

本书是教育部战略研究基地（培育）：东北大学科技政策中心的阶段性研究成果
本书为教育部人文社会科学研究规划基金/青年基金（12YJC810024）研究成果

东北大学公共管理博士文库

NORTHEASTERN UNIVERSITY PH.D LIBRARY IN
PUBLIC ADMINISTRATION

转型时期中国 政府利益研究

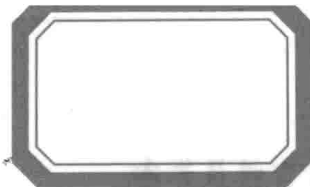
Research on the Interests of Chinese
Government During Social Transition

王 颖 著

By Wang Ying



東北大學出版社
Northeastern University Press



战略研究基地(培育):东北大学科技政策中心的
阶段性研究成果

本书为教育部人文社会科学研究规划基金/青年基金
(12YJC810024)研究成果

·东北大学公共管理博士文库·

转型时期中国政府利益研究

Research on the Interests of Chinese
Government During Social Transition

王 颖 著

By Wang Ying

东 北 大 学 出 版 社

· 沈 阳 ·

© 王 颖 2014

图书在版编目 (CIP) 数据

转型时期中国政府利益研究 / 王颖著. —沈阳: 东北大学出版社,
2014.8

(东北大学公共管理博士文库)

ISBN 978-7-5517-0751-0

I. ①转… II. ①王… III. ①国家行政机关—利益—研究—中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 185956 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www. neupress. com

印 刷 者: 三河市天润建兴印务有限公司

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm×228mm

印 张: 13

字 数: 188 千字

出版时间: 2014 年10月第 1 版

印刷时间: 2014 年10月第 1 次印刷

责任编辑: 孙 锋 郎 坤

封面设计: 唯 美

责任校对: 一 方

责任出版: 唐敏智

ISBN 978-7-5517-0751-0

定 价: 36.00 元

东北大学公共管理博士文库编委会

主 编 娄成武

副主编 王浦劬 薛 澜

编 委 (以姓氏笔画为序)

马 骏 邓大松 王浦劬

曲福田 陈振明 周光辉

竺乾威 娄成武 姚先国

徐晓林 董克用 薛 澜

总 序

作为东北大学公共管理学科建设与研究的重要成果,“公共管理博士文库”在多方努力下终于付梓出版了。在这批著作面世之际,回顾东北大学公共管理学科的发展历程,我们不禁心生感慨。

东北大学公共管理学科始建于1988年。建设伊始,本学科就确立了“立足理工基础,办有理工特色的社会主义新文科”的发展战略。二十多年来,我本人和公共管理系的诸位同事对教学科研及人才培养倾注了大量心血,取得了一定的成绩,走出了一条以学科建设为主线,科研与教学互促增长的跨越式发展道路。自2003年设立行政管理博士学位授权点,尤其是2005年设立公共管理一级学科博士点以来,我们先后获得国家精品课、国家教学成果一等奖等多项国家级教学奖励,以及几十项国家、省、市科研课题,取得了一大批理论与应用性成果。这一过程充满了苦辣艰辛,也充满了奋斗的激情和喜悦。

东北大学公共管理学科博士生的培养是以1994年科学技术哲学博士学位授权点为基础设立的科技政策研究方向为开端的,因此本学科的第一批博士著作主要集中收录于2004年启动的“科技政策博士文库”。近五年来,东北大学公共管理学科发展迅速,变化日新月异。为了更好地体现本学科的理论创新,我们决定启动“公共管理博士文库”建设工程。出版这个文库的目的,一方面是为了保存和交流研究成果,经受社会检验,鼓

励学术研究；另一方面也是为了促进博士生教育的制度化，组织学术队伍，推进学科建设。该文库既注重公共管理研究的学术性，诠释分析复杂的公共管理问题，又强调结合公共管理实务，为政府提供可能的政策建议。

进入 21 世纪以来，中国的公共管理研究承载着前所未有的历史重任。在此重大社会转型期，党和人民期望我国的公共管理理论研究能够为我国的政府改革、公共服务体系建设以及国家现代化建设提供科学的管理理念、思想和方法。这要求我们本着高度的政治责任感和严谨的学术态度去谦逊地投身实际，深入探索、研究及解决错综复杂的实际问题，要求我们根据复杂的公共管理实践开发更为复杂且更为实际有效的公共管理理论。改革开放三十年来，西方大量公共管理理论被引入到中国，极大地促进了我国公共管理学科的高速发展，但同时必须认识到西方国家的政治体制、社会结构、公民社会成熟度等公共管理环境与我国存在着巨大差别。因此，必须注重对西方理论在引入过程中的批判性和选择性，必须尽快实现公共管理理论的本土化建构，这是摆在全国学术同仁和学子面前亟待解决的重大问题。在这一艰巨的历史重任面前，东北大学公共管理系全体同仁将勇于担当、满腔热情并全力以赴，但我们只是对现在能否做得更好而心怀忐忑。

东北大学“公共管理博士文库”的出版是我校公共管理学

科建设与研究历程中的一件大事，是导师与博士生们多年辛勤工作、笔耕不辍的一次成果展示。毫无疑问，这些研究成果仅仅是刚刚经过初步雕琢的璞玉，一定会存在不少缺点和不完善的地方，每一本书的著作者囿于知识结构和对问题理解深度的局限性，所提出的一些理论观点都值得进一步商榷。但是，正因为有问题、有缺点，才会激发后来者继续为之努力。聚沙成塔，集腋成裘。我们深信，东北大学公共管理研究的明天会更美好，我们所出版的文库著作的质量和水平也会逐步提高。

我们还要感谢东北大学出版社的领导和编辑们对出版“公共管理博士文库”的大力支持，同时也恳请各位学界同仁不吝赐教，多提宝贵意见。

姜威武

2009年12月于沈阳南湖

摘 要

利益是一个永恒的话题，涉及社会生活的方方面面。政府更是一个利益纷繁复杂的汇集地，各种利益在这里纠缠、碰撞和交融，触及行政管理的纵深领域。对政府利益的研究无疑有助于我们更深刻地理解政府行为。

当前，我国正处于由计划经济体制向市场经济体制转型的过程中，社会利益格局从计划体制下的一元利益格局演变为市场体制下的多元利益格局。政府作为社会中的组织，由于自身利益的存在，其行为同市场行为一样，产生了一些负外在性问题，影响了社会稳定和政府形象。因此，转型时期中国政府利益研究是一个理论性和现实性都比较强的课题。本书采用逻辑推论式的规范研究和实证研究相结合的方法，尝试把经济学的概念和工具引入政治学与行政学的研究领域。

研究的基本逻辑结构如下：一是提出问题，揭示选题的目的、意义，归纳和分析研究对象的现有研究成果，提出贯穿全书的研究方法，厘清研究的边界范围。二是在辨析相关概念的基础上，揭示贯穿全书的“政府利益”这一概念的内涵，分析了政府利益与国家利益、公共利益及政党利益的关系。三是阐述了政府利益研究的理论基础。本书在马克思主义利益理论的基础上，充分借鉴西方的公共选择理论、合法性理论、委托代理理论和利益集团理论，将这些理论研究作为对政府利益研究的理论支撑。四是分析了政府利益研究的现实基础。主要包括转型时期中国社会的特点，国内政治、经济、文化环境的变化，

以及全球化、信息化和市场化的国际环境特点，成为转型时期中国政府利益研究的大背景。五是论证了转型时期中国的利益结构，指出了利益结构是影响政府发展的最深层的因素，影响着政府的权力结构、组织结构、政府信用和行政伦理的发展与变迁。六是分析了转型时期中国政府利益的现实表现及实现途径。分析了政府利益与政府行为的关系，它们不仅具有理论上的逻辑关系，而且具有现实中的对应关系。论证了转型时期中国政府利益的表现形式、特点及实现方式。七是分析了转型时期中国政府利益膨胀的原因及危害。指出了转型时期中国政府利益膨胀的多种表现形式，最突出地表现为部门利益膨胀和政府官员的腐败。中国政府利益膨胀主要有历史、社会、政策体制和制度方面的原因，对中国社会的发展造成了不良的影响和危害，导致政府机构的自我扩张、政府行政管理行为失范与扭曲、地方保护主义泛滥和行政腐败猖獗。八是论述了规范转型时期中国政府利益的策略。立足现实，面向未来，论证了规范转型时期中国政府利益的目标取向与原则，以及规范政府利益的若干策略。

Abstract

Interests, being an eternal topic, involve the different aspects of life; government is the very place where all complicated interests meet, collide and intermingle, touching the deep domain of administrative management. A study on government interests will undoubtedly help us further understand the acts of government.

Currently China is in the transition from the planning system to the market system, which certainly entails the conversion of social interests from the conventional sole-interest pattern to the multi-interest one. As one organization in the society, government will also consider its interests and sometimes take on certain acts similar to market acts, which may arouse some negative problems and thus influence the social stability and government image. Therefore, a study on the interests of Chinese government during social transition appears to be very necessary both in theory and in practice. And this article, based on logic deduction and empirical research, attempts to introduce some economic concepts and instruments to the research domain of politics and administrative study.

This book develops itself as follows: ① posing the questions, revealing the objectives and meanings of the chosen topic, analyzing the present findings, putting forward the research approaches and defining the study content; ② revealing the connotations of the core concept “government interests” by differentiating other relevant concepts, and analyzing the correlations between government interests and national interests, public interests and party interests; ③ elaborating on the theoretical bases of

government interests study, including Marxist theory, public choice theory, legitimacy theory, principal/agent theory, interests group theory, etc.; ④ exploring the objective background of government interests study, that is, the domestic political, economic and cultural changes of China's society as well as the market, information and globalization process of international environment; ⑤ examining the interests structure of Chinese government during the transition, which exerts deep impact on the government's power structure, organization, credits, and the evolution of administrative ethics as well; ⑥ analyzing the realistic reforms of Chinese government interests and the approaches to it, and indicating the theologically logic and practically corresponding relationship between government interests and the acts of government; ⑦ further exploring the causes and dangers of government interests expansion, illustrating its diversified forms, especially the expansion of sectional interests and the corruption of government officials, and pointing out the fact that Chinese government interests expansion derives from many historical, social, political and institutional causes, does great damage to the social development, and consequently results in the self-expansion of organizations, the anomaly and distortion of administrative acts, regional protectionism and administrative corruption; and ⑧ discussing the long-term objectives and principles of regulating government interests, and clarifying the optional strategies to achieve the target.

目 录

第1章 绪 论	1
1.1 问题的提出及意义	1
1.1.1 问题的提出	1
1.1.2 研究的意义	3
1.2 国内外研究现状	6
1.2.1 西方对政府利益的研究	6
1.2.2 国内对政府利益的研究	7
1.3 本书研究的内容及创新点	10
1.3.1 本书研究的内容	10
1.3.2 本书的创新点	11
1.4 研究思路与方法	12
1.4.1 研究思路	12
1.4.2 主要研究方法	13
第2章 政府利益及相关概念厘定及辨析	14
2.1 利 益	14
2.1.1 利益的含义及其实质	14
2.1.2 利益的构成要素	17
2.1.3 利益的分类	18
2.1.4 利益的特点	19
2.1.5 利益的作用	20
2.2 政府利益	23
2.2.1 政府利益及其性质	23
2.2.2 政府利益的构成要素	24

2.2.3 政府利益的特点	26
2.2.4 政府利益的类型	29
2.2.5 政府利益的作用	33
2.3 政府利益与其他利益的关系	34
2.3.1 政府利益与国家利益的关系	34
2.3.2 政府利益与公共利益的关系	36
2.3.3 政府利益与政党利益的关系	38
第3章 政府利益研究的理论基础	42
3.1 马克思主义利益理论	42
3.1.1 论述了利益在国家社会中的作用	42
3.1.2 论述了社会分工与利益、国家的关系	42
3.1.3 论述了个别利益和共同利益对立统一的发展过程	43
3.1.4 论述了政府利益的阶级利益与人民利益的价值取向	44
3.2 公共选择理论	45
3.2.1 公共选择理论的研究视角：个人主义	45
3.2.2 公共选择理论前提：“经济人”范式	46
3.2.3 公共选择理论对政府公共行为影响的论述及原因分析	47
3.2.4 公共选择理论规范政府行为失范的政策主张	49
3.2.5 公共选择理论对政府利益研究的启示	50
3.3 合法性理论	53
3.3.1 合法性理论思想的演进	53
3.3.2 合法性理论对政府利益研究的影响	58
3.4 委托代理理论	61
3.4.1 委托代理理论的基本思想	61
3.4.2 委托代理理论对政府利益研究的启示	63
3.5 利益集团理论	63
3.5.1 利益集团理论的基本观点	63
3.5.2 利益集团理论对政府利益研究的影响	66
第4章 中国政府利益凸显的客观环境	68
4.1 转型时期中国社会的特点	68

4.1.1 社会转型的概念	68
4.1.2 转型时期中国社会的特点	69
4.2 中国政府利益凸显的国际环境	73
4.2.1 全球化	73
4.2.2 市场化	76
4.2.3 信息化	80
4.3 中国政府利益凸显的国内环境	82
4.3.1 经济环境	82
4.3.2 政治环境	84
4.3.3 文化环境	87
第5章 转型时期中国政府利益的双维结构	89
5.1 转型时期政府组织间的利益结构	89
5.1.1 纵向政府利益结构	90
5.1.2 横向政府利益结构	96
5.2 转型时期政府利益内容的结构	98
5.2.1 政府经济利益、政治利益和文化利益间的结构	98
5.2.2 政府正当利益与非正当利益间的结构	101
5.3 转型时期中国政府利益结构对政府发展的影响	102
5.3.1 对权力结构的影响	102
5.3.2 对组织结构的影响	103
5.3.3 对政府信用的影响	104
5.3.4 对行政伦理的影响	106
第6章 转型时期中国政府利益现实表现及实现方式	108
6.1 政府利益与政府行为的关系	108
6.1.1 理论上的逻辑关系	108
6.1.2 现实中的对应关系	111
6.2 转型时期中国政府利益的表现形式	113
6.2.1 中央政府的利益	113
6.2.2 地方各级政府和职能部门的利益	114

6.2.3	政府官员的个人利益	115
6.2.4	政府组织的整体利益	116
6.3	转型时期中国政府利益的特点	117
6.3.1	膨胀性	117
6.3.2	二重性	118
6.3.3	客观合理性	119
6.3.4	获取方式的强制性	120
6.4	转型时期中国政府利益的实现方式	120
6.4.1	通过政府依法提取方式实现政府利益	121
6.4.2	通过政府行政许可行为实现政府利益	121
6.4.3	通过政府投资行为实现政府利益	122
6.4.4	通过政府招商引资行为实现政府利益	122
6.4.5	通过政府经营行为实现政府利益	123
6.4.6	通过政府官员的以权谋私实现政府利益	124
第7章	转型时期中国政府利益膨胀及其危害	125
7.1	转型时期中国政府利益膨胀的表现	125
7.1.1	政府机构的自我膨胀	125
7.1.2	地方保护主义盛行	127
7.1.3	部门利益膨胀	127
7.1.4	政府官员的腐败现象严重	129
7.2	转型时期中国政府利益膨胀的成因	132
7.2.1	传统文化和制度惯性的影响	132
7.2.2	利益密度不均衡	133
7.2.3	政策体系不健全	135
7.2.4	传统的“单轨政治”在改革以后发生了断裂	137
7.2.5	转型时期的制度及社会心理原因	138
7.3	转型时期中国政府利益膨胀的危害	140
7.3.1	阻碍行政管理体制和机构改革	140
7.3.2	影响我国民主法制建设	141
7.3.3	导致行政腐败, 损害政府形象	141

7.3.4 影响公共政策的制定和执行	142
第 8 章 转型时期中国政府利益规范的策略选择	145
8.1 转型时期中国政府利益规范的目标取向及原则	145
8.1.1 转型时期中国政府利益规范的目标取向	145
8.1.2 转型时期中国政府利益规范的基本原则	148
8.2 转型时期中国政府利益规范的策略	151
8.2.1 确定政府利益边界	151
8.2.2 构建合理的政府利益格局	155
8.2.3 完善政府利益的约束机制	158
8.2.4 完善利益激励机制	167
第 9 章 结 论	170
参考文献	173
致 谢	186

第1章 绪论

1.1 问题的提出及意义

1.1.1 问题的提出

政府利益是随着国家和政府的产生而逐渐形成的。在国家 and 政府产生后, 阶级社会经历了数次更替: 封建社会代替奴隶社会, 资本主义社会和社会主义社会代替封建社会。社会的更替和发展推动了政府的阶级性、自利性和公共性的博弈。在这一博弈过程中, 政府的阶级性、自利性和公共性此消彼长, 既适应了社会的需求, 也促进了政府的发展。政府利益也超越了历史阶段和意识形态, 成为各个社会中普遍存在的现象。在古代君主制时期, 无论是中国还是西方, 国家政府的管理方式与统治方式极其相近, 往往通过意识形态的宣传教化或强制手段, 强迫整个社会立足于统治阶级利益的基点上。国家政府在目标取向上, 主要体现统治阶级的利益, 即君主的利益。政府利益以“王朝利益”和“君主意志”的形式出现。随着社会生产力的发展, 人类社会进入工业化时代, 建立了近代资产阶级民主国家。人们对国家和政府有了全新的理解, 认为政府的产生源于人民的公意达成和公意授权, 是通过一定的契约关系建立起来的公共组织。政府代表国家实施公共管理, 以国家的名义执行宪法、法律和法规。政府的管理方式发生了改变, 虽然它仍然在相当程度上带有强制性内容和统治型特征, 但已经不可能再采取直接强制的统治方式, 而是在摒弃人治、遵循法治的轨道上运行, 并在社会公共领域采用民主和参与的管理方式。自