

# 跨世纪

现代政府管理丛书

(2)

# 看得见的手 中国政府行为研究

徐贲陶 徐理明 主编

中国人事出版社



《跨世纪现代政府管理丛书》之二

“看得见的手”

# 中国政府行为研究

赵 玲 著

中国人事出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

“看得见的手”——中国政府行为研究 / 徐颂陶 徐理明主编. —北京: 中国人事出版社, 1996. 10  
(跨世纪现代政府管理丛书; 2)  
ISBN 7-80076-808-2

I. 看… I. ①徐… ②徐… III. 国家行政机关-行为  
经济学-研究-中国 N. D630

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 21917 号

**中国人事出版社出版**

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

北京怀柔新华印刷厂印刷

\*

1996 年 10 月第 1 版 1996 年 10 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 11.25

字数: 262 千字 印数: 1—5000

**定价: 18.00 元**

————— 《跨世纪现代政府管理丛书》 —————

主 编：	徐颂陶	徐理明
顾 问：	桂世镛	夏书章
编 委：	徐理明	徐颂陶
	张守庆	侯福兴
	刘从政	常仲智
	彭兴业	董俊山

# 总 序

## 一 本丛书总序的功能及浅见

操千曲而后晓声  
观千剑而后识器

看书先看序，我们看过不少，起码过千；写序，写得不多，充其量过十，并且都是遵命而作。我们认为，序的功能，既承担对读者读该著的导向与导游作用，更发挥沟通作者追求与读者需求的桥梁或纽带作用。

我们虽非名人，但自认为，最了解本丛书的学术背景与追求目标，又熟知读者的需求与心态，还能把握作者追求与读者需求的“结合部”。故经比较与反思，在本丛书付梓之际，斗胆作序。

## 二 本丛书撰写的背景与动因

世界管理界三大名言：

知识不如智力重要  
智力不如素质重要  
素质不如觉悟重要

本丛书是作者将知识、智力、素质坦诚地交给读者的一份

“答卷”、一个“亮相”，更是作者对解决社会主义市场经济条件下公共行政问题的一份奉献、一种觉悟。

撰写“跨世纪现代政府管理丛书”，是早已立下的宏愿。但动真格的，是在1992年邓小平南巡讲话发表、党的十四大胜利召开之后。撰写本丛书直接的动因是：

其一，机遇与挑战。

新旧世纪之交，新旧体制之交，中央领导集体从第二代到第三代顺利实现新老交替；经济体制与政治体制以及公共行政体制与干部人事制度改革的不断深化，使政府行政管理面临着多种严峻的挑战。这是公共行政科学发展急起直追的“天赐机遇”和推陈出新的“春天”；对作者来说，既是历史的恩赐，又是命运的逢时。

其二，压力与勉励。

国家公务员制度的加速推行，国家行政学院建设的神速推进，黑龙江、甘肃和深圳、成都等地方行政学院培训国家公务员业务的大力开展，促使我们对各级国家公务员培训需求进行系统而深入的调研。近三年来对千余名各级各类国家公务员面访的调研资料，以及参与上万名各级各类国家公务员培训的教学实践，一方面使我们了解到国家公务员，尤其是高层行政人才对高品位、高质量的行政科学书籍是多么渴求；另一方面也使我们对国家公务员的培训需求、对社会主义市场经济条件下政府运作的实际，有了更多的底数。从而，实现了“按需著书”，却也深知其难度之大。

国家审计署副审计长李金华同志在1993年就尖锐地提出：

“渴望读的是现实针对性强、学术含金量高、富有启发性、哲理性的行政学。”

沈阳市常务副市长张瑞昌同志在1995年8月30日对国家行政学院副院长程连昌、沈阳行政学院副院长马孝扬等说：

“渴望读的行政学，就像国家人事部新编的《国家公务员制度

教程》那样，就像宋德福部长在国家行政学院举办高级研讨班讲授专题那样，面对工作实际，解决现实问题，有理论的指导，有实际的操作”。

对编著者来说，这都是沉重的压力，更是强劲的动力。

其三，旗子与鞭子。

郑板桥诗云：

新竹高于旧竹枝，  
全凭老干来扶持；  
明春更有新生者，  
十丈龙孙绕凤池。

行政科学是一门年轻的、正在发展中的“热门”学科。它同其他学科一样，像接力赛、龙舟赛，一棒传一棒，一茬接一茬，同心协力，绵延不断。在继承中创新，踏着前人的肩膀攀登。

老一代的行政学家周世逖、夏书章教授等，以其独特的学术成果及学术风格，建树了一面旗帜；新一代的行政学者李琪与彭国甫、薄贵利与张成福等正迅速崛起，犹如策人不息的鞭子，催人奋进；作为承上启下、夹缝中间求生存发展的我们这一类“禾稻”，在老一代的指引下，在新一代的催促下，深深意识到我们是“前人的后人，后人的前人”，应“观潮而立志，顺潮而践行，弄潮而奋发”。

诸多缘由，一言以蔽之，是“天时、地利、人和”的综合。

### 三 本丛书选取的内容与方式

铁肩担道义  
棘手著文章

越多读书越不敢写书，越棘手下笔。源于所写的书，对社会与读者，对历史、现实与未来担负道义责任的承受力弱，肩膀不“铁”。归根到底是学问的功底浅薄。

本丛书历经三年多的切磋、琢磨，第一批推出四部：

《走向卓越的中国公共行政》

《神圣的天职——中国现代人事管理》

《“看得见的手”——中国政府行为研究》

《城市现代化的“金钥匙”——中国市政》

其中第二、三本，是全国哲学社会科学“八五”国家重点项目、一般项目的科研成果。

而后，将陆续推出《一场深刻的革命——中国行政管理体制改革》、《独具特色的中国行政领导》、《大转轨的中国社会行政管理》、《从理论到实践——中国现代行政分析》等著与之配套；此外，还将推出《消化与转化——当代中外公共行政评析》、《盖世珍宝——中国传统行政文化精华》等配套的新著。

就宗旨而言，我们撰写这套丛书所追求的目标是：

内容上，突出了我国社会主义市场经济体制建立过程中，政府行政运行的实际问题及其理论探讨，具有较强的现实针对性与理论综合性。力求“熔实际——理论于一炉，铸文格——人格于一体”，追求少而精、简而明，各书、各章节，彼此不重复，务求在“新、深、实”上下苦功，剔除“五话”（旧话、大话、废话、空话及假话）。

结构上，注重了规范与严整，基本上按照章、节、目的教材模式编著，篇章结构均有较为严密的内在逻辑联系；加大了案例、事例分析在全书结构中的比重。

表达方式上，注意了“信、雅、达”，按照夏老所一再告诫的，要做到“字斟句酌”、“精雕细刻”；还采用了一些图、表与数据分析，使图书名符其实。



毋庸置疑，已出的四本书，存在的问题与缺憾肯定不少。主要有四个方面：注重了针对性，却忽视了全面性、系统性以及超前性的探讨；注重了规范，却带来了呆板；注重了本国现实问题规律性的理论探讨，却弱化了当今境外有益经验与模式的借鉴，从而减轻了学术含金量；剔除了“五话”，却没有能做到全说实话，有悖于“事必求实、理必求真”的信条。待再版与新著中，尽力改正。

谨以这套尚有缺点的丛书，献给第三次国际行政大会，并衷心祝贺：

**第三次国际行政大会在北京的召开！  
国家行政学院落成暨开学典礼的举行！**

徐理明 徐颂陶

1996年9月10日

## 前 言

国家社会科学“八五”中华基金项目《社会主义市场经济条件下的政府行为研究》，由沈阳行政学院副教授赵玲主持，是国内地方行政院校中一项比较重要的国家课题。自1993年立项以来，在有关领导和各方专家的大力支持和热心帮助下，课题组全体成员同心协力，使研究工作进展顺利，现已完成了最终成果，并将此专著拟名为《“看得见的手”——中国政府行为研究》，列入由徐颂陶（国家人事部副部长）、徐理明（国家行政学院教授）主编的“跨世纪现代政府管理丛书”，由中国人事出版社出版。

该项课题研究的核心是市场经济与政府行为的关系，即“看不见的手”与“看得见的手”的关系问题。

自从市场经济体制作为一种主导性的经济体制登上了世界舞台以来，它和政府行为一直有着内在的联系。问题在于，不同的历史时期里，不同的社会条件下，二者的内在联系有不同的特征。

迄今为止，人们对于市场经济与政府行为关系的认识大体上经历了五种典型的思潮：

(1) 在自由市场经济发展的“黄金时期”，占主导地位的思潮是推崇“看不见的手”的作用。这种思潮虽然没有完全抹杀“看得见的手”的作用，但是突出强调的是“看不见的手”的主导作用。

(2) 在“凯恩斯革命”发生以后的一个时期里，占主导地位的思潮是推崇“看得见的手”的作用。这种思潮虽然没有完全抹

杀“看不见的手”的作用，但是突出强调的是“看得见的手”的主导作用。

(3) 在“二战”以后出现的新自由主义经济发展的“黄金时期”里，占主导地位的思想是力图抑制“看得见的手”以及“看不见的手”过分膨胀的作用；或者说，是力图使“两只手”都发挥作用的思潮占了主导地位。

(4) 在20世纪80年代以前，在世界上的一些国家里，占主导地位的思想是在打断了“看不见的手”同时，极端推崇“看得见的手”的作用，过分强调政府行为的作用，同时基本或完全否定市场经济的作用。

(5) 在20世纪80年代以来，中国选择以市场为取向的改革，逐渐形成了一种使市场经济和政府行为在社会主义条件下都能发挥恰如其分作用的思想，这也是一种“两手都要抓”、“两手都要硬”的思想。尽管中国人熟悉的这两句名言，其本意是要概括物质文明建设与精神文明建设的关系，但用在处理“看不见的手”与“看得见的手”的关系上，也是完全确切的。

从人们对于市场经济与政府行为的认识历程上，可以看到有两种不当的倾向：一种倾向是片面推崇“看得见的手”的作用，过分贬低“看不见的手”的作用；一种倾向是片面推崇“看得见的手”的作用，过分贬低“看得见的手”的作用。事实表明，两种倾向都是不利于社会经济健康发展的，并曾在历史上造成过不同程度的危害。可以肯定的是，今后若再发生上述片面倾向，同样会对社会经济的发展造成危害，甚至是极其严重的危害。

从人们对于市场经济与政府行为的认识历程上，可以看到正确的做法是既不片面抬高“看不见的手”与“看得见的手”的作用，也不过分贬低“看不见的手”与“看得见的手”的作用。当然，也不能片面抬高某一只手，同时过分贬低另一只手的作用。我们应该恰如其份地同时发挥两只手的作用，并且让两只手的作用

协调起来发挥作用，从而形成一种“同步”机制。无疑，这是使社会经济持续、稳定、快速发展的健康机制。

历史是现实和未来的一面镜子。在进行社会主义市场经济条件下的中国政府行为研究时，是不能忘记和忽略历史上的经验和教训的，特别是不应忘记和忽略那些使我们曾经付出沉重代价的经验和教训。我们应该采取一种“向前看”的态度来对待历史经验和教训。因此，本项课题的研究，在力图准确揭示市场经济条件下中国政府行为进化过程的本质特征时，注重的主要是现实问题，是在社会主义的中国如何处理好市场经济与政府行为的关系问题。这些问题突出的就是读者将在本书中所看到的：“传统政府行为变革的导火索”、“现代政府行为生长的催化剂”、“政府行为转变的主要方式”、“政府行为运作的系统特征”以及“政府调控市场的行为动力”等。这些问题的中心，是要阐述在由社会主义计划经济向社会主义市场经济转变的过程中，如何实现从传统政府行为向现代政府行为的转变，以及现代政府行为运作的本质特征和一般规律。当然，“向前看”的态度不仅着眼于现实，也应着眼于未来。因此，我们还应在对于政府行为学普遍规律认识的基础上，进一步探讨“政府行为现代化的发展战略”，其中包括政府行为现代化的近期、中期和长期发展战略。

可以预期的是，在未来的发展中，特别是在中国实现由温饱型社会向小康型社会转型之后，进一步实施的由小康型社会向中等发达型社会转型的过程中，市场经济与政府行为的相互作用还会提出一系列新的问题，有待人们去探索和揭示。这些新的认识成果不仅将补充和丰富已有的对于市场经济与政府行为内在关系的认识体系，而且还将修正过去的认识中不当的、不足的、甚至是不对的理论观点，从而推动这一学说不断进步和更新。

人类社会正在从过去走向未来。

市场经济与政府行为相互作用的运动正在从过去走向未来。

人们对于“看不见的手”与“看得见的手”的认识，也正在从过去走向未来。

在从过去走向未来的道路上，我们感到：走出过去是一种幸运；走向未来更是一种幸运，一切有幸能够从过去走向未来的人们，都应无愧于历史。正是基于这样一种想法，我们愿意在对于市场经济与政府行为相互关系的探讨中，做出新的努力，做出新的奉献。

作者

1996年9月

# 目 录

## 第一章 导 论

<b>第一节 政府行为是国家的行政行为</b> .....	2
一 政府行为的主体性.....	2
二 政府行为的两重性.....	3
三 政府行为的规律性.....	4
<b>第二节 政府行为发生论</b> .....	5
一 政府行为发生的动态特征.....	5
二 政府行为发生的静态特征.....	6
三 政府行为发生的形态特征.....	7
<b>第三节 政府行为运作论</b> .....	8
一 政府硬件行为的运作.....	8
二 政府软件行为的运作.....	9
三 政府系统行为的运作.....	9
<b>第四节 政府行为转化论</b> .....	10
一 政府行为的纵向转化 .....	10
二 政府行为的横向转化 .....	11
三 政府行为的统一转化 .....	12
<b>第五节 在跨学科的探讨中创建政府行为学</b> .....	13
一 政府行为学是新兴的、实用的边缘学科 .....	13
二 政府行为学研究方法的多样化与综合化 .....	14

三 政府行为学的理论意义与实践意义 .....	15
-------------------------	----

## 第二章 市场经济条件下政府行为的进化过程

<b>第一节 “守夜人”政府行为的转化 .....</b>	<b>19</b>
一 “看不见的手”和政府的“守夜人”角色 .....	19
二 对现实经济活动的解释能力 .....	21
三 对未来经济活动的预见能力 .....	23
四 “守夜人”角色的危机 .....	25
<b>第二节 “道德人”政府行为的转化 .....</b>	<b>27</b>
一 “看得见的手”与政府的“道德人”角色 .....	27
二 对经济活动的全面干预行为方式 .....	29
三 社会福利函数最大化的行为目标 .....	31
四 “道德人”角色的危机 .....	32
<b>第三节 “经济人”政府行为的转化 .....</b>	<b>34</b>
一 新自由主义和政府的“经济人”角色 .....	34
二 对政府过度干预的危害之批判 .....	37
三 对政府干预时机和程度的选择 .....	39
四 “经济人”角色的危机 .....	42
<b>第四节 “中心人”政府行为的转化 .....</b>	<b>44</b>
一 传统社会主义和政府的“中心人”角色 .....	44
二 包办一切的政府行为 .....	46
三 “永远正确”的政府行为 .....	49
四 “中心人”角色的危机 .....	52
<b>第五节 “社会人”政府行为的转化 .....</b>	<b>52</b>
一 改革开放意识和政府的“社会人”角色 .....	52
二 向“市场调节”的回归 .....	55
三 向“政府干预”的回归 .....	56

四 “社会人”角色的前景 .....	57
--------------------	----

### 第三章 传统政府行为变革的导火索

<b>第一节 传统政府行为运转的“黑箱” .....</b>	<b>59</b>
一 大众面前的“黑箱” .....	59
二 在“输入”中的测试 .....	61
三 在“输出”中的检验 .....	63
四 在“转换”中的考查 .....	65
五 在“反馈”中的评估 .....	67
<b>第二节 传统政府行为固有的弊端 .....</b>	<b>68</b>
一 过分集中的权力 .....	68
二 干预包办的事务 .....	70
三 过于臃肿的机构 .....	72
四 公仆观念的淡薄 .....	73
五 公平与效率的局限 .....	75
<b>第三节 传统政府行为“怪圈”的困扰 .....</b>	<b>76</b>
一 “一死就放” .....	76
二 “一放就活” .....	78
三 “一活就乱” .....	79
四 “一乱就收” .....	81
五 “一收就死” .....	83
<b>第四节 传统政府行为面对的挑战 .....</b>	<b>84</b>
一 资源配置的市场化 .....	84
二 企业行为的主体化 .....	86
三 企业产权的商品化 .....	88
四 交易过程的秩序化 .....	90
五 经营管理的法制化 .....	92



<b>第五节 传统政府行为变革的坐标</b> .....	93
一 政治行为的变革 .....	93
二 经济行为的变革 .....	95
三 文化行为的变革 .....	97
四 社会行为的变革 .....	98
五 法制行为的变革 .....	100

## 第四章 现代政府行为生长的催化剂

<b>第一节 市场经济条件下政府行为的全方位转变</b> .....	103
一 决策行为转变的角度 .....	103
二 规划行为转变的内容 .....	105
三 执行行为转变的特征 .....	107
四 协调行为转变的过程 .....	109
五 监督行为转变的举措 .....	111
<b>第二节 市场经济条件下中央政府行为的转变</b> .....	113
一 行为目标与利益变动 .....	113
二 行为方式与权力变奏 .....	115
三 行为机制与调控变化 .....	118
四 行为规范与制约变更 .....	120
五 行为效果与计划变调 .....	122
<b>第三节 市场经济条件下地方政府行为的转变</b> .....	124
一 行为目标与地方利益 .....	124
二 行为方式与地方权力 .....	126
三 行为机制与地方倾向 .....	127
四 行为规范与地方协调 .....	129
五 行为效果与地方道路 .....	131
<b>第四节 市场经济条件下基层政府行为的转变</b> .....	132