

我国政府独特绩效产生的原因及其价值*

——面向 2007 ~ 2017 年间我国 172 个政府独特绩效案例的探索

尚虎平 韩清颖

内容提要:虽然我国不断强调让市场起“决定性”作用、充分激发社会活力,但政府还是介入了大量在传统政府理论看来不应由政府涉足的社会事务,人民对此甚至还较为满意,这使得这些介入行为形成了中国政府独有的绩效形式,这些绩效与西方国家的政府绩效有着根本差异。在传统政府理论中,这些绩效的形成几乎是不可能的。本文将 172 个政府介入社会事务形成独特绩效的案例进行了“主体化”处理,在控制了中央与地方政策性意见等因素之后,通过多元回归发现:民众诉求、公共利益等都在推动着我国政府独特绩效的形成。这提醒我们,需要科学地理解我国政府独特绩效的价值,理解我国以人民为中心的中国特色社会主义行政管理实践,以此为基础可以构建有别于资本导向、市场导向的中国式公共管理理论体系、话语体系,同时完善其不足之处。

关键词:政府介入 独特绩效 民众诉求 社会事务 人民中心

一、引言

政府绩效是政府管理所取得的结果与成效。在现代化的国家治理体系中,政府绩效的取得必须建立在政府、市场、社会角色的科学分工基础上,也就是说,“政府绩效”必须是政府在自身应该行动的范围内取得的结果与成效。正是在这个意义上,无论是经济学、社会学,还是政治学、管理学、法学等理论,都一直在警惕政府向其他领域的扩张,唯恐形成政府一家独大的局面,使得企业、社会失去了应有的活力,最终将国家的发展变成了政府的“独角戏”。

从某种程度上说,我国的改革开放,就是引入市场来避免政府对其他领域侵入与控制的不断探索。邓小平的启蒙性论断,比如“计划和市场都是方法”,“资本主义也可以有计划,社会主义也可以有市场”,为引入市场体制来限制政府扩张廓清了迷雾。^① 党的十四大提出了以市场来完善国家治理现代化的改革方向:“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”,“要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。^② 此后,党的十六大、十七大、十

* 本文为教育部哲学社会科学重大招标项目“基本公共服务均等化实施效率与实现程度研究”(18JZD047)与中央高校基本科研业务费专项资金资助团队项目“互联网+政务服务研究”(63192401)的研究成果。

① 《邓小平文选》,第3卷,第373页,人民出版社,1993年版。

② 江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向21世纪》,第997页,红旗出版社,1997年版。

八大分别强调要“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”^①，“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用”^②，“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”^③。在改革转型的关键时期，党的十八届三中全会出台了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，进一步升级了市场的作用，提出“要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”。习近平总书记在十九大上依然强调指出“使市场在资源配置中起决定性作用”。^④

尽管改革开放以来我国一直在努力张扬市场的力量，以充分激发市场和社会的活力，然而现实生活中，政府依然涉足了大量在传统理论看来不属于政府管理的事务，比如一些地方将积分落户、楼市限价、煤气瓶间距等纳入了政府重点管理领域，并设置成“一票否决”项目。^⑤目前，我国政府介入的领域非常广泛，但与传统政府理论预期不同的是，各级政府在诸多领域的工作往往卓有成效，群众也较为满意，这使得各类介入性活动形成了我国独特的政府绩效形式，这些活动几乎完全不同于西方话语体系中的“政府绩效”概念，也明显挑战了已有理论学说的解释力。

二、解释我国政府独特绩效生成需要主体化视角

虽然传统政府理论无法有效解释政府广泛、深入介入社会事务形成独特绩效的原因，但也并非对此毫无触及。既有研究给出了两类颇有见地的解释：其一，市场不完善，“柠檬市场”的存在需要政府来予以矫正；其二，社会力量不完善，“弱社会”的存在需要政府来予以支持。这两种说法在自身的逻辑体系里具有较好的逻辑自洽性，因为它坚持了“政府—市场—社会”三分的方法论体系。在三分法的世界里，最理想的状态是“强政府—强市场—强社会”模式，三者都强而有力，彼此互补，共同促进国家的持续健康发展，实现国家治理绩效的最大化。然而，在现实社会中，往往“三条腿并不一样长”，这就需要取长补短。在这种情况下，就存在着以政府来补充市场、社会不足的问题，这就可能产生政府介入社会后的独特绩效。^⑥

由于“政府—市场—社会”的三分法在形式上较好地解释了政府跃出自身行动范围介入社会各类事务的现象，它逐渐成为了理解政府介入社会的“正统”方法论基础，被理论界与实践界广泛用于解释政府的各类介入行为。然而，这种看似完美的方法论强调对政府、市场、社会中缺位者的补充，就如同“面多了加水，水多了加面”的逻辑一样，难以真正洞察现实中政府介入取得独特绩效的行为是源于内生需求，还是来源于外部主观判断。要解决这个问题，就需要从主体化视角出发，来探究介入者（政府）、被介入者（相对人/群众）、呼吁介入者（从科学规律出发呼吁介

① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2002年版。

② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，人民出版社2007年版。

③ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社2012年版。

④ 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版。

⑤ 尚虎平、李逸舒：《我国地方政府“一票否决”式绩效评价的泛滥与治理》，《四川大学学报》（哲学社会科学版），2011年第4期。

⑥ Joseph Stiglitz, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, London: W. W. Norton & Company, 2010, p. 127.

人者)自身是否希冀政府的介入。实际上,如果是群众需求的政府介入,即使不属于三分法方法论视野中的政府缺位问题,它依然属于良好的政府管理行为,由此产生的独特绩效就是有利于国家发展进步的,毕竟政府作为人民的委托者,其目标就在于实现民众利益诉求。从主体需求逻辑而言,促进政府介入各类社会事务取得独特绩效有三种原因:首先是行政相对人(人民)期望的政府介入;其次是政府自身积极实施的介入;最后是源于科学理论的需求要求政府介入,这是站在人类社会科学、长远、可持续发展立场的理想化推动因素。这三种推动力量,实际上是可能对政府介入有所诉求的360°利益主体。

首先,人民诉求可能是政府积极介入社会取得独特绩效的原因。政府是受人民委托处理公共事务的组织,按照西方理论,政府必须以最低限度介入为原则,不应主动涉足人民生活的方方面面,而应该置身于“私人领域”之外。哈贝马斯强调,政府只能在“公共领域”行动,其他领域均应慎入,否则便会造成政府对人民群众权利的侵蚀。^①哈耶克在最新著作《自由宪法:终极版本》(The Constitution of Liberty: The Definitive Edition)中,再次以“终极”为修饰词对自由做了限定,其精神实质依然是限制政府对私人领域的侵蚀,要求政府置身于私人领域之外,以充分保障“自由秩序”。^②然而,这只是硬币的一面,人民自由还有硬币的另一面,也就是人民希望、要求政府介入某些事务,甚至这些事务本身属于“私人领域”,属于政府应该“慎入”甚至“禁入”的领域。在这种情况下,作为对民众负责任的政府,自然应该不负民众的期望与诉求,这既是责任型政府的表现,也是政府保证人民自由(自由地要求政府介入)的表现。这样,就形成了政府介入社会生活获得独特绩效的人民需求方面的原因。

其次,政府自身可能是推动其积极介入社会取得独特绩效的原因。作为一种主体身份,政府介入社会事务既有保障公共利益的动机,也有扩大自身利益的“私心”。“善治”(Good Governance)理论认为,政府在追求人类公共善最大化的旨趣下,在自身认为必要的情况下,可以及时介入社会各类事务的管理,而不论这些事务属于私域还是公域。^③这种理论鼓励政府为了公共善的最大化,可以积极作为、主动作为,取得有利于国家治理进步的绩效。^④另一种鼓励政府积极介入社会事务的理论与此稍有差别,它认为政府是由社会精英组成的超社会组织,它能够先于社会普通群众发现社会上的各种漏洞,在发现之后便介入进去,取得政府绩效以使社会快速回到正道上来^{⑤⑥}。然而,在新政治经济学看来,政府本身是一个由理性经济人组成的群体,本身也是追求利益最大化的组织,在具体推进行政管理的过程中,每个官员和工作人员也在努力追求自身利益最大化,在这两重利益最大化的过程中,政府根本无法保证按照“公共利益最大化”“公共善行最大化”的逻辑行事,这种介入不仅无助于公共利益的实现,还常常妨害公共利益,损害群众利益,属于一种“非绩效行为”。虽然人们希望政府的介入均出于公共利益最大化的动机,但政府作为意志自由的主体,并不会按照社会的喜好行事,故而,部门、个人私利最大化也会是政府介入社会,取得自身认为的“绩效”的原因。

① Jürgen Habermas, *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge: MIT Press, 1990, p. 38.

② Friedrich August Hayek, *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition*, London: Routledge, 2013, p. 125.

③ G. Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155, 1998.

④ 参见俞可平:《治理和善治》,社会科学文献出版社,2000年版。

⑤ A. Zuckerman, "The Concept 'Political Elite': Lessons from Mosca and Pareto", *The Journal of Politics*, Vol. 39, No. 2, 1977.

⑥ S. E. Anderson, L. Harbridge, "The Policy Consequences of Motivated Information Processing among the Partisan Elite", *American Politics Research*, Vol. 42, No. 4, 2014.

最后,科学理论可能是推动政府介入社会形成独特绩效的原因。科学理论的形成以发现表象背后的规律为遵旨,以为人类当前、长远利益服务为目的。由于瞄准了真理、正义与人类未来,科学理论并不偏向于限制或者鼓励政府介入的任何一极,它鼓励政府介入是站在公共利益最大化的立场,限制政府介入亦是站在公共利益最大化的立场。此处所讲的“科学理论”是指将政府作为研究对象,由政治经济学、公共行政、政治科学等知识体系构成的阐释政府与市场,政府与社会合理分工、协同运行进而发挥整体治理绩效最大化规律的“政府学”。总体来看,各类政府理论对政府应该做什么、不应该做什么的界定是比较清晰的。在市场经济刚兴起的时代,“夜警国家”理论严格限制政府的行动范围。此后,随着经济危机的不断出现,理论研究开始重视政府主动介入社会各类事务的合理性、合法性问题,凯恩斯提出了著名的“凯恩斯主义”对此进行指导,他呼吁政府积极介入社会经济生活以取得有利于国家发展的绩效,这使得政府介入社会事务范围越来越广,程度越来越深,出现了“福利国家”潮流。^①然而,政府这只手伸的过长,必然引发严重后果,造成政府过于强势以及市场、社会的弱化与僵化,最终限制了国家发展。于是,各种政府理论再一次强调限制政府行动范围的必要性。新政治经济学重申了政府行动的边界不能超越公共领域,不能侵害私人领域。党的十八大、十九大多次强调“要让市场起决定性作用”,这实际上也是我国从理论上廓清政府行动范围的尝试,其目的就是要给政府行动划出界限。

三、以主体性视角来搜寻当前我国政府独特绩效产生的原因

虽然我国一直在努力限制政府“看得见的手”,但现实情况却是各级政府依然大量介入各类社会事务,由此形成了中国式政府独特绩效。按照传统政府理论的“三分法”方法论来看,这些独特的政府绩效似乎是一个难以解释的悖论,因为在三分法看来,这些社会事务不应该由政府管理,自然不应该形成政府绩效。要廓清这个问题,就要突破传统思路,从主体需求的视角来找寻这些独特绩效产生的内在需求诱因。

为了探寻这些独特绩效生成中各个主体的需求因素,我们特别收集了一批我国已经发生的在传统政府理论看来政府不应该介入,至少不应该全部介入的社会事务(案例),然后将这些案例中涉及到的科学理论导向、政府动机、群众动机以“行为人主体”的思路来赋予其主动性,将它们看成是政府介入后产生独特绩效的承受者。通过这种主体化的处理,就可以使得它们本身与活的对象一样,能够自身“判断”政府介入行为的“应当”与否,这样有助于将这些“死的”案例变成主动性的素材,就如同做了一个较大规模的调查,掌握了这些主体的意向一样。就案例的来源而言,我们首先从新闻媒体(含媒体的网络版本)入手,然后以滚雪球的方式进入案例所涉及的政府网站、相关网络媒体等进一步查阅与此相关的多角度信息,编制成规范的、可用于进一步学术研究的案例材料。比如在案例“婚丧限桌令”的收集,我们最早在网易新闻上看到了《党员干部婚丧嫁娶宴席怎么办才不违规?桌数、礼金等都有规定》的报道,它阐述政府介入形成一种独特绩效,我们将其作为案例的初步材料,然后追踪到该新闻所涉及的宿迁市政府网站,查找到了文件《宿迁市关于制止大操大办、树立文明新风的若干规定》及《宿迁市关于严禁领导干部大操大办婚丧喜庆事宜或借机敛财的规定》的操作细则,进而在新浪网、腾讯网、搜狐网查阅了此事的后续报道和涉事主体的反响,在这些基础上我们编写了完整的“婚丧限桌令”案例,从中基本可以看出政府介入的意愿强度和其他主要利益主体希望政府介入的意愿强度。

^① P. Pierson, "The New Politics of the Welfare State", *World politics*, Vol. 48, No. 2, 1996.

除了“婚丧限桌令”,我们还收集了“彩礼控制”“禁燃令”“立法禁啃老”“公职人员‘禁麻’”“公租房入住看学历”“蔬菜限价令”“整治五毛零食”等 172 个案例,其中 87 个来自于笔者从 2007 年开始构建并逐步完善的“焦点事件案例库”,另外 85 个案例是为了完成本研究专门收集的政府介入社会各类事项的管理实践,所有案例对应的介入事务均发生在 2007~2017 年。

本研究在分析的过程中,将案例研究与“大数”统计的优势结合在一起,以解决个案研究在分析过程中就事论事,分析结束之后又人为拔高结论解释范围的痼疾。在具体处理中,我们对案例进行了变量识别与变量操作化(见表 1)。

表 1 变量识别及其操作化

变量	指标	测量
因变量	政府介入获得独特绩效的完整程度	按照从法律、政策、计划、实施步骤到结果的完整程度,赋予 9~0 的值
自变量	民众诉求	按照去政府提出书面要求→去政府提出口头要求→打电话向政府提出要求→在线及时沟通向政府提出要求→在线留言向政府提出要求→以 Email 向政府提出要求→通过媒体间接向政府呼吁→在强国论坛、新浪等网络新闻后面跟帖向政府呼吁这样的诉求强度,赋予 9~0 的值
	政府自身诉求	按照从政府以法律法规规定、其他非法律法规性抽象行政行为规定、政府官方媒体申明、领导干部新闻发布会申明、领导干部公开场合言论到领导干部非正式场合言论这样的强度递减情况,赋予 9~0 的值
	科学理论要求	按照宏观经济学、政治科学、管理科学等对于政府、市场、社会的角色划分要求,以及十九大报告中“让市场起决定性作用”“充分发挥社会自主治理能力”的要求判断政府介入的程度,赋予 9~0 的值
控制变量	中央政策性意见	按照这样的方式赋值:无,0;会议指示,1;规范性文件,2;部门规章,3;行政法规,4;法律,5
	中央政策性意见的陈旧度	按照持续年份计算的连续型变量 $[1 - +\infty)$
	特定地方政策性意见	按照这样的方式赋值:无,0;会议指示,1;规范性文件,2;部门规章,3;行政法规,4;法律,5
	特定地方政策性意见的陈旧度	按照持续年份计算的连续型变量 $[1 - +\infty)$
	先行政府的级别	乡镇级,1;县区级,2;市级,3;省级,4;中央机构,5
	先行政府所属区域	依照我国各大区 2016 年 GDP 总量排名由低到高赋值,从 1 到 7,即西北,1(41656 亿元);东北,2(58100 亿元);西南,3(77991 亿元);华南,4(101801 亿元);华中,5(103701 亿元);华北,6(106171 亿元);华东,7(288026 亿元)
	管理扩散的数量	按照扩散案例个数计算的连续型变量 $[1 - +\infty)$

本文的目标是廓清政府介入某项事务、形成独特绩效受何种原因促动,故此因变量是非常明确的,它就是政府介入形成独特绩效的完整程度。也就是说,政府在特定事务上,是不是完全介入进来,如果完全介入,才可能形成完整的独特绩效形式。就理想状态而言,完全意义上的政府介入首先应该出台法律、政策作为制度依据,然后严格按照制度要求进行管理,进而实现所有的管理目标,而不完善的政府介入只包含这些环节中的某一些。在具体操作中,我们将具备所有环节的介入强度记为 9 分,一个环节都不具备的记为 0 分(0 分是不存在的,因为我们选择的案例都属于政府介入后形成了独特绩效的行政管理行为),其他的得分介于这两者之间。这是一种“定性材料”量化的处理方式。本文的出发点是从主体诉求视角廓清中国政府介入社会后形

成的独特绩效到底源于政府自身诉求,还是源于人民对政府管理的诉求,或者政府本身是依照科学理论的要求介入各类事务。故而,自变量自然来自于这三个主体,即民众诉求、政府自身诉求、科学理论要求。在自变量中,民众诉求一般而言都是单线性的,它致力于民众自身处境的改善,但另外两个变量均有正向、负向诉求的区别。政府自身诉求既有出于自身利益最大化的自利行为,也有公共利益最大化的利他诉求。科学理论的正向诉求要求政府积极介入社会事务,为实现民众利益服务,而负向的诉求则希望限制政府的过度介入行为,提防政府侵蚀民众利益。

实际上,这些主体的诉求,同时要受一些外在因素的影响,这些因素我们通过设置控制变量来解决。控制变量包括中央政策性意见、中央政策性意见的陈旧度、特定地方政策性意见、特定地方政策性意见的陈旧度、先行政府的级别、先行政府所属区域、干预扩散的数量等七项。之所以这样处理,是考虑到在我国,“少数服从多数,地方服从中央”是一项基本制度安排。在这种制度之下,我国中央级别的政策往往决定着各级政府介入社会、介入市场的频率与强度,当然中央政策本身也有法律、法规、讲话等的区别,级别不同影响力度大小不同。另外,中央政策越新影响力越大,越陈旧其影响力就会越小。在科层制的纵向权力线之下,每级地方政府在自己的辖区范围内也具有引导性作用,其出台的政策措施也在影响着本辖区各级政府介入社会事务取得独特绩效的程度。这种影响的方式与中央政府性质类似,只是影响范围仅限于本辖区的各级政府。在我国政府管理中存在着一种学习传导机制,也就是某个地方政府、政府部门的介入创新活动,往往会成为其他地方政府学习的榜样,而且这样的学习还会产生“代际传承”关系,最早一批学习者会将自己学到的又扩散给其他学习者,形成“第二代学习者”。经过若干时间之后,甚至能够产生第五、六代学习者。^①在这种学习机制下,第一个推进政府介入创新(先行者)的政府影响着其他后续学习者,尤其是首创政府的级别,往往影响着其他后续学习者。假如创新由国务院各部委发起,各部委的创新就有可能成为各地通行的做法。在这种逻辑下,先行(首创)介入特定社会事务的政府层级,也在影响着其他政府干预同类事物的程度。除了先行干预政府的层级外,地域因素也在影响着后来的学习者。一般而言,东南沿海的做法,往往会成为全国模仿的对象,而西北地区的做法,即使确实有独创性,也鲜有全国学习的先例。这种地域影响趋势基本上与地方GDP总额变化方向一致,也就是说,GDP总量大的地方,往往是GDP总量小的地方学习的榜样。^②与先行政府依然相关的另一个问题是,学习者越多,则能证明先行政府做法越科学周全。在这种情况下,考察各代学习者的数量,便可以管窥先行政府做法的合理度,也可以证明学习了该做法的行动者(其他政府)做法的合理度。所有环境影响因素(控制变量)的具体处理方式在表1做了详细呈现。

为了突破传统案例研究的“笼统分析”模式,本文在自变量促进因变量变化的逻辑下,对我国政府介入社会事务形成独特绩效的主体需求原因预设了较为精细化的假设,对环境因素如何影响因变量变化也设置了具体化的假设(见表2)。在假设检验过程中,考虑到三个自变量的异质性过大,我们采用了逐步多元回归(Stepwise Multiple Regression)的形式来检验它们与因变量的关系,具体工作分六步完成。

第一步,将预设的七个控制变量作为自变量,将政府介入获得独特绩效的完整程度作为因变量构建回归模型(Model 1)。因为控制变量本身属于环境性质的影响因素,我们首先需要考察不控制它们、不纳入其他自变量的情况下,这些因素本身是否影响政府介入形成独特绩效,这在逐步回归中可以说是控制变量设置的一个逻辑起点。它考察的是在没有任何主体诉求的前提下,

① 尚虎平:《我国政府创新:复制、周期律与“诺门克拉图拉”阴影》,《社会科学》,2014年第8期。

② 殷华方、潘镇、鲁明泓:《中央-地方政府关系和政策执行力》,《管理世界》,2007年第7期。

这些因素对于政府介入获得独特绩效的完整程度的影响,这实际上是一种理想状态,毕竟没有主体诉求的政府管理在现实中是不存在的。从第二步开始,实证考察逐渐进入“真实世界”的政府管理,在环境因素(七个控制变量)真正被作为控制变量的前提下,引入“民众诉求”作为自变量,将政府介入获得独特绩效的完整程度作为因变量构建回归模型(Model 2)。第三步,在第二步基础上同时引入“政府自身诉求(1)”作为自变量,将政府介入获得独特绩效的完整程度作为因变量构建回归模型(Model 3);第四步、第五步、第六步与第三步类似,均在前一步的基础上继续每次引入一个新的变量,即“政府自身诉求(2)”、“科学理论要求(1)”、“科学理论要求(2)”作为自变量,将政府介入获得独特绩效的完整程度作为因变量构建回归模型(Model 4、Model 5、Model 6)。第六步才属于完整意义上的“真实世界”,经过逐步回归,到此才契合了现实世界的政府管理现实。经过这样六个步骤的回归,我们就可以搜寻到当前我国政府介入社会事务形成独特绩效的推动力量,具体的搜索工作我们通过 STATA12.0 来进行统计检验。

表 2 我国政府介入社会形成独特绩效的主体性原因假设

变量	指标	需要验证的政府特殊绩效(介入)促动因素假设
自变量	民众诉求	H1:民众要求政府介入社会事务的愿望越强烈,政府介入获得独特绩效的完整程度就越高
	政府自身诉求	H2a:政府出于公共利益最大化的诉求越强烈,其介入获得独特绩效的完整程度就越高 H2b:政府出于自身私利最大化的诉求越强烈,其介入获得独特绩效的完整程度就越高
	科学理论要求	H3a:科学理论对政府正向诉求越明确,政府介入获得独特绩效的完整程度就越高 H3b:科学理论对政府负向诉求越明确,政府介入获得独特绩效的完整程度就越低
控制变量	中央政策性意见	H4a:中央政策性意见强度越高,政府介入获得独特绩效的完整程度就越高
	中央政策性意见的陈旧度	H4b:中央政策性意见陈旧度越高,政府介入获得独特绩效的完整程度就越低
	特定地方政策性意见	H5a:特定地方政府政策性意见强度越高,本地政府介入获得独特绩效的完整程度就越高
	特定地方政策性意见的陈旧度	H5b:特定地方政府政策性意见陈旧度越高,本地政府介入获得独特绩效的完整程度就越低
	先行政府的级别	H6a:先行政府的层级越高,其他政府学习介入获得独特绩效的完整程度就越高
	先行政府所属区域	H6b:先行政府所属区域的 GDP 总量越高,其他政府学习介入获得独特绩效的完整程度就越高
	干预扩散的数量	H7:干预扩散的数量越多,政府采用该类做法介入获得独特绩效的完整程度就越高

四、决定我国政府独特绩效产生的主体性原因

要在逐步回归中发现我国政府介入社会事务形成独特绩效的促动因素,首先要避免出现“美国经济发展与山上的野兔”成正比这种“伪回归”结果出现,这就需要进行变量的相关性检验,同时要判断自变量的多重共线性 VIF 值,以确保变量之间是一种真实存在,而非研究者主观强加的关系。本研究所有变量的相关性检验结果如表 3 所示。

从检验结果来看,在自变量中,民众诉求与政府自身诉求(1)呈正相关关系($P < 0.01$),与政

府自身诉求(2)负相关($P < 0.05$),与科学理论要求(1)负相关($P < 0.01$),与其他变量无显著相关关系;政府自身诉求(1)与政府自身诉求(2)呈负相关关系($P < 0.01$),与科学理论要求(1)呈负相关关系($P < 0.05$);科学理论要求(1)与科学理论要求(2)呈负相关关系($P < 0.05$)。在控制变量中,中央政策性意见与特定地方政策性意见显著正相关($P < 0.01$),特定地方政策性意见与先行政府的级别也正相关($P < 0.05$)。总体而言,变量之间的相关性都小于0.5,能够满足进一步的回归需求。^①同时,自变量民众诉求、政府自身诉求(1)、政府自身诉求(2)、科学理论要求(1)、科学理论要求(2)的VIF值均远小于10(分别为2.176、3.990、1.107、2.884、1.903),这证明自变量之间不存在较为严重的多重共线问题,符合回归检验要求。^②逐步回归的结果均呈现在了表4之中。

表3 变量的相关性检验

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
民众诉求	1	.23 **	-.15 *	-.05 **	.33	.19	.22	.31	.05	.23	.07	.05
政府自身诉求(1)	.23 **	1	-.12 **	-.21 *	.31	.09	.34	.42	.03	.17	.29	.04
政府自身诉求(2)	-.15 *	-.12 **	1	-.11 *	.05	.12	.23	.22	.04	.07	.03	.33
科学理论要求(1)	-.05 **	-.21 *	-.11 *	1	-.19 **	.11	.23	.32	.33	.42	.21	.09
科学理论要求(2)	.33	.31	.05	-.19 **	1	.23	.31	.09	.03	.45	.12	.13
中央政策性意见	.19	.09	.12	.11	.23	1	.33	.42 **	.22	.09	.11	.21
中央政策性意见的陈旧度	.22	.34	.23	.23	.31	.33	1	.21	.03	.05	.23	.31
特定地方政策性意见	.31	.42	.22	.32	.09	.42 **	.21	1	.12	.02 *	.33	.43
特定地方政策性意见的陈旧度	.05	.03	.04	.33	.03	.22	.03	.12	1	.11	.04	.32
先行政府的级别	.23	.17	.07	.42	.45	.09	.05	.02 *	.11	1	.23	.22
先行政府所属区域	.07	.29	.03	.21	.12	.11	.23	.33	.04	.23	1	.19
管理扩散的数量	.05	.04	.33	.09	.13	.21	.31	.43	.32	.22	.19	1

注:*表示 $P < 0.05$,**表示 $P < 0.01$ 。检验为双尾模式,相关系数值为Pearson相关系数

表4 分步回归结果

变量		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
自变量	民众诉求		0.487 **	0.476 **	0.413 **	0.393 **	0.376 **
	政府自身诉求(1)			0.395 **	0.372 **	0.308 **	0.205 **
	政府自身诉求(2)				0.270	0.232	0.151
	科学理论要求(1)					0.223 **	0.197 **
	科学理论要求(2)						-0.158
	中央政策性意见	0.243 **					
	中央政策性意见的陈旧度	-0.004 **					
	特定地方政策性意见	0.002 **					
	特定地方政策性意见的陈旧度	-0.003 *					
	先行政府的级别	0.023 **					
	先行政府所属区域	0.002 *					
	管理扩散的数量	0.012 **					

① 参见鲁茂:《基于GMDH的多重共线性研究》,天津大学出版社,2014年版。

② 刘国旗:《多重共线性的产生原因及其诊断处理》,《合肥工业大学学报》(自然科学版),2001年第4期。

续表

变量		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
控制变量	中央政策性意见		0.187 **	0.174 **	0.165 **	0.180 **	0.107 **
	中央政策性意见的陈旧度		-0.039	-0.036	-0.025	-0.019	0.021 *
	特定地方政策性意见		0.003 *	0.002	0.005	0.102	0.103
	特定地方政策性意见的陈旧度		-0.016 *	-0.022	-0.034	-0.037	-0.052
	先行政府的级别		0.043 **	0.033 *	0.053 *	0.023 **	0.053 **
	先行政府所属区域		0.102	0.232	0.212	0.322	0.252
	管理扩散的数量		0.083 *	0.072 *	0.092	0.033	0.105
N		172	172	172	172	172	172
F 值		3.363	10.12	15.79	22.22	29.66	35.7
Adjusted R ²		0.136	0.162	0.197	0.225	0.279	0.322
P		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

注: * 表示 $p < 0.05$, ** 表示 $p < 0.01$

从回归结果来看,在模型 1 中,在七个控制变量作为自变量时,模型在 0.01 的水平上显著,可以解释因变量 13% 的方差 ($R\text{-Squared} = 0.13$, $F = 3.36$)。而在不断引入自变量民众诉求、政府自身诉求(1)、政府自身诉求(2)、科学理论诉求(1)、科学理论诉求(2)之后,模型在 0.01 的水平上显著,其解释力不断提升,模型(6)能够解释因变量 32% 的方差 ($R\text{-Squared} = 0.32$, $F = 35.7$),和模型(1)的 $R\text{-Squared} = 0.13$ 、模型(2)的 $R\text{-Squared} = 0.16$ 相比,模型(6)的解释力明显提升。在六个模型中,自变量显著性一致(控制变量略有变化),回归系数也一致,这证明本研究具有较好的稳健性(Robustness)。模型(6)显示,在自变量中,民众诉求、政府自身诉求(1)和科学理论要求(1)在 0.01 的显著性水平上与政府介入获得独特绩效的完整程度呈正相关,政府自身诉求(2)和科学理论要求(2)与政府介入获得独特绩效的完整程度没有显示出统计相关性。在控制变量中,中央政策性意见和先行政府的级别在 0.01 的显著性水平上与政府介入获得独特绩效的完整程度呈正相关,中央政策性意见的陈旧度在 0.05 的显著性水平上与政府介入获得独特绩效的完整程度呈正相关,特定地方政策性意见、特定地方政策性意见的陈旧度、先行政府所属区域、管理扩散的数量与政府介入获得独特绩效的完整程度未显示出统计相关性。在这些回归结果的基础上,我国政府不断介入社会生活的方方面面形成独特绩效的主体性原因假设就获得了检验,我们将这种检验结果概括在了表 5 中,它直观地展示了产生我国政府独特绩效背后的原因。

表 5 有关政府介入社会事务获得独特绩效的假设检验结果

假设	是否成立	是否成立原因	结论指向
H1	是	显著一致	民众诉求与政府独特绩效正相关
H2a	是	显著一致	政府出于公共利益最大化的诉求与政府独特绩效正相关
H2b	否	不显著	政府出于自身私利最大化的诉求与政府独特绩效相关性不显著
H3a	是	显著一致	科学理论对政府正向诉求与政府独特绩效正相关
H3b	否	不显著	科学理论对政府负向诉求与政府独特绩效相关性不显著
H4a	是	显著一致	中央政策性意见强度与政府独特绩效正相关
H4b	否	显著但相反	中央政策性意见陈旧度与政府独特绩效正相关
H5a	否	不显著	特定地方政府政策性意见强度与政府独特绩效相关性不显著
H5b	否	不显著	特定地方政府政策性意见陈旧度与政府独特绩效相关性不显著
H6a	是	显著一致	先行政府的层级与政府独特绩效正相关
H6b	否	不显著	先行政府所属区域的 GDP 总量与政府独特绩效相关性不显著
H7	否	不显著	管理扩散的数量与政府独特绩效相关性不显著

1. 民众诉求在最大程度上影响着政府介入社会事务,是形成独特绩效的首要主体性原因。从回归结果来看,自第2步开始引入民众诉求变量,民众诉求都显著影响着政府介入获得独特绩效的完整程度,在最终的第6步回归中,它的变量回归系数为正(0.376),在0.01水平上显著,在所有变量中系数绝对值最大,表明民众诉求每变动一个单位,会影响37.6%单位的政府介入获得独特绩效的完整程度,这支持了“民众要求政府介入社会事务的愿望越强烈,政府介入获得独特绩效的完整程度就越高”的假设(H1),说明民众诉求与政府介入形成独特绩效的程度显著正相关,且是影响政府介入社会事务形成独特绩效的最大影响因素。这表明政府大量介入社会事务形成独特绩效背后的决定性原因实际上是民众诉求,这与政治科学所强调的“有什么样的人民就有什么样的政府”的命题不谋而合。^①很多时候,新闻媒体、社会舆论常常苛责政府管的太多、手伸的太长,但我们的发现却揭示了一个被“众声喧嚣”所掩盖的事实:我国政府管理中大量的政策介入、政策干预更多来源于民众的迫切希望;虽然舆论上经常营造“限制政府的手”的论调,但现实生活中一有难题,人民群众的首要念头却是“政府管理不够”“到底谁管”,然后通过各种形式要求政府介入。从我们的现实案例统计来看,在政府干预中,无论科学理论是否支持政府介入,无论政府本身是否有意愿介入,但在民众需求之下,作为为人民服务的社会主义政府,政府必然要满足民众需求,这就形成了一种源于民众需求的“倒逼机制”,倒逼政府去介入那些原本不应该由政府管理的事项,最终形成一批独特的政府管理绩效。

2. 保障公共利益在较大程度上决定了政府积极介入社会事务,形成独特政府绩效。从统计检验来看,自第3步(Model 3)引入政府自身诉求(1)自变量后,这一变量对政府介入获得独特绩效的完整程度影响就显著为正,在引入所有变量的第6步回归中,它的回归系数为0.205,在0.01水平上显著,在所有变量中系数绝对值仅次于民众诉求,说明政府出于公共利益最大化的诉求与政府介入社会事务获得独特绩效的程度显著正相关,这完全支持了“政府出于公共利益最大化的诉求越强烈,政府介入获得独特绩效的完整程度就越高”的命题(假设H2a)。虽然社会舆论、学术研究经常强调政府的各类动机源于部门与公务人员的自利性,但我们的研究并未支持这种说法。这至少证明,作为社会主义国家的政府,总体上能够以公共利益作为自己行动的指南,政府自身诉求(2)的统计结果也确实证明了这一点。从统计结果来看,“政府自身诉求(2)”并未呈现出统计上的显著性,故而“政府出于自身私利最大化的诉求越强烈,政府介入获得独特绩效的完整程度就越高”的假设(假设H2a)未得到支持。这说明,“政府自利性”“公务员自私性”等说法可能夸大了政府的理性经济人倾向,毕竟作为一种存在于新时代的公共组织,它要面对传统媒体、新媒体、学术研究部门时时处处的监督,还要面临群众的压力,其行动更多还是以公共利益作为行动指南。虽然当前我国政府的行动也不乏各种瑕疵与问题,但不能就此认为它是自私自利的表现,毕竟“好心办坏事”在各行各业都存在。这实际上也从另一个方面证明了政府干预社会事务形成特殊绩效往往是为了满足人民群众的诉求,毕竟公共利益与群众诉求在很大程度上是重合的。

3. 科学理论可以很好地支持但却无法有效限制政府介入社会事务,这也是形成政府独特绩效的一个原因。就规律性而言,政府管理一直在追求合规性、合理性。这种规律性主要通过科学研究来揭示,通过各类“政府理论”来表现。就此而言,科学理论的要求应该成为政府行动的指南。但我们的实证检验结果只部分地支持这种政府管理的理想化设想。回归结果显示,科学理论要求(1)进入回归流程后,它的系数都显著为正,特别是在现实情境下(Model 6)其系数达到了0.197,说明政府对正向的理论诉求积极配合、积极应用,这完全支持了我们的假设“科学理论

^① 郭忠华:《20世纪上半期的“人民”语义与国家建构》,《政治学研究》,2016年第6期。

对政府正向诉求越明确,政府介入获得独特绩效的完整程度就越高”(假设 H3a)。这表明,如果科学理论明确提出政府“应该”介入特定领域的事务,政府在这种理论的支持下,就会积极介入。然而,科学理论禁止政府介入的一些领域,政府却未必会遵守理论要求,回归结果也证明了这一点。在现实状态(Model 6)下,科学理论要求(2)对政府介入形成独特绩效的周全度的影响并不显著,这种结果并不支持假设“科学理论对政府负向诉求越明确,政府介入获得独特绩效的完整程度就越低”(假设 H3b)。也就是说,各类政府理论揭示的有关政府应该避免介入的事项,现实中政府却未必言听计从地遵守,相反,它还可能大量介入理论上要求不去介入的事项,最终形成独特的政府绩效。这个结论与前文并不矛盾,因为不遵守理论要求介入“不该介入”的事项,完全有可能是出于公共利益最大化的需求,或者出于人民群众的要求。

4. 中央政策性意见推动了地方政府积极介入社会事务,形成部分独特政府绩效。在单一制国家的发展中,中央政府起着“发动机”的作用,由它发起的事项往往会很快在全国普及开来,本研究的统计结果也证明了这一点。自中央政策性意见变量进入回归过程,它对政府介入形成独特绩效的周全度的影响都显著为正,在现实情境模式(Model 6)中,其系数达到了 0.107,这完全支持了假设“中央政策性意见强度越高,政府介入获得独特绩效的完整程度就越高”(假设 H4a)。这意味着,一旦中央政府,或者其中的职能部门出台鼓励地方政府积极涉足各类社会、经济、文化等事务的倡导性意见,地方政府就会将其精神发扬光大。就此而言,地方政府积极介入各类社会事务,实际上也有着明显的“上行下效”特征。从统计结果来看,中央政策性意见一旦出台,它就一直影响着地方政府干预社会事务取得独特绩效的行为,哪怕这种意见出台时间久远,它也会起作用。从理想化状态到现实状态,中央政策性意见的陈旧度对政府介入获得独特绩效的完整程度影响为正,在 Model 6 对应的现实情境中,它的系数为 0.021,这一方面否定了我们之前的假设“中央政策性意见陈旧度越高,政府介入获得独特绩效的完整程度就越低”(假设 H5b),也从另一方面证明了中央政策性意见对地方政府介入社会各类事务具有持久性影响力。一旦中央有了某种政策意向,它在出台非常久之后,依然对地方有着惯性影响,影响着地方政府积极介入社会事务,形成独特的绩效结果。

5. 较高级别地方政府尝试的介入性改革影响着其他较低级别地方政府跟从这种做法,这也促成了部分独特政府绩效。我国各级政府随时在模仿、学习着其他地方的经验。^① 在这种情况下,就存在着第一个尝试介入某类社会事务的政府可能在影响着其他地方政府跟从介入的现实,统计结果部分证实了这种事实的存在。在“先行政府的级别”进入回归过程后,它对政府介入获得独特绩效的完整程度的影响都显著为正,在 Model 6 代表的现实模式中,它的系数为 0.053,在 0.01 水平上显著,支持了假设“先行政府的层级越高,其他政府学习介入获得独特绩效的完整程度就越高”(假设 H6a)。这种结果证明了首创某种做法的地方政府层级越高,越容易影响到其他地方政府学习采用这种做法,而层次较低的地方政府的做法一般都不会成为高级别地方政府模仿的对象。先行政府所属区域、管理扩散的数量的统计结果从另一个侧面证明了这种规律的存在。在多元回归中,在这两个变量进入回归过程后,它们对政府介入获得独特绩效的完整程度影响均不显著,这也否定了我们之前的两个假设:“先行政府所属区域的 GDP 总量越高,其他政府学习介入获得独特绩效的完整程度就越高”(H6b);“管理扩散的数量越多,政府采用该类做法获得独特绩效的完整程度就越高”(H7)。也就是说,在特定地方政府的介入性改革对其他地方政府的影响中,是否是经济发达区域(GDP 领先)、是否拥有众多的学习者并不必然影响它的扩散。这与我们“落后地区学习发达地区”的直观印象并不一致,但从侧面证明了当前政府学习模式中逐渐融入了理性因

① 吴建南、马亮、杨宇谦:《中国地方政府创新的动因、特征与绩效》,《管理世界》,2007年第8期。

素,往往只学习层次高的和适合自己情况的案例,比如贵州省政府推行的以电子政务解决社会纠纷的做法就成为了发达地区政府竞相学习的榜样,影响了发达地区政府在这些方面形成独特绩效。

6. 地方政府自身制定的政策很难约束自己,这是部分独特政府绩效产生的原因。从回归结果来看,无论特定地方政策性意见作为自变量(Model 1)还是作为控制变量,它对政府介入获得独特绩效的完整程度的影响都无统计学上的显著意义,否定了我们之前的假设“特定地方政府政策性意见强度越高,本地政府介入获得独特绩效的完整程度就越高”(假设 H5a)。这证明地方政府是否介入各类社会事务取得独特绩效很少受制于当地出台的政策性意见的约束。这种发现也符合管理学所强调的“异体监督”原理,毕竟同体监督、自我监督存在着利益共同体问题,很难做到有效监督。^①在当前政策性意见都难以约束本地政府的情况下,年代久远的政策性意见就更难于约束本地政府了,这也从“特定地方政策性意见的陈旧度”的统计中得以验证。无论是特定地方政策性意见作为自变量还是作为控制变量,均未显示出统计上的显著性,这就否定了之前的假设:“特定地方政府政策性意见陈旧度越高,本地政府介入获得独特绩效的完整程度就越低”(H5b)。这从另一个方面也说明,地方政府的政策性意见无论是否新颖,都难以约束本地政府介入或者不介入特定的社会事务,甚至那些年代久远的地方规定,还在某种程度上鼓励了地方政府去介入,这就促成了部分独特绩效的出现。

五、科学理解我国政府独特绩效产生的价值并完善其不足

在党的十九大再次强调“使市场在资源配置中起决定性作用”,强调“加强和创新社会治理,维护社会和谐稳定,确保国家长治久安、人民安居乐业”的背景下,我们必须在限制政府过度介入社会事务与政府依照人民需求介入社会事务之间找到合理的平衡,在实现当前为人民服务与长远为人民服务之间找到平衡,科学地理解我国政府独特绩效产生的价值,合理地完善它的不足之处。

首先,从统计结果来看,我国之所以形成政府介入社会事务的独特绩效形式,最大、最显著的动力来源于民众的诉求,而政府管理的合法性就在于满足人民的需求。习近平总书记在党的十八大之后多次强调要树立“人民中心”意识,要重视人民诉求的重要性:“人心是最大的政治”,“只要我们永不动摇信仰、永不脱离群众,我们就能无往而不胜”^②;“以人民为中心的发展思想,不是一个抽象的、玄奥的概念,不能只停留在口头上、止步于思想环节,而要体现在经济社会发展各个环节”^③。在人民中心的前提下,我们就不能囿于传统政府理论的要求,而应该以我国独特绩效产生的原因为切入点,构建以人民为中心的中国特色社会主义行政学理论、公共管理理论。这既是对我国“人民中心”式社会主义政府管理原则的落实,也是塑造社会科学领域“中国话语”的尝试。

其次,在理论自信的基础上,我们要建立实践自信,自信地推动以人民为中心、以人民为导向的政府管理活动,继续创造具有中国特色的政府绩效形式。我们要充分认识到,在中国特色社会主义的独有国情下,在数千年中国特色文化的影响下,我国的行政管理必然有着与国外,尤其是西方国家异质性极大的管理需求,满足这些需求就是在实践中国特色社会主义,就是在实践中国特色行政管理。本研究的统计结果显示,在形成我国政府独特绩效的过程中,政府以公共利益为

① 尚虎平:《合理配置政治监督评估与“内控评估”的持续探索》,《管理世界》,2018年第10期。

② 习近平:《人心是最大的政治》,《学习时报》,2015年8月3日。

③ 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》,第24~25页,人民出版社,2016年版。

导向的动机显著超过政府自利诱发的动机,这表明我国政府管理符合“人民政府”的基本要求,也进一步提醒我们,在以人民为中心的政府管理活动中,要有充分的实践自信。当然,以人民为中心的行政管理活动,必须获得真正的民意。未来需要充分利用统计抽样、数据挖掘、大数据等技术等来把握真正的民意,为我国推进以人民为中心的行政管理实践提供真正的人民需求基础,在此基础上塑造行政管理、公共服务的实践自信。

第三,在中国独特政府绩效的基础上形成以人民为中心、人民为导向的中国特色社会主义公共管理理论自信与实践自信的物质性基础,在于培育现代意义上的合格社会主义公民。以人民为中心的中国特色理论与实践,其核心要素、前提性要素是“人民”,而在现代社会,“人民”的概念指的是由公民组成的群体。但在我国,由于传统文化的影响,我国民众对政府有着“惰性依赖”,使得政府成为了“万能保姆”,承担了不应该承担的无限责任。要改变这种情况,就需要各级政府开展现代公民教育,通过 APP、微信公众平台、公众大讲堂等方式,教育群众懂得自己的权利范畴,懂得哪些诉求是可以通过市场、社会来实现,哪些诉求可以向政府提出,由政府来满足,而非将所有问题都推向政府,推卸对自身所负的责任。另外,特别值得一提的是,培养现代公民还有助于解决“当代人民”与“未来人民”之间的利益冲突问题,实现“中国独特政府绩效”的可持续发展,塑造可持续性的以人民为中心的行政学、公共管理学。

第四,在对中国独特政府绩效自信之余,要以科学、包容的态度吸纳传统政府理论中限制政府介入的学说,尽量使政府以人民诉求为导向的介入活动最小化。从本文的统计来看,我国政府会认真遵照传统政府理论中那些要求政府积极干预与介入的学说,而对于那些禁止政府干预的学说却往往束之高阁。也就是说,传统理论禁止政府介入的领域我国政府照样会介入进去,这一方面源于我国政府介入以人民的需求为导向,在实践中突破了“尽信书”式书生管理模式,展现了以人民为导向的管理实践自信;另一方面,这也显示了我国政府对传统上来源于西方资本导向、市场导向政府理论的警惕与轻视。未来我国在获得独特政府绩效的过程中,在自信之余要充分包容那些符合科学规律的传统政府理论。毕竟,传统政府理论中也有大量来源于世界各国人民创造的,服务于全人类的理论体系,我们应该积极吸收、利用它们。

最后,在对中国独特政府绩效自信之余,还需要在实践中解决好一些迫切问题。本文统计发现,中央政策性意见明显影响着各地政府积极干预各类社会事务获得独特绩效,首先进行介入改革的地方政府往往影响着其他较低层的地方政府模仿、学习这种介入来获得独特绩效,同时,当地政府出台的各类政策性意见往往无法约束本地政府去介入社会获得独特绩效。这些事实警示我们,即使出于为人民服务、实现人民群众利益的目的,在实践中中央也要审慎出台涉及市场监管、社会治理的政策规定,出台前必须要做好政策试验工作,在试点合格后再面向全国出台,否则一旦中央政策与民意有所偏离,其他层级政府就会进一步放大这种偏离,造成失之毫厘、谬以千里的后果。同时,要鼓励地方人大对地方政府执法进行“合乎本地法律法规”的审查,使得当地法律法规刚性化,起到真正约束政府的作用。实际上,合法性审查属于地方人大的法定职能,这种审查本身体现了以人民的意见约束政府干预的逻辑,也是人民为中心的政府管理题中应有之义,有利于独特政府绩效人民性、合法性的进一步增强。

作者:尚虎平、韩清颖,南开大学周恩来政府管理学院(天津市,300071)

(责任编辑:孟令梅)