

ZHENG FU

ZHENG FU YUN XING CHENG BEN GUAN LI CHUANG XIN YAN JIU

政府运行成本管理

创新研究

樊 燕◎著

中国社会科学出版社

本项目为海南大学科研启动项目（项目批准号：kyqd1428）成果
本书由海南大学中西部高校提升综合实力工程学科建设项目资助

ZHENG FU

ZHENG FU YUNXING CHENGBEN GUANLI CHUANGXIN YANJIU

政府运行成本管理

创新研究

樊 燕 ◎ 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府运行成本管理创新研究 / 樊燕著. —北京: 中国社会科学出版社,
2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5411 - 3

I. ①政… II. ①樊… III. ①国家行政机关 - 成本管理 - 研究
IV. ①F810. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 311007 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
责任校对 王佳玉
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2014 年 12 月第 1 版
印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.5
插 页 2
字 数 279 千字
定 价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 问题提出	(1)
一 政府低成本运行是社会发展的必然趋势	(1)
二 高效、透明、廉洁是政府发展的方向	(2)
三 管理创新有效降低政府运行成本	(3)
第二节 国内外研究现状	(5)
一 政府成本相关理论	(5)
二 政府绩效管理	(10)
三 行政成本绩效评估	(12)
四 研究文献述评	(13)
第三节 选题意义与研究内容	(14)
一 选题意义	(14)
二 研究内容	(15)
第二章 政府运行成本及其理论基础	(17)
第一节 公共预算视角下的政府运行成本的界定	(17)
一 政府预算	(17)
二 政府成本	(20)
三 政府绩效	(22)
四 预算视角下政府运行成本	(24)
第二节 我国政府预算行为及管理标准	(27)
一 预算机构类型与运行成本的变动	(28)
二 我国政府预算行为分析	(30)
三 政府运行成本管理可以遵循的标准	(32)
四 相关文献的梳理及其结论	(34)
第三节 我国预算改革历程	(35)

一	加强政府运行管理的预算改革	(36)
二	部门预算编制改革	(38)
三	收支两条线改革	(39)
四	国库集中支付改革	(41)
五	政府采购的改革	(42)
第四节	预算改革对政府运行成本管理的影响	(43)
一	绩效预算的讨论和绩效考评的试行	(43)
二	我国预算改革使得预算支出控制有所加强	(48)
三	预算改革后我国政府运行成本仍存在的问题	(50)
第三章	先发国家政府运行成本管理经验和借鉴	(54)
第一节	美国政府运行成本管理的实践	(54)
一	政府运行成本管理发展历程	(54)
二	政府运行成本管理体制	(56)
三	政府运行成本管理机制	(60)
第二节	英国政府运行成本绩效管理	(63)
一	政府运行成本绩效预算改革实践	(63)
二	政府运行成本管理模式	(67)
三	政府运行成本绩效管理发展经验	(69)
第三节	先发国家运行成本管理总结与借鉴	(70)
一	先发国家运行成本管理特点	(70)
二	先发国家运行成本管理借鉴	(73)
第四章	重塑政府运行成本管理模式	(77)
第一节	国内政府运行成本管理制度设计的创新	(77)
一	深圳模式——机关事务管理局统一管理	(77)
二	上海模式——发改委授权机关事务管理部门管理的 体制	(78)
三	浙江模式——设立资产处置中心集中管理行政事业性 资产	(78)
四	南宁模式——专业运营商市场运作	(79)
五	南海模式——财政部门统一管理、调配和运筹的管理 模式	(79)
第二节	构建政府运行成本专业化制衡框架	(80)

一 政府运行成本管理的制度设计缺失	(80)
二 财政预算部门与经费管理部门的职能制衡	(82)
三 财政预算部门与经费管理部门的专业化分工	(86)
四 实现财政预算部门与经费管理部门的有效衔接	(88)
第三节 创新政府运行成本的多部门协作	(93)
一 政府运行成本多部门协作的总体目标	(93)
二 创新政府运行成本协作管理的主要原则	(94)
三 政府运行成本协作管理的探索	(95)
第四节 构筑政府运行成本绩效评估框架	(99)
一 政府运行成本绩效评估的原则和方法	(99)
二 政府运行成本管理绩效评估体系的基本框架	(104)
三 提高政府运行成本绩效的政策建议	(108)
第五章 创新政府运行成本管理的专业化制衡体制	(111)
第一节 创新“人员、资产、服务”三元体系,深化运行成本 改革	(111)
一 先发国家政府运行成本管理的特点	(111)
二 优化政府运行成本管理体系	(113)
三 提升机关事务管理效率	(115)
第二节 转变职能合理调整,有效控制政府人员经费	(117)
一 我国政府机构编制管理取得的成效	(117)
二 我国政府机构编制管理存在的问题	(119)
三 先发国家政府机构改革经验借鉴	(121)
四 控制政府人员经费的路径与措施	(125)
第三节 优化配置政府资源,提高资产运行效率	(127)
一 我国政府资产管理存在的问题	(128)
二 国内外政府资产管理的经验总结	(133)
三 改进我国行政机关资产管理的措施	(136)
第四节 系统调控政府服务成本的路径与措施	(141)
一 加快公共服务开支市场化改革	(141)
二 推行规范化的职务消费制度	(142)
第六章 设立绩效标准体系,科学测定政府运行成本	(145)
第一节 借鉴标准认证准则,完善支出标准体系	(145)

一	导入 ISO, 流程化政府运行成本管理	(145)
二	结合 ISO 标准, 设计绩效预算体系	(146)
三	明确经费制定主体, 有效管理政府基本支出	(148)
四	科学确定经费标准“量”, 奠定准确确定“价”基础	(150)
第二节	重建政府会计准则, 明确资产计量标准	(155)
一	把脉政府会计制度缺陷, 找准会计标准改革之路	(155)
二	借鉴国外经验, 加快政府会计改革	(157)
三	改革会计制度, 科学计量政府支出	(162)
第三节	构建绩效指标体系, 科学评判经费规模	(164)
一	借鉴英国实践经验, 提升政府经费使用绩效	(165)
二	运行经费绩效考评制度的基本框架	(167)
三	构建政府运行成本评价体系, 提升考评机关绩效管理 水平	(169)
第四节	推进绩效后评价, 实现成本标准动态调整	(171)
一	设计绩效流程图, 全面把握管理关键点	(171)
二	遵照 ISO 质量标准, 强化政府内部管理	(175)
三	强化政府受托责任, 多方监督预算执行	(177)
第七章	E-政府运行成本信息化管理	(180)
第一节	破除“孤岛效应”, 实现运行成本信息的内部共享	(180)
一	政府信息资源内部共享	(180)
二	政府信息资源内部共享意义	(184)
三	政府信息共享国内外现状	(185)
四	完善政府信息资源内部共享的制度设计	(189)
第二节	适时公开经费信息 增强政府运行的透明度	(192)
一	机关信息资源外部公开概述	(192)
二	机关信息资源外部公开意义	(195)
三	信息公开国内外现状	(196)
四	完善信息公开的制度设计	(202)
五	我国信息公开改革思路	(205)
第三节	逐步引入物联网技术 系统整合政府运行信息	(208)
一	物联网概述	(208)
二	物联网引入步骤	(210)

三 引入物联网技术的主要领域	(210)
第四节 强化信息安全 保障政府运行成本管理的平稳运行	(214)
一 政府信息化安全概述	(215)
二 我国政府信息安全隐患	(216)
三 政府信息安全制度设计	(217)
第五节 改进信息流程 实现信息系统的规范运作	(220)
一 政府管理信息化主要内容	(220)
二 信息管理流程再造	(220)
三 信息公开流程	(222)
四 信息化进度安排	(225)
五 信息化评价机制	(226)
第八章 政府运行成本绩效管理创新实现路径与保障措施	(229)
第一节 政府运行成本优化实现路径	(229)
一 专业化制衡体制保障运行成本控制	(230)
二 实施管理流程再造控制政府运行成本支出	(232)
三 有效计量政府运行成本	(234)
第二节 政府运行成本绩效优化保障措施	(235)
一 完善政府运行体制机制建设	(235)
二 加强政府运行公共预算管理	(237)
三 提高政府运行信息化管理水平	(240)
参考文献	(246)

第一章 绪论

第一节 问题提出

财政危机、信任危机和管理危机是 20 世纪 80 年代世界各国政府共同面临的三大危机，降低政府运行成本成为各国政府化解危机的重要手段，它不仅关系到政府自身效率的改进，而且影响到民众福祉及整个社会经济和谐发展。政府运行成本日渐成为评估一个国家或地区竞争力和创新力的重要指标，也是影响未来社会经济发展的极其重要的因素，降低政府运行成本，提高行政效率，是提升国家竞争力，实现政治稳定、经济发展和社会和谐的基础和保障^①。

一 政府低成本运行是社会发展的必然趋势

“新公共管理”提出政府低成本运行要求。20 世纪 70 年代，世界绝大部分国家产生了政府财政支出大、经济发展缓慢、福利下滑、行政效率不高、社会不满增多等一系列的问题，这些问题严重影响了经济的发展和社会的和谐。于是，各国政府开始推进改革公共行政管理体制。在这种改革力量的推动下，逐步突破传统公共行政学的界限，融合现代经济学、管理学、行政决策、社会科学等学科的理论 and 决策体系，来改进和提升政府各部门管理水平，建立“新公共管理”运营模式，提高政府部门管理绩效，降低政府运营成本，增强政府行政效率。之后，社会结构不断发生变化，公众参政议政意识也不断加强，社会环境不断变化，推进政府加快改革，来适应这些变化和要求，政府通过改革创新，提升管理效率，增强应变力和服务能力，不断满足公众的要求。公共利益最大化的首要目标是建

^① 卓越：《政府运行成本的控制机制》，《西安交通大学学报》2010 年第 5 期。

设一个廉价的服务型政府，这是政府公共管理的实质。有效政府是一个“能够治理”并且“善于治理”的政府，政府成本控制对政府竞争力的激励表现为整个政府职能作用发挥的水平提升^①。

政府从自身管理出发，需要低成本运行。政府运行成本反映政府用于保障自身正常运转所消耗的各种经济资源，反映行政行为的投入产出关系及行政工作效益、效果、效率。我国目前政府行政运行成本高出世界平均水平 25%，且处于不断攀升的态势，增加了政府财政负担，损害人民群众利益，导致政府公信力日趋下降。政府运行成本管理有助于规范政府经费使用行为，提升政府能力，是把经济方法运用于行政领域的新突破，为深化行政体制和政治体制改革奠定了坚实的基础，是打造廉洁高效政府、为民服务政府的必然选择，有利于抑制腐败、提高行政效率、政令贯彻和落实、增强政府的感召力、凝聚力，加强党的执政能力建设^②。

低成本运行提升政府绩效，增强国家竞争力。经济全球化实质是市场的全球化，也是各国政府行政效率的国际较量，国与国的竞争集中体现在政府的管理效率，而成本是衡量效率的一个关键指标，可以说政府绩效是决定一个国家或地区国际竞争力的关键。政府运行成本取决于一定政府职能下的政府规模，一定政府规模下行政成本的高低，又取决于政府自身的能力，政府能力直接决定国家竞争力。政府能力强，其资源配置效率高，政府的成本就相对较低，竞争力就越强，其决策的程序与制度就越趋合理。由此，国家竞争力直接取决于政府竞争力，而政府竞争力取决于政府绩效，政府绩效又体现在行政运行成本上，政府要扩大其政绩，必须最大限度控制行政运行成本^③。

二 高效、透明、廉洁是政府发展的方向

我国政府运行成本处于不断攀升态势，面对市场经济体制改革进入深水区和政府行政体制改革亦步入攻坚阶段的严峻形势，要求控制政府成

① 于立生：《我国政府运行成本过高的原因与对策》，《东南学术》2010年第2期。

② [美] 马克·霍哲：《公共部门业绩评估与改善》，张梦中译，《中国行政管理》2000年第3期。

③ 唐晓阳：《改革行政审批制度、规范政府审批行为》，《广东行政学院学报》2000年第3期。

本、降低行政代价的呼声高涨。重视政府运行成本的研究,加强政府运行成本控制,也一直是社会各方面关注的热点、难点问题。降低行政成本,提高政府效能,已经成为落实科学发展观,构建和谐社会的当务之急。虽然政府机构运行成本在整体财政支出中的比例并不是很大,但是支出内容、支出范围和支出的合理性理所当然地受到更多关注^①。随着社会主义市场经济体制和公共财政制度的建立与完善,加强对政府运行成本管理的研究是贯彻落实科学发展观、构建和谐社会、建设低成本高质量节约型机关的迫切需要^②。

近年,中央高度重视政府运行成本问题。党的十七大报告中提出了“加快转变政府职能,优化管理方式,提高信息化管理水平,减少行政开支,打造公正廉洁、执政高效的服务型政府”。十八大再次明确提出:“通过机构整合,推动大部门体制,减少行政层次,降低行政成本。”

“态度决定一切”,政府的成本控制意识可直接影响到人的行为效果,没有正确、积极的意识做指导,很难取得有效的成果。政府是公共规范的制定者、社会道德的施行者,政府的施政原则深刻影响并决定着社会各个领域的价值导向。控制行政运行成本与追求行政效率的良性互动关系有利于政令的贯彻和落实,增强政府的感召力、凝聚力。构建高效、透明、廉洁的政府已成为目前中国政府的中心工作^③。

三 管理创新有效降低政府运行成本

“新公共管理运动”导致全球范围内改进行政绩效的政府改革运动。这场运动起始于英国、美国等国家,带动其他发达市场经济国家迅速跟进。因为国情的不同,各个国家政府改革的重点和方向也具有差异性,学术界给这些不同的改革进行了界定,例如“重塑政府”、“再造政府”等。这场声势浩大、旷日持久的政府改革运动,对政府管理的理论发展和有效实践起到了重要的推动作用。这场运动的关键是通过管理创新提高政府运行绩效。

① 朱文兴、朱咏涛:《对行政成本居高的经济学分析与对策》,《国家行政学院学报》2004年第3期。

② [美]阿维纳什·K.迪克西特:《经济政策的制定:交易成本政治学的视角》,刘元春译,中国人民大学出版社2004年版,第41页。

③ 陈振明:《政府工具研究与政府管理方式的改进》,《中国行政管理》2004年第6期。

英国行政改革过程始终贯穿管理创新,通过雷纳评审、下一步行动方案、公民宪章运动、引入竞争机制等改革,推动政府节约开支,提升行政效率。在“效率战略”的指导下,建立了较为完善的政府管理体系,并以此作为提升政府效率的工具,大大节约了政府开支^①。美国从20世纪开始就推行以效率为目标的政府改革,由于缺乏有力的技术支持和足够的政治支持,成效不佳。到克林顿任政期间,颁布了《政府绩效与结果法案》(简称GPRA),从而以立法的形式明确了政府管理创新的方向与未来。

这些国家的改革推动了世界各国政府管理创新的浪潮。西方政府改革最基本的趋势是改变政府理念、行为,提升政府绩效和服务品质,通过把私营部门的管理理论、方法及技术运用到政府公共部门之中,用企业家精神重塑政府,改革传统的政府行政理念和以官僚制为基础的行政模式。纵览世界各国公共行政管理发展的历程,各不同时期政府管理的理念不管如何变化,一个基本目标始终没变,即提高政府管理绩效,打造“绩效政府”,进而从根本上提升国家竞争力。

面对我国的实际情况,我国政府能否在政府职能转变、政府管理创新、公共财政框架建立的大背景下,有效地借鉴国外政府管理先进做法,提升自身的运行效率,通过提高预算的绩效管理水平和推动政府运行成本的降低、政府职能的加速转变以及国家竞争力的提升,更好地为发展市场经济保驾护航,已成为我国政治体制改革的重要一环。财政部门 and 财政学界对于政府运行成本管理的理论研究和各地实践,都充分说明了这一点。然而,在我国这样一个幅员辽阔,各地经济、社会发展水平千差万别,各级政府管理水平良莠不齐的现行制度背景下,政府运行成本管理的改进也必须依赖渐进性改革的思路,通过有效地学习先发国家政府运行成本管理的先进经验,去伪存真、去粗取精,较好实现先进管理经验的本土化,优先设计出前进的路径地图,使制度按照预期的方向发展,只有这样才能降低制度变革的成本,才能做到事半功倍。

^① 贝洪俊:《新公共管理与政府会计改革》,浙江大学出版社2004年版。

第二节 国内外研究现状

一 政府成本相关理论

西方发达国家学者十分重视政府成本管理的研究,通过梳理和分析,主要包括以下几个方面:

(1) 管理主义理论

一般来说,西方管理主义的核心就是政府部门对行政效率的追求,强调政府部门必须具备健全的管理机制、超前的管理理念、现代的管理方式^{①②}。传统的公共执政方式下,管理主义提出的效率主义主要关注的是行政的技术,对行政管理重要程度要求不高,于是逐步变为与现实脱节、故步自封的教条,没有有效地推进公共行政的发展,政府运行成本问题依然没有得到有效解决,公众也对此进行了诸多质疑^{③④}。随后,“新公共管理运动”悄然兴起,对旧管理主义进行了批判,建立起了公平、协调相统一,体现社会性效率的新的行政规范,政府行政管理出现较大转折^{⑤⑥}。由此来说,新管理主义是公共行政的新选择,它有效地提高了政府行政运行的绩效,降低了政府运行的成本^{⑦⑧⑨}。

① Harold C. Syrett, *The Papers of Alexander Hamilton*, New York: Columbia University Press, 1973.

② Louis Morton Hacker, *Alexander Hamilton in the American Tradition*, Westport Connecticut: Greenwood Press, 1975.

③ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

④ Osborne, David, Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*, Reading, Massachusetts, New York: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

⑤ Luther Gulick, I. L. Urwick, *Papers on Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, 1937.

⑥ Gary L. Wamsley, James F. Wolf, *Reforming Democratic Public Administration*, Thousand Oaks, California: Sage Publication, Inc., 1996.

⑦ Paul Van Riper, *The American Administrative State: Wilson and the Founders, An Unorthodox View*, No. 43, 1983.

⑧ Dwight Waldo, "The Development of a Theory of Democratic Administration", *Journal of American Political Science Review*, Vol. 65, No. 46, 1952.

⑨ Owen Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, New York: Palgrave Macmillan Press Ltd., ST. Martins Press Inc., 1998.

(2) 公共选择理论

经济学家对政治现象的思考,推进产生了公共选择理论,詹姆斯·布坎南等著名学者于1957年创办了“托马斯·杰斐逊中心”^{①②}。公共选择理论有三个学派,一是罗切斯特学派,主要有赖克、奥德斯霍克、布拉蒙斯等代表人物,该学派的主要特点是利用数理方法对政治学进行深入分析和研究,将实证的政治理论与伦理学进行了严格区分^③。二是芝加哥学派,主要有贝克尔、佩茨曼、波斯纳等代表人物,该学派主要观点有:经济学家只能认识历史,不能改变历史,任何改变世界的想法都是不现实的,都是不可实现的^④。三是弗吉尼亚学派,主要有布坎南和塔洛克等代表人物,该学派认为,传统的新古典经济学、政治学,以及凯恩斯主义宏观经济学等理论和方法存在着很多的不足,不能盲目崇拜,而是要批判地接受和吸收^⑤。

(3) 政治企业家理论

萨利兹伯里等学者提出了政治企业家相关理论,并构建了理论模型,针对集体行动理论存在的缺陷,将利益集团的组织者视为政治企业家,一方面,组织者能够为集体行动承担必要的成本;另一方面,这种政治企业家也期望获取一定的利润或利益^{⑥⑦}。萨利兹伯里深入分析了利益集团的组织者如何利用企业家的手段来获取必要的收益,有效建立了集团利益的组织者与各位员工的良好关系^{⑧⑨}。这一集体行为的管理方法也比较适合于政府部门的管理活动,包括物质等各个方面利益的界定、激励机制的制

① 陈招顺、汪翔:《公共选择理论的理论渊源及其对现代西方经济学的影响》,《上海社会科学院学术季刊》1990年第1期。

② 杨开晖:《公共选择理论及其启示》,《山东大学学报》(哲学社会科学版)1994年第1期。

③ 攀勇明、杜莉清:《公共经济学》,复旦大学出版社2001年版,第54页。

④ 潘贤掌:《关于西方公共选择理论若干问题的研究》,《财经问题研究》1998年第10期。

⑤ 张健:《布坎南与公共选择理论》,《经济科学》1991年第2期。

⑥ Downs A., An Economic Theory of Political Action in a Democracy, *Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2, Feb. 1957.

⑦ Tullock G., Entry Barriers in Politics, *Journal of The American Economic Review*, Vol. 155, No. 1, 1965.

⑧ Weingast B. R., Marshall W. J., The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets, *Journal of Political Economy*, Vol. 196, No. 1, 1988.

⑨ Schneider M. P. Teske, Toward A Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government, *Journal of The American Political Science Review*, Vol. 186, No. 3, 1992.

定、管理方式的选择等^{①②}。

(4) 新自由主义经济学理论

新自由主义经济学产生于 20 世纪 30 年代,直到 70 年代左右才被社会重视。新自由主义经济学的产生和发展,为行政成本的有效控制奠定了深厚的经济基础^{③④⑤}。首先,社会公众实际承担了政府行政成本,社会公众有权利管理政府行政成本;其次,社会公众属于理性人,有责任也有能力确定行政成本的开支数额,也能科学地确定财政支出的方向;第三,政府管理人员绝大部分是“经济人”,具有扩大政府行政成本开支的内在意念;第四,行政成本属于公共成本和管理成本,政府行政成本高低要与经济发展情况相匹配,绝不能无限制地扩张;第五,政府行政管理人员属于社会公众的代表,负责节约纳税人的成本,并严格遵守相应的激励约束机制。

国内学者也对政府行政成本进行了深入研究,重点从政治学、行政学以及经济学等角度来开展,对政府成本的来源、内涵界定及分类等方面进行了研究。

桑玉成重点对政府行政成本的产生进行了研究,通过研究发现,政府属于公共机构,承担管理国家和社会各项事务的义务,需要投入成本,同时,政府机构的运行也需要投入一定的成本^⑥。马文运基于政治思想史的视角,利用成本分析方法,重点分析了政府对社会发展的影响,政府成本与社会发展紧密相关,社会公众要为政府部门的运营付出成本^⑦。卓越基于行政学的视角对政府行政成本的产生进行了研究,通过研究发现,政府部门提供服务和公共产品必须要有资源来支撑,也就是政府运营的成本^⑧。周镇宏、何翔舟研究认为,政府成本由政府最终消费支出,产生于

① Wohlgemuth M., Political Entrepreneurship and Bidding for Political Monopoly, *Journal of Evolutionary Economics*, No. 10, 2000.

② North D. C., A Transaction Cost Theory of Politics, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, No. 4, 1990.

③ David Harvey, *A Brief History of New Liberalism*, Oxford University Press, 2005.

④ 顾钰民、伍山林:《保守的理念——新自由主义经济学》,当代中国出版社 2002 年版,第 30 页。

⑤ Munnell, Alicia H., A Reappraisal of Social Security Financing Revisited, *Journal of Economics & Finance*, No. 4, 2008.

⑥ 桑玉成:《从廉价政府看政府成本》,《云南行政学院学报》2000 年第 2 期。

⑦ 毛日清:《政府行政成本辨议》,《江西行政学院学报》2006 年第 2 期。

⑧ 卓越:《行政成本的制度分析》,《中国行政管理》2001 年第 3 期。

政府的决策和行为,成本大小由政府的决策和行为引起的经济、社会 and 生态等方面变动的成本来决定^①。何翔舟从经济学视角进行了研究,研究认为,将政府视为企业,政府成本来源于政府部门管理社会各项事务,政府成本包括多项内容,重点是财政支出,还涉及决策行为的机会成本和社会成本^②。戴扬和杨龙将政府成本界定为政府运营的所有财政支出,涵盖对国有企业、城市设施、生态环保、人道主义等方面的支出,以及决策失误和效率低下导致的资源浪费^③。许正中、张更华研究认为,政府运行成本来源于制度的变迁和运行,基于制度变迁的理论视角,把政府成本界定为四种成本,包括政府的制度成本、决策成本、运行成本以及公信力成本^④。

周镇宏、何翔舟对政府成本与市场经济的影响进行了研究,研究发现,市场经济对政府成本具有较大的影响,要提升市场经济运行效率,必须由成本低廉的政府来支撑。市场经济与政府成本关联度很高,政府是市场经济高效运行的引领者,其身份不可低估。同时,两位学者还对政府高成本运转成因进行了深入分析,研究发现,政府成本的主要影响因素包括政府部门人员编制数、行政管理费用开支、政府部门利益集团、职能错位以及权责不对称等方面,政府部门人员超编、行政管理费用开支过大等因素是导致当前行政成本过高的主要原因^⑤。桑玉成教授将政府成本影响因素归纳为六个方面,包括政府的直接开支、间接开支、管理绩效、运行机制、政府官员廉洁程度和国民素质。其他学者对政府成本进行了一些探索,研究认为,要有效降低政府行政成本,必须搭建四个平台,即政府会计制度平台、国库集中收付制度平台、“电子政务”信息平台和绩效预算管理平台,并且从理论和实践两个视角界定了政府成本的内涵及其分类和构成,提出了政府成本和政府绩效两方面的作用机制,提出了降低政府行政成本的可行路径,并进行了有效选择^⑥。

何翔舟教授重点深入探讨了政府成本控制的解决途径,基于中国公共

① 周镇宏、何翔舟:《政府成本论》,人民出版社2001年版,第65页。

② 何翔舟:《论政府成本》,《中国行政管理》2001年第7期。

③ 戴扬、杨龙:《政府成本问题研究论述》,《四川师范大学学报》2005年第5期。

④ 许正中、张更华:《降低和优化政府成本》,国家行政学院出版社2008年版。

⑤ 周镇宏、何翔舟:《政府成本对市场经济运行的影响》,《经济要参》2001年第5期。

⑥ 戴扬、杨龙:《国内政府成本问题研究综述——缘起、现状与问题》,《理论与改革》2005年第4期。

管理现状分析的基础上,利用公共管理的基本理论,分析了政府行政成本,借助定性分析和定量分析的手段和方法,构建了政府行政管理的硬约束机制,提出了降低政府成本的手段和方法,深入分析了政府成本居高不下的主要因素,指出建立实施现代公共管理制度能有效控制和降低政府行政成本;在政府行政的各项管理活动中,行政成本控制的软约束方式是导致成本增加的主要原因,并指出了无限政府长期存在的主要因素。提出并界定了政府管理半径这一概念,采用定性分析和定量分析相结合的方法,有效规范了政府管理决策的范围,有效划分了政府决策的内容,实现了政府成本研究的定性性与定量的结合,进一步提升了政府管理理论研究与应用实践的科学性和客观性;丰富完善了政府行政管理研究的载体与实践的平台,明确提出了政府管理体制向纵深推进改革的有效支点^①。

降低政府运行行政成本课题组提出了通过绩效预算框架来降低行政成本的方法,加强政府绩效评估,建立政府绩效预算反馈机制,构建政府专业化制衡架构,促进政府管理创新,创新管理模式,提高政府运行绩效。另外,要健全政府会计制度并加以实施,搭建基于信息化管理的国库集中支付平台^②。叶勇针对政府成本的视界与维度进行了研究,通过研究发现,许多因素制约了行政体制的不断完善,从而使得政府成本呈现出不断攀升的态势,并针对这一问题提出了相应的解决对策。高树兰、凌岚提出了通过强化预算约束来降低政府成本的对策,重点分析了预算立法、评估和监督三个方面对政府成本的影响机制,并提出了以相应的政府成本控制措施^③。李章泽、孙鸣鹤两位学者提出了基于制度分析的降低行政成本的对策,深入分析了制度不完善所导致的政府行政成本高的原因,要解决政府成本过高的问题,需要建立完善的制度^④。陈伟、刘亚萍针对电子政务与政府行为进行了深入研究,研究认为,政府网络化管理模式是政府机构改革的方向和趋势,网络化管理模式有利于提高政府管理绩效,降低管理成本^⑤。黄剑宇基于新制度经济学的视角对政府成本控制进行了分析和研

① 何翔舟:《政府管理半径与成本的研究》,中国社会科学出版社2008年版。

② 完善公共财政体制降低行政成本研究课题组:《构建绩效预算框架降低政府成本》,《新视野》2007年第5期。

③ 高树兰、凌岚:《强化预算约束降低政府成本》,《求实》2008年第4期。

④ 李章泽、孙鸣鹤:《降低行政成本的制度分析》,《经济社会体制比较》2007年第5期。

⑤ 王婷:《电子政务影响政府成本的实证分析》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2005年第5期。