

[ 管理天地 ]

# 从政府失效理论看我国行政支出规模膨胀问题

## 沈 峰

(厦门大学 财政金融系, 福建 厦门 361005)

[ 关键词 ] 行政支出; 政府失效; 预算

[ 摘 要 ] 本文针对我国行政支出规模膨胀的现实问题, 运用政府失效理论分析了政府官员追求过量预算从而导致浪费低效的内在动因, 提出了以精减政府机构, 引入市场竞争机制, 完善行政制度设计等措施来控制行政支出, 提高行政效率的政策建议。

[ 中图分类号 ] D630 [ 文献标识码 ] A [ 文章编号 ] 1001-6066(2002)02-0036-04

## Viewing the Problem of China's Government's Expenditure on Administration with the Theory of Government Failing

SHEN Feng

(Xiamen University, Finance &amp; Banking Department, Fujian 361005, China)

**Key Words:** government's expenditure on administration; government failing; budget

**Abstract:** This article uses the theory of government failing to analyze the problem of China's government's expenditure on administration, and gives some ideas such as reducing the departments of government, introducing the law of market competition to the governments and perfecting the administration systems to cut down the government's expenditure on administration and improve the efficiency of administration.

### 一、我国行政支出规模膨胀现状

行政管理是纯公共产品, 只能由政府提供, 因此财政必须无条件地保障政府行政管理支出需要。随着政府职能的扩大, 政府机构的逐步增加, 行政支出的增长是不可避免的。但是, 中国的行政管理支出在改革开放后表现出极度膨胀的不正常现象, 给财政造成了巨大压力。行政管理支出占财政支出总额的比重, 从 1980 年的 6.21%、1985 年的 6.52%, 猛增到 1990 年的 9.83% 和颠峰时期 1996 年的 13.11%。行政管理支出绝对额从 1980 年的 75.5 亿元上升到 1999 年的 1525.68 亿元, 增加了约 20 倍。即使在 90 年代, 行政管理支出弹性 (即行政管理支出增长率与财政支出增长率之比) 也为 1.18%。由于我国财政收入占 GDP 的比重偏低并且在 90 年代中期以前该比重不断下降, 而行政管理支出增长速度却快于财政支出增长速度, 这使得本来就非常吃紧的财政状况雪上加霜。许多县级财政大部分的预算内财力都用于发放工资和维持政府机构运行, 基层财政真是名副其实的“吃饭财政”或者“吃不饱财政”。行政管理支出大幅度增长, 固然有通货膨胀因素影响, 但更主要的原因是政府机构规模的膨胀。1992 年, 中央设有 68 个部委办以及 85 个非常设机构, 省级设置的党政机构平均为 70 个。即使经历不断的机构精减, 中央的部委办由 1996 年的 59 个减少到 1998 年的 29 个, 同国外的一般情况相比, 这些机构数量规模仍显庞大。外国在中央部级机构通常只有 20 个左右, 地方职能部门编制更规范精减。与行政机构膨胀相呼应, 我国的行政人员数量也急剧增长, 财政供养的人口从 1978 年的 2015 万增长到 1997 年的 3675 万, 增幅达 82.4%。在中国历史上官吏与人口比例, 汉朝为 1:7953, 唐朝为 1:3927, 明朝为 1:2299, 清朝为 1:911, 新中国建国初期为 1:294, 而 1997 年这个比例为 1:30 (何振一、阎坤, 2000)。机构臃肿, 冗员膨胀,

[ 收稿日期 ] 2001-12-10

[ 作者简介 ] 沈峰 (1977-), 男, 江苏苏州人, 厦门大学财政金融系硕士研究生。

以及行政部门的浪费低效,给我国财政带来沉重负担,使财政支出结构陷入严重不合理状态。

我国 90 年代行政管理支出情况表

年 份	行政管理支出(亿元)	财政支出(亿元)	两者比例(%)
1990	303.10	3083.59	9.83
1991	343.60	3386.62	10.15
1992	424.58	3742.20	11.35
1993	535.77	4642.30	11.54
1994	729.43	5792.62	12.59
1995	872.68	6823.72	12.79
1996	1040.80	7937.55	13.11
1997	1137.16	9233.56	12.32
1998	1326.77	10798.18	12.29
1999	1525.68	13187.67	11.57

资料来源:《中国统计年鉴》2000 年版。

## 二、政府失效理论的分析解释

公共财政理论认为,市场失效现象是客观存在的,只有政府才能承担提供公共产品,弥补市场失效的任务。政府干预是解决市场失效的有效方式。尤其是凯恩斯主义流行以来,人们对政府干预的有效性更是笃信无疑。然而,布坎南提出了政府失效的观点,他认为公共部门在提供公共产品时趋向于浪费和滥用资源,致使公共支出规模过大或者低效率。政府的干预并不象理论上所说的那样有效。运用政府失效理论,或许可以分析揭示我国行政支出规模膨胀的深层次原因。

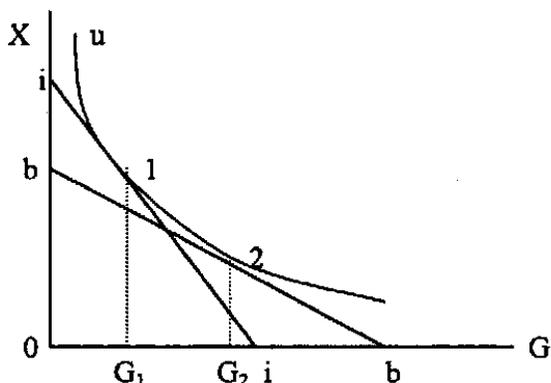
(一)政府官员的目标函数异于普通平民,权力消费促使政府官员偏好于更多的公共产品。现代经济学的基本假设是人理性的经济人,政府官员在很大程度上也属于经济人,追求他自身利益最大化是其行动的根本准则。政府官员追求的目标与普通平民的区别就在于权力等非货币因素在前者的目标函数中占有重要地位。政府官员的目标函数甚至可以理解为各种 P 函数:权力(power)、声望(prestige)、报酬(pay)、提拔(promotion)、特权(perquisites)等等。这样导致政府官员与平民的预算约束产生差异。设  $y_i$  为个人收入,  $P_x$  与  $P_g$  分别为私人产品和公共产品价格,  $X, G$  分别为私人产品和公共产品数量,  $\alpha$  为个人税收价格,而  $\beta$  为官员可以从其地位中得到的非货币收入占公共产品价格的比例。这样,

平民的预算约束为  $Y_i = P_x X + \alpha P_g G$ ,

官员的预算约束为  $Y_b + \beta P_g G = P_x X + \alpha P_g G$ ,

则平民支付的公共产品相对价格为  $\alpha P_g G / P_x X$ , 而官员支付的公共产品相对价格为  $(\alpha - \beta) P_g G / P_x X$ , 后者要低于前者。这在图形上表现为官员预算约束线(bb)斜率小于平民的预算约束线(ii)斜率。在相同效用水平  $u$  下,政府官员倾向于更多的公共产品( $G_2$ 点)。

由此可见,非货币收入或者说权力消费欲望是促使官员追求更大规模公共支出的源动力。这在实际生活中也是可以得到充分印证的。官员的薪俸未必高于平民的收入,但官员可以享受到许多平民难以企及的特殊待遇:基本的如公务车、移动电话等,另外再加上公款吃喝、招待、旅游、考察等名目繁多的权力消费项目,使得官员从行政支出增长中获得的收益远大于其增长的薪水收入,这样官员就会不遗余力地去争取更多的行政经费预算。在很多情况下,我国官员的非货币收入都超过了其正常的工资收



入,它对社会产生的影响就是刺激强化了“官本位”意识。所以尽管在市场经济时代,仍有很多人涉足仕途心驰神往,趋之若鹜,这种现象也就不足为奇。越来越多的人选择吃官饭,这就进一步促进了行政机构的膨胀和行政支出的增长。

(二)部门预算最大化导致公共产品的成本—收益不对称,造成行政机构运行效率低下,损失浪费现象严重。官员偏好于更多的公共产品,他从公共产品中获得的收益与其所在机构的规模紧密联系在一起。因此官员的目标是通过其所在部门的预算规模最大化来实现的。设预算规模为 $B$ ,公共产品产量为 $G$ ,有 $B=B(G)$ 。官员由于不承担生产公共产品的成本,这一成本是由纳税人通过税收方式提供的,因此官员提供公共产品并不按照边际成本等于边际收益的最优原则行事。设成本 $C=C(G)$ ,目标函数 $\text{Max}B=B(G)$ ,约束条件 $B(G)-C(G)\geq 0$ ,

写成拉格朗日函数式,可得 $L=B(G)+\lambda[B(G)-C(G)]$

得到预算最大化条件 $B'(G)=[\lambda/(1+\lambda)]C'(G)$

$B(G)=C(G)$

因为 $\lambda>0$ ,所以 $B'(G)<C'(G)$ 。

这说明提供公共产品时,官员并不在 $B'(G)=C'(G)$ 的最优点停下来,而是继续扩大提供公共产品至 $B(G)=C(G)$ 时为止。此时 $B'(G)<C'(G)$ ,社会边际收益小于社会边际成本。行政经费存在损失浪费,行政机构效率低下。为什么政府官员竭尽全力追求部门预算规模最大化目标呢?从直接影响看,如果官员争取到更多的部门预算,他就可以在“公共利益”名义下,多搞一些大而无当的标志性工程和形象工程,给自己脸上贴金,为今后升迁积累丰厚资本。从间接影响看,如果官员争取到更多的部门预算份额,就有理由要求提高行政级别,增加人员编制,寻求更大的干预经济活动的权力,为寻租活动创造条件。现代社会中的寻租活动,是利用行政手段来阻碍生产要素在不同产业之间的自由竞争,以维护和攫取既得利益。寻租活动赖以存在的前提是政府权力对市场交易活动的介入,政府部门掌握的特权越多,它就越容易从寻租活动中获得超额利益。我国现阶段一方面存在大量垄断行业、特许经营,他们存在着强烈的寻租需求;另一方面某些政府部门权力很大,政府官员是规则的制定者、执行者,他们手中的权力正“待价而沽”,这样导致了各类寻租活动、地下经济日益活跃。公开或隐蔽地贿赂政府官员、大搞权钱交易的现象也就屡见不鲜。寻租活动不创造任何价值,它只改变了生产要素在各部门之间的配置,政府官员可以从中获取部分收益,更多的资源被白白浪费,因此,寻租活动导致了资源的扭曲配置,是政府失效的深层表现。

### 三、控制我国行政管理支出规模的政策建议

政府不是万能的,政府部门运行常常出现低效率现象;政府官员也并非全部一心为公,他们也同样是追求利益最大化的经济人。政府官员与平民之间实际上存在着委托代理关系:政府官员与平民目标不一致,存在着利益冲突;政府官员掌握着大量行政管理信息而平民无从知晓,这样又存在着信息不对称。解决政府机构人员膨胀,行政管理支出失控问题,就应该借鉴委托代理机制设计的思路方法,走一条精兵简政、高效廉洁的政府机构改革之路。

(一)精减政府机构,裁减行政冗员。精兵简政始终是各国政府优化行政管理支出的行之有效的途径。美国克林顿总统上台时,面对的是庞大的官僚机构和巨额的财政赤字,他果断地将精减机构列为政府改革的首要任务。克林顿于1993年成立了“政府运行评议委员会”,其后提出了《重新创造政府》的报告,通过自然减员、提前退休、转移培训等措施压缩联邦行政开支1080亿美,裁减政府雇员25.4万人。克林顿的精减机构和其他增收减支措施配合,促使美国1998年财政开始出现前所未有的巨额盈余,精兵简政政策收到了良好效果。我国行政管理支出规模的首选方案当然也属改革政府机构,裁减行政冗员。1998年开始的新一轮政府机构改革,中央46个部级单位缩减为29个,行政人员逐步精减49%,地方行政机构改革也紧锣密鼓的展开,已经收到了一定的积极效果。1998、1999年行政支出占财政支出比重逐步下降也印证了这一点。但是,要避免行政机构改革走上“精减—膨胀—再精减—再膨胀”的老路,还应注意做好以下几项工作:(1)发挥人大积极作用,完善预算约束。各级行政机关的机关事业编制委

员会的权力应收归人大,各级人大应根据本级财政的支付能力决定行政机构设置和人员编制数量。强化预算约束,严格禁止超预算的行政支出行为。我们不希望像美国议会那样用预算武器关政府的大门,但人大必须充分运用预算法律武器限制约束政府行为。(2)转变政府职能,优化政府行为方式。我们必须重新界定政府的职能范围,分清政府与市场的界限,实现政府职能重心从管理经济向服务社会转型,加强宏观调控,弱化微观管理,增强社会保障和执法监督等市场经济的维护服务部门功能,优化政府行使职能的具体方式,才能从根本上抑制政府机构内在的膨胀冲动,控制行政管理支出规模。

(二)在政府机构部门之间引入市场竞争机制,改善政府部门的运行效率。政府部门提供的公共产品具有高度的垄断性,缺乏竞争激励是产生低效率的根本原因。微观经济学证明,即使是寡头垄断也比独家垄断富有经济效率。如果政府部门进行市场化改革,由若干部门就某项公共服务进行竞标,各自提出竞争性的预算方案,即使不能实现边际成本等于边际收益的最优化生产,也能促使政府部门预算与实际成本充分接近。例如,中央可以把某些公共工程项目在不同省区间进行招标,增强地方政府之间的竞争;地方政府也可以把某些臃肿的行政机构分设为两个以上部门,让他们就某项相同的公共服务进行竞标,以增进行政效率。

(三)完善行政管理制度的设计。如果某项公共服务只能由惟一的政府部门提供,那么合理确定预算、提高行政效率的重点就转到完善行政制度设计。这要求必须清晰界定政府部门的职权,尽可能减少政府官员掌握的垄断权力;细化规定官员履行职权时必须遵循的程序,实行透明化办公;明确官员对其行政行为必须承担的责任,增强自我约束意识。总之,应采取多种措施尽可能的完善行政管理的制度安排,增强行政行为的制度化和规范性,减少任意性,这样才能促进部门预算的合理化和增进行政效率。

(四)强化监督机制,约束政府行为。全方位的监督也是控制政府机构行政开支规模,促进行政效率提高的有效手段。我们对政府机构的行政支出行为进行监督时应注意充分利用好几种力量:(1)人大的法定监督。人大是批准政府预算的权力机关,充分发挥人大的法定监督作用,是从源头上堵塞政府行政浪费行为的关键措施。(2)社会中介机构的监督。会计师事务所、律师事务所等独立的社会专业机构介入对政府预算的审计监督,可以增强监督的透明度。(3)作为公共产品接受者的群众的监督。人民群众可以要求政府制定政务公开、服务承诺等约束性规定,监督检查政府机构的行政行为是否符合人民群众的利益要求。(4)社会舆论监督。充分发挥社会舆论力量,完善新闻舆论法律责任制度,加强对政府机构各种浪费低效、贪污腐败行为的曝光力度,可以促进政府机构勤俭节约、廉洁自律。

(五)规范官员收入方式,严厉惩治腐败行为。首先,化政府官员的非货币收入为货币收入,根据官员的岗位责任适度提高其工资收入,严格禁止各种权力消费活动。其次,减少官员手中掌握的各种利益,控制官员办事权限,缩小寻租空间。再次,严惩腐败官员,不单要给予政纪刑事处罚,还要给予严厉的经济处罚,要让所有的官员都意识到腐败的风险和成本。对待政府官员可以采用胡萝卜(丰厚的利益和薪俸)加大棒(严厉的法律惩处)政策来抵制腐败。这将从根本上消除政府官员扩大预算开支,寻求更多特权的动机,有利于控制行政支出的规模。

#### [ 参 考 文 献 ]

- [ 1 ] 刘宇飞.当代西方财政学[M].北京:北京大学出版社,2000.
- [ 2 ] 何振一、阎坤.中国财政支出结构改革[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [ 3 ] 张鸿羽.关于削减行政管理费用支出的深层次思考[J].贵州财经学院学报,1999(2).
- [ 4 ] 高鸿桢,杨建新.权力与非权力寻租的数学模型[J].厦门大学学报,1997(4).

[ 责任编辑:赵春江 ]