

绪 论

效益是关涉本书的一个重要概念，人类活动有许多追求，而效益是其中的一项最基本追求。盈利性组织如此，非盈利性组织如此，个人的活动如此，政府的活动亦如此。一切人类的发展，都可以归结为有效益的个人活动或组织活动的确证和扩展。人类的生存必须依赖人类的劳动，人类的劳动应当是有效益的。如果人类的劳动效益很低，甚至没有效益，人类的生存质量，甚至能否生存，都将成为问题。所以，人类从来都是很重视效益的。效益是人类生存和发展的需要，效益始终是人类社会重要的价值追求。^①

效益是一个具有非常广泛内涵的概念，从最一般意义上理解，效益是指减去投入后的产出，是一种投入产出的数字比。这种数字比共有三种情况：产出大于投入，产出等于投入，产出小于投入。其中只有产出大于投入一种情况有效益，其他两种情况均无效益而言。效益大小取决于投入产出比，投入与产出比越大则效益越大，相反则越小。因此，追求效益就是追求以最小的投入获取最大的产

卓泽渊：《效益价值的法学研究》，<http://www.yorkbbs.ca/lawyerling/book/jiazhi/22.htm>。

出。漫长的人类发展史证明，效益更重要的体现为组织或组织行为概念，良好的组织结构或组织行为是产生效益的保证，人类建立组织的目的从一开始就蕴含着追求效率和效益的因素，个人离开了组织就不具有价值意义，因而也就不会有什么效益可言。整体大于各部分之和，这是系统理论对组织在效益问题上的最好诠释。

效益的产生规则既适用于经济活动现象，也适用于社会活动现象。经济效益可以通过利润进行衡量，显而易见。社会效益衡量起来比较复杂，它既可以以定量的方式，也可以以定性的方式，而更多的是它的定性衡量。比如社会的稳定、人们精神状态的好转、法律的公正等。社会效益不仅应该衡量，而且可以衡量。市场经济体制是一种高效益的体制，市场经济的发展决定了必须建立适应它的经济体制，同时也必然要求有适应它的政治体制，因此，考虑社会效益问题，考虑政治效益问题，考虑政府公共权力效益问题，是历史发展的必然。

追求最大效益也是政府公共权力的动力、出发点和最终目的。提高生活质量是人类的永恒主题，是一个不可抵抗的规律。人类文明的进化已经证实了这一点。人类认识和改造世界，从事生产劳动和其他社会实践活动，是为了满足自身发展着的物质生活和精神生活的需要。政府公共权力动作同其他社会实践活动一样，如果没有发展，只是原地周而复始，那么它将会因能量耗尽而终结。因此，政府权力运作也应如同其他各种实践活动一样必须产生效益，只有获取良好的政府权力效益，才能保证全社会公共利益和人们生活质量的最大限度的提高，才能取得人类社会经济和各项事业的可持续发展，才能促进社会快速进步。

选择政府权力效益作为本书的题目，基于三点考虑：一是我国

正处在转型时期，转型首先是经济转型，而转型又绝不仅仅是经济转型，它会带来一系列其他方面的转型。“——转型经济既存在着从计划经济向市场经济的转型，也存在着基本社会制度的选择——对社会主义国家的经济转型来讲，‘转型’不能‘转向’，经济转型是转变国民经济的运行机制，是社会主义制度的自我完善，而不是由社会主义转向资本主义。”^①我们知道经济状况在很大程度上受制于政府公共权力状况，从现实政府看仍然存在许多官僚主义、办事效率和质量不高乃至腐败现象等等，这些问题的存在影响经济转型的速度与质量。同时经济转型必然导致政府转型，所以，必须进行政府改革，提高政府公共权力运作的效益，这样才能为经济发展提供更好的条件和保障；二是提高政府公共权力效益是一种“政府再造”的世界潮流。伴随着经济全球化，世界范围内的新公共管理运动蓬勃兴起，政府理念更新，认识到政府的有限性，建立法制政府、分权政府、民主政府，讲求政府公共权力运作效益也是必然的，是势在必行的；三是从理论上对政府公共权力效率、制衡、权力结构等的研究有不少，但对效益的研究却很少或者说几乎是一块空白，而在这一领域又有着巨大的发展空间，在实践上又是那么迫切需要。选择政府公共权力效益作为一种独特视角研究，应该是既具理论价值又具实践价值的课题。

研究这一主题的基本思维路径是：传统的政府公共权力包括计划经济的政府公共权力不关注也不讲求政府公共权力作为一种资源所产生的效益，只有以市场经济为配置资源方式的时期才特别重视和强调政府公共权力效益问题。本书提出的理论假设是：政府公共

^① 王振中：《中国转型经济的政治经济学分析》，中国物价出版社，2002年版，第2页。

权力运作是有效益的。政府公共权力效益是对一般效益的具体化。因为效益是一种投入产出比，政府公共权力运作是有成本、有投入的，因此就要考虑效益问题。政府作为一种组织形态其产生的目的在于为公共事业做更多更好的事情，创造更多更好的公共产品，获取更多更好的公共利益。这也就是为了创造更多更好的政府公共权力效益；政府公共权力效益的研究以政府的公共性理论、公众与政府间的委托代理理论、政府的成本与收益理论为依托，提出并界定政府公共权力效益概念及其内涵，解析相关概念；循着早期、专制阶段、近代回归及未来发展趋势等脉络梳理关乎权力效益理论，探寻与本研究有关的理论源流；通过政府公共权力委托行为的效益、“经济人”假说与政府公共权力效益、政府代理活动及其效益以及政府代理行为的损失与矫正等问题的研究，分析政府公共权力委托代理中的效益行为；把政府主体、社会政治、经济、文化以及公共权力对象等作为影响政府公共权力效益的最相关因素；分析了政府公共权力效益在我国的发展进程与现状；提出实现高效益政府公共权力的基本对策——创建高效能的政府、选择有效的政府模式、解决突出的社会问题、促进政府公共权力运作的民主化和法治化、建立高效率的政府公共权力传动载体、对政府公共权力效益评估、制约权力、反对腐败以及发挥非政府组织的作用等；最后提出以科学理论指导政府公共权力运作、进一步建立和完善市场经济体制、加强领导与制度建设、实施法治德治并重的治国方略、创造有利于效益生成的环境等作为政府公共权力效益实现的条件和保障。

政府公共权力效益是本书的核心概念。本书把社会主义初级阶段的政府公共权力效益概念界定为：政府公共权力效益就是政府运用科学手段，在整合利用社会资源中以最小的投入，所获得的公共

事业和公共利益等方面的最大产出。政府公共权力效益既体现为向公众提供优质的公共产品和公共服务，又体现为社会全体成员生活质量和公共利益最大限度的提高与实现。这一概念是全文的灵魂，是全书的纲。整篇文章都是围绕这一核心概念展开的，也时时处处体现了对这一概念的确证。

政府公共权力对资源具有特殊的整合功能和作用，尤其在那以“权力为中心”的年代。权力成为一种稀缺资源，成为人类社会的重要依赖，离开权力效益的其他效益几乎是匪夷所思。尽管那种权力效益并不是今天意义上的政府公共权力效益。人类进入21世纪，科技的进步特别是信息通讯技术的进步，使世界经济一体化成为可能，知识经济时代、国际化时代的到来导致国与国、地区与地区、民族与民族之间的竞争更为激烈，这种竞争虽然以经济为开端，但最终仍会以价值观念、社会制度的选择为归宿。未来学者约翰·奈斯比特说：2000年像一块强大的磁铁，吸引着全人类，由于世界变化迅速，信息量增多，人们不得不躬身自省，“再悟我们的价值观和现存的社会机制”。社会制度的选择，社会机制的改革都直接与政府公共权力效益相关。在当今世界沧桑剧变中，在当今经济全球化激烈竞争中。要使我们立于不败之地，政府公共权力效益的优化是必不可少的条件。但是我们必须看到政府公共权力效益问题迄今也没有得到很好的解决。应当肯定政府公共权力运作的科学性随着人类文明素质的提高和科学技术的进步而不断得到增强，野蛮、愚昧的成分不断减弱。但由于人类科学技术发展的速度、水平以及人类自身素质的局限性，社会发展到今天，仍然存在着大量的对政府公共权力这种珍贵资源的浪费、盲目行使和亵渎、失范、失衡、失效的现象。以至于使政府公共权力有效性的一面不能获得充分的发

挥，甚至还存在着大量的负效益。政府公共权力在对公共资源整合的过程中，应该存在 $1 + 1 > 2$ 的问题，应该有其内在的规律可循，绝不应杂乱无章。大量的政府管理实践都在追求政府公共权力效益，理论上应当揭示实践中的许多效益现象，为实践作出科学的回应和指导。

既然如此，怎样甄别政府公共权力效益的大小好坏，怎样提高政府公共权力效益呢？回答这个问题，必然要阐释人类建立组织、建立政府最初的缘由。应当说这是一个众所周知的问题，人类为什么要建立组织、政府？一个非常直白的回答就是基于需要，如果进一步深刻回答就是基于自身力不能及的需要。如抵御自然灾害、抗击外来侵略、发展社会化大生产等。解决这类重大的问题，离开组织的个人是无能为力的。政府作为一种组织形式，主要是管理公共事务。那么怎样才能衡量出政府管理公共事务的好坏呢？这里面肯定存在衡量标准的“量表”，所谓“百姓心里有杆秤”，就是一种通俗说法。量什么？称什么？是看政府官员是否清官，是否具有“官德”？还是看政府官员是否秉公办事，铁面无私？还是看政府官员是否关心人们的生活疾苦，积极发展生产？这些无疑都是衡量政府对公共事务管理好坏的重要方面，也都可以说是政府公共权力效益的具体体现。但这些都未能反映出政府公共权力效益的根本内容，其实政府管理公共事务好坏最根本的要看三个指标：一是看政府成本，即投入的多少；二是要看政府产出，即创造的公共产品多少；三是最主要的就是最终看公共利益是否实现了最大化。高效益的政府应该是以最少的投入，最多的产出，实现公共利益最大化。

在社会主义国家，政府作为人民政府，政府公共权力是公众委托的公共权力，理应充分完全体现公众的愿望与需求，理应恪尽职

守，廉洁为公，最大限度地实现人民作为委托人的公共利益。但由于政府公共权力代理人都是由具体的公务人员所组成，在他们身上存在着客观的个人利益，也就是说，他们既是政治人也是理性的“经济人”，这样，在他们掌握和运作权力时，就不可避免地会考虑政府机关部门的利益乃至个人的利益。尤其在社会转型期，有些人会利用职权之便“寻租”，甚至会出现假公济私、损公肥私以及各种贪污腐化现象。这种情况我们称它为政府公共权力的异化。这样他们的代理行为与满足公众的公共利益需要背道而驰，这种代理行为不仅无效益可言，而且所造成的还将是负效益。由于政府存在“经济人”品性，研究政府公共权力效益就必须对政府及其公务人员的利益需求予以关注并采取有效措施加强管理和控制。只有当政府把公众利益最大限度的实现作为自身工作宗旨时，才能较好地实现政府公共权力效益。由此，我们确认，全书是在围绕委托人与代理人之间的政府（个人）利益与公共利益这一对矛盾求解的。

本书所采用的研究方法是一种逻辑推论与实证相结合的方法。沿着：提出问题→借助一定的理论工具→寻找已有的研究成果和答案→分析存在的问题与现状→提出解决问题的对策这样的逻辑思维理路。围绕政府公共权力效益这一核心概念，求解政府“经济人”利益与公共利益这对矛盾，最终以如何实现公共利益最大化为依归。

第一章 政府公共权力效益概念

第一节 政府公共权力效益作为论题的理论依据

一、政府公共权力的公共性理论

政府公共权力效益是一种公共性的效益，因此必须首先理解什么是“公共性”。“公共性”与私人性、个体性是相反含义的概念。从词义学的角度理解，公共的含义为公众、共同、大家、公有、公用，凡具有社会性、公众性的事务包括国家的或集体的，皆属于公共的范畴。本书所涉及的“公共”概念，与词义学解释的含义基本一致，所不同的是我们所引入的“公共”概念更多地体现为政治的含义。在我们的讨论中“公共”或“公共性”一般是指社会主义制度下的公众意志与公共利益，指社会整体，指国家或政府，指与公共性主体相关联的公共事务。

国家、政府实质就是一种公共组织，而且是最为典型的公共组织。它们是政治学最核心最重要的政治主体概念。在马克思主义看来，国家、政府就是一种公共性的产物。恩格斯在《论住

宅问题》中指出：“在社会发展某个很早的阶段，产生了这样一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换用一个共同规则约束起来，借以使每个人服从生产和交换的共同条件。这个规则首先表现为习惯，不久便成了法律。随着法律的产生，就必然产生出维护法律为职责的权力——公共权力，即国家。”^①在《家庭、私有制和国家起源》中恩格斯进一步写道，“国家是以一种与全体固定成员相脱离的特殊的公共权力为前提的。”^②“共同规则”也好，“法律”也好，都是一种公共性概念。在考察人类社会的发展历史的时候，我们发现氏族是人类社会最早的组织形式，氏族是同一血缘关系的人们由于共同劳动的需要而逐渐形成的一种确定的社会组织。在氏族里人们设立了管理机构来处理氏族事务，这就是超越了家庭权力的“自然发生的共同体权力”。^③氏族的共同体权力归整个氏族公共所有，氏族首领拥有具体事务管理权，但首领要依照氏族的公共利益行使权力，否则随时都可能被撤换。在氏族共同体权力时期，氏族组织的责任、权力与整个氏族的“公共性”达到了高度的统一。只不过到了后来，到了奴隶制社会，这种共同体权力成了奴隶主的私有权力，成了“特殊的公共权力”，成了奴隶主压迫奴隶的阶级压迫的工具。

在理解政府公共权力的“公共性”方面，有学者认为：“当我们不涉及统治而只谈管理的问题时，公共性问题便出现了。管理的公共性首先表现在其合法性上。这就意味着管理的权力是由公众委托的权力，因而是受公众制约的权力。其次，管理的公

《马克思·恩格斯选集》，第3卷，人民出版社，1995年版，第211页。

② 《马克思恩格斯选集》，第4卷，人民出版社，1995年版，第94页。

③ 王惠岩：《政治学原理》，高等教育出版社，1999年版，第39页。

共性表现在其所管理的对象是公共事务，也就是和每个公民的利益密切相关的事物，而不是仅仅与某个特殊阶层的利益相关的事物。第三，管理的公共性表现在政府的公共决策过程应该是公民与政府之间的互动的过程。第四，管理的公共性表现在政府管理的内容应该主要体现政府对公民的服务。第五，管理的公共性表现在面对政府，每个公民都有平等参与权利。”^①从管理层面看，这显然是对“公共性”含义的一种较为全面的理解。问题是正如以上所谈，这里的“公共性”是指社会主义制度下的人民意志与利益，因此也包括政治统治的“公共性”。

随着生产力的发展和私有制的出现，氏族共同体权力逐步发生了根本性的变化，氏族首领凭借其地位占有了大量的生产资源和社会财富，产生了阶级对立，氏族共同体权力逐渐被统治阶级“私有化”了。恩格斯通过对雅典国家产生过程的分析，揭示了“国家是怎样靠部分地改造氏族制度的机关，部分地设置新机关来排挤掉它们，并且最后全部以真正的国家权力机关来取代它们而发展起来的。”^②这样，氏族管理机关成了国家政府机关，氏族共同体权力被国家权力所取代。而“国家是一种和人民大众相分离的异化了了的公共权力。它巧妙地掩饰了自己的起源，反而以凌驾于社会之上的主宰者的面目出现，把自己的意志强加于社会，把公共的权力变成支配公共的权力。”^③国家尽管是阶级压迫的工具，但其还具有管理社会，促进社会发

① 高航等：《新世纪的公共管理》中国商业出版社，2001年版，第2页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，1995年版，第107页。

王寿林：《社会主义国家权力制约论》，东北财经大学出版社，1993年版，第12页。

展的职能。这也正是其“公共性”的体现。

社会主义国家是人民当家作主的国家，政府作为人民政府其权力是公众委托的，公共权力从根本上是属于人民的。“公意”“公共性”是人民意志、人民利益的彻底体现，“公共性”反映了政府公共权力的本质，在社会主义制度下，政府公共权力行使与“公共性”的“符合度”或者说“统一程度”，是衡量政府公共权力效益的重要逻辑前提。一般说来，政府公共权力最大程度地反映、满足了最广大人民的根本利益、具体要求，那么也就实现了政府公共权力效益的最大化。反之，如果政府公共权力脱离了最广大人民的物质文化生活需求或根本利益，那是谈不上有任何政府公共权力效益的。像邓小平提出衡量改革正确与否的“三个有利于”标准，江泽民“三个代表”重要思想等都是最大程度满足最广大人民群众的利益为出发点和落脚点的。因此，政府公共权力要在公共管理、公共服务的意义上以公共性最大程度的体现为目标，而政府公共性与政府公共权力效益又存在天然的内在联系，这必然构成研究政府公共权力效益的重要理论依据。

二、公众与政府间的权力委托代理理论

委托代理理论是对社会生活中一种相互合作现象的概念抽象。“当代理人一方代表委托人一方的利益行使某些决策权时，则当事人双方之间的代理关系就随之产生。”^①这是一种广义的委托代理概念。狭义的概念是法律上的委托代理概念，在民事

王寿林：《社会主义国家权力制约论》，东北财经大学出版社，1993年版。
第12页。

法律关系中，委托代理亦称“意定代理”，是“法定代理”的对称。是由委托人授权而产生代理权的代理行为，表现为代理人以委托人的名义在授权范围内为意思表示或受意思表示。委托人授权的意思表示属于单方的法律行为，仅凭委托人一方的意思表示即能发生授权的效力。代理人在授权范围内代理委托人所为法律行为，其法律效果直接由委托人承受。在委托代理关系中，委托人有权随时撤换其委托。代理人也有权随时辞去其委托。在行政法律关系中，委托代理关系是指本人由于特定原因不能承担他在行政法上的权利义务时，由他人依法行使权利、履行义务的行为。也分为“委托代理”和“法定代理”。“法定代理”则是指由法律上的规定而产生的法律行为。与“委托代理”不同，法定代理是法律规定的法定代表人直接进行代为及代受意思表示。

公众不能都去当市长、当政府官员，只能由其中少部分人代表他们去管理国家，去行使政府公共权力。在社会主义国家，人民群众作为社会公众同政府之间是人民主权者与人民公仆关系，是公共权力的授体与受体之间的关系，因此就产生了公众与政府间的委托代理关系。在某种意义上，权力的委托代理关系可比照为经济上的所有权与经营权关系。政府公共权力所有权属于人民，经营权交给政府了。政府的权力是公众委托的权力，委托方——人民，是政府公共权力的唯一来源，是政府公共权力授权主体。代理方——政府，是通过一定法律程序建立起来的国家机关，是由人民授权，代表人民行使公共权力的组织。卢梭的契约理论和英国的契约论者霍布斯在阐述契约关系时，已经运用了“委托”“代理”的概念。“政府就是在臣民与主权者之间所

建立的一个中间体……这一中间体的成员就叫做行政官或者国王,也就是说执行者”。“政府只不过是主权者的执行人”是“按照公意的指示而活动”的“适当的代理人”,这“完全是一种委托,是一种任用……只要主权者高兴,他就可以限制、改变和收回这种权力”。孙中山认为,政权就是民权,是集合众人之事的伟大力量或管理政府的力量,政治主权,在于人民,政府的权力就是一种集合管理众人之事的力量,政府“为人民之代表者,或受人民之委托者,只尽其能,不窃其权,予夺之自由,仍在于人民,是以人民为主体,人民为自动者”。“人民即是主人,官府即是公仆”,虽然这种委托权与代理权的内容与我们所提的委托代理关系的内容有着本质上的不同,但这些提法可以成为我们今天的借鉴。

委托代理理论普遍存在于人们的社会生活中,特别是经济 and 司法领域中。在现代企业制度条件下的经理是典型的代理人,他受董事会或股东的委托管理和经营企业。律师则更是以法人主体的代理出现在社会活动领域。代理活动的广泛性以及代理本身的解释力。西方对代理问题的研究已经非常普遍,且已经形成了独立的代理理论。人民与政府之间的委托与代理关系是政府公共权力实现的基本形式。我们将委托与代理概念引入人民与政府关系之间,目的在于寻找委托与代理之间的效益关系——委托可以说是一种无奈,但委托绝不意味着放弃,而是意味着依赖、意味着寻求。委托者希望从代理者身上实现自己的意志,获得自己的利益。政府公共权力运作能否产生公众“公共

① [法] 卢梭:《社会契约论》,商务印书馆,2002年版,第76—77页。

性”所需要的效益，或者说能否最大限度地满足公众利益的需要。这应是人民与政府在权力委托代理之间存在的主要矛盾。政府只有通过高效率、高质量的运作，创造政府公共权力的高效益，才能解决这对矛盾。

三、政府公共权力的成本与收益理论

政府公共权力成本与收益理论是与市场经济相对应的产物。在市场经济条件下，如果企业的所有者不能亲自经营企业，就会找人代理，这时委托人购买的是代理人的服务与管理才能，但由于代理人具体管理着企业，掌握着比委托人更多的信息，从而有条件凭借这个优势来获得更多的私人利益，由此造成委托人的损失。理想设计与实际结果之间存在事实上的“代理成本”。为了更好地追求与维护自身利益，就必须考虑如何激励、制约代理人问题，从而尽量降低因经营者追求私利行为给企业造成的损失，达到提高企业效益的目的。这就是委托代理关系中为什么必须考虑成本与效益的根本原因。这也是引发思考政府公共权力效益这一主题的出发点和归宿点。考察历史，我们会知道，早期的政府，无论是东方还是西方几乎都被作为王权或神权的载体，他们的行为就是在贯彻上苍或皇帝的意旨，根本不可能有今天意义上的成本的概念。正如中国古代的情况，“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”，山川江河，花虫草木，无一不是国王的私有财产，因而以国王为代表的王宫的所有的花费，似乎都是其“自家”的东西，根本无须考虑成本问题。讨论政府成本问题发端于资产阶级革命前夕，为了能够按照资产阶级的意志来论证资产阶级的政治主张，一些思想家开始从政

府起源的角度来阐述政府存在的依据和目的。但只有到了市场经济时期，人们才真正开始重视和研究政府成本与收益问题，因而也才出现政府成本与收益的相关思想和理论。

成本主要是指为了获得某种收益而必须为之付出的代价。毫无疑问，为建立政府人们是要付出成本的。用洛克的话说：“人们在参加社会时放弃他们在自然状态中所享有的平等、自由和执行权，而把它们交给社会，由立法机关按社会的利益所要求的程度加以处理”，“只是出于个人为了更好地保护自己，他的自由和财产和动机。”^①很显然，这里已经包含了某种政府成本的意识。据湛江海洋大学周镇宏、何翔舟两位教授的观点：政府成本包括最终消费支出，还包括政府决策和政府行为引起的社会经济和生态方面的成本。他们把政府成本分成会计成本、机会成本、短期成本和长期成本。复旦大学桑玉成教授认为：“所谓政府成本具有两个方面的意义：一是所有社会成员为了政府的存在而为之付出的权力或精神的损失；二是所有社会成员为政府的生存及其正常的活动而必须为之付出的钱财。”^②他认为政府的成本由政府的消费构成，政府的消费包括直接消费和间接消费。无论从经济的角度还是从精神的角度看，政府的建立、运作需要政府内部的公务人员、需要全社会成员为之付出经济（物质）和精神（心理）等方面的成本，没有这些成本支持，政府将无法运行。

从纯经济学角度看，收益大于成本的预期是人们行为的基本出发点，因而是人类社会的首要理性原则。“人们联合成为国

[英:] 洛克：《政府论》，下册，商务印书馆，1964年版，第79—80页。

② 桑玉成：《政府成本论》，载《上海行政学院学报》2000年第2期。

家和置身于政府之下的重大的和主要目的，是保护他们的财产……是为了人民的和平、安全和公众福利。”^①人们之所以要投入一定的物质或钱财，是因为希望通过这样的投入能够得到更多的物质和钱财。不想得到收益的投入是不存在的，或者说，不想得到收益的投入也就无所谓投入，根本就不存在所谓成本问题。社会对政府花费了成本，其根本目的也正是在于从政府那里得到比这个成本更高的收益或者说效益。相对于企业效益来说，政府的成本与效益关系复杂得多，政府的效益是一个综合指标，比较难于评价。而且“政府的产出是正效益还是负效益，有时候难以判定。……任何一个政府从其本意来说，它都是希望能对社会带来益处的事情，不管是现在就带来益处还是今后带来益处。”“从本质上讲，政府行使职能也是一种经济活动，有收益亦有成本，只有当其收益超过成本时，才是经济合理的。所以，政府在考虑是否履行某项职能时，首先要做成本—收益分析，这是所有经济活动中通行的准则。”^③政府公共权力效益的提高意味着人们投入成本的增值，高效益的政府公共权力效益也意味着其成本的降低。高效益的政府公共权力必然带来包括公众生活水平与质量的提高、税赋的减轻、社会经济的繁荣与发展、社会秩序的安全与稳定、国家的和平与昌盛等综合效益，因此，作为正在进行社会主义市场经济建设的社会主义国家不仅需要而且必须倡导建立“企业家政府”，要用企业的

①：【美】洛克：《政府论》，下册，商务印书馆，1964版，第77页。

桑玉成：《政府成本论》，载《上海行政学院学报》2000年第2期。

③ 王振中：《中国转型经济的政治经济学分析》，中国物价出版社，2002年版，第7页。

价值理论来看待政府的经营问题，要讲政府公共权力效益，要用效益的观点来对待政府和公共事业的管理问题。这也正是为什么要把政府公共权力成本与收益作为本书研究的理论依据的原因所在。

第二节 政府公共权力效益概念

一、权力与效益

“权力”一词，源远流长。在印欧语系中，源出于古拉丁语中的 *Potestas*，原意为“能够”或具有做某事的能力。由此派生出来的英文 *Power* 和法文 *Pouet*，也都保留了这个意思，比较侧重于能力和能量。“权”字在我国最早出现于《周礼·考工记》：“九和之弓角与干权”；《论语·尧曰》：“百姓有过，在予一人，谨权量、审法度、修废官，四方之行政焉。”^①在古汉语中，“权”字的含义主要包括度量、权衡、权谋，当然也有权力之意。罗素在其开创权力科学先河的划时代力作《权力论》中提出自己独特的权力定义：“权力是有意努力的产物。”^②他把权力分为对人的权力和对事务的权力。治人之权分为影响个人和组织的权力。影响个人的权力包括物质权力、奖赏和惩罚、引诱和舆论的力量。组织行使权力的种类也有三：一是军队警察行使的强制性的权力；二是经济团体所利用的奖赏和惩罚；三是学校、教会

孔子：《论语·尧曰》。

^②[美]丹尼斯·朗：《权力论》，中国社会科学出版社，2001年版，第23页。