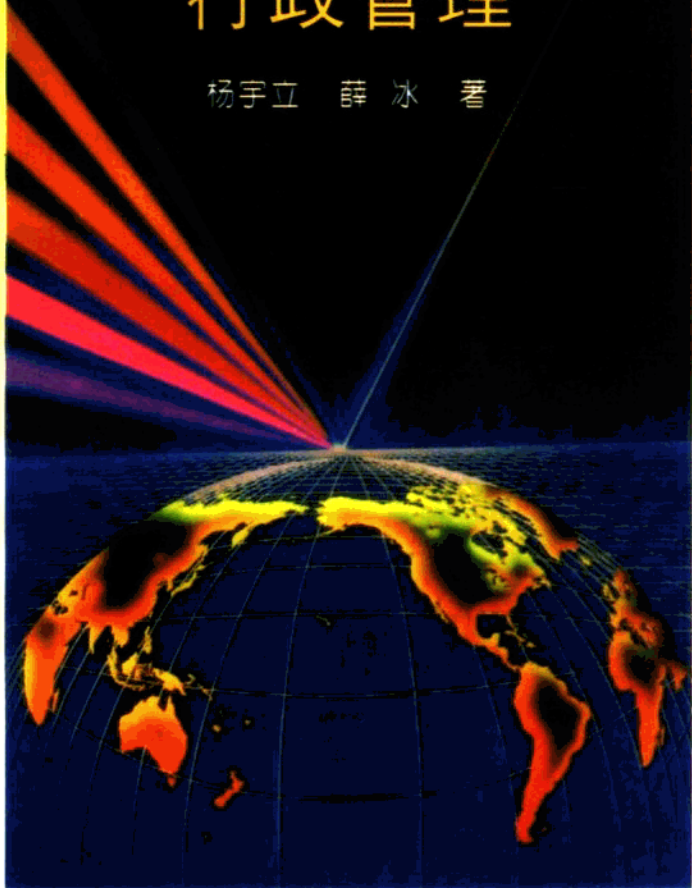


市场公共权力与 行政管理

杨宇立 薛冰 著



陕西人民出版社

序

《市场、公共权力与行政管理》是一本以市场经济为背景、以公共权力为中心论述行政管理问题的学术性专著。

行政管理的实践虽然由来已久，而行政学作为一门相对独立的学科所进行的关于行政理论的研究，却迟至上世纪末才引人注目。它的起始步骤来自政治与行政的“两分法”，即在“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”的前提下，把行政的管理职能突出起来，由此实现了从行政理论的政治学研究方法向管理学研究方法的过渡。其观念性结论之一是把行政管理看成是有别于一般企业管理的公共事务管理。尽管时至今日，人们对公共职能内涵的看法并不完全相同，但对行政管理应立足于公利基础上、为公共利益服务却是没有异议的。正因为如此，行政理论中的公共权力以及与之相关的公共政策问题就成为研究行政体制、行政组织、行政行为中的中心问题。

本世纪 60 年代出现的公共选择理论之所以引起普遍重视，原因之一是它在引入经济学研究方法阐释公共权力方面迈出了重要一步。公共选择理论重视了市场制度的缺陷，重视了市场失灵所导致的政府干预经济生活的必要性。与此同时，它也证明政府干预并不自动地导致公共决策必然符合公共利益。由此

而得出的结论是：市场的缺陷并不是把问题转交给政府去处理的充分理由。有鉴于此，研究公共权力的性质、公共权力的形式、公共权力的合理行使以及制约监督问题，理应成为当代行政理论中一个有待发育的生长点。本书正是在这个生长点上所进行的一种理论探索。

理论探索贵在创新。而理论创新的条件之一是新研究方法的引入。在这方面，本书作者的努力是显而易见的。他们力图兼顾行政理论的政治学研究方法、管理学研究方法、社会学研究方法以及经济学研究方法，避免用纯粹的政治逻辑或经济逻辑来全部解释公共管理行为和公共权力现象。由此而得出的诸多结论颇为新颖。其中，关于政治制度、经济制度和行政制度的比较分析，关于行政组织边界及输入输出分析，关于行政监督的力度和有效性分析，关于公共政策的干预区和干预强度分析，都具有发人深思的作用。

当然，像行政管理这种实践性极强的学科，远不是靠学者们在书斋里的论争所推进的。尊重实践的创造，倾听实践的呼声，努力回答实践中所提出的问题，是其生命力的最终来源。本书作者自觉意识到了这一点，他们把“实践上可行比理论上完善具有更高价值权重”作为一个方法论原则，并明确提出了“理论上的完美解释和界定应当服从中国现实改革的需要”的宗旨。由此出发，本书在对公共权力以及相关的行政理论问题进行研讨时，分析了我国体制改革中大量的现实问题。这种分析可以看成是作者对我国已着手进行的行政体制改革的一种理论响应。

我国经济体制改革已取得了举世瞩目的成就。为推进经济体制改革而对行政体制作相应改革已是大势所趋。在这种情况

下，对公共权力和公共政策问题的研讨必将成为热门话题。愿本书作者在这方面取得新成果，也愿更多的理论工作者和实际工作者在这里耕耘收获。

中仲英

1998年2月

内容提要（代前言）

—

中国经济体制改革大气磅礴，拓展了人类对自身潜能和智慧的认识深度。中国在如此短的时间内，以相对如此小的代价，从事了如此深刻的经济体制变革，取得了如此重大的经济成就，国人有理由为之感到自豪。

现在全面总结中国各项改革得失的时机或许并不成熟，建立社会主义市场经济体制过程任重道远。但面对民族振兴事业，人们不能被“没有学会游泳之前不要下水”的教条束缚，既有的改革实践为我们研讨本书命题提供了丰富的实践基础，可作为理论推理基础的内容有以下几点：①经济体制改革没有也不大可能直接等同、取代所有社会领域的改革和制度创新；②渐进改革意味着有控制（或可控制）的改革，控制的主体是公共权力部门；③可控制的改革意味着对需要加以改革的各社会领域做了轻重缓急安排：经济体制改革在先，包括行政体制在内的公共权力领域改革在后。这种安排曾经具有时代的合理性；④社会大系统内各要素的系统相关性会在各自的边际变化中相互影响。如今，中国公共权力领域改革滞后正在以加速度、非理性地消耗着经济体制所创造的经济剩余。

二

以利益概念为核心来分析问题是经济学、政治学、行政学、管理学、社会学等诸多学科逻辑运演的基础或基础之一。当我们认识到制度构成调节人际间利益关系的约束条件，具有划定个人行为，以及权利与义务边界的功能时，研讨经济制度、政治制度、行政制度的各自特征和彼此不可完全替代性，对于中国改革的现实需要就是十分紧迫的理论任务。问题的关键在于，在社会分工的不同领域，制度对个人利益行为具有不同的约束方式：经济制度依靠硬性预算方式来约束人的经济行为；政治制度主要依靠投票机制来约束人的政治行为；行政制度依靠人为建立的行政规章制度来约束人的行政行为。虽然这种理解过于抽象，但是，较为抽象的划分至少有助于说明一个问题：制度对个人经济行为、政治行为的约束具有相当程度的客观性，而依靠公共权力实现操作的行政制度对个人行为的约束，则具有相对较多的人为安排特性，或称主观性，其建立、运行、维护、监督成本都比较高，其职能的行使具有明显的排他性和垄断性。因此，用纯粹经济逻辑来解释公共管理行为和公共权力现象（目前在中国主要指政府行为），必然包含某种局限性。它说明，理论起点（利益分析）的正确性不能自动取代理论结论（制度约束有效性和制度效率）的正确性。经济制度毕竟不是行政制度，经济分析难以完全取代政治分析。在深化中国经济体制改革的主流和大潮之中，我们不得不承认存在这种有人称之为“经济学帝国主义”的倾向。中国从计划经济体制转向市场经济体制早已越过临界状态。近年来，中国公民关心的反腐败、社会治安、失业、通货膨胀四大主题中，前两项都与公共权力密

切相关，对策研究似应兼顾经济学、政治学、行政学、管理学等多学科。

三

20世纪末，中国的国家发展态势为选择何种改革策略留下了很多制约条件。从比较意义看，中国正在走一条后发(展)型、赶超型现代化道路，对外开放带来引进先进技术、资本和制度示范的有利条件，并不能消除发达国家不曾遇到、或不甚突出的一个发展障碍，即经济、政治、行政体制改革难以同步进行、共结其果的两难处境。西方国家公共权力结构(制度)和市场经济制度曾在彼此联系相对松弛情况下分别发育成熟——《国富论》使西方国家政府机器的运转相对远离经济生活，而当凯恩斯《通论》问世之后，促使执掌公共权力的政府重新大规模介入公共生活领域时，西方文官制度已经渡过了其发育、成熟的关键时期，公共权力结构及其有效制度安排的现代形式已经基本确立。我们认为，后发(展)型国家在其现代化道路上必然面临一个棘手的选择：要么甘冒风险，在经济和政治、行政几条战线同时作战，实施全面改革，要么以消耗一部分政治资源为代价，集中全力取得经济战线的胜利。中国经济体制改革的艰巨性、复杂性、系统性、长期性提醒人们，任何一个社会分工领域的制度创新都不可能没有代价。最好的选择就是以局部次优为代价，换取全局最优。

四

我们以为，中国经济理论工作者在称职、出色地完成历史赋予使命的同时，附带着一个单一学科纵深研究所难以避免的

遗漏：即从市场经济凸现出的个人、局部利益到公共政策之间，存在一个合理、合法的利益表达（很可能是相互冲突的局部利益）和利益综合环节。问题的确切表述是，计划经济体制与市场经济体制下的利益要求、利益表达、利益综合过程有什么不同？事实上，公共政策一旦出台，仅意味着某种既定制度下利益综合的结果，属于利益落实范畴。注意这个环节，对于市场经济体制及其与之相适应的政治体制、行政体制之间的现代结构关系甚为重要，因为它形成了一个可由逻辑再现的利益传导机制和利益博弈过程——政治体制安排提供了专门吸纳、讨论、综合不同利益的表达，是相对独立的专司合理“讨价还价”的制度安排和博弈场所，其工作成果以立法或基本原则的形式，向行政组织输出制定公共政策的价值前提，各级行政组织在这个被限定的框架内，制定可操作的公共政策，发生行政行为，使新政策方案以参量形式输入市场。这种公共权力的结构安排当然不只有形式上的意义，实质上，这种安排在社会分工、降低交易成本的意义使对利益的“议”与“行”分离开来，各司其责，比之我国现行“议行合一”公共权力结构有明显的优越之处。在现代社会结构中，效率最高的利益博弈场所两个，一个在市场中，一个在立法机构内。而如果“议”的过程也发生在本应专司执行、管理职能的行政组织内，就意味着政府各级行政部门承担了过多的利益调节负担，腐败、“寻租”行为和行政组织低效率状况就几乎成为可以预料的“伴生物”。因此，我们主张回到古德诺的观点，作为一种公共权力载体的行政组织应当专司执行功能，只让少量、常规、很小范围的利益要求进入行政组织。

五

对行政组织（机构）的研究不能忽视对组织边界问题的关注。划分行政组织边界的意义首先在于，它能使不同社会组织的性质得到清楚说明，进而确定每个人的角色定位，这种角色（身分）定位将解释应该用哪一套制度来约束一个人的相应行为。目前在我国的改革实践中，有一个不能得到合理解释的现象：何以进入企业组织就是经济人，进入政府行政组织或其他公共权力机构就是“公仆”（“公仆”当然不需要监督），而经济组织的经营者兼有经济人和国家干部身分，使之能分别利用两套制度对自身有利的机会渔利，使本应服从于制度约束的行为让位于个人道德修行的自我约束，这是国有企业存在“穷庙富方丈”现象的制度原因之一。由此看来，国企经营者应当放弃国家干部身分。

研究组织边界所应具有的输出输入功能也极具现实意义。行政组织是经济剩余的消耗者，没有财政就没有行政。公务员对公共权力岗位具有垄断性，流动性很差，只进不出，既缺乏效率，又对其他劳动者构成不公平。

六

在各类制度比较中，约束公共权力的制度安排成本最高。从中国改革的现实看，讨论政治行为和行政行为的重点，似应放在制度对个人约束的有效性和经济性上，技术规程的要求居次要地位。政府行政组织是与公民接触最频繁的一种公共权力组织，其制度安排所应遵循的原则是，以少许僵化为代价追求实现民主、公平、服务的宗旨。

七

在现代市场经济体制中，政府管理宏观经济是本份，但必须采取“政府调控市场，市场引导企业”、“尽可能市场，万不得已政府”的原则行事。为了尽可能降低因制度僵化、缺乏弹性所抬升的交易成本，我们的思路不应着重于放松制度约束的力度，而应放在尽可能多地采用市场机制来承担管理公共事务、为公利服务的职责。实践证明，在实现公共管理目标时，市场制度总比行政制度更经济。因此，尽可能发挥和引导对公共物品的商业化供给，就意味着节约经济剩余和更高的资源配置效率。

八

我们认为，笼统地将二、三线人员称为行政人员只具有称谓上的意义。微观经济组织内部的公共利益和公共权力总是较为复杂微妙的，在信息密度高和人情氛围重的情形下，企事业单位内部真正能够代表公共利益、调节利益矛盾并拥有一部分公共权力的机构是工会组织或职工代表大会，研究并强化工会组织和职工代表大会的作用、职能，具有政治和经济两方面的积极意义。

九

在市场经济体制的大背景下，在赶超型国家发展态势中，公共权力问题相当重要。如何解释现实存在的管理公共事务，服务于公共利益的问题，对各学科来说都不是一个事实根据很清楚、逻辑前提被公认的理论问题。但有一点可以肯定，尽量利

用经济学、政治学、行政学的知识，多视角进行综合分析是值得一试的理论探索。

目 录

第一章	引论——事实和问题	1
	如何看待中华民族的昨天和今天	1
	中国改革策略综述	5
	市场经济体制为什么有效率	16
	市场失灵和政府的经济职能	24
	政治、经济、行政制度对个人行为影响 方式比较	33
	系统方法和现实意义	47
	国内相关研究成果综述之一	52
第二章	行政体制——现实挑战和改革策略选择	61
	行政体制的内涵及对相关问题的简析	61
	“经济人”假设与“公仆”假设的比较分析	68
	行政职责及分工	76
	行政权限分配及监督制约	86
	公共（行政）权力机构	96
	改革、改善行政管理体制和公共权力结构 的思考	110
	附录：有关实证资料	123
	国内相关研究成果综述之二	130
第三章	公共权力的重要载体：行政组织	
	——无需参与竞争的社会组织	135

	“组织”概念的历史演进和现代内涵	135
	行政组织的性质和特点	142
	一种公共权力的微观结构形式：行政组织 结构	152
	韦伯的理想	164
	行政组织边界的理论和实践意义	172
	行政组织与所处环境相互作用的具体分析	182
	国内相关研究成果综述之三	199
第四章	附论：公务员制度	204
	市场制度与公务员制度关系概述	204
	公务员制度的基本特点：防止公共权力 受侵害	206
	公务员制度的历史脚步	209
	中国公务员制度的产生及特点	215
	中国公务员制度的基本内容	219
第五章	一种公共权力的运作：行政行为	
	——从决策到监督的过程	235
	国内相关研究成果综述之四	235
	研讨命题的基本分析框架	240
	行政决策的形成机制分析	245
	局部利益与公共决策的关系分析	254
	行政决策和行政执行过程	262
	政治输出中的公共政策	272
	行政监督：对个人行政行为的制度约束	280
	中国行政行为面临的现实挑战和发展趋势	291
第六章	宏观经济与行政管理	

	——弥补“看不见的手”的局限	304
	对问题的概述	304
	政府的财政政策	312
	政府的货币政策	323
	整治外部经济效果的行政方式	329
	提供纯粹公共物品	338
	外贸政策、人口政策和资源管理	346
	反垄断问题及教育政策、科技政策	358
第七章	微观经济与行政管理	370
	本章引论	370
	预算约束对微观经济中行政管理活动的影响	371
	政企关系对企业行政管理的影响	378
	既有微观经济组织结构的性质、弊端及原因 分析	383
	微观经济组织中的利益分布问题	394
	后记	404
	参考文献	406

第一章

引 论

——事实和问题

1. 1

如何看待中华民族的昨天和今天^{〔1〕}

站在世纪之交的历史轴线上，回首新中国近50年不平凡的历程，人们发现，中国人民先后经历的风风雨雨和取得的经济成就，已经大大拓展了人类对自身认识的深度。“十年浩劫”探到和平时期人为制造灾难的最深层次；20年改革拓展了人类对“经济奇迹”概念认识的疆界。它再次说明，一个优秀民族总能从自身的失误中充分汲取教训，从挫折中得到锻炼，能以更快速度前进来弥补曾经失缺的发展时间。它还说明，西方某些预言家们一味低估中国人民自我医治民族创伤能力的时代行将结束。当我们不仅在政治上，而且在经济上平等地屹立于世界民族之林的时候，中国人民才算在真正意义上“站起来了”；而我们如今惊叹自己一年内所创造的财富等于我们先辈几十年、甚至几百年所创造财富的时候，油然而生一个问题：究竟是我

〔1〕 本节的数据散见于近年来《经济研究》杂志所发表的论文中。

们这一代太聪明而先辈太愚钝，还是我们这一代人对先辈的成就与失误进行了足够的反思而变得聪明？

可以肯定，每个中国人都希望中国经济迅速发展的势头能够持续下去。据统计，中国早则（按购买力平价计算）在2010年左右在经济总量上赶上当今世界头号经济强国美国，晚则（按现行汇率计算）在2030年前后追上美国。然而，美好的期盼从来不是创造美好未来的可靠保障，简单比附和直线推理早已被挤出方法论的舞台。毋宁说，中国的发展道路还充满了不确定性和艰难险阻。而可资克服困难、减少前进道路上不确定性的智慧启迪，目前主要来自两个方面：迄今为止实践经验的积累，以及对国门之外成功经验的借鉴。

中国社会进步和经济发展在近代曾经极为迟缓；现在中国的社会进步和经济发展堪称发展中国家的楷模；中国未来的社会进步和经济发展充满了机会和风险。坚持正确的国策和深化各个领域的改革，中华民族的未来一定会更加美好。

截止目前，对中国业已取得的经济成就评价已经很多，各路见解都有其特定视角和依据，许多成功的经验或许难以在一代人之间达成共识。但有两点是不争的事实。第一，中国经济高速发展和社会进步，绝不是对西方发达国家历时200多年现代化历程从“形似”到“神似”的模仿过程，全盘西化的发展道路在某一大国导致长期相对经济停滞的事实，使我们庆幸自己选择了具有中国特色的发展道路。第二，中国迄今发展所依据的路线绝不是对中国共产党“八大”路线的简单重复，因为“八大”路线并未包括对外开放的内容，也不存在对既有体制改革的问题。回顾近一代人所走过的继往开来的改革历程，我们要说，历史的联结处毕竟不能等同于联结前后的历史。在特定

的时代，从十一届三中全会，到以1992—1993年中国经济体制改革闯过由计划经济向市场经济转变的“临界点”为标记，这个特定时代的正确国策包括以下内容：

- 坚持实事求是的思想路线，从而恢复人类的实践理性。
- 不再以“阶级斗争为纲”，而以经济建设为中心。
- 坚持一切“向前看”而不纠缠“文革”历史旧帐，争取到了宝贵的发展时机。
- 国家的四个现代化目标涵盖了共产主义理想而不是相反。
- 对内改革和对外开放相辅相成而不割裂二者关系，避免了重蹈历史上的失败。
- 提倡探索，允许“试错”，改革和发展主要依靠内生变量而不搞“全盘西化”。
- 维护、改善既有权威体系、权力结构，从而防止了利益调整中的无政府状态。
- 利用旧体制培育新体制，进行渐进改革，防止旧体制的瞬间崩溃而发生经济混乱。
- 政府自上而下推动改革与各地基层组织自下而上制度创新相结合，而不盲目跃进。

.....

正确的国策所带来的积极成果是显而易见的——社会生产力大为提高，物质财富成倍增加，中国的综合国力得到了明显增强。尽管中国的发展道路上还面临诸多困难和问题，尽管每个人都能罗列工作、生活中许多不尽如人意、不合理的事实，但它终归属于前进中的问题。中国这艘巨轮正沿着正确的航向前进。在近现代中国历史上，中华民族第一次持有了一幅走向现