

国情调查与思考 丛书

Chinese Situations and Institutional Innovation

中国国情与制度创新

徐湘林 ● 主编

华夏出版社



中国国情与制度创新

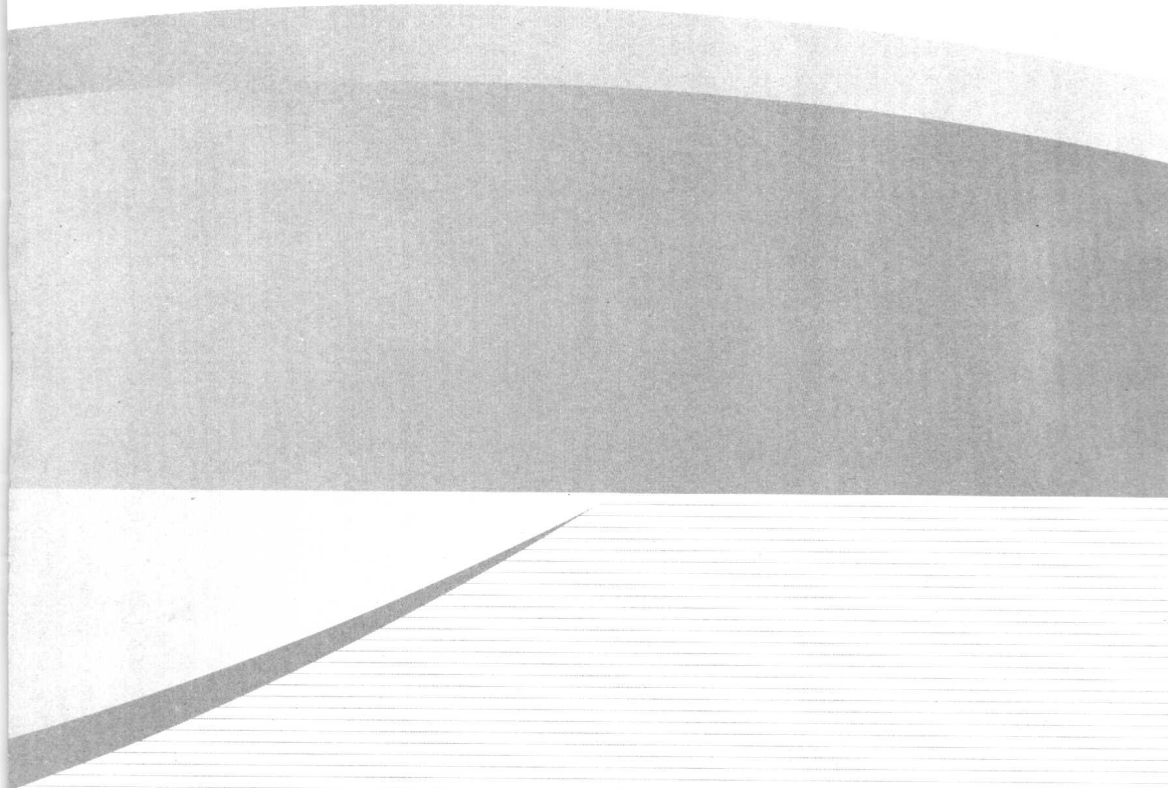
——

——

国情调查与思考 丛书

中国国情与制度创新

徐湘林 ● 主编



Institutional
Innovation

图书在版编目(CIP)数据

中国国情与制度创新/徐湘林主编. —北京:华夏出版社,2004.5

(国情调查与思考丛书/赵宝煦主编)

ISBN 7-5080-3464-3

I. 中… II. 徐… III. 政治制度-研究-中国-现代 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 029389 号

中国国情与政府创新

徐湘林 主编

出版发行: 华夏出版社

(北京东直门外香河园北里4号 邮编:100028)

经 销: 新华书店

印 刷: 世界知识印刷厂

版 次: 2004年5月北京第1版

2004年5月北京第1次印刷

开 本: 670×970 1/16

印 张: 18

字 数: 279千字

插 页: 2

定 价: 32.00元

本版图书凡印刷、装订错误,可及时向我社发行部调换

中国国情与制度创新

总 序

《国情调查与思考》是北京大学中国国情研究中心编辑出版的以研究当代中国政治、经济、文化教育及社会发展等现实问题为主要内容的一套学术丛书。

北京大学中国国情研究中心创建于1988年，是一个多学科、综合性的民办学术机构，主要从事当代中国问题研究，特别是对改革开放以来中国社会政治经济发展状况的实证研究。十多年来，中心除去组织有关专题研究项目，召开各种国际、国内学术研讨会和举办有关社会科学研究方法，特别是抽样调查理论与实际操作的各种类型训练班外，并在全中国范围内与政府有关部门合作进行抽样问卷调查。例如与北京市政府有关部门合作进行的“北京地区社会经济发展”的逐年跟踪调查项目；与国家体改委合作进行的“地方社会经济发展”研究调查项目；与中国社会科学院有关单位合作进行的“北京市公民素质研究”调查项目；与国家环保局合作进行的全国公众环保意识调查项目等等。出版方面，过去曾出版过两套丛书，即：《国情与现代化》和《国情与世界》以及个别专著。1995年开始在香港编辑出版关于当代中国人文及社会科学的国际学术刊物：《中国研究》（*China Studies*）。

现在编辑出版的这套《国情调查与思考》丛书，内容主要将发表本中心近期科研与调查的新成果，兼及其他。同时，也将译载一些国外著名中国问题专家在中心所办刊物《中国研究》学刊上用英文发表的优秀学术论文，或是应邀专为本丛书撰写的论文或专著。

衷心期望本丛书的陆续出版，能在中国问题研究的百花园内培植一株小花；更期望它能在有关专家及广大读者的栽培、护理下茁壮成长。

欢迎批评、指正！

赵宝煦

北京大学
中国国情研究中心

国情调查与思考

丛书编委会

主 编：赵宝煦

副主编：马子富 沈明明 杨 明

本册主编简介

徐湘林，1955 年出生，湖南人。美国加州大学欧文分校政治学博士。北京大学政府管理学院教授，博士生导师，北京大学政治发展与政府管理研究所研究员，中国政治学会理事。主持数项国家、省部级科研项目和国外合作研究项目，包括：2001-2003 年北京市社科项目“乡村治理模式改革与乡村政治发展”；2000-2003 年教育部重大研究项目“渐进政治改革与我国政治发展”；2000-2002 年国家社科基金项目“中国渐进政治体制改革及其成果研究”；2001-2003 日本文部省研究项目“市场经济下的中国政治变动”研究课题；1999-2001 日本关西大学“东亚地区政府与企业间关系的构造与改革”研究课题。徐湘林对比较政治学、中国政府与政治、公共政策等有深入研究。近年发表的主要论文有：

“行政审批制度改革的体制制约与制度创新”，《国家行政学院学报》，2002 年第 6 期。

“‘摸着石头过河’与中国渐进政治改革的政策选择”，《天津社会科学》，2002 年。

“政策科学的理论困境与本土化”，《21 世纪：人文与社会：首届“北大论坛”论文集》，北京大学出版社，2001。

“后毛时代的精英转换和依附性技术官僚的兴起”，《战略与管理》，2001 年第 6 期。

“以政治稳定为基础的中国渐进政治改革”，《战略与管理》，2000 年第 5 期。

“面向二十一世纪的中国政策科学”，《北京大学学报》（社会科学版），2000 年第 4 期。

“论美国公共政策制定与实施中的中央地方关系”，《经济社会体制比较》，1997 年第 6 期。

“论东亚发展模式及其内在原因”，《北京大学学报》（政治学与行政管理学专刊），1996。

《经济体制转型中的政府作用》（与王浦劬合编），北京：新华出版社，1999。

《理性选择理论的病症》（与袁瑞军合译），香港：牛津大学出版社，2000。

责任编辑 ● 赵洁平

封面设计 ● 阎志杰



北京大学 中国国情研究中心简介

北京大学中国国情研究中心成立于1988年，是一个以本校各学科专家学者为主组成的学术研究机构。其宗旨在于发挥北京大学的人才和知识密集的优势，组织和开展多种研究项目、学术交流活动和培训工作，推进对中国社会政治经济发展状况的多学科综合研究。中心致力于普及社会科学的实证研究方法，特别是量化研究方法。

1995年以来，进行了一系列大型的实证研究项目，如：“北京地区社会经济发展跟踪研究”（每年一次）；“西北地区农村社会经济发展研究”；“北京市公民素质研究”；“地方社会经济发展研究”；“全国公众环境意识调查”；“地方领导环境意识调查”；“百村农民素质调查”；“市民生活质量调查”等。

中心自1996年起与美国密歇根大学夏季培训中心合作举办亚太地区社会调查培训项目，每年举办若干期次，邀请世界著名专家作为客座教授主讲，颁发由两中心联合签发的结业证书。

地址：北京大学图书馆416室

邮编：100871

电话：62755443

传真：62751079

E-mail: rccc@rcecpku.org

目 录

论政府政策的公共性/李景鹏	1
全球化冲击下的治理变迁	
——中国政府创新与政治发展/俞可平	12
中国的全球化选择与对策/蔡 拓	27
入世后行政审批制度改革与确立责任制政府/徐湘林	38
治理、善治和中国政治发展/何增科	47
为了国家的统一	
——中国财政转移支付的政治逻辑/王绍光	56
政府创新与政府自觉/乔耀章 芮国强	78
中国行政体制改革的发展与启示/许耀桐	91
从电子政务到电子政府	
——中外政府信息化的比较、评估与前瞻/汪玉凯	114
电子政府发展与政府职能调整/钱元强	126
我国政府信息公开的分析与思考/褚松燕	141
政府管制与中国博彩业公共政策评析/张湛彬	152
乡镇长选举方式改革中诸种力量的博弈	
——大鹏镇与步云乡选举改革命运的个案分析	
/邹树彬 黄卫平 刘建光	164
制度创新与继往开来:社区改革初探/曹景钧	178
论我国社区服务业发展现状与问题	
——海淀区的个案调查与分析/万鹏飞	189

非公有制企业的政治力量及其对政府治理	
的影响/梁君国	202
委托与替代——第三部门履行公共职能	
的模式探讨/桑玉成 王川兰	210
论公众与政府间的委托代理关系/王振海	222
中国经济政治的空间分布/杨 龙	234
试论深圳特区地方立法创新/杨龙芳	247
中国国情与马克思主义国家学说的创新/邹永贤	261
“亚洲式民主”述评/李路曲	272
后 记	282

(本书部分论文同时于香港《中国研究》第8期发表)

论政府政策的公共性

北京大学 李景鹏

政府的公共性是一个比较复杂的概念,它首先表现在其合法性上。这就意味着管理的权力是由公众委托的权力,因而是受公众制约的权力。其次,政府的公共性表现在其所管理的对象是公共事务,也就是和每个公民的利益密切相关的事务,而不是仅仅与某个特殊阶层的利益相关的事务。第三,政府的公共性表现在政府的公共决策过程应该是公民与政府之间的互动的过程。第四,政府的公共性表现在政府管理的内容应该主要体现政府对公民的服务。第五,政府的公共性表现在面对政府,每个公民都有平等的参与权利。然而政府的公共性是通过政府的政策表现出来的,我们这里所说的政府的公共性主要是指政府的政策为公众服务的程度,或者说是政府的政策符合公众利益的程度。可是,什么是公众利益呢?过去我们往往把公众利益抽象化,把它变成公众看不见、摸不着的所谓人民的根本利益和长远利益,从而极大地挫伤了人民群众的积极性,使整个社会陷入失去动力的状态。其实,现实的公众利益是很具体的,它实际上是社会上每个人利益的相加和综合,是用调查的方法完全能够了解到的,也是政府通过一定的途径完全能够掌握的。

那么是否政府的政策会自然而然地符合公众的利益呢?我们都知道,我们的政府经常挂在嘴边的口头禅就是“为人民服务”,似乎政府的公共性是不成问题的。但实际上,在现实生活中有许多因素在制约着政府的公共性,使之不能很好地得到体现,甚至产生重大的扭曲,使政府的政策远离公众的利益。政府的公共性成为一个人们十分关注的问题。那么,究竟是一些什么样的因素在制约着政府的公共性呢?为此我们必须首先考察一下政府行政行为的动力问题。

一、政府行政行为的动力

政府的政策是靠其各个职能部门或单位来贯彻的,因此政府的公

共性也是靠这些部门或单位的行政行为来保证的。一切都取决于政府行政行为的动力。那么政府行政行为的动力来源有哪些呢?一般地说有如下几个方面:第一是来自对上级的责任;第二是来自行政伦理;第三是来自人民及其代表机关的监督;第四是来自法律和制度的规范与惩罚;第五是来自传统文化的影响;第六是来自意识形态;第七是来自部门或单位的特殊利益即小团体利益。

行政系统是科层组织,上下级之间有着严格的责任与义务关系,也就是命令与服从、庇护与从属的关系。下级的工作基本上都是在上级的直接指挥之下进行的。对下级工作的评价,以及下级的升迁,都取决于上级。在这种关系中,上级的意图便转化为下级的责任。而实现对上级的责任,可以成为下级工作的动力。这种情况在行政系统中是非常普遍的。然而这种动力对于下级政府的公共性来说,既可能是正面的,又可能是负面的。当来自上级的意图具有明确的公共性,并对这种公共性有着明确的检查指标和严格的检查程序的时候,下级的行政行为有可能促进政策的公共性。当上级的意图没有明确的公共性,或者虽有明确的公共性但缺乏明确的检查指标和严格的检查程序的时候,下级的行政行为便有可能破坏政策的公共性。例如普遍存在的所谓“政绩工程”就是如此。这些政绩工程往往是为了应付上级,既劳民伤财,又没有社会效益。同时,科层制结构本身使得各部门之间分工明确而相互沟通较少,不透明性较强,加之其评价系统又具有封闭性,这些都容易使行政权力异化。

来自行政伦理的动力是行政权力自律的源泉。一个好的政府应该是一个具有良好行政伦理传统的、自律性很强的权力体系。这样的权力体系便能使其政策很好地体现公共性。为此,首先需要有一种正确的行政文化的支撑。这种正确的行政文化并不讲空洞的“为人民服务”,而是建立起明确的“为纳税人服务”的观念。“为人民服务”中的人民是抽象的,而为“纳税人服务”中的纳税人是具体的。政府工作人员所接触的每一个人,都是纳税人。为每一个纳税人服务便体现着政府的公共性。其次,为了培养来自行政伦理的动力,还需要建立起一种自律的机制。这种机制能使自律的行为与每个行为者的利益和整个部门或单位的荣誉联系起来。如果能建立起这样一种机制,就会对坚持行政道德的人起激励作用,而对违反行政道德的人形成巨大的压力。再其次,要加强公务员自身的道德修养,使得一些做人和做事的基本原则

在他们的头脑中深深地扎下根来,形成牢固的道德堤防,以避免各种“一念之差”把他们引向错误的道路。但是,我们的实际情况是,在行政系统中来自行政伦理的动力不但缺乏正确的行政文化的支撑,而且也远远没有建立起自律的机制,公务员的自我修养也很差。这就使来自行政伦理的动力显得十分微弱。

来自人民及其代表机关的监督也可以成为保持政府公共性的动力。这就涉及行政权力的他律问题了。行政权力的他律可以有許多方面,而人民及其代表机关的监督是他律的各种因素中最重要、最有力的。因为根据人民主权原则,各级政府的权力是由各级人民的代表机关授予的,因此行政权力必须直接向人民代表机关负责。各级人民代表机关的主要任务就是确定各级政府政策的公共性内容,并监督这种公共性的实现。这样一种基本关系决定了各级政府工作的方向和动力。但是由于目前人民代表机关的作用还很不理想,由于缺乏一个法治的环境,由于政府与市场的关系还处于不断调整的时期等等,使得和人民代表机关相比,行政权力过强,其自由裁量权过大,因而在实际上,行政权力具有强烈的摆脱人民代表机关监督的倾向。这就使各级政府来自人民代表机关监督的动力大为降低。

来自法律和制度的规范与惩罚也可以成为各级政府保持公共性的动力。从行政体系的内部来说,这就是指一个完善的公务员制度。从行政体系的外部来说就是一系列的法律,包括行政法、公务员法、行政诉讼法、刑法等等。前者主要起规范作用,后者主要起惩罚作用。公务员制度的规范作用有助于建立行政权力自律的机制。而各种法律对于行政机构和公务员的约束作用也是各级政府行政行为的公共性的有力保证。但是目前,由于公务员制度和与行政权力相关的法律都不完善,因此其内部的规范力和外部的约束力都还很弱,在充当各级政府公共性的动力方面还很不理想。

来自传统文化的影响也可以在某种程度上对各级政府的公共性起一定的作用。这就是指传统文化中的民本思想,它强调爱护老百姓对于维护统治的重要性。所谓“民犹水也,可以载舟,可以覆舟”,所谓“为官一任,造福一方”,更有戏词云:“当官不为民做主,不如回家卖红薯。”这些思想对各级地方官员往往有一定的影响,使他们在做一件事的时候,不得不多少考虑一下是否对得起老百姓,也就是公共性的问题。当然,这种动力是很有限的。它往往成为某些官员自我标榜和自我辩护

的口头禅。

来自意识形态方面的影响往往也能对各级政府坚持公共性起到一定的作用,特别是在过去的年代,意识形态的作用还是相当大的。这种意识形态的作用并不主要表现在阶级斗争等方面,而是主要表现在为工农兵服务、代表人民群众长远的根本的利益、群众路线等等的口号方面。这些口号在一定时期,对某些政府领导者和公务员确实起过一些作用。但是,随着改革开放以后意识形态的逐渐淡化,意识形态在保证政府政策公共性方面的作用逐渐式微。

来自政府各个部门或单位的特殊利益即小团体利益是目前各级政府的行政行为的巨大动力,然而这种动力并不是实现、保持政府公共性的动力,相反却是排斥、反对、远离政府公共性的动力,也就是说是一种负面的动力。小团体利益能以合法的名义来扭曲政府的公共性,更应该引起人们的重视。这种情况无论在中央政府还是在地方政府都存在,但以地方政府为甚。

二、政府部门或单位的小团体利益的产生

政府部门或单位的小团体利益的产生是我国改革开放以来社会利益结构发生深刻变化的结果。^①我曾专门分析过在政府部门工作的人们面对体制内外收入的巨大差异而产生的利益丧失感,以及由此引起的将权力转化为利益资源的行为。^②但那里讲的主要是指个人行为。这种个人行为是产生权钱交易式的政治腐败的直接原因。但是,当一个部门或一个单位这样做的时候,却变得冠冕堂皇了,因为它可以合法地以维护国家利益的名义去做。因此,这种行为不但能得到部门内部成员的拥护,而且可以得到上级领导的同意和支持。这样,在利益结构的变化中便产生了一个新的现象,即部门或单位的小团体利益。这种小团体利益在本质上与个人的权钱交易式的腐败是一样的,但其表现形式和社会评价完全不同。正是这种不同,使得部门或单位的小团体

① 关于这个变化的过程及其结果,参见拙文“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年第3期;“再论社会利益结构的变化与政治发展”,《天津社会科学》,1999年第1期。

② 参见拙文“社会变迁与政治腐败”,《江苏行政学院学报》,2001年第1期。

利益在短短的时间里迅速地发展和膨胀起来,成为利益结构变化的新的重大特点。可以说,部门或单位的小团体利益的本质就是群体腐败合法化。

这种小团体利益有些什么特征呢?第一个特征是它以国家权力执行者的身份出现,因而是在国家利益的掩盖之下来追求部门利益的。第二个特征是它对国家某一部分权力的垄断,通过这种垄断来强制地向社会索取利益。第三个特征是其对外的封闭性,也就是说,其利益不仅对老百姓是封闭的,而且对其他部门也是封闭的。其利益只在内部分配,决不外流,因而每一个小团体利益占上风的部门或单位都是一个分利集团。第四个特征是其利益的不断膨胀性,它也像个体的经济人一样,追求利益实现的最大化。在没有遇到严重阻力的情况下,它会不断地寻求新的利益资源,不断地加重对社会的掠夺。当然,一般地说,任何机构在完成公共任务的同时,都需要满足机构成员的利益,使两者达到某种程度的平衡。但我们这里所说的部门或单位利益是指超越这种平衡限度的利益追求,是将小团体利益置于主要地位的那样一种状况。

部门或单位的小团体利益的形成和运行机制是:以部门或单位的职责为基础,在执行职责的过程中逐渐发现执行权力与部门或单位利益之间的相关性,从而产生以执行权力来追求部门或单位利益的动机。有了这样的动机,小团体利益便逐渐地成为部门或单位行为的主要动力。于是,维护已有的权力和不断地争取扩大部门或单位的权力,便成为获得更大的部门或单位利益的保证。同时,为了能使获得部门或单位利益的可能性变成现实性,他们会千方百计地以各种各样的形式进行设租,并诱导别人进行寻租,从而最大限度地实现部门或单位的利益。

部门或单位小团体利益的结构,我过去曾做过分析。^①它可分为三个层次:第一是作为一个具体部门或单位的特殊利益。作为一个具体的国家机关,它的惟一任务就是贯彻国家的政策,因此它应该只有一种身份、一种角色,即国家利益的代表者。只要我们的行政系统还能保持正常的运转,就说明各级国家机关仍然主要充当国家利益代表者的角色。但是无可否认的是,改革开放以后我国利益结构的重大变化,使

^① 参阅拙文“试论我国行政改革的动力”,《行政人事管理》,1999年第7期。

得国家的每一个机关除了作为国家利益代表者之外,同时也以其他的角色出现。其中首先就是作为部门或单位利益代表者的角色。这种角色所代表的已经不是国家利益,而是小团体的狭隘利益了。在国家政策的执行中发生的上有政策、下有对策的情况,主要就是小团体的利益在作怪。在行使行政权力的过程中之所以会发生权力滥用的现象,主要就是因为国家的政策和各单位、各部门、各地区这些机关的小团体利益发生了矛盾,使它们有可能丧失某些权力和利益的缘故。第二是作为一个部门或单位的主要领导人的个人利益(可以是一个人,也可以是几个人)。在一个部门或单位中,领导层或领导人的个人利益的存在是一个不争的事实。它也是构成一个部门或单位中与国家利益对立的特殊利益的重要内容。作为一个部门或单位的领导人,他们不仅充当着国家利益代表者的角色和小团体利益代表者的角色,而且充当他们个人利益代表者的角色。领导人的个人利益和小团体利益有相一致的一面,也有与小团体利益矛盾的一面。我们平时所看到的“穷庙富方丈”现象就说明了这个问题。领导人的个人利益,他们在权力和利益上的得失,也是滥用行政权力的重要根源。这样,我们就会看到,在每个部门或单位的领导人身上便集中了三种角色,即作为公共性代表的角色、作为小团体代表者的角色和个人角色。这三种角色是相互冲突的。冲突的合力便是一个部门或单位面对国家政策所采取的基本态度。这样便形成了一个谱系,每个部门或单位角色冲突的情况处于两个极端之间的一定位置上,从而显示出在对待国家政策上权力滥用的程度问题。这是我们的行政权力的运行状况与“治理”产生巨大差距的根本性原因。第三是部门或单位中每个成员的个人利益。这方面的利益和整个部门或单位的利益还是有区别的。作为个人,虽然也能从小团体的整体利益中获益,但不会满足或满意于实际分配到自己名下的那份利益。因此,作为小团体中的个人,它们仍然有利用自己手中的权力去换取额外利益的动机,从而产生了各种形式的权钱交易。

这三个层次的利益在维护部门利益上具有共同性,但也有矛盾。由于领导者或领导层掌握着内部的权力,因此他们的利益总是被置于首要地位。其次是全体部门成员的利益,这是在满足了领导层的利益之后的总的剩余利益。这部分利益的多少,关系到能够分配给大家的“蛋糕”能有多大。再其次才是部门或单位成员的个人利益,其实现状况取决于部门内部的分配原则。因此,部门或单位内部利益分配的

矛盾,主要是领导层利益与普通成员个人利益之间的矛盾。这种矛盾虽然会造成部门或单位内部的不和谐,但一般不会影响他们在维护和扩大部门或单位利益问题上的共同性。

各级政府部门或单位的小团体利益不同于一般所说的地方利益,地方利益是相对于中央或全国利益而言的。地方利益中虽然包含政府部门或单位的小团体利益,但也包含着地方范围内广大群众的利益,是这两种利益的综合。因此地方利益在促进地方的发展方面,还是有着很大的积极性的。当然,地方利益若把握不好,也会产生许多消极作用,但其主要方面是积极的。而小团体利益主要方面是消极的,只在个别情况下,不同的小团体利益之间的竞争所产生的外部效应,可能会带来一定的积极后果。

部门或单位的特殊利益产生的直接根源是社会利益关系的巨大变化,但更深刻的根源来自国家的特殊利益。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一文中深刻地指出了国家的特征,即它是一种从社会中产生,自居于社会之上,又日益与社会脱离的力量。^① 国家之所以会日益与社会相脱离,首先是因为自国家诞生之日起,人类便进入了少数人管理多数人的时代,而这个处于管理地位的少数人必然要越来越专业化,从而与普通人相区别,也就是与普通人相脱离。其次是这些从事管理的少数人与多数人之间在利益上必然产生分化,从而产生了与多数人的利益不同的管理者的特殊利益,但是这种特殊利益以国家机关利益的面貌出现。再其次是这些少数管理者及其机构掌握着分配社会资源的巨大权威,这样更使他们成为高踞于社会之上、与普通人相脱离的力量。正因为国家是一个与社会相脱离的力量,国家从它产生的时候起就是一个具有自身的特殊利益的机构。人们原来以为社会主义国家可以摆脱这种特征,可以完全与社会融合。但是实践告诉我们,社会主义国家仍然是具有独立于社会利益之外的特殊利益的机构。国家的特殊利益转化为官僚阶层的利益,在计划经济时代,整个官僚阶层的利益没有大的分化。虽然那时中央与地方之间也有明显的利益矛盾,但是当时可支配的资源有限,特别是没有市场的存在,即使能支配的资源也很难转化为现实的利益。因此,在同一级政府中的各个部门或单位之间一般没有很大的利益分化。然而改革开放和市场经济条件下利益关系

① 参阅《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社,1972,第166页。