

南京大学孔子新汉学  
洪银兴 / 主编

# 当代中国政府

张康之 张乾友 / 主编

Modern Chinese  
Government



南京大学出版社

# 当代中国政府

张康之 张乾友 主编

Modern Chinese Government

Zhang Kangzhi / Zhang Qianyou



南京大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府 / 张康之, 张乾友主编. — 南京 :  
南京大学出版社, 2016.3

(南京大学孔子新汉学 / 洪银兴主编)

ISBN 978-7-305-14628-2

I. ①当… II. ①张… ②张… III. ①国家行政机关  
—研究—中国—现代 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 310327 号

出版发行 南京大学出版社  
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093  
出 版 人 金鑫荣

丛 书 名 南京大学孔子新汉学  
书 名 当代中国政府  
主 编 张康之 张乾友  
责任编辑 郭艳娟 施 敏

照 排 南京南琳图文制作有限公司  
印 刷 南京爱德印刷有限公司  
开 本 718×960 1/16 印张 21.5 字数 267 千  
版 次 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷  
ISBN 978-7-305-14628-2  
定 价 88.00 元

网址: <http://www.njupco.com>  
官方微博: <http://weibo.com/njupco>  
官方微信号: njupress  
销售咨询热线: (025) 83594756

---

\* 版权所有,侵权必究

\* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购  
图书销售部门联系调换

## 总 序

洪银兴

一般我们所说的“汉学”(Sinology),是指外国学者对有关中国文学、历史、哲学、政治、经济、社会等各个方面进行研究的一门学问 / 学科。最初“汉学”研究的对象主要是中国古代的文学、史学、哲学、音韵学等,“二战”后,现代中国受到汉学研究者越来越多的关注和重视,于是近代以来的中国特别是当代中国,也就成了“汉学”中日益重要的研究内容。如果说对于古代中国的研究叫“古代汉学”或“传统汉学”的话,那么对于近代以来的中国尤其是对当代中国的研究就叫“现代汉学”——它还有一个名字叫“中国学”(China Studies)。本丛书所称的“新汉学”从一定意义上说也就是当代中国学。出版本丛书的目的是让海内外读者更深层次地了解当代中国的文化。

从历史上看,“汉学”的发展经历了从“传统汉学”独大到“传统汉学”

与“现代汉学”并重的转变——这样的转变实际表明世界对中国的关注，从只注重“古代中国”转而既对“古代中国”保持着浓烈的兴趣，又对“现代 / 当代中国”充满了急需了解的渴望。应当说，这种转变既是中国自身的发展和变化所致，也是“汉学”顺应历史潮流的结果，因为一个完整的中国，原本就是“古代中国”和“现代 / 当代中国”的有机结合，片面地注重“古代中国”或“现代 / 当代中国”研究，都只能导致对中国认识的局部化和碎片化。

历史上的“汉学”因为是外国人研究中国(中国人和中国文化)的学问 / 学科，因此中国立场、中国视野和中国“声音”，在“汉学”中一直是缺席的。历史发展到今天，在文化交流日益强调文化互动和彼此尊重的当代社会，“汉学”这种由外国人(含海外华裔)单方面研究中国的状况，似乎也可以有所调整。让中国人研究中国的成果加入“汉学”的范畴，使“汉学”成为一门既有外国“观照”，也有中国“自视”的双向互动的学问 / 学科，从而在“对话”中达至理解，在“互看”中消除盲区，彻底消除对中国认识的局部化和碎片化，实现对中国完整的、有机的和全面的认识，或许是“汉学”能够更加展现学术活力的未来的发展方向。

当然，考虑到“汉学”有其历史形成的特定指称(专指外国人研究中国)，因此不妨把中国人面向世界研究中国称为“新汉学”。孔子学院总部(国家汉办)在新的历史条件下根据文化交流的新特点，提出了“孔子新汉学计划”(Confucius China Study Plan)，其指导思想就是要“振兴汉学、发展新时代的汉学”。为了响应和配合孔子学院的“孔子新汉学计划”，南京大学出版社依托中国南京大学这个人文社会科学的重镇，规划出版以海外中国研究者、来华外国留学生、对“汉学” / “中国研究”有兴趣的读者为阅读对象的“南京大学孔子新汉学丛书”。这套丛书以反映人文社科领域有关汉学研究的经典学术成果及最新学术动向为主旨，致力于推动中国

“新汉学”与海外汉学的对话与沟通,既有对传统中国文化丰富内涵的历史回眸和深度阐释,也有对当代中国社会各个方面的广泛介绍和精辟分析,可为海内外读者特别是外国读者提供一个认识传统中国、了解当代中国的学术窗口。

中国文化的先驱孔子曾经说过“君子和而不同”,将“和而不同”的这种君子精神,用以作为一种立场更加多元、视野更加广阔、“声音”更加多样、包容性更大更广的优质“汉学”/“新汉学”标准,也未尝不可。我相信南京大学出版社推出的这套“南京大学孔子新汉学丛书”,将会以“和而不同”的精神为追求,为“汉学”的推广、“新汉学”的兴起以及“孔子新汉学计划”的实施,做出积极的贡献!

2015年8月

# 目 录

|                 |    |
|-----------------|----|
| 第一章 从民国政府到共和国政府 | 1  |
| 第一节 民国北京政府      | 2  |
| 一 / 从革命到临时政府成立  | 2  |
| 二 / 北京政府的变迁     | 5  |
| 三 / 南方政府的发展     | 14 |
| 第二节 南京国民政府      | 17 |
| 一 / 南京国民政府的建政理念 | 17 |
| 二 / 初期的南京国民政府   | 19 |
| 三 / 战时的国民政府     | 26 |
| 四 / 宪政时期的国民政府   | 30 |
| 第三节 共和国政府       | 33 |
| 一 / 共和国政府建立前的探索 | 33 |

|                                   |           |
|-----------------------------------|-----------|
| 二 / 共和国政府的成立 .....                | 40        |
| 三 / 中国政府现代化初期的经验 .....            | 42        |
| <b>第二章 中华人民共和国政府的变革 .....</b>     | <b>45</b> |
| <b>第一节 计划经济时期的政府 .....</b>        | <b>46</b> |
| 一 / 从土地改革到人民公社 .....              | 46        |
| 二 / 政府权能的扩张 .....                 | 49        |
| 三 / 全能型政府模式的形成 .....              | 54        |
| <b>第二节 改革开放与中国政府改革 .....</b>      | <b>58</b> |
| 一 / “联产承包”与政府改革 .....             | 58        |
| 二 / “商品经济”与政府改革 .....             | 62        |
| 三 / “双轨制”与政府改革 .....              | 67        |
| <b>第三节 建立适应市场经济的政府 .....</b>      | <b>70</b> |
| 一 / 市场经济与政府改革 .....               | 70        |
| 二 / 机构改革名义下的政府改革 .....            | 73        |
| 三 / 行政管理体制改革 .....                | 79        |
| <b>第三章 中国政府的法治化、科学化与民主化 .....</b> | <b>86</b> |
| <b>第一节 中国政府的法治化 .....</b>         | <b>87</b> |
| 一 / 中国政府的法治化进程 .....              | 87        |
| 二 / 行政法制建设 .....                  | 90        |
| 三 / 依法行政的实践模式 .....               | 94        |
| <b>第二节 中国政府的科学化 .....</b>         | <b>99</b> |
| 一 / 中国政府的科学化进程 .....              | 99        |
| 二 / 科学理念与行政技术 .....               | 104       |



|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 三 / 新技术的广泛应用 .....       | 107 |
| 第三节 中国政府的民主化 .....       | 111 |
| 一 / 中国政府的民主化进程 .....     | 111 |
| 二 / 中国政府民主化的主要体现 .....   | 115 |
| 三 / 中国政府民主化受到的限制 .....   | 123 |
| <br>                     |     |
| 第四章 中国政府的组织结构 .....      | 128 |
| <br>                     |     |
| 第一节 中国政府的结构 .....        | 129 |
| 一 / 中国政府的层级体系 .....      | 129 |
| 二 / 中国政府的部门构成 .....      | 134 |
| 三 / 省直管县和大部门制改革 .....    | 140 |
| 第二节 政府衍生组织 .....         | 144 |
| 一 / 授权管理类衍生组织 .....      | 146 |
| 二 / 后勤服务类衍生组织 .....      | 149 |
| 三 / 决策咨询类衍生组织 .....      | 152 |
| 第三节 政府行政关系 .....         | 158 |
| 一 / 政府间垂直关系 .....        | 158 |
| 二 / 政府间横向关系 .....        | 161 |
| 三 / 政府与衍生组织的关系 .....     | 164 |
| <br>                     |     |
| 第五章 中国政府的权力结构 .....      | 170 |
| <br>                     |     |
| 第一节 行政权力结构 .....         | 171 |
| 一 / 行政权办的“条”、“块”结构 ..... | 171 |
| 二 / 行政领导权 .....          | 174 |
| 三 / 行政指导权 .....          | 176 |

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| 第二节 政府中的“人权”与“事权” .....  | 177        |
| 一 / 管人的权力 .....          | 177        |
| 二 / 做事的权力 .....          | 184        |
| 第三节 中国政府中的党政权力 .....     | 190        |
| 一 / 党政关系的历史 .....        | 190        |
| 二 / 政府中党的权力 .....        | 193        |
| 三 / 政府中的党政分工 .....       | 194        |
| <b>第六章 中国政府的职能</b> ..... | <b>196</b> |
| 第一节 经济管理职能 .....         | 197        |
| 一 / 经济管理职能的构成 .....      | 197        |
| 二 / 经济管理职能主体 .....       | 199        |
| 三 / 经济管理职能的实现 .....      | 202        |
| 第二节 文化管理职能 .....         | 207        |
| 一 / 文化管理职能的构成 .....      | 207        |
| 二 / 文化管理职能主体 .....       | 209        |
| 三 / 文化管理职能的实现 .....      | 212        |
| 第三节 生态管理职能 .....         | 218        |
| 一 / 生态管理职能的构成 .....      | 218        |
| 二 / 生态管理职能主体 .....       | 221        |
| 三 / 生态管理职能的实现 .....      | 223        |
| 第四节 社会管理与公共服务职能 .....    | 225        |
| 一 / 社会管理与公共服务职能的构成 ..... | 225        |
| 二 / 社会管理与公共服务职能主体 .....  | 228        |
| 三 / 社会管理与公共服务职能的实现 ..... | 231        |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <b>第七章 服务型政府建设</b> .....       | 235 |
| <b>第一节 中国行政改革与服务行政探索</b> ..... | 236 |
| 一 / 中国行政改革的目标.....             | 236 |
| 二 / 关于服务型政府的理论研究.....          | 237 |
| 三 / 服务型政府研究与实践的关系.....         | 244 |
| <b>第二节 服务型政府建设的过程与举措</b> ..... | 247 |
| 一 / 中国建设服务型政府的过程.....          | 247 |
| 二 / 地方政府建设服务型政府的新举措.....       | 250 |
| 三 / 中央政府建设服务型政府的新举措.....       | 258 |
| <b>第三节 服务型政府建设的未来</b> .....    | 266 |
| 一 / 需要注意的问题.....               | 266 |
| 二 / 服务型政府建设的价值审视.....          | 269 |
| 三 / 未来的方向.....                 | 270 |
| <b>第八章 走向合作治理</b> .....        | 272 |
| <b>第一节 非政府组织的成长与治理功能</b> ..... | 273 |
| 一 / 非政府组织的兴起背景.....            | 273 |
| 二 / 非政府组织的发展历程.....            | 275 |
| 三 / 非政府组织的治理功能.....            | 278 |
| 四 / 非政府组织与政府关系的演变.....         | 281 |
| <b>第二节 传统社会组织的转型</b> .....     | 283 |
| 一 / 传统社会组织的类型.....             | 283 |
| 二 / 传统社会组织的行政性.....            | 285 |
| 三 / 传统社会组织面临信任危机.....          | 286 |

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 四 / 传统社会组织去行政化 .....   | 288 |
| 第三节 社区治理的兴起 .....      | 290 |
| 一 / 社区治理兴起的社会背景 .....  | 290 |
| 二 / 社区治理中的社区管理体制 ..... | 293 |
| 三 / 社区治理中的居民自治 .....   | 296 |
| 第四节 治理网络中的政府服务定位 ..... | 299 |
| 一 / 治理网络结构的兴起 .....    | 299 |
| 二 / 政府的服务转向 .....      | 305 |
| 参考文献 .....             | 309 |
| 后记 .....               | 322 |

# Contents

|   |    |
|---|----|
| <b>Chapter 1 From ROC Government to PRC Government</b> .....      | 1  |
| Section 1 Beijing Government of the Republic of China .....       | 2  |
| 1. Revolution and the Establishment of Interim Government .....   | 2  |
| 2. The Evolution of Beijing Government .....                      | 5  |
| 3. The Development of Southern Government .....                   | 14 |
| Section 2 The Nanjing National Government .....                   | 17 |
| 1. Regime Principles of Nanjing National Government .....         | 17 |
| 2. The Early Years of Nanjing National Government .....           | 19 |
| 3. Nanjing National Government in the War .....                   | 26 |
| 4. Nanjing National Government in the Constitutional Period ..... | 30 |
| Section 3 The Government of the People's Republic of China .....  | 33 |
| 1. Administrative Experience before the Founding of PRC .....     | 33 |
| 2. The Establishment of the Government of PRC .....               | 40 |

|  |           |
|--|-----------|
| 3. Experiences from the Early Years of Chinese Governments' Modernization .....                  | 42        |
| <b>Chapter 2 Changes of the Government of PRC .....</b>  | <b>45</b> |
| Section 1 Government in the Planned Economy Period .....   | 46        |
| 1. From Land Reform to People's Commune .....  | 46        |
| 2. The Expansion of Government Functions .....   | 49        |
| 3. The Rise of Omnipotent Government .....   | 54        |
| Section 2 Government Reforms since the Reform and Opening Up .....                               | 58        |
| 1. The Household Contract System and Government Reform .....                                     | 58        |
| 2. Commercial Economy and Government Reform .....  | 62        |
| 3. The Double-track Pricing System and Government Reform .....                                   | 67        |
| Section 3 Building a Government Adapting Market Economy .....                                    | 70        |
| 1. Market Economy and Government Reform .....  | 70        |
| 2. The Reform of Government Institutions .....   | 73        |
| 3. The Reform of Administrative Systems .....  | 79        |
| <b>Chapter 3 The Legalization, Scientization and Democratization of Chinese Government .....</b> | <b>86</b> |
| Section 1 The Legalization of Chinese Government .....   | 87        |
| 1. The Process of Legalization .....   | 87        |
| 2. The Construction of Administrative Legal System .....   | 90        |
| 3. Practical Modes of Administration by Law .....  | 94        |
| Section 2 The Scientization of Chinese Government .....  | 99        |
| 1. The Process of Scientization .....  | 99        |

|   |            |
|---|------------|
| 2. Scientific Ideas and Administrative Techniques .....                   | 104        |
| 3. The Application of New Technologies .....                              | 107        |
| Section 3 The Democratization of Chinese Government .....                 | 111        |
| 1. The Process of Democratization .....                                   | 111        |
| 2. The Features of Democratization .....                                  | 115        |
| 3. The Restrictions of Democratization .....                              | 123        |
| <b>Chapter 4 The Organizational Structure of Chinese Government .....</b> | <b>128</b> |
| Section 1 The Structure of Chinese Government .....                       | 129        |
| 1. The Vertical System of Chinese Government .....                        | 129        |
| 2. The Horizontal Structure of Chinese Government .....                   | 134        |
| 3. Organization Reforms in Both Dimensions .....                          | 140        |
| Section 2 Government Derived Organizations .....                          | 144        |
| 1. Authorized Managerial Derived Organizations .....                      | 146        |
| 2. Administrative Service Derived Organizations .....                     | 149        |
| 3. Decision-Consulting Derived Organizations .....                        | 152        |
| Section 3 Governmental Administrative Relations .....                     | 158        |
| 1. Vertical Governmental Relations .....                                  | 158        |
| 2. Horizontal Governmental Relations .....                                | 161        |
| 3. Relation between Government and Derived Organizations .....            | 164        |
| <b>Chapter 5 The Power Structure of Chinese Government .....</b>          | <b>170</b> |
| Section 1 The Administrative Power Structure .....                        | 171        |
| 1. The Tiao-kuai Structure .....  | 171        |
| 2. Administrative Leading Power .....                                     | 174        |

|   |            |
|---|------------|
| 3. Administrative Steering Power .....                                  | 176        |
| Section 2 The Power over Staff and the Power to do Things .....         | 177        |
| 1. The Power over Staff .....   | 177        |
| 2. The Power to do Things .....   | 184        |
| Section 3 The Power of Party and the Power of Government .....          | 190        |
| 1. The History of Party-government Relation .....                       | 190        |
| 2. The Party's Power in Government .....                                | 193        |
| 3. The Division of Power between Party and Government .....             | 194        |
| <b>Chapter 6 The Functions of Chinese Government .....</b>              | <b>196</b> |
| Section 1 Economic Management Function .....                            | 197        |
| 1. The Contents of Economic Management Function .....                   | 197        |
| 2. Economic Management Agencies .....                                   | 199        |
| 3. The Implementation of Economic Management Function .....             | 202        |
| Section 2 Cultural Management Function .....                            | 207        |
| 1. The Contents of Cultural Management Function .....                   | 207        |
| 2. Cultural Management Agencies .....                                   | 209        |
| 3. The Implementation of Cultural Management Function .....             | 212        |
| Section 3 Ecological Management Function .....                          | 218        |
| 1. The Contents of Ecological Management Function .....                 | 218        |
| 2. Ecological Management Agencies .....                                 | 221        |
| 3. The Implementation of Ecological Management Function .....           | 223        |
| Section 4 Social Management and Public Service Functions .....          | 225        |
| 1. The Contents of Social Management and Public Service Functions ..... | 225        |
| 2. Social Management and Public Service Agencies .....                  | 228        |



|  |            |
|--|------------|
| 3. The Implementation of Social Management and Public Service Functions .....        | 231        |
| <b>Chapter 7 Building Service-oriented Government .....</b>                          | <b>235</b> |
| Section 1 Administrative Reform and the Exploration for Service Administration ..... | 236        |
| 1. Objectives of Chinese Administrative Reform .....                                 | 236        |
| 2. Research on Service-oriented Government .....                                     | 237        |
| 3. The Interaction between Research and Practice .....                               | 244        |
| Section 2 The Process and Measures of Service-oriented Government Building .....     | 247        |
| 1. The Process of Service-oriented Government Building .....                         | 247        |
| 2. New Measures at Local Level .....   | 250        |
| 3. New Measures at Central Level .....   | 258        |
| Section 3 The Future of Service-oriented Government Building .....                   | 266        |
| 1. Notable Issues .....  | 266        |
| 2. Value Orientation in the Building of Service-oriented Government .....            | 269        |
| 3. Future Suggestions .....  | 270        |
| <b>Chapter 8 Toward Collaborative Governance .....</b>                               | <b>272</b> |
| Section 1 The Rise of NGOs and their Governing Functions .....                       | 273        |
| 1. The Background of NGOs' Rise .....  | 273        |
| 2. The Development of Chinese NGOs .....   | 275        |
| 3. The Governing Functions of NGOs .....   | 278        |
| 4. The Relation between NGOs and Chinese Government .....                            | 281        |