

政府管理的 宏观视野

宋旭光 田芊 著

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMY PRESS (CHINA)

内容提要

全书分为四章，它们围绕着政府管理所面临的绩效与发展问题依次展开。读者既可以看到政府非市场服务产出、连政策平等前沿理论研究成果，也可以看到政府纾解资源约束、应对突发事件等热点问题研究成果。

书 名：政府管理的宏观视野

作 者：宋旭光

出版社：社会科学文献出版社

出版日期：2006

ISBN 7-80230-021-5

中图分类号 D630.1

定 价：25.00

开拓创新， 推进公共管理学的新发展 (序)

公共管理 (Public Administration) 是指公共部门或组织以社会利益为目标，以社会法人和自然人为工作对象，制定公共政策，进行公共管理，提供公共服务。传统上，公共管理主要被认为是政府执行政策的各种活动。从广义的和现代的观点来说，公共管理的主体不只是各级政府，还包括广泛的各种非政府或非营利组织，但政府在公共管理中仍具有主导地位；它们的活动不仅包括执行政策，还包括制定政策等内容。

可以说，有了国家与政府就有了公共管理活动。随着社会的发展，公共管理的范围、对象和手段都在不断变化，管理活动也变得多样而复杂。公共管理的水平决定了公共管理活动的效能。全社会资源的配置效率和提供公共物品的能力和水平，不仅直接影响政府效率、市场发展、社会进步，而且与每个组织和普通人密切相关。这使得有关公共管理的研究及教育显得尤为重要和迫切。

公共管理是一门科学。公共管理学正是以公共管理为研究对象的一门新兴学科，是一门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学等多学科理论与方法，专门研究公共组织尤其是政府组织管理活动及其规律的学科体系。在西方，它源于 20 世纪初形成的传统公共行政学和 60 ~ 70 年代流行的新公共行政学，70 年代末期在公共政策和工商管理两个学科的影响下有了

新的发展。如今它已经成为融合了公共政策、公共事务管理等多个方向的大学科。

中国公共管理学科起步较晚，它最早被称为行政学或行政管理学。1997年研究生培养学科调整后，“公共管理”才正式成为管理学大门类下的一级学科，目前它包含原行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等5个二级学科，该学科体系还有待进一步完善。中国原行政管理学的知识理论、研究方法、教学内容及手段等已不适应当代中国社会的实践变化。与工商管理相比，公共管理还没有真正形成独立的学科和引起足够的重视。公共管理的有关学科分散在各相关学科中，并因其隶属关系而受到束缚，学科之间缺乏沟通和交融，这与国际公共管理学科的复合化趋势相去甚远。因此，为了适应新时代的需要，我们必须借鉴国外的经验，学习研究，结合国情探索创新，走复合化和专业化并重的道路，发展公共管理学。

西方公共管理学科的发展已有一百多年，学科本身经历了几次大的转型，大致形成了古典公共行政学、新公共行政学和当代公共管理学三个阶段。

在西方，公共行政学本身大体经过了早期传统的公共行政学和60~70年代以后的新公共行政学两大阶段。早期传统的或古典的公共行政学发端于19世纪末20世纪初，形成于20世纪20年代，并持续到60年代。古典行政学的思想基础是马克斯·韦伯（Max Weber）的官僚制（科层制）理论和威尔逊、古德等人的政治与行政二分法理论。古典行政学主要重视对政府组织内部的研究，尤其主要集中在政策执行的研究，忽视了对行政管理过程、政策制定及政治因素在公共管理中的作用的研究，倾向于用抽象的原理或原则来概括复杂的公共管理活动，强调以“效率”为核心。

由于古典行政学理论受到了实践及公共管理学科本身发展的日益挑战，从20世纪40年代到70年代，出现了新公共行政

学、政策科学，主要表现在：由单纯的法理或制度性研究方法向运用多学科的理论成果和研究方法转变；抛弃了政治与行政二分论，把政治（政策制定）与行政（政策执行）看成是政府管理中连续或交融的过程，开始重视政策问题研究；由仅仅以效率研究为核心转向更关注公平、责任和伦理等行政民主性价值取向的研究。

新行政学受到了当时出现的行为主义、运筹学、应用数学、管理科学等科学的影响，比较重视公共行政学与规范价值、社会环境的关系，主张把公共行政学的研究置于更广泛的社会、历史、经济、文化等因素之上。政策科学的倡导者主张以政策制定系统和政策过程作为研究对象，并以端正社会发展方向、改善公共决策系统和提高政策质量为目标。

20 世纪 80 年代以来，社会科学和管理科学趋于整体化，在公共部门管理实践特别是政府改革实践的推动下，英、美等国出现了一种“新公共管理运动”。其目标是以公共部门管理问题的解决为核心，融合多种学科相关的知识和方法，创立一个新的公共管理知识框架。这就是当代公共管理学。其主要特点：

在综合运用多学科理论与方法的同时，更重视从经济学视角来研究公共管理问题，在重视定性分析的同时更强调定量分析工具的运用。以公共利益为核心展开对公共组织与其他社会机构（各类企业和公共机构等）以及与个人之间的利益关系问题的研究，大大拓展了以往公共行政学的研究领域。它涉及的对象，除了政府组织管理外，还包括一般的社会公共组织、公益性组织或非政府组织（NGO）、非营利组织（NPO）的管理问题；它涉及的主题众多，如政府与市场、政府与企业、政府与社会、公共政策、部门与事业管理、公共政治管理、公共项目评估、公共物品、公共资源（人力、财力、信息）管理，等等。

当然，上述三个阶段并非绝对分开的，在某种程度上它们是并存的，是研究公共管理领域的三种流派或路径。无论是以政治

学为取向的古典公共行政学，还是以政策科学或经济学等为主要取向的当代公共管理学，都既有优点，也有局限性，有待发展。

西方公共管理学科的这种发展演变有其深刻的经济社会根源，并同公共管理领域实践特别是政府职能的变化分不开。早期西方发达国家推行“自由主义”，政府公共管理职能尤其是经济管理职能相当有限。过于单调且集中的政府行政管理职能限制了研究的视野。由于政府的“不干涉主义”导致了20世纪30年代资本主义经济危机的爆发，暴露了纯粹市场调节的缺陷，导致二战以后以凯恩斯主义为旗帜的政府“干预主义”的盛行，政府的职能特别是经济职能得到加强。进入20世纪60年代，西方发达国家陷入“滞胀”，经济停顿，并伴随着高失业和高通胀，从而引发了对“政府失灵”的批评，致使重新引入市场机制、精简机构、转换政府职能、运用企业管理方法、强调平等与自由的价值观、注重决策的科学性等，但是经济发展缓慢、社会问题丛生、体制僵化依然存在。随着信息技术和知识经济的发展，以及经济全球化的影响，公共部门的改革与面临的挑战一直持续至今。这种公共管理实践领域的变革推动了当代公共管理学科的发展，反过来公共管理学科的发展又不断给公共管理实践提供了指导。

在中国建设和发展公共管理学科，已越来越成为经济与社会发展的迫切需要。

1. 改革开放与市场经济发展的需要

当前中国正处于社会主义市场经济不断发展完善的进程之中，社会、政治、经济、文化正在发生深刻的变化，公共管理的领域大大拓展，公共管理的内涵、体制、手段等也相应地发生变化。

首先，政府的“角色”正在发生变化。目前，中国经济社会发展仍处于政府主导阶段，政府与社会、市场、企业之间的关系在不断调整，政府职能正在发生变化。政府将更多地以间接方式调控市场和社会，依靠法律和法制管理社会和国家，为

经济发展和社会进步创造环境，不再直接介入市场和管理企业。政府管理走向“小政府，大社会”的架构，一大批非营利机构、中介组织（如各种协会、团体、志愿者俱乐部等）开始承担一些原属政府的协调职能。目前的情况是，市场化的进程已经走在政府体制转变之前，改革政府机构、转变政府职能已经成为解决诸多问题的一把钥匙。

同时，改革与发展过程中也出现了诸多新问题、新矛盾，公共管理领域正面临新的挑战。特别是国企改革所需要的社会保障，政府机构与事业单位改革，以及反腐倡廉、贫困、科教兴国、环境与可持续发展、卫生、社会进步、国家安全等问题，对开展公共管理研究提出了迫切的需要。

2. 高水平与专业化公共管理人才的需要

面对新世纪科技革命和经济的全球化，为求经济发展和社会进步，国家、地区、企业之间的竞争，归根到底是人才的竞争。我们需要高水平的科技人才、高水平的工商管理人才，而更应该关注的是高水平公共管理人才。如果说一些优秀企业管理人才、科技人才不足，还可以从全世界来招聘的话，而优秀的公共管理人才只能从自己内部成长起来。公共管理人员将越来越承担更大责任和发挥更大作用，因为经济管理人员只是在政府的规制条件下来配置企业的资源，而公共管理人员则要负责配置全社会的资源，为企业营造社会环境。

随着转变政府职能，实现政企分开、政事分开，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，政府公务员应首先转变观念，树立公共意识和价值观，优化知识结构，提高现代行政管理水平，从传统“干部”的角色转变为现代专业公务员。

从总体状况看，目前中国公务员队伍无论学历、知识结构还是综合素质都急需提高，远远不能适应中国当前改革开放的需要。大多数公务员专业背景单一，现代科技知识及专业能力不足，复合型、应用型人才少，受过系统化、高层次公共管理

教育的很少。最近开展的国家公务员任职培训需求的调研表明,他们迫切要求改变行政意识和结构,希望学习现代公共管理知识、市场经济理论、经济管理知识、法学理论和相关的实用性专业知识与技能,提高科学决策能力、综合分析能力、组织协调能力等等。因此,建设高素质专业化的公共管理人员队伍,是国家在新的形势下提出的更高要求及长远的战略目标,是一项重要与紧迫的任务。

3. 适应知识经济发展和经济全球化的需要

今天,知识在社会经济发展中的作用越来越突出,新的技术、信息革命正在推动传统经济增长方式的转型,新知识向社会发展的各个领域渗透。知识化、数字化、网络化、全球化正成为经济和社会发展的显著特点。这些变化与特征也深深影响到公共管理领域。一是新知识与信息技术在公共管理活动中得到广泛应用,政府行政观念、组织结构、管理方式都面临挑战。利用知识及信息改善决策体制,信息共享,扩大透明度,发布消息,提高管理效率,减少行政成本,是一个重要的趋势。电子政务(E - Government)、网络政府等观念的引入使政府管理内涵及手段发生变化,无纸化办公、网络安全都是政府要面对的课题。二是经济全球化对公共管理领域的挑战。中国经济进一步融入世界体系,将会给我们带来众多机遇,但在其初始阶段将对中国的产业及企业的发展带来冲击,其中对中国政府管理造成的影响将更大。可以说,经济全球化的挑战首先是对政府管理的挑战。

总而言之,发展公共管理学科,培养公共管理人才,提高公共管理意识,提高制定公共政策的能力和水平,是适应新的形势、迎接全球竞争、推动经济发展和社会进步的战略措施和迫切需要。

田 芊

2005 年 10 月

开拓创新，推进公共管理学的新发展（序） 1

引 言 1

第一章 政府管理的职能定位 1

 第一节 政府管理归位论 1

 第二节 转型时期政府职能的市场化和社会化 4

 第三节 政府职能转变的推动力 14

第二章 政府绩效评估及其应用 30

 第一节 政府绩效评估的理论与实践综述 30

 第二节 政府绩效评估的核算视角 53

 第三节 市县领导政绩考核的指标、方式和程序 62

 第四节 台州市干部工作考核的调研报告 85

第三章 腐败及其测评研究 106

 第一节 腐败及其测评研究综述 106

第二节	腐败测评的理论背景	116
第三节	国家清廉指数解析	123
第四节	中国的反腐败：来自国际经验的理论思考 ...	130
第四章	转轨时期中国发展问题研究	144
第一节	小康评价理论及其进展	144
第二节	全面小康建设条件下的中国发展问题	153
第三节	资源约束与中国经济发展	170
第四节	突发事件对中国可持续发展的影响	183
第五节	公共卫生投资与中国区域经济发展	190
第六节	中国人口分布变化与区域经济发展	199
参考文献		210
后 记		235

引 言

本书所研究的绩效与发展问题是中国公共管理研究中的关键问题。全书分为四章，它们围绕着政府管理所面临的绩效与发展问题依次展开。

第一章研究了中国政府管理的职能定位问题。在政府管理归位研究的基础上，我们探讨了转型时期中国政府管理的现状，分析了政府职能转变的趋势以及应对政府职能转变的多元推动力。我们认为，政府管理归位是一个动态的过程，它将遇到来自政府内部和外部的多方面挑战，为了应对这种局面，必须扩展政府管理的宏观视野。

第二章集中研究了中国政府管理将要面对的绩效评估问题。本章从近年来国内外政府绩效评估研究发展脉络出发，探讨了中国政府绩效评估的理论框架，通过分析，我们提出要加强核算方法在中国政府绩效评估中的应用。在此基础上，我们重点研究了中国市县领导政绩考核体系的设计问题，并结合实际调研案例对此进行了说明。

第三章研究了中国腐败及其测评问题。反腐败是当前政府管理中的重要内容，我们在对国内外反腐败理论与实践研究的基础上，探讨了中国政府反腐败战略设计问题。考虑到腐败测评是政府绩效评估的重要内容，我们还研究了腐败测评研究的现状和应用意义，分析了“国家清廉指数”的统计机理及其不足之处，并给出了相关理论思考。

第四章综合研究了中国政府管理将要面临的一些经济与社会发展问题，分别探讨了全面建设小康社会以及资源约束、突发事件对中国经济发展的影响，并分析了公共卫生投资、人口空间分布变化与中国区域经济发展的关系。在研究中，我们还从政府管理的角度出发，针对上述问题给出了相应的政策思考与建议。

第一章 政府管理的职能定位

第一节 政府管理归位论

按照国民经济核算原理，市场经济的活动主体可以划分为提供市场产品的部门和提供公共产品的部门。前者包括企业部门、社会部门和国外部门等，后者包括非营利部门、政府部门等。一般认为，它们在整个社会增加值的创造过程中生产地位是平等的，它们共同向人类社会提供了各种产品和服务，维系了人类社会的不断发展。

在向市场经济体制转型过程中，作为市场要素的提供者，中国的企业部门、社会部门已经逐步适应了市场经济的规则，市场化的产品资源、人力资源配置方式已经被中国的企业和劳动者所接受。同时，随着中国加入 WTO，国外部门的经济定位也逐渐明确，成为中国经济体系中不可缺少的经济主体。可以说，市场经济活动主体中的市场产品生产部门已经基本完成了市场主体的归位过程。但是在完善市场经济体制的过程中，国有企业，特别是垄断行业的国有企业的改革尚有待进一步深化。

在市场产品生产部门主体归位基本完成以后，目前突显出的应认真研究的问题是，以政府部门和非营利部门为代表的公共产品生产主体归位问题。我们知道，市场产品生产部门的效

率边界在其主体归位过程中已经有了很大变化，由此影响和改变了公共产品的效率边界，这使得公共产品与市场产品的生产之间存在着一定的重叠或真空。从公共产品生产部门具有外部性的角度说，公共产品生产主体归位已经有了外部推动力量和拉动力量。在这种背景下，政府管理归位研究应走向前台，政府职能的转变与定位也应成为完善市场经济体制的关键。

政府管理的归位问题可从以下两个方面去理解。

第一，政府管理由越位位置归位的问题。这是政府管理发展的主流问题。从市场产品的效率边界变化上看，目前企业与社会部门所承担的职能在不断拓展。实践证明，一些原来由政府行使的资源配置功能完全可以由企业及居民主体自主承担。对此，政府管理应适时退出，否则就会使政府处于尴尬的“越位”位置，使市场信号的传导机制受到干扰。当然，政府的越位不仅存在于市场产品的生产领域，而且在公共产品的生产领域，政府管理也不能包打天下，这涉及到公共部门内部的协调问题。在原有经济体系下，政府不仅越位地承担了企业部门、社会部门的一些职能，而且还混同了社会管理和政府管理的概念，越位承担起一些非营利机构职能。尽管政府管理是非营利性质的，但绝对不能说非营利性质的管理都应由政府承担。一个明显的例子是行业协会的管理职能。从国外的情况看，基于行业协会的行业公共管理应独立于政府的行政体系，只有这样，才能更有效率地向行业内部提供更为细致的公共服务。这些年来，中国在机构改革方面已经取得了一定的成就，下一步应更加重视政府管理从非营利机构中的退出，大力培育各类非营利机构，使政府管理资源从繁琐的局域公共产品提供职能中解放出来，配置到政府管理缺位的领域中去。

第二，政府管理向缺位处补位的问题。与政府管理的越位问题比较起来，政府管理缺位主要表现在公共产品的外延属性上，也就是进一步完善政府公共产品的质量上。判断政府公共

产品的质量是一个复杂的问题，但基本原则是相应的公共产品应能促进市场产品的生产效率，这就涉及到公共产品生产主体与市场产品生产主体的协调问题。比如，市场产品的生产主体应享有公共产品生产过程的知情权，只有这样，各市场主体才能根据自身的情况选择最为理性的市场行为。从这个角度说，不赋予知情权的政府管理是不完善的公共产品，这是目前中国政府管理缺位的重要表现形式。又比如，政府管理与相关配套资源密切相关。不可否认的是，在某些领域（如农村教育领域），中国相关资源投入不足，其政府管理只能以较弱的形式体现，这也是一种不完善的公共产品生产。在社会管理和公共服务领域，政府管理的补位更不可忽视。

总体说来，政府管理归位问题很值得研究。经过二十余年的发展，中国的经济建设已经达到了一个较高的水平，这给下一步全面建设小康社会打下了坚实的基础。但从发展经济学的角度上看，由于发展基数已经很大，下一个阶段的全面小康社会建设将要面对更加剧烈的产业结构变化和社会结构变化。在这种变化中，各经济主体还将进一步优化其主体定位，而政府管理的主体归位也将遇到更大的挑战。

对此，我们应认真做好以下几方面的研究：一是正确评估政府管理归位的形势与迫切性。在世界经济一体化的格局下，市场主体的竞争已经不再是单纯的企业问题，在很多情况下是国家整体实力竞争的问题。因此，政府管理归位刻不容缓，我们应尽可能快地规范政府管理职能，改变制约因素和增强促进因素，以进一步提高中国的国家竞争力。二是要创建政府管理归位的外部牵动机制。政府管理的改革不仅要靠政府内部“自我革命”，而且要依靠政府外部全社会的推动。目前基于市场主体发育而产生的政府管理归位的推动力量已经形成，但这些力量如何传导到政府管理的归位中去，还有待研究，我们要确保企业部门与社会部门能通过“用手投票”和“用脚投票”参与

到政府管理的归位建设过程中，使市场产品与公共产品之间的重叠最小化。三是要动态地处理政府管理归位问题。我们不能期望政府管理职能在某一个时点完全归位，要不断改进，逐步完善。应该认识到，市场主体之间的关系是动态变化的，绝大部分公共产品是混合产品，而混合产品的提供要受到社会技术条件的影响，可能会在市场产品与公共产品之间摆动。对此，我们要按市场原则动态地规划政府管理归位的进程。这正是构建学习型政府的应有之义。

第二节 转型时期政府职能的市场化和社会化

中国正处于体制转型改革和经济全球化的重要历史时期，政府职能的转变是当前中国政府管理改革的关键问题，我们“要按照发展社会主义市场经济的要求，进一步转变政府职能，要建设廉洁、勤政、务实、高效的政府”。现在加强经济职能和社会职能，也成为各国政府履行政府管理职能的重点。我们应顺应潮流，加速这一转化，愈主动就愈会加快经济发展和社会进步。但同时必须充分认识到，这是一个渐变、渐进式的过程。

一 政府职能转化的理论研究分析

政府职能转变不是简单地“弱化、淡化”政府管理，而是“精化、强化”政府管理，让政府作用的定位和范围更为合理、有效，向精干政府、优势政府过渡。政府的职能是指行政机关依法对国家和公共事务进行管理时所应该承担的职责和所具有的功能。简单地说，政府职能就是政府的权利范围、政府的职责范围；或者说，政府职能就是在一个国家中，政府应该要管什么样的事情或不要管什么样的事情的界限。

随着中国经济体制改革的深入发展，特别是 1980 年 8 月邓小

平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中就指出,“中国的各级领导机关都管了很多不该管、管不好、管不了的事”,中国学者在充分学习和借鉴的基础上对政府职能进行了深入的研究。

(1) 政府职能是政府内在的、本质的权限和责任,是国家的具体执行机构在行使国家主权、负责社会各方面事务的本职工作。政府职能包括两个方面,即政治职能和管理职能。从近代社会起,随着政治社会化历程的启动,政府的阶级统治政治职能与社会管理服务职能开始此消彼长;政府作为管理和 service 组织,应是一个开放的系统,它与市场和社会之间是相互联系、相互作用的,更加强调的是政府和各社会主体共同互动的合作管理——“治理”。

(2) 政府职能转化的基础是经济的发展,在众多影响政府职能转变的因素中,经济因素是最为重要的。正是随着经济的发展、社会分层的增多和社会复杂化程度的提高,政府为了适应社会经济的发展才不得不转变其职能。在计划经济体制下,政府实行高度集权、计划管理的方式,包揽一切经济活动和社会事务,企业只是作为政府的附属物而存在。现在向社会主义市场经济体制转轨时,转变政府职能已成为解决诸多问题的一把钥匙。

(3) 政府社会管理服务职能的强化,标志着政府走出传统社会而进入近代社会。在近代社会中,政府职能则经历了保护功能、干预功能和引导功能三种形式,而其变迁主要集中在经济领域。但是,仅将政府职能的变迁局限于经济领域是片面的,而且是远远不够的,更重要的是,应将政府职能引向社会总体的进步和发展,也就是将政府职能引向社会公共领域的全面管理。这完全不同于从前政府在无所不包的管理领域中发挥全能的作用,而要把“万能政府”转变为“有限政府”。

(4) 政府职能深层的理论问题就是政府与市场、政府与社会的关系问题。在今天的市场经济条件下人们已经取得了共识,