



厦门大学公共事务学院文库

ZHENGFR CHENGBEN
KONGZHI YANJIU

Zhengfu Chengben Kongzhi Yanjiu

政府成本控制研究

卓越 著

中国社会科学出版社



厦门大学公共事务学院文库

.....

ZHENGFU CHENGBEN KONGZHI YANJIU

Zhengfu Chengben Kongzhi Yanjiu

政府成本控制研究

卓越 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府成本控制研究/卓越著. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 7

ISBN 978-7-5004-9857-5

I. ①政… II. ①卓… III. ①国家行政机关—成本控制—研究 IV. ①F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 099108 号

责任编辑 孔继萍

特邀编辑 乔继堂

责任校对 周 昊

封面设计 弓禾碧

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 7 月第 1 版

印 次 2011 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 17.5

插 页 2

字 数 226 千字

定 价 37.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

厦门大学公共事务学院文库

编 委 会

(由学院学术委员会成员组成)

主 编 陈振明

编 委 朱仁显 李明欢 陈炳辉 卓 越

胡 荣 黄新华

总 序

公共管理与公共政策是一个重大理论与实践领域，而我国改革开放和市场经济发展急需公共管理与公共政策的创新研究。近年来，党和国家领导人反复强调要实践科学发展观，深化行政体制改革，实施政府管理创新和建设服务型政府，创新社会管理，推进基本公共服务体系建设，提高决策科学化、民主化以及依法行政的水平。随着全球化、信息化和知识经济时代的来临，当代国外的公共管理与公共政策的理论和实践发生了深刻变化；在我国改革开放和现代化建设实践中，产生了大量亟待解决的关于公共管理与公共政策方面的重大问题。因此，加强公共管理与公共政策以及公共服务的创新研究，对于推动公共管理学科领域的向前发展，增强公共管理学科的知识应用，更好地服务于中央和地方的政府治理与政策创新以及经济社会的发展，具有十分重大的理论与实践意义。

厦门大学政治学与行政学学科具有悠久的历史。早在 20 世纪 20 年代中期，我校就设立了相关的系科，中间几经调整分合及停办。80 年代中后期，作为国内首批恢复政治学与行政学学科的重点综合性大学之一，我校复办政治系，不久更名为“政治学与行政学系”，2003 年成立公共事务学院。厦门大学公共事务学院以及原来的政治学与行政学系始终把公共管理与公共政策作为学院的发展重

心。经过二三十年的努力,我校的公共管理学科已经取得了长足的发展。现设有公共管理一级学科博士点、博士后科研流动站和公共管理硕士(MPA)专业学位点(另有政治学一级学科博士点、人口、资源与环境经济学和社会学等二级博士点),行政管理国家级特色专业,行政管理、社会保障和政治学理论3个省级重点学科,福建省文科重点研究基地——“公共政策与政府创新研究中心”,福建省“公共管理与公共政策研究生教育创新基地”,福建省公共政策教学团队,厦门大学“211工程”三期“公共政策和政府治理”及“985工程”——公共管理重点学科建设项目,厦门大学“公共政策与政府治理研究”创新团队等。

我校的公共管理与公共政策的研究与教学走在全国前列,已经形成一支以中青年教师为主、专业结构比较合理、创新能力较强的人才团队。其中有教育部“长江学者特聘教授”、全国宣传文化系统“四个一批”人才、教育部“青年教师奖”获得者、国务院学位委员会学科评议组成员、国家社会科学基金评委、宝钢教育基金“优秀教师奖”及特等奖提名奖获得者、教育部“新世纪人才支持计划”入选者、“闽江学者特聘教授”、福建省高校名师、福建省“新世纪人才支持计划”和“百千万人才工程”入选者等优秀人才;并形成了包括公共管理理论、公共政策分析、政府改革与治理、公共服务及其管理、公共部门绩效管理、社会管理及社会保障、国家学说、新政治经济学、社会性别与公共事务等在内的多个特色和优势研究领域或方向。

作为厦门大学“211工程”三期“公共政策和政府治理”及“985工程”——公共管理重点学科建设项目的研究成果,“厦门大学公共事务学院文库”围绕公共管理与公共政策这一核心,遴选我院教师“211工程”及“985工程”课题研究成果以及优秀博士论文汇集出版,旨在显示近年来我院公共管理及相关领域的研究进展,加强与

国内外学界的交流，推进我国公共管理及相关学科的理论创新与知识应用。

厦门大学公共事务学院院长

陈振明

于 2011 年 4 月 6 日

（厦门大学九十华诞纪念日）

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 选题背景与研究意义	(1)
一 研究政府成本控制的理论意义	(1)
二 研究政府成本控制的现实意义	(3)
第二节 相关选题研究综述	(9)
一 公共财政的视角	(9)
二 公共行政的视角	(13)
第三节 研究的思路、框架与定位	(16)
一 研究的基本思路与方法	(16)
二 研究的框架结构	(23)
三 研究的创新与不足	(26)
第二章 政府规模成本控制	(31)
第一节 政府规模成本的理论分析	(31)
一 政府规模成本的内涵界定	(32)
二 政府规模成本的测评途径	(36)
三 我国政府规模成本控制不力的原因	(46)
第二节 政府规模成本控制的对策分析	(50)
一 加快政府职能转变	(51)

二	推进政府体制改革	(55)
三	推进事业单位改革	(60)
四	推进公务员制度改革	(63)
第三章	政府运行成本控制	(68)
第一节	政府运行成本的内涵界定	(68)
一	广义政府运行成本与狭义政府运行成本	(68)
二	政府运行成本与公用支出	(71)
三	政府运行成本与职务消费	(72)
第二节	政府运行成本存在问题分析	(76)
一	一定程度上的消费最大化倾向	(76)
二	现行财政管理制度的缺陷	(79)
三	一些客观原因的连带影响	(88)
第三节	政府运行成本的控制机制	(92)
一	推行规范化的职务消费制度	(92)
二	改革现有的财政预算管理制度	(96)
三	建立科学的绩效评估制度	(98)
四	开展政府审批流程再造	(99)
五	积极推行电子政务	(103)
第四章	政府决策成本控制	(106)
第一节	政府决策成本构成分析	(107)
一	政府决策成本构成要素	(107)
二	政府决策成本构成要素的相互关系	(115)
第二节	政府决策成本失控的原因分析	(116)
一	决策者的非理性倾向	(116)
二	利益团体参与决策的非理性	(119)

三 政府决策成本的软约束	(122)
第三节 控制政府决策成本的路径分析	(126)
一 以正确的政绩观为导向,建立科学的领导干部 绩效评估体系	(126)
二 推进政府决策的规范化程度	(128)
三 加大对决策成本约束的监督	(132)
第五章 政府交易成本控制	(136)
第一节 政府交易成本结构分析	(136)
一 什么是政府交易成本	(137)
二 政府协调成本的缘由分析	(139)
三 政府信息成本的缘由分析	(144)
四 政府反腐败成本的缘由分析	(152)
第二节 控制政府交易成本的制度创新	(158)
一 政府协调成本控制的制度创新	(158)
二 政府信息成本控制的制度创新	(162)
三 政府反腐败成本控制的制度创新	(166)
第六章 政府生产成本控制	(172)
第一节 政府生产成本的困境与突破	(172)
一 政府生产成本的内涵界定	(172)
二 政府生产成本面临的困境	(174)
三 寻求控制生产成本的理论突破	(179)
第二节 控制政府生产成本的取向	(182)
一 确定社会化取向,降低政府生产成本	(182)
二 引进市场机制,降低政府生产成本	(187)
第三节 控制政府生产成本的运作思考	(197)

4 政府成本控制研究

一	控制政府生产成本和管理工具	(197)
二	政府生产成本和交易成本	(198)
第七章	政府会计成本控制	(202)
第一节	政府会计成本控制概述	(202)
一	政府会计成本的内涵	(203)
二	政府会计成本与政府成本的关系	(207)
三	政府会计成本控制的意义及体系	(210)
第二节	控制体制:建立政府财务会计	(213)
一	现行预算会计控制政府会计成本的功能和 缺陷	(213)
二	政府财务会计控制政府会计成本的优势	(225)
第三节	控制机制:实行权责发生制	(229)
一	不同会计基础确认和计量交易事项的差别	(229)
二	收付实现制控制政府会计成本的缺陷	(232)
三	权责发生制控制政府会计成本的优势	(236)
第四节	控制方法:采用现代成本会计方法	(242)
一	标准成本法控制政府会计成本的作用机理	(243)
二	责任成本法控制政府会计成本的作用机理	(247)
三	作业成本法控制政府会计成本的作用机理	(250)
参考文献		(258)
后记		(266)

第一章

绪 论

绪论开篇，主要介绍选题背景与研究意义、研究综述、基本思路与研究方法、框架结构以及创新与不足等几方面内容。

第一节 选题背景与研究意义

一 研究政府成本控制的理论意义

从公共财政学的角度看，“公共支出通常是指政府为实现其政治、经济和社会的职能，用以满足社会公共需要的货币支付和投资”（陈工，2001）。从经济学的角度看，成本既可以是显性的支出，也可以是隐性的耗费。“经济成本，或者说机会成本是企业为了把它所需要的资源从其他生产机会中吸引过来而必须支付的报酬或者必须提供的收入。这些向资源供给者支付的报酬既可以是显性的（显露和表现出来的），也可以是隐性的（存在但不明显）。”（坎贝尔·R. 麦克南、斯坦利·L. 布鲁伊，2004）从管理学视角看，美国著名管理学家德鲁克曾指出：“管理学所说的成本，是指成本—效益、或消耗—效益，

就是在一定的消耗下获得的效益大，或在既定的效益下，消耗最小。”管理学似乎并不强调成本的经济实质，它更关注成本形成的动因和可能带来的后果（陈汐、沈红，2003）。在会计学领域，狭义的成本是指财务会计范畴内的费用概念，广义的成本是采用美国会计学会在1951年提出的《成本概念与标准委员会报告》中给成本所下的定义：“为了一定的目的而付出的（或可能付出的），用货币测量的价值牺牲”。在行政学的视野里，“政府成本是政府及其行政过程中所发生的各种费用和开支，以及由其所引发的现今和未来一段时间的间接性负担。这些直接的或间接的费用开支和负担是可以通过优化决策和优化行政行为加以适当控制的”（周镇宏、何翔舟，2001）。尽管说，各个学科论述的角度不完全一样，但是，成本确实是多个学科共同关心的基本理论问题，是个多维的概念体系。

政府成本是公共财政学、公共经济学、公共行政学研究的直接内容。经济学研究资源稀缺条件下经济运行的规律，在揭示成本问题经济内涵的基础上特别关注机会成本。经济学家萨缪尔森特别强调：“简言之，生产出X产品所谓成本即是它的机会成本。”（保罗·A. 萨缪尔森，1992）其实，机会成本也就是政府决策成本控制的重要构成内容，边际成本亦是如此。此外，经济学中的显性成本和隐性成本、短期成本和长期成本、固定成本和可变成本等概念，也都可以成为政府成本研究领域的基本范畴。在性质上，会计学的成本概念强调成本的可计量和可货币化记录要求。同时，管理会计又要求成本计量要满足不同信息使用者的决策需要，在管理会计多维成本的概念体系中，边际成本、机会成本、沉没成本等直接就是政府决策成本的构成部分，以责任中心为成本计算对象的责任成本概念对政府部门、岗位的职责和业绩履行情况的绩效评估有积极的促进作用，可避免成本和不可避免成本、相关成本和不相关成本等概念，也都可以作为政府决策成本的参考内容。

因此,选择政府成本控制这样一个切入点作为研究对象,有助于对成本这个基础理论问题的深入理解,有助于学科的联系发展。此外,从研究目标上看,控制政府成本是提高政府绩效的重要内容。绩效是一个内涵丰富的概念,包括经济、效率、效益、质量、公平、责任和能力等多种要素,尽管学界对绩效的取向归集不完全一样,但是,讲求经济、降低成本总是一个基本要求。即使是国际上较为通行的“三E”模式,也是把经济放在最基础的位置。按照经济学的解释,当规模超过一定临界点之后,边际效益随边际成本的递增而递减。也就是说,在成本与效率之间的函数关系中,并非成本越小,效益就越差。如何寻求两者关系的临界点,在效益较大化的同时实现成本最小化,这是提高政府绩效的有效途径。

二 研究政府成本控制的现实意义

任何理论研究都是为现实问题服务的,政府成本问题的研究也是对政府运行实践的一种回应。

现代行政理念要求政府不仅应该是廉洁、负责和高效的政府,同时也必须是廉价的政府。“现代公共管理改革对绩效与省钱同等重视。”(艾琳·卡马克,2002)进入20世纪80年代以来,一些西方国家掀起新公共管理运动浪潮,在某种程度上,这场改革意味着管理主义在公共行政领域的价值回归,即重视效率与产出,坚持以尽可能少的成本(投入)取得尽可能好的目标。在这个核心理念的驱动下,许多国家纷纷开展削减预算、裁减人员、引入竞争机制与绩效管理、严格财务控制、实行成本核算等改革措施,旨在缩减政府的成本规模。为此,有一些学者将新公共管理运动视为“财政驱动”的行政改革。实践证明,新公共管理运动在政府改革的诸多领域,尤其是控制政府成本方面取得了积极成效。

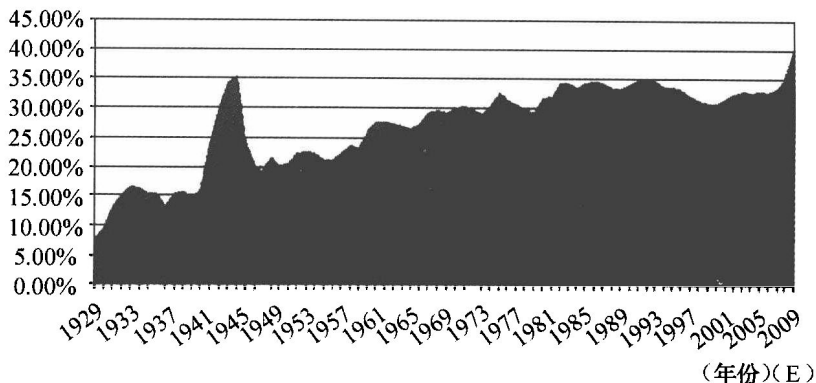


图 1—1 美国历年政府（包括联邦与地方政府）开支
占国民经济（GDP）的比重，1929—2009 年

资料来源：转引自樊鹏《政府改革：新潮流与新观察》，《政治学研究》2009 年第 4 期。

WWW.CHARTINGTHEECONOMY.COM。

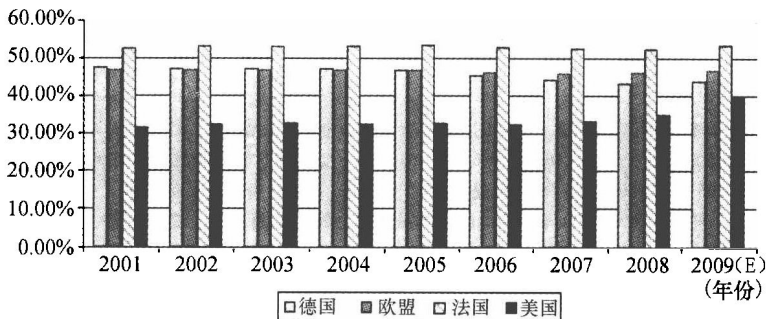


图 1—2 政府规模（政府开支占 GDP 的比重）发展的四国比较
2001—2009（2009 年为预测值）

资料来源：转引自樊鹏《政府改革：新潮流与新观察》，《政治学研究》2009 年第 4 期。

据国际经济合作与发展组织资料，从 1980 年到 2000 年，美国政府开支占 GDP 的比重由 31.4% 降低到 29.9%，并于 1997 年实现了财政预算多年来第一次扭转为盈余。但随着经济危机的爆发，至 2009 年这一数字预计将达到 40%，第一次超过第二次世界大战时期的水平，创下了历史新高（见图 1—1）。20 世纪初期，大部分西欧国

家和美国政府部门开支占 GDP 比重的平均水平大概在 10%，而到 80 年代初期时已经接近 50%^①。近 30 年来，新公共管理运动曾给政府改革带来重大影响，但是事实上并没有从根本上削弱政府的成本。尤其是近十年来，全世界政府支出的平均水平已经出现了大幅度提高，据国际经济合作与发展组织的最新统计，OECD 国家的政府支出比率平均水平已经达到 41%，欧洲区则达到 49%（见图 1—2）。

无论是从行政管理支出占财政支出的比例、从行政管理支出增长率与财政支出平均增长率的角度的角度，还是从预算内收支、预算外收支和制度外收支的政府成本三部分内部构成的角度，或是从国际最新采用的财政供养人口与 GDP 之比的角度^②进行分析，从表 1—1 看，中国政府财政支出占 GDP 的比重从 1990 年到 1996 年逐年下降，从 1996 年以后呈逐年上升趋势，在 2008 年已占 GDP 的 20.21%。从行政管理支出看，我国行政管理支出无论绝对量还是相对量都处于高速增长阶段，而且远远高于其他国家的支出比例。其中，行政管理支出从 1978 年的 52.9 亿元增加到 2006 年的 7571 亿元，年平均增长 19.83%，占财政总支出的比重由 1978 年的 4.71% 增加到 2006 年的 18.73%（见表 1—2）。从国际横向比较来看，2006 年美国的行政管理支出占财政收入的比重只有 9.9%，日本为 2.38%，英国为 4.19%，法国为 6.5%，加拿大为 7.1%（江克忠，2009）。因此，加强对政府成本控制的研究，建立节约型的效能政府势在必行。

① 转引自樊鹏《政府改革：新潮流与新观察》，《政治学研究》2009 年第 4 期。

② 按照这个比例，我国为 39 人/百万美元，大大高于发达国家，按照这个标准，我国公务员“超标”近 20 倍。据统计，美国财政供养人口与 GDP 之比为 2.31 人/百万美元，日本为 1.38 人/百万美元。参见《北京晚报》2006 年 2 月 10 日。

表 1—1 中国历年政府财政支出规模

年 份	政府财政支出 (万亿)	GDP (万亿)	财政支出占 GDP 比重 (%)
1990	0. 3083	1. 86678	16. 52
1991	0. 3386	2. 17815	15. 55
1992	0. 3742	2. 69235	13. 90
1993	0. 4642	3. 53339	13. 14
1994	0. 5792	4. 81979	12. 02
1995	0. 6823	6. 07937	11. 22
1996	0. 7937	7. 11766	11. 15
1997	0. 9233	7. 8973	11. 69
1998	1. 0798	8. 44023	12. 79
1999	1. 3187	8. 96771	14. 70
2000	1. 5886	9. 92146	16. 01
2001	1. 8902	10. 96552	17. 23
2002	2. 2053	12. 03327	18. 33
2003	2. 4649	13. 58228	18. 15
2004	2. 8486	15. 98783	17. 82
2005	3. 393	18. 30848	18. 53
2006	4. 0422	20. 9407	19. 30
2007	4. 9781	24. 6619	20. 18
2008	6. 0768	30. 067	20. 21

资料来源：中华人民共和国国家统计局网站，<http://www.stats.gov.cn>。