

我国行政成本演变态势的实证研究(1978-2006)

胡联合 何胜红*

【摘要】近30年来,我国现代化建设取得了巨大成就。不过,我国行政体制虽经多次改革,但行政成本偏高的问题仍未解决。例如,1978-2006年,按可比价格计算,我国行政成本(无论是预算内费用,还是也包括预算外的实际费用)都呈快速增长的趋势,而且超过了国内生产总值、政府收入、政府支出等的增长速度,它所占的比例越来越高。全国人均负担的预算行政成本和实际行政成本的增长速度都超过了全国城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入的增长速度。行政支出弹性系数较大,同时行政支出增长波动系数也较大,呈现明显的周期性波动特点。这些反映了我国行政支出弹性大、增长过快、控制乏力、波动性大的特点。同时单位行政成本产出的经济效益也在下降。造成我国行政成本上升的直接原因在于,行政人员总量的持续、快速增多导致行政人员工资成本、行政固定资产成本、公务活动及其他成本增长偏快。所以,从制度和法律上强化对行政支出的预算管理和刚性约束,努力降低行政成本,是推进现代化建设、实现国家长治久安的重大政治和经济任务。

【关键词】行政成本 弹性系数 波动系数 实证研究

【中图分类号】D630 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)05-0121-36

一、问题的提出

马克思曾深刻地指出,要建立“廉价政府”,必须控制政府自身

* 胡联合,清华大学-中国科学院国情研究中心,特约研究员;何胜红,江苏大学财经学院,硕士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目:全国优秀博士学位论文作者专项资金项目(项目编号:FANEDD,200467)。

之“常备军和国家官吏”这“两个最大的开支项目”(马克思、恩格斯,1995:58)。1978年以来,在复杂多变的国际安全环境中,我国集中精力进行经济建设,在裁减军队员额、加强质量建军、增强国防能力的过程中,比较有效地控制了军队国防建设的开支。根据2001-2007年度《中国统计年鉴》相关数据计算,1978-2006年的28年间,我国国内生产总值从3 645.2亿元增长到210 871.0亿元,按可比价格计算,增长了12.3倍,年均经济增长率达9.7%,经济总量上升到世界第四位,经济建设成就举世瞩目;同期,我国军队国防建设费增长率(年均增长5.2%)明显低于经济增长率,国防费占国内生产总值的比重从4.6%下降到1.4%,占国家财政支出的比重从15.0%下降到7.4%^①。不过,我国离“廉价政府”的理想要求还有不少差距,突出的问题是行政成本偏高^②。1978年以来,我国先后于1982、1988、1993、1998、2003年进行了多次大型的政府机构改革,对于建立社会主义市场经济发展需要的廉洁高效的现代行政管理体制具有积极而重大的作用,但在控制行政成本方面的成效较差,行政人员偏多、行政成本攀升和偏高已经成为社会关注的焦点

①除非单独注明,本研究关于某时间跨度的某变量的年均增长率都是以起始年份为基点进行计算的。

②关于行政成本的概念,一般有大、中、小三种界定概念。它的大概念是指包括军队国防建设成本在内的国家统治机关直接耗费的成本;它的中概念是除军队国防建设成本之外的国家统治机关直接耗费的成本,即我国财政统计中通常的行政单位直接耗费的成本,这里的国家统治机关(行政单位)在我国不但包括国家机构(狭义的行政机关、人大机关、审判机关、检察机关等均包括在内),也包括党的机构;它的小概念是指狭义的行政机关直接耗费的成本。本文采用行政成本的中概念,相当于我国统计年鉴中按功能分类的行政管理费(又称行政支出)的概念(但包括两种类型,一种指预算内的行政管理费,另一种包括预算外的行政管理费在内),它的人员主体类似于我国公务员法规定的公务员范畴,但略宽于公务员范畴(如包括参照公务员管理、承担公务活动职责的人员)。关于行政单位的定义可参见财政部网站:《行政单位国有资产管理暂行办法解读》(http://www.mof.gov.cn/mof/zhengwuxinxi/zhengcejiedu/2006/200805/t20080519_25642.html)。

问题之一^①。2007年10月15日,中国共产党第十七次全国代表大会报告明确提出,要加快行政管理体制改革,“严格控制编制”,“精简机构”,“提高效能”,“降低行政成本”(胡锦涛,2007)。这是我们党在新的历史时期为推进社会主义政治建设、构建廉洁高效的服务型政府做出的一项重大战略部署,抓住了问题的要害,切中肯綮。不过,虽然有关我国行政成本的论文不少,但往往实证分析不足,特别是把预算外行政管理费一并纳入行政成本进行实证分析的更少,对于行政成本的弹性和波动性的分析尤其欠缺。为此,本研究将针对以上不足和欠缺,着力对我国近30年来行政成本的演变态势进行全面的实证分析。这对于更加全面深刻地认识降低行政成本的重要性和紧迫性,有针对性地推进行政体制改革,维护国家的长治久安,具有积极的理论和实践意义。

二、实证研究

(一)全国行政管理费(行政成本)总量的演变态势

据统计^②,按财政支出功能分,1978—2006年28年间,我国预算内行政管理费^③从52.9亿元快速上升到7571.05亿元;按可比价格计算^④,行政管理费指数从100^⑤上升到3300,即我国行政管

①参见中央人民政府网站:《代表委员关注行政成本控制,“招待费”等成焦点》(http://www.gov.cn/ztl/2006-03/08/content_222486.htm);新浪网站:《我国行政成本全世界最高,国家主席带头压缩》(<http://news.sina.com.cn/c/2003-06-08/13301148720.shtml>)。

②本文的统计数据原始资料主要来自2001—2007年度《中国统计年鉴》(国家统计局,2001—2007),少数数据参见《中国统计摘要(2006)》和《中国财政年鉴(2005)》(国家统计局,2006;财政部,2005)。

③借鉴统计年鉴的做法,后文如无特别说明,则均省略“预算内”三字。

④本文所指各种增长倍数、增长率、指数均按可比价计算。

⑤本文所指各种指数均以1978年=100。

理费增长了 32 倍,年均增长率为 13.3%。而同期我国国内生产总值(GDP)指数从 100 上升到 1 334,增长 12.3 倍,年均增长率为 9.7%;国家财政收入指数从 100 上升到 789,增长约 6.9 倍,年均增长率为 7.7%;国家财政支出指数从 100 上升到 830.7,增长 7.3 倍,年均增长率为 7.9%。可见,从 1978 - 2006 年,我国行政管理费的增长速度都比 GDP、国家财政收入、国家财政支出的增长速度快得多,其增长倍数比 GDP、国家财政收入、国家财政支出的增长倍数分别多 19.7 倍、25.1 倍、24.7 倍,行政管理费年均增长率比 GDP、国家财政收入、国家财政支出的年均增长率分别高 3.6%、5.6%、5.4%。

考虑到我国还存在大量的预算外行政管理费,实际行政成本就更大。据统计,1978 - 2006 年,我国预算外行政管理费增长 19.4 倍(年均增长率 11.4%),支出金额从 49.46 亿元快速上升到 4 381.17 亿元^①,因此我国实际行政管理费(含预算外费用),就从 1978 年的 102.36 亿元快速上升到 2006 年的 11 952.22 亿元,行政管理费指数从 100 上升到 2 693,即我国实际行政管理费(含预算外费用)增长了 25.9 倍,年均增长率为 12.5%。而同期政府总收入(含预算外收入)指数从 100 上升到 694,增长 5.9 倍,年均增长率为 7.2%;政府总支出(含预算外支出)指数从 100 上升到 720,增长 6.2 倍,年均增长率为 7.3%^②。可见,从 1978 - 2006 年,我国实际行政管理费(含预算外费用)增长速度比 GDP、政府总收入、政府总

①由于《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》未能提供预算外行政事业费的分类支出,在此只好以预算外行政事业费支出作为预算外行政费用的替代指标;预算外行政事业费支出,年鉴未提供 1995 年及以前的数据,这里以预算外行政事业收费数为基数并参照 1996 - 2005 年预算外行政事业费支出占预算外行政事业收费数额的 78% 的比重估算;2006 年的预算外行政事业费数据《中国统计年鉴(2007)》未能提供,这里以其 1996 - 2005 年现价年均增长率估算。

②这里政府总收入指国家财政收入与预算外资金收入之和,政府总支出指国家财政支出与国家预算外资金支出之和。数据均来自《中国统计年鉴》和《财政年鉴》,因此一些未纳入年鉴统计范围的预算外收入和支出可能得不到反映。

支出都快得多,其增长倍数比 GDP、政府总收入、政府总支出的增长倍数分别多 13.6 倍、20 倍、19.7 倍,其增长率比 GDP、政府总收入、政府总支出的年均增长率分别高 2.8%、5.3%、5.2% (参见图 1 至图 3)。

这就是说,从总的态势来看,从 1978-2006 年,无论是预算内行政管理费,还是包括预算外支出在内的实际行政管理费,每年都以两位数的速度快速增长,增幅明显高于经济增长率、国家财政收入(政府总收入)、国家财政支出(政府总支出)的增长速度,这反映出我国行政成本增长过快、总量越来越大的演变态势。具体到各年度,除了 1987、1991 年的预算内行政管理费及 1996 年含预算外费

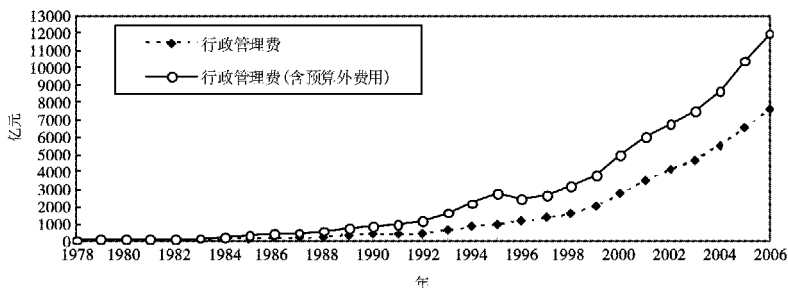


图1 全国行政管理费的演变态势

资料来源:财政部(2005),国家统计局(2001-2007),国家统计局(2006)

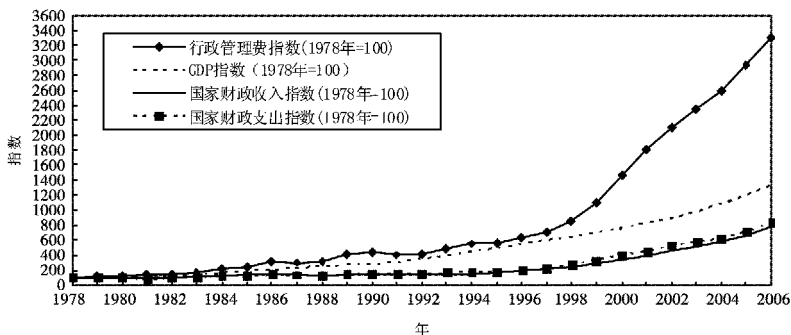


图2 全国行政管理费指数的变化态势

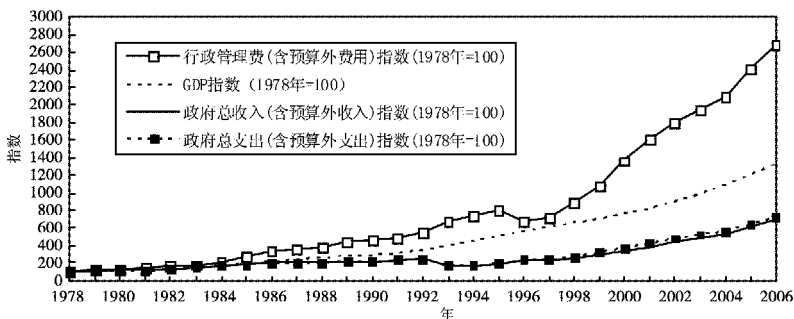


图3 全国行政管理费指数的变化态势(续)

用的实际行政管理费负增长(分别同比下降1.4%、6.5%、16.3%)之外,其余所有年度的行政管理费都是正增长,且大多数年度都是以大于10%的高增长率在快速增长,其中预算内行政管理费的最高年增长率达到34.3%(2000年),包含预算外费用的实际行政管理费的最高年增长率达到27.6%(1985年)。对应于1982年、1988年、1993年、1998年、2003年的5次大型机构改革,无论是当年还是其后一两年,预算内行政管理费、实际行政管理费(含预算外费用)的总量,都没有下降,仍在继续上升;特别是1990年代末以来增长速度更快。1998-2006年的9年间(含1998年),预算内行政管理费、实际行政管理费(含预算外费用)年均增长率分别高达18.5%、15.8%,比1978-1997年10.9%的年均增长率分别高7.6%和4.9%。这至少说明从行政管理费总量来看,机构改革并未取得降低行政成本的实质效果,行政成本攀升的趋势不仅没有得到遏制,问题反而更加突出。

(二)行政管理费(行政成本)相对比例的演变态势

1978-2006年,我国(预算内)行政管理费占国内生产总值(GDP)的比例虽然部分年度有些波动,但总体上呈上升的态势,占GDP的比例从1.45%上升到3.59%。同期我国实际行政管理

费(含预算外行政费用)占 GDP 的比例,总体也呈上升态势,占 GDP 的比例从 2.81% 上升到 5.67%。具体分阶段看,行政管理费占 GDP 的比例,1978-1986 年基本上呈持续上升态势,从 1.45% 上升到 2.14%,1987 年、1988 年分别下降到 1.89%、1.81%,1989 年上升到 2.27%,1990-1995 年呈下降趋势(下降到 1.64%),1996-2002 年呈现快速上升的态势(上升到 3.41%),2003-2006 年呈缓慢上升的态势,从 2003 年的 3.45% 上升到 2006 年的 3.59%。实际行政管理费(含预算外费用)占 GDP 的比例,1978-1986 年呈持续上升态势,从 2.81% 上升到 4.37%,1987-1988 年略有下降(下降到 4.08%),1989 年、1990 年分别上升到 4.57%、4.63%,1991-1992 年略有下降(下降到 4.29%),1993 年上升到 4.70%,1994-1997 年呈下降态势(下降到 3.34%),1998-2002 年快速上升(增加到 5.61%),2003-2006 年间前两年略有下降(下降到 5.41%),后两年呈上升态势,增加到 2006 年占 GDP 的 5.67%。值得一提的是,2001 年以来,预算内行政管理费、行政管理费(含预算外费用)占 GDP 的比例相对较为稳定,大体分别维持在 3.5%、5.6% 左右的水平上(参见图 4)。

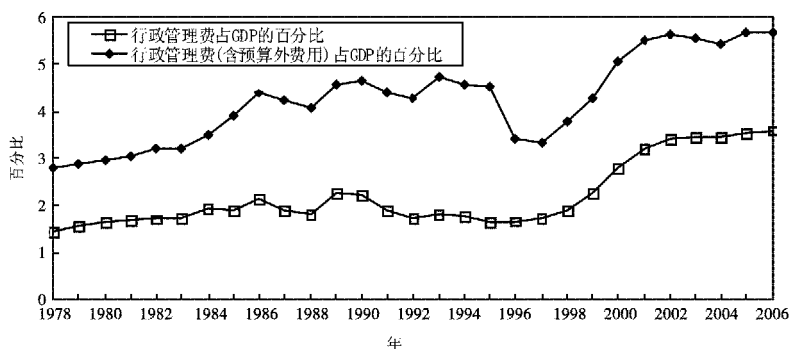


图4 行政管理费占国内生产总值的比重

1978—2006年,我国行政管理费占国家财政收入的比例,虽然部分年度略有波动,但总体是呈现较大幅度的上升态势,从4.67%上升到19.53%,以平均每年上升0.53个百分点的高速度在增长。同期,我国行政管理费(含预算外费用)占政府总收入的比例,虽然有两次较大的波动(一次是从1992年的15.73%大幅上升到1993年的28.75%,另一次是从1995年的31.68%大幅回落到1996年的21.59%),但总体是呈上升发展的态势,从6.92%上升到26.84%,以平均每年上升0.71个百分点的高速度在增长。值得一提的是,2001年以来,预算内行政管理费占国家财政收入的比例、行政管理费(含预算外费用)占政府总收入的比例总体上比较稳定且有所下降,分别从2001年的21.44%、29.07%下降到2006年的19.53%、26.84%。但它们所占的比例仍然偏高,2006年(预算内)行政管理费占国家财政收入的比例仍然高达约1/5,实际的行政管理费(即含预算外费用)占政府总收入的比例超过1/4(参见图5)。

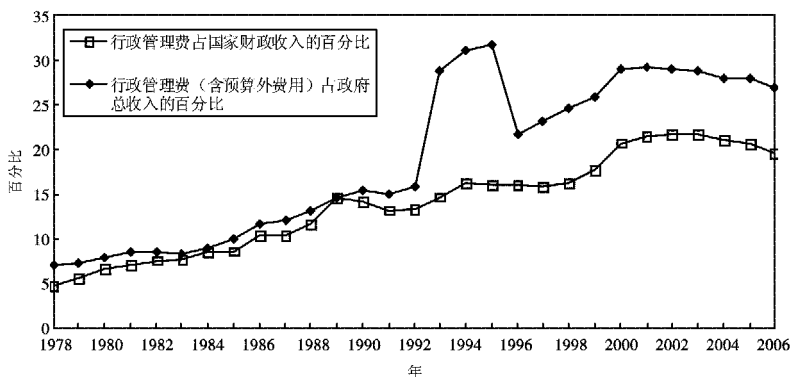


图5 全国行政管理费占国家财政收入的比重

1978—2006年,我国(预算内)行政管理费占国家财政支出的比例,虽然部分年度有些增减波动,但总体是呈现较大幅度的上升态势,从4.71%上升到18.73%,以平均每年上升0.50个百分点的高速度在增长。同期,实际行政管理费(含预算外费用)占政府总

支出的比例,虽然有两次较大的增减波动(一次是从1992年的15.61%大幅上升到1993年的27.90%,另一次是从1995年的29.93%大幅回落到1996年的20.72%),但总体是呈上升发展的态势,从6.97%上升到26.07%,以平均每年上升0.68个百分点的高速度在增长。值得一提的是,2001年以来,预算内行政管理费占国家财政支出的比例、实际行政管理费(含预算外费用)占政府总支出的比例总体上比较稳定,分别保持在19%、26%左右的水平,且2006年比2005年下降了约0.4个百分点。但比例仍然偏高,2006年(预算内)行政管理费消耗国家财政支出的比例仍高达约19%(接近1/5),而实际的行政管理费(含预算外费用)消耗政府总支出的比例则超过1/4(参见图6)。

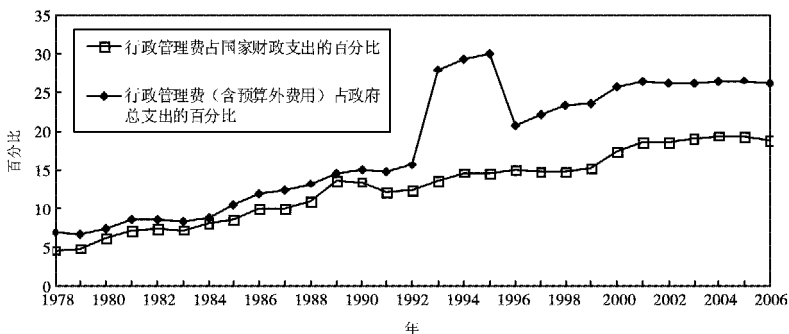


图6 全国行政管理费占国家财政支出的比例

(三)全国人均负担的行政管理费(行政成本)的演变态势

1978-2006年,我国人均每年负担的(预算内)行政管理费从5.5元快速上升到576.2元;全国人均负担的行政管理费指数从100上升到2409,即我国人均负担的行政管理费增长了约23.1倍,年均增长率为12.0%。而在同期,全国城镇居民家庭人均可支配收入、农村居民人均纯收入都只增长5.7倍,年均增长率同为7.0%。可见,1978-2006年,我国人均负担的行政管理费的年均增

长速度同为全国城镇居民家庭人均可支配收入、农村居民人均纯收入的年均增长速度的 1.7 倍,年均增长率比城镇居民家庭人均可支配收入、农村居民人均纯收入的年均增长率都高 5 个百分点。考虑到我国还存在大量的预算外行政费用,我国人均负担的实际行政管理成本则更高。据统计,1978—2006 年,全国人均负担的实际行政管理费(含预算外费用)从 10.6 元上升到 909.6 元;全国人均负担的行政管理费(含预算外费用)指数从 100 上升到 1973,增长了 18.7 倍,年均增长率为 11.2%,年均增长速度是全国城镇居民家庭人均可支配收入、农村居民人均纯收入的年均增长速度的 1.6 倍,年均增长率比城镇居民家庭人均可支配收入、农村居民人均纯收入的年均增长率都高 4.2 个百分点。特别是 1990 年代末以来,全国人均负担的行政管理费,无论是预算内的,还是也包括预算外的,上升速度都比以前更快。在 1998—2006 年这 9 年期间(含 1998 年),全国人均负担的预算内行政管理费、全国人均负担的实际行政管理费(含预算外费用)年均增长率分别高达 17.7%、15.0%,分别比其在 1978—1997 年的 9.4%、9.5% 的年均增长率高 8.3 个百分点、5.5 个百分点(参见图 7、图 8)。

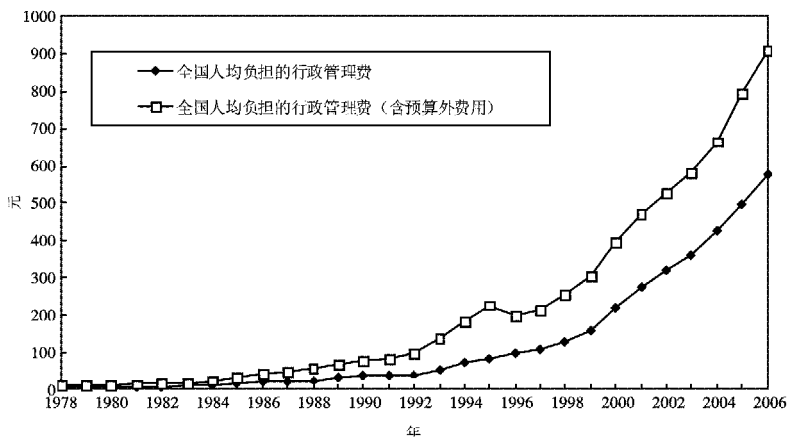


图7 全国人均每年负担的行政管理费的变化态势

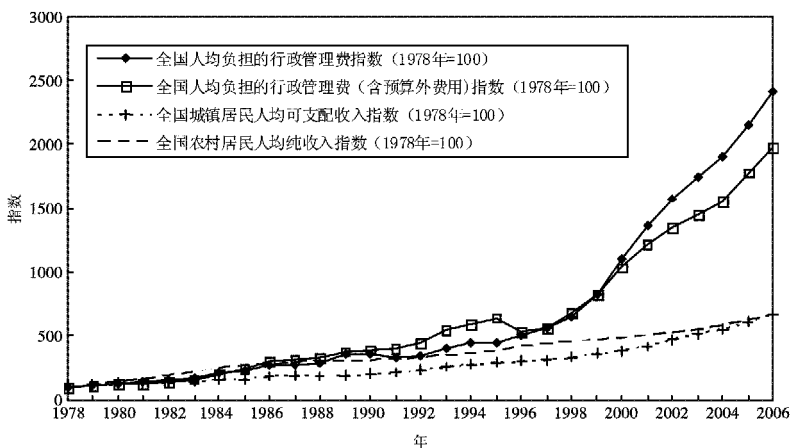


图8 全国人均负担的行政管理费指数的演变态势

总的来看,无论是全国人均负担的(预算内)行政管理费用,还是人均负担的实际行政管理费(含预算外费用),都在以两位数的增长率(11.2%以上)快速增长,增长速度不但都明显高于经济增长率、国家财政收入(政府总收入)、国家财政支出(政府总支出)的增长速度,也高于全国城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入的增长速度,这反映出我国人均负担的行政成本管理费用(无论是预算内的,还是包括预算外的实际费用)不但在绝对值上加大了,而且在相对值上也加大了。例如,1978-2006年间,全国人均负担的行政管理费相对于城镇居民家庭人均可支配收入的比例从1.6%上升到4.9%(平均每年上升0.12%),相对于农村居民人均纯收入的比例从4.1%上升到16.1%(平均每年上升0.43%)。而同期全国人均负担的实际行政管理费(即含预算外费用)相对于全国城镇居民人均可支配收入的比例从3.1%上升到7.7%(平均每年上升0.16%),相对于全国农村居民人均纯收入的比例从7.9%上升到25.4%(平均每年上升0.63%)。

(四)全国行政管理费(行政成本)的弹性系数的演变态势

为了进一步把握行政管理费(行政成本、行政支出)的相对变化特点,掌握行政支出的弹性大小,测量行政支出的弹性系数(即两个变量各自增长率之间的比值)很有必要。为全面地反映我国行政支出的弹性系数情况,本文测量行政支出的三种弹性系数,即行政支出相对于国内生产总值的弹性系数、行政支出相对于政府收入的弹性系数、行政支出相对于政府支出的弹性系数。由于既有预算内的行政支出,又有包括预算外经费的行政支出,所以本文计算了行政支出(三类弹性系数)的6组弹性系数(参见表1)。如果弹性系数 ≥ 1 ,意味着行政支出(因变量)的增长率 $\geq$ 相应的自变量(如国内生产总值、政府收入、政府支出)的增长率,表示行政支出的弹性大,政府对行政支出的控制乏力,行政成本增长过快且越来越高;如果 $0 < \text{弹性系数} < 1$,表示行政支出的增长率低于相应的自变量的增长率,行政支出弹性不足,行政成本的增长率相对在下降;如果弹性系数 $= 0$,表示行政支出的增长率为0(没有变化),行政支出没有弹性,行政成本没有变化;如果弹性系数 < 0 ,反映的是行政支出(因变量)与相应的自变量(如政府收入、政府支出)是你增我减(或你减我增)的反向变动关系。一般对负值的弹性系数取绝对值(变正值)来判断行政支出的弹性大小,它也适用上面所说的弹性系数 ≥ 1 且 $0 < \text{弹性系数} < 1$ 时对弹性大小的认定。不过,其对于行政成本增减的意义,要视负值是来自因变量(行政支出)还是自变量(GDP、政府收入、政府支出)而有所区别:如果负值是源于因变量增长率为负,则此时自变量增长率必为正,即意味着行政成本在下降,且弹性系数的绝对值越大,相对应的行政成本的下降幅度越大;如果负值是源于自变量(GDP、政府收入、政府支出)增长率为负,则此时因变量(行政支出)必为正,即意味着行政成本在上升,且弹性系数的绝对值越大,相对应的行政成本的上升幅度越大。

表1 全国行政管理费(行政支出)的弹性系数

年份	行政支出相对于 GDP 的弹性系数		行政支出相对于 政府收入的弹性系数		行政支出相对于 政府支出的弹性系数	
	行政支出 弹性系数	行政支出 (含预算 外支出) 弹性系数	行政支出 相对于国 家财政收 入的弹性 系数	行政支出 (含预算 外支出) 相对于政 府总收入 的弹性系 数	行政支出 相对于国 家财政支 出的弹性 系数	行政支出 (含预算 外支出) 相对于政 府总支出 的弹性系 数
1978	1.27	1.04	0.55	0.54	0.49	0.49
1979	1.99	1.32	-6.71	2.29	1.47	0.71
1980	1.97	1.33	-6.13	2.99	-2.02	-13.25
1981	1.33	1.71	-8.25	7.46	-0.75	-1.89
1982	1.12	1.58	3.09	1.05	1.23	1.08
1983	1.13	1.10	1.06	0.81	0.92	0.79
1984	1.93	1.62	2.01	1.58	1.95	1.41
1985	0.82	2.05	1.03	2.08	1.60	3.11
1986	2.58	2.44	20.66	5.05	4.50	3.12
1987	-0.12	0.64	0.96	1.78	0.57	2.38
1988	0.55	0.70	-1.40	-16.64	-3.47	9.90
1989	7.63	4.07	7.47	4.19	7.01	2.83
1990	0.38	1.36	0.35	22.53	0.45	1.90
1991	-0.71	0.40	-18.59	0.61	-2.35	0.78
1992	0.24	0.80	1.55	1.87	1.62	2.09
1993	1.35	1.80	2.24	-0.79	2.44	-0.83
1994	0.83	0.71	-20.48	6.06	3.13	2.10
1995	0.31	0.91	0.65	1.34	0.94	1.36
1996	1.17	-1.63	1.02	-0.72	1.26	-0.78
1997	1.39	0.71	0.86	243.17	0.89	-21.30
1998	2.40	2.80	1.24	1.57	1.05	1.36
1999	3.66	2.87	1.61	1.37	1.18	1.06
2000	4.07	3.27	2.33	1.99	1.90	1.67

◆ 论文

(续表)

2001	2.93	2.17	1.22	1.02	1.47	1.21
2002	1.77	1.29	1.09	0.95	1.01	0.89
2003	1.15	0.86	0.96	0.90	1.28	1.01
2004	1.00	0.75	0.74	0.71	1.25	1.14
2005	1.27	1.45	0.88	1.02	0.92	1.04
2006	1.14	1.04	0.68	0.72	0.82	0.86
1978 - 2006	1.37	1.29	1.73	1.74	1.68	1.71

注:对弹性系数为负值的以黑色加粗表示,并对其中因行政支出增长率为负值导致的7个负值弹性系数加下划线表示。

资料来源:财政部(2005),国家统计局(2001-2007),国家统计局(2006)

统计结果显示,1978-2006年期间(以1978年为基点,下同),预算内行政支出(年均增长率)相对于国内生产总值(年均增长率)的弹性系数为1.37。这意味着国内生产总值每增加一个百分点,行政支出会增加1.37个百分点,反映出我国行政支出的弹性大,增长率高。从所有年度(含1978年,下同)弹性系数的绝对值来看,其变动区间是0.12至7.63,大部分年份(有20个年度)的弹性系数都大于1,其中1979-1980、1986、1998-2002年都接近或大于2(2000年大于4),1989年更高达7.63;2004年弹性系数等于1;只有1985、1987-1988、1990-1992、1994-1995等8个年度的弹性系数小于1,即只有少数年份的行政支出增长率低于国内生产总值的增长率。

1978-2006年,实际行政支出(含预算外支出)相对于国内生产总值的弹性系数为1.29。这意味着我国实际行政支出(含预算外支出)弹性大,国内生产总值每增加一个百分点,实际行政支出(含预算外支出)会增加1.29个百分点。从所有年度弹性系数的绝对值来看,其变动区间是0.40至4.07,大部分年份(有20个年度)的弹性系数都大于1,其中1985-1986、1998-2001年都大于2,1989年高达4.07。只有1987-1988、1991-1992、1994-1995、1997、2003-2004等9个年度的弹性系数小于1。

1978-2006年,(预算内)行政支出相对于国家财政收入的弹性系数为1.73。这意味着行政支出弹性大,国家财政收入每增加一个百分点,行政支出会增加1.73个百分点。从所有年度弹性系数的绝对值来看,其变动区间为0.35至20.48,大部分年份(有20个年度)的弹性系数都大于1,其中1979、1980、1981、1989年的弹性系数都大于6,1986、1991、1994年的弹性系数都在18以上。只有1978、1987、1990、1995、1997、2003-2006等9个年度的弹性系数小于1。

1978-2006年,实际行政支出(含预算外支出)相对于政府总收入的弹性系数为1.74。这意味着实际行政支出(含预算外支出)弹性大,政府总收入每增加一个百分点,实际行政支出会增加1.74个百分点。从所有年度弹性系数的绝对值来看,其变动区间为0.54至243.17(跨度很大),大部分年份(20个年度)的弹性系数都大于1,其中1981、1986、1994年的弹性系数分别达到7.46、5.05、6.06,1988、1990年的弹性系数分别高达16.64、22.53,1997年更高达243.17;只有1978、1983、1991、1993、1996、2002-2004、2006等9个年度的弹性系数小于1。

1978-2006年,(预算内)行政支出相对于国家财政支出的弹性系数为1.68。这意味着行政支出弹性大,国家财政支出每增加一个百分点,行政支出会增加1.68个百分点。从所有年度弹性系数的绝对值来看,其变动区间为0.45至7.01,大部分年份(20个年度)的弹性系数都大于1,其中1986、1988、1994年的弹性系数都大于3,1989年高达7.01;只有1978、1981、1983、1987、1990、1995、1997、2005、2006等9个年度的弹性系数小于1。

1978-2006年,实际行政支出(含预算外支出)相对于政府总支出的弹性系数为1.71。这意味着实际行政支出(含预算外支出)弹性大,国家财政支出每增加一个百分点,实际行政支出(含预算外支出)会增加1.71个百分点。从所有年度弹性系数的绝对值来看,

其变动区间为 0.49 至 21.30,大部分年份(21 个年度)的弹性系数都大于 1,其中 1985、1986 年的弹性系数都大于 3,1980、1988 年都接近或超过 10,1994 年达到 21.30;只有 1978、1979、1983、1991、1993、1996、2002、2006 等 8 个年度的弹性系数小于 1。

需要注意的是,以上比较行政支出的弹性大小只需要取弹性系数的绝对值,因此没有考虑弹性系数的正负。而实际上,当弹性系数为负时,它蕴含的行政成本增减的意义与它是正值时是不尽相同的。据统计,从 1978—2006 年(含 1978 年),在全部 6 组共 174 个行政支出(年度)弹性系数中,有少数年度弹性系数为负值(共 21 个,占总数的 12.1%)。主要包括两种类型:

(1)源于(因变量)行政支出增长率为负值导致的弹性系数为负的情况。由于预算内行政支出增长率为负值的只有 1987、1991 年,实际行政支出(含预算外支出)增长率为负值的只有 1996 年,而源于它们造成的弹性系数为负值的情况,只有 1987 年(预算内)行政支出相对于 GDP 的弹性系数(为 -0.12),1991 年(预算内)行政支出分别相对于 GDP、国家财政收入、国家财政支出的弹性系数(分别为 -0.71、-18.59、-2.35),1996 年实际行政支出(含预算外支出)分别相对于 GDP、国家财政收入、国家财政支出的弹性系数(分别为 -1.63、-0.72、-0.78)。这几种情况下的 7 个行政支出弹性系数中有 4 个绝对值小于 1(弹性小)、有 3 个绝对值大于 1(弹性大),但都意味着行政成本在下降,且弹性系数绝对值越大,相对应的行政成本的下降幅度越大。

(2)源于(自变量)国内生产总值、政府收入、政府支出(实际)增长率为负值导致的弹性系数为负的情况。由于国内生产总值增长率没有为负值的情况发生,国家财政收入增长率为负值的只有 1979、1980、1981、1987、1988、1994 年,政府总收入增长率为负值的只有 1988、1993 年,国家财政支出增长率为负值的只有 1980、1981、1987、1988 年,政府总支出增长率为负值的只有 1980、1981、1993、

1997年,而源于这些自变量增长率为负值所造成的弹性系数为负值的,只是1979、1980、1981、1988、1994年的(预算内)行政支出相对于国家财政收入的弹性系数(分别为-6.71、-6.13、-8.25、-1.40、-20.48),1988、1993年的实际行政支出(含预算外支出)相对于政府总收入的弹性系数(分别为-16.64、-0.79),1980、1981、1988年的预算内行政支出相对于国家财政支出的弹性系数(分别为-2.02、-0.75、-3.47),1980、1981、1993、1997年的实际行政支出(含预算外支出)相对于政府总支出的弹性系数(分别为-13.25、-1.89、-0.83、-21.30)。这几种情况下的14个行政支出弹性系数有11个绝对值大于1(弹性大)、有3个绝对值小于1(弹性小),但都意味着行政成本在上升,且弹性系数绝对值越大,则相对应的行政成本的上升幅度越大。例如,1994年国家实际财政收入下降,而预算内行政支出相对于国家财政收入的弹性系数高达-20.48,这意味着国家财政收入每减少一个百分点,行政支出反而增加20.48个百分点。

总之,通过计算和分析我国预算内行政支出和包含预算外的实际行政支出相对于国内生产总值、政府收入、政府支出的6组弹性系数,可以发现,1978-2006年,我国行政支出(年均增长率)的6组弹性系数都大于1,反映出我国预算内行政支出和包含预算外的实际行政支出的增长速度都明显快于国内生产总值、国家财政收入(或政府总收入)、国家财政支出(或政府总支出)的增长速度,行政支出的弹性大,对行政支出增长的控制缺乏刚性的约束力。值得一提的是,2002年以来,6组弹性系数值大体上都有所下降,其中行政支出相对于政府收入、政府支出的4组弹性系数值下降到1以下(0.7-0.8),反映出近年来我国行政支出虽然在绝对值上仍在继续增长,甚至自身的增长率仍然在两位数以上,但增长速度已低于同期政府收入、政府支出的更高增长率,行政支出的弹性有所减少。

(五)全国行政管理费(行政成本)的波动性特点

为了准确把握一个国家行政管理费(行政成本、行政支出)的演变态势和特点,还需要分析其波动情况。这可以通过观察分析行政支出年增长率的直接变化(如增长率的高峰值、低谷值)、计算增长率的平均值和平均增长率的标准偏差(它反映增长率偏离平均值的绝对幅度)来分析,但最主要的还是用行政支出增长的波动系数(即增长率的标准偏差与平均值之比的百分数,又称变异系数)来分析,因为它反映了行政支出增长率偏离平均值的相对幅度,并且具有可比性。据统计,1978-2006年的29年间(含1978年),我国(预算内)行政和包含预算外的实际行政支出平均都以十几个百分点的速度快速增长,而增长率的标准偏差则分别为9.6个百分点、8.9个百分点,波动系数分别高达69.9%、69.1%,波动性大,并且都具有明显的周期性增减的波动性特点(参见图9、图10和表2、表3)。具体而言,波动性主要有以下几个特点:

(1)全国行政支出增长存在明显的周期性波动问题。对于预算内行政支出增长率而言,1978-2006年,可以划分为1978-1981、1982-1985、1986-1987、1988-1991、1992-1995、1996-2004、2005-2006年等7个先增长后缩减的周期。对于包含预算外的实际行政支出增长率而言,也存在7个周期,只是时间起止年份有所不同,分别是1978-1981、1982-1983、1984-1987、1988-1991、1992-1996、1997-2004、2005-2006年。在每一个周期中,都有高峰值和低谷值,增长率高低起伏,忽增忽减,处在不断的波动之中。

(2)全国行政支出增长周期波动的时间长度不尽相同,甚至差异较大。对于预算内行政支出增长率而言,7个周期的长度分别为4年、4年、2年、4年、4年、9年、2年,短的只有2年,长的达9年,其余均是4年的中期长度。对于包含预算外的实际行政支出增长率

而言,7次周期的长度分别为4年、2年、4年、4年、5年、8年、2年,最短的只有2年,最长的达8年,中期的是4年或5年。

(3)各周期的波动系数相差较大,表明波动幅度较大。对预算内行政支出增长率而言,7个周期的波动系数分别为31.0%、57.9%、159.9%、202.1%、80.6%、45.4%、3.5%;前4个周期的波动系数表现为不断上升的态势;值得一提的是,1992年以来的后3个周期的波动系数逐步回落。对包含预算外的实际行政支出增长率而言,7个周期的波动系数分别为12.9%、12.3%、44.1%、69.2%、190.6%、51.2%、18.9%。前5个周期的波动系数表现为不断上升态势,1997年以来的第六、第七个周期的波动系数相对回落。

(4)总的来看,我国的行政支出(无论是预算内行政支出,还是包含预算外费用的实际行政支出)增长的波动系数较大。这反映出我国行政支出增长波动幅度较大,行政支出的伸缩空间较大,对行政支出的预算管理和预算外管理不科学、不严格,缺乏刚性约束,控制乏力。同时,统计结果也发现,机构改革对于控制行政支出增长的效果在多数时候未能显现,甚至增长率不降反升,而少数时候暂时取得的有限成果也往往难以巩固,容易反弹。

对应于1982、1988、1993、1998、2003年的5次大型机构改革,从预算内行政支出增长率看,1982年为10.1%,比1981年7.0%的增长率反而高3.1个百分点,且还处于第二个周期的增长发动期,1983、1984年继续分别上升到12.3%、29.2%。1988年的增长率为6.2%,比1987年的增长率(-1.4%)高得多,且还处于第三个周期的增长发动期,1989年更加快速上升到31.0%。1993年的增长率为18.8%,比1992年3.5%的增长率高15.3个百分点,且处于第五个周期的高峰,值得一提的是1994年增长率较大幅度地回落到10.8%,1995年进一步回落到3.4%。从1996年起又进入第六个周期的增长发动期,增长率上升到11.8%,1997、1998、1999、2000年持续不断增长,1998年(从1997年的12.9%)上升到18.8%,

◆ 论文

1999年继续上升到27.9%，2000年更上升到34.3%，连续5年保持两位数的高速增长。2003年的机构改革取得了一定效果，预算内行政支出增长率(从2002年的16.1%)下降到11.5%，2004年继续下降到10.1%，但2005年又进入第七个周期的增长长期，上升到13.2%，说明机构改革取得的有限成果也未得到巩固。

从包含预算外的实际行政支出增长率来看，1982年增长率为14.2%，比1981年9.0%的增长率高5.2个百分点，1983年下降到11.9%，但1984年又进入第三个周期的增长发动期，上升到24.6%，

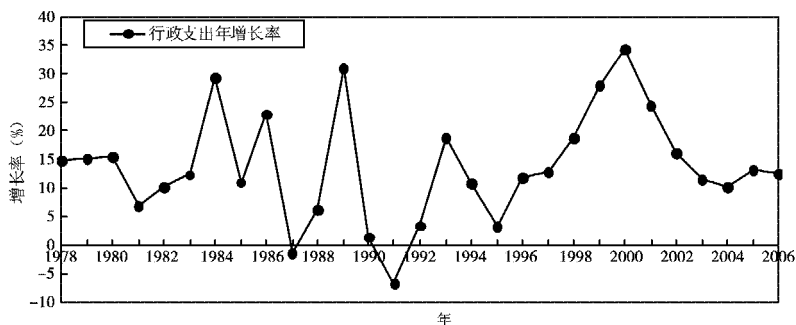


图9 全国行政支出增长率的演变态势

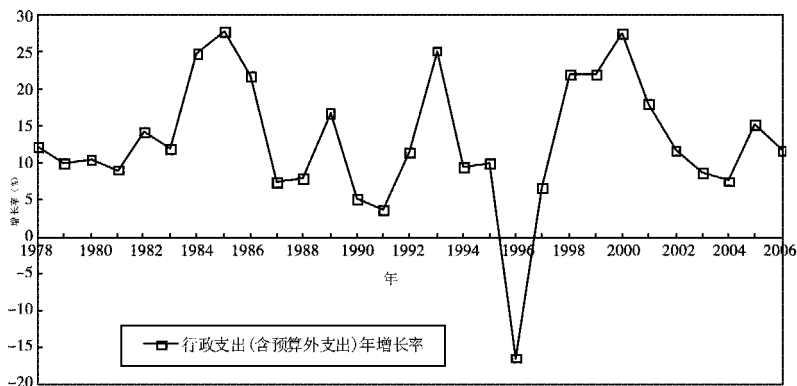


图10 全国行政支出增长率的演变态势(续)

表2 全国(预算内)行政支出增长的周期性波动情况(单位:%)

周期序号	1	2	3	4	5	6	7	总体
周期时间	1978 - 1981	1982 - 1985	1986 - 1987	1988 - 1991	1992 - 1995	1996 - 2004	2005 - 2006	1978 - 2006 (29年)
增长率均值	13.10	15.67	10.74	8.02	9.12	18.63	12.93	13.74
高峰值	15.39	29.22	22.88	31.02	18.83	34.25	13.24	34.25
低谷值	7.01	10.12	-1.40	-6.54	3.39	10.08	12.61	-6.54
标准偏差	4.06	9.08	17.17	16.20	7.35	8.46	0.45	9.60
波动系数	31.02	57.94	159.86	202.05	80.62	45.43	3.45	69.87

资料来源:财政部(2005),国家统计局(2001-2007),国家统计局(2006)

表3 全国实际行政支出(含预算外支出)增长的周期性波动情况
(单位:%)

周期序号	1	2	3	4	5	6	7	总体
周期时间	1978 - 1981	1982 - 1983	1984 - 1987	1988 - 1991	1992 - 1996	1997 - 2004	2005 - 2006	1978 - 2006 (29年)
增长率均值	10.39	13.08	20.31	8.32	7.87	15.46	13.35	12.83
高峰值	12.19	14.22	27.59	16.55	25.05	27.54	15.13	27.59
低谷值	8.99	11.94	7.39	3.66	-16.33	6.54	11.56	-16.33
标准偏差	1.34	1.61	8.95	5.76	15.00	7.92	2.52	8.86
波动系数	12.87	12.33	44.05	69.23	190.58	51.19	18.92	69.12

资料来源:财政部(2005),国家统计局(2001-2007),国家统计局(2006)

1985年继续上升到27.6%。1988年的增长率为7.9%,比1987年7.4%的增长率高0.5个百分点,且还处于第四个周期的增长发动期,1989年更快上升到16.6%;1993年的增长率为25.1%,比1992年11.4%的增长率高13.7个百分点,不过1994年下降到9.3%,1995年又略有上升(10.0%),1996年有较大幅度下降,为-16.3%。1998年(从1997年的6.5%)大幅上升到21.9%,1999年基本上持平,2000年上升到27.5%。2001-2004年处于第六个周期的下降期,2003年增长率为8.6%,比2002年

的 11.7% 下降 3.1 个百分点, 2004 年继续下降到 7.5%, 说明 2003 年的机构改革取得了一定的成果。但 2005 年又进入第七个周期的增长期, 快速上升到 15.1%, 这种反弹和波动性说明即使机构改革在控制行政成本攀升上暂时取得了有限的成果, 但也没能得到巩固。

(六) 全国行政管理费(行政成本)产出的经济效益的演变态势

行政成本上升不但直接反映在行政管理费以较快速度增长上, 而且也反映在行政成本的产出效益的下降上。前面统计分析已经发现, 1978 - 2006 年行政管理费支出的增长速度超过国内生产总值的增长速度, 这实际上就意味着行政支出的经济效益是在下降的。具体从单位行政管理费产出的经济效益来看, 1978 - 2006 年, 对预算内行政管理费而言, 每元行政管理费产出的国内生产总值(现价)从 68.9 元下降到 27.9 元。如果都换算成 2006 年价并按可比价计算, 则每元行政管理费产出的国内生产总值是从 1978 年的 300 元下降到 2006 年的 27.9 元, 每元行政管理费产出的国内生产总值指数(可比价)从 100 下降到 9.3。这说明每元(预算内)行政管理费产出的国内生产总值呈现出明显的负增长特点, 产生的经济效益不断下降, 年均增长率为 -8.1%, 行政支出的经济效益 2006 年不及 1978 年的 1/10。同期, 每元实际行政管理费(含预算外费用)产出的国内生产总值从 35.6 元下降到 17.6 元。如换算成 2006 年价并按可比价计算, 则每元实际行政管理费(含预算外费用)产出的国内生产总值是从 1978 年的 154.4 元下降到 2006 年的 17.6 元, 每元实际行政管理费(含预算外费用)产出的国内生产总值指数从 100 下降到 11.4, 年均增长率为 -7.5%, 行政支出的经济效益 2006 年大约只有 1978 年的 1/9(参见图 11、图 12、图 13)。

从图中还很容易发现, 按可比价格计算(图 12、图 13), 无论是预算内的行政支出, 还是包括预算外费用在内的实际行政支出, 其

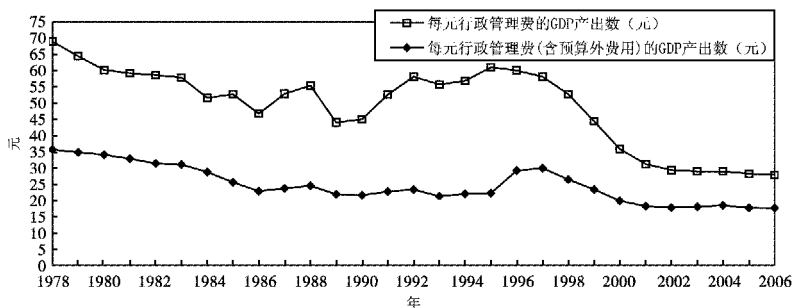


图 11 行政管理费产出的经济效益的演变态势

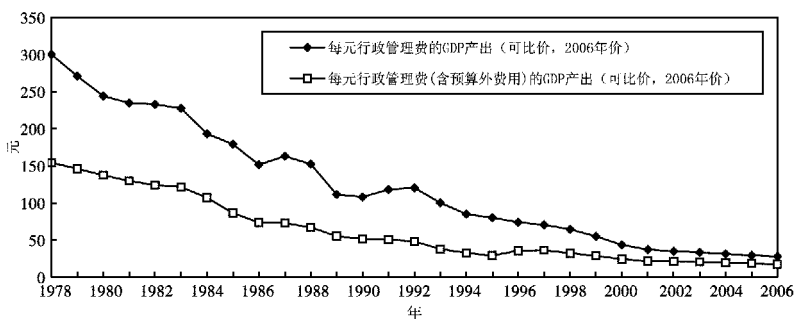


图 12 行政管理费产出的经济效益的演变态势

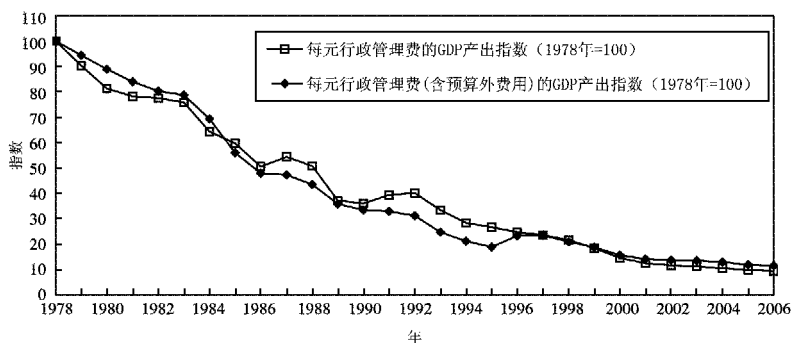


图 13 行政管理费产出的经济效益指数的演变态势

产生的经济效益比按现价计算(图 11)的下降幅度要明显得多,基本上是在以较快速度一直降低的(其中个别年度有少量的反弹回

升)。值得一提的是,2001年以后行政支出的经济效益下降的速度有所减缓。预算内行政支出的经济效益,2002-2006年其经济效益年均增长率为-5.6%(以2001年为基点),而1978-2001年其经济效益年均增长率为-8.7%。考虑包括预算外费用在内的实际行政支出,2002-2006年实际行政支出的经济效益年均增长率为-4.0%(以2001年为基点),不及1978-2001年其经济效益年均增长率(-8.2%)的一半。

(七)我国行政成本上升的直接原因

在分析了我国行政成本不断上升的发展态势后,我们有必要分析是什么因素促使行政成本不断上升。这里主要从行政成本的构成要素来分析上升的直接原因,而不涉及深层次原因(如职责不清、机构设置与市场经济体制不相适应等)。行政成本包括行政人员工资成本、行政固定资产成本、公务活动及其他成本等三大部分。不过,由于《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》等统计资料未能公布我国行政管理费支出的具体细目,这里以年鉴中的公共管理和社会组织工作人员及其工资成本作为行政人员及其工资成本的替代指标^①,以公共管理和社会组织的固定资产投资额度作为行政单位固定资产成本的替代指标,以实际行政成本(包含预算外行政费用)减去行政人员工资成本、行政固定资产成本的余额作为行政单位公

①《中国统计年鉴》中的公共管理和社会组织工作人员,指中国共产党机关、国家机构、政协和民主党派及群众社团等社会组织工作人员。不过,这里的群众社团等社会组织工作人员只占极少数,而且由于在我国这些群众社团(如共青团、妇联)组织工作人员也是财政供养人员,也承担一些社会管理事务,所以将统计年鉴中的“公共管理和社会组织”及其工作人员作为(行政管理中概念的)行政单位及行政人员的替代指标是可行的。据《中国统计年鉴》数据,以2006年为例,全国公共管理和社会组织工作人员为1 265.6万,其中中国共产党机关人员占53.6万,国家机构占1 166万人,政协和民主党派机关占8.8万人,群众社团等社会组织工作人员只有22.4万人(仅占1.8%)(参见国家统计局,2007)。

务活动及其他成本的替代指标^①。虽然这些替代指标只是近似地反映行政成本的各项组成部分的绝对值的实际情况,但用它们来反映行政成本的三大组成部分的相对演变态势还是比较有效和准确的。

(1)全国行政人员的工资成本。这取决于行政人员数量和人均工资的多寡。首先来看行政人员的数量变化。1978-2006年,全国行政人员数量增长明显快于人口增长速度,从467万快速增加到1 265.6万,共增加了1.7倍,年均增加28.5万,年均增长率达到36%(其中1984年最高,年增长率达到150%),致使全国官民比(行政人员数量与全国人口数量之比)从1978年的4.8‰快速上升到2006年的9.6‰,短短28年就翻了一番,达到每百人中就有一名行政人员的较高比例。对应于1982、1988、1993、1998、2003年的5次大型机构精简改革来看,全国的行政人员只有1993年改革实现

①行政固定资产是指行政单位占有的单位价值在规定标准以上(一般设备单位价值在500元以上,专用设备单位价值在800元以上),使用期限在一年以上,并且在使用过程中基本保持原有物质形态的资产,包括房屋及建筑物、一般设备、专用设备、文物和陈列品、图书,以及其他固定资产。行政单位改扩建办公用房、购置车辆、计算机等固定资产支出是行政单位固定资产支出的主要部分。从实际和统计情况看,行政单位(公共管理和社会组织)的固定资产支出,在国家财政预算分项目支出中,列入基本建设投资支出,未列入行政管理费范畴;按行政费用的定义以及功能来分,行政单位的固定资产投资应该全部由政府投资,行政固定资产均应纳入行政管理费范畴。但从实际情况来看,由于部分行政单位是在自筹(全部或部分)资金和贷款建设,因此,统计年鉴中显示的行政单位(公共管理和社会组织)的固定资产投资额度可能会超出政府预算内的固定资产投资额度,并导致统计年鉴中反映的行政单位固定资产投资与人员工资两项之和在一些年度高于国家财政预算给行政单位的行政总费用。但一般而言,这些行政单位自筹的固定资产投资应纳入行政单位的预算外行政支出范畴,所以这里采用包含预算外行政费用在内的实际行政支出减去行政人员工资成本、行政单位固定资产成本作为行政单位公务活动及其他成本的替代指标。公务活动及其他费用(成本)包括办公费、会议费、差旅费、招待费、培训考察费以及有关设施设备的日常维护费用等。参见财政部网站的《行政单位国有资产管理暂行办法》(http://czzz.mof.gov.cn/czzz/zhongguocaizhengzazhishe_daohanglanmu/zhongguocaizhengzazhishe_zhengcefagui/200808/t20080822_65977.html)、《行政单位国有资产管理暂行办法解读》。

了绝对数的负增长(减少 118 万人,增长率为 -102.8% ,并且此后增长率除 1996 年有较大幅度反弹外,基本上保持在较低的水平上),其他 4 次机构改革无论是在改革当年还是在次年,都没有实现行政人员绝对数的下降,行政人员数量在改革之中仍在增长。不过,行政人员的增长率,在改革当年或次年大都得到了一定的抑制,如 1983 年、1988 年、2004 年都比前一年下降。1998 年的改革虽然没有使增长率下降,但当年及 1999 - 2002 年总体上保持在较低的增长率水平上,并在 2002 年下降 23.8% 。从总体上看,机构改革使增长率下降,往往只是暂时的,之后很快就出现反弹,导致机构改革除 1993 年实现行政人员绝对数(总量)的减少外,其他最多只是减缓了行政人员的增长率,全国行政人员的总量基本上是不不断增加的。这就是说,除 1993 年之外,我国行政人员总量不是人们通常认为的“精简 - 膨胀 - 再精简 - 再膨胀”的恶性循环,而基本上是持续增加(膨胀)的,只是增加的速度有高有低而已(参见图 14、图 15、图 16)。

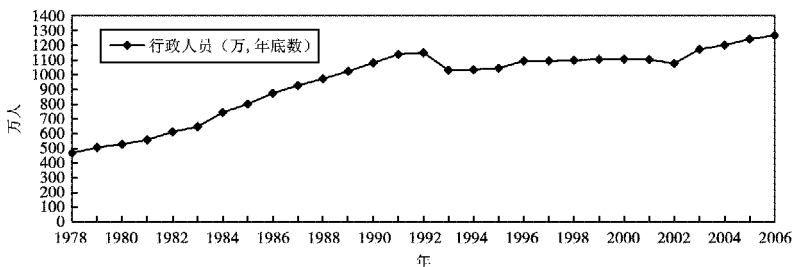


图 14 全国行政人员数量的演变态势

全国行政人员的工资水平也在逐步增长。1978 - 2006 年,全国行政人员人均工资从 655 元增长到 22 883 元,与同期全国职工人均工资从 615 元增加到 21 001 元的增长速度基本持平(大体都增加了 5 倍多,实际年均增长速度在 $6.7\% - 6.8\%$ 之间)^①。在行

^①由于 1998 年起统计口径与此前有差异,因此连续统计 1978 - 2006 年的增长速度时不可简单地直接计算增长率。

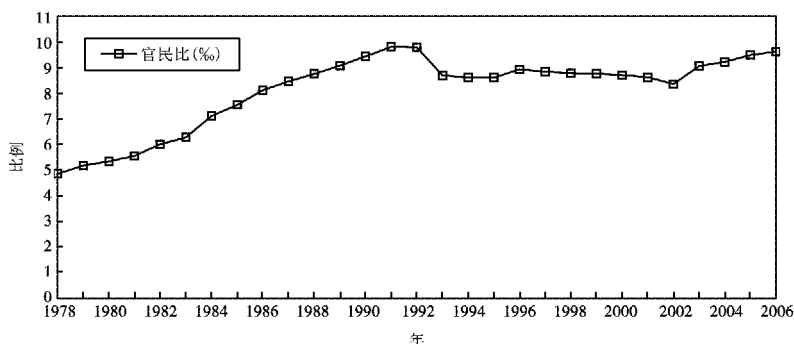


图 15 全国官民比的演变态势

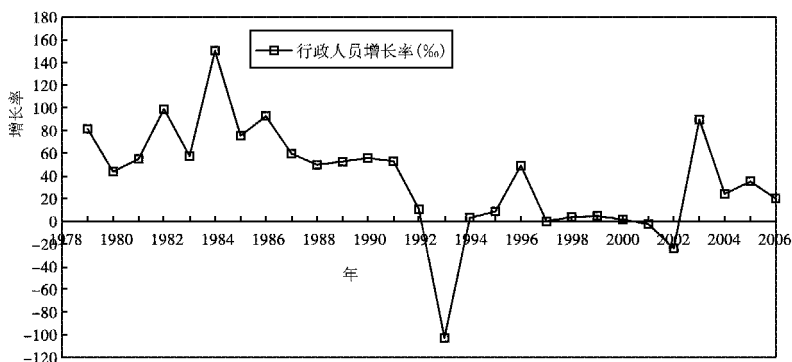


图 16 全国行政人员年增长率的演变态势

政人员数量与工资都在增长的形势下,同期全国行政人员工资总额也就必然会以更快的速度增长,从 27.0 亿元快速增加到 2 812.3 亿元,行政人员工资总额指数从 100 上升到 1 879,年均增长率高达 11.0%,其中最高的 1986 年增长率达到 20.5%,1999 年以来增长率更明显在高位上徘徊,2001、2003、2005 年都高于 18% (参见图 17、图 18、图 19)。这使行政人员工资总额占全国职工工资总额的比重快速上升,从 1978 年占 4.7% 上升到 2006 年占 12.1%,年均增加 0.26 个百分点,行政人员工资成本明显不断加大。对应于 1982、1988、1993、1998、2003 年的几次大型机构改革,无论是当年还是次

年都没有使行政人员工资总额下降。即使是机构改革力度最大的 1993 年(全国行政人员减少了 10.3%、净减 118 万人),行政人员工资总额不但没有下降,反而增长了 13.1%(均按可比价格计算)。从行政人员工资总额的增长率而言,机构改革当年的 1988、1993、1998 年该增长率都有不同程度下降,增长率分别为 0.3%、13.1%、4.1%(分别比前一年低 4.7 个百分点、2.2 个百分点、3.3 个百分点),但在 1982、2003 年该增长率不降反升(分别增长了 9.8%、19.0%),分别比前一年高 4.5 个百分点、6 个百分点。机构改革的次年,1989、1994、2004 年该增长率都有所下降(增长率分别为 0.0%、11.9%、12.1%),分别比前一年低 0.3 个百分点、1.2 个百分点、6.9 个百分点,但 1983、1999 年又有大幅增长(增长率分别为 14.7%、17.8%),分别比前一年高 4.9 个百分点、13.7 个百分点。总体来看,我国在控制行政人员工资成本方面成效较差,就连几次大型的机构改革也未取得大的成效,即使是部分年度在减缓增长速度方面取得的暂时成效,也都未能得到巩固。

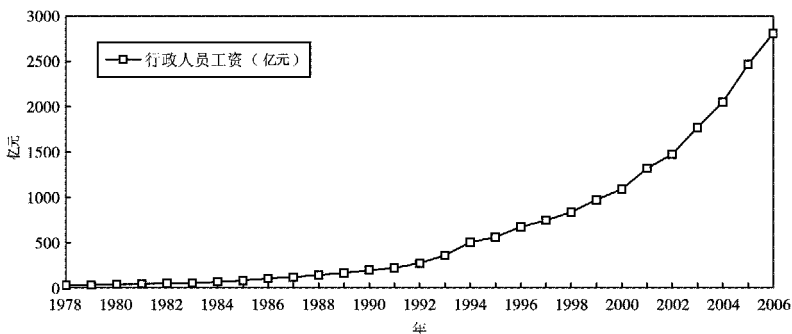


图 17 全国行政人员工资总额的变化态势

(2) 全国行政固定资产成本。1978—2006 年,全国行政单位固定资产支出总额从 33.5 亿元增加到 2 990.5 亿元,指数从 100 上升到 1 933.4,年均增长率高达 11.2%。年增长率呈现明显的波动性,其中 1981、1983、1985、1986、1989、2001 年为负增长(1985、1989

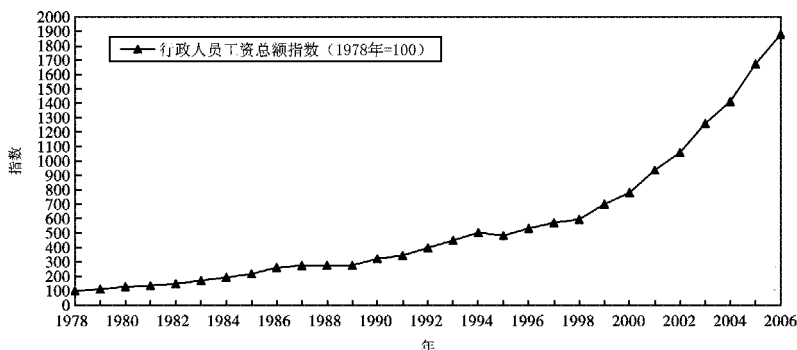


图 18 全国行政人员工资总额指数的演变态势

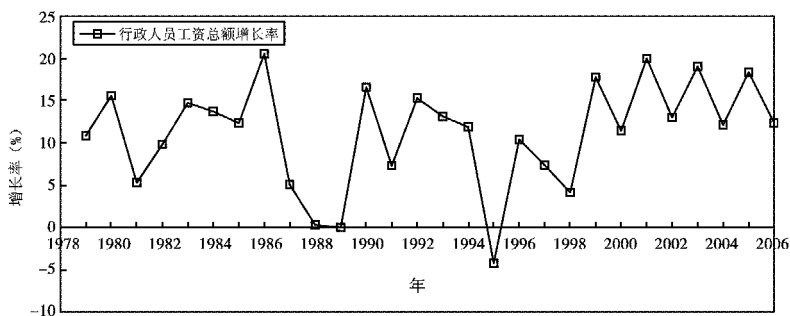


图 19 全国行政人员工资总额增长率

年下降幅度超过 30%) , 大约每隔十年出现一次增长高峰, 1982 年增长率高达 39.3% , 1993 年最高至 68.1% , 2003 年又达 55.71% 。从阶段来看, 1978-1990 年行政固定资产支出增长速度先升后降, 其中 1978-1984 年均增长率为 9.1% 。1985-1990 年稳中有降, 年均增长率为 -10.1% , 1990 年行政固定资产支出规模还略低于 1978 年的规模(均为可比价) 。1991-2006 年行政固定资产支出增长率大幅反弹上升, 年均增长率为 21.2% 。对应 1982、1988、1993、1998、2003 年的大型机构改革, 当年除 1988 年增长率略有下降外, 1982、1993、1998、2003 年的增长率反而处于高峰。从改革下一年看, 在 1983、1989、1994、1999、2004 年增长率都有下降, 但在随后

1984、1990、1995、2000、2005 年都迅速反弹,这反映出机构改革或者未触及对行政固定资产成本的控制,或者有触及但未取得多少成效。总的来看,除 20 世纪 80 年代中后期之外,长期以来特别是 20 世纪 90 年代以来国家反复强调控制行政单位新建、改建楼堂馆所、公车购置等固定资产支出的成效不佳,即使是部分年度取得的有限成效也难以巩固(参见图 20、图 21、图 22)。

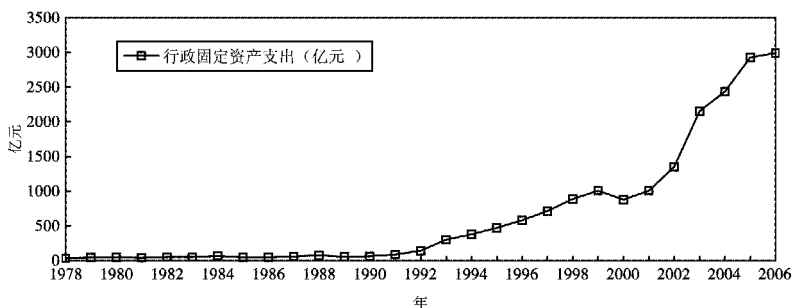


图 20 全国行政固定资产支出的变化态势

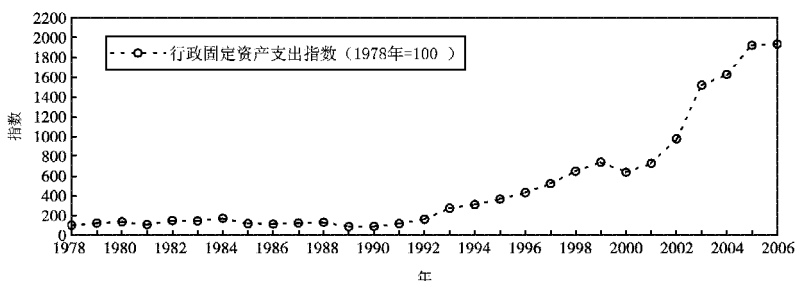


图 21 全国行政固定资产支出指数的变化态势

注:《中国统计年鉴》缺 1978—1990 年固定资产投资价格指数,这里以商品零售价格指数替代计算指数和增长率。

(3)全国公务活动及其他成本。公务活动及其他成本是行政单位进行公务活动等方面的日常经费支出,包括办公费、会议费、差旅费、招待费、培训考察费以及有关设施设备的日常维护费用等。据测算,1978—2006 年,我国公务活动及其他费用支出从大约 41.9

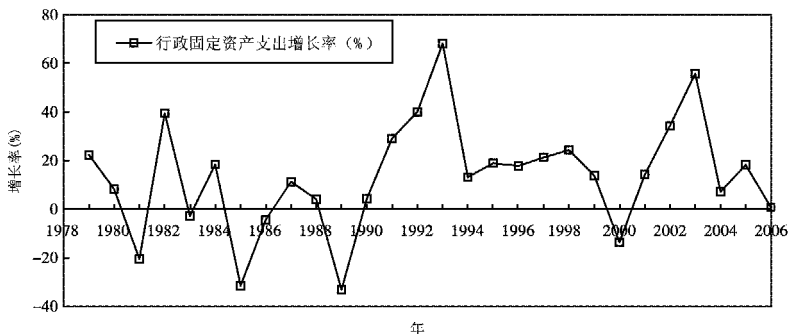


图 22 全国行政固定资产支出增长率的变化态势

亿元快速上升到 6 149.4 亿元,指数从 100 上升到 3 388,年均增长率为 13.4%。年增长率表现出明显的波动性,其中高峰时的 1985、2000 年增长率分别达到 67.4%、59.4%,1982、1996、1997、2003 年为负增长(1996 年下降幅度最大,下降了 34.6%)。从阶段看,1978-1995 年不断上升,年均增长率为 15.9%;1996、1997 年为负增长;1998-2006 年总体上呈快速上升态势,年均增长率为 17.6%。对应 1982、1988、1993、1998、2003 年的大型机构改革,只有 1982、2003 年的增长率有所下降(但随后的 1983-1985 年、2004-2006 年很快就反弹),其他三次改革不但当年未见增长率有所下降,就是改革的次年,除 1994 年略有下降外,1989、1999 年增长率反而上升。可见,机构改革或者未触及对公务活动及其他成本的控制,或者即使有所触及但未取得明显成效。总的来看,长期以来国家三令五申强调公务活动勤俭节约(如精简会议、简化公务接待、禁止公款吃喝、禁止以培训考察为名变相在境内外公费旅游)取得的成效不佳,即使是部分年度取得的有限成效也难以巩固(参见图 23、图 24、图 25)。

(4)行政成本构成要素所占的百分比。1978-2006 年,行政人员工资成本占实际行政成本的比例较为稳定,保持在 20% 至 30% 之间,并略微有所下降,从 1978 年占 26.4% 下降到 2006 年占 23.5%。行政固定资本成本占行政成本的比例波动幅度较大,基本

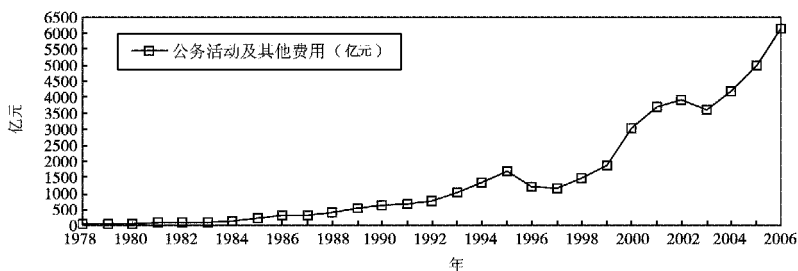


图 23 全国公务活动及其他费用的变化态势

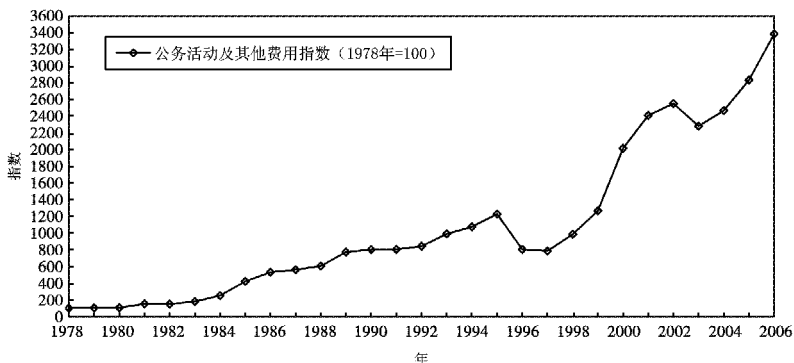


图 24 全国公务活动及其他费用指数的演变态势

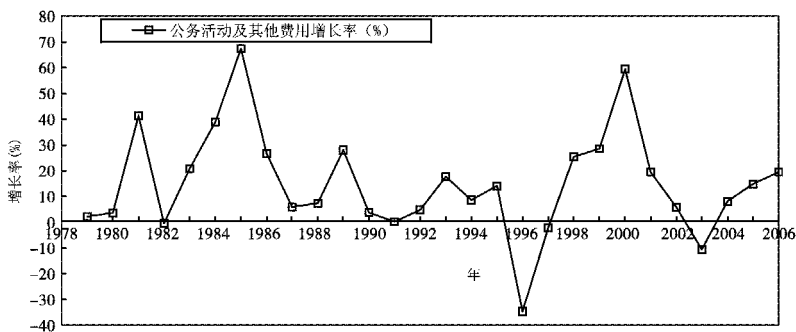


图 25 全国公务活动及其他费用增长率的变化态势

上可以分为两个大的阶段:1978 - 1990 年虽然有波动(先上升后下降),但总体上呈下降态势,从 1978 年占行政成本的 32.7% 下降到

1990年的7.2%;1991-2006年虽然有起伏,但总体上呈上升态势,从1991年占9.2%上升到2006年的25%。总体来看1978-2006年行政固定资产占行政成本的比例有所下降。公务活动及其他成本占行政成本的比例波动幅度较大,1978年占40.9%,1989年上升到最高值(占71.5%),再下降到1997年的44.7%,然后上升到2001年的61.3%,再下降到2003年的47.9%,又逐步回升到2006年的51.5%。总的来看,1978-2006年公务活动及其他成本占行政成本的比例呈上升态势,从占40.9%上升到占51.5%,占有行政成本的半壁江山(参见图26)。

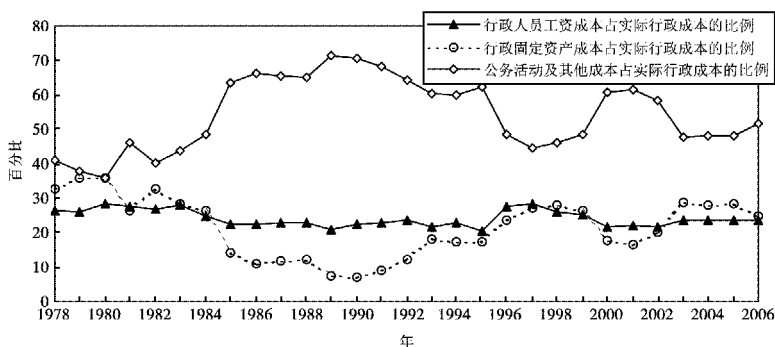


图26 全国实际行政成本构成要素的比例变化态势

三、结 语

综上所述,1978年以来我国行政成本呈现出了快速增长的发展态势。1978-2006年,按可比价格计算,全国预算内行政成本、全国实际行政成本(含预算外)的年均增长率分别达13.3%和12.5%,分别超过同期国内生产总值(年均增长9.7%)、国家财政收入(年均增长7.7%)、政府总收入(年均增长7.2%)、国家财政支出(年均增长7.9%)、政府总支出(年均增长7.3%)的增长速度。所占比重越来越大,同期全国预算内行政成本占国内生产总值

的比重从 1.45% 上升到 3.59%, 占国家财政收入的比重从 4.67% 上升到 19.53%, 占国家财政支出的比重从 4.71% 上升到 18.73%。而全国实际行政成本(含预算外)占国内生产总值的比重则从 2.81% 上升到 5.67%, 占政府总收入的比重从 6.92% 上升到 26.84%, 占政府总支出的比重从 6.97% 上升到 26.07%。近年来, 政府自身每年耗费的实际行政成本就超出政府总收入(或总支出)的 1/4。同期, 全国人均负担的预算内行政成本、人均负担的实际行政成本分别从 5.5 元、10.6 元上升到 576.2 元、909.6 元, 年均增长速度(分别为 12.0%、11.2%) 分别超过全国城镇居民家庭人均可支配收入、农村居民人均纯收入的增长速度(同为 7.0%)。行政支出弹性系数较大(行政支出相对于国内生产总值、政府收入、政府支出的总体弹性系数分别都大于 1)。行政支出增长波动系数也较大(总体波动系数超过 69%), 呈现出明显的周期性波动特点。这些反映出我国行政支出弹性大、增长过快、控制乏力、波动性大(波动性大概反映出行政支出的变动性大, 对行政支出缺乏严格的科学管理, 也反映出行政支出的压缩空间也较大)。同时单位行政管理费产出的经济效益也在下降, 按可比价格计算, 1978 - 2006 年每元预算内行政管理费、每元实际行政管理费(含预算外费用)产出的国内生产总值的年均增长率分别为 -8.1%、-7.5%, 2006 年其产出的经济效益分别只有 1978 年的 9.3% 和 11.4%。我国 1982、1988、1993、1998、2003 年的 5 次大型机构精简改革, 对于建立适应现代化发展特别是社会主义市场经济发展需要的现代行政体制具有积极而重大的作用, 取得了阶段性的明显成效, 但在控制行政成本增长方面取得的实质成效甚微。行政成本之所以快速增长, 是由于同期行政人员快速增长导致行政人员工资成本增长偏快(年均增长 11.0%)、行政固定资产成本增长偏快(年均增长 11.2%)、公务活动及其他成本增长偏快(年均增长 13.4%)。其中全国行政人员的总量(除 1993 年有较大幅度下降外), 不是人们通常认为的“精

简-膨胀-再精简-再膨胀”的波浪式循环,而基本上是不断增加(膨胀)的,行政人员总量几乎都是正增长,差别只是在于正增长率高不同而已。在这种大背景下,目前我国实际行政成本占国内生产总值的比重(如2005年占5.6%)以及占政府总支出的比重(如2005年占26.5%)已经明显偏高^①,比在世界各国中行政成本较高的美国还高得多(如2005年美国行政成本占GDP的3.1%、占政府总支出的7.9%)(USA Census Bureau,2004)^②。

总之,行政成本攀升问题已越来越成为我们建设廉洁高效政府所必须面对的重大现实挑战,努力降低行政成本既是全面推进社会主义现代化进程、实现国家长治久安的一项重大而紧迫的政治任务,又是一项重大而紧迫的经济任务。有鉴于此,必须以降低行政支出的弹性系数(应下降到小于1的范围内)和行政支出增长的波动系数为目标,着力加强制度创新,大力推进行政体制改革和行政支出的法定预算管理,使行政支出增长率低于国内生产总值、国家财政收入(政府收入)及国家财政支出(政府支出)的增长率,并使

①国家行政学院杜刚建教授认为“中国是全世界行政成本最高的国家”,但他没有公布世界其他国家的行政成本的具体情况;全国政协常委、国务院参事任玉岭认为我国“行政成本之高,已经达到世界少有的地步”;笔者未能查到世界各国行政成本的排名数据,因此我们不能断定我国是全世界行政成本最高或名列前茅的国家,但从笔者已掌握的数据看,我国行政成本占国内生产总值、政府收支的比重确实已经偏高,特别是耗费了政府总支出的1/4,行政成本偏高的问题确已相当突出。关于杜刚建和任玉岭的观点,分别参见中央人民政府网站的《代表委员关注行政成本控制,“招待费”等成焦点》;新浪网站的《我国行政成本全世界最高,国家主席带头压缩》。

②作者根据美国普查局(USA Census Bureau,2004)的统计数据计算。为了便于与中国的行政成本相对应,这里的美国行政成本也是采取行政成本的中概念,包括美国各级政府(联邦、州和地方政府)的一般公务支出、外交支出、司法执法(公共安全)支出,不包括国防支出。在此需要指出的是,国内不少学者在比较中国与外国的政府收支规模和行政成本时,往往错误地把中国全国政府收支规模、行政成本与(主要是由国际货币基金组织、世界银行提供的)外国中央政府的收支规模、行政成本进行对比,且仅将外国中央政府的一般公务支出与中国的行政管理费对比,因此得出了相对片面的结论。

增长率保持在相对平稳的低水平范围内。总的出路在于:一方面,要建立科学的行政绩效评价体系,加强行政成本核算,着力转变有关政府部门的职能,减少行政审批,重点放在提供公共服务,实现政府职能由经济建设功能为主到以社会建设功能为主的转型(国家财政预算2006年已首次实现社会文教费支出超过经济建设费支出的历史性转变),精简整合机构,建设廉洁高效的服务型政府。另一方面,要全面推进行政人员编制、财政预算编制与其审批相分离,从制度和法律上强化对行政人员编制和财政预算的刚性约束,严格控制行政人员增长,规范行政人员工资,保持行政人员平均工资与全社会职工平均工资增长的相对同步性,加强预算编制和实施的严格科学管理,将绝大多数预算外行政资金纳入财政预算统一管理(并对必须保留的灵活机动的少量预算外行政资金参照预算内资金严格管理),严格规范和控制行政固定资产支出(特别要严格控制楼堂馆所建设、推进公务用车改革、控制公车购置开支),严格规范、控制和降低公务活动及其他费用(特别要减少招待费、会议费、差旅费、培训考察费、车辆使用维护费)的支出,确保降低行政成本的目标得以实现。

参考文献

- 财政部(2005). 中国财政年鉴(2005). 北京:中国财政出版社.
- 国家统计局(2001-2007). 中国统计年鉴(2001-2007). 北京:中国统计出版社.
- 国家统计局(2006). 中国统计摘要(2006). 北京:中国统计出版社.
- 胡锦涛(2007). 高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗. 北京:人民出版社.
- 马克思、恩格斯(1995). 马克思恩格斯选集(第三卷). 北京:人民出版社.
- USA Census Bureau (2004). Table 1. State and Local Government Finances by Level of Government and by State: 2004-05. From: http://www.census.gov/govs/estimate/0529nvsl_1.html.

(责任编辑:何艳玲)