

导 言

1. 选题

随着社会经济的发展,政府成本问题已经是摆在世人面前的重要课题^①,特别是在不确定因素情况下决策的机会成本问题,已经严重地影响着社会经济的发展 and 公众的生活福利,对可持续发展也造成了不可估量的损失。然而,对这一问题的研究在国内外几乎成了“禁区”,根本原因是传统体制下对政府的“软约束”很难培育出规范政府决策成本的环境。我们在多年来的研究中,对政府决策的机会成本问题进行了理论界定并建立了数学模型,国务

^① 我们所谓的政府成本,即为各级政府及其机关在公务活动中所发生的直接与间接的包括政府、社会、公众的全部负担。无论是封建王权的菲尔麦的君权神授说,还是中国传统的丞相管理朝政制,以及现代西方政体,几乎都不顾及或不大关注政府行政对政府组织和对社会所产生的成本。政府决策的机会成本,是政府决策将有限的资源用于甲用途,而不能用于乙及其他可选择的用途,那么用于甲用途的机会成本就是用于放弃乙或其他用途本来可以得到的收入。从管理决策的角度讲,决策利润=收入-机会成本而不是收入-会计成本。如果以会计成本来衡量政府决策,就会掩盖政府管理的是非功过,因为政府对管理社会的决策是无法用会计成本来衡量的。本课题要详细研究解释其中的机理。

院经济内参连续转载了 12.5 万字,但尚缺乏进一步的实证研究和系统性研究。我国延续传统体制下政府的软约束管理机制,客观上造成了对政府决策的机会成本不重视^①:①观念偏颇,似乎政府就不存在成本,决策中没有承担责任的义务;②制度空缺,对决策活动始终处于软约束状态,没有相应的社会经济利润的考核标准;③决策随意,忽略对机会成本的充分论证及其对风险的化解(在有形公共产品决策方面表现为政府大型项目的随意决策^②,无形公共产品的决策方面表现为制定政策的随意性,例如大跃进、文化大革命等),缺乏多方案的科学选择;④公务员“占坐”,通过裙带关系把持要害岗位的公务员影响了政府决策过程中的科学预测,致使机会成本增加;⑤“十羊九牧”,享受级别待遇的人员不断增多,使行政管理工作中的决策机会增加而考虑机会成本的主体减少;⑥“自我行政”,个别缺乏“德行”的公务员不是以社会的需要服务公众,而是按照自己的得失、利弊寻找租金机会,不仅扩大了政府财政支出,更回避了机会成本。因此,通过对政府决策的机会成本问题的研究来建立硬约束的行政运行体系,是化解公共风险并降低或控制机会成本增加经济利润最基本的切入点,也将成为指导政府决策行为的基本理论内容。但从我国目前对这一课题研究情况来看很不充分,主要囿于传统政府管理体制与管理方式下分析研究政府行为,甚至仅仅以定性的方式研究行政效率。关于怎么样通过硬约束管理机制下的定量分析与操作层面的政府决策问题与

① 无论政府的机会成本对社会公众造成多大的损失,公众永远采取“搭便车”的态度。政府本身也不大注重其管理活动中的成本,形成了软约束监督机制。

② 根据有关资料,1990—2000 年全国有 6850 多亿元的政府决策项目沉淀,连残值都找不到。

决策的成本控制不深不透,过多注重抽象理论,极少通过数学模型进行科学的预测来研究政府的决策行为。其结果是难以找到规范和硬约束政府决策和化解风险的理论支点。所以,从新的视角、用新的观点和方法深入研究政府的机会成本问题,不仅对与国际接轨后的政府管理的低成本、高效率具有很大的现实意义,而且对社会公众和可持续发展、改进政府管理、提高政府对有形与无形公共产品的供给质量,以及揭示行政管理规律的新特点有着重大理论意义和深远的实践意义。

2. 内容

本课题的立论基础是应用现代预测与决策理论来探索政府决策管理体制创新的途径,核心是通过硬约束制度建立政府决策机会成本的指标体系,使决策科学化、民主化。这是对我国政府历次重大决策^①因随意性而造成无法估量的机会成本和社会经济损失反思的结果和为建立符合现代公共行政新体制,提高行政效率,最大限度地避免行政决策中的失误,为社会提供低成本的公共产品,重塑政府良好形象的战略选择。从企业管理的技术中获得行政观念和方法上的启迪,用企业家精神改善政府管理的方式,把企业管理理念、组织结构、运行机制、效益机制、管理技术和方法、用人机制嫁接到政府决策活动中。亦即把控制或降低政府决策的机会成本的支点建立在对政府与公务员硬约束基础上。对于我国这样一个具有悠久传统行政历史的国家而言,仅仅靠传统的思维定式、管理方式来控制或减少政府决策的不科学性并降低决策的机会成本是难以从根本上解决问题的,也不可能通过软约束方式从根本上

^① 例如历史上的大跃进、文化大革命、洋跃进等之类的重大决策,都是缺乏合理的选择比较,而造成不可估量的机会成本。

提高政府决策的经济利润效率。所以,只有通过管理制度、方法、模式、思维等方面的创新,构建具有国际先进水平的约束机制,以实现控制或降低政府决策机会成本并提高经济利润的目的。政府决策的机会成本问题,是政府与社会公众共同需要迫切解决的问题,由于其公共性特征过于突出,公众往往以搭便车的态度对待,与“公地悲剧”如出一辙。这样,政府具有制造机会成本并承担控制或降低机会成本增加经济利润主体职能的双重角色,这就是通过建立科学的管理机制来控制或降低政府机会成本的对应选择。

本课题研究的基础思路是以现实的政府决策案例为背景,从对政府活动实证分析着手,从战略分析着眼,运用数学模型(博弈论、Gompertz 模型、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,重点在解剖政府决策个案的基础上深入分析研究现代政府决策活动中的机会成本问题,从而促使政府决策活动最大限度地体现经济利润,实现对社会稀缺资源的优化配置,争取在制度建设等方面有一定的突破。主要围绕以下观点展开:①政府决策机会成本的基本理论与研究方法(A. 政府决策机会成本理论述评及研究的主要观点;B. 政府决策的影响要素、环境及数学表达;C. 政府决策机会成本的指标体系与测评方法;D. 政府决策增加社会经济利润途径与方法)。②政府决策管理的基本模式与方法(A. 宏观战略决策基本模式与方法;B. 区域战略决策的基本模式与方法;B. 行业战略决策的基本模式与方法)。③政府决策机会成本案例研究及其对模型的实证检验(A. 宏观案例——中国人世战略的机会成本分析;B. 区域案例——长江三角洲打造世界第六城市群规划中的机会成本分析;C. 行业案例——宁波市打造“一环四射”高速公路网的机会成本分析)。④政府决策机会成本的分类(A. 长期与短期机会成本;B. 可控与不可控机会成本;C. 显性与隐性机

会成本;D有形产品决策的机会成本与无形产品决策的机会成本)。⑤政府决策活动中机会成本的预测与降低机会成本并增加经济利润的途径(A.预测技术与方法;B.降低机会成本、增加经济利润的途径)。⑥政府决策中机会成本的治理之道(A.技术治理;B.制度治理)。⑦公共产品生产活动中显性与隐性机会成本的分析与判断(A.显性机会成本的分析与判断;B.隐性机会成本的分析与判断)。⑧政府决策机会成本最小化的理论设计与制度选择(A.理论;B.数学模型;C.硬约束制度)。

本课题把企业管理的基本方法嫁接到政府决策,使传统的政府管理软约束变为硬约束,符合现代公共管理发展的基本趋势,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),机会成本控制与增加社会经济利润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。这样,本课题设计的数理模型及其实证检验等研究方法,不仅是控制政府决策机会成本的当务之急,而且是硬约束增加社会经济利润的最佳选择。例如,行政活动的有形与无形机会成本、长期与短期机会成本、显性与隐性机会成本都是客观存在的,而政府机会成本理论模型、指标体系的建立正好恰如其分地硬约束。就如何选择对决策活动的硬约束制度而言,通过机会机制的确立,控制决策机会的硬约束机制就必然出现了。从现实出发,无论是大跃进、文化大革命这样的机会成本,还是具体的公共产品生产中的高机会成本现象,社会确实需要进行控制。

综上所述,本项目研究能够解决越来越膨胀了的政府决策的机会成本对社会公众现实福利所造成的沉重负担,增加公共福利,特别是对可持续发展战略的落实有非常大的功效,并且可以通过研究找出控制政府决策的办法。因此,该课题的设计与研究结果是非常可行的。

3. 预期价值

本项目研究把自然科学中的数学、计算机技术与管理科学中的系统理论、控制理论以及预测学、决策学有机地结合起来,所得的结果既便于操作,又便于普遍意义上的指导。这种自然科学与社会科学杂交的研究成果,从根本上改变了历史上政府决策活动延续的软约束管理规律,建立了政府决策硬约束管理制度,是本项目的基本特色。

(1)首先提出政府决策机会成本的概念,建立了政府决策机会成本的理论模型。为现代公共政府背景下公共产品价格低廉化发展趋势提供了全新的思路和方法。(2)突破政府管理软约束研究方法,设计出控制政府决策机会成本的指标体系,特别是把政府决策的机会成本具体归纳为有形与无形、可测定与不可测定、长期与短期、显性与隐性等机会成本,不但具有很强的针对性,而且具有方法论意义。(3)通过对宁波市政府行政管理活动的实证分析,对未来中国公共行政有一个前瞻性、战略性认识,有助于中央和地方政府制定管理制度与政策,并从管理战略的视角把握政府管理发展的动态趋势,提高政府决策的预见性和主动性。