

商庆军 著

公共财政政策的 激励相容机制

GONGGONGCAIZHENG ZHENGCE DE JILI XIANGRONG JIZHI



经济科学出版社
Economic Science Press

商庆军 著

公共财政政策的 激励相容机制

GONGGONGCAIZHENG ZHENGCE DE JILI XIANGRONG JIZHI



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政政策的激励相容机制 / 商庆军著. —北京:
经济科学出版社, 2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9691 - 8

I. ①公… II. ①商… III. ①公共财政学 - 研究 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 138593 号

责任编辑: 金 梅 赵 蕾

责任校对: 杨 海

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亭

公共财政政策的激励相容机制

商庆军 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

经济理论编辑中心: 88191435 88191450

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: jjll1435@126.com

北京中科印刷有限公司印刷

季蜂装订厂装订

787 × 1092 16 开 15.75 印张 290000 字

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9691 - 8 定价: 33.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

引 言	1
第一章 公共财政激励相容理论解析	17
第一节 “政府失灵”与“市场失灵”的两难困境	17
一、公共服务中“双失灵”的困境	17
二、“双失灵”是普遍存在的现象	22
三、解决“双失灵”问题需要重塑行政理念	24
第二节 经济学发展对公共财政的影响	26
一、经济学发展的综合化与社会化趋势	26
二、西方经济学的自由主义发展脉络	31
三、自由主义经济学发展对公共财政的影响	38
第三节 管理学和激励理论的发展及借鉴	39
一、企业管理理论及管理要素的共通性	39
二、交易费用经济学及公共财政行为的阻滞成本	41
三、激励理论及对人的需要的关注	43
四、信息经济学及公共服务提供中的委托—代理问题	45
第四节 公共财政激励相容机制	47
一、公共财政激励的三个理由	47
二、公共财政激励相容机制	48
三、公共财政激励相容机制分析框架	49
四、公共财政激励分类	58

第二章 政府公共财政政策的市场化策略 59

第一节 财政分权及政府治理的发展	59
一、财政分权显示地方政府的合理性	59
二、新公共管理理念引入公共财政政策	63
三、公共财政政策更多地表现为市场化取向	68
四、地方政府治理实践的新发展	72
第二节 政府职能主要定位于公共服务	79
一、中央政府公共财政职能定位	79
二、地方政府公共财政职能定位	80
三、地方政府公共财政职能的主要方面	83
第三节 地方政府公共财政行为特征分析	88
一、地方政府公共财政行为的主要特征	88
二、地方政府公共财政行为的主要事项	94
三、地方政府公共财政行为分析	103
第四节 政府公共财政市场化策略	106
一、政府机构作为“经济人”的特征	106
二、政府公共财政有限市场化策略定位	108

第三章 公共财政的税收激励相容 111

第一节 税收激励理论分析框架	111
一、最适课税论下的税收激励	111
二、公平课税论下的税收激励	117
三、财政交换论下的税收激励	119
第二节 各国税收激励政策实践概要	120
一、鼓励创业投资和科技进步的税收激励措施	120
二、实施产业政策的税收激励措施	122

三、加强区域协调发展的税收激励措施·····	122
四、农业税收激励措施·····	123
五、加强环境保护的税收激励措施·····	124
六、维护社会公平的税收激励措施·····	125
第三节 公共财政中的税收激励措施·····	126
一、各国税收激励实践的借鉴·····	126
二、税收激励的基本前提与总体把握·····	127
三、税收激励的含义及实质·····	129
四、税收激励方向和领域·····	132
五、税收激励方法·····	133
第四节 税收激励效应理论与实证分析·····	135
一、税收激励效应理论分析·····	135
二、税收激励效应实证分析·····	139
第五节 建立激励型税收体制·····	144
一、税制改革的衡量标准·····	145
二、税制改革的目标是建立激励型税制·····	146
三、注意税收协调·····	148
四、重点税制改革措施·····	149

第四章 公共支出激励相容····· 153

第一节 促进经济和谐与建设“和谐社会”·····	153
一、经济和谐是“和谐社会”的主要内容和重要支撑·····	153
二、特定时期我国经济结构不均衡的矛盾·····	156
第二节 市场经济国家公共支出改革主要趋势·····	160
一、从财政改革的总体原则看，为提高财政资金使用绩效进行 财政改革·····	160

二、从财政决策过程中参与者的广泛程度看，财政改革极大地扩大了社会公众参与的范围和程度，从而促进了民主化决策过程·····	161
三、从财政关系的产权维度看，财政改革将使财政关系更为清晰，进一步走上公共财政的道路·····	163
四、从财政政策传导机制方面看，国家宏观调控政策有效发挥作用需要稳定的预期，财政改革有利于社会公众形成更加确定的预期·····	164
五、从日益强化的财政职能看，财政改革为国家的经济发展和社会稳定提供了更为广阔的支撑框架·····	165
六、从财政改革的实施时机选择看，财政改革的方向、实施受到一系列外部条件的约束·····	165
七、从财政改革的实施主体看，财政改革在不同国情的国家特别是在小国开放经济与大国经济间的选择不同·····	166
八、从财政改革的配套政策看，财政改革需要一系列改革措施配合·····	167
第三节 公共支出激励领域和方法·····	168
一、公共支出激励的主要领域和内容·····	169
二、公共支出激励主要方法·····	180
第四节 公共支出激励效应分析·····	187
一、优化公共支出结构的效应分析·····	187
二、经常性支出或资本支出的效应分析·····	189
三、公共支出应用于提供公共物品的效应分析·····	190
四、公共支出运用于城乡的效应分析·····	191
五、每项公共支出项目的效应分析·····	191
第五节 激励型公共支出体制的建立·····	192
一、公共支出体制分析框架·····	192

二、我国公共支出体制现状·····	193
三、建立激励型公共支出体制·····	194
第五章 政府公共行政的重塑·····	197
第一节 重塑政府职能定位·····	197
一、可交易市场是公共行政边界·····	198
二、重塑政府职能定位和行政理念·····	199
三、重塑政府行政科学性·····	200
第二节 重塑政府机构·····	201
一、由精简机构向优化职能转变·····	201
二、政府机构设置应坚持结构化原则·····	203
三、不同层级政府功能配备·····	205
四、划小行政区域，建立扁平化行政管理体系·····	206
五、政府权力的结构化分配·····	207
第三节 重塑制度体系·····	209
一、创造可竞争市场·····	209
二、促进制度的有效供给·····	210
三、清晰界定产权·····	211
四、矫正市场失灵·····	212
五、优化发展环境·····	214
六、优化行政策略·····	215
第四节 重塑社会激励机制·····	215
一、经济主体行为选择多目标现象·····	215
二、机会主义过度发展的根源·····	216
三、公共财政的社会激励·····	217
第五节 重塑政府内部激励机制·····	218
一、根据公务人员特征确定激励重点·····	218

二、重塑政府内部激励的主要原则·····	219
三、重塑政府内部激励的综合措施·····	220
四、惩治公务人员腐败行为·····	222
结 论·····	226
参考文献·····	228

引 言

一、问题的提出

自 20 世纪 70 年代以来，西方市场经济体制国家掀起了以“新公共管理”（New Public Management）为主导思想、规模空前的行政改革浪潮。这一改革主张借鉴市场机制以解决公共物品提供不足的问题，并在政府职能定位、政府行政方式、行政程序、政策手段等诸多方面推进改革，以提高公共服务的效率、质量和有效性，更重视以市场化方式提供公共物品，让更多的私营部门参与公共服务的供给。特别是在公共财政领域，包括财政预算编制、公共经济治理、财政绩效考核与监督等方面的改革，其措施具体、追求务实、效果突出，对于我国实行公共财政政策具有重要的借鉴意义。

与此相对应，我国公共财政框架虽然日益完善，政策手段日益健全，但公共服务领域仍存在不少问题，以教育、医疗等领域公共服务提供中的“市场失灵”和“政府失灵”现象为代表，公共经济治理问题尤为突出。同时，虽然经济快速增长，但经济结构性问题极为突出，与实现经济和谐与建设“和谐社会”的目标不相适应。

新公共管理运动的理论来源之一是公共选择学派。布坎南等人认为，政府也有其自身利益，政府并不见得总是公共利益的代言人和维护者；与此同时，世界银行在对世界各国政府公共财政行为调查研究后发现，公共利益的维护者并非独有政府，公共服务的提供有多元化的途径，“政府并不是唯一的提供者”。公共选择理论和新制度经济学对新公共管理的影响最大，形成了以市场为基础的改革理念，导致了新公共管理的市场导向（Market-driven）、结果导向（Results-driven）和顾客导向（Customer-driven）。

“新公共管理”自英、美、澳、新等国肇始后，逐步形成了世界性潮流。“代表这一股潮流、全面推进行政改革的既有君主立宪制国家，也有民主共和制国家；既有单一制国家，也有联邦制国家；在政府制度上，既有内阁制政府，也有总统制政府；在市场体制上，既有自由型市场经济，也有政府导向型经济；高

举改革旗帜的，既有右翼政党，也有左翼政党”。^①当代西方公共财政改革表现出普遍性、广泛性和持久性的特点，改革涉及几乎所有的西方国家，改革内容涉及财政管理的体制、过程、程序及技术等各个方面。

激励理论对公共财政政策具有积极的借鉴意义。通过运用公共财政政策实施激励相容，有利于形成促进经济和谐的经济机制。借鉴企业管理等理论及西方新公共管理的实践，针对当前公共物品提供中“政府失灵”与“市场失灵”现象同时存在的问题，可以采取激励相容和有限市场化措施：通过建立激励型税制，包括税收优惠政策，促进经济效率和社会公平目标的实现；通过公共支出政策，可以实现政府对市场和私人机构的激励，鼓励私人参与提供公共物品，或者通过灵活方式实现地方政府与私人机构联合提供公共物品，提高公共物品的提供效率和质量。在这个过程中，激励相容成为地方政府行政行为的重要准则，私人机构的行为相容于政府行为之中。公共财政政策的激励相容可以从税收激励、公共支出激励、完善制度体系这三个领域进行。

近年来，我国大量借鉴激励理论和西方“新公共管理”的实践，在企业治理、消除信息不对称现象、解决公共财政政策中的委托—代理问题等方面进行了积极探索，但尚未能明确地将公共财政激励相容作为行政准则，而且对于在政府行政的市场化策略中如何规避过度市场化问题没有有效的解决办法。因此，公共财政激励相容与政府公共财政市场化策略的有机结合，通过进一步明确公共服务责任、开展税收激励、公共支出激励、健全制度体系，有利于解决公共服务矛盾突出的问题，利用经济机制促进经济与社会和谐目标的实现。

根据这一思路，可以将委托—代理理论、激励理论、财政分权理论、政府治理及新公共管理理论相结合，立足于公共财政这一基础，围绕政府治理这一核心，以经济和谐为目标，以激励相容为理念，以社会政策为手段，分析公共财政体制下政府特别是地方政府提供公共物品和公共服务的有效措施。这一研究思路的出发点包括五个方面：

第一，政府机构与私人构成委托—代理关系。按照规制经济学理论，政府公共财政政策的制定是通过设置一系列代理关系来传递的，每一级都包括多重委托人和多重代理人。出于研究政府激励私人部门行为以促进公共服务提供这一视角，现在由政府机构居于主导地位，并通过观察私人部门的行为以确定鼓励和约束策略，以影响私人部门的行为方式，达到激励相容的效果，政府机构在此成为这一对博弈关系中的委托人，而私人部门成为代理

^① 国家行政学院国际合作交流部：《西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社1998年版，第4页。

人。政府机构的行政行为对私人部门具有激励作用，能够调节经济主体的行为选择方向，推动私人部门促进经济效率和社会公平，做出追求效益、提高效率 and 秉持信用、追求正义的行为选择；而私人机构的行为相融于政府行为之中，人们会根据政府政策和决策做出对他人或社会有利的反应。提出这一原则有利于更新行政理念。

第二，在政府失灵与市场失灵同步存在的情况下，可以通过有限市场化解解决公共物品提供不足和公共支出效率低下的问题，通过激励相容措施鼓励私人机构参与公共物品的提供。这一分析思路为解决公共行政困境提供了方向。

第三，政府特别是地方政府的公共财政行为应更多地按照市场化策略来进行，这有利于进一步解决公共服务中的委托—代理问题。

第四，建设“和谐社会”的理念要得到落实，首先就要实现“经济和谐”，也就是充分发挥市场配置资源的作用，形成促进社会和谐的良好经济机制。税收是促进激励相容的重要机制，能够产生明显的激励效应；而公共支出激励的主要目标在于解决公共财政组织和联合私人部门提供公共物品问题，提高公共支出绩效。

第五，政府机构的规模及设置并非要整齐划一，政府机构并非简单地要“大”或是要“小”，而是要根据不同层级的行政行为特征灵活确定，除了中央政府应当保持适当规模以外，出于维护公共安全需要，基层政府也应保持合理规模。提出这一观点可为政府机构设置和制度构建提供理论基础。

二、理论与实践发展

关于公共财政激励相容的理论与实践问题，理论界进行了大量的探讨，包括委托—代理理论、激励理论、财政分权理论、最优税收理论、政府治理及新公共管理理论等，也有层出不穷的实践，既给我们提供了借鉴，也提供了进行深入研究的空间。

第一，是关于公共财政对企业管理理论及激励理论的借鉴。现实中存在着市场失灵与政府失灵的困境，这一理论由维默和维宁（David L. Weimer & Aidan R. Vining）提出。史蒂文斯（Joe B. Stevens）运用地方政策供给模型也分析了市场失灵与政府失灵同步存在的困境，而这一问题可以借助激励理论解决。企业管理中的激励理论有众多主张，马斯洛（Abraham Maslow）的需要层次理论（Hierarchy of Needs Theory）影响深远，赫茨伯格（Frederick Herzberg）的激励—保健理论（Motivation-hygiene Theory）具有现实意义，麦克莱兰（David McClelland）的三种需要理论（Three-needs Theory）、亚当斯（J. Stacey Adams）

的公平理论 (Equity Theory)、弗鲁姆 (Victor Vroom) 的期望理论 (Expectancy Theory) 都注重个人需要与实现集体目标的关系, 强调运用物质刺激、精神激励多种机制鼓励员工。企业管理理论强调领导者要善于发现个体通过高水平努力以实现组织目标的愿望和动机, 政府运用公共财政政策引导私人部门也应注重激励相容。但是政府机构是否存在与企业一样的激励相容机制, 以及政府激励私人部门行为如何实现相容性, 是公共财政激励理论需要进一步探索的。政府和私人部门间存在委托—代理问题, 描述这一问题的模型方法由威尔逊 (Wilson)、斯宾塞和泽克豪森 (Spence & Zeckhauser)、罗斯 (Stephen Ross) 等提出, 汤贡亮、李成威 (2005) 等人的研究也指出公共物品的需求和供给可以归结为评价与激励这一问题。这就为分析政府运用公共财政政策激励私人部门提供公共服务这一问题提供了更大的理论空间, 也将具有重要的实际意义。

第二, 是关于自由主义经济学及“新公共管理”理论的发展。西方经济学一直沿着自由主义的方向发展。毛寿龙认为, 自由主义是影响广泛而深远的社会过程, 使政府治理向着市场转向, 这就为公共财政政策采取激励措施和市场化策略提供了新的思路。休斯 (Owen E. Hughes)、斯托克 (Gerry Stoker)、布坎南 (James Buchanan) 等人认为, 政府与私人部门存在差别, 但也存在共性特点, 运用经济学可以解释公共财政行为。麦金农 (R. McKinnon)、钱颖一和罗兰 (Qian & Roland)、温格斯特 (Weingast, 1995) 与怀尔德森 (D. R. Wildasin) 关注了政府本身的激励机制和政府与经济当事人之间的委托—代理关系问题, 行政理念应转向激励。现代财政分权理论由蒂伯特 (Tiebout)、马斯格雷夫 (Richard Musgrave)、奥茨 (Wallace Oates)、施蒂格勒 (George Stigler)、斯蒂格利茨 (R. E. Stiglitz) 等逐步完善, 奥斯特罗姆 (Ostrom)、奥克森 (Ronald Oakeson) 等提出了治理地方公共经济的框架, 贾康等深入研究了财政分权问题, 而进一步分析可以看出, 政府特别是数量庞大的地方政府主要定位于经济职能, 在运用公共财政政策时可以更多地采取激励相容和市场化策略, 这便成为政府治理的新的研究领域。

第三, 是关于税收激励理论与政策。税收理论中的最适课税论 (Theory of Optimal Taxation)、公平课税论 (Theory of Equitable Taxation)、财政交换论 (Theory of Fiscal Exchange) 都对激励问题进行了分析。约翰·穆勒 (J. S. Mill)、埃奇沃斯 (Edgeworth) 和庇古 (Arthur Pigou) 之后, 现代福利经济学的弗兰克·拉姆齐 (Frank P. Ramsey)、詹姆斯·莫里斯 (James Mirrlees)、彼得·戴尔蒙德 (P. A. Diamond)、斯特恩 (N. H. Stern)、阿特金森 (A. B. Atkinson) 认为税制结构造成的总牺牲应当最小; 西奇威克 (Sidgwick)、马歇尔 (Alfred

Marshall)、科恩·斯图亚特 (Cohen Stuart) 和巴斯泰伯尔 (Bastable) 等提出“三大牺牲相等”原则以促进社会公平; 维克塞尔 (Wicksell) 和林达尔 (Lindahl) 提出了自愿交换模型, 现代公共选择学派由布伦南和布坎南 (Brennan & Buchanan) 等主张对征税实施宪法限制, 桑福德 (Sandford) 研究了成功税制改革的大量案例, 其中都包括税收激励的内容。实践中各国出于公共财政目标, 均采取大量税收激励措施, 其中爱尔兰成为世界领先者。借鉴这些理论和实践, 我们应当建立起激励型税制, 这为政府运用财政政策促进公共服务提供了更加广阔的空间。

第四, 是关于公共支出激励及其绩效问题。贾康等认为, 中央与地方之间存在着复杂的税种间税源共享关系, 而中央与地方的财权与事权严重不对称, 财权的重心上移而事权的重心下移, 不利于政府对公共服务的提供。王国华 (2006) 认为, 在我国宏观税负水平持续上升状况必须扭转的同时, 应优化财政分权体制, 使财产税成为地方税体系的主体, 并运用税收促进社会公平。这些分析, 就为运用税收激励措施促进经济效率、社会公平和公共服务提供, 奠定了坚实的理论基础。借鉴地方公共经济的分析框架和西方国家政府治理的实践, 应当运用公共财政政策, 促进公共服务提供, 并使公共支出在引导和激励私人部门参与公共物品提供过程中, 采取多样化的配合策略。对于各类公共支出的效应, 格里尔和塔洛克 (Grier & Tullock), 戴尔蒙德 (Diamond), 巴罗 (Barro), 利姆 (Lim), 德格 (Deger), 袁东, 刘溶沧和马拴友, 于凌云和蒋玉石都进行了深入研究, 发现了公共支出激励效应的主要特点。但可以将这些分析上升到公共支出激励体制的高度予以进一步分析。

第五, 是关于重塑政府的理论和实践。美国实施了影响深远的重塑政府运动 (Reinventing Government Movement), 戴维·奥斯本 (David Osborne) 和特德·盖布勒 (Ted Gaebler) 提出了“企业化政府”的理念, 对传统的政府治理模式冲击很大。西方国家的新公共管理改革主要目标是创造少花钱多办事的政府, 并坚持顾客导向、结果控制、简化程序等原则, 也开展了精简政府机构、裁减政府雇员、放松管制、引入竞争机制以及推行绩效管理等措施。王绍光 (2003) 等认为, 在公共行政理论和实践中, 反对政府规模过于膨胀的同时, 也存在一个趋势, 即支持一个大政府的存在, 应将关注点从政府干预范围的大小转移到政府干预的质量上来; 约翰·沃克 (John F. Walker, 2001) 也认为, 一个大政府正在兴起。因此, 有必要从公共财政政策的角度, 对政府提供制度框架提出全面的分析, 对政府机构改革提出全面的思路, 对政府内部激励提出全新的综合激励措施。

三、本书主要内容

第一，第一章首先从“政府失灵”与“市场失灵”的两难困境出发，分析政府与私人行为的激励相容问题，提出本书研究的必要性。“双重失灵”的社会现实造成的公共服务面临的严峻局面要求重塑行政理念。

对政府激励私人行为并实现激励相容进行理论分析。西方自由主义经济学的深入发展，是公共财政市场化策略的理论前提。西方经济学在综合化与社会化过程中，继续沿自由主义方向深入发展，并对行政管理产生了重要影响。管理学和激励理论的发展对公共财政政策提供了借鉴。

由此提出，公共行政的重点应由规制转变为激励。建立激励型公共财政制度，有利于促进私人部门在追求其自身利益的同时，达到作为委托人的政府机构的公共行政目标。

分析政府激励私人部门并实现激励相容的主要方面，发现公共财政激励相容的微观机制。从理论上分析对称信息、不对称信息、两阶段情况下的激励相容实现机制。

第二，第二章从财政分权理论出发，论述政府特别是地方政府的经济职能。政府要实现其经济职能应更多地采取市场化公共财政策略。地方政府公共物品的提供方式中，以政府与市场联合提供、市场提供两种方式为主，而以政府直接提供为辅。因此，很大一部分地方政府的主要目标和行政方式是以经济手段为主。

西方以“新公共管理”为主导的政府治理理论与实践的新发展，为我们提供了很好的借鉴。通过分析地方政府提供公共物品的方式，发现政府公共行政更多地采取具有激励相容性的方法和市场化方式。

第三，第三章和第四章分别论述政府运用税收激励和公共支出激励，促进公共服务提供并实现激励相容的主要方面。这也是公共财政政策的两个重要方面。税收激励措施既是促进经济效率的有效手段，也是维护公平的有效手段。重点分析税收激励的领域、内容、方法，从理论和实证方面分析税收激励的效应，提出建立激励型税制的措施。政府通过公共支出手段组织和联合市场提供公共物品的激励相容是促进公共服务的重要措施，重点分析公共支出激励的领域、方法，并分析公共支出的激励效应，提出建立激励型公共支出体制的措施。

第四，第五章将内容引向政府公共行政的重塑，总结前面的分析并借鉴美国等国家“重塑政府”改革的经验，提出我国深化公共行政体制改革的措施，为实施政府与私人行为的激励相容打下体制和制度基础。应重塑政府职能定位，行政理念由规制转向激励，将激励相容作为政府行政的重要准则。应重塑政府机

构,调整政府机构改革的思路,由只注重精简向优化功能转变。要减少政府管制,精简机构规模;压缩管理层级,实现扁平化管理;扩大管理半径,划小行政区划;调整部门结构,整合职能交叉。应重塑政府公共行政方法,重塑社会激励机制,采取综合激励的方式在政府内部实施激励。

四、本书论题研究主线

在正式开始论题之前,首先从政府治理、经济和谐、激励相容、社会政策四个方面,对本书的思路做以概述,突出本书的研究主线,即将委托—代理理论、激励理论、财政分权理论、政府治理及新公共管理理论相结合,立足于公共财政这一基础,围绕政府治理这一核心,以经济和谐为目标,以激励相容为理念,以社会政策为手段,论述公共财政体制下政府通过公共财政激励机制以提供公共物品和公共服务的有效措施。

(一) 理解政府治理

公共财政改革问题是我国当前面临的焦点问题,西方国家政府治理的实践为我们提供了有益的借鉴。

政府这一词汇的英文“government”有多重含义,它既可以指包括立法机关、行政机关、司法机关的广义政府,也可以指狭义的行政部门或内阁,此外还有统治、治理、管理公共秩序和公共事务的含义。与“government”相对应的“governance”,一般地用来表示政府机构对社会的管理行为,但是不同理论、不同学者对其有着千差万别的理解。大家都在寻找各自的侧重点,有人倾向于行政管理、政府管理,有人概括为政府管制,其实这些都反映了对于政府在社会中角色的不同理解,也将带来政府行政方式的巨大差异。“governance”原意是控制、引导和操纵,主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。毛寿龙等(1998)将其解释为“治道”,他引证罗兹(R. A. W. Rhodes)的概括,认为行政学关于治道有六种含义:最低限度的国家、公司治理模式、新公共管理、好的治理、社会控制体制以及自组织网络。政府的行为(Govern)是指,政府对公共事务进行治理,不直接介入公共事务,只介于负责统治的政治和负责具体事务的管理之间,这构成了对以韦伯(Max Weber)官僚制理论为基础的传统行政的替代,意味着新公共管理的诞生。因为在现代政治背景下,人们试图通过公共选择过程和法治程序,将行政行为从政治行为中分离出来的趋势非常突出,以便建立起科学的行政管理体系,也就是能更有效地提供公共服务和公共物品的公共行政(库珀,中译本2001)。与此类似,王东京(2006)通过考察澳大利亚的做

法,认为政府治理的核心在于将过去政府的某些职能分离给非政府组织或企业去执行,就是财政权集中,决策权分散,执行权下放,这实际上意味着新型的委托—代理关系。

自20世纪90年代以来,西方政治学和经济学家赋予“governance”以新的含义。治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)在其代表作《没有政府统治的治理》、《21世纪的治理》、《面向本体论的全球治理》等文章中,将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。治理理论认为,随着经济领域和社会领域自组织力量的发展,在私营部门与公共部门、政府与市场、政府与非政府组织间的传统界限逐渐被打破,公共物品供给的整个过程也演变成为由各种不同角色所组成的复杂合作网络的治理过程。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现,而是政府、市场、社会主体间关系实现秩序化的管理方式,或者说是公共行政领域建立起一种有效的协调机制,在政府、市场、社会三者不断地合作与竞争中努力寻求多元权力的均衡点,形成公共物品供给的多中心体制及互补机制(罗西瑙,中译本2001,中译本2003,中译本2004;俞可平,2003)。

在关于治理的各种定义中,以罗西瑙为代表的一批学者和知名人士组成的独立团体“全球治理委员会”(Commission on Global Governance)的定义具有代表性和权威性。该委员会于1995年联合国成立50周年之际发表了一份题为《我们的全球之家》(Our Global Neighborhood)的研究报告,对治理作出了如下界定:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动(全球治理委员会,1995;蔡拓、王南林,2004)。可见,西方的政治学者提出治理这一概念,并用“治理”替代“统治”,是由于在西方社会现实中既存在社会资源配置的市场失灵,又存在政府管制的失效,市场手段和行政手段均不能实现社会资源的最佳配置,而治理理论可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足。

从管制的角度看,计划经济体制的一度成功和后来的失败已经表明,政府并不是万能的,政府无法解决社会经济运行中的所有问题。但从另一个角度看,在民众作为委托人而政府作为代理人的角色定位中,政府行为也难以完全把握,众多公共服务部门的许多复杂活动很难测量,公共财政的效益难以切实得到保障,