

和谐社会与政府治理

观念·模式·路径

Hexie shehui yu zhengfu zhili
Guannian Moshi Lujing

主编 赵东明

吉林人民出版社

和谐社会与政府治理

观念·模式·路径

主 编 赵东明
副主编 刘 健
郭 锐

吉林人民出版社

和谐社会与政府治理:观念·模式·路径

主 编:赵东明

责任编辑:隋 军 封面设计:李 卓 责任校对:李 卓

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:长春市康华彩印厂

开 本:650mm×960mm 1/16

印 张:27 字数:370 千字

标准书号:ISBN 7-206-03952-9

版 次:2005 年 10 月第 1 版 印 次:2005 年 10 月第 1 次印刷

印 数:1-2 000 册 定 价:35.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

序

时至今日，我国的改革开放进程已经步入了经济社会发展的关键阶段。对于这一关键发展阶段的特点，胡锦涛同志曾在十六届四中全会闭幕式上作过精辟的概括，归纳起来主要有两个：既是关键的发展期，又是矛盾的凸显期。这一阶段可能会呈现出两种远景：其一，执政党和政府决策英明、政策妥当，则可进入社会经济发展的黄金时期，推进经济社会的和谐发展；其二，执政党和政府决策失误、政策失当，不但会陷经济发展于停滞不前，而且会激化社会矛盾，引发社会动荡，甚至于危及政权稳定。

中央提出大力构建社会主义和谐社会，并将其放到与物质文明、政治文明和精神文明建设相并列的突出位置，号召全党不断提高构建社会主义和谐社会的能力，这是一个具有时代性、战略性的重大决策。和谐社会概念的提出，其战略指向在于消除处于社会转型时期的中国经济和社会发展过程中业已存在或是可能出现的种种不和谐因素；就目标指向来说，则蕴含着争取第一种光明远景，规避第二种黯淡远景的发展诉求。

构建中国特色的社会主义和谐社会是一个庞杂的系统工程，其进程中必然存在着大量的这样或是那样的矛盾。所谓矛盾，本质上就是一系列的关系。因此，正确处理影响和谐社会建设



的若干重大关系就显得十分重要，亦是当务之急。总起来说，这些关系，一是正确处理经济建设与各项社会公共事业发展的关系，全面落实科学发展观；二是正确处理激发社会活力与维护社会稳定的关系，为改革发展创造良好的社会环境；三是正确处理效率与公平、先富与共富的关系，妥善协调不同社会阶层、群体和地区之间的利益矛盾；四是正确处理行政管理与社会自我管理的关系，打造社会治理的新格局；五是正确处理发挥传统政治优势与创新群众工作机制的关系，加强和改进新形势下的群众工作。上述五大关系归结起来，就是发展与和谐社会的关系、稳定与和谐社会的关系，以及执政党与和谐社会的关系。

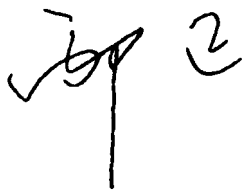
这本题目为《和谐社会与政府治理：观念·模式·路径》的学术专著，以经济全球化与区域一体化为时代大背景，立足于中国全面建设小康社会的时间与空间维度，旨在从更为新颖的视角，探索构建中国特色社会主义和谐社会进程中政府转型的进步路径，以及政府治理的规范模式，实为难得。

该书所探讨的问题，是一个融合了学理与实践的大题目，具有重大的理论意义和现实意义。该书的题目所要展现和所要表达的信息是十分丰富的，体现了一种学理分析和实践操作上的折冲与映衬：建设和谐社会，就要首先改观政府的治理观念、治理方法以及治理范式，以求更好地适应时代发展下政府、市场、公民三者之间界域关系的“日渐清晰”与“日益模糊”的双重特性。

作为系统研究和谐社会与政府治理方面的学术专著，《和谐社会与政府治理：观念·模式·路径》这本书的选题、视角、构思在国内尚属首例，全书反映了一种“以问题意识、求研究突破”的思维范式，因此其研究成果在实践中的操作价值和指导

意义也就更加具有切实性，对问题实质的把握也就更为准确，充分展示了该书编写者的时代气质和创新意识。

本书所反映出来的问题意识是可贵的，所展示出来的问题视角是新颖的，所选择探讨的问题是全面的、深刻的，所提及出来的问题解决方案是建设性的、可操作性的。真切期望诸如此类的选题深刻、视角新颖、构思巧妙，“以问题意识、求研究突破”的学术佳作越来越多，以飨读者。



二〇〇五年十月

目 录

前 言

第一章 和谐社会的命题简约

- 一、和谐社会的内涵界定/15
 - (一) 和谐社会的概念维度/16
 - (二) 建设社会主义和谐社会的必要性/24
- 二、和谐社会的基本特征/27
- 三、和谐社会的能力诉求/33
 - (一) 执政资源与执政能力/34
 - (二) 党建理论转型与执政方式变迁/35
 - (三) 执政能力增量发展的向量分析/37
 - (四) 党在和谐社会建设中的作为/39
 - (五) 发展先进文化的重要性/41
- 四、和谐社会的关系理顺/43

第二章 和谐社会的价值导向

- 一、权威导向/50
 - (一) 政府权威弱化的原因/50
 - (二) 强化政府权威的路径/52

二、民主导向/54

(一) 市场经济与民主的现代原则/54

(二) 政治参与：民主导向的新坐标/56

三、法治导向/63

(一) 法治之于和谐社会的意义/63

(二) 中国的法治发展模式选择/66

四、和合导向/76

(一) 和合思想的价值目标/76

(二) 和合思想的当代诉求/79

第三章 和谐社会的理念维度

一、科学发展观/90

(一) 科学发展观的基本内涵/90

(二) 科学发展观的规范体系/93

(三) 坚持科学发展观的意义/98

(四) 科学发展观的实践作为/100

二、以人为本观/108

(一) 以人为本的一般界定/109

(二) 以人为本的内在实质/113

(三) 以人为本的主旨区别/115

(四) 坚持以人为本的意义/116

三、利益协调观/118

(一) 现状考察：中国社会的利益协调关系/118

(二) 利益均衡：构建和谐社会的本质要求/120

(三) 构建与完善社会利益协调机制的措施/124

(四) 构建与完善社会利益协调机制的建议/127

第四章 政府治理的宏观体系

一、政府职能转变之系统论/130

(一) 政府职能转变的理念定位/131

- (二) 政府职能转变的切实动因/132
- (三) 政府职能转变的进步困境/133
- (四) 政府职能重塑的方案设计/134
- 二、政府治理模式之权能论/139
 - (一) 市场经济下的政府治理理念/140
 - (二) 政府治理的效率视角/141
 - (三) 政府治理与公共权力的关系范式/142
 - (四) 政府治理与公共权力的内容范式/144
 - (五) 政府治理与公共权力的管理范式/146
- 三、政府社会管理之责任论/149
 - (一) 政府社会管理的概念读解/150
 - (二) 政府社会管理的价值原则/151
 - (三) 政府社会管理的多元维度/153
 - (四) 政府管理职能的公共服务市场化/155
- 四、行政方法研究之体系论/161
 - (一) 行政方法的系统合成/162
 - (二) 行政方法的现代特征/164
 - (三) 行政方法的价值考量/166
 - (四) 依法行政与依方法行政的统筹协调/168

第五章 责任政府

- 一、责任政府的系统认知/170
 - (一) 责任政府的比较分析/170
 - (二) 政府责任存在的理念基础/172
 - (三) 政府责任的内涵解析/174
- 二、责任政府的实现机制——行政问责/178
 - (一) 关于行政问责的定性分析/178
 - (二) 行政问责的主体与问责方式/180
 - (三) 行政问责的客体与负责途径/182
 - (四) 行政问责的原则体系/184
- 三、我国行政问责制发展的动态分析/187

- (一) 行政问责的领域扩展/187
- (二) 行政问责的制度化进程/189
- (三) 我国行政问责制度化建设的现实困境/197
- 四、我国责任政府的初始性构建/201
 - (一) 构建责任政府的价值理念/202
 - (二) 构建责任政府的制度成本分析/204
 - (三) 构建责任政府的运行分析/208
 - (四) 构建责任政府的体制要求/212

第六章 公平政府

- 一、公平与政府的公平职能/216
 - (一) 政府的政治公平职能/217
 - (二) 政府的经济公平职能/218
 - (三) 政府的社会公平职能/219
- 二、公平政府的提出背景/220
 - (一) 时间视角：全面转型时期/220
 - (二) 问题视角：发展后的失衡/222
 - (三) 政府视角：强化公平职能/226
- 三、公平政府的现实价值/228
 - (一) 公平政府之于发展的作用/228
 - (二) 公平政府之于效率的实现/230
 - (三) 公平政府之于政府的治理/232
- 四、构建公平政府的若干要点/234
 - (一) 遏制公共权力的腐败/234
 - (二) 加大力度关切弱势群体/238
 - (三) 推进公民民主政治参与/241
 - (四) 构建公正的社会分配结构/244

第七章 法治政府

- 一、法治政府的理论基础/249

- (一) 人性假设/250
- (二) 民主参与/251
- (三) 权力控制/253
- (四) 司法审查/254
- 二、法治政府的主旨涵义与特征/256
 - (一) 法治政府的主旨涵义/256
 - (二) 法治政府的基本特征/270
- 三、中国法治政府的建设进程与现状/274
 - (一) 中国法治政府建设的历史进程/275
 - (二) 中国法治政府建设的现状分析/279
- 四、构建中国特色法治政府的进步路径/285
 - (一) 构建中国特色法治政府的必要性和迫切性/285
 - (二) 构建中国特色法治政府的现实考量与路径/287

第八章 有限政府

- 一、有限政府的学理规范/293
 - (一) 有限政府的思想渊源/294
 - (二) 有限政府的观念概述/297
 - (三) 有限政府的概念内涵/300
- 二、有限政府的治理实践/303
 - (一) 有限政府的始建动因/303
 - (二) 有限政府的发展困境/304
 - (三) 有限政府的依托框架/310
- 三、有限政府的进步路径/312
 - (一) 法制：建设均衡政府/313
 - (二) 功能：建设有为政府/318
 - (三) 目标：建设有效政府/321

第九章 信用政府

- 一、政府信用与信用政府/326

- (一) 政府信用的初始提出/327
- (二) 政府信用的一般概述/329
- (三) 政府信用的基本特点/331
- (四) 信用政府的初始建构/332
- 二、政府信用的施动原因/339
 - (一) 理论渊源/340
 - (二) 现实诉求/342
- 三、政府信用的制度缺失/347
- 四、信用政府的制度建构/353
 - (一) 制度安排的基本要义/354
 - (二) 政府信用建设的制度方略/355

第十章 服务型政府

- 一、服务型政府的相关概论/365
 - (一) 服务型政府的主旨意涵/365
 - (二) 建设中国特色的服务型政府势在必行/369
- 二、服务型政府的理念维度/371
 - (一) 服务型政府的基本理念/371
 - (二) 服务型政府与公共服务理念/375
 - (三) 服务型政府理念的核心特征/377
- 三、服务型政府的核心特征/379
- 四、服务型政府的建构路径/388
 - (一) 我国服务型政府建设的现状/388
 - (二) 建设服务型政府的基本思路/397
 - (三) 中国特色服务型政府的新定位/399
 - (四) 中国特色服务型政府的建构路径/402

参考文献/409

后 记/422

前 言

改革开放走到今天，在广度上已经涉及到了经济、政治、文化等所有领域，在深度上业已触及到了人们生活的各个层面。所谓发展，早已脱离了单纯追求 GDP 上升的传统阶段，而逐渐形成了追求人文 GDP、环保 GDP，实现人口、资源、环境统筹协调发展的崭新阶段，是谓可持续发展。国际经验表明，当一个国家人均 GDP 进入 1000 美元到 3000 美元的时期，既是黄金发展期，也是矛盾凸显期。处理得好，能够顺利发展，经济能够很快再上一个新台阶；处理不好，经济将停滞不前甚至出现倒退或是衰败。目前，我国已进入人均 GDP1000 美元阶段，为了避免可能出现的经济社会问题，巩固改革发展的成果，推动经济可持续发展，应积极维护社会稳定，促进社会和谐，重构社会结构，完善社会组织，调整社会关系，最大限度地激发社会各阶层、各群体、各组织的创造活力，化解各类矛盾和问题，构建社会主义和谐社会，全社会形成合力，努力实现我国经济与社会的协调发展。

在中国社科院发布的《2005 年中国社会蓝皮书》中，系统提出了建设和谐社会的总体目标和七大措施。中国构建和谐社会的总体目标是：扩大社会中间层，减少低收入和贫困群体，理顺收入分配秩序，严厉打击腐败和非法致富，加大政府转移支付力度，把扩大就业作为发展的重要目标，努力改善社会关系和劳动关系，正确处理新形势下的各种社会矛盾，建立一个更加幸福、公正、和谐、节约和充满活力的全面小康社会。当前，为实现这个总体目标特别要做好以下七方面的工作：一是



扭转财力过分向上集中的态势，加强转移支付力度，缓解基层财政的困难；二是继续加大反腐败、反贿赂的力度，逐步理顺收入分配秩序；三是完善个人所得税制度，加大税收执法力度，打击非法致富；四是改变农村的落后面貌，缩小城乡和地区差距，减少贫困；五是促进城市化，改变就业结构；六是变“人口大国”为“人力资源大国”；七是建立全民的节约型社会。

在我国，构建和谐社会主要应当考虑：推进社会公平，完善社会组织，集聚社会资本，培养责任、信任和诚实为核心的价值体系。当前和今后一个时期，政府工作的着力点，必须放在充分调动一切积极因素，增强全社会的创造活力上，进一步把经济搞上去；协调好各方面的利益关系，维护和实现社会公平；营造良好的社会氛围，形成和谐相处的人际环境；加强社会建设和管理，切实维护社会稳定。

中国的经济体制改革，已经历时 20 余年，从当前及今后改革的总体态势分析，政府自身改革的滞后，是导致经济社会发展出现诸多矛盾的深层原因。因此，全面协调各种利益关系、构建和谐社会，毋庸置疑地同政府改革有着直接或间接的联系。在改革攻坚阶段，政府转型是建设和谐社会的关键。政府转型解决不好，构建和谐社会的目标也很难实现。政府转型，亦即政府改革，究其实质，就是与政府有关的权力和利益关系的再分配。这不可避免地会受到相关利益集团的阻挠和干扰。作为为最广大人民群众根本利益服务的政府应该以极大的勇气和魄力，排除既得利益集团的干扰，要把政府自身的体制改革作为下一步整个改革的重点。推动这场波澜壮阔的“政府改革”，这是中国经济体制改革和政治体制改革的关键性战役，必须坚决而且稳步地推进。

我国正步入公共需求快速增长和利益关系深刻变化的重要时期，实现以公共服务为目标的政府转型对于建设社会主义和谐社会至关重要。进入经济社会转型时期的中国，利益主体和社会结构正在发生重要变化，社会矛盾和社会问题日益突出，并已成为世界上收入差距比较大，城乡差距比较严重，就业、

公共医疗、义务教育、社会保障等公共需求和公共服务方面的问题比较突出的国家之一。这一现实，给改革发展和建设和谐社会带来许多不稳定因素，给政府扩大社会管理和公共服务职能提出了严峻而迫切的课题。

面对公共需求快速增长的趋势，必须扩大和强化政府公共服务职能。国际经验表明，一国的人均 GDP 从 1000 美元向 3000 美元的过渡时期，也是该国公共需求快速扩张的时期。我国正处在从一般温饱社会向全面小康社会加快发展、从传统农业社会向工业社会加速转型的关键时期。在这个发展与转型的特定时期，已开始形成全社会公共需求快速增长的现实基础。从我国经济体制转轨和经济发展的要求看，我们面临着公共产品供给的双重压力：一方面，要承担改革成本，解决历史欠账问题；另一方面，要着眼于发展，并为中长期发展创造条件。这就造成了公共需求的全面增长与公共产品供给的短缺以及公共服务的不到位之间的矛盾，并且已经成为了一个相当突出的问题。但是，现实的主要问题是，政府的公共服务职能相当薄弱，主要精力和大部分财力尚未投入到社会事业发展和公共产品的供给方面。因此，必须从建设和谐社会的高度，认识扩大和强化政府公共服务职能的必要性和紧迫性。

改革攻坚阶段，要有效地解决利益博弈与利益分享之间的矛盾，就必须关注多数人的利益，尤其是弱势群体的利益。经过 20 余年的市场化改革，我国的社会结构发生了重大变化，强势群体和弱势群体不仅形成，而且利益博弈日益明显化。如何实现利益分享的矛盾和问题越来越突出。在这种情况下，政府应当关注弱势群体的利益，使多数人能够不断地分享改革的成果。为此，政府本身要以公共服务为主要职能，确保自身行为的公共性，把守护公平和正义作为政府的核心价值理念和基本行为原则；要建立市场经济调节下的利益均衡机制，通过公平的政策和制度安排体现和保护弱势群体的合法权益；要以人为本，为弱势群体提供基本而有保障的公共产品和公共服务。

我国仍是一个发展中大国，政府要集中财力解决弱势群体



最需要解决的问题。在人均 GDP 只有 1000 美元的国家，政府的资源是有限的。在社会矛盾相对突出的发展阶段，必须集中有效资源，帮助社会最需要帮助的人群，如对弱势群体的医疗救助和教育等，这是目前政府最需要做的事情。惟有把钱花到最需要的地方，才能把追求社会平等与实现效率有机地结合起来，社会才能因此而和谐。

随着公共需求的快速增长，社会结构进一步分化，社会矛盾更加复杂，不同社会主体之间的利益冲突不可避免，并将引发一系列社会问题，加大社会风险程度。因此，政府转型牵动着经济社会发展全局。拉美一些国家的实践告诉我们，这些矛盾和问题如果处理不好，不仅会激化社会矛盾，并会由此导致经济社会发展的中断或倒退。因此，适应全社会公共需求的变化，扩大政府的公共服务职能，是保持经济持续增长、解决错综复杂的社会矛盾和实现社会稳定发展的重大举措。因此，以公共服务为中心的政府转型，也就具有了之于建设社会主义和谐社会非同一般的决定性影响。

政府积极回应人们日益增长的公共需求，最重要的是实现公共服务理念的创新，加快推进以公共服务为中心的政府职能转变。按照建设和谐社会的要求，从满足老百姓日益增长的公共需求出发，实现政府公共服务理念创新。市场经济条件下，政府职能的本质是公共服务，政府的主要职能是为经济发展提供良好的市场环境和社会环境。无论是经济调节、市场监管，还是社会管理，其本质都是公共服务。这就要求把政府对经济的有效管理和控制，主要限定在公共服务领域。强化公共服务理念和公共服务职能，是市场化改革新阶段以经济建设为中心对政府作用的客观要求。一方面，政府要满足企业的公共需求，提供宏观调控和基础设施等经济性公共服务，为经济平稳较快增长创造条件；另一方面，政府面对公民日益增长的公共需求，要提供基本的教育、医疗、社会保障等社会性公共服务，着力解决社会再分配问题，实现发展过程中的公平目标。此外，政府还要努力推动改革进程，为经济社会发展提供产权保护、市

场规范等制度性公共服务。

扩大政府的公共服务职能是有效化解社会矛盾的基础和前提。随着公共需求的快速增长，人们日益迫切地要求政府为他们提供基本而有保障的公共产品和公共服务，人们越来越期望建设一个公开、透明和廉洁的政府。在现实生活中，一些地方政府重视招商引资，热衷于以批租土地为主要内容的经营城市，忽略了广大百姓的利益诉求。例如，一些城市房价上涨过快，这与当地政府的主导和直接参与是分不开的，他们重视征地和建设中高档住宅，忽视经济适用房和廉价租房。这类行为，使政府的公共形象在广大百姓中大打折扣，并由此引发了新的社会矛盾和社会问题，并对经济的持续增长构成威胁。在市场经济体制框架初步建立的条件下，政府应当把自己的基本职能定位为公共服务，把主要注意力转移到加快解决就业、收入分配、社会保障等方面，积极促进社会事业的发展。这样，才能有效地缓解社会矛盾，解决经济社会发展失衡的问题。

政府要鼓励和倡导先进文化，使经济增长伴随文化繁荣，这是建设和谐社会的重要条件。历史经验表明，财富的增长可以使人民富足和社会安定，也可能使人民不满，造成社会不稳定。因此，不能认为经济增长能够解决所有问题。如果缺乏文化和信仰，就会使功利主义盛行，对财富形成过高预期，加剧人们心理的不平衡和各种社会资源的紧张程度，降低人们的幸福程度。我们必须清醒地看到，无论是政府还是市场，在文化不健全的情况下，都不能摆脱物质利益的诱惑，从而形成政府和市场的双失灵状况。文化具有超越功利的独特品质，可以通过个人的自律降低交易成本，可以弥补政府和市场的缺陷，从而有效缓解社会冲突以及人与人之间的紧张程度。在我国已经步入全面建设小康社会的今天，必须形成经济增长与文化繁荣的良性互动，为建设和谐社会创造有利条件。

在过去的 20 多年中，我国经济发展飞快，但社会发展缓慢，政治发展严重滞后。“以经济建设为中心”在一些地方演变为以 GDP 为中心，为此付出了资源高消耗、环境高污染的惨重代价。