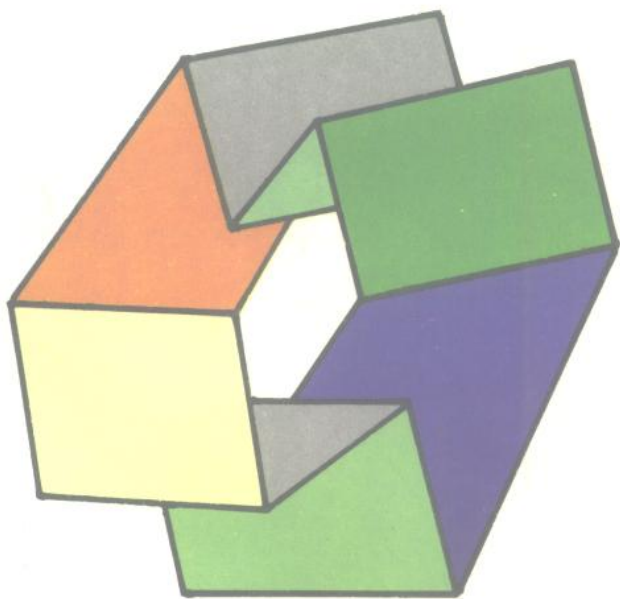


中国地方政府管理丛书

中国政府功能的经济分析

毛寿龙 著



中国广播电视出版社

中国地方政府管理丛书之二

中国政府功能的经济分析

毛寿龙 著

中国广播电视出版社

(京)新登字 097 号

中国政府功能的经济分析

毛寿龙 著

中国广播电视出版社出版发行

(北京复外广播电影电视部灰楼 邮政编码 100866)

北京通县曙光印刷厂印刷

各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 8.75 印张 200(千)字

1996 年 3 月第 1 版 1996 年 3 月第 1 次印刷

印数:1—3000 册 定价:13.80 元

ISBN7—5043—1799—3/D·309

中国地方行政体制研究(中国地方政府
管理丛书)——国家哲学社会科学“八·五”
规划重点项目

中国地方政府管理丛书

中国政府体制分析

中国政府功能的经济分析

省政府管理

市政府管理

行署管理

县政府管理

乡政府管理

镇政府管理

特别地区政府管理

中国地方行政体制研究

《中国地方政府管理丛书》

编 委 会

首席顾问 陈俊生

顾 问	王郁昭	丁基龙	赵宝煦
	陈哲夫	刘怡昌	秦德文

主 编 谢庆奎

副主编 江荣海 梁君国

编 委 (按姓氏笔画为序)

王春英	毛寿龙	只升华
汤大华	江荣海	刘 奇
刘东文	杨凤春	陈方猛
陈淑红	李德仁	吴俊生
郑文龙	林玉权	罗金义
张全在	张建国	胡忠贵
贺 晨	赵成根	赵虎吉
梁君国	袁 刚	袁瑞军
渠万春	商振林	谢庆奎
燕继荣		

总 序

呈现在读者面前的是关于中国地方政府管理的系列丛书。这是国家哲学社会科学八·五规划重点项目——《中国地方行政体制研究》的一批成果，以《中国地方政府管理丛书》的形式把研究成果推向社会。这是一项比较大的社会科学研究工程，从大纲的制定到任务的落实，从社会调查到执笔写作，从统稿到出版，共有近 20 位学者、教师和研究生参与其事，他们耗费了大量的精力和时间；同时，国家有关方面的负责同志和专家学者给予了热情的支持，特别是有关地方政府的负责人及工作人员给予了巨大的帮助，中国广播电视出版社的同志和香港的朋友也从中协助，以及北京大学同事们的后盾作用，从而促成了这项工程的上马，并且进展顺利，相信能够完成任务。作为项目的总负责人和丛书的主编，我由衷地感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

感激之余，我也感到欣慰，大家为了一个共同的目标走到一起来了。这个共同的目标就是加强对中国地方行政体制的研究。这是一项很有意义的工作。本项目的完成，将在中国地方行政体制的研究上实现政府理论和研究方法的突破，并能就中国地方政府的地位和作用、机构改革、职能转变、决策的科学化与民主化以及发展目标等实际问题提出建议或方案，对中国行政体制的改革和发展作出贡献。也就是说，这项研究对于政府理论和研究方法的发展，对于中国地方行政体制的实际运转和深化改革，都是

十分有益的。我相信，这项研究不仅会受到学术界的关注，也会受到中国地方行政部门的重视和欢迎。

本套丛书分两部分，一是个案分析，包括从省、市、行署到县、市、乡、镇，各选一个（级）政府作为案例分析的基础，形成《省政府管理》、《行署管理》、《市政府管理》、《县政府管理》、《乡政府管理》、《镇政府管理》、《特别地区政府管理》等系列研究成果；二是在此基础上进行理论研究，形成《中国政府体制分析》、《中国政府功能的经济分析》、《中国地方行政体制研究》等理论著作。这是一套在个案分析中有理论研究，在理论探讨中有案例分析，理论和实际有机结合的系列丛书。

在理论和实证研究中，使用了“政府”、“规范”、“环境”、“结构”、“功能”、“运行”、“管理”、“体制”等概念，有必要作出界定和说明。“政府”，这里是指狭义的政府，即国家行政机关，包括中央行政机关和地方行政机关，地方行政机关就是地方各级人民政府。在此，政府和行政是同义词。中国政府是指1949年至今的中华人民共和国政府，中国地方政府即中华人民共和国地方政府。“规范”是指一种标准、法式。政府规范则有法律规范、道德规范等。广而言之，历史和理论对于政府的规定性，也可称为政府规范。“环境”意指周围的情况，有自然环境、社会环境、国际环境，也有政治环境、政府环境等。按照系统论的观点，政府环境是一个复杂的系统，有国际、国内、经济、政治、政党、文化环境等。在一定的条件下，政党等要素不仅是政府的环境，也可以成为政府的结构。

“结构”，一般是指各部分的配合，也指一种组织或结构的组成方式和内部构造。政府结构既包括政府内部的组织方式、机构设置，也包括政府及政府各部门上下级之间的关系，还包括党政关系以及行政与立法、司法之间的关系。党政关系在世界各国或多或少都存在着，但在中国却是突出的政治现象，紧密的党政关

系成为政府结构不可或缺的一部分，而且是最重要的一部分。在西方政治学的解释中，政府结构是指在行政系统中相关角色之间固定化关系的形式，亦即政府行为的模式。结构都是由各种角色构成的，各种角色的行为及其相互关系，以及与立法、司法的关系等等。“功能”即功用和效能。政府功能也称政府职能，它是政府根据社会发展的需要，在行使行政权力的过程中所承担的职责和功能。它反映了政府活动的基本方向、根本任务和主要作用。功能和结构是连在一起的，一种社会结构，必然有它的社会功能。政府结构的功能有利益表达、利益聚集、规则制定、规则实施、规则裁定、社会录用、社会维护与保障等。阿尔蒙德和鲍威尔提出功能三分方案，一为系统功能（社会化、录用、沟通），二为过程功能（利益表达和聚合、决策制定、政策实施及裁定），三为政策功能（提取、限制、分配与输出）。^① 这是讲政治系统的功能，政府系统的功能也可作如是观。“运行”原意为周而复始地运转。政府运行则是指决策、执行、反馈及其它管理活动的过程。这是一个动态的过程。政府结构、功能、运行三位一体，推动着政府机器不停地运转，实现政府既定的目标。

“管理”泛指管辖、管束、经管、处理等。在管理科学中，它是指一个或更多的人有意识、有组织地不断协调他人的活动，以达到任何个人所无法达到的某一共同目标。它包含三层涵义：一是一种有意识、有组织的群体活动，二是一个动态的协调过程，三是围绕一个共同的目标。政府管理是政府根据宪法和法律，通过政府机关及其工作人员对政治、经济、文化、社会等各方面的事务进行管理的组织活动，是国家行政权力的运用和实施。为了开

^① 加布里埃尔·A·阿尔蒙德和小G·宾厄姆·鲍威尔著：《比较政治学》，曹沛霖、郑世平、公婷、陈峰译，上海译文出版社，1987年中文版；Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process and Policy*, Little, Brown and company, Boston, 2nd edition, 1987.

展这种组织活动，实施这种行政权力，它必须辅之以机构设置、职工能配置、决策、执行、监督、控制等一系列的活动。这是广义的政府管理的概念。还有狭义的政府管理，它是指一个机关或单位内部的管理活动，包括人事、办公、后勤等行政事务的管理活动。政府管理一般都是职能管理，带有强制性质。

“体制”，是本丛书的概念。顾名思义，体制不是体系与制度的合称，而是体系与机制的总和。行政体制，是指行政系统的权力划分、组织结构、职能配置、运行机制等的关系模式。它包括以下几层含义：

第一、行政体制的核心内容是行政权力的划分和行政职能的配置。行政权力的划分决定行政职能的配置。行政职能的配置又左右行政结构和行政运行。

第二，行政组织结构是行政体制的表现形式。其中行政机构是行政权力和行政职能的载体，若无机构，行政体制也就不存在了。

第三，运行机制是行政体制的灵魂。若无决策、执行、反馈等连续不断的运行活动，行政体制则无法运转，变成空架子，毫无价值。

第四，行政体制是政治体制的有机组成部分，与立法体制、司法体制连体，共同构成国家管理体制。因此，行政体制要受到政治体制的制约，也要受到立法体制、司法体制的制约。

第五，共产党的组织具有行政化的特征，领导并与行政体制共同执掌行政权力，形成了难分难解的党政关系。所以，在实质上，中国共产党执掌行政权力的体制也是行政体制的组成部分。

第六，行政规范、行政环境与行政体制也有密切关系，对行政体制也有重大影响。

这就是行政体制特别是中国行政体制的基本内涵。也就是说，中国行政体制或者叫中国政府体制，是指行政系统的权力划分、组

织结构、职能配置、运行机制，行政与立法、司法的关系，党政关系，以及行政规范、行政环境等诸种因素的有机结合。这是一种认识。还有一种比较简单化的定义，认为中国行政体制就是行政结构、行政功能、行政运行的关系模式。

这样，实际上形成了两个研究中国行政体制的框架结构：一是先从研究行政规范、行政环境入手，然后再研究行政体制的结构、功能、运行，这可称为广义的框架；二是直接研究行政体制的结构、功能、运行，在结构中增加党政及行政与立法、司法关系的内容，这可称为狭义的框架。广义的框架比较适用于研究中国政府体制，狭义的框架比较适用于研究中国地方行政体制。

在中国政府体制和中国地方行政体制的结构中，中央和地方关系都是重要内容，因为这关系到行政权力的划分和利益的分配。这种关系模式采用的是中央集权制，中央政府集中了绝大部分行政权力的资源，通过立法、财经、人事、行政等手段控制地方政府。这种格局曾经持续了很长一段时间，结果造成了“一头沉”，中央过度集权，地方无权，妨碍了社会经济文化的发展。改革开放以后，中央政府开始放权，地方政府拥有了一部分权力，活跃了地方经济，促进了全国的发展。目前的情况是，地方在获得一部分自主权之后，出现了不能顾全大局，只顾局部利益，甚至不惜牺牲整体利益的现象。这是需要注意的问题。在实行集权制体制的情况下，只能兼顾中央和地方，否则就会造成不良后果。处理中央和地方关系的正确原则还应当是，加强中央的宏观指导，充分发挥地方的积极性。

中国地方政府的上下级关系，实际上是中央和地方关系的延伸。在中国地方政府的上下级关系上，现在也发生了重大的变化。过去是无条件服从，现在是千方百计地发展自己，讲究实事求是，因地制宜。这是一种可喜的现象。在地方政府上下级的关系上，不能完全套用处理中央和地方关系的原则。上一级地方政府，特别

是省级政府，其功能应更多地体现规划、协调、服务的精神，这一点不能忽视。在地方行政体制中，有三个问题需要研究：一是层级过多，现有省级、地市级、县市级、乡镇级等四级。可以逐步把省划小，取消派出机构，简化行政层级。行政层级过多，使行政权力发生“折射”现象，耗散了行政权力，而且也不利于提高工作效率。二是省、地、市、县政府对其下级都有一个放权的问题，不能管得过多过死，否则也不利于地方的发展。地方政府上下级的权力划分缺少法律规定，这就需要省级立法和行政机关加强立法工作。三是地区之间发展不平衡，两极分化，不利于平衡发展和共同富裕。这是从中央到地方特别是地方高级政府需要注意解决的问题。解决这个问题，不能靠单方面的恩赐，而要在重点扶持的前提下，实行优势互补，在资源、技术、信息、劳务等方面相互支持，这样才能互利互惠，共同发展。

在行政结构中，除了中央和地方关系之外，还有两个重要问题，一是机构设置，二是党政关系。机构设置成了老大难问题，原因是建国以来进行了多次机构改革，但基本上都是沿着精简——膨胀——再精简——再膨胀的路线发展，成效甚微。这里有一个重要的认识问题，就是要认识机构改革的长期性。政府机构改革要受到政治体制、经济体制、文化体制改革而独立发展，只能适应政治、经济、文化体制改革的需要，逐步调整机构和人员。因此，机构改革是一个长期的渐进的过程，不能操之过急，不能下达硬性指标，否则仍然会出现反复。机构改革只能缓进，不能速成，只能看准一个改一个，一步一个脚印地前进。

党政关系问题是一个敏感的政治问题。现在基本上有两种看法和做法，一是党政职能分工，二是党政合一。党政职能分工的依据之一是党政不分、以党代政的沉痛的历史教训；依据之二是政党和政府的职能与作用不同，党的领导是政治领导、组织领导和思想领导，是“总的领导”，不应干预政府的具体事务。共产党

制定政策，通过法律程序，由政府贯彻执行。政府依据宪法和法律，执行党的法律化政策和人民代表大会决议，独立行使职权。这是政治的民主化和现代化的要求。党政合一的依据是执政党的历史地位和党政一把手合一的现实，认为这样有利于加强党的领导，有利于排除党政一把手的矛盾和冲突，有利于提高工作效率。这两认识和做法孰是孰非，有待于政治体制改革深入发展的考验，有待于理论和实践的检验。不过笔者对党政职能分工的认识和做法深信不疑，相信总有一天能够实现，因为它符合政治和社会现代化发展的方向。

行政功能，也称政府职能，目前存在着三个理论和实践问题，一是分类，二是配置，三是转变。关于分类问题，学术界认识不统一，但这对于实际并无影响。政府职能的配置和转变问题，既是理论问题，又是实践问题。政府职能具有科层、部门、综合、临时、可变等性质，因而它的配置必须坚持权责与职能一致、机构设置必须优化、新旧职能置换必须及时、职能配置必须法制化与程序化等原则，通过科层性、部门性、综合性、临时性等途径进行配置。这里普遍存在的问题是新旧职能置换不及时，距离法制化、程序化也相去甚远，综合职能有职无权，临时性职能不临时而长期不变等。这些问题不解决，不仅影响机构设置，而且阻碍政府职能的转变。

政府职能的转变，首先要明确它的涵义，不能盲目行事。政府职能的转变，实际上是政府社会经济文化管理职能的转变，特别是政府经济管理职能的转变。这是中心之所在。政府职能的转变也意味着政府管理权限、管理方式的改变。同时，政府职能的转变也标志着政府能力的转换与提高，即政府的权威性和有效性的提高，逐步具备规划协调能力、利益综合能力、价值分配能力、监察监督能力、保障服务能力等。政府职能转变的内容和途径主要有政企分开、政府和社会分离。政企分开主要目的是为了实现

政府经济管理职能的转变。政府和社会分离，主要目的是为了实
现政府的社会文化管理职能的转变。过去的政府、经济、社会高
度一体化的做法是悖于社会经济的发展规律。社会、经济的发展
具有相对的独立性。政治或政府与社会、经济的分化是不可避免的，必然的。因此，政企分开、政府与社会分离是政府职能转变
的中心环节。舍此，政府职能则无法转变，或不能实现根本的转
变。政府职能转变的方向应该是“小政府，大社会”，或者叫“小
机关，大服务”。这是有利于政府职能转变、符合中国国情、有无限生命力的政府职能转变模式。

行政运行的环节主要有决策、执行、反馈等，关键是决策的
科学化和民主化问题。决策的科学化和民主化是行政体制改革
的重要课题，任务比较艰巨。目前，经验式的决策、“摸脑袋”、“拍
大腿”式的决策，重视“硬件”、轻视“软件”的决策，模仿比照
式的决策等等情况依然存在。这都缺乏科学性，也谈不上民主。必
须建立正确的决策体制，这种体制包括决策的领导体制、信息咨
询体制、评价监督与反馈体制，然后才能进行科学和民主的决策。
要建立这样的决策体制，关键是人才的选择和科学技术的运用，要
重视知识。还要制定决策的程序法，提高决策过程的法制化水平。
决策的科学化和民主化必须用法制化来加以保证，否则也难以奏
效。

中国行政体制包括中国地方行政体制，改革开放以来已经取
得了巨大的进步，但仍存在诸多弊端，需要不断地进行改革。体
制是相对于制度而言的。一般来说，制度是一个社会为人们所规
定的共同、根本的行为准则，是在一定历史条件下形成的特定政
治、经济、文化等方面的统一体，是对该社会形态本质内容的内
在和一般的规定，因而具有相对的稳定性。而体制则是制度外在
的具体表现和实施形式，是一个以权力的配置为中心，以结构、功
能、运行为主体。以及各种设施和相应的规范所构成的体系。这

个体系具有不稳定性和可变性。行政体制就是如此。行政体制的形成和发展，不仅要受到政治制度和行政制度的制约，而且还要受到非制度因素如文化素质、传统思想、风俗习惯、心理积淀等的影响，呈现出多种因素交错依存的状态，具有在整体过程中随遇而变的可能性。在这种情况下，需要不断变更行政体制，以适应社会经济的发展，完善政治和行政制度。因此，不断进行行政体制改革，是完善社会主义政治和行政制度的需要，也是社会发展和建立社会主义市场经济的需要。

本套丛书的研究方法呈现多样化趋势，其中有结构——功能主义方法、个案研究法、实证研究法、新制度主义研究法、经济分析法、政治分析法、历史研究法等，其核心是结构——功能主义。结构——功能主义是西方政治学的研究方法之一，它同样适用于行政管理学的研究。该主义试图通过剖析行政结构和功能来揭示行政系统运转的规律。其基本前提是：行政结构的普遍性，行政功能的普遍性，行政结构的多功能性，行政结构的根本功能是维持行政系统的生存。这些基本前提对于中国行政系统来说，无疑都是存在的。运用结构——功能主义有助于理解各种政治现象之间、行政现象之间以及行政现象与社会现象之间的复杂关系，有助于进行综合性的研究，开辟了一条从部分与整体、结构与功能的相互关系上进行行政分析的途径，提供了新的研究框架。结构——功能主义既为本套丛书提供了新的研究方法，也为本套丛书提供了完整的分析框架。

以上数千言，试图提出一个中国行政体制的分析研究框架，并总结和概括近 10 本的《中国地方政府管理丛书》，是为总序。总序以及丛书的疏漏之处。还望首长、专家学者、实际工作者和广大读者不吝赐教，以便修正。

谢庆奎

1994 年 1 月 20 日于燕园

前 言

1988年,我在北京大学教授谢庆奎先生的指导下攻读硕士学位,主修方向是政府功能问题研究。初期研究成果就是我的硕士学位论文《当代中国政府功能保障分析》。该文着眼于理论探讨,并结合当代中国政府的实践,在“机构、职能、人事”框架下对当代中国政府功能保障问题作了一番理论实证分析。该文认为,政府功能保障是指在保证适当的政府输出功能的前提下,完善政府过程功能,从而减低政府内部功能运转过程中必须投入的成本。该文以此为出发点,扼要而全面地分析了政府机构设置的优化、公共决策的科学化、活动过程的合理化以及工作人员素质保障等政府功能保障途径。

该文的优点在于,一是避免了行政学教科书关于政府职能问题的泛泛之论,把行政效率概念充实为政府功能保障概念;二是它提出了政府职能问题的实质在于政府的输出功能,即政府为社会提供的服务,并由此而更正了人们对行政效率概念的误解,认为行政效率的关键在于政府的输出功能是否适应社会对政府提出的功能需求。三是它把经济学中的成本概念引入了政治行政分析领域,认为政府功能保障就是在保证政府输出功能适应社会对政府提出的功能需求的前提下,完善政府过程功能,从而减低政府内部功能运转过程中必须投入的成本。四是它认为,政府过程功能完善的唯一出路就在于制度创新。该文所分析的政府功能保障途径其实就是制度创新的途径。

不过,由于该文是硕士学位论文,篇幅有限;同时又由于笔者当时知识水平的限制,上述优势并未得到最大限度的发挥,许多很有价值的问题基本上都是一带而过,缺乏深入探讨。1991年,我有幸继续深造,攻读博士学位。当填写培养计划需要确定博士论文题目时,我便选择了这一历史遗留问题——政府功能分析。我的博士生导师李景鹏教授欣然同意了这一选题,并热情鼓励道:“好好做,希望它是个精品。最好是能够一举打响。”李老师的鼓励给了我很大的勇气,使我敢于向政府功能分析这一难题进行挑战。自此以后,我便开始了一个又一个的不眠之夜。我开始捧起一本又一本的书籍,开始了艰难而又令人愉快的探索。其间,恩师的热情鼓励一直是我奋发努力的动力之一。

作为一个学生,物质条件的艰苦是不用说的。尤其是中国正处于一个体制转轨时期,我们作为政府津贴领取者的境遇就更艰难了。但是,因境遇的艰难而得到的各方面的支援也是我毕生所难以忘怀的。其中将使我终生难忘的支援就是出资助我拥有电脑的人。因为自从我那涉世未深却抱负未逊的心立志于学术生涯以来,我心中最现实的梦想就是拥有自己的电脑。自此开始,我便开始努力地写作,努力地翻译,希望从辛勤的笔耕中完成令人哑然的梦幻。未曾想,我的幻想不仅取得了我的父母毛谦仁先生和张苏妹女士的支持,而且也取得了我的岳父母李良瑜教授和吴玉霞女士的支持。于是,事情变得如此简单,我很快就拥有了自己的梦幻,拥有了笔耕的得力助手。博士论文也就藉此而得以顺利完成。

在写作过程中,许多灵感来自诸位同学挚友,论文的顺利完成与他们的智慧以及他们的无私帮助密切相关。如本文第八章运用“公用地灾难”的博弈模型分析中央与地方关系,就得益于与孙怀新博士的讨论;刘军宁博士提供了诸多建设性的建议,使我避免了不少弯路;赵虎吉博士、何增科博士关于政府职能问题的卓见给了我一定的启发,从而节约了思考的成本;邱泽奇博士在计算机软件

方面给予了无私的帮助；李东先生、赵永清博士、吴学永博士、时和兴博士、麻国庆博士、钟安惠博士、王洪林博士、吴德清博士和汪华宁先生等在资料方面提供了相当的方便；北京大学政治学与行政管理系中国地方政府研究课题组全体成员关于中国政府问题的多次讨论也使我获益非浅。此外，在学期间，许多富有义气且充满爱心的朋友如田军先生、赵虎吉博士、孙怀新博士、阮宝华先生、孟暑初先生、史宝良先生、王文章先生等在生活、学习各方面的支持也令人十分感动。

写作过程是艰苦的。在艰苦的日子里，我的妻子李梅博士给予了各方面的支持。她是论文的第一位阅读者，也是第一位批评者。李梅的研究领域是西方哲学史和西方政治哲学，她那深邃的哲学思辨无疑影响了我形而上的思考深度。如果没有她的照顾和帮助，我的论文不可能顺利完成。

最后，我想再一次感谢我的恩师李景鹏教授，本书的成绩与恩师的悉心指点密切相关。此外，博士论文的学术评议人陈哲夫教授、石永义教授、徐理明教授和同行评阅人赵宝煦教授、王沪宁教授、白钢研究员、徐鸿武教授、刘德厚教授、徐大同教授、王惠岩教授、谢庆奎教授、宁骚教授等在评审过程中也提出了诸多建设性的建议。最后，中国地方政府管理丛书主编谢庆奎教授仔细阅读了文稿，提出了宝贵意见，并按出版及丛书的统一要求进行了仔细的修订。谨致谢意！

呈献在读者面前的《中国政府功能的经济分析》是以我的博士论文《需求·成本·制度：政府功能分析》为基础，充分吸收专家学者和同行朋友的宝贵意见，进一步修改、完善而成的。当然，其中的不当之处只能由我个人负责，敬请不吝赐教。

作者谨识

1994年5月16日于北京大学