





通往廉洁高效之路

政府行政成本控制问题研究

罗文剑 著



中国社会科学出版社







通往廉洁高效之路

政府行政成本控制问题研究

罗文剑 著



中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

通往廉洁高效之路：政府行政成本控制问题研究 / 罗文剑著.

—北京：中国社会科学出版社，2017.1

ISBN 978-7-5161-9864-3

I. ①通… II. ①罗… III. ①国家行政机关—成本控制—
研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 031373 号

出版人 赵剑英
责任编辑 凌金良
责任校对 郝阳洋
责任印制 张雪娇

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 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2017 年 1 月第 1 版
印次 2017 年 1 月第 1 次印刷

开本 880 × 1230 1/32
印张 9.125
插页 2
字数 250 千字
定价 48.00 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

南昌大学社会科学学术著作出版基金资助出版
(项目批准号: NCU2015P021)

南昌大学廉政研究中心研究成果

前 言

预防和控制腐败，建立廉洁、高效政府是我国经济社会发展的重要条件之一，也是党和国家执政者努力的方向和不断追求的目标。党的十八大提出了建设廉洁政治的重大任务，要求做到干部清正、政府清廉、政治清明。中共中央总书记习近平在《摆脱贫困》一书中指出，我们的目标是既要发展经济，又要廉洁的政府、清明的政风，他认为，得民心者得天下，中国共产党人得民心靠的就是廉洁奉公，全心全意为人民服务。2013年3月26日，国务院总理李克强在国务院召开第一次廉政工作会议上讲话时强调，要转变政府职能，依法规范权力运行，着力建设廉洁政府。他指出，新一届政府要完成好持续发展经济、不断改善民生、促进社会公正三大重点任务，必须着力建设创新政府、廉洁政府、法治政府，其中建设廉洁政府十分关键。廉洁是公信力的基石。如果不能有效遏制和解决腐败问题，政府就会失去公信力，人民就不会相信我们能办其他事情办好，我们的一切工作和努力就有可能付诸东流。

廉洁政府是与腐败政府相对而言的。当我们把视角转向行政人员的实践活动，就不难发现，违背行政责任等腐败现象时有发生，日趋严重，行政腐败已经成为一个全球性现象，是各国普遍感到头疼的事情。到目前为止，没有哪一种公共行政管理体制是不存在腐败的，也没有哪一个国家可以做到完全避免腐败。腐败政府是指政府官员尤其是领导者广泛地和频繁地利用公共权力谋

取私利，由此可能导致政府治理的全面败坏。与此相反，廉洁政府是指政府官员普遍清正廉明，法律政策优良，惠民利民，法律实施公正无私，公共权力被用来服务于公众利益。廉洁政府的主要表现是政府官员及其所在工作单位廉洁奉公，公共权力和公共资源的获取和运用合法且无私，公共政策的制定和执行公正无私。^①当前，我国经济社会进入了快速发展的时期，社会呈现出复杂多变的态势，长期存在的党政官员的腐败现象也表现出更加复杂的特征，廉洁高效政府建设面临着更大的挑战。2011年5月，前国务院总理温家宝对中央国家机关厉行节约工作会议作出重要批示，指出建设一个廉洁、节俭的政府是我们的目标。中央机关要带头厉行节约，特别要从严控制和压缩因公出国出境、公务用车购置及运行、公务接待三项经费支出。要注重制度改革和建设，加强监督检查，务求实效，不搞形式主义，不走过场。在笔者看来，建设廉洁高效政府的一个非常重要的前提和路径就是要实现政府自身的“良好治理”，这是一个现代文明社会进步和发展的基础和必然要求。廉洁高效政府意味着政府官员的清廉和行政运行的“低成本—高产出”，这与公共管理理论研究中“花费越少的政府就是好的政府”的基本观点异曲同工；也意味着政府必须要有效控制自身的运转，并对社会公众负责，改善政府绩效，将更多的资金用于为民服务领域。因此，从某种意义上来说，在廉洁高效政府成为时代强音的背景下，应该要着力于控制政府行政成本，这是建设廉洁高效政府、实现政府自身“良好治理”的重要路径。

随着市场经济体制的发展及市场意识的普及，成本的观念已经越来越成为人们行为的基本准则。政府作为社会公共权力的执

^① 何增科：《廉洁政府与社会公正》，《吉林大学社会科学学报》2006年第4期。

掌者，在承担组织和管理社会职能的同时毫无疑问地要消耗资源，存在成本，或者说，政府行政成本与政府相伴而生，世界上不存在没有成本的政府。当前，政府行政成本问题已不是某个或部分国家的事情，它受到世界绝大多数国家的关注，探索控制并降低政府行政成本也已成为世界各国的重要施政理念。我国自改革开放以来的相当长的时间内，政府行政成本经历了一段非理性增长期，迄今居高不下。因此，必须采取有效措施控制政府行政成本，提高行政效能，构建廉洁高效政府，维护人民群众的切身利益。

本书立足于廉洁政府建设和控制政府行政成本的时代背景，从政府行政成本概念入手，分析政府行政成本的现状和影响因素，再对政府行政成本和政府绩效进行综合比较，最后提出了有效控制政府行政成本的对策。本书从绪论到结论总共分为八章，核心内容由五个部分构成。

第一，厘清政府行政成本的概念、特点及其构成。先是通过介绍公共财政的概念和特点，在公共财政支出中引出行政成本的概念，并提炼出政府行政成本支出不对等、支出目的明确、成本核算困难和一定的隐蔽性的特点，再分析了政府行政成本的构成。

第二，剖析政府行政成本的现状。我国政府一般预算支出中的行政成本过高，主要表现在行政成本规模庞大，增长过快；行政成本弹性系数偏大；行政成本的结构不合理；行政成本中浪费问题突出；行政成本的产出效率低下；行政成本基本上随着政府层级的降低而增加，尤其是基层政府行政成本增长很快；行政成本区域间差异比较大。

第三，分析了我国政府行政成本居高不下的影响因素。本部分主要先解析政府行政成本居高不下的三个环节，然后探寻了影响行政成本的因素；通过文献法，初步选出 GDP、财政收入、

财政支出、物价水平、城市化水平等自变量作为影响行政成本的因素，然后借助 SPSS 软件进行相关分析、多元回归分析、拟合优度检验、共线性诊断等，筛选出影响政府行政成本的两个关键因素：财政支出和城市化水平。结果表明，财政支出每增加 1 亿元，政府行政成本就会增加 1350 万元；城市化水平每提高 1 个百分点，政府行政成本将会增加近 174 亿元。财政支出对行政成本的推动作用主要体现在主体的推动和制度的推动两个方面；城市化水平对行政成本的推升作用主要体现在政府习惯于从自身的角度去“安排”城市化道路，过度的干预导致行政成本不断增加。

第四，政府行政成本与政府绩效的综合评价。本部分以德尔菲法、层次分析法、功效系数法、加权综合评价法等方法为基础，以中部六省为例对政府行政成本和政府绩效进行了综合评价。以人均行政成本、行政成本占财政支出比重、官民比和行政成本增长率四个指标综合评价政府行政成本的结果显示，2008—2011 年中部六省中政府行政成本控制最好的是安徽省和江西省。当然，政府行政成本并不是越低越好，还需要考虑政府绩效综合情况。以 6 个一级指标和 28 个二级指标构成的政府绩效综合评价指标体系为基础的评价结果显示，2011 年中部六省的政府绩效中最好的是山西省。最后以中部某省的 Y 县为例，通过调查研究，分析了其政府行政成本情况，并进行政府行政成本与政府绩效综合评价，结果验证了政府行政成本并非越低越好，控制政府行政成本的关键应该是使支出合理化、规范化。

第五，政府行政成本控制的对策。本部分在坚持政府行政成本控制的“零容忍”原则等五个原则基础上，结合前面的分析，提出政府行政成本控制的两个维度，强化财政支出管理和政府对城市化进程干预的合理化，最后提出了控制政府行政成本的具体措施，一是提升政府服务能力，包括提高政府公职人员的素质、

推进政府职能转变、推进政府机构改革、纠正政府支出行为偏好；二是建设控制政府行政成本的刚性制度，包括加快财政预算制度改革、完善政府行政成本的监督制度、落实官员问责制度和推行政府绩效评估制度。

目 录

前 言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 研究背景和意义	(1)
一 研究背景	(1)
二 研究意义	(4)
第二节 研究思路和主要内容	(6)
一 研究的思路	(6)
二 研究的内容	(6)
第三节 研究方法、技术路线和创新点	(8)
一 研究方法	(8)
二 技术路线	(9)
三 主要创新点	(9)
第二章 相关研究的理论综述	(11)
第一节 公共财政支出与经济增长关系文献综述	(11)
一 经济增长对公共财政支出的影响	(11)
二 公共财政支出对经济增长的影响	(17)
三 总体述评	(23)
第二节 行政成本研究文献综述	(24)
一 国外相关研究	(24)
二 国内相关研究	(26)
三 总体述评	(38)

第三节	政府绩效研究文献综述	(38)
一	国外政府绩效相关研究	(39)
二	国内政府绩效相关研究	(42)
三	总体述评	(45)
第四节	本章小结	(46)
第三章	政府行政成本概述	(47)
第一节	公共财政支出与结构	(47)
一	公共财政及其特点	(47)
二	公共财政支出结构	(50)
第二节	政府行政成本的内涵、分类与构成	(58)
一	政府行政成本的内涵	(58)
二	政府行政成本的分类	(62)
三	政府行政成本的具体构成	(63)
第三节	控制政府行政成本是建设廉洁高效政府 的重要路径	(72)
一	有利于缓解政府财政收支的矛盾	(73)
二	有利于改善政府绩效	(75)
三	有利于建设廉洁政治和廉洁社会	(76)
第四节	政府行政成本控制的实践与政策变迁	(78)
一	中国古代行政成本控制的实践	(78)
二	新中国成立至改革开放前政府行政成本控 制的实践与政策	(80)
三	改革开放后我国政府行政成本控制的实践 与政策	(86)
四	新中国成立以来政府行政成本控制简评	(92)
第五节	本章小结	(94)
第四章	政府行政成本的现状分析	(95)
第一节	全口径支出的政府行政成本情况	(95)

第二节 一般预算口径的政府行政成本	(97)
一 行政成本规模庞大, 增长过快	(98)
二 行政成本弹性系数偏大	(100)
三 行政成本的结构不合理	(104)
四 行政成本中浪费问题突出	(111)
五 行政成本的产出效率低下	(113)
六 行政成本基本上随着政府层级的降低而增加	(115)
七 行政成本区域间差异比较大	(117)
第三节 本章小结	(121)
第五章 政府行政成本居高不下的影响因素	(123)
第一节 高额政府行政成本的生成环节	(123)
一 资金资源的供给环节	(124)
二 资金资源的支配环节	(124)
三 资金使用的监督环节	(125)
第二节 政府行政成本的影响因素分析	(126)
一 回归分析的基本原理	(127)
二 政府行政成本的影响因素概述	(129)
三 政府行政成本的影响因素实证分析	(133)
第三节 政府行政成本影响因素的具体阐释	(140)
一 财政支出对行政成本的推动作用	(140)
二 城市化水平对行政成本的推升作用	(152)
第四节 本章小结	(156)
第六章 政府行政成本与政府绩效综合评价	(158)
第一节 层次分析法简介	(158)
一 层次分析法的基本原理	(158)
二 层次分析法赋权的步骤	(159)
第二节 中部六省政府行政成本的综合比较	(162)
一 政府行政成本综合比较的指标选择	(162)

二	中部六省政府行政成本综合比较过程	(163)
三	政府行政成本综合比较的结论	(170)
第三节	中部六省政府绩效的综合评价	(171)
一	政府绩效综合评价的指标体系构建	(172)
二	政府绩效综合评价的应用与比较	(184)
三	综合评价的结论	(188)
第四节	政府行政成本与政府绩效评价案例分析—— Y县的调查研究	(188)
一	Y县基本情况简介	(188)
二	Y县政府行政成本情况	(189)
三	Y县政府行政成本与政府绩效综合评价	(193)
四	案例分析结论	(198)
第五节	本章小结	(199)
第七章	政府行政成本控制的对策	(200)
第一节	政府行政成本控制的原则	(200)
一	效率原则	(200)
二	他控与自控相结合原则	(200)
三	可行性原则	(201)
四	坚定目标的原则	(202)
五	“零容忍”原则	(202)
第二节	政府行政成本控制的两个维度	(204)
一	强化财政支出管理	(204)
二	政府对城市化进程干预的合理化	(205)
第三节	政府行政成本控制的具体措施	(206)
一	提升政府服务能力	(206)
二	建设控制政府行政成本的刚性制度	(222)
第四节	本章小结	(234)
第八章	研究结论与展望	(235)

第一节 主要结论	(235)
第二节 研究展望	(240)
附 录	(242)
参考文献	(261)

第一章 绪论

第一节 研究背景和意义

一 研究背景

建设一个廉洁、高效的政府是民主社会每一个执政者努力的方向和孜孜以求的目标，而控制行政成本是实现廉洁高效政府的重要路径。人类社会为了实现一定的目标，总要在行动中消耗一定的资源或成本，在资源相对有限的时代，也就必然要求人们尽量节约实现目标的行为成本。尤其是在市场经济体制不断发展和完善的推动下，越来越多的人开始形成重视成本观念，并将“成本”衡量作为行动的准则。对政府而言，它为了实现公共管理职能和目标，必然也会存在行政成本问题，那么，政府行政成本情况如何？是否需要对其进行有效控制？诸如此类的疑问很多，这些问题越来越受到社会大众的关注。不过，政府作为社会公共资源和公共权力的掌控者，很多行为不以也不能以营利为目标，这也导致了政府在其公共管理实践中往往不算经济账而只算政治账，要想清楚地衡量出政府行政成本难度比较大。即便如此，我们首先能够确认的一个毋庸置疑的事实就是，政府行政成本与政府相伴而生，政府毕竟有一个行政成本问题，世界上不存在没有成本的政府。

改革开放以来相当长的时间内，我国的行政成本经历了一段非理性增长期。根据国家统计局的数据，1978—2006年的28年

间，我国行政管理费用绝对数额增长 143 倍，年均增长 5.11 倍，其增速还在大幅上升中，并超过同期 GDP 增长的速度。同时，关于“文山会海”“餐桌腐败”“车轮腐败”“公款旅游”等直观性报道屡屡被抛诸于公共舆论的风口浪尖。与美国等发达国家相比，中国政府的财政支出中，行政管理费所占的比例要远高于很多发达国家。从 2006 年的数据来看，我国政府行政管理支出占财政支出的比重高达 18.73%，而同期日本的行政管理支出占财政支出比重是 2.38%，英国为 4.19%，韩国为 5.06%，法国为 6.5%，加拿大为 7.1%，而美国最高，也只有 9.9%^①。2011 年 6 月 30 日，全国人大常委会表决通过关于批准 2010 年中央决算的决议，经财政部汇总，2010 年中央行政单位、事业单位和其他单位“三公”[“三公”经费指财政拨款开支的出国（境）经费、车辆购置及运行费、公务接待费]-支出合计 94.7 亿元，决算报告还公布了汇总 2010 年中央行政单位（含参照公务员法管理的事业单位）履行行政管理职责、维持机关运行开支的行政经费，合计 887.1 亿元。这次是财政部按照国务院的有关要求，首次向全国人大公布汇总的“三公”支出情况。2012 年 7 月 19 日，92 个中央单位在其网站上向社会公开了 2011 年度部门决算及“三公经费”信息，更是彰显了中央政府控制“三公经费”的决心和强化信息公开的趋势，引发了社会各界的广泛关注。由此可知，我国政府行政成本居高不下，在财政支出方面，西方发达国家主要将资金用于提高社会公共福利，而我国却在行政管理方面花费了大量的资金，在教育、医疗、社保等民生领域财政投入严重不足。持续增长的政府行政成本，不仅使公共财政的支出结构发生了质的偏差，还加大了国家财政负担和人民的负担。也就是说，大量行政管理费用的存在挤占了民生领域等

^① 唐敏：《行政成本难降主因》，《瞭望新闻周刊》2008 年第 17 期。

资金投入，损害了广大人民群众切身利益。

很显然，行政成本问题已不是某一个或部分国家的事情，而是一种常见病、多发病，受到世界绝大多数国家的关注。如何控制并降低政府行政成本已成为当今世界各国的重要施政理念。20世纪80年代以来，一些国家在财政困窘、信任危机等背景下，开始实施以降低行政成本、提高行政效率、重塑政府形象为目的的政府改革。如英国1983年颁布了《国家审计法》，把审计中央政府资金的职责和权限授予了主审计长，并规定成立国家审计署以确保主审计长履行绩效审计的职责。美国1993年颁布了《政府绩效与结果法》，规定财政预算要与政府部门绩效挂钩，并且按照打造“经济人政府”的思路进行改革，在控制行政成本等方面取得了显著成效，1997年美国预算赤字多年来第一次扭转为盈余。日本2002年制定了《政府政策评价法》，内阁和政府的各个部门被要求在其权限范围内实行政府评价。新加坡在政府管理中大胆采用了“高薪养廉”和“电子政府”等一系列方式，用较高的投入换取政府工作的高质高效。我国的行政改革目前正处于一个承前启后的关键性阶段，党和政府高度重视如何有效控制日益膨胀的行政成本。2002年，党的十六大报告中明确提出了要“深化行政管理体制改革……提高行政效率，降低行政成本”；2009年召开的党的十七届四中全会审议通过了《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，决定强调，“坚持艰苦奋斗，落实制止奢侈浪费行为的各项制度，大力推进节约型机关建设，严格控制办公经费支出、降低行政成本”；2010年的《政府工作报告》中指出，“要坚持勤俭行政，反对铺张浪费，不断降低行政成本”；2012年的《政府工作报告》再次强调，要更加注重勤俭节约，严格控制“三公经费”，大力精简会议和文件，深化公务用车制度改革，进一步降低行政成本；2012年底召开的党的十八大上，“降低行政成