

HEXIE SHEHUI
GOUJIAN YU
DIFANG ZHENGFU
XINGWEI
GUIFANHUA

和谐社会建设不仅体现人与自然、人与社会的和谐,而且
靠实现政府行为规范化和政府治理和谐。本书运用马克思主义
利益理论,剖析政府公共性和自利性之间的相互关系,
研究政府利益的基本内涵和地方政府行为失范的内在机理;
运用案例研究方法,分析和揭示当代地方政府行为失范
的类型和成因;运用规范研究的方法,提出为规范地方政府
行为而健全理顺政府治理模式,科学界定地方政府和中央
政府、地方政府和企业、地方政府和公民等多元主体之间的
利益关系;在此基础上,探讨实现地方政府行为规范化的多
种途径;观念途径和程序途径分别突出利益主体和利益客体
在规范化政府行为中的重要作用,两条途径致力于构建

和谐社会构建 与 地方政府行为规范化

王洛忠◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

和谐社会构建与 地方政府行为规范化

王洛忠 著

 知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

内容提要

和谐社会建设不仅要实现人与自然、人与社会的和谐,而且要实现政府行为规范化 and 政府治理和谐。本书运用马克思主义的利益理论,剖析政府公共性和自利性之间的相互关系,研究政府利益的基本内涵和地方政府行为失范的内在机理;运用案例研究的方法,分析利益分化时代地方政府行为失范的类型和成因;运用规范研究的方法,提出为规范地方政府行为需要合理选择政府治理模式,科学界定地方政府和中央政府、地方政府和企业、地方政府和公民等多元主体之间的利益关系;在此基础上,探讨实现地方政府行为规范化的多种途径:观念途径和经济途径分别突出利益主体和利益客体在规范地方政府行为中的重要作用,制度途径则致力于构建多元主体之间合理的利益关系,科学界定政府利益的合理边界,因而是规范地方政府行为的理性选择。

责任编辑:贺小霞

图书在版编目(CIP)数据

和谐社会构建与地方政府行为规范化/王洛忠著.

—北京:知识产权出版社,2012.2

ISBN 978-7-5130-1120-4

I. ①和… II. ①王… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 031448 号

和谐社会构建与地方政府行为规范化

HEXIE SHEHUI GOUJIAN YU DIFANG ZHENG FU XINGWEI GUIFANHUA

王洛忠 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:010-82000860 转 8101/8102

责编电话:010-82000860 转 8129

印 刷:知识产权出版社电子印制中心

开 本:787mm×1092mm 1/16

版 次:2012年2月第1版

字 数:270千字

ISBN 978-7-5130-1120-4/D·1415 (4001)

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82005070/82000893

责编邮箱:HeXiaoXia@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:15.5

印 次:2012年2月第1次印刷

定 价:48.00元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

写在前面

党的十六届四中全会首次明确提出“构建社会主义和谐社会”的命题，并把它作为加强党的执政能力建设的五项任务之一。党的十七大又提出“社会建设”的概念，要求同时“推进经济建设、政治建设、文化建设和社会建设”，并将社会和谐放在一个突出位置上。党的十七届六中全会要求通过社会主义文化大发展大繁荣，为和谐社会建设提供坚强思想保证和强大精神动力。

社会主义和谐社会的构建必然要求实现政府行为、特别是地方政府行为的规范化，这是因为：一方面，和谐社会不仅包括人与自然的和谐、人与社会的和谐，而且包括政府治理的和谐。政府治理和谐不仅是和谐社会的重要组成部分，而且能够影响到人与自然、人与社会的和谐。没有政府行为的规范化，就难有政府治理的和谐，更谈不上整个社会的和谐。另一方面，构建和谐社会是中央政府提出的目标，这一目标要通过有效的中央政府与地方政府的委托——代理活动才能实现。然而，由于信息不对称、激励不科学、监督不到位等原因，地方政府行为频繁失范，不仅在一定程度上侵犯了合理合法的公民个人利益与企业利益，而且影响到中央政府规定目标的实现，妨碍全面建设和谐社会目标的达成。因此，在利益分化的时代背景下，从构建和谐社会角度出发，运用马克思主义的利益理论研究我国地方政府行为规范化问题，具有重要的现实意义。

运用马克思主义的利益理论系统研究地方政府行为失范的内在机理和治理对策，在公共管理领域还属于较新的研究课题，本书的研究是一次积极探索和大胆尝试。公共利益和政府利益的内涵界定与关系论述是本书研究地方政府行为规范化的逻辑基础。过去，学术界对“政府利益”问题的认识一直存在不科学的看法，有的学者受政治意识形态的影响，误认为作为社会总代表的各级

政府，特别是无产阶级的政府，除了全社会的公共利益之外，没有任何的自身利益，将政府利益与公共利益直接等同起来。正是这种简单的同化处理为日后政府自利性的集中爆发和政府行为的频频失范留下了隐患。本书将客观存在的政府利益划分为基本利益、角色利益和失常利益三个层次，认为基本利益和角色利益的适度满足是地方政府行为的基本驱动力；政府利益的恶性膨胀则是导致地方政府职能扭曲、行为失范的重要原因之一。本书运用马克思主义利益分析的方法，研究地方政府行为规范化问题，并对政府利益的涵义进行了三重界定，有一定的创新性。

本书运用案例分析的方法，研究利益分化时代地方政府行为失范的种种表现，如地方政府行为企业化、地方保护主义、短期行为和失信行为等；就地方政府行为失范的具体类型来看，既有利益主体错位和利益目标置换，也有求利方式失当和利益关系扭曲等。本书从规范研究的角度出发，认为要规范地方政府行为，就要在合理选择政府治理模式的基础上，科学界定地方政府和中央政府、地方政府和企业、地方政府和公民等多元主体之间的利益关系，限制地方政府自利的合理范围。就实现地方政府行为规范化的途径而言，本书提出了观念途径、经济途径和制度途径等三大途径。观念途径和经济途径分别突出利益主体和利益客体在规范地方政府行为中的重要作用，制度途径则致力于构建多元主体之间合理的利益关系，科学界定政府利益的合理边界，因而是规范地方政府行为的理性选择。

运用马克思主义利益分析的方法研究中国社会转型期地方政府行为规范化，为加快构建社会主义和谐社会提供对策建议和智力支持，是摆在广大人文社科学者面前的重大课题。研究涉及政治学、行政学、经济学和法学等众多的学科领域。由于笔者知识结构和研究能力的不足，本书只是提出了一个基本思路和研究框架，书中的有些观点或许不够科学，研究不够深入，在某些细节问题上有待进一步推敲和完善。敬请各位同仁和广大读者提出批评意见和建议。

目 录

导 言	(1)
第一章 和谐社会视阈下研究地方政府行为规范化的意义与方法	(6)
第一节 问题的提出与研究的意义	(6)
一、地方政府行为规范化问题的提出	(6)
二、研究的目的与可能实现的创新之处	(11)
第二节 地方政府行为规范化的研究现状	(13)
一、地方政府管理研究的相关文献综述	(13)
二、地方政府行为相关研究综述	(15)
三、府际关系研究文献综述	(19)
四、利益分析方法的相关研究综述	(22)
第三节 理论框架与研究方法	(24)
一、本研究的理论框架	(24)
二、研究方法	(35)
第二章 地方政府行为规范化的理论分析	(37)
第一节 政府公共性分析	(37)
一、政府公共性论证的历史演进	(37)
二、当代学者关于政府公共性的争论	(39)
三、政府行为必须以公共利益为目标取向	(42)
四、中外学者对公共利益的界定	(44)
五、公共利益是具有社会共享性的共同利益	(51)

第二节 政府自利性分析	(57)
一、政府利益的含义与构成	(57)
二、中央政府与地方政府的特殊利益	(64)
三、政府利益对地方政府行为规范化的影响	(69)
第三节 利益分化时代的政府责任	(71)
一、中国市场化改革带来的利益分化	(71)
二、转型期利益分化的原因	(82)
三、我国市场化改革的特殊性及对构建合理利益关系的负面 影响	(94)
四、利益分化时代的政府责任与地方政府行为规范化	(96)
第三章 地方政府行为失范的表现与原因分析	(99)
第一节 地方政府行为失范的主要表现	(99)
一、地方政府出现商业化行为	(99)
二、地方保护主义屡禁不止	(105)
三、地方政府短期行为难以避免	(114)
四、地方政府收支行为严重失范	(120)
五、地方政府失信行为屡屡出现	(128)
六、地方政府寻租行为十分严重	(136)
第二节 地方政府行为失范的类型分析	(140)
一、利益主体错位	(140)
二、利益目标置换	(143)
三、求利方式失当	(144)
四、利益关系扭曲	(144)
第三节 地方政府行为失范的原因分析	(147)
一、新旧体制的摩擦与利益分化的时代背景	(147)
二、地方政府自身利益的恶性膨胀	(149)
三、相关制度规则的缺位或不完善	(152)
四、中央政府行为的影响	(160)

第四章 规范地方政府行为的目标模式	(163)
第一节 公共管理型政府与地方政府行为规范化	(164)
一、从传统公共行政到现代公共管理	(164)
二、建立公共管理型政府的前提：政府公利性与自利性的均衡	(166)
三、公共管理型政府：增进公共利益的多元合作模式	(169)
四、公共利益至上与地方政府行为规范化	(172)
第二节 发展导向型政府与地方政府行为规范化	(173)
一、发展导向型政府的含义	(174)
二、政府与市场的利益边界	(177)
三、政府与企业的利益边界	(179)
第三节 服务型政府与地方政府行为规范化	(181)
一、从“管制型”政府转向“服务型”政府	(181)
二、转型期政府与社会利益关系的调整	(183)
三、以私域自主优先的原则重塑政府与社会的利益关系	(185)
四、构建民生导向的服务型政府	(187)
第四节 均权型政府与地方政府行为规范化	(192)
一、中央政府与地方政府间利益关系现状分析	(192)
二、中央政府与地方政府的利益博弈行为	(194)
三、重塑中央与地方利益关系的新模式	(199)
第五章 规范地方政府行为的途径选择与制度设计	(205)
第一节 实现地方政府行为规范化的途径	(205)
一、观念途径	(206)
二、经济途径	(209)
三、制度途径	(211)
第二节 规范地方政府行为的外部制度规则	(212)
一、政治制度规则	(212)
二、法律制度规则	(215)
三、文化制度规则	(219)
第三节 规范地方政府行为的内部制度规则	(220)

一、行政审批制度改革	(220)
二、政府收费制度改革	(222)
三、政务公开制度	(223)
四、公共决策听证制度	(226)
五、官员绩效考核制度	(227)
结 语	(229)
后 记	(232)
参考文献	(234)

导 言

自近代以来，随着市场经济生产方式、公民权利的社会结构和民主宪政体制的确立，人类社会被分割成两个相对分离的领域：公共领域与私人领域。前者以国家和政府为代表，以公共权力资源和公共财政资源为保障，通过公共管理的各种工具和手段，制定公共政策，提供公共物品，治理公共事务，增进公共利益；后者主要通过个人自主和市场自由竞争来处理私人事务，以实现私人利益的最大化为目标。从公私分野的角度看，政府的公共管理行为应该致力于公共利益的有效增进与公平分配，公共性无疑是政府的本质属性。

在传统的政府理念和假设中，全面的政府化被认为是达成“公共性”最有效的途径。因为，政府作为一个理性而全能的组织体系，具有替代市场组织配置资源、替代公民选择偏好与决策的能力。它凌驾于社会之上，能够泛化并整合社会的不同利益。而受公众及代议机构委托的政府官员们则从客观、中立的立场出发，能够在公共政策的制定和执行中代表社会与公民的普遍利益，从事社会管理活动，满足“公共性”的要求。

然而，在公共管理实践中，由于社会资源和公共服务的政府垄断，由于政府部门和官员自我利益的恶性膨胀，政府开始陷入机构臃肿、腐败、涣散和效率低下的困境，假公济私、以公谋私的现象越来越突出。政府的一些部门、个人假借公共利益侵犯广大民众的权利，使其公共性受到了自利性的侵蚀。政府行为的频繁失范，使政府公共性越来越受到公众的质疑，导致了政府的公共性危机。

政府行为在应然层面的公共性目标与实然层面的自利性倾向出现了矛盾，客观上要求理论界加强对政府行为规范机制的研究。

就我国的情况而言，在改革开放前，我国实行高度集权的计划经济体制。

无限扩张的政府权能和职责淹没了市场经济和公民社会的全部，私人领域在全能政府的侵蚀下彻底消失了。在此背景下探讨政府行为的规范化几乎没有任何意义。

改革开放以来，特别是邓小平同志 1992 年南巡讲话以后，中国开始了市场化导向的改革。经济学家们常用政府行为规范化、经济主体自由化、生产要素市场化、贸易环境公平化、金融参数合理化等指标来衡量市场经济的完善程度。^① 笔者看来，与其他指标相比，实现政府行为规范化对于进一步完善我国的市场经济体制具有更加重要的意义。因为从历史的视角来看，我们不是自然地进入市场经济，或从原始的市场经济自然过渡到现代市场经济，也不是恢复市场经济，在市场经济基础上去规定政府行为，而是在政府引导下“创造性”地进入市场经济。^② 因此，实现政府行为规范化是实现经济主体自由化、生产要素市场化、贸易环境公平化的重要前提。

在我国推进市场化改革、加快经济发展的过程中，地方政府起着不可替代的重要作用。第一，由于地方“分权”而导致经济利益的多元化是形成竞争性市场的前提；第二，中国经济发展与地方政府财政支出的增加呈显著的正相关关系；^③ 第三，中国经济改革的初始点离不开地方政府的创新行为，如在传统计划体制的边缘和外围地区，率先推行家庭联产承包责任制和进行特区试验；第四，中央政府的经济性分权和行政性分权既扩大了地方政府经济和财政权力，又加重了地方政府发展地方经济与增加地方财政收入的责任，从而创造了地方政府积极主动地发展地方经济的强有力的动力机制。^④

在客观评价地方政府推动改革、发展经济的积极作用的同时，也要理智分析地方政府现实存在的失范行为及其导致的公共利益损失。在市场经济条件下，地方政府日益成为社会多元利益主体之一，在制度约束不规范、不健全的社会转型期，地方政府自身利益的恶性膨胀，必然使其维护法律、秩序及自

① 李晓西等. 2003 中国市场经济发展报告 [M]. 北京：中国对外经济贸易出版社，2003：5-6.

② 周伟林. 中国地方政府经济行为分析 [M]. 上海：复旦大学出版社，1997：2.

③ 在“一五计划”期间，地方政府的财政支出占国家总支出的 26% 左右，到“六五计划”时达到 50%，到“八五计划”时更达到 60%。这种情况显然与不同时期地方政府在经济建设中所起的作用加强有关。

④ 赵成根. 转型期的中央和地方 [J]. 战略与管理，2000（3）.

控、自律的意愿和能力双双走低，地方政府行为频繁失范，如“上有政策、下有对策”、“有令不行、有禁不止”等现象时有发生；禁止本地资源流出，禁止外地商品流入的诸侯经济现象屡见不鲜；地方政府通过非法手段谋求法外利益的事例见怪不怪。

由于地方政府比中央政府更接近市场、接近基层，它所管理的公共事务既与行政管理相对人的个人利益密切相关，更与社会公共利益直接相关，其管理行为失范不仅直接侵害公民个人的合法利益，而且极有可能损害社会公共利益，破坏政府公信力与权威性。在社会转型期，地方政府行为的频繁失范已经使少数地方政府成为社会矛盾的核心与焦点。在此背景下研究地方政府行为的规范机制，具有重大的理论价值和实践意义。

尽管如此，实现政府行为规范化的难度却不可低估。我国改革开放的头二十年以农村和企业为改革对象，改革难度相对较小；现阶段改革之所以进入攻坚期，一个重要原因是政府自身成为了改革对象。政府既是改革的设计者和实施者，又是被改革的对象，改革的主体和客体二位一体，政府自己拿手术刀给自己动手术，当这种自我“手术”需要伤筋动骨，改变有利于政府及其人员自身的权力和利益的时候，改革的特殊阻力就产生了。^①

考虑到深化改革对规范政府行为的现实需要，估计到规范政府行为的客观难度，近年来，中共中央、国务院先后通过了多部法律和政策，以加强政府自身建设、规范政府行为。加强政府自身建设需要以科学的理论为指导，这要求学术界加强对政府行为，特别是地方政府行为规范机制的深入研究，从理论与实践相结合的层面提出科学的解决方案。

本书拟以马克思主义的利益理论为指导，从构建社会主义和谐社会的视阈出发，以市场化改革带来的利益分化为现实背景，把地方政府作为重要的利益主体之一，分析以其为核心的各种利益关系，探讨规范地方政府行为的可行途径与科学制度设计。

本书由五个章节组成，各章的主要内容及其逻辑关系如下。

第一章是本书的总纲，在对市场经济条件下地方政府功能予以优化的基础

① 汪永成. 中国行政改革的阻力：来源分析与消解策略 [J]. 理论与改革, 1999 (1).

上,阐明和谐社会视阈下研究地方政府行为规范化的重要意义;在对地方政府行为现有研究文献进行综述的基础上,提出本书的研究方法和理论框架。

第二章主要使用规范研究的方法,对政府的公共性与自利性及其相互关系进行论述。从规范分析的角度看,政府的公共管理行为必须以增进公共利益为目标取向,以治理公共事务、提供公共物品为基本职能。“公共性”是政府得以产生、运行的内在依据和合法性来源,也是现代民主政府存在的终极性价值目标。但政府也有自利的一面,政府基本利益和角色利益是客观存在的,其适度满足是政府赖以存在的前提和发挥功能的动力源;其恶性膨胀则必然导致政府行为失范。必须看到,公共性才是政府的本质属性,自利性只是政府的从属特征,政府利益的恶性膨胀对地方政府行为失范有着实实在在的影响。本章结尾对我国市场化导向的改革带来的利益分化现状及原因进行了分析,为以后各章节分析地方政府行为的失范与规范,提供理论基础和现实背景。

第三章结合相关案例,使用实证研究的方法,总结社会转型期地方政府行为失范的若干表现,如跑“部”“钱”进谋求地方利益,逆向调节对抗中央宏观调控,集权武断决策导致失误频出,野蛮执法激化社会矛盾,漠视公众需求导致与民争利等。从利益分析的角度看,地方政府行为失范表现为利益主体错位、利益目标置换、求利方式失当、利益关系扭曲四种类型。地方政府行为失范的根本原因在于地方政府自身利益的恶性膨胀;直接原因是相关制度规则的缺失;现实原因是新旧体制的摩擦与利益分化。

第四章专门研究地方政府行为规范化与政府治理模式的选择。本章研究的基本假设是,不同的政府治理模式有不同的利益目标取向,而不同的政府利益目标又决定着政府的行为方式和行为后果。因此,只有从横向和纵向两个方面考察政府利益的现状和症结,才能构建社会转型期地方政府合理的利益边界。以此为基础,才能选择科学的政府治理模式,实现地方政府行为的规范化。笔者的建议是:构建公共管理型政府,树立公共利益至上的观念,需要从政府“块块”与部门“条条”之间关系上界定政府自利的合理范围;构建发展导向型政府,需要从政府与市场、政府与企业的关系上界定政府自利的合理范围;构建服务型政府,需要从政府与社会的关系上界定政府自利的合理范围;构建均权型政府,需要从中央政府与地方政府关系上界定政府自利的合理范围。

第五章可以说是对策篇。提出了规范地方政府行为的三大途径：观念途径、经济途径和制度途径。笔者坚信，一个行为规范的地方政府，必定是一个在制度上受到刚性约束的政府。因此，本书最后从外部制度规则（政治制度、法律制度、文化制度）和内部制度规则（行政审批制度、政府收费制度、政务公开制度、决策听证制度、绩效考核制度等）两方面，详细论述了规范地方政府行为的若干制度设计。

第一章 和谐社会视阈下研究地方政府行为规范化的意义与方法

本章在对市场经济条件下地方政府功能重新界定的基础上，阐明研究地方政府行为规范化的重要意义；在对地方政府行为现有研究文献进行综述的基础上，提出本书的理论框架与分析方法。

第一节 问题的提出与研究的意义

一、地方政府行为规范化问题的提出

党的十六届四中全会首次明确提出“构建社会主义和谐社会”的命题，并把它作为加强党的执政能力建设的五项任务之一；党的十七大又提出“社会建设”的概念，要求同时“推进经济建设、政治建设、文化建设和社会建设”，并将社会和谐放在一个突出位置上。“四位一体”的发展格局、和谐社会的构建，必然要求实现政府行为、特别是地方政府行为的规范化，因为，一方面，和谐社会不仅包括人与自然的和谐、人与社会的和谐，而且包括政府治理的和谐。政府治理的和谐不仅是和谐社会的重要组成部分，而且能够影响到人与自然以及人与社会的和谐。没有政府行为的规范化，就难有政府治理的和谐，更谈不上整个社会的和谐。另一方面，构建和谐社会是中央政府提出的目标，这一目标要通过有效的中央政府与地方政府的委托—代理活动才能实现。

然而,由于信息不对称、激励不科学、监督不到位等原因,地方政府行为频繁失范,不仅在一定程度上侵犯了合理合法的公民个人利益与企业利益,而且影响到中央政府所定目标的实现,妨碍全面建设和谐社会目标的达成。因此,在利益分化的时代背景下,从构建和谐社会角度出发,运用马克思主义的利益理论,研究我国地方政府行为规范化问题,具有重要的现实意义。

笔者之所以认为地方政府行为规范化问题的研究有重要意义,还基于以下几点认识。

1. 市场经济条件下地方政府行为规范程度与自身功能定位不相称

我国是实行单一制的国家。在改革开放前,中国的各级地方政府并不具有一级政府所应有的独立地位,它们只是从中央政府获得预算,用于本地区公共物品生产,因而地方政府充当了中央政府计划执行者的角色,它们更多地承担着中央政府分支机构的功能,更多地起着“中转站”的中介作用。

但是,随着中央高度集权体制的改革和权力下放的逐步深化,特别是随着市场经济体制的逐步建立与完善,中国地方政府的地位和作用发生了深刻的变化。1980年以来的经济性分权和行政性分权改革,使地方政府获得了广泛的权力,改变了他们在政府权力结构中的地位和角色,使他们由中央集权体制下单纯的中央政府的派出机构和代理机构,转而变成了相对独立的行为主体。地方政府经济和财政权力的增加,利益自主空间的扩展,创造了地方政府积极主动地推动地方经济发展的强有力的动力机制。地方政府作为地方利益的集中代表者,维护和增进地方利益的意愿和能力都有了很大提高,日益成为地方经济发展的内生变量。^①

我国市场化导向的改革进程,是不同公民群体、相关社会组织利益意识觉醒、利益需求表达、利益主体分化、利益矛盾形成和利益格局调整的过程。由于受传统的计划经济体制和“强政府、弱社会”模式的影响,我国没有形成广泛的专业性利益团体和政治输入结构,利益意识日渐觉醒的民众找不到通畅

① 周伟林. 中国地方政府经济行为分析 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 1997: 185.

的利益表达渠道，只能把自己的利益要求寄托于直接的“父母官”。^①这样，地方政府就成为了该地区公民利益的当然的、主要的甚至是唯一的代表者。这进一步加重了地方政府发展地方经济、增进地方公共利益的责任意识。

这样，在社会公共生活中，地方政府就扮演了双重角色，承担了双重功能。地方政府既作为向中央和上级政府负责的行政机构，承担着上级政府下达的管理任务，执行着上级政府制定的政策法规；又作为地方利益的代表者，承担着发展地方经济、提供地方公共物品、增进地方公共利益的任务。

随着市场化改革的深入推进和社会利益格局的明显分化，地方政府作为一种客观存在的利益主体，彼此间利益结构的分化也呈现出不断加剧的趋势。这种趋势，表现在中央与地方的关系上，就是地方政府加强了与中央政府的“讨价还价”行为，中央政府在制定政策时，需要更多地倾听地方政府的利益诉求，地方政府也改变了过去被动接受中央指令的局面，转而更为积极主动地进行利益表达。表现在地方与地方的关系上，则是地方政府间对于利益得失斤斤计较，地方间的政策攀比和利益矛盾更趋明显。^②这种地方利益结构的分化有其合理的一面，它在一定程度上构成了地区间加速经济发展的竞争机制。

但是，在市场化导向的改革过程中，地方政府也是多元利益主体之一，也有自身的特殊利益偏好。在利益分配或再分配的过程中，由于利益主体的多元化和利益需求的多样性，以及满足利益需求的各种资源的稀缺性和有限性，地方政府自身的利益偏好与其所代表的地方公共利益难免发生冲突。此时如果缺少对政府行为的有效约束机制，地方政府自律、自控以及维护公共利益的意愿和能力就可能双双走低，并利用公共权力在待分配利益的产权关系界定上的优先权，首先满足自身逐利的需要，而弃公共利益于不顾。现实生活中存在的“执法产业化”现象、“诸侯经济”现象、短期经济行为以及“乱收费、乱摊

① 在西方多元决策体制下，发育成熟的各种社会群体和利益集团承担了决策过程中利益表达与综合的功能；而在我国，在“以阶级斗争为纲”的“泛政治化”时代和高度集权的计划经济体制下，长期以来仅存在自在的利益团体，几乎不存在自为的利益集团，这导致权力精英的“内输入”成为长期以来中国各级政府决策过程中利益表达与综合的主导形式。参见：胡伟. 政府过程 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1998：282-286；程浩，黄卫平，汪永成. 中国社会利益集团研究 [J]. 战略与管理，2003（4）.

② 胡伟. 政府过程 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1998：182.