

A

Administration

何明清 主编

行政成本 绩效考评研究

Administration Cost
Performance
Appraisal Research

辽宁人民出版社

行政成本 绩效考评研究

**Administration Cost
Performance
Appraisal Research**

何明清 主编

辽宁人民出版社

© 何明清 2008

图书在版编目(CIP)数据

行政成本绩效考评研究 / 何明清主编. - 沈阳: 辽宁人民出版社, 2008.1

ISBN 978-7-205-06320-7

I.行… II.何… III.国家行政机关 - 财务管理 - 研究 - 中国 IV.D630 F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 008606 号

出版发行: 辽宁人民出版社

地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003

印刷: 辽宁省凌源市印刷有限公司

幅面尺寸: 155mm × 230mm

印 张: 16 $\frac{3}{4}$

字 数: 156 千字

出版时间: 2008 年 1 月第 1 版

印刷时间: 2008 年 1 月第 1 次印刷

责任编辑: 王丽竹 伯 灵

封面设计: 杨 勇

版式设计: 王珏菲

责任校对: 侯俊华

书 号: ISBN 978-7-205-06320-7

定 价: 45.00 元

编 委 会

主 编 何明清

副主编 聂少林 柳晓玲 葛文新

编 写 人 员

何明清 聂少林 柳晓玲

葛文新 董宇光

前 言

政府及其工作人员在履行政府职能的行政管理活动中必然要消耗一定的资源，并且在此过程中还会引起一定的间接损失，这就是政府行政成本。它主要由行政组织成本、行政决策成本和行政执行成本构成。按不同分类标准可将行政成本分为：制度内成本与制度外成本；可变行政成本与不变行政成本；有效行政成本与无效行政成本；短期行政成本与长期行政成本等等。行政成本的影响因素主要有行政目标、行政方式、行政人员和行政环境等。

利用各种研究方法对我国现阶段行政成本进行总量趋势分析、投入产出分析、制度化水平分析和比较分析，发现我国行政成本总量偏高，增长过快，成本结构配置不科学，成本制度化管理缺乏。形成这些问题的原因是多方面的，既有观念性的原因，又有制度上的原因；既有行为的原因，又有机制性的原因；既有现实的原因，又有历史的原因。

因此，我国政府必须通过各种途径控制行政成本，使之增长平缓、总量适度，配置科学、结构合理，管理规范、高效利用。控制行政成本的具体途径主要有宏观

和微观两大途径。

本书从行政成本的理性分析出发，具体分析了我
国行政成本的现状及存在的问题，并在介绍西方国家行政
成本与政府绩效评价方面取得成就的基础上，提出了我
国行政成本与政府绩效评价的原则、依据、标准和方法，
为探讨行政成本绩效考评研究拓宽了思路，开阔了视野，
提供了操作性很强的改革建议。

总之，行政成本的控制并不是简单的降低成本总量，
不是越低越好，也不是越高越好，而是成本总量及增长
趋势要与政府绩效相适应，达到成本结构合理，实现政
府绩效提高的目的。行政成本控制与政府绩效管理是一
个复杂的系统工程，本书所涉猎的只是课题组成员在这
些方面的一些研究成果，提出的措施和建议也不应该是
孤立的，而应该是以制度创新为核心，多种改革措施相
协调一致，紧密围绕政府绩效的履行过程来控制行政成
本，只有这样才能实现低成本高效政府的目标。

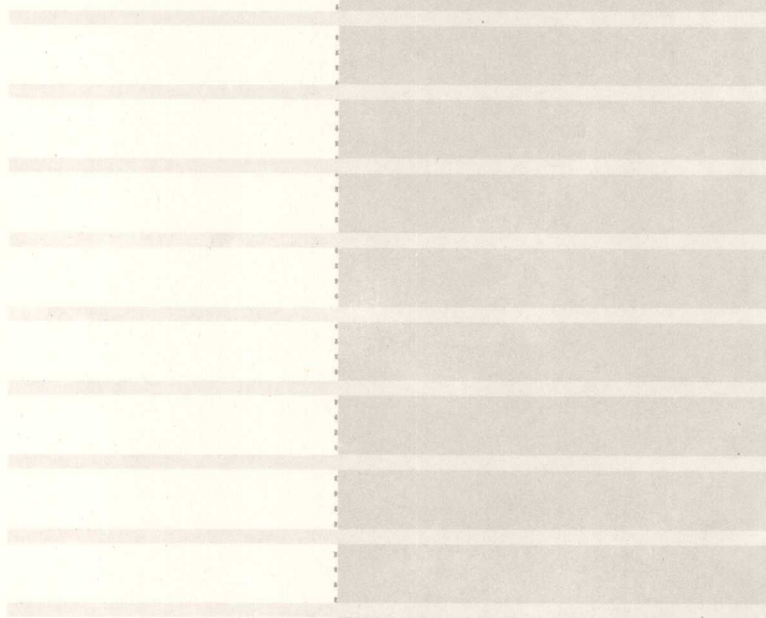
目 录

前 言	1
第一章 行政成本的理论分析	1
第一节 问题的提出	3
第二节 行政成本的概念	9
第三节 行政成本的构成要素	24
第四节 行政成本的影响因素	29
第二章 我国行政成本现状及问题	37
第一节 建国以来我国政府行政管理改革的历史沿革	40
第二节 我国行政成本的具体分析	45
第三节 行政成本存在的主要问题	54
第四节 行政成本存在问题的原因分析	62
第三章 国外行政成本与政府绩效评价比较研究	79
第一节 政府绩效评估在西方国家政府管理中的孕育和产生及其社会原因的探讨	81
第二节 西方国家政府绩效评估主体多元化经验借鉴	88
第三节 西方国家政府绩效评估主体构成的特点	101

第四节	西方国家政府绩效评估方法的研究性 回顾	106
第五节	西方国家政府绩效评估带给我们的 有益经验和启示	114
第四章	我国行政成本与政府绩效评价体系研究	119
第一节	我国政府绩效评估的现状及其 取得的成就	121
第二节	我国地方政府绩效评估理论与实践的 研究性回顾	125
第三节	我国政府绩效评估应坚持的基本原则	140
第四节	我国政府绩效评估的依据与标准	145
第五节	我国政府绩效评估的方法	152
第五章	降低行政成本, 提高政府绩效对策研究	167
第一节	发达国家降低行政成本的基本思路	169
第二节	降低行政成本的原则和目标	173
第三节	我国降低行政成本的宏观途径	176
第四节	我国降低行政成本的微观途径	186
附 录		
	关于开展财政支出绩效评价工作的意见	209
	印发《辽宁省财政专项资金绩效评价工作规程 (试行)》的通知	214
	关于开展省本级财政支出项目绩效 考评工作的通知	223
	关于做好 2006 年度省本级财政支出 绩效评价工作的通知	240
	关于印发辽宁省县区整合政府财力资源 工作绩效评价暂行办法的通知	247
	关于辽宁省县(市)财政综合绩效评价暂行 办法补充规定的通知	253

第一章

行政成本的理论分析



行政成本是行政学的基本命题，是指用于行政活动的成本。自人类社会产生行政活动以来，就已经有了行政成本概念的最初萌芽。随着行政学作为一门独立的学科确立以后，学者们从各自不同的角度论述行政成本问题。深刻理解行政成本的内涵是我们解决政府行政管理中行政成本问题的理论基础。

第一节 问题的提出

当今世界，全球经济一体化已把世界各国连成一体了，世界各国只是经济一体化中的一个“企业”。经济全球化实质上是市场经济的全球化，市场经济的内在要求是降低成本、提高效率，这个“企业”只有按照市场经济的要求努力降低成本，提高效率，才能不断壮大；否则，这个“企业”将会破产，甚至有倒闭的危险。因此，从某种意义上说，经济全球化过程中的经济竞争也就是政府效率的竞争。经济全球化所奉行的经济原则，迫使

政府从以往的注重投入的价值理念转为注重结果即产生的价值观念，这就要求政府少花钱，多办事，改变那种追求行政投入，以机构大、编制多、人员多、经费多为荣耀的传统行政理念。所以政府成本和绩效问题已日益引起世界各主要国家的普遍关注。WTO 是被大多数国家和地区所接受和公认的最公正、最节约成本的国际规则，它对社会管理、行政管理的要求是全面和整体的。经济一体化中的世界各国政府正遵循 WTO 的国际规则，进行着降低政府成本、提高政府绩效的行政改革。

早在 1993 年，美国总统克林顿就批准了美国政府全面改革方案。美国政府改革的目的是减少政府成本，提高政府工作效率；指导思想是高效率、低成本，用企业精神改造政府；并以“业绩为本、效果导向、顾客至上”为原则。美国联邦政府，各州、县政府全面进行了改革，裁减了人员，降低了成本，提高了办事效率，增强了美国国力。克林顿政府时期因此而成为美国历史上经济增长最快的时期之一。

我国政府机构改革经历了由单项改革到综合改革配套，由局部探索到全面推进、重点突破，由突破旧体制到建立新体制的发展过程，并取得了显著成绩，尤其是在精简机构、职能转变、公务员制度建设以及现代管理方面取得了更大的进步。但仍然存在着职能配置和机构设置不合理、各级政府组织之间的职权划分不科学、规模过大、机构臃肿、成本过高、效率低下等问题，最根本的原因在于没有重视降低政府成本，没有着重提高政

府绩效。党的十六大报告中指出：“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。”降低政府行政成本，提高政府绩效已引起了我党的高度重视。但是，政府成本和绩效之间是什么样的关系，是什么问题在影响着它们，怎样才能使成本与绩效达到最优的平衡，也就是说怎样才能在绩效最大化的前提下使成本适度？这些都是亟待解决的理论问题，对有效指导控制和降低行政成本的行政实践显然具有十分重要的理论与实践意义。

研究行政成本问题是行政管理理论完善的内在要求。行政科学的产生是社会发展的需要。1887年，美国学者威尔逊发表了《行政学之研究》奠定了行政学作为独立科学的基础。一百多年来行政管理科学的产生和发展的宗旨都没有发生变化，“如何提高行政效率是行政管理研究的出发点和最终归宿点”。^①由此看来，控制政府开支、提高行政效率即控制行政成本，既是行政管理科学产生和发展的起因，又是行政管理科学研究的起点和归宿。但是，行政管理科学诞生一百多年来，对行政成本仍然没有给予应有的重视和必要的研究。从美国伦纳德·D.怀特的《公共行政学研究导论》到中国夏书章的《行政管理学》、王惠岩的《行政管理学》、王沪宁的《行政学导论》等行政管理学论著，虽然都涉及行政效率，

^① 周大仁：《现代行政管理学》，湖北人民出版社，1996年版。

并一致认为行政效率是行政产生和行政投入的比值，都意识到“一切对效率的追求，都遵循经济原则。就是少花钱、多办事，在追求尽可能大的效益的同时尽可能地减少人力、物力、财力的消耗”。^①但遗憾的是学者们对行政效率的研究，都局限于对行政产生的研究，对行政成本叙述甚少，导致理论对实践的指导软弱无力。

政府的经济属性决定了政府不能回避行政成本。政府是政治属性和经济属性的统一体，也就是说政府既是“政治人”又是“经济人”。古德诺说过，“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能……为了方便起见，政府这两种功能可分别称作‘政治’和‘行政’。”^②由此看来，政府确实具有政治属性，政府首先是“政治人”。政府承担着对国家的管理和为社会提供公共服务的艰巨任务。从管理的角度出发，政府必须对失灵的市场进行适当的干预，在经济干预过程中避免不了要使用经济调节杠杆，还或多或少地直接经营一些自认为是必要的国有企业；从服务的角度出发，政府必须向国民提供适度的公共产品。实质上，政府执行国家意志的过程，同时伴随着经济生产的过程：政府通过税收取得收入，并用之购买一定的物质、服务等，同时通过消耗这些资源，产出管理与服务。这些体现了政府的经济属性。因此政府又是一个实实在在的“经济人”。政府“经济人”

① 夏书章：《行政管理学》，中山大学出版社，1995年版，第294页。

② 〔美〕古德诺：《政治与行政》，华夏出版社，1987年版，第12页。

的属性已得到人们的承认，与企业这个为数众多的“经济人”相同，政府有投入，也有产出；有投入的动机，也有产出的目标。因此与企业同属“经济人”的政府，也不能无视成本规律。如果仅仅把政府当做“政治人”，而忽视其“经济人”的一面，在行政决策与执行过程中不考虑行政成本的控制和行政效益的提高，必然会导致机构膨胀、效率低下，财政不堪负重。

研究行政成本问题是我国行政实践的迫切需要。近年来，我国各级政府在加强财政管理、提高资金使用效率方面采取了一些措施。这些措施包括：在完善行政事业单位预算定额管理的基础上，对一些单位实行零基预算，有效控制了财政支出；对行政单位开会、用车、政府机关办公用品和设备等实行政府采购；对财政投资的重大基建项目，在项目开工以前由计委立项，中介机构再行审理，实行基建监理制度这些措施都取得了较好的效果。为“建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系”提供了有效的经验。但是，我国政府行政实践中行政成本方面正面临一些困惑。如行政成本总量占GDP和财政支出的比重应该多大，如何优化行政成本结构，公务员人数确定的依据是什么，行政成本与机构改革有何联系，如何控制和降低行政成本？

干部考核标准的缺乏科学性，导致畸形政绩观，常“算政治账，不算经济账”，盲目铺摊子、上项目，出政绩、搞形象工程，决策不规范，造成大量浪费，增加大量无效行政成本。有人做出“中国是全世界行政成本最

高的国家”的论断。^①暂且不论其说法的精确程度,但这足以说明我国行政成本已经到了很严重的地步。例如“我国行政事业单位财政供养人口,目前人数已达4 500万人,也就是说28个人就养1个‘吃皇粮的’。在很多地区,新增财政收入约有80%以上用于人员经费,成为‘吃饭财政’”。而据史料记载,官民比例在隋代是1:4 026,到了唐代是1:3 927,明代是1:2 299,清代是1:911,新中国建国时为1:294,而今天是1:28;与其他发达国家相比,日本是1:150,法国是1:164,美国是1:187。由此可见我国机构臃肿和人员膨胀已经相当严重,难怪已有经济学家指出:“如此发展下去,国民经济的发展将严重受阻。”^②

任何意义上的管理包括组织、计划、指挥、协调和监督等等,都要研究管理成本。政府的本质职能是对社会的管理,政府行为过程存在着许许多多和各种各样的成本问题。政府作为一个特殊的“社会人”,无时不在向其他社会人“分配”成本。政府所处的地位和发挥的功能决定了行政成本对社会和公众的影响甚为深广。正是因此,以及上述的理论与实践的需求,促使我们将视线聚焦于行政成本问题。

①洪福远:《中国行政成本全球最高》,《新快报》,2003年6月10日。

②常晓华、顾钱江:《28个人养1个“吃皇粮的”》,《北京青年报》,2003年3月7日。

第二节 行政成本的概念

美国经济学家加里·贝克尔认为，人类的一切行为都蕴涵着效用最大化的经济性动机，都要求用尽量小的成本换取尽量大的收益。从某种角度讲，政府管理行为也应该适用这种规律。成本理念是从经济学发端的，且经济学对成本的研究长期居于领先地位，吸收和借鉴经济学的研究成果，是行政成本研究的现实选择。行政成本概念的研究应始发于对成本概念的研究。

一、成本的概念

成本是人类社会经济生活中非常重要的概念。自人类进行物质资料生产以来，劳动过程本身就包含着两个矛盾的方面，一方面是创造了物质财富，另一方面是在创造财富过程中发生了劳动耗费。这种劳动耗费就是成本。随着剩余产品的出现、物物交换的形成，直至市场经济的发展，成本的作用越来越重要，人们对成本问题的研究也就越来越深入。早在14世纪，英国的唯名论哲学家威廉·奥康就提出了著名的“经济原则”，即“少做能达到的事，多做则无益”。这就内在的要求在经济活动中，应该根据经济原则节省成本，去掉那些浪费的资源，充分实现利益的最大化。随着经济学家的发展，马克思主义经济学和现代西方国家都从各自不同的角度对成本