

主编 夏书章



◎ “十一五” 国家重点图书

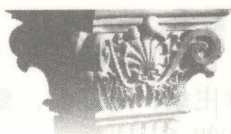
Introduction to
Administrative costs

行政成本概论

副主编 赵过渡 夏纪康

中山大学出版社

主编 夏书章



◎ “十一五”国家重点图书

Introduction to Administrative costs 行政成本概论

副主编 赵过渡 夏纪康

中山大学出版社
· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

行政成本概论/夏书章主编; 赵过渡, 夏纪康副主编. —广州: 中山大学出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 306 - 03315 - 4

I. 行… II. ①夏… ②赵… ③夏… III. 国家行政机关—财政管理—研究—中国 IV. D630 F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 055578 号

出 版 人: 叶侨健

策划编辑: 阁 声

责任编辑: 施国胜 葛 洪

封面设计: 曹巩华

责任校对: 施国胜

责任技编: 潘 隆

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 31.25 印张 376 千字

版次印次: 2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 5000 册 定 价: 49.80 元

本书如有印装质量问题影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

前 言

最近一个时期以来，降低行政成本的呼声时有所闻。报章杂志、专业期刊，各种学报、论坛之类的出版物，已常见有这方面的报道、议论。特别给人们以较深印象的是党和国家的主要领导人在他们的重要讲话和党政正式文件中，也不止一次地对此有所反映。

稍远的且不去说，在刚胜利闭幕不久的党的第十七次全国代表大会上所作的报告中，胡锦涛同志就非常明确地提到了这一点。他在“坚定不移发展社会主义民主政治”部分，谈到“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”时指出：“行政管理体制改革是深化改革的重要环节。……降低行政成本，着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。”^①众所周知，体制和机构是同行政成本密切相关的。另外，他在党的建设部分，讲改进作风和反腐倡廉建设时指出：“倡导勤俭节约、勤俭办一切事业，反对奢侈浪费。……把反腐倡廉建设放在更加突出的位置，旗帜鲜明地反对腐败。”^②这将更有助于降低行政成本。

看来，加强行政成本研究势在必行。有人发表过行政成本不宜过低的意见，此话当然不无道理。不过，我们的研究并非要求

^{①②} 胡锦涛：《在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，新华社北京2007年10月24日电。

把行政成本降得越低越好，而是降到合理的程度。因为当务之急是现在的行政成本有偏高、过高，甚至太高的现象，对发展大局产生负面影响，不利于在国计民生中使财力资源起正常、正当的积极作用。何况，“冰冻三尺，非一日之寒”。像与降低行政成本关系紧密的反对奢侈浪费和反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，我们一定要有充分认识和足够估计一样，对于加强行政成本研究，也必须给以高度重视。

目 录

前言	1
第一章 导论:必须高度重视行政成本研究	1
第一节 照照工商管理重视成本研究这面镜子	1
一 将本求利是工商企业的金科玉律	1
二 大利大干小利小干无利不干简析	3
三 商战和商业贿赂及商业道德底线	4
第二节 行政管理也有成本问题必须认真研究	6
一 区分行政成本与工商成本的性质	6
二 公私相混致使行政成本居高不下	8
三 行政成本过高所形成的恶性循环	9
第三节 关于行政成本研究已有近期行动举例	10
一 从源流上彻底惩治腐败已有共识	11
二 坚决反对各种浪费日益深入人心	12
三 学术界对行政成本研究成果举例	14
第四节 对开展行政成本研究的一些初步设想	16
一 试从行政成本概论入手作面面观	16
二 对行政成本的中外纵横比较研究	18
三 一定要把偏高的行政成本降下来	19

第二章 行政成本是发展成本的重要组成部分	22
第一节 成本观念的普遍性	22
一 对成本的狭义理解	22
二 对成本的广义理解	24
三 对成本的综合理解	27
第二节 行政成本的特殊性	30
一 行政成本的非营利性质	30
二 行政成本的源和流	33
三 行政成本的控制和监督	37
第三节 行政成本为国家和社会发展服务	42
一 “发展是硬道理”	42
二 发展成本包括行政成本	45
三 从发展状况看行政成本	49
第三章 关于行政成本研究	53
第一节 行政成本研究时机	53
一 经济全球化和进入知识经济时代后的行政成本	53
二 经济快速增长后的行政成本	56
三 可持续发展与行政成本	59
第二节 行政成本研究意义	62
一 绩效意义	62
二 廉政意义	65
三 勤政意义	68
第三节 行政成本研究内容	70
一 有理论有实际	70

二 有宏观有微观	73
三 有物质有精神	76
第四节 行政成本研究方法	79
一 纵观的历史方法	79
二 横观的现代方法	82
三 综观的应用方法	85
 第四章 行政成本的构成与管理	89
第一节 行政成本直接构成	89
一 狭义行政成本	89
二 固定行政成本	92
三 单纯行政成本	95
第二节 行政成本间接构成	98
一 广义行政成本	98
二 弹性行政成本	101
三 复杂行政成本	104
第三节 行政成本管理	108
一 工作计划中的行政成本	108
二 投入运作中的行政成本	111
三 工作总结中的行政成本	114
 第五章 行政成本表现形态	120
第一节 绝对行政成本与相对行政成本	120
一 绝对行政成本	120
二 相对行政成本	123
三 绝对行政成本与相对行政成本的消长	127

第二节	显性行政成本与隐形行政成本	130
一	显性行政成本	130
二	隐形行政成本	133
三	显性行政成本与隐形行政成本的转化	137
第三节	扩散性行政成本	140
一	行政成本迁移现象	140
二	行政成本互动现象	143
三	行政成本的均匀化	146
第六章	行政体制成本	151
第一节	行政体制的成本价值	151
一	行政体制的功能成本分析	151
二	行政体制的外溢成本分析	153
第二节	行政制度与行政成本	156
一	人事制度的成本分析	156
二	财政制度的成本分析	161
三	政府采购制度的成本分析	164
第三节	行政组织与行政成本	168
一	行政组织结构的成本分析	168
二	行政组织过程的成本分析	171
第七章	行政生态成本	177
第一节	行政生态成本概述	178
一	行政生态	178
二	行政生态研究与行政生态理论	185
三	行政生态成本产生的过程及其意义	188

第二节 国家政治环境对行政成本的影响	194
一 国家政治环境及其构成	194
二 国家政治环境对行政生态成本的影响	198
第三节 国家经济环境对行政成本的影响	202
一 国家经济环境及其构成	202
二 国家经济环境对行政生态成本的影响	206
第四节 社会组织环境对行政生态成本的影响	209
一 非政府组织对行政生态成本的影响	210
二 社会舆论组织对行政生态成本的影响	216
三 公民组织对行政生态成本的影响	220
 第八章 行政决策成本	 223
第一节 决策成本的特殊性	225
一 决策成本的延续性	225
二 决策成本的外延性	226
第二节 决策制定成本	232
一 收集成本(调查研究)	232
二 制作成本(专家论证)	234
三 参与成本(决策公示)	236
第三节 决策执行成本	253
一 试行成本	254
二 推广成本	255
第四节 决策调整成本	258
一 调整的必然性	258
二 调整的严肃性	259
第五节 决策成本预算	260

一 年度预算	260
二 项目预算	261
第九章 行政信息成本	262
第一节 行政信息成本概述	262
一 信息的时间成本	263
二 信息手段的成本	264
三 信息的硬件成本	267
四 信息的软件成本	272
第二节 行政信息成本的价值	276
一 信息成本价值的体现	277
二 信息成本价值的保障	278
第三节 增强行政信息有效性的基本途径	279
一 信息的有效性	279
二 增强行政信息有效性的途径	280
第十章 行政执行成本	286
第一节 行政执行与执行成本	286
一 行政执行	286
二 行政执行成本	290
第二节 行政流程无缝隙化	300
一 流程的概念与特征	300
二 行政流程的概念与明确行政流程的意义	302
三 政府流程再造与无缝隙政府提出的时代背景	303
四 政府流程再造与无缝隙政府的概念	305
第三节 行政执行力的提高	312

一	行政执行力的缘起和概念	312
二	影响行政执行力的因素	314
三	当前我国行政执行力存在的问题及其原因	316
四	切实有效提高行政执行力的意义与途径	319
第十一章	行政技术成本	326
第一节	行政技术与行政成本	327
一	行政技术的概念	327
二	行政技术与行政成本	332
第二节	数字化系统中的行政成本	339
一	数字化管理与数字化系统	339
二	数字化系统的应用:数字城市	343
三	数字化系统中的行政成本	348
第三节	电子政务的行政成本	355
一	电子政务的内涵	355
二	电子政务的基本业务模式	357
三	电子政务的行政成本	360
四	电子政务对行政成本的意义	364
第十二章	行政管理成本	369
第一节	会议管理成本	371
一	直接成本	371
二	间接成本	373
三	时间成本	374
第二节	后勤管理成本	380
一	尽量社会办,不要办“社会”	380

二	要精简机构,不要争吃“皇粮”	384
三	以节约为本,定性定额管理到位	385
第三节	接待管理成本	392
一	职务消费与接待管理成本	392
二	透明职务消费,控制接待管理成本	397
第十三章	公共危机管理成本	401
第一节	公共危机和危机管理	401
一	公共危机	401
二	公共危机管理	409
第二节	公共危机管理的成本	414
一	公共危机管理的成本构成	414
二	公共危机管理成本的影响因素	422
三	控制公共危机管理成本的意义	424
四	降低公共危机管理成本的手段	424
第三节	公共危机管理预案的成本管理	427
一	公共危机管理预案的概念与作用	428
二	成本管理的概念与作用	429
三	预案的成本管理环节	430
四	公共危机管理预案的成本构成	435
后记		444
附录	主编(夏书章)有关议论选辑	446
一	廉政建设面面观	446

二 从政治与法律角度看权和钱	453
三 其他短论	460
官邪败国	460
正本清源	461
三个代表	463
行政成本	464
必反可防	465
反腐治庸	467
苏州近事	468
堵住赌注	469
再谈副职	471
投资浪费	472
公车改革	474
坏事变好	475
廉价政府	476
中式装修	478
中式奢侈	479
暴殄天物	480
县长助理	482
政绩工程	483

第一章

导论：必须高度重视 行政成本研究

第一节 照照工商管理重视成本研究这面镜子

在近现代社会的历史发展过程中，对于成本问题进行正式、认真、全面、系统、深入、经常、持久研究的，应该认为是开始于工商企业管理领域。成本会计学早已成为该领域的一门重要独立学科，便是明证。当然，成本观念和计算成本的实践、习惯实在是古已有之，上面所说的，只是指于今为甚而已。那么，为什么会是这样？不妨作一些简单的剖视。

一 将本求利是工商企业的金科玉律

古今中外，此理相通。或者说，这是常理。其实也不仅是从事工商业者如此，凡是赖以谋生的职业，如果产出小于投入，便无法维持生计，还不如吃老本多享受几天“实惠”。这可是个极其普通和起码的常识问题。于是而有许多经验总结，并积累了不少成语、格言之类，被广泛和长期流传开来。

古人有这样一种说法：“天下熙熙，皆为利来；天下壤壤（通攘），皆为利往。”^①有人觉得欠妥，认为“天下”未必“皆”然。但也可以另作解释，一是此语出自《货殖列传》，古代货殖即指经营商业和工矿业，故皆为利。二是利有公利、私利之分，亦不仅在物质财富。不管怎么说，在一般正常情况下，除非有很特殊的原因，将本求利总是工商企业的金科玉律。说白了，蚀本的买卖不做。

这本有大有小，利也有多有少。本大利宽，本小利微，也不是必然的。“蝇头微利”确是微不足道，逐“什一之利”如营业额大已相当可观，利市三倍、十倍、百倍更不用说，还要追求“一本万利”、“日进斗金”，简直到了利欲薰心、利令智昏、见利忘义的地步。谋得特大暴利，就超越经济范畴，进入政治领域。如实行官商勾结，从鼠窃狗偷到巧取豪夺、贿赂腐败、敲诈勒索、买官卖官、通同作弊，无所不用其极。中国古语有“窃钩者诛，窃国者侯”的感叹，西方也有“偷面包者进监狱，偷铁路者进国会”（当议员）的谚语。那是些赤裸裸的权钱交易，至今仍是不时在世界某些地方上演着的丑恶活剧。军火商大发横财，就离不开政治因素。

不扯远了，还是回到正当的将本求利的问题上去。善于经营管理、出谋划策、精打细算、熟悉行情，直到出奇制胜，等等，才是正道。白手起家、从小到大，靠的是智慧。薄利多销需要有长远的战略眼光。市场饱和、供过于求就不要再去凑热闹。信息灵通、准确，还要当机立断、见机而作。人无我有，人有我优，人优我新，人新我廉，人廉我转，就要有不断创新的精神。先赔

^① 汉·司马迁：《史记·货殖列传》。

后赚和放长线钓大鱼的例子并不罕见，那可是个考验眼光、勇气和耐心的过程，当然还要有足够的知识和经验。值得一提的是靠货真价实诚信起家的老字号和经久不衰的名牌产品，他们很看重商业道德，标榜“童叟无欺”，真的说到做到。中国有句俗话叫做“人无笑脸休开店”，说的是服务态度。西方则对店员有“保持微笑的”提示，甚至称顾客为“上帝”。

二 大利大干小利小干无利不干简析

说得文雅一点，这是“利益驱动”，说得直白一些，就是完全全的“利诱”。上文说到将本求利，此乃必然的延伸。称它为调动生产经营管理积极性的“指挥棒”、“导航仪”、“风向标”、“温度计”、“红绿灯”、“发动机”，以及诸如此类的比方，亦均无不可。只要是在合情、合理、合法的范围内运作、操办，谁也不会有异议，而且将得到认同。但是问题在于：倘若当事者不能严以自律和经不起负面影响而发生恶性变化到失控程度时，其不良后果是非常严重的。

让我们来具体看看：无利不干，固不待言。那是干了等于白干，还要耗去时间、工本，不致如此愚蠢。小利小干，不难理解。前面提到的薄利多销，却是另外一种情况，有的占领市场，时间久了，积少成多，相当可观。因而忙得高兴、干得起劲。产销对路的热门畅销货资金周转率高，供应商自然非常积极。也有小利不干的，由于“胃口”较大，一味贪大求快，急于想发大财，苦于无适当机会，只好高不成低不就，显然人各有志。至于大利大干，虽合乎常规，但仍有例外，如古玩珍宝一类难销商品，利大而无法大干。尽管有“三年不开张，开张吃三年”的潜