

中国改革基金会资助项目结题报告

市场经济与有限政府

——转型期行政权力的约束与激励体制研究

陈国权

浙江大学公共管理学院

2005年10月 杭州

摘 要

对市场经济发达国家的研究表明，法治与有限政府的意义不仅在于对政府权力滥用的有效防范和对公民权利不受任意侵犯的切实保障，而且也是现代市场经济建立和经济可持续发展的必要条件。在法治缺失的情况下，市场主体将面临由于制度不确定所带来的制度风险，理性的经济人为了降低交易成本和经营风险，必然会进行非市场竞争，从而导致市场经济秩序的混乱和全社会非生产性成本的增加。同时，政府本身是一个具有自利性的公共组织，自利性将会导致政府职能的扭曲和普遍的低效率倾向，造成对社会不正当的干预和社会资源的严重浪费。

现代市场经济的基础是法治，法治下的政府是有限政府，现代市场经济与有限政府共同建基于法治之上，同时，两者又具有内在的联系。市场经济现代转型的关键在于法治的实现，具体表现为一个有限政府的建立。因此，我国能否实现从初级市场向现代市场经济转型，关键也在于建立有限政府。有限政府的基本制度安排是权力监督，表现为对政府权力的有效控制，一旦政府的权力逾越了法律所勘定的界线，社会和公民有权力予以遏制和纠正。而对政府权力的限制在本质上是两种力量的较量，社会和公民有没有力量遏制政府权力的滥用，又取决于民主政治的发达程度。民主具有监督的功能，发达的民主政治才会构建有效的监督制度，进而才能建立法治与有限政府。

有限政府所内含的监督精神必然带来责任政府的建立，政府的失职渎职会受到有效地追究。有限政府建基于民主政治，民主政治的公共性必然会对政府的公共性产生深刻的影响并通过法治的途径得到巩固，因此有限政府在市场经济条件能够维护社会的公正。同时，有限政府又是有效政府，法治与有限政府不仅能减少政府的失误所带来的损害，而且能提升政府的能力，政府能力的有限性决定了政府职能适度才能实现有效管理。政府作用的发挥还取决于激励机制的合理设计，基于结果导向的绩效评估制度是有限政府重要的内生动力机制。

关键词 有限政府 市场经济 法治 社会转型 激励

目 录

导 言	5
研究选题.....	6
研究方法.....	9
研究框架.....	10
1 转型中的法治缺失与政府失灵	13
1.1 市场经济与集权体制的冲突.....	14
1.2 政府自利性与权力的非公共化.....	16
1.3 行政低效与政府失灵.....	23
1.4 制度风险与非市场竞争.....	29
2 法治与有限政府	36
2.1 法治的内涵.....	36
2.2 有限政府的理念.....	40
2.3 现代市场经济的诉求.....	45
2.4 有限政府与市场经济转型.....	49
3 有限政府与权力监督	54
3.1 权力监督的实质.....	54
3.2 权力监督的功能.....	58
3.3 权力监督的自由主义解释.....	64
3.4 基于利益分析的监督理论.....	70
4 有限政府的民主基础	78
4.1 法治与民主.....	78
4.2 民主政治的监督功能.....	84
4.3 民主监督的社会基础.....	86
5 有限政府的政治责任	90
5.1 法治下的责任政府.....	90
5.2 责任政府与责任监督.....	96
5.3 廉政的领导责任.....	101

6 有限政府的公共性	106
6.1 市场效率与社会公正.....	106
6.2 政府公共性缺失与社会发展失衡.....	109
6.3 社会公正与公共政策选择.....	111
6.4 有限政府与和谐社会.....	113
7 有限政府的有效性	116
7.1 法治与政府能力的提升.....	116
7.2 有限职能与有效管理.....	118
8 有限政府绩效评估的激励机制	121
8.1 绩效评估的激励功能及其影响.....	121
8.2 绩效评估激励功能的作用机理.....	123
8.3 激励效用递减及绩效评估制度的动态发展.....	126
结 语	129
参 考 文 献	132

导 言

经济史权威诺斯在对西方世界的经济发展史进行了系统地研究之后发现了一个重要现象，“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为衰退的根源”。^①这一著名论断被称为“诺斯悖论”。世界银行组织有关专家对世界各国政府进行了全面地考察后也得出类似的结论：“政府对一国的经济和社会发展以及这种发展能否持续下去有举足轻重的作用。在追求集体目标上，政府对变革的影响、推动和调节方面的潜力是无可比拟的。当这种能力得到良好发挥，该国经济便蒸蒸日上。但是若情况相反，则发展便会停止不前。”^②世界银行发展报告和“诺斯悖论”告诉人们两个重要信息：第一、国家对现代经济增长具有关键作用，而不是一些古典自由主义者所信奉的“越不管事的政府是越好的政府”，政府只是为社会提供最基本的秩序，经济内在的规律将自发地促使经济发展。古典自由主义者普遍认为国家或者说政府对经济增长的作用是非常有限的，或者负面影响会大于正面推动。第二、国家也可能成为人为经济衰退的主要原因。诺斯发现一个国家经济人为衰退的原因正在于国家本身。从世界银行发展报告和“诺斯悖论”可以推导出另一个重要的结论，就是在经济发展过程中，政府具有主导性的作用，尽管存在正向和负向两种可能。同时，这些结论告诫我们应该重视国家、重视政府，并尽可能使政府在经济发展过程中发挥积极作用，防止和避免政府的负面影响。本项研究就是基于中国社会转型的特殊背景，探讨政府角色的定位和有限政府的意义，从市场经济发展的逻辑出发，研究政府转型的方向和途径。

^① [美]道·诺斯：《经济史中的结构与变迁》，20页，上海，上海三联书店，1991年。

^② 世界银行：《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》，155页，北京，中国财政经济出版社，1997年。

研究选题

我国已实现了从计划经济向市场经济的转型，并初步建立了市场经济体制，在这历史性的重大转型过程中政府发挥了重要的作用，扮演了改革的规划者和推动者的双重角色。我国的市场化经济改革是强制性的制度变迁，政府在这场改革中所扮演的积极作用和取得的巨大成就，使其赢得合法性权威。但在这场强制性的制度变迁过程中，政府管理也出现许多严重的问题，突出表现为政府对市场经济的干预超出合理的界线，公共权力的非公共运用，以权谋私、权钱交易十分普遍，从而使我国的市场经济充满着制度风险和非市场竞争，政治公正性受到严重挑战，非正常市场经济导致的两极分化在不断扩大。这一切现象都严重制约着我国市场经济从初级向现代形态的转型，正如吴敬琏先生所言：“改革的两种前途严峻地摆在我们的面前：一条是政治文明下法治的市场经济道路，一条是权贵私有化的道路。这是希望的春天，也是失望的冬天；我们正在走向天堂，也可能走向另一个方向”。^①政治文明下法治的市场经济无疑是我们追求的目标，其核心是建立法治下的有限政府^②。

但是对经济转型中的法治问题，学术界尤其是经济学界是重视不够的，对此钱颖一先生曾指出，“到目前为止，经济学家往往只关注市场经济与所有制的关联，却尚未充分研究市场经济与法治的联系。毋庸置疑，所有制问题是很重要，但是，法治是更为深层的制度问题。现代市场经济是以独立自主的企业为主体的自由交易经济，但是它是不会‘自我维持’的。现代市场经济作为一种有效运作的体制的条件是法治，而法治则是通过其两个经济作用来为市场经济提供制度保障的。法治的第一个经济作用是约束政府，约束的是政府对经济活动的任意干预。法治的第二个经济作用是约束经济人行为，其中包括产权界定和保护，合同和法律的执行，公平裁判，维护市场竞争。这通常要靠政府在不直接干预经济的前提下以经济交易中第三方的角色来操作，起到支持和增进市场的作用。如果没有法治的这两个经济作用为制度保障，产权从根本上说是不安全的，企业不可能真正独立自主，市场不可能形成竞争环境并高效率运作，经济的发展也不会是可持续

^① 吴敬琏：《当代中国经济改革》，封4，上海，上海远东出版社，1999。

^② 有限政府的英文为 Limited Government，是西方学术界一个重要概念。作为一个舶来的词汇，已愈来愈为我国学术界所熟悉，然而我国政府的文件并不多用这一概念，而是创造了一个与其内涵类似的概念“法治政府”。“法治政府”可以视为 Limited Government 中国化的表述。

的。”^①

市场的本质是通过竞争激发人的创造性，最大限度地通过提供有效供给满足社会的需要，从而获得自身的利益。竞争需要规则，如果规则是公正的、确定的，就为市场行为带来可预期的环境，使市场主体之间的竞争主要在市场需要与市场供给之间进行，使市场主体在商品供给过程中最大限度地供给商品，从而最大限度地满足社会的需要。一旦市场缺乏规则或规则被破坏，市场的交易成本将大大增加。市场经济的发展表明，完善的市场经济建立在法治之上，现代市场经济需要一个有限政府进行治理。

有限政府是法治对政府的限定，是政府对法治的践行。由于法治的实质在于对政府权力限制和政府对于公民权利的保障，有限政府应是权力受到严格限定的政府，政府必须在法律的明文规定内行使权力，而且所执行的法应是良法，因此，有限政府应是法治政府。同时，法治社会的公民权利要得到政府切实的保障，因此，有限政府又是责任政府。一旦公民权利得不到政府有效的保障，公民有权力追究政府的责任。有限政府两项内在规定实际上是互为补充的，对政府权力的限制，是为了防止政府滥用权力而对公民权利的侵害，丧失一个责任政府应尽的义务。强调对政府权力的限制是为了更好地实现对公民权利的保障，更好地发挥政府的作用，有限政府的逻辑结果是有效政府。

任何制度离开了她生存的生态环境就无法确定她的合理性。抽象地讨论有限政府，我们可以将其界定为权力受到严格限制和对公民的责任得到切实履行的政府。但是任何制度的生存环境是具体的，今天我们讨论中国的有限政府建设，必须从我国转型社会的特殊环境出发，从现代市场经济的内在要求出发。政府作为社会的上层建筑，必须服从和适应市场经济这一社会基础。政府只有适应市场经济的内在逻辑，才可能更有效地推动市场经济的发展。所以本项研究就是基于中国经济社会转型这一特殊的历史背景去讨论有限政府。

本项研究将着重讨论我国市场经济的现代转型与有限政府的关系，剖析法治缺失下制度风险与非市场经济的危害，论证有限政府的公共性与有效性，研究公共权力监督制约的路径，探讨对政府限权和有效维护公民合法权益的制度安排。因此，本项研究是我国市场经济现代转型在理论研究上的一种努力，是对市场经济现代转型的一种探索，具有重要的理论价值和现实意义。如果我们能够顺利推

^① 钱颖一：《现代经济学与中国改革》，24页，北京，中国人民大学出版社，2003。

进法治建设，我们就能更加顺利地实现从传统市场经济向现代市场经济的转型，正如钱颖一先生所说的，“要全面完成向市场经济体制的转轨，即按照对 2010 年的远景规划，在未来 10 年内初步建成规范的市场经济体制。这一体制涉及企业、财税、金融、外贸、社会保障、市场流通等多方面，但是要找出一个‘纲’的话，那么这个纲便是法治。法治是建立现代市场经济体制的制度基础。”^① 市场经济与法治之间的内在联系，凸显了市场经济发展的基本规律。市场经济的动力是市场主体对利益的追逐，在市场资源不足的情况下必然产生激烈的竞争。在长期的竞争中，市场主体认识到，要使大家都最终获利，必然要有规则，在规则下竞争才能最终导致社会总福利的最大化。市场经济在西方国家确立的过程中，伴随着政治上的法治与有限政府的形成。这两者相伴相随并不是偶然的巧合，而是两者之间具有内在的密切联系。市场经济必然要求法治，而法治又必然要求有限政府，这就是它们之间内在的逻辑。

我国正处于社会的转型期。如果从历史发展的长波来看，我国正从农业社会向工业化转型，正从具有两千多年历史的集权体制向民主共和体制转型；如从当代的改革来看，我国正从计划经济向初级市场经济再向现代市场经济转型。转型期一个突出的矛盾是制度的解构与建构。转型意味着对旧制度的否定，但旧制度所代表的利益集团不会自动退出历史舞台，会千方百计维护旧制度从而保护既得利益。因此，历史转型是一个制度的解构过程。在制度解构的过程中，对现行制度的冲击与否定会受到支持和鼓励，并会获益。为了解构旧制度，改革蔑视权威、否定规则。但转型期又是一个制度建构的过程，确立新的制度。新的制度又要求人们服从权威、遵循规则。也就是说，在制度转型过程中，要求人们扮演两种矛盾的角色，既要勇于冲破旧制度又要自觉遵守新制度，要求一个人以理性的态度分别对待新旧制度。

改革开放以来，我国经济建设取得举世瞩目的成就，但在政治上却长期被腐败现象所困扰，并由此导致一系列严重的社会问题，有人说“政府的腐败是社会的万恶之源”。政府作为公共管理机构，本应代表社会公共利益，与各种邪恶势力作斗争，匡扶社会正义。如果政府与社会邪恶势力为伍，邪恶现象必然嚣张气焰。一个社会某一领域邪恶现象泛滥的地方，往往与这一领域政府管理部门的腐败紧密联系在一起。因此，防止政府腐败是整治社会秩序的前提，而遏制腐败

^① 钱颖一：《现代经济学与中国改革》，24 页，北京，中国人民大学出版社，2003。

现象的蔓延关键在于法治。

自从 1997 年中国将“依法治国，建立社会主义法治国家”载入宪法之后，法治的理念在我国得到广泛传播，“法治”、“有限政府”这一组概念也不时出现在一些文献之中，但作者以“法治”、“有限政府”组合关键词对我国的权威性学术刊物进行全面检索，居然少有相关的文献。可见，对法治下有限政府的研究还没有引起学术界的高度重视，或者对此研究的成果能在权威性学术刊物上发表还不多。从以有限政府为主题发表的论文来看，也很少从市场经济与有限政府的内在关联上进行深入的研究，尤其缺乏系统剖析有限政府与现代市场经济之间关系的文献。建设现代市场经济是我国当前最为重要的改革任务，有限政府作为现代市场经济的政治基础，应该引起社会科学工作的高度重视。本研究正是对这一重大现实问题所进行的一次深入和系统的探索。

研究方法

本研究的核心问题是中国社会转型期政府角色与职能的合理定位，力求证明有限政府是我国建立现代市场经济的基本制度保障，有限政府不仅能克服集权体制的管制习性对市场经济的负面影响，而且能提供有效的、公平的公共管理。本研究基于下面的研究方法：

1、多学科的理论研究。政府与经济的关系是一个复杂的问题，政府管理即是政治问题，也是管理问题，本研究又倾重于研究现代市场经济转型过程中的政府管理，因此研究过程中将在多学科的基础之上从不同的视角探讨经济转型期的政府管理现象，涉及政治、经济和社会多个领域，并将政府置于社会转型这一历史过程予以考察。研究过程中坚持从政治学、经济学、法学和公共管理学等不同的学科进行综合研究，力图更加全面和深刻地认识我国经济转型期法治和有限政府建设。因此，本研究基于的文献具有学科的广泛性，依托的理论具有综合性。

2、基于制度和历史的比较研究。比较研究是社会科学研究的基本方法，有比较才能有鉴别。本研究将从我国历史发展的角度分析比较集权体制与民主共和体制的不同社会基础，揭示我国集权体制形成的历史背景以及从集权体制向民主共和体制转变的历史条件。同时，从西方市场经济发展的历程出发讨论市场经

济的法治基础以及法治形成的经济条件和历史变迁。中国是市场经济的后发国家，西方市场经济发展过程中存在的矛盾和问题也将会在我国市场经济发展过程中出现，对我国现代市场经济的建设会有借鉴和参考意义。

3、基于社会现象的实证调查研究。对我国市场经济改革中政府的作用与存在的问题进行实证调查，从现实中发现问题的答案，同样要在实现中探索解决问题的答案。浙江省是我国市场经济发展较早，也是市场化程度较高的省份，浙江省市场经济发展过程中面临的问题比较具有典型性。对浙江省市场与政府关系的实证考察是本研究的一项基础工作。作者长期生活在浙江省这一市场经济先发地区，亲身经历了市场经济在我国艰难的孕育过程以及初级市场经济形成过程中地方政府所扮演的具有悖论的双重角色，她既推动了和培育了市场经济，又出于自利性和集权政治的历史惯性在阻碍市场经济从初级向现代转型。

本项研究基于对中国转型期长期的观察，尤其对政府权力滥用对社会造成严重危害的极度关注。研究的方法主要是规范的，规范研究显得缺乏精确，得出的结果缺乏实证支持。作者曾试图运用一些成熟的模型进行量化分析，但由于难以得到精确的数据而无奈放弃。不过，作者对中国市场经济过程和市场经济发达地区政府与企业、政府与市场的关系进行了系统地考察，这种基于经验的研究对于揭示我国市场经济发展过程中宏观方面的矛盾是一种合适的方法。

研究框架

法治缺失下的市场经济存在过高的交易成本，无法实现社会资源的有效配置，并导致分配的严重社会不公和腐败现象。现代市场经济的建构必然要求法治的发展与之相适应。而法治的政治制度安排是建构权力监督，通过权力监督防止政府权力的滥用和遏制政府对公民权益的侵犯，建立有效的政府责任追究制度，促使政府有效履行职责，维护社会的效率与公正。市场经济呼唤着法治，法治下的政府必然是有限政府，我国向市场经济的转型需要建立一个有限政府。有限政府不仅能防止政府对市场经济的不当干预，遏制政府可能存在的消极影响；而且有利于现代市场秩序的形成，对市场经济的发展具有积极的推动作用。

本研究的基本框架与内在逻辑：

1、第一章阐述了研究的问题背景。我国社会转型中，法治的缺失是十分突出

的问题。法治缺失导致市场经济存在严重的制度不确定性，从而带来制度风险的增加，理性经济人为了追求利润最大化和规避制度风险，必然进行非市场竞争。本章讨论制度风险与非市场竞争的危害，阐述有限政府是现代市场经济的政治基础，论证在我国从初级市场经济向现代市场经济转型过程中建立法治与有限政府的必要性和紧迫性。

2、第二章论述法治与有限政府的内涵和理念，阐述市场经济现代转型与有限政府的关系。法治是本项研究的一个核心概念，对法治与有限政府的内涵进行全面、系统地分析，准确理解有限政府的内在规定和基本特征，是本项研究的一项基础性工作。在这一章节，从一些著名学者对法治与有限政府的权威性解释入手，厘清法治与有限政府本质规定。在此基础上，进一步讨论为什么市场经济的现代转型需要有限政府，有限政府在市场转型中能发挥什么作用。

3、第三章讨论法治与有限政府制度安排的基本形式——权力监督。这一章重点分析权力监督在有限政府实现过程中的意义，论述对政府权力的限制是通过权力的制约得以实现的。权力监督是有限政府的核心问题，自由主义政治学说对其有全面和深刻的分析，本项研究在系统梳理自由主义监督理论的基础上，又基于利益分析理论对权力监督进行了探讨。

4、第四章研究有限政府的民主基础。法治与有限政府的制度安排是权力监督，而权力监督在根本上是政治力量的较量，法治与有限政府的力量基础在于公民与社会，民主政治制度为公民与社会组织参与政治、制衡政府权力发挥了决定性的作用。有限政府是一个特定的政治体制，有其特定的政治基础。这一章将具体讨论有限政府的政治基础，论证民主是有限政府的重要前提，并详细分析民主政治与有限政府的内在关联。

5、第五章讨论有限政府的政治责任。有限政府不仅是政府权力得到有效限制的政府，而且是对国家、社会和公民高度负责的政府。在有限政府的治理下，公民的权利应得到有效保障。这一章主要阐述有限政府与责任政府的关系，揭示有限政府同时会是对公民负责的责任政府。

6、第六章讨论有限政府的公共性。有限政府对公民权利的保障在现代市场经济条件下集中体现在政府的公共性上。对政府权力的限制是为了保障政府更好地履行政府的职责。在市场经济条件下，政府一个非常重要的职责在于维护社会的公正，对弱势群体的保护。因此，有限政府的责任就必然体现在对道德责任的

履行，对社会公正的推动，保持社会协调和谐发展。这一章节着重讨论政府在维护社会公正的意义以及一个有限政府履行公共性的基本原则。

7、第七章讨论有限政府的有效性。对有限政府一个普遍的误解是有限政府强调对权力的限制，是对政府消极作用的防范，但不会提升政府的能力。这一章节将论证有限政府不仅能防止政府权力的滥用，消除政府的负面作用，也具有改善政府管理、提升政府能力的积极功能，因此，有限政府也是一个有效政府。

1 转型中的法治缺失与政府失灵

改革开放以来，我国经历了一场螺旋式的发展历程。第一个循环是对计划经济的否定，逐渐建立了初级市场经济，或称传统市场经济，其基本特征是政府与经济高度关联，人格化的交易方式。计划经济是依靠政府维系，也是通过政府的力量打破的，政府在我国经济改革中扮演了十分积极的角色，正是政府对计划经济的自觉改革推动了市场经济的发展，并在我国建立了初级市场经济。这是一场政府对自身的革命，在这场经济体制的“革命”过程中，大量的政府机构被裁减，大量的政府官员被分流，大量的政府职能与政府权力被废除。与此同时，市场经济迅速启动并发展起来，大量具有自主或半自主产权的企业迸发出极高的创造热情，为社会提供了大量的产品，极大地丰富了市场供给，满足了人民的物质需要。但是，在我国经济日益走向世界的过程中，我们发现我国的市场经济还处于不完善、不成熟的初级阶段，企业的竞争不完全是产品或服务质量的竞争、性价比的竞争，而融入了许多政治性因素。政府对市场非法制化的随意干预带来制度的不确定性，提高了企业的制度风险。由于初级市场经济的局限性，我国的企业发展难以创造世界品牌、难以形成能与国外大企业进行竞争的企业。我国的经济发展需要从粗放型走向集约型、从低水平加工制造走向全面产品开发，而转型的基础是必须建立现代市场经济。

市场经济是人类文明的重要形态，在市场经济中，人的主体性不断得到觉醒和人的自由不断得到提升。市场经济要求人在社会生活中拥有自由，人可以自我决定、自我做主，即不受某种外在力量的拘束，可以在无外部异己力量强制下对于自己的态度和行为做出选择。市场经济是一个历史的范畴，随着工业化生产方式的出现，现代市场经济的确立，传统集权专制国家愈来愈成为现代市场经济发展的桎梏，于是，伴随着现代市场经济的发展，政治文明的进步集中地体现在对国家权力监督制约的诉求和实现，以消解集权专制对市场经济的负面影响，维护社会的经济自由。

1.1 市场经济与集权体制的冲突

集权体制是与小农经济相适应的治理方式，在农业化社会是一种集约的、有效的国家管理体制。我国市场经济的迅速发展，导致传统集权体制与市场经济环境的严重不适应，市场经济呼唤法治和有限政府。但是，我国是具有两千多年集权历史的国家，集权体制具有巨大的政治历史惯性，在我国向市场经济转型过程中，必然与集权体制产生严重的冲突。

自秦朝以降，我国就形成了大一统的中央集权的国家治理模式。在漫长的农业化时代，我国大一统的集权政治具有存在的合理性，并创造了我国灿烂的古代文明。政治集权是建立在国家对军事武装的垄断之上，而在封建的农业化时代，军事武装由国家垄断，并统一对土地所有者进行保护，是一种非常高效的集约式治理模式，土地所有者无需自己建立军事武装来保护自己的产权，尤其是中国家庭产权的继承实行儿子平分制，而不是嫡长子继承制，因此中国历史上就难以形成非常大的土地所有者，如果在这样的经济条件下国家没有统一的军事武装来统一维护土地所有者的产权，由土地所有者自己建立武装保护自身产权，势必导致社会高成本的产权治理模式。纵观我国两千多年的封建历史，尽管也不断有土地所有者与农民阶级的冲突，也不断改朝换代，但与欧洲相比中国封建社会是比较稳定和发达的，这一历史事实也在一定程度上可以印证与之不可分割的大一统的政治集权体制在封建时代的合理性。

集权政治合理性的逐渐丧失与经济形态的变化是密切联系的，在世界从农业化向工业化社会转型的过程中，新的工业生产与商品经济是相伴出现的。在农业化时代是一种生产自给自足的劳动方式，而工业化时代是专业生产方式，也就是生产者生产的物品绝大多数不是为己所用的，因此商品交换是工业时代的基本经济方式。这种经济方式要求生产者有决定自己生产什么、生产多少以及为谁生产的自由，没有这些自由，生产就不会有效率，社会资源也难以得到有效配置。因此，在工业化的商品经济条件下，经济自由就成为经济发展重要保障，这在政治上突出表现为确立生产者自由的重要性。

中国集权政治的弊端是在西方工业化迅速发展的对比和攻击下突显出来的，或者说是中国需要走工业化道路的背景下被彰显的。鸦片战争表面上体现

为中国军事上的失败，但在根本上反映了中国农业经济无法与西方工业经济相匹敌，西方的工业化彻底击败了中国的农业经济，在这样的历史背景下，中国社会走工业化道路的欲望被极大地激发出来。

工业的专业化生产要求建立市场经济，市场经济要求生产者有充分的经济自由，而经济自由最大的遏制力量是国家干预，于是这一经济发展逻辑必然地要求遏制国家对经济自由的限制。民主政治、法治、有限政府等政治理想都是在这样的历史背景下产生的。工业化与市场经济的发展要求改变集权政治，集权政治的弊端在新的市场经济的历史背景下被凸现了。

托克维尔曾深刻地指出集权政治的弊端：“行政集权只能使它治下的人民萎靡不振，因为它在不断消磨人民的公民精神。不错，在一定的时代和一定的地区，行政集权可能把国家的一切可以使用的力量集结起来，但将损害这些力量的再生。它可能迎来战争的凯旋，但会缩短政权的寿命。因此，它可能对一个人的转瞬即逝的伟大颇有帮助，但却无补于一个民族的持久繁荣。”^①但是集权政治不会由于历史的要求会自动地消退，因为集权政治代表着一个极大的利益集团，集权政治的即得利益阶层会努力捍卫这一制度。中国近现代历史的演化就是一场集权政治与共和政治波澜壮阔的抗争历史。中国现今的事实恰恰是这一历史的延续。集权政治仍是现今中国的最大政治问题，随着市场经济在中国的快速发展，集权政治与市场经济的矛盾在日益加剧。这一矛盾是整体上的矛盾，集权政治对经济自由的干预造成了经济活动极大不确定性以及非生产性寻租活动的严重蔓延。

集权政治一个基本特点是非法治化的政策治国，国家在处理社会、经济、政治等公共事务时主要以政策、而不是借助制度和法律为主要的施政手段。其优势是使政府容易作出灵活的反应，而且执行起来果断、迅速、高效，不仅可以不受以往政策的约束，甚至可以轻而易举地冲破任何现行的法律的羁绊。其缺陷是：法治阙如，法制薄弱，机构庞杂，行政裁量权过度，政策决定可以轻意更改，权大于法，以言代法，社会经济上实行指标管理，用行政手段干预具体经济活动，政治制度化程度低。由于权力不受制度约束，上级的政策易受到下级对策的抵制。所以，政策的手段一旦使用过度，弹性过大，政策变化过多过快，就会使人们失去对政策的信赖，导致政策失效。在这样的政治环境中，市场主体就面临着制度风险，制度的不确定性与非理性调整使经济人无法按经济理性进行判断和回应，

^① [法]托克维尔：《论美国的民主》（上卷），董果良译，97页，北京，商务印书馆，1988。

市场经济的理性逻辑就会被扭曲。

政策治国的危害是与政府的自利性紧密联系在一起，政策治国的随意性与政府的自利性导致了政府行为的非公共性与非理性。

1.2 政府自利性与权力的非公共化

政府不仅是公共利益的代表，事实表明政府也具有自身利益，存在自利性的利益驱动。但是，政府的公共性既是政府赖以存在的合法性基础，也是民主政府存在的终极性价值目标。政府作为公共管理机构应该首先建立在公共性的基础之上，这是它得以存在的逻辑前提和根本基础。这一理念已成为现代合法政府的基础。同时，我们必须正视任何形式的政府都具有自利性的要求和冲动，因为这与人的生存需要、发展需要和享受需要是密不可分的。政府是由现实中的具体的个人组成，而不是由观念中的抽象的个人构成的，政府自利性就通过政府官员运用公共权力维护、追求、争夺自身利益而表现出来，是为自身利益而对公共权力的非公共运用。

1.2.1 政府自利性的成因

政府自利性是客观存在的现象，严重且普遍的地方保护主义、层出不穷的腐败现象、政府机构改革中争权夺利的种种表现，都反映了政府自利性的存在事实及其严重性。政府自利性可以划分为政府组织的自利性与政府官员个体的自利性，而政府组织的自利性则可依据我国的现实情况进一步具体细分为中央与地方的利益分配与再分配、“条条管理”与“块块管理”的利益博弈、狭义政府与广义政府的利益分合以及政府与公众之间的利益损益。根据这种细分，政府自利性可概括为政府官员个体的自利性、政府部门组织的自利性和政府整体的自利性。其中，政府官员个体的自利性主要表现为政府官员从政首先是从事一种职业，是一种谋生手段，因此，追求物质利益和其它利益的满足是个体从政首要的本能要求和现实反应。正如马克思恩格斯所说的，“任何人如果不同时为了自己的某种需要和为了这种需要的器官做事，他就什么也不能做。”^①

关于政府自利性，马克思主义政治学说和西方政治学说都有十分精辟的论

^① 《马克思恩格斯全集》（第3卷），286页，北京，人民出版社，1979。

述。恩格斯指出，“以往国家的特征是什么呢？……随着时间的推移，这些机关——为首的是国家政权——为了追求自己的特殊利益，从社会的公仆变成了社会的主人”^①。恩格斯因所处时代的历史条件的限制，没有详细论述社会主义制度下政府的自利性问题，不过，政府的自利性很快被随后建立起来的各社会主义国家的政府实践所证实。在人类社会已经实践过的政府形式中，政府的自利性从来都没有消失。正如霍布斯所说的，政府公职人员“在政治身分方面虽然留意谋求公共福利，但他会同样谋求他自己以及他的家属和亲友的私人利益。在大多数情况下，当公私利益冲突的时候，他就会先顾个人的利益，因为人们的感情的力量一般来说比理智更为强大”^②。卢梭更明确地指出，在行政官个人的身上，有三种本质上不同的意志：“首先是个人固有的意志，它仅只倾向于个人的特殊利益；其次是全体行政官的意志……；第三是人民的意志或主权的意志，……是公意”。并进一步论证道，在一个与完美立法状态相反的情况下，“政府中的每个成员都首先是他自己本人，然后才是行政官，再然后才是公民”^③。

公共选择理论对政府拥有双重利益的特殊属性进行了深入的剖析，而对于政府自利性的一面，公共选择理论更是进行了详实、系统而深刻的阐释。布坎南指出，“个人的行为天生要使效用最大化，一直到他们遇到抑制为止，……个人必须要象预计或期望那样，追求增进他们的自己利益，即狭义的以纯财富状况衡量的自己利益。”^④布坎南所指的个人不仅适用于市场中的个人，同样适用于政治生活中的个人。“公共选择的显著特征是假设政治舞台上的个人像市场上的个人一样，理性地按照他们自己的自利方式行动。”“当选的政治家乐于将公众的钱花在能给他们的选民带来明显利益项目上，但却不愿意向这些选民征税。……他们之所以这样做，主要是由于他们希望这样做能博得选民的支持。”^⑤由此可知，政府官员对自身利益的追求是不会因其地位、职责和使命的特殊性而自觉放弃的。而地方基层政府的自利性则在我国改革开放实践中表现得淋漓尽致。屡禁不止、屡见不鲜的“上有政策，下有对策”和“阳奉阴违”现象，充分表明了地方政府争夺自身利益的积极性和主动性。

政府应该代表公共利益，这既是政府得以存在的理由，也是政府合法性的来

^① 恩格斯：《法兰西内战导言》，载马克思：《法兰西内战》（第三版）中译本，12页，人民出版社，1964。

^② [英]霍布斯：《利维坦》，黎思复、黎廷弼译，144页，北京，商务印书馆，1986。

^③ [法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，83页，北京，商务印书馆，1982。

^④ [美]布坎南：《自由市场和国家》，吴良健等译，23页，北京，北京经济学院出版社，1988。

^⑤ [美]布坎南、瓦格纳：《赤字中的民主》，刘延安译，91—92页，北京经济学院出版社，1988。

源。但是，我们必须理性地审视这样一个事实，即“在市场经济中，政府利益并不完全等同于公共利益，只不过政府利益与其他利益主体相比，公共利益关系更加密切和规范更加严格。一系列的法规政策都对政府组织的欲望严加控制管束，以免政府在自利的驱动下，利用自身的权力不适当地瓜分市场份额”^①。但是，政府为了表明自身的合法性，总是不承认自己除了代表公共利益之外还有自身的特殊利益，从而在实践中将政府利益与公共利益直接等同起来。这种同化处理事实上为日后政府自利性问题的集中爆发留下了隐患。上述中央政府机构改革中利益扩张、地方保护主义的盛行以及政府官员腐败的严重蔓延，直接体现了政府自利性内在冲动的外部化。

1.2.2 政府自利性对政府职能的影响

政府职能是政府本质性规定，决定着政府的组织建构与行为模式。政府自利性的存在对政府职能的规定和政府职能的履行都产生重大的影响。在厘清这些问题之前，需要对政府职能进行简明的划分，即将政府职能区分为应有职能与实有职能。政府应有职能指政府满足社会发展的需要并通过法律规定所应担负的职能；政府实有职能指政府实际担负的职能，包含法定职能和法外职能，法定职能包含政府出于自利而通过法律规定的政府职能。政府自身性对政府职能带来深刻的影响。^②

（一）政府自利性导致政府实有职能的扭曲。实有职能简单来说就是政府在运转过程中实际所承担的职能。政府在自利性的强烈驱使下，从自身利益出发对市场、社会和个人进行全面直接的干预或介入，从而导致政府实有职能的扭曲。不少政府对应有职能出于无利可图而推托；而对有利可图的职能即使政府不该承担还是强行介入。突出表现在如下三个方面：

1、政府僭越市场机制干预经济活动。不少政府总是热衷于用行政干预手段来代替市场机制的作用，沿袭计划经济体制下的工作方式来处理经济事务，尤其是对国有企业推行“父爱主义”，从而造成了政企不分的严重后果。尽管时至今日市场经济在我国已经走过了十多年的发展历程，但由于积淀数十年的“父爱主义”具有巨大的历史惯性，从而导致政企不分的现象依然普遍存在。在市场经济

^① 乔林碧、王耀：《政府经济学》，257页，北京，中国国际广播出版社，2002。

^② 参见陈国权 李院林：《政府自利性：问题与对策》，《浙江大学学报》2004年第1期。

条件下政企不分，是政府实有职能扩张的突出表现。

2、政府包揽社会事务排斥公民社会。多年以来，在我国特有的政治经济环境中成长起来的政府与社会的关系是“大政府，小社会”，或者说是政府办社会。于是严重抑制社会组织健康发展，使我国陷入了经济发展水平快速提高与人类发展指数（HDI）^①缓慢爬升的发展悖论。政社不分，是政府实有职能扩张的重要表现。

3、政府管制私域对私人生活横加干预。建国以来，个人与政府的关系体现在制度安排上是这样一种设计，“个人（公民）为国家，政府为人民”。在大多数场合，国家与政府是可以等同的；而个人与人民则很难直接划等号，除非分散的个人联合起来组成休戚与共的利益共同体。这就造成了政府与个人之间事实上的权利义务的不平等，从而极大地抑制了本该张扬的个性发展，并严重阻碍了经济发展的提速，如众所周知的户籍制度，不仅束缚了公民个人的全面自由发展，而且成为我国城市化进程的一大制度瓶颈。虽然户籍制度已经在悄然松绑，但现实与理想之间仍然存在着相当大的差距。政民不分，是政府实有职能扩张的显著表现。

政企不分、政社不分、政民不分，实际上是政府自身利益渗透和过度膨胀的结果。政府与其相对应的企业、社会、公民之间的关系愈是模糊不清，则政府可活动的空间、可选择的余地以及可创设的租金就愈大，政府职能也伴随着政府追求自身利益的强烈冲动和导向偏好而相应地扩张。在利益的分配或再分配过程中，如果参与分配的主体出现角色紊乱，即主体关系模糊不清，则作为权力行使主体的政府很有可能倾向天平上放置自身利益的托盘，因为权力在待分配利益的产权关系界定上享有优先权，而这种优先权在有效的约束机制尚未建立起来的时候是比较容易被滥用的，这是政府自身利益导向的必然结果。

此外，政府自利性导致政府职能扩张的另一个引人注目的表现是政府法定职能的日益扩大化。政府的法定职能是指宪法和法律明确赋予政府的职能。随着改革开放不断引向深入，人们对自身及他人利益的追求采取越来越宽容的开明态度，对政府自身利益的追求也越来越能够容忍并给予客观合理的评价。人们逐渐接受了这样一个事实：虽然我们的政府是为人民服务的政府，是人民政府，但政

^①人类发展指数是由联合国开发计划署制定的衡量人类社会发展进步的综合指标，它由三个衡量指标组成：收入、寿命和教育。参见联合国计划开发署.“人类发展与经济增长”.载：胡鞍钢、王绍光：《政府与市场》，253页，北京，中国计划出版社，2000。

府除了代表人民利益之外，事实上还代表着自己的利益。政府是权力的拥有者，在与社会、市场、公民及其他组织的利益博弈中处在优势地位，政府的优势地位又为政府追求自身利益最大化提供了制度性保障。政府是各种法律和规则的制定者，政府很容易通过自己的立法地位使自利性的法外政府职能合法化和制度化。一旦原本属于法外的非政府职能由于政府所作的努力而合法化，政府就可以在法定职能的掩护下理直气壮地谋取自己的利益，从而推动政府法定职能的不断扩大。

（二）政府自利性导致政府应有职能的萎缩。政府的自利性一方面导致政府管制逾越合理的边界，另一方面又存在应有职能没有得到切实履行。政府自利性往往导致政府更加偏好于履行容易显示政绩的职能。政府基本职能中的基础教育和基础设施建设等，是投资巨大而回报期特别漫长的先导性、战略性工程，虽然其长远收益非常可观，但由于与政府及其公务人员的任期相左，因此，政府在承担应有职能时就会自然地趋向于急功近利的选择，造成政府在履行职能时背离公共利益。

1、政府基本职能被边缘化。基本职能是指政府应当承担的关系到社会长远发展的基础性、先导性职能，如基础设施建设、义务教育等。政府及其公务人员受到政绩（仕途发展）、报酬（经济收入）、待遇（福利提升）等与自身利益休戚相关的利益因素的激励，在面对职能选择时因基本职能往往具有“前人栽树、后人乘凉”的利他性，并影响到自身政绩工程、形象工程等利己性工程的投入，这显然与自身利益最大化原则相悖。虽然近年来我国各级政府在承担基本职能方面比以前更加积极认真，绝对投入在不断加大，但相对于基本职能的重要地位来说，其在GDP中的比重明显偏少，如建国以来我国教育投入一直没有达到占GDP 4%^①的目标，基础教育在整个教育投入中的比重更少。而地方政府由于追求显性政绩的内在冲动更为强烈，需要“数字化”的账面政绩为其仕途发展铺路搭桥，因此，地方政府在承担应有职能时选择“政绩工程”是不难理解的，政府基本职能由此被边缘化。

2、政府主要职能被异化。一般而言，政府职能可以笼统地划分为政治职能和公共管理职能，而二者在政府职能中的地位权重则随着社会的发展而发生相应变化。在和平与发展成为时代主题的国际环境中，在我国市场经济体制逐步建立

^① 楼继伟：《新中国50年财政统计》，150—151页，北京，经济科学出版社，2000。

健全并日趋完善的基础上，在社会转型的大前提下，政府职能中的政治职能被剥离出来，且退居次要地位，而公共管理职能正在成为政府的主要职能，但在实际生活中，政府自利性导致政府公共管理职能发生了异化。如政府的经济管理职能被扭曲为直接干预微观经济活动，而社会管理职能则被曲解为管理社会的职能。前者表现为众所周知的政企不分，后者则表现为习以为常的政社不分。

3、政府根本职能被弱化。社会主义政府的根本职能是服务，这是由社会主义政府的性质所决定的。我国政府是人民政府，原本应该更自觉地履行好自己的根本职能，真正做到全心全意、诚心诚意“为人民服务”。然而，事实上我们又不得不承认政府自身利益存在的客观性。政府是典型的利益“双面人”，正如上文所指出的那样，政府具有双重利益属性。在利己与利公的角色冲突中，政府的服务职能受到侵蚀是不可避免的事实。在不断遭受自利性侵蚀的过程中，政府服务社会、服务民众的根本职能被弱化。

政府应有职能日益被边缘化、异化和弱化，真切地反映了政府应有职能和实有职能此消彼长的力量博弈过程，明示了对自身利益的追求客观上是政府的重要目标之一。在既有财力、物力和精力的限制下，出于对自身利益的本能反应和保护自身利益的回应，政府在承担相应职能时自然会倾向于理性经济人的利益最大化选择。政府的实有职能因之而出现非正常增长，与此同时，政府的应有职能由此而出现不合理萎缩。源于政府自利性而引致的政府应有和实有职能的矛盾，是政府普遍效率不高、腐败严重的重要原因。

1.2.3 自利性导致政府公共性的缺失

政府公共性的丧失缘自两个方面，一是自利所致，二是受强势集团支配，而强势集团往往又是通过权钱交易的形式实现特殊目的，对于公职人员来说最终也是自利性的结果。因此，政府的自利性对政府公共性影响更大。

新政治经济学的的一个基本观点是，个人在经济领域和政治领域的行为动机是一致的，担任政府公职的人同样是理性自利的人。同一个人绝不可能仅仅因为从经济市场转入政治市场之后就由追逐个人效用最大化的自利者转变成“大公无私”的利他者。“如果把参与市场关系的个人当作是效用最大化者，那么，当个人在非市场内行事时，似乎没有理由假定个人的动机发生了变化。至少存在一个有力的假定，即当人由市场中的买者或卖者转变为政治过程中的投票人、纳税人、

受益人、政治家或官员时，他的品行不会发生变化。”^①

经济学的交易范式在政治领域的运用所形成的交易政治观具有深刻的解释力。唐斯在《民主的经济理论》中首先提出了“政治市场”的概念，指出“民主政治中的政党相似于追逐经济利益中的企业家。为了达到最后目的，他们制定了他们认为能够得到最多选票的政策，正如企业家为了同样的理由生产他们能得到最多利润的产品一样”。布坎南进一步指出，政治过程就像市场的交换过程一样，包含着来自自愿交换的互惠性，是一种正和博弈。每个具有独立价值和利益的个人，以自身的利益要求参加政治决策，以谋求实现其个人的目标和利益。“政府，就像一个纯粹交换经济中的市场一样，完全被视为汇总或平衡个人对公共政策之需求的一种制度”^②。

“政治市场说”认为，在政治市场上，人们建立起契约交易关系，一切活动都以个人的成本收益计算为基础，政治家、政府官僚和选民都是追求自身效用最大化者。在新政治经济学的“新经济人”中，个人效用不仅是货币收入、物质享受等纯粹的经济利益，而且明确包括了权力、尊严、名誉、社会地位等难于用纯经济尺度衡量的“利益”。政治家的目标是为了实现上台执政或竞选连任，追求政治支持最大化，具体体现为选票最大化。政治家和执政党所追求的只是能给他赢得更多选票而不是失去更多选票的那些政策。政治家为了获得政治支持或选票最大化，往往屈服于代表特殊利益的压力集团。这些利益集团通过竞选捐款、游说、政治交易、甚至贿赂来影响政治家行为，迫使他们颁布有利于这些利益集团的立法和政策。在尼斯坎宁的官僚效用函数模型中，追求效用最大化的官僚的效用函数包括下列变量：“薪金、职务津贴、公共声誉、权力、任免权、机构的产出、容易改变事物、容易管理机构”。官僚制的严密规制并不能阻止官僚利用双边垄断追求私利最大化（表现为预算最大化）。

对政府自利性进行解释的一个重要理论预设是“理性经济人”假设，依据这一假设，政治市场中的政府官员与经济生活中的个人一样都是“理性经济人”，于是，就能运用经济学的分析工具对政府自利性进行分析。经济学的新古典模型假定个体决策单位具有内在一致的稳定偏好以及关于所处环境的完备知识和信息，具有完全理性，能够在任何时点上准确地从全部备选方案中选择出使其效用

^① [美]布坎南：《自由市场和国家》，吴良健等译，38页，北京，北京经济学院出版社，1988。

^② [美]丹尼斯 C 缪勒：《公共选择理论》杨春学等译，303页，北京，中国社会科学出版社，1994。

最大化的最优方案。威廉姆森将最初由西蒙提出的有限理性概念引入新制度经济学中，使之成为经济组织分析的基本行为假定之一。有限理性假定指个体决策者通常不可能想象出其决策所面临的全部备选方案，也不具备关于未来各种可能性及其后果的完备知识和预见，特别是在信息不对称和存在私人信息的情形下。同时，威廉姆森引入了另一个重要行为假定：“人的动因天然是机会主义”。他认为经济人并不只是一般意义上的“遵纪守法”的自私自利者，不是一个完全自律的圣徒，只要有可能，他就会利用法律制度的缺陷，利用他人的人性弱点，谋取私利。按照威廉姆森的定义，机会主义是指人们一种狡诈的自私自利的行为倾向，例如故意扭曲事实真相、误导、隐瞒、迷惑他人和混水摸鱼。政府官员的机会主义倾向产生政府自身性，政府自身有独立于社会的利益，在自身利益与社会公共利益发生冲突的时候，往往将政府自身利益凌驾于社会公共利益之上。政府的自利性还表现在政府为了自身的利益（个人或集团），维护社会中强势集团的特殊利益，形成金权政治，从而从中获利。

1.3 行政低效与政府失灵

政府是社会发展的必要保障，人类社会离不开政府。然而，政府具有内在的低效率倾向，低效率是政府普遍存在的现象。现代政府作为市场失灵的补救正在取得愈来愈重要的地位，但是政府的低效率却直接影响了政府作用的有效发挥。许多经济学家认识到，“由于市场失灵的存在，市场需要政府某些合适的干预形式。但政府干预的结果绝不是十全十美的，它的副作用主要是产生浪费和无效率。”^①于是，就出现了“政府失灵”的情况。

“政府失灵”作为政府积极干预政策所伴生的现象，近几年来引起人们越来越高的重视。在《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中，“政府失灵”被定义为“由政府组织的内在缺陷及政府供给与需要的特点所决定的政府活动的高成本、低效率和分配不公平”^②。“政府失灵”的主要现象就是行政低效率。一些经济学家认为政府低效率是政府制度内在缺陷所致，其原因主要在于：

1、无产权约束。官员们用的是公众（纳税人）的钱，从而不必关心费用问

^① [美]斯蒂格利茨：《政府为什么干预市场》，中译本的译者前言，9页，北京，中国物资出版社，1998年。

^② [美]查尔斯·沃尔夫：《市场或政府》，56页，北京，中国发展出版社，1994。

题。

2、高度垄断。政府行政部门不像私营企业那样存在市场竞争。

3、无明确的考核指标。私营企业有利润这个硬指标，而政府行政部门则因其产出都是非盈利性的而不能使用这个指标。

4、由于公共产品的投入与产出之间并不存在清晰的关系，故也难以对政府行政部门的“生产活动”进行有效的成本分析。^①

斯蒂格利茨对政府的低效率倾向有他独到的见解，他认为，“导致政府活动常常是非效率的原因是它不具备私营部门的一些显著特征：1、公共部门内的竞争较弱；2、组织解体的威胁——对私营企业而言是破产的威胁——较弱；3、政府企业经常面临着一些并不会强加于私营企业的额外限制；4、政府企业经常面临做出承诺的问题。”^②

经济学的上述分析主要是从经济学的角度展开的，如果从更广阔的理论视野进行审视，上述的结论显然还不够全面，导致政府低效率还有一些其它原因，如政治因素、人格因素等等。我们认为，政府低效率倾向可以从以下一些原因中寻找解释：

1、公共物品的生产具有非竞争性。公共品的生产是由政府垄断的，“由于某种原因，政府在从事经济活动时，它似乎对成为垄断者怀有强烈的偏好，即使这种垄断并无必要。”^③政府的垄断性遏制了竞争，而竞争对于激发人的内在潜力、提高效率具有重要意义。竞争为消费者的比较和自由选择提供了基础，如果没有比较，就无法判断是否富有效率和质量优劣，而且“竞争还为人们的进步提供了自然基础。做得较好的组织（个人）可以得到较高的收入。这一激励结构不仅为组织（个人）提供了强大的动力。而且还为竞争对手施加了一定压力。”^④消费者的自由选择权力决定着一个企业的生死存亡，正是这种生存的压力迫使企业不断提高效率和质量。斯蒂格利茨认为：“公共部门里竞争的缺乏会削弱人们的积极性。在我看来，它是政府经济活动的最后一个普遍的但不是必然的特征。”^⑤政府的垄断性使其失去了竞争所形成的外部压力，同时失去了改善行政管理、提高行

^① 华民编著：《公共经济学教程》，104页，上海，复旦大学出版社，1996。

^② [美]斯蒂格利茨：《社会主义向何处去》，270页，长春，吉林人民出版社，1998。

^③ [美]斯蒂格利茨：《政府为什么干预市场》，88页，北京，中国物资出版社，1998。

^④ [美]斯蒂格利茨：《政府为什么干预市场》，90页，北京，中国物资出版社，1998。

^⑤ [美]斯蒂格利茨：《政府为什么干预市场》，80页，北京，中国物资出版社，1998。

政效率的内在动力。

2、政府缺乏降低成本的内在压力，并且普遍具有预算规模最大化的倾向。政府管理成本与收入之间的分离，导致多余成本增加或供给过剩。在企业管理中，企业总是将成本与收入紧密联系在一起，企业根据可能的收入决定成本的投入。而公共行政管理中，政府的成本与收入是割断的，这种分离意味着资源的低效率配置的程度大大增加，主要表现在两种情况，一是当给定的政府产出时，政府可能使用较多的资源，造成资源浪费；二是政府不顾社会需求不断扩大供给，导致政府产出超出或不符合社会需求，浪费社会的资源。^①

许多西方学者认为，经济人的假设同样适用于政府官员。人就是人，人并不因为占有一个总经理位置或部长头衔就会使人性有根本的改变。尼斯克南通过研究发现：政府官员是以自己任职期间获得最大预算为目标进行行动的，通过预算的增加，官僚们可以获得职位、权限，尤其是随之而来的特权及名誉等个人利益。^②由于政府垄断了有关公共产品的实际成本的真实信息，很难确定政府的产出是否帕累托最优，即是否在边际公共收益等于边际公共成本这一均衡点上，而且政府所追求的效率往往是无法量化的，难以客观地评价，从而为行政低效率蒙上遮羞布。

3、行政效率与政府自身利益具有一定的矛盾。行政效率不仅是对行政过程的考察，更为重要的是对政府管理结果的评定。而政府管理的效率具有两组难以克服的矛盾，就是近期效率与发展效率、局部效率与整体效率的矛盾。在这两组矛盾面前，政府普遍具有低效率的倾向。著名经济学家萨缪尔森认为，政府领导的任期制所形成的选举压力使他们普遍成为“目光短浅”的政治家，他们出于自身利益的考虑，往往只关注任期内的事情，而不顾发展问题，导致发展效率的低下。

政府管理尤其是地方政府管理同样存在类似市场经济中的“外部性”问题。地方政府官员作为某一地区的领导人，他考虑的是本地区的利益，而对本地区之外的问题往往置之度外。这就导致了地方政府的某些政策在本地区可能取得效益，但对其它地区可能带来负面影响，从而损害整体效率。地方保护主义对国家整体效率的损害是有目共睹的。这种情况与经济生活中的“外部不经济”具有同样的特性。当然以上的分析不能适用于所有政府领导人，在人类历史上、在现实

^① 请参阅查尔斯·沃尔夫在《市场与政府》一书中对非市场缺陷的分析。

^② 华民编著：《公共经济学教程》，104页，上海，复旦大学出版社，1996。

政治中仍有不少眼光远大、顾全大局的政治家。

4、难以遏制的腐败行为严重损害政府的效率。腐败行为在根本上是利益行为，公职人员的行政管制权力具有对有价值的公共稀缺资源进行权威性分配的功能，因此，行政权力极易诱发腐败现象，从而严重损害公共行政效率。

腐败破坏社会资源的优化配置，导致国家财产流失。国际经验和中国现实均证明，权力垄断社会生产要素对市场经济的发展，特别是对收入分配的危害，比市场经济体制下的经济性垄断所造成的分配缺陷危害更大。这种体制衍生出大量官商、官倒及依附于权力阶层的“中介人”。这些人共同谋取财富，其相互勾结使权力结构更加强化，成为经济发展和体制改革的最大阻力。^①腐败使短缺的重要资源得不到有效利用。

腐败延宕政策执行，导致政府办事效率低下。腐败官员延宕政策执行，拖延办事时间往往是敲诈勒索的基本手段，经济实体想要迅速办理有关事宜，则首先须向他们行贿。这无疑是发展中国家普遍存在的办事难、办事效率低下的原因之一。低效率成为一些公职人员索贿受贿的资本，这不仅加大了社会的投资成本，而且破坏了社会的投资环境，对社会发展的危害是不言而喻的。

以上是导致政府低效率倾向的一些重要原因，但上述列举显然并未穷尽。政府低效率倾向是其特性决定的，政府作为公共组织不同于私人企业，它具有私人企业所没有的权力。这些权力的存在导致了必须对政府加以约束，而这些约束在私人企业是没有的。因此，我们在指责政府缺乏效率的时候应该考虑这些因素。

公共行政中具有低效率的倾向，但我们不能由此而否定政府在社会发展中的积极作用，在现代社会，公共生活离不开政府的公共管理，无政府状态必将是人类的灾难。同时，低效率倾向也不是绝对的，政府中仍有不少官员具有高度的敬业责任和崇高的奉献精神，为提高行政效率而进行不懈努力。功绩制尽管在官员的晋升任用方面实现程度不高，但仍然发挥一定的影响，并对不少政府官员产生激励作用，促使他们高效地进行工作。

公共行政中的低效率倾向反映了人性的弱点和制度缺陷，实践证明监督具有补救这些弱点的功能。行政效率主要决定于三方面的因素，一是体制因素，二是政策因素，三是公职人员的工作能力和工作态度，我们称之为人格因素。在这三

^① 何清涟：《现代化的陷阱》，134页，北京，今日中国出版社，1998。

个因素中，根本的因素还是人的因素。因为体制是人建构的，体制改革的困难就非常深刻地反映了公职人员自身利益在阻碍着体制向合理的方面的发展。公共政策的制定要求政府坚持公共利益最大化原则，但是公职人员的腐败行为往往使公共政策偏离公共利益的最大化原则。因此，行政管理的低效率倾向必须在“行政人”^①的身上寻找原因，提高行政效率最终要在克服人性的弱点上寻求突破。其途径不外乎两个方面，一是激励，通过调动国家公职人员的积极性，增进行政效率。二是监督，通过遏制公职人员的消极行为，纠正公共行政中的低效率倾向。

如前所述，影响行政效率的因素是非常复杂的，然而最终都归结为人的因素。政府公职人员从政首先是一种谋生手段，与“经济人”一样具有其正当的合理预期和利益追求。但是，政府作为公共组织，与企业组织之间的重大差异在于政府公职人员的个人利益往往是政府预先设定的，他们按国家规定领取工资，与他们的工作业绩和工作投入没有密切的关系。功绩制是联系公职人员业绩与利益的制度安排，但在现实行政管理中，功绩制的实现程度很低。因此，在制度上政府内部的利益激励是不足的，公职人员的积极性和创新精神主要建立在道德自觉之上。然而，并不是每个公职人员都具有崇高的奉献精神，从而使政府内部的激励力量不足。在这种情况下，除了对公职人员加强道德激励之外，提高政府行政效率最现实的途径还在于加强对政府的监督，从而形成压力推动政府向高效方向发展。

从实践来看，许多提高行政效率的努力最终失败，往往都与缺乏外部监督的推动有关。行政机构改革的宗旨是提高行政效率。建国以来，我国曾进行了多次政府机构改革，但始终没有取得令人满意的结果，其中一个重要原因就在于历次机构改革都主要是机构自身提出的内部自我完善措施，而这一措施往往又是以损害政府机构内部部分公职人员的切身利益为提前的，因此必然受到来自内部的抵制。在这种情况下，机构改革如果缺乏外部的监督，必然会不了了之，或进入精简——膨胀——再精简——再膨胀的怪圈。我国历次政府机构改革之所以不能按照科学的政治图式进行，可以在政府的自身利益中找到某些原因，尽管这些原因不是历次改革不到位的全部。

我国公共管理成本高、效率低的一个重要原因是政府职能的无限扩张，转变

^① 在经济学中，“经济人”的预设是构建经济理论的基石，其实行政学的情况是一样的，对政府公职人员的人性预设是构建行政理论和行政制度的基础。对政府公职人员人性的预设直接影响着政府理论和政府体制。

政府职能，合理界定社会主义市场经济条件下政府的作用，无疑是提高行政效率的重要举措。而政府职能转变涉及权力的再分配，权力的再分配又必然引起利益的再分配。因此，如果政府职能的转变不是在外界的导向下进行，政府内部的利益斗争就可能直接影响着政府职能转变方向，并朝着扩张性的方面发展，而不是按照科学的方向转变，这就是我国政府职能转变困难重重的原因之一。因此，政府职能转变同样不能完全依照政府的自身意图，而要在外界的监督下进行，通过监督促使政府在职能规制上向合理的方面发展，而不是按照政府自身利益来确定。可以说，体制问题不是自身能完全解决的问题，体制的改革和变迁需要在外力的推动下才能向正确的方向发展。

提高办事速度、加快工作节奏是提高行政效率的基本方式，这一基本道理谁都明白，谁也都有能力做到，但事实上总是很难做到，因为这与人类普遍具有的惰性是向背的。事实证明，人在缺乏外在的压力下很难克服自身的惰性，因此，外在监督所形成的压力对提高办事速度、加快工作节奏具有基础作用。

追求行政效率与公职人员的自身利益有时是矛盾的。行政效率是对行政投入与行政输出之比的考察，其比率总是大于0而低于1的，低于1的部分对于社会和公民来说就是享受公共管理提供的秩序和保障所付的管理成本。这部分成本包含两部分内容，一是用于政府公务开支，如会议费用、办公场所的建造和维护等等，二是用于公职人员的工资福利。马克思在展望未来政府时提出了“廉价政府”的设想，“廉价政府”是低成本政府，在政府投入不变的情况下政府成本的降低显然能提高行政效率。但是，管理成本与公职人员的工作环境和生活条件是密切相关的，行政效率的提高表明政府投入产出比的提高，而这往往意味着政府留成的减少，从而影响公职人员的工作条件和生活待遇。这一矛盾决定了提高行政效率不可能指望政府官员的自觉行为，必须施以外在的压力。也就是说，对公共行政中的效率要进行监督，形成激励机制和推动力量，促使政府提高行政效率。要效率就要有压力，监督是压力的重要来源。

政府具有低效率的倾向，因此普遍存在被称之为“政府失灵”现象。强调“政府失灵”的学者往往主张用市场替代政府的作用；而市场同样会出现“失灵”，强调“市场失灵”的学者通常又主张依靠政府弥补市场的不足。“政府失灵”与“市场失灵”的争论，往往在上述非此即彼的语境下进行，我们姑且称之为“替代论”的争论。这种“替代论”的分歧存在明显的片面性。市场不是解决政府失

灵的唯一途径，我们的研究表明，法治在克服政府失灵方面具有重要价值，因此，面对政府的失灵，我们不能只想到利用市场的机制进行替代，还要在法治建设上寻找补救措施。

1.4 制度风险与非市场竞争

在市场经济中，企业竞争导致企业面临风险，在成熟的市场经济，企业的风险主要表现为对市场供求关系判断失误或市场预测失误而造成企业损失。但在初级市场经济条件下，企业还面临另一风险，我们称之为制度风险，这一风险由于制度的不确定和有悖常理导致企业判断的失误而造成。

著名经济学家诺斯通过比较不同社会制度在长时间内的经济绩效发现，那些保证产权并对经济纠纷提供可预期的解决方案的国家为经济发展提供了更好的环境。因此他认为经济发展的关键有两个：尽可能清晰地界定产权，并保证契约获得严格的执行，否则人们将没有什么兴趣在一起合作。^①他指出威胁经济人理性预期主要来自两个方面：政府和其他私人行为者。产权约束政府行为，防止他们受到政府的剥夺，合同法则防止他们受到竞争者的剥夺。法治对产权的保护和对契约履行的监督降低了商品交换的交易成本，从而有助于社会资源的优化配置。

从七十年代末至今，我国处于社会转型的改革浪潮之中。经济体制上的变动尤为明显，从计划经济到市场经济的转变，以及由初级市场经济向现代市场经济的过渡，都表明了市场在资源配置上的作用越来越显著，资源配置的效率也越来越高。经济转型的整个过程，就是一套新的更富效率的产权制度结构，取代原有低效率体制的过程。众所周知，我国的市场化进程并非完全是自然演进，它是在政府强制或诱致的作用下不断前进的。但是伴随着产权结构不断得到改善，政府主导的经济体制和政策的不断变化却导致了制度环境的不确定性，极大地增加了企业经营预期的不确定而带来的风险。这种制度不确定带来的风险称之为制度风险。当制度风险加剧时，就会影响企业的长期发展规划，使资源无法在长期内得到有效配置，同时导致为寻租而展开的非市场竞争。这种竞争不是基于提高产品质量、降低产品成本的竞争，而是通过与政府官员结盟，以获取行政权力控制

^① [美] 诺斯：《经济史的结构与变迁》，陈郁、罗华平等译，49—75页，上海，上海三联书店，1991。

下的非生产性经济利益，于是严重破坏市场经济的效率和公平。因此，阻止制度风险的产生、遏制非市场竞争的加剧是构建现代市场经济的重要前提。^①

制度风险的产生，有着深刻的社会历史原因，主要与我国法治缺失与制度不确定有关。法治下确定的制度的意义在于使各方都能比较准确地预测行为选择的利益和成本，从而帮助当事人做出对自己最理性的选择，按照对自己最有利且他人也可以接受的方式计划自己的行为。我国是具有二千多年集权专制传统的国家，现代意义上的法治建设是在辛亥革命后才开始的，至今不到一百年，而二千多年的人治传统仍然深刻影响着我们的现实政治生活，法治从观念到制度都还没有成为我国政治生活的主导形态。改革开放以后我国的社会转型就是在这样的政治背景下进行。而我国的改革又是渐进型的改革，这种改革方式由于其制度摩擦较少，能够避免生产力的破坏，因而在转型阶段能够保持社会的平稳与经济的持续增长。然而随着改革的深入，渐进改革的不足之处也逐渐暴露出来。虽然我国已经明确了经济转型的目标，经济转型也取得了显著成效，但各种混乱无序的现象依然大量存在，而且潜伏的体制矛盾还在逐渐显露出来，因为这种改革方式偏爱政府干预，而且作为制度规范对象的经济主体被排除在制度设计者之外。随着改革的深入，由于制度没能在很短的时间内建立，企业将会在实践中面临由于缺乏稳定的制度所带来的经营风险。

对于大多数企业来说，制度风险主要来源于政府政策的不确定性。伴随着市场化改革，我国各级政府相应地下放权力并实行分税制，地方政府被赋予更多区域经济管理的自主权，并承担起了推动地区经济增长的重任。然而，一些地方政府的公信力显然值得怀疑，表现为地方政府的政策非理性的多变。其原因除了官员自利的因素外，政策制定者认知上的局限也导致了政府政策失败，从而需要对政策进行调整。此外，政府推动制度变迁的行为可以看成是由于现有制度的缺陷引起的对政府合法性挑战的主动回应，但它受到不同利益主体的制约。“因为政府的目标是多元化的，并受到各个利益群体的制约，这已足以妨碍政府的政策一以贯之”^②从而引发制度风险。在改革过程中，不同利益集团，它们的权力、地位、偏好以及特殊利益是不同的，它们在变迁过程中的相互冲突和相互制衡，是决定制度走向的最现实的因素。所以，制度变迁的过程往往受到强势利益集团

^① 陈国权 徐碧波：《法治缺失下的制度风险与非市场竞争》，《社会科学战线》2005年第3期。

^② 张维迎：《张维迎教授关于管制与放松管制系列谈话录》，2001年3月19日，21世纪经济报道。

的深刻影响，但是这种影响具有极大的不确定性，制度的不确定性导致权利与义务的不确定，从而使经济活动的主体无法事先比较准确地预测不同行为选择的后果，因此加剧了经济行为的制度风险。

社会变迁引发的制度风险必然导致非市场竞争。制度是调节人们之间相互关系的一种社会契约，它规定了各个主体被允许的行为方式、收益权等。制度变迁就是对制度进行重新的安排与设定，它可以看作是各利益主体或是利益集团之间的重新签约。重新签约必然要求将利益进行重新分配，它是对原有经济利益格局的重组和调整，最终结果取决于各个利益集团之间的相互博弈。由于制度变迁的利益调整与再分配性质，制度变迁在更多的情况下是一个“非帕累托改变”的过程，增加一部分人的利益可能是以减少另一部分人的利益为代价，这就使得新设立的每项制度安排并非都能达到布坎南所提出的“一致同意”，而是具有利益冲突的性质。^①

我国市场经济发展至今，已经形成了多元化的市场竞争主体，它们为各自的利益参与到市场中来。但是在经济运行过程中，企业家们发现政府掌握了大量的稀缺资源，制度供给就是其中重要的一项。转型期间，新旧制度的更替尤为显著。对于未知的新制度，每个企业家都面临着相当大的制度风险。但是当认识到这种风险可以加以防范、转移甚至是利用时，企业家们就有激励积极采取行动。在民主化的决策机制相对完善的国家，各个利益主体可以通过体制内的方式来达到各自的目的，在决策程序之外，还能以各种途径向决策者施加影响和压力，从而使自己的利益要求或多或少地在公共决策中得到体现。但是在我国供给主导型制度变迁的过程中，普通的企业家在体制内能找到的可以有效表达自己要求的方式并不多，常常只能通过体制外的途径来解决。在特殊关系取向占主导地位的情况下，企业家更多地是单独采取行动，以花费财力和精力与个别领导人拉关系的方式，让决策者在决策时考虑和照顾自己的特殊利益，以更少的成本获取决策者所掌握的资源。这样，企业家对资源的争夺从市场走到了市场之外，非市场竞争与市场竞争并举。这里所说的非市场竞争，是指企业等市场主体不是通过价格与质量优势等市场竞争手段来获取市场份额，而是与政府官员之间达成博弈合谋，获取政府管制下的稀缺资源，来赢得竞争优势。

对每个企业家来说，接近拥有资源配置权的政府官员是有益的，可以及时

^① 柳新元：《利益冲突与制度变迁》，45页，武汉，武汉大学出版社，2002。

了解政策的走向，为制度的变动做好准备，甚至不排除可以通过这一互动将新制度引入到偏袒该企业家的轨道上来的可能性。当政府用行政手段配置稀缺资源时，如果企业家能够影响某个具有资源配置权的政府官员的决策，使其在配置过程中做出有利于该企业家的安排，就等于使该企业家在新的制度环境中抢占到有利的地位，可以在新的环境下压制和排斥竞争对手，获取丰厚的利润。只要由此获得的收益大于为取得这一制度安排所付出的成本，就足以促成企业家为争取这样的制度安排而努力，甚至进行寻租活动。在体制转轨过程中的寻租活动，一方面需要有谋求有利制度安排的寻租者，另一方面也需要有为己谋利的设租者。政府官员并非都是具有崇高道德的，他们往往也具有“经济人”的特点，也在理性地追求自身利益最大化。而在转轨过程中，政府对经济的干预依然广泛细致，这就使得追求利益最大化的官员在职期间会尽可能地扩大个人的可支配资源，利用所掌握具有支配地位的权力来谋求扩大自身的福利，具体表现为权力的市场化。当寻租者和设租者就权力的市场价格达成一致时，就会发生权钱交易，随之而来的可能就是那些既不有利于提高经济效率，又不会增加社会福利的新制度的出台。

从市场经济的发展来看，以这种方式引导制度的变迁会带来诸多问题，是不利于经济效率提高的。由于制度的公共产品性质，制度在制定之后将对各个经济主体产生影响，即政府出于维护个别经济主体的目的所制定的政策和制度会对其它主体经济利益产生直接或是间接的影响，但该制度并不必然就是有利于其它经济主体甚至是整个经济的。当这种现象普遍存在时，非市场竞争就可能成为主要的竞争方式，成为决定企业和企业家命运的关键，而效率不再是企业家们的优先选择。政府管制下的潜在租金使企业家们有足够的动力去同政府官员结成同盟，各个经济主体积极寻求行政权力介入市场，为自己逐利活动保驾护航。其结果是各种非市场规则充斥了经济运行的各个角落，出现了大量的市场失序现象。同时，巨大的寻租利益也会培育起一个具有利益刚性的强势既得利益集团，他们会利用权力在我国制度变迁的过程中进行寻租、设租活动。政府过多地替代了市场，行政性垄断泛滥和优惠政策的畸形供给等，导致了市场的无序和资源配置的低效率。

经济转型带来了制度变迁，当这种变动缺乏内在合理性，难以为企业家所预期，给企业的正常运作带来巨大的制度风险时，企业家为了规避风险，通过寻租等方式与政府官员合谋，获得有利于自身的制度环境。但是该过程的大量出现，

使得新制度的设定越发变得缺乏合理性，竞争也由市场性质变为非市场性质。其后果是，由于没有一个统一规范的市场法律体系对这种自利行为进行有效控制，各个经济主体在逐利的过程中缺少成文的游戏规则，一方受益总是伴随着另一方的受损，不正当竞争成为一种常态，这大大抵消了市场经济的积极功能和效率，并使得多元化的利益主体之间的冲突难以协调。

制度风险的产生与非市场竞争的加剧与我国法治的缺失有关，具体表现为政府管制的权力过于强大和产权保护制度的完善。政府管制是在市场正常运转出现失灵时政府对市场所作的纠正，以维持市场竞争的公平有效性，其目的可以归纳为减轻市场失灵（包括信息不对称、垄断、外部性、不正当竞争以及公共产品供给不足等问题）给市场效率带来的损害。成熟的市场经济国家也是以此为原则执行的，中央政府主要承担宏观调控的职能，地方政府的经济职能也以提供区域性的公共产品为主，只有企业和消费者才是市场运行的主体。在这样一套体系中政府无力干预企业的日常经营活动，因为它控制的经济资源和调控权都是十分有限的。而我国的实际情况却与此有着显著的差别，政府拥有巨大的经济决策权和资源配置权，政府的干预早已不限于市场失灵的领域，经济中到处都存在着政府的管制。此外，在制定政策或制度的时候，政府拥有很大的自由裁量权，这使得政府在制定政策或制度的标准、程序、内容上都融入了政府官员个人的意志，而且这种裁量权往往不受法律的制约，政府官员无需承担相应的责任。当权力很大而又缺乏相应的制度加以有效约束时，掌权者往往会在利益的迷惑下使权力的运用偏离了公共利益的轨道。

在市场经济条件下，有效的财产所有权制度是建立社会激励机制的基本条件，也是市场经济赖以存在的前提。诺斯在其著作《西方世界的兴起》中指出：“有效率的经济组织是经济增长的关键因素；西方世界兴起的原因就在于发展了一种有效率的经济组织。有效率的组织需要建立制度化的设施，并确立财产所有权，把个人经济努力不断引向一种社会性的活动，使个人的收益率不断接近社会收益率。”^①当强大的政府缺少保护产权的意识，市场经济的基础——产权就容易受到侵害。制度风险的产生与企业家之间的非市场竞争，就是产权缺乏有效保障的结果，以至于企业家对于有利于自身的产权制度安排的激烈争夺。产权的实质是对各种经济资源及其收益所作出的排他性和对称性的权利安排。明晰和保障产

^① [美] 诺斯：《西方世界的兴起》，1页，北京，华夏出版社1999。（需核实）

权对于建构现代市场经济具有极其重要的意义，也是市场经济发展对政府提出的必然要求。诺斯在探讨西方世界何以兴起的原因时指出，政府尊重普通法，给财产权以充分的法律保护，是英美首先进入市场文明的重要原因。^①有效地界定和保护产权，可以明确市场上每一个经济主体的责、权、利关系，产生有效的激励和竞争格局，降低交易成本，调动积极性进行各种创新活动。反之，如果产权归属不清晰，经济主体的利益得不到保障，就难以形成有效竞争的格局。计划制度下所表现出来的低效率就是由于缺乏一套受到有效法律保护的明晰可辨的产权制度，导致在资源的使用上缺乏硬约束。在产权明晰的条件下，还需要对产权实施一系列保护措施，因为在产权不受保障的前提下是无法真正实现公平竞争的。即使竞争者处于同一起跑线，但是由于规则的不清，谁输谁赢最后还是取决于裁判员的偏好。这样，貌似公平的竞争实际上成了受操纵的“竞争”闹剧，人们之间的利益竞争就会由于稳定的制度规范的缺失而导致短期行为、不正当竞争和腐败的盛行以及经济秩序混乱的局面。

在改革之初，产权问题并未得到重视，我国也缺乏相关的与市场经济体制相配套的产权初始界定规则。近年来，随着市场化改革的深入，产权问题日益突显，对产权保护的呼声已促使国家进行宪法修订，把保护私人财产权写入宪法之中。然而由于政府权力过大以及传统的官本位观念，产权的保障无法得到真正的落实，许多政府官员表现出来的依然是对于产权的漠视。在人们的观念里，产权更多的是停留在作为事实上的权利而不是由法律保护的权利。政策的朝令夕改，足以使企业等经济主体难以对财产的未来收入形成有效预期。制度风险的产生，以及企业家积极介入非市场竞争，也从另一个角度体现出了政府权力能够并且正在对产权进行着侵害。

在我国社会转型过程中，不仅存在法制滞后问题，同时还存在严重的诚信缺失。法制是一个社会的硬规则，通守国家的强制力量来迫使人们就范。诚信是一个社会的软规则，它尽管不像法制那样一旦与之抵触即受到国家强制性的制裁，但它也有惩罚性，在一个讲诚信的社会，一个人一旦做了不诚信的事将会失去信用，将处处不被信任，诚信社会所带来的便利对他来说可能都将失去。诚信使一个社会的交易费用大大降低。在现代社会，诚信体系被现代科学技术所支持，尤其是因特网的广泛应用，和各种电子信息处理系统的普及。这就使记录与查对成

^① [美]诺斯：《西方世界的兴起》， 页，北京，华夏出版社，1999。（需核实）

为一个非常方便的事情，一个人的各种行为被记录在案，而且非常容易查对，于是一个人有不诚信的行为就难以再得信用。

在传统中国社会是一个典型的熟人社会，熟人社会的形成与人交流的地域有关。在熟人社会里，有其特殊的规则，有形或无形的。在这社会中，也是讲诚信的。但在熟人社会，人一旦越出熟人的圈了，诚信可能就没有了。因为失信所带来的惩罚相当熟人来说要小得多。在熟人小圈子内，一个人失信后也容易被重新认识。由于中国信用局限于熟人社会、血缘关系中，才会有家族企业、亲朋合作在经济活动中是如此普遍。

西方工业化导致人际关系疏远了，人们之间的关系由于空间距离变得陌生。人一旦失信就很难再度建立信用，而且信用的信号具有广泛的传递性，一个人对某一人的失信导致众多人对他的不信，于是失信的成本就非常的昂贵。由于失信所带的成本的高昂，理性的人会格外珍惜个人的信用。在西方发达国家，商业信用是现代市场经济的重要基础，它的形成主要不是基于道德而是基于经济利益，基于守信的收益和失信的代价。

中国一些地方政府在社会转型过程中出现严重的腐败现象、弄虚作假现象，导致一些地方政府缺乏信用。在市场经济，社会信用是降低交易成本的重要基础，社会信用的建立需要政府制度上的支持，在一个政府自身都不守信用的国家很难指望政府会竭力建立社会信用。在西方民主国家，政府信用的建立与选举制度有关，一个不守信的政府不会得到连任，一个不守信的政党也很难再度上台执政。民主机制制约着政府的失信行为。在中国，政府的诚信就如何建立一个值得研究的大问题。政府没有诚信，政府就会重视社会的诚信建设。中国之所以会是一个低诚信的国家，政府缺乏诚信是一个很重要的原因。诚信的建立从根本上取决于对失信的惩罚，政府失信该如何惩罚、由谁来惩罚？中国作为的权力垂直建立的集权国家，上级政府对下级的惩罚无疑是惩罚的主要方式。但又由谁来惩罚上级政府、尤其是最高政府的失信行为？事实上最高政府一直存在失信问题。在西方国家存在，在中国也肯定存在。

2 法治与有限政府

现代法治与现代市场经济在互动中不断得到发展,法治是现代市场经济的基础;而现代市场经济又是法治进步的主要推动力量。法治以理性主义和科学主义作为哲学基础,与市场经济、民主政治和价值多元的文化密切相关,成为当今现代市场经济国家治理社会的主要原则,也是传统市场经济向现代市场经济转型的基础。在市场经济条件下,对法治的理解和认同,对法律的敬畏和遵循,是现代市场经济社会最重要的制度和文化基础。

2.1 法治的内涵

法治是人类社会孜孜以求的政治目标,近现代人类政治的发展史在一定意义上就是法治不断实现的艰难历程。法治的实现在根本上反映了国家权力与社会力量的某种均衡,并在实现形式上表现为国家监督体制的确立和完善,对国家权力的监督制约是法治得以实现的基本机制。在法治的使命中,止恶要多于扬善。法治是防止国家专制、维护社会利益、保障公民政治自由的重要途径,是实现国家与社会均衡的制度安排。由于法治意味着国家机关除非实施众所周知的规则以外不得对个人实施强制,所以它构成了对国家机构的一切权力的限制,包括对立法机构的权力的限制。

法治是国家与社会矛盾的产物,是社会寻求民主自由和维护公民权益对国家提出的政治诉求。因此,对法治的研究,必须回到国家与社会的矛盾过程中去寻找答案,也只有在国家与社会的矛盾过程中才能真正理解依法治国在市场经济社会的政治意义。国家与社会的矛盾在根本上是利益冲突。任何利益主体都具有自我实现的内在要求,同时,任何利益也只有在社会中,通过特定的社会途径才能得到实现。占统治地位的阶级利用控制的国家机器为自己谋取利益,而社会为了维护自身的利益必然进行抗争。利益的冲突必然转变为政治权力的斗争,如果

没有哪一方政治力量具有绝对的优势，政治权力就会出现分立和制衡的格局。在历史上，法治总是处于非主导地位的阶级或阶层的诉求。这些阶级或阶层受国家统治集团的压迫或剥夺，因此往往对国家抱敌视或对抗的态度，并致力于寻求政治力量对国家权力进行制衡。依法治国要求国家要依据正义、理性和社会规律治政，也就是要依“法”行使权力，不得进行专制和保护特殊利益。依法治国所依的“法”首先是一种“元法律”，是社会理性和意志以及社会发展的基本规律。

任何权力主体都有权力扩张与不受监督的倾向，国家也不例外。对国家进行制约，反映了社会对政治民主与自由的诉求。而制约过程是权力的抗争过程。依法治国的实现，事实上反映了社会力量与国家力量的一种均衡，表明国家权力与社会权力相互监督与制衡格局的形成。人类社会真正实现法治是资产阶级走上历史舞台的产物，它反映了市场经济的客观要求。

19世纪的英国法学家戴雪通常被视为近代西方法治理论的奠基人，他在《宪法性法律研究导言》中对法治的定义被为经典，他认为法治有三层含义：

1、法治意味着与专横权力的影响相对，正规的法律至高无上或居于主导，并且排除政府方面的专擅、特权乃至宽泛的自由裁量权的存在。

2、法治意味着法律面前的平等，或者，意味所有的阶层平等地服从由普遍的法院执掌的国土上的普通的法律；此一意义上的“法治”排除这样的观念，即官员或另类人可以不承担服从管治着其他公民的法律的义务，或者说可以不受普通审判机构的管辖。……作为其他一些国家所谓的“行政法”之底蕴的观念是，涉及政府或其雇员的事务或讼争是超越民事法院管辖范围的，并且必须由特殊的和或多或少官方的机构来处理。这样的观念确实与我们的传统和习惯根本相悖。

3、法治可以用作一种表述事实的语式，这种事实是，作为在外国自然地构成一部宪法法典的规则，我们已有的宪法性法律不是个人权利的来源，而是其结果，并且由法院来界定和实施；要言之，通过法院和议会的行动，我们已有的私法原则得以延伸至决定王室及其官吏的地位；因此，宪法乃国内普通法律之结果。^①

著名法学家莱兹提出的法治的八条原则也具有很大的影响，他认为：第一，法律必须是可预期的、公开的和明确的。这是一条根本原则。第二，法律必须是相对稳定的。第三，必须在公开、稳定、明确而又一般的规则的指导下制定特定

^① Albert. V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution (1885), 1960, pp.202—203. 转引自夏惠：《法治是什么》，《中国社会科学》，1999年第4期。

的法律命令或行政指令。第四，必须保障司法独立。第五，必须遵守像公平审判、不偏不倚那样的自然正义原则。第六，法院应该有权审查政府其他部门的行为以判定其是否合乎法律。第七，到法院打官司应该是容易的。第八，不容许执法机构的自由裁量权歪曲法律。^①同时，莱兹又将法治的价值概括为三点：第一、法治能够抑制专横的权力。第二、法治使法律自身成为个人计划的一个稳定、可靠的基础。第三、如果法律是尊重人类尊严的，那么就必要谨循法治。尊重人意味着把人作为有能力规划自己未来的个体来对待，因此，尊重人包括尊重他们的自治，尊重他们控制自己未来的权力。

莱兹认为违反法治有两种形式：一是法律不确定，即法律不能使人们预见未来的发展或形成确定（如法律模糊，允许广泛的自由裁量权）；二是让人们对法律的期待破灭或无望，即鼓励人们依靠现行法律并根据它作计划的稳定性和确定性表象因制定溯及既往的法律或妨害正当的法律实施而破碎。不确定之恶在于为专横的权力提供机会并限制人们规划其未来的能力，而期待破灭之恶尤大，因为它侵犯了人作为自治主体的尊严。^②

法治是与近现代市场经济共同发展起来的政治文明，法治的核心问题是国家与社会的权力均衡和国家内部的权力制约，法治国家的政治体制必须具备两个基本条件：第一，政治统治模式应该是民主政制。民主政制确立了社会和公民对国家进行政治监督的权力和机制。第二，国家权力结构应该具有分立和相互制衡的关系。分权制衡与法治在一定程度上是相互重叠、互为因果的，国家权力的分立和制衡是国家实现权力自我约束的有效制度安排。法治除了这两个基本规定之外，还有一系列的基本要素和原则：^③

1、法律必须是公开的，普遍的，不自相矛盾，稳定的，明确的，针对未来的，合乎实际的，法律不能是针对一些人特别制定的，而必须是对所有同等适用的。同时，草率的立法造成法律条文的含糊不清、自相矛盾和朝令夕改对法治是极其有害的。

2、法律必须是善意的、合乎情理的。因此，法治之下的法律不能要求人们去履行不应履行的不正当义务，或是去禁止完全不应被禁止的正当行为。

^① Joseph Raz, *The Authority of Law*, Clarendon Press, 1979, pp.214-218. 转引自夏惠：《法治是什么》，《中国社会科学》，1999年第4期。

^② 参见夏惠：《法治是什么》，《中国社会科学》，1999年第4期。

^③ 公共论丛：《经济民主与经济自由》，107页，北京，三联书店，1998。

3、法律具有最高性。这意味着不允许存在超然于法律之上的、专横的权力，意味着任何人不得因除违反法律外的行为受到法律的惩罚。此项原则十分重要，是否遵循这项原则是受法律约束的政府与专横政府的界限的所在。在实行法治的地方，政府就不能随心所欲，为所欲为。

4、法律必须是可预知的、可信赖的。这意味着法律与政策的制订和实施要依据事先公开的、制度化的程序规则。一切法律必须公布于众，因为法律旨在为所有的人提供一般性的行为准则。意味着国家有义务公布法律，公民有权利知道国家所制订的法律。未经公布的秘密法律或替代公开法律的秘密政策都是与法治相违背的。法律在没有经过法定的程序修改之前，其适用的范围和结果每次都是一致的、是可以预期的。不论是什么人，所犯的罪行相同，所受到的处罚就应一致。要维持法律的可信性和可预知性就必须尽可能维持法律的稳定性与连续性，并做到违法必究。

5、法律面前人人平等。即法律必须平等地对待每一位公民，每位公民都有服从法律的平等义务。如果法律赋予某些人不服从法律的权利，那么这项法律本身就是专横的。

6、法律的目的只能是正义本身。如果法律服务于除正义之外的其他目的，那么法律本身就是不正义的，有偏袒的。所以，法治要求对法律的执行必须依据公平一致的原则。普遍的、公平的、正义的法律要求其在适用上对于所有的人和事都一视同仁，不分性别、智愚、出身、种族、信仰、地域、场合。这意味不能选择性执行法律。

7、一切法律都不得违背宪法，不得侵犯宪法所保障的权利与自由。宪法则不得违反保障人权和宪政原则。

8、（因此）一切法律都必须接受违宪审查（亦称司法审查），审查工作可由最高法院、宪法法院、或宪法委员会承担。

9、（这就要求）司法必须独立。即司法部门独立行使司法权，不受其他部门或个人的干预，这是法治的制度性前提。司法独立必然要求司法部门与立法部门和行政部门在权限上分立，并相互制衡。司法独立还应包括律师在身份和提供法律服务上的独立。

10、越权无效原则。政府机构必须在立法机关的法律授权的范围之内行使职权。任何行政机构不得在法律之外行使职权。在法治之下，政府依法行政是法治

的要求。依法行政的尺度有四：1、政府的一切活动有法律条文的依据；2、民众对政府的不法行为有权抵制；3、政府因不法行为给民众造成损失，应予以救济，包括行政救济、司法救济和赔偿等形式；4、政府官员要对自己的违法行为负法律责任。

11、国家责任原则。这意味着政府及其机构应为其非法的权利或不当的行为负责，并补偿由此造成的损失。公民的权利在受到政府的行政行为或其他个人的侵害时，应当能够及时、公正地得到法律的有效援助。

12、不溯及既往原则。即新的法律不能适用于过去已经发生的行为。溯及既往不论在逻辑上，还是在情理和法理上都是极其荒谬的，因为它意味着用今天的法律来指导人们昨天的行为。其后果不仅使法律成为一句空话，而且可能开辟通往专横权力之路。

13、无罪推定原则和法律的正当程序原则。罪刑法定主义是文明国家公认的一条准则。这意味着非经公平、合法的审判不得定罪，不得实施没有法律依据的惩罚。调查、检察与审判必须分离，检察官与法官不得兼任于一身。审判公开、证据公开。被告有权（通过律师）为自己进行辩护（在一些国家，正当的法律程序还包括由陪审团来定罪）。与此项原则相关的是，罪罚相当原则，即重罪不得轻罚，轻罪不得重罚。“正当程序”的原则包括对公职人员裁量权的限制，也包括了对个人基本权利的保护。

从以上对法治理念和内涵的著名阐释，我们可以认为，法治的核心内涵主要是两个方面，一是对公民权利的保障，二是对政府权力的限制。公民权利的保障需要政府的作用，而遏制政府权力的滥用又是保障公民权利的基本措施。

2.2 有限政府的理念

法治之下的政府是有限权力的政府，可以说，法治的主要功能之一在于防止、束缚专横的政治权力，铲除无限政府，确立和维持一个在权力、作用和规模上都受到严格法律限制的“有限的政府”。法治要求政府的权力严格地受到法律的限制，要求政府的行为不得违背法治所认可的价值前提。因此，法治是依靠正义之法来治理国政与管理社会从而使权力和权利得以合理配置的国家类型。法治国家通过国家权力的分立和制衡实现对国家权力的监督制约。近代意义的分权

体制始于英国，是十七世纪英国新生资产阶级制约封建王权的政治努力，是历史上社会争取法治的重要成果，是政治文明的重大发展。后来，分权与制衡原理成为近代资产阶级实现法治理想的基本途径，也成为西方政治文明的基本特征之一。洛克是近代分权学说的奠基人，他以自然法为其法治理论的基础，其核心是保护个人自由权利。他认为对个人自由权利的最大危害是国家权力的滥用，因此国家权力必须要受到法律的约束。法治社会中的国家权力应当是有限的、分立的和负责的。孟德斯鸠将近代法治理论作了制度化的设计。他认为为了防止个人被迫做他不应该做的事，就必须对国家权力加以限制，因为自由只能在“国家的权力不被滥用的时候才存在。但是一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才休止。”^①基于这一理念，他把法治理论与权力制度设计联系在一起，派生出了立法权、司法权和行政权，并强调三权之间相互制衡的重要性。资产阶级启蒙思想家对国家权力分立与制衡的宪政安排，旨在实现国家权力的自我约束，防止国家的专制，从而使人摆脱外在束缚，最终走向政治文明的社会。

其实，把政府看作一个相对独立的实体，作为与社会和个人利益相脱离，甚至对立的组织，是在市场经济的发展过程中形成的观念。有学者认为，在西方资产阶级革命前夜，政府尚未从产权中剥离出来成为相对独立的公共管理机构，也不可能形成超越权力私有的国家观念。那种认为国家收入是统治者的私人收益，可以随心所欲地使用的观念仍然根深蒂固。政府的财政开支、社会的税赋水平与政府领导的偏好和个人追求密切联系在一起，成为社会不可预知的因素，严重影响经济发展和市场繁荣。政府的经济政策也是明显地维护封建贵族和商业资本的利益，对工业的发展往往多加限制。从总体来说，在资产阶级革命的前夜和革命的初期，国家与市民社会的关系正是以此为经济与社会背景的。一方面，国家的权力为封建和贵族所独占，并成为他们限制和剥夺尚在形成中的资本主义发展的强大工具；另一方面，伴随着资本主义生产关系在社会范围内的成长，资产阶级也努力要求获得与其经济地位和能力相适应的政治权力，以免除封建国家和贵族对自己有限权利的侵犯和剥夺，为资本主义发展创造有利的环境与制度条件。因此，他们对政府的态度也是矛盾的：既对政府寄予保护自身发展与安全的期望，又害怕封建力量尚存的政府构成对财产安全的威胁、干预和剥夺。在这种情势下，

^① [法]孟德斯鸠：《论法的精神》，张雁深译，154页，北京，商务印书馆，1961。

国家政权虽然已成为阶级斗争的核心，但是，弱小的资产阶级只能把政府当作异己的力量，加以怀疑、限制和反对。他们对传统的、以政府为主导的一元权力关系下形成的个人、社会与国家混同状态展开激烈的批判，极力主张个人权利的神圣性，并以此来限定政府的权能、目的与范围；它试图通过政治与经济，个人与政府的权力界定的方法来实现个人与社会、个人与国家的分离，从而排除政治与政府对市民社会领域内资本自由和个人生活的干预，以获取独立生长的空间。在这种观念支配下，“认为经济与政治是相互独立或者只是通过个人心理间接相关的说法，成为早期自由主义观点最为明显的要素之一。”^①有限政府理论对政府权能的设定始终主张政治从属于经济、政府服务于私有财产权，反对绝对、无限和任意的政府权力，强调对政府权力的限制和监督。为了实现这一目标，以洛克为代表的自由主义为政府权能的设置和权力的行使设定了三重限制，形成了有限政府的基本原则。^②

一、个人权利：政府权力的法理基础

强调个人是社会与国家的前提与基础。有限政府理论认为个人是社会的目的和基础。早期有限政府的倡导者们为了论证个人权利的神圣性，他们把个人权利说成是与生俱来的，因而是先于社会与政府的存在权利。天赋人权的理论构成了对政府权能界定的法理约束，从中延伸出来的政治主张则构成了立法与制度安排的基本前提。具体表现在：

1、政府的存在只是为了扩大个人的力量与能力，弥补孤立的个人状态的先天不足，个人权利是至上的，不可侵犯的。正如洛克所说的，“人天生都是自由、平等和独立的，如不得到本人的同意，不能把任何人置于这种状态之外，使之受制于另一个人的政治权力。”^③

2、天赋人权是政府权力的基础。政府权力的获得是通过个人与社会的让渡和委托实现的，它在最完整的意义上不过是个人的代理者和保护者。政府是基于人民同意的基础之上的，人民是政府权力的最终拥有者。“这就是立法权和行政权的原始权利和这两者之所以产生的缘由，政府和社会的起源也在于此。”

④

^① [美]萨拜因等：《政治学说史》下册，758页，北京，商务印书馆，1986。

^② 费维照等：《有限政府论：早期资产阶级的政府观念与政制设定》，《政治学研究》，1998年第1期。

^③ [英]约翰·洛克：《政府论》，叶启芳译，57页，北京，商务印书馆，1964。

^④ [英]约翰·洛克：《政府论》，叶启芳译，78页，北京，商务印书馆，1964。

3、政府的目的在于更好地实现个人的权利，扩大个人的自由状况，除此之外，别无目的。对个人权利的侵害是导致政府解体的原因之一。有限政府理论认为，人们联合成国家或置身于政府之下的重大的和主要目的是为了能够更好地保护他们的生命、健康、自由或财产安全，而不是对个人权利的简单放弃。由个人权利提升的政治权力，在本质上是一种自由或权利的置换，即用“社会的自由”置换“自然的自由”，用“公民权利”置换部分“自然权利”。

有限政府理论关于个人权利至上、权利让渡和政府目的的三项原则共同建立在天赋人权的基础之上。对个人权利与能力的扩张和保护，构成了有限政府理论的最基本的法理基础。

二、保障自由财产权：有限政府的政治目的与经济基础

有限政府理论把私人财产权看成是属于人的神圣不可侵犯的基本权利之一，同时又是其他天赋权利的基础和得以实现的保障。有限政府对自由财产权的保护是对封建制度下不完全的、有条件的私有制的否定。马克思在《德意志意识形态》中指出，“由于私有制摆脱了共同体，国家获得了和市民社会并列的并且在市民社会之外的独立存在；实际上国家不外是资产者为了在国内外相互保障自己的财产权和利益必然要求采取的一种组织形式。”^①有限政府理论把政府视为私有财产的一种保护性工具，把财产与自由、财产权保护与政府目的相联系，并从财产权的角度提出了限制与规定政府权能及其运作的宪政原则和法律制度。

洛克在《政府论》中系统地为政府设置了一些旨在保护自由财产权的法律与制度原则。

第一，最高权力未经本人同意，不能取去任何人的财产的任何部分。这一原则实质上要求从主权的统制状态下摆脱出来，成为独立的“自由权”。

第二，为了更有效地排斥主权对产权的任意权力，必须确立财产补偿原则，财产权的确立在于免除外在的剥夺。但公共生活的日益密切，政府为了公共供给的需要，有时也会与私人产权要求发生冲突。为了调和这一矛盾又不损害财产权，必须从法律上确立补偿原则，即《人权宣言》指出的：“财产是神圣不可侵犯的权利，除非有明显的公共需求，经过合法手续，并事先给予公平的补偿，不得剥夺。”^②

^① 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯选集》，第1卷，69页，北京，人民出版社，1972。

^② [美] 潘恩：《潘恩选集》，马清槐等译，185页，北京，商务印书馆，1981。

第三、征课赋税需取得人民的同意，未经人民自己或其代表同意，决不应该对人民的财产课税。税收是任何政府存在的基础，但政府的赋税权利已不再以其对财产权的某种占为基础，相反，它已成为公众为了维护公共权力和获得公共供给的付费。现代意义上的观念极其鲜明地反映了政府对私有财产的从属地位。

第四、当财产权受到侵害时，人民有权解散政府，重新组建立法机关。洛克认为，“当立法机关力图侵犯人民的财产，使他们自己或社会任何部分成为人民的生命、权利或财富的主人或任意处分者时，他们就背弃了他们所受的委托，”^①因而会导致政府的解体。

三、权力制衡：遏制政府侵权的制度屏障

有限政府的核心问题是权力均衡，对政府权力的制衡成了法治下有限政府的重要原则。在法治社会，有限政府的权力制衡主要表现为两个方面，一是政府内部权力的均衡，这主要通过政府权力的分立和制衡得以实现，分权体制是实现政府内部权力均衡的典型制度安排。二是政府与公民社会的权力均衡，它主要通过民主政治制度得以实现，选举制和代议制是典型的政治制度安排。因此，法治下的有限政府与民主政治体制具有密切的关系。从法治的政治原理来看，法治下的有限政府应该具备两个基本条件：第一，政治统治模式应该是民主政制。民主政制确立了社会和公民对政府进行政治监督的权利和机制。第二，政府权力结构应该具有分立和相互制衡的关系。分权制衡与法治在一定程度上是相互重叠、互为因果的，政府权力的分立和制衡是国家实现权力自我约束的有效制度安排。

因此，法治是依靠正义之法来治理国政与管理社会从而使权力和权利得以合理配置的国家类型。法治国家通过政府权力的分立和制衡实现对政府权力的政治监督。从历史实践来看，法治的实现得益于现实中存在的政治权力平衡，得益于统治者无力集中起绝对的权力，及因此出现的多元的权力结构。“正是在这个意义上，后世把立法权、行政权、司法权的分立制衡当作法治的基本要求，甚至等同于法治本身”，“经典的法治观念都把分权制衡作为防止人治的一个关键。”^②

任何权力主体都有权力扩张与不受监督的倾向，政府也不例外。对政府进行制约，反映了社会对政治民主与自由的诉求。而制约过程是权力的抗争过程，法治的实现，事实上反映了社会力量与政府力量的势力均衡，表明政府权力与社

^① [英]约翰·洛克：《政府论》，叶启芳译，78页，北京，商务印书馆，1964。

^② 夏惠：《法治是什么——渊源、规诫与价值》，《中国社会科学》，1999年第4期。

会权力相互监督与制衡格局的形成。在统治阶级占绝对优势的背景下不可能实现法治，在古代中国，封建王权占有绝对的政治优势，在绝大多数时期没有形成强有力的社会力量对政府进行有效的制衡，因此，统治阶级不可能与其它利益集团分享权力，也就不可能实现法治，建立有限政府。

概而言之，法治的实现程度取决于人类自身解放的程度。人类的解放过程就是人类逐步摆脱一切外在的束缚关系，提高控制自身和生活条件的能力，以便最终成为具有自由个性的人。而政治监督是人类摆脱外在束缚，防止政府专制的有效机制，因此，权力的分立与制衡是实现法治、建立有限政府的关键。

在系统地分析了法治与有限政府的基本内涵与理念之后，有必要阐释一下宪政与这两者的关系。在本质上，法治、有限政府与宪政是一致的。宪政是法治的最高形式，而法治是宪政的基础。没有法治作为基础，宪政就成了沙滩上的大厦，不可能承受住任何现实政治的风流。但没有宪政，法治就成了无源之水、无本之本，也不可能维持长久。宪政通过控制法律的合宪性，为法治社会提供了获得社会普遍认同的政治原则和道德目标，包括政府所必须尊重与保护的公民基本权利。同时，宪政与有限政府也具有内在的统一性。宪政为有限政府的实现提供了必要的政治机制，以监督政府依法行政、依法治国，并在提高政府效率的同时控制其权力的滥用与腐败。通过规定政府权力的结构，宪政为有限政府的运行提供了一个基本的秩序，而这一法律化的政治制度是有限政府长期、合理和稳定发展的前提。^①

2.3 现代市场经济的诉求

法治是初级市场经济与现代市场经济的界碑，从传统市场经济向现代市场经济的发展，法治是根本性的前提。钱颖一曾对现代市场经济与法治的关系有过深刻地论述，他指出：“任何一种经济体制都具有一种特定的有关经济活动的游戏规则（rule of game），而现代市场经济作为一种体制的根本游戏规则就是基于法治的规则。”^②他认为，现代市场经济与传统市场经济在两个方面都有本质上的差别。第一，在现代市场经济社会，虽然现货交易和人格化交易仍然在相当的范

^① 张千帆：《宪政、法治与经济发展》，3页，北京，北京大学出版社，2004。

^② 钱颖一：《现代经济学与中国改革》，23页，北京，中国人民大学出版社，2003。

围内进行，“非人格化交易”（impersonal transaction）成为重要的交易方式。在这种交易中买卖双方不一定熟悉对方，甚至都不认识对方。因此仅靠双方信任而完成交易往往是行不通的。这就需要第三方（通常是政府）来公平地执行合同。第二，虽然政治与经济仍然密切相关，政府与经济人的关系发生了重大变化，使得政治与经济的关系变成了“保持距离型”（arm's length type）。许多经济史学家，如诺斯（North）和罗森伯格（Rosenberg），都把西方的崛起归因于国家在对经济人的关系上从政经不分到政经保持距离型这一根本转变。众所周知的一个重要的历史事件是1688年的英国光荣革命。从那时起，英国皇家的财政和经济权力开始让位于议会并逐渐退出商业经济领域。这是现代市场经济体制的起源。

法治是现代市场经济和民主政治的核心特征，是一切向现代市场经济和民主政治过渡的国家必须要确立的政治基础。传统市场经济中的政府干预伴随着权力经济和意志经济；而现代市场经济是权利经济、法治经济。传统市场经济的特征是政府干预、领导意志，而现代市场经济的特征是自由交易、公平竞争。传统市场经济意味着经济生活的人治，并内在地、本能地要求人治。现代市场经济则天然地要求法治。只有人的基本权利得到保障、公平的游戏和经济规律得到遵守，人们才有可能进行这种自由、自愿的商业活动。

因此，法治对市场经济的促进作用是显而易见的，从历史上看，法治与市场经济处于不断互动的运动过程之中。法治必然带来现代市场经济，现代市场经济又必然催生法治。法治为市场中自愿交易的经济行为提供一个有利于商业的、稳定的社会环境。财产权与经济自由属于宪法所保障的基本人权之列，因而也就自动成为法治的首要保护对象。法治之下的法律为产权的行使和契约的履行提供了保障，为商业活动的进行和商业纠纷的解决提供了规则。政府若要干预个人的经济自由与财产的处置，这种干预必须是事先可以预知的。政府不能在法律外干预，因为这种干预是不可预知的，而且是不受节制的。没有法治就没有基本人权；没有经济自由和财产权，没有公平交易的准则，就没有现代市场经济。

法治社会将是经济有序的社会，有效的、可信赖的法治显然打消了许多不正当商业行为的念头。对侵权之法律后果的预期可以有效地规范商业行为。有效的法治可以大大降低商业活动的风险，减少交易成本，提高经济活动的效益和效率。

法治不仅是现代市场经济与传统市场经济的之间的界碑，而且还是现代社会

的基本标志，法治的发展是人类政治文明对现代政治生活的理性回应和满足。高鸿钧先生曾就现代法治对现代社会的回应有过精辟的论述。^①他认为现代法治主要表现为民主型法治。以西方国家为代表的现代社会尽管各国情况不同，但大体可分为两个发展阶段，一是从17世纪中叶到19世纪中叶的自由竞争阶段，二是19世纪后期以来的政府干预阶段。在第一个阶段，其价值主要偏重效率和自由，与之相关联的是自由放任的市场经济、依循规则的科层制管理体制、形式合理性的价值取向以及“小政府、大社会”定位的“政治国家”与“市民社会”的二元结构。形式法治通过以下方式回应这个阶段的需要：以对所有人平等适用的普遍规则，为市场主体的平等竞争提供了形式公正的起点；以公开、确定的法律规则，为理性“经济人”在变幻难测的市场中实现利益最大化提供了可计算的尺度；以公法与私法的明确界分，照应“政治国家”与“市民社会”的二元结构，在限定并压缩公域即政府活动畛域的同时，为私域即市民社会的自由活动留下了广阔的空间；以独立的、职业化的司法机构以及注重程序的司法活动，确保解决纠纷的形式合理性；以形式合理性的价值为基本导向，维护市场效率和消极自由。

高鸿钧认为，由于形式法治在价值选择上偏重效率与自由，维护形式公平，因此它容忍并在一定程度放纵了实际不公平。以契约为纽带联缀起来的群合，虽然有自愿的外表，但在许多情况下仍然不是真正自愿的群合。这样，效率与公平、自由与群合之间仍然存在紧张关系。为缓解这种紧张关系，避免秩序危机，以西方发达国家为代表的现代社会开始转向第二阶段，即政府干预阶段或称福利国家阶段。在这个阶段，实质法治开始登场：试图通过对绝对财产权的限制和对弱势群体的特殊关照，抑制功利主义效率所导致的实际不公平后果；通过对绝对的契约自由原则加以限制和干预，防止强者利用形式自由的契约压迫甚至变相奴役弱者；通过对特殊情况给予特殊关照，避免适用普遍、一般规则可能造成的具体不公正结果；通过对市场以及市民社会的私域进行适度干预，维护公平的竞争秩序和遏止消极自由所生产的种种弊端；通过对影响法律存在与发展的政治、经济、道德等要素的重新考量，纠正恪守法条的法律实证主义过分封闭的倾向；通过对非正式解决纠纷机制的再度重视，补救过分拘泥于形式与程序所带来的实质不合理性。所有这些转变，已经引起许多人士的关注与担忧，其中一些人发出“契约死亡”的警语，另一些人宣称现代法治已经解体。实际上，这些结论未免过于匆

^①高鸿钧：《现代法治的困境及其出路》，《法学研究》，2003年第2期。

忙。形式法治仍然是现代法治的主导形式，实质法治是一种辅助形式，是对前者的矫正与补充，远未达到取代前者的程度。

在现代社会，实质法治对形式法治的矫正与补救，反映出形式法治所体现的基本价值关系处于紧张状态。实质法治的出场确实一定程度上缓解了形式法治所造成的价值冲突，但这却带来了新的问题，如它在追求实质公平的同时却影响了效率；在对市场和市民社会进行干预的同时，却限制了自由；在对特殊情况给予特殊关照的同时，却破坏了法的一般性与普适性；在纠正法律形式主义后果的同时，却破坏了法律自治，增加了司法专断之险。这一切表明，现代法治仍然没有摆脱困境。

市场经济是人类经济发展的一个重要时代，市场经济诉求的政治文明要求赋予市场主体以平等和自由，从而维护市场经济运行的高效率，维护公民的民主权益和自由人权不受专制政权的践踏。与这一价值导向相适应的政治制度突出表现为：通过自由的市场和具有普遍适用的规则，为市场主体竞争提供形式公正的起点；以公开、确定的法律规则，为理性“经济人”在变幻莫测的市场中实现利益最大化提供可计算的尺度；以公法与私法的明确界分，照应“政治国家”与“市民社会”的二元结构，在限定并压缩公域即政府活动的同时，为私域即市民社会的自由活动留下广阔的空间；以独立的、职业化的司法机构以及注重程序的司法活动，确保解决纠纷的形式合理性。^①与市场经济相适应的政治文明突出表现为对国家权力的监督制约。市场经济的这些客观要求，必然表现为对国家强权的限制，事实上只有有效地限制政府对市场经济和市民社会的不确定干预，才能保障市场经济的正常发展。市场经济使人的自由得到了空前的提高，市场经济的运行方式与人的主体意识的日益觉醒，都要求国家权力得到明确的监督制约。

因此，法治与有限政府是近现代政治文明的基本标志，是市场经济社会对政治的基本诉求。然而，人类社会愈来愈陷入进退维谷的两难困境。随着人类生活方式和劳动方式的日益社会化，客观上需要公共管理部门对社会生活进行组织协调，为社会提供更多的公共物品。但是，社会一旦赋予政府以公共管理权力，政府就具有了依法对公民进行强制性管理的权力。即使在民主法治社会，政府的公共管理要基于公意，但具体的管理并不以公民个人的同意为条件。在这种情况下，总有一些“社会公仆”将公共权力异化为个人谋取私利的手段，成为凌驾于

^① 参见高鸿钧：《现代法治的困境及其出路》，《法学研究》，2003年第2期。

人民之上的力量，限制或剥夺人民的政治自由。于是，伴随着国家职能的扩大和管理权限的膨胀，逐步形成了公共权力凌驾于社会之上，等级制的官僚凌驾于民众之上，外部强加的法律规则凌驾于人心之上的专制社会。国家越来越多地干预本来可以由社会或公民自己去履行和完成的事情，或是把国家权力深入到纯粹个人生活的私人领域。国家权力无限扩张的直接后果便是属于私人的权利和自由不断缩小，财产权和经济自由不断受到侵犯。在这一政治困境面前，人类提出的基本解决方案就是建立权力监督和制衡机制，在赋予国家公共管理权限的同时，建立监督机制对国家的权力进行监督制约。国家一旦违背了公民的意志和利益，公民有能力通过监督机制纠正和遏制国家的不当行为，阻止政府对公民权益的侵犯，保护公民的自由。

2.4 有限政府与市场经济转型

从市场经济建立和发展的历史来看，市场经济离不开有限政府，凡是健康发展的市场经济，必然有一个为其提供支持的有限政府。有限政府的出现，是顺应市场经济发展要求的产物，现代西方市场经济发达国家都毫无例外地建立起有限政府，这绝不是偶然现象，它表明了市场经济与有限政府之间具有相互依赖的内在联系。近代资产阶级掌握国家政权之后，为了保障经济自由不受政府行政权力的任意干预，建立起了法治与有限政府的原则和制度。资本主义早期，法律授予政府的权力非常有限，政府主要扮演着“守夜人”的角色。其后随着社会经济环境的变化，“市场失灵理论”和“政府失灵理论”的出现，西方发达国家在政府干预经济问题上出现了多次反复，表现出时强时弱的干预倾向，但在法治原则的控制下，政府基本上是在法律授权的范围内行使行政权力，政府与市场总体上保持了一种和谐的关系。当代西方制度文明的不断成熟，使得政府活动的边界被划分得比较清楚。西方发达国家普遍遵循三权分立原则，行政权与立法权、司法权相互分立和制衡。公民普遍具有较强的法治和权利意识，比较善于依据法律对政府的权力滥用行为进行抵制。西方国家长期以来正式制度和非正式制度的演变和发展，为有限政府的实现奠定了基础。当法律位于政策之上，宪法能够较为严密地遏制政府凭借行政权来任意干预经济时，政府的公共性就会得到突现，市场的制度风险就会不断降低，而这正是实现现代市场经济的前提。

与西方发达市场经济国家的政府相比，我国政府的法治理念还很薄弱。转型期间，我国一方面进行分权改革，提高地方积极性，但是另一方面又存在普遍政府干预，使得政府官员在使用行政权力时，时常可以不为程序所限制，因而权力运用的随意性很大，这同我国建立现代市场经济体制的目标是不相符的。我国政府必须向有限政府过渡，这也是我国从初级市场经济向现代市场经济所要求的。

有限政府对市场秩序的维持具有重要的作用。保持稳定、规范的市场秩序是发挥市场功能的基本条件，它大大降低了市场交易成本，理性经济人可以获得更多有效的市场信息，并根据自己所掌握的信息，将稀缺资源优先配置到效益最大化的地方。市场秩序具有自发性，它由分散的经济人在利益最大化的驱动下，独立作出决策形成的。对此，哈耶克从知识论角度解释了市场自发秩序形成的原理。他认为市场是能够有效利用知识的机制，因为知识具有分散性和互补性，市场形成价格中包含着人为制定的价格所无法获得的丰富知识，因而这种秩序是有效率和低成本的。

但是，市场秩序的演化到了一定程度极有可能停留在某一阶段而无法向更高层次的形态转变，要完成这一转变，只能借助于外力。在我国市场经济现代转型过程中，同样需要有外力的支持，这个外力主要来自于政府，政府依靠强制力推动制度变迁的过程，就是外力作用于市场，帮助其建立更高层次市场秩序的过程。然而，在这一过程中政府的作用应该非常谨慎，尽可能减少对市场秩序稳定性的冲击，降低市场动荡引起的变迁成本。在集权体制下，政府官员由于拥有难以受到限制的权力而成为被管制者寻租的对象，被管制者通过权钱交易“俘获”政府官员及其手中的权力。权钱交易必然伴随对法律的践踏，从而导致制度不确定性并大大增加市场的制度风险。制度的确定性对于市场经济的发展具有重要意义，因为确定的制度才能让市场主体获得充分的信息，对自己掌握的资源作出长期的安排。我国当前市场上存在的制度风险与非市场竞争，是造成我国市场秩序混乱的主要原因之一，要消除这一现象，就要从政府着手。有限政府有利于维持市场的稳定性。首先，它不能随意颁布政策，在制度上保证了政府对公平的政治游戏规则和法律制度的承诺是可信的，从而保证了规则的稳定性和规范性；其次，它所推进的经济转型也必须符合法所蕴含的正义的要求，既不能出于政治功利维护多数人的利益而侵害少数人，也不能推动无益于效率和公平、只会导致权贵私有

化出现的新制度。所以，有限政府是转型期间维持良好市场秩序，促进市场经济有效运行的保障。

市场经济的基础是财产权的确立，有限政府对财产权利的保护发挥了重要的作用。市场经济是人类合作秩序的扩展，它离不开经济人之间的交易，但交易是有前提的，只有财产权利明确，不同交易主体之间交易才是必要和有序的。因此，财产权被认为是市场经济的基础。如果财产权利尚不明晰、财产权利的实施不能被保证，那么做出契约安排是困难的，而且也极有可能是无效的。科斯定理认为，在私有制和交易成本为零的条件下，只要财产权得到有效界定和保护，资源就能被最有效地利用。考虑到财产权在市场经济中的特殊地位，市场经济发达国家都特别重视保护财产权。财产权的神圣不可侵犯在私人领域和公共部门之间筑起了一道篱笆，保障了市场的独立性。然而财产权利的实现，是需要政府保障的。产权学派的学者认为，产权起源于资源的稀缺性，为了降低交易费用，人们在最初的合作中通过协议对产权边界予以界定，而一旦被界定，它就成为一种排他性的权利。最终，因为由国家来执行产权的界定和保护可以节约交易费用，它就成为国家的一项基本职能，而不再是纯粹私人之间的协议，其有效性取决于国家职能的发挥。对于财产权利的保护，有学者认为要做到三点：一是保护产权免受盗窃、暴力和其它掠夺行动之害；二是保护产权不受政府随意性行为之害；三是比较公正的和可以预见的司法体系。^①从保护财产权所要防止的侵害可以看出，对产权的侵害可以来自经济人，但更严重的侵害可能来自政府。财产权利既是自由市场经济的基础、又需要依靠政府强制力保障的特征，决定了与市场经济相适应的政府必然是能提供有效产权保护，自身又不会随意侵犯产权的有限政府。

有限政府的权力是按照法律的规定获得的，而这些法律又是在尊重包括财产权在内的基本人权的基础上制定的，因此有限政府不可能拥有任何可以直接侵犯财产权的权力，它一定是承认和保护私人合法财产权利的政府。有限政府的行为必须符合法的精神，必须考虑到权力的行使可能对经济人的财产权利造成的损害。这一约束使有限政府在制度变迁过程中不能随心所欲，不能仅仅为了巩固本部门和小集团利益动用行政立法权和政策制定权。当政府行为涉及到了经济人的切身利益时，经济人有参与决策的权利；经济人在合法权利被侵犯时也有要求补偿的权利。所以，有限政府是转型期间经济人财产权利不受侵犯、市场交易有序

^① 钱弘道：《从市场经济到有限政府的必然逻辑》，《浙江学刊》，2004年第4期。

进行的保障。

自由公平竞争是市场经济运行的规则，市场机制之所以能够取得比其它机制更高的效率，自由公平竞争的制度安排是关键。有限政府对市场公平竞争起到重要的保障作用。市场上的经济人都是作为平等的一员参与竞争，在效率优先、优胜劣汰的原则下，他们为了追求利益最大化而积极创新，推动了劳动生产率的提高。但是竞争作为一种提高市场配置资源效率的手段必须以自由和公平为前提，只有保证了这一前提，经济人才会将效率作为首选目标，也才能以自己认为最优的方式支配资源。

亚当·斯密在《国富论》中指出，追求利益是人的天性、是自然赋予的，因此对追求个人利益的活动不宜横加干涉，让每个人都有自由追求个人利益的权利，加之等价交换原则要求交易双方必须是地位平等的，所以，市场从形成之初就提出了自由、平等的要求。它排斥政府的专横权力，因而是和集权政治格格不入的。我国在市场经济的转型中，由于改革的渐进性特征和改革的阶段目标不够明确，政府在提供市场规则时就获得了较大的弹性空间。弹性空间越大，潜在租金就越多，这让经济人意识到向政府官员寻租是有利可图的。然而寻租的可能性往往取决于血缘和社会关系等方面的情况，它违背了市场经济机会均等的原则，由此引起的非市场竞争是无益于提高经济效率的。我国在向现代市场经济体制转型过程中要维护自由公平竞争的环境，必须尽快建立起与市场经济相适应的有限政府。法律是有限政府治理国家的工具，一方面，有限政府所运用的法律包含平等的精神，具有普遍性和前置性的特点，是一套适用所有经济人的市场游戏规则，政府在供给市场规则的过程中应保持中立；另一方面，有限政府所讲的法律也符合自由意志，它对政府权力的限制，遏制了政府扩大权力范围、干预经济和限制经济人自由的倾向，从而提供了经济人自由竞争的环境。所以，有限政府是社会转型期间自由平等竞争得以展开，市场效率得以提高的保障。

诺思和罗森伯格对近代西方国家崛起过程中政府与市场“保持距离型”的关系给予了高度评价，认为这是现代市场经济形成的前提。^①我国有限政府的构建，正是为了政府与市场从现在的主从关系向“保持距离型”关系的转变，为现代市场经济的发展提供必备的政治环境。法治的必要性已经取得了基本共识，国务院在 2004 年颁布的《全面推进依法行政实施纲要》中明确提出了建设有限政府的

^① 钱颖一：《市场与法治》，《经济社会体制比较》，2003 年第 3 期。

目标，表明了我国政府行政法治化的趋势。我国当前面临的现实难题是如何构建有限政府，西方市场经济的发展历史表明，经济发展并不会自发带来法治的实现，法治意味着对政府权力的限制，对政府官员既得利益者的剥夺，这必然会遇到政治阻力。所以，有限政府的建立需要那些伴随着市场经济成长的经济人权利意识的觉醒，需要一个强有力的公民社会和民主力量，在法治进程中遇到既得利益者的阻挠时，公民社会和民主力量能推动改革进行下去。因此市场经济的现代转型并不是仅仅依靠市场本身的力量就能实现的，正如卡尔·波兰尼所言：“没有通往市场的市场之路”。

3 有限政府与权力监督

有限政府的基本精神是对政府进行有效的权力监督，历史证明，凡是公共权力受到有效监督的社会，公共权力行使的正当性就能够得到保障，社会冲突就会得到缓解，秩序就会得以健康运行。同时，有限政府必须通过权力监督才能得以实现，权力监督是有限政府的制度安排，没有监督就不会有有限政府，因此，在一定意义上，建立与完善权力监督制度是通往有限政府的必由之路。

3.1 权力监督的实质

对政府权力的有效监督是有限政府的基本属性。政府权力是一种公共权力，尽管在不同的政治社会，政府权力的公共性所代表的利益范围有所不同，但首先都代表了统治阶级的共同利益。人类是以过社会性生活为基本特征的，马克思在《资本论》中对这一特征作了精辟的阐释，“这是因为人即使不像亚里士多德说的那样，天生是政治动物，无论如何也天生是社会动物。”^①人类生活的社会性，是由人类的生产劳动决定的。人类劳动的分工合作大大提高了人类的整体能力，没有人类的分工合作，就不会有人类的文明，就不会有人类的进步。人类的文明又把人类紧紧地结合在一起，恩格斯曾分析道：“劳动的发展必然促使社会成员更紧密地互相结合起来，因为它使互相帮助和共同协作的场合增多了，并且使每个人都清楚地意识到这种共同协作的好处。”^②而人类的共同劳动、公共的生活则必然需要公共权力进行组织协调，合理配置社会资源，维护公共秩序。随着社会的发展，人类的生活、劳动之间的关系不断密切，客观上要求强化公共管理，使人类的劳动与生活在更加有序和更加有效的状态下发展。这是人类文明发展的大趋

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第363页。

② 《马克思恩格斯全集》第3卷，第510页。

势。当然，在特殊时期，公共权力的设置超越了社会的客观要求，可能需要限制，但总的发展趋势是公共领域在不断扩张，公共关系在日益密切，与此相伴随的是公共权力的干预也越来越大。

因此，人类生活在政治权力的普遍支配之下，正如罗伯特·达尔所言：“无论一个人是否喜欢，实际上都不能完全置身于某种政治体系之外”，“政治是人类生存的一个无可避免的事实。每个人都在某一时期以某种方式卷入某种政治体系”，“人类究竟是被炸成粉碎，还是将设计出能使自身得以生存的政治安排，现在正取决于政治和政治家们”。^①今天，不管是政府导向的市场社会还是秩序导向的市场社会，政府都扮演着十分重要的角色。像美国这样典型的自由市场经济社会，总统人选的更替，政府的政策的变动也都对整个国家乃至全世界都产生重大影响。然而，根据人类的政治经验，政治权力具有普遍的被非公共运用倾向，孟德斯鸠对此有经典的论述，“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^②政治权力内在的变异倾向与政治权力的特性有关。政治权力是组织集体劳动、协调公共生活的基本手段和工具。“权力是特定主体将他的意志强加于他物，使之产生一种压力继而服从的能力”。^③政治权力的行使往往导致利益的分配，对此，戴维·伊斯顿精辟地指出：权力具有对稀缺资源进行权威性分配的功能。因此，在政治生活中，对利益的追逐往往转化为对政治权力的追逐，政治权力成为人们追逐利益的重要手段。这种以利益为目的的权力追逐，必然伴随着公共权力的非公共运用，也就是政治腐败。于是，出现了被称为公共悖论的普遍现象，以公共目标设置的政治权力却成了一些公职人员谋取私利的基本手段。这种背离公共利益的腐败现象必然受到公共社会的抵制，因此，人类始终面临这样的选择，“赋予治理国家的人以巨大的权力是必要的，但是也是危险的”。^④人类社会对腐败现象的遏制是永恒的课题，解决这一难题的基本途径正如孟德斯鸠所言：“要防止滥用权力，就必须以权力约束权力”。以权力制约权力是人类政治社会恒久的努力，现行各种权力监督制度就是长期历史实践的沉淀所凝聚的制度力量。

权力监督并不是民主社会的“专利”，在专制国家往往也有相当严密的至上

① [美]罗伯特·达尔：《现代政治分析》，第5页，上海译文出版社，1987年

② [法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），154页，商务印书馆，1961。

③ 林喆：《权力腐败与权力制约》，1页，法律出版社，1997。

④ [美]詹姆斯·M·伯恩斯等：《美国式民主》，谭君久等译，189页，中国社会科学出版社，1993。

而下的垂直监督系统。不过，民主社会却必然要有政治监督，而且主要体现为横向的分权与制约，并成为民主政治的基本实现机制。民主政治事实上确立了公民在国家政治生活中决定公共事务的权力，不过，具体从事公共事务管理的总是国家机关和居社会少数的国家公职人员。于是，就必然产生一个十分严峻因而历来引起人们关注的问题，即公民如何保持对所委托的少数人和由他们组成的国家机关的控制和监督，防止权力的异化。正是基于这种考虑，一系列与权力机关相分离、相制约的监督机关和监督机制不断出现并逐步趋于完善，这无疑是民主主体确保自身民主权利和“公意”贯彻的一种努力。因此，建立完善的民主监督机制，确立严格的民主监督程序，通过各种形式的分权和制衡，使民主主体自始至终地能够控制自己转让的权力，保证大多数人公意的实现即最大限度地达到社会所提供的现实民主权利，也就构成了有限政府最基本规定之一。

权力监督是有限政府的一个有机构成部分，同时，权力监督制度本身又是一个有机系统。权力监督体制应该是发展的体制，要与政治体制改革保持动态的协合。权力监督职能的规制要与政治体制的整体功能保持协调，离开了政治体制这一宏观的制度环境，就无法评价政治监督制度的合理性。权力监督的合理性，要在权力监督与政治体制的交互作用中去把握。在西方国家，三权分立政治体制是国家体制中最基本的权力监督机制，这一机制是动态的，随着资本主义发展的需要，不断地有所调整，以适应资本主义政治经济发展的需要。在资本主义早期，资本主义经济需要一个自由宽松的社会环境，反对政府对经济过多的干预，限制政府专制和防止公共权力滥用是当时的主要问题，因而，对政府的监督力度比较大，政府的权力受到较大的限制，具体表现为立法机关的至上地位，政府对议会必须言听计从。随着垄断资本主义的出现，西方国家客观上需要一个强有力的政府迅速而有效地干预社会经济的发展，需要一个能够代表国家在国际政治舞台上发挥积极作用的政府。在这种情况下，政府的权力得到了迅速地扩大，对政府的限制和监督被削弱，尤其是立法机关对政府的制约一度被弱化。然而，腐败是与权力相伴随的政治现象，政府权力的扩大客观上为腐败现象的蔓延提供了沃土，导致腐败现象的加剧。所以，近几年来加强立法机关对政府的监督又不断受到重视。总之，权力监督体系是一个动态的体制，只有与宏观政治体制保持动态的协调，与社会经济发展相适应，权力监督制度才能发挥更有效的作用。

由于政治体制是不断改革发展的，权力监督制度如果不适应政治体制的改

革，就会影响政治体制正常运行。改革开放以来，我们认识到传统行政体制的最大弊端是权力高度集中，因此采取了以权力下放为基本导向的行政体制改革，以调动地方政府和社会组织的积极性，提高社会资源的优化配置和行政管理的效率。但是，我们忽视了管理权与监督权均衡的重要性，在下放权力的同时相应的监督权没有得到合理的配置。实践表明，权力下放必须以权力监督为保障，放权后形成的权力扩张如果没有受到有效的监督，公共权力就会走向公共的反面，利用公共权力谋取私利必然严重蔓延。当前，我国腐败现象严重蔓延，不仅在一定程度上抵消了权力下放带来的积极意义，而且已严重危害社会的稳定和国家的全面发展。因此，权力下放必须与权力监督相协调，失去监督的公共权力必定会最终背离公共利益。

权力监督的本质在于权力的较量，权力监督的有效性在根本上取决于力量的支持，因此，能不能有效地遏制政治权力的滥用，不仅取决于监督机制的完善、监督技能的娴熟，更关键的是监督主体的力量。而权力监督主体的监督力量建立在十分复杂的体制基础和社会文化基础之上。因此，权力监督问题并不仅仅局限于监督者与被监督者之间的关系，而与一个国家的政治体制与社会文化底蕴有着密切的关系。从这一意义上来说，权力监督的健全和完善是一项社会系统工程，要与社会政治的综合发展有机结合起来。同时，权力监督机制的完善对于政治民主化的进程具有重要的推动作用。

政治民主化是我国现代化的重要目标之一。民主政治作为国家的制度形式，确立了公民对国家权力的支配。民主政治制度通过对政治权力的合理配置，防止国家权力的专制和滥用，维护公民在政治生活中的主人地位。可以说，民主政治的核心问题之一是建立有效的民主监督机制，使公民有足够的力量监督和制衡国家权力，促使国家机关切实根据公民的意志和愿望进行管理，从而保障社会的政治民主，维护公民的政治自由。因此，权力监督制度的建设对于法治与有限政府的建立具有极其重要的意义。

民主制度能否建立，取决于公民的政治力量，在公民的政治力量还很孱弱的情况下，不可能建立健全的民主政治制度，也不可能形成有效的权力监督体制，因此，也不可能建立有限政府。有限政府的发展历程是专制和民主斗争的历史。民主的每一进步，都会推动有限政府的发展。在缺乏民主监督的地方，必然是专制政治横行的地方，也是腐败现象严重蔓延的地方。因此，有限政府

的实现根本上取决于两种力量的实力对比，根植于公民的民主权力，健全的民主政治制度是实现有限政府的制度保证，民主政治是权力监督的力量之源，也是有限政府的制度基础。

3.2 权力监督的功能

有限政府所体现的对政府权力的监督在本质上反映了权力之间的监控与制约关系。权力监督以不同形式体现在当代政治体制之中，随着民主政制的不断完善，权力监督作为实现有限政府的基本机制与民主政治紧密结合在一起，在法治与有限政府中得到充分体现。

有限政府为保障社会不同阶层的利益提供了平和调节的机制，在这方面权力监督发挥了重要的作用。不同阶层利益的冲突和斗争必然会转换为政治权力的斗争。如果没有哪一方政治力量具有绝对的优势，政治权力就会出现分立和制衡的格局。政治权力分立形成的权力制衡，是不同的阶级或利益集团分享权力，从而保障各自利益的政治安排。在现实政治生活中，许多权力监督制度的构建不是来自政治理论，而是政治斗争和政治妥协的结果。权力监督制度的形成，又为不同阶层利益的合理分享提供了制度保障。

权力监督不仅是权力之间的关系，还必然反映到意识形态领域，表现为政治思想的对立与制衡。不同政治思想的分野，反映了不同阶层各自利益的主张。在一些西方发达国家，政治自由主义与政治保守主义两种政治思潮的共存，彼此批判和攻击，交替成为主导地位的政治思想，这种不同政治思想并存的格局客观上起到互相调节，互相补充的作用。在现代西方发达国家，偏激的、极端化的政治思想之所以难以成为主流政治思想，基本原因之一盖出于此。政治自由主义比较具有革新精神，强调改革、发展；而政治保守主义则强调政治的连续性，重视传统的价值，一般具有更大的政治惯性，代表稳定的力量。没有保守主义的制衡，革新容易走过头；没有自由主义革新精神，保守力量将会阻碍社会的发展。可见，政治自由主义与政治保守主义的并存，客观上起到彼此监督的作用，防止任一政治思想走向极端。

现代民主国家的政治体制也充分体现了政治监督的原理。代议制与选举制作为民主政治的基本实现形式，其基本的制度功能就是对政治权力的制衡与监督。

代议制政体使国家权力置于社会代表有效的控制与监督之下，它提供了监督和控制中央集权的机制，并承担了政治自由的守护者。而选举制使政府官员不至于成为不可移易的力量，政府官员一旦背离了约定的社会规则，选举制所形成的集体力量会迫使他下台或向约定的规则就范。

现代西方发达国家普遍建立的三权分立体制对于遏制专制，维护资产阶级民主发挥了重要的作用。三权分立体制的实质是权力的监督，这种体制把国家权力划分为立法、行政、司法三个部分，并按照一定的均衡原则进行权力配置，使各个权力之间互相分立、彼此制约，防止任一权力的专制和滥用。分权体制在西方各国尽管不尽相同，但强调权力之间的监督这一基本思想是共同的，三权分立体制使立法、行政和司法任一权力都难以完全主宰国家机器，从而达到防止专制的目的。

总而言之，在现代民主政治生活中，政治监督是一种普遍的现象，哪里有政治权力，哪里就有政治监督。政治监督的普遍性客观上反映了公共性的凸现，反映了非专制政治已愈来愈受到人们的重视，民主政治得到了普遍地支持。

权力监督作为法治与有限政府的实现机制，在维护公民权益、遏制政府公共权力滥用方面发挥重要的作用。对人类政治实践的考察分析发现，在不同情况下，权力监督发生的缘由是不同的，同时也实现着不同的政治功能。

政治权力形成的基础在于人们的利益，在于人们之间的利益关系。任何利益主体都具有自我实现的内在要求，同时，任何利益也只有在社会中，通过特定的社会途径才能得到实现。政治权力实际上是在特定的力量对比中，政治权力主体为了实现和维护自身利益而拥有的对政治权力客体的制约能力。因此，政治权力本质上是一种权力制约关系。政治权力的制约性来自于政治权力主体利益中实现要求的自我性与实现途径的社会性之间的矛盾。政治权力主体为了实现自己的利益和意志，必然要在社会中形成强大的政治力量，形成对其它力量的制约关系，以便规约其他力量和政治社会成员的行为，为实现自己利益开辟道路和创造社会条件。

利益的冲突和斗争必然会转换为政治权力的斗争。如果没有哪一方政治力量具有绝对的优势，政治权力就会出现分立和制衡的格局。政治权力分立形成的权力制衡，是不同阶级或利益集团分享权力，从而保障各自利益的政治安排。在现实政治生活中，许多权力监督制度的构建不是来自政治理论，而是政治斗争和政

治妥协的结果。美国国会分成两院，形成立法机关的内部权力监督，其制度原因是美国各州分享联邦立法权力，保障各自利益在政治体制上斗争妥协的成果，这种议会内部权力监督是保障各州利益的一种有效的制度安排。英国在“光荣革命”后形成国王与资产阶级控制的议会分权的权力监督格局，实质上同样也是王权与新生资产阶级利益斗争与利益妥协的成果。代表传统贵族利益的行政权（以国王为代表）与代表新生资产阶级利益的议会分权制衡，也是当时英国不同阶级分享利益在政治体制上的一种安排。西方国家三权分立体制形成的权力监督，事实上是资产阶级统治集团内部协调关系、调解矛盾的手段，是防止资产阶级某个利益集团侵害整个资产阶级利益的制度安排。因此，三权分立的本质是解决资产阶级内部利益矛盾的政权组织原则。

在中国古代，封建王权占有绝对的政治优势，不可能与其它利益集团分享国家权力，因此，也就不可能实行国家权力的分立和制衡。中国古代的权力监督只能是为了确保王权的有效统治而建立的至上而下的纵向监督。可见，利益的斗争最终都会导致权力的斗争，权力的分立与制衡往往是不同政治集团分享利益的一种基本的途径，利益是人们构建特定权力监督体制的原始动机，而权力监督体制不过是人们满足自己利益要求的特殊手段。

民主自由的政治生活也是法治社会的基本政治要求。然而，人类社会愈来愈陷入进退维谷的两难困境。社会生活关系的日益密切需要提供有的公共物品，这客观上导致公共管理职能的扩大，公共管理机构及其权限的膨胀。“社会公仆”权力的扩大必然对“社会主人”的民主自由构成了威胁。正如恩格斯指出的：“社会产生着它所不能缺少的某些职能，被指定去执行这种职能的人就形成社会内部分工的一个新部门。这样，他们就获得了和授权给他们的人相对立的特殊利益，他们在这些人的关系上成为独立的人”。^①“社会公仆”经常利用公共权力谋取私利，侵犯“社会主人”的利益。在这种两难困境面前，“社会主人”只有通过设置各种监督权限对“社会公仆”实行监督，建构有限政府。一旦“公仆”的行为违背了“主人”的意志和利益，“主人”有能力纠正和遏制“公仆”的行为。

因此，权力监督是实现法治与有限政府的制度保障。建立完善的民主监督机制，通过各种形式的分权和制衡，使民主主体自始至终能够控制自己转让的权

^① 《马克思恩格斯全集》，第4卷，482页。

力，是保证大多数人的利益，最大限度地达到社会的民主自由的基本途径。在一定意义上，一个社会的权力监督水平与法治化水平是成正比例的。要提高社会的法治化水平，就要改善和加强权力监督。

可见，人类社会不可能废除公共权力，但可以监督公共权力的行使。这正是历史上自由主义思想家构想权力监督的出发点和理论前提。洛克是西方自由主义的先驱，也是三权分立理论的奠基人。洛克在这两方面同时做出重大的贡献并不是偶然的。权力分立正是他自由主义思想的逻辑必然。可以说三权分立是资产阶级自由主义理论的必然要求。因此，作为近代自由主义的先驱，洛克提出三权分立理论具有内在的逻辑必然性。

如果说洛克是三权分立理论的奠基人，孟德斯鸠则是三权分立理论的完成者。而孟德斯鸠提出三权分立制度也是为了维护政治自由。他认为：“自由仅仅是：一个人能够做他应该做的事情，而不被强迫去做他不应该做的事情”，^①孟德斯鸠认为这样的自由只有在“国家的权力不被滥用的时候才能存在。”而要实现国家的权力不被滥用，孟德斯鸠认为最有效的方法就是国家实行分权，以权力制衡权力。

卢梭“人民主权”思想也逻辑地引伸出权力监督的理论。卢梭认为，自然状态下人人享有平等和善，后来，私有财产的产生使人们的平等和善的关系出现了危机。为了保护每一个人的私有财产权及其它权利，人们通过社会契约，把个人的全部权利转让给社会整体。国家和政府负责管理社会，但是，国家和政府只能根据全体公民的共同意志——公意来行使管理权。卢梭指出，公意构成主权，主权是不可转让、分割和被代表。人民通过定期集会直接行使主权，并监督政府的管理权的行使，政府不是社会契约的一方，而是人民主权的委托管理者。政府官吏是人民的公仆，人民可以限制、改变或收回给与官吏的权力。^②离开了这点，政府的合法性价值就无从谈起。正因为如此，卢梭认为政府必须受人民的直接支配，政府官吏应是人民的公仆。政府及其管理人员本身没有任何特权，他们只是人民公共权力意志——公意的执行者，所以，必须接受人民的监督和控制。在卢梭看来，人民对政府及其官吏进行监督是实现“人民主权”的基本保障。

可见，民主自由在现实社会和政治生活中的实现程度取决于一个国家的法治

^① [法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上），154页、156页，北京，商务印书馆，1982。

^② [法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，123-124页，北京，商务印书馆，1982。

化程度。一个国家的法治化水平体现了一个国家的公民摆脱外在束缚，提高控制政府的能力，以便最终成为社会的主人。而权力监督是公民摆脱强权桎梏，防止专制的有效机制，因此，权力监督是实现法治与有限政府的重要途径。

政治权力的运行有其自身内在的规律，权力监督是政治行为的一种形式，是与目标管理相辅相成的政治管理方法。权力监督权力的设置，是政治权力体系有效运作的客观要求。政治活动主要是由政治决策、政治执行与权力监督构成的一个有机系统。政治系统的有效运行要求满足系统科学的内在规律，要求具有有效的反馈机制，从而构成管理信息的闭环系统。权力监督系统恰恰起到了反馈机制的作用，从而使政治过程形成闭环回路。

在任何政治系统，政治决策层总是由少数人构成的，而政治执行层是系统中的多数，为了使执行者忠实、准确地执行政治决策层的决策，需要对执行者的执行情况进行监督。作为决策层的领导，为了使决策意图转为现实，就不能停留于决策，还应该关注决策的执行情况，决策与监督都是领导主要的工作职责。由于这种监督是经常性的，少数的决策者往往难以深入地致进行，于是派生出专门的监督部门履行监督职能。在一定意义上，权力监督是政治统治或政治领导职能的派生。当然，权力监督并不仅仅对付有意识的犯罪和权力滥用，其实在现实政治实践中，许多权力的不当行使，是在主观愿望并不坏的情况下出现的，也就是说好人也会犯错误。因此，建立权力监督能够为权力的安全、高效运行提供制度保障。中外历史上一些专制政权所以能有效地进行国家管理，往往都与严密的监督机制有关。中国先秦法家集大成者韩非子就一再告诫君主主要加强监督，只有这样才能形成“使天下不得不为己视，使天下不得不为己听；故身在深宫之中，而明照四海之内，而天下弗能蔽、弗能欺者”。^①

权力监督的科学意义并不仅仅局限于防止权力的滥用或行使不当，同时也是政治体系的内在动力。监督是一种压力，没有压力，政治体系就缺乏外部力量的推动，任何系统仅仅依靠自励都是难以持久维护有效运作的。因此，对于政治体系来说，监督就是一种动力，一种激发力量，有效的权力监督机制对于改善政治管理、提高管理效能具有重要意义。

总而言之，对于治理的有效性来说，建立完善的权力监督是非常重要的制

^① 《诸子集成》第五卷，71页，上海，上海书店，1986。

度保障，尤其在社会主义民主国家，国家利益在总体上是比较一致的，国家制度不可能象西方资本主义国家那样搞三权分立。我国的政权组织原则是议行合一，但是，社会主义议行合一制度并不排斥权力监督。列宁对此有深刻的认识，他认为要建立一个完整、高效、科学管理的国家机关系统，就必须致力于改善在某种程度上“还很糟的国家机关”，而监督则是完善国家管理的一个重要机制，“监督是把共产主义社会第一阶段‘调整’好，使它能正确地进行工作所必需的主要条件。”^①“应该有更多种多样的自下而上的监督形式和方法，来杜绝毒害苏维埃政权的一切可能性，反复不倦地铲除官僚主义的莠草。”^②“在共产主义的高级阶段到来以前，社会主义要求社会和国家实现极严格的监督。”^③

改革开放以来，我们终于认识到，我国政治体制的最大弊病是权力过分集中，随着我国市场经济从传统向现代转型，我国在政治上，尤其在行政上不断进行下放权力，以此来调动地方政府和社会的积极性。应该说，这些初衷基本上得到实现，但出现的严重问题也是始料未及的。权力下放给权力的滥用创造了条件，腐败现象严重蔓延。实践证明，下放权力必须与权力监督有机结合起来，只有在这两种权力达到一定的均衡，下放权力的积极意义才不会被权力滥用的消极后果所抵消。

权力具有对有价值的资源进行权威性分配的功能，公共权力应该以公共利益的最大化作为权力行使的基本原则。坚持这一原则需要国家公职人员廉洁自律，然而权力与利益的结合使一些公职人员利用公共权力谋取私利，从而违背了公共利益，导致腐败现象的产生。腐败现象是公共权力的一种伴生现象，只要存在公共权力，就有可能出现腐败现象。在当代，社会生活和劳动方式出现愈来愈密切的社会化态势，从而导致公共权力的扩大。今天，公共权力已渗透到人们生活的方方面面，这一方面为改善人们的生活环境和劳动条件发挥了重要的作用，另一方面，又为公共权力的非公共运用创造了机会。很多事实表明，腐败现象已成为当代世界的一大政治公害。

腐败现象的滋生蔓延，严重影响政府的权威，危害社会的政治稳定。它不仅损耗政府的效能，造成公共管理的混乱，破坏社会资源的优化配置，导致国家

^① 列宁：《国家与革命》，《列宁选集》第3卷，258页。

^② 列宁：《苏维埃政权的当前任务》，《列宁选集》第3卷，527页。

^③ 列宁：《全俄中央执行委员会会议》，《列宁全集》第27卷，278页。

资财的流失，而且践踏法制和社会正义，致使公众法律信念淡漠和社会道德水准的下降。由于腐败现象的破坏性，反腐败成为人类恒久的努力。反腐败最基本的措施就是建立权力监督机制对公共权力的运行进行监督，用权力制约权力。可以说，遏制腐败是权力监督的基本使命。

在政治生活中，一个非常重要的原则是权力的下放与权力的监督必须保持平衡。然而，这一原则在我国的践行情况却并不理想，我国政治权力配置经常陷入“一统就死，一放就乱”的政治怪圈。其实，权力行使出不出问题，并不决定于权力的集中和分散，而取决于权力行使主体的政治目的和政治水平。在权力集中的情况下，如果权力行使主体存在问题，也会出问题，而且会出大问题，我国社会主义建设过程中的许多失误并不是在权力分散的情况下出现的，而是权力高度集中的产物。权力的下放导致权力行使主体的增多，相应地权力行使不当的可能性在数量上也会增加。但如果为了防止权力行使不当而采取集权的政策，事实上是消极的措施。积极的措施应该是防范权力的滥用，规范权力的依法行使，也就是加强对权力的监督。因此，权力的配置必须是平衡配置，在设置一种权力的同时，就要考虑到这一权力被滥用的可能性，同时设置相应的监督权力。可见，高效廉洁的执政系统需要在有效的权力监督机制下运行。

遏制腐败是一项系统工程，反腐败需要采取多种措施，然而，腐败作为公共权力的变异现象，在根本上要在权力系统内部的矛盾运动中加以解决，权力监督作为公共权力的制约力量，在遏制腐败方面具有重要的功能。

权力监督发生的缘由是复杂的，不同的政治条件，对权力监督有不同的要求，同时权力监督也相应地发挥不同的政治功能。在利益多元化的社会，政治权力的分立与制衡有利于利益集团和平、有效地分割利益；而在利益比较单一的社会，权力监督的强化无疑有利于政治统治集团在政治上进行有效地控制。

3.3 权力监督的自由主义解释

法治与有限政府在本质上是一种国家学说，其核心是界定个人与国家的关系。法治下的有限政府是一个权力有限并受到制约的政府。法治与有限政府的基本特征是对国家持怀疑和不信任的态度。当然，有限政府不同于无政府主义，它承认政府存在的必要性，但法治与有限政府充其量只把政府看作人类为了过一种

共同的、有秩序的生活而不得不付出的代价。为了将这种必要的代价限定在较小的程度，法治致力于限制国家的权力与职能。因此，法治必然有两个基本倾向：第一，限制国家权力的活动范围，强调个人与市民社会的权利；第二，以分权的方式形成国家权力机构之间的内部制衡，从而防止出现专制权力。可以说，法治与有限政府的基本政治原则是宪政和分权，即将国家权力划分为若干范围，分权的目的在于达到权力的均衡，即以分权的手段实现限制国家权力的目的。而法治与宪政、分权与制衡都普遍要求建立健全和完善的权力监督制度。

法治的核心问题是国家与社会的权力均衡和国家内部权力制约机制的设置，因此，法治与国家政治体制具有密切的关系。从法治的政治原理来看，法治国家的政治体制应该具备两个基本条件：第一，政治统治模式应该是民主政制。民主政制确立了社会和公民对国家进行权力监督的权力和机制。第二，国家权力结构应该具有分立和相互制衡的关系。分权制衡与法治在一定程度上是相互重叠、互为因果的，国家权力的分立和制衡是国家实现权力自我约束的有效制度安排。

社会对国家的外部监督与国家权力的自我制衡必然使国家权力受到限制，因此，实行法治之下的国家是有限权力的国家。可以说，法治的主要功能在于防止、束缚专横的政治权力，铲除无限政府，确立和维持一个在权力、作用和规模上都受到严格法律限制的“有限的政府”。法治之所以要发挥这样的功能，在于任何权力都不可能完全免于专横之虞，只要有政府行为的地方，就有可能产生专横的决定。不仅专制独裁者的权力不例外，以民主的方式产生的权力也不例外。法治要求政府的权力严格地受到法律的限制，要求政府的行为不得违背法治所认可的价值前提。^①

宪政按其字面意义来理解就是依据宪法进行统治。不过，宪法与宪政的关系并不总是互相对应的。有的国家虽然有宪法，但形同虚设，对权力没有任何实质性制约，这样的国家并不是宪政国家。正是在这个意义上，萨托利认为，并不是所有以宪法名义颁布的文件都可以称作“宪法”。他认为宪法可以分为三类：真正的宪法、名义性宪法和冒牌的宪法。而三者之间区分的唯一标准即是对政治权力实行限制与制约。^②因此，宪政必然要求建立健全和完善的权力监督机制，弗里德里希曾对西方近代的宪政理论与实践作出过相当深刻的分析。他认为，宪政

^① 刘军宁：《法治之下——有限政府与政体改革》，《新华文摘》，1998年第10期。

^② [美]萨托利：《“宪政”疏议》，《公共论丛》第1期，北京，三联书店，1995。

的核心特征是分权：“分权是文明政府的基础。宪政的含义正是在于此”。只有对国家权力进行合理的分立和制衡，才能对国家权力行使有效的监督，从而使国家权力在法律的规范下运作。

权力监督的主要形式是权力的制衡，而权力的制衡又是以权力的分立为基础的，因此，历史上的权力监督理论主要表现为分权制衡学说。所谓“分权制衡”就是试图通过政治权力内部的“分立”、“分工”来达到权力的均衡，以防止权力专制和腐败的一种政治理论。维尔认为，分权的“纯粹学说”也许可以这样表述：为了政治自由的建立和维护，关键是要将政府划分为立法、行政和司法三部门或三部分。三个部门中的每个部门都一定要限于行使自己的职能，不允许侵蚀其他部门的职能。进而，组成这三个政府机构的人员一定要保持分离和不同，不允许任何个人同时是一个以上部门的成员。这样一来，每个部门将对其他部门都是一个制约，没有任何一群人将能控制国家的全部机器。基于对分权的上述理解，维尔进一步指出分权学说包含四个要素：第一是信奉“政治自由”，或排除“专断权力”。第二是政府具有三种具体的“职能”。第三个是他称之为“人员分离”。分权学说的最后一个因素是这样一种观点：如果遵循关于机构、职能和人员分工或分立的建议，那么政府的每个部门都将成为对其他部门行使专断权力的制约，以及，因为只限于行使其自身的职能，政府各部门便无法对其他部门行使不当的控制或影响。^①分权制衡学说是权力监督理论的主要内容，分权制衡学说的系统化，标志着自由主义权力监督理论的形成。

这一学说如前所述在古希腊的柏拉图、亚里士多德的思想中就有萌芽，但将其形成系统的理论体系则是近代资产阶级思想家们的历史贡献。第一个系统阐述分权学说的思想家是英国资产阶级革命的辩护人——洛克。他以自然法为其法治理论的基础，以保护个人自由权利为核心价值。他认为对个人自由权利的最大危害是政治权力的滥用，要防止专制，保护个人自由，政治权力就必须受到法律的约束。法治社会中的政治权力应当是有限的、分立的和负责的。因此，洛克提出政府权力应该分立设置，他将国家权力划分为立法权、行政权和对外权，并对这三者之间的区别进行了阐述。洛克认为三权之间不能互相替代，而应当互相制约、协同行动，其中立法权是至上的权力，而后两者居于隶属地位。。

^① [英] 维尔：《宪政与分权》，12-17页，北京，三联书店，1997。

洛克的分权理论明显地具有法律至上和人民主权的倾向。他认为，当人们出自安全的考虑而自愿放弃了部分自然权利，将它们交与社会转而由专门的机关来实施时，立法机关是“不能揽有权力，以临时的专断命令来进行统治”的，而必须运用明文规定的有效的法律，其立法权在本质上只是“得自人民的一种委托权力”，它在范围上是有界限的，并不多于人们交付的权力之和，其目的在于实施和保障社会公共福利。洛克提出，从原则上讲，“只要政府继续存在，立法权就决不能重归于人民”，但是，“如果掌权的人由于滥用职权而丧失权力，那么在丧失权力或规定的期限业已届满的时候，这种权力就重归于社会，人民就有权行使最高权力”，即立法权，或“建立新的政府形式，”或将立法权转交于新人。^①

洛克的分权思想更多地体现了资产阶级要求削弱和控制王权和贵族特权的“阶级分权论”。同时，由于他还没有把司法权从立法权和行政权中独立出来，因而，还不是现代意义上的“三权分立”思想。他对于国家各权力之间的相互制衡问题缺乏更多的热情，他将关注点主要集中于如何求助于一种外在的力量来制约国家的权力。他认为，这种力量只能来自人民，“只有人民才能通过组成立法机关和指定由谁来行使立法，”“当人民发现立法行为与他们的委托相抵触时，人民方面仍然享有最高的权力来罢免或更换立法机关”。^②可见，洛克的分权学说包含了积极的民主监督思想。

孟德斯鸠是法国资产阶级启蒙运动时期的一位思想巨人，他在洛克分权思想的基础上对三权分立学说进行了更有系统的阐述，对权力监督理论的发展产生了更大影响。孟德斯鸠的论证是建立在自由主义原理之上的。他认为国家权力的目的应该是保护政治自由，“自由仅仅是：一个人能够做他应该做的事情，而不被强迫去做他不应该做的事情。”而政治自由“是做法律所许可的一切事情的权利。如果一个公民能够做法律所禁止的事情，他就不再有自由了，因为其他的人也同样会有这个权利”。因此，孟德斯鸠认为政治自由并不是个人愿意做什么就做什么，而是都要按法律办事。自由和守法是相辅相成的两个原则：离开了遵守法律，就谈不到自由；法律离开了对自由的保证，也不应该成其为法律。法律保证自由是对封建专制公开确认法律不平等，任意压制践踏人民意志的否定。

但是，要实现政治自由，需要具备一定的条件，不是任何国家都能实现的，

^① [英] 洛克：《政府论》（下），12、13章，北京，商务印书馆，1981。

^② [英] 洛克：《政府论》（下），87、91页，北京，商务印书馆，1981。

孟德斯鸠认为自由只能在“国家的权力不被滥用的时候才存在。但是一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才休止。”^①他认为，即使是民主政治国家，如果权力过于集中，超出了人民控制的范围，来自于人民大众的国家权力也会转化为压迫人民的专制统治。在这种情况下，国家权力就会被滥用，就会发生各种腐败、贪污等各种丑恶的现象，从而会造成恐怖、发生暴乱。于是，孟德斯鸠提出为了防止权力滥用，就必须实行分权，防止权力过分集中。

孟德斯鸠将权力监督作了制度化的设计。他认为“从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。我们可以有一种政制，不强迫任何人去作法律所不强制他做的事，也不禁止任何人去作法律所许可的事。”^②为了防止个人被迫做他不应该做的事，就必须对国家权力加以限制，基于这一理念，他把权力监督与权力制度设计联系在一起，派生出了立法权、司法权和行政权，并强调三权之间相互制衡的重要性。孟德斯鸠认为，立法权是制定法律、修改或废止已制定的法律的权力。立法机关应定期集会，制定法律，决定国家税收、实施法律、监督和审查法律的执行。立法权应由人民集体享有。“在一个自由国家里，每个人都被认为具有自由的精神，都应该由自己统治自己，所以立法权应该由人民集体享有。”

行政权是执行国家意志、维护公共安全、宣战媾和、派遣或接受外交使节、防御外国侵略的权力。孟德斯鸠认为行政事务要讲究效率，如果将此权交给一个机关行使，往往会议而不决，拖延时间，贻误时机。因此，把这一权力交给一个人掌握，优于交给几个人或一个集体。孟德斯鸠从当时社会状态出发，主张行政权应掌握在国王手中。

司法权是惩罚犯罪或裁决私人争讼的权力。这种权力应该是独立的、超然的。既不能交给特定阶级——常设性的立法团体所专有，也不能交给某一特定职业人员所专有，而应当交给由人民选举出的一些人所组成的法庭。法官同被告人地位平等，司法权必须依法行使。

孟德斯鸠对立法权、行政权和司法权之间的分立作了极为精辟的论述。他说：“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手，自由便不复存在了；因

^① [法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上），张雁深译，154-156页，北京，商务印书馆，1961。

^② [法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上），张雁深译，154-156页，北京，商务印书馆，1961。

为人们将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律，并暴虐地执行这些法律。”“如果司法权不同行政权和立法权分立，自由也就不存在了。如果司法权同立法权合而为一，则将对公民的生命和自由施行专断的权力，因为法官就是立法者。如果司法权和行政权合而为一，法官便握有压迫者的力量。”“如果同一个人或是重要人物、贵族或平民组成的同一个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，则一切便完了。”^①

至此，孟德斯鸠建立了完整的三权分立学说，形成了西方权力监督理论的基本蓝本，对西方政治体制的构建产生了深远的影响。

洛克和孟德斯鸠都是西方自由主义的先驱，也是三权分立理论的奠基人。他们在这两方面同时做出重大的贡献并不是偶然的。权力分立理论正是他们自由主义思想的逻辑必然。日本清宫教授曾对三权分立理论作这样的评论：（1）三权分立是为了自由而限制权力的最好的原理，是自由主义的政治组织原理；（2）三权分立不是积极增进效率的原理，而是消极地防止滥用权力的原理，就是说它的目的不是为了避免权力之间的磨擦，而想通过不可避免的权力磨擦，使国民从专制下解脱出来；（3）三权分立是以对国家权力及行使权力的人，持怀疑的、不信任的、猜疑的态度为出发点的；（4）三权分立具有中立的与调和的性质。就是说，它反对任何权力处于绝对优越的地位。它既要抑制执行方面的强权，也要抑制立法的强权。可以说三权分立是资产阶级自由主义理论的必然要求。

权力监督理论是资本主义国家民主政体的理论基础，国家权力的分立和制衡为防止国家专制和权力滥用起到了重要的作用，为保全资产阶级的政治自由具有重要意义。可见，政治自由的实现需要建立在有效的权力监督机制之上，没有有效的权力监督机制，就会出现政治上的专制，必然破坏社会的政治自由。

纵观西方权力监督理论的发展逻辑，我们清晰地看到人类为摆脱国家对社会的专制而进行的努力。自由主义权力监督理论是权力监督理论趋于成熟的阶段，至今仍深刻地影响着西方的政治实践，当代权力监督实践的理论诠释，仍然主要依据以洛克、孟德斯鸠为代表的自由主义权力监督理论。当然，权力监督理论并没有停止不前，随着社会的发展，权力监督理论在不断地充实和完善。

20世纪以来，特别是第二次世界大战以后，随着统一民族国家的纷纷出现，社会之间的联系更加密切，国家对内对外事务的日益繁复，政府职能的不断扩大，

^① [法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上），张雁深译，156页，北京，商务印书馆1961。

促使西方的一些政治家、法学家、重新审视以前提出的权力监督的价值，从而提出了适应新形势发展需要的新的权力监督理论。如果说，从古代至近代主要是从人性、神性和社会契约、政治自由的理性规范的角度去探索权力监督理论的，那么，现代权力监督理论更多地从权力的合理性、社会职能与政府职能的区分、公平的正义观等角度来寻求权力监督的基础和机制。从而提出了新滥用权力、有限政府论、多元民主、公平的正义和新保守主义等权力监督理论。但是，在西方政治文化中自由主义的权力监督理论仍然是具有主流地位的权力监督理论，继续对人们认识政治权力、制约政治权力和建构政治体制产生深刻的影响。

3.4 基于利益分析的监督理论

以防止公共权力滥用与集权专制、维护公民权益而建构的权力监督体制，在当代政治生活中受到愈来愈普遍的重视。对于建立权力监督体制必要性的解释，最经典的是自由主义的权力监督理论。该理论源自古希腊的柏拉图和亚里士多德，后经资产阶级启蒙思想家洛克和孟德斯鸠的阐释形成系统理论。自由主义权力监督理论的理论前提是性恶论，基于基督教原罪学说。这种非实证的先验学说来自人们的体验，具有很强的概括性和解释力。因此，自由主义权力监督理论是西方政治体制建构的基本原则之一，并深刻影响着人们对政治体制合法性和合理性的认同。但是，深究自由主义权力监督理论的逻辑前提和逻辑推演，则会发现建立在原罪学说之上的自由主义权力监督理论具有逻辑陷阱。

孟德斯鸠的名言：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”^①，是自由主义权力监督理论的经典阐释。自由主义权力监督理论家们的思想中都隐含着对人的不信任，反映了对政治权力的恐惧或顾虑。这种不信任源自于性恶论的人性预设，以及对人的政治能力的不信任。

性恶论和原罪说在西方权力监督理论史上具有十分重要的影响。在西方政治思想史上，权力监督理论与性恶论、原罪说紧密联系在一起。性恶论和原罪说可以追溯到古希腊。亚里士多德就曾断言，谁要让人来统治，那就要加上兽性的成

^① [法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上），张雁深译，243页，北京，商务印书馆1961。

份。^①中世纪著名神学家托马斯·阿奎那将原罪说系统化，使其成为西方文化中的一个重要理念，托马斯·阿奎那认为，人类始祖亚当和夏娃在天国偷吃了禁果而闯下了弥天大祸，犯了人类最初的罪行——原罪。从此，人类就丧失了达到最高善的能力，具有了犯罪作恶的内在倾向。“原罪”使整个人类无法摆脱与生俱来的罪恶“源”。在近代启蒙时期，启蒙思想家几乎无一不是坚守性恶论的立场。这种对人性的深刻不信任虽然是经验和观察的结果，却也明显带有基督教的印痕。正是在这种人性恶的假设之上，洛克和孟德斯鸠建立了以权力制约权力的分权理论。洛克认为“如果同一批人同时拥有制定和执行法律的权力，这就会给人们的弱点以绝大诱惑，使他们动辄要攫取权力，借以使他们自己免于服从他们所制定的法律，并且在制定和执行法律时，使法律适合于他们自己的私人利益。”^②显然，洛克认为人性的弱点是导致权力滥用的内在原因，为了防范权力的滥用，就应该实行权力分立，洛克正是从人性的弱点引伸出权力监督的必要性。孟德斯鸠三权分立思想也是建立在性恶论基础之上的，他对“有权的人”持完全不信任的态度，于是，他提出必须对“有权的人”进行监督，用权力制约权力。

建立在原罪说或性恶论之上的权力监督基于这样一个逻辑：人普遍干坏事，所以人是坏的；人是坏的，所以会普遍干坏事。有权的人必然会以权力作坏事，所以对权力必须予以监督。按照这一逻辑推演下去，对于没有滥用权力的人，我们只能解释为他们由于受到权力监督而没有滥用，因为，带有“原罪”的人不可能自觉地秉公办事。这一逻辑无法解释积极努力工作而善用权力的“善政”现象。滥用权力是相对于不滥用权力而言的，而在现实权力活动中还有善用权力的“善政”现象，一些公职人员以崇高的献身精神致力于公共事业，不顾个人得失、不图个人名利。带有“原罪”的人为什么会自觉地坚持公共利益最大化为公共利益服务，这是基于原罪说监督理论所无法解释的问题。政治原罪说来自于人们的体验，它用人性是恶的，解释了所以滥用权力的原因，这种解释是深刻的，但又是简单化的。

原罪说在西方中世纪的神学世界观里，是对人的基本的评价，这一评价成为政治的基本预设影响着世俗的政治生活。但是进入资本主义时期以后，西方文化对人性的基本评价逐渐以“理性经济人”取代“原罪人”。“理性经济人”的人

^① [美]爱·麦·伯恩斯：《当代世界政治理论》，曾炳钧译，102页，北京，商务印书馆，1983。

^② [英]洛克：《政府论》（下篇），89页，北京，商务印书馆，1981。

性预设认为人都有“趋利避害”的天性，具有成本收益的分析能力并以此决定自己的行为。“理性经济人”作为人性预设是经济学的理论基础，经济学认为人就是以理性的经济分析决定经济行为的，西方微观经济学的分析模型事实上都建立在这一人性预设之上。但不少学者认为，“理性经济人”的预设具有普遍意义，人就是人，人不会因为从政就改变人具有自身利益的“经济人”本质，政治家或国家公职人员在行使公职的过程中也同样受其“经济人”本性的支配。也就是说，公职人员在公共管理中，从其本性来说，也会按照“理性经济人”的思维方式选择自己的行动。这种观点事实上强调了经济利益在人类实践中的决定作用，这与马克思主义经济决定政治的理论具有一定的相似性。马克思主义对政治的经典解释——“政治是经济的集中表现”，也是将政治问题最终归结为经济问题，政治生活中的矛盾最终表现为经济矛盾。我们认为，从经济利益的角度分析权力的滥用和权力监督的必要性，更贴近客观现实，具有更深刻的解释力。

国家公职人员是公共权力的实际行使者，公共权力的非公共运用有着深刻的经济学根源，其内在的诱致力量是利益。作为国家公职人员，始终存在角色的冲突和利益的矛盾。作为社会生活中的人，公职人员都有其自身利益，正如马克思所说的，“人们奋斗所争取的一切，都与他们的利益有关”^①，从政首先是他们谋生的手段，他们在生活中会以理性经济人的角色，寻求利益最大化，争取过一种比较理想的生活。但作为国家公职人员，他们是公共利益的代表，则应该坚持公共利益最大化。公共原则要求公职人员做一个“忠实公共人”，要求他们在行使职权的过程中，坚持公共利益最大化。因此，作为一名政府公职人员，他具有两种权力，一是公权，这是职位赋予的权力；二是私权，这是公民所具有的法律赋予的权力。他的职业要求是作一个“忠实公共人”，他在公权的行使过程中，要坚持公共利益最大化原则，而不能因为个人私利影响权力的行使。然而，作为“理性经济人”，他必然有其自身的利益，他在行使私权的过程中追求个人利益最大化。这两种权力是不能错位的，用公权谋取私利，导致公共权力的非公共运用，就是我们所说的腐败。

但是，公共权力的非公共运用具有内在自然倾向。当代著名政治学家戴维·伊斯顿认为，公共权力具有对有价值的稀缺资源进行权威性分配的功能。公职人员公共权力的实施过程实质上是公共利益的分配过程，公民所得到的公共利益来自

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，82页。

于政府，但直接决定谁享有公共利益则是政府的公职人员。因此，直接决定公民个人利益不是抽象的政府，而是具体的某位或某些国家公职人员。相应地，公民要感激和回报的直接对象也不会是抽象的政府而是具体的公职人员。于是，利益的主体就发生了转换，公职人员作为代理人却享有了利益主体的权利。公共权力被异化了。异化的结果沉淀在国家公职人员心理上的是一种错觉，认为决定利益分配是他个人的意志，他是利益受惠者的恩人，得到感恩和回报是理所当然的。

因此，公职人员的权力意味着稀缺资源的分配权，他们有能力给予某个公民以特殊利益，甚至是重大利益。但是，他行使的权力是公共权力，代表国家行使权力，法律规定他不得从公民那里直接收取回报，尽管公民从成本收益的角度考虑可能非常乐于支付。这就与市场经济的原则发生了冲突。市场经济的原则是合理的成本收益，在市场经济中，合理的成本收益关系是行为的基础，每个人通过成本收益的比较决定自己的行为。而公共管理过程中，管理对象在公共管理过程中的收益与成本是不对称的。政府要给你利益，你得无偿收受；而你想要政府给你利益，你不得用钱物作代价去争取。公共管理的合法性使公民在公共过程中处于比较无奈的地位。

可见，公共领域与市场领域要求人持不同的原则处事。按公共领域的原则在市场中处事，是一种馈赠行善活动，而不是经济活动；而以市场原则来处理公共领域的事务就会是违法行为。一个理性守法的国家公职人员要能够在市场和公共这两个不同的领域以不同的原则行事。然而，公域与私域的利益矛盾、“理性经济人”与“忠实公共人”的角色冲突，极容易致使公职人员丧失公共精神，从而导致公共权力的异化，私权与公权的错位。

国家公职人员作为理性经济人，其职业特点决定了“权钱交易”的易致性。对于公职人员来说，以权谋私几乎是他们唯一能够发挥主观能动作用来实现个人利益的途径。公职人员合法利益实现方式的非主观性使他们在迅速发展的经济生活面前处于无奈的地位，提高生活水平的正常愿望客观上只有通过公共权力的非公共运用才能得以实现。因为公职人员的收入是国家规定的，几乎没有途径可以通过主观努力来提高收入。公职人员一般不能兼职，由于工作需要的兼职按规定也不能拿兼职收入，公职人员也不能从事第二职业，公职人员的政绩与利益基本上没有密切的对应关系，不可能从政绩的效益中提取回报。在经济比较平稳发展时期，国家财政所提供的公职人员的报酬与公职的期望的矛盾可能不会太大，因

为，给公职人员较高的收入是古今中外普遍的作法。但在经济的快速发展时期，公职人员的收入与需求之间的矛盾往往会比较突出。因为政府规定的公职人员的报酬是相对稳定的，而经济发展所产生的需求期望的提高会明显加快。这是一个国家在经济加速发展过程中腐败现象明显严重的有力解释。著名政治学家亨廷顿经过广泛的比较分析得出结论：“某一国家处于变革时期的腐化现象比该国在其它时期的腐化现象更为普遍。大致看来，有理由认为，腐化程度与社会和经济迅速现代化有关。”^①

由于公共权力的非公共运用事实上是一种利益行为，公职人员会按照成本收益的分析决定自己的行为。著名经济学家贝克尔在《人类行为的经济分析》一书指出：“当某人从事违法行为的预期效用超过将时间及另外的资源用于从事其他活动所带来的效用时，此人便会从事违法，由此，一些人成为‘犯罪’不在于他们的基本动机与别人有什么不同，而在于他们的利益同成本之间存在的差异。”^②公职人员在合法行使权力的过程中，其收益基本上是确定的，按国家规定领取工资，而成本是不确定的，是消极地应付工作还是积极投入，个人的成本大不相同。而在不合法的成本收益分析过程中，公职人员违法行为所付的成本是受法律制裁的风险。而收益是公共权力对象受益者对他的回报。对于公共权力受益者来说，决定回报（行贿）的依据是受益，他是根据私域中的成本收益分析原则来确定他愿意支付的回报（行贿）。而公职人员的成本收益分析是他冒的法律风险与收益的比较。所以，涉及公域与私域之间的“权钱交易”与市场经济的交易是大不一样的，公职人员考虑的成本是法律风险，至于给了对方多少利益则对他来说无关紧要，因为给予的是公共利益而不是他自己个人的利益，所以公职人员的“给予”往往总是非常慷慨。

在法制不完美的国家，公职人员违法犯罪的法律风险并不大，以权谋私就成为低风险高回报的行为。在这样的情况下，公职人员的犯罪几率会大大增加，公共权力必然被严重腐化。

公共权力的滥用不仅是公职人员的个人利益所致，也是公共权力对象的利益使然。以布坎南为代表创立的公共选择理论有力地解释了公共权力对象的寻租活动，对腐败现象的诱致作用。从公共选择理论来看，公共权力的交易表现为行

^① [美]塞缪尔·P·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，54页，北京，三联书店，1987。

^② [美]加里·S·贝克尔：《人类行为的经济分析》，63页，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1995。

贿受贿。公职人员的个人利益导致受贿，而公共权力对象的利益导致行贿。行贿是一种寻租活动（rent-seeking），是对行政管制下的稀缺资源进行不正当的争夺。这里有必要先对“租金”作简要的解释。在传统经济学里，“租金”（rent）往往专指地租，到近代，租金已泛指各种生产要素的租金。租金来源于生产要素的需求增大而供给因种种原因难以增加，从而产生的价差。在现代国际贸易理论特别是公共选择理论中，租金被进一步用来表示由于政策干预和行政管制，如进出口配额、生产许可证发放、物价管制，乃至特定行业从业人数的限制等，抑制了竞争，扩大了供求差额，从而形成的差价收入。^①行贿主体之所以向国家公职人员行贿，是因为行政管制形成租金，并由国家公职人员掌握着对租金的分配权，这种租金既可能是物质价值，也可能是荣誉、地位、权力等非物质价值，总之是有价值的社会稀缺资源。

行政管制形成大量的租金，租金的存在对于利益主体来说无疑具有极大的诱惑力，这必然导致寻租者趋之若鹜，行贿现象急剧膨胀。可以说，租金愈多，寻租的内在动力愈大，行贿现象就会愈严重。由于租金是由行政管制形成并通过行政权力进行分配的，谁想获得租金，首先要能够影响行政权力，并使行政权力在分配社会资源的过程中偏离公共利益。这往往是通过腐化国家工作人员来实现的，基本的方式就是行贿，进行“权钱交易”。行贿是一种犯罪行为，对此我国《刑法》已有明确规定，然而在我国司法实践中，对行贿的追究是相当宽容的。当前，我国每年查处大量的受贿案件，而相应的行贿犯罪却极少受到查处。可见，尽管我国法律规定行贿是犯罪行为，但行贿者实际上几乎不必冒犯罪风险。

而行贿带来的回报却往往是很高的。行贿受贿是一种交易，但这种交易完全不同于一般的商品交易，行贿主体购买的是国家工作人员的职业道德，然后侵吞国家、集体或他人的利益；国家工作人员出卖的是职业道德进而奉送国家、集体或他人的利益。因此，国家工作人员在受贿时权衡的利弊是个人受益与犯罪风险的关系，无须遵循等价交换的商业原则，于是往往表现出极度的大方和慷慨。既然行贿成了一种低风险高回报的利益行为，在市场经济条件下，如此优越的赢利机会必然导致广泛和普遍的行贿现象。相应地，也必然致使许多国家工作人员因受贿而滥用公共权力。

从“人类原罪”到“理性经济人”，反映了人类认识自身的深化，“理性经济

^① 吴敬琏：《“寻租”理论与我国经济中的某些消极现象》，《经济社会体制比较》，1989年第5期。

人”预设比“原罪学说”具有更强的解释力，尽管“理性经济人”的预设也不能解释所有现象。人是复杂的、多层面的，社会上有各种各样的人，对人性的解释不能局限于一个模式，应该相应地采取多种模式，“理性经济人”具有普遍性，但社会上也有“理想人”和“道德人”。高明的制度要能让“理想人”、“道德人”充分作好事，而让“原罪人”作不为了坏人，让自利的“理性经济人”也能为社会发展作贡献。

“原罪说”和“理性经济人”是对人性两种不同的预设，人性预设是制度建立的基础，建立在不同人性预设之上的制度构建往往是不同的。建立在“原罪说”基础之上的制度更多是采用防范的措施和震慑的力量，政治制度如此，经济制度也是如此，正如经济学家所说的，“经济学的原则是，只要社会上还有一个人是‘性恶的’，自私自利并一有机会就损人利己，整个经济制度就必须建立在‘性本恶’的前提假定之下，去设立各种制度防范‘小人’。这个原则背后的逻辑是：只要存在一个‘小人’，若这个人‘犯恶’时不能受到应有的惩罚，恶行就会泛滥起来，‘劣币驱逐良币’，最后弄得人人都比着谁更是‘小人’。好的经济学分析所提出的制度与政策建议，其实说到底无不是防范‘小人’”。^①经济制度是如此，政治制度也是如此。西方国家的三权分立制度就是优先考虑防止专制和权力滥用，而不是增进效率。正如日本清宫教授所说的：三权分立不是积极增进效率的原理，而是消极地防止滥用权力的原理，就是说它的目的不是为了避免权力之间的磨擦，而想通过不可避免的权力磨擦，使国民从专制下解脱出来。

而以“理性经济人”作为人性的预设，其制度规制更多地倾向于运用利益机制，通过利益分析，增加权力滥用的成本，减少权力滥用的收益，形成建立在利益导向上的监督制约机制，使职位犯罪成为高风险高代价的行为。他们相信，只要制度具有合理的利益导向，公职人员会珍惜自己的工作岗位而慎用权力。高薪养廉、公积金制、功绩晋升制度等等是理性经济人预设于制度建设方面的必然导向。

不管建立在什么人性预设之上，一个好的政治制度都应该有良好的权力监督机制防止公共权力的滥用。建立在性恶论基础上的权力监督理论，尽管对权力滥用现象缺乏解释力，但其结论促使着权力监督实践的发展。“社会秩序的基础是

^① 樊纲：《“不道德的”经济学》，《读书》1998年第6期。

权力的相互制衡，要以权力来制约权力，说白了就是与其相信一个人的良心，不如不给他犯罪的机会。”^①这一观点可以说是传统权力监督理论的典型结论。这种认识似乎有点消极，却会带来积极的社会效果。因为权力监督主要采取追审制度，也就是说，只要你不违反有关的规范，它就不会对你进行追究，干涉你的行为，因此，它不会影响正常的工作，它干预和惩治对象是违规者。权力监督制度的存在，就能对违法违纪行为发挥震慑作用，并在制度上减少“犯罪的机会”，从而遏制腐败现象的蔓延。这正是建立在性恶论基础的传统权力监督理论，之所以在今天仍具有影响力的原因所在。

但是，传统权力监督理论对于权力监督制度的具体构建却是缺乏指导意义的，因为它没有真正解释公共权力非公共运用的内在机理，因此也提不出具体的对策措施。而建立在“理性经济人”基础的权力监督理论，由于揭示了公共权力非公共运用的内在机理，因此，不仅阐明了加强权力监督的客观必要性，而且为我们指出了加强权力监督和制约的有效制度安排和具体措施。

应该指出，权力监督是法治社会基本制度，它的意义在人类文明的发展史上得到充分印证，但这种制度也是有成本和代价的。权力受制约可能使德才兼备的掌权者受到不必要的牵制，使某些英明的决策胎死腹中，从而失去创造奇迹的机会。如果一个社会始终能够有英明的领导掌权，并且他能够保持一贯正确，那么，人们宁要人治，而不要权力受到监督制约下的法治；宁要授予他无限的权力，而无需对他的权力加以制约。但令人遗憾的是，历史反复证明，世间没有这样的完人，任何个人和机构都会犯错误，即便是英明一世的伟人，也常常会糊涂一时。历史证明，与其期待人治的“奇迹”，不如凭借法治下的常规；与其要权力不受制约的高效率，不如要权力受到制约下的低失误。因为人治下能够创造奇迹的权力，也足以制造灾难；专制下的高效率背后，往往潜伏着大崩溃的危机。^②

^① 袁方 姜汝祥：《北大为证：关于现实与自我的心灵对话》，45页，北京，中华工商联合出版社，1998。

^② 高鸿钧：《现代法治的出路》，331页，北京，清华大学出版社，2003。

4 有限政府的民主基础

历史经验与理论研究都表明，民众自身是公共利益最可靠的监护人，民众必须能够有效地控制和监督政府，并最终决定国家和社会生活的重大议题，才能迫使政府始终不渝地服从公共利益的目标，为公共利益服务。有限政府的实质是对政府进行有效的政治监督，而政治监督的实质是权力的较量，如果没有高度的民主，政治监督就缺乏足够的政治力量制衡政府的强权。民主与法治是紧密相联、相互依存的。民主政治是实现法治和有限政府必不可少的前提和基础，而法治和有限政府，则是民主政治必不可少的保障。

有限政府的实现取决于政府力量与社会力量的互动。法治所形成的政治监督事实上反映了政府与社会的较量、民主与专制的较量。社会和公民能否对政府进行有效的制约，在根本上取决于社会和公民有没有足够的政治力量制约政府权力，取决于民主力量能否战胜专制力量，正义势力能否压倒腐败势力。

法治的发展历程是民主与专制斗争的历史。民主的每一进步，都会推进法治的进程。法治的水平与政治民主化的程度具有正相关性。在缺乏民主政治的国家，必然是专制政治横行的地方，必然会存在一个无限政府。民主是专制的天敌，没有牢固的民主制度结构，也很难有可靠的法治。要实现法治、建立有限政府，就要提高国家的政治民主化水平。

4.1 法治与民主

法治与民主是密切联系的，法治水平的提升反映了政治民主化的进程，有限政府必然是民主下的政府，民主制行政范式是有限政府的基础。现代政治理论认为，民主制行政范式包含如下三项基本定理：“1、行使政府专有权的人与其同胞公民一样，前者不见得比后者更可能腐败或者更不可能腐败。2、宪法的结构在一群人中分配决策权能；民主宪法界定个人的专有权和不同政府机关专有权所内

舍的权威，这样每一方的权能都为其他各方的权能所制约。在民主社会确立和变更组织安排的任务要看作是宪政选择的问题。3、对于行善是必要的权力，即政治权威的行使，会被某些人所篡用，他们抓住机会，利用这样的权力来谋求私利，损害他人，除非政治权威是分立的，不同的权威组织得可以相互制约和控制。”^① 罗伯特·达尔在其名著《论民主》一书中，把民主看成一种政治过程，系统地提出了判断民主政治的五大标准和大型民主国家需要的六大制度。五大标准分别是：1、有效的参与。在政策被社团实施之前，所有的成员应当拥有同等的、有效的机会，以使其他成员知道他对于政策的看法。2、投票的平等。当人们就政策做最终决定的时候，每个成员都应当同等的、有效的投票机会，而且，所有票数应当同等地计算。3、充分的知情。在合理的时间范围内，所有成员都有同等的、有效的机会来了解各种备选的政策及其可能的结果。4、对议程的最终控制。惟有成员可以决定议程如何进行，处理哪些内容（如果人们愿意介入的话）。5、成年人的公民资格。全体成年常住居民，或者至少大多数成年常住居民，应当享有公民权利。^②

达尔还提出了现代代议民主政府需要的六大制度：1、选举产生的官员。宪法规定，公民选举产生的官员，具有对政府政策制定的支配权。因而，现代的大规模民主政府都是代议制政府。2、自由、公正、定期的选举。上述的官员都是在定期的、公正的、强制极为罕见的选举中选拔出来的。3、表达意见的自由。对范围广泛的各种政治事务，无论是官员、政府、体制、社会经济秩序，还是主流意识形态，都享有自由表达意见的权利，而不必担心遭到任何严厉的惩罚。4、接触多种信息来源。公民有权利从其他公民、专家、报纸、杂志、书籍、电讯等等那里，寻找替代的、独立的信息来源。5、社团的自治。公民有权利结成相对独立的社团和组织，包括独立的政治党派和利益，以便实现自己的各种权利，包括民主政治制度的有效运行所需要的那些权利。6、包容广泛的公民身份。每一个在这个国家永久居住、并遵守它的法律的成年人，都应该拥有与他人同等的权利。^③

民主与法治互相兼容，法治支持民主，民主是法治不可分割的一部分。民主政治是人类政治文明的重要标志，人类的政治文明发展史是一部为民主与自由不

^① [美]奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，毛寿龙译，115页，上海，上海三联书店，1999。

^② [美]达尔：《论民主》，李柏光、林猛译，43、44页，北京，商务印书馆，1999。

^③ [美]达尔：《论民主》，李柏光、林猛译，93、94页，北京，商务印书馆，1999。

不屈不挠进行抗争的历史。“民主”一词来源于古希腊，原意是“人民的权力”或“人民进行统治”。在现代西方国家，民主被认为“是一种社会管理体制，在该体制中社会成员大体上能直接或间接地参与或可以参与影响全体成员的决策”。^①马克思主义认为，在本质上民主就是“承认少数服从多数的国家”，“民主是国家形式，是国家形态的一种。”“民主意味着形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”^②民主政治制度是维护公民的权利和实现政治自由的制度安排，民主政治制度作为国家的制度形式，在本质意义上，必须实现人民对国家权力的支配。

民主政治制度就是通过对政治权力的合理配置，防止政治权力的专制和滥用，确立公民在政治生活中的主人地位。可以说，民主政治的核心问题是建立有效的监督制约制度使公民有足够的力量监督和制衡国家权力，促使国家机关切实根据公民的意志和愿望进行管理，从而维护公民的政治自由，实现社会的政治文明。民主政治的实现必须借助政治制度的保障，必须借助于各种民主力量，其关键在于公民拥有民主政治的权力。在人类生活与生产日益社会化的条件下，客观上需要建立政府为社会提供公共物品和公共服务，需要但只能是社会少数的国家公职人员，由他们接受公民委托代行人民主权。在这种情况下，公民就不是简单地、理想化地表现为直接掌握最高的决策权和管理权，直接参与最高决策和对社会进行直接的全面管理，而是表现为公民依据民主权利对政治国家作出限制与监督。政治民主和政治自由能否实现，在根本上取决公民与国家的关系，取决于公民有没有权力监督国家公职人员的权力行使，取决于国家有没有政治监督制度防止国家公职人员从“人民的公仆”变为“人民的主人”，从而切实保证公民的政治自由和政治意志的实现。

从民主政治的主要制度形式——代议制和选举制的实际运作机制来看，我们清楚地看到在法治与有限政府实现过程中对国家权力进行监督制约的重要性，正是代议制与选举制提供了有效的权力制约和监督机制，才使专制政治失去了存在的基础，从而为公民的政治自由提供了保障，推动了法治和有限政府的发展。民主政治之所以能成为确保政府行为与公共利益保持一致的重要制度，不是通过改造人性而是通过选举和连任的压力，迫使同样是“理性人”的政府官员作出“理

① [美] 科恩：《论民主》，10页，北京，商务印书馆，1997。

② 《列宁全集》第31卷，96页。

性选择”，他们只有通过勤奋工作、忠于职守来追求公共利益，才能赢得民众的支持，进而实现其个人利益最大化。

因此，建立完善的民主监督机制，通过各种形式的分权和制衡，使民主主体自始至终地能够控制自己转让的权力，是保障公民权益，最大限度地遏制公共权力滥用的基本途径。在一定意义上，一个社会对国家权力的监督制约能力与法治化水平具有正相关性。要提高国家的法治化水平，就要改善和加强民主政治，并有效地运用民主政治制度对国家权力进行监督制约。政治实践表明，只有在对政治权力实行有效民主政治监督的社会里，公民才能成为既是社会生活的主人，又是自身生活的主人，从而获得真正的法治和有限政府。

在现代社会，有效的权力监督首要的是法律监督。萨托利则进一步指出：“我们所知道的构筑非压制性政治制度的唯一途径，就是使法律超越于人之上，从而使权力非人格化。”^①以法律制约权力，就是通过法律对政府权力及其行使设定各种制约机制，而它的有效性建立在法律至上的原则之上。法律至上意味着：对于政府来说，只有法律明文规定或允许的，才可以作为。它还意味着任何政府官员不得凌驾于法律之上，任何政府官员的行为都必须经得起法律检验，一旦其逾越规范，社会的权力机制会迫使他向法律就范。

法治体现在不同的监督层次上，表现为法治所依的“法”具有层次性。社会的理念和规律构成依法治国的最基本的“法”，社会的公意和发展规律通过民主程序体现在宪法之中。因此，在国家的法律体系中，宪法是根本大法，是全部法律体系的基础，宪法是法治第一层次的实体法。所以法治又具体表现为宪政，宪法在国家的政治生活中具有绝对的权威性。从某种意义上讲，“宪政”就是“限政”，即国家权力受到宪法和法律严格限制的国家。宪法和法律为国家的行动范围划上了明确的界限，国家立法机关必须依法立法，国家行政机关必须依法行政，国家司法机关必须依法司法。宪政下的法律制度，一方面，要通过法律的普遍、公开、明确、稳定、可预期等品性来体现，另一方面，要通过关于立法、司法、行政的一套制度性安排来保障。^②

法治和有限政府都要求法律成为社会控制的主要手段。国家对社会进行控制的手段是多种多样的。但是，无论哪种手段都不能与法律相比，法律的手段具

^① [美]乔·萨托利：《民主新论》，冯克利等译，369-370页，北京，东方出版社，1998。

^② 夏惠：《法治是什么——渊源、规诫与价值》，《中国社会科学》，1999年第4期。

有更明显的优势。法治要求政府必须主要通过法律实行社会控制，其它手段都服从法律，政府的行政权不仅在法律之下，而且受到法律的严格控制。“法律的优势在于它的理性。具体表现为：它是明确的、可事先预见的、普遍的、稳定的强制性规范，这为社会秩序的稳定提供了保障；它以权利和义务双重、双向的利导机制指引和评价人们的行为，给人们以日益丰富和扩大的选择机会和自由行动；它通过规范、原则、技术等因素，使法律不仅具有对行为和社会的灵活的调节功能，还具有效率化的组织功能。”^①因此，法治原则和有限政府都要求充分运用法律手段。

法治建立在健全和完善的法制体系之上，法治的根本目的和基本价值要通过法律界定和制约国家权力才能得以实现。权力不受制约必然导致专制和腐败，这是一条铁的规律。在现代社会，有效的权力监督首要的就是法律监督。正如博登海默所说的，“在人类努力建设有序与和平的‘国家组织’中，法律一直都起到了关键的和最主要的作用。法律是社会中合理分配权力、限制权力的一种工具。如果法律成功地完成了这一任务，那么它对社会团结与生活安全便作出了重大贡献。”^②

以法律制约权力，就是要通过法律对国家权力及其行使设定各种制约机制，法律对权力的有效监督作用建立在法律至上的原则之上。法律至上意味着：对于国家及政府来说，只有法律明文规定或允许的，才可以作为。它还意味着任何官员不得凌驾于法律之上，任何官员的行为都必须经得起的法律检验，一旦其逾越规范，社会的权力机制会迫使他向法律就范。

法治又具体表现为宪政，宪法在国家的政治生活中具有绝对的权威性。从某种意义上讲，“宪政”就是“限政”，即国家的权力受到宪法和法律严格限制。宪法和法律为国家的行动范围划上明确的界限，国家立法机关必须依法立法，国家行政机关必须依法行政，国家司法机关必须依法审判。为了保证国家机关切实依照宪法和法律行使国家权力，应该对国家机关进行有力的政治监督。依法治国就是依靠健全的政治监督体制，通过公平、有效、独立的政治监督，确保社会与公民的权利和自由，防止国家机关逾越其法定的行动范围。

法治的实现、有限政府的确立基础于健全的政治监督制度之上，然而，其最

^① 孙笑侠：《法律对行政的控制》，22页，济南，山东人民出版社，1999。

^② E·博登海默：《法理学——法哲学及其方法》，邓正来、姬敬武译，379页，北京，华夏出版社，1997。

终要求把法治理念转化为公民尤其是政府官员的心理认同。如果说民主政治和市场经济是法治存在和发展的制度要素的话，那么，以主体自由追求和理性自律为内核的公民意识，则是其非制度要素。正是这二者的契合，才使现代法治和有限政府得以实现。总之，有限政府最终建立在法治理念之上：第一，政府应该以全社会的公共价值为依归，政府意志要服从社会意志，维护公民的自由人权；第二，法律具有极大权威，任何政府官员都要接受法律的监督；第三，法大于权，任何政府权力都要依法行使并受法律的制约；第四，任何人在法律面前都是平等的：权利平等、义务平等、违法犯罪受追究平等。法治意味着公民要守法，政府官员更要依法行使国家权力。只有法治理念深入人心，成为政府官员和社会公民的共同理念，法治与有限政府才能最终得以实现。

现代市场经济的发展必然要求民主与法治与其同行，但社会发展过程中存在主要矛盾和次要矛盾的区别。在我国市场经济的发展过程中，尤其在社会转型时期，法治比民主更为重要，尽管民主是法治的基础，但两者并不等同，转型国家的发展战略应该把法治建设放在优先地位。从西方社会的发展来看，在 19 世纪，西方社会的经济和政治的发展具有某种分裂的特点：一方面是繁荣兴旺的自由放任的市场经济，另一方面是软弱无力的民主政治。这种分裂的特点并非出于偶然：事实上，正是民主政治的不发达使得自由放任的市场经济在政治上成为可能，而国家的自由放任政策恰好就是民主不发达的明证。一旦民主政治高度发展起来，市场经济就不可能会再自由放任地发展下去。如果从纯粹的经济增长的视角去考察历史，也许我们可以得出这样的结论：在 19 世纪的西方社会，民主政治的滞后发展对于经济的增长可能并不完全是件坏事，而且因为减缓了民主政治与市场之间的潜在对立，反而对经济的增长相当有利。^①

法治本身必须以民主为基础，因为法治的实现最终依靠公民对它的普遍支持，没有民主，法治就是统治者的恩赐，而恩赐的法治必然是不可靠和不稳定的。在市场经济发展的初期，民主政治不充分或相对滞后可能不完全是坏事，但从长期效应来看，民主政治是市场经济不可或缺的政治条件。如果缺乏民主政治的制度约束，政府就有可能成为一种拥有无限权力却豁免责任追究的组织。

^①张千帆：《宪政、法治与经济发展》，147-148 页，北京，北京大学出版社，2004。

4.2 民主政治的监督功能

民主政治作为国家的制度形式，确立了公民对国家权力的制约。民主政治制度通过对政治权力的合理配置，防止国家权力的专制和滥用，维护公民在政治生活中的主人地位。在当今政治社会，人们普遍认为民主政治是“一种政治系统，该系统为定期更换政府官员提供合乎宪法的机会；一种社会机制，该机制允许尽可能多的人通过在政治职位竞争者中作出选择，以影响重大决策。”^①民主政治的核心问题是建立有效的民主监督机制使公民有足够的力量监督和制衡国家权力，促使国家机关切实根据公民的意志和愿望进行管理，从而保障公民的主人地位，维护公民的政治自由。因此，民主监督制度对政治民主具有极其重要的意义，民主政治的发展必须以健全和完善政治监督制度为基本前提。

民主政治的实质是要确立公民在国家政治生活中决定公共事务的权力。然而，在现实政治社会，公民是不可能直接行使国家管理权力，具体从事公共事务管理的总是国家机关和居社会少数的国家公职人员。国家机关和公职人员作为人民主权意志的外在表现方式，构成了人民主权意志实现的社会性手段和工具。由于人民主权和意志一旦外化出来，国家机关和公职人员一旦产生，便有可能脱离人民的控制，存在着“同个人相对立而存在的异己性和独立性”。于是，就必然产生一个十分严峻因而历来引起人们关注的问题，即人民如何保持对所委托的少数人和由他们组成的国家机构的控制和监督，防止权力的异化。正是基于这种考虑，一系列与权力机关相分离、相制约的监督机关和监督机制不断出现并逐步趋于完善，这无疑是民主主体确保自身民主权利和“公意”贯彻的一种努力。因此，建立完善的民主监督机制，确立严格的民主监督程序，通过各种形式的分权和制衡，使民主主体自始至终地能够控制自己转让的权力，保证大多数人公意的实现即最大限度地达到社会所提供的现实民主权利，也就构成了政治民主的最基本规定之一。^②

在资产阶级民主政治实践中，权力监督是其体制的精髓和灵魂，任何人都不能获取无条件和不受限制的权力。资本主义三权分立的政治体制、选举制和多党制都无不体现了权力制衡和政治监督的原则。三权分立是资本主义国家民主政体

^① [美]迈克尔·罗斯金等：《政治科学》（第6版），林震等译，68页，华夏出版社，2001。

^② 万斌：《政治哲学》，241-242页，杭州，浙江大学出版社，1996。

的理论基础，国家权力的分立和制衡为防止国家专制和权力滥用起到了重要的作用，为保全资产阶级的政治自由具有重要意义。法治的实践表明，法治的实现必须建立在有效的政治监督机制之上，没有有效的政治监督机制，就会出现政治上的专制，必然破坏国家的法治。

代议制和选举制是实现法治的基本途径，也是对政府实施政治监督的基本机制。一个国家的代议机关真正享有了立法的权力，行政的专权就难以横行。一个国家的公民真正拥有了选择政府官员的权力，官员的专制和腐败就不可能持续蔓延。代议制“把权力缩小成了不充分的权力。在代议制政治制度中，谁也没有行使绝对（即无限）权力的地位。”“与此同时存在的是，在代议制政治制度中，人民通过能够监视和更换掌权者而实际行使权力（政治权力）。"^①威尔逊在《国会政体》中阐述议会职能时也十分明确地指出：“和立法同等重要的事，是对政府的严密监督。……一个有效率的，被赋予统治权力的代议机构，应该不只是像国会那样，仅限于表达全国民众的意志，而还应该领导民众最终实现其目的，做民众意见的代言人并且做民众的眼睛，对政府的所作所为进行监督”。“严密监督政府的每项工作，并对所见到的一切进行议论，乃是代议制机构的天职。”^②

民主政治的核心程序之一是被统治的人民通过竞争性的选举来挑选领袖，选举是民主的本质规定。民主原则按其纯粹的和最充分的状态来说，要求“一切权力属于人民”，但这一纯粹的原则往往是通过政府对的选择得以实现的。“在西方，选举民主建立在并产生于自由主义的政治传统之上，这一传统的核心是人权和法治。”^③选举制使政治权力成为可以移易的力量，使政治家受制于选民。选举制与任期制又是联系在一起的。任期制是对官员定期的考核，它与选举的结合对官员产生重要的监督制约作用。正如萨托利所说的，“民主当然得益于领袖之间的相互控制，但在首先建立起领袖之间的控制之后，还要建立起对领袖的控制。可见，为了约束、控制和影响领袖，人民必须有充分不受约束的权力去选择他们，必须定期举行正式的选举，这才是症结所在。”^④

民主政治制度建立了竞争性的政治规则，正是竞争性政治对政治腐败的遏制

^① [美]乔·萨托利：《民主新论》，冯克利等译，80页，北京，东方出版社，1998。

^② [美]威尔逊：《国会政体》，164，167页，北京，商务印书馆，1986。

^③ [美]塞缪尔·亨廷顿：《第三波—20世纪后期民主化浪潮》，刘军宁译，8页，上海，三联书店，1998。

^④ [美]乔·萨托利：《民主新论》，冯克利等译，174页，北京，东方出版社，1998。

具有重大的意义。由于政治腐败必然削弱政治竞争力，任何政治家和政治集团会迫于竞争的压力对自己的行为更加重视。美国阿克曼教授曾精辟地指出：“竞争性政治环境的制约性能提高腐败的成本，从而降低腐败发生的可能性。所以说竞争的政治体制可以对腐败构成制约。”因此，她强调，“一个成功的民主制度，需要在鼓励建立私人竞争性市场的同时建立竞争性的政治体制”。^①当然，民主下的竞争性政治必须确立这样一个原则：胜利应属于治理有效的一方，不然出现的结局将是不负责任而日益腐败的政府。

法治与有限政府的实现建立在民主政治之上，法治与有限政府意味着政治分权，也意味着与集权和专制的对立。在集权和专制的国家，不可能允许其它政治力量与自己相制衡，因此不可能存在民主意义的权力监督。法治与有限政府不仅是一种价值取向，更是一种政治制度。

4.3 民主监督的社会基础

监督是权力的较量，民主监督的有效性不仅取决于民主监督机制的完善、监督技能的娴熟，更关键的是民主监督主体的力量。而民主监督主体的力量建立在十分复杂的体制基础和政治文化基础之上。因此，监督问题并不是仅仅局限于监督者与被监督者之间的关系，而与一个国家的政治体制与社会文化底蕴都有着密切的关系。从这个意义上来说，民主监督的健全和完善是一项系统社会工程，要与社会政治的综合发展有机结合起来。

毫无疑问，民主监督有赖于民主的政治制度，权力的分立和制衡、代议制和选举制都是民主监督得以实施的制度保障。然而，在民主政治下的监督体系，其逻辑起点是公民对国家的监督，国家作为一个有机整体，为了使其从整体上对公民负责，公民必须要有有效的机制对其进行监督。公民对政府的制衡必须建立在公民社会的整体力量之上，因为公民个体是弱小的，只有公民形成社会，以社会的集体力量才能有足够的力量与政府专权抗衡。民主监督的力量根植于公民社会的形成所凝聚的组织力量

现代自由主义认为“国家是必要的邪恶”，国家之所以必要是因为公民社会需要国家调停其内部利益冲突，保护其安全及完成公民社会所无力承担的公益

^① [美]苏珊·阿克曼：《腐败与政府》，王江等译，164、146页，北京，新华出版社，2000。

事业。但国家有消极的一面，若无外力制止，国家权力和国家活动范围将无限地扩张下去，从而危及个人的自由和权利。因此，自由主义者主张以公民社会来制衡国家，划定国家行动的界限，限制国家权力的扩张。公民社会是民主政治必不可少的基础，只有通过独立的公民社会的民主实践，才能有效地控制国家权力的滥用并使国家对民众的要求作出及时的反应。从洛克到托克维尔等人的近代公民社会理论中的自由主义传统都强调了国家压制人类的自由和权利的危险性。他们认为不受制约的国家权力、不断扩张的国家干预对人类的自由和权利构成了持久的威胁。因此，他们主张维护公民社会和政治国家的分离，依靠一个活跃的、强有力的公民社会来制衡国家权力，同时扩大公民社会的自治范围，缩小国家的活动范围。

在“公民—国家”模式下，国家具有权力无限扩张的可能，公民也只有依赖国家来调解公民生活中的矛盾。而在“公民—社会—国家”的模式中，公民之间的矛盾首先是在社会这一层面得到调解，于是限制了国家干预无限延伸的可能性，也使国家权力的无限扩张难以为续。公民在社会中的自由容易得到保障，如果社会组织趋于专制，公民可以自由退出。而面对国家的专制，公民退出国家管制是非常困难的，自由迁徙受到很大的限制，面对国家的专制，公民往往处于非常无奈的地位。公民社会愈完善，公民自己就愈多地调整自身的事务，亦就愈少地留有机会和空间给国家。托克维尔面对国家权力和机构日益膨胀的新生的美国，确信：对专制的政治制约的方式必须通过处于国家机构直接控制以外的市民社团的成长和发展才能得到加强。^①，因此，他主张保持一个活跃的、警觉的、强有力的公民社会对监督国家专制的重要意义。吉登斯在其名著《第三条道路》中也指出：“国家与公民社会应当开展合作，每一方都应当同时充当另一方的协作者和监督者。”^②公民社会与政府的分权是民主政治的重要实现途径。

公民社会对公共权力的制约作用是非常显著的，公民社会的完善将会有效限制政府权力的无限扩张。在缺乏公民社会的国家，公民个人之间的冲突和矛盾只能依靠政府这一唯一的驾于公民个人之上的力量才能解决，这必然成为国

^① 约翰·基恩：《市民社会与国家权力形态》，载《国家与市民社会》，邓正来等编，119页，北京，中央编译出版社，1999。

^② [英]安东尼·吉登斯：《第三条道路——社会主义的复兴》，郑戈译，83页，北京，北京大学出版社，2000。

家权力无限扩张的政治基础。公民社会的形成首先构成了政府之外的公共权力的重要载体，从而使公民在政府之外得到相关的管理，形成公民社会与国家的分权。因此，分权不仅是国家权力内部的分权，同时还是在国家与社会之间进行分权。分权是对集权的抵制，是权力制衡的前提。国家权力的分立已成为资本主义政治体制的重要基础。公民社会的形成才能为权力的分立得以承载的基础，也为对国家权力的制衡找到力量源泉。一个社会的多元结构失去得越多，它的中间势力越是弱小，就越有可能产生使绝对统治成为可能的条件。公民社会对国家权力的分享和制衡，会形成不可估量的监督作用。

从公民社会对政治监督的意义来看，民主对公共权力的监督不仅建立在制度的层面，更深藏于公民的政治理念之中。在西方资产阶级民主社会，经过数百年的发展，“主权在民”的观念在公民中间已形成，公民监督政府的意识已确立。而在我国，尽管宪法明确：“国家的一切的权力来自人民”，但公民的主人意识还相当薄弱，在推动监督制度建立方面缺乏动力，而监督制度又是保障公民监督权力的基本保障。观念与制度的进步是一个互动的过程，公民的政治监督意识要依靠制度来保障，没有强有力的制度，公民的监督意识只会经受一次次无情的打击；而制度的建构是需要先进的理念去推动的。在我国公民权利和监督意识的强化是制约政府专权的非制度力量，只有这种非制度力量与民主制度的协合，才能构建民主政治的坚实基础，形成遏制腐败的有力力量。

民主政治的重要标志就在于充分发挥公民社会的监督作用，使公民社会成为民主政治和民主监督的基础。同时，公民以及公民社会遏制腐败的努力需要必要的制度保障，正如政治学家丹尼尔·考夫曼指出的，“公民社会对政策制定和公共部门功能的监督及参与，是反对腐败和改善治理的一个至关重要的砝码。这涉及使得这个国家对公众更加透明，并使公民扮演一个积极的角色”。^①确实，公民社会对国家的监督不仅是力量的较量，还需要完善民主监督制度，开通民主监督渠道，让公民切实在反腐败斗争中发挥更大的作用。

公民要在反腐败过程中扮演一个积极的角色，首先要对公民基本权利有所保障。公民对政府官员的检举权是公民反腐败的重要方式，如果公民要为检举行为可能带来的打击而担忧，则公民这一民主权利事实上要受到削弱。公民对

^①丹尼尔·考夫曼：《治理与反腐败》，载《中国：挑战腐败》，胡鞍钢主编，296页，杭州，浙江人民出版社，2001。

政府的监督也就受到削弱。传媒是公民反腐败的重要和途径，艾克曼教授曾指出：“如果说选举在遏制腐败方面发挥的作用十分重要的话，那么大众传媒的作用就堪称是异常关键。”^①新闻舆论监督在民主监督中具有重要地位。“终极地说，‘被统治者的舆论是一切统治的真正基础。’如果是这样的话，选举便成了达到某种目的的手段——目的是‘舆论的统治’，即对公众舆论作出回应和负责的统治。”^②民主的特征就在于基于同意而统治，政府或政治家的行为要基于舆论并受制于舆论。因此，一个社会的公民不能运用传媒来谴责腐败现象，鞭挞腐败分子，就不是一个真正民主的社会。

民主政治是一个有机系统，民主的监督机理建立在民主的系统性之上。选举制度是民主政治最重要的组成部分，但如果没有公开性、舆论监督等其它民主制度的配合，选举就有可能与腐败现象并存。从终极意义上来说，民主监督制度能否建立，取决于公民的政治力量，在公民的政治力量还很孱弱的情况下，不可能建立健全的民主监督制度。政治监督的发展历程是专制和民主斗争的历史。民主的每一进步，都会推动政治监督的发展。政治监督的效力取决于民主与专制的力量对比。在缺乏民主监督的地方，必然是专制政治横行的地方，也是腐败现象严重蔓延的地方。因此，民主政治是对社会力量的动员和凝聚，高度的民主政治才能形成广泛的政治力量维护公民的正当利益，才能遏制腐败势力的专权和蔓延。

民主政治内含着深刻的监督精神，民主制度无不以监督机制作为其实现的基本方式。民主的理想是，社会决定和制约国家，正如恩格斯明确指出的，“决不是国家制约和决定市民社会，而是市民社会制约和决定国家”。^③只有遵循国家服务于公民而不是公民服务于国家，政府为人民而存在而不是相反这样的原则时，才有民主制度存在，才能建立法治与有限政府。

^① [美]苏珊·艾克曼：《腐败与政府》，王江等译，218页，北京，新华出版社，2000。

^② [美]乔·萨托利：《民主新论》，冯克利等译，98页，北京，东方出版社，1998。

^③ 《马克思恩格斯选集》第4卷，192页。

5 有限政府的政治责任

现代民主政治是一种责任政治，政治权力既不是与生俱来的，也不是神授的，而是来自于政治授权。政治权力的授予必然伴随着政治责任的规定，政治权力与政治责任是相互依存的，也就是权责的一致性。政治上的责任可以理解为权力行使主体对权力授予者应履行的义务和承担的职责。因此，公职人员在拥有公共权力的同时，在相应的政治领域必须负有一定的政治责任。

责任政府是法治与有限政府的逻辑必然，是民主政治对有限政府的强烈诉求。有限政府的制度安排为责任政府的实现提供了坚实的政治架构，法治则是责任政府不可或缺的法律基础。归根结底，责任政府只有在法治与有限政府的框架内才能获致完整而深刻的阐释，责任政府的建构只有在汲取有限政府制度安排的基础上才能顺利实现。

5.1 法治下的责任政府

所谓责任政府就是政府必须对某一权力主体承担明确的政治责任，在法治社会，政府要对其负责的最终权力主体是公民。政府作为公共管理机构是受公民委托行使权力，是公民的代理人，必须对公民负责。在现代民主社会，承认对公民负责已成为普遍认同的理念，任何政府都会以一定形式承诺对公民负责。但在实际政治生活中，政府是不是真正对公民负责，却是另一个问题，事实上许多政府并没有切实履行对公民负责的承诺。这就提出一个问题，如何保证政府对公民履行责任。

政府责任具有广泛的政治、社会、道德内涵，一般而言，政治责任、法律责任和道德责任是行政责任的基本组成部分。既然政府由人民选举产生，政府就须对作为终极权力掌握着的人民负政治责任。法律责任指的是政府及其官员须在宪法的框架内活动，严格遵守法律和行政法规，违反法律法规的行政行为无效直至

追究相关责任人的责任。道德责任要求政府及其官员遵守普遍的道德规范，增强工作责任心，提高职业道德水平，公正行政。从行政基本价值角度看，政府责任本质上意味着政府的社会回应。具体而言，责任政府意味着宪法和法律是政府及其官员施政的准绳；公民的权利与义务受政府切实的保障；公民的正当诉求得到政府积极有效的回应；政府的渎职、失职与违法行为必须承担法律责任；受政府及其官员公务行为损害的公民，有权提出诉讼并获得赔偿。然而，如今在民主国家看来已是天经地义的责任政府并非自古有之，而是近代民主政治的产物，并随着政治生活的变迁而发展，与整体性的国家责任相对应，行政责任也经历了行政无责、行政有限责任和行政完全责任三种历史形态。责任政府成为法治下有限政府的基本特征。^①

政府责任要求政府及其官员因其享有和行使国家行政权而相应承担的遵循宪法原则，维护国家法律制度、保卫国家安全、发展公共事业、维护公民生命和财产不受侵犯等方面的责任。对公民负责任的政府是责任政府，责任政府作为现代民主社会的基本诉求，意味着宪法和法律是政府及其官员施政的准绳；公民的权利与义务受政府切实的保障；政府的渎职、失职与违法行为必须承担法律责任；受政府及其官员公务行为损害的公民，有权提出诉讼并获得赔偿。责任政府是法治化的必然结果，体现了人类政治生活的积极进步。

建立责任政府是民主政治的必然要求，也是有限政府的制度安排。政府作为公共权力的行使主体，其权力既不是与生俱来，也不是神授的，而是来自于公民的授予。《中华人民共和国宪法》明确指出：“国家的一切权力来自人民”。政治权力的授予必然伴随着政治责任的规定，政治权力与政治责任是相互依存的，也就是权责的一致性。政治上的责任可以理解为权力行使主体对权力授予者应履行的义务和承担的职责。因此，政府在拥有公共权力的同时，对公民必须承担全面的政治责任。

责任政府起初是资产阶级民主政治的产物。在封建社会，一直存在“国王不为非”和“朕即国家”两种“定律”，君主制的政府不可能对社会和公民负责。国王无责，也不能被控告。而国王的官吏作为国王权力的延伸，只对国王负责，而无须对公民负责。

以“主权在民”、“公民基本权力神圣不可侵犯”和法制为核心内容的资产

^① 陈国权 徐露辉：《责任政府的法治基础与政治架构》，《江海学刊》2005年第3期。

阶级启蒙思想和民主主义思想，为资本主义民主国家确立了责任政府的理论基础。民主政治下的政府必须对公民承担政治责任，其理由根植于民主政治中的一种深刻的“委托责任关系理论”。该理论认为国家的一切权力属于人民，由于人民不便直接行使国家权力，因而要靠确立一种合理程序推选人民的代表或官员，组成政府，行使国家的管理权。但是，政府及其官员权力的行使，要基于人民群众的同意。人民与政府之间形成了一种“委托责任关系”。人民把权力委托给政府，政府则向人民负责，保证忠于人民的意志和利益，按人民选出的代表制定的法律行事。如果政府违背人民的意志，损害人民利益，或行使权力超出法定范围，应对人民承担政治责任，直至受到处罚。因此，人民在向政府委托授权的同时，规定了政府应负的责任，并保留了对政府责任履行情况的监督。

公共选择理论运用个人主义的分析方法，在公民与政府的关系上超越了传统意义上的授权与被授权关系，确立了类似市场上的商家与消费者之间的关系。在这一理论前提下，一个个具体的、有着不同需求的，独自掌握对政府投票权的政治消费者个体替代了抽象的人民。政府的责任就是努力提高工作效率和服务质量，满足不同类型政治消费者的多样化需求。“委托—代理”理论即是对其生动的概括。该理论认为国家的一切权力属于公民，由于公民不便直接行使国家权力，因而确立了一种合理程序，推选代表组成政府，行使国家的管理权。但是，政府及其官员权力的行使，须经公民的同意。公民与政府之间形成了一种“委托—代理关系”。公民把权力委托给政府，政府则向公民负责，根据公民的意志和利益制定政策，按公民选出的代表制定的法律行事。如果政府制定的政策违背了公民的意志，损害了人民利益，或行使权力超出法定范围，应对公民承担政治责任，直至受到处罚。

责任政府是法治的必然要求。以制约国家权力和保障自由人权为核心的现代法治，是与民主政治和商品经济相伴生的伟大制度化运动。随着市场经济的不断发展，我国党和政府相继郑重宣布，将依法治国，建设社会主义法治国家作为我国的基本国策。全国人大九届二次会议通过宪法修正案，将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”写入了宪法，规定依法治国是我国治国的宪法原则。

法治则是责任政府不可或缺的法律保障。责任政府是法治理念在公共行政领域的体现。一个负责任的政府必须是也必定是法治政府。从行政责任作为一种

制度的角度看，行政责任实质上包含了两重含义：一方面，行政责任是一种工作制度，即政府运用法律和制度的手段，将行政责任具体化、固定化和合法化，以此作为责任确定、责任追究的依据；另一方面，行政责任是国家整体政治法律制度的一部分，政府及其官员的行为受到法律法规的明确规定，并在政治法律过程中与其他国家机关及其官员发生互相制约的关系。^①后一种意义上的行政责任即就是说，政府及其官员须在政治法律制度框架内活动，一旦违反政治法律制度，试图突破现存的民主宪政架构，其行政行为就将外部受阻，并被追究相应的行政责任。说到底，行政责任只有放到相互发生着影响的政治法律制度背景下，才能得到深刻的理解。如今，这两重意义上的行政责任在现实和理论层面均受到了严峻的挑战。

从现实层面看，19世纪末、20世纪初以来，西方行政国家蓬勃兴起，行政突破了传统“政治—行政”两分的框框，改变了“行政是政治的奴仆”的从属性质，政府不断地获得委任立法权和委任司法权，扩大行政性的自由裁量权，加强对国家经济和社会生活的全面干预。政府的权能、活动范围大大扩展和增强，人们对政府的期望也越来越高。与此相应的是，现代政府变得规模庞大，部门横生，分工细密，职能混乱，冗员众多，带来的最大后果之一就是政府体系内部上下级之间，同级组织各个部门之间，同一部门各个公务员之间的责任关系模糊起来，行政行为失范，行政效率低下，官僚作风日长，严重影响了现代政府赖以立命的回应性。从理论层面看，民主理论固然深刻回答了公民与政府的关系问题，为责任政府提供了深刻的论证，但是，这种论证也仅仅停留在理论层面。从某种程度上说，民主在本质上只是规定了权力的归属，而未对权力的运作范围作出明确的限定。间接民主的一系列制度安排固然具有重要的监督功能，但是由于官僚政治和信息不对称等等原因，单单依赖民主的制度安排往往不能有效地限制具有内在膨胀性的行政权力。现代西方国家行政权力的急剧扩张也确实对分权制衡的民主宪政体制构成了潜在的危险。

如何消除民主制潜在的危险以确保责任政府，如何应对行政国家兴起对责任政府的挑战，深得西方政治传统精髓的法治无疑是一剂疗治的良药。甚至可以这么说，责任政府本身就是民主和法治的产儿。从对法治概念的分析中大略可以窥见责任政府与法治的密切联系。如同其他许多政治理念一样，法治同样是一个

^①张国庆主编：《行政管理学概论》，498、499页，北京，北京大学出版社，2000。

开放的概念，可以作出多重的解释。就最简单的意义而言，法治指的是人民的生命、财产和自由等基本权利得到保障，不受不法伤害、侵犯和破坏。如果诸如生命、财产、自由等基本人权都得不到有效保护，法治便失去了核心价值，责任政府更是归于形式。法治概念的第二层次即是国家或政府的活动必须严格依照法律的规定，也就是说，不仅公民要受到法律的管治，政府也同样要受法律的管治，所谓“王子犯法与庶民同罪”。如果政府工作人员的行为超出了法定职权的范围，或者甚至根本没有得到授权，那么受此影响的公民可以到法院提出诉讼，请求法院对政府机关或政府工作人员加以处罚，或下令政府赔偿公民因政府的非法行为所受到的损失。这就是说，“对于政府的非法活动，人民是有有效的申诉途径的；而任何政府活动，如果没有法律依据，就属非法。即使这是最高官员的指示或符合国家利益，也属非法——除非法律确实有授权政府进行这个活动。”^①但是，不容忽视的是，第二层次的法治并不能保证责任政府的彻底有效的落实。因为法有良法恶法之分，如若政府遵循的是侵害人民权利的恶法，那么责任政府的希望不免化为泡影，尽管不违背第二层次的法治概念。恶法产生的一大根源即是“可以随意运用的权力”的存在。这种权力完全不受任何法律规则的限制，可以以任何方式达致任何目的。法治的第三层次就是对这种“可以随意运用的权力”的限制，政府的任何活动必须受“实质意义上的法律”的控制。“实质意义上的法律”和“形式意义上的法律”是自由主义大师哈耶克作的经典划分。所谓“形式意义上的法律”是指由立法机关通过的规则，但是不符合法治精神，不是真正的法律。“实质意义上的法律”是符合法治精神的“法治之法”，在哈耶克看来，法治是一种政治理想，一条元法律原则，“它不是一个法律，而是一个好的法律应当具有的特性的学说。”^②“法治之法”应具有如下特性：首先，法治之法必须是一般且抽象的，必须指涉未知的情形，必须是前涉性的，而绝不能溯及既往；其次，法治之法应当是公知且确定的；再次，法治之法必须是平等的，法律面前人人平等，不得有特权和歧视。政府只有严格遵循“法治之法”，真正的法治才有建立的可能。但是，如果法律制定、解释和执行权统统归于一个人或一个集体的话，即使制定了法治之法，同样也不能制约“可以随意运用的权力”，而只会把法律当作统治民众的工具。显然，自己是绝对不会受到自己一手制定、解释和执行的

^① 陈弘毅：《浅谈法治的概念》，《法治、启蒙与现代法的精神》，63页，北京，中国政法大学出版社，1998。

^② 转引自斯迪尔顿：《自由与法治》，《宪政主义与现代国家》，242页，北京，三联书店，2003。

法律的制裁的。鉴于此，分权制衡成了西方民主宪政国家政制安排的核心原则，把国家的立法、行政、司法权分置于不同的部门，不同的人员手中，以收相互监察，相互制衡之效。在分权体制中，司法独立具有关键意义，如果法院成了政府的附属机构，法官沦为行政官员的傀儡，那么当政府或者行政官员行使不受限制的权力时，法院就不敢伸张正义，维护公民的正当权益，法治也就崩溃了。据此，哈耶克提出了目前尚未引起人们足够重视的宪法模式，在这个深具创新意义的宪法模式中，制定法律和指导政府治理活动的权力分别赋予具有不同且独立职能的两个代议机构——立法议会和政府治理议会。立法议会的职责是制定或修正真正的法律，反映公众有关何种政府行为是公正或不公正的意见，而政府治理议会则在立法议会颁布的法律规则框架内决策以满足特定的利益。按哈耶克的话说，“我们唯一途可循，这就是在两个不同且独立的民选机构之间对最高权力进行分割，亦即在最高权力层次上适用权力分立的原则。”^①这样，从权力结构来看，狭义上政府，即作为政府治理议会执行机构的政府，既要受政府治理议会的决策的约束，又要受立法议会所制定或认可的一般性规则的限制。当然，在这些规则内，政府可以全权决定如何组织政府机构并全权决定如何使用由它掌管的那些人力资源和物质资源。

责任政府是法治的必然要求，法治之下的政府必然是责任政府，必须对公民、对社会负责，而不是凌驾于公民和社会之上的官僚机构。在法治国家，政府的行政权是人民赋予的，并通过法律予以明确规定。因此，对政府而言，政府责任不仅意味着政府要对公民负责，而且要对法律负责。法治下的政府对法律负有责任，受法律监督。政府的行政行为必须在法律规定的范围内按法定程序实施，严格依法行政；行政权不得滥用，必须接受法律的制约；滥用行政权力造成的损害必须能够经过法定程序予以救济，并对行政违法责任人追究责任。^②

责任政府不仅是民主与法治的必然要求，也是实现政府高效廉洁的基本保障。高效廉洁作为现代法治政府的基本目标，与责任政府是一致的，责任政府对公民负责最终体现在效率上，体现在全心全意为人民服务的行为之中。如果一个政府管理毫无效率，不能为公民和社会提供优良的公共物品和公共服务，就是政府的失职。因此，政府履行职责体现在为公民和社会提供高效的组织管理和社会

^① [英] 哈耶克：《法律、立法与自由》（第二卷），423页，北京，中国大百科全书出版社，2000。

^② 王家福等：《论依法治国》，《法学研究》，1996年第2期。

服务上。同样，廉政与责任政府也是一致的，如果政府官员为政不廉，政府中以权谋私等腐败现象泛滥，事实上是政府官员以渎职为前提谋取个人私利，这样的政府显然不会是责任政府。

责任政府与行政效率具有内在的互动关系，一个有效率的政府才能切实地履行政府责任，同时负责任的政府才能有效率。责任政府与廉政也是相辅相成的。责任政府与廉政具有共同的制度基础和人格基础，贪污腐败官员在人格上的堕落表明已经失去了对公民、对社会的负责精神，一个不廉洁的政府不可能把公民的利益放在至高无上的位置，全心全意对公民负责。因此，公民对政府高效廉洁的诉求，最终转化为建构责任政府，只有负责任的政府才能实现高效廉洁。

5.2 责任政府与责任监督

在当代政治生活中，强化政府责任意识和加强政府责任监督具有重要意义。政府官员的敬业精神和道德责任感对责任政府的形成是非常重要的，但政府责任的实现不能仅仅依靠政府的自觉性，必须要在制度上形成监督机制来确保政府责任的履行。监督机制是责任政府的基础，没有健全的监督机制对政府责任履行进行的监督，责任政府就会成为公民的奢望，建立有效的责任监督机制是实现责任政府的基本前提。

责任政府建立在有效的民主监督机制之上，而民主监督机制又依赖于完善的民主政治。实践表明，只有在高度的民主政治体制下，才有可能建立有效的民主监督机制。民主政治的制度安排为责任政府的确立起到了重要的推动作用。从世界民主政治的实践来看，确立立法机关的监督地位，实行政府的选举制与任期制对监督政府责任的履行具有重要意义。

立法机关的职能经过历史的演变，正逐步在监督方面发挥愈来愈重要的作用。在当代历史条件下，立法机关的适当职能是政治监督，各国议会都加强了这方面的工作。立法机关监督职能的确立，对政府构成了制度化的制约力量，形成了“以权力制约权力”的政治体制，于是，为责任政府的建立提供了制度保障。

选举制事实上确立了公民定期对政府与政府官员责任履行情况进行全面的审视和监督，并使公民具有决定政府和政府官员政治命运的权力。公民只要掌握这种权力，就能形成强有力的政治监督力量，迫使政府和官员们切实地履行政府

职责，不得不重视和尊重公民的意愿和要求，从而达到政府对公民负责，实现责任政府。

选举制是对政府责任履行情况的考核，公民不会让一个不负责任的政府继续连任。政府要谋取连任，只有在任期间对公民负责，以获取民众的信赖。任期制使这种监督定期化和制度化，使政府的权力不至于成为一个不可移易的力量，不至于成为凌驾于公民之上的官僚。

对政府责任的监督不仅需要通过代议制与选举制等政治制度的构建得以实现，而且还要加强对政府的法律监督，促使政府依法行政。责任政府与法制是紧密联系在一起，在健全的法律体制必然会促使政府切实履行宪法和法律赋予政府的职责。

政府责任的法律监督是一项系统工程，需要一系列法律制度的保障。首先，责任政府与责任追究制度必须紧密联系在一起，没有责任追究制度就不可能真正实现责任政治。责任追究制度主要包括责任确定机制和责任奖惩机制，并要与政府官员的晋升任用制度和物质利益分配政策紧密结合在一起。从经济学的角度来看，责任政治就是为了保证权力的行使者努力为授予者工作，保证公共利益不会因为公共权力的行使者不负责的行为蒙受重大损失，而建立起来的责任追究制度。这种制度要使权力行使者的损失尽可能趋近权力授予者所受到的损失，或者使权力行使者的损失达到足以使他对自己不负责的行为引起足够重视的水平，从而制约权力行使者不负责的行为的发生。因此，政治责任的规定和追究意味着处罚，意味着权力和利益的剥夺。

政府是由众多国家公职人员组成的集体组织，为了明确组织中的政治责任，政府普遍实行首长负责制，《中华人民共和国宪法》规定：“国务院实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制。”“地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制。”政府内部的组织管理也都采用首长负责制。在实行首长责任制的组织中，首长对组织的行为负有总的政治责任，组织行为不管具体由谁所为，组织的首长就要对其负一定的政治责任。

因此，对政府责任的追究最终落实到对政府各级领导人的追究。作为领导，他的业绩不仅看他本人做了哪些工作，更重要是看他领导的组织做了什么。领导责任制要求对领导干部的业绩考核不仅考核其个人的工作表现，同时还必须考核他所领导的组织的工作状况，考核他在组织建设中的作为。可见，政府责任是一

种责任连带制度，在组织中，领导有权指挥、命令和规范组织中成员的行为，相应地，领导对他们的职位行为也负有政治连带责任。一旦组织中出现问题，不管是谁所为，领导都要承担相应的政治责任。领导责任制是政府组织的凝聚剂，是组织领导的推动力。领导责任制迫使领导加强对政府工作的管理，从而使政府组织成为一个能承担集体责任的有机整体。

对政府领导责任追究必须要与领导的晋升任用政策结合起来。领导干部也有自己的切身利益，领导干部对自己切身利益的关注是十分正常的。对于领导干部来说，与切身利益关系最密切的因素是晋升任用。因此，政府领导责任追究制度应该与政府领导晋升任用制度有机统一起来，把政府领导履行责任的业绩作为其晋升任用的重要依据，使政府领导对自身利益的关注与对工作的负责结合起来。

以法律监督政府，就是要通过法律对政府权力及其行使者设定各种制约机制，以充分体现权力制约权力的原则。法律对权力的有效监督作用建立在法律至上的原则之上。法律至上意味着：对于国家及政府来说，只有法律明文规定或允许的，才可以作为。它还意味着任何政府官员不得凌驾于法律之上，任何政府官员的行为都必须经得起的法律检验，一旦其逾越规范，社会的权力机制会迫使他向法律就范。

政府责任的履行主要依靠制度，但是也要依靠道德的力量。政府官员对政务的负责精神与政府官员的从政道德具有密切的联系，政府官员政德的自觉性，对于忠实履行政府责任，具有极为重要的意义。因此，具有崇高政德的政府总是负责任的政府，政府官员的道德水准深刻地影响政府的负责态度，责任政府的建设与政府官员从政道德的建设应该有机统一起来。

对于责任政府的实现，无疑首先要依靠制度力量，但制度力量有其局限性，它是一种外在的力量，主要侧重于对消极行为的限制。相比之上，道德力量依靠社会舆论、传统习俗和内在信念起作用，其影响具有广泛性、基础性和倡导性。它既是法律规范有效发挥作用的基础，又是法律规范作用的补充和扩展。

政府管理不同于经营管理，经营管理中合理的利益机制是调动经营管理人员承担责任的主要内在力量。党政机关的公共管理不可能象公司企业那样，政府官员按一定的比例直接分享公共管理创造的社会效益。政府管理中体现利益原则的功绩制由于种种原因一时还难以成为调动政府官员积极性和创造性的主要措施。在这种情况下，政府官员如果没有崇高的从政道德，就极易导致工作懈怠和

惰性，导致不负责任与官僚主义。一个政府具有全心全意为人民服务的奉献精神，具有对人民的忠诚和高度的历史责任感，才可能成为对公民与社会认真负责的责任政府。

政府官员从政道德的监督是道德践行的基本保障，尽管从根本上来说，政德的践行依赖于公职人员的自觉性，但其自律性的养成要经历从不自觉到自觉、由外在规范逐渐内化为内在道德需要的过程。在这个过程中，外在的道德监督是这种转化得以实现的重要条件。政府的效率不仅取决于政府官员的自觉努力，还取决于政府外部的道德监督，外部的道德监督对于政府来说既是压力，也是动力。政府只有在外部道德监督的持久作用下，才能保持永久性的发展动力。

责任政府的实现必然要经历一定的历史过程，而且责任政府也是一个发展的概念，与一个国家的政治、经济和文化的进步紧密联系在一起。要使我国政府成为人民满意的责任政府，需要进行多方面的改革和发展。建立法治社会是实现责任政府的关键，只有将政府置于民主力量的监督之下，才可能促使政府对公民负责。没有法治，政府就会成为凌驾于社会之上的专制力量，公民就无权要求政府应该做什么和不应该做什么，政府无须对公民负责。因此，建立和完善法治是建立责任政府的关键，责任政府是有限政府的必然要求。

从世界法治的发展历程来看，法治能否建立，取决于公民的政治力量，在公民政治力量还很孱弱的情况下，就不可能建立法治，不可能使政府真正对公民负责，因而也不可能建立责任政府。责任政府的发展历程是民主与专制斗争的历史。民主的每一进步，都会促使法治的发展，从而推进政府对责任的切实履行。政府履行职责的水平与法治化的程度具有正相关性。在缺乏法治的国家，必然是政府失职渎职行为泛滥的地方。

就我国民主政治发展而言，加强人民代表大会制度的建设具有关键意义。人民代表大会是我国国家最高权力机关，政府由其产生并受它监督。因此，对于建立责任政府，人民代表大会既有权力又有责任。人民代表大会作为我国的立法机构，具有对政府责任履行情况进行监督的法定权力。同时，人大只有产生一个对人民负责的政府才能不辜负人民的重托。因此，相对人民来说，人大与政府应该具有连带责任关系。可见，完善人民代表大会制度，加强人大对政府的监督，是实现责任政府的重要制度措施。人大要切实履行法律赋予的监督权力，对政府的政绩和公共权力的行使情况进行监督检查，督促政府切实履行职责。

责任政府建立在法治国家之上，责任政府的建设要与政府法制建设紧密联系起来。对政府责任进行明确的法律规定，并形成有效的追究制度，确保有关法律的执行，形成对政府有效的法律监督，是实现责任政府的重要措施。当然，有效的法律监督最终要求把法治理念转化为公民的精神情感认同。对政府进行有效法律监督最终建立在法治理念之上，只有这样的法治理念深入人心，成为政府官员和社会公民的共同理念，责任政府才能最终得到实现。

责任政府与公民参与具有内在的互动关系。公民积极的政治参与，对政府行为的关注和监督对于政府责任精神的形成是非常重要的。如果公民对政府行为采取漠然的态度，不积极表达自己的意愿，不对政府的不当或违法行为进行谴责、批评和监督，政府对公民的意愿和社会的要求也会漠然视之。建立责任政府不仅是政府官员的职责，也是民主政治下每个公民的愿望和义务，每个公民都关心政府的建设，监督政府履行职责。

责任政府的形成基于良好的道德监督，只有具有负责精神的官员才能形成负责任的政府。建立责任政府必须弘扬崇高的从政道德，道德是依靠舆论、信念和习俗得以实现的，因此，建立良好的道德舆论环境，树立高尚的从政道德信念，鼓励和支持公民对政府及其官员的失职、渎职和不道德行为进行谴责，最终形成良好的道德监督机制对于责任政府的建立具有重要意义。

总而言之，责任政府是民主政治和法治国家的必然要求，也是实现政府高效廉洁的基本保障。责任政府不会自然生成，它的形成基于完善的民主监督体制、健全的法律监督制度和良好的政德监督机制。只有建立有效的监督机制，才能从制度上保证责任政府的建立。而有效监督机制的建立又必须与民主、法治和道德建设紧密结合起来。

尽管责任政府是一个发展的概念，深受一国政治、经济和文化的影响，尽管责任政府的确立是一个历史的过程，需要根据本国实际付出长期艰苦的努力。但是，理论和实践已经表明并将继续证明，责任政府与民主法治兼容，与独裁专制无缘。在一个民主力量孱弱、民主制度衰微的国家绝无可能建立完善的责任政府，同样，在一个理性的法治精神尚未确立，法治实践仍遭践踏的国家里也没有建立责任政府的希望。责任政府的理念只有在法治的框架内才能获致完整而深刻的阐释，责任政府的建构只有在汲取制有限政府度安排之精髓的基础上才能顺利进行。可以说，法治与有限政府是责任政府的逻辑基础。

5.3 廉政的领导责任

伴随着市场化的改革，我国的法治化取得了明显的进展，但法治缺失现象依然相当严重，突出表现为腐败现象的蔓延得不到有效控制，“腐败现象已渗透到社会生活的广泛领域，尤其是侵蚀到我们党政机关和干部队伍。利用职权营私舞弊、贪赃枉法、索贿受贿等犯罪行为，达到了惊人的程度。”^①腐败现象的严重蔓延，说明我国公共权力还没有得到有效的监督。腐败是公职人员利用公共权力对公共利益的侵占，是对公民利益的剥夺，因此是对法治和有限政府的严重践踏。有限政府应该是一个廉洁政府，致力于廉政建设是有限政府的应有之义。

政治社会是有组织的社会，政治组织将公职人员的责任紧密结合在一起。任何政治组织都有领导，根据领导的人数，领导体制有两种，一是首长负责制，二是委员会制。我国政府实行行政首长负责制。政府内部的组织管理也都采用首长负责制。在实行首长责任制的组织中，首长对组织的行为负有总的政治责任，组织的行为不管具体由谁所为，组织的首长就要对其负一定的政治责任。组织领导的另一类型是委员会制，这种类型的领导不是一个人，而是一个集体，即委员会。我国执政党——中国共产党的领导体制就属于委员会制。在这种组织中，委员会集体要对组织的行为负有总的政治责任。不管领导是以个人形式还是以集体的形式存在，领导对组织的行为都负有领导责任。领导责任制是一种责任连带制度，在组织中，领导（个人或集体）有权指挥、命令和规范组织成员的行为，也就是说，组织成员的组织行为要服从领导的安排和指挥；相应地，领导对他们的职位行为也负有政治连带责任，一旦组织中出现的问题，不管是谁所为，领导都要承担相应的政治责任。政治责任制是政治组织的凝聚剂，是组织领导的推动力。政治责任制迫使领导加强对组织的管理，从而使组织成为一个能承担集体责任的有机整体。

在法治社会，有限政府的权力行使必须遵循两个基本原则，一是高效，二是廉洁，任何一个公职人员在接受一项权力的同时，都相应承担了追求高效和廉洁的责任。尤其是领导干部，其责任不仅在于领导组织履行管理职能，同时还要维护组织的公正廉洁。目前，在我国的廉政建设中，对腐败行为的追究基本上只追

^① 江泽民在1994年中央纪委第三次全会上的讲话，载《深入持久反腐败——中央纪委三次全会专辑》，北京，中国方正出版社，1994。

究当事人，而几乎从不追究当事人领导的责任；只强调领导要廉洁自律，而忽视了领导应该对组织成员的廉政进行管制的责任。因此，我国事实上只有廉政的个人负责制，而没有建立廉政领导责任制，许多领导对组织的廉政建设没有予以高度的重视。

廉政领导责任的缺位为腐败现象的蔓延创造了条件。西方政治学家克克特加德在调查了大量腐败案件后概括了一个著名的公式：“腐败条件=垄断权+自由裁量权-责任制”^①。该公式指出了责任制与腐败条件的负相关性。责任制愈健全，腐败现象蔓延的条件愈差；反之，责任制愈不健全，则腐败现象蔓延的条件愈好。廉政责任制的缺位使廉政建设得不到领导的高度重视，这是我国廉政建设长期见效不大的一个重要原因。

在社会主义民主政治国家，国家的一切权力来自人民，然而这是从国家权力的本源来说的。在政治组织内部，权力是层层授予的，相应地，责任也是层层负责。我国人民代表大会是国家权力机关，她的权力直接来自于人民，代表人民的意志行使权力，并直接对人民负责。人民代表大会的一项重要权力是选举和任命政府和司法机关的领导人。有权力必有责任，如果人民代表大会选举和任命的政府和司法机关领导人无能腐化，则是人民代表大会对人民的失职。人民代表大会不仅拥有人事任用权，同时还具有对政府和司法机关进行监督的权力。这项权力是与人事任用权相适应的，也是对人事任用权的一种保障，与这种权力相伴随的是人民代表大会对政府和司法机关的廉政状况负有更大的责任。人民代表大会如果不善于行使监督权，不能有效遏制政府和司法机关腐败现象的蔓延，同样是对人民授权的辜负。

政府实行行政首长责任制，这是我国宪法对政府领导体制的规定，也是我国社会主义实践的经验总结。这一体制在赋予行政首长独立的行政决定权的同时，明确了行政首长对他领导的组织行为负有全面的政治责任。责任明确是首长责任制最为突出的特点。在实行行政首长责任制的组织中，组织的一切行政行为不管是行政首长所为或非他所为，行政首长都负有连带政治责任，也就是说，组织中任何人的职位行为，行政首长都要负一定的责任。这种连带责任关系是为了强化行政首长的管理压力，使行政首长不仅要严以律己，而且必须要严以律他、善于监督。行政首长责任制是世界通行的政府管理体制，当代世界各国政府 80%

^① 转引自《现代领导方法与艺术》（上册），孙钱章主编，38页，北京，人民出版社，1998。

以上实行首长责任制。^①

为政清廉无疑是现代政府的基本要求，对此，政府行政首长不仅要率先垂范，而且要对整个行政组织的廉政负责。在西方国家曾多次发生政府内部的腐败现象导致政府首长下台，尽管政府行政首长自身可能并没有直接涉及腐败行为。这种体制导致的结果是行政首长对行政组织内的廉政情况极为重视，他要警惕由于自己管辖内的腐败现象断送自己的政治前途，从而促使他对组织监督的高度重视。

中国共产党是我国的执政党，党的领导体制“实行集体领导和个人分工负责相结合的制度”。党委是以集体的身份对党和人民负责，“党的各级委员会向同级的代表大会负责并报告工作。”委员会的领导体制使党委要以集体的形式承担责任，因此，某一党委成员的腐败就不是其个人的问题，不仅直接影响党委的集体形象，党委集体对此要向党和人民负责。党委内部又实行个人分工负责制，党委委员要对分管的工作及管辖的干部的行为负责。因此，对于党内的腐败现象，党委集体负有责任，相关领导负有更为直接的责任。

党的纪律检查委员会、政府的行政监察机关和司法系统的反贪污贿赂局是我国党和国家反腐倡廉的职能部门，对党政机关的廉政建设负有直接的责任。这种责任不仅表现在负责对腐败分子进行查处惩治，而且负有保障党政机关为政清廉的责任。因此，衡量这些监督职能机关的责任落实情况不仅仅要看查处了多少案件，还应该看在推动廉政建设方面做了哪些富有成效的工作。在她管辖的系统内，如果腐败现象严重蔓延，她应该负有防范不力的责任。

组织人事部门具有人事任用的权力，同时也要对人事任用是否合理负有责任。如果任用的干部为政不廉，组织人事部门就要负用人不当的责任。这种责任必将导致组织人事部门在干部任用中注重干部的廉政表现，这又会在干部中引起强烈的导向作用，促使干部更加重视廉洁自律。

综上所述，在我国政治体制内，按照责任政治原则，各级领导和领导机关都对廉政建设负有一定的政治责任，如果这些领导和领导机关都能恪尽职守，认真负责，我国反腐倡廉的组织力量将是非常强大的。然而，改革开放以来，尽管我国也采取了一系列反腐败措施，但始终没有遏制腐败现象蔓延的态势，对于这种情况，按照政治责任制度，应该有大量的领导和领导机关要对此负有责任，但是，却几乎不曾有过领导的廉政连带责任引发的责任追究。这说明我国廉政责任制度

^①谢庆奎等著：《中国政府体制分析》，213页，北京，中国广播电视出版社，1995。

事实上是不到位的。

领导责任制的核心是规定组织领导的责任，领导廉政责任的确立才能促使领导加强组织监督，致力于廉政建设。廉洁自律是对每一个干部的基本要求，领导干部当然应该成为廉洁自律的楷模，但如果领导只是做到廉洁自律，则没有履行应尽的领导责任。监督是领导的基本职能之一，作为领导，他不仅要廉洁自律，而且要监督整个组织的为政清廉，保障他所领导的组织清正廉洁。

政治责任是维系政治有效性的重要机制，责任政治是法治社会的制度安排。在我国现实政治生活中，强化责任意识具有重要意义。目前，我国的腐败现象达到了“惊人的程度”，谁要对此负责？所有发生腐败问题的组织的领导都负有一定的责任。明确廉政责任制是加强廉政建设的关键，廉政建设是一项庞大的政治系统工程，需要全社会的共同努力，尤其是需要各级领导干部的重视。而只有明确的政治责任制才能促使各级领导普遍地、持久地对廉政建设予以重视；也只有各级领导普遍地、持久地致力于反腐败，廉政建设才有希望。

责任政治的实现需要一定的制度保障。首先，责任政治与责任追究制度必须紧密联系在一起，没有责任追究制度就不可能真正实现责任政治。责任追究制度主要包括责任确定机制和责任奖惩机制，并与晋升任用制度和物质利益分配政策紧密结合在一起。因此，政治责任的规定和追究意味着处罚，意味着权力和利益的剥夺。

造成我国政治生活中政治责任不到位的原因是多方面的，其中一个基础性的原因是我国法治还不够健全。责任政治是法治的必然要求，公共管理的治权来自人民主权的让渡，公共管理者的从政行为要向人民负责，受人民主权的监督是社会主义法治合乎逻辑的要求，但在我国政治生活中，尚未建立有效的政治机制实现这种民主监督。

从体制方面来看，党的集体领导制度与政府的首长责任制度的界线不清也是导致责任不到位的一个重要原因，正如有人所说的，“在体制结构上，国家政治体制的各个组成部分的相互关系不够清楚，尤其是党政关系不够清楚。在我国历史上，由政府执行而由执政党导政谋政、制定的大政方针乃至具体政策所导致的失误与过错、由政府机关及其工作人员执行而由党组织决议或决定所造成的违法

与侵权并不少见，这就都很难由政府和政府工作人员负责或负完全责任。”^①确实，在我国不仅存在政治责任不到位的现象，也存在法定的政治权力不到位的情况，从而使有关领导和领导机关难以履行政治责任。

要追究廉政责任，首先要确定政治责任，明确领导应该对廉政建设中哪些问题承担责任？承担什么样的责任？腐败现象的产生有其各种不同的原因，如果原因主要是组织管理不善、领导用人不当、或监督检查不力，领导就要负较大的责任；如果原因主要是腐败分子个人问题，与组织管理关系不大，则领导要承担的责任相当来说就小一些。对于不同的责任情况，责任的追究程度是不同，对此，要尽快实现法制化，形成严明的制度。

对领导廉政责任的追究要与领导干部的业绩考核制度结合起来。作为领导，他的业绩不仅看他本人做了哪些工作，更重要是看他领导的组织做了什么。廉政领导责任制要求对领导干部的业绩考核不仅考核其个人的廉政表现，同时还必须考核他所领导的组织的廉政状况，考核他在廉政建设中的作为。

对领导廉政责任的追究必须要与领导的晋升任用政策结合起来。领导干部也有自己的切身利益，领导干部对自己切身利益的关注是十分正常的。对于领导干部来说，与切身利益关系最密切的因素是晋升任用。因此，领导廉政责任的追究制度应该与领导晋升任用制度有机整合，把领导在廉政建设中的业绩作为他晋升任用的重要依据，使领导对自身利益的关注与对廉政建设的重视结合起来。

廉洁政治建立在两个基石之上，一是民主，二是法治。民主与法治又是密切联系的，法治是民主的必然要求，而民主是法治的内在推动力量。只有建立民主政治，才能使广大的人民群众成为反腐倡廉的主力军，形成强大的反腐败力量；而只有建立法治，才能有效遏制公共权力被滥用。前者能有效动员政治体制外的社会力量，让公民成为反腐倡廉的社会基础；后者依靠政治体制的制度力量，是为政清廉的制度约束。总而言之，廉政建设的关键在于建立民主政治、实现法治和有限政府，促使责任政府的建立，使每一位领导切实地担负起廉政建设的领导责任。

^①张国庆主编：《行政管理学概论》，425页，北京，北京大学出版社，1990。

6 有限政府的公共性

世界银行 1997 年发展报告《变革世界中的政府》指出：“在几乎所有的社会中，有钱有势者的需要和偏好在官方的目标和优先考虑中得到充分体现。但对于那些为使权力中心听到其呼声而奋斗的穷人和处于社会边缘的人们而言，这种情况却十分罕见。因此，这类人和其他影响力弱小的集团并没有从公共政策和服务中受益，即便那些最应当从中受益的人也是如此。”^① 有限政府作为一个公共组织，公共性是对她的基本规定。但是，有限政府的公共性并不会由于政府的自觉而自发形成，她在根本上是公共力量和民主政治驱使的结果。在一个分层的社会中，政府容易受强势集团的影响和操纵，政府在政策制定和公共资源分配中偏离公共性。对政府的非公共性倾向必须依靠法治力量的进行纠正，通过权力的监督和制约进行控制，政府的公共性最终需要法治予以制度化。

6.1 市场效率与社会公正

市场经济是一种以市场机制为基础和主导的配置社会资源的经济运动形态，她以市场运行为中心环节来构成经济流程，通过价值规律的作用进行资源配置和生产布局，实行优胜劣汰的竞争机制。市场经济的健康发展呼唤社会收入分配的平等，而市场经济的自发倾向却会导致社会收入的两极分化。因此，现代市场经济对政府的基本要求是为社会的收入分配提供调节机制，优先保障低收入阶层的利益，实现社会的和谐发展。但是，政府对低收入弱势阶层的利益维护一般不能靠政府的道德自觉去实现。人类政治生活中的普遍现象是政府更多的代表富裕阶层的利益，被强势集团所主导。促使政府真正代表弱势阶层的利益必须依靠民主与法治。^②

改革开放以来，我国的社会效率得到明显提高，社会富裕程度迅速改善，

^① 世界银行发展报告：《变革世界中的政府》，110 页，北京，中国财政经济出版社，1997。

^② 陈国权 王勤：《论社会公正与政府的公共性》，《政治学研究》，2004 年第 4 期。

但是，衡量社会进步的另一维度——社会公正却并没有取得相应明显的成就，甚至在某些领域还存在严重缺失的现象。其中的原因是复杂的，但我国各级政府管理中公共性的缺失无疑是一个十分重要的原因，极端的情况是一些地方政府的官员被富裕阶层所“俘获”，政府的公共管理对富裕阶层进行明显的政策倾向，丧失政府的公共性。政府的管理应该是一种公共管理，其“公共”对“管理”的限定明确了政府管理的公共性特征和维护公共利益的责任。社会主义政府是代表最广大人民群众利益的政府，应该比人类历史上任何政府更具有公共性。公共性是社会主义政府的本质规定，是公民权利的保障和社会公正的前提。政府管理的公共性规定了政府公共权力的运用必须以追求公共利益为前提，以社会的和谐发展为目标。如何实现政府的公共性，是法治下有限政府的重大议题。社会效率与社会公正紧密联系在一起，没有效率的社会是不可能真正实现社会公正的。市场经济是迄今为止被证明为最有效率的经济运行方式，市场经济的发展为实现社会公正提供了基本的经济基础。它以个人利益为核心并以个人利益最大化为目标，运用供求机制、价格机制通过优胜劣汰这一竞争性刺激手段激励微观主体提高效率、不断创新，进而引导资源实现其最优配置。

然而，这种社会效率实现的机理，这种竞争性刺激手段正常运作的基础是建立在经济主体利益最大化基础之上，生产厂家追求企业利润最大化，消费者追求自身效用最大化，而两者的互动便造就了市场经济这种高效率的资源配置方式。正因为如此，我们说利益动机是市场经济效率的前提，同时亦是市场经济效率的保证。但是这种高效的市场经济并不会自发地实现社会的公正和道德理想。在现实生活中，我们可以看到，“市场经济本身如同一把双刃剑，具有其经济和道德上的两面性：在经济上，它既是激活效率的自由之源，可以创造空前丰富的物质财富，也可能造成资源和财富的巨大浪费；既具有原始的市场公正的‘天然’性格，也可能因这种天性而导致日益扩大的弱肉强食和贫富差距。”^①所以，虽然市场机制讲求公平，但仍无法保证公平，物品跟随的是货币选票，而不是最大的需要。市场机制所做的，正是人们要它做的——把物品交给那些出价最高的人的手中，这些人拥有最多的货币选票。因此，有效率的市场制度可能产生极大的不平等。不少学者深刻地认识到了这一矛盾，公共选择学派创始人布坎南明确指出，如果人们要求市场产生出在道德上得到满足的偏好，就是在给市场分配一项

^① 万俊人：《论市场经济的道德维度》，《中国社会科学》，2000 年第 2 期。

完全不适当的任务。美国经济学诺贝尔奖获得者萨缪尔森更进一步地指出，“有效率的市场制度可能产生极大的不平等”，而“这样一种结果可能在政治上或道德上是不能接受的”。^①

随着我国市场经济的不断发展，社会财富的日益富裕，分配上的贫富差距和两极分化已相当严重，效率与公正之间的紧张关系已日益凸显。可见，市场经济作为一种有效的资源配置方式，不管是西方的资本主义市场经济，还是我国的社会主义市场经济都无法自发实现社会公正和人类的道德理想。今天，社会公正问题已成为我国市场经济条件下一个十分突出的社会问题。

公正也称为正义，英文为 *justice*，是社会的一种基本价值观念与准则，规定着资源与利益在社会群体之间、社会成员之间的安排与分配。罗尔斯认为，“正义是社会制度的首要价值，……某些法律和制度，不管它们如何有效率和有条理，只要它们不正义，就必须加以改造或废除。”^②事实上，物质保障是人们实现自由解放的基本前提，但人们为了实现最终的自由解放就必须创造公平正义的社会关系、社会环境，并且人们又总是通过现实存在关系的公平正义状况来体悟自身的自由解放程度的。因此，社会公正就始终成为人类世代代前赴后继、不屈不挠追求的精神内核。公正体现为“给每一个人他所应得的东西”，具体表现为三个基本理念，即：平等理念、自由理念和社会合作理念。正是这三项基本理念构成了现代意义上的公正原则。^③

(1) 平等理念是公正的首要理念依据。平等理念首先肯定了人的基本贡献和种属尊严。人类社会之所以能够存在，能够保持着其自身的尊严，这无论如何都离不开作为个体的人的贡献和尊严。

(2) 自由理念强调应尊重个体各自享有的天赋、能力以及具体贡献等方面的差别，尊重个体人的发展与选择，并根据对社会贡献的不同而给予有所差别的对待。自由理念还要求考虑到极端化自由对于社会所可能产生的负面影响，不应过分拉大个体之间不同待遇的差距。

(3) 社会合作理念认为个体需要结合，需要合作。单个的个体是无法生存的，更谈不上发展，离开了社会，个体便不复存在。因此，个体只有进行有效的社会合作，才有可能实现自身的价值。社会合作理念重视人在整体中的贡献，强

^① [美]保罗·萨缪尔森等：《经济学》（第12版），83-84页，北京，中国发展出版社，1992。

^② [美]约翰·罗尔斯：《正义论》，何包钢、何怀宏、廖申白译，17页，北京，京华出版社，2000。

^③ 参见吴忠民：《公正新论》，《中国社会科学》，2000年第4期。

调应补足依据平等和自由而制定的公正规则所不及的部分，体现合理的社会整体精神。

人类社会的发展历史表明，市场经济创造了社会的高效率，但不会自发地实现上述社会公正。市场经济是不完美的社会制度，需要其它制度与其协作和互补，理论与实践表明，政府在弥补市场缺陷方面有着特殊的作用。

6.2 政府公共性缺失与社会发展失衡

市场经济与社会公正之间存在复杂的关系。市场经济的健康发展需要公正的社会环境，社会公正为市场经济的发展提供了公正竞争的机制、合理分配的原则。但是，以平等竞争、按贡献分配为原则的市场经济客观上会产生贫富不均、两极分化的社会不公现象。其实，公正或者说“正义的主要问题是社会的基本结构，或更准确地说，是社会主要制度分配基本权利义务，决定由社会合作产生的利益之划分的方式。所谓主要，我的理解是政治结构和主要的经济和社会安排”。^①这是公正理论权威罗尔斯对公正的深刻理解。由于政府是国家政治结构的最主要构成部分，并在很大程度上决定一个国家的经济和社会安排，因此政府在实现社会公正方面发挥着极为重要的作用。一个和谐发展的社会，必定是政府与市场互为补充的社会，历史证明，市场机制实现社会效率、政府权力维护社会公正是理想的社会发展模式，它能够最大程度上实现社会效率与公正的和谐发展。

人与人之间的平等、人的自由发展以及社会有效合作这三个公正基本理念的实现都离不开政府，政府通过公共权力对社会资源的再分配和对弱势群体的救援维护社会的平等；同时，机会平等与按贡献分配这些公正原则的实现也都需要政府权力的维护。实现社会公正无疑需要政府的积极干预，政府应该以公共利益为核心并以公共利益最大化为目标，实现社会发展的高效率与社会公正的高度协调。政府管理的公共性要求政府对社会利益的划分以社会整体利益为前提，并以此安排社会的基本结构和分配权利义务。

但是，政府并不是道德产物，政府致力于社会公正，行使公共性职责有着复杂的原因。其实，政府或者说国家的产生与存在就是调和社会矛盾、维护社会秩序的产物。恩格斯曾精辟地指出：“国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自

^① [美] 约翰·罗尔斯：《正义论》，何包钢、何怀宏、廖申白译，21页，北京，京华出版社，2000。

我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^①在市场经济条件下，贫富不均和两极分化导致的社会不公现象必然引发社会不同阶层的利益矛盾与紧张关系，政府作为缓和冲突、把冲突保持在“秩序”范围内的一种公共权力，肩负着弥合社会矛盾、实现社会公正的使命，政府只有有效地履行了这一职能，才能真正缓和社会的矛盾、维护社会的稳定。社会稳定才能有社会发展，而社会资源的公正分配是实现社会稳定的基本前提。如果社会没有公正的分配制度，必然导致两极分化并最终酿成社会动乱。因此，政府维护社会稳定的政治职能就转化为维护社会分配的公正。政府的公共性职责首先在于维护社会稳定，没有稳定的社会局面就不能维持平稳的经济发展，而对于社会稳定而言，社会公正是其重要的基础。

政府管理的公共性还反映了社会公正的实现与宏观经济发展具有内在的统一性。自由市场经济的极端发展会导致垄断与经济危机，从而给社会带来严重灾害。政府运用财政政策等措施对市场经济的适度干预是市场发展的客观要求，而实施福利的公共供给，是政府干预市场经济的一种重要形式。因此，现代宏观经济学认为政府维护社会公正与追求社会效率是一致的，西方“福利国家”制度在一定程度上化解了贫富不均、两极分化的不公现象，改善了社会的公正性，但政府推行这一制度的初衷是立足于经济的平稳与繁荣，是凯恩斯国家干预理论的政策体现。由此可见，政府公共性职责的履行所带来的道德意义未必一定出于政府的道德目的，而是追求经济效益和政治目的的一种社会副产品。从这里我们也得出这样的结论：市场经济必须与社会公正协调发展，两者既有矛盾的一面，又有统一的一面。

即使在政治文明进步最快的近现代社会，政府公共性的缺失仍然是没有得到很好解决的问题。这些问题主要表现为两个方面：第一，政府受社会强势群体的支配并主要代表强势群体的利益，从而使弱势群体的利益得不到保障。第二，政府自利性对社会公共利益的侵犯，公共权力非公共运用导致公共资源成为政府及其公职人员的私有资源。

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，166页，北京，人民出版社，1972。

政府公共性是现代市场经济发展的客观要求。随着人类文明的进步，政府道德水准也在不断提高，提高社会的公正性愈来愈成为当代政府追求的目标。公正作为人类政治生活中道德追求的重要目标自然成为现代民主政府的从政原则。公正也成为了有道德的政治家的基本价值选择。公正体现了政府对社会弱势群体的关爱，对社会平等的追求，政府公共性的自觉选择反映了政府道德化的提升和追求。

综上所述，在市场经济的运行过程中形成了起点平等、规则平等与结果不平等，形式公平与实质不公平的内在矛盾。这种植根于市场内在逻辑的矛盾现象，难以在市场机制中找到解决问题的途径。这就要求在市场机制之外，依托政府建立一种实现社会公正的公共机制，用以缓解和克服市场机制的内在矛盾问题。这就需要政府依托公共权力对社会进行全面的、整体的协调和组织，从而实现社会的均衡发展。政府就是以社会整体目标和共同利益为前提的公共管理组织，因此，公共性是对政府职责的基本规定，维护社会公正是政府的基本使命。

6.3 社会公正与公共政策选择

对市场经济中不公现象的克服需要政府构建有效的公共性政策机制，需要通过政府强制性权力和诱致性制度安排对社会资源进行分配。这里的核心问题是分配的公正。罗尔斯认为，“分配的正义（distributive justice）问题永远是这样的：基本结构的制度作为一种统一的制度体系应该如何加以调整，以使一种公平的、有效的和富有生产力的社会合作体系能够得以持续维持、世代相继？”^①从罗尔斯对“分配的正义”的经典解释，我们可以得出这样的结论：社会制度的安排应该既要实现公平，又要有效和富有生产力。这就决定了政府公共性的制度选择既要通过转移支付解决分配中的两极分化问题，又要建立有效和富有生产力的社会制度创造财富，从而使社会财富的社会转移能够持续维持、世代相继。

社会公正从最一般的理念上可以表述为：“人们得到他们应该得到的东西”。因此，政府在维护社会公正方面的职责就相应地表现为“保障人们得到他们应该得到的东西”。政府这一职责的实现需要通过一系列可操作性的原则指导公共政

^① [美]约翰·罗尔斯：《作为公平的正义——正义新论》，北京，三联书店，2002。

策的选择。^①

1、政府必须保障公民最基本的生存权利。公正在现实生活中的体现首先表现为对公民作为人的种属尊严的维护，也就是对社会成员的基本权利予以切实的保证，从最起码的底线的意义上体现出对公民缔结社会的基本贡献和对人的种属尊严的肯定。只有这样才能够从最本质的意义上实现社会发展的基本宗旨亦即以人为本位发展的基本理念。按照这一原则，政府应该根据社会生活水准规定最低生活保障线，给低于最低生活保障线以下的公民提供补助和救济。

2、政府应该给公民提供平等的发展机会。机会实际上是指社会成员发展的可能性空间。机会直接影响着未来的分配状况，机会的不同将导致未来发展可能结果的不同。平等的发展机会对于整个公正体系具有重要意义，它是在为每个社会成员的具体发展提供一种统一的规则，同时为社会成员的竞争产生有效的激励作用。正如奥肯所说的，“促进机会均等的努力，自然会接受一种个人主义的、成就导向的、必不可少竞争经济，……降低竞争重要性的大前提，意味着摒弃个人主义的刺激；结果不是极大地牺牲效率，就是牺牲创造其他可选择的刺激制度。”^②政府在维护社会机会平等方面主要反映在社会是开放的，为每个公民提供平等的施展能力的空间，反对各种政策性歧视和习俗性歧视，如种族歧视、性别歧视、地区歧视、所有制歧视等等。

3、政府应该保护公民正当的劳动所得。对于现有社会资源的分配，最直接地体现了公正原则的兑现程度。在社会财富形成过程中，每个社会成员所投入劳动的数量和质量、所投入的生产要素不可能是相同的，因而各自对于社会的具体贡献是有差别的。政府有责任通过合理的制度安排，使每一个社会成员依据具体的贡献得到有差别的分配。这方面的制度安排一方面应该体现平等的理念尤其是平等的劳动权利；同时要充分尊重并承认个体对于社会各自不同的具体贡献。从实际效果来看，这有利于调动每个社会成员的积极性，有利于激发整个社会的活力。政府这一职责的履行需要建立相应的制度，其中首要是对财产权的保护。在一个社会，如果公民的合法收益得不到保护，就不能称之为公正的社会。政府必须建立相应的制度确保公民的合法收益得到保护，打击各种对私有财产的侵夺行为，保障公民的应有所得。同时，政府对公民正当收益的保障还体现在政府转移

^① 吴忠民：《公正新论》，《中国社会科学》，2000年第4期。

^② [美]阿瑟·奥肯：《平等与效率》，王奔洲译，75-76页，北京，华夏出版社，1987。

支付的比例和份额上，必要的再分配将会保证社会公正，但转移过度同样会造成社会不公。

4、政府对社会分配进行必要的再分配。市场经济的发展会出现一种被称之为“马太效应”的现象，就是富者愈富，穷者愈穷，从而导致社会分配的严重不公，同时也导致有效需求不足影响经济的发展。为了弥合这一两极分化的不公现象，同时也为了宏观经济的稳定发展，政府必须行使社会财富分配的调剂职责。政府这一职责同政府保证公民基本生存条件不同，这一职责所强调的是“发展型”或“增长型”的补偿，而不是“维持型”的救援。政府对社会资源再分配是为了实现有效的社会合作。在这一过程社会成员的利益会面临再分配，富裕人群的利益会向贫穷阶层转移。在这一转移过程中，反映了一个社会成员对于社会整体发展所负有的责任和义务。公正的调剂原则有着重要的意义，一方面，通过调剂原则，实现社会收入的转移支付，增加社会的有效需求，促使需求与供给的总量均衡，推动宏观经济的和谐发展。另一方面，通过调剂原则，可以使初次分配中出现的差距程度得到缩小，群体与群体之间、阶层与阶层之间因分配不均而引发的抵触和冲突也可以程度不同地得到缓解，有些潜在的抵触与冲突甚至可以被消除，从而使整个社会最大限度地降低由于社会不公带来的矛盾冲突，实现社会和谐发展。

6.4 有限政府与和谐社会

政府在维护社会公正、行使公共性职责的过程中，由于社会资源的限制和出于对社会效率的保障，上述的政策原则不可能同时兑现，甚至会出现政策冲突的现象，考察市场经济发展的历史，我们可以看到效率与公正之间经常存在此消彼长的交替现象。在一定的历史区间内，提高市场效率的政策措施往往会导致社会不公现象的加重；而改善社会公正的政策措施又往往会影响市场效率的提高。因此，对政府来说面临着类似于宏观经济政策中的“相机抉择”问题，就是要在效率与公正之间进行选择。在不同的社会背景下，政府在“效率优先兼顾公平”和“公平优先兼顾效率”这两组政策组合之间进行“相机抉择”。在生产水平较低背景下，政府为了提高社会效率，缩小与发达国家或地区的经济差距，政府采取“效率优先兼顾公平”的政策是非常必要和合理的。而在社会总体财富比较

富裕但分配公平、社会公正程度较低的情况下，政府则应采取“公平优先兼顾效率”的政策，及时调整社会生活中的不公现象。由于社会在发展、经济在变化，效率与公正的相对关系也在不断调整，因此，政府的政策选择必须基于特定的社会历史背景。

政府公共性的实现必须在公正与效率之间实现和谐的统一。奥肯曾深刻地指出：“如果平等和效率双方都有价值，而且其中一方对另一方没有绝对的优先权，那么在它们冲突的方面，就应该达成妥协。这时，为了效率就要牺牲某些平等，并且为了平等就要牺牲某些效率。然而，作为更多地获得另一方的必要手段，（或者是获得某些其他有价值的社会成果的可能性）无论哪一方的牺牲都必须是公正的。尤其是，那些允许经济不平等的社会决策，必须是公正的，是促进经济效率的。”^①两极分化的经济高速增长与平均主义的低效率平等都谈不上是公正。政府要基于社会的客观实际，在平等与效率之间“相机抉择”。政府公正性政策的选择次序应该是动态的，其排序取决于社会的状态，是公正问题更迫于解决还是效率是更为突出的问题。

以上的讨论是在政府自觉遵循公共性原则的前提下进行的，但是，政府的公共性常常由于各种原因存在缺失的现象。也就是说，在政府的政策选择上，政府的公正性容易被经济上占优势地位的强势集团削弱，一个公正的政府应该抵御强势集团的不正当影响，关注社会的平等和对弱势群体的救济。这就要求政府应遵循“公共理性”的指导，在价值取向上注重社会平等和正义。但政府的公共性在根本上需要民主政治制度的保障，民主政治制度才是实现政府公正性的内在基础。

历史上是民主政府而不是市场造就了社会的和谐。如果没有政府的干预，让市场经济自由放任发展，其结果一定如马克思所预言的那样，从阶级分化到阶级对立最后走向阶级对抗和阶级革命。一个公正的政府应该在公共政策选择过程中遵循“公共理性”，如果说公正原则表达了民主社会实质性内容的话，那么，公共理性则是民主社会决定公共政策是否公正的基本准则。罗尔斯认为，“公共理性是一个民主国家的基本特征。它是公民的理性，是那些共享平等公民身份的人的理性。他们的理性目标是公共善，此乃政治正义观念对社会之基本制度结构的要求所在，也是这些制度所服务的目标和目的所在。于是，公共理性便在三个方

^① [美]阿瑟·奥肯：《平等与效率》，王奔洲译，80页，北京，华夏出版社，1987。

面是公共的：作为自身的理性，它是公共的理性；它的目标是公共的善和根本性的正义；它的本性和内容是公共的。”^①政府的公共政策选择在根本上要体现公民的“公共理性”，“公共理性”是衡量政府公共性的基本标准和尺度。

法治与有限政府的公共性具有内在的关联性。法治下的有限政府是公民能够控制的政府，公共性是公民控制政府的基本价值目标，公民对政府监督制约的根本目的就在于促使政府坚持公共利益最大化的原则进行公共管理。在法治的条件下，政府的政策一旦偏离公共利益，公民有权力予以纠正。因此，法治下的有限政府在制度上维护了政府的公共性。

^① [美]约翰·罗尔斯：《政治自由主义》，万俊人译，225-226页，上海，学林出版社，2000。

7 有限政府的有效性

对有限政府一个普遍的误解是有限政府的意义仅仅在于对政府权力的限制，防止公共权力的滥用，而对经济社会发展并没有积极的推动意义。不过，通过对现代市场经济国家的考察发现，有限政府不仅是公民权利不受政府权力任意侵犯的切实保障，而且也为经济可持续发展的提供了必要的条件，是市场经济健康与稳定发展的可靠制度基础。改革开放以来的实践突现了市场逻辑与有限政府的内在联系：要发展国民经济并全面提高人民的生活水平，市场是不可替代的运行机制；市场机制的稳定与顺利运行，又离不开一种由法律调控所提供的普遍秩序，市场经济的多体性、多样性与复杂性，决定了其有效调控必须通过法治才能实现，市场经济的高效率需要建立一个市场主体普遍遵循的竞争规则，一个确定的法治环境，一个有限政府的有效管理。

7.1 法治与政府能力的提升

法治作为有限政府的内在规定与政府能力具有内在的关联性。法治的实现程度取决于国家力量与社会力量的互动，法治所形成的对政府权力的监督制约事实上反映了国家与社会的较量、民主与专制的较量。任何政府都具有权力扩张的本能，具有不受监督的内在愿望。社会和公民能否对政府进行有效的制约，在根本上取决于社会和公民有没有足够的政治力量制约政府权力；取决于民主力量能否战胜专制力量、正义力量能否战胜腐败势力。法治的发展历程是民主与专制斗争的历史，民主的每一进步，都会促使监督制度的完善，从而推进法治的进程。法治的实现程度与政治民主化的水平具有正相关性。在缺乏民主制度的国家，必然是专制政治横行的地方。

法治不仅使公民获得政治自由，同时也使公民享有国家提供的有力保障。因

此，法治的意义不仅仅在于遏制政府的专制，同时也要提升政府的能力，法治下的政府应该是能对社会和公民担当责任的政府，能够增进人类福祉和社会繁荣的政府。理论与实践都表明，对政府权力的监督和制衡与提升政府的能力是一致的，有限政府不仅不会限制政府的有效性，反而能增强政府的能力。美国学者斯蒂文·霍尔姆斯曾深刻地指出：“有限政府也许会比无限政府更强有力。制约可能是力量的渊源，这并非自相矛盾，而是一种充满悖论的洞见。……一部自由主义宪法通过限制政府官员的专断权力，可能在适当条件下增加国家解决特定问题以及为了共同目标而动员集体资源的能力。”^①所以，“宪法增加国家的力量”是现代政治的必然结果。之所以宪政下的分权与制衡增强而不是削弱国家的能力，这与国家权力的合法性权威有关。一个缺乏法治的政府、一个专断而恣意的政府必然是一个缺乏国民信任的政府，也是一个缺乏对国民动员能力的政府。这样的政府不可能是有效和有利的政府。

集权专制的政府享有无限的权力，在表面上往往显得十分强大，但是，在这一强大的背后却是国家治理的低效率与公共供给的极度匮乏。最终集权专制往往以追求强国家为起点，却以弱国家作为结局。因为，集权专制国家所赖以生存的权力集中建立在极少数人上的智识之上，重大决策的频频失误是集权专制国家的基本特点。同时，国家权力的扩张需要庞大的官僚机器支撑，国家庞大官僚机器需要巨大的公共财政收入，而财政不足几乎是所有集权专制国家难以克服的顽疾。再者，政府官员权限太大、由政府配置的社会资源太多，就为政府官员提供了广泛的寻租机会。寻租不仅造成社会的极大不平等，而且会大大削弱国家公共供给的有效性，使国家在保护产权、提供公平的竞争规则、保护国家利益等方面日益涣散和软弱无能。于是集权专制政府以高管理成本为基础，却是以低社会产出为最终结果。这样的国家不可能是强大的，也不可能长期延续。因此，我们不应将政府权限宽泛、国家权力专断的强权政治当成是政府能力的强大，也不应把对政府权力监督制约视为是对政府能力的限制。民主法治国家所形成的合法性权威构成了有限政府能力的基础，同时，对政府权力的监督制约能有效地防止政府决策的失误和权力的滥用，因此为提升政府能力发挥了重要的作用。

法治遏制政府滥用权力，但法治也有利于确立国家政权的合法性权威，遏制

^①[美]斯蒂文·霍尔姆斯：《激情与制约：论自由主义民主理论》，转引自李强：《宪政自由主义与国家构建》，载公共论丛《宪政主义与现代国家》，北京，三联书店，2003。

地方保护主义对国家权威的侵害。有效率的市场经济需要建立一个统一的大市场，但一些地方政府为了当地一时的利益用行政手段对外地产品进行抵制，保护当地低质高价产品，形成割据的“诸侯经济”，破坏市场经济的流通和统一大市场的形成。历史经验表明，这种地方保护主义以保护地方经济为名，最终总是破坏当地经济的正常发展为代价。法治无疑是治理地方保护主义的一剂良药。其实马克思·韦伯很早就认识到这一点，他指出：“现代流通的速度要求有一种迅速而可靠地发挥其功能的法，也就是说，一种由最强大的强制权力所保障的法，而首先是现代经济，由于其自身的特性，消灭了曾经是法和法的保障的体现者的其他团体。这就是市场发展的杰作。一方面，市场社会化的普遍占统治地位，要求法应具有一种根据合理的规则可预计的功能。另一方面，我们将看作是市场社会化的典型倾向的市场的传播，由于其固有的内在的一贯性，通过一种普遍主义的强制机关，摧毁一切分立的、往往是建立在经济垄断之上的等级的和其他的强制机构，有利于一切‘合法的’强制权力的垄断倾向统辖。”^①法治对地方政府的限制、“有限的地方政府”对于普遍主义法律制度和统一大市场的形成无疑具有重要意义。因此，对政府权力限制的结果，却提升了政府治理市场的能力。

7.2 有限职能与有效管理

有限政府的职能是确定和有明确边界，事实证明，政府职能有限才能实现有效管理。政府职能首先受到政府能力的限制，政府能力与政府职能是既有联系又有区别的两个概念。政府职能是指政府的职责和功能，是政府对社会承担的责任和法定的管理权限。政府职能事实上是政府“想干什么”、“要干什么”或“应干什么”，体现了政府对社会的承诺和担负的义务。政府能力是指政府在管理社会的过程中所实际拥有的能量和能力，是政府“能干什么”，“会干什么”。可见，政府职能与政府能力具有本质上的区别，不过，政府职能与政府能力又具有紧密的内在联系，政府职能的实现是以政府能力为基础的，缺乏能力的政府即使法律上具有广泛的职能，实际上不会真正有所作为；而政府能力所赖以建立的许多资源又与政府职能有关，政府职能为政府能力的形成和发挥提供了制度保障。显然，政府职能与政府能力是一种互动的关系。由于资源的限制，政府的能力是有限的。

^① [德]马克思·韦伯：《经济与社会》（上卷），林荣远译，374页，北京，商务印书馆，1997。

有限的政府能力不可能承担无限的政府职能，因此，政府职能的合理界定以及与政府能力有效协调具有重要意义。

“量力而行”是中国的古训，对于政府同样是适合的，政府职能的无限扩张必然导致政府管理效力的衰减，在我国实行计划经济时期，政府“干了许多干不了又干不好的事”，正是政府职能与政府能力不协调的必然结果。当前我国正处在从初级市场经济向现代市场经济过渡的社会转型时期，政府职能面临重大的调整与改革，由于集权体制下的政府是一种无视自身能力，对社会承担无限责任的“全能主义政府”，政府职能具有盲目的扩张性。有限政府对职能的限制能重视政府能力的有限性，会比全能政府更好地履行政府职能。因为，政府职能的无限扩张必然导致政府管理效力的衰减。政府职能范围与政府效力存在明显的负相关性，在政府能力赖以形成和发挥的资源有限的情况下，政府职能的扩张必然导致政府能力的相对分散和政府资源配置的短缺现象，从而带来政府管理效力的衰减。在我国实行计划经济时期，普遍存在的投资失误和资源浪费，以及严重的失职渎职和低效率现象都与政府高度集权而又无力有效行使职权有关。可见，权力范围的扩大是以权力效力的衰减为代价的，政府职能的无限扩张必然导致严重的管理失误，有限政府尽管职能和职权是有限的，但比全能政府具有更有效的管理。

中国的市场化改革与社会经济发展离不开政府的引导与组织。但政府应在哪些领域发挥作用？发挥多大的作用值得认真研究。数千年集权政治体制的历史惯性、三十年计划经济的社会背景，决定了我国政府管理带有深刻的干预习性和管制倾向。在这样的历史条件下发展市场经济极为容易陷入权贵私有化的道路。1949年以前的中国，国民党统治下的国民政府在经济上推行的是市场经济，但最终迎来的是官僚资本主义。资本的官僚化和官僚的市场化使国民政府严重丧失公共性，陷入了合法性危机，最终被人民所抛弃。今天我们重走市场化道路，既可能走上法治基础上的现代市场经济，为中国带来快速的经济的发展，也可能再一次陷入权贵私有化，使政府丧失公共性，导致合法性危机。腐败现象的普遍存在严酷地告诉人们后一种可能性未必不会出现。

有限政府的职能是有限的，有限的职能才能保障有效的管理。政府能力的有限性决定了政府职能必须适度界定，明智的政治家应该懂得“有所不为才能大为作为”。政府职能只有适度界定才能更好地发挥政府的作用，政府职能只有适应市场经济发展的条件才能驾驭市场经济社会。政府职能适度界定必须建立在政府

职能合理优化的基础之上。适度界定不能成为政府推托责任的理由，而是要求政府把有限的力量最有效地运用。就我国现状而言，政府要赋予企业独立的生产经营权，要使市场充分发挥配置资源的作用，让社会组织充分享有社会自治和社会中介的职能。政府应该把不适合由政府行使的职能逐步下放给企业、市场和社会组织，把有限的政府力量集中到统筹规划、掌握政策、组织协调、信息引导、提供服务，创造良好的社会和经济环境。

有限政府的有限职能为政府有效履行职责提供了基本保障，同时也为公民社会的发展创造了良好的环境。在计划经济时代，政府职能的无限扩张导致社会管理功能的萎缩和社会对政府的高度依赖，政府的权力触角延伸到社会的方方面面，对社会事务大包大揽，凡事都需政府干预管制。在这种背景下，独立或半独立的社会组织就缺乏生长的土壤和发挥作用的条件，导致社会功能分化程度降低。这种“强政府”“弱社会”的结构使各种社会事务事无巨细都依赖于政府的管理，致使政府机构严重膨胀，而社会组织明显萎缩。即使有限的社会组织由于财务和其他资源依赖于政府，它们的组织结构和职员级别与政府雷同，社会管理普遍行政化。社会对政府的高度依赖必然走向对政府的无奈。政府职能的无限扩张使政府往往不能提供优质的社会服务，但社会别无选择，只能无奈地予以接受。有限政府强调公民社会的作用，支持公民社会的发展，在有限政府下，会形成一个“大社会”，公民社会成为社会治理的重要力量。

8 有限政府绩效评估的激励机制

政府需要制约，同时作为人格化的政府也需要激励。政府激励是一个重大课题，本项研究的重点是对政府权力的制约，这里主要就基于结果导向的绩效评估的激励机制进行探讨。激励是绩效评估的基本功能，它构成了有限政府业绩提高的诱因机制和动力机制。有效的绩效评估制度通过绩效目标的导向、排序竞争的刺激、奖惩措施的强化以及问题诊断的推动，把政府公职人员的绩效与责任履行、奖惩、晋升、培训等相联系，激励公职人员努力工作、积极进取，为政府激励约束机制的建立和完善构建了平台。

绩效评估作为政府行政改革与创新的重要策略愈来愈受到广泛的研究和运用，从世界范围看，西方各国都致力于建立以绩效为导向的公共管理体系，将绩效评估作为政府改革的一个重要组成部分，以此提高政府效率和服务质量。在国外政府绩效评估热潮的影响和推动下，20世纪90年代以来，我国政府和学界也开始关注和重视政府绩效的评估问题，也尝试着进行适合我国国情且符合国际惯例的绩效评估工作。作为一个管理工具，评估本身不是目的，而是有效提高政府业绩的动力工具。在组织管理战略的框架内，公共部门管理者运用绩效评估激励公务员的工作积极性，促进了政府竞争意识的觉醒和工作效率的提高，进而实现了有效治理的目的。绩效评估以其强大的功能性价值吸引了管理者，而其基本功能是激励。

8.1 绩效评估的激励功能及其影响

绩效评估是西方行政改革中普遍采用的一种提高效率、改善业绩、实现责任的管理工具。根据经合组织的统计，20世纪90年代以来，公共部门绩效评估在英国、美国、加拿大、德国、法国、新西兰、澳大利亚等国都得到了广泛应用，

因此有学者认为“评估国”正在西方出现。绩效评估在理论和实践上之所以得到广泛研究与推行，很重要的一点是它对提高政府管理效率、缓和各种社会危机和矛盾的积极意义。Wholey & Newcomer 认为对绩效评估的关注反映了公众对项目有效性依据的要求，它能够提升公共责任、改善决策、提高管理和项目的有效性。^①Ammons 认为评估系统的广泛运用能够改善管理过程，促进决策信息公开，开拓立法视野、避免立法失败，并提高公共责任。^②尽管从目前的情况来看，绩效评估在公共领域中的应用还存在诸多问题，实现预期的目标还有一定的困难，但正如戴维·奥斯本和彼德·普拉斯特里指出的，尽管比起其他途径而言，绩效管理改进绩效的过程通常更为缓慢，它的实施也需要更长的时间，但是世界范围内的政府再造者都发现，使用绩效管理可以使政府的生产率获得显著、持续的增长。^③

绩效评估之所以对政府管理产生如此大的作用，很重要的一点在于绩效评估提供了提高政府业绩的诱导机制和动力机制，通过评估标准和内容的导向、测量的反馈、奖惩的实施等环节，把公务员的绩效与政府组织目标的达成、个人责任的履行、奖惩培训等利益结合起来，引导公职人员的行为取向与政府组织的目标保持一致。从这个意义上说，绩效评估的基本功能和价值在于它的激励作用，绩效评估的过程就是实施激励的过程。激励是绩效评估发生作用的杠杆，是其他功效发生作用的基础，任何旨在提高政府业绩的功能要发挥作用，都要以是否具有激励作用为前提。通过激励的作用，绩效评估融入了政府战略管理的体系之中，为政府管理目标的实现创造了条件。

绩效评估是通过提倡什么或反对什么等信息的传递，并借助奖励或惩罚的强制力量来实现对个体行为的引导和推动。评估指标表达了评估的导向，而评估的导向决定了激励效用对组织目标的价值。良好的评估导向促进政府提高业绩、达到善治的目标；扭曲的评估导向则使政府职能发生错位和越位，在社会发展中越俎代庖。从这个意义上说，由于导向性的客观存在，任何评估制度都有激励功能，但不同的评估制度产生的激励效应不一样，因此才有不同时期公职人员的价值观

^① Robert D. Behn . Why Measure Performance? Different Purpose Require Different Measures [J] .Public Administration Review, 63 (5) 2003 , 586-606

^② Ammons, David N. Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services [J]. Public Administration Review, 55(1) 1995 , 37-47

^③ [美]戴维·奥斯本，彼德·普拉斯特里：《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》，北京，中国人民大学出版社，2002。

念、工作积极性和创造性的不同，才形成政府行为取向的差异。有效的政府绩效评估以科学的发展观和正确的政绩观为指导，它所发挥的激励功能促进政府实现和谐社会的善治目标。

绩效评估的激励效应给地方政府管理带来了深刻的影响。一方面，评估的导向性促使政府行为从增长取向协调取向转变，这个过程涉及干部的任免、政府职能的转变、组织文化的变迁，所以，绩效评估将成为我国政府改革新的策略选择。另一方面，绩效评估将权力与责任直接挂钩、绩效和奖惩相联系，为政府激励约束机制的建立和完善构建了平台，这不仅有利于公共部门人力资源的开发和管理，而且通过提升政府效率提高了政府信誉和形象，建立了政府与公众的信任关系。

8.2 绩效评估激励功能的作用机理

激励是一个满足个体需求，激发某种行为的过程。需求是人类行为的原动力，在它之上建立着人的全部行为和全部心理活动，在需求和行为之间，有一些其他因素，而首先是利益，它是人在社会中、在社会生产系统中的地位以及由这种地位决定的需要的反映。^①激励作用的关键和基础就在于人的需求和利益，任何一种制度要发挥激励作用，其效用必须要与激励对象的利益具有相关性，能够满足激励对象的需要，否则制度的实施将流于形式。从这个意义上说，制度表征着某种利益关系、体现着某种利益格局，是这种关系和格局的确认。有效的绩效评估之所以具有强大的激励功能，正是因为这种评估的结果与公职人员的奖励、晋升等切身利益挂钩，前者是对公务员实施奖惩的重要依据。这种密切的利益相关性催生了公务员努力工作、提高业绩的行为动机，而绩效评估中目标设置、排序竞争、奖惩实施、问题诊断等环节构成具体的激励手段，将这些动机切实地转化为组织所期望的积极进取的个人行为，进而实现了政府提高效率、改善业绩的目标。

1、评估指标：引导公务员绩效追求方向

评估指标对政府公职人员的职业行为产生重要影响，理性的政府官员会将评估指标作为努力达成的目标。目标是人类行为重要的调节因素，它是人类活动的目的和结果，也是人类需要满足的对象。绩效评估的第一步工作是设立明确的评

^① [苏] 阿法纳西耶夫：《社会管理中的人》，214-215页，北京：知识出版社，1983。

估指标，表明未来要达到的绩效水平以及相应的奖励惩罚措施。这实质上传递了对公职人员行为方式和价值取向的要求，引导他们朝这个指定的目标努力。

评估指标的引导功能与公务员对目标的预期价值和目标实现概率的判断有关。评估指标的设定以及相应的奖惩制度应充分考虑公职人员的组织行为特点。第一，设计奖惩制度时要充分考虑公务员的需求，促使绩效目标与个人利益的紧密融合，这样才能使个人对绩效目标有强烈的吸引力，并赋予其较高的预期价值，愿意为目标的实现付出努力。第二，设置合适的绩效目标，不仅表达明确，而且难度适中，这是影响人们对目标实现概率判断的重要因素。如果目标的达成超出公职人员的能力之外或构不成挑战，那么目标就显得无足轻重，构不成对公务员的激励。第三，反馈目标完成情况。让公务员对目前的绩效水平与期望达到的目标进行比较，目标的实现促成了公务员自我实现的满足，未实现的目标则提供了公务员继续努力的动力和方向。

2、排序竞争：公务员争优的制度安排

排序创造竞争氛围，刺激公务员拼搏争优。绩效评估是参照目标对公职人员取得的业绩结果划分等级并排序的过程，排序的名次影响公务员的奖励、晋升甚至任职。这就形成了一种激励，通过在政府中创造优胜劣汰的环境，激励公务员在竞争的压力下努力工作、不断创新，追求胜出的满足，避免落后的惩罚。而且，由于排名的相对性，淘汰的标准处于不断的变动中，这就维持了激励的强度，保证了激励的效度。所以，竞争产生的激励力量是自发的、自觉的，这是竞争环境所迫，不可回避的，它构成了一种内在的激励力量。而且，竞争促使相互学习，推动政府整体效率的提高。

理论和事实证明，凡是没有生存压力、缺乏优胜劣汰机制的垄断性组织都具低效率倾向，而管理成本又普遍较高，政府组织正是这种类型的组织，竞争给政府注入了强大的动力。然而看到竞争的正激励作用的同时，也要防止它带来的负面影响，如对团队精神的影响、个人自信心的打击及因淘汰带来的工作威胁感等等。所以，管理者在实施竞争激励时，要开展绩效评估竞争策略的宣传和正确竞争观念的教育，使公职人员对竞争的手段和提高效率的最终目的有正确的认识，降低竞争的负效用。

3、奖惩措施：公务员行为的诱导机制

奖励和惩罚调节公务员需求，强化公务员努力工作、提高业绩的行为。奖惩

是激励的基本手段。奖励满足公职人员的需求，使其感到喜悦、满足，促使他们在荣誉感和责任感的鞭策下更加努力工作；惩罚使公职人员的需要得不到满足、利益受到损害，使其感到痛苦、耻辱，从而变消极行为为积极行为。而且，奖励为其他公务员树立了学习的榜样，惩罚展示了引以为戒的教训，所以，奖惩的激励作用不仅指向自我，还对他人发生示范作用。

对公职人员实施奖励是公务员制度的基本内容之一，但现实生活中普遍存在一些缺陷：奖励体现不出实际贡献的大小；受人为因素左右，奖励具有随意性；奖励水平没有达到公职人员的预期，形成不了动力等等，所以，这种奖励只会形成不求上进的“激励”。而绩效评估旨在克服这些缺陷，使奖励发挥强大的激励功能。首先，绩效评估为奖励的客观和公平提供了基础。奖励建立在对公职人员工作业绩系统、科学、合理的测量基础上，评估赋予了奖惩相对客观、公正的标准，政府组织根据公职人员实际贡献大小实施奖励。其次，绩效评估体现了奖励的公开性。奖励的标准、条件、程序及受奖励的公职人员的名单通常都予以公开，具有较好的公开性。最后，绩效评估体现了奖励的稳定性，评估制度化的过程就是奖惩体系制度化的过程，避免人为因素对奖励规则的破坏和干扰，公职人员则据此建立行为的理性预期。

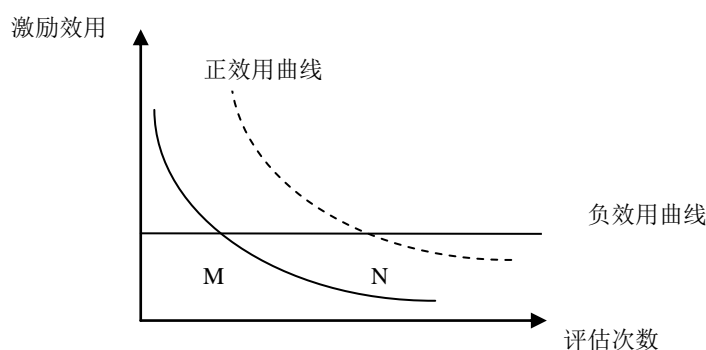
4、问题诊断：参与型的绩效改进机制

绩效评估诊断政府问题，评估的开放性和参与性有助于政府和公职人员及时发现问题，确立努力发展的方向。奖惩不是目的，而是敦促不断进步的手段。绩效评估的最终目的不仅是为了奖励或惩罚公职人员，而是通过测评了解政府组织目前的工作状态和业绩情况，掌握存在的问题，明确改进的方向，从这个意义上说，绩效评估是诊断工具，是政府组织及公务员剖析自身的一面镜子，是一个发现问题、解决问题的过程。要改进绩效，必须了解目前的绩效水平，因此，这个问题导向的过程就是一种激励过程，这种激励主要来自外界，由问题带来的压力促使公职人员积极进取，开拓创新，以实现更高的绩效。随着工作内容、环境的变化，新问题会不断地涌现，解决问题的过程是个永无止境的过程，所以问题带来的工作动力将会有很强的持久力。

8.3 激励效用递减及绩效评估制度的动态发展

绩效评估制度蕴涵着激励功能，绩效评估的效用体现为激励作用的大小，判断绩效评估制度的绩效，关键也是考察这一制度激励功能的实现是否存在障碍。由于评估制度环境和评估对象需求的变化，评估的激励功能存在边际效用递减现象，为了维持评估的激励功效，需要对绩效评估进行适时的调整。

绩效评估的激励功能对公务员的行为选择产生了积极的效用，然而它也不可避免地带来了一些负面的效应，所以，人们对制度效用的判断是在对正、负效用的比较考量中得出的，绩效评估的制度安排之所以得到认可，在于其最初的正的激励效用大于其负效用。从对大量绩效评估活动的考察，评估的正激励效用呈递减曲线，而负激励效用变化不大，我们假设为一条直线（如图所示）。在绩效评估活动初始，正激励效用比负效用要大，其相差部分为净正效用，然而，评估的正激励效用存在边际效用递减现象，在激励值保持不变的情况下，绩效评估制度的正激励效用随着评估次数的增加而递减，与负效用曲线相交形成一个均衡点。一旦激励正效用低于负效用，就意味着实施评估弊大于利，在这种情况下，要么终止评估工作，要么对评估做出调整，追求新的效用均衡点。这个过程可以清楚地通过下图展现。



绩效评估的正激励效用之所以会呈现出递减的趋势，与评估制度的初始环境发生变化有关，也是人的主观心理特点和需求变化所致。绩效评估的激励功能体现为它解决政府问题的有效性，绩效评估的正效用愈高，就愈迅速地改变绩效评估制度设计的初始环境，评估制度的有效性也就随着初始环境的变化而降低它的激励功能。另一方面，激励对象心理特点和需求的变化对激励功效也有重大影响。政府绩效评估是一种系统地、全面地评价政府及公务员工作业绩的制度创新，事

关公务员个人的切身利益。自我实现的期望给公务员带来的兴奋和新事物带来的新奇，使评估制度实施之初对调动工作积极性产生强大的驱动力。随着绩效评估的持续开展，兴奋和新奇逐渐被习惯所取代，评估过程成了公务员的日常例行事务而降低了对他的刺激，奖惩所带来的震撼感也转化为荣辱不惊。这个过程就是评估激励功能弱化的过程。而且，在激励理论看来，人的需求是多样的，不同的人有不同的需求结构和需求强度，而且同一个人的主导需求也会随着环境和时间而改变。利益和需求的变化引起人们对激励效用主观评价的变化，现有的绩效评估制度安排会因为实现不了个体新产生的利益需求而丧失激励功能，进而面临变革的压力。也就是说，评估重复多次后评估可能实现不了个体的预期而无法有效激励个体的行为。“对制度安排的变化的需求，基本上起源于这样一种认识：按照现有安排，无法获得潜在的利益。行为者认识到，改变现有安排，他们能够获得在原有制度下得不到的利益。”^①因此，当制度环境和作用对象发生变化时，制度也应随之调整，否则就会丧失制度应有的功能而走向僵化。为了保持激励作用最大化，绩效评估应遵循评估对象的心理特点不断调整，然而，调整的过程也要注意防止制度的不确定性带来的消极后果，变化过于频繁的评估规则反而使人无法预见自己行为的后果，进而对制度抱以不信任。激励作用的实质是建立个体对行为结果的预期、引导个体的行为选择，规则的稳定性是激励发挥作用的前提。所以，绩效评估的发展应追求稳定与变化相结合，在两者的和谐发展中寻求一个动态的均衡点。在这个过程中，即要畅通制度对象反映需求和利益的渠道，让制度对象参与制度的选择和设计，保证制度有充足的包容空间，从而增大稳定的系数；又要有有效的反馈机制，适时地根据绩效评估环境的变化变化调整评估体系，防止“制度僵化症”的出现。

为此，绩效评估的设计要吸引公务员的积极参与，在政府管理者和公务员的互动中掌握关于激励标准和手段的信息，以一种互动的模式确立评估的指导原则和价值取向。总体而言，绩效评估是一种依靠政治行动而实施的外在规则，其变迁的主体主要是政府组织自身，需要用政府的行动来促进发展。然而，绩效的改进最终依赖于个体的努力和积极行为，而驱动行为的是个体的需求和利益，所以，要把个体的意愿纳入组织绩效评估的制度选择中来，把从上而下与从下而上这两种途径在共同的认同感支配下，统一到共同的制度需求上来。制度的许多变动往

^① [美]V·奥斯特罗姆等：《制度分析与发展的反思》，138页，北京：商务印书馆，1996。

往是由于其无法满足制度对象的需求引起的，为维持制度的稳定必须使制度建立在正确的需求信息上。

同时，绩效评估的顺利开展有赖于政府公职人员对绩效评估的认识和支持。政府是绩效评估的组织者和接受者，也是具有自利性的组织。绩效评估是政府的一种制度创新，会给政府的工作带来巨大的压力，而且，绩效评估最终带来的绩效提高会迫使政府面临裁员、预算削减的压力，政府管理人员还可能因为有效实施了绩效评估而削弱了手中的权力。在这种情况下，政府公职人员如果缺乏必要的从政道德就会选择对绩效评估的抵制而不是对绩效评估的积极推动。所以，在开展绩效评估的过程中，要建立相应制度鼓励政府组织建立绩效评估制度，激励他们积极创新，保证绩效评估有效进行，并建立有效的反馈机制，洞察环境的变化并对评估制度进行适时的调整，因势而导，维持绩效评估的激励效用最大化。

结 语

本项研究系统地讨论了法治、有限政府与现代市场经济的关系。在这三者关系中，法治是基础，有限政府与现代市场经济都基于法治。有限政府是法治基础上的政府，法治勘定了政府职能、职权的有限性并监督政府责任的履行。现代市场经济的基础同样是法治，法治为现代市场经济秩序的建构产权保护提供了基本保障，没有法治就不会有现代市场经济。同时，有限政府与现代市场经济建基于共同的基础之上，两者之间又具有内在的联系。现代市场经济离不开政府，但这个政府必须是有限政府。自发的市场经济具有负面性，市场经济的发展史表明，市场经济一旦脱离政府的调节就可能陷入经济危机和社会灾难之中。政府肩负对市场失灵的校正与市场经济缺陷的补充。但现代市场经济的发展又具有内在的规定性，市场逻辑拒绝政府不必要的干预，反对政府出于自利而导致的制度不确定性。

我国始于 1978 年的改革所遵循的路径是经济改革优先、政治改革保障的基本战略。这一改革战略在保持政治稳定的前提下稳妥地、渐进地对经济体制进行了深刻地变革，经过二十多年的积累，改革成果蔚为壮观。在这一过程中，政治体制改革的基本形态是倒逼型的改革，或称适应型的改革，政治体制改革服务于经济体制改革并保障经济体制改革的成就。随着市场经济的建立和不断完善，我们一直在思考的一个重大的问题是市场经济需要一个什么样政府，本项研究就是这一问题的探索和理论总结，旨在回答我国市场经济条件下政府所应扮演的模式。本项研究对一命题的回答是市场经济必须建立有限政府。

有限政府是一个在职能、职能都受到限制的政府。强调对政府权力的限制是现代特殊背景下的现实需要，中国需要有效政府，但时下更迫切需要建立有限政府。本项研究一个基本的理论前提是制度的合理性取决于时代的发展条件。中国总整合性仍处于从集权体制向民主共和体制转型这一历史阶段。从绝对集权体制到

完善的民主共和体制这一历史坐标轴上，任何一个时期政治制度都会包含上述两者的构成，差别在于两者的构成组合。明智的政治选择在于使两者组合最适应历史发展要求。纵观鸦片战争以来的中国，从 1840 年到 1949 年，中国一直处于灾难深重的外患内乱的动荡不安之中，在这样的历史条件下，人们容易寄希望于政治上的变革实现国家的强盛，政治的变革往往会超前于经济发展的内在要求。清王朝覆灭后中国走向共和的曲折历程反映了在二十世纪早期政治变革超前于经济发展所带来的矛盾。其实，中国迅速走上工业化道路是从 1978 年改革开放后开始的。1978 年中国仍然主要是一个农业化国家，集权体制在农业化国家有其存在的合理性。但改革开放后的中国迅速融入了从国际大环境，实现了从农业化向工业化的迅速转型。在国家经济管理体制上，也顺应历史潮流，从计划经济体制向市场经济体制转变。经济上的迅速发展突显了政治上的相对滞后，或者说相对滞后的政治体制制约了经济的进一步发展，于是出现了中国少有的现象，政治变革的诉求集中来自经济人士和经济学者。经济学家成为政治改革的理论推动者。他们对经济生活的关切可能比其他学者更深刻地看到政治体制滞后于迅速发展的经济所带来的危害。工业化与市场经济要求中国政治体制需要更多的民主与法治，政府权力要受到更多的限制。有限政府就是在这样的历史条件下成为时代发展的一个重要诉求。

本项研究主要讨论如何对政府权力进行有效的限制，尽管在研究中也讨论了政府对社会公平所承担的责任。但对政府进行限制、如何限制始终是贯穿于整个研究的主题。这容易给人一个误解，认为作者只强调对政府的限制，而没有看到政府在中国经济社会发展中的积极作用。其实，作者一直认为，集权体制有其历史合理性，在中国两千多年的农业时代，集权政治是一种集约型的治理模式，大一统的国家及其对军事的垄断不仅使公共治理成本大大降低，而且有利于社会的稳定。中国封建时代经济的繁荣、相比欧洲来说政治上的稳定，都得益于集权体制。但是，人类进入工业化时代以后，工业化的商品产生方式要求市场化，而市场经济要求人们成为独立的决策主体，于是政治自由、政治民主成为市场经济的必然要求。历史上政治自由要依靠政府来保障，但政府往往在更多的情况下成为政治自由最大的阻碍，因此，对政府权力的限制就成为经济市场化、政治自由化的逻辑必然，有限政府的建立必将为现代市场经济的发展提供必要的法治环境。

政府的改革来自多种力量的推动。政府的道德自觉是一种不可否认的力量，

政府公职人员的主流是社会优秀分子，其中不乏具有强烈社会责任感的优秀领导人。但政府的改革绝不能仅仅依靠政府公职人员的道德自觉，因为政府改革在多数情况下表现为对政府利益的剥夺，显然，政府外部的推动作用应该是政府改革持久的制度力量。社会力量的积聚在市场经济条件下具有内在的、自发的倾向，是市场经济主体维护自身利益的理性选择。在我国市场经济发达地区商会组织的迅速发展非常典型地反映了市场经济与公民社会相互依存的内在联系。有限政府的建立不仅是一个认识过程，更是一个力量较量的过程。由于对政府权力的限制往往意味着对政府利益的剥夺，因此，遭到一些政府官员的抵制一定在所难免。有限政府的形成过程一定是政治民主不断扩大和完善的过程，是公民参政能力不断提高和社会力量不断强化的过程。经济的发展具有一定的自发性，在完善市场条件下，除了政府之外，千千万万独立的市场主体共同推动着市场的发展，而不会过分受制于某个市场主体，尽管发展轨迹深受政府影响。政府的作用具有主动性、自觉性和可控性。政府主导市场经济的发展，又必须主动地适应市场经济的发展。但政府对市场经济的适应不能仅仅依靠政府的自觉，需要外部力量的推动。这就是为什么需要建立有限政府，也就是说这个政府要服从于公民社会、受制于民主和法治。

从根本上来说，有限政府的建立取决于一个民族法治意识的形成和对法的敬畏和遵从，尤其政府官员要成为守法的典范。因此，有限政府的建设就不仅是政治制度的构建问题，同时还是一个民族法治文化的培育过程。这一过程往往比制度的建立需要更长的时间。

本项研究是对政府在市场转型中作用的一次系统思考，试图寻求化解国家矛盾的现实途径。为了使政府在经济发挥正向的推动作用，政府首先必须与经济条件相适应，政府的职能定位要能适应市场逻辑，政府与市场建立一种动态的适应关系。市场是发展与变化的，国家也应该是一个动态的组织，要适应经济社会的条件发展与变化着，与市场形成良性的互动，这或许是化解诺斯悖论的途径。

参 考 文 献

1. 《马克思恩格斯选集》第1—4卷，人民出版社。
2. [法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上），张雁深译，北京，商务印书馆，1961。
3. [法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，北京，商务印书馆，1982。
4. [英]维尔：《宪政与分权》，北京，三联书店，1997。
5. [英]约翰·洛克：《政府论》，叶启芳译，北京，商务印书馆，1964。
6. [英]霍布斯：《利维坦》，黎思复、黎廷弼译，北京，商务印书馆，1986。
7. [美]布坎南：《自由市场和国家》，吴良健等译，北京，北京经济学院出版社，1988。
8. [美]布坎南、瓦格纳：《赤字中的民主》，刘延安译，北京经济学院出版社，1988。
9. [法]托克维尔：《论美国的民主》（上卷），董果良译，北京，商务印书馆，1988。
10. [美]摩尔：《民主和专制的社会起源》，拓夫 张东东等译，北京，华夏出版社，1987。
11. [美]保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《经济学》（第12版），北京，中国发展出版社，1992。
12. [英]哈耶克：《法律、立法与自由》（第二卷），北京，中国大百科全书出版社，2000。
13. [英]哈耶克：《通往奴役之路》，王明毅等译，北京，中国社会科学出版社，1997。
14. [美]塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，北京，三联书店，1987。
15. [美]塞缪尔·亨廷顿：《第三波—20世纪后期民主化浪潮》，刘军宁译，上海，上海三联书店，1998。
16. [美]查尔斯·林德布洛姆：《政治与市场：世界的政治——经济制度》，王逸舟译，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1994。
17. [美]约翰·罗尔斯：《正义论》，何包钢、何怀宏、廖申白译，北京，京华出版社2000。
18. [美]约翰·罗尔斯：《作为公平的正义——正义新论》，上海，三联书店，2002。
19. [美]约翰·罗尔斯：《政治自由主义》，万俊人译，上海，学林出版社，2000。
20. [美]萨拜因等：《政治学说史》，北京，商务印书馆，1986。
21. [美]丹尼斯·缪勒：《公共选择理论》，杨春学等译，北京，中国社会科学出版社，1994。

22. [美]斯蒂格利茨：《社会主义向何处去》，长春，吉林人民出版社，1998。
23. [美]斯蒂格利茨：《政府为什么干预市场》，北京，中国物资出版社，1998。
24. [美]诺斯：《西方世界的兴起》，北京，华夏出版社 1999。
25. [美]迈克尔·罗斯金等：《政治科学》（第6版），林震等译，北京，华夏出版社，2001。
26. [美]威尔逊：《国会政体》，??译，北京，商务印书馆，1986。
27. [美]查尔斯·沃尔夫：《市场或政府》，??译，北京，中国发展出版社，1994。
28. [美]潘恩：《潘恩选集》，马清槐等译，北京，商务印书馆，1981。
29. [美]加里·S·贝克尔：《人类行为的经济分析》，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1995。
30. [英]安东尼·吉登斯：《第三条道路——社会民主主义的复兴》，郑戈译，北京，北京大学出版社，2000。
31. [美]苏珊·艾克曼：《腐败与政府》，王江等译，北京，新华出版社，2000。
32. [美]达尔：《论民主》，李柏光、林猛译，北京，商务印书馆，1999。
33. [美]奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，毛寿龙译，上海，上海三联书店，1999。
34. [美]科恩：《论民主》，北京，商务印书馆，1997。
35. [美]乔·萨托利：《民主新论》，冯克利等译，北京，东方出版社，1998。
36. [美]爱·麦·伯恩斯：《当代世界政治理论》，曾炳钧译，北京，商务印书馆，1983。
37. [美]阿瑟·奥肯：《平等与效率》，王奔洲译，北京，华夏出版社，1987。
38. [美]斯科特·戈登：《控制国家——西方宪政的历史》，应奇等译，南京，江苏人民出版社，2001年。
39. [美]肯尼思·汤普森编：《宪政的政治理论》，张志铭译，北京，三联书店，1997年。
40. [美]埃尔斯特等编：《宪政与民主——理性与社会变迁研究》，北京，三联书店，1997年。
41. 世界银行发展报告：《变革世界中的政府》，北京，中国财政经济出版社，1997。
42. E·博登海默：《法理学——法哲学及其方法》，邓正来、姬敬武译，北京，华夏出版社，1997。
43. 吴敬琏：《当代中国经济改革》，上海，上海远东出版社，1996。
44. 钱颖一：《现代经济学与中国经济改革》，北京，中国人民大学出版社，2003。
45. 毛寿龙、李梅：《有限政府的经济分析》，上海，上海三联书店，2000年。
46. 公共论丛：《市场逻辑与国家观念》，北京，三联书店，1995年。
47. 乔林碧、王耀：《政府经济学》，北京，中国国际广播出版社，2002。

48. 邓正来等编：《国家与市民社会》，北京，中央编译出版社，1999。
49. 胡鞍钢主编：《中国：挑战腐败》，杭州，浙江人民出版社，2001。
50. 胡鞍钢、王绍光：《政府与市场》，北京，中国计划出版社，2000。
51. 楼继伟：《新中国 50 年财政统计》，北京，经济科学出版社，2000。
52. 高鸿钧：《现代法治的出路》，北京，清华大学出版社，2003。
53. 万斌：《政治哲学》，杭州，浙江大学出版社，1996。
54. 孙笑侠：《法律对行政的控制》，济南，山东人民出版社，1999。
55. 谢庆奎等著：《中国政府体制分析》，北京，中国广播电视出版社，1995。
56. 何清涟：《现代化的陷阱》，北京，今日中国出版社，1998。
57. 柳新元：《利益冲突与制度变迁》，武汉，武汉大学出版社，2002。
58. 公共论丛：《经济民主与经济自由》，北京，三联书店，1997。
59. 公共论丛：《宪政主义与现代国家》，北京，三联书店，2003。
60. 张千帆：《宪政、法治与经济发展》，北京，北京大学出版社，2004。
61. 谢晖：《价值重建与规范选择》，济南，山东人民出版社，1998。
62. 陈国权：《政治监督论》，上海，学林出版社，2000 年。
63. “中国改革与发展报告”专家组：《制度的障碍与供给——非国有经济的发展问题研究》，上海：上海远东出版社，2001。
64. 万俊人：《论市场经济的道德维度》，《中国社会科学》，2000 年第 2 期。
65. 费维照等：《有限政府论：早期资产阶级的政府观念与政制设定》，《政治学研究》，1998 年第 1 期。
66. 高鸿钧：《现代法治的困境及其出路》，《法学研究》，2003 年第 2 期。
67. 夏惠：《法治是什么——渊源、规诫与价值》，《中国社会科学》，1999 年第 4 期。
68. 王家福等：《论依法治国》，《法学研究》，1996 年第 2 期。
69. 钱弘道：《从市场经济到有限政府的必然逻辑》，《浙江学刊》，2004 年第 4 期。

