

国家社会科学基金重大项目资助

唐铁汉 主编

行政管理体制改革战略研究论丛

# 降低和优化政府成本

JIANGDI HE YOUHUA ZHENGFU CHENGBEN

许正中 张更华/著

国家行政学院出版社

国家社会科学基金重大项目资助

唐铁汉 主编

行政管理体制改革战略研究论丛

# 降低和优化政府成本

许正中 张更华 著

国家行政学院出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

降低和优化政府成本/许正中,张更华著. —北京:国家行政学院出版社,2008.7  
(行政管理体制改革战略研究论丛/唐铁汉主编)  
ISBN 978-7-80140-614-9

I. 降… II. ①许… ②张… III. 国家行政机关—成本管理—研究—中国  
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 092209 号

书 名 降低和优化政府成本  
作 者 许正中 张更华 著  
责任编辑 任 燕  
出版发行 国家行政学院出版社  
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)  
(010)68920640 68929037  
<http://cbs.nsa.gov.cn>  
编 辑 部 (010)68929095  
经 销 新华书店  
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司  
版 次 2008 年 7 月北京第 1 版  
印 次 2008 年 7 月北京第 1 次印刷  
开 本 650 毫米×980 毫米 16 开  
印 张 19.25  
字 数 295 千字  
书 号 ISBN 978-7-80140-614-9/D·282  
定 价 48.00 元

---

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

## 总 序

当前,我国发展进入关键时期,改革进入攻坚阶段。新形势、新任务对深化行政管理体制改革提出了新要求,特别是完善社会主义市场经济体制和加快民主政治建设对深化行政管理体制改革的要求更为迫切。以科学发展观为统领,从基本国情出发,与全面实现小康社会的目标相适应,整体推进行政管理体制改革,是摆在我们面前的战略任务。党的十七大报告明确指出,“行政管理体制改革是深化改革的重要环节”,并对“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”做出了新的部署,提出了新的要求。对此,我们要深刻领会,认真贯彻执行。

首先,要深刻认识深化行政管理体制改革是由社会主义初级阶段的基本矛盾所决定的。我们正处于社会主义的初级阶段,这一阶段是一个很长的历史过程。在这一历史阶段,社会主义制度还不完善,社会主义市场经济体制还不成熟,社会主义民主法制还不够健全,封建主义、资本主义腐朽思想和小生产习惯势力在社会上还有广泛影响;我国的基本国情仍然是人口多、底子薄、地区发展不平衡,生产力发展水平还远远落后于发达国家。因此,社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,这就决定了社会主义的根本任务是发展社会生产力,必须把经济建设作为全党全国工作的中心,中国解决所有问题的关键在于依靠自己的发展。在社会主义初级阶段,围绕发展社会生产力这个根本任务,必须把改革作为推进中国特色社会主义建设的动力。恩格斯曾经深刻指出:社会主义社会“不是一种一成不变的东西,而应当和任何其他社会制度一样,把它看成是经常变化和改革的社会。”<sup>①</sup>改革是在坚持社会主义基本制度的前提下,自觉调整生产关系和上层建筑的各个方面和环节,来适应初级阶段生产力发展水平和实现现代化的历史要求。改革是全面的改革,也是配套进行的改革,不仅要深化经济体制改革解决经济结构、生产方式和可持续发展的问题,还要深化政治体制改革和行政管理体制改

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社1995年版,第693页。

革为经济体制改革提供保障。行政管理体制改革是政治体制改革的重要内容和组成部分,深化行政管理体制改革就是在党的领导下,发展人民民主,健全国家法制,转变政府职能,创新政府管理,建立社会主义公共行政体制。

其次,要深刻认识深化行政管理体制改革是完善社会主义市场经济体制的客观要求。在社会主义条件下搞市场经济,是前无古人的事情,世界上没有先例。从根本上说,中国建立社会主义市场经济体制,必须坚持从中国的实际出发,在实践中不断探索,走出一条自己的路。经过多年的改革,我们已经初步建立了社会主义市场经济体制,其主要特点是:在公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针指导下,适应社会主义市场经济要求的现代企业制度正在形成;城乡市场紧密结合,国内和国际市场相互衔接,促进资源的优化配置,全国统一开放的市场体系正在形成;转变政府经济职能,加强宏观调控,以间接手段为主的宏观调控体系正在形成;深化分配制度改革,以按劳分配为主体、多种分配方式并存,兼顾效率与公平的收入分配制度正在形成;建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供基本公共服务,适应我国国情的社会保障体系正在形成。需要强调的是,与西方市场经济不同,我国的社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的,是与社会主义的民主政治建设相辅相成的。我们建立社会主义市场经济体制,就是要实现国家宏观调控与市场机制的有机统一、相互促进,把政府管理有形的手与市场机制无形的手紧密结合起来,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。应该看到,面对经济社会不断发展的新形势,现行的行政管理体制仍然存在一些不适应和亟待解决的问题。这些问题主要是:政府职能转变还不到位,政府直接干预微观经济活动的现象依然存在,国有资产监管有待进一步加强,市场监管体制还不够完善,社会管理体系不健全,公共服务职能仍然比较薄弱;政府机构设置不尽合理,部门职责交叉、政出多门、权责脱节、监督不力的问题还比较突出;中央和地方关系有待进一步理顺,有令不行、有禁不止和执行不力的问题没有得到很好解决;依法行政观念不强,有法不依、多头执法、执法扰民现象不尽普遍,等等。这些问题,直接影响了政府全面履行职能,如不切实加以解决,必将影响社会主义现代化建设进程。因此,进一步完善与健全社会主义市场经济体制,迫切要求深化行政管理体制改革,及时解决与市场经济发展不适应的问

题,努力转变政府职能和推进政府管理创新,把我国社会主义制度的优越性充分发挥出来,为经济建设和社会全面进步提供强大动力,为全面建设小康社会提供组织和制度保障。

第三,要深刻认识深化行政管理体制改革是提高国际竞争力的必然选择。当前,我们正处在一个新的重要的发展阶段。从国际上看,和平与发展仍然是当今世界的主题,世界政治格局多极化,经济全球化和科学技术迅速发展,特别是信息化的步伐加快,使综合国力的竞争日趋激烈。在这种形势下,一方面,我们面临着新的发展机遇;另一方面,我们也面临着发达国家在经济与科技方面占优势的压力与新的挑战。这就要求深化行政管理体制改革,努力提高公共管理的质量和效能,从而进一步提高在资源配置和使用上的效率,防止政府管理失灵。从国内看,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,这些都对政府管理提出了新的要求。为了把握工业化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新机遇新挑战,适应完善社会主义市场经济体制的需要,我们必须认真落实科学发展观,进一步转变政府职能,努力提高行政效能和政府管理的水平。应该看到,从上世纪80年代兴起的世界范围的公共行政改革已经进行近30年的时间了。尽管各国的改革模式不尽相同,做法和手段也各有特点,但是一个共同之处都是把提高政府管理的质量和效能作为公共行政改革的重要目标,进而提高政府的执行力和公信力,解决政府的诚信和与公民关系问题。党的十六大以来,党中央、国务院一再提出建设人民满意的法治政府、服务政府、责任政府和效能政府的要求,特别强调全面提高政府执行力和公信力。人民满意的服务型政府必然是充满活力的高效能、高效率的政府。因此,我们必须站在历史的、战略的、全局的高度,深刻认识深化行政管理体制改革的理论意义和现实意义,切实加强领导,继续推进行政管理体制改革的。

第四,要深刻认识深化行政管理体制改革对于构建社会主义和谐社会、促进社会公平正义的重要意义。党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会等重大战略思想,对转变政府职能特别是强化社会管理和公共服务职能提出了新的要求。特别应该强调的是,和谐社会建设已经纳入中国特色社会主义事业四位一体总体布局,成为全面建设小康社会的重要组成部分。党的十七大报告提出,“加快推进以改善民生为重点的社会建

设”，明确指出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”按照这样的要求，我们必须深化行政管理体制改革，大力推进社会体制的创新。这是因为，政事不分、政府与市场中介组织不分的问题不解决，政府包揽过多的局面不打破，社会事业就很难健康发展；长期形成的“重管理、轻服务，重经济、轻社会”的观念和体制机制问题不解决，社会管理和公共服务就不可能到位，社会管理和公共服务的投入也就不可能随着经济的发展而相应增加，经济社会发展中“一条腿长、一条腿短”的现象就不能消除。同时，如果公共财政体制不完善，统筹经济社会发展、缩小城乡和地域发展差距、实现基本公共服务均等化的目标也难以实现。由此可见，构建社会主义和谐社会、发展社会事业和促进社会公平正义，迫切需要转变政府职能。

第五，要深刻认识新形势下我国行政管理体制改革的基本特点和规律性。从1982年政府机构改革算起，我们已经经过了五轮行政管理体制改革。为了增强自觉性，更好地推进改革，必须对我国行政管理体制改革特点再认识。因为，总结过去的经验教训，往往由于对我国行政管理体制改革的特点和规律缺乏正确的认识，而导致改革的不到位和出现失误。实践证明，只有正确地认识改革的特点，才能把握规律，使改革沿着正确的方向前进。这些规律和特点主要是：我国的行政管理体制改革是社会主义制度的自我完善与发展，因而具有与社会主义制度相适应的特点；我国的行政管理体制改革是不断适应社会主义市场经济体制的需要而进行的政府改革，因而具有与市场经济的发展与完善相适应的特点；我国的行政管理体制改革是对传统行政体制的革命，而摆脱传统行政体制是一个长期的过程，因而，我国的行政管理体制改革具有不断深化的渐进性特点；我国的行政管理体制改革是与经济体制改革、政治体制改革相配套进行的改革，因而具有整体配套、协调推进的特点；我国行政管理体制改革既有中央的统一部署，又强调地方政府的因地制宜，因而具有自上而下与自下而上相结合的互动性特点；我国的行政管理体制改革是在复杂的国际国内环境中进行的，因而具有复杂性的特点；我国行政管理体制改革以马克思主义为根本指导思想，同时又坚持与时俱进、开拓创新，因而又具有中国特

色与创新性特点。

本论丛是国家行政学院唐铁汉研究员承担的国家社会科学基金重大项目《深化行政管理体制改革,建立与完善公共行政体制战略研究》的部分阶段性成果。出版本论丛的目的在于,总结我国行政管理体制改革的实践经验,研究探讨深化行政管理体制改革、建立与完善社会主义公共行政体制的重大理论与现实问题,为加快行政管理体制改革提供咨询和参考意见。

**论丛编委会**

2007年11月6日

## 导 语

当今世界,经济要素的充分流动已经把全球经济逐渐连成一体,经济全球化势不可挡。经济全球化实质上是市场的全球化,也是市场的无国界化,这就呼唤政府要重新定位。在现代社会,市场、政府和社会自组织成为资源配置中最大的三股力量。其中,政府定位的正确与否是关键,所以各国政府行政效率的较量成为国家核心竞争力较量的精髓。市场发育也内在地要求降低政府成本、提高效率。经济全球化所奉行的经济原则,迫使政府从以往的注重投入的传统价值观转为注重结果即产出的价值观。因此,政府成本控制问题已日益引起世界各主要国家的普遍关注,也成为世界各国政府行政改革的动因之一。

当前,中国正处于从传统社会到现代社会的多元复合转型的战略机遇期,防止我国现代化进程的断裂,实现快速平稳过渡的关键在于政府职能转变的到位、政府治理的创新。我国行政管理体制改革经历了由单项改革到综合配套改革,由局部探索到全面推进、重点突破,取得了显著成绩。尤其是在机构精简、职能转变、公务员制度建设以及现代管理方面等取得了更大的进步。但必须清醒地看到,现在仍然存在职能配置和机构设置不合理、政府层级过多、各级政府组织之间的职权划分不科学、机构臃肿、某些地方政府诚信危机、效率低下等问题,如何明晰政府成本的构成及其产生的原因,并加以有效控制,成为摆在我国各级政府面前亟待解决的问题。

本书按照制度运行与变迁的理论,将政府成本分为政府制度成本、政府决策成本、政府运行成本和政府公信力成本等4个方面。政府制度成本是指制度形成过程中社会所支付的多种成本的总和,其实质是一种制度运行前成本;政府决策成本指政府决策及实施中运用的各种资源及其影响的总和;政府运行成本是指政府维护日常运行的各项花费的总和,表现为通过财政预算的政府各项支出的总和,即相当于通常所说的财政支出;政府公信力成本是一种隐性成本,它普遍地存在于所有的政府机构,主要是由于政府决策者做出的决策本身缺乏科学性,或是决策有缺陷,或是某次或某几次决策失误等原因而失去

信用以及信息失真所形成的成本。

以有效降低我国政府成本为目标,本书提出需建立4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 and 绩效预算管理平台。第一,完善政府会计制度,科学制定政府成本考量标准。在中国,目前在有关的正式文件中还没有出现过政府会计这一称谓,代之的是已经使用了半个多世纪的“预算会计”。由此,我国的政府会计规范与预算会计规范之间也界限模糊,况且我国现行的预算会计规范以财政总预算会计规范为核心展开。这不利于政府会计规范与预算会计规范这两个属于不同范畴的会计规范各自的发展和完善。第二,改革财政资金收付方式,完善国库集中支付制度,降低政府成本。所谓国库集中支付制度是指对财政资金实行集中支付的制度,由于其核心是通过国库单一账户对现金进行集中管理,所以这种制度一般又称作国库单一账户制。第三,构建“电子政务”信息平台,保证政府成本全息、廉政、透明运行。电子政务是指各级政府部门在政务活动中,全面应用现代信息技术、网络技术以及办公自动化技术等进行办公、管理和为社会提供公共服务的一种全新的管理方式。第四,构建绩效预算管理平台,以降低政府成本。绩效预算模式是闭环、全息的反馈机制运行模式,它通过全面评估政府组织提供的公共服务的质量,来实现对政府的有效监督和控制。

本书首先从现代高效社会要求政府低成本运行的前提出发,阐述了控制政府成本对提升国家竞争力的重要作用。国家的竞争力主要通过制度因素表现出来,直接影响国家竞争力的制度要素归结为3个变量:第一,产权的界定和保护,即政府的制度设计;第二,契约安排的稳定性和可预期性,即政府的运行与决策效率;第三,政府的信誉,即公信力。我国政府成本现存问题主要体现为制度设计、决策体制、政府预算、政府公信力等方面。因此,控制我国政府成本也应从制度设计、决策机制、财政体制、诚信建设、政府会计制度、财政资金收付方式、“电子政务”信息平台以及绩效预算管理等方面进行改革与完善,进而提升国家竞争力。

第二章重点探索政府制度成本。政府制度成本是政府成本的重要组成部分之一。制度本身是一个系统,由硬件、软件、活件3个部分构成。政府制度成本由准备成本、机会成本、时滞成本、风险成本、磨合成本等构成,具有长期性、递增性、超经济性、可控性等特征。知识

积累程度和认知程度、宪法秩序、不同的制度变迁方式、制度切换的路径依赖、非正式制度安排与正式制度安排的矛盾、制度刚性等是影响政府制度设计成本的因素。政府与社会之间存在边界,市场与政府不能相互替代。市场不能解决或解决不好的问题,必须由政府来干预和调节,把市场与政府的作用控制在适当的边界内,促进社会资源综合配置最优化和交易成本最小化。政府与市场的关系分为强政府弱社会模式、弱政府强社会模式、强政府强社会模式、弱政府弱社会模式等4类。从政治领域与经济领域角度考虑,两个组织领域存在需要协调的自身的矛盾与相互间的摩擦是NGO发展的重要推动力,这也是NGO的产生原因之一。当前,世界各国行政区划层级改革的一个总趋势是层级逐步减少,因为层级过多会导致负面作用增多。从国际比较来看,宪政制度层次上美国专业化制衡的政府管理架构降低了政府成本,而法国权力制衡机制不健全则导致了政府成本的上升。中观制度层面,加拿大、美国和日本的政府信息公开具有明确的法律规定与限制;日本在行政审批方面大力发展中介机构,减少政府行政审批行为,提高行政质量与效率;美国为行政审批制度引入了严格的司法审查制度;新加坡对公务员严格进行管理,建立了严格的监督制度,进行全方位的监督管理;日本文官的考绩程序极其严密。这些国际比较为我国制度设计具有借鉴意义。目前我国在制度设计方面政府与市场的边界混乱,导致资源配置效率低下。政府与社会的边界模糊,导致政府运行效能较低。权利配置失衡、权力缺乏制约,官员自主裁量权过大。制度设计缺乏科学性,导致成本升高。我国应该构建公共行政体系,保证公共权力宪政运行。构建公共预算体系,保证公共经济的宪政运行。构建专业化制衡的政府管理架构,保证社会廉政运行,从而达到控制政府制度设计成本的目的。

第三章主要是进行政府决策成本控制模式的设计。政府决策成本也是政府成本的重要组成部分,但政府决策成本并不是经济学上的成本概念在政府决策领域的简单运用,而有其自身特点。政府制度设计和组织架构、社会的民主化程度、触发机制的时间、强度和范围、政府的权威和社会利益集团力量平衡情况、最高当权者个人的好恶、国家的自然条件和人口等因素影响着政府决策成本。对决策成本的控制必须从3个环节入手,即决策时机控制、决策方案控制、效应成本控制。为此,分别建立了政府决策时机成本控制模型、政府决策方案成

本控制模型、政府决策前效应成本控制模型、政府决策后效应成本控制模型等。由于政府决策效益的多元化及不确定性,按照政府的决策所收到的效益和是否达到了预期的效果出发建立经济效益测度模型、预设指标测度模型,对政府决策成本进行评估。根据世界各国的决策过程中的突出特点,可以把各国政府决策成本控制模式分为渐进式决策成本控制模式、信息型决策成本控制模式、技术型决策成本控制模式、分权型决策成本控制模式、回应式决策成本控制模式等。目前,我国在政府决策成本方面存在成本观念淡薄、政策多变、决策缺乏科学依据、缺乏对政策决策技术方法的研究、缺乏为各级政府部门决策服务的专门的人才队伍等问题。对此,应该进一步加强和完善政府决策的机制和制度保障。扩大民众对政府决策的参与。扩大基层政府的决策权;尊重市场选择和自然选择的科学性。加强对政府决策成本的监督。发挥非政府组织对政府决策的补充性作用;提高政府对危机的处理能力。发挥科学技术在政府决策中的作用。重视培育智囊机构、建立政府决策奖励基金、建立政府决策信息员制度等配套措施的建立和完善。

第四章通过政府运行成本控制模式的设计,形成了政府运行成本支出统计的不同口径和不同的财政支出规模。本章将政府运行成本的界定为“维持政府正常运转所花费的各项费用总和”。政府规模、政府治理理念、政府职能的不同界定、政府行政能力高低、行政环境、政府及其官员腐败等构成了政府运行成本的影响因素。从国际来看,英国政府“为质量而竞争”模式、美国政府“重塑政府”模式、新西兰与澳大利亚政府“政府职能商业化”模式、德国与荷兰政府“国家减肥”模式、新加坡政府“高薪养廉”模式和英国、美国及新西兰政府绩效评估等政府运行成本控制措施为我国提供了积极的借鉴。目前,我国政府行政管理费直线上升,政府开支占财政收入的比重高达50%以上,“中国是全世界行政成本最高的国家。”政府运行成本结构中人员成本比重较大,不同区域政府运行成本差别较大。因此,我国政府运行成本控制应该科学界定政府职能,合理设置政府机构,控制人员规模;建立科学、规范、有序的政府运行机制,从根本上降低政府运行成本。建设一支高素质的专业化干部队伍,减少消除行政管理中的隐形成本。改革现行的行政预算管理体制,增强政府运行成本的约束力。确立科学的政府绩效理念,增强政府运行成本导向的科学性。

第五章主要是对政府公信力成本进行探索。政府公信力本质上是一种信用,是政府的影响力,属于无形资产,政府公信力成本也是政府成本的构成要素。政府公信力具有时间差序性、信息不对称、不完全契约、重复博弈等特性。对政府公信力成本产生可使用委托—代理理论与交易成本理论阐述。对于政府公信力成本的产生根源,政府隐含的自利性是政府公信力成本的源流。政府超载是政府公信力成本的外在物质基础,信息失真是引致政府公信力成本的根本。政府公信力失信,可以导致政府行政效率低下,交易成本增加。产生政府合法性危机,行政目标难以实现;政府国际影响力受损,国际地位下降。社会信用动摇,产生社会诚信危机。政府公信力在社会发展中具有重要作用,它可以提升社会能力,提高社会发展的凝聚力与向心力。目前,我国政府公信力成本上升主要表现为“契约信用”观念不强、政府滥用国家政策、滥用地方政府职能、政府公务员滥用职权、政府行为暗箱操作等,这些行为导致我国政府公信力成本不断上升。市场经济条件下,政府公信力是社会赖以良性运行的稀缺性资源。我国现阶段重视并降低政府公信力成本尤为必要。因此,我国应实施政府制度创新、强化监督制约机制、加强对政府官员的美德教育、建立回应行政、完善政府赔偿制度等措施,从而建立政府问责机制,打造责任政府。实施转变政府职能、健全诚信制度,增进市场效率、建立政府信用评估制度与政府征信体系等措施,从而能够治理政府失信,打造信用政府。实施政府“阳光行政”,取信于民、构建沟通机制与疏通沟通渠道等,从而实行政务公开,建设阳光政府。在政府运作上实行透明行政,在权责关系上加强自律,并严格限制政府权力作用的领域,从而有效地界定政府边界,建设有限政府。

第六章强调要建立政府会计制度以规范政府成本考核体系。建立政府会计制度,是控制我国政府成本的技术平台之一。我国政府会计体系包括财政总预算会计、行政单位会计、事业单位会计。此外,参与预算执行的国库会计、收入征解会计(包括税务会计、农业税征解会计和关税会计)和基本建设拨款会计也属于这一体系。当前我国政府会计采取的是一种预算会计模式,这种模式存在许多缺点。现行政府会计(财政总预算会计和行政单位会计)要素确定为资产、负债、净资产、收入和支出,这种分类的不足是没有确立“结余”要素,导致资产负债表名不符实,不能反映政府成本。另外,政府会计与企业会计相比,

在持续经营、会计分期、货币计量上有相似性,而在会计主体上又有其特殊性。目前,我国政府会计制度存在的一些问题,主要表现为预算会计体系不科学,无法客观反映政府成本;政府财政透明度不够,不能正确反映政府成本;政府会计信息失真,无法真实反映政府成本;法律体系不健全、不完善,很难起到控制成本的作用。根据世界各国政府会计实践,我们可以发现:会计规范制定和发布应坚持连续性和完整性,会计规范应充分重视政府财务报告规范,政府会计规范与预算会计规范应界限分明,会计规范应体现对政府管理业绩讨论与分析规范的重视,普遍建立以权责发生制为基础的会计准则。因此,我国应改革政府会计的环境,倡导政府成本的概念。区分会计的记账主体与报告主体,完善主体管理体系。引入权责发生制,改革我国政府预算与政府会计基础。重新规范政府会计对象,控制政府成本。引入注册会计师,规范政府受托责任。引入量化考核体系,强化预算约束。引入电子政务,畅通政府会计信息披露渠道。组建政府成本会计,加强政府成本控制。通过以上措施完善我国政府会计体系,从而有效控制政府成本。

第七章剖析国库集中支付制度如何降低政府成本。建立国库集中支付平台,可以有效降低政府成本,它是我国目前进行国库管理改革的现实选择。国库集中支付制度的主要内容为建立国库单一账户体系,财政资金拨付以直接支付为主、授权预算单位自行支付为辅。财政资金集中保存在国库单一账户,预算执行信息即时反馈,资金拨付全过程实时监督,财政资金直接缴入国库单一账户或预算外资金财政专户。国库集中支付制度使政府管理更加科学化、法制化和信息化,使政府管理职能分工更加合理,对政府管理模式产生重要的影响。国库集中支付制度可以降低政府资金成本和政府监督成本,但同时会导致交易成本上升。从国际来看,发达的市场经济国家国库集中支付的运行普遍采取设置国库单一账户的方式,以利于资金调配与监督和国库资金使用的效率化与透明化,并建立了可控化、责任化的国库监督控制系统,这些给我国国库支付制度提供了有益的借鉴。当前,我国国库集中支付制度改革存在着一些问题,主要为我国现行的预算会计制度与国库集中支付制度不相适应;国库集中支付制度不能有效阻止“分散性”和“集中性”的违规行为;因国库集中支付的信息量大,尚无一个完善的国库集中支付信息系统提供技术性支持,这些因素不利

于我国降低政府成本。由此,为了我国完善国库集中支付制度,有效降低政府成本,应健全有关的法律规章,为国库集中支付制度提供法律保障;完善国库机构体系,提高政府预算管理水平;改革会计核算办法,为国库集中支付分析提供有效信息;加快实现国库业务电子网络化,为国库集中支付制度提供基础条件;建立健全监督制约机制,保证资金运作安全。

第八章对信息化平台的构建怎样控制政府成本进行剖分坎合。通过发展电子政务推进政府改革和管理创新,可以提高政府行政效率,降低政府成本。电子政务对于政府改革与发展具有催化作用,具体表现为:电子政务促进政府职能转变,提高行政效率;电子政务加强政府与公众的关系,提高政府的公信力;电子政务催生廉洁政府,促进政府健康运行;电子政务推动社会信息化,促进国民经济发展。电子政务对于政府成本控制具有促进作用,主要包括:优化组织结构,精简管理层级,降低政府制度成本;再造政务流程,规范政府运行,降低政府运行成本;提高人员素质,提高政府效率,降低政府决策成本;遏制政治腐败,提高政府合法度,弘扬民主政治,提升政府信任度,降低政府公信力成本。目前,我国电子政务立法滞后,缺乏法律的保障,制度设计成本过高;发展缺乏整体规划和统一标准,增加运行成本;发展目标不明确,决策成本较高;整体运用水平低,信息服务功能欠缺,有损政府公信力建设;公务员的信息技术应用能力和信息化意识有待提高。因此,我国电子政务应该以电子政务促行政体制改革,降低政府的制度设计成本;改革决策过程与模式,降低决策成本;推进电子政务与政府流程再造,降低运行成本;提高信任指数,控制政府公信力成本;构建电子政务作为降低成本的技术基础平台。

第九章设计了绩效预算制度以降低政府成本。政府绩效预算提高了政府公共服务的能力,促进政府提高管理效能,推动政府改革,降低政府成本。绩效预算是工具、方法和手段的集合与创新,有助于提升政府的绩效。绩效预算从是否为纳税人创造出最大的货币价值出发来制定绩效指标。市场经济是效率经济,绩效预算是控制政府成本的阀门,有助于提高财政的效率,保证适度水平的财政规模效率、合理的财政运行效率,提高财政的行政效率、社会效率。政府绩效管理是现阶段政府转变职能的中心环节,而绩效预算控制政府成本的核心手段。可以通过引进绩效预算,并通过政府业务合同出租、部门的非

垄断化、运营的非垄断化、分权化、内部市场机制等竞争机制形式来提高政府绩效。绩效预算模式形成了控制政府成本的闭环系统,是全息的反馈机制运行模式,它全面评估政府组织提供的公共质量,有利于实现对政府的监督和控制。在国际上,美国、英国和澳大利亚等国家以绩效预算来降低政府成本的成功实践为我国提供了宝贵的经验。目前,我国的政府成本较高,政府绩效与发达国家相比较低。为了降低政府成本,要通过构建全息的绩效预算反馈机制,推进政府管理创新;要将绩效预算的理念全面导入预算运行的全过程;要在政府投资项目预算绩效评价中逐步实现结果导向型的绩效预算模式;要构建项目预算绩效评价信息库,实现公共的流程再造。

本书的创新之处在于紧紧围绕“1个目标、4种分类、4个平台”,从理论和实践两个层面上廓清了政府成本的构成、影响政府成本的因素、政府成本与政府绩效的作用机制、降低政府成本的路径选择,对建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制有着重要的理论意义;对于我国降低政府成本、转变政府职能及政府管理创新,最终提高工作绩效提供有力的参考借鉴,并将给我国的政府行政改革注入一种新的动力,促使政府加快行政管理体制改革的步伐,有利于增强我国国家竞争力,实现中华民族的伟大复兴。

# 第一章 现代高效社会要求政府低成本运行

|     |                    |    |
|-----|--------------------|----|
| 第一节 | 控制政府成本是提升政府绩效的关键   | 1  |
| 第二节 | 政府低成本运行是提升国家竞争力的基石 | 13 |
| 第三节 | 降低中国政府成本,提升国家竞争力   | 21 |
| 第四节 | 降低政府成本,构建节约型社会     | 29 |

# 第二章 政府制度成本探索

|     |                  |    |
|-----|------------------|----|
| 第一节 | 政府制度成本及其影响因素     | 37 |
| 第二节 | 政府管理制度设计理论的新探索   | 46 |
| 第三节 | 世界政府管理制度创新趋势     | 54 |
| 第四节 | 中国政府制度性成本存在的主要问题 | 58 |