

北\京\市\哲\学\社\会\科\学\“九五”规\划\项\目\成\果

西方政府 的治道变革

毛寿龙 著
李梅 著
陈泓 著

中国人民大学出版社

1102133

D523

9

北京市哲学社会科学“九五”规划项目成果

D122/29

西方政府的治道变革

毛寿龙 李梅 陈幽泓 著

中国人民大学出版社

68190.1

图书在版编目(CIP)数据

西方政府的治道变革/毛寿龙等著

北京:中国人民大学出版社,1998

ISBN 7-300-02854-3/D·353

I.西…

II.毛…

III.国家机构-政治改革-研究-西方国家

IV.D523.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 25146 号

北京市哲学社会科学“九五”规划项目成果

西方政府的治道变革

毛寿龙 李 梅 陈幽泓 著

出版发行:中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

经 销:新华书店

印 刷:北京丰台丰华印刷厂

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:11.25

1998 年 10 月第 1 版 1998 年 10 月第 1 次印刷

字数:279 000

定价:18.50 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

序 言

自1994年夏以来，我们通过国家行政学院、中国行政学会、中国社会科学院、国家人事部等单位举行的国际学术研讨会，开始接触西方政府改革的文献和资料，后来通过因特网以及许多热心的英美著名学者，了解了许多新的资料，发现西方国家普遍都在进行政府改革。由于这一改革趋势与中国目前所进行的政府改革非常类似，我们就产生了对这一问题进行系统研究的念头，经过慎重考虑，开始注意收集本主题的材料，着手研究工作。

与此同时，我们也接触了国家人事部、中央编办、国务院发展研究中心、国家海关等实际部门的同志，发现他们非常重视国外的做法，并且组织了各种各样的考察团，去国外进行考察，但考察的结果似乎只是了解其中的一些皮毛，对西方政府改革的理论和实践缺少系统的把握，对中国的改革实践似乎也没有起到预想中的实际参考作用，他们希望我们行政学者能够在这—领域内系统地介绍、总结、分析、研究西方政府改革的理论和实践。此外，他们也认为，中国行政改革之所以没有取得经济改革那样的成就，与前者缺乏系统的理论支持而后者具有相对成熟的理论支持有关。系统地阐述西方政府改革的理论背景，以及在实践中的应用经验和教训，有助于中国政府改革的顺利进行。

在这一背景之下，本项研究的出发点是系统地介绍、客观地分析西方政府改革的理论与实践，并着眼于中国政府改革最需要的主题。我们希望本项研究会给实践部门更多地了解西方政府改革的理论和实践提供一个大致背景。同时，也为中国政府改革的理论和实践研究提供一个世界背景的参考框架。

《西方政府的治道变革》是集体合作努力的结果。中国人民大学行政管理学研究所毛寿龙博士撰写导言、第一章、第二章第三节至第五节、第三章以及结语，并负责统稿、定稿；中国社会科学院政治学研究所李梅博士参加了研究资料的收集、讨论和研究成果的修改工作，同时也参与撰写了第一章第六节、第二章第三节至第五节和结语部分，补充撰写了第二章第二节；中国人民大学行政管理学研究所副教授陈幽泓撰写第二章第一、二节。

本书的成功还得益于许多中外学者的帮助。香港城市大学讲师张锦泉博士购买、复印并寄送了大量宝贵的研究资料。北京大学李景鹏教授、谢庆奎教授，国家行政学院方克定教授、徐理明教授，很关心本书的进展，并在百忙之中阅读了本书的初稿，提出了许多宝贵的建议。中国社会科学院政治学研究所刘军宁博士提供了宝贵的研究资料，阅读了部分原稿，并提出了修改建议。英国牛津大学教授尼古拉·布宁博士，东安吉利亚大学马丁·霍利斯教授和高级讲师欧哈根博士，美国著名行政学家、制度分析学者文森特·奥斯特罗姆教授和艾莉诺·奥斯特罗姆教授，给予了可贵的帮助。他们不仅经常通过电子邮件答疑解惑，而且还邀请毛寿龙博士去英国和美国进行学术访问，搜集新信息、新观点、新资料。他们的热情帮助是本书得以顺利完成的重要保证，也为本书研究的进一步深化提供了有利条件。德国行政学家和行政法学家毕佳士教授和汉堡大学行政学系主任布尔教授有关西方行政现代化的分析使我们受益匪浅。没有他们的帮助，本书不可能顺利完成。在此谨致谢意！

就在本书最后修改、完稿之际，牛津大学教授尼古拉·布宁博士通过电子邮件传来了不幸的消息：“英国科学院院士马丁·霍利斯教授，1938年3月14日出生，1998年3月4日清晨，在家人的陪伴下，在家中与世长辞。”马丁·霍利斯教授，是当代英国著名的哲学家、理性选择学家，他对理性选择理论的贡献主要表

现在《理性的狡计》和《选择理论》^①，1996 年应中国社会科学院的邀请曾来中国讲授理性选择理论。1997 年底笔者赴英进行学术访问期间，他虽然身在病中，但依然非常关心我们的生活和研究工作。我们将永远记住他。

作者谨识

1998 年 5 月 16 日

① Martin Hollis: *The Cunning of Reason*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988; Shaun Hargreaves Heap, Martin Hollis, Bruce Lyons, Robert Sugden & Albert Weale: *The Theory of Choice: A Critical Guide*, Basil Blackwell Inc., 1992.

目 录

导 言.....	1
第一节 治道梳理.....	2
第二节 变革进程.....	9
第三节 框架结构	11
 第一章 政府与市场的选择	14
第一节 自由至上	15
一、消极自由	16
二、无知自由	18
三、免于强制	20
第二节 有限政府	24
一、制止合谋	24
二、限制政府	26
三、自食其力	34
四、最弱国家	36
五、取消政府	38
第三节 公共选择	41
一、个人至上	41
二、外部效应	43
三、选择悖论	45
四、宪政制约	47
第四节 保守自由	51
一、自由的历程	51

二、保守的复兴	56
第五节 理论与实践	60
一、价值与政策	60
二、英国的选择	64
第六节 美国的实践	70
一、里根时代	71
二、克林顿时代	88
三、改革的障碍	111
第七节 从规模到能力	117
 第二章 重塑与重理的重奏	122
第一节 重塑的原则	123
一、从划桨到掌舵	125
二、从服务到授权	127
三、从垄断到竞争	129
四、从规章到使命	130
五、从投入到效果	132
六、从官僚到顾客	134
七、从浪费到收益	135
八、从治疗到预防	137
九、从集权到分权	138
十、从计划到市场	140
第二节 重塑的反应	143
一、实践蓝图	143
二、管理之外	149
三、传统之内	151
四、政府与市场	157
五、两难权衡	161

第三节	重理的理论	167
一、	传统危机	168
二、	重理之路	170
三、	典型案例	173
四、	重理界定	177
第四节	重理的实践	180
一、	公私之分	181
二、	成功典型	185
三、	失败原因	187
四、	重理之道	191
第五节	重理与重塑	195
一、	差异和共识	195
二、	激变与渐变	197
三、	审慎地取舍	198

第三章 政治与行政的调整..... 202

第一节	执行局的故乡	202
一、	问题的关键	203
二、	美国的历程	206
三、	执行局的新问题	213
四、	新时代的新因素	216
第二节	英国	219
一、	《富尔顿报告》的命运	219
二、	问题与变革	224
三、	改革前的状况	227
四、	变革中的进程	229
五、	改革后的格局	236
六、	经验教训	242

第三节	荷兰	245
一、	自主化的内涵	246
二、	80年代的回顾	249
三、	90年代的发展	254
四、	管理与治理	259
第四节	丹麦	263
一、	管理处	263
二、	集权与分权的权衡	267
三、	教育部	271
四、	政治与行政的缓冲	276
第五节	加拿大	278
一、	共同的起点	279
二、	任务小组	280
三、	特别运作局	281
第六节	新西兰和澳大利亚	283
一、	彻底执行局化	284
二、	大部制的尝试	287
三、	拭目以待	289
第七节	理论思路与实践风格	290
一、	分与合的效应	291
二、	双向治理关系	293
三、	多样化的进程	295
结 语		298
第一节	新公共管理时代	299
一、	趋势	299
二、	内涵	301
三、	从私到公	304

第二节 民族风格与普遍趋势.....	306
第三节 官僚传统与现代化.....	310
第四节 医疗保健中的案例.....	315
一、政府干预的理由.....	316
二、控制费用的措施.....	317
三、改变激励的机制.....	318
第五节 从西方到东方.....	321
一、东西方的协奏.....	322
二、1998 及将来	323
参考及阅读文献.....	334

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迈克尔·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 and 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。

^① [法] 迈克尔·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题。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。

④ [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。^③ 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。