

CONSTRUCTION

张 顺 王怀兴/著



构建和谐社会 与政府管理文明研究

Goujian Hexie Shehui

YU ZHENG FU GUAN LI WEN MING YAN JIU



东北师范大学出版社



教育部人文社会科学规划基金项目：
“构建和谐社会与政府管理文明研究”（07JA810008）最终成果

构建和谐社会 与政府管理文明研究

张 顺 王怀兴/著

Goujian Hexie Shehui

YU ZHENGFU GUANLI WENMING YANJIU

东北师范大学出版社 长 春

图书在版编目 (CIP) 数据

构建和谐社会与政府管理文明研究/张顺, 王怀兴著.
—长春: 东北师范大学出版社, 2012. 3
ISBN 978 - 7 - 5602 - 8049 - 3

I. ①构… II. ①张… ②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 (2012) 第 049341 号

☐责任编辑: 魏芳华 ☐封面设计: 张 然
☐责任校对: 刘 芳 ☐责任印制: 刘兆辉

东北师范大学出版社出版发行
长春净月经济开发区金宝街 118 号 (邮政编码: 130117)

网址: <http://www.nenup.com>

东师大出版社旗舰店: <http://nenup.taobao.com>

读者服务部: 0431-84568069 0431-84568213

电子函件: sdcbbs@mail.jl.cn

东北师范大学出版社激光照排中心制版

长春市利源印刷厂印装

2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月第 1 次印刷

幅面尺寸: 148mm×210mm 32 开本 印张: 8.625 字数: 240 千

定价: 25.00 元

内 容 摘 要

本书旨在坚持以马克思主义为指导，立足于中国国情，以构建社会主义和谐社会为背景，从管理文明的视角审视中国政府管理改革与创新的价值取向和大趋势，努力回答中国政府管理改革与创新为什么要确立管理文明取向、什么是政府管理文明以及怎样建设政府管理文明等关键性问题，试图探讨构建社会主义和谐社会与政府管理文明同步发展之路。

本书遵循的逻辑理路是：构建社会主义和谐社会要求建设政府管理文明，政府管理文明建设需要在发掘相关理论资源的基础上界定政府管理文明内涵、把握政府管理文明探索历程和现实状况，进而探寻政府管理文明发展之路。据此安排的基本内容结构包括导论、正文六章和结语等组成部分。

导论部分主要阐明选题的目的、意义和研究思路，着重论证构建社会主义和谐社会进程中政府管理改革与创新为什么要确立管理文明取向。本书认为政府管理改革与创新的关键问题是政府价值取向问题，构建社会主义和谐社会进程中政府管理改革与创新的价值取向必须立足于中国国情和中华民族的主体立场，坚持以中国特色社会主义核心价值体系为本位、以服务于经济为中心、以建设管理文

明为保障的有机统一体，加强其中的政府管理文明问题研究，应该是我们当前和今后相当长一段时期内的重要任务。因为加强政府管理文明建设，既是由中国政府本质属性和中心职能所决定的，又是中国特色社会主义现代化建设事业的全面发展和整个社会文明体系协调发展所要求的。坚持马克思主义的基本立场、观点和方法对此进行深入研究，对于构建社会主义和谐社会、推动政府发展均具有重要理论和实践意义。

第一章主要概述政府管理文明建设的相关理论资源，着重挖掘马克思主义理论体系中对于政府管理文明建设具有指导意义的思想观点和理论原则，梳理中国古代和当代西方关于政府管理思想体系中对于政府管理文明建设具有借鉴和启示意义的有益因素。

第二章主要阐明政府管理文明的内涵、特征及其结构要素，即系统论证什么是政府管理文明。本书认为政府管理文明是一个从文明视角审视和分析政府管理活动的范畴，是政府管理活动遵循客观规律和以人为本要求的前进式发展状态以及取得的进步成果。阶级性是其本质特征，同时也具有历史性、社会性、民族性等特点。其标志性结构要素表现为以人本性为核心的政府管理主体的先进性、政府管理理念的科学性、政府管理规范的合理性、政府管理行为的良善性和政府管理关系的和谐性等内在统一的几个方面。

第三章主要分析中国政府管理文明建设的环境动力场，着重分析构建社会主义和谐社会进程中政府管理文明建设的制约因素和推动力量。本书认为政府管理文明建设环境

动力场就是指制约政府管理活动的环境系统中所内蕴的推动力量 and 影响力量的集合，主要是自然生态环境、社会经济环境、社会政治环境、社会文化环境、国际社会环境等因素的综合作用的集结，其内在地包含着源动、互动、合动等作用机理，即由动力源引发、各种动力因素互动、在符合客观规律的基础上形成合力的过程与属性。正确认识和把握这种作用机理，要求我们在政府管理文明建设的全过程中，既要重视分析动力源以及各个动力因素的作用，更要研究各种动力因素之间相互作用的机制、规律，从而调控和引导它们作用的方向与速率，尽可能地形成同向合力，使动力场发挥出最大的整体效果和协同功能，以便促进政府管理文明建设的良性运行和协调发展。构建社会主义和谐社会进程中政府管理文明建设所面临的环境动力场出现了一些新特点、新要求，主要表现在中国特色社会主义社会文明体系建设全面推进、社会主义市场经济体制渐趋完善、世界贸易组织运行机制全面展开、经济全球化趋势加强以及社会信息化和知识化时代的到来等方面，它们的基本要求是构建和谐社会进程中政府管理文明建设的基本根据。

第四章主要是概述走向文明的政府管理改革与创新的实践探索过程，着重论述构建社会主义和谐社会进程中政府管理文明建设的前提条件。本文认为自十一届三中全会以来，中国政府管理改革与创新是全方位的，涉及执政党和参政党、立法、行政和司法等所有国家机关，其基本逻辑线索主要表现为始终适应社会主义市场经济体制和政治

体制改革与发展的需要,由中国共产党组织发动、以政府职能定位为关键点、以政府机构改革为切入点、以干部人事管理制度改革为突破口、并以高能优态服务型政府为载体的逐步推进策略。

第五章试图分析构建社会主义和谐社会进程中政府管理文明建设的现实基础和实际状况。认为在构建社会主义和谐社会进程中政府管理文明建设积累了丰富的丰富经验,取得了明显成果,表现为政府管理主体的先进性、政府管理理念的科学性、政府管理规范的合理性、政府管理行为的良善性和政府管理关系的和谐性等不断得以提升。但在政府管理主体资质、政府管理行为的制度化法律化程度、政府管理文明的价值基础及其社会化等方面仍存在一些亟待解决的问题

第六章主要探讨构建社会主义和谐社会进程中政府管理文明建设的基本途径。本文认为在构建社会主义和谐社会进程中政府管理文明建设的基本途径就是要在马克思列宁主义毛泽东思想和中国特色社会主义理论指导下,全面落实科学发展观,不断进行政府管理理念创新,始终保持政府管理理念的科学性和先进性,并以提升政府管理能力为核心,不断优化政府管理主体资质,同时不断健全和完善政府管理规范,提升政府管理行为的良善度,进而全面推进政府管理文明建设。

结语部分指出中国政府改革与创新已经走上了管理文明之路,在中国共产党领导下,中国政府管理文明建设必将不断向前推进,必将会为人类文明宝库的丰富和发展做出积极贡献。

目 录

内 容 提 要	1
导 论	1
一、立论的缘由	1
二、本选题所涉及领域的研究现状	15
三、本选题研究的基本思路、主要内容	31
四、本论题的研究方法与研究意义	34
第一章 构建和谐社会与政府管理文明建设理论资源	36
一、马克思主义政府管理观和文明观的指导原则	36
二、中国古代政府管理传统及其启示	63
三、当代西方政府管理创新取向及其借鉴	71
第二章 构建和谐社会进程中政府管理文明解析	77
一、社会主义和谐社会的内涵及其基本要求	77
二、政府管理文明的内涵与特征	91
三、政府管理文明基本结构分析	103
第三章 构建和谐社会进程中政府管理文明环境分析	116
一、政府管理文明建设环境因素一般分析	116
二、政府管理文明建设环境动力场作用机理	124
三、构建和谐社会进程中政府管理文明环境动力场的	

新特点与新要求	131
第四章 构建和谐社会与政府管理文明实践探索	147
一、构建和谐社会与政府管理文明实践探索的逻辑脉络	148
二、走向政府管理文明的实践探索历程	149
三、构建和谐社会进程中政府管理文明探索的实践载体	171
第五章 构建和谐社会进程中政府管理文明建设现实性分析 ...	179
一、中国政府管理文明建设的基本原则	179
二、中国政府管理文明建设取得的主要成效	186
三、构建和谐社会与政府管理文明建设急需 解决的主要问题	198
第六章 构建和谐社会进程中政府管理文明建设基本途径	209
一、不断创新政府管理理念,夯实政府管理文明的价值基础 ...	209
二、以提升政府管理能力为核心,不断优化 政府管理主体资质	228
三、不断健全政府管理规范,提升政府管理行为的良善度	239
结 语	253
参考文献	258

导 论

在中国改革开放进一步深化和全面建设小康社会的新的历史时期，党的十六大报告把社会更加和谐作为一个重要目标明确提出来，2006年10月党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，作出了构建社会主义和谐社会的战略部署，开启了全面构建社会主义和谐社会的进程。构建社会主义和谐社会是一个复杂的系统工程，包含着十分丰富的内容与任务。其中，政府作为社会公共事务的管理者和组织者，积极培育和努力打造政府管理文明，具有至关重要的、甚至是决定性的意义。

一、立论的缘由

在构建社会主义和谐社会的背景下，审视和考察政府管理实践过程，为我们提出了一系列需要深入思考的问题：构建社会主义和谐社会进程中政府的地位与作用如何？构建社会主义和谐社会对于政府管理活动提出了哪些新的要求？如何按照构建社会主义和谐社会要求进一步深化政府管理创新？如何通过政府管理创新推动构建社会主义和谐社会进程？为达成这一目标，政府管理创新的内容、方向及其途径应该是什么？等等，所有这些问题的核心都涉及到一个更为关键的问题，这就是政府管理创新应该坚持什么样的价值取向问题，而这一问题虽然在有关理论上有所论及，但并没有得到专门的、系统的和充分的研究与论证。本文选择“构建社会主义和谐

社会进程中政府管理文明研究”这一论题，主要目的就在于：在构建社会主义和谐社会背景下，探讨政府管理创新走向管理文明之道——政府管理文明建设的必然性及其实现途径。

（一）构建和谐社会进程中政府管理创新的关键性问题

对于政府管理创新的内涵，国内一些学者从不同角度作出了各自的界定，概括起来，主要有如下几种：其一是从政府管理方法和技术角度进行界定，如李丽认为：“政府创新是指政府组织适应变化，以一种先进的现代政府的管理方法对这种变化进行管理的行为。其核心是创建以信息技术为基础的、充分调动工作人员积极、快速适应变化的科学管理程序。”^① 其二是从政府职能等多重角度进行界定，如冯静认为：“政府创新是指由于行政环境、行政任务等的变化引起的行政职能、行政方式、行政作风、政府政策法规、行政体制等方面的一系列新变化。”^② 其三是从政府运行方法、模式角度进行界定，如刘靖华等认为：“政府创新就是探索政府体制运转的新方法、新模式以适应新环境的变化和新现实的挑战”；“就是通过探索和建立较为合理的政府体制运转模式，从而确保社会资源能够得到最优化配置，确保国家资本更好地用于人民的生活当中。”^③ 同时又指出，政府创新的内涵主要有四个层面：即理论层面的创新、政府与市场的关系层面的创新、技术层面的创新、体制层面的创新。^④ 其四是从系统工程角度进行界定，认为政府创新是一个涉及政府管理各方面整体推进的系统工程，如李习彬等认为：政府创新体系“包

① 李丽：《社会转型面临的困境及对策》，《中共沈阳市委党校学报》2002年第5期，第28页。

② 冯静：《经济全球化对政府管理创新的要求及对策》，《中国行政管理》2002年第12期，第35页。

③ 刘靖华等：《政府创新》，中国社会科学出版社，2002年版，第1页。

④ 刘靖华等：《政府创新》，中国社会科学出版社，2002年版，第68页。

括社会假设基础、管理哲学、政治体制、行政体制、组织结构、运行机制及管理手段与方法”等七个层次。^① 其五是从政府创新的对象与目的角度进行界定，如俞可平认为：“政府创新，就是公共权力机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革，是一个持续不断地对政府公共部门进行改革和完善的过程”，并认为可“将政府创新分为政治改革、行政改革和公共服务三类。”^② 等等。这些界定从不同层面对政府管理创新的内涵进行了概括和探索，为人们研究政府管理创新问题提供了有益的概念性分析框架，但笔者认为这些界定更多的是属于现象学的或实证性的各种表述，对于政府管理创新过程中的价值取向问题则体现得不够充分。其实无论任何形式或任何意义上的政府管理创新，都与政府价值观问题密切相关，都意味着对政府价值的重新审视和对政府价值秩序的重构，从这个角度来说，所谓政府管理创新就是政府价值秩序的重构并进而对政府制度、体制及其运行机制等进行新的设计和安排的过程。一般而言，政府管理创新有两种形式：一种是从旧政府制度和体制向新政府制度和体制的质变；一种是在同一政府制度框架内的自我完善、自我改造、自我发展的渐进的量变。而无论质变还是量变都是以政府价值取向为基础的。因此，分析政府管理创新问题，不可能回避其中的价值取向这一深层次的问题。

一般而言，政府管理创新的价值取向是人们（包括政府）以客观社会环境要求和自身利益需要为尺度，在对政府系统的结构、功能及其运行过程进行认识、评价和选择的基础上所确立的关于政府发展的基本目标与方向，是政府存在的价值及其发展道路与前途的综合概括与体现。政府管理创新的价值取向是涉及政府管理创新全过程各个环节的最关键性的核心问题。

① 李习彬，李亚：《政府管理创新与系统思维》，北京大学出版社2002年版，第62页。

② 俞可平：《论政府创新的若干基本问题》，《文史哲》2005年第4期，第138页。

第一，政府管理创新的价值取向最集中地反映社会经济基础与政府系统的关系运动。按照历史唯物主义的基本观点，人类社会变化和发展的根本动因在于生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾运动，政府作为政治上层建筑的重要组成部分，既在根本上受社会生产力和经济基础的决定与制约，又对社会生产力和经济基础发挥积极能动的反作用。在人类社会的发展过程中，社会经济的运行与发展有其内在的规律性，在客观上决定和要求政府与之相适应并创造条件促进其发展，政府执行经济必然性的状况及其满足经济发展客观要求的程度，即是人们认识、判断和评价政府的根本标准，更是政府存在和创新发展的根本内容与体现。政府适应经济基础的状况及其对经济基础发挥能动作用的状况，不仅表现在政府活动和政府行为过程及其所造成的既定事实之中，而且更集中地表现在政府所确立的自身发展的价值取向之中。当然也应看到，即使在当代社会，由于社会经济基础的性质不同，它对政府的要求以及政府对其要求的满足程度也会根本不同，因而就会形成不同内容和性质的政府创新的价值取向。正是在政府创新的价值取向上集中体现着经济基础的性质、状况及其与政府的互动关系。

第二，政府管理创新的价值取向最直接最鲜明地体现政府的根本目的和性质。政府管理创新的价值取向是人们透过现象去认识和反映政府的本质和功能并因此而形成的价值目标体系，是人们对政府进行判断和评价而做出的有意识有目的的理性选择，而这种选择的过程不可避免地要受到人们的立场、观点和方法的制约。在阶级社会和有阶级存在的社会，尽管政府在不同的侧面会表现出多重属性，但从根本上来说，“一切政府都是阶级专政的工具”。^①因此，认识和评价政府并进而形成政府创新的价值取向，必然会带有鲜明的阶级性，最集中地反映着一定社会的阶级结构和阶级利益关系。在政府中居于不同地位的阶级的根本利益要求，会直接生成它们的

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第523页。

政治价值观念，制约和影响政府创新的价值取向。特别是那些能够掌握和控制政府或参与政府的阶级及其成员，其目的性或倾向性、革命性或保守性，必然会通过政府管理创新的价值取向综合而集中地表现出来。

第三，政府管理创新的价值取向规范和引导着政府行为的过程和方向。马克思曾经说过：“外部世界对人的影响表现在人的头脑中，成为感觉、思想、动机、意志，总之成为‘理想的意图’，并且通过这种形态变成‘理想的力量’。”^① 政府管理创新的价值取向这种“理想的意图”，就是在规范和引导政府行为的过程中实现其“理想的力量”的。政府管理创新的价值取向是人们在与政府的互动中提出并确立起来的，最终又会通过政府行为和政府公务员职务行为表现出来。各种政府行为的性质和态度倾向（先进的与落后的、创新的与保守的、作为的与不作为的）、类型、方式与方法等，无不因受到政府创新的价值取向的深刻影响而被打上各种各样的价值印记。只有深入分析一定政府行为内隐含的价值取向因素，才能深刻理解和把握政府行为过程的本质规定性。当然，政府管理创新的价值取向对政府行为的规范和引导功能，不仅通过它对政府行为各方面的直接作用而发挥出来，而且还会通过其转化形态表现出来，即政府管理创新的价值取向一方面通过“物化”形态——政府制度、法律、政策等方面的调整来进一步规范和约束政府行为；另一方面又通过其“内化”形态——塑造公共人力资源的人生观、价值观、权力观、地位观、利益观等进一步引导政府公务员的思维模式和行为模式。

构建社会主义和谐社会进程中政府管理创新也是一个涉及政府价值秩序的重构并进而对政府制度、体制及其运行机制等进行新的设计和安排的过程，但这一过程绝不是孤立的，它既是国际社会政府管理创新潮流中的有机组成部分，更是与中国特色社会主义和谐社会建设整体有机统一的，也是全面改革的关键环节。因此，中国

^① 《马克思恩格斯全集》第21卷，人民出版社1993年版，第324页。

政府管理创新的价值取向既要反映国际社会政府发展的一般规律,更为根本的是要遵循当代中国社会主义和谐社会经济、政治、文化和社会四位一体发展的基本规律和总体布局与共同方向,体现中国政府所面临的新环境新形势提出的根本要求和主要任务。

(二) 构建和谐社会进程中政府管理创新的价值取向定位

从和谐社会总体和一般的角度来考察,社会经济、政治、文化和社会体系的运行逻辑是:经济上的重大的变化决定政治、文化和社会运行状态及其运行规则的改变,政治、文化和社会方面的能动作用与良性回应也推动着经济的发展和进步,而经济、政治、文化的发展影响着社会关系格局,推动社会建设与社会管理的制度、体制的革新。中国自1978年中国共产党十一届三中全会以来,随着国家主导意识形态和主流文化“与时俱进”地变革和发展,中国政府确立了以经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放的基本路线和全面发展战略,从而也确立了政府管理改革与创新的基本价值取向。就其中的为经济建设服务的价值取向而言,当代中国政府管理创新实际上是带有非常明显的经济主义价值取向的;就其中的坚持四项基本原则的价值取向而言,当代中国政府管理创新又是与社会主义核心价值体系内在统一的。据此,中国政府所做出的积极回应和所采取的发展战略是以促进市场经济的深入发展为逻辑起点的,即通过改革不断推动经济体制由计划经济体制向市场经济体制转变,并在此基础上推进政治体制、文化体制、社会管理体制改革,促进经济、政治、文化和社会建设一体化向前推进,其中始终贯穿着实现政府管理良性状态的新价值追寻,而这种对于政府的良性管理状态的价值追寻实际上就是政府管理文明的问题。

因此,概括地说,构建社会主义和谐社会进程中的政府管理创新是以服务于经济建设为中心价值、以提升管理文明为主要价值的,但与西方不同,中国政府管理创新的服务于经济的管理文明取向是

与社会主义核心价值体系内在统一的。

中国政府管理创新坚持上述价值取向，不仅是由中国社会主义社会的性质和政府的本质所客观规定的，更是由中国社会主义市场经济体制改革和中国的发展大局与第一要务所直接决定的。中国社会主义市场经济体制是与社会主义基本制度有机结合在一起的，这就要求政府管理创新必须要在宏观上承担三项任务：其一，确保市场经济沿着社会主义方向发展。由于市场机制不能自发产生以生产资料公有制为主体的社会主义经济基础，也不能自发地坚持为最广大人民谋福利和走共同富裕之路，因此，政府必须高度重视在市场经济中如何保证社会主义方向，这是中国政府创新所要解决的根本问题之一。其二，促进社会公平分配和社会正义的逐步实现。在市场经济条件下，市场机制自发调节收入分配的作用是极其有限的，由于市场的作用和人们对利润最大化的追逐，必然引起收入分配严重不公平。只有通过政府的调控作用才能维护劳动者正当的劳动收入与合法收入，规范不正当经营或过高的利润收入，从而促进收入分配公平化，实现共同富裕。其三，加强宏观调控。市场经济的发展，市场机制的自发作用，不可避免地引起经济波动，出现周期性的衰退或高涨，甚至产生严重的经济危机。实行宏观调控、解决“市场失灵”问题是社会主义国家政府的一项繁重任务，在稳定经济和市场方面发挥着极其重要的作用。通过建立有效的制度，引导资源配置，调整国民经济结构，可以实现经济结构的平衡和稳定金融秩序，减少资本市场过度投机，减少经济增长的不稳定因素，克服市场经济发展中的盲目性和不确定性，等等。这是构建社会主义和谐社会进程中政府必须始终坚持的基本任务。

综上所述，构建社会主义和谐社会进程中政府管理创新的价值取向应是以中国特色社会主义事业为本位、以服务于经济为中心、以建设政府管理文明为保障的有机统一体，而其中的政府管理文明建设问题，尚未引起人们的高度重视，因此，加强对此问题的深入研究，应该是我们当前和今后相当长一段时期内社会建设和政治建

设以及发展社会主义社会文明和政治文明的重要任务。

（三）构建和谐社会进程中培育和提升政府管理文明的意义

在构建社会主义和谐社会进程中确立政府管理创新的管理文明取向，就是要着力加强政府管理文明建设，不断提升中国特色社会主义政府管理文明水平，这对于有中国特色社会主义和谐社会和现代化建设事业的全面发展以及整个人类社会文明程度的提高，都具有十分重要的意义。

1. 加强政府管理文明建设有利于促进社会主义和谐社会建设。构建社会主义和谐社会涉及众多领域和内容，从人类文明的角度来看，社会主义和谐社会是社会主义物质文明、政治文明、精神文明和社会文明四位一体协调发展的社会。党的十六届四中全会作出了不断提高构建社会主义和谐社会能力的战略部署。2005年2月，胡锦涛总书记在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上提出了构建社会主义和谐社会的全新理念。他说，我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。这一重要论断的提出，是对马克思主义理论的丰富和发展，是我们党对什么是社会主义、怎样建设社会主义的又一次理论升华。这表明，中国的社会主义现代化建设总体布局，实现了由发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化三位一体，向社会主义物质文明、政治文明、精神文明和社会文明四位一体的飞跃。这反映了我们党对中国特色社会主义事业发展规律的新认识，也反映了我们党对执政规律、执政能力、执政方式的新认识，为我们党和政府实现新世纪、新阶段的宏伟目标提供了重要的思想指导，同时，也为政府管理文明建设提出了新的任务和更高的要求。

加强政府管理文明建设首先是社会主义政治文明的重要内容。党的十六大提出了建设社会主义政治文明的重要任务，这一任务的