

导 言

政府在发展中的重要性正在日益受到世人的关注。在这一进程中，政府既能促进发展，又能阻碍发展。人们已经认识到，一个有效的政府对于提供必要的规则和制度是必不可少的，这些规则和制度可以使市场经济得以持续地繁荣，从而使人民过上更健康、更快乐的生活。没有一个有效的政府，不论是经济的还是社会的可持续发展都是不可能实现的。第二次世界大战后，西方政府遵照这一认识，开始了有效政府的建设，让政府不仅有效地提供市场经济所需要的制度和规则，而且还直接提供许多物品和劳务，从而建立了大规模的福利国家，其结果是在 70 年代这些国家都面临着严重的财政危机，经济发展停滞，通货膨胀率却依然居高不下。自那时开始，人们开始重新思考政府，发现有效的政府虽然是发展所必需的，但是国家在经济与社会发展中的中心地位，不是作为增长的直接提供者，而是作为合作者、催化剂和促进者体现出来的。政府通过国家行为直接提供商品和服务以改善人民福利的做法注定是要失败的，政府只能依靠市场，为市场提供基础条件，并通过有效的公共政策支持市场运作，这样才能实现真正的发展和繁荣，并改善人民的福利。这一观念的变革，使得西方政府开始了治道转型的进程，并且不仅提高了西方国家政府的能力，使经济走出了困境，同时也开创了发展的新局面。

第一节 治道梳理

在英文中，与政府（Government）相关的动词是 Govern，后者在国内学术界经常翻译为“统治”、“驾驭”、“治理”等。该动词的名词形式除了 Government 以外，还有 Governance 和 Governability。Governance 在国内则经常翻译为“治理”、“政治管理”以及“政府管理”等，Governability 则翻译为“统治能力”。本书认为，Govern 应译为“治理”，Governance 应译为“治道”，而 Governability 则应译为“治理能力”。

早在 70 年代，西方学术界就出现了有关政府治理能力（Governability）的研究，其中最著名的要数欧洲学者米歇尔·克罗齐、美国学者塞缪尔·亨廷顿和日本学者绵贯让治所进行的有关西方国家民主危机和治理能力的研究^①。

进入 90 年代以后，有关治理（Govern）、治道（Governance）的研究日益红火，成为 90 年代西方政治学、公共行政学和经济学领域用得越来越多的术语之一，并且大有从政治学、行政学和经济学研究领域脱颖而出，成为独立的“治道学”之势。笔者在英国访问期间，意外地发现某些大学如东安吉利亚大学发展研究学院已经开设了现代治道的研究生课程，许多有关治道方面的书籍均限短期借阅，只能借阅一星期，说明这类书籍很热门。

[法]米歇尔·克罗齐、[美]塞缪尔·亨廷顿和[日]绵贯让治：
《民主的危机 就民主国家的统治能力写给三边委员会的报告》中文 1 版 北京，求实出版社，1989。该书中的 Governability 应该译为“治理能力”因为它并不完全是“统治（rule）”的问题，而是社会的需求与政府的治理能力存在差距的问题，这一问题源于两个方面：一是人民的要求过甚；二是政府处理政策问题的能力有限。人民要求和政府能力不均衡的结果就是政府负荷过度，治理能力不足。

笔者在访问美国印第安那大学政治理论与政策分析研究所期间，发现治道研究，尤其是自主治理水、森林、渔业等公共资源问题的研究，也一直是该所研究人员的主要兴趣。笔者还了解到 1998 年国际社会科学界的许多国际研讨会涉及治道问题，如 1998 年夏将在东京召开的国际行政学学术研讨会，就是以“治道与发展”为主题的。

由于条件有限，笔者不可能搜集全部这方面的文献，但仅笔者所搜集到的有关治道的文献就有：1997 年 8 月曾来北京进行学术访问的美国著名公共选择和制度分析学者艾莉诺·奥斯特罗姆教授的《治理公有物：集体行动制度的演进》^①，艾莉诺·奥斯特罗姆、拉里·施罗德和苏珊·温合著的《制度激励与可持续发展：基础设施政策透视》^②，美国学者文森特·奥斯特罗姆教授所著的《美国公共行政的思想危机》^③，美国学者麦金尼斯编辑的论文集《多中心治道与发展》、《多中心发展与地方政治经济》和《多中心博弈与制度分析》^④，英国学者彼特·塞尔夫的《市场化政府》^⑤，美

① Elinor Ostrom; *Governing the Commons*, Cambridge University Press, 1990。该书已经成为美国公共选择和制度分析的名著，自 1990 年初版后每年均有重印，其中 1994 年则连续重印了两次。该书为艾莉诺·奥斯特罗姆当选为美国政治学会主席奠定了基础。

② Elinor Ostrom, Larry Schroeder and Susan Wynne; *Institutional Incentives and Sustainable Development; Infrastructure Policies in Perspective*, Westview Press, 1993.

③ Vincent Ostrom; *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press, 1989.

④ McGinnis (ed.); *Polycentric Governance and Development, Polycentricity and Local Public Economies, Polycentric Games and Institutions*, The University of Michigan Press, 1999, forthcoming.

⑤ Peter Self; *Government by the Market*, Westview Press, 1993. 彼特·塞尔夫是英国伦敦经济学院的学者，以从公共选择角度研究政府而著名。

国行政学者加利·万姆斯利和詹姆斯·沃尔夫先后主编的分别于1990、1996年出版的两本同名论文集《重新奠基民主的公共行政》^①，经济合作与发展组织编写的《治道变革：经济合作与发展组织成员国的公共管理变革》^②，简·库伊曼主编的《现代治道政府与社会关系的新互动关系》^③，R. A. W. 罗兹教授的《理解治道：政策网络、治道、灵活性与责任》^④，马克·特纳和戴维·休姆的《治道、行政与发展：让国家运作起来》^⑤，克里斯托弗·克拉格主编的论文集《制度与经济发展：不发达国家和后社会主义国家的增长与治道》^⑥，康拉德·金瑟、埃里克·登特和保尔·瓦特编辑的《可持续发展与好治道》^⑦、赫斯特的《社团民主：经济

① Gary L. Wamsley and James F. Wolf (ed.): *Refounding Democratic Public Administration*, Newbury Park: Sage Publications, 1990; *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Sage Publications, 1996. 这两本论文集所揭示的政府管理模式的变革即治道变革，已经成为90年代美国行政学研究和行政发展的重要取向。

② Organization for Economic Co-Operation and Development: *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, 1996.

③ Jan Kooiman (ed.): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage Publications, 1993.

④ R. A. W. Rhodes: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press, 1997.

⑤ Mark Turner and David Hulme: *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, London: MacMillan Press Ltd., 1997.

⑥ Christopher Clague: *Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, The Johns Hopkins University Press, 1997.

⑦ Konrad Ginther, Erik Denters and Paul J. J. M. de Waart (ed.): *Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

与社会治道的新形式》^①、凯特尔的《分享权力：公共治道与私人市场》^②、威廉姆森的《治理机制》^③，以及已经翻译成中文的《驾驭市场》^④等。1992年，世界银行专门以“治道与发展”为题，发表了以好的治道为基础促进发展的观点。^⑤进入90年代以来，世界银行所发表的年度世界发展报告都涉及了在市场经济条件下，政府如何处理公共事务从而导致持续发展的问題。1997年更以“变革世界中的政府”为题，系统地探讨了市场经济条件下政府的治理之道。^⑥这些著作关心的问题虽然并不一定是一样的，观点也有一定的分歧，但是它们都关心公共事务问题，都关心政府的治道问题。最近几年，国内也开始有人介绍、分析和研究“治道”。如智贤的《Governance 现代治道新概念》^⑦。北京大学李景鹏教授有关政治管理的研究，实际上也是探索治道（Governance）的努力，虽然他主张用政治管理作为英文中 Governance 的对应词。^⑧

① P. Hirst: *Associative Democracy New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press, 1993.

② D. F. Kettl: *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington: The Brookings Institution, 1993.

③ Oliver Williamson: *The Mechanisms of Governance*, New York, : Oxford University Press, 1996. 该书讨论的是公司的治理机制，但其思路与当前政府治道的研究是一致的。

[美] 罗伯特·韦德：《驾驭市场》中文1版，北京，企业管理出版社，1994。该书的英文原名是 *Governing the Market*，研究东亚工业化国家政府的作用问题，该书的中文名字应该译为《治理市场》，因为 governing 并没有达到“驾驭”的程度，而只限于“治理”。

⑤ World Bank : *Governance and Development*, Washington, D. C. : World Bank . 1992.

⑥ 世界银行：《1997年世界发展报告 变革世界中的政府》中文1版，北京，中国财政经济出版社，1997。

⑦ 刘军宁等编：《公共论丛》，1版，第1集，55~78页，北京，三联书店，1995。

⑧ 参见李景鹏：《政治管理学》，1版，北京，高等教育出版社，1993。

国内研究政府管理的学者，虽然没有明确地提出“治道研究”，但他们的努力与治道研究在思路上是是一致的。如北京大学谢庆奎教授主编的《当代中国地方政府管理丛书》中的《省政府管理》、《市政府管理》、《行署政府管理》、《县政府管理》、《乡政府管理》和《镇政府管理》等 其中的政府管理翻译成英文时用 Governance 一词也能够恰当地表现该丛书的主旨，虽然该丛书没有用“治道”，但该丛书的努力显然与国外学者所进行的地方治道（local governance）研究是不谋而合的。^① 笔者所撰写的《中国政府功能的经济分析》一书，其宗旨是探索在中国体制转轨背景条件下，中国政府职能转变之道，这与中国政府的治道转型也有着密切的关系。^②

那么，到底什么是治道呢？对此，人们有很大的分歧。罗兹概括了行政学界关于治道的六种涵义：最低限度的国家、公司治理模式、新公共管理、好的治理、社会控制体制以及自组织网络。世界银行 1992 年的一份研究报告中所说的 Governance 就是好的治理的意思，好的治理的核心涵义是：政府的职能应该从“划船”到“掌舵”的转变，即治道变革。^④ 根据笔者的理解，以及本书的需要，我们认为，英文中的动词 Govern 既不是指统治

^① 参见谢庆奎主编：《当代中国地方政府管理丛书》，1 版，北京，中国广播电视出版社，1995～1998。

^② 参见毛寿龙：《中国政府功能的经济分析》，1 版，北京，中国广播电视出版社，1996。

^③ R. A. W. Rhodes: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press, 1997, pp. 46—60.

^④ World Bank: *Governance and Development*, Washington, D. C.: World Bank, 1992; D. Williams and T. Young: “Governance, the World Bank and Liberal Theory”, in *Political Studies*, 42:84～100. 参见世界银行：《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》，164 页。

(rule), 也不是指行政 (administration) 和管理 (management), 而是指政府对公共事务进行治理, 它掌舵 (steering) 但不划桨 (rowing) 不直接介入公共事务, 只介于负责统治的政治和负责具体事务的管理之间, 它是对于以韦伯的官僚制理论为基础的传统行政的替代, 意味着新公共行政或者新公共管理的诞生, 因此可以译为“治理”。Governance 则是有关治理的模式, 也就是“治道”, 尤其是指在市场经济条件下, 政府对公共事务的治理之道, 而有关“治道”的学问, 也就是治道学了。^①

笔者认为, 治道学与政治学研究相比, 政治学研究统治问题, 而治道学研究的是政治生活中的公共行政问题。与行政学相比, 行政学研究的是政治与行政分开条件下的公共行政, 而治道学研究的是公共行政的政治方面, 并强调行政与管理分开, 实现管理的自主化。因此它的视野要宽于行政学, 既涉及政治问题, 同时也涉及纯粹的管理问题, 它是介于政治统治与公共管理之间, 同时又与政治统治和公共管理研究相交叉的领域。对于现代社会来说, 治道有计划经济中的治道和市场经济中的治道之分。市场经济的治道, 吸收了现代市场经济学的价值和理论, 以建设更有效的市场经济为基本目的, 重新构造政府的治理之道。也就是说, 治道是在市场经济条件下政府如何界定自己的角色, 如何运用市场方法管理公共事务的道理。本书涉及的治道变革, 指的是西方政府如何适应市场经济有效运行的需要来界定自己的角色, 进行市场

^① 美国学者 E. S. 萨瓦斯 (Savas) 认为, “政府 (government) 一词源于古希腊语, 它的意思是 ‘掌舵 (to steer)’。政府的工作就是掌舵, 而不是划船。提供服务是划船, 而政府并不非常擅长于划船。”转引自 D. Osborne and T. Gaebler: *Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company, 1992, p. 23. 萨瓦斯用重新定义 Government 的办法引入了 Governance。西方行政学界普遍的做法是用 Governance 取代 Government 后者表示一种传统的治理模式, 而 Governance 则表示一种崭新的治理模式, 即现代治道。

化变革，并把市场制度的基本观念引进公共领域，建设开放而有效的公共领域。因此本书所说的治道变革，与 90 年代兴起的新公共行政或者新公共管理运动基本上是重合的，其区别是新公共管理运动除了治道变革之外，还包括管理主义的复兴。不过，管理主义的复兴，是传统公共行政的继续和改善，并不意味着治道变革。^①从政府改革实践来看，当代各国政府改革的普遍趋向是，适应市场经济的需求，进行政府职能转变、放松管制、调整政府与市场关系、把市场机制引入公共管理领域、实现政策执行的自主化等改革，因此，政府改革并不一定意味着治道变革。但当代西方各国所进行的政府改革，由于其主要内容是适应市场经济需要而进行的适应性改革，因此治道变革，基本上可以概括当代西方政府改革的全貌。

另外，中西方术语的差异和同一术语在不同语境中的差异，也值得一提。政府在中文中既有广义政府之意（包括人大、行政机关、司法机关），也有狭义政府之意（只指行政机关）。在西方文献中的对应词 *government* 也既意味着狭义的政府即行政部门，有时候也泛指广义的政府，除此之外，也有统治、治理、管理公共秩序和公共事务之意。行政的英文对应词是 *administration* 在中文中可能指管理机关杂务的部门，在行政学中则一般只指行政机关。在英文中，*administration* 一般就意味着行政，如果是大写，*Administration* 则意味着行政学，如果前面再加上克林顿、里根、

^① Kieron Walsh; *Public Services and Market Mechanisms; Competition, Contracting and the New Public Management*, MacMillan Press Ltd. . 1995, pp. xiii~xvii. 基荣·沃尔什在该书中系统地地区别了 90 年代西方新公共管理运动的两个潮流：一是管理主义的潮流，二是基于间接控制而不是直接权威进行管理的新潮流。后者实际上就是本书所说的“治道变革”。有关管理主义与行政改革之间的关系，请参见 C. Pollit; *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience* . Oxford: Blackwell, Second Edition . 1993.

撒切尔、布莱尔等字样，则往往意味着某一届政府，如克林顿政府、里根政府、撒切尔政府、布莱尔政府等，并不是中文中所说的行政。国内的许多行政学教科书习惯上把 public administration 译成“行政管理”这一译法没有区别 public administration 和 private administration 或 business administration，也难以区别 administration 和 management。因此笔者以为为了与国际接轨并减少误解，public administration 应译为“公共行政”。此外为了避免概念的混乱，从而造成理解困难，本书所指的政府，除非有特指，一般指狭义的政府，即行政机关；本书所指的行政并不指机关杂务，也不完全指政府的内部工作，而涉及政府（行政机关）的所有活动，包括内部管理和外部对市场经济、社会经济生活等的管理。因此，本书所指的行政改革，实际上与政府改革同义。由于前面所说的原因，本书所说的治道变革，实际上是指当代以适应市场经济需要为目标的行政改革，本书所涉及的行政改革也只限于以适应市场经济需要为目标的行政改革。因此，行政改革、政府改革和治道变革，虽然有所差别，但在本书中大体上是同义的。同时，根据学术界流行的用法，在很多情况下交替使用国家和政府，比如市场经济中国家的作用或者政府的作用，在这种情况下国家和政府也是同义的。

第二节 变革进程

西方政府的治道变革并不是自愿选择的结果，而是各方面压力的结果。自 70 年代末 80 年代初开始，由于经济衰退、财政危机以及公民对政府服务普遍不满等原因，经济合作与发展组织成员国均开始了行政改革。从改革目标来看，各个国家国情不同，具体的目标也有一定的差异。但基本上关注三个方面的问题：一是解决经济衰退，实现国民经济的稳定和发展，提高本国经济在世

界市场的竞争能力。二是消除官僚主义，为消费者提供更高质量的社会服务，重新改善政府在公众中的形象。三是西方国家自 70 年代开始普遍面临着财政危机，而公民对政府的期望却越来越高，如何节约财政，同时又能够满足日益高涨的社会需求也是西方各国政府改革所关心的问题。

西方社会日益认识到，进行治道转型（governance transition），实现公共行政的现代化，使政府行为适应更为有效的市场经济发展的需要，是解决上述三个问题的关键因素之一：有了现代化的公共行政，就能够实现国民经济的稳定和持续发展，就能够提高本国经济在世界市场的竞争能力；有了现代化的公共行政，就能够改善政府在民众中的形象，从而争取更多的合法性资源，提高政府制定和执行公共政策的能力；有了现代化的公共行政，政府就可以用比较少的公共服务，来满足更多的社会需求。

要实现行政现代化，实现高质量的公共行政，就势必要按照现代化的要求进行政府改革。在 80 年代，西方国家采取了以下几个方面的政府改革：一是强化各部门的自主权。二是加强地方的权力。三是简化行政程序和条例。四是人事制度和培训制度改革。人事制度改革包括提高管理能力，减少原有复杂的行政程序造成的效率障碍，改变过去不以目标而以程序进行管理的做法。培训制度改革方面包括建立专门的公务人员培训机构，加强对培训工作的指导和组织。五是财政预算改革，包括改革预算编制的过程、决策过程，制定有关公共项目选定程序的规定，提高预算体制的适应性等。六是信息技术改革，各国政府普遍鼓励迅速发展信息网络，广泛应用信息技术，提高工作效率。

进入 90 年代之后，80 年代的许多政府改革依然继续，如强化地方的权力，加强公共部门的自主权，放松内部和外部管制，改革人事和培训制度，强化信息技术的运用等，但在很多方面出现了新举措，这些新举措主要表现在以下几个方面：一是政府与市

场之间的公共选择，虽然在实践上依然偏向于更多的政府，但更多的市场、更小而有效的政府已经成为西方各国乃至转轨国家和发展中国家的共识，并继续成为 90 年代世界各国政府改革的指导思想。二是政府与市场关系方面的改革在美国等国家转化为一场重塑政府运动，虽然在削减社会福利支出方面没有取得实质性的进展，在有的国家甚至有些回潮，但是在放松管制、公共领域引进市场机制、建立公共领域的内部市场等方面取得了实质性的进展。三是强化信息技术运用的实践变成了一场重理政府运动，80 年代强调采用信息技术，90 年代开始强调利用信息技术来改革原有的工作程序、组织等结构方面的问题。四是 90 年代各国政府都开始重视政策制定能力的提高和政策执行效率的改善，在新公共管理思潮的影响下，许多国家均开始了强化政府政策执行部门自主权的改革，形成了一股“执行局自主化”的改革潮流，从而重新塑造了政治（政策）与行政（执行）之间的关系。

第三节 框架结构

本书的任务是在简单回顾 80 年代的政府改革的基础上，跟踪、评价 90 年代西方政府改革理论和实践的基本动向，归纳、总结西方政府治道变革的基本思路和实践举措。鉴于这一基本任务，本书分三个部分：第一章“政府与市场的选择”，评述西方政府改革的基本理论基础“自由至上主义”，并在此基础上评述英国、美国等国家在政府职能市场化问题上的实践。第二章“重塑与重理的重奏”，评述西方国家重塑政府和重理政府的理论和实践。第三章“政治与行政的调整”，评述西方国家执行局自主化改革的实践进程，并从政治与行政、政策与执行这一政治学和行政学传统的话题出发对这一改革进行评论，并提出其可行之道。本书的研究表明，自 70 年代末 80 年代初，尤其是进入 90 年代以来，西方政

府的治道正在进行一场革命性的变化，即新公共管理的革命，它的内涵包括三个方面：政府职能的市场化、政府运行的市场化和计算机化、政策执行的自主化。这一变化正好与中国开始从计划经济向市场经济转轨的改革同步。东西方政府改革的这种巧合，并不是偶然的，因为正是在那时，西方国家饱尝了福利国家的恶果，而中国则饱尝了计划经济的恶果。不同的问题，同样的解决方法，大家都选择了市场化导向的变革。西方政府的市场化变革实践，显然有助于我们更好地建设市场经济，使政府适应市场经济发展的需要，少走弯路，早日实现繁荣。

任何研究都是有限度的，本书的研究也不例外。由于各方面的原因，本书不可能完全覆盖当代西方国家所发生的治道变革的所有方面。本书的限度主要体现在三个方面：

一是 90 年代的限度。本书主要针对西方 90 年代的政府改革理论和实践的基本趋势，对 80 年代以及更早年代的回顾，是从 90 年代的基本趋势为出发点的。

二是中国人的限度。本书主要着眼于从中国的需要出发去分析西方政府改革。中国政府机构设置的基本原则显然是管理主义的，如 1998 年 3 月确立的国务院机构改革的目标和基本原则实际上也是管理主义的，因为它强调“建立办事高效、运转协调、行为规范的政府行政管理体系”；按照精简、统一、效能的原则，调整政府组织结构，实行精兵简政；按照权责一致的原则，调整政府部门的职责权限，明确划分部门之间职责分工，完善行政运行机制”，这些政府机构设置和职能配置的原则均是传统的公共行政的基本原则，因此并不涉及“治道变革”，但这并不意味着中国政府没有治道变革。因为除了机构设置的改革以外，90 年代中国政府改革的基本任务涉及政府职能的市场化、政府管理的科技化即信息化、政府行为的法制化、在体制转轨条件下重塑政府与社会关系、政策执行效率的改善、政策制定能力的提高等主题，因此，

中国政府实际上也在进行“治道变革”。本书在这一基本需求前提下取舍西方政府改革，希望西方改革的经验和教训能够成为中国政府改革的前车之鉴，使中国政府改革少走弯路，为市场经济建设时代中国政府治道转型提供借鉴。

三是理论和实践兼顾，但在具体表述上有所取舍，重点在于根据中国的需要，更多地了解西方政府改革的理论背景以及改革方针背后所隐含的理论原则，并结合改革的结果给予客观、中肯的评价。

此外，由于研究力量有限，同时也限于篇幅，本书有意识地忽略了一些并不是不重要的行政发展趋向，如公共行政的公开化，政府人事制度包括培训、录用、薪水等改革，以及预算制度改革等，也没有奢望对林林总总的新公共管理思潮进行全面的阐述和评论，同时也有意识地忽略了许多繁琐、零碎的政策问题以及各种各样的争论。这些问题留待日后进行进一步的研究。

第一章 政府与市场的选择

Libertarianism 国内往往误译为“自由意志论”，实际上它强调的是自由至上，而不是强调自由意志，因此本书译为“自由至上主义”，而 libertarian 则译为“自由至上主义者”。与 libertarianism 类似的词还有 communitarianism 和 egalitarianism，分别可译为社群至上主义和平等至上主义，分别强调社群和平等的价值，均是当代西方社会颇有影响的政治思潮。与这些词汇有共同词尾的还有 totalitarianism、authoritarianism，这些词汇现在已经约定俗成地译为“极权主义”和“威权主义”或“权威主义”，但根据其本来的意思，最好译成“总体至上主义”和“权威至上主义”，它们表明总体高于一切，或者权威高于一切。

本世纪 70 年代末以来的西方国家政府改革，深受自由至上主义思潮的影响。自由至上主义是极端强调个人自由权利、坚决反对政府干预的学说，是当代西方世界非常重要的政治、经济、行政思潮，对于 70 年代末以来的西方国家政府改革有着很大的影响。进入 90 年代以来，自由至上主义继续影响着西方各国的政府改革，成为新公共管理思潮的一个最富有系统性的理论来源，而且还开始影响转轨国家，对转轨国家的市场化改革起着重要的指导作用。它的代表人物有弗里德里希·哈耶克、弗里德曼夫妇、罗伯特·诺齐克、穆里·罗斯巴特 (Murray Rothbard)、米塞斯、戴维·弗里德曼等学者，以及其他一些研究公共选择的学者，如布坎南和图洛克等。其中哈耶克、老弗里德曼和布坎南，因为其卓越的学术贡献而获得了诺贝尔经济学奖。这些学者的一些代表作

已经翻译成了中文，在中国得到了广泛的阅读，其中弗里德曼夫妇曾经两度访问中国，并与中国高层领导人会谈过，他们关于市场经济的理论，对于当代中国的经济体制改革和政府体制改革产生了影响。这些学者并没有自称是自由至上主义者，如哈耶克认为自己是“传统辉格党人”（Old Whig），弗里德曼认为自己是古典自由主义者，穆里·罗斯巴特则力图区别自己所倾心的自由至上主义与其他人所认可的自由至上主义，布坎南也批判过他所认为的自由至上主义者的无政府主义的倾向，戴维·弗里德曼往往自称是激进的资本主义者。不过，无论他们自称如何，无论他们之间存在着什么分歧，这些学者的思想倾向在总体上却存在着相当的一致性，共同的倾向是相当明显的。这些共同的倾向就是赞颂自由，反对强制；赞颂个人主义，反对集体主义，主张有限政府、最小限度的政府（在极端的情况下甚至是主张无政府），更多的市场，更少的政府。由于这些共同的思想倾向，经常有人把他们称作“保守主义的经济学家”^①。

本章将系统地阐述自由至上主义者的共同倾向，阐述如下问题：如何界定和颂扬自由？如何限定政府？如何在政府与市场之间进行公共选择？它与古典自由主义、进步自由主义（progressive liberalism）和现代保守主义有什么关系？它在当今世界市场化的改革进程中起着什么样的作用？英美等西方国家的政府改革如何实践了这些思想？

第一节 自由至上

自由主义者都重视自由的价值，但他们对自由的想法却各有

^① Conrad P. Waligorski, *The Political Theory of Conservative Economists*, University Press of Kansas, 1990.

侧重，伯林把它们概括为积极的自由观和消极的自由观。^①进步自由主义者一般都持积极的自由观，但自由至上主义者一般都持消极的自由观，认为自由乃是免于强制，人之所以需要自由，是因为人的知识是有限的，人类所具有的知识不足以进行集中的管理，他们反对以空洞的社会责任、美德或者平等的理由限制自由。

一、消极自由

哈耶克在《自由宪章》一书中认为，自由是消极意义上的，它只是表明没有强制。自由就是“独立于他人专横的意志”，或者在没有他人的强制的情况下存在，自由就是“人的这样一种状态，其中一些人对另一些人的强制被减少到社会所能达到的最低限度”。^②自由至上主义者在要求免于强制的自由时，主要指的是免于国家强制的自由，如以其自由至上主义倾向著名的加图研究所（the Cato Institute）的戴维·博阿兹和爱德华·克兰所说自由就是“解放个人，使其免于国家强权的压迫”^④。自由至上主义者所说的自由往往与市场有关，认为市场是个人实践自由的最主要的领域。自由至上主义者认为，既然可以让人们自由地发展他们的才能，就应该让他们自由地去获得财产，自由地去发展他们认为适当的事业。如果他们愿意，就可以自由地签订合同，在他们可接受的条件下自由地去生产，自由地去交换物品和劳务，包括他们的劳动力。他们应该自食其力，自己对自己的命运负责，应

^① 参见〔英〕伯林：《两种自由概念》载《公共论丛》，1版，第1、2集，北京，三联书店，1995、1996。

^② Friedrich A. Hayek: *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press, 1960, pp. 11~12, 19.

^③ 加图研究所是研究公共选择的研究所，其现任所长即为著名公共选择学者戈登·图洛克，该研究所也以其主张自由至上、有限政府而闻名于世。

^④ David Boaz and Edward H. Crane, eds: *Market Liberalism: A Paradigm for the 21st Century*, Washington, D. C.: Cato Institute, 1993, p. 1.

该尽力鼓励其为自己的幸福奋斗，而不是相反。

那么，是谁真正地实践了市场中的自由，并且取得了巨大的成就呢？答案是企业家。企业家是实践市场自由的英雄，企业家能够开拓，能够创新，勇于承担风险，知道如何运用组织和管理技术为人类谋福利。企业家为他人提供职业，为社会创造财富，以无数种方式为人类的进步作出贡献。没有企业家，社会就会停滞，所有的人就将受害。有了企业家，经济和文化都将得到迅猛的发展，而所有人都将受益。就如弗里德曼夫妇所说：“在所有的国家都是一小部分人设定前进的步伐，决定事件的进程。在发展最迅速、最成功的国度里，总是有一小部分满怀创业精神、敢冒风险的人努力前进，为后继的模仿者创造机会，使大多数人提高其生产力。”^①

企业家为什么能够取得如此辉煌的成就呢？其原因是他们在市场中拥有各种各样的自由。进一步说，如果政府给企业家以充分的自由，不对他们管这管那，随意干预，那么企业家就能够充分发挥作用，充分利用市场中的自由，从而实现繁荣，实现进步，所有的人均能够过上体面而富足的生活。相反，如果政府随意干预市场，管制企业家，那么繁荣就会变成萧条，进步就会变为倒退，所有的人均将陷入贫困。阿瑟·塞尔顿说：“在市场过程的引导下，即使恶人也会行善，而在政治过程的引导下，即使善人也会害人……目标不是以含混不清的政府职能原则为基础的‘有限国家’，而是以政府应该只做它必须做的事之原则为基础的最小限度的国家。”^②政府是如此无效率、如此不负责任、如此易于腐败，如果有可能，就最好避免用它。

^① Milton Friedman and Rose Friedman; *Free to Choose: A Personal Statement*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980, pp. 60~61.

^② Arthur Seldon; *Capitalism*, Cambridge, Mass.: Basil Blackwell, 1990, p. 239.