

# 潜规则情态下地方政府行政成本控制的困境及其出路

韦朝毅

(东莞理工学院 城市学院 政法系,广东 东莞 523419)

**摘要:**地方政府行政成本控制问题不仅是整个社会关注的焦点,还一直是我国政府改革进程中的一个治理顽疾。在我国积极构建节约型政府进程中,虽然地方政府行政成本控制水平已有所提升,但在聚集普遍性、非法性、非公开性、灵活性和关联性等特点于一身的“潜规则”情态下,依然面临着制度缺失致使权力异化、观念障碍导致认同困境、监督主体责任致使监督走样和追求利益最大化导致价值取向纠结等多重困境。要破解诸此困境以寻求治理出路,各级地方政府必须牢固树立规范意识,强化法制观念,并致力于夯实群众对节约行政成本的认同基础;同时不断加大行政成本信息的公开力度,确保民众充分享有知情权,而且还需不断提高民众的综合监督素养,并注重运用一定策略来排除行政成本控制过程中的价值困扰。因此,潜规则情态下地方政府有效控制行政成本需要一个整体性治理的过程。

**关键词:**潜规则情态;地方政府;行政成本;成本控制

**中图分类号:** D035    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1672-8580(2014)06-0001-09

行政成本是政府为履行职能向社会提供公共产品和公共服务时所需投入或耗费的资源,可分为必要性行政成本和非必要性行政成本。当前我国政府行政成本高居世界第一,这同地方政府非必要性行政成本的持续攀升是分不开的。地方政府行政成本的超常规增长与政府的潜规则运作密不可分,特别是地方政府在运用公共权力去支配和控制社会资源时,在潜规则影响下各种讲排场、讲阔气、显政绩等挥霍公共资源的现象屡禁不止。在行政成本难控制的多种原因中,潜规则无疑最为隐蔽、最为深层和最难治理。因此,为有效控制与降低行政成本,政府不仅要严格控制正式制度执行所带来的显性成本,关键还要深入整治各种潜规则乱象所带来的隐性成本。诚然,潜规则是相对于显规则而言的,它分为良好的潜规则和不好的潜规则,但本文所指的潜规则仅指不良的方面。这种潜规则具有一定的特殊性,在此情态下控制行政

**基金项目:**东莞市哲学社会科学项目(2014JYZ30);东莞理工学院城市学院青年教师发展基金项目(RW21)

**作者简介:**韦朝毅,硕士,讲师(E-mail:wei300005@163.com)

成本必将面临诸多困境。深入剖析这些困境的表现及其破解之道,对有效控制地方政府行政成本起到关键性作用,从而更好地推进节约型政府建设。

## 一、潜规则及其基本特征

关于潜规则一词的研究,国内诸多学者已进行过深入研究和精辟概述;但国外基本没有潜规则一说,与之相似的是非正规制约、内部规则或社会规则。英国学者哈耶克在其《法律、立法与自由》一书中提出:“内部规则是在文化进化过程中自发形成的规则。”<sup>[1]</sup>美国学者天宝·格兰丁等人认为:“潜规则就是这些指南、规范、要求,期望、习俗和法律,成文的、不成文的,言明的、不言明的,反映着一个社会的生活态度、价值观、成见和敬畏,在我们作为个体或集体成员与他人的交往中,决定着我们将扮演的角色和采取的行动的社会规则。”<sup>[2]</sup>

我国学界对潜规则的系统化研究始于吴思先生的《潜规则:中国历史中的真实游戏》一书,然后对潜规则的研究开始涉猎多学科和多领域。吴思先生从历史政治视角认为:“真正支配这个集团行为的东西,在更大程度上是非常现实的利害计算。这种利害计算的结果和趋利避害的抉择的反复出现和长期稳定性,分明构成了一套潜在的规矩,形成了许多本集团内部和各集团之间在打交道的时候长期遵循的潜规则。这是一些未必成文却很有约束力的规矩。我找不到合适的名词,姑且称之为潜规则。”<sup>[3]</sup>而喻中则从法学进路指出:“潜规则是一种实际存在的另类秩序,是完全可以与制定法、习惯法并列的实体性概念。”<sup>[4]</sup>梁碧波从新制度经济学视角指出:“潜规则是制度体系中属于非正式制度范畴、且与主体制度体系相悖的非正式制度。”<sup>[5]</sup>此外,还有胡瑞仲<sup>[6]</sup>、胡桃子和周俊<sup>[7]</sup>等分别从管理学、政治学的视角将潜规则进行界定和深入研究。

这些学者从不同立足点和视角来探讨潜规则,给我们分析潜规则提供了一个立体的认识框架。综合学者们的观点,我们可以概括出潜规则的一些基本特征。

### (一)普遍性与扩散性

潜规则首先具有普遍性和广泛性,它是客观存在且不以人的意志为转移的,它广泛存在于社会发展的各阶段和领域,是普遍存在的一种现象。潜规则之所以普遍存在,是因为它不像任何正式规则(法律)那样受到时空以及制度制定者能力本身等多种局限性因素的制约,所以潜规则恰巧能在不完善的正式规则环境中拥有天然般的生存空间,富有一定的生命力,并扎根于正式规则的边缘土壤之中。此外,潜规则还具有自发性和扩散性,这是因为潜规则的产生与实施不是嵌入式的被动施加,而是在利益最大化倾向的驱动下和趋利避害深沉的促使下,特定行为人追求自身利益而主动实施的,本身具有很强的自发性。所以,在潜规则自发情态下,如果不能用正式规则及时加以有效制止,潜规则可能就会持续扩散、渗透乃至泛滥。

### (二)非合法性与非公开性

潜规则是利益驱动自发产生的一种具有人为规定性的客观存在物,它与正式规则的行为模式截然相反,是对法律规则的人为化,即“从客体化的规则向主体化的人们利益靠拢的过程”<sup>[8]</sup>。在这个过程中按照人们利益需要而设定的正式规则被重新塑造,潜规则柔化与消退了正式规则的刚性与绝对性,导致相对稳定的法治秩序被动荡。这是有悖法理的,是不合法、不

正当的行为规则。另外,潜规则还具有非公开性,并一直以“潜”的形式存在。因为潜规则行为是一种有悖社会主流价值要求的行为,追求的是不正当的利益,所以潜规则行为人为避免招致正式规则的惩罚而不愿将其公开。这种非公开性不仅是行为方式的隐蔽,而且“隐蔽本身就是一种策略”<sup>[9]</sup>,潜规则就是利用这种隐蔽性来获取一定的需求市场。

### (三) 灵活性与变通性

与正式规则相比,潜规则更具灵活性和变通性。因为潜规则不需要遵循任何严格的既定程序,并能根据现实情况迅速作出相应调整。这种迅速调整的背后是潜规则对正式规则的歪曲解释与变通执行,以谋取自身利益的最大化。“上有政策,下有对策”就是典型。一般而言,潜规则的变通性主要是执行者为迅速推行自己的一套规则以获得相关利益而擅自改变原规则中的部分决策,而且形式灵活多样。但是,经过变通的规则与原规则基本上保持形式上的一致,目的是通过表面的合法性以更好地满足私人利益的需要。值得一提的是,潜规则的灵活变通性也极易导致衡量尺度的任意性。因为潜规则没有正式规则的规范性,没有具体的标准来衡量行为人的价值与效益,所以在日常生活中经常出现任意性很强的“办事标准”。

### (四) 关联性与约束性

潜规则的滋生与蔓延除了和私人利益相关之外,还与公共权力存在必然的关联性,特别是官场潜规则普遍存在按趋利避害原则来运用公共权力处置公共利益,结果却游离于法律规章之外的现象,它“是暗中左右或影响公权力运用和公共利益处置方式的不合法规范”<sup>[10]</sup>。也正是因为这种关联性,潜规则往往会给遵循双方带来强烈的约束性。因为潜规则是利益双方在生活实践过程中不断摸索和总结出来的一套规则,是他们价值取向和行为模式的综合体,必须得到遵循和共同信守。而且,潜规则的遵循与否关乎双方直接利益的获得,双方必须按约定来行事。如果违反潜规则,那么行为者可能面临被孤立、驱逐出“圈”或淘汰出局的处罚。从这个意义上讲,潜规则在其可控范围内能够发挥着极强的约束成员行为的规范作用。

## 二、潜规则情态下地方政府控制行政成本面临的主要困境

### (一) 制度缺失致使权力异化

制度建设的健全与完善是控制行政成本的先决条件。一般来说,能够很好地制约与规范政府行为的制度应当建立在法制健全的基础之上,并逐步完善相关的配套机制,以完善的正式制度来规制各种奢侈行政现象的发生。

然而,在潜规则情态下,很多地方政府及其公务人员为维护自身处境的安危和利益追求,经常出现“例行公事”、“阳奉阴违”、“打擦边球”的行为现象,特别是为追求政绩以求“上位”而无视正式规则,肆意地铺张浪费。潜规则的这种隐性危害必然导致行政成本的持续攀升和正式制度的逐渐破坏。此外,潜规则是政治权力运用最大化的必然产物,权力的扩大化与正式制度的不完善之间所形成的落差必然导致潜规则的盛行。而且,由于“掌权者可以倚仗其拥有的权力向别人施加由他操控的伤害,以期得到相应的利益”<sup>[11]</sup>,而“求方”又无权力来对抗“供方”(掌权者)的权力压迫,即使有合法权利也受制度缺陷影响而无法对行为进行约束,最终“求

方”只好以自身利益损失最小化来换取“供方”利用权力谋取不正当利益的名正言顺。由此可见,制度机制建设的不完善是潜规则情态下行政成本剧增的根源。当前我国关于控制行政成本的法律与制度并不健全,尤其是财政预算制度、绩效考核制度和行政问责制度等尚需深化改革与完善。但是,这些制度机制是主观客观化的产物,缺乏特定的超前意识,使得它们一直处在滞后于潜规则的状态。而且,受法律本身相对滞后性和立法者有限理性的存在影响,法律也始终存在一定的漏洞,所以一旦使法律生效的实施机制不健全,法律必然会被虚置,潜规则必然盛行。也就是说,如果制度本身存在“先天不足”并被用来治理潜规则行为,那么后果可能是潜规则效用的不断扩大,正式制度和显规则功能的不断削弱。

### (二)观念障碍导致认同困境

从某种意义上讲,控制行政成本在很大程度上取决于人们是否自愿遵守规章制度。控制行政成本只有获得广大民众尤其是政府公务人员的观念认同,并在某种程度上达成共识,他们才会真正地履行规章制度要求,并取得实效。

但是,在潜规则情态下,民众对行政成本控制的注意力更多地集中在行政成本信息的缺乏和监督无实效等无奈之举上,这也容易引发民众产生“监督政府有用吗”、“信息如此缺乏,怎么监督”等思想困惑,从而导致民众逐渐产生对监督政府的漠视心理。而政府公务人员则受“你不花,别人花”、“有权不用,过期作废”等潜规则信条影响,表象地落实行政成本控制要求,结果行政成本非但没降,反倒上演了“公地悲剧”。而且,受公私观念混淆的历史文化影响,政府公务人员各种公私不分甚至假公济私现象也频频出现,即使是普通芝麻绿豆官,吃公家的、用公家的、花公家的,都认为是天经地义,这些最终还衍化成为了一种官场潜规则。潜规则时刻影响着每个人的行为,似乎是一种无法摆脱的阴影,致使各地方政府在控制行政成本过程中几乎默认了它的存在却不对其进行遏制,而更关注制度机制的改革与完善,因为这对控制行政成本所取得的效果更立竿见影。正是因为这些思想困惑,导致他们在潜规则情态下陷入了观念认同困境。一旦行政成本控制的履行者陷入认同困境,他们就很难自觉服从制度规范的要求,这对控制行政成本而言是至关重要的。

### (三)监督主体责任缺失致使监督异样

控制行政成本离不开整个社会的有效监督,但在潜规则情态下,行政成本控制面临着多重监督困境,主要表现在:

一是广大民众容易受平民思想和监督意识匮乏的影响,导致对政府行政成本的监督不足。与发达国家相比,我国民众的监督意识普遍较低,甚至出现冷漠化迹象。调查发现,46%民众对政府行政成本表示不关心<sup>①</sup>。在潜规则情态下,民众的这种态度更明显。因为面对着潜规则的横行以及政府信息的严格管制,民众略显无奈和忧虑,甚至产生愤恨心理,渐渐地便形成一种漠视感和无所谓认知。如果公共资源的耗费没有给民众带来最直接、最显著的利益,那么他们是不可能积极地去监督政府活动的。于是,监督政府的重任只好落在拥有一定独立性的新闻媒体身上。

二是立法机关、司法机关和政党的监督容易出现非正规化现象,导致对行政成本监督的形式化。由于我国三立分权不明显,在很大程度上立法权和司法权仍依附在行政权身上,所以

它们对行政机关的监督经常出现形式化现象。另外,我国对政党制度中的“相互监督”的定位研究一直不足,只注重突出政党的政治地位,却忽视对政党体制机制的科学设计;同时受“非权力监督无用论”等观念影响,相互监督通常变成了片面监督。一旦监督主体失去独立性,它就很容易在强权面前丧失理性和责任感,并呈现出讨好、顺从等虚伪行为。

三是行政机关内部监督极易出现潜规则化现象,导致对行政成本监督的弱化。行政机关内部相互监督是内部监督体系中最重要的一部分,也是最直接、最广泛的一种监督。但对行政成本控制的内部监督实效几乎为零,基本都是以行政监察和审计机关的常规监督为主。因为“互揭老底的事件”是很难发生的,即使出现个别如实监督,结果也是以被淘汰出局而收场。因此,为维护自身既得利益,很多人只得被迫接受这些官场潜规则。例如,2014年7月4日被媒体曝光的“内蒙古领导集体驾车出游”事件,若没有被媒体曝光,参与成员是不可能揭发该事件的。

#### (四)追求利益最大化导致价值取向纠结

行政成本的超常规增长同地方政府的价值取向有着必然联系。一方面,地方政府拥有促进地方经济发展和资本增值的职能与权力,使用和分配着大量公共资源,追求公共资源配置的有效性(即效益价值)。另一方面,地方政府在配置资源过程中需要合理协调各种社会利益关系,寻求利益关系协调的公平与合理(即公正价值)。公平、合理、有效是行政成本利用的价值取向与价值追求。虽然国家要求政府要充分、合理、有效地利用社会资源来满足民众的需求,并尽最大可能地做到公平公正,但在潜规则情态下,这些价值却存在着此消彼长、甚至冲突的现象。

首先,潜规则是一种隐性的行政文化,具有腐蚀性和危害性,它会严重影响地方政府及其官员的行为取向和价值追求。如果在潜规则情态下强调资源配置的公平合理,顾及每个人的利益诉求,那么很可能导致资源配置的浪费。因为以绩效为导向的政府,每个人都会追求绩效的提高以实现自身利益的最大化,所以各种挥霍浪费资源或“搭便车”现象极易发生。反之,如果在潜规则情态下强调公共资源的有效配置,所有资源均按严格的标准与程序来配置,杜绝任何谋私行为的发生,那么很可能导致公务人员的态度冷漠和行为滞后。因为从公共选择理论视角来看,所有人都是“经济人”,任何行为都要付出“成本”,不存在“无利交易”。

另外,外部监督主体在潜规则情态下也会显露出一种难以解释的价值冲突困境。如前所述,监督政府是立法机关、司法机关和政党的重要职责,但自身独立性缺乏和行政权力扩大之间又形成矛盾,于是各种“睁只眼闭只眼”、“听话的,有吃有喝;不听话的,没吃没喝”等反复利益权衡、利益博弈乃至利益妥协的监督形式化结果油然而生,从而导致其监督价值取向发生歪曲。而在现代政治中,公民参与政治实践活动的最重要载体是政党<sup>[2]</sup>。一旦连政党监督政府都存在利益权衡与利益博弈,那对于民众而言,监督政府亦是利益博弈的过程;如果监督不能给他们带来直接的利益,那么民众可能会体现出一种漠不关心的姿态,“揭发他们对我有什么好处”、“揭发政府行为怕受到连累或报复”等心态便明显体现。从此层面上讲,民众监督会无形中增加公权对公民利益的威胁性,使其在寻求利益相对均衡面前无法摆正正义、公平与合理等价值取向。

### 三、破解潜规则情态下地方政府行政成本控制困境的出路

综上各种地方政府行政成本控制的困境,不仅与国家行政体制的复杂性有关,还同潜规则情态下的约束性、腐蚀性、危害性等环境密切相关。要破解潜规则情态下地方政府行政成本的控制困境,需要进行整体性治理。

#### (一)树立规范意识,加强潜规则情态下行政成本控制的规范系统建设

地方政府规范意识强弱直接关系到行政成本控制的效果。因为在潜规则情态下,规范意识薄弱的政府会因成本管理缺乏标准化和规范化而任意使用公共资源。要破解潜规则情态下行政成本控制的“先天不足”,首先地方政府必须树立规范意识,加强以应对潜规则为指向的行政成本控制的规范系统建设。具体从三方面入手。

一是财政预算规范系统建设。财政预算的科学化和规范化是应对潜规则情态下行政成本控制的最有效措施。但我国地方政府财政预算科目(目和节)过于粗糙,不够详细,而且报告也过于简略,仅仅标明财政资金的宏观去向和收支数额,却未见每一项资金的具体使用方向。例如,2011年6月份以来,中央各部门及一些地方省市迫于各种压力陆续公布“三公消费”的账单,但也仅仅是一个粗略数据的公布,并未涉及细节问题,国家有关财政预算及决策的相关制度规定未做出明确规范<sup>[3]</sup>。这种过粗的、不合理的预算支出科目体系设置根本无法使部门预算的细化要求得到落实,而只为那些“理性”的政府官员挥霍浪费公共资源提供充足的弹性空间<sup>[4]</sup>。因此,我们必须优化财政预算科目体系,使每项资金的流向都有明确的规定,而且部门预算必须公开透明,以弥补潜规则情态下财政预算制度的先天缺陷。

二是行政成本测评系统建设。行政成本是政府履行职能的生命粮食。为制止潜规则情态下行政成本变相增加的可能性,地方政府应建立行政成本测评系统,依据先前制定好的标准对各种公共资源的利用效益进行合理衡量与评分,高于某个分数就意味着行政成本的增加。接着,通过设置相应的危害等级来依次对这些增加的行政成本效益进行分类测评,并由包括民众、企业代表和专家学者在内不同层次人员进行评定,以确保测评的公开性、科学性和公正性。而测评结果也就成为追究相关单位和个人责任的合理依据。

三是绩效行政问责系统建设。所谓绩效行政问责制度是指在政府绩效评估的基础上,依据行政组织的工作绩效,分配预算、改变其权力大小和权力关系、职能配置,影响其成员的薪酬待遇和职务晋升等一系列正式安排<sup>[5]</sup>。通过加强政府绩效行政问责制度建设,以绩效评估结果来分配预算以及改变权力与职能的大小,这不仅能有效抑制官员“GDP崇拜”导致的资源浪费现象,还在一定程度上增加官员的心理负担和利益压力,促使其放弃潜规则而遵守正式规则。同时,强化行政问责的力度与效用,一定程度上会大大减少官员按潜规则办事的可能性,进而为潜规则情态下行政成本控制提供有力的制度支撑。

#### (二)强化法治效应,夯实潜规则情态下行政成本控制的认同基础

从某种意义上说,法制不健全不仅让潜规则有足够的弹性空间,还会导致行政成本控制的群众认同基础丧失,失去监督效力。因为法治效应欠佳,易导致民众滋生一种漠视法律而认可潜规则的消极心理,由此产生不支持或不认可政府的态度。因此,政府必须提高行政成本控

制的法治效应和自身公信力,夯实群众认同基础。

首先,要健全行政成本控制的法律法规,确保行政成本控制的规范性。行政成本控制的法律法规必须具有针对性,明确规范政府履行职能所需各项资金的标准、程序及其效益,避免宏观规制为潜规则提供弹性空间的现象发生。如果由于地方政府及其官员为追逐自身利益最大化而导致公共权力的异化以及由此带来的显规则被“搁置”、潜规则却被潜移默化地执行,那么行政成本控制的法治规范也便荡然无存。因此,政府必须得强化法治的约束威慑作用,以提高行政成本控制的法治效应。

其次,政府还必须努力提升自身的公信力。政府失信是导致民众对其缺乏认同基础的决定性因素。一个缺乏公信力的政府在公众面前承诺要实现行政成本的控制与降低,那简直就是“自吹自擂”。因此,地方政府要在潜规则情态下控制行政成本,就必须切实加强自身形象建设,提升自身公信力,夯实民众对政府的认同基础。只有获得广大民众的认同和支持,行政成本控制才能真正取得成效。

### (三)加大信息公开,提高潜规则情态下广大民众的民主监督素养

潜规则情态下,政府信息公开不及时、不完整导致的信息不对称,极易引发民众无法监督或不愿意监督的现象发生。健全信息公开机制是提高民众监督素养的重要前提。政府只有加大行政成本信息的公开力度,并力求信息的详实完整、真实有效,才能确保民众的监督热情与积极性,从而有效控制与降低行政成本。

首先,应建立行政成本新闻发言人制度,及时公布政府履行职能所耗费的成本,并以新闻形式在网络、电视、报纸等渠道上告知社会大众,让民众及时了解最新信息和最新态势,特别是应充分发挥微薄的政治影响力,“让每个网民都是话语的生产者与传播者”,“形成去中心化的公共话语空间”,<sup>[6]</sup>从而增加民众监督和减少潜规则操作的可能性。以往政府信息公开基本上都是以官方网站公告、大院宣传栏张贴为主,而且信息更新不及时、内容不完整,加上民众对此公开方式缺乏一定的查阅热情,监督效果大大降低。

其次,应建立专家学者审计监督制度,让权威专家和知名学者对当前政府行政成本信息进行科学审计和理性监督,并让他们对潜规则情态下地方政府及其官员可能隐瞒信息、变相更改数据等情形进行分析与论证,以便告知公众。当然,我们必须确保潜规则情态下诸位专家学者独立审计行政成本信息的权威性与独立性。

最后,注重对民众的监督知识教育,提高民众的民主监督素养。民众监督素养是民众在潜规则情态下体现出来的整体修养和综合素质,它与行政成本控制的实际效果成正相关关系。一是民众民主监督素养的缺乏或不高,可能会使政府的失真信息泛滥,导致潜规则情态下行政成本监督效果不佳。二是民众拥有较高的民主监督素养,不仅能够真正实现自身的监督权利,还能有效监督潜规则情态下各种奢侈行政现象,为有效控制行政成本提供良性的社会环境。由此可言,民众越是缺乏监督意识、监督责任感和监督权利观,潜规则情态下行政成本的控制就会越失控。

需要指出的是,除以上措施之外,政府应充分利用好大众传媒,发挥其专业性、权威性和时效性作用,为潜规则情态下控制行政成本提供强有力的监督保障。

#### (四)注重策略运用,排除潜规则情态下行政成本控制的<sup>①</sup>价值困扰

上述策略是破解潜规则情态下行政成本控制困境的重要出路,需要坚持贯彻落实,但要破解效益价值与公正价值的取舍困境,还需政府在价值排序与价值妥协上做出明智的选择。

价值排序就是通过理性的价值分析与评判方式,确定出多个价值取向、价值标准和价值诉求的优先性,以明确每个价值的重要性、紧迫性和适宜性。在潜规则情态下,行政成本控制的<sup>②</sup>价值排序应遵循价值真实性原则和“成本—效益”量化原则。首先,潜规则情态下保证成本信息真实的价值是优于其他价值的。因为很多地方官员在报销经费时经常使用差旅费、会务费等公务费用形式来替代公款吃喝费用,变相地浪费公共资源。如果行政成本信息的真实性都无法保证,那就更谈不上效益、合理等价值。所以,潜规则情态下行政成本的控制应以哪个价值更接近真实性原则为价值主导。其次,应坚持价值“成本—效益”量化原则,即对多个价值进行成本投入和效益回报的量化分析和评判,且力求度量化、可比化和精确化,并以此来选择成本投入较少而获益较大的价值取向;但是,由于潜规则情态下行政成本控制不会取得明显的社会效益价值,所以价值排序应坚持价值真实性原则为先导。

价值妥协则是指在多个价值抉择中通过价值间的让步换取彼此间的兼容共存、包容互补,既不苛求于两种价值之间的相互竞争与排斥,也不拘泥于对某种价值的单纯运用而漠视其他价值。具体而言,就是潜规则情态下行政成本的控制不仅要求政府努力实现效益价值,还要兼顾公正的价值,即在努力实现行政成本控制的有效性价值的同时尽最大可能地确保行政成本控制的合理性、公正性。总而言之,价值妥协策略的运用无非就是追求效益价值和公正价值的“共生”,要求政府能够将二者统一到潜规则情态下行政成本控制的整个治理过程中。

#### 注释:

① 数据来源:作者通过对东莞市政府实地调研得到的数据。

#### 参考文献:

- [1] [英]弗里德里希·冯·哈耶克.法律、立法与自由:第1卷[M].北京:中国大百科全书出版社,邓正来,等译,代译序,2000:36.
- [2] 天宝·格兰丁,肖恩·巴伦.社交潜规则:以孤独症视角解析社交奥秘[M].北京:华夏出版社,2013:1.
- [3] 吴思.潜规则:中国历史中的真实游戏:修订版[M].上海:复旦大学出版社,2009:1-2.
- [4] 喻中.制定法与习惯法之间的潜规则——可供阅读的另类秩序[J].现代法学,2001,(5):39-43.
- [5] 梁碧波.“潜规则”的供给、需求及运行机制[J].经济问题,2004,(8):14-16.
- [6] 胡瑞仲.管理潜规则对企业员工行为影响的实证研究[J].经济管理,2007,(24):8-14.
- [7] 胡桃,周俊.浅析官场“潜规则”的表现、危害及其治理对策[J].当代经理人,2006,(21):1299-1300.
- [8] 陈孝平.再论规则与潜规则——人与法的辩证法[J].贵州警官职业学院学报,2004,(1):19-21.
- [9] 吴思.血酬定律:中国历史中的生存游戏[M].北京:中国工人出版社,2003:240.
- [10] 郭剑鸣.地方行政行为中的潜规则:形态、风险及其整治[J].中共浙江省委党校学报,2008,(2):36-42.
- [11] 王耀海,盛丰.潜规则及其法治矫正探析[J].学术界,2010,(5):147-153.

- [12] 王孝勇,郭智勇.政治共识视域下的中国特色政党制度发展探析[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2013,(4):25-28.
- [13] 姜秀敏,秦龙.制度建设:“三公消费”治理的路径选择——基于行政成本理论的视角[J].行政论坛,2013,(3):59-62.
- [14] 韦朝毅.地方政府奢侈行政现象及其治理[D].湘潭:湘潭大学硕士学位论文,2011.
- [15] 檀秀侠.我国绩效行政问责制度建设初探[J].中国行政管理,2013,(9):43-46.
- [16] 祝阳,王欢.微薄的政治影响力研究[J].重庆邮电大学学报:社会科学版,2013,(4):84-88.

责任编辑:陈于后

## The Predicament and Solution of Local Government Administrative Cost Control under Latent Rule Modality

WEI Chaoyi

(Department of Politics and Law, Science City School, Dongguan University of Technology,  
Dongguan 523419, China)

**Abstract:** Local government administrative cost control is not only a focus of social concern, but also a chronic disease in the reform process of the Chinese government. In the process of actively building a saving-oriented government, although the level of local government administration cost control has been improved, under the latent rules modality featured with the universality, illegalness, non-openness, and flexibility there still face many predicaments, such as power alienation due to system absence, identity dilemma due to idea obstacle, supervision deformation due to the supervisors' responsibility, and value orientation conflict due to seeking for maximal benefits. To break such plights to find a way out, the government must firmly establish norms awareness, strengthen legal concept, and be committed to consolidating the base of people's identification to cost-saving, at the same time, increase the intensity of the public information of administrative costs, and improve people's supervision quality, and focus on the use of certain cost control policies to eliminate the value bother in the process of administrative cost control. Therefore, under the latent rules modality, that local government effectively controls the administrative cost needs a holistic governance process.

**Key words:** latent rule modality; local government; administrative costs; cost control