

马克思主义理论研究书系

# 政府成长：和谐社会 构建中的政府改革与建设

◎ 王甲成 著

ZHENGFU CHENGZHANG:HEXIE SHEHUI  
GOUJIANZHONG DE ZHENGFU GAIGE YU JIANSHE

河北人民出版社

“十一五”国家重点图书出版规划项目  
河北省社会科学基金项目

马克思主义理论研究书系

# 政府成长：和谐社会 构建中的政府改革与建设

王甲成 著

河北人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政府成长：和谐社会构建中的政府改革与建设/王甲成著. —石家庄：河北人民出版社，2009.8

(马克思主义理论研究书系)

ISBN 978-7-202-04858-0

I. 政… II. 王… III. 国家行政机关-政治体制改革-研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 167489 号

- 
- |       |                      |
|-------|----------------------|
| 丛 书 名 | 马克思主义理论研究书系          |
| 书 名   | 政府成长：和谐社会构建中的政府改革与建设 |
| 著 者   | 王甲成                  |
- 
- |      |         |
|------|---------|
| 责任编辑 | 李成轩 李向锋 |
| 美术编辑 | 李 欣     |
| 责任校对 | 张三铁     |
- 
- |      |                              |
|------|------------------------------|
| 出版发行 | 河北人民出版社(石家庄市友谊北大街330号)       |
| 印 刷  | 河北新华印刷一厂                     |
| 开 本  | 787×1092 毫米 1/16             |
| 印 张  | 20.5                         |
| 字 数  | 197 000                      |
| 版 次  | 2009年8月第1版 2009年8月第1次印刷      |
| 书 号  | ISBN 978-7-202-04858-0/D·497 |
| 定 价  | 39.00 元                      |
- 

版权所有 翻印必究

## 前 言

政府存在的价值在于为民服务，而政府的架构也自然必须依据时空的变迁和人民的需要不断地更替。在构建社会主义和谐社会中，政府要发挥主导作用，必须自我完善、自我成长和自我发展。

本书提出“政府成长”这一概念，用新的视角审视政府改革与建设，旨在探求适应社会主义和谐社会建设的政府理论。在和谐社会背景下，中国政府的改革和建设应是渐进成长的过程，在实现自身和谐的同时实现社会和谐。政府成长根植于人类的成长，根植于对建立更有效的、更具适应性政府组织的追求。政府成长是政府系统在社会环境发生变迁的情况下的一种自谋调整、自谋适应的过程。

本书将研究的目标定位于展现当代中国政府改革与建设的特征、进程，揭示在和谐社会建设背景下政府改革、创新和建设应遵循的路径，论证政府建设与社会和谐发展的关系。基本思路是：首先阐述和谐社会构建背景下政府成长的一般理论。其次，以当代中国政府改革与建设的实践为研究材料，从政府成长的基本历程、基本路径、基本形态和基本态势等几个方面详细阐述和谐社会构建中政府



改革与建设的基本理论，最后得出和谐社会中的政府必然是生态型的政府，在推动社会和谐的过程中不断改革与建设，在政府与社会的互动中政府得以健全自身而不断成长。

# 目 录

|                            |        |
|----------------------------|--------|
| 导 论 .....                  | ( 1 )  |
| 一、选题背景和意义 .....            | ( 2 )  |
| 二、相关研究现状 .....             | ( 9 )  |
| 三、主要概念界定 .....             | ( 14 ) |
| 四、理论方法与研究框架 .....          | ( 23 ) |
| 第一章 和谐社会构建中政府成长的逻辑 .....   | ( 32 ) |
| 第一节 生态学的方法论意义 .....        | ( 33 ) |
| 一、生态学及其基本理念 .....          | ( 33 ) |
| 二、政府研究中的生态方法 .....         | ( 38 ) |
| 第二节 和谐社会构建中政府成长的逻辑分析 ..... | ( 45 ) |
| 一、政府成长的实质内涵 .....          | ( 45 ) |
| 二、政府成长的动力机制 .....          | ( 49 ) |
| 三、政府成长的主要障碍 .....          | ( 60 ) |
| 四、政府成长的基本特征 .....          | ( 65 ) |
| 第三节 和谐社会构建中政府成长的生态分析 ..... | ( 69 ) |
| 一、政府与自然的关系 .....           | ( 70 ) |



|                                   |                |
|-----------------------------------|----------------|
| 二、政府与政治的关系 .....                  | ( 72 )         |
| 三、政府与经济的关系 .....                  | ( 80 )         |
| 四、政府与文化的关系 .....                  | ( 89 )         |
| 五、政府与社会的关系 .....                  | ( 92 )         |
| <b>第二章 当代中国政府成长的基本历程 .....</b>    | <b>( 102 )</b> |
| 第一节 当代中国政府的生成和改进 .....            | ( 103 )        |
| 一、当代中国政府的生成 .....                 | ( 103 )        |
| 二、当代中国政府初期的改进 .....               | ( 119 )        |
| 第二节 当代中国政府成长的挫折与病变 .....          | ( 125 )        |
| 一、当代中国政府成长的挫折 .....               | ( 125 )        |
| 二、当代中国政府成长的病变 .....               | ( 129 )        |
| 三、当代中国政府成长挫折与病变的原因 .....          | ( 133 )        |
| 第三节 当代中国政府成长的恢复与变革 .....          | ( 135 )        |
| 一、当代中国政府成长恢复与变革的历史背景 .....        | ( 135 )        |
| 二、当代中国政府成长恢复与变革的内容和方向 .....       | ( 143 )        |
| <b>第三章 和谐社会构建中政府成长的基本路径 .....</b> | <b>( 149 )</b> |
| 第一节 和谐社会构建中政府成长的目标选择 .....        | ( 150 )        |
| 一、和谐社会构建中政府成长目标选择的依据 .....        | ( 150 )        |
| 二、和谐社会中政府成长的目标 .....              | ( 156 )        |
| 第二节 和谐社会构建中政府成长的路径选择 .....        | ( 163 )        |
| 一、渐进式改革路径的选择 .....                | ( 163 )        |
| 二、和谐社会构建中政府成长需要政府决策的优化 .....      | ( 169 )        |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 三、和谐社会构建中政府改革面临的困境及应对策略 … | (172) |
| 第三节 和谐社会构建中政府成长中的制度建设 ……  | (182) |
| 一、当代中国政府成长的制度分析 ……        | (183) |
| 二、和谐社会构建中政府制度建设的特征 ……     | (190) |
| 三、以制度建设推动和谐社会构建中的政府成长 ……  | (194) |
| 第四章 和谐社会构建中政府成长的基本形态 ……   | (201) |
| 第一节 国家与社会关系调适中的政府转型 ……    | (202) |
| 一、当代中国国家与社会关系的嬗变 ……       | (202) |
| 二、和谐社会构建中政府成长的形态转变 ……     | (209) |
| 第二节 政府职能转变与政府组织优化 ……      | (217) |
| 一、当代中国政府职能转变 ……           | (218) |
| 二、和谐社会构建中政府组织的优化 ……       | (235) |
| 第三节 和谐社会构建中政府成长的法治化约束 ……  | (244) |
| 一、政府行为法治化：约束政府 ……         | (245) |
| 二、政府责任法制化：制约权力 ……         | (248) |
| 第五章 和谐社会构建中政府成长的基本态势 ……   | (254) |
| 第一节 治理型政府：全球化背景下政府范式选择 …… | (256) |
| 一、全球化对民族国家社会变革的影响及其对政府    |       |
| 的挑战 ……                    | (256) |
| 二、治理型政府——未来政府的形态 ……       | (262) |
| 三、治理型政府形态的特征 ……           | (266) |
| 第二节 有限政府：市场经济发展的必然要求 ……   | (269) |





|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 一、市场经济：政府权力理性化的内在要求和价值<br>导向 ..... | (269) |
| 二、有限政府：社会主义市场经济中的政府定位 .....        | (278) |
| 第三节 虚拟政府：信息化社会中的政府新形态 .....        | (282) |
| 一、信息化对政府管理的挑战和影响 .....             | (283) |
| 二、虚拟政府：中国政府组织的未来形态 .....           | (287) |
| 结 语 .....                          | (294) |
| 主要参考文献 .....                       | (301) |
| 后 记 .....                          | (317) |

## 导 论

“构建社会主义和谐社会”，是中国共产党总结执政 55 年经验得出的论断。构建和谐社会，需要政府、企业、社会组织及公民多方面的努力与合作。其中，政府在和谐社会构建的进程中发挥着主导作用。只有加快推进政府自身建设和管理创新，才能更好地贯彻落实科学发展观，适应构建社会主义和谐社会的要求。政府建设不仅是和谐社会建设的重要组成部分，而且也是构建和谐社会的关键。政府存在的价值在于为民服务，政府的架构自然必须依据时空的变迁和人民的需要而不断地更替和完善。政府形态的发展经过漫长连续不断的过程，形成了一个连续体。在这一过程中，任何一个既定文明的政府一方面存在着对文明传统的认识、评价和具体政策策略的实施，另一方面又必须随着社会结构和社会经济关系的变革进行相应的体制和正式制度安排的修正。政府加强自身建设和自我完善是政府必备的持续性、自发性的主要生存机能。政府自身和谐才能在构建和谐社会中发挥主导作用。



## 一、选题背景和意义

### （一）选题背景

政府是政治社会中最大的组织，拥有从中央到地方的完整组织网络，其职能遍布整个国家。在人类漫长的、不断代代相传的成长过程中，可以说人类所取得的种种成就都与政府有关，同样，诸多的缺陷也与政府有关。毫无疑问，人类组成政府的目的是为了创造美好、和谐的社会，因而人类很早就开始了对“好政府”的探求以及对良好政府制度、技术的安排和设计。追求“政府真理”，探究“政府之谜”也一直是历代政治思想家关注的基本话题。

在今天，重新思考政府已成为一个世界性的课题。正如世界银行推出的1997年世界发展报告《变革世界中的政府》开篇所指出的：“在世界各地，政府正成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考关于政府的一些基本问题。”<sup>①</sup> 对中国而言，能否建设一个民主的、有能力的、负责的和有效率的现代政府事关现代化事业的成败，事关社会的和谐稳定。在和谐社会的构建中，政府到底应该干什么？如何使传统的政府构架及其运行模式、管理理念和公共服务更快地适应和谐社会建设的要求？在社会日趋复杂化的情况下，中国的政府建设应

---

<sup>①</sup> 引自世界银行1997年世界发展报告《变革世界中的政府》，中译本，第1页，中国财政经济出版社，1997。

如何展开？政府改革应走向何处？等等，都需要进行理论上的深入探究。

理论研究的理想目标是透过观察、归纳、假设和求证的步骤，以冀获得普遍性的知识和更好的解释力。1886年恩格斯在《资本论》英文版序言中写道：“一门科学提出的每一种新见解，都包含着这门科学的术语的革命。”<sup>①</sup> 基于对政府整体性和历时性研究的关注，本书尝试将政府视为“成长”的存在，以新的视角对政府的演进进行审视和研究，寻求对政府改革与建设更有说服力的解释框架。学术进步将始终依靠于创造新词和改换旧词的意义，但它同时也要依靠于准确解释及证明为何它们比普通用语更合适<sup>②</sup>。成长的概念来源于生物学，是指有机体由小到大的发生机制和过程。成长内含着渐进的、累积的、不可逆向的、有目的的变化之意蕴，既包含了一种自然的过程，更包含一种主动的选择，是一种主体状态。用“成长”这一概念研究政府的演变更符合历史的本来面貌。因为政府变迁既是自然的历史进程，又是政府主体不断变革创新的结果。

其实，将政府视为一种“成长的存在”的思想可以追溯到古希腊。亚里士多德认为城邦国家是自然演化的结果，城邦是“自然所趋向的”，是“自然地生长起来的”，因此，一切城邦既然都

---

① 《马克思恩格斯全集》，第23卷，第34页，人民出版社，1972。

② [美] 亚历山大·罗伯逊：《贪婪：本能、成长与历史》，胡静译，第11页，上海人民出版社，2004。



是这一生长过程的完成，也该是自然的产物<sup>①</sup>。亚里士多德之所以得出这种观点，是因为看出“人类自然是趋向于城邦生活的动物，即人类在本性上，也正是一个政治动物”<sup>②</sup>。也就是说，城邦的起源是出于人的生活需要，是出于人的自然本性。亚里士多德的思想对后世产生了很大的影响。18世纪苏格兰哲学家弗格森认为政治制度是“人类行为的后果，但不是人类设计的结果”<sup>③</sup>。19世纪许多保守主义思想家将社会和国家看成是逐渐演化出来的，而不是哪个人的理性创造。赫伯特·斯宾塞甚至提出：“国家也有一种生命，并和一个生物一样遵从相同的成长和组织规律。”<sup>④</sup>

当然，对于政府的形成和发展是自发演进的还是人为设计的，一直是人们争论不休的问题。埃德蒙·柏克认为政治制度扎根于民族价值和历史，并随之一同成长，而不是受制于纯理论的设计<sup>⑤</sup>。同样是英国著名思想家的密尔则认为政府制度是人为设计的，他说：“我们首先要记住，政治制度（不管这个命题是怎样有时被忽视）是人的劳作，它的根源和全部存在均有赖于人的意志。”<sup>⑥</sup>关于政府制度是自发形成的还是人为设计的论争，形成

---

① [古希腊] 亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，第7页，商务印书馆，1996。

② 同上。

③ [英] F·A·哈耶克：《经济、科学与政治——哈耶克思想精粹》，第522页，江苏人民出版社，2000。

④ [英] 赫伯特·斯宾塞：《社会静力学》，第262页，商务印书馆，1996。

⑤ [爱尔兰] J·M·凯利：《西方法律思想简史》，王笑红译，第292页，法律出版社，2002。

⑥ [英] 密尔：《代议制政府》，汪宣译，第7页，商务印书馆，1982。

了建构理性主义和演进理性主义两种不同的进路。建构理性主义认为，制度完全可以重新设计，可以彻底改造。而演进理性主义认为，人们对现有的制度连理解都很困难，制度是不可以设计的<sup>①</sup>。实际上，所有的政府制度安排都是设计和演进的结合。从历史上看，人为设计的政府制度是可以获得成功的。但这些获得成功的政府制度的设计理念，又都是在以往制度自然演化过程中逐步产生和形成的，凭空想象出来的并能获得成功的几乎没有先例。

政府成长根植于人类的成长，根植于对建立更有效的、更具适应性政府组织的追求。因此，政府成长、发展既是一个自然演进的过程，又是一个人为建构的过程，是演进和建构的有机统一。政府制度具有演进性和累积性，但政府制度也可以通过人的积极能动的设计和建设过程而得到成长，无视政府的演进性、累积性，而人为地随意改变政府的成长进程，破坏政府制度的历史继承性，只能造成拔苗助长的后果；而无视政府制度的建构性，任凭政府的自然演进，则放弃了人类理性的天职，同样会大大延缓政府的成长进程。

政府随着人类社会成长而成长的特性，决定了政府理论研究需要采取更具解释力的研究框架，抛弃传统知识沉淀下来的狭隘均衡观和简单的因果关系。而现代自然科学哲学和现代生态学的

---

<sup>①</sup> 毛寿龙：《政治发展中知识与实践的制度基础》，载《天津社会科学》2004年第1期。



研究成果为我们研究政府理论提供了有益的启示。世界是复杂的、多维的，是演进的。演进的过程是非平衡的、非均衡的，因而是非线性的；这个过程是不可逆的；进而演进所需要的环境是开放的、自由的；结果是多样的、多元的<sup>①</sup>。这一哲学观对我们认识政府现象很有助益。同时，生态学认为自然界的万物都在自然生态系统中发展，而政治活动和政治关系也是处于整个社会生态系统之中的。把生态学观念引入政治学研究中，能够更好地解释政府形态的多样性。生态学方法在行政学研究领域的应用产生了一门交叉学科——行政生态学。行政生态学为我们研究政府行政行为提供了新的视角。根据行政生态学原理，政府和政府制度被视为一个有机体。行政生态学关注的主要是行政行为、制度与其生态环境之间的横向关系。本书注重政府的历时态，认为如同任何生命体都有新陈代谢现象以及对于外部环境的适应性特征，政府也同样需要不断适应社会发展的新要求，自觉地调整内部的各种结构和行为。从历史维度看，政府的演变体现为一个渐进、曲折成长的过程。

任何政府都必然在一定的时空中发生、成长与变化。虽然不同时期不同国家的政府面临的社会生态不同，人们通过政府组织所追求的目标也迥异，但从宏观上看，政府的演变一般都遵循政府自身成长、发展的规律。为了研究的方便，本书通过当代中国

---

① 余正荣：《生态智慧论》，第179页，中国社会科学出版社，1996。

政府的历史考察和理论分析，站在历史与现实、现实与未来的结合点上来揭示政府建设的基本规律。

选择当代中国政府作为研究对象，主要基于以下考虑：

首先，当代中国政府正处于深刻变革之中，这不仅需要政府理论研究的深入，而且也为理论研究提供了丰富的实践材料。改革开放后中国开始了一场前所未有的历史巨变——从计划经济体制向市场经济体制的转变。随着向市场经济的过渡，中国就不得不面临着许多领域的调整。其中，中国政府的变革和调整就是一个非常关键的领域。中国政府必须顺应变革的要求，在推动社会变革的同时不断变革自己。目前，政府改革和建设可以说进入了深水区<sup>①</sup>，需要总结政府自身建设的规律，进一步推动中国政府改革和建设。

其次，当代中国政府改革和建设的过程展现出一种更符合现实的政府成长图景。虽然我们一直期待一个集中、统一、健全和权威的理性引领我们朝理想的目标前进，但理性的有限性和政府成长、发展的复杂性，使中国政府的自身建设往往左右摇摆和一波三折，其最终目标也在某种程度上具有不可知性和不确定性。当代中国政府的成长和发展体现着既定环境状况与政府主体的努力行动之间的互动关系，体现着不同社会利益群体在错综复杂、变幻交织的利益关系面前艰难选择和反复调整，在不同时期暂时

---

<sup>①</sup> 赵晓、新望：《当改革进入深水区》，载《南风窗》2005年8月24日。





达成某种平衡，继而进行新的选择和调整这样一个逐步成长的过程。

再次，也是最重要的，当代中国政府的改革和建设不是一个孤立的现象，它是世界范围内政府调整和再造的一个有机组成部分，从大的时空尺度看，也折射出了政府成长的历程和内在逻辑。

## （二）选题意义

在以生态学的视野和方法对和谐社会构建中的政府成长逻辑进行理论分析的基础上，通过当代中国政府建设基本历程的考察，站在历史与现实、现实与未来的结合点上阐明在和谐社会构建的背景下当代中国政府建设的基本路径、基本形态和基本态势，揭示政府建设的基本规律，试图为当代中国政府改革和建设提供理论指导。其理论意义在于构建政府建设的研究框架，并综合运用多种研究方法深化政府理论研究。

理论研究与社会实践总是相互影响和相互促进的，在中国政府改革和建设进程中，理论研究的推动将起到重要作用。

首先，中国社会日益精密化、多元化的蓬勃成长，需要一个高效、规范和不断变革的现代开放政府与之相适应。随着中国迅速变迁和逐步融入世界，在构建社会主义和谐社会的背景下，中国政府的自身建设必将在很大的时空背景下展开，这既需要关照过去、现在和未来，也需要连接中国与世界。如何借鉴古今中外政治文明的成果，推动政府改革与建设，不仅是一个重大的理论问题，也是一个十分紧迫的实践问题。任何政府改革都必须展望