

县级政府行政成本结构分析与控制

罗文剑(博士)

(南昌大学廉政研究中心 南昌 330031)

【摘要】 本文对中部某省H县的调查研究发现,政府行政成本中商品和服务支出增长较快,其中增长最快的是培训费。因此,应在控制“三公经费”的基础上进一步采取有效措施降低行政成本,当前要从优化财政支出结构入手,着力做好三项工作:一是增加教育、社保等方面的财政支出;二是合理确定行政成本的比重,避免行政成本增长过快;三是规范行政成本的支出结构并实现财政信息公开透明化。

【关键词】 县级政府行政成本 三公经费 成本控制

我国政府行政成本长期居高不下,饱受争议。党的十八大报告在谈及行政体制改革时,明确指出要降低行政成本。本文重点对政府行政成本的结构进行剖析。这里的“政府行政成本”主要指一般预算支出中的行政成本。由于2007年统计口径的变化,1993~2006年的政府行政成本数据用国家财政按功能性质分类支出中的“行政管理费”扣除国家主权行为的“对外援助”支出来表示,2007~2011年的政府行政成本数据用“一般公共服务(不含国内外债务付息)+公共安全+外交支出(不含对外援助)”来表示。

一、我国政府行政成本现状

改革开放以来,我国政府行政成本快速增长,甚至有些学者认为呈现出“非理性”增长的态势。根据国家统计局公布的数据,1993~2011年我国政府行政成本的绝对量由615.76亿元攀升到17 442.54亿元,年均增长率达到20.4%,增长幅度超过了同期GDP、财政收入和财政支出等增幅。而从行政成本占财政支出的比重来看,从1993年的13.26%上升到2011年的15.97%,这说明,财政支出中用于政府行政性支出的费用在增加,行政成本不断膨胀,挤压了教育、社保等其他方面资金支出的空间。

面对居高不下的政府行政成本,党和政府高度重视,去年年底中央出台了“八项规定”,今年年初,国务院总理李克强在答记者问时的“约法三章”也强调,“公费接待、公费出国、公费购车只减不增”。但是,这针对的只是“三公经费”等部分政府行政成本的内容。事实上,当前几乎所有人都把降低政府行政成本的焦点都放在了“三公经费”方面,其原因也很简单:一方面,政府财政信息尤其是行政成本支出信息没有细化公开,形成了人们监督的盲区;另一方面,“三公”支出混乱的现象是人们在生活中常常容易看到和体会到的。但这样的弊端显而易见,可能会形成以降低“三公经费”来替代降低“行政成本”,这会偏离控制行政成本的初衷。

要做到既有效又有针对性地降低行政成本,首先必须对政府行政成本的结构进行解剖。对于行政成本的结构划分,目前学界没有统一的标准,而且受信息公开程度的限制,目前要细化行政成本的每项具体支出内容并获取相应的数据几乎是不可能的。因此,要细查行政成本的结构,就应该明确行政成本支出的具体方向——行政成本的费用要素结构。从费用要素去解剖行政成本是比较可靠和相对真实的,它可以在明确政府职能活动的基础上,反映出政府将资金用在了哪些方面。

通过考察《中国会计年鉴》中的“行政管理费类”支出,可以其要素结构来大略反映行政成本的费用要素结构,这主要体现在工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭的补助三个方面。根据《中国会计年鉴2011》对78.7万户全国预算单位的基本支出决算统计结果(如表1所示),2010年78.7万户行政事业单位的工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭的补助分别占41.3%、38.7%和20%。

表1 2010年行政事业单位基本支出决算明细表

单位:亿元

工资福利	合计	17 804.07
	其中:基本工资	5 873.58
商品和服务支出	合计	16 691.95
	其中:办公费	1 425.29
	维修(护)费	1 784.62
	会议费	342.05
对个人和家庭的补助	招待费	590.51
	合计	8 606.30
	其中:离休费	318.15
	退休费	3 814.64
	助学金	350.39

注:资料来源于《中国会计年鉴2011》第636页。

当然,由于《中国会计年鉴》提供的行政管理费类支出结构还不够详细,并未按照政府支出经济分类科目进一步披露数据,在“工资福利”类下只列出了“基本工资”一款,“商品和服务支出”类下只挪列了办公费、维修(护)费、会议费和招待费等,全国层面的数据获取渠道匮乏,这不足以反映出行政成本的支出结构及其增长的详细状态。从学界研究来看,可能是数据收集困难等原因,鲜有学者去关注并详细探讨政府行政成本结构的问题。因此,笔者以县级政府为调研对象,对县一级政府的行政费用要素进行剖析,以此来反映政府行政成本的支出结构和增长情况。

二、县级政府行政成本结构分析

从《中国统计年鉴》和财政部国库司主编的《2009年地方财政统计资料》中提供的数据不难计算,2009年从中央到乡镇五级政府的行政成本中,县级政府的行政成本总量最大,达到6 277.81亿元,占五级政府总行政成本比重的35.35%。而且近些年来,关于县级政府的“文山会海”、“接待腐败”、“公费旅游”等报道屡见不鲜,“吃饭财政”依然是制约县域经济社会发展的桎梏。

根据笔者在中部某省中北部的H县调查数据显示,2005年到2011年间,H县行政成本支出由18 329万元增长到48 905万元,增长了166.82%,年均增长率17.77%。

在三项支出中,商品和服务支出的占比最高(见表2),2005年和2011年分别为48.94%和59.84%,增幅最快的也是商品和服务支出,从8 970万元增长到29 266万元,增幅达到226.27%,年均增长率21.79%。其次是对个人和家庭的补助,从3 587万元增长到8 362万元,增幅226.27%,年均增长率21.79%。然后是工资福利支出,从5 772万元增长到11 277万元,增幅95.37%,年均增长率11.81%。

表2 H县行政成本结构表

	对个人和家庭补助	工资福利支出	商品和服务支出
2005年	19.57%	31.49%	48.94%
2011年	17.19%	23.06%	59.84%

从调查数据中还可以看到,行政成本支出结构中增长最快的是劳务费,从50万元增长到968万元,增幅达到惊人的1 836%。接下来笔者将详细分析2005~2011年H县的行政管理费类支出要素结构。

1. 工资福利支出结构。从表3的数据来看,2005~2011年,工资福利支出中基本工资所占的比重都是最高,从56.65%上升到74.15%,这是推动工资福利增长的主要构成要素。从增幅情况来看,基本工资的增幅155.72%为最高;津贴补贴紧随其后,为78.86%;奖金、社会保障缴费和其他工资福利支出得到一定的控制和规范,呈现负增长。这说明,行政人员的工资福利比较规范化,而且,相对于该县GDP由84.8亿元增长到204亿元的增幅(140.6%)以及行政成本17.77%的年均增长率,基本工资涨幅不算太高。

表3 H县行政管理费类支出的工资福利支出结构

	2005(单位:万元)	占比(%)	2011(单位:万元)	占比(%)	增幅(%)	年均增长率(%)
工资福利支出	5 772	31.49	11 277	23.06	95.37	11.81
基本工资	3 270	56.65	8 362	74.15	155.72	16.94
津贴补贴	1 036	17.95	1 853	16.43	78.86	10.18
奖金	823	14.26	569	5.05	-30.86	-5.97
社会保障缴费	207	3.59	60	0.53	-71.01	-18.65
其他工资福利支出	436	7.55	433	3.84	-0.69	-0.12

2. 商品和服务支出。从表4的数据来看,2005~2011年商品和服务支出规模都比较大,而且增长较快。从商品和服务支出的具体结构来看,办公费、维修费、公务接待费、专用材料费、福利费、公务用车运行维护费等比重较高,其他商品服务支出的比重最高。而从增长幅度上看,由高到低依次为劳务费(1 836%)、租赁费、电费、会议费、专用材料费、印刷费、培训费、办公费、公务接待费、福利费、差旅费、维修(护)费、水费、公务用车运行维护费、邮电费、其他商品和服务支出、因公出国(境)费用。

表4 H县行政管理费类支出的商品和服务支出结构

	2005(单位:万元)	占比(%)	2011(单位:万元)	占比(%)	增幅(%)	年均增长率(%)
商品和服务支出	8 970	48.94	29 266	59.84	226.27	21.79
办公费	655	7.3	3 821	13.06	483.36	34.17
印刷费	65	0.72	485	1.66	646.15	39.79
水费	74	0.82	224	0.77	202.70	20.27
电费	200	2.23	2 624	8.97	1 212	53.58
邮电费	77	0.86	201	0.69	161.04	17.34
差旅费	262	2.92	1 013	3.46	286.64	25.28
因公出国(境)费用	12	0.13	3	0.01	-75	-20.63
维修(护)费	799	8.91	2 646	9.04	231.16	22.09
租赁费	8	0.09	121	0.41	1 412.50	57.26
会议费	131	1.46	1 184	4.05	803.82	44.33
培训费	112	1.25	768	2.62	585.71	37.83
公务接待费	306	3.41	1 414	4.83	362.09	29.06
专用材料费	358	3.99	3 052	10.43	752.51	42.93
劳务费	50	0.56	968	3.31	1 836	63.86
福利费	417	4.65	1 773	6.06	325.18	27.28
公务用车运行维护费	463	5.16	1 233	4.21	166.31	17.73
其他商品服务支出	4 981	55.53	7 736	26.43	55.31	7.61

这说明“三公”经费固然是大家应该监督的重点,但是劳务费、电费、会议费、培训费等支出增长过快,同样也是应该要注意并予以监督的,否则降低行政成本的路径可能会陷入误区。

3. 对个人和家庭的补助。从表5的数据来看,2005~2011年在对个人和家庭补助支出中,退休费的占比基本上是最

的,离退休费到2011年占据了对个人和家庭补助的近60%,是该项支出中最大的一项。而从增幅情况来看,其他补助支出的涨幅359.56%为最高,然后依次为医疗费、退休费、离休费、住房公积金和抚恤金(-84.93%)。这说明,医疗费、离退休费已经成为行政管理支出中的重点,这是可以理解的,因为医疗费、离退休费具有社会保障意义,不宜去过度控制或降低。而其他补助支出的增幅最高也反映出了“其他支出”(按照一般理解,“其他支出”应该是多个比较小的金额的汇总,那么其他支出的金额就应该是所有明细中最小的一个,否则就可以把它单列出来了)是一个奇怪的“乾坤袋”,如果不明细化,就会成为推高行政成本的“藏污纳垢”之地。

**表5 H县行政管理费类支出中
对个人和家庭补助的支出结构**

	2005 (单位: 万元)	占比 (%)	2011 (单位: 万元)	占比 (%)	增幅 (%)	年均 增长率 (%)
对个人和家庭补助	3 587	19.57	8 362	17.10	133.12	15.15
离休费	56	1.56	108	1.29	92.86	11.57
退休费	1 259	35.10	4 786	57.24	280.14	24.93
抚恤金	1 294	36.07	195	2.33	-84.93	-27.05
医疗费	232	6.47	1 005	12.02	333.19	27.68
住房公积金	380	10.59	586	7.01	54.21	7.49
其他补助支出	366	10.20	1 682	20.11	359.56	28.94

从H县的调研数据不难发现,行政管理费类支出要素结构粗略反映出了政府行政成本中的资金分配结构急需规范。首先是商品和服务支出增长过快,尤其是在商品和服务支出中的劳务费、电费、会议费、培训费等增长太快,也应该同“三公经费”一样成为关注和重点。其次,其他支出亟待规范,无论是其他工资福利支出还是其他商品和服务支出等,到底是什么“其他”支出,都需要再明细化。

三、从优化支出结构入手控制政府行政成本

从上述对行政成本支出结构的调研情况来看,政府的财政支出结构尤其是行政成本的支出结构存在不少问题,出现这些问题有主体的政绩偏好方面的因素,也有监督乏力的原因。其实质是没有正确引导财政资金的流向。对此,笔者认为,从优化支出结构的角度入手,倒逼政府主体抑制其不良支出行为或动机,是降低行政成本的重要实现路径。

1. 增加教育、社保等方面的财政支出,并保证教育、社保等支出在政府公共支出结构中的应有比重。教育、社保等服务是促进社会公平正义、促进人们生活幸福的重要内容,应该成为国家财政重点关注对象。目前我国财政性教育经费支出的比例仍然较低,2011年教育支出占国内生产总值的比重仅为3.49%。我国2010年公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》明确提出,要提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例,2012年底要达到4%。随着我国经济社会的发展,国家教育经费支出的占比还应该进一步向4.5%的国际平均水平靠拢。

同时,根据有关统计数据显示,近些年我国的社保支出占财政支出的比重在10%左右(2011年为10.17%),远低于印度、泰国等国的水平,更低于发达国家30%~50%之间的水平。因此,必须增加教育、社保等方面的财政支出,保障其在公共支出结构中的应有比重,挤压不良行政成本的生存空间,增进社会公平与正义。

2. 合理确定行政成本的比重,避免行政成本增长过快。公共支出应该坚持“以民为本”的导向和原则,减少行政管理支出,这就要求适当控制行政成本的规模。不少学者建议对行政成本实施总量控制,这有一定道理,但降低行政成本的着力点更应该放在相对量控制方面,比如规定行政成本支出相对GDP或者财政支出的弹性系数不得超过1。另外,还应该合理确定行政成本支出的占比,通过设定行政成本支出占公共财政支出的比重等指标,并将之作为考核官员“政绩”的标准之一,努力将行政费用控制在合理范围内。

3. 规范行政成本的支出结构。在政府行政成本的支出结构中,“三公经费”是重要的组成部分,有效控制“三公经费”显然是降低政府行政成本的重要内容和有效途径之一,但如果只把目光聚焦在“三公经费”,这并没有抓住遏制“三公经费”的重心,还有很多其他的支出项目同样不容忽视。H县的调查数据说明该县政府行政成本支出结构中增长最快的是劳务费。

无论是劳务费还是“三公经费”等,只要其增长过快或者过于非理性,就应该及时对其加以规范和调整,使之成为降低行政成本应该关注的重点,当然这还有赖于我国财政信息的全面公开,需要政府实施“顶层设计”,规定在财政信息公开方面的职责,并让政府对所有公开信息的真实性与完整性负责。因为,财政信息公开透明才能形成“鱼缸效应”,才能让官员慎微慎行,才能让公众重塑政治参与的信心,这是解决行政成本乱象的最佳切入点,也是解决行政成本过高问题的基本前提。

【注】本文受到国家社科基金(项目编号:12CZZ044)、江西省社会科学“十二五”规划一般项目(项目编号:11GL25)、江西省高校人文社会科学重点研究基地项目(项目编号:JD1108)的资助。

主要参考文献

1. 罗振宇,幸宇.降低行政成本 建设节约型政府.成都:四川大学出版社,2012
2. 王玉华.中国财政支出结构调整与优化.上海:上海三联书店,2009
3. 威廉姆·A.尼斯坎南著.王浦劬译.官僚制与公共经济学.北京:中国青年出版社,2004
4. 国务院.《关于深化行政管理体制改革的意见》的通知,2008-03-03
5. 时丽艳.关于如何降低行政成本的思考.今日科苑,2009; 20