

政府管理活动中的风险成本研究丛书

主编 鲍静

何翔舟 著

政府管理半径 与成本的研究

ZHENG FU GUAN LI
BAN JING YU
CHENG BEN DE
YAN JIU

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

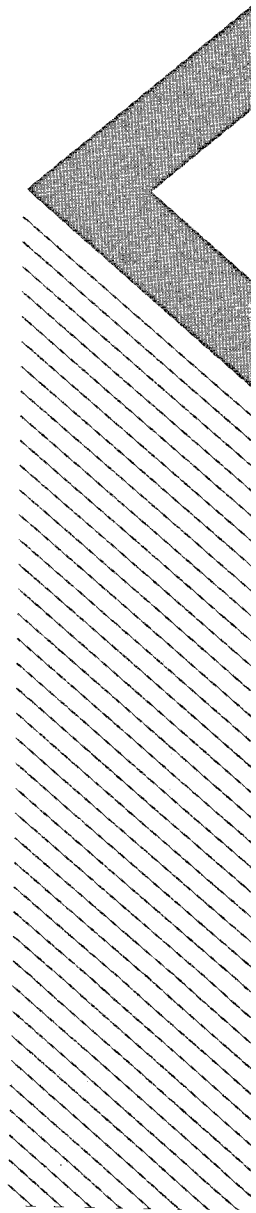
主编：鲍 静

何翔舟 著

政府管理半径 与成本的研究

ZHENG FU GUAN LI
BAN JING YU
CHENG BEN DE
YAN JIU

中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

政府管理半径与成本的研究/何翔舟著. —北京:中国社会科学出版社, 2008. 1

ISBN 978-7-5004-6642-0

I. 政… II. 何… III. 国家机构—行政管理—研究—中国
IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 201891 号

责任编辑 胡 兰

责任校对 韩天炜

封面设计 王 华

版式设计 李 建

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—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2008 年 1 月第 1 版 印 次 2008 年 1 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 12.25 插 页 2

字 数 293 千字

定 价 28.00 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

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“政府管理风险成本问题研究”为冠名的政府管理丛书，它由《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中国政府管理实践很好地结合起来了。

在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，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的直接支出。政府成本最终“转嫁”为公众的负担^①，丛书即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带来的负面效应，对社会造成一定程度的损失，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上，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都不能比拟的，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，这是丛书的亮点

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。

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？丛书的研究认为，现行的政府管理在组织构架、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补，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，这是丛书的亮点之三。

从形态上看，丛书是由《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，就可以认为《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，为提高政府在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并制造政府管理高成本的顽石。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、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弊，但研究方法、研究途径、研究技术以及研究结论对中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，但却涌现了不少优秀学者与优秀成果。进入 20 世纪 80 年代以来，中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、系统分析与综合集成相结合的方法，采用数学模型（博弈论、Gompertz 模型、Pearl 模型），Delphi 法，决策树，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。

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（70573054）、（70773065），以及宁波市科技局支持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，撒切尔政府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服务水平，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，以及关心或关注中国政府管理理论与学术研究的同志们，希望从中受到理论与实践操作的启迪。

中国行政管理学会会长

郭 济

2006年10月

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

前 言

根据十六届三中全会文件，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，结合本人近年来在政府管理方面的研究成果，就政府管理半径理论与政府管理成本问题进行深入研究，以丰富和发展政府管理的理论，并以进一步指导实践和为政府管理活动提供前沿思路。

20 世纪 70 年代以来，随着全球化、信息化、市场化以及知识经济、循环经济时代的到来，在保守主义的政治意识形态、新自由主义经济主张和现实政治改革压力的影响下，西方各国出现了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、力度都不同，但在发展过程上大致经历了 20 世纪 70 年代重新界定政府和市场的关系、80 年代关注科层组织运行机制的有效性、90 年代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。在过去的几年里，笔者致力于政府管理成本方面的研究，发表了一些论文，并在各级政府的资助

下完成了一些研究课题。

本书约 30 万字，分为三个部分。第一部分为政府管理半径，是谢庆奎教授主持的教育部人文社会科学重点研究基地第三批重大项目“当代中国政府管理与发展的基础理论研究(2001ZDXM810001)”中，由本人主持的子课题“政府管理半径问题研究”，在此感谢李景朋教授在鉴定中的评价。政府管理的抽象半径，规范了政府管理的行为，特别是从纵向角度打破了无限政府的格局，从而可以进一步推行或建立企业家政府，政府可以理性地判断，在特定的时间与空间应该做什么方面的工作，把管理深入到什么程度，不该做什么，以及政府的哪些工作是有市场的，哪些工作是没有市场的。这种市场的判断，不是政府强制性地要求社会接受，而是社会及其公众的满意或拥护程度如何。作为政府来说，无论是对社会的管理，还是对经济问题的管理，以及对公共事物的管理，都必须考虑公众的需要。如果社会需要而政府没有做到，说明政府管理的半径过小，反之，一旦社会不需要而政府强迫公众接受，则说明政府管理的半径过大。就研究的社会效果来看，其中的部分内容被《政治学研究》、《光明日报》(理论周刊)、《北京大学学报》、《中国行政管理》、《兰州大学学报》、《开发研究》等期刊刊用。

第二部分是政府管理成本。文章的主要观点是：在建立政府成本理论的基础上，要对政府的考核由过去单一的定性的软约束考核转为现代企业家政府考核标准，即建立为定性与定量相结合，软、硬约束相结合的考核办法。同时，在理性分析的基础上，指出政府成本存在的范围、对社会的影响程度，以及如何控制等方面的操作方法。政府管理成本中部分内容被国务院发展研究中心的《经济要参》全部刊载。主要从政府职能的客观存在性必然产生成本，政府成本最终转嫁为社会公众的负担是许多政府

主观上不大注重政府成本并逐渐膨胀的原因，控制政府成本与公共制度建设的关系等方面进行了论述，阐述了自己的观点。

第三部分是政府与市场、政府与社会。这部分内容，是由于政府管理半径与政府管理成本所引起的思考，间接地从公共制度方面研究政府如何管理社会发展与经济发展问题。这部分内容从形式上看，似乎与政府管理半径的关系并不紧密，但是，笔者个人认为，从实质上讲，却是政府管理半径的根本兑现，如果没有了这部分内容，政府管理半径就没有了载体。

概括地讲，政府管理半径从理论上找到了政府管理的平台，政府管理成本则是政府管理考核的依据，而政府与市场、政府与社会界定了政府管理的操作方法或途径。

近年来，随着科学技术的发展，研究政府管理的方式、方法已经非常多，为政府管理研究创造了多维途径。在这本书中，所采用的方法主要是数学模型、经济学方法以及现代公共管理理论，用多维途径与工具观察政府管理问题，就会从根本上解决政府管理的实践问题，也可以推动政府管理理论的发展，特别是在定量考核政府对社会管理的效率进行科学的评价，许多政府官员及其理论工作者与笔者讨论过，意见是统一的。但愿本书能够为各级政府、公务员以及未来的公务员带来应有的裨益。

由于自己的水平有限，本书不免存在错弊，请读者提出中肯的批评。

何翔舟

2007年10月

本书打算以完善社会主义市场经济为研究主题，以政治体制改革为研究目标，以第十届全国人民代表大会第二次会议政府工作报告为研究依据，以国务院依法行政实施纲要为研究载体，就政府管理半径及政府管理成本问题进行探讨。政府管理半径旨在解决政府管理活动在履行宪法、法律赋予的职责等方面规范政府管理行为等方面的问题；政府成本研究的目的是在以下几方面进行实证分析：确保法制统一和政令畅通，保护公民、法人和其他组织的合法权益，提高行政管理效能，降低管理成本，创新管理方式，增强管理透明度，把发展作为执政兴国的第一要务。

目 录

前言.....	(1)
---------	-----

第 一 篇 政府管理半径

第一章 政府管理半径.....	(3)
第一节 政府管理半径的理论机理.....	(4)
一 政府管理的空间半径.....	(4)
二 政府管理的纵向半径.....	(8)
三 在风险决策活动中政府管理半径理论的 应用范围	(14)
第二节 政府管理半径与政府成本	(18)
一 政府成本客观存在及其不断膨胀的原因 分析	(18)
二 不规范半径与政府成本的客体揭示	(23)
第三节 以半径为标志的政府成本理论模型的 建立	(27)
第四节 政府管理半径与治理政府成本的思路	(33)
一 建立企业家政府管理体制,通过公共产品 市场化硬约束行政活动	(33)

- 二 从形成或扩大政府成本的要素出发控制
政府成本 (36)
- 三 从政府管理的半径与“密度”入手,限制政府
成本范围 (38)

第二章 政府管理半径与国际合作战略 (42)

- 第一节 国际间交往的纳什均衡及打破纳什均衡的
假设 (43)
- 第二节 囚徒困境的劣战略启示 (45)
- 第三节 打破囚徒困境纳什均衡的重要条件及
新纳什均衡的建立 (46)
 - 一 如何在投票活动中不再是囚徒困境的
理论模式 (46)
 - 二 局中人信息完全对称制度的建立 (47)
 - 三 满足重要条件的纳什均衡的建立 (48)
- 第四节 政府管理半径与国际合作的战略选择 (49)
 - 一 必须明确国际合作是一种平等对应而不是
机会选择 (49)
 - 二 国际合作对于合作者来说信息完全是
相互公开的 (50)
 - 三 合作对象之间必须是真诚的 (50)

第三章 政府管理半径对无限政府的挑战 (52)

- 第一节 再解实例 (52)
 - 一 案例回顾 (53)
 - 二 两种管理成本的简单对比 (54)
 - 三 公民社会组织管理的不可替代性 (58)

第二节 公民社会组织的发展——政府管理半径的	
选择	(60)
一 从理论上讲,无限政府难以体现公众的	
平等地位与权利	(60)
二 公民社会组织是影响政府管理半径的	
重要内容	(62)
三 发展公民社会组织的长远战略与短期对策	(63)
第三节 政府管理半径与经营者利益机制的建立	(65)
一 国有企业改革的教训与经营者“套牢”	(66)
二 完全意义上的产权及“套牢”经营者制度的	
建立	(70)
三 投资者“套牢”与“套牢”经营者的制度设想	(75)
第四章 政府管理半径与事业单位改革	(78)
第一节 事业单位改革的意义	(78)
一 事业单位改革是解决公共管理不经济现象的	
战略举措	(78)
二 事业单位改革是经济体制改革的重要内容	(80)
三 中国事业单位改革是政府管理半径合理化的	
标志之一	(82)
第二节 事业单位改革的机理	(83)
一 以政府管理半径为准则分析事业单位的	
改革	(83)
二 以半径为尺度的实证检验	(91)
三 事业单位改革是怎样规范政府管理半径的	(94)
第三节 降低政府在公共事物领域的风险成本	(95)
一 政府管理公共事物中的风险成本表现	(96)