

现代管理论丛

政府增长与 秩序演进

*Government Growth
and Order
Evolution*

○ 马翠军/著



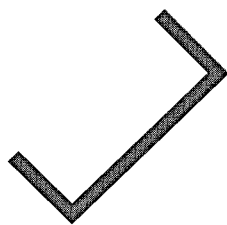
社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



政府增长与 秩序演进

*Government Growth
and Order
Evolution*

○马翠军/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

政府增长与秩序演进 / 马翠军著. —北京: 社会科学
文献出版社, 2008.9

(现代管理论丛)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0248 - 2

I. 政... II. 马... III. 国家 - 行政管理 - 研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 128940 号

· 现代管理论丛 ·

政府增长与秩序演进

著 者 / 马翠军

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 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目经理 / 武 云

责任编辑 / 张 峰 马 爱

责任校对 / 张瑞萍

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 三河市世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/20

印 张 / 15.4

字 数 / 254 千字

版 次 / 2008 年 9 月第 1 版

印 次 / 2008 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0248 - 2/D · 0101

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

中文摘要

基于国家权力与公民权利同步增长、政府权力与市场经济正相关发展等现象，本书沿着政府持续增长这条轨迹，解读政治秩序和经济秩序如何作为一个整体同步演进的，探寻政府增长与社会秩序演进的内在关联。通过组织社会学的方法，在“社会基本组织形式”和“社会组织原则”演进的基础上，阐明政府增长是一个理性化和公共化的过程，它一方面通过治理方式的转变展现政治秩序的演进，另一方面通过公共权力扩张推进市场经济成长。政府增长是社会秩序演进的体现。

主题词：政府增长 公共行政 社会基本组织形式 社会组织原则 社会秩序

序

将政府增长与政治秩序和经济秩序同步演进的内在关系作为一个命题来解释，是本书的宗旨。要论述这一命题需要从两个层面展开：一是政府权力与政治、经济秩序是一个统一体，二是政府权力的增长与政治、经济秩序演进是一个同步过程。对于第一个层面，作者是这样理解的，自国家与社会分离以来，政府在连接国家与社会中一直扮演着重要角色，一方面是国家权力的执行者，另一方面又是社会公共事务责任的承担者。当政府权力执行国家权力同时又服务于社会时，国家与社会也就因政府权力统一起来，当然政治与经济两个领域也就统一起来；对于第二层面，在政府权力持续增长过程中，它们是如何作为一个整体演进的，是本书的论述重点。作者通过组织社会学的方法，将政府增长确立在“社会基本组织形式”和“社会组织原则”的演进基础上。在这一基础上，政府增长表现为一种理性化和公共化的过程，政府权力和权威方式也因为理性和公共化不断发生转变，并产生了诸种政府治理方式的演变。而在每一种政府治理方式下，都有与其紧密相伴的政治与经济秩序模式。

本书遵循了传统结构主义的分析方法，却突破了对社会结构的传统认识。在本书中，社会结构不再是通常认为的阶级或阶层组成的系统，而是随着专业化分工形成的社会基本组织结构，以组织结构代替阶级或阶层结构来分析社会秩序及其运作方式，是因为该概念的解读功能能够更为全面地展现社会秩序和社会运作方式的连续性演进。传统的阶级结构存在于简单的社会组织形式

中，如封建庄园等，在那里，阶级结构对社会秩序和社会整合具有重要意义。但随着资本主义的兴起，就有了马克思所阐述的“阶级的匿名化”，资本和市场在社会经济运作和秩序整合中的作用已远远高于阶级统治的意义。在组织化资本主义时期形成的复杂性不断提高的职业化、等级化的科层官僚组织中，阶级和阶层在社会整合运作中的功能进一步降低。而到了后组织化资本主义时期，社会经济组织的边界日益模糊，组织结构日益扁平，能够成就社会秩序的就更谈不上阶级与阶层了。为此，本书两个核心概念“社会基本组织形式”与“社会组织原则”是解读政府增长和社会秩序演进的关键。

关于本书所运用的方法，我虽不认为是一种创新，但它的确能够给我们一种耳目一新的感觉，因为作者能够将那些逐渐偏离社会学，并不断趋于凌乱的现象和观点重新整合放置于社会学理论框架内，解读它们的内在统一性。重拾社会学并不是一种理论上的简单回归，因为作者的目的并不在于把这些凌乱的现象和观点置于社会学中进行考查，而是想通过此方法将它们的社会本性抽象出来，以使我们更真实地理解和把握它们的统一性。通读这本书能感受到在作者内敛的态度下有着很大的抱负。

马翠军是我的学生，我曾经指导了她的博士论文“政府增长与市场成长的内在统一性研究”，可以看出本书是在其博士论文基础上形成的。但令我欣慰的是，她没有原地踏步，已远远走出了当时的思维框架，逐渐形成了一家之言和自己独有的文风。我不会因为她是我的学生而向读者推介此书，但我相信对这一领域有兴趣的读者会从其充满哲理和思辨的论述中感受到一种共鸣。

这是我阅读本书的一点体会，并以此为序。

张永桃
2008.6

前 言

我在南京大学攻读博士学位期间师从张永桃教授，深受张先生倡导的经济政治学影响，开始关注政府增长与市场成长关系，后来并以“政府增长与市场成长的内在统一性研究”为题完成博士论文。几年过去了，先生的教导以及自己对先生做出的“认知与理解”的承诺历历在目，不敢忘却。沿着读书期间思考问题的逻辑前行，越来越感觉“政府增长”不只是一个公共行政的问题，也不只是一个关涉经济增长效率的问题，更是一个社会秩序的问题。为对这一问题追根溯源，在开封与南京这两个历史厚重的城市间，心灵随身体来回穿梭，并使自己不断滑向历史与社会这样宏大的视野中，在一个充满神秘的时空中努力寻找一个理想的坐标，却愈发觉得自己处境的无助。

“认识自己”可谓人类认知与理性发展的终极目标，人之为人的使命将我们每个人对自己的认识与对世界的理解连接起来。犹如我们对自己生存空间的认知，需要放置在浩瀚的宇宙中一样，我们对自身的社会处境的理解也往往要追溯历史、探究社会。历史与社会不只是我们处境的母体，更为我们的生存走向提供选项。正如牛顿、爱因斯坦等伟大物理学家对宇宙空间的敬畏，并笃信上帝一样，历史与社会的神秘同样使我们产生敬畏，无论是“历史主义”还是“社会主义”都是一种严肃的面对我们生命的信仰。信仰给予我们对未来的憧憬与信心，但它并不能给我们以生命的支撑，因为它遥不可及。信仰是我们无助的一种精神导向，但信仰同时给予我们进一步认识自己的动力源泉。在浩瀚的时空

中，我们不能仅仅依靠信仰生存，我们还需要从中寻找一些明确自身方位的标向，以使我们能够继续前行。科学工作者，无论是自然科学还是社会科学工作者的一个重要使命就是要标明这些标向，在虚空和神秘中构建起一个理解人类自己的坐标。

对社会学科而言，每一个概念都可能成为一种标向，这种标向在历史与社会中延伸，可以构成一种我们认识和理解自己的路径。像卡尔·马克思提出的伟大的生产力与生产关系概念，已经成为我们认识和理解自身处境及走向的基本标向。没有这样一些标向，仅仅依赖于信仰是无法产生进一步认识力量的。所以每一个学科都会确立几个核心概念，概念本身不是方法论，也不是一种解释，“毋宁说，一个好的概念标出了关于所关注现象的一条界限，并因而使得理论的解释策略能够得到发展”。这就是我们很多时候需要对概念进行界定、演绎的内在原因。由于社会专业化的迅猛发展，20世纪以来，社会学科不断分化，政治、经济、管理、组织、行政、心理、人类等等学科不断从社会学中脱离出来，正如柯柯所说，无论知识关注什么地方，所揭示的都是无限的差异和无尽的变化。今天，可以说社会学的次级学科都已茁壮成长，作为母体的社会学越来越有中空的危险。学科的凌乱造成了概念的丛生，以及人们认识和理解上的错觉频发，过分专业化的趋向和概念的随意使用使社会科学逐渐失去对历史与社会的敬畏。出于这些原因，出于自身对历史与社会的敬畏，本书在方法论上重返社会学原始的认识方法，将政治、经济等不同领域视为一个社会整体进行考察。但是为了论述策略上的需要，不得不对个别概念做出自己的解释，并谨慎地演绎出两个自己认为有必要确立的概念：“社会基本组织形式”与“社会组织原则”。这使我担心在日益凌乱的概念中添加新的乱因。但演绎概念这种选择属无奈之举，因为自己希望这两个概念能够为读者理解政府增长过程中的社会秩序演进提供一种标向的作用。

20世纪以来社会经济的迅猛发展，使人类面对的不再只是一个令人敬畏的环境，还是一个不断凌乱破碎的处境，人们不仅需

要在敬畏中构建一个结构性空间，而且还需在破碎中构筑一个心灵的栖息地。存在主义与结构主义都为此付诸了太多努力。存在主义在时间与空间的整体中构建心灵空间，结构主义则在历史与社会的整体中构建结构性安身之所。结构主义在生成与系统、共时性与发展、关系与起因、结构与历史之间追求人类生存发展的结构性空间。结构主义的这种追求一方面是人类面对宏大历史与社会视野对自我追问做出的解答，同时也是面对凌乱破碎环境做出的危机性被动性选择。因为面对这样两种处境，只有在系统与结构中人们才可能获得对自己的肯定。后结构主义者认为，我们的时代在破碎与凌乱中走出了结构主义认识的背景，结构主义已经过时。我们认为恰恰相反，越是破碎、凌乱，越是处境危机，结构主义越是能够为我们提供一个安身之所。结构主义绝对不是一种呆板的限制，也不只是一种功能性工具，作为一种方法论，它为我们理解自身提供了观念上的支撑。在这一意义上，本书将遵循结构主义的分析方法，从社会组织结构的角度理解和认识社会秩序的演进。

人类对信仰的追求不只是求得心理上的慰藉，更是想通过对共同信仰的追求来实现对自身的定位。所以信仰是一种组织行为。由于组织本身具有的现实性和规定性，会更直接地将个人与集体生活结合起来，所以人们对组织的追求和选择可能更优先于对信仰的追求和选择。同时组织本身即可使个体摆脱孤独的处境，提供一种心灵和身体上的庇护所，在人与人、人与自然的敌对、冲突中构成一种稳定的秩序场所。在这一意义上，组织本身具有信仰、秩序与庇护的功能。组织的这些功能，使人们无论是主动还是被动都会成为组织的成员。这也正是人类社会的秩序为什么只能是在人与组织关系中进行演进的原因。当组织形成一种共同体，并围绕集体目标行动时，组织对外的势力扩张便展开了，伴随组织的强大与组织间冲突不断，人们需要对组织间的利益与权力进行协调统一与规约，公共权力就顺势产生了。政府权力也正是在这一基础上开始发挥作用的。组织愈强大，对外扩张的要求越大，

政府权力也就必然随之增长，而且，组织间关系愈复杂，政府责任也就愈多，政府权力也就随之不断扩张。在这一意义上，政府权力的持续增长必然是作为公共权力的增长，而且，政府权力增长本质是社会组织权力（权利）的增长。依托这一认识，本书以“社会基本组织形式”和“社会组织原则”的演进为基础来解释政府增长与社会秩序演进。

将概念作为标向来理解和认识事物，将意味着要以牺牲事物间特殊性和差异性为代价，因为概念的导向性和意向性在我们的理解和认识中将对事物间关系施加连续性影响，会模糊事物间固有的矛盾和差异，而过于强调系统性的统一和关联。正是由于这一原因，本书会在各种现象与观点中，甚至是一些截然相反的现象与观点中追寻统一性和关联性。这不是作者刻意制造一些牵强附会的联系，也不是故意寻求理论上的新奇，而是本书分析方法所致。在差异性与统一性之间、在特殊个体与严格概念之间做出选择，是无奈的，也是痛苦的。

以上是作者写作本书过程中的一点感想，希望对读者理解本书的论述方法和逻辑主线有所帮助，也期望本书能够为读者理解政府增长过程中的政治、经济秩序的同步演进提供微薄的解释性力量。由于作者水平有限加之时间仓促，本书无论在理论上还是论述方法上都还不够成熟，甚至可能会出现一些错误的地方，还请读者批评指正。

马翠军

2008年4月于开封

目 录

序	1
前言	1
导论	1
第一章 体现社会秩序演进的政府增长	6
第一节 对政府增长的理解	7
第二节 政府增长与政治秩序	18
第三节 政府增长与经济秩序	26
第二章 社会基本组织形式与社会组织原则	34
第一节 从社会学到组织社会学的秩序研究	34
第二节 社会基本组织形式	47
第三节 组织社会学与社会组织原则	55
第三章 社会组织原则的演进	63
第一节 传统社会的组织原则	64
第二节 重商主义到自由资本主义社会组织原则	66
第三节 组织化资本主义社会原则的形成	72
第四节 后组织化资本主义社会组织原则的形成	79
第五节 对诸社会组织原则的简要梳理	87
第四章 政府增长与政府角色转变	91
第一节 政府增长过程中的国家与社会关系	91

第二节	政府增长与行政理念演变	103
第三节	政府角色演进的内在统一性	116
第五章	封建权威到理性权威的社会秩序	124
第一节	封建社会的遗产	124
第二节	王权政治的理性发展	134
第三节	官僚制与自由市场运作机制	142
第六章	官僚制与组织化资本主义	156
第一节	官僚制的社会功能演变	156
第二节	组织化资本主义的经济秩序	165
第三节	凯恩斯主义的兴起	175
第七章	当代公共行政与后组织化资本主义	186
第一节	官僚行政向新公共行政的演化	187
第二节	当代公共行政及其运作模式	198
第三节	公共责任与市场经济的演化	209
第四节	市场经济与秩序化的竞争	224
第八章	对我国政府增长与社会秩序演进的思考	235
第一节	当代中国社会组织原则的演进	236
第二节	官僚体制与统一经济流通体制	247
第三节	条块之间的政府权力增长与市场机制的引入	256
第四节	宏观控制与市场机制形成	266
结束语		274
参考文献		280
后记		290

导 论

政府增长作为一种历史与实现象持续存在着，尽管一个时期以来各国通过推行新公共管理运动力求压缩行政成本，但政府规模始终处于高位运行，政府的责任和权力范围仍在持续扩张。这似乎与理论上长期追求的有限政府理念有悖，可能也正是由于这种相悖现象的持续存在使人们越发关注政府增长。但政府增长的研究价值不仅在于它本身是一个独特的社会政治现象，还在于与其相伴而随的两个现象更能引发我们的思考。一个是斯蒂格利茨对 19 世纪 70 年代以来发达国家发展历程研究揭示出的一边是日益膨胀的政府权力，一边是日趋成熟的市场经济现象。^① 另一个是迈耶对 1870 年以来欧美国家宪法研究得出的结论，国家权力对社会和经济生活各个方面的控制渐渐加强；同时，公民的权利和义务也在扩大。^② 前者很明显体现的是政府增长与市场经济成长的正相关发展；后者表述的是国家权力扩张与政治秩序发展关系，由于国家的每项任务和计划都要反映在行政活动的增加上，国家权力扩张也就使行政范围向各方面扩展，^③ 所以后者也体现

① [美] 斯蒂格利茨：《政府为什么干预经济》，郑秉文译，中国物资出版社，1998，第 16 页。

② 迈耶在《世界政治与民族国家的主权》中指出：对 1870～1970 年间国家宪法的研究表明，国家权力对社会和经济生活各个方面的控制渐渐加强；同时，在现代化的民族国家内，公民的权利和义务也在扩大。杜赞奇在《文化、权力与国家》中也表明过此观点。

③ [美] 伦纳德·D·怀特：《公共行政学导论》，转引自彭和平等编译《国外行政理论精选》，中共中央党校出版社，1997，第 50 页。

了政府增长与政治秩序成长的正相关发展。这两个正相关现象中的任何一个都比单纯的政府增长更有研究价值，也更能够为我们提供宽阔的理论思考空间。显然，这不是两个孤立的现象，在共同的时间历程中明显存在一条“政府增长”的历史轨迹，这条轨迹统一着政治与经济、权力与市场，更是将政治秩序与市场秩序的成长统一起来。如果我们有兴趣沿着这条历史轨迹前行，就会发现，一个命题等待着我们去认识和理解：在持续的政府增长过程中，政治秩序和经济秩序是作为一个整体同步演进。本书的目的就是通过政府增长这一轨迹来理解和认识政治秩序和经济秩序是如何作为一个整体共同演进的，并以此阐明政府增长与社会秩序演进的内在关联。

对于社会科学，提出和证明一个命题并不难，因为这种命题往往是基于历史或现实中的社会现象而设定的。社会科学更重要的使命是对现象的认识与理解，“科学的主要目的在于形成真实的、解释性的理论”^①。对于社会现象或政治现象的解释，很明显我们无法采用哲学意义上的阐释学，恰当的办法是采用社会学的剖析方法，因为“社会学是一门致力于解释性地理解社会行动并因而对原因和结果作出因果说明的科学”^②。但是伴随国家与社会、政府与市场的分离，社会学在政治—经济二元观的主导下不断走向分化，20世纪出现了政治社会学和经济社会学。政治社会学是对政治实体的社会性剖析，即将政治现象纳入社会组织结构中进行分析，它从一种方法上引导我们要研究分析政治实体的社会本性。^③同样地，经济社会学是对经济实体的社会性剖析，也是通过把经济现象纳入到社会组织结构中进行分析，引导我们阐

① [美] 杰克·J. 弗罗门：《经济演化：探究新制度经济学的理论基础》，李振明等译，经济科学出版社，2003，前言。

② [德] 马克斯·韦伯：《社会科学方法论》，杨富斌译，华夏出版社，1999，第35页。

③ [美] 安东妮·奥勒姆：《政治社会学导论——对政治实体的社会剖析》，董云虎等译，浙江人民出版社，1989，引言第2页。

明经济现象的社会本性。在这一意义上,对于政府增长过程中政治秩序的不断完善可通过政治社会学方法进行解释,而对政府增长过程中的市场经济成长(经济秩序)则可以通过经济社会学解释,然而如果将两者视为一个整体进行解读,单靠政治社会学方法或者经济社会学方法都不能完成研究使命。但这并不意味着政治社会学或经济社会学方法对本研究没有价值,我们需要做的是寻找这两种方法的共同之处,并以此为基础去解读政治领域与经济领域的统一性。从上述分析中可以判断,政治社会学和经济社会学都试图通过将各自领域的现象纳入社会组织结构中进行分析,以探究它们的社会本性。所以两者具有解释层面的共通之处。其实只要我们简单梳理一下经典政治社会学家和经济社会学家的文本就会发现两个学科在研究逻辑上的一致性,如马克思、韦伯、迪尔凯姆、帕森斯、博兰尼、熊彼特等,他们既是政治社会学家又是经济社会学家。当然做出这种区分往往是出于理论研究者的方便,而在这些经典社会学家的认识视野中,社会秩序根本就是一个有机整体,无法将政治与经济、政府与市场区分开来,它们共同根植于社会组织结构中,并从中得到理解和认识。

基于这一认识,我们可以通过对社会组织结构分析来理解政府增长过程中政治秩序与经济秩序的同步演进。为此本书将不直接借用政治社会学或者经济社会学方法,而是在两者共同的认识基础上,运用组织社会学的方法来做出解释。运用组织社会学这一方法并不只是出于策略性或论证技巧的考虑,也不只是因为组织社会学有着充实的文献供以参考,更主要的是因为“社会结构”及其相关意义通常被用来描述社会生活的组织方式。^①在现代社会的成长过程中,社会组织的理性和效率不断降低权力和政治在社会治理和社会整合中的重要性,并

① [英]杰西·洛佩兹等:《社会结构》,允春喜译,吉林人民出版社,2007,第4页。

使大量权力和财富在组织中得到合法有效的利用，但不断理性化的社会组织同时又成为行政权力扩张与延伸的基础。一方面使权力重要性降低，另一方面又促使行政权力扩张，这一值得玩味的现象恰恰显示了社会组织与政府增长的内在关联。在这一意义上，由专业化分工引发的社会基本组织形式以及以此为基础的社会组织原则将成为本书的核心概念。“一个概念本身不是一种解释。毋宁说，一个好的概念标出了关于所关注现象的一条界限，并因而使得理论的解释策略能够得到发展。”^①提出社会基本组织形式和社会组织原则概念的目的正是试图更好地展现组织社会学的解释魅力，策略地解释政治秩序与经济秩序是如何作为一个整体同步演进的。当然这只是作者的一个愿望。

基于理论分析的需要，本书将以西方社会经济秩序演进为研究模本，从历史的角度展示社会组织原则的变化和社会秩序的演进。本书对历史的探究，不在于实证，也不在于借助历史的力量来展示组织原则的合理性，更不在于描述一个不可抗拒的历史轨道。只是为了寻找一个理论上可能存在的逻辑，使政府增长过程中的政治、经济秩序作为一个整体共同演进成为一个可解对象。

本书在结构安排上从三个层面展开。第一个层面是从理论层面进行深入解读，这其中要对政府增长研究现状进行梳理评价，解释政府增长的政治意义与经济意义，阐明政府增长过程是一个作为社会秩序演进的过程（第一章）；阐明研究方法，解读本书的核心概念“社会基本组织形式”和“社会组织原则”，阐明社会组织原则是规约政府治理方式演变的基础，也是规约政治秩序与经济秩序共同演进的基础（第二章）；从历史层面解读诸社会组织原则的形成，梳理诸社会组织原则与社会秩序演进的关系

① [英] 杰西·洛佩兹等：《社会结构》，允春喜译，吉林人民出版社，2007，第3页。