

HEXIE SHEHUI SHIYU XIA DE ZHENGFU ZHILI WENTI YANJIU

# 和谐社会视阈下的

## 政府治理问题研究

唐冰开 刘雪峰 著

 吉林大学出版社

和谐社会视阈下的政府治理问题研究

唐冰开 刘雪峰

吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐社会视阈下的政府治理问题研究 / 唐冰开, 刘雪峰著. —长春:

吉林大学出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5601 - 5015 - 4

I. ①和… II. ①唐…②刘… 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 229589 号

书 名: 和谐社会视阈下的政府治理问题研究

作 者: 唐冰开 刘雪峰 著

责任编辑、责任校对: 刘子贵 崔小波

吉林大学出版社出版、发行

开本: 787 × 1092 毫米 1/16

印张: 21.125 字数: 330 千字

ISBN 978 - 7 - 5601 - 5015 - 4

封面设计: 创意广告

长春市永恒印务有限公司 印刷

2010 年 11 月 第 1 版

2010 年 11 月 第 1 次印刷

定价: 36.00 元

版权所有 翻印必究

社 址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431 - 88499826

网 址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: [jlup@mail.jlu.edu.cn](mailto:jlup@mail.jlu.edu.cn)

## 前 言

改革开放三十多年来，我国发生了翻天覆地的历史性变化，社会主义现代化建设取得举世瞩目的成就，经济发展水平显著提高，国民经济结构和经济发展模式有重大转变，综合国力和国际影响力不断增强，人民生活水平质量有极大改善，教育、公共卫生、文化等众多社会事业也有大发展，所谓发展，也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，我国早已进入人均 GDP1000 美元阶段，改革攻坚面临的一些深层次矛盾和问题有所显现，为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，改善社会管理，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。

党的十六届六中全会提出，到 2020 年，构建社会主义和谐社会的目标和主要任务是：社会主义民主法制更加完善，依法治国基本方略得到全面落实，人民的权益得到切实尊重和保障；城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转，合理有序的收入分配格局基本形成，家庭财产普遍增加，人民过上更加富足的生活；社会就业比较充分，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立；基本公共服务体系更加完备，政府管理和服务水平有较大提高；全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高，良好道德风尚、和谐人际关系进一步形成；全社会创造活力显著增强，创新型国家基本建成；社会管理体系更加完善，社会秩序良好；资源利用效率显著提高，生态环境明显好转；实现全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的目标，努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。党的十六届六中全会强调，

构建社会主义和谐社会，要遵循以下原则：必须坚持以人为本；必须坚持科学发展；必须坚持改革开放；必须坚持民主法治；必须坚持正确处理改革发展稳定的关系；必须坚持在党的领导下全社会共同建设。

构建社会主义和谐社会不仅益于国内社会的永续、健康的发展，推动全面建设小康社会，推进社会主义现代化；也有助于提升我国的软实力，立足于和谐社会的和谐世界理念和诉求展现了我国走和平发展道路的承诺和决心，有利于化解隔在中国和世界之间的厚重之墙。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 30 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 2030 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。政府不仅需要扩大自身的公共服务职能，也要努力推进公共服务的均等化，促进社会公平与正义。医疗改革与公民的切身利益息息相关，也关乎着社会公正，如何让老百姓看得起病，是政府理应关注的问题，新农村合作医疗制度即是一种有益的尝试。教育关系着一个人的人生发展，教育公平是社会公平的重要部分，政府不仅要逐步提高对教育的投入，也要不断推进教育公平。所以，医疗改革和教育改革是政府要着力做的工作。唯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。

在公共需求快速增长而政府公共服务供给有所不足的社会背景下，建设服务型政府成为政府转型及行政体制改革的一种模式选择。党的十六大及党

的十六届三中全会提出了建设与市场经济相适应、人民群众满意的行为规范、运作协调、公正透明、廉政高效的服务型政府的目标。党的十六届六中全会强调：建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能。温家宝总理在2010年3月5日所作的政府工作报告中也再次强调，努力建设人民满意的服务型政府。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。同时，政府应该一方面发挥公共财政的作用，另一方面引领并鼓励社会力量，面向社会基层和人民群众建设公益性文化设施，发展公益性文化事业，尽快建立并完善覆盖城乡的公共文化服务体系。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 30 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。因此，要用可持续发展的战略思维，重新审视我国的现代化战略目标和相关的指标体系，并且要为以可持续发展为中心的国家发展战略提供有效的制度基础。构建和谐社会离不开发展，需要发展创造提供充实的物质基础，需要用发展的成果来解决构建和谐社会中存在的一些难题，所以和谐社会应该是一种发展中、前进着的社会；同时和谐社会的目标也要求发展必须是科学发展，必须是和谐的发展，发展的过程中必须注重人与自然的和谐，以发展保障社会公平正义，促进和谐社会建设。

建设和谐社会，必须实现民主与法治的统一、活力与秩序的统一、多元与公正的统一。保证人民当家作主，坚持和发展人民民主，并使这种民主能够制度化、规范化和程序化，这是和谐社会的本质要求和根本实现途径。民主与法治的相结合，就要在立法过程中体现人民意志和利益，进而使社会各种行为主体在宪法和法律范围内活动，使整个社会在法治轨道上正常运转。和谐社会应是一个充满朝气、充满活力的社会，不能把它理解为“一潭静水”的社会。要发展先进生产力，这是社会最活跃、最革命的因素；要推进市场化改革，为社会充满活力提供制度支撑；要通过政府转型，在市场经济基础上，重建社会秩序，形成社会规范，从而达到“活而有序”。

按照建设和谐社会的要求，政府应当有明确的社会发展目标，确保社会管理的有效性。当前，我们要建设的和谐社会，是在多元利益主体初步形成和分化的前提下，运用现代制度、现代机制和现代文明来解决社会领域的矛盾和问题，建立现代公共治理最基本的框架和基础，加快社会事业的发展。

建设和谐社会，首先需要完善与和谐社会目标相适应的社会管理，这是保证和谐社会的制度基础和组织基础。为此，政府要树立新的社会管理理念。社会发展严重滞后于经济发展已经成为制约我国下一步可持续发展的重大问题。国际经验表明，市场经济本身可以提高经济运行的效率，但是也伴随着收入差距拉大、失业等严峻的社会问题。而且，这些问题并不能随着 GDP 的增长而自动得到解决。因此，要从战略上高度重视社会管理。随着市场化改

革的日益深入,与传统的计划经济时代相比,我们面临的社会环境发生了重大变化,必须根据变化了的形势转变社会管理理念,用全新的观念来完善社会管理。传统体制下的社会管理,是依靠政府权威来实现社会控制;而在市场经济条件下,个人拥有较多的自由选择权利,惟有通过法律、规范以及文化等手段,才能来形成和谐有序的社会氛围。

我们提出的统筹经济社会发展,基本前提是承认经济发展和社会发展分属于两个不同的发展范畴,有其各自独立的内涵、特征、目标、规律和衡量标准。在过去的30多年中,我们树立了清晰的经济增长指标,但是对社会指标的认识还比较模糊。在构建和谐社会的道路上,要确保社会发展和社会进步,就必须把社会目标逐步清晰起来,纳入整个发展规划当中。为此,必须有效地推进传统的社会管理体制向公共治理转变,按照公共服务型政府的要求推进社会管理体制改革,不能再把社会管理简单地看成是政府单一的行政控制。事实上,随着市场化改革的逐步深入,政府也不可能再次掌握和分配一切社会资源,也不可能再次插手所有的社会领域。因此,在社会管理中,企业和民间组织都有责任,要在政府、企业、民间组织三者之间的良性互动中形成有效的公共治理。

当前,推进社会管理体制改革的重点:一是实行社会事业分类管理,建立政府投入公益事业的稳定增长机制;二是促进社会事业“管办分离”,激发社会组织发展活力;三是要进一步推进教育卫生、文化等社会领域的管理体制变革。20世纪90年代以来,我国教育产业化、卫生产业化甚至社会事业产业化的目标和政策,实际上都是很模糊的概念,这种模糊性主要表现在缺乏对目的和手段的准确界定。借鉴国际经验,我们应当允许教育、卫生甚至社会事业进行市场化运作探索,但必须保证这些运作和探索以社会目标为优先或是不偏离社会目标。

在公共治理的框架下,政府要积极稳妥地发展社会民间组织,逐步把一些传统意义的社会管理职能以多种形式下放给一些非政府、非营利性组织承担。换言之,就是要正确处理政府和社会民间组织之间的关系。要在政府、企业、非政府公共组织之间建立起一种取长补短的平衡关系,为社会整体的进步提供推动力。伴随着市场化改革的进程,社会开始从单一中心向多元中心过渡。在这个时期,社会体制改革的重要内容就是建立一个利益均衡机制,通过利益的表达和博弈来消除社会矛盾。从这个角度看,有组织的理性比非组织的理性更有效。在社会矛盾和社会危机因素不断加大的情况下,积极稳妥地发展各类社会民间组织,形成在党领导下的协商对话制度,远比非理性的个体行为要好得多。并且,在社会矛盾尚没有可能转化为政治矛盾的前提下,积极稳妥地发展民间组织,充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介

机构的作用，不仅有利于协调具体利益关系，还有利于化解社会危机和保持社会稳定，更好地建设和谐社会。

当务之急，是按照建设和谐社会的要求，加快推进政府转型的实际进程。当前，加快推进政府转型主要有两个大的背景：一是经济发展中许多深层次的矛盾和问题都同政府职能转变相联系；二是社会生活中突出的矛盾和潜在的风险，要求强化政府的公共服务职能。在这种特定的背景下，我们要把政府改革放到更加突出的位置，努力实现政府转型的实质性突破。把以公共服务为中心的政府转型作为改革攻坚的重点。

政府改革滞后，事实上越来越制约着其他领域改革的实际进程，并由此增加了改革的复杂性和难度性。所以，在构建和谐社会的进程中，政府行政管理体制改革是异常重要的工作，党中央、国务院对此项改革高度重视。党的十七届二中全会提出，深化行政体制改革的总体目标是，到2020年建立比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。推进政府改革或政府转型不仅要加快转变政府职能，提升政府提供公共产品和公共服务的能力，促进社会公平与正义，以适应经济和社会的发展形势。行政体制改革也离不开政府组织机构的优化和改革，探索实行职能统一的大部制即是行政体制改革的有益尝试。此外，行政体制改革还要求强化责任意识，完善监督体系，规范行政行为。

从关注公共需求变化和扩大政府公共服务职能出发，是新阶段行政体制改革的基本要求。这就要特别强调明确划分和严格规范各级政府在公共服务中的责任和权利，并在此基础上进一步深化地方行政管理体制改革。当前，应根据实际情况，尽量减少我国政府的行政层级，逐步探索取消地（市）行政层级，撤销市管县体制，加强县级财政功能。要尽快试点从“乡财县管”入手，把乡镇政府变成县（市）政府的派出机构。发达地区的市场化程度比较高，基本社会结构已经发生较大改变，对政府转型的要求更加迫切，要率先实现以公共服务为中心的政府转型。此外，加快构建以公共服务为目标的公共治理结构与公共服务体系，并按照这一目标推进事业单位改革。

建设和谐社会，就要实现公共政策的转型和创新。随着公共需求和公共利益的变化，实现以人为本的公共政策转型和创新已经成为党和政府提高建设和谐社会能力的当务之急。首先，实现公共政策由封闭和半封闭向公开透明的转变。当前，我国的改革开放面临新的变化：一是随着市场化和对外开放的深入，以人为本已经成为国际国内社会的共识；二是信息化时代的到来，信息传播和信息的作用超过了以往历史上的所有时期。在这种情况下，公共政策的效果更加取决于社会公众的认同和参与程度。这就需要政府从分化了的社会利益现状出发，赋予老百姓更多的知情权、选择权、表达权和监督权。

在此基础上,建立健全公共利益的实现机制、公平的利益分配机制、有效的利益整合机制,以及改革过程中合理的利益补偿机制等。要完善公共政策程序,引入专家咨询决策和社会听证制度,使相关利益者的利益和诉求得到充分表达。其次,以人为本,实现由单一、严格的行政控制向人性化的公共治理转变。公共政策的执行是政府直接面对广大老百姓,其手段的选取决定着政府的形象,关系到政府同老百姓之间的关系。因此,我们必须更加注重公共政策执行手段的转型,要使公共政策的执行以尊重公民的基本权利为前提。近年来,我国计划生育政策执行中就出现了诸多良好的转变,从过去的强制性手段转向人性化的激励手段。例如:采取由处罚超生为主转变为奖励少生为主,建立健全计划生育利益导向和经济补偿机制,为计划生育家庭提供生产生活等多方面的奖励扶助。从管理型转向服务型,以服务为主,寓管理于服务之中。这种公共政策执行模式就很容易得到广大人民群众的理解和支持。

公共服务体系涉及大量公共资源的有效配置,为此,必须加强监管、审计和问责。建设责任政府,对履行公共服务职能决策失误和不作为的政府官员追究责任。要借鉴一些发达国家的经验,实现公共服务体系的有效分工,适当引入竞争,提高公平与效率,同时也更便于问责。当前,尤其要从义务教育、公共医疗、房地产价格上涨、群体事件等关系老百姓切身利益的事情开始,启动公共服务的问责制。要把政府应当承担的公共服务职能逐步纳入到政府的政绩考核体系中,使公共政策的制定与执行置于公众的参与和监督之下。

推进政府转型,需要建立改革统筹协调机制。随着改革的深化,某些政府部门本身成了改革的对象。从近年来的宏观调控来看,政府部门的某些行为,不仅具有部门的局限性,而且具有较强的自身利益的特点。这样,就有可能产生各种形式的假改革、不改革,使改革在实践中大打折扣,并容易使人们对改革产生某些误解。因此,要在中央政府的统一领导下,建立高层次的改革协调机构,以统筹协调继续推进改革中各部门以及中央与地方的利益关系,并由此进一步形成对改革的共识和改革的合力,营造良好的改革氛围,为建设和谐社会提供制度保障。

中共十一届三中全会以来,中国在“对社会主义的再认识”方面取得了重大突破。特别是邓小平关于“社会主义的本质”的论断,表明了中国共产党对社会主义道路的新的认识和新的探索。现在的问题是,需要在此基础上进一步开拓进取。根据中国现在的国情和时代潮流,需要跳出新自由主义和新集权主义“非此即彼”的窠臼,真正以“大智慧”来吸收当代世界人类的共同文明,来推进中国特色社会主义道路的发展。在所有制问题上,既不搞“全盘私有化”,也不坚持传统的国有化架构,而应该借鉴 PPP 的思路,以混

合所有制经济作为中国经济的主体，包括在社会财产结构和企业财产结构两个层面发展混合所有制经济；在社会分配问题上，既不复活平均主义，也不放纵贫富悬殊和两极分化，而是以“社会公平”为主旨，寻求经济效率和分配公平的统一；在经济运行和管理问题上，既不搞市场原教旨主义或以“市场化”为名搞市场原教旨主义，也不容忍传统计划体制的惯性运作或以“强化调控”为名实施变相的计划体制，而是按照“国家与市场之间控制平衡性”的思路，寻求现代市场经济和政府“善治”的有机结合；在社会运行方面，既不忽视作为社会成员绝大多数的广大劳工的利益，也不挫伤虽然人数较少但对经济发展发挥重要作用的企业管理者和技术专家的利益，真正以构建“和谐社会”为目标，实现社会力量之间的平衡和协调。这些问题都涉及到执政能力建设及中国社会的进一步转型和完善问题，有待于继续探索。

对于中国在 21 世纪前 20 年的发展战略，中共十六大提出了“全面建设小康社会”的战略任务，并明确规定了六条标准，即经济发展、民主健全、科教进步、文化繁荣、社会和谐、生活殷实。从各地的实际情况看，普遍存在一种简单化、狭隘化的倾向。把上述一个全面转型的现代化概念，仅仅归结为一个经济概念和生活概念。其中，最为忽视的是“民主健全”和“社会和谐”这两条。这是必须引起注意的。

构建和谐社会离不开发展社会主义民主政治。当前社会的一些问题的出现和不和谐因素的产生与政治体制改革的滞后有所关联，党的十七大强调，坚定不移地发展社会主义民主政治，积极稳妥地推进政治体制改革。发展社会主义民主政治不能照搬西方民主模式，判断一个政治体制的是否为民主的，不在于是否采用了西方的自由民主体制，人民当家作主才是民主的要义。发展社会主义民主政治，也就是探索在中国行之有效的反映民声，聚合民意，发展民生，顺应民心的体制安排。发展社会主义民主政治，需要在全社会层面凝练价值共识，同时既要重视保障公民的权利和自由，调动公民的积极性和创造性，又要促进社会公平和正义，创造一个良善的社会，这些都是构建和谐社会的题中之意。

我国社会正在高速向现代文明社会转变，这一转变以物质文明为支撑，政治文明和精神文明为内涵，对我们的各级政府提出了新的、更高的要求。基于以上论述，我们可以得出我国行政理念构建的基本思路：满足民众日益增长的各方面的需求，全心全意为人民服务是各级政府的基本行政理念，一切功能定位、制度构建都应当以这个理念为基本指针。在改革攻坚阶段，政府如何站在时代前列，领导和谋划好改革，具有相当的重要性和紧迫性。发挥政府在改革中的领导作用，必须妥善处理好改革过程中的利益关系调整问题。尤其是利益关系调整的原则和规范，只能由政府来解决。政府必须能够

从具体的利益关系中超脱出来，单独饰演裁判角色，才能保证公正地实现改革过程中的利益关系调整。发挥政府在改革中的作用，必须从全局出发，理性地计算改革的成本和收益，规划和设计改革方案。要让社会公平地分担改革成本，让广大老百姓都能够分享改革成果。

如前所述，经过 30 多年的改革和发展，目前企业已经成为市场的主体，市场在资源配置中的基础作用已经形成，政府继续充当经济生活的主体力量已经越来越不适应经济发展的需要。从这次宏观调控反映的问题看，政府主导的经济增长方式弊多利少，已经到了难以为继的程度：各级政府盲目投资和重复建设，造成大量经济矛盾和问题，加剧了金融风险；低成本扩张和竞争，扭曲和浪费了土地和资本；经营城市和竞相招商，导致权力寻租和信用缺失；单纯追求 GDP，而忽视社会发展，造成社会失衡。改革走到今天，政府主导的经济增长方式所引发的矛盾和问题已经越来越多。进一步搞好宏观调控，解决经济体制和运行机制的深层次矛盾，需要深化改革，尤其是加快政府改革。

经济全球化给各国带来的挑战是全方位的。“在世界各地，政府正成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考关于政府的一些基本问题：它的作用应该是什么，它能做什么和不能做什么，以及如何最好地做这些事情。”伴随着全球化市场体制的形成，特别是加入 WTO 后，我国政府正日益面临着经济全球化带来的挑战和考验。无论从时间维度还是空间维度来看，政府转型都已经成为了我国“十一五”期间及至更长时间改革的中心和重点。我们认为，“十一五”期间应把政府治理改革作为经济体制改革的中心环节来抓。要从政府治理改革入手，转变政府职能，依法行政，使政府转变为公共服务型政府。使政府真正转变为公共产品的提供者、经济社会环境的创造者、人民权利的维护者。政府转型是推进社会体制、政治体制改革的重要内容。政府改革既联接经济体制改革，又联接社会体制改革和政治体制改革，处于改革的中心环节。从宏观领域来说，我国政治改革可以大致分为低端和高端，宪政体制、政党体制、民主政治和法律制度等四个方面构成了政治高端，政府行政体制改革则是政治体制改革的低端。以往进行的五次行政改革，基本是政企分开，缩小政府规模，属于在低端层次运行的改革。在大力构建社会主义和谐社会的今天，我们应该把政府转型真正的切入点放在政治的高端。

中国的许多改革进程，都有良好的初衷、宏大的框架和近乎完美的内容，但往往由于缺乏深刻的理论探讨或是具体的实施环节与落实渠道，致使改革的完美图景最终化为泡影，不了了之。这样的恶性循环不仅于社会无益，更会造成人们对政府与改革的失望。正是基于这种思考，我们撰写了这本学术

专著。

我们认为，建设中国特色社会主义和谐社会，既是一个实践问题，又是一个理论问题。因此，本书注重了对理论与现实研究的并重，并从多角度论证了在社会主义初级阶段，在构建社会主义和谐社会的大背景下，我国政府体制改革特别是“政府再造”的基本范式、发展逻辑以及路径选择。理论与现实并重的研究理念在本书中可谓处处有所体现，这是本书在体系设计、内容写作等诸多方面所力图遵循的一条准线。

理论的研究要以现实需求为服务对象，现实的运作则要以理论的原则为指导。我们期望站在构建社会主义和谐社会的时代大背景下，为中国的经济改革、政府转型、社会转型，无论是在理论研究层面，还是现实操作层面，尽一份责、出一份力。我们相信，这本专著的出版将有益于我国政府管理的民主化、规范化、科学化的进步要求。

## CONTENTS

## 目 录

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 第一章 和谐社会的命题简约 .....      | 1  |
| 一、和谐社会的内涵界定 .....        | 1  |
| (一) 和谐社会的概念维度 .....      | 2  |
| (二) 建设社会主义和谐社会的必要性 ..... | 7  |
| 二、和谐社会的基本特征 .....        | 10 |
| 三、和谐社会的能力诉求 .....        | 14 |
| (一) 执政资源与执政能力 .....      | 15 |
| (二) 党建理论转型与执政方式变迁 .....  | 16 |
| (三) 执政能力增量发展的向量分析 .....  | 18 |
| (四) 党在和谐社会建设中的作为 .....   | 20 |
| (五) 发展先进文化的重要性 .....     | 21 |
| 四、和谐社会的关系理顺 .....        | 23 |
| 第二章 和谐社会的价值导向 .....      | 27 |
| 一、权威导向 .....             | 28 |
| (一) 政府权威弱化的原因 .....      | 28 |
| (二) 强化政府权威的路径 .....      | 29 |
| 二、民主导向 .....             | 31 |
| (一) 市场经济与民主的现代原则 .....   | 31 |
| (二) 政治参与：民主导向的新坐标 .....  | 32 |
| 三、法治导向 .....             | 39 |
| (一) 法治之于和谐社会的意义 .....    | 39 |
| (二) 中国的法治发展模式选择 .....    | 41 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 四、和合导向 .....                    | 49  |
| (一) 和合思想的价值目标 .....             | 49  |
| (二) 和合思想的当代诉求 .....             | 51  |
| 第三章 和谐社会的理念维度 .....             | 61  |
| 一、科学发展观 .....                   | 61  |
| (一) 科学发展观的基本内涵 .....            | 61  |
| (二) 科学发展观的规范体系 .....            | 63  |
| (三) 科学发展观与和谐社会的关系 .....         | 68  |
| (四) 坚持科学发展观的意义 .....            | 69  |
| (五) 科学发展观的实践 .....              | 71  |
| 二、以人为本观 .....                   | 77  |
| (一) 以人为本的一般界定 .....             | 77  |
| (二) 以人为本的实质 .....               | 81  |
| (三) 以人为本与“民本思想”和“人本主义”的区别 ..... | 82  |
| (四) 坚持以人为本的意义 .....             | 83  |
| 三、利益协调观 .....                   | 84  |
| (一) 现状考察：中国社会的利益协调关系 .....      | 84  |
| (二) 利益均衡：构建和谐社会的本质要求 .....      | 86  |
| (三) 构建与完善社会利益协调机制的措施 .....      | 89  |
| (四) 构建与完善社会利益协调机制的建议 .....      | 91  |
| 第四章 政府治理的宏观体系 .....             | 93  |
| 一、政府职能转变之系统论 .....              | 93  |
| (一) 政府职能转变的理念定位 .....           | 94  |
| (二) 政府职能转变的切实动因 .....           | 95  |
| (三) 政府职能转变的进步困境 .....           | 96  |
| (四) 政府职能重塑的方案设计 .....           | 97  |
| 二、政府治理模式之权能论 .....              | 101 |
| (一) 市场经济下的政府治理理念 .....          | 101 |
| (二) 政府治理的效率视角 .....             | 102 |
| (三) 政府治理与公共权力的关系范式 .....        | 103 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| (四) 政府治理与公共权力的内容范式 .....   | 105 |
| (五) 政府治理与公共权力的管理范式 .....   | 107 |
| 三、政府社会管理之责任论 .....         | 109 |
| (一) 政府社会管理的概念读解 .....      | 110 |
| (二) 政府社会管理的价值原则 .....      | 111 |
| (三) 政府社会管理的多元维度 .....      | 112 |
| (四) 政府管理职能的公共服务市场化 .....   | 113 |
| 四、行政方法研究之体系论 .....         | 119 |
| (一) 行政方法的系统合成 .....        | 119 |
| (二) 行政方法的现代特征 .....        | 120 |
| (三) 行政方法的价值考量 .....        | 123 |
| (四) 依法行政与依方法行政的统筹协调 .....  | 123 |
| <br>第五章 责任政府 .....         | 126 |
| 一、责任政府的系统认知 .....          | 126 |
| (一) 责任政府的比较分析 .....        | 126 |
| (二) 政府责任存在的理念基础 .....      | 128 |
| (三) 政府责任的内涵解析 .....        | 129 |
| 二、责任政府的实现机制——行政问责 .....    | 132 |
| (一) 关于行政问责的定性分析 .....      | 132 |
| (二) 行政问责的主体与问责方式 .....     | 134 |
| (三) 行政问责的客体与负责途径 .....     | 135 |
| (四) 行政问责的原则体系 .....        | 137 |
| 三、我国行政问责制发展的动态分析 .....     | 139 |
| (一) 行政问责横向的领域扩展 .....      | 139 |
| (二) 行政问责的制度化进程 .....       | 141 |
| (三) 我国行政问责制度化建设的现实困境 ..... | 147 |
| 四、我国责任政府的初始性构建 .....       | 150 |
| (一) 构建责任政府的价值理念 .....      | 150 |
| (二) 构建责任政府的制度成本分析 .....    | 152 |
| (三) 构建责任政府的运行分析 .....      | 154 |
| (四) 构建责任政府的体制要求 .....      | 158 |