

有限政府、有为政府与政府改革*

■ 陈家喜 杨道田

【提要】建设有限政府是我国政府改革的核心目标之一。但我国有限政府的建设不仅存在理论上的分歧，也遭遇现实上的困境。行政审批的改革困境、重商轻社的治理模式、为官不为的现实问题等，都对于推进我国有限政府建设提出了难题。基于特定的历史背景、社会基础和发展情境，我国政府改革的目标应当是权力有限但能力突出的政府。要做到这一点，就要求政府在法律的约束下构建权责清单，加大资源投入提升公共服务的便捷程度，强化绩效考核以提升政府的行政效率，开展政府创新以增进政府的回应意识。

【关键词】有限政府 有为政府 行政审批 为官不为

【中图分类号】A8

【文献标识码】A

【文章编号】1008-1747(2016)01-0018-04

建设有限政府是我国政府改革的核心目标之一。党的十八大报告提出推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设“职能科学、结构优化、廉政高效、人民满意的服务型政府”。党的十八届三中全会再次强调进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理。两次会议精神都把转变政府职能，减少行政干预，收缩公共权力，明确机构职责作为政府改革的核心内容，换言之就是要建设权责明晰的有限政府。然而，我国有限政府的建设不仅存在理论上的分歧，也遭遇现实上的困境。监管型国家的思维惯性与行政审批的改革困境，发展型政府的主导观念与重商轻社的治理模式，反腐风暴的推进带来为官不为的悖论效应，等等，都对推进我国有限政府建设提出了难题。基于特定的历史背景、社会基础和发展情境，我国政府改革的目标不是“管的越少就是越好”的有限政府，而应当是“权力有限但有所作为”的积极政府，换言之是有限政府与有为政府的有机结合。

一、有限政府与无为政府的理论界分

长期以来，有限政府常常与无为政府混淆在一

起，有限政府被单纯地理解为管的越少就是越好的政府。古典自由主义理论从公民权利出发，提出每个人都是自己利益的最好照看者，无论是国家法令还是政府官员都不应对其加以控制和干预，政府的一切行为都要以促进社会的最大利益为宗旨。英国思想家密尔提出，政府“一般应实行自由放任原则，除非某种巨大利益要求违背这一原则，否则，违背这一原则必然会带来弊害”^[1]。政府对社会的过多干预只会伤害到公民的主动性和社会的自治，造成公民对政府的依附。经济自由主义甚至更为直接地提出最小的政府就是最好的政府。这是因为自由竞争的市场是人类利己本性的自然秩序，能够将个体的自利性转化为社会利益的最大化，政府只需要保持最低限度的职能，如维护国家安全不受外敌侵犯、保护个人安全以及提供基本的公共服务，担当“守夜人”的角色。上述观点的提出，与早期自由资本主义社会崇尚市场机制，强调自由竞争，弱化政府干预的历史情境有着直接的关联性。

即使是在当下政府对于市场干预无孔不入的情境下，政府对市场的干预也常常被看成成事不足，败事有余。公共选择理论认为，政府自利性的本性决定了

*本文为广东省人文社科省级重大项目《广东省地方政府创新的经验梳理与模式拓展研究》(项目编号: 2014WZDXM025)、江西省社科规划项目《政府绩效与政府信用的互动: 面向江西的探索性研究》(项目编号: 12GL42)、江西省教育厅科技项目《城市幸福指数测算模型构建及其应用研究》(项目编号: GJJ14343)的研究成果。



政治家、官僚和政府部门等政治主体，在实现社会公共利益的外衣下实则追求自己的特殊利益。政治家的利益是追求政治上的连任，官僚的利益体现为获得权力和资源，而政府部门的自利性则体现为政府机构自我膨胀的“帕金森定律”。制度经济学家道格拉斯·C·诺思指出，“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源”^[2]。相对于市场机制而言，政府部门缺乏竞争、办事低效、决策缓慢、机构膨胀，常常导致政府干预失灵的情形。而新公共管理理论不仅强调将政府权力限定在有限范围，还强调引入市场机制来分解和降低政府的治理能力，进行部门间的竞争、成本收益控制、公共服务外包、向社区和社会组织授权、再造政府流程等等，以克服“政府失灵”的状况^[3]。由此可见，西方自由主义理论传统对于政府权力抱有天然的“偏见”，作为一种“必要的恶”的政府观念已经根深蒂固，因此要时刻提防容易越界和犯错的政府权力。

必须澄清的是，尽管西方国家从限制政府权力的角度认识有限政府，但有限政府与无为政府并非同义词。有限政府强调的是政府权力受到约束和限制，特别是通过法律和分权的方式防范政府权力侵犯社会和公民的利益。现代意义上的有限政府还强调政府职能界定清晰，保持对市场和社会适度干预以防范市场失灵和社会失序，提供公平的市场秩序和良好的公共服务。而无为政府更多的是指保持最低限度的政府职能，如公共安全、市场规则、国防外交等，主要用于描述资本主义早期发展阶段的政府形态。

随着现代社会的发展，城市化进程的加快，公共事务的增加和风险社会的到来，西方发达国家早已进入了“行政国家”的形态。行政国家的生成不仅带来政府权力过度膨胀，对社会和经济领域的充分渗透，而且也进一步强化了其作为公共治理主体的核心地位。尽管现代国家的大政府、强政府形象屡受诟病，但却找不出其他解决经济与社会问题的更好替代方案。美国公共行政学家罗森布鲁姆认为，行政国家的特点在于公共部门使用庞大的社会资源，政府官员也处于政治的核心地位^[4]。从这个意义上看，即使现代西方政府努力保持有限政府的形态，但囿于公共事务的增加和服务需求的增长，它们也很难退守到“守夜人政府”的境地。

二、有限政府与我国政府职能转变的误区

一直以来，我国政府改革的目标是积极转变政府的职能，政府向市场和社会分权，打造职能合理的有限政府。上世纪90年代初期，基于计划体制的全能政府被迫适应市场经济规则，转变管理经济和企业的方式。政府改革的重要内容是采取“抓大放小”的方式不断收缩对经济领域特别是国有经济领域的干预，区分市场的参与者和监管者的身份，实现从市场的“运动员”向“裁判员”的角色转换。2000年以来，随着社会组织的发育以及公共事务的增加，政府又根据社会自组织能力的变化，转换对社会的治理方式。政府改革的目标是从集权型政府向授权型政府转型，通过购买服务的方式让社会组织参与公共服务的供给。党的十八大以来，中央更为明确地把行政审批作为建设有限政府的突破口，进一步明晰政府与市场、社会的关系，减少政府对微观事务的管理，推行权力清单制度，强化内部流程控制。

但是，我国有限政府建设始终是个难题，政府角色错位现象屡见不鲜，具体表现为三种形式：

一是审批型政府的思维惯性，导致政府对社会管理事无巨细。国务院先后开展了10余次行政审批改革，已取消和调整了2400多项审批项目，地方各级政府取消和调整多达数万项，占原有项目总数的一半以上。2015年2月，国务院通过的《关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》，将行政审批改革从数量精简转向流程再造，推行“一个窗口”受理、实行办理时限承诺制、编制服务指南、制定审查工作细则等创新举措。但必须承认的是，囿于审批制政府的思维惯性，一些地方政府对于行政审批权限的下放处于软抵制状态，即一方面要响应中央号召和社会批评进行形式上的改革，另一方面在下放权力过程中“抓大放小”“避重就轻”，只下放一些边边角角的权力，玩数量游戏^[5]；对于权力下放精简的科学性、合理性和必要性缺乏应有的论证。一些地方政府还出现明放暗收、边放边收的情形，无利就放、有利则收，审批改革成了敷衍塞责、揽权怠政的借口。政府对社会事务的管理仍然过多过宽过细的现象没有根本改观，进而出现要求“证明你妈是你妈”的极端情形。

二是发展型政府的导向，导致政府对于企业关照过度。以发展为导向的政绩评价体系，以及在此基础上的干部晋升制度，导致地方发展型政府的出现。地方发展型政府的突出特点是过度的亲商重商，甚至超越政府的本位权限。地方官员为了提升经济指标进而获得提拔机会，不惜越俎代庖，直接介入招商引资、筑巢引凤，给重点企业开“直通车”“挂牌保护”等，干预市场的行为比比皆是。如列入“挂牌保护”目录的重点企业，未经领导机关批准，执法人员不得进入企业进行监督检查；地方政府对于进入“绿色通道”的大企业，提供全程服务、前置服务、预约服务、现场办公、直通车服务等，帮助企业在企业用地、税收减免、子女入学、医疗保险等方面提供悉心周到的关怀。甚至一些地方政府不惜采用违法方式溺爱企业，报载某些地方政府为了推动GDP增长不惜引进污染企业，在经媒体曝光后政府甚至为污染企业撒谎求情，找媒体“做工作”来帮助企业渡过危机。这种对企业的过度关爱与对社会的过分束缚形成了政府治理的两个极端，也就是政府职能转变的老大难问题，该管的没有管好，不该管的却管的很多。

三是反腐风暴的推进，带来为官不为、为政不勤现象。在我国深入开展“拍虎打蝇”的反腐败斗争、强化“八项规定”和“四风整治”的作风建设，以及推出权责清单约束权力滥用之际，有限政府却成了一些官员“为官不为”的绝佳托辞。在“新常态”下，官员权力的“任性空间”被大大地压缩，权力寻租和腐败风险大为增加，职位福利大为减少，由此一些官员将“依法行政”“有限政府”挂在嘴边，用以搪塞庸政、懒政、怠政与堕政行为。报道显示，2014年最高检察院查办国家机关渎职侵权犯罪13864人，同比上升6.1%；2013年1月到2015年5月，北京市政府受理群众举报为官不为现象2760件次，查实609起^①。一些官员理政无良策、行政不作为，缺乏工作思路，缺乏创新思维；一些官员在位不在岗、在岗不尽责，碰到难题往外推，遇到矛盾绕着走，看见难点低头走；一些官员不求有功但求无过，宁可不做事，但不做错事；一些官员推诿扯皮、慵懒散拖，可办可不办的不办迟办，不打招呼的不办，没有领导批示的不办。显然，这一格局的出现是某些官员有意曲解“有限政府”的内涵，给为官不为行为敷衍塞责。

由此可以看出，导致当前有限政府建设难以推进的原因是多方面的，既有计划体制下全能政府的路径依赖，也有GDP导向的政绩评价机制所导致的政策扭曲，还包括假借有限政府之名行为官不为之实的懒政怠政现象。这些现象的出现，与其说是有限政府与我国政府改革模式相斥，不如说是一些地方官员对于有限政府的有意曲解。有限政府对于我国政府改革的重要价值在于：它为政府职能转变提供了目标指向，有限政府应当给社会、市场和公民保留参与治理的权力和空间，同时又在他们需要时提供服务和帮助。

三、推动有限政府与有为政府的结合

克服当前我国政府职能的错位、越位和缺位现象，最终落脚点在于政府职能的复位，建设权力有限但能力突出的政府。换言之，就是既要打造有限政府，又要打造有为政府。这一政府改革的定位有着特定的历史情境、社会基础和发展需求。作为一个具有中央集权和大政府长久历史的国家，我国从未出现过“守夜人政府”的情形。与西方国家相比，我国的民众对于政府特别是高层政府有着坚定的信任和更多的期待，希望政府能够担当经济发展、社会保障和政治稳定的多重职责。而随着全面深化改革进程的展开，政府面临着推动改革发展与保持稳定和谐的多重任务，也更需要政府在法定权力范围内做到服务便捷、行政高效、回应及时。

其一，强化法律约束，设立政府权力的边界。长期以来，政府职能界定不清，很大程度上是由于政府自行决定权力的范围和边界，审批权限下放也是由审批部门自我决断、裁量权过大和监督力过低形成吊诡的两极。因此，规范政府的权力必须借助于政府之外的力量加以实现。李克强总理在2015年中央政府报告中提出，“让政府法无授权不可为、法定职责必须为”。强化人大对于政府权力的监督作用，善用人大立法权力确立政府权责清单，明确政府行政权力的边界和行政运行的流程，将依法行政机制化操作化，构建约束任性的政府权力的制度框架。推广政府权力的负面清单制度，法无禁止皆可为，进一步放松政府对社会和领域的管治。

其二，强化资源投入，提升公共服务的便捷性。服务是政府的本位，现代政府的存在就是为了向公众



提供自身无法完成的公共服务。政府应将主要的公共资源和人力资源投入到服务供给上，而不是钳制社会活力的行政审批事项上；政府应当把提供优质的教育、医疗、安全、社会保障等公共服务作为最重要的职责所在。并且，政府还应当将提升服务的便捷性作为孜孜以求的改革方向。加强政府流程的再造，精简和压缩政府审批的过程，加强政务网络的内部整合，真正实现并联审批，扩大公共服务在线办理的业务范围。引入顾客导向的服务理念，进一步削减基层政府的行政负担，加大城乡基层社区公共服务中心建设，构建方便群众的公共服务网络圈。强化城乡公共服务均等化的资源配置，加强农村地区教育、医疗、养老以及公共基础设施的投入，加强对于留守儿童和老人的心理关爱和社会扶助。

其三，强化绩效考核，提升政府的行政效率。政府效率的高低是衡量有为政府的重要指标。政府的惰性源自于公共权力的垄断特征。与市场组织相比，政府既缺乏各部门间的内部竞争，也缺乏与其他经济社会组织的外部竞争。政府的服务供给也因此带有垄断属性，服务效率的高低与质量的好坏既无从比较，也难以评价。但与此同时，政府官僚本身带有明显的自利性，谋求人员增加、组织膨胀、权力扩大乃至权力寻租等还会侵害到社会公共的利益。正是上述现象的存在，要提升行政效率，就必须要求政府引入内部竞争机制、绩效考核机制和成本收益分析，以克服行政官僚的惰性和动力不足的问题。要加大政府绩效的内部评估，增强评估指标体系的科学性、开放性、灵活性和可操作性，从过于追求“量”的增加更加注重“质”的提升。强化政府公共服务的第三方评估，通过引入大学、科研机构、民间智库和社会组织共同参与对政府公共服务的评判，给政府服务打分排名。要将第三方评价的结果与部门的年终考核和领导人的政绩评价挂钩，将外部评价转化为提升工作效率的动力，倒逼政府部门强化服务理念、优化服务流程、提升服务品质。

其四，推动政府创新，增进政府的回应意识。有为政府还应是回应及时的政府。科层制的行政部门很容易陷入程序至上和繁文缛节，官员的大部分时间和精力用于应付开不完的会议、学习不完的文件以及传达不完的精神。这样一来，他们既无暇及时回应基层

群众的利益诉求，也无暇思考长远的规划与工作的创新。特别是随着社会利益多元化以及群众权利意识的不断高涨，群众利益表达的愿望与能力也在不断增加。当群众的诉求长期得不到及时的回应和解决，就可能积攒成为社会的风险源。有为政府应当保持足够的弹性、灵活性和回应性，能够适应社会变化对公共政策的新挑战，能够应对民众的诉求并能够保持迅速的回应，也能够超脱于固化的行政模式并不断优化政府流程。有为政府还应当具有主动作为的精神，对群众现实需求和真实心声有着精细准确的把握。政府应主动创新沟通模式，开展网络民意调查、在线回复网民提问、在线咨询网络民意等方式与群众交流互动，及时搜集和回复那些群众强烈关注的问题；利用“网上信访”通道对“网络诉求”作出及时回应并进行办理，让更多的群众选择“上网”而不是“上访”，从而实现群众“问事于政府”与政府“问计于人民”的有机统一。

注释

- [1]【英】密尔：《政治经济学原理》（下卷），商务印书馆1991年版，第539~540页。
- [2]【美】道格拉斯·C·诺思：《经济史中的结构与变迁》，陈郁、罗华平等译，上海三联书店、上海人民出版社1994年版，第20页。
- [3]【美】戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府：企业家精神如何改革着公共部门》，周敦仁等译，上海译文出版社2006年。
- [4] David H. Rosenbloom & Howard E. McCurdy eds. *Revisiting Waldo's Administrative State Constancy and Change in Public Administration*, Georgetown University Press, 2006, p. 30.
- [5]《专家建言行政审批制度改革须警惕三大暗礁》，《中国青年报》2013年5月25日。
- [6]《2015年中国反腐七大看点》，《共产党员》2015年第7期；《北京两年半时间市民投诉“为官不为”2760件》，《京华时报》2015年6月12日。

（作者为深圳大学当代中国政治研究所副所长、教授；江西财经大学财税与公共管理学院讲师、博士）

责任编辑 赵 玥