

JIYU ZHENGFU ZISHEN YINGXIANG
YINSU DE KAOLIANG

基于政府自身影响因素的考量

政府经济管理 绩效研究

ZHENGFU JINGJI GUANLI JIXIAO YANJIU

张志敏/著



中国财政经济出版社

政府经济管理绩效研究

——基于政府自身影响因素的考量

张志敏 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府经济管理绩效研究：基于政府自身影响因素的考量/张志敏
著. —北京：中国财政经济出版社，2007.5

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9945 - 6

I. 政… II. 张… III. 国家行政机关 - 经济管理 - 研究
IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 070737 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 8.875 印张 227 000 字

2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月北京第 1 次印刷

定价：20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9945 - 6/F·8638

(图书出现印装问题，本社负责调换)

前 言

经过近 30 年的改革开放,我国政府经济管理体制发生了深刻的变化,政府驾驭和管理市场经济的能力在不断的探索中得到提升。然而,处在社会转型时期的政府遇到了前所未有的压力和挑战:(1)管理者还存在对传统的管理理念的路径依赖,并难以在短期内克服。(2)市场机制的不完善使国外一些成熟管理方法难以在我国奏效。(3)社会经济和公共产品的非均衡发展带来新的不公平,使得政府不断面临来自社会各方诉求,必须为此进行多方的协调。特别是随着改革的深入,社会利益群体的分化,不同社会组织之间的结构性矛盾和冲突日渐显现,政府面临着化解社会冲突的巨大压力。(4)经济全球化趋势的加剧所带来的一体化要求政府必须转变观念,按照市场经济中的一般做法管理经济,这和我国政府习惯做法不同,政府必须在转变职能、政策公开透明化、管理合法化等方面进行改善。(5)加入 WTO 过渡期结束后,我国将面临着更为开放的国际环境和随时可能出现的新风险。因此,如何提高经济管理的绩效以应对上述花样翻新的挑战,实现国民经济又好又快的发展,是摆在中国政府面前的重大理论课题,也是迫切需要解决的现实问题。

本书认为,要提高政府管理能力和效果以应对各种新的挑战,必须深化政府的改革,因为影响政府经济管理绩效的根本问题在于政府自身,这已经是被西方成熟市场经济国家政府管理理论实践所证实的。其中,政府经济职能、政府管理手段和方式、政府机构的质量和管理人员的素质是“三大”影响因素。这“三大”因素也同样

影响到我国的政府经济管理的绩效。因此，本书以影响政府管理绩效的“三大”因素为研究视角，分阶段对我国这三方面的有关政府改革的历史进行了回顾和梳理，分析了改革的成就、不足和原因。通过研究分析表明，目前这“三大”因素仍然是制约着我国政府经济管理绩效改善的主要因素。而只有深化政府改革，进一步转变政府经济职能，进一步完善政府管理方式，进一步提高管理者的素质，才能有效地提高政府经济管理的效果和水平。深化政府改革，需要中央政府转变观念，进一步推动依法行政和宪政体制的改革。从长远看，我国的政府改革如果没有法制改革的跟进，政府管理的规范化、科学化、民主化则很难实现。

本书是我在博士论文基础上深入思考和继续研究的结果。我的博士毕业论文是以西方政府干预和中国宏观经济调控的比较分析为研究视角的，其中涉及到政府宏观经济调控绩效的问题，但是，当时仅限于规范意义上的初步探讨。毕业几年来，我一直致力于政府宏观经济管理和政策的研究，通过深入学习、调研和思考，对政府经济管理绩效这一问题有了新的认识，为此，做了专门的研究并形成此书。

本书的完成，离不开我的母校中国人民大学国民经济管理系各位老师的指导与教诲，尤其是我的博士生导师钟契夫教授，他不仅给予我丰富的知识和分析问题的方法，更培养了我坚强的毅力和做学问的原则，这是我学术生涯中最好的给养；毕业分配到中央财经大学工作以来，也不断得到学校各级领导的关怀和同行的赐教。总之，没有他们的帮助，我就不会在博士论文的基础上继续对此问题做深入的研究，也不会促使其顺利完成并成为博士论文的姊妹篇。

本书的出版得到了中央财经大学经济学院出版基金的资助，本人对此深表感谢。

张志敏

2007年1月于中央财经大学

目 录

第一章 导 论	(1)
第二章 全球视野下政府经济管理失灵的类型及表现	(16)
第一节 政府经济管理失灵的界定	(16)
第二节 政府经济管理失灵的一般原因和类型	(19)
第三节 全球范围内政府经济管理失灵的“五大表现”	(25)
第三章 有效政府的内涵及影响因素分析	(46)
第一节 有效政府提出的背景及内涵	(46)
第二节 影响政府绩效的三大因素分析	(56)
第三节 改善政府绩效的治理模式分析	(83)
第四章 我国传统计划经济管理体制的绩效分析	(92)
第一节 经济赶超与高度集中的政府管理体制的确立	(92)
第二节 关于计划经济管理体制绩效的理论分歧	(100)
第三节 我国传统计划经济管理体制的特点和实绩	(117)
第五章 政府经济管理方式改革的绩效分析	(140)
第一节 政府管理方式改革的实绩	(140)

第二节	政府管理方式存在的问题·····	(158)
第六章	政府经济职能转变的绩效分析·····	(171)
第一节	我国政府经济职能范围的演进·····	(171)
第二节	政府经济职能转变中的绩效、不足·····	(191)
第七章	政府机构和公务员制度改革的绩效分析·····	(219)
第一节	政府机构改革的成绩与不足·····	(219)
第二节	政府公务员制度改革的绩效与不足·····	(232)
第八章	限制我国政府经济管理绩效提高的障碍与改善 路径·····	(242)
第一节	限制政府管理绩效提高的深层障碍·····	(243)
第二节	改善政府管理绩效的路径和方法·····	(254)
参考文献	·····	(266)

第一章

导 论

一、问题的提出

如何提高政府经济管理绩效，是探讨政府经济管理的核心问题，国内外学者对此给予了持续和广泛的关注。西方市场经济发展已经有几百年的历史，政府在经济管理方面也积累了一定经验，但是很多重大问题并没有有效地解决，况且，经济全球化和层出不穷的新技术不断冲击政府的管理体制、管理意识和管理方法，使市场经济条件下政府经济管理随时面临新挑战和新问题，这无疑为相关理论的研究提供了广阔的空间和持久的动力。正像德国弗里希·诺曼基金驻华代表周民德博士所分析的：“在市场经济制度中，国家以及国家作用并不被认为是既定的，相反，任何一项国家活动和对经济过程的干预都需要进行充分的论证。如果没有这种持续的科学和政治的讨论，现代工业国家中的经济和政治制度就不会得到进一步发展。”^①

我国建立社会主义市场经济时间不长，尚处在计划经济向市场

^① 路德维希·冯·米瑟斯：《自由与繁荣的国度》中文版前言部分，中国社会科学出版社 1995 版，第 10 页。

经济转轨阶段，一方面，政府在经济管理上仍然受到传统意识的影响，习惯用行政手段管理经济，由于市场机制不完善和其他特殊国情，使许多成熟市场经济条件下的一些管理方法难以奏效，加剧了政府管理的难度；另一方面，经济全球化趋势的加剧和我国加入世界贸易组织，要求我国政府必须按照国际一般做法和最新的管理理念处理各种国际和国内问题。因此，如何立足本国现实，不断提高经济管理绩效以应对花样翻新的国际挑战，是摆在我国政府面前的重大理论课题，也是迫切需要解决的现实问题。我国的“官、产、学、研”对此做了许多有益的研究和探讨，但是，制约我国政府管理绩效提高的深层因素和瓶颈问题并没有从根本上消除，也使这方面的研究更具有挑战性，本人愿意在这方面尽绵薄之力。

目前，我国处在体制改革新的转折时期，政治体制改革滞后和政府经济管理绩效低下已经成为我国经济体制深化改革的瓶颈，因此，有必要对影响政府经济管理绩效的因素进行系统深入梳理，以寻找深入政府管理体制改革的路径和政策。本书以改革开放以来政府经济管理绩效的政府自身影响因素为研究视角，系统分析了制约我国政府管理绩效的“三大因素”，提出了提高政府经济管理绩效的路径和对策，这对深化经济体制改革和政府经济管理体制改革无疑具有重要的意义。

二、学术研究回顾

（一）国外研究状况

国外经济学界对政府宏观经济管理绩效问题的研究是和政府的产生相伴随的。但在很长一段时间内，无论是主张国家干预主义的重商主义，还是宣扬自由主义的古典经济学、新古典经济学，只是对政府的经济职能和好政府的标准在自身的研究框架内给予一般性

的确定,对政府经济管理绩效和影响因素系统和专门的研究不多,而且主要散见于理论体系之中。之所以如此,是因为在很长一段时间里西方主流经济学家和政治经济学家把政府视为“潜在的仁慈的专制君主”,在他身上具备了被称为最高主宰的上帝所具有的特性,即高智慧、善良和力量等品质,他会对一般或公共利益做出决定和决策。经济学家和政治学家的任务就是劝告君主并与君主商量确定公共利益的定义和标准。基于此种信念,许多学者的研究大多限于公共“收入”和“支出”规模的大小等方面的内容。

20世纪30年代的经济大萧条使市场调节万能的神话破灭,促使经济学家转向了对市场失灵的关注和研究。以凯恩斯为代表的经济学派、以庇古为代表的福利经济学和以马斯格雷夫为代表的公共财政学派成为批判市场失灵的先锋,他们从各自角度研究市场失灵的表现和原因,主张扩大政府的规模和经济职能。例如,马斯格雷夫认为,在经济发展的不同阶段公共投资的规模有所不同,但只要存在市场失灵,政府投资必然增长。凯恩斯则认为,要解决需求不足的矛盾,必须扩大政府职能。市场失灵引起更多学者对政府经济管理的重视和研究,但是,在这一时期学者关注更多的是政府为什么要干预经济,如何干预经济,政府的经济职能范围是什么。至于哪些因素影响政府经济管理的绩效,如何提高政府经济管理的绩效,还没有成为研究的重点。此时,主流经济学对政府解决社会问题的能力普遍持有乐观的态度,质疑政府失灵的声音比较微弱。

20世纪70年代以来,面对政府干预所引起的财政危机和“滞胀”现象,凯恩斯国家干预理论和政策面临挑战,政府能否有效地干预经济以弥补市场调节的缺陷受到强烈的质疑。在这种条件下,一些学者开始对政府经济管理方式、方法、效果进行重新的审视,并提出了新的观点和研究方法,由此推动对政府经济管理绩效和影响因素等问题研究的深化。和本书相关的研究主要体现在两个方面:一是分析政府失灵的原因,二是寻找改善政府失灵和提高政府

绩效的途径。其中，公共选择理论、有限政府理论和新的公共管理理论成就显赫。

1. 公共选择理论

公共选择理论虽然产生于 20 世纪 40 年代末，但在 70 年代才形成一种学术思潮。公共选择理论的学者把新古典经济学的分析范式和研究方法用以分析政府的行为，从多个角度分析了政府失灵和低效率的原因，提出了“压力集团理论”、“寻租理论”、“官员理论”、“委托代理理论”等诸多理论。公共选择理论在研究方法上擅长用微观方法来分析宏观经济问题和政府的行为，实现了管理学、经济学和政治学的方法初步对接。他们认为人类社会主要由经济市场和政治市场组成，政治市场和经济市场一样，都是由供需双方组成，经济市场的供给者是企业，需求者是居民，政治市场的供给者是政治家和官员，需求者是选民和压力集团。在经济市场上人们通过货币选票获得私人物品的满足，在政治市场上选民通过选票来选择政治家、官员、政策和法规。由于政治家和官员都是理性经济人，因此，他们会以各种途径追求个人利益而不是公共利益最大化，加之压力集团、委托代理中的信息不对称等因素的影响，导致政府贿赂选民、寻租、浪费等低效率行为出现，即政府失灵的出现。

公共选择学派的代表人物很多，在具体研究方法中也有所不同和各有侧重。例如，以赖克（W.H.Riker）为代表的美国罗切斯特大学一些学者坚持用数理方法研究政府行为；以斯蒂格勒（G. Stigler）为代表的芝加哥大学一些学者则更强调利用效用最大化的假设前提，用价格理论和从实证经济学的角度分析政府行为；而布坎南等人则反对用数理的方法分析政府，强调方法论的个人主义和宪法政治学，认为政府失灵的根本原因在于约束政府的规则和制度已经过时了，因此，必须进行制度的建设和宪法的改革。^①

^① 方福前：《公共选择理论》，中国人民大学出版社 2000 年版，第 24—30 页。

总之，公共选择学派从政治家和政府官员的自身品质、民主制度、宪政规则等不同角度来分析政府失灵和效率低下的原因，并开创用多种方法分析政府行为的先河，这无疑为后来的深入研究提供了重要的基础和启迪。

2. “有限政府”和“政府与市场的权衡”理论

在政府和市场都存在失灵的情况下，形成了“亲市场”派、“在二者之间进行权衡”派。以弗里德曼为代表的“亲市场”派提出，政府失灵和政府过度干预有关，因此，必须限制政府的干预。弗里德曼认为，在过去的几十年里，政府以“充分就业”和“经济增长”为借口不断扩大干预经济事务的范围，例如，对国际贸易的税收和其他种种限制、高而不公平的赋税、对工资和价格的管制以及滥用和错用资源而使投资不断增加等等，都成为了影响美国经济增长的主要障碍。为了使政府干预不破坏市场机制和自由，弗里德曼认为必须坚持两个基本原则：一是“政府的职能范围必须有限度”；二是“政府的权力必须分散”。^① 这在一定程度上涉及政府规模和政府绩效的关系，政府权力和政府绩效之间的关系。

美国兰德公司研究生院院长查尔斯·沃尔夫是“二者权衡”派的代表，他在《市场或政府》一书中对市场和非市场（政府等公共部门）两种不同的组织进行比较分析，指出了各自的缺陷，并提出了不要轻易下结论，应该通过利弊关系的权衡来进行选择。沃尔夫认为，非市场组织的缺陷主要表现为：（1）非市场供给不像市场组织那样通过价格把生产成本和产出联系起来，而是割裂了这种联系。这一分离意味着资源的错误配置程度大大增加了。^②（2）非市场组织缺少像市场组织那样有“来自于消费者行为，市场份额和盈

^① 弗里德曼：《资本主义与自由》，商务印书馆1982年版，第38页，第33页。

^② 查尔斯·沃尔夫：《市场或政府》，中国发展出版社1994年版，第56页，第1页。

亏底线的直接运行揭示器”的约束，从而致使公共机构必然确立发展自己内在的目标，如追求政府工作人员的非货币化工资收入最大化、追求机构规模最大化、追求预算最大化等等，从而使“公共机构”具有“私人”的内在目标，这意味着私人组织的成本和利润很可能支配公共选择者的计算，进而决定公共官僚机构的行为和运行。(3) 政府的干预政策可能会带来意想不到的副作用，使得公共政策的后果远离预定的目标等。沃尔夫的杰出之处并不在于如何揭示非市场组织的失灵，在于他并不像公共选择学派一样想证明政府干预比市场干预差，也不是论证市场调节优于政府调节，而是建议在选择政府调节还是选择市场调节时要对其缺陷进行认真的审视和权衡。

3. 新的公共管理理论

新的公共管理理论产生于 20 世纪 70 年代的英美等国，并迅速传播到世界各国。新的公共管理理论在研究方法上延续了公共选择学派把政府和企业做类比、用成本和收益等微观经济学的方法来研究政府行为的做法。尽管新的公共管理代表人物众多，文章汗牛充栋，但仍然围绕上述两大问题展开分析，即政府管理绩效低下的原因是什么，采用什么样方法进行改善。他们认为政府垄断、机构膨胀、繁文缛节、官僚作风、僵化而不能适应形势的变化等是造成政府绩效低下的主要原因。例如，美国著名的政治学家和行政学家 B. 盖伊·彼德斯在《政府未来治理模式》^① 提出，“垄断”、“永久性”和“内部管制”是传统治理模式的主要痼疾；围绕着如何提高政府的效率，学者们提出了“放松管制”、“用企业家精神改造政府”、“市场化”、“实行绩效管理”等理论和方法。例如，美国进步政策研究所研究员戴维·奥斯本和政府官员特德·盖布勒在合著的

^① B. 盖伊·彼德斯：《政府未来治理模式》，中国人民大学出版社 2001 年版。

《改革政府》^①一书中提出了要用企业家的精神改造政府；在绩效管理研究方面，胡德（C.C.Hood）和哈伯德（M.Mhubbard）、马克·G.波波维奇（Mark G.Popovich），E.F.盖·萨瓦斯，帕特里夏·格里尔（Patricia Greer）等都做出了重要贡献。

和以往的研究相比，新公共管理理论敢于直面政府效率低下这一现实，并积极寻找改善政府管理绩效的方法和模式，力图使理论具有操作性。因此，很多研究公共管理学者致力于改革方案和改革模式的设计，这也使得公共管理理论具有应有的活力和特征。著名公共管理专家胡德教授将新公共管理的特质归纳为：（1）在公共部门实施专业化管理，让公共管理者自己管理并承担责任；（2）确立明确的目标，设定绩效测量标准并且进行严格的绩效测量；（3）特别强调产出控制，对实际成果的重视甚于对过程或程序的关注；（4）打破公共部门中的本位主义，对部门进行“撤分”与“重组”，拆除单位与单位之间的藩篱；（5）在公共部门中引入竞争机制，降低管理成本，提高服务质量；（6）强调对私营部门管理方法和风格的吸收与运用；（7）强调对资源的有效利用和开发。^②

总之，新的公共管理理论侧重于如何改善传统政府的治理模式和改善政府管理绩效方面研究，这不仅丰富和发展了传统的政府管理理论，也为政府改革提供了新的理论依据和模式，对研究我国政府绩效改革具有重要的启发意义。

（二）国内研究状况

我国经济学界对政府经济管理问题的研究始于20世纪50年代，当时主要是以计划经济为背景；对于市场经济条件下政府经济

^① 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府》，上海译文出版社1996年版。

^② 转引丁煌：《西方行政学说史》（修订版），武汉大学出版社2004年版，第56页，第1页。

管理绩效及影响因素方面的研究则是与改革开放相伴随，不同的阶段侧重点不同。国内研究大致分为以下三种情况：

1. 客观地介绍和评述国外相关的理论

20 世纪 80 年代，国内相关的研究主要集中在介绍和评价国外的相关理论方面，即使如此，由于当时我国对外学术交流的机会比较少，因此整体研究水平不高。20 世纪 90 中期年代以来，随着我国对外交流的增加和一批留学人士陆续回国，一些相关的理论在我国得到传播。例如，左然、周志忍、臧南宁等学者在《中国行政管理》、《新视野》、《中国审计信息与方法》等杂志上介绍了英国、美国、澳大利亚等国的政府管理绩效的理论和实践情况；文建东在博士论文基础上修改出版了《公共选择学派》（1996）一书，这是当时较早和较为系统地介绍西方公共选择学派的专著。中国人民大学方福前在博士论文的基础上修改出版了《公共选择理论》（2000），对公共选择理论进行了更为系统和深入的分析。财政部财政科学研究所编制的《美国政府绩效评价体系》（2004）介绍了美国政府绩效管理的一些情况。朱立言和张强主编的《美国政府绩效评估的历史演变》（2005）一书分三个历史阶段介绍了美国政府绩效评估，指出各个阶段重点各不相同，从注重部门效率、行政投入和行政产出，到关注绩效预算、实行成本控制，最后发展到对整体效率、结果、有效性和绩效目标的实现等。陈振明在《政府再造——西方“新公共管理运动”评述》（2003）一书中介绍了新公共管理理论和政策。上述学者对国外相关理论的介绍和评述，深化了我国对西方政府管理理论的认识，也推动了对我国政府管理理论方面的研究。

2. 运用国外理论结合我国实际对我国政府管理的绩效进行研究

刘瑞在“论政府经济管理的绩效”一文（1996）和《政府经济管理行为分析》（1998）一书中运用西方管理理论，结合实际对我国政府管理行为进行分析，尤其是在政府管理绩效方面做了开拓性

的探讨。尹廷在“当前地方政府绩效管理与政府行为价值选择的扭曲”(1999)一文中分析了我国地方政府绩效管理与政府行为价值选择在正确导向性、整体统一性和客观实在性方面存在着严重的扭曲,并分析产生扭曲的原因。张今声在《政府行为与效能》(2001)一书中分析了我国政府绩效的现状、存在的问题和评价指标等。刘旭涛在《政府绩效管理》(2003)一书中结合国外的理论,对政府绩效的制度基础、战略框架和评估方法进行了一般性的研究。张岩鸿在《市场经济条件下政府经济职能规范分析》(2004)一书中对政府经济职能的实施绩效评估体系构建作了初步的探讨和研究,并提出了评估的尺度和原则。周镇宏、何翔舟在《政府成本论》(2001)一书中揭示了政府绩效和政府成本的相互关系,设计出一些政府成本和政府绩效的测评指标,并提出了如何降低政府成本的方法和途径。卓越主编的《政府管理绩效管理导论》(2006)在借鉴西方理论研究和实践经验的基础上设计了政府绩效管理的一般框架。

上述研究主要涉及如下几方面的问题:(1)我国政府经济管理中存在的主要问题;(2)影响政府经济管理绩效的因素;(3)我国政府绩效评估中有哪些缺陷;(4)政府绩效管理的指标设计的原则;(5)改善政府经济管理绩效的途径等。

3. 以加入世界贸易组织为背景对政府经济管理的绩效进行研究

随着2001年我国加入世界贸易组织,关于如何提高我国政府经济管理绩效变得更为现实和迫切,如何履行“入世”的承诺、适应经济全球化的规则是我国政府必须直面的问题。为此,我国学者围绕转变政府职能以适应世界贸易组织的规则等进行研究。金太军等在《政府职能梳理与重构》(2002)一书中分析了全球化和网络化对政府职能转变提出的新要求和新挑战,以及政府应该采取的对策。杨冠琼在《政府智力体系创新》(2000)一书中分析了知识经

济条件下政府所面临的冲击,并提出进行革新的体系框架。王廷惠的“加入 WTO 与政府经济职能转变”(2002)、阎全明的“入世与政府经济职能的转变”(2002)、郭连成的《经济全球化与转轨国家政府职能转变》(2003)等论文和专著中都分析了经济全球化对我国政府带来的冲击,提出为了应对全球化的挑战,我国政府必须转变职能和观念,在管理方法上也要进行调整等。这些研究主要是把一个重要的影响因素,即全球化和中国加入世界贸易组织,纳入政府经济管理的分析中,提醒政府必须要与时俱进,才能提高经济管理的绩效。

总之,我国学者在政府经济管理绩效的研究方面做出了很大努力,取得了一定的成效,但和国外学者相比,原创性的研究还略显不足,一般性问题的研究较多,专业化的系统研究成果不多。限于资料、研究方法、研究环境等因素的制约,有些研究带有明显的探讨性,有待进一步深入研究。

三、基本范畴的界定和阐释

(一) 效率和绩效

效率和绩效是两个相互关联的范畴,最早在工商业中使用,后来被运用到公共管理中,用以分析政府管理的效果和行为。但是,绩效在最近几年被广泛使用,已经越来越替代了效率而成为公共管理中比较流行的范畴,原因是绩效比效率的含义更为宽泛。效率主要强调的是投入产出的关系,如何用较小投入获得最大的产出,而绩效不仅包括效率,还包括质量、责任、回应性。由于政府组织不同于私人组织,仅用效率衡量其行为存在缺陷,因此,用绩效衡量公共部门管理更为合理。

尽管绩效已经成为公共管理一种流行的范畴,但目前学者对其