



21世纪中国地方公共治理现代化研究

中国政府行政软实力 建设研究

吴 帅 著

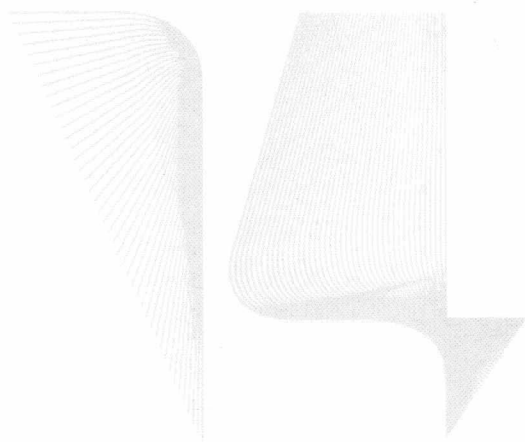


中国社会科学出版社

21世纪中国地方公共治理现代化研究

中国政府行政软实力 建设研究

吴 帅 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府行政软实力建设研究/吴帅著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 1

(21 世纪中国地方公共治理现代化研究)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2147 - 1

I. ①中… II. ①吴… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 037798 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘晓红
责任校对 孙洪波
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 1 月第 1 版
印 次 2018 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 9.75
插 页 2
字 数 145 千字
定 价 46.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

中央财政支持地方高校发展专项资金项目

贵州省区域内一流学科建设项目

贵州省特色重点学科建设项目

前 言

软实力理论兴起于西方，但西方并不独享软实力的资源和话语权。20 世纪 80 年代，美国著名政治学家约瑟夫·奈基于对美国政治价值观、政治文化甚至生活方式等在国际社会影响力、吸引力的宣扬，以全球化的视角提出“软实力”这一术语。约瑟夫·奈建构的软实力理论，由政治价值观、外交政策和文化三个主要要素组成，并以这三个要素形成软实力理论的分析框架。“软实力”诞生后，很快成为风靡全球的流行概念，它深刻地改变了人们对国际关系、权力关系等的看法，使人们由以往单向度的关注“硬实力”，转向对一国文化、价值取向、历史传统等“软实力”的关注。“软实力”对中国的影响较早。20 世纪 90 年代初，结合中国自身的资源优势，国内已有学者开始引进“软实力”理论。在近 30 年的本土化发展过程中，学界已经产生文化软实力、经济软实力、军事软实力、区域软实力、政治软实力等多维研究视角，使我国关于软实力问题的研究越发丰富多样。

遗憾的是，国内学界对“行政软实力”的研究基本寥寥无几。2011 年，当笔者正为考虑博士毕业论文选题而焦头烂额时，笔者的导师、中国政法大学原党委书记石亚军教授，在一次对笔者进行论文指导的讨论中指出，当前衡量一国社会发展状况、经济建设水平、政治民主化进程、政府治理能力与现代化程度，以及国与国之间在国际社会的地位，不仅依靠一国的“硬实力”，而且还要依赖一国的“软实力”。建议笔者尝试着研究中国政府行政软实力问题。深受导师的启发，笔者很快投入到行政软实力的研究中。经过对大量文献的查询、筛选与梳理，对选题的反复论证，与导师多次沟通后，最终将“中国政府行政软实力建设研究”作为笔者的毕业论文题目。本书则是由笔者的这篇博士毕业论文改编而来。

在本书中，笔者主要想阐明四个问题：

一是什么是行政软实力？

行政软实力作为一个全新的概念，清晰合理地对其进行界定，客观解释其内涵与外延，显得尤为重要。不可否认，行政软实力在概念本质上，属于软实力的一种类型。具备软实力概念所具有的根本特性，即行政软实力在本质上是一种影响力、感染力、吸引力，并不以强制力而达成目的。不同的是，行政软实力应具有自己独特的概念解释。在本书中，笔者将行政软实力的概念定义为：行政软实力是以一国的自然资源、人口等客观因素为基础，以行政文化、行政伦理、行政制度为核心构成，对行政组织的基本属性与组织形态、行政人员的履职素养与履职行为、行政权力的行使取向与运行规则产生内在精神导引、外在制度规范效用，并通过行政系统展现于外的一种能力。首先，行政软实力以一国的客观因素为基础。行政软实力的存在不是虚无主义，而是建立在相关客观因素支撑之上的。这里的“客观因素”，是指一国既已存在的现实结果。包括各种自然资源、人文资源、政治资源、人口组成、经济实力、军事力量等。其次，行政软实力有自己的核心构成。不同于软实力指涉范围较广的核心构成，行政软实力的核心构成更加谨慎，仅限于行政系统范畴之内，它们分别是行政文化、行政伦理和行政制度。最后，行政软实力对行政系统内部和外部均能产生效用。行政软实力对行政系统内部所产生的效用，是内在的精神导引，这种精神导引具有规范的约束力和自觉性；对行政系统外部所产生的效用，是一种制度规范带来的感染力和影响力。

二是如何测度行政软实力？

行政软实力不仅是一个概念、理念，更应是一个需要落地并可以评判与测度的实践问题。因此，判断一国行政软实力的强弱及实际影响能力，需要借助于一些具体的参照要素，本书称为测度指标。测度指标选择的依据与原则体现在两个方面：首先，根据一国客观资源和政治生态，以及行政系统现行价值取向、各项规范和运行规则等要素为依据选择测度指标。其次，测度指标本身要有可靠性。无论是主观测度指标还是客观测度指标，都应来源于相关数据、资料等的支撑。

同时这些数据、资料理应是容易获得且是真实的,以此保证测度指标的可靠性。由各项测度指标共同构成的整体即为行政软实力的测度指标体系。这个测度指标体系即为测度行政软实力的重要工具。测度指标体系的建构要具有合理性。主要指的是两个方面:一是测度指标体系要具有可操作性。具体而言,即测度指标体系中的各项指标、各级指标能够从不同面向、层面测度行政软实力。二是测度指标体系能够全面展示行政软实力的内涵与本质。测度指标体系要准确地通过各级指标全面展现行政软实力的核心构成、特征属性以及对内导引力和对外的效仿力等。本书所设计的行政软实力测度指标体系由3个一级指标、9个二级指标和27个三级指标组成。例如,3个一级指标包括行政文化、行政伦理以及行政制度。9个二级指标和27个三级指标在正文中有详细论述,在此不再赘述。

三是中国政府行政软实力建设现状如何以及存在的问题有哪些?

当前,我国政府行政软实力的建设,主要是通过行政文化建设、行政伦理建设及行政制度建设三个方面展开。行政文化建设方面,为官之道、参与式行政价值观、问责式行政价值观、服务型行政价值观等是行政价值观建设的重要内容,行政意识建设的内容包括行政观念和行政思想,行政心理的建设包括行政动机和行政态度。行政伦理建设方面,个人伦理的建设包括行政伦理教育和行政责任培育,职业伦理的建设聚焦于廉洁奉公和勤政等方面。行政制度建设方面,公务员制度建设主要包括考录制度、职位分类制度、考核制度等,行政决策制度的建设主要包括行政首长负责制、行政决策信息公开制度、行政决策专家咨询制度、行政决策论证评估制度等,行政执行制度的建设涉及执行主体、执行方式及执行监控等,行政监督制度的建设涵括党内监督、行政机关内部监督、立法监督、舆论监督及公众监督等。

客观来看,我国政府行政软实力的建设还存在一些问题。行政文化建设中,存在“官本位”现象、行政价值观整体表现不良、行政意识和行政心理建设不完善等问题。行政伦理建设中,个人伦理存在行政道德失范、行政人格异化等问题,职业伦理存在来自行政系统内部的问题和受传统行政文化不良因素影响的问题等。行政制度建设中,

公务员制度存在的问题突出表现在考录制度和考核制度等方面,其中考录制度存在统一性不强、考录方式不科学等问题,考核制度存在考核主体不全面、公务员考核过于宏观等问题;行政决策制度存在的问题表现在行政决策“一言堂”、行政决策专家咨询不健全、行政决策风险评估不完善、行政决策急功近利、行政决策公众参与度不高等;行政执行存在的问题表现在政令执行不畅、执行部门之间配合困难等;行政监督存在的问题则为监督主体多元无序、监督法律制度不完善、监督环节单一、监督乏力等。

四是怎样提升中国政府行政软实力?

中国政府行政软实力的提升,既应立足于中国的国情,不能脱离实际,又应借鉴域外的相关经验,不能闭门造车;既要有整体设计,又要有具体的措施。可以在借鉴美国、法国、日本三个国家建设行政软实力经验的基础之上,探寻符合我国国情和现实需要的策略。本书从总体思路、基本原则和具体对策三个方面探讨提升中国政府行政软实力的途径。

具体言之,首先,确立总体思路。一是以政府改革理念为依据;二是以行政文化、行政伦理和行政制度建设为重点;三是同时推进、共同建设。其次,明确基本原则。提升我国行政软实力,应遵循三个原则:一是以社会主义核心价值体系为指导原则;二是坚持法治原则;三是优良的传统行政思想与现代行政思想相结合的原则。最后,采取具体对策。一是找准定位以完善行政文化;二是内外兼修以改进行政伦理;三是“破立”结合以优化行政制度。

上述四个问题构成本书的理论分析框架,也是本书试图检视和解决的重要问题。由于有关中国政府行政软实力建设的问题尚未引起学界足够的关注,本书的理论分析框架、研究内容、拟解决的问题,或许无法避免地存在一些不足。在此,笔者强烈期待学界前辈和同仁批评指正,提出宝贵意见。由于时间和水平有限,对书中存在的不当之处甚至错误之处,责任完全由笔者个人承担,与他人无关。

吴 帅

2017年10月于贵阳

目 录

绪 论	1
一 研究缘起与选题意义	1
二 国内外研究现状	3
三 研究框架与研究方法	5
四 创新之处	7
第一章 行政软实力的基础理论	9
第一节 行政软实力的理论来源	9
一 软实力理论	9
二 行政文化理论	10
三 行政伦理理论	10
四 新公共服务理论	11
五 新制度主义理论	12
第二节 行政软实力的厘定	13
一 行政软实力的含义	13
二 行政软实力的特征	14
三 行政软实力与其他概念的比较	15
第三节 行政软实力的功效	18
一 提升政府治理能力	18
二 改善政府形象	19
三 建设“善”的政府	20

第二章 行政软实力测度指标体系构建	21
一 测度指标选择的依据及原则	21
二 测度指标体系的具体构成	21
三 测度指标体系的进一步阐释	22
第三章 中国政府行政软实力建设的现状及问题	25
第一节 行政软实力建设的现状	25
一 行政文化建设	25
二 行政伦理建设	47
三 行政制度建设	50
第二节 行政软实力建设存在的问题	62
一 缺乏整体性	62
二 目标不明确	62
三 行政文化建设问题突出	63
四 行政伦理残缺异化	66
五 行政制度建设不完善	68
第四章 政府行政软实力建设的域外经验	76
第一节 美国行政软实力剖析	76
一 美国行政软实力的构成与建设	76
二 美国行政软实力对我国的启示	85
第二节 法国行政软实力剖析	87
一 法国行政软实力的构成与建设	87
二 法国行政软实力对我国的启示	91
第三节 日本行政软实力剖析	94
一 日本行政软实力的构成与建设	94
二 日本行政软实力对我国的启示	99

第五章 中国政府行政软实力的提升	102
第一节 提升行政软实力的总体思路	102
一 以政府改革的理念为依据	102
二 以行政文化、行政伦理和行政制度建设为重点	104
三 同时推进、共同建设的路径	105
第二节 提升行政软实力的基本原则	105
一 以社会主义核心价值观体系为指导的原则	105
二 法治的原则	107
三 优良的传统行政思想与现代行政 思想相结合的原则	108
第三节 提升行政软实力的具体对策	109
一 找准定位以完善行政文化	109
二 内外兼修以改进行政伦理	114
三 “破立”结合以优化行政制度	117
结 论	132
参考文献	135
致 谢	146

绪 论

一 研究缘起与选题意义

(一) 研究缘起

软实力理论兴起于西方,但西方并不独享软实力的资源和话语权。20世纪80年代,美国著名政治学家约瑟夫·奈基于对美国政治价值观、政治文化甚至生活方式等在国际社会影响力、吸引力的宣扬,以全球化的视角提出“软实力”这一术语。约瑟夫·奈建构的软实力理论,由政治价值观、外交政策和文化三个主要要素组成,并以这三个要素形成软实力理论的分析框架。“软实力”诞生后,很快成为风靡全球的流行概念,它深刻地改变了人们对国际关系、权力关系等的看法,使人们由以往单向度的关注“硬实力”,转向对一国文化、价值取向、历史传统等“软实力”的关注。“软实力”对中国的影响较早。20世纪90年代初,结合中国自身的资源优势,国内已有学者开始引进“软实力”理论。在近30年的本土化发展过程中,学界已经产生文化软实力、经济软实力、军事软实力、区域软实力、政治软实力等多维研究视角,使我国关于软实力问题的研究越发丰富多样。

在这些研究中,既有对“软实力”的概念和理论进行批判的,也有对其进行补充和完善的,可谓见仁见智。但到目前为止,行政软实力问题尚未引起学界的足够关注,关于我国政府行政软实力建设问题的系统研究更是处于空白。无论是从逻辑上还是客观上来看,一国之中,不仅仅是存在政治、军事、经济、外交、文化等方面的软实力,行政软实力同样存在。那么,行政软实力的核心内涵是什么?我国政府行政软实力的现状如何?如何提升我国政府行政软实力?如此种种问题一直萦绕于脑海,直接触发了本书的研究。

（二）选题意义

研究中国政府行政软实力，其意义主要有以下几个方面：

一是有利于提高我国政府行政管理的质量与效率。提高政府行政管理的质量与效率，固然离不开行政技术与行政方法，但是，行政软实力同样发挥着重要的作用，而且是深层次的作用。研究政府行政软实力，推动行政文化、行政伦理、行政制度的建设，将对行政组织的基本属性与组织形态、行政人员的履职素养与履职行为、行政权力的行使取向与运行规则产生内在精神导引、外在制度规范效用，并因此而提高政府行政管理的质量和效率。

二是有利于推进我国行政管理体制的改革。行政管理体制改革是我国总体改革任务中的重要一环。改革开放以来，我国先后进行了多次大规模的行政管理体制改革，并取得了一定的成效。但客观来看，我国现行行政管理体制与经济社会发展还存在很多不相适应的地方，需要进一步切实推进。为此，中共十七届二中全会审议通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》，确立了我国深化行政管理体制改革的指导思想、基本原则和到2020年我国深化行政管理体制改革的总体目标，并明确了组织实施这项重大改革的具体要求。行政管理体制改革的顺利推进，需要全局把控和顶层设计，更需要扎实厚重的理论支撑。本书的研究，将从行政文化、行政伦理、行政制度建构等方面为这一改革提供参考。

三是有利于拓展行政管理学研究领域，促进行政管理学科的发展。就问题属性来看，行政软实力问题自然属于行政管理学的研究范畴。但迄今为止，行政管理学界基本上还没有对行政软实力问题展开研究。本书试图探讨行政软实力的基础理论、我国行政软实力建设的现状与存在的问题、国外行政软实力建设的经验以及推进我国行政软实力建设的路径等问题，这无疑将对行政软实力问题的研究起到抛砖引玉的作用，拓展行政管理学的研究领域。同时，随着行政软实力问题研究的深入展开，也将对行政管理学一般理论的发展与深化起到促进作用。

二 国内外研究现状

(一) 国内外研究基本状况

自 20 世纪 90 年代初由哈佛大学教授约瑟夫·奈正式提出软实力理论后,国内外理论界和实务界高度重视,纷纷投入到软实力问题以及与其相关的问题研究当中。

1. 国外研究现状

在西方国家,政学两界对软实力进行了不同视角的研究。一是软实力的合法性问题。罗伯特·库珀认为软实力的核心是合法性,首要的合法性资源是维持国际秩序,国际上的合法性最重要的来源是参与。^① 2007 年美国国会战略和国际研究中心将政治合法性 (legitimacy) 作为国家软实力的核心要素。^② 二是软实力的构成问题。除约瑟夫·奈的文化、政治价值观和外交政策三要素外,美国芝加哥全球事务委员会在 2008 年《亚洲软实力, 2008》的报告中指出软实力表现在五个领域:经济、文化、人力资本(或者说教育,人力资本主要由教育决定)、外交和政治,其中任何一项都是一种软实力。^③ 美国参议院外交关系委员会则认为,国家软实力的构成要素包括国际贸易、海外投资、发展援助、外交倡议、文化影响力、人道主义援助和灾难救济、教育以及旅游等多方面。^④ 三是对软实力的批判与反思。亚历山大·波汉斯认为软实力的概念存在本体论上的缺陷。这种缺陷导致难以确定结构如何产生和维持,以及与行为者清楚表达。^⑤ 约瑟夫·约菲提出了“软权力的诅咒”,即在国际事务中,巨大的软实力扭曲心

① R. Cooper, "Hard Power: Soft Power and the Goals of Diplomacy", Polity Press, 2004: 167-180.

② Richard L. Armitage, "CSIS Commission on Smart Power: a Smart, Secure America", CSIS Press, 2007: 6.

③ Christopher B. Whitney, "Soft Power in Asia: Results of a 2008 Multinational Survey of Public Opinion", EAI, 2008: 11.

④ Committee on Foreign Relations, China. Foreign Policy and Soft Power in South America, Asia, and Africa, April 2008.

⑤ Alexandre Bohas, "The Paradox of Anti-Americanism: Reflection on the Shallow Concept of Soft Power", Global Society, 2006 (4): 413.

灵,招致怨恨。^①

2. 国内研究现状

对于中国而言,软实力中国化、本土化问题的研究在近30年来从未间断过。实践层面,中共十七大将“软实力”正式写入政府报告中,指出文化软实力是综合国力的重要组成部分。此后,文化软实力成为官方愈加重视的问题。2011年10月召开的中共十七届六中全会强调增强国家文化软实力、中华文化国际影响力的要求更加紧迫。中共十八大、十八届三中全会等,均多次提及文化软实力的重要性。由此可见,官方实践将“软实力”聚焦在文化软实力方面。理论研究层面,学界对“软实力”的研究主要集中在三个方面:一是软实力的概念界定。阎学通认为,国家软实力是一个国家内部和外部的政治动员能力,是一个国家对物质实力资源的使用能力,而不是物质资源本身。^②刘绶华认为国家软实力就是一个国家实力中不同于经济实力、军事实力、科技实力等硬实力的那些能力,如价值观念、文化特色、诚信度的吸引力和影响力、制定规则的能力和动员资源的能力。^③二是软实力的类型。学界将软实力主要分为文化软实力和区域软实力。在对文化软实力的解释中,胡健认为,文化软实力是以文化资源为基础的一种软实力。^④何增科则认为,文化软实力主要借助文化生产、文化交流、文化教育和信息传播等手段,使本国所倡导和奉行的价值理念被国内外受众所认可,借以赢得国际声誉与影响力,其核心是思想、观念、原则等价值理念。^⑤关于区域软实力,学者们普遍认为区域软实力是区域竞争中通过文化、公共服务、人力素质等非物质要素

① [美] 约瑟夫·约菲:《美国的帝国的诱惑》,台北市博雅书屋有限公司2007年版,第125页。

② 阎学通:《中国软实力有待提高》,《中国与世界观察》2006年第1期。

③ 刘绶华:《国家软实力分析》,《江西行政学院学报》2007年第4期。

④ 胡健:《文化软实力研究:中国的视角》,《社会科学》2011年第5期。

⑤ 何增科:《国际社会提高文化软实力的做法和经验》,《毛泽东邓小平理论研究》2010年第1期。

的建设,形成区域政府与社会的凝聚力、感召力与影响力等。如马庆国^①、吴光芸^②等均持此种观点。三是中国软实力的建设。陈玉刚指出,对于中国软实力建设来说,具有普适性意义的价值主要有发展、稳定与和谐,中国软实力建设的任务就是要使这些价值体系化、制度化和可操作化。^③李霞等认为,构建中国软实力的路径是“进一步推动中国文化创新”和“塑造具有世界意义的民族价值观”。^④郭树勇认为,中国软实力建设应继续推动以融入现有基本国际制度为主要内容的国际社会行动;加大内化世界政治文明的速度与力度;重点塑造大国形象;加强有利于软实力建设的全国性外交应急等级协调机制与非等级协调机制。^⑤

(二) 总体评价

综观国内外关于软实力问题的研究,可见既有研究已经从软实力概念的界定逐步拓展到了对国家软实力、文化软实力、区域软实力等软实力子领域问题的研究;从软实力基础理论问题的探讨逐步拓展到了对软实力具体建设问题的研究。这些研究取得了较丰富的成果,为进一步地进行理论探讨和软实力的具体建设奠定了较好的基础。但是,毋庸讳言,现有研究尚存在一些问题,突出表现在研究范围上,对行政软实力这一重要问题的研究还极为欠缺,成果寥寥,难以为相关领域软实力的建设提供理论支撑。因此,对行政软实力相关问题进行尝试性探讨,成为本书拟解决的关键问题。

三 研究框架与研究方法

(一) 研究框架

本书的研究架构是:首先明确界定行政软实力的概念;其次建构

① 马庆国、楼阳生:《区域软实力的理论与实践》,中国社会科学出版社2007年版,第11页。

② 吴光芸、唐兵:《论区域软实力及其对区域经济发展的影响》,《学习与实践》2009年第5期。

③ 陈玉刚:《试论全球化背景下中国软实力的构建》,《国际观察》2007年第2期。

④ 李霞、李婧:《构建中国软实力的意义及路径研究》,《湖北经济学院学报》(人文社会科学版)2010年第5期。

⑤ 郭树勇:《新国际主义与中国软实力外交》,《国际观察》2007年第2期。

行政软实力测度指标体系；紧接着分析中国政府行政软实力建设的现状及存在的问题；再分析域外行政软实力建设的经验；最后提出提升中国政府行政软实力的对策（如图0-1所示）。

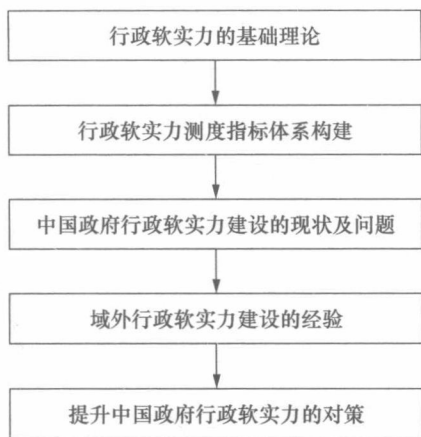


图0-1 本书的研究框架

具体研究内容为：

第一部分是绪论。介绍研究缘起与研究意义、国内外研究现状，并提出本书的研究框架与研究方法、创新之处等。

第二部分是行政软实力的基础理论。阐述行政软实力的理论来源，对行政软实力进行概念厘定，并分析行政软实力的功效。

第三部分是行政软实力测度指标体系的构建。包括行政文化、行政伦理、行政制度3个一级指标，以及由此3个一级指标形成的9个二级指标和27个三级指标。

第四部分是中国政府行政软实力建设现状及问题。全面分析行政文化、行政伦理及行政制度建设的现状，剖析行政文化、行政伦理及行政制度建设中现实存在的主要问题。

第五部分是政府行政软实力建设的域外经验。展现美国、日本和法国政府行政软实力建设的客观情况，并提炼其可资借鉴的经验。

第六部分是提升中国政府行政软实力的对策。提出总体思路、应