

中国高校人文社会科学精品大系

黑龙江大学人文论丛



利益结构、行政 发展及其相互关系

*Interest Structure, Administrative
Development and The
Relationship Between Them*

叶富春/著



社会科学文献出版社
Social Sciences Academic Press (China)

中国高校人文社会科学精品大系

黑龙江大学人文论丛



利益结构、行政 发展及其相互关系

*Interest Structure, Administrative
Development and The Relationship
Between Them*

▽ 叶富春 著



社会科学文献出版社

Social Sciences Academic Press(China)

图书在版编目 (CIP) 数据

利益结构、行政发展及其相互关系/叶富春著. - 北京: 社会科学文献出版社, 2004. 12

(黑龙江大学人文论丛)

ISBN 7 - 80190 - 381 - 1

I. 利... II. 叶... III. 国家机构 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 111436 号



叶富春 男，1964年5月15日出生，黑龙江省肇东人。

2003年6月毕业于北京大学政府管理学院，获政治学博士学位，2003年12月进入黑龙江大学哲学博士后流动站。

1994年6月获黑龙江大学哲学系哲学硕士学位，1987年7月获黑龙江大学历史学学士学位，1985年2月至1987年6月被选派到中国人民大学档案管理学院学习中国政治制度。

1987年7月起任教于黑龙江大学历史系。现为黑龙江大学哲学与公共管理学院副教授。

主要研究方向为：政治学理论与政府管理、儒家政治哲学与中国政治发展、行政发展、非政府组织与政治发展。

著有《中美国情比较研究》（合著）、《民主政治比较分析》（参著）等。在《中国机构》、《中国行政管理》、《中国行政管理学年鉴》、《求是学刊》、《理论探讨》、《学术交流》、《行政论坛》等学术刊物上发表论文20余篇。

社会兼职：民盟黑龙江省法制委员会委员；黑龙江省政治学会常务理事。

序 言

叶富春的这本书是在他的博士论文的基础上经过修改和补充而成，主要是研究利益结构与行政发展之间的关系的，这一问题对于我们正在进行的行政改革具有重要的意义。

所谓利益结构是指社会利益关系的某种模式，它包括如下一些要素：第一是社会的利益单元；第二是人们的利益观念；第三是人们利益追求的性质；第四是人们追求利益的一定方式；第五是社会利益阶层的分化状况及其相互关系。

利益结构在实际过程中是社会经济生活与政治生活之间以及社会经济生活与社会意识形态之间相互联系与相互转化的中介，离开了利益结构这个中介，其联系和转化都不可能。利益结构的最大的特点就在于它具有一种转化功能，可以将人们外部的各种关系（包括经济的、政治的、意识形态的关系）转化为人们的内在要求。然后再通过利益结构的外在形式而表现出来。所以，它是以外在形式表现出来的人类的内在要求。这一特点使利益结构具有极大的普遍性与灵活性，它既是经济、政治、意识形态三大领域的“公约数”，又能随时与三大体系联系起来发挥作用。从而使利益结构成为一个非常重要而且不可替代的分析工具。

中国在改革开放以后，随着社会经济向市场经济的转变，社会利益结构发生了一系列重大的变化。原来建立在计划经济基础上的整体性的利益结构，由于利益源泉的多元化和相应政策的变化而逐渐崩解。随着人们利益意识的觉醒，社会利益单元开始个

体化，整个社会便展开了激烈的利益竞争。这种利益竞争为社会带来极大的活力，使社会彻底摆脱了长期以来失去动力的状态，而得到了迅速的发展。但是另一方面，由于市场的不健全和社会转型的影响，社会竞争也带来许多消极的后果，构成了一系列严重的社会问题。社会利益结构的这种深刻的变化对于政府内部也产生了重大的影响，使政府内部的利益结构也发生了变化。

行政系统的利益结构是行政系统内部各组织和各成员之间的利益关系的状况。应该说，过去我们对这个问题的认识是相当模糊的。我们过去有一种比较抽象的、比较理想化的认识，即认为我国的每一个行政主体（包括组织和个人）都是以完全彻底为人民服务为宗旨的，因此在个人与组织之间、上级与下级之间、各组织之间，利益、宗旨、目标、任务都是一致的，因此相互间处于无矛盾的和谐状态。然而实际情况并非如此，若仔细分析起来，我们就会看到，一个行政机构中存在着复杂的利益矛盾。

首先，利益矛盾来自行政机构内部的角色冲突。按照我们原来的理解，一个行政单位是作为党的政策的具体贯彻者和国家的意志在某个领域的代表者出现的。因此，它除了党和国家的利益（也即是人民的利益）之外，没有任何特殊的利益。但是事实上，作为一个行政单位，在社会转向市场经济的特殊的历史条件下，它除了代表党和国家的利益之外，也在不同程度上生长出了团体的利益。因此，在为党和国家谋利益的同时，它也在不同程度上为自己所在的小团体谋利益。而当这两种利益发生冲突时，也就有可能以损害党和国家利益的手段来维护和增加小团体的利益，这是机构内部角色冲突的第一层意思。第二层意思是作为行政机关首长的角色冲突。行政机关的首长实际上充当三种角色，第一种角色是党和国家利益代表者的角色，即贯彻党和国家的政策，维护人民的利益。这方面本应该是行政首长的唯一角色，但是在现实生活中，每个单位行政首长在这个角色之外还充当与此相反

的两种角色，即作为私人的角色和作为小团体代表的角色。作为私人，他有可能（在不考虑意识形态作用的条件下）像社会上一般老百姓一样，具有追求自己利益最大化的倾向。作为小团体代表，他又与小团体的成员们具有共同利益。很显然，如果一个行政首长在他充当第一种角色的同时，也在不同程度上充当后两种角色，那么在实际的利益关系中，这后两种角色的利益与第一种角色就会发生程度不同的冲突。因此也就是有可能在不同程度上发生以损害第一种角色利益的方式来满足第二种和第三种角色利益。而且在一定的条件下（例如利益资源相当稀缺时）第二种角色和第三种角色也会发生利益冲突，也就是说，他甚至可能为了私人的利益而损害小团体的利益。这些就形成了极其复杂的角色利益关系。第三层意思是作为行政机构一般成员的角色冲突。作为行政机构中的一般工作人员也充当不同角色，即作为党和国家政策的执行者的角色和作为私人的角色。这两种之间同样存在着上述的冲突。而在私人角色的利益方面，一般工作人员还存在着和首长私人角色利益的冲突。这就是当首长私人角色利益与小集团角色利益的冲突、因而损害小集团利益的时候，则首长的私人角色利益便与一般工作人员的私人角色利益发生了冲突。这就使角色利益关系更加复杂化。所有这一切角色冲突都会在不同程度上影响行政权力的运行，产生运行方向的偏离、权力通道的梗阻、权力能量的磨损、效率和效益降低，以及各种以权谋私的行为等等。

其次，利益的矛盾还来自行政行为相对成本的差异。也就是说，在完成一件行政任务时，不同的人员若付出的成本不同时，面对着同一任务便会产生利益矛盾。一种情况就是陷入“和尚吃水困境”，即人们常说的“一个和尚挑水吃，两个和尚抬水吃，三个和尚没水吃”的情况。三个和尚所以没水吃，就是因为他们面临着行为成本的差异，结果谁都不愿意为完成任务而付出比别人更多的成本。另一种情况是“逆向竞争效应”即当收

益平均而且固定不变时，则付出得越少，得到的（闲暇）越多，形成了“懒惰的竞赛”。这也反映了行为成本差异所造成的利益矛盾。如此等等。这方面的利益矛盾显然也极大地影响着行政权力运行的状况，以及行政效率和效益。

再次，利益矛盾还来自不同行业 and 不同体制下人们获得利益的总量与行政机构中人们获得利益总量之间的反差。我们知道，我国从原有体制转入市场体制的过程中，各行各业在利益关系中所面临的机会和条件，本来就是不平等的，而在一定时期内这种不平等还在不断扩大。在不同的体制之间，不平等就更加严重。这种不平等的状况就使得其他许多行业和行政机构之间在利益水平上形成巨大的反差。这种利益反差就产生一种感应作用，使行政机构中的人员产生一种巨大的利益丧失感，随之而产生使利益损失得到补偿的强烈要求。这样一种情况就大大地加剧了前面所说的各种角色利益的冲突，特别是私人角色利益与国家利益的冲突。而其最严重的后果就是把手中的行政权力转化为利益资源，以补偿由于利益资源的不平等占有所造成的损失，从而使行政权力的腐败似决堤之水，凶猛难挡。

很显然，政府内部利益结构的这种变化，对于行政发展的影响是极大的。因此，如何调节政府内部的利益结构，很好地解决政府内部的利益矛盾，是行政发展的基础。中国目前在行政发展方面对于如何建立一个责任政府、服务型政府的呼声很高，但是，把建立责任政府、服务型政府的问题与利益结构问题特别是与政府内部的利益结构问题联系起来进行思考的还不多。因此，叶富春这本书便为人们深入地思考行政发展问题提供了一个新的角度，这是很有意义的。

李景鹏于北大燕园

2004年5月7日

目 录 CONTENTS

第一章 导论	1
第一节 本书的选题背景及选题意义	1
第二节 研究现状	2
一 有关利益结构研究的回顾与评述	3
二 有关行政发展研究的回顾与评述	6
第三节 基本概念及其界定	9
一 利益	9
二 行政	22
三 结构	29
四 发展	35
第四节 理论方法与分析框架	38
一 基本理论与方法	38
二 分析框架	43
第二章 利益结构	46
第一节 利益结构及其性质	46
第二节 利益结构的构成要素	49
第三节 利益结构的特征	51

2 利益结构、行政发展及其相互关系

第四节 利益结构的类型	52
第五节 利益结构的生成与起源	70
一 人类原始利益结构	70
二 我国传统社会利益结构的生成与起源	72
第六节 利益结构的演化与变迁	84
一 传统中国的社会利益结构	84
二 近代中国的利益结构	85
三 改革开放以前中国社会的利益结构	86
四 改革开放以来中国社会的利益结构	87
五 利益结构的异变	90
第三章 行政发展	97
第一节 行政发展	97
一 行政发展及其涵义	97
二 行政发展与相关概念的关系	99
三 行政发展的意义和作用	103
第二节 行政发展的制约因素	105
一 行政发展的动力因素	105
二 行政发展的阻力因素	110
三 行政发展的环境因素	114
第三节 行政发展的内容	117
一 行政职能发展	117
二 行政体制发展	118
三 行政主体发展	119
四 行政行为的发展	120
五 行政技术的发展	121
六 政府发展	123

七 行政文化发展	124
第四节 行政发展的特点	125
第五节 行政发展的原则	130
第六节 行政发展的途径	134
第七节 行政发展的契机与战略	139
一 行政发展的契机	139
二 行政发展的战略	143
第八节 行政发展的目标、模式和方向	147
一 行政发展的目标	147
二 行政发展的理想模式	150
三 行政发展的方向	155
 第四章 利益结构与行政发展	 158
第一节 利益结构与行政发展的关系	158
一 理论上的逻辑关系	158
二 现实中的对应关系	163
第二节 利益结构对行政发展的影响	168
一 行政利益与行政发展	168
二 行政利益结构及其对行政发展的影响	176
三 利益结构变化对行政发展的影响	180
第三节 行政发展对利益结构的影响	185
一 国家政权对利益结构的影响	185
二 行政方针、措施和指导思想对利益结构的影响	186
三 行政无序现象（体制、法律和政策漏洞） 会导致利益分配结构不公	 188

4 利益结构、行政发展及其相互关系

四 利益激励制度安排不合理对利益结构的影响·····	194
五 政府缺陷对利益结构的影响·····	197
第五章 当代中国的利益结构与行政发展·····	205
第一节 现状与问题分析·····	206
一 当代中国利益结构与行政发展的现状·····	206
二 当代中国利益结构与行政发展中存在的问题·····	218
第二节 对策分析·····	230
一 利益协调·····	230
二 完善利益分配机制·····	247
三 完善民主机制或公共选择机制·····	249
四 完善和强化政府行政系统的平衡功能·····	251
结 论·····	255
参考文献·····	261
后 记·····	273

第一章 导 论

第一节 本书的选题背景及选题意义

20 多年的改革开放已使我国社会的利益关系发生了巨大的分化和变化，改革开放从某种意义上讲就是对社会各种利益关系的调整，而社会利益结构则是调整的基本对象。市场经济的确立标志着新的利益结构的形成，如何协调各种利益关系，建立新的利益制衡、整合与协调机制，合理地改善、健全新的利益结构，对于中国今后的健康发展至关重要。改革是重建社会深层利益结构，调整人们的利益关系。要使今后的改革开放顺利进行，就需要协调平衡各方面的利益关系，减少由于利益分化和差别所引起的摩擦、冲突和社会动荡。加入 WTO 以后，随着开放利益等新的利益因素作用的日益凸显，这方面的挑战将会日益严峻。

“利益结构的基础是人们与社会资源的关系。”“在各社会成员的相互作用中，具有决定意义的人们掌握或支配利益资源的状况。那些能够掌握和支配对生产过程说来具有决定意义的利益资源（例如生产资料）的人们自然在这种相互作用中占有主动和优势的地位，相反，人们则只能处于被动的和劣势的地位。社会的这一过程的控制和调节是通过国家来实现的。而国家的控制和调节则不可避免地要受到占有主动和优势地位的那部分社会成员的影响，从而使社会的控制和调节有利于他们的利益

的实现。”^① 国家行政管理或行政体制也是一种社会资源（其工作人员即属于“占有主动和优势地位的”，是“掌握或支配利益资源的”那部分社会成员的主要部分），并且是发展中国家“最稀缺的资源”。^② 因此，在这方面“一个国家拥有的体制创新能力或更新能力，对于它能否取得竞争优势并在世界经济和政治中获得领先地位比其他任何因素（自然资源、科技装备水平、人口质量等）更为重要。”^③ 因为政府行政体制虽然不能增加既定的物质性资源总量，但它可以提供非物质性资源；可以保证既有资源更好和更有效地配置和使用；可以保证充分化解现代化和社会转型过程中层出不穷的矛盾和冲突；可以充分调动人的积极性、自信心；可以保证为社会提供持续不断的推动力。

因此，对利益结构与政府行政发展进行深入研究，加深对中国现实复杂性的认识；通过分析研究得出理性的结论；尽可能地保证政府行政发展的高质量与高效能。这对中国的社会转型、政治和社会发展都具有至关重要的理论意义和现实意义。

第二节 研究现状

从利益角度出发探讨问题，古今中外均有学者涉足，且在广度和深度上都达到了较深的造诣。在古代，这种探讨主要集中在哲学、史学、伦理学、经济学等领域。近代以来，国外的相关研究主要来自社会学、政治学、管理学、经济学。学者们主要是从利益（如马克思主义和功利主义）、经济人假设（如公共选择学

① 李景鹏：《中国转型期问题的政治学思考·自序——李景鹏文集》，中国法制出版社，2002。

② M. P. 托罗达：《第三世界的经济发展》下册，中国人民大学出版社，1998，第221页。

③ 肖炼：《世界经济格局变化的动力学》，世界知识出版社，1983，第20页。

派)等视角出发对一些问题进行相关研究。但是,从利益结构入手,直接使用“利益结构”和“行政发展”概念,把利益结构与政府行政发展联系起来进行专门的相关研究,目前为止笔者则尚未得见。

一 有关利益结构研究的回顾与评述

有关利益结构这一概念的使用,在国内最早开始于20世纪80年代后半期,主要是经济学界在探讨经济改革中大量存在的各种问题时开始使用的。研究主要集中于经济利益结构及其调整上,研究的问题包括价格改革危机中的城乡利益矛盾;地区和产业间利益结构的调整;放权让利、增强企业活力与利益结构的调整;企业经济利益结构与企业行为;利益结构与工资改革;利益结构的变动现状、失衡及对策等方面^①。至1990年,也有人开

① 参见罗海钢:“关于利益结构变动现状的思考”,《工人日报》1987年11月27日;于良春:“经济利益结构与企业行为:调整我国企业经济效益结构初探”,《山东经济》1987年02期;楼志刚:“企业活力与利益结构的选择”,《赣江经济》1987年05期;郭献文、黄扬略、易凯林:“危机根源在于农民等价交换的要求与城乡旧利益结构矛盾加剧”,《中国农牧渔业报》1988年08期;万曾炜:“应该进行地区和产业间利益结构调整”,《社会科学报》1988年01期;唐仁健、杨启荣:“冲破倾斜的利益结构:山西省改革粮食及副食品购销体制的实践与启示”,《农村经济》1988年09期;黄扬略、易凯林:“农业生产的危机根源在于——农民等价交换的要求与城乡旧利益结构矛盾加剧:中南五省区农村调查之二”,《农民日报》1988年8月12号;忻文:“三元利益结构与工资改革问题”,《中国经济问题》1988年03期;罗祖伟:“重塑利益结构:农村第二步改革之难点与出路”,《江西农业经济》1989年06期;“产业结构调整的必要条件:利益结构必须重新调整”,《经济学周报》1989年03期(该文无署名);初玉岗:“当前利益结构的若干失衡”,《经济日报》1989年05期;陈祖华:“利益结构论”,《武汉大学学报》1989年04期;李松龄:“调整产业结构必须调整利益结构”,《湖南经济》1990年03期;耿洪福、于炜:“放权让利与调整利益结构”,《党政论坛》1990年01期等。

始涉及社会利益结构以及社会利益群体问题的研究,^①这一时期的研究方法主要是马克思主义的阶级分析方法与唯物主义分析方法。

20世纪90年代开始至今,除经济学、哲学、史学外,社会学、政治学、法学等学科也都越来越多地开始使用利益结构这一概念来对改革开放中存在的各种问题进行探讨和研究。研究中使用了一些新的理论与方法,包括:社会分层理论;发展理论;结构功能理论;国家与社会关系理论;公共选择理论;阶层理论;冲突理论;利益群体理论;比较研究方法;实证研究方法等。^②

就政治学而言,比较集中、系统、全面而又深入地对利益结构进行研究的成果出现在90年代中、后期,北京大学李景鹏教授是主要代表人物。他对利益结构的概念、特征、组成要素、功

① 参见周平:“社会利益结构与政治稳定”,《云南社会科学》1990年06期;“浅谈社会利益群体与利益结构”,《思想战线》1990年01期。

② 参见黄建武:“利益结构对法行为的制约”,《现代法学》1995年04期;陈少英、石伟红:“职务经济犯罪与行为经济原则”,《现代法学》1995年05期;叶传星:“利益多元化与法律秩序”,《法律科学》1997年04期;沈红:“宏观利益格局中的贫困”,《社会学研究》1996年03期;陈涓:“从利益结构角度看企业‘单位制’的变迁”,《社会科学辑刊》1998年03期;郑抗生:“社会公平与社会分层”,《江苏社会科学》2001年03期;张静:“政治社会学及其主要研究方向”,《社会学研究》1998年03期;李路路:“论社会分层研究”,《社会学研究》1999年01期;林理玲:“论我国社会转型期利益群体的分化与整合”,《现代哲学》1998年02期;李强:“当前中国社会的四个利益群体”,《学术界》2000年03期;张方华:“经济转型时期利益结构分化对政治稳定的影响”,《探索》2000年06期;邵德兴:“论利益结构变迁与政治体制改革”,《岭南学刊》1999年03期;刘佳:“社会利益结构紊乱暴富阶层出现的后果及对策”,《经济问题探索》2000年03期;杨帆:“部门利益恶性膨胀的原因”,《南方周末》1998年2月27日第5版;王伟光:“重视研究新形势下人民内部矛盾的新情况”,《云南省委党校学报》2001年01期等。

能、表现形式等等基本问题都做了比较详尽的论述。^①他把利益分析作为政治发展研究的核心，认为利益是事物相互作用的原动力，并进而提出了利益结构的分析概念。他认为利益结构的基础是人们与社会资源的关系。“社会利益结构就是社会成员之间以及社会成员与社会之间的利益关系的一定模式”。“利益结构是社会系统和政治系统的深层结构，它构成社会和政治运行的内在动力。一个社会的利益结构若发生重大的变化，社会系统和政治系统便会受到极大的冲击而引起震荡。”利益结构“是各社会成员之间以追求利益为目的的相互作用以及社会对这种相互作用的控制和调节的结果”。“利益结构的最大的特点就在于它具有一种转化功能，可以将人们外部的各种关系（包括经济的、政治的、意识形态的关系）转化为人们的内在要求，然后再通过利益结构的外在形式而表现出来”。“这一特点使利益结构具有极大的普遍性与灵活性，它既是经济、政治、意识形态三大领域的‘公约数’，又能随时与三大体系联系起来发挥作用。从而使利益结构成为一个非常重要而且不可替代的分析工具。”李先生以马克思主义辩证法关于世界本质的思想为出发点。以一种新的动态、立体的理论分析框架，从微观、中观、宏观诸多层面对转型期中国社会政治发展中面临的许多重大问题都进行了独到而又深刻的论述，在学界颇有影响。^②受此影响，也有人借鉴现代生态学的思维方式，从系统论的角度出发，对利益结构进行研究，在“经济利益”和“政治利益”相复合的视角之下，构建适合分析

① 李景鹏：“当代中国社会利益结构的变化与政治发展”，《天津社会科学》1994年03期；“利益结构的变化与政治发展——访北京大学教授、博士生导师李景鹏”，《中国公务员杂志》1996年06期；“再论社会利益结构的变化与政治发展”，《天津社会科学》1999年01期。

② 李景鹏：《中国转型期问题的政治学思考·自序——李景鹏文集》，中国法制出版社，2002。