

行政成本控制：服务型政府的价值诉求

李艳霞

(楚雄师范学院 政治与公共管理系, 云南楚雄, 675000)

摘要:传统管制型政府的一大弊端就是行政成本居高不下, 并难以有效管控, 其深层根源在于政府利益的异化与膨胀。服务型政府天然就是廉价政府, 遏制政府利益异化与膨胀, 降低行政成本就成为服务型政府的价值诉求和应有之义。

关键词:服务型政府/行政成本/公共服务/政府利益

近年来, 我国行政成本占财政支出的比例不断提高, 不仅加重了财政负担、影响了政府形象, 而且也妨碍了政府行政效率的提高。在构建服务型政府的进程中, 必须有效控制行政成本, 努力克服在现实工作中不计行政成本、不讲行政效率的现象。

一、从应然的角度看, 降低行政成本是构建服务型政府的价值诉求

服务型政府是指遵循公民本位、社会本位理念, 在合理界定政府与社会、政府与市场职能边界的基础上, 通过多元职能运作手段, 坚持以服务为宗旨, 在整个社会民主秩序的框架下, 以法定程序和民主公开的方式组建起来的以为公民、社会和企业提供公共服务和公共产品, 并承担相应服务责任的政府。服务型政府的本质属性在于其价值导向的“公共性”。它实现了由管制型政府的以政府本位、官本位体制向社会本位、民本位体制的转变, 实现了从无限政府到有限政府的转变, 实现了行政过程中以政府自我监督为主向以社会监督为主的转变, 实现了政府职能运作手段从单一计划手段到市场多元手段的转变。作为社会公共利益的忠实代表者和服务者, 服务型政府通过向社会公众提供公共产品和公共服务, 把最大限度维护、实现和增进社会公益作为自身目标, 因此, 降低行政成本就成为构建服务型政府必然的价值诉求。

(一) 在基本理念上, 服务型政府遵循“公民至上”原则

行政成本是行政机关及其工作人员在向社会或公众提供公共物品、公共服务过程中所必须进行的行政投入或耗费的行政资源。^[1]“政府, 作为一种实现帕累托最优的资源配置的机构, 其存在会减少人数众多时获取个人关于公共物品和外部性的偏好的信息所需的交易成本和谈判成本。”^[2]可见, 由政府提供公共产品

和服务所产生的行政成本应低于由市场提供公共产品和服务所产生的交易成本。行政成本和公共利益之间存在的永不调和的矛盾关系表明,保护和增进社会公共利益和节省交易费用,是政府得以建立和存在的理论前提和现实基础。而传统管制型政府并没有实现节约行政成本的预期目标,原因在于传统的管制型政府遵循政府本位、官本位的根本价值理念,代表与实现的是政府组织及公务人员的自身利益,即政府利益,加之政府的强势地位和政府自我监督的悖论,与其他群体利益比较而言,政府利益更易走向膨胀和变异。因此,传统管制型政府所能代表的意志和利益的公共性是不充分的和不完全的,往往导致公共利益被政府利益所侵蚀,这就为行政成本的过快增长提供了机会与可能。建立在高行政成本基础上的管制型政府必然在一定程度和一定意义上丧失了为公民服务的责任,侵犯了公民的法定权利,背离了代表与实现公共利益这一政府的根本宗旨。

为有效控制行政成本,提高行政效率,服务型政府开始走进人们的视野。与传统管制型政府不同,服务型政府遵循社会本位、民本位的根本价值理念,代表与实现的是公民或社会的整体意志与公共利益,并且主要是公民或社会的一种长远的和根本的意志和利益,从而更充分地体现人民性和公共性,政府组织及其公务人员的自身利益被限定于合理的范围内,行政成本受到有效控制,行政效率大大提高。服务型政府遵循“公民至上”的理念,源自公民与政府的关系,即委托代理关系。公民作为委托人,将权力让渡给政府,并向政府交纳赋税,作为维持政府机构有效运转的物质支撑;政府作为代理人,代表公民行使公共权力,并从公民所交纳的赋税中获取报酬;作为回报,政府必须最大限度地维护和增进公共利益,忠实于公民的根本利益,向公民提供优质廉价的公共产品和公共服务。如同在市场体制中对消费者至上原则的强调那样,对于公民至上原则的强调就是消费者至上原则在政治领域内的表达。“公民至上”的理念意味着公民的公共需求具有至高无上的地位,政府就应该以满足公民公共需求为己任,因此,政府所提供的公共产品必须是优质和廉价的,唯有这样,公众利益的维护和增进才有可能变成现实。

(二)在规模上,服务型政府强调精干高效

首先,服务型政府的组织机构是精干高效的。导致行政成本过高的原因众多,但机构臃肿、设置重叠、相互推诿、懒慵扯皮、争权夺利、尔虞我诈,则是其重

要原因。建国后，我国历次改革都把精简政府机构作为重点工作来做，但收效甚微。当代，随着社会经济的快速发展，政府职能在原有基础上有进一步扩张的趋势，建立在政府职能基础上的政府机构的精简成为一个世界性难题。服务型政府强调政府、社会、市场三者之间的分权、分工与合作，为建设精干高效的政府机构提供可能。从横向看，服务型政府强调政府与社会、市场的职能分工。如服务型政府从对经济的直接的微观干预中跳出来，对经济是调节而不是管理，强化了对经济的宏观调控。其他领域的事务，凡是社会和市场能够办的一律交给社会和市场来办，政府一律退位；从纵向看，服务型政府强化内部的层次分权与分工，重视上下级政府之间的分工与合作，通过向下级政府放权，下级政府能够办的事情一律交给下级政府办，上级政府一律不办；从同级职能部门的设置来看，服务型政府在各职能部门之间有一个合理分权与分工。凡是一个职能部门能办好的事情一律交给一个部门来办，绝对不能职责混乱、职能交叉。

其次，服务型政府拥有一支精英型公务员队伍。在服务型政府中，公务员的选拔、培养、使用与管理是四位一体的。通过制定选拔公务员的规则，拓宽选拔公务员的渠道，改革公务员的选拔方式，服务型政府构建了完善成熟的有利于优秀人才脱颖而出的用人机制。

再次，服务型政府倡导精确的信息传递渠道和精简的办事程序。现代行政管理首先是一种信息管理。及时、准确的信息传递是确保提高行政效率和实现行政目标的重要保证。设置明确的信息传递机构、疏通信息传递渠道、改革信息传递方式、确保上下信息畅通，对于服务型政府降低行政成本，提高行政效率，提升服务质量意义重大。而精简政府的办事程序，以最简洁的程序、最快捷的速度、最有效的方式为公众服务是服务型政府的“必修课”。当前，我国正在推进行政审批制度改革，各级政府大力建设自己的政务中心，提倡一站式服务，上门服务等都是精简办事程序的有益探索。

由于服务型政府倡导构建精干高效的政府（精干的机构、精锐的人员、精确的信息传递渠道和精简的办事程序），和传统管制型政府相比较而言，其行政成本必将被有效控制。

(三)在职能上，服务型政府强调职能分化，重视社会和市场的参与作用

传统的管制型政府往往采用公共生产、公共提供的政府化供给方式，即政府

可以计划一切事务，管理一切事务，提供一切服务。在这种体制中，政府综合消费者的偏好，组织和实现社会公共服务的生产，作为垄断的提供者向社会提供服务。这种社会管理理念相当长一个时期影响了我国的社会公共服务供给，政府管了大量“不该管、管不了、管不好”的事项，该由政府承担的责任政府没有承担起来，存在严重的政府职能错位和缺位现象，政府不能向社会公众提供优质的公共服务和公共产品，无法满足公众日益多元化的公共需求。这种建立在全能政府模式基础上的高度一元垄断的公共服务供给方式必然导致行政成本不断攀升。

二、政府利益的异化和膨胀消解了服务型政府降低行政成本的价值诉求

“政府机构的使命……是要提倡一个尽可能有效率的行政组织。这一切都是为了有效地提供公共服务。”^{[3]（第47-48页）}可见，降低行政成本，实现效率最大化是公共行政的根本目标，世界各国都在为提高公共部门的效率而努力进行机构能力建设。但“帕金森定律”表明：政府具有权力和规模上的自我扩张倾向等政府利益需求，庞大的政府体系不仅会越出自身的行政职权边界，侵犯社会私人领域，而且会导致官僚主义和官员腐败等行政危害，这些都必然会造成行政低能与低效，极大增加行政成本，导致服务型政府低成本的价值诉求难以实现。

政府利益是指在公众与政府的委托代理关系中，作为代理人的政府组织及其公务人员与作为委托人的社会公众基于利益取向上存在的差异和冲突，而导致的政府组织及其公务人员对自身利益最大化的追求。当这种逐利行为处于被有效遏制的状态下时，政府利益处于合理形态，能激励政府及其工作人员负责任地、高效率地开展工作，为公共服务目标的实现提供强大的内驱力，降低行政成本，提高行政效率。而当政府利益各利益主体相互取代，地位不同的各层次利益排序颠倒，非法利益膨胀，合法利益被剥夺的时候，政府利益结构形态就产生了异化，成为非合理形态的政府利益结构。其具体表现为：第一，政府利益主体的错位。即政治代理人把自己视作其所代表的公共利益的主体，把所代表的公共利益当作或转化为自身的独立利益或个人利益，混淆了二者的界限并以后者取代了前者。第二，政府利益层次的错位。这主要表现在政府的运作过程中，地方政府或政府职能部门的利益目标和公务人员的利益目标背离甚至取代了中央政府及上级政府的利益目标，导致中央政府或上级政府的重大决策无法得到切实贯彻实施。第三，政府利益性质的错位。即非法利益膨胀，合法利益被剥夺。

政府利益变异和膨胀的原因和政治代理人的有限理性和机会主义、公共利益委托人缺位与行政产出的内在特性密切相关。交易成本经济学指出：“有的人不仅利己，而且会利用一切可能的机会靠损害他人的利益，靠坑蒙拐骗来为自己谋取利益。”^{[4]（第72页）}换言之，机会主义行为是指人们在交易过程中不仅追求个人利益的最大化，而且通过不正当的手段来谋求自身的利益。政治代理人也是契约人，也同时具有有限理性和投机的人格特征。政府组织及其公务人员会利用自身的信息优势，利用公共权力设租，最大限度地追求自身利益，其结果必然侵害公共利益，导致公共政策的非公共化。此外，与个人利益相比较，公共利益具有三个特点：权利的平均性质、权利行使的集合性质和所有者的群体性质。公共利益的上述特点，使其具有与个人利益完全不同的性质，并由此产生了相应矛盾即公共利益所有者追求自身利益与以集合方式共同占有公共利益的矛盾。在以集合方式共同占有公共利益的条件下，个人行为和行为后果相关程度很低，导致公共利益所有者的所有权强度降低，增加了维护和实现公共利益的难度系数，并使公共利益及易受到私利的侵犯。这一矛盾使公共利益成为不能分解为任何具体个人利益的抽象，其主体很难追溯到具体个人。在公共利益庞大的体系里，实际上活动着的全部是形形色色的代理人，而并没有可以追溯的最后委托人，公共利益的委托人虚位了，为政府利益提供了异化和膨胀空间。最后，行政产出与企业产出相比，具有以下特点：第一，行政产出缺乏成本意识。在行政产出的生产过程中，生产成本和产出(或收入)之间的紧密联系被割裂，因为行政产出具有非价格来源：即来自政府的税收、或来自捐赠或其他提供给政府的非价格来源。^{[5]（第46页）}一言之，行政生产成本并不需要由其产出来弥补。这就意味着行政产出的生产过程极容易出现资源配置的低效率。在这种情况下，行政产出往往会出现极为明显的“多余成本”。第二，行政产出具有劳动密集型特征。这说明行政机构产出的扩张过程主要是一个劳动力投入不断扩张的过程，技术更新并不能使行政机构利用资本来替代劳动力，行政机构不可能象企业组织那样实行大范围的自动化操作。第三，行政产出的难以测量性。行政组织所生产出来的产品或服务是一些“非商品性”的产出，这些产品或服务并不进入市场的交易体系，不可能形成一个反映其生产成本的货币价格。所以，行政部门的产出是一种“非市场产出”，要对其进行准确测量在技术上无疑有相当难度。行政成本的上述特点加剧了政府利益异化和膨

胀的可能，为遏制高额行政成本设置了障碍。

三、遏制政府利益异化与膨胀，实现服务型政府低成本的价值诉求

(一)厘清政府与市场对社会资源配置的合理界限，打破政府对公共服务的垄断地位

改革开放以来我国的行政改革就是通过转变政府职能，实现政府模式由“全能低效”向“有限高能”转变。这种转变就要求我国政府管理从范围上要全面收缩，并根据“谁对社会最有效率”的原则厘清计划与市场对社会资源配置的合理界限。换言之，政府只有在自己效力所及的范围内，其活动才真正有效率；否则，不论政府自身是多么有效的，政府活动就是一种浪费。因此，政府应该把有限的资源，集中投放在市场最不可能充分解决问题的领域，以及政府行动有可能产生最大效果的领域，从根本上打破政府对公共服务的垄断，消除由此带来的政府机构的日益膨胀，组织机构不合理，政府公务人员的工作态度消极，服务质量低下，政府财政危机等问题。而公共服务市场化，是从根本上解决上述痼疾的有效途径。将公共服务推向市场可以极大地提高服务效率；可以迫使服务提供者对民众和社会的需求做出快速而准确的反应，为民众提供更加优质的服务。在市场的压力下，政府就会更加贴近民众，不断地自我革新，避免组织僵化，并减少政府寻租的领域，从根本上遏制腐败；也有助于提高公务人员的自尊心和士气，增强危机意识，改变不良的官僚主义作风；同时还可以减轻政府的财政压力，更好地改善政府职能，进一步提升其服务能力。

综上所述，政府对公共服务的垄断，不仅无形中增加了政府的治理成本，自然而然地承担着一定的治理风险，而且也导致其服务效能低下，久而久之，政府将不堪负重。所以，政府有必要把公共服务引入市场，通过市场竞争来提高其服务质量，最大限度地履行服务职能，在市场平等竞争中实现服务型政府的服务宗旨，即为社会和公众提供廉价优质的公共服务。

(二)明确市场经济条件下服务型政府的职能边界，降低政府治理成本

过去的政府改革单纯地把注意力集中于机构的增减、人员的精简或权力的下放，以求一时的行政机构的“消肿”，而没有同时进行政府职能转变时，改革一结束，旧的结构形式很快就会全面回潮，甚至变本加厉。在反思我国政府改革的历程后，一个最基本的结论是：明确市场经济条件下服务型政府的职能边界，坚

定不移地以转变政府职能为中心。

根据世界银行《1997年世界发展报告》对政府职能定位的描述，一个有效政府不应该是主宰社会，而应该是“鼓励和补充私人企业和个人的经济活动”；不是作为增长的直接提供者，而是“合作者、催化剂和促进者”；“政府行为应集中于对各种起关键作用的核心公共活动”，包括建立法律基础、保持非扭曲性的政策环境、投资于基本的社会服务与基础设施、保护承受力差的阶层、保护环境等。^{[6] (第1-4页)}很明显，政府职能都是助动式或补位性的，属于“服务”的范围：(1)对于那些政府“不该管、管不了、管不好”的事项，政府应坚决“退位”。凡是通过市场调节能够解决的，应当由市场解决；凡是通过中介组织、行业自律能够解决的，政府不应进行干预；凡是可以通过招标、拍卖形式进行分配的事项，政府不再进行审批。(2)对于那些政府应该管制的事项，应该予以严格限定，通过法律法规对行政审批的范围、设定权、标准、程序、监督和责任作出明确规定；并应端正管制的出发点，要为服务而管制，把管制纳入服务的框架之中。(3)对于那些政府应该管理，但却不须管制的事项，就必须转变管理方式，如降为核准或备案，同时要加强引导、调控、监督和咨询等。(4)对于那些政府应该管却没有管或没有管好的事项，政府必须及时“补位”，充实政府的公共服务职能，如社会保障、基础教育、环境保护、社会弱势群体扶助等。

(三)按照科学发展观要求，完善绩效考核指标体系

按照科学发展观要求衡量干部的政绩，就是要按照以人为本，全面、协调、可持续发展的要求，制定体现科学发展观和正确政绩观要求的干部政绩考核评价体系。目前的政绩考核机制存在着考核主体单一、考核制度缺失和考核方法落后等缺陷，这样的考核体系只会形成唯上不唯下，导致有些地方形成“吃光祖宗留下的，用完当代现存的，借了后代子孙的”施政败绩。因此，要以科学发展观为指导，推进领导干部政绩考核机制和考核体系的创新，建立符合各级政府实际的绩效评估指标体系。要建立以公共服务为取向的政府业绩评价体系，以失业率、社会保障、生态环境、社会治安、教育卫生等公共服务指标作为干部政绩考核指标；建立以绩效为基础的预算制度，实行绩效与财政预算拨款挂钩，实行政府支出绩效审计制度，将政府行政成本占财政收入的比重、占财政支出的比重、占GDP的比重、政府行政成本增长率、政府行政成本增长率与经济增长速度之比、重大政

府性工程建设投入产出比、社会经济可持续发展指数等相关指标，作为政绩考核的基本指标。树立正确的政绩观是落实科学发展观的领导保障，按照科学发展观要求建立的干部政绩考核机制及政绩考核评价体系，对于提高政府工作人员的成本意识，降低政府行政成本有积极作用。

(四)实施顾客战略，健全社会监管体系

我国行政改革收效甚小的主要原因之一就是公众在改革中的缺位，社会监管体系的不健全。比如遏制吃喝问题，行政管理总是寄希望于在本系统内自我解决，制定改革措施以及参与执行、监督、惩罚执法环节的人，仍是公款吃喝的那帮人，而政府财政的天然监管者——纳税人却被排除在外，这当然只能产生“几十个文件捂不住一张嘴”的尴尬结局。顾客战略解决的是公共服务中的监督和责任问题。它要求政府将普通公民的角色由被动的管理对象转变为主动的“顾客”，政府活动和公务人员不应只向上级负责，而应围绕顾客的需求进行，为顾客的利益负责。促使公共组织对顾客负责的途径有三种：让顾客选择公共组织(choice of public organization)，顾客掌握资源前提下的竞争性选择(competitive choice)和顾客质量保证(customer quality assurance)。具体来说，在改革中要注重实行政务公开，审批公开，公开审批机关、内容、依据、条件、程序、时限、收费标准和责任等，增加审批透明度，主动接受社会公众的监督，用“阳光作业”来驱逐“暗箱操作”；要搞好便民服务窗口建设，简化审批手续，规范操作程序，通过设立行政审批中心，实行集中审批、串联式审批、整体审批、联合审批，为公民提供全面、综合性和快捷的服务；要实行首问责任制、一次性告知制、服务承诺制、限时办结制、被诉待岗制、失职追究制等制度，明确落实审批责任；要加强电子政府建设，实行网上注册、网上审批，提高审批效率，通过电子网络把审批的程序和进展情况公开化，把审批的过程置于社会公众的监督之下。此外，还要在审批之外围绕顾客的需求和偏好开辟多样化服务，满足顾客个性化需求。改革的最终目标是建立一种重心前倾、顾客导向的“无缝隙组织”，通过公共部门、私人部门、第三部门和社区的合作和共同参与来满足公民多样化、个性化和无缝隙的需求，并实现行政成本压缩的最大化。

参考文献：

[1]孔凡河、蒋云根. 转型时期我国行政成本的控制路径探微 [J]. 中州学刊, 2006, (6).

[2]丹尼斯·C·缪勒. 公共选择理论(中文版) [M]. 北京: 商务印书馆, 1999, 45.

[3]古德诺. 政治与行政[M]. 北京: 华夏出版社, 1987.

[4]威廉姆森. 资本主义经济制度[M]. 商务印书馆, 2002.

[5]沃尔夫. 市场或政府[M]. 中国发展出版社, 1994.

[6]世界银行: 《1997年世界发展报告》(前言).

作者简介:

胡东(1976—), 男, 现年36岁, 楚雄师范学院政治与公共管理系讲师, 研究方向为当代中国政府与政治。

李艳霞(1980—), 女, 云南玉溪人, 楚雄师范学院政治与公共管理系教师, 硕士研究生, 主要研究方向: 行政管理。

联系方式: 电话(胡东): 13508784039; 邮箱: hd@cxtc.edu.cn