

学习型领导
新视野丛书

New Vision
Learning Leadership Books

政府治理的现代视野

王强
编著



中国时代经济出版社

学习型领导
新视野丛书

New Vision
Learning Leadership Books

政府治理的现代视野

王强 编著



中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府治理的现代视野 / 王强编著.

—北京:中国时代经济出版社,2010.12

(学习型领导新视野丛书)

ISBN 978-7-5119-0206-1

I.①政… II.①王… 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(2010)第 129291 号

书 名: 政府治理的现代视野

出 版 人: 宋灵恩

作 者: 王 强

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座

邮政编码: 100044

发行热线: (010)68320825 68320484

传 真: (010)68320634

邮购热线: (010)88361317

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgdsdjj@hotmail.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京鑫海达印刷有限公司

开 本: 787×1092 1/16

字 数: 250 千字

印 张: 18.125

版 次: 2010 年 12 月第 1 版

印 次: 2010 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-0206-1

定 价: 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

导论 >

自国家诞生开始，如何治理国家便是引人注目的一个话题。19 世纪末，资本主义由自由竞争向垄断时期过渡，社会生产力的迅速发展和经济结构的巨大变化使国家管理经济的任务越来越繁重，而且社会关系的日益复杂化也带来一系列的社会问题。为了缓和、解决各种社会矛盾，维持社会的稳定和促进社会的发展，政府积极主动地干预社会生活，行政管理活动变得越来越重要，政府越来越居于社会的中心。在此背景之下，公共行政学（或行政管理学）应运而生。100 多年来，行政管理理论不断发展创新，有力地促进了西方国家的经济发展和科学进步。特别是 20 世纪 70 年代以来，西方各国的公共行政一直处在改革之中，虽然面临的具体问题和欲达到的具体目标各异，但从总体上看，西方各国的行政改革在理论和实践两个层次上均表现出相当大的共性。在 70 年代，主要问题是重新界定政府和市场的关系，提倡公共服务的民营化、市场化；80 年代，普遍关注科层组织运行机制的有效性，提出了“重塑政府”、“再造政府”的口号；进入 90 年代后，则重新探索国家和社会公共事务的管理模式，打出了“良好治理”的旗帜。从逻辑和关联度看，这场行政改革主要涉及新自由主义、公共选择、新公共管理、第三条道路以及治理理论等新思潮和新理论。

新自由主义是一个包括众多学派思想和理论体系。狭义新自由主义主要是指由埃德温·坎南（Edwin Cannan）创立，以哈耶克（F. A. Hayek）为核心的伦教学派。广义的新自由主义则包括货币学派、理性预期学派、公共选择学派、供给学派、新制度经济学以及奥尔多（Ordo）自由主义学派等。其中伦教学派被认为是最彻底的自由主义。一般认为，新自由主义是在亚当·斯密（Adam Smith）古典自由主义思想基础上建立起来的新的理论和思想体系，强调市场导向、主张贸易自由化、价格市场化、产权私有化以及以此为基础的全球化。哈耶克 1944 年的《通往奴役之路》被认为是“标志新自由主义创立的宪章”。20 世纪 70 年代末期，英国撒切尔政府、美国里根政府率先将新自由主义理论以现实政策的形式固定下来，进一步推动了它在全球范围内的广泛传播。新自由主义所倡导的观点，

如经济自由化、反对政府调节通货等，符合垄断资产阶级的根本利益，因此得到西方的垄断资本家和国际货币基金组织、世界银行等的大力支持。从 80 年代开始，新自由主义的观点迅速扩散，并由经济继而政治，成为西方发达资本主义国家占统治地位的国家意识形态。但是新自由主义并没有促进资本主义国家经济的增长，绝大多数国家新自由主义改革是失败的，而席卷全球的金融风暴，更掀起了重估和批判新自由主义的全球性浪潮。

公共选择理论产生于 20 世纪 40 年代末 50 年代初，1942 年约瑟夫·熊彼特（J. A. Joseph Aloisschumpeter）在《资本主义、社会主义和民主》一书中首次提出了公共选择理论。1950 年，邓肯·布莱克（Duncan Black）发表了《委员会与选举理论》，引发了人们对公共选择中政治程序与过程的关注。1951 年美国经济学家肯尼思·阿罗（Kenneth J. Arrow）的经典著作《社会选择与个人价值》则成为现代公共选择理论的最初开端。1962 年，布坎南和塔洛克发表了《同意的计算》，为公共选择理论的深入研究奠定了基础。经过六十余年的发展，公共选择理论研究的范围和深度都取得了很大的进展，先后有三位理论大师——阿罗（Arrow）、布坎南（Buchanan）和森（Sen）获得诺贝尔经济学奖。公共选择理论不仅在学术界产生了广泛而深远的影响，对现实政治生活也产生了较大影响，被列为当代十大经济学派之一。广义的公共选择理论是经济学理论的一个重要流派，狭义的公共选择理论将公共选择的方法和理论应用于公共行政管理领域，关注的重点是政府的公共管理和公共政策，被称为“官僚经济学”。这里可以将公共选择理解为“是对非市场决策的经济学研究，或者简单地定义是把经济学运用于政治科学的分析。就研究对象而言，公共选择无异于政治科学：国家理论，投票规则，选民行为，党派，官僚体制等”。^①

新公共管理又称管理主义，或后官僚制理论、市场化公共行政理论、企业化政府管理理论、服务行政理论、新治理等，是伴随着 20 世纪 80 年代西方发达国家掀起的政府改革运动而逐渐产生、发展起来的一些关于公共管理的新的理论。这些理论扬弃了传统公共行

① [美] 丹尼斯·C. 缪勒. 公共选择理论 [M]. 杨春学等译. 北京：中国社会科学出版社，1999，(4)。

政的官僚制的基本信条，依据西方经济学、工商管理、政策分析理论等的前提性假设、理论和方法，提出了一整套不同于以前的政府改革思路。到 20 世纪 90 年代后期，人们越来越倾向于使用“新公共管理”这一概念。新公共管理的出现是公共部门管理模式的一次重大变革，其精髓是将私营部门的管理引入公共部门，通过承包和私营化削减公共部门的职能。针对传统行政理论，新公共管理提出了截然相反的“政府有限”论和必须以市场来解救“政府失灵”的新公共管理典范。其政策主张大体可以归纳为改造公共部门、引入企业管理模式、建立顾客驱动制度、引入竞争机制、重视行政结果和推行社会合作。

第三条道路是西方发达国家在新世纪的挑战面前所选择的一套理论和政策的体系。一般来说，人们将英国伦敦政治经济学院的安东尼·吉登斯看做是当代西方“第三条道路”理论的系统设计者，将克林顿、布莱尔看做是“第三条道路”的主要推行者。20 世纪 90 年代，美国总统克林顿率先把其政治经济策略称为“第三条道路”，选择了“把人民放在第一位”作为竞选主题，面对当时美国人民群众普遍关注的经济不景气状况以及一系列棘手的国内社会问题，采用一种灵活、实用的中间派立场，取代民主党人长期坚持的僵化信条，号召人们放弃在政治与社会主张上传统的“左派与右派”的划分方式，标志着当代西方“第三条道路”思想的提出。除了克林顿与布莱尔以外，意大利前总理罗慕诺·普罗迪、瑞典首相佩尔森、法国总理若斯潘、德国总理施罗德等西方政要都成为“第三条道路”的拥护者和支持者。“第三条道路”关注的核心问题是寻求经济发展和社会公平分配之间的平衡点，目标是既能保持经济的可持续发展，又能逐步改善中下阶层的社会福利。

治理理论是当今国际学术界最热门的前沿理论问题之一，被广泛应用到各个领域，如地方治理、大学治理、公司治理、国家治理、全球治理等。通过许多国家在政治、行政和社会公共管理等方面改革的实践，治理理论不仅拥有了较为完善的理论框架和逻辑体系，还形成了一套评估社会发展和管理优劣的价值标准。“更少的统治，更多的治理（Less Government, More Governance）”已成为当前一些国家政府管理改革和发展的口号。它抛弃传统公共行政的垄断和强制性质，强调政府、企业、团体和个人的共同作用，充分挖掘政府以外的各种管理和统治工具的潜力，并重视网络社会各种组织之间平等对话的系统合

作机制。治理理论既是对社会科学传统范式的一种反思，又是对经济全球化浪潮的一种反映。治理理论认为，第二次世界大战后，发达国家出现了一系列的变化，这些变化意味着传统的国家统治模式开始转型，传统的政府与市场的二元结构治理模式已不能适应社会的发展需要，人类政治过程的重心正在从统治走向治理，从善政走向善治，从政府管理走向全球治理。

虽然这些理论在层次或内容方面既有交叉或联系，也有分歧甚至对立，彼此间的学术或学科界限也不总是十分清晰，同时它们对不同国家政府改革、政策制定的影响也是不同的。但是都可以看出，它们包含许多值得借鉴的理论资源和政策参考价值。通过对这些新知识、新理论的了解和对相关国家政府改革情况的分析，我们相信，这些将有助于我们提升行政管理能力，开创出具有中国特色的治理之路。

目录 >

+ 官僚制的困境	001
• 传统公共行政理论	002
政治行政“二分法”	002
理性官僚制	013
科学管理理论	019
• 官僚制政府面临的挑战	024
信息化的挑战	024
全球化的问题	027
公共危机的压力	028
官僚制理论内在矛盾	031
• 官僚制与中国	034
中国传统官僚制	034
当代中国政府面临的挑战	036
+ 新自由主义	039
• 新自由主义的产生	040
凯恩斯时代的终结	041
新自由主义主要观点	046
• 新自由主义主要理论构架	052
伦敦学派	052
现代货币主义学派	055
理性预期学派	058
供给学派	060

新制度经济学派	062
• 无法走出的困境	064
新自由主义的政府改革实践	064
反思与批判	076
+ 公共选择理论	088
• 什么是公共选择	089
公共选择的内涵	089
公共选择理论的产生与发展	090
公共选择的基本概念与研究方法	095
• 公共选择理论基本内容	100
直接决策理论	101
代议民主制中公共物品需求决策	109
• 争论与启示	118
经济人假设	118
官员的选拔	121
+ 新公共管理	131
• 新公共管理概述	132
新公共管理释义	132
新公共管理运动发展历程	137
• 政府治理模式的创新	141
市场式政府模式	142
参与式政府模式	145
灵活政府模式	147

解除管制政府模式	148
• 新公共管理改革实例与启示	149
“公民宪章”与“政府绩效评估”	149
争论与启示	160
+ 第三条道路	165
• 超越左右	166
新世纪的挑战	166
美国新民主党变革与布莱尔革命	170
超越左右——第三条道路	177
• 第三条道路的治理理念	181
第三条道路的变革精神	181
第三条道路的改革政策	185
• 批判与借鉴	189
对第三条道路的批评	190
启示与借鉴	192
+ 从统治到治理	195
• 治理——新的执政理念	196
治理的兴起	196
治理的内涵	198
统治与治理	201
善治	203
治理的基础——公民社会	206
治理理论基本主张	207

• 争论与启示	209
治理理论的困境	209
中国政府治理理念创新	212
+ 第三部门与政府治理	224
• 何谓第三部门	225
概念界定	225
第三部门的特征	230
• 第三部门的发展	236
国外第三部门的发展	236
中国第三部门的发展	241
• 第三部门与政府治理	246
第三部门在政府治理中的作用	246
中国第三部门的发展路径	253
+ 电子政府与政府治理	259
• 何谓电子政府	260
电子政府的含义	260
电子政府的发展	264
• 电子政府与治理	270
电子政府的职能	271
电子政府在政府治理中的作用	273
参考文献	279



官僚制的困境

无论政府的任务是什么，国家治理就是要使政府职能范围内的工作得以完成。

——马克斯·韦伯

政府改革是一个持续不断的过程，而且几乎可以肯定的是，只要政府存在，这一过程就永远不会停止。

——B. 盖伊·彼得斯

自从人类社会产生国家以来，对于如何更好地治理国家的探索就没有停止过。在奴隶社会和封建社会，生产力水平比较低，社会关系比较简单，国家治理的内容也不复杂，真正的社会公共事务并不多——主要是一些道路、桥梁、水利等公共工程的建设。政府是统治阶级最高代表的手臂和工具，它更大的职能是阶级统治，是统治型政府。这个时期，对于政府如何进行治理的研究和探讨，并没有形成系统的理论体系。一直到 19 世纪末 20 世纪初，社会生产力的迅速发展和经济结构的巨大变化使国家管理经济的任务越来越繁重，而且社会关系的日益复杂化也带来一系列的社会问题。政府开始逐渐

转变过去那种被动消极的状态，进而积极主动地干预社会生活，行政管理活动变得越来越重要。与此同时，政治学、管理学等学科的发展，为研究政府治理提供了重要的理论支撑，对政府行政管理的研究终于成为系统的、独立的学科——公共行政学。

公共行政学的产生和发展，对西方国家政府治理活动产生了重要的影响，尤其是传统行政学中政治行政“二分法”、泰勒的科学管理理论以及马克斯·韦伯的官僚制理论。而始于20世纪七八十年代的西方国家政府改革运动，更是基于对官僚制的批判和超越。因此，对公共行政学基础理论的认识和了解，有助于我们理解西方国家现代政府改革及其理论渊源。

> 传统公共行政理论

政治行政“二分法”

政治行政“二分法”可以说是行政学产生的基石，一般认为，“二分法”最初是由德国政治学家布隆赤里等人提出来的，后被美国行政学家威尔逊介绍到美国。美国学者古德诺在1900年出版的《政治与行政：对政府的研究》一书中对此观点大加宣传，提出“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”。

威尔逊与二分法

托马斯·伍德罗·威尔逊（Thomas Woodrow Wilson, 1858~1924）曾任美国普林斯顿大学教授和校长，1910年当选为新泽西州州长，1913~1921年任美国第二十八任总统。1887年，他在美国哥伦比亚大学《政治科学季刊》上发表了《行政学研究》一文，被认为是行政学之发端，威尔逊也因此被认为是公共行政学的创始人。

在《行政学研究》一文中，威尔逊首先指出，“行政学研究的目标在于了

解：首先，政府能够适当地和成功地进行什么工作。其次，政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作”。他提出应该将行政学作为一门独立的学科来进行研究，“这就是为什么应该有一门行政科学的原因，它将力求使政府不走弯路，使政府专心处理公务，减少闲杂事务，加强和纯洁政府的组织机构，为政府的尽职尽责带来美誉”。通过对当时美国及西方国家政治体制的分析，威尔逊发现，“在政府工作方面如同在道德领域一样，最最困难的事情莫过于取得进步了”，他认为应该对行政与政治作必要的区分，“行政是行动中的政府，它是政府的执行，政府的操作，是政府最显露的部分”。行政不同于政治，“行政管理的领域是一种事务性领域，它与政治领域的那种混乱和冲突相去甚远”。

威尔逊认为，国家的权力主要是掌握在决定政治的议会和执行政治的行政部门手中，提出了政治与行政的“二分法”。“行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治却无须自找麻烦去操纵行政管理机构”，他引用德国学者布隆赤里的观点，认为“我们要把行政管理与政治和法律同样地区别开来”，“政治是‘在重大而且带普通性的事项’方面的国家活动，而‘在另一方面’，‘行政管理’则是‘国家在个别和细微事项方面的活动。因此，政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术型职员的事情’。‘政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成’，但行政管理并不因此就是政治”。^①

一般认为，威尔逊最大的贡献在于明确提出了政治行政二分法，提出将行政从政治中分离出来，建立一门“行政科学”来研究如何提高政府的效率和减少费用、能源等成本。而在此之前，对政府活动的研究一直包含在政治学研究中，并没有一门独立的学科研究行政活动。

在政治行政二分法基础之上，威尔逊进一步提出，一个良好的政府应有两大支柱，即坚强有力的政务官和效能精干的文官。他指出，“在美国开展行

① 彭和平，竹立家等编译．国外公共行政理论精选 [M]．北京：中共中央党校出版社，1997（1～15）．

政学研究，其目的在于找到最佳方法建立下面这样一种文官班子，他们受过足够的教育，具有充分的自信精神，工作起来既有见识又有分量，但通过选举和经常性地向公众进行咨询，与公民的思想保持如此密切的联系，一直使专断成为不可能的事情”，他很重视政府官员的素质和工作态度，在行政领导方面也有了一定的认识，看到了领导的素质与影响力对下属的行为具有很重要的影响，对行政人员的保障问题也有初步的看法。此外，威尔逊对于行政伦理、行政监督、创造精神等方面也有涉及。

尽管《行政学研究》并未涉及行政学的基本框架，也未规定其基本范畴，但因其拟定了行政学的内涵，因而奠定了行政学的基础，成为后来研究公共行政的必读篇目。

政治与行政——区分而非分离

1900年，古德诺出版专著《政治与行政：对政府的研究》。他曾任美国哥伦比亚大学教授和霍普金斯大学校长，以及美国政治学会的第一任主席和威廉·塔夫脱总统的“经济与效率委员会”顾问。《政治与行政：对政府的研究》这本书是古德诺最具代表性的著作，在当时被许多大学视为教科书，对后来的公共行政学有着深刻的影响。它直接和强有力地推动了行政学的发展，使公共行政学在独立发展的进程中迈出了意义重大的一步。

在《政治与行政：对政府的研究》这本著作中，古德诺系统而详尽地论述了政治行政二分法的思想理论，指出国家意志表达和协调的必要性，从而引申出政治对行政适度控制的问题。通过对当时美国与欧洲国家行政体制的比较，论述了行政集权问题和政党对政治与行政影响的问题。

在该书的开头，古德诺就明确地指出了政治与行政的不同。他认为，在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。在所有的国家中也存在着分立的机关，每个分立的机关都用它们大部分的时间行使着两种功能中的一种。这两种功能

就是：政治与行政。^① 政治所关心和考虑的是国家意志在政策中的表达，即政治是负责制订政策的，而行政所关心和负责的则是国家意志如何通过政策得到实现，即行政是承担执行政策任务的。对于二者的关系，古德诺认为，政治与行政并不是对立的而是统一的，应该使二者协调发展，才能真正实现国家意志。他指出，政治的功能一方面主要与国家意志的表达有关，另一方面又与国家意志的执行有关。因为在国家意志的表达和执行之间，即在法律的制定和贯彻之间，必须存在协调。在一个民治的政府里，表达国家意志或制定法律的机关，必须对执行这种国家意志或法律的机关进行某种控制。因为没有这种控制，有条理有进取的政府是不可能存在的。因此，应该使这种控制扩展到国家意志的表达和执行之间产生上述非常需要的协调为止。^②

通过对当时美国政治和行政体制的分析，古德诺指出，美国的行政体制一方面，在法律上被置于一个对被法定地委托表达国家意志的机关，即立法机关十分独立的地位；另一方面，在事实上，它又受到了政党的控制。这一结果使美国的行政实际上受到了过多的政治控制。这种控制起到了使行政效率下降的作用。另外，它还导致了行政体制被利用来影响国家意志的表达，有时就造成国家意志形式上的表达与真正的国家意志不一致。^③ 他认为，政治应该对行政有一定控制，但是为了保证政府的民主性和行政的高效性，这种控制又不能超过其所需要的目的，为了保持控制的合理适度，就必须使执行国家意志的一些机构获得不同程度的独立。他指出，行政中很大一部分是与政治无联系的；所以，即使不能全部，也应该在很大程度上把它从政治团体的控制下解放出来。行政之所以与政治不相干，是因为它包括了半科学、准司法和准商业或商业的活动——这些活动对于真正的国家意志的表达即使

① [美] 弗兰克·J. 古德诺. 政治与行政：对政府的研究 [M]. 王元，杨百朋译. 北京：华夏出版社，1987（12~13）。

② [美] 弗兰克·J. 古德诺. 政治与行政：对政府的研究 [M]. 王元，杨百朋译. 北京：华夏出版社，1987（21）。

③ [美] 弗兰克·J. 古德诺. 政治与行政：对政府的研究 [M]. 王元，杨百朋译. 北京：华夏出版社，1987（24）。

有影响也是很小的。为了能最有利于行使行政功能的这一分支，必须组织一套完全不受政治影响的政府机构。这套机构之所以必须不受政治的影响，是出于这样的事实：它的使命是运用预测和判断，是寻求事实，收集情报，是要对它所打交道的人保持严格的公正无私的态度，是要提倡一个尽可能有效率的行政组织。^① 简单地说，要保证国家意志的真正执行，并得到高效率，行政就应该从政治中区分出来。在某种意义上，政治与行政二分法的提出体现了一种使行政摆脱政治干扰的思想。

古德诺还通过对当时美国的政党政治的分析，进一步提出把政治与行政区分开来。他认为，这种极端松弛和分散的行政体制，是不能协调政府体制中表达和执行国家意志的功能的。由此，被赋予执行法律即国家意志权力的官员实际上成了政治性的官员，因为作为立法机关制定的法律中的法律准则是否会成为一个在实际中被贯彻的行为准则，在很大程度上取决于他们的决定。要在这两个功能之间达到必要的协调，政府制度外的政党就派上用场了。政党组织必须保持强大并相对地持久存在才能完成需要它做的工作。而要维持住政党，看来有必要把从事党务工作当作寻求在公职上获取报酬的正当理由。维持政党组织在当时被认为是必要的，所以，公职应当作为战利品酬劳得胜的政党的理论就被采用了。采取所谓“政党分肥制”，可能是由于没能把行政与政治分开，而这又是由行政体制的特点造成的。^② 然而，政党分肥制有两个缺陷。第一个是当它被运用于政府委任的官员时，严重地损害了行政效率。第二个是即使把它用于选举的官员（自然用于委任的官员时更是如此），除了出于维持政党组织的需要以外，它没有任何理论上的正当理由。它有助于政党机器的形成，而这种机器的组成与其说是为了有利于国家意志的表达，不如说是为了保证政党执政。

① [美] 弗兰克·J. 古德诺. 政治与行政：对政府的研究 [M]. 王元，杨百朋译. 北京：华夏出版社，1987（47）.

② [美] 弗兰克·J. 古德诺. 政治与行政：对政府的研究 [M]. 王元，杨百朋译. 北京：华夏出版社，1987（60）.