

政府角色

——关于市场经济条件下
政府作为与不作为的探讨

桑玉成等著

上海社会科学院出版社

前 言

自从提出要建立社会主义市场经济体制之后，一个不仅需要人们回答并且需要解决的问题就是：政府在市场经济条件下究竟应该扮演什么样的角色。

说到底，所谓市场经济体制与计划经济体制的主要区别，并不是有没有几个集贸市场、有没有建立证券交易所等等的问题，而是政府与市场的关系问题，或者说是政府的角色问题。我们可以把政府与市场视为一个标尺的两个顶端，一端是政府，一端是市场。社会的经济运行是偏向于政府一边的，即政府充当着经济活动之主要角色的，这就是计划经济；社会的经济活动是偏向于市场一边的，即市场在经济活动中起到主导作用的，社会资源的配置主要是通过市场来进行的，这就是市场经济。当然，这两者之间没有绝对的形式，就是说，任何社会的经济运行，都不可能达到这个标尺的顶端，或者换而言之，即使是典型的计划经济体制，也不可能完全摒弃市场的因素；同样，即使是完备的市场经济体制，政府也不是完全无所作为。关键的问题还是：要建立社会主义市场经济体制，政府必须在社会经济活动中找到自己合适的角色定位。

由于几十年计划经济体制的惯性作用，也由于我们的政府及其层层政府官员长期以来是在计划经济体制的环境下成长起来的，所以在提出建立社会主义市场经济体制之后，政府及其官员首先形成的一个普遍观念就是：现在不能搞过去那一套

了，要搞市场经济了。于是，政府就以政府的理念和方式，按照政府所理解的市场经济体制，继续从事着社会的经济活动。在这种情况下，无论是在理论上还是在实践中，市场活动的主体还是政府；而活跃于市场经济大潮中的主要还是各个层次各个部门的政府官员。

近几年来，无论是经济学界还是政治学界，对于市场经济条件下政府的职能或者说角色问题的研究，都是一个热点。有关转变市场经济条件下政府职能的论著也相继问世。应该说，所有对于市场经济条件下政府职能的研究，无论是对于我们的理论探讨还是对于改革的实践，都是有益的。但是，我们也注意到，对于社会主义市场经济条件下政府职能的研究，大多是集中在从经济的角度进行的。这种研究的一个基本出发点就是：市场经济与计划经济是两种完全不同的经济体制，它们对于政府角色要求不同，因而经济体制改变了，政府职能必须也随之改变。

从经济的角度对政府职能进行研究，自然是理解社会主义市场经济条件下政府职能的一个重要方面。但是，我们认为，仅仅从经济的角度来研究政府的职能还是不够的。要从根本上搞清楚市场经济条件下的政府职能，搞清楚在社会主义市场经济条件下政府应该做什么以及应该不做什么，既要从经济的角度视之，也要从政治的或说是政府自身的角度去分析去探讨。

撰写本书的出发点在于，要真正搞清楚市场与政府的关系以及政府在市场经济条件下的角色定位，既要从市场经济的特性和要求进行分析，也要从政府的基本理论出发。因为摆正政府的角色问题，既是市场经济对政府提出的要求，同时也是政府自身的特性所决定的。因此，本书的一个主题与其说告诉人们政府在市场经济条件下应该做什么和不应该做什么，不如说提

供给人们一种思考这个问题的角度和思路，这或许对人们在理解这个问题时有所启迪。

从结构上说，本书注意探讨了市场经济条件下政府角色的主要问题，这些问题互相联系，层层推进。但是，书中的每一个问题事实上也可以独立成篇，如果读者不是对本书的所有问题都感兴趣的话，完全可以选择其中的某些问题进行阅读。

本书是我主持下集体完成的一项课题。各个部分的执笔人分别是：1~5，桑玉成；6~9，朱勤军；10、13，许丽娟；11、17，陆美芳；12，沈士光、崔子伟；16、18，马风光；14、15，吴东；19、20，袁峰。最后由本人修改定稿。

我们要感谢许许多多经济学者和政治学者为我们提供了他们的研究成果，没有这些研究成果，我们的工作肯定是一无成效的。同时，尽管我们想在这个问题的研究上有所突破，但是由于水平有限，罅漏和不足之处在所难免，谨请读者诸君不吝赐教。

桑玉成

1998年10月

目 录

前言.....	(1)
1 何为政府？.....	(1)
2 政府角色的分化、专化与整合.....	(7)
3 政府存在的根据.....	(19)
4 政府与公民：人类社会之第一大关系.....	(27)
5 政府角色的演进：从“守夜人”到“万能政府”.....	(37)
6 “看不见的手”与“看得见的手”.....	(46)
7 市场的含义：政治学的视角.....	(51)
8 从政府的特征看市场对政府的排斥性.....	(60)
9 市场的缺陷：政府积极作为的理由.....	(70)
10 政府在市场经济条件下的不作为.....	(80)
11 政府作为的领域与方式.....	(93)
12 市场经济需要一支高素质、专业化的政府公务员队伍	(117)
13 从政府的角度看政府职能的转变.....	(147)
14 从政府管理的目标看政府的角色定位.....	(157)
15 经济发展的政府推动.....	(174)
16 市场经济条件下政府的政策功能.....	(189)

17	努力提高政府自我管理的能力.....	(208)
18	政府廉价对于推进市场经济的意义.....	(218)
19	积极推进市场经济条件下的中国政府发展.....	(249)
20	展望二十一世纪的中国政府.....	(264)

何为政府？

要研究社会主义市场经济条件下的政府角色问题，有必要首先确定一下政府的含义。

迄今为止，人们在研究市场经济条件下政府的职能或说角色问题，基本上都是从经济的角度展开的。就是说，人们考虑的问题首先是，在现在的市场经济条件下，国有企业的改革，市场机制的运行等等，需要政府做些什么，或者说政府能够做些什么。这样思考问题的角度当然是需要的，也是必要的。但是，从根本的角度上来认识问题，说市场经济条件下的政府职能或说政府角色问题，还不完全应该从经济的角度来考虑，从政府自身的角度来认识这个问题，也是一个有益的思路。政府是什么，它为什么要存在，它管理经济的根据是什么，它在经济活动中特别是在市场经济活动中应该扮演什么样的角色，应该做什么而不做什么，等等等等，都是可以从政府自身的角度加以分析的。

诚然，在我们的社会管理实践中，政府究竟是什么或者政府意味着什么，这是一个既定的事实而不是一个没有搞清楚或者是需要搞清楚的问题。长期的社会管理传统以及建国以来的社会管理实践，使我们非常习惯于政府对于社会的既定关系，同时也非常习惯于政府所发挥的社会功能和职责。

我们曾经对政府公务员、企业管理者、普通民众以及大学生这四种不同的社会角色群体进行过问卷、书面提问以及访问等形式的调查，来了解社会不同角色群体对于政府的不同理解。

我们的提问从两个角度展开，一个角度是：

政府是什么、政府在做什么？

另一个角度是：

政府应该是什么、政府应该做什么？

对于这样两个基本问题的回答，政府公务员的主要倾向是：政府是国家机器，是国家的暴力机关；政府通过对社会、政治、经济、文化等等的管理，以维护其阶级的统治。政府应该是国家机器，应该是国家的暴力机关；同样，政府也应该对社会、政治、经济、文化等事务实施管理。

企业管理者的主要倾向是：政府是国家的代表，因而也是国有资产的实际执掌者；政府管理和控制着社会的方方面面，特别是支配和控制着国有企业和国有资产，同时政府也在实际上操纵着国有企业的运行；政府是宏观经济管理的主体。政府应该是国家的代表，应该执掌并控制国有资产和国有企业；但政府应该是国有资产的所有者而不是管理者，尤其不能成为微观经济管理的主体，不能直接间接地管理国有企业。

普通民众的主要倾向是：政府是官员，是掌握国家权力的机构和人员。政府应该是老百姓的父母官，把老百姓的衣食住行管好。

大学生的主要倾向是：政府就是国家，就是社会公共权力的主体，是制订法律执行法律的主体；政府应该是社会的公共权威，以维护社会的公共秩序。

可以看出，不同社会角色群体尽管对于政府的理解存在着差异，但是也有其共同之处。而之所以存在着理解上差异的原因，一是由于文化程度上的差别，一是由于接受政治社会化的机会和途径上的差别，一是由于其特定的角色地位而产生的对于政府的期望的差别。

同时我们也可以看出，无论是哪一种社会角色群体对于政府的理解，基本上还是停留在感性的和经验的基础之上，除了极少数对于政治学知识产生过兴趣或者有过一定研究的调查对象以外，其他人几乎没有把对于政府的理解上升到理论的和学理的层次上。

从理论上深入探讨政府的角色，特别是探讨在社会主义市场经济条件下政府的作为和不作为的问题，仅仅从感性的或经验的层次上来理解政府是不够的。回答诸如政府是什么、政府应该做什么等等的问题，首先需要我们从理论的高度来阐述政府的含义。

人们在使用政府这个概念的时候，往往与国家这个概念相联系。马克思主义经典著作家通常从国家的本质意义上来解释国家的含义，认为国家是阶级统治的工具，是包括着军队、警察、监狱、法庭等等物质性工具的一个阶级镇压另一个阶级的国家机器。这种对于国家本质的理解是我们理解国家问题的基本指导思想。但是，在理解了国家本质的基础上，我们仍然有必要去分析国家的具体内涵。

从政治科学的角度视之，国家它不是一个抽象的概念，而是一个具有实质性内涵的实体。在一般的意义上，国家无非表明两个方面的内涵：第一，它代表着一定的地域。根据恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中的说法，“国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它是按地区来划分它的居民。……这种按照居住地组织国民的办法，是一切国家共有的。”从这个角度来理解国家的含义是有意义的，因为所谓政府的角色，当然是指政府在一定区域内即一定国度的作为和不作为。

超过了一定的区域，离开了它自己的国度，政府是无以发挥其功能的。第二，它代表着一定地域内的公共权力。恩格斯指出，国家的第二个特征，“是公共权力的设立，这种公共权力已不再同自己组织为武装力量的居民直接符合了。这个特殊的公共权力之所以需要，是自从社会分裂为阶级以后，居民的自动的武装组织已经成为不可能了。……这种公共权力在每一个国家里都存在。构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关，这些东西都是以前的氏族社会所没有的。” 在这个意义上我们可以认为，国家也就是一种社会公共权力，是在一定地域范围内的公共权力。

如果说国家与政府有联系的话，那么公共权力概念的引出，为我们理解这种联系提供了方便。可以认为，公共权力也是一个抽象的概念，人们研究公共权力，并不在于公共权力这个抽象的概念，而在于公共权力的执掌者，即公共权力的主体。我们这里所要研究的政府，实际上就是指执掌公共权力的主体，是按照一定规则建立起来的组织机构体系。

把政府界定为执掌公共权力的主体以及按照一定的规则建立起来的组织机构体系，这在形态上使我们看到了政府的外在特征。但是，要从根本含义上深入地理解政府，还需要从政府这个概念所包含的实质性意义上去分析。

政府是执掌国家公共权力的主体，是行使国家公共权力的代表。而国家公共权力的意义在于两个方面：其一，它能够对社会公共资源作出权威性分配，同时也能够对社会公共事务作出权威性决定。或者简而言之，作为社会的公共权力，它掌握了对于社会公共资源的控制权。而且，所谓社会公共资源，在某种程

度上也由这个公共权力来决定。应该说，这个特征在任何国家都是存在的，尽管公共权力所能支配和控制的社会公共资源可能在规模上有大小在数量上有多少。其二，政府作为一种公共权力机构，它自身的生存是通过社会的捐税来解决的，也就是说，政府的维持经费来源于国库，是国民通过纳税的方式维持着政府的生存。恩格斯指出，“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。但是现在我们却十分熟悉它了。随着文明时代的向前进展，甚至捐税也不够了；国家就发行期票，借债，即发行公债。”十分显然，离开了税收，政府就无以生存，国家就不成为国家。

政府的这样两个方面的意义给予我们极其重要的启示，这就是，理解政府这样的概念，不能仅仅停留在名称上。在某种意义上说，满足了上述的基本含义，即只要能够对社会公共资源作出权威性分配、能够对社会公共事务作出权威性决定的特定组织或机构，我们都可以把它理解为公共权力的主体即政府，至于它名称上是不是称为政府，这是无关紧要的。同时，由于政府作为公共权力的代表，所以它不仅自己不直接进行物质资料的生产，而且还要通过捐税来获取它自己的维持经费。这种情况就决定了这样的一个基本事实，即不仅政府的角色或者说政府对于社会的管理情况能够对社会的财富增长具有重要影响，而且政府的规模及其消费水准等等决定政府维持经费多少的情况，也与社会财富的多寡具有直接的关系。这样的问题我们将在下文适当的地方专门讨论。

人们通常在两个层面上来理解实际政治生活中的政府，一是广义的层面，一是狭义的层面。广义的政府是指以公共权力

《马克思恩格斯选集》第4卷，第167页。

为名义而建立起来的所有国家机构；而狭义政府一般仅指国家立法、行政、司法三种权力机关中的一个，即政府行政部门。

在研究政府角色的时候，我们以广义的视角来考察政府。因为在我们看来，所谓政府的角色，是指作为公共权力之主体的功能和作用问题；同时，尽管国家的机构可以在实现某种分化的基础上履行其不同的职能，但是就对待社会管理的基本问题上，无论是立法还是司法抑或行政，其基本范围和基本倾向应该是一致的。

就我们国家的情况来说，在注意到从广义的视角来理解政府之含义的同时，还有必要注意到执政党在作为社会公共权力主体方面的地位和作用。在我国，宪法明确规定了中国共产党在国家政权中的领导地位，而且，实际政治运作中执政党和政府之间的结构本身也决定了中国共产党机构所具有的社会公共权力特征。如我们看到的那样，执政党的机构也有基于行政化规则的组织体系，也有其实际上的支配和控制社会公共资源的能力以及对社会公共事务作出权威性决定的功能，同时，它维持经费的相当大部分也来源于国库。正是在这样的意义上，我们研究政府角色的以下一些问题，对于实际履行社会公共权力功能的执政党的角色问题也有某种参考价值。

政府角色的分化、专化与整合

一般所说的政府角色，当然是指在一个国家范围内充当社会公共权力之主体的功能和作用问题。换言之，所谓政府角色，是指作为整体的政府之角色，不是指政府的某一个部分或某一个官员的角色。因为在实际的政治社会里，政府总是被划分为不同的部门的，政府也总是有许许多多政府官员所组成的。而且，这些不同的部分和不同的官员在履行其职责过程中，当然具有不同的分工，不同的分工也就意味着不同的角色。研究政府不同部门和不同官员的具体角色问题，不是本书的任务。因此，我们这里论及的政府角色问题，是从整个国家的角度来说的。另一方面，在探讨政府角色的时候，我们也注意论及政府所扮演的角色，研究政府履行的基本角色功能。因为在实际上，无论在哪一个社会，政府的作用一般来说都是难以列举的。从社会公共权力这个意义上来说，政府可以做它所愿意做的所有事情。而政府可以做它所愿意做的所有事情，这本身就可以说明政府的角色问题。但是，在现代社会，政府职能的履行和功能的发挥事实上也有一个限制。这种限制既有它的自我限制，也有社会及其国民给予它的限制。我们所要研究的政府角色问题，或许也可以从政府职能的限制这个角度来理解。

由于国家总是包括了一个广大的地域范围，也由于社会公共事务的复杂性以及任何政府组织机构活动范围的有限性，所以实际上的政府职能绝对不可能由一个政府机构来履行；因而，

一国政府职能的分化以及政府机构活动的专化，就成了客观上的需要。而且，正是这种分化和专化，为政府扮演其正当的角色、履行其合理的职能从而实现政府公共权威的有效整合奠定了重要基础。

政府角色分化的若干层次

我们可以从以下几个角度来考察政府角色或者说政府职能的分化问题：

第一，功能性分化。

任何国家的政府职能都可以作功能性的划分，而且对政府功能的划分也可以有多种的角度。如从立法、行政、司法的角度对政府功能进行的划分，还有从国家意志的表达和国家意志的执行这样的角度对政府功能进行的划分，如此等等。

一般的政治科学以及政治实践均从三个方面来划分政府的功能。虽然不同时期人们对于政府功能划分的出发点以及所要达到的目的有所不同，但是对政府职能作三个方面的功能划分几乎成了亚里士多德以来政治学说的一条公理。被马克思称为“百科全书派人物”的古希腊著名思想家亚里士多德指出：“一切政体都有三个要素，作为构成的基础，一个优良的立法家在创制时必须考虑到每一要素，怎样才能适合于其所构成的政体。倘使三个要素（部分）都有良好的组织，整个政体也将是一个健全的机构。各要素的组织如不相同，则由以合成的政体也不相同。三者之一为有关城邦一般公务的议事机能（部分）；其二为行政机能部分……其三为审判（司法）机能。”从亚里士多德直至

现在，所有关于政府机构及其职能的政治理论都没有打破这种立法、行政和司法的三分法；所有的政治实践也都有意无意地遵循着这样的三分法。

启蒙运动以及近代资产阶级革命时期的思想家孟德斯鸠和洛克出于其阶级分权的目的，详细地论证了政府权力的功能划分问题，使政府职能的功能划分不仅是出于履行政府职能的需要，而且还具有了政治统治本身的目的。孟德斯鸠明确地把国家的职能区分为立法、行政和司法三个方面，并且认为，这三个方面的功能必须分立，分别由不同的机关或个人来行使。英国的洛克则主张把国家的功能作立法、行政和外交的三分法，但是出于阶级分权的需要，他认为立法权应该由代表资产阶级的议会来掌握，而行政权和外交权则可以合并，仍由国王来掌握。这是洛克议会主权至上的主张以及英国资产阶级革命不彻底的情况在其理论上的突出表现。

对政府职能作功能性划分之所以必要，一般认为是由这样两个主要因素决定的：其一是国家的这样一种特性，即个体成分的多样性和整体意志的统一性。就是说，任何国家，其组成之个体必然是多种多样的，但是同时，国家之所以是国家，就要有其统一的意志。在这种情况下，国家就需要制订一些规则，强使其所有个体遵守；需要有执行这些规则的机构，强制其所有个体服从；同时还需要有一种充当“仲裁人角色”的机构，以裁决可能因规则被违背而发生的争执和纠纷。洛克在分析国家之所以产生之缘由的时候，就是从这样的角度来论证的。他假设了国家产生以前的所谓自然状态，认为正是在那样的状态中，社会有三个主要的缺陷，“第一，在自然状态中，缺少一种既定的、规定的、众所周知的法律，以共同的同意接受和承认为是非的标准和裁判他们之间一切纠纷的共同尺度。……第二，在自然状态中，缺

少一个有权依照既定的法律来裁判一切争执的知名的和公正的裁判者。……第三，在自然状态中，往往缺少权力来支持正确的判决，使它得以应有的执行。” 所以他认为，政府就是出于上述的需要才产生或者说建立起来的。其二，是为了建立一种政治上的结构，使其能够通过这种结构来尊重和维护所有个体的政治平等和自由。因为在一些思想家看来，尽管社会个体出于某种共同的目的而组成了社会，但是在这个社会里，社会个体仍然具有政治平等和政治自由的权利，而国家公共权威的力量在本质上具有某种“侵犯性质”，即在某种程度上具有影响个体政治平等和政治自由的可能性。因此，功能性分化在于适当分割社会权威性力量的行使程序，从而削弱这种侵犯性所必要的完整条件，以达到维护个体政治平等和自由的目的。对此法国启蒙时期的思想家孟德斯鸠曾指出，“如果一个人或是由重要人物、贵族和平民组成的同一机关行使这三种权力，即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权，则一切便都完了。” 当然，孟德斯鸠当时主要是出于阶级分权的需要，才提出了这样一种以功能性划分为基础的比较彻底的分权理论的，但是就程序上对于公共权力作功能划分这一点上，后来恩格斯也给予了充分的肯定，他说，对于权力分立的学说，资产阶级及其国家法的其他大哲学家们以极其虔诚的心情把它看作神圣不可侵犯的原则，“事实上这种分权不过是为了简化和监督国家机构而实行的日常事务上的分工罢了。” 可以看出，恩格斯在这

[英] 洛克：《政府论》下，商务印书馆1964年版，第77～78页。

[美] 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，商务印书馆1980年版，第252页。

[法] 孟德斯鸠：《论法的精神》，商务印书馆1961年版，第156页。

《马克思恩格斯全集》第5卷，第224～225页。

里肯定了对于权力作功能性划分对于“简化和监督国家机构”以及“实行日常事务上的分工”的意义，而这正是政府职能功能性划分的重要目的之所在。

第二，层次性划分。

现代国家不是古希腊的微型城邦，也不是法国思想家卢梭所设想的“小国寡民”式的村落。现代国家一般都具有力不所及的泱泱幅员，有着“数不可计”的人民大众。在这种情况下，任何一个政治主体都不可能依靠一个层次实施其政治管理，而必须划分一定的层次即划分一定的行政区域。无论是联邦制国家的邦州设置，还是单一制国家的省县划分，可以说都是为了解决这一问题而对政府角色进行的层次性划分。这样的划分必须遵循两个基本的原则，一是能够及时有效地畅通社会个体一直到中央最高层的信息疏通渠道；二是以能够实施对社会个体进行有效管理之区域为最小单位。通过这种层次性的分化，政府角色就实现了纵向分布，构成了一个以上下层次为程式的分化网络。

可以发现，政府角色或者政府职能之所以要进行这种层次性分化，一是因为，下层区域有着管理本区域事务的条件和便利。事实表明，人类政治社会的绝大多数事务，都与人们具体的社会生活有关，而这种具体的社会生活同样也需要公共权力的功能发挥。从这个角度来看，人类社会的很多公共事务是可以在下层区域内得到解决的。二是因为中央政府机构不可能直接管理全国所有的社会事务。任何一个中央政府，哪怕是再小的国家的中央政府，在实际的政治管理中都不可能直接地管理到这个国家的最下层区域。根据这样的情况，现代国家都在形式上和实质上对政府的角色进行了纵向的划分，尽管划分的程度以及方式呈现出多种不同的特征。