

# 政府成本的内涵设定与构成要素<sup>x</sup>

卓越

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 政府规模成本有广义和狭义之分, 狭义政府规模成本与政府职能(权力)、公共支出规模正相关。政府运行成本也有广义和狭义之别, 狭义政府运行成本与公用支出、职务消费密切相关; 政府决策成本中的当前成本、机会成本、边际成本、沉落成本、风险成本和摩擦成本等各个要素相互区别又相互联系。分析政府成本的内涵特点和构成要素, 确定外延边界、描述相互关系, 是政府成本绩效控制的必要的理论准备。

**关键词:** 政府成本; 绩效控制; 规模成本; 运行成本; 决策成本

中图分类号: D623      文献标识码: A      文章编号: 0438- 0460(2009)05- 0014- 08

从不同的角度, 可以对政府成本做不同的类型划分, 通常, 政府规模成本、运行成本和决策成本可以看成是最基本的政府成本类型。近年来, 对政府成本的研究主要集中在公共财政和公共行政领域。在研究主题方面, 在承认政府成本研究价值的基础上, 开始探寻控制和降低政府成本的有效方法与途径, 并将其作为理论研究的主题概念; 在研究视域方面, 政府成本应是一个由多层次和多维度的成本内涵组成的系统概念, 日益在学界达成共识; 在研究方法方面, 经济学、管理学、财政学、会计学等大量新的学科研究理念与方法不断渗透到政府成本的研究中来, 并形成了目前政府成本研究中定性分析方法与定量分析方法相结合的研究思维。但是, 直接以政府成本的基本元素为题, 分析它们的内涵特点和构成要素, 确定外延边界, 描述相互关系, 这还是一个新的探索。

## 一、政府规模成本的构成分析

### 1. 广义政府规模成本与狭义政府规模成本

政府规模成本有广义和狭义之分, 多年来, 学界多从广义政府规模成本的角度进行论述。一般认为, 所谓政府规模, 是指在一定条件下, 由相应的政府职能(权力)、政府机构(人员)、政府行为成本共同决定的政府活动范围。<sup>[1]</sup> 依据政府规模的构成, 政府规模成本在内涵上应该包括政府实现

<sup>x</sup> 收稿日期: 2009- 03- 18

基金项目: 教育部人文社会科学研究规划基金项目/政府成本控制研究(07JA810011); 国家自然科学基金项目/基于数据挖掘的地方政府绩效评估指标设计研究(70873100)

作者简介: 卓越, 男, 福建尤溪人, 厦门大学公共事务学院教授、博士生导师。

其职能(权力)、维持一定的机构(人员)以及其正常运行所耗费的经济成本。它是政府机构得以生存的基础,也是政府成本的基本组成部分。一些经典性的西方理论,诸如瓦格纳的/政府活动扩张法则<sup>0</sup>、皮考克和怀斯曼的/财政支出增长的理论<sup>0</sup>、马斯格雷夫和罗斯托的经济发展阶段理论、鲍莫尔的/财政支出非均衡增长模型<sup>0</sup>,均是以广义的政府规模增长为题的。国内学界的许多相关论述,也都是围绕着这个命题进行的。比如,有学者认为,在数理维度上,政府规模成本与政府规模呈现为正相关的关系;政府规模越大,所需支付的规模成本也就越大。根据统计资料获得的难易程度,可以把我国政府规模成本分为显性成本和隐性成本两部分。显性成本包括政府机构日常行政管理费用(包括工资额、办公经费等)和资本支出(如购置汽车、修建办公楼等);隐性成本则指由于政府规模过大或过小而导致的经济投入的增加,以及市场、社会利益因此而受到的减损。

狭义政府规模成本只是广义政府规模成本的一个组成部分。狭义政府规模成本的范围限定于财政供养人员的薪酬福利,包括财政预算中政府为其公务员所支付的工资、离退休费用;行政事业单位工作人员的工资、离退休费用和利用预算外资金向公务员及工作人员支付的各种补贴、津贴、福利等。按照不同的标志,公共支出可以进行不同的分类,狭义政府规模成本大致相当于按照具体用途进行分类的公共支出中的人员经费。但是,它和我们现在所说的人力成本的概念又不完全相同。人力成本包括配置成本、开发成本、使用成本和保障成本,是政府用于财政供养的公职人员的招聘、录用、使用、培训、工资福利和社会保障等的开支。一般来说,狭义政府规模成本只涵盖人力成本中的使用成本和保障成本两项内容。当然,使用成本和保障成本是政府人力成本的构成主体,据统计,两者之和占人力总成本的95%以上。有学者把狭义政府规模成本称之为部门政府规模成本,并对广义政府规模成本和部门政府规模成本进行了区别:政府规模并不等同于政府部门规模。前者以政府控制的社会资源的程度为标志,反映了政府在一国社会经济中的地位,通常以公共支出占国内生产总值(GDP)的比重来表示;而政府部门规模是衡量政府作为一个社会部门的规模大小,它以对此部门的投入为标志,反映了为维持这个部门而产生的社会资源的消耗,通常以政府机构和人员数量及其人员工资来表示。这两个指标从不同层次反映了一国的政府规模,应给予同等重视。<sup>[2]</sup>

从结构上说,广义政府规模成本实际上就是狭义政府规模成本与狭义政府运行成本之和。本文以下论述政府规模成本,均以狭义为题。本文之所以要将政府规模成本分开论述,是因为考虑到两个不同的控制因素:其一,是政府规模成本是一个刚性的结构,相对来讲,政府运行成本是一个柔性的结构;其二,是政府规模成本主要是从宏观分析的角度,而政府运行成本可以从微观的角度进行探究。人员数量的变动更多地涉及到体制的因素,工资水平的变更通常要在整体范围内进行,政府运行成本具有相当大的弹性,各个部门、层级往往可以通过一些技术性手段提高资金使用效率,降低运行成本,减少一些不必要的支出,两者虽然共同隶属于广义政府规模成本,但结构不同,控制的方式也不同,分别论述,有利于寻求更有针对性和操作性的控制举措。当然,规模成本与运行成本又是彼此影响、互相联系的,部门规模的扩大带来人员的增加,人员的增加必然导致运行成本上升;政府运行过程中重复交叉管理、工作环节过多又会使政府部门规模扩张。政府规模成本与运行成本有着重复交叉的因果联系,两者在某些方面甚至难以明确区分。

## 2. 政府规模成本与公共支出规模

公共支出规模,也称政府财政规模,是最常用的政府规模衡量指标,甚至常常作为政府规模的代名词出现。公共财政支出,是指在市场经济条件下政府为提供公共产品和服务、满足社会共同需要而进行的财政资金的支付。就其本质而言,公共财政支出是政府履行职能所花费的社会资源,是提供公共产品和服务的成本与费用。在实际操作中,公共支出规模常常指一定财政年度内政府安排的公共支出的总额,它反映的是政府在一定时期内集中支配使用的社会资源量,是考察政府活动

规模和满足公共需要能力的重要指标。公共支出规模与政府规模成正相关关系。公共支出越多,政府规模就越大,反之,政府规模就越小。常用的衡量公共支出规模的指标有绝对量指标和相对量指标。绝对量指标是指公共支出总额,相对量指标通常用公共支出占国民收入总量的比重来表示。其中,公共支出绝对数额可以货币量直接表示出来,能够较为直观、具体地反映一定时期内政府财政的活动规模,但其提高并不能真正反映公共支出规模的实际情况,因为其他相关项目,如个人收入、商品价格、人口和总产量等可能也会有所增加。而公共支出占国民收入总量的比重,即公共支出规模的相对量指标则可以全面衡量政府活动在整个社会经济中的相对重要性。因此,在公共支出规模的衡量问题上,通常使用相对量指标。/对官僚机构相对规模描述得更加准确的一个指数,是把占国民生产总值的百分比扩大到对官僚机构受雇人员的支付。<sup>[3]</sup>

## 二、政府运行成本的构成分析

本文所指的政府运行成本是从狭义的角度进行分析的,政府运行成本大体等于公用支出部分,但在理论分析方面又有一定的分歧。政府运行成本与职务消费有所交叉,职务消费应该成为政府运行成本控制的重点工程。

### 1. 广义政府运行成本与狭义政府运行成本

目前学术界对于运行成本比较通行的看法是把它基本等同于规模成本(行政管理费用),具体又有两种观点。其一是三要素说,即政府的运行的成本包括人力成本、公务成本和设施成本三个要素。例如,学者王华新在其主编的《地方政府行政运行成本控制与核算研究》一书中将地方政府运行成本定义为,地方政府在运行过程中所耗费的各种资源,并按支出用途将它划分为人力成本、公务成本和设施成本。其中人力成本是指政府直接为公务员招聘、录用、使用、培训、工资福利、社会保障等所必须支付的开支,公务成本是指公务人员在开展各项公务活动中的费用支出,具体由服务性支出与低值易耗品的耗费支出两部分构成,设施成本是为公务活动提供仪器、设备、场所等设施的建设及维护费用。<sup>[4]</sup>其二是两要素说,即政府的运行成本分为人工成本和公务成本两个部分。如湖北省财政厅《降低地方政府运行成本》课题组认为,政府运行成本主要是指政府的消费性支出,按支出性质可以分为人力成本和公务成本,其中公务成本包括公务费、业务费、设备购置费、修缮费和其他费用。<sup>[5]</sup>

本文认为,上述的学术观点可以归纳为广义的政府的运行成本,本文论述的狭义政府运行成本主要指的是广义的政府运行成本中的公务成本和设施成本部分,或者直接表述为公务成本部分,而把人力成本部分作为狭义的范围成本,理由在前已述。换一个角度说,广义的运行成本按支出的对象可分为公共和个人费用两部分,其中个人支出的部分,即部门规模成本其开支数额的大小与人员的数量存在正相关,而公务成本(公用支出)则往往以部门、单位作为支出对象,随人员数量增长而相应增加的现象较少,其增长更多是取决于其他的外来因素。

此外,还可以从运行成本的特点来加以说明:第一,具有经常性。运行成本是为了维持机构的正常运行每日所需的花销,如水电费、购置专用材料费等。/其实,化解政府支出困难,制造更佳政绩的可行途径恰恰在于合理控制政府短期成本。<sup>[6]</sup>第二,具有可控性。/为便于对财政支出进行调整,可将财政支出分为可控性支出与不可控性支出。<sup>[7]</sup>运行成本主要就是可变成本,是/随着产量水平的变动而变动的那些成本。<sup>[8]</sup>运行成本的每个部分几乎都具有可以控制、调整的空间。即使是用于设备维护的部分,人为的损毁以及不当的使用方法都有可能减少设备的使用寿命,因此小型设备的使用年限、更换周期很大程度上亦取决于人的行为。第三,具有主观性。运行成本就支出对象而言虽然是以部门、单位为主,但实际上它与个人的联系最为密切,目前在运行成本中存在的虚

报、高报费用现象,除了与制度的缺失存在一定联系外,与公务员自身的主观意识有相当大的关系。因此,运行成本的降低与其说是现实问题不如说是意识问题。世界经济论坛(WEF)2003-2004年度全球竞争力报告<sup>6</sup>揭示,中国的国际竞争力排名继续下滑,比上一年度又下降了4位。导致下滑的一个重要原因,就是世界经济论坛在当年的竞争力排名中,实行了新的评价指标体系,首次用/政府浪费0子指标替代了/政府支出0子指标。<sup>[9]</sup>这表明,因政府浪费现象而提升的政府运行成本,已经成为影响我国国家竞争力的重要因素。

## 2. 政府运行成本与公用支出

按照有无直接对资源和要素形成需求,财政支出一般可以分为购买性支出和转移性支出。其中,根据支出用途购买性支出可分为人员支出、公用支出和对个人和家庭的补助支出。根据2004年5政府预算收支科目<sup>6</sup>,行政单位一般预算支出的/目0级科目中公用支出的分项包括了办公费、印刷费、水电费、邮电费、取暖费、交通费、差旅费、会议费、培训费、招待费、福利费、劳务费、就业补助费、租赁费、物业管理费、维修费、专用材料费、办公设备购置费、专用设备购置费、交通工具购置费、图书资料购置费和其他未包括的日常公用开支,共22个/目0。<sup>[10]</sup>

在一般的意义上,我们可以说,政府运行成本大体等于公用支出,但又不尽然。从理论上分析,政府运行成本应该体现出与部门、单位相对比较紧密的关系,而政府部门规模成本应该和个人有比较直接的关系。按照这样一种思路,现行公用支出中的培训费、取暖费、福利费、就业补助费等费用基本是按人头数提取的,这部分费用属于较难调整的部分,如对残疾人、退伍军人的就业补助费不可能机动减少,必定与其人数相对应,且没有变动空间。因此,理论上说,这部分支出应该归入政府部门规模成本较为合适。或者说,政府运行成本只包括办公费、邮电费、差旅费、会议费、交通费、水电费等公务费,购置专用材料、办公设备、专用设备、交通工具及图书等不够基本建设投资额度而按固定资产管理的设备购置费,用于恢复固定资产使用价值所支付如公用房屋、建筑物及附属设备修理维护费用和不够基本建设投资额度的零星土建工程等修缮费,用于进行专业业务活动所必须支付的印刷费、专业性会议费等业务费,以及招待费等其他费用。

## 3. 政府运行成本与职务消费

关于职务消费的含义、范围还没有一个明确的定义,总体而言它主要是指国家公务人员(主要是党政领导干部)履行某一特定的职务活动而产生的一种财力和物力消费。<sup>[11]</sup>可见,职务消费所耗费的成本主要包括公用支出中/人0性最强、与个人联系最为紧密的部分,而且是公务人员,尤其是领导干部为履行职责而必须的消费,不包括公用成本中用于维持日常运行的部分。

从内涵来看,政府运行成本与职务消费有所交叉,按照消费主体和使用范围,职务消费可以分为个人职务消费和公共职务消费。对于个人职务消费,包括招待费、交通费、通讯费、差旅费、学习考察费等可以通过一定的方式直接与个人费用挂钩,对于会务费、办公费、机关公用电话费、公共关系费等公共职务消费,只能通过较为间接的方式与个人费用挂钩。

长期以来,我国公务员职务消费使用目的模糊、消费不计成本、没有明确的管理主体和指标控制,导致管理失控,极大地提高了政府运行成本。财政部科研所5公务员职务消费货币化问题研究6课题组的研究表明,由职务消费引起的财政超编和政府浪费,几乎占了整个政府运行成本的一半以上。<sup>[12]</sup>如果说,该研究成果中所指的政府运行成本是指广义而言的,那么,职务消费在狭义政府运行成本中的比例就更大了。

# 三、政府决策成本构成及相互关系

政府决策成本不仅仅是决策本身的成本,还包括其他相关要素。有关这方面的研究始于20世

纪50年代的/公共选择理论,美国政治经济学家詹姆斯·布坎南和戈登·塔洛克在他们合著的5同意的计算6中指出,一项公共政策的制定,不仅仅涉及到决策本身的成本,而且涉及到/外部成本0,也就是决策者本人可能对不参与决策的局外人强加的成本。<sup>[13]</sup>在国内,早期的研究者更多关注的是决策和实现决策目标需要的人财物等成本。例如,较早研究决策成本问题的王庆仁认为:/行政决策作为行政管理的中心环节,自身无疑需要耗费一定的人力、物力、财力,称为行政决策成本。0<sup>[14]</sup>另一位研究者张世和提出了决策成本公式,即:决策成本=(目前存在问题可能造成的损失+论证过程中的耗费+决策实施中所耗人财物)\*决策过程所用时间。<sup>[15]</sup>由于文化和体制的差异,中外学者关注的视角不完全一样,但是,政府决策成本是一个要素结构这一点却是共识的。

政府决策成本究竟包含哪些要素,目前学界的认识也不完全一致,一般说来,政府决策成本在内容上可以包括六个构成部分,即当前成本、机会成本、边际成本、沉落成本、风险成本和摩擦成本。这六个方面在空间和时间上共同构成了政府决策的成本总量。

### 1. 政府决策的当前成本

政府决策的当前成本,是指政府决策行为发生过程中直接耗费的各种公共资源。它在内容上包括:确定决策目标和论证决策方案过程所需费用,如聘请专家、举办有关会议以及办公费、旅差费等与此有关的其他费用;决策目标和方案实现的费用。相对于决策论证过程,这是一笔很大的费用,是决策成本中有形成本的主要构成部分,包括大量人力、物力和财力的支出。由于这笔费用庞大,支出中的漏洞常不易察觉,因此,必须加强对这一过程的核算与监控,才能保证决策成本控制在合理范围内。<sup>[16]</sup>与经济领域中市场主体(企业)决策的当前成本不同的是,政府决策成本中还存在着大量无法以货币等有形标准表现和衡量的资源耗损,主要是决策的社会成本,即政府决策行为给社会公众带来的额外支出或负担。

当前成本的耗损在政府决策过程中是不可避免的,因此,需要讨论的是成本付出的有效性问题。从经济学上来说,判断政府决策支出(决策成本)是否有效,关键在于其产生的收益。如果政府决策在导致公共支出的同时,能够产生至少大于支出的公共收益,即决策成本 $\leq$ 决策收益,那么,该成本支出就是有效的;反之,如果决策成本 $>$ 决策收益,那么,当前成本就转化为一种无效的成本,即决策失误成本。

### 2. 政府决策的机会成本

政府决策总是在不同方案之间进行选择与博弈,决策过程必然存在着机会成本的问题。机会成本的概念源于西方经济学的理论,机会成本是一种相对成本,而不是会计成本,它的产生源于资源的稀缺性。做任何一种政府决策,机会成本总是存在的。/一项决策的机会成本是做出某一决策而不做出另一种决策时所放弃的东西。0<sup>[17]</sup>政府决策需要谋求的是机会成本最小化,或者说是资源利用的最优化。在政府占有和使用的资源总量限定的情况下,在若干决策机会中选择最优的理性博弈,以实现对有限资源的最优利用以及效益最大化,这一点对政府决策优化和成本控制具有十分关键的意义。因此,在决策活动中,政府只有同时关注会计成本和机会成本,才能实现社会资源的最优配置,偏离机会成本最小化原则,必然导致多余和无效政府成本的产生。

在我国,由于种种客观或主观原因,在政府决策的过程中相当程度地存在不考虑机会成本的现象。从成本)收益角度而言,资源使用的低效表示政府提供一定数量的公共物品需要花费更多的政府成本,或投入一定数量的政府成本却只产出了相对较少的公共物品。

### 3. 政府决策的边际成本

边际成本反映的是每多增加一单位的产量而增加的成本。美国学者曼昆认为,边际成本是指/额外一单位产量所引起的总成本的增加0。<sup>[18]</sup>在经济学中,我们常常用边际成本)边际收益的方法来分析判断一项决策产生的成本合理性。我们可以把政府是否使用额外资源和政府行为是否具

有外部性作为两个考量因素,来分析政府决策的边际成本。

当政府在提供公共产品或服务的过程中,没有使用额外资源,也不产生外部负效应时,政府直接的边际成本为零或基本为零;如果具有外部正效应,这种正效应可看作是边际收益的一部分,总体上看,此时的边际收益要大于边际成本,这种状态对政府、社会和民众而言都是比较理想的。当政府没有使用额外资源,却产生了外部负效应时,从政府自身的角度而言,政府提供公共产品或服务似乎没有产生任何成本,但是,外部负效应给社会和民众增加了不必要的成本,这种成本应当算在政府成本之中,即产生了政府边际成本,一般而言这时的边际成本是大于边际收益的。当政府在提供公共产品或服务过程中使用了额外资源,但不产生外部负效应时,增加了成本,也就意味着边际成本的增加。如果这个过程具有外部正效应,也应当将这种正效应看作是边际收益的一部分,而后再将边际成本与边际收益进行比较,进而分析判断政府成本的高低以及合理性。当政府在提供公共产品或服务过程中不仅使用了额外资源,而且还产生了外部负效应时,不仅直接增加了边际成本,同时,产生的外部负效应也应当计算在边际成本之中。因此,这一状态将使政府边际成本大大增加。

#### 4. 政府决策的沉落成本

决策的沉落成本,又称“旁置成本”,是指过去已经发生的、不可能通过现在或将来的任何决策加以改变的成本,或过去发生的在特定情况下无法补偿的成本。与其他决策成本一样,政府在决策过程中也应预期最小化的沉落成本,分析政府决策的沉落成本可以提供经验性的借鉴和预警作用,可以帮助在未来的政府决策中尽可能地避免或减少过多的和无效的沉落成本。

沉落成本不仅与事发当时的政府决策有关,而且还可以从事后延续的政府决策中体现出来。当政府的某一项既有成本投入已经被定性为沉落成本之后,应采取措施尽量避免这一部分无效成本的增加。从理论上说,沉落成本与新的决策无关,但它却往往会干扰决策者的思维,使其做出非理性的决策。造成沉落成本持续增加的恶性循环原因是多方面的,其中,政府部门内部的评估机制和行政文化是一个重要因素。如果政府部门在判断决策质量和制定奖惩标准时,仅以决策的结果好坏以及经济效益的核算为标准,而不考虑决策者在做出决策时投入的成本总量,以及对决策对象信息的掌握程度,就容易产生沉落成本。此外,还有一个如何看待决策责任的问题,如果政府部门缺乏对于大胆决策和修正错误的鼓励引导机制,甚至当一项决策产生不利后果时,往往给决策者过于严厉的处罚,这种导向会使得决策者畏惧承认自己的失败和错误,容易被失败的决策所束缚和拖累,沉落成本也就累积得越来越高。

#### 5. 政府决策的风险成本

美国经济学家 F#H# 奈特认为,风险是“可测定的不确定性”,是指可以测定的事物发生损失的可能性。<sup>[19]</sup> 企业管理存在风险,企业决策要防范市场风险、经营风险和技术风险。同样,政府决策也存在风险,公共政策不仅针对已经发生的问题,而且涉及对未来的考量。一些决策必须在不确定的状态下做出,因而决策必然与风险相联系。一些前瞻性的决策,涉及发展问题更是难以避免风险。政府在日常工作中经常遇到各种突发事件,需要进行危机决策,这也需要冒一定的风险。从决策者本身来说,政府决策主体也是由具有有限理性的个人组成,所掌握的信息是不充分的,也会产生风险。政府管理在改革的过程中,没有固定的模式和先例可以借鉴,需要不断地探索和试验,各种改革措施总是或多或少的与风险相伴随。美国学者萨托利从冲突政治学的角度提出了政治决策风险问题,他认为,对于政治冲突问题,可以从两个角度来解析:一,一切机构性或集体政治决策都有内部成本,即政治决策者本身付出的成本,成本除了必要的物质投入之外,还有由于政治分歧、政治争论及冲突所造成的时间和心理成本等,这一般称为政治决策成本;二,一切影响到集体的政治决策都涉及外部政治风险,即冲突扩散化所带来的失控政治风险,或由于外部接受政治决策的人的

反对所遭遇的政治风险。<sup>[20]</sup>

由风险引发的政府损失就是政府风险成本, 风险成本是决策成本的重要组成部分。政府风险成本客观存在, 控制政府风险成本的过程同时也是提升政府治理能力的过程, 政府治理能力是一个综合性的要素结构, 但化解风险能力无疑是一种重要的考量机制。

## 6. 政府决策的摩擦成本

摩擦成本也是决策过程中难以避免的成本。政府决策涉及社会公共利益的权威性分配, 决策过程往往是各种利益博弈的过程, 利益冲突和利益摩擦是影响决策的重要因素, 为此付出的成本就是摩擦成本。随着经济的发展和社会的进步, 利益结构由一元化走向多元化, 公民的政治参与意识增强, 并试图通过各种途径影响决策, 因此, 政府在决策时必须协调各方利益。政府公职人员一方面按照“人民公仆”的政治角色进行定位, 另一方面又具有经济人的属性, 在当前缺乏有效制度约束的情况下, 难以保证公职人员在协调中以中间人的姿态进行, 而与他人利益产生冲突。种种利益碰撞使决策处于不断的重新谈判, 讨价还价之中, 这无形中产生了摩擦成本。

## 7. 政府决策成本构成要素的相互关系

政府决策成本构成要素是相互影响的, 并在一定条件下成比例关系。当前的决策成本投入越多, 在制定方案时进行充分的调研论证, 咨询专家学者等, 让方案更加科学合理和符合实际, 就可能降低机会成本、风险成本等其他成本构成要素; 如果显性成本太少, 方案难以周全, 就可能加大机会成本、风险成本和摩擦成本的几率。因此, 政府决策时要周详考虑, 找到其中的均衡点, 在实现决策目标的前提下尽量减少各项成本。这就要正确区分哪些是必要成本, 有效成本, 哪些是超量成本, 无效成本。

政府决策成本中的各项构成要素相互联系又相互区别。例如, 沉落成本和机会成本是一对可比性的要素。沉落成本事关政府决策的战略性和前瞻性问题。如果说, 机会成本控制是在横向范围上进行的一种空间选择, 以实现最小化目标, 那么, 沉落成本控制则是在纵向序列上体现出时间预期, 以实现最小化目标。又如, 控制政府风险成本和控制政府沉落成本同样是对未来不确定性的预期, 两者相比, 前者不确定性的属性特征更加重大, 同时, 前者比较明显的表现出突发性、多变性、损失和贡献对称性等特征。在政府决策过程中, 风险成本不能太大, 但也不能过多地“逃避风险”, 高风险有时候孕育着高收益。因此, 控制政府风险成本要加强监测, 以预防为主, 还不是一个简单的最小化问题。

政府决策成本中的构成要素与其他类型的政府成本也是相互联系又相互区别的。例如, 政府决策的当前成本与政府运行成本有交叉重叠的地方, 但两者的论述角度不同。政府决策的当前成本主要是从必要成本的角度论述的。政府决策需要人财物这些最基本的支出。在人力方面, 无论是个人或是集团, 决策者在政府决策中起着举足轻重的作用, 没有决策者就没有决策。咨询系统人员为决策者提供方案, 做出预测, 使决策者具备更长远的战略观点, 信息系统人员为决策者准确全面的信息, 这些都有助于降低决策成本。不管是决策者还是辅助者, 工作过程中本身需要耗费成本。在财力物力方面, 包括聘请专家的费用, 有关会议的费用和其他如办公费、差旅费等。人财物是决策的基础, 只能控制在合理的范围内, 这些成本就是必要成本。此外, 政府决策的摩擦成本和政府交易成本中的协调成本也是有所交叉的。

注释:

[1] 吕达、曹琨:《制约政府规模的几个主要因素》,《国家行政学院学报》2003年第4期。

[2] 岑丞、骆晓强:《我国政府规模变动实证分析》,《华中科技大学学报(人文社科版)》2002年第5期。

[3] 威廉姆·A·尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,北京:中国青年出版社,2004年,第17页。

- [ 4] 王华新:5 地方政府行政运行成本控制与核算研究6, 北京: 经济科学出版社, 2004 年, 第 9 页。
- [ 5] 湖北省财政厅课题组:5 湖北省地方政府运行成本实证分析与研究6, 5 财政研究6 2003 年第 5 期。
- [ 6] 周镇宏、何翔舟:5 政府成本论6, 北京: 人民出版社, 2001 年, 第 312 页。
- [ 7] 张昭立:5 财政支出改革研究6, 北京: 经济科学出版社, 2001 年, 第 85 页。
- [ 8] 坎贝尔#R#麦克南、斯坦利#L#布鲁伊:5 经济学6 (第 15 版), 北京: 中国财政经济出版社, 2004 年, 第 442 页。
- [ 9] 吴学安:5 全球竞争力报告说明了什么6, 5 中国经济导报6 2004 年 1 月 6 日。
- [ 10] 郭磊、郭玲:5 政府会计6, 天津: 南开大学出版社, 2005 年, 第 197 页。
- [ 11] 襄樊市财政局、老河口市财政局课题组:5 职务消费货币化研究6, 5 经济研究参考6 2003 年第 81 期。
- [ 12] 财政部科研所5 公务员职务消费货币化问题研究6 课题组:5 我国公务员职务消费现状分析及改革方向6, 5 经济要参6 2004 年第 25 期。
- [ 13] 詹姆斯#M#布坎南、戈登#塔洛克:5 同意的计算6, 北京: 中国社会科学出版社, 2000 年, 第 104 页。
- [ 14] 王庆仁:5 行政决策成本与行政成本决策6, 5 中国行政管理6 1997 年第 4 期。
- [ 15] 张世和:5 领导决策成本探索6, 5 探索6 1999 年第 1 期。
- [ 16] 张世和:5 论领导决策成本的构成因素6, 5 重庆大学学报( 社会科学版)6 2002 年第 3 期。
- [ 17] 保罗#A#萨缪尔森、威廉#D#诺德豪斯:5 经济学6 (第 12 版), 北京: 中国发展出版社, 1992 年, 第 773 页。
- [ 18] 曼昆:5 经济学原理6 (上册), 北京: 三联书店、北京大学出版社, 2002 年, 第 287 页。
- [ 19] 周镇宏、何翔舟:5 政府成本论6, 北京: 人民出版社, 2001 年, 第 48 页。
- [ 20] 乔#萨托利:5 民主新论6, 北京: 东方出版社, 1998 年, 第 244 页。

[ 责任编辑: 洪峻峰]

## Definitions and Components of Government Costs

ZHUO Yue

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

Abstract: Government costs can be defined broadly and narrowly. In a narrow sense, they are positively correlated to government functions (power) and public expenditure. Similarly, government operation costs can also be defined broadly and narrowly. In a narrow sense, they are closely related to public expenditure and routine consumptions of government officials. Factors concerning government decision-making costs, including current costs, opportunity costs, marginal costs, sunk costs, risk costs and frictional costs, are differentiated and interconnected. Essential theoretical preparations for performance control of government costs can be made by studying the definitions and components of government costs, determining their extension, and describing their interconnections.

Key words: government costs, performance control, scale costs, operation costs, decision-making costs