

热点聚焦：建设社会主义新型责任政府

以民为本、公正协调是政府角色定位的基本原则

汪承亮

(浙江大学 管理学院, 浙江 杭州 310027)

[摘要] 区分清楚政府“是什么”和“应该是什么”, 是定位政府角色的基础。现实中的政府是社会中的暴力垄断组织, 其产生与持续存在均有深刻的集体行动的逻辑, 是“匪帮”和民众理性自利的结果。文明发展和历史潮流要求政府应该是为全体社会成员谋福利的工具, 而不是一部分人掠夺另一部分人的工具, 并且它应该建立在社会契约等理念的基础上。改革开放的实践经验、社会利用知识的理论以及现实发展的需要, 都要求政府角色定位应遵循“以民为本、公正协调”的原则。“保障民权, 尊重民意, 关注民生, 激发民资, 开发民智”, 是政府实现“以民为本”的有效措施, 建立政府与民间的良性互动机制, 是社会实现“以民为本”的关键。“以民为本”将揭开中国社会发展的新篇章。

[关键词] 政府; 角色定位; 以民为本; 公正协调

[中图分类号] D630.1 [文献标志码] A [文章编号] 1008-942X(2004)06-0015-10

在世界各地, 政府正成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使得人们再次思考关于政府的一些基本问题: 它的作用应该是什么? 它能做什么和不能做什么? 如何最好地做这些事情^[1](p.1)]?

在中国, 自党的十一届三中全会以来, 中国经济体制改革在理论和实践上都取得了重大进展。为适应经济全球化和科技发展的国际环境和全面建设小康社会的新形势, 为解决当前经济结构不合理、区域不平衡、分配关系尚未理顺、农民收入增长缓慢、就业矛盾突出、资源环境压力加大、经济整体竞争力不强等问题, 中国必须深化改革。只是中国的经济改革到了今天, 许多深层次的矛盾和问题都与政府改革越来越密切地交织在一起。因此, 我们的视野必须从经济领域拓展开来, 改革的着力点必须从企业转移到政府。因为“很多问题如果不从政府改革开始, 就解决不了问题”^①。实际上, 国有企业的战略性改组需要深层的政府改革, 宏观经济的有效调控需要政府改革, 市场秩序的形成和市场环境的优化需要政府改革, 现代市场经济体制的建立最终也需要政府的改革。随着市场化进程的不断推进, 政府改革成了中国经济转型时期最具全局性、长远性、深刻性的关键问题, 是中国下一步经济改革迫切要求解决的重大课题^[2](p.42)]。这就要求我们更要思考有关政府的一些基本问题: 政府是什么? 政府应该是什么? 在人类知识所能涉及的范围和深度上理解这些基本问题, 把握住政府角色定位的基本原则, 面对纷繁复杂的实务操作, 我们的政府改革才有明确的方向和深远意义, 我们的行动才更有坚定性和一致性。

[收稿日期] 2004-07-09

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[作者简介] 汪承亮(1972-), 男, 安徽安庆人, 浙江大学管理学院博士研究生, 主要从事经济体制改革方面的研究。

① 该观点出自林凌2002年在“经济转轨中的政府改革——在经济转轨制度安排比较国际研讨会”上的发言, 参阅薛栓2003年11月在海南举行的“中国转型时期政府改革国际研讨会”上所作的综述《中国转型时期政府改革国际研讨会观点荟萃》(www.jjxj.com.cn/news-detail.jsp?keyno=2158)。

既有的关于政府角色的研究文献,多是规范性地论述政府在社会经济生活的某个方面应该怎样,而很少深入探讨政府的实际角色是怎样的。结果在政府的规范性角色如何实现的问题上缺乏必要的探讨。本文首先从“实然”与“应然”两个角度来阐述政府的特征,接下来结合中国改革的经验和当前社会经济发展的实际需要,论述政府角色定位的基本原则,并结合中国实际情况探讨如何实现“以民为本”。

一、政府是什么,应该是什么?

弄清楚政府是什么,即弄清楚政府作为一种组织与社会中其他的组织(如企业)的不同之处,是理解政府在社会经济生活中的现实角色的钥匙,也是准确定位政府合适角色的基础。

(一)政府是什么?

《中国大百科全书》政治学卷对“政府”问题这样阐释的:广义泛指行使国家权力的所有机关,包括立法、行政和司法机关;狭义指国家政权机构中的行政机关。英国《布莱克维尔政治学百科全书》则这样介绍政府(government):“就其作为秩序化统治的一种条件而言,政府是国家的权威性表现形式。其正式功能包括制订法律、执行和贯彻法律,以及解释和应用法律。”而按照世界银行在《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》的定义,国家是指拥有法律强制手段的一套机构,这种强制力可以在既定的领土及其人口即社会之内行使。总之,政府是一种拥有强制力的、行使国家权力的组织。

那么,政府怎样获得国家权力?它是如何形成的?

洛克在《政府论》中这样解释政府的起源:在人类进入政治社会之前,存在着一种“自然状态”。在这种自然状态下,人们虽然过着自由、理想的生活,但是由于缺乏有权威的公共裁判者,当发生争端或它的成员受到伤害时,就会产生无法解决争端和进行申诉等种种“不方便”。为了避免并挽救自然状态的种种不便,人们通过订立社会契约,让出一部分天赋的基本权利,共同形成政府的公共权力。但是,人的自由、平等和财产权仍然得以保留。政府本质上是行使公共权力的机构,其基本职能就是“为规定和保护财产而制定法律的权利,判处死刑和一切较轻处分的权利,以及适用共同体的力量来执行这些法律和保卫国家不受外来分割的权利,而一切都只是为了公众的福利”^{[3][p.4]}。

恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中有一段论述国家起源的话,如果将这段话中的“国家”改为“政府”来表述政府的起源仍然是科学的。恩格斯说:“政府是社会在一定发展阶段上的产物;政府是表示这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,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’的范围以内,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,就是政府。”^{[4][p.167]}原先的这段话表述了国家的起源,实际上也揭示了作为抽象国家的具体形式政府的阶级统治的本质在于控制和分配暴力——政府“这个特殊的公共权力之所以需要,是因为自从社会分裂为阶级以后,居民自动的武装组织已经成为不可能了”^{[4][p.167]}。

新制度经济学家诺斯把历史上关于政府(原文中是国家)起源的学说归结为两种看法:契约论和掠夺论。前者认为政府是公民达成契约的结果,后者认为政府是掠夺或剥削的产物,是统治者掠夺和剥削的工具。他自己用“暴力潜能”(violence potential)分配理论来统一上述两种政府起源论:若暴力潜在在公民之间进行平等分配,便产生契约性政府;若这样的分配是不平等的,便产生掠夺性政府。无论哪种情况,政府本质上可“看成是一种提供保护和公正而收取税金作为回报的组织”^{[5][p.11]}。掠夺性政府则是收取了过高的税金。

公共选择理论大师奥尔森则从经济角度分析政府的起源。根据他提出的集体行动的逻辑,规模有限的原始部落建立公共机构、维持秩序及提供公共产品,借助的通常是自愿协议。但由于大群体中人数众多,人们在技术条件的限制下协议产生公共机构的成本高昂,并且每个人对公共机构和公共秩序产生的影响微不足道;“搭便车”的可能性大幅度上升,公共机构和秩序的产生就困难得多。奥尔森从中国20世纪20年代军阀混战的史事资料中受到启发,得出了政府产生于暴力争夺后,暴力组织与老百姓双方理性自利行为的结论。他发现军阀混战中实际上存在着两种暴力组织:一种是“驻守匪帮(stationary bandits)”,另一种为“流窜匪帮(roving bandits)”。前者定期、持续、相对稳定地对势力范围内的老百姓收税,后者则是随机地进行疯狂掠夺。对老百姓而言,前者虽然也是仗着暴力来索要,毕竟还给老百姓留一点,因此,与其受“流窜匪帮”的轮番洗劫,还不如只接受一个“驻守匪帮”的盘剥,权且当作交了“保护费”。而“驻地匪帮”则因驻守而产生了长远眼光,逐渐认识到不“竭泽而渔”反而有利于自身的利益,于是戴上皇冠,禁止其他匪帮的出现,将劫掠的权力垄断于自身,用政府——提供公共安全进而提供公共秩序和其他公共产品——来取代无政府的状态^{[6] pp. 135-140}。总之,大群体中不是通过社会契约或自愿交易,而是由于匪帮的“两利相衡择其重”的理性自利和老百姓的“两害相衡择其轻”的理性自利产生政府的。

沿着奥尔森的思想进一步深入分析可发现,政府的持续存在和相对稳定其实也离不开理性自利的作用。老百姓并不是愿意接受盘剥和其他侵犯其权益的行为,而是因为分散的老百姓面临侵犯时,难以集结集体行动来制止组织起来的政府。首先,理性自利的分散个体通常会指望别人去制止政府的侵犯行为。因为亲自去制止即使能促成一个好“政府”,对其个人来说收益和成本是不对称的,况且个人力量在庞大的政府面前是如此不堪一击;其次,匪帮摇身一变而成政府后,其行为也有征税为老百姓谋福利的一面,而不是纯粹的掠夺,并且个体难以支付足够的信息成本来甄别政府的行为到底属于哪一类;再次,即使众多个体都想制止政府的侵犯行为,但每个人难以知道别人是否也这么想,从而不可能组织集体行动。

纵观中国数千年的王朝更替史,从远古的“商汤革命”、“武王伐纣”,到“战国纷争”、“秦吞六国”,至“楚汉相争”、“三国鼎立”,及至唐宗宋祖的“玄武门之变”和“陈桥兵变”,乃至近代的“清兵入关”、“建立大清国”、辛亥革命及其后的“军阀混战”,甚至新中国的建立,都印证了“枪杆子里面出政权”的真理性论断。因此,至少对中国而言,契约性只是政府的应然性质;恩格斯、诺思和奥尔森等人的分析则反映了政府的实然特征:政府是社会中具有最大暴力潜能的组织。也就是说,政府是社会中的暴力的垄断者,拥有其他组织(如企业等)所不具备的强制力^{[7] p. 45}。

政府的实然特性,使得它在英美文化中被视为“必要的邪恶”。“必要”,是因为没有它社会会坠入一个弱肉强食的丛林世界;“邪恶”,是因为它一经形成就可能成为侵犯个人利益的“利维坦”(巨兽)。因此,社会要想保护自身福利,必须发展有效的治理机制,束缚政府的掠夺行为。政府的实然特性,也决定着它在组织集体行动、协调私人之间的关系、处理公共事务方面具有其他个人和组织无法比拟的优势。所以,社会定位政府角色时应尽可能将它锁定在公共领域:负责国家防卫、产权的界定和保护、纠纷的处理、提供法律基础设施等公共事务,以发挥其比较优势,而禁止政府进入私人领域,以避免它挤压民众天然的自由、扭曲社会的资源配置、妨碍社会自身能力的形成。

(二) 政府应该是什么?

行为受思想的支配。如果一个社会迷信暴力的作用,而缺乏相互妥协、和平共处的契约精神,暴力拥有者就总是力图对自己的竞争者和反对者赶尽杀绝,政府必然会成为一部分人对另一部分人专政的工具,社会就处于一部分人掠夺与另一部分人被掠夺的零或负或博弈状态,而不能相互妥协、达成契约,从而不能在全社会范围实现合作与多赢。

政府应该是怎样的?社会究竟该如何治理?东西方从古代开始就都有关于这方面的探索。中国古代有“民可近,不可下;民为邦本,本固邦宁”(《尚书》);“民为贵,社稷次之,君为轻”;“乐民之乐者,民亦乐其乐;忧民之忧者,民亦忧其忧。乐亦天下,忧亦天下,然而不王者,未之有也”(《孟子·梁惠王下》);“天下非一人之天下,乃天下人之天下。同天下之利者则得天下,擅天下之利者则失天下”(《六韬》)等精辟的民本思想。这些思想其实都是在劝诫统治者少扮演掠夺者角色。遗憾的是这些思想更多地偏向价值诉求,很少涉及治理方法论上的探索。

西方从古代柏拉图的《理想国》开始,到近代霍布斯的《利维坦》、洛克的《政府论》、卢梭的《社会契约论》、孟德斯鸠的《论法的精神》、黑格尔的《法哲学原理》、边沁的《政府片论》和密尔的《代议制政府》等著作,就国家如何产生、政府如何起源,以及政府的目的、作用和治理模式提出了许多影响深远的思想,如自然法和社会契约论、天赋人权论、政治自由论、社会平等论、分权制衡论、君主立宪论、代议制论和民主政治论等等。这些理论中最具影响力和深远意义的是自然法和社会契约论。其核心理念依然是政府不应该凭借暴力进行掠夺,而应该是提升社会福利的工具。如洛克认为,人类原来所处的自然状态虽不是像霍布斯所说的那种“人人相互为战的战争状态”^{[8] p.96}),但存在纠纷得不到裁决等种种不便,而“政府是针对自然状态的种种不方便情况而设置的正当补救办法”^{[3] p.10});“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的,是保护他们的财产”^{[3] p.77});政府不能拥有无限权力。卢梭认为:“正因为任何人对他人都没有天然的权力,正因为暴力不能产生权利,所以人类任何合理的权威就都应建于人民之间的相互约定。”^{[9] p.121})

起草《法国人权宣言》的启蒙思想家潘恩则指出,各种政府由之产生并据以建立的根源可以归结为三大类:第一,迷信。第二,权力。第三,社会的共同利益和人类的共同权利。“第一种是受僧侣控制的政府。第二种是征服者的政府。第三种是理性的政府。”这样,我们就很容易发现,政府不是出自人民之中,就是凌驾于人民之上。“就每个人的天赋权利构成公民权利的基础而言,潘恩说:“(政府的)主权作为一种权利只能属于人民,而不属于任何个人;一国的国民任何时候都具有一种不可剥夺的固有权利去废除任何一种他们认为不合适的政府,并建立一个符合他们的利益、意愿和幸福的政府。”^{[10] p.148,149,154})

一个国家政府的实际形态,与这个国家的性质、历史、文化传统、国民素质是紧密相连的。但不可否认,在信息化、全球化的今天,这些信念已经逐渐具有普世价值。政府的权力应该经国民的同意而不是凭暴力才具有合法性;政府应该受民众约束、有限而有效;政府应该保护公民的自由和财产权利;政府应该是为社会服务的公器而不是小部分人进行掠夺的工具。将政府建基于“公正、平等、自由、民主”等普世价值观和理性的原则之上是历史的潮流,也应该是我们面临传统和现实压力时必须坚持的方向。

二、以民为本、公正协调:政府角色定位的基本原则

(一) 改革实践证明社会经济的发展必须以民为本

经过25年的改革开放,中国社会发生了翻天覆地的变化。从允许多种所有制并存到重视个体私有经济的发展,带来了产权格局的深刻变化;用民众分散决策的市场取代各级官员集中决策的政府来发挥基础性的资源配置作用,使得社会经济生活主体由实质上的官员转变为广大的普通民众;打破行政垄断、取消各种不合理的禁止性规定,还给了普通民众以更多的社会经济生活的自由。这些变化,极大地调动了广大民众创造财富的积极性,充分利用了分散在普通民众中的知识,特别是那种中央集权者无法获取和利用的“本地化知识(local knowledge)”^{[11] p.8}),发挥了民众的创造性。

这些变化中,普通民众逐渐成为社会经济生活决策的主体。中国也因此取得了20多年年均9%以上的经济增长率,创造了举世震惊的奇迹。25年的基本经验实际上就是“以民为本”——承认民众是社会经济生活的根本,让民众成为社会经济活动的主体和主人,是“基于自由的创造”^①。

如果采取区域比较的方法,我们会更加深切地体会“以民为本”之必要。东部地区的浙江,改革开放前的1978年人均GDP只有331元,位于全国第14位,低于全国平均水平379元,跟中西部不少省相差不是很大。时至2001年,浙江的人均GDP达到14655元,已跃为全国第四,冠全国省区之首。城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别由1980年的全国第9位和第8位上升到全国第三^{[12] p.3)}。经济发展水平远远超过中西部省区。其间最大的差异就在于民间力量发展程度的不同。2002年,当中西部某些地区还在为企业改制中民资能不能超过49%而争论不休时,浙江35万余家企业中,80%已是非公企业和股份制企业,浙江民营经济占到全省GDP的比重达53%。

(二) 社会经济问题的有效解决要求以民为本

如果说在改革开放之初,放宽对民众经济自由的限制,更多的还是迫于现实的压力,那么,随着改革的推进,尤其是当我们回顾走过的历程时,我们已深切体会到,以民为本,尊重民众自由选择的权利是一个社会持续繁荣的基本条件。我们将基于法治的社会主义市场经济作为我们改革的目标,更多的是经过深思熟虑和自觉选择的。更重要的是这种选择不是基于人类从未实现的乌托邦理想,而是在人类20世纪实施的计划经济试验失败之后,在人类成功运作市场经济长达数百年之后,建立在全人类经验和智慧的坚实基础上的。

理论上,假如我们具有一切有关的信息,假如我们能从一个已知的偏好体系出发,假如我们掌握现有方式的全部知识,那么,建立一个合理的经济秩序纯粹是一个逻辑问题,实现社会福利只是一个数学优化问题,一个实现“任何两个商品或两个要素间的边际替换率在所有不同的用途中相同”的计算问题,由政府来计划控制整个社会经济也就不是不可能了。然而,“这根本不是社会所面临的经济问题。而且我们为解决这个逻辑问题所发展起来的经济运算,也并未为它提供答案。原因是,经济运算所依赖的‘数据’从未为了整个社会而‘赋予’一个能由其得出结论的单一头脑,而且也绝不可能像这样来赋予”。“因为我们所必须利用的关于各种具体情况的知识,从未以集中的或完整的形式存在,而只是以不全面而且时常矛盾的形式为各自独立的个人所掌握。”因此,社会的经济问题“是如何确保充分利用每个社会成员所知道的资源”;是一个如何利用并非整体地赋予任何人的知识的问题^{[13] pp.116-136)}。而只有“以民为本”,让每一个个体都能充分地自由选择,分布在其脑中的知识,特别是那种“关于特定时间和特定地点”的个人知识才能被充分利用。这样,才能实现“所有的人在所有的方向上进行创新”,社会才能达到它本来应有的丰富和繁荣。

(三) 公正协调是“以民为本”的必然要求,也是现实发展的需要

以民为本,让社会成员进行充分的自由选择是社会繁荣的必要条件。但如果认为“以民为本”,政府就可以什么都不做就大错特错了。在资源有限的约束条件下,自由选择的个体之间必然会出现纷争、矛盾和冲突。如果缺失政府,则必然存在着洛克所说的“自然状态”中的种种“不方便”:人们受到损害或发生争执时因缺乏公共的裁决人而无处申诉。这种“不方便”虽然不一定引至霍布斯笔下的“一切人对一切人的战争状态”,却会导致社会成员必然地分散一部分精力来捍卫自身的权利,而不能将所有的精力用于社会生产,严重的甚至可能导致一种“怨怨相报”的不安全状态,损害

①参见温家宝2003年12月10日在哈佛大学的演讲:《把目光投向中国》(<http://news.sina.com.cn/o/2003-12-12/10151324084s.shtml>)。

着社会的整体福利。依据前面的论述,政府可以合法行使暴力。这决定着它在协调自由人的冲突中有着无与伦比的权威。政府首要的工作就是通过界定和保护产权来协调这类最基本的冲突,防止强者对弱者的掠夺,避免社会堕入“弱肉强食”的“丛林世界”。威廉·冯·洪堡(1792)甚至认为,“国家的惟一目的就在于保障安全,亦即捍卫‘合法自由的确定性’”(141p.5)。

界定和保护产权时,政府扮演的是一个“裁判员”的角色,发挥的是一种消极协调的作用。公共物品的提供、外部性的克服则需要政府发挥积极协调的作用。在这些问题上,如果没有一个积极的协调者,任凭民间的自发作用,社会容易陷入“囚徒困境”。以没有红绿灯的十字路口的交通秩序为例子,车子乱成一团,实质上就是个体的理性自利行为导致集体坠入“囚徒困境”。站在个体角度,有了空当,别人让我,我的最优选择是利用空当开走;别人不让,我更要抢先,结果所有的人都这么见缝插针,就导致谁也开不快。经过重复博弈,大家都可能希望改变现状,可是如果是所有的人都谦让也不行。这时最需要的是一个公共信号来协调集体行动。政府在很多类似的场合下就是要扮演“红绿灯”这样一个指挥、协调的角色,帮助民众摆脱“囚徒困境”。

政府的协调在今天尤其要遵循公正的原则。计划经济时代,我们采取“赶超战略”,为尽快实现工业化,通过压低农产品价格、提高工业品价格、将农业剩余转移到工业,结果造成了巨大的城乡差距。改革开放过程中,我们采取不均衡发展的“梯度战略”,先在东南沿海进行改革试点,给予优惠政策,结果拉大了区域差距。如果说政府的这些战略在特定的时代背景中都有其积极的意义,那么,今天我们应该反思我们的发展思路了。特别是近几年的改革过程中出现的分配不公,导致基尼系数从1985年的0.3以下快速上升到2002年的0.454^①,超过0.4的国际公认的警戒线,更足以引起我们对发展路径和目标的思考。从根本上说,人类的一切努力都是为了追求自身的幸福。在物质普遍匮乏的年代,首先表现为发展生产力,发展经济,提升生活质量,归根结底是提高对生活的满意度。而从普遍的社会心理角度看,人对生活是否满意,不仅取决于绝对的生活质量,也取决于与社会中其他人的比较。如果人们发现自己的“付出/获得”比高于他人,将会产生强烈的不公平感和不满意。这种情绪严重威胁着社会的稳定。因此,政府作为第三方,必须公正地界定产权和保护产权,公正地去协调民众的利益冲突。事实上,如果政府是公正的,人们机会均等,则财富的分布更多的是取决于才能的分布,社会财富将成正态分布。因为人的才能基本上是正态分布的。在这样的结构中,社会将在稳定中持续发展。

总之,民众的自由选择和自由创造是社会繁荣的基本条件,而身处社会中的个体的自由选择产生的相互冲突,以及个体理性自利导致集体的非理性的现实,提供了公共机构存在的合理性,也决定着政府角色定位的原则。以民为本,实际上就是要求政府尊重和保障民众选择和创造的自由;公正协调,其实就是要求政府利用自身具备的普遍强制力潜能和统计信息集散优势有效解决自由带来的问题,更好地保障自由。政府不是经济增长的直接提供者,而是通过创造良好制度基础设施,为民众提供广阔的自由选择和创造的空间来促进增长,增进社会的福祉。

三、如何实现“以民为本”

以民为本,就是要求社会经济生活的各个领域以普通民众为主体:经济形式以民营为主,社会事业以民办为主,社会投资以民间资本为主(151p.5)。相应的,政府不再是计划经济时代各个领域活动的决策者,而是充当普通民众活动的公正协调者,保护普通民众的权利和自由,以“营造和维护良好的环境为主”(151p.5),从计划经济时代的“划桨者”变为市场经济下的“掌舵者”。真正实现“以民

^①参见李实、岳希明的《中国城乡收入差距调查》,载《财经》2004年第4期。

为本”，离不开政府和民间社会的共同努力。

（一）政府如何“以民为本”

在当前国情下，以民为本，就是要求政府保障民权，尊重民意，关注民生，激发民资，开发民智。

保障民权，就是要求政府保护民众的生存、自由和追求幸福等不可让渡的基本权利。只有基本权利得到保障，只有不受压抑，民众才能充分利用自己的聪明才智去创造财富、谋求幸福，才能真正成为经济社会生活的主体。一个经历千年封建专制和20年计划经济束缚的民族，当务之急是如何保障民众的基本权利、赋予普通民众最大限度的自由。

尊重民意，就是政府不再像计划经济时代那样将自己的意志强加于社会，不再用政府的意志来替代民众的意志。尊重民意，关键是建立有效的民意表达机制，让民众的意愿成为政府活动的起点，让专家知识成为公正协调的保障，让民众满意成为政府活动的目的。尊重民意，尤其要求我们的立法活动充分体现民众的意志，真正实现“主权在民”的理想，否则制定出来的法律只会是一部分人对另一部分人进行统治的工具，远离“纳什均衡”，其执行成本也将极为高昂。尊重民意，要求政府官员深入到民众之中去了解民众真实的生存状况，感知民众的冷暖，听取民众的心声。

关注民生，就是要提高民众的生活水平，提升民众对生活质量的满意度。民众对自身的生活是否满意不仅取决于自身的生活质量，还取决于自己与他人生活的对比。孙中山先生当年有感于“欧美先进国家因自由制度而收获宪政民主和资本经济两大成果的同时，却因贫富不均的分配制度减少了人民的幸福”，就提出了民生主义，以期其与民权主义并行，使中国不至蹈欧美资本主义的固辙。今天的中国，基尼系数超过0.4，实在需要在做大“整体蛋糕”的同时，建立公正的分配机制，特别关注农民、城市失业工人等群体的基本权利和生活水平。套用萧公权的一句话，可以说“牺牲自由的集体经济固然不是人类的归宿，忽视平等的市场经济也不是和平的保障”，人类只有在政治自由和经济平等的综合体系之下方能得到光明的出路（[16] p.267）。

激发民资，就是要破除行政性垄断，大力削减计划经济时代遗留下来的不合理的审批制度，减少对民间资本的不合理束缚，给资本谋利以最大限度的自由空间。自由竞争的市场经济之所以比管制的计划经济能带来更多的繁荣，根本原因就在于前者能充分利用分散在社会中的知识，允许“所有的人在一切方向上进行创新”。目前，我国民间资本高达10万亿元以上。资本本身具有逐利的本性，只要给予它充分的自由和安全保障，一切可以获利的领域都会吸引民间资本的进入，大大缓解发展中的资本约束。当然，激发民资，不是向资本做无原则的妥协，关键是营造和维护良好的环境，创造公平竞争的机制。

开发民智，并不是古代的“天降下民，作之君，作之师”，不是说政府比民间聪明或高明，而由政府来“教育”民众，更不是由政府来替代民众判断什么是好，什么是坏，什么该学习，什么不该学习，而是要求政府努力创设一种机制，使得社会（包括政府在内）能最大限度地吸收人类迄今为止的一切文明成果，科技的、经济的、政治的乃至文化的等。人类进入互联网时代，获取和利用信息的方式发生了根本性的变化。借助现代信息技术和教育，让民众更多更方便地、及时地获取各种信息与知识，提升民众自身的各种能力，使民众摆脱源于能力的贫困，乃是社会真正的进步。开发民智，要求我们真正重视教育，普及现代公民常识，传播科学技术知识，培育人文精神。

（二）政府与民间形成良好的互动机制是实现以民为本的关键

政治力量一经从社会中产生，就具有自身独立的运行机制。如果没有来自社会的制约，这种力量就很容易演化为居于社会之上、强制社会的力量。政府一旦形成了以自身的意志来强制性取代社会普通民众的意志的习惯，它所获得的支持就会逐步减少，遭遇的反抗就逐步增加，最终因积重

难返而崩溃。因此,“只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人都起来负责,才不会人亡政息”^①。也只有将政府置于民众的监督之下,形成政府与民间良好的互动机制,政府的不适当行为才能得到及时反馈、有效纠正,民间的意志才能得到充分表达,社会才能真正实现“以民为本”。这种互动机制的关键是普通的民众如何治理自己的政府。

如前文所述,中国古代政治思想史上出现过太多的统治之术和对统治者的劝诫之言,却极少有如何制约统治者的研究。西方政治思想中除了自然法和社会契约论、天赋人权论、政治自由论、社会平等论等思想,还发展了分权制衡论、君主立宪论、代议制论和民主政治论等如何治理政府的理论。深信“政府是必要的邪恶”的美国社会,则成功吸取这些理论的精髓并付诸实践。独立战争结束4年之后,55个来自美国各州的自认的“人民代表”汇聚费城,在辩论、争吵和妥协中制定出了一部经过协商而非凭借暴力强制达成的宪法。宪法将国家权力一分为三,使各权力中心彼此牵制,以避免出现独裁和专制;并规定政府权力受到法律限制,是有限的;在后来的修正中又补进了精心设计的人权法案,充分体现了民众对政府的制约意图和政府的契约性质。

这份独特的“契约”,给美国社会带来了长期的稳定。在其历史上,除了南北战争之外,美国国内的暴力冲突虽然非常频繁,但都未能酿成战争,也未能表现为肢解政权或者夺取政权的运动。近几年洛杉矶骚乱、纽约爆炸事件、同性恋二十万人全国大游行,还有20世纪60年代的黑人抗议运动,30年代的经济危机与社会动荡等等,虽然冲突规模和程度都相当客观,但都是局部的短期现象,总体社会秩序并没有被打乱,而且基本上形成了具有永久性质的积极的立法成果^{[17] pp. 100-115}。这对我们一个曾经被“治乱循环”的周期律所困扰的民族来说,更有启发意义。

西方发达国家在如何治理它们的政府、如何实现民主上,不论在思想领域还是在实际操作中都发展了许多的知识可供我们学习。尽管其中某些思想和知识是资产阶级进行统治的幌子,具有欺骗性,但要批评和抨击的是利用幌子的行为,而不是幌子本身。正如有人用枪炮进行侵略,受到批评的应该是侵略行为,而不是枪炮本身。我们不去侵略,但我们必须拥有枪炮来更好地保卫自己。同样,我们也要吸收西方先进的政治思想和实践经验来促进我们的政治文明,将他们的幌子改成我们驶向文明的风帆。事实上,马克思、恩格斯就非常注重吸取资本主义治理政府的经验。马克思指出:“反对资产阶级专政,要求改造社会,要把民主共和机构保存起来,作为实现这种改造的工具。”^{[18] p. 460}恩格斯直到晚年还说:“我们的党和工人阶级只有在民主共和国这种政治形式下,才能取得统治。民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式。”^{[19] p. 274}

国情有别,民众制约政府的方式以及政府与民间的互动模式肯定有差别。但全球政府治理经验中的许多基本原则,比如引入竞争、闭环式互动与监督、合理分权、透明政府、有限政府、法治政府等等,都是基于人类普遍的行为规律而发展出来的有效经验,完全可以移用到我们的政府治理模式中。

要政府做到“以民为本,公正协调”,成为为社会谋福利的公器,需要全社会的努力,需要人人都负起责任,尤其是需要民众自身达成“以民为本”、“由民作主”的共识和勇于作主的习惯。在博弈论的视角下,国家实际上是“把政府作为游戏参加者包括在内的政治经济领域的博弈的均衡”。“这种均衡状态不只包括实际观察到的稳定的行为模式,还包括人们对‘如果不采取这种行动,其他博弈者将如何行动’的共同预期,即包括‘共同的信念’。”在形成制度的特征方面更为基本的实际上是这种共同的预期,或者说被人们当作理所当然的事情所接受的想法。^{[20] pp. 4-5}只有全社会都形成这样的共识:“政府如果有不适当行为,所有的社会成员都应该去批评、去制止,并且都会去批评,去制止”,政府才能真正成为为社会谋福利的公器。

①1945年7月,毛泽东同志在回答黄炎培先生关于如何跳出“其兴也勃焉,其亡也忽焉”和“人亡政息”的周期律支配力的问题时,明确回答:“我们已经找到新路,我们能跳出周期律。这条新路就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”

目前,中国社会还没有形成这种共识,中国传统文化中也缺失宪政、法治的思想。有位哲学家说过:“你怎样信仰,你就将怎样生活。”如果一个社会信仰暴力、屈从暴力,而不相信相互间平等的约定,就没有人去抵抗非法的暴力,政府就容易蜕变为一个不受约束的黑社会式的组织,最终又会在自我膨胀中被推翻。社会也因此难逃“治乱循环”的厄运。因此,一切真正致力于社会进步的努力,应当是深入社会普及现代法治宪政和民主的思想,是基于现实去点滴改造、优化我们现行的各种组织制度,小到学校班委会的成立和班长的选举,大到国家的政治制度的累积性改进,从而涵养社会的公民意识和民主生活的方法。须知,民主不是一个时髦的政治词语,而是一种生活的方式。只有这样,才能真正形成政府与民间良好的互动机制。

四、以民为本揭开中国社会发展新篇章

本文从实然和应然角度阐述了对政府的认识,论述了以民为本、公正协调是政府角色定位的基本原则,并探讨了如何实现“以民为本”。实际上,以民为本的思想在中国历史上源远流长。自西周以来,中国就有了“民为邦本,本固邦宁”的民本思想。春秋战国时期,孟子就认为,对一个国家来说:“民为贵,社稷次之,君为轻”,还说“国君有过错,臣民可以规劝”。这一思想强调执政要顺民意、谋民利、得民心,要求政治实体内的一切的政治活动必须以民众的福祉为依归,其核心理念和精髓是不侵扰民众。千百年来,这一思想一直为优秀的政治家所笃信、所力行。

穿越历史时空,两千多年后这一思想在中华大地再次得到学界、政界和整个社会的强烈回应。2001年,高尚全针对计划经济的“官本”特征提出“民本经济”,概括浙江经济的特征,认为民本经济是一种“民有、民营、民享”的经济,其特征是“经济形式以民营为主,社会投资以民间资本为主,社会事业以民办为主,政府以营造和维护良好的环境为主”,认为以民为本是中国特色社会主义的出发点^{[15] (p.5)}。2003年,胡锦涛就任总书记后不久就提出“立党为公、执政为民”,要求领导干部权为民所用、情为民所系、利为民所谋。中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出了以人为本的科学发展观,认为以人为本就是把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点,不断满足人们的多方面需求和促进人的全面发展。

以民为本思想在当代中国社会的兴起,为深化经济体制改革和政治体制改革定下了基调和原则,将揭开中国社会发展的新篇章!

(本文得到中国经济体制改革研究会会长、浙江大学管理学院高尚全教授和浙江大学管理学院马庆国教授的指导,并在与安徽社会科学院程必定教授的交流中受到启发,在此一并表示诚挚的感谢!)

[参 考 文 献]

- [1] 世界银行. 1997年世界发展报告:变革世界中的政府[M]. 北京:中国财政经济出版社,1997.
- [2] 迟福林. 中国经济转型时期的政府改革[J]. 经济社会体制比较,1997(2):42-48.
- [3] 洛克. 政府论:下篇[M]. 北京:商务印书馆,1964.
- [4] 恩格斯. 家庭、私有制和国家的起源[A]. 马克思、恩格斯. 马克思恩格斯全集:第4卷[C]. 北京:人民出版社,1995.
- [5] 诺斯. 西方世界的兴起[M]. 北京:华夏出版社,1999.
- [6] 张宇燕. 民主的经济含义[A]. 盛洪. 现代制度经济学[C]. 北京:北京大学出版社,2003.
- [7] 斯蒂格利茨. 政府为什么干预经济[M]. 北京:中国物资出版社,1998.
- [8] 马基雅维里. 利维坦[M]. 北京:商务印书馆,1985.

- [9] 卢梭. 社会契约论[M]. 北京: 京华出版社, 2000.
- [10] 潘恩. 人权论[A]. 王德禄, 蒋世和. 人权宣言[C]. 北京: 求实出版社, 1989.
- [11] 钱颖一. 激励与约束[J]. 经济社会体制比较, 1999 (5): 7 - 12 ; 16.
- [12] 浙江省委宣传部课题组. 市场主体, 政府与制度创新——中国特色社会主义在浙江的实践[J]. 经济社会体制比较, 2003 (2): 3 - 11.
- [13] 哈耶克. 知识在社会中的利用[A]. 哈耶克. 个人主义与经济秩序[C]. 上海: 三联书店, 2003.
- [14] 威廉·冯·洪堡. 论国家的作用[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.
- [15] 高尚全. 中国特色的社会主义必须大力发展民本经济[J]. 转轨通讯, 2001 (6): 1 - 6.
- [16] 萧公权. 四年演变, 两个阵营, 一条出路[A]. 萧公权. 迹园文谏[C]. 台北: 聊圣出版事业公司, 1983.
- [17] 萧琛. “法治设计”与经济效益: 论美国的经验[A]. 萧琛. 论中国经济改革: 道路、转轨、接轨[C]. 北京: 北京大学出版社, 1996.
- [18] 马克思. 一八四八年至一八五〇年的法兰西阶段斗争[A]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯选集 第 1 卷[C]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [19] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集 第 22 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [20] 青木昌彦. 市场的作用国家的作用[M]. 北京: 中国发展出版社, 2002.

[责任编辑 徐丽静]

Why Letting the People Be Themselves and Coordinating Them is the Basic Principle for Our Definition of the Role of Government

WANG Cheng-liang

(Management School , Zhejiang University , Hangzhou 310027 , China)

Abstract : The clear distinction between “what government is” and “what government should be” is the basis in the definition of the role of government. In fact , government is a monopolistic organization of violence in the society , which has a natural tendency to infringe upon the rights and liberties of people. As a result of the reason and self-interest of the bandits and demos , the form and continued existence of government have a deep logic of collective action. The development of civilization and history require that government be the tool for the welfare of all social members , not a tool by which some people plunder the others ; that government be constructed based on the modern ideas such as social contract and so on. The practical experience of Reform and Open to the outside world , the theory about the use of knowledge in society and the need of the development of realities all require that we follow the principle of “letting the people be themselves and coordinating them justly”. The effective measures for government to realize its role lie in protecting people 's right , respecting people 's will , thinking much for people 's livelihood , inspiring people 's potential and exploiting people 's mind. The key for the people to be themselves is to build a mechanism through which government and people can effect each other well. The revival of the thought of “letting people be themselves” will bring China a bright future.

Key words : government ; definition of the role ; regard the people as the foundation (let the people be themselves) ; coordinate justly