

中国政府治理 模式研究

马运瑞

郑州大学出版社

摇摇中国政府治理的前提是能否把依宪治国、依宪执政和依宪行政的诺言真正兑现 ,落到实处。市场在自己的范围内彰显其调节作用 ,政府治理只能是介入市场失灵的领域 ,否则政府太累 ,且异化的负面作用将在所难免。离开逐步发展的公民社会 ,中国政府治理肯定会举步维艰。构建和谐社会已经成为中共新一届领导集体努力追求的施政目标 ,中国政府治理进程就是构建和谐社会的过程。在有关政府治理途径的认识上 ,人们很容易在理论上取得共识。现阶段 ,中国政府治理中最大的问题就是缺乏有效的治理工具。第四、第五媒体的出现为我们这样一个具有特殊国情的大国治理提供了一种操作性极强 ,且又不会影响稳定大局的治理工具。

有关中国政府治理的各要件之间存在着许多相同或相似之处 ,相互关联性、依赖性程度相当高 ,是一个有机统一的综合体 ,有效的政府治理无论缺乏哪一要素都很难结出理想的果实。

作者简介

马运瑞，汉族，山西柳林人，1979年生。1999年毕业于北京师范大学，获法学博士学位。现为山西大学政治与公共管理学院副教授，从事中国政府改革研究。近年来曾主持过山西省软科学研究项目，在《城市发展研究》、《新视野》和《生产力研究》等刊物上发表百余篇学术论文。

第一章 摇中国政府治理概述

摇摇第一节 摇治理与政府治理

摇摇摇摇一、治理的提出

摇摇摇摇二、治理视角下的政府

摇摇第二节 摇政府治理的原因分析

摇摇摇摇一、第二次世界大战后大政府的出现

摇摇摇摇二、“巨型政府”成因的深层分析

摇摇摇摇三、“巨型政府”治理结构的危机

摇摇摇摇四、政府治理结构的再造运动

摇摇第三节 摇现代政府治理呈现的特点

摇摇摇摇一、合法性

摇摇摇摇二、透明性

摇摇摇摇三、有效性

摇摇摇摇四、责任性和回应性

摇摇摇摇五、法治性

摇摇摇摇六、公正和包容性

摇摇第四节 摇中国政府治理的含义

摇摇摇摇一、中国政府治理的含义

摇摇摇摇二、中国政府治理的内涵

第二章 摇依宪治国 :中国政府治理的前提

摇摇第一节 摇依宪治国的主要内容

摇摇摇摇一、依宪治国是中国政府治理的必要保障

摇摇摇摇二、依宪治国的基本内容

摇摇摇摇三、依宪治国的主要途径

摇摇第二节 摇依宪治国的关键 :依宪执政

摇摇摇摇一、中国共产党走向依宪执政的必然性

摇摇摇摇二、依宪执政是依法执政的前提

员
圆
圆
远
苑
苑
怨
愿
愿
源
缘
缘
远
远
苑
愿
怨
愿

愿
猿
猿
猿
猿
猿
源
源

摇摇摇摇三、依宪执政是党执政的基本方式	源猿
摇摇摇摇四、依宪执政的主要途径	源远
摇摇第三节摇摇依宪治国的实质 :依宪行政	缘园
摇摇摇摇一、依宪行政的意义	缘猿
摇摇摇摇二、依宪治国的实质是依宪行政	缘园
摇摇摇摇三、依宪行政的途径	缘源

第三章摇摇规范有序的市场经济 :中国政府治理的基础	缘愿
摇摇第一节摇摇市场经济的特征	缘怨
摇摇摇摇一、独立的企业制度	缘怨
摇摇摇摇二、有效的市场竞争	远员
摇摇摇摇三、政府经济职能的规范性	远圆
摇摇摇摇四、良好的社会信用	远猿
摇摇摇摇五、健全的法治基础	远缘
摇摇第二节摇摇政府治理与市场经济	远缘
摇摇摇摇一、市场经济是政府治理理论产生的基础	远缘
摇摇摇摇二、政府治理要求市场充分发挥其应有的调节作用	远苑
摇摇摇摇三、现代政府治理视角下的政府与市场	远怨
摇摇第三节摇摇政府治理经济的主要职能 :完善市场秩序	苑园
摇摇摇摇一、市场秩序要素	苑园
摇摇摇摇二、市场经济秩序的维系手段	苑猿
摇摇摇摇三、市场秩序应有的特征	苑缘
摇摇摇摇四、政府维护市场秩序的基本原则	苑苑
摇摇摇摇五、管理市场秩序的环境分析	苑怨

第四章摇摇公民社会 :中国政府治理的必要条件	愿园
摇摇第一节摇摇公民社会对政府治理产生的影响	愿猿
摇摇摇摇一、公民社会重新受到重视的原因分析	愿猿
摇摇摇摇二、当代公民社会理论的主要观点	愿远
摇摇摇摇三、正确认识公民社会和政府治理的关系	愿苑
摇摇第二节摇摇政府治理与第三部门的关系	愿怨
摇摇摇摇一、第三部门的含义梳理	愿怨

摇摇摇摇二、第三部门的产生和成长要求实现政府治理	怨源
摇摇摇摇三、公共事务走向合作治理的必要性	怨缘
摇摇第三节摇摇政府治理的多元主体及其合作结构	怨苑
摇摇摇摇一、多元主体的多元化合作方式	怨苑
摇摇摇摇二、合作结构的基本安排	怨愿
摇摇摇摇三、互利原则下制度自主与秩序的实现	怨愿
摇摇摇摇四、政府的主体地位及其演进	怨愿
摇摇第四节摇摇中国第三部门兴起的原因分析	员园
摇摇摇摇一、中国第三部门起源的背景	员园
摇摇摇摇二、中国第三部门起源的制度分析	员员
摇摇摇摇三、中国第三部门的发展现状	员猿
摇摇摇摇四、正确认识中西方有关第三部门不同特点	员缘
摇摇摇摇五、第三部门在中国政府治理中的作用	员远
摇摇第五节摇摇提高公民素质的途径与加强社会组织作用	员怨
摇摇摇摇一、充分认识提高公民素质的重要性和紧迫性	员怨
摇摇摇摇二、加强公民道德建设要坚持从基础性工作做起	员员
摇摇摇摇三、扩大公民的选举权	员源
摇摇第六节摇摇规范和加强第三部门的途径	员源
摇摇摇摇一、我国现阶段第三部门发展中存在的问题	员源
摇摇摇摇二、第三部门组织的培育和发展	员园
 第五章摇摇和谐社会：中国政府治理的目标	 员源
摇摇第一节摇摇马克思主义与和谐社会	员源
摇摇摇摇二、政府治理视角下社会主义和谐社会的内容	员远
摇摇摇摇三、构建和谐社会的重要意义	员愿
摇摇第二节摇摇实现政府治理目标的条件分析	员园
摇摇摇摇一、政府治理目标实现的主要有利条件	员园
摇摇摇摇二、政府治理目标实现的主要不利因素	员园
摇摇第三节摇摇实现政府治理目标的艰巨性和长期性	员远
摇摇摇摇一、构建和谐社会是一个长期奋斗的目标	员远
摇摇摇摇二、发展是构建和谐社会的根本途径	员愿

第六章 提高党的执政能力 提升政府执行力和培育法治文化 :中国政治治理的主要途径

第一节 中国共产党领导方式的创新

一、新时期党对领导方式变革的认识

二、中国共产党领导方式和执政方式的创新

第二节 提高党的执政能力

一、充分认识提高执政能力的重要性和紧迫性

二、提高执政能力的前提

三、提高执政能力的关键

四、提高执政能力的保证

五、正确理解执政能力的内涵

六、提高执政能力的标准

第三节 提升政府执行力

一、提升政府执行力的紧迫性

二、提升政府执行力的对策思考

三、提高政府公信力

第四节 培育与政府治理理念相适应的法治文化

一、培育法治文化的重要性

二、培育法治型行政文化的途径

第七章 第四和第五媒体 :中国政治治理的最佳工具

第一节 政府治理工具视角下的我国国情

一、我国的基本国情

二、政府治理工具视角下的国情

第二节 西方国家新兴的政府治理方式

一、公共服务的市场化改革趋势

二、强调自愿机制和自我服务机制

三、放松管制

四、强化政府在社会事务治理中的指导作用

第三节 新兴网络媒体的特点与作用

一、互联网及其特点

摇摇摇摇二、互联网在政府治理中的重要作用	员源
摇摇第四节摇摇第四和第五媒体 最适合国情的政府治理工具	员远
摇摇摇摇一、选择互联网和手机作为政府治理工具的必要性分析	苑
摇摇摇摇二、选择互联网和手机作为政府治理工具的案例性分析	苑
摇摇第五节摇摇网络开辟了中国政府治理的新时代	苑
摇摇摇摇一、中国政府网站的正式开通及意义	苑
摇摇摇摇二、网民的期待	苑
摇摇摇摇三、新兴治理工具的初步应用	苑
摇摇语	苑
参考文献	苑
后记	苑

第一章

中国政府治理概述

20世纪80年代以来,在西方学术界,特别是在经济学、政治学与管理学领域,“治理”一词甚为流行,相关学术成果大量涌现。近年来,我国学术界基本上完成了对治理理论的引进工作,并正在由消化、吸收阶段转向结合我国的具体国情的创新阶段。本章力图从治理的概念着手,阐述治理——政府治理——中国政府治理的逻辑关系,论述中国政府治理的含义,厘清统治、治理、管制以及管理之间的区别与联系,进而为以后各章的论述做好铺垫。

第一节 摇治理与政府治理

一、治理的提出

英语中的“治理”(governance)^①可追溯到古拉丁语和古希腊语中的“操舵”一词,原意主要是指控制、指导或操纵,常与政府(government)交叉使用。根据有关考证,西方第一次使用“治理”一词是在17世纪,作为引导或领导解释^②。回顾治理研究之历史,“治理”长期以来主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。

最早将现代意义上的治理概念明确引入到国家治理中来的是世界银行。1993年,世界银行在《撒哈拉以南非洲问题的报告》中,在描述当时非洲的发展情形时,首次使用了“治理危机”(governance crisis),并且明确指出治理就是“为了发展而在一个国家的经济与社会资源的管理中运用权力的方式”^③。紧接着世界银行又在1995年发表了以《治理与发展》为标题的年度报告。经济合作与发展组织(OECD)1995年发布了名为《促进参与式发展和良好治理的项目评估》报告。1995年,联合国开发署的一份年度报告所使用的标题是《人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工》。

1995年,联合国教科文组织的一份文件也冠以《治理与联合国教科文组织》的标题。正是这些国际组织在有关治理问题的探讨中起了推波助澜的作用。此后,“治理”的概念相继出现在政治学、发展经济学、国际关系学、国际政治经济学的讨论中。经合组织也多次召开会议,扩展了世界银行的观点,认为治理就是“运用政治权威,管理和控制国家资源,以求经济和社会发展”,而发展则要体现法治、人权、公共责任以及与市场原则有关的多元主义。该组织还声称:“经合组织成员国有责任将发展援助与倡导自由主义模式联系在一起。”

一些国际组织(早期大多为经济组织)之所以对治理概念进行如此积极

① 国内也有学者将此英文单词译为“治道”,参见毛寿龙等著:《西方政府的治道变革》,中国人民大学出版社1998年版,第10页。本书中的早期文献均采用国内学术界的普遍翻译方法,即为“治理”。此处应该特别强调的是,西方政治学意义上的治理与我们日常生活中常说的“环境治理”、“治理脏乱差”、“治理污染”、“治理黄河”、“治理河道”等意义有明显的区别。

② 踪家峰著:《城市治理研究》,国家图书馆博士文库1994年,第105页。

③ 周言:《以西方为中心的“全球治理理论”》,《光明日报》1995年10月10日。

的宣传推广,是有着深刻的背景和目的的。国际组织,如世界银行和国际货币基金组织等通常是以贷款为手段去推动世界经济发展的,但是在它们实施其措施的过程中,经常会受到非市场因素的干扰,在非洲一些政局动荡的国家或地区尤其如此。作为国际经济组织,因惧怕其利益受损,它们通常不愿也不便介入或者直接参与到受援国家或地区有关意识形态的纷争中去。可以说,正是治理的出现使它们找到了一件称心如意的工具。它提出了在缺乏牢固国家结构的国家,特别是一些非洲国家,如何进行有效治理和权力定位的问题。在对“治理”概念大肆推广的同时,它们还不遗余力地开发治理的功能,这样做的目的可以使这些国际组织绕开它们一般无权过问的政治问题,进而通过对“公共事务管理”的关心来解决问题。在“治理”架构下,“它们可以不预先设定实际决策当局,而是与能够解决问题的组织合作,不管这个组织是合法的政府还是某个强有力的社会组织”^①。

除了以上这些国际组织外,“治理”的独特功能也被一些有心解决某些问题而又苦无出路的经济学家和政治学家们所发现,并且得到了相当广泛的认同。因此,他们依据各自的价值判断和政策需要,不断赋予“治理”以新的含义。正因为如此,“治理”被更广泛地应用于众多场合,成为经济学家、政治学者、国际关系学者、地理学家、城市规划学家等专家以及企业家、政治家和政府管理者口中的“时髦词语”^②,在过去的十多年间大行其道。应该指出的是,在西方,治理的概念最初源于关于城市环境的管理,称为“城市治理”,主要用于解决日益复杂的城市问题,促进城市发展,后来被用于企业层次上(公司治理)和国家层次上(国家治理)。最新的用法是全球治理或国际治理,试图解决全球化和信息化条件下世界范围的经济社会发展问题。它也早已不再仅仅被禁锢在英语世界中使用,而是在全世界范围内流行起来。

自从“治理”一词成为时髦语后,它的含义也一直在不断得到丰富。关于治理的定义也始终没有一个统一的标准。可以说是仁者见仁、智者见智,甚至是众说纷纭。

20世纪80年代以来,西方学者,特别是政治学家和政治社会学家,对治理作出了许多新的界定。

治理理论的主要创始人之一罗西瑙(詹姆斯·罗西瑙)在其代表作《没有政府统治的治理》和《21世纪的治理》等文章中将治理定义为“一系列活动领域

① 李惠主编:《中国政企治理问题报告》,中国发展出版社,1998年,第9页。

② 本来这是研究治理问题的专家鲍勃·杰索普在形容“治理”一词火爆场景时所使用的术语,事实上在“治理”一词被引进我国后也是如此(详见导论部分)。

里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无需依靠国家的强制力量来实现。”^①罗西瑙的定义是有关“治理”定义中非常典型的一种,根据他的定义,治理与统治似乎没有什么质的区别,而只是在范围上治理较统治更为宽泛。

与罗西瑙将治理定义为“一种活动”不同,罗茨(1997)认为治理是一种新的规则,治理意味着“统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经不同于以前,或是以新的方法来统治社会”。并且罗茨详细列举了治理的不同定义:①作为最小国家的管理活动的治理,它指的是国家削减公共开支,以最小的成本取得最大的效益。②作为公司管理的治理,它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制。③作为新公共管理的治理,它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务。④作为善治的治理,它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系。⑤作为社会控制体系的治理,它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动基础上的社会协调网络。^②

库伊曼(1995)和范·弗丽埃特(1997)指出:“治理的概念是,它所要创造的结构和秩序不能由外部强加;它之发挥作用,是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。”^③

研究治理理论的另一权威格里·斯托克(1998)总结了关于治理的诸多观点,通过论证归纳出治理的五个方面的框架:①治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者。它对传统国家和政府权威提出了挑战,它认为政府并不是国家唯一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到了公众的认可,就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。②治理意味着在社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性。它表明,现代社会国家正在把原先由它独立承担的责任转移给公民社会,即各种私人部门和公民自愿性团体,后者正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。这样,国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任便日益变得模糊不清。③治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。进一步说,致力于集体行动的组织必须依靠其他组织;为达到目的,各个组织必须交换资源、谈判共同的目

① 参见俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社,1999年,第1页。

② 俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社,1999年,第1页。

③ 同②。

标,交换的结果不仅取决于各参与者的资源,而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。④治理意味着参与者最终将形成一个自组的网络。这一自组的网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威,它与政府在特定的领域中进行合作,分担政府的行政管理责任。⑤治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力,不限于政府发号施令或运用权威。在公共事务的管理中,还存在着其他的管理方法和技术,政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。①

在关于治理的各种定义中,在威利·勃兰特(宰相)倡导下成立的联合国全球治理委员会所下的定义具有很大的代表性和权威性。该委员会于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告,在报告中认定:所谓治理是各种公共的或私人机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益集团得以协调并且采取联合行动的持续过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式制度安排。它有四个基本特征:①治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;②治理过程的基础不是控制而是协调;③治理既涉及公共部门,也包括私人部门;④治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。②

从上述关于治理的各种定义中我们可以发现:①治理的理论根源出自多门,各自强调的重点也多有不同,应用范围十分广泛,各研究之间的联系并不十分紧密,许多人更愿意把它看做是一个分析问题的概念框架。正如贾奇(阿奇瓦)等人所说:“这类概念框架提供了一种语言和一个参照系,可以借以考察现实,并导致理论家提出否则未必会提出的问题,进而从中获得可能别的框架和观点未必能导致的深刻见解。”③②治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,最大限度地增进公共利益。从政治学的角度看,治理是指政治管理的过程,它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。它特别地关注在一个限定的领域内维持社会秩序所需要的政治权威的作用和对行政权力的运用。

① 格里·斯托克(Stoker):《作为理论的治理:五个论点》,《国际社会科学》(中文版),1999年第1期。

② 参见全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》,天津大学出版社,1995年,第1页。

③ 转引自李惠主编:《中国政企治理问题报告》,中国发展出版社,1998年,第1页。

二、治理视角下的政府

治理理论的最突出特点就是要求人们从一个新的视角来理解政府。

(司)传统观念认为,公共事务的管理权属于政府天经地义。治理理论认为,这种对政府的解读是片面的,应该对政府的某些管理行为予以修正。

首先,政府具有多个中心,因此具有一定的复杂性。实践证明,任何国家的公共事务管理中心从来就不止一个。现代福利国家由于对公共服务职能的强调,致使大量从事生产和经营活动的国有企业、国营部门出现在公共领域,这使政府变得更为复杂。

其次,在公共服务的供给过程中,私营和志愿性机构越来越多地参与了服务的供给和其中的一些战略性决策。过去理所当然属于政府的一些责任,现在则由多种组织和机构承担,比如签约外包、公私竞争等方式已在很多西方国家中流行^①。

与此同时,在诸如社区管理、资源环境、公共工程等领域,私营和中介组织所发挥的作用已经表现得越来越明显。

大量事实说明,现实生活中的政府并非机械地按照宪法或既定制度所规定的那样运转,更不是孤立的,而是与广大的社会机构和第三部门组织通过一定的关系联系在一起。所谓的公共决策,在大部分国家,很大部分是由众多强势的利益集团和组织共同作出。甚至在某些领域,“第三部门”和利益集团少数个人往往要比政府拥有更大的优势。

传统的理论认为统治的权威只能来自政府,统治的主体必定是社会的公共机构。而治理理论认为治理虽然需要权威,但是这个权威有时却并不一定是政府。治理的主体可以是双方甚或多方合作的公共机构和私人机构。治理是政治国家和公民社会(市民社会)的合作、公共机构和私人机构的合作、强制与自愿的合作。

(圆)管理过程中权力运行方式的差异。在传统社会里,政府统治的权力运行方向总是自上而下的,借用政府的政治权威,以发号施令、制定政策和实施政策的方式,对社会公共事务实行单一向度的管理。治理理论强调的则是上下互动的管理理念,主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同一致的目标等方式实施对公共事务的管理。治理的主要特征“不再是监督,而是合同包工;不再是中央集权,而是权力分散;不再是行政部门的管理,而是根据市场原则的

^① 【美】戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克著:《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》,中国人民大学出版社,1999年,第100页。

管理‘不再是由国家‘指导’，而是由国家和私营部门的合作”。治理的实质是建立在市场原则、公共利益和目标认同之上的合作。其权力运行机制是多元的、相互的而非单一的、自上而下的。^①

（獭如果说传统的政府管理的制度平台的构成要素是无限政府、人治政府、专制政府和集权政府，那么构成现代政府治理的制度平台则应该是有限政府、法治政府、民主政府、分权政府、服务政府^②。就公共行政主体之间的关系而言，斯托克指出，政府与各个社会公共机构、个人之间存在着权力依赖和互动的伙伴关系。正因为如此，治理理论认为，所谓公与私、政府与社会、政府与市场的责任界限实际上是相当模糊的，换言之，行政主体应负的行政责任是模糊的。也正是基于同样的原因，治理理论认为：公共管理的主体是由包括政府在内的众多机构和个人组成。当前各国政府所进行的政府改革运动，不外乎是重塑政府、重理政府，即在新的历史条件下重新界定政府的权限范围及其权力行使方式，从而探索公共行政的新规范。

第二节 中国政治治理的原因分析

一、第二次世界大战后大政府的出现

近现代社会的政府治理结构是以“官僚制”^③为基础的。基于“官僚制”组织起来的政府治理结构的基本特征是行政管理的法制化、职业化，官僚组织的技术化、职务权限的明确化，指挥命令系统的一元化，薪俸货币化和发达的货币经济，行政事务量剧增和行政手段的集约化，重视以文书为核心的行政能力和专门能力等等。

20世纪以来，两次世界大战加速了各国政府和社会组织的官僚化进程。当时的西方先进国家正面对着一片战争留下的废墟和饱受战争创伤的穷苦大众。而第二次世界大战后刚刚获得新生的民族、民主国家政府也面临着争取人民支持的严峻形势。那些刚刚走出战争阴影的发达国家的人民和挣脱了法西斯殖民统治的新兴民族、民主国家的人民，都面临着艰难的处境。民众对他

^① 俞可平：《治理与善治——一种新的政治分析框架》，《新华文摘》2000年第5期，第40页。

^② 毛寿龙：《现代治理与治理变革》，《新华文摘》2000年第5期，第44-45页。

^③ 政治学中的“官僚制”来源于韦伯的论述，即“科层制”，是一种文官统治制度。这里的官僚与我们中国人一般所讲的官僚含义是不同的。

们的政府抱以很高的期望,希望政府能够给予他们全面的帮助。所以,第二次世界大战以来的各国政府及其首脑,都是以重建国计民生、振兴国民经济、改善人民生活、重塑政府形象、提高政府决策的科学性为目标。另一方面,发生在20世纪二三十年代的过度竞争导致了市场的无序。蔓延世界的经济危机使得人们逐渐认识到,单靠市场的力量是不足以维持经济的持续健康发展的,应该由政府适当的时候对经济运行作出调控。与此同时,以苏联为代表的一批社会主义国家在大政府的领导下,在重建过程以及提高社会福利待遇中,表现出了骄人的业绩。正是在这种背景下,一系列福利国家的政府开始奉行干预市场的原则,政府由“无形之手”变成了“有形之手”。于是,超越传统自由主义理念的、一个个近乎全能的“巨型政府”在世界各国快速成长起来。而“巨型政府”由于在很长一段时期符合社会发展的需要,因此这种政府治理结构就得以稳定下来。

以美国为例,在20世纪30年代罗斯福新政之前,美国政府在职能方面属于典型的小政府。1929—1933年爆发的经济危机以及随之而来的大萧条,使一部分人认识到很多问题是市场解决不了的,也就是存在着“市场失灵”。为了弥补市场失灵,以凯恩斯的政府干预理论为背景,美国开始实施罗斯福新政,赋予政府更加广泛的社会经济职能。当时政府为了社会的稳定和经济的发展,不断地通过法律措施使政府干预社会经济生活的政策措施逐步合法化、固定化,因而导致了美国政府的职能和经济职能持续增长。这种政府职能的增长在罗斯福新政时期、杜鲁门的公平施政时期、肯尼迪的开拓新边疆时期三个阶段发展尤为突出。经过几届政府的努力,美国政府建立起了系统的社会保障福利制度和大规模的社会经济管制制度。与此同时,政府的规模也达到了空前的地步——美国政府现已变为全美国最大的雇主,几乎每个工作的美国人中就有1个受雇于联邦政府或州政府。由于美国政府规模过度膨胀,自20年代初到70年代末,联邦政府的工资从不到10亿美元猛涨到1000亿美元以上,全部的联邦开支上涨了10倍,达到1000亿美元以上,国债几乎是过去的10倍,接近1万亿美元。而同时期美国的人口总数仅增长了大约10%。

巨型政府的表现主要有两个方面:一是政府的巨大规模,即政府机构和人员数量的猛增。西方国家中最具典型意义的就是美国,传统意义上的社会主义国家苏联等就更不例外。二是政府的巨大作用。在由立法、行政、司法所构成的公共权力结构中,行政权处于最活跃的位置,它几乎无处不在,深入、细致地影响着公众的生活。对此,美国学者罗伯特·允·林格有一段生动形象的文字,描述了政府如何从一个人早上醒来后就开始影响他一天的生活:唤醒他的

报时收音机,要受到许多制造与销售条例的制约,收音机里的音乐是电台播送的,而电台只有领到政府的执照才能营业;洗漱用的水要受到政府的控制,牙膏生产必须经过政府批准,毛巾也得符合政府制定的标准;吃的早餐要接受粮食和药物管理局的管理;如果早餐后再想吸根烟,那对不起,先得向政府缴纳卷烟税,取得抽烟的特许权后才能点火;出门后,他要在属于政府的道路上驾车行驶,通过政府垄断的邮政企业同他人书信往来;阅览政府发布的有关经济形势的情况和数字……^①实际上,战后的“巨型政府”对人们生活的影响远不止于此,它几乎包揽了公众“从摇篮到坟墓”一生过程中的所有事务,并且通过提供这种全方位的社会服务实现了其对社会的全面管制。这种巨型政府实质上是一种巨大的“万能政府”。

以一向推崇传统自由主义思想著称、最不愿意受政府管束、几乎历来主张“小政府”的美国人尚且如此,唯美国是瞻的其他发达国家也就不必赘述了,情况基本一样。这也可以从另外一个意义上解读巨型政府出现的某种历史必然性。

二、“巨型政府”成因的深层分析

深层次分析“巨型政府”的成因,可以从政府组织的外部 and 内部两方面进行考虑。从组织的外部看,现代市场经济运行与发展中所暴露的缺陷,市场失灵的种种表现,迫使人民寻求政府的保护,以扭转市场的无能。这种外在需求迫使政府的职能发生相应的变化,进而导致了政府机构的扩张和膨大。

(一) 外在原因

自由资本主义时期,亚当·斯密在其著作《国富论》中阐述的古典经济理论认为,通过市场这只“看不见的手”,人不但可以追求满足和理性的自立,而且人与人之间可以形成一种自我利益和谐的格局。在这种理论倡导下,政府只能扮演个人和国家财富的“守夜人”(watchman)角色。到了20世纪30年代,由于大规模的经济危机,使得整个西方国家经济出现了前所未有的大萧条,原来的管理理念和模式遇到了空前的挑战。与此相反,由于一贯实行计划经济(管制经济)苏联发展迅速,经济欣欣向荣,一派繁荣景象。西方国家因此汲取了社会主义国家一些宏观管理经济的方式,这就使得第二次世界大战之后,政府对经济生活的干预渐趋加强。在现代市场经济中,政府职能不仅限于维护正常经济秩序还进一步扩展为对促进经济发展、增进社会福利和提高国家综合竞争力的作用大大加强,具体表现在:

此为试读,需支付3元,请移步<http://www.douban.com/group/read001/> ① 参见李惠主编:《中国政企治理问题报告》,中国发展出版社,1998年,第55页。