

转型时期 地方政府行政行为研究

ZHUANXING SHIQI DIFANG ZHENGFU XINGZHENG XINGWEI YANJIU

童吉渝 著

云南教育出版社

责任编辑：肖功川

封面设计：陈 柳

图书在版编目（CIP）数据

转型时期地方政府行政行为研究/童吉渝著. —昆明：
云南教育出版社，2001.5

I. 转… II. 童… III. 地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D67

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2001）第 031164 号

书 名：转型时期地方政府行政行为研究

著 者：童吉渝

出版发行：云南教育出版社（昆明市环城西路 609 号）

印 刷：昆明市西站彩印厂

开 本：850×1168 1/32

印 张：10.125

字 数：235000

版 次：2001 年 6 月第 1 版

印 次：2001 年 6 月第 1 次印刷

印 数：1~1000

书 号：ISBN 7-5415-1905-7/D·22

定 价：15.00 元

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 研究转型时期地方政府行政行为的意义、 对象和方法	(1)
一、研究地方政府行政行为的意义	(1)
二、研究的对象和方法	(4)
三、相关的范畴	(6)
第二节 市场经济条件下政府行为的提出： 市场缺陷论	(11)
一、周期性波动	(13)
二、资源配置的效率障碍	(16)
三、收入分配的不公平	(18)
第三节 市场经济中政府缺陷的研究： 公共选择理论	(20)
一、公共选择理论的研究对象与方法	(21)
二、政府缺陷	(23)
第四节 市场经济条件下政府行为的 若干理论思考	(30)
一、政府行为的运作前提	(31)
二、政府行为与市场机制的基本关系	(36)
三、社会主义市场经济条件下	

政府行为的特殊性	(41)
第二章 转型时期地方政府的行为机制	(49)
第一节 转型时期的基本涵义和特点	(49)
一、转型时期的基本涵义	(49)
二、转型时期的基本特点	(53)
第二节 转型时期地方政府的地位和作用	(56)
一、转型时期国民经济运行的调控格局	(57)
二、地方政府的地位与作用	(61)
第三节 转型时期地方政府的运行机制	(63)
一、向心机制——中央对地方政府 行为的控制	(63)
二、离心机制——地方政府行为 自成一体的倾向	(66)
第三章 转型时期地方政府的权力结构与责任制度 ...	(71)
第一节 地方政府公共政策决策与执行的结构	(72)
一、地方政府公共政策决策与执行的网络结构 ...	(72)
二、以党的决策为主导的实际结构	(78)
第二节 地方政府行政责任制度分析	(84)
一、地方政府行政责任制度概述	(85)
二、地方政府行政责任制度的效应分析	(88)
三、完善地方政府行政责任机制的途径和措施 ...	(95)
第四章 转型时期地方政府的利益关系与行为动力 ...	(99)
第一节 转型时期中央与地方的利益关系	(100)
一、1980~1993 年底的财政包干制	(101)
二、1994 年 1 月以后的分税制	(106)
第二节 转型时期地方政府之间的利益关系	(113)
一、地区经济发展差距的现状	(113)

二、地区间利益协调机制的失衡·····	(118)
三、行政区域发展与经济区域发展的矛盾·····	(122)
第三节 地方政府内部的利益关系及工作人员报酬结构的动力效应·····	(124)
一、地方政府行政系统内部的利益关系·····	(125)
二、地方政府工作人员报酬结构的动力效应·····	(130)
第五章 转型时期地方政府行政行为的运作·····	(139)
第一节 促进发展, 稳定经济运行行为·····	(139)
一、经济发展规划的制定·····	(140)
二、地区产业结构、产业布局·····	(143)
第二节 培育市场体系完善市场机制行为·····	(148)
一、市场体系的培育和建设·····	(149)
二、对市场的规制和监督管理·····	(156)
第三节 提供公共物品和社会公共服务行为·····	(159)
一、在公共物品供应和为公众服务方面发挥主导作用·····	(160)
二、对提供公共物品和公共服务的实现方式的探索·····	(162)
第四节 维护社会公平行为·····	(166)
一、多层次社会保障体系现状·····	(167)
二、地方政府在构建社会保障体系中的努力·····	(173)
第六章 转型时期地方政府行政行为的规范化·····	(177)
第一节 地方政府行政行为规范化的现实意义·····	(178)
一、社会运行和发展有序的基本保证·····	(179)
二、体制转型的必然要求·····	(180)
三、深化行政体制改革, 克服行政执行障碍的客观需要·····	(182)

第二节 转型时期地方政府行为失范的	
主要表现及成因	(184)
一、地方政府行为失范的主要表现	(184)
二、地方政府行为失范成因的实证分析	(202)
第三节 地方政府行政行为规范化建设	(215)
一、政府行为规范化的价值取向和规范	
体系的衔接	(215)
二、政府行政行为规范化的建设	(220)
第七章 市场经济条件下地方政府行为	
转变的目标及方式	(228)
第一节 市场经济条件下地方政府行为	
转变的总体目标	(229)
一、传统政府行为的弊端和面临的挑战	(229)
二、市场经济条件下地方政府行为变革	
的目标	(236)
第二节 市场经济条件下地方政府行为	
转变的主要方式	(245)
一、政府行为转变的切入口——	
政府机构改革	(246)
二、政府行为转变的前提——	
政企关系的改革	(257)
三、政府行为转变的关键——	
政府职能的转变	(266)
第八章 市场经济条件下地方政府行政范式的选择	
及行为发展模式的构想	(276)
第一节 市场经济条件下地方政府	
行政范式的选择	(277)

一、行政范式的概念及其演变	(277)
二、市场经济条件下地方政府 行政范式的选择	(282)
三、“效率优先、兼顾民主”的行政模式	(289)
第二节 市场经济条件下地方政府 行为发展模式的构想	(297)
一、“发展导向型”政府行为模式的构建	(298)
二、“发展导向型”行为模式的体制基础和 构成要素	(302)
三、“发展导向型”行为模式的运作机制和 操作原则	(306)
后 记	(313)
主要参考文献	(315)

第一章

导 论

第一节 研究转型时期地方政府行政行为的意义、对象和方法

一、研究地方政府行政行为的意义

中国社会正处在从计划经济体制向市场经济体制转型的伟大的变革与发展的历史时期，研究地方政府在这一转型时期的行政行为有着特殊的意义。

1. 克服市场缺陷或不经济的客观必然

中国经济体制改革的基本取向是市场取向，即要在中国建立与社会主义基本制度相适应的市场经济体制。在体制转型这一历史过程中，中国社会在经济运行与发展中面对的最基本的问题是资源配置。人类社会至今，资源配置的选择机制只有两种：市场机制和组织机制。在实行计划经济所必需的完全信息与社会成员高度的思想觉悟这两个基本前提不具备的条件下，市场经济是最好的资源配置方式。在市场经济条件下，市场机

制对资源配置起基础作用。而且，一般情况下，市场机制的配置效率最高。中国社会 70 年代末开始的改革与开放历史进程，正是要将中国社会由传统的高度集权体制向分权体制、由计划经济体制向市场经济体制转型。在建立社会主义市场经济体制的过程中，市场机制对资源配置将起基础性作用。然而，市场机制也不是万能的，市场是有缺陷的，是会出现不经济的。如对公共物品的配置，市场就表现出无功能或功能不足。另外，市场机制在自发运动过程中，会偏离社会总体目标，不能确保宏观经济的稳定性和公正的分配等。

克服市场缺陷和替代市场不经济的是组织机制。由于本来意义上的市场机制是自动组织机制，因此，对市场机制进行补充或替代的机制只能是他动组织机制。这里，他动组织机制的主体除了企业之外，就是政府。在市场无功能或功能不足的方面或领域，政府的进入是必要的。如公共物品和准公共物品的配置，只能由政府财政的方式或在政府财政的参与下配置。为确保宏观经济的稳定运行和维护分配的公平性，政府的协调、干预行为是必需的。保证市场制度的框架的存在，健全市场规则，促进市场体系的发展，控制通货膨胀，治理环境污染等，都需要政府进行干预。

因此，政府和市场共同对经济运行和发展起作用是现代市场经济的一个基本事实。因此，转型时期，中国政府替代、协调与完善市场的行为也是市场经济运行和发展的客观需要。这正是政府行为研究提出的现实背景。

2. 政府自身改革与行为规范的内在要求

高度集权的计划经济体制与市场经济体制是两种性质不同的体制。两种体制下政府的行政行为也是截然不同的。体制转

型客观上要求政府发动对自身的改革，转变职能，在国有资产管理、宏观调控、经济秩序建设等方面进入新的角色。一方面，这一新角色的行为及行为方式客观上有一个不断调整、重塑与适应的过程；另一方面，为了克服市场缺陷而采取的政府行政行为，在运作过程中并没有排除、也不可能排除其本身的失灵或缺陷。如政府的干预会造成经济行为准则多元化和政府特权倾向，导致企业缺乏经营自主权和盈亏责任感。政府干预也难免会造成官僚主义、瞎指挥，还会造成权力经济、寻租行为和腐败现象。与克服市场缺陷一样，政府缺陷在很大程度上要引入市场机制或某种社会机制来克服。同时，政府缺陷要靠完善的更高层次的政府行为来克服。因此，无论是为了达到既定目标进行政府自身的改革，还是克服政府行为的缺陷，规范政府行政行为，都要求我们深入地研究转型时期地方政府的行政行为，以找到市场经济条件下不同行政层级政府行为如何替代、协调与完善市场机制，找到政府经济行为、社会管理行为的边界划分与有机整合的方式。这些都构成了研究地方政府行政行为最基本的、直接的意义所在。

3. 建立和完善社会主义市场经济体制的客观需要

政府是现代市场经济体制中的三大主体之一，研究市场经济，不能不研究政府行为。在建立社会主义市场经济体制的过程中，政府一方面要推动市场经济微观主体——企业的重新构造，建立现代企业制度；另一方面，要转换政府的经济职能和经济行为，适应社会主义市场经济的客观要求，构建新的行为模式。如何结合中国改革的实际，在国有资产管理、宏观调控和经济秩序的建设维护等方面界定地方政府的职能，为地方政府行政行为的转轨提供具体的目标，这是建立和完善社会主义市

经济体制的客观需要。

政府在市场经济条件下的稳定经济运行行为，维护社会公正行为等，都是现代市场经济体制中政府职能的体现与运作。然而，不同条件下的不同行政层级的政府在这些行为操作的方式上是有所不同的。而且，随着社会经济的不断发展和政府制度的不断健全，各级政府的行为还有一个不断完善的过程。在建立和完善社会主义市场经济体制的过程中，各级政府如何面对复杂的社会转型这一特定的历史环境，把握和处理好改革、发展与稳定的关系，宏观与微观的关系，公平与效率的关系，城市与农村的关系，中央与地方的关系，物质文明与精神文明的关系，以保证转型过程的相对稳定，减少动荡，这既是构造社会主义市场经济体制的客观需要，也是促进社会经济在发展中产生内在协调机制的必要条件。

二、研究的对象和方法

1. 研究的对象

本书研究的主要对象是中国地方（特别行政区除外）各级政府在转型时期的行政行为。地方政府在经济发展和体制转型中处于特殊的地位。一方面，作为国家政权的一部分，地方政府必须服从中央，贯彻执行中央的决策和命令；另一方面，作为一级地方政权，要对其所辖区域内的事务进行领导和管理，谋求地方的安定与发展。这种特殊的地位决定了地方政府行为方式及其职能和作用的二重性。改革开放以来，随着计划经济向市场经济的转轨，高度集中的集权体制被打破，地方分权获得了广泛的发展。然而，由于转型时期的不稳定和预期的不稳

定，产生了地方政府行政行为的不规范，中央宏观调控力度减弱等一系列负面效应。本书正是以转型时期为历史背景，研究地方政府行政系统的行为机制，行政权力运行与利益机制的相互影响，地方政府行政行为失范的根源；探索在新的历史条件下，如何重塑地方政府，规范地方政府行政行为，建立健全公共监督制约机制等问题。

2. 研究的主要方法

本书在研究过程中，力求以马克思主义的辩证方法、系统方法为指导，主要运用实证分析方法、规范分析方法和比较研究方法，并吸收和借鉴宏观经济学、发展经济学、制度经济学、社会学、法学、管理学的具体方法，比较全面地研究地方政府行政行为的理论背景、历史成因、行为客体与行为方式。这一研究是在比较不同行政区划、不同行政层级的地方政府的具体实践的基础上进行的，探索社会主义市场经济条件下，地方政府行政行为规范化的理论框架和行政权力运行良性化的对策思路，为行政改革与发展提供理论指导和参考。

实证分析方法又分为理论实证和经验实证两个相互联系而又可以独立进行的部分和阶段。理论实证分析旨在揭示政府行为与现实的关系，说明在不同条件下，两者的关系和特点。如对政府经济行为的分析，就是由公共选择理论做出的。经验实证的目的在于对理论实证得出的结论进行经验检验，本书对一些地方政府行为操作中的具体数据、材料的分析，正是这一方法的具体运用。

规范研究也是本书研究的主要方法。这是因为，对市场缺陷的揭示本身就是一种规范研究。针对市场缺陷和政府缺陷，提出“怎么办”，这是课题研究要回答的问题。对地方政府经

济行为的研究，主要属于宏观经济问题的研究，规范研究的比重是比较高的。同样，对地方政府社会管理行为的研究，规范研究也是主要的研究方法。

比较研究方法是以事物之间的差异性和同一性为客观基础的。不同行政区划、不同行政层级的地方政府，其行政行为的作用客体和作用对象是因社会经济发展水平、制度背景（自治地方与非自治地方）、文化传统等因素而存在差异的。只有进行比较才能有所鉴别。对地方政府行政行为的认识有以下两种比较：一是差别比较，旨在说明不同行政行为的异同及其原因，以客观实际的把握为基础；二是优劣比较，主要是判别不同政府行为的好坏优劣，以规范化的特定价值取向为参照。在本书的比较研究中，这两种比较是揉合在一起的。同时，比较方法既包括空间上的比较，又包括时间上的比较。对于地方政府行政行为来说，不同行政区划、不同行政层级政府间的比较是作空间上的比较，同时，这种空间比较研究又纳入较一致的时间背景下进行，以说明其适用性。这一点，对于转型时期的行政改革有着特殊的意义。

三、相关的范畴

1. 国家行为与政府行为

(1) 国家行为包括政府行为。

“作为政治实体的国家的行为，既存在于表达意志所必需的活动之中，也存在于对执行其意志所必需的活动之中。在进行政府活动之前，必须建立或形成国家主权者的意志。而如果这种意志会导致政府行为的话，则国家主权者的意志形成以后，

就必须得到执行。进一步说，国家或其机关的一切行为，都是为了既便于这一意志的表达，又助于这一意志的执行。这一点，似乎无论其政府体制形式上的特点如何都莫不如此。”^①在不同的政体中，表达国家意志所必需的活动，在性质上是基本相同的，但在复杂程度和对政府行为的要求上是不相同的。

（2）国家行为与政府行为的区分。

国家行为与政府行为的基本区分主要体现在表达功能和执行功能的区分上，这也分别构成了国家行为和政府行为的基本内容。这就是说，作为政治实体的国家的行为，主要体现在表达国家意愿所必需的活动中，而国家意志的执行在很大程度上又必须委托给执行国家意志的行政机关。正如法国伟大的行政法学者狄克洛克所说：“只能想象有两种权力：一种制定法律，一种执行法律。因此，除了这两种权力以外，没有第三种权力存在的余地。”^②然而，国家行为与政府行为的这两种区分是相对的。因为事实上，政府行为不可能不表达国家的意志，尤其是随着社会经济的高度发展，社会分化程度越来越细，作为执行机构的政府委托立法、行政准立法日益增加，行政权力和行政职能不断强化。另一方面，以表达国家意志为主要职责的立法机关，有权用各种方法控制以执行国家意志为主要职责的政府机关对国家意志的执行。因此，从理论上界定国家行为和政府行为的基本区分，主要是指出对政府行为研究的一个重要的一般设定，即本书主要的研究范围是政府的执行功能，也即政府实现其职能的管理行为。这种区分，在理论上和实践中都是极其必要的。

① [美] F·J 古德《政治与行政》，华夏出版社，1987年版，5~6页。

② [美] F·J 古德《政治与行政》，华夏出版社，1987年版，7页。

2. 政府体制、政府职能与政府行为

(1) 政府体制。

政府体制即行政体制，是指行政系统内部围绕权力的划分和运行而形成的制度化的关系模式。政府体制是由政府职能结构、权力结构、组织结构、领导体制及运行机制等若干要素构成的制度化的关系模式。政府体制对行使政府职能、操作政府行为起着重要的作用。首先，政府体制具有规范化功能，即规范行政组织的行为，为行政管理活动规定和提供模式，保证行政秩序及行政体系的正常运转。其次，政府体制具有一体化功能，即调整行政体系中不同因素的矛盾、冲突和纠葛，明确各层次、各部门的地位、角色以及应有的权力、职能和职责，使其按特定的角色行为行事，避免事权冲突，从而达到一个结构与功能完整的均衡体系。再次，具有管理控制功能，即可通过体制的调整和不断制度化、合理化，解决行政运行过程中出现的失调和不平衡，以增强行政管理的生机和活力。政府作为政治体制的一个有机组成部分，不可避免地受到政体的制约和影响。政府体制是否合理、科学，将直接决定政府职能和政府行为的科学性和有效性。

(2) 政府职能。

政府职能是政府依法对社会公共事务及社会生活诸领域进行管理所具有的职责所发挥的作用。政府职责是适应国家根本目的而形成的政府管理的基本方向和基本内容。政府职能是政府体制的一个基本构成要素，在不同的体制下，政府职能的范围、内容和实现方式是不相同的。而且，在不同的历史发展阶段，政府职能也是不断变化和发展的。在当代社会，政府职能主要集中在四个方面：国家建设，经济管理，发展福利和控制

生态。政府职能的配置首先要解决政府如何管理，通过什么样的途径和手段，在多大程度、范围管理社会经济事务和公共事务；其次要解决政府系统内部的职能结构问题，明确各层级、各部门的职能范围。

(3) 政府行为。

政府行为是政府行政系统及其成员在公共行政管理活动中与外部环境的相互作用所形成的态度和行为，是政府职能的具体运作。政府职能比较抽象、相对稳定，而政府行为则比较具体、相对多变。政府行为对职能的行使产生抑或消极、抑或积极的作用。例如，干预过度的政府经济行为，会导致市场功能的削弱和政府官员的腐败。另外，由于社会经济的高速发展，政府职能日益强化。政府行为在整个社会行为体系中处于主导和核心地位。一般而言，政府行为愈有序、规范，社会的活动和社会的发展也愈有序、规范，社会中各种组织、各种团体和个人活动也会较为有序、规范，反之，则会导致社会活动的无序、混乱，甚至阻碍社会的发展。因此，政府行为的规范化，不仅对政府体制的建设和政府职能的行使产生重要的影响，而且对整个社会的活动和发展产生重要的影响。

3. 政府行政行为与政府经济行为

政府行政行为简称政府行为，是行政组织系统及其成员在管理活动中与外部环境相互作用所形成的态度和行为。这个概念包括两层含义，一方面，具体的、不同层级、不同部门及不同公职人员集体或个人的单个行为都直接或间接地表达着政府行为的某些方面，构成一级政府整体意义上的行政行为。另一方面，政府行为是在特定条件下形成的。因此，政府行为在行使行政权力，履行政府职能时就不仅仅是表达、执行国家意志

的单方面行为，而且还具有与外部环境的互动性，即社会性、群众性等。相对国家行为而言，政府行为是政策的制定与执行，其外延随着社会经济的发展，外部环境的变化而处于动态变化之中，在有些时期和场合被扩大，在另一些时期和场合又被缩小，尤其是政府经济行为。同时，政府行为还受到人们对政府行为的价值判断和预期的影响。

从政府行为的客体看，政府行为主要分为两大类：社会行政管理行为和经济管理行为。社会行政管理行为是政府履行社会行政管理职能的行为，包括维护社会秩序和稳定，民政事务，社会保障与扶助，社会服务等管理行为。经济行为是政府履行经济管理职的行为，包括制定经济计划，促进发展，管制经济，培育市场，管理公共企业等管理行为。在体制转型时期，中国改革的每一项重大举措，本质上都是政府行为，尤其是经济行为的调整。在建立社会主义市场经济体制的过程中，政府经济行为的调整尤为重要，在政府整个行为体系中处于核心地位，它独立地起着其他行为所不可替代的作用。转型时期，体制的转轨，经济运行机制的变化（即资源配置方式的改变），对政府经济行为有着客观的规定性。适应社会主义市场经济的现实需要，认识政府经济行为的这一客观规定性，深入研究政府经济行为提出、深化的背景，以及政府经济行为在运作中的缺陷，转轨的必然，探索政府行为规范化建设的思路，这是本书研究的重点所在。