

# 政府何为？

## ——中国政府改革的定位、状态与类型

任剑涛\*

**【摘要】**中国政府改革是一个涉及中国整体改革的大问题。因为政府改革既与经济体制改革相关,也与政治体制改革相连。前者是在政府与市场的关系角度观察的问题;后者是在政府与政党、国家、社会的关系视角所看到的问题。假如以政府改革这个并不直接与政治相连的改革路径,切入中国改革的深度难题,数十年的中国改革滞胀或许可以实现突破。为此,回顾中国政府改革的近期定位、分析中国政府改革的基本状态,归纳中国政府改革的实在类型,就具有理性筹划中国政府改革的重要意义。

**【关键词】**政府改革 定位 状态 类型

### 一、改革定位:从有限政府到有效政府

近15年,中国政府的改革,可以说走过了发达国家300年的历程。前10年,中国政府改革在主观定位上,落在有限政府的架构上面,政府改革的“现代”目标终于首次被确认。近年来,中国政府的改革,转变为有效政府的建构,将政府改革的目标升级为兼顾经济发展效率需求与社会分配公平状态这两个目标的需要。

这是极其快速的转变,也是非常艰难的转变。当然,也是不得已的转变。中国政府改革的这两次蜕变,跨度巨大,内涵丰富,有必要进行具体描述与深入分析。这一观察角度,是对近期中国政府改革的纵向观察。

---

\*任剑涛,中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院,教授。

(一) 1992 - 2002：有限政府轮廓初显

只有在历史的记忆链条上才能明晰今天中国政府改革走向的思路。从1978年启动改革开放到1990年，中国的政府改革一直是一个话题，但并不是一个紧要的问题。因为在这一时期，总是政府在引导改革：先是以农村政策的重大调整，引导了农村经济体制的改革，激活了此前死气沉沉的中国经济，让人们开始思考中国经济发展的崭新路径；接着是政府引导城市经济体制改革，推动了计划经济向市场经济转轨，使中国经济取得了让世人瞩目的成就，从而将人们思考中国经济社会发展的思维进一步活化。这一时期，中国有着高度一致的改革共识：改革就是社会主义制度的自我完善，就是解决落后的生产力与人民日益增长的物质文化需求之间的矛盾，就是在党和政府的主导下将中国从“传统”推进到“现代”。于是，形成于计划经济时代的无限、全能政府奇迹般地引导了中国的改革进程。

但是，近15年的急速发展逐渐暴露出发展必然具有的各种矛盾。首先是意识形态上的矛盾，表现为社会主义的自我证明，从改革初期的清晰明白逐渐变得含混不明了。我们设定了改革开放就是社会主义的自我完善，但究竟什么是社会主义呢？邓小平针对这一问题提出“我们需要补课”，改革的共识逐渐演变为不同的改革主张。其次显露出来的矛盾就是经济发展需要的条件与现实提供的条件之间有着巨大的差距。人们原来一致认为，只要经济发展了，一切问题就好解决了。但是，现代市场经济发展需要与之匹配的政治、经济、法律、社会各种复杂的条件。这些条件，是此前的改革或者缺乏、或者抵触、甚至对立的。中国的改革开放，看起来并不是一个单纯由政府引导的线性变化，政府也需要参与改革互动，改革政府的问题呼之欲出。再次，政府意图、市场欲望与社会渴求之间的矛盾也显现出来，以政府的基本建设投资推进的增长模式逐渐显露出疲态。政府究竟如何稳定、协调、持续地推进经济的发展，成了改革政府的直接动力。

1992年肇始的改革开放第二次高潮，很快显示了单纯由政府引

导的改革的艰难性。改革初期人们就觉察到的单纯刺激经济发展的政策,会落入经济要么过热要么停顿的问题,在这个时候以经济过热的单一形式暴露在人们的面前。朱镕基总理这一届政府,充分认识到了一个规模巨大、职能众多的政府很难有所作为。从粮食统购统销政策的反思、到公共财政的建构、再到市场竞争性政策的出台,表明政府自身意识到了改革的必要。从中央政府将机构与人员大规模精简、到推动政府公务组织与事业单位的分流、再到限制权力机构经商,体现了政府自身明确的“有限政府”的归位。从尽力推动加入WTO、到积极介入国际市场、再到引入人大监督政府的制度布局,刻画出政府自觉迈向现代“有限政府”的施政轨迹(刘锋,1998)。朱镕基总理卸任时自陈的贡献之一就是建立有限政府对这一走向做了高屋建瓴的概括。

## (二) 2002 - 2007:有效政府意欲凸现

2002年是中央党政班子换届上任的一年。党政班子的换届,是一个政治周期变化的标志。政治的周期性转变,不论中外,总是一个启动反思前一时期的发展思路的契机。其实,中国高速而且持续地发展了25年左右的时间,确实需要反思发展的模式问题。虽然此前政府的改革已经落定到有限政府的定位上,但不可否认的是,中国的经济社会发展主要还是依靠政府的推动。当人们受到反思改革的政治鼓励的时候,这一发展模式本身的合理性也就开始被人们思量了。

首先是这一时期人们对于所谓唯GDP思维进行了全面反省。改革开放的前20来年,GDP成为调动政府、市场与社会的重要指挥棒。政府将GDP的增长作为衡量自己工作业绩的主要指标。各级政府对于GDP的走势高度重视。只要是有利于GDP增长的布局、政策与措施,都一路绿灯。市场更是被GDP思维驱动,只要是有利于市场实现利润的举措,都一下子楔入市场。社会大众对于GDP的高速增长也大都怀有期待,认为这就是国家迅速发展的标志。客观地讲,在一个国家现代发展的早期,GDP思维是一个不得不认同的

思路。因为没有“矫枉过正”的 GDP 思维,就难以颠覆此前的非经济甚至反经济的“发展”思维定势。

问题在于,GDP 的高速增长维持一定时期之后,如果缺乏相关发展对它的强大支持,GDP 的增势不仅会减弱,而且相关发展不足的缺陷也必然会暴露出来。为了 GDP 的增长,人们不惜一切代价,与经济高度增长不对应的政治发展、经济高速发展中呈现的不均衡、财富迅速增长的同时分配的严重不公、经济发展付出的环境代价、为推动经济发展所制定的政策的粗放特性等等,都开始对 GDP 的增长发生阻碍作用。

因此,紧接着 GDP 思维反思而展开的,就必然是发展模式的重新选择。在政策的制订层面,政府提出了节约型政府、服务型政府与法治型政府的理念(温家宝,2006)。这三个理念刚好对应有效政府的三个支撑点:政府定位如何既有限又有效、政府决策如何不是粗暴的指挥而是有效的协调、政府行为方式如何不是主观先导而是按照规则办事。

温家宝总理上任之初,就进一步削减了政府直接组成部门,强调了精简机构、优化人员的改革思路。这些措施无疑是对于前一届政府有限政府建构的有力支持。但是,就建立有限政府来说,有两个问题需要解决:一个是规模上有限的政府如何在职能上真正有限;另一个是有限政府如何在规模、职能都受到限定的情况下,有效地领导整个国家经济与社会的发展。节约型、服务型、法治型政府的定位,就是为了应对这两个问题。

建立节约型政府,既指政府本身达到节约的目标,也指政府配置经济社会发展资源要达到节约。政府本身是节约的,意味着政府组织结构合理、运作流程恰当、人员配置精当。政府组织机构与社会需求一致,是组织机构合理的判断标准。为此,政府机构既不能太多、也不能太少。太多浪费公帑,太少不足以管理国家。同时,政府机构的运作流程的合理,必须做到程序优先、按章办事、有序推进。假如政府部门办事拖沓、相互推诿、责任落空,政府组织运作的流程设计就有问

题。与此相关的是,政府组成人员不能太繁杂、也不能太疏漏。冗员太多,必然责任不明,效率太低;人手不够,必然疲于应付、效益太差。

而服务型、法治型政府的定位是为了规范节约型政府的行为。政府“不是掌舵,而是服务”,已经成为今天政府管理领域的共识。服务型政府,就必须实现从“统治”到“治理”的转变。政府的主要职责不是直接进入市场,推进经济发展,而是提供经济社会发展的保障条件。政府不是要占据社会的空间,而是要与“社会”双赢。法治型政府,就必须改变政府在主观意图引导下,以为自己是在为民谋利就草率作出决策的行为方式,谨遵程序,依法行政。这个时候,政府为人们直接感受的效率似乎有所降低,但稳定、协调、持续地推进经济社会发展的长效功能就会发挥出来。

### (三) 从有限到有效:小政府回归大政府?

仅仅 15 年的时间,中国政府改革就在大布局上跨越了有限政府与有效政府两个门槛。在“现代”的视野中,只有真正坐落在有限与有效政府双重定位上的政府,才具有坚实的合法性保障。

但是,这一转变的艰难性是可想而知的。有限政府的建构已经是知易行难,有效政府就更是知行皆难了。真正的有限政府,一定是在立法、行政、司法的权力结构合理安排,国家权力与公民权利分流表述的基础上才能形成。从中国政府的改革上来看,建立有限政府还有漫长的路要走。有限政府,绝不仅仅是指政府从市场退出、从社会隐退。政府如何既不粗暴地干预市场、又不简单地支配社会、又能够与市场、社会合理互动,是一个有限政府面临的重大考验。有效政府,绝对不是指政府直接进入市场领域与社会空间,将主观善良的愿望化为强力推动的政策措施,瞬间显示鼓舞人心的繁荣。有效政府是一个依法行政、程序至上、维护公平、超然协调的权力结构。就此而言,中国政府的相关改革只是刚刚找到起点而已。

有限与有效政府定位的明确,可以说是 15 年中国政府改革最重大的收获。假如我们同意建立有限与有效政府还需要假以时日的

话,那目前的任务就是一步一步、扎实地予以推进。这种推进,首先建立在对有限与有效政府的共识上面,同时建立在控制国家规范其行为的渐进过程之中。

建立有限与有效政府的共识不是那么容易达成的,因为在历史上,有限与有效政府的建构一般显现为两个过程,在中国却合并为一个历史进程的两个并列要求。这意味着我们要在有限与有效的两个端点上认识“现代”政府的定位,这就未免会造成认知上的误区。

对于现代政府有限有效认知的误区之一,就是有效政府是对有限政府的超越,因此有效政府必然不是有限政府<sup>①</sup>。有效政府之有效,就是因为它既保证了经济与社会的发展,也保证了财富增长的同时进行公平地分配。政府承担的两种相关责任,促使政府的规模与职能重新扩大。人们辩护说,既然政府既要管发展,又要管分配,政府规模就绝对不能像有限政府理论所限定的那样。这一说法似乎挺有道理。因为就政府规模而言,要管分配,就得增加相关政府部门设置,政府规模就因此小不下来。政府不能不管分配,因此就不得不扩大政府权限,似乎政府的重新做大是一个必然趋势。事实并非如此,一个既管生产又管分配的政府,首先必须是一个权力分割与制衡架构中的政府,否则政府就会滥用权力,这时的政府必定是有限政府。其次必须是与市场和社会互动的政府才能有效治理国家,这个时候的政府还是有限政府。我们绝对不能为改革中的中国政府设计一个无限但有效的政府架构!

对于现代政府有限有效认知的误区之二,就是有限有效政府降低了政府威信、弱化了政府能力。改革开放以来,就一直有增强国家能力的呼声。如果说这种呼声是注意到国家在应当掌握的权力能力的下降的话,那是有道理的。如果说在一般意义上呼吁加强国家能

---

<sup>①</sup>在2006年12月纪念南京大学政治学科85周年的讲演中,南开大学周恩来政府管理学院朱光磊教授强调,中国政府要承担的社会责任越来越多,因此中国政府的定位不说是大政府,起码也不是小政府。

力,那就是在与现代政府的定位反其道而行之。国家,尤其是配置国家日常资源的政府,必须是在规范的状态中才最具有行为能力。一个具有无限权力、兼具无限功能的政府,恰恰对于国家的继续、经济的发展和社会的成长最为有害。国家能力、健全市场和合理社会是一个共在的关系。我们绝对不能为改革中的中国政府设计一个重回大政府的路径。一个无限全能的政府与一个长期持续发展的国家,必定南辕北辙。

中国政府改革的15年历程,表明中国人已经从此前的政府理论刻画落定到了政府的实际改革。透过15年看150年,两次急遽的蜕变必将产生深远影响。

## 二、改革状态:从单边改革到边际互动

政府改革已经成为制约改革前景的事宜。政府自身对于改革的努力推进,引人瞩目。但是,政府改革如何有效推进,并且以推进政府改革来推进整个改革进程的问题还是一个需要在思路上的突破的难题:如果说此前的政府改革在政府构成要素的限度内已经达到最大化状态,因此在政府的社会功能改善上已经发挥了不可忽视的作用的话,那么,寻求政府改革的结构突破,即寻求与政府改革相关联的各种结构的同时变革,就是我们必须迈上的改革之路。这一观察角度,可以说是对近期中国政府改革的横向审视。

### (一) 单边改革的困境

从政府自身的结构因素上启动政府改革,是很长一段时间以来我国政府改革的基本模式。<sup>①</sup> 这是一种单边改革,即这种改革在空

---

<sup>①</sup>朱镕基总理在上任时提出的“一个确保,三个到位,五项改革”,就几乎是在中国政府的单边范围内确定的改革目标。后来的改革结果证明了单边改革的艰难。

间上仅仅局限在政府的组织与组织职能上面,在时限上仅仅局限在政府职能与社会需求不太符合的时候。因此,单边的政府改革总是修补性的、滞后性的,也是难以真正奏效的。

单边的政府改革具有它的历史合理性。所谓历史合理性,既是指这类改革在既定的条件限定下具有合理性,也是指这类改革在整个社会政治结构难以更改的情况下具有的合理性。这种合理性从几个方面体现出来:首先,它优化了构成政府内部各要素的结构方式,促使政府组织结构的完善。其次,它在改革中显现了政府改革的复杂性,凸显了政府改革必备的相关条件。再次,它提示人们政府改革在整个改革布局中的重大作用,促使人们将改革的资源投向这个重要的领域。最后,它为政府改革的全面启动聚集能量,从而为政府改革营造氛围。

但是,单边的政府改革是不足够的。不是因为它局限在政府内部构成要素上面,也不是因为它局限在特定的政府运作问题与政府发挥职能的方式上面,而是因为有效的政府改革从来都只能在与政府相关的社会政治建构之间展开,这样才足以收到预期的改革效应,而不至于将政府改革窒息在政府运转的狭小空间之内。

回顾单边的政府改革过程,已经展开的政府单边改革的四维尝试的成败值得我们认真分析。第一个维度:政府机构与人员的精简。这是单边的政府改革开始启动的标志性事件。这一改革已经经历了连续两届政府的努力。改革的着力点是政府机构的组成与供职人员的数量。朱镕基总理将原来中央政府的五十多个直属机构精简为三十余个,政府供职人员大幅减少了百分之五十。这可以说是中央政府“伤筋动骨”的大改造。温家宝总理进一步将中央政府机构减少到二十九个,并着重调整了中央政府机构的职能布局,从而将朱镕基总理的政府改革精细化了。中央政府改革的这种模式随后成为地方政府改革的样本。这一改革具有两个显著的效果:一是优化了政府机构及其组织职能,二是改进了政府人员机构及其工作方式。第二个维度:行政区划的改变。这里所指的行政区划改革不是地域归属

的改变,而是市辖县机制的改变。城市化的进程是政府改革必须面对的社会结构变化背景。因此,在城市化进程中逐渐调整行政管理体制,也当然地属于政府改革的范畴。市管县的体制改革就此具有它的必要性。第三个维度:行政运作的改进。这是单边的政府改革着力最多,对于社会公众影响最为直接,因此也是人们感知最广泛的政府改革。这一改革的最重要的举措就是将政府相关办事机构纳入同一办公地点同时办公的“一站式服务”。无疑,在具体发挥政府便民的作用上,这一改革具有它不可忽视的积极效用。第四个维度:行政职能的重新设计。行政职能的重新设计有很多思路和不少尝试。但是最为引人瞩目的还是深圳的“行政三分”。这是将现代权力分立与制衡的思路转换为协作权力内部来处理,即将行政权划分为行政决策、行政执行、行政监督,并设计出相互制约的关系机制。这对于解决行政权力合理运作的问题也许具有一定的创新。

在肯定单边政府改革的四维尝试具有其现实理由与历史依据的基础上,我们不能不看到这类改革的局限,以及因为它内在的局限而限定的改革效用的不足。精简政府机构与减少政府人员是有用的,然而,由于没有将这种改革通过国家立法机构上升到国家意志的高度,并坐实到政府机构组成及其职能规定的国家法规中,因此,它只具有短期的效用。而且,在法规跟进缺位的情况下,政府机构以临时机构的方式,政府成员以事业人员的形式卷土重来。以至于有人预测,三到七年政府机构与人员就翻上一倍。至于市管县的改革早就停止了,因为城市化的行政管理体制并不是一个名称与权力的博弈。一站式服务也只能解决服务的技术构成问题,而难以解决不受国家权力约束、不受社会力量制约的政府如何可以成为“有限有效”政府的根本问题。行政三分的改革违反了现代行政的基本规则——立法权体现正义、行政权追求效率、司法权显现公平,无法真正落实为行政改革的实际方略。因此,单边的政府改革经过四维的突进,都因为收效不显著而难以将“现代”政府建构起来,更无法期望通过改革后的政府带动整个中国改革的后续进程。

## （二）从边际关系考量

可以断言，仅仅从政府结构与功能的单一视角考虑政府改革问题的思路已经难以为继了。转变政府职能的单边改革总导向不足以将政府改革引导到一个令人满意的境地。事实上，由于在复杂的现代社会政治结构中，政府从来就不是自足的权力结构，也从来就不是可以单独发挥效用的权力组织，更不是脱离相关权力机构就可以加以优化的改革对象，因此，政府改革应当告别单边改革思维，形成边际互动的政府改革新路径。

所谓边际互动的政府改革，指的是基于国家权力的整体结构综合考量基础上的政府权力结构改善与政府职能改进。这一政府改革思路，不是将政府从综合的国家权力体系中抽象出来，作为单独对待的权力机制，对其加以要素性的改进，并试图就此提升政府结构合理性程度与效能水平，而是将政府权力体系放置到整个国家权力体系中加以衡量。

首先，弄清政府在国家权力的整体结构中的状态，以便将政府在政府之内的改革与制约政府改革成败的外部因素加以有效区分。避免将政府改革的成功希望单纯地寄托在政府及其组成人员身上。

其次，弄清楚政府是权力结构中的权力边际状态，分析清楚哪些是政府可为的权力，哪些是政府不可为的权力，从而将政府改革与政府之外的改革匹配起来，而不是简单地要求政府无所不为。

再次，弄清楚政府的现代结构、组织方式、行为模式与效率导向。将政府与政党的差异、政府与国家的不同、政府与社会的区分作为设计政府及其改革的组织与制度前提。

最后，就是使制约或关系到政府改革成败的其他权力结构的改革与政府改革同时启动起来，为政府改革的每一举措提供支援性条件，不让政府改革成为独木难支的改革。

为此，与政府改革紧密关联的三种“外部”关系结构，就构成了政府改革是否能够奏效的前提。三种外部关联结构中，最为关键的

是党政关系,这中间蕴涵着国家与政府的关系。其次是政府与财富生产者的关系,这是政府改革是否具有财富支持的原生基础问题。第三种关系结构就是包含政府在内的泛义的“国家”与社会的关系问题,这是有限政府与有效政府题义中的重要话题。这三种关系结构有必要逐一加以分析。

第一,党政关系。这是关系到政府改革成败最为关键的边际互动结构。<sup>①</sup>原因很简单,中国的国家权力体系中,这种关联结构具有轴心性——党权是国家权力结构的具有支配性的核心部分,行政权力则是国家日常资源的配置者。党政关系结构的健康化是政府改革得以成功的决定性因素。为此,政党权力结构的改革必须启动。1980年中期关于执政党权力结构与运作方式改革的讨论,已经让人十分陌生了。1990年以来人们习惯了单独谈论政府改革,似乎遗忘了执政党权力结构的优化是政府改革收效的前提。我们应当记住的是,经历了1980年的党政分开和1990年以来的党政一体的两次实验之后的二者关系,依然还是一个要加强改革的老大难问题。这里潜存着三个必须解决的、相互关联在一起的问题:一是党政权力的边界有没有必要划分以及如何划分;二是党政关系如何健康互动;三是党政改革的互相推进关系。三个问题具有连动性,其中任何一个问题没有触动,政府改革就必然是一个无法深化、甚至无法切入的问题。

第二,政企关系。这是一个关系到制订规则与执行规则是否可以成功脱钩的关系问题。而这种脱钩是政府专注制订宏观管理规则,因此具有宏观管理权威性的前提,也是企业专注于市场规范、进行冒险与创新的前提。政府必须退出直接的财富生产领域,否则既无法专注处理宏观管理的事务,也无法使市场仅仅遵守市场的规则,从而完全实现政府与市场健全互动的现代市场经济运转。在既有的

---

<sup>①</sup>近年兴起的以党内民主带动社会民主的议论,就反映了这种关系结构在中国改革过程中执政党改革的关键地位与作用。参见李惠斌、薛晓源(2006)“执政能力研究”部分收集的几篇文章。

政府改革中，政府对于资源垄断型行业的控制范围与力度都还十分强大。这对于建立财富生产与财富分配的各自规则是不利的——对政府而言，如何保证公平的生产与分配财富成了问题；对市场而言，如何遵守市场的法规与价格的引导也相应地成了问题。这是一种最为不利的双损难局。

第三，国家 - 社会关系。这是表明一个国家是处于现代状态还是传统状态的关联结构。在全能政府的国家权力结构中，国家吞噬了社会。只有在建设和谐社会的命题提出来之后，人们才逐渐认识到国家 - 社会的二元结构对于健康的现代国家的重要意义。要明确国家是依赖暴力组织的权力体系，而社会是依赖自治的组织化建制。以前，国家性质是过度鲜明的，而社会则完全丧失了它的特性。在成功的现代政府运作中，社会的自组织特征愈强，国家就愈是能够保持权力运作的顺畅性与有效性。相反，如果国家吞噬社会，社会处于涣散的状态，国家就必须在处理高度组织起来的权力体制及其效应的同时，处理涣散社会的有序化问题。为此，国家必须垄断资源。但是，再强大的国家对于资源的垄断也是有限的。有限的资源聚集对付无限的国家问题与社会问题，必然使国家处于疲于应付的状况。国家运作绩效低下且被人们埋怨，国家获得的信任度与支持度就会逐渐衰变，这同样是一种双损的局面。让国家集中精力处理以暴力为背景的权力问题，让社会按照业缘、趣缘与旨趣形成不同的社会组织而自治地处理社会问题，各得其所，相安无事，就是最为有利的。

### （三）渐进改革与结构突破

观察 20 多年政府改革的运作过程，此前的改革可以称为功能调整的渐进式改革，当下的政府改革则走到了结构转变的关口。

渐进的改革的效果曾经是令人鼓舞的。它确实在维护稳定、改变现状、生产财富、展示希望等等方面赢得了口碑。但是，需要直面的是，渐进改革的路子已经越走越窄了。这一方面显示为渐进改革已经处于事实上的困境之中；另一方面显示为渐进改革无法突破改

革瓶颈；再一方面则显示为渐进改革是一种逐渐流失改革资源的改革形式。<sup>①</sup>如果说渐进改革依然还是有用的话，那它主要是在采取改革举措必须遵循循序渐进、审慎举措的意义上成立的。就改革的结构布局来讲，渐进改革已经不足以维持改革共识、聚集改革资源、显示改革效益、增进改革动力了。近年对于改革的强劲质疑与微弱辩护的鲜明对比，很好地显示了单边的、渐进的政府改革所处的这一尴尬情形。

渐进改革已经走到了结构调整的地步了。从渐进改革到结构突破，不是从渐进改革转变为激进改革、从改良方式转变为休克疗法，而是强调渐进改革过程中被切割开来的诸多具体改革举措，应当有一个宏观的、长远的、整体的、战略的改革设计：不能再让政府改革单兵突进了，也不能再让属于不同领域的改革处于头痛医头、脚痛医脚的状态了，更不能再让改革处于策略性的局面而无法上升到战略高度的被动境况了。

结构性的政府改革，是一种相关性基础上的改革。在这个特定的意义上，其实不存在代替了一般改革的政府改革这一问题。改革就其本来的意义来讲，就是“综合改革”。为我们所习惯的改革推进思路——改革遵循从经济领域推向政治领域的说法，是值得商榷的说法。改革，在社会构成要素上，包括了政治、经济、文化、教育、科技、传统、习俗诸方面；在国家权力与社会权利领域上，包含了政党改革、国家机构改革、政府改革、社会变革等方面的内容；在推进过程中，包括了对于改革起点、改革进程、改革整体后果的预期；在改革的结局上，包含了对于改革的损益的全面估量。在这个意义上，改革从来就不是限定在哪个观念形态上、哪个制度规定内、哪个生活状态中

---

<sup>①</sup>人们总是将中国与前苏联（俄罗斯）的改革绝对模式化为中国的渐进式、前苏联（俄罗斯）的休克式两种改革类型。其实，休克式改革必须处理好渐进到位的问题，而渐进改革必然走到结构调整的地步，两者之间并没有绝对的界限，而只有相对分析模式的意义。参见刘美珣、列乌斯基·亚历山大·伊万诺维奇主编（2006）第16章、第30章的主要内容。

的变革,而是一个期望于推动国家——社会长期、协调、稳定地发展的变迁过程。换言之,什么人、什么组织、什么制度、什么举措、什么状态,都是可以改革的。这样,我们就能够走出预设改革前提而限制改革的局面,真正迎来改革的全面收获期。

### 三、改革类型：从伴生型改革到自主型改革

中国政府改革具有明确的定位,同时也显示出了在边际关系上寻求改革突破的需要。这就为中国政府改革的类型归属问题的探讨提供了条件。探讨中国政府改革的类型归属,不是一个单纯的理论兴趣驱动的事件。探讨中国政府改革的类型归属,是为中国政府改革进行总体筹划的理论过程。无疑,中国政府改革是需要总体筹划的。这种需求,既是因为此前中国政府的改革基本上属于就事论事的改革,改革行走在缺乏全局理性筹划的歧路上,同时也是因为中国政府改革与改革全局的关联性已经为人们所认识。中国政府改革筹划得好,就可以将中国改革向前推进一大步,促使中国各个领域进入一个新的境地。相反,中国政府改革总是停留在当下的状态,头痛医头、脚痛医脚,那么中国的整体改革就前途堪忧。

#### (一) 类型错位的政府改革

简单地对中国的政府改革进行类型的划分,我们可以说中国的政府改革是在自主型与伴生型两种政府改革类型之间徘徊的改革。

这两种政府改革类型,是对于现代政府改革进行基本归纳而得出的基本类型形式。所谓自主型的政府改革,是指政府在国家、社会与市场的现代基本结构分流完毕基础上建立起来的外部与内部结构合理、功能适当的政府改革形式。外部合理结构指的是政府与立法、司法的权力体系建构是合乎现代政治理性安排的结构;内部适当结构指的是政府部门权能结构的划分是合乎实际管理需求的稳定结构,政府部门既不繁冗、也不缺位,政府权能部门恰好与社会管理需

求相吻合。这个时候,在政府的管理与社会和市场、以及自身管理状态具有不协调、不一致的情况下,政府就可以根据客观需求与主观筹划,对于政府的组织结构与权能结构进行重新建构。这种改革,因为具有外部的法律保障与内部的结构支持,因此,具有一种在政府权限范围内加以筹划和组织实施的特点,而不受外部政治结构与内部权限不清的双重限制,故可称之为自主的政府改革。

所谓伴生型的政府改革,指的是政府改革没有或缺乏外部政治环境与内部组织结构支持的政府改革。这种政府改革是在改革的众多条件尚不具备的前提条件进行的硬性改革。不是说这种改革就完全没有效果,但是它的依赖性,也就是伴生性的特点是十分鲜明的。从外部条件讲,伴生型的政府改革依赖于实际上限制政府结构状态与功能发挥的外部政治条件。当制约政府发挥其结构影响与功能作用的政党、立法与司法部门的建制不合乎理性筹划的现代政治需求的时候,政府改革就完全缺乏自主改革的起码条件。这个时候,政府改革必须与政党改革、立法改革与司法改革连动,才能保证政府改革收到真实效果。伴生型政府改革是一切非现代国家政府改革的基本类型。因为,所有非现代国家的政府建构,都是一种相关结构(政党、立法与司法)没有清晰划分的结构,同时也是国家、社会与市场边界不清楚的状态,因此,政府改革就必须在诸政治、行政结构要素之间寻找改革缝隙,并在这些因素的互动中获得改革的成效。

中国当代的政府改革,就其实际的处境来讲,只能是伴生型的政府改革。<sup>①</sup>原因很简单,当代中国的“现代”政治架构远远没有建立起来。由于政党的现代结构尚未建立,国家结构只能是现代的民族—国家的变异形态政党—国家。在政党对国家政治生活影响巨大的情

---

<sup>①</sup>这从人们讨论中国政府改革的基本路径上可以看出,也可以从中国政府改革的实际操作状态上认知。不在中国政治与行政的各相关因素结构中去寻求中国政府改革的路径,很难探索中国政府改革的问题实质。参见李惠斌、薛晓源(2004)“政治文明与治理”部分的几篇文章。

况下,政党自身的改革对于整个国家的现代改革就具有决定性的影响。在政党改革仍需进一步完善的情况下,政府改革就缺乏作为底线的现代政治基础的支持。同时,在现代政治基本结构还没有建立起来的情况下,政府的边际关系就没有理清,政府改革也就相应缺乏自主的客观结构条件。加上今天中国的市场还受制于国家权力,没有建立起与国家“分庭抗礼”的价格空间,政府就此陷在与市场纠缠的泥潭,而且与国家划界而在的“社会”也完全不存在。因此,由政党意志显现而成的国家意志绝对制约着政府的行为的时候,中国政府的改革其实就是一个现代国家分流了的诸要素在我们国家进行混合作用的过程。

但是,从前述分析可以看出,中国政府的近期改革,从改革的现象上讲,基本上可以说是一个“自主型”的改革。总是政府自己设计着改革目标,推出改革举措,评价着改革成效,而制约政府改革的诸结构因素并没有相应的改革。政府的改革一直限定在政府,即限定在行政权的范围内进行政府改革。政府的规模是一个政府自身设定的问题,政府的组成成员多少也是一个政府自己说了算的问题。于是,本来应当是伴生型的中国政府改革成了实际上的自主型政府改革,改革模式选择显然是错位了。

类型错位的中国政府改革,不能说是没有收效的改革。相反,这种政府改革有时候还是高效的政府改革。因为政府对自己动手进行改革,相关的政治结构还不便进行干预。但是,对于政府本身进行大手术,并不等于就降低了政府成本,提高了政府运作绩效。由于制约政府改革及其运作绩效的诸政治结构因素并没有相应地改革,于是也内在地限定了政府改革的效果。因此每每在政府改革举措出台的当下,就有人断定这种改革的流产。当前,中国政府改革要想实现初衷,还是必须落定在伴生型的政府改革定位上来。否则,一个本来只能以伴生型改革模式进行的改革,在以自主型的改革模式进行推动,政府改革就无法真正具有实际意义地展开。

## （二）坐实伴生型政府改革

在诸内外部条件制约下的中国政府改革,还只能坐实到伴生型政府改革的模式上面,才能收到政府改革的实际效果。换言之,只要人们谈论中国政府改革,就只能在与中国政府改革发生关联的诸结构因素的复杂构成上谈论,才具有实际意义。这是因为,伴生型政府改革是目前中国政府改革唯一可以选择的改革类型。这既是目前中国整体的国家结构所注定的,也是目前中国的政治结构所规定的,当然还是目前中国政府的结构状态所决定的。因此,我们有必要分别从三个角度的两个蕴涵上面分析中国政府改革必须坐实到伴生型政府改革的理由。所谓三个角度的两个蕴涵,一个蕴涵就是处于自主型改革状况中的诸因素的作用情形,另一个蕴涵就是在伴生型改革状况中诸因素的作用改变。

第一个角度是从国家结构要素视角进行的审视。就现代国家结构来讲,一个国家是不是一个现代国家,在基本结构上可以进行判断的指标就是,它是不是一个国家、社会、市场独自存在但相互依赖的三元建构。一个非现代国家,或者一个变形的现代国家,都不可能是一个三元国家建构。一般说来,后者总是国家吞噬社会、国家吞噬市场的特殊结构。

从大约 30 年前启动的“社会主义市场经济”,是推动中国走向现代国家结构的最为直接的动力。其间虽然经历了计划经济阶段、有计划的商品经济阶段,但当中国的基本经济形态落在市场经济上面的时候,就必然将原来国家吞噬市场、政府垄断经济资源的局面彻底打破。“政府”与“市场”关系问题必然推动人们思考并寻求解决基于权力的政府与基于赢利的市场之间的张力。当政府退出市场成为各方共识的时候,就显现出政府尊重市场之不同于政府权力逻辑的价格逻辑。于是,政府与市场依循各自的原则运作就显示出自然而然的特点。同时,在经济-社会迅速发展的过程中,由于政府最初仅仅着眼于推进经济的发展,为市场腾出了发育发展的空间,使得

市场为社会带来了大量的财富。但是,当社会告别了贫困,积聚了一定财富之后,社会对于财富的不同占有状况,又导致了新的国家管理问题:那就是创造财富之后更为难以解决的分配财富的问题。这个时候,政府会在更为短暂的时间内发现自己的权力限度。于是,政府(国家)不得不看到与自己相对而言应当独立存在的“社会”的价值。“和谐社会”理念的出台,显示了与国家、市场不同逻辑的“社会”领域出现在中国这个国家结构中的国家结构三要素分流的状态。三者的关联性运转,就此成为中国人明确意识到的现代国家运行状态。国家结构要素的分化,就是国家吞噬社会与市场时代彻底终结的标志。这种国家结构要素的关联性变化,注定了国家的总体改革也必然是一种伴生型的改革。

第二个角度是从国家的基本结构上面来进行观察的角度。就中国目前的情形来看,国家的基本结构已经不可能是国家完全吞噬社会、吞噬市场的全能国家了。30年左右的急速变迁,尤其是在我们考察视野中的中国政府自身改革的运行逻辑推进中,中国的国家建构已经从全能国家结构中蜕变,逐渐转变为后全能国家。原来的全能国家结构,尤其是显现为政党—国家的全能政治状态,已经发生重大的转变。一方面,政党本身正发生从革命党到执政党的结构性转变,集权性的政党结构正在向民主性的政党结构转变。因此,由全能的政党定位所决定的全能的政府定位,由此会发生重大的变化。政党本身的行政化功能逐渐分流到政府职能上面。另一方面,立法、行政与司法的现代分化逐渐为人们所接受。各级人民代表大会职能的逐渐强化,首先成为人们认知中国政治现代化的一个指标。走向法治化轨道的国家政治生活,在建立“社会主义法治国家”的努力中,正成为强化人大立法职能的一个重要推进动力。省级人民代表大会对于地方事务的决定职权得到强化。地方立法的针对性与有效性得到加强。为人们知晓的“人大现象”正是国家权力机关人民代表大会职权与政党权能分化之后出现的政治现象。而为执政党所允诺的司法独立,尽管还只是一个允诺,但是,对于启动人们的现代司法独

立意识发挥着不可小觑的作用。再一方面,政府管理本身不适应社会、市场需求的实际状况,也逐渐为人们所认识。政府自身的改革不是一个政府主观良好动机决定的事情。而是一个与变化着的政党结构、国家权力结构相关适应的事情,这就是一个现代国家政治结构要素如政党、立法、行政、司法等四大要素的归位问题。

第三个角度就是从政府自身结构状态的角度进行分析的角度。现代政府的结构是一个复杂的结构。这中间有两个问题值得高度重视,一是政府的横向权力结构,另一是政府的纵向权力结构(任剑涛,2007)。在全能政府的定位中,政府的横向权力分割是否合理的问题,不是一个关键问题。这就是改革开放前30年政府机构随意变动、机构名称随意设置的原因之所在。只有在政府运作成本有了社会与市场的严格约束的情况下,政府机构的多少、政府机构的职权,才是一个为人们广泛关注的问题。因此,如果说精简机构是一个社会、市场与国家权力分化与没有分化两种情况下都会有的取向,那么,在国家结构没有分化情况下的精简机构,是政府缺乏运作成本的结果。而在国家结构发生分化的情况下,则是一个社会与市场要求国家高效能运转的必然结果。与此相关,政府权力的纵向分化就更是一个国家权力结构合理性问题日益凸显情况下才会出现的问题。在全能的政党—国家体系中,中央权力体系具有垄断一切权力和有利资源的能力。地方政府仅仅具有服从中央权威的义务。但是,在国家、社会与市场分流而治的情况下,在一个国家权力结构因素不是互相纠缠而是清晰分化的情况下,在一个政府职能发挥必须是在责权利清楚规定的情况下,地方政府完全没有自主性的局面就无法维持下去。中央与地方关系的法治化走向就此显现出来。

从这三个角度看,当前中国的政府改革,不是政府自身可以决定的简单事情。政府还必须在整体的权力结构中获得它清晰的边际界限,从而为自己规定明确的责任。这就意味着,中国目前的政府改革,还只能是伴生型的政府改革。

### （三）向自主型政府改革推进

目前的中国政府改革只能是伴生型改革，并不意味着中国政府改革就永远只能是伴生型的政府改革。在伴生型政府改革的总体任务完成之后，中国政府改革是可以有一个自主型改革的空间的。需要指出的是，这里的改革类型的区分仅仅具有相对的意义。当中国的政府改革从总体上讲只能是伴生型政府改革的时候，中国政府也可以筹划在行政权内部的自主性改革。换言之，在中国政府改革总体上属于自主型改革的时候，执政党、国家权力机构与司法机构也会对改革发生影响力。只是需要强调的是，在伴生型改革时期的任务没有完成的情况下，自主型的政府改革就是越位的改革类型选择。这个时候的政府改革就收不到预期的改革效果。人们在此时对政府改革的期待值越高，失望的可能性也就越大。只有在伴生型政府改革的任务完成的前提条件下，自主型政府改革才能作为政府改革的类型选择。

中国政府改革的自主型类型选择，必须是在国家机构健全的情况下才能启动的改革类型。<sup>①</sup>因此，就目前的总体情况来看，中国政府改革类型的选择还首先必须坐实在伴生型政府改革的框架中。在国家、社会与市场没有分流，政党、立法与司法没有有效改革的情况下，不可能有有效的政府改革。但我们有理由设想，当与政府改革同时发生着的国家结构改革、国家权力体系改革，与政府改革发生着互动关系，而不是线形的先后关系的时候，政府的自主改革也就不是一个可以等待或忽略的问题。在边际互动关系日益彰显的情况下，政府的自主性改革，即具有自主型改革类型特点、但还不是整体意义上的自主型政府改革，就出现在中国的改革过程之中。

中国政府的自主性改革，能够达到的目标，仅仅是优化政府的结

---

<sup>①</sup>在中国流行的善治理论（俞可平，2000），我认为是一种奢侈的说法。对于目前中国来讲，没有解决好统治的结构问题，善治的问题就无法浮现。

构与功能。这种优化具有对于整个国家结构与国家权力结构优化的局部意义。当与政府发生关联的外部诸结构在与政府改革同时进行的时候,也就意味着政府改革成为了伴生型改革过程中,必须同时进行自主性改革的改革形式。自主性政府改革可以有三个着力点:

首先,政府改革的内部筹划是中国政府自主性改革可以着手的方面。这主要是指政府改革在纵向、横向权力机构与功能设计方面的改革。无疑,在国家法治化的局面中,政府权能是一个必须借助国家立法机构才能予以确定的事情。因此,政府改革不能由政府自身对于政府机构、政府职能说了算数。但是,在国家立法机构对于政府机构设置与机构功能加以确认的前提条件下,政府层级关系与政府部门职责,则还是需要政府根据运作情形加以调适。这就给政府的自主性改革留下了空间。政府自身必须在这些改革空间中有效作为。虽然这些作为空间都只是一些具有工具性意义的空间。然而,政府运作技术手段的理性程度,对于政府运转绩效的高低具有相当大的影响。

其次,政府改革的外部环境是中国政府自主性改革可以吁求的方面。政府改革的外部环境不是政府可以决定得了的,但也不是政府完全无能为力的事情。不是政府所决定了的事情,是因为政府仅仅是国家权力结构因素的一个方面,而且经常是一个受动的方面。在国家、社会与市场关系没有理顺的情况下,在国家权力结构与政党关系还没有法治化的条件下,政府对于它们的影响力是十分有限的。反过来它们对于政府的运转发生着决定性的作用。而政府对于这些因素具有的影响力也不容忽视。在政府积极与国家、社会与市场互动的情况下,在政府主动调整与外部因素的作用结构的条件下,政府的作用状态就可以具有积极影响外部因素的存在与作用状态。因此,政府可以通过自身的改革发挥吁求优化外部环境的能量。这对我国尤其具有化解政治紧张的功用。

再次,政府改革的总体目标是中国政府自主性改革可以表达的方面。政府改革的总体目标,是在国家政治结构中得到体现的复杂

目标。因此,中国政府改革的总体目标不是政府自己单方面凸显得出来的。在国家政治结构还不健全的条件下,政府改革的局部目标可以通过政府自主性改革显现,但政府改革的总体目标还得在总体的政治结构优化中才能呈现出来。中国政府改革具有一种从局部目标表达整体目标的改革功能,这种功能是通过政府可为与不可为的改革状态来显示的。可为之时,政府改革显示了总体改革的现代规范状态。不可为之时,政府改革则显示了外部改革的重要性,这就组合成了总体改革的目标。因此,中国政府自主性改革具有推动伴生型改革的特殊意义。

### 参考文献

李惠斌、薛晓源主编(2006). 中国现实问题研究前沿报告. 上海:华东师范大学出版社.

刘美珣、列乌斯基·亚历山大·伊万诺维奇主编(2004). 中国与俄罗斯:两种改革道路. 北京:清华大学出版社.

任剑涛(2007). 宪政分权视野中的央地关系. 学海,1.

温家宝(2006). 认真学习《江泽民文选》,加快推进政府职能转变. 新华网:[http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/04/content\\_5047513.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/04/content_5047513.htm).

温家宝(2005). 高度重视,加强领导,加快建设节约型社会. 中华网:<http://www.china.com.cn/chinese/2005/Jul/905467.htm>.

俞可平主编(2000). 治理与善治. 北京:社会科学文献出版社.

郑念、刘锋主编(1998). 本届政府的承诺. 北京:国家行政学院出版社.