

# 政府行政成本 与绩效研究

■ 赵爱英 李晓宏 著

中国社会科学出版社



# 政府行政成本 与绩效研究

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府行政成本与绩效研究/赵爱英, 李晓宏著. —北京:  
中国社会科学出版社, 2009. 12  
ISBN 978-7-5004-8463-9

I. 政… II. ①赵…②李 III. ①国家机构—行政管理—  
研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 236961 号

责任编辑 喻 苗  
责任校对 王雪梅  
封面设计 李尘工作室  
版式设计 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 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂  
版 次 2009 年 12 月第 1 版 印 次 2009 年 12 月第 1 次印刷  
开 本 880×1230 1/32  
印 张 9.875 插 页 2  
字 数 238 千字  
定 价 26.00 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

# 目 录

<b>第一章 政府行为与行政成本</b> .....	(1)
<b>第一节 政府与政府行为</b> .....	(1)
一 政府.....	(1)
二 政府行政职能演变 .....	(4)
三 政府行为.....	(8)
四 政府的寻租行为 .....	(11)
<b>第二节 政府行政职能</b> .....	(14)
一 公共服务职能 .....	(14)
二 社会管理职能 .....	(16)
三 市场规制职能 .....	(17)
四 经济管理职能 .....	(20)
五 宏观调控职能 .....	(21)
<b>第三节 政府行政成本及其分类</b> .....	(22)
一 政府行政成本的含义 .....	(23)
二 政府行政成本的基本特征 .....	(25)
三 政府行政成本的分类 .....	(28)
<b>第四节 与政府行政成本相关的若干范畴</b> .....	(34)
一 交易成本 .....	(34)
二 财政支出 .....	(34)

---

三	行政效率 .....	(35)
四	行政质量 .....	(36)
<b>第二章</b>	<b>政府行政成本因素 .....</b>	<b>(38)</b>
<b>第一节</b>	<b>公共产品与行政成本 .....</b>	<b>(38)</b>
一	公共产品 .....	(38)
二	公共产品供给的适度与行政成本 .....	(39)
三	公共产品的结构调整 .....	(41)
<b>第二节</b>	<b>政府决策与行政成本 .....</b>	<b>(42)</b>
一	政府决策 .....	(43)
二	政府失灵及其行政成本 .....	(45)
三	由于政府失灵,政府决策对行政成本的影响 具有多维性 .....	(46)
<b>第三节</b>	<b>政府行政管理效用与行政成本 .....</b>	<b>(47)</b>
一	政府行政管理效用 .....	(47)
二	政府行政管理效用评价 .....	(51)
三	政府行政管理成本及其效用 .....	(53)
<b>第四节</b>	<b>影响行政成本的其他因素 .....</b>	<b>(55)</b>
一	政府规模 .....	(55)
二	公务人员 .....	(56)
三	部门利益 .....	(56)
四	经济全球化 .....	(57)
五	突发公共事件 .....	(58)
六	国内外政治经济因素影响 .....	(58)
<b>第三章</b>	<b>政府行政成本与市场效率 .....</b>	<b>(60)</b>
<b>第一节</b>	<b>市场与政府的关系 .....</b>	<b>(60)</b>

---

一	现代市场经济的基本特征 .....	(60)
二	政府与市场关系 .....	(63)
三	市场经济高效的机理在于政府角色的规范化 .....	(66)
第二节	政府适度行政成本是实现市场经济高效率的 前提 .....	(71)
一	行政成本与市场经济效率 .....	(72)
二	高效率的市场经济必须以政府适度行政成本 运行为前提 .....	(73)
三	无效成本与税收 .....	(75)
第三节	有限政府与市场经济管理 .....	(77)
一	有限政府理论及其特征 .....	(77)
二	政府对市场经济的管理范围——基于有限政府 理论的分析 .....	(80)
三	高行政成本转嫁对市场经济的影响 .....	(82)
四	市场经济效率对政府行政成本的影响 .....	(84)
第四章	政府行政成本与社会公平 .....	(87)
第一节	社会公平与公众满意度 .....	(87)
一	社会公平 .....	(87)
二	公民满意度 .....	(93)
三	公众让渡价值 .....	(98)
四	社会公平与公众满意度的内在关系 .....	(100)
五	实现社会公平、提高公众满意度的政府 行政手段 .....	(101)
第二节	适度行政成本是实现社会公平的支出保障 .....	(105)
一	社会公平、公众满意度与政府成本的内在 关系 .....	(105)

二	政府适度行政成本是实现社会公平需求的 支出保障·····	(107)
第三节	公共服务型政府与社会公平·····	(109)
一	公共服务型政府的基本特征·····	(110)
二	构建公共服务型政府是降低政府行政成本的 制度基础·····	(112)
第四节	从行政行为入手控制行政成本并实现社会 公平·····	(115)
一	我国政府高成本运行的同时社会不公平 问题突出·····	(115)
二	造成我国行政成本居高和社会公平问题的 成因分析·····	(119)
三	从行政行为入手控制行政成本并实现社会 公平·····	(128)
<b>第五章</b>	<b>政府绩效管理及实践</b> ·····	(133)
第一节	政府绩效管理概述·····	(133)
一	政府绩效管理·····	(133)
二	政府绩效管理的特征·····	(139)
第二节	政府绩效管理的价值标准和有效政府·····	(141)
一	政府绩效管理的价值标准·····	(141)
二	有效政府和绩效管理·····	(144)
三	有效的低成本政府模式·····	(145)
第三节	我国政府绩效管理实践·····	(146)
一	我国政府绩效管理现状·····	(146)
二	我国政府绩效管理存在的问题·····	(147)
三	我国政府绩效管理问题的原因分析·····	(153)

---

四	我国政府绩效管理优化·····	(157)
<b>第六章</b>	<b>政府绩效与行政成本的关系分析</b> ·····	(162)
第一节	政府绩效与行政成本的内在联系·····	(163)
一	政府绩效与行政成本呈现递减式曲线变动 关系——动态的视角·····	(163)
二	政府绩效以政府成本为限定和约束 条件——静态的视角·····	(166)
三	控制行政成本是提高政府绩效的必要条件， 绩效管理是控制成本的重要途径·····	(167)
第二节	政府绩效与行政成本的影响周期·····	(169)
一	政府短期行政成本·····	(169)
二	政府长期行政成本·····	(171)
第三节	政府绩效与政府决策的机会成本·····	(174)
一	政府决策的机会成本·····	(174)
二	机会成本的测评方法·····	(174)
三	机会成本控制对政府绩效的影响·····	(177)
第四节	政府绩效与政府风险成本·····	(181)
一	政府风险成本的特征·····	(181)
二	政府风险成本的成因·····	(183)
三	政府风险成本的防范与政府绩效·····	(188)
<b>第七章</b>	<b>我国政府高行政成本和低绩效的成因分析</b> ·····	(193)
第一节	以行政成本和绩效为标志的政府类型·····	(193)
一	高成本政府和低成本政府的判定·····	(193)
二	高绩效政府与低绩效政府的判定·····	(196)
三	政府行政成本—绩效的矩阵分析法·····	(197)



四	政府行政成本与绩效的四种表现形式·····	(198)
第二节	我国政府低成本运行的客观现实·····	(205)
一	我国政府行政成本呈现不断增长趋势·····	(205)
二	我国政府行政成本支出的绩效分析·····	(210)
第三节	我国政府行政成本不断膨胀的原因分析·····	(217)
一	政府本位的理念·····	(217)
二	内在动力不足与制度约束乏力并存·····	(219)
三	政府转型未完成以及公共权力的软约束性·····	(238)
四	政府规模庞大,机构臃肿·····	(242)
五	政治因素的影响·····	(246)
<b>第八章</b>	<b>降低行政成本,提高政府绩效的路径选择</b> ·····	(248)
第一节	适度行政成本及行政成本的可控性·····	(248)
一	适度成本及行政成本的可控性·····	(249)
二	行政成本的控制目标·····	(253)
第二节	西方国家政府改革的经验·····	(255)
一	西方国家政府改革·····	(255)
二	西方国家政府改革经验——企业家政府 模式为例·····	(261)
第三节	大力推进政府转型,控制行政成本,提高 政府绩效·····	(266)
一	学习和借鉴西方国家政府改革经验,科学界定 政府职能范围,推进政府转型,使我国政府尽 快跨入现代政府行列·····	(266)
二	处理好政府与社会、政府与市场的关系,解决 好政府职能“三位”问题·····	(269)
三	积极推进公共服务市场化·····	(271)

---

四	大力发展第三部门·····	(273)
五	精简机构和人员,抑制政府规模膨胀·····	(284)
第四节	加强制度建设,控制行政成本,提高政府 绩效·····	(286)
一	积极推进市场化进程,建立健全社会主义 市场经济体制·····	(286)
二	完善政府预算管理体制·····	(288)
三	完善监督约束制度·····	(291)
四	建立科学民主的决策机制·····	(294)
五	完善政府采购制度,推进职务消费货币化 改革·····	(296)
六	完善公务员管理制度·····	(297)
第五节	强化成本意识、增强突发性公共事件的 应对能力,提高政府绩效·····	(297)
一	转变传统的“官本位”和“人治”的行政文化, 强化公务人员的服务意识和成本意识,以及依 法行政的自觉性·····	(297)
二	提高突发性公共事件的应对能力·····	(299)
三	积极推行现代政府管理方法,提高政府管理 水平·····	(302)

# 第 一 章

## 政府行为与行政成本

政府是行使国家权力的所有机关的总称。政府建立行政体制、确立和履行行政职能、改进行政方式和行政工具等行为的最终目标在于增进社会福利，推动经济社会发展。伴随这一系列政府行为发生的行政成本支出的补偿来源于财政收入或社会税费等的缴纳，而非政府运行的经济收入，最终是由社会公民承担的。所以，认识和分析行政成本与政府行为关系是控制行政成本，提高绩效的首要问题。

### 第一节 政府与政府行为

#### 一 政府

##### （一）政府内涵

政府的内涵丰富，不同的学者和使用者给予不同的描述。由于使用场合不同，其含义也颇有差异，但总是与政府职责有关。政府的含义概括起来，大致可以分为以下五种：（1）指制定规则、为居民提供服务的机构。（2）治理国家或社区的政治机构。

(3) 泛指一切国家政权机关设立国家立法机关、行政机关、司法机关和其他一切国家政权机关。(4) 指一个国家的中央和地方行政机关。(5) 指中央行政机关的核心部分,即内阁及各部。通常人们从广义和狭义两种含义上去理解和使用政府概念。广义的政府是指行使国家权力的所有机关,包括立法、行政和司法机关;狭义的政府是指国家权力的执行机关,即国家行政机关,包括中央政府和各级地方政府<sup>①</sup>。前面五种含义中前三种是广义的政府概念,后两种是狭义的政府概念。

## (二) 政府的产生

政府是与国家、权威、权力或官职、管制等密切相关的概念和现象,是生产力不断发展和社会不断进步的产物。在生产水平低下、社会发展极端落后、人的活动能力和活动范围十分狭小、人的思想文化原始等状态下,人们按照自然法度和他们认为自然而然的平等的方式决定和运用各种资源,不存在权威与服从、管制与被管制、官与民等行政关系。但是,在这种原始的社会关系中,不排除违反自然法条和公理的人和事,需要协调和处理,公众以全体的意愿推选出有志于和有能力的行使主持公理、除暴安良的人,维护人类自然行为规范和道德观念,这样的人逐渐形成有分工的组织就是最早期的自然政府。持这种学说或类似学说的、比较有影响的包括:

一是中国先秦诸子的“止争论”和“同一义”。他们认为,立政在于止争,即为了社会秩序而立政。二是以亚里士多德为代表的自然论。他认为政府起源于人类倾向于社会化生活的本性和维护秩序、控制社会的需要。政府的形成和发展是与社会的形成

---

<sup>①</sup> 滕志华:《公共治理视角下的中国政府改革》,博士学位论文,中共中央党校,2003年,第25—27页。

和发展同步的，它是由家族的父权扩大而成的。

二是以霍布斯、洛克、卢梭为代表的社会契约论。他们认为，政府是人们为摆脱自然状态的不便而自愿订立契约的结果，其目的是为了保护人们的生命、自由和财产。如洛克认为，自然状态是一种完备无缺的自由状态，人们在自然法的范围内过着和平宁静、平等的生活，每个人都有不可侵犯的自然权利。但人们在自然状态下也有种种不便之处，他们缺乏确定的法律、公正的裁判者和执行正确判决的权力，当其成员受到损害时，得不到申诉和裁决，甚至会导致战争。为了维护社会秩序，防止战争，他们放弃自己的全部或部分自然权利，将它们让渡给一个公共机构——政府。因此代表公共权力的政府以这种人类自然权利转让的形式而产生。

三是社会分工论。以摩尔根为先导的近现代人类学研究认为，政府起源于社会分工，政府是公共事务的管理从一般社会活动中分离出来并逐步制度化的结果，政府的出现表明人类政治分工的开始<sup>①</sup>。

四是战争论。有些学者认为政府是战争和利益争夺的产物。随着生产力水平提高，商品经济发展，自然政府逐渐发展演化为具有真正意义上的政府特性的政府。相对而言，这种政府是随着人类社会的进步，成为战争和利益争夺的产物，是在非自然状态下产生，可统归于战争状态下产生的政府<sup>②</sup>。自从阶级出现后，政权几乎都是依靠战争取得，包括以政变、战争、篡权等，从成本分析来看，如此获取政权，建立政府的风险成本巨大，但其高

---

① 滕志华：《公共治理视角下的中国政府改革》，博士学位论文，中共中央党校，2003年，第25—27页。

② 周镇宏、何翔舟：《政府成本论》，人民出版社2001年版，第2页。

权力、高收益等高风险价值诱惑力，使得人们不惜一切代价和成本，在维护既得政权上依旧如此。

## 二 政府行政职能演变

从政府的产生看，无论哪种理论，政府都是基于社会公共事务管理的需要而产生，所以政府行政职能立足于经济社会可持续发展而确立政府作用和扮演的角色。政府是国家的产物，政府职能是国家职能的具体执行和体现。所以政府职能是指政府在国家、社会、经济管理中的基本职责和功能作用，是政府承担各项任务的具体体现，涉及管什么、如何管、达到什么结果、发挥什么功能等。

政府行政职能的动态变化总是与市场机制的健全程度、社会自治密切相关，政府行政职能定位和设计随着市场经济和社会自治的发展而变化，否则会制约经济社会的可持续发展。人们讨论政府职能时总是在对政府与市场、政府与社会的关系分析和界定的基础上进行，政府行政职能的合理确定，必须以两种关系的合理为标准。单从政府与市场关系来分析就发现政府行政职能的演变与市场功能密切相关。这是因为：

政府与市场是现代社会的两大控制体系，如果不考虑政治制度上的差异，国与国之间的差异便是政府替代市场的不同和市场替代政府的不同，政府行政职能总是和市场机制密切相关甚至此消彼长的关系，一般而言，人们对政府政治职能的看法与要求比较一致，分歧主要在于对经济职能和社会职能的界定和分配上，即如何界定政府的经济社会管理职能上。当经济社会问题突出、依靠经济规律和市场规律无法解决时（自由市场经济体制下的无政府），人们会把眼光转向政府，将政府作为解决市场失灵的依靠。但是，当政府对经济的控制或干预太强

时，政府干预成为经济社会发展和改革的主要障碍，放松管制，还市场机制以自由成为必然选择。就西方政府职能的演变而经历了以下四个阶段：

第一阶段，专制政府阶段。无论是奴隶社会还是封建社会，虽然国家政府的统治形式和方式有多种，但政府基本上都是专制统治。专制政府是占统治地位的阶级对国家实施统治的工具，政府对社会事务的管理相对简单且呈现出了鲜明的集权和强权管理的特征。

第二阶段，古典经济学的最小政府职能论和“守夜人”政府。所谓“守夜人”政府，是对政府不干预经济活动的一种形象比喻。管的最少的政府就是最好的政府，是“守夜人”政府职能论的主要观点。这一观点产生于市场经济制度的初期阶段，也就是市场经济逐渐取代自然经济时期，称之为自由竞争的市场经济时代。此时西方发达国家尚处于工业化社会初期，可以说是一种弱政府与弱社会相结合的模式<sup>①</sup>。这一时期的西方资本主义国家处于自由资本主义时期，英国的政治经济学家亚当·斯密等以理性经济人假定为基础，赞成市场机制，反对政府干预，认为管得最少的政府就是最好、最廉价的政府。他认为“利己的润滑油将使经济齿轮以奇迹般的方式运转。不需要计划，不需要国家元首的统治，市场会解决一切问题”<sup>②</sup>。认为要依靠市场这只“无形的手”来调节和引导经济社会的全面发展，而政府只能扮演“守夜人”的角色，政府承担有限的公共服务职能。

第三阶段，新经济学派的政府干预理论和“全能”政府。这

---

<sup>①</sup> 滕志华：《公共治理视角下的中国政府改革》，博士学位论文，中共中央党校，2003年，第27页。

<sup>②</sup> 斯密：《国民财富的性质和原因研究》（下卷），商务印书馆1974年版，第252页。

一阶段资本主义由自由竞争的市场经济过渡到了垄断的市场经济时期，西方资本主义国家经历了1929—1933年的世界经济大危机，暴露出自由放任的政府管理方法的局限性和缺陷，市场并非万能，也有“市场失败”或“市场缺陷”。因此，英国经济学家凯恩斯提出，市场经济中政府不应该仅仅是个“守夜人”，或社会秩序的消极保护人，政府应该介入社会经济生活，进行积极干预，政府要熟练利用财政政策、货币政策、政府举债等这些政府财政金融职能调节和干预经济发展。政府干预的范围是非常广泛和全面的，不仅要干预生产，也要干预分配，以创造有利条件，刺激经济增长，维护社会公正。这一时期资本主义国家政府在强化政治统治职能的同时，行政权力扩张，垄断资本与国家政权紧密结合，不仅专政职能加强了，政府经济管理职能和社会管理职能也大大强化，政府从有限政府向无限政府或全能政府发展。当时的美国总统罗斯福全面推行国家干预理论，开展了“百日新政”的政府改革，建立健全各项法规和规制，强化了政府干预职能，结束了自由竞争的资本主义时代。

第四阶段，新自由主义的市场竞争理论和“有限”政府。这一阶段开始于20世纪50年代，至今仍在延续。凯恩斯国家干预理论也带来了一系列问题，各种矛盾不断激化加深，出现了“政府失灵”或“政府失败”，包括行政效率低下，行政成本膨胀，政府权力和机构扩张，寻租行为增加，财政赤字不断，官僚主义作风严重等。当代的西方学者由此总结出，政府干预经济只能限定在一定范围，主要观点有：一是市场失败，政府也会失败，政府失败既表现为国家对经济干预过度造成的市场进一步失灵，又表现为国家对经济干预不足使市场无法正常运转；二是政府只能干预市场根本性失败，不能干预非根本性缺陷；三是政府要利用市场去干预经济。



到了80年代，在由传统工业社会向现代信息社会过渡进程中，西方各国政府所面临的财政危机、管理危机和信任危机日益加深，公共选择理论和新公共管理主义受到推崇和应用，重新界定政府职能、推进政府转型的政府改革运动成为摆脱危机、应对挑战的必然选择。在经历了几十年福利国家制度之后，西方各国进行了政府改革，政府与市场关系重新得到调整，市场机制更加受到重视，政府干预受到限制。许多国家推行大规模的民营化计划，对企业放松管制，或将以往划归公共部门的产业私有化，各国还将市场原则应用于新兴领域，把原有的政府管理的企业和公共服务事业推向市场，以缩小政府规模，降低政府成本。比如污染许可证交易、无线电频道拍卖等等。而且随着西方国家第三部门的发展和公民社会的发展，社会自治能力增强，政府将原来社会管理职能回归给社会组织，由第三部门替代政府直接管理，实现社会管理职能的社会化。通过政府改革运动，政府的经济职能和社会职能弱化，由过去的行政干预转为宏观调控和综合协调为主，与此同时，政府的公共服务大大强化了，有限政府随之诞生了。按照国家活动不断加强的“瓦格纳法则”，政府干预职能的限定，市场效率大大提升，为资本主义社会经济生活创造了条件和提供了稳定的社会环境，但是私人组织无法承担的社会公共事务、市场经济外部性问题越来越突出，而且社会对公共产品和服务的需求日益高涨，对政府提出了更高的要求。因此，为满足较高的社会发展，为了对经济社会中复杂的关系进行有效调节，政府公共管理活动和规模随之增加，行政成本膨胀，成为世界性难题。

可见，西方国家政府职能随着政治环境、社会发展水平、经济环境、市场成熟度、政府能力等环境变迁，在深度和广度上发生深刻变化，政府模式也从专制政府、守夜政府、全能政府向有