

政府管理活动中的风险成本研究丛书

主编：鲍静

何翔舟 著

# 政府管理活动 中的风险成本 问题实证研究

ZHENG FU  
GUAN LI  
HUO DONG ZHONG  
DE FENG XIAN  
CHENG BEN  
WENTI SHI ZHENG  
YAN JIU

中国社会科学出版社

政府管理活动中的风险成本研究丛书

主编：鲍静

何翔舟 著

# 政府管理活动 中的风险成本 问题实证研究

ZHENG FU  
GUAN LI  
HUO DONG ZHONG  
DE FENG XIAN  
CHENG BEN  
WEN TI SHI ZHENG  
YAN JIU

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府管理活动中的风险成本问题实证研究/何翔舟著. —北京:  
中国社会科学出版社, 2006.12

(政府管理活动中的风险成本研究丛书)

ISBN 7-5004-5957-2

I. 政… II. 何… III. 国家机构—行政管理: 风险管理—  
研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 158115 号

责任编辑 丁玉灵

责任校对 郭娟

封面设计 王华

版式设计 戴宽

---

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010-84029453	传 真	010-84017153
网 址	<a href="http://www.csspw.cn">http://www.csspw.cn</a>		
经 销	新华书店		
印 刷	华审印刷厂	装 订	广增装订厂
版 次	2006 年 12 月第 1 版	印 次	2006 年 12 月第 1 次印刷
开 本	880×1230 1/32		
印 张	14.5	插 页	2
字 数	380 千字		
定 价	36.00 元		

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

谨以此书献给：政府公务员以及研究政府管理  
理论的专家学者、学生和关注公共管理的人们

# 总 序

在政府管理领域，一切都在发生着不断的变革，唯一不变的就是变革本身。

20世纪70年代末以来，随着全球化、信息化、市场化时代的到来，西方各国政府为了摆脱财政危机、管理危机和信任危机，掀起了新一轮声势浩大且影响持久的公共行政改革浪潮。尽管西方各国公共行政改革的起因、策略、目标以及改革的范围、步骤、力度都不完全相同，但所有这些改革，归结起来，实际上是政府管理体制与运作机制的创新。这一轮改革以公共选择理论、管理主义为理论基础，引入市场竞争机制、工商企业管理方法，以提高政府管理水平，因而，被称为“新公共管理”（New Public Management）运动。在这样的背景下，我欣喜地看到了这套以“政府管理成本研究”冠名的政府管理丛书，由《政府管理半径及其成本的研究》、《政府管理活动中的风险成本问题实证研究》、《重塑政府管理的基本职能》三本书组成，把新公共管理理论与我国政府管理实践很好地结合起来了。

在现代社会的运转活动中，从经济管理、社会服务到国家外交和安全战略、外层空间的竞争，政府都要以某种方式介入，承担着责无旁贷的管理职能。但政府管理是有限度的。政府管理半径，顾名思义，就是政府管理的基本范畴，它包括区域方面的管

理范围，更大程度上则是政府管理内容的抽象半径。例如，就市场而言，政府该管什么，不该管什么，必须有规矩尺度。任何意义上的政府管理，包括组织、计划、指挥、协调和监督等职能，都应当有一定的理论与实践操作上的管理尺度，包括政府管理的范围与纵深程度，即就是本丛书所提出并深入研究的政府管理半径问题。政府管理半径问题的提出，把政府管理决策的范围、管理决策的内容进行了理性规范，从而使政府管理研究与实践活动进一步科学化、清晰化，这是本丛书的亮点之一。

所谓政府成本，就是政府管理社会的一切支出，包括财政部门直接支付，也包括政府管理失误所造成的社会损失，这种政府成本在任何会计账簿上是反映不出来的。这种成本虽然在政府账簿上体现不出来，但是对社会所造成的负担远大于财政部门直接支出。由于政府成本最终“转嫁”为公众的负担<sup>①</sup>，本丛书即是从这一角度来揭示政府管理问题的。政府管理决策活动中不可避免地会出现失误以及由此而带来的负面效应，对社会造成一定程度上的损失，这种损失不仅体现为政府财政的直接支出，而且更大程度地体现在社会公众眼前或未来一个时期的间接支出，亦即从书中提出的政府成本概念。任何管理决策都是有风险成本的，政府管理活动中的风险成本是包括企业、非营利组织在内的任何组织不能比拟的。例如，像“大跃进”、“文化大革命”等就是惨痛的教训。政府成本的研究，把定性、定量相结合，使政府管理的操作实践进一步有的放矢，特别是政府管理活动中的风险成本的提出与研究，对于随意决策具有很大的启示意义，这是本

---

<sup>①</sup> 无论是政府管理活动中的财政支出成本，还是由政府管理所造成的影响当前或者影响周期更长的不反映在账簿上的隐性成本，最终都由社会公众承担了。前者是通过纳税人的纳税形式的公众负担，后者是公众在影响周期内降低应得的社会福利形式的负担。

丛书的亮点之二。

政府职能，亦称政府功能，是政府管理活动中为实现管理目标或目的所设计的运转方式与运转规律。回顾政府管理历史，对照政府管理现实，放眼政府管理未来，政府管理的高成本现象都是影响社会经济发展的重要因素。那么造成政府管理成本越来越高的原因是什么？本丛书的研究认为，现行的政府管理在组织架构、运转方式、管理法则、管理途径以及管理内容、管理思维等多维层面都存在制造高成本、高风险的土壤，即所谓的政府管理职能问题。如果不大刀阔斧的改革政府管理体制与机制，只在传统政府管理职能框架下进行细枝末节的修理，是无法从根本上转变政府管理的高成本现象的。这样，提出并深入讨论重塑政府管理的基本职能，可谓找到了改革政府、重塑政府的对接点，找到了政府管理体制改革的操作支点，这是本丛书的亮点之三。

从本丛书形态上看，是由《政府管理半径及其成本的研究》、《政府管理活动中的风险成本问题实证研究》、《重塑政府管理的基本职能》三本书构成，与一般的丛书没有多大的区别，但如果把三本书放在一起，仔细阅读，就会发现从内容上看，三本书是浑然一体的，具有形散而神不散特征。这还可以从本丛书的逻辑关系上分析出来。如果说《政府管理半径及其成本的研究》铺垫了研究政府成本以及政府管理活动中的风险成本的理论基础，或者说是打造了研究政府管理成本或风险成本的理论平台的话，可以认为《政府管理活动中的风险成本问题实证研究》抓住了政府日常管理决策活动中普遍存在的高风险成本的实际问题，进行深入解剖与分析，为提高政府在管理决策方面的水平提供了基本依据，亦即找到了研究并控制或降低政府管理成本以及风险成本的坚实支点，而《重塑政府管理的基本职能》明确了控制或降低政府管理成本或风险成本的理论依据、制度依据、体制依据、政治

依据和法律依据，也就是说给出了提高政府管理与服务能力的杠杆，撬起了在政府管理活动中制造政府管理高成本的顽石。本丛书之间的这种紧密关系，使整个丛书凝结为一个板块，形成了一种在内在联系方面的辩证统一体，使整个丛书概念明晰，论证恰当，推理过程体现了完整的逻辑性。过去，我们也看到过这方面的研究与论述，但都是零星的，不系统的，这套丛书从某种角度给人们一个研究政府管理比较完整的体系，尽管在内容上也有缺陷乃至错漏，但研究方法、研究途径、研究技术以及研究结论对我国政府管理理论与学术研究的贡献值得肯定。

中国的政府管理研究虽然起步相对较晚，但却涌现了不少的优秀学者与优秀成果。进入 20 世纪 80 年代以来，我国政府管理方面的研究取得了很大的成就，使政府管理理论和学术地位在整个行政管理学中占了一定的分量，其研究特征一般以定性研究为主。这套丛书作为系统提出并研究政府管理半径、政府管理风险成本、政府管理职能的成果，一方面它把传统的政府管理研究与现代公共管理理论有机地结合起来，研究过程贯穿了实证分析与理论抽象研究相结合、系统分析与系统集成相结合的方法，采用数学模型（博弈论、Gompertz 模型、Pearl 模型）、Delphi 法、决策树法、制度经济学分析、组织行为科学、现代公共管理理论的分析方法以及数理统计和计算机数值模拟方法，建立政府管理半径、政府管理成本、政府管理的风险成本、公众承受政府管理风险成本系数和控制与降低政府管理风险成本的模型，界定政府管理的活动范围，解剖政府管理风险成本个案，找出控制或降低政府管理风险成本的规律，重塑政府管理的基本职能。另一方面，丛书既大胆探索政府管理理论与方法，又求真务实地抓住若干个案进行深入地分析解剖，理论联系实际，把企业成本管理的基本方法嫁接到政府管理，同时，政府工作任务也可以归纳为对



社会需要的产品的生产（包括有形公共产品与无形公共产品），成本控制研究的特征是定量与定性相结合、归纳与推理相结合、个案解剖与综合分析相结合。

本丛书的撰写人既有政府部门工作的经历，又有多年专门的政府管理学科的教学科研工作的实践，他们把现代政府管理理论与中国政府管理的实践紧密地联系起来，使研究成果能够切合中国实际，更好地解决政府管理中的现实问题。另外，从整体内容上看，该丛书是作者主持的国家自然科学基金项目（70373057）和国家软科学项目（2004DGQ2D080）以及浙江省哲学社会科学项目的综合研究成果，得到了国家和浙江省有关部门的大力支持。

根据中国政府管理实践，该丛书对人们有如下启示：

第一，要转变政府管理理念。从传统的行政管理理念向公众服务理念转变，英国撒切尔政府曾提出把公众作为顾客，政府应为顾客服务的原则，梅杰政府进一步提出政府应以公众为中心的观点，要求抛弃墨守成规的观念，规范政府行为和管理范围，提高政府服务质量和水平。而提高政府的服务质量与服务水平，就是控制或降低政府管理的风险成本。

第二，要转变政府公务员的权威基础。引入私人部门与市场管理方式，是现代政府管理的改革方向，要求政府管理不能像传统的行政人员那样，依靠权力、资历管理社会，而是依靠专业知识管理社会。

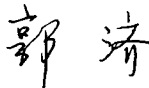
第三，要转变政府的管理方式。控制政府管理活动中的风险成本，要求摒弃传统的行政管理方式，重塑政府管理职能，建立新的政府管理方式。从过去的强调投入预算转为关注公众福利，从官僚化的程序管理转为激励主动性管理，从控制转向授权，从垄断转入竞争，从标准化服务转为个性化、以公众为导向的服

务，从以政府为中心的服务转到以公众为中心的服务。

第四，要转变对公务员的考核办法。考核要强调市场与公众的回应，把绩效管理指标细化，效率与效能有机结合，通过风险成本的控制测评政府的投入产出。

学习和贯彻中国共产党第十六届四中全会决定和国务院《全面推进依法行政实施纲要》，坚持科学行政、民主行政、依法行政，关注政府管理问题是推动社会经济可持续发展，提高各级政府的管理能力与服务水平的迫切任务。为此，我们把这套处于政府管理研究前沿的丛书推荐给各级政府领导和公务员，从事政府管理的理论研究者，以及关心或关注我国政府管理理论与学术研究的同志们，希望从中受到理论研究与实践操作的启迪。

中国行政管理学会会长



2006年10月

# 前 言

本书是国家自然科学基金项目“政府管理活动中的风险成本问题实证研究”(70373057)的主要内容<sup>①</sup>。在整个课题研究过程中,正是我国政府管理理论深入发展(出现企业家政府、政府效率、政府效能、公共行政、服务型政府等等,可以概括为我国政府管理理论“丛林”现象),我国政府管理实践发生脱胎换骨的改革阶段,特别是中共中央第十六届三、四、五次全会的召开,温家宝总理在全国人民代表大会上的政府工作报告的发表,以及国务院依法行政实施纲要的出台。在这种背景下进行政府管理的风险成本问题研究,使我们感到在思路、观点、方法、制度建设以及实证分析等方面有了操作载体,研究过程确实顺利多了。

中国行政管理学会的郭济会长在总序中指出,20世纪70年代以来,随着全球化、信息化、市场化以及知识经济、循环经济时代的到来,在保守主义的政治意识形态、新自由主义经济主张和现实政治改革压力的影响下,西方各国出现了声势浩大且影响

---

<sup>①</sup> 国家自然科学基金项目(70373057)研究成果,本项目的研究成果除了本书以外,还出版了《政府管理半径及其成本的研究》、《重塑公共管理的基本职能》,后期成果还要在国家核心期刊上发表。

持久的公共行政改革浪潮。尽管西方各国公共行政改革的起因、策略、目标以及改革的范围、步骤、力度都不同，但在发展过程上大致经历了 20 世纪 70 年代重新界定政府和市场的关系，80 年代关注科层组织运行机制的有效性，90 年代探索国家和社会公共事务的管理模式的发展历程。所有这些改革，归结起来，实际上是政府管理体制与运作机制的创新，多年来的政府管理改革在价值取向上大致以公共选择理论、管理主义为理论基础，引入市场竞争机制、工商企业管理方法，以提高公共管理水平及公共服务水平为特征的“新公共管理”（New Public Management）运动。新公共管理的理论研究，把传统的政府管理由单纯的定性分析引入定性、定量研究相结合的轨道。本书在研究中，与《政府管理半径与成本的研究》、《重塑政府管理的基本职能》构成一个研究整体，形成三驾“马车”，作为政府管理活动中的风险成本，其基本内容可以概括如下：

1. 提出了政府管理活动中风险成本的基本理论与研究方法。包括对政府风险成本理论的述评及其提出的主要观点，政府管理活动中与风险成本相关的各种要素、影响环境和基本模型，政府管理活动中风险成本的主要指标体系与测评方法，以及化解风险成本的基本方法。

2. 研究提出了政府风险管理的基本模式。根据我国的管理体制，重点设计了宏观战略管理决策中的风险成本模式，区域政府管理决策中的风险成本模式，以及行业战略管理决策的风险成本模式等。这部分内容主要是通过实证研究、解剖个案、分析风险成本的机理，使人们明确政府管理活动中风险成本产生的过程。

3. 通过政府管理活动中风险成本案例解剖，对政府管理风险成本进行模型检验。通过对“大跃进”、“文化大革命”等重大

决策的定性、定量分析，检验宏观方面的模型及其应用情况；通过对长江三角洲打造世界第六城市群以及其他方面的区域战略管理的解剖，检验区域管理的风险成本模型；以宁波市“一环五射”公路网规划建设为对象，分析检验了政府管理决策风险成本的行业模型。这部分内容的研究，使政府风险成本与企业风险成本一样，可以做硬性约束。

4. 对政府管理活动中风险成本的分类。按照前面的研究，进一步深入讨论政府风险成本存在的类型，以分门别类地对政府风险成本进行规范约束与管理。根据现实状况，本课题把政府管理的风险成本分解为政府长期与短期的风险成本，主观性与客观性风险成本，可控与不可控风险成本，显性与隐性的风险成本等。通过分类，使各级政府对不同类型的风险成本采取针对性对策进行科学合理的控制。

5. 政府风险成本的预测与化解途径。重点研究了对政府风险成本的预测技术，提出了化解或控制政府管理活动中风险成本的长远战略，制定了降低政府管理活动中风险成本的短期对策。注重理论与实践的有机结合，模拟了研究成果的应用。

6. 为指导政府管理实践，就政府风险成本的治理之道提出了建设性办法。具体就两个方面进行讨论，即从技术的角度和制度建设的角度提出了观点。特别是以硬约束为前提，一方面吸收企业管理的技术，嫁接到政府管理活动中，强化对政府管理风险成本的规范约束；另一方面结合国际公共管理、公共行政发展的理论与特点，针对我国政府管理的现状，从社会制度、政府自身的制度建设方面进行了讨论。

7. 针对我国政府管理现实，就风险成本相对突出的公共产品生产领域进行了重点分析。提出了公共产品生产活动中显性与隐性风险成本的分析与判断，提示各级政府，要在政府风险成本

最容易发生且最容易忽略的方面加强管理，把一些可控性风险成本解决在萌芽状态，对那些不可控的风险成本及时提出科学有效的应对措施，从而最大限度地降低政府管理对社会及其公众的成本。

8. 政府管理决策风险成本最小化，是本项目研究的最终目的。在这方面，我们提出了理论模式，找到了制度选择。通过数学方法、现代政府管理理论方法、制度经济学方法、企业管理学方法等，提出的多维途径与渠道，不仅对各级政府管理活动有较强的指导性，而且便于掌握与操作，实现了研究目的。

政府管理活动中的风险成本问题，实际上是一个非常现实的社会发展活动中的重大问题，但也几乎是被理论工作、学术研究以及各级政府忽略或遗忘的问题。我们认为研究它，是现代政府管理与政府管理理论升华的重要方面。因此，本研究成果的意义可以归纳如下：

首先，引入政府风险成本的管理理念。这使传统的行政管理理念向政府管理市场化、为公众服务理念转变。郭会长在总序中指出，英国撒切尔政府时期曾提出公众顾客观点，政府应为顾客服务的原则，梅杰政府进一步提出政府应以公众为中心的观点，要求抛弃墨守成规的观念，规范政府行为和管理范围，提高政府服务质量和水平。从决策层面讲，提高政府的服务质量与服务水平，就是控制或降低政府管理的风险成本。因此，确立政府管理的风险成本理念，可以将以往的政府管理软约束变为硬约束，使政府管理对社会起到更加积极的作用。

其次，通过硬约束制度建立，转变政府公务员的服务理念。引入私人领域与市场管理方式，是硬约束政府管理的基础，要求政府管理不能像传统的行政人员那样，依靠权力、资历管理社

会，而是依靠专业知识组织管理社会，使公务员的一切管理活动有其客观的尺度，公务员可以从根本上通过服务社会来规范行为。

再次，政府管理有了新思路，拓宽了新的管理渠道。控制政府管理活动中的风险成本，要求摒弃传统的行政管理方式，从新的视角、用新的观点和方法深入研究与国际接轨后的政府管理问题，对于重塑政府管理的高效率、高效能将能产生相应的作用，具有重要的意义。“从过去的强调投入预算转为关注公众福利，从官僚化的程序管理转为激励主动性管理，从控制转向授权，从垄断转入竞争，从标准化服务转为个性化、以公众为导向的服务，从以组织为中心的服务转到以公众为中心的服务”，不仅对社会公众和可持续发展具有现实的指导意义，而且对于改进政府管理、提高政府所供给的公共产品的质量，以及揭示政府管理的新规律、新特点也有着重要的理论意义与深远的实践意义。

本课题把企业管理的基本方法嫁接到政府组织，使传统的政府管理软约束变为硬约束，符合现代公共管理发展的基本趋势。同时，政府的工作任务也可以归纳为对社会需要的产品的生产（包括有形公共产品与无形公共产品），成本控制的特征是定量与定性相结合，归纳与推理相结合，个案解剖与综合分析相结合。这样，本课题设计的有关模型及实证检验等研究方法，不仅是控制政府风险成本的当务之急，而且是硬约束风险成本的最佳选择。例如，行政活动的有形与无形风险成本、长期与短期风险成本、显性与隐性风险成本、机会与沉没风险成本都是客观存在的，而政府风险成本理论模型、指标体系的建立，正好恰如其分地形成硬约束。就如何选择成本的硬约束制度而言，通过风险机制的确立，控制决策风险的硬约束机制就必然出现了。从现实出

发，无论是“大跃进”、“文化大革命”这样的风险成本，还是具体的公共产品生产中的高风险成本现象，社会确实需要进行控制。本项目研究解决了越来越膨胀的政府风险成本对社会公众现实福利所造成的沉重负担，增加公共福利，特别是对可持续发展战略的落实有非常大的功效，同时，也探索了政府管理理论与实践操作方面的途径。

就研究工具与研究方法来讲，把自然科学中的数学、计算机技术与管理科学中的系统理论、控制理论以及预测学、决策学有机地结合起来，所得的结果既便于操作，又便于普遍意义上的指导。这种自然科学与社会科学杂交的研究成果，从根本上改变了历史上政府活动延续的软约束管理办法，建立了政府风险成本硬约束管理制度，既克服了硬科学研究管理问题过于色彩化的弊端，也避免了社会科学研究管理问题方面所表现的过于抽象化的缺陷，这也是本项目的基本特色。

这里必须要说明的是，政府管理活动中的风险成本作为科学研究，必须有正反两方面的案例来支撑，特别是许多失败的案例不可避免地要解剖。人们对此不要大惊小怪就联想到政府管理不好，或者政府失职等。其实，私人组织也一样，失败的、不规范的决策案例比政府组织更多、损失更大。换句话讲，如果所有的政府组织和私人组织的管理都是成功的，就意味着世界上所有的资源配置都体现了帕累托改善，那么，任何意义上的研究就没有意义了。所以公众要宽容政府，政府管理很辛苦。

本项目在研究和出版过程中，得到国家自然科学基金委员会、宁波大学等的大力支持。中国行政管理学会会长郭济写了总序，《中国行政管理》杂志社社长、丛书主编鲍静提出了很好的意见，中国社会科学出版社的冯斌主任提供了出版方面的帮助，



在此一并深表谢忱！

由于我们的研究水平有限，错漏在所难免，真诚希望广大读者批评指正。

何翔舟

2005年10月