

(2000-2008)

精 华 本

新 华 文 摘

新华文摘杂志社编

·
政
治
学
卷



人
民
出
版
社

(2000-2008)

精华本

新华文摘

新华文摘杂志社编

政治学卷



人
民
出
版
社

总策划：张耀铭

责任编辑：胡元梓

装帧设计：周涛勇

责任校对：徐林香

图书在版编目(CIP)数据

新华文摘精华本:2000年~2008年.政治学卷/《新华文摘》
杂志社编. - 北京:人民出版社,2009.10
ISBN 978-7-01-008326-1

I. 新… II. 新… III. ①文摘-中国②政治学-文集
IV. Z89 D0-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第175343号

新华文摘精华本(2000—2008)

XINHUA WENZHAI JINGHUABEN

政治学卷

ZHENGZHIXUE JUAN

新华文摘杂志社 编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

北京中文天地文化艺术有限公司排版

中国印刷总公司北京新华印刷厂印刷 新华书店经销

2009年10月第1版 2009年10月北京第1次印刷

开本:700毫米×960毫米 1/16 印张:30.5

字数:430千字 印数:0,001-5,000册

ISBN 978-7-01-008326-1 定价:58.00元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街166号

人民东方图书销售中心 电话(010) 65250042 65289539

目 录



2000年

- | | | |
|----|-----------|-----|
| 3 | 责任政府论 | 张成福 |
| 15 | 中国政治学百年历程 | 赵宝煦 |



2001年

- | | | |
|----|---------------------------|---------|
| 27 | 经济全球化背景下的政府改革:中国的经验、问题与前景 | 课题组 |
| 47 | 关于互联网的政治学分析【两篇】 | |
| | 互联网对国家的冲击与国家的回应 | 周光辉 周笑梅 |
| | 论政府的网上责任 | 金太军 施从美 |
| 62 | 20世纪90年代以来中国政治学研究的特点及发展趋势 | 杨海蛟 |
| 80 | 治理和善治:一种新的政治分析框架 | 俞可平 |



2002年

- | | | |
|-----|----------------------|-----|
| 89 | 改革开放的伟大实践 | 田纪云 |
| 100 | 论政府发展的目标与途径 | 谢庆奎 |
| 108 | 共产党执政规律的历史启示 | 黄宗良 |
| 117 | 我国少数民族地区开发过程中的几个政治问题 | 周 平 |

2003年

- | | | |
|-----|----------------------------------|-------------|
| 131 | 政府再造:公共部门管理改革的战略与战术 | 陈振明 |
| 142 | 关于社会中介组织问题的宏观研究 | 张阳升 张 强 袁振龙 |
| | | 郭灵计 |
| 153 | 政府与法治 | 钱颖一 |
| 164 | 江山代有强国出:世界强国兴盛之路探析及其
对中国发展的启示 | 王 军 |

2004年

- | | | |
|-----|--------------------------|-------------|
| 179 | 协商政治:对中国民主政治发展的一种思考 | 林尚立 |
| 189 | 党内民主研究的多重视野【四篇】 | |
| | 国际共产主义运动中关于党内民主的
经验总结 | 丁晓强 唐 妍 赵刚印 |
| | 马克思主义党内民主理论的主要特点 | 课题组 |
| | 执政党党内民主发展的意义、路径与策略 | 汪永成 黄卫平 |
| | 80多年来中国共产党党内民主的
经验教训 | 王建政 张 勇 杨东广 |

2005年

- | | | |
|-----|------------------------------|-----|
| 211 | 国外政党的执政经验教训 | 王家瑞 |
| 220 | 现代国际关系理论的沿革 | 秦亚青 |
| 230 | 把科学发展观贯穿于发展的整个过程 | 胡锦涛 |
| 241 | 通向廉政之路 | 文盛堂 |
| 255 | “美美与共”和人类文明 | 费孝通 |
| 268 | 地方政府的治理创新战略
——美国凤凰城的案例及经验 | 蓝志勇 |

278	党群关系研究【三篇】	
	八十多年来中国共产党处理党群关系的主要经验	课题组
	马克思主义经典作家关于党群关系的主要思想	刘道福 檀雪菲
	执政与认同:西方国家主要政党处理党群	
	关系的做法和特点	林 拓 李惠斌 陈 强 陈 露
301	战后以来外国共产党发展变化的经验教训与启示	蔡 武
311	国家发展研究【两篇】	
	大国的责任与大国的姿态	阎学通 金灿荣 沈丁立
		袁 明 刘江永
	强国之道有赖于思想的健全	冯绍雷
325	当代中国政治学发展展望	王惠岩
333	用历史唯物主义评价中国改革	高尚全



2006年

343	社会矛盾和社会冲突:拉美国家的挑战与对策【三篇】	
	拉美国家社会冲突的起源、表现与后果	袁东振
	巴西劳工党政府应对社会矛盾的主要做法	徐世澄
	委内瑞拉执政党如何应对社会矛盾	林 华
360	社会民主主义与自由主义	殷叙彝



2007年

373	现代国家的建构与村民自治的成长	
	——对中国村民自治发生与发展的一种解释	徐 勇
383	关于坚持民主执政若干问题的调研报告	课题组
394	中国与日本:邦交正常化与关系正常化	武 寅



2008年

-
- | | | |
|-----|--|---------|
| 405 | 推进党内民主建设 增强党的团结统一 | 李源潮 |
| 414 | 党内民主的发展趋势及必须坚持的原则 | 郑科扬 |
| 421 | 发展与转型:思潮、战略和自生能力 | 林毅夫 |
| 427 | 试论当前政府和媒体关系的变化 | 叶 皓 |
| 440 | 关于中国特色社会主义理论体系的几点学习体会和认识 | 习近平 |
| 461 | 深入推进社会主义核心价值体系建设 巩固全党全国
人民团结奋斗的共同思想基础 | 刘云山 |
| 472 | 中国官员责任追究制度建设的回顾、反思与展望 | 张贤明 文 宏 |

政治学卷

2000 年

责任政府论 张成福

中国政治学百年历程 赵宝煦



责任政府论

张成福

基本涵义

在现代公民社会中,政府治理——意味着对人们行使属于社会的权力。政府代表社会施政,从社会获取权力或力量以促使全体参加社会联盟的成员履行自己的社会义务并使他们服从法律,因为法律是公民意志的表现。同样,政府治理——也意味着治理者(政府及其公职人员)切实履行社会契约规定的条件。从实质意义上讲,一个政府只有其在能够保障社会利益,促进实现社会意志所提出的目的,即真正履行其责任时才是合乎理性、道理的,才是合法的。正是从这个意义上讲,民主政府必然是责任的政府。

如同其他政治理念一样,关于责任及责任政府的概念从来没有定于一宗。在公共行政科学发展的历史上,早期两位学者卡尔·弗瑞德里奇(Carl Frederick)和芬纳(Herman Finer)对于如何保证行政责任(administrative responsibility)的争论为我们提供了两种经典的可能选择的方法。芬纳坚持认为“将‘职责感’(a sense of duty),即有效的责任(effective answerability)加以区分的重要性。职责感或责任感意味着一个行政官员感觉或理解义务(an obligation)。这是责任的主观形态(subjective form of responsibility),相对应于一

政治学

卷

个人对其行为承担的法律责任(legal answerability)。前者是对治理者内在的制约,后者是对行政行为的外在约束”。弗瑞德里奇则坚持认为,行政功能的责任行为并不能像其宣称的那样强制实现。他认为,在现代大型的、复杂的政府体系之中,通过外在的约束,并没有保证客观责任(objective responsibility)实现的有效途径,而且有证据表明大多数行政官员在大多数时间里,事实上遵循着主观的责任道德(subjective ethic responsibility)。

他们二人的争论实际上说明了行政责任的两种形式,即主观责任和客观责任。所谓主观责任(subjective responsibility),意指忠诚(loyalty)、良心(conscience)以及认同(identification),它是行政者自己本身对责任的感受(feeling of responsibility)。主观责任强调行政人员之所以去做某事,乃是源于内在趋力(inner drive)。简而言之,所谓主观责任乃是行政人员伦理的自主性(ethical automation)。所谓客观责任,是指法令规章以及上级交付的客观应尽的义务责任,是另一种责任(accountability)和义务(obligation)。对行政人员而言,客观责任来自法律的、组织的与社会的需求。客观责任不是由个人所做的,相反,乃是由别人来决定在其位应该如何谋其政。

行政学者库普尔(T·Cooper)认为,行政责任实际上由客观上的责任行为和公务员个人伦理自主性两个方面构成。客观上的责任行为意味着:①在现有规则及伦理、法律内的行为;②维持及提高专业领域系统的知识;③维持及发展组织政策领域的知识;④将精力和时间致力于组织及其目的;⑤决定要与组织合法指示的任务相互配合;⑥对组织的层级结构责任要有所认知;⑦做最好的技术判断;⑧配合组织非正式的规范及程序;⑨在专业化的组织中工作。个人伦理自主性的内涵包括:①在政治团体的价值与个人良知范围内的行为;②维持及发展当前政治、经济社会系统的知识;③维持及发展个人价值、信仰、信念、世界观及生活的顺序之知识;④维持及塑造家庭及社会、团体关系;基于大众喜好、需求及利益,对组织任务、立法变迁提出建议;⑤对不符合组织任务、专业守则及政治良知的价值加以质疑,基于大众喜好、需求利益及专业判断个人良知,来对规范、规则、约束及程序提出改变;⑥鼓励与其他组织单位、民选官员及大众合作。

行政管理学者斯塔林(Grover Starling)认为,尽管很难界定政府的行政责

任,但是政府责任或行政责任所涵盖的基本价值在于:①回应(responsiveness)。意味着政府对民众对政策变革的接纳和对民众要求做出反应,并采取积极措施解决问题。②弹性(flexibility)。在政策形成和执行中,政府不能忽略不同群体,不同地域或对政策目标达成的情景差异(situational difference)。③能力(competence)。行政责任同样要求政策的制定和执行受到恰当的、认可的目标标准(objective standards)的指引,政府的行为应是谨慎的,而非仓促的;应当关注结果,不应玩忽职守。同时政府的行为应当是有效率的和有效能的。④正当程序(due process)。政府的行为应受到法律的约束,而非受到武断的意志的支配,非经法律程序不得剥夺任何人的生命、自由和财产。⑤责任(accountability)。一个组织必须对其外部的某些人和某些事负责,在做错事情时,一些人必须承担责任。⑥诚实(honesty)。

现在,我们有必要进一步分析政府责任的含义。从最广意义上来看,政府责任是指政府能够积极地对社会民众的需求做出回应,并采取积极的措施,公正、有效率地实现公众的需求和利益。从这个意义上讲,政府的责任意味着政府的社会回应。事实上,政府被划分为不同的部门和组织,正是来源于对不同层级和不同方面的组织回应(organizational responsiveness)的要求。正如企业要对消费者的需求做出反应一样,政府必须对民众的需求做出反应。政府必须是“市场”导向(marketing orientation)。从“市场”的观点来看,当一个政府回应并满足了“民众市场”的要求时,政府便是有责任的。

从广义的层面来看。政府责任意味着政府组织及其公职人员履行其在整个社会中的职能和义务,即法律和社会所要求的义务。在这里,行政的责任意味着政府的社会义务(social obligation)。社会义务不仅仅意味着政府正确地做事(to do thing rightly),即不做法律禁止做的事情,而且意味着政府做正确的事情(to do right thing),即促使社会变得更美好的事情,而不做有损于社会的事情。从这个意义上讲,当一个政府组织在履行了自己的义务时,我们可以说政府是有责任的。

从狭义的角度来看,政府责任意味着政府机关及其工作人员违反法律规定的义务,违法行使职权时,所承担的否定性的法律后果,即法律责任。这种责任

与违法相联系,意味着国家对政府机关及其工作人员违法行为的否定性反应和谴责。这是一种消极责任。从这个意义上讲,当政府机关对其违法行为承担法律后果时,政府责任便得到最低限度的保证。

在本论文中,我是从最广义的角度来界定行政责任或政府责任的,即把其视为政府社会回应力、政府的义务和法律责任的整体概念。

责任行政(responsible administration)这一观念的真正产生和发展是近代民主政治发展以后的事情。依民主政治的理念,政府的一切措施及官吏的一切行为须以民意为依据。因此,政府必须对民意负责,进而应对民选的代议机构负责。考虑到权力越是集中于社会的任何一点,越是要防止它被滥用。在民主政治体制下防止权力滥用所必须依赖的基本原则在于:假如主权者要想有效地掌握控制权力,则对于一个机构的任何授权,必须同时课以相应的责任。权力如果是广泛地予以分配,并保持较小的限度,那么便容易控制。但事实上,政府机构拥有较大的权力,假如这种趋势继续发展而越过了某种限度,致使民主控制失去了作用,那就可能鼓励独裁政治的出现。

责任行政或责任政府既是现代民主政治的一种基本理念,又是一种对政府公共行政进行民主控制的制度安排。作为民主政治时代的一种基本价值理念,它要求政府必须回应社会和民众的基本要求并积极采取行动加以满足;政府必须积极地履行其社会义务和职责;必须承担道义上的、政治上的、法律上的责任;政府必须接受来自内部的和外部的控制以保证责任的实现。作为一种制度安排,责任政府意味着保证政府责任实现的责任控制机制,这种控制机制既包括内部的,也包括外部的。内部的政府责任机制或形式(internal forms of administrative responsibility)至少包括职业主义的作用、代表性的重要性及其伦理道德的考虑。外部责任机制(external mechanism of responsibility)在现代政府体系中,至少包括组织的或监督的义务,行政控制、立法监督以及司法争议的解决。

道德责任

行政机关及其官员的生活与行为若不能适合人民及社会所要求的道德标

准和规范,将会失去其统治之正当性,因此,即使在君主专制时代,皆对行政之道德规范有明确要求,通称之为官箴。中国古代以“清”、“慎”、“勤”为基本要求。在民主社会,一个高尚的官员,应先具有“良民”身份,再经由法定程序任命。他不仅应娴熟于政策执行技术,更应捍卫与坚持立国的精神(regime value),并保障提高公民之道德。行政学者哈特(Hart)认为,政府公共行政人员应以下列几项原则作为行政道德责任的依据:

1. 重视道德(moral significane)

必须站在道德立场,坚守立国精神与公众所托付的责任,如果政策违背立国精神或公众利益,可拒绝执行,并诉诸大众,且请求改进。

2. 关爱公民(caring)

应尽量克服困难,真心关爱所服务的公民,并与公民之间建立信任关系。事实上,关爱是建立公平社会的要素之一,政府是否能够真正服务和照料公民权益,其成败关键在于官员是否真心关爱公民。

3. 道德企业主义(moral entrepreneurship)

应建立官民之间的信任关系,承受公民爽约的道德风险(moral risk),就像企业家承担财务风险一样。如果公民与政府之间缺乏信任感,要保护公民之自由与培养公民之公德实有困难。

4. 权责并重(noblesse oblige)

享有权利者应尽义务乃是最起码的高尚道德作风(moral nobility)。行政官员应发自内心启动公共服务的召唤、信守立国精神,并成为无私奉献的道德楷模。

美国公共行政学会于1985年发表12条伦理法典,也揭示了公务人员之道德责任:①公务员执行公务,应表现出最高标准的清廉、真诚、正直、刚毅等特质,激发其民众对政府的信任。②公务员个人不能运用不当的方式,去执行职务而获得利益。③公务员不应有抵触职务行为的利益或实际行为。④公务员要支持、执行、提升功绩用人及弱势优先(affirmative action)计划,确保社会各阶层适合人士,均能获得服务公职的平等任用及升迁机会。⑤公务员要消除所有歧视、欺诈、公款管理不善行为,并负责对主管此事的同仁,在困难时予以肯定

支持。⑥公务员要以尊敬、关怀、谦恭、回应的态度,为民服务,为公共服务要高于为自己服务。⑦公务员要努力充实个人的专业卓越,并鼓励各类公务员的专业发展和服务公职的意愿。⑧公务员要用积极的态度,及建设性的具有开放、创造、奉献、怜悯等精神,去推动行政组织及其运作的职责。⑨公务员要自尊并保守公务机密。⑩公务员在法律授权内进行行政裁量,增进公共利益。⑪公务员要有随时处理新问题,以专业能力、公正无私、效率及效能去管理公共企业的能力。⑫公务员要支持、研究有关行政机关、公务员、服务对象、全国民众四者相互之间关系的联邦和各州的宪法和法律。

在政府管理领域如同其他领域一样,道德责任的实现是一件困难的事情,其困难之处在于道德责任本身。它是一个内在的约束机制,而非外在的强制机制。当然,这并不是说道德责任无法实现或不能实现。无论一个政府或组织是否存在制度化的道德准则(*institutionalized code of ethics*),在改进和建立道德责任方面仍然大有可为。经验表明,致力于建设一个道德责任的气候(*the ethical climate*)是重要的;承认道德努力对政府机构发展的重要性;在人事录用、晋升和福利等环节体现道德的因素;将道德评价纳入组织绩效的评价过程之中;建立有助于道德责任发展的组织文化;提高政府人员参与政策制定的机会;通过培训提高道德水准;为处于道德困境的人们提供咨询和帮助;高层领导以身作则,践行道德;在政府决策中,考虑社会道德的因素。

政治责任

在民主政治之下,政府的一切措施与政府官员的一切行为须以民意为依据,统治者的权力建筑在被统治者的同意基础上,这是民主政治的基础所在。民主政治与传统专制统治的最大区别之一在于政府要承担政治责任。所谓政治责任,是指政府机关及其工作人员的所作所为,必须合乎目的性(即合乎人民的利益、权利和福利),其决策(体现为政策与法规、规章、行政命令)必须合乎人民的意志和利益。如果政府决策失误或行为有损国家和人民利益,虽不受法律追究,却要承担政治责任。在代议制国家,议会是人民的权力机关,政治责任便

表现为政府对议会的责任。从一定意义上讲,责任政府的确立是过去 200 多年社会政治变革的巨大成果之一。因为在封建专制社会,如马克思所言,封建官僚机构,不管就其实质而言,还是就其目的而言,都是作为“形式主义的国家”,即“国家的现实目的对官僚机构来说就成了反国家的目的”,“在官僚机构中,国家利益和特殊私人目的同一表现为以下的形式:国家利益成为一种同其他私人目的相对立的特殊的私人目的”。因此,在传统官僚政治下,是无政治责任可言的。

政府的政治责任,发端于英国,是由英国多年使用的弹劾程序演变而来。英国早在 16 世纪就出现了弹劾,一个大臣被众议院控告后然后由贵族院审判,用议会这种形式来反对那些依据普通法律对其不端行为不够判罪的奸佞之臣。随着议会权力的扩大,大臣们日益认识到在政治上同议会多数保持一致的重要性。在 1742 年,内阁首相渥尔波因得不到议会多数信任被击败而辞职,从而开创了政府向议会承担政治责任的先例。以后的实践表明,政府在重大政策问题、预算问题或重要国际条约的签订上得不到议会的批准也需辞职,政府承担政治责任的范围不断扩大。

政府承担政治责任,究竟是集体的还是个人的,在资本主义国家的理论与实践上也不一致。在有些国家,政府的责任通常是集体连带的责任,一旦议会对政府的政策或成员表示不信任,根据内阁一致性原则和集体责任原则由整个政府提出辞职。还有一些国家,政府的政治责任既包括集体责任,也包括政府成员个人的责任。每一个政府成员除了要对政府的总政策承担连带责任外,还必须对其所负责的部门推行的政策承担个人责任。

在民主宪政国家,政府政治责任主要是通过责任政治制度,或议会对政府的监督来实现的。议会对政府监督或者说保证政府政治责任实现的主要手段有:①询问和质询。议员可以书面或口头向政府总理(首相)、政府部长提出问题,要求答复。质询与询问不同,质询所涉及的问题一般较询问重要或深入,涉及较广泛的公共利益问题;质询往往导致一般性辩论;质询通常会带来政治后果,如不信任案或信任表决。②国政调查。国会对政府在一些重大问题上,如立法权的行使、选举、违法行为、侵犯公民权等,行使调查权,并以此来监督政府的行为。③倒阁权。议会如果不同意政府的政策和施政方针,有权对政府提出

政
治
学

不信任案,即所谓的倒阁权。议会若通过不信任案,那么政府就必须总辞职。④弹劾。议会对政府的高级官员犯罪或严重失职进行控告或制裁。除此而外,议会还通过行政立法的审查、政府预算的审查来行使对政府的政治监督。

我国实行的是人民代表大会制度。政府由人大产生,对人大负责。西方体制的做法,我们不能照搬。但如何完善责任政府制度,真正建立政治责任的保障机制,则是需要真正加以解决的问题。事实上,在我国人大制度中,对政府也有一定的政治监督制度,如质询、辞职、罢免等,只是这些规定尚不完善,主要问题是权力与程序虚置,很少适用,并不是说在我国不存在政治责任问题。近年来,全国和地方各级人大在加强对政府的监督方面,做了许多工作,有了改进和发展,但是离宪法的规定和人们的期望尚有较大差距,普遍存在政治责任监督不力的情况。形成这种状况的原因固然很多,但核心是体制不顺、职权不清、缺乏完善的制度和程序。

行政责任

政府及其组成人员不仅要对社会、人民、政党承担政治责任、道义责任,在政府体系内部,对上下级行政机关、领导及职务更须任劳任怨地负行政责任或义务。政府各级行政部门一旦建立,经法定程序进入行政体系的公职人员,一旦确立行政职务关系,政府机关及其公职人员应当遵守法定的权限,不越权行事。在层级控制体系中,对上有服从的责任和义务,对下有监督的权力。政府机关和公务人员执行职务,除司法人员依法审查的诉讼案不受上级的干涉外,一切行政机关和行政人员对上级的命令有忠实服从的义务和责任。在执行职务的过程中,有保守秘密的责任和义务,无论是否主管事务,均不得泄漏;亦不得以私人或代表机关的名义任意发表有关职务的谈话。行政机关及其公务人员的行为自当符合法定的目的,不滥用职权,不容假借权力,以图本身的利益或图利他人或加害于人;行政机关和公职人员自当合理行使裁量权,避免行政失当。凡此诸端皆属于行政责任。

政府行政责任的实现,一方面取决于一个社会的政治气候和环境以及公职