

中图分类号:F812.2 文献标识码:A 文章编号:1004-8634(2000)04-0042-(05)

试论强化政府成本意识

许丽娟

(上海师范大学 法商学院, 上海 200234)

摘要: 随着市场机制在我国经济生活中的不断渗透以及国家财政负担的日趋严重,以成本收益比较为主要内容的效率原则逐渐成为评价社会政治现象的标准。强化政府成本意识是社会主义市场经济体制的要求,也是政府运作机制与世界接轨的一个方面。现实生活中普遍缺乏政府成本意识的现象,以及由此带来的后果,已经把强化政府成本意识的课题推到政府和理论界的议事日程上。强化政府成本意识,相当程度上取决于党和国家最高决策层政府成本意识的状况。

关键词: 政府成本;政府运作机制;市场经济体制;成本收益;效率原则

政府成本问题是我国当前政治生活中的重大现实问题。过高的政府成本会使社会不堪负担,也可以说是我国政治经济全方位改革的直接动因。政府成本问题关涉党和政府在民众心目中的形象,关涉改革事业能否健康发展的重要问题。

—

本文在最广泛的意义上使用“政府”一词。本文所谓“政府”不仅指立法、行政、司法三者的统一,还包括党的各级组织以及工、青、妇等群众团体。之所以作如此界定,其根据有二。第一,国家对整个社会实现领导权是通过这些组织和机构的共同活动完成的。他们之间虽有地位高低、作用大小之分,但对于实现领导权都是不可或缺的。第二,这些组织和机构从性质上看有些属于权力部门,有些属于群众团体,但他们都是依赖政府的财政拨款而存在和运作的。

我们可以最宽泛地把政府成本理解为所有的财政支出,包括政府对国有企业的投资,对城市基础设施的投资,在救灾、人道主义外援、国防、生态保护等方面的投入,尤指在这些投资活动中因决策失误和效率低下所造成的资源浪费。

在历史发展的一定阶段,社会需要政府这种政治强权。因此我们还可以把政府成本理解为社会为获取政府的特有功能而付出的代价的总和。纵观政治思想史,历代思想家对这种代价的思考和论述从未间断过。所谓政府是不可避免的祸害,就是指政府作为一种公共权力在维护社会基本经济政治秩序的同时可能会滥用权力,侵犯公民的自由。西方的宪政理论以及三权分立理论可以说都是为了预防和减少政府的祸害而提出的方案。马克思在论述巴黎公社这一无产阶级政权的雏形时也考虑到了政府可能给社会带来的弊端。马克思以极

收稿日期:1999-09-03

作者简介:许丽娟(1955.10-),女,上海师范大学法商学院政治学讲师。

大的政治热情赞美巴黎公社的短任期、低工资原则,认为这些原则有助于防范人民公仆变为人民主人,避免政府成为社会沉重的经济负担。马克思认为,廉价政府是无产阶级政权的本质特征。我们不妨把政府的这种祸害称为政府的政治成本。

本世纪二三十年代,西方世界普遍的经济危机直接导致了凯恩斯经济学的产生和被认可,同时,政府加强了对社会经济生活的干预。随着政府在自由经济领域作用的扩大,政府这方面职能的相关成本也引起了人们的思考。尤其是本世纪70年代以后,政府失灵现象引起普遍关注。人们开始意识到,用政府的计划来纠正市场的某种缺陷效果不佳或成本太高。政府的决策失误或运作不当同样会给社会的经济发展带来重大损失。经济学家开始计算政府的经济行为对市场规则的冲击所引起的效率损失;政治学家也开始关注政府在经济领域的重大权力与政治腐败的内在关系,寻租理论就是这种探索的一个成果。总之,为了获得政府在纠正市场缺陷方面的作用,社会也付出了相应的成本。这种成本有时还大于纠正缺陷所花费。政府的这种成本我们可称之为政府的经济成本。

对政府的成本应该有全面的认识和把握,这对于理解我国政府成本长期居高不下以及如何加以综合治理具有重要的意义。

二

强化政府成本意识在我国当前具有十分迫切的意义。

从世界各国的情况看,由现代政府占有和支配的各种社会资源占社会总资源的比例普遍较高。政府成了社会最大的雇主。它创造了大量的就业机会,它网罗了社会大量的优秀人才,但也占用和支配了大量的资金和物料。考虑到社会资源在一定的时期是既定的、有限的,政府事实上成了社会沉重的经济包袱。

政府获得收入的方式主要是税收,但提高税率和扩大税种往往会遭到选民们的反对。税收和民选制度本身具有抑制政府职能和规模无限扩大的机制,但国债的普遍使用使各国政府可以通过大量的财政赤字来占用和支配社会资源。长期的欠债运行,实际上加重了下届政府的财政负担,也是对下一代人利益的侵害。这显然不利于经济的长期稳定和可持续发展。因此,降低政府成本问题事实上是一个世界性课题。

从我国的情况看,由于经济的公有性质,投资国有企业占了政府财政支出的很大比例。又由于国有企业普遍的低效率,政府财政的很大一部分必须用于弥补国有企业的亏损。同时,长期的计划经济造就了庞大的吃皇粮队伍,吃饭财政严重困扰了我国政治经济的正常运作。因此,强化政府成本意识是现实的要求。

强化政府成本意识也是建立和完善社会主义市场经济体制的需要。在社会主义制度下引进市场机制从本质上讲就是承认市场在社会经济的大部分领域可以实现比政府计划更高的效率,就是把一些原来由政府占用和支配的资源交由市场调节。也就是说,由政府占有和使用的各种资源将更加有限。如果政府各机构及其人员成本意识淡薄,依然习惯于计划经济下的大手大脚,只讲创造工作业绩,不问其代价和成本,这显然有悖于市场机制的要求。

成本意识本质上是市场的价值观。强化成本意识也就是树立一种市场意识。长期的计划经济使我国人民习惯于让政府来满足自己的一切。就业找政府,生病找政府。殊不知,政府履行这一切职能都是有成本的。这个成本有时来源于纳税人的税收,有时表现为职工长期的低工资。说到底,政府成本就是社会的付出、人民的血汗。如果人们认识到,政府的某些职能市场也能履行,而且成本更低、效果更好,人们就会自觉地选择市场来满足自己的各种要求,如通过市场购买住房和养老保险。因此,强化政府成本意识有助于人们树立市场观念,摆脱依赖政府的心理定势,从而在一定程度上化解计划经济向市场经济转轨的阻力。

强化政府成本意识还有利于改善政府工作的效率。如果说20多年的改革开放已经把企业和社会公民一定程度上推向了市场,那么,我们的政府机构及其工作人员对市场及其观念还有相当的距离。他们依然习惯于只讲工作业绩而不计工作成本。我们的传播媒体也习惯于报道政府干了什么实事而很少有相关的成本披露。一旦社会有某种需要,相关的职能部门就本能地设法满足,而很少考虑如何把有限的人力物力用于满足社会最急需的,很少权衡各种满足机制的不同成本。强化政府成本意识要求我们在考核工作业绩时使用效率指标体系,既看工作成果也考虑成本大小。强化政府成本意识还必然要求对政府及其各部门使用的资

源进行总量控制,迫使其高效地使用取之于民的宝贵资源。需要指出的是,我们的政府及其机构毕竟在自觉地适应市场运作机制,其成本意识也正在觉醒。政府采购制度的出台不仅可大大降低工作成本,而且采用了市场运作机制,对市场效率也不会有冲击。同时,公开的操作替代了传统的黑箱运行,根除了权钱交易的条件,从而也提高了政府在人民群众中的威信。

三

强化政府成本意识相对于强化企业成本意识和个人成本意识来说,难度更大,在全社会强化政府成本意识是一项相当艰巨的任务。

个人从自身实际利益出发,在作任何决策时都会将收益与付出相权衡,自觉不自觉地带有机会成本意识。私人企业或自负盈亏的企业,出于企业整体利益的考虑,树立成本、效率意识也不乏内在动力。但要在全社会树立政府成本意识则是相当困难的。其根本原因在于,政府的成本和收益之间只有在全社会范围内、在相当长的时段中才能进行权衡和比较。就政府的某一职能、服务或项目而言,或在较短的时间内,成本和收益之间没有直接关系,或无法作对应比较。

财政收入是政府成本的货币表现,它来源于纳税人的税收。这一收入用于实现公共利益。对整个社会来说,付出和收益是可以比较的。但对实际纳税人和实际收益人来说,付出和收益之间没有直接关系。多纳税者不一定多受益,不纳税者照样享受政府提供的各种好处。因此,受物质利益驱动,人们总是倾向于少纳税、多收益。不同的社会团体和职业集团也一样,他们总是尽可能地要求政府加大在本领域的投入,而全然不顾这会增加整个社会的负担,也不考虑会有多少效率损失,也不在乎是否还有其他领域更需要政府投入。因此,尽管人们的理性清楚地知道政府所提供的一切最终取之于民、来源于社会,是有社会成本的,但这种意识仅仅反映在要求政府少收税上,在要求政府的服务上则是多多益善。

因此政府成本意识主要是一个感情问题、责任问题。在社会生活中,常常出现这样的情况:一个人可以自觉不侵犯他人的私人财产和利益,却可以心平气和地滥用公共财产;私人利益遭受侵犯会得到社会的同情和帮助,而公共绿化、公共健身设施等公共财产遭遇侵犯却很少有人出面指责。因此,

在社会精神文明达到一定程度以前,要求广大人民群众自觉以社会整体利益为重,放弃或减少原本由政府提供的利益,或自觉维护公共利益和公共财产是较高的要求。强化政府成本意识是精神文明建设的长期任务。

在政府机构的操作层和管理层强化政府成本意识也是相当艰巨的任务。考虑到政府工作人员的收入和工作条件本身构成政府成本的重要组成部分,有时降低政府成本就意味着政府工作人员利益的某种程度削减,我们可以说,强化政府成本意识在这一领域阻力更大。当然,政府机构的操作层和管理层人员可以通过提高办事效率和办事质量来为降低政府成本作贡献。即使仅做到这一点,也需要持之以恒的职业道德教育和制度硬件相配套。

在政府的决策层,尤其是最高决策层,其成本意识相对是比较强的。明智而有远见的领导层深知政府成本问题严重到一定程度会危及政权的稳定,从而最终影响自身的根本利益。从我国情况看,由于政府成本问题已相当严重,党和政府的最高领导层不仅意识而且正在着手解决这个问题。

最高领导层的政府成本意识对于强化全社会的政府成本意识具有决定性的意义。他们可以化意识为行动,作出一系列的决策,推进一系列的改革,通过种种制度创新来影响全社会的政府成本意识。但只有最高领导层的积极性,没有各级政府工作人员和广大人民群众积极配合,是不能最终解决问题的。即使政府强行推出种种降低政府成本的措施,没有各级政府工作人员和人民群众的理解和协助,是无法达到预期目标的。只有当整个社会的政府成本意识大大强化了,达成这样的共识:政府成本问题是关涉人民政权能否稳定和发展的大问题,最终与每个人的利益密切相关,降低政府成本依赖各方的共同努力,这时,严重困扰我国的政府成本问题才可望解决。

四

政府成本意识作为一种思想、观念,一旦形成,就会普遍影响人的行为,从而影响整个社会的发展。政府成本意识的基本内容包括以下几个方面。

首先是明确政府行使任何职能、提供任何服务都有其相应的成本。这种成本的表现形式多种多样。其直接成本有时表现为增加税率和税种,有时又表现为削减其他项目和降低现有的福利水平。政府成本更多地以间接形式出现,如把某一权力赋

予某一机构及其人员而又没有规定相应的责任和有效的监督机制,使一部分人有条件并在实际上侵犯了社会公共利益。再如,政府部门提出并执行的某种政策解决了某个社会问题,但同时也因修正和冲击了市场公平竞争规则带来了一定的效率损失。

其次,要善于将政府提供的服务与相应的成本进行比较权衡,并以此作为抉择的前提。美国独立检察官制度在持续了 21 年后而期满自然失效,就是这种权衡的一个结果。美国的独立检察官是为了调查高级官员犯罪情况而设立的临时性职位,为了保证其“独立性”,独立检察官由华盛顿特区巡回上诉法庭 3 名法官组成的“特别法庭”任命,不隶属于司法部长领导的联邦检察系统,也不隶属于联邦法院系统。但该法生效以来,独立检察官权倾一时,在对政府高级官员的丑闻调查中耗费了大量的美元。由于独立检察官耗资过多,权力过大,而且这项法律往往成为党派斗争的工具,所以独立检察官法遭到了许多非议,大多数国会议员反对延长独立检察官法。

当然,在许多情况下政府履行某种职能所带来的收益和花费的相关成本无法量化,更难直接挂钩。这是政府成本区别于企业成本的一个重要方面。把握政府成本的固有特征,设计政府成本核算的特有体系,是我们必须研究的重要课题。但政府成本的这一特征不能成为我们不讲政府成本的理由。对政府成本进行核算作为一条基本原则是必须坚持的。因为我们完全可以在一个较大的范围

内和在一个较长的时期内对政府工作的收益和相关成本进行模糊的核算,然后慎重地进行决策。

最后,要善于对同一收益的不同成本和同一成本的不同收益进行比较,以作出尽可能完美的选择。在许多情况下,收益大于成本并不能成为某种选择的充分理由,因为可能有其他选择效率更高,即可能存在收益更大或成本更低的选择。当社会有某种需要时,选择由政府还是由其他社会团体来满足需要;选择由政府的一部门还是那一部门来履行职责;选择行政手段、法律手段还是经济手段来解决问题,这些都有待于同一收益的不同成本比较和同一成本的不同收益比较。如果不同主体、机制和手段满足社会需要的程度是一样的,就选择成本最低者;如果其耗费的成本是相同的,就看谁能更好地满足社会的需要。如对某一竞争性较强行业的不正之风,靠行业内部自身的竞争或行业组织就能解决问题,就不必一定由政府出面。对制止腐败的问题,如能让群众广泛参与,就能以极少的花费获得较好的效果。而有些事情,因其本身的程度和性质的不同,必须动用政权的强制力才能解决问题。因为不可否认,对于有些问题的解决,权力是最干脆、彻底、有效的手段。

本文提出强化政府成本意识仅仅试图解决一个观念的问题。观念要现实地发挥作用还有赖于种种环境因素。但没有观念的变革,其他一切就无从谈起。

(责任编辑:王亚仑)

On Strengthening the Government Cost - Consciousness

XU Li-juan

(College of Law and Business, Shanghai Teachers University, Shanghai 200234)

Abstract: When the market system is admitted into economical field in our country and public finance is in a terrible mess, the pinciple of efficiency has become criterion for political phenomenon. The article tries to explain the government cost in every way. Market system and international rule require us to strengthen government cost - consciousness. Few officers and citizens have this consciousness in mind. It is a long way to go to strengthen consciousness of the government cost because of the speciality of the government cost. It depends on the degree of the consciousness of the leaders of the Party and the Government. And this article discussed the contents of government cost - consciousness.

Key words: Government Cost, Government - run mechanism, market economy system, cost benefit, efficiency principle