

第一章

多维视野里的政府行为

行为是人的一切行动表现的统称，是人类对环境适应的反应方式。或者说，行为是人类对环境挑战的回答。

提出政府行为的概念，意味着对政府进行一种人格化的描述。而按照行为学的理论，那么，政府行为便是政府对社会环境的反应方式，是政府在一定社会环境中采取的一定的行动。

行为主义大师斯金纳曾做过这样的假设：人类行为是由某种科学规律支配的。那么，已经人格化的政府行为，或者说，由人来操作的政府的行为，是否也应该有某种科学规律支配着呢？答案是肯定的。但是，从复杂多变的政府行为中寻找某种规律却非易事。现实中，一些国家的政府自以为其行为方式符合客观规律，殊不知，恰与规律背道而驰，并陷入了似是而非的陷阱。中国政府在大跃进时期的行为，即是违背了客观规律。

一个人的个人行为出差错，其影响涉及的范围不会很大，或者涉及到单个个体，或者一个家庭，最多是一个家族（因过去中国就有“株连九族”的作法）。但如果属于一个政府行为的失误，则有可能影响整个国家与社会的发展进程。同时，政府行为的失误，还会影响政府自身，严重的时候，则丧失民众的信任，引起民众对政府的失望、不满，乃至反抗，并导致政府垮台。在西

方，因为政府行为偏差而导致政府成员集体引咎辞职的事情时有发生。

政府行为论，就是试图找到政府行为的科学规律，用以避免政府行为的偏差，指导政府行为沿着正确的轨道有效地运行。

第 一 节

政府行为面面观

社会是由低级形态向高级形态发展的，随着社会发展进程而产生的政府，为适应社会发展，其职能也在不断变化。而职能发生变化之后，政府行为相应发生变化。

曾有这样的观点：只要政府职能明确了，政府行为就能保证其正确性。这话并非完全正确。政府对某种职能的行使，并不只是“华山一条路”，可以采用多条途径、多种行为方式。例如，政府履行社会统治这个职能时，可以用专制的方式，也可以用民主的方式。而且，各种行为方式的结果也可能殊途同归，也可能适得其反。行为的效果与期待的目标不相符合的情况是经常出现的。因此，政府职能只是影响政府行为的一个十分重要的因素，而非完全因素。为了提高政府行为的准确程度，不仅要明确每一时期的政府职能，还应该寻找每一时期影响政府行为的其他因素，并把各种因素变成政府行为的正向动力。这是保证政府职能准确行使的一个先导工程。

在寻找影响政府行为的因素之前，有必要对政府行为的方方面面作一个多点的透视。

一 政府的人格化行程

政府行为是政府的人格化行程。从这个意义来认识，政府即可视为一个“人”。而被人格化的政府，又该是一个什么样的“人”呢？

首先，政府是一个大写的“人”。

管理国家的是政府，组成政府的则是一些具体、单个的人。政府的职能是靠人来运作的。没有人，任何政府只是一个空壳，其所有职能也只是写在书本上的没有生命的文字。所以，政府在很多时候被比喻成一只“看得见的手”，在操纵着国家机器。在一个国家社会的政治、经济中，无处不体现出政府权威的作用。

人类从动物界独立出来后，为了共同抵御自然的挑战，组成了社会，那就是氏族。在氏族里，管理氏族事务的是氏族首领和那些有威望的长老组成的领导集体，这即是政府的雏形。氏族的进一步发展，则形成国家，形成严密的管理层，则是政府。政府是管理国家的组织机构，由一些有能力的组织者、管理者，负责协调全社会的行为，使之能上下一心，共赴各种挑战。如果没有这一类组织者、管理者，社会仍然会像动物界一样，只是一些乌合之众。而这类组织者、管理者，代表全社会、全体人民来管理国家，实现人民的利益，他们也就是政府的组成者，也是全社会人的代表。

一些国家理论认为，人生来就有属于自己的权力。但是，人们为了让属于自己的权力能够有效地使用，便集中起来交给国家，让国家统一管理。人民愿意接受国家的控制，不为别的，就是希望国家能够有效保护他们的利益。但是实际上怎么样呢？著名的哲学家霍布斯所描述的国家——“利维坦”则是一个吞噬

了所有人的权利并对所有人都有威慑力的水怪。他认为，人们交出自己权利的目的，是希望这个“水怪”能够有效地保护人们的利益，但在很多时候，人们的美好愿望都会落空，“利维坦”这个水怪总喜欢随意摆弄人民，让人民吃尽苦头。在后来卢梭的“社会契约论”里，把政府与人民的关系形容成一种契约关系，这里面就包含了一种民主的因素。即政府是执行民意的契约人，如果契约人不能依民意办事，人民可以随时撤换之。

在一个国家里，具体管理人民权力的是政府。正因为如此，政府行为影响着全社会，对全社会每一个体都具有一定的约束力。人们拥立一个政府的初衷，必定是希望它能代表全社会人的愿望和意志。因此，当一个政府成立之后，其政府成员为了得到社会上大多数人的拥护，不管其政府的阶级性质如何，都会自我标榜：它是可以表达所有人的愿望、保护所有人的利益的。而按照这样的观点，那么作为具体执行政府事务的每一个成员来说，其行为也不是只具有个人意义，而是代表一个政府，代表该社会所有的人。也就是说，行使政府职能的每一个人，都应该超越自我，把自己融进国家这个“大我”之中，力求自己的每一个行为都具有“大我”的意义，而非代表个人的意志和个人的愿望。

因为，政府的一些具体行为由具体个人来运作，这必定使得政府的社会组织行为带有一定的人格特征。但是，政府中的个人在运作政府行为时，已带有另一种意义，他不再是代表个人，而是代表政府意愿而行使国家权力和实施社会管理事务。这样，人们对其行为的认同，主要的不是从个体方面来认识，而是从政府方面来认识了，即其一举一动表现出政府的形象，人们评价其行为时，不仅是在评价个人，更重要的是在评价政府。所以，在现实中如果某个政府人员失误造成社会损失或对民众造成伤害，这

时民众不单单只找个人，更会归咎于政府。也就是说，一个在公众面前造成恶劣影响的政府工作人员，他不仅仅只是损害个人的形象，而且也损害了政府的形象。

正是在这个意义上，政府这个大写的“人”，还应该是一个“理性的人”其行为具有理性化的特征。

政府行为可分为抽象行为与具体行为。抽象行为指有关政策、法规、文件、制度等的研究、制订；具体行为指政府的战略决策在社会实际中的运作。这两者都应该是理性的产物，是政府根据社会的客观实际和社会发展的必然规律而确定的行为，这样的政府行为是政府对国家和人民的一种理性化管理。政府的行为过程，虽然是其具体操作者的行为过程，但具体操作的政府工作人员在执行政府职能的进程中，总是按照一定的规范把社会推向政府所设定的目标，政府的职能不允许掺杂进个人的感情色彩，很多时候，应该像个“铁面老包”，不认皇亲国戚，不徇私情，只认公理、法律，真正做到“法律面前人人平等”。

不否认，政府行为中总会有一定的主观因素，这是因为政府的政策、法规、文件、制度等，都由具体的人制订，最终又通过具体的人来操作、落实。这些运作政府行为的具体个人都是一些活生生的有思想、有头脑的人，在执行政府行为中必然带有一些属于自己的思想、观点，即具有一定的主观因素。因此，研究政府行为，也要研究如何除掉政府行为中的主观成分，使代表政府的具体个人带有更多的理性色彩。

政府是一个“理性的人”，其理性化行为的标志，就是不折不扣地按照固定的程序，按照固定的规范而运行。这些程序与规范决不依个人的意志而转移，而是按照社会发展的必然规律和社会全体会员的意志而运行，它的一切行为都应该是一种理性行

为。往往政府行为的一些程序，形成了某种原则性的，甚至带一种机械性的动作，不允许轻易改变。我们常常听到一些工作人员对前来提出请求的人的答复，便是：这是原则。

现代政府行为的最大理性应该表现在依法行政上。法律的特点是理性化和公正性，它是保证社会一切行为都循着一定的准则和规范运作的国家管理工具。政府行为受法律的制约，依法律规范行使管理职权，以法律规范所确定的内容和程序实施管理，就能保证行为的公正、准确。原则、法律似乎是冷冰冰的，不带一点感情色彩，但对每一个人都是公正的。

依法行政的核心是依法办事，真正做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。它要求：任何政府职能的存在，必须有法律授权；任何行政主体的行为都有法律依据，不允许享有法律以外的特权；同时，所有行政违法者，都必须承担相应的法律责任，受到相应的法律制裁。尤其在现代，世界各国普遍建立了市场经济体制，而市场经济是法治经济，政府在市场经济中的行为，同样应该用法律规范自我，用法律维护市场的安定。

由于政府行为在很多时候是通过具体的个人行为来体现，而具体的个人在执行政府行为的具体操作过程中，或由于个人情感及个人意志的干扰，使其行使的政府行为具有个人的主观色彩；或因行使政府职能者把政府行为当作个人行为，而导致其所操作的政府行为偏离理性的轨道，走入误区。这些现象都是可能发生的。例如传统社会里由“官本位”孳生出的长官意志，就有强烈的主观性，并极大地影响着政府行为的公正性，妨碍着政府行为的目标性。历史上的一些皇帝，总喜欢讲“朕即天下”，把政府行为当作个人行为，凭个人喜怒好恶，实施独裁专制行为。一个国家的前途命运握于这样的人之手，其一举一动都关系着国计民

生，实在让人悬心。而历史上因昏君行为放纵、只凭个人意志治国而祸国殃民的悲剧，则证实了政府行为变成个人行为所必然导致的后果。正因为如此，在社会文明程度进一步提高的情况下，人们喊出了“民主政治”的口号，希望以民众的意志来遏制国家领导人的非理性行为。

因此，在现代社会里，要让国家的航船平稳行驶，执行政府行为者，除了不把政府行为当作“小我”的行为之外，更应当用法律的理性调节自己的行为，一切按法律规范办事，一切用法律规范来检验。这样的政府行为就会成为一种有益于社会发展的良性行为。

现代社会的政府还应该是一个“开放的人”。

研究政府的人格化行程，我们还不妨把心理学中的人格理论借来一用。在人格理论里，常常把人格分为内倾人格与外倾人格。按政府行为的特点来认定，也应该有这两种人格类型。当然，可以换一个说法，把内倾叫做封闭性，把外倾叫做开放性。

传统的政府行为是一种封闭的行为，政府总是把自己囿于一个封闭的圈子里，孤立地自我发展，中国的老子所描绘的“小国寡民”的模式，便是一种封闭的模式。这种国家的政府行为即“鸡犬之声相闻，老死不相往来”，重视内在的驱力，而排斥外来力量的干预，同时，也反对变革。而在自我封闭的王国里，总是认为“老子天下第一”，总是把自己的一切都当成最好的，别人的都不屑一顾。美国学者莫里斯在其《开放的自我》一书中说：“封闭社会是占有的社会，而占有的社会大都是封闭自我的策略的社会方面。……封闭社会把它的成员的自我审慎周密地封闭起来而使它自身得以永久存在下去。达到这个目的的主要手段是恐怖政治，食物配给，以及通过控制报纸、无线电、学校、艺术、

科学和公共讲坛来指导观念和理想。”

现代社会虽然是一个开放社会，但相对而言，也有内倾与外倾之分。那些高筑贸易壁垒的国家，那些视其他落后国家为劣等民族的国家，那些以救世主自居而对其他国家的事务大包大揽的国家，那些挟高新科技而秘不交流的国家，那些把自己的政治观点强加于人而拒绝接受其他先进思想的国家……其政府行为实际也带着一种封闭性，这是现代的一种封闭。另外一种封闭就是落后、固步自封，对接受先进科技和先进思想仍然抱着种种疑虑的国家，也是内倾、封闭的。

显然，现代人不希望生活在一个封闭的国度，不希望自己的目光短浅成为现代近视眼；而希望在一个开放的社会里，能够把视野向四面八方辐射，让广阔的社会生活内容开阔眼界、丰富思想，让个人发展的天地更加宽广。因之，也希望有一个开放的政府，为人的自由发展进行规划，为人的自由创造提供更多的有利条件。

不过，当今世界上已到处都能听见叩门声了，国家间的交流就像过去走亲戚那么频繁。而且更多的时候，各国首脑都能平心静气地坐到一块讨论起全人类关注的大事。例如热带森林的砍伐问题，例如汽车尾气排放的问题，例如使用带氟化物的问题……这些问题表面看来也许只涉及一个国家或地区，但却已经越来越具有全球意义，并需要全球共同解决。实际上，在现代化迅猛发展的今日世界，任何一个政府想封闭一隅，孤立地自我发展，已经是不可能的事情。包括一个国家的政局变化、经济贸易、民族矛盾等等，都摆上了联合国的议事日程上，由世界各国来共商对策。这种种情况告诉我们，在这个开放的国际环境里，现代政府行为必然具有强烈的外倾性，也必须始终保持着开放状态。

更重要的一点是：越来越多的国家在发展模式上选择了市场经济体制。而当一个政府选择了市场经济之后，那么，它就已经无法自我封闭，市场经济的巨大牵引力必然会把它拉进国际的经济交流和竞争中。在这样的竞争环境中，要想求得生存、发展，必须与世界发生广泛的联系，从其他国家接受政治、经济、文化的营养来丰富自己，增强自己。否则，就有在当今的民族之林落伍甚至被开除球籍的危险。而开放的政府，由于外界环境对政府行为有巨大的影响作用，因而在很多时候会根据国际形势的变化来确定其行为目标和方向，使社会始终保持发展的态势。

所以，中国实行改革开放之后，就响亮地喊出：走出封闭！走向世界！

所以，中国政府也就担负起带领民众走出封闭、走向世界的世纪使命！

总之，如果说政府行为是政府的人格化行为，那么，作为行为的主体——政府，就应该努力在行为中完善自己的“人格”，使政府行为能适应现代社会的飞跃发展，能最大限度地代表全民的意志和愿望，使自己的国家能跻身世界先进民族之林。

二 动态化的国家权力与职能

生命在于运动。人的生存就在于不断地运动，与环境进行着能量交换。耗散结构论认为，人体是一个开放性的耗散结构，这个结构是一种远离平衡状的结构，必须在动态中保持平衡，即时刻与环境进行着能量交换。人一旦不能进行这种能量交换，其生命也就走到了尽头。

同理，人格化的政府，也应该是一个耗散性结构，也必须通过不断的行为维持自己的生命，增强自己的活力。政府行为的运

作过程就是国家权力与职能的动态化的过程，就是政府与社会进行能量交换而发展自己的过程，就是维持政府生命的过程。

在社会和自然界，任何生态系统都离不开自己所处的环境，任何生态系统都是随着自己所处环境的变化而变化的。或者说，一定的社会生态环境是一定政府生存和发展的条件，政府行为只有与一定的社会生态环境相适应，才能保证其职能的有效发挥。也就是说，一定的政府是一定环境的产物，它受着一定环境的制约，在特定的环境中有其特定的行为方式。这就是我们为什么强调“中国特色”的原因之一，即在中国这个特定的社会环境中，其国情民情有着与其他国家不同的地方。我们的国家是个占世界人口五分之一的国家，是个人均占有资源相对紧缺的国家。我们的政府是人民的政府，必须正视国情、民情，其一切行为也必须符合中国国情和中国民情，才能很好地带领全体人民实现国富民强的宏伟目标。

按照社会进化论的观点，政府本就是一个社会生态系统，政府行为则是政府生长发展的过程。任何时候都不可能一步到位地建立起一个十全十美的政府，而只能说，每一个政府都是通过不断实施有效的行为方式而逐步走向完善的系统。政府走向完善的过程，是政府行为不断更新的过程，也是国家权力与职能动态化发展的过程。

马克思对人有一个科学的界定：人的本质是一切社会关系的总和。他是把人的本质放在社会中来认识的，即人是“社会人”。而作为社会人来说，其行为就会带有一定社会的特征。政府作为执行公共事务的行政机构，其行为及其行为方式虽有一般性，但每一政府都是特定社会政治经济的产物，其行为既带有时代特征，又带有特定社会政治、经济特征。如果一个现代人用古代人

的举止招摇过市，定会让人笑落大牙，而一个政府在变化的时代仍然采取传统的行为，那就不只是惹人笑话，而是延宕社会的进程了。这个浅显的比喻告诉我们，政府行为不能固守一个模式，而要根据时代的发展不断创新。有人说，政府行为是时代变化的“晴雨表”，是因为人们能够从政府行为的变化中，发现政府职能变化的征兆，发现时代变革的征兆。例如，人们都喜欢根据传媒报道的一些政府动态，来预测国家政治经济形势的走向，这实际上就是通过“政府行为”来反观政府职能变化及政府将在下一阶段采取什么举措，从而未雨绸缪，及时作好适应的准备。在股市里，人们总是一只眼睛看着个股的升跌，另一只眼睛看着政府的行为，如政府首脑的更迭，就严重地影响着股市的波动。

一般地说，政府的社会职能的变化，是可以通过政府对社会管理的行为方式表现出来的。在专制型的国家里，政府突出权力作用，把社会管理也当作一种权威的实施，管理实际上是一种政治统治，政府行为带有强制性；在民主化程度较高的国家，政府的政治统治职能会弱化，而社会民主管理职能则保持持续增长的气势，社会管理职能偏重于对公民的服务，政府行为带有服务性。在现代社会里，政府的社会管理职能的变化，其趋势是由专制向民主演进。随着政府职能调整，政府行为会具有越来越多的服务性质。

不过，不管政府职能如何转变，但作为一个国家权力的代表，在社会中，政府行为应该始终表现出一种主体的能动性。在对国家的管理过程中，政府不是被动接受环境的挑战，而是根据环境的变化主动地调整自己的行为，更多的时候，政府会主动向环境挑战，通过自己的行为改造周围的环境，使之更有利于政府的生存和发展。即使在自由竞争的市场经济条件下，许多权力下

放给了市场经营者，政府也不应被动地适应，而应该对市场利益主体作主动的引导。也就是说，政府行为作为一个国家的主体行为，是一种主动行为，总会根据社会的需要与国家的目标，主动地寻找发展的契机。这样，一个国家政府在适应整个世界的社会、自然环境的同时，在努力为自己、为人民创造更好的生存和发展的环境。尤其是现代社会，开放是一种潮流，每个国家不是被动地把自己封闭在一隅之地，而是与国际进行着广泛的交流，同时，也在内部不断进行着改革，这就表现出一种行为的主动性。

因为政府行为是政府职能的动态反映，那么，也应该对此作动态的分析，而不能静态地观照。这是本书与一些有关政府行为专著的不同点。一个人的行为在某个时期是错误，在另一个时期则是正确。一个政府的权力与职能是随着时代的发展而不断变化着的，那么，不同的权力与职能决定了政府行为的步伐有新的变化。例如，中国最初的计划经济，在当时是有可取之处的，但发展到后来，政府把计划极端化，对社会政治、经济方面的大小事务都大包大揽，计划经济原有的一些合理性丧失殆尽，并成为严重阻碍经济进一步发展的最大阻力。再如，关于政府对市场的干预问题，在不同时期其作用也截然不同。在市场初创阶段，为了搞活流通，势必要突破一些条条框框，这个时候政府如果干预太多，极有可能挫伤市场利益主体的积极性；而市场发育到一定程度时，政府的放任主义则使市场在失控的状态下陷入重重危机。所以，对于政府行为，我们不能武断地肯定：政府只能选择某个模式，而不能选择别的模式。机械地规定政府行为的模式，会使政府行为僵化，使政府行为缺乏活力，整个社会也会呆滞。

在中国，市场经济方兴未艾，政府的职能转换紧锣密鼓地进

行着，政府的行为也正在调整之中，如何使转换的政府职能符合市场经济的规律，如何使崭新的政府行为迅速到位，是关系中国跨世纪腾飞的关键。抓住这个关键，中国就会再一次在世界先进民族中充当带头者。

三 到达政府目标的必由之路

人的行为是受其生理、心理的某种需要驱动的，具有主动性和目的性，需要就是行为的动力和目标。

政府也有需要，为了满足需要，政府会为自己设置许多大大小小的行为目标，政府的需要就其目标的到达过程中逐步得以实现。

一个代表民意的政府，其政府的需要与民众的需要相一致。因此，政府拟定的发展目标，应该既能满足统治者的需要，也能满足全体社会成员的需要。而全社会需要的满足，应该成为政府行为的终极目标，即政府要最大限度地为民众谋取利益。西方学者是这样认定的，政府是“为人民做他们所需要做的事，而这些事靠个人的努力是完全做不到的或无法做得那样好的”^①。

一个没有行为目标的人，会像无头苍蝇在社会上到处乱碰。一个没有行为目标的政府，则无法把人民带上幸福的康庄大道。实际上，任何一个政府都有目标，任何一个目标都靠政府脚踏实地地一步一步去落实。政府行为的效率高低影响政府目标到达的快慢，政府行为的方向正误则影响着政府目标的能否实现。为了最快地实现政府的目标，就必须实现政府行为的最优化，提高政

^① [美] 保罗·萨缪尔森等著：《经济学》（第12版），中国发展出版社1992年版，第167页。

府行为的效率。同时，为了保证顺利到达政府目标，更必须保证政府行为方向的准确性。

遗憾的是，政府在许多时候并不能准确到达目标，现实中的许多陷阱、迷宫，导致了政府行为的种种偏差。

一是急功近利，行为短视。只看到眼前的利益，不考虑长远将来的发展。例如一些政府领导急于创造一些政绩来证实自己的价值，而采取短期行为，在自己管辖的领域内大兴土木，大铺摊子，结果造成大量的浪费或一些重复性建设；有些地方为了发展本地的经济，上马一些有近期效益却有长期污染的项目，虽然获得一些效益，却给后代留下了难以治理的隐患。

二是好高骛远，盲目超前。不从国情、省情出发，把未来的目标放在眼前来实践。政府行为目标有短、中、长期三种，长期目标并不是短期目标的迭加，有时短期目标与中、长期目标并不相一致，甚至还可能有冲突。一般来说，政府总是根据社会的发展速度，对各种目标分期地、逐步地采取行为，而不应将长远的目标不切实际地放在眼前去勉强完成。而有时政府恰恰反其道而行之，在良好愿望的驱动下，做出不切实际的行为。例如，新中国成立尚不足十岁，人民温饱问题尚未真正得到解决，就喊出“跑步进入共产主义”的口号，希望以“一天等于二十年”的速度实现人类最美好的社会。其结果是欲速则不达，不仅劳民伤财，造成了资源的极大浪费，而且各级政府为了显示自己取得“大跃进”的光辉业绩，欺上瞒下，刮起了一阵阵“虚报浮夸风”，搞坏了社会风气，且其余风至今还刮个不停。

三是轻重倒置，定位偏倚。政府在确定某种行为目标时，偏重某个方面而忽略其他方面，造成社会的畸形发展。例如，在“文化大革命”期间，强调政治是第一位的，经济建设服从于政

治目的，出现极左思潮泛滥，经济倒退。在市场经济中，一些地方政府又片面强调经济，“一切向钱看”，政府的大部分精力就集中在抓“钱”上，一时间，干部下海，全民经商，乃至出现“一手软、一手硬”，社会道德严重滑坡。

就同人的行为一样，任何时候都难保不有偏差、不走错路的时候，但是出了偏差就必须及时矫正，则仍可到达目的地。政府行为关系着政府目标的准确到达和顺利实现，必须在行为过程中不断矫正自己的偏差，及时调整行为步骤与方向。这就是一些国家政府不断进行重大改革的原因，或者说，改革就是一种对政府行为的调整，一种对政府行为目标的修正。

那么，政府的行为目标应该怎样设置呢？

按照邓小平的观点，政府行为目标设置的标准，应该是“人民拥护不拥护，人民赞成不赞成，人民高兴不高兴，人民答应不答应”。这就是说，政府行为不是某个人头脑发热的产物，每一个步骤都蕴含着人民的期待，每一个行为都必须接受人民的检验。政府行为应该是在人民的监督下一步步到达每一个目标，而政府也应该为人民的利益积极行动，在自己行为轨迹上的每一点都闪烁着为人民服务的光辉。而按照这样的标准设置的目标，才能做到“有利于发展社会主义社会的生产力”，“有利于增强社会主义国家的综合国力”，“有利于提高人民的生活水平”。

政府的行为目标要量力而行，要根据国家当时的人力、财力、物力来确立政府的目标，而切忌好高骛远，贪大求全。也就是说，政府行为目标的设置，要与本国、本地区的实际相结合，并稳打稳扎，按部就班地持续实现。脱离本国、本地区实际所设计的目标，只是空想，只是美丽的空中楼阁，只会产生打肿脸充胖子的虚报浮夸。中国当代政府，根据我们国家尚处于社会主义

初级阶段的实际，为中国老百姓奔小康设置了一个“三步走”的行为目标，然后，政府按照这“三步走”的目标来确立每一时期的行为。这样的政府行为就是一种实事求是的行为。像有一个时期，一些地方大搞“开发”，从上至下，甚至包括一些乡、村，都搞起了“开发区”来搞所谓的“招商引资”，其结果是开而不发，让大块地荒芜。

目标既定，就要一心一意为之奋斗，而不能朝令夕改。中国的政府行为在过去有一种摇摆病，总在“左”、右之间摇摆不定。要么过“左”，要么过右，变来变去，最后让人无所适从。尽管邓小平反复告诫不要纠缠在“左”、右的争论之中，但是我们有些人一遇到什么新事物，还是忍不住要用“左”或右的标尺去衡量，这是我们总是难以达到我们预定目标的一个重要原因。因此，政府行为既要保持目标的稳定性，也要保持实现目标的行为路线的一致性。正如江泽民同志在十五大报告中指出的，社会主义初级阶段是一个至少需要一百年时间的历史进程。在这样漫长的历史进程里，社会主义的目标必须自始至终地坚持下去。

最后要提出的是，在对政府行为进行目标定位时应该注意目标的整体性。在一般研究政府行为的著作中，大都把市场经济中的政府行为定位在经济行为方面，这样给人的印象，似乎政府的唯一目标就是经济，或者让人认为，过去的政府对经济管少了，现在则要多加弥补。基于此，在一些地方对干部政绩的评判，就是以其市场中的成败论英雄，有些地方把引进外资多少作为干部政绩的硬指标。固然，经济行为是政府行为中最根本的行为，但不应是政府的全部行为。如果只把政府行为目标定位在经济上，容易把人们引入一个误区：即只片面追求经济增长率而忽略其他政府行为。我们知道，传统政府的最大弊端不是没有管经济，而

是对经济无所不包地控制，从宏观到微观，从经济战略到普通老百姓的油盐柴米——社会上的一切经济活动都纳入到政府的视野，纳入到政府的管理范围，其结果不是把经济搞活了，而是把经济搞死了。在市场经济条件下，政府的经济行为不是需要进一步强化的问题，而是应该转换行为的方式和目标的问题。例如，我们国家过去对公共事务这个本属于政府行为的一块领地就关注太少，特别是在建立社会保障体系方面，在提出政企分家之初，几乎是个空白，正由于政府在这个方面欠账太多，所以政府在放开企业时就有所掣肘。因为，在把企业推向市场的同时，面临着成千上万下岗工人的生计问题，而这个问题解决不好，就会影响社会稳定。对此，政府不得不作全面考虑。这也是在一个时期，政府改革企业的行为十分稳重、谨慎的原因之一。

所以，如果我们的专家们在其论述政府行为的著作里，仍然只是强调政府的经济行为，势必让人们只看到政府的经济行为，乃至把政府经济行为当作唯一的行为，甚至把市场经济当成政府行为，而不曾考虑到政府其他行为的变革。在中国政府宣布搞市场经济的最初阶段，各行各业包括政府部门就都把经济效益摆在了第一位，一切都围绕着“钱”字作文章，政府部门办企业创收，干部“下海”淘金，“一切朝钱看”成了风靡一时的时髦口号。由于一切只注重经济效益，必然忽略社会效益，或者把其他政府行为置于次要的位置，那就有可能出现像西方那样“物质极度丰富，精神极度空虚”的情形，出现像我们国家前一个时期物质文明与精神文明“一手硬、一手软”的巨大落差。

总之，政府行为的目标性是政府行为能够准确无误地履行政府职能的关节点。任何政府行为都应该在一个正确的目标引导下，寻找一条最为快捷的路径，把国家、民族之车驶向现代化的