

# 政府干预问题研究

文炳勋 著



■ 湖南人民出版社

# 政府干预问题研究

文炳勋 著

湖南人民出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

政府干预问题研究/文炳勋著. —长沙:湖南人民出版社,  
2005.12

ISBN 7-5438-4216-5

I.政... II.文... III.国家干预-市场经济-研究  
-中国 IV.F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 144850 号

责任编辑:李雄伟

装帧设计:杨运锋

**政府干预问题研究**

文炳勋 著

\*

湖南人民出版社出版、发行

网址:<http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 长沙理工大印刷厂印刷

2005年12月第1版第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:9.75

字数:234,000

ISBN7-5438-4216-5  
F·648 定价:28.00元

## 目 录

政府理论的基本问题初探·····	( 1 )
政府干预经济的几个基本问题·····	( 13 )
政府干预理论的发展与启示·····	( 40 )
新干预主义的起源、发展及其影响·····	( 58 )
政府干预的基本前提：党政关系的演进与发展·····	( 70 )
市场缺陷分析与混合经济的出现·····	( 91 )
政府干预的理论基础：产权社会化·····	( 105 )
政府干预的比较优势与基本原则·····	( 119 )
政府的经济作用·····	( 138 )
政府在区域经济合作中的作用·····	( 151 )
社会主义市场经济下的政府调节·····	( 158 )
从第二次调节到双覆盖理论述评·····	( 163 )
从有计划商品经济到市场改革取向·····	( 179 )
区域经济发展战略：政府干预的重要内容·····	( 204 )
财政发展与财政调控·····	( 216 )
人大财政监督制度的改进与完善·····	( 226 )
货币政策：政府干预的基本手段·····	( 235 )
金融改革与发展：回顾与总结·····	( 248 )

---

农民增收：政府干预的基本对策·····	(264)
政府干预：迈向绿色的市场经济·····	(272)
政府失灵理论·····	(284)
后 记·····	(303)

## 政府理论的基本问题初探

政府理论从不为人知到成为理论界较为关注的话题只是近些年的事情。对政府理论问题，如政府结构、政府价值、政府发展等问题的研究，与政府管理本身的研究是两个不同层面的工作。目前学界对政府管理问题的研究较为关注，但是对政府理论本身的研究则还很少。本章试从政府理论的基本问题入手，探讨与描述政府理论的界定、特性、定位、研究方法和内容等问题。

一般来说，政府理论作为政治学研究的一个分支，是以政府作为独立的客体和研究对象，揭示政府的本质和现象、内容和表现形式及其运动规律的知识体系。政府理论的发展就是以政府的理念与方式探求和说明人类政府活动的本质与规律，并在此基础上对现行的政府理念与政府认识进行反思，通过反思推动政府理念与政府认识发生升华与创新，从而形成新的政府理论。可以说，政府理论对政府管理更具指导性、解释性与服务性。研究政府理论的目的既在于认识政府活动的本性，也在于为构建公正和谐的社会及完善的政府管理制度奠定理论基础。在我国目前进行的政府体制改革过程中，加强对政府理论本身的研究无疑具有重大理论意义与现实意义。

研究政府理论，首先要回答什么是政府。然而，什么是政府、如何理解政府，这在政治学界与行政管理学界均是颇有争议的问题。从政治学角度理解政府不同于从管理学的角度理解政府。行政管理学多是从政治的、法律的、管理的角度即操作的层面来理解、认识与规范政府行为，而政治学所理解的政府不仅仅是指政府组织依法对国家政务的管理活动，还要从人的生存状态的层面来理解政府，是以人的社会实践活动为前提，从理性思维的高度来理解、把握、建构政府。因此，从政治学的维度来理解的政府就更具有概括性、解释性、指导性。我们认为，从政治学的角度所解释的政府是人类文明发展到一定阶段，以政府组织为物质承担者为达到预期目标所进行的自我完善与控制、治理的社会实践活动过程。从这一定义可以看出政府在本质上具有很强的主体性，它强调作为政府主体的人类，为实现其目标而进行不断的自我约束、自我调节、自我发展、自我完善；强调政府是人类的一种生存方式，是人类进行自我发展与完善，并对社会进行控制、治理活动的生成与展开的过程。

然而，要进一步理解政府，还必须对政府的特性作较为深入的探究。我们认为政府具有主观性与客观性相统一、目的性与价值性相统一、群众意向性与现实性相统一的特性。

政府的本性在于其是主观性与客观性的统一体。政府具有现存的客观性，在国家产生至国家消亡的漫长历史过程中，政府以其特定的使命、特定的形式而存在。另一方面，政府又具有极强的主观性。政府是人类自然本能与主观精神相互作用的统一体。任何历史时期的政府都承载着那个时代的人们的主观追求，正是政府的这种主观目的性在一定程度上推动着人类社会的进步。从

一定意义上讲，没有政府的客观性，历史将是一片空白；没有政府的主观性，历史的发展将是盲目的。政府的主观性与客观性交融在一起，伴随着历史前进，从而使得自国家产生以来的人类历史跌宕起伏、色彩斑斓。

政府的灵魂在于其目的性与价值性的统一。政府具有极强的集体意向性，即政府思维的目的性与政府行为的目标性。然而，人类政府的这种为达到目标的思维与行为并不是盲目的，而是一种对人类自身发展的趋利追求，即具有一些政府价值的内在指向性。纵观政府发展的历史，传统政府追求的基本价值是价值中立的公共利益与构建在工具理性价值观基础上的非人性化的官僚制。伴随着社会的现代化进程，传统政府的基本价值不断地受到质疑与解构，从而产生了新的公共政府范式，建立了新的以民主价值为基础的公共性、以正义价值为主导的合法性、以价值理论为指导的对官僚制的改造等新的价值理念，这标志着政府的发展完成了由传统政府向新公共政府的转变，标志着政府价值范式的转变。由此可见，政府的发展过程就是政府的目的性与价值性不断统一与转换的过程。

政府的行为表现为其合法性与合理性的统一。任何政府均受政府过程与政府价值的制约。政府的目标必须与社会认同、法律原则、制度规范保持一致，从而使政府行为具有合法性。然而，政府的这种合法性又是在一定的理性精神指导下进行并符合和满足人的理性要求的，这体现了政府的合理性。由此可见，政府行为是其合法性与合理性的统一。

政府的表现是其群体意向性与现实活动性相统一的开展过程。政府并非单个人的活动，而是人类以政府组织为物质承担者的有组织的群体性活动。现代政府决不是某一个人的意念的实现，而必须是绝大多数人的意志的实现，因此政府具有极强的群体意向性。政府的这种群体意向性在当今社会表现为政府对公共



性的追求。它体现了公民的意志，强调了为公民服务，树立了公共精神，政府所追求的这种公共性即群体意向性的实现构成了现实的政府活动过程，是政府现实实践活动过程的展开。政府活动的展开过程就是人类不断设定目标与达到目标的现实的活动过程。

## 二

政府理论作为一门新兴学科还处于襁褓之中。政府理论的一些基础性问题，如政府的界定、特性、定位和内容等一系列问题，都有待于我们进一步探寻。

如何理解与定义政府是不可回避的首要问题，政府理论属于政治范畴是无可争辩的。古今中外对政府的定义可以说众说纷纭，不少专家学者从政府的起源、作用、发展等不同视角来定义政府，并且至今还难有统一的见解。<sup>①</sup> 我们认为，政府是由现实的少数人员组成的受一定传统、习惯、规范、法令、规章约束公共事务管理行为的制度化了的行使公共权力的组织机构体系。<sup>②</sup> 进一步地说，政府理论作为政治学研究的一个分支，是以政府作为独立的客体和研究对象，揭示政府的本质和现象、内容和表现形式及其运动规律的知识体系。<sup>③</sup> 现在学界争议的焦点在于，是将政府理论定位在提供政府模式及政策的操作面上，还是将其定位在提供政府管理理念的哲学的形而上的思辨层面上。我们主张

① 参见谢庆奎等主编：《当代中国政府》，辽宁人民出版社1991年版，第2~4页；辛向阳：《红墙决策——中国政府机构改革深层起因》，中国经济出版社1998年版，第4~51、58~100页；杨百揆编：《现代西方国家政治体制研究》，春秋出版社1988年版，第7页。

② 参见吴大英等主编：《西方国家政府发展比较研究》，社会科学文献出版社1995年版，第1页。

③ 参见乔耀章：《政府理论》，苏州大学出版社2003年版，第1页。

后者，正是在这个意义上，我们可以把政府理论解释为是对人类政府活动过程本质与规律的认识，即政府理论是对一定的政府理念、政府认识进行系统的归纳与总结。

作为以政府为研究对象的知识体系，政府理论具有一定的特性，其主要表现为思辨性、自觉性、创造性。政府理论具有思辨性，它是以政府理论知识体系的形式为其存在形式的，而不是对人类具体政治行政活动的探寻与揭示，而是在对政治活动中的政府行为本质揭示的基础上，对其所形成的政府理念、政府认识进行反思。政府理论的作用在于对政府规律、政府本质、政府价值、政府目的、政府理念进行反思、批判、构建，因此具有极强的思辨性。

政府理论具有自觉性。政府理论随着政府实践活动的发展而不断深入，不断完善，并且政府理论一经形成，便会对政府管理、政府政策、政府理念产生或多或少、或好或坏的影响。这种理论一经执政者所掌握，效果就更加明显，更加显著。政府理论的这种指导作用就是政府理论的自觉性。政府理论的自觉性还表现在政府理论的发展性上。政府理论不是一种封闭的、登峰造极的理论，它必然要吸收人类政府政治文明的先进成果而更具科学性，革命性。

政府理论具有创造性。与政府管理学的目的是追求政府效率不同，政府理论的目的是构建对政府实践具有指导、解释意义的政府理念与政府认识。政府理论的上述思辨性与自觉性将体现为不断地对一定的政府理念与政府认识的本质、规律、价值观、目的性及理想进行反思与批判，从而使原有的政府理念与政府认识产生跃迁，突破原有的羁绊而达到创新，推动政府理论与政府认识的发展与提升，构建新的政府理论，以使其更加符合政府现实的要求或对政府现实更具有指导意义。

政府理论与政治学、政府管理学之间的关系是我们研究政府

理论所必须解决的问题，而这一问题实质上是政府理论的定位问题。我们认为，政府理论的定位应从性质与层次两个角度来考察。

从性质的角度定位政府理论，它是政治学的一个分支学科。在人类现实的社会生活中，政府理论以不同的方式存在，政治学家对政府的研究也可以在不同的层面上进行。一般说来，政府理论的研究可分为两个层次，一个是元政府理论研究，即对政府理论本身进行反思与探寻；二是应用政府理论研究，即对主客观融为一体社会现象所进行的研究，如文化政府理论、政治政府理论、管理政府理论、经济政府理论、社会政府理论、行政政府理论、生态政府理论等等。可见，政府理论属于政府研究的第二个层次，即应用政府学，只是政治学的一个分支学科，它是政治学而不是行政学，它探询的是政府理念，政府认识，它是在政府的层面探索人类在政府活动过程中的本质与规律，因此，政府理论的研究又区别于元政府学的研究。

从层次的角度定位的政府理论，它是政府管理学的基础学科。政府理论作为政治学与管理学相结合的产物，是对政府管理研究的理论升华，是在对政府本质、规律探寻的基础上形成的政府理念与政府认识的反思，同时也在理论和实践相结合的层面上发挥系统的政府理论对政府管理实践的指导功能。因此，政府理论是政府管理学的元理论，是政府管理学的基础学科。政治学界公认政府理论分为政府理论学、政府管理学，政府工艺学三个层次，可见政府理论是政府管理学知识体系的基础学科，对政府管理学和政府工艺学的研究具有指导和统领作用。建立和研究政府理论的目的是从政治学的层面和高度揭示对政府管理活动的本质和规律认识，为政府管理活动提供高层次的理论指导，从而克服目前我国政府学研究中理论滞后的现象。

政府理论的功能与政府管理学不同。政府理论不提供具体的

政府政策、政府设计、政府模式等现实操作层面的东西。它提供的是一定的政府理念、政府认识及理论指导；其作用不是在现实操作的层面指导、规范政府行为，而是在理论层面上，以一定的政府理念、政府认识来评价、解释现实政府实践，并通过政府理念与政府理论的反思、批判而达到政府理念与政府认识的跃迁、升华、创新，从而建构新的政府理论，并使这种政府理论对政府现实更具有说明性、概括性、指导性与引领性。政府理论是在更高的层次上为政府实践提供理论基础及决策智慧，即在更高的层次上为政府现实服务。

### 三

政府理论研究的内容是丰富的。我们认为，政府理论至少研究以下问题：

1. 政府理念问题。政府理念的建构与取舍对政府实践具有重要的指导意义。不同的政府理念决定不同的政府行为方式，决定不同的政策制定导向。对中国而言，无论是对原有的政府理念进行反思，还是构建崭新的政府理念，其意义均十分重大，因此政府理念问题研究成为我国行政理论研究的重要内容。在我国应在全面分析并吸收传统政府理念如民本、善政等理念的基础上，吸纳现代西方国家政府管理的新理念，克服目前我国政府领域的“人治”、“官本位”、“人身依附”、“任人唯亲”等封建的政府理念残余，构建具有中国特色、符合中国实际、并能服务于我国政府发展的思想动力，从而为我国的政府改革与发展的顺利进行提供相应的理论基础与理论引领。

2. 政府作用问题。政府应具有怎样的作用、应怎样发挥作用、作用的范围有多大，这些是世界性的问题。由于各国所具有的意识形态不同、价值观念不同，因此各国学者对这些问题的回

答也不尽相同。我们对这些问题的研究原则是：建构符合我国政府实践的政府作用理论。在经济全球化的背景下，在我国市场经济体制仍不完善的条件下，在我国由农业社会向工业社会转型时期，我国政府要发挥强势、有限政府的作用<sup>①</sup>。作为强势政府，就须发挥好政府在市场经济与社会转型中的主导作用；作为有限政府就必须处理好政府与社会、政府与市场、政府与责任、政府与公正、政府与民主、政府与法制、政府与客户之间的关系。这些关系处理的好坏直接关系到我国政府作用发挥的程度，关系到我国政府职能转变的程度，关系到我国社会发展的进程。因此，对政府作用问题的研究应成为政府理论研究的一个重要内容。

3. 政府管理方法问题。政府管理方法问题不是简单的操作层面的问题，而是一种观念或方法的问题。纵观近百年来政府发展的过程，就其方法而言，政府研究的方法依历史发展的顺序先后运用了政治学、管理学、心理学、社会学、行为科学、系统科学、信息科学、统计学、信息技术、经济管理、企业管理等方法。这些方法的运用不仅仅局限在实证主义的功能性研究方面，把政府管理只看作是一个为达目标的工具，而且注重对政府的科学性、规范性、非人性化的实证主义研究，是政府达到了高度民主的“理性化”。我们并不否认这种研究方法的优长，事实上没有这种研究方法，政府也发展不到现今的程度。然而，这种研究方法的缺陷也是较为致命的：缺少哲学的行而上的思维方式与方法，没有形成具有超前性、指导性的行政理论方法理念，导致过于注重政府的功能性、工具性研究；缺少多思维的研究方法，导致政府理论研究方法的正向性、单一性，使得政府理论的研究方法缺少人性化及非理性因素；缺少伦理的维度，导致过于注重对

---

<sup>①</sup> 参见鲁亮升、文炳勋：《论政府的经济作用》，南华大学学报社会科学版2005年第3期，第23页。

个人规范的刚性的、强制的人性化的制度建设，缺少对政府组织行为及政府政策的伦理约束。因此，从政府发展的角度看，我们认为，关于政府的研究方法，在保持现有的研究方法基础上，应当引入哲学的形而上的反思、批判的研究方法，以提高政治方法论的研究层面与视角；引入理性与非理性相统一的研究方法，以克服单一的理性思维与正向思维的研究方法与方式；引入伦理的研究方法，在尊重科学性的基础上，打破政府理论研究以个体为核心价值理念的结构，调整好个人与个人、个人与组织、政府与社会大关系，建立良性的社会导向机制。

4. 政府价值问题。政府应追求怎样的价值，这是政府理论研究不可避免的问题。政府价值观的形成、跃迁、创新对政府而言意义重大。世界各国不同的政府理论使得不同国家所走的政府发展道路并不相同。不同的国家在政府方面的基本价值是追求效率还是追求正义，这种选择上的不同表现了不同国家所处的发展阶段不同。因此，如何吸收西方国家政府理论价值观的精华，构建符合我国文化背景和政府理论，在目前有着重要的现实意义，这也是我国政府发展与政府体制改革问题成为政府理论研究的重要原因所在。我们认为，我国的政府理论问题应主要研究公平与效率、制度与伦理、道义与功利、民主与法制等关系问题。这些关系问题的解决对于确立我国政府发展的价值目标及政府改革方向有着重要的理论意义。另一方面，应对政府理论进行学理的研究，揭示政府价值的生成及其存在的方式，研究政府价值的内容、作用及实现途径，研究政府价值的评价标准及机制等问题。

5. 政府伦理问题。政府伦理问题是目前政治学界、行政管理学界研究的热点问题。我们认为政府伦理的本质在于追求政府过程的伦理价值及政府人员的道德完善，即政府的道德化诉求。而政府的道德化包括制度伦理与个体伦理两个层面，也就是说政

府伦理包含着两个维度，即整体的制度规范维度与个体的自律维度。制度伦理是指存在于社会基本结构和基本制度中的伦理要求和实现伦理道德的一系列制度化安排的辩证统一。制度伦理具有制度伦理化与伦理制度化的双重涵义。个体伦理是指对行政人员行为与个人修养的道德规范大总和。个体伦理包含规范伦理与心性伦理两个方面内容。制度伦理与个体伦理是相互作用、互为前提的。个体伦理是制度伦理得以实施的前提，制度伦理则为个体伦理的实现提供保障与支持。但是，两者在所调节的伦理关系、规范原则、实施方式、道德评价方面又有着各自不同的特点和区别。政府伦理建设在政府管理活动中具有举足轻重的地位和作用。加强制度伦理建设将为政府改革提供制度伦理资源，从而保证政府改革目标的实现；加强个体伦理的建设将使提高政府效率成为可能。因此，针对现代官僚制过于追求制度化、形式化而轻伦理、轻德治的现象，研究在全球化背景下中国政府理论的内容、原则、规范以及政府理论形成的内在机制、政府理论与执政能力的关系等问题，将有助于中国的现代化建设。

6. 政府发展问题。政府发展是指政府本身沿着一定的方向运作，国家权力及国家权力机关逐步过渡到和谐化、高效化、职能化和现代化的过程，政府发展的过程不仅是政府现代化的过程，也是民主化的过程，它意味着政府职能的分化和政府体系功能的增强。也有人认为，政府发展就是政府系统变迁的过程。近现代以来，政府系统变迁加速，政府发展也随之加快。在社会需求的推动下，不仅立法、行政、司法部门独立行使职权，而且部门机构臃肿，人员膨胀，相互关系更加复杂。在这种情况下，政府创新即政府管理体制和机构改革应运而生，试图调整结构，精简机构和人员，优化政府系统。这样，随着政府系统的变迁，政府发展就进入了更高的层次。还有人认为，政府发展是政府能力提升的结果。在政府发展的每一个大小阶段上，实际上都是由于

政府的能力的提升而引起的。在未来的现代化的过程中，要实现政府发展，必须实行民主和法制的原则，确立一种权威性的政府，必须能够贯彻其政令，满足社会需求，确立一种有效性的政府；必须能够进行自我创新，自觉应对周边环境的挑战，确立一种适应性的政府。这应是政府发展理论研究的题中之义。

#### 四

政府理论的研究是一项开拓性的研究。政府理论的研究有着重要大理论意义与现实意义。

政府理论的研究将有助于推动我国政府理论研究纵向发展，改变我国政府理论研究滞后于政府管理实践的现象。我国的政府理论与国外的政府理论相比比较落后，表现为政府管理的理念因受到封建文化的影响而较为落后；政府管理的实践缺乏事先的理论设计与事中的理论指导，对政府实践中亟待解决的理论问题，如在全球化背景下的政府责任、政府职能、政府与社会的结构关系、公平与效率等基本理论问题的研究缺乏应有的深度。因此从政府理论的维度与高度来研究和建构符合中国实际的内容，促进政府理论体系的完善，提高政府理论研究的科学水平，使政府理论对政府实践具有一定的总结、指导与解释的理论功能，使我国政府理论研究进一步理论化、系统化、本土化。

政府理论的研究将有助于建立一门新的交叉学科。政府理论的研究将把政治学与行政管理学有机地结合起来研究和解决全球化背景下政府管理实践中存在的问题，并在此基础上抽象到一定的理论高度，形成高层次的、规律性的原理与范畴，从而建立一门理论与实践相结合的、具有极大学术价值和应用价值的新的交叉学科——政府学。同时也使政府理论的研究进入一个新的研究层面和领域，这对于丰富政府理论研究的内容、拓展政府理论研



究的领域都具有重要的理论意义与学术价值。

政府理论研究的现实意义在于，我国政府改革与发展的实践需要政府理论的指导。我国政府体制、政府机构、人事制度、国有企业、社会保障制度改革等均到了攻坚阶段，亟需政府理论的概括与指导，理论突破与理论创新迫在眉睫。要改变我国政府管理理论滞后于政府管理实践的现状，就必须加强对政府理论的研究。而只有认真总结政府改革的经验与教训，才能使政府管理及其理论具有洞察力和超前性。因此，构建有中国特色的政府理论，有助于为我国政府改革提供理论基础与理论设计，从而为我国政府改革的顺利进行提供理论依据，并有效的推动政府管理理论为政府实践服务，促进政府理论与政府实践的有机结合。

综上所述，加强政府理论的研究，对于推动我国政府理论研究的不断深入和不断创新，构建有中国特色的、并能指导中国政府改革实践的政府理论体系，促进政府理论与政府实践在更高层面上的结合，有着深远的理论意义与学术价值。