

郭俊华 著

信息化时代的政府行政 成本管理



政治与公共事务论丛

胡 伟 主编

 上海人民出版社

THE GOVERNMENT ADMINISTRATIVE
COST MANAGEMENT IN THE
INFORMATION AGE

郭俊华 著

信息化时代的政府行政 成本管理

政治与公共事务论丛

胡伟 主编

 上海人民出版社

THE GOVERNMENT ADMINISTRATIVE
COST MANAGEMENT IN THE
INFORMATION AGE

图书在版编目(CIP)数据

信息化时代的政府行政成本管理/郭俊华著. —上海:上海人民出版社, 2014

(政治与公共事务论丛/胡伟主编)

ISBN 978-7-208-12579-7

I. ①信… II. ①郭… III. ①国家行政机关-行政管理-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 229818 号



• 政治与公共事务论丛 •

胡 伟 主编

信息化时代的政府行政成本管理

郭俊华 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 21 插页 4 字数 323,000

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12579-7/D·2565

定价 48.00 元

作者简介

郭俊华,女,1972年12月出生,籍贯:湖南省益阳市。现为上海交通大学国际与公共事务学院教授,博士生导师,管理学博士,英国剑桥大学博士后。主持国家社会科学基金项目、教育部人文社会科学研究规划基金项目、上海市哲学社会科学规划基金项目等多个纵向课题,发表学术论文30余篇,出版著作6部。主要研究兴趣:公共部门绩效管理、公共政策、创新管理、电子政务。

总 序

改革开放以来,中国的经济发展取得了举世瞩目的成就。与经济发展的巨大成果相比,政治发展虽然也有所进展但不尽如人意。如果说以市场经济体制的确立为标志,我国在经济发展领域已取得了实质性突破的话,那么在政治发展方面则相对滞后,腐败现象猖獗而尚未得到有效的抑制,权力制约没有取得结构性突破,决策民主化缺乏具体的制度安排,党群和干群关系趋于紧张,政治调控机制衰变与老化,公共权力的越位和缺位凸显,民主不够和集中不够并存。这不仅不利于市场经济的发展,而且构成了现代化进程的严重障碍。中国的现代化建设应当是经济发展和政治发展的统一,这已经成为越来越多的人的共识。如何切实推进我国的政治发展和政治文明建设,使社会主义市场经济、民主政治、法治国家各个层面达成良性互动,就成为新世纪我国现代化所面临的一个战略性课题。

在这方面,政治学研究不仅应当有所作为,而且大有可为。中国政治学在恢复和重建的 20 多年中,取得了可喜的成绩,学术队伍和人才培养发展迅速,初步形成了政治学的基础理论体系和较为系统的学科体系,在政治学理论、中国政治、比较政治、国际关系、公共行政与公共管理等领域均取得了一定的学术成果。但毋庸讳言,中国政治学与国际先进水平相比在理论研究和学科建设方面还有不小的差距,与我国社会科学中其他一些重要学科相比总体上也显得不够规范和成熟,与我国改革开放和现代化建设实际进程的需要相比更显得相当滞后。一个明显的现象是,与经济建设的突飞猛进相伴随,社会科学界对市场经济和经济发展的研究已经取得了长足的进展。相形之下,我国民主政治及政治发展的研究却

徘徊不前,至今理论建设仍十分薄弱,缺乏有分量的研究成果,理论和实际的脱节也比较严重。

上述问题的产生虽然有现实领域的客观原因,但另一方面也不能不承认政治学自身的作用还没有很好地发挥出来。从这个意义上说,政治学恢复以来虽然取得了不少成就,但仍面临着很大的危机和挑战。中国的政治学要摆脱危机、迎接挑战,就必须面向 21 世纪中国现代化的进程,加强对理论和现实问题的研究,加强对政治和公共问题的研究,加强对中国 and 全球问题的研究。

本论丛致力于对政治和公共事务的研究,其基本的学科范围涉及政治学和公共管理的领域。当前,中国的政治学与公共管理已经水乳交融,这本身就是中国政治学的一个重大进步。在我们的传统政治观念里,“政治性”与“公共性”是水火不容的,政治所体现的是阶级利益、阶级统治、阶级压迫和阶级斗争,本身无公共性可言;而所谓“公共”也不过是一个虚幻,包括作为社会公共权威的国家也不过是一个阶级镇压另一个阶级的机器。但是,随着我国政治学以及整个社会科学的发展,对公共问题的关注已经成为政治学研究的热点。特别是近年来公共管理学科的发展如火如荼,许多政治学学者加入了公共管理研究的行列,人们越来越重视对公共事务、公共行政和公共政策的探讨。与此形成鲜明对比的是,政治学自身的许多研究领域却少有人问津,这颇值得反思。实际上,政治学与公共管理不仅同样重要,而且难解难分。许多问题从一个侧面看是公共管理的问题,从另一个侧面看却是政治学的问题,而且许多公共管理问题的解决,最终还要有赖于政治体制改革和民主政治的推进。不仅如此,就公共管理本身而言,无论在理论还是在实践的层面上,人们往往又过多地注重“管理”而轻视“公共”。而公共管理之所以成为公共管理,其重要的一点就在于其“公共性”。因此,公共管理理论建构的核心,就是要克服“公共”与“管理”的“二元化”倾向,在两者之间寻求一种平衡。中国目前面临的是“公共”与“管理”同时匮乏的状况,因此既需要加强对“管理”问题的研究,也需要(甚至是更需要)加强对“公共”问题的研究,并使两者有机统一。而对于“公共性”的研究,无论是在价值理念上还是在制度设计、制度安排上,政治学都是不可或缺、不可替代的。

面对中国现代化的进程和社会科学的蓬勃发展,政治学和公共管理

研究面临着空前严峻的挑战,也蕴藏着前所未有的机遇。我国的政治学和公共管理学科一方面应当加强基础理论的研究,另一方面还要从战略的高度研究中国现代化的重大课题,特别是着力建构我国 21 世纪的政治发展理论、政府管理理论和公共治理理论,更好地体现政治学和公共管理学科在中国社会科学研究和现代化进程当中的地位与作用。正是基于这种考虑,我们组织了一批专家学者,就政治和公共事务领域的一些问题进行研究和探索,推出了这套论丛。虽然呈现在读者面前的这些著作并不一定很成熟,但都凝聚着每位作者多年的积累和心血,体现了对政治和公共事务领域一些独特的观察和思考,也是对我国政治学和公共管理学科发展所尽的一份绵薄之力。

真诚希望学界同仁和广大读者对“政治与公共事务论丛”予以支持和关爱,并提出批评和建议!

胡 伟

2006 年春于上海交通大学国际与公共事务学院

目 录

摘要	1
总序	胡伟 1
第一章 绪论	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 研究现状	10
第三节 研究内容与方法	31
第二章 电子政务环境下政府行政成本管理的理论分析	34
第一节 政府行政成本管理概述	34
第二节 政府行政成本管理的理论基础	47
第三节 电子政务概述	65
第四节 电子政务影响行政成本的机理分析	76
第三章 我国政府行政成本及其管理的现状分析	96
第一节 政府行政成本的现实表现	96
第二节 政府行政成本居高不下的原因分析	115
第三节 政府行政成本管理及电子政务发展的现状分析	125
第四节 电子政务环境下加强行政成本管理的要求及目标	159
第四章 电子政务环境下政府行政成本管理体系的设计	164
第一节 电子政务环境下行政成本管理体系的总体框架	164

第二节	基于价值链和成本动因分析的行政成本管理战略定位	168
第三节	基于政府收支分类改革的行政成本预算	178
第四节	电子政务环境下行政成本支出绩效的评估	189
第五节	基于会计转换法的行政成本核算	216
第六节	基于预算管理和目标成本管理的行政成本控制	229
第七节	基于政府财政管理信息系统的行政成本信息化管理	240
第五章	电子政务建设中政府成本决策与行为模型的分析	260
第一节	电子政务建设中各级政府的投资分配策略	260
第二节	电子政务建设中政府信息共享协调博弈模型	269
第三节	电子政务实施中对公务员的激励策略	286
第六章	研究结论与展望	297
第一节	研究结论	297
第二节	研究展望	298
参考文献		300
后记		320

摘 要

加快推进电子政务建设和有效控制政府行政成本是我国政府急需解决的难点问题,虽然当下国内对行政成本和电子政务方面的研究较多,但是这两方面的研究很少产生交叉。现有的研究大多从公共财政或行政管理的视角来研究政府行政成本问题,较少考虑到电子政务给政府行政成本及其管理带来的重大影响以及在电子政务环境下如何有效加强行政成本管理的问题。在政府部门的实践中,利用电子政务平台节约行政成本、提高管理效能的功能远未发挥。鉴于目前理论研究和实践都比较薄弱的状况,本书从交叉学科的视角,基于电子政务平台研究政府行政成本管理的问题。

本书是作者承担的上海市哲学社会科学规划项目“电子政务环境下的行政成本研究”的研究成果,经作者在结项报告的基础上进行完善、补充后形成的。全书共分六章。针对我国政府行政成本管理及电子政务发展的现实需求,综合行政学、信息系统、公共财政、经济学、政治学、法学等多学科知识,运用文献研究、访谈法、博弈论、统计分析、仿真、状态空间模型化等多种方法展开研究。分析电子政务环境下行政成本管理的新特点和新要求,设计电子政务环境下的行政成本管理体系,构建电子政务建设决策模型组,提出加强行政成本管理的具体对策,希望能够为各级政府深化行政管理体制改革、加强行政成本管理、提升政府绩效、推进电子政务发展提供借鉴。

界各国掀起了以“降低行政成本,提高行政效率”为核心的行政改革浪潮,但是从改革的成效来看,仍有相当的国家并未真正走出行政成本偏高的困境。

改革开放三十多年来,中国的经济发展取得了举世瞩目的成绩,但是发展背后的代价也非常惊人。其中,政府行政成本的规模及其增长速度尤为突出,以致有学者将中国称为“世界上行政成本最高的国家”。近年来,我国不断加大力度控制三公经费支出,取得了一定的成效,但是就整体支出规模和增长速度而言,仍然高于世界平均水平。据统计,1978—2006年,国家财政支出中的行政管理费由52.90亿元增加到7571.05亿元,28年间增长了143.12倍,年均增长率高达19.40%,而同期我国总财政支出、经济建设费、社会文教费、国防费的年均增长率分别为13.66%、10.14%、16.60%及10.82%;从预算内行政管理费用占财政总支出的比重来看,1978年该比重仅为4.71%,1995年为14.60%,2006年上升到18.73%。2007—2012年,国家财政支出中的一般公共服务支出由8514.24亿元增加到12700.46亿元,6年间增长了0.49倍,年均增长率达8.75%;从一般公共服务支出占财政总支出的比重来看,2007至2012年该比重分别为17.10%、15.65%、12.01%、10.39%、10.06%、10.08%。^①一般来说,在国际上高收入国家行政管理支出占财政支出的比例平均为9.5%,中等收入国家行政管理支出占财政支出的比例为12.3%。^②可见,我国这一比重的数据远远超过其他国家,例如:2006年日本为2.38%、英国为4.19%、韩国为5.06%、法国为6.5%、加拿大为7.1%、美国为9.9%。在2008年“两会”期间,九三学社中央提出的《关于建立行政成本信息公开与监督机制的建议》提案中显示,我国的行政成本不但远高于欧美发达国家,而且高出世界平均水平25%。^③

① 以上统计数据均来自《中国统计年鉴》,由于我国从2007年开始全面实施政府收支分类改革,《中国统计年鉴》中不再单列行政管理费用这一项目,这里以“行政管理费”为统计口径的数据仅列到2006年。2007年以来,统计年鉴中“一般公共服务支出”一项基本概括行政成本水平,因而以其为统计口径对2007至2012年的行政成本进行分析。由于2007年前后两段时间对行政成本的统计口径不同,此处分开描述,难以将两者合并分析。

② 吴江:《政府创新:深化行政管理体制改革的新思路》,《人民论坛》2003年第4期,第4—6页。

③ 转引自唐敏:《我国行政成本高出世界平均水平25%五大原因造成》,《决策探索》(上半月)2010年第5期,第24—26页。

政府行政成本过高不仅挤占了用于教科文卫、社会保障等公共事业发展的财政资金,造成资源的严重浪费,还严重影响了政府的形象和公信力。如果不对庞大的行政成本支出进行有效控制,势必影响我国的长久稳定发展。因此,党和政府对行政成本问题给予了高度的重视。2002年,党的十六大报告明确提出,要“深化行政管理体制改革,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”。2004年9月,党的十六届四中全会《关于加强党的执政能力建设的决定》从提高执政党的执政能力高度,提出要将“政府行政成本问题与党的执政能力紧密联系在一起”,要“围绕提高行政效率、降低行政成本、整合行政资源、加强行政体制改革的总体研究,继续推行行政体制改革”。2007年,党的十七大报告中将“精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,减少行政层次,降低行政成本,着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题”作为加快行政管理体制改革、建设服务型政府的重要内容。2009年以来,每年的政府工作报告在部署新一年主要任务时都强调了控制行政成本的重要性和举措。^①《国民经济和社会发展规划纲要》中也明确提出:“要按照转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能的要求,加快建立法治政府和服务型政府,……深化各级政府机关事务管理体制,降低行政成本。”2012年,党的十八大报告在阐述“深化行政体制改革”时,又再次明确要求“严格控制机构编制,减少领导职数,降低行政成本”。

行政成本长期居高不下是近年来全国人大和全国政协的热点话题,每年的两会提案及政府报告中都有不少关于压缩行政成本、降低“三公”

① 例如:2008年,九三学社在《建立行政成本信息公开与监督机制》的提案中建议,政府每年要公示行政成本预算明细表、购车费用及保养、使用与维修费用、会议费用、出国费用、招待费用等。2009年的政府工作报告中指出,要“优化财政支出结构。继续加大对重点领域投入,严格控制一般性开支,努力降低行政成本”;2010年的报告中强调“要坚持勤俭行政,反对铺张浪费,不断降低行政成本”;2011年的政府工作报告中指出,要“着力优化财政支出结构,压缩一般性支出,出国(境)经费、车辆购置及运行费、公务接待费等支出原则上零增长,切实降低行政成本”,“要规范公务用车配备管理并积极推进公务用车制度改革。加快实行财政预算公开,让人民知道政府花了多少钱,办了什么事”;2012年的政府工作报告中指出,2012年全年将严格控制“三公经费”,大力精简会议和文件,深化公务用车制度改革,进一步降低行政成本。

经费的建议。^①例如:2013年的全国两会《政府工作报告》中提出,要“开展群众路线教育实践活动,坚决反对‘四风’,严格执行‘约法三章’。中央国家机关‘三公’经费减少35%,31个省份本级公务接待费减少26%”。同时,两会代表委员纷纷建议,严控“三公消费”,既要盯“钱”,更要管“权”;打破“自我监督”的局限,从预算、报销手续、公示等环节入手,加强监管,敢于处罚;深化预算管理制度,细化预算报告,强化对预算的审查监督力度……在随后相继召开的地方两会中,全国有28省(自治区、直辖市)宣布下调2014年三公经费预算,很多省在政府工作报告中都公布了2013年三公经费削减的情况。

当下,行政成本问题也受到了学界、媒体、公众等各方的广泛关注,相关的研究文献、报道、公众意见及评论层出不穷。随着公民民主参与意识的增强,公众对政府花了什么钱、花在什么地方、怎么花、是否有效率和效益等问题日渐关注,一些公众还在网上对政府机关的公款消费进行搜索。可见,“降低行政成本,建立节约型政府”已经成为社会各界的共同心声。

“三公”经费是政府行政成本的重要组成部分。多年来,公众对于“三公”消费中的浪费和腐败现象深恶痛绝,“三公”经费信息的不透明也引发了公众的许多热议。自2009年起,我国正式拉开中央财政预算公开的帷幕,但是群众高度关注的“三公”经费支出情况仍然在相关的预算报告中难觅踪影。2011年3月,国务院总理温家宝在全国两会上宣布了“三公”经费零增长的目标。国务院常务会议决定,中央财政2010年度行政经费支出决算总额和“三公”经费决算总额经全国人大常委会批准后公开。会议还要求,中央各部门要公开本部门2010年度“三公”经费决算数和2011年“三公”经费预算情况,地方政府及其有关部门要比照中央财政做法,公开经同级人大或其常委会审查批准的政府财政总预算和总决算,并做好“三公”经费等公开工作。2011年4月,温家宝主持召开国务院常务会议,提出要制定出台“三公”经费改革方案。2011年6月底,全国人大常委会表决通过了关于批准2010年中央决算的决议,经财政部汇总,2010年中央行政单位、事业单位和其他单位的“三公”经费支出合计94.7亿元,其中,出国(境)经费17.73亿元,车辆购置及运行费61.69亿元,公

^① “三公”经费是指:财政拨款开支的出国(境)经费、车辆购置及运行费、公务接待费。

务接待费 15.28 亿元;2010 年中央行政单位(含参照《公务员法》管理的事业单位)履行行政管理职责、维持机关运行开支的行政经费合计为 887.1 亿元,这是我国首次公开中央单位“三公”经费。按照国务院的要求,科技部、中国工程院、国家文物局等单位及一些地方政府陆续公布了“三公”经费支出情况或 2011 年的预算数,在全国掀起了“三公”经费公开的浪潮。

随着“三公”经费公开的推进与落实,几年来我国中央单位“三公”经费支出逐年下降,2011 年支出合计 93.64 亿元,比 2010 年的 94.7 亿元减少了 1.06 亿元;2012 年再次减少 19.39 亿元预算,达到 74.25 亿元,当年也是国家首次分部门公开行政经费。2013 年,中央首次公开了“三公”经费的财政拨款预算 79.69 亿元,比 2012 年的预算执行数减少了 1.26 亿元。2014 年两会时,财政部强调要进一步加大“三公”经费的公开力度,要“细化公开内容,所有财政拨款安排的‘三公’经费都要公开”,同时“三公”经费“只减不增”;中央本级的“三公”经费财政拨款预算为 71.51 亿元,比 2013 年年初预算减少 8.18 亿元,下降 10.3%。其中,因公出国(境)费减少 1.6 亿元,公务用车购置及运行费减少 2.72 亿元,公务接待费减少 3.86 亿元。但是,到目前为止全国各地已经公开的“三公”预算与公众期望相比仍显得差强人意,大部分地区的“三公”预算下降幅度并不大。

尽管“三公”经费在公开的内容、方式、进度等方面与公众的期望相比还有较大的差距,但是中央政府率先将长期以来作为内部信息的“三公”数据首次公布,具有重要的正面价值和积极意义。它标志着政府在落实《政府信息公开条例》上迈出了坚定的一步,这也是打造阳光政府、廉洁政府、法治政府和民主政治建设进程中非常重要的一步。它为“民主监督”创造了重要的平台,通过信息公开将政府的“三公”支出展现在公众面前,接受公众的监督,让政府在“三公”消费时有所顾忌,只有这样,才有可能实现“三公”经费的零增长甚至负增长。中央政府“三公”经费的公开也是行政成本控制的良好开端,从中央政府逐步扩展到全国各级政府和部门,努力实现“三公”经费的零增长乃至负增长,并从“三公经费”扩展到行政成本的所有范畴,真正实现行政成本的有效控制。

二、电子政务助推行政成本管理的作用尚未充分显现

在全球信息化迅猛发展大背景下,政府迎来了以信息技术在政府管

理与服务中的普遍应用为特征的电子政务时代。20 世纪 90 年代以来,发达国家普遍将运用信息技术重塑政府作为政府改革的战略重点,“降低政府运行成本、提高政府效率、以公民为中心、利用信息技术实现政府转型”成为许多国家和地区发展电子政务的基本目标。

我国也高度重视电子政务的发展,党中央和国务院出台了系列文件,将电子政务作为深化行政管理体制改革、降低行政成本、提升政府管理能力和建设服务型政府的重要手段。2002 年 8 月,党中央、国务院作出加速我国信息化建设的战略决策,发布了《关于我国电子政务建设指导意见》(中办发〔2002〕17 号文件),决定把电子政务建设作为今后一个时期我国信息化工作的重点,政府先行,带动国民经济和社会发展信息化。这一文件是我国电子政务建设的纲领性文件,指明了我国电子政务建设的指导思想、主要目标、建设任务和保障措施。同年,党的十六大报告将“推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本”作为深化行政管理体制改革的重要目标。2004 年 3 月,国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》中指出,改革行政管理方式的具体措施包括:“加快电子政务建设,推进政府上网工程的建设和运用,扩大政府网上办公的范围;政府部门之间应当尽快做到信息互通和资源共享,提高政府办事效率,降低管理成本,创新管理方式,方便人民群众。”2006 年是“十一五”规划的开局之年,也是电子政务建设的“政策年”。《国家电子政务总体框架》、《国家信息化领导小组关于推进国家电子政务网络建设的意见》、《国家电子政务建设“十一五”规划》等一系列重要文件相继出台。2007 年,党的十七大报告中再次强调了“推行电子政务,强化社会管理和公共服务”对于“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”的重要意义。2010 年,党的十七届五中全会正式发布了《关于编制“十二五”国民经济和社会发展规划的建议》,进一步明确了大力推进电子政务的战略重点,即:以信息共享、互联互通为重点,大力推进国家电子政务网络建设,整合提升政府公共服务和管理能力。确保基础信息网络和重要信息系统安全。2014 年,第十二届全国人民代表大会第二次会议上李克强总理作政府工作报告时,反复强调要“推进政府信息共享”,进而推动政府改革。

经过数年的发展,我国的电子政务建设取得了长足的发展,例如:网络基础设施形成规模,基本能够满足电子政务应用的需要;重点业务系统

建设有序推进,电子政务建设综合效益逐步显现;政府网站体系初步形成,网上服务质量稳步提高;电子政务发展环境不断完善,可持续发展能力逐步增强;政府网站已经成为联系公众、企业、社会的桥梁和窗口,提高了政府服务水平;各级公务员信息技能明显提高;等等。但是,也应清醒地看到,电子政务在降低行政成本、提高行政效率方面的作用并未充分显现。

电子政务具有降低行政成本的巨大潜能,但是信息技术是双刃剑,它并不会自动导致行政成本的降低,运用不当还可能导致成本的增加,具体表现在:

第一,电子政务系统的建设与运行需要大量的成本,短期内会导致政府成本的增加。从传统政府转为电子政府的成本耗费是非常惊人的,不仅需要大量的初始投资,后期的运行、维护成本也规模庞大。例如:仅2013年,我国政府的电子政务IT总投入就高达518亿元。目前我国在电子政务的开支上缺乏硬约束和有效的监督机制,有些政府部门不顾实际需求,盲目追求先进技术,造成了巨大的浪费。

第二,实施电子政务的风险较高,使其降低行政成本的效果难以确定。一些政府部门片面强调电子政务的好处,过高估计电子政务能够带来的成本节约,缺乏理性的成本—效益分析,忽略了实施电子政务可能面临的风险,也忽略了电子政务效益的充分发挥需要相当的时间。实际上,在电子政务建设的初期及相当长的时间内,建设所需的巨额投资,新旧体系之间的摩擦,所需的协调成本巨大,电子政务难以发挥降低成本的作用,同传统政府的原有成本水平相比,行政成本反而有可能增加。正如美国国会预算办公室曾在一份研究报告中指出的:由于使用网站,政府所需的纸量上升而不是下降;国会和公众需要更多的学习,引起预算分别增长2%和10%;国会办公室没有得到任何有意义的节约以补偿短期成本的支出。

第三,电子政务作用的发挥取决于政府、公务员的态度和行为。实施电子政务要求政府组织结构、业务流程、人员结构、职能权限、行政文化等多方面发生变革,然而仍有相当数量的政府机构和公务员并未真正支持这些变革,导致行政成本不降反升。例如:只应用信息技术进行局部改良,仅使原有政务流程电子化,反而固化了原有的不合理流程。

此外,以信息技术和网络系统为依托,利用电子政务平台开展行政成本管理,具有传统人工处理环境下成本管理系统无法比拟的优势,但是目前我国只是在财政管理信息系统中涉及行政成本管理的部分内容,例如:行政管理费预算的编审、数据核算等,系统功能并不完善,实际上只具有初步的电子化核算功能,并未开发专门的行政成本管理信息系统,难以起到有效监控和支持决策的作用。

我国的电子政务建设正处在高速发展期,电子政务系统的运转还处在探索之中,效益未能充分发挥,节约行政成本的作用有限,对行政成本的控制远非预想的那样乐观,甚至在一定领域和范围内还存在着成本与技术的负相关性。为此,必须转变观念,用系统整合的思想优化政府组织结构和政务流程,规范政府行为,提高公务员的综合素质,使信息技术与行政成本管理有效衔接,以电子政务建设推进政府管理创新、加强公共服务,只有这样才能真正实现降低行政成本的愿望。

三、本书的理论价值与现实意义

行政成本偏高是我国政府普遍存在和亟待解决的问题。在我国大力发展电子政务的背景下,如何发挥电子政务的优势,以电子政务建设推进政府管理创新、降低行政成本,加强服务型政府建设,是摆在各级政府面前的重要而迫切的任务。本书从电子政务与行政成本管理交叉的视角,构建电子政务环境下政府行政成本管理体系,提出信息技术与成本管理有效衔接的具体对策,这一研究具有重要的理论价值和现实意义。

(一) 理论价值

推进电子政务建设和有效控制行政成本是 21 世纪中国政府亟待解决的现实问题,行政成本与电子政务虽然是当下国内学术界研究的两大热点,但是两者的研究很少产生交叉。学者们主要是从传统财政学或行政管理的视角来研究行政成本问题,很少考虑到电子政务建设给政府行政成本及其管理带来的重大影响,最多是将“推行电子政务”作为控制行政成本的对策之一,缺乏对电子政务与行政成本的内在联系和作用机理、电子政务降成增效的实现环境与机制、如何利用电子政务平台加强行政成本管理等问题的系统研究,难以指导实践。本书以电子政务为背景,研