



公共管理文库

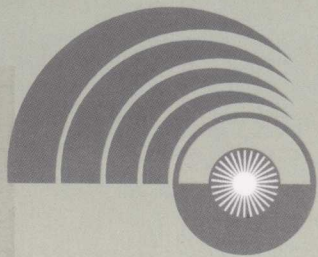
政府利益论

——从转轨时期地方政府的视角

ZHENG FU LIYI LUN

—— CONG ZHUANGUI SHIJI DIFANG ZHENG FU DE SHIJIAO

• 涂晓芳 著



北京大学出版社

PEKING UNIVERSITY PRESS



北京航空航天大学出版社

公共管理文库

政府利益论

——从转轨时期地方政府的视角

涂晓芳 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



北京航空航天大学出版社

内容简介

政府利益是一种现实的存在。政府利益是多元的,其利益主体也是多元的。本书采用逻辑推论式的规范性研究方法,提出以利益作为研究政府行为和公共政策的分析视角。其逻辑结构为:第一步,提出问题,辨析概念,解释贯穿全文的基本概念,厘清研究边界,提出必要的学理假设和进入路径,主要体现在第一章导言中。第二步,梳理文献,整备先学。循着中西思想家们相关的论述,探寻支持本研究的思想源流,整合相关研究的学术积累和理论铺垫。第二章对从柏拉图伊始到当代的公共选择学派等诸多政治学家们对政府属性和职能的研究进行梳理,以此提炼出对于政府利益的研究。第三步,揭示内涵,评述效应。在第三章、第四章,分析政府利益的内涵、特征以及政府利益形成和产生的原因。在第五章、第六章,以中国市场化过程中地方政府的经济行为为研究对象,对地方政府在体制改革和经济增长中发挥的日益重要的作用进行探讨。第七章介绍了治理和治道变革的理念,提出我国治道变革的基本理念。

图书在版编目(CIP)数据

政府利益论:从转轨时期地方政府的视角/涂晓芳

著. —北京:北京航空航天大学出版社,2008.4

ISBN 978-7-81124-025-2

I. 政… II. 涂… III. 地方政府—利益—研究—中国

IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 167808 号

政府利益论

——从转轨时期地方政府的视角

涂晓芳 著

责任编辑 陶金福

*

北京大学出版社

出版发行

北京航空航天大学出版社

北京市海淀区学院路 37 号(100083) 发行部电话:010-82317024

传真:010-82328026

<http://www.buaapress.com.cn> E-mail: bhp@263.net

北京时代华都印刷有限公司印装 各地书店经销

*

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:10.625 字数:296千字

2008年4月第1版 2008年4月第1次印刷 印数:3000册

ISBN 978-7-81124-025-2 定价:23.00元

前 言

关于政府性质的探讨,尤其是政府公共性和自利性的探讨是政府研究中的历久话题。利益涉及生活的每一层面,而政府更是一个利益纷繁复杂的汇集地,各种有形无形的利益在这里纠缠、碰撞、交融,延伸至公共管理发展的纵深领域。政府利益是一种现实的存在。政府利益是多元的,其利益主体也是多元的。在政府运作过程中,政府利益以不同的形式体现于政府行为之中。本研究采用逻辑推论式的规范性研究方法,提出以利益作为研究政府行为和公共政策的分析视角,希望能够成为揭示政治关系逻辑的窗口,或者至少是认识政府行为的一个视角或工具。

本书第一章解释贯穿全文的基本概念,厘清研究的边界,提出必要的学理假设和进入路径。第二章循着中西思想家们相关的论述,探寻支持本研究的思想源流,整合相关研究的学术积累和理论铺垫,对从柏拉图伊始到当代的公共选择学派等诸多政治学家们对政府属性和职能的研究进行了系统的梳理,以此提炼出对于政府利益的研究。第三、四章,分析政府利益的内涵、特征以及政府利益形成和产生的原因,同时从政府利益对政府组织和公共政策制定过程两方面对政府行为的影响做了阐释。管理社会公共事务、提供公共产品是政府的基本职能之一,它体现了公共性这一现代民主政府的本质属性。离开了这种公共性,政府就失去了存在的必要性与合法性。但是,政府除了公共性以外,也无可置疑地存在着自身的利益,即政府除了为社会服务的公共性之外,还具有自利性。因此,理解政府利益,应该从公共利益和组织利益两方面来理解,同时应该考虑政府组织成员个人利益的存在。在第五、六章,笔者通过回顾中央与地方分权化的制度变迁过程,在改革开放以

后,随着中央与地方的分权化,地方政府日益成为相对独立的经济利益主体,在体制改革和经济增长中发挥越来越积极、日益重要的作用。一方面,地方政府在中央政府给定的约束线内进行自主性决策,市场主体地位增强;另一方面,分税制以及财政分级预算使地方政府追求经济绩效有了强大的激励机制,地方经济利益增进目标突出。从二十多年的实际情况来看,无论在市场化推进,还是在社会福利增进、经济快速增长等方面,地方政府起了不可替代的作用。但是,地方政府行为也引起了一些负外在性问题,应该讲,这些问题的客观存在和发展都已极大地影响了区域经济的均衡发展,阻碍了整个社会的帕累托改进,损害了国家整体利益。公共利益是政府利益的本质,而政府自身利益则是政府行为异化的结果。为了消除这种异化,需要政府转型,并通过政府转型对政府自身利益产生强有力的冲击,使政府利益真正代表公共利益。第七章介绍了治理和治道变革的理念,根据中国的现实状况,我国治道变革的基本理念应包括:有限、分权、民主、法治、服务,并以此理念为基础,进行治道变革的制度安排,从而建立一个责任政府、法治政府和服务政府。

在交稿之时,紧张和不安一丝也没有减弱。本书是在博士论文的基础上修改而成的,两年多来,在不断的思考中,我发现这个论题的难度超出原有的想象,是对理论准备、专业素养、逻辑思维和分析概括能力的全面挑战。对现存问题的敏感,对问题复杂性的把握以及表达的分寸感,都是写作中的困难所在。不过,“哪里有危险,哪里就会得救”。在此,知其不可为而为之的训导成了切身的感受,对这个论题的投入也成为生活的主要部分。我一直希望在写作中担负起生命的很多内容,在文字的形成建构中实现个体精神的自由。然而,知易行难,写作与自由的双刃在扫除思维迷障的同时也往往映照出我的某些局限,所幸有博学的老师和同事同学帮助一直行在路上的我。

感谢北京航空航天大学公共管理学院的李成智院长、郑彦良书记、方卫华主任、闫洪芹老师,以及我的诸多同事,和他们的相处使本书在

良好的氛围中完成。

感谢我的博士生导师陈庆云教授在我求学北大时在学业和生活方面给予的诸多关心、支持和帮助,经常宽和而耐心地帮我改正诸多不足,给以丰厚的指点和启发,他让我懂得如何在纷繁芜杂的实践当中体会学术思考的乐趣。感谢北京大学政府管理学院的王浦劬教授、谢庆奎教授、周志忍教授、黄恒学教授、徐湘林教授、肖鸣政教授、赵成根副教授,国家行政学院的李习彬教授、刘熙瑞教授,中国人民大学的张康之教授,他们在当时论文开题、写作和答辩中都做了辛苦的工作。感谢天津师范大学的马德普教授多年来给予我的诸多指导和帮助。

感谢我的父母和公婆,他们一直以来期待我努力进取,催我上进,在本书写作过程中数次打电话询问进度,对他们,深深的谢意无以表达。我的心里充满了对我的先生郑海滨无尽的感激和柔情,他的勤学刻苦无数次使我反思自己。更感谢他多年来对我的支持、包容和勉励,使我一步一步向着理想而努力。更要提到我六个月大的儿子郑云辰,他的出世使我倍感辛苦,但他小小的身体、明媚的笑容也带给我不尽的幸福,让我体会到人生不可或缺的另一面。

思的澄明不在瞬间生成,正如迷雾中往往蕴藏着走出迷途的亮光、找寻这束光亮,让它洞烛幽微,平复焦虑,达到思维的片刻澄明,就是我在论文写作全过程的生命体验和精神领悟。尽管还没有养成回顾既往的习惯,但值此之际我却仍然忍不住频频回眸,想看见一路走来的风雨萧瑟和赏心悦景。我很庆幸用所学理论来思考中国政府丰富多彩、复杂多变的现实。由于自身的水平有限,论文的分析框架是初步的,所得出的结论还有待于深入探讨。

涂晓芳
2006-9

目 录

第一章 导 言

第一节 问题的提出	1
一、利益——政治领域的中心视角	1
二、政府行为的基点——作为统治阶级的利益监管人	3
三、作为微观的共同体——政府行为有自利性	4
第二节 研究意义和研究现状	9
一、研究意义:利益分析——公共政策研究的新视角	9
二、国内外研究现状	13
第三节 对分析概念和研究范围的说明	16
一、背景概念	16
二、本书的逻辑框架	31

第二章 政府利益的理论梳理

第一节 古代政府利益观	38
一、古希腊罗马时期	38
二、从中世纪到文艺复兴时期	42
第二节 近代的政府利益观	43
一、英国资产阶级革命时期	44
二、18世纪法国大革命时期	47
三、19世纪英国自由资本主义时期	49
第三节 当代研究政府利益的主要学派	51
一、多元主义理论	51

二、精英理论	57
三、官僚机构形成模式	64
四、公共选择理论	72
第四节 马克思主义的政府利益观	89
一、马克思历史唯物主义的利益范畴	90
二、阶级利益和人民利益的价值取向	95

第三章 政府利益:公共性与自利性

第一节 政府利益的内容	106
一、公共利益	107
二、组织利益	110
三、政府组织成员的利益	117
第二节 政府自身利益的来源途径	118
一、政府经营城市	119
二、政府招商引资	119
三、政府直接投资	120
四、政府批租土地、设立开发区	121
五、政府行政许可	122
六、政府直接管理企业	123
第三节 政府利益的基本特征	123
一、政府利益具有客观合理性	124
二、政府利益具有从属性	124
三、政府利益具有限制性	125
四、政府利益具有扩张性	126
五、政府利益获取方式具有强制性	128
第四节 政府利益对社会经济的负面影响	128
一、政府与民争利	129
二、破坏市场竞争规则,扰乱市场经济秩序	130

三、严重的腐败现象	130
四、导致各级政府自身利益的矛盾	131
第五节 政府利益形成的原因	133
一、传统文化和制度惯性的影响	133
二、社会利益结构的变化	135
三、传统的“单轨政治”在改革以后发生了断裂	137
四、制衡机制的低效	138

第四章 政府利益与政府行为

第一节 政府利益与政府组织	140
一、政府利益与政府扩张	140
二、政府利益与官员腐败	153
第二节 政府利益与公共政策	162
一、政府利益是政府行为的直接动因	164
二、公共政策的价值选择	167
三、公共政策与地方政府利益	174
四、利益集团对公共政策的影响	178

第五章 地方政府：目标函数与角色定位

第一节 地方政府利益	190
一、地方政府的优势	190
二、地方政府利益的客观必然性	191
三、地方政府利益的内涵与外延	192
四、地方政府的目标函数和约束条件	195
第二节 准市场主体：转轨时期地方政府的角色定位	200
一、地方政府面临的制度环境	201
二、多样性和地方政府的试验	205
三、准市场主体：转轨时期地方政府的角色定位	209

四、地方政府的市场性行为分析	213
----------------------	-----

第六章 地方政府:行为博弈与其外在性

第一节 地方政府行为的博弈分析	223
一、地方政府与中央政府的权利博弈	223
二、地方政府与企业的博弈	225
三、地方政府间的博弈	227
第二节 地方政府行为的外在性	234
一、地方政府行为负外在性:主要表现	234
二、地方政府行为负外在性:主要成因	242
第三节 地方政府的财政收支结构与政府利益	245
一、从财政支出总量上看,地方财政支出所占比例相对过大	247
二、地方财政支出结构存在扭曲	252
三、地方政府收入结构存在扭曲	254
第四节 地方政府非规范财政收支膨胀	256
一、预算外收入的大量存在	258
二、转轨时期收费膨胀的成因	265

第七章 政府转型与政府利益——向治理者的转变

第一节 治理与治道变革	277
一、政府转型是一次以政府革命为中心的社会系统转型	277
二、治理理论的提出及其含义	279
三、治理与治道变革	284
四、走向治道变革的最高境界——善治(good governance)	285
第二节 治道变革的基本理念	286

一、有 限	288
二、分 权	289
三、民 主	290
四、法 治	291
五、服 务	292
第三节 治道变革的制度安排	293
一、推行政府内部市场化和准商业化机制,明确政府的职 能范围,提高政府提供公共物品和服务的效率	295
二、建立有效的分权结构,倡导地方治理,大力培育和发展 非政府组织,逐步实现公民自治	295
三、加强行政民主建设,完善基层民主建设	297
四、加快行政法制建设,依法行政,完善行政监督机制	298
五、建立健全社会保障制度,完善公共产品供给体系建构	299
六、建立健全官员问责机制,为非政府组织及公民参与社 会治理过程提供制度保障	300
第四节 责任政府、法治政府、服务政府	301
一、责任政府	301
二、法治政府	304
三、服务政府	306
结 论	310
参考文献	313

第一章 导 言

利益是个永恒的话题,只要人类尚有栖身之所,利益就会进入我们生活的每一层面。当把研究的视角投向政府时,发现这是一个利益最纷繁复杂的汇集地,各种有形无形的利益在这里纠缠、碰撞、交融,延伸至公共管理发展的纵深领域。探索政府利益无疑将帮助我们更深切的理解政府的行为。我国目前处于由传统的计划经济向社会主义市场经济的转型之中。这一转型过程打破了计划经济时代一元化的利益结构,多元利益主体的产生促使人们利益意识的觉醒,进而从利益追求发展到利益竞争,呈现出利益结构多元化的态势。政府组织在摒弃计划体制这一低效率的制度安排的过程中,同样也经历了利益格局的重构,成为全国利益总格局中的重要部分。从我国转型期的现实情况可以看到,从中央到地方,各级政府组织在作为公共利益的代表的同时,也在谋取政府的自身利益。这两种角色时常在发生冲突。那么,应该怎样认识作为社会公共利益代表的政府谋取自身利益的行为呢?怎样确定政府组织自身利益的正当与非正当?又应该如何理解“社会主义国家的政府是以人民的利益为自己的利益,除此之外它没有任何的自身利益”的马克思的理论构想与现实的矛盾?这些问题都是有待探讨的。

第一节 问题的提出

一、利益——政治领域的中心视角

在政治学领域,对利益的理解贯穿于政治哲学思想史的始终。在19世纪后期至20世纪上半叶的功利主义可以说是对利益进行了全面

的概述。功利主义的代表人边沁(Jeremy Bethan)认为,判断个人行为正当和不正当的基本标准就是功利原则。他所说的功利即是个人利益。边沁认为功利的基础在于苦乐,乐大于苦即是善,反之为恶;完全快乐,毫无痛苦即是至善,也就是最大的幸福。在功利主义这里,善(good)即代表了利。他还指出社会的功利即是个人功利的叠加。由此推导出,政府的作用就在于最大限度地增进快乐,而判断政府好坏的根本标准就是看能否为最大多数人谋取最大限度的快乐。边沁对功利的阐述尽管遭到了约翰·密尔(Mill John Stuart),直至罗尔斯(Rawls John)、诺齐克(Robert Nozick)的批判,但无疑已成为西方自由主义的启蒙。他们对个人利益的肯定与推崇是不可否认的事实。

再从国际政治学的角度来看,主权国家的利益一直都是国际关系的核心准则。汉斯·摩根索(Hans Morgenthau)在《国家间的政治》一书中引用了古希腊修昔底斯的话:“无论国家或个人间,利益相同才是最牢固的纽带。”此话被乔治·华盛顿奉为政府工作的普遍原则。他还进一步进行了发挥:“对人性稍有了解,我们便会确信,人类的绝大部分都把利益视为主导原则,几乎一切人都或多或少地受其影响。”^①马科斯·韦伯也指出:“利益(物质的和理想的),而不是思想,直接统治着人的行为。”^②由此可见,国际政治关系领域中主权国家的利益就如边沁的个人利益一样被摆在了至高无上的位置,这是一切行为的驱动力量,权力所至便是利益所至。

现代公共行政学从政治学中分离出来后,已形成了系统的理论框架,但从最初的韦伯(Max Weber)的科层制组织理论到林德布洛姆的政府与市场理论,行政学也从注重组织行为研究走向了对人和制度的

①汉斯·丁·摩根索. 国家间的政治:为权力与和平而斗争[M]. 杨岐鸣,等译. 北京:商务印书馆,1993:23.

②汉斯·丁·摩根索. 国家间的政治:为权力与和平而斗争[M]. 杨岐鸣,等译. 北京:商务印书馆,1993:23.

研究。这是因为在任何组织和行为后总隐藏着利益这一中心,行政学也不可回避这一客观事实。行政学中讨论的最多的话题是公共利益,认为公共利益是政府不可推卸的责任。但是,在政府多维度的利益视角中,公共利益仅是一个单向的价值目标,实践证明,政府的利益决不仅限于此。

二、政府行为的基点——作为统治阶级的利益 监管人

查尔斯·林德布洛姆(Lindblom C. E.)在《“竭力对付”的科学》一书中指出,每种重要的利益或者价值都有自己的监管人。“这些监管人以两个极不相同的方法在它们的权限内保持这些利益。第一,纠正另一机构造成的损害;第二,在损害发生前加以预测和防止”。^① 主权国家的利益只能由政府来监管。换句话说,政府在监管国家利益上具有义不容辞的责任;而实际上在现代社会,为了国家的利益,政府所承担的职责已大大扩展,其内涵也更加深远。著名的美国公共行政学者德怀特·沃尔多列举了政府工作人员应尽的义务:对宪法、法律、民族和国家、组织和官僚规范、专业和专业主义、家庭和朋友、自己、中层集体、公共利益和总体福利、人类或世界、宗教或神的义务。^② 这些义务都可看做是政府对国家、政体及公共利益的监管。它们无疑是服从于统治阶级的统治利益需要,是统治者治理的必然要求。

洛克(Locke J.)契约论指出,政府的产生是由于公民权的让渡,是为了克服自然状态下的种种不便之处,因而政府天生就应关注人类的政体整体利益。各个国家的政府在管理国内事务的同时,也同时关注那些有关人类生存与发展的事务,建构国际间良好的政治与经济秩序。如:世界和平,一种可持续的全球环境,一个统一的世界商品及服务市

① 彭和平、竹立家. 国外公共行政理论精选. 北京:中共中央党校出版社,1997:231.

② 马国泉. 美国公务员制度和道德规范[M]. 北京:清华大学出版社,1999:34.

场;再如,一国在他国遭遇自然灾害、恐怖袭击时,伸出援助之手;又如:政府在配合联合国教科文组织保护世界文化遗产所作出的超越国界的努力等等。表面看来,它是利他的无私之举,但实质是维持良好统治的外部环境平衡,出发点仍是统治利益。各个政府间的合作结果是利益的“双赢”。与此同时,统治的维持须诉诸一整套政府机器的建构与运作来实现它的目的与价值。政府即是民族国家代言人,它必须遵从国家的意志而行动,为了国家的生存与发展而采取激进或渐进的变革。国家利益的存在就意味着政府行为的价值指向,即使国家利益与某些地方政府利益相悖时,地方政府利益也须无条件服从于国家利益。另外,政府在公共产品提供上的重要作用是无庸讳言的。尽管新公共管理一直质疑政府在提供公共服务上的公平、效率,并提出由私营部门分担公共服务或公共产品供给者的角色;但是政府作为公共利益代理人角色及其核心作用不可替代,尤其在一些核心公共产品的供给上,如安全、司法、产权保护、基本社会保障、公用基础设施和生态环境保护等政府的传统责任和职能不能放弃。私营部门的纯粹的追求利润最大化的动机决定了它不可能成为公共利益提供者的主体,只有政府真正代表社会利益、公共利益的选择。由此可见,为了维持统治的持续,政府对利益的考虑更长久,它的付出也更具有利他的客观功效,但其基点仍是统治的持续。

三、作为微观的共同体——政府行为有自利性

虽然古典的政治学家普遍认为政府的产生源于人民的公意达成和公意授权,人们通过一定的契约关系建立公共组织管理社会。政府是社会性的,没有自己的利益。但现代经济学家从“经济人”概念出发,并没有完全认可这种说法。他们把政府当作追求经济利益的个体看待,认为政府最大化地追求自己的利益也是政府的基本属性。政府追求自身利益即政府的自利性。公共选择学派的奠基者布坎南(Buchanan J. M.)也认为,在公共决策或者集体决策中,实际上并不存在根据公共

利益进行选择的过程,而只存在各种特殊利益之间的“缔约”过程。^①事实上,政府的这种自利性一方面表现为政府内部公务人员依托政府肌体实现个体利益,并由此外化;另一方面则表现为政府内部部门官僚集团利益的外化和内部机构为实现一定利益而产生的自利行为。这是政府自利性的集中表现,也是当今世界各国政府无法克服的一种必然选择。在普遍原则下,政府的自利性和公共性同时存在,其中公共性以显性方式表现,自利性则以隐性方式表现,公共性的巨大功能往往掩盖了自利性存在的事实。

在市场中,个人的行为是理性的,他们可能宣称自己的经济行为都是为了别人好;但其首要的考虑是个人效用最大化或利润最大化。在政治生活中个人的行为也是理性的。他们可能宣称是为了谋求集体利益、社会利益、公共利益,但是他们也有其理性的考虑。“不能否认,不为自己考虑,光为他人考虑的人是存在的;但这只是一直偶然的存在。其最典型的就是‘当官不为民作主,不如回家卖红薯’。但‘红薯政治’只是特定体制下的产物,它表明的是专制政治的补充机制,只是一种在逻辑上可在好人范围内普遍化,但对所有人来说只能提倡无法经常化、普遍化的行为准则。”^②

政府作为社会组织,具有普遍性、强制性的特点,这使得它能够在一定程度上超越各种具体的社会利益,为公共利益着想。但是,社会公共利益与政府利益可能存在的共同点并不能抹杀这两者之间的差异性。由于政府本身的生存、发展等根本问题以及财政状况等具体问题,政府行为有可能偏离社会公共利益。政府是社会中的政府,政府官员也是社会中的官员。政府之所以能够存在于社会,是因为它有强大的社会基础。为了换取社会力量的支持,政府就不得不为支持它的社会

① Buchanan J. M. A Contract ran Paradigm for Applying Economics. American Economics Review. No5, 1975: 225—230.

② 毛寿龙. 中国政府功能的经济分析[M]. 北京:中国广播电视出版社, 1996: 130.

力量服务。所以,政府并不是完全中立的力量,它是一定社会力量的代表,是为了一定力量服务的。政府官员也是社会中的官员,他们也不可能完全集中精力,一心一意为了公共利益服务。因为他们也有生存的问题、发展的问题,也同样有自己的利益考虑。

事实上,“官僚的利己行为与其他人并没有差别。问题在于传统模式设想政府部门的工作人员必然会为公共利益服务。”^①在看待官僚和企业家时持双重标准也是不合适的。没有理由认为企业家作为现实的个人追求个人利益是合理的,而认为官僚作为现实的个人追求个人利益是不合理的。这种双重标准既不能通过倡导服务于公共利益而在维护、增进和实现公共利益的现实过程中奏效,也给予了公共官员不公平的待遇。问题的关键并不在于他们是否追求了个人利益,而在于他们是否合理、合法地追求着个人利益,是通过个人的手段追求个人利益还是通过公共权力来追求个人利益。因而,公共权力的异化是个人利益在事实上践踏了公共利益,而不是对公共利益本身的否定。至少,作为公众集体让渡的公共权力本身就可以视为是一种公共利益;公共机构之所以成其为“公共”机构也是因为它们本身是公共利益,是公共利益的代表者、维护者和增进者。“过分强调自利性有可能导致对政府的悲观看法,并最终陷入道德判断的宿命论之中;相反,承认政府自利性的客观现实性并不意味着它可以、也有能力去一味地追求自我利益。”单靠价值取向、道德判断、历史使命、公共责任或者是倡导“部门利益中心转向公共利益中心”^②都是解决不了这一问题的。

布坎南等人所认为的:政府的自身利益近似于政府这个公共组织的共同体利益。传统观点认为,这两种观点的确可以解释政府组织内

① 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明,夏宏图,译. 北京:中国人民大学出版社,2001:56.

② 王俊华. 二十一世纪中国卫生行政走向:新公共管理[J]. 中国行政管理,2001(12): 36—38.