



# 政府主导原则的规范阐释与制度展开

## ——以中国式现代化为依归

王建学 高强

**摘要:**政府主导是中国特色国家治理体系和中国式现代化的基础性问题,但在法学界则长期受到忽视。2023 年《无障碍环境建设法》等 9 件法律已将政府主导明确规定为基本原则之一,未来政府主导原则入法的步伐可能会不断加大。政府主导原则的法律确认是法规和党政文件中同类内容的升级,其在内容上与市场运作、社会参与乃至更宽泛的多方协同或多方共建相结合,并以各级人民政府的相应职责为具体依托。就规范基础而言,政府主导原则内嵌于宪法所确立的国家治理体系,以党政结构为组织保障,并关联着宪法所宣告的中国特色社会主义现代化目标,实现有效市场与有为政府相结合。政府主导原则的实现需要特定的制度结构作为保障。为更好发挥政府主导原则对中国式现代化的促进功能,应当对各级政府的职责进行体系性整合,完善政府内部的横向和纵向分工,发挥好党政合署的组织优势,并夯实全过程人民民主的基础。

**关键词:**政府主导;国家治理;中国式现代化;有为政府

**DOI:** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0309

**收稿日期:**2024-01-07

**基金项目:**本文系 2020 年度国家社会科学基金重大项目“国家纵向治理体系现代化和法治化若干重大问题研究”(20&ZD159)和天津大学 2023 年研究生文理拔尖创新奖励计划重点项目“新文科建设背景下国家法律与党内法规复合型人才培养研究”(A1-2023-004)的阶段性成果。

**作者简介:**王建学,男,河北承德人,天津大学法学院教授、博士生导师,国家社科基金重大项目首席专家,天津市优秀中青年法学家,E-mail: 106762348@qq.com;  
高强,男,山东潍坊人,天津大学法学院博士研究生。

政府主导是中国特色国家治理体系和中国式现代化的基础性问题。在我国的经济的发展过程中,政府在各方面发挥着重要的主导作用,“中国政府的主导作用不仅仅体现在像西方发达市场经济国家那样制定和实施市场规则,提供平等竞争环境,利用财政、货币政策平衡市场总供求等方面,更重要的是,中国政府是国家经济建设和市场化的发动者和组织者,承担着推动经济发展、实现国家现代化的重任”<sup>①</sup>。有学者指出,“从中国市场经济改革开放的进程观察,历史上任何重大体制的改革只有在政府主导下才具有‘活的灵魂’”<sup>②</sup>。然而,不能忽视的是,政府主导在实践中一直存在争议和批评,甚至有观点认为,中国未来发展的关键在于“能不能以更大的决心和魄力改变政府主导型的增长方式”<sup>③</sup>。伴随着赞许与争论,政府主导本身经历着不断的演进和发展。

目前,政府主导原则在环保、脱贫、应急和妇女权益保障等一系列重要领域都得到了充分运用,其功能得到了不断凸显,在我国国家治理体系中居于十分重要的地位。举例而言,在彻底消除贫困、实现共同富裕的使命召唤下,2015 年 11 月 29 日发布的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中就确立了政府主导

① 冯新舟、何自力《中国模式中的市场与政府关系——政府主导下的社会主义市场经济》,《马克思主义研究》2015 年第 11 期,第 54 页。

② 陈兵《法治视阈下数字经济发展与规制系统创新》,《上海大学学报(社会科学版)》2019 年第 4 期,第 112 页。

③ 迟福林《政府主导的增长方式需要改变》,《中国经贸导刊》2011 年第 17 期,第 8 页。

精准脱贫责任。但如学者所说,“法学界对政府主导精准脱贫责任的性质定位、内在机理以及推进路径等尚缺乏系统的提炼与深入的阐述”<sup>①</sup>。事实上,法学界对政府主导的忽视并没有局限在脱贫领域。近年来,政府主导已经先后写入《科学技术进步法》、《黑土地保护法》、《妇女权益保障法》、《无障碍环境建设法》等9件法律,并成为这些领域工作的基本原则之一。但法学界几乎缺乏对政府主导的关注,特别是从基本原则层面对政府主导的规范阐释一直付之阙如,这种研究现状与其在法律体系中的不断丰富和发展不相适应。因此,本文从规范角度出发系统阐释政府主导原则的主要内涵和价值基础,以及它在我国国家治理体系中的运行机理,最终揭示其在中国式现代化中的制度功能。

### 一 政府主导原则的法律表达

#### (一)政府主导原则的入法过程

政府主导原则最早体现在党政文件中,表达了党和国家在特定工作领域的基本思路和原则,要求人民政府在相关工作领域、任务实现或事业发展中发挥主导性的作用和功能。比如在《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中将“坚持政府主导,增强社会合力”<sup>②</sup>作为脱贫领域工作的基本原则之一。政府主导原则不断在调配社会资源、实现重要使命方面发挥出不可替代的积极作用,乃至获得了世界范围内的肯定。有学者指出,“政府主导下的经济发展是中国特色社会主义市场经济有别于西方经济模式的地方,实践表明,政府主导下的经济发展创造了世界奇迹”<sup>③</sup>。以政府主导来有效实现特定治理任务,其制度性功能得到实践的不断证实,内在经验不断沉淀并转化为我国国家治理体系的优势。

为进一步巩固和发挥我国国家治理体系的优势,将行之有效的制度、机制和模式固定下来,并进一步予以完善和发展,就有必要将政府主导原则写入法律条文,赋予其稳定的规范形式。通过检索,目前共有9件法律明确规定了政府主导原则,其基本表述形式如表1所示。此外,还有1436件行政法规和地方性法规也明确规定了政府主导,这些法规涵盖了政府涉足的大部分领域<sup>④</sup>。考虑到法律是目前明确规定政府主导原则的最高规范形式,且9件法律的相关规定能够代表该原则的实际样态,因此为简便起见,本文以9件法律作为文本分析的对象。

表1 政府主导原则的法律表达

法律名(所在条文号)	政府主导及相关表述
《防震减灾法》(第七十二条)	政府主导、社会参与和市场运作相结合
《公共文化服务保障法》(第二条)	政府主导、社会力量参与
《公共图书馆法》(第十三条)	坚持政府主导,鼓励社会参与
《动物防疫法》(第五十九条)	政府主导、市场运作
《海南自由贸易港法》(第三十五条)	政府主导、企业和社会参与、市场化运作
《科学技术进步法》(第九十四条)	政府主导、多方共建
《黑土地保护法》(第四条)	政府主导、农业生产经营者实施、社会参与
《妇女权益保障法》(第三条)	坚持党的领导,政府主导、各方协同、社会参与
《无障碍环境建设法》(第三条)	坚持党的领导,发挥政府主导作用,调动市场主体积极性,引导社会组织和公众广泛参与

#### (二)政府主导原则的基本内涵

既有规范文本在涉及政府职能定位时,存在政府领导、政府主导和政府引导等不同表述。因此,首先必须明晰上述不同表达之间的差异。

① 蒋悟真《政府主导精准脱贫责任的法律解释》,《政治与法律》2017年第7期,第72—73页。

② 《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(2015年11月29日),《中华人民共和国国务院公报》2015年第35号,第12页。

③ 姜涛《法治中国建设的社会主义立场》,《法律科学(西北政法学报)》2017年第1期,第14页。

④ 笔者以“政府主导”为关键词在北大法宝数据库对法规正文进行全文精确检索,共得到现行有效法规1436件,其中,6件行政法规,1430件地方性法规。以上数据检索日期为2023年12月21日。

领导与主导较为接近,二者都意味着带领各方实现发展任务,但前者更多要求政府在宏观上把控全局,而后者还要求政府以具体的功能左右全局发展,政府必须通过实际的工作参与其中。需要特别强调的是,主导绝不是独占全局,政府主导本身具有诸多相关的平行项、结合项或协同项,有学者曾将这种新的治理模式称为“政府主导下的多方合作”<sup>①</sup>。从现有9件法律的条文表述来看,政府主导多与市场运作和社会参与相结合,甚至与更宽泛的“多方协同”或“多方共建”相结合。比如,《无障碍环境建设法》明确规定,在发挥政府主导作用的同时,也注重调动市场主体的积极性,推动社会组织和公众广泛参与。

引导则意味着政府并非以实际的具体工作统领全局,而是以“向导”的身份助推该事务朝良好趋势发展。如《就业促进法》第二十条第三款提到“县级以上地方人民政府引导农业富余劳动力有序向城市异地转移就业”。《农业保险条例》第三条第二款提到“农业保险实行政府引导、市场运作、自主自愿和协同推进的原则”。在就业、保险等领域,社会与市场的作用更为突出,而政府并非这些领域的决定性参与者。政府必须遵守市场客观规律,在充分尊重市场和社会主体地位的同时,利用其优势地位把握方向、宏观调控、完善政策、营造良好环境并积极提供支持等,激发市场活力,使市场在资源配置中起决定性作用,而主导更多体现政府积极主动直接地计划、组织和实施运作。

总体而言,政府主导既需要政府在法定职权内大力作为,又要求政府抛弃“包办式”思维,在某些领域适当放权。“具有现代治理属性的政府主导格局不同于全能主义国家时期的大包大揽,而是转变政府职能、破除权力集中而又缺乏制约基础上的政府主导体制,是基于规则的政府主导”<sup>②</sup>。政府与社会组织、公共团体以及社会公众,不是控制与统治的关系,而是彼此合作、上下互动的多元关系。政府在积极履行职能的同时,需要摒弃强烈的政府管制和行政强制的色彩,实现多元主体共同参与社会治理的格局。

### (三)政府主导原则的规范升级

从形式来看,政府主导原则具有多样化的规范形态,法律、行政法规、地方性法规以及各类党政文件中都有其身影。此外,还有大量的规范和文本虽然没有明文确认政府主导原则,但其所表述的政府职责或定位,实际上同样将政府置于相关工作的主导性地位。可以认为,法律对政府主导原则的明文确认,承认、总结和升华了表述政府主导原则的其他文本形式,并且使其表述更为简练、准确、清晰和稳定。例如,2012年国务院出台的《无障碍环境建设条例》,虽然关于县级以上人民政府一系列具体职能的表述体现了政府主导的实质地位,但并未明确提及政府主导。以此为基础,2023年《无障碍环境建设法》明确将坚持政府主导作为立法的总体思路之一,使得政府的主导性地位更加明确。

在9件相关法律中,《无障碍环境建设法》的通过时间最晚,其对政府主导的表述也最为全面和系统。该法第三条规定了推进无障碍环境建设的原则,即“坚持中国共产党的领导,发挥政府主导作用,调动市场主体积极性,引导社会组织和公众广泛参与,推动全社会共建共治共享”。这不仅将政府主导与市场活力、社会参与等相结合,更重要的是明确了在党的领导下发挥政府的主导作用。在最终落脚点上,该条将政府、市场主体、社会组织和公众等一同纳入了共建共治共享的国家和社会治理格局,充分体现了社会主义的人民性特征。共建共治共享的引入,“充分彰显社会治理的人民本位观,并对依靠群众实现共治提出了更高要求”<sup>③</sup>。

可以预见,随着立法实践的不断发展,不仅政府主导原则的适用范围将不断扩大,对社会、文化等公共事业的建设起到越来越大的推动作用,而且会在更大范围内促进形成共建共治共享的国家和社会治理格局。如果深入到法律起草的过程,可以发现立法者在确认政府主导原则的过程中表现出一种从容稳健的心态,对我国的国家治理优势予以充分肯定。这种普遍的立法自信来源于实践的成功,即政府主导原则确实有助于在科学技术进步、妇女权益保障、黑土地保护等特定领域形成建设合力,并且显著提升相关工作的成效。基于这种自信的心态和肯定的立场,政府主导原则入法的步伐会不断加大,未来将有更多法律明文确认政府主导原则。可以说,目前检索到的9件法律只是政府主导原则入法的起点,绝非终点。

① 竺乾威《政府主导下的多方合作:集中体制下的治理创新》,《中国行政管理》2022年第1期,第16页。

② 魏艳、朱方彬《改革开放以来国家治理体系和治理能力现代化问题研究》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期,第32页。

③ 江必新、王红霞《论现代社会治理格局——共建共治共享的意蕴、基础与关键》,《法学杂志》2019年第2期,第56页。

#### (四)政府主导原则的职责基础

政府主导原则的具体依托是政府职责,它必须具体化为各级人民政府的相应职责。如果缺少各级人民政府在特定的事务或任务中履行具体职能,政府主导原则本身必然落空。事实上,相关法律文本都以某种方式体现了政府主导与各级政府相应职能的结合。其中,《妇女权益保障法》第三条分四款明确规定了在政府主导原则之下各级政府、县级以上人民政府相关机构及有关部门的职责。值得关注的是,在《无障碍环境建设法》中共有 19 处表述涉及了各级人民政府的职能或定位,其频率之高仅次于无障碍环境建设本身。

在政府职责问题的延长线上,值得进一步强调特定行政事务中的权力与权利关系。实际上,政府主导决定着某个特定任务本身能否充分完成,由此进一步决定着行政相对人权利的实现程度。以《无障碍环境建设法》为例,虽然通常认为,残疾人、老年人等群体的权益保障是无障碍环境建设的“政策基础”<sup>①</sup>,但是,如果缺乏人民政府在组织保障和机制形成等方面的功能,这些权益就会丧失赖以存在的客观基础。这就意味着,在法律所规定的特定事务或任务领域中,必须以政府主导的内涵阐释为基础,清楚界定各级人民政府的基本职能,并厘清人民政府与其他主体之间、不同层级政府之间以及人民政府与其相关职能部门之间的关系定位。

### 二 政府主导原则的规范基础

政府主导原则的规范阐释不能只停留在分析和归纳相关的法律规定上,还必须进一步追问以下基础性问题:确立政府主导原则的法律规定是否具有宪法作为根本法层面的基础?政府主导在我国国家治理体系中的底层逻辑是什么?政府主导在推进中国式现代化的过程中承担着怎样的功能?政府主导本身是否具有一定的适用条件?对这些问题的解决有助于深化对政府主导原则的理解。

#### (一)现代化任务目标驱动下的主导型政府

从规范体系的角度而言,法律中所规定的政府主导原则不应是孤立或自足的,它必须能够嵌入到中国特色社会主义法律体系之中,特别是获得《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)从根本法和最高法层面提供的支撑,并得到融贯的解释。各级人民政府的职责设定主要出自现行《宪法》第三章国家机构的第三节(国务院)、第五节(地方各级人大和政府)以及第六节(民族自治地方的自治机关),其内容主要集中在执行法律和人大决定、管理公共事务、领导行政工作等,并未体现出政府主导的理念。从具体表述来看,《宪法》第八十九条关于国务院对经济、教育、科学、文化等事项的职权采用的表述是“领导和管理”,第一百零七条关于县级以上各级人民政府的职权采用的表述是“管理”,而领导、管理和主导本身就存在一定差异。此外,《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》)的规定主要遵循《宪法》的原则和框架,也未体现出政府主导。综上,仅从《宪法》和相关组织法关于政府职责定位的条款出发,无法推导出政府主导原则。

然而,对政府主导原则的宪法阐释不能局限于国家机构及其职权本身,而是必须采取体系解释的方法,并且具有历史维度。比较来看,现行《宪法》国家机构章对各级人民政府的定位大体类似于 1975 年《宪法》国家机构章对国务院和地方各级革命委员会的定位,仅在具体权力上存在差别,但两个时期的政府实际定位则明显不同,前者是市场经济之下的主导型政府,后者则是计划经济之下的全权政府。笔者认为,此种差异的原因并不在国家机构章,而在于序言和总纲中的国家目标、任务和路线。现行《宪法》序言首先叙述了近代中国逐渐沦为半殖民地、半封建社会并积贫积弱的历史事实,表达出实现翻天覆地伟大变革的期待,然后确立了国家任务和总路线,包括了中国式现代化和中华民族伟大复兴。这些内容进一步延伸到总纲所确定的国家政策特别是社会经济政策,即国家必须发展教科文卫等各项事业,必须加强精神文明建设、思想道德建设、生态环境保护等。据此,国家是现代化任务目标引领下的国家,执政党是使命驱动型政党<sup>②</sup>,同样,政府必须是主导型政府,正是这些内容决定着政府定位必须融积极性、主动性、创造性和主导性于一体,对推动和实现国家发展承担起总体责任。

<sup>①</sup>唐亚南《试析残障人无障碍权益的法律保障》,《法律适用》2023 年第 8 期,第 84 页。

<sup>②</sup>现代西方国家政党的主要类型可称为竞争型政党,而马克思主义政党的主要类型可称为使命型政党。参见:唐亚林《使命型政党:新型政党理论分析范式创新与发展之道》,《政治学研究》2021 年第 4 期,第 45 页。

政府主导原则往往与公众参与紧密结合,在政府主导的语境中,政府职能的发挥应充分体现人民民主原则。民主既是社会主义现代化的目标,也是重要的实施途径。“宪法在指导思想、规范体系以及价值目标上,都充分体现人民民主原则,使人民当家作主成为整部宪法的核心理念”<sup>①</sup>。民主原则在《宪法》序言、总纲、基本权利和国家机构等各章均有体现,而这也为政府主导下多元主体的广泛参与提供了正当性基础。总之,政府主导原则的正当性依据在方法论上源于宪法的体系解释,即必须基于整部宪法特别是结合其序言、总纲部分来理解政府定位,而非拘泥于第三章国家机构的特定条款。政府主导原则源于现行《宪法》中的政府职责与国家政策、国家任务以及基本路线的相互结合,是建设社会主义现代化强国目标所驱动,是基本国策和国家任务所牵引的政府定位、职责与功能。

## (二)党政结构是政府主导的根本组织保障

社会主义现代化为政府主导提供了价值目标,仍须在宪法上进一步追问政府主导的可行性,即政府是否能够在教育、科技、文化等诸多领域承担起主导功能。

从比较宪法的角度来看,我国行政机关的自主性相对不足。各国宪法对政府的职责定位与政权组织形式息息相关。通常而言,在议会内阁制政体中,政府对议会的依附性强而自主性弱,政府很难承担起在社会领域的主导作用。在总统制政体中,政府的自主性较强,特别是法国宪法的“家长式”总统制和双行政首长制,使得“总统位于法国国家机构的核心”<sup>②</sup>,行政保留原则也使政府独立承担着一系列的重要公共职责。在行政保留的领域,“行政权享有某种程度的自主空间”<sup>③</sup>,政府可以排除议会的干涉,但即便如此,也远谈不上政府主导。我国《宪法》关于政府的形式定位更接近于议会内阁制,人民政府从根本上存在于人大制度之中,各级政府是同级人大的执行机关,由人大产生、对其负责、受其监督、并向其报告工作。由此,政府主导便缺乏制度支撑。需要注意到,政府主导与政治体制意义上的“行政主导”并不能等同。在比较宪法和政治制度中,虽然存在政府地位较高、行政自主性较强的体制,但真正的行政主导并不多见,较为典型的实例是我国香港和澳门两个特别行政区。即使是政府地位较高、行政自主性较强的政治体制,通常也很难说政府会在国家政策、任务或路线的牵引下发挥主导功能。原因在于,外国宪法和政治制度中的政府在分权制衡和政党斗争的背景下,不可能在制度上承担起主导性功能。不同于西方的分权制衡,我国国家机构之间是分工合作关系,“以人民代表大会集中统一行使国家权力,其他国家机关依照职权、事权和工作程序相互分工的统分结合的权力架构”<sup>④</sup>。并且,《宪法》确立了中国共产党领导的多党合作制度,中国共产党是执政党,是国家的最高政治领导力量,发挥着“总揽全局、协调各方”的领导作用。2018年《宪法修正案》将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入《宪法》正文,“进一步确认了中国共产党作为中国特色社会主义事业领导核心的地位”<sup>⑤</sup>。由此,我国的政党制度和党政结构避免了西方多党制下政党之间的相互掣肘,为政府主导提供了可行性保障。

在实践中,党委和政府虽然职能有所不同,但它们之间存在着密切联系,在具体工作中相互依存、相辅相成。近年来的党政合署以及党和国家机构改革进一步提升了治理效能。“在中国特色党政复合体制之中,党政之间实现了功能性耦合结构,无论是条块的政府机构分工,还是科层结构的行政组织序列,中国共产党的党委、党组、支部与同级政府机关总是共同伴生的关系”<sup>⑥</sup>。这种党政复合结构成为政府主导的内在组织逻辑。总之,我国政府的宪法定位是人大的执行机关和行政机关,因为特殊的党政结构而具有行政主导的组织基础,而在外国的行政主导体制中,虽然行政的自主性更高,但因为分权制衡和政党掣肘的影响,缺乏政府主导的基础。我国的政府主导是在党的领导下的政府主导,在组织结构上实现了党政合署,为政府主导提供了根本的组织保障。

① 韩大元《论我国现行宪法的人民民主原则》,《中国法学》2023年第1期,第35页。

② 王蔚《国家治理、宪法规范与政治事实:以法兰西第五共和国总统职权运行为视角》,《中外法学》2022年第2期,第541页。

③ 门中敬《行政保留的时代背景与理论形态》,《烟台大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期,第21页。

④ 朱福惠《国家权力分工与制约的宪法实践及其当代意涵》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2022年第6期,第64页。

⑤ 秦前红、刘怡达《中国现行宪法中的“党的领导”规范》,《法学研究》2019年第6期,第18页。

⑥ 王立峰《中国特色党政复合体制的政治逻辑与实践机制》,《江海学刊》2022年第1期,第165页。

### (三) 政府主导体现我国国家治理体系的底层逻辑

沿着党政结构的思路,可以进一步发现政府主导与中国式治理体系的不可分割性。政府主导原则内嵌于宪法所确立的国家治理体系,而后者并非仅仅包括《宪法》第三章所规定的国家机构,还包括以党的领导为本质特征的中国式现代化。“中国共产党组织不仅存在于国家的立法机关(权力机关)、行政机关与司法机关之中,而且党组织在这些国家机构中发挥领导核心作用、拥有做出重要决策和决定的权力,从而形成了党和国家融为一体的国家权力结构”<sup>①</sup>。由于党和政府在组织、结构、权威等方面具有高度的契合性,因此,法律文本中规定的政府主导如果放到宽泛的政治话语体系下,则是更为宏观的党政主导。在中国式现代化的道路上,必须充分发挥我国国家治理体系的优势,调动一切可以调动的治理要素,既要坚持党的领导并充分发挥党的领导,同时也要在党的领导之下发挥政府的主导作用。

中国式国家治理体系和现代化道路具有历史正当性。受限于历史传统和诸多现实因素,我国以往的社会经济发展一直较为滞后,而宪法确立的现代化任务目标又相对迫切和艰巨,只有坚持中国共产党的领导,并在党的领导下大力发挥政府的主导作用,消除社会建设“一盘散沙”的局面,才能取得现代化建设的快速进步。如学者所说,“为了解放和发展社会生产力,‘做大蛋糕’,既需要把广大人民群众动员和组织起来,聚精会神搞建设、一心一意谋发展,让一切创造财富源泉涌流,让一切创新能力迸发;又需要政府主导体制,因为这种体制之最大优势,就是可以集中一切社会资源和力量‘办大事’,既可以尽快‘做大蛋糕’,创造和积累社会物质财富,又有助于在我国‘时空压缩’背景下实施追赶战略”<sup>②</sup>。

政府主导下的中国式现代化并非将权力或资源向国家和政府集中,它在特定程度和方面具有向社会赋权的趋势。这种趋势体现了我国全过程人民民主的理念,“全过程人民民主既是社会主义民主政治的本质属性,也是中国式现代化的本质要求”<sup>③</sup>。在过去政府“包办式”思维下,民众和社会组织虽然也在一定程度上参与社会治理,但这种参与本质上是一种弱参与,并呈现出领导者与被领导者、管理者与被管理者的单向关系,市场主体发挥的作用仅仅是辅助性的。而政府主导原则的提出,使得市场多元主体摆脱了社会治理的弱参与角色,实现从辅助性地位转变为平等、互惠的伙伴关系。如学者所说,“在当代中国,建立政府主导下的社会治理共同体是改进社会治理方式、推进社会治理创新的重要目标和路径”<sup>④</sup>。坚持政府主导下的多元主体共同合作,可以进一步发挥我国国家治理体系的独特优势,服务于中国式现代化。

### (四) 政府主导有利于有效市场与有为政府相结合

在政府主导的治理模式中,容易形成社会对政府的依赖,“政府也不自觉地包揽了过多的治理重任,中国改革开放的实践中一直在进行政府与市场、政府与社会管控与放开的博弈,‘一管就死、一放就乱’的循环一直都在”<sup>⑤</sup>。因此,必须处理好政府与市场、社会的关系,政府在公共服务领域应通过积极作为实现特定目标,又要遵守一定的边界,避免对市场的过度干预,实现有效市场与有为政府相结合。

第一,市场本身具有一定的自发性和盲目性,在公共服务的供给领域,市场的逐利倾向会导致其在此领域的“缺位”。在防震减灾、动物防疫、无障碍环境建设、黑土地保护等领域,市场的短视效应可能会导致既定目标难以达成,这就需要政府充分发挥其职能。政府主导模式赋予国家和政府以足够的强势地位,“在政治动员、力量整合、政策推进等方面具有其他经济主体难以企及的权威”<sup>⑥</sup>。因此,对于市场不愿介入或无法发挥作用的领域,政府应发挥其主导功能,制定中长期规划,实现有效市场与有为政府相结合。

第二,凡是社会和民间较为薄弱的环节,就需要政府发挥其兜底功能。我国的社会组织和社会自治一直较为薄弱,在诸多领域不得不较多依赖国家和政府。“完全由民间草根组织自发开展的活动往往因为缺乏有力的支持而难以为继。这就意味着在社会转型的相当长时期内,都不宜过多地强调公民自治,而应当强调政

① 于金富、陈文龙《论中国特色社会主义政治经济学国家主体性的特殊属性》,《政治经济学评论》2021年第1期,第181页。

② 韩庆祥《政府主导与国家治理》,《毛泽东邓小平理论研究》2014年第10期,第43—44页。

③ 袁红英《全过程人民民主:中国式现代化的本质要求》,《光明日报》2022年11月18日,第6版。

④ 公维友、刘云《当代中国政府主导下的社会治理共同体建构理路探析》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2014年第3期,第52页。

⑤ 王秀哲《大数据背景下社会信用体系建构中的政府角色重新定位》,《财经法学》2021年第4期,第24页。

⑥ 韩琪《中国政府主导型市场经济的分析》,《管理现代化》2013年第1期,第2页。

府主导下的公民参与”<sup>①</sup>。在这种背景下,政府就需要在国家和社会治理过程中承担好主导性的角色。例如,在乡村振兴领域,“明确了政府的主导地位,实际上也是界定了政府的角色和功能”,“是要在整个乡村振兴的治理体系中充当先锋、把握方向,为农民保驾护航、兜底撑腰”<sup>②</sup>。

最后,各级政府在推动和引领全局发展的同时,应落实有限政府理念,防止将主导变成过度干预和控制。“倘若国家为某一特定目标的达致呈现出不遗余力的积极主动姿态的话,其可能带来的侵犯性、威胁性和腐蚀性就更为突出,也更值得警惕”<sup>③</sup>。政府主导的前提是必须尊重市场主体、遵循市场规律,绝不能将政府主导理解为政府在相关事务或任务中居于排他性或垄断性地位,更不能允许政府采取以往纯粹计划经济的强制、命令等手段和方式来调配全部资源。

### 三 政府主导原则的制度保障

法律原则只有借助有效的制度保障才能得到充分的实施。政府主导原则发挥作用的空间与其获得制度保障的程度成正比。对于这些制度构成,其部分内容在前述9件法律中得到了直接或间接的指引,另外一些则缺少法律条文的明示,因此,就有必要回溯到宪法和相关组织法所确定的国家治理体系。整合政府主导原则的主要制度构成并予以优化,可以更充分地发挥政府主导原则对中国式现代化的促进作用。

#### (一)整合与优化政府职责体系

政府主导原则最直接的制度性依托是各级人民政府的相应具体职责。前述9件法律关于政府职责的具体表述详略不一,其中《无障碍环境建设法》中关于政府职责与义务的规定非常全面,几乎涵盖了规划、组织、协调、资助、指导、奖励、审批、督促、监督、管理等所有的职责类型。一般认为,在传统型行政主导模式下,政府活动容易出现片面性等问题,因此,对于新型政府主导模式极为重要的是,“坚持刚柔并济的发展策略,除慎重使用处罚、强制、命令等传统的刚性活动以外,善于使用指导、契约、奖励、扶助、评估、和解等新型柔性活动方式,因势利导,充分释放民众的智慧和创造精神,推动合作型行政法治的实现”<sup>④</sup>。易言之,必须在不断发展的制度环境中实现政府主导与对应职责类型的相互匹配。

从国家治理体系和治理能力现代化的角度来看,有必要结合政府主导原则进一步提出政府职责的体系整合。“国家治理现代化给政府提出了巨大挑战,政府作为治理的重要主体,应当通过政府再造实现国家治理现代化诉求与政府改革的耦合,这是由当前治理环境的复杂性和国家治理现代化的内在要求所决定的”<sup>⑤</sup>。为了使政府能够在相关领域真正承担起主导性角色,并适应国家治理现代化的现实需要,就必须对政府职责进行整体性理解,克服碎片化的弊端。特别是前述9件法律并没有全部对相关领域的政府职责作出充分且完整的规定,更需要按照政府主导的思路对法律中的缺失内容进行内涵填充。

首先,在整体上理解各级人民政府在具体事务或领域中的职能,必须遵循法治政府原则,即政府不能超越宪法和相关组织法上的职责定位。各级人民政府在组织法上具有综合性的行政和执行职能,其在相关的具体事务或领域,必须依法充分且无漏洞地实现职能,并恪守职能边界。例如在行政复议领域,对政府职能的理解不能扩大化,“政府主导只是行政复议委员会的组织程序形式,切不能将政府主导简单界定为具体审理案件时的行政复议委员会完全由政府主导,且复议决定由政府一锤定音”<sup>⑥</sup>。

其次,宪法中的国家目标和任务赋予政府积极而灵活的角色。为确保现代化目标的实现,必须对政府职责予以能动式理解。整合后的政府职责定位不是规制型政府,更不能是守夜型政府。政府主导原则要求政府首先成为发展型政府,通过其优势实现发展目标。随着数字政府的发展,“互联网治理中多项内容涉及公共政策的制定,如残疾人使用标准、隐私保护标准、知识产权保护问题、网络资源稀缺性问题等的解决,必须

①王学杰《从政府主导到公民自治:我国社会治理工具发展的基本取向》,《理论探讨》2014年第1期,第27页。

②张大维《优势治理:政府主导、农民主体与乡村振兴路径》,《山东社会科学》2018年第11期,第71页。

③孙莉《论城镇化政府主导推进的程序规制》,《法学》2015年第4期,第50页。

④姜永伟《法治视阈下政府主导城镇化的“共建共享”转型》,《河北法学》2018年第9期,第47页。

⑤周丽《国家治理现代化背景下的政府再造:价值重塑与制度变革》,《学海》2017年第3期,第150页。

⑥黄学贤《行政复议委员会机制新论》,《苏州大学学报(法学版)》2021年第2期,第4页。

借助国家和政府的力量才能得以实现”<sup>①</sup>。借助日益成熟的数字技术,政府主导可以与市场运作有效结合,以自身的主导性激发市场主体的积极性,在发展型政府的基础上成为赋能型政府。“相对于传统发展型政府的干预行为,赋能型政府的介入行为是对市场主体进行中立、普惠的赋能,推动充分有效竞争,增进市场的信息发现和资源配置功能”<sup>②</sup>。

最后,规定政府主导原则的相关法律大多集中于特定的社会事业领域,政府在宪法上的义务或职责类型系属保障和实现,而非消极的不干预。在发挥主导作用实现社会发展的过程中,政府的职责体系必须在中国特色社会主义市场经济制度框架下,充分激励和发挥市场主体的资源配置和动态竞争能力,尊重不同领域事务本身的性质,于当为之处有为、于有为之处善为,实现市场增进、分配优化与整体可持续增长。

综上,在政府主导原则的支配之下,政府职责的重构应当是职权法定性、定位积极性、内容系统性和事务差异性的相互结合。

## (二)优化政府内部的分工合作

政府主导原则的有效性不仅要求政府职责的体系性,即它可以完整覆盖相关事务或工作领域,还要求这些政府职责能够被协调地分配给各级各类政府机构,从而得到无漏洞、无冲突的实现。因此,政府职责体系和政府内部分工共同为政府主导原则的实现提供直接的组织、程序和机制保障。人民政府在横向上包括人民政府自身及其职能部门,在纵向上则是不同层级人民政府所组成的国家行政机关体系,此外还存在着纵向的交错关系。因此,必须围绕政府主导原则在行政组织法意义上优化政府内部的相互分工。

第一,在横向上,各级人民政府与其职能部门在无障碍环境建设、环境保护、公共图书馆建设等方面都存在基本的分工关系,前者主要负责统一领导、统筹协调、制定规划、组织实施、督促指导和考核检查,后者则进行具体的执行、实施和落实。后一方面的具体执行、实施和落实涉及到大量的政府职能部门,其中就可能出现不同部门之间的职能冲突。《无障碍环境建设法》特别强调无障碍环境的系统化,究其原因,“无障碍环境特别是无障碍设施只有做到系统、连续、规范、安全才更有意义”<sup>③</sup>。实际上,不仅无障碍建设,其他社会建设领域同样要求任务执行的系统性,因此,各级人民政府特别是国务院必须充分发挥其综合性的领导、组织与协调功能,避免行政任务执行中的部门或地域分割,科学合理地配置政府工作部门的职权,杜绝不同政府部门各自为政的现象。

第二,在纵向上,各级人民政府的分工合作涉及中央与地方关系问题。我国是一个发展不平衡的大国,各地情形和发展程度各异,在国家纵向治理现代化过程中通过完备的法治“健全充分发挥中央和地方两个积极性的制度体系,具有重要的实践意义”<sup>④</sup>。在中国式现代化的动力机制上,必须实现自上而下和自下而上的双向互动,“在各级党委领导和政府主导之下充分发挥人民群众的自主性、能动性和创造精神”<sup>⑤</sup>。上述几部法律在涉及纵向府际关系时都遵循了分级负责、职责同构的思路,这体现了我国纵向府际关系的惯性,既有优点也有不足。党的二十大报告提出“优化政府职责体系和组织结构”<sup>⑥</sup>,照此思路,未来在发挥政府主导功能的过程中必须进一步理顺中央和地方权责关系,加强中央的宏观事务管理和区域协调职能,同时赋予地方更多自主权,支持地方创造性开展工作,按照权责一致原则规范分级管理体制,构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系。

最后,我国的政府体系内部还存在着一种特殊的纵横交错关系,即《地方组织法》第八十三条规定的双重领导体制,地方政府的各个工作部门既受本级人民政府的统一领导,也受上级人民政府主管部门的业务指导

① 范玉吉、张潇《网络空间命运共同体理念与网络空间治理》,《西南政法大学学报》2020年第3期,第113页。

② 黄先海、宋学印《赋能型政府——新一代政府和市场关系的理论建构》,《管理世界》2021年第11页,第48页。

③ 何毅亭《关于〈中华人民共和国无障碍环境建设法(草案)〉的说明——2022年10月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十七次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2023年第5号,第511页。

④ 王建学《论宪法地方制度条款的立法实施——以国家纵向治理现代化为视角》,《河南社会科学》2023年第5期,第26页。

⑤ 张震、袁周斌《人与自然和谐共生的中国式现代化之法治体系与方略》,《重庆大学学报(社会科学版)》2023年第2期,第204页。

⑥ 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022年10月16日),《人民日报》2022年10月26日,第4版。

或领导,这种交错关系通常又称为条块关系。就政府主导原则的制度实现而言,在中央和地方存在分权关系、不同地方之间存在竞争关系的条件下,政府主导的积极效果可能会被条块关系所折损或扭曲。比如,有学者基于1997年至2016年30个省域层面的面板数据,实证考察了政府主导和地方政府竞争因素对科技创新效率的影响,结果发现“政府主导能促进省域科技创新效率提升”,但是,“中国式分权体制为地方政府横向竞争提供了体制激励,地方政府竞争的重点为投资少、周期短、风险低的政治明星产业,对辖区科技创新支持激励不足,地方政府竞争对科技创新效率提升具有显著的抑制作用”<sup>①</sup>。据此,在纵向治理和央地权限配置方面,也要不断完善对地方政府行为的制度规范和约束机制,扭转地方政府财政偏向的激励扭曲,切实避免政府主导原则的积极作用被纵横分工结构所折损。

### (三)发挥党政合署的组织优势

如前文所述,党政结构是政府主导有效性的组织保障,如果离开党的领导,政府主导就会丧失其存在的组织依托。从实践来看,“如何在坚持党的领导下,在推进国家治理现代化与法治中国建设的进程中,将政府治理纳入法治轨道,建立健全党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的政府治理体制机制,实现政府治理法治化,是当代中国改革与发展中的重大理论与实践课题”<sup>②</sup>。党的领导与政府主导应当是相互促进的关系,既不能因为在具体事务中坚持政府主导而否定党的领导,也不能因为坚持党的领导而豁免政府对具体行政事务的管理责任。

在党的领导下,政府主导严格来说其实是党政权力主导,只是其更突出和直接地体现为行政权。无障碍环境建设、妇女权益保障、环境保护等均为具体的行政事务或任务,在此任务的具体执行过程中,应当首先发挥政府的主导作用。因为政府在这些领域中需要面对和处理专业性工作,如学者所言,“基于权力结构的约束,党的领导只是政治领导,党只决定改革的方向与原则。至于具体如何改革,依然是由政府通过向人大提交相关议案或政府自我决策来决定的”<sup>③</sup>。各级人民政府在履行无障碍环境建设等领域的职能过程中,应当自觉坚持党的领导,将党的领导与具体行政任务相结合,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,依法行使相关职权,认真落实好相关组织法和党内法规所规定的请示报告制度,相关重大事项向本级党委请示报告,全面贯彻落实党中央的相关决定精神和决策部署,在本级党委的领导下,将相关事业建设切实作为政府工作的重要内容。

党的领导可以防止政府工作因专业性而带来的碎片化,防止只见树木、不见森林的情况发生。这就更加要求将政府主导与党的领导相结合,在理顺党政关系的基础上充分发挥党政合署的组织优势。自党的十九大报告提出“在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公”<sup>④</sup>以来,2018年,《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》等文件对党政合署合并作出进一步的明确部署。这些文件所提出的基本要求包括:“党的有关机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置,实行合并设立或合署办公”<sup>⑤</sup>、“市县要加大党政机关合并设立或合署办公力度”<sup>⑥</sup>。如学者所说,“党政合署是通过党的组织领导解决政府组织机构的碎片化问题”,“党政合署办公不仅体现了‘治理能力中心’的改革方向,也构建了整体性治理的功能与结构”<sup>⑦</sup>。在前述9件法律所调整的领域,也应当根据具体情况有效利用党政合署合并等组织手段,从而更好实现政府主导的预期目标。

### (四)不断深化全过程人民民主

前述9件法律在确立政府主导的过程中都注重将其与社会组织和社会力量的参与相结合,特别是《无障碍环境建设法》还强调了“社会组织和公众广泛参与”。为了防止政府主导变形为政府的“独角戏”,必须在制

①田红宇、祝志勇、刘魏《政府主导、地方政府竞争与科技创新效率》,《软科学》2019年第2期,第25页。

②石佑启、杨治坤《中国政府治理的法治路径》,《中国社会科学》2018年第1期,第67页。

③刘云甫、朱最新《制度创新与法治:政府主导型改革的法律规制》,《求实》2010年第1期,第66页。

④习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),《人民日报》2017年10月28日,第4版。

⑤《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,人民出版社2018年版,第22页。

⑥《深化党和国家机构改革方案》,人民出版社2018年版,第54页。

⑦张立哲《论党政合署体制重构的基本问题与具体路径》,《理论月刊》2018年第6期,第12页。

度上确保政府主导原则的民主基础。从近几年的实践来看,政府主导存在一定程度的异化。比如,我国当前行业标准的制定由政府主导,《行业标准管理办法》规定了行业协会等社会力量的参与,但有学者指出,“实践中,各协会、组织的功能并没有完全的发挥出来,或者说很多时候只是形式性地参与了行业标准的制定,这也使得制定出来的行业标准在民主性、科学性上大打折扣,很难完全反映行业所需并真正解决关键问题”<sup>①</sup>。

2022年《地方组织法》第四条直接宣告了“以人民为中心,坚持和发展全过程人民民主”的理念,而且将政府与人大均作为民主制约性的对象。全过程人民民主的理念不仅要求人大自身要体现民主,行政等其他权力“在日常运行时”也应当体现“民主的制约性”<sup>②</sup>。坚持发展全过程人民民主本身就是“中国式现代化的本质要求之一”<sup>③</sup>。这就要求在发挥政府主导作用的同时,必须从两个方面不断深化全过程人民民主,防止政府主导原则的异化。

一方面,各级人民政府在履行其法定职责的过程中,必须受本级人大领导并对其负责。这种关系基于宪法和相关组织法对人大与政府关系的定位。《无障碍环境建设法》将无障碍环境建设纳入国民经济和社会发展规划,由此还必须关联引入《地方组织法》的规定,即县级以上人民政府不仅必须编制相关规划和预算,而且应当将相关的发展规划、建设计划和重大项目以及预算提交本级人大审查和批准。这是在无障碍环境建设等事务领域中贯彻落实民主集中制原则、推进全过程人民民主、落实人大监督的重要内容。

另一方面,各级政府在发挥主导作用的整个过程中,必须按照全过程人民民主的要求依法处理其与社会组织和社会公众的关系。全过程人民民主要求政府增强治理流程的全面民主性,其立法、决策、执行、监管、监督等各环节均“要与全过程人民民主的本质要求相一致,不断推进政府依宪开放立法、科学民主决策、公平公正执法、绩效责任监督等全流程的民主性”<sup>④</sup>。这就涉及行政行为和行政程序法上不同类型的行政法律关系,比如,在依法制定和实施相关规划的过程中应当充分征求和听取社会公众、社会组织等的意见,必要时依法举行听证,依法受理相关的投诉、建议和举报并及时处理和予以答复,依法定期向社会公众发布相关建设情况等。

## 五 结语

党的二十大报告擘画了全面建设社会主义现代化国家的宏伟蓝图,其中提出:“中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色。”<sup>⑤</sup>就政府主导而言,其本身一方面确实在某种程度上反映了各国现代化的共同特征,另一方面又有基于自身国情的鲜明特色。在我国国家和社会快速转型的时代背景下,国家治理的复杂性、利益分化的多元化、民众需求的多样性等交织在一起,使得治理难度不断增大、不可治理性日益增强,亟需新的治理模式助力变革,在政府主导下实现多方协同已经成为基本趋势。在我国不断推进中国式现代化的过程中,党的领导、政府主导、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障的国家和社会治理体系已经逐渐成型。在未来的国家和社会治理过程中,必须继续发挥好政府主导的优势,并讲好政府主导的“中国故事”。

[责任编辑:苏雪梅]

① 陈光、李炎卓《行业标准的制定:从政府主导到行业协会主导》,《科技与法律》2017年第6期,第86页。

② 李忠夏《全过程人民民主的理论逻辑与宪法实现》,《当代法学》2023年第1期,第25页。

③ 张震《全过程人民民主的宪法逻辑》,《东方法学》2023年第4期,第18页。

④ 李军鹏《论全过程人民民主本质要求下的政府治理现代化》,《中共天津市委党校学报》2023年第1期,第7页。

⑤ 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022年10月16日),《人民日报》2022年10月26日,第2版。