

政府决策的机会成本问题研究

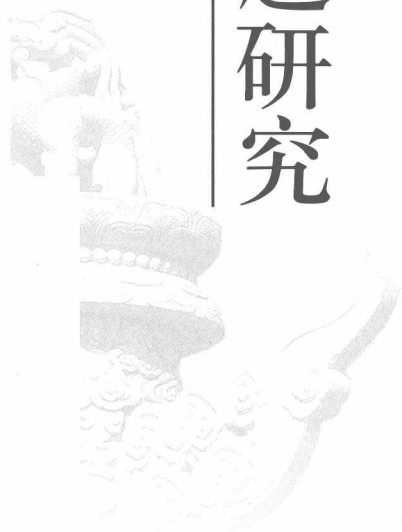
何翔舟
著



 科学出版社
www.sciencep.com

政府决策的 机会成本问题研究

何翔舟
著



科学出版社

北京

内 容 简 介

本书以现实的政府决策案例为背景,从对政府决策的机会成本实证分析着手,从战略分析着眼,运用马克思主要哲学、政治学、行政学理论,配合数学模型(博弈论、Gompertz 模型和 Pearl 模型)、Delphi 法、决策树、制度经济学分析、组织行为科学以及现代公共管理理论的分析方法和计算机模拟手段,在解剖个案的基础上重点研究分析现代政府决策的机会成本问题,争取在政府决策的制度建设等方面有一定的突破。

本书可供政府公务人员以及研究政府决策理论的学者、高等院校师生和关注公共决策的读者参考。

图书在版编目(CIP)数据

政府决策的机会成本问题研究/何翔舟著. —北京:科学出版社,2010
ISBN 978-7-03-026983-6

I. ①政… II. ①何… III. ①国家行政机关-决策-研究-中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 040509 号

责任编辑:林 剑 / 责任校对:陈玉凤
责任印制:钱玉芬 / 封面设计:耕者工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010 年 3 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2010 年 3 月第一次印刷 印张: 15 3/4 插页: 2

印数: 1—2 000 字数: 320 000

定价: 56.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

国家自然科学基金资助项目
(项目批准号: 70573054, 70773065)

谨以此书献给：
政府公务员以及研究政府决策理论的专家、学者、
学生和关注公共决策的人们

序

在政府决策领域，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、决策危机和信任危机，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，实际上是政府决策体制与运作机制的创新。这一轮改革以公共选择理论、决策主义为理论基础，引入市场竞争机制、工商企业决策方法，以提高政府决策水平，因而，被称为“新公共决策”（new public management）运动。

政府决策活动是任何时代、任何社会最为广泛的决策活动。现代社会的运转活动中，从经济决策、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，承担责无旁贷的决策与决策职能。但政府决策是有限度的，要有政府决策的半径，就是要体现政府决策与决策的基本范畴，包括区域方面的决策与决策范围，更大程度上则是政府决策内容的规范界定。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。任何意义上的政府决策，包括组织、计划、决策、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决策尺度，包括政府决策的范围与纵深程度，即本书所提出并深入研究的政府决策问题。政府决策问题的提出，把政府决策的范围、决策的内容进行了理性规范，从而使政府决策研究与实践活动进一步科学化、清晰化，特别是作者把政府决策的机会成本问题进一步深入解剖，归纳出不同类型的成本，在不同的问题上采取不同的治理方式，这是本书的重要亮点。

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，也包括政府决策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。虽然这种成本在政府账簿上体现不出来，但是其对社会所造成的负担却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，本书即从

^① 无论是政府决策活动中的财政支出成本，还是由政府决策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。

这一角度来揭示政府决策问题。政府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,给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,亦即书中提出的政府成本概念。任何决策都是有机会成本的,政府决策活动中的机会成本是包括企业、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。本书在对政府成本的研究中,把定性、定量相结合,使政府决策的操作实践进一步有的放矢,特别是政府决策活动中的机会成本的提出与研究,对于随意决策具有很大的启示意义,这是本书的亮点之二。

政府职能亦称政府功能,是政府决策活动中为实现决策目标或目的所设计的运转方式与运转规律。回顾政府决策历史,对照政府决策现实,放眼政府决策未来,政府决策的高成本现象是影响社会经济发展的重要因素,那么造成政府决策成本越来越高的原因是什么?本书的研究认为,现行的政府决策在组织构架、运转方式、决策法则、决策途径以及决策内容、决策思维等多维层面上都存在制造高成本、高风险的土壤,即所谓的政府决策职能问题。如果不大刀阔斧地改革政府决策体制与机制,只在传统政府决策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决策的高成本现象的。这样,提出并深入讨论重塑政府决策的基本职能,可谓找到了改革政府、重塑政府的对接点,找到了政府决策体制改革的操作支点,这是本书的亮点之三。

中国的政府决策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,中国政府决策方面的研究取得了很大的成就,使政府决策理论和学术地位在整个行政决策学中占了一定的分量,其研究特征一般以定性研究为主。这本书作为系统提出并研究政府管理半径、政府决策机会成本、政府决策职能的成果,一方面它把传统的政府决策研究与现代公共决策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 模型和 Pearl 模型)、Delphi 法、决策树、制度经济学分析、组织行为科学、现代公共决策理论的分析方法,以及数理统计和计算机数值模拟方法建立政府决策半径、政府决策成本、政府决策的机会成本、公众承受政府决策机会成本系数和控制与降低政府决策机会成本的模型,界定政府决策的活动范围,解剖政府决策机会成本个案,找出控制或降低政府决策机会成本的规律,重塑政府决策的基本职能。另一方面,该书既大胆探索政府决策理论与方法,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,把企业成本决策的基本方法嫁接到政府决策上,同时,政府的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。

该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决策学科的教学科研工作的实践,他把现代政府决策理论与中国政府决策的实践紧密地联系起来,使研究成果能够切合中国实际,更好地解决政府决策中的现实问题。根据中国政府决策实践,该书对人们有如下启示。

第一,要转变政府决策理念,从传统的行政决策理念向公众服务理念转变。中国党和政府提出建立和谐社会,落实科学发展观;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;克林顿政府提倡企业家政府,这些思想都具有统一性,代表了当代国际社会公共管理最先进的理论与实践观点,要求抛弃墨守成规的观念,规范政府行为和决策范围,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决策的机会成本。

第二,要转变政府公务员的权威基础。引入私人部门与市场决策方式,是现代政府决策的改革方向,它要求政府决策不能像传统的行政人员那样,依靠权力、资历决策社会,而应该依靠专业知识决策社会,把决策的思路进一步拓宽。例如,《政府决策的机会成本研究》中引用的杭州湾大桥的决策实例,就是政府组织应用民间资本生产大型的公共产品的典型例子。作者的观点是“用富人的钱为穷人谋福利”,这一理论认识,是对传统公共管理的挑战,对从事公共管理理论与实践的人非常有启发。

第三,要转变政府的决策方式。控制政府决策活动中的机会成本,要求摈弃传统的行政决策方式,重塑政府决策职能,建立新的政府决策方式。从过去的强调投入预算转为关注公众福利,从官僚化的程序决策转为激励主动性决策,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,把绩效决策指标细化,效率与效能有机结合,通过机会成本的控制测评政府的投入产出,特别是机会成本的提出研究,对政府的考核由表面深入到机理。

学习和贯彻中国共产党十七届三中全会《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,关注政府决策问题是推动社会经济可持续发展,提高各级政府的决策能力与服务水平的迫切任务。为此,我们把这套处于政府决策研究前沿的丛书推荐给各级政府领导和公务员、从事政府决策的

理论研究者,以及关心或关注中国政府决策理论与学术研究的同志们,希望大家能从中受到理论与实践操作的启迪。

中国行政决策学会会长

郭 济

2008年10月

前 言

马克思主义政治理论指导下的政府管理,是建立在为实现人类最崇高理想基础之上的政治领导与行政管理的统一体,而马克思主义中国化理论,就指导中国的政府管理的具体实践而言是一把金钥匙。世界上最好的科学是能够在理论上普遍引导人们解决实际问题并且在实践活动中让参与者确实应用这个理论解决了问题的科学。基于这一思想,本书以马克思主义政治理论为指针,以解决中国现实的政治领导活动中存在的问题为依托,以行政管理活动中的公共决策为支点,选取典型的个案为切入点,提出政府决策的机会成本问题并进行解剖分析(包括政治成本与经济成本,当然,从马克思主义政治领导的角度看问题,由政府管理活动所产生的一切损失,都可以归结为政治成本)。和传统的马克思主义政治理论研究相比较,本研究最大的特点是把马克思主义理论与自然科学研究方法有机地结合起来,在定性分析的基础上,应用自然科学工具进行定量分析。

在马克思主义政治理论指导下如何界定政府机会成本,如何界定政府决策的机会成本,对于传统理念是一个挑战。传统思维中,认为政府机会成本是政府最终消费支出,本研究认为,政府机会成本与政府最终消费支出这两者并不等同。本研究对政府机会成本作出的定义是:政府机会成本是政府及其行政过程中所发生的各种直接费用和开支,以及其所引发的现今和未来一段时期内社会的间接性负担。这些直接的或间接的费用开支和负担是可以通过优化决策和优化行政行为加以适当控制的。在此基础上,政府决策的机会成本是指在政府决策过程中在两个或者两个以上的方案选择中,选择其中的一个方案而放弃其他方案所失去的公共收入。政府决策的范围非常广泛,例如,循环经济问题最终酿成政府决策的机会成本,按照马克思主义政治理论要求,要控制现代公共管理政府决策的机会成本,首要的问题是重新界定政府管理角色,同时也要拓展马克思主义政治理论的研究领域。

随着科学技术的发展,应用现代科学技术是研究政府决策问题的基本趋势,这不仅是改变研究方法的需要,更是解决现实问题的需要。现代科学技术为研究政府决策问题提供了客观基础,这样,为深入研究并应用于实践,建立政府决策方法的基本模型是本研究的核心问题。从类型上讲,主要要建立宏观战略决策模型、区域战略决策模型和行业战略决策模型。政府决策理论模型的建立,把政府管理问题的研究从传统的定性分析升华到定性定量分析有机结合的基点上,这样得出

的结论更为科学。

马克思主义的精髓是实事求是,理论必须经过实践的检验。如何检验政府决策的机会成本理论模型的正确与否,是一个非常重要的问题。那么,如何检验理论的正确性?本研究所采取的办法是,通过实际案例的研究分析结合理论对模型进行实证检验。从检验的结果来看,基本上与中国政府决策实践是相吻合的。任何科学如果回到现实社会中都会是非常复杂的,就政府决策的机会成本来讲,如果应用马克思主义政治理论去分析就会发现,决策的机会成本在客观上也反映出不同的类型。为了在理论研究中做到对具体问题能够具体分析,我们把政府决策的机会成本按照影响周期分为长期与短期的机会成本,从人们现有的科学技术手段所能够起作用的程度将政府决策的机会成本分为可控与不可控性质的机会成本,同时,按照政府机会成本所表现出的隐蔽性质,又分为隐性与显性的机会成本。这样,既能够在研究问题中应用马克思主义政治理论辩证地分析问题,也可以告诉人们在实践中要辩证地分析与解决政府决策的机会成本问题。

纵观已有的研究成果可以看出,对一些重要问题,学者们有不同的理解。有的学者是从建立服务型政府、责任型政府以及和谐社会角度考虑政府机会成本的。笔者认为,政府在管理社会活动中所引发的现今和未来一段时期内社会直接的、间接的负担,可以通过政府的优化决策和行政管理行为加以适当控制,并从政府组织与管理社会的基本职能、政府“生产”与政府机会成本的转嫁、控制政府机会成本等方面进行了论证。樊刚教授在一次学术研讨会上的发言中也认为政府机会成本决定区域竞争力,并把政府效率、服务水平等与政府机会成本联系起来分析。从目前情况看,国内多数学者认同上述观点。

科学是关于自然、社会和思维的知识体系,是人类生产实践经验的结晶^①。本研究的基础思路是以现实的政府决策案例为背景,从对政府决策的机会成本实证分析着手,从战略分析着眼,运用马克思主要哲学、政治学、行政学理论,配合数学模型(博弈论、Gompertz模型和Pearl模型)、Delphi法、决策树、制度经济学分析、组织行为学以及现代公共管理理论的分析方法和计算机模拟手段,在解剖个案的基础上重点研究分析现代政府决策的机会成本问题,争取在政府决策的制度建设等方面有一定的突破,主要围绕以下观点展开。①政府决策机会成本与经济利润的基本理论,主要涵盖政府决策机会成本理论述评及研究的主要观点,政府决策机会成本与经济利润是怎样被一般的会计成本与会计利润掩盖的,机会成本、会计成本以及政府决策的社会经济利润、正常利润、经济亏损的机理分析,政府决策机会

^① 万斌. 2004. 万斌文集(第一卷). 杭州:杭州出版社.

成本的指标体系建立与测评方法,政府决策的机会成本与经济利润、优化社会资源配置的关系。②政府决策机会成本的基本模型。从宏观战略决策机会成本模型、区域战略决策机会成本模型、行业战略决策机会成本模型以及政府在公共项目方面决策的机会成本模型等方面建立基础理论。③政府决策机会成本案例解剖与分析及其对模型的实证检验和理论模型。相对应,就宏观决策案例进行解剖与分析,并对区域合作战略决策、行业案例等的机会成本进行解剖与分析。④政府决策机会成本的分类及其对社会经济利润的影响分析。根据客观现实,分解为长期与短期机会成本及其对社会经济利润的影响,可控与不可控机会成本及其对社会经济利润的影响,显性与隐性机会成本及其对社会经济利润的影响等进行论证。⑤政府决策活动中机会成本的预测与化解以及增加经济利润的途径,包括重点研究操作方面的问题,诸如方案选择与预测机会成本并判断经济利润的技术与方法,化解决策机会成本并增加获得社会经济利润的途径。⑥政府决策中机会成本的治理之道,包括哲学治理、技术治理、公共政策与政治制度治理等。

本成果是在笔者的导师万斌教授亲自指导下完成的,在此,向精心培育我的导师表示衷心的感谢!同时,国家自然科学基金委员会、宁波市科技局、宁波大学都给予了研究资助,在此一并表示感谢!



2009年10月

目 录

序

前言

绪论

一、选题背景	1
二、研究现状与内容	2
三、研究特色	5
第一章 政府决策机会成本的基本理论与研究方法	7
第一节 政府决策机会成本理论述评及研究的主要观点	7
一、关于政府机会成本	7
二、战略选择与政府机会成本的矛盾	8
三、战略选择与政府机会成本矛盾形成的原因	10
四、战略选择与政府机会成本矛盾的化解	12
第二节 政府决策的影响要素及其分析	14
一、影响政府决策的基本要素	14
二、政府机会成本的影响范围	16
三、政府决策机会成本存在的客观性	17
四、政府机会成本类型判断	18
五、控制政府机会成本的基本战略是政府管理业务流程再造	19
第三节 研究政府决策问题必须确立的几个经典概念	22
一、边际理论	22
二、洛伦兹曲线与基尼系数	25
三、拉弗曲线理论	26
四、恩格尔系数	32
五、公地悲剧	33
第二章 公共产品经营中的政府机会成本	38
第一节 政府预算支出机会成本的有效性评价	38
一、行政管理成本支出占财政总支出的比重持续递增	39
二、行政管理成本支出的增幅大	42

三、预算外支出降低了行政支出的有效性	44
四、政府财政预算机会成本的思考	46
第二节 公共产品决策的绩效评价——以农村公共产品为例	49
一、传统冷门	49
二、政府决策理念下公共产品管理制度的总体绩效评价标准	50
三、公共产品决策的绩效评价标准	54
四、决策方案的最终选择必须以公共资源配置效率为前提	57
第三节 民营资本公用化决策的思考——从杭州湾跨海大桥建设说 开去	58
一、民营资本唱主角给公共产品经营体制带来新突破	58
二、民营资本进入对控制政府决策的机会成本产生多维效应	59
三、通过公共产品决策建立政府决策的评价标准	60
第三章 政府决策机会成本案例研究	62
第一节 公共产品需求导向型决策——余姚市政府购买服务的机理 解剖	62
一、需求导向型社区需求基本特征	62
二、余姚市需求导向型社区需求体系的建设情况概述	67
三、余姚市需求为导向型社区服务的机理性分析	73
四、政策建议	75
第二节 公共产品投资预算决策的机会成本问题研究	76
一、公共产品预算决策机会成本基本模型	77
二、公共产品机会成本膨胀的原因是政府垄断	80
三、公共产品的竞争性经营是降低机会成本的前提	81
四、公共产品竞争经营的政府决策模式	82
五、公共产品由垄断转为竞争供给的机理分析	84
六、结论	86
第三节 政府决策机会成本下降的判断——以玉环县为例的分析	87
一、玉环县 1979 年以来财政收支轨迹	88
二、对玉环县 1989 年以来财政收支情况的分析	89
三、玉环县财政投资决策发展的启示	94
第四章 政府决策机会成本与管理业务流程再造	99
第一节 政府管理业务流程再造研究机理	99
一、政府组织结构优化与否是政府管理业务流程科学化的前提	99

二、政府管理业务流程再造的国内外发展动态分析	101
三、政府决策机会成本理念下政府管理业务流程再造的目标	105
四、政府决策机会成本理念下研究政府管理业务流程再造的主要内容	107
五、在理论上明晰政府管理业务流程再造研究方法 with 特色	111
第二节 政府机会成本研究中容易忽略的问题	113
一、关于政府机会成本的界定	113
二、政府机会成本与建立和谐社会	116
三、政府机会成本研究中最主要的问题	117
四、公共管理活动中政府机会成本的影响范围	118
五、政府机会成本与公共管理之间的关系	119
六、对政府绩效评估机构的看法	120
七、政府决策机会成本的多维表现	121
八、政府机会成本的控制问题	122
第三节 政府决策机会成本应当受到全体公众的认识	123
一、政府与社会	123
二、政府治理社会	125
三、社会监督政府	127
四、政府自身要控制机会成本	129
第五章 降低政府决策机会成本的途径	132
第一节 现代公共管理与政府决策的机会成本	132
一、现代公共管理机理	132
二、公共管理中的政府管理变革	134
三、重塑政府决策理念——以选择决策方案为基础	136
四、建立硬约束公共管理制度——控制政府机会成本的途径	141
第二节 政府决策有形公共产品的机会成本测评	144
一、盈亏平衡分析法的评价政府公共产品决策的基本原理	144
二、盈亏平衡分析法在政府公共产品生产经营决策中的案例	145
第三节 城市群决策与公共生产力开发	150
一、城市群决策是控制政府决策机会成本的必由之路	150
二、城市群决策对控制政府机会成本的基本标志	151
三、城市群决策对控制政府机会成本的功效	153
四、通过打造城市群决策控制政府机会成本	155
第四节 公共事业改革是控制政府决策机会成本的重要途径	157

一、公共事业改革的理论机理	157
二、控制政府决策机会成本视野下公共事业改革的途径和要求	159
三、控制政府机会成本理念下公共事业改革必须处理好的问题	161
第六章 公共治理时代政府角色定位	163
第一节 政府对社区治理的角色新定位	163
一、社区建设的定位标准——从考核标准引发的思考	163
二、政府对建设社区的作用——需求为导向的目的	166
三、结论	171
第二节 危机情境与政府角色	172
一、全球金融危机情境下的政府决策的角色	172
二、自然灾害下的政府决策的机会成本与角色	177
第七章 政治体制改革是控制政府机会成本的必由之路——鄞县撤县建区后 社会保障发展的考察与分析	181
第一节 建区以来社会保障事业的发展概况	181
一、实现城镇职工“五大保险”的全覆盖	181
二、推进社会保障向农村覆盖	182
三、实现全民社会救助的全覆盖	184
四、建立了新鄞州人五险合一“社保套餐”	185
第二节 撤县建区的社会保障发展体现的主要特征	186
一、发展理念准确,主体责任强化	186
二、科学建章立制,完善社保制度	186
三、加大财政投入,推进社保事业	187
四、扩大覆盖范围,全民普享成果	188
第三节 政治体制对控制政府决策机会成本的实践意义	189
一、推进了“和谐鄞州”的建设	189
二、促进了鄞州经济的持续增长	190
三、提高了政府公共管理和服务水平	191
四、进一步推进鄞州全民普享的社会保障事业的发展思路	192
第四节 撤县建区后社会保障体系新格局	195
一、由社会保障向现代“社会保护”转变的新理念	195
二、立足机制变革,落实就业和再就业举措	197
三、社会保障目标定位未来	199
四、医疗卫生瞄准圆内制高点	200

五、医疗卫生保障做出新战略	200
第八章 控制政府决策机会成本的具体对策	203
第一节 政府机会成本的指标体系建立	203
一、政府战略决策的机会成本指标体系	203
二、政府有形公共产品的机会成本体系	204
三、政府无形公共产品的机会成本体系	204
四、公务员活动中的机会成本指标体系	204
第二节 建立政府决策机会成本管理系统	205
一、建立科学的组织机构	205
二、建立科学的决策程序	205
三、建立科学的决策过程	206
四、科学地利用公共资源	206
五、政府决策机会成本管理系统的中心任务	207
六、政府决策机会成本管理系统的的作用	207
七、政府决策机会成本管理系统策划	209
第三节 治理行政成本的基本思路	209
一、借鉴发达国家治理行政成本理论——建立政府问责制度	209
二、重塑政府机构,评价官僚体制与预算	210
三、改革人事管理制度,重新发现公共行政的合法基础与道德	211
四、通过公共部门私有化提高行政业绩	212
第四节 政府决策机会成本的评价	212
一、确定评价指标	212
二、对实践活动评价的总结	213
三、政府决策机会成本评价的界定范围	215
四、公众对政府决策机会成本的评价态度	217
五、不同主体的评价情况	218
六、评价的信息来源分析	219
七、评价结果的使用对政府管理改进的效应	220
结束语 唯物史观与政府决策的机会成本	222
一、无法回避的现实问题	222
二、必须弄清政府决策机会成本机理	223
三、研究政府机会成本必须从其表现形式出发	224
四、与政府机会成本密切相关的几个问题	227
参考文献	233