

国家性质与 政府功能

有为政府的理论基础

朱富强 著



NATURE OF STATE AND
THE FUNCTION OF GOVERNMENT

THEORETICAL FOUNDATION OF
ENABLING GOVERNMENT



人民出版社

国家性质与 政府功能

有为政府的理论基础

朱富强 著

 人民出版社

责任编辑：曹 春

装帧设计：汪 莹

图书在版编目（CIP）数据

国家性质与政府功能：有为政府的理论基础 / 朱富强 著. — 北京：人民出版社，2019.1

ISBN 978-7-01-019391-5

I. ①国… II. ①朱… III. ①国家-性质-研究 ②政府职能-研究
IV. ①D031 ②D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 110115 号

国家性质与政府功能

GUOJIA XINGZHI YU ZHENGFU GONGNENG

——有为政府的理论基础

朱富强 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京盛通印刷股份有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张

字数：380 千字

ISBN 978-7-01-019391-5 定价：18.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042



导 言

作为一门致用之学，经济学的学习和研究关键要理解、分析和解决现实问题，从而为社会经济政策服务。其中，学好经济学的基本要求就是要能够认识市场和政府的功能及其作用范围，让两者都能够各司其职，从而为推动社会经济的健康发展发挥出最大积极作用。事实上，市场机制和政府机制之间不仅可以而且需要形成良性的互补和共进关系，因为它们都是资源配置的基本机制，同时也都面临着失灵问题。然而，围绕国家的角色形象以及政府的功能承担，学术界一直存在截然不同的观点，乃至衍生出了不同的经济学流派。根本说，当前发生在林毅夫和张维迎、田国强以及文贯中等人之间的争论，也是经济学界这一长期未竟论战的继续。

本书的研究遵循了从本质到现象的研究路线，它一方面从起源学角度对国家性质及其相应的政府功能展开系统而深入的探究和界定，并由此来与社会现实相对照；另一方面又进一步基于权力结构的变动来揭示国家组织和政府机构的异化发展，系统考察显性协调与隐性协调这两大政府功能在不同时空下的表现及其更替，并基于社会环境的考察来洞察国家和政府的未来发展方向。这样，本书就深刻揭示了国家组织的本质及其演化，辨析有为政府的功能承担及其作用机制，并挖掘政府失灵的原因。

事实上，本书是笔者对三大组织所展开的系列研究之一（另两大组织是企业组织和家庭组织，并分别著有《协作系统观的企业理论：基于协调机制演化的分析》和《性·生育·婚姻：女性行为及家庭功能的经济分析》），它

以从本质到现象范式为基本分析路线，通过起源学的考察和知识的契合而将社会组织视为协作系统，进而通过考察协作系统的演化过程来探究组织的本质及现状，同时通过对特定历史时期社会权力结构的剖析来探究组织形态的演变；这样，就可以将组织的实然形态和行动与其应然本质和功能相对照，由此就可以解释现实组织的异化及其问题，进而为引导组织的合理发展奠定方向和思路。

同时，本书也是笔者对社会秩序的扩展机理所展开的三大系列研究之一（其他两本分别是《真实市场的逻辑：基于异质性市场主体的剖析》《法律秩序的社会基础：作为社会协作系统中行为规范的法律》）。事实上，在对国家组织展开系统而深入考察时，也就需要对社会这一大协作系统的运行机制进行剖析。一般地，在国家组织这一协作系统中维持日常社会秩序的有两个基本机制：市场和法制。一方面，国家和市场之间的关系是经济学尤其是政治经济学所研究的基本问题，其中心议题就在于合理界定市场和政府的作用范围，从而促进两类协调机制的互补和共生。另一方面，在宏观社会协作系统中，法律机制成为调节和规定市场运行和政府作用的方式，它不仅夯实了市场机制运行和社会经济活动的基础，而且也是政府介入市场经济活动的方式和依据。

在本书中，从本质到现象的研究路线具体体现为：首先，剖析国家组织的本质：自然状态下相对平等的个体为了维护自身的长期利益而通过理性契约形成了一种社会机构，其根本目的是要保障所有社会成员的利益；其次，了解国家组织的性质及相应的政府功能的蜕化和变异：不再是为社会大众服务，而成了社会大众的主宰，国家机关成了具有暴力潜能的控制机关；再次，探究这种蜕化的原因：在不同的历史时期社会公权力为不同的特定个人或群体所占有，甚至将这种现实通过“法制”而合理化；最后，正是基于对国家组织的本质进行了深入的了解，以及对不同发展阶段的社会力量结构的清楚认识，我们可以全面审视国家在不同时期的行为和表现，并预测它的发

展趋势。正是通过对国家和政府的应然本质和实然形态做了全面的剖析，本书为有为政府奠定雄厚的理论基础。

最后，基于从本质到现象的研究路线，本研究主要集中在如下三大部分内容。第一部分是对国家性质和政府功能展开的系统剖析和界定。它主要是基于契约主义视角从起源学上来探究国家的本质特性，并由此对政府功能及其作用界限作一深层的探索；同时，基于契约权内容和契约方地位两大维度分析和比较了历史上呈现出的不同国家形态，进而还引入权力结构的变动考察不同形态国家的演化。第二部分是对有为政府的经济功能所作的深入考察和辨析。它主要考察了协作系统中的社会共同治理机制及其面临的软硬基础设施要求，挖掘了政府在推动产业升级和经济增长中的两种协调方式，探究了两种协调方式依赖的环境及其对政府功能转变的要求，从而揭示了有为政府和有效市场之间的互补性和共生性。第三部分是对确保政府有为的制度基础所作的探索和构设。它从本体论、起源学和演化史角度系统审视了自由、民主以及宪政的本质及其表现，进而深入地考察和挖掘了儒家社会中的高次元自由民主精神和社会制度安排，从而深入探究和构设了根植于本土文化和结构的社会治理体系，从而有效保障政府积极有为而不是乱为和无为。

目 录

导 言001

绪论：国家性质与有为政府001

——流行的契约主义观及其审视

一、引言002

二、探究政府功能及其失灵的视角002

三、契约主义视角下的国家性质006

四、流行的契约主义国家观和政府失败论011

五、本体论的契约主义国家观及其政府功能016

六、结语：最小政府、有限政府还是有为政府021

第 1 篇 国家和政府的本质与演化

1. 理解国家组织的微观基础031

——基于个人权利转让的社会契约视角

一、引言031

二、契约主义的发展史032

三、霍布斯学派的政府契约论036

四、洛克学派的社会契约论040

五、权利的认知与契约论的发展045

六、结语：契约主义国家观的现实性051

2. 国家的两大类型及其现实形态	056
——基于契约方地位和契约权内容的二维视角	
一、引言	056
二、国家组织的四种基本类型	057
三、基于契约方地位的国家特质分析	064
四、国家在演化过程中的异化	073
五、两类国家在历史上的例证	078
六、结语	083
3.“恶棍”政府为何往往会发“善心”？	085
——从主权型国家的演化看有限政府的定位	
一、引言	085
二、国家主权观的演化及其根本特性	087
三、主权型国家现实中的双重特性探析	093
四、抑制主权者之“恶”行的内部因素	098
五、最小政府观的思想基础及其评析	103
六、结语	107
4.“好人”政府为何往往会有“恶行”？	110
——从裁判型国家的演化看有为政府的约束	
一、引言	110
二、体现为协作系统的国家本质	112
三、从裁判型国家派生的有为政府	119
四、裁判者“善”行的蜕化分析	125
五、公共职位的选拔和监督机制	136
六、结语	141

第2篇 理解有为政府的经济功能

5. 现代国家如何进行有效治理	147
——从委托—代理模式到社会共治治理模式	
一、引言	147
二、如何认识国家作为一个协作系统	149
三、协作系统中应否实行委托—代理治理机制	154
四、协作系统的社会共治治理机制及其要求	160
五、结语	165
6. 如何理解现代政府的经济功能	168
——理论基础和实践成效的检视	168
一、引言	168
二、政府何以承担经济功能：理论的分析	170
三、美国学派的产业政策：学说史的回顾	178
四、日本和德国的实践：经济史的考察	184
五、结语	191
7. 新古典自由主义为何反对有为政府	193
——政府显性协调的制约因素剖析	
一、引言	193
二、政府的显性协调方式与权力制约	194
三、智力时代的经济计划与信息制约	201
四、政府行为的软约束和代理问题	207
五、政府经济功能何以遭到否定	215
六、结语	222

8. 有为政府在现代社会的基础性职能 224

——隐性协调的转向与责任伦理的培育

一、引言 224

二、针对市场失灵如何治本 225

三、政府隐性协调的现代转向 228

四、培育责任伦理何以必要 235

五、培育责任伦理何以可行 240

六、结语 246

第 3 篇 保障有为政府的制度基础

9. 柏拉图的理想主义与“道统”的独立性 251

——有为政府的理性自由主义基础

一、引言 251

二、自由的类型及其历时性演化 253

三、重新理解柏拉图的学说 261

四、理解柏拉图的哲学王和武士 267

五、从柏拉图学到“道统”的独立 277

六、结语 281

10. 儒家规范与个人自由不相容吗？ 284

——儒家社会中的高次元自由精神审视

一、引言 284

二、自由的基本内涵及其历时性发展 285

三、儒家社会立体式的社会规范体系 288

四、儒家社会的自律性自由及其人文关怀 292

五、儒家社会“德治”和西方社会“法治”的比较	298
六、认识儒家的高次元自由精神	304
七、结语	309
 11. 儒家学说与民主精神不相容吗?	311
——兼论民主的本质	
一、引言	311
二、流行的民主概念及其问题	313
三、民主的本质内涵及其合作特性	318
四、儒家社会的民主精神及其价值	322
五、儒家民主观对现代民主建设的启示	325
六、结语	329
 12. 如何构建有为政府的制度基础	333
——儒家的高次元民主精神和制度安排	
一、引言	333
二、儒家社会的有为政府及其嵌入的民主精神	336
三、儒家进行社会治理的四大制度安排	345
四、有为政府要嵌入儒家的民主精神和制度安排	353
五、结语	355
 13. 良善社会如何构建合理的制度	357
——有为政府与二维宪法政治体系	357
一、引言	357
二、宪法政治旨在防止权力侵害自由	359
三、两类权力所对应的权利及其特征	363

四、良善社会中宪政治的两大诉求	366
五、构设与有为政府相称的二维宪政治体系	369
六、结语	374
 尾论：新自由主义的九大考辨	376
一、引言	377
二、自由是个体性的还是制度性的	378
三、自由是天然的还是使然的	386
四、自由演进是生物性的还是社会性的	393
五、自由演进趋向于简单化还是复杂化	400
六、思想史上如何出现两种新自由主义	405
七、新自由主义何以在市场经济中盛行	410
八、新自由主义的私有化政策效果如何	418
九、新自由主义的市场化政策效果如何	424
十、新自由主义的贸易自由化政策效果如何	429
 后 记	436

绪论：国家性质与有为政府

——流行的契约主义观及其审视

契约主义视角为认识国家的性质以及确定政府的基本职能提供了一个基本分析框架，不仅可以从起源学上挖掘国家和政府的本质，而且可以从演化过程提示国体和政体的多样化现实形态，进而可以系统剖析在不同时空下政府应该和实际承担的功能。其中，国家本质上是集中人们所自愿转让的个人自由和权利并提供相应安全保护的有机体，而在现实世界中往往又会蜕变为主权者；政府则是国家共同体为服务于全体公民而成立的功能性机构，而在现实世界中往往又会蜕变为专制工具和暴力机关。很大程度大，学者们在契约环境、契约程序、契约内容以及契约方地位等上却存在明显差异的认识，从而就形成了不同的国家性质观以及立场对立的政府功能观。显然，以公共选择学派为代表的流行契约主义国家观主要采用了个体主义分析思维和理性经济人分析框架，从而得出了与新古典自由主义经济学相一致的政府失败论，并由此规定了政府的“守夜人”地位。但从本体论上看，契约主义根本上强调政府对契约规则的遵守，却并没有否定政府对社会经济发展的积极功能；相应地，真正要做的是如何确保政府做它该做并且做好它该做的事而这需要建立起一整套相对完善的宪法政治体系。因此，基于本体论的契约主义，我们发现一种宪政主义的有限政府或者信托论的有为政府而不是自由放任的“最小政府”。

一、引言

由林毅夫的新结构经济学所激发，目前经济学界以及社会实务界正围绕产业政策和政府作用界限展开了激烈争论：绝大多数的新自由主义经济学人坚持有限政府，众多的非主流经济学人则倡导有为政府。其中，新自由主义经济学人之所以坚持有限政府，基本原因就在于它根基于理性论的契约主义：一方面，将契约主体设定为理性经济人，它的逐利行为可以导向社会利益最大化；另一方面，将政府视为由经济人或利益集团组成的稻草人，它利用权力来最大化个人利益的行为将会损害社会。那么，契约主义的国家观果真只能导向有限政府吗？很大程度上，这种契约主义的国家观根基于非常片面的理性假说，并且主要适用于政府主要承担统治职能的早期社会。相反，如果深入到社会契约的本体，就可以发现，国家根本上是集中人们所自愿转让的个人自由和权力并提供相应安全保护的有机组织，政府则是国家共同体为服务于全体公民而成立的功能性机构。这样，基于契约主义视角的分析同样可以导向有为政府，其关键在于建立一套保证政府及其代理人“尽其职”的规则和机制。有鉴于此，绪论首先对各种契约主义国家观作一系统的梳理和比较，一方面深刻考察流行的理性论契约主义及其导向的有限政府观，另一方面则深入剖析本体论的契约主义而为有为政府夯实理论基础。

二、探究政府功能及其失灵的视角

在市场和政府的功能界定上之所以有截然不同的主张，根本原因在于（1）迄今为止无论是市场还是政府都暴露出了严重的失灵问题；（2）不同经济学家在如何看待两种失灵的原因及其严重程度存在明显的分歧。一般地，只要市场失灵广泛而持久地存在，这就为有为政府提供了社会和理论基础。那么，如何理解市场失灵呢？这往往可以基于两方面进行审视：一是市

场客体的不完善，如信息不完全、垄断、公共品、外部性等；二是市场主体的基本缺陷，主要体现在个体的有限理性和人际异质性。^①显然，新古典经济学等正统经济学主要从第一个层次来理解市场失灵，并认为通过市场机制的建设和完善就可以逐渐缓和乃至最终消除市场失灵。但是，第二个层次的市场失灵却难以通过外在的力量加以克服，这预示了市场失灵的内在性和长期性，并为有为政府的积极功能提供了基础。

同时，新（古典）自由主义经济学者之所以极力反对引入有为政府角色，还基于这样两个重要理由：（1）政府机构及其代理人都是追求自身利益的经济人，在信息不对称且权力偏在的情况下，政府官僚的机会主义行为就会损害而不是维护社会利益，进而造成比市场失灵更为严重的政府失灵；（2）现实世界中的市场失灵往往都是政府的不当干预造成的，只要市场机制得到充分发展，现在暴露出来的那些市场失灵将会逐渐减弱乃至消失。也就是说，无论是基于两害相权取其轻的原则还是基于现实市场失灵的主要根源，新（古典）自由主义都主张应该严格限制政府行为，从而主张有限政府。^②但是，正如斯特雷耶指出的：“理论上，获得复杂组织效率优势的同时，降低国家在组织体系中的地位是可能的。但实践上，还没有人能够完成这项成就。”^③很大程度上，要理解和解决有为政府和有限政府之争，关键就在于能够全面审视现实世界中市场失灵和政府失灵的原因及其造成的问题。显然，市场失灵问题已经为大量的著述和理论所刻画，因而本书致力于对政府失灵问题作一深层次的探究。

① 朱富强：《市场的逻辑还是逻辑化的市场？流行市场的逻辑缺陷》，《财经研究》2014年第5期。

② 朱富强：《政府的功能及其限度——评林毅夫与田国强、张维迎的论争》，《政治经济学报》（第7卷），社会科学文献出版社2016年版。

③ 斯特雷耶：《现代国家的起源》，华佳等译，格致出版社、上海人民出版社2011年版，第2页。

首先，如何才能深层次地认识政府作用机制，并由此剖析政府失灵问题？一般地，这就必须深入挖掘国家的根本性质及其现实形态，进而分析现实世界中的官僚行为。事实上，政府本身只是国家组织为实现其目的而设立的功能性机构，是国家追求特定目标的功能承担者。试想，如果连国家的本质和起源都不清楚，又如何能够信誓旦旦地规定政府的行为和作用呢？不幸的是，尽管每个人一出生就生活在一个具体的国家中，无论是日常生活还是行为策略都受到特定政府的规范、监督和指导，但迄今为止，人们尤其是现代经济学人对它的了解却非常少。巴斯夏就曾宣称，只要有人能够对国家给予一个准确、简单而又能够理解的定义，他会呼吁有能力者出 100 万法郎加上十字勋章、花冠和绶带等的奖励。^①我们对国家的了解为何存在如此不足呢？这或许是因为我们太熟悉它了，以致往往熟视无睹；或者是因为国家组织所牵涉的利益太复杂了，以致每个人都选择特定视角去片面地理解它。正因如此，每当讨论到国家和政府的性质和功用时，人们总是会展开激烈的争论，并产生了多样乃至相互对立的学说。

其次，又该如何深刻剖析国家的性质，并由此界定政府的功能和作用边界？迄今为止，有关国家的认知主要有三大视角：（1）保守主义，它看重现存的规则，从现实状态中理解国家的性质和功能；（2）演化主义，它重视规则的变迁，从历史演化中理解国家的性质和功能；（3）契约主义，它关注规则的形成，从共同体的个体参与者推导出国家的性质和功能。一般地，基于契约主义视角来分析国家具有这样两点好处：（1）有助于从起源学角度探究国家和政府的本体，因为它探究了国家这种组织形式何时开始出现，满足了人们的何种需求，在什么原则上建立，从而集中关注国家成立的原初目的，进而也就有助于探究国家的内在本质；（2）有助于广泛探究国内外最为流行的国家学说，这既包括提出公民契约的启蒙学者如格劳秀斯、霍布斯、洛

① 巴斯夏：《财产、法律与政府》，秋风译，商务印书馆 2012 年版，第 193 页。