

一个全新的 理论视角

YIGE QUANXIN DE LILUN SHIJIAO

周镇宏 著

一个全新的理论视角

和谐社会 25 题

以科学发展观统领和谐社会建设

构建和谐社会的实践与思考

解读科学发展观

“三有一好”与共产党员先进性

加强党的执政能力建设的若干问题

努力增强正确处理新时期人民内部矛盾的能力

创建新型农村党组织的实践探索与理论思考

全面落实依法治国方略

“泛珠”的魅力



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS

一个全新的 理论视角

YIGE QUANXIN DE LILUN SHIJIAO

周镇宏 著

C52
zh8



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

一个全新的理论视角 / 周镇宏著. —广州: 南方日报出版社, 2006

ISBN 7-80652-521-1

I. 一... II. 周... III. 政治理论—文集 IV. D0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 043960 号

一个全新的理论视角

周镇宏 著

出版发行: 南方日报出版社

地 址: 广州市广州大道中 289 号

电 话: (020) 87373998-8502

经 销: 全国新华书店

印 刷: 广东信源彩色印务有限公司

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 8.125

字 数: 180 千字

印 数: 1-2000 册

版 次: 2006 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

投稿热线: (020) 87373998-8503 读者热线: (020) 87373998-8502

网址: <http://www.nanfangdaily.com.cn/press> <http://www.southcn.com/ebook>

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

MULU

一个全新的理论视角	
——政府成本问题	1
和谐社会 25 题	19
以科学发展观统领和谐社会建设	37
构建和谐社会的实践与思考	49
解读科学发展观	79
“三有一好”与共产党员先进性	105
加强党的执政能力建设的若干问题	126
努力增强正确处理新时期人民内部矛盾的能力	136
筑牢社会稳定的“第一道防线”	145
创建新型农村党组织的实践探索与理论思考	152
全面落实依法治国方略	160

领导者的“五种意识”	164
“泛珠”的魅力	166
“泛珠”战略与“他山之石”	171
十论拒腐防变	178
九论提高领导发展的能力	198
六论“抓落实”	204
五论保持良好的精神状态	208
纵论重化工业新阶段	214
掀起新一轮文化发展潮	
——在茂名市文化建设座谈会上的讲话	246

一个全新的理论视角

——政府成本问题

政府理论是历史最悠久、发展最迅速、成果最丰硕的领域。但林林总总，浩如烟海的政府理论著作，几乎都只关注三个问题：一是为什么存在国家和政府？政府的本质是什么？社会与国家的边界如何确定？二是政府权力的合法性何在？什么是政府权力的最优安排？三是政府权力来自何方，公民与政府管理者之间的关系如何？公民如何监督和控制政府管理者？

古今中外的学者论者，似乎从未把探究政府的深邃眼光聚焦于一个带有根本性、本质性的课题——政府成本问题。

笔者近年涉足政府成本研究并从中意识到，从政府成本角度去审视和探究政府是一个不应忽略的视角，也是一个全新的理论视角。随着对政府研究的深化，政府成本问题必将逐步浮出水面，成为一个不能回避、“绕”不过去的重要研究领域。

一、制度的经济本质是成本

引导人的行为有三种方法：道德说教、政府干预和制度规范。这三者各有其功能和作用，也各有其局限性。道德说教着眼于对人性的改善，缺乏约束力，并不可靠。政府干预有可能影响个人自由。而制度规范最受经济学家推崇。经济学家认为，人的本性是利己的，从利己出发，人可以做好事，也可以做坏事，人性只能用制度引导。一种坏的制度会使好人做坏事，而一种好的制度会使坏人也做好事。制度并不是要改变人利己的本性，而是要利

用人这种无法改变的利己心，去引导他做有利于社会的事。人的利己无所谓好坏善恶之说，关键在于用什么制度去向什么方向引导。如果只有人斗人、人吃人，才能实现利己，人就好比野兽还要坏。如果只有人为人、人帮人，才能实现利己，人就好比天使还要好。要建立一个美好的社会，不能靠人性改善，也不能靠政府的英明伟大，只能靠一套把利己变为有利于社会的制度^[1]。

然而，制度并非十全十美。一些初衷甚好的制度引起不良后果的例子在现实中并不少见。

制度的经济本质在于成本。任何制度都需要成本。一般而言，制度成本包括如下三个方面^[2]：

一是制度的设计成本。要使制度合理、科学地反映现实生活的规律，规范人们的行为，在制度设计上需要进行充分的调查研究，吸纳各方面的意见，考虑多种情况下的可能性，并对已有的制度进行比较，最后确定制度方案。而当形势发生了重大变化，原来的某些制度规则失去其合理性和科学性而不合时宜时，还需要及时修改、完善，例如提出法律修正案。在社会转型、变革的时期，某些法律、法规还会被废止，重新制定全新的法律。而这一切，都需要消耗资源，付出成本代价。

二是制度的运行成本。为了保证制度的执行，必须有一批专门的队伍，例如法院、检察院、公安部门、律师，等等。还要有执行制度所必需的物质条件，如装备、经费等。同时，时间成本也是必不可少的。时下一些公民不愿打官司，甚至对明知必胜的官司也不愿提起诉讼，就是怕麻烦，花不起时间。

三是制度的监督成本。为了防止、制止、惩罚违规行为，必须对制度的落实进行监督，但监督的过程要支付精力、时间和金钱。如果监督成本高于监督所避免的那部分损失，监督工作就失去了意义，同时也表明这个制度太昂贵，设计不科学。

按照制度经济学的说法，资源总是稀缺的，行为人必定追求

自身利益最大化。制度就是旨在约束追求利益最大化的个人行为而设定的规则，它既包括界定生产、交换和分配的一整套政治、社会和法律的基本规则，也包括界定交换条件的一系列具体的操作规则。制度安排可以减少人们的利益摩擦，提高稀缺资源的利用效率。

举个例子，在城市公共交通不发达的情况下，为了维持上车秩序，车站只好以人的宽度和车门距离为标准，用粗铁管制作排队上车护栏，但仍有不守规则的人插队、强挤。公交车少就是“资源稀缺”，大家急着及时尽快上车赶上班，这就是“追求自身利益最大化”。于是就会发生拥挤的现象。设立护栏，规定排队就是制度。但是，制度的制定和实施是有成本的。制作护栏需要费用，派出人员来维护秩序也需要费用。当制度因实施成本等原因在边际上不起作用时，人们就可能会选择“挤车”行为，拥挤同样不可避免，效益仍然得不到保证。

“挤车”问题，以及其他制度的实行，当然存在道德因素。人的素质包括道德素质的高低，与实现制度的成本直接相关。如果社会中违法犯纪的人多，社会就必然要为此付出更多的成本，包括扩充公检法队伍，添置更先进的设备，增加更多的经费，等等。要是人们在市场经济中普遍缺乏信用，不严格履行合同，当事人无法作出预期，便意味着无休止的诉讼层出不穷，意味着人们要为防止上当受骗而付出更多的防范成本。如果有些人的道德品质存在问题，便会使法律的执行遇到很大阻碍，甚至在执法过程中使法律走样。而徇私枉法、地方保护主义等等，则损害了公民的合法权益，践踏了法律的尊严。可见，社会制度往往会遇到道德上的挑战。人们是否忠诚于制度，以及能否自觉遵守制度，并不仅仅取决于制度本身，还必须以人性状态作保障。弘扬道德，讲到底也是一个降低制度成本问题。

“制度是人们在多次博弈中形成的。人们遵守制度说明人们

从多次博弈的结果中计算成本和收益。”——这是波普尔在《开放社会及其敌人》中的精辟论断。

二、政府制度的经济本质是政府成本

政府的产生本质上出自社会对权威的需要。资源是有限的，而人的进化经历就决定了人必定要为获得有限资源而竞争。但人的理性计算的成本约束以及其他各种各样的交易费用，决定了人与人之间不可能完全通过自由交易来达到所有目的。交易中的所谓“搭便车”、“外部性”和“不确定性”，本质上都是交易成本问题。政府权威可以大大降低社会的交易成本。也就是说，人们之所以建立政府，其初衷就是为了降低社会交易成本。

政府向社会提供公共产品，而社会居民为此付出纳税的代价和其他代价。按照制度经济学的观点，政府也是一个“企业”，它以一整套的制度服务而换取收入，它也像其他企业一样，在这种交换中谋求收入最大化。从这种意义上说，政府的权利及其财富来源于为社会的服务，来源于建立秩序，以及对社会经济活动加以合理的组织。因此，思想家们明确提出，在制定宪法时，首先必须考虑成立政府的目的何在，其次，什么是实现那些目的的最好而又最省的方法。“最好而又最省”，就是一个成本问题。

资产阶级的思想家、革命家们曾经从资产阶级的自由、平等、博爱等政治理想出发，猛烈地批判君主专制，热情地赞颂民主代议制。其批判和赞颂中，透射出浓烈的成本效益分析意识。民主制比君主制好，不仅在于其更人道，更符合人性，而且也在于它比君主制更有效率和效益，亦即更低成本，符合资产阶级利益和社会利益。关于这一点，潘恩在其著作中分析得出两个结论：

其一，民主制比君主制的决策科学，因而更有效率。

其二，民主制的成本比君主制低。“在美国，我看到一个政府管理着有英国十倍大的国家，而且进行得有条不紊，费用仅为

英国政府开支的四十分之一，如果我问一个美国人，他是否需要一个国王，他会嗤之以鼻，问我是不是把他当作白痴？”“政府本身并不是一个花费大的机构。正如我已讲过的那样，那建立在代议制度基础上美国联邦政府，其国土面积比英国将近大十倍，其全部费用不过 60 万美元，等于十三万五千英镑。……在英国，为了供养一个人仅王室费用就比美国联邦政府的全部多八倍。”^{〔3〕}显而易见，人们认为民主制比君主制好，其经济本质在于前者比后者高效率而低成本。

一个社会之所以需要政府，就是因为政府的存在可以节约交易成本，即用成本较低的政府交易替代成本较高的市场交易、企业交易和社会交易。因此，政府制度的经济本质在于政府成本。

三、政府模式选择的经济本质是政府成本问题

关于政府模式的分析、讨论和选择是时下政府理论研究的热门话题。对于人类社会来说，无限政府、人治政府、专制政府和集权政府，都是传统管理的制度平台。与此相反，有限政府、法治政府、民主政府和分权政府，被称为现代治理的制度平台。此外，备受人们推崇的政府模式还有小政府、均衡政府、有效政府、效率政府、责任政府、公共政府、透明政府、服务型政府、企业型政府、学习型政府等等。最为时髦的，与政府管理略有区别的还有“治理”和“善治”。

学者专家们所津津乐道的在“重塑政府”中提出的种种新的政府模式，因视角的各不相同，而各有侧重，但无论是对哪种模式的分析评判，无论是对哪种模式的否定或推崇，其经济本质都是政府成本问题。

比如，关于“服务型政府”。现代政府实质上都应当通过提供充足优质的公共服务证明自己存在的价值和合法性。没有公共服务就没有现代政府。社会公众在要求政府服务优质的同时，关心

和着眼的就是政府服务的成本。自上世纪 70 年代末开始，西方发达国家为克服不断增加的福利和直线增长的政府成本所带来的财政危机，服务型政府面临重大改革，社会对此的主流呼声是：“以更少的纳税获得更多更好的公共服务。”这呼声明确无误地要求服务型政府必须降低成本。现今西方发达国家普遍实行的公共服务市场化和公共服务绩效管理，就是为改善公共服务，降低公共服务的政府成本而采取的两项措施。

又比如，关于“均衡政府”。鉴于政府对市场的干预时而任意缩小时而又无限扩张，不断有人指出政府对市场的干预必须“有限”、“适度”、“谨慎”。如何做到“有限”、“适度”、“谨慎”？有人认为关键是政府干预与市场调节要形成均衡机制，也即政府要成为“均衡政府”。“均衡”当然是一种理想状态，但这种理想状态实际上很难达到甚至很难接近。就算是“均衡干预”，也还有个政府成本问题。政府干预市场有“经济”与“不经济”之分。当干预的净收益为负而且大于市场失灵造成的损失时，政府干预就是“不经济”的。但是，政府本身是一个有强制性的权威的垄断机构，政府在决策时由于缺乏竞争和比较，往往不考虑成本与收益比。这样，政府经常用巨大的干预成本换取较小的弥补市场缺陷的收益。尽管在表面上看达到了均衡，但实际上是无效均衡。

再比如，关于“无限政府”与“有限政府”。无限政府也称“万能政府”、“全能政府”。中国是一个具有悠久的封建专制政治文化传统的国家，在二千多年专制统治的社会中，君主专制的权力无孔不入地渗入到社会与民众生活的方方面面，普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣，专制主义似乎无所不能。直到近代，中国政治家们仍把“万能政府”作为追求的目标，孙中山说：“国家的责任是造成万能政府为人民谋幸福。”（《孙中山全集》第九卷，第 355 页，中华书局 1986 年版）孙中山认为政府的职能是：第一，衣食住行，“谋国者，无论英、美、德、法必有四大

主旨：一为国民谋吃饭，二为国民谋穿衣，三为国民谋居室，四为国民谋走路，衣食住为生活之根本，走路则影响至国家经济、社会经济矣。”（《孙中山全集》第三卷，第322页，中华书局1989年版）第二，保、养、教即保民，养民，教民。这种政府职能的配置，几乎囊括社会生活的一切领域，行政的触角以无坚不摧的力量，伸向社会生活的最底层直至一个最小企业的人财物产供销。这就是孙中山设计的“经典”的“万能政府”。

新中国成立后，依照苏联模式建立起高度集中统一的、由中央计划机关通过指令性计划，对全社会经济活动进行行政性协调的政府管理与控制网络。现在对此持激烈批评意见的人很多。但若历史地、实事求是地分析问题，我们不能不承认，在一个极其贫穷落后的大国力图强国求生存，而又没有国防工业和重工业作基本支撑点时，采取高度集中统一和带有非经济强制手段的计划经济管理模式，在一定时期内有其必然性，甚至可以说在当时是最好的选择，也是在当时情况下综合成本最低的选择。事实上这种体制也发挥了重要的积极作用：在短暂时间内，政府集中了必要的人力、物力、财力，实现了国家经济的恢复和发展，初步建成了以重工业为中心的国民经济体系。但在建立起工业基础后，当经济规模扩大、经济结构的复杂、发展目标的多元化、技术更新的加快、人民需要的增加及多样化向政府提出进一步要求时，这种以高度集中统一为特点，以直接的指令性计划为手段的管理模式，便日益显露出它的弊端。其中最主要的弊端就是随着情况的变化，这种体制已变成低效率、高成本体制。

在市场经济条件下，这种无所不为的“全能”、“万能”、“无限”的政府模式显然已不合时宜，政府由“无限”转向“有限”是与时俱进大势所趋。必须强调指出的是，时代、社会和公众批评乃至抛弃“无限政府”而倾向于“有限政府”，这种选择，其经济本质是政府成本问题。关于这一点，此后的有关章节还将

多次论及。

至于“有限政府”、“效率政府”，尽管效率与成本不能完全等同，但其中已隐含着“成本”的意蕴。

最后是关于“治理”和“善治”。这是上世纪 90 年代之后提出的区别于“政府”和“善政”的两个概念。全球治理委员会于 1995 年发表了一份题为《我们的全球性伙伴关系》的研究报告，对“治理”作了如下定义：“治理是各种公共的或私人的个人或机构管理其共同事务的诸多方式的总和”。西方的政治学家和管理学家之所以提出“治理”概念，最直接的原因是他们看到社会资源的配置中既有市场的失效或“失灵”，又有政府的失效或“失灵”，仅仅运用市场手段，或者仅仅依靠国家计划、政府命令等手段，都无法达到资源配置的帕雷托最优。而“治理”的机制可以弥补政府和市场在调控和协调过程中的某些不足。但此后的实践证明，“治理”也非万能，治理机制也存在失效和“失灵”。失效和“失灵”的经济本质就是低效率高成本。为了克服治理的高成本，有人又提出“善治”理论。概括地说，“善治”的本质特征在于政府与公民对公共生活的合作管理，“善治”就是使公共利益最大化的社会管理过程。而追求“公共利益最大化”，换句话说，就是追求成本最小化。“善治”强调五个基本要素：合法性、透明性、责任性、法治、回应和有效。其中的“有效”有两方面的基本意义：一是管理机构合理，管理秩序科学，管理活动灵活；二就是最大限度地降低管理成本。因此，“善治”与高成本格格不入，低成本管理才是“善治”，其经济本质仍然是个成本问题。

四、政府职能界定的经济本质是政府成本问题^[4]

一般说来，政府的规模、结构、组织形态和管理方式，是由政府的职能决定的。政府职能反映了政府活动的基本方向、根本任务和主要作用。因此，研究政府不能不研究政府职能。

但什么是政府职能，学界众说纷纭，莫衷一是，对于政府职能的转变和界定，更是百家争鸣五花八门。

政府职能的转变和界定，固然有社会发展、市场经济发展、WTO 规则要求、政府改革需要等等原因，但这些都还不足以完全说明政府职能转变的实质。从深层次思考，从纯经济学角度去探讨，政府成本问题才是政府职能转变和确定政府职能边界的经济本质，才是最本质的因素。

任何社会资源都是稀缺的。任何一个国家或社会资源都是在企业、市场、政府间配置。市场经济是讲求效率的经济，是一种追求资源优化配置的经济。如果一个国家、一个社会仅要求企业、个人讲求效率，而政府肆意浪费资源，效率低下，这个国家或社会就不可能是真正意义上的市场经济，也不可能持续发展。资源的稀缺性要求企业、个人讲求效率，以最小的投入获得最大的产出，通过市场配置力求达到资源的优化配置，同时要求政府讲求效率，以最小的政府成本投入获得最大的政府产出，力求达到资源的优化配置。因此，一个低成本的政府是市场经济的要求，是人类可持续发展的要求，也是社会公共利益的要求。政府成本的高低与政府的职能息息相关，政府的资源投入取决于政府的职能，政府职能的履行需一定的成本投入，政府的职能越多，用于政府的社会资源越多，即交易成本越高，社会公众的税赋越重。

我国现阶段迫切要求转变政府职能，固然因为我国正处在制度变迁中，制度的变迁要求重新界定政府的职能。但从经济层面分析，政府职能为什么要转变，哪些职能需转变，哪些职能归政府，哪些职能应该还给市场或还给社会，完全取决于政府交易成本的高低。政府职能的大小或多少，政府规模的确定，应该取决于政府交易产生的边际成本。当政府交易产生的边际成本等于市场交易或企业内部交易或社会组织内部交易的边际成本时，政府职能范围就应到此为止。这是因为政府履行任何职能都是要花成

本的，当政府职能增加时，政府组织运作的成本自然增加，因此政府职能的边界自然会落在某一点上，即政府与市场、企业、社会的界限应由以下原则决定：当政府的职能扩张到如此的范围和规模以至于政府再组织一项交易所引起的成本等于市场机制组织这项交易的成本时，政府、市场、企业、社会的职能界限也就确定了。在此情况下社会资源的运作在政府、市场以及社会组织、企业之间就能达到一种成本最小的状态。

五、政企、政市、政社关系的经济本质是政府成本问题^{〔5〕}

市场经济条件下为什么要求政府还权于企业，实行政企分开？关键在于交易成本。

在高度集中的计划经济条件下，企业的所有生产、交换、分配活动均由国家计划指挥，其结果是：（1）由于社会需要的多样性，企业生产的产品千差万别，这一切无法全部包容到计划中；（2）由于政府官员在制订计划时，搜集和处理市场信息的能力的有限性，信息的不完全性，使得计划的科学性、严谨性严重缺失，这样的计划付诸实施难免或因计划的失误造成企业巨额的成本损失，或因计划不切实际导致生产出来的产品不符合市场的需要，或因非科学地为企业配置生产要素，造成人力物力财力的巨大浪费；（3）企业无任何生产经营权，企业生产的产品由国家统购包销，企业的利润全部上交，亏损国家全包，从而抹杀了企业间对物质利益的追求，企业既无动力也无激励；（4）分配上的平均主义与大锅饭，使得企业员工干好干坏、干多干少一个样，效率低下是必然的结果。同时，政府在制订计划时还要同各个企业、各个行业进行艰苦博弈，企业的“投资饥渴”导致讨价还价成本巨大。所有这些给社会带来的后果是一方面产品供不应求呈“短缺经济”状态，另一方面产品质量低下，品种单一，难以满足公众的需要，社会消费水平、收入水平乃至生产力水平极其低下。探

其根源，不难归结为单一的国家经营企业的产权制度对效率的破坏。按照科斯理论，在国有产权下，由于权利是由国家所选择的代理人来行使，作为权利的使用者，他对资源的使用与转让，以及最后成果的分配都不具有充分的权能，这就使得他对经济绩效和其他成员的监督的激励减低，而国家要对这些代理者进行充分监督的费用又极其高昂，再加上行使国家权力的实体往往为了追求其政治利益而偏离利润最大化动机，因而它在选择代理人时也具有从政治利益而非经济利益考虑的倾向，使得国有产权下的外部性极大，大大降低了更有效利用资源的激励，同时这种政府性的产权制度安排没有提供退出的选择权，因而它既要支付组织成本，也要支付强制成本。

相反，企业自主经营可以直接面对市场，面对消费者，根据市场价格信号和消费者的需求组织生产和销售产品，其搜集和处理信息的交易成本会大大低于政府，而满足市场与消费者需求的程度大大高于政府。同时，企业利润最大化的经营目标，使得企业的兴衰与职工利益相连，企业与职工既有内在的动力又有外在的竞争压力，易形成企业内部的团队作战与激励机制，从而使效率大大高于政府。在这里，企业自主经营权越大，政府干预越小，企业效率越高。

由此可见，由政府直接经营企业这种产权制度或者说这种资源配置方式交易成本过高，不符合市场经济发展的需要，不符合社会公众物质利益追求的需要，最终必然被企业自主经营这种配置方式所替代。从这个角度出发，要求政府转变职能，将原来直接经营企业的职能和权力还给企业，让企业在市场中自主经营，自主发展，乃是中国经济体制改革的必然选择。

政府在转变职能中为什么应还权于市场？还多大的权于市场？这同样取决于政府与市场的资源配置中所付出的交易成本。政府在微观经济领域实行全面管理的制度安排之所以并不成功，根本原因

在于这种资源配置方式所付出的成本大得惊人。相反，市场凭借着自身拥有的竞争机制、供求与价格机制、利益与激励机制、优胜劣汰机制以及经济与政治上公开公平公正等理念，能在许多领域，尤其是微观经济领域，以较低的成本使资源达到优化配置。

政府在职能转变过程中除需还权于企业、市场外，还需还权于社会。这是因为市场缺陷未必都能通过政府来弥补，而政府缺陷同样未必都能通过市场来解决。市场经济体制勘定了政府活动的边界，将政府的活动限定在为社会提供公共产品的范围之内，但是否所有的公共产品生产与服务都需政府提供？这同样取决于政府提供公共产品生产与服务的成本的高低。如果政府提供某种公共产品与服务的成本高于由社会某些组织（如行业协会、中介机构等）提供此产品的成本，那么就应将此产品的生产与服务交给社会的这些组织。从交易成本分析，一般而言，提供给全体公众并需满足全体公众利益与需求的公共产品和公共服务，应由政府承担；而只涉及部分公众利益，只提供部分公众并只能满足部分公众利益与需求的公共产品和公共服务，应交给社会组织承担。这是因为，政府关注的是它所管辖范围内所有主体的福利水平，而社会各类组织关注的是其成员或者服务对象的福利水平。由于各个行业都有自身不同的特征和特殊利益，如果由政府统管这些行业，为这些不同行业提供相同的公共产品与服务，必定造成公共产品供给与需求在内容上、质与量上、满足程度上发生巨大的偏差，其结果要么力不从心、无法满足，要么扩大政府机构，增加公务人员，成本上升，最终财政负担与消费者负担同时加重。事实上，由于人们对公共产品与服务的需求的多样性，是任何政府都无法解决的，又由于政府自身的缺陷和局限性，许多公共产品与服务即便提供，最终也必将是成本过高。

作为鲜明对比的是，社会组织在为某行业、某部分公众提供特殊的公共产品和公共服务时，却有着政府不可比拟的种种低成