

Cost of Local Government

地方政府成本研究

余学强◎著



中国社会科学出版社

Cost of Local Government

地方政府成本研究



余学强◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府成本研究/余学强著. —北京: 中国社会科学出版社, 2010. 10

ISBN 978-7-5004-9225-2

I. ①地… II. ①余… III. ①地主政府—成本管理
IV. ①D035. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 207086 号

责任编辑 李尔柔
责任校对 宗 合
封面设计 李 岩
技术编辑 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 北京建泰印刷有限公司 装 订 北京建泰印刷有限公司

版 次 2010 年 10 月第 1 版 印 次 2010 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 18 插 页 2

字 数 200 千字

定 价 38.00 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	
第一章 政府成本理论概述	(1)
第一节 政府成本的概念	(2)
一 政府成本概念	(2)
二 政府成本的形成	(8)
三 政府成本的影响因素	(15)
四 政府成本的分类	(30)
第二节 西方国家政府成本研究概况	(37)
一 西方经济学理论中关于政府成本的研究	(37)
二 西方政治学理论中关于政府成本的研究	(45)
三 公共行政理论对政府成本问题的关注	(46)
第三节 中国政府成本研究历程及现状	(51)
一 中国古代关于政府成本管理控制的思想	(51)
二 近现代政府成本控制的思想与实践	(55)
三 当前中国政府成本问题的研究	(58)
 第二章 中国政府成本问题	 (63)
第一节 中国政府职能转型与政府成本问题的提出 ...	(64)
一 从政府职能角度看中国政府成本	(64)
二 中国政府成本问题的相对性	(66)
三 中国政府成本问题的实质	(71)

四	中国地方政府成本问题	(81)
第二节	中国政府收入与支出	(91)
一	中国政府收入	(91)
二	中国政府支出	(100)
三	中国的预算资金管理问题	(109)
第三节	中国的财税体制	(113)
一	改革开放后中国财税体制变更的历程概述 ...	(113)
二	分税制财政体制	(120)
第三章	政府成本控制实践模式	(129)
第一节	政府成本控制的战略思路	(130)
一	和谐社会战略思路中的政府成本关切	(130)
二	科学发展观与政府成本控制	(135)
第二节	控制成本的政府再造运动	(139)
一	组织职能与结构的再造	(139)
二	运行体制的再造	(147)
三	政府过程的再造	(153)
四	监督制约体系的再造	(162)
第三节	公共服务与管理模式的创新	(174)
一	公共服务理念与模式的创新	(174)
二	社会治理手段与方式的变更	(179)
第四章	地方政府成本问题的实证研究	(199)
第一节	黔南州概况	(200)

第二节 黔南州公共财政收支情况	(202)
一 黔南州公共财政收支情况	(202)
二 黔南州财政收入	(210)
三 黔南州财政支出	(215)
四 黔南州财政收支存在的问题	(218)
第二节 黔南州政府成本管理存在的问题	(224)
一 公共物品供应过程中的成本局限	(224)
二 政府自身管理漏洞导致的成本问题	(232)
第三节 黔南州控制政府成本的措施及成效	(242)
一 发展经济开拓财源	(242)
二 整合资源、资本置换使财政资源使用 效益最大化	(251)
三 改革公共服务方式和政府运行机制 以降低成本	(262)
结 论	(269)
一 地方政府成本管理必须坚持的几个原则	(270)
二 正确处理几个关系	(277)

第一章

政府成本理论概述

本论自中卷第(二)

第一节 政府成本的概念

一 政府成本概念

(一) 成本

成本是人们日常生活中常用的概念，用来指称人们为完成某些事项而必须投入的资源。成是成就、完成的意思，本是根基、基础的意思，成本联结在一起，其初始意义是指完成某一项事情的基础性条件。由于本还可做“母金、本钱”意，而金钱、货币长久以来都被广泛用作衡量实物价值的依据，因此成本联系在一起，从经济角度来解释，更多地被理解为完成某类事情需要投入的本钱。

实际上，人类做任何事情，都需要借助一定的条件，投入一定的资源，这些资源包括物质、时间、精力、感情等，有些资源可以用货币衡量出其价值，但也有很多资源无法以货币来定价。从广义角度来理解成本，可以认为成本是指人类为完成某类事情投入的所有资源；从狭义上来理解，则成本可以解释为人们为实现某些目标，完成某些事项而投入的可以用货币衡量的资源。

(二) 经济学中的成本

在西方经济学中，成本与效益作为一对概念，是微观经济

学的核心概念组之一。但是经济学理论中关于成本的概念的讨论非常复杂，因此要对成本做准确的经济学定义，并不是容易的事，但也有经济学家对此提出了自己的观点。例如美国 19 世纪末 20 世纪初著名经济学家马歇尔就认为：“直接或间接用于生产商品的各种不同的劳作，和节约或储蓄商品生产中所用资本所需的等待；所有这些劳作和牺牲加在一起，就叫做商品生产的实际成本。对这些劳作和牺牲所必须付出的货币额叫做商品生产的货币成本，或简单起见，叫做商品的生产费用。生产费用就是引出生产商品必需的各种劳作和牺牲的适当供给而必须付出的价格。”^①马歇尔这一关于商品生产成本的定义，是经济学中对成本的比较权威的定义，但是却显得过于繁琐。1978 年，美国财务会计准则委员会提出了更为简单的关于成本的定义：“成本是为了进行经济活动而有所失——就是为了耗用、挽救、交换、生产等等而丧失或放弃的东西”。^②西方经济学中对成本的定义，将劳动雇佣费简单地加入到成本之中。

相比之下，马克思对成本的定义就与之不同，马克思通过区分不同的成本，揭示了资本主义社会商品生产过程中的剥削。在《资本论》中，马克思将一件商品的价值列成公式： $W=C+V+M$ 。马克思说：“按照资本主义方式生产的每一个商品 W 的价值，用公式来表示是 $W=C+V+M$ 。如果我们从这个产品价值中减去剩余价值 M ，那么，在商品中剩下来的，只是一个在生产要素上耗费的资本价值 $C+V$ 的等价物或补偿价值。”“商品价值的这个部分，即补偿所消耗的生产资料价格和所使

① [美] 马歇尔：《经济学原理》（下），商务印书馆 1997 年版，第 31 页。

② 章原：《重塑政府》，中华工商联合出版社 1998 年版，第 53 页。

用的劳动力价格的部分，只是补偿商品使资本家自身耗费的东西，所以对资本家来说，这就是商品的成本价格”。^①这里，马克思区分了成本的不同组成部分，从而使成本概念能够反映出人类劳动的价值，并进而反映出资本家利润的来源以及资本主义制度的剥削本质。

随着经济发展的深入，成本概念的内涵得到了进一步深化，外延则更为复杂，如现在经济学中经常谈到的时间成本、机会成本、精神成本等。在传统意义上，成本都可以量化为一定的货币价值，但现在却难单纯依靠货币价值去衡量成本。

因此，现代经济学中的成本，指的是为实现一定的经济目的而付出的一切代价的总和。这些代价包括可以用货币衡量的有形和无形投入，也包括无法用货币衡量的一些抽象投入。

（三）成本概念在政治领域的应用

政治是建立在经济基础之上的社会上层建筑，是为经济服务的。社会政治活动的主要内容是对各种社会价值进行分配，其中尤其是对支配它们利益的权力的分配，而这种活动过程，当然也需要有一定的条件和基础，换言之，政治本身也需要有成本。

政治活动的成本包括两个方面。首先，政治活动是一种组织活动，要维持这些政治组织的生存，支撑这些政治组织开展活动，就必须为之提供相当的条件和资源，这些条件和资源因

^① 马克思：《资本论》第三卷，《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1974年版，第30页。

而就成为政治活动的成本。如政党要活动，就需要有办公场地、宣传经费、开展各种公共活动的资金和物资等。其次，政治是分配社会价值的过程，这种分配过程其实就是一部分人获益另外一部分人受损的过程，对于政治过程而言，那些受到损害的利益，也是其成本。因为没有这些人的利益受损，政治过程的目标可能很难实现。

但是，由于政治活动本身相对抽象，其中大部分成本事实上根本无法准确描述和计算，因此对于政治成本的研究非常困难。当前关于政治成本的讨论更多地集中于有形成本，即政治活动过程中消耗的可以用货币价值衡量的资源，而较少涉及抽象政治成本。政治合法性理论是一种探讨政治活动无形成本的重大尝试，但是合法性内涵和外延究竟如何确定，现在仍然存在争论。

（四）政府成本

政府成本是一种政治成本。相对而言，由于政府与社会关系密切，政府组织规模庞大且直观，政府活动与社会成员息息相关，因此政府成本是政治成本中比较容易引起关注且被讨论得较多的部分。关于政府成本的研究，在人类早期思想史中就多有涉及，哲学、政治学和历史学中相关的探讨并不少，而专门以政府行为为研究对象的公共行政学，更是离不开对此问题的探讨。公共行政学在创立之初，就将行政管理的效率作为学科研究的基本价值，因此从一开始就极为关注行政管理的成本，也即政府成本问题。

公共行政学产生于 19 世纪末 20 世纪初，其得以产生的一

个重要背景，是社会发展带来的一系列复杂问题，社会自身已经无法解决，因此要求政府加强对社会的干预，以减少或缓和
社会矛盾，保持社会的稳定和发展，但同时政府运作效率低
下，承担的职能的增长远远赶不上开支的增长。因此，这一时
期许多原来从事法学或政治学研究的人，开始关注起政府行
为，从而使得公共行政学得以产生。

行政学创立之初，就将提高政府工作效率作为其基本价
值，因为效率本身就代表着在实现一定目标过程中投入与产出
的比例，因此对效率的关注事实上就意味着对政府成本的关
注。行政管理学的创始人伍德罗·威尔逊在其开创性的论文
《行政学之研究》中就提出：“行政学研究的目标，在于弄清政
府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的
消耗来完成这些专门的任务。”^①尽可能高的效率、尽可能少的
金钱或人力上的消耗，其实就是尽可能低的政府成本。而威尔
逊所说的“专门任务”，则是在他的政治—行政二分法基础上
对行政事务的称谓。威尔逊之后的古德诺、马克斯·韦伯等公
共行政学的奠基人物，也主张效率价值是公共行政学基本价
值。后来公共行政学虽然经历了许多变革，公平、合理性、合
法性等价值不断被引入，但是效率价值始终都在这一学科中占
据着重要地位，因此可以说，公共行政学研究，从来都没有忽
视过政府成本问题，只是在不同阶段对政府成本的讨论方式有
所不同。

既然政府成本在公共行政学中具有如此重要的地位，那究

① [美] 伍德罗·威尔逊：《行政学之研究》，载《公共行政学经典》，中国
人民出版社，2004年版，第20页。

竟政府成本概念该如何定义呢？虽然在西方行政学，甚至政治学和经济学中，探讨政府成本问题的论著非常多，但却很少有直接给政府成本下定义的。倒是国内的学者，从不同的视角给政府成本下了一些具有参考价值的定义。例如：“政府成本是指政府组织在为社会提供公共服务，生产公共产品的活动过程中投入的人力、财力和物力资源。”^①“政府成本是指政府在为组织与管理社会事务而行使其职能的过程中所耗费的各种资源，以及由其所引发出现今和未来一段时间的间接性负担。”^②“所谓政府成本具有两个方面的意义：一是所有社会成员为了政府的存在而为之付出的权力的或精神的损失；二是所有社会成员为了政府的生存及其正常的活动而必须为之付出的钱财。”^③

仅仅将政府成本局限于人力、财力和物力资源，显然不足以反映社会为政府行为所付出的代价。当今政府行为对社会的影响，并不仅限于物质层面，还会导致社会发展机遇改变，社会权力结构变迁，社会精神生活状态变化，这些都意味着政府行为背后的代价。因此，对政府成本定义应该采取广义和狭义相结合的方式，政府成本从广义上来定义，可以表述为：政府履行职能行为所付出的资源总和；狭义上可定义为政府履行职能过程中所投入的人力、物力、财力等可以用货币价值衡量的资源。从决策主体的角度看，政府成本是社会为政府履行职能提供的资源，也可看做是政府履行职能付出的资源。通常，人

① 杨皓然：《政府成本分析与控制》，载《改革与战略》2004年第2期，第33页。

② 叶勇、文宏：《政府成本概念及其分析方法》，载《天水行政学院学报》2006年第4期，第37页。

③ 桑玉成：《政府成本论》，载《上海行政学院学报》2000年第2期，第26页。

们讨论的政府成本问题主要是从狭义理解的政府成本，但对政府成本的深入研究，则绕不开广义的政府成本。

二 政府成本的形成

政府成本为什么会产生或者说社会为什么会愿意为政府活动支付成本，是在了解政府成本定义之后，紧接着需要讨论的问题。要回答这一问题，就需要了解政府与社会的关系，进而了解政府职能定位及其履行情况。

在讨论政府成本时，了解政府成本形成的原因必不可少。政府作为一种社会组织，只是一定历史时期的产物，在这个历史时期之外，社会不需要政府。这就不禁让人产生这样的问题：为什么社会在特定的历史时期需要政府，而在其他时期又不需要政府？这两个问题事关政府与社会关系。政府与社会关系的讨论，是政治学持久不变的主题，政府怎么确定与社会的关系，也是政府成本合理性的基础。但是，在人类社会产生政府之后的很长一段时间里，虽然早就有人注意到了政府与社会关系值得讨论，而真正公开自由讨论政府与社会关系却只有300—400年的历史。

（一）早期思想家对政府与社会关系的讨论

在了解现代政府与社会关系的理论之前，首先要回顾一下政府与社会关系理论认识的历程。在人类社会产生政府之后，或者说人类摆脱原始社会，进入文明社会之后，政府与社会的

关系一直都被禁止讨论。在奴隶社会和封建社会，等级森严的社会阶层划分、世袭的统治阶级、专制的君主权力要求将以牺牲大多数人的自由和财产权利的制度体系合法化，要求用精神的鸦片麻痹人们的反抗意志，因此，君权神授、王权至高无上等理论就应运而生，而神圣的、至高无上的君王权力，当然也是无所不及的，在这种情况下政府与社会关系的讨论没有任何意义，整个社会都是政府的附属，都无条件地受王权的支配。在中国，早在夏朝就有了“有夏服天命”^①，而周朝初年那句“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”^②的经典论述，更是中国数千年帝王体制的至理名言。在西方，《圣经》就有“他（上帝）兴王废王”的说法，而上民对于上帝需要无条件的信仰，因此对于代表上帝治理人间的国王也要无条件的服从。

但是，在中国和西方都曾经出现过的君权神授观念，却有着本质的区别。中国的君权神授，强调君与神的合一，没有任何制约君权的力量；而西方的君权神授，则强调神权高于君权，君权不能违背神的意志。由于西方形成了以待奉上帝为职业的宗教组织，而且这一组织具有非常强大的社会影响力，因此使得西方的君主从来也没有获得中国君主那样不受限制的权力。这种神权与君权的分离和斗争，使得西方世界形成了一些在东方君权压制下无法形成的观念和制度，其中最重要的就是私权利观念和私权利保护制度。西方文明早在罗马帝国时期，就出现了专门保护私权利的市民法，这种法律对国家（政府）干涉私人权利进行了适当的限制。在经过漫长的中世纪之后，

① 《尚书·召告》。

② 《诗·小雅·北山》。

市民法和私权利观念成为强大的社会潮流，进而影响了国家与社会关系的结构，甚至导致连国王都不得不承认，私人的房屋“风可以进，雨可以进，国王不可以进”。这意味着在西方，代表国家和政府的王权和代表社会成员个体的私权，在很早就区分开了。

王权与私权的区分使得市民社会的理论得以发展。正是市民社会理论为后来政治学、行政学和其他学科对政府与社会关系的讨论提供了理论基础。什么是市民社会呢？黑格尔有这样一段论述：“在劳动和满足需要的上述依赖性和相互关系中，主观的利己心转化为对其他一切人的需要得到满足是有帮助的东西，即通过普遍物而转化为特殊物的中介。这是一种辩证运动。其结果，每一个人在为自己取得、生产和享受的同时，也成为了其他一切人的享受而生产和取得。在一切人相互依赖全面交织中所含有的必然性，现在对每个人说来，就是普遍而持久的财富。”^①从这段论述可以看出，市民社会实际上就是一群自利的人，在追求自利的自由行动中，形成的以道德维系的社会体系。市民社会理论对于后来的一系列社会科学具有基础意义，因此黑格尔认为“市民社会是现代世界中形成的，现代世界第一次使理念的一切规定各得其所。”^②

（二）关于政府与社会关系的政治经济学讨论

后来的一切关于政府与社会关系的讨论，正是以市民社会

① [德] 黑格尔：《法哲学原理》，商务印书馆 1961 年版，第 210 页。

② 同上书，第 197 页。

和国家（政府）分离为前提，将社会与市场结合在一起进行讨论的。比较有代表性的政府与社会关系的理论，基本上都出现在经济学领域。

在西方，近代以来对政府与社会、市场关系的认识经历了三个阶段。

第一阶段：看不见的手控制的小政府、大社会

从斯密 1776 年的《国富论》问世，近代经济学正式形成时开始，经济学家们普遍都认为政府应该保持较小的规模，尽可能少干预社会、市场的运行，让看不见的手去引导社会的发展。强调自由企业制度，自由市场机制的经济自由主义是这一时期的主流思想，政府作用则被置于辅助地位，政府职能基本限于完成斯密所界定的三项任务，即国防、司法和公共工程。斯密认为超出以上的政府干预都是有害的，表现为：一是会造成资源配置恶化；二是容易孽生腐败；三是政府干预需要成本，干预范围越宽、力度越大，付出的成本就越多，甚至会把国家“弄得穷困”。^①这种自由放任的思想，一直持续到 20 世纪 30 年代世界性经济大萧条结束。

第二阶段：看不见的手和看得见的手共同维护的社会

1929 年从美国开始，迅速蔓延到所有的资本主义发达国家的世界性经济危机，导致了自由放任主义思想的失败。在巨大的社会灾难面前，市场显得力不从心，资本家、公司企业对于社会存在的痛苦漠不关心，大量的物资因为价格低廉，资本家无法赢利，因此他们宁愿销毁也不愿意低价卖给生活困难的普通百姓。而数千万失业者，面对的是凄凉的前景，根本不知道

^① 参看亚当·斯密《国富论》，北京出版社 2007 年版，第 314 页。