



学术前沿
XUESHU QIANYAN

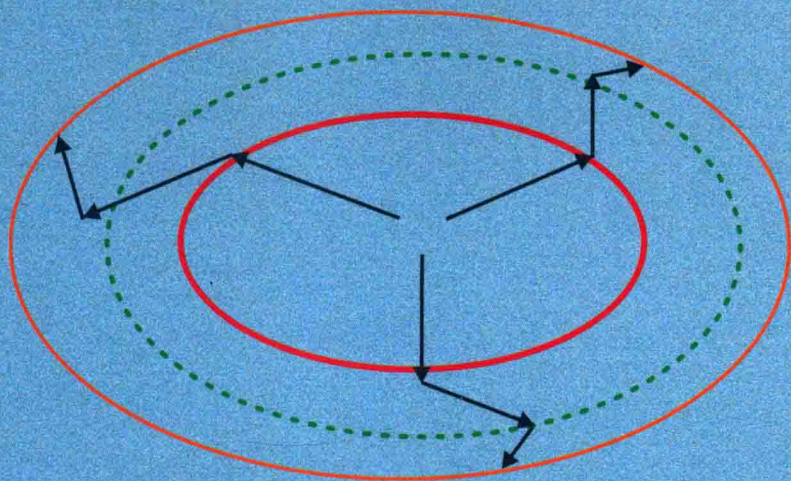
本书为国家社会科学基金项目（批准号：12CMZ049）阶段性成果之一

本书为教育部人文社会科学研究项目（批准号：11JYC850014）阶段性成果之一

本书为国家民委民族问题研究项目（编号：2013-GM-086）阶段性成果之一

行政权力三边界论

——基于中国教育行政化问题的实证研究



龙耀 / 著

 广西人民出版社



学术前沿
XUESHU QIANYAN

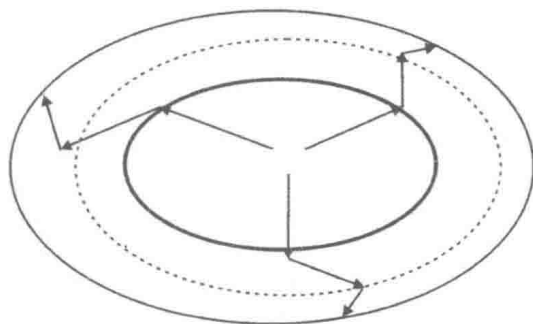
本书为国家社会科学基金项目（批准号：12CMZ049）阶段性成果之一

本书为教育部人文社会科学研究项目（批准号：11JYC850014）阶段性成果之一

本书为国家民委民族问题研究项目（编号：2013-GM-086）阶段性成果之一

行政权力三边界论

——基于中国教育行政化问题的实证研究



龙耀 / 著



广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政权力三边界论：基于中国教育行政化问题的实证研究/龙耀著. — 南宁：广西人民出版社，2013.3

ISBN978-7-219-08453-3

I. ①行… II. ①龙… III. ①教育行政—研究—中国
IV. ①G526

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 154016 号

责任编辑 廖集玲

封面设计 龙 遨

出版发行	广西人民出版社
社 址	广西南宁市桂春路 6 号
邮 编	530028
印 刷	南宁市开源彩色印刷有限公司
开 本	787mm × 1092mm 1/16
印 张	11.25
字 数	171 千字
版 次	2013 年 3 月 第 1 版
印 次	2013 年 3 月 第 1 次印刷

ISBN978-7-219-08453-3/G · 1776

定 价 48.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

当前,中国各类社会问题,特别是教育、社会保障、医疗、环保、慈善事业、国有企业发展等社会问题,越来越受到社会的强烈关注。而对中国种种社会问题之分析,又都越来越集中指向一个焦点:行政化问题,即行政权力没有正确履行自身职责,行政权力越位或缺位严重,行政权力滥用问题突出。

实际上,一方面,正如英国 Acton 爵士曾说,“权力使人腐化,绝对的权力,绝对地腐化”(Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely)^[1]。另一方面,“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”^[2]。只要是权力,人们都有滥用它的偏好和内在冲动。这一方面是因为滥用权力能获得实实在在的额外利益,另一方面也是人性使然^[3]。所以,要束缚权力,必须给权力划定边界,把权力关入制度的笼子。权力没有边界,权力越出笼子,后果不堪设想。

权力的范围很广泛,从大的方面来划分,至少包括立法权、司法权和行政权。权力类型不同,其边界构成也应遵循不同的逻辑。比如立法权,由于其职能本身就是制定法律,所以其权力运行逻辑更多的是回应民意。比如司法权,由于其使命就是“司法”,所以其权力运行逻辑更多的是恪守法律,只是在极其有限的司法自由裁量空间内考量社会价值。至于行政权力的运行,则比较复杂,主要是因为,一方面,行政权力的运行需

[1] See Randy E. Barnett, THE STRUCTURE OF LIBERTY: JUSTICE AND THE RULE OF LAW (Clarendon Press, Oxford, UK, 1998), 246.

[2] 孟德斯鸠.论法的精神(上册)[M].北京:商务印书馆,1982年,P154.

[3] 曾波,胡新范.权力不自由[M].北京:中国社会科学出版社,2005年1月第1版,P2.

要在法制的轨道内运行，另一方面，基于行政管理应对复杂性之所需，行政权力拥有更大的自由裁量的空间。正是这个“更大的自由裁量的空间”，让行政权力的边界变得复杂。

行政权力的边界构成很复杂，但行政权力运行对社会的影响却是广泛而深刻，我们无法回避对行政权力边界构成的探索。特别是在当前中国，很多社会问题的解决有赖于对行政权力的束缚，为此，我们必须给其划定明确的边界，必须使其敬畏法律，敬畏客观存在的各种规律，敬畏社会的价值期待。无所敬畏、没有边界的行政权力，不会把社会管好，只会破坏规律，破坏社会事业发展。

所以，在理论上探索行政权力的边界构成，构建束缚行政权力的机制，就成为一个突出问题。只有在理论上清晰地勾画出行政权力边界之所在，才能根据不同边界的性质采取相应的守护措施。

目前，学界对行政权力边界问题的研究，在两个方面基本达成共识：一是“权力应该有边界”；二是在具体的边界方面，一般停留在法制边界。本人也曾一度坚定地相信：行政权力的边界就是法制边界。但是，面对中国各类行政权力在法定的自由裁量权的空间里面屡屡做出让社会各界失望的行动，本人就开始在思考：单纯用法制边界来束缚行政权力，这将是有限的，因为有些行政权力做出让社会无法接受的行动，但它没有违法。既然是这样，行政权力就应该还有法制边界之外的其他边界。那么，其他的边界在哪里？本人正是沿着这个问题开始了对行政权力边界构成的更深层次的探索。

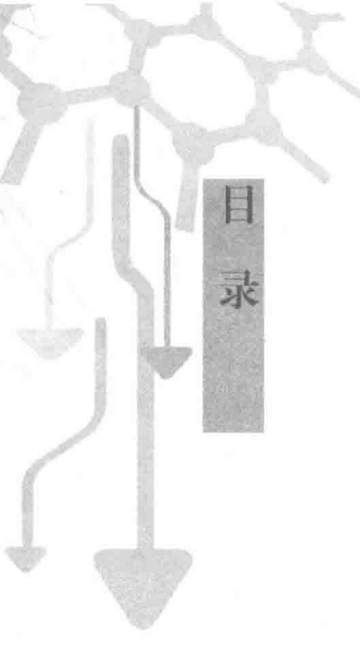
本人深深明白：要给“权力”划分边界，这是一项冒险的工作，因为目前几乎没有学者给抽象的“权力”划定过边界。但本人认为，既然大家都公认“权力是有边界的”，那么，我们就有必要去探索：权力的边界到底在哪里？权力的边界由什么构成？正是基于如此的信念，本人甘愿在学术包容的氛围里去对行政权力的边界做一点点探索。希望能抛砖引玉，激发学者们在更深、更广的视野里探索“权力边界”的构成。

为了增强分析的针对性和深度性，本书选择了行政权力重要种类之教育行政权力为突破口，从“行政合法性”、“行政合理性”这两大基本行政原则出发，结合教育行政的对象即“教育”的属性，构建出教育行政权力的三条边界：法制边界、专业边界和价值边界。本人认为，延伸

到其他种类的行政权力，行政权力都应具有类似的这三条边界。

中国行政权力逾越边界，有其复杂的原因。本书基于中国教育行政化问题之现实，深入探讨了其中的原因，包括法制不完善，中国政府模式下权力有限与责任无限之困境，管办合一的中央集权教育行政体制，等等。这也是中国各类行政权力逾越边界的普遍原因。

要恪守行政权力的边界，将行政权力束缚在制度的笼子里，需要探索行政权力运行的法制化、科学化、民主化路径。以教育行政为例，要守护教育行政权力的法制边界，主要路径是完善教育法制；要守护教育行政权力的专业边界，主要路径是限制教育行政权力，把教学专业权力归还给教学主体即教师和学生；要守护教育行政权力的价值边界，主要路径是实行教育行政决策的民主，让利益相关者积极融入教育行政决策过程中。其中，教育行政立法民主化及教育行政立法权的重新分配，教育行政权力分解特别是教育行政权力对学校人事权、财政权的限制，“不告不理”之有限管理机制建立，“有求必应”之无限服务机制建立，非立法性行政规范等教育决策之公共参与机制构建，等等，在当今中国教育行政改革中显得尤其必要。行政权力运行的法制化、科学化、民主化，这是当前中国各类行政权力恪守边界的主要路径。



目 录

第一章 行政权力及其三边界划分 / 001

第一节 行政权力 / 001

第二节 行政权力的边界及其划分 / 007

第三节 行政权力三边界之间的关系 / 017

第二章 行政权力三边界的构成 / 022

第一节 行政权力的法制边界 / 022

第二节 行政权力的专业边界 / 034

第三节 行政权力的价值边界 / 064

第三章 中国行政权力边界的逾越 / 073

第一节 行政权力运行的历史轨迹 / 073

第二节 行政权力法制边界的逾越 / 076

第三节 行政权力专业边界的逾越 / 085

第四节 行政权力价值边界的逾越 / 099



第四章 行政权力逾越边界的原因分析 / 105

第一节 法制不完善 / 105

第二节 行政权力有限与责任无限之困境 / 111

第三节 行政体制困境 / 116



第五章 行政权力边界之恪守 / 122

第一节 程序正义理论 / 123

第二节 行政法制化路径思考 / 125

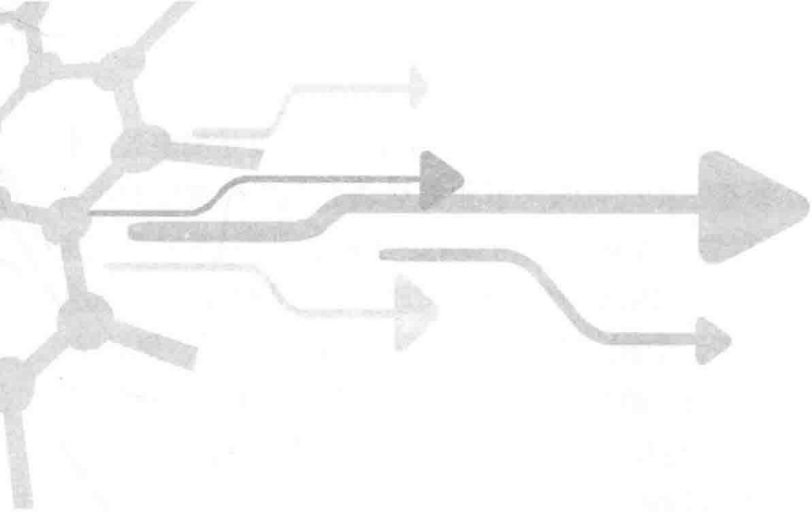
第三节 行政科学化路径思考 / 134

第四节 行政民主化路径思考 / 147

结 语 / 154

参考文献 / 158

后 记 / 168



第一章

行政权力及其三边界划分

第一节 行政权力

要探索行政权力的边界，首先需要对行政权力的概念及其体系有个基本的界定。行政权力的范围很广泛，包括教育、社会保障、医疗、环保、慈善事业、工商、税务、林业、农业、公安、国有企业管理，等等。为了增强分析的针对性和深度，本书选择中国社会强烈关注的教育行政权力为突破口，试图在有关分析中能够更加深入。

一、教育行政与教育行政权力

教育行政可以泛指一切教育管理，有公行政和私行政之分，国家行政属于公行政，非国家行政主要是私行政。当前，对“教育行政”的概念，可以归结为三种：第一种认为教育行政就是学校管理教育的活动；第二种认为教育行政是教育行政机关管理教育的活动；第三种认为教育行政既包括教育行政机关的行政活动，又包括学校教育行政机关的行政活动。

不过，在本研究中，教育行政仅指属于国家行政的公行政，不包括学校内部的教育行政活动。

对属于公行政的教育行政，不同的学者有不同的界定。有学者认为，教育行政是国家行政的重要组成部分，是国家通过政府的教育行政部门

对教育事业进行领导和管理^[1]。也有学者认为,教育行政就是国家通过行政机关依法管理教育事务以及机关内部事务的活动,其中行政机关主要是教育行政机关^[2]。还有学者认为,教育行政是国家对教育这项公共事务的决策、组织、调控和管理的活动,是国家和地方各级教育行政机关对各级各类教育事业的管理。中国的教育行政是在国务院的统一领导下,由教育部、教育厅、教育局、地方各级人民政府的教育管理部门和单位等具有教育管理职能的部门对教育这一公共事务进行的管理活动。^[3]

本人认为,以上对教育行政的定义限定为“教育行政部门”对教育的管理活动,不包括各级“政府”对教育的管理活动,缩小了教育行政的范围,没有全面概括教育行政活动。本人倾向于认为,教育行政是国家通过行政机关依法管理教育事务的活动,其中行政机关包括教育行政机关,也包括各级政府,因为有些教育行政行为是以政府的名义开展的,比如国务院制定教育行政法规,省级和较大的市级政府制定教育行政规章等,还有以各级政府名义实施的教育行政行为,这些都是教育行政的范畴。

对教育进行行政管理,有悠久的历史。目前,所有国家的行政管理的对象都包括教育。法国学者把行政职能的范围分为主权职能、经济职能、社会职能、教育和文化职能等四个方面。国内有学者则将行政职能的范围分为政治职能、经济职能、社会职能、文化职能,其中文化职能包括发展教育的职能。随着教育事业地位逐步提高,教育的发展越来越关系到一个国家、一个民族整体素质的提高,因此,发展教育越来越成为政府的一项重要职能^[4]。

有了教育行政,必定需要教育行政权力来保障。教育行政权力是按照专业管理领域行政权力的分配而产生的^[5],是行政机关依法管理国家教

[1] 萧宗六、贺乐凡.中国教育行政学[M].北京:人民教育出版社,1996年7月第1版,P3。

[2] 蒲蕊.教育行政学[M].北京:中国人民大学出版社,2008年1月第1版,P5。

[3] 高家伟.教育行政法[M].北京:北京大学出版社,2007年1月第1版,P37。

[4] 沈亚平、吴春华.公共行政学[M].天津大学出版社,2005年6月第1版,P32~35。

[5] 注:本人认为,专业管理领域行政权力的分配是根据行政权力作用客体的不同和承担任务的不同而对行政权力在各个专业领域之间进行的一种横向分配,分配的结果形成了各个专业领域的行政管理权力,比如教育行政权力,工商行政权力,农业行政权力,税务行政权力,公安行政权力,等等。行政权力在各专业管理领域的分配,使行政主体呈现出专业领域的差别。行政机构设置中部门与部门之间的关系,可以看作各专业领域行政权力分配的结果。政府的行政部门的设置是随着历史的发展而变化的。早期政府的行政部门的设置通常以政治、军事事务为主。随着经济、科技的发展,社会事务的增多,国家大量增加了经济和社会事务领域的行政部门。由于各国行政组织的环境不同,政府各行政部门的设置也各异。

育事务活动中享有的权利,属于公权力。

国家教育行政权力的产生与国家的产生相联系。在漫长的原始社会,无所谓国家,因此也就不存在国家的教育行政权力。中国的夏商时期,已经设立“庠”、“序”、“瞽宗”等教育机构,出现掌管教育的官职如“长老”、“太师”、“少师”等。夏商官学的产生及其管理,标志着中国奴隶社会国家教育行政管理的产生。其主要特点是政教不分、官师合一、学在官府。

古代国家的教育行政权力是与古代国家的发展水平以及古代国家的管理水平相联系的。在古代,由于教育规模较小,教育机构系统不健全,教育对国家和社会的意义不可能达到现代化的水平,所以,国家的教育管理系统单一,管理职能有限,管理水平不高,管理权力也比较笼统。

现代意义的国家教育管理制度产生于19世纪西方资本主义国家。由于资本主义生产的迅速发展,经济生活的急剧变革,带来许多资本主义国家管理体制和管理职能的相应变革。从教育方面来看,教育的世俗化和公共的国民教育制度的迅速发展,使教育开始成为对社会生活和社会发展具有重大意义的社会事业。国家为了规范和促进教育事业的发展,有效地发挥教育对政治生活、经济生活和文化生活的重要作用,逐步加强对教育事业的直接参与和控制,并通过立法手段,不断健全教育管理机构,完善教育管理制度,国家教育管理权力不断得到丰富和充实,逐步形成现代意义上的国家教育行政管理权力。

二、中国现行教育行政权力体系

中国现行教育行政权力体系庞大,纷繁复杂,要分析中国现行教育行政权力体系,需要依据一定的标准来进行讨论。当前可以大体从3个角度来进行讨论。

1. 法律法规的角度

目前,中国的宪法、全国性教育法律法规及规章、地方性教育法规规章中都有对教育行政权力的规定。

在宪法层面,《中华人民共和国宪法》第89条规定国务院行使“领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作”的职权,第107条规定了县级以上地方各级人民政府行使“依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育……行政工作”的职权,第119条规定民

族自治地方的自治机关行使“自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业，保护和整理民族的文化遗产，发展和繁荣民族文化”的职权。

在法律层面，涉及面很广泛，包括《教育法》《义务教育法》《高等教育法》《职业教育法》等，对教育行政权力都有一定程度的涉及。比如《教育法》第15条规定：“国务院教育行政部门主管全国教育工作，统筹规划、协调管理全国的教育事业。县级以上地方各级人民政府教育行政部门主管本行政区域内的教育工作。县级以上各级人民政府其他有关部门在各自的职责范围内，负责有关的教育工作。”

在行政法规和规章、地方性法规和规章等层面，涉及面更为广泛。比如作为行政法规的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》，其第32条规定，“教育行政部门、劳动和社会保障行政部门应当加强对民办学校的日常监督，定期组织和委托社会中介组织评估民办学校办学水平和教育质量，并鼓励和支持民办学校开展教育研究工作，促进民办学校提高教育教学质量”。

另外，在诸多的“红头文件”中也存在大量的教育行政权能。这不但体现在教育部、省级政府的“红头文件”中，在没有立法权的省级教育厅和市、县一级的政府及教育局，也有大量的“红头文件”产生着不少的教育行政权能。

2. 机构编制委员会文件赋予教育行政部门职责的角度

当前，中国各地各级机构编制委员会都有明确教育行政部门职权的文件。比如，国家教育部的职责主要包括以下17项^[1]：

(1) 拟订教育改革与发展的方针、政策和规划，起草有关法律法规草案并监督实施。

(2) 负责各级各类教育的统筹规划和协调管理，会同有关部门制订各级各类学校的设置标准，指导各级各类学校的教育教学改革，负责教育基本信息的统计、分析和发布。

(3) 负责推进义务教育均衡发展 and 促进教育公平，负责义务教育的宏观指导与协调，指导普通高中教育、幼儿教育 and 特殊教育 work。制定

[1] 见教育部网站，http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_188/200408/1728.html

基础教育教学基本要求和教学基本文件，组织审定基础教育国家课程教材，全面实施素质教育。

（4）指导全国的教育督导工作，负责组织和指导对中等及中等以下教育、扫除青壮年文盲工作的督导检查 and 评估验收工作，指导基础教育发展水平、质量的监测工作。

（5）指导以就业为导向的职业教育的发展与改革，制订中等职业教育专业目录、教学指导文件和教学评估标准，指导中等职业教育教材建设和职业指导工作。

（6）指导高等教育发展与改革，承担深化直属高校管理体制改革的职责。制定高等教育学科专业目录和教学指导文件，会同有关部门审核高等学校设置、更名、撤销与调整，负责“211工程”和“985工程”的实施和协调工作，统筹指导各类高等教育和继续教育，指导改进高等教育评估工作。

（7）负责本部门教育经费的统筹管理，参与拟订教育经费筹措、教育拨款、教育基建投资的政策，负责统计全国教育经费投入情况。

（8）统筹和指导少数民族教育工作，协调对少数民族和少数民族地区的教育援助。

（9）指导各级各类学校的思想政治工作、德育工作、体育卫生与艺术教育工作及国防教育工作，指导高等学校的党建和稳定工作。

（10）主管全国的教师工作，会同有关部门制订各级各类教师资格标准并指导实施，指导教育系统人才队伍建设。

（11）负责各类高等学历教育招生考试和学籍学历管理工作，会同有关部门制订高等教育招生计划，参与拟订普通高等学校毕业生就业政策，指导普通高等学校开展大学生就业创业工作。

（12）规划、指导高等学校的自然科学和哲学、社会科学研究，协调、指导高等学校参与国家创新体系建设和承担国家科技重大专项等各类科技计划的实施工作，指导高等学校科技创新平台的发展建设，指导教育信息化和产学研结合等工作。

（13）组织指导教育方面的国际交流与合作，制定出国留学、来华留学、中外合作办学和外籍人员子女学校管理工作的政策，规划、协调、指导汉语国际推广工作，开展与港澳台的教育合作与交流。

(14) 拟订国家语言文字工作的方针、政策, 制订语言文字工作中长期规划, 制订汉语和少数民族语言文字规范和标准并组织协调监督检查, 指导推广普通话工作和普通话师资培训工作。

(15) 负责全国学位授予工作, 实施国家的学位制度, 负责国际间学位对等、学位互认等工作。

(16) 负责协调我国有关部门开展与联合国教科文组织在教育、科技、文化等领域国际合作, 负责与联合国教科文组织秘书处及相关机构、组织的联络工作。

(17) 承办国务院交办的其他事项。

在各地方的各级有关机构编制委员会的文件中, 对教育行政部门在当地范围的职责也有大同小异的规定。

3. 理论归纳的角度

针对实践中纷繁复杂的各种教育行政权力, 有些学者则从不同的角度进行了归纳。比如有学者将教育行政权力归纳为 10 大类:

(1) 教育行政创制权, 主要指国家教育行政机关根据宪法和法律的规定拥有制定和发布教育行政法规的权力, 编制教育计划、规划和预算的权力, 起草教育法律草案的权力等。

(2) 教育行政决定权, 主要是指教育行政机关依法对教育行政管理中的具体事务的决定权。

(3) 教育行政命令权, 是指国家教育行政机关依法发布命令, 要求特定的人或不特定的人实施一定行为或不实施一定的行为, 命令相对人一方当事人必须服从的权力。

(4) 教育行政执法权, 是国家教育行政机关依照法律规定的权限管理教育事业的一种权能。

(5) 教育行政强制权, 主要是指在教育行政管理中, 遇到法定义务人不依法履行义务或者其他违反教育行政法秩序的情形, 教育行政机关可以依法采取强制措施, 促使法定义务人履行, 以维护法律秩序的权力。

(6) 教育行政处罚权, 主要是指教育行政机关对违反法律、法规规定的行政相对人所行使的惩罚权力。

(7) 教育行政监督权, 主要是指教育行政机关依照宪法和法律法规对行政相对人进行监督、检查的一种权力。

(8) 教育行政奖励权,即教育行政机关依法给予模范守法或做出重大贡献的教育行政相对人以物质奖励和精神奖励的权力。

(9) 教育行政物质帮助权,即教育行政机关有对特殊困难的相对人给予物质上的帮助的权力。

(10) 教育行政复议权,即教育行政机关根据相对人的申请,依照法定程序对教育行政行为进行复查的权力。

龚怡祖则从教育行政权的内容、形式、性质、作用范围、受法律约束的程度等五个标准来划分教育行政权,每一种标准可以将教育行政权分为不同的内容^[1]。按照行政事务种类进行划分,龚怡祖将教育行政职能划分为教育规划职能、教育政策制定职能、教育行政执行职能、教育财政拨款职能、教育评价评估职能等五种^[2]。

以上三种划分教育行政权力的角度,各有利弊。法律法规的角度,其利是对教育行政权力的规定一般比较明确,比较容易操作;其弊是太庞杂,分散在各种各样的法律法规规章甚至是“红头文件”当中,在研究分析的时候难以把控。

机构编制委员会文件赋予教育行政部门职责的角度,其利是对教育行政权力容易把控,往往集中在10~20项左右;其弊则是机构编制委员会文件对教育行政权力的表述往往比较抽象,在实践中对教育行政权力逾越边界的行为难以控制。

理论归纳的角度,往往在学术分析上很有意义,但实践操作上则变得抽象,不利于实践中对教育行政权力的控制。

在本研究中,为了分析的方便,本人只能根据需要,交替使用各种标准。

第二节 行政权力的边界及其划分

行政权力为什么应该有边界?如何划分行政权力的边界?这是非常复杂的问题,不同的学者有不同的思路和逻辑。本书从权限理论依

[1] 龚怡祖.当代教育行政原理[M].北京大学出版社,2009年11月版,P6。

[2] 龚怡祖.当代教育行政原理[M].北京大学出版社,2009年11月版,P20~24。

据出发,按照法学界、行政学界公认的行政两大基本原则即“行政合法性原则”和“行政合理性原则”,以教育行政权力为例,对行政权力的边界进行划分。

一、行政权力边界的权限理论依据

权力都有两面性:一方面它是社会的必须,另一方面它是社会的威胁。特别是国家权力如此强大,它可以取得社会上任何个人、任何团体无法做出的成绩,也可以制造任何个人、任何集团不可能犯下的巨大罪恶。无政府主义者主张取消国家,马克思也说“国家是祸害”,这都是对国家权力可能犯下罪恶的恐惧。

汉密尔顿说过,权力好比一条河,当河水保持在河界内时既美丽又有用,但当河水溢出河岸而成为奔腾的激流无法遏制时,它就会摧毁一切,无论流到哪里,都会造成破坏与荒凉。

霍布斯政治学理论也认为,政府像“利维坦”(Leviathan)一样具有双面性格:它由人组成,也由人来运作,因此也就具有人性的那种半神半兽的品质,它在保护人的同时,又在吃人。

正是基于权力的两面性,我们在赋予权力的同时,也要明确权力的限制或边界,防止权力的危害。为了限制政府权力,历代学者提出一系列的权限理论,主要包括“守夜人”的政府职能论、干预主义的政府职能论以及有选择地干预“市场失灵”等。

1. “守夜人”的政府职能论

“守夜人”的政府职能论是西方国家处于自由竞争时代普遍崇尚的主张,其理论渊源来自洛克的自由主义政府观。300年前,洛克在他的《政府论》中提出,政府的主要任务是保护个人的自由和财产,“政府除了保护财产之外,没有其他目的”。之后,亚当·斯密于1776年在他发表的《国富论》中,第一个从经济的角度界定政府的职责。他在市场是完美的、没有缺陷,竞争是完全的,经济人是理性的前提下,构筑一幅经济人由价格机制引导,经济自发有序运行的完美图景。斯密认为,在这样一种经济秩序中,政府没有必要操心和插手经济生活,如果政府这样做,不仅多余,而且十分危险。政府的职能只限于在市场不起作用的地方,以不损害公民利益的方式行使极为有限的必要的管理权。斯密把政府的主要职能归为三项:(1)保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴

行与侵略^[1]；(2)为保护人民，不使社会中任何人受其他人的欺负或压迫，即设立一个严正的司法行政机构^[2]；(3)建立并维持某些公共机关和公共工程^[3]；当然，为了维持政府的尊严，还需要有一些其他的花费^[4]。

亚当·斯密认为，除了这些最低限度的职能，政府的适当角色就是尽可能地远离经济生活。显然，在古典自由主义者那里，政府扮演着社会“守夜人”的角色，即“更夫政府”或“守夜人政府”，政府的职能是为经济发展提供“保护”而非“干预”，因为市场进程自身比政府干预能产生更好的整体效果^[5]。斯密的思想在当时得到普遍认可，美国第三任总统杰佛逊的名言“最少管事的政府是最好的政府”是这一思想的典型写照。

“守夜人”政府理论的提出导致政府从经济领域中的全面撤退，为市场经济的发育扫清了道路障碍。

2. 干预主义的政府职能论

政府的“不干涉”，没有约束的自由竞争，并不能总是带来尽如人意的结果。从19世纪中叶起，市场自身的缺陷逐步暴露出来，频频出现的危机最终酿成20世纪初爆发于西方世界的经济危机。经济危机打破了亚当·斯密关于市场万能的神话，人们不得不承认市场调节的严重缺陷和政府干预经济和社会事务的必要性。

干预主义的政府职能论登台亮相，其思想代表当首推凯恩斯。干预主义的政府职能论的一个基本信念是：政府的经济职能是全面的，不仅市场失败的方面需要政府干预，而且市场成功的地方也要政府保护。

3. 有选择地干预“市场失灵”的政府职能论

有选择地干预“市场失灵”的政府职能论以科斯的产权理论和布坎南的公共选择理论为主要代表。

[1] [英]亚当·斯密著，郭大力，王亚南译.国民财富的性质和原因的研究[M].商务印书馆1972年版，P254。

[2] [英]亚当·斯密著，郭大力，王亚南译.国民财富的性质和原因的研究[M].商务印书馆1972年版，P272。

[3] [英]亚当·斯密著，郭大力，王亚南译.国民财富的性质和原因的研究[M].商务印书馆1972年版，P284。

[4] [英]亚当·斯密著，郭大力，王亚南译.国民财富的性质和原因的研究[M].商务印书馆1972年版，P373。

[5] [英]亚当·斯密著，郭大力，王亚南译.国民财富的性质和原因的研究[M].商务印书馆1972年版，P389。