

政府改革: 新潮流与新观察

樊 鹏

内容提要: 过去 30 年, 尽管许多国家和地区一再宣称要削减政府, 但是其政府规模并没有出现真正的缩水。相反, 全世界范围内政府的整体规模呈现逐步扩大的趋势。通过对部分发达市场经济国家与地区的研究发现, 在政府整体规模扩大的背后, 隐含着因适应社会民生福祉的需求, 多数国家增加了社会保障性事业的投入; 因适应经济与社会环境的变化, 多数国家增强了对社会性监管力量的建设。这些新潮流提醒我们, 应当以更加务实的态度对待政府改革: 政府规模缩水不是关键, 关键是政府在做什么; 形式不是关键, 关键是政府的实效如何; 人事开支减少不是关键, 关键是为民办事的开支要增加。

关键词: 政府改革; 政府规模; 政府效能

自 20 世纪 80 年代起, “让国家回退”(rolling back the state)和“使政府缩水”(shrinking the state)曾一度成为西方最火热的改革论题。许多国家经济和政治两方面的变革都是以限制、消除政府对经济和社会的干预为目的。很多人天真地认为, 市场经济条件下的政府一定是一个小规模政府, 为了尽量削减政府规模、降低财政负担, 要对政府进行“缩水”, 进而演变为对公共事业进行广泛的“去公共化”改革。

然而, 近 30 年过去了, 经验事实真的像许多人想象的那样, 世界上主要的发达市场经济国家普遍实现了所谓“削减政府”的改革目标了吗? 在改革实践中, 通过缩减政府的规模, 就一定能够建立一个有效的政府吗? 对此如果缺乏经验分析, 那么围绕公共事业发展的各项政府改革就可能带有很大的盲目性, 甚至会适得其反, 最终削弱我国政府有效提供公共产品的能力。事实上, 新的改革潮流似乎正在朝着一个相反的方向发展, 对国家职能与政府改革的认识与实践正在发生新的变化: 主导性的议题似乎并不在于政府应当削减哪些职能, 而在于到底哪些职能应当被加强; 也似乎并不在于政府规模是大还是小, 而在于政府是否能够更有效地管理社会, 更好地服务于人民。

一、新自由主义道路的挫败与政府改革新潮流的出现

20 世纪 70 年代末, 西方新自由主义思潮开始兴起。20 世纪 80 年代初, 随着英国保守党执政者撒切尔夫人和美国共和党总统里根的上台执政, 新自由主义演变成为西方社会主流的政治与经济改革纲领。20 世纪 80 年代到 90 年代初, 削减政府部门的规模成为西方改革的主导性议题。这一阶段, 为配合经济自由化政策, 政府进行了广泛而深刻的市场化、私有化改革, 产生了诸如“放松管制”、“效率至上”、“企业型政府”以及“新责任制”等一系列口号性的改革标签, 这些口号引导许多国家进行了一场公共事业“去公共化”的改革浪潮。然而, 这一阶段大量以削弱政府为导向的改革取得他们所预期的成效了吗?

大量研究表明: 撒切尔执政 11 年间, 为振兴英国经济推行了一系列以削减政府、降低税收和

私有化为核心的改革。然而,这一阶段的改革在削减政府方面不仅没有取得预想的结果,反而产生了消极的社会效果。研究发现,1979—1997年保守党执政期间,英国政府行政开支占国民经济的比重(图 1)及政府雇用人员数量,并未发生实质性的变化¹。与此同时,这一时期政府为了扩大公共产品提供领域的市场经济成分,大幅度削减了教育、医疗和社会福利等公共开支。政府削减各项福利开支的一项重要理由是降低高企不下的税收,但实际上,1978—1979年英国政府税收占 GDP 的比例为 40.2%,而 1989—1990年这一比例仍维持在 39.9%的高水平。在其他方面,这一时期的私有化改革采取了所有权整体转让的方式,并没有打破事实上的产业垄断,因此并未能真正促进市场竞争。相反,经济私有化的推行,以及保守党政府对工会运动的压制,反而破坏了福利经济的基础,使许多普通工人的社会保障岌岌可危^④。

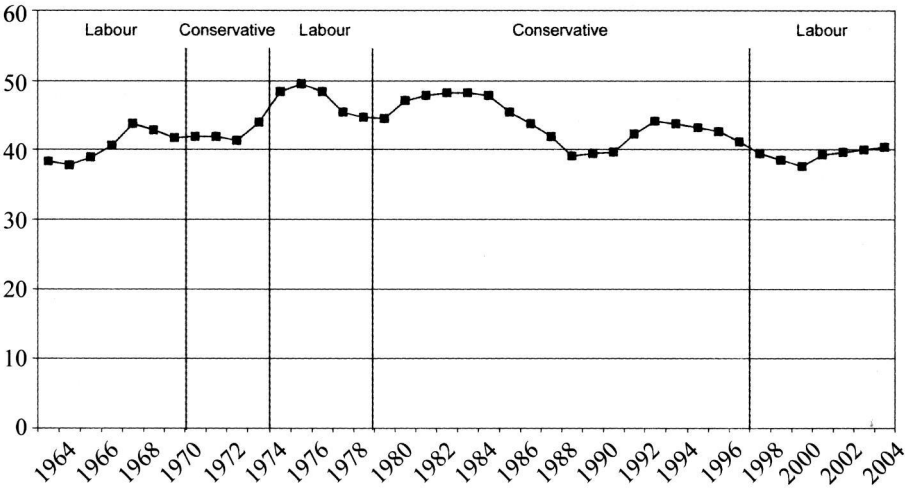


图 1 英国各阶段政府财政开支占 GDP 比重 1964—2004

(图中 Labour 代表工党, Conservative 代表保守党)

来源: Colin Talbot “UK Public Services and Management (1979—2000): Evolution or Revolution,” *International Journal of Public Sector Management*, vol 14, no 1, 2001.

几乎与撒切尔政府同时期推行新自由主义改革的,还有美国的里根政府。尽管这一时期里根提出“政府并不是解决我们所面临问题的方案,而是问题本身”(government is not the solution to our problem, government is the problem),并大张旗鼓地对政府进行改革——他一方面坚决反对福利国家的政府结构,另一方面信誓旦旦地要控制急剧膨胀的政府规模——但是里根政府任期 8 年前后,联邦政府的规模依然延续前期持续扩大化的趋势,政府开支占 GDP 的比重在他任期前后上升了 7%。很多人意识到,里根时期的所谓新自由主义改革,对于联邦政府来说并不具有革命性的意义,反而是巩固了现状^⑤。

¹ Colin Talbot “UK Public Services and Management (1979—2000): Evolution or Revolution,” *International Journal of Public Sector Management*, vol 14, no 1, 2001, pp. 281~303

^④ Massimo Florio “The Welfare Impact of A Privatization: the British Telecom Case-history,” *The Working Paper*, no 08, 2001, <http://www.economia.unimi.it/uploads/wp/wp76.pdf>

^⑤ 参见 NBC 新闻: “Reagan and the size of federal government,” <http://icue.nbcunifiles.com/icue/files/icue/site/pdf/2444.pdf>

随着“华盛顿共识”¹的形成,20世纪90年代以来,西方世界将新自由主义改革贩卖到更多发展中国家和地区。这些改革起初的动机在于削减政府对经济生活的干预、刺激经济发展,然而最终却演变成为对社会福利开支的大幅削减,以及对政府监管、执法能力的广泛削弱。因此这一阶段以“让政府缩水”或“使国家后退”为导向的改革,虽然以追求抽象的公共利益为名,但在事实上仅是一句空头口号而已。不仅严重削弱了政府的功能,同时也损害了大众的福祉与保障,降低了社会的稳定性与凝聚力,为后期的政府留下了沉重的包袱。

然而随着对新自由主义改革的反思,有关政府改革的新思维正在萌生、成长并逐渐推动了实践层次政府改革的新潮流。新潮流建立在对过去30年以来世界范围内政府改革正反两方面的经验反思基础上,又与最近10年以来许多国家的改革实践相互反哺,开拓出未来政府改革的一个新方向。

一方面,许多学者和观察家从新自由主义主导下政府改革所产生的负面效果出发,重新思考政府改革的方向。比如,福山(Francis Fukuyama)显然意识到,以“华盛顿共识”为代表的新自由主义改革对世界上许多国家的政府治理产生了相当恶劣的影响,他总结道:“这一阶段的改革过于关注理论层面的政府形式,因而倾向于削减政府,结果错误地引导了一场大范围的、以全面削弱政府能力为导向的改革浪潮。”福山认为:“在某些领域,政府的职能或许应当被削减,但更关键的是,在其他一些领域,应当大大地加强政府的职能。国家建设还远远还没有结束”^④。

回望半个世纪前,亨廷顿(Samuel P. Huntington)在他《变化社会中的政治秩序》(Political Order in Changing Societies)一书中开篇就提出:“各国之间最重要的政治分野,不在于他们政府的形式,而在于他们政府的有效程度。”^④然而此后世界范围内的政府改革,被新自由主义意识形态潮流左右近半个世纪,虽然许多国家声称已经建立了理想的政府形式,但是结果却连基本的政治秩序都不能有效维持,更别说推行公正的社会改革,给人民以安全和福利了。2008年,美国的民主问题专家,戴尔蒙德(Larry Diamond)根据他近年的经验研究撰文指出,虽然1974年以来全世界已有90多个国家“过渡到民主政体,但民主俱乐部的大多数成员(还有一些老成员)都表现不佳”。同时他也承认,即使看起来转型比较成功的国家,如智利、加纳、波兰和南非,由于这些国家的政府治理能力面临巨大的挑战,因此政府时刻面对人民的不满^Ⅴ。显然,政府改革并不在于追求理论上完美的政府形式,而应通过具体的举措强化政府的实效,即以民生为依归,致力于解决社会治理的难题,提高大众的福祉,这才是政府改革的应有之义。

另一方面,一些富有卓越眼光的学者也逐渐注意到,在部分国家和地区,即使受到外部新自由主义改革潮流的影响,但是政府自身的治理结构却处在积极的自我变革过程中。依据于某些经验观察,他们逐渐形成了有关未来政府改革方向的前瞻性思考。

比如,早在1994年,当政界和学界尚在大谈特谈“小政府”的时候,欧洲政治学者詹多梅尼科·马佐尼(Giandomenico Majone)就通过研究欧洲各国政府监管体系(regulatory regime)的发展

¹ 1989年,美国国际经济研究所邀请国际货币基金组织、世界银行、美洲开发银行和美国财政部的研究人员以及拉美国家代表在华盛顿召开研讨会,形成了所谓的《华盛顿共识》,系统地提出了指导拉美和东欧转轨国家政治经济改革的各项方案 and 对策,包括实行紧缩政策、削减公共福利开支、金融和贸易自由化、国有企业私有化、取消政府对企业的管制等内容。

^④ Francis Fukuyama, *State-Building: Government and World Order in the 21st Century*, New York: Cornell University Press, 2002, p. 5.

^④ 塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第1页,上海世纪出版集团,2008年版。

^Ⅴ Larry Diamond, “The Democratic Rollback: the Resurgence of the Predatory State” *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 2, 2008, pp. 36~48.

提出,在欧洲大行其道的私有化改革运动,并没有像一些经济学家所想象的那样,政府干预的范围会逐渐缩小。相反,在市场化的过程中,政府干预以“再监管”(re-regulation)的形式得以扩大与强化。这期间,虽然政府在一定程度上放松了对经济生产领域的监管,但与此同时,对于一系列的社会性监管,政府权力干预的范围以及政府监管的程度都有逐步增强的趋势。几乎在后来发挥重要作用的各类社会性监管机构——如在环境、卫生、食品、通讯、电力、水务等涉及社会安全与公众健康的领域——其最初的监管雏形甚至监管主体都是在20世纪70年代和80年代这期间建立起来的¹。这或许可以解释,为什么这一时期尽管许多欧洲国家都进行了所谓的新自由主义改革,但是其政府规模的平均水平并没有出现明显下降的实事。21世纪初,欧洲学者克拉奇菲尔德(S. Crutchfield)等人在另外一项有关食品安全监管的研究中指出,回望20世纪90年代的10年间,欧洲各国在包括食品安全在内的各项社会监管建设方面加速发展^④。这和马佐尼对形势的判断完全一致,现代国家监管体系的发展,将完全取决于急速发展的社会现实需要,而非空洞的意识形态口号^(四)。

自20世纪90年代末期以来,除英美以外,那些曾经进行过以激进的新自由主义和新管理主义为改革导向的国家——如澳大利亚、新西兰以及北欧地区的某些国家——也开始重新思考过往的道路。由于不同程度地推行过极端效率主义的改革,这些国家的政府出现了严重的结构性分化、官僚责任意识的淡化以及行政治理能力的衰退,这些因素促使这些国家寻求新的变革。不仅如此,进入21世纪以来,许多国家的安全环境正在发生新的变化,各种危机事件的频频发生也在潜移默化中影响着政府变革的方向。例如,对恐怖袭击的担忧,正在影响着除英美以外还有澳大利亚等国的公共部门改革;对生物安全的担忧,正在影响着新西兰的改革,而另外对各类更趋频繁的自然灾害如海啸的担忧,以及对SARS等大范围流行病危机的担忧,也在影响着许多国家的政府变革^{1/4}。显然,新潮流与新观察都表明了政府干预范围的扩大,政府协调监管能力的提高,而非规模与能力的下降。

伴随着这些改革实践,围绕公共行政价值的反思也在持续进行。前期的改革将效率作为几近唯一正确的目标来追求,这样的认识不再受到推崇。相反,政府职能的关键并不在于简单追求经济效率,更重要的是,政府必须对人民的文化、教育、收入、健康水准乃至食品安全负责,需要政府更广泛地树立对社会整体安全与人民长远福祉的道义责任。

二、发达市场经济国家和地区的实践:公共事业部门的规模 不是在缩小而是在扩大

在当今世界主要的发达市场经济国家,虽然他们的政府曾一度推行以新自由主义和管理主义为导向的改革,以追寻理想的政府形式为名试图对政府进行大幅缩水,也曾一度向第三世界后发展中国家兜售他们的改革哲学,但是近年来的实践表明:发达市场经济国家的政府规模并没有出现被大幅削减的现象,尤其是政府的社会保障性事业,以及政府从事社会性监管的力量和结

¹ Gandomenico Majone, "The Rise of the Regulatory State in Europe," *West European Politics*, vol 17, no 3, 1994, pp 77~101.

^④ S. Crutchfield and T. Roberts, "Food Safety Efforts Accelerate in the 90s," *Food Review*, vol 23, no 3, pp 44~49.

^(四) Gandomenico Majone ed. *Regulating Europe*, London: Routledge, 1996, p 2.

^{1/4} Tom Christensen and Per L. Greid, "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform," *Public Administration Review*, vol 76, no 6, pp 1059~1066.

构, 不仅没有被削弱, 反而有逐步增强的趋势。

衡量政府规模通常有两个国际通用的指标, 第一个是政府财政支出占本国 GDP 的比重, 第二个是实际的财政供养人口。首先, 以美国联邦政府为例¹。过去 30 年来, 美国历届政府都大张旗鼓地宣称要削减政府, 许多人便误以为美国是一个“小政府”, 但是这样的想法并不符合实际。许多人在谈论美国政府的时候, 常常将视野限制在公务员的范围内, 然而如果我们了解一下美国实际的财政供养人员范围, 认识可能会有所改变。美国联邦政府的人员实际包括五部分: 合约制人员 (Contractor)、项目工作者 (Grant Jobs)、公务员 (civil servants)、军事编制 (Military Personnel)、以及邮政服务人员 (Postal Service)。尽管美国联邦政府人员中公务员的数量比 1990 年有所下降, 但是由政府经费资助的大量合约工作人员在近 10 年来有较大幅度的增加。与 1999 年相比, 2005 年的合约工作人员增加了 300 余万! 如果将这些人员全部计算在内, 截至 2005 年, 仅美国联邦政府的实际财政供养人员就已经达到了 1400 多万, 比 2002 年增加了 250 万。

表 1 美国联邦政府不同年份的实际财政供养人员规模 (单位: 百万)

年份\类别	合约制人员	项目工作者	公务员	军事编制	邮政服务人员	总数
1990	5.06	2.42	2.24	2.11	0.817	12.65
1993	4.884	2.4	2.139	1.744	0.82	11.987
1999	4.44	2.53	1.8	1.39	0.87	11.028
2002	5.17	2.86	1.82	1.46	0.81	12.115
2005	7.63	2.89	1.87	1.44	0.767	14.6

来源: Paul C. Light, *The true Size of Government*, Brookings Institution Press, 2003; Christopher Lee, “Big Government Gets Bigger: Study Counts More Employees, Cites Increase in Contractors,” *Washington Post*, Friday, October 6, 2006

值得注意的是, 合约性雇员由于很少被公众了解, 因此被称为“隐性职工”。但这部分人员完全是由政府财政拨款或专项补贴供养, 属于政府的“准事业人员”。有人认为, 这部分人员的持续增加, 是由近年来美国海外战争所带来的巨大后勤保障压力所致。但是保罗·莱特 (Paul C. Light) 的研究却表明, 过去 10 年来合约形式的财政供养人口增长不仅来自军事部门的后勤需要, 更多的则是产生自其他非军事部门的增长, 这与近 10 年来美国联邦政府的监管与服务职能需求的急剧上升有重要关联^④。这部分人员除了分布在机关后勤以外, 很大一部分所从事的均为事业性质的重要工作。例如, 为应对日益频发的卫生安全, 需要更多的人员从事急需病毒疫苗的研究工作, 为应对联邦政府日益庞大的信息化管理, 需要越来越多的专业人员管理联邦政府的电脑, 提供专业的信息技术支持。仅 2005 年, 联邦政府对这部分人员就花费了 4000 亿美元的财政拨款, 1000 亿的专项津贴。

政府需要承担的责任越来越大, 雇员越来越多, 美国政府的财政开支规模自然持续膨胀。一项有关美国政府规模的历史研究表明, 自 1929 年以来, 美国政府的规模一直在持续扩大。图 2 是 1929—2009 年间美国政府开支占 GDP 比重的历史走势, 2007 财年这一比重约为 32%, 至

¹ 美国联邦政府包括联邦立法、行政、司法机构三部分, 同时包括联邦政府各系统在地方的代理机构。

^④ Paul C. Light, *The true Size of Government*, Brookings Institution Press, 2003.

2009年这一数字预计将达到 40%，第一次超过第二次世界大战时期的水平，创下了历史新高。此外，仅美国联邦政府财政支出占 GDP 的比重就已经超过 20%，占美国政府总支出的近三分之二。

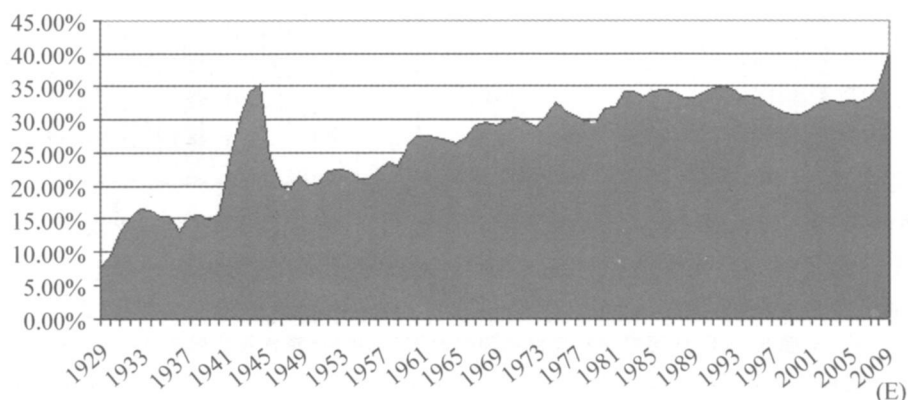


图 2 美国历年政府 (包括联邦与地方政府) 开支占国民经济 (GDP) 的比重 1929—2009
来源: WWW.CHARTINGTHEECONOMY.COM

尽管美国政府的规模持续扩大, 政府赤字与债务持续增加, 但是美国政府近年来并没有对那些涉及公众利益的核心基础性公共产品进行“缩水化”的改革, 尤其是基础性的公共事业开支仍主要由政府承担。如教育产品的供给, 根据联合国教科文组织《全球教育摘要 2007》的数据, 美国学龄人口 (5—25岁) 占全球的 4%, 但其公共教育开支则占到全球的 28%, 北美和西欧的学龄人口只占全球的不到 10%, 其公共教育开支占全球的 58%。又以教师队伍为例, 美国教师队伍不仅享有较高的年薪, 而且享有完善的社会保障和福利。奥巴马上台后, 已经提出要提高教师待遇, 以保持美国的人才和科技竞争力。此外, 美国的基础性研究机构大多由政府财政保证, 如被称为国家卫生研究中心 (NIH) 的一家机构, 从事与公共卫生安全相关的基础性医学研究, 仅 2006 财政年度的预算经费就高达 286 亿美元。总之, 这些基础性社会公益类事业, 并没有像很多人想象的那样进行了彻底的“去公共化”改革。

再以日本为例。根据 OECD 提供的数据, 2004 年日本政府 (包括中央与地方政府) 的财政开支总量占 GDP 的比重为 37%, 与其他西方发达国家相比, 日本算是一个“小政府” (图 3)¹。但是从下图 4 可见, 日本自 1990—2001 年的 10 年间, 政府规模都在持续扩大, 而非下降。2001 年以来, 日本因经济发展缓慢遭遇巨大的财政困境。面对压力, 日本政府不得不采取一些措施, 缩减了部分公共服务的规模, 主要体现在将部分公共服务的一些权责下放给了地方政府与社会, 谋求共同承担。在这种情况下, 过去几年来日本政府的整体规模有下降的趋势。然而即使如此, 日本并没有走公共产品供给极端市场化的改革道路, 而是由中央政府负责对公共服务的类型进行了更专门、更细致的划分, 对那些关键性的公共事业领域, 政府并没有放弃责任, 反而比以往更注意在公共产品供给方面的投入效率与质量。

¹ 就日本政府的支出结构来说, 其国防与公共安全方面的投资比率低于其他国家, 但是在公共事业方面的投资比率, 实际高于英、法、德、意等欧洲国家。

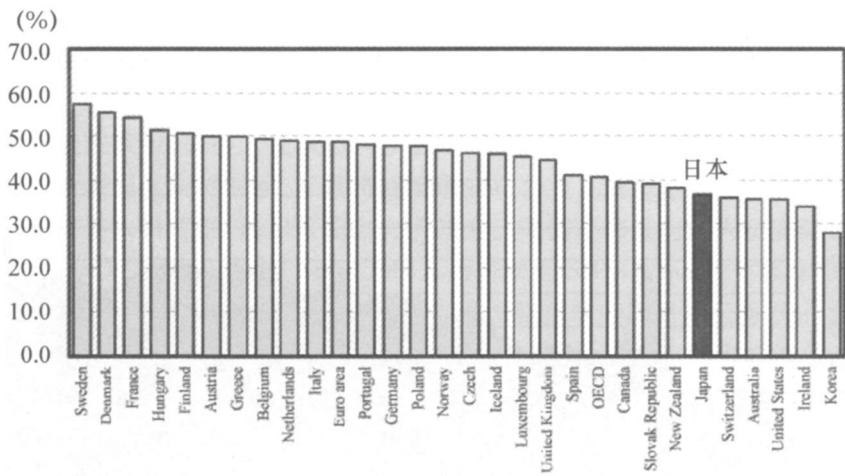


图 3 OECD 国家政府支出占国民经济 (GDP) 比重水平比较 2004

来源:日本内阁办公室:《日本经济与公共财政年度报告 2005》, < <http://www5.cao.go.jp/zenbun/wp-e/wp-je05/05-00201.html> >

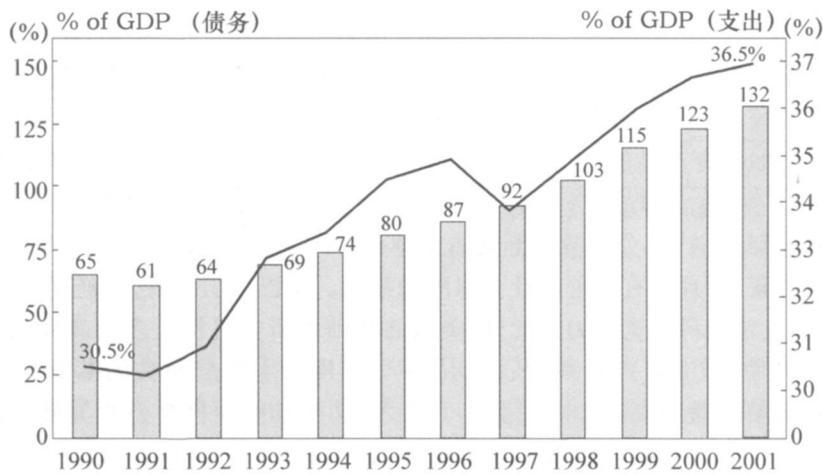


图 4 日本政府财政开支及政府债务占当年国民经济 (GDP) 比重 1990—2001

来源:OECD, Economic Outlook, No. 70, December 2001

以教育事业为例,日本政府整体财政规模的降低并没有影响到基础性公共事业的发展。日本对教育事业领域的人事管理,通常与公务员看齐,按照 1974 年日本制定并实施的《人才确保法》中小学教师员的工资比一般公务员要高。在同样的条件下,教员的工资比公务员的工资高 3 万日元,抵消公务员的加班费等,实际上教员的月工资比公务员的工资多 11323 日元。2008 年,日本政府对中小学教师员的工资进行了调整,使日本中小学教师员的月平均工资与一般公务员大致相当,但平均月工资仍然高达 40 万日元。更重要的是,日本政策法规仍然强调,诸如教育等社会公益事业部门的职员,应享受与公务员大体相同的待遇,其保证经费主要由政府负担,个人只承担很小一部分。

同时,从日本政府财政开支的项目明细来看,近年来虽然政府整体财政规模有所下降,但是

全部财政开支中间社会保障性投资的份额却在持续增加。与其他 OECD 国家相比,日益加剧的老龄化问题是其政府公用支出规模加速增长的最重要原因。老龄化问题一方面造成日本劳动力成本急剧上涨,对经济发展产生了相当的抑制作用,进而给政府财政收入造成压力。但是即使如此,日本政府还是明确表示:未来 10年内,包括养老金和公共医疗方面的社会保障开支将以 3%的年增长率追加投入¹。

除社会保障投资方面的原因外,经济与社会生活对政府监管职能的需求上升,也是日本政府规模面临扩张压力的一项重要原因。日本政府的监管扩张,不仅体现在市场经济条件下为保持公平竞争所必需的经济监管,更重要的则来自于维护消费安全、医药卫生安全、食品安全、环境安全以及对重大自然灾害的预防等涉及社会公共安全的监管需要。这些监管职能的强化,不仅需要政府投入巨量的财政资金作保障,而且需要配合更多的人员编制,保证政府有能力维持社会监管责任。正是基于这些原因,即使面临财政困难,日本政府并未考虑过要在这方面大幅“削减”政府。相反,日本内阁在其年度报告中承认,日本已经做好了准备向一个“大政府”的方向前进。

再看亚洲其他国家和地区。整体上来说,除日本以外多数亚洲国家或地区的政府规模——以政府开支占 GDP比重衡量——基本保持在一个不算太高的水平(表 2),这可能与亚洲国家和地区长期以来讲究政府低度汲取、简约治理的传统有一点关系,但是如何更好地为国民提供切实的社会安全保障、持续关注民生议题,也是亚洲国家和地区长期的政治传统。

表 2 亚洲部分国家和地区政府规模指标比较 2007 (单位: %)

	中国大陆	中国台湾	香港	新加坡	韩国
政府开支 ^④ 占 GDP比重	19.9	13.4	14.5	12.9	22.5

来源:香港立法会 2008 年 12 月的数据, < <http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/sec/library/0809fs15-e.pdf>>

以中国香港地区为例,自 2000 年以来港府曾对公务员队伍进行过几次缩编,2004 年港府又提出要把政府开支控制在 GDP 的 20% 以下,为此曾一度使公务员编制数量从 2000 年的 198000 缩减至 2006 年的 160000 左右^④。但是自 2007 年以来,香港政府的公务员数量又开始小幅度上升,07—08 年度以及 08—09 年度香港的公务员编制连续两年每年扩充 2000 余人,至 2009 年 3 月底已重新增至约 164500。原因只有一个:缩减后的公务员编制根本无法应付日益扩大的各项公共事业政策的实施需要。香港政府的公共事业开支规模巨大,根据香港《2009—2010 年财政年度政府财政预算案》,港府年度财政预算收入约为 2949 亿元,其中,教育预算开支 617 亿元,是香港政府最大宗的开支;科学研究经费开支为 180 亿元,用于资助高新科技的研究;医疗开支预算为 500 亿元,到 2012 年这项开支将会增至政府经常性开支的 17%;文化事业方面,预算开支超过 3 亿元,用于支持包括粤剧、图书馆、文化进社区等事业。这些方面的表现,与香港政府长期致力于“共建关怀社会”的理念相一致。新加坡的情形与香港有些类似,2009 年新加坡所有政府官员减薪,幅度达 11% 至 19%,但是其教育和医疗支出的比例近年来却持续增加,2002 年新加坡

¹ OECD, “Economic survey of Japan 2008: Achieving Progress on Fiscal Consolidation by Controlling Government Expenditures,” *Economic Survey of Japan*, 7 April 2008 http://www.oecd.org/document/39/0,3343,en_2649_34113_40372839_1_1_1_1,00.html

^④ 这里的数字仅包括政府预算内开支。

^⑤ 参见王永平(原香港公务员事务局局长):《平心直说》,经济日报出版社(香港),2008 年版。

教育支出占其全年财政支出的 9%,但至 2006年财政预算案中,这一比例已上升至 22.76%。同时,仅教育和医疗两项社会发展预算,就占到政府全部预算开支的 40%以上。

实际上,上述几个国家或地区的情况并非特殊现象。即使从更大的范围来看(图 3 图 5),近 30年来新自由主义关于让政府“缩水”或“回退”的想法只是一厢情愿而已。福山在他的研究中曾这样指出,整个 20世纪前三分之二的时间内,无论是在所谓的全能国家 (totalitarian state)还是非全能国家 (non-totalitarian state),其政府的规模、功能以及范围都在持续扩张。20世纪初期,大部分西欧国家和美国政府部门开支占 GDP比重的平均水平大概在 10%左右,而到 1980年代初期时已经接近 50%¹。如果将近 30年来的情况考虑在内,我们会发现,即使新自由主义与新管理主义曾对政府改革带来重大影响,但是事实上并没有从根本上削弱政府的规模。尤其是近 10年来,全世界政府规模的平均水平已经出现了大幅度提高,据 OECD 的最新统计,OECD 国家的政府支出比率平均水平已经达到了 41%,欧洲区则达到 49%。

不惟如此,与前期比较,近 30年以来政府对经济与社会生活的干预范围及程度已经不可同日而语了。即使在最发达的市场经济国家和地区,随着经济与社会环境的进一步发展变化,政府需要承担的责任也只能比以往更多,需要发挥的职能比以往更复杂。因此,在绝大多数发达的市场经济国家或地区,政府并没有真正实现所谓的“缩水”。相反,公共事业部门的开支规模以及政府的社会性监管框架与规模也越来越大。这些情况说明,即使在发达的市场经济条件下,一个真正有效的政府,其职责并不仅限于维护基本公共安全与社会秩序,更需担负起风险社会中大众民生福祉所系、单纯依靠市场和社会根本无法解决的各项事业。

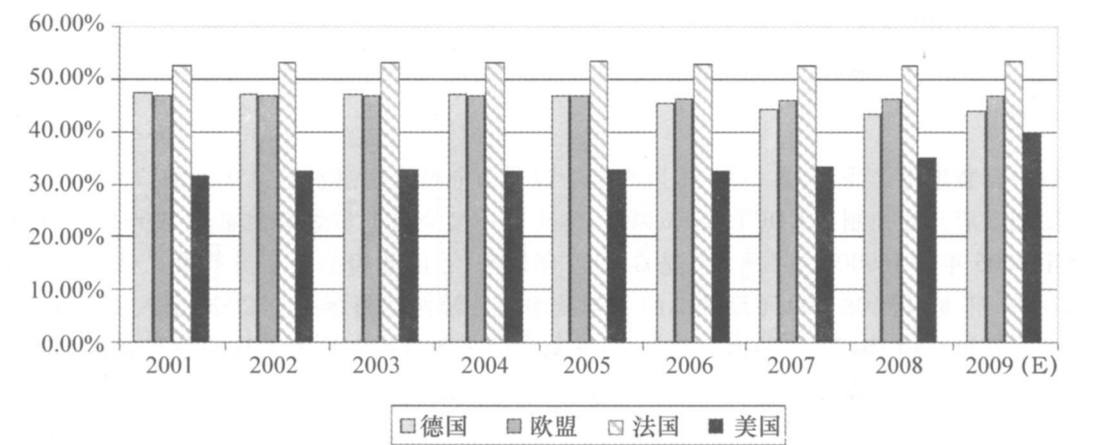


图 5 政府规模 (政府开支占 GDP 的比重) 发展的四国比较 2001—2009 (2009 年为预测值)
来源: WWW.CHARTNGTHEECONOMY.COM

三、对我国政府改革的启示

以政府财政支出占 GDP 的比重作为衡量政府规模的一项指标,与经济增长总量相比,我国政府的总体规模并不高。下表 3 是 1990—2008 年我国政府财政开支规模的数字。近 10 年来,我国政府的规模已经有了一个显著的增长,2008 年政府财政支出超过 6 万亿元,占 GDP 比重首

¹ Francis Fukuyama, *State-Building: Government and World Order in the 21st Century*, p. 3.

次突破 20%, 这是自 1994 年财税改革以来的最高水平。预计 2009 年政府财政支出规模将超过 7 万亿元, 相信这一比重将创下自 20 世纪 90 年代以来的新高。当然, 有人怀疑这些数字的准确性, 按照 OECD 2005 年的一份报告, 中国政府的支出规模, 除各级政府的预算内资金外, 还可能包括大量被忽略的依靠地方“预算外”(extra-budget)收入的支出, 被用来支付社会保障金及其他地方项目, 据估计这部分资金大概占到 GDP 的 7% 左右。另外, 还有一部分依靠“非预算/制度外”(off-budget)收入的支出, 估算大概占到 GDP 的 4% 左右, 将这两项支出和预算内支出合在一起, 中国的政府财政支出比率在 2004 年以后可能已经超过 30%¹。即使如此, 中国的财政开支规模仍然低于国际平均水平。同时需要考虑到, 我国政府支出比率不平衡的现象异常突出。例如, 2005 年财政支出占 GDP 比重发达县平均高达 44%, 欠发达县平均仅为 11%, 而后的 GDP 增长率远不如前者, 这对于中央的财政转移支付能力提出了巨大的挑战。

表 3 中国历年政府财政支出规模

年份	政府财政支出 (万亿)	GDP(万亿)	财政支出占 GDP 比重 (%)
1990	0.3083	1.86678	16.52
1991	0.3386	2.17815	15.55
1992	0.3742	2.69235	13.90
1993	0.4642	3.53339	13.14
1994	0.5792	4.81979	12.02
1995	0.6823	6.07937	11.22
1996	0.7937	7.11766	11.15
1997	0.9233	7.8973	11.69
1998	1.0798	8.44023	12.79
1999	1.3187	8.96771	14.70
2000	1.5886	9.92146	16.01
2001	1.8902	10.96552	17.23
2002	2.2053	12.03327	18.33
2003	2.4649	13.58228	18.15
2004	2.8486	15.98783	17.82
2005	3.393	18.30848	18.53
2006	4.0422	20.9407	19.30
2007	4.9781	24.6619	20.18
2008	6.0768	30.067	20.21

来源: 中华人民共和国国家统计局网站, < <http://www.stats.gov.cn> >

再看财政供养人口。不可否认, 我国政府的行政性开支占财政总开支的比重过高, 一份基于我国县级财政的研究表明, 在省市级以下行政单位, 有近 70% 的财政经费用于人员基本工资发放和政府机构的基本运转^④。这些事实, 很容易使人将问题完全归罪于政府本身, 并且据此认定我国是一个“大政府”, 进而提出一连串“削减政府”的改革主张。然而, 如果我们考虑到现阶段我国政府整体的财政能力并不高, 政府尤其是省市以下基层政府的可支配财力规模有局限, 同时还要意识到我国客观存在的社会人口总量及其对公共产品的巨大需求, 两相比较就会发现, 政府行政与人事开支规模过高本身可能并不是问题所在, 办事开支太少可能更关键。换言之, 即使行政性开支占财政开支总量的比重过高, 也并不足以说明应当从整体上削减政府规模, 如果发展中

¹ OECD, “Challenges for China’s Public Spending—Government Spending is Bigger than It Looks the Need for Greater Transparency and Control” http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34111_36157765_1_1_1_1,00.html
^④ 罗振宇、幸宇、缪明杨:《县级政府规模与县域经济发展》,《第 65 次中国改革国际论坛论文集》2008 年 12 月 6~7 日。

的经济社会生活对政府管制的需求,以及人民对各类公共服务的需求是客观的、合理的,那么泛泛地谈论削减政府规模就不具备充分的理由。

正如前文的分析所显示的那样,尽管世界上许多国家和地区宣称要建立一个“小政府”,但是实际上他们的政府规模仍然在持续扩大。我们看到全世界范围内政府改革的新思维与新潮流正在出现,总的来讲,政府规模并不是重点,实效才是关键。围绕这样一个总的看法,结合对其他国家和地区政府改革的规律性认识,就中国的政府改革,以下谈几点具体的启示。

启示之一:政府规模是“大”还是“小”不是重点,关键在于是否能够满足当下政府治理与公共事业发展的实际需要。

在政府规模问题上,许多人倾向于将当前的中国与古代中国或当代西方国家作比较。拿古今说事当然可以,但是改革开放以来中国的经济与社会结构已经发生了惊天动地的变化。就经济与社会生活而言,政府实际需要管制的范围和强度,与古代社会甚至改革开放之前30年相比,都已是不可同日而语了。与同时期其他国家的比较似乎可取,但是往往由于所使用比照口径的不同,反倒误导人们陷入认识上的误区。比如在计算我国政府规模的时候,通常是按照国家统计局或财政部所提供的数字,实际上它基本上涵盖了所有的实际财政供养人口¹。但是在谈论其他国家的时候,大多仅指其在编公务员的数量。假如使用大体基本相同的统计口径,如按照不分类别的政府实际财政供养人口数(不含军队)来比较,2004年全国公务员数量为640万,加上各类事业编制2900万,总数为3540万。和13亿人口相比,这一比例约为1:37^④。而根据前文表1,2004年仅美国联邦政府的实际财政供养人口如果按照1400万去除140万军事编制后,其人口比仍然高达1:20。至少,我国中央政府的规模远远低于美国联邦政府是个不争的事实。以两国的中央食品安全监管机构为例,美国的食品和药物管理局(Food and Drug Administration)被公认为是世界上最大的食品与药物管理机构,2007年美国联邦政府授权这一机构的人事编制总额为7856人^⑤。而相比之下,我国的国家食品药品监督管理局的规模与建制远逊于前者,截止到2008年,国家批准的机关行政编制仅有197名。

然而这类比照并不具有多少意义,真正的问题并不在于政府是大还是小。关键在于是否能够客观地看待政府治理和各项社会事业发展的合理要求,实事求是地对待政府规模的发展。如果无视巨大的人口规模所产生的公共服务增量需求,仅仅拘泥于一个“小政府”的幻想,这无异于是在政府治理方面“刻舟求剑”。以中国香港地区为例,自2000年开始港府就持续削减公务员队伍,但是2007年以来又重新开始增加编制员额,原因只有一个:为市民提供的公共服务增加了,人手同样需要增加。又如,随着我国新一轮医疗体制改革政策制定过程的结束,各级政府将动员巨大的社会力量组织参保,尤其是基层社区卫生组织将产生巨量的人力资源需求,在这种情况下如果缺乏足够的人力资源提供相应的服务,医疗卫生事业后续的发展可能会受到较为严重的影响。因为从现有的制度安排来看,医疗卫生服务组织的编制规模,仍旧按照级别而非按照各级机构实际需要承担的服务量来核定,显然这样的体制已经不能适应新的医改政策下医疗公共服务、社会服务大大扩展的现实了。

¹ 我国财政供养人口,不仅包括国家行政机关干部、党派机关专职干部和主要人民团体的专职干部,甚至还包括离退休人员、农村部分领补助的村组干等所有由各级财政资金支持的人口。

^④ 参见中央机构编制委员会办公室的负责同志接受“人民网”专访, <http://politics.people.com.cn/GB/30178/3453116.html>

^⑤ FDA Science Board “FDA Science and Mission at Risk: Report of the Subcommittee on Science and Technology,” Rockville, MD: Food and Drug Administration, November 2007.

当然，并不是所有的领域都要增加规模。比如治安领域，中国警察编制规模的相对水平在全世界都是倒数的，实际警力配置与实际需求相比落差巨大，但这也未必要大幅增加警力。因为在维护国家稳定方面，我们有着优良的传统，回顾改革开放之前，在群众路线、专群结合以及多元化防范机制的作用下，我国使用很小规模的国家力量，却能够把社会稳定住。虽然目前形势发生了变化，但是在解决不带有外部性的问题时——这依然是社会稳定的大头——群众路线不会过时。当然，尽管有群众路线作保障，不必大幅增加警力，但“群防群治”的经费却要有保障，这仍需要增加政府开支¹。

启示之二：降低人事行政开支不是重点，关键是要提高公共事业办事开支。为此，政府财政汲取能力的提高是保障。

小政府，多办事，应该是大方向。但是因政府人事开支太高、花钱太多，就要削弱政府，这不是重点，增加办事开支才是关键。以美国为例，遭遇金融危机，2009年美国为刺激经济，预计政府财政开支占GDP比重将达到历史新高，同时政府的债务规模也已经超乎想象——过去7年，美国的年均政府赤字已超过4万亿，因此有人说不论美国怎么征税都不可能筹集到如此多的资金。尽管如此，公共事业开支仍然不能减缩，奥巴马在竞选总统时就承诺要进行医改，建立一个全民医保制度。原因当然可以从经济的角度来找，近代以来西方经济危机的发生，大都成为催生社会保障政策发展的重要契机，因为大幅调整社保政策可以作为国家进行经济刺激方案的重要部分。但是从政治和社会的角度来看，这背后的原因其实很简单，越是危机的时刻，人民越是需要政府，而政府也越是需要人民。因此，奥巴马在总统竞选演说时曾反复强调：必须用务实主义的态度处理失业、养老金等国内问题，政府的大小不是问题，问题在于政府是否服务于人民。

同样从其他一些经验来看，真正要实现压缩人事开支、增加办事开支，国家财政汲取能力的提高是保障。美国虽然增加了它的办事开支，但是持续高升的政府债务显然不是一件好事。日本虽然意欲增加社会保障性投入，但是面对持续萎靡的财税收入，政治家是有苦说不出。从香港和新加坡的经验来看，也只有在大体上充足的财政能力持续保障基础上，才可能尽量压缩行政性开支的比重，提高各项社会事业开支的比重。如果整体财政能力不足，尤其是在可支配财政能力低下的情况下，大谈特谈压缩人事行政开支，非但不能从整体上解决问题，而且会由于行政部门对自身利益的考虑，最终被削弱的往往是社会公益性事业。

反观我国，国家的汲取能力尤其是中央政府的财政能力，在过去这些年已经得到了很大的提高，这使得中国政府面临新的挑战仍然可以实施积极的财政政策，并成功地将财政赤字保持在可控的范围之内。更重要的是，近年来，国务院为所有关键的公共服务——包括医疗保健、教育和交通运输等公共事业——通过增加投入和加强监管重新设定了服务价格，提高了服务质量，让国家干预和国家财政而非放任市场继续主导这些民生所系的领域。这说明，我国政府财政汲取能力提高的同时，政府为民办事的经费也相应增加了，政府的道义基础也就建立起来了。

启示之三：公共事业改革应按照不同领域的性质和特点确定基本的政策原则、筹资机制以及政府和市场的分工，论证每一项政策工具的理论基础、应用范围和使用条件，因地制宜，不能走“泛市场化”的道路。

我国现有的事业单位按照职责一般可分为三类：第一类是行政支持类事业单位，对于这一类事业单位，我国主要采取了完全的政府举办方针。第二类是生产经营类事业单位，对于这一类事业单位，我国改革的方向也是明确的，即部分转变为社会组织，逐步削减财政补贴，其他具有经营能力的可以实现企业化转制，采用经济核算制，实现投资主体多元化。总之，对于以上这两类改

¹ 樊鹏：《中国社会结构与社会意识对国家稳定的影响》《政治学研究》，2009年第2期。

革,分清哪些应当由政府负责,哪些应当由市场负责,并不困难。在公共事业改革过程中,最困难的应属第三类“社会公益类事业”,由于这一类事业既具有公益性,又具有私益性,对于这些领域的改革,政府应该管多少,市场管多少,认识最模糊,因此也最容易受到“泛市场化”倾向的影响。

日本近年来的做法提供了一定借鉴,即使面临财政紧缩的压力,日本政府并没有对公共事业采取彻底的“去公共化”改革,而是由中央政府负责对全部公共事业按照各领域的性质和特点进行了细致划分,统筹协调,有针对性地提出了各事业领域改革的政策实施标准、条件和范围。在这一措施保障之下,那些真正需要财政支持的公共事业并没有在整体财力下降、官僚部门博弈加剧的背景下受到影响,反而得到更切实的保障。在中国,新一轮的医疗体制改革显示了这样的特点,以2009年4月中央《关于深化医药卫生体制改革的意见》出台为例,我们可以看到新的医疗改革方案提供了一个全新的政策分析框架,即按照公共卫生、医疗服务、药品和医疗保障四个不同领域提供医疗服务公共产品的性质和特点,分别确定相应的政策原则、筹资机制以及政府和市场的不同分工。这种做法,体现了我国公共事业改革过程中政府决策科学化、理性化水平的提高,对于我国公共事业的发展具有深远的意义。

启示之四:公共事业改革应回应社会领域的巨大监管需求,加强国家对社会生活和公共安全的监管力量和执法力度。

公共事业改革新潮流的一项重要特征,在于社会性监管体系的飞跃发展。正如马佐尼所看到的那样,过去30年欧洲国家的政府治理形态已经因各类社会性监管的需要而发生了重大变化。此外,从对美国和日本情况的介绍也可见,21世纪以来美国与日本政府规模的增长,其中一个重要的原因即社会性安全监管需求的上升,即由于各类社会风险因素的上升,导致政府监管压力的增大,进而产生了对更多监管资源投入的需求。

过去30年,市场经济在中国的发展,在改变了传统生产方式的同时,也改变了人们所生活的社会环境。以药品与食品卫生的监管为例,改革开放之前我国的药品与食品生产实行政、企、事高度合一的管理体制,这一体制只要能够较好地控制生产领域的安全,就基本上能够保障人民的健康福利。然而经历了20余年的经济分权与市场化,我国的药品与食品市场已经呈现出高度分散化的状态,生产与流通领域的脱节导致监控信息成本的增加。在缺乏有效监管的条件下,市场经济产生的信息不对称以及企业因自利所导致的责任伦理缺失,已经给人民的健康安全带来了严重威胁。在这种情况下,如何既保障市场的蓬勃发展,又将市场的自利导向控制在不损害人民福利与健康的范围内,抑制市场对社会的破坏力,这对于政府的监管能力提出了深刻挑战,没有相应的人力与资源投入,就不可能建立有效的监管框架与结构。

作为世界上最大的社会主义国家,中国政府的性质决定了其改革的根本目标在于增进广大人民群众的利益与福祉,促进社会整体的稳定与发展,一切以此为原则的改革,大可不必受到西方意识形态的拘囿,而显得羞羞答答。相反,面对急剧变革的社会,中国政府必须用更加务实的态度面对各项改革,尤其是对于那些涉及到广大群众利益与社会稳定的事业,政府的职能与权力不仅不应被削弱,而且应当被加强;相应的投入不仅不应被降低,而且应当再增加。当然,这一切的前提是要保证权力的正确行使,中国政府必须要加强自身的建设,通过强化监督加大反腐倡廉的力度,通过制度建设加强科学、民主决策。总之,在政府改革这条路上,我们已经走到了关键的十字路口,机遇与挑战并存,但机遇开始大于挑战,这正在全面考验中国政府的勇气与能力。

作者:樊鹏,中国社会科学院政治学研究所(北京市,100732)

(责任编辑:刘杰)