

政府管理活动中的风险成本研究丛书

主编：鲍 静

贺新宇 著

重塑公共管理 的基本职能

CHONGSU
GONGGONG
GUANLI DE
JIBEN ZHINENG

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

贺新宇 著

重塑公共管理 的基本职能

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

重塑公共管理的基本职能/贺新宇著. —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 7-5004-5953-X

I. 重… II. 贺… III. 公共管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 163571 号

责任编辑 刘其昌

责任校对 陶璇

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 <http://www.csspw.cn>

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 12.875 插页 2

字数 340 千字

定价 32.00 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



贺新宇，女，湖南长沙人，浙江万里学院商学院副教授，主要研究方向为公共管理。1999年以来，在《政治学研究》、《中国行政管理》、《当代经济研究》等刊物上发表“政府体制创新与公共管理职能重塑”、“论我国公共事业的发展与管理”、“建立我国公共管理运行的监督补救机制”、“论新公共管理理论对我国公共管理的借鉴意义”等论文四十余篇，承担国家自然科学基金、国家社科基金及省市科研项目十项。

责任编辑：刘其昌
封面设计：王 华

本书获得国家自然科学基金项目资助
(项目名称: 政府管理活动中的风险成本问题实证研究
项目批准号: 70373057)

宁波大学学术著作出版基金资助出版

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。

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，包括财政部门的直接支付，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^①，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，亦即丛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

① 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。如果不大刀阔斧地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，具有形散而神不散的特征。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，为提高政府和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的分析解剖，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

郭 济

2006 年 10 月

前 言

20 世纪 70 年代末以来，伴随着新古典经济理论的崛起和信息技术革命的浪潮，以及人们日益对公共部门管理现状的不满，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。这场首先发端于英国的以撒切尔夫夫人上台为标志的新公共管理运动，主张运用市场机制和借鉴私人部门管理经验提升政府绩效的改革运动，被理论界称为“新公共管理”运动。这一运动源于 20 世纪 70 年代以来国家干预主义经济政策所造成的“滞胀”困境以及西方工业社会向信息社会过渡期间官僚制政府管理模式弊端丛生的反思，是西方行政管理从规制主义向市场主义的再次回归。新公共管理运动具有明显的市场导向、结果导向和顾客导向的特征，主张将市场竞争机制引入公共管理，打破政府对公共产品与服务的垄断、更多地注重管理的结果，而不是只专注于过程，重点是政府绩效的考核；把公众视为顾客，将顾客的满意程度作为衡量的标准。

在本书即将付梓之际，我首先要感谢各级政府和专家学者的支持与关怀。研究与写作过程虽然历时三年之久，使我欣慰的是，本书的基本内容与十六届三中全会、四中全会文件精神，温家宝总理在全国人民代表大会上的政府工作报告，以及国务院依

法行政实施纲要的基本精神相吻合，也是当前国际上政府体制改革的讨论热点。作为从事公共管理的教学与研究人员，我多年来潜心于政府行政成本研究，在分析政府行政成本研究结果的过程中，撰写出了《重塑公共管理的基本职能》，它分析了传统政府管理体制下为什么会存在如此高的行政成本，归根结底是这种体制越来越不适应现代社会经济的发展，只有打破传统的官僚体制，建立市场型政府、服务型政府，才能从根本上控制政府的风险成本。

为了把主要观点有一个纲领性的交代，使读者一开始就对本书有一个清楚的思路，在这里首先对本书归纳如下：

1. 提出了行政管理、公共行政以及现代公共管理的基本概念，找出政府管理活动中风险成本问题难以控制的根本所在。包括行政管理机理解剖，公共行政基本特征，公共管理的本质属性，现代政府公共管理与公共服务职能转化等内容。

2. 建立公共管理体制的意义，重点寻找了建立公共管理体制能够克服传统的行政管理的弊端，建立公共管理体制是发展社会主义民主的重要手段，是政府管理现代化的客观要求，是政府管理改革的必由之路。

3. 如何通过公共管理的基本职能来控制或降低政府管理活动中的风险成本。提出：通过大力发展非政府组织重塑公共管理的基本职能；通过建立企业家政府，硬约束政府管理行为重塑公共管理的基本职能；通过市场化政府，控制或降低政府管理活动中的风险成本，重塑现代公共管理的基本职能。重塑公共管理的基本职能，是针对政府管理高风险成本的客观存在而设计的制度与公共政策选择，只有找到治本的方法，才能真正发挥现代政府理论所要求的政府管理作用。

4. 重塑公共管理基本职能与公共管理主体的定位分析。主

要分析了公务员的政治素质定位,业务素质定位以及才能素质的定位。把人作为重塑现代公共管理基本职能的第一要素,从配置资源的源头做起,使重塑公共管理的基本职能有一个可行的操作载体与支点。

5. 重塑公共管理基本职能与地方政府改革、我国公共事业改革。公共事业是政府风险成本的重要领域和治理渠道,因此,地方政府管理改革与公共事业改革的到位与否,一定程度上是现代公共管理基本职能合理与否的重要标志。一方面公共事业的高成本运作现象是政府管理高风险成本的主要内容,另一方面要找到现代市场经济体制下政府管理公共事业的操作杠杆,公共事业市场化、产业化,是现代公共管理职能转变的缩写。

6. 重塑公共管理基本职能与现代机关管理模式的构建。为指导政府管理实践,就政府机关建设与机关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,嫁接到政府机关管理活动中,强化对政府机关内部管理的规范与约束;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. 重塑现代公共管理与公务员素质的提高。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以及公务员的主观意识和管理、服务能力进行了重点分析。提出了公务员在生产公共产品活动中制造显性与隐性风险成本的分析与判断,通过提高公务员的素质,要在政府风险成本最容易发生且最容易忽略的方面管理,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性措施,从而最大限

度地降低政府管理对社会及其公众的成本。

8. 西方新公共管理理念对重塑我国公共管理基本职能的影响。20世纪90年代以来,西方公共管理理论探索国家和社会公共事务的管理模式的发展历程,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,把传统的行政管理由单纯的定性分析引入定性、定量研究相结合的轨道,这对于重塑我国公共管理的基本职能有很大启示。

重塑公共管理的基本职能,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角落。但我们认为研究它,是现代政府管理实践与政府管理理论升华的重要方面,也是控制政府管理活动中风险成本的根本前提与途径。

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,建立了政府管理操作上的硬约束管理制度,既克服了硬科学研究管理问题过于色彩化的弊端,又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弊端,这也是本书的基本特色。

本书在写作和出版过程中,得到宁波大学何翔舟教授的不吝赐教,也得到了本书的责任编辑、中国社会科学出版社的冯斌先生的鼎力相助,还有我的家人的支持,是他们的支持与配合,才使本书得以面世,在此一并深表谢忱!