

北京大学政府管理学院
北京大学政治发展与政府管理研究所

政治发展与政府管理研究丛书

王浦劬 谢庆奎 ● 主编

政治改革

谢庆奎 ● 著

与政府创新

Political Reform and Governmental Innovation



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

谢庆奎◎著

政治改革与政府创新

—— 谢庆奎论文选



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

政治改革与政府创新/谢庆奎著. - 北京:中信出版社,2003.6

ISBN 7-80073-669-5

I. 政… II. 谢… III. ①政治体制改革-研究-中国 ②国家行政机关-管理体制-体制改革-研究-中国 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 048205 号

政治改革与政府创新

作 者: 谢庆奎

责任编辑: 赵洁平

出 版 者: 中信出版社(北京市朝阳区东外大街亮马河南路 14 号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者: 中信联合发行有限公司

承 印 者: 中国农业出版社印刷厂

开 本: 670mm×970mm 1/16 印 张: 19 字 数: 310 千字

版 次: 2003 年 7 月第 1 版 印 次: 2003 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80073-669-5/D·72

定 价: 32.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书,如有缺页、倒页,由发行公司负责退换。服务热线:010-85322521

E-mail: sales@citicpub.com

010-85322522

北京大学政府管理学院
北京大学政治发展与政府管理研究所

政治发展与政府管理研究丛书

王浦劬 谢庆奎 ● 主编

Political Reform and Governmental Innovation

总 序

奉献在读者面前的这套《政治发展与政府管理》丛书,是以探讨当代中国政治体制改革与政府创新为主要内容的系列丛书。它是北京大学政府管理学院和北京大学政治发展与政府管理研究所合作编辑出版的。书和文章的作者都是在这方面有造诣的学者,其作品都是他们多年研究的成果和结晶,相信这些成果对于人们学习和研究有关问题,会有启发和参考价值。

丛书的重要内容之一就是关于渐进改革的问题。渐进改革是改革开放以后中国政治发展和经济发展的特点和优点。渐进改革首先是我国政治领导人在对外开放的过程中不断进行理性选择的结果。这种理性选择表现为我国政治领导人从中国的具体国情出发,既坚定不移地把发展作为硬道理,努力排除来自左的和右的各种干扰;同时又灵活机动地因时、因地制宜,为经济和政治转型制定了许多正确的政策,采取了许多正确的措施,从而把我国的经济改革和政治改革不断地推向前进。但是,人们并不能因此就认为这种渐进改革的模式完全是人们自觉选择的结果。事实上,如果客观的发展没有为我们准备好渐进改革的条件,那么仅有主观的设计和选择并不一定会产生渐进改革的结果。客观发展所提供的条件是各种因素相互作用所产生的具有极大偶然性的结果。首先就是体制外的增量改革为渐进改革的模式提供了极其重要的基础。体制外的增量改革其自身必然要有一个比较缓慢的生长的过程,而且一开始还有一个争取生存权的问题。这些都需要经历相应的时间。这种增量改革在我国整个改革中不但起着启动的作用,而且在相当长的一段时间中它还构成我国改革的主要内容。现在回过头来看,当时若不是从增量改革开始,而是首先从体制内的改革开始,那么,要么是无从下手,要么是大动干戈。大动干戈的结果便是激进的改革,便是大的社会动荡。所以,增量改革作为改革的启动并构成一个时期改革的主要内容,对于形成渐进改革的模式是极其重要的。那么,增量改革的形势又是如何出现的呢?这里充满了偶然性。增量改革的出现,首先和主要的是意味着原有体制陷入了困境。

一方面说明在原有的体制内不能容纳异质的东西,另一方面说明原有的体制已经不可能垄断全部的空间了,在边缘的地区,其控制力已相当地薄弱。这就使增量改革在原有体制的薄弱地区的生长成为可能。原有体制的控制薄弱地区的造成,是由于人们在体制内无法生存而被迫到体制外去寻求生存空间的结果。这种到体制外去寻求生存空间的人们,首先就是农民,这是文革所造成的农村经济极度破坏的结果。其次便是城市中大量的失业人口,这主要是文革中的上山下乡政策所造成的。恰恰在这时,在我国的政治领导层中实事求是的思想路线占了上风,在政策上对于体制外的增量改革予以肯定,从而使体制外的增量改革从可能性变成了现实性。这是造成渐进改革模式的第一个重要的客观原因。其次,造成渐进改革态势的另一个重要的原因是当时的特殊的社会心理。这种社会心理就是从大乱转变为大治的心理,即一种渴望安定、不愿意再进行大的变动的心理。很显然,这是对文革所造成的天下大乱局面的强烈不满的表现。我们知道,中国社会自50年代后期以来,一直处于变动之中,大大小小的运动不断(所谓七、八年一次,一次七、八年)。这种变动到文革时期达到了顶点。人民群众在精神上已经被弄得疲惫不堪,于是人心思定成为大势所趋。在这种情况下,激进的改革不可能成为首选的改革方案。实际上,人们会更趋向于渐进的改革。再其次,文革所造成的社会生产力的巨大破坏,在文革之后马上遇到的问题便是如何恢复和发展生产的问题。而在恢复和发展生产中首先自然是发挥原有体制的作用,而不可能把改革放到首位。这样,改革的任务只能逐渐地提出,从而造成一种渐进改革的态势。此外,渐进改革模式的形成,还因为受到对改革抱不同态度的力量的牵制。因为在改革的过程中不可避免地会涉及各方面的权力和利益。与旧体制有着千丝万缕的联系的人们并不是一个很小数目,特别是其政治地位在文革中得到空前提高的国有企业的工人,他们曾经是计划经济的最大受益者。所有与旧体制有瓜葛的人们,其利益和权力都会在改革中受到一定的损害,他们在改革面前抱有很大的疑虑,不能容忍在很短的时间内,在体制上发生太大的变化。这就形成一种巨大的牵制力量,使改革的步伐要放慢一些,以适应人们的承受能力。这也是造成渐进改革模式的重要原因。总之,中国的渐进改革模式的形成是复杂的客观条件和理性选择的主观努力相结合的结果。人们在观察这个问题的时候必须兼顾这两个方面,才能对问题有透彻的理解。

政府创新是丛书的另一个重要的内容。那么,政府创新的标准是什

么？或者说政府应该围绕着什么样的中心来创新呢？我以为，政府创新的本质是力求实现它的公共性。只有围绕着公共性这个中心来发展才能谈得上政府的创新。否则，不管搞出什么花样来，都不能算是创新。什么是政府的公共性呢？政府的公共性是一个比较复杂的概念，它首先表现在其合法性上。这就意味着管理的权力是由公众委托的权力，因而是受公众制约的权力。其次，政府的公共性表现在其所管理的对象是公共事务，也就是和每个公民的利益密切相关的事务，而不是仅仅与某个特殊阶层的利益相关的事务。第三，政府的公共性表现在政府的公共决策过程应该是公民与政府之间的互动的过程。第四，政府的公共性表现在政府管理的内容应该主要体现政府对公民的服务。第五，政府的公共性表现在面对政府，每个公民都有平等的参与权利。然而政府的公共性是通过政府的政策表现出来的。因此，我们这里所说的政府的公共性主要是指政府的政策为公众服务的程度，或者说是政府的政策符合公众利益的程度。可是，什么是公众利益呢？过去我们往往把公众利益抽象化，把它变成公众看不见、摸不着的所谓人民的根本利益和长远利益，从而极大地挫伤了人民群众的积极性，使整个社会陷入失去动力的状态。其实，现实的公众利益是很具体的，它实际上是社会上每个人利益的相加和综合，是用调查的方法完全能够了解到的，也是政府通过一定的途径完全能够掌握的。

那么是否政府的政策会自然而然地符合公众的利益呢？我们都知道我们的政府经常挂在嘴边的口头禅就是“为人民服务”，似乎政府的公共性是不成问题的。但实际上，在现实生活中有许多因素在制约着政府的公共性，使之不能很好地得到体现，甚至产生重大的扭曲，使政府的政策远离公众的利益，从而使政府的公共性成为一个人人们十分关注的问题。那么，究竟是一些什么样的因素在制约着政府的公共性呢？这就涉及政府行政行为的动力问题。这是因为，政府的政策是靠其各个职能部门或单位来贯彻的，因此政府的公共性也是靠这些部门或单位的行政行为来保证的。一切都取决于政府行政行为的动力。那么政府行政行为的动力来源有哪些呢？一般地说有如下几个方面：第一是来自对上级的责任；第二是来自行政伦理；第三是来自人民及其代表机关的监督；第四是来自法律和制度的规范与惩罚；第五是来自传统文化的影响；第六是来自意识形态；第七是来自部门或单位的特殊利益即小团体利益。

行政系统是科层组织，上下级之间有着严格的责任与义务关系，也就

是命令与服从、庇护与从属的关系。下级的工作基本上都是在上级的直接指挥之下进行的。对下级工作的评价,以及下级的升迁,都取决于上级。在这种关系中,上级的意图便转化为下级的责任。而实现对上级的责任,可以成为下级工作的动力。这种情况在行政系统中是非常普遍的。然而这种动力对于下级政府的公共性来说,既可能是正面的,又可能是负面的。当来自上级的意图具有明确的公共性,并对这种公共性有着明确的检查指标和严格的检查程序的时候,下级的行政行为有可能促进政策的公共性。当上级的意图没有明确的公共性,或者虽有明确的公共性但缺乏明确的检查指标和严格的检查程序的时候,下级的行政行为便有可能破坏政策的公共性。例如普遍存在的所谓“政绩工程”就是如此。这些政绩工程往往是为了应付上级,既劳民伤财,又没有社会效益。同时,科层制结构本身使得各部门之间分工明确而相互沟通较少,不透明性较强,加之其评价系统又具有封闭性,这些都容易使行政权力异化。

来自行政伦理的动力是行政权力自律的源泉。一个好的政府应该是一个具有良好行政伦理传统的、自律性很强的权力体系。这样的权力体系便能使其政策很好地体现公共性。为此,首先需要有一种正确的行政文化的支撑。这种正确的行政文化并不讲空洞的“为人民服务”,而是建立起明确的为纳税人服务的观念。为人民服务中的人民是抽象的,而为纳税人服务中的纳税人是具体的。政府工作人员所接触的每一个人,都是纳税人。为每一个纳税人服务便体现着政府的公共性。其次,为了培养来自行政伦理的动力,还需要建立起一种自律的机制。这种机制能使自律的行为与每个行为者的利益和整个部门或单位的荣誉联系起来。如果能建立起这样一种机制,就会对坚持行政道德的人起激励作用,而对违反行政道德的人形成巨大的压力。再其次,要加强公务员自身的道德修养,使得一些做人和做事的基本原则在他们的头脑中深深地扎下根来,形成牢固的道德堤防,以避免各种“一念之差”把他们引向错误的道路。但是,我们的实际情况是,在行政系统中来自行政伦理的动力不但缺乏正确的行政文化的支撑,而且也远远没有建立起自律的机制,公务员的自我修养也很差。这就使来自行政伦理的动力显得十分微弱。

来自人民及其代表机关的监督也可以成为保持政府公共性的动力。这就涉及行政权力的他律问题了。行政权力的他律可以有许多方面,而人民及其代表机关的监督是他律的各种因素中最重要、最有力的。因为根据人民主权原则,各级政府的权力是由各级人民的代表机关授予的,因

此行政权力必须直接向人民代表机关负责。各级人民代表机关的主要任务就是确定各级政府政策的公共性内容,并监督这种公共性的实现。这样一种基本关系决定了各级政府工作的方向和动力。但是由于目前人民代表机关的作用还很不理想,由于缺乏一个法治的环境,由于政府与市场的关系还处于不断调整的时期等等,使得和人民代表机关相比,行政权力过强,其自由裁量权过大,因而在实际上,行政权力具有强烈的摆脱人民代表机关监督的倾向。这就使各级政府来自人民代表机关监督的动力大为降低。

来自法律和制度的规范与惩罚也可以成为各级政府保持公共性的动力。从行政体系的内部来说,这就是指一个完善的公务员制度。从行政体系的外部来说就是一系列的法律,包括行政法、公务员法、行政诉讼法、刑法等等。前者主要起规范作用,后者主要起惩罚作用。公务员制度的规范作用有助于建立行政权力自律的机制。而各种法律对于行政机构和公务员的约束作用也是各级政府行政行为的公共性的有力保证。但是目前,由于公务员制度和与行政权力相关的法律都不完善,因此其内部的规范力和外部的约束力都还很弱,在充当各级政府公共性的动力方面还很不理想。

来自传统文化的影响也可以在某种程度上对各级政府的公共性起一定的作用。这就是指传统文化中的民本思想,它强调爱护老百姓对于维护统治的重要性。所谓民犹水也,可以载舟,可以覆舟。所谓为官一任,造福一方。更有戏词云:当官不为民做主,不如回家卖红薯。这些思想对各级地方官员往往有一定的影响,使他们在做一件事的时候,不得不多少考虑一下是否对得起老百姓,也就是公共性的问题。当然,这种动力是很有限的。它往往成为某些官员自我标榜和自我辩护的口头禅。

来自意识形态方面的影响往往也能对各级政府坚持公共性起到一定的作用,特别是在过去的年代,意识形态的作用还是相当大的。这种意识形态的作用并不主要表现在阶级斗争等方面,而是主要表现在为工农兵服务、代表人民群众长远的根本的利益、群众路线等等的口号方面。这些口号在一定时期,对某些政府领导者和公务员确实起过一些作用。但是,随着改革开放以后意识形态的逐渐淡化,意识形态在保证政府政策公共性方面的作用逐渐式微。

来自政府各个部门或单位的特殊利益即小团体利益是目前各级政府的行政行为的巨大动力,然而这种动力并不是实现、保持政府公共性的动

力,相反却是排斥、反对、远离政府公共性的动力,也就是说是一种负面的动力。小团体利益能以合法的名义来扭曲政府的公共性,更应该引起人们的重视。这种情况无论在中央政府还是在地方政府都存在,但以地方政府为甚。

可见,保持和发扬政府行为的公共性是一件非常复杂的事,观察政府的创新问题应该从这些方面着眼。

此外,丛书还涉及民主的理论以及其他的许多方面,恕不一一。

本套丛书包括论文集和专著,著者和编者都力求在马克思主义的立场、观点和方法的指导下,在“十六大”精神的指导下,实现理论与实际相结合、规范分析和实证分析相结合,通过对中国政治改革策略和政府创新途径的研究,为中国的社会主义政治文明建设服务。本套丛书为开放性丛书,以后还将陆续出版一些研究政治发展和政府管理的专著和论文集。希望丛书能在政治发展和政府管理研究的百花园中增添新的花朵,更希望它能在有关专家和广大读者的呵护下茁壮成长。

李景鹏

2003年3月25日

自序

人生苦短,学海无涯。我已到花甲之年,在北京大学度过了三十九个春秋,真是“三十八年过去,弹指一挥间”!在这些年里,我做了些什么呢?一是学做人,二是做点学问,三是教了不少学生。

说到做人,我是一个善良诚信,富有同情心和正义感,有话就说,有事就做,不怕得罪人的人。我经历了一些“运动”,特别是“文化大革命”,曾经狂热过。但那“与人斗”的邪恶现实使我逐步觉醒,对“左”的思潮和行为由反感到反对,认为那是只说空话,不做实事,不是一个与人为善的人的思想和行为。然而,当我遇到强烈刺激或感到极不公正的时候,也会站出来争辩,说上几句,一吐为快,但很快就会后悔。经过几十年的反复磨练和自我修养,我认为作为一个人,不管世事如何变幻,还是要与人为善,诚信待人,做点实事,并且要追求公平和正义。这种人格和性格,一直保持至今,终生不悔。不过,棱角已经磨得差不多了。

做学问,我本没有多少天分,靠的是勤奋。报考北大的时候,不是靠死记硬背,而是理解,仿佛有些天分。但后来我发现,理解的天分还是有一些的,创造的天分就很少了。我做学问的基础,靠的是大学两年的学习以及后来几年的自学,在留校工作前后的六、七年,没有多少事情可做,我如饥似渴地读书,有计划地学习马、恩、列、斯、毛,学习中外历史,学习中外文学,学习孔孟之道和诸子百家,学习外语,得益匪浅。上大学以后的学习和自学,为我打下了较深厚的理论和文史基础,但充其量不过是一个大学本科毕业生,可以说是先天不足吧。但要做学问,主要还是在实践中学,在实践中积累,在实践中提高。1974年,我开始进入中国政治思想史领域,一做就是十几年,先后有《中国古代政治思想史》(1981)、《近代中国政治思潮》(1996)、《现代中国政治思想流派》(1999)出版。1987年,转入中国政府与政治(包括地方)领域,一做又是十几年,先后有《当代中国政府》(1991)、《县政府管理》(1994)、《中国政府体制分析》(1995)、《中国地方政府体制概论》(1998)、《中国大陆政府与政治》(1999)问世。在这8本书中,我的角色是主编、参与编写和编著。另外,我主编了三套丛书,第一

套是“中国地方政府管理”丛书,计10本;第二套是“当代中国政府与政治研究”丛书,计5本;第三套是“政府理论研究”丛书,8本左右;前两套已经出版,后一套正在编写过程中,2004年完成。还有,正在撰写和主编的4本书《政治改革与政府创新》、《政府学概论》、《当代中国政府与政治》、《当代中国政府与行政》也将于今年或明年出版。总括起来,零散和成套的书加在一起,共30多本,1000多万字,但我自己编著、参与编写的只有十几本,只写了100多万字。另一个方面的成果,就是我先后撰写并发表了50多篇学术论文,40多万字。总结一下,我做学问的主要成绩是开辟了当代中国政府与政治的研究领域,在理论和实际方面取得了一些成绩,仅此而已。

教学生,如果把全日制和成人教育的学生加在一起,恐怕足有3000人,还有我自己带的硕士、博士70多人,与孔老夫子的弟子三千,贤人七十,在数量上有些类似和巧合。孔夫子是伟大的学问家、思想家、教育家,我这个平凡人无法比拟的。我教学生,一是教做人,二是教方法。我通过言传身教,与学生平等相处,相得相长,比较融洽,交了不少朋友,至今来往不断。这是我一生中最大的欣慰和幸事。

做这三件事,耗费了我大半生的精力,而且做得不好,也没有做完。本想把这三件事做得好一些,画上一个圆满的句号,无奈花甲之年已到,离退休的时日不多了。有如赵牧“敦李长吉为短歌对酒”所云:“手捋六十花甲子,循环落落如弄珠。”(《唐诗纪事》卷六十六)天干地支六十年一个循环,人生六十岁光阴如流水,真有些不寒而慄。现在新老学生要给我过生日,并出本论文集,以示纪念。花甲之年一生只有一次,纪念一下也无妨,但我的心境是:高兴之余,还有遗憾。

出版这本论文集,可能是最好的面对。这本论文集是我自改革开放以来做学问的结晶之一。这是选集,不是论文的全部,共36篇,约30万字。大多数是公开发表的学术论文,有3篇是在内部刊物上发表的,有2篇是参加国际或两岸学术研讨会的论文。从中可以看出,1988—1993年间没有发表一篇论文,原因是那时我担任新成立的政治学与行政管理系的副系主任,工作太忙,无暇顾及。1981年以前一篇论文也没有发表。这个原因应该是众所周知的。

论文集冠名“政治改革与政府创新”是根据论文的内容而定的,不是赶时髦。我做学问比较专一,先做中国政治思想史,后做中国政府与政治,所写论文除了几篇社会学、历史学等文章之外,主要是围绕政治思想、

政府与政治这两个方面,所以才有上、下篇之分。上篇讲政治思想与政治改革,下篇讲政府改革与创新。政治思想的发展是政治改革的基础,政治改革是政治思想发展的必然结果。政府改革与创新的关系更为密切。上下篇之间也有紧密联系,这就是政府与政治的关系。因此,本论文集虽由36篇不同时期的论文组成,但浑然一体,自成体系,定为“政治改革与政府创新”,不为牵强附会,却是比较贴切的。

《政治改革与政府创新》一书中的各篇文章基本保持原样,只在个别地方做了一点修正。需要说明的是,文中的观点仅供参考,并希望批评指正。

在本书付梓问世之前,我要感谢我的学生苗月霞、安卫华、谷宏大的多次校对,感谢我的学生和朋友吴俊生、张全在、尹涌、贺晨与王蕴峤、伏和康、韩国瑜、桂宏诚、刘廷扬、樊祥麟等人的资助出版,感谢本书责任编辑赵洁平编审的努力,感谢北京大学政治发展与政府管理研究所佟福玲等同志的帮助。谢谢大家!

谢庆奎

2003年5月于燕北园

目 录

总序/李景鹏·····	1
自序·····	1

上编:政治改革

1. 从李世民的现实政策看“贞观之治”的形成·····	3
2. 抱残守缺的张本——读《翼教丛编》·····	12
3. 魏征的长治久安思想·····	22
4. 试论中国封建社会“民本”思想的产生和发展·····	28
5. 曾国藩思想散论·····	36
6. 中西政治思想之比较观·····	48
7. 罗家伦与《五四运动宣言》·····	56
8. 论法家·····	59
9. 论党政职能分工·····	63
10. 中国传统政治文化的含义和特征·····	69
11. 关于中国地方党政关系的调查研究·····	75
12. 江泽民时代中国的政治发展展望·····	91
13. 政制改革的挑战:如何走出政制改革的困境·····	97
14. 政治体制改革所面临的挑战·····	103
15. 新中国五十年的政治发展·····	106
16. 中国政府与政治研究的现状、主题及未来发展·····	117

17. 政治释义——关于政治涵义的再讨论	124
18. 基层民主政治建设的拓展——论温岭市的“民主恳谈”	134

下编:政府创新

1. 再论政府职能转变	147
2. 中国行政管理:误解与含义	154
3. 政府职能转变的涵义	166
4. 两岸行政机构改革之比较研究	169
5. 政府职能与政府职能转变	186
6. 政府改革与政府发展	190
7. 中国地方政府的分权趋势——以海南省为例	193
8. 中国行政机构改革的回顾与展望——兼论行政机构改革的长期性	199
9. 机构改革的难度及其渐进性、长期性	209
10. 地方机构改革要提倡因地制宜、实事求是	214
11. '98 中国政府机构改革论	216
12. 中国地方政府机构改革的思路	226
13. 中国政府的府际关系研究	229
14. 加入 WTO 对中国政府管理体制的影响	241
15. 入世与县域经济发展和政府行为转变	243
16. 论政府发展的目标与途径	251
17. 论政府发展的涵义	263
18. 职能转变与政府创新	272
跋——坐而论道,为公立学/毛寿龙.....	287

上 编

政治改革
