

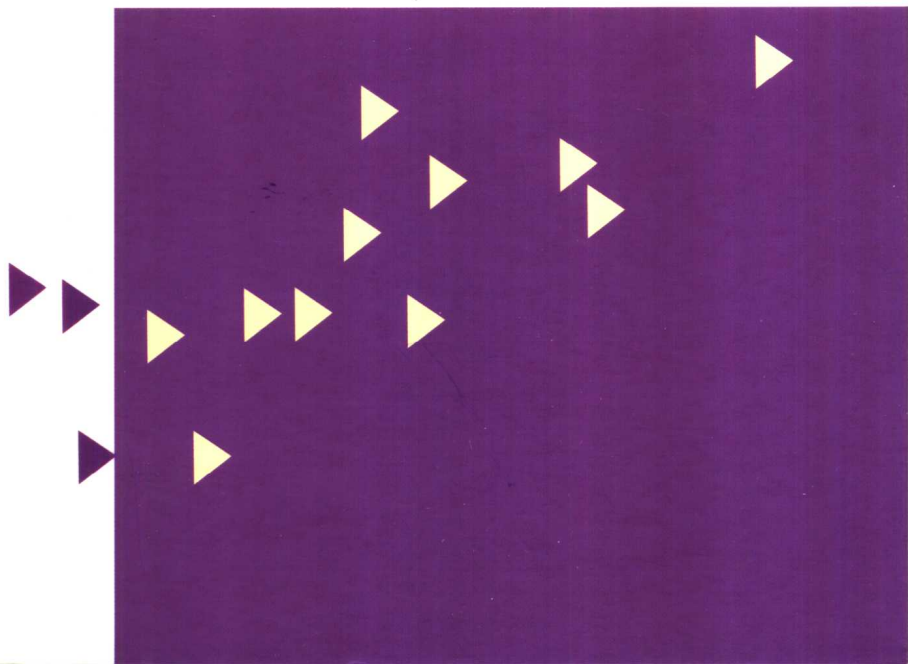
政府理论研究丛书

谢庆奎 / 主编

政府治理论

ZHENG FU
ZHILI LUN

唐娟 / 著



谢庆奎 / 主编
政府理论研究丛书

政府治理论

ZHENG FU
ZHILI LUN

唐娟 / 著

图书在版编目 (CIP) 数据

政府治理理论：公共物品供给模式及其变迁考察/唐娟著. —北京：中国社会科学出版社，2006.3

(政府理论研究丛书)

ISBN 7-5004-5458-9

I. 政… II. 唐… III. 公共经济学—研究 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 016564 号

责任编辑 周晓慧

责任校对 林福国

封面设计 毛国宣

版式设计 李 建

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—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2006 年 3 月第 1 版 印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 14.5 插 页 2

字 数 347 千字

定 价 32.00 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

政府理论研究丛书编委会

主 编：谢庆奎

副主编：杨宏山 王建伟

编 委（按姓氏笔画）：

王建伟	刘光军	池丽华	李胜利
谷宏大	佟福玲	苗月霞	杨宏山
胡宁生	胡叔宝	唐 娟	顾平安
徐家良	谢庆奎	雷建国	

总 序

研究政府理论，一直是我的夙愿。自从1987年与美国密歇根大学中国问题研究中心合作研究中国地方政府与政治以来，我就开始关注政府理论问题。西方国家早年有《政府论》（洛克）、《政府片论》（边沁）、《政府过程》（杜鲁门）等著作。这些著作回答了政府理论中的一些问题，如政府起源、政府目的、政府形式、政府过程等。但政府理论博大精深，所要回答的问题何止几个！诸如政府性质、政府模式、政府价值、政府文化、政府合法性、政府发展、政府评价、政府形象、政府治理、府际关系，以及政府与政治、经济、社会的关系，还有政府哲学层面的问题等等，都是政府理论所要回答的问题。就是西方学者已经回答的政府起源、政府目的、政府形式、政府过程等问题，也还有深入研究的必要。更为重要的是，对于这些问题要用中国的话语系统，给予中国式的回答，建立具有中国特色的政府理论。

我选择从实证研究做起，并且和我的几个同事以及我所指导的博士生、硕士生，共同攻关，十几年来取得了一些成绩，发表和出版了一批成果。1987—1995年，中国北京大学与美国密歇根大学合作研究中国地方政府与政治，我作为中方负责人与美方奥森尔伯格、李侃如教授共同推动了这项合作，项目研究获得了成功，召开了国际学术会议，发表了一批论文，影响较大。1988

年，我承担了教育部青年项目——“当代中国政府研究”，通过实证调查，于1991年出版了《当代中国政府》，是为第一本研究当代中国政府与政治的著作，其中除了实证研究之外，还对政府理论进行了零星的、初步的探讨。1992年，我又承担了国家社科规划“八五”重点项目——“我国地方行政体制研究”，组织了二十多人（其中包括一些政府官员），调查了十几个地方政府，通过理论概括和实证研究，于1998年出版了“中国地方政府管理丛书”十本，其中七本是对中国地方政府各层级的个案研究著作，包括省、地、市、县、乡、镇和特区政府，还有三本是研究中国政府体制、地方政府体制和政府职能的理论著作。这些实证研究和理论概括，对于理解和认识政府理论的有关问题很有帮助。2001—2004年，我作为教育部政治学重点研究基地的负责人，承担了“中国政府管理与发展的基础理论研究”，此为教育部的重大项目。在设计与完成这个项目的过程中，我将政府理论的研究课题纳入其中。第一步，完成了“当代中国政府与政治”的研究任务，2002年出版了“当代中国政府与政治研究丛书”，计五本，其中有《政府基础论》一书，带有理论研究的色彩。第二步，政府理论研究丛书上马，原计划十本，现在只完成六本，计有《政府学概论》、《政府发展论》、《政府评价论》、《政府治理论》、《府际关系论》、《西方政府论》。这就是即将要交付出版的“政府理论研究丛书”。

差不多与此同时，内地学术界对政府理论、中国政府与政治也给予了关注，研究成果不断涌现。较早的成果有《中国政府与政治》（高民政，1993）、《政府学》（芮明春，1993）、《新政府论》（辛向阳，1994）、《中华人民共和国政府与政治》（王敬松，1995）。后来的著作不断增多，其中徐勇、朱光磊、林尚立、浦兴祖、陈红太等人出版了不少研究中国政府、中国政治、中国政

治制度的有影响的著作。特别应该指出的是，第一，复旦大学曹沛霖教授等人于1998年出版了一套“当代中国政府理论研究丛书”七本，包括《政府与市场》（曹沛霖）、《国内政府间关系》（林尚立）、《政党与政府》（郭定平）、《政府权能理论》（施雪华）、《政府过程》（胡伟）、《当代中国政治参与》（陶东平、陈明明）、《中国行政改革》（任晓）等。这套丛书从理论的视角，思考了政府与市场、政党与政府、府际关系、政府权能、政府过程等问题，给出的答案虽然多属西方式的，但对中国具有启示意义。因此，学术界对这套丛书评价较高，中国政治学会前副会长吴大英教授认为，“该丛书切合当前政治体制改革的理论需要，作者认识问题的角度新颖、独特”。北京大学政府管理学院李景鹏教授指出：“这是一套具有很高学术水平的、具有重大现实意义的丛书。”第二，苏州大学乔耀章教授于2000年出版了《政府理论》一书。这本书对于政府理论的研究做出了三点贡献，首先是提出了非国家机构政府的概念，探讨了政府的起源和进化发展规律；其次是考察了政府的宏观生态，对政府与自然、政府与公民等关系进行了论述；最后指出了世纪之交中国政府理论研究中的几个问题，诸如政府理论的中国化、政府的人民性等问题，发人深省。

我们北京大学研究政府的学术团队经过不懈的努力，在国内外学术界的推动和启发下，终于有机会接近政府理论这个学术堡垒。呈现在读者面前的这套政府理论研究丛书，试图回答本序开头所提出的问题。具体来说，《政府学概论》力图建立一个政府学的研究框架，这个框架不仅包括政府理念、政府模式、政府价值、政府合法性、政府文化、政府发展等政府的概念因子和理论元素，而且还包括政府与政治、政府与经济、政府与社会等政府的生态环境和内部结构。这既是一个理论架构，也是一种分析方

法。其中，在政府理念、政府模式、政府价值、政府发展以及政府与政治、政府与经济、政府与社会等章节中，都有首次提出的观点和新鲜的见解。《政府发展论》书名很新，所探讨的问题也迥异，它从分析政府起源、本质出发，深入探讨了政府发展的基本形态、动力、障碍及其基本特征，建构了政府发展的一般理论模式，试图为 21 世纪政府改革提供基本的理论基础。《政府评价论》也开辟了新领域，深入分析了政府评价的价值理念、主体、目标、内容、方法，提出了一套全新的政府评价指标体系，构筑了一个新型的政府评价分析框架。这对政府学理论和方法的发展具有较高的价值。《西方政府论》将西方政府理论划分为整体主义政府理论和个体主义政府理论。这种划分与西方政府理论发展的历史轨迹相吻合，揭示了西方政府理论从国家本位回归个人本位的路径，从而合理预测了未来政府理论的研究方向。

前四本书属填补空白，具有开拓意义。后二本书也有重大的学术贡献。《政府治理论》从行为主体的角度提出了公共物品供给的四种模式：权威型供给模式、商业型供给模式、志愿型供给模式、自主型供给模式，以政府作用为主线，系统地探讨了四种模式的理论基础、经验发展、作用机制和方式。《府际关系论》在对府际关系进行概念辨析的基础上，总结了全球视野中的府际关系发展趋势，提出并建构了大国治理的中央选择性集权理论。这本书的贡献还在于，它开拓了主权国家府际关系研究的新领域，提出并论证了协商性限制主权理论以及协商型政府间主义的合理性。

这套丛书对政府理论中的一些问题给予了回答，但并没有穷尽政府理论中所有的问题。在今后的政府理论研究中，至少还有下列问题值得进一步钻研。这些问题是：

第一，对政府的起源、性质、目的的研究，并未形成一个大

家公认的、系统的、中国式的阐释。现有的研究主要是西方学者并不完整的论述，中国学者的相关观点还是零散的。如果能够出版一个关于政府起源、性质、目的的专著，或者是关于政府起源等的个别专著，那才是到位的研究。

第二，关于政府价值、政府合法性的研究，现在还是西方学者的领地，中国学者主要是翻译和转述。中国学者并未建立自己的理论体系。其中的原因与当代中国政府政治的实践有关。政府价值、政府合法性的研究还是一个长期的任务。

第三，对于政府文化的研究还很不够。政府文化既不同于行政文化，也不同于政治文化。它是介于行政文化和政治文化之间，既具有行政文化的特点，也具有政治文化内涵的一种新的文化。政府文化需要重新进行研究，建设一种新型的政府文化。

第四，从哲学层面研究政府理论问题，中外学者做得都不够。对于政治理论的研究，形成了一整套政治哲学，它是从人性出发的。政治哲学可否作为政府理论的指导呢？回答是可以，但又不完全可以。政府也属政治的范畴，然而政府关注的主要是管理的问题，是管理中的公平和效率的问题，它和政治并不能画等号，并不完全是一回事。怎样提升政府理论的层次，提高政府管理的水平，保证公平和效率，就需要建立政府哲学，从哲学层面来思考政府理论问题，建设人性化政府。从人性论出发，重新认识政府的目的与性质，认识政府的管理，认识公平和效率，这是政府理论的根本性问题。

第五，如何结合中国实际研究政府理论，这是一个需要解决的问题。当代中国政府与古今中外的各国政府均有不同，它和政治紧密结合，融为一体，既有政府的结构和功能，也有政治的特性和作用。如何从理论上进行诠释，并且进行创造性的说明，建构具有中国特色的政府理论，这是异常艰巨的任务。

第六，如何用当代中国的话语系统来研究政府理论，这也是一个亟待解决的问题。过去说我们写文章不能言必称希腊，现在我们写书也不能言必称美国。我们要用中国的话语系统来研究中国的实际问题，实现学术研究的中国化或“本土化”。这是中国学术界的共同任务。

政府理论研究领域广阔而深邃。开头和结尾提出的一些问题，也仅仅是其中的一部分，还有更多的问题需要研究，还有更广的领域需要开拓。这是一个长期性的课题，需要几代人的努力。本套丛书只是研究了其中的一小部分问题，而且有的问题还研究得不深不透。关于政府理论的研究现在虽然已过了抛砖引玉的起始阶段，但是只能算是起步。所以本丛书的缺点、错误在所难免，恳请专家学者指正，希望广大读者批评。

作为主编，我只尽到了策划和统筹的责任，并就每本书的框架结构提供了自己的意见，还就每本书的体例和规范提出了统一的要求，至于内容、观点和文字，我已无暇顾及，只能是文责自负了。

本研究课题的设立，丛书的写作和出版，得到了教育部社政司、中国社会科学出版社、北京大学社会科学研究部、北京大学政府管理学院、北京大学政治发展与政府管理研究所和北京阳光燕园国际教育文化交流中心的全力支持和帮助。在丛书即将付梓之际，我作为本丛书的主编，向这些单位及其负责人表示衷心的感谢。

谢庆奎

2004年2月于燕园

自序

2002年7月初，在北京大学百年礼堂，博士学位授予典礼仪式隆重又激情。一位教师代表的发言至今余音犹存，他说：“世界很大，人生很大，学问很大。”在写作这篇博士论文并在此基础上修撰成书的过程中，我真真切切地感受、体认到了“学问很大”的意涵。哪怕就是“政府治理”这寥寥四字，哪怕就是这么一个角度，已经足够成为一个人孜孜以求、皓首穷经的毕生事业。而我才入门不久。

这本书能够写出、面世，与许多人的帮助分不开。首先要感谢的是业师谢庆奎教授。1999年金秋，我有幸进入北京大学管理学院（当时名为政治学与行政管理系）攻读博士学位。而进入北大之幸运首先在于受诲于谢庆奎教授。恩师艺德双馨，三年中他给我的严谨的治学精神的熏陶和生活方面细致的爱护，毕业之后他对我的事业和前途的一如既往的关照，已如春风化雨，滋润着我今天和今后的生活路途。我清楚地记得，写作本书时从选题到框架章节、从观点表达到字符标点，一步步都浸润着恩师的心血。每当我在电话中接听到恩师那已显苍老却温暖有加的殷殷叮咛时，问学之乐更升华成一种高品位的享受。恩师的海护，已羽化为我的一方精神家园。

这项研究也得到了北京大学政府管理学院其他许多教授的指

点。从开题、写作、预答辩、评审到正式答辩过程中，李景鹏教授、丁则勤教授、陈庆云教授、徐湘林教授、周志忍教授等给予了悉心的指点，从而使文章逐渐走向成熟。此外，彭宗超博士、徐家良博士、杨宏山博士、沈友军博士、胡叔宝博士、林震博士、胡仙芝博士、权世振博士等众位同窗也给予过富有价值的建议。

国家行政学院公共管理部的刘熙瑞教授，我的硕士导师，也为本书做出了贡献。师从刘教授十五年来，教授以智者之饱学，熏陶我业技，更以仁者之风范，启迪我生活。书中有关公共行政学的若干新理论问题，多次与教授讨论，受益匪浅。

令我感念的导师还有国家行政学院公共管理部的吴江教授。吴江教授的理论修养和行政实践经验都很丰富，写作期间曾一再叮嘱我不要务虚而要务实，我对四个模式的经验变迁的分析即得益于这一原则。

还有其他一些师长、学长和朋友在开我思路、益我心智方面给予过宝贵的帮助。深圳大学当代中国政治研究所所长、管理学院院长黄卫平教授，在本书还是论文时参与过评审，提出了支持性的评议。此外，他在我的学术发展方面给予的关心和帮助使我铭感于怀。北京大学经济学院的黄桂田教授，作为我在博士后研究期间的合作导师，在有关公共物品商业化供给问题上，专门帮我分析，提出了导向性的建议。郑州大学公共管理学院的霍海燕教授长期给予我真挚的鼓励 and 关心，在写作时，她也曾提出了很好的意见。

中国社会科学出版社的编辑们在审稿过程中针对本书的研究对象和研究视角之关系提出了非常有价值的见解和建议，促进了本书结构和结论的一致性。

这本书从2001年底开始撰写到最终交付出版，历时四年，

期间饱含着我家人的辛苦奉献，他们的支持是我永不枯竭的动力源泉。

最后要说的是，尽管我尽了自己的所能去做这篇文章，但最后的结果未必如期望中那样美丽，这是本人底蕴不足之故，同时也是继续努力的缘由。

唐 娟

2005 年 2 月 16 日于北京

目 录

自序	(1)
导论	(1)
第一章 政府治理与公共物品供给:内在逻辑关系	(17)
第一节 政府治理:旧概念及其新含义	(17)
一 政府与治理	(17)
二 政府治理与政府治理工具	(32)
第二节 公共物品:定义、属性与分类	(38)
一 公共物品的定义和属性	(38)
二 公共物品的分类	(49)
第三节 公共物品供给与政府治理的内在相关性	(56)
第二章 理论分析的视野:国家与社会关系的角度	(60)
第一节 国家形态变迁理论和“第三条道路”理论	(60)
一 吉登斯的国家形态变迁理论	(61)
二 “第三条道路”理论	(71)
第二节 公民社会理论的三元分析范式	(77)
一 黑格尔的三元分析论	(77)

二 第三部门理论及四元分析模式	(79)
第三节 多中心治理理论	(82)
第三章 公共物品权威型供给模式的理论基础	(90)
第一节 政治哲学基础	(91)
一 传统国家政治哲学中的权威型供给思想	(92)
二 绝对主义国家政治哲学中的权威型供给思想	(96)
三 民族国家时代政治哲学中的权威型供给思想	(103)
第二节 公共物品权威型供给理论的形成:经济学 领域	(107)
一 古典政治经济学的初步论证	(109)
二 古典财政学派关于公共经济和私人经济的 二元区分	(115)
三 现代经济学和政治经济学的证明	(119)
第三节 简要结论	(124)
第四章 公共物品权威型供给的经验分析	(131)
第一节 纯公共物品领域中权威型供给模式的发展	(131)
一 国防供给模式的发展	(132)
二 内部安全秩序供给模式的发展	(143)
第二节 自然垄断性公共物品领域中权威型供给 模式的发展	(147)
一 传统国家时代	(147)
二 绝对主义时代和民族国家时代早期	(148)
三 20 世纪的民族国家时代	(158)
第三节 福利性物品的扩张	(161)
一 教育和文化服务的供给	(162)

二 医疗卫生服务的供给·····	(171)
三 公共救济·····	(175)
四 公共住房·····	(179)
第四节 讨论:权威型供给模式作用范围的扩张与动力 机制·····	(185)
一 传统国家时代·····	(185)
二 绝对主义国家时代·····	(189)
三 民族国家时代·····	(189)
第五章 政府生产与政府供应:权威型模式的运作方式 ·····	(202)
第一节 公共物品生产与公共物品供应:理论分析 ·····	(202)
一 理论主张及其发展脉络·····	(202)
二 区分公共物品生产与公共物品供应的意义·····	(206)
第二节 政府生产·····	(207)
一 政府企业的特点及其必要性·····	(208)
二 政府企业的类型、分布及政府的职能 ·····	(212)
三 对政府企业的评价·····	(217)
第三节 政府供应·····	(220)
一 政府采购·····	(221)
二 政府补助·····	(233)
三 公私合营企业·····	(239)
第四节 简要评价·····	(241)
第六章 公共物品商业型供给模式 ·····	(249)
第一节 理论基础·····	(249)
一 早期思想·····	(250)
二 公共物品私人供给:20 世纪 50 年代以来的	

理论探索·····	(253)
第二节 经验分析·····	(262)
一 纯公共物品领域:以社会治安为例 ·····	(263)
二 准公共物品领域:以经济基础设施为例 ·····	(268)
第三节 运作机制·····	(275)
一 商业型供给模式的作用条件分析·····	(276)
二 商业型供给模式的作用方式·····	(280)
第四节 简要评价·····	(283)
 第七章 公共物品志愿型供给模式·····	(291)
第一节 理论基础·····	(292)
一 个体志愿供给理论·····	(292)
二 组织志愿供给理论·····	(309)
第二节 经验分析·····	(322)
一 个人志愿公益行动·····	(322)
二 企业公益活动·····	(327)
三 民间公益组织的变迁·····	(330)
第三节 现实运作机制·····	(341)
一 无偿捐赠·····	(341)
二 志愿服务·····	(344)
三 收费服务·····	(348)
第四节 简要评价·····	(350)
 第八章 公共物品自主型供给模式·····	(354)
第一节 公共物品自主供给理论·····	(354)
一 建构型互益组织理论·····	(356)
二 自生型互益组织理论·····	(362)