

地方治理指南

怎样建设一个好政府

包雅钧 等著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

地方治理指南

怎样建设一个好政府

包雅钧 等著

中共中央编译局西南政法大學政治學法學理論研究基地成果
北京大學政治發展與政府管理研究所成果
中央編譯局社科基金資助（批准號10A04）



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

地方治理指南:怎样建设一个好政府 / 包雅钧等著.
—北京:法律出版社,2013.10
ISBN 978-7-5118-5562-6

I. ①地… II. ①包… III. ①地方政府—行政管理—
研究—南通市 IV. ①D625.533

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 256153 号

地方治理指南——怎样建设一个好政府

包雅钧等 著

责任编辑 刘文科
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 6.375 字数 150 千

版本 2013 年 11 月第 1 版

印次 2013 年 11 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-5562-6

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

导论 好政府需要敬畏民意 001

第一章 好政府是善治的政府 005

- 一、楔子:好政府和坏政府 005
- 二、从“统治”到“治理”:政府施政模式的转变 008
- 三、克服治理的失效:走向善治 011
- 四、善治的内涵之一:一个高效低耗的政府 015
- 五、善治的内涵之二:一个公平有信的政府 022
- 六、善治的内涵之三:一个依法行政的政府 031

第二章 练好自身建设基本功 042

- 一、政府内部建设问题 043
- 二、政府外围建设问题 065

第三章 从生态善治看公共治理 073

- 一、生态文明与生态文明建设 074
- 二、中国的生态问题和政府角色 078
- 三、生态治理中的中央与地方关系 084
- 四、南通经验:生态善治与公共治理 092
- 五、结论:从生态治理到公共治理 100

第四章 好政府离不开好领导 106

一、对领导环境有清晰的认知 107

二、对领导任务有深刻的领悟 111

三、具备较高的领导素质 117

四、具备较强的行动能力 124

五、结语 129

第五章 政府竞争力理论阐释 132

一、背景要素：区域主义和大国转型 133

二、比较优势：竞争优势和后发优势 139

三、发展战略：硬环境与软环境构造 143

四、制度创新：第一行动集团的动力 150

五、良性竞争：双赢导向的和谐竞争 155

附录 访谈与对话实录 163

一、如何建设一个好政府 163

二、南通十年“做学问” 182

三、升官与否方论英雄？ 194

后记 200

导论

好政府需要敬畏民意

政府的存在是重要政治现象。无论是理论工作者或实务工作者,对政府的认识都会不断深化。古往今来,许多思想家都形成了有关政府较为系统而成熟的思想,并影响至今。各种政府理论可谓不胜枚举,但是现实中政府是怎样的,特别是它应当如何运作,对改革中的中国而言,却是一个引人深思的重大课题。政府直接与人们的日常生活相关,并影响到人们的幸福感。幸福虽然是一个主观程度较高的东西,每个人都在追求幸福,但没有人会否认政府的行为对公民个人幸福的重要作用。简单地举例来说,若政府强拆某人的房屋,可能让这一家人长期陷入痛苦之中。

当代中国国情复杂,也正处于转型期。各级基层政府,尤其是省以下的市县政府,其决策与作为直接与一方民众的福祉相关。不少政府官员与干部都希望自己手中的权力能够为民造福,可是要做到这一点并不容易。决策与方向的失误在很多地方都可能出现;有的很快得到纠正,有的则一时难以纠正。对于

我国基层的广大官员来说,科学地认识政府特别是政府与人民大众的关系,认识应当如何慎重地行使手中的权力,促进地方良善的治理,这在很多书本上找不到现成的答案。正因为如此,总结一些成功治理的经验,并将它加以提升,就成为一件非常有意义的工作。

我们将总结与提升一些地方治理的经验。这也是本书的主要内容。然而,无论是地方政府还是全国性政府,政府基本属性是内在统一的,那就是它应当是人民的政府,以人民的意愿为最终依归。我们要认识到,政府的权力不仅要用来为人民谋利,而且是由人民赋予的。从这个根本意义上说,我们政府的行为、官员的作为,都要体现出对民意的敬畏。

敬畏民意,是“权为民所赋”理念的必然要求。放眼当今世界,无论中西,人们均可以注意到,政治现代化的一个共同重要表现形式即是权力来源从“神授”向“民授”的转型。中国共产党一直强调全心全意为人民服务,强调权为民所有、为民所用;权为民所赋也就是权为民所有的延伸。人民本质上拥有的是权利,因为要实现公共利益的缘故,必须赋予一部分给执政者,这一部分从而体现为权力。党的十八届四中全会报告说得很好:“全党必须牢记,党的先进性和党的执政地位都不是一劳永逸、一成不变的,过去先进不等于现在先进,现在先进不等于永远先进;过去拥有不等于现在拥有,现在拥有不等于永远拥有。”这里提出的一个问题就是,要怎样才能永远拥有执政地位?政治常识告诉我们,只有敬畏民意、体现民意,才能从根本上实现长治久安。执政者要牢记“权为民所赋”理念,就必须在内心里存在敬畏民意的意识。

敬畏民意,是民主法治得以完善的本质要求。落实民意,需要制度保障。在现代国家,公共权力的运行状况,直接关系到利益分配的公平合理程度。民主与法治,对于现代国家的权力运行而言,是调节利益分配的重要制度环境;因此,民主与法治一个也不能少。民主较多强调权

力来源与服务对象,法治较多强调权力运行的规则。特别值得一提的是,在法治状态下,法律制度本身就是民意的一种体现。我国已经初步建立了有自身特色的民主制度,但需要不断完善,一个重要的方向就是要在实质民主方面体现更多民意。官员们是否遵守法律,本身也是是否敬畏民意的一种表现。当前,我国法律制度条文不可谓不多,民主的完善在这两者的完善要求中相对更为迫切。

敬畏民意,是改革创新的动力之源。中国共产党要永葆执政地位、要推进民主法治,离不开改革创新。我国国力的强大,人民生活水平的改善,都是党领导人民不断改革创新的结果。这种改革创新包括经济方面的,也包括了政治生活方面的,例如在很大程度上允许人口的流动。这些年来,党和政府也在大力提倡社会管理与政府管理创新。而要收到期待中的效果,管理者对民意的重视和敬畏是至关重要的。特别是在基层,执政者的很多工作直接关系到民众的疾苦、民众的利益;只有敬畏民意,按民众意愿与需求去做工作,才能收到良好的效果。

敬畏民意,是实事求是的党性体现。实事求是,是我党的基本党性要求之一,也是广大干部们——无论是否共产党员的基本品性要求。它体现了马克思主义哲学的基本精神内涵。坚持实事求是,就要敬畏民意,因为人民群众的眼睛是雪亮的。你干得对,他就支持;你干得不对,他就反对或不支持,心里有意见、有想法。我们党的执政在总体上是顺应民众意愿的,这是好事,但也确实存在个别地方的官员干部“一颗老鼠屎搅坏一锅羹”的现象,大大损害了党和政府在人民心目中的形象。例如,有些治理用长官意志代替民意,修个不实用的广场说是民意所向,出了责任安全事故还要隐匿真相,面对上级检查或调查就统一安排应答标准。

我们呼唤敬畏民意,因为这些不实事求是的情形在现实中不断出现,使党和政府的形象受到了损害;我们呼唤敬畏民意,因为人民大众

的意愿才是民族与社会进步的决定力量；我们呼唤敬畏民意，不是因为对现实民主运行的失望，而是提请人们注意警惕现实政治社会中的一些不良现象；我们呼唤敬畏民意，因为我们是一名共产党人。只有真正敬畏民意的政府，才有资格成为好政府。

第一章

好政府是善治的政府

一、楔子：好政府和坏政府

纵观中国历史，一个好的政府，也即“善政”或“仁政”，一直是人们心中理想的政治管理模式。在中国民间评书艺人的演绎中，可视为“善政”的最直观和典型的形容就是在某位清廉官员辖治下的区域内“路不拾遗，夜不闭户”。这表明中国人在传统上对一个好政府的判断标准首先就是“治安”，治安好，则秩序好，百姓安居乐业、衣食无忧，尽管当时的官员们并没有“抓经济、促生产”的主观意识，但在安定的社会环境中，经济发展好也就是附带的自然结果，仓廩实而知礼节，老百姓知书达理、遵纪守法，如此往复，便是一个良性循环。由此可见在中国历史上并没有政府亲自操刀上阵抓微观经济的传统，一个政府把公序良俗的问题搞好就是善政了。在营造公序和促进良俗的过程中，地方官员无疑发挥着至关重要的决定性作用，尤其是当地父母官的道德操守和行政能力，将直接决定善政是否可以实现。而民众的角色则是被动

的接受者,他们本身的意愿和行动并不直接对政府是否是好坏产生影响。在他们看来,举凡公共事务都是如同父母的官员们的事。遇上廉洁无私、公正爱民的好官,那就是好政府,小民自是幸运享受这个好政府赐予的所有福利。遇上枉法徇私、以搜刮民脂民膏为己任的贪官,那自然就是坏政府,大家跟着遭殃也是必然。

什么是好政府?什么是坏政府?普通百姓们并不能用清晰的理性语言来阐述和解释。但他们心中有杆天然的秤,以此来衡量政府的好与坏。根据衡量的结果,他们会自发用行动来表达对政府的好恶。对好政府他们歌颂、拥护,甚至用鲜血和生命来捍卫。对坏政府他们要么敬而远之,进而漠然视之,要么就直接用暴力反抗。

鸦片战争时期英国人的战舰自南粤沿海北上,攻城掠地,侧目远观的则是大清的国民,觉得那不过是洋人在和朝廷打仗而已。禁烟、御侮那自是朝廷的事,与我小民何干?较此漠然更甚的是,受利益驱使的乡民更乐于把粮食、淡水和鱼肉卖给洋人,腿脚勤快的,还被招募为苦力。官府和百姓之间的分裂、民众家国意识的匮乏,使当时国力虽蒸蒸日上但仍难望大清项背的大不列颠占了极大的便宜,中华民族充满苦难和屈辱的历史也就此展开。中英在南京签订不平等条约后不到十年,屡试不第的洪秀全打着“上帝”的旗号在金田揭竿而起,数载之间就席卷了近半个中国,曾以八旗铁骑横扫中原并弘造了康乾盛世的满清朝廷已然处在风雨飘摇之中。清政府对外和对内的相继失败,其原因绝不尽是洋人多么强大和太平军如何勇猛,更主要的是在百姓心中贪腐成风、不思进取的各级官府都是坏的,不好的,有人对之发难,与之作对,正好出了大家的宿怨和恶气,这样的坏政府垮台,大家自是乐见其成。

20世纪50年代初朝鲜战争爆发,中国人民志愿军奉命出兵朝鲜。数万青年踊跃参加志愿军,全中国掀起了增产节约运动和捐献运动,抗

美援朝战争在国内发展成抗美援朝的群众性运动。完全靠着人民的力量,百废待兴的中国和以美国为首的“联合国军”打了一个平手。人种还是那个人种,装备亦未见改良,较之屡战屡败的屈辱历史,战果却已迥然不同。原因无他,就是湖南人毛泽东建立的这个新政权,在当时可以满足一般老百姓对一个好政府的几乎所有的想象:廉洁、奉公、高效、为人民谋幸福。

对于升斗小民来说,君上远居庙堂,可望而不可及,与之日常生活息息相关的当然还是地方政府的官吏们,他们对政府好坏直观判断的依据,大都来源于自身对地方政府施政的体会和感受。盛极一时的大清在近代兵败如山倒,“三年清知府,十万雪花银”可算是相当重要的原因。而在欧美,地方政府已被视为民主政治训练的入门演练场、公民意识与道德培育的养成基地、符合公民基本需要的公共产品和服务的提供者、规制中央政府集权倾向的制衡者。尤其是在“二战”之后,伴随福利国家的出现,地方政府承担着日渐繁重的公共服务,政府负担的公共开支也因之不断增加,各种各样的社会矛盾大都在地方政府的层面上聚集,地方政府的执政表现较之中央更易成为公众关注的焦点。人们日益增长的公共产品和服务的需要与逐渐紧缩的地方财政之间的矛盾越来越突出,公民中弥漫着对地方政府和政治的冷漠情绪。在这种背景下,要求政府,尤其是地方政府改革施政模式的呼声愈加强烈,一股从英国开始的地方政府治理改革的浪潮席卷全球。

这场始自西方的地方政府改革主要涉及政府职能的转变,即一部分原来由政府承担的职能转交给私人部门、准自治的非政府组织、自治的社区机构等来承担;涉及地方政府的绩效评价,即一方面重视行政效率的提高和行政成本的节约,另一方面还强调社会公平的保障和对公民愿望和要求的回应。尤其值得关注的是,这场改革的视角已经从如何成为一个好的政府转变为如何实现好的治理,因为人们已经开始意

识到,地方公共事务的良好治理仅仅依赖政府自身是不够的,必须把视野扩宽到公共部门与私人部门、志愿部门和市民之间的良性合作的关系上。一个可以实施好的治理的好政府的角色更多的将是协调者而非控制者,是掌舵者而非划桨者,是公共产品和服务的提供者而非具体的生产者。

二、从“统治”到“治理”:政府施政模式的转变

在中国的传统语境中,政府的功用都与管理 and 统治相连接。什么是管理?管理就是要求人们应该怎么做和不应该怎么做。什么是统治?统治就是人们不服从管理就会受到相应的惩罚。封建时代皇帝和官员所受的职业训练也是着眼于政府自身进行“为政之道”或“驭人之术”的学习。在这个背景下,政府和民众之间的关系是对立的,作为掌握暴力机器的权力机关,政府是统治的唯一主体,统治者的政治智慧集中体现在如何采用集权和人治的方式将对天下的管控绵延万年上,即使是个别亲民爱民的管理举措,也不会改变官民在实质上的冲突。毛泽东缔造的新政权自始就想打破这种官民对立,政府要为人民服务,官员则是人民的公仆。在这个设想中,官民不分你我,都是一家人,大家立场一致,目标相同,地位平等,不过工作分工有所不同。但由毛泽东本人及其领导团队的历史局限性,这个理想并没有在他施政的过程中实现,政府的管理方式在实际上也沿袭了历史旧迹,权力自上而下单向运行的体制较之以往更加严苛和集中,绝对的公有制和无所不包的“全能政府”使社会和国家逐步完全一体化。在领导者的意识里,一个全能的政府是有能力对社会和个人行使权力并负有全面责任的。也就是说,政府对社会和个人事务什么都会管、都该管,而且也能管得好。在这种状态下,民众和社会的权利极度萎缩,社会组织没有任何发育成长的空间,更无任何自主性可言,与之对立的是,官僚行政的力量空前强

大,无所不及的全面控制使建政之初共产党人要为人民服务的掷地承诺化为泛泛空言。20世纪80年代邓小平启动改革开放,中国社会进入了一个全面的快速转型期。经济上奉行市场经济,政治上推行民主法制,社会上允许宽容多元,这些都使执政党逐步反思过往,重新审视现实,国家与社会、政府与市场也开始重新调整彼此的关系。

在西方国家,亚当·斯密的信徒们高举自由竞争的大旗,在体味了市场并非资源配置的万能良药之后,凯恩斯倡导国家干预的政府万能的神话也很快破灭。20世纪90年代,伴随市场和政府的相继“失灵”,治理理论在西方兴起并被广泛应用于政治经济社会等诸多领域。新的治理运动在新的政治语境下赋予治理以新的含义。治理曾与“统治”一词长期交叉使用,但在新背景下二者的实际含义却有了很大的不同。作为一种为补充政府管理和市场调节的不足而生的政治理念,治理是一种比统治更宽泛的现象,它指的是一个由共同的目标支持的过程,主要涉及如何行使政府的权力,在社会生活中哪些主体最具权威和影响力,谁拥有决策权,决策者如何对自己的决策负责等问题。在这个过程中,管理的主体未必是政府,其目标也无须依靠国家的强制力来实现。因此治理更强调政府与公民的合作、强调自上而下的管理和自下而上的参与相结合、强调管理主体的多元化、强调政府的功能不仅在于管理,更在于服务等。与管理相比较,治理与管理是两个不同的施政逻辑,作为一种更偏爱强制性的行政行为,管理很容易导致公权和私权的冲突并最终侵犯私权,更甚的可能是将这种侵权行为法律化、制度化。而治理则一般首要考虑的是社会的公共利益,如何方便民众,体现的是服务型政府的施政理念。概括来说,治理主要有三个方面的特征:第一,它是一个过程,并非一整套既定的明确的规则或制度,也不特指某个具体的活动或行为。第二,在这个过程中权力运行的基础是合作与协商,其方向是上下互动的,而非自上而下的带有控制色彩的单一向

度。第三，参与这个过程的既有以各级政府为主体的公共部门，还包括各种组织形式的私人部门，也即参与者不特指某个群体或集团，表现出极大的多元性。

在治理的施政模式下，治理主体的多元化，意味着政府将不是社会中唯一的权力主体，政府已经不像往常那么忙，不再什么都管，当然常常是什么都管不好，也管不过来。政府在疆域内配置资源的垄断地位将被打破，在得到公众认可的情况下，社会组织甚至个人都有成为社会权力中心的可能性。社会的资源配置由政府的“有形之手”和市场的“无形之手”协调配合共同完成，他们各司其职，各施所长。各种形式的社会组织是这一整套协调配合体制的润滑剂或者链接齿轮。在政府和社会共同携手治理的过程中，公共机构和私人机构在传统上泾渭分明的界限与责任也变得模糊起来，政府在传统意义上管理职能的专属性和排他性也愈加强化和淡化，取而代之的则是政府和社会组织之间相互依赖与合作的关系得到强化。

为什么治理理论在西方首先出现并兴起？其根本原因是和欧美国家的历史传统相联系的。在历史上，欧洲各邦国林立，邦国内也是诸侯割据，以国王为首的世俗力量和以教会为主体的宗教势力相互制约，除去来自日耳曼的纳粹暴政曾一度短暂展示过称霸欧洲的强制力之外，欧洲各国并没有出现一个可以“号令天下”的绝对的政治力量。面对错综复杂的社会问题，一个并非强势的政府就必须寻求社会各种力量的支持和协助，这必然是一个通过商量、协调的方式，进而实现平衡与和谐的过程。多中心、合作、妥协等治理理论的核心关键词就是在这样的历史基础上逐渐产生的。而在中国，“大一统”的思想传统则源远流长，提出“礼乐征伐自天子出”的孔夫子心中的理想帝王，就是握有一统天下的天然权威。简单地说，大一统的原始意义就是尽可能消灭一切反对派，由皇帝一人独掌乾坤。自秦“灭诸侯，成帝业，为天下一统”之后，

如何加强中央集权,尤其是皇帝个人的权威已然成为统治者及其御用文人们殚尽竭虑研讨的最为重要的课题,汉唐明清无不如此。大一统在中国之所以一直位居主流意识形态,另一个重要的原因是,从古至今,一直有许多中国人热爱、推崇大一统。无论是李白所赞叹的“秦皇扫六合,虎视何雄哉!”还是将始皇尊为“千古一帝”的泰州学派的宗师李贽,甚至连革命导师毛泽东也直言不讳地认为治理中国就需要马克思加秦始皇,这些无不体现了大一统思想对中国人根深蒂固的影响。毫不夸张地说,及至今日中国人对大一统还是有着强烈的精神依赖。相对于欧美国家的分权传统,大一统思想促成了中国集权的传统。在一个以集权为目标的政治体制土壤中,是不会孕育出治理理论这样的果实的。

三、克服治理的失效:走向善治

美国宾夕法尼亚州匹兹堡大学政治学教授 B. 盖伊·彼得斯在其著作《政府未来的治理模式》的序言中说:“对于政府部门来讲,变革与其说是一种特例,不如说是一种惯例。只要有一个不完美的政府,人们就会持续不断地寻求理想的治理形态。”很显然,经常遭到批评和指责的中国各级地方政府尚不敢自称是一个好的政府,一个实施善政的政府,要说到达到“完美”,那更是得有相当的差距了。既然知道了还不完美,那就很有改进的必要。那么如何才是为大家所期待的理想的、完美的治理状态呢?

治理理论的提出背景是为了弥合市场和政府在资源配置过程中的先天不足,但这并不意味着治理模式就是完美的,它也有其内在固有的局限性。它既不可以取代政府来直接支配国家暴力机器,也不可替代市场在经济运行中发挥作用。好的治理就必须把政府资源和市场机制有效的结合起来,发挥二者的优势和长处,从而实现公共利益最大化的

目的。实施治理的基础是参与各方在工作目标上的一致和行动上的协调,因此还存在着如下可能性:作为治理主体的参与各方存在利益冲突;冲突导致共同目标无法达成;原有目标已经不适应新形势的变化而亟须进行调整,但新目标尚未能重新界定等。在这些问题没有很好地得到解决的情况下,治理效果很可能就会事与愿违,故治理也可发生失灵或危机。为了克服治理的失效,“善治”的理论应运而生。

关于善治的概念,主要有三个基本的来源:首先是中国传统的政治语汇,其中善治与善政的含义等同,二者并无本质区分。其次则是来自对西方治理理论中出现的 good governance,也即“良好的治理”的雅言式翻译。第三就是中共中央编译局的俞可平先生在20世纪末颇有布道色彩的原创总结,是他在中国首先尝试了将善治的中西含义巧妙结合起来。那么究竟什么是“善治”,其本身并没有绝对的说法。在西方,很多学者都把善治看作是政府的一种分权行为,认为政府只需做好分内的事,即营建公平正义的社会秩序并保障其运行,其他的权力则应赋予给广大民众。而按照俞可平的解释,所谓善治,就是良好的治理,是政治国家和公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态,其旨在于通过政府和民间组织、公私部门之间的合作管理和伙伴关系来促进公共利益的最大化。目前这个解释在中国学界居于通说的地位。俞可平的善治理论既是对中国传统的超越,因为这个带有整体性色彩的理论并不拘泥于如何寻觅一个好领导,建设一个好政府,而是着眼于整个社会。同时也是结合中国的现实国情对西方治理理论的完善和升华,因为他更强调一个好的政府是实现善治的过程中所应承担的作用和责任,欲达到善治,首先必须实现善政,善政是走向善治的关键。研推俞可平的善治理论,其主要包含十个基本要素,这些要素的实现程度越高,就越有可能接近善治。

要素之一:政府的合法性。社会秩序和权威被自觉认可和服从的