

政府成本论

周镇宏 著
何翔舟

人民出版社

政府成本论

周镇宏 何翔舟 著

封面题字:李长春

责任编辑:韩忠本

装帧设计:曹 春

图书在版编目(CIP)数据

政府成本论/周镇宏 何翔舟著.

-北京:人民出版社,2001.11

ISBN 7-01-003486-9

I. 政…

II. 周… 何…

III. 国家行政机关-行政管理-成本计算

IV. D035

政府成本论

ZHENGFU CHENGBENLUN

周镇宏 何翔舟 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

网址: <http://01.peoplespace.net>

E-mail: 01@peoplespace.net

北京市兴怀印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 11 月第 1 版 2001 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 12.5

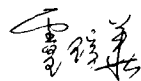
字数: 288 千字 印数: 1 - 2030 册

ISBN 7-01-003486-9/F·774 定价: 32.00 元

中共中央政治局委员、广东省委书记李长春
同志为本书题写书名，中共广东省委副书记、省
长卢瑞华同志为本书作序，谨致谢忱！

作者

序



政府,乃社会不断进化的产物,并非天经地义、鸿蒙初开时就有。

政府成本,与政府共生相随、形影不离。世界上不存在没有成本代价的政府和政府行为。

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。政府所处的地位和所发挥的职能,决定了政府成本对社会和公众的影响甚为深广。

然而,千百年来,人们往往只注重于政府职能和政府权力。古今中外的学者,似乎从未把探究政府的深邃眼光聚焦于政府成本问题。

一个不争的事实是:在经济学、行政学、管理学、财政学的理论浩海中,迄今未有“政府成本”的概念和定义。更不要说建立政府成本模型,进行定性定量科学分析,作出理论概括了。

令人欣喜的是,这块“空白”正在被填补。周镇宏和何翔舟的研究专著《政府成本论》,正是对这一“空白”进行全面探索之作。

周镇宏是位理学博士、物理学教授,国务院特津专家、广东省首批优秀中青年专家;曾任广东工业大学副校长,现为湛江市市长。以前,他以研究为工作;现今,他为工作而研究。本书的另一

作者何翔舟,也是一位学有所长、业有专攻的学者。他们两人联手合作,既有实践素材和感性认识积累的优势,更具科研功底和理论概括能力的优势。

作者把政府行政效用、政府行为功过、政府对于社会公众的有益性程度等问题与“政府成本”联系起来;将政府成本“分解”为政府最终消费支出、非货币形态的渗透性支出两大部分和“政府会计成本”、“政府机会成本”、“政府风险成本”、“政府社会成本”、“政府边际成本”五种类型。我想,这种“分解”并不是本来意义上的分解,而是对某些处于“游离”状态的政府成本的一种“集聚”,使之进入分析的范畴。

作者提出了政府成本的数学模型。该模型显示出自治的理论解释能力。

作者探讨了包括政府成本成因、政府成本周期、政府成本链条、政府成本转嫁等在内的政府成本运行机理;从公共产品供求、政府决策、公务员队伍、政府机构职能设计、财政收支、政府投资、政府政绩等方面,多视角、多层次、多方位地分析了有关的政府成本问题。书中引入并运用各种科学理论和技术方法,如“政府管理半径”、“政府管理密度”、“拉弗曲线”等,既有定性描述,又有定量计算。

作者概括出“政府成本最小化”理论及其数学表述。这是一个很有积极意义的创新和探索成果,尽管可能只是阶段性成果。

哲人说:“任何一本书都只是写了一半,另一半在读者心中。”此言甚为精辟。政府成本的复杂性决定了政府成本研究不可能毕其功于一、两个人或一、两本书。周镇宏、何翔舟在书中表示,他们提出政府成本概念并对政府成本问题加以研究,假如能对管理学家、经济学家和政府官员起到一点点提示作用,假如能使政府成本

纳入管理学家和经济学家的研究范畴……那将是初衷所在。我认为这是一种清醒的认识。

我希望这部《政府成本论》能引起更多官员、学者对政府成本的关注。这是我很乐意为此书作序的原因。

2001年9月13日

目 录

序	(1)
第一章 政府及政府行为	(1)
第一节 政 府	(1)
一、政府是怎样产生的	(1)
二、政府功能	(5)
三、政府手段	(8)
四、政府行政效用判断	(10)
第二节 政府行为	(14)
一、政府行为与政府生命周期	(14)
二、政府经营中的变量	(17)
三、政府行为功过	(20)
四、政府寻租的经济学分析	(24)
第二章 “政府成本”的提出	(31)
第一节 政府成本研究的“缺位”	(31)
一、理论“短缺”与管理“荒漠”	(31)
二、“贾谊定理”深化	(33)

三、“灰市场交易”扬弃	(36)
第二节 政府成本的基本概念	(39)
一、政府成本的定义	(39)
二、政府会计成本	(41)
三、政府机会成本	(45)
四、政府风险成本	(48)
五、政府社会成本	(50)
六、政府边际成本	(51)
七、个案剖析	(52)
第三节 政府成本模型	(59)
一、政府成本数学模型的建立	(59)
二、政府的“社会人”和“管理者”双重行为模型	(65)

第三章 政府成本因素

(69)

第一节 政府行为供求	(69)
一、公共产品	(69)
二、政府“供给”的适度与超量	(73)
三、公共产品的结构调整问题	(75)
四、政府行为对政府成本的影响	(77)
第二节 政府决策	(79)
一、“政府失灵”的成本测评	(79)
二、政府对银行的“特邀”和“协调”	(83)
三、政府决策影响政府成本的多维性函数	(85)
第三节 公务员	(87)
一、对若干个案的解剖	(87)

二、公务员“占座”现象	(90)
三、利益集团与集团利益	(91)
第四节 政府高成本运转的主观原因	(93)
一、政府运行活动中的情商效应	(93)
二、“帕金森定律”的背后	(95)
三、“转轨期腐败”与政府成本链条	(98)
第五节 政府高成本运转的客观原因	(99)
一、政府决策的风险效用问题	(100)
二、“政治冲击”	(102)
三、索罗斯、亚洲金融危机与政府成本	(103)
四、经济全球化对政府成本的冲击	(105)
第四章 政府成本周期	(109)
第一节 政府短期成本	(109)
一、政府短期成本的性质和特征	(109)
二、政府短期成本与“三色市场”	(110)
三、政府短期成本与政府短期目标	(111)
四、政府举债——“软赤字”问题	(113)
第二节 政府长期成本	(113)
一、政府长期成本的基本特征和范围分类	(114)
二、政府长期成本机理	(117)
三、“大跃进”神话对政府长期成本的诠释	(118)
四、政府长期成本的预测方法	(120)

第五章 政府机构职能与政府成本	(131)
第一节 政府机构概述	(131)
一、政府机构	(131)
二、政府机构设置与政府管理半径	(134)
三、政府机构与政府管理绩效	(136)
四、政府机构的“吐故纳新”	(138)
第二节 千年国情与官僚特色	(140)
一、源远流长的官僚体制	(140)
二、现代冗官	(142)
三、我国现行政府机构的特征	(143)
第三节 我国政府机构历史沿革及述评	(145)
一、奴隶制国家的政府机构	(145)
二、封建社会的政府机构	(146)
三、民国政府的机构	(152)
四、解放区政府的机构	(154)
五、新中国成立以来国务院各部委的设立与 撤并	(156)
六、新中国历次机构改革	(160)
七、“第七次革命”尚未成功	(169)
八、几点评论	(172)
第四节 政府机构与政府职能的关系	(174)
一、市场经济条件下政府的基本职能	(174)
二、政府机构改革与政府职能定位的相关性	(181)
三、现阶段我国政府职能转变的重点	(183)

第五节 政府机构职能对政府成本的影响	(187)
一、政府行政人员编制的国际比较	(187)
二、政府行政管理费用的国际比较	(190)
三、降低政府成本的“他山之石”	(192)
四、降低政府成本的职能选择方法及操作 机理	(195)
第六章 财政收支与政府成本	(197)
第一节 财政收入	(197)
一、财政收入目的	(197)
二、财政收入原则	(199)
三、财政收入结构	(201)
四、财政收入形式	(204)
第二节 财政支出	(207)
一、财政支出原则	(207)
二、财政支出的社会抉择	(208)
三、财政支出的增长规律	(210)
四、生产性支出与转移性支出	(213)
五、财政支出的成本效益分析	(216)
第三节 税费收支与政府成本	(217)
一、课税依据与特征	(217)
二、预算外收支的性质与政府成本	(219)
三、税收向预算外收入的转移	(222)
四、预算外收支→集团利益→政府社会 成本	(224)

第四节 财政体制的改革与重构	(224)
一、 财政改革面临五大转变	(224)
二、 财政改革方向和目标模式的设定	(226)
三、 财政改革的基本思路	(226)
四、 财政改革的重点向支出改革转移	(228)
第七章 政府投资与政府成本	(231)
第一节 政府投资行为	(231)
一、 政府行为与国家意志	(231)
二、 地方政府行为与中央政府行为	(234)
三、 地方政府投资行为内外在假设	(235)
第二节 地方政府投资博弈与政府成本	(240)
一、 地方政府投资博弈的不可避免性	(240)
二、 地方政府投资博弈的政府成本问题	(244)
第三节 投资倾斜及其政府成本	(246)
一、 “三级阶梯”现象	(246)
二、 弱质产业歧视	(248)
三、 政府投资与经济增长极	(250)
第八章 政府管理与政府成本	(253)
第一节 经济管理活动中的政府成本	(253)
一、 经济发展计划和规划中的政府成本	(253)
二、 经济执行活动中的政府成本	(254)
三、 经济监督活动中的政府成本	(257)
第二节 行政管理的政府社会成本	(259)

一、综合治理成本	(259)
二、公共负担成本与个人负担成本	(260)
三、政府社会成本对政府形象的影响	(262)
第三节 政府行为与生态环境成本	(263)
一、政府行为与可持续发展	(263)
二、政府短期行为对生态环境的破坏	(265)
第九章 经济体制改革与政府成本	(269)
第一节 经济模式的选择与政府成本	(269)
一、计划经济模式与政府成本	(269)
二、改革开放模式与政府成本	(270)
第二节 经济体制改革的到位率与政府成本	(272)
一、经济体制改革的理论机理	(272)
二、实现理论目标的政府行为理念	(275)
三、经济体制改革的到位率	(276)
第三节 国企改革中的政府成本	(277)
一、国企改革与资本决策选择	(278)
二、高成本低回报现象	(279)
第十章 高效率的市场经济与政府成本	(283)
第一节 市场经济是高效率经济	(283)
一、市场经济高效特征的理论机理	(283)
二、政府低成本是实现市场经济高效率的 前提	(287)
三、市场经济体制下政府高成本的原因	(290)

第二节 政府是市场经济运行的领导者	(293)
一、“金降落伞”的启示	(293)
二、政府对市场经济利益的分享	(294)
三、政府对市场经济的管理范围	(295)
第三节 高成本政府是市场经济运行的障碍者	(298)
一、从“死亡政府”说起	(299)
二、拉弗曲线	(300)
三、政府对市场经济运行的主要障碍因素	(303)
四、政府成本转嫁对市场经济的影响	(303)
第四节 低成本政府与市场经济的发展	(305)
一、低成本政府的基本特征	(305)
二、市场经济需要低成本政府的推动	(306)

第十一章 政府政绩与政府成本

(309)

第一节 政府政绩与政府成本的相互关系	(309)
一、政府成本影响政府政绩的机理	(309)
二、政府短期成本与政府政绩的关系	(311)
三、政府长期成本与政府政绩的关系	(312)
第二节 政府成本指标体系	(315)
一、政府短期成本指标体系	(315)
二、政府长期成本指标体系	(317)
第三节 政府政绩测评体系	(319)
一、社会经济综合发展的政府政绩测评指标	(320)
二、教育科技文化事业发展的政府政绩测评 指标	(321)

三、社会生态环境发展的政府政绩测评指标	(323)
四、建立政府政绩测评体系的意义	(324)
第十二章 政府成本最小化理论	(327)
第一节 政府服务的供求均衡	(327)
一、公共产品供求均衡	(327)
二、扩大政府成本的若干因素	(333)
三、高价政府与低价政府	(334)
第二节 政府成本最小化的数学表述	(337)
一、政府成本最小化与政府管理密度的关系	(337)
二、一个农村城市化改革的实例	(338)
三、实例对政府管理密度理论的印证	(345)
第三节 政府成本最小化与社会经济发展	(348)
一、政府成本最小化与充分就业	(348)
二、政府成本最小化与经济增长	(349)
三、政府成本最小化与人民生活水平的提高	(351)
四、政府成本最小化与生态环境的改善	(351)
第十三章 降低政府成本的途径	(353)
第一节 政府成本的可控性	(353)
一、政府成本可控性的理论依据	(353)
二、控制政府成本的政府行为原则	(354)
第二节 降低政府成本的政治途径	(356)
一、政治体制改革是治本之计	(356)
二、降低政府成本的政治机构设计	(358)

三、政治稳定是降低政府成本的基本前提	(359)
第三节 降低政府成本的行政途径	(360)
一、行政途径控制政府成本的特点和内容	(360)
二、行政途径控制政府成本的信息系统	(364)
三、控制政府成本信息系统的建设原则	(367)
第四节 降低政府成本的经济途径	(368)
一、经济途径控制政府成本的含义及特点	(368)
二、经济途径控制政府成本的实现形式	(369)
三、经济途径控制政府成本的宏观目标	(374)
第五节 降低政府成本的法律途径	(378)
一、法律监督政府成本的功能	(378)
二、法律监督政府成本的基础和前提	(379)