

彭澎 著

# 政府角色论

ZHENG FU JIAOSE LUN

中国社会科学出版社

# 政府角色论

The Role of Government

彭澎 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府角色论/彭澎著. —北京: 中国社会科学出版社,  
2002.12

ISBN 7-5004-3612-2

I. 政… II. 彭… III. 国家行政机关-行政管理-研究  
IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 087154 号

责任编辑 冯春风  
责任校对 李小冰  
封面设计 王 华  
版式设计 炳 图

---

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029453 传 真 010—64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2002 年 12 月第 1 版 印 次 2002 年 12 月第 1 次印刷

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 10.375 插 页 2

字 数 230 千字 印 数 1—3000 册

定 价 22.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

## 序 论

英国前首相撒切尔夫人曾说，“当今世界惟一不变的就是变革”。

在这里，“变革”主要指的是政府改革。政府如何避免“错位”、“缺位”或“越位”，是令各国领导人头痛的问题，因此，必须“重新思考政府”，明确政府的角色。世界银行发布的《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》提出要重新思考关于政府的基本问题：“它的角色是什么？它能或不能做什么？以及它如何能做得最好？”<sup>[1]</sup>

政府角色问题之所以重要，是因为“没有一个有效的政府，无论是经济还是社会的可持续发展都是不可能的”<sup>[2]</sup>。这个问题之所以重要，还有各国政府发展的现实提出的挑战：前苏联和东欧的命令式控制经济体的崩溃；大多数发达工业国建立福利国家所面临的财政危机；东亚经济“奇迹”中政府所起的重要作用；世界其他一些地方国家的崩溃和人道主义危机的出现，等等。这个问题之所以重要，也是由于20世纪80年代以来，政府开支猛然增长，其中，经合组织（OECD）国家政府支出占GDP达到50%左右，发展中国家政府支出占GDP为30%左右<sup>[3]</sup>。以上这些都使“政府角色”问题愈益凸显出来。

“政府角色” (the role of state, the role of government) 在英文中也可指“政府的作用”，与政府的性质、地位、权力、功能、职能、任务等紧密相关，涉及政府的权力界限、功能范围、行为方式等。

笔者认为，“政府角色”是将政府人格化来定位其功能作用。从其在国家政治经济社会生活中的作用来讲，有所谓“统治者”、“治理者”之分；从作用的大小来看，有所谓“全能政府”、“守夜人政府”或“小政府大社会”之分；从作用的方式来看，有所谓“划桨者”、“掌舵者”之分，或“运动员”、“裁判员”之别；从政府在改革中的地位来讲，政府既是改革的组织者和推动者，同时又是改革的对象；从社会经济发展的过程来讲，政府是制度的供给者，又是社会发展、经济增长的推动者。如此等等，都是对政府角色的形象描绘。

欧文·休斯在论述“政府角色” (the role of government) 这一命题时，涉及到公共领域 (public sector)、市场失灵 (market failure)、政府干预的历史实践与理论 (phases of government intervention)、政府的基本功能 (basic functions of government)、政府机制 (instruments of government)、政府规模 (the size of government) 等论题<sup>[4]</sup>。这是西方学者所理解的“政府角色”，与我们通常说的“政府作用”和“政府职能”很接近。

总之，政府角色是在与其他社会主体的功能、作用区别中界定的。因此，本书是从政府与国家、政府与社会、政府与市场、政府与企业、政府与政党、中央政府与地方政府以及政府角色与政府职能等多组关系中来讨论政府角色定位的。

“为什么政府从事这项活动而不从事那项活动？为什么近

百年来，政府作用的范围发生了如此巨大的变化？为什么政府活动范围在有的国家中要比美国大，在有的国家中却比美国小？政府干预是否过了头？政府是否可以所欲为？政府可以发挥更好的作用吗？等等，……这些问题几个世纪以来，一直是政治界、哲学界、经济界争论的焦点”<sup>[5]</sup>。政府角色问题既是政治学研究的永恒主题，也是经济学日常研究的领域。但是，经济学是以“经济人”的成本—收益分析作为基本工具的，而政治学是以社会利益的代表和反映作为分析的基点的。“什么是最好的国家政治制度”，“什么是好政府”一直是政治思想史上探讨的一个重要内容。最早可以追溯到古希腊柏拉图的《理想国》，由于国家与政府无法截然分开，因此，有从论国家的角度谈论到政府问题的，如布丹的《国家六论》、霍布斯的《利维坦》、哈林顿的《大洋国》；也有从论政府的角度谈论到国家问题的，如洛克的《政府论》、密尔的《代议制政府》；还有将两者一同并论的，如巴枯宁的《国家制度与无政府状态》、古德诺的《政治与行政》、诺齐克的《无政府、国家和乌托邦》，等等，不一而论。

柏拉图认为根本的政治问题是“谁应该统治国家”，为此，他去研究“什么是最好的国家政治制度”这个问题，并设计了一个“最美好的国家”，即所谓“理想国”。卡尔·波普尔批判地指出，用这种形式来表述政治问题，造成了政治哲学的长期混乱，因为对它的回答是毫无意义的。如果说这曾经就是政治学研究的问题的话，那么行政学似乎则是研究“应该怎样统治国家”或“什么是最好的统治方法”；如果说政治学研究国家的结构问题，则行政学是研究国家的组织问题；如果说政治学研究政府的设计问题，那么行政学就是研究政府的运行问题。

亨廷顿在分析第三世界政治发展的《变化社会中的政治秩序》一书中指出：组织是通向权力之路，也是政治稳定的基础，因而也就是政治自由的前提。身处正在实现现代化之中的当今世界，谁能组织政治，谁就能掌握未来。可以说，政治是设计行政，行政是组织政治。按照上述界定，本书的主要视角是行政学的，当然也有政治学以及经济学的辅助视角。

全球范围出现的“改革政府”浪潮，产生了大量行政学新理论，并推动各国重塑政府角色。中国正在进行的机构改革（有说是第七次，见刘智峰主编：《第七次革命》，经济日报出版社，1998年；也有说是第八次，见宋德福主编：《中国政府管理与改革》，中国法制出版社，2001年）如何避免前车之鉴，也引发了新一轮政府改革理论研究热潮。国内介绍西方行政改革和研究中国政府理论的著述不少，笔者在研读这些材料时深刻感觉到，中国政府改革一定要沿着市场经济体制的建立这一条主线来设计。在经济体制由计划经济向市场经济转轨的过程中，改革的矛头已对准了政府职能转变这个核心问题，但实际上更深层次是政府角色定位不准、不清导致难以形成良好的市场秩序。结果，政府干了许多自己不该干的事，却没有干自己该干的许多事。人们开始透过政府职能转变深入到政府角色定位上来，要求纠正“政府错位”和“政府缺位”的情况。为此，笔者拟从研究视角上有所突破，一方面从政治、经济、社会多层次、多角度来为政府角色定位，因为在“政府研究”这一专题上，各个学科之间的“隔墙越来越矮”；另一方面，参照国内外政府行政管理范式的演变来探讨21世纪的政府角色，并为适应中国特色社会主义市场经济的政府角色提供改革思路。

本书涉及的“政府角色”主要讨论的是中国政府。当然，“政府”也有广义和狭义之分。广义是泛指国家的立法、行政、司法等各种机关；狭义则专指国家行政机关。本书讨论的“政府”主要指国家行政机关，即狭义的政府。

政府理论的研究和探讨是用来指导政府管理和改革实践的。战前，西方政府改革的两种思路是法西斯主义和凯恩斯主义；战后，由于财政压力、新技术革命、新的公众舆论以及苏联东欧国家的转型、新兴国家的示范效应等等，国家权力和政府角色走的是一条在集权和分权、扩张和收缩之间寻求平衡的道路。无论各国如何展开政府改革进程，改革大都集中在三大主题上：一是政府功能定位的市场化趋向；二是政府之间关系的分权；三是政府组织调整的绩效化评价。因此，改革既要解决“市场失灵”，又要解决“政府失效”。这是问题的两个方面。作为传统行政学的两大理论基础的威尔逊—古德诺“二分法”和韦伯“科层制”已难以适应现代行政管理的发展需要。在20世纪70年代末80年代初，不仅产生了一大批行政管理新理论，而且，在实践中，兴起了一场世界范围重塑政府角色的浪潮。无论如何，政府改革的理论和实践都必然要涉及政府角色定位问题。从各种政府理论来看，政府有“政治人”、“经济人”、“道德人”、“行政人”、“公共人”、“守夜人”等角色选择；从各种行政改革实践来看，又有“小政府大社会”、“全能政府”、“强政府弱社会”、“强中央弱地方”等角色选择。

国外新产生的行政理论流派主要有行政生态理论、公共选择理论、企业家政府理论、知识管理理论、政策科学理论和行政现代化理论等。国内探讨政府改革的理论和观点则较为复



杂，各种文章、书籍甚多，但有创意的并不多见。

本书的研究较之众多政府理论研究有几个突破：一是从“政府角色”的视角来透视政府行政改革的思路。站在国体与政体、国家与社会、政治与经济关系的高度对政府应扮演的角色进行分析，从而避免一般的就转变政府职能、实现政企分开这一争论不休的视角来谈论机构改革而走进改革误区；二是从国家、社会、市场、企业、公民等等多层次、多角度来为政府角色定位。从宏观到微观，从政治到经济，但凡政府将发生作用的领域都对政府角色进行界定，从而对政府角色形成一个整体印象；三是试图将行政改革视为政治体制改革和经济体制改革的结合点来分析政府角色，既有宏观的视野，又有微观的聚焦；四是从国内外政府行政管理范式的演变来探讨21世纪的政府角色。“改革政府”并非中国一国的专利，全球范围几乎同时发起行政改革并非偶然，但中国特色社会主义市场经济是无先例可参照的，却又必须从各国的“治道变革”中汲取营养，撞出一条适合国情的道路。

在全球性“改革政府”的潮流中，中国政府行政改革与西方行政改革是有方向性差异的，但借鉴各国重塑政府角色的经验对塑造适应社会主义市场经济的中国政府角色是有益的。

为此，本书试图阐明以下主要观点：行政改革是政治体制改革和经济体制改革的结合点，作为行政改革的主角，政府角色定位对改革开放和社会经济发展至关重要。其中，政府与社会的二元化是行政改革的总方向，而市民社会的形成和公民意识的确立是建设民主国家和法治的制度性保证。在这个大前提下，政府与市场、政府与企业、政府与政党以及中央政府与

地方政府之间的关系才有一个恰当的界定。在社会主义市场经济确立的过程中，政府必须承担保证公有制为主体的国家使命，但可通过公有制实现形式的多样化、社会化，寻求一种产权与所有权关系体制的合理安排；而国有资产管理与党管干部原则使政企关系难以彻底分开，因此，调整国有经济布局是一种适宜的方向性选择。中国特色的党政关系必须纳入法治轨道，执政党的行政权应有制度保障；中央与地方关系的利益机制在集权与分权、行政区划等方面都要统筹兼顾、合理安排，中央可利用放权和区划杠杆平衡地区发展；政府角色转换决定政府职能转变，应对社会转型期政府职能体系进行科学设计，只有政府角色定位准确，才能科学、合理地确定政府职能体系；在全球化时代，政府角色是“廉洁政府+廉价政府”，这涉及政府内外的水平分权和垂直分权；中国政府改革与西方政府改革有方向性差异，并在范式选择方面也有所不同，但依法治国、依法行政应是根本发展方向。

本书在深入讨论、分析政府角色的过程中，并不回避一些难点问题，如被认为是我国改革的主要内容的“市场、企业、政府、社会保障”四位一体的配套改革（因为现代企业制度、市场体系、宏观调控体系、社会保障制度被认为是社会主义市场经济体制的四大支柱）；又如政企关系中的国有资产管理和党管干部两个方面问题，这是政企关系难以彻底分开的关键，必须要有新的思路和操作模式，才能有所突破；再如党政关系中的依法行政问题，党纪国法在行政模式中应有一个更好的体制安排，这是依法行政的重要方面；以及市民社会自治能力的培养问题，“大社会”如无自治、自理能力，就无法实现“小政府”的管理模式。

世界银行发布的《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》就政府角色提出了几个命题，值得我们深思，也是本书通篇考虑的：

- (1) 建立一个有效的政府；
- (2) 政府能力的界定在于它能否有效地从事和推动公共事务；
- (3) 要使政府的角色与其能力相适应；
- (4) 通过增强公共机构来提升政府的能力；
- (5) 政府的首要任务是让人们拥有基本权利，包括建立法治，维护公正的政策环境，保持宏观经济的稳定，提供基本的社会服务和基础设施，保护弱势群体，保护环境等；
- (6) 一旦超出这些基本职能，政府就不必成为惟一的提供者，要知道政府的局限；
- (7) 政府保持公断力，就能使公务员拥有积极做好工作的动力；
- (8) 要致力于增强政府的竞争力，全球化对于治理柔弱的政府是一个威胁；
- (9) 要使政府更接近人民，让公民说话的最好机制是投票箱，全世界有 117 个国家，即 2/3 的国家是公开选举其领导人的；
- (10) 建立全球合作机制有利于控制地区危机，保证全球经济稳定，保护环境，培育基本的知识研究和生产，促进更有效的国际援助等；
- (11) 好政府不是豪华的，而是必要的。<sup>[6]</sup>

但是，什么才是好政府呢？历代思想家都没有放弃对这个问题的思考。卢梭在 200 多年前提出：“关于什么是最好的政

府形式，在各个时代里，人们曾经有过许多争论，而并没有考虑到它们之中的每一种形式在一定的情况下都可以是最好的，但在另一种情况下又可以是最坏的。”<sup>[7]</sup>显然，这种判断是符合辩证法的。可是，卢梭进一步的分析就有些不妥了。他说：“一般说来，民主政府就适宜于小国，贵族政府就适宜于中等国家，而君王政府则适宜于大国。”<sup>[8]</sup>“假定一切情况都相等，那么一个不靠外来移民的办法、不靠归化、不靠殖民地的政府，而在它的治下公民人数繁殖和增长得最多的，就确实无疑的是最好的政府。那个在它的治下人民减少而凋零的政府，就是最坏的政府。”<sup>[9]</sup>卢梭将政府体制与公民数目和国家大小机械地对应并没有解决什么是最好的政府形式这个问题，当代的人们仍然在不停地思考。

当然，本书只是多种政府改革理论研究中的一个小小的试探，不成熟、不完善，甚至错漏之处在所难免，不当之处，敬请读者指正。

#### 注释：

[1] The World Bank, World Development Report 1997: The State In A Changing World, Oxford University Press, N. Y. 1997, p. 1.

[2] 同上, p. iii.

[3] 同上, p. 2.

[4] Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, ST. Martin's Press, New York: 1994, pp. 88~119.

[5] [美] 约瑟夫·斯蒂格里兹：《政府经济学》，春秋出版社，1988年版，第4页。

[6] The World Bank, 1997, pp. 1~15.

[7] 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆，1980年版，第87页。

[8] 同上。

[9] 同上书，第111页。

彭 澎

2002年春

于广州翠湖山庄

## 作者简介

彭澎，1961年生于重庆市。政治学副研究员。1982年西南政法学院法学学士学位毕业；1987年中国人民大学国际政治系硕士生毕业；1997年美国密达伯瑞学院社会人类学访问学者；1998年美国佛蒙特大学亚洲研究中心访问学者；1999年考取中山大学行政管理学博士生；2002年9月赴美国加州大学北岭分校做访问学者。

1990年以后，在广州市社会科学院先后担任软科学研究所管理研究室副主任及主任、社科顾问公司总经理、国际经济社会文化研究所副所长、数量经济与技术经济研究所所长、科研处处长等职。

主持或参与编写十余本书，发表数十篇论文，涉及国际政治、民主政治、体制政治、企业改革和行政管理等多个方面。已出版的专著《国际政治经济学》对国家或政府与市场力量在国际领域的关系进行了透视；这本《政府角色》则对政府在国家治理中的角色进行了全面剖析。

## 内 容 简 介

政府角色论，指的是政府的作用，即指国家行政机关的权利界限、功能范围和行为方式等。本书分为九章，在介绍西方国家行政理论的基础上，探讨了我国政府在经济转型时期的职能转变及角色定位。作者分别从“政府角色”的视角来透视政府行政改革的思路；从国家、市场、社会、企业、公民等多层次、多角度来为政府角色定位；从经济改革与政治体制改革二结合点来分析政府角色；从国内外政府行政管理范式来探讨21世纪政府角色。本书起步高，具有前瞻性。

责任编辑：冯春风  
封面设计：王 华

# 目 录

序论	( 1 )
<b>第一章 政府角色论的历史考察</b>	<b>( 1 )</b>
一、政府角色论的主要流派	( 2 )
(一) 自由主义政府论	( 2 )
(二) 福利国家政府论	( 5 )
(三) 民族主义政府论	( 6 )
(四) 凯恩斯主义政府论	( 9 )
(五) 新自由主义政府论	( 10 )
(六) 马克思主义政府论	( 11 )
二、政府角色论的主要议题	( 13 )
(一) 文艺复兴运动之前的政府角色论	( 13 )
(二) 文艺复兴和资产阶级革命时期的 政府角色论	( 16 )
(三) 现当代西方的政府角色论	( 24 )
<b>第二章 国家政治制度中的政府定位</b>	<b>( 33 )</b>
一、政治制度与政府	( 33 )
二、国家与政府的关系	( 35 )



(一) 国家的本质与形式·····	(36)
(二) 政府的含义与定位·····	(41)
三、中国政府与人大的关系·····	(46)
(一) 国家意志的表达和执行·····	(46)
(二) 行政权力的监督·····	(50)
四、处于政治体制和经济体制之间的政府 行政改革·····	(51)
<b>第三章 社会政治体系中的政府角色·····</b>	<b>(56)</b>
一、一体化与二元化·····	(56)
(一) 国家与社会一体化的“全能政府”·····	(56)
(二) 国家与社会二元化的“守夜人政府”·····	(59)
二、市民社会的形成及其意义·····	(61)
(一) 国家与社会关系的界定·····	(61)
(二) 市民社会的特征·····	(66)
(三) “单位制”与市民社会的冲突·····	(70)
(四) 市民社会与“第三领域”的界限·····	(72)
(五) 形成市民社会的重要性·····	(76)
三、政府与社会的二元化·····	(79)
(一) 政府与社会关系的范式选择·····	(79)
(二) 培育社会自治能力·····	(81)
(三) 社会自治的机制·····	(83)
(四) 约束政府行为·····	(89)
(五) 国家权力与社会权力的分离·····	(91)
四、政府与公民·····	(94)
(一) 公民身份和公民意识的确立·····	(95)