

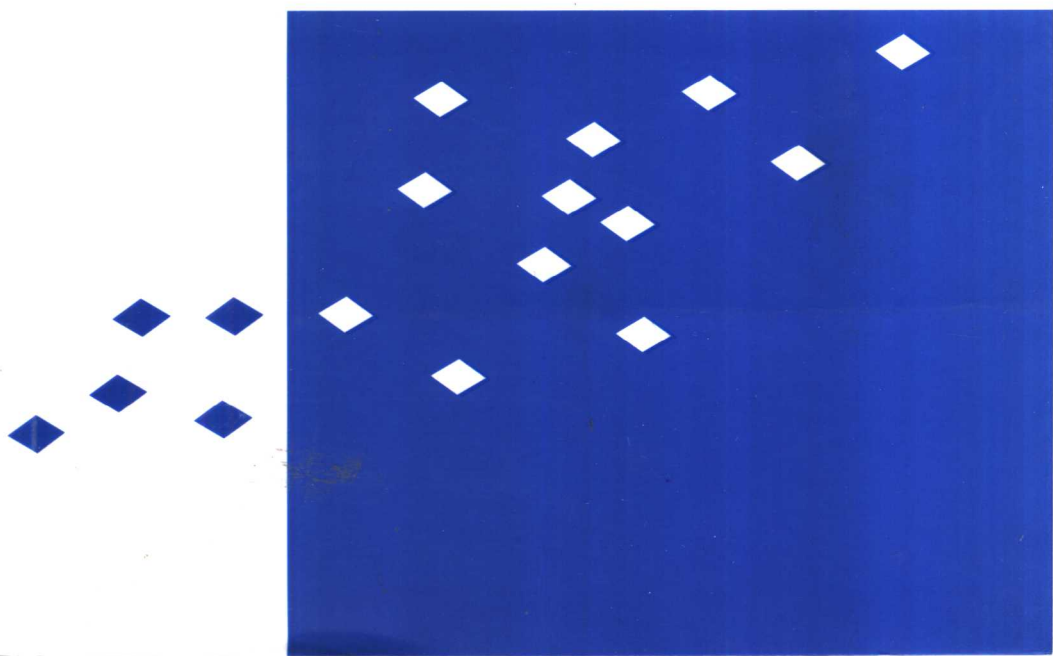
政府理论研究丛书

谢庆奎 / 主编

政府学概论

ZHENG FUXUE
GAILUN

谢庆奎 / 著



谢庆奎 / 主编

政府理论研究丛书

政府学概论

ZHENG FUXUE
GAILUN

谢庆奎 / 著

图书在版编目(CIP)数据

政府学概论/谢庆奎著. —北京:中国社会科学出版社,2005.9
(政府理论研究丛书)

ISBN 7-5004-5180-6

I. 政… II. 谢… III. 国家行政机关—概论 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 084498 号

责任编辑 周晓慧

责任校对 林福国

封面设计 毛国宣

版式设计 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2005 年 9 月第 1 版 印 次 2005 年 9 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 11.125 插 页 2

字 数 266 千字

定 价 26.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

政府理论研究丛书编委会

主 编：谢庆奎

副主编：杨宏山 王建伟

编 委（按姓氏笔画）：

王建伟 刘光军 池丽华 李胜利

谷宏大 佟福玲 苗月霞 杨宏山

胡宁生 胡叔宝 唐 娟 顾平安

徐家良 谢庆奎 雷建国

总 序

研究政府理论，一直是我的夙愿。自从1987年与美国密歇根大学中国问题研究中心合作研究中国地方政府与政治以来，我就开始关注政府理论问题。西方国家早年有《政府论》（洛克）、《政府片论》（边沁）、《政府过程》（杜鲁门）等著作。这些著作回答了政府理论中的一些问题，如政府起源、政府目的、政府形式、政府过程等。但政府理论博大精深，所要回答的问题何止几个！诸如政府性质、政府模式、政府价值、政府文化、政府合法性、政府发展、政府评价、政府形象、政府治理、府际关系，以及政府与政治、经济、社会的关系，还有政府哲学层面的问题等等，都是政府理论所要回答的问题。就是西方学者已经回答的政府起源、政府目的、政府形式、政府过程等问题，也还有深入研究的必要。更为重要的是，对于这些问题要用中国的话语系统，给予中国式的回答，建立具有中国特色的政府理论。

我选择从实证研究做起，并且和我的几个同事以及我所指导的博士生、硕士生，共同攻关，十几年来取得了一些成绩，发表和出版了一批成果。1987—1995年，中国北京大学与美国密歇根大学合作研究中国地方政府与政治，我作为中方负责人与美方奥森尔伯格、李侃如教授共同推动了这项合作，项目研究获得了成功，召开了国际学术会议，发表了一批论文，影响较大。1988

年，我承担了教育部青年项目——“当代中国政府研究”，通过实证调查，于1991年出版了《当代中国政府》，是为第一本研究当代中国政府与政治的著作，其中除了实证研究之外，还对政府理论进行了零星的、初步的探讨。1992年，我又承担了国家社科规划“八五”重点项目——“我国地方行政体制研究”，组织了二十多人（其中包括一些政府官员），调查了十几个地方政府，通过理论概括和实证研究，于1998年出版了“中国地方政府管理丛书”十本，其中七本是对中国地方政府各层级的个案研究著作，包括省、地、市、县、乡、镇和特区政府，还有三本是研究中国政府体制、地方政府体制和政府职能的理论著作。这些实证研究和理论概括，对于理解和认识政府理论的有关问题很有帮助。2001—2004年，我作为教育部政治学重点研究基地的负责人，承担了“中国政府管理与发展的基础理论研究”，此为教育部的重大项目。在设计与完成这个项目的过程中，我将政府理论的研究课题纳入其中。第一步，完成了“当代中国政府与政治”的研究任务，2002年出版了“当代中国政府与政治研究丛书”，计五本，其中有《政府基础论》一书，带有理论研究的色彩。第二步，政府理论研究丛书上马，原计划十本，现在只完成六本，计有《政府学概论》、《政府发展论》、《政府评价论》、《政府治理论》、《府际关系论》、《西方政府论》。这就是即将要交付出版的“政府理论研究丛书”。

差不多与此同时，内地学术界对政府理论、中国政府与政治也给予了关注，研究成果不断涌现。较早的成果有《中国政府与政治》（高民政，1993）、《政府学》（芮明春，1993）、《新政府论》（辛向阳，1994）、《中华人民共和国政府与政治》（王敬松，1995）。后来的著作不断增多，其中徐勇、朱光磊、林尚立、浦兴祖、陈红太等人出版了不少研究中国政府、中国政治、中国政

治制度的有影响的著作。特别应该指出的是，第一，复旦大学曹沛霖教授等人于1998年出版了一套“当代中国政府理论研究丛书”七本，包括《政府与市场》（曹沛霖）、《国内政府间关系》（林尚立）、《政党与政府》（郭定平）、《政府权能理论》（施雪华）、《政府过程》（胡伟）、《当代中国政治参与》（陶东平、陈明明）、《中国行政改革》（任晓）等。这套丛书从理论的视角，思考了政府与市场、政党与政府、府际关系、政府权能、政府过程等问题，给出的答案虽然多属西方式的，但对中国具有启示意义。因此，学术界对这套丛书评价较高，中国政治学会前副会长吴大英教授认为，“该丛书切合当前政治体制改革的理论需要，作者认识问题的角度新颖、独特”。北京大学政府管理学院李景鹏教授指出：“这是一套具有很高学术水平的、具有重大现实意义的丛书。”第二，苏州大学乔耀章教授于2000年出版了《政府理论》一书。这本书对于政府理论的研究做出了三点贡献，首先是提出了非国家机构政府的概念，探讨了政府的起源和进化发展规律；其次是考察了政府的宏观生态，对政府与自然、政府与公民等关系进行了论述；最后指出了世纪之交中国政府理论研究中的几个问题，诸如政府理论的中国化、政府的人民性等问题，发人深省。

我们北京大学研究政府的学术团队经过不懈的努力，在国内外学术界的推动和启发下，终于有机会接近政府理论这个学术堡垒。呈现在读者面前的这套政府理论研究丛书，试图回答本序开头所提出的问题。具体来说，《政府学概论》力图建立一个政府学的研究框架，这个框架不仅包括政府理念、政府模式、政府价值、政府合法性、政府文化、政府发展等政府的概念因子和理论元素，而且还包括政府与政治、政府与经济、政府与社会等政府的生态环境和内部结构。这既是一个理论架构，也是一种分析方

法。其中，在政府理念、政府模式、政府价值、政府发展以及政府与政治、政府与经济、政府与社会等章节中，都有首次提出的观点和新鲜的见解。《政府发展论》书名很新，所探讨的问题也迥异，它从分析政府起源、本质出发，深入探讨了政府发展的基本形态、动力、障碍及其基本特征，建构了政府发展的一般理论模式，试图为 21 世纪政府改革提供基本的理论基础。《政府评价论》也开辟了新领域，深入分析了政府评价的价值理念、主体、目标、内容、方法，提出了一套全新的政府评价指标体系，构筑了一个新型的政府评价分析框架。这对政府学理论和方法的发展具有较高的价值。《西方政府论》将西方政府理论划分为整体主义政府理论和个体主义政府理论。这种划分与西方政府理论发展的历史轨迹相吻合，揭示了西方政府理论从国家本位回归个人本位的路径，从而合理预测了未来政府理论的研究方向。

前四本书属填补空白，具有开拓意义。后二本书也有重大的学术贡献。《政府治理论》从行为主体的角度提出了公共物品供给的四种模式：权威型供给模式、商业型供给模式、志愿型供给模式、自主型供给模式，以政府作用为主线，系统地探讨了四种模式的理论基础、经验发展、作用机制和方式。《府际关系论》在对府际关系进行概念辨析的基础上，总结了全球视野中的府际关系发展趋势，提出并建构了大国治理的中央选择性集权理论。这本书的贡献还在于，它开拓了主权国家府际关系研究的新领域，提出并论证了协商性限制主权理论以及协商型政府间主义的合理性。

这套丛书对政府理论中的一些问题给予了回答，但并没有穷尽政府理论中所有的问题。在今后的政府理论研究中，至少还有下列问题值得进一步钻研。这些问题是：

第一，对政府的起源、性质、目的的研究，并未形成一个大

家公认的、系统的、中国式的阐释。现有的研究主要是西方学者并不完整的论述，中国学者的相关观点还是零散的。如果能够出版一个关于政府起源、性质、目的的专著，或者是关于政府起源等的个别专著，那才是到位的研究。

第二，关于政府价值、政府合法性的研究，现在还是西方学者的领地，中国学者主要是翻译和转述。中国学者并未建立自己的理论体系。其中的原因与当代中国政府政治的实践有关。政府价值、政府合法性的研究还是一个长期的任务。

第三，对于政府文化的研究还很不够。政府文化既不同于行政文化，也不同于政治文化。它是介于行政文化和政治文化之间，既具有行政文化的特点，也具有政治文化内涵的一种新的文化。政府文化需要重新进行研究，建设一种新型的政府文化。

第四，从哲学层面研究政府理论问题，中外学者做得都不够。对于政治理论的研究，形成了一整套政治哲学，它是从人性出发的。政治哲学可否作为政府理论的指导呢？回答是可以，但又不完全可以。政府也属政治的范畴，然而政府关注的主要是管理的问题，是管理中的公平和效率的问题，它和政治并不能画等号，并不完全是一回事。怎样提升政府理论的层次，提高政府管理的水平，保证公平和效率，就需要建立政府哲学，从哲学层面来思考政府理论问题，建设人性化政府。从人性论出发，重新认识政府的目的与性质，认识政府的管理，认识公平和效率，这是政府理论的根本性问题。

第五，如何结合中国实际研究政府理论，这是一个需要解决的问题。当代中国政府与古今中外的各国政府均有不同，它和政治紧密结合，融为一体，既有政府的结构和功能，也有政治的特性和作用。如何从理论上进行诠释，并且进行创造性的说明，建构具有中国特色的政府理论，这是异常艰巨的任务。

第六，如何用当代中国的话语系统来研究政府理论，这也是一个亟待解决的问题。过去说我们写文章不能言必称希腊，现在我们写书也不能言必称美国。我们要用中国的话语系统来研究中国的实际问题，实现学术研究的中国化或“本土化”。这是中国学术界的共同任务。

政府理论研究领域广阔而深邃。开头和结尾提出的一些问题，也仅仅是其中的一部分，还有更多的问题需要研究，还有更广的领域需要开拓。这是一个长期性的课题，需要几代人的努力。本套丛书只是研究了其中的一小部分问题，而且有的问题还研究得不深不透。关于政府理论的研究现在虽然已过了抛砖引玉的起始阶段，但是只能算是起步。所以本丛书的缺点、错误在所难免，恳请专家学者指正，希望广大读者批评。

作为主编，我只尽到了策划和统筹的责任，并就每本书的框架结构提供了自己的意见，还就每本书的体例和规范提出了统一的要求，至于内容、观点和文字，我已无暇顾及，只能是文责自负了。

本研究课题的设立，丛书的写作和出版，得到了教育部社政司、中国社会科学出版社、北京大学社会科学研究部、北京大学政府管理学院、北京大学政治发展与政府管理研究所和北京阳光燕园国际教育文化交流中心的全力支持和帮助。在丛书即将付梓之际，我作为本丛书的主编，向这些单位及其负责人表示衷心的感谢。

谢庆奎

2004年2月于燕园

目 录

第一章 政府理念	(1)
第一节 政府定义	(2)
一 一般意义的政府	(2)
二 国家机构的政府.....	(7)
三 非国家机构的政府	(12)
第二节 政府起源、性质与目的	(16)
一 政府起源	(17)
二 政府性质	(23)
三 政府目的	(29)
第三节 政府的体制与分类	(32)
 第二章 政府模式	(39)
第一节 一般政府模式	(40)
一 内阁制	(40)
二 总统制	(42)
三 半总统制	(44)
四 委员会制	(46)
五 人民代表大会制	(48)
第二节 政府结构模式	(49)

一 法国模式:单一制中央集权型.....	(50)
二 英国模式:单一制地方自治型.....	(52)
三 苏联模式:联邦制中央集权型.....	(53)
四 美国模式:联邦制地方自治型.....	(57)
五 俄罗斯模式:单一制和联邦制的混合型.....	(60)
第三节 政府功能模式	(63)
一 “大政府,小社会”模式.....	(63)
二 “小政府,大社会”模式.....	(68)
第四节 政府过程模式	(73)
一 结构功能模式	(74)
二 理性官僚模式	(83)
三 政治动员模式	(88)
第五节 政府治理模式	(92)
一 政府治理模式的概念和内涵	(92)
二 政府治理模式的变迁与绩效	(94)
三 政府治理模式的最新观点	(96)
 第三章 政府价值论.....	(103)
第一节 政府价值的涵义.....	(104)
一 政府价值.....	(104)
二 政府价值与政治价值、社会价值	(108)
三 政府价值体系.....	(111)
第二节 政府价值的构成.....	(114)
一 政府基础价值.....	(115)
二 政府实践价值.....	(119)
第三节 政府价值与公共利益.....	(121)
一 政府价值的公共性.....	(121)

二 政府价值与公共利益·····	(122)
第四节 政府价值与政府模式·····	(126)
一 政府价值与自由主义政府模式·····	(126)
二 政府价值与威权主义政府模式·····	(127)
三 政府价值与专制主义政府模式·····	(128)
四 政府价值与全能主义政府模式·····	(129)
 第四章 政府合法性·····	(131)
第一节 政治合法性的概念·····	(131)
一 政治合法性的概念·····	(131)
二 政治合法性的理论流派·····	(134)
第二节 政府合法性的存在基础·····	(140)
一 政府合法性的涵义·····	(141)
二 政府合法性的存在基础·····	(150)
第三节 政府合法性危机与合法性重塑·····	(160)
一 政府系统的合法性危机·····	(160)
二 政府系统的合法性重塑·····	(162)
 第五章 政府文化·····	(169)
第一节 文化·····	(169)
一 文化的类型和特征·····	(169)
二 相关的文化理论·····	(173)
三 工具文化与民主·····	(177)
第二节 政府文化分类·····	(179)
一 政府文化的概念·····	(179)
二 政府文化的分类·····	(181)
第三节 政府文化的结构与功能·····	(188)

- 一 政府文化的结构 (188)
- 二 政府文化的功能 (192)

第六章 政府发展 (197)

第一节 政府发展的涵义 (198)

- 一 政府发展:社会发展的产物 (198)
- 二 政府发展:政治发展的主体 (201)
- 三 政府发展:政府系统变迁的过程 (203)
- 四 政府发展:政府能力提升的结果 (205)

第二节 政府发展的动力与障碍 (208)

- 一 政府发展的动力 (208)
- 二 政府发展的障碍 (212)

第三节 政府发展的目标和途径 (216)

- 一 政府发展的目标 (216)
- 二 政府发展的途径 (222)

第七章 政府与政治 (230)

第一节 政府与国家和宪法 (231)

- 一 政府与宪法 (231)
- 二 政府与国家 (233)

第二节 政府与政党 (235)

- 一 现代政党的作用 (236)
- 二 党政关系模式 (238)
- 三 改善党政关系 (242)

第三节 政府与军队 (247)

- 一 军队的产生 (247)
- 二 政府(政治)对军队的决定作用 (249)

三	军队的政治作用·····	(252)
四	政府与军队关系的类型·····	(256)
第四节	政府与政治社团·····	(259)
一	政治社团的概念与分类·····	(259)
二	政治社团的作用及其影响政府的方式与途径·····	(262)
三	政府对政治社团的管理·····	(265)
第八章	政府与经济·····	(268)
第一节	政府经济学·····	(268)
一	市场失灵·····	(268)
二	政府有限性·····	(273)
三	政府的经济职能·····	(277)
第二节	政府管理经济·····	(280)
一	宏观调控·····	(280)
二	微观管制·····	(288)
第三节	政府成本·····	(293)
一	政府成本的概念、分类与规模·····	(293)
二	节约政府成本的目标与途径·····	(299)
第九章	政府与公民社会·····	(305)
第一节	公民社会的理论发展·····	(305)
一	公民社会:概念与结构要素·····	(305)
二	西方国家公民社会理论的发展脉络·····	(310)
第二节	政府与公民社会的关系·····	(316)
一	政府与公民社会关系的思维路径·····	(316)
二	政府与公民社会关系的基本模式·····	(320)
第三节	政府与公民社会关系的新变化·····	(322)

一	西方国家政府与公民社会关系的新构想·····	(322)
二	转型国家政府与公民社会关系的新构想·····	(325)
三	中国公民社会的兴起·····	(326)
主要参考文献·····		(333)
后记·····		(339)

第一章 政府理念

政府学研究，断然少不了对政府理念的研究。政府理念包含哪些内容，尚无定论。我们认为，政府理念至少应该包括政府定义；政府的起源、性质和目的；政府的体制与分类。将政府理念延伸一下，也许还包括政府价值、政府合法性等。

政府的定义有广义和狭义之分。广义的政府是指包括立法、行政、司法等在内的国家机关。狭义的政府仅指国家行政机关。随着对政府理论研究的深入，又出现了关于政府定义的几组新的概念，如一般意义的政府、国家机构的政府和非国家机构的政府；阶级社会的政府和无阶级社会的政府；原生型政府和次生型政府等。政府的各种涵义有一个共同点，那就是作为管理机关的政府，实质上就是行使公共权力的国家机关。本书的定义取新概念的第一组，兼顾广义的政府。

政府的定义、起源、性质、目的、体制与分类等问题，历来为中外政治学和行政学研究者所关注，研究成果较多，其中不乏真知灼见。但是由于所处时间和地域的不同，更由于立场和方法的各异，所得出的结论往往歧义横生，甚至大相径庭。而马克思主义的经典作家把他们的注意力更多地集中在无产阶级革命和无产阶级专政的理论和实践问题上，因而关于政府的理念少有专题的论述。那么对于这些问题如何给予马克思主义的回答呢？没有