

分类号:
密 级: 公开

单位代码: 10422
学 号: 201310770



山东大学
SHANDONG UNIVERSITY

硕士学位论文

Thesis for Master Degree
(专业学位)

论文题目:

山东省 17 地市政府行政成本效益评价

Evaluation on the Administrative
Cost-Effectiveness of 17 Municipal Governments
in Shandong Province

作 者 姓 名	谢忱
培 养 单 位	政治学与公共管理学院
专 业 名 称	公共管理
指 导 教 师	邢占军 教授
合 作 导 师	

2016 年 3 月 2 日

分类号:
密 级:

单位代码: 10422
学 号:



山东大学
SHANDONG UNIVERSITY

硕士学位论文

Thesis for Master Degree
(专业学位)

论文题目:

作 者 姓 名 _____
培 养 单 位 _____
专 业 名 称 _____
指 导 教 师 _____
合 作 导 师 _____

年 月 日

原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的科研成果。对本文的研究作出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本声明的法律责任由本人承担。

论文作者签名：刘时忱 日期：2016.5.10

关于学位论文使用授权的声明

本人完全了解山东大学有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留或向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅；本人授权山东大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或其他复制手段保存论文和汇编本学位论文。

(保密论文在解密后应遵守此规定)

论文作者签名：刘时忱 导师签名：刘时忱 日期：2016.5.10

目 录

摘要	1
ABSTRACT	2
1 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.1.1 选题的背景	1
1.1.2 研究目的	2
1.1.3 研究意义	2
1.2 相关研究综述	3
1.2.1 国外研究综述	3
1.2.2 国内研究综述	5
1.3 研究思路与方法	6
1.4 主要研究内容及论文结构框架	7
2 核心概念界定及研究的理论基础	8
2.1 核心概念界定	8
2.1.1 政府行政成本	8
2.1.2 行政成本效益	9
2.2 研究的理论基础	10
2.2.1 成本效益分析理论	10
2.2.2 企业家政府理论	10
2.2.3 公共选择理论	11
2.2.4 新公共管理理论	11
3 基于 DEA 的山东省 17 地市政府行政成本效益分析	13
3.1 DEA 方法的介绍	13
3.1.1 CCR 规模报酬固定模型	13
3.1.2 BCC 规模报酬可变模型	15
3.1.3 SUP-CCR 超效率模型	15
3.2 指标和数据	16

3.2.1 投入指标	17
3.2.2 产出指标	17
3.2.3 数据	19
3.3 基于 DEA 的政府行政成本效益评价分析.....	22
3.3.1 纯技术效率、规模效率、综合技术效率分析	22
3.3.2 规模报酬分析	24
3.3.3 超效率分析	25
4 加强政府行政成本管控的对策建议.....	27
4.1 基于规模效率优化政府组织规模	27
4.1.1 加快政府职能转变	27
4.1.2 精简政府机构设置	28
4.1.3 严格管控机构编制	30
4.2 基于技术效率优化政府内部管理	30
4.2.1 内化公务人员成本意识	31
4.2.2 完善财政管理机制	31
4.2.3 完善科学决策机制	32
4.2.4 完善绩效评估机制.....	33
4.2.5 完善监督约束机制	33
4.2.6 提高电子政务效能	34
5 总结	35
参考文献.....	37
致谢.....	40

Contents

Abstract.....	1
English Abstract.....	2
1 Introduction	1
1.1 Problem.....	1
1.1.1 Background of the Research.....	1
1.1.2 Purpose of the Research	2
1.1.3 Significance of the Research	2
1.2 Literature Review	3
1.2.1 Studies Abroad.....	3
1.2.2 Domestic Studies	5
1.3 Research Methodology	6
1.4 The Main Research Contents and the Paper Structure	7
2 The Definition of Core Concept and Theoretical Basis	8
2.1 The Definition of Core Concept.....	8
2.1.1 The Government Administrative Costs	8
2.1.2 The Administrative Cost-Effectiveness	9
2.2 The Oretical Basis	10
2.2.1 The Cost-Benefit Analysis Theory	10
2.2.2 The Entrepreneurs Government Theory	10
2.2.3 The Public Choice Theory	11
2.2.4 The New Public Management Theory.....	11
3 Based on DEA the Administrative Cost-effectiveness Analysis of 17 Municipal Government of Shandong Province.....	13
3.1 Introduction of the DEA	13
3.1.1 The CCR Scale Fixed Remuneration Model	13
3.1.2 The BCC Scale Reward Variable Model	15
3.1.3 The SUP- CCR Super Efficiency Model	15
3.2 Indicators and Data.....	16
3.2.1 The Input Indicators.....	17
3.2.2 The Output Indicators.....	17

3.2.3Data	19
3.3 Based on DEA the Governmen Administrative Cost-effectiveness Analysis	22
3.3.1Technical Efficiency Analysis, Scale Efficiency Analysis and Technical Efficiency Analysis.....	22
3.3.2Scale Reward Analysis	24
3.3.3Super Efficiency Analysis	25
4 Suggestions to the Management of the Government Administrative Cost	27
4.1Based on the Scale Efficiency Optimization of Government Organization Scale ..	27
4.1.1Speedily Change the Government Function.....	27
4.1.2Streamlinethe Government Institutions.....	28
4.1.3Strictly Controlthe Recruitment	30
4.2The Government Internal Management Based on the Technical Efficiency of Optimization.....	30
4.2.1Internalize the Cost Consciousness of Civil Servants.....	31
4.2.2Perfect the Financial Management Mechanism	31
4.2.3Improve the Scientific Decision-making Mechanism.....	32
4.2.4 Improve the Performance Evaluation Mechanism	33
4.2.5Perfect the Supervision and Restraint Mechanism.....	33
4.2.6Increase the Efficiency of the Electronic Government Affairs	34
5Conclusion.....	35
Reference.....	37
Acknowledgements	40

摘 要

政府行政成本是保障政府机关正常运转、履行行政管理职能的物质基础,是政府为满足社会公共需求供给公共物品和公共服务的基本前提。政府行政成本是政府财政支出的重要组成部分,过高的政府行政成本势必挤占关系民众切身利益的重点事业和民生支出,增加财政负担;政府行政成本不足势必影响政府的行政效率,降低政府提供公共物品和公共服务的能力。因此,合理控制政府行政成本,使其处于最有效的状态,发挥最大效用是当前各级地方政府需要解决的重点问题。

本研究以山东省 17 地市作为分析单位,运用数据包络分析方法,建立分析模型,对山东省各地市政府行政成本效益进行实证分析,综合评价各地市政府行政成本效益的纯技术效率、规模效率和综合技术效率,对各地市政府行政成本进行规模报酬分析,通过超效率分析对政府行政成本效益处于有效水平的城市进行排名,分析影响各地政府行政成本效益的主要原因。

最后,结合山东省各地行政成本效益现状,从技术效率和规模效率两方面构建政府的行政成本管控体系,提出相应的对策建议。主要包括:一是基于规模效率优化政府组织规模,即通过加快政府职能转变、精简政府机构设置、严格管控机构编制提高政府行政成本的规模效率;二是基于技术效率优化政府内部管理,即通过内化公务人员成本意识、完善财政管理机制、完善科学决策机制、完善绩效评估机制、完善监督约束机制、提高电子政务效能提高政府行政成本的技术效率。

关键词: 行政成本; 效益; 管控; DEA

ABSTRACT

The government administrative cost is the material basis for the normal operation of government, and the guarantee for the provision of public goods and public services for the society. Government administrative cost is an important part of government spending, high government administrative costs is bound to reduce important career and livelihood expenditure which is the public interests, increase the fiscal burden; Low government administrative costs will affect the government's administrative efficiency, reduce the government's ability to provide public goods and services. Therefore, to local governments at all levels, it is an important problem to control the government administrative costs in the reasonable level, make it in a state of the most effective, and exert the maximum utility.

The paper is based in the data of 17 cities in Shandong province. Using data envelopment analysis (DEA) method, the study establishes the analysis model, and empirically analyzes the performance of administrative cost-effectiveness across the city of Shandong province: comprehensively evaluate municipal government administrative cost-effectiveness around the pure technical efficiency, scale efficiency, technical efficiency and scale reward analysis. Through the analysis of the super efficiency performance to the effective level of city, analyses the main cause of influence across the government administrative cost performance.

Finally, together with the present situation of administrative cost-effectiveness in Shandong province, from two aspects of technical efficiency and scale efficiency to build the government administrative cost control system, puts forward the corresponding countermeasures and Suggestions. On the one hand, to improve government organization scale based on the scale efficiency optimization: change government function speedily, streamline government institutions, and strictly control the recruitment; On the other hand, to optimize the government internal management based on the technical efficiency: internalize the cost consciousness of civil servants, perfect financial management mechanism, improve the scientific decision-making mechanism, improve the performance evaluation mechanism, perfect the supervision and restraint mechanism, increase the efficiency of the electronic government affairs, etc.

Keywords: administrative costs; effectiveness; management; DEA.

1 导论

1.1 问题的提出

1.1.1 选题的背景

20 世纪 80 年代以来,世界各国为适应急速发展变化的国际经济形势,相继开展了以降低政府行政成本为主要内容的政府行政改革,降低政府行政成本成为契合世界发展方向的必然选择。政府行政成本高居不下同样是我国政府面临的重要问题,政府行政改革势在必行,中国共产党第十六次全国代表大会首次提出“行政成本”的概念,明确提出政府行政体制改革要把降低政府行政成本作为重要目标和任务。

政府行政成本作为各级政府为实现自身正常运转、履行法定职责义务所消耗的费用成本。政府行政成本在现实中不仅仅体现为一个财政数字,更是对政府执行力和公信力地折射反映,从深层次反映出党的执政能力和政府的行政水平。在我国社会主义市场经济体制条件下,要充分尊重并发挥市场的基础调节作用,各级政府务必要重视衡量运转成本的实际效率。在一定的预算规模前提基础上,政府组织在正常有效运转过程中消耗的成本越少,可用于提供公务产品和公共服务的资金就越多,供给水平和能力就越强,从而取得的政府行政效能就越高。对政府行政成本进行有效管控不仅能够极大提高政府财政资金的使用效率,同时也是政府行政改革推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。政府行政成本管控不当出现膨胀,必将挤占社会公共事业的各项发展资金,影响政府的行政效能和公共形象,损害党群干群关系,形成不良的社会风气。

自中共党的十八大以来,党和政府越来越重视政府行政成本问题,相继出台了一系列的政策措施用以加强政府行政成本的管控:2012 年 12 月 4 日,中共中央政治局召开会议,审议中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定。2013 年 3 月 17 日,李克强总理在自己的首场“总理记者会”的讲话中明确提出给新一届政府“约法三章”:一是政府性的楼堂馆所一律不得新建;二是财政供养的人员只减不增;三是公费接待、公费出国、公费购车只减不增^①。2013 年 11 月 25 日,中共中央、国务院印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》,倡导厉行节约反对浪费,对党政机关

^①李克强:《李克强总理在 2013 年“总理记者会”上的讲话》,北京:中华人民共和国中央人民政府,2013。

在经费管理、公务接待等方面提出规范性要求。一系列文件的颁布实施，使全社会形成了厉行节约、反对浪费的良好风尚，特别是对于政府内部建设产生了重大的积极影响。2014 年年初，中国社科院政治学所创新工程第五项目组完成的一份关于政府行政成本的研究报告显示：目前，我国政府的行政成本增速总体呈下降趋势，政府行政成本的规模和增长速度整体处于合理区间。省级政府中 90% 的政府行政成本呈现下降态势，部分地级市政府行政成本同比下降出现负增长；80% 以上的地级市政府行政成本增幅低于政府财政支出增幅；40% 的地级市政府行政成本增长率低于国民生产总值的增长率。当然，政府行政成本并非越低越好，评价政府行政成本不应以数值高低为标准，更应该注重政府行政成本的实际效益水平，行政成本的投入是以实现政府行政效能最大化、为社会公众提供优质高效的服务为目标，如果政府行政管理活动忽视成本与效益之间的辩证关系，势必将影响政府行政效率，降低政府提供公共服务的能力，损害群众的公共利益。

山东省是中国的经济大省、人口第二大省，辖济南、青岛 2 个副省级市和 15 个地级市，全省国内生产总值列全国第三位，占全国国内生产总值总量的 1/9。近年来，全省各地政府行政成本的管控效果不断显现，政府行政成本不断降低，如何评估政府行政成本是否控制在合理区间，对政府行政成本效益进行科学评价，指导政府适时调整行政成本的管控措施、促进实现政府行政成本的帕累托最优，是需要研究讨论的现实问题。

1.1.2 研究目的

本文运用数据包络分析方法 (data envelopment analysis, DEA)，对山东省 17 地市政府行政成本效益进行分析评价，目的是明确各地市政府行政成本效益的实际水平，探索各地市政府行政成本是否处于最优配置，分析掌握各地政府行政成本的规模报酬状态，为加强政府行政成本管控提出有效的措施建议。

1.1.3 研究意义

研究的理论意义：一是将数据包络分析方法应用到政府行政成本效益分析领域，从纯技术效率、规模技术效率、综合技术效率三个方面综合评价政府行政成本效益水平，从而充实改进传统的仅从单一的规模角度分析政府行政成本的研究方式，构建科学有效的政府行政成本效益分析评价体系；二是从技术效率和规模效率两方面构建政府行政成本管控体系，为完善政府行政成本控制相关理论提供借鉴。

研究的实践意义：一是通过对山东省十七地市政府行政成本效益进行评价和排序，有利于各地方政府及时掌握政府行政成本效益的有效性，增强管控政策的针对性，达到有效提高政府行政效率的目的；二是通过山东省各地市政府行政成本的规模报酬分析，有利于各地方政府明确政府行政成本管控的方向，为科学制定各地方政府行政成本管控政策措施提供参考建议。

1.2 相关研究综述

1.2.1 国外研究综述

西方国家对政府行政成本的研究最早可追溯到 1887 年，伍德罗·威尔逊在行政学首部著作《行政学研究》中提到行政学研究的目标：一是明确政府有效开展工作的内容；二是政府如何高效且低成本的完成工作^①。威尔逊主张要把降低成本作为政府行政管理的目标，政府行政成本从此成为一门独立的研究课题。“组织理论之父”德国著名社会学家马克思·韦伯于 20 世纪初从组织体制的角度提出“官僚模型”即科层制，对近代行政管理理论和实践产生了十分重要的影响，官僚制理论主张从政府的层级结构角度研究分析政府行政成本与效率问题，该理论认为科层制政府具有分工明确、权责清晰、层次分明的特点，有利于减少组织运行中的各种摩擦和障碍。

20 世纪 60 年代，政府行为理论的公共选择学派提出把“经济人”作为研究的前提假设，将实现组织利益最大化作为目标，使用经济学量化的研究方法即微观经济学的成本—收益分析方法研究政府的行为活动，对导致政府行政成本增加的原因进行研究。公共选择理论领袖人物美国著名经济学家詹姆斯·M·布坎南在《自由、市场和国家：八十年代的政治经济学》中提到：政府的机构扩张是造成国家财力和社会资源大量消耗的根本原因^②。

从 20 世纪 70 年代末开始，西方国家为解决官僚制政府面临的财政危机、管理危机和信任危机，相继掀起了新一轮的行政改革浪潮。此次行政改革是以重塑政府、全面质量管理等新公共管理理论为指导，主张在政府部门运行管理中采用市场和企业的先进管理办法，充分发挥竞争机制在公共服务和公共产品供给中的积极作用，更加注重公共服务绩效评估。1993 年，当时的美国副总统戈尔提出标题为《从过程到结果：创造一个少花钱多办事的政府》（简称“戈尔报告”）的政府改革报告，报告中提到：

^① 伍德罗·威尔逊：《行政学研究》，《国外政治学》，1987 年第 6 期，24-27 页。

^② 布坎南：《自由、市场和国家：八十年代的政治经济学》，北京经济学院出版社 1988 年，18 页。

美国当前的官僚机构繁冗并且浪费现象严重,已经不能满足美国人民的服务需求,政府必须从依靠规则的系统转变成以结果为目标政府,主张通过精简不必要的官僚机构、减少开支,实现创建一个高效率、少花费的政府的目标。20 世纪八十年代,新公共管理理论代表人物美国学者戴维·奥斯本与特德·盖布勒在合著的《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》中提出一系列政府改革的新思想,主张用企业精神来改革政府内部管理,将企业管理理论中对于成本收益的分析方法应用于政府管理分析^①,强调政府必须转变投入产出的理念,以市场为导向,引入竞争机制,减少行政层次,降低行政成本,通过政府重塑建立更加高效的政府组织。世界“民营化大师”美国纽约城市大学教授 E. S. 萨瓦斯在著作《民营化与公私部门的伙伴关系》中提到:对政府进行民营化改革是解决公众对政府不满以及政府频繁出现问题的有效矫正方法^②,即用民营化理念和方式进行政府治理改革,有效降低政府行政成本。

2002 年 10 月,国际货币基金组织在关于《政府成本与公共财产的滥用》的工作报告中结合各国政府的消费和支出,通过对比非生产性的“公共财产”的使用效率与国民收入中其他部门的使用效率对公共部门的效率进行了实证研究,研究结论表明:过高的政府成本必将造成公共财产的流失和滥用^③。

2003 年,美国学者 Christopher Jame 对影响州政府预算结果的决策进行了检验分析,研究表明:应建立两个以上的模型对预算结果相关的决策进行分析论证。不同的预算模型对与预算结果有关的决策会产生不同的评价,例如理性预算模式能够有效减少总开支,但在减少职能开支方面则效果不佳。2000 年, P. Diomand 从政府支出、私人支出的效应角度进行分析,构建了政府行政成本的均衡模型。2000 年,在运用新公共管理理论进行政府改革的背景下, Bjornenak 采用回归分析、结构成本分析、作业成本分析和产品特征分析四种分析方法,对政府成本动因进行了专题研究,并与传统的成本评估方法进行对比,研究表明:战略成本管理方法应广泛用于政府部门管理中,其涉及的成本驱动因素主要包括提供产品的特征、制度因素和政府的政策,能够有效实现降低政府成本的目的。2000 年, Worthington 采用数据包络分析法和随机前沿分析方法对澳大利亚南威尔士地方政府的绩效进行分析,对比评价政府的行政效率问题。研究结论表明,采用不同的分析方法对同一样本数据进行分析评价,其评价

^①戴维·奥斯本,特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》,周敦仁译,上海译文出版社 1996 年,21 页。

^②E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍译,中国人民大学出版社 2002 年,58-62 页。

^③杨诚:《政府成本管理国外研究综述》,《财会通讯》,2011 年第 2 期,120-130 页。

结果并不相同,因此,在政府公共决策分析中选取何种分析方法十分重要。2004年,Kee Robert 在文章中阐述了美国公共部门成本管理方法即功能成本分析方法。该方法在成本分析中增加了顾客的角度,管理者不仅能够明确提供的公共产品和服务的功能,还能掌握顾客赋予每种功能的价值。功能成本分析方法的优势在于可以明确能够降低成本的环节,同时还能对降低成本产生激励作用^①。

1.2.2 国内研究综述

1997年,学者马文运是研究国内政府行政成本问题的先行者,其著作《社会进步的政府成本分析》基于政治学角度运用成本分析的方法研究政府行政成本问题,提出了“政府成本随着国家的演变而消长”的结论^②。2001年,周镇宏、何翔舟合著《政府成本论》,该书是国内早期系统研究政府行政成本的著作。书中对政府成本的概念进行了界定,指出政府行政成本不仅包括政府运营过程产生的各种费用和开支,还包括其行政行为可能产生的间接性成本。间接性成本是政府的决策和行政行为对社会资源、生态环境的浪费或者破坏产生的社会经济、生态等方面的无形成本^③。并通过定性和定量分析方法,对政府成本的影响因素、周期及最小化理论等问题进行研究,提出了政治、行政、经济、法律四条降低政府成本的途径。2001年,卓越在《中国行政管理》期刊中发表《行政成本的制度分析》,运用经济学的成本收益分析方法,提出政府生产要有降低社会交易成本的理念,社会主义国家要以“廉价政府”作为实现目标,在政府管理中引入竞争机制,对现行的行政成本结构、财政预算管理制度以及人事管理体制进行改革是有效降低政府行政成本的必要措施^④。2007年,郭婕在《我国政府行政成本变动趋势实证分析》一文中实证分析我国政府行政成本的变动趋势,对1978-2004年历年财政支出占GDP的比重以及行政成本占GDP、财政支出的比重三个指标进行纵向比较分析,结论表明:按照目前全国经济发展水平和财政支出规模,政府行政成本存在规模过大且增速过快的问題,给政府财政带来深重的负担,各种社会负面效应开始显现,控制政府行政成本迫在眉睫^⑤。2008年,何翔舟在《政府管理半径与成本的研究》一书中通过建立政府成本理论数学模型,分析政府的短期成本和长期成本,提出合理界定政府管理的“半径”和“密度”是有效控制行政成本的前提

^①杨诚:《政府成本管理国外研究综述》,《财会通讯》,2011年第2期,120-130页。

^②马文运:《社会进步的政府成本分析》,《南京社会科学》,1997年第9期,35-39页。

^③周镇宏、何翔舟:《政府成本论》,人民出版社2001年,33-45页。

^④卓越:《行政成本的制度分析》,《中国行政管理》,2001年第3期,50-54页。

^⑤郭婕:《我国政府行政成本变动趋势实证分析》,《辽宁行政学院学报》,2007年第6期,21-22页。

^①。2010 年,杨宇立、钟志文合著《国内国际行政支出实证比较》,该书全面梳理了国内、国际行政支出的统计口径,定量研究各国行政支出,得出我国的行政支出水平在国际中处于“比上不足比下有余”的结论^②。2011 年,范柏乃等学者合著《中国省级行政区域行政支出与行政成本的实证研究》,文中对我国省级行政区域 1995-2008 年的行政支出增长率及其弹性系数进行研究,发现我国省级行政区域的政府行政成本增长速度均超过同一时期的国内生产总值、财政收入和财政支出的增长速度,不断增长的地方财政收入是推动省级政府行政支出增长的主要因素^③。

综上,国内外学者对政府行政成本研究取得了诸多成果,但仍存在一些不足,主要表现在以下三个方面:(1)从研究对象上看,国内研究对象大多为国家层面,缺少针对地区的专门研究,特别是关于山东省各地方政府行政成本的研究。(2)从研究方法看,国内运用数据包络分析方法研究政府行政成本的较少。(3)从研究内容看,国内研究大多是分析政府行政成本的规模,提出降低政府行政成本的对策措施,缺少对政府行政成本效益的评价研究。本文的研究重点是运用数据包络分析方法,对政府行政成本效益进行评价分析,研究政府行政成本效益不足的原因,进而提出相应的对策。

1.3 研究思路与方法

本研究采用的主要方法为统计分析法、比较研究法、文献研究法。

(1) 统计分析法。是指运用统计学的相关知识,通过建立数学模型对数据和资料进行定量分析的研究方法。本文将运用数据包络分析方法,通过构建数学模型,分析山东省 17 地市政府行政成本效益水平,为改善政府行政成本管控水平提供依据。

(2) 比较研究法。又称类比分析法,是指对两个或两个以上的事物或对象进行对比分析,寻找研究对象之间相似性或相异性的研究与判断方法^④。本文将对运用数据包络分析方法分析得出的各地方政府行政成本效益进行对比分析。

(3) 文献研究法。是指通过对已有的文献资料进行搜集、鉴别、整理,间接研究分析历史事件或社会现象的研究方式。本文将运用文献研究法对关于控制政府行政成本的相关论文、书籍、期刊进行整理归纳,梳理出通过控制政府行政成本的办法提

^①何翔舟:《政府管理半径与成本的研究》,社会科学出版社 2008 年,79-90 页。

^②杨宇立、钟志文:《国内国际行政支出实证比较》,学林出版社 2010 年,160 页。

^③范柏乃、张骞、段忠贤:《中国省级行政区域行政支出与行政成本的实证研究》,《中共天津市委党校学报》,2011 年第 1 期,66-73 页。

^④林聚任、刘玉安主编:《社会科学研究方法(第二版)》,山东人民出版社 2008 年,169 页。

高政府行政效率的对策建议。

1.4 主要研究内容及论文结构框架

本文由五部分构成，各部分的主要内容分别如下：

第一部分：导论。主要阐明本次研究的选题背景、理论与实践意义、国内外研究现状综合评析、拟采取的研究方法以及论文的结构框架。

第二部分：界定论文中的核心概念及研究的理论基础。主要阐述了政府行政成本、行政成本效益的相关概念；探讨本文的理论基础：成本效益分析理论、企业家政府理论、公共选择理论和新公共管理理论。

第三部分：确定政府行政成本效益评价的投入产出指标，运用数据包络分析方法，构建政府行政成本效益评价模型，对山东省 17 地市 2013-2014 年的政府行政成本效益从纯技术效率、规模效率、综合技术效率、规模报酬状态、超效率五个方面进行实证分析。

第四部分：根据实证分析结果，结合山东省实际情况，从提高纯技术效率和规模效率两个角度分别提出管控政府行政成本的对策建议。

第五部分：总结。

2 核心概念界定及研究的理论基础

2.1 核心概念界定

2.1.1 政府行政成本

目前,学术界对“政府行政成本”的概念有不同的表述和认识,至今未形成统一的界定。《行政管理学简明辞典》将政府行政支出界定为国家权力机关、行政机关管理活动需要的包括行政支出和外交支出的预算费用^①。《现代政府管理大辞典》将行政业务费定义为国家行政机关维持正常运转、完成行政任务所消耗的必要经费开支^②。周镇宏、何翔舟从广义角度对政府行政成本进行界定,指出政府行政成本不仅包括其政府运营过程产生的各种费用和开支还包括其行政行为可能产生的间接性成本。间接性成本是政府的决策和行政行为对社会资源、生态环境的浪费或者破坏产生的社会经济、生态等方面的无形成本。政府财政支出即公共财政支出,是指在政府履行职能、为社会公共需要提供公共产品和服务、实施公共政策过程中财政资金的消耗以及再分配。财政支出的来源是以国家税收为重要组成部分的政府财政收入,其本质是对政府财政收入的使用和再分配。上述对行政支出和行政业务费的界定,对于确定政府行政成本的概念具有参考意义,但两者不能等同。同时,政府行政成本的概念应区别于政府成本、财政支出。

政府行政成本是指行政单位为维持自身运转、履行公共管理职能,提供公共服务、公共产品以及进行公共管理活动所占用和消耗的能以货币计量的各种社会经济资源。政府行政成本的主体是行政单位,主要包括各级权力机关、行政机关、审判机关、检察机关、军事机关以及实行预算管理的其他机关和政党组织等单位。行政单位耗费的社会资源包括制度内资源和制度外资源。制度内资源是指行政单位在国家法律法规范围内行使行政权力获得的资源;制度外资源是指行政单位违反国家法律法规因行政权的垄断而获得的资源。

2006年2月10日,财政部下发《财政部关于印发政府收支分类改革方案的通知》(财预【2006】13号),政府收支分类改革自2007年1月1日起全面实施。按照政

^①魏海波、史宇航:《行政管理学简明辞典》,江苏人民出版社1986年,128页。

^②张成福、倪文杰:《现代政府管理大辞典》,中国经济出版社1994年,324页。

府活动的功能和政策目标制定新的政府支出分类包括类、款、项三级科目，用一般公共服务、公共安全等替代了行政管理费、公检法司支出等科目，进一步规范统一统计口径，实现与国际统计口径接轨的目标。按照财政部有关文件要求，《中国统计年鉴》自 2008 年开始采用新的统计口径，根据统计年鉴的相关指标解释：一般公共服务支出指政府为社会提供基本公共管理与服务的支出；公共安全支出指政府维护社会公共安全方面的支出；外交支出指政府外交事务支出^①。从新的指标解释可以看出，一般公共服务支出基本涵盖了改革前的行政管理费和其他部门事业费，公共安全支出基本涵盖了改革前的公检法司支出和武警部队支出，外交支出在去除“对外援助”后需要纳入中央政府行政成本。综上，从 2007 年实施政府收支分类改革以后，中央政府行政成本由一般公共服务、公共安全和外交支出(不含对外援助)三部分构成；地方政府行政成本由一般公共服务、公共安全两部分构成。国际货币基金组织在《2001 年政府财政统计手册》中按照政府职能对开支进行分类，明确政府行政成本包含一般公共服务、公共秩序和安全，其涵盖内容与我国目前的政府行政成本统计口径基本一致。

本文对地方政府行政成本的实证分析，从地方财政支出角度出发，不涉及外交科目，因此本文的政府行政成本研究范围为一般公共服务和公共安全两个科目。

2.1.2 行政成本效益

财政支出效益是指政府为维护社会公平、满足公共需要进行的政府财政收入再分配与所取得的经济、社会实际效益之间的比例，其基本内涵是政府财政资金运用的有效性。财政支出产生的实际收益越多或者取得一定的实际收益耗费的财政资金越少则财政支出效益越好。

政府行政成本是政府财政支出的重要组成部分，按照财政支出效益的定义可以得出政府行政成本效益的概念，行政成本效益是指政府为实现正常运转、履行职责义务所耗费的政府财政资金与所取得的经济、社会效益之间的比例，其基本内涵是政府行政成本运用的有效性。政府行政成本效益评价结果为政府行政管理改革提供重要决策依据，有利于查找政府行政管理中存在的问题和不足，以结果为导向提升政府内部管理水平。本文将以成本效益理论为基础，采用数据包络分析方法，即通过对一定时期内的政府行政成本的支出与收益进行数据包络分析，综合评价政府行政成本效益的相对有效性。

^①中华人民共和国国家统计局：《中国统计年鉴—2008》，中国统计出版社 2008 年，273 页。

2.2 研究的理论基础

2.2.1 成本效益分析理论

成本效益分析是对项目的投入成本和产出效益进行比较分析的研究方法。1848年法国著名经济学家 Jules Dupuit 在著作《论公共工程效益的衡量》一文中指出：“公共工程项目的实际效益并非项目建成后产生的直接收入”，文中首次提出成本—效益分析方法的^①概念。20 世纪末，美国经济学家尼古拉斯·卡尔多和约翰·希克斯提出以卡尔多—希克斯效率为基础的成本效益分析理论。20 世纪 80 年代，成本效益分析方法开始应用于美国政府公共项目领域，为提高政策的合理性并避免寻租腐败，联邦政府在制定政策和实施项目之前必须进行成本效益分析^②。自此，随着世界经济的不断快速发展，政府的投资项目日益增多，政府部门越来越重视项目的经济效益和社会效益，成本效益分析理论作为一种经济决策方法越来越多地被应用到政府公共管理中，成本效益分析理论在实践中不断发展完善。

2.2.2 企业家政府理论

20 世纪末，西方经济危机使政府财政赤字越发严重，科层官僚体制弊端日益突出，传统的官僚体制难以适应经济、信息全球化发展的要求，政府体制改革势在必行。1992 年，美国学者奥斯本与特德·盖布勒合著《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》（《重塑政府》），奥斯本和盖布勒在书中提出了“企业家政府”的概念，并主张运用企业家精神来改革和重塑政府。企业家政府理论的实质是将企业的市场化运作机制引入到政府机构管理中，用企业部门的价值、文化、结构、流程、技术等先进的科学管理方法改革和创新政府管理方式，用效率、创新、活力的企业家精神激励改变政府部门的官僚作风，使政府管理更加高效并充满活力。企业家政府理论认为，在文明社会中政府必不可少，其主要职责是做出公共决策、解决社会公共问题。但实际上，政府的运转效率并不高，不能达到公众对政府的期望。造成这一问题的主要原因并不是政府的工作人员而是政府的行政体制问题。政府中的公务人员大多都是有责任、有能力的，但受到陈旧的官僚体制的限制，公务人员的创造力和积极性得不到充分发挥。企业家理论认为通过改革政府体制，能够充分激发公务人员的潜能，提高工作效率和水平，实现更好的为公众服务^②。企业家政府理论提出的改革政府不良体制的十条原

^①高喜珍、陈通：《成本效益分析法与公共项目决策》，《财会月刊》，2010 年第 3 期，3-4 页。

^②David Osborne and Ted Gaebler: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming*

则中指出：要在政府的内部管理中引入竞争机制，增强公务人员的成本意识，提供优质服务，提升行政管理的效能。企业家政府理论为研究管控政府行政成本提供了有效的方法即改革政府不良体制能够有效降低政府行政成本。政府机构的管理活动常常忽视成本收益的问题，缺乏有效的成本约束机制，政府为社会公众提供的公共产品和公共服务不能实现社会资源的最优配置，造成资源的严重浪费。建立企业家政府就是通过竞争的激励作用实现节约成本的目的，力求少投入多产出，提高资源的产出效益。

2.2.3 公共选择理论

第二次世界大战以后，凯恩斯主义经济学盛行，国家对经济的干预日益强烈，导致政府职能扩张，政府机构膨胀、规模扩大，政府行政成本迅速上升。此时，公共选择理论提出了政府失灵以及政府行为分析的理性“经济人”假说，以追求机构利益最大化为目的，反对国家过多干预经济。公共选择理论的代表人物詹姆斯·麦吉尔·布坎南提出：公共选择理论是涉及政治学的观点，并将经济学的工具和方法广泛运用于集体或非市场的决策分析^①。公共选择理论是运用经济学的方法研究政府公共政策的理论。首先，公共选择理论认为采用经济立宪的方法可以有效解决政府行政成本的快速扩张问题。税收是政府公共财政的主要来源，对税款的征收和财政支出进行法规约束，能够从根本上规范政府的行政行为，降低政府行政成本，抑制政府规模的过度膨胀。第二，把政府财政收支平衡作为制定政府财政预算制度体系的重要指标，可以有效地控制政府行政成本的支出。第三，通过完善预算的法规制度，规范政府行政支出，使政府行政成本能够保持在一个可控的合理规模。按照公共选择理论，控制政府行政成本，应充分尊重市场调节的作用，运用经济学分析方法为政府决策服务，通过加强预算管理，完善法律法规，使政府行政成本控制在合理有效的范围内。

2.2.4 新公共管理理论

20 世纪 80 年代，新西兰、澳大利亚、英国等西方国家相继开展了以新公共管理理论为主要内容的政府行政改革。新公共管理理论以现代经济学为基础，迅速发展成为一种新的公共行政理论和管理模式。该理论主张将私营部门成功的管理方式和竞争机制广泛引入到政府公共部门的管理中，政府提供公共产品和服务要以顾客的需求为导向，倡导采用科学的人力资源管理办法，更加注重成本—效益分析，重视政府的行政效率和质量。政府机构应借鉴目标管理、成本核算、战略管理、绩效评估等私人部

the Public Sector》，Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

① James. Buchanan: 《The Theory of Publics Choice》，The University of Michigan Press, 1972.

门成本控制方法，注重政府内部投入和产出的比例，缩减不必要的政府开支，在政府外部广泛引入市场竞争，让更多的私人部门参与到公共服务和公共物品的提供中来，打破政府供给公共物品和公共服务的垄断，适当缩小政府行政管理的维度，实现提高行政效率、降低行政成本的目的。

3 基于 DEA 的山东省 17 地市政府行政成本效益分析

3.1 DEA 方法的介绍

数据包络分析最早由法里尔 (Farrell) 提出, 后由查内斯 (Charnes) 等人推广, 涉及运筹学、管理科学以及数理经济学, 是一种对于“相对效率”的非参数前沿效率分析方法。

数据包络分析方法的基本原理: 保持同类型的效率评价对象即决策单元 (Decision Making Units, 简称 DMU) 的输入量或者输出量固定, 运用数学线性规划构成生产前沿面, 该生产前沿面是 DEA 相对有效的, 然后将评价对象的投入产出投影到该生产前沿面, 通过对比投影偏离前沿面的程度, 得到各决策单元的相对有效性评价结果^①。数据包络分析方法的主要工具是线性规划和凸分析, 研究对象是同类型的多投入或者多产出单位, 研究结果是“相对效率”即决策单元的相对有效性。数据包络分析得到的“相对效率”是以评价对象自身最优的生产方案作为对比对象分析而成, 因而反映评价对象的实际效率水平更加客观、有效。数据包络分析方法不是对评价对象的投入产出数据构建线性函数进行分析, 因而对决策单元的评价与投入和产出指标数值的量纲选取无关, 采用数据包络分析方法构建分析模型前不需要对评价对象的指标数据进行无量纲化处理。

3.1.1 CCR 规模报酬固定模型

CCR 规模报酬固定模型是由著名运筹学家、美国德克萨斯大学教授 A. Charnes, W. W. Cooper and E. Rhodes 于 1978 年提出, 是 DEA 模型中最基本、最重要的模型理论。该模型假设规模报酬固定, 即每增加一份投入则相应增加固定比例的产出。

假设一个生产集合 P , 有 n 个决策单元 (DMU), 每一个决策单元 (DMU) 相应有 m 种投入和 s 种产出, 则 DMU_i 的所有投入和产出分别表示为:

$$X_i = (X_{i1}, X_{i2}, \dots, X_{im})^T, (i = 1, 2, \dots, n) \quad X_{ij} \text{ 表示 } DMU_i \text{ 的第 } j \text{ 项投入}$$

$$Y_i = (Y_{i1}, Y_{i2}, \dots, Y_{is})^T, (i = 1, 2, \dots, n) \quad Y_{ik} \text{ 表示 } DMU_i \text{ 的第 } k \text{ 项产出}$$

设投入、产出指标的权向量分别为:

^① Charnes A, Cooper W W, Rhodes E. Measuring the efficiency of decision making units. European Journal of Operational Research, 1978, (2): 429-444.

$$v = (v_1, v_2, \dots, v_m)^T, u = (u_1, u_2, \dots, u_s)^T$$

则 DMU_i 的效率表示为:

$$E_i = \frac{u^T Y_i}{v^T X_i} = \frac{\sum_{q=1}^s u_q Y_{qj}}{\sum_{i=1}^m v_i X_{ij}} \quad (E_i \leq 1, i = 1, 2, \dots, n)$$

u^T 表示产出指标权向量; v^T 表示投入指标权向量

当 $i = r$ 时, DMU_r 的相对效率 CCR 评价模型为:

$$\text{Max } E_r = \frac{u^T Y_r}{v^T X_r}$$

$$\text{s.t. } \frac{u^T Y_i}{v^T X_i} \leq 1, i = 1, 2, \dots, n \quad u \geq 0, v \geq 0$$

使用 Charnes-Cooper 转变为线性规划模型:

$$\text{Max } E_r = \omega^T Y_r$$

$$\text{s.t. } \eta^T X_j \geq \omega^T Y_j, j = 1, 2, \dots, n$$

$$\eta^T X_r = 1$$

$$\omega \geq 0, \eta \geq 0$$

此线性规划问题的对偶问题为:

$$\text{Min } \theta$$

$$\text{s.t. } \sum_{i=1}^n X_i \lambda_i \leq \theta X_r$$

$$\sum_{i=1}^n Y_i \lambda_i \geq Y_r, \lambda_i \geq 0, i = 1, 2, \dots, n$$

引入松弛变量 s^+ 和剩余变量 s^- , 将上面的不等式约束为:

$$\text{Min } \theta$$

$$\text{s.t. } \sum_{i=1}^n X_i \lambda_i + s^+ = \theta X_r$$

$$\sum_{i=1}^n Y_i \lambda_i - s^- = Y_r, \lambda_i \geq 0, i = 1, 2, \dots, n$$

CCR 模型判定决策单元技术有效和规模有效的条件:

(1) 当 $\theta = 1$, 且 $s^+ = 0$, $s^- = 0$ 。则决策单元 r 为 DEA 有效, 决策单元的经济

活动技术和规模同时有效；

(2) 当 $\theta = 1$ ，至少某个输入或输出大于零。则决策单元 r 为弱 DEA 有效，决策单元不是同时经济活动技术有效和规模有效；

(3) 当 $\theta < 1$ 。则决策单元 r 为 DEA 无效，决策单元的经济活动技术和规模都不是最佳。

3.1.2 BCC 规模报酬可变模型

1984 年，班克、查尼斯和库珀在 CCR 规模报酬固定模型的基础上成功构建了 BBC 规模报酬可变模型，该模型是对 CCR 规模报酬固定模型的扩展，可解释规模报酬变动情况的效率问题。同时，BCC 模型可以解释在决策单元 DEA 无效情况下，无效的原因是由于技术无效还是规模无效造成的。

BCC 规模报酬可变模型是在 CCR 规模报酬固定模型中加入约束条件 $\sum_{i=1}^n \lambda_i = 1$ ：

$$\text{Min} \theta^{BCC}$$

$$s.t. \sum_{i=1}^n X_i \lambda_i \leq \theta^{BCC} X_r$$

$$\sum_{i=1}^n Y_i \lambda_i \geq Y_r$$

$$\sum_{i=1}^n \lambda_i = 1$$

$$\lambda_i \geq 0, i = 1, 2, \dots, n$$

3.1.3 SUP-CCR 超效率模型

Per Anersen 等学者于 1993 年提出超效率评价模型，超效率 CCR 模型是在进行第 r 个决策单元效率评价时，用其他决策单元投入产出的线性组合代替该决策单元的实际投入产出，即将第 r 个决策单元排除在外，而 CCR 模型则将本单元包括在内。当决策单元 DEA 有效时，其投入按比率增加时效率可保持不变，超效率评价就是该决策单元的投入增加比率。超效率模型的优点是能对效率值为 1 的决策单元区别排序，其模型如下：

$$\text{Min} \theta^{SUP}$$

$$s.t. \sum_{\substack{i=1 \\ i \neq r}}^n X_i \lambda_i \leq \theta^{SUP} X_r$$

$$\sum_{\substack{i=1 \\ i \neq 0}}^n Y_i \lambda_i \geq Y_r$$

$$\lambda_i \geq 0, i = 1, 2, \dots, n$$

数据包络分析方法分为投入型 DEA 和产出型 DEA。投入型 DEA 是从投入角度测算的相对效率，指将产出固定而将投入尽量缩小得出的比率。产出型 DEA 是从产出角度测算的相对效率，指将投入固定而将产出尽量扩大的比率。本文研究对象是政府行政成本，因此，将采用投入型 DEA 从投入角度对政府行政成本效益进行分析，所得的相对相率就是政府行政成本的有效性即政府行政成本效益^①。

综合技术效率由纯技术效率和规模效率两部分组成，其关系为：决策单元的纯技术效率（PTE）与规模效率（SE）的乘积为该决策单元的综合技术效率（TE）。纯技术效率（PTE）是决策单元在最优规模时投入要素的生产效率，反映评价对象的管理、技术等因素对投入产出效率的影响程度。规模效率（SE）是决策单元的实际规模与最优生产规模之间的差距，反映评价对象的规模因素对投入产出效率的影响程度。当决策单元的综合技术效率为 1 时，该决策单元的投入产出效率为综合有效，即该决策单元的纯技术效率和规模效率同时有效。当决策单元综合技术效率小于 1 且纯技术效率为 1 时，表示该决策单元处于技术有效但规模无效状态，即当前的技术水平能够使投入的资源实现有效率的产出，导致综合效率无效的原因在于该决策单元规模效率无效，因此提高该决策单元的综合效率的重点在于根据规模报酬状态优化提高规模效益。运用 BCC 规模报酬可变模型可计算得出纯技术效率，运用 CCR 规模报酬固定模型可计算得出综合技术效率。

本文主要采用以上三种模型对山东省各地市的政府行政成本效益建立评价模型，并通过超效率模型分析对政府行政成本效益评价为有效率的政府进行再排序。

3.2 指标和数据

本文将山东省 17 个地市作为 DMU，参照桑助来教授的通用性政府绩效评估指标体系^②建立分析框架，根据数据的可获得性和完整性原则，选取 2013-2014 年的政府行政成本投入和产出值进行评价，力图全面评价山东省各地政府行政成本效益水平。

①李光金：《评价相对效率的投入—产出型 DEA》，《管理科学学报》，2001 年第 2 期，58-62 页。

②桑助来等：《中国政府绩效评估报告》，中共中央党校出版社 2009 年，64 页。

3.2.1 投入指标

本文从狭义角度研究政府行政成本,政府的行政成本即政府财政支出中一般公共服务和公共安全两个科目之和。山东省各地市人口数量及所辖区域差距很大,为保证各地政府行政区域的公平性,本文将人均政府行政成本作为投入变量。

3.2.2 产出指标

本文将政府产出指标分为发展指标和职能指标两类一级指标,其中发展指标包括经济水平、社会状况、人口与环境三个二级指标,职能指标包括经济调节能力、社会管理能力、公共服务能力、国有资产管理能力、政府机构与管理五个二级指标。每一类二级指标都选取了若干项子指标,本文采用二级指标作为政府行政成本效益的产出变量进行综合分析。(见表 1. 政府行政成本效益产出指标)

表 1 政府行政成本效益产出指标

政府行政成本效益	一级指标	二级指标	三级指标
	发展指标	经济水平	人均国内生产总值 外来投资占 GDP 比重
		社会状况	恩格尔系数 居民可支配收入 农村人均纯收入
		人口与环境	城镇化率 空气污染指数 城市建成区绿化覆盖率
	职能指标	经济调节	国内生产总值增长率 城镇登记失业率 政府财政收入
		社会管理	社会事业投入占财政支出比重 交通事故死亡率
		公共服务	社会养老保险覆盖率 每十万人拥有卫生床位数
		国有资产管理	国有资产总投资贡献率 国有企业成本费用利润率
		政府机构与管理	行政经费占财政支出比重 行政人员占总人口的比重

在经济水平方面,本文用人均国内生产总值和外来投资占 GDP 比重作为衡量地区经济水平的产出指标。人均国内生产总值 (Real GDP Per Capita) 是指在一定的核

算期间内（通常为一年），一个国家或地区的国内生产总值与所辖区域内常住人口的比值，该指标能够有效衡量一个国家或地区的经济发展水平。外来投资占 GDP 比重作为产出指标衡量一个地区的投资发展潜力。

在社会状况方面，本文用恩格尔系数、居民可支配收入和农民人均纯收入作为衡量社会发展状况的产出指标。恩格尔系数是指家庭或个人用于食品消费的总支出与全部消费总额的比例，反映一个国家或地区的富裕程度和居民生活水平。恩格尔系数越大即食品消费占总消费的比重越大，说明该地区居民生活越贫困；反之，恩格尔系数越小即食品消费占总消费的比重越小，则该地居民生活越富裕。居民可支配收入是反映居民生活水平的一个重要指标，指城乡居民家庭成员的全部收入扣除缴纳的个人所得税、社会保障支出后可用于自由支配的收入。农民纯收入是指农村居民家庭的全部收入扣除家庭消费经营支出及各种税费后的收入，反映一个地区农村居民的平均收入水平。

在人口与环境方面，本文采用城镇化率、空气质量指数、城市建成区绿化覆盖率作为衡量地区人口与环境协调发展水平的产出指标。城镇化率是用城市人口和镇驻地聚集区人口占全部人口的百分比来表示，反映人口向城市聚集的过程和程度，是衡量地区社会组织程度和管理水平的重要指标。空气质量指数为非线性无量纲指数，用以定量描述空气质量水平，将常规监测的细颗粒物、可吸入颗粒物等六种空气污染物浓度用概念性指数值形式表示，通过指数分级体现空气的质量状况及污染程度，空气质量指数越大、级别越高说明空气污染的情况越严重，表示城市的短期空气质量状况和变化趋势。城市建成区绿化覆盖率是指在城市建成区的绿化覆盖率面积占建成区的百分比，是环境建设水平的重要评价指标。

在经济调节方面，本文采用经济增长率（RGDP）、城镇登记失业率、财政收入作为衡量政府经济调节能力的产出指标。经济增长率是用末期国民生产总值与基期国民生产总值的比较，是反映经济发展水平变化程度的动态指标和经济活力水平的基本指标。城镇登记失业率是指期末城镇登记失业人数占城镇从业人数、城镇登记失业人数之和的比率，是评价一个国家或地区城镇居民就业状况的重要指标。财政收入是一个国家或地区的政府在财政年度内获得的用以调控宏观经济、调整社会收入分配的全部货币收入，是衡量一个国家或地区政府经济发展程度和经济实力的重要指标。

在社会管理方面，本文采用社会事业投入占财政支出比重、交通事故死亡率作为衡量政府对社会管理能力的产出指标。社会事业投入占财政支出比重是指政府支出中

对教育、医疗、就业、社会保障、保障性住房等社会事业方面的投入与政府支出的比重,体现政府对社会事业的重视程度。交通事故死亡率是利用每十万人交通事故的死亡人数进行比较,作为衡量政府对社会公共安全的管理水平和能力的指标。

在公共服务方面,本文采用社会养老保险覆盖率和每十万人拥有卫生床位数来衡量政府养老和医疗水平的产出指标。社会养老保险覆盖率指已参加基本养老保险人口占政策规定应参加人口的比重,体现社会养老保险的覆盖程度。每十万人拥有卫生床位数是城市卫生规划的重要指标,也是衡量城市基础医疗水平的主要参考标准。

在国有资产管理方面,本文采用国有资产总投资贡献率、国有企业成本费用利润率来衡量政府对国有资产管理能力的产出指标。国有资产总投资贡献率是国有企业利润总额、税金总额、利息支出之和与平均资产总额的比值,体现国有企业的管理和业绩水平,反映国有企业资产的实际获利能力,是评价国有企业实际盈利能力的重要指标。国有企业成本费用利润率是指一定时期内国有企业的总利润与企业成本、费用之和的比率,是反映企业经济效益的重要指标。

在政府机构与管理方面,本文采用行政支出占财政支出比重、行政人员占总人口比重来衡量政府建设管理水平的产出指标。行政支出占财政支出比重体现政府收支中运营成本的情况。行政人员占总人口比重能够体现地方政府机构规模情况。

3.2.3 数据

本文选取 2013 -2014 年两年作为样本观测期,数据来源于 2014-2015 年的《山东省统计年鉴》、《山东省环境状况公报》以及各地市《统计年鉴》、《国民经济和社会发展统计公报》等。

在运用 DEA 进行相对效率分析时,效率值是由投入和产出的相对关系得出,因此产出指标数值越大越优。本文的恩格尔系数、城镇登记失业率、交通事故死亡率、行政经费占财政支出比重、行政人员占总人口的比重五项产出指标数值越小越优,因此对这五项指标取倒数进行转换。同时,为消除各项评价产出指标单位的影响,本文对每一项三级产出指标除以各自的平均值进行标准化处理,三级指标取平均值后即为二级指标综合产出。(见表 2. 2013-2014 年政府行政成本效益投入指标的标准化值,表 3. 2013-2014 年政府行政成本效益产出指标的标准化值)

表 2 2013-2014 年政府行政成本效益投入指标的标准化值

地 区	投入指标	
	行政成本	
	2013	2014
济南市	1.80	1.85
青岛市	3.00	3.35
淄博市	1.00	0.99
枣庄市	0.66	0.58
东营市	0.55	0.53
烟台市	1.56	1.51
潍坊市	1.37	1.37
济宁市	1.22	1.23
泰安市	0.64	0.60
威海市	0.58	0.66
日照市	0.39	0.35
莱芜市	0.18	0.17
临沂市	1.08	1.11
德州市	0.64	0.62
聊城市	0.74	0.75
滨州市	0.64	0.55
菏泽市	0.96	0.78

表 3 2013-2014 年政府行政成本效益产出指标的标准化值

地 区	产出指标															
	发展指标								职能指标							
	经济水平		社会状况		人口与 环境		经济调节		社会管理		公共服务		国有资产 管理		政府机构 与管理	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
济南市	1.22	1.25	1.12	1.12	0.98	0.98	1.27	1.32	0.95	0.77	1.40	1.43	0.28	0.33	0.89	0.86
青岛市	2.42	2.51	1.12	1.12	1.22	1.22	1.62	1.60	1.04	1.04	1.46	1.44	0.90	0.85	1.03	0.94

淄博市	1.01	1.00	1.07	1.06	1.00	1.00	0.95	0.92	0.74	0.73	1.21	1.23	0.57	0.62	0.90	0.88
枣庄市	0.60	0.52	0.91	0.91	0.89	0.92	0.81	0.84	1.06	1.07	0.84	0.86	0.62	0.58	0.89	0.93
东营市	1.39	1.39	1.06	1.10	1.05	1.05	1.00	0.99	0.68	0.70	1.14	1.11	2.73	2.78	0.98	1.01
烟台市	1.35	1.40	1.10	1.09	1.26	1.17	1.14	1.15	1.07	1.06	1.28	1.28	0.89	0.98	0.96	0.92
潍坊市	0.84	0.87	1.04	1.02	0.94	0.96	1.10	1.09	1.02	1.04	0.94	0.91	0.76	0.92	1.00	0.97
济宁市	0.93	0.94	0.94	0.95	0.82	0.86	1.01	1.00	1.11	1.11	0.91	0.86	0.81	0.87	0.97	0.96
泰安市	0.67	0.75	0.98	0.97	1.00	1.00	0.98	0.95	0.94	1.00	0.94	0.91	0.64	0.61	1.11	1.12
威海市	1.62	1.67	1.12	1.12	1.37	1.36	1.12	1.13	0.82	0.83	1.45	1.44	0.94	1.89	1.08	0.96
日照市	1.29	1.33	0.93	0.93	1.11	1.06	0.81	0.88	0.92	0.96	0.79	0.85	0.62	0.43	1.09	1.18
莱芜市	0.85	0.61	0.99	0.99	0.98	0.96	0.76	0.73	0.85	0.85	1.07	1.09	-0.09	0.12	1.02	1.06
临沂市	0.49	0.50	0.98	1.00	0.93	0.92	1.13	1.12	1.20	1.20	0.71	0.75	2.78	1.03	1.07	1.07
德州市	0.56	0.50	0.91	0.88	0.86	0.87	0.83	0.83	0.94	0.95	0.68	0.66	0.92	1.24	1.04	1.03
聊城市	0.49	0.43	0.91	0.90	0.85	0.88	0.75	0.79	1.03	1.02	0.67	0.68	0.95	1.30	1.03	1.03
滨州市	0.80	0.88	1.01	1.02	0.95	0.96	0.89	0.85	1.08	1.08	0.85	0.86	1.01	1.07	1.05	1.10
菏泽市	0.46	0.45	0.80	0.81	0.80	0.82	0.83	0.81	1.53	1.60	0.63	0.63	1.66	1.39	0.89	0.99

从表 2 和表 3 可以看出,纵向比较,同一地市在 2013 年和 2014 年两年的政府行政成本效益投入和产出指标数据变化不大,大部分 2014 年指标优于 2013 年指标;横向比较,同一年度各地市的指标数据存在一定差距。从投入指标来看,青岛市、济南市、烟台市两年均是人均政府行政成本消耗最多的前三个城市;莱芜市、日照市两年均是人均政府行政成本消耗最少的两个城市。从产出指标来看,在经济水平方面,最好的是青岛,两年产出值达到 2.42、2.51,而最低的菏泽市只有 0.46、0.45。在社会状况产出表现上,济南市、青岛市、威海市最好,烟台、东营紧随其后。在人口与环境指标产出方面,威海市、青岛市、烟台市名列前三。在经济调节指标方面,青岛市、济南市明显优于其他地市。在社会管理方面,与其他指标排名明显不同,排名前三的城市分别是菏泽市、临沂市、济宁市。在公共服务方面,青岛市、威海市、济南市明显优于其他地市。在国有资产管理方面,东营市、临沂市的产出指标排名前两位。在政府机构与管理方面,各地区指标评分差别不大,泰安市、日照市排名靠前。总的来看,经济发达地市的各项产出指标水平较高。

3.3 基于 DEA 的政府行政成本效益评价分析

3.3.1 纯技术效率、规模效率、综合技术效率分析

本文运用 DEAP 软件对 2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本效益的投入和产出数据进行 DEA 分析, 得到 17 地市政府行政成本效益的纯技术效率、规模效率、综合技术效率得分, 并对其进行排名、分析, 对各地政府行政成本效益进行评价。(见表 4. 2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本效益评价结果)

表 4 2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本效益评价结果

地 区	2013 年						2014 年					
	纯技术效率 (PTE)	排 名	规模效率 (SE)	排 名	综合技术效率 (TE)	排 名	纯技术效率 (PTE)	排 名	规模效率 (SE)	排 名	综合技术效率 (TE)	排 名
济南市	1.00	1	0.19	17	0.19	17	0.95	10	0.20	16	0.19	17
青岛市	1.00	1	0.20	16	0.20	16	1.00	1	0.20	16	0.20	16
淄博市	0.43	17	0.68	8	0.30	12	0.43	17	0.70	7	0.30	12
枣庄市	0.69	12	0.69	7	0.48	10	0.71	12	0.68	8	0.48	9
东营市	1.00	1	1.00	1	1.00	1	1.00	1	1.00	1	1.00	1
烟台市	1.00	1	0.24	15	0.24	15	1.00	1	0.28	15	0.28	13
潍坊市	0.58	16	0.44	14	0.26	14	0.60	15	0.41	13	0.25	15
济宁市	0.62	15	0.47	13	0.30	12	0.56	16	0.48	12	0.27	14
泰安市	1.00	1	0.48	12	0.48	11	0.88	11	0.52	11	0.46	10
威海市	1.00	1	0.74	5	0.74	4	1.00	1	0.82	5	0.82	4
日照市	1.00	1	0.85	3	0.85	3	1.00	1	1.00	1	1.00	1
莱芜市	1.00	1	1.00	1	1.00	1	1.00	1	1.00	1	1.00	1
临沂市	1.00	1	0.62	9	0.62	5	1.00	1	0.33	14	0.33	11
德州市	0.68	14	0.77	4	0.53	8	0.66	13	0.86	4	0.57	7
聊城市	0.69	12	0.71	6	0.49	9	0.61	14	0.82	5	0.50	8
滨州市	1.00	1	0.59	11	0.60	6	1.00	1	0.64	9	0.64	5
菏泽市	1.00	1	0.60	10	0.60	6	1.00	1	0.63	10	0.63	6

从纵向来看 (见图 1. 2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本效益的综合技术效率对比图), 山东省 17 地市 2013 年、2014 年政府行政成本效益的综合技术效率变

化较小,除临沂市政府行政成本效益的综合技术效率大幅下降外,其他地区政府行政成本效益的综合技术效率均保持基本稳定或进一步提升。

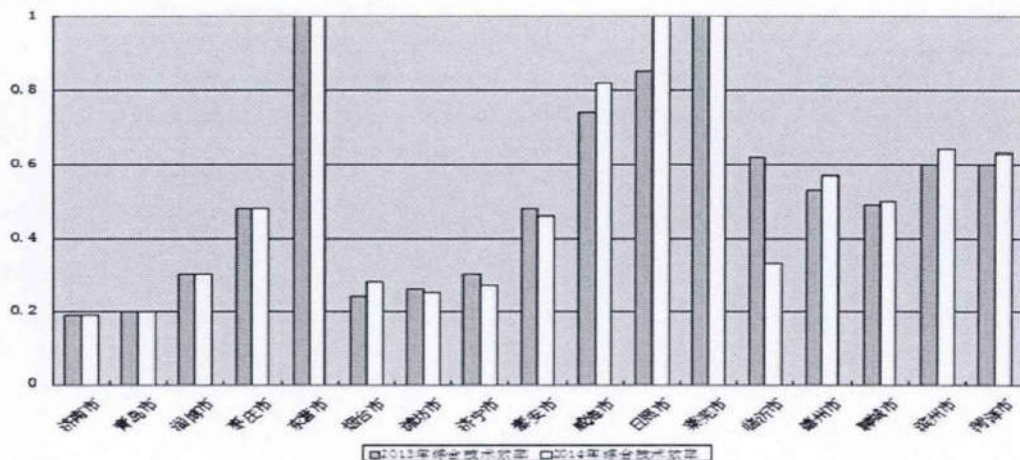


图 1 2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本效益的综合技术效率对比图

从横向来,2013 年,综合技术效率和纯技术效率都有效的城市有 2 个,仅占 11.8%;综合技术效率和纯技术效率都无效的地市有 6 个,占 35.3%;2014 年,综合技术效率和纯技术效率都有效的城市有 3 个,仅占 17.6%;综合技术效率和纯技术效率都无效的地市有 8 个,占 47.1%。从 2013-2014 年两年的分析数据可以看出,山东省各地市的政府行政成本效益的有效性较低,大部分地市处于技术有效但规模无效的状态。(见表 5.2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本效益的综合技术效率、纯技术效率、规模效率分布表)

表 5 2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本效益的综合技术效率、纯技术效率、规模效率分布表

效率程度	2013 年		2014 年	
	地市个数	占比 (%)	地市个数	占比 (%)
PTE=1 CE=1 TE=1	2	11.8	3	17.6
PTE=1 CE<1 TE<1	9	52.9	6	35.3
PTE<1 CE<1 TE<1	6	35.3	8	47.1

(1) PTE=1, CE=1, TE=1 的地方政府分析

2013 年,山东省共有东营市、莱芜市 2 个城市政府行政成本处于 DEA 有效状态,即这两个城市即是技术有效又是规模有效。通过分析这两个城市的数据发现,莱芜市

的 DEA 有效主要原因是其投入指标即政府行政成本远远低于其他地市，东营市的 DEA 有效主要原因是其各项产出指标特别是国有资产管理指标优于其他地市。

2014 年，山东省共有东营市、莱芜市、日照市 3 个城市政府行政成本处于 DEA 有效状态，即这三个城市即是技术有效又是规模有效。日照市通过调整政府行政成本规模，提高了规模效率，同时达到技术有效和规模有效，实现了政府行政成本的最优状态。

(2) $PTE=1$, $CE<1$, $TE<1$ 的地方政府分析

2013 年，山东省共有 9 个地市，包括济南市、青岛市、烟台市、泰安市、威海市、日照市、莱芜市、临沂市、滨州市、菏泽市处于 DEA 无效但纯技术效率有效状态。这些地区政府的决策科学，管理水平较高，实现了有效的纯技术效率，其 DEA 无效的原因主要是规模效率偏低，需要调整政府行政成本规模来实现政府行政成本的最优状态。

2014 年，山东省共有 6 个地市，包括青岛市、烟台市、威海市、临沂市、滨州市、菏泽市处于 DEA 无效但纯技术效率有效状态。相比 2013 年，日照市通过提升规模效率实现了政府行政成本 DEA 有效。

(3) $PTE<1$, $CE<1$, $TE<1$ 的地方政府分析

2013 年，山东省共有 6 个地市，包括淄博市、枣庄市、潍坊市、济宁市、德州市、聊城市处于 DEA 无效且纯技术效率、规模效率均无效的状态。说明这些地区政府的决策和管理存在欠缺，导致纯技术效率无效，并且政府行政成本的投入规模不当，同时导致规模效率无效。

2014 年，山东省共有 8 个地市，在 2013 年的淄博市、枣庄市、潍坊市、济宁市、德州市、聊城市基础上增加了济南市、泰安市。

3.3.2 规模报酬分析

对 2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本效益的纯技术效率、规模效率、综合技术效率分析得出，山东省各地市政府行政成本效益的综合技术效率偏低，其主要原因是由于规模效率低导致。政府行政成本效益的规模效率偏低，需要明确政府行政成本的规模报酬状态是递增还是递减，才能够指导政府在管控政府行政成本的具体方向。（见表 6. 2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本规模报酬情况）

表 6 2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本规模报酬情况

地 区	规模报酬	
	2013 年	2014 年
济南市	递减	递减
青岛市	递减	递减
淄博市	递减	递减
枣庄市	递减	递减
东营市	不变	不变
烟台市	递减	递减
潍坊市	递减	递减
济宁市	递减	递减
泰安市	递减	递减
威海市	递减	递减
日照市	递减	不变
莱芜市	不变	不变
临沂市	递减	递减
德州市	递减	递减
聊城市	递减	递减
滨州市	递减	递减
菏泽市	递减	递减

运用 DEAP 软件分析得到的 2013-2014 年山东省各地市政府行政成本规模报酬情况可以看出,除 DEA 有效单元外,其他地区的政府行政成本都呈现规模报酬递减的状态,也就是说政府效益增加的比例小于政府行政成本增加的比例,其原因是由于政府规模过大,使得政府内部管理的各个方面难以得到有效的协调,从而降低了投入产出效率。因此,当前提高政府行政成本效益的主要方式是控制政府规模、降低政府行政成本。

3.3.3 超效率分析

在 2013 年和 2014 年的政府行政成本效益评价中分别有 2 个和 3 个城市的综合技术效率值为 1,即实现了 DEA 有效。CCR 模型和 BCC 模型无法对 DEA 有效的单元进行排序,下面运用 EMS 分析软件采用超效率评价模型做进一步分析。(见表 7. 2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本效益的超效率评价结果)

表 7 2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本效益的超效率评价结果

地 区	2013 年		2014 年	
	超效率	排名	超效率	排名
济南市	0.19	16	0.19	16
青岛市	0.20	17	0.20	17
淄博市	0.30	13	0.30	12
枣庄市	0.48	10	0.48	9
东营市	2.14	2	1.84	5
烟台市	0.24	15	0.28	13
潍坊市	0.25	14	0.25	15
济宁市	0.29	12	0.27	14
泰安市	0.48	11	0.46	10
威海市	0.74	4	0.82	4
日照市	0.85	3	1.11	3
莱芜市	2.61	1	2.57	1
临沂市	0.62	5	0.33	11
德州市	0.53	8	0.57	7
聊城市	0.49	9	0.50	8
滨州市	0.59	7	0.64	5
菏泽市	0.60	6	0.63	6

从表 7 可以看出,对于 DEA 有效的东营市、莱芜市、日照市政府政府行政成本效益的超效率评价得分可区别大小进行进一步的排序。2013 年,莱芜市政府行政成本效益优于东营市政府行政成本效益,排名全省第一;2014 年,全省地级政府行政成本效益水平排名前三的分别是莱芜市、东营市、日照市,但日照市政府行政成本效益水平与东营市政府行政成本效益水平还存在一定差距。对于 DEA 无效的城市,其超效率评价结果与 CCR 模型测算得到相同的评价结果。

4 加强政府行政成本管控的对策建议

通过对 2013-2014 年山东省 17 地市政府行政成本效益评价的实证分析可以看出,目前全省仅有少数地市能够实现政府行政成本的高效运转,大部分地市还处于低效状态。造成政府行政成本低效的原因是规模效率低和纯技术效率低。其中,规模效率低是主要原因,即政府行政成本低效的主要原因是政府规模膨胀,组织机构不合理。

本文将结合山东省实际情况,从提升政府行政管理的规模效率和纯技术效率两个方面入手,对完善政府行政成本管控工作提出对策和建议。

4.1 基于规模效率优化政府组织规模

提高政府行政成本的规模效率就是缩小实际规模与最优产生规模的差距。通过实证分析,当前全省的政府行政成本除莱芜市、东营市、日照市实现规模有效外,其余地区均是规模无效,且规模报酬均呈现递减趋势。由此,降低政府行政成本实现政府行政规模效率提高的方法就是深化政府行政体制改革、优化政府的组织规模。

2014 年山东省全面实施机构改革,3 月底省政府完成机构改革,10 月底市县县政府全面完成机构改革。此次机构改革是山东省近几年来优化政府机构设置的重大举措,各地政府精简政府部门工作卓有成效,全面推进全省大部制改革,贯彻落实定职责、定内设机构、定人员编制的“三定”规定,严格管控人员编制,机构改革各项举措取得明显成效。但从本文实证分析的数据可以看出,山东省各地市政府行政成本过高,存在政府规模庞大的问题,说明政府机构改革工作还是不到位、不彻底,仍存在政府职能定位不清晰、机构设置不合理、编制管理不严格的问题,下文将针对推进政府机构改革,降低政府行政成本提出措施建议。

4.1.1 加快政府职能转变

政府的组织机构是政府职能的物质载体,政府机构的设置又以政府职能为依据,政府组织机构与政府职能紧密联系。政府职能越多,政府规模越大,则设置的机构和配备人员就越多,消耗的人力、物力、财力就越多,政府规模的扩大势必导致政府行政成本的增加。目前,政府与市场的关系仍存在问题,政府工作中还大量存在职能错位、缺位、越位问题,导致政府深陷繁琐的微观事务管理中不能自拔。因此,今后山

东省政府机构改革中，要加快推进政府职能转变，明确政府职能，强化政府的宏观、间接管理职能，促进政府职能社会化。

首先，明确政府职能界限。按照新时期依法治国的任务要求，着力构建法治政府和服务型政府，建立健全有限政府的法律体系，明确政府管理边界，集中管好该由政府管理的事项，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，积极调动发挥市场、企业、事业、社会的功能 and 责任。目前，政府运行中更加注重管理职能，对市场、企业、社会、公民的服务上重视不足。在依法治国的要求下，要更多的强化政府服务职能，必须尊重市场规律，注重市场在资源配置中的基础性作用；尊重企业依法自主经营，激发企业活力和市场竞争能力；尊重社会共治原则，建立多元合作模式的公共管理体制机制，鼓励并保障社会组织参与社会管理和公共服务。在市场经济条件下，政府工作的开展要紧紧围绕经济调节、市场监管、社会管理、公共服务四项基本职能，加快从对经济社会的微观、直接干预转变为宏观、间接管理，为企业和社会的快速发展创造有利的基础环境。完善政府职能，关键不是“管多管少”的问题，核心是解决“怎么管”的问题。这要求各地政府从实际出发，明确并制定政府的管理职能，强化市场监管职能，转移和取消中介服务职能，职能外的大胆放权，职能内的细化分工，政府全力管到位。

其次，政府职能社会化。通过完善公共服务供给体系，为精简政府部门创造条件。梳理政府与市场、企业、社会之间的相互关系，明确职能分工，让市场、企业、社会组织更好的发挥主体作用。调整政府管理权限，逐步放权于社会和市场，打破政府对公共服务的垄断性供给，构建政府供给的市场化竞争机制，积极调动市场力量、社会资本参与公共服务供给，构建多元化、社会化的公共服务供给体系。为保障社会组织顺利承接政府相关职能，政府部门必须建立一套科学严格的监管机制，确保政府职能社会化和购买服务从资格条件、流程、审核、竞标、品质等全面严格把关，确保政府职能社会化的实际效果。习总书记提出的国家治理现代化，是一种“小政府，大自治”的模式，是以政府管理为核心，充分发挥社会组织专业、高效的社会作用，积极构建政府和社会的共治模式，使政府能够摆脱繁杂的社会事务，更专注、高效的开展行政服务管理工作，节约行政成本，提升政府的治理水平，更专业更高效为社会公众提供公共服务。

4.1.2 精简政府机构设置

政府机构是政府各项行政行为的实施主体，政府机构的数量是影响政府规模的关

键因素。经过近几年的政府机构改革，市级政府机构部门不断精简，设置日趋合理，但仍旧存在机构重叠、职能交叉、分工过细、机构再膨胀等问题。优化政府机构设置是一项长期的工作，需要通过改革推进，更需要通过制度维护改革的成果，跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。

首先，坚持简政放权，减少行政审批层级和机构。简化行政审批程序，改进行政审批方式，一般不再新设行政审批事项，务必防止行政审批事项边减边增、明减暗增。对行政审批事项的每个审批环节一一梳理，确保非行政许可审批事项全面取消，精简审批要件和投资项目报建手续，压缩前置审批环节，减少申报材料和不必要的审批流程。鼓励建设统一的政务服务中心，把分散的具有行政审批职责的部门集中组织、规范流程、统一办公，提高审批效率，减少审批机构和层级，实现政府对行政审批的规范化管理，有效降低行政成本。

第二，推行大部门制改革，精简整合政府机构。大部门体制是指在市场经济条件下，政府按照职能要素设置部门组织结构，将职能相同或相近的部门整合合并形成新的大部门，增强部门内部的协调配合，精简不必要的议事协调机构，优化政府组织架构，有效提高政府工作效率。2014年，按照山东省委统一部署，山东各地市在五大领域即食品药品监督管理领域、卫生计生领域、农业领域、城市管理领域、文化领域率先进行了大部制改革，此次改革遇到的普遍问题是部门内部权责不清晰、人员划转及分流困难等，特别是精简人员的分流安置一直都是改革中的重大问题，领导职数有限、部门编制变更，怎样科学有效的解决改革遇到的问题和阻力，需要认真总结经验。下一步大部制改革将全面推进，需要各级地方政府科学理顺部门间的权责关系，健全机构编制立法工作，探索建立行政决策权、执行权、监督权相对分离的权利运行机制，建立妥善处理分流人员的长效机制，为全面推进大部制改革打好工作基础。

第三，分类推进事业单位改革，减轻财政供养负担。目前，山东省事业单位数量超过6万家，人员众多机构繁杂，不少单位政事不分、事企不分、管办不分，功能定位不清、行政化倾向严重；同时公益服务供给总量不足，供给主体和方式单一，缺乏有效的监督管理，造成行政成本膨胀，资源配置不合理。分类推进事业单位改革能够从根本上解决事业单位机构庞杂、效率不足的问题，将事业单位按照不同的社会功能分为承担行政职能、从事生产经营活动、从事公益服务三个类别，按照类型分别制定改革方案。严格认定、审核、备案程序，将行政类事业单位调整并入行政机构序列；深化企业内部改革，将经营类事业单位过渡并入企业行列；将公益类事业单位按照两

小类分类实施改革。各级地方政府要限定事业单位改革完成时限，加大力度推进，理顺政府与事业单位的关系，形成政事分开、管办分离的管理模式，促进公共资源的合理配置，减轻财政供养负担。

第四，推广省直管县（市）体制改革，创新行政区划机制。2009 年，山东省试点 20 个县（市）纳入省直接管理（财政），这些试点县（市）的财政体制由山东省财政直接核定，并增加财政扶持政策 15 项。按照政府管理层次理论，省直管县体制改革有利于政府组织结构扁平化，减少行政层级，加快信息传递速度，降低行政成本，提高行政效率。从行政效率的角度，省直管县取消市级行政层级，政策和信息直接贯通省级政府和县级政府，有利于信息的快速传递和政策的贯彻落实，能够有效提高行政效率，降低管理成本。从资源配置的角度，省级政府将从全省范围统筹安排建设地区性的大型基础设施项目，提高资源的配置效率，避免项目重复建设造成的资源浪费。目前，山东省省直管县工作并没有全面推广，应加快全省改革力度，扩大试点县（市）范围和直管内容，最终全部实现省直管县。

4.1.3 严格管控机构编制

公务人员是构成政府的主体，是影响政府规模的重要因素。2014 年，山东省机构改革明确提出严控总量、盘活存量、优化结构、增减平衡的机构编制管控要求，需要各级政府进一步改进公务员录用制度和事业人员聘用制度，严控机构编制确保财政供养人员只减不增。部门的职能减少则相应减少机构和编制；部门职能增加则以不增加编制为前提采用内部调剂的方式解决；当部门工作任务有较大变动时应及时按需调整部门之间的编制，保证不同职能部门之间的编制平衡；严禁事业编制和行政编制混编使用；用自然减员的编制增补机关需新增的公务人员。创新机构编制管理，建立组织、监察、审计等部门协调联动制约机制，完善实名制管理，按照“实名制”要求建立机关人员编制台帐并公开公示接受监督，确保不超编、不超员。完善人才流通机制，激发公务人员存量效能，积极推行公务员聘任制，建立合理的公务员退出机制和补偿机制，破除传统思想观念，改变不合理的就业导向，均衡人才多渠道发展。

4.2 基于技术效率优化政府内部管理

通过实证分析可以看出，目前全省各地市的政府行政成本效益纯技术效率差距很大，大部分地市能够实现技术有效，但仍存在部分地市的政府行政成本效益纯技术效

率偏低的现状。纯技术效率是由于管理和技术等因素影响的生产效率，因此提高政府行政成本的纯技术效率的办法就是加强政府自身建设、完善内部管理。

4.2.1 内化公务人员成本意识

自中央出台八项规定以来，山东省各级政府积极开展建设节约型政府活动，“三公经费”下降成效明显，勤俭节约、廉洁从政成为公务人员的基本准则，公务人员成本意识有所提升。从实际来看，成本效益观念仍旧没有转化为公务人员的内在观念，特别是领导干部的成本意识有待进一步加强。领导干部不仅具有模范带头的作用，并且作为政府各项决策的制定者，若只注重政治效应、忽视成本效益的分析，必然会造成政府隐形成本的极大浪费。因此，引导政府机关工作人员，特别是领导干部增强忧患意识和节约意识具有重大的意义。通过宣传、教育、培训，使干部职工明确建设节约型政府的目标、任务和要求，明确政府行政成本的意义、来源、补偿途径，树立成本意识，将成本观念内化于心、外化于行。各级政府继续建立健全组织教育培养与社会舆论监督相结合的长效保障机制，并组织开展资源节约活动，让勤俭节约的成本意识深入人心，成为公务人员开展工作的行为准则，推动节约型政府机关建设。

4.2.2 完善财政管理机制

强化财政部门对行政成本的管理职能是有效管控政府行政成本的重要措施。健全财政管理体制，通过预算管理改革、国库集中支付改革、政府采购制度改革等关键领域的创新和改革，规范政府财政支出管理，降低政府行政成本，提高财政资金的使用效率。

第一，推进预算管理改革。预算编制管理是从源头控制政府行政成本支出的根本举措，优化财政支出结构实现有效节省政府行政成本的目的。一是完善预算分配决策机制，按照主体责任制严格落实部门预算编制责任，对会务、接待、差旅等经费严格审核并规范经费支出范围，确保预算编制准确、透明。二是建立健全科学统一的预算标准体系，在保障政府各项行政支出的基础上，减少各区域各部门的行政支出标准差距，统一的预算标准体系是科学编制政府财政支出预算的重要依据。三是全面实施全口径预算管理，按照政府支出的预算标准，将预算支出、政府性债务、基金预算支出等凡涉及政府财政支出的科目全部纳入政府财政综合预算范围，确保财政预算范畴的全面规范。四是强化财政投资评审职能，加强财政支出项目事前、事中、事后全过程技术性审核，运用专业技术手段评价政府支出效益，为减少不合理的支出提供依据，

提高预算编制的合理性、科学性，确保各项财政支出节约并且高效。

第二，推进国库集中支付改革。为坚决避免违法违规挤占、转移和挪用政府财政资金的行为，按照财政管理制度改革中国库集中支付的相关要求，对政府购买产品、服务以及各种转移支付必须要通过国库存款账户支付给供应商和政府转移支付的受益者。鼓励政府转移支付主要采用国库集中直接支付的方式，并逐步扩大国库集中支付的范围和数额，确保政府财政资金使用的安全性和规范性。全面落实公务卡制度改革，完善公务卡相关制度建设，严格执行《中央预算单位公务卡强制结算目录》，逐步扩大使用范围，严格时限完成公务卡全面覆盖，减少公务支出的现金使用，科学规范公务消费。完善地方预算执行动态监控机制，对政府行政支出从事前、事中、事后全过程实施动态监控，明确政府财政资金的实时流向，杜绝违规行为，保障财政资金安全高效运行。

第三，推进政府采购制度改革。坚持“应编尽编、应采尽采、不编不采”的原则编制政府集中采购预算，严格按照政府集中采购目录规范政府采购工作，提高财政资金的使用效率。一是完善政府采购信息化建设，推广使用政府采购管理系统，实行网上申报、审核、审批的“阳光”采购流程，提高政府采购透明度。二是完善政府采购规范化建设，建立健全政府采购规章制度和运行机制，通过制度规范申报、审核、招投标等采购流程，为防止超标采购要切实控制采购数量和标准，促进政府采购和政府资产管理的有效衔接，防止盲目采购、重复采购造成的政府资源浪费。三是完善政府采购监督管理，建立定期报告和公示制度，及时向负责领导、责任部门和社会公众通报政府采购工作情况，完善内部监督机制的同时要充分发挥人大、纪委、社会的监督作用，促进政府采购廉洁、高效。四是完善政府采购创新机制，将政府购买服务类项目纳入采购范围，鼓励政府部门与社会资本合作，推广采用竞争性磋商等非招标采购方式，建立政府采购效果评价反馈机制，积极推行批量集中采购改革，提高政府采购效率和财政资金使用效率。

4.2.3 完善科学决策机制

政府决策是政府履行行政管理职能的主要途径，是影响政府行政成本的重要因素，政府决策不当或失误直接影响政府管理的成效，导致政府行政成本的无效和浪费。目前，我国政府存在决策者的权限过于集中，权力与责任不对等的问题比较突出。建立完善的科学决策机制能够有效提高领导者的决策水平，避免决策失误造成的资源浪费，实现有效降低行政成本的目的。一是完善重大行政决策听取意见机制，建立听

证制度长效机制,规范向社会公开征求意见的程序和保障制度,确保公众参与、专家论证的实际效果,提高公众参与度和决策透明度;二是完善风险评估制度,所有重大行政决策事项必须通过风险评估并按规定出具风险评估报告,风险评估合格方可批准实施;三是完善重大行政决策合法性审查机制,按照依法行政的有关要求,政府法制机构必须对政府部门做出的重大行政决策进行合法性审查,通过合法性审查是政府做出决策的基本前提;四是完善重大行政决策集体决定制度,通过召开会议等形式集体研究讨论涉及重大行政决策的事项,经研究通过后方可做出决策,防止决策主体滥用权力;五是完善重大行政决策实施后评价制度,对重大决策的实施情况及时反馈总结能够及时掌握并纠正重大决策制定、执行中存在的问题,为科学决策提供经验依据;六是完善行政决策责任追究制度,规定决策单位、承办单位、执行单位及其相关工作人员的行政责任和刑事责任追究机制,让决策者对每一个决策承担责任,降低决策失误的成本损失。

4.2.4 完善绩效评估机制

政府绩效评估是评价地区政府管理水平的重要方式,正确的评估能够提高政府的行政效益,有助于政府战略目标的实现,不适当的评估将提高政府行政成本,会对政府的发展方向产生误导。目前,山东省政府的绩效考核多以 GDP 作为主要产出指标,存在评估的价值取向以经济增长为主导的弊端,致使一些地方政府盲目发展,造成资源的浪费和低水平的重复建设。建立科学的政府绩效评估制度,必须将政府行政成本控制作为主要评价指标,提高政府的绩效,合理配置和使用行政资源,实现行政成本的有效控制。一是加强政府行政成本控制在政府绩效评估制度中的重要性,提高行政成本控制作为政府绩效评估的指标权重。二是建立以行政成本为主要内容的政府绩效评估指标体系,通过开展自我评估、不定时评估、专家评估、服务对象评议等,提高政府绩效评估的公平性、全面性、科学性,确保评估效果真实可靠,有效约束政府行为。三是将政府绩效评价结果与相应的激励和问责机制挂钩,有效遏制政府行政行为中的浪费现象。第四,实施政府绩效审计制度,加大成本效益的审计力度,使政府绩效考核中绩效与成本的结合常态化。

4.2.5 完善监督约束机制

目前,各地政府对行政成本的监督控制重视不足,政府行政成本的监督约束机制不完善成为出现资源浪费、寻租、腐败现象的重要原因。健全完善行政监督机制,对

于控制政府行政成本意义重大。一是建立内部监督与外部监督相结合的监督体系。完善行政系统内部监督体系,充分发挥党内监督、司法机关监督、民主党派监督、社会团体监督以及新闻媒体等社会组织监督作用,发挥整体效应,形成多渠道的监督体系,对政府支出从事前、事中、事后全过程进行监督,使政府的行政行为在全方位监督下透明化运行。二是完善责任追究制度。严格执行责任追究制度,对行政决策的制定和执行过程中忽视行政成本、造成资源浪费的行为,依法追求相关责任人员的责任。三是充分发挥人大、监察、审计等监督部门的作用,强化依法履职的能力,确保独立行使监督职能。四是建立行政成本审计制度,定期进行政府财务审计,明确地方政府财政资金的使用情况,审计结果定期向社会公开,自觉接受群众监督,有效遏制公共权力的滥用,控制和降低政府行政成本。

4.2.6 提高电子政务效能

2005 年政府工作报告中明确提出加强电子政务建设的要求。山东省人民政府办公厅于 2006 年制定了全省电子政务建设规划。目前,山东省、市、县三级党政机关政务网络、门户网站建设已基本全面覆盖,党政内网实现公文流转、信息报送的互联互通,电子政务的普及应用极大地提高了办公效率和质量,门户网站的对外服务功能日益完善,节省了行政运营成本。从实际使用情况来看,各地政府电子政务存在使用效率不高、不同政务网络不能互联、重复建设、资源浪费等现象。因此,为降低政府行政成本,必须采取有效措施加强电子政务集约化建设和管理水平,提高电子政务效能。一是拓展政府综合门户网站的功能。积极拓展门户网站的综合服务功能,建设网上政府大厅为公众提供在线办理业务、在线咨询的服务和功能,完善业务部门的网上办事程序,提高政府的综合办事效率。二是规范统一电子政务网络平台。对现有的政府政务网络系统进行整合,建立覆盖省、市、县、乡四级政务网络体系,有效避免重复建设造成的资源浪费,统一建设标准和管理制度,加强纵向和横向的政务服务交流与合作,提高政务网络平台的使用效率和建设水平。三是推进电子政务创新发展。推广云计算、大数据在电子政务领域的应用,鼓励研究开发手机 APP 等电子政务应用软件,提高电子政务服务便捷性、互动性。四是完善支持电子政务发展的保障体系。推进网络安全监测和通报预警等网络信息安全基础设施建设,建立安全保密的监管和运行维护系统。加强电子政务系统的人才队伍建设,培养构建专业化的政府电子政务从业人员,加强电子政务的考核评价工作,将电子政务工作纳入各地政府工作考核体系,提高各级政府对电子政务工作的重视程度,提高政府电子政务的使用效率。

5 总结

自党的十八大以来,新一届党中央、国务院始终高度重视政府“自我革命”,逐步加强对政府行政成本的管控力度。党的十八大报告从八个方面提出深化行政体制改革的任务,要求各级政府机关要严格控制机构编制,减少领导职数,降低行政成本。2012年12月4日,中共中央政治局召开会议,审议中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定。2013年3月17日,李克强总理在自己的首场“总理记者会”的讲话中明确提出给新一届政府“约法三章”:一是政府性的楼堂馆所一律不得新建;二是财政供养的人员只减不增;三是公费接待、公费出国、公费购车只减不增。2013年11月25日,中共中央、国务院印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》,倡导厉行节约反对浪费,对党政机关在经费管理、公务接待等方面提出规范性要求。从相继出台的政府行政成本管控政策可以看出国家对政府行政成本控制的坚定决心和力度。在中央的严格要求下,各地地方政府也出台相应的政策措施,旨在有效控制行政成本,提高行政效率。同时,地方政府的行政成本不能简单的以高低作为评价标准,要与当地的经济社会发展状况相适应,各地政府应根据当地实际情况分析查找导致政府行政成本低效的因素,科学管控政府行政成本规模,从而实现建设廉洁政府,促进国家治理体系和治理能力现代化的目标。

本文运用数据包络分析方法,建立规模报酬固定模型、规模报酬可变模型和超效率模型,通过八项评价指标即经济水平、社会状况、人口与环境、经济调节、社会管理、公共服务、国有资产管理、政府机构与管理,从政府行政成本投入角度,对山东省17地市的政府行政成本效益进行纯技术效率、规模效率、综合技术效率评价,分析各地政府行政成本的规模报酬状况,得到2013-2014年山东省17地市政府行政成本效益评价的实证分析结果:目前全省仅有少数地市能够实现政府行政成本的高效运转,大部分地市还处于低效状态。造成政府行政成本低效的原因是规模效率低和纯技术效率低。其中,规模效率低是主要原因,即政府行政成本低效的主要原因是政府规模膨胀,组织机构不合理。根据实证分析结论,结合山东省各地行政成本现状,本文从技术效率和规模效率两方面构建政府的行政成本管控体系,提出相应的对策建议。主要包括:一是基于规模效率优化政府组织规模,即通过加快政府职能转变、精简政府机构设置、严格管控机构编制的方式优化政府组织结构和规模;二是基于技术效率优化政府内部管理,即通过内化公务人员成员意识、完善财政管理机制、完善科学决

策机制、完善绩效评估机制、完善监督约束机制、提高电子政务效能的方式优化政府内部管理。

研究者希望通过本次的实证分析,有助于地方政府提高对政府行政成本效益的重视程度,采取有效措施,加强对政府行政成本的管控力度。但影响政府行政成本效益低效的原因是复杂的,存在体制约束、制度落后、思想观念等深层次矛盾。由于研究者水平、经验等方面的不足,没能从更深层次对管控政府行政成本提出对策建议;鉴于数据的不完善,选取的政府行政成本效益评价指标十分有限,全面评价政府行政成本效益方面存在欠缺。希望能够以本次研究为基础,通过不断加强个人学习,努力提高对实际问题的分析水平,继续深入研究政府行政成本管控问题,为控制政府行政成本,提高行政效率,建设廉洁政府提供有效参考。

参考文献

- [1]布坎南.自由、市场和国家[M].北京:北京经济学院出版社,1988.
- [2]蔡翔.中国省级政府的财政支出效率研究——基于 DEA 方法分析[J].海南大学学报:人文社会科学版,2010,(10):74-79.
- [3]戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府:企业精神如何改革着公营部门[M].上海:上海译文出版社,1996.
- [4]E. S. 萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [5]范柏乃,张骞,段忠贤.中国省级行政区域行政支出与行政成本的实证研究[J].中共天津市委党校学报,2011,(1):66-73.
- [6]高喜珍,陈通.成本效益分析法与公共项目决策[J].财会月刊,2010,(3):3-4.
- [7]郭婕.我国政府行政成本变动趋势实证分析[J].辽宁行政学院学报,2007,(6):21-22.
- [8]郭婕.行政成本研究的理论前提[J].行政与法,2006,(6):22-24.
- [9]何翔舟.政府管理半径与成本的研究[M].北京:社会科学出版社,2008.
- [10]黄波.我国地方政府行政成本控制研究[D].湘潭大学,2013.
- [11]金鑫.县级政府行政成本问题研究[D].吉林大学,2011.
- [12]匡海波.基于超效率 CCR-DEA 的中国港口上市公司成本效率评价研究[J].中国管理科学,2007,(6):142-148.
- [13]李春雷.市场经济与政府成本[J].载理论导刊,2003,(2):12.
- [14]李光金.评价相对效率的投入—产出型 DEA[J].管理科学学报,2001,(2):58-62.
- [15]李克强.李克强总理在 2013 年“总理记者会”上的讲话[R].北京,中华人民共和国中央人民政府,2013.
- [16]梁祖晨,张杨,严立锋.论成本效率的概念[J].商场现代化,2008,(24):76.
- [17]廖清泉.大部制改革背景下的基层政府机构改革研究[D].山西师范大学,2014.
- [18]廖小蝶.我国政府行政成本优化的对策研究[D].西南政法大学,2009.

- [19]林斌. 基层 DEA 的地方政府效率评估[D]. 厦门大学, 2009.
- [20]林聚任, 刘玉安主编. 社会科学研究方法(第二版) [M]. 济南: 山东人民出版社, 2008.
- [21]刘飞. 适度政府规模理论视野下政府机构改革路径[J]. 人民论坛, 2015, (26): 44-46.
- [22]刘振亚, 唐滔, 杨武. 省级财政支出效率的 DEA 评价[J]. 经济理论与经济管理, 2009, (7): 50-56.
- [23]罗文剑. 政府行政成本控制问题研究[D]. 南昌大学, 2013.
- [24]马立杰. DEA 理论及应用研究[D]. 山东大学, 2007.
- [25]马文运. 社会进步的政府成本分析[J]. 南京社会科学, 1997, (9): 35-39.
- [26]马雁军, 赵国杰. 基于 DEA 的政府绩效评估探析[J]. 西北农林科技大学学报, 2005, (9): 48-52.
- [27]彭国甫. 基于 DEA 模型的地方政府公共事业管理有效性评价——对湖南省 11 个地级州市政府的实证分析[J]. 中国软科学, 2005, (8): 128-133.
- [28]桑助来主编. 中国政府绩效评估报告[M]. 北京: 中共中央党校出版社 2009.
- [29]王健, 金浩, 梁慧超. 我国商业银行效率分析——基于超效率 DEA 和 Malmquist 指数[J]. 技术经济与管理研究, 2011, (4): 124-127.
- [30]王金祥, 王卓. 基于超效率 DEA 模型的城市效率评价[J]. 西安电子科技大学学报, 2008, (1): 62-64.
- [31]王立国, 梁明月. 地方政府行政成本控制合理化探讨[J]. 长江论坛, 2014, (5): 71-76.
- [32]王涛. 依法治国背景下的政府职能转变[J]. 理论观察, 2015, (7): 64-66.
- [33]王澜明. 以党的十八大精神为指导深化行政体制改革[J]. 中国行政管理, 2013, (1): 11-14.
- [34]魏海波, 史宇航. 行政管理学简明辞典[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1986.
- [35]魏权龄. 评价相对有效性的 DEA 方法——运筹学的新领域[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1988.
- [36]魏权龄. 数据包络分析[M]. 北京: 科学出版社, 2004.
- [37]温美荣. 勤俭从政与政府行政成本关系研究[J]. 党政干部参考, 2014, (2): 51-55.

- [38]沃尔特·罗斯托. 经济成长的阶段[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.
- [39]伍德罗·威尔逊. 行政学研究[J]. 国外政治学, 1987, (6): 24-27.
- [40]杨诚: 政府成本管理国外研究综述[J], 财会通讯, 2011(2): 120-130.
- [41]杨宇立, 钟志文. 国内国际行政支出实证比较[M]. 上海: 学林出版社, 2010.
- [42]张成福, 倪文杰. 现代政府管理大辞典[M]. 北京: 中国经济出版社, 1994.
- [43]张国庆. 行政管理学概论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002.
- [44]周镇宏, 何翔舟. 政府成本论[M]. 北京: 人民出版社, 2001.
- [45]卓越. 行政成本的制度分析[J]. 中国行政管理, 2001, (3): 50-54.
- [46]B Keating, JM Buchanan, RD Tollison, G Tullock. Toward A Theory of the Rent-Seeking Society[J]. Southern Economic Journal, 1982, (48).
- [47]Charnes A, Cooper W W, Rhodes E. Measuring the efficiency of decision making units [J]. European Journal of Operational Research, 1978, (2): 429-444.
- [48]Musgrave R A. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy[M]. New York: McGraw-hill, 1959.

致 谢

时光飞逝，硕士论文的写作已进入收尾阶段，三年的研究生学习即将结束。参加工作以来，对回到学校学习充满了渴望，对山大充满了向往，因而格外珍惜这来之不易的学习机会。回首这段忙碌但充实的求学经历，内心十分感慨，对帮助我的各位老师、同学和家人充满了感激。借此机会，向大家致以最诚挚的谢意！

首先，我要感谢我的导师邢占军教授，感谢导师三年来的关怀与教诲，特别是精心指导论文的撰写及修改，提出宝贵的意见建议，使我受益匪浅。邢老师严谨的治学态度、渊博的学术知识和诲人不倦的师者风范深深地感染并激励着我不断进取。

其次，我要感谢各位老师和同学。感谢老师们把学科的前沿知识、严谨的思维逻辑和耐心细致的思想启发教授给我，让我在浓厚的学术氛围中静下心来学习和思考。感谢同学们对我生活和学习的关心和帮助，与大家朝夕相处的日子虽然短暂却充满了幸福和快乐。

再次，我要特别感谢我的家人。感谢父母帮我照顾幼小的孩子，默默地奉献和支持；感谢爱人长期以来的鼓励和相伴。是家人的支持为我提供了不断进取的强大精神动力，使我能够顺利完成学业。

最后，向参加论文评审、答辩的各位专家和教授表示衷心的感谢！

谢忱

2016 年 5 月

学位论文评阅及答辩情况表

论文评阅人	姓 名		专业技术 职 务	是否硕导	所 在 单 位		总体评价 ※
答辩委员会成员	姓 名		专业技术 职 务	是否硕导	所 在 单 位		
	主席						
	委 员						
答辩委员会对论文的 总体评价※			答辩秘书		答辩日期		
备注							

※优秀为“A”；良好为“B”；合格为“C”；不合格为“D”。