

地方行政支出成本的经济性评价：以江西省为例

肖超

(江西财经大学财税与公共管理学院 南昌 330013)

【摘要】本文以1998~2010年的相关数据为样本,运用协整理论、Granger因果关系检验和脉冲响应函数等计量经济学方法与模型,对江西省行政支出影响因素进行实证研究。研究发现不同变量的短期和长期行政支出弹性具有差异性,从动态特征来看,不同变量的行政支出冲击差异较大,江西省行政支出的经济性水平在全国范围内属于中游水平。同时,针对实证分析得出的结论提出了相应的政策建议。

【关键词】绩效评价 行政支出成本 协整关系 Granger因果检验

地方行政成本是指地方政府在供给公共品过程中所投入的各种人财物资源及各种机会成本的总和。改革开放以来,伴随着我国经济的高速发展,财政收入的逐年增加,各级地方政府机构膨胀加剧,行政支出成本也迅速增加,铺张浪费现象严重。如何全面而准确地测量行政支出成本,如何对行政支出的经济性做出科学评价,一直以来都是理论界未能很好解决地问题。

江西省的绩评中心通过构建行政支出成本指数分析行政支出的成本测算问题,系统深入地探讨行政支出经济性评价体系的构建,此研究不仅有较强的理论意义,而且对江西乃至全国行政支出的管理也具有重要的政策指导意义。本文运用1998~2010年的年度数据,通过实证研究以评价地方行政成本支出的经济性。

一、地方行政支出成本的估计及其趋势：以江西为例

一般而言,行政支出成本主要划分为人工成本、公务成本和行政基础设施成本。

1. 行政支出经费指标。该指标反映当年行政支出绝对额指标和当年行政支出占财政支出比率的指标。江西省行政支出绝对值在1998~2010年间增长近10倍,从相对额来看,行政支出经费占地方财政支出的比重从23.09%变化到21.37%。从相对额来看,在这十来年间江西省行政支出与地方财政支出增长的速度基本保持一致,基本保持在20%左右的相对稳定水平。

2. 行政部门固定资产投资指标。由于行政经费的投入不能够反映行政管理的全部成本,还应考虑地方政府行政需要的固定资产的投入。行政性固定资产投资程度用国家机关、政党机关及社会团队的基本建设新增固定资产投资的数据来描述。从江西省的实际情况来看,其总额从1998年的16.89亿元增加到2010年的84.7亿元,增长7.3倍。从相对额来看,其相

对比重在2%~4.5%之间波动,变化不大。

3. 人均行政经费投入。在某种程度上,人均行政经费投入指标应考虑行政人力投入与行政财力投入的相互影响,这弥补了行政经费的总额指标的内在缺陷。1998~2005年,江西省行政人数从40.9万人增至43.5万人;由于江西省行政支出总额在此期间增加10倍,因此江西省人均行政经费投入指标从1998年的10 955.99元迅速增至2010年的94 468.97元,增长了9倍多。

二、地方行政支出经济性评价

从理论而言,行政支出具有纯公共品的特点,而相应的经济性评价就是要运用一定的评价标准对行政成本进行合理性与适度性的评价。

1. 指标选择。为确保评价结果的相对稳定性,选取行政支出的经济性评价指标主要采用相对指标,辅之以必要的绝对指标。考虑到现行财政管理制度缺陷及统计数据的可获得性,非税收入及体制外行政经费额和行政支出资金流失比重两项指标未纳入分析范畴,江西省行政支出经济性评价指标选取行政支出占财政支出比重、行政固定资产投资比重和人均行政经费。

2. 评价标准。评价标准既可能是某一最优标准值(即目标期望值),也可能是某一个基准的警戒值(即及格的标准)。理论上,在确定一个满分标准值的基础上,指标实际得分可设定为:

$$\text{指标得分} = \left(1 - \frac{\text{指标实际值} - \text{满分标准值}}{\text{及格标准值} - \text{满分标准值}} \times 40\%\right) \times 100$$

考虑到相关指标的连续可比性,这里主要探讨2003年以来江西省行政支出的经济性状态。相关评价的评分方法主要采取百分制法,即假设100分为理想目标值,60分为及格水平,各指标值将在[0,100]之间取值。

江西省行政支出经济性评价有关指标评价基准值的情况分析如下:

首先是行政支出占财政支出比率指标的评价标准问题。假设以1998年以来江西省行政支出占财政支出比率的最低水平为满分评价(即2009年的16.14%),期间的最高支出比率为及格标准值(即2004年的32.63%)。运用上述方法可得到该指标的实际得分值。

其次是行政固定资产投资比率指标的评价标准问题。虽然满足行政需要的固定资产投资是必需的,但贪图享乐和奢侈投资应越少越好。基于行政投资需求基本稳定且越小越好的假设,以2008年江西行政投资比率的最小值为满分值,运用上面的方法计算该指标的及格标准值和实际得分值。

最后是人均经费指标的评价基准问题。人均行政经费主要就是人均人员经费和人均公用经费的总和,由于没有确切的数据支持,我们只能确定一个理论上的大致基准水平。从国外的实践来看,公务行政人员经费与公务经费的比重大致一致。假设江西省行政人员的人员经费的人均标准值应以行政人员的工资收入的平均值为基准,以公共管理与社会组织平均工资水平乘以系数2,即可得到当年的人均行政经费的评价基准值。

3. 江西省行政支出经济评价得分。运用上述相关指标构建江西省行政支出经济评价体系,即 $U = \{ \text{行政支出占财政支出比重、行政性固定资产投资比重、人均行政经费} \}$ (见表1)。

表1 江西省行政支出经济性评价得分情况

年份	指标名称	实际数值	及格标准	满分标准	评价得分	权重	各项评价	综合评价
2006	行政支出占地方财政支出比重(%)	27.46	32.63	16.14	72.54	1/3	24.18	73.89
	行政性固定资产投资比重(%)	3.85	4.52	1.17	68.00	1/3	22.67	
	人均行政经费(元/人)	50 371.35	94 468.97	10 955.99	81.12	1/3	27.04	
2007	行政支出占地方财政支出比重(%)	23.19	32.63	16.14	82.90	1/3	27.63	85.81
	行政性固定资产投资比重(%)	1.55	4.52	1.17	95.46	1/3	31.82	
	人均行政经费(元/人)	54 644.62	94 468.97	10 955.99	79.07	1/3	26.36	
2008	行政支出占地方财政支出比重(%)	22.36	32.63	16.14	84.91	1/3	28.30	86.34
	行政性固定资产投资比重(%)	1.17	4.52	1.17	100.00	1/3	33.33	
	人均行政经费(元/人)	65 040.87	94 468.97	10 955.99	74.10	1/3	24.70	
2009	行政支出占地方财政支出比重(%)	16.14	32.63	16.14	100.00	1/3	33.33	83.60
	行政性固定资产投资比重(%)	3.4	4.52	1.17	73.37	1/3	24.46	
	人均行政经费(元/人)	58 085.25	94 468.97	10 955.99	77.43	1/3	25.81	
2010	行政支出占地方财政支出比重(%)	21.37	32.63	16.14	87.31	1/3	29.10	75.71
	行政性固定资产投资比重(%)	2.86	4.52	1.17	79.82	1/3	26.61	
	人均行政经费(元/人)	94 468.97	94 468.97	10 955.99	60.00	1/3	20.0	

由于缺乏可靠的数据进行客观赋权,因此采用专家主观赋权法是一种现实的选择。此处我们采用平均赋权,即三个评价指标分别赋权1/3的权重系数。

三、江西行政支出增长影响因素实证研究

目前,国内对行政支出增长的分析偏重于从静态的视角探讨相关因素对行政支出增长的影响路径。此处力求突破以往研究的局限性,以江西省行政支出为研究对象,根据1998~2010年江西省的相关统计数据,运用协整理论、Granger因果检验和脉冲响应函数等计量方法,讨论行政支出与相关影响因素之间的动态关系。

1. 变量与数据。建立时间序列模型往往要对样本容量提出较高的要求。影响行政支出增长的因素众多,在综合考虑了国内外学者的研究成果、联系江西省的实际以及数据的可获得性等条件的基础上,本文主要选取以下几个影响江西省行政支出增长的重要财政经济因素:①经济增长水平。经济的发展无疑会带动行政支出的相应增长。②财政收支水平。行政支出增长既是财政收支增长的重要动因,而财政收支范围的扩张反过来又会影响行政支出的增长。③行政人员数量。行政人员的增加、机构的膨胀无疑会导致行政支出的增长。④物价水平。行政支出的增长与当期的物价水平会呈现出一定的相关关系。

1998~2010年的样本数据,影响变量的名称、实际含义及数据来源见表2。为消除时间序列可能带来的异方差现象,对各变量进行对数变换,并没有改变原时间序列的协整关系。相关变量的对数形式分别为lnAE、lnGDP、lnFR、lnFE、lnGE和lnPI。

表2 影响变量的名称和数据来源

名称	单位	数据说明
国内生产总值(GDP)	亿元	数据来自各年《江西省统计年鉴》
地方财政支出(FE)	万元	
地方财政收入(FR)	万元	
行政支出(AE)	亿元	
行政人员数量(GE)	万人	
物价指数(PI)	-	用居民消费价格指数替代,数据来自各年《江西省统计年鉴》

2. 样本数据的描述性分析。1998~2010年江西省行政支出与财政收支、GDP、行政人员和物价水平之间呈现不断增长的趋势,且变动方向与步骤较为一致,说明它们之间存在较强的相关性。从各变量之间表现出的平衡序列特征来看,变量之间存在一定的协整关系。

3. 时间序列的平稳性检验。对多个时间序列进行协整分析的第一步就是确定每个序列是否平稳,借助单位根检验。本文采用ADF进行单位根检验。利用Eviews6.0对所涉及的所有变量进行平衡性检验。如表3,经检验时间序列,lnAE、lnG-

DP、lnGE、lnFR、lnFE、lnPI 水平值均为非平稳序列。经过一阶差分之后平稳,因而是一阶单整的 I(1) 序列。而 lnGDP 水平值和一阶差分都是非平稳序列。根据时间序列分析方法,由于国民生产总值与行政支出的阶数不同,两者间不存在长期的均衡关系,因此下文不再对 lnGDP 作进一步研究。

表 3 各变量的平衡性检验

变量	ADF 检验值	临界值	检验形式(c,t,k)	结论
lnAE	-2.668 732	-3.388 33*	(c,t,1)	不平稳
lnGDP	-2.186 856	-3.388 34*	(c,t,1)	不平稳
lnFE	-1.008 624	-3.388 35*	(c,t,1)	不平稳
lnFR	-1.687 16	-3.420 03*	(c,t,1)	不平稳
lnGE	-0.231 833	-3.388 35**	(c,t,1)	不平稳
lnPI	-3.169 83	-3.420 03**	(c,t,1)	不平稳
DlnAE	-4.401 723	-4.107 833**	(c,t,1)	平稳
DlnGDP	-2.221 007	-3.420 03*	(c,t,1)	不平稳
DlnFE	-3.519 202	-3.420 04*	(c,t,1)	平稳
DlnFR	-4.873 051	-4.008 156**	(c,t,1)	平稳
DlnGE	-5.289	-4.008 157**	(c,t,1)	平稳
DlnPI	-4.681 898	-4.008 157**	(c,t,1)	平稳

注:①检验形式中,c为常数项,t为趋势项,k为滞后阶数;②滞后阶数k的选择标准是以AIC和SC最小为准则;③*、**、***分别表示显著性水平为10%、5%、1%。

4. Granger 因果检验。根据赤池信息准则(AIC)确定各变量的滞后阶数,对各变量的因果关系检验结果如表4所示。Granger 因果关系检验结果表明:在5%显著性水平上,在最优滞后阶数为2的情况下,lnFE、lnFR、lnGE 和 lnPI 是 lnAE 的 Granger 原因。也就是说地方财政收入、财政支出、行政人员数量和物价指数都是影响江西行政支出增长的决定因素。

表 4 行政支出与相关变量之间的 Granger 因果检验

变量	零假设	最优滞后阶数	样本值	F值	p值
lnFE	lnFE不是lnAE的Granger原因	2	11	0.434 12	0.666 7
	lnAE不是lnFE的Granger原因			0.104 48	0.902 4
lnFR	lnFR不是lnAE的Granger原因	2	11	0.112 7	0.895 6
	lnAE不是lnFR的Granger原因			1.550 44	0.286 6
lnGE	lnGE不是lnAE的Granger原因	2	11	1.666 17	0.265 8
	lnAE不是lnGE的Granger原因			1.787 64	0.246
lnPI	lnPI不是lnAE的Granger原因	2	11	2.104 37	0.203
	lnAE不是lnPI的Granger原因			9.404 76	0.014 1

5. 脉冲响应函数。前面的分析主要探讨变量之间的因果关系和长期关系存在的可能性问题,但在分析各变量的单位变化对整个系统的扰动以及各变量对这些扰动的综合反应方面存在不足。脉冲响应函数则克服了以上不足,其主要衡量随机扰动项的一个标准差变化对内生变量当前和未来取值的影响及其程度。为此,对FE、FR、GE和PI变量之间的系统关系作进一步脉冲响应分析,借此找出相关因素对行政支

出的长期扰动反应。为保证系统的平衡性,采用变量对数水平的一次差分构成脉冲响应函数(见图1至图4)。

Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.

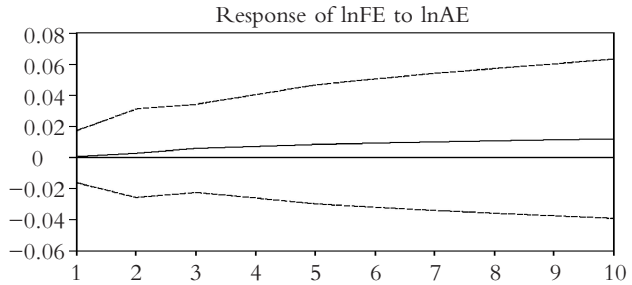


图 1 地方财政支出对行政支出的路径响应

Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.

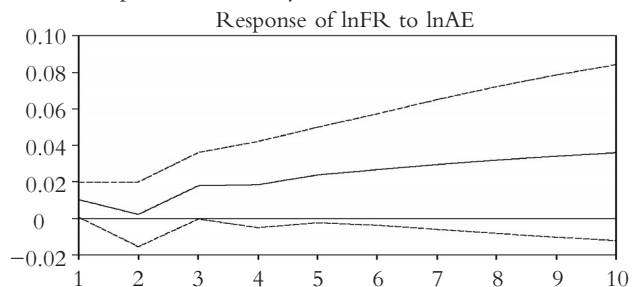


图 2 地方财政收入对行政支出的路径响应

Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.

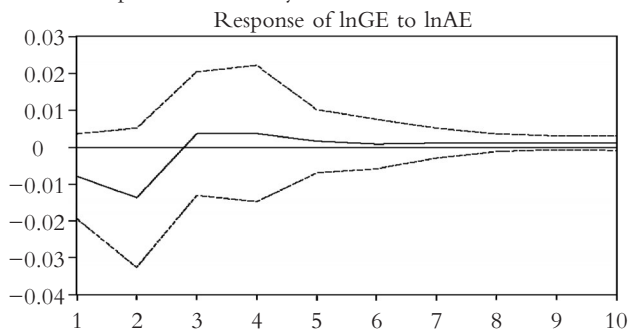


图 3 行政人员数量对行政支出的路径响应

Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.

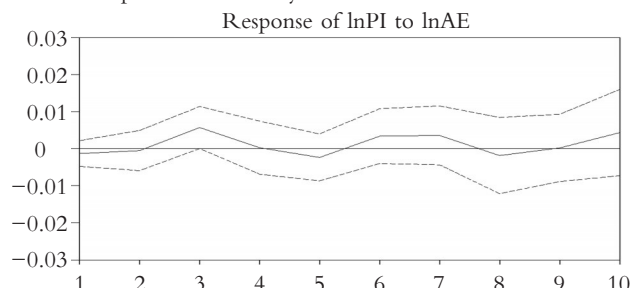


图 4 物价水平对行政支出的路径响应

注:实线表示脉冲响应函数,虚线表示正负两倍标准差偏离带。

由图1可知,地方财政支出对行政支出的标准差扰动响应为正,并随着时间的延长,波动幅度增大,呈现出稳定的正向响应发散迹象,这说明地方财政支出与行政支出之间存在

中国环境税专款专用制度探讨

徐艳茹 刘文洁 路红光

(中国地质大学(武汉)公共管理学院 武汉 430074)

【摘要】根据不同的政策目标,环境税收入有不同的使用方向,但鉴于我国环境形势日趋严峻、环保投入不足与投入效益低下并存的现实,环境税的专款专用成为应然的选择。本文论述了环境税专款专用制度的必要性与可行性,着力探讨如何构建科学合理、契合国情的环境税专款专用制度。

【关键词】环境经济学 环境税专款专用 环保基金 专项资金

鉴于当前日益严峻的资源环境形势,采用环境税制度已成各界广泛共识。作为节约资源与保护环境的重要手段,环境税已在OECD国家广泛采用并取得了显著成效。

近几年来,我国学术界虽对环境税的开征、税率设计、征税范围、计税依据、征收管理等问题展开了深入研究,但对于我国环境税收入的使用问题,研究者甚少。为此,本文拟以环境税收入的使用为主题,论述专款专用制度的必要性与可行性,并提出如何实施专款专用制度的对策建议。

一、环境税收入使用管理制度概述

综合国外实践经验,环境税的使用方式可归纳为专款专用式、公共财政一般预算式、税收返还式等三种。

长期的密切关系。从图2来看,财政收入对行政支出的标准差扰动响应,在前两期呈现先高后低,到两期之后,呈现出正向的发散迹象,也表现两者之间存在长期的密切关系。从图3来看,行政人员的数量对行政支出在前三期存在负响应,之后呈现正向收敛迹象。图4则说明,物价水平对行政支出的响应呈现出不规律状态。

四、基本结论

本文以江西为例来探究我国地方行政支出的综合成本及其经济性状态,可得出以下基本结论:江西省1998~2010年的行政支出呈逐年递增的趋势,但行政经费和固定资产投资近几年由于国家对于行政成本的控制,其占行政支出的比重有所降低。江西省行政支出和经济性评价水平在全国范围内属于中游水平。江西省的经济性指标中人均行政经费的整体打分较低,说明了当前江西省机构设置相对臃肿,人力资源的配置存在问题。因此有必要控制行政人员数量、降低人均行政经费。同时运用协整理论、脉冲响应函数等计量经济学方法与模型对1998~2010年江西省行政支出的影响因素进行实证研究发现,不同影响变量的短期和长期行政支出弹性具有一定的差异性。财政收入和财政支出对行政支出的影响较大,而

1. 专款专用方式。这种方式是将环境税筹集的各类款项专门用于与环境保护相关的项目。环境税专款专用制度在国外实践中具体采用的方式虽有不同,但总的来说主要包括环保基金和环保专项资金两种。

2. 纳入公共财政一般预算方式。这是指将环境税收入纳入国家财政预算,服从国家财政大局,在全国各类工作中统筹使用(款项不仅仅只用在环境保护相关项目中),不具有专款专用性质的一般预算方式。这一制度的理论依据是:公共财政以满足社会公共需要、为公众提供公共服务为主旨,其“公共性”决定了其“再分配”性,即环境税收入不宜仅仅满足某一领域、某一地区、某一阶层或群体的需要。因此,与专款

行政人员和物价指数对于行政支出的影响相对来说较小。从动态特征来看,不同变量的行政支出冲击效果差异较大。

【注】本文系国家自然科学基金项目“鄱阳湖生态经济区公共品供给模式分析”(项目编号:71063007),以及2012年江西省研究生创新专项资金项目“公共品政府供给的绩效评价研究——以鄱阳湖生态经济区为例”(项目编号:YC2012-B020)阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 王淑慧,周昭等.绩效预算的财政项目支出绩效评价指标体系构建.财政研究,2011;5
2. 彭国甫.政府公共事业管理绩效评价研究.长沙:湖南人民出版社,2004
3. 卓越.政府绩效评价指标设计的开发思路.中国行政管理,2007;3
4. Marvin C. Alkin. Evaluation Roots: A Wider Perspective of Theorists' Views and Influences, 2012
5. McNelis, R. H.. & Bickel, W. E.. Building formal knowledgebases: understanding evaluation use in the foundation community. Evaluation Practice, 2006