

李鹏 著

政府管理创新
与
能力建设



中共中央党校出版社

ZHENG FU GUAN LI CHUANG XIN YU NENG LI JIAN SHE

政府管理创新与 能力建设

李鹏/著

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

政府管理创新与能力建设/李鹏著. —北京: 中共中央党校出版社, 2010. 9
ISBN 978-7-5035- 4398-2

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 175804 号

政府管理创新与能力建设

责任编辑 曲 炜
版式设计 李 灵
责任校对 王洪霞
责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091
网 址 www.dxcbs.net
电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)
经 销 新华书店
印 刷 北京鑫海金澳胶印有限公司印装
字 数 184 千字
版 次 2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 A5
印 张 6.875
定 价 16.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

前 言

联合国 21 世纪议程上曾提出：“一个国家求取可持续发展的能力在很大程度上取决于其人民和体制的能力及其生态和地理条件。”从新世纪中国第一个 10 年发展来看，中国经济实力尽管取得了极大提升，但是中国社会转型正在进入一个历史、文化、政治、经济、思想、伦理等各种问题交织并发的特殊阶段，中国政府正面临前所未有的国内外各种压力。在这样一个社会快速变迁的关键阶段，通过政府管理创新提高中国政府能力，既关系到当前国家安全团结，又决定未来中国科学发展能否顺利实现。

美国著名管理学家德鲁克把创新定义为赋予资源以新的创造财富的能力的行为。他把创新分为两类：一类是技术创新，它在自然界中为某种自然物找到新的应用，并赋予新的经济价值；另一类是社会创新，它在经济与社会中创造一种新的管理机构、管理方式或者管理手段，从而在资源配置中取得很大的经济价值与社会价值。前者以科学技术的创造发明为基础，后者却并不一定需要具体什么样的科学技术，但社会创新的难度往往比技术创新的难度更大，其对社会发展产生的作用和影响要比技术创新更强。在现代社会创新中，相比企业创新和个人创造，政府创新更加具有宏观性和导向性，政府改革与创新往往会引领社会整体性变革，推动社会向前进步。

政府创新所产生的推动力就表现为政府对社会的全面管理能力，从这个意义上讲，政府创新是手段，提高政府能力是政府创新的根本目的和基本要求。

马克思主义认为，政府是统治阶级为了维护自己阶级利益，以暴力机构为后盾，镇压被统治阶级反抗，维护社会公共秩序，管理社会公共事务的公共组织。美国学者 G. A. 阿尔蒙德认为政府能力是政府能否成功适应环境挑战的程序，具体来说，政府能力是建立政治行政领导部门和政府行政机构，并使它们拥有制定政策和在社会中执行政策，特别是维持公共秩序和维护合法性的能力。在寻求民族独立的革命战争年代，中国政府的能力更多地体现在政治组织和军事斗争等非经济发展能力方面。改革开放 30 多年来，中国政府向国内外展现了推动经济增长、提高人民生活水平等经济发展能力。随着中国改革发展进入攻坚期，以及融入全球化进程的加速，中国政府必将面对一系列新的挑战，这些挑战实质上就是向中国政府领导科学发展能力的宣战。

2007 年我接受世界银行委托项目：“21 世纪政府能力培育”课题。2008 年课题完成后，我重新思考了自己从事新公共管理学研究过程中的一些想法，努力在公共管理与政府能力问题上找到新的理论结合点，以期突破长期困扰我的关于体制改革的一个思考，即为什么中国政府改革近年来越来越滞后于经济社会发展的进程和国民公众的要求。改革开放以来，中国政府改革应当说在职能定位上已经十分清晰，但是在改革方式上却陷入“重形式，轻能力”的困境，造成每一轮政府机构改革前期轰轰烈烈，后期偃旗息鼓，不少部门尽管重新改换了

门庭，但功能与作用仍旧囿于原型，个别政府部门宏观管理能力还出现了弱化与退化。

基于以上思考，结合近年来在中共中央党校从事公共管理学研究和教学的心得，我完成了《政府管理创新与能力建设》一书，提出未来中国政府的改革应当从部门职能反复调整和行政权力过度膨胀的循环往复中，转变到以政府管理创新和培育政府能力为重点的实质性改革上，逐渐形成适应现代化和全球化要求的新型政府治理模式。由于个人学术积累有限，书中研究定会存在诸多不成熟的地方，敬请学界前辈和同仁不吝赐教。本书完成过程中，参阅了较多已有研究成果，受篇幅限制，这里不一一列出，借此对各位作者表示衷心感谢。

李 鹏

2010年6月于中央党校

目 录

上篇：理论篇

第一章 政府管理的官僚制度模式	(3)
第一节 政府管理概论	(3)
第二节 官僚制度与政府管理	(12)
第三节 社会转型与官僚制度改革	(28)
第二章 新公共管理与政府管理模式创新	(46)
第一节 新公共管理模式发展	(46)
第二节 政府管理模式创新	(59)
第三章 政府职能与能力	(69)
第一节 公共权力与政府职能	(69)
第二节 政府能力	(77)
第四章 新公共管理与中国政府能力建设	(85)
第一节 社会转型期中国政府能力	(85)
第二节 新公共管理改革对中国政府能力建设的 启示	(89)
第三节 中国政府管理模式创新与政府能力建设	(95)

下篇：实践篇

第五章 中国政府法治管理能力建设	(109)
------------------------	-------

第一节	依法治国与政府法治管理能力	(109)
第二节	法治管理能力建设中的依法行政	(116)
第三节	完善依法行政, 增进政府法治管理能力	(126)
第六章	中国政府公共财政管理能力建设	(135)
第一节	政府管理与财政能力	(135)
第二节	公共财政管理理论	(143)
第三节	政府公共财政管理能力建设改革	(155)
第七章	中国政府社会管理能力建设	(163)
第一节	中国政府危机管理能力建设	(163)
第二节	中国政府利益协调能力建设	(177)
第八章	中国政府绩效管理能力建设	(187)
第一节	政府绩效管理及能力	(187)
第二节	政府绩效管理能力建设体系	(196)
第三节	中国政府绩效管理能力建设改革	(201)
参考文献		(211)

上 篇

理 论 篇

第一章 政府管理的官僚制度模式

第一节 政府管理概论

政府是人类文明发展的产物，在现代社会中具有举足轻重的地位，对社会发展起着关键性不可替代的作用。

一、政府的起源

在人类生活最初的原始社会，生产力水平极为低下，人们以血缘关系为纽带，共同劳动，共同消费，实行原始民主管理，没有国家和政府。到了原始社会后期，生产力水平有所提高，产品有了剩余，私有制开始出现；以占有剩余产品和社会财富的多寡为界线，社会成员开始分裂为对立的阶级；氏族或部落的公共民主管理逐步变为奴隶主的统治结构，并逐渐形成一套管理国家事务的机构。于是，国家成为维护统治阶级利益、实施阶级压迫和社会管理的机器，成为从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相脱离的力量，政府作为国家机器的主要组成部分得以确立。譬如，古希腊的雅典设立议事会管理国家，设置执政官和其他官员掌管各行政部门和司法事务，并建立国民军抵御外敌和压迫奴隶。中国古代从夏朝奴隶制国家开始，建立实行政治统治和社会管理国家的政府机构。

人类历史上第一个阶级社会所建立的国家 and 政府是奴隶主阶级的国家和政府。在从原始社会向奴隶社会转变过程中，由民主选举产生的酋长或首领，在掠夺奴隶和财富的频繁战争中，逐步加强了自己的权力，最高军事首长变成了世袭的君主，下级军官

变成了世袭的贵族。世袭的君主和贵族将原来不具有私人和压迫性质的氏族社会管理机关，变成了谋取利益和压迫奴隶的机关，并设置军队、监狱等镇压奴隶反抗的暴力机器。后来，封建社会代替奴隶社会，地主阶级的国家取代了奴隶主阶级的国家，政府的性质相应地发生变化。资本主义社会代替封建社会，建立了资产阶级的国家和政府。封建主义和资本主义相对于它们各自的前一形态社会而言，性质都发生了变化，是历史的进步。但就它们的剥削阶级性质来说，却没有发生根本的变化。

由上可见，政府的起源与国家的起源密切联系，中外历史关于国家与政府的起源理论较多，比较有影响的是：

1. 中国先秦诸子的“止争论”。他们认为立政在于止争，即为了趋利避害而立刑政，政治之目的在于利民。墨翟主张“尚同”，认为社会需要有统治者“一统天下之义”，“古者民始生，未有刑政之时盖其语，人异义。是以一人则一义，二人则二义，十人则十义，其人兹众，其所谓义者亦兹众。是以人是其义，以非人之义，故交相非也”。社会没有统一的标准，人们各是其义，就会杂乱无章。人们为了生存下去，就需要“尚同一义”，“选天下之贤可者，立为天子”，于是便出现了“刑政”。韩非则认为，远古之时人少力薄，为战胜禽兽、疾病，获得食物，必须有圣人出，“使王天下”。

2. 以亚里斯多德为代表的自然论。亚里斯多德认为政府起源于人类倾向于过社会生活的本质和维护秩序、控制社会的需要。政府的形成和发展是与社会的形成和发展同步的，它是由家族的父权扩大形成的。

3. 以霍布斯、洛克、卢梭为代表的社会契约论。他们认为政府是人们为摆脱自然状态的不便而自愿订立契约的结果，其目的是为了保护人们的生命、自由和财产。如洛克认为自然状态是一种完备无缺的自由状态，人们在自然法的范围内过着和平、宁静、平等的生活，每个人都有不可侵犯的自然权利，人们决定自己的行动，处理自己的财产和人身，无须得到他人的许可或听命

于他人的意志，人们有权保卫自己、惩罚犯罪，并在受到伤害时索取赔偿。但人们在自然状态下也有种种不便之处，他们缺乏确定的法律、公正的裁判者和执行正确裁决的权力，当其成员受到损害时，得不到申诉和裁决，往往导致战争。因此，人们为了摆脱自然状态的不便，防止战争，就应放弃自己的全部或部分自然权利，将它们让渡给一个公共机构——政府。实际上，代表公共权力的政府是人们按照理性原则形成的社会契约，是人们之间自然权利的相互交换和转让，“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的，是保护他们的财产”^①。

4. 社会分工论。以摩尔根为代表的近现代人类学研究认为，政府起源于社会分工，政府是公共事务的管理从一般社会活动中分离出来并逐步制度化的结果，政府的出现表现人类政治分工的开始。

5. 马克思主义认为政府作为统治阶级行使国家权力、实施阶级统治和社会管理的工具，是随着私有制的出现、阶级和国家的产生而产生的。

二、政府的概念

政府是指国家进行统治和社会管理的机关，是国家表示意志、发布命令和处理事务的机关，实际上是国家代理组织和官吏的总称。政府的概念一般有广义和狭义之分，广义的政府是指行使国家权利的所有机关，包括立法、行政和司法机关；狭义的政府是指国家权力的执行机关，即国家行政机关。

中国古代实行君主专制制度，皇帝集立法、行政、司法等大权于一身，皇帝之下一般设丞相或宰相，辅助皇帝处理政务，是皇权的主要执行者。从唐开始将宰相治理政务的处所称为政府。《资治通鉴》记载：“李林甫领吏部尚书，日在政府。”《宋史·欧

^① [英] 洛克：《政府论》下篇，商务印书馆 1996 年版，第 77 页。

阳修传》记载：“其在政府，与韩琦同心辅政。”封建王朝的政府，不仅是一种执行和管理机关，也是一种统治机关，实际上承担了国家的立法、行政和司法的具体事务。近代民主革命的先驱者孙中山先生将国家权力分为民权和治权。民权包括选举、罢免、创制和复决四种权力，治权包括立法、行政、司法、考试和监察五种权力。

在西方，人们对政府的理解也不尽相同。古希腊著名思想家亚里斯多德把政府称为“公务团体”，指一个城邦“最高治权的执行者”，或“全邦人民共同利益的照顾者”^①。近代英国思想家洛克认为，政府是“人们通过协议自愿联合的共同体内和平、安全和公众福利的保护者，是人们一致同意让渡的立法、司法和行政权力的执行者”^②。法国思想家卢梭指出：“政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体，以便两者得以互相适合，它负责执行法律并维持社会的以及政治的自由”^③。现代美国政治学家威尔逊认为，政府是国家的机器，是社会控制的杠杆。目前，我国使用的政府概念，在理论上和实际上一般都是从狭义角度理解的。

三、政府的属性

政府的属性是指政府的本质特征，由于政府是国家的代表，是国家机器的主要组成部分，因而国家的性质决定了政府的性质，国家的属性决定了政府的属性。国家是实施阶级统治和压迫、进行社会控制和管理的机器，任何国家都具有阶级压迫和社会管理的功能，也都具有阶级性和社会性。政府是陈述、表示和实施国家意志的代理机关，政府也就具有阶级性和社会性。

① 〔古希腊〕亚里斯多德：《政治学》，商务印书馆 1965 年版，第 133 页。

② 〔英〕洛克：《政府论》下篇，商务印书馆 1996 年版，第 80 页。

③ 〔法〕卢梭：《社会契约论》，商务印书馆 1996 年版，第 76 页。

政府的阶级性是指政府提高暴力机器敌对阶级和敌对势力，镇压被统治阶级和敌对分子的反抗，巩固和保卫国家政权。从根本上说，政府的职能是代表统治阶级实行政治统治和管理公共事务。在任何国家，实行政治统治的军队、警察、法庭、监狱等暴力机器都由政府直接指挥，政府对社会公共事务管理也体现着统治阶级的意志。剥削阶级国家的政府还有可能用暴力来侵略别国、扩张领土和掠夺财富。

政府的社会性是指政府对社会公共事务进行的管理。管理社会公共事务的任务，不仅是伴随政府的存在而长期存在，而且在政府诞生以前和政府消亡之后也依然存在。人类社会发展的历史表明，先有社会公共事务的管理，后有国家和政府。国家和政府是凭借管理社会公共事务而发展成为特殊机构的。国家和政府建立之后，并没有取消对社会公共事务的管理，相反，随着社会的发展，管理社会公共事务的任务越来越多，政府的职能和规模也越来越大。

政府还有自律性，即政府权力、职能、规模和行为都受到法律限制，并有公开接受社会监督的自我约束机制。虽然政府需要垄断强制性权力来进行政治统治和为社会经济发展提高坚实可靠的保证，但它的强制性和管理性职能必须加以控制，使政府机构和公职人员不得干预公民个人的政治和社会自由，保护公民的合法权益。法国著名思想家孟德斯鸠指出：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^① 如果政府权力和职能无限扩张，过多地从事可以由社会或市场自己承担的事务，或将政府的权力深入到属于个人生活的私人领域，使社会或个人失去自我服务和自我管理的能力，这样的政府管理不仅不能解决市场“失败”，而且往往导致政府“失灵”，不可能实现廉洁高效的管理。只有对政府的权力和职能加以法律规定，限制其从事本该由社

① [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》（上），商务印书馆 1998 年版，第 154 页。

会、市场和公民自我服务和管理的具休事务，才能使政府真正做好制定法律规范、维护社会秩序、提供公共服务和基础设施的本职工作，有效地管理社会公共事务，推动社会经济发展。

四、政府管理、公共管理与商业管理

政府管理是指政府特别是执行机关为公众提高服务的活动，行政官员或行政人员在这种活动中主要是执行由别人（政治家）所制定的政策和法律，关注的焦点是过程、程序以及将政策转变为实际的行动，并以内部定向关心机构和人员以及办公室的管理。公共管理是以政府为核心的公共部门，为实现公共利益依法对社会公共事务进行的有效管理，公共管理突出以政府为核心的公共部门在公共管理中的主体地位。

我国绝大多数学者把“公共管理”视为“政府管理”来理解。如有人认为：“所谓公共管理是指政府为促进社会整体协调发展，采取各种方式对涉及社会全体公众整体生活质量和共同利益的一系列活动进行调节控制的过程”^①；有人认为：“公共管理学是一门研究公共组织尤其是政府组织的管理活动及其规律的研究，或定义为对公共组织如何有效地提高公共物品的研究”^②；还有人认为：“公共管理只限于指政府工作的狭义的公共管理（也是狭义的行政管理），而不同于指政府工作的广义的公共管理（也是广义的行政管理），如公共事业和所有其他非政府部门、单位的公共事务的管理都不得越过其所管辖的范围和事项”^③。

政府管理与商业管理之间有许多共同之处。正如沙雷（Wal-lace Sayre）所言，“商业管理与政府公共管理在所有不重要的方

① 张良主编：《公共管理导论》，三联书店 1997 年版，第 5 页。

② 陈振明主编：《公共管理学——转轨时期我国政府管理的理论与实践》，中国人民大学出版社 1999 年版，第 1 页。

③ 夏书章：《现代公共管理导论》，长春出版社 2000 年版，第 7 页。

面都是相似的”。从大的方面看，二者都属于管理的范畴；从小的方面看，它们的构成要素和职能基本相同。任何一些管理活动都离不开管理主体、管理对象、管理目的、管理职能和管理方法，任何组织的管理都包含了合作团体的活动；而且不管是政府部门、大学、医院，还是工厂和商业企业所有规模较大的组织，都必须履行一般管理职能，如决策、组织、领导和控制等。

政府管理与商业管理的差别主要表现在以下几个方面：第一，管理的目标不同。政府管理的目标是实现公共利益，它不以营利为目的。政府管理的这种导向缘于行政官僚帮助选举政治家满足公众对政府服务所提出的愿望和要求，缘于非政府公共部门的使命。尽管在某些方面，政府管理的主体在提供公共物品或公共服务的时候也会收取一定的费用，但这并不改变政府管理的非营利的社会属性。私人部门或组织最终要依靠获利而生存，因而商业管理以利润为导向，他们通过生产或销售产品和服务，追求利润的最大化。第二，责任机制不同。在私人商业组织中，权威和责任的划分是比较明确的。在政府中，诸如运作的规模和复杂性，对官僚机构加以政治控制的要求，对一致性和协调的寻求等一类的因素导致了责任机制的扩散，这种扩散加深并复杂化了公共决策的过程。第三，资源基础不同。在政府管理中，管理主体实施管理活动的必备前提和手段是公共权力，作为公共管理核心主体的政府部门所掌握、运用和消耗的物质资源和自然资源都是公共的，所需要的经费预算也主要是来自政府的财政收入，其财源基础是公共财政。在私人管理中，它的权力基础是来自私人部门作为一个组织所具有的力量——私权利，其赖以生存的物质基础是其在市场竞争中所获取的利润。第四，人事管理制度不同。与商业部门的人事管理制度相比，政府部门的人事制度更复杂、更严密。通常情况下，政府公务人员的选拔制度要比私人商业部门条件更高、程序性更强，对政府公务人员的解聘要比对私人部门的雇员解聘困难得多。第五，受政治环境影响程度不同。政府管理的运作是在政治环境中进行的，决定了管理活动受到政治环