政以德”、“修己以安百姓”。孔子甚至认为，依法治国，人民仅能免于罪过，而用道德治国，就会使官员和百姓“有耻且格”——不但行为端正，而且会培养起羞耻心等道德感情，因而会自觉实行仁政，自愿地服从统治。

（三）以公民监督行政，确保政府权责一致

通过公民监督政府行政以达到政府权力与责任在运行中的一致，这在一些政治家的思想中表现尤为突出。

^① 转引自赵景来：“新‘公共管理’若干问题研究综述”，人大复印资料《公共行政》，2002年第1期。

^② 【古希腊】亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1965年版，第124页。

卢梭的人民主权思想。卢梭曾设想，全体人民定期集会而与王权者共同来决定公共事务，是阻止政府篡权及蜕化倾向的办法。^①卢梭这一人民主权思想的实质，可以看做是确保政府行为和行政责任一致的重要实现途径。

美国建国初期的思想家、政治家汉密尔顿也承认，行政官员必须“在忠实履行职责的条件下才能任职，人民自己选举代表参加议会——凡此种种，都是手段，而且是有力的手段。”“依靠人民对政府的主要控制；但经验教导人们，必须有辅助性的预防措施。”^②总而言之，赋予公民监督政府的权力，才足以使政府官员取信于民，保障人民的权益。

无产阶级经典作家更是十分重视人民监督政府。设计政府权力与政府责任一致的重要目的就在于保障人民的权利，因为政府的惟一服务对象是人民。恩格斯总结巴黎公社经验时指出，防止工人阶级自己的公仆蜕变成“主人”趋势的根本、有效方法之一就是人民掌握罢免权，可以随时撤换那些不称职的公社委员。而对于中国人而言，以民主的方式确保权力和责任相一致的最著名论断，还是毛泽东回答民主人士黄炎培如何解决一个国家“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期率问题时指出的“我们已经找到了新路，我们能跳出历史周期率。这条新路就是民主。只有让人民来监督政府，政府万不敢松懈；只有人人负责，才不会人亡政息。”^③

（四）设计严密的科层制使政府权责一致

虽然实践已经证明以追求行政效率为目的的官僚制在实现政府权力与政府责任一致方面存在一系列问题，但不可否认的是，当初对官僚制的设计的确包容了保障政府权力与政府责任一致的努力。表现在：其一，根据韦伯的概括，作为主要特征之一，官僚制对系

① 【英】卢梭：《社会契约论》修订本，商务印书馆1980年版，第132—134页。

② 《联邦党人文集》，商务印书馆1980年版，第41、264页。

③ 黄炎培：《延安归来》，文史资料出版社1982年版，第46页。