

马孝扬 赵 玲 主编

政府行为学 概 论

辽宁人民出版社

政府行为学概论

马孝扬 赵 玲 主编

辽宁人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府行为学概论/马孝扬, 赵玲主编. —沈阳: 辽宁人民出版社, 1995. 11

ISBN 7-205-03496-5

I. 政… II. ①马…②赵… III. 国家行政机关—行为科学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 18217 号

辽宁人民出版社出版

(沈阳市和平区北一马路 108 号 邮政编码: 110001)

辽宁省新华书店发行 沈阳七二二工厂印刷

开本: 850×1168 1/32 字数: 280,000 印张: 11 $\frac{5}{8}$ 插页: 2

印数: 1—5,000

1995 年 11 月第 1 版

1995 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 曹 宏
封面设计: 李国盛

责任校对: 刘 涛
版式设计: 赵耀今

ISBN 7-205-03496-5/D · 638

定价: 13.50 元

序

张清如

沈阳行政学院承担的国家社会科学“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”，自1993年立项以来，在有关部门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。这项成果对于人们进一步认识政府行为的本质和运动规律，对于在正确认识的指导下搞好行政管理体制改革的实践，对于在政府行为的实践中推动社会历史的变革和进步，都具有积极的意义。

政府行为是一种重要的历史现象。它在历史发展的一定阶段产生出来，并且在不同的历史时期有不同的特征。

政府行为是一种重要的社会现象。它在社会发展的过程中具有显著影响，而且影响社会不同层面的进化过程。

政府行为是一种重要的政治现象。它在政治发展的全局中具有重要意义，很多情况下具有举足轻重的意义。

作为社会历史发展中的一种政治现象，政府行为对社会的经济、文化、技术以及社会心理的发展，具有重要的作用。特别是在当代中国由计划经济向市场经济过渡过程中，如何恰如其分地评估政府行为的作用，是一个至关重要的问题。

在政府行为的发展史上，曾经出现过淡化和强化两种倾向。在市场经济的发展过程中，曾出现过淡化政府行为的倾向，后来的实践证明，过分淡化政府行为的作用是不利于社会

进步的。在计划经济的发展过程中，曾出现过强化政府行为的倾向，后来的实践证明，过分强化政府行为的作用也是不利于社会进步的。

那么，在建设社会主义市场经济过程中，究竟是应该淡化、还是应该强化政府行为的作用呢？这是一个需要从实际出发进行具体分析的问题。概括地说，对于那种“微观、直接调控经济”的政府行为，是应该淡化的；对于那种“宏观、间接调控经济”的政府行为，则是应该强化的。

可见，为了正确理解政府行为的意义，准确发挥政府行为的作用，有必要掌握政府行为的科学理论。

对政府行为科学理论的探讨，可以形成一门学科，即政府行为学。它是一门新兴的、实用的边缘学科。在这一学科的建设中，需要从整体上把握政府行为学的基本框架、基本思路、基本原理和基本范畴。

如何认识政府行为学的基本框架呢？作为一门学科需要有一个比较严密的体系，有一个合乎逻辑的学科体系。本书所创建的体系仅是一家之言，既不能取代别的体系，也没有必要等同于别的体系。根据该学科的性质（即新兴的、实用的、边缘的学科），本书拟定该学科由三大块组成，即由“政府行为发生论”、“政府行为运作论”、“政府行为转化论”，构成政府行为学这门学科的基本框架。

如何认识政府行为学的基本思路呢？政府行为作为该学科的对象，包含极其丰富、极其复杂的内容。根据从抽象到具体的叙述原则，可以从政府行为发生这一最简单、最基本的现象入手，深入分析其本质特征及内在联系。在揭示政府行为发生规律的基础上，进一步抓住政府行为的运作问题；在揭示政府行为运作规律的基础上，进一步抓住政府行为的转化问题。这样层层深入、环环紧扣，就展开了政府行为发生→运作→转化的基本线索。

如何认识政府行为学的基本原理呢？具体来看，在政府行为发生过程中，其规律表现为动态与静态的统一；在政府行为运作过程中，其规律表现为硬件行为与软件行为的统一；在政府行为转化过程中，其规律表现为历史与现实的统一。可见，“发生律”、“运作律”、“转化律”构成了政府行为的基本规律。

如何认识政府行为学的基本范畴呢？范畴是有不同层次的。从该学科的整体看，其关键词是：政府行为、发生、运作、转化。当然，从“政府行为发生论”、“政府行为运作论”、“政府行为转化论”看，还分别有不同层次的关键词，由此构成了政府行为学的范畴体系。

总之，正如该书所揭示的那样，由以上的基本范畴、基本规律、基本线索、基本框架构成了“政府行为学”学科的基本内容，并使这一学科成为一门研究政府行为发生、运作、转化的一般规律的科学。

为了高标准、高质量、高水平进行政府行为学的学科建设，需要坚持理论联系实际的根本原则，同时要注意以下几个具体问题：

1. 视野要开阔。由于这门学科的特定性质，在研究中仅靠翻几本书或几篇文献，是难以完成预定任务的。因此，要把传统学科的知识 and 新兴学科的知识结合起来；要把历史资料 and 现实问题结合起来；要把中国的经验和外国的启示结合起来；要把理论的分析 and 实践的探索结合起来。

2. 条理要清楚。在研究中，要把基本范畴（概念）表述清楚，要把基本规律（定理）叙述清楚，要把基本线索（思路）描述清楚，要把基本体系（框架）阐述清楚。

3. 探讨要深入。一方面，本课题是在学术界现有成果的基础上进行的，无疑要吸收不少现成的东西（观点和材料）；另一方面，本课题又是在没有“先例可循”的情况下进行的（即没有一本现成的《政府行为学》专著或教科书可资参考），

不论总体构思，还是具体提法，该书都进行了大胆的创新和探索。

目前，我国正处在一个关键的发展时期。从现在起到本世纪末，我们将建立社会主义市场经济体制，全面实现经济和社会发展的第二步战略目标。在跨世纪的重大转折时期，社会科学工作者应不负时代赋予的重大使命。

目 录

序	1
第一章 导 论	1
第一节 政府行为学的对象	2
一、政府、行为与政府行为	2
二、政府行为与行政行为	3
三、政府行为与政府职能	4
四、政府行为与政府行为学	5
第二节 政府行为学的内容	6
一、严谨的范畴	6
二、严肃的规律	7
三、严格的线索	8
四、严密的体系	9
第三节 政府行为学的方法	10
一、政府行为学是一门新兴的、实用的边缘学科	10
二、社会科学方法与自然科学方法的结合	11
三、传统方法与新兴方法的结合	12
四、定性方法与定量方法的结合	14
第四节 政府行为学的意义	15
一、在社会经济政治转折中创建政府行为学	15
二、学习和研究政府行为学的理论意义	16
三、学习和研究政府行为学的实践意义	17
四、在理论和实践的结合中促进学科建设	19

第一篇 政府行为发生论

第二章 政府行为的动态特征 21

第一节 政府行为的基本成因 22

一、主体意志与外部环境 22

二、根本性因素与非根本性因素 25

三、必然性原因与偶然性原因 26

四、常规性原因与非常规性原因 28

第二节 政府行为的塑造 30

一、塑造目标的特征 30

二、塑造程序的特征 32

三、塑造时空的特征 33

四、塑造依据的特征 34

第三节 政府行为的调整 37

一、调整的基本涵义 37

二、调整的方位 39

三、调整的客观依据 41

四、调整的趋势 43

第四节 政府行为的制约 43

一、制约的基本涵义 43

二、制约的基本内容 46

三、制约的基本形式 47

四、制约的基本要求 49

第三章 政府行为的静态特征 51

第一节 政府行为的历史定格 51

一、划分政府行为的时代标准 51

二、农业时代的政府行为 53

三、工业时代的政府行为 55

四、信息时代的政府行为 57

第二节 政府行为的国际定位	58
一、划分政府行为的体制标准	58
二、集权制的政府行为	60
三、分权制的政府行为	61
四、民主集中制的政府行为	63
第三节 政府行为的国内分层	64
一、划分政府行为的层次标准	64
二、中央政府的行为	65
三、地方政府的行为	67
四、基层政府的行为	69
第四节 政府行为的地域特征	70
一、划分政府行为的地域标准	70
二、区域生态环境对政府行为的影响	72
三、南北方发展速度的差异对政府行为的影响	73
四、东西部发达程度的差异对政府行为的影响	75
第五节 政府行为的部门异同	76
一、划分政府行为的职权标准	76
二、政府部门与非政府部门行为的异同	77
三、政府常设部门与非常设部门行为的异同	80
四、政府业务部门与非业务部门行为的异同	82
第四章 政府行为的形态特征	84
第一节 政府中的个体行为及其激励	84
一、公务员个体行为是政府行为的细胞	84
二、公务员个体行为是由优势动机决定的	85
三、公务员个体行为是人与环境相互作用的结果	87
四、公务员个体行为的核心是激励问题	89
第二节 政府中的群体行为及其控制	91
一、一个基础：公务员的群体行为是政府行为的基础	91
二、两种群体：正式群体与非正式群体	92
三、三类关系：同事关系、上下级关系、“公仆”与“主人”	

的关系	94
四、四条规范：压力规范、冲突规范、管理规范、凝聚力规范	97
第三节 政府中的组织行为及其协调	101
一、涵义：角色的组合与配合	101
二、运行：程序的设计与改善	103
三、核心：效能的提高与保持	105
四、作用：目标的趋近与背离	106
第四节 政府中的领导行为及其协调	109
一、领导是政府行为成败的关键	109
二、领导是引导人们实现组织目标的行动过程	110
三、领导行为是领导班子的整体行为	112
四、领导行为的核心是有效性	114

第二篇 政府行为运作论

第五章 政府硬件行为的运作	117
第一节 政府政治行为的运作	118
一、政府的政治统治行为	118
二、政府的政治管理行为	120
三、政府的政治发展行为	122
第二节 政府经济行为的运作	124
一、配置经济资源的政府行为	124
二、改善经济环境的政府行为	126
三、调整经济结构的政府行为	127
第三节 政府文化行为的运作	129
一、使文化政策日益进步	129
二、使文化管理日益规范	131
三、使文化市场日益成熟	132
第四节 政府社会行为的运作	134
一、开展社区管理活动	134

二、促进社会保障形成	136
三、加强社会失范控制	138
第五节 政府法制行为的运作	139
一、政府的行政立法行为	139
二、政府的行政执法行为	141
三、政府的行政司法行为	142
第六章 政府软件行为的运作	145
第一节 政府决策行为的运作	145
一、决策是政府行为的中心环节	145
二、决策行为是追求目标的过程	148
三、决策行为是领导择优的过程	152
四、决策行为是系统协调的过程	155
第二节 政府规划行为的运作	157
一、规划是政府行为的前导	157
二、规划是优化目标的确立	159
三、规划是最佳方案的选择	161
第三节 政府沟通行为的运作	164
一、政府沟通行为的内涵和作用	164
二、政府沟通的类型	167
三、政府沟通的效率	169
第四节 政府协调行为的运作	171
一、政府协调的内涵	171
二、政府协调的过程	173
三、政府协调的原则和方法	175
第五节 政府监督行为的运作	177
一、政府监督的特征和作用	177
二、政府内部监督体系	180
三、政府外部监督体系	182
第七章 政府系统行为的运作	185
第一节 整体是政府行为运作的基本特征	185

一、政府行为是以整体方式运作的	185
二、整体的结构性原则	188
三、整体的功能性原则	190
四、政府行为整体的完善过程	193
第二节 选择是政府行为运作的基本机制	196
一、政府行为是在选择中运作的	196
二、选择的主体性原则	199
三、选择的客体性原则	202
四、政府行为的合理选择	204
第三节 优化是政府行为运作的基本目标	206
一、政府行为是在优化中运作的	206
二、优化的目的性原则	209
三、优化的效率性原则	211
四、政府行为优化的满意度	212
第四节 程序是政府行为运作的基本方式	214
一、政府行为是在程序中运作的	214
二、程序的可行性原则	216
三、程序的操作原则	217
四、先进与落后的区别	219
第五节 规范是政府行为运作的基本准则	221
一、政府行为是在规范中运作的	221
二、规范的稳定性原则	225
三、规范的创造性原则	227
四、规范的中断与连续	228

第三篇 政府行为转化论

第八章 政府行为转化的历史过程	231
-----------------------	-----

第一节 政府行为转化的“守夜人”时期	232
一、“看不见的手”使政府成为“守夜人”	232
二、解释现实经济活动的的能力	234

三、预见未来经济活动的的能力	236
四、“守夜人”角色的危机	238
第二节 政府行为转化的“道德人”时期	239
一、“看得见的手”使政府成为“道德人”	239
二、方式：全面干预经济活动	242
三、目标：追求社会最大福利	243
四、“道德人”角色的危机	245
第三节 政府行为转化的“经济人”时期	247
一、新自由主义使政府成为“经济人”	247
二、批判：政府过度干预的危害	249
三、选择：政府干预时机和程度	252
四、“经济人”角色的危机	254
第四节 政府行为转化的“中心人”时期	256
一、传统社会主义使政府成为“中心人”	256
二、政府“包办一切”的行为	258
三、政府“永远正确”的行为	262
四、“中心人”角色的危机	264
第五节 政府行为转化的“社会人”时期	265
一、改革开放意识使政府成为“社会人”	265
二、向“市场调节”的回归	267
三、向“政府干预”的回归	268
四、“社会人”角色的前景	269
第九章 政府行为转化的现实运动	271
第一节 从政企不分到政企分开	272
一、从根本上解决弊端	272
二、从法规上予以保障	273
三、从放权上创造条件	275
四、从市场上寻找出路	278
第二节 从职能误区到职能转换	279
一、传统政府职能的行为误区	279

二、现代政府职能的行为导向	281
三、“超前论”与“滞后论”障碍	283
四、不可逆过程的基本涵义	285
第三节 从关系混乱到关系明晰	286
一、政府与企业所有者的两种关系	286
二、关键在于明确谁是企业经营者	289
三、从根本上纠正错位现象	290
四、各司其职，各负其责	292
第四节 从机构臃肿到机构精简	294
一、政府角色行为的转变	294
二、传统组织设计理论的启示	295
三、因事择人与因人设事	297
四、充分注意权变因素的作用	299
第五节 从忽视效率到重视效率	301
一、什么是政府行为的效率	301
二、怎样提高政府行为的效率	303
三、怎样避免政府行为低效的误区	304
四、提高效率的必由之路	306
第十章 政府行为转化的未来趋势	308
第一节 走向现代化的政府行为	309
一、什么是政府行为的现代化	309
二、组织与政府行为的现代化	312
三、技术与政府行为的现代化	314
四、环境与政府行为的现代化	317
第二节 政府行为转化的近期发展趋势	319
一、近期发展的显著进步	319
二、诀别家长制的组织科层化	321
三、硬件技术的系统化和控制化	322
四、政府行为与社会环境的进步	325
第三节 政府行为转化的中期发展趋势	326

一、中期发展的重要突破	326
二、结构一体化与功能专门化	328
三、软件的科学化与民主化	331
四、政府行为与自然环境的进步	333
第四节 政府行为转化的长期发展趋势	335
一、长期发展的波动特征	335
二、主体的高效化与优质化	337
三、技术的同步化与整体化	339
四、环境的自然化与社会化	340
第五节 政府行为未来趋势的战略模型	342
一、主体模型：组织科层化的函数	342
二、技术模型：正比关系与反比关系	344
三、环境模型：发展变量与阶段状态	346
四、系统模型：基本结论与战略选择	348
后记	352

第一章

导 论

政府行为是人类社会产生国家以来，一个影响广泛、作用重大、地位复杂、意义深远的现象，是同人类文明的基本过程有密切联系的现象，是同人类生活的各个方面有重要制约的现象。概而言之，自从国家产生以来，人类社会发展的基本规律和政府行为运动的基本规律已不可分割地联系在一起了。这种联系直到国家消亡为止才能终结。

政府行为是一种历史现象。任何一种政府行为都是在特定历史条件下产生的，任何一种政府行为的产生都在书写（添写、改写）新的历史。

政府行为是一种政治现象。这是一种同非政治现象有着各种直接和间接关系的政治现象，也是在各种政治现象中有着突出地位和特殊功能的现象。

政府行为是一种系统现象。它是整个社会巨大系统中的—个重要的子系统现象，也是相对独立的大系统现象。它的实践体系与理论体系都遵循着系统运动的规律。

政府行为是一种战略现象。在政府行为的运作中，集中了一批最有战略头脑的社会精英，他们使政府行为从过去到未来的发展，形成了一个有条不紊的战略运动。

总之，对政府行为的特点、本质及其规律的探讨，逐渐形成了一门新学科——政府行为学。