



上卷

何翔舟/著

政府成本 理论研究



科学出版社

上卷

何翔舟/著

政府成本 理论研究



科学出版社
北京

内 容 简 介

政府既是政府成本的制造者,同时,又是控制政府成本、治理政府成本的主体。对于这样一个对社会与公众来说非常重要的难题,需要社会及公众的不断进步才能解决。

本书把自然科学中的数学、计算机技术与管理科学中的系统理论、控制理论以及现代公共管理预测学有机地结合起来,从规范的角度分析了政府成本的基本理论、构成要素,解剖其形成原因,并说明政府成本如何控制;从实证分析的角度,讨论了政府成本的不同类型。

本书可供各级公务员、公共管理科研人员、高等院校公共管理专业师生以及由从事公共管理事业的人们参考。

图书在版编目(CIP)数据

政府成本理论研究. 上卷 / 何翔舟著. —北京: 科学出版社, 2012

ISBN 978-7-03-034954-5

I. ①政… II. ①何… 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 (2012) 第 133009 号

责任编辑: 林 剑 / 责任校对: 钟 洋

责任印制: 钱玉芬 / 封面设计: 耕者工作室

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

骏 龙 印 刷 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 6 月第 一 版 开本: B5 (720 × 1000)

2012 年 6 月第一次印刷 印张: 19 3/4 插页: 2

字数: 380 000

定价: 78.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

国家科学技术学术著作出版基金资助出版

谨以此书献给

**政府公务员以及研究政府管理理论的
专家学者、学生和关注公共管理的人们**

序

在公共管理领域，一切都在发生着变革，唯一不变的就是变革本身。

政府的高成本是当前国际社会普遍存在的问题，随着社会经济的发展和公共福祉的逐渐提高，传统政府管理体制的生命周期也日趋衰老，新的政府管理体制与业务流程，转变了传统思维，例如，现实的政府成本问题已经是相当重要的课题。20 世纪 70 年代末以来，随着全球化、信息化、市场化时代的到来，西方国家政府为了摆脱财政危机、决策危机和信任危机，掀起了新一轮声势浩大且影响持久的公共管理改革浪潮。尽管西方国家公共管理改革的起因、策略、目标以及改革的范围、步骤、力度都不完全相同，但所有这些改革，归结起来，实际上是针对政府成本越来越膨胀的现实所进行的公共管理服务体制与运作机制的创新。这一轮改革以公共选择理论、决策主义为理论基础，引入市场竞争机制、工商企业决策方法，以提高政府决策水平，降低政府成本。因而，也被称为“新公共管理”（new public management）运动。在这样的背景下，我欣喜地看到了《政府成本理论研究》一书，把新公共管理理论与中国现实的公共管理实践很好地结合起来，从而深层次透析公共资源配置活动中的问题，这在当前以人为本、建设和谐社会、坚持科学发展观的背景下，对改造政府、实现公共资源优化配置、提高公众福祉很有借鉴意义。

政府管理活动中的成本问题，与其他任何组织一样，是任何时代、任何社会都必须面对的问题。在现代社会的运转活动中，从经济决策、社会服务到国家外交和安全战略、外层空间的竞争等，政府都要以某种方式介入，承担责无旁贷的决策与服务职能。但政府管理的职能是有限的，提出要有政府决策的半径，就是要体现政府管理的基本范畴，包括区域方面的决策与决策范围，但更大程度上则是政府决策内容的规范界定。政府作为社会的掌舵者，要有所为而有所不为，即

不能把掌舵与划桨的权力都统揽在自己手中。例如，就市场而言，政府该管什么，不该管什么，必须有规矩尺度。任何意义上的政府决策，包括组织、计划、决策、指挥、协调和监督等职能，都应当有一定的理论与实践操作上的决策尺度，包括政府决策的范围与纵深程度，从而为该书所提出并深入研究的政府成本理论提供了基本依据。国际范围内政府运转高成本问题的提出，把政府决策的范围、决策的内容进行了理性规范，从而使政府决策研究与实践活动进一步科学化、清晰化，特别是作者把政府成本深层次分析到国民收入分配、无形公共产品创造及其有形公共产品垄断；并把公共产品划分为有形公共产品与无形公共产品，进一步深入剖析，归纳出不同类型的政府成本，并对它们及其相互间的有机联系进行了系统的分析和判断，在不同的政府高成本问题上采取不同的解决方式，具有针对性，这是该书的亮点之一。

在揭示政府成本形成机理方面，应用管理学、数学方法以及逻辑思维有机结合的手段与工具，找出政府成本机理并提出政府体制与管理机制创新模式，能够在制度建设上硬性约束政府的公共管理活动，使政府在日常运行活动中由既往的政府垄断走向公平竞争，由传统的“划桨”走向“掌舵”，由经验性经营管理转向科学性经营管理，在提高公众福祉的理念下确立政府成本管理的理论模型与公共资源优化配置的理念；建立低成本经营管理的体制与机制理论，设计出优化公共资源配置的方法体系和操作途径；探索公共管理多中心治道的制度、方法、模式、思维的创新（研究支点是定量分析为标志的长远、近期和多维度预测），特别是把控制有形政府成本的体制与机制、操作途径完整地设计出来；构建起现代公共管理的时代公共管理理念、组织结构、运行机制、效益机制、管理技术和方法，并获得对降低政府决策的机会成本、风险成本以及会计成本的理论依据，为揭示政府在社会公共管理领域的新规律和管理思路提供了理论支持。这种把定性、定量相结合，使政府决策的操作实践进一步有的放矢，特别是政府垄断无形公共产品理论的提出与研究，对于进一步研究政府治理理论具有很大的启示，这是该书的亮点之二。

政府职能，亦称政府功能，是政府管理活动中为实现决策目标或目的所设计的运转方式与运转规律。回顾政府管理历史，对照政府管理高成本现实，放眼政

府管理未来，政府活动的高成本现象是影响社会经济发展的重要因素，那么造成政府垄断无形公共产品和有形公共产品成本越来越高的原因是什么？该书的研究认为，现行的政府决策在组织构架、运转方式、决策法则、决策途径以及决策内容、决策思维等多维层面都存在制造高成本、高风险的土壤，即所谓的政府管理职能与业务流程问题。如果不大刀阔斧的改革现行的政府管理体制与机制，只在传统政府职能框架下进行细枝末节的修理，是无法从根本上体现政府在公共资源配置活动中的帕累托改善效应的。这样，提出并深入讨论重塑公共管理的基本职能，可谓找到了改革政府、重塑政府的对接点，找到了为社会培育低成本政府与低成本提供公共产品服务体制与机制的操作支点，这是该书的亮点之三。

该书作者以前写作出版过本领域的许多著作，如《政府管理半径及其成本的研究》、《政府管理活动中的风险成本问题实证研究》、《重塑政府决策的基本职能》、《政府决策的机会成本实证研究》等，已经形成了系列研究丛书。同时，也已在《政治学研究》、《中国行政管理》等刊物发表过本领域的文章，作者在本领域的许多研究成果被国务院《经济要参》等决策刊物刊载，直接形成了各级政府的决策依据，这对多年辛勤耕耘在公共管理领域的学者来说是非常欣慰的。如果把作者的这些研究成果，包括专著和期刊论文，与国务院《经济要参》等重要决策部门的研究成果放在一起，仔细阅读，就会发现，从内容上看，这些研究成果都是浑然一体的，论著之间更是环环相扣的，具有形散而神不散的特征；这还可以从这些书及其他成果的逻辑关系上分析出来。如果说《政府决策半径及其成本的研究》铺垫了研究政府成本以及政府决策活动中的机会成本的理论基础，或者说是打造了研究政府决策成本或机会成本的理论平台的话，可以认为《政府管理活动中的风险成本问题实证研究》、《政府决策的机会成本实证研究》抓住了政府日常管理决策活动中普遍存在的高风险、高机会成本的实际问题，并对其进行了深入剖析，为提高政府在管理决策方面的水平提供了基本依据，亦即说找到了研究并控制或降低政府管理决策成本的坚实支点，而《政府成本理论研究》明确了控制或降低政府成本的理论依据、制度依据、体制依据、政治依据和法律依据，也就是说给出了提高政府决策与服务能力的杠杆，撬起了在政府决策活动中制造政府决策高成本的顽石。各成果之间的这种紧密关系，使

整个研究凝结为一个板块，形成了一种内在联系方面的辩证统一体，使整个研究概念明晰，论证恰当，推理过程体现了完整的逻辑性。过去，我们也看到过这方面的研究与论述，但都是零星的、不系统的，该书及该书作者在本领域的其他研究从某种角度给了人们一个研究政府管理的非常完整的体系，尽管在内容上也有缺陷，但研究方法、研究途径、研究技术以及研究结论对公共管理理论与学术研究的贡献值得肯定。

中国的政府成本研究虽然起步相对较晚，但却涌现了不少优秀学者，也取得了很多优秀成果。20 世纪 80 年代以来，政府决策方面的研究取得了很大的成就，使政府决策理论和学术地位在整个行政决策学中占了一定的分量，其研究特征一般以定性研究为主。何翔舟教授系统提出并研究政府管理半径、政府决策机会成本、政府决策职能、公共产品成本的成果。该书一方面把传统的政府决策研究与现代公共决策理论有机地结合起来，研究过程贯穿了实证分析与理论抽象研究相结合、系统分析与系统集成相结合的方法，采用数学模型（博弈论、Gompertz 模型、Pearl 模型）、Delphi 法、决策树、制度经济学分析、组织行为科学、现代公共决策理论的分析方法，以及数理统计和计算机数值模拟方法建立政府决策半径、政府决策成本、政府决策的机会成本、公共产品成本等理论。对于公众承受公共产品服务成本系数和控制与降低公共产品成本的模型，界定政府决策的活动范围，解剖公共产品成本个案，找出控制或降低政府服务成本的规律，重塑公共管理与服务体制进行了大胆探索。另一方面，该书既大胆探索政府管理理论与方法，又求真务实地抓住若干个案进行深入解剖分析，理论联系实际，把企业成本决策的基本方法嫁接到政府管理成本决策中。同时，政府工作任务也可以归纳为对社会需要的产品的生产（包括有形公共产品与无形公共产品）。成本控制研究的特征是定量与定性相结合，归纳与推理相结合，个案解剖与综合分析相结合。

何翔舟教授本人既有在政府部门工作的经历，又有多年专门的公共管理学科教学科研工作的实践经验，能够把现代公共管理理论与公共产品现实的服务体制实践紧密地联系起来，使研究成果能够切合中国实际，更好地解决政府在公共管理活动中的高成本问题。另外，从整体内容上看，该书是何翔舟教授主持的国家自然科学基金项目（71073144）的研究成果，也得到了国家科学技术学术著作出版基金的

资助。根据中国公共管理与公共产品服务实践，该书对人们有如下启示。

第一，要转变传统政府管理理念。从传统的行政管理理念向公众服务理念转变，中国党和政府提出建立和谐社会，落实科学发展观；撒切尔政府提出把公众作为顾客、政府应为顾客服务的原则；梅杰政府进一步提出政府应以公众为中心的观点；克林顿政府提倡企业家政府。这些观点的思想都具有统一性，代表了当代国际社会公共管理最先进的理论与实践观点，要求抛弃墨守成规的观念，规范政府行为和决策范围，提高政府服务质量和水平，而提高政府的服务质量与服务水平，控制或降低政府成本应该是最实在的体现。

第二，要转变政府公务员的权威基础。引入私人部门与市场竞争方式，是现代公共管理服务体制的改革方向，要求政府决策不能像传统的行政人员那样，依靠权力、资历决策社会，而是依靠专业知识服务社会，把服务公众的思路进一步拓宽。例如，该书引用的杭州湾大桥的决策实例，政府组织应用民间资本生产大型的公共产品，作者的观点是“用富人的钱为穷人谋福利”，这一理论认识，是对传统公共管理的挑战，对从事公共管理理论与实践的人非常有启发。

第三，要转变政府的管理方式。控制或降低公共产品成本，必须把政府绩效建立在对政府成本进行分析的基础上，要求摒弃传统的行政决策方式，重塑政府决策职能，建立新的政府决策方式。从过去的强调投入预算转为关注公众福利，从官僚化的程序决策转为激励不同组织主动性决策、合作性决策，从控制转向授权，从垄断转入竞争，从标准化服务转为个性化、以公众为导向的服务，从以政府为中心的服务转到以公众为中心的服务。

第四，要转变对公务员的考核办法。考核要强调市场与公众的回应，把政府与公务员绩效和成本指标细化，该书提出的指标体系应该是非常可行的。做到效率与效能有机结合，通过对公共产品成本的控制来测评政府间的差别与投入产出绩效，特别是政府决策机会成本的提出研究，对政府的考核由表面深入到机理。

学习和贯彻中国共产党十七届六中、七中全会精神和国务院《全面推进依法行政实施纲要》，坚持科学行政、民主行政、依法行政，关注政府在公共管理活动中的低成本服务问题，是推动社会经济可持续发展，提高各级政府的决策能

力与服务水平的迫切任务。为此，我们把这本《政府成本理论研究》推荐给各级政府领导和公务员，从事政府决策的理论研究工作者以及关心或关注政府管理理论与学术研究的同志们，希望能从中受到理论研究与实践操作的启迪。

前中国行政管理学会会长 郭 济

2012 年 1 月

前 言

本书是国家自然科学基金项目“公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究”(71073144)的研究成果,在整个课题研究过程中,正是我国公共管理理论深入发展(出现企业家政府、政府效率、政府效能、公共行政、服务型政府,等等,可以概括为我国公共管理理论“丛林”现象)、政府管理实践进行脱胎换骨的改革的阶段,特别是处于中共中央十七届五中、六中全会的召开,温家宝总理在全国人民代表大会上作政府工作报告,以及党中央、国务院关于社会管理、文化体制的改革的大背景下。在这种背景下进行政府垄断公共产品高成本问题研究,我们感到在思路、观点、方法、制度建设以及实证分析等方面有了操作载体,研究过程确实顺利了。

前中国行政决策学会的郭济会长写的序中指出,20世纪70年代以来,随着全球化、信息化、市场化以及知识经济、循环经济时代的到来,在保守主义的政治意识形态、新自由主义经济主张和现实政治改革压力的影响下,西方各国都出现了声势浩大且影响持久的公共管理改革浪潮。尽管西方各国公共管理改革的起因、策略、目标以及改革的范围、步骤、力度都不同,但在发展过程上大致经历了20世纪70年代重新界定政府和市场的关系、80年代关注科层组织运行机制的有效性、90年代探索国家和社会公共事务的决策模式的发展历程。所有这些改革,归结起来,实际上是政府管理体制与运作机制的创新。多年来的政府管理改革在价值取向上大致是以公共选择理论、决策主义为理论基础,引入市场竞争机制、工商企业决策方法,是以提高公共产品水平及公共服务水平为特征的“新公共管理”(new public management)运动。无论是美国学者萨瓦斯的《民营化与公私部门的伙伴关系》,还是诺贝尔经济学奖得主奥斯特罗姆夫妇的《公共事物的治理之道》等,都不仅在研究方法上把传统的公共管理由单纯的定性分

析引入定性研究和定量研究相结合的轨道，在研究工具上也采用数学模型与理论抽象有机结合的方式。本书在研究中吸纳这些先进的研究方法与研究工具的同时，注重中国公共管理与服务现实，与本领域的所有研究浑然一体。可以说，本书与《政府决策半径与成本的研究》、《政府管理活动中的风险成本问题实证研究》、《政府决策的机会成本研究》等书构成一个研究整体，形成一套“马车”。本书研究的基本内容，可以概括如下。

1) 提出了政府成本研究的基本理论与研究方法。包括对政府会计成本、机会成本、垄断公共产品高成本理论的述评及主要观点；与政府成本相关的各种要素、影响环境和基本模型；政府的公共管理服务体制与管理机制；政府成本与绩效指标体系及测评方法。

2) 研究提出了政府低成本服务的基本模式。根据国际政府管理的服务体制，重点设计了政府会计成本、有形公共产品与无形公共产品成本模式，各级政府决策公共产品中的机会成本模式，以及行业垄断公共产品决策的机会成本模式等。这部分内容主要是通过实证研究、解剖个案、分析公共产品高成本的机理来研究的。

3) 通过农村、城市公共产品成本案例解剖对公共产品成本模型进行检验。特别是对影响公众基本福祉的普遍性公共产品进行的定性、定量分析，检验宏观方面的模型及其应用情况；通过对重要公共政策与影响公共资源公平配置的相关问题进行解剖，来检验政府区域决策的成本模型。这部分内容的研究，把政府成本与企业成本一样进行了硬性约束。

4) 对政府成本的分类。为研究思路的清晰，把政府成本分为有形公共产品与无形公共产品，进一步深入讨论政府垄断的低效率以及公共产品成本存在的基本形态，以分门别类地对公共产品成本进行规范约束与决策。通过分类，使各级政府对不同类型的公共产品成本采取针对性对策，以建立科学合理的公共产品服务体制与管理机制。

5) 为指导政府决策实践，就政府成本的治理之道提出了建设性思路。具体从两个方面进行讨论，即从技术的角度和制度建设的角度提出观点。特别是以硬约束为前提，一方面，吸收企业决策的技术，将其嫁接到政府管理活动中，强化对政府公共管理服务成本的规范约束；另一方面，结合国际公共管理发展的理论

与特点，针对中国公共产品政府垄断造成高成本的现状，从社会制度、政府自身的制度建设方面进行了讨论。

6) 政府公共管理成本最小化，是本书研究的最终目的。在这方面，我们提出了理论模式，找到了制度选择。通过数学方法、现代政府决策理论方法、制度经济学方法、企业决策方法等，提出多维途径与渠道，不仅对各级政府决策活动的指导性强，而且便于掌握与操作，最终实现研究目的。

现代政府管理的高成本问题，实际上是社会发展活动中一个非常现实的重大问题，但也几乎被理论工作、学术研究以及各级政府忽略或遗忘。我们认为，研究它是现代公共管理与政府决策理论升华的重要方面。因此，本研究成果的意义可以归纳如下。

首先，引入公共福祉理念。这使传统的行政管理理念向公共治理转变，公共产品由政府垄断向市场化、为公众服务理念转变。前中国行政管理学会会长郭济先生在序言中指出，撒切尔政府时期曾提出把公众作为顾客、政府应为顾客服务的原则，梅杰政府进一步提出政府应以公众为中心的观点；这些观点要求抛弃墨守成规的观念，规范政府行为和决策范围，提高政府服务质量和服务水平。从决策层面讲，控制政府成本，必须提高公共产品的服务质量与服务水平，要限制公共产品的政府垄断，建立多元竞争的格局。因此，确立公众福祉理念，可以建立公共产品多元服务体制，也可以使传统的政府软约束变为硬约束，能够使稀缺的公共资源产生帕累托改善效应。

其次，通过政府成本硬约束制度建立，转变政府公务员的服务理念。引入私人领域与市场化方式，是硬约束政府提供公共产品的基础，要求政府决策不能像传统的行政人员那样，依靠权力、资历决策公共产品，而是依靠专业知识增添社会福祉；使公务员的一切决策活动都有其客观的尺度，公务员可以从根本上通过服务社会来规范行为。

再次，政府管理有了新思路，拓宽了新的服务渠道。降低政府成本以提高政府绩效，并公平分配公共资源，要求摒弃传统的政府垄断方式，从新的视角、用新的观点和方法深入研究与国际接轨后的政府管理问题，对再造政府管理的业务流程、提高政府绩效产生相应的作用与意义。“从过去的强调投入预算转为关注

公众福利，从官僚化的程序决策转为激励主动性决策，从控制转向授权，从垄断转入竞争，从标准化服务转为个性化、以公众为导向的服务，从以组织为中心的服务转到以公众为中心的服务”，不仅对控制政府成本和可持续发展具有现实的指导意义，而且对于改进政府决策、提高政府所供给的公共产品的质量，以及揭示政府决策的新规律、新特点有着理论意义与深远的实践意义。

本书研究在公共领域引入私人资本以及私人服务元素，使传统的政府管理上的软约束变为硬约束，符合现代公共决策发展的基本趋势，同时，政府的许多工作任务也可以归纳为对社会提供产品（包括有形公共产品与无形公共产品）。政府成本控制的目的是公共产品消除政府垄断体制，政府低成本服务的研究思维是定量与定性相结合、归纳与推理相结合、个案解剖与综合分析相结合。这样，本书设计的有关模型及其实证检验等研究方法，不仅对建立政府公共管理新体制提供了依据，而且是硬约束政府成本的最佳选择。例如，政府的有形成本与无形成本、长期成本与短期成本、显性成本与隐性成本、机会成本与沉没成本都是客观存在的，而政府服务体制与管理机制理论模型、指标体系的建立正好对这些成本起到恰如其分的硬约束作用。就如何选择成本的硬约束制度而言，通过管理机制的确立，控制政府成本的硬约束机制就必然出现了。因此，本书的研究解决了越来越膨胀的政府成本问题，对提高社会公众福利产生积极作用，增加公共福祉，特别是对可持续发展战略的落实有非常大的帮助；同时，本书也探索了政府决策理论与实践操作方面的途径。

就研究工具与研究方法来讲，把自然科学中的数学、计算机技术与决策科学中的系统理论、控制理论以及预测学、决策学有机地结合起来，所得的结果既便于操作，又便于普遍意义上的指导。这种自然科学与社会科学杂交的研究成果，从根本上改变了历史上公共产品管理活动中的软约束现象，建立了公共产品成本硬约束决策制度，既克服了自然科学研究管理问题过于色彩化的弊端，也避免了社会科学研究管理问题方面所表现的过于抽象化的弊端，这也是本书的基本特色。

由于本人的研究水平有限，不足之处在所难免，真诚希望广大读者批评指正。

何翔舟

2012年2月8日

目 录

序

前言

绪论..... 1

上篇 作为公共管理主体的政府及其公共活动

第一章 作为公共管理主体的政府..... 5

第一节 政府的产生..... 5

第二节 政府功能..... 9

第三节 政府职能 14

第四节 政府手段与效应判断 20

第二章 作为公共管理主体的政府行为 26

第一节 政府经营活动中的变量 26

第二节 判断政府功过必须找到金钥匙 32

第三节 政府行为与政府生命周期 35

第四节 政府寻租机理分析 38

第三章 作为社会的管理基础 46

第一节 政府管理体制 46

第二节 政府管理机制 52

第三节 公共资源配置 59

下篇 政府成本的理论框架

第四章 政府成本理论的提出 69

第一节 政府成本研究的“缺位” 69

第二节 政府成本的基本概念 75

第三节 政府成本模型 90

第五章 政府成本因素..... 100

第一节 政府行为本身是对公共产品的供求..... 100

第二节	政府决策·····	107
第三节	公务员·····	113
第四节	政府高成本运转的主观原因·····	117
第五节	政府高成本运转的客观原因·····	122
第六章	关于政府成本周期理论·····	128
第一节	政府短期成本·····	128
第二节	政府长期成本·····	134
第三节	政府长期成本的预测方法·····	140
第七章	政府规模与政府成本膨胀·····	148
第一节	政府机构概述·····	148
第二节	传统中国政府特色·····	154
第三节	政府机构与政府职能的关系·····	160
第四节	政府机构职能对政府成本的影响·····	168
第八章	财政收支与政府成本·····	185
第一节	财政收入·····	185
第二节	财政支出·····	193
第三节	税费收支与政府成本·····	200
第四节	财政体制与政府成本·····	207
第九章	公共产品生产与政府成本·····	213
第一节	政府投资行为·····	213
第二节	地方政府投资博弈与政府成本·····	219
第三节	投资倾斜及其政府成本·····	223
第十章	政府管理与政府成本·····	236
第一节	经济管理活动中的政府成本·····	236
第二节	公共管理活动中的社会成本·····	240
第三节	政府行为与生态环境成本·····	243
第四节	小政府能够控制行政管理成本·····	246
第十一章	体制改革与政府成本·····	250
第一节	政治体制模式决定经济体制·····	250
第二节	经济模式的选择与政府成本·····	262
第三节	重塑中国特色的政府管理体制·····	269
第十二章	政府垄断与政府成本·····	279
第一节	有形公共产品的成本标准·····	279