

论政府规模理论的建构

刘博逸

(广东技术师范学院, 广东广州, 510665)

摘要: 依据政府规模的构成要素和影响政府规模变化的主要因素的分析, 衡量政府规模适度化应当有四个标准: 政府与市场的耦合度; 政府对资源的支配度; 政府财政的约束度; 公共产品的供给度。因此, 政府规模的调适机制应从如下几个方面建立: 输入系统与政府规模的界定; 转换系统与政府规模的设定; 输出系统与政府规模的调控; 反馈系统与政府规模的再适。

关键词: 政府规模; 构成要素; 规模调适

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2005)05-0581-05

政府改革在各国业已成为一种普遍性政府行为。当前各国进行政府改革, 旨在: 提高政府依法行政的效率和能力, 使政府真正成为法治政府和效率政府; 提高政府对公共产品和公共服务的供给能力, 使政府真正成为服务型政府和责任型政府; 提高政府应对信息时代和知识经济挑战的能力, 使政府真正成为电子化政府和学习型政府。而这一切都必须建立在有限政府的基础上。这个“有限政府”究竟需要处于一个什么样的规模以及如何调试其规模, 正是本文要研究的问题, 因此政府规模理论的建构显得尤为必要和紧迫。

一、政府规模的构成要素

政府规模是指以政府职能和权力配置为基础, 按照一定的组织原则所组成的各级政府及其部门之总和。它包括内在规模和外在规模, 前者是由政府职能、政府权力等无形要素构成的规模, 后者是由政府机构、公务人员、财政支出、公共事务等有形要素构成的规模。无形要素的规模决定有形要素的规模, 有形要素是无形要素的物质载体。

1. 政府内在规模的构成要素

政府内在规模的构成要素主要是指职能和权力。从传统社会向现代社会和后现代社会转变进程中, 发达国家的国家与社会、政府与公民的关系从对

立对抗的二元分立结构向互为渗透的一体化意义上的一元包容结构关系过渡; 发展中国家(包括转型国家)的国家与社会、政府与公民的关系则从处于一元结构向二元结构过渡, 从而引起政府职能的结构重心位移和内涵扩张。相应地, 政府职能从以阶级统治为中心转向以社会管理、社会服务、社会平衡为中心, 职能边界逐渐向外扩张, 政府管理的国家政务和社会公共事务不断增多并日益复杂化。因此, 政府职能的定位和职能规模的设定是一个问题的两个方面, 迫切需要尽快、妥善解决。从权力的视角来看, 不同的国家结构, 其政府权力的内部结构不同。系统理论指出, 政府权力是社会整体权力系统的一个组成部分, 政府权力总量的增减取决于社会整体权力系统总量的增减。因此, 必须通过政治和社会两个权力系统能量的合理流动和相对平衡, 促进政治和社会的稳定和健康发展, 促进政治民主和政府效率的动态平衡, 实现职能与权力的协调配置, 使政府权力在社会整体权力系统中的比例和分量适中。否则, 就会导致政府权力异化, 出现权力错位现象, 并造成政府规模膨胀和政府权威流失。

2. 政府外在规模的构成要素

政府外在规模的构成要素主要包括组织机构、公务人员、财政支出和公共事务。机构是职能和权力的载体, 公共事务是机构及其公务人员作用的对象, 财政经费是机构运行的能源和动力。从实践上

收稿日期: 2005-08-30

作者简介: 刘博逸(1967-), 男, 湖南攸县人, 广东技术师范学院副教授, 暨南大学管理学院2005级管理学博士研究生, 主要研究方向: 组织理论、政府规模和管理创新。

看,合理的政府规模应该根据各国的具体国情以及各方面的具体因素来确定。从观念上看,各国学者和官员越来越认识到市场应该尽可能地替代政府来履行职责。从政治上看,政府改革需要留有一定的余地,不能太绝对化,否则就会影响政治稳定,得不偿失。就政府的机构规模来说,理论上很难确定一个合理的具体数字,在实践中也没有必要为求某个“教条式”的合理常数所困扰。但是,这并不是说机构数量就可以随便确定,而是要根据实际需要以及专业化和一体化之间的收益—成本比的适当均衡点来确定。就公务人员而言,它是指从中央政府到地方各级政府工作的所有公职人员。公务人员规模是否适度,可以从全国公务人员总数、公务人员占全国人口比例以及国际平均水平三个方面来判断。就财政支出来说,它是指政府将集中起来的资金以不同的内容和形式来满足整个社会再生产和国家各方面活动的需要的资金。财政支出体现政府的政策选择,体现政府行为的成本。因此,政府的财政支出要保持在合理的水平。就公共事务而言,它涉及社会全体公民共同利益的一系列实际活动及其实际结果,可以部分或局部通过市场化资源配置的方式得到有效解决,或者无法通过市场化资源配置方式得到有效解决的社会事务。政府规模不是恒定不变的,更不是一个绝对常数,都随着政治、经济、文化、社会的发展以及公民期望的多元化而不断变化,从而导致政府规模扩大。

二、政府规模的评价标准

政府是一个复杂的系统,内部各分系统相互依存、相互作用,并与外部环境超系统存在着一种相互依赖、相互制约的关系。要确定政府的适度规模及其衡量标准,必须全面深入地研究影响政府规模的各种因素,并结合各国具体国情及其价值判断和价值导向,建立政府规模适度化程度的衡量标准^[1]。主要包括:

1. 政府与市场的耦合度

这是衡量政府规模是否适度的最基础的、最根本的标准。政府与市场的耦合度主要从两个方面衡量:一是政府与市场是否衔接充分无“真实地带”。具体地说,在政府未涉猎或退出的领域市场机制是否正常有效地运转?在市场无法企及的领域政府的管理是否有效?二是“市场失灵”和“政府失效”是否

同时得到有效解决。自古以来,没有哪一个国家是纯政府控制或者纯市场调节的,亚当·斯密的自由放任主义与凯恩斯的国家干预理论都被证明:只强调任一方面都是不够有效的,并且最终必然无效。政府与市场的耦合度这个标准划分了政府与市场之间的界限,有利于科学定位政府职能,从而从根源上限定政府机构、公务人员、财政支出等规模,促进政府与市场各自的优势及其互补作用得到充分发挥。

2. 政府对资源的支配度

从经济学的角度来看,政府支配的资源量是决定政府规模的基本变量,是衡量政府规模的一个重要指标。政府支配的资源是指社会经济资源总量中政府能够直接影响其配置状况的所有资源,包括所有权属于政府的那部分资源以及所有权不属于政府但配置权控制在政府手中的那部分资源。具体而言,政府支配的资源包括以国有资产存量形式支配的资源、以收入形式支配的资源和以行政手段支配的非国有资源。巨大的资源支配量意味着庞大的政府管理机构、庞大的公务人员队伍和庞大的财政支出。因此,可以通过调整政府实际所支配的资源量来调适政府的规模。如何衡量和把握这个“资源量”,这就取决于社会主义市场经济对政府与市场职能的界定及履行。

3. 政府财政的约束度

所谓政府财政的约束度,是指政府支出占国内生产总值(GDP)或国民生产总值(GNP)的比重及其支出限度。政府支出规模即是政府规模;政府支出多,政府规模大;政府支出少,政府规模小。那么,最适度的政府规模就是政府功能发挥最佳时所需要的政府支出量。政府支出包括政府消费、政府投资、对私人部门的转移、公债利息等^[2](277-282)]。20世纪初以来,各国政府支出占GDP的比例一直上升。瓦格纳的“政府活动扩张法则”、皮考克和魏斯曼的“公共收入增长引致说”、马斯格雷夫和罗斯托的“公共支出增长的发展模型”以及鲍莫尔的“非均衡增长模型”从不同角度解释了政府支出上升的原因^[3](126-130)]。这种现象是社会经济发展的必然结果。这就需要协调政府支出规模与社会经济发展水平之间的比例关系,以免财政的束缚阻碍了社会的发展。因此,最适度的政府规模应该是:表征政府规模的政府支出都能够得到充分利用并完全注入政府功能之中,从而实现政府资源的最优配置和政府职能供给的有效性,政府规模控制在政府必备功能的有效需求限度之内,并达到政府支出与政府规模、政府功能

及社会对政府的有效需求的动态平衡。

4. 公共产品的供给度

公共产品在此是一个广义上的概念,涵盖了公共服务的内容;“供给度”涉及到数量限度和质量要求两个方面。公共产品的最优供给标准有两个^{[4](38-55)}:一是公共产品(与某种私人物品)之间的边际替代率之总和必须等于边际转换率;二是政府提供公共产品的数量在边际产量的边际成本要等于社会上个人愿意为这种边际公共产品支付的税金的总和,否则政府提供的公共产品就不再是最优的。公共产品在最优状态下所提供的公共产品数量并不能完全满足随着社会经济发展而日益增长的公民需求,这就要求在公共产品供给上必须引入市场化手段增加公共产品的供给,从而既保证公共产品的最优供给,又实现政府规模的适度化。因为公共产品实际上就是由公众的要求和支持这两个输入要素经政府这个转换系统处理而输出的产品,公共产品的供给规模反映了政府的规模。

三、政府规模的调适机制

纵观各国政府演变发展的历史可以发现,西方发达国家的政府膨胀是从市场调控制转向政府调控的过程中出现的,而发展中国家和转型国家的政府膨胀则是从政府调控转向市场调控过程中形成的。这两种表面上不同的膨胀却反映了社会发展的一些共同问题:在20世纪的发展过程中,全球范围内的政府都扩大了自身的组织边界,扩张了自身的规模,政府能力和政府服务质量呈下降趋势。正是在这一大背景下,笔者试图在前面铺垫性研究的基础上建立政府规模调适机制以使政府规模始终处于一种适度的规模。

我们认为,要研究政府规模及其各构成要素之间的运行机制,必须从环境超系统入手。因为“第一步总是要走向这个组织系统的更高一层,研究这个系统对超系统(它是超系统的一部分)的依存,因为这个超系统将限定从属系统的行为变化”^{[5](149)}。政府是环境超系统的分系统,它们之间是有边界的。^{[5](150-152)}这种边界具有两种功能:一是过滤功能,即将输入和输出进行过滤。从输入的角度来看,任何一个政府都不可能应付所有可能的输入,边界成为各种“要求”和“支持”等输入要素的障碍,从而使政府在其职能范围内行政。从输出的角度来看,任

何一个政府都不可能无限制地从事各种转换活动,必须对自己的活动加以限制,从而使边界过滤着政府的输出。二是缓冲功能。边界使政府免受环境影响的干扰,使政府保持一定程度的自治性和独立性。所以,边界有助于我们理解封闭系统和开放系统。作为一个封闭系统,政府边界是“固定的、不可渗透的”,它与外在环境没有关联,外在环境的变动对政府不会产生影响。作为一个开放系统,政府“在它更广泛的超系统之间有可渗透的界线”,这条可渗透的界线,对于所有的输入来说,起着过滤的作用,使政府能够自社会输入它所需要的,排除它不需要的。政府的封闭性是相对的,开放性是绝对的。

政府作为环境超系统的一个分系统,是以“政治行动”为单位、以“要求”和“支持”为形式的输入“供养着”政治系统。“要求”在环境中或在系统内部产生,无论是外部还是内部激发的“要求”均会成为讨论和决定的争议问题。“支持”是“促进或抑制政治系统的行动或趋向”^{[6](168-171)}。输出以决定和行为的形式出现,这些输出满足系统的某些成员的要求,又反馈到环境中去,从而又产生对系统的支持,可能也有消极后果,形成对系统的新要求。

基于前面的分析和研究,我们可以建构由输入、转换、输出、反馈四个运作系统组成的政府规模调适机制。

1. 输入系统与政府规模的界定

输入在此是一个概括性变量,是指“系统外部以一切可能的方式改变、修改或影响系统的所有事件。”^{[7](31)}但客观上不可能如此广泛地使用这个概念,否则永远罗列不完作用于系统的输入,也无法帮助我们组织和简化现实。从理论上讲,有效的方法就是把重要的环境影响的考察逐渐集中到“要求”和“支持”这两种主要的输入上^{[7](31-32)}。环境中的大量行为都是通过他们输送、反映、集中并对政府系统施加压力的。不管是发达国家,还是发展中国家,抑或是转型国家,要求数量在不断增加,聚合在输入系统等待穿越输入边界,越过输入系统边界的输入总量可以看作政府规模的初始状况。因此,在确定政府的适度规模时,必须下面几个基本假设为前提:(1)政府规模的适度水平要定位在它是否改善和促进政府的预设价值;(2)政府职能要反映并适应社会、政治、经济、文化的发展变化;(3)输入变量能否越过边界进入转换系统,要以政府的预设价值和政府所履行的职能为评判标准;(4)社会政治经济文化的发展和进步引起输入流量的大幅度增加,客观上

要求疏通输入边界通道并扩大流量。因此,输入系统必须根据“政府与市场的耦合度”这个标准,科学界定公共领域和非公共领域,合理分流“要求”,有效应对“支持”,使输入总流量保持在一个适度的规模。

2. 转换系统与政府规模的设定

转换系统就是将“输入”转换为“输出”的综合处理系统,它是政府系统的核心。转换系统主要包括分化、内化、优化三个分系统,执行着分化、内化、优化三种功能,从而调适政府的规模。分化是指根据一定的职能要求和预设目标对输入的“要求”进行分流处理,以减少政府承受的环境影响和干扰,从而保持一定程度的自治性和独立性。在分化过程中,可以运用“集中和综合”、“守门作用”、“形成争端”等手段^{[7](151-175)}来调控“要求”的流量。这意味着对政府所支配的资源的调适。由于这个过程始终与环境系统保持动态平衡,从而进一步调节政府与市场的耦合度,保证政府在行政过程中的经济性、效率性和公共性。内化是指把经过分化的要求分别输送到不同层级的政府及其部门,比照其职能、目标和权责要求,使其有序化,适时适地。在这一过程中,关键是要妥善处理三个问题:一是对经过边界的“要求”进行科学地分类,使其能够到达被处理的部门;二是将输入的“要求”与该部门的职能、目标及权责进行比较,排除非本部门的“要求”;三是将检验后的“要求”有序化,作好进入下一道流程的准备。在内化过程中,要灵活运用“政府对资源的支配度”标准指导实际工作。优化是指根据政府的预设价值和定位职能,在一定的“支持”和压力作用下,通过政府化和市场化两种手段将“要求”转换为符合社会需要的公共产品。优化是基于“政府财政的约束度”和“公共产品的供给度”这两个标准。在这个流程中,必须妥善解决三个问题:一是处理公众“要求”的政府化和市场化两种手段的比例必须科学。若市场化比例超过限度,就会使政府丧失其存在和发挥作用的应有功能;二是并非任何一个部门“要求”的处理都要运用政府化和市场化两种手段;三是树立正确的规模效益观。当代政府的主要职能在于社会管理、社会服务和社会平衡,政府不需事必躬亲,最重要的是要发挥好“掌舵”作用^{[8](1-25)}。公共领域存在着巨大的市场化空间,这就要求在优化流程中严格依照“政府与市场的耦合度”标准,着力提高政府规模的适度化水平。

3. 输出系统与政府规模的调控

输出是指经过输入边界过滤进入转换系统并得

到有效处理的输入所产生的符合社会需求的效果。输出分为权威性输出和相关性输出,前者包括权威性陈述和权威性执行,后者包括相关性陈述和相关性执行。当权威性输出表现为陈述时,主要采用言语的形式来表示那些引导执行任务的约束性规则,包括法律、法令、正式立法、规章或行政和司法决策。当权威性输出表现为执行时,主要包括提供某些可见的目标或设施(如公路、铁道、大坝、医院、动力工厂、失业救济等)和提供某些不可见的服务(如法律、命令、国防、交通、教育等)。当相关性输出表现为陈述时,主要采用意识形态、基本理论、政策等形式;而相关性执行则采取与权威行动有关的可见利益和不可见服务的形式,不过它们本身没有任何约束的性质。在输出系统调适政府规模的主要标准是“公共产品的供给度”。由于在公共产品供给上存在着政府化与市场化两条途径,所以政府在输出端供给公共产品时表现为有偿性和无偿性两种公共产品。

4. 反馈系统与政府规模的再适

反馈是指社会和公民对政府生产的“输出”所作出的反应,这种反应的信息获得与政府的沟通,从而辅佐政府作出下一步的可能行为。简单地说,反馈就是能够根据现行的和过去的执行来调节未来行动的属性。因此,下一轮的输出、反应、信息反馈和政府作出的再反应是一种联系的、发展的、创新的过程。这个过程是通过对现行的和以往的执行的反馈,重新组织其行为,委托其资源,修正其目标模式而实现的。创新是一个系统工程,要求反馈内部形成一个反馈环,鉴别着回归信息以及所有其他旨在利用这种信息的对象。总之,通过运用反馈功能,使行政主体不断得知自己所寻求的目标是否正在实现,或者至少了解到这些目标在多大程度上尚未得到实现。

四、小结

政府处于适度规模或政府经过调适,均能产生一种整合力。这种整合力能够创造良好的规模效益,提升政府的快速反应能力和综合竞争力。世界各国无不进行政府改革,并且始终着力于维护和加强政府系统的整合,经过前后继替的无数次整合串联而成的无限的整合力推动社会向前发展。

我国政府改革先后进行了十几次,特别是20世纪90年初提出建立社会主义市场经济以及加入

WTO以来,为适应新时代、新要求和新发展的需要,紧紧围绕有利于加快社会主义市场经济建设、有利于加快与国际惯例接轨、有利于加快社会主义和谐社会建设,着力把中国政府建设成为集法治政府、效率政府、服务型政府、学习型政府四位一体的新型政府。这个新型政府的一个重要基础就是政府规模必须适度化,因为“数量方面的安全超过了一定的界限,就是一个错误的预设”。如果在规模上不加以限制和约束,那么“政府的外貌变得民主,但是使它得以活动的精神将是更多的寡头政治”^{[9](92)}。

参考文献:

- [1] 刘博逸. 政府规模适度化的评价标准[J]. 湘潭大学学报(社会科学版), 2000, 24(2): 17-19.
- [2] 杰弗里·萨克斯, 费利普·拉雷恩. 全球视角的宏观经济学[M]. 上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 1997. 277-282.
- [3] 王传纶, 高培勇. 当代西方财政经济理论[M]. 北京: 商务印书馆, 1995. 126-130.
- [4] 平新乔. 财政原理与比较财政制度[M]. 上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 1995. 38-55.
- [5] 弗里蒙德·E·卡斯特, 詹姆斯·E·罗森茨韦克. 组织与管理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1985. 149, 150-152.
- [6] 罗纳德·H·奇尔科特. 比较政治学理论—新范式的探索[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1998. 168-171.
- [7] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 北京: 华夏出版社, 1999. 31, 31-32, 151-175.
- [8] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996. 1-25. DM
- [9] 文森特·奥斯特罗姆. 复合共和制的政治理论[M]. 上海: 上海三联书店, 1999. 92.

Constructing the theory of the governmental scale

LIU Boyi

(Guangdong Polytechnical Normal University, Guangzhou 510665, China)

Abstract: Through analyzing the key elements which are composed of the governmental scale and the key factors which make the governmental scale changeable, the author makes a study of their internal relations and the laws of their changes, and points out that four criteria can be used to measure whether the governmental scale is appropriate. And then the adjusting mechanism of the governmental scale is constructed, and the effectiveness of integrating the governmental scale is further studied. Based upon it, “the Theory of the Governmental Scale” is established, which is expected to guide the governmental reform efficiently.

Key words: governmental scale; the key elements of cal construction; adjusting mechanism

[编辑: 颜关明]