

从全能型政府到效能型政府

——论社会主义政府管理模式的转型

● 张丽曼 著

CONGQUANNENG
XINGZHENGFUDAO
XIAONENGXING
ZHENGFU

LUNSHIHEZHUYIZHENGFIGUANLIMOSHIDEZHUYANYING

吉林人民出版社



张丽曼，法学博士，
中国人民大学社会发展
研究中心副教授。发表
过《西方政府形态的嬗
变》、《阶级结构变化与
我国民生政治建设》、
《当代中国政府改革难
点热点问题》等论著。

前 言

是建立无所不管的全能政府，还是建立有限而精干的效能政府，这是当代世界各国政治现代化发展的重要课题，也是社会主义政治发展的重大课题。

从马克思主义政治学说史的角度来看，马克思恩格斯在创立无产阶级专政国家学说的同时，对资产阶级国家的政府问题曾做过大量的研究和精辟的分析，形成了最初的马克思主义政府理论。作为时代的产物，马克思恩格斯对政府问题的研究具有鲜明的历史特征：第一，马克思恩格斯研究政府问题的着力点在于揭示政府的阶级本质。对于国家和国家意志的执行机构——政府，他们更关注于国家问题，而把政府问题当成与国家问题紧密联系并从属于国家问题的低于国家层次的政治范畴，从来没有把政府置于高于国家的位置，或者同国家问题割裂开孤立地进行研究。第二，由于当时的时代课题是无产阶级革命问题，因此，马克思恩格斯对政府问题研究的重点在于揭示资产阶级政府阶级压迫的本质属性，揭露其资产阶级的总代表即“总资本家”的主要职能以及它同无产阶级和劳动

人民的深刻矛盾，批判它的种种不合理之处。虽然马克思恩格斯一贯强调要继承资本主义“一切肯定的成果”，但却没有在这方面进行更多的拓展性研究。第三，由于历史条件的限制，马克思恩格斯没有可能在直接实践的基础上展开关于政府问题的研究，所以他们只能从批判资产阶级政府的消极因素中得到启发，从人类社会前社会主义的政治文明成果中吸取营养，从当时无产阶级革命的直接要求中获得材料，对未来新社会的政府建设问题进行理论推理，从理论层面上探讨未来新社会政府活动的一般规律，这就使他们的政府理论难免远离我们今天的社会主义政府活动实践，出现了理论推想与社会实践之间的巨大反差。我们今天在政府管理模式转型实践过程中遇到的问题，绝大多数是马克思恩格斯在当时所没有遇到过因而也无法深入研究的问题，这就形成了马克思主义政府理论研究的空白，从而为我们进行社会主义政府理论的创新活动留下了极其广阔的空间。

从社会主义政府实践的角度来看，从1917年列宁领导俄国十月社会主义革命取得胜利到第二次世界大战结束后一系列社会主义国家的建立，社会主义政府活动被广泛而充分地提升到实践领域。在鲜活的社会实践中，突破马克思恩格斯关于政府管理的不成熟的“理论推想”或“理论模式”，解决理论与实践之间的矛盾，丰富和发展马克思主义的政府理论，在创新社会主义政府管理“实践模式”的同时，架构社会

主义政府管理的“理论模式”，是那时以来全世界马克思主义者的伟大历史任务。毋庸置疑，马克思恩格斯关于社会主义政府的“理论模式”曾经是列宁斯大林以来各国马克思主义者进行政府实践活动的理论出发点。马克思恩格斯关于无产阶级夺取政权以后，将首先由国家代替社会掌握并运用生产资料，组织社会生产，尽快地增加生产力的总量，将摆脱自由市场经济的自发性和无政府状态，使生产和分配有计划地进行，不再需要价值规律插手其间等理论推想，被直接应用到最初的社会主义政府管理实践，形成了以高度集中与全面控制为特征的全能型政府管理模式，出现了最初的社会主义政府管理的“实践模式”与“理论模式”大致相吻合的状态。这种全能型的政府管理模式在特定的历史条件下，曾经对完成社会主义国民经济体系的创建，奠定社会主义事业发展的物质基础，形成堪于资本主义世界相抗衡的进步力量，起到过不可磨灭的积极作用，被认为是社会主义政府的经典模式，得到人们的肯定，受到各社会主义国家的效仿。但是，这一政府管理模式逐渐暴露出它的弱点和弊病，由高效能转向了低效能。为了提高政府效能，社会主义各国曾经进行了四次比较大的政府改革浪潮。第一次是列宁领导的以克服“战时共产主义”条件下形成的国家统制型政府管理模式的种种弊端，推动城乡商品交换，活跃商品流转，适应“新经济政策”为主要内容的政府改革，第一次突破了社会主义政府管

理的“理论模式”。在这一过程中，列宁提出了许多关于社会主义政府管理的极有价值的理论观点。但是，由于种种原因，他没有来得及充分地展开这些理论观点，也没有来得及从根本上克服社会主义传统政府管理“实践模式”的弊病。第二次是斯大林创建社会主义传统政府管理模式的实践。斯大林虽然是高度集中与全面控制的全能型政府管理模式的创始人，但是他关于在计划经济条件下仍然需要在一定范围内保留商品和货币，需要运用价值规律的观点，实际是在理论上对社会主义政府管理“理论模式”的重大突破。尽管斯大林没有把社会主义计划经济条件下不可避免的商品货币关系及价值规律等问题上升到理论的高度加以认真总结，但是他关于社会主义经济规律中必须包括价值规律等不成熟的理论观点对后来社会主义各国的政府实践产生了重大的影响，为他们的改革尝试提供了有价值的理论线索。第三次是20世纪50年代初到80年代末社会主义各国为冲破“苏联模式”进行的政府改革。在这次波澜壮阔的政府改革浪潮中，各社会主义国家进行了多种多样的具有本民族特点的政府管理模式的制度创新，多方面地进行了引进市场经济的改革实验，试图克服高度集中全面控制的全能型政府管理模式的弊病，在实践中对马克思恩格斯关于政府管理的“理论模式”进行了再认识，在社会主义政府管理“实践模式”创新方面取得了一定的成就。但是由于没有能够真正突破传统社会主义政府管理“理

论模式”的框架，各个社会主义国家所进行的政府改革都没有能够从根本上解决政府与社会、政府与市场、政府与人民群众之间的关系问题，没有能够建立起真正的效能型政府管理模式。特别是在20世纪80年代末90年代初出现的东欧剧变和苏联解体，使这次政府改革浪潮以失败告终。第四次是起始于20世纪70年代末的以邓小平、江泽民为代表的中国共产党领导的中国社会主义政府管理模式的转型。这次改革至今历时20年，无论从理论上还是从实践上都把突破马克思恩格斯的政府管理“理论模式”实践大大向前推进了。但是，面临21世纪世界政治多极化和世界经济全球化的重大挑战，建立有中国特色的适应社会主义市场经济体制的效能型政府管理模式，创立崭新的社会主义政府管理的“实践模式”，丰富和发展马克思主义的政府理论，完善社会主义政府管理的“理论模式”等重大课题和历史任务摆在了中国和世界科学社会主义者的面前。

从当代世界政治文明发展的角度来看，20世纪曾经是以政府活动为主角的世纪。无论是发达国家还是发展中国家，都把提高政府效能，促进政府改革看成是提高本国的国际竞争能力，应对经济全球化挑战，推动本民族文明发展，增进社会共同利益的关键问题。经过两次世界大战，在凯恩斯主义的推动下，西方发达国家的政府急剧膨胀起来。尽管新保守主义等“最弱意义”的政府，“管事最少”的政府之类的“小政

府”理论曾经极其盛行，但是西方国家再也不可能重蹈传统自由放任主义的复辙，已经再也找不到一个典型的“小政府”管理模式了，整个社会被低效能的政府阴影笼罩着，使人们深感新“行政国家”带来的种种压抑。随着民族解放运动的兴起，发展中国家开创了政府主导型的现代化发展道路，建立了以积极干预为特征的政府管理模式。这种模式对有效组织和动员全国资源，加速现代化起飞起到了推进器的作用。但是这种现代化模式也暴露出它的致命弱点，由于政府对经济活动的过度干预，政府同经济组织的高度融合，产生了大量的政府腐败和经济畸形发展的问题。特别是20世纪90年代中期，政府的低效能成了诱发东南亚金融危机的重要原因之一。正如世界银行在《1997年世界发展报告》中所指出的：“如果没有有效的政府，经济的、社会的和可持续的发展是不可能的^①”。建立效能型的政府而不是“最弱意义”上的“小政府”，提高政府的效能，已经成为世界各国经济和社会发展的关键和人们的共识。

从建设有中国特色社会主义政府管理模式的角度来看，20世纪70年代末以来我国人民吸收了世界各国政府改革的经验，在深刻总结本国历史经验的基础上，适应经济、政治体制改革的需要进行了政府管理

^① 《1997年世界发展报告变革世界中的政府》中国财政经济出版1999年第一版第1页。

模式的转型。在社会主义各国中，中国并不是率先开展政府改革的。同前苏联、东欧改革有许多重大的不同，中国在政府管理模式转型的过程中提出了以“党政分开”、“政企分开”、“简政放权”等与建立社会主义市场经济体制相适应的改革目标。在这一前提下，全国人民代表大会先后通过了1982年、1988年、1992年、1998年四次政府机构改革方案。几乎每隔五、六年就进行一次政府改革，一次比一次更为深刻地触动了原来的全能型政府管理模式，推进着政府职能的转变。中国政府改革的频度和强度可以说是高于前苏联、东欧的。所不同的是：在政治上，中国的改革坚持了中国共产党的领导，坚持了社会主义民主的制度化法制化，保证了人民民主专政国家政权体系的巩固，维护了社会的政治稳定，使改革有秩序有步骤地进行；在经济上，中国政府成功地领导了经济体制改革，逐步实现由计划经济向市场经济的转轨，在促进国民经济迅速稳定发展的同时，比较好地抑制了通货膨胀和经济过热，同时抵御了国际金融危机的冲击，实现了国民经济的持续稳定增长，平稳进行经济结构调整和企业制度改革，促进新兴高科技产业的兴起，加强了与世界各国的经济联系，改善了人民的物质文化生活，社会主义市场经济体制已经初具规模。改革非但没有引起像前苏联、东欧国家那样的社会主义基本制度的全面崩溃，反而使中国社会主义现代化建设事业更加朝气蓬勃，社会主义制度更加巩固，经受了东南亚金

融危机的严峻挑战。其根本原因在于中国政府管理模式的转型能够把马克思主义的基本理论同本国实际结合起来，以邓小平理论为武器来解决新情况下遇到的一系列新问题，而没有拘泥于马克思主义理论的现成结论和别国的经验。在总结中国政府管理模式转型过程中，这些不同于前苏联、东欧的基本经验，对于科学社会主义事业在新世纪的振兴具有十分重要的现实意义。

在政府管理模式转型实践中，我国理论界紧密结合中国政府管理体制改革的实际，广泛借鉴国外政府管理模式转型的经验教训，针对改革中遇到的实际问题，展开了积极的理论探索，提出了各种各样的理论观点，出现了政治、经济等诸多学术成果交璧合流，互相借鉴的局面，同时也注意借鉴了各种各样的国外政府理论成果。在这一过程中，具有代表性的现代西方保守主义政府理论关于“最弱意义上的政府”，“管事最少的政府就是最好的政府”等等观点曾经颇为流行，在理论界也有很多人把这样的政府当成市场经济条件下中国政府管理模式的蓝本，认为在中国只有自由放任主义的“小政府”最适合市场经济体制的要求。国际行政学会总干事卡洛斯·阿尔马达说：“不同国家的不同历史，不同经济条件，决定其不同的行政管理模式。因此，与其努力建立一种全球普遍性的模式，不如更好地弄清每个国家行政管理的不同条件，并针对这些

条件，找出适合本国发展的改革模式^①。”历史经验告诉我们，要建立适合社会主义市场经济的政府管理模式，不是随便照搬哪一个国家的现成经验或模式就可以成功的，必须根据本国的具体情况进行政府管理模式的制度创新。那么，当代中国为什么不能照搬西方发达国家早期曾经实行过的“夜警国家”那样的“小政府”模式？如何建立起有中国特色的适应社会主义市场经济体制的政府管理模式？要想搞清楚这些问题，首先必须对制约中国政府管理模式转型的主客观条件进行深入分析，找出中国政府管理模式产生、发展与转型的条件和制约因素，掌握政府管理模式转型的规律，才能创立具有推动政府管理模式转型的内在动力的机制。可以说，找到了制约政府管理模式的主客观因素就找到了打开政府管理模式转型之锁的钥匙。

鉴于以上原因，通过对中国社会主义政府管理模式由全能型向效能型的转变问题的研究，总结社会主义现代化建设的新时期，在邓小平理论指导下的有中国特色社会主义政府管理模式转型的基本经验，回答中国为什么不能照搬西方发达国家早期曾经实行过的“夜警国家”那样的“小政府”模式，如何建立有中国特色的适应社会主义市场经济体制的政府管理模式等问题具有十分重要的理论意义和实践意义。

① 《中外政府行政管理发展趋势》国家机构编制委员会编，新华出版社 1990 年版第 26 页。

对当代社会主义各国政府管理模式的转型，国内理论界从不同的角度作过一些理论探讨，理论成果已有不少。但是，以中国的改革实践为基础，对政府管理模式的转型进行实证性的研究和国际间的比较，探讨这一伟大实践的特点和规律的成果还并不很多。一方面是因为中国政府管理模式的转型正在进行之中，制度化的过程尚没有完成，体制本身还没有定型，因此不容易把握它的特点和规律，这就使对该问题的研究产生一定的难度；另一方面，在中国政府管理模式转型的过程中，政府实际上承担着双重的历史使命，既要领导经济建设和社会发展协调，又要进行自身的改革与完善，改革与发展同步进行，成功和失误也必然同时存在，对这一多维改革的复杂工程，由于人们所处的环境和地位不同，价值取向不同，对政府工作的成败必然褒贬不一，即使在理论界也存在许多迥然有别的意见。所以，这个课题既是极为重要的，又是极其艰难的。伟大的社会实践呼唤着理论工作者的时代责任感。面对这一开拓性的工作，笔者愿意倾注全部精力在这片土地辛勤耕耘，愿以自己的理论尝试为深化这一课题的研究铺路搭桥。

政府管理模式的转型是社会主义政府理论研究的重要课题。在科学社会主义理论指导下对有中国特色的社会主义政府管理模式转型问题进行多学科的交叉研究，是本书的主导思想。

第一，本书坚持运用马克思主义的无产阶级专政

理论对中国社会主义政府管理模式转型进行理论分析和探讨。政府管理模式的转型，是新时期中国特色社会主义政治现代化的重要组成部分，也是丰富和发展马克思主义的无产阶级专政理论的重要实践。马克思主义的无产阶级专政理论，以历史唯物主义为理论基础，揭示了资本主义条件下国家的阶级本质，主要弊端及其灭亡的必然趋势，为无产阶级彻底打碎资产阶级国家机器，建立无产阶级专政国家政权，实现并巩固社会主义政治民主制度指明了方向，也对现今社会主义政府管理模式转型的实践具有重要的指导意义。但是，社会主义政治现代化发展的实际，已经突破了150多年前科学社会主义理论创立时期马克思恩格斯关于无产阶级专政及其政府的理论论述，突破了社会主义政治制度初创时期列宁关于无产阶级专政体系的理论概括。我们今天的实践远远超出了前人所提供的理论与实践空间。社会主义政治现代化的发展进程，把进一步厘清社会主义国家中政府与社会的关系，政府与市场的关系，政府与人民群众的关系，建立精简、统一、高效的政府管理模式提上了日程。由全能型政府向效能型政府的转变，是中国社会主义政治现代化的必然趋势。在社会主义现代化建设的新时期，邓小平恢复了实事求是的马克思主义思想路线，创造性地提出了有中国特色社会主义理论，社会主义市场经济理论和社会主义政府改革理论，在建立适应社会主义市场经济要求的政府管理模式问题上进行了大胆的理论

论创新，对马克思主义的国家学说和无产阶级专政理论做出了划时代的理论贡献，填补了马克思主义政府理论的空白，推动了中国社会主义现代化事业的重大发展，同时也为新时期政府管理模式的转型，提高政府效能指明了正确方向。本文坚持以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论来指导当代中国社会主义政府管理模式转型问题的研究，特别着力于总结邓小平理论对无产阶级专政理论的新发展和新贡献，并将对这一问题的探讨贯穿于研究的始终。

第二，把政府管理模式研究置于社会主义发展体系中来研究。社会主义社会本身既不是一个孤立的社会政治现象，也不是一个孤立的社会经济现象，更不是一个孤立的社会文化现象，而是一个由政治、经济、文化诸要素组成的社会历史现象。社会主义政府，无论是它的形成、发展或是它的转型，都不是孤立的，都是社会各方面因素综合作用的结果。在社会主义社会这一巨系统中，作为国家意志的执行机构，政府承担着代表整个政治上层建筑与社会直接沟通，将国家意志变成改造社会的力量的重要职能。所以，政府的效能直接关系到国家意志的贯彻实施效果，直接关系到政治上层建筑与经济基础、国家与社会、国家与人民群众之间的关系。从某种意义上说，政府效能好坏决定着整个政治上层建筑的生死存亡。而政府效能好坏又是构成整个社会巨系统的各个子系统的综合反映，社会的其他政治子系统、经济子系统和文化子系统都

从各自不同的角度对政府子系统发生重要的影响。为了更加深刻地认识社会主义初级阶段中国政治现代化发展的规律和特点，更加自觉地进行社会主义政府管理体制改革的实践，有必要对中国社会主义政府管理模式转型问题进行全面的综合性研究和探讨。因此，笔者努力把政府管理模式转型的研究置于中国特色社会主义现代化建设的社会大环境中，在空间方面，以整个社会和政治上层建筑的现代化发展为背景，在时间方面，立足于中国处于社会主义初级阶段这一特定的历史时期，尽可能发挥科学社会主义理论研究兼收并蓄与综合性较强之优长，对社会主义政府管理模式的转型进行综合性的考察和研究。

第三，坚持对政府问题进行多学科的交叉研究。由于政府在现代社会中所具有的不可忽视的重要作用，所以它的研究早已打破了经济学、政治学、行政学、社会学乃至哲学的学科界限，成为诸学科共同关心的热点问题。本书选择“政府管理模式”而不选择“行政管理模式”做为题目，就是为了将这一研究区别于行政学。本书强调政府管理模式转型的“社会主义”导向，坚持运用马克思列宁主义的世界观和方法论来分析这一问题，就是强调科学社会主义这一学科的学科性质。本书虽然以狭义政府为研究对象，以政府在经济领域中的效能为研究重点，并涉及政府管理体制、政府行为、政府职能等方面的问题，但是并不拘泥于单一的行政学、经济学的研究方法，而是发挥科学社

会主义专业的综合性强的优势，努力把各学科研究的好方法汇集起来，进行多学科交叉研究的尝试。因此，本书既非从政治学的角度，也非单纯从经济学的角度，更非单纯从行政学的角度，而是从社会主义社会综合发展的角度，对政府问题进行的一项多学科的交叉研究，试图从一个比较大的理论视野，从中国社会主义现代化发展的角度，将关于社会主义的政治、经济、文化等诸方面研究融为一炉来考察政府管理模式转型问题，不仅仅将其局限于一般的行政学研究，而是广泛吸取了行政学、政治学、经济学等学科以及科学社会主义的研究方法，采取多学科综合会战的形式，力求得出关于社会主义政府管理模式转型的全面完整的理性认识。

目 录

前 言	1
第一章 效能型政府、政府效能及其衡量标准	1
第二章 社会主义传统政府管理模式的形成	17
一、在国内外特殊环境中产生	17
二、在推行“赶超”战略中定型	27
三、在破除教条主义思维方式中坚持	34
四、在历史传统中孕育发展	50
第三章 社会主义传统政府管理模式的效能	61
一、历史合理性	61
二、历史局限性	78
第四章 社会主义传统政府管理模式改革的最初尝试	100
一、“大权独揽，小权分散”的体制改革	100
二、改革的效果	109
第五章 新时期社会主义政府管理模式转型的环境分析	120
一、以时代主题的变化为契机	120
二、在现代化加速发展中转变	122