

法学论丛



宪法行政法系列

宪法行政法系列
主编 罗豪才 姜明安

依法行政环境研究

◆ 金国坤 著

北京大学出版社

法学论丛

LAW

宪法行政法系列

国家社会科学基金项目

依法行政环境研究

金国坤 著

北京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

依法行政环境研究/金国坤著. —北京:北京大学出版社, 2003. 8
(法学论丛)

ISBN 7-301-06457-8

I. 依… II. 金… III. 行政执法-研究-中国 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 067226 号

书 名: 依法行政环境研究

著作责任者: 金国坤 著

责任编辑: 李 霞

标准书号: ISBN 7-301-06457-8/D·0764

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 开本 12.125 印张 350 千字

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 22.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

总 序

20 世纪已经过去,21 世纪已经来临。

21 世纪的法制将进入较健全、成熟的行政法时代。

中世纪和中世纪以前,人类法制长期处在刑法时代。刑法时代法制的主要特征是:刑法在整个法律体系中占主导地位;法由少数统治者(主要是君主)制定;法的功能主要是治民,维持统治秩序。中世纪以后,法制逐步进入民法时代。民法时代法制的主要特征是:民商法在整个法律体系中占主导地位;法主要由代议机关制定;法的重要功能是调整社会经济关系,维持商品经济、市场经济的秩序(当然,其目的或目的之一也在于维持统治秩序)。20 世纪,人类法制开始进入行政法时代。行政法时代法制的主要特征是:行政法在整个法律体系中占重要地位;法在人民通过各种形式、各种途径直接参与的前提下由代议机关(人民代表机关)制定,但行政机关通过授权和固有的规章制定权越来越多地实际行使立法权;法的重要功能之一是为人民直接参与行使国家权力、直接参与国家管理、直接参与对国家权力行使的监督提供运作程序和保障的规范机制,调整 and 平衡人民与政府、政府与社会以及公民、法人和其他各种组织、各种利益集团之间的关系。

人类法制在 20 世纪开始进入行政法时代,这是就世界法制发展的总体进程而言的。如果分别考察各个国家的法制发展水平,则有的国家目前仍处在刑法时代,更多的国家尚处在民法时代,已进入行政法时代的国家只是少数。

中国在 20 世纪 80 年代以后,刑法、民商法、行政法均开始发展,但直到 90 年代,市场经济体制才开始建立,民商法才算真正有了在法律系统中起主导作用的环境,中国法制可以认为进入了民法时代。至于行政法,中国虽然已经有了若干部可以称得上法典的大法,如《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中

华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政监察法》和即将出台的《中华人民共和国行政复议法》等,但离行政法时代却还有相当的距离。因为行政法时代意味着民主、法治达到了较为发达的水平:民主已由代表制民主发展到参与制民主,法治已由依法治国、依法行政发展到法治国家、法治行政,法治标准已由实体法标准扩展到程序法标准,由量的标准(有法可依)扩展到质的标准(可依的法是良法)。而现在,我们还没有完全解决代表制民主、依法治国、依法行政、有法可依,有实体法可依的较为传统的民主、法治问题,对于参与制民主、法治国家、法治行政、制定完善的程序法,增进法的民主性、科学性(所谓“良法”)等现代民主、法治问题,我们就更还未找到较完满的解决方案,甚至没有太多的时间和精力来考虑和研究解决此类问题的完满方案。虽然我们现在在发展传统民主、法治的同时,也在逐步发展现代民主、法治,但这种发展远还没有达到一个转折点:由民法时代进入到行政法时代,或者说还远没有达到健全、成熟的行政法时代。

西方国家的法制,从一个时代过渡到另一个时代,通常经过几个世纪。我国的情况不同:我国法制的历史比西方国家久远得多,但我国的刑法时代延续得太长太长,以致民法时代到来时,西方国家已进入行政法时代了。我们不能等民法时代结束再自然地步入行政法时代。我国的市场经济形成比西方国家晚得多,但其发展却要快得多。商品经济、市场经济的形成必然导致民法法制,市场经济的发展必然导致行政法法制。所以我国的行政法时代将紧接着民法时代到来。为迎接行政法时代的到来,我们已经做了大量的工作:其一,推进经济和政治体制的改革,使我国尽快形成行政法法制的土壤和环境;其二,加强行政法的立法,为建立民主、法治国家提供形式条件;其三,改进行政法的执法和司法,促进行政法由法制变成法治,由静态变成动态;其四,加强法制、法治的宣传、普及,提高国民的行政法意识,为建立民主、法治国家提供实质条件;其五,开展行政法研究,为健全、完善行政法制、法治提供理论指导,为行政法时代的法制、法治绘制蓝图。

第五项工作——行政法的研究工作,我们做了,但做得还很不

够:我们的研究还缺乏广度,在宏观上,未能对行政法治整个系统工程进行通盘的、全面的考察,在微观上,未能对行政法治的各个具体环节、具体制度进行逐一剖析;我们的研究还缺乏深度,在基本理论上,尚未形成能全面、深刻解释、说明整个行政法制、法治体系,能作为指导行政法时代法制、法治建设理论基础的完善的学说,尽管有控权论、管理论、平衡论等学说先后问世,而且平衡论获得越来越广泛的社会认同,但该学说很多方面仍还有待完善;在对行政法制、法治实践的研究上,我们对行政立法、行政执法、行政法制监督、行政救济、行政诉讼等行政法运作实践中提出的大量问题,其中有不少尚未能给予深刻、精辟的阐释,为实践提供有价值的科学的解决方案,尽管近年来行政法学在实证研究上取得了进展,有若干专著问世,但总体上仍是很不够的。

为了满足行政法制、法治发展实践对理论的需要,我们准备在10年到20年的时间里陆续向社会推出一套现代行政法理论专著系列。这套理论专著系列有下述特点:

其一,著作者均为取得法学博士学位的年轻学者(或博士生导师、硕士生导师)。这些学者学识渊博,思想敏锐,具有很强的开拓精神和创新意识。

其二,著作内容涉及的均是现代行政法的较深层次的理论问题。对这些问题的研究和解决关系到行政法学的发展前景,关系到行政法制的性质和行政法治的进程,关系到行政法时代蓝图的绘制及其近期、中期、远期实施方案的设计。很显然,这些研究、探讨既具有重要的理论意义,又具有很强的实践价值。

其三,著作者采用的研究方法是综合性的。首先,他们运用哲学的方法,从本体论和方法论的角度探讨行政法、行政法制、行政法治是什么,可能是什么,应该是什么和从什么角度、以什么手段、用什么方法求得结论的问题;其次,他们运用政治学的方法,对行政法治与民主政体、权力分配与权力制约、人民参与与行政效率、公民权利与政府权力的关系进行探讨,力争打破行政法学与政治学的严格界线;再次,他们还运用社会学的方法,对非国家机关的社会组织、社会团体的公权力性质、范围、行使方式,以及国家权力向社会转移的形式、

途径和法律在这种转移过程中的作用等问题进行研究,赋予行政法学以更广阔的视野;此外,他们也运用比较法学的方法,对世界各国的行政法制、行政法治进行横向比较,对民法时代、不成熟的行政法时代、成熟的行政法时代条件下的行政法制、行政法治进行纵向比较,通过比较获得规律性的认识。

当然,我们的这项工程才刚刚开始。我们没有经验,在运作过程中难免会发生这样那样的问题,能否实现我们预期的目标,还有待我们各位著作者和组织、编辑、出版者的努力。我们希望,并且力争以第一流的成果奉献读者,奉献给新世纪、新的千年。

姜明安

1999年12月

序 言

罗豪才

“依法治国，建设社会主义法治国家”，是党的十五大确定的治国基本方略，也是我国的一项宪法原则。依法行政作为依法治国基本方略的重要组成部分，对于贯彻依法治国基本方略具有决定性意义。行政权是与社会公共利益和公民个人利益联系最经常、最广泛、最密切的国家权力。将行政权力的行使纳入法制化轨道，全面推进依法行政，不仅是加强行政法制建设的必然要求，而且是实践“三个代表”的必然要求和重要内容。我国是社会主义国家，我国的宪法和法律是中国共产党领导全国人民制定的，是党的路线、方针、政策与人民意志的统一，应该体现“三个代表”的重要思想。坚持和实行依法行政，从制度上和法律上保证了政府的活动体现先进生产力发展的要求；体现了中国先进文化的前进方向；体现人民意志和为人民服务的宗旨。

依法行政，不仅是党和国家对各级行政机关的一项重要的政治要求，也是行政法制建设中所必须遵循的一项重要法治原则。其具体含义主要包括：第一，职权法定，越权无效。行政机关必须依法组成，行政编制法定，行政职权法定。虽然行政职权的具体内容因行政机关而异，不同的行政机关所享有的行政职权内容有别，但都必须基于法律的授权。第二，遵循法定程序。行政机关的行政行为不仅要符合法律的实体性规定，还要符合法律的程序性规定。行政程序伴随着行政活动的全过程，没有无程序的行政行为。第三，不得滥用自由裁量权。行政机关在行使自由裁量权，即在法律规定的范围内选择有关行政行为的方式和内容时，应当遵守合理性原则，尽量做到合理与适当。第四，违法行政应承担相应的责任。行政机关享有或行使的行政职权，同时也是其必须履行的行政职责。如果行政机关及其国家公务员抛弃或违反行政职责，应承担相应的责任。这种责任因行政机关及其

行为性质的不同而分为政治的、法律的、行政的责任。

从现代行政法制建设的全局看,依法行政并不是要求政府“无为而治”,不是只要市场、不要政府,把政府控制得死死的,而是要通过法治的制度安排和机制、程序设计,实现既制约行政主体滥用行政权,预防制裁违法行政,又支持和激励行政主体积极行政,为公共利益与公民个体利益的增长创造更多机会;同时为相对方积极实践法定权利,依法积极有序地参与行政,监督行政权的行使提供法律保障。促成行政主体与相对方之间的互动与合作,实现行政的目的,是依法行政的题中之意。

毋庸置疑,在我国的民主、法治建设进程中,各级人民政府继续推进体制改革,致力于建立和完善办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,致力于政府管理的公开性、公正性,从而为依法行政奠定了良好的基础。广大行政机关和公务员的民主与法治观念进一步树立,公务员队伍素质得到较大的提高,自觉接受监督的意识进一步增强。实现依法决策、依法管理已见明显成效。但是,我们也应当看到,依法行政的状况仍有不尽如人意之处,违法行政的现象还时有发生。为什么国家制定了诸多良法,中央三令五申,但有法不依、滥用权力的现象仍屡禁不止,甚至愈演愈烈?到底影响和制约行政机关及其国家公务员严格依法行政的因素有哪些,是我们必须探讨和思考的问题。只有将这些问题搞清楚,才能对症下药,寻求实现行政法治之路。本书的作者金国坤同志经过广泛的调查研究,就依法行政的现实基础进行了系统分析,通过一个个相对独立的专题,从依法行政的环境角度分析了阻却依法行政的各种外部因素,就如何营造良好的行政法治环境及相关问题进行了论述,为依法行政的理论研究开辟了一个新的视角。本书涉及面广,资料丰富,足见作者进行了扎实的基础调研工作和认真思索。金国坤同志在北京大学上学期间,是一名刻苦钻研的学生,对行政法研究情有独钟。值此新作出版之际,欣然作序,以资鼓励。

前 言

近几年来,国内行政法学界加强了对依法行政问题的研究,有关依法行政方面的专著和论文层出不穷,一些行政法教科书也开始将依法行政作为一个基本原则加以阐释。但是,对依法行政研究的重点一般集中在依法行政是依法治国的关键、依法行政的内容、实现依法行政的途径等方面,而对现实政府法制实践中影响依法行政的客观因素尚未进行过系统的调查研究和分析。

依法行政是一项巨大的系统工程,它需要中央的号召和推动,需要制定完备的行政法律规范,需要广大国家公务员的自觉行动,同时更需要为政府依法行政创造一个良好的依法行政的条件和环境。在政府法制实践中,国务院作出了关于全面推进依法行政的决定,各地依法治省(市、县),依法治税、治林等如火如荼。但另一方面,我们也不难看到,各地方、各部门不严格依法行政的现象还普遍存在,法律、法规被虚置,行政机关没有法定依据、超越法定权限行政,自由裁量权被滥用,行政行为不符合法定程序,行政机关工作人员法律意识淡薄,公民的合法权益不时受到侵犯。产生这些问题的原因是什么?影响政府依法行政的因素到底有哪些?这是摆在理论研究和法制实践部门面前的必须认清和解决的问题,也是本书试图探讨研究的问题。

受国家社会科学规划办公室的委托,笔者对影响和制约着政府依法行政的外部客观因素进行了调查、分析和研究,就我国目前依法行政的政治、经济、社会和文化环境分别进行了系统研究。笔者认为,依法治国方略的提出和实施,民主政治的发扬光大,公民权利意识的提高和法制观念的加强,行政诉讼等法律监督机制的构建,以及市场经济体制的不断完善,改革开放的进一步深入,特别是中国加入WTO,使中国走上行政法治之路具备了基本的政治经济和社会环境。但党政关系尚未理顺、宪政体制的缺失、行政体制的弊端、民主制度的不健全以及监督机制的薄弱,仍然是依法行政难的政治因素;市

市场经济条件下在管理体制上仍残留的计划经济下的管理方式导致部门利益化,行政管制和行政垄断使依法行政的经济基础不稳;社会组织结构的变化、贫富分化、市民社会尚未形成,使依法行政缺乏社会基础;人们对法制的不信任,人情风、关系网甚至系统性腐败制约着依法行政;几千年来的封建等级特权思想和人治传统难以树立法律至上的法治观念;西方国家行政法治的制度和观念也在不断地影响和冲击着中国的行政法治的进程。

本书是在课题组集体调研的基础上形成的科研成果,课题组成员为本书的完成都作出了贡献,尤其需要感谢的是国务院法制办的朱维国先生、检察日报社的李国明先生、海关总署的高融昆先生和我的爱人——国家统计局的侯予菲女士,为本课题提供了大量的材料,使本课题的资料更加丰富。本课题组在调研过程中,得到了有关部门和领导的通力合作,为课题组组织召开了座谈会,北京市丰台区法制办的董化斌主任、浙江省桐乡市法制办的陈力主任、中共桐乡市委党校的沈建良校长等,都为本课题的研究做了大量的工作。本课题也是在借鉴了前人在依法行政方面的许多研究成果,尤其是各地方对政府依法行政的调研报告的基础上研究而成,在此不能一一列明,一并表示感谢。本课题的前期成果《依法行政的现实基础》2001年已由中国政法大学出版社先期出版,出版后引起了政府有关部门和社会各界的普遍好评,被评为北京市第七届哲学社会科学优秀成果二等奖。本书是课题的最终研究成果,成果鉴定委员会成员包括应松年教授、姜明安教授、赵奇教授、莫于川教授和刘莘教授,评委对该课题的成果给予了较高的评价。在此,对评委的鼓励表示由衷的感谢。全国政协副主席、北京大学博士生导师罗豪才教授在百忙中为本书作了序言,作为学生,使我深受鼓舞。

同时需要指出的是,由于精力和经费的局限,课题组无法对全国各地各部门全面系统地进行调查了解,书中引用的统计数据难免会以偏概全,论点也难免出现片面性和错误,因此只能仅作参考。对缺点和问题,也希望各位同仁不吝赐教。

全国坤

2002年8月于北京

目 录

第一章 依法行政环境概述	(1)
一、依法行政环境相关问题理论研究综述	(1)
二、依法行政环境的涵义、内容及其分类	(10)
三、研究依法行政环境的意义	(14)
四、研究依法行政环境的方法	(16)
第二章 依法行政的政治环境	(17)
一、走依法治国道路,为依法行政创造法治大环境	(17)
二、依法行政和党的领导	(26)
三、依法行政的宪政背景	(42)
四、依法行政的民主基础	(67)
五、依法行政与监督制约机制	(80)
第三章 依法行政的法律环境	(95)
一、行政法制的发展历程及其成就	(95)
二、现行行政法律规范存在的问题及其成因	(99)
三、完善立法体制,提高立法质量,为依法行政提供 基本的行政法律规范	(108)
第四章 依法行政的组织环境	(117)
一、行政领导管理体制的改革为行政主体依法行政 奠定了组织基础	(117)
二、现行行政管理体制中对依法行政的阻却因素	(120)
三、改革行政管理体制和人事制度,为依法行政营造良好的 组织环境	(150)
第五章 依法行政的经济环境	(167)
一、市场经济是依法行政的土壤	(167)
二、市场经济体制下政府经济管理职能的转变	(173)
三、市场经济条件下政企关系的法律调适	(177)

四、行政审批与政府规制	(189)
五、此消彼长——市场经济体制下政府经济管理模式的转换 ...	(203)
第六章 依法行政的社会环境	(208)
一、市民社会是行政法治的社会基础	(208)
二、当前中国社会阶层结构的变化及对依法行政的要求	(212)
三、贫富分化、社会稳定和社会公正	(224)
四、人情风、熟人社会对依法行政的阻却	(230)
五、农业社会、三农问题与法律下乡	(232)
第七章 依法行政的文化环境	(242)
一、中国传统法律文化对行政法治的制约	(242)
二、法律信仰与信仰危机	(274)
三、政府推进型法治道路的局限	(290)
第八章 依法行政的国际环境	(296)
一、西方国家依法行政的发展趋势及其对我国政府 依法行政的影响	(296)
二、中西方法律文化碰撞与中国的行政法治之路	(308)
三、加入 WTO 对政府依法行政的机遇与挑战	(318)
附录	(331)
“依法行政环境研究课题”问卷调查报告(公民卷)	(331)
“依法行政环境研究课题”问卷调查报告 (公务员卷)	(337)
改善法治环境,实现依法行政 ——桐乡市依法行政工作纪实	沈建良(352)
参考文献	(366)
后记	(372)

第一章 依法行政环境概述

依法行政是依法治国方略对政府机关及其工作人员的要求,它要求各级各类国家行政机关及其国家公务员在法定职权范围内依法定程序行政,如果违法行使行政权应当承担相应的行政法律责任。依法行政不是仅凭人们的热情和主观愿望所能实现的。政府能否实现依法行政,必然受到各种各样的外部客观因素的制约和影响。研究依法行政,也不能不从依法行政的现实基础——制约和影响政府依法行政的社会客观环境开始。

一、依法行政环境相关问题理论研究综述

环境一词,按《辞海》的解释,是指围绕着人类的外部世界,是人类赖以生存和发展的社会和物质条件的综合体,可分为自然环境和社会环境。^①“环境”一词是个相对的概念,一般是指围绕某个中心事物的外部世界。中心事物不同,环境的含义也就随之不同。任何事物都是受制于它的周围的各种因素,外部世界的各种因素对该事物的生存和发展具有决定性的影响。研究一个事物,必然要将其置身于外部环境中去研究。一般所谓的环境,是指人类环境,是围绕人类这个中心事物的外部世界,即环绕于人类周围,为人类生存和发展所依赖的种种因素的总和,主要是指自然环境。

在社会科学中研究环境,如为市场经济创造良好的环境,法律环境,行政环境,组织环境等等,则主要是指社会环境,如为市场经济创造良好的法律环境,是围绕市场主体的生产经营活动所应具备的外部客观条件之一,包括是否具有完备的市场法律体系,经济主体的守法观念,经济主管部门是否能依法办事,有无解决经济纠纷的法律途

^① 《辞海》,上海辞书出版社 1999 年版,第 3417 页。

径等。研究法律环境的目的是为市场经济的健康发展创造良好的条件。法律环境在此与其他因素构成了市场经济的基本社会环境。依法行政环境,是指影响和制约着政府机关及其工作人员依法行政的各种社会客观因素的总和,这些社会客观因素决定着政府能否依法行政以及依法行政的进程。依法行政环境与法律环境围绕的中心不一样,依法行政是围绕着政府的依法行政这一中心事物展开,它要解决的问题是政府在行政管理中能否做到依法行政以及依法行政的方向和进程。

依法行政环境是行政环境的一个子系统。行政环境决定着行政活动的效率和方式。是依法行政还是依行政命令、上级指示或政策行政,取决于行政主体外部的环境要求。在一个中央高度集权、下级对上级是人身依附关系的社会中,自然只能是人治行政,没有法治行政的基础;而在一个行政权力受到法律控制,有健全的民主制度和监督机制的社会中,法治行政成为必然。研究依法行政环境,应从行政环境开始。

在行政管理领域的研究中,行政学界很早就认识到了环境因素的重要性。二战以前,行政管理研究侧重在行政组织内部因素,如行政体制、权限划分、人员素质、领导方式等,很少看到外部环境因素对行政效率的影响。美国哈佛大学的约翰·高斯于1936年发表《美国社会与公共行政》、1947年又发表《政府的生态学》论文,最先把行政现象作为一种社会现象,放在社会环境中来研究,揭开了以生态学的观念和方法来研究行政的序幕,开始强调不可忽视行政组织外部因素对政府管理的影响和作用。1957年,美国的利格斯发表《比较公共行政模式》一文,1961年在此基础上又写出《公共行政生态学》一书,成为当时这方面的代表作,创立了行政生态学,为行政管理研究开辟了一条崭新的途径。利格斯把行政生态学定义为研究自然及人类文化环境与公共政策运行之间的相互影响情形的科学,它借用生态学研究生命主体与其环境的相互作用的基本理论和方法,来研究行政系统与其环境的相互关系。

利格斯研究经济社会环境对行政管理的影响,运用“结构功能分析法”和物理学“光谱分析”上的概念,从社会经济结构着手,将各国

划分为三类行政形态：

1. 融合型。即农业社会的行政形态。其特点是：经济的基础是农业生产，土地的分配和管理是政府的重要事务；社会流动性小，社会关系以家庭、宗教等初级组织的关系为主，行政风范带有浓重的亲族主义色彩，流行世卿世禄的行政制度；权力来源于君主，政治和行政不分，行政官吏在政治和经济上自成特殊的阶级；政府与民众较少沟通；行政活动以地域或土地为基础，行政的主要问题是维持行政的一致和统一。

2. 衍射型。即工业社会的行政形态。特点是：经济的基础有美国式的自由经济，也有前苏联式的管制经济；都市化的生活为中心，经济关系上依存性强，社会结构以各种经济社团为主，具有促进组合利益的媒介，因而民众有影响政府决策的渠道，政府与民众关系密切；行政风范体现平等主义，成就导向和对事不对人原则；沟通渠道发达；行政的主要问题是谋求专业化基础上的协调和统一，因为社会高度专业化了。

3. 棱柱型。即处于农业社会向工业社会过渡期的一种行政形态。其特征是：兼有农业社会和工业社会的行政形态的一些特征，具体表现为：形式主义，政府的制度、法规不能实际起到约束和规范作用，传统社会中的行政特性形式上被抛弃，实际上仍具有巨大的影响力；异质同存，即同时呈现异质的行政体制、行政风范和行政行为；重叠性，即传统的和现代的结构重叠存在，既有议会、选举机制、行政机构，又有具备行政功能的家族、宗教团体等。^①

利格斯从经济要素、社会要素、沟通网、符号系统、政治构架等五个方面考察了公共行政与外部环境之间的关系：

1. 经济要素。社会经济机制和生产力水平是影响公共行政最重要的生态因素。传统社会的生产力比较低，经济结构是“互惠—重配”。所谓“互惠”，是基于情感、宗教或主仆关系，进行物与物的交换。行政行为是“‘经济的’与‘行政’的综合”。现代工业社会有着惊人的

^① 参见许文惠、张成福、孙柏瑛著：《行政决策学》，中国人民大学出版社1997年版，第45—47页。

生产力,经济结构是一种“市场—企业”机制。社会经济的运行是以“功利”与“理性”的市场原则进行追逐利润的交换。当把经济市场的基本价值运用到行政上去,可以看到:人事行政的雇佣关系、绩效预算制、行政机构的效率与理性等,都体现了行政官署就是“经济市场”的一个“相对物”。过渡社会的生产力较为发达但发展并不平衡,其经济结构是“集市—有限市场”模式。这种经济结构最大的特点是“价格不可决”,即商品的价格是由其价值与交换双方的社会地位、家庭出身、名望、亲疏等非经济因素共同决定。当这种“价格不可决”影响到行政方面,突出表现为行政职位的授予、荣誉及薪水的确定,由“市场”与“身份”同时起作用。

2. 社会因素。这里主要是指各种社会组织和阶级结构。他认为,在融合型与棱柱型模式中,家庭的作用很大,以家庭为基础的公共行政使得家族利益与公众利益相背离,特殊主义、裙带关系、结党营私不可避免;而在衍射型模式中,社团起着重要作用,它保证社会各种利益的表达同政府决策的互动与合作。就阶级结构而言,融合型与棱柱型的阶级地位标准的分散程度低,阶级之间的流动性差,不同阶级社会成员接近程度低,总体上是属于封闭性的阶级结构;而衍射型的情形则相反,是开放性的阶级结构。

3. 沟通网。利格斯使用“动员性”和“同化性”两个变量来讨论社会沟通问题。所谓“动员”,是指全社会的人口参加庞大的沟通网的程度,它受语言的同一性、知识和电话、报纸等大众传播媒介普及以及都市化和新交通工具的出现等方面因素的制约。“同化”则指社会普通民众和精英分子共享同一的符号、认识于统一社会价值与目标的程度。根据这两个变量,他从社会沟通的角度把社会分为一元化社会和多元化社会。在一元化社会中,动员性与同化性都较高,对行政系统关注社会需要和更好地执行政策有积极的影响。而在多元化社会里,动员性与同化性较低,政府与社会之间没有一条灵活的通道。即使有时政府会面对民意也只能是虚假的。因为,一个社会如不是“动员”的,则无法使统治者自动地或被动地实行“法治之治”。一方面,限制了行政组织对于公共利益的聚合、表达的范围;另一方面,政府系统内外沟通的匮乏也抵消了政府对责任和公意尊重的任何努力。反