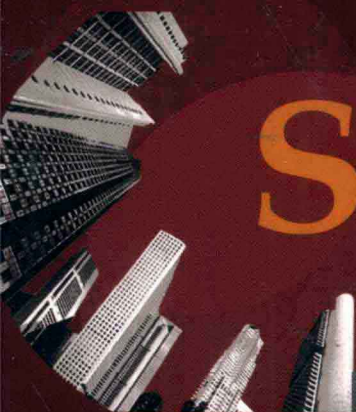




S^tate, Market and Polycentric Systems

The Logical Foundation and Empirical Analysis of
Government Reforms in China

国家、市场与多中心

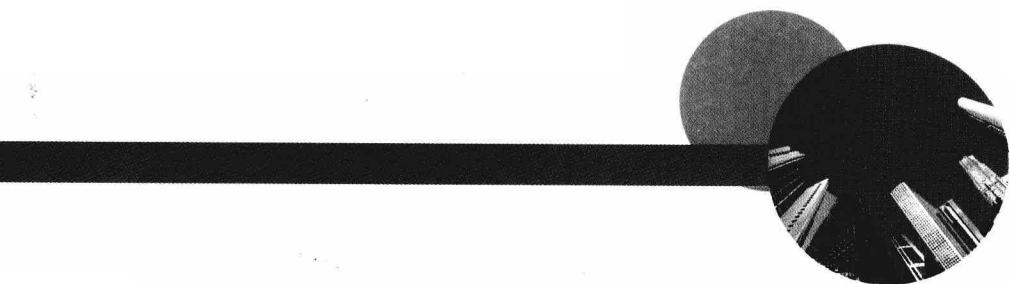
中国政府改革的逻辑基础和实证分析

李文钊 © 著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



国家、市场与多中心

中国政府改革的逻辑基础和实证分析

李文钊 ◎ 著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

国家、市场与多中心：中国政府改革的逻辑基础和实证分析/李文钊著. —北京：社会科学文献出版社，2011.6
ISBN 978-7-5097-2358-6

I. ①国… II. ①李… III. ①国家行政机关-政治体制改革-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 091785 号

国家、市场与多中心

——中国政府改革的逻辑基础和实证分析

著 者 / 李文钊

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

责任编辑 / 郑 熾

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 岳书云

项目统筹 / 童根兴

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20 印 张 / 19.4

版 次 / 2011 年 6 月第 1 版 字 数 / 334 千字

印 次 / 2011 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2358-6

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

序言一

政府改革，也称行政体制改革、行政管理体制改革，是公共管理学界共同的话题，这一话题令人兴奋，也令人困惑。从为什么需要政府、政府应当具备的职能，到政府通过何种组织形式实现这些职能，如何才能有效地实现这些职能等，都是解释政府改革需要回答的问题。从不同的角度，运用不同的方法解读这一难题，形成了不同的学派。正因为如此，有学者称之为公共管理学界“永恒的话题”。

从古今中外的发展历程看，无论是何种学派，都是沿着两条线索在探究这个问题，一是人类社会发展的线索，二是由于发展所带来的对政府管理体制变革要求的线索。

到目前为止，我们看到的人类社会发展历程没有脱离从农业社会到工业社会，从工业社会到后工业社会（有人称信息化社会，亦有人称全球化社会）的进程。由于生产力的发展，人类的社会形态在发生变化，人们的生产方式、生活方式，甚至文化和价值观念都会发生变化。有趣的是，虽然人类社会整个进程方向相同，但是，各国的发展方式却有很大不同，也就是说，各有各的“发展特色”。这些特色体现在不同发展模式的选择上。凡成功者，都是扎根于自己的国情，选择了正确的发展方向，这其中，政府管理体

制也是国家发展模式中的一部分。选择了适应发展阶段和文化特色的政府管理体制，其发展就会快速平稳，反之，就会动荡反复。当然，我们所说的选择，并不是依靠某位“英明”的个人（或者某一集团）的理性决策，而是一个国家知识阶层和精英阶层对发展模式形成共识的过程。

正是由于人类社会是不断发展的，因此，对于一个国家来说，其政府管理体制就需要随着国家发展的不同阶段而有所变革，这就是我们所说的体制变革和政府改革，它是在发展阶段和发展模式下的政府改革。考察历史，我们会发现，政府改革的力度在不同时期是不同的。从发达国家的历史看，在其从农业社会向工业社会发展的过程中，政府管理体制变革往往也是最快的时期。许多欧洲国家，正是在这一阶段完成了从封建社会到资本主义社会的转变，以及从封建君主制到现代民主制的转变。对于某一个国家来讲，政府变革的速率在不同阶段也大不相同。如果一个国家正处于快速发展的阶段，其政府管理体制的变革速度和力度往往很大。相反，如果一个国家正处于发展中的稳定期，往往政府改革的力度不大，速度不快。

从20世纪中叶新中国成立以来，我国一直处于社会的快速发展和变革中，赶超型的发展战略就是要加快我国从农业社会向工业社会的转变进程。在这个过程中，我国也对发展模式进行了长期的探索。社会主义市场经济体制就是中国发展模式的选择，而建立适应社会主义市场经济体制的政府管理体制，就成为我国在发展中需要解决的关键问题，也是我国公共管理学界义不容辞的任务。

如何从计划经济体制下的政府管理体制向市场经济体制下的政府管理体制转变，如何转变政府职能，如何界定和协调政府各部门的职责，如何划分和界定中央与地方政府权责，如何发挥非营利组织（事业单位）和公民在解决公共事务中的作用等问题，都是我国政府改革面临的挑战。

长期以来，我国关于政府管理改革的研究，往往多是侧重论述

政府改革的具体任务，例如探讨部门职责、府际关系、政府绩效与服务流程等，而对政府改革的基础理论重视不足。公共管理作为一门应用型学科，研究基础理论是需要勇气和毅力的。李文钊博士作为一名青年学者，勇敢地面对了这一挑战。在本书中，他在深入分析国内外相关研究的基础上，从国家、市场、多中心的角度构建了新的理论体系和逻辑分析框架。并运用这一分析框架，对改革开放以来我国政府体制改革历程、事业单位改革、改革中的公共服务需求与供给，以及环境治理等重大问题进行了深入的理论探讨。可以看出，这是李文钊博士留校任教4年来潜心研究、不懈探索的结晶。

我为这位青年学者的成长感到高兴。我相信，这本书会对我国公共管理学科的基础理论建设有所贡献，会得到公共管理学界的关注。

董克用

中国人民大学公共管理学院院长、教授、博士生导师，
全国MPA教指委委员、秘书长

2011年5月22日

序言二

从20世纪80年代末开始，我就一直关心世界各国的政府改革，我把这一变革趋势概括为治道变革，它包含丰富的内容，如政府职能的市场化、政府行为的法治化、政府决策的民主化、政府权力的多中心化、政府信息的公开化等。政府职能的市场化包括国有企业的民营化、公共事务引入内部市场机制等；政府行为的法治化主要是解决法律管制过分，解除过分的法律管制，从过分的法制回归法治的进程；政府决策的民主化，主要表现为在传统普选制度、政党政治和利益集团政治的基础上实现政府行政日益公开化，提高政府公共政策对公民需求的回应性等；政府权力的多中心化，主要表现在执行局变革、提高地方自治水平、还权于社群等。这一变革进程不仅发生在新西兰、美国、欧洲各国、日本等发达国家，而且已经波及许多前计划经济国家和很多发展中国家。

对中国来说，自1978年末以来，政府治道的变革进程也是惊人的。在政府职能的市场化方面，已经通过国有企业改革、国务院机构改革、公共事务市场化管理等进程获得了一定的进展。在政府行为的法治化方面，已经通过依宪治政、依法行政等依法治国的举措，取得了一定的进展。在政府决策民主化方面，通过建立和完善选举制度，确立差额选举制度以提高选举的竞争性，尤其是区县人

大直接选举制度，地方政府所采取的政府决策听证会，启动了中国政府的民主化进程。在政府权力多中心方面，通过地方分权的改革，通过省级立法权、较大的市的半立法权，通过基层民主建设，通过事业单位的相对独立运转等，中国政府的权力已经开始从单中心的政府走向多中心的自主治理。

但是，在目前的中国，有关治道变革的研究却依然落后于治道变革的实践。没有理论，实践将是杂乱无章的；没有实践，理论将是模棱两可的；没有方法，理论与实践的联系将是牵强的、虚伪的、独断的。在这个领域，我们不仅关注中外政府改革的基本理论，而且关注中国政府治道变革多方面的进程，如中国市场政府的进程、中国法治政府的进程、中国民主政府的进程、中国多中心政府的进程等，当然尤其关注各级政府的治道变革的活生生的个案。

经过近十多年的研究与思考，我于 1997 年底开始逐步形成了一套思考政府治道变革的分析框架，即 IAPP (institutional analysis and public policy)。IAPP 主要是坚守古典自由主义的价值，遵循公共选择与制度分析的逻辑，研究中国政府治道变革的事实，它的构成要件包括人的理论、物品理论和制度理论，在横向方面涉及政治、经济、道德、审美、文化等多维度分析，在纵向方面涉及最大化冲动、关系、市场、组织、政府、制度、世界等多领域分析，尤其强调从技术、相互关系和制度等多层次分析问题。IAPP 理论是一个复杂的框架系统，有限政府的经济分析是我们最早的尝试之一，它还可以进行有限政府的政治分析、道德分析和文化分析等。为了更好地让学界同仁了解 IAPP 理论的思想传统和学术基础，我先后组织出版了两辑“制度分析与公共政策译丛”，共计 20 余本译著。IAPP 理论已经产生了较大影响，并正在继续显示理论的魅力。很多不同学科的博士生和学者开始尝试用 IAPP 理论分析政府改革和公共政策问题，制度分析甚至成为政治学、公共管理学领域的“显学”。

总体而言，将 IAPP 理论应用于中国政府治道变革研究仍然有待深入，IAPP 学术群体还需要不断探索。李文钊博士的新著《国家、市场与多中心：中国政府改革的逻辑基础和实证分析》（以下简称《国家、市场与多中心》）是这一努力的有益尝试，作为他的硕士生和博士生导师，我感到很欣慰，也很愿意向公共管理学术界推荐他的这本著作。

《国家、市场与多中心》一书，试图将政府研究建立在三个基本假设之上，即方法论的个人主义、作为人工制品的政府和作为大系统组成要素的政府，然后以此为基础推导出政府模型和治理模型。政府模型强调政府的暴力本质，并认为“社会租金”的不同分配模式决定了不同的政府模式，由此进一步讨论了政府的规模与范围、层级与结构、运行与机制以及变迁与发展。治理模型试图将政府、公民、公共事务三者有机联系起来，从人类行为理论出发，分析公共治理中两种典型的治理模式，即官僚制治理和自主治理，并进一步分析复杂性社会背景之下人类社会公共治理所面临的挑战和未来选择问题。在这两个理论模型的基础之上，作者对中国政府改革的演进与变迁进行了系统分析，对于中国政府治道变革的逻辑和趋势进行了透彻分析。值得重点强调的是，作者试图将多中心逻辑作为未来中国政府治道变革的方向，并为不同领域的政府改革进行了多中心设计，这些领域包括中国公共组织协调与合作、事业单位改革、公共服务供给、环境治理、社会自治等。应该说，作者对于中国政府改革所经历的国家逻辑和市场逻辑的解释是清晰的；而至于未来走向，则是一个实证问题，需要在实践中研究和分析。理论和实证相结合，点和面相结合，使得我们对中国政府治道变革有一个“全景式”透视。

当然，由于中国政府治道变革的复杂性、多样性和动态性，任何有关中国政府治道变革研究的努力都是有限的，《国家、市场与多中心》也不例外。前面提到的很多主题，如政府行为的法治化、政府决策的民主化、政府信息的公开化等，仍然值得进一步

深入和系统研究。我认为，不同学者的合作研究，一定会增进中国政治道变革的知识和智慧。我欢迎更多的学界同仁，能够一道从 IAPP 的分析框架出发，对中国政治道变革进行更加深入的研究。

是以为序。

毛寿龙

中国人民大学公共政策研究院执行副院长

2011 年 5 月 23 日

目 录

导 论	1
中国政府改革的时代	2
国家、市场与多中心	4
本书框架结构和内容	7
中国政府改革走向何方？	10
 第一章 寻找中国政府改革的理论逻辑	13
一 政府改革的实践、理论与政策研究	14
二 国外政府改革研究的文献回顾	17
三 国内政府改革研究的文献回顾	24
四 中国政府改革研究的复杂性、挑战和机遇	28
五 国家、市场与多中心：一个中国政府改革的 解释性框架	30
六 从理论到实践：中国政府改革研究的未来展望	42
结论	43
 第二章 政府模型：组织、权力与秩序	45
一 政治学中的“科斯问题”	45
二 作为组织的政府：权力、契约和伦理的网络	50

三 政府的规模与范围：保护性国家、生产性国家与 掠夺性国家	53
四 政府的层级与结构：等级制、契约制和网络制	59
五 政府运行机制：官僚制行政、民主行政与伦理行政	68
六 结构转型、秩序演进与政府变迁	75
结论	84
 第三章 治理模型：人类认知、决策与公共治理	86
一 人类行为理论与公共治理	88
二 科学、理性与官僚制治理	93
三 不确定性、有限理性与自主治理	100
四 复杂性对人类公共治理能力的持续挑战	108
五 基于自主治理的公共治理何以可能？	113
结论	115
 第四章 理解中国政府改革：基本逻辑与发展趋势	117
一 中国政府改革的实践	117
二 中国政府改革的基本逻辑	145
三 中国政府改革的基本经验	151
四 中国政府改革的基本挑战	153
五 中国政府改革的未来走向	155
结论	157
 第五章 中国公共组织协调与合作的演进与变迁	158
一 合作的演进与理论逻辑	159
二 反思公共组织协调与合作的等级制逻辑	163

三 公共组织协调与合作：一个制度模型·····	166
四 中国的实践：两种模型的交替演进·····	169
五 未来之路：政策意蕴与制度改革·····	175
结论·····	177
 第六章 事业单位改革、多组织制度安排与中国社会	
事业体制建构 ·····	179
一 中国事业单位改革研究的进展与述评·····	180
二 方法论反思与本体论框架建构·····	189
三 中国社会事业体制和中国事业单位诊断：现状、 问题与成因·····	204
四 中国社会事业体制和事业单位改革：基本建议·····	210
结论·····	220
 第七章 公共服务的需求与供给：以北京市 S 区为例 ·····	222
一 研究设计·····	223
二 结果与分析·····	228
三 八类公共服务的需求状况分析·····	240
四 讨论与发现·····	253
五 结论与建议·····	266
 第八章 多中心的环境治理与可持续发展	
——山西环保新政的社会生态系统分析 ·····	272
一 环境保护的“传统智慧”：国家逻辑和市场逻辑 ·····	272
二 超越国家与市场：多中心的环境治理与可持续发展 ·····	280
三 多中心环境治理与可持续发展：山西环保新政的 实践与探索·····	283

四 超越山西：山西环保新政对中国环境治理的启示 和借鉴意义·····	293
五 超越环保：山西环保新政对政府改革的启示和 借鉴意义·····	299
结论·····	303
 第九章 集体行动、制度变迁与公共精神的培育	
——贵州省习水县赶场坡村组自治的个案研究·····	305
一 村民自治：从个人发展到公共治理·····	307
二 村民自治和自主治理的制度研究·····	310
三 赶场坡的村组自治：村民自治的探索·····	313
四 村民自治的脆弱性、挑战与可持续·····	324
结论·····	325
 第十章 走向社会自治：作为组织基础的民办非企业 ·····	
一 中国发展的未来之路：从民营企业到民办非企业·····	328
二 民办非企业的发展：公共精神培育与社会秩序转型·····	332
三 解开公共的困境：建构民办非企业发展的制度环境·····	335
四 走向社会自治：民办非企业发展的制度意蕴·····	339
结论·····	340
 附录 1 地方政府提供公共服务的调查问卷 ·····	
342	
 附录 2 地方政府提供公共服务的问卷调查抽样方案 ·····	
353	
 参考文献 ·····	
355	
 后 记 ·····	
370	

导 论

政府改革的实践一直是公共管理学科发展的重要推动力，对政府改革进行科学探索也是公共管理学的重要主题。新公共管理理论的兴起，本身与世界范围的政府改革浪潮联系在一起。实践推动了理论的产生，理论反过来进一步指导实践。中国政治学、行政学的恢复、重建与发展，是与中国政府改革的实践相伴随，并随着中国政府改革进程的深化而发展的。

2010年，中共十七届五中全会通过的“十二五”规划建议，首次提出了对改革进行“顶层设计”的全新改革理念，而对中国政府改革进行“顶层设计”对于公共管理研究者而言是一项重要挑战。2011年3月，温家宝总理的政府工作报告中进一步提出以“顶层设计”推进中国政府改革。“顶层设计”是工程学意义上的概念，要进行科学设计，必须首先了解科学原理。理解中国政府改革背后的理论逻辑，寻找中国政府改革实践背后的解释性框架，这将对中国政府改革进行“顶层设计”的基础和前提。本书试图从理论的角度对政府和公共治理的一些基本性问题进行探究，为中国政府改革提供一个解释性框架，并对中国政府改革的一些重要实践和重要领域进行研究和分析，寻找中国政府改革的未来之路。

在导论中，我们将对研究问题、研究意义、研究方法、概念框

架、理论逻辑、基本内容和主要结论等，进行一个简单的描述，以方便读者快速了解本书的基本结论和主要思想。

中国政府改革的时代

关于政府的起源和历史，存在很多解释和争论，也无从考察。有一点可以明确：政府对于人类社会而言，不可或缺，无政府主义仅仅是一种乌托邦。政府所具有的暴力潜能，既可以用来行善，也可以用来造恶。正如文森特·奥斯特罗姆（Ostrom, 1984）所言，人类社会建立政府是一场“浮士德式”的交易。因此，如何使政府行善而避恶，一直是古代先哲和政治哲学家所探究的重要话题。作为组织的政府，不可能孤立存在，它嵌套于复杂的社会经济系统之中；反过来，它也对后者产生影响。因此，政府的研究始终有两个重要的主题：一是政府在社会中的角色和作用，二是政府自身的运行和管理。其实，这两个主题之间存在紧密联系，政府的自身管理和设计不可能脱离政府职能，政府角色变迁也需要进行相应的机构调整和运行方式变革。

由于人类价值、社会经济系统、科学和技术、地理生态环境、人口规模、国际环境等都处于变化之中，这使得政府也需要进行适应性调整。政府变迁和调整又会对这些复杂因素产生影响，这种双向互动过程意味着政府改革是一个永恒的主题，没有终点，永无止境。当然，政府改革的层次、规模和影响等存在差异，借用库恩（2003）有关科学范式革命的思想，政府改革也可以分为两个层次：一是结构层次变迁，它是对政府规模、范围、层次和结构等进行根本性变革，类似于库恩所谓的科学革命和范式变迁；另一个是行为层次变迁，它是在结构基本稳定的情况之下，对政府运行和机制进行调整，类似于库恩所称的常规科学和范式内调整。

经过两百年多年的演进和发展，美国、英国等发达国家的公共治理体系已经较为完善，它们所进行的政府改革是行为层次变迁，

大多是在原有结构之下的修补和完善^①。自 1978 年开始，中国所进行的政府改革一直是结构层次的变迁，却采取“摸着石头过河”的策略，对于结构的形态、功能和类型本身并没有太多的认知：如何构造结构本身需要探索，与此同时又需要进行行为层次变革。经过 30 多年的改革开放，社会主义市场经济体制逐步建立，社会自治和自主治理的精神开始培育，中国政府的结构体系和运行机制正在形成过程之中，并处于关键时期。

可以说，中国正处于政府改革的时代，中国需要通过政府改革推进经济社会体制的全面改革，中国也需要通过政府改革来提升自身的运行效率，中国还需要通过政府改革来应对经济社会所面临的复杂问题，如环境问题、食品安全问题、教育问题、医疗问题、社会保障问题等。基本上，各个国家都需要经过这样一个巨变来实现政府结构和运行机制的成型和完善。正如著名公共管理学者蓝志勇所言，中国政府改革所处的时代，与美国 100 多年前的进步主义时代的改革十分相同，它们面临着相同的问题，都需要通过政府改革来应对结构不良的问题，使之融入国际公共治理体系之中。^② 中国高层也认识到这一问题，很多全新的发展理念被提出，如科学发展观包容性增长、可持续发展、社会公平正义、和谐社会等，而将这些理念转化为行动就需要通过推动政府改革来实现。对于政府改革的研究，可以为中国政府改革的“顶层设计”提供设计原理和指导建议，也有利于推动中国政府改革实践。寻找中国政府改革背后的理论逻辑，预测中国政府改革的未来走向，为中国政府改革提供政策建议，构成了本书的核心内容。

① 当然也可能存在不同观点，认为西方发达国家为适应后工业社会的浪潮，进而也需要进行结构层次的调整，政府改革也可以说是一种结构层次变迁。本书采用传统观点，假定美国、英国等发达国家结构层次基本稳定，变革更多来自行为层次。

② 这个观点主要来自与蓝志勇教授的私人谈话，他对正义有较多独到的见解，相关观点还未发表。