

# 政府的规模成本控制及其对策

卓越

(厦门大学 公共管理系, 福建 厦门 361005)

[摘要] 合理界定政府的职能, 改革各级政府间职能配置不合理的状况, 引导政府部分职能社会化, 达到缩减政府规模控制公共权力扩张的目的。在中央、省级政府中建立宏观管理和调控为主的“决策导向型政府”, 改革中国目前实行的五级政府管理体制, 实现三级政府管理体制; 收缩事业单位总体规模、调整结构类型、引导转体改制, 建立事业单位法人制度, 建立以聘用为基础的用人制度; 建立健全公务员编制立法, 建构公务员责任机制, 提高公务员的职业成本, 改革公务员的工资制度以有效控制政府的规模成本。

[关键词] 政府职能; 规模成本; 控制对策; 改革发展

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-245X(2007)04-0060-06

有学者分析, 中国是目前世界上政府成本最高的国家之一<sup>[1]</sup>。随着行政改革逐渐深入, 提高政府绩效、控制政府规模成本的必要性日益彰显。本文认为, 政府规模成本的有效控制可以遵循以下思路: 通过加快职能转变控制政府公共权力的扩张, 通过推进政府体制改革和人事制度改革来降低政府的规模成本。

## 一、加快政府职能转变

控制政府规模成本关键在于界定政府职能, 这是政府机构改革的逻辑起点。“政治上对成本控制与效率的要求, 意味着冗员和组织职能重复的现象比在传统公共行政模式下更难以令人接受。”<sup>[2]</sup>一般而言, 政府职能转变涉及确定职能范围、理顺职能关系和改进职能方式等三个层面, 通过这三个层面的具体对策达成有效控制政府规模及其成本的目标。

### (1) 推进政府职能合理化

如前所述, 公共职能和权力扩张是政府规模扩张的主要因素, 显然, 我国近几次机构改革中强调的转变职能也是回应这种挑战的。应该说, 转变政府职能是在总结以往改革不成功基础上的重大突破, 也是走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”这个改革怪圈的关键所在。20世纪 90年代以来, 政府职能经历了从微观向宏观、从直接向间接、从单纯的依靠行政手段向综合的依靠法律手段、经济手段的转变; 经历了理顺政企

关系、政社关系、政事关系的转变。通过这种转变, 精简了机构, 分流了人员, 在一定程度上降低了行政成本。20世纪 90年代末期, 在转变职能问题上又有了新的发展和改革: 改革进一步明确了社会化取向, 通过委派稽查特派员制度, 通过改变国企人员任免制度, 进一步理顺了政企关系; 改革对培育和发展社会中介组织给予了很大关注, 要求政府将一部分具体性、技术性的职能内容移交给社会中介; 改革强调发展社区管理, 建设根据小区居民自我需要而进行自我构建、自我管理的自治性组织, 发挥小区集中性、实践性、应用性的特点, 承接一些政府管理职能。改革还对政府内部职能关系进行了重新梳理, 减少了因重复交叉而造成的多余耗费。例如, 20世纪 90年代末期的改革对原商检, 卫检和动植物检的职能进行了重新整合, 统一形成了口岸对物品管理的检验检疫职能, 这样, 不仅提高了口岸通关速度, 减少了相互扯皮现象, 也直接精简了机构和人员, 降低了行政成本。当然, 在现行的政府职能体系中, 仍然存在着一些没有理顺的情况, 这需要我们逐步加以完善。例如, 现行的民政管理职能、社会保障管理职能、劳动管理职能、人事管理职能还存在着许多交叉重合的地方, 可以考虑作为新的整合内容。

合理界定政府的职能应遵循两个原则。其一是按照市场经济发展要求和社会市场化程度合理界定政府总体职能范围。社会事务划分为私人事务、公共事务

[收稿日期] 2006-12-15

[作者简介] 卓越(1957-)男, 福建福州人, 厦门大学公共管理系主任, 教授。

和中间事务,公共事务是政府职能的介入点。从根本上来说,政府的主要职能包括保护公民合法的自由、生产公共品和再分配产权等内容。中国社会的市场化程度仍处于较低水平,这就决定了当前我国政府的职能是:提供国防、外交、公共安全等公益品;利用价格、税收等手段调节收入和财富分配;制定、维护法律以稳定经济,维护市场秩序;公共投资与产业政策等<sup>[3]</sup>。在界定政府总体职能的同时,要注意控制政府总体职能,使一些临时职能临时化,可采用政府雇员制来解决政府由于临时需要而承担了某项职能所需要新增的机构和人员。此外,要使政府总体职能之间协调化,即要避免政府职能间的交叉和重叠,以减少协调机构,缩小政府规模。其二是要依据公共事务属地化原则合理建构政府间事权关系模式。我国机构人员臃肿的一个突出表现是中央与地方人员配置比例的不合理,地方政府规模从人员编制上大大超过了中央政府规模,主要原因是各级政府间职能配置的不合理。从法律上来看,我国现行的政府间职能配置关系存在中央与地方之间的职能明显趋于“同构化”的特征,除国防、外交等职能归于中央政府专项管理外,其他职能基本相似,只是管理区域上有所区别而已。因此,为了解决层级间人员规模的不合理,必须重新建立政府间的事权关系模式,对中央与地方政府的职能进行合理安排、明确规范。中央政府主要处理全国性的公共事务,如国防、外交、宏观经济调控、公民基本权利的保障、全国性的公共基础设施、基础科学研究的资助等,以及相应的工作人员的管理;地方政府主要处理本行政区域内的地方性公共事务,如微观决策、民族区域自治、征收地方税、举办地方事业、本地公共基础设施建设等,以及相应的工作人员的管理。在合理划分中央与地方的职责权限的基础上,适当缩小地方政府规模,扩大中央政府规模,通过必要的立法,实行权责一致,规范各级政府行为,逐步减少地方政府人员规模。

## (二) 引导政府部分职能社会化

政府是为社会提供公共物品、公共服务的重要主体,但不是唯一主体,政府职能社会化是当今世界公共行政改革的一个重要趋向。当然,政府职能社会化是有特定含义的,一般来讲,社会可以承接的是那些非核心的政府管理职能、政府内部自我管理的职能等。按照这样一种思路,我们可以考虑从社会福利社会化、行业性服务职能社会化、公证和监督性职能的社会化、媒介咨询性职能的社会化、机关后勤服务工作的社会化<sup>[4]</sup>等方面来开展。从2005年6月9日在上海国际

会议中心召开“世界服务贸易论坛”开始,上海市政府将尝试政府主办会议不给予财政补贴,通过赞助和票务等市场化方式“以会养会”。这种模式把部分政府职能转由社会来履行,社会来承担相应的成本,有利于降低政府成本,控制政府规模,“以会养会”模式就是对部分政府职能社会化的一个积极尝试。

政府职能社会化不仅仅是一个理念的问题,还有实际的操作问题。第一,政府职能移交给社会承担,社会还要有承接的能力,这是政府职能转变需要系统同构的问题。近年来的职能社会化改革之所以成效有限,一个重要的原因就是各种社会组织极不发达,转移出去的政府职能缺乏一个可以接受的落脚点,导致政府职能的改革设计还只是在政府自身内部兜圈子。从一定意义上而言,社会组织的发育程度是确定政府职能取向的一个重要参数,它在一定程度上制约着职能转变的深度与进程。为此,在推进政府职能社会化的同时,我们应创造条件,营造环境,大力培育各种各样规范、健全和配套的社会组织,以承担政府转移出来的职能,推动政府职能的转变,达到缩减政府规模的目的。第二,在实现部分政府职能社会化和培育社会组织的同时,还要注意营造一个良好的外部环境,即建立和完善适应市场经济发展的人事制度和社会保障体系,使得精简下来的机构和人员有转移的出路,并使其应该享受的福利保障有体制上的保证,这是一个愿不愿意走出去的问题。

## 二、推进政府体制改革

一般来说,不同层级的政府在国家行政体制中所处的地位、性质不同,承担的任务不同,其组织功能和组织结构也应该存在着差别。我国行政体制从中央到地方通常分为中央、省、市、县、乡五级政府。中央政府居于行政管理的顶层,主要职责是进行重大决策,运用宏观手段调节国家的经济和社会生活。省级政府处于行政决策和行政执行的中间环节,其主要职责也是决策。相对而言,市、县、乡各级政府直接面对社会和公众,主要职责是对各项社会事务进行具体管理,向社会、企业和公众提供公共服务。在进一步推进政府机构改革过程中,要明晰纵向政府机构之间的权责范围,减少因功能交叉或推诿导致的成本浪费,这是有效控制我国政府规模成本的一个突破点。

(1) 在中央、省级政府中,建立以宏观管理和调控为主的“决策导向型政府”

在现行的行政体制下,中央、省级政府承担了不少

直接性的具体管理事务,为缩小政府规模,降低行政成本,应在中央、省级政府中,按照以决策权为主和决策部门集中化原则,建立以宏观管理和调控为主的“决策导向型政府”,实行“大部制”、“大厅制”的管理体制。新一轮国务院机构改革成立了国资委、银监会、商务部、发展和改革委员会、食品药品监督管理局等综合性机构,以优化组织结构,打破部门分割状态,统一履行政府的相近职能。成立国资委统一行使对国有企业的管理权,改变了原来国有资产管理五龙治水、分散管理、各个部门分割行使所有权的状况,合并了原国家经贸委指导国有企业改革和管理的职能、中央企业工委的职能以及财政部有关资产管理的部分职能等,把“管钱、管事、管人”三者相结合。这样,既减少政府机构和人员的数量,降低了政府规模成本,也优化了政府组织结构,减少了政府各部门间的摩擦与冲突,降低了政府的摩擦成本与协调成本。

### (二)选准时机,适时推动行政区划改革

我国目前实行“中央-省-地(市)-县-乡(镇)”五级政府管理体制,与国外情况对比,初步统计 150 个国家和地区,地方行政区划的级次多为二级或三级制。为了适应我国现代化建设的需要,从纵向上推行行政区划改革,从实际情况出发,简化级次,实施三级政府管理体制(地方行政区划二级)是有可能的。总体思路可遵循“缩省并县,省县直辖,创新市制,乡镇自治”<sup>[5]</sup>。即可通过缩小省区,增加省级政府数量,扩大中央政府管理幅度,取消地区建制,撤并乡镇一级政府机构,减少和规范纵向政权层级,实现三级政府管理体制。

简化级次首先要缩小省区。“省”作为中国的一级地方行政区划单位,始于元初,至今已有 700 年左右的历史。目前存在着“大而多”的老态模式,与当今现代化的要求很不协调。“大”指的是省区面积大;“多”指的是省区所辖的人口多。目前,中国有 34 个省、直辖市、自治区、特别行政区,平均每一个省级单位占有 82 万多平方公里的面积,3 800 多万人口。当然,缩小省区也不是缩得愈小愈好。根据中国的疆域等情况,设立 50 个左右的省级单位,较为妥当。由于政治环境、经济发展水平以及基础设施建设等各方面的条件还尚未成熟,重新进行大规模分省既加大行政管理的成本,又有可能影响社会的稳定。根据一些学者的见解,当务之急就是增设直辖市,按照区域经济中心的布局,可以在东北、华中、华南、西北各设立一个直辖市作为过渡。

鉴于地(市)管县(市)行政体制的功能弱化情况,对于大多数尤其是东部和中部省份来说,撤销地(市)

级建省县直辖制是必要而可行的。对一些地理环境好、交通便利的地区,可先实行省管县的体制;对那些暂时无法实行省管县体制的地区,可先撤并一批规模小的地(市)设置,再逐步向省管县体制过渡。由于乡镇和城区行政管理功能日益退化,可将乡镇和城区行政设置由一级政府改革为市政府的派出机构;或者借鉴香港特别行政区的做法,在所辖区只设立非政权性的地区组织,主要负责社区和街道的民间事务,以适应现代城市管理和市场经济发展的需要。在此基础上,引导其实行自治。

### (三)建立城市管理综合执法队伍

城市管理适宜开展综合管理,建立面向公众、社会和服务型政府。各地正在积极开展的行政综合执法体制改革可以看成是政府加强执行职能和综合管理的具体体现。按照以执行权为主和执行综合化原则,城市管理综合执法队伍通过采取统一管理体制、统一经费供给、统一执法范围等措施,将环卫、环保、卫生、公用、工商等行政管理部门行使的城市管理的检查执法权和行政处罚权集中起来,旨在建立相对集中的城市管理行政处罚权的新机制。据统计,挂牌成立城市管理行政执法局的试点城市,行政执法人员普遍比改革前减少了 20% - 30%,有的地方甚至减少了 50% 以上。长沙市原有城管执法队伍 7 支,正式编制执法人员 889 人,试点改革后撤销了城管、市容环卫、市政、绿化四支执法队伍,定编 700 人,精简 189 人,精简率 21%<sup>[6]</sup>。通过改革行政执法体制,推行城市管理综合执法,城市行政执法局面得到了很好的改善,同时也极大地降低了政府成本。一方面,通过合并行政执法队伍,清理不合格的执法人员,直接减少了行政执法人员的数量,节省了行政执法成本;另一方面,通过将行政综合执法队伍的经费列入本机关预算,由本级政府全额拨款,有效遏制了以罚养人,乱罚款、乱收费的行为,从而减轻了人民负担,降低了政府的社会成本。

### (四)推行乡镇机构改革

在我国,约 80% 的人口生活在以乡镇为枢纽的广大农村。乡镇政府直接面对社会公众,主要职责是管理社会具体事务,直接为公众提供服务。推行乡镇机构改革应充分强调乡镇的执行职能与综合管理。就我国乡镇机构的现状来看,其机构设置普遍过多,平均多达 40 余个。在实际运作中,乡镇机构存在着内部机构层次复杂、职责交叉重复,部门延伸机构牌子挂得多、乡镇管不了(如常设农口的“七站八所”),管人与管事相脱节等问题。为此,在推行乡镇机构改革过程中,必

须加强乡镇机构的执行职能和相近职能的合并,以减少乡镇政府职能部门间各自为政、相互扯皮的现象。一方面,通过将农口的“七站八所”机构统一合并,以缩小政府规模,降低政府的规模成本;另一方面,通过将城建所、规土所、司法所、财政所等机构统一下放给乡镇管理,实现管人与管事相结合,以增加乡镇政府对社会事务的综合管理能力,减少因政府部门职能交叉重叠而导致的摩擦成本和协调成本。近年来,重庆市在开展乡镇机构改革中,撤消了12个区县的107个区公所,将一些区、县直部门派驻乡镇的派出所、中小学外的站所的人财物事权全部下放给乡镇。通过改革,乡镇党政综合办事机构由平均的9个左右减少为4个左右,乡镇事业单位由平均的14个左右减少为6个左右。乡镇机关行政编制平均精简23%,乡镇街道的领导职数减少了15%<sup>[7]</sup>。

### 三、推进事业单位改革

中国事业单位的主要职能是提供教育、医疗、科研、文娱、体育等公共服务。目前,中国70%以上的科研人员、95%以上的教师和医生都集中在由政府出资建设的各类事业单位,4700多万的财政供养人员中,70.3%为行政事业单位人员。相当一部分事业单位承担着行政职能,行政权力事业化、事业权力利益化现象普遍存在。事业单位产权单一,财政越位支出严重。因此,随着行政改革的推进,为控制政府规模成本,必须对事业单位实行分类管理,加大行政事业单位的改革力度。

(1) 收缩事业单位总体规模、调整结构类型、引导转体改制

在对现有事业单位进行清理、甄别的基础上,能够撤消的,在做好相关善后工作的基础上坚决撤消;目前承担政府职能且不宜撤消的,应转变为政府部门;公益性事务较少,或目前已从事大量市场经营活动、企业色彩比较浓重的事业单位,应明确转变为企业;对现有全额拨款的事业单位,通过合并、重组等形式进行整合;对差额拨款事业单位,视具体情况,全部或部分整合到保留的全额拨款事业单位中,或者通过政府有偿委托进行相关公益性服务的途径,取消财政差额拨款,推动规范转制。

政府及政府主管部门所办的招待所、农场等生产经营类事业单位可先从事业单位中分离,然后实行转体改制;设计和勘测机构、彩票发行机构、各类交易所和事务所、评估所等中介服务类事业单位先与原主管部门分离,然后选择符合本单位特点的方式进行转体

改制;基层医疗机构把原由乡镇医疗机构承担的社区卫生服务、预防保健职能分离出来,配备专职人员承担,由财政定额补助,然后进行以股份制为主要形式的改制,一般应为市、区、各乡镇、集体事业性质的卫生医院;高等院校、具备条件的高中阶段各类学校、医院的后勤服务工作从行政管理体系中剥离出来,交由社会承办,也可通过学校与学校、医院与医院的联合,组建社会化的后勤服务集团,实行企业化管理,社会化运作;计算机应用所、科技情报所、农科所、林科所、环保研究所等科研机构从本单位的实际出发,分别进行转体改制;学龄前教育单位和职业技术培训类单位、作为景点开放的文保单位、演出单位、殡葬和环卫单位等有市场潜力且有面向市场的能力,其市场收入可以成为经费主要来源的部分公益类事业单位,应在保留事业单位性质的前提下,依靠自身的有利条件和优势,实行联合兼并,吸收社会资本,提高经济效益,由公益服务型向公益经营型过渡,逐步减少对财政的依赖,

#### (二) 建立事业单位法人制度

承认事业单位明确的法人主体地位,能够推动事业单位在国家适当的政策补偿前提下进入市场,进行独立的服务和生产运作,加强竞争意识,自觉、主动地控制成本。因此,要出台给予事业单位合法民事主体资格的制度和法律。从法律上肯定事业组织的制度安排,使其拥有独立的主体地位,并以自己的名义依法面向社会自主开展事业活动,独立承担相应责任。

#### (三) 建立明确的经费来源目标和财务结构

中央或地方政府举办的事业单位实行以政府财政投资与补偿政策为主,社会投资与补偿、事业经营补偿、事业政策补偿为辅的管理目标;对一些资金投入不足的重要事业部门(如基础教育部门),应充分集中财政资源加大对对其的支持和政策辅助,动员社会的积极投入;以社会力量和个人力量为主,多渠道主办的事业单位实行以社会投资与补偿、事业经营补偿、事业政策补偿为主,辅之以政府财政补贴或补偿的管理目标,尽量放开,扩大其收入来源的多极化。与此配套,应建立相应的事业财务管理制度、资产管理制度、成本核算制度。明确收入与支出两条线分开的原则,完善管理和监督体制。

#### (四) 建立以聘用制为基础的用人制度

取消事业单位的行政级别,根据社会职能、经费来源和岗位工作性质,实行分类管理;所有事业单位与职工都要签订聘用合同,通过聘用制转换事业单位的用人机制,实现事业单位人事管理由身份管理向岗位管

理的转变,由行政依附关系向平等人事主体转变,由国家用人向单位用人转变;建立解聘、辞聘制度,疏通事业单位人员的出口渠道,增加用人制度的灵活性;在事业单位领导人员的选拔任用中引入竞争机制,破除干部身份终身制;建立选人、用人实行公开招聘和考试的制度,从制度上规范事业单位选人、用人的程序和做法,防止通过各种非正当途径向事业单位安排人员。在放开人事制度的同时,一定要严格控制相应的机构编制和人员编制,因事设人。

#### 四、推进公务员制度改革

以1993年《国家公务员暂行条例》为标志,我国公务员制度基本建立。2006年1月1日《公务员法》开始正式推行,《公务员法》明确了公务员的范围、编制、工资、离退休福利等,并建立起相对完善的公务员法律法规体系。以此为契机,可以帮助我们进一步推进公务员制度改革。

##### (一)规范公务员编制,建立健全编制立法

公务员编制规定了政府机关法定人员数额及其相关的人员结构与职位配置,直接反映着政府部门规模的大小。行政组织的自我扩张性质决定其无法通过自身的约束机制有效地抑制规模扩张的问题,这就需要依靠法律手段等外在的力量对其进行约束。公务员编制立法是实现政府编制管理规范化、科学化和稳定化的关键因素,它既是政府机构改革进程的指导和保护机制,也是以法律的形式巩固机构改革成果的保障机制。2005年12月20日,中共中央总书记胡锦涛在主持中央政治局第27次集体学习会议上强调指出:“要研究完善政府机构设置,实现机构职能、编制、工作程序的法定化,提高行政效率,降低行政的成本。”<sup>[8]</sup>

世界上一些发达国家都建立了比较完善的组织机构和人员编制的法规体系,相比起来,我国现行法律中有关行政组织、机构编制的规范总的来说过于简约,只规定了政府编制的基本原则和编制管理的操作导向,缺少必要的机构编制与管理程序规定,我国以往进行的几次机构改革之所以没有摆脱“精简—膨胀”的怪圈,与基本原则和操作导向缺少程序刚性有一定的关系。因此,要规范公务员编制,建立健全编制立法,将机构与人员的编制置于法律约束之中,以保持机构精简的成果,压制政府规模膨胀,进而控制政府规模成本。从编制立法的可操作性出发,健全编制立法主要应侧重于理顺机构编制、管理体制,合理配置机构编制管理机构的职能和权限;完善机构与编制审批的运行

程序,使其系统化;引进科学的机构编制管理方法,建立科学的机构编制自我约束机制,明确设立法律责任条款,使违法责任追究和制裁具有可操作性<sup>[9]</sup>。

##### (二)建构责任机制,提高公务员的职业成本

公务员规模的增长,政府职能和权力扩张是主要原因,但公众对公务员职业的特殊偏好,却也在一定程度上对公务员规模起到推波助澜的作用。据《瞭望新闻周刊》报道,2005年的国家公务员考试,全国有54万多人(其中审核合格31万人)报考,目的是争夺当年8400余的公务员岗位,报考数与计划录用人数的比例平均为37.3比1,有的职位高达100比1<sup>[10]</sup>。公众对公务员的偏好有多方面的原因,诸如职业稳定、保障健全等等,但公务员职业的优越性和特殊性,尤其是隐藏公务员背后可能带来的租金,是吸引公众偏爱公务员职业的主要原因。因此,应消除政府的“经济租金”,消除行政权力的经济价值和公务员获取非法收入的可能性,建立各种责任机制,建立优胜劣汰的竞争激励机制,落实“公开、平等、竞争、择优”的考录机制,把好公务员的“进口关”,实行引咎辞职的“官员问责制”,以顺畅公务员的“出口关”。提高公务员的职业成本和风险,尤其是其寻租的成本和风险。当公务员的职业成本收益与其他劳动者的成本收益相近后,社会总劳动力在政府部门与其它部门之间的配置就会自动保持合理的动态平衡,政府规模膨胀将会在一定程度上得到遏制。

##### (三)改革公务员的工资制度

目前的公务员工资制度存在的主要弊端是:一方面,国家规定的工资标准比较低;另一方面,“津贴”部分地区差异过大。因此,改革公务员工资制度,应重点解决以下几个问题:

首先,工资调整水平应该由人大决定。人民代表大会是国家权力机关,批准预算是人大行使重大问题决定权和监督权的重要内容,公务员工资属于公共支出的一部分,主要来源于纳税人缴纳的财政税收,作为行政事业费用支出列入预算,因此,公务员工资调整涉及到财政的再分配这一公共问题,工资调整水平应由人大决定。人大在审议财政预算时,应将公务员加薪纳入讨论,制定长期、短期的加薪计划。财政部在每年的财政预算报告中,应明确提出是否要给公务员加薪,加薪在财政预算中所占比例,并提交全国人大常委会审议通过执行。地方人大可结合各地实际,在全国人大常委会通过的决议的基础上,制定本地的具体办法,使公务员加薪更为透明。

其次,确定公务员的中上等工资水平,建立相应配套制度。公务员工资应以国家的经济发展水平为基础,坚持“适时、适度、适当”的原则,结合当地的经济、物价水平、财政收入等作为参照指标,确定公务员实际收入的平均水平。2003年底,国务院明确提出“建立与企业相当人员平均工资大体持平的工资水平决定机制”,但这仅仅是原则性的规定。在改革实践中,可以考虑参照国有企业的工资水平。虽然国有企业和政府已经分离,但为了不脱离整个社会的水平,考虑这种平衡关系还是必要的。由于公务员属于人员素质较高的部分,因此对比国有企业人员的工资水平,并适当保持在中上等工资水平比较合适。同时,提高公务员工资水平,要建立起相应的配套制度措施:搞好精兵简政工作,防止由于人员数量庞大造成过重的财政负担;公务员收入必须透明化,并建立相应的约束监督机制,防止个别人一手拿高工资,一手拿灰色收入;对公务员进行适当的业绩奖励,同时建立公务员淘汰机制。

再次,反对公务员工资的平均主义,同时防止差距过大。在现阶段,不同地区由于经济发展程度不同,津贴存在差距是必然的。但公务员的收入既要反对平均主义,也不能差距过大。一些地区实行公务员工资待遇的阳光工程,同一个地区不同部门、行业的公务员消除待遇差别,统一津贴标准,这个做法可以推广。

一方面,公务员工资应与绩效挂钩,不能简单地拿发达地区与欠发达地区的工资水平进行直接对比。同时,要进一步规范公务员的收入分配秩序,争取逐步提高欠发达地区公务员的收入水平,缩小收入差距。有

学者建议,要使县、镇公务员待遇达到省直机关的50%—70%。增加资金来源可采取县级负担40%,省、地级财政共同负担60%的办法加以解决。当然,这一办法应建立在当地经济发展水平的基础上,还要充分考虑群众的承受能力。

### [ 参 考 文 献 ]

- [ 1 ] 中国行政成本全球最高 [ N ]. 新快报, 2003- 06- 10 ( A2 ).
- [ 2 ] [ 美 ] B· 盖伊· 彼得斯. 政府未来的治理模式 [ M ]. 吴爱明, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 123
- [ 3 ] 刘军宁, 王 焱. 自由与社群 [ M ]. 上海: 三联书店出版社, 1998 164- 165.
- [ 4 ] 纳灿辉, 马国芳. 政府职能社会化与培育社会中介组织 [ J ]. 云南师范大学学报, 2004 36(5): 37- 40
- [ 5 ] 陈 龙. 中国酝酿行政区划改革 [ J ]. 农村实用技术与信息, 2004( 12): 6
- [ 6 ] 根治行政执法“打架”——点击相对集中行政处罚权 [ N ]. 人民日报, 2002- 08- 28
- [ 7 ] 钱 江. 高绩效的政府管理实务丛书· 第一卷 [ M ]. 北京: 新华出版社, 2003 71- 73
- [ 8 ] 新华社. 胡锦涛强调要积极稳妥推进行政管理体制改革 [ N ]. 福建日报, 2005- 12- 22( 1 ).
- [ 9 ] 王运生. 建立健全政府规模的约束机制 [ J ]. 理论与现代化, 1998( 8): 38- 39.
- [ 10 ] 今年 54 万余人报考公务员 [ EB/OL ]. [http // kaiming sohu . com /20041120/n223088732\\_shtm1](http://kaiming.sohu.com/20041120/n223088732_shtm1)

(责任编辑: 司国安)

## An Analysis on Countermeasures of the Government Scale Cost Control

ZHUO Yue

( Public Administration Department, Xiamen University, Xiamen 361005, China )

**Abstract** This paper contends that there is a need to reasonably define the functions of the government, reform the irrational condition of the function allocation between the governments at all levels, guide the socialization of a portion of governmental functions to achieve the goal of reducing the government's scale, and control the expansion of public powers. We recommend forming a "decision-making oriented government" in the central and provincial governments, in which macro administration and control serve as the primary function. There is also a need to reform the current five-level government administrative system, implement the three-level government administrative system, curb the aggregate scale of the institutions, coordinate structural types, guide system transformation, establish the institution legal person system, form a personnel employment system based on appointment, work out and improve civic servant staffing legislation, construct a mechanism of responsibility of the civic servants, enhance the professional cost of civic servants, and reform the salary system of civic servants to exercise efficient control over the scale cost of the government.

**Key words** Government functions; scale cost; control countermeasures; reform and development