

中国政府

传统行政 的逻辑

◆ 徐邦友 / 著

THE LOGIC
OF TRADITIONAL ADMINISTRATION
IN CHINA GOVERNMENT



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中共浙江省委党校学科建设成果资助出版项目

中国政府传统行政的逻辑

徐邦友 著

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府传统行政的逻辑/徐邦友著. —北京: 中国经济出版社, 2004.10

ISBN 7-5017-6714-9

I. 中... II. 徐... III. 国家行政机关—行政管理—研究—中国

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 107267 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: WWW.economyph.com

责任编辑: 刘一玲 许秀江

电 话: 68359417

责任印制: 张江虹

封面设计: 谭雄军

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京地矿印刷厂

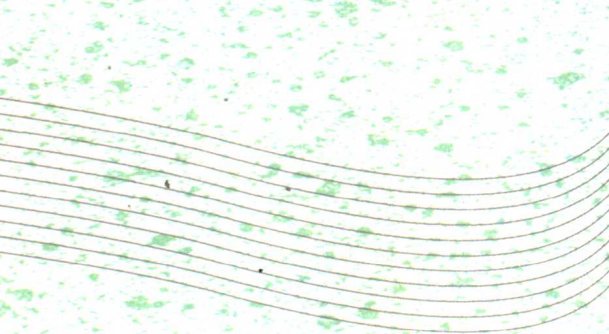
开 本: 880×1230 1/32 印张: 15.625 字数: 380 千字

版 次: 2004 年 12 月第 1 版 印次: 2005 年 5 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 7-5017-6714-9/F·5348 定价: 36.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68369586 68346406 68309176



作者简介

徐邦友，浙江金华人，1963年出生，1984年毕业于山东大学，获法学学士学位。2003年就读复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生，师从孙关宏教授。现任浙江行政学院副教授，长期从事政府管理的教学与研究，承担省级以上课题多项，主编《公共行政学基础》，参与编撰著作9部，在省级以上公开刊物发表《比较与选择：东西方规范公共权力的思想路径分析》、《行政审批制度透视》、《传统行政模式的计划经济基础》、《当代政治文明的价值尺度》等论文30余篇，其学术观点被《新华文摘》、《高等学校文科学术文摘》、《人大报刊复印资料》等杂志多次转载。



内容简介

市场经济条件下，政府应当如何行政，是一个理论上和实践上都具有重大意义的问题。对政府行政传统范式的深入反思是解决这一问题的必要环节。本书作者通过对中国政府传统行政逻辑的考察，系统论证了以管制为本质特征的全能统制型政府行政的不可欲性，并对市场经济和民主政治格局中政府行政的应有取向提出自己的见解。本书思想富有批判性和建设性，是一本颇有学术价值的理论专著。

责任编辑：刘一玲

许秀江

电 话：010-68359417



致 读 者

本书研究的行政问题十分贴近现实生活。作者旁征博引，通过比较东西方行政理念的差异，并结合对中国行政历史的反思，论证了中国传统行政观中全能政府信念的不可能性，系统阐述了市场经济中政府应当具备的行政理念，对我国当前行政领域所面临的各种急待解决的问题提出了独到的见解，填补了对行政领域存在的顽症的深入理论分析的盲区。本书的思想富有启发性，对各级领导干部学习贯彻中央提出的“加强党的执政能力”的精神，提高政府部门的行政管理水平具有很好的借鉴意义。在行政学的理论研究方面，为研究者提供了很多研究的新线索，新思路。

中国经济出版社

2004 年 12 月

目 录

绪论 生活中的政府行政	(1)
-------------------	-----

第一章 一切行动听指挥

一、政府传统行政的本质规定及其政治哲学基础	(16)
二、政府管制的制度体系	(25)
三、政府管制的逻辑结果：一个被封锁的社会	(51)

第二章 全能行政

一、政府职能逻辑定位及其历史变迁	(69)
二、三位一体的政府职能结构	(85)
三、政府全能主义的根源	(98)
四、自由社会中的政府职能	(118)

第三章 强制行政

一、强制：管制行政的惟一选择	(127)
二、强制行政的基本手段	(147)
三、强制的界限	(165)

第四章 暗箱行政

- 一、秘密——官僚机构的普遍精神 (173)
- 二、暗箱操作的基本路数 (181)
- 三、蹒跚而行的政务公开 (192)
- 四、政务公开的完善之路 (207)

第五章 关键在人

- 一、制度与人 (219)
- 二、干部决定一切 (233)
- 三、伯乐相马：干部选拔机制考察 (244)
- 四、造就纯粹的人：干部教育培训体制考察 (255)

第六章 以法律为手段

- 一、两种不同的法文化 (264)
- 二、艰难的法治之路 (280)
- 三、峻急的法治危机 (294)
- 四、永恒的困惑：人治与法治之争 (310)

第七章 地方服从中央

- 一、大一统：一个偏执的梦想 (333)
- 二、偏倾的大厦：高度中央集权 (343)
- 三、地方政府的变异行为 (362)
- 四、联邦化的中央集权制 (381)

目 录

第八章 臃肿的机构

- 一、机构：政府规模的显著外观 (393)
- 二、机构膨胀的历史轨迹 (401)
- 三、怪圈之谜：机构膨胀的原因分析 (413)
- 四、小政府：不容选择的选择 (418)

第九章 扭曲的政绩

- 一、政绩考评：责任政府的逻辑必然 (432)
- 二、改革开放之前的政绩考评 (440)
- 三、政绩考评的结构性偏失 (450)
- 四、政绩观之变 (462)

走向理想：服务型政府 (479)

主要参考书目 (485)

后 记 (489)

绪论 生活中的政府行政

我们生活在一个以行政为中心的时代。

——詹姆斯·E·安得森

自从人类摆脱了纯动物性存在，经由经验知识的缓慢积累，从蒙昧社会上升到文明社会，^①一般意义上的政府及其所从事的公共事务管理即已存在。

国家作为一种与人民大众分离的公共权力，其特殊性质在于：①它是按地区划分它的国民。曾经长期起到团结和凝聚社会之作用的血缘关系已被社会分工、人口流动、阶级分化所撑断，并只局限于家庭内部。在政治社会范围内，人们被认做是相对于国家而存在并藉以构成国家的独立分子，只是为了管理上的方便才对人们做按照地区标准的划分，并允许他们在其居住的地方实现他们的公共权利和义务。在这个地缘关系对血缘关系的替代过程中，替代的彻底程度，血缘关系的残留程度对国家的组织形式有相当巨大的影响。东西方政治制度的分野就有这方面的原因。②特殊公共权力的设立。这种公共权力已不再同自己组织为武装力量的居民直接符合了，构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关。③为了维持这种公共权力就需要公民缴纳费用——捐税。在政治社会，这种捐税更多地表现为社会对国家的赎买和交换。④一支千方百计自我特殊化的官吏队伍。这批人高高在上，掌握着从社会中攫取的各种权力。他们自命神圣，自信

① 摩尔根：《古代社会》上册，商务印书馆 1977 年版，第 3 页。

得近乎自负。在行使权力的过程中，竭力追求特殊化自己：或用华丽的羽毛，或用饰有猛兽凶兽的文章，或用缀带绶带的制服。“他们作为日益同社会脱离的权力的代表，一定要用特别的法律来取得尊敬，由于这种法律，他们就享有特殊神圣和不可侵犯的地位了。”^①

国家中各阶级的地位是不平等的，有统治阶级，有被统治阶级，有统治阶级的同盟军。政府是国家的组织表现形式，是物化了的公共权力，是国家的惟一合法代表者。它受命负责维护国家所体现的基本政治关系，实施社会在长期发展演变过程中逐渐生发的一般性正当行为规则，裁决社会中的各种是非纠纷、权利冲突。它在行政管理中所面对的不是作为阶级的人，而是作为国家之构成分子的人。

国家及其组织实体——政府的产生和运作因满足了阶级对立、阶级斗争日趋激烈之社会的迫切需要而极大地推动了社会自身的发展。

然而我们还要看到，作为上层建筑的核心组成部分——国家及其政府，并非总能起到推动作用。在历史上，政府引起的破坏浪费和灾难，也可谓罄竹难书。春秋战国时代诸侯之间的不义征战给社会生产力造成巨大破坏。老子说：“师之所处，荆棘生焉。大军之后，必有凶年”^②。孟子也指证，诸侯“争地以战，杀人盈野；争城以战，杀人盈城”^③。法国尤其是德国的封建政治状态，使其经济社会发展大大落后于自己的近邻荷兰和英国。据恩格斯分析，国家及其政府对经济发展的反作用可能有三种：它可以沿着同一方向起作用，在这种情况下，就会发展得比较快；它可以沿着相反方向起作用，在这种情况

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1956年版，第168页。

② 《老子》，北京燕山出版社1995年版，第79页。

③ 《孟子》，北京燕山出版社1995年版，第124页。

下，除去少数例外，它照例总是在经济发展的压力下陷于崩溃，因为经济发展总是毫无例外地和无情地为自己开辟道路；它还可以阻碍经济发展沿着某些方向走，而推动它沿着另一种方向走。很明显，在第二和第三种情况下，政治权力能给经济发展造成巨大损害，并能引起大量的人力和物力的浪费。^①那么，随之要问的是：国家和政府在什么情况下对经济社会发展起推动作用，在什么情况下又会起阻碍破坏作用？纵览人类的政治发展史可以发现：政府对经济社会所起反作用的类型，既并不是任意的也不是随机的，而是由其内在的规律——经济的逻辑和政治的逻辑决定的。它“在很大程度上取决于国家管理权力维护的那个‘公共利益’，即在经济和政治上占统治地位的那个阶级的利益的实现与社会经济发展之间的关系。如果这种‘公共利益’必须通过经济社会发展得以实现，那么国家管理权力就将按经济运动规律，推动经济与社会发展；如果经济与社会发展，将使得现有的‘公共利益’遭到破坏，并可能被一种全新的‘公共利益’所取代，那么国家管理权力在竭力维护这种‘公共利益’的同时，限制或阻碍经济和社会发展，尽管这种限制或阻碍最终将导致经济的崩溃和政治权力的全面瓦解”^②。新制度经济学关于国家与经济增长之关系的研究验证了恩格斯的结论。新制度经济学认为，国家有两个基本目标：界定产权，制定社会基本规则，使统治者的收益最大化；降低交易费用，使社会的产出最大化，以增加国家的收入。国家的这两个目标是冲突的，使社会利益最大化与使统治者的利益最大化两者往往不可兼得，这时统治者就面临一个排他性选择。这个统治者可以是国王、总统、首相或幕后的最高领导人，和任何一个具有理性的个人一样，统治者也关心他自己的生存、

① 参见：《马克思恩格斯选集》第3卷，第223页；第4卷，第483页。

② 王沪宁主编：《政治的逻辑》，上海人民出版社1994年版，第189页。

威望、权力、健康和历史地位。统治者想做的一切，都是在他看来足以使他自己效用最大化的事情。由于统治者的权力、威望和财富，最终取决于国家的财富，因此，统治者一般都会提供一套促进生产和贸易的产权和一套执行合约的执行程序。这时，经济和社会就会因得到政府的支持而快速地发展。随着经济的增长，将会出现新的制度不均衡。有些制度不均衡可以由诱致性创新来消除。然而有些制度不均衡将由于私人和社会在收益、费用之间有分歧而继续存在下去。这时，只要统治者的预期收益高于他强制推行制度变迁的预期费用，他将采取行动来消除制度不均衡。但是，“如果制度变迁会降低统治者可获得的效用或威胁到统治者的生存，那么国家可能仍然会维持某种无效率的不均衡”^①，经济增长与社会发展将因国家的障碍而陷入困境。所以，正如古语所云：“成也萧何，败也萧何”，“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源；这一悖论使国家成为经济史研究的核心，在任何关于长期变迁的分析中，国家模型都将占据显要的一席。”^②

在经济史上，有无数的事例证明：不同的国家，不同的政府，不同的政治，会有多么不同的经济社会效果。最明显的例子是战后东西方两股政治势力分治德国而出现的东西德对比。那里原本是一个整体，战争把它分成了两部分，居住在两边的人属于同一血统，同一文明，具有同样的技术和知识。一堵厚重的柏林墙把他们分割在两边。在墙的这一边，街道灯火辉煌，商店里满是熙熙攘攘兴高采烈的人群，一些人在购买来自全球的货物，另一些人奔向众多的电影院和其他娱乐场所。他们可以自由地购买到各种意见的报纸杂志，他们可以相互或同

① 林毅夫：《关于制度变迁的经济学理论》，见《财产权利与制度变迁》，上海三联书店 1991 年版，第 396 页。

② 道·诺斯：《经济史中的结构与变迁》，上海三联书店 1991 年版，第 20 页。

陌生人交谈任何问题，可以毫无顾忌地发表各种见解。而在墙的另一边，街道是空荡荡的；城市灰色而苍白；商店的橱窗毫无生气，建筑物表面积满了污垢。^① 同样的对比还有印度和日本，埃及和以色列。再看看当今世界上惟一的超级大国——美国。遥想 1776 年的美国，那是一个刚刚摆脱英国宗主国殖民统治的蛮荒之地，然而从 1789 年到 1945 年这短短的 150 年时间里，美国由一个三流国家一跃而成为世界超级大国，其综合国力遥遥领先于日、德、法、英、中、俄六国，个中缘由颇值深思。

与美国形成一定程度鲜明对照的是南美的阿根廷。20 世纪初的阿根廷是世界上人均收入最高的几个国家之一。当时，阿根廷的人均收入为 3 797 美元（1913 年），比同一时期的法国、德国都高，就是到 1950 年，阿根廷的富裕程度仍领先于日本和意大利，同德国、澳大利亚大致相当。但是在此后的 40 年中，阿根廷却越来越落后。在世界排名榜上，阿根廷已经从过去的名列前茅掉到现在的第 80 位，贫困人口由 1970 年的 200 万猛增到现在的 1 200 万（这期间，阿根廷的人口只从 2 200 万增到 3 600 万）。2001 年，阿根廷居然一下子陷入破产的边缘，从而引发严重的社会骚乱。应该说，阿根廷拥有许多非常优良的条件，它位于南美大陆的南部，属亚热带气候，降水量比较丰沛，东北部地区达 2 000 ~ 2 500 毫米，自然资源丰富，全国可耕地面积达 2 亿公顷，石油蕴藏量 4 亿立方米，天然气 81 200 亿立方英尺，煤 5 亿吨，铁矿 11 亿吨，铀 24 000 吨，水力资源为 1 100 万千瓦，全国 41% 的土地为天然牧场，32% 的土地为森林区，人口密度仅为每平方公里 9.1 人。^② 阿根廷人自己也说，上帝给了他们很多很好的条件，但搭配了一

① 参见米尔顿·弗里德曼：《自由选择》，商务印书馆 1982 年版，第 59 页。

② 《拉丁美洲手册》，上海人民出版社 1978 年版，第 351 ~ 352 页。

个坏政府。据专家分析导致阿根廷陷入全面性危机的是一个腐败而又政策失败的政府。^① 其中的政治家们从 20 世纪 30 年代起处心积虑地阴谋侵吞国家财富。政府的开支超过国内生产总值的 30%。梅内姆政府出售国有资产所得 100 多亿美元的收入，有很多落入政府官员的腰包。阿根廷存在一个由特权集团安排的、不事生产却可以每月照例领取工资的寄生者集团，这个集团的人数估计有 10 万人之多，2001 年用于这方面的“政治开支”高达 20 亿~40 亿美元。在全国的雇员总数中，差不多有 30%~40% 是政府官员，他们不但领取高薪，而且还可以享受非常优厚的福利待遇。相反，政府的税收制度却非常残缺，偷税漏税率高达 50%。所以，西半球事务委员会主席拉里·伯恩斯说：“如果说危机的爆发主要是经济原因引起的話，那么它的最根本的缘起则并不是经济，而是军人独裁以来的腐败”。

大量事实表明：在人类社会生活中，重要的不是是否有政府，而是有一个什么样的政府。在全世界各地，好政府正成为人们注目的中心。它非常稀缺，但绝不该是一件奢侈品。

对我国来说，1949 年 10 月 1 日中华人民共和国中央人民政府的成立，掀开了中华民族政府发展史上的新篇章。人民政府在政治上是一个好政府，它拥有所以成为好政府的一切政治基础和条件：一个以马克思主义科学理论武装起来的、以解放全人类实现共产主义理想为崇高使命、致力于始终代表先进生产力发展要求、先进文化发展方向和最广大人民群众根本利益的中国共产党；一套建立在生产资料公有制和最广泛人民民主基础上的政治制度，如人民代表大会制度和人民政治协商制度；一支按照党的组织路线和德才兼备的用人标准配备起来的以全心全意为人民服务为宗旨的干部队伍。但是，毋庸讳言，

^① 《中国改革报》2002 年 5 月 13 日。

若从市场经济和现代社会的角度看，并参照国际社会政府行政新趋势，则我国政府行政还比较严重地存在各种各样的弊端和缺陷。诚然，自1982年以来我国政府行政前后经历了四次大规模的改革和调整，政府行政从机构到职能，从程序到方法，从人员到设备，从硬件到软件都有了不同程度的变化和更新。

然而，需要看到的是，我国经济体制转轨才10年，社会主义市场经济体制的基本框架还只是初步建立，远未健全和成熟。无论是社会民众还是政府官员对市场经济的内在奥秘和精神都还没有认识清楚，更没有形成对市场的信仰。另一方面，政府行政改革因涉及权力的再分配以及改革的主客体相重叠的特殊性而更显困难，其进程也相对滞后，我们远未建立一个与市场经济相适应的现代性政府。目前，我国政府行政从根本层面观察，仍属于传统的以管制为本质特征的全能统制型的政府行政范式。

1. 政府没有充分尊重市场规律，还存在大量反市场行为。政府与市场是社会实现资源配置的两种基本手段，其中市场在资源配置中起基础性作用，政府必须在充分尊重市场规律的前提下因势利导地发挥自身独特的资源配置作用。但由于我国市场经济是由计划经济转轨而来，市场机制先天不足，而政府的行政性计划配置却习以为常，运用自如。再加上我国改革开放以来，迄今尚未摆脱依靠增加要素投入实现经济增长的外延式发展模式的窠臼，使得政府在资源配置上往往不自觉地无视市场规律做出许多不合市场规律的“豪举”。为了组织动员起巨大的生产要素，实现国民经济的粗放式扩张，各级政府利用各种手段，施加各种影响，对投资的动机及其趋向，对金融证券市场 and 企业的兼并、重组与改制，进行强有力的行政干预。这一方面损害了资源配置的有效性，另一方面也使经济周期呈

“大起大落”的波动形态。^①

2. 管理的管制性功能定位没有从根本上动摇, 审批事项过多, 手续过繁。计划经济基础上的政府把行政管理视为行政监管、行政管制, 视为一种自上而下的治民活动。目前计划经济作为一种体制类型虽已退出历史舞台, 但计划经济基础上的行政观念行政定势并未随之消逝, 它们在行政管理中还顽强地表现着自己的存在。许多职能部门在为企业办理有关手续时, 仍然沿用计划经济时期形成的老框框——要求企业到其上级主管部门盖章后才能放行, 这使一些没有“婆婆”的企业遭遇没有“婆婆”的烦恼。西南一些地区甚至出现“个私企业局”这种不伦不类的政府机构。另外, 政府至今还掌握着为数不少的行政审批权。据统计, 现行的行政审批制度中, 中央和中央各部门颁布的各种审批规定就有4 159项之多,^② 至于各地方政府及其部门的审批项目, 其数量也不在此下。在企业的市场准入领域, 北京市的前置审批共有440项, 广东省有256项, 上海市有237项。^③ 西北某省一家私营企业为申建批发市场, 前后耗时一年半, 盖了152个公章才办齐手续。2001年, 河南省郑州市为保证市民吃上“放心馒头”成立了市区两级馒头办, 对所有的馒头生产和销售企业进行审批。无独有偶, 2003年, 湖南省怀化市也成立了“酒类产品管理办公室”, 简称“酒管办”, 负责对怀化市场上所有酒类产品进行销售之前的监管, 只有经“酒管办”检审并贴上“酒管办”的专用标签, 才可在市场上销售, 否则, 一律以假酒论处。类似现象不胜枚举, 确实表明我们政府的管制性功能定位并未从根本上有所改变。这是我国当前寻租性腐败屡禁不止的重要原因。更为严重的是过

① 席丹:《远离企业一矫正政府职能》, 武汉大学出版社1999年版, 第11页。

② 李岚清:《按照“三个代表”要求, 转变政府职能, 进一步完善社会主义市场经济体制》, 《学习时报》2002年5月6日。

③ 《中国经济时报》2000年9月25日。