

# 经济哲学视野中的“有限政府”

赵 玉 洁

(山东经济学院, 山东 济南 250014)

**[摘 要]** 现代政府应是有限政府。相对于市场经济的自主运行,政府权力行使应是有限度的;相对于市民社会的权利自治,政府权力行使应是有限度的;相对于自身失灵现象的存在,政府权力行使应是有限度的。在实际操作中,有限政府的“有限”是相对而不是绝对的。在市场经济与市民社会发展的不同阶段,“有限”政府的权力范围与职能规模从来都不是千篇一律、完全一致的,而只能由各个国家根据自己的实际情况来确定。

**[关键词]** 有限政府;市场经济;市民社会;政府失灵

**[中图分类号]** F06

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1000-971X(2007)06-0036-04

有限政府是相对于无限政府、全能政府而言的,是指政府的权力、职能、规模、行为都有一定限度,都要受到宪法、法律的明确限制,需要公开接受社会监督与制约,并且有纠正其偏差的相应机制。有限政府的职能就在于协调个人权利和政府权力的关系,在公民个人的适当自由和政府权力的适当范围之间达成平衡。其实质是确立公民个体与社会群体的自由与权利相对于政治权力的价值优先性,警惕政府权力的压迫性与有害性,明确政府的“应为”限度。

有限政府的思想可谓源远流长,早在资产阶级革命时代,启蒙思想家就从多个不同角度对之进行了全面系统的分析,其中,最典型者莫过于斯密、洛克与潘恩。

亚当·斯密以完全的市场竞争和理性的“经济人”为假定的前提,从经济学的角度论证了自由放任政策的合理性:市场是富有效率的,并且具有自我调节的功能。在市场自由竞争的条件下,个人的经济行为可以自动达成社会利益的实现,“(他)通常既打算促进公共的利益,也不知道他自己是在什么程度上促进那种利益……他所盘算的也只是自己的利益。在这场合,像在其他许多场合一样,他受着一只看不见的手的指导,去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的。”<sup>[1]</sup>而政府不应当以自己的干涉行动来破坏自由市场机制的运行,其职能只限于:(1)保护国家安全,使其不受外来侵犯;(2)保护社会上的

个人安全,使其不受他人的侵害和压迫;(3)建设和维护某些私人无力办或不愿办的公共设施和公益事业;(4)政府的收入不能使人民负担沉重,政府应当是节俭的政府。简单地说,政府在社会中仅仅扮演“守夜人”和“警察”的角色。

洛克基于自然权利论指出,生命权、自由权和财产权是不可剥夺的天赋人权,人们之所以通过社会契约建立国家就是因为在自然状态下人的权利无法得到有效的保障,政府权力的范围以维护公民的权利为限。既然政府的权力是人们赋予的,那么它在实施时也就是有限的而不是无限的。“政府所有的一切权力,既然只是为社会谋幸福,因而不应该是专断和凭一时高兴的,而是应该根据既定的法律来行使。”<sup>[2]</sup>而分权则是有限政府的制度保证。

信奉自然权利论的潘恩对国家权力怀有深深的抵触与警惕,在他看来,国家权力具有腐败和扩张的倾向,是对个人自由的潜在威胁。在《常识》中,潘恩甚至认为“政府即使在最好的情况下,也不过一件免不了的祸害;在其最坏的情况下,就成了不可容忍的祸害。”<sup>[3]</sup>由此,他主张以法律来限制政府。他反复强调,宪法并不是政府的法令,而是人民组成政府的法令,是一种对政府加以控制的法律。

洛克、斯密与潘恩对有限政府的强调对以后政治理论的发展产生了长远的影响。有限政府作为一种理念在西方的宪政实践中通过各种制度实施已得

[作者简介] 赵玉洁(1974-),女,山东临沂人,山东经济学院社会发展学院讲师。主要研究方向:马克思主义哲学。

到了相当程度贯彻。

这三位思想家的具体观点当然有待商榷,但他们从不同角度对有限政府内在理据的剖析则是富有启发意义的。综合其观点,政府有限性的理论依据在于:相对于市场经济的自发调节,政府权力行使应是有限度的(斯密的角度);相对于个人权利生发于其中的自治性的市民社会,政府权力行使应是有限度的(洛克的角度);相对于自利等自身失灵可能性的存在,政府权力行使应是有限度的(潘恩的角度)。

首先,市场机制作为现代社会的经济基础有利于资源的有效配置,而这恰恰是单一的政府指令所不能为的。在人类的大多数经济、社会活动中,稀缺资源的配置具有根本的重要性。因为相对于有限的资源,社会发展要解决的问题却是无限的。因而,如何把有限的资源用于最需要、最有用的地方,最大限度地发挥其合理效益,并使其在社会成员中得到公正的分配,就成为一个国家经济发展及社会进步的关键,而市场经济恰恰可以实现资源的优化配置。市场机制之所以具有这种功能,就在于市场将信息系统和激励系统联结在一起。正像新古典经济学家们所精确阐释的那样,资源配置的有效合理在很大程度上取决于该机制能否将经济运行的两大要素系统——信息系统和激励系统有机结合在一起。从信息系统来看,市场配置可以通过市场交易和相对价格的确定,使每个经济活动当事人都可以获得相关的供求信息,并借助于此使社会资源在各个部门实现合理流动,促使各个生产单位有效、低耗地利用资源。从激励系统来看,各种资源配置决策不是靠行政权力来层层下达,而是由自身利益最大化的经济活动当事人根据市场信号通过计算自己的成本与收益,自主做出并自愿执行的,从而能够充分地在利益原则的支配下做出抉择。正如斯密所言,“我们每天所需要的食料和饮料,不是出自屠户、酿酒家或烙面师的恩惠,而是出于他们自利的打算。我们不说唤起他们利他心的话,而说唤起他们利己心的话。我们不说自己有需要,而说对他们有利。”<sup>[4]</sup>在他看来,市场经济不是要消灭人的利己心,而是承认并利用人的利己心,市场经济是一种符合人性的经济制度。通过市场机制,我们可以更为有效地推动经济增长,提高社会经济效益。

我国在建国之后的很长一段时间并不是以市场,而是以政府计划作为资源配置的主要手段。这种配置方式内含着两个理念设定作为不言而喻的前提:在信息系统方面是完全理性,而在激励系统方面

则是人性的完全道德化。

所谓“完全理性”是指各种经济信息都能够完全、准确、充分地被收集,而当事者则是全知全能的,可以不受任何非理性因素的干扰对信息进行处理。“在一个设计好的、层级秩序中协调人类活动对下列条件提出了很高的要求:(a)知识的可用性和协调各种活动以获取有关信息的人的能力;(b)领导者领会、运用和交流这类信息的能力;(c)领导者激励各类主体努力工作并监督其表现的能力。”<sup>[5]</sup>对于这种假定诸多学者都已提出了批评。经济学家西蒙认为完全理性的假设不符合人类现实,理性受到了知识不完备和预见的困难性的限制,人不可能具有全部信息,也不可能了解其全部后果,形成完整的价值预见,人所能具有的只是“有限理性”。保守主义的代表人物哈耶克则进一步指出:“毋庸置疑,理性乃是人类所拥有的最为珍贵的禀赋。我们的论辩只是旨在表明理性并非万能,……我们所努力为之的乃是对理性的捍卫,以防理性被那些并不知道理性得以有效发挥作用且得以持续发展的条件的人滥用。”<sup>[6]</sup>人类掌握的知识永远只是他面对的未知世界的一小部分,对社会生活的全知全能的认识是不存在的。此外,“……还存在许多非常重要但未组织起来的知识,即有关特定时间和地点的知识,它们在一般意义上甚至不可能称为科学的知识。但正是在这方面,每个人实际上都对其他人来说具有某种优势,因为每个人都掌握可以利用的独一无二的信息,而基于这种信息的决策只有由每个个人做出,或由他积极参与做出,这种信息才能被利用。”<sup>[7]</sup>正是在分化的市场机制中,知识的这种个人性才得到了最好地发挥和利用。澳大利亚学者柯武钢和德国学者史漫飞同样认为:“当一个系统变得复杂和开放时,制定计划并建立秩序的 leadership 在认识上的局限性很容易成为一个瓶颈。在一个复杂的环境中,如在协调成千上万种不同商品和服务的千百万买方和卖方时,来自上面的中央计划协调必然因难以克服的知识问题而举棋不定。然而,在尝试实行中央协调的场合,计划者必须自称他们拥有着使其能强加一种秩序的知识。但实际上,他们会使其计划和命令以平均标准(一般消费者、‘代表性’厂商等等——遵循这样的格言:‘一规适万物’[One size fits all])为基础。这就忽略了构成真实世界的知识和欲望所具有的丰富多样性,不利于社会中所有多种多样的成员。”并且“当政策制定者靠指挥具体行动的方式从上面协调重要事物时,他们的知识问题常常会在‘意外的、未预见到

的副效应’中反映出来。政策干预的直接作用是促进预期目的,但在一个复杂的开放系统中,别的效应可能随之变成主导要素,从而初始的干预最终产生出违背初衷的不良效应。”<sup>[5]</sup>

而就计划的实施过程而言,既定的完美的计划在实施过程能够得到不折不扣的正确执行是以一种人性善的预设作为必要前提和充分条件的,那就是人在本质上都是完全自律与利他的道德人而非经济人。这样一种激励机制纯粹是精神上的,它唤起的是个人的崇高精神和奉献意识,要求对个人利益的抑止来保证计划任务的完成。这种假设不但对现实人性作了理想化的处理,而且在物质利益匮乏的情况下也不可能长期起到真正的激励作用。实际上,如果不是与自身的利益直接相关,在生活中没有人会持久地奉献最大的努力,除非不断地从外部施加压力。人虽不完全是追求利益最大化的经济人,但也不是完全无私的道德人,现实的人性总是介于两者之间的。

种种前提设定上的失误在实践中产生的严重后果已为我国经济发展的历史所证明。资源的纯粹计划配置方式虽然在特定的背景下曾起到了积极的作用,但是其所具有的积弊也严重阻碍了经济、社会向进一步现代化的转变,束缚了生产力的发展,这主要表现在:重产量轻效益、技术创新动力不足、微观单位的主动性与活力受抑、计划与实际脱节、消费和生产脱节、短缺与滞存并存、资源浪费明显等等。

其次,随着市民社会领域个人自由、自主意识的勃兴,原先国家与市民社会一体化的总体性格局被逐渐打破,国家的部分权力资源被市民社会的自治权利所分化,国家权力作用领域有所收缩,而市民社会则日渐壮大。

中国历史上建立的是一种“大政府小社会”的政治社会结构模式,也即高度政治化的社会结构模式。其基本特征表现为:在所有事务中,政治是至高的事务和最终的力量,起着支配和主导的作用,其他事务基本上均处于从属地位;政治权力几乎渗透到社会生活的所有方面和所有层次,包罗万象;社会发育程度底,个人自由和社会自主的范围过于狭隘。

建国后伊始,为实现向社会主义的转轨,促进生产力的快速发展,我国迅速取消了本来就发育不全因而极其孱弱的市场机制,建立了高度集中的行政管理体制。这种行政权力的过分扩展和过分集中,不但使得国家承担了过多的社会管理职能,使行政机关产生了结构性的膨胀和行政管理费用的大幅度

上升,造成了行政管理活动中的官僚化,严重抑制了社会主义条件下社会自治的发展。而且社会生活的政治化和经济运作的行政化,使得各种利益表达的渠道过分单一化和高度政治化,从而使矛盾普遍化并使矛盾指向直接集中于国家,大大强化国家与社会冲突的强度和频度。尤其是行政权力的集中和扩展,在削弱了社会各种组织相对独立性的同时也削弱了各种社会组织对社会利益的协调与整合作用,必然使得社会冲突指向集中而又缺乏应有的建设性。在这种情况下,社会冲突往往表现出极强的无政府状态,改革势在必行。

随着社会主义市场经济体制的建立与逐步发展,我国政府与社会的关系发生了并正在发生着根本性的变化。以市场体系为内容的经济发展,促成了以产权为基础的私人领域的发展以及市民社会与政治国家的分离,进而促成了国家管理与社会管理的有机分工,并且使得具有相对独立性的私人领域日益成为政治力量的牵制物和抗衡物,为社会发展的现代转型创造了基础。我国学者孙宽平先生将这种转变称之为国家管理的社会化:“市场化改革所促成的国家管理社会化包含两个方面的内容。即随着市场化改革的发展,国家开始摆脱高度集中体制下对生产经营过程和生产组织的微观管理活动以及由这些微观管理活动而产生的社会管理职能,向具有更强的宏观调控职能的政治组织方向发展,由此不仅推动了高度集中管理体制的分权和放权,而且促使国家管理按照市场化要求在转变职能过程中,重构新的职能和配置新的管理机构;与此同时,随着商品经济的发展,作为经营主体的企业组织正从行政控制的范围内分离出来,形成我国自主性社会的基础,这不仅有助于国家职能的转变和体制的转轨,而且以此为基础强化社会管理的职能,从而推动社会主义民主政治的发展。”“国家管理社会化的实质内容是要在科学地界定国家管理与社会管理关系的基础上实现国家职能的转换,按照现代市场经济发展和社会主义民主政治的发展重新设置、重新构造管理机构。”<sup>[8]</sup>

最后,由于政府权力自身在运作中存在失灵现象,因而必须被限制。所谓政府失灵是指政府由于自身的调控机制等内在原因而存在的某种不可自救的功能缺陷,主要包括政府的自利性、行为效率的低下、公共政策的失误等。

政府的自利性。所谓政府的自利性,就是政府具有的追求自身个别利益的可能与属性。政府不是

一个抽象的概念,它总是由现实的具有七情六欲的个体构成与掌握的,现实的个体与官僚集团往往倾向于追求自身利益的最大化,由此甚至会导致政府的变异,如大量滋生寻租与腐败现象等等。

政府追求自身利益最大化的倾向超出了合理范围内的自利性,后者是指政府作为社会整体分工的组出部分,要维持自身的存在与有效运作必须具有一定的资源基础,需要通过正常途径满足自身正当的利益要求。只要这些利益要求是以公开的方式和在制度的范围内实现的,就是政府自身行为的内驱力之一,能激励政府及其工作人员负责地、高效率地开展工作。而政府自利性的膨胀则导致了所谓政府的内部性问题,即政府部门及其官员因对其自身利益的过分关注而淡漠公共利益和社会福利,产生了寻租和腐败等种种问题。

寻租和腐败归根结底是由于政府直接干预微观经济领域,并采用阻碍生产要素在不同产业之间自由流动、自由竞争的办法,来维护既得经济利益或通过既得经济利益进行再分配。当政府干预市场时,就会形成集中的经济利益和扩散的经济费用,政府干预带来了以租金形式出现的经济利益,而为得到或分享这种经济利益而进行的游说、疏通、拉拢、走后门、行贿等活动就称之为寻租,其实质是一种变相的权钱交易。与寻租相对应的是造租、设租,这更进一步加剧了权力对经济活动的不当干预。由于寻租与腐败所得利益既不是自身正当所得,也不具有生产效益,因而只是资源的一种纯粹消极的配置方式。

政府行为效率的低下。政府机构工作的低效率主要有以下原因:政府的众多机构与部门在整合与协调上存在问题;由于官僚机构垄断了公共物品的供给而缺乏竞争;政府官员为增加自己的升迁机会和扩大自己的权力范围而追求规模的最大化,没有降低成本的激励;缺乏对政府官员的监督,政府部门的天然扩张趋势及其引起的机构膨胀。

公共政策失误。公共决策存在着种种困难,比如信息的不完全、决策者的素质差、政策的滞后等等问题使得政府难以制定并执行好的公共政策,导致政策失误。这种情况不但没有解决市场存在的问题,反而加剧了市场缺陷,带来更大的问题。

政府失灵的现象促使我们对政府的运作规则和活动范围必须进行更为严谨的审视。

当然,在实际操作中,有限政府的“有限”是相对而不是绝对的。在市场经济与市民社会发展的不同阶段,“有限”政府的权力范围与职能规模从来都不

是千篇一律、完全一致的,而只能由各个国家根据自己的实际情况来确定。此外,有限政府并非无能政府,也不等于弱政府或低效政府,它强调的是政府的宏观调控和社会的自我管理,强调政府尊重经济与社会发展的客观规律,对自己不该管的不再硬性干预。但是,政府对于自己职能和责任范围以内事务的管理则应强而有效,有限政府应是一个有效政府。

#### 参考文献:

- [1][英] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 北京: 商务印书馆, 1974.
- [2][英] 洛克. 政府论(下篇)[M]. 北京: 商务印书馆, 1964.
- [3][美] 潘恩. 潘恩选集[M]. 北京: 商务印书馆, 1981.
- [4] 王亚南. 资产阶级古典政治经济学选辑[M]. 北京: 商务印书馆, 1979.
- [5][德] 柯武钢, 史漫飞. 制度经济学[M]. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [6][英] 哈耶克. 自由秩序原理[M]. 北京: 三联书店, 1997.
- [7][英] 哈耶克. 个人主义与经济秩序[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1989.
- [8] 孙宽平. 市场化改革与国家管理的社会化[J]. 文史哲, 1995, (03).

