



政府质量

比较研究

安莉 / 著

ZHENG FU
ZHILIANG

BIJIAO
YANJIU

吉林大学出版社

政府质量比较研究

安 莉 著

图书在版编目(CIP)数据

政府质量比较研究 / 安莉著. —长春: 吉林大学出版社,
2006. 9

ISBN 7-5601-3503-X

I. 政… II. 安… III. 国家机构—行政管理—对比研究—世界 IV. D523.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 104663 号

政府质量比较研究

安莉 著

责任编辑、责任校对: 矫正

封面设计: 张沐沉

吉林大学出版社出版
(长春市明德路 421 号)

吉林大学出版社发行
吉林农业大学印刷厂印刷

开本: 880×1230 毫米 1/32

2006 年 9 月第 1 版

印张: 7.875

2006 年 9 月第 1 次印刷

字数: 160 千字

印数: 1—1000 册

ISBN 7-5601-3503-X

定价: 18.00 元



安莉，1948年6月出生，高中毕业后成为千万知青大军的一员。从1973年起，先后从事过群众团体、党务、意识形态、统战、经济等方面的领导工作。先后就读于吉林省直属机关业余大学、东北师范大学中文专业、吉林大学经济学院世界经济专业，取得了文学学士、经济学硕士和博士学位。现为吉林大学和东北师范大学客座教授。

序 言

《政府质量比较研究》这部专著，是安莉同志攻读博士学位时撰写的题为“世界不同体制国家政府质量研究——兼论中国政府质量优化问题”的博士论文。我作为她的指导教师，对这篇论文由吉林大学出版社付梓出版，同广大读者见面，展示和发挥其学术价值和社会价值，倍感欣慰。

安莉同志攻读博士学位期间，正值我国沿着完善具有中国特色的市场经济体制的方向进行深入改革的时期，如何由管理型政府向服务型政府转变成为各级党政机关和学界研讨的中心话题之一。安莉同志当时任长春市副市长，出于政府官员的责任心和使命感，也出于莘莘学子的学习热情和探索欲望，决意加入对这一问题进行研究的行列。她在承担政府的纷繁的工作之余，苦读深思，写就这篇受到答辩专家很高评价的博士论文，是难能可贵的。

这部专著的中心议题是探讨政府与市场的关系。正如作者所说，这是“一个古老而常新的话题”，是一个“各个时期经济学家致力探索的热门话题”，也是一个“最为棘手的难题”。就西方经济学家而言，从以亚当·斯密为代表的古典经济学到以凯恩斯为代表的国家干预经济学，从以弗里德曼为代表的货币学派到以费尔德斯等为代表的供给学派，从以卢卡斯为代表的新自由主义到以斯蒂格里茨为代表的新制度经

济学，无不从不同角度对自己所处时期的政府与市场关系进行过研讨，也都提出过给人启示和令人赞赏的观点和见解。但是，时至今日，还没有一个学派和一种理论能令人信服地说清说透政府与市场的关系。正如 1993 年诺贝尔经济学奖得主格拉斯·诺斯所说：“在我们的理论中，政治与经济的联系还处于很粗浅的阶段。”或如亚洲开发银行的经济学家希尔顿·鲁特所说：“我们对经济变量之间的关系知道得很多，但对经济与政治的相互作用却了解很少。”形成这种情况的原因，不完全在于他们观察和分析问题的立场的局限性，主要在于问题本身的复杂性。政府与市场的关系，从理论上说体现着上层建筑与经济基础的关系，社会利益与私人利益的关系，社会公平与经济效益的关系，社会发展与经济增长的关系。这些关系本身就是对立统一的关系。在现实生活中，两者既存在着利益与功能的交融，又时常表现为利益与功能的冲突，很难实现时时处处的同步与和谐。安莉同志这部专著的学术价值，就在于在总结各家各派的理论观点的基础上，抓住现代市场经济中政府质量与经济绩效关系这个核心性问题，对政府质量的内涵及其评价标准进行了探讨；对当今具有代表性的发达国家、发展中国家和转轨国家的政府质量与经济绩效的状况进行了评析和比较研究，在这个基础上，分析了当前我国政府质量存在的问题，提出了优化中国政府质量的目标、原则和途径。这种“他山之石可以攻玉”的比较研究的方法，是科学而有效的，其得出的结论具有更大的启示性和说服力，也很有现实意义。

安莉这篇博士论文是在 2004 年夏季定稿和答辩的。在这

以后，以胡锦涛为总书记的党中央，在党的十六届三中、四中、五中全会上，陆续提出和阐发了坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展，构建社会主义和谐社会等理论观点，丰富和发展了马克思主义的价值观、历史观和世界观，也为我们进一步深入研究政府质量和经济绩效问题，提出了新的课题和方向，开阔了我们的视野。以人为本是实现科学发展观的前提，实现人民群众的公平与正义是构建和谐社会的根本。它们也应该是寻求政府与市场最佳结合点的关键所在，是衡量政府质量与市场绩效的根本尺度，是追求从管理型政府向服务型政府转变的最高目标。马克思主义的本质是关于争取人类解放的理论体系，社会主义——共产主义社会的基本特征是没有剥削、没有压迫、没有阶级、没有贫困的社会。坚持以人为本的社会经济全面、协调、可持续发展，构建人与人和人与自然和谐的社会，显然是实现人类解放、迈向社会主义——共产主义社会的必由之路。2005年2月19日，胡锦涛同志在省部级主要领导干部研讨班的讲话中指出，社会主义和谐社会“应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”。这段话应该成为今后研究我国政府质量问题的出发点和落脚点。

以上是我借为本书撰写序言之机表达的一些看法和观点。这些看法和观点以及本书作者的某些认识和观点，都不免存在失妥之处，敬请读者批评指正。

池元吉

2006年4月于长春明珠社区寓所

目 录

第一章 导论	1
第一节 本书的写作目的和意义	1
第二节 本书的核心和内容构成	4
一、本书的核心	4
二、政府质量与经济体制的关系	6
注释	10
第二章 政府质量及其评判标准	12
第一节 国内外学者对政府质量的定义及其评判标准	12
一、国外学者和机构的定义及评判标准	12
二、国内学者的观点	16
第二节 政府质量	18
一、高质量政府的本质要求	18
二、政府质量高低的具体衡量标准	29
注释	48
第三章 经济全球化与政府质量	52
第一节 经济全球化对各国政府质量的挑战及应对	53
一、经济全球化对各国政府的质量提出了 新的挑战	53
二、政府如何应对经济全球化	57

三、维护国家经济安全	64
第二节 加强国际经济协调	68
一、经济全球化形势下各国政府所面临的 共同问题	68
二、加强国际经济协调的努力	71
三、国际经济协调的作用	75
注释	77
第四章 发达国家的政府质量与经济绩效	79
第一节 美国的政府质量和绩效	81
一、美国的政府质量	81
二、美国政府的经济行为及其绩效	87
第二节 德国的政府质量及经济绩效	93
一、德国的政府质量	93
二、德国政府的经济行为及其绩效	95
第三节 日本的政府质量与经济绩效	102
一、日本的政府质量	102
二、日本政府的经济行为及其绩效	104
三、20 世纪 80 年代后期以来日本政府质量下滑的 表现及其后果	111
注释	119
第五章 发展中国家的政府质量与经济绩效	121
第一节 概述	122
一、发展中国家总体的政府质量与经济绩效	122
二、东亚各国和地区的政府质量与经济绩效	123
三、南亚各国的政府质量与经济绩效	133

四、拉美各国的政府质量与经济绩效	136
五、非洲各国的政府质量与经济绩效	140
第二节 韩国的政府质量与经济绩效	144
一、韩国的政府质量	144
二、韩国的经济绩效	150
第三节 阿根廷的政府质量与经济绩效	150
一、阿根廷的政府质量	151
二、阿根廷的经济绩效	152
注释	154
第六章 转轨国家的政府质量与经济绩效	157
第一节 概述	157
一、独联体各国的政府质量与经济绩效	157
二、中东欧各国的政府质量与经济绩效	160
第二节 俄罗斯的政府质量与经济绩效	163
一、俄罗斯政府机构改组的过程	163
二、俄罗斯政府职能的转换及其教训	165
三、俄罗斯政府质量不高的表现	169
四、俄罗斯转轨后的经济绩效	178
注释	180
第七章 中国政府质量的优化	183
第一节 中国政府质量优化的重要意义	184
一、社会主义市场经济的发展需要与政府质量优化的 良性互动	184
二、中国社会主义市场经济必须采取政府主导型发 展模式	186

三、在政府主导型社会主义市场经济条件下政府质量优化的重要意义	191
第二节 目前中国政府质量存在的问题	195
一、角色定位不够清晰, 政府职能需要进一步转换	196
二、政府本体结构不够优化, 素质需要进一步增强	199
三、政府干预经济的能力还不够强, 机制灵活度不高, 体系还不完善	201
四、政府行政成本比较高, 效率还不理想	202
五、政府公共权威还不高	203
第三节 优化中国政府质量的目标、原则和途径	204
一、优化中国政府质量的目标和原则	204
二、优化中国政府质量的途径	206
第四节 中国政府质量优化的前景展望	227
注释	231
参考文献	232
后记	239

第一章 导 论

第一节 本书的写作目的和意义

在市场经济发展的全过程中，政府与市场的关系问题是一个古老而常新的话题。它构成了 300 多年来经济学史的基本主题，同时也是现代社会经济面临的现实问题。^[1]

自由竞争资本主义时期，英国经济学家亚当·斯密、大卫·李嘉图以及马歇尔等，主张政府应该充当国家经济不偏不倚“守夜人”的角色，他们的观点成为自由市场经济的理论基石。20 世纪 30 年代经济大危机之后，凯恩斯国家干预主义的出现，以及后来的保罗·萨缪尔森所代表的后凯恩斯学派所主张的政府与市场共同发挥作用的混合经济理论，形成了完整的政府干预经济的理论体系，引导西方国家走上了政府积极干预经济的道路。20 世纪 50 年代后期以来，以美国经济学家弗里德曼为代表的货币学派、以费尔德斯坦、拉弗等为代表的供给学派、以卢卡斯为代表的理性预期学派（又称“合理预期学派”）等，主张限制国家对市场经济的全面干预，实行新经济自由主义。而当代著名的美国经济学家、斯坦福大学教授约瑟夫·斯蒂格里茨则主张政府干预，认为如果没

有政府的有效干预，就没有市场的有效配置。200多年来，尽管理论界围绕着主张国家干预还是自由放任，学派迭起，众说纷纭，但有一点是共同的，那就是市场与政府密不可分，市场经济离不开政府的作用。

总体来说，战后以来，无论是发达的市场经济国家，还是发挥后发优势的发展中国家，以及由计划经济体制向市场经济体制过渡的转轨国家，政府无一例外地都在从规范、矫正、弥补市场竞争缺陷等不同角度，在经济发展中发挥了积极作用。但在各国经济发展的实践中，政府的表现和作用并不都尽如人意，有的成功，有的失败；有时政府调控有效，有时失效，甚至产生相反效果。特别是近二三十年来，世界经济局势变幻莫测，重大事件层出不穷，政府在解决社会经济发展的问题上，面临着许许多多前所未有的新课题和错综复杂的矛盾。尤其是经济全球化进程的加快和科学技术的迅猛发展，使政府的能力面临着巨大的挑战，引发人们重新思考政府与市场经济的诸多新问题。正如世界银行在《1997年世界发展报告》中指出的那样：“如果没有有效的政府，经济的、社会的和可持续发展是不可能的。有效的政府——而不是小政府——是经济和社会发展的关键，这已越来越成为人们的共识。”^[2]一个有效的政府，对于市场经济的运行和经济的持续健康发展是至关重要的，问题是，什么样的政府在市场经济中更有效？政府的有效性取决于什么？美国经济学家斯蒂格里茨指出：“关于政府作用的探讨对于制定好的发展战略而言是不可或缺的。已经形成了这样一种共识，即在使发展努力获得成功方面，政府可以起到核心的作用。但是同时，

我们也知道政府不恰当的介入是非常有害的。问题的关键不是政府的预算额和公务员的数量，而是政府的活动领域和活动效率。”^[3]从这一意义上说，政府作用的有效性主要不再取决于大政府还是小政府，不再单纯取决于强政府还是弱政府，而在于政府的质量，在于政府行使经济职能的能力和效率。

世界银行专家认为，市场和政府各自都有巨大的和不可替代的作用。如果市场的功能发挥正常，就会获得巨大的经济效益。如果市场无法正常运转，政府相应地进行谨慎的和明智的干预，那么收益会更高。当市场和政府能协调一致地运行时，就会取得惊人的成就，而当它们相互对立时，则会带来灾难性的后果。^[4]政府的干预就其本身而言，并不是不必要。恰恰相反，如果政府想充分挖掘其经济潜力，那么许多种类的干预就是必要的。必不可少的干预至少应该包括：维护法律和秩序；提供公益服务；投资于人力资本；建设和维护基础设施；以及保护环境等。在所有这些方面（有些人认为还有更多的方面），靠市场是“解决不了问题”的，必须靠政府的干预。^[5]

寻求政府与市场的最佳结合方式和结合点，探讨政府如何在市场经济中发挥最佳作用，如何才能做到上述世界银行专家所说的“协调一致”，成为当今世界各国政府必须思考和面对的课题。

我国自 1978 年底确立改革开放路线至今已经快 30 年了，1992 年提出由计划经济向市场经济转变已有十多年的时间，现在正处于完善社会主义市场经济体制的关键时期。同时，在经济全球化和信息化步伐加快的世界经济形势下，我国加

入了世界贸易组织（WTO）。在这样的历史背景下，政府肩负着既要使中国经济尽快与世界经济接轨，又要发挥后发优势，加快经济发展，使中国在 21 世纪实现新的经济腾飞，完成赶超经济发达国家的历史重任。在这重要的历史关头，我国政府也面临着巨大的冲击和自身职能的转变。建设高质量的政府，成为改革、建设、发展成败与否的关键所在，成为事业成败的关键所在。他山之石，可以攻玉（从吸取教训的角度来看就是前车之覆，后车之鉴）。寻找世界各国政府干预调节经济运行的普遍规律，借鉴欧美发达国家、亚洲“四小”特别是新加坡等成功国家（和地区）的经验，吸取 20 世纪 80 年代后期的日本、叶利钦执政时期的俄罗斯以及非洲、拉美特别是阿根廷等失败国家的教训，探讨提高政府质量的途径，不仅在理论上，而且在实践上，都有着十分重要的意义。

第二节 本书的核心和内容构成

一、本书的核心

马克思主义认为，经济基础决定上层建筑，上层建筑必须与经济基础相适应，但上层建筑对经济基础有着重大的反作用。也就是说，当相对于当时的社会经济发展水平来说，国家拥有良好的政治制度时，它就会促进社会经济的发展；反之，它就会阻碍社会经济的发展。政治与经济在任何国家

都是难以分开的，政治体制与经济体制更是紧密联系的。1997年，道格拉斯·诺思教授（1993年诺贝尔经济学奖得主）指出：在我们的理论中，政治与经济的联系还处于很粗浅的阶段。^[6]亚洲开发银行的经济学家希尔顿·鲁特也曾经指出：“我们对经济变量之间的关系知道得很多，但对经济与政治的相互作用却了解得很少。”^[7]在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争力方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的行政管理体系，无论是对经济发展还是对整个社会的可持续发展都是不可或缺的。换句话说，一个高效、廉洁的政府，对一国（地区）经济的持续、健康发展而言，是一个不可或缺的重要因素。香港科技大学经济系副教授、清华大学经济管理学院特聘教授李稻葵指出，当代经济学在比较国家的经济发展过程的研究中有一个共识，即影响经济发展的一个根本因素，是这个国家官僚体制^①（Bureaucratic Institutions）的效率与质量。所有研究经济增长的回归模型中，一个最主要的因素是官僚体制的效率。他还指出，关于如何改革政府，我们已有文献的研究存在很大的不足。已有文献讨论经济改革并不谈及政治问题，只谈经济问题本身。在谈到政府作用的时候，都只涉及民主制度下的政治因素，即如何赢得大多数人的同意来支持改革。绝大多数英文文献尤其是那些以东欧经济转型为研

① 这里的“官僚”，是与“官员”通用的同义词，没有贬义，是中性的。

究对象的文献所关心的是如何赢得多数人来支持改革，而不是怎样去改革官僚体制。^[8]

一个国家的政权是否稳定，政策是否具有连续性，必然对该国的经济发展产生重要影响。从另一个角度说，一个国家要保持经济的持续健康发展，必须有一个良好的政治环境，有健全的民主体制和廉洁的政府，这是保证各行政部门正常运转、各项经济政策得以贯彻实施的重要条件。因此世界银行专家认为，“良好的政治与行政管理制度能与经济增长携手并进”。^[10]

本书从促使或导致世界各国（地区）经济绩效^[9]好或坏的各种因素中，抽出“政府质量”这一重要因素，并紧紧围绕“政府质量”这一核心，从各类国家和地区的经济的发展绩效与政府质量之间关系的探讨中，得出政府质量高的国家或地区其经济绩效一般都比较必好，反之，政府质量低下则会给经济增长带来负面影响。理想的状态是，政府质量与经济绩效形成一种良性互动的关系。目的在于借鉴经验，吸取教训，取长补短，进一步优化中国的政府质量，更好地实现经济增长和经济社会可持续发展。

二、政府质量与经济体制的关系

关于经济体制的概念，国内外学者给出了各种各样的定义，于光远主编的《经济大辞典》对“经济体制”的定义作了这样的介绍。

所谓经济体制，是指在一定的社会制度下，生产关系的