

政府公共支出绩效低下的成因分析

<http://www.criifs.org.cn> 2008年1月9日 梁俊娇

一、公共支出的绩效

所谓绩效，是效率和效能的总和，其中效率是对产出与投入的比率进行测量，效能则是将实际成果与原定的预期成果进行比较。前者适用于一切能将投入和产出量化或货币化的场合，后者则可用于那些收益无法用货币来计量的场合。公共支出的绩效是指公共支出的成本(或目标)与收益(或后果)的比较，具体来讲，包含三方面的内容。

(一) 公共支出的成本或目标

公共支出成本指的是公共支出活动中消耗的人力、物力、财力等各种有形与无形资源的总称。一是有有效成本，包括有货币计量和非货币计量两种形式。其中管理人员的工资、办公场所与物品的折旧消耗费用、调研和决策执行费用等，是以货币计量的有效成本；公共支出决策中必须承担的风险，是非货币计量的有效成本。二是无效成本，譬如政府的铺张浪费，或因政府直接参与市场竞争，造成市场的畸形运行、引发的寻租腐败，就是一种无效成本。公共支出的目标则是指公共部门通过自己的管理活动希望达到的预期结果。

(二) 公共支出的产出与效益

公共支出的产出是指公共支出活动所形成的结果，它可能是有形的，如修建的防洪大坝等；也可以是无形的，如精神文明工程建设等。公共支出效益指的是公共支出对社会所产生的影响。公共支出效益又可分为经济效益、政治效益和社会效益。经济效益指的是公共支出活动所产生的经济性影响，如国民经济增长速度的提高等；社会效益指的是公共支出活动对社会运行方面所产生的效益，如充分就业、公民福利水平的增加等；政治效益则指的是公共支出活动所产生的政治性影响，如政府声誉的提高等。

(三) 公共支出成本(或目标)与收益(或后果)的比较

公共支出绩效是将公共支出的产出或效益与公共支出成本(或目标)相比而得到的结果。一般而言公共支出的效率与效能越高，公共支出的绩效就越好。

二、公共支出绩效低下的成因分析

(一) 公共支出执行的低效率

在公共支出中，政府常常运用两种工具来完成使命，即官僚部门和公共企业。

1、官僚。

任命的官员又可以称作官僚，一般被看作是受过严格专业训练的公共决策的執行者，任命的官员对于公共决策的做出也有着不可低估的影响。官僚也有作为自利个人的目标函数，它会利用其提供公共服务的特殊地位和优势形成垄断，进而还可能与关键的利益集团实现某种结合，充分地谋求各自的私利，而广大选民的利益则遭到忽视甚至践踏。唐斯(1967)最早对官僚的目标做了系统描述，认为官僚追求两方面的目标，一是作为职业主义者希望获得权力、收入、声望、安全感等等；二是作为父爱主义者，希望能够忠诚地服务于公共事业。尼斯卡南(Niskanen, 1971)只强调唐斯所说的第一类目标，把官僚的目标理解为各种P的函数，包括权力、声望、报酬、提拔、特权等等，而所有这些又都是他所在部门规模的函数，所以官僚的目标与厂商和政治家都有不同，他并不为自己争取最大化的利润或选票，而是为其所在部门争取最大化的规模。这一目标使他的行为也具有鲜明的特点：追求预算规模的最大化。官僚的目标使政府活动并不是或并不仅是公共利益的最大化，而是各部门都有自己的组织目标，与此相应，不同的政府部门还会使自己的行为遵循某种组织程序和规则，并发展某种自己的标准来评估其行为的绩效，这些特点使政府部门具有了某种类似私人组织的内在目标，使得政府部门不顾及其行为引起的社会成本和收益，而只关心其所在部门的成本和收益。当官僚部门达到成熟时，由于原有职能的衰减、其他官僚部门日益增加的对抗、取得高效产生的困难、选贤任能及处理冲突等内部问题的出现，进一步扩张就变得越来越困难。官僚部门对于其成长时期出现的不可避免的停滞现象的反应就是寻求程式各样的刚性表达，以维持现状并保护组织免受官僚部门死亡的威胁。这种采取刚性措施的行动方式多种多样：如更加正式规则体系的出台；将重点从实施官僚部门目标转移到保护其规模与自主权；降低创新的能力而更加关注例行公事与行政事务。

2、公共企业。

公共企业与私人垄断公司一样无效率，而这种无效率的运行对雇员有利。公共部门雇员就像私人部门雇员一样，希望得到更多额外的回报，并且总是能通过扩大运营规模或增加单位成本来实现这种额外回报。

与私人部门的公司所有者相比，公共部门的政治家并没有很强的提升效率动机，因为他们的利益并不与公共部门效率直接联系。由于没有间接竞争之手来淘汰无效率的公共部门，公共等级制不能视为处理有关公共服务供给交易问题最有效率的方式。

(二) 缺乏评估和有效竞争

公共支出是政府实现其职能的一个重要活动，从预算到实施，再到评价应当有一套完整的制度构成。在这个制度框架中，政府按照何种标准进行制定支出计划、按照何种标准执行支出任务以及按照何种标准评价支出效果都必须明确，否则就会导致公共支出的盲目性、低效率性和不公平性。绩效考评是提高政府支出效率的一个有力工具。这种公开透明的、以产出和结果为导向的考评制度能促使政府主动把政府的公共支出政策目标与公民意愿和公众需要结合起来，明确责任，体察民情，反映民意，树立成本观念，关注产出和结果，并使政府的公共支出真正对公众负责。我国目前还没有建立政府支出绩效考评制度，对公共支出的资源配置和使用的结果没有进行科学的确认、计量、检验和评估。正是由于政府活动的投入产出过程以及产出的数量和质量都无法准确地把握和度

量，这为政治家和官僚的扩张行为提供了极大的便利，也使它区别于私人厂商，找不到应停止生产的盈亏平衡点，从而可以更多地生产；其次，政府的生产行为与竞争的私人厂商还有不同，政府服务不仅是垄断性的，而且是不可拒绝的，只要提供出来，消费者就得消费，使他没有足够的动力考虑其行为的效率。

政府部门之间很大程度上其职能都是不可相互替代的，或者说，政府提供的服务往往是垄断性的，使政府活动缺少可供比较的基础，人们无从判断它的运行是否有效，政府官员也缺少有效的激励，更好地满足社会的需要也就无从谈起。

由于政府部门与私人企业行为的主要区别在于私人企业追求的是利润，但政府部门的行目标往往被确定在满足某方面的社会公共需要。即使某一提供公共物品的政府部门努力地争取用最少的支出办最多的事情，从而使其部门支出总额比其得到的拨款要少，这部分节省的资金也不能用来奖励某个创造性和管理能力很强的政府官员。同时，也不可能以部门预算经费的节省程度来衡量政府官员的办事能力，因为这将可能导致某些官员缩减必要的公共物品供给，而缩减必要的公共物品供给所带来的社会效益损失又往往是难以衡量的。所以对政府官员来说，即使本着少花钱多办事的原则，尽量节省支出，却得不到合理的评价或物质奖励，从而不论物质上和精神上都失去了有效的激励机制，这就是缺乏竞争的政府部门效率低下的原因之一。

(三) 制度障碍

1、没有问责制度。

公共部门基本上是对社会资源进行调动并将其转化为产品、服务与财富等产出的集体家庭。其制度运行的基本机制是预算，国家预算以地区或地方政府预算作为补充。这些公共预算对在特定地理区域生活的一群人而言是共同的。配置资源与财富再分配的预算机制的显著特征将公共部门与市场配置机制区分开来。公共预算既有供给方，也有需求方。公共预算制定中供需之间的互动关系是不对称的，是有利于供给方的。就供给的质量而言，预算可能过于庞大；而就效率而言，预算则可能过于昂贵。在进行预算配置与预算再分配决策时，牺牲他人利益而使某些人获利的各种预算项目供给的狭隘利益超过了使所有人受益的产品与服务供给的广大公民团体的利益。某些预算项目的获利对于特殊利益团体来说至关重要，而公众利益一般都比较分散，难以激励人们去指望，因为他们不会获得差别利益。当公共部门提供产品与服务时，预算只考虑成本，因为不存在可以有效确定需求的程序。这意味着生产者总是永远不知足，声称更多的资源将会在效能方面产生巨大的影响，其结果是需求总是追逐着预算拨款。对于预算执行是否达到了预期效果，则很少有人问津。问责制度的缺乏，刺激了政府官员对政府机构自身利益的追求，使得各部门都努力增加预算。更有不少部门和地方的领导大搞形象工程和政绩工程，导致大量财政资源的低效、无效使用。

2、缺乏有效的激励机制。

严格、僵化的规章制度使政府机构缺乏快速应变与回应能力，缺乏有效的激励与竞争压力，因而在公务员内部形成了逃避责任、不思进取、墨守陈规的心态，使政府机构失去追求效率的动力，导致政府机构的低效。在政府机构中，个人主义、利己主义的驱使，使部分政府官员在追求公共效用时，也在部分地追求个人效用的最大化，这已成为公务员的普遍心态和行为作风。

3、没有独立的财政审计。

隶属于本级政府，其机构设置、人员配备、经费来源、职责权限等都取决于本级政府的授权。虽然《审计法》赋予了审计机关审查政府预算的权力，但由于多方面的原因，其独立审计的权限和地位是难以保证的。

(四) 信息不对称

公开与透明是政府依法行政、取信于民的重要体现，也是确保公共支出效率的前提条件。公共支出的公开与透明的核心就是要消除信息上的不对称，将政府活动置于人民的监督之下。目前我国的政府支出在公开性和透明度上存在的问题较多。从公共支出的预算编制来看，职责过度分散，没有权威性的部门对预算编制的质量负全责。预算部门尽管名义上是预算编制的专职部门，但事实上，对预算编制介入程度不深不细，只能是在各业务部门编制好的预算的基础上进行局部调整和汇总，很多预算编制工作由业务部门承担。而业务部门由于既管资金分配又管执行和监督，客观上不能集中过多的精力去深编细编预算，以至于预算编制较粗，质量较差。这种极为粗放的预算指标，不便于人民代表进行审查和监督。

在传统的公共行政模式中，政府与公民的责任关系体现为一种“委托——代理”关系。由于存在着严重的信息不对称问题，一方面人们难以确定谁是委托人或难以发现他们真正愿望是什么，这就为掩盖政策性失误提供了方便；另一方面也增加了对政府公共部门绩效评价的难度。因为公共服务的委托人是选民，但是他们的利益非常分散，以至于不可能有效地控制代理人——公共管理者。而对于代理人来说，在任何情况下都难以确定每一个委托人可能希望他们做什么。既没有对利润动机的驱使，没有股票市场的压力，没有可与破产相提并论的危机，委托人也没有适当的手段确保代理人实现他们的愿望，代理人极少可能付诸行动。如果说私营部门中存在代理问题的话，那么公共部门中的代理问题即逆向选择和道德风险则更为严重。

(五) 公众参与程度不高

公共支出活动是“受人民之托、代人民理财”的公共管理活动，理应使各利害相关者通过正规、合法的渠道积极参与，实行依法理财和民主理财。但从我国实际情况来看，公众参与程度和参与水平都有待提高。从预算编制过程来看，立法机关和社会公众的参与度极低，政府预算的编制多数在上年基础上增加一点，或在部门之间或部门与政府之间讨价还价。即便是在财政部门内部，除了预算编制部门外，其他部门也难以弄清预算数据之间的来龙去脉。由于各级政府的预算往往不公开的，经费的来源总量尤其增加量、经费的分配方法，都由管钱的部门说了算，一般公众根本没有发言权。在对公共支出的绩效评估上，除了各级人大和审计机关能够对个别项目进行评估外，主要的评估活动还是政府部门内部的统计评估机构组织实施的。这种既是运动员又是裁判员的制度安排，降低了公共支出活动的透明度，影响了评估的公正性。

从以上政府公共支出绩效低下的成因来看，提高支出效率的关键问题是法治、透明度和公开性以及管理责任。法治意指某种基于规则的制度存在和运行，规则是由适当的权力机构批准，并且可以由法院证明其合理。透明度或公开性是政府管理的一个特征。对公众来讲，它是指涉及政府业务活动信息的可获得性和决策过程的透明度。因此，应根据政府公共支出的特性，对政府公共支出运行机制进行相应的改革，确定政策目标及他们所需的资源，配置目标所需资源以及确保工作任务而有效地运行；提高公共支出决策的民主化，健全预算制度，建立政府公共支出部门的激励机制，建立

“企业型政府”，以及加强对信息真实的审计等以提高政府公共支出效率。

(根据《中央财经大学学报》2007年第5期整理)

文章来源：《中央财经大学学报》2007年第5期 (责任编辑： Hlh)