

The Institutional Selection of
Governmental Governance Paradigm

政府治理范式的 制度选择

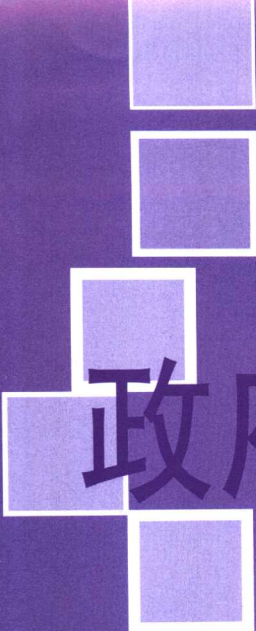
○○ 黄德发 著 ○○

The Insti

Governance

Paradigm

 广东人民出版社



政府治理范式的 制度选择

黄德发 著

广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府治理范式的制度选择/黄德发著. —广州:
广东人民出版社, 2005.4

ISBN 7-218-04907-9

I. 政...

II. 黄...

III. 市场经济—经济体制改革—研究—中国

IV. F123.9

出版发行	广东人民出版社
印 刷	广东广彩印务有限公司
开 本	880毫米×1230毫米 1/32
印 张	12.25
插 页	1
字 数	270千字
版 次	2005年4月第1版 2005年4月第1次印刷
书 号	ISBN 7-218-04907-9/F·637
定 价	25.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印公司联系调换。

作者简介

黄德发，男，1964年11月出生于河南省新县。1986年毕业于华中师范大学历史系，获学士学位；1989年毕业于华中师范大学历史研究所，获历史学硕士学位；2003年毕业于暨南大学管理学院，获产业经济学专业博士学位。先后在广东省地方志编委会办公室、广东省统计局、广东省国土资源厅工作，2001年起任广东省国土资源厅副厅长，并任中山大学和广东金融学院兼职教授。迄今已公开发表学术论文100余篇，内容涉及经济、统计、信息、历史等方面，获各类学术奖励数十项；1994年出版专著《后信息社会》（45万字）一书，获首届中国优秀统计图书奖。



目 录

第一章 导论	1
第一节 政府治理范式命题的提出	1
一、治理理论的来龙去脉	1
二、政府治理范式命题的提出	5
第二节 制度选择的意义	12
一、关于制度理论	12
二、制度的重要功能	17
三、结论	23
第三节 主要研究内容及其他	25
第二章 市场秩序与“斯密困境”	32
第一节 市场秩序的真谛	32
一、市场秩序的双重运动	32
二、自由市场的收敛机制	39
第二节 “斯密困境Ⅰ”	43
第三节 “斯密困境Ⅱ”	53
第三章 政府秩序与政府失灵	59
第一节 国家的制度解说	59
第二节 政府的失灵效应	67
一、从公共选择理论看政府失灵	68
二、从官僚体制的内生效应看政府失灵	72
三、从“阿克顿命题”看政府失灵	75

第三节	政府存在的理由与界限	77
一、	从福利经济学的角度看政府的存在	78
二、	从纠正市场失灵的角度看政府的存在	81
三、	政府干预学派与自由市场学派并非截然对立 ...	87
第四章	治理理论的范式革命	94
第一节	世界银行视野中的治理概念	94
一、	治理概念与治理理论的兴起	94
二、	治理理论兴盛不衰的原因	98
第二节	多中心体制的理论假设	105
一、	单中心理论假设	105
二、	多中心体制的理论假设	109
第三节	治理秩序的理论范式	114
第五章	治理秩序：一种替代性制度安排	124
第一节	搭便车模型	125
一、	公地悲剧	125
二、	索要明信片试验	126
三、	囚徒困境博弈	127
四、	集体行动的逻辑	129
第二节	主流解决方案	130
一、	国家集权解决方案	131
二、	私有化解决方案	133
第三节	替代性制度安排的可行性	137
一、	搭便车的另一面	138
二、	治理制度安排的有效性	142
第六章	治理秩序与市场秩序	
——	论治理秩序的理论基础	148
第一节	新自由主义与治理理论	148

一、新自由主义思潮面面观	148
二、新自由主义与治理理论的兴盛	152
第二节 新自由主义与“华盛顿共识”	155
一、“华盛顿共识”风波	155
二、“后华盛顿共识”辨析	159
第七章 治理秩序与政府秩序	
——论政府在有效治理中的制度供给	168
第一节 解读“没有政府的治理”	168
一、国家作用的“诺思悖论”	168
二、正确理解“没有政府的治理”	173
第二节 政府与治理制度的供给	177
一、从《犯人船》看制度创新	177
二、制度的社会供给与政府供给	179
三、政府在治理秩序中的制度供给	181
四、政府在治理世界中的协调功能	186
第八章 善治的当代诉求	190
第一节 有效治理与善治	190
第二节 善治的基本要素分析	197
一、关于有限性	198
二、关于合法性	204
三、关于民主性	210
四、关于回应性	215
第九章 分权的制度分析	
——政府治理范式的理论与实践之一	218
第一节 分权理论的多维视角	218
一、分权思想的嬗变过程	219
二、多维分权的理论话语	222

第二节	分权的理论模型	225
一、	财政联邦主义与台伯特模型	225
二、	怪兽模型	227
三、	俱乐部经济理论	228
四、	世界银行的分权制度框架	229
第三节	集权与分权逻辑的制度分析	233
一、	集权与分权的实践	233
二、	分权与集权的逻辑关系	237
第十章	第三方政府的制度安排	
——	政府治理范式的理论与实践之二	248
第一节	社团革命	248
一、	社团组织现状概观	249
二、	社团组织的发展模式	252
三、	社团组织迅速发展的经济学解释	255
四、	社团组织不被重视的原因	257
第二节	第三方政府的制度分析	259
一、	第三方政府概念的提出	259
二、	第三部门承担的公共职能	263
第三节	公民社会与“三元”制度分析框架	269
一、	第三部门与公民社会	269
二、	“三元”制度分析框架	272
三、	公民社会与社会资本的形成	275
第十一章	公共管理主义的市场化路径	
——	政府治理范式的理论与实践之三	279
第一节	政府职能的社会化	280
一、	政府职能的转移	280
二、	公共物品与服务的生产与供给	283

三、社会服务承诺制度	289
四、政府绩效管理与评估	290
第二节 国有企业的私有化改造	294
一、欧美国有企业的私有化运动	295
二、关于对私有化概念的解说	298
三、关于国有企业私有化的理由	301
第十二章 中国政府治理范式的理性思考	305
第一节 东亚模式的迷思	309
一、“东亚模式”与“汗水理论”	309
二、“强政府”的现实思考	314
第二节 计划经济的“路径依赖”	323
一、计划与计划经济	323
二、深刻反省中国的计划经济情结	327
第三节 谨防政府管制制度拥塞的陷阱	338
一、政府管制的俘虏理论	338
二、制定反垄断法要慎之又慎	344
三、宏观调控要适度	349
第四节 国有企业改革的路径选择	352
一、休克疗法与渐进主义之争	352
二、中国国有企业改革思路辨析	357
第十三章 结语与讨论	366
主要参考文献	371
一、中文资料部分	371
二、英文资料部分	381
后记	383

第一章 导 论

第一节 政府治理范式命题的提出

一、治理理论的来龙去脉

对于经济学为何物的问题，不同的学科、不同的研究者、处在不同的时期、站在不同的角度，甚至于为了不同的研究目的，都会有不同的解说，可以说是众说纷纭，见仁见智，不一而足。不过，有一个定义较为流行，即经济学是研究稀缺资源如何在各种可供选择的目标之间进行分配的学问。那么如何配置稀缺资源呢？一般认为在市场经济条件下，社会资源的配置方式有两种，或者市场秩序或者政府秩序。探讨政府与市场的关系，也成为经济学界研究的一个永恒话题和主线，堪称经济学当中的“哥德巴赫猜想”。

人们对事物的看法往往伴随着事物的发展而发生变化——有时甚至是根本性的变化。在对待政府与市场的关系问题上，理论研究也常常是沿着魔鬼的笛音在两个极端跳舞，左右摇摆不定。在日本衰退之前或在亚洲金融危机之前，国际经济组织和学术界对东亚政府在促进经济发展中的作用评价之高达到极致境界，特别是对短期繁荣估价过高，而对中长期发展态势深究甚少。国际组织甚至认为那些评价过低的人是“迂腐”，是“噪音”。然而此

后，人们的看法又有来一个一百八十度急转弯之嫌。事实上，就像市场均衡的理想状态难以渴求一样，理论研究要真正做到“不偏不倚”的中庸之道其实并不容易。

哈耶克曾经发过这样的牢骚：“一个令人遗憾却无可否认的事实是，经济学和其他科学学科相比，更易于受到重新出现的时尚的迷惑，对于一些以前的经济学家早已成功地将其打入奇谈怪论和谣言惑众之流的大众迷信（如中央计划体制等，引者注），周期性地一再展开专业讨论。”^① 政府与市场的关系虽然周而复始地被“专业讨论”，但却从来没有盖棺定论。正如冈纳森所言：“经济学理论在国家行为模型中从来没有获得过显著的成功。然而，这并不等于经济学家对政府不感兴趣。正相反，自从亚当·斯密以来在市场这只看不见的手与看得见的政府行为之间的适度平衡成为经济政策方面争论的焦点。”^②

在“自命不凡的政府”和“难以驯服的市场”之间有一个巨大的“模糊区”，常令人眼花缭乱；划定国家与市场之间的边界，从来都不是一个能在某个大型的和平会议或国际研讨会上得到解决的问题，无论是暂时、还是永久性地解决。相反，在 20 世纪这一直是重大的思想和政治交锋的主题。“全面地看，这场斗争构成了 20 世纪一个伟大的、具有决定意义的事件。今天，这场冲突具有如此深远的意义和丰富的内涵，它正在重塑我们的世界，并为 21 世纪定下基调。”^③ 然而，这种传统的非此即彼的两

① [英] 哈耶克著，冯克利译：《经济、科学与政治——哈耶克思想精粹》第 186 页，江苏人民出版社，2000 年。

② [瑞] 马茨·伦达尔等主编，罗永光等译：《发展经济学新方向——当代的增长、环境与政府》第 291 页，经济科学出版社，2001 年。

③ [美] 丹尼尔·耶金等著，段宏等译：《制高点——重建现代世界的政府与市场之争》第 5—6 页，外文出版社，2000 年。

分法长期占据了人们的视野，模糊了人们的视线。难道就没有第三种替代性的制度选择吗？20世纪90年代出现的治理理论影响日盛。治理范式被认为是社会资源配置方式的另一种替代性制度选择方案。

1989年世界银行在概括当时非洲的情形时，首次使用了“治理危机”（crisis in governance）一词，此后“治理”一词便广泛地被用于各种体制问题的研究当中，持续风行而无衰竭之象。治理理论的研究主要有两大派系，一种是以国际金融组织尤其是世界银行，以及罗西瑙、杰索普等人为代表的公共管理研究机构和人员，他们对治理理论进行了系统的论述。主要论著有：罗西瑙主编的《没有政府的治理》、《21世纪的治理》，库伊曼等人的《治理与公共管理》，杰索普的《治理的兴起及其失败的风险》，罗茨的《新的治理》，斯托克的《作为理论的治理：五个论点》等等，他们的主要观点大都收集在俞可平主编的《治理与治善》译文集中；另一种是以奥斯特罗姆夫妇为代表的政治经济学派，如埃莉诺·奥斯特罗姆等著《制度激励与可持续发展》、《公共事物的治理之道》、《公共服务的制度建构》，文森特·奥斯特罗姆等编著《美国公共行政的思想危机》、《制度分析与发展的反思》，迈金尼斯主编《多中心体制与地方公共经济》、《多中心治理与发展》等均对多中心体制和公共池塘资源的自组织治理进行了深入的个案研究。另外，就本质而言，政府职能的市场化改造、第三部门的发展、分权的理论与实践等则是治理理论的具体应用与探索。作为一个分支，治理理论在企业的委托—代理关系研究中得到了广泛的应用。

奥斯特罗姆夫妇的理论贡献主要表现在企业理论（科斯、德姆塞茨、威廉姆森等人）和国家理论（诺思）的基础上，提出了自组织和自主治理的理论，以及在市场理论（斯密）和主权理论

(霍布斯)的基础上,创设了多中心的公共经济理论。1991年埃莉诺·奥斯特罗姆入选为美国人文与科学院院士,1996年获杰出妇女奖,1997年获得了塞德曼(Seidman)政治经济学大奖。在颁奖大会上,阿罗发表演讲,系统地阐述了埃莉诺教授对于政治经济学的杰出贡献,认为“埃莉诺·奥斯特罗姆就是公共经济学研究的始作俑者之一”:

福利经济学是经济学的一个分支,一些福利经济学家试图把经济理论应用于公共政策的塑造,他们在一定程度上采用了霍布斯的思想。市场有效地解决大量的资源配置问题,但它不解决所有的问题。在最近若干年里,一些学者运用“囚犯难题”、“公共悲剧”等富有色彩的模型确定了市场失败。这些模型揭示了所有人的利益,或者至少是绝大多数人的利益,并不符合任何一个人的利益。就拿奥斯特罗姆教授研究的两个领域,即警察和公共资源的使用来说,即使在最为特殊的假设条件下,市场也不最优地解决问题。在这两种情况下,都存在着单个行为者得不到的因而也不会为此而花费足够资源的收益。

……奥斯特罗姆的创新之处是把整个体制看成是互动的公共机构构成的体制,而不是由一个人控制的单一的体制。把公共当局看作是一个多元的体制,而不是单一的。当然,各种各样的地方政府已经有了很长的历史,但是人们易于认为它们是较大的国家的创造物。在奥斯特罗姆的体制中并不这样认为。它们是自发创造的秩序,实际上,他们必须与其他公共控制机构在同一层次或者不同层次上综合在一起。

这使得奥斯特罗姆教授得出了更为广泛的公共当局之间相互调适的观点。就如市场中的企业那样,公共当局也是竞争者和合作者。诸如规模经济那样的经济上的考虑,与责任的配置高度相关。在两个多世纪里,美国的联邦体制在法律意义上没有什么变

化。但是实际上，联邦政府和州政府之间责任的配置发生了剧烈的变化，并且由于条件变化，也由于理想的变化而在发生变化。地方政府的结构更具有可变性，即使在法律形式上也是如此；正是在这一领域里，埃莉诺·奥斯特罗姆及其合作者已经完成了如此具有创造性的工作。^①

治理理论是针对各国尤其是第三世界国家政府失灵和市场失灵而提出的一种替代性制度安排，这也是本书由分析市场和政府问题而开始的理由。治理理论兴起的时间不长，虽然在国际上正处于风行阶段，而且被广泛应用于各个领域，但总体研究水平还不高、还不够深入，尚有诸多悬而未决而又亟待探讨的问题，譬如说：如何理解治理的概念及其理论；如何相对界定治理理论的边界和确立其核心研究对象；如何认识、调处和整合世界银行的治理理论与奥斯特罗姆夫妇的多中心理论之间的关系；作为一种新的制度安排和人类理性合作精神的体现，治理过程能否解决搭便车问题；如何明确治理责任和纠正治理失败；政府在治理世界中的地位和作用如何定位等。这些问题还需要作进一步的理论分析、实证研究和“实验室”实验，否则就会掣肘治理从理论“高阁”走向世俗社会。

二、政府治理范式命题的提出

自古至今，研究政府问题的作品可谓是汗牛充栋。研究的成果早期有古希腊亚里士多德的《政治学》、意大利马基雅弗利的《君主论》、英国霍布斯的《利维坦》；后期突出的有英国约翰·洛克的《政府论》、法国卢梭的《社会契约论》、美国汉密尔顿等

^① [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆等著，毛寿龙译：《公共服务的制度建构》中文版译序，上海三联书店，2000年。

人的《联邦党人文集》、约翰·穆勒的《代议制政府》、德国马克思·韦伯的《民族国家与经济生活》和《官僚政治》、哈贝马斯的《公共领域的结构转型》、法国托克维尔的《论美国的民主》等。从经济领域的角度去分析政府行为的当首推亚当·斯密的《国富论》，此后大多数经济学流派均涉及政府问题，政府问题也吸引了许多经济学名家的垂青，如凯恩斯、米德、萨缪尔森、刘易斯、布坎南、施蒂格勒、斯蒂格利茨、弗里德曼、伯恩施坦、卢卡斯、阿罗、诺思、德姆塞茨等等。近年来，政府问题或者政府与市场的关系问题也引起了国内经济学者的广泛关注，在我有限的图书收藏中就有数十本之多。但多数作品都把注意力集中在对政府职能和政府干预与自由市场关系的论述上，而运用治理理论系统研究政府经济行为的专著尚不多见。俞可平等著《中国公民社会的兴起与治理的变迁》、杨冠琼著《政府治理体系创新》、毛寿龙等著《西方政府的治道变革》、《有限政府的经济分析》、吴锦良著《政府改革与第三部门发展》、李惠等主编《中国政企治理问题报告》等对政府治理问题均有所论及。

在当代，各国政府被纳入一个“共振”系统之中，面临着“共时性”的煎熬，政府在世界范围内受到了全面的挑战和广泛的责难，并陷入合法性危机的泥潭之中。埃尔夫斯罗姆认为，日益兴起的全球经济强烈冲击着政府的合法性和与此相关的结构、功能与过程，使“政府效能”成为前所未有的检验政府合法性最关键的、决定性因素。这是因为：（1）任何一个政府都处于相互依赖的共振网络之中，政府的命运都由其在全球政治和经济舞台上的竞争能力所决定，都由其处理具有全球性特征的问题的能力所决定。（2）任何政府都必须清醒地认识到并有能力做到，在国际共振系统中不遗余力地寻求到保护和促进本国福利的实际提高，才能获得本国人民的认同与支持。（3）政府效能与合法性已

不再能从本国历史的纵向比较中获得令人信服的认同，历史原因已不再成为人们认可的社会福利不及他国的托词。衡量政府成功与竞争力、政府效能与合法性的唯一标准是现实的在国际横向比较的基准上政府促进经济发展和增进国民福利的能力等。(4) 以“劣币驱逐良币”为特征的“以足投票”成为政府效能和政府合法性的指示风标。^①

时下许多人都看不起自己的政府，不相信它能发挥什么效力。最近的一次民意测验显示，只有 20% 的美国民众相信政府在多数时候做了正确的决策。公众对政府的冷嘲热讽有增无减，认为他们选出的官员不在乎民意，被任命的官员根本不能胜任自己的工作。林登因此大声疾呼：“我们的公共机构正面临着一场危机。”^② 下述两则幽默故事足以证之。

趣论一：政府之犬 (Government Dog)

工程师、会计师、化学师和政府职员四个人都在吹嘘他们的狗有多聪明。

为了卖弄本领，工程师招来他的狗，说：“丁字尺，露一手。”丁字尺赶紧跑到桌子边，拿出纸和笔，迅速画了一个圆圈，一个正方形和一个三角形。大家都说这狗很聪明。但会计师说，他的狗更棒。他招来他的狗，说：“计算尺，露一手。”计算尺钻进厨房，拿来一打曲奇饼。它把曲奇饼分成四堆，每堆三块。大家都说这是条好狗。但化学师说，他的狗还更棒。他招来自己的狗说：“量器，露一手。”量器站起来，走到冰箱前，拿出一夸牛奶，从橱柜中拿出一个 10 盎司玻璃杯，倒了 8 盎司牛奶，不多

^① 杨冠琼著：《政府治理体系创新》第 27 页，经济管理出版社，2000 年。

^② [美] 拉塞尔·林登著，汪大海等译：《无缝隙政府——公共部门再造指南》序言第 11—12 页，中国人民大学出版社，2002 年。

不少，一滴不洒。大家都说真是条好狗。接着，他们三人转向政府职员，说：“你的狗能干什么？”政府职员招来自己的狗，说：“咖啡时间，露一手。”咖啡时间一跃而起，吃掉曲奇饼，喝干牛奶，在纸上拉撒一通，把另外三条狗调戏一番，结果说它闪了腰，交了份申述报告，抱怨工作条件不保险，要求给予职工补偿，然后回家休病假去了。

趣论二：政府在工作……（Government At Work……）

某人站在车旁喝可乐，看到两个人在路边干活。一个不停地挖坑，坑深两三尺。另一个跟在后面 25 英尺远的地方填坑。他们从喝饮料的人身边经过，沿路继续干下去。

“我就容不得这样的事，”他沿路去追那两个人。“停下来，停下来，”他对他们说，“挖了填，填了挖，你们告诉我，这是怎么回事？”“噢，我们是给政府干活的，我们只是干自己分内的事，”其中一人说。“可是你们一个挖，另一个填，什么也没干成，难道不是在浪费纳税人的钱吗？”“你不明白，先生，”其中一个撑着铁锹、擦着脑门上的汗说，“通常我们是三个人：我、埃尔默和勒罗伊。我挖坑，埃尔默栽树，他，勒罗伊，填土。埃尔默病了，可不意味勒罗伊和我就不能工作了。”

这两则幽默对政府的诟病与攻击不可谓不阴险毒辣，尽显其含沙射影之冷嘲热讽之狼子野心之狰狞面目，但也从一个侧面反映了政府本身存在的问题和面临的危机。为了改变政府所处的被动局面，OECD 曾指出，“在急剧变迁的全球情势下，改善公共管理是为取得更好的政府绩效所必须进行的结构调整的须臾不可分离的组成部分”。^① 但如何改善公共管理呢？治理理论无疑为

^① OECD. 1990. Survey of Public Management Development. (Paris: OECD), p. 1.