

中国公共财政支出的有效性评价：1978年以来行政管理成本支出的实证分析

<http://www.criifs.org.cn> 2008年11月17日 何翔舟 万 斌

摘要：行政成本支出问题是公共财政支出的重要方面，也是影响政府管理绩效与评价财政支出有效性的主要因素。自1978年改革开放以来，中国的行政管理体制改革不断深入，政府职能进一步转换，但与此同时行政成本支出却在不断膨胀，以行政管理成本为标志的财政支出的有效性并没有体现出人们期待的效果。从一定意义上讲，由于行政成本的不断膨胀，体制改革与职能转换的成果被抵消。我们将以同期财政收入、财政支出以及国外行政管理成本占财政支出比重为参照系，剖析1978—2006年中国行政管理成本支出表面膨胀且有效程度不高的深层次原因，并就如何提高公共财政的有效性提出了相应的对策建议。

关键词：公共财政；行政成本支出；预算外支出

所谓公共财政支出的有效性，简言之，就是支出同样多的钱，办更多的对社会起正面效应的事。公共财政支出的有效性是体现政府管理绩效、降低政府成本的重要方面。2006年，中国的行政管理支出成本接近全部公共财政支出的20%，构成公共财政支出的主要部分。因此，本文选择以行政管理成本支出为例来研究中国公共财政支出的有效性问题，是能够充分揭示中国公共财政支出有效性规律的。行政管理成本的范围包括行政管理支出、党派团体补助支出、外交支出、公安安全支出、司法支出、法院支出、检察院支出和公检法办案费用补助等。总的来说，中国行政管理成本支出还是很有效的，因为中国财政的绝对总量并不大，虽然行政管理成本支出占了近20%，但中国是一个拥有13亿人口的大国，人均所耗费的行政管理成本数量并不大。通过这些有限的行政管理成本支出，政府把一个相对贫困的发展中大国，带上了在社会经济、政治、文化诸方面皆持续发展的轨道，应该说成绩还是比较突出的。但是，遵循唯物辩证法的原理，在总结成就的同时，还必须认识到，以行政管理成本支出为标志的中国公共财政支出还能够做得更加有效，提高政府支出绩效的空间还是存在的。

本文的取证资料时段是1978—2006年，通过分析该时间段内中国公共财政收支、行政管理成本支出以及GDP和其他有关社会经济发展指标的增长变化情况，试图找出提高公共财政支出有效性的基本规律。

一、行政管理成本支出占财政总支出的比重持续递增

改革开放以来，中国社会经济发展取得了长足的进步。但是，在这期间，行政管理成本支出占财政总支出的比例却一直处于增长的态势，这在一定程度上表明公共财政支出的有效性并不十分明显。目前的现状是，中西部地区还有不少县(市)的财政总支出始终摆脱不了捉襟见肘或寅吃卯粮的窘迫状况，财政赤字越来越严重。在改革开放初期的1978年，中国行政成本支出占行政总支出的比

重为4.71%，之后逐年提高，2006年膨胀到19.46%，基本接近20%。这期间，1982年、1988年、1993年和1998年的政府机构改革，似乎越改革政府成本越高。1982年的政府机构改革，国务院各部委、直属机构、办事机构从100个减为61个，在编人员从5.1万减到3万。1988年的机构改革，国务院各部门的在编人员减少1万。1993年的机构改革中央机关人数减少20%。1998年，中国政府机构改革的举措更加重大。虽然每次改革都在明显地减少政府机构，减少在编人员，但改革的年份及其之后一年，政府行政成本比其他年份的增加速度还要快。这一方面说明中国行政支出的有效性在降低，另一方面说明政府行政支出与在编人数关系并不大，政府行政成本的主要支出不是在编人员的人头经费，而是其他方面的支出。所以，控制政府行政成本支出的重点不应只是消减政府机构或在编人员，还必须关注政府成本支出的主要渠道、政府的行政职能结构及政府管理半径与管理密度等因素。

1978年以来，中国财政收入与支出的增长幅度起伏还是比较大的，特别是1978—1988年这10年起伏更大。增幅最大的1978年接近30%，1979年、1980年、1987年和1988年的增幅还不到2%。而且收入与支出的起伏同步，体现出典型的以收定支的财政政策特征。1993—2006年这14年，财政收入与支出增长的起伏相对较小，但也有一定的起伏。即使在财政收入与支出存在同步起伏增长的情况下，行政支出成本占财政支出比重的发展趋势基本上是持续上升的一条曲线，即行政成本支出占财政支出总额的比重越来越大（中间也有小的波动，但并不明显），这似乎符合行政成本支出具有刚性的特征，然而行政支出的结构比重越来越大确实是一种不合理现象。1978年，行政成本支出仅占财政支出的4.71%，从2003年开始，仅通过预算的行政成本支出基本上就占了财政支出的20%。从总量基数的道理认识，正常情况下，行政管理支出成本的绝对数肯定是一个持续增长的过程，而行政管理成本支出的相对数应该是相对下降的趋势，反之，就说明行政管理成本是没有底线的。这种现象，折射出中国公共财政支出在行政管理成本支出方面缺乏相应的有效性。

二、行政管理成本支出的增幅大

为自1978年到2006年的近30年间，财政总收入与总支出比重或者说逐年增长速度都没有政府行政支出增长的速度快。一般来讲，在行政管理成本支出中，行政预算成本支出应该是相对稳定的成本，而其他包括教育、科技、文化以及公共事物发展预算支出是随着财政收入增加而不断增加的。因为行政预算成本支出的项目比较固定，而且管理费用也是能够控制的（当然，行政管理费用的弹性也非常大）。除1990年、1991年、1997年政府预算支出比重略微低于同期财政收支增长幅度外，其他年份行政预算成本支出都高于同期的财政收支增长幅度。尤其是政府机构改革的当年或者下一年度，行政预算成本支出增长都是特别突出的。如我们将机构改革的当年或者改革之后的一年的行政成本支出资料进行比较分析，1983年较1982年增长55.01%，1989年较1988年增长125.8%，1993年较1992年增长36.87%，1999年较1998年增长26.27%，1999年较1998年增长26.67%。而同期的财政收入和支出情况是：1983年分别增长2.75%和5.03%，1988年分别增长1.26%和1.67%，1993年分别增长24.79%和24.09%，1999年分别增长15.88%和22.11%。虽然1978年以来的所有年度都是行政支出成本的比重高于财政收入与支出的比重，但几次大的机构改革年份行政成本支出的增幅较当年的财政收入与支出的增幅显得尤其高，这种情况说明两个问题。

一是似乎政府管理体制改革的支撑是以政府成本的迅猛膨胀为支撑的，改革或者改革后的一两年内，政府预算成本支出要比其他年份增长得更快。其实，平常年份的行政管理费用的增长就比财政收支增长快，这更加说明行政成本支出环节的有效性存在很大潜在因素。今后的政府职能、政府机构改革都必须瞄准行政管理成本的有效性来进行。

二是在表面上有一种错觉，似乎政府预算成本支出增长与政府机构及公务员的多寡之间是一种反比例关系。机构、公务员数量越少，政府预算支出的成本则越大。这难免会让人产生疑问，政府预算成本支出增长会不会是行政管理活动中的浪费或者腐败造成的？无论是行政管理活动中的浪费，还是个别公务员的腐败，所支出的行政成本都是影响公共财政支出有效性的重要因素。

这两种现象表明似乎中国政府的行政预算支出成本有非常大的控制弹性，折射出中国的行政管理成本与当前的社会经济发展不相适应，这种不适应说明中国公共财政支出还可以做得更加有效。

三、预算外支出降低了行政支出的有效性

由于中国公共财政收支有预算内和预算外之分，因此，仅仅从预算内分析政府的行政成本支出的有效性是不全面的。1996年以来的中国统计年鉴反映出的预算外资金支出也是一个不小的数字。如果把预算外行政事业经费支出考虑进去的话，政府成本支出占财政支出的比重更高，增长速度更快。由于这些预算外支出包括了行政管理成本支出与事业经费支出，所以无法准确地计算行政管理成本究竟是多少。但是，无论如何，预算外行政事业经费支出使政府行政的实际成本支出大大提高了。

自1996年以来，预算外支出几乎接近于预算内支出，1996年甚至超过了预算内支出，占行政管理总支出的51.42%。2002年预算外支出最少，但也占全部行政管理支出的40%。虽然预算外支出所占总支出的比重在逐渐下降，但一个不能忽视的问题是，预算外支出的绝对额是一个不断增长的趋势。1999年以前，预算外支出与预算内支出几乎在同一水平上，从1999年到2002年，预算内支出增长的势头更加猛烈，预算外支出增长虽然没有预算内支出增长快，但也是持续增长的趋势。预算外支出的存在，以及预算外支出不断增长和绝对数额的庞大，使行政管理成本发生了非常大的变化，特别是对公共财政支出的有效性增加了新的挑战。

1996年中国政府的行政总支出不到2500亿元，其中预算外支出就占了50%多，之后的1997年、1998年和1999年，预算外支出基本上都占到行政总支出的一半。进入21世纪以来，预算外支出所占行政总支出的比重逐年下降，但是绝对数还是逐年提高的。尽管无法确知在政府的预算外支出中究竟有多大比重是属于行政支出成本的范畴，但它增加了行政管理的成本却是肯定的。我们把这种没有纳入正式预算的行政支出称为隐性成本。当考虑到政府行政支出的隐性成本时，无论是在行政成本占财政支出的结构比重上，还是在行政成本本身增长的幅度上，都是一个很大的提升，这对于正确分析或认识行政成本问题是一个不能忽略的因素。

四、结论与政策建议

从社会经济发展的整体情况来看，中国改革开放以来的公共财政支出的有效性是非常明显的。如果以行政管理成本支出情况分析，行政支出成本确实存在着不断膨胀的事实，公共财政支出的有效性还有很大的潜力可挖。这种膨胀基本体现在：一方面行政管理费用的绝对支出从改革开放初期1978年的52.9亿元，增加到2003年的4691.26亿元，增长了88倍，同期的财政收入与财政支出分别增长19.18倍、21.97倍，政府成本支出增长的倍数分别高出同期财政收入与总支出增长的68.82倍和66.03倍；另一方面，在国际上比较，中国的行政管理费占财政总支出的比重要比发达国家高出很多。以2003年为例，中国的行政管理财政支出已上升到19.03%，远远高于日本的2.38%、英国的4.19%、韩国的5.06%、法国的6.5%、加拿大的7.1%和美国的9.9%。研究表明，中国行政管理成本支

出膨胀的原因是多维的，除了各级政府的主观原因，还有许多客观因素的影响。判断政府行政管理支出成本的有效性不能孤立地看行政管理支出的数字或增长情况，这样会把复杂的问题简单化，反而不利于提高公共财政支出的有效性。综合考虑主客观因素，我们认为中国政府成本膨胀虽然客观存在，但并不像表面数字显示的那样让人吃惊。我们应该正确认识中国政府成本膨胀问题的客观存在性，同时还必须做出相应的控制政府成本的政策选择。

1. 是否应当取消预算外收支

提高行政管理成本支出的有效性，必须找出行政管理成本膨胀并缺乏有效性的根源。姑且不论政府成本膨胀的客观原因，就其主观原因来讲，人们不重视行政管理成本支出的有效性的根源很可能在于政府机关、部门之间的苦乐不均，特别是许多机关、部门存在行政事业性收费，这些预算外收入转变为预算外支出。2002年，各级政府机关的预算外收入为2655亿元，相当于年行政管理预算支出4101.32亿元的64.7%，这种政府支出的隐性成本客观上使一些政府机关与部门有了大手大脚支配经济资源的可能，而其他没有预算外收支的机关与部门相比之下经费支出显得捉襟见肘。为了找到资金支出的均衡，这些没有预算外收支的机关、部门有可能通过各种办法增加财政预算，而有预算外收支的机关部门也要想方设法增加预算，政府成本在无形中被抬高了，而行政管理成本支出的有效性由此降低了。因此，预算外收支不仅是政府成本膨胀的载体，也很可能是公共财政支出失效的引诱根源。

是否可以在政府机关与部门取消预算外收支，并结合体制改革，将有预算外收支的那部分公共管理活动让渡给非政府组织，使预算外收入与行政管理活动脱钩，以免政府机关在攀比过程中膨胀成本。

2. 制定行政管理经费支出增长的参照标准

在其他社会经济发展与财政预算指标增长速度都不及行政管理成本支出，而且找不到合理解释的情况下，行政管理成本的这种增长速度有没有离谱，其有效性究竟如何？对此，有没有一个可以参考的标准，作为判断行政管理成本支出有效性的理论依据？我们认为，在没有更加准确的理论依据的情况下，应当考虑这样几个标准。一是行政管理成本支出的增长速度应当与GDP的增长速度同步。行政管理成本属于国民收入的二次分配，社会财富分配在没有其他特殊原因时，必须体现综合平衡；二是行政管理成本支出的增长速度可以考虑与社会公众的收入增长同步，行政管理经费虽然不都是公务员的薪水收入，但其支配过程中大部分与公务员的福利相关。例如，交通工具、工作环境的改善、迎来送往以及各种软硬设施等，都直接或间接地起到改善福利的作用；三是行政管理成本支出的增长速度应当考虑与财政收入增长速度同步。一般来讲，收入与支出之间要讲究平衡，如果其他方面都平衡或者小于收入的增长幅度而唯独行政管理经费支出增长幅度过快，理由不是很充分；四是行政管理成本支出可以考虑与财政总支出比重同步，当求出一个合理的财政支出函数，各类要素支出增长应当考虑结构平衡。有了科学合理的参照标准，就能够对行政管理成本支出情况的有效性作出相对准确的判断。

3. 用“金降落伞”理论，减少领导数量

在中国的各级政府机关，一个领导所消耗的成本是一般工作人员消耗的几倍甚至几十倍。因为，一个一般工作人员所消耗的主要是工资和公务活动中的硬性支出，其他的后勤、福利支出很少。一

个领导却必须要有相应的各种特殊待遇。例如，许多科级建制的独立单位，一般都为领导配小车、独立办公室、业务活动费、办公室内的各种软硬设施和其他后勤服务等，这些特殊待遇在行政管理成本支出上是一般公务员不能比拟的。能不能减少领导数量，增加一般公务员，对控制行政管理成本膨胀并提高行政管理成本支出的有效性起很大的作用。但是，现实地讲，很难把这些多余的领导从消耗成本而不起任何作用的领导位置上拿下来。他们在其位就有相应的控制收益权，这种控制收益权一旦拥有，一般是不会自动让出的。由于在主观作用的影响下，各级政府领导也很难下决心把他们降下来。

这种情况在发达国家的股份制企业也是存在的，在具有公共特性的政府部门比较普遍也是正常现象。发达国家的大公司为使企业发展充满生机与活力，大都采取“金降落伞”的办法解决那些在位的经理或高级管理人员，即给他们更高的生活待遇，来交换他们从原有的位置上下来，或者退居二线当顾问。20世纪80年代，美国的许多大公司就采取了“金降落伞”的办法，有的公司花数百万美元把高级管理人员从既有的位子降下来。在我国政府成本高且领导制造的成本明显的情况下，也可以参照“金降落伞”理论，减少领导数量。

文章来源：社会科学战线 （责任编辑： XL）