

国家社会科学基金重大项目资助

Jiangedi Xingzheng Chengben Jianshe Jieyuexing Zhengfu

降低行政成本 建设节约型政府

主 编 姜异康 唐铁汉

副主编 许耀桐 薄贵利

国家行政学院出版社



国家社会科学基金重大项目资助

Jiangdi Xingzheng Chengben Jianshe Jieyuexing Zhengfu

降低行政成本 建设节约型政府

主 编 姜异康 唐铁汉

副主编 许耀桐 薄贵利

国家行政学院出版社



图书在版编目(CIP)数据

降低行政成本 建设节约型政府/姜异康,唐铁汉主编.

—北京:国家行政学院出版社,2007.10

ISBN 978-7-80140-638-5

I. 降… II. ①姜… ②唐… III. 行政管理-政治体制改革-中国-文集
IV. D63-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 157307 号

书 名 降低行政成本 建设节约型政府
主 编 姜异康 唐铁汉
责任编辑 王 兵
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 2007 年 11 月北京第 1 版
印 次 2007 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 25.5
字 数 404 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-638-5/D·295
定 价 51.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

↓ 目 录

建设节约型政府是深化行政管理体制改革的重要任务

——在“降低行政成本,建设节约型政府”

理论研讨会上的致辞(代序)	姜异康(1)
降低行政成本 提高政府效能	唐铁汉(4)
减少决策失误,降低无谓成本	薄贵利(14)
马克思的廉价政府理论及其启示	贾 博(22)
党的执政能力建设的经济学视角	陶良虎 张 翼(29)
科学发展观理念下的公共管理成本分析	蒋文能(37)
和谐社会建设背景下的公共服务提供	谈 镇 黄忠平(44)
试论节俭意识与廉价政府	王克群(53)
增强干部节俭意识 促进节约型政府建设	黄铁苗(59)
建设低成本政府的文化价值思考	
——对政府成本的文化分析	李冰心 曹闻民(66)
对建设一个“廉价政府”的理性思考	刘道明(72)
在完善社会管理体制中降低行政成本	张康之(79)
控制行政成本是行政管理体制改革的切入点	马忠莲(87)
节约型政府的内生机制是和谐、创新的公共管理	王祖康(94)
降低我国行政成本的理性思考和对策建议	朱冠琪(101)
论行政决策成本的合理化	刘琼莲(107)
我国行政成本过高的成因及对策	杨冬梅(114)

“公款消费”居高不下的潜规则分析	靳连芳(121)
制度创新是建设节约型机关的关键	靳文志(128)
我国地方政府行政成本控制失灵及其治理路径	康之国(135)
我国行政事业费增长过快的原因及控制对策分析	李海鸣(142)
我国政府行政成本存在的主要问题、原因及对策研究	谭桔华(150)
职务消费:问题·成因·对策	王和平(157)
职务消费过度的经济影响及改革的根本途径	张海梅(164)
我国行政成本的比较分析与对策研究	廖雄军(171)
构建绩效预算框架,降低政府成本	课题组(177)
完善政府采购制度 抑制奢侈浪费	徐焕东(187)
积极推进公共预算改革 加快建设节约型政府	李军鹏(194)
优化电子政务绩效 建设节约型电子政府	刘宏毅(203)
政府采购资金的有效节约	
——兼析政府采购资金“节约率”的内涵	蔡春红(211)
建立行政成本问责制初探	汤文颖(219)
建设节约型政府与公务消费改革研究	林 洁(225)
降低行政成本切实可行的突破口	洪芳宾 周业柱(232)
节约型社会与政府运行成本及其控制	李津燕(239)
改革公务消费制度的治本之策	蒋玉林(245)
建立行政成本问责制:建设节约政府的一种探索	扎西多布杰(253)
对深化政府体制改革与降低行政成本的思考	王嘉让(258)
改革政府机构体系的结构设置	
降低行政运行体制成本	罗梁波(266)
我国行政成本过高的因素分析及控制措施	刘 欣(273)
四管齐下 推进节约型政府建设	张荣昌(281)
浅论政府运行成本控制	张莉华(287)
制度创新:打造节约型政府的着力点	张传翔(294)
构建行政成本问责机制,助推政府治理成本变革	郝颖钰(299)
建立财政约束机制 降低政府行政成本	别道学 张绍春(306)
基于政府绩效的我国行政成本探讨	张雅丽(313)
中国大城市建设高效率政府研究	
——以上海浦东新区为例	赵 勇(320)

地方政府行政成本规模及其增长的	
测度与控制分析	罗振宇 幸 宇(328)
完善财政预算制度 打造节约型政府	
——对浙江温岭预算民主恳谈的个案研究	袁涌波(336)
公共预算:控制政府行政成本的总开关	吴兴军(344)
新疆财政支出效益分析	夏新燕(352)
仿企业化管理与降低政府行政成本	李发戈 刘华富(358)
税收征管成本分析与控制	
——以江西省J市国税局为例	毛日清(365)
乡镇政府运行成本控制研究	
——以广州市S镇为例	吴瑞坚(372)
地方政府行政成本控制的制度安排研究	颜如春(380)
建设效能机关要从建设节约型政府入手	彭 清(387)
政府临时机构管理与行政效率	邵德兴(393)

建设节约型政府是深化行政管理体制改革的重要任务

——在“降低行政成本，建设节约型政府”理论研讨会上的致辞
(代序)

姜异康

由国家行政学院主办的“降低行政成本，建设节约型政府”理论研讨会今天正式召开了。参加这次理论研讨会的既有理论工作者，也有实际部门的负责同志，既有公共管理方面的专家，也有公共财政方面的专家，既有行政学院系统的专家学者，也有高等院校和研究机构的专家学者。会议共收到论文 90 篇，其中入选论文 56 篇。这表明了大家对这次研讨会的高度重视，也表明了大家对行政管理体制改革和政府管理创新的高度关心。

我们之所以举办这次理论研讨会，一方面是因为我院承担了国家社会科学基金的重大项目，这一项目的内容就是研究深化行政管理体制改革的战略对策；再一方面是因为降低行政成本、建设节约型政府的问题已经成为大家普遍关注的问题，成为深化行政管理体制改革的焦点和热点问题。

近年来，政府成本居高不下的问题，引起学术界和媒体的广泛关注，在社会上也产生了强烈反响。党中央、国务院对这一问题高度重视。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》、党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，都把提高行政效率、降低行政成本作为深化行政体制改革的重要任务提了出来。2007 年 3 月 5 日，温家宝总理在《政府工作报告》第六部分“加强政府自身改革和建设”中明确指出：“当前一个重要任务，就是要解决一些行政机关存在的严重铺张浪费问题。现在，不少地方、部门和单位讲排场、比阔气，花钱大手大脚，奢侈之风盛行，群众反映强烈。这种不良风气必须坚决制止。要严格控制行政机关

新建、扩建办公大楼，严禁建设豪华楼堂馆所，切实规范公务接待行为，堵塞管理漏洞，努力降低行政成本，建设节约型政府。”

——降低行政成本、建设节约型政府是由我国的基本国情所决定的，是落实科学发展观的必然要求。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央高瞻远瞩，审时度势，继承和发展了邓小平理论和“三个代表”重要思想，提出了树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会等一系列重大战略思想，为我国社会主义现代化建设事业进一步指明了发展的方向。在邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的指导下，我国改革开放稳步推进，社会主义现代化建设取得了新的成就。但同时也必须看到，在未来的发展中，我们也面临着资源紧缺等方面的压力和挑战。据有关专家研究，我国资源的数量和品种，总体而言，居于世界前列，但人均资源量却居于后列，而且资源质量、均衡度、匹配度等，也处于相当的劣势。如果世界综合平均发展成本为 1.00，则我国综合平均发展成本为 1.25。由此可见，我国是人均资源量比较少的国家，而且随着人口和资源消耗的进一步增加，人均资源量必然进一步降低。这就更加迫切地要求我们节约资源，建设节约型社会。因此，建设节约型社会是落实科学发展观的必然要求。在节约型社会的建设中，政府的作用具有重大的示范效应。如果政府带头节约，就会在社会树立起节约的典范，引导社会保持节俭的传统，促进节约型社会的建设。相反，如果政府铺张浪费，讲排场、比阔气，花钱大手大脚，就必然导致社会奢侈之风盛行，其结果是无谓地损耗和浪费极为有限的资源，损害社会主义现代化建设事业。

——降低行政成本、建设节约型政府，是马克思主义国家学说的重要观点，也是党和人民对政府管理的基本要求。我们党历代领导人，从毛泽东、邓小平到江泽民、胡锦涛，都特别强调勤俭节约，反对铺张浪费。因此，降低行政成本、建设节约型政府，是坚持马克思主义的基本体现，是发扬我们党的优良传统、保持我们党的先进性的必然要求，也是确保党与人民群众血肉联系的重要举措。应当指出，我们的政府是人民的政府，人民之所以拥护政府，就是因为政府代表、维护和增进了人民的利益。相反，如果政府奢侈浪费严重，甚至贪污腐化，那就必然失去民心，失去执政的基础。

——降低行政成本、建设节约型政府，是深化行政管理体制改革、提高政府执行力的重要任务和迫切需要。当前，我国正处在体制转轨和社



会转型时期。在这一时期,迫切要求转变政府职能,加强政府执行力建设,切实提高政府的效能。而衡量政府执行力和政府效能的一个重要标准,就是看政府的投入产出效益,看政府公共服务和公共管理的水平。毫无疑问,任何国家的政府运行都会有相应的投入,都需要支付相应的成本。但政府成本过高,反而会导致政府效能的相对下降。因此,要提高政府的执行力,建设效能型政府,也必须把降低行政成本、建设节约型政府作为深化行政管理体制改革的重要任务。

“降低行政成本,建设节约型政府”意义重大,影响深远。我们今天召开这一研讨会,不仅具有十分重要的现实意义,而且具有十分重要的理论意义和战略意义。第一,通过研讨,有助于各级政府更新观念,形成成本意识和节约意识,牢固树立公民意识、责任意识和服务意识,增强法治观念,为降低行政成本、建设节约型政府巩固思想基础。第二,通过研讨,有助于深化政府管理创新的理论研究,形成更为系统、更为科学并具有中国特点政府成本理论和节约型政府理论,为降低行政成本、建设节约型政府提供理论支持。第三,通过研讨,广泛借鉴古今中外有关降低行政成本的有益经验和做法,有助于拓宽我们的思路和视野,为解决我国政府管理中成本效益的问题提供镜鉴和启示。第四,通过研讨,针对我国政府管理中所存在的一些亟待解决的问题,提出解决的思路 and 对策,在政府管理创新和制度建设方面发挥咨询作用。

同志们!我国正处于改革的攻坚阶段和发展的关键时期。让我们更加紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,脚踏实地,扎实研究,解放思想,开拓进取,为发展和繁荣公共管理理论,为推动行政体制改革和政府管理创新,为建设节约型社会和节约型政府,做出新的贡献!

(作者为国家行政学院党委书记、常务副院长)

降低行政成本 提高政府效能

唐铁汉

降低行政成本、提高政府效能是深化行政管理体制改革的重要内容和目标,也是建设节约型政府的必然要求。在计划经济体制下,政府缺乏成本意识和责任意识,造成行政成本非理性膨胀和公共支出不合理。在发展社会主义市场经济条件下,如何以科学发展观为指导,通过深化行政管理体制改革降低行政成本,遏制行政费用过高、过快增长和铺张浪费,进一步提高政府效能,使公共财力更好地用于公共服务和社会管理,这是摆在我们面前的一项重要任务。

一、降低行政成本、提高政府效能的理论与实践意义

马克思主义经典作家历来强调建设廉价政府和节约型政府。马克思在总结巴黎公社的历史经验和阐述巴黎公社实质的时候指出,资产阶级虽然提出了廉价政府的目标,但是无法真正实现,而巴黎公社做到了。“公社的真正秘密就在于,它实质上是工人阶级的政府”,“公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号,因为它取消了两项最大的开支,即常备军和官吏。”^①1922年11月22日,列宁针对苏维埃机关膨胀的现象,尖锐指出:“当前最主要的迫切任务,也是最近几年最重要的任务,就是通过缩减苏维埃机关、改善组织、消灭拖拉作风和官僚主义、减少非产生开支,来不断地精简苏维埃机关和减少其费用。”^②他强调,“我们应当使我们的国家机关厉行节约。我们应当把沙皇俄国及其资本主义官僚机关大量遗留在我们国家机关中的一切浪费现象的痕迹铲除干净。”^③

① 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版,第378、377页。

② 《列宁全集》第43卷,人民出版社1987年版,第303页。

③ 《列宁全集》第43卷,人民出版社1987年版,第391页。



严格控制行政成本是世界各国政府追求的公共行政改革目标。西方国家从 20 世纪 80 年代初兴起的新公共管理运动和推进公共行政改革的一个重要动因,就是由于行政成本过高导致的财政危机。可以说,在信任危机、管理危机和财政危机这三个原因中,最突出的是财政危机。许多国家都采取一系列措施,从制度上法律上规范政府行为,加强政府预算绩效管理 with 评估,压缩政府规模,千方百计地减少行政开支、降低行政成本。

降低行政成本是建设节约型社会和节约型政府的必然要求。建设节约型社会是我国的一项战略目标,也是落实科学发展观、促进我国经济社会可持续发展的重大战略决策。建设节约型社会要求转变经济增长方式,以最少的资源消耗获得最大的经济社会效益。建设节约型社会的前提是建设节约型政府,只有通过建立和完善公共财政体制,优化支出结构,克服和减少浪费现象,降低行政成本,才能保证财政资金的使用效益,加快经济增长方式的转变,降低资源消耗、减少环境污染,提高资源使用效率和效益。

降低行政成本是深化行政管理体制改革、提高政府效能的重要内容。任何一个政府都要保证必要的行政成本,否则就无法运行;但同时也必须反对行政浪费和行政费用支出过高。因为行政成本过高将影响政府效能,影响政府提供的公共服务和公共产品的质量,损害纳税人和公众的利益。

二、对我国行政成本现状的分析

——改革开放以来,在历次行政管理体制改革和政府机构改革中,都把降低行政成本、提高政府效能作为改革的重要内容,而且取得了明显成效。例如,在 1982 年机构改革中,提出了干部“四化”方针,对各级政府机构进行了较大幅度的精简,以国务院为例,其机构由改革前的 100 个,精简为 61 个,工作人员总编制缩减 1/3 左右,这样明显降低了行政成本。在 1988 年的改革中,按照转变职能、精干机构、精简人员、提高效率以及克服官僚主义的要求,再次进行了机构改革,国务院部委由原来的 45 个精简为 41 个,直属机构由原来的 22 个减少为 19 个,人员编制比原来的实际人数减少 19.2%。在 1993 年的改革中,明确提出把适应社会主义市场经济发展的要求作为改革的目标,把转变政府职能作为重



点,把“政企分开”作为中心内容,进一步调整机构设置,精简各部门的内设机构和人员。在1998年的改革中,把建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系作为改革的目标,强调按照发展社会主义市场经济的要求转变政府职能;按照精简、统一、效能的原则调整政府组织结构;按照权责一致的原则调整政府部门的职责权限;按照依法治国、依法行政的原则加强行政法制建设。据资料统计,在1998年的国务院机构改革中,各部门的内设机构减少1/4,有100多项职能下放给地方政府、企业和社会,还有100多项职能在国务院各部门内进行转移、合并;经过改革,国务院的机关人员由原来的3.2万人减少为1.67万人。在2003年以来的新一轮改革中,提出要进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制,并且对建设节约型政府、提高行政效率、降低行政成本提出具体要求。

——党的十六大以来,中央对加强政风建设、降低行政成本出台一系列政策和规定。党的十六大报告明确提出要“转变管理方式,降低政府成本”。党的十六大刚一开过,胡锦涛总书记就带领书记处全体同志到西柏坡,重温“两个务必”;温家宝总理对降低行政成本、提高政府效能和建设服务型、节约型政府的问题提出了一系列要求,他在十届全国人大五次会议上所作的《政府工作报告》中强调指出:“当前一个重要任务,就是要解决一些行政机关存在的严重铺张浪费问题。现在,不少地方、部门和单位讲排场、比阔气,花钱大手大脚,奢侈之风盛行,群众反映强烈。这种不良风气必须坚决制止。要严格控制行政机关新建、扩建办公大楼,严禁建设豪华楼堂馆所,切实规范公务接待行为,堵塞管理漏洞,努力降低行政成本,建设节约型政府。”

针对党政机关奢侈浪费和公务接待方面存在的问题,在中共中央国务院《关于党政机关厉行节约制止奢侈浪费行为的若干规定》的基础上,党的十六大以来,中纪委监察部出台了《关于坚决刹住用公款大吃大喝歪风的紧急通知》,国管局做出了《中央国家机关公务用车编制和配备标准的规定》,财政部下发了《中央国家机关和事业单位差旅费管理办法》,中办国办做出了《党政机关国内公务接待管理规定》,国管局、财政部还对中央国家机关会议费管理提出了明确要求。又如,针对党政机关扩建办公楼、建豪华楼堂馆所的现象,中办国办在2003年发出《关于继续从严控制党政机关办公楼等楼堂馆所建设问题的通知》,2007年4月又下



发了《关于进一步严格控制党政机关办公楼等楼堂馆所建设问题的通知》。针对公款出国旅游的问题,在中办国办《关于严禁用公款变相出国(境)旅游的通知》的基础上,中纪委下发了《关于制止以革命传统和爱国主义教育为名组织公款旅游的通知》。针对文风会风及评比表彰活动过多过滥的现象,在中办国办《关于进一步精简会议和文件的通知》和《关于严格控制评比活动有关问题的通知》的基础上,2006年国务院办公厅又转发了监察部等部门《关于清理评比达标表彰活动意见的通知》。中央国务院及有关部门连续不断地出台一系列文件,做出相关规定,一方面说明中央对降低行政成本、建设节约型政府的高度重视,一方面也说明解决这个问题艰巨性和复杂性。

——实事求是地分析,我国行政成本过高、增长过快、行政浪费严重的问题仍很突出,在相当程度上影响了政府的公信力和执行力。主要体现在以下方面。

1. 我国行政管理费用过高,增长过快。行政管理费支出增长过快,是我国政府成本过高的主要原因,1978年,国家财政的行政管理费为52.90亿元,仅占政府财政支出的4.71%,占GDP的1.45%;而2005年,国家财政的行政管理费为6512.34亿元,占政府财政支出的19.19%,占GDP的3.56%。^④如果把预算外行政事业费支出加上的话,我国的行政事业费支出则更高,2005年,我国预算外资金分项目支出中,行政事业费支出为3133.80亿元(不含乡镇自筹、统筹支出);预算内与预算外行政事业费相加为9646.14亿元,超过了经济建设费与社会文教费,为我国政府财政支出的第一大项目,占预算内外支出总额38282.01亿元的25.2%,占GDP的5.27%。^⑤

全国政协委员、国务院参事任玉岭的提案《关于党政机关带头发扬艰苦奋斗传统的建议》中,提供了一组数据:“从改革开放初期的1978年至2003年的25年间,我国行政管理费用已增长87倍。行政管理费用占财政总支出的比重,在1978年仅为4.71%,到2003年上升到19.03%,这个比重,比日本的2.38%、英国的4.19%、韩国的5.06%、加拿大的7.1%、美国的9.9%分别高出16.65、14.84、12.53、11.93和9.13个百

^④ 根据国家统计局编:《中国统计年鉴·2006》(中国统计出版社2006年版,第283页)相关数据计算。

^⑤ 根据国家统计局编:《中国统计年鉴·2006》(中国统计出版社2006年版,第283页、298页)相关数据计算。

分点。而且近年来行政管理费用增长还在大跨度上升,平均每年增长23%。”^⑥冯培恩委员指出:从1986年到2005年我国人均负担的年度行政管理费用由20.5元到498元,增长23倍;而同期人均GDP增长14.6倍,人均财政收入和支出分别增长12.3倍和12.7倍。我国行政管理支出占财政支出的比重从1986年的10%到2005年的19.2%,20年间增长将近一倍,超出国际货币基金组织15.6%的标准;同期,我国抚恤和救济支出占财政支出比重只提高了0.5%,国防、科技和农业支出占财政支出的比重分别下降了1.8、1.2和0.4个百分点。

2. 行政浪费严重,奢侈之风盛行。一是公款吃喝、公款出国旅游、公款违规配备小汽车问题突出,“个人消费”和“职务消费”呈现高增长趋势,一些党政机关在花钱上大手大脚、铺张浪费的现象非常严重。二是建豪华楼堂馆所和办公楼,近年来政府机关违反规定修建豪华办公楼和培训中心有愈演愈烈的势头,有的机关办公楼占地面积过大,建设装修像星级宾馆一样豪华;有的贫困地区不惜贷款、举债甚至挪用扶贫款和救灾款等专项资金违规修建高档楼堂馆所,与当地的经济发展水平和人民群众生活水平形成强烈反差。三是文山会海问题仍然屡禁不止,行政审批环节过多的问题还没有彻底解决,一些政府机关和部门利用各种名目开会,有的借开会之名游山玩水。

3. 政府职能交叉、机构重叠使行政成本增加。虽然在政府机构改革和行政管理体制改革中,转变政府职能取得了明显成效,但是政府职能转变还没有完全到位,机构重叠、职能交叉、政出多门和多头执法的问题仍很突出。由于政企、政资、政事、政府与市场中介组织的关系没有分开或分开不彻底,许多应该由市场自行调节来解决的问题,仍由政府包揽,而许多事项都需要财政支持,这样就导致行政成本居高不下。另外,由于机构改革不到位,机关事业单位人员名义上减少了而实际上还在膨胀,造成财政供养人口过多,行政经费开支过大。

4. 宏观调控不到位和决策失误造成浪费和行政成本失效。近年来,中央加强了宏观调控,取得了很好的效果。但是,一些地方政府没有认真贯彻执行中央的宏观调控政策,缺乏大局意识,只从本地的需要出发上项目、搞开发,有的搞“政绩工程”和“形象工程”,致使重复建设严重,环境污染加剧,能源消耗过高,造成很大浪费。同时,由于行政决策的程

^⑥ 据2007年3月6日《中国青年报》。



序化、民主化和科学化不够,一些项目缺乏严格、系统的审核和科学的论证,特别是由于决策失误浪费了大量人力、物力和财力,不仅增加了行政成本,也给国家带来了无法挽回的损失。

5. 缺乏绩效评估和行政问责,对预算外财力缺乏有效的制约和监督造成行政成本增加和浪费。由于公共财政体制没有完全建立起来,对预算外资金缺乏硬约束,而事实上预算外资金过于庞大,这样势必造成资金使用的随意性和负面效应。有些地方政府随心所欲地铺摊子上项目,还认为理所当然,是花自己的钱。另外,对行政成本及行政管理费用的使用缺乏严格的、规范的绩效评估和问责,造成无人负责和无法追究的现象。

三、国外降低行政成本的经验和做法

在公共行政改革的浪潮中,为了使顾客和公众满意,各国政府普遍注重降低行政成本,提高政府效能,一些国家从自己的国情出发,采取了一系列措施,他们的有些做法值得借鉴。

1. 明确政府职能并使其法定化。如何界定政府的职责和政府作用的范围,并且使政府管理有形的手与市场机制无形的手统一起来、相辅相成,是各国政府都致力研究和解决的问题,也是降低行政成本、提高政府效能的前提。一些发达国家都明确规定政府与市场在资源配置中的关系,强调市场在资源配置中的基础性作用,强调政府的主要职能是进行公共管理和提供公共服务。同时,还明确各级政府的事权和财权,例如美国、德国等国都从法律上加以规定。由于明确了联邦政府与州和地方政府的责任权限,就防止了互相推诿和扯皮,相应提高了行政效率。

2. 建立和完善绩效评估体系,注重政府绩效审计和财政支出监督。20世纪90年代以来,西方各主要国家普遍实行了绩效评估和管理,并用法律手段规范政府绩效评估体系。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计审计长,并规定成立国家审计署以确保主计审计长履行绩效审计的职责。英国国家审计署对政府绩效评估确定了三项标准:第一,是否花得少,是否尽可能少花钱多办事,以最少的资源取得最佳效果;第二,是否花得好,通过比较所投入资源与所产生效益进行评定;第三,是否花得明智,通过比较预期效果与实际效果进行评估。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。2002 年日本制定了《政府政策评价法》，根据这项法案，内阁和政府的各个部都被要求在其权限范围内实行政府评价。同时，西方发达国家还注重完善政府绩效评估的指标体系，力求使绩效评估体系制度化、规范化与科学化。例如，欧洲国家公共部门广泛应用“通用评估框架”(CAF)，据调查，到 2005 年欧盟成员国共有 25 个国家的 900 多个公共机构采用通用评估框架进行绩效评估。2002 年美国总统管理及预算办公室提出了统一的绩效评价指标或称“通用衡量标准”。特别值得一提的是，西方国家在绩效评估中非常重视对政府公共支出的评价，形成了比较完善的财政支出绩效监督制度，其主要目的是为政府工作和议会公共预算案的讨论和通过提供基础材料，同时发现政府工作漏洞并加以改进。

3. 控制政府规模，精简机构和人员。许多国家都注意通过减少机构和人员来减少行政支出，降低行政成本。例如，1993 年 9 月 7 日，克林顿总统宣布了一项“裁员、节支、高效”的政府改革计划，要求 5 年内精简联邦政府人员 25.2 万人，相当于现有联邦政府雇员的 12%。在不到 5 年的时间内，裁减公务员 28 万人，实现了预期目标。在克林顿任期内，共裁减公务员 31 万多人。又如，新加坡在公共行政改革中，进行了法定机构重组，按照职能分流、机构归并、企业化的方向使机构设置合理化。

4. 加强对行政权力监督，反对浪费，遏制腐败。一些国家对行政浪费实行问责制，追究公务员的行政责任。有这样一个例子，2000 年 8 月，德国莱法州高级行政法院因为一名警察在工作期间多次拨打私人电话和特种信息服务电话，造成约 2 500 马克的损失，决定将其开除。法庭认为，虽然官员可以因私少量使用公务电话，但拨打特种信息服务电话则是严格禁止的，且数额相当大，因此属于严重的违纪行为。法国一直注重官员的公正廉洁，对官员的失职或以权谋私、造成重大损失浪费等行为，实行责任追究和惩戒；除了依法惩治责任人外，法国还在预防公职人员玩忽职守和违法方面加大力度。

四、降低行政成本、提高政府效能的对策思考

1. 树立公仆意识和节俭意识，建设节约型政府。建设“廉价政府”是马克思主义国家学说的一个重要观点。我们的政府应该成为人民满意的服务型政府、责任政府和法治政府，同时也应该是廉洁高效的节约型



政府。世界各国在推进公共行政改革过程中,都非常注意提高公共责任意识和效率观念,并以此作为“重塑政府”的前提和第一原则。勤俭节约是中华民族的传统美德,也是政府管理必须遵循的要义。“历览前贤国与家,成由勤俭败由奢。”因此,建设节约型政府,各级政府及公务员必须牢固树立忧患意识、公仆意识和节俭意识,必须树立正确的政绩观,真正做到讲真话、办实事、求实效、重成本。应该看到,当前我国经济社会发展中存在的深层次矛盾和铺张浪费问题,从根本上说是体制的障碍,只有继续深化行政管理体制改革,建立适应社会主义市场经济体制与构建节约型政府要求的公共行政体制,才能最终降低行政成本。

2. 合理界定政府职能,明确政府职责。转变政府职能,既是深化行政管理体制改革的关键,也是降低行政成本的关键。因此,要解决由于职能交叉、机构重叠、政出多门、多头执法造成的行政成本过高和浪费现象,必须科学配置政府职能,按照权责统一的原则,合理划分职责范围,明晰和规范部门之间、岗位之间、上下级之间的权责,切实做到政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开。也就是说,要继续深化行政审批制度改革,认真贯彻行政许可法,进一步规范行政权力,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,降低政府运行中的内部结构性摩擦。

3. 加强绩效管理与评估,推行行政问责制。降低行政成本、提高政府效能必须实施政府绩效管理与评估。过去,我们在研究绩效评估的时候,往往重视行政结果的评估,而忽略了行政成本的消耗,在绩效评估指标体系中,行政成本的分量太低。因此,在设计和确定绩效评估的内容和指标时,既要重视宏观调控和市场监管指标,又要重视社会指标、人文指标、环境指标;既要重视城市发展,又要重视农村发展;既要重视当前发展,又要重视可持续发展。要从有利于改进组织管理、改造业务流程、关注绩效结果三个方面入手,建立我国政府绩效评估的经济指标、效率指标、效益指标相结合的指标体系。要把贯彻落实党的路线方针政策情况、实现经济社会发展目标情况、可持续发展状况、公共服务水平、社会和谐稳定情况,特别是降低行政成本和勤政廉政情况作为绩效评估的主要内容。同时,针对当前政府管理效率较低、行政成本过高、浪费现象比较严重的问题,要实行政府支出绩效审计制度,逐步加大效益审计分量。要在坚持正确绩效导向和科学设定绩效评估的指标体系的同时,建立和完善相应的奖惩制度,按照