



WOGUO GONGGONG JINGJI ZEREN  
TIXI YU JIZHI YANJIU

# 我国公共经济责任 体系与机制研究

习亚哲 著



人 民 出 版 社



WOGUO GONGGONG JINGJI ZEREN  
TIXI YU JIZHI YANJIU

# 我国公共经济责任 体系与机制研究

习亚哲 著



人 民 出 版 社

责任编辑:柴晨清

图书在版编目(CIP)数据

我国公共经济责任体系与机制研究/习亚哲 著. —北京:人民出版社,2017.12  
ISBN 978-7-01-018737-2

I. ①我… II. ①习… III. ①公共经济学-研究-中国 IV. ①F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 324262 号

我国公共经济责任体系与机制研究

WOGUO GONGGONG JINGJI ZEREN TIXI YU JIZHI YANJIU

习亚哲 著

人民出版社 出版发行  
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.25

字数:286 千字

ISBN 978-7-01-018737-2 定价:49.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号  
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

## 序

公共经济体制是公共经济生产关系在现实生活中的具体化,其主要内容之一就是界定作为公共经济代理方的广义政府暨国家机构内部横向各系统和纵向各层级之间围绕提供公共物品而发生的责权利关系的一整套规则体系,目标是保证整个国家机器按照绝大多数人民的利益和意志协调高效地运转,从而高效地向社会提供公共物品。构建公共经济体制的关键环节,是实现公共经济责权在不同种类的国家机构之间科学配置,从而建立起保障公共经济责权顺利运转和相互制衡的机制,而实现公共经济责权合理配置的根本基础则是公共经济责任的科学划分。只有在科学配置公共经济责任的基础上,依据公共经济事务的横向和纵向代理主体履行公共经济责任的客观需要相应配置公共经济权力,并正确设置和实施科学的激励机制,才能保障公共经济暨国家治理有效实现人民群众利益最大化的目的。

随着改革开放以来国民经济的快速发展,我国关系居民基本生存与发展的公共物品提供水平稳步提高,但公共物品的整体供给效率依然较低,公共经济资源配置和使用方面的损失浪费屡见不鲜。究其原因,主要是在理论上缺乏对公共经济责任体系、机制与公共物品有效提供之间内在联系的深刻认识和透彻阐释,从而在公共经济体制机制改革方案的研究设计上存在盲区与偏颇。因此,从理论上深入研讨、在实践中认真探索公共经济责任科学划分和机制设计的原理与规律,对于有效提供公共物品、实现国家良治的目标不仅十分必要,甚至相当紧迫。

习亚哲的专著《我国公共经济责任体系与机制研究》,从公共经济责任基本理论问题入手,着眼于促进公共物品提供效率的帕累托改善,就如何优化公

共经济责任体系与机制进行了比较系统而深入的探索。在本书中,作者对广义政府公共经济责任的相关概念及其相互关系进行了阐述,将公共经济责任运行归纳为制定公共经济活动方案、划分公共物品提供责任、分配财政资金、执行公共物品提供任务、考核和问责等一脉相承的五个环节,并根据责任安排和责任运行的区分,分别从公共经济责任体系和公共经济责任机制两大层面展开研究,进而将公共经济责任机制归纳为决策机制、执行机制、监督问责机制、激励机制和协调机制等五个方面加以分析探索。在此基础上,作者对我国公共经济责任体系与机制的基本状况、现存弊端及其主要成因进行了深入的剖析和论证,并通过计量评估对多项公共物品的资金分配和提供效应进行了对比分析,据此就公共经济责任体系与机制的调整、规范与优化提出基本思路和政策建议,以期为我国公共经济体制的深化改革和推进国家治理现代化的伟大实践贡献自己的一得之见。

当然,公共经济体制改革是一个极为复杂的系统工程,还有很多难点需要突破,有待理论与实际部门的工作者继续不懈努力地协同攻关加以解决。习亚哲同志的这本书是她在博士学位论文基础上修改而成的,作为她的导师,一方面为她的专著出版深感欣慰,同时也冀望她继续努力深耕公共经济理论,不断取得更为丰硕的学术成果。

齐守印

2017年10月

# 目 录

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 序.....                           | 1   |
| 第一章 绪论 .....                     | 1   |
| 一、研究的缘起与意旨 .....                 | 1   |
| 二、相关概念界定与范畴解析 .....              | 5   |
| 三、文献综述 .....                     | 22  |
| 四、研究内容、方法与创新.....                | 37  |
| 第二章 公共经济责任体系与机制的基础理论 .....       | 43  |
| 一、公共经济理论 .....                   | 43  |
| 二、公共经济责任划分相关理论 .....             | 57  |
| 三、公共经济责任机制设计相关理论 .....           | 67  |
| 第三章 我国公共经济责任体系与机制状况:历史与现实.....   | 75  |
| 一、我国公共经济责任体系与机制的路径演变 .....       | 75  |
| 二、我国现行公共经济责任体系与机制的基本格局 .....     | 83  |
| 第四章 我国公共经济责任体系运行有效性评估:实证分析 ..... | 105 |
| 一、公共经济责任体系运行整体有效性评估 .....        | 105 |
| 二、公共支出结构的有效性评估 .....             | 128 |

第五章 我国现行公共经济责任体系与机制的主要缺陷及成因..... 168

    一、现行公共经济责任体系的主要缺陷 ..... 168

    二、现行公共经济责任机制存在的主要弊端 ..... 174

    三、现行公共经济责任体系存在问题的成因 ..... 180

第六章 公共经济责任体系与机制的国际经验借鉴 ..... 190

    一、国外公共经济责任体系设置情况 ..... 190

    二、国外公共经济责任机制设计状况 ..... 206

    三、国外公共经济责任体系与机制的启示 ..... 210

第七章 完善我国公共经济责任体系与机制的基本思路  
    与对策建议 ..... 214

    一、完善公共经济责任体系与机制的原则 ..... 214

    二、科学划分公共经济责任的总体思路 ..... 217

    三、各类公共物品的公共经济责任划分框架 ..... 224

    四、完善公共经济责任机制的具体措施 ..... 237

参考文献..... 245

后 记..... 267

# 第一章 绪 论

## 一、研究的缘起与意旨

随着经济的发展和社会的转型,以及民主和法治化进程的加快,公共物品的有效提供越来越成为实现国家治理目标的核心手段和关键环节,责任政府建设也被提上议事日程,并对传统权力本位的管制型政府予以勘定。责任政府也即服务型政府,其显著特征是强化政府的公共服务职能,致力于公共物品的有效提供。各国政府一般都是多层级的,同一层级政府则划分为若干不同的部门,它们分别承担不同的公共物品提供责任。各级政府及各政府部门在提供公共物品方面的责任划分,直接关系其权力、财力的划分,因而成为处理政府间关系的中心问题。国内外的许多研究和实践表明,多级政府和多部门分散提供公共物品的效率,取决于公共物品提供责任划分以及保障责任实施的机制安排,也即公共物品能否有效提供在很大程度上取决于政府公共经济责任体系的科学性及责任有效实施的保障机制的完备性。

通常认为,纵向上政府公共经济责任下移,能够提高地方政府在公共物品提供中的责任意识,不仅可以使各地方政府更加切合实际地考虑当地居民偏好,而且便于居民更好地参与政府决策并提高监督的自觉性,进而有利于提高公共物品的提供效率。从现实来看,近几十年来越来越多的国家在将公共经济责任从中央政府向下级政府转移,许多学者认为其对公共物品的有效提供产生了积极影响。然而公共经济责任的下移,在公共物品提供中也产生了一些潜在的问题,如地方政府对有一定效益外溢性的公共物品可能会提供不足;地方精英很容易控制和利用公共支出;由于支出责任的逐层下移并不总是伴

随税收收入的逐层下移,从而加剧了纵向财政不平衡,致使下级政府不得不更多地依赖转移支付,并且有时不得不通过借贷来为支出筹资,这又引发了讨价还价、财政风险等一系列问题;在分权化背景下,责任和权力划分模糊,各级政府责任和权力出现交叉、缺失和不连贯等。横向上,同级政府所属部门之间公共物品提供责任的分散化,则使得公共物品提供过程中存在扯皮推诿、相互牵制等情况,导致公共物品供给效率低下。现实中这些问题在各国普遍存在,需要通过合理而明晰地划分政府公共经济责任并促进其有效履行来解决。

在我国,随着经济的快速发展和政府财力的不断增加,关系居民基本生存与发展的公共物品提供水平稳步提高,但整体上仍存在提供总量不足、结构失衡、效率低下等问题。经济迅速发展与公共物品低效提供并存,究其原因,一方面,是因为中央集权下的政治激励,使地方政府过度追求基础设施乃至楼堂馆所建设投资,而对基本公共服务重视及投入不足;另一方面,尽管投入基本公共服务的财政资金不断增加,但由于管理落后以及提供不均等,致使公共经济效率较低;根源则在于体制机制不健全,未形成规范的公共物品提供责任分工和保障机制。近些年来,我国各级政府虽然越来越重视公共物品提供责任的有效履行,但由于历史和现实原因,政府的职能边界仍比较模糊,政府纵向和横向公共经济责任划分仍不合理、不明确,存在职责同构、职能错位、责任下移等诸多问题;公共经济责任履行中的决策、执行、问责机制也还不完善,不利于公共物品有效提供的实现。

从演进路径来看,改革开放后我国的公共经济责任开始逐步向下级政府转移。1994年之前的改革主要是通过扩大企业和地方政府自主权来促进地方经济的发展,从结果看确实促进了地区经济的增长,但也产生了中央财政困难、宏观管理弱化、地区差距加大等问题。为此,1994年进行了以提高“两个比重”<sup>①</sup>为重要目标的分税制体制改革,但其侧重点在于明确各级政府财政收入的划分,而将划分比较模糊的各级政府之间公共经济责任的制度安排暂时搁置起来。随着政府职能的逐步扩展,分税制改革在实践中产生了不少问题,

---

① 两个比重,即财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重。

如财政收入层层上移,公共物品提供责任层层下移,导致基层政府隐性赤字扩大、非规范负债严重;中央和省级政府过多地直接提供经济建设型公共物品,而基础教育、公共卫生、社会保障等服务型公共物品更多地由地方政府提供。由于地方财政困难,建设能力有限,特别是政府公共经济决策、执行、问责等环节缺乏完善的评价、听证、协调和仲裁机制,不利于各种问题的及时解决,导致公共经济责任履行效率较低。

当前,我国正处于经济社会转型期,公共经济运行的外部环境发生了巨大的变化,政府面临的社会矛盾和问题越来越复杂、越来越尖锐;与此同时社会公众的民主意识不断增强,对与自身利益密切相关的公共事务越来越关注,而信息化、网络化等新技术的出现则为公民参政议政提供了便捷的条件。在此条件下,政府如何有效履行公共经济责任成为需要迫切解决的问题。中共十八届三中全会提出我国全面深化改革的总目标,要求完善和发展中国特色的社会主义,推进国家治理体系和治理能力现代化。而通过深化改革使各级政府之间以及同级政府所属部门之间的公共经济责任合理化、明晰化,并通过完善决策、管理、监督、问责机制等实现责任的有效运行,既是解决公共物品有效提供、实现现代国家治理目标的关键,也是在各级政府之间合理划分公共经济权力和完善财政转移支付制度暨构建科学的分权型公共经济体制的前提与基础。

古今中外所有国家,为了实现治理目标都需要设官分职。所谓设官分职,就是依据有效提供公共物品的需要,科学设置不同层级的政府和不同的公共部门,然后在不同层级政府之间和同一层级政府的不同部门之间进行提供公共物品、公共服务的分工,而这种分工的实质就是分配公共经济责任,并按照依责赋权的原理划分履行责任所需要的权力。这种公共经济责权划分是否合理、是否清晰,决定着公共经济活动激励与约束机制是否有效,进而决定公共物品的提供效率即公共经济效率和国家治理成败。所以,公共经济责任划分作为整个公共经济体制的基础环节,对国家提供公共物品的效率和整个国家治理目标的实现起着决定性作用。为此,就需要从理论上探讨、从实践中摸索公共经济责任科学划分的原则与规律,完善保障公共经济责任有效履行的相

关机制,以实现有效提供公共物品和达到国家良治的目标。美国学者莫舍(Mosher)也曾说过:“在公共行政和私人部门行政的所有词汇中,责任一词是最为重要的。”<sup>①</sup>由此可见,本书从现实国情出发,着眼于深化公共经济体制改革、提高公共经济效率而深入探讨政府公共经济责任关系的重构及其有效履行,有着重要的意义。具体体现在以下几个方面:

一是解决公共物品提供不足及提供效率低的现实问题。由于各地财力不均衡且管理效率低,我国公共物品供给相对不足,不能有效满足居民多样化的需要。本书的研究有助于推动公共物品的有效提供。政府既是改革的推动者,也是被改革者,在改革过程中遇到诸多的障碍,不能简单地要求政府承担起更多公共物品的提供责任,而应从国情出发,通过合理而明确地界定政府公共经济责任,改变政府的行为模式和制约机制,为公共物品的有效提供创造条件。

二是从基础环节入手完善我国的公共经济体制。我国公共经济体制缺陷的要害,首先,在于撇开分责而分权,导致公共物品提供责任无法落实、难以考核与追究,并使分权成为无本之木,无法评判权力划分是否合理;其次,在于公共经济责权划分一定程度上不符合客观规律,政府公共经济责任交叉、错位,事责与事权不合理地下移,导致一些重要公共物品不能充分提供,以及各地公共物品提供不均衡等问题。科学的公共经济体制应该是各级政府之间公共经济责任划分合理而且清晰,公共经济权力划分与公共经济责任划分相匹配,其中的责任和权力都包括公共物品提供责权和财政收支责权两个方面。本书将对公共经济责任、公共经济责任体系、公共经济责任机制的内涵进行归纳、整理和界定,力求使基本范畴更清晰、准确,并进一步阐明分责是分权的前提和基础;公共经济责任的划分,首先是按照效率原则、能力原则和有效监督原则来考量哪级政府应该负责提供哪些公共物品,其次是相应的财政资金应由哪级政府负责筹集与供给,即财政支出责任的合理划分。

三是规范和约束政府的行为。由于公共经济责任不清晰,监管规则和运行

---

<sup>①</sup> [美]特里·L.库伯:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,中国人民大学出版社2001年版,第62页。

机制不健全,各级政府的行为都存在较大的随意性,在提供公共物品过程中极易出现腐败、寻租等不良现象,欠缺合理的激励机制则直接导致政府官员行为的扭曲,最终公共物品供给效率较低,产生大量的社会福利损失。通过明确各级政府和同级政府各部门的公共经济责任,并完善相关运行机制,可以明确界定公共经济活动范围、有效约束政府官员的行为,减少公共经济活动的效率损失。

四是助推现代化国家治理体系和治理能力建设。国家治理的理想目标是实现公共利益的最大化,以更少的成本提供最佳结构与质量的公共物品。改革开放以来我国的治理模式发生了巨大的积极变化,但仍有许多问题亟待解决,如公共物品提供相对不足、重权力轻责任、政出多门、职责不清、公共利益部门化、行政成本过高、民主治理不健全等。要解决这些问题,就需要实现政府治理的现代化,进而实现国家治理体系和治理能力现代化。为此,需要推动国家立法、行政、司法、预算、监督等一系列制度改革,建设满足社会进步和人民需要的体制、机制和法律、法规,理顺相关关系,促进公共经济责任得到有效履行,保障现代国家治理目标得以实现。

## 二、相关概念界定与范畴解析

### (一)公共经济及公共财政

人类的生存和发展以自身各方面需要得以满足为前提。在人类的各种需要中,有些需要是相对独立的、可分割的,一般称为私人需要;有些需要是共同的、不可分割的,一般称为公共需要;介于纯公共需要和纯私人需要之间,还存在准公共需要。与需要的这些类别相对应,用于满足私人需要的物品称为私人物品;用于满足公共需要的物品称为公共物品<sup>①</sup>,其中用于满足纯公共需要的物品称为纯公共物品,用于满足准公共需要的物品称为准公共物品。

---

<sup>①</sup> 本书所指的公共物品,包括各种有形的具体物品和各种无形的抽象服务,与同样经常使用的术语公共产品和公共服务的意思表达一致。

人类为满足自身需要而进行的物质生产、交换、分配、消费等活动,称为经济活动。从社会分工来看,私人物品相对独立,具有竞争性和排他性,可以以等价交换为基础由家庭或其他民间单位提供,家庭或其他民间单位等生产私人物品的部门称作民间经济部门,民间经济部门生产、提供私人物品的活动形成民间经济;公共物品不可分割,具有各种不同程度的非竞争性、非排他性,需要由政府为代表的公共机构筹集资金采取免费或收取部分费用的方式提供,以政府为代表的公共机构称作公共经济部门,分门别类的公共经济部门生产、提供各种公共物品的活动形成公共经济。另外,独立于公共和民间经济部门之外还存在准公共部门即第三部门,其性质介于公共经济部门和民间经济部门之间,主要依靠政府拨款、民间捐赠或收取费用等不以营利为目的的收入形式从事社会公益事业,包括社会团体、基金会、非营利事业单位和民办非企业单位等。

从效率角度出发,公共物品的提供还可以采取公共经济部门和民间经济部门合作的方式,包括政府与民间共同出资提供以及政府购买外包给市场和社会生产的物品和服务等;另外,现实中还存在公共物品完全由私人提供的问题,政府在其中更多地承担规制和协调责任。广泛地来讲,准公共部门的活动以及公共经济部门与民间经济部门的合作、公共物品交由私人生产、公共物品的私人提供同属公共经济活动中非常重要的范畴,这些问题均可单独讨论,不作为本书的重点。民间经济部门提供私人物品的主要目的是实现自身收益的最大化,公共经济部门提供公共物品的主要目的是实现社会效益的最大化,注重促进整个社会经济的平稳、有序运行。本书对公共经济研究的重点即是公共经济部门的主体——政府(广义的政府)如何利用有限的公共经济资源实现公共物品的有效提供,注重公共资源投入产出的效应及效益,这也是公共经济学产生的原因和研究的重点,如图 1-1 所示。

公共经济部门以政府为代表,政府广义上是指整个公共权力机构,包括立法、行政、司法三大机构<sup>①</sup>,按照联合国和国际货币基金组织的定义,广义政府还包括事业单位、学会、协会等社团组织以及政府控制的企业,本书将侧重点

---

① 郭小聪:《政府经济学》,中国人民大学出版社 2015 年版,第 5 页。

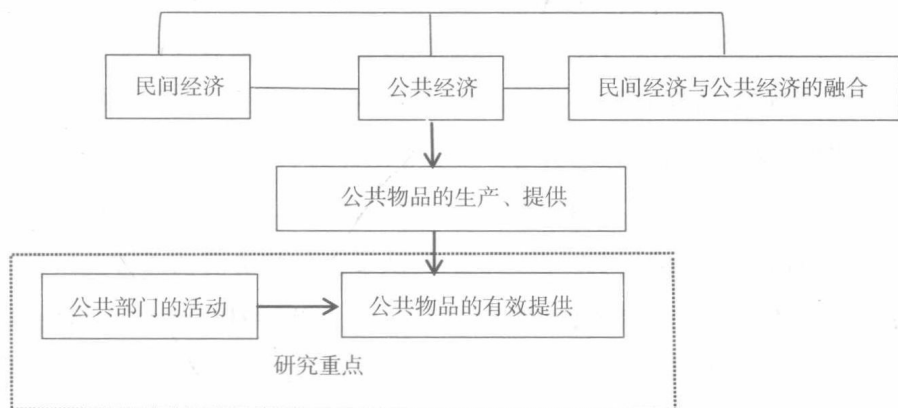


图 1-1 本书研究重点

放在立法、行政、司法三大机构上面。本质上立法、行政、司法三大机构都是围绕向社会提供公共物品这一中心任务开展活动的,只是具体分工有所不同。其中,立法机构负责公共经济重大决策的审查批准、各种法律的制定和对其他两大权力机构的监督;行政机构负责执行公共经济事务暨具体提供公共物品;司法机构负责贯彻执行法律并就争议事项进行裁决。在现代,三大权力机构中的每一个一般也不是单一的,而是由两个以上具体机构构成的。首先,就立法机构而言,很多国家是由两院(如英国的上院与下院、美国的众议院和参议院)构成的。其次,就司法机构而论,很多国家则是由两个以上司法机关系统构成的,如单一制国家中有宪法法院与普通法院、联邦制国家中有联邦法院与地方法院之别,一些国家审批机关与检察机关分立等,它们之间各有分工。再次,就行政机构而言,各国狭义政府之下的公共行政部门少至十几个、多至数十个,它们分别承担着各类公共物品的提供活动或在整个公共物品提供中承担着某一方面的公共事务。在多级政府体制下立法、行政、司法机构的组成部门还存在不同形式的上下级关系。

在当前社会条件下,政府从事的公共经济活动,既包括制度法律政策、经济社会行为规制类服务活动,也包括公立教育、公共卫生、社会保障等民生类服务活动,还包括公共设施类、生态类、国防外交等主权类服务活动等,具体在第二章中进行分析。公共经济部门通过提供法律秩序、政策、公共安全、公共

服务、基础设施等一系列的公共物品,形成民间经济活动的重要外部环境,并通过调整公共物品的种类、数量,对社会经济运行进行调节。各类公共物品的有效提供,客观上需要从计划、决策到执行、监控、考评、问责等一整套的管理活动,并且需要一系列相应的制度和机制加以保障。

政府受社会成员之托从事公共经济活动、提供公共物品需要有经费支持,而政府本身通常不直接创造财富,因此,为从事公共经济活动通常就需要由其向社会成员及其组织征集必要的物质资源。这种征自社会成员及其组织、用于提供公共物品的经济资源就是公共收入,其分配使用就是公共支出,对公共收入与公共支出的预先计划就是公共预算,而由公共收入、公共支出、公共预算构成的整个公共资源筹集、分配、监管活动,就是公共财政。作为公共经济中负责筹集资源、配置资源和监管资源的公共财政,对于公共物品的提供规模与结构起着极为重要的全局性作用,但毕竟是为提供公共物品服务的,因而属于公共经济责任的一个侧面。从学科发展上看,公共经济学由公共财政学转变而来,说明随着经济、社会环境的变化,公共收支本身已无法解释政府对国民经济的影响及政府自身活动的合理性,必须从更广泛的范围去研究政府的活动。

## (二)公共经济责、权与事权

### 1. 公共经济责任

公共经济部门作为公共经济运行的主体,应当承担起公共经济有效运行的责任,同时也应具有保障公共经济有效运行的权力。著名的管理学家法约尔指出:“责任是权力的孪生物,是权力的当然结果和必要补充。有权力的地方,就有责任。”<sup>①</sup>恩格斯也指出,“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它进行了它的这种社会职能时才能维持下去。”<sup>②</sup>或许正因为如此,自国家产生以来,几乎任何政治形态的国家都将履行公共责

---

① [法]亨利·法约尔:《工业管理和一般管理》,中国社会科学出版社1982年版,第24页。

② [德]马克思、恩格斯:《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第523页。

任标榜为自身存在合法性的依据,并成为评判公共权力的重要准则,但大多数政府承担的是消极责任。进入服务型社会,阶级矛盾不再是社会基本矛盾后,政府的终极目标是转变为公共服务组织,首要责任就是要适应环境变化向公众高效地提供公共物品,实现公共经济、私人经济的良好运转。

我国也提出了服务型政府的建设目标,并成为实现我国国家治理体系和治理能力现代化的核心内容之一,其核心即建立责任政府,强调政府是责任主体,责任是政府存在的前提和基础,权力只是政府履行责任的必要保障。责任型政府要更多地关注公众的利益和诉求,解决传统体制下政府责、权关系不对称问题,从现实出发尽力满足公众不断变化的对公共物品的需要。因此,公共经济责任就是以政府为代表的公共经济部门为满足公共需要在从事公共经济活动暨公共事务过程中应承担的责任,也即广义的政府在提供广义的公共物品的过程中应承担的责任。本书所要研究的,即是如何通过公共经济责任的高效履行来促进公共物品的有效提供。

提高公共经济责任履行的效率就是要提高公共经济责任履行过程中各环节的效率,因此需要对公共经济运行各环节的责任进行分析。对于什么是“责任”,《现代汉语词典》中给出两层含义:一是指分内应做的事;二是指没有做好分内应做的事,而必须承担相应后果的一种特性。据此并根据公共经济运行需要,可把公共经济责任运行过程归纳为一脉相承的五个环节(其中每个环节又可分为不同的层次),如图 1-2 所示:一是制定符合民意的公共经济活动方案,即依据政府和市场的边界,确定公共物品的提供范围、标准、规模、结构及其实施方案;二是明确各级政府及其所属各部门应承担的公共物品提供责任,包括公共物品提供中决策、执行、监督、问责责任的划分,这是公共经济责任有效履行的前提;三是根据公共物品提供责任的划分,分配财政资金,包括财政资金的筹集和财政资金的使用,即包括组织财政收入、安排财政支出及必要的转移支付,以满足公共物品提供的资金需要,这是公共经济责任实现的必要条件。各级政府及其所属部门承担的具体支出责任与其承担的公共物品提供责任相适应,既包括为提供公共物品筹集并支付资金的责任,也包括对相应财政支出进行监管的责任,就下级政府而言,后者还包括受上级政府委托

提供公共物品时对上级政府给予的专项转移支付资金实施监管的责任;四是各级政府及其所属部门按预定目标和责任划分完成具体公共物品的提供任务,属于公共经济责任的执行环节;五是对决策和执行行为进行考核和问责,就公共经济运行绩效和公共财务的可持续性向作为公共事务委托方的人民大众及其代议机构如实报告,接受人民大众的监督,这是公共经济责任得到有效履行的保障。这五个环节不是简单的并列关系,而是前后依次衔接、环环相扣的责任链条,是一个相互影响、相互制约、有机联结的整体。其中,在各级政府及同级政府不同部门之间科学配置并有效落实公共物品提供责任及与其相对应的公共支出责任,是公共经济责任得到有效履行的基础与核心,是实现公共物品有效提供的前提和保证,此即作为本书研究对象的公共经济责任配置体系。公共经济决策、执行与考评、问责以及结果报告是公共经济责任运行过程的组成环节,在责任划分的基础上,公共物品的提供通过决策、执行、监督或问责等活动来实现(在对责任进行划分时也存在这些活动),其中最重要的是需要通过一定的机制设计来保证这些环节的有效运转,因此本书将其作为公共经济责任有效履行的保障机制进行重点阐述。

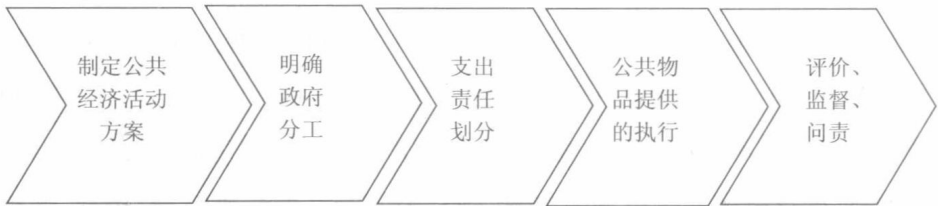


图 1-2 公共经济责任环节

对于以政府为主体的公共经济部门从事公共事务、提供公共物品的责任,常用的术语还有政府责任(政府职责、公共责任)、政府职能。政府责任具有丰富的内涵,许多学者对其进行了讨论,罗姆瑞克(1998)把政府责任分为官僚责任、法律责任、政治责任和职业责任;张成福(2000)把政府责任分为道德责任、政治责任、行政责任、诉讼责任和赔偿责任;张强(2004)把政府责任分为政治责任、官僚责任、公平责任和绩效责任;蔡放波(2004)认为政府责任制度包括宪法责任、政治责任、行政法律责任和行政道德责任。综合各种观点,