

WO MEN ZUN XUN XI TONG LUN DE YUAN LI, ZAI LUO JI JIE GOU SHANG FEN WEI SAN GE CENG CI:
JI JI CHU HE QIAN TI YAO SU, XING SHI HE NEI RONG YAO SU YI JI JIA ZHI HE XIAO YI YAO SU

我们遵循系统论的原理，在逻辑结构上分为三个层次：即基础和前提要素、形式和内容要素
以及价值和效益要素

依法行政效益研究

YIFA XINGZHENG XIAOYI YANJIU

陈晋胜 程广安 ◎ 著

知识产权出版社

山西省人民政府法制办公室《依法行政效益研究》课题成果

依法行政效益研究

陈晋胜 程广安 著

知识产权出版社

内容提要:

本书在篇章结构上分四个部分:第一章,依法行政系统全面分析:以国家行政机关为研究对象,系统分析了行政机关在依法行政过程中的应然性;第二章,依法行政系统成本分析:分析了行政机关在依法行政过程中的实然性;第三章,依法行政系统效益整合:对行政机关在依法行政过程中的应然性和实然性进行了比较系统的实证分析和研究,据此为行政机关依法行政、提高行政效益构建了一套系统运行的原则框架;第四章,依法行政系统效益评价:为行政机关构建了一套依法行政效益评价标准,目的是促进行政机关树立科学的发展观,真正做到依法行政、依法执政、执政为民,为提高最广大人民群众的三个文明(物质、政治、精神)建设水平,为构建和谐社会起到应有的保障作用。

责任编辑:王辉

图书在版编目(CIP)数据

依法行政效益研究/陈晋胜,程广安著. —北京:知识产权出版社,2010.8
ISBN 978 - 7 - 5130 - 0024 - 6

I. ①依… II. ①陈… ②程… III. ①行政执法—研究—中国
IV. ①D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 091299 号

依法行政效益研究

陈晋胜 程广安 著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

责编电话:010-82000860-8129

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

开 本:880 mm × 1230 mm 1/32

版 次:2010年8月第1版

字 数:270千字

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82000893

责编邮箱:wanghui830811@163.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:9.375

印 次:2010年8月第1次印刷

定 价:28.00元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0024 - 6/D · 999(2964)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

党的十一届三中全会以来,我国社会主义民主与法制建设取得了显著成绩。党的十五大确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略,1999年九届全国人大二次会议将其载入宪法。作为依法治国的重要组成部分,依法行政也取得了明显进展。1999年11月,国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》^①,各级政府及其工作部门加强制度建设,严格行政执法,强化行政执法监督,依法办事的能力和水平不断提高。党的十六大把发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,作为全面建设小康社会的重要目标之一,并明确提出“加强对执法活动的监督,推进依法行政”。然而,与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明以及依法治国的客观要求相比,我国的依法行政还存在不少差距,主要是:行政管理体制与发展社会主义市场经济的要求还不相适应,依法行政面临诸多体制性障碍;制度建设反映客观规律不够,难以全面、有效解决实际问题;行政决策程序和机制不够完善;有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生,群众反映比较强烈;对行政行为的监督制约机制不够健全,一些违法或者不当的行政行为得不到及时、有效的制止或者纠正,行政管理相对人的合法权益受到损害得不到及时救济;一些行政机关工作人员依法行政的观念还

^① 参见:1999年11月国务院颁发的国发[1999]23号文件:《国务院关于全面推进依法行政的决定》。

比较淡薄,依法行政的能力和水平有待进一步提高^①。这些问题在一定程度上损害了人民群众的利益和政府的形象,妨碍了经济社会的全面发展。要从根本上切实解决这些问题,适应全面建设小康社会及建构和谐社会的新形势和依法治国的进程,就必须全面而系统地推进依法行政,建设社会主义法治国家。

2004年6月,受山西省人民政府(法制办公室)的委托,山西大学成立了“《依法行政效益研究》课题小组”,由陈晋胜教授任课题项目主持人,由程广安任骨干成员,开始对该课题进行为期两年的调查研究。本课题的研究成员之一程广安同志曾在基层人民政府办公室工作多年,有丰富的基层人民政府工作经验,对行政机关的系统运行机制有独到的见解和感受。2001—2004年在山西大学法学院读硕士期间,程广安同志就已经对提高政府依法行政效益的问题进行了比较深入的研究,并在陈晋胜教授的指导下,完成了硕士毕业论文《依法行政效益研究》。本课题就是在这一研究基础上进行的。

本课题在研究方法上有四大特点:

一是运用物理学上的系统论原理,对行政主体在依法行政过程中如何提高依法行政效益进行了系统的调查和论证,认为行政主体只有根据依法行政系统的四大特性(整体性、开放性、有序性和非线性)进行依法行政,才能发挥最佳功能和独特优势,才能最大限度地调整并消除系统内各要素之间的矛盾,实现提高依法行政效益的总体目标。

二是运用经济学上的成本效益理论,对行政主体在依法行政过程中加大成本的四大系统原因(因素、结构、功能和时序性原因)进行了深入分析和研究,认为行政主体的逐利本能和行

^① 参见:2004年3月22日国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》。

政系统的制度缺漏是加大系统成本的主要原因,只有运用系统理论对现行行政体制进行彻底改革,才能有效地降低社会经济发展的管理成本。

三是紧密联系社会实际,建构了一套提高依法行政效益的原则性框架,认为提高依法行政效益的主要任务就是协调系统内外的各种关系,搞好四大效益整合(整体性、开放性、有序性、非线性),追求系统的最佳结构和功能,发挥依法行政系统的整体效益。

四是依据党的十六大报告提出的要全面建设小康社会和社会主义“三大文明”(物质文明、政治文明和精神文明)的要求,建立了一套考核政府行政主体提高行政效益的评价体系,认为对依法行政系统进行效益评价是系统信息反馈的重要形式,行政主体只有以提高人民群众的物质文化水平、确保国民经济的健康、持续、稳定发展为目标推进依法行政,在国家、社会和公民三者中找到一个利益的契合点(利益平衡),才能收到依法行政的最佳效益。

在撰写本书时,我们遵循系统论的原理,在逻辑结构上分为三个层次:即基础和前提要素、形式和内容要素以及价值和效益要素。这三个层次是有机地联系在一起的,它们既是有序的等级关系,又是互补、互动的协调关系,充分体现了系统论的整体性原则、开放性原则、有序性原则和非线性原则。从基础和前提的层次上看,依法行政是以民主至上为基本原则指导下的经济制度、政治制度和大众文化;从形式和内容的层次上看,依法行政是以法律至上为基本原则指导下的一切国家和社会活动;从价值和效益的层次上看,依法行政是以正义至上为基本原则指导下的引导依法行政活动的动力因素和内在尺度。这三个要素的有机整合是提高政府依法行政效益的关键所在。

本书在篇章结构上分四个部分:

第一章,依法行政系统全面分析:以国家行政机关为研究对象,系统分析了行政机关在依法行政过程中的应然性;第二章,依法行政系统成本分析:分析了行政机关在依法行政过程中的实然性;第三章,依法行政系统效益整合:对行政机关在依法行政过程中的应然性和实然性进行了比较系统的实证分析和研究,据此为行政机关依法行政、提高行政效益构建了一套系统运行的原则框架;第四章,依法行政系统效益评价:为行政机关构建了一套依法行政效益评价标准,目的是促进行政机关树立科学的发展观,真正做到依法行政、依法执政、执政为民,为提高最广大人民群众三个文明(物质、政治、精神)建设水平,为构建和谐社会和进一步贯彻、落实、践行科学发展观起到应有的保障作用。

目 录

导 论	1
第一章 依法行政系统全面分析	14
1.1 依法行政系统的整体性分析	14
1.1.1 依法行政系统的整体认识论	15
1.1.2 依法行政系统的整体结构论	17
1.1.3 依法行政系统的普遍联系论	21
1.1.4 依法行政系统的整体发展论	25
1.2 依法行政系统的开放性分析	27
1.2.1 系统的熵增加与开放性分析	29
1.2.2 系统的自组织与开放性分析	33
1.2.3 系统的和文化与开放性分析	38
1.2.4 系统的自律性与开放性分析	41
1.3 依法行政系统的有序性分析	47
1.3.1 依法行政系统的有序与无序	48
1.3.2 依法行政系统的演进与成本	53
1.3.3 依法行政系统的比较与选择	57
1.3.4 依法行政系统的协调与完善	60
1.4 依法行政系统的非线性分析	66
1.4.1 依法行政系统的竞争机制	67
1.4.2 依法行政系统的预警机制	71
1.4.3 依法行政系统的修复机制	78



1.4.4 依法行政系统的转型机制	81
第二章 依法行政系统成本分析	87
2.1 依法行政系统的因素性成本分析	88
2.1.1 破坏性因素对系统成本的扩张	89
2.1.2 障碍性因素对系统活力的扼杀	95
2.1.3 突变性因素对系统动力的涨落	101
2.1.4 怠惰性因素对系统进化的抗拒	105
2.2 依法行政系统的结构性成本分析	110
2.2.1 系统要素的关联方式分析	111
2.2.2 系统结构的比例失调分析	115
2.2.3 系统体制的绝对同一分析	118
2.2.4 系统封闭的无序运行分析	123
2.3 依法行政系统的功能性成本分析	128
2.3.1 系统功能的协调性分析	128
2.3.2 系统功能的变异性分析	135
2.3.3 系统功能的片面性分析	140
2.3.4 系统功能的选择性分析	146
2.4 依法行政系统的时序性成本分析	152
2.4.1 系统要素更替的不衔接引起的成本	153
2.4.2 系统要素发展的不协调引起的成本	155
2.4.3 系统运行周期的不延续引起的成本	161
2.4.4 系统发展过程的不经济引起的成本	165
第三章 依法行政系统效益整合	169
3.1 依法行政系统的整体性效益整合	169
3.1.1 依法行政系统的决策效益整合	170
3.1.2 依法行政系统的信息效益整合	175
3.1.3 依法行政系统的人事效益整合	179



3.1.4 依法行政系统的组织效益整合	183
3.2 依法行政系统的有序性效益整合	189
3.2.1 依法行政系统的时序性效益整合	190
3.2.2 依法行政系统的现实性效益整合	200
3.3 依法行政系统的开放性效益整合	214
3.3.1 立法体系的开放性效益整合	214
3.3.2 政府职能的开放性效益整合	224
3.4 依法行政系统的非线性效益整合	234
3.4.1 依法行政系统的经济性非线性效益整合	235
3.4.2 依法行政系统的政治性非线性效益整合	248
3.4.3 依法行政系统的规制性非线性效益整合	251
第四章 依法行政系统效益评价	256
4.1 依法行政效益评价标准	256
4.1.1 依法行政系统效益评价标准的意义	257
4.1.2 依法行政系统效益评价标准的方法	257
4.1.3 依法行政系统效益评价标准的制定	258
4.2 依法行政效益评价体系	265
4.2.1 人民生活水平指标体系	265
4.2.2 国民经济指标评价体系	268
4.3.3 社会综合发展评价体系	271
4.4.4 系统效益评价程序设计	272
参考文献	276
后 记	285

导 论

一、人类社会发展的代价

发展是人类永恒的主题。^①一般来说,人们赋予发展以进步的意义,认为发展必然带来社会的进步、经济的繁荣、文明程度的提高和社会生活的改善。然而,大量的理论和实践都表明,任何事物的发展都是以消耗一定“成本”为代价的。有所得必有所失,社会发展既可以获得某种历史进步,但也必然会造成某种历史“缺失”。只有得而没有失,只有进步而不付代价的完美无缺的发展从来就不存在。所以说,在人类发展的历史长河中,将始终伴随着成本与效益的博弈。此乃笔者进行依法行政效益研究之逻辑起点。

(一)社会发展代价的经济分析

从15世纪中叶开始,西方社会就掀起了工业化和现代化的浪潮,在短短的几百年的时间里,巨大的社会财富被创造出来。与此同时,社会管理成本也急剧上升,而且管理成本的种类也不断翻新。正如路易丝·谢利总结的那样:近五十年来几乎所有的发达国家的社会管理成本都在增长,而那些社会管理成本稳

^① 发展有两层含义,一般意义(广义)上的发展等同于“进步”、“递进”,特定意义(狭义)上的发展则专指一个社会的现代化过程。自人类产生以来,就面临着一般意义上的发展问题,但直接以发展为对象的研究却是在二战后才开始的,这时的发展主要是指社会的现代化过程。本书是从一般意义上来理解发展的。



定或下降的国家最近由于少年罪犯参与作案的增多,导致人们对现代化本身的疑虑和对现代化社会的“恐惧症”。现代化进程中如何有效地减少管理成本,控制管理成本的上升趋势,是处于转型时期的国家在现代化发展时期尤为重要问题。美国著名政治学家亨廷顿则警告说:“现代性产生稳定性,而现代化却产生不稳定性。”^①

我国的学者对管理成本与现代化的关系研究得比较晚,而且对这个问题的研究主要是从社会学的视角上,研究的问题集中于经济发展与管理成本的关系上,研究大致可以分为两个阶段:第一个阶段始于20世纪80年代中期。当时许多学者、专家对经济发展与管理成本二者的关系提出过许多不同见解,主要有:①“正比论”,认为社会管理成本与经济发展成正比。②“同步论”,认为社会管理成本上升趋势与经济趋势呈同步状态。③“代价论”,认为社会要现代化,就难免付出代价,社会管理成本上升就是要付出的代价之一。④“反比论”,认为社会管理成本与经济发展成反比。第二阶段始于20世纪80年代末,是对这一问题的深化阶段。周路在其《警惕过高的代价》一书中提出“远正近负效应论”,即现代化进程对于社会稳定的影响既有正效应又有负效应,远期以正效应为主,近期以负效应为主。后来周路又提出“双重效应论”,其主要观点是社会转型和市场经济对社会稳定的影响具有积极和消极两重性。

(二)社会发展代价的哲学分析

马克思主义认为发展就要付出代价,这是社会历史发展的一个普遍规律。同一般学者不同,马克思、恩格斯在论及发展与代价的问题时是站在整个人类社会发展的高度上,批判地继承

① [美]塞缪尔·亨廷顿:《变动社会的政治秩序》[M].上海:上海译文出版社,1989.45.



了黑格尔“作为推动原则和创造原则的否定的辩证法”，用哲学的研究方法深刻地把握住了二者的辩证关系。马克思指出：“在我们这个时代，每一种事物好像都包含有自己的反面……技术的胜利，似乎是以道德的败坏为代价换来的。随着人类愈益控制自然，个人却似乎愈益成为别人的奴隶或自身的卑劣行为的奴隶。甚至科学的纯洁光辉仿佛也只能在愚昧无知的黑暗背景上闪耀。”^①这充分表明了历史发展所具有的“悲剧”性质。然而，悲剧和喜剧是相对而言的。马克思、恩格斯认为这种“二律背反”现象反映了历史自身的辩证法，即历史总是通过自相否定乃至对抗来达到自相肯定和进步。

马克思以资本主义社会为例具体分析了社会发展与代价的问题。他认为，资本主义社会作为人类社会发展的一个阶段，创造出前所未有的文明，是人类社会的巨大进步和发展，但也付出了巨大的代价。资本主义社会的“发展”之所以是畸形的、片面的，就是因为资本主义社会还处于创造人的社会物质生活条件的阶段，因而还不能从这种条件出发去开始个人本身自由而全面发展的过程。在这一阶段，由于生产力水平及社会物质生活条件的限制，也由于在此基础上形成的资本主义私有制度的限制，结果使得资本主义社会不是以整个人类的发展为目标，而是以一部分人的发展和享受从而以供这些人发展和享受的物的生产为目标，故而这种目标不能不靠牺牲其他价值目标来实现。人类“个性的比较高度的发展，只有以牺牲个人的历史过程为代价”，“因为在人类，也像在动植物界一样，种族的利益总是要靠牺牲个体的利益来为自己开辟道路的”。^②“没有对抗就没有

① 马克思恩格斯全集：12[M]。北京：人民出版社，1971：4。

② 马克思恩格斯全集：26[M]。北京：人民出版社，1971：125。



进步。这是文明直到今天所遵循的规律。”^①恩格斯也深刻地论述了社会发展需要并产生代价的历史必然性。他特别指出,在私有制社会,“文明每前进一步,不平等也同时前进一步”。^②事实上,在人类文明、发展中的个体巨大牺牲和古老道德丧失的代价后面,隐藏着人类自身的更深层次的发展,其伟大意义在于它创造出无穷的生产力而构造出未来人类自由社会的物质基础。人类文明就是这样在无数悲哀中展示着辉煌,在无数对抗中实现着进步,在无数代价中换取着发展。

(三)社会发展代价的现实分析

哲学的范式分析代价产生的原因,除了上述社会历史原因外,还有具体的现实原因。整个人类历史是这样,而中国的现代化过程也是这样。有中国特色的社会主义现代化建设是人类社会发展链条上的一个环节,尤其是我国正处于从一个传统的经济文化都落后的社会向现代化转型的特殊历史时期,晚发式的现代化的全面发展就必然要付出代价。管理成本的急剧上升作为现代化最主要的代价之一是不可避免的。客观地认识到这样的问题对于我们现代化的建设、发展目标的设计、发展速度的控制等一系列社会问题的考量和掌控都有实际意义。更重要的是,我们有一个更为理性的态度对待这样的事实,更加合理合法地解决管理成本问题,不再提出一些不切实际的解决管理成本问题的设想。所以,如何理解发展中的代价问题就成了解决现代化中的管理成本问题的认识论基础。

一般来讲,无论是发达国家,还是发展中国家,在向现代化迈进的过程中,都曾伴随尖锐的社会冲突、严重的贫富分化、普遍的心灵危机、生态的环境恶化,尤其是大量的社会管理成本的

① 马克思恩格斯全集:4[M]. 北京:人民出版社,1971:104.

② 马克思恩格斯全集:3[M]. 北京:人民出版社,1971:179.



产生等。特别是有的发展中国家还陷入政变频繁、内讧迭起、宗教冲突、部族械斗和军人独裁等危机之中。出现这种困扰的一个重要原因,就是片面追求经济现代化。长期以来,“发展 = 经济增长”被奉为普遍的信条。发达国家还把“现代化 = 工业化 = 西方化”作为落后国家现代发展的参照系。受这种发展模式的影响,加上发展中国家急于摆脱贫困,往往单纯追求经济高速发展,而忽视了政治现代化和文化现代化的进程。经济子系统的单独进步,由于得不到政治、文化子系统的有力支撑和配合,结果导致结构断裂和体制断层,产生种种动荡和冲突。^① 如经济发展强化了人们对利益的追求,但由于法制不健全,使人们的经济行为得不到有效约束而发生失范,大量的经济管理成本的出现就成为必然;现代化强化了人们的民主意识和政治参与意识,但在高度集权和行政支配下,民主参与的愿望难以表达;经济发展需要灵敏、快捷的决策机构,而僵化的组织结构却效率低下,反应迟钝,造成经济运行的混乱和失控等,由此人们的各种不满和怨恨便接踵而来,在一定条件下就导致管理成本的大量出现。人口素质差、观念落后也制约了经济的进一步发展。何况就经济现代化本身而言,也会带来许多不稳定因素。如技术进步和自动化发展会造成大量剩余劳动力;农业人口大规模转移造成城市膨胀、交通拥挤;以及为了维持高速增长而加紧掠夺资源、浪费能源和带来环境污染、公害流行等。

产生代价现象进而产生管理成本的另一个原因是改革、发展本身,或者说是社会转型本身,即从传统社会向现代社会的转型就必然产生不稳定性。这就是亨廷顿所说的现代化产生不稳定性。因为改革(这里与现代化同义)就必然打破旧的秩序而

① 陈晋胜. 群体性事件研究报告[M]. 北京:群众出版社,2004:59-86.



出现新的秩序,而发展既是对原有社会关系的协调与整合,但又会带来新的矛盾和冲突,从而使社会关系产生新的不平衡。“改革、发展就是这样一个不断打破旧秩序出现不平衡而进一步求得新秩序的无限过程。”在每一次出现不平衡时,代价都不可避免,产生内耗。这种情况最多地表现在社会发展中的变革时期。

(四)社会发展代价的辩证分析

具体到我国的经济体制改革,有两大实践问题引起社会发生巨大的震动:一是经济体制的转换;二是经济增长方式的转变。市场体制改革破除了平均主义“大锅饭”,克服了行政垄断、资源配置僵硬等弊端,激发了人们前所未有的劳动积极性,促进了生产力的发展和人民生活水平的提高。从发展的意义上讲,这是对原有社会关系的协调和整合,然而由于市场制度不健全,许多政策、法规还不完善,使改革带来新的不平衡。诸如贫富差距扩大、利益冲突加剧、以权谋私等腐败现象增加以及道德危机和信仰迷失等,特别是社会管理成本持续上升,社会治安环境的不断恶化,使人们很不满意。这是改革中所付出的代价。但是,为了发展,我们又不能不改革,因为不改革就会付出更大的代价,那就是计划体制必然造成的效率低下、经济发展缓慢、人们普遍贫穷以及与世界先进水平的差距拉大,等等。不论怎么说,改革和发展都必然会付出代价,我们只能尽量减少代价,尤其避免那些不合理、不正常的代价。改革和发展中的代价必须靠进一步改革和发展来补偿。

把管理成本看成是现代化的一个代价的关键问题是要把“必然的代价”与“人为的代价”区别开来。一般来说,必然的代价与人为的代价主要有如下几点区别:一是产生的根源不同。代价的产生是否具有必然性,或者说代价是否可以避免?这是



人们十分关注的一个根本问题。一种观点认为:对于各种代价的付出是否具有历史的必然性,不宜作抽象议论,必须具体分析;由于发展涉及到对多种发展目标的选择,而基于发展的必然性所付出的代价又能换取发展,所以这种代价的产生具有历史的必然性,是不可避免的;由历史主体不合理的主观选择所造成的代价,不具有必然性,是可以避免的。这里,代价是否具有必然性,或代价是否可以避免,取决于对代价产生根源的分析以及区分。二是可控程度不同。必然的代价,因植根于历史发展的内在必然性之中,而且又能换取某种发展,所以是不可避免的。人为的代价,因与某些具体个人的能力和认识的局限以及主观失误有关,也不是每个人都必然要付出的,而且经过人的主观努力是可以克服的,因而是可以适当避免的。三是对发展的作用不同。必然的代价,是事物在发展过程中,为发展而必然或必要付出的代价,它是发展过程中的一个内在环节。因而就其能换取某一事物发展来说,它具有一定的积极作用,但就它使事物某一方面的发展受到一定损失,或使发展片面化而言,又具有一定的消极作用。人为的代价是事物发展过程中,由于主体的局限和失误所造成的,它不是事物发展内在必需的一个环节,并且往往对事物的发展起消极作用。四是与发展的关系及其实质不同。必然的代价与发展有内在的本质联系,因此,必需从它与发展的关系中来考察。必然的代价的实质概括起来就是:基于历史发展的必然性并为换取某种目标的发展而对其他发展目标的抑制和牺牲,它和发展具有互为补偿的性质和功能,是一种被抑制、被牺牲的补偿性价值。这样的理论分析有着重要的实践意义。

理论和实践都要求我们,在分析导致现代化进程中社会管理成本上升的因素时,要特别区分哪些因素是必然产生管理成