

中外行政成本的比较与反思

张平

(天津财经大学 天津 300222)

【摘要】我国行政管理费用的增长速度超过了财政支出的增长速度。针对我国行政成本高昂的问题,本文从行政成本观念淡薄、预算约束软化、机构和人员设置不合理及对行政权力监督不力等方面进行了反思。

【关键词】行政成本 中外比较 反思

行政成本是指政府行政活动对经济资源的消耗。政府机构正常运行需要消耗资源,比如建筑物、办公设施、人员工资等,这是纳税人必须支付的社会成本。但近年来,我国行政成本屡屡攀升,行政管理费占财政支出的比重甚至超过发达国家的水平,这说明我国的行政成本已经挤占了财政在其他领域的支出,影响了财政职能的发挥,阻碍了公共财政建设的步伐。面对我国行政成本高昂问题,有必要进行反思。

一、行政成本的国际比较

我国行政管理费总额及其增长率(1977~2005年)统计

年份	财政支出		行政管理费		
	总额 (亿元)	增长率 (%)	总额 (亿元)	占财政支出 比重(%)	增长率 (%)
1977	843.50	4.6	45.2	5.4	4.2
1978	1 122.09	33	52.90	4.7	17.1
1980	1 228.83	9.5	75.53	6.1	42.8
1985	2 004.25	63	171.06	8.5	126.5
1989	2 823.78	40.9	386.26	13.7	125.8
1990	3 083.59	9.2	414.56	13.4	7.3
1991	3 386.62	9.8	414.01	12.2	-0.1
1992	3 742.20	10.5	463.41	12.4	11.9
1993	4 642.30	24	634.26	13.7	36.9
1994	5 792.62	17.8	847.68	14.6	17.6
1995	6 823.72	17.8	996.54	14.6	17.6
1996	7 937.55	16.3	1 185.28	14.9	18.9
1997	9 233.56	16.3	1 358.85	14.7	14.6
1998	10 798.18	16.9	1 600.27	14.8	17.8
1999	13 187.67	22.1	2 020.60	15.3	26.3
2000	15 886.50	20.5	2 768.22	17.4	37.0
2001	18 902.58	19.0	3 512.49	18.6	26.9
2002	22 053.15	16.7	4 101.32	18.6	16.8
2003	24 649.95	11.8	4 691.26	19.0	14.4
2004	28 486.89	15.6	5 521.98	19.4	17.7
2005	33 930.28	19.1	6 512.34	19.2	18.0

数据来源:根据《中国统计年鉴 2006》的数据计算而得。

从1978~2003年的25年间,我国的行政管理费增长了87倍。行政管理费用占财政支出的比重除1978年外逐年增大,1978年仅为4.7%,到2003年上升到19.0%,这个比重比同期日本的2.38%、英国的4.19%、韩国的5.06%、法国的6.5%、加拿大的7.1%、美国的9.9%分别高出16.62、14.81、13.94、12.5、11.9和9.1个百分点。而且近年来行政管理费用还在大幅度增长,平均每年增长17.85%。2005年行政管理费占财政支出的比重为19.2%,超出国际货币基金组织15.6%的标准。可见,我国已是世界上行政成本高昂的国家。

二、对我国行政成本高昂问题的反思

1. 行政成本观念淡漠、缺乏政府绩效评估机制是我国行政管理支出高于其他国家的根本原因。在市场经济活动中,任何企业和个人在经营活动中都会考虑成本与效率,努力降低成本,以最小的耗费获得最大的收益。而在我国政府活动中,却缺乏这样的动机。我国在较长时期内实行的是计划经济体制,行政事业的发展一直依赖于财政的统包统揽和统收统支,行政单位(包括事业单位)“等、靠、要”和吃国家财政“大锅饭”的思想十分严重。政府提供公共服务的过程具有天然的“垄断”性质,不存在外部竞争的压力,具有排他性和强制性,而且政府组织运作的经费来自于财政拨款。政府组织的这两个特点决定了政府工作投入和产出相脱节,在成本和收入之间缺乏紧密的联系,在客观上缺乏降低成本的内在动力。政府组织在管理工作中往往更注重任务的完成及其效果,而忽略完成任务所需的投入,重视算“政治账”,不重视算“经济账”。成本意识的淡漠是政府行政管理费用居高不下的根本原因。这就有必要构建一套完善的政府行政绩效考核体系,对政府的行政管理活动实施绩效管理和评估。在这套体系的构建中,不仅要重视行政结果的评估,更要强调降低行政成本的举措。

要针对当前政府管理效率较低、行政成本过高、浪费现象严重的问题,实行政府支出绩效审计制度,并逐步加大行政绩效考核体系中效益审计的分量。在对政府行政绩效进行考核这方面,发达国家已早了我国近二十年。20世纪90年代以来,各主要发达国家就普遍实行了绩效评估和管理,并用法律手段规范政府绩效评估体系。如英国1983年颁布了《国家审

计法》，把审计中央政府资金的职责和权限授予了主计审计长，并规定成立国家审计署以确保主计审计长履行绩效审计的职责。美国 1993 年颁布了《政府绩效与结果法》，规定财政预算要与政府部门绩效挂钩。日本 2002 年制定了《政府政策评价法》，内阁和政府的各个部门都被要求在其权限范围内实行政府评价。同时发达国家还注重完善政府绩效评估的指标体系，力求使绩效评估体系制度化、规范化与科学化。

2. 政府财政行为不透明、政府预算约束软化直接导致我国行政管理费居高不下。目前在我国，包括行政管理费在内的政府财政支出情况仍属于政府“机密”，透明度极低，甚至连政府提交人大审议的财政预算报告也只是一个粗线条的框架性方案。代表人民行使监督权力的人大代表难以从中掌握财政支出的详情，其他公众更无从知晓。政府财政支出的是纳税人的钱，但公众却不知道这些钱有多少用于公共安全、公共秩序、公共教育、公共设施、公共救济，更别说对其运转实施有效的监督了。财政制度不透明滋生了行政管理费鱼目混珠、公款吃喝、公车私用、私客公待、公款旅游等职务消费“黑洞”，相当数量的财政资金以职务消费之名被私人挥霍，出现了“财政增长，单位喊穷；有钱吃饭，无钱办事”的怪现象，而且还使部分职务消费转化为个人的薪金外收入，为以权谋私打开了方便之门。此外，财政支出预算方法不够科学、规范，现行支出预算编制基本采用“基数+加成”的方法，不符合公平与效率的原则，加之行政管理支出具有刚性，就容易造成行政管理费随意追加支出，编制过程中掺入的人为因素、历史因素较多，而对行政机关经费收支的预算审计主要是调查被审计对象的违纪情况，而很少考核收入的合法性、支出的合理性。这样难以从根本上实现支出监督，加之存在着信息不对称，这些均导致了行政管理费用的不合理使用。

相比我国，发达国家的财政预算更具统一性、公开性和法治性，政府财政预算制度的最大特点是规范化、计划性强。它要求政府在每个预算年度开始之前，必须预先编制该年度的收支计划，即政府预算草案，然后提交议会审议、修订和批准。对于已经确立的政府预算，政府必须遵照执行，不得超越计划行事，并要求所有的政府收支除某些特殊情况外，都必须纳入预算，受政府预算的约束和规范。政府预算制度具有公开性是指政府提交的预算草案，预算的审议、辩论、修改和通过过程以及以后的执行情况，除了某些特殊情况，都必须向议会、社会公众和新闻传媒机构公开。政府预算制度具有法律效力，违背政府预算就是违法行为。任何人包括国家元首和政府首脑，不管职位多高，权势多大，只要是违背了政府预算，无一例外都必定受到法律的追究和制裁。

3. 机构和人员设置不合理，我国的“官民比”比较高。我国政府机构和人员设置不合理表现为政府官员规模的结构性和功能性失调。结构性过剩是指政策执行的一线人员与行政机关人员比例失衡。坐机关的人太多，在第一线从事实际工作的人太少。功能性失调是指行政人员的知识结构、能力结构、年龄结构、性别结构等配置不合理。这样必然造成行政人力资源的浪费，导致行政效率下降、行政成本上升。再加上由

于机构和人员数量增加和我国自 2000 年以来实行工资改革，逐步提高公务员的工资，直接造成我国行政管理支出呈直线上升趋势。2003 年我国公务员人数是 653.67 万人，全国总人口 129 227 万人，依此计算，我国“官民比”为 0.5%，而同一时期美国的“官民比”为 3.25%，英国为 2.78%，德国为 2.86%，俄罗斯为 2.31%，日本为 1.69%，韩国为 1.6%，新加坡为 3.3%。由此看出，大部分国家的“官民比”似乎都高于我国，但为什么在我国老百姓的印象中“官”总是那么多呢？这恐怕还要将“官民比”和人均 GDP 结合起来考察。2003 年美国人均 GDP 为 37 648 美元，英国为 30 253 美元，德国为 29 115 美元，我国仅为 1 097 美元。人均 GDP 就是人均占有的社会财富，通过人均 GDP 的对比可以看出，在人均财富占有量远低于其他国家的情况下，我国的“官民比”不可谓不高。

4. 加强对行政权力的监督，反对浪费、遏制腐败是降低行政成本的有效途径。我国目前行政成本攀高的现状很大程度上是由于行政权力失控所造成的，表现在：一是公款吃喝、公款出国旅游、公款违规配备小汽车问题突出，“个人消费”和“职务消费”呈现高增长趋势，一些党政机关在花销上大手大脚、铺张浪费的现象非常严重。二是建豪华楼堂馆所，近年来政府机关违反规定修建豪华办公楼和培训中心有愈演愈烈的势头，有的机关办公楼占地面积过大，建设装修像星级宾馆一样豪华，有的贫困地区不惜贷款、举债甚至挪用扶贫款和救灾款等专项资金违规修建高档楼堂馆所，与当地的经济水平发展和人民群众生活水平形成强烈反差。三是文山会海问题仍然屡禁不止，行政审批环节过多的问题还没有得到彻底解决，一些政府机关和部门利用各种名目开会，有的借开会之名游山玩水。相反，发达国家非常注重官员的公正和廉洁，对官员的失职或以权谋私、造成重大损失浪费等行为要实行责任追究和依法惩治责任人。例如 2000 年 8 月，德国莱法州高级行政法院因为一名警察在工作期间多次拨打私人电话和特种信息服务电话，造成约 2 500 马克的损失，决定将其开除。法庭认为，虽然官员可以因私少量使用公务电话，但拨打特种信息服务电话则是严格禁止的，且数额相当大，因此属于严重的违纪行为。在这方面，我国应效仿发达国家，对政府官员实行行政问责制，从行政首长做起，从政府权力部门做起，切实加强整风建设，深入开展反腐败斗争，强化对权力的监督，推行政务公开，加大政府工作的透明度。要从源头上预防和治理腐败，深入开展治理商业贿赂工作；要严格控制职务消费，规范政府机关公务接待，改革公务接待方式，探索公务接待社会化的途径；严格控制会议、差旅、出国考察和公务用车等支出；严禁公款吃喝、旅游和进行高消费娱乐活动。

主要参考文献

1. 唐铁汉. 降低行政成本 提高政府效能. 国家行政学院学报, 2007; 4
2. 孙铁翔. 行政管理支出存在的问题及对策. 财政监督, 2006; 4
3. 陶国根. 以廉价政府为理念规范我国行政管理支出. 中国发展, 2006; 3