

# 控制行政成本、实现社会公平的理论探讨

赵爱英

(天水师范学院 甘肃天水 741001)

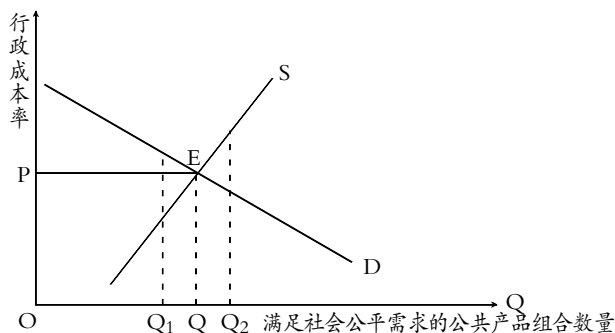
**【摘要】** 适度行政成本是实现社会公平的支出保障,我国在高行政成本运行的同时,社会不公平问题突出。构建公共服务型政府、建立健全行政制度、改革公共服务方式等,是控制行政成本、实现社会公平的有效途径。

**【关键词】** 行政成本 社会公平 公共产品

## 一、适度行政成本是实现社会公平的支出保障

由于市场的外部性,依靠市场难以解决甚至会加剧社会不公平问题,而政府的基本职责就是行使公共权力对社会公共事务进行管理,其可以通过公共政策、公共服务、直接投资、转移支付、社会保障和救助等方式,对社会资源进行再分配,促进社会公平与公正。政府在对社会公共事务进行管理、实现社会公平的过程中,必然要占有和消耗物质资源与人力资源等,发生相应的行政成本。所以,实现社会公平是以行政成本为支出保障的。

社会公平包含经济公平、政治公平、社会地位公平等多个方面。而每一方面所涉及的公共产品和服务不仅复杂多样,而且交叉重叠。体现社会公平的公共产品和服务主要是:公众平等的受教育权利、社会保障权利、医疗保健权利、国有资源收益分配权利以及收入差距的调节、地区发展的均衡化等基本社会公平的实现。应用管理会计中组合产品的概念,将实现社会公平的各种不同的公共产品按照其对实现社会公平的贡献率(或重要性程度)进行组合,形成一个组合单位,我们称之为单位公共产品组合,那么,满足社会公平需求的单位公共产品组合的政府行政成本(率)=政府行政成本总额/满足社会公平需求的公共产品组合总量。因为公共产品组合是一个复杂的统计总体,所以,满足社会公平需求的公共产品组合总量可以用价值总量来表示,相当于政府财政支出中的社会性支出部分的合计金额。该行政成本率可以看成公众得到社会公平福利的价格,按照供求理论,可以得出社会公平供给与需求曲线(见下图)。



根据上图分析,当行政成本率达到 P、满足社会公平需求的公共产品组合达到 Q 规模,社会公平供需均衡,所以接近 P 的行政成本率水平比较合理,是适度行政成本水平。

社会公平作为公众普遍的必需的需求,需求的价格弹性较小,需求曲线的斜率较小,曲线是比较平坦的。而其供给曲线,因为具有“经济人理性”的政府在提供符合社会公平的公共产品时,考虑可动用的公共资源的多少和公共权力的大小,对行政成本率的敏感性高,所以供给的价格弹性较大,供给曲线的斜率较大,曲线较陡。政府掌握的公共权力越大,资源越多,或者说行政成本越高,提供符合社会公平的公共产品的积极性越高,供给规模越大,则公众可获得较高的社会公平水平,公众满意度较高。但是,如果行政成本率超出最适度均衡点 P,行政成本太高,公共产品供给过量或产生了无效的行政成本,则政府绩效下降。相反,如果政府可动用的公共资源很少,则其考虑的不是公平至上,而是效率至上,所以行政成本过低会影响政府提供符合社会公平的公共产品的积极性,导致社会不公平。

分析发现,政府适度行政成本是实现社会公平的支出保障,也就是说接近满足社会公平需求的公共产品的供给和需求曲线的均衡点 E 的水平 P,是适度的行政成本水平。

## 二、我国在高行政成本运行的同时,社会不公平问题突出

近年来,我国政府高行政成本运行已是不争的事实。在仅考虑预算内行政管理费支出而不考虑预算外和制度外行政管理费支出的情况下,行政预算支出从 1998 年的 1 600.27 亿元增加到 2005 年的 6 512.34 亿元,行政预算支出占财政支出的比重从 1998 年的 14.82% 逐年增长到 2005 年的 19.38%,行政预算支出占 GDP 的比重从 1998 年的 1.9% 逐年增长到 2005 年的 3.56%。1990~2005 年,财政收入年均增长 17.17%,行政支出年均增长 20.17%,GDP 年均增长 16.44%。

与高行政成本相对应的是社会公共需求得不到满足,社会不公平问题突出。经济发展与社会发展在区域之间、城乡之间、不同部门之间等存在着严重的失衡,满足社会公共需求的基本公共服务供给总量不足和结构失衡,导致社会不公平问题越来越严重。尤其是我国就业结构分化,城乡、地区差距和

居民收入差距扩大,形成了现代化的社会阶层结构的基本形态,不同社会阶层之间的利益摩擦和冲突增多。从我国公共财政支出结构看,经济建设支出占财政支出的比重呈下降的趋势,但一直是财政支出中所占比重最大的项目。政府满足公共需求的社会文教投入力度不够大,1999~2001年该比重均在27%以上,2002~2005年该比重下降到27%以下。

提供的基本公共服务结构也不合理。长期以来,公共财政提供的城乡基本公共服务的不平衡性,使得农村在教育、科技、文化、医疗卫生和社会保障等方面凸显出严重的滞后性,社会总体福利水平提高的速度落后于经济增长的速度。我国人均财政支出的变异度系数在0.69和0.76之间波动,2004年的变异度系数比1995年的变异度系数高出0.04,这表明中央政府对地方政府转移支付后,全国各地区人均财政支出的差距不仅没有呈现缩小的趋势,相反地区间的差距不断拉大,说明我国不同地区获得的公共服务差距很大。不仅如此,我国居民收入差距逐年递增,基尼系数从1978年的0.18增长到2005年的0.561,基本处于差距偏大的范围。

### 三、我国政府高行政成本运行的主要成因

1. 政府转型未完成,公共服务能力低下。计划经济体制下形成了我国统管型政府的行政模式,到改革开放30年以后,由于惯性和部门利益保护,统管型政府的强势依然如故,“市场化”与“行政化”的关系没有处理好,公共资源依然是“撒胡椒面式”的分散配置,面面俱到,行政成本支出的效益低下。政府奉行效率优先、兼顾公平的原则,社会公共需求得不到满足,社会不公平问题逐渐升级。历年来的政府改革,本着降低行政成本、提高公共服务能力的目标,但总是陷入膨胀→精简→再膨胀→再精简的怪圈,只是在机构设置上做文章,没有切入到政府转型及政府职能的科学定位和利益协调上。特别是地方政府转型缓慢,仍然对经济干预过度,忽视社会管理和公共服务,有关社会不公平的问题解决不好或结果达不到公众满意的程度。

2. 部门利益保护所产生的滥用公共权力和寻租行为增加了行政成本,影响了社会公平。部门利益的保护所掩盖的是个人对经济利益和政治利益的追求。按照“理性经济人”假设,部门利益和个人利益的保护与追求成为政府部门的行为目标,由此引发的政府行为必然是扭曲的,社会经济利益分配失衡,导致社会矛盾加剧。如果行政成本的发生不会增加社会公共福利,而是损害社会公共利益,则政府的无效行政成本增加。由于转轨时期的政府行政管理体系不完善,寻租行为的政治风险较低,寻租行为较多,腐败频发。部门利益的保护反映在公共政策中的直接后果是公共政策的制定成本很高,大量的时间和精力都被消耗在毫无意义的部门利益争夺之中。

3. 制度安排存在缺陷。政府行政成本高涨和社会不公平问题的凸显与制度安排存在的缺陷密切相关。主要体现在:

(1)社会主义初级阶段的市场经济体制扩大了地区差距。改革开放初期,我国实行了优先发展东部沿海地区的非均衡发展战略,基本建设投资向沿海地区倾斜;兴办经济特区,开

放沿海城市,推进东部沿海地区经济优先发展;实施了有利于加快东部沿海地区发展的市场化改革和财税体制改革,东部地区率先步入市场经济轨道,乡镇企业和民营经济迅速崛起,抢占了发展的先机,取得了快速发展。而西部地区和中部地区缓慢跟进,在市场竞争中处于劣势,时至今日,市场化进程的不均衡加剧,东西部地区经济发展的差距也加速扩大。

(2)政府行为的高垄断性和非营利性,导致政府缺乏控制成本的内在动力。西方经济学家在用追求公共机构权力极大化观点来解释政府机构和政府官员的行为时指出,政府提供公共产品和服务与私人部门提供私人产品和服务之间存在很大不同:公共产品和服务通常不以价格形式出售,社会成员在对公共部门工作进行评价时,其指标的敏感程度低于市场价格;在政府机构中并不存在提供公共产品和服务的竞争,而缺乏竞争会降低公共部门的服务效率;政府机构不以利润最大化为工作目标,往往伴随着相对较高的成本。由此,政府天然地缺乏外在的竞争压力以及降低成本、提高质量的内部动力(经济利益的驱动),造成了高行政成本、低服务质量等负面效应。

(3)公共财政体制不健全。1999年我国就建立了现代公共财政体系和公共预算制度,但我国政府尤其是地方政府预算约束软化及预算执行弹性化的现象还在一定程度上存在着。预算变更的随意性比较大,一些部门和单位不按规定严格执行预算和财政制度,擅自扩大开支范围、提高开支标准、改变支出用途。这为地方政府行政成本的增长提供了现实条件与便利。公共预算中存在分配不透明、随意追加预算的现象,使得财政预算实际上已经成为“养人预算”,而不是“办事(满足公共需求)预算”,这种财政支出制度显然不符合公共财政体制的要求,容易造成政府人员的膨胀和行政成本的提高,引发社会不公平。

(4)行政监督约束机制不健全。一是行政责任制不健全。行政责任制要求政府必须尽职尽责,若失职则必须承担道义上、政治上和法律上的责任。虽然这些法规、制度非常细化和明确,但在具体的政府行为中有法不依、执法不严、违法不究的现象普遍存在,政府官员失职渎职的事件屡见不鲜。二是政府行政绩效考评制度不健全,政府行为缺乏目标约束,客观上缺乏降低成本的外在压力。由于行政绩效考评要综合考虑有形的和无形的、直接的和间接的、眼前的和长远的各种相关因素,也难以用市场价格直接标示其产品和服务的机会成本,所以政府在行政管理工作中,往往只注重任务的完成,而忽略完成任务所需的成本和任务完成的质量。三是行政监督体制缺乏应有的独立性和自主性,实际上是一种“同体监督”。在同体监督下,决策、执行和监督三权混为一体,监督机关在很大程度上只听命于同级党委和政府,不仅难以监督同级,对下级也难以进行有效的监督,而且监督中“人治”色彩浓厚。这就使得政府的不规范行为无法得到有效制约,行政经费被浪费,也诱发基于部门利益保护的行政制度和规则的不平等。

(5)公务人员管理制度不科学。公务人员的政治前途掌握在上级政府或领导手中,而不是掌握在公务人员或政府服务的消费者——社会公众手中,这一制度安排造成了政府本位、

公务人员服务态度冷漠、寻租等危害公共利益的行为。这样一种对上负责的管理制度,会在某种程度上淡化公务人员的行政成本观念,甚至会使他们为迎合上级而进行错误决策、增加行政成本,典型的表现是建“形象工程”、“政绩工程”而舍“民心工程”。

#### 四、控制行政成本、实现社会公平的对策建议

1. 转换政府职能,构建公共服务型政府。要将政府建设成为高效率、低成本的公共服务型政府,就意味着政府要增强公共服务能力,行政目标由以前的效率导向逐渐转向公平与效率并重。地方政府再也不能以牺牲地方公共服务为代价来搞经济建设,应该将市场能做的、做得好的归还于市场,政府要为市场主体提供良好的、公平的发展环境,给公众提供平等的发展机会,为社会提供符合社会公平的公共产品与服务等,重在解决市场外部性问题,解决好政府越位、错位问题。中央政府实施“大部制”的机构改革,目的就在于进一步转换与调整政府职能、精简机构,逐步切入政府职能的科学定位和利益协调上,解决部门利益保护和重复建设引发的行政成本膨胀问题,既可以有效降低政府行政成本,又可以满足社会公共需求,促进社会公平。

2. 大力推进政府行政体制改革,从制度的完善上规范行政行为,控制行政成本,促进社会公平。市场经济中不公平问题的解决需要政府构建有效的公共性政策机制,通过制度安排对社会资源进行分配。制度安排既要体现公平,又要有效和富有生产力。

(1)要完善公共财政体制,优化公共财政支出结构和政府转移支付方式,发挥公共财政再分配功能。一是按照公共财政的公共性属性,调整财政支出结构,逐渐减少行政管理费、降低经济建设支出比重,加大公共服务、社会保障等方面的支出,从资金源头上控制行政经费,保障满足社会公共需求的资金需求;二是完善转移支付制度和转移支付方式,增大一般转移支付的比重,减小税收返还转移支付的比重,且转移支付尽可能向落后区域倾斜,缩小地区间经济发展不均衡引起的收入、教育、医疗、社会保障等方面的差距。

(2)完善政府绩效考评制度,增强绩效考评的可操作性和约束性,对行政成本和社会公平形成结果或绩效约束。要把行政效率和行政成本、公众满意度纳入各级政府、各级领导和行政人员绩效考评指标体系中,并且要增大其权重,减小经济指标的权重。绩效考评是引导政府及工作人员树立正确导向、尽职尽责做好各项工作的一项重要制度,也是实施行政问责制的前提和基础。绩效考评工作要制度化,并将考核结果作为主要的奖惩依据。

(3)完善公务人员的管理制度。不断完善公务人员考试录用、竞争上岗制度,实行公务人员任期制、试用制、辞退制和用人失察失误责任追究制,进一步建立健全公务人员能上能下、轮岗交流和培训教育机制,尤其要树立“为人民服务”、“执政为民”的价值理念和成本效益观念等,以全面提高公务人员的整体素质、行政能力和公共服务能力。

(4)不断完善行政监督机制和建立行政问责制。行政监督的立足点在于对行政权力的运用进行有效监督,保证行政权力服务于民,而不是为政府部门利益服务。行政监督包括政府行政体系内部的监督和外部的社会监督。只有积极推进政务公开制度和电子政务,建立多层次、多渠道的网络式的监督体系,才能有效地遏制浪费和腐败、控制和降低行政成本。同时按照权责统一、依法有序、民主公开、客观公正的原则,加快建立以行政首长为重点的行政问责制,并把行政问责与行政监察、审计监督结合起来,对损害公众利益的突出问题要严格依法追究。

在行政监督体系构建中,一定要加强外部社会监督力量。公共选择学说证明了政府部门是有其自身利益的一个组织,仅仅靠政府的自律来控制政府行为使政府组织履行行政职能时出现了不少自利行为。所以应大力推行政务公开和电子政务,高度重视新闻媒体的舆论监督作用,依法保障公众实施监督的权力,强化外部监督。

3. 改革公共服务方式。公共服务的提供虽然由政府垄断,但其生产方式和经营方式可以突破垄断性。美国学者萨瓦斯认为:公共部门提供服务的成本费用,比承包商提供服务的成本费用平均要高出35%~95%。因此在公共产品和服务的生产与供给中可以引入市场竞争机制,进行市场化运作,既可以高质量、适度提供公共服务,又可以满足降低行政成本和促进社会公平的要求。通常公共产品与服务的市场化运作方式包括两种类型:一种是采用承包、发包、租赁、公司合营、经营许可、政府采购等形式进行企业化运作;另一种是由介于政府和私人之间的社会组织如行业协会、中介组织等来完成。

4. 提高政府行政质量与效率。从经济学的角度讲,提高政府行政质量和办事效率,降低公共产品的废品率,是控制行政成本、实现社会公平的根本途径。现代政府在提高行政质量和效率中,最有效的保障措施是通过建立健全政府管理信息系统,改进行政工作方式和方式,优化行政管理。

#### 主要参考文献

1. 桑玉成.论和谐社会的政治基础.复旦学报(社会科学版),2005;4
2. 张威,刘明慧.财政支出结构调整:经济和社会统筹发展的视角.经济研究参考,2007;41
3. 胡鞍钢.中国:挑战腐败.杭州:浙江人民出版社,2001
4. 夏书章.行政管理学.北京:高等教育出版社,2008
5. 中国财政学会“公共服务均等化问题研究”课题组.公共服务均等化问题研究.体制改革,2008;1
6. 卓越.行政成本的制度分析.中国行政管理,2001;3
7. 翟校义.当今中国社会中的行政歧视及其根源.政治学研究,2005;3
8. 温家宝.加强政府建设 推进管理创新.光明日报,2006-09-08
9. 陈国权,王勤.论社会公正与政府的公共性.政治学研究,2004;4