

政府 经济管理行为 分析

刘 瑞 著

新 华 出 版 社

政府经济管理行为分析

刘 瑞 著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府经济管理行为分析/刘瑞著. -北京: 新华出版社,
1998.5

ISBN 7-5011-3974-1

I. 政… II. 刘… III. 政府-经济管理-经济行为-研究
IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 06817 号

政府经济管理行为分析

刘 瑞 著

*

新华出版社出版发行

(北京宣武门西大街 57 号 邮编: 100803)

新华书店经销

新华出版社激光照排中心照排

新华出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 7.75 印张 186,000 字

1998 年 5 月第一版 1998 年 5 月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-3974-1/F·565 定价: 14.80 元

前 言

政府行为，特别是政府的经济管理行为，是近年来理论界十分感兴趣的热门话题之一。这是由于中国以及世界各国在社会经济变革与改革过程中，都遇到了如何正确看待和积极发挥政府在社会经济发展过程中作用的问题。世界银行在题为《变革世界中的政府》的1997年世界发展报告中归纳了全球关注政府行为的四个因素：前苏联和中东欧国家指令——控制型经济的崩溃；在绝大多数老牌工业国中福利国家的财政危机；东亚经济“奇迹”中政府发挥的重要作用；世界上一些国家（地区）的解体及人道主义救援行动的大量增长。这份报告的中心议题是：变革中的世界需要一个有效的政府。而有效的政府包括哪些内容？为了回答这个问题，需要深入地研究政府的职能、作用以及行为等。本书便是在这些研究活动中对政府经济管理行为进行积极探索的组成部分之一。

在对政府行为命题进行深入观察与思考后会发现，这一命题本身包含着极其广泛的内容和极其多样的形式。至少，按照政府的职能就可以将政府行为分割为经济管理行为、社会管理行为、外交行为以及国防军事行为等等。这种行为的多样性决定了研究者们一旦涉足这一研究领域，就不能依赖简单的分析方法与狭隘的知识去理解和说明，而需要用人类社会已经积累起来的相关经验与学科知识去确切地认知。正是本着这样的认识及其态度，本书力图把本世纪社会科学中发展最快的心理学、社会学、经济

学、行政学和管理学等有关概念、方法和理论结合起来，专门就政府的经济管理行为作一个新视角的分析。

就目前学术界研究状况看，对政府问题的研究存在两种基本方法。一种是规范研究，即从政府应当做什么出发研究政府，这种方法所解决的问题是有关政府的职能确定。这种方法的好处是可以向人们提供一个改进政府工作的指南，对处于变革时期的政府工作调整有直接的参考价值。但是这种方法必须建立在另一种研究方法基础之上，即要从实证方法获得有关政府的确切概念、知识和信息。没有扎实的实证研究，便不能获得正确的有关政府应当如何做以及这样做了之后所得到的可能结果的知识。这种实证方法就是直接观察和分析政府是如何运行的，所要解决的问题是有关政府的行为判定。有了充分的有关政府行为的实证分析，有关政府职能的规范分析才有可信的基础。从这个意义上说，有关政府行为的研究才是更加科学、更为基础的学术研究。

本书的基本框架如下：

第一章，作为导言性质的章节，交待了研究的基本概念和方法。特别强调了运用行为科学方法来研究政府经济管理行为与其他科学方法的区别和特色。

第二章，从政府经济管理行为的前提出发，讨论形成和决定政府经济管理行为的各种前提和基础，以此为后面分析的展开奠定基础。

第三章，从政府经济管理行为的微观基础开始，对政府经济管理者的角色、管理决策风格和管理素质进行较为充分的实证分析，从这三个方面揭示政府经济管理者的个人行为特征，并以此为了了解作为整体的政府经济管理行为提供微观心理的基础。

第四章，从微观分析转向宏观分析，对政府经济管理的组织行为作深入剖析，解释政府经济管理行为中的组织运行特征及其矛盾。

第五章，在上述分析的基础上，对我国政府经济管理行为中的不规范行为现象做了专题讨论，以此加深对政府经济管理行为的深入理解和预测。

第六章，从政府经济管理行为的效益角度，探讨了用什么标准、指标来评价政府经济管理的绩效，并根据公开的统计数据，利用本书所建立的指标体系，对我国政府管理绩效做了定量分析，在这个基础上得出若干初步结论。

第七章，以发生在 1988 年末至 1991 年底的我国第三次经济调整为例，详细分析了政府经济管理行为中的一个特殊形式：经济调整行为。通过这个案例分析，读者可以全面加深对我国政府经济管理行为的认识。

构成本书的主要内容源自三项科研成果：1988 年，笔者获得中国人民大学青年教师科研基金资助，主持了“计划人员的素质与行为研究”课题。这是笔者涉足政府经济管理行为研究的最早尝试，其成果之一发表在 1991 年的《经济理论与经济管理》杂志第 3 期上。在本书第 3 章和第 6 章中有所反映。1992 年，笔者又获得全国哲学及社会科学青年科研基金资助，主持了“经济调整对保持我国经济持续稳定增长的作用”课题。通过深入研究建国以来由政府发动的三次大规模经济调整的理论与实践，加深了对社会主义国家中政府经济管理行为的理解。其中一部分成果直接反映在本书的第 7 章中。1993 年起，笔者开始着手有关政府经济管理行为的博士论文写作。在导师钟契夫的悉心指导下，笔者对以前所做的有关政府经济管理行为的一切研究素材做了系统的整理和理论提高工作。1996 年笔者顺利通过了博士论文答辩，专家们对题为《政府经济管理行为论：一种行为分析方法的说明》的论文给予了恰如其份的评价。这构成了本书的主体，其中一些内容已经陆续公开发表在《中国人民大学学报》、《经济理论与经济管理》、《中国机构》等理论刊物上，并被《中

国人民大学报刊复印资料》转载。上述一些公开发表的研究成果也曾获得过校内外多项优秀科研成果奖励。

在此其间，笔者先后在校内开设了“政府计划管理行为”（本科生）课程和“政府经济管理行为分析”（研究生）课程。根据讲授经历以及学生们的提问，对其资料使用和观点阐述做了补充。因而，说今天这本公开面世的专著凝聚了笔者10年教研的心血，应是一种不为过的评价。至于其内容及学术质量如何，应由读者去独立评价。在此，特别对给予过笔者以关心、支持、帮助和指教的导师、同行、友人、学生等表示真诚的谢意。

刘 瑞

1998年元旦于北京西郊

目 录

前言	1
第一章 基本概念与分析方法	1
第一节 行为的含义及其研究	1
第二节 经济和管理理论中对人的行为的研究	8
第三节 行为分析的必要性及本书研究的对象和目的	18
第二章 政府经济管理行为产生的前提和基础	31
第一节 政府行为的政治法律前提	31
第二节 政府行为的物质与经济基础	40
第三节 政府行为的传统文化基础	43
第四节 政府行为的心理基础	46
第五节 政府行为的国家经济管理制度前提	47
第三章 政府经济管理者的行为	52
第一节 政府经济管理者的角色行为	53
第二节 政府经济管理者的管理决策风格	61
第三节 政府经济管理者的素质	72
附件一：根据 A·J·罗的 DSI 法设计的中国政府经济管 理者管理决策风格调查表	82
附件二：A·J·罗测定管理决策风格的 DSI 方法	85
第四章 政府经济管理组织的行为	90
第一节 正式的政府经济管理组织形式	91
第二节 我国中央政府经济管理组织行为	96
第三节 政府经济管理组织运行的矛盾性	105

第四节	非正式的政府经济管理组织行为	112
第五章	政府经济管理中的不规范行为现象	118
第一节	不规范行为的含义	118
第二节	“递批条子”现象	121
第三节	“压力-瞒虚报”现象	129
第四节	“一刀切”现象	137
附件:	政府经济管理者素质与行为调查问卷(1995年)	143
第六章	政府经济管理的绩效	147
第一节	政府经济管理绩效概念	147
第二节	政府经济管理的目标及其实现	151
第三节	政府经济管理的资源占用与使用	162
第七章	一个政府经济管理行为的案例分析:	
	第三次经济调整	177
第一节	经济调整的含义与类型	177
第二节	第三次经济调整的背景	184
第三节	第三次经济调整的目标和手段	189
第四节	第三次经济调整经过	201
第五节	第三次经济调整的效应分析	208
第六节	几点简略的结论	226
全书主要参考文献		234

Contents

Preface	1
1. Basic Concepts and Analytical Methods	1
1.1 The Definition of Behavior and Study	1
1.2 Human Being Behavior in Economice and Management	8
1.3 Importance of Behavior Analysis and Goals of this Books	18
2. Preconditions and Bases of Behavior of Governmental Economic Management (GEM)	31
2.1 Political and Legal Precondition	31
2.2 Physic and Economic Base	40
2.3 Traditional Culture	43
2.2 Psychometric Base	46
2.2 Economic Institute of State	47
3. Governmental Economic Manager (Gemer) 's Behavior	52
3.1 GEMer's Roles	53
3.2 GEMer's Decision Styles	61
3.3 GEMer's Personal Qualities	72
4. Organizational Behavior of Government Economic Management	90

4.1 Formal Organization Behavior of GEM	91
4.2 Organizational Behavior of the Central Government in China	96
4.3 Contradictions of Organization Behavior of GEM	105
4.4 Informal Organization Behavior of GEM	112
5. The Abnormal Behavior of GEM	118
5.1 The Definition of Abnormal Behavior	118
5.2 Sending Notes and Approbation	121
5.3 Pressuring and Cozening	129
5.4 A Cutting when Making A Decision	137
6. Performance of GEM	147
6.1 Definition of Performance of GEM	147
6.2 Goals and Realization of GEM	151
6.3 Owning and Using Resources in GEM	162
7. A Case Study of GEM: the Third Economic Readjustment	177
7.1 Definition and Types of Economic Readjustment	177
7.2 Backgrounds of the Third Economic Readjustment	184
7.3 Goals and Means of the Third Economic Readjustment	189
7.4 ProicEDURE of the Third Readjustment	201
7.5 Effect Analysis of the Third Readjustment	208
7.6 The Brief Comments	226
Reference	234

第一章 基本概念与分析方法

任何一项稍具科学性研究的首要之事，是对研究的对象和方法做出必要的界定与说明。考虑到政府经济管理行为本身的复杂程度，这种界定与说明显得至为必需。另一方面，也考虑到社会科学学术界已有不少类似命题的研究成果问世（在本书的主要参考书目可以看到），因此更有必要强调本书研究所采用的基本概念及其方法。通过这些界定与说明，读者不难看出，迄今为止所发表的同类命题研究成果与本书的研究是有较大区别的。

第一节 行为的含义及其研究

1、行为的基本含义

目前，在我国的社会科学及其经济科学文献中，“行为”一词的使用频率越来越高。比如，常常可以在不同的场合或不同的领域，听到或读到有关个人的“行为”，组织的“行为”，消费者的“行为”，企业的“行为”，政府的“行为”，经济的“行为”，政治的“行为”等等话题。由于讨论者的学术领域以及观点的差异，使得对“行为”一词的含义有着不同的理解。在社会科学发生多学科相互交叉与渗透的创新时代，出现一词多义的现象是正常的和必要的。但是，任何一项科学研究的首要目的，必须是对

研究对象给予认真的说明和论证。因此，在本书论题没有展开之前，首先对“行为”一词的基本含义进行讨论。

应当说，从学科角度看，真正对“行为”一词做了理论辨析的，是行为科学以及作为行为学科基础的心理学。按照心理学的理解，“行为是生物的基本特征”^①，动物和人类都具有行为的特征。简单地说，人类的行为是指事件主体在社会事件中所发出的动作。一般认为，这种动作可能在两种情况下发出：一是在受到了某种外界的条件刺激之下。这种强调行为同客观条件刺激之间的因果关系，是心理学中行为主义学派的行为观。二是在主体本能即内在需求驱动之下。这种强调行为同主观内驱力或动机之间的机能关系，是心理学中人本主义学派的行为观。构成行为的基本要素通常有：行为主体，主体动机，刺激因素，环境条件，行为主体对刺激的感知、思维、反应以及结果等等。这些要素使得“行为是一种很棘手的主体事件。这并不是因为它莫测高深，而是由于它及其复杂。”^②

心理学的行为观，毕竟是一种个体性的行为观。如果借助于它的研究成果，来认识存在于社会普遍意义上的人类行为，还需要进行社会学意义上的思考。一种具有代表性的理解是美国社会人类学者的解释：“人类行为的四个主要来源是生物学，心理学，社会结构以及文化。”^③这种解释认为，人类的行为首先部分源自规定个人潜在和局限的生物遗传因素；其次源自个人的感觉、认识和情感的发展，这种生命的心理过程是通过一系列复杂神经冲力经由大脑而传达的化学过程的组合；再次源自社会结构，诸如家庭和经济组织，它的目的是组织和规范社会间的相互作用，均衡个人和社会需求在人类生活中的关系，“人类与其说主要依赖于生物性的行为，不如说是主要依赖于社会间的相互作用。所以社会结构在促进行为发展的同时，还组织行为和控制行为。”^④最后，人类行为是在一个文化关系中形成的，文化形成了那些规范

并常常限制人们思想和行为的参数项。这种解释还指出：“在规范人类行为的方面它们（指这四个来源——引者注）是同时起作用的。每个人都有一种创造他或她行为潜能的特殊生物能力。然而，这种潜能实现的程度主要受我们的心理发展，我们的文化以及我们的社会结构环境的影响。”^⑤

然而，合理的行为观应当是辩证唯物主义的行为观。因为：第一，人作为社会环境的产物，是离不开社会环境所给予他或她的一切行为条件的，人的行为首先是一种客观环境的刺激与反应的条件反射过程。人本主义行为观往往忽略了这种行为的条件性。第二，又与机械的行为主义的行为观不同，辩证唯物主义强调在人类实践活动中发挥主观能动性，这个主观能动性是基于人自身存在着内在需要的不断追求和满足的事实，即承认人的本能性。然而人的这种本能，绝对不是自由于或独立于社会客观条件的，首先，人作为社会性动物，区别于自然界的动物（低级动物）之处，是人具有逻辑思维的能力。人的这种能力成为控制或放纵人的本能即内在需求驱动力的最重要的条件。而人的逻辑思维的获得，主要依靠于后天语言的学习和训练。其次，人的本能的实现，是在已经形成的环境内进行。人对需要的追求和满足，事实上是在一定的条件下形成、发展、变化。第三，就人类行为产生的本源而言，社会结构以及文化这些大都属于上层建筑以及意识形态的东西，都源自物质生产劳动，源自经济基础。因而，忽略经济活动或者把它与其它人类活动等量齐观，都离开了人类发展的实际进程。这样，归根结蒂，人类行为是以经济为基础的社会与自然环境的产物，历史的产物，实践的产物，辩证的产物，而不仅是心灵的产物。

人的行为过程是：由外界环境各个因素对事件主体发生刺激，这是一个物理化的过程；当刺激信号作用到事件主体时，事件主体首先是通过各种感官感知到刺激信号，这是一个生理化的

过程；各种感官把感知到的信号传输到大脑，进行分析和判断等思维活动，这是一个心理化的过程。其中，人的各种知识，经历沉淀，主观动机，本能等等，都在心理化过程中发挥复合性的作用；思维的结果是通过各种感官对刺激发出反应，这是第二次的生理化过程；反应就是采取对应性举动，获得一个动作的结果，这又是一个物理化的过程。至此，人的行为过程才宣告结束。这一过程可以用图 1—1 来说明：

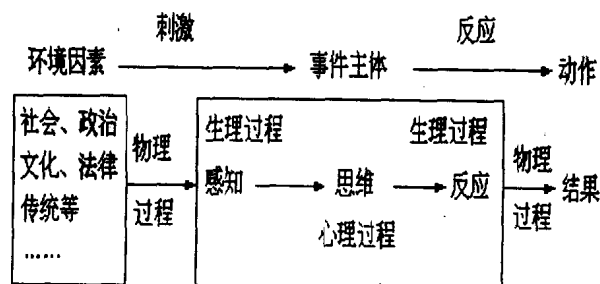


图 1—1 人的行为过程

由图可知，行为不是静止动作的结果，而是一种动态的过程，它是在一定的条件下刺激，感知，思维，反应，再刺激，再感知，再思维，再反应的复杂反射过程。

总之，所谓行为，首先指的是有关生物性的、人的行为，这是行为最初、最基本和最本质的含义。只有在这个认识基础上了解社会生活中各种各样复杂的具体行为，才能寻找到理解这些具体行为的钥匙。进一步说，既然行为的本质是生物性的、人性的，因此，其他有关行为的种种说法都必须具有行为生物性的本质含义，否则就离开了行为概念的本意。从这个意义上说，目前学术界对行为一词的使用，存在随心所欲和牵强附会的倾向。如对政府行为，有的将其理解为抽象掉了人的内容的行为，有的把政府的职能当成了政府行为。应当根据上述分析来理解行为，

并对所研究的对象行为作出科学的判断与分析。

2、行为研究的方法和目的

“既然行为是一种过程，而不是一种事物，所以，我们不可能轻易地把它固定下来进行观察。行为是不断变化的，转瞬即逝的。正是由于这一原因，在研究技能上它对科学家的机智和精力提出了严格的要求。”^⑥现代心理学和社会学的综合发展，为研究人的行为提供了各种各样的方法，有临床观察、可控实验、问卷调查、经验判断、采访座谈等等。每种方法都有认识问题的独特性和认识价值；并且，本世纪行为科学的发展已经使得这些研究方法脱离了一定的个别经验阶段，上升为比较规范的研究体系。需要指出的是，由于行为研究主要是建立在对人类行为的观察和记录基础上的，研究的基本方法特点是经验实证法，因此经济学的抽象研究法并不完全适用。但是，面对政府经济管理行为这样的研究题目，笔者不主张完全放弃一种研究方法而笃信另一种方法。研究方法总是要服从于研究目的与研究对象的特殊性。因此，在本书后面的讨论中，一方面借鉴了行为科学的经验判断和问卷调查等研究方法，另一方面又坚持了经济学的抽象归纳等方法，并力图将各种研究方法的特点、长处结合起来。

研究行为的最终目的不是为了满足人们对自身的好奇心，而是探索人的行为奥秘。因此，行为科学力求达到三个目的：第一，描述人类活动的基本特征，正确地把握行为的本来面貌，直观地面对人类行为复杂的特性。一般说来，人类的行为具有主体性、目的性、过程性、因果性和多样性等特点。第二，揭示人类活动事件之间的逻辑联系。人世间中，人类行为事件的发生和发展是千变万化的，寻找这些行为事件之间的内在联系，即寻找行为的规律性，是行为分析和行为科学最重要的任务。如果能够通过对人类行为特征的了解和把握来认识人类行为的特殊性，复杂

性和多样性，从中解析出人类行为的奥妙，行为分析的主要任务应当说就已经完成。第三，预测人类活动的可能性并尽可能地使人类采取合理的行动。建立在对人类行为的科学认识基础之上，对人类行为的可能发展及其变化作出预测，也是行为分析的一个目的。在一定的约束条件之下，可以用已知的人类行为规律性知识来大致预见到未来的发展趋势。当然，预测人类行为仍然是困难和不确定的，其原因很复杂。基于这种考虑，十分有必要强调将科学的预测与迷信或看手相之类的巫术严格区别开。总之，研究人类行为是为了揭示人作为最高级、最复杂的生物的行为规律性。

自从有了人类，人的行为问题就已存在，但是了解它并分析与预测它是很晚的事，这主要得益于作为行为科学基础理论之一的心理学的兴起及发展。早期的心理学带有浓厚的神秘主义和唯心主义的色彩，对人类行为的解释缺乏唯物主义基础。随着 19 世纪自然科学尤其是生物科学的蓬勃发展，心理学借助实验技术，转向以物理实验为基础的发展方向。于是，心理学的研究对象多少不在是人类灵魂问题，而主要地是由环境外部条件影响和决定的人类行为问题。这样，心理学的研究就从唯心主义转向了唯物主义。到两个世纪之交，行为主义心理学派成为这个转变的代表。当时俄罗斯科学家巴甫洛夫和别赫捷列夫分别以客观的态度，研究了在给定条件之下动物对条件作用的反应。他们将动物实验的结果进行了系统的整理与思考，创立了以条件反射反应原理为基础的行为主义心理学，不过按照美国心理学历史研究者墨菲等的看法，是另一个俄国生理学家谢切洛夫“第一次指出反射动作是行为的主要成分”^⑦，而行为主义心理学体系是由一个美国心理学家华生，在 1928 年芝加哥大学的讨论会上作初次系统阐述。

行为主义心理学把以前的心理学从本能、知觉、判断、智力