

我国省级政府 人力规模优化研究

WOGUO SHENGJI ZHENGFU RENLI GUIMO YOUHUA YANJIU

王宝成 著



中国地质大学出版社有限责任公司

ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE YOUXIAN ZEREN GONGSI

我国省级政府 人力规模优化研究

WOGUO SHENGJI ZHENGFU RENLI GUIMO YOUHUA YANJIU

王宝成 著



中国地质大学出版社有限责任公司

ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE YOUXIAN ZEREN GONGSI

图书在版编目(CIP)数据

我国省级政府人力规模优化研究/王宝成著. —武汉:中国地质大学出版社有限责任公司,2013.9

ISBN 978-7-5625-3177-7

I. ①我…

II. ①王…

III. ①省-地方政府-人力资源管理-研究-中国

IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 169197 号

我国省级政府人力规模优化研究

王宝成 著

责任编辑:江 楚

责任校对:代 莹

出版发行:中国地质大学出版社有限责任公司(武汉市洪山区鲁磨路 388 号)

电 话:(027)67883511

邮政编码:430074

传 真:67883580

E-mail:cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

<http://www.cugp.cug.edu.cn>

开本:880 毫米×1 230 毫米 1/32

字数:210 千字 印张:7.75

版次:2013 年 9 月第 1 版

印次:2013 年 9 月第 1 次印刷

印刷:武汉三新大洋数字出版技术有限公司

ISBN 978-7-5625-3177-7

定价:25.00 元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

本书得到了湖北社会科学基金“我国省级政府人力规模优化研究”(2011LJ019)、三峡大学青年基金“我国省级政府人力规模优化研究”(KJ2010B051)和湖北省教育厅人文社会科学基金“我国省级行政区政府规模定量研究”(2012Q144)的资助,在此表示感谢!

前 言

国外政府改革的经验表明,合理的政府规模是保证政府有效运转、维护社会秩序和促进社会发展的必要条件。目前,我国正处于改革和发展的关键时期,虽然中央政府规模的无序膨胀局势已然得到了有效的控制,但是,地方各级政府规模仍然呈现无序膨胀的势头,如何控制地方各级政府的政府规模是我国当前政府改革领域亟待解决的重大课题。然而,目前关于政府规模问题研究的文献主要集中在政府财政规模方面,有关政府人力规模的研究文献相当匮乏,有关省级地方政府人力规模的研究文献更少,而且现有的有关政府人力规模的研究文献大多局限于对中国政府人力规模的历史考察或国际比较,其理论指导意义极为有限。有鉴于此,笔者在本书中选取了我国省级政府人力规模优化问题作为研究主题,沿着“提出概念—形成假说—实证检验—应用研究”的逻辑线路,遵循从“具体到抽象再到具体”思维逻辑展开研究,采用规范研究和实证研究相结合的论证方法展开具体研究过程,从分工和制度双重的视角系统地考察了我国省级政府人力规模优化问题。

首先,笔者在吸取分工理论和制度经济学理论内涵的基础上,构建了分工理论和制度经济学的整合研究框架。运用这一整合框架,认为分工和制度整合在人类社会的发展过程中处于至关重

要的地位,人类社会发展问题可以归结为分工发展和制度创新问题,人类社会变迁是分工水平和制度供给水平这两个关键变量共同作用的结果,故而社会发展依赖于分工发展和制度创新的共同作用。

其次,笔者基于上述整合框架给出了政府人力规模变迁的理论假说,并利用 2008 年度全国 31 个省区(不包含香港、澳门和台湾地区)政府人力规模及其解释变量的截面数据进行了实证检验。结果表明,理论假说和实证检验的结果具有一致性,也就证明了本书关于政府人力规模问题可以归结为分工发展和制度创新问题的假设。

最后,笔者利用上述截面数据对我国省级政府人力规模的现状进行了考察,并应用政府人力规模变迁的理论假说,针对我国省级政府人力规模现状提出了促进我国省级政府人力规模优化的政策建议。现状考察结果表明,我国多数省区政府人力规模的现实需求与经济发展水平、管辖区域面积、常住人口数量等环境因素之间并不相称,且呈现低水平、同质化的不合理现状。依据政府人力规模变迁的理论假说,笔者认为,导致这种不合理现状的根源在于各个省区的分工水平和制度供给水平与决定政府人力规模客观需求的环境要素之间不相匹配。据此,笔者提出了如下几条关于我国省级政府人力规模优化的政策建议:在优化我国省级政府人力规模的过程中,应该立足于各个省区的经济发展水平、管辖区域面积和常住人口数量等现实环境要素,实事求是地规划我国省级政府人力规模的客观需求;抓住分工水平和制度供给水平这两个决定政府人力规模现实供给的关键因素,坚持促进

分工发展和加快制度创新并重的实施战略,从分工发展和制度创新两个层面双管齐下,探讨促进我国省级政府人力规模优化的主要路径;合理界定政府职能范围,完善政府内部分工水平,改革政府编制管理制度,强化公务人员激励机制,全面推进我国省级政府人力规模现实供给体制的不断优化。

综观全书,笔者初步完成了预设的研究目标,并在以下4个方面进行了创新。

一是选题具有较高的研究价值。国外政府改革经验和我国政府改革的困境表明,政府规模问题是我国政府改革领域亟待解决的前沿问题和热点问题,研究政府规模问题具有十分重要的现实意义。我国国内政府规模现状和国内外政府规模问题研究的相关文献表明,地方政府人力规模问题基本上是政府规模研究领域的一块处女地,深入研究地方政府人力规模问题具有极高的理论价值。因此,选取我国省级政府人力规模优化问题作为研究主题具有较高的研究价值。

二是研究视角较为新颖。与现有相关研究文献不同,我们不是简单地采用“需求、供给加制度约束”的经典框架,也不是单纯地从分工视角或制度视角出发对政府人力规模问题进行阐释,而是构建了分工理论和制度经济学的整合框架,从分工和制度的双重视角切入政府人力规模变迁规律的研究,提出了政府人力规模变迁的理论假说,揭示了政府人力规模变迁的内在机理。

三是研究路径有所突破。与现有相关研究文献的研究路径不同,本书中既不是简单地采用历史考察方法,也不是单纯地采用横向比较方式,而是遵循从“具体到抽象再到具体”的思维逻辑

辑,沿着“提出概念—形成假说—实证检验—应用研究”这一逻辑线路,采用规范分析与实证分析相结合的论证方法,应用统计分析软件 SPSS 13.0 中的主成分分析、相关分析、基本统计量描述和聚类分析等数据处理方法,有序地展开了对我国省级政府人力规模优化问题的研究。

四是研究结论较有新意。与现有相关研究文献得出的研究结论不同,本书不是简单地将政府人力规模变迁的影响因素归结为经济水平、区域面积和人口数量等方面的客观因素,而是认为经济水平、区域面积和人口数量等方面的影响因素只是决定政府人力规模需求的实际情境因素,政府人力规模问题可以归结为分工发展和制度创新问题,政府人力规模变迁是分工水平和制度供给水平这两大因素相互作用的结果,政府人力规模变迁应该由分工水平和制度供给水平这两大现实供给因素决定,因此,政府人力规模优化受分工发展和制度创新的共同作用。

目 录

导 论	(1)
第一章 理论构建:分工理论和制度经济学的整合框架	(26)
第一节 分工理论综述	(27)
第二节 制度经济学理论综述	(46)
第三节 分工理论和制度经济学的理论整合	(72)
本章小结	(90)
第二章 理论阐释:政府人力规模优化的理论假说	(93)
第一节 前提假设	(95)
第二节 政府人力规模变迁的理论假设及其阐释	(105)
第三节 政府人力规模优化的路径选择	(116)
本章小结	(131)
第三章 实证检验:我国省级政府人力规模及其解释变量的 统计分析	(134)
第一节 统计指标体系与统计分析方法	(135)
第二节 我国省级政府人力规模及其解释变量的测量	(143)
第三节 基于我国省级政府人力规模及其解释变量测量数据 的实证检验	(157)
本章小结	(163)

第四章 现状评估:我国省级政府人力规模现状分析	(165)
第一节 我国省级政府人力规模现状基本特征描述	(166)
第二节 我国省级政府人力规模现状及其决定因素的聚类 分析.....	(169)
第三节 我国省级政府人力规模现状存在的问题及其症结	(178)
本章小结.....	(188)
第五章 对策探讨:我国省级政府人力规模优化建议	(190)
第一节 我国省级政府人力规模优化的背景及原则.....	(191)
第二节 我国省级政府人力规模优化的基本思路.....	(197)
第三节 我国省级政府人力规模优化的主要路径.....	(207)
本章小结.....	(217)
总结及展望.....	(220)
参考文献.....	(223)

导 论

一、问题提出

国外政府改革的经验表明,合理的政府规模是保证政府系统有效运转、维护社会秩序和促进社会发展的必要条件,尽管确定适度的政府规模是一个艰难的过程,但这是必需的。关于政府规模问题的争论不仅一直是 20 世纪 70 年代以来的西方行政改革浪潮的焦点和难点(陈干全,2002),而且也一直是行政学界、政治学界和经济学界一个争论不休的话题(徐梅鑫,2007)。如何确定政府的适度规模,一个国家的政府规模控制在多大的量的基础上为最佳,一直是各国学者和政界关注的问题之一,也是到目前为止没有确定结论的问题之一(韩莹莹,2005)。由此可见,政府规模问题是政府改革领域中重要的实践问题和理论问题。

从实践层面考察,合理政府规模的选择已成为我国行政改革亟待解决的问题(康宇航等,2004),我国政府规模是否适度不仅关系到行政改革的目标设定,而且影响到市场经济的健康发展乃至整个社会的秩序稳定,寻求和实现适度政府规模……特别是对已经被机构臃肿和“精简—膨胀—再精简—再膨胀”怪圈困惑很久的中国政府来说,构建一个高效廉洁、规模适当的政府更是我们所追求的目标(金红磊,2008)。1982 年以来,中国政府进行了 5 次机构改革,均围绕“精简机构、裁并人员”的宗旨展开。事实表明,没有政府职能转变基础的历次机构改革,都逃不出“膨胀—

精简一再膨胀”的怪圈。对于正在展开的中国第6次政府机构改革,“大部制”是关键词,改革的核心是完善政府职能,为社会提供更全面、更有效的公共产品和服务。但不管改革的主旨是什么,精简机构、控制人员规模都是无法逃避的问题(易翠枝,2008)。

从理论的层面考察,随着机构改革的全面展开和不断深入,关于政府规模的问题成了一个迫切的现实制度安排问题(张康之,2000)。近年来,中国的政府规模问题引起了社会各界的广泛关注,政府规模问题正逐渐成为学术研究的前沿问题和热点问题(潘卫杰,2007)。中国历次行政改革之所以成效不佳,其原因就在于对政府规模问题在理论上存在着片面的认识,在实践上存在着很大的偏差,要成功地改革中国政府的机构,必须从理论与实践的结合上寻求合理的政府规模(刘龙伏等,2003)。

地方政府是一个国家政治制度的重要组成部分,不了解前者就不能了解后者。每一个国家只有一个中央政府,却有多个地方政府。地方政府与民众的生活更为息息相关,与多样性的地理和社会生态的联系更为密切(罗纳德·J. 奥克森,2005)。由此可见,即使全国的政府规模是适度的,并不意味着各个地方政府的政府规模就是合理的,研究地方政府规模的适度问题更具有现实意义。目前,我国中央层面的政府规模无序膨胀的局势已然得到了有效控制,但我国地方政府改革则相对滞后,从地方各级政府机构来看,冗员众多,人浮于事的现象比较普遍,经济不发达地区显得尤为突出(朱淑敏,2001),即使在20世纪90年代经过两轮行政机构改革之后,我国地方政府的规模,如平新乔所言,无论是绝对数还是相对比重,都大大扩大了(曾明等,2008),探讨地方政府的合理规模已然成为我国地方政府改革面临的棘手问题。

由于各地区政治、经济、文化和社会发展程度不相同,也就是

◆ 导 论

所谓的实际情境存在很大差异,不可能有一个适合一切地区的政府规模的统一模式,而且我国地方政府层级数目众多,类型多样,发展不平衡,实际情况各异,其规模的内生决定因素和发展轨迹都不尽相同,不可能有一个适合我国所有地方政府的适度规模的统一模式,因此,对我国地方政府合理规模的探寻不能囿于宏观层面的一般性探讨,而应该运用科学的研究方法、结合具体情境进行深入探讨。运用社会科学的研究方法深入研究我国地方政府规模问题,首先必须运用科学的方法衡量政府规模,对政府规模进行科学测度。学者易翠枝(2008)认为,不同的研究角度是用不同的指标来对政府规模进行测量的,经济学多用政府的财政收入或者支出规模来衡量政府对市场的干预程度,行政管理学多用政府机构或者公职人员的规模来衡量政府管理的效能。但综合各种指标来看,人员规模是最为基础的指标。任何政府职能(无论是市场干预还是公共管理)都由公务员去组织完成;而且,公职人员越多,相应的人员活动经费和工资福利经费就越多,政府支出也就越大。因此,人员规模是政府规模最直接的反映。学者李国柱、马树才(2007)也认为,公务员人数占就业人口的比重被认为是一个更为直观的衡量指标,原因在于人员多,机构就多,相应的所需费用就越多。相比较而言,在政府财政规模和政府人力规模这两个衡量政府规模的重要指标中,政府人力规模是测度政府规模的更直接、更直观的衡量指标,深入探讨我国地方政府人力规模优化问题对于探寻我国地方政府的合理规模具有更为重要的意义。

考察我国政府规模优化问题的研究现状,笔者通过搜索大量相关研究文献发现,目前有关政府规模优化的研究成果主要集中在政府财政规模方面,有关政府人力规模的研究文献十分匮乏,

且虽然也有少数学者尝试对政府人力规模进行定量分析和实证研究,但这些研究主要局限于从纵向和横向两个基本视角对中国政府的人力规模进行历史考察和国际比较,很少有人着手我国地方政府的人力规模的模型研究(李丙红等,2008)。考察现有的有关政府人力规模的研究文献,正如孙涛(2008)所言,近年来关于中国政府官员规模的问题,……从我们掌握的资料看,虽然其基本依据似乎非常明确,见诸媒体的声音非常强烈,社会舆论的看法普遍趋同,但议论性、情绪性的比重过大,专门性、科学性的研究很少……然而,判断一个国家官员规模是否偏大,既不能简单地做历史的纵向比较,更不能轻易地以绝对数量来衡量。有必要充分地、系统地运用社会科学的研究方法而不是人文的议论方式来探究官员规模的问题。由此可见,地方政府人力规模优化问题基本上是我国政府规模研究领域的一块处女地,是我国政府规模研究领域有待深入研究的重要研究主题。

基于上述认识,考虑到数据的可得性问题,本研究选取了我国省级政府人力规模优化问题作为研究主题,期望运用社会科学的研究方法系统、深入考察我国省级政府人力规模优化问题,力图在梳理现有政府人力规模研究文献的基础上,确立本研究的研究方法、核心概念和研究框架,揭示政府人力规模变动的内在规律;利用我国省级政府人力规模的截面数据进行实证研究,深入考察我国省级政府人力规模的基本特征,分析我国省级政府人力规模存在的问题,根据理论分析和实证研究得出的研究结论揭示我国省级政府人力规模存在的问题的症结,给出相应的我国省级政府人力规模优化的建议。

二、文献综述

深入研究我国省级政府人力规模优化问题必须以现有研究文献为基础,一方面,综述现有相关文献可以为研究主题的展开提供丰富的思想养分;另一方面,综述现有相关文献可以为研究主题的开展提供独特的研究视角和广阔的创新空间。因此,下文对政府人力规模相关的研究文献进行搜索统计,旨在表明进行我国省级政府人力规模优化研究的重要意义;对现有有关政府人力规模优化问题的研究文献进行归纳整理,并对现有政府人力规模研究文献进行综合评价,旨在确定本研究的研究视角和创新空间。

(一)文献搜索统计结果

在本研究中,为了从文献统计的角度表明对我国省级政府人力规模优化问题进行研究的重要意义,笔者在下文采用读秀学术搜索引擎对政府人力规模相关研究文献进行了搜索统计,具体搜索统计结果如下。

(1)在读秀学术搜索引擎中以“government size”作为标题,搜索外文文献的统计结果如下。

相关的外文图书 3 本,分别为《Size Matters: How Big Government Puts the Squeeze on America's Families, Finances, and Freedom》(Joel Miller, 2006)、《E-business, E-government & Small and Medium-size Enterprises: Opportunities and Challenges》(Brian J. Corbitt, Nabeel A. Y. Al-Qirim, 2004)、《The True Size of Government》(Paul C. Light, 1999)。

相关外文论文 276 篇,其中比较具有代表性的外文期刊论文有《Government Size and Unemployment: Evidence from Develo-

ping Countries》(Horst Feldmann, 2009)、《Evidence on Economic Growth and Government Size》(Roy, Atrayee Ghosh, 2009)、《Human Development and the Optimal Size of Government》(Davies, Antony, 2009)等。

(2)在读秀学术搜索引擎中以“政府规模”作为标题,搜索中文文献的统计结果如下。

相关中文图书 3 部,其中比较有代表性的著作有《中国地方政府规模与结构评价蓝皮书(2008)》(李和中、钱道赓, 2009)和《地方政府规模及其收敛性研究》(孙群力, 2007)这两部著作。

相关中文论文 514 篇,其中比较具有代表性的论文有《政府规模与公共服务水平关系研究:基于中国省际面板数据的分析》(吕炜, 2009)、《“利维坦假说”、财政分权和地方政府规模膨胀:来自 1998—2006 年的省级证据》(孙琳、潘春阳, 2009)、《市场与政府关系视角下适度政府规模研究》(毕紫薇, 2009)等。

相关的中文学位论文 21 篇,其中比较具有代表性的学位论文有《组织整合视域下的地方政府规模研究》(柳青, 2009)、《县域地方政府规模研究》(钱道赓, 2008)、《适度政府规模研究》(金红磊, 2007)、《论政府合理规模及其尺度》(王玉明, 1998)、《政府规模适度化的评价标准》(刘博逸, 2000)等。

相关的中文会议论文 2 篇,分别是《治理理论视角下的政府规模定位》(崔光胜、宋敏, 2004)、《我国政府规模分析》(胡家勇, 1997)。

(3)在读秀学术搜索引擎中以“staff size”作为标题,搜索外文文献的统计结果如下。

相关的外文图书 2 部,分别是《The Effects of Grade and Size Standards on Florida Tomato Revenues (Staff paper)》(John J

◆ 导 论

VanSickle, 1981) 和《Community Size and Economic Character: Staff Study》(A. D'Arcy Harvey, 1953)。

相关的外文论文 78 篇, 比较具有代表性的外文期刊论文有《When costs count: The impact of staff size, skill mix and treatment intensity on patient outcome for psychotherapeutic day treatment programmes》(Halsteinli, Vidar, Karterud, Sigmund, Pedersen, Geir, 2008)、《Wage increase portends higher labor costs: Operators plan for squeezed margins, staff sizes upon raise in minimum pay rate》(Sarah E. Lockyer, 2007)、《Bounds for staff size in home help staff scheduling》(Ikegami, Atsuko, Uno, Aki, 2007) 等。

相关的外文学位论文 1 篇, 是《Staff Development for Florida Nurses: An Analysis of Curriculum, Administration, and Resources, by Hospital Size and Profit System》(Rue, Nancy Roberts, 1985)。

(4) 在读秀学术搜索引擎中以“政府人力规模”为标题, 搜索中文文献的统计结果如下。

相关的中文图书 0 种。

相关的中文论文 3 篇, 分别是《中西部地区省级地方政府人力规模的影响因素及政策建议》(李丙红, 2009)、《公务员的人力资本特征与政府人员规模控制》(易翠枝, 2008)、《我国省级政府人力规模影响因素定量分析》(李丙红、李和中, 2008)。

相关的学位论文 0 篇。

(5) 在读秀学术搜索引擎中以“公务员规模”作为标题, 搜索中文文献的统计结果如下。

相关的中文图书 1 部, 是《中国政府发展研究报告(第 1 辑: