



• 经济管理学术文库 •

唐天伟 / 著

政府效率测度

On the Measurement of
Governments' Efficiency in China

本書是國內第一本系統、定量研究政府效率的專著，從比較微觀的視角探討中國省級地方政府效率。它首先從經濟學、管理學中尋覓政府效率的一般理論，論證政府效率的多元界定及複合性特徵，剖析政府效率體結及解決路徑。然後，在梳理政府效率測度模型與方法的基礎上，結合中國省級地方政府實際構建包括政府公共服務、政府公共物品、政府規模、居民經濟福利四因素及一個指標組成的指標體系，並運用標準離差法測度1999-2007年中國大陸31個省市（區）的政府效率。最後，分析了我國地方政府效率的規律性：總體上呈上升態勢，但東、中、西部地區地方政府效率具有層次性和差異性，政府效率與各地經濟發展水平之間存在一定的正相關性。



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



• 经济管理学术文库 •

本书获2008年教育部人文社科一般项目“改革开放以来我国政府技术效率及其测度研究”及2009年国家软科学项目“我国政府技术效率研究”资助，是其阶段性成果。

政府效率测度

On the Measurement of
Governments' Efficiency in China

康天伟 / 著

 经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

政府效率测度/唐天伟著. —北京: 经济管理出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5096 - 0641 - 4

I. 政… II. 唐… III. 省—地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 088175 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 三河市海波印务有限公司

经销: 新华书店

组稿编辑: 杜 菲

责任编辑: 杜 菲

技术编辑: 黄 铄

责任校对: 超 凡

720mm × 1000mm/16

12.25 印张 228 千字

2009 年 7 月第 1 版

2009 年 7 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

书号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 0641 - 4

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

序 言

在实践科学发展观、建设社会主义和谐社会与公共服务型政府过程中，追求政府服务质量与政府效率是政府行政的核心，是提高政府效能的关键，是社会主义民主政治建设的重要举措，是提升中国企业及国家竞争优势的主要路径。开展政府效率研究、寻觅省级地方政府效率的规律性，不但有利于丰富中国特色社会主义市场经济理论，而且有助于优化新形势下地方政府治理与公共管理实践，具有重要的实际意义和理论价值。

经济全球化和市场化的浪潮，正深刻影响着世界各国的经济、政治和社会生活，现代政府肩负着更加艰巨的历史使命。政府不但要保障社会公平和社会效率，而且要提高自身公共管理和公共服务质量，为企业提升国际竞争力、复苏振兴国民经济创造良好的条件。只有高效率的政府才能完成这一时代重任，才能提供完善的法律体系、科学的决策、优质的服务、到位的管理、发达的教育，促进企业发展和经济增长。因此，全球研究政府效率的权威机构——瑞士国际管理发展学院（IMD）认为，政府效率与企业效率、民族振兴休戚相关，政府效率是国家竞争力的重要因素。

在市场经济条件下，政府作为一种资源配置机制，通过提供公共物品、管理公共事务，消除或减少市场失灵，解决外部效应，提高资源配置效率，促进社会公平和人类的可持续发展。政府能否有效发挥资源配置作用取决于政府运行效率的高低，而政府所固有的权威性、垄断性、非市场性等特性容易造成政府效率低下，产生“政府失灵”。同时，政府的公共性增加了量化政府投入与产出的难度，于是就难以界定政府效率内涵；难以精确分析影响政府效率的具体因子；难以寻觅优化政府效率的良方。因此，研究、测度政府效率是极具挑战性的难题。

根据 IMD 的研究，1998~2008 年，中国竞争力在全球 55 个经济体的排名分别是第 21、29、30、33、31、29、24、29、18、15、17 位，而中国政府效率同期在全球的排名分别是第 19、31、32、35、30、21、21、21、17、8、12 位（IMD，2008）。由此可见，我国国际竞争力排名几乎与政府效率的排名一致，政府效率的高低直接关系到我国国家竞争力的强弱。

加入“世贸”组织之后的中国政府为尽早获得完全市场经济地位，已经

进行了漫长而艰巨的经济和行政体制改革，分享全球经济发展成果，承担与自己国力相应的发展中大国义务，协助国际社会应对新形势下的各种冲击和挑战，以便提高中国政府效率和国际竞争力。但是，中国各地省级地方政府的管理体制仍然滞后，存在严重的效率症结，影响了我国国际竞争力的进一步提升。摆脱这一困境的路径离不开对省级政府效率及测度的探讨，充分认识政府及政府效率的特性，结合我国实际，借鉴国际相关理论与研究方法，定量研究我国政府效率，特别是省级地方政府效率的问题与规律，意义十分迫切。

本书作者唐天伟博士是国内率先系统研究我国省级地方效率的年轻学者，自2003年以来，先后围绕政府效率主题在《中国行政管理》、《北京师范大学学报》（社科版）、《改革》、《经济管理》、《太平洋学报》、《中国流通经济》等国内知名核心期刊发表了《政府效率的特殊性及其测度指标的选择》、《2002年中国省级地方政府效率测度》、《十五期间中国省级地方政府效率测度与分析》、《测度政府效率的理论依据与实践经验》、《体制创新、职能转换与政府效率提升》、《政府效率的症结及次优选择》、《我国政府技术效率问题及分析》等18篇论文。作者全面梳理了国内外政府效率基本理论、总结完善了定量研究政府效率的实践及方法，揭示了我国内地省级地方政府效率的规律性，论证了有关政府效率界定、特征、规律及研究方法等方面的系列创新，是一部系统研究政府效率的好书。

《政府效率测度》作为作者多年以来研究成果的总结，其中蕴涵着作者的思想 and 见解，有些观点不乏真知。该著的出版将为国内外公共管理教学、教育研究机构及广大学者研究政府绩效、政府效率、政府体制、政府职能等方面提供重要参考和借鉴，进一步推动学者对政府效率的研究，推动我国政府效率的提升。作者作为我的博士，刻苦勤奋，博览群书，立志在政府效率测度方面做一些开拓性的工作。趁该著出版之际，特写下上面一些话，以为序。



2009年5月18日

于北京洞天斋

目 录

第一章 导论	1
第一节 国外研究政府效率及其测度的主要论断	2
第二节 国内研究政府效率及其测度的主要论述	7
第三节 本书特色	10
第二章 政府效率的一般理论	12
第一节 福利经济学的效率观	12
第二节 公共经济学对效率和政府效率的论述	15
第三节 制度经济学对效率和政府效率的论断	26
第四节 管理学对效率和政府效率的论述	30
第三章 政府效率的界定和特征	37
第一节 政府的含义及特殊性	37
第二节 政府效率的界定	38
第三节 政府效率的特征	42
第四章 政府效率的症结及其解决路径	48
第一节 政府效率症结的表现	48
第二节 政府效率症结的原因	51
第三节 解决政府效率症结的次优路径	52
第五章 政府效率的测度理论与方法	56
第一节 测度政府效率的意义及困难	56
第二节 测度政府效率的模型	57
第三节 国外研究政府效率测度的其他理论	65
第四节 政府效率的指标测度法	67

第六章 省级地方政府效率测度与分析	73
第一节 省级地方政府效率测度指标选择	73
第二节 省级地方政府效率测度方法与测度过程	77
第三节 省级地方政府效率测度结果分析	79
第七章 省级地方政府效率及其测度的优化	90
第一节 省级地方政府效率测度的局限性	90
第二节 省级地方政府效率的层次性	90
第三节 影响省级地方政府效率及其测度的其他因素	91
第四节 优化省级地方政府效率及其测度的设想	95
附录一 省级地方政府效率测度结果及指标数据	97
1. 1999 年省级地方政府效率测度结果及指标数据	97
2. 2000 年省级地方政府效率测度结果及指标数据	105
3. 2001 年省级地方政府效率测度结果及指标数据	113
4. 2002 年省级地方政府效率测度结果及指标数据	121
5. 2003 年省级地方政府效率测度结果及指标数据	129
6. 2004 年省级地方政府效率测度结果及指标数据	137
7. 2005 年省级地方政府效率测度结果及指标数据	145
8. 2006 年省级地方政府效率测度结果及指标数据	153
9. 2007 年省级地方政府效率测度结果及指标数据	161
附录二 省级地方政府效率测度因素 STD 均值及排名	169
参考文献	179
后记	189

第一章 导 论

当代经济全球化和市场经济化浪潮，正深刻影响着世界各国的经济、政治和社会生活，2007年开始的全球金融危机使现代政府肩负着更加艰巨的历史使命。政府不但要保障社会公平和社会效率，而且要提高自身公共管理和公共服务质量，还要协助培育企业的国际竞争力，复苏振兴国民经济。而只有高效率的政府才能完成这一时代重任，因为政府的高效率能够确保政府提供有效的管理和服 务，切实维护现代市场经济竞争，提升企业效率和企业的市场竞争力，实现经济复苏。

在市场经济条件下，政府作为一种资源配置机制，它通过提供公共物品、管理公共事务，消除或减少市场失灵，解决外部效应，提高资源配置效率，促进社会公平和人类的可持续发展。

政府能否有效发挥资源配置作用取决于政府运行效率的高低，而政府所固有的权威性、垄断性、非市场性等特性容易造成政府效率低下。同时，政府的公共性增加了量化政府投入与收益的难度，于是就难以界定政府效率内涵，难以精确分析影响政府效率的具体因子，难以寻觅优化政府效率的良方，因此，研究、测度政府效率是极具挑战性的难题。

但是，我们又不得不面对这一难题，因为在当前国际竞争日益激烈的新形势下，在应对全球金融危机的新背景下，只有高效率的政府才能提供完善的法律体系、科学的决策、优质的服务、到位的管理、发达的教育来促进企业发展和经济增长。全球研究政府效率的权威机构——瑞士洛桑国际管理发展学院（IMD）认为，政府效率与企业效率、民族振兴休戚相关，政府效率是国家竞争力的重要因素。

根据 IMD 的研究，最近 11 年来（1998 ~ 2008 年），中国竞争力在全球 55 个经济体的排名分别是第 21、29、30、33、31、29、24、29、18、15、17 位，而中国政府效率同期在全球的排名分别是第 19、31、32、35、30、21、21、21、17、8、12 位（IMD，2008）。由此可见，我国国际竞争力排名几乎与政府效率的排名一致，政府效率的高低关系着我国国家竞争力的强弱。

加入世界贸易组织之后的中国政府为尽早获得完全市场经济地位，已经进行了漫长而艰巨的政治经济体制改革，正积极准备分享全球经济发展成果，承

担与自己国力相应的发展中大国义务,协助国际社会应对新形势下的各种冲击和挑战,以便提高中国政府效率和国际竞争力。但是,中国各地省级地方政府的管理体制仍然滞后,存在严重的效率症结,影响了我国国际竞争力的进一步提升。摆脱这一困境的路径离不开对省级政府效率及其测度的探讨,因此,充分认识政府及政府效率的特性,结合我国实际,借鉴国际相关理论与研究方法,探讨我国政府效率测度,特别是省级地方政府效率测度,意义十分迫切。

第一节 国外研究政府效率及其测度的主要论断

国内外相关理论文献多数是从经济效率、管理效率、政府绩效等角度研究政府效率及其测度的,它们将经济学与管理学的效率视角移植到政府效率研究领域。

一、国外研究政府效率的观点

1. 政府效率在于避免市场失效

1920年,福利经济学之父庇古发表巨著《福利经济学》,创立福利经济学,系统研究与福利紧密相关的三大主题:经济效率与帕累托标准、市场效率损失、政府的效率功能,较早探讨了政府效率问题。福利经济学认为,效率就是经济效率,这是关于在人们偏好既定的情况下,如何将有限的资源充分利用的问题,其衡量标准就是资源配置和利用达到帕累托最优;市场机制能够实现帕累托效率,但也存在市场失败或效率缺失。因此,作为市场重要补充的政府具有效率功能,能够避免市场失效;市场失灵的领域往往就是政府发挥效率的场所(尼古拉斯·巴尔,2003)。

2. 政府效率就是提供公共物品的效率

公共经济学专门研究政府公共物品提供的效率问题。萨缪尔森指出,私人物品可以通过市场有效率地加以分配,而公共物品的有效率的供给通常需要政府行动(保罗·萨缪尔森、诺德豪斯,1996)。这就意味着,政府提供公共物品的效率就是政府效率。

3. 政府效率难以实现:政府失效

1962年,以布坎南和图洛克等为代表的公共选择学派,从经济学视角研究政府决策及政府行为,从反面深入探讨政府效率,即政府失效问题。他们在《一致的计算》中,提出了政治市场上实现帕累托效率的决策方式,即建立在一致同意基础上的集体决策方式。但在实际生活中,一致同意规则不利于实现集体决策的效率(Buchanan、James & Gordon Tullock, 1962)。公共选择的另

一代表人物安东尼·唐斯则从官僚主义角度研究政府失效问题，指出官僚或官僚机构具有追求私利的动机，他们的行为不但导致过多的公共物品供给（即表现为过多的预算），而且导致公共物品的实际成本过高，结果造成社会资源浪费。因此，政府在实践中选择时会产生效率缺失。

在纯理论上，阿罗不可能性定理证明了政府失灵及公共决策必然失效的论断，因此现代西方盛行的公共选择机制（即代议民主制）和实施机制（即官僚或官僚机构）会导致政府效率损失（缪勒，2002）。而避免这种效率缺失的路径就是进行宪制和官僚机构改革（詹姆斯·布坎南，1988）。

4. 政府效率体现为制度效率或组织效率

制度经济学认为，制度能够通过减少社会交易成本提高社会资源配置效率；政府能够有效建立和执行外在制度，具有维护制度的功能，政府效率是制度效率。诺思认为，“有效率的经济组织是经济增长的关键；一个有效率的经济组织在西欧的发展正是西方兴起的原因所在。”^①同时，诺思和托马斯指出，那些具备“有效率的制度”的国家发展并繁荣，而那些具备“无效率的制度”的国家则没有发展，更没有繁荣。^②

韦伯的组织理论也揭示了政府效率的内涵，认为政府效率是组织效率。社会组织是为完成某一目标或任务而形成的具有专业化和相互依赖的群体。社会组织包括私人组织和公共组织，而公共组织包含政府组织和非政府组织。社会组织的基本特征表现为规模化、专业化和相互依赖性。政府作为一种公共组织，能够通过社会分工产生效率聚合和组织效率，即将个体效率整合为社会效率。因此，政府效率就是组织效率。而传统意义上提高政府组织效率的路径是建立具有专业化与综合化特征的科层官僚机构。

5. 政府效率就是管理效率

除了经济学外，管理学对效率与政府效率也进行了深入研究。历史上，管理学研究中存在“效率优位”，即效率被置于优先和至高无上的地位。管理是一切组织的根本，管理的主要目标就是提高生产率（即提高效益和效率）。生产率是在一个时期内和保证质量的条件下，某一生产组织的产出量与投入量之比。生产率包含个人和组织在完成任务上表现出来的效益和效率。效益指达到目标，而效率指以最少的资源达到目标（哈罗德·孔茨、海因茨·韦里克，1993）。

^① [美] 道格拉斯·诺思、罗伯特·托马斯：《西方世界的兴起》，厉以平、蔡磊译，北京：华夏出版社1989年版。

^② [美] 丹尼尔·布罗姆利：《经济利益与经济制度》，陈郁、郭宇峰、汪春译，上海：上海三联书店1996年版。

著名管理学家彼得·德鲁克指出,管理的首要职能是经济绩效,因此增加生产率的最大机会一定可以在知识、工作本身尤其是在管理方面找到;生产率是指企业能够有效利用资源实现造就顾客的目的,这是企业的行政职能,为此要求以最小的投入实现最大的产出(封新建、肖云,2001)。

政府是管理活动中的重要一员,它肩负社会管理的责任。首先,政府通过颁布价值准则、业绩标准、政策法规开展社会各领域的管理工作,并通过社会审计、社会监督优化各项管理活动,使企业在追求利润最大化的同时增进社会整体福利(哈罗德·孔茨、海因茨·韦里克,1993)。其次,政府还直接监管公共部门(含公共企业、政府部门、非政府组织等)的运营状况,促进它们降低成本、提高运行质量,以保证公共部门产出最大化。与此相应,政府效率指政府从事管理的效率,即管理效率。

6. 政府效率即行政效率

行政管理学对政府效率的研究集中于行政效率上。“科学管理之父”泰勒认为管理的目的在于“科学”,而“科学”在于节约劳动成本、提高工作效益和生产率,他将科学管理理论沿用至政府管理,阐述了行政管理和行政效率的含义。20世纪初期,美国学者哈林顿·埃默森提出著名的“十二条效率原则”,成为公共行政效率的参照标准。后来,由于行为科学的出现与发展,行政效率研究开始关注人的因素(如个人态度、兴趣、志向、人生观等)(刘旭涛,2003)。

第二次世界大战以后,西方行政效率理论研究与实践进入快车道。1938年,克拉伦施·里德利和赫伯特·西蒙合作出版《市政活动的评价》,以及1947年西蒙出版的《管理行为——管理组织决策过程的研究》等著作提出了改进和评估行政效率的独到见地。同时,推行行政效率理论的实践活动异常活跃。比如,美国“二战”后的两届“胡佛委员会”;1973年,尼克松政府颁布的“联邦政府生产率测定方案”;以及英国1979年奏响新公共管理运动序曲的“雷纳评审”等,都是基于解决政府部门效率缺乏问题而提出的改革方案(刘旭涛,2003)。

7. 政府效率表现为政府绩效

20世纪80年代以来,随着公共管理理论探索与实践运动的高涨,政府效率由此被视为政府绩效而加以研究。

西方著名行政管理学者 Golembiewski 认为政府效率是广义的绩效或生产率的一部分,是用最小的成本达到既定的目标或成本既定时产出最大(Robert. T. Golembiewski, 1997)。

澳洲学者欧文·休斯在《公共管理导论》中指出,政府效率表现为政府绩效。绩效是与效率紧密联系的概念,但它在内涵上比效率更加广泛。政府绩

效指政府生产力、政府运行质量及施政效果等,衡量政府绩效的标准通常是“四E”原则,即经济(Economy)、效率(Efficiency)、效果(Effectiveness)、公平(Equity)原则(欧文·休斯,2001)。

与此同时,政府绩效理论的实践运动反映在20世纪70年代末英国撒切尔政府的“雷纳评审”、20世纪90年代梅杰政府的“公民宪章运动”以及“竞争求质量运动”、当今布莱尔政府的电子政务,表现为美国卡特政府1978年以来实施的《公务员改革法》、1993年以来克林顿政府发表的《戈尔报告》等,这些实践活动为评估、研究政府绩效与行政效率积累了经验。

二、国外研究政府效率测度的论述

国外有关研究政府效率测度的文献主要分为七类:一是通过测评政府业绩与质量测度政府效率;二是将政府作为一个生产公共品的利益集团研究其最优供给量;三是研究政府服务部门的效率;四是将政府当做公共生产或公共消费部门研究其投入产出组合,比较政府成本与政府收益;五是比较不同国家的政府效率水平;六是建立回归模型定量研究政府效率与相关变量之间的关联性;七是从国家竞争力的角度研究政府效率。

1. 测评公共部门业绩与质量以此测度政府效率

布拉姆·索比尔(Bram Sorber)引入业绩测评系统探索评估荷兰中央政府效率,尼科·莫尔(Nico Mol)研究了荷兰国防系统中通过业绩预算系统而卷入的业绩测评的执行问题(阿里·哈拉契米,2003)。

卡拉汉(Callahan)与霍哲(Holzer)检验了公民参与评估地方化服务业绩的途径,并探究了这种参与的可能益处;比尔·沃(Bill Waugh)探讨了处理紧急事件政府部门的业绩测评困难与标准;哈拉契米(Halachmi)和格里(Geri)选择美国的动物与植物健康检查服务局,探讨了测度公共服务质量的传统困难与新的挑战;林奇(Lynch)和阿蒙(Armond)认为信息时代与虚拟组织的发展能够为所选团体的狭隘利益服务,而不是服务于整个社会利益,因此会对民主造成威胁(阿里·哈拉契米,2003)。

洛夫勒(Löffler)探讨了德国、英国、美国的创新性公共组织效率与效益的测量问题;阿斯顿(Aston)工商学院公共服务研究中心以“最优价值”为评估框架研究地方政府业绩;罗伊(Roy)和哈维(Harvey)评述了适宜于评估市政府绩效的基准尺度途径;沃里恩(Warrian)揭示了加拿大政府绩效测度案例;方特(Font)评述了西班牙在政府质量改进项目与使用质量测评中的经验(阿里·哈拉契米,2003)。

2. 通过求证公共品的最优供给量测度政府效率

布坎南推导出个人愿意接受政府强制提供公共品的可能性及条件(刘宇

飞, 2000), 明确了最佳政府规模; 林达尔在此基础上建立了测度政府效率的一般均衡模型, 这为确定政府生产公共品的最优量以及测度政府效率提供了前提。

3. 建立生产可能性边界评估政府服务部门效率

美国的经济学者 Suthathip Yaisawarng 在 1997 年提交给悉尼新南威尔士大学举办的“公共部门效率国际学术会议”的论文中, 提出了测度政府服务部门效率的 DEA (数据包络分析) 模型。这是通过比较提供某种相同或相似服务的不同政府服务部门的投入产出组合比例, 衡量不同政府部门的预算大小, 从而确定政府服务部门的最优效率或最差效率 (Kevin J. Fox, 2002)。

4. 评估政府产出与预算测度政府效率

Oxley、Maher、Martins 和 Nicoletti (1990) 及 OECD (1994) 主张在政府部门建立以广泛的产出指标为导向的预算体系, 以便扭转政府忽视产出的行为, 更好地区分政府产出 (即政府提供的公共物品与公共服务) 与政府收益 (即政府通过这些产出实现的社会目标), 从而测度政府效率。这种研究和经验得到了众多西方国家效仿, 因为它在政府支出管理中采用的以绩效为导向的理论与实践为如何控制政府内部的生产流程以及提高政府效率提供了重要参考。

5. 在国别比较中研究政府效率

Sanjeev Gupta 和 Marijn Verhoeven (2001) 运用 FDH (可变动投入—产出) 模型分析 1984 ~ 1995 年间非洲 37 个国家在教育与卫生方面的政府开支, 并与亚洲和西方国家进行比较, 以此研究政府效率及其测度。Jimenez 和 Lockheed (1995) 专门研究发展中国家的政府效率, 比如通过测度发展中国家的教育投入与产出来评估公立教育与民营教育的相对效率。

Isabel M. García - Sánchez (2006) 测度了西班牙地方政府效率; N. Sung (2007) 测度了韩国地方政府效率, William P. Mako (2007) 比较了中国 120 个城市投资环境与城市政府效率, G. Rayp 和 N. van de Sijpe (2007) 测度了发展中国家政府效率。

6. 通过回归模型定量测度政府效率

国外有的研究文献借用回归分析法定量研究政府效率与相关变量之间的相关性大小。它们有的从政府投入角度研究政府消费的低效率。比如一项有关 OECD 成员国近 20 年来的医疗卫生部门的效率研究证明: 相比那种完全由公共管理、公共资助的医疗体制, 由公共财政资助的但由私人部门提供的医疗服务的公共医疗体制所需的财政支出较少而效率却较高; 同时, 在那些没有设定医疗费最高限额的国家中, 其公共医疗体制所需的政府财政开支较大而政府效率较低 (Gerdtham, Jonsson, MacFarlan & Oxley, 1995)。有的文献则从政府

产出指标所反映的经济发展状况出发,研究不同国家之间政府产出指标与经济发展等社会指标之间的相关性和差异性,从而比较不同国家政府效率的高低。比如考虑收入水平和经济增长率的差距之后,斯里兰卡的社会指标(即政府效率)优于巴基斯坦,这反映出两国在政府开支水平和政府效率上的差异性(Aturupane, Glewwe & Isenman, 1994; Kankwani, 1993)。

C. Yeh 和 P. J. Vaughn Jr. (2007) 研究证明政府效率与经济增长之间存在相关性; P. G. Mëon 和 L. Weill (2005) 对 62 个国家的实证研究表明政府效率是政府治理的一个方面,提高政府效率有利于促进经济增长; Konstantinos Angelopoulos (2008) 研究了全球 64 个国家 1980 ~ 2000 年间的公共部门效率,论证了政府支出效率与经济增长之间的相关性。

7. 从国家竞争力的视角测度政府效率

当今最流行的测度政府效率的理论与实践是通过测度不同国家竞争力来测度政府效率。瑞士的国际管理发展学院(IMD)和世界经济论坛(WEF)从测度国家竞争力角度,通过建立定量、定性指标体系具体量化政府效率。

第二节 国内研究政府效率及其测度的主要论述

一、国内有关政府效率的论述

国内研究政府效率及其测度的理论与实践多数来自对国外文献的借鉴和吸收。我国自改革开放以来,一直非常重视政府效率的实践探索与理论研究。1980年,邓小平发表关于《党和国家领导制度的改革》的重要讲话,剖析了中国官僚主义所带来的机构臃肿、办事拖拉等效率弊端。1988年以后的历次政府机构改革,都始终坚持“精简、统一、效能”等提升政府效率的基本原则。2001年9月,国务院为深化行政体制改革、提高政府效率而成立行政审批制度改革领导小组。2002年11月召开的中共十六大,进一步明确了深化行政体制改革、提高政府效率的目标。2008年,中央政府推行大部门制,为评估、研究、提高政府效率及效能指明了方向。

同时,我国一些地方政府或部门开始了评估政府绩效、提升政府效率的新尝试,比如,1994年,山东烟台市委建委试行的“社会服务承诺制度”;1995年,河北省政府开展的“干部实绩考核制度”,以及近年来许多城市开展的“万人评议政府活动”等。

在政府效率理论研究方面,我国也迈出了可喜的步伐。自20世纪80年代我国行政学恢复建立以来,行政学就始终把政府效率作为一项重要的研究内

容。周世述、夏书章、黄达强等早期行政学者确立了政府行政效率概念、行政效率的基本要素、测量标准与方法,为我国行政效率研究作出了开创性贡献(刘旭涛,2003)。之后,随着中国行政学理论的发展,行政学、经济学、管理学等学科日益融合,为研究政府效率提供了多学科支持,从而为多角度、多层次地探讨政府效率的特殊性、复合性提供前提。

樊勇明认为,政府效率是政府资源最优配置,它包括资源有效配置、社会公平与经济稳定三大方面;作为市场机制的补充,政府通过财政支出、财政补贴、政府采购等方式提供公共物品,能够消除市场效率损失、调节宏观经济、优化社会资源的配置效率(樊勇明,2003)。

汪洪涛指出,政府效率体现在对制度的维护上:制度能够促进经济增长,提高经济效率。“二战”后,不同国家发展的经验证明,任何非制度化的活动都不可能长期有效和有序地推动社会的进步与发展,经济的持续增长有赖于科学、合理、充满活力同时又能自我修正的制度体系的保障(汪洪涛,1999)。

徐仁璋等行政管理学者从行政效率角度界定了政府效率,认为它是政府实现包括经济目标在内的多元目标的程度和效果;政府效率需要在政府多元目标中进行选择和协调,要求在效率与公平、效率与民主、效率与质量之间实现均衡;由于行政与政府息息相关,因此政府效率又被视为政府的行政效率,它是指政府在处理社会公共事务、实现行政职能和行政目标活动中所得到的最终成果(即行政产出)与所消耗的人力、物力、财力、时间、信息、空间(即行政投入)的比值关系(徐仁璋,2002),这是数量和质量的统一,价值和功效的统一(黄达强,1988)。

周镇宏和何翔舟提出政府成本概念,从分析政府成本角度间接研究政府效率。牛福增认为,政府效率体现在对要素市场的培育,政府效率既可能激励要素市场发育,又可能制约要素市场发育(牛福增,1998;周镇宏、何翔舟,2001)。

张文良认为政府效率就是对政府资源的配置效率(张文良,1998)。安秀梅认为,政府效率反映在有效政府上,它体现在制度效率、资源配置效率、技术和成本效率、动态效率等方面(安秀梅,2004)。钟庭军认为,政府决策效率需要构建相应的效率机制(钟庭军,2002)。

刘旭涛指出,效率分为三个层次:个体效率、社会效率和组织效率,政府效率是指组织效率;传统行政学意义上的政府效率是行政效率,它主要来自官僚制度自身的运行,官僚制度本身的许多特点可以保证公共行政能够自动地实现效率;新公共管理意义上的政府效率表现为政府绩效(刘旭涛,2003)。

此外,周绍朋等人分析了中国政府效率低下的原因及提升政府效率的路径(周绍朋、王健,1998)。

二、国内有关政府效率测度的论述

国内学术界在政府效率测度,特别是基于政府绩效测度政府效率方面进行了有益的探索。

刘旭涛梳理了国内外测度政府绩效的理论与实践,诸如基于战略框架的绩效管理模型,融入目的、目标和绩效测量的战略规划模型,平衡计分卡,河北省设区市和省直单位绩效考核目标等(刘旭涛,2003)。

2004年6月,中国行政管理学会在福建厦门市思明区召开“公共部门绩效管理”学术研讨会,总结交流各地研究政府效率与政府绩效方面的最新经验。思明区深化行政体制改革推进政府管理创新课题组汇报了他们的研究成果,他们建立的公共部门绩效评估体系包括了三个纬度(即基本建设、运作机制、业务实绩)、六个评估主体(即综合评估组织、评优否决、相对人、直管领导、行政投诉、各业务单位)、24项指标,能够科学、客观、公正地评估思明区各政府机关的绩效水平。他们将公共部门绩效管理理论纳入地方政府创新实践之中,开发了思明区“公共部门绩效评估管理系统”软件,赢得各界好评,获得了2003~2004年度“中国地方政府创新奖”(《公共部门绩效管理学术研讨会论文集》,2004年6月)。

2004年8月,国家人事部出台了地方政府绩效评估体系,它包括33个指标,内容涉及经济、社会、人口与环境、经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、国有资产管理、人力资源状况、廉洁状况、行政效率等方面。

中国人民大学毛寿龙教授从理论上探讨了政府技术效率、配置效率、制度效率和动态效率四方面的基本价值准则和相互关系(毛寿龙,2003);厦门大学卓越教授界定了公共部门绩效,分析了绩效评估困难的原因(卓越,2004);重庆大学朱火弟指出政府绩效评估是对政府公共部门的工作效率、能力、服务质量、公共责任和公众满意度等方面的分析与评价,以及对政府管理过程中的投入与产出所反映的效果进行评定和划分等级(朱火弟,2003);北京航空航天大学的杨立华探讨了政府选择公共产品提供方式的实用规范决策模型,分析了政府产品提供的100多种具体方式(杨立华,2004)。

北京师范大学唐任伍教授则根据国外政府效率测度理论和中国政府统计数据,从公共服务、公共物品、政府规模、居民经济福利方面,选择47个量化政府效率的指标具体测度中国省级地方政府的效率(唐任伍、唐天伟,2004)。

第三节 本书特色

一、写作思路

根据经济学和管理学对政府效率的相关论述,借鉴瑞士国际管理发展学院(IMD)测度政府效率的方法和国内研究政府效率的成果,结合我国31个省、自治区、直辖市政府财政支出及其提供的公共服务和公共物品情况,参考各个省市(区)政府规模,兼顾各地居民经济福利水平,本书探讨了政府效率测度理论及其应用实践。

本书写作思路遵循实践—理论—对策的逻辑,论述了政府效率及其测度的一般理论、政府效率的内涵和特征,建立了中国省级地方政府效率测度指标体系,开展了测度实践,并提出了优化省级政府效率及其测度的进一步设想。

本书主要内容为第一章导论;第二章论述政府效率的一般理论,从福利经济学、公共经济学、制度经济学、管理学中挖掘效率及政府效率的理论源泉;第三章在论证政府含义及其特殊性基础上,探讨了政府效率的界定和特征;第四章则从剖析政府效率症结的角度进一步阐释了政府效率的特征;第五章从分析政府效率测度意义和困难入手,论述了测度政府效率的一般均衡模型、DEA模型、FDH模型以及测度政府效率的方法,比较全面地梳理了政府效率的测度理论;第六章则运用政府效率及其测度理论具体量化中国31个省级地方政府在1999~2007年间的政府效率,得出省级地方政府效率及其测度因素的测度结果,并对省级政府效率测度结果进行实证分析;第七章根据政府效率及其测度特点,论述进一步优化省级地方政府效率及其测度的设想。

二、主要创新

基于政府及政府效率的相关理论,本书首先明确了政府效率的含义及特征。该书指出政府效率的界定具有多元性和相对性、内容具有层次性、影响因素具有复杂性、测度指标与方法具有多维性;政府效率存在症结,解决这一症结的路径只是一种次优选择。

其次,本书借鉴国内外政府效率测度理论,结合中国实际,设计了由政府公共服务、政府公共物品、政府规模、居民经济福利四因素,共计47个指标组成的指标体系,利用其中具有公开数据的37个指标测度1999~2007年间中国31个省市(区)的政府效率。

再次,本书测度揭示了我国省级地方政府效率所具有的规律性。其一,近