



REDUCING ADMINISTRATIVE
COSTS TO BUILD AN ECONOMICAL
GOVERNMENT

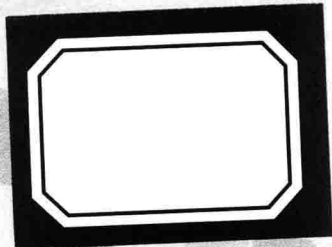
降低行政成本 建设节约型政府

——对西部地区县级政府行政成本的研究

罗振宇 幸宇 著



四川大学出版社



REDUCING ADMINISTRATIVE
COSTS TO BUILD AN ECONOMICAL
GOVERNMENT

降低行政成本， 建设节约型政府

——对西部地区县级政府行政成本的研究

罗振宇 幸宇 著



四川大学出版社

特约编辑:王红纬
责任编辑:吴雨时
责任校对:朱 洁
封面设计:远近文化
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

降低行政成本 建设节约型政府:西部地区县级政府行政成本控制研究 / 罗振宇, 幸宇著. —成都:四川大学出版社, 2012. 3

ISBN 978-7-5614-5739-9

I. ①降… II. ①罗…②幸… III. ①县-地方财政-财务管理-成本控制-研究-中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 055485 号

书名 降低行政成本 建设节约型政府 ——西部地区县级政府行政成本控制研究

著 者	罗振宇 幸 宇
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段24号(610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-5739-9
印 刷	成都白马印务有限公司
成品尺寸	142 mm×210 mm
印 张	12.5
字 数	333 千字
版 次	2012 年 4 月第 1 版
印 次	2012 年 4 月第 1 次印刷
定 价	34.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。电话:85408408/85401670/85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请寄回出版社调换。

◆网址:<http://www.scup.cn>

目 录

导 论

第一节 政府行政成本研究与控制的背景与目的	003
一、西方国家政府行政成本研究与控制的背景	003
二、中国关于政府行政成本研究与控制的背景	007
三、西部县级政府行政成本研究的独特视角与目的	009
第二节 政府行政成本相关文献述评	011
第三节 本课题主要研究方法、思路和框架	015
第四节 本课题研究的创新与不足	018
一、本课题在行政成本研究实证层面的创新	018
二、县级政府行政运行成本的概念以及目前所面临的问题	019
三、对西部地区县级政府行政运行成本的构成分析	023
四、西部县级政府行政运行成本控制对策建议的应用性	027

第一章 政府行政成本的理论分析

第一节 政府行政成本概念界定	034
一、政府行政成本定义述评	034

二、行政成本的特征	038
第二节 地方政府行政成本的影响因素	039
一、政府职能范围对行政成本的影响	041
二、行政能力对行政成本的影响	045
三、政府“行政产出”特性对行政成本的影响	046

第二章 西部地区县级政府行政成本现状概述

第一节 西部地区县级政府行政成本分析的特殊背景	054
一、县级政府在政府层级中的地位与作用	054
二、西部地区县级政府运行的财政环境	061
第二节 西部地区县级政府行政成本现状分析	067
一、西部县级政府行政成本绝对规模小,但其扩张的幅度大	069
二、西部县级政府行政成本的相对规模高于东部县级政府	070
三、西部县级政府无力提供最基本的公共品,行政成本极其高昂	071
四、西部县级政府深陷行政经费保障不足与 行政成本膨胀并存的悖论之中	073
五、“预算外”财政是县级政府行政成本急速增长的基础	075
六、西部县级政府间接行政成本的影响深远而沉重	078
第三节 西部县级政府行政成本扩张对 县域社会经济发展的制约	079
一、县级政府行政成本规模与县域经济发展之间呈现逆相关关系	079
二、县级政府的角色定位深刻影响县域社会经济的发展	080
第四节 西部县级政府行政成本增长的原因分析	084
一、西部县级政府行政成本增长的合理因素	084
二、西部县级政府机构与人员的不断膨胀是主要原因	086

三、财政体制和地方政府治理结构方面的原因	095
四、公共财政预算监督约束制度方面的原因	097

第三章 转变观念与创新制度

第一节 牢固树立节俭意识,建立节约型政府的观念	104
第二节 政府预算的规范与完善	109
第三节 财政资金的管理	113
第四节 国家财政管理中的民主体制建设	117

第四章 科学界定政府职能与合理设置政府机构

第一节 西部地区县级政府职能、政府规模与行政成本 ...	126
一、西部地区县级政府职能与行政成本	126
二、西部地区县级政府规模与行政成本	128
第二节 西部地区县级政府职能与机构设置存在 的问题及原因分析	129
一、现阶段西部地区县级政府职能转变存在的主要问题	129
二、现阶段西部地区县级政府机构设置存在的主要问题	134
第三节 科学界定西部地区县级政府职能,合理设置政府机构	137
一、西部地区县级政府的职能定位:公共服务型政府	137
二、重塑西部地区县级政府职能体系的对策	138
三、合理设置西部地区县级政府机构	142

第五章 县级政府预算管理制度创新

第一节 公共预算与政府行政成本控制	150
一、现代公共预算是控制政府行政成本的重要工具	150

二、我国公共预算以部门预算为改革导向的理论基础	152
三、我国公共预算改革的实践及其成效	156
第二节 县级财政预算制度现状及存在的问题	167
一、县级财政预算不完整	168
二、县级财政预算缺乏自主权	168
三、县级财政预算缺乏准确性	169
四、县级财政预算监督和审计功能薄弱	170
五、县级财政预算程序存在诸多缺陷	171
六、县级财政预算执行现状	173
七、部门预算改革的相关配套措施还不够健全	174
第三节 县级政府公共预算改革的对策建议	174
一、树立和强化相关主体政府预算的公共理念	174
二、逐步增强县级政府预算内容的公益性	176
三、积极推进县级政府预算决策民主化	180
四、进一步强化县级政府预算执行的规范程度	192

第六章 建立和完善县级政府集中采购制度

第一节 建立县级政府集中采购制度的必要性	197
一、有利于节约资金	197
二、有利于实现宏观调控和促进公共财政体系的形成	200
三、有利于建立反腐倡廉的机制,规范地方政府行为	202
第二节 西部地区县级政府集中采购存在的问题	203
一、对县级政府集中采购的认识存在偏差	203
二、县级政府集中采购的市场规模小,经济效益受到限制	204
三、县级政府集中采购机构的设置不规范	205
四、县级政府集中采购程序不完整	207
五、县级政府集中采购方式不科学	208

六、县级政府集中采购行为不规范	208
七、县级政府集中采购预算资金方面存在问题	211
八、县级政府集中采购缺乏专业技术人才	212
九、片面注重政府集中采购的经济效益的同时忽视了其他效益	213
十、县级政府集中采购监督体系不健全	213
第三节 完善县级政府集中采购制度的构架设想	214
一、确立县级政府集中采购的原则	214
二、科学设置县级政府的采购机构	216
三、建立县级政府集中采购资金的管理制度	218
四、县级政府集中采购的预算原则	220
五、制定防范县级政府集中采购风险的措施	223
六、建立健全集中采购体系和制度的监督机制	225

第七章 县级国库集中收付制度创新

第一节 推行会计集中核算和国库集中收付制度的历史沿革	232
一、推行会计集中核算制度	233
二、国库集中收付制度改革	238
第二节 西部县推行会计集中核算向国库集中收付制度转轨 的实践	246
一、会计集中核算制实施情况、成效及存在问题	247
二、四川省眉山市国库集中支付制实施情况和成效	252
第三节 会计集中核算制向县级国库集中支付制转轨	261
一、会计集中核算制与国库集中支付制的关系	261
二、会计集中核算制向国库集中支付制转轨的必要性和可行性 ...	264

三、会计集中核算制向财政国库集中收付制转轨的原则、 途径及方案选择	268
第四节 改革预算会计以确保县级国库集中收付制度有效运行	273
一、县级国库集中收付制度条件下预算会计改革的必要性	273
二、我国预算会计的改革思路	277

第八章 西部地区县级政府电子政务与行政成本研究

第一节 电子政务概述	281
一、电子政务概念与内涵	281
二、电子政务的实质	284
三、电子政务的内容	285
第二节 西部地区县级政府电子政务与行政成本的关系 ...	291
一、电子政务与行政成本的关系取决于增加与降低的行政成本的比较	291
二、电子政务增加的行政成本	292
三、电子政务减少的总体行政成本	294
第三节 西部地区县级政府电子政务的现状 & 影响因素分析	300
一、取得的成就	300
二、存在的问题	302
三、发展的影响因素	309
第四节 西部地区县级政府发展电子政务的对策	311
一、促进政府透明化	312
二、提升政府的服务意识	313
三、提高公务员的IT技能及更新思想意识	313
四、统筹规划,建立统一电子政务平台	316

五、积极拓宽资金渠道,加快电子政务基础设施建设	317
六、完善法律法规	318
七、采取有效措施,保障网络安全	319

第九章 公务用车制度的改革

第一节 政府公务用车制度存在的问题	323
第二节 我国公务车的专项治理	325
一、公车过多过滥已经成为社会的公害之一	325
二、我国政府公车制度改革历程回顾	328
第三节 对于各地公车制度改革试点模式的评价	331
一、各地公车制度改革试点的模式	331
二、对于各地公车制度改革的评价	332
三、公车制度改革面临多重阻力,加大了改革难度	338
四、盲目效仿车改模式,导致改革成本过高	340
五、缺少配套措施,公车改革“单兵突进”	341
第四节 政府公车制度改革的价值取向与基本原则	342
一、确定公车制度改革的价值取向	342
二、公车制度改革的基本原则	342

第十章 公务接待改革

第一节 公务接待领域及其管理存在的主要问题	350
第二节 必须认真解决公务接待中的“潜规则”问题	352
一、公务接待的“潜规则”主要表现	353
二、公务接待潜规则产生的原因	354
三、消除公务接待潜规则的对策建议	355
第三节 四川省巴中市巴州区白庙乡财务公开 与基层民主建设实践	358

一、白庙乡财务公开的背景	358
二、白庙乡财务公开的基本做法	360
三、白庙乡财务公开的意义与启示	361
第四节 关于公务接待改革的对策建议	364
一、在公务员中长期开展“降低行政成本,建设节约型政府” 宣传教育活动	364
二、坚决制止行政运行经费的浪费和堵塞行政经费支出中的漏洞	364
三、建议对公务接待标准重新进行规范	365
四、强化财政预算控制	365
五、健全相关配套制度	366
六、结合实际,分步推进	366

第十一章 县级政府公务员待遇终身制改革

第一节 县级政府公务员实际上存在待遇终身制问题	369
一、政府公务员待遇终身制及其产生原因	372
二、政府公务员待遇终身制的主要特征	376
三、政府公务员待遇终身制的巨大危害	376
第二节 县级政府公务员待遇及行政支出的基本情况	378
第三节 破除政府公务员待遇终身制是控制行政成本的有效措施	380
一、控制地方行政成本必须打破政府公务员待遇终身制	380
二、破除县级政府公务员待遇终身制的基本途径	381
后记	386

导 论

成本是一个经济学的概念。一般认为,成本是产品生产过程中所耗费的各项费用总和。其中包括生产资料,如原材料、燃料和电力、折旧等项开支,也包括工资开支。按照企业管理的范围和内容,工业产品成本分为车间成本、工厂成本、完全成本。因此,成本是企业产品生产过程中必须耗费的资源(人力、物力和财力)。政府行政运行成本的定义,是这个定义的借用。政府作为公共管理和公共服务机构,其活动也要占用和消耗各种社会经济资源。因此,政府管理社会和服务社会的行为也是有成本的。但是,政府的行政运行成本与企业产品的成本相比,有共同的地方,也有很多不相同的地方。由于行政运行成本的定义只是对于企业产品成本定义的借用,因此迄今为止还没有一个简单明了的、能为大多数理论工作者和管理者所接受或认同的确切定义。

行政成本应是行政学的基本命题,但在现今行政学研究领域中,它又是个薄弱环节。我国学术界对行政成本理论研究的严重缺

乏,导致其不能及时、有效地回应行政实践中关于行政成本问题的理论需求。同时,行政成本是世界各国公共管理面临的一个共同性难题。从20世纪70年代以来,政府行政成本问题日益引起世界各国的普遍关注,西方学者对政府行政成本的运行规律、管理模式、绩效、成本等方面进行了深入持久的研究,产生了公共选择、管理主义等新的思潮和流派。因此,重视对行政成本问题的理论研究,对有效指导控制和降低行政运行成本的行政实践显然具有十分重要的理论与实践意义。

新中国成立以来,特别是党的十一届三中全会以后,随着我国改革开放的深入,经济的高速增长,由于我们对行政成本缺乏认识,研究比较薄弱,行政管理活动中不计成本现象比较突出。特别是我国政府目前行政运行成本居高不下、日益攀升问题已成为社会各界关注的焦点。在社会转型时期,严格控制行政机关的行政成本,特别是降低政府的行政运行成本,是提高行政效率、约束公务人员行为、抑制寻租腐败和建立节约型社会的关键。因此,研究行政成本和行政运行成本是行政学和经济学共同的基本命题和难题。

本课题组以西部地区县级行政机关为研究对象,以降低西部地区县级行政机关行政成本为目标的研究,既有理论价值,又有实践意义。当前探讨行政成本的文章不少,但以县级政府行政成本为研究对象的文章很少。本课题组在中国学术期刊网检索了11年来的相关研究,只发现3篇篇名涉及“县级行政成本”的文章^①,而涉及西部县级政府行政成本问题的文章仅有本课题组发表的1篇。可以说,在目前专门研究降低西部地区县级政府行政运行成本的论文和著作还不多。同时,根据“中国期刊全文数据库”的检索,我们使用检索词“西部地区县级政府行政管理成本”,录入以

^① 这3篇文章是:谭桔华:《降低县级政府行政成本》[J],《国家行政学院学报》,2005年第2期。罗振宇,幸宇:《西部地区县级政府行政运行成本调查》[J],《中国改革》,2006年第8期。杨小川:《县级政府行政成本问题研究——基于广东县域的考察》[J],《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》,2007年第4期。

后,检索项为“篇名”共有记录0条;使用检索词:“西部地区县级政府行政管理成本”,检索项为“关键词”共有记录0条。因此,我们认为,学术界对于“西部地区县级政府行政管理成本”问题的关注还是不够的。

第一节 政府行政成本研究与控制的背景与目的

一、西方国家政府行政成本研究与控制的背景

自20世纪30年代以来,凯恩斯主义在西方大行其道,由此开始了大政府主义时代。然而,在1970年代石油危机之后,西方国家出现了大面积的财政赤字,并相伴出现了大量的社会问题,“保守的经济学家们发起了一场理论上的争论,认为政府本身存在限制经济增长和经济自由的经济问题”。^①对公共部门的抨击主要涉及三个方面:一是认为政府规模过于庞大,在行政运行中浪费了过多的紧缺资源;二是政府管理的范围过于宽泛,政府本身介入的活动过多;三是认为官僚制的方法必定会造成工作效率低下。

显而易见,对政府规模、范围和方法批评的实质是对政府成本和行政运行成本过高问题的责难。因此,在政府内部要节约政府支出和减少浪费,以最小的成本获取最大的收益,提高效率,减少不必要的政府开支;另一方面,在政府与外部的关系上,通过多种途径使得外部力量参与公共物品的提供,缩小政府管理的限度,节约行政成本。

由此可见,政府行政成本问题是新公共管理运动兴起的主要动因之一。而事实上,政府的行政运行成本问题,已经成为研究政府部门的一个新的视角。西方国家的新公共管理和政府改革历程,其本质是一场以控制政府行政运行成本和提高政府绩效为目标的行政改革。新公共管理所包含的“三E”诉求(economy, efficiency and ef-

^① 欧文·休斯:《公共管理导论》[M],彭和平等译,北京:中国人民大学出版社,2000年3月,P12.18。

fectiveness)就是对这一具体目标的注释。

新公共管理发轫于英国。从1979年开始,英国政府采取了一系列措施改革政府部门,如雷纳评审、下一步行动等,改革的侧重点是强调投入和产出的比率,追求绩效,缩减政府规模和成本。美国也在“改革政府”理念的影响下,于1993年成立了以副总统戈尔为首的国家绩效评审委员会,并颁布《从繁文缛节到结果导向:创造一个少花钱多办事的政府》方案,“使整个政府降低成本,提高效率”。除此之外,新西兰、澳大利亚、加拿大等国家纷纷加入这一行列,对政府部门展开了大规模的改革。从新公共管理的具体措施来看,主要通过以下几种途径对政府行政成本和行政运行成本加以控制。

(一)认为政府的管理职能应该是掌舵而不是划桨

这是奥斯本和盖布勒在其著作《改革政府》中提出来的首要原则,要求政府是催化促进型政府。关于政府职能问题的理论渊源可以追溯至威尔逊的政治—行政两分法,再到后来为决策—执行相分离的趋势。古德诺就提出过民意的表达与民意的执行可以被认为是管理功能的两个不同范畴^①。也就是说,政府的职能必须在政策制定和政策执行之间界定清楚。

现代政府的主要职能是决策而不是执行,是掌舵而不是划桨。所以,政府必须明确自己的角色是什么,同时也要明白市场与社会的作用是什么,哪些是政府必须做的,哪些是不需要政府做的。在政府的预算约束下,将执行权从政府的职能中剥离出去,是实现政府部门大规模撤并机构和裁减人员的前提,而这将极大地降低政府的决策成本和运营成本。当然,这里还必须强调政府的决策能力,即要有训练有素的专门人员参与决策过程,保证传递到执行部门的政策是合理和正确的。对于政策执行,根据委托代理理论,可采用多种方式,包括向竞争性的执行机构(如执行局)和市场主体出售执行权,签订合同。因此,新公共管理观念认为,有效的政府是一个实干的政

^① 蓝志勇:《行政官僚与现代社会》[M],广州:中山大学出版社,2003年1月,P125,P137。

府,不是一个执行的政府,是一个能够治理并且善于治理的政府。

(二)主张建立一个市场取向的政府

西方国家降低行政成本和行政运行成本有一个基本动力,就是来自于私人部门的压力。可以认为,私人部门和市场机制的强大活力,是逼迫西方国家公共管理改革和降低行政成本和行政运行成本的一支基本动力。另外,促使西方国家降低行政运行成本的另一支力量是管理主义。管理主义重视科学、强调效率、注重结果、重视投入/产出比,总之,以尽可能少的投入(即成本)实现管理目标,始终是管理主义的重要支柱。关于政府与市场的作用以及关系,至今也没有一个定论,但是人们至少在一点上达成了共识,即让市场承担某些不应该由政府承担的责任。休斯指出,有些事情是政府应该做的,而有些则不是;有些事政府可以做得很好,而有些事情则做得很差。的确,在同等的条件下,政府做某一件事可能比市场花费更高的成本,而且质量还得不到保障。民营化大师萨瓦斯说过,“政府官员对政府服务的成本也不甚了了。一项大规模的研究证明,特定市政服务的实际成本,要比市政预算中的数量平均高出30%”^①,与市场相比,政府的低效显而易见。

从交易成本的观点来看,政府机构垄断公共服务生产的传统模式无疑以巨大的交易成本为代价,无法实现资源的最优配置,因此应运用市场检验或签约外包将公共服务转由非政府机构或其他的市场主体来承担,以降低交易成本。市场化最常用的手段是民营化,民营化意味着某种程度的“再市场化”。他们认为通过民营化方式,可以减少官僚体系的繁文缛节、抑制政府的过度膨胀,可以提高政府公共服务的品质与效能^②。市场同时也存在于政府内部,在政府内部各机构之间的交易,同样也存在成本。因此,新公共管理要求以顾客为导向的政府,将公民视为“顾客”,确立顾客优先的原则,这样便

① 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》[M],周志忍,等译,北京:中国人民大学出版社,2002年6月,P29。

② 张成福:《公共管理学》[M],北京:中国人民大学出版社,2007年10月,P298。

可以减少政府办事拖拉的官僚行为,减少了政府的摩擦成本。

(三)主张建立权力分散型政府,广泛采用分权或授权的方式进行管理

分权化和小型化是降低政府行政成本和行政运行成本的又一条途径,这也是彼得斯所说的参与式政府模式。分权化同样也是建立在对官僚制的批判基础上的。由于科层制的政府努力使得政令统一,下级服从上级,严格遵循自上而下的管理过程,虽然极大地提高了行政效率,但他们认为这种“层级节制的、由上而下的管理型态限制了员工对其所从事工作的参与”^①。科层制还有一个很大的弊端是决策信息的不对称。在做出公共决策时,只有直接面对问题的参与者最清楚要做出何种决策,而这些是远离问题的上层决策者无法做到的。所以,科层制潜在的风险是,政府行政成本和行政运行成本可能会相当高。风险包括了直接决策的成本、政策执行过程中的摩擦成本以及决策失误所导致的资源浪费,还可能“增加了很多政府自愿性契约所没有的执行成本”^②。而主张分权化政府理论所倡导的做法就是把权力下放到基层,让基层参与公共事务的决策和管理。根据交易成本理论和委托代理理论,通过委托代理的方式将地方事务和基层事务从上级政府分离出去,这样可以缩减政府规模,降低政府内部的交易成本,也就节约了行政成本和行政运行的成本。彼得斯指出,控制性的层级结构只能阻碍组织产生良好的绩效,与官僚制不一样,“参与更注重过程发生中的程序而不是结构”,“消除中间管理层无疑是节省开支的妙方”^③。所以,公共部门可以通过扁平化的方法来节省行政开支,这和私人部门相同,通过放权的方式可以减少政府管理中的决策失误,降低决策成本。

(四)主张改革政府内部程序,放松政府的管制

放松管制也是新公共管理开出来的药方之一,也被称为解制型

①②③ 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》[M],吴爱明,夏宏图译,北京:中国人民大学出版社,2001,P60,74,110,114。