

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

政府管理研究

教育部人文社会科学百所重点研究基地（政治学）科研成果

（第一辑）

王浦劬 傅军 主编



中国经济出版社

www.economyph.com

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

政府管理研究

第一辑

王浦劬 傅 军 主编

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府管理研究 / 王浦劬 傅军主编. — 北京: 中国经济出版社, 2003.12

ISBN 7-5017-6234-1

I. 政… II. ①王… ②傅 III. ①政治—文集 ②行政管理—文集
IV. D-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 108675 号

政府管理研究

王浦劬 傅军 主编

出版发行: 中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 高桂芳 (电话、传真: 010-68319286)

责任印制: 张江虹

封面设计: 白长江

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京市地矿印刷厂

开 本: A5

印张: 10.375 字数: 312 千字

版 次: 2003 年 12 月第 1 版

印次: 2003 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5017-6234-1/F·5015

定价: 20.00 元

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68353507 68341876 68341879 68353624

内 容 提 要

政府和公共管理现代化,是现代化进程中的重要主题,而且是现代化发展的重要内容。在现代化进程中,政府和非政府公共部门,应该而且可以结成紧密的伙伴关系,共同运用公共权力,制定和贯彻实施公共政策。这不仅有利于公共资源的优化配置,公共产品和公共服务的有效供给,公共利益的最终实现;而且有利于现代社会经济政治秩序的形成,保障市场经济的持续健康协调发展,进而保障和实现公民的基本权利。在政府主导型的中国现代化模式中,政府和公共管理的质量和水平,政府决策和执行的能力,是推动我国现代化和改革开放事业深入发展的核心要素。在新的世纪,随着经济全球化进程迅速发展和我国的现代化事业的不断深入,政府和公共管理的进一步科学化、民主化和法治化日益重要,而培养大批高素质的政府和公共管理研究和应用人才,则成为我们面临的迫切任务。

在中国近代以来的历史中,北京大学与中国现代化进程息息相关。在政府和公共组织管理人才培养方面,北京大学政治学和公共管理学科具有深厚的历史底蕴。改革开放以来,这些学科在学科建设、学术研究和人才培养等方面取得了骄人的成绩,形成了良好的学科基础。面对我国政府和公共管理现代化的历史课题和高素质人才培养的重要任务,北京大学决定组建政府管理学院,以发挥其综合优势,肩负起历史赋予的神圣使命,努力创造独具特色的一流政府管理学院,为推动我国政府和公共管理的民主化、法治化和科学化作出积极贡献。

《政府管理研究》收录了北京大学政府管理学院和政治发展与政府管理研究所著名专家、学者在政府和公共管理领域的最新研究成果,其中部分论文参与了国际和国内高层次学术研讨会,还有部分论文系国家级重大科研项目的阶段性成果。为保证入选论文的质量和水平,编委会严格实行两轮筛选与匿名评审制度。

目 录

理论探讨

- 论政府发展的涵义 谢庆奎(1)
- 漫谈民主政治 陈哲夫(11)
- 政治学·政治哲学·政治科学
- 《中国现代科学全书·政治学卷》总序 宁 骚(22)
- 是否承认政治冲突的合法性:传统与现代政治的又一分界线
- 读 Lucian W. Pye《中国政治的变与常》
- 的启示 燕继荣 檀 莉(42)
- 政治学与政治的距离应该有多远 金安平(54)
- 政府研究的三种范式及其相互关系 杨立华(61)
- 论多中心治理理论和方法对于当代中国的适用性(英文) ... 王浦劬(74)

公共管理

- 公共政策研究基本问题探源 徐湘林(108)
- 欧陆主义之新公共管理
- 政府再造与企业精神 詹中原(118)
- 公共经济学:政府公共管理职能的新视角 万鹏飞(132)
- 论私人部门的公共角色 唐 娟(144)
- 论市场经济条件下公共管理的主要价值取向 王洛忠(154)
- 国有企业现代产权制度研究 申瑞花(164)
- 农村公共产品供给的市场化探讨 刘银喜(173)
- 政府对国有资产整合行为分析 高桂芳(181)

廉政建设

- 导致领导干部腐败的八种途径
- 对《韩非子·八奸》的新解读 吴 丕(189)

腐败简论	姚礼明(204)
------------	----------

实证研究

中国政治学实证研究领域的方法论问题	王丽萍(225)
-------------------------	----------

历史通鉴

南京大屠杀与日本皇族	丁则勤(239)
鸦片战争时期清政府的外交应对和洋务机构的设置 ——入世变局与政府应对之百年反思	袁 刚(260)
魏晋政府的人才思想	江荣海(296)

他山之石

想象中国	金安平 沈 震(316)
------------	--------------

Contents

Theoretical Reflection

1. Development of Government as a Concept Xie Qingkui(1)
2. A Chief Comment on Democratic Politics Chen Zhefu(11)
3. The Academic Field of Politics,
Political Philosophy and Political Science Ning Sao(22)
4. Taking Political Conflicts as Legitimate or Not: A Drawing Line between Traditional and
Modern Politics Yan Jirong Tan Li(42)
5. Politics and Political Science: Should There Be Any Difference? Jin Anping(54)
6. The Three Paradigms of Government Study and Their Relations Yang Lihua(61)
7. On the applicability Viability of the Theory of Polycentric
Governance Theory and Approach to Contemporary China Puqu Wang(74)

Public Management

8. Public Policy as a Field of Study Xu Xianglin(108)
9. New Public Management in Europe:
Government Re-engineering and Entrepreneurship Zhan Zhongyuan(118)
10. Public Economics: A New Perspective on the Government
Role in Public Management Wan Pengfei(132)
11. On the Public Role of Private Sector Tang Juan(144)
12. Arguments on the Values of Public Management
in the Market Economy Wang Luozhong(154)
13. On the Property Right System of the State-owned Enterprises Shen Ruihua(164)
14. On the Marketable Supply of the Rural Public Goods Liu Yinxi(173)
15. Government's Activities to the State-owned Property Gao Guifang(181)

Anti-corrupt

16. Eight Means to the Corruption of Government Officials Wu Pi(189)
17. A Brief Comment on Corruption Yao Liming(204)

Contents

Positive Studies

18. The Importance of Methodology in Positive
Political Science in China Wang Liping(225)

Learning from History

19. Nanjing Massacre and Japanese Imperial Family Ding Zeqin(239)
20. The Foreign Policy and the Organizational Setting of Foreign Affairs in
Qing Dynasty during the Opium War Yuan Gang(260)
21. The Intellectual Underpinning of Meritocracy
in Wei and Jin Dynasty China Jiang Ronghai(296)

China in a Foreigner's View

22. China Imagined Jin Anping, Shen Zhen(316)

论政府发展的涵义

谢庆奎

【内容提要】 政府发展是最近刚刚提出的新概念。论文指出,政府发展是社会发展的产物,是政治发展的主体,是政府系统变迁的过程,是政府能力提升的结果。在现代化的进程中,政府发展日益突显其作用。政府发展只有在深化改革的基础上才能实现。

【关键词】 政府发展 政治发展 政府能力

政府发展(The Development of Government)的概念是我们于1991年在《当代中国政府》一书中首先提出来的。当时提出政府发展的概念,是作为政治发展的“主要体现”而加以分析的,并且认为政府发展“就是政府能力的发展”。^① 1994年出版的《县政府管理》(中国广播电视出版社),我们列出了“政府改革与政府发展”一章,其中第二节专门论述了政府发展的涵义,认为:

第一,政府发展应该是政府系统(或政府体制)的发展,是系统变迁的过程。

第二,政府发展是指政府本身沿着一定的方向运作,国家权力及国家权力机关逐步过渡到和谐化、高效化、职能化和现代化;

第三,政府发展是系统之间相互作用的过程;

第四,政府发展表明了政府职能的分殊化;

第五,政府发展意味着政府体系功能的增强;

第六,政府发展不仅是政府现代化的过程,也是民主化的过程。^②

1995年,我们又出版了一本《中国政府体制分析》专著(中国广播电视

① 谢庆奎主编:《当代中国政府》,辽宁人民出版社1991年版,第417页。

② 谢庆奎等著:《县政府管理》,中国广播电视出版社1994年版,第209~211页。

出版社),专门列出一章“政府发展分析”,认为“政府发展是社会政治经济和文化发展与变革的产物”,对政府发展的动力和障碍、政府发展的目标和途径进行了比较深入的探讨^①。虽然这是研究中国的政府发展,但对于研究政府发展理论仍具有较大的推动作用。与此同时,笔者在《百科知识》杂志上发表了一篇“政府改革与政府发展”的论文,较全面地介绍了政府发展的涵义、目标和途径。^②这篇三千字的文章被一些报刊文摘转载,收到了一些读者来信,产生了较大的影响。从此之后,政府发展的概念逐步为学术界所接受。

2001年,北京大学政治学与行政管理系的博士生顾平安同学,撰写了一篇题为《政府起源、本质和发展研究》的博士论文。这篇近15万字的博士论文,是从政府的起源和本质的角度,专门研究政府发展的学术专著。经过校内外多位专家评审,不仅顺利获得通过,而且被评为“优秀博士论文”。这不仅标志着政府发展的概念已经为学术界所接受,也表明政府发展理论已经初具规模并且站稳了脚跟。

历史和现实证明,社会发展需要政府发展,在现代化的进程中,政府发展日益突显其作用。

一、政府发展:社会发展的产物

人类社会的发展已经渡过了几千年、几万年甚至更长的时间,并且大体上都经历了原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义和社会主义社会。社会发展产生社会需求。政府发展就是在社会发展中出现的社会需求的产物。原始社会需要一种非国家机构的政府,行使管理社会的公共权力,这是原始社会发展的社会需求。因为人类若不组成社会(原始部落或部落联盟),则无法生存下去;组成社会若无公共权力,在社会竞争中也无法生存下去。所以政府发展是原始社会产生和发展的需要,也是原始社会的社会需求的产物。

由于社会生产力的发展,剩余产品出现,私有财产形成,社会逐步分裂为不同的阶层或阶级,产生了社会冲突。到了这个时候,原始社会的政

^① 谢庆奎等著:《中国政府体制分析》,中国广播电视出版社1995年版,第260~284页。

^② 谢庆奎:《政府改革与政府发展》,北京:《百科知识》,1995年第10期。

府组织就无法维持社会秩序,而需要转换公共权力,改变管理方式。为了避免社会各阶级、阶层不至于在社会冲突中同归于尽,于是便有从社会中产生、高居于社会之上并且日益同社会相脱离的国家的出现。^① 国家是占统治地位的阶级的国家,维护统治阶级的利益,但它的产生是为了缓和社会冲突和阶级矛盾。国家产生之后,非国家机构的政府就转变为国家机构的政府,政府发展出现了质的变化。政府的性质由公共性转变为阶级性、自利性和公共性并存的局面;政府行为以暴力为后盾,带有强制性;政府的规模空前扩大,增设官僚机构,充实官僚队伍,设立警察、监狱和常备军。这些变化是社会发展的需要,也是社会需求的产物。这是政府发展的第一次飞跃。

阶级社会的几次更替,封建社会代替奴隶社会,资本主义和社会主义社会代替封建社会,其政府发展都是社会发展的需要,都是社会需求的产物。在奴隶社会和封建社会,政府的阶级性表现得尤为突出,赤裸裸地使用暴力,维护统治阶级的意志和利益,压迫和剥削被统治阶级。在资本主义和社会主义社会的前期,政府的阶级性的表现仍然比较明显。资本主义国家的政府在血与火的侵略、扩张和掠夺中积累资本,逐步发展。社会主义国家的政府成为阶级斗争的工具,进行无休止的你死我活的“路线斗争”。然而,就是在这样的阶段,政府的公共性也没有消失,因为政府仍然要管理社会生活,否则就无法维护其政治统治。在这个阶段,政府的自利性也产生了。政府维护统治阶级、阶层、集团的私利,政府的部门利益,政府官员的以权谋私、贪污受贿,都是政府自利性的表现。社会的更替和发展,推动了政府的阶级性、自利性、公共性的相互博弈。在这种博弈的过程中,政府的阶级性、自利性、公共性此消彼长,既促进了社会的发展,适应了社会的需求,也拉动了政府发展。

在以后的社会发展中,由于社会分工更加细化,更由于市场经济的普遍推行,以及信息化、全球化时代的到来,既加快了社会发展的速度,也加快了政府发展的速度。适应社会多样化的需求,政府规模开始缩小,政府能力开始提升,政府性质的自我博弈开始发生实质性的变化:由以阶级性为主向以公共性为主的方向转变。如此发展下去,终究会出现政府的公

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷,第166页。

共性完全取代阶级性和自利性,成为政府的唯一属性,还政府属性的本来面目。在这个时候,非国家机构的政府完全取代国家机构的政府,国家消亡了,人类社会的发展进入理想境界。这是政府发展的第二次飞跃。

事物的发展一般都经历了由简单到复杂,再由复杂到更高层次的简单,经过这样的否定之否定之后,事物发展进入更高层次,而不是简单的重复。政府发展也是这样,随着社会的发展和社会需求的增加,政府也由简单到复杂,再由复杂上升到更高层次的简单,也是经历了否定之否定的过程。经过两次飞跃,也就是经过否定之否定之后,政府发展进入更高境界。政府发展的这种轨迹,完全是由社会发展所推动的,是社会需求的产物。当然,政府发展也不是在任何情况下都是被动的,在一定的条件下,政府发展也能拉动社会需求,促进社会发展。社会发展和政府发展是相互促进的。但在一般情况下,政府发展是社会发展的产物。

二、政府发展:政治发展的主体

政治发展(The Development of Politics)的概念出现于第二次世界大战之后,50年代酝酿,60年代形成,70年代以后又有新的发展。战后,美国等西方国家的政治学者从经济学者、社会学者研究第三世界民族独立国家的经济发展和社会发展中得到启发,开始研究第三世界民族独立国家在政治上的改革、稳定、进步、民主化和现代化,统称为政治发展。其代表作品有:亨廷顿的《变革社会中的政治秩序》(1968年)、阿尔蒙德和科尔曼合著的《发展中地区的政治》(1960年)、派伊的《政治发展面面观》(1966年)、阿普特的《政治现代化》(1965年)等。在这些著作中,他们各自界定了政治发展的涵义,提出了不同的政治发展的途径和模式,从而形成了并不统一的政治发展的理论。这一理论于80年代传入中国。

根据阿尔蒙德、亨廷顿等人的原意和中国学者的理解,政治发展的涵义可以界定为:政治发展是在民族独立国家形成和传统社会向现代社会转型的过程中,政治体系的合法化、民主化与现代化的过程。在这个定义中,有以下几点必须明确:①政治发展是进步性的潮流,是伴随社会转型的政治进步;②政治发展是世界性的潮流,不仅是第三世界国家,世界各国都存在一个政治发展的问題;③政治发展是一个过程,而且是一个渐进的过程,这个过程可能是一个不间断的漫长的过程;④政治发展不是孤立

的行为,而是伴随着社会转型和经济发展而展开的,没有社会转型和经济发展,也就没有政治发展;⑤在社会处于良性发展的前提下,政治发展的途径是改革,只有进行持续的、全方位的改革,才能实现政治发展;⑥政治发展的内容主要包括:政治体系发展、政治文化更新、意识形态变化以及政治结构分化和公民组织化程度的提高与民众广泛的政治参与等;⑦政治发展的模式是多样化的,决不是完全的“西化”;⑧政治发展的目标是政治体系的合法化、民主化和现代化。①

从政治发展的涵义特别是政治发展的内容来看,政治发展与政府发展有着密切的关系。政治发展是个内涵广泛的概念,既是政治体系的发展,也是政治体系合法化、民主化、现代化的过程,可以说是内涵丰富,包罗万象。在这里,特别需要指出的是,政治发展就是政治体系的发展。政治体系(The Political System)是什么?在美国,政治体制、政治体系、政治系统混用,没有严格区别。政治体系在美国学术界被指为一个社会的结构、文化、行为、态度、信仰、价值观念等,它不仅包括政府的立法、行政、司法部门,而且还包括政党、利益集团和大众传媒等非政府组织以及所有与政治有关的结构。在中国学术界,政治体系也是一个内涵宽广的概念,既包含政府组织、非政府组织,也包含规范、思想、信仰、价值观念等。② 政治体系主要是指政府组织结构和功能、非政府组织的参与和作用以及价值观念等。至此,政治发展和政府发展的关系也就一目了然了。

可以这样说,政府发展是政治发展的主要表现,政治发展是政府发展的基本依据。没有政治发展,也就没有政府发展;反过来也可以说,没有政府发展,也就不存在政治发展,二者互为制约,相辅相成。所以,可以得出这样的结论:政府发展是政治发展的主体。我们提出政府发展的概念,正是依据这一点,正是依据它与政治发展的紧密关系而引申出来的。

三、政府发展:政府系统变迁的过程

政府系统(The Governmental System)也是从政治系统引申出来的概念。政治系统于1953年首次出现,并开始 in 政治学中流行起来,到了80

① 参见谢庆奎著:《新中国五十年的政治发展》,《理论学习与研究》,1999年第5期。

② 《中国大百科全书·政治学卷》,中国大百科全书出版社1992年版,第502~503页。

年代,它经常出现于专业和非专业术语中,用以指社会生活的政治方面。尤其是在美国政治学中,它很快取代了占支配地位的国家观念,成为政治学研究中含义最广泛、适应性最强的概念。^①其代表人物有伊斯顿、阿尔蒙德等人。伊斯顿受自然科学系统论的影响,将系统论引入政治生活。在他看来,社会的政治生活是一个系统,参与政治生活的社会各个组成部分即角色均是互相依存、互相影响的。特定角色的组合称为系统的结构,并且这个结构还与周围的环境形成一定的关系。阿尔蒙德认为政治系统是一个行为系统,具有开放性、适应性。他们所确立的政治系统概念,成为包括一国的政府和政治过程中的各种关系的统称,或认为是影响整个社会制定并实施权威决定的全部社会关系。^②

很显然,政府系统是包括在政治系统之内的。实际上,整个社会是一个大系统,它包含政治,经济,文化等中系统,每个中系统内又包含若干个小系统。政治系统中,包含政府、政党等几个小系统。应该说,政府系统的概念是能够成立的。政府系统是指立法、行政、司法等各种角色,它们是相互依存、相互影响的,并与周围的环境形成互动,是制定并实施权威性决定的全部社会关系的总和。这个系统具有相互关联性,它的角色虽然在很多国家是独立的,但角色的联系是非常紧密的,谁也不能离开谁而独立存在,立法机关的决定要靠行政机关、司法机关去执行,行政机关和司法机关是相互监督的关系。这些角色组成了一个关系紧密的系统。这个系统也具有高度的适应性,它能主动地适应周边的环境,并能与之形成互动,包括吸纳和输入信息,经过转换,然后输出公共政策,这些行为都离不开高度的适应性。这个系统还具有开放性,它不可能是封闭的,否则就无法输入信息和输出政策。最后,这个系统还是变化的、发展的,它不可能一成不变、停滞不前,它要随着社会的发展而发展,随着政治的变化而变化。变化和发展的特征使政府系统生生不息,生机盎然,充满活力。

政府系统的变迁是经常发生的,变迁的过程就是政府发展。政府系统除了包括立法、行政、司法等部门及其相互关系之外,在每个部门之中还有自己的系统。比如说,在行政部门,它有层级系统、机构系统、权力分

① 《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社 1992 年版,第 575~577 页。

② 皮纯协等主编:《简明政治学辞典》,河南人民出版社 1986 年版,第 482 页。

配和职能配置,以及它们之间的相互关系。就机构系统来说,机构设置与机构名称的改变,机构及其人员的增减,这是经常发生的。不过,就总的趋势来说,政府系统的部门不断增加,机构不断膨胀,人员不断增加,能力不断增强,相互关系越来越复杂。在原始社会,非国家机构的政府只有管理社会的功能,设一个机构及一些人就足够了,机构单一,功能简单。到了原始社会后期,出现了部落联盟,其机构和人员就需要增强,并出现了部落联盟与部落的层级关系。国家机构的政府产生以后,政府系统变迁的速度加快,机构和人数增加,能力增加,但立法、行政、司法还没有分开,由国王或皇帝统一掌管。政府系统的立法、行政、司法分立,是近代以来的事情,这是社会发展的需要,社会需求的产物。近现代以来,政府系统变迁加速,政府发展也随之加快。在社会需求的推动下,不仅立法、行政、司法部门独立行使职权,而且部门机构臃肿,人员膨胀,相互关系更为复杂。在这种情况下,管理体制和机构改革应运而生,企图调整结构,精简机构和人员,优化政府系统。这样,随着政府系统的变迁,政府发展就进入了一个更高的层次。到了非国家机构的政府代替国家机构的政府的时候,政府系统更加优化,政府发展又将进入更高的境界。因此,政府发展是政府系统变迁的过程,随着政府系统的变迁而变迁,随着政府系统的发展而发展。

四、政府发展:政府能力提升的结果

政府能力(The Governmental Ability)就是政府制定和执行政策的势能与效力。衡量政府能力大小强弱的标准有三:一是政府的权威性,即政府能在多大程度上得到人民群众的支持和拥护;二是政府的有效性,即政府能在多大程度上贯彻其政策、政令;三是政府的适应性,即政府能多大程度上通过自我调整以适应周边环境的挑战。

政府发展实际上就是政府能力的提升。在政府发展的每一个大小阶段上,实际上都是由于政府能力的提升而引起的。在未来的现代化过程中,要实现政府发展,必须实行民主和法制的原则,确立一种权威性的政府;必须能够贯彻其政令,满足社会需求,确立一种有效性的政府;必须能够进行自我创新,自觉应对周边环境的挑战,确立一种适应性的政府。而要做到这一点,必须通过不间断的改革,建立一种具有以下诸种能力的政

府体制:

①指导能力。即政府不断创新政策,推动现代化深入发展的能力。它主要体现为政府依据本国国情和现代化的目标,制定社会政治、经济和文化的发展战略和步骤,并根据社会的长、中、短期发展规划,在不同的时期和阶段,制定切实可行的方针政策,以指导整个国家的发展。

②动员能力。即动员所有可以利用的人力和物力资源,以实现社会大众所追求的共同目标的能力。社会动员的一个前提条件就是要将社会所追求的目标与人民大众的相关利益紧密结合起来,形成明显而固定的目标。因此,它实际上意味着政府立法、行政、司法等政治权力的政治权威性。这也就是说,衡量一个政府的动员能力的大小,并不仅仅在于其动员的结果,还在于动员的方式。

③分配能力。即政府通过一定的方式公平合理地分配社会价值的能力。社会分配的公正与否,关系到人民大众对政府的一般态度,也关系到社会的稳定程度。在现代化的过程中,政府必须具有对社会价值实行权威性分配的能力,即对财富、荣誉、职位等人们希望得到的东西按照劳动和能力实行公平合理的分配。

④适应能力。即政府对现代化过程中所产生的新问题和新的挑战能够应付自如的能力,或政府能够适应国际国内环境的能力。政府的适应能力表现出政府的灵活性。在现代化过程中,社会千变万化,有些变化是突如其来和难以预料的,而且任何一种变化的深度、广度、规模和速度,都可能是前所未有的。这就要求政府克服组织和程序的僵硬,对每一种变化主动地作出灵活的反应,以适应环境的发展和变化。

⑤利益综合能力。即将社会各团体、组织、阶层和个人的利益与要求综合凝聚成为一个共同的社会目标的能力。现代化打破了原有的“供求”平衡,每个团体、组织、阶层和个人可能形成不同的期望和期望值。这些社会期望可能是清楚的,也可能是模糊的。强有力的政府就在于能够将这些不同的期望和期望值加以综合,形成社会发展的长、中、短期规划,并通过一定的形式表达出来。

⑥管理能力。即政府通过经济、法律和行政等手段对社会各项事业和组织实施合理而有效的管理的能力。社会管理有直接管理和间接管理,这是根据管理方式和管理权限而划分的。合理而有效的管理实质上

是一个正确划分政府管理权限的问题。也就是说,现代政府的管理能力并不在于大而无限的高度控制力,而在于合理地划分政府与社会的权力界限,正确处理政治与自由的关系。

⑦协调能力。即政府及时地调整社会各系统政府与企业、政府与社会之间以及府际关系的能力。关键是明确各方利益,并进行有效的整合。调整与协调的目的在于解决矛盾,理顺各种关系。

⑧监督能力。即政府监控和督察国家各级机构及其工作人员执行国家法律和政策的能力。监督分为内部监督和外部监督,这里主要是指内部监督。政府应通过各种渠道和途径,监督各级机构执行国家的法律和政
策,包括对社会与市场的监督,以保障现代化发展战略的实施。

⑨服务能力。即政府为公民、公私部门和各类企业提供服务的能力。只有通过政务公开、公示、上网等途径,提高效率,方便民众,才能真正体现为人民服务的宗旨。在有利于社会发展而政府又不宜直接介入的各种事务中,政府应积极创造条件,为此类事务的发提供必要的服务。在现代化的过程中,政府的服务能力,主要体现为便民服务能力,为发展生产和扶持企业的服务能力,为市场经济体制的健全和发展的服务能力。

⑩维持秩序能力。即政府保卫国家的独立和主权不受侵犯,维持社会秩序和社会稳定,维护宪法和法律的尊严的能力。国际的分裂和对峙以及国内的政治动荡都不利于现代化建设。因此,政府必须通过积极的活动,主要是沟通、协商与对话,努力创造一种和平稳定的国际国内环境。

具有以上 10 种能力的政府体制,是政府发展的主要指标。政府发展是政府能力提升的结果,也就是说,是政府的指导能力、动员能力、分配能力、适应能力、利益综合能力、管理能力、协调能力、监督能力、服务能力、维持秩序能力不断提升的结果。如果没有这些政府能力的提升,也就没有政府发展。

政府发展虽然有各种说法,如“政府发展实际上是政府内外环境系统相互运作的过程”^① 等等,但从根本上说和综合起来看,政府发展就是社会发展的产物,是政治发展的主体,是政府系统变迁的过程,是政府能力提升的结果。这就是政府发展的基本涵义,也是我们理解政府发展涵义

① 谢庆奎等著:《县政府管理》,中国广播电视出版社 1994 年版,第 209 页。