

# 加强行政成本研究贵能及时到位

夏书章

(中山大学政务学院, 广东 广州 510275)

**摘要:** 行政成本研究是行政管理研究中的重大课题; 必须正视行政成本偏高、过高、太高等问题; 加强行政成本研究的时机包括国际与国内两方面。经济全球化与全球进入知识经济时代后的行政成本、经济快速增长后的行政成本、可持续发展与行政成本都需要及时地予以关注与研究, 以期运用好行政成本, 使之发挥应有的积极作用。

**关键词:** 行政管理; 行政成本

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1001-4225(2007)04-0001-004

许多事情, 都有一个需要及时到位的问题。明日黄花, 徒然遗憾。坐失良机, 后悔莫及。“远水救不了近火”, 就是因为“水”不能及时到位。“雨过打伞”, 也自然是多此一举了。

关于我国行政成本偏高、过高, 甚至太高的呼声和议论, 通过国内外媒体, 在最近一个时期, 我们已时有所闻。要解决好任何问题, 尤其是难度较大者, 必须及时加强研究, 对于如何降低行政成本也是如此。

通常一个课题的受到重视和加强研究, 总有适当的时机。关于加强行政成本研究的这种时机, 无非有国际和国内两个方面。本文即拟先从国际方面说起, 随后再谈国内的有关情况。

## 一、经济全球化和进入知识经济时代后的行政成本

当前, 在经济全球化的时代, 整个国际环境中的竞争日益加剧。各国政府都在努力争取不断提高本国的竞争实力, 以求保住自己的竞争优势和实际利益。“竞争力排行榜”的经常出现, 表明大家对此事的重视。说到国家的竞争

实力, 不言而喻的是首先和主要指经济发展的能力和水平。但是, 不能认为, 即使在市场经济已经十分发达的情况下, 经济发展与政府管理无关或者关系不大。因为行政管理要为国家发展服务, 而且服务的门类和项目很多, 仅发展经济所不可少的公共基础设施这一项的增建、改造、维修等, 便需要巨额公款投资。其他依此类推, 不必一一细说。如: 环境保护、社会保障、公共安全、人才培养、医疗卫生等等, 政府都不能不管。

政府的经常性开支中断不得, 新的问题出现在面前, 又必须解决。有些事情, 往往平时没有想到, 但是一旦说穿, 才令人大吃一惊。例如, 不久前消息传来, 老旧自来水管竟成为美国的心头大患。说的是生了锈的古老自来水管道, 很多是五六十甚至百年以前埋在地下的。由于锈损破裂, 既传播疾病, 又流失很多, 对于身体健康所构成的威胁越来越大。据行内权威人士预测, 仅用于更换旧管道, 就得花费 2500 亿至 3500 亿美元之多。这是世界各国的一面镜子, 很值得引起注意和思考以及早为之计。

至于妥善应对和处理各种突发事件, 那当然是政府的重要职责, 贵能有备无患和尽可能少受损害。但是在战争

收稿日期: 2007-04-29

作者简介: 夏书章(1919-), 男, 江苏高邮人, 教育部人文社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心名誉主任和北京大学政治发展与政府管理研究所顾问、中山大学政务学院名誉院长、教授、博士生导师、中国行政管理学会副会长、汕头大学名誉教授等。

据路透社美国芝加哥 2007 年 1 月 24 日电。

问题上,应该持极其慎重的态度,以免严重影响国计民生。近来,国际社会议论较多的,是美国在伊拉克的战争,非常自然地要联系到国家预算和战争成本。美国人自己说:“我们在伊拉克多待一秒,我们的纳税人就要多花6300美元。”美国哥伦比亚大学的诺贝尔经济学奖得主约·施蒂格列茨在他和哈佛公共财政专家琳·比尔姆斯共同发表的研究报告中指出:“伊拉克战争的所有投入,包括财政投入、社会投入和宏观经济学成本在内,应该超过2万亿美元。”即每个美国公民包括妇女儿童在内要负担6600美元。这是10年内为所有无医保美国人提供费用的4倍和布什高唱水电能源计划预算的16倍。还有许多战争成本是看不到的和尚未投入的,如伤兵的治疗,以及装备损坏速度是平时的6倍等。再看看2008年预算,国防将增加11%,占总预算的1/6,非国防开支预算将增加1%。但通货膨胀率为2.5%,则后者实未增反减。这又是一面镜子,在国家财政预算的增减之间,各国人民自各有感受和心中有数。我们认为,国家利益应当与人民利益保持一致,各国人民都必须好好考虑自身的问题。

在经济全球化的同时,国际环境中的另一件事是知识经济时代的开始。发展知识经济必须实施知识管理,它是以人为本的管理。按生产要素分配是知识管理的分配原则,因而一定要保护知识产权。这就必然联系到知识创新工程和价值转化工程,以及知识经济与科学技术、教育事业和智力投资。实行科教兴国战略、发展知识经济不能离开行政管理的配合和支持。前者对后者有重要需求,并寄以厚望。说得更切合实际一点,没有行政管理为之创造条件,打好基础、在各有关方面予以保证,发展知识经济只能是徒托空言,或将是寸步难行。主要原因至少有如下几点:

一是知识管理发展战略与行政管理之间,必将要发生紧密的联系,例如知识转移的活动、知识管理中的专利、商标等无形资产、基础设施等,均将涉及行政管理领域,尤其是有关政策、法律、法规的执行。如关于专利、商标的确认、登记、保护,即属于政府行为。知识创新的主要方法是建立国家创新体系,它对经济发展的影响非常明显和巨大,因而世界各国特别是发达国家,都建有这一体系。

二是知识管理的发展环境与行政管理之间的关系密切。除企业间的纠纷不少要靠政府部门包括司法机关处理之外,还有很多必备条件和发展环境是由政府提供和作出保证的,其中包括有关的物质和精神因素。例如,环境保护、维护生态平衡;安定有序的社会环境;重要的特大工程

和必要的公共基础设施;研究、开发中的巨额风险投资和解决知识管理可能遭遇到的一些难题;企业文化所处的大文化环境如精神文明建设的水平和社会风尚,等等。而在进入知识经济时代以后,文化的作用肯定将显得更加重要。

三是知识管理中的人力资源开发和供应与行政管理的关系密切。从特定意义上来考察,这是二者关系中的重中之重。试想缺乏优秀人才,还谈什么知识经济?而人才培养,离不开教育事业。首先应着眼于全民科学文化整体素质的提高,才有广泛的基础和层层择优的余地。这就要从学前教育、初等、中等教育开始,在较好的基础上发展高等教育,还辅之以各种成人教育、继续教育、终身教育,等等。广义的教育还应当包括具有教育意义的各种配套设施,如公共图书馆、博物馆、文化馆等,以及各种文化事业,不一一列举。建设学习型社会,也是政府的重要任务。[1]

凡是与行政管理有关的事,也就必然要关系到行政成本。这是凭常识便可以理解的,也就是说,在经济全球化和进入知识经济时代后,应加强行政成本研究使之符合时代的要求。

## 二、经济快速增长后的行政成本

中国和平发展,举世瞩目。最明显、最突出的,当然是经济多年连续快速增长所带来的许许多多巨大变化。其中有包括行政成本在内的发展成本所发挥的积极作用,是应当充分肯定的。但是,必须同时指出,仅仅看到物质成本的作用是远远不够的。因为如果没有建设中国特色社会主义战略目标的指引,不走改革开放“以经济建设为中心”的道路,实现社会主义现代化小康社会的愿望不是那么强烈,缺乏实现中华民族伟大复兴的雄心壮志,对落实“三个代表”重要思想认识不足,未能在科学发展观的统领下行动,以及没有建设创新型国家和构建社会主义和谐社会等要求的不断及时提出,便不可能有如此辉煌的成就。也可以这么说,我们不能忽视这一系列强大的精神动员和鼓舞的力量。

否则,既记忆犹新,又恍如隔世的那些历史教训,即不可思议和无法解释。当年的物质成本也许相对较弱,但精神作用可能更不对路。主要表现为欲速不达、停滞不前、不进不退,结果造成了天灾人祸所导致的暂时经济困难的局面。后来更有一个长达10年的“史无前例”时期,使国民经济濒于破产边缘。从几年“超英”、几年“赶美”的空喊口

据美国纽约时报[N].2006-10-24。

分别见美联社华盛顿和路透社华盛顿2007年2月3日电。

号,到“苦战一年跑步进入共产主义”,明知不能实现的壮语豪言,又转为“宁要社会主义的草,不要资本主义的苗”、“宁要社会主义的晚点,不要资本主义的正点”之类“穷过渡”的呼声,连“贫穷不是社会主义”的起码常识都抛到九霄云外去了。抚今思昔,不能不看到指导思想和精神状态对于发展是何等重要!

经济快速增长以后,我们在肯定行政成本积极作用的同时,还有必要指出,行政成本的投放和使用,有注意到和考虑不周之处,或者发生偏差和失误,直到出现贪污、浪费之类的弊端。有关的议论很多,比较集中的如环境污染、收入分配、社会保障等问题。另有将房价和教育、医疗一起,形容为压在中国人民身上的“新三座大山”之说。姑且不论其是否恰当,但作为热点问话题,是确实存在的。这些都是政府不能不管的事,所以对经济快速增长以来的许多有关情况认真进行反思和总结很有必要。

据说在上述“新三座大山”中,人民最关注的是房价。我们即以此为例,联系政府措施,作一些评析。据国内外媒体反映:中国房价比美国的远高20倍于户均年收入。美国是世界最富的国家,中国目前还算是穷国,何以前者的房价还要比后者低那么多?尽管某些地产商和地方政府官员认为,中国房价仍有上涨空间,但我们已经看到,物价部门对房地产行业的价格进行检查;国家发改委认为,在需求减速的情况下,房价继续大幅上涨主要是房地产商操纵供求关系的结果;为此,中国政府正在设法限制房价飙升,让房地产投资降温。<sup>[5]</sup>对于泡沫经济,若已疏于预防,即应设法补救。在正常情况下,政府不干预市场。若事关民生大计,甚至有官商勾结作祟,那还是要该出手时就出手,予以严肃处理。

经济快速增长的成绩,谁也抹煞不了。可是,有些现象,不能视而不见或者熟视无睹,主要是社会歪风和“官场”恶习。

先说社会歪风。有小富即安者,由于安于现状,于是不思进取。有急于求富者,浮躁而致不择手段,作弊取巧。有应付量化要求者,弄虚作假,不顾质量标准。有富而无礼者,不拘小节,尽露暴发户嘴脸。有先富起来忘记社会责任者,使某些人产生仇富心理。有“一切向钱看”观念者,不知人间有羞耻事等。这类歪风邪气,如任其蔓延滋长,则将毒害、腐蚀整个社会。这对社会主义精神文明建设也是严重障碍。至于构建社会主义和谐社会,就更加必须发扬社会主义正气。因此,社会主义荣辱观的倡导,正是对症良药。

再说“官场”恶习。这当然指的是那一小撮败类、害群之马。经济快速增长了,自然水涨船高,也家大业大了。但是,此辈所想的,不是为国为民多作奉献,而是趁机大捞一把,大搞贪污腐败。也有人挥霍浪费,即使是真的一点也没有入私囊,仍属于严重损公性质。关于腐败、浪费的“官场”恶习,其名目、手段之多,真是五花八门,无奇不有。国内外媒体在这方面的报道已可称“丰富”,这里不拟再予以罗列。党和国家高层领导也已经高度重视和动了真格,大有希望从正本清源做起,逐步扭转不良风气。一项“最新研究”这样写道:“一个员工的不良风气,会影响他人并像病毒一样四处传播,从而破坏同事关系,甚至损坏良好的工作团队。”其实,中国早有一句俗语,叫做:“别让一粒鼠屎坏了一锅粥!”

### 三、可持续发展与行政成本

“人生不满百,常怀千岁忧。”“人无远虑,必有近忧。”“风物长宜放眼量。”这类名言、名句,历来为有识之士所认同和赞赏。截至目前为止,极端悲观主义者关于“世界末日”的论调,并无果将到来的迹象。人类社会的发展,仍在继续前进之中。那些混世、玩世之徒,虽亦大有人在,毕竟还远不是广大人民群众中的主流。科学发展观所昭示的:以人为本,全面协调可持续发展,才是科学的、负责的对待发展的根本态度。现在,我们正以科学发展观统领经济社会发展全局,行政管理领域自然不是例外,更要认真树立和彻底落实科学发展观。特别是在可持续发展的问题上,行政成本必须力避目光短浅,着重从长计议。

前面所提到的及尚未列举的种种弊端、病态、明损、暗耗、恶习、陋俗、劣迹、丑行、流毒等不正、不良现象所反映的消极因素和负面影响,不仅使本来可以取得更大成绩的结果打了很大的折扣,而且给继续前进的道路上设置了绊脚石、障碍,或者拖住迈步向前的后腿。更危险的是:可能让既得成就如昙花一现,难以为继,即不能持续发展。如果说,“前人栽树,后人乘凉”是一种美德,那么,断了子孙后代的生路,岂不是太缺德了?这话也许说得过于严重,但是必须提高警惕。弄得不好,很有可能等不到下一代,而是自作自受、自食其果、自身难保。那可不是人们所愿意看到的悲剧!

全面讨论限于主、客观条件,以下只是众所周知的荦荦大端。

环境污染,现在已全面告急。“冰冻三尺非一日之寒。”若再不下决心,花大力气去认真对待,后果真将不堪设想!

北京青年报[N] 2007-02-07.据澳大利亚日报[N].2007-02-04.

据路透社华盛顿 2007年2月12日电。原系华盛顿大学学者研究项目。

可以举的例子实在太多,只说去年污染物排放为何“不降反升”<sup>[2]</sup>这篇专题报道,即足可供“解剖麻雀”之用。高度概括的三句话是:“2006年全国二氧化硫排放量比2005年增长1.8%。经济增长方式仍然粗放,资源能源利用效率较低。重点治污工程进展缓慢,直接影响污染减排成效。”这些当然都事出有因,我们不能不注意到其中就包括环境执法监管不力、有法不依、执法不严、违法不究的现象比较普遍。《报道》没有更深入探讨,我们从某县撤销环保局一事,虽稍显陈旧但大体上可以得到比较符合真情实感的回答。该县环境污染问题严重,撤销环保局的理由据记者称为“不可思议”,其实是地方保护主义在作怪。某些地方政府和企业都没有把环保当一回事,后者治污投入较大,宁愿受罚,前者乐得财源滚滚,于是相“安”无事。如果认起真来,阻力很大。如此而已,岂有他哉!然而,这是不能容许的。

不利于可持续发展的,还有居民收入、地区和城乡发展差距日益扩大。这些都已受到政府的重视,政府正在采取措施,旨在全面实现社会公平。还有开发大西北、解决“三农”问题,也关系到社会稳定和发展质量,以及全面实现社会主义现代化小康社会和构建社会主义和谐社会的要求。效率与公平的平衡应当和可能调控,在发达地区的带动下,遍地开花大有希望。即以“三农”问题为例,就一定要做好这篇“文章”,而且非做好不可。过去的常识是,工业化本来就需要来自农村、农业、农民在资金、原料、粮食、劳

参考文献:

- [1] 夏书章.知识管理导论[M].武汉:武汉出版社,北京:科学出版社,2003:267-276.  
[2] 冯永锋.去年污染物排放为何“不降反升”[N].光明日报,2007-2-13(5).

动力和市场等方面的支持。何况在中国,革命和建设都离不开巩固的工农联盟。从以农村包围城市取得革命胜利和新时期的改革从农村开始,均表明农民所作的历史性贡献。今后工业反哺农业、城市支援农村,谁曰不宜?并且是理所当然和天经地义。现在,公共财政对农村投资倾斜的力度加大是大好事,但要防止经费被挤占和挪用的情况发生。监管部门要保证资金用得其所,有助于解决“三农”问题。

还有教育和医疗以及社保、治安等,都与可持续发展密切相关。教育上不去,科技进步对可持续发展的“瓶颈”即难以突破。教育和医疗太贵同房价太高一样,对居民消费和市场经济的发展会起消极作用。加上社保还不普遍和不健全,后顾之忧在所难免。这方面的议论颇多,已引起公众的深切关注。关于治安问题,在一份调查材料中的论断是:“值得重视的是‘社会治安’今年首次列在最严重的社会问题的首位,取代了多年来一直居于首位的‘收入差距’问题。”<sup>[3]</sup>在“改革、发展和稳定”之间,改革是为了发展,发展是需要稳定。因此,在讨论如何保持可持续发展之际,我们必须有针对性地按轻重缓急运用好行政成本,使之充分和及时发挥应有的积极作用。

看来,必须正视和重视行政成本偏高、过高、太高的问题。一言以蔽之曰:加强行政成本研究,此其时矣。

- [3] “中国社会形势分析与预测”课题组.领导干部眼里的“改革、发展和稳定”——2006-2007年“中国社会发展与改革进展”调查(节选)[N].社会科学报,2007-02-01(1).

(责任编辑:汪小珍)

## Abstracts and Key Words of Major Articles

### The Key to Enhance the Research of Administrative Cost Is Betimes in Right Place

XIA Shu-zhang

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275)

Abstract: The research of Administrative Cost is an important issue in the study of Administration. The problem that Administrative Cost is too high should be envisaged. As to the time to enhance the research of administrative cost includes international and domestic facts. For the sake of administrative cost being utilized to influence positively, the administrative cost under the condition that economy globalization and the global in the knowledge-based economy as well as the sustainable development and administrative cost need concern and research.

Key Words: administration; administrative cost

### An Examination of Plea Bargaining from the Perspective of Contract Freedom

LU Yong-Hong

(Gansu Political and Legal College, Lanzhou, Gansu 730070)

Abstract: Is the statement that the spirit of contract freedom can be embodied marvelously in the process of penal litigation a defense or an explanation for the plea bargaining? Where is the spirit of contract freedom? Are the accuser and defender the only roles in the so called free exchange in the plea bargaining? What is the position of the victim in the so called free contract? It is necessary to protect the rights of defendant in the process of penal litigation. Meanwhile, how to regard the protection of the right of the victim?

Key Words: contract freedom; plea bargaining; justice; efficiency

### From Subjectivity of Mankind to Subjectivity of Individual: the Notion of Subjectivity in Li Zehou's Practice Aesthetics

XU Bi-hui

(Institute of Philosophy of China Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

Abstract: Subjectivity used to be the most avant-garde and the most pioneering notion in the circle of thinkers and culture in the new period of China. This notion embodied and expressed the pursuit of China's scholars for modernization. It accused the Cultural Revolution of its suppression of human nature and pursued thought and culture which were more sensible and humane. However, with the introduction of the contemporary theories of deconstruction, the notion which used to be most pioneering is now in suspicion. But the implications of the subjectivity are not deeply explored when it is being criticized. In fact, its implications are so complicated that its positive value has not been fully discovered. The philosophy of subjectivity by Li Zehou is not at all out of date; on the contrary, it is the philosophy that our times demands.

Key Words: Li Zehou; subjectivity; practice aesthetics

### A Re-criticism on Utopia of Practice: Response to Mr. Zhang Yuneng

YANG Chun-shi

(Department of Chinese, Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005)

Abstract: Practice has material production as its fundamental form. It does not include spiritual production. Practice is an activity of subjectivity, and it cannot smooth over the contradiction between subject and object. Therefore, it cannot realize freedom. Beauty is not a product from practice. Practice cannot account for the nature of taste. Practice aesthetics is aesthetics of subjectivity, so it cannot explain why taste is possible. Taste is the realization of inter-subjectivity. The existent inter-subjectivity solves the problem how taste is possible.

Key Words: practice; inter-subjectivity; taste

### Yang Guangxian Doesn't Deserve the Title of "Sagacious Scholar"

—A Discussion with Dr. Xie Jingfang

CHEN Zhan-shan

(College of Liberal Arts, Shantou University, Shantou, Guangdong, 515063)

Abstract: The present paper puts forward some different opinions in view of the version of Dr. Xie Jingfang and points out that the phrases such as "religious aggression" and "cultural aggression" cannot justify missionary activities and other cultural activities of missionaries in China during the late-Ming and early-Qing Dynasties. Yang Guangxian was far from being a sagacious scholar, and the ideological basis of his anti-Christianity was on his stubborn and conservative idea of "China-barbarian."

Key Words: cultural aggression; Yang Guangxian; idea of "China-barbarian"

### Development, Mutual Containing and Transformation

—An Exploration of Relationship Between Category of Theory of Principles and Category of Aesthetics in Song and Ming Dynasties

YANG Qing-jie

(College of Liberal Arts, Shantou University, Shantou, Guangdong, 515063)

Abstract: The development of aesthetics in Song and Ming Dynasties is a very important episode in the Chinese history of aesthetics. In this period, the category of aesthetics, the category group and their internal relationship, as well as the propositions of aesthetics and