

地方政府行政成本控制的制度安排

——来自江苏省的实地调研

易明(博士)

(中国地质大学经济管理学院 武汉 430074)

【摘要】 本文结合江苏省各级行政机关控制行政成本的具体实践,将行政成本划分为固定性行政成本、消耗性行政成本、变动性行政成本和无效行政成本四个部分,并提出提高行政成本控制绩效的对策建议。

【关键词】 行政成本 服务型政府 控制 制度安排

一、加强行政成本控制是建设服务型政府的迫切需要

当前,提高行政成本控制绩效已经成为一项紧迫任务。对于一个理性政府,在进行公共管理的过程中,必须对行政成本进行有效控制,对其做出必要的制度安排。在我国,行政成本作为衡量政府工作效率和政绩的重要考核指标,已经受到广泛重视。党的十七大提出,精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,减少行政层次,降低行政成本,着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。行政成本还频繁出现在党的其他重要文献中,充分体现了党中央对行政成本的高度重视。对行政成本进行控制,有利于防止行政机构的再度膨胀,有利于抑制腐败、提高行政效率,有利于改善党群、干群关系,是加强党的执政能力建设的重要举措,对于提高政府运作效率、优化资源配置、建设服务型政府具有重要的现实意义。

目前,对于行政成本的定义尚未达成一致,但主要可以划分为广义和狭义两种,其中,广义的行政成本是指政府机关、党政团体、事业单位和社会组织以及一切靠政府财政拨款的工作部门,在一定时期内为履行其行政职责、实现其行政目标的活动过程中所耗费的人力、物力、财力和其他社会资源,以及由其引发的现今和未来一段时期的政府与社会的间接性负担(毛日清,2006)。而狭义的行政成本即指政府机构正常运行需要消耗的资源,我们可以进一步把狭义的行政成本划分为固定性行政成本、消耗性行政成本、变动性行政成本、无效行政成本,其中,固定性成本包括人员工资、保险福利、基本建设经费等,消耗性成本包括招待费、会议费、交通费、出国费等,变动性成本是指超出政府部门预算范畴的或与政府部门预算不一致的支出,无效成本是指不产生行政效率的支出。通过对行政成本类型的划分,有利于根据每种成本的特点,做出更具针对性的制度安排。以下我们将结合对江苏省行政成本管理制度的实地调研,提出提高行政成本控制绩效的对策建议。

二、江苏省行政成本控制的制度建设

1. 人员经费制度。进一步精简机构,加强机关和事业单位机构编制和财政供养人员控制是建立小政府、大社会,建立“经济型”廉价政府的客观要求。其主要做法包括:推行机构编

制实名制管理制度。江苏出台了《关于在全省实行机构编制实名制管理的意见》(2006年)、《关于进一步加强和完善机构编制管理的通知》(2007年)等,明确规定,凡按规定批准成立的机关和事业单位都要纳入机构编制实名制管理范围,实行定编定员,确保具体机构设置与按规定审批的机构相一致、实有人员与批准的人员编制相一致;建立机构编制管理与财政预算、组织人事管理的配合制约机制。为进一步配合机构编制管理工作,江苏通过加强部门间的协商沟通,定期校核相关管理数据库,建立统一的信息平台和资源共享平台等办法,建立相互协调、相互制约的管理制度;依托机构改革严控机构编制增长。通过2009年全省范围内的机构改革,强化机构编制控制管理。一是严格控制机构编制审批,先后制定了20多项各类机构编制管理标准,鼓励和支持相关部门采取编制内部调剂、内设机构撤一建一等方式解决职能和任务增加等问题,严格执行财政拨款编制“零增长”要求,做到“机构设置不突破中央批准的机构限额,人员编制不突破改革前的总量规模”。二是按照人员编制总量控制的基本原则,根据职能变化对人员编制进行适时调整。三是加强对机构编制规定执行情况的监督检查,严格机构编制责任追究,对机构编制违纪违规案件进行严格查办。

2. 基本建设费制度。控制党政机关办公用房和楼堂馆所建设是建设节约型机关的内在要求。江苏按照“统筹兼顾、规范管理、优化配置、提高效益”的原则,建立了办公用房所有权与使用权相分离,统一规划、统一建设、统一调配、专业化服务的管理机制。主要是加强省级机关办公用房建设管理,分离办公用房房地产所有权和使用权,省级机关事务管理局对省级机关占有、使用的办公用房及其相应土地使用权属统一管理,统一办理办公用房所有权及相应土地使用权等级,即所有权归省级机关事务管理局,省级机关享有使用权;加强省级机关办公用房管理,建立办公用房统一调配制度,规范办公用房维修管理,推进办公用房物业管理,加强省级机关办公用房等资产日常清查核对等。

3. 交通费制度。公务用车购置与运行是行政运行经费的

主要组成部分。从2003年开始,江苏成立了“省级机关清理超编制、超标准配备公务用车联席会议”,负责对省级党政机关公务用车管理。其主要做法包括:明确配备标准,清理超编超标车;实施定额管理,大幅减少公车数量;建立规章制度,将公务用车纳入制度化轨道,先后出台《省级党政机关小汽车配备和使用管理规定》、《省级机关公务用车配备定额》、《省级机关专业用车配备和使用管理规定(暂行)》等文件,推行公务用车实名制,加强机关车辆专项管理;实行定点维护,有效控制车辆消耗开支,包括车辆定点加油、定点维修、定点保险等;建立“联席会议”工作机制,由省级机关事务管理局负责定额定标管理审批,省财政厅负责购车经费审批,省纪委负责执行情况监督检查,特殊情况由联席会议成员单位分管领导共同审定。

4. 出国经费制度。加强出国经费管理是控制行政成本的主要内容。江苏通过实施经费先审后用和用汇双控政策,控制党政机关因公出国(境)经费。其主要包括:强化预算专项管理,确保因公出国(境)经费专款专用,明确规定除了省人大办公厅、省政协办公厅、省外办和省委、省政府批准或根据职能承担境外专项工作的单位,可在部门预算中单独编列外事专项工作经费外,其他省级单位不再编列出国(境)经费;加强计划管理,实施因公出国(境)经费先行审核制度。规定因公出国(境)经费审核部门和任务审批部门根据各自的职责,建立因公出国(境)经费审核部门和任务审批部门根据各自的职责,建立因公出国(境)的审批联动制度;加强用汇额度管理,实行因公出国(境)经费预算与用汇额度双控制;加强监督检查,严肃处理违反规定使用因公出国(境)经费的行为,由省纪检检查部门和审计部门共同监督。

5. 会议费制度。加强会议费管理,有利于精简会议,压缩行政开支。为遏制会议费增长过快,江苏先后出台了一系列会议费管理制度,建立以分类管理、定额包干为主要内容的会议费管理制度体系,对会议分类、会议审批、会议费综合定额标准、会议费用开支办法等做出了具体规定,同时对精简会议活动、降低会议费开支及提高行政效能等提出了明确规定。目前,将省级会议分为三大类:一类会议为省委全委(扩大)会议、省党代会、省人代会、省政协全委会和省纪委全委会;二类会议为省各民主党派换届会议和青工妇等群众团体代表大会,省委、省政府秘书长以上领导审批召开的各种专业会议;三类会议为省直各部门、单位召开的业务工作会议。其中,一类会议和二类会议由省财政安排,三类会议纳入单位正常预算。对会议费实行“包干使用,超支不补,结余留用”的财政政策。

三、江苏省行政成本控制存在的问题及成因

1. 人员经费控制方面。目前,在人员经费控制方面存在的主要问题包括:一是通过机构编制人员实名制信息库与财政统一发放工资信息库信息核对,仍然存在人员超编情况;二是一些行政机关未经批准擅自成立内设机构的现象依然存在;三是部分单位内设机构领导干部实际配备情况超出“三定”规定核准范围;四是存在行政机关借用下属事业单位人员,非参照管理事业单位人员按行政人员身份领取工资等现象。根据调查了解,造成上述问题的主要原因是:一是少数机

关和事业单位领导的机构编制意识不强,片面认为擅自设立内部机构是对某项工作的重视。二是机构编制责任追究制度不完善,现有的责任追究制度可操作性较差,特别是超编现象往往涉及多个部门,责任难以认定,且当前的监督制度主要是事后监督,监督成本高。三是相关部门之间协调配合制约机制有待完善,机构编制管理涉及审批、执行、监督、反馈等多个环节,并与公务员招考、人员调配、军转安置、自然减员、工资发放等环节密切相关。然而,由于缺少完善的协调配合制约机制,部门间信息沟通不畅,各部门均难以统筹科学地安排编制使用。四是军转干部安置、退伍士兵安置等政策性安置也是造成人员超编的一个重要原因。

2. 基本建设费控制方面。目前,江苏省级机关办公用房建设管理仍然存在建设标准、人均标准不统一,房产调剂较难,违反规定出租使用,运营养护成本较高等问题。主要是:办公用房建设管理不够集约,除了少数单位实现了集中建设、统一办公外,大部分单位办公用房建设仍然是单独选址建设,难以实现办公用房、土地资源的集约化利用和后勤服务管理的规模效应,并且办公用房建设超概问题难以控制;办公用房权属管理不够清晰,大量省级机关办公用房无权属证书,办公用房权属划分不规范,办公用房产证监管难度较大,个别单位擅自抵押、出租、出借办公用房,进行产权变更、交易等现象依然存在,成为国有资产流失的严重隐患。

3. 交通费控制方面。当前省级机关公务用车存在的问题主要是:部分单位公务用车未纳入统一管理,主要是一些省级党政机关下属事业单位、垂直管理单位的基层部门、省属国有企业和高校公务用车和接待用车尚未实现统一管理;少数单位公务用车管理不规范,主要是部分单位将公务用车直接配到单位内设处、室,公车私用现象严重;接待用车配置不合理,部分接待车价格高昂,但缺乏集中使用管理,使用效率低;公车消费没有成本控制制度,实报实销制度导致一些开支不合理。

4. 出国经费控制方面。整体而言,江苏因公出国(境)经费已经得到了有效控制,但也存在困难和问题:因公出国(境)工作任务安排内容与实际不符,一般性、无实质性内容的考察访问增加了一些无效开支;部分法规制度不完善,导致隐形成本增加,主要是随着经济社会发展,国家原有的一些政策规定或标准与实际不相适应,如2001年财政部制定的《临时出国人员费用开支标准》已经无法满足当前考察、培训团组在国(境)外的正常活动需要,导致出访团组在按标准申请外汇和经费审核的同时,逃避财政监督,寻求其他的外汇和经费来源渠道,加大了实际成本开支;上下级及部门间外事工作进度未能一致,财政经费支出管理难以控制,主要是外汇额度下年度预算报送与外事计划下达时间不协调,培训团组经费安排渠道多样,经费先行审核难以操作等。

5. 会议费控制方面。从制度控制效果看,根据江苏省财政决算资料,全省会议费支出同比虽然仍旧出现增长,但是考虑到经济发展以及物价等因素,平均增幅在合理范围内。但是,会议费管理仍然存在一些问题:会议费管理政策依据滞后,如目前主要的会议费管理依据还是1998年省两办下发的

《关于切实有效控制省级会议规模和费用的意见》；管理模式不健全，主要是定点管理工作未能与会议费管理有机结合，定点饭店与会议费开支中共有的住宿费、伙食费支出部门未能明确区分；监督机制薄弱，部分制度执行缺乏力度，如根据现有制度规定，二、三类会议工作人员分别不超过正式代表的20%和10%，但在实际执行中正式代表与工作人员数量往往难以确定，受会议费标准偏低影响，不少部门存在虚报代表人数弥补会议费不足，同时，虚增会议费开支项目、转嫁部分会议支出、违规发放纪念品和组织考察旅游等现象也时有发生。

四、提高行政成本控制绩效的对策建议

1. 深化行政管理体制改革，控制固定性行政成本。

(1)改革行政审批权限设置，精简机构。随着社会主义市场经济体制的形成，原有的行政层级设计弊端开始逐渐显露，主要是行政区划层次过多，审批权力重叠，导致行政成本过高，行政效率低下。进行行政管理体制改革的关键之一是深化“省管县”改革，加大撤乡并镇力度，科学规范部门职能，合理设置机构，切实解决层次过多、职能交叉、机构臃肿、权责脱节和多重多头等管理问题。就省级机关而言，必须严格执行“三定”规定，严禁各种形式的内设机构。除法律规定和党中央、国务院文件规定外，禁止将行政职能转由事业单位承担，不再批准设立承担行政职能的事业单位和从事生产经营活动的事业单位。全面清理议事协调机构，撤销工作任务已经完成的议事协调机构。对确实需要设立的议事协调机构，严格按照规定程序进行审批。

(2)提高政府办事效率，精简冗员。进一步提高政府工作人员的政治和业务素质，深化人事制度改革，完善考核机制和监督检查机制，提高办事效率。同时，加强人事编制管理，加大控减人员编制力度。在完善机构编制实名制管理的基础上，积极探索机构编制预算约束机制。通过财政预算对机构编制和财政供养人员进行控制是许多发达国家的通例。可以借鉴国外先进经验，在编制部门预算时，执行纳入编制使用及增人、增资计划，形成机构编制预算约束的刚性机制。此外，还要探索机构编制考核制度，重点是严格控制机构编制和实有人员情况，根据考核结构，对考评成绩差的单位给予奖励，对于考评成绩差的单位由考核小组提出建设性建议和意见，对考评中出现的问题，提出整改意见。

2. 深化行政经费管理制度改革，控制消耗性行政成本。

(1)加快推行职务消费货币化改革。对一些带有供给性质又不宜取消的个人工作、生活待遇，变实物分配为货币分配，增强享受者的费用意识，建立自我约束机制。在推行职务消费货币化改革的同时，加大对与个人福利关联度较大的职务消费的监督和检查，防止公职人员从中牟利，重点是加强对招待费、出国经费等费用的管理和控制。

(2)加快行政成本开支市场化改革。对政府一些生产公共物品和提供公共服务的领域，采取政府采购等形式实行公开竞争。重点包括通过公开招标，建立各级党政机关出差会议定点管理制度，特别是建立定点饭店与会议费管理相结合的管理制度；通过公开招标，推行机关后勤社会化改革，改变现行

大部分实行的只能固定由单位内部后勤机构提供服务的方法，引入市场机制，使社会服务机构与本单位内部后勤机构具有同等的机会在公开招标、平等竞争中取得服务资格。

(3)加快行政资产管理一体化改革。对行政机关资产实施集中建设、统筹分配、统一管理、公开招租的一体化管理模式。推行办公用房集中集约建设或购置；加强办公用房建设管理，通过招标、政府采购等方式选择专业化项目管理机构进行代建，理顺办公用房权属关系，依托财政、国资或机关事务管理部门对机关办公用房权属实施集中统一管理；强化国有资产管理，对机关办公用房和其他资产的经营，严格审批，规范操作，实现机关与经营活动的彻底脱钩，规范行政机关所属机关服务中心经营与财务管理，按照收支两条线管理，加强审计和监督，防止国有资产损失、流失；规范办公用房使用管理。

3. 深化财政预算制度改革，控制变动性行政成本。

(1)推行绩效预算，提高行政成本开支收益。把成本、效益理念引入预算编制中，以绩效预算代替传统预算，有利于增强行政机关预算约束意识，节约行政成本。绩效预算的核心是建立一套能够反映政府公共活动绩效的评估体系，在预算编制前，首先对相关支出项目的绩效进行考核评价，预算安排前就对财政资金的绩效进行监督，有效防止财政资金的损失浪费。当前，要重点扩大各省级机关部门的专项资金事前绩效评估，把财政资金的监督关口前移。

(2)推行预算公开，强化行政成本开支监督。包括预算安排公开，虽然目前预算编制情况已经向各级人大和社会公开，但是公开细化程度与公众的要求还有相当大的差距，需要进一步细化，同时加强预算安排口径的宣传解释；预算执行公开，将行政经费开支情况定期向纳税人公布，接受社会公众监督。特别是对招待费、会议费、交通费等群众关心的热点行政开支，要进一步加大预算执行情况公开力度。

4. 严格预算约束，减少行政成本开支随意性。重点是强化行政支出监督体制建设，充分发挥人大、审计部门的监督职能，财政部门各单位对行政经费开支实行定期检查，随时跟踪监督支出执行及效益情况。

5. 深化行政监督考核制度改革，控制无效行政成本。将成本—效益观念引入政府行政管理的全过程，对政府实施的各种公开项目进行绩效损益分析，建立健全行政成本使用效益责任机制。重点是完善政府行政绩效考核指标体系，既要考核当前效益，又考核长期效果，既考核直接投入，又考核间接负担，既考核显性成本，又考核隐性成本；建立行政成本支出效益考核指标体系，包括行政成本支出结构的考核、行政成本支出项目的考核等；加强行政成本开支情况的监督检查。

【注】本文得到了国务院机关事务管理局委托项目的资助。

主要参考文献

1. 颜如春. 地方政府行政成本控制的制度安排研究. 探索, 2008;3
2. 毛日清. 政府行政成本辨议. 江西行政学院学报, 2006;4
3. 尚晓汀, 阮平南. 关于降低行政成本建设廉价政府的思考. 中国行政管理, 2007;11