

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2015.05.011

提高我国经济增长质量的公共管理创新机制研究

王 薇,任保平

(西北大学 经济管理学院,陕西 西安 710127)

摘 要:新常态背景下实现我国经济增长质量的提高是我国经济社会发展的本质要求。我国的经济增长质量偏低表现为在实现经济数量增长过程中产生的社会、生态环境领域的成本代价过高。通过公共管理体系创新的方式实现我国经济增长质量提高具有必然性和可行性,公共管理创新机制包括公共管理的主体创新、理念创新、体制创新以及模式创新。

关键词:经济增长质量;公共管理;创新机制

中图分类号:F20 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2015)05-0077-05

改革开放以来,我国连续三十多年的高速增长成绩堪称奇迹,但是,与此相伴的却是学者普遍对“我国奇迹”的诟病,认为我国经济增长是通过大规模的要害投入推动的,是典型的粗放型数量经济增长方式,而非以效率提升和结构优化为主的质量型增长。当前我国经济已步入“新常态”阶段,在经济增长速度放缓的背景下改善经济增长质量成为新常态的核心命题。^[1]而经济增长质量的提高,既要通过经济手段在经济系统内部形成效率提升、结构优化的自我协调机制,也要通过公共管理职能纠正经济增长过程中所出现的社会福利分配不均、生态环境恶化等市场失灵问题。现阶段,政府管理集权化、官僚化所导致的垄断、低效率等是制约公共管理效能发挥受阻的关键因素,因此,依靠公共管理机制创新,以政府转型推动经济转型、社会转型进而推进质量型经济发展势在必行。

一、经济增长质量与公共管理创新

现有的文献研究中对经济增长质量的内涵界定尚未形成统一的认识。前苏联经济学家卡马耶夫从政治经济学的范畴讨论了经济增长实质,从效率

角度将经济增长质量阐释为经济增长过程中不仅产量增长,而且产品质量提高、生产资料效率提高及消费品消费效果增长。^[2]Barro 则认为经济增长质量的概念很宽泛,指的是与经济增长紧密相关的社会、政治及宗教等方面的因素,具体包括受教育水平、预期寿命、健康状况、法律和秩序发展的程度以及收入不平等等。^[3]从国内研究来看,任保平将经济增长质量界定为,经济数量增长到一定阶段的背景下,经济增长的效率提高、结构优化、稳定性提高、福利分配改善,创新能力提高,从而使经济增长能够长期得以提高的结果。^[4]叶初升则认为,在发展经济学视野中,经济增长质量既不是狭义上的增长效率或全要素生产率,也不是增长方式(结构)、增长稳定性(波动)、增长持续性(资源环境代价)等速度之外“量”的范畴中的增长问题,而是经济增长过程中表现出来的“质”或“部分质变”。^[5]可以看出,由于经济增长质量涉及“质量”这一价值判断属性,因此,不同学者的定义带有一定的主观性。然而,虽然学者对经济增长质量的概念表述不同,但基本都将经济增长质量理解为一个“规范性”概念,体现出从经

收稿日期:2015-06-21

基金项目:教育部哲学社会科学发展报告项目(13JBG014)

作者简介:王薇(1987-),女,陕西西安人,西北大学经济管理学院博士研究生,主要从事经济增长理论与我国经济增长研究;任保平(1968-),男,陕西凤县人,西北大学教授,博士生导师,主要从事我国转型经济的的增长与发展研究。

济、社会、环境的综合收益角度考察经济增长的优劣。相比于经济增长数量仅仅将经济总量规模扩张作为关注的重点,经济增长质量则将经济增长引起的社会系统、生态环境系统的代价也纳入考量,是实现除经济以外,社会、生态等更广泛领域的发展变化。

作为从宏观上协调人类共处协作、具有社会管理特征的系统化大学问,公共管理是一种公共组织职能,是以政府为主导的公共组织以及非政府组织在实现社会公共利益的目标指向下,提供社会公共产品和公共服务的组织行为。从公共管理的职能和提高经济增长质量的要求来看,两者具有内在的一致性:一方面,公共管理是提高经济增长质量的重要载体和必要保障。首先,公共管理主要是以政府为主的各类公共管理主体,根据社会和经济发展的阶段性要求而规定基本任务和行为方向。公共管理的主要职能表现在确定管理框架及其制度、宏观调控经济政策、提供公共物品及服务、调和利益群体之间冲突、再分配社会收入等方面,这些职能目标体现着经济增长质量的要求。其次,市场失灵作为市场机制不可避免的弊端而广泛存在,在市场机制难以发挥作用的公共产品提供、生态环境治理等社会和生态环境领域,只有通过公共部门对社会资源进行合理有效的整合和配置,才能实现对社会公共事务进行有效治理,实现经济规范集约化发展、经济增长质量提高。最后,公共管理强调的是社会公平,其目的是推进社会整体协调发展和增进社会公共利益的实现。即在明确的公共管理目标指引及约束下,运用法律框架和组织工具,在全社会范围内改善资源配置效率,追求宏观社会效益,这体现着经济增长质量的本质要求。另一方面,提高经济增长质量要求推进公共管理机制的创新,是公共管理机制创新的经济基础和现实依据。首先,现实中经济增长质量相对于经济数量增长滞后,主要原因在于单纯追求“效率优先”的经济增长在外部性作用下产生高昂的社会成本和生态成本,非经济领域的市场失灵导致只能依靠公共管理机制来纠正社会资源配置失效,但是,长期僵化的公共管理机制导致市场失灵基础上产生政府失灵,大大降低了公共部门的资源配置效率,社会公共治理职能无法有效实现。其次,经济发展中的经济主体多元化要求公共管理体制创新,多元化的经济主体导致各方利益

开始博弈并互相斗争。而公共管理体制创新促进市场经济的建立和完善,有效规范和约束市场主体的经济行为,改变市场的混乱局面及无序状态,为经济的平稳发展提供保障。

二、经济增长质量视角下我国公共管理创新的必然性

(一)公共管理的主体

国外的研究中主要是从“公共服务”活动来溯及主体的,认为凡是“为追求公共利益服务的人员”就是公共管理主体。梅戈特指出,“公共服务不仅包括政府的三个分支(即立法、司法、行政)部门,包括联邦政府、州政府和地方政府三个层次,而且包括非营利部门。所以公共管理的主体就成为所有追求为公共利益服务的人员”。^[6]从我国的现实来看,公共管理主体是在一定环境中产生的,以政府为核心、由政府组织、非政府组织和准政府组织共同构成的公共组织系统。

在现代市场经济条件下,政府的主要职能和基本属性决定了其作为公共管理首要主体以及公共管理核心的必然性。但是,单纯以政府为主体执行公共管理职能存在一定的缺陷:第一,公共管理供给主体单一。现阶段,我国已经进入从计划经济向市场经济的深度转型期,而前期改革所积累的问题逐渐暴露,表现在经济、社会、生态等各个领域的矛盾凸显,如产业结构失衡、收入分配恶化、金融市场动荡、生态环境退化等问题均相当严重。社会公共事务范围的扩大对公共管理提出了新的需求,但目前公共管理职能的供给主体仍然以政府为主,政府通过行政手段全盘管理公共事务,而非政府组织、公民在公共管理领域的作用非常有限,严重影响了公共管理效能的发挥。第二,政府主体的管理方法陈旧。从某种程度上说,政府管理方法已经超越了工具性的意义,其在达成政府管理目标、提高政府管理效能中起着至关重要的作用。^[7]而当前政府对社会事务的管理仍表现出主观性强、强制性高、透明度低的特点,主要以“行政命令”方式采取审批、取缔、查封等手段对经济和社会事务进行管理。在追求经济增长质量的阶段,公众意识逐渐觉醒,公众的利益追求更多体现在对社会发展及自身价值实现上,传统的管理方式和手段已经不能实现对公众利益需求的满足。

(二)公共管理的理念

公共管理的理念体现着公共管理主体在进行公共事务管理和公共产品提供过程中所遵循的价值取向和思想原则,其在观念层面规范着主体行为取向。现阶段的公共管理理念主要表现在以下几个方面:第一,“唯 GDP 论”。改革开放以后,地方政府普遍不惜以城乡失衡、地区失衡、产业失衡与贫富失衡等社会发展失衡为代价追求经济增长速度,创造了举世瞩目的“我国经济奇迹”。但是,过分看重经济增长速度并将经济发展简化为 GDP 增长目标,形成以 GDP 的增长来衡量公共管理绩效、评价官员政绩的公共管理理念,忽视了公共管理中的社会福利分配、公共服务建设、生态环境治理等经济增长质量目标。这种将 GDP 指标作为社会发展和官员政绩决定性指标的管理理念,导致经济走向粗放型、非均衡的状态。^[8]第二,无限政府理念。政府作为公共管理的核心主体,受计划经济体制残留的影响,政府越位、错位、缺位的现象相当普遍,个别政府官员更是本着“官本位”、“权本位”、“钱本位”、数量理念、管制理念的特征,将自己塑造成“全能政府”形象,在提供公共服务时处于至高无上的位置,以自上而下的方式提供服务,公民无权向政府提出要求,更无法对政府的服务质量提出意见。

(三)公共管理的体制

公共管理体制是多元管理主体以及它们组成的网络结构,对公共事务进行管理或承担管理责任的方式与方法。公共管理体制本质上决定了公共管理的效率和目标实现。从我国的实践来看,僵化落后的公共管理体制对于提高我国经济增长质量具有明显的制约作用:第一,现行的公共管理体制强调的是在一个官僚制的组织体系下,遵从严格的从上到下的等级制,以上级对下级的命令和下级对上级的服从为前提。奥斯本和盖布勒曾指出:工业时代发展起来的官僚体制,专注于各种规章制度及其层叠的指挥系统,已不能有效运转;它变得机构臃肿、浪费严重、效率低下。^[9]第二,公共管理的政府供给与实际需求相错位。由于政府在提供社会公共管理服务过程中享有特殊地位,而被管理者处于劣势,导致被管理者无权要求和选择管理者所提供的服务,公共管理的实际供给与其需求不相符合。自发的经济增长进程往往导致社会福利分配不均、生态环境退化等外部性成本,因此,追求经济增长的

质量要求公共管理供给服务于纠正社会、环境领域的市场失灵引发的经济失衡,但政府却将更多的资源用于通过行政手段干预正常的经济增长进程。由于政府的公共管理供给与实际公共管理需求相错位,导致公共管理绩效和效率低下,经济失衡状态长期难以扭转,经济增长质量难以提高。

(四)公共管理的模式

公共管理模式指的是公共管理过程中政府与市场关系的处理方式、政府与市场的分工方式以及政府对自身的管理方法。我国现有的公共管理模式主要的缺陷在于:一方面,政府干预仍然占据公共管理主导地位。我国的政府组织机构都是按层级化设计的,行政权力的运行方向、行政领导的指挥线路、行政信息的传递渠道以及行政人员的职责权限等均具有规定性。而且,对契约、形式以及规则的重视是官僚制的基本价值观念。另一方面,市场化的有效性未得到充分发挥,距离企业化政府、灵活政府、全民化政府的真正建立和完善还相差甚远。例如,出于行政改革的需要,许多人将企业化政府(即将企业运作方式引入政府)简单看作官僚制政府的替代物,在企业化政府的运行过程中,滋生出诸多权力滥用现象。又如,灵活政府模式下设置的临时机构、雇佣临时人员只关注任务不关注管理过程、责任感缺乏。

三、提高我国经济增长质量的公共管理创新机制

现有的公共管理机制在主体、理念、体制、模式方面均存在一定的缺陷,导致公共组织机构在提供公共管理服务和实现社会公众利益的过程中绩效不高、效率有限,进而导致推动经济增长质量提高的作用受限。改善经济增长质量,必须对现行的公共管理机制进行创新。

(一)公共管理主体创新

公共管理活动需要依靠一定的个体或组织来完成,主体创新就是由这些创新的个体或组织汇集而成的。社会的发展决定了公共管理活动的多样性,在当代市场经济条件下,非政治性公共事务不断扩大,提高经济增长质量逐渐取代政治目标而成为社会公共管理的核心。因此,公共管理的组织结构也应该从政府单独实施的结构变革为以政府为核心、各类公共组织共同发挥作用的组织管理结构,实现社会共同治理。首先,要将公共管理供给主体扩展到非政府组织部门。政府管理应当主要涉及

国家政治性事务、宏观经济性事务以及部分社会性事务,而其他部分职能可转移给非政府公共管理组织。从经济效果来看,第三部门和公民社会等非政府组织能够有效发挥基础资源的配置功能,节约整个社会的交易成本进而降低公共产品供给成本。并且,第三部门和公民社会能够通过非政府的社会公益方式吸纳社会组织力量和社会资本参与公共管理,从而减轻政府的财政负担。其次,通过公共管理供给主体的多元化,变革政府公共管理的职能和作用范围。严格限制政府的统治职能,以社会利益和要求作为政府职能实现的参照体系,依据社会变量决定政府的结构、权力及运行方式,减少政府在微观经济领域的干涉,将政府全方位控制社会减小到最低限度。最后,加强非政府主体的公共管理职能。依靠人民共管、非政府组织协助、社会中介机构力量提供部分公共物品与服务,最大限度地优化社会治理资源。例如,在经济发展带来的如气候变暖等环境负效应方面,通过与众多机构合作的方式调动各方积极性,提高能源利用率、加强环境治理,从而实现质量型经济发展。

(二)公共管理理念创新

理念创新是公共管理创新的内在动因和必要前提,在质量型经济增长的背景下,公共管理理念要向提高经济增长质量、促进社会经济系统全面发展转变。首先,从以物为本向以人为本转变。追求物质生产对人类生活的满足是经济社会发展初级阶段的基本需求,当社会经济发展到高级阶段,人的发展成为本质要求。阿玛蒂亚·森在《以自由看待发展》中明确指出:发展是扩展人民享有真实自由的一个过程,发展能够提高人们按照自己的意愿来生活的能力。而人的实质自由是发展的最终目的和重要手段。^[10]因此,在追求社会公平发展的质量型经济增长阶段,公共管理的目标要从单纯的物质性公共产品和服务提供转向人的全面发展和人的价值实现。其次,从权制思维向服务思维过渡。在服务思维引导下,公共管理者应取代原有的命令型方式,从不服务、被动服务逐渐转向主动服务、质量服务,以服务于民作为公共管理职能的根本出发点和落脚点,将公共管理服务——实现社会公共利益——提高经济增长质量统一于经济发展中。最后,从数量观念向质量观念转变。物质产品的总量增长只是衡量经济发展的一个方面,而经济质量方面的拓展才

是经济增长到一定阶段的共同选择,是经济和社会发展的必然趋势和最终目的。公共管理者应改变以往只注重数量、规模的管理目标,设立增长质量、社会发展、人与自然和谐相处的创新型管理目标,通过对新目标的追求而更加关注经济增长质量,最终实现和谐发展。

(三)公共管理体制创新

公共管理体制创新的目标是改善公共管理主体在管理公共事务过程的运行机制,其本质上是为了节约市场交易成本、组织管理成本及政府运行成本等制度成本,从而使社会资源得到合理有效的配置及利用。公共管理体制创新的路径在于:第一,引入市场竞争机制,充分发挥市场在基础资源配置中的作用。将公共事务处理和公共权力运行置于全社会的有效监督和竞争性参与中,通过竞争来降低公共服务成本、提高公共服务效率和服务质量。亚当·斯密在《国富论》中就已经立论,在国家制度的框架下,国家可以利用人们对私利的追求,用平等交换、互通有无的市场管理机制,促进专业化和社会生产效益,达到国家财富的增值。^[11]第二,建立及完善公共管理的绩效评估机制。以经济结构、福利分配、环境治理等经济增长质量标准来衡量公共管理组织的绩效。要以社会需求为起点,通过成本—收益分析范式,将经济增长的目标重新扩展到满足社会福利需求,推动社会经济发展,最终形成公共管理体制创新与社会经济发展形成良性的互动关系。改变当前公共管理体制只注重眼前利益而不计成本的管理方式,以新的全面标准评估公共管理绩效,不仅以经济增长作为考核基准,更要将社会福利分配、生态环境治理等内容作为公共服务收益纳入绩效考核。

(四)公共管理模式创新

从公共管理理论来看,主要有政府为主并且有限投入的公共管理保护模式、政府全面负责乃至完全垄断的干预模式、政府与社会和市场合作的市场模式。就我国公共管理实践而言,公共管理模式的创新,应采取介于政府主导干预管理及市场化管理的创新,应采取介于政府主导干预管理及市场化管理的优势,同时兼顾新旧行政体制之间衔接的公共管理模式,即政府吸收模式。具体来讲,首先,清除现有政府主导模式下的旧官僚主义,通过吸收新观点和意见完善政府组织形成新官僚制,以层级化设置促进政府形

成有效的行政组织。其次,明确将公共管理职能作为政府首要职能对政府结构进行相应的调整。最后,建立相应的评价、监督制度来约束、规范公共管理人员的行为,采取市场化的方式进行奖罚。在公共管理的宏观调控方面依靠政府通过计划、组织、安排、协调、监管来进行,而在公共管理的微观处理层面上,则以市场的运作方式作为补充,逐步实现公共管理的市场化。

参考文献:

- [1] 吴敬琏.确立“新常态”的核心是提高增长质量[N].21世纪经济报道,2015-04-15.
- [2] B·D·卡马耶夫.经济增长的速度和质量[M].武汉:湖北人民出版社,1983.35.
- [3] Robert J. Barro. Quantity and Quality of Economic Growth [R].Working Papers of Central Bank of Chile, 2002.1-39.
- [4] 任保平.经济增长质量:理论阐释、基本命题与伦理原则[J].学术月刊,2012,(2):63-70.
- [5] 叶初升.发展经济学视野中的经济增长质量[J].天津社会科学,2014,(2):96-101.
- [6] 张梦中.美国公共行政(管理)历史渊源与重要的价值取向——麦克斯韦尔学院副院长梅戈特博士访谈录[J].中国行政管理,2000,(11):44-47.
- [7] 徐平.新公共管理视角下我国服务型政府模式的构建[J].理论与当代,2009,(8):29-30.
- [8] 刘太刚.中国公共管理的“经济学中毒症”——反思经济学思维主导下的中国公共管理[J].天津行政学院学报,2014,(2):63-70.
- [9] [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[M].上海:上海译文出版社,1996.12-13.
- [10] [印]阿玛蒂亚·森.以自由看待发展[M].北京:中国人民大学出版社,2002.27.
- [11] [英]亚当·斯密.国富论[M].上海:上海三联书店,2009.156-164.

(责任编辑:卢 君)

Study on Innovation Mechanisms of Public Management to Improve Quality of China's Economic Growth

WANG Wei, REN Bao-ping

(School of Economics and Management, Northwest University, Xi'an Shanxi 710127, China)

Abstract: Improving the quality of China's economic growth is the essential requirement under the new normal background of China's economic growth. The reason for low quality of China economic growth is the high cost in the field of social and ecological environment. It is necessarily and feasible to improve the quality of economic growth in China through the innovation of public administration system. The innovation mechanisms of public management including the innovation of public manager, the innovation of management concept, the innovation of management system and the innovation of management mode.

Key words: quality of economic growth; public management; innovation mechanisms