

- 经济研究
- 西部大开发
- 改革探索
- 新观察
- 理论经纬
- 三农问题
- 热门话题
- 企业论坛
- 区域经济
- 财经论坛
- 对外开放和贸易
- 综合论坛
- 经济全球化
- 产业集群研究
- 社会主义劳动理论探讨
- 面向21世纪的中国经济学

构建节约型政府关键在制度创新

上传日期: 2008年1月10日 编辑: 现代经济编辑部 点击: 257次

高建设

(江西省委党校, 江西南昌 350003)

摘要: 政府节约本是构建节约型社会题中应有之义。不仅如此, 政府还应成为社会其他主体节约的模范。然而, 近些年来, 政府不仅节约做得不够, 反而浪费行为日趋严重。究其原因, 除部分官员缺少节约意识外, 主要是由于我国目前规范政府消费、政府投资和惩处政府浪费等方面的制度不足导致的。因此, 笔者认为, 要构建节约型政府, 关键在于制度创新, 通过制度创新来明确政府消费的合理界限; 引导政府理性投资; 提高公众监督效率; 强化个人责任。只有这样, 构建节约型政府的目标才能实现。

关键词: 政府; 节约; 制度创新

一、构建节约型政府正面临政府浪费的挑战

由于受国内资源的相对有限和国际资源获取非廉价的双重条件约束, 提高资源利用效率, 建设节约型社会便成了21世纪我国经济发展的长远战略任务。构建节约型社会需要社会各阶层主体的共同努力, 而政府无疑是其中最关键、最重要的主体。因为政府节约不仅是建设节约型社会的应有之义, 而且也是加强政府自身建设的重要内容。作为倡导者, 政府只有带头节约, 才能给社会其他主体带来示范效应, 节约型社会建设才能顺利健康进行。

然而, 在建设节约型社会过程中, 不少政府部门实施的效果并不理想, 不仅没有起到模范的作用, 反而成为了绊脚石。《中国青年报》关于社会浪费的舆情调查显示, 90.3%的人认为政府的浪费现象比个人更严重。^[①]“一根烟二两油, 一顿饭一头牛, 屁股底下坐栋楼”, 这首顺口溜深刻地揭示了政府浪费问题的严重性。有统计表明, 我国行政管理支出从1986年的220亿元增长到2005年的6512亿元, 20年间增长30倍, 年均增长率19.5%; 同期, 财政支出增长15倍, 年均增长率15.4%。如果按照国际货币基金组织15.6%的标准, 我国是世界上行政成本昂贵的国家之一。^[②]审计署审计长李金华指出, 有些地方铺张浪费比贪污腐败还严重。^[③]总之, 政府浪费是惊人的, 政府浪费现象不消除, 构建节约型政府就会成为镜中花, 水中月。

二、政府浪费的根源在于制度不完善

1、财政支出制度不完善导致政府消费产生“公地悲剧”式的浪费

政府作为行使社会公共权力、提供社会公共服务的代表者, 其行使社会公共权力、提供社会公共活动所需的花费当然也应当由公共财政来承担, 这是无争议的。但是, 由于在我国现实国情下, 政府什么时候该花费? 该如何花费? 该花费多少? 这些都没有明确。按照新制度经济学的解释, 当制度不足时, 人就容易产生机会主义倾向, 做出损人利己的行为。因此, 当政府财政支出规则不明确, 缺少可操作性时, 政府浪费就不可避免, 这种浪费主要表现在政府消费方面。其浪费方式与经济学家哈丁著名的“公地悲剧”例子非常相似: 牧场的产权是公家的, 羊是放羊人自己的, 放羊人多放养一只羊就能多一份收入。谁都知道, 羊群超过牧场承载能力会导致草场荒漠化, 但放羊人并不会为了维护牧场的可持续放牧性而自愿减少羊的数量。可以说, 几乎所有的政府消费浪费, 都与牧羊人一样, 是在“损公地、肥私利”, 其根本原因是因为财政支出制度不完善。因而, 政府财政支出规则不完善是政府消费呈现出“公地悲剧”现象的深刻根源。

2、激励制度偏差导致政府出现不计成本与效益的投资浪费

制度的功能主要体现在制度的激励和约束上。有效的制度, 总是能够激发人们的积极性, 约束人们的机会主义倾向, 降低交易费用。好的制度能够对整个社会产生积极的影响, 使社会生产率得到提高; 反之, 则可能给人们的行为带来方向偏差, 导致与制度的预期目标越行越远。政府投资方面的浪费很大程度上就是由于现行激励制度的偏差所引起的, 这主要表现在干部考核、评价和选拔制度上。由于目前干部考核、评价和选拔过多地注重了GDP、财政收入、引进外资及出口创汇等指标的刚性约束, 按照经济学的基本假设, 人总是要谋求自身利益最大化的, 因此, “追求进步”的政府官员基于“政绩”和“仕途”的考虑, “不得不”加大力度去招商引资、建造各类“形象工程”, 不断去卖地, 搞重复建设, 不重视民生和环保。更为严重的是, 一些政府官员为突出个人能力和政绩, 不重视政策的连续性和协调性, 上任政府形成的规划、做出的决策, 无论执行了多少, 执行的效果如何, 往往很难得到下届政府的连续贯彻执行。凡此种种投资中的不计成本与效益的现象, 归根结蒂都是由于制度对政府官员的激励偏差所致。

3、官本位意识和攀比之风使政府浪费呈加剧之势

意识是一种非正式的制度。与正式的制度相比, 非正式制度虽然形成的时间比较长, 但它一旦形成, 对人们的行为影响远比正式制度要长久和深远。部分政府官员之所以浪费成性, 既有正式制度不完善的原因, 也有“官本位”意识作怪的原因。所谓“官本位”, 是指这个国家的社会价值观是以“官”的职位大小来定位的, 官大的社会价值高, 官小的身价自然小, 与官不相干的职业则比照“官”来定位各自的价值。^[④]正是由于这种“官本位”意识, 所以才把工作用餐超标、公车超标、办公室超豪华等浪费行为看作是“不能混同于老百姓”的标志, 当作自己级别高, 受人尊重的标志。另外, 攀比是造成政府浪费的又一重要原因。A地官员建造了什么规模的楼、购了什么规格的车、到过多少个国家“考察学习”, B地官员决不会甘心落后于他。再加上, 我国的财政支出

制度还很不完善，政府官员职务消费概念非常模糊，“职务消费是个筐，什么都可往里装”，这也为各地方政府间相互攀比提供了可乘之机。可以说，在正式制度还不完善的情况下，只要“官本位”思想还存在，攀比之风仍盛行，政府浪费问题就很难解决。

4、监督惩处制度不足导致政府浪费之风越刮越猛

在规范政府的消费和投资的各项制度还不完善的情况下，我国的监督制度也非常之不足，“所有者监督”的缺位，公共财政的所有者被排斥在外，这在很大程度上助长了政府浪费之风，使政府浪费成了制度性现象。另外，惩处制度实施不力，又使得浪费者变得无所顾忌，再由无所顾忌变成一种“正常”心态，视浪费为合情合理，这是导致浪费之风越刮越猛的又一重要原因。近几年来，“审计风暴”审计出来的问题部门之多、范围之广、数额之大，本来让那些痛恨腐败和浪费的民众看到了一丝希望。但是，“屡审屡犯”不仅让民众感到失望，也让审计者感到尴尬。出现这些现象，不是由于政策制定少了，而是已经制定的政策没有实施到位，该惩处的没有惩处，导致反腐败和反浪费成了一阵风，大风过后，浪费并没有减少，有时还出现“报复性”增长。

三、构建节约型政府关键在制度创新

1、通过创新财政支出制度来明确政府消费的合理界限

不同的地区和不同的政府部门，其服务的内容和方式会有很大不同，因而，建设节约型政府不应该也不可能提出一个统一的标准。但是，不能提一个统一的标准不等于不要标准。否则的话，易导致“公地悲剧”现象的发生。所以，问题的核心是，该如何来明确政府消费的合理界限？

笔者认为，应当通过创新财政支出制度来明确政府消费的合理界限。其关键就是要加强对预算内和预算外资金的监督，在此基础上，要以资金数量的控制为核心。因为现实中，政府有很多会议要开，有很多客人要请，其他消费行为，如购买公车，修建办公楼，都在所难免，但在制定各项消费标准时，要把什么样的部门，什么样的工作，什么样的级别，需要用什么样的餐，需要用什么样的车，可以修建什么样的办公室规定清楚却是非常难的。因此，必须通过将政府的各项活动分门别类，再进一步进行细致的划分，对每一具体活动所需要的资金数量通过科学的计算后确定下来，在此基础上，确定每一部门的合理消费界限。以后，这个数额可以随着经济发展速度或是物价指数作相应的调整。只有这样，才能将节约活动从抓能耗、水耗、购车、建楼等各项定额定式工作中解放出来，增强对政府消费约束的效果。

2、通过创新政绩考评制度来引导政府理性投资

由于目前干部考核、评价和选拔偏重于GDP、财政收入、引进外资及出口创汇等指标，这极大的刺激了官员发展经济的动力。又由于现行的政绩考核制度，只注重工作成绩的考核，而忽视了对行政成本的核算，导致官员在工作中，不计资金投入成本，不计能源消耗数量，不顾环境破坏程度，只顾经济发展结果，这就必然导致政府财力和物力上的极大浪费。因此，必须通过创新政绩考评制度，引入企业成本核算机制，健全行政绩效考核体系。以“投入绩效比”来取代不计行政成本的偏颇做法，把行政费用占GDP和财政支出的比重、公务员人均行政费用和行政费用增长率、资源利用效率指标和环境友好指标等作为政绩的成本指标，建立既注重政绩，又注重成本的现代行政绩效考核体系。根据绩效考核的结果进行奖励和惩罚，把降低行政成本、节约开支与官员和公务员的切身利益挂钩，使发展成绩和降低成本由毫不相关变成相互影响、相互制约，从而使官员的盲目投资变成理性投资。

3、通过创立《政府信息公开法》来降低监督成本和提高监督效率

建立节约型政府，不仅要有完善的制度，而且还要“所有者监督”来保证制度的有效执行。目前，信息的高度不对称和监督乏力，是政府浪费现象难以遏制的重要原因。有政协委员认为，我国政府机构控制着80%的公共管理信息，民众缺少知情权和“话事权”。而我国现行的对官员的监督，诸如人大监督、政协监督、审计监督、检察院监督和上级监督等，都属于体制内的监督，易形成“上级不好监督、同级不愿监督、下级不敢监督”的局面，出现“监督失灵”的问题。因此，要降低监督成本、提高监督效率，还应当充分调动民众的积极性，有效发挥体制外的监督功能。阳光是最好的“防腐剂”，现在迫切需要通过创立《政府信息公开法》，在保守国家秘密的前提下，明确规定信息公开的原则、范围、程度和程序，充分保障民众的知情权，在此基础上，让民众享有全程参与的、踏实有效的“话事权”，促进公共财政决策的民主化，适度缩小公共财政决策中的官员的自由裁量权。只有通过创立政府信息公开法，使信息透明和对称，将体制内的监督和体制外的监督结合起来，才能有效地促进政府节约。

4、通过建立个人责任追究制度来保障各项节约制度的有效性

制度的内涵，除了包括正式制度和非正式制度外，还有实施机制。如果没有有效的实施机制，任何制度的效率都会变成空中楼阁。我国政府浪费巨大的一个重要原因是责任主体虚位。由于责任主体虚位，导致即使有浪费，也是“法不责众”，因而各项约束政府浪费的规章制度不但没能有效阻止政府浪费，反而形成了“放纵乃至鼓励浪费”的逆向激励。因此，构建节约型政府，除需要有完善的制度来规范政府的消费和投资行为外，还必须有效的实施机制来保障制度的实施。这种有效的实施机制就是个人责任追究制度。通过建立个人责任追究制度，把各种行政浪费责任落实到具体人，把各级政府的主要负责人列为第一责任人。只有责任落实到人，程序科学严格，监督透明有效，惩罚严厉有力，才能保证构建节约型政府的长远战略目标的实现。

[①]曹林.政府浪费加剧根源在纳税人监督缺位.中国青年报,2007-06-14.

[②]范柏乃.我国迫切需要制定反浪费法.

[③]张馨月.李金华:有些地方铺张浪费比贪污腐败还严重.第一财经日报,2007-04-02.

[④]杨眉.中国的“官本位”为何这样有市场?

