

教育部人文社会科学研究基金青年项目《财政分权、地方政府策略性行为与公共品供给》(12YJC790076)
江苏高校优势学科建设工程资助项目(应用经济学)
江苏省“十二五”重点(培育)学科资助项目(理论经济学)
江苏省高校青蓝工程科技创新团队资助项目“价值链分工的经济效应”
南京审计学院财政学学科建设优秀成果

行政管理支出扩张： 成因及效应分析

分效
析应

XingZheng GuanLi ZhiChu KuoZhang:

ChengYin Ji XiaoYing FenXi

◎ 江克忠/著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部人文社会科学研究基金青年项目《财政分权、地方政府策略性行
江苏高校优势学科建设工程资助项目（应用经济学）
江苏省“十二五”重点（培育）学科资助项目（理论经济学）
江苏省高校青蓝工程科技创新团队资助项目“价值链分工的经济效应”
南京审计学院财政学学科建设优秀成果

行政管理支出扩张： 成因及效应分析

分效
析应

XingZheng GuanLi ZhiChu KuoZhang:
ChengYin Ji XiaoYing FenXi

◎ 江克忠/著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理支出扩张：成因及效应分析 / 江克忠著.

—北京：经济科学出版社，2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5238 - 8

I. ①行… II. ①江… III. ①行政管理 - 财政
支出 - 研究 - 中国 IV. ①D63 ②F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 281930 号

责任编辑：王冬玲 王志华

责任校对：杨 海

责任印制：邱 天

行政管理支出扩张：成因及效应分析

江克忠 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 10. 75 印张 230000 字

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5238 - 8 定价：38. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究意义	4
第三节 研究思路和结构安排	8
第四节 研究方法	9
第二章 文献综述和分析框架	11
第一节 文献综述和启示	11
第二节 我国行政管理支出增长的分析框架	22
第三节 本章小结	27
第三章 我国行政管理支出的现状和构成分析	29
第一节 行政管理支出概论	29
第二节 我国行政管理支出现状	33
第三节 我国行政管理支出构成分析	42
第四节 本章小结	49
第四章 我国财政预算软约束的成因及表现	51
第一节 文献综述和启示	51
第二节 我国财政预算软约束的成因	54
第三节 我国财政预算软约束的表现	61
第四节 本章小结	67
第五章 行政管理支出、城市化与经济增长的动态计量分析	68
第一节 研究背景	68

第二节 文献综述	69
第三节 实证研究	72
第四节 简要结论和政策含义	80
第六章 财政支出规模、支出分权和收入集权对行政管理支出的 动态影响	83
第一节 研究背景	83
第二节 文献评述和研究思路	85
第三节 实证研究	91
第四节 简要结论	96
第七章 中国公共部门与非公共部门工资差异的动态演变 ——基于 CHNS 数据的实证研究	98
第一节 研究背景	98
第二节 研究样本和模型说明	101
第三节 实证研究	106
第四节 简要结论	120
第八章 财政分权对地方政府行政管理支出的影响 ——基于中国省级面板数据的实证研究	122
第一节 研究背景	122
第二节 文献综述	123
第三节 实证研究	128
第四节 简要结论和政策建议	136
第九章 财政分权、预算外收入扩张与公共品供给 ——基于中国省级面板数据的实证研究	138
第一节 研究背景	138
第二节 地方政府预算外收入扩张的原因分析	139
第三节 预算外收支扩张对公共品供给的影响	151
第四节 简要结论	155
参考文献	157
后记	167

导 论

第一节 研究背景

改革开放的三十多年，是我国经济、社会深刻的变革时期。其中，经济发展模式由传统的计划经济模式向市场经济体制转型，经济发展取得举世瞩目的成就，GDP 由 1978 年的 3 645.2 亿元增加到 2006 年的 211 923.5 亿元，人均 GDP 由 361 元增加到 16 165 元，年平均增长率分别达到 9.7% 和 8.5%。传统的以农业为主的封闭半封闭社会结构，现在已经成为开放、面向市场、基于制造业和服务业的社会，城市化水平不断提高。

我国政府的财政支出是经济和社会变革的基础和重要的支撑力量，为我国改革的顺利进行做出了不可磨灭的贡献。在给中国带来繁荣的变革打破原有的社会制度安排及体制的同时，也产生了新的问题，这些问题包括：城市贫困，失业增加，人口在地区和城乡之间的迁徙，贫富之间、城乡之间、沿海省份和内陆省份之间巨大的收入差距，公民在获得教育和医疗保健等基本公共服务方面存在的不公正等。为解决这些问题，我国政府不断调整和优化财政支出结构和重点，总体来说，改革开放以来，我国政府预算内的财政收支^①呈现以下特点：

(1) 财政收支水平高速增长。伴随着我国经济实力的增长和国家筹集财政收入能力的提高，改革开放以来，国家财政收支水平明显提高，平均都以两位数的速度高速增长。其中，国家财政收入由 1978 年的 1 132.26 亿元增长到 2006 年的 38 760.2 亿元，增长 34.23 倍，年平均增长率为 13.68%；财政支出由 1978 年

^① 如文中没有特别注明的话，财政收支等都指预算内的情况。

的 1 122.09 亿元增长到 2006 年的 40 422.73 亿元，增长 36.02 倍，年平均增长率为 13.90%。

(2) 经济建设支出的比重不断缩小。随着我国经济的发展，特别是民营经济的崛起和海外资本的进入，政府在建设性投资上的支出比重不断缩小，但是总量还是呈不断增长的趋势。其中，经济建设支出由 1978 年的 719.98 亿元增长到 2006 年的 10 734.63 亿元，增长 14.93 倍，年平均增长率为 10.5%，增长速度均小于财政收入和支出的增长速度；占财政总支出的比重由 64.08% 下降到 26.56%。

(3) 文教费类支出的比重变化不显著。随着经济、社会的发展和体制转型，各国都在加大对教育、医疗卫生、科学研究等基本公共服务的支出，我国的发展轨迹也不例外。但是从 1978 ~ 2006 年，我国的文化教育费类支出占财政总支出的比重变化不显著，其中，文教费类支出占财政总支出的比重由 13.1% 上升到 26.83%^①，平均比重为 23.45%；支出总量由 146.96 亿元增加到 10 846.2 亿元，增长 73.8 倍，年平均增长率为 16.71%。

(4) 行政管理支出的规模和比重不断膨胀。在国家大力推进行政管理体制改革的和财政体制加速转型的大背景下，我国行政管理支出无论是规模还是占财政总支出的比重都在高速增长。其中，行政管理支出由 1978 年的 52.9 亿元增加到 2006 年的 7 571.05 亿元，增加 143.12 倍，年平均增长率为 19.83%，都远高于财政收入、支出、经济建设支出、文教费类支出的增长速度；占财政总支出的比重由 4.71% 上升到 18.73%，最高的年份 2004 年达到 19.38%。

国家财政收入的高速增长，伴随的是公众的税收负担的加重^②，而在财政支出结构中经济建设支出比重不断下降；事关公众福利的教育、医疗卫生、社

① 其中，文教费类支出占财政总支出的比重从 1978 年的 13.1% 增加到 1988 年的 23.33%，再增加到 2006 年的 26.83%，也就是说改革开放的前 10 年增长还比较显著，但是后面的年份增长不显著。

② 关于我国的税负是否过重的问题存在很大争议，其中：2005 年 7 月，美国《福布斯》杂志以“税负痛苦指数”衡量，认为中国的税负仅次于法国，居全球第二；2006 年年底，世界银行和普华永道会计师事务所联合公布的调查称，中国的纳税成本居世界第八，计入社保和住房公积金等“员工税”后的“总税率高达 77%；而国际货币基金组织的研究则认为，用税收收入与 GDP 比重计，中国的宏观税负略低于发达国家，在发展中国家中属偏高。而根据国税总局公布的数字，我国宏观税负在 2005 年达到最高水平的 15.65%，而 2000 年以后工业化国家的平均宏观税负水平约为 22%，比我国高出约 7 个百分点；即使与发展中国家相比，我国宏观税负也存在一定差距，数据显示，进入 2001 年以后，发展中国家的宏观税负上升很快，保持在 18.34 ~ 19.33% 之间，而同期我国宏观税负为 15.12%。不过，没有争议的事实是，近年来中国的整体税负水平持续走高，税收收入增速连续 10 年高于 GDP 增速，不仅如此，税收之外的收费问题在中国普遍存在，据分析，过去的税费比例一度高达 1 : 1，而经过治理乱收费的肃整后，目前的税费比例仍达 1 : 0.6（《21 世纪经济报道》，2007 年 3 月 12 日）。

会保障支出却增长乏力，甚至连最基本的支出也得不到保障；行政管理支出却高速增长。对于我国行政成本居高不下的社会现实，引起学术界和公众的广泛关注和讨论，在社会上产生了强烈反响。总体来说，学者和公众关注的焦点主要表现在：

第一，一般认为，行政管理支出作为一种消费性支出，不直接创造物质财富，其支出纯粹属于对社会财富的“虚耗”，因此，其支出应该是越少越好。而且，在财政支出总量一定的情况下，过多的行政管理支出势必压制其他支出项目的增长；或者，在政府筹集财政收入能力增强的过程中，过多的行政管理支出势必加重公众的负担。我国的现实情况恰好存在行政管理支出的不断扩张和公众人均负担行政管理费用不断增长的趋势。

第二，我国行政管理支出的主体是行政管理机关及其公务人员，一方面存在行政效率低下；例如，在行政机关内部存在大量的“只谋官，不谋事”的冗员和庸官，不仅增加了政府服务对象的办事难度，还损害了政府的公众形象和社会声望。另一方面，在行政管理部门中却存在行政浪费严重，奢侈之风盛行的情况；例如，我国的一些行政管理部门的公款吃喝、公款旅游、公款违规配备小汽车等问题非常突出；近年来政府机关违反规定修建豪华办公楼和培训中心的问题愈演愈烈；“文山会海”屡禁不止，行政审批环节过多的问题没有彻底解决。这种一方面浪费财政资源，一方面效率低下的局面进一步加剧了公众的不满。

第三，行政管理部门的支出缺乏透明度，缺乏绩效评估和行政问责制度。随着我国公民民主意识的增强，公众对行政管理部门支出的知情权逐渐提高，但是，现实的情况是我国行政管理部门支出总量和具体支出项目缺乏透明度，存在任意、随意支出的倾向；另一方面，对行政管理部门的支出缺乏科学的绩效评价机制，对违反政策法规的支出缺乏严格和具有威慑力的问责制度。

第四，我国为了提高行政管理部门的工作效率，降低行政成本的改革可谓层出不穷，但是效果甚微。大部分改革或者是来自社会的压力，或者是为了政府管理的方便，但是对降低行政管理支出基本没有效果。例如，我国进行的“部门预算”改革，最后约束的是处于弱势的财政拨款部门，特别是教育、卫生等差额预算单位，对行政管理部门毫无约束力；所谓的“收支两条线”改革只是形式上的收与支的分离，结果还是收入多的部门支出也更多，和各单位财权和事权基本不挂钩；“政府采购制度”改革后变成采购管理部门和供应商“共谋”的一种游戏，而且他们的联系更加密切和稳固。

党中央、国务院对行政成本的持续增长的问题高度重视，采取多种措施力求降低行政成本；在历次行政管理体制改革和政府机构改革中，都把降低行政成

本、提高政府效能作为改革的重要内容。例如，从1978~2006年，我国分别在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年进行了5次大型的机构改革，但是现实的情况是，不论是在改革的当年还是后面几年，我国行政管理支出的绝对量、增长率和占财政总支出的比重都没有出现明显的下降的趋势。我们不能否定我国机构改革的成果，只能说假如不进行几次大规模的机构改革，行政管理支出的规模、比重将更加庞大。

最近几年，党和国家领导人在重要场合多次强调降低行政成本的问题，包括领导者的身体力行。其中，党的十六大和2003年的《政府工作报告》中明确提出“降低行政成本”；2003年5月26日，时任国家主席胡锦涛离京出访俄罗斯等国并参加国际会议，宣布从此国家领导人出访取消送迎仪式、减少代表团人员和交通工具等；党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》、党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》，都把提高行政效率、降低行政成本作为深化行政体制改革的重要任务提了出来。^① 2007年3月5日，温家宝在《政府工作报告》第六部分“加强政府自身改革和建设”中明确指出：当前一个重要任务，就是解决一些行政机关存在的严重铺张浪费问题。现在，不少地方、部门和单位讲排场、比阔气，花钱大手大脚，奢侈之风盛行，群众反映强烈。这种不良风气必须坚决制止。要严格控制行政机关新建、扩建办公大楼，严禁建设豪华楼堂馆所，切实规范公务接待行为，堵塞管理漏洞，努力降低行政成本，建设节约型政府。^②

第二节 研究意义

对于我国改革开放以来行政管理支出高速增长的现象，我们应该进行理性的思考和分析。有必要弄清几个主要的问题，作为本书研究的重点：第一，改革开放以来，我国预算内行政管理支出总量是否合理，或者说其占财政总支出的比重是否过高？第二，假如我国预算内行政管理支出规模过大，那么是哪些因素导致了我国行政管理支出规模的膨胀？第三，行政管理支出的高速增长，对我国经济、社会产生了哪些不良的影响？

① 孟元新：《减少我国行政管理支出初步研究》，www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2568。

② 姜异康：《建设节约型政府是深化行政管理体制改革的重要任务》，《国家行政学院学报》，2007年第4期，第4~5页。

对于我国行政管理支出的规模是否合理,其占财政总支出的比重是否过高的问题,由于存在以下三个方面问题的困扰,我们很难通过规范的分析进行判断。

第一,理论上对政府的职能存在很大的争议。经济学家对政府的职能存在很大的分歧,政府职能不同,行政管理支出的规模也就不一样,其中有代表性的分别是经济自由主义和国家干预主义的政府职能论。

经济自由主义的代表亚当·斯密(1776)在其《国富论》一书中明确主张,在自由放任和消除国家干预的情况下,经济个体追求私利的结果,自然而然地会增进整个社会的利益,社会经济活动的运行应该交由市场这一“看不见的手”去引导,君主(政府)的职责被列为三个方面:“一是保护社会不受其他独立社会的侵犯;二是尽可能保护社会成员不受其他成员的欺侮;三是建立和维持某些对于一个大社会当然是有很大利益的公共机构和公共工程。”^①与此同时,他还指出,政府的收入不能使人民负担沉重,政府应当是节俭的政府,最好的政府就是“最廉价的政府”。

国家干预主义的代表凯恩斯(1936)在《就业、利息和货币通论》书中指出:产品供需失衡和失业不是现实生活中偶然的、暂时的现象,而是一种常态,其原因在于有效需求不足。由这种有效需求不足导致的产品供求失衡和失业问题,单靠市场机制的自动调节是不够的,必须在发挥市场调节经济资源基础性作用的同时,实施国家对经济的有力和有效的干预。他还认为,政府的干预应该是全面的,不仅市场失灵的方面要干预,市场成功的地方也需要政府保护,以防出现市场失灵;政府不仅要干预生产,也要干预分配,以创造有利条件刺激经济增长,维护社会公平。

第二,现实中,各国的政治制度、经济体制、自然环境和文化传统不同,政府的作用都不一样,因此行政管理支出的规模也就不同;而且,即使是一个国家,在不同的发展阶段和经济发展水平不同的地区,政府的职能也存在差异,由此导致政府行政管理支出的规模也不同。

以我国改革开放的发展轨迹为例证,改革开放前,我国是一个比较封闭的二元经济社会,大量人口居住在农村,农村由于我国传统习惯的影响,包括我国传统的宗族定居模式,政府管理农村的成本是比城市低的,大量农村实行自治的方式;随着改革开放的深入,大量农村人口向城市迁徙,势必加大政府的行政管理支出。同时,我国城市的治理模式和改革开放以前也存在差异,改革开放以前,我国城市存在的是占绝大比例的国有企业和集体企业,在国有企业内部存在消

^① 亚当·斯密:《国富论》,唐日宋等译,北京:华夏出版社2005年版,第497~516页。

防、保卫等管理部门，企业内部进行的管理费用不反映在我国财政中的行政管理支出中；随着改革开放的开展和深入，我国大量的国有企业瓦解，或者是国有企业办社会的模式解体，而且城市里面存在的是越来越多的非国有企业；这样，政府行政管理的任务势必加重，行政管理支出也必然会出现增长。

第三，从行政管理支出的属性来看，也无法得出行政管理支出的合理规模。由于不同属性的财政支出对经济增长的效应不同（直接或间接效应），所以政府安排行政管理支出的规模也存在两难选择。

从直接生产物质产品的角度分析，行政管理支出属于非生产性的支出，其支出是对社会资源的消耗和占用，因此，其支出应该是越少越好；在财政支出总量一定或增长有限的前提下，过多的行政管理支出必然会压制其他支出项目的增长，意味着财政用于改善民生的支出不足，这会影响社会的稳定、经济的发展。但是，在进行物质产品生产的过程中，除了投入一定的物质资源以外，特定的制度安排对生产效率的影响也至关重要，这已经被制度经济学家从理论和各国发展的历史所验证。行政管理支出的目的就是为社会生产和生活提供安全、法律等制度安排，这样，行政管理支出应该是多多益善。

基于以上的分析，对我国行政管理支出规模是否合理的问题，纯粹的规范分析缺乏说服力，只能进行实证的判断，判断的标准是：行政管理支出对我国经济增长的影响，如果其促进了经济增长，则其支出规模在合理的范围内；反之，则其支出规模过大。^①

对于影响我国行政管理支出增长的原因，传统的研究存在以下缺陷，导致其研究结论的千篇一律，其说服力，以及政策建议实施效果微弱和缺乏可操作性。

（1）既有的研究都是从行政管理支出的构成着手，再结合我国特定的财政体制进行研究。其中，行政管理支出包括人员经费和公用经费，其增长肯定是由于这两项经费的增长造成的，所以最后所有研究得出的结论都为：行政机构和人员的膨胀造成我国行政管理支出的高速增长；再加上我国的财政体制方方面面存在着不合理的问题。虽然改革开放以来我国历届政府都从制度上和具体的改革措施上加强了对行政管理支出的控制，但结果还是收效甚微；我国财政的一系列制

① 从改革开放以来我国行政管理支出增长的轨迹（占财政总支出的比重由1978年的4.71%上升到2006年的18.73%）；以及和发达国家行政管理支出占财政总支出比重的比较，2003年我国行政管理支出占财政总支出比重为19.03%，而日本为2.38%、英国为4.19%、韩国为5.06%、法国为6.5%、加拿大为7.1%、美国为9.9%（任玉岭：《行政成本之高令人怵目惊心》，《决策论坛》，2006年第4期，第31～32页）；结合有关研究行政管理支出问题的文献（基本上所有的文献都认为我国行政管理支出规模太大）说明我国行政管理支出抑制了经济的增长，其规模过大。

度是存在缺陷的,但是随着改革的深入,制度应该在不断完善和进步,总不能认为我国的制度建设在退步。于是,研究者提出的解释是改革进行的不彻底,机构和人员改革存在“膨胀——收缩——再膨胀”的循环。以上的研究结论有一定的道理,但是逻辑上和事实上缺乏足够的说服力,分析的原因仅仅停留在表面的层次上;而且,依照研究得出的结论对控制行政管理支出的增长没有效果。

(2) 由于我国财政支出不透明,行政管理部门普遍存在预算软约束问题,对违反相关制度的行为缺乏监督和有威慑力的问责制度,导致行政管理部门权力不断扩张和政府总支出规模不断膨胀,更主要的是我国缺乏权威的行政管理部门支出的数据。所以,既有的研究基本上是在进行笼统的规范分析,没有区分正常的和非正常的支出,也就没有区分行政管理支出合理的增长和非合理的增长。具体来说,我国行政管理部门大量的公款吃喝、公款旅游等费用不是从预算内行政管理经费进行支出的,大部分也不是从预算外行政事业费进行支出,而是利用本部门或者小团体的权力,和社会上其他部门和个人进行共谋,瓜分我国预算内外其他支出项目的资金,特别是对我国现在规模庞大的各种专项经费的侵占。如2008年12月2日CCTV“新闻1+1”中,中央特邀观察员、全国人大常委会办公厅研究室特约研究员王锡锌透露,我国“公款吃喝、公费出国、公车开支”一年9 000亿元;2008年我国财政决算支出为62 592.66亿元,而包含行政管理支出的一般公共服务支出为9 795.92亿元;2007年我国预算外资金总收入为6 820.32亿元。从这组数据可以看出,或者是对我国“三公”消费数据估算存在夸大的成分,或者是行政管理支出(包含“三公”消费和规模庞大的人员经费和其他公用经费)挤占了其他支出项目的资金。由于我们只能得到预算内行政管理支出的数据,所以本书重点研究预算内行政管理支出的增长问题。对于“三公”消费和高档楼馆堂所的支出等引起公众不满的支出问题,笔者认为,只要政府管制的范围不收缩、政府掌握的总财政资源不缩减,政府行政管理机构权力不得到控制,无论出台什么政策法规来进行约束都是徒劳。

(3) 对于预算内行政管理支出的增长,结合我国改革开放发展的轨迹,其存在合理的成分。首先,改革开放的过程中,各种制度出现剧烈的变迁,在此过程中,客观上存在对新的政府行政管理职能的需求,或者以前提供的行政管理服务出现拥挤等原因,必然导致行政管理支出呈现一定程度的增长;当然,这里面存在政府行政管理行为“越位”的可能,那么,减少政府的“越位”行为就必然可以抑制行政管理支出不合理的增长。例如,在我国城市化进程中,由于流动人口增加等原因,客观上导致行政管理支出的增长;同时,我国城市化进程中存在大量政府主导的行为,这也导致行政管理支出不必要的增长。其次,虽然政府

控制行政管理支出的增长收效甚微，但是，毕竟我国出台了大量的制度和措施来进行控制，特别是对人员编制和机构设置的管理；而且，由于行政管理支出是为行政管理部门提供公共产品支付成本，一方面社会存在对新的有关行政管理的公共产品的需求，行政管理部门才有进行供给的理由，其支出增长才是有因可寻，当然，由于公共产品政府供给的特征和政府的偏好；以及过多的行政管理支出的利益归属等问题，在供给过程中存在不合理的支出增长。

所以，对于我国行政管理支出的增长原因，除了从行政管理支出构成进行分析之外，更多的是结合我国改革开放以来经济、社会变迁的轨迹进行研究，找到导致行政管理支出增长的深层次的原因，并区分哪些影响是可以控制的，为制约我国行政管理支出膨胀提供可操作的途径。

本书的研究具有以下理论和现实意义：

(1) 对我国预算内行政管理支出的增长问题要抱有理性的态度，既要看到其增长存在合理的成分，也存在非合理的成分；在一定的历史阶段，行政管理支出绝对量一定幅度的增长应该是一种常态，所以，对其规模是否合理要进行实证检验。

(2) 从行政管理支出的构成上分析导致其增长的直接原因；同时，从经济学分析问题的框架出发，结合我国改革开放的历史轨迹，从需求、供给和制度方面着手，对影响我国行政管理支出增长的因素进行深层次的挖掘，并进行实证检验。

(3) 实践中，进一步加强行政机构改革，控制行政管理支出增长；同时，根据导致行政管理支出增长的深层次的原因，为政府制定和完善相关制度，从源头上控制行政管理支出的膨胀提供参考依据。

第三节 研究思路 and 结构安排

本书结合我国改革开放的现实背景，主题是研究我国预算内行政管理支出增长的影响因素。但是进行主题研究之前，首先对我国行政管理支出的规模是否合理作出了实证判断。所以，本书的研究遵循以下逻辑思路：

首先，对我国行政管理支出的规模进行实证判断，如果其促进了我国经济的增长，则其支出规模在合理的范围内，反之，则其支出规模过大。

其次，对行政管理支出增长的影响因素进行规范分析和实证检验。正如私人产品的交易市场存在需求方和供给方，特定的制度安排影响交易的效率和利益在双方之间的分配；公共产品理论中也存在需求方和供给方，但是由于公共产品和

私人产品特征上的差异,导致其交易和私人产品的交易存在一个重要的区别:在私人产品市场上,如果供给方供给的产品无法满足需求方(消费者)的偏好,交易就无法进行,受损失的是供给方(生产者);但是在公共产品的市场上,供给方实际上就是需求方(委托者)的代理者,公共产品不管是否满足了消费者的偏好,其成本都是由消费者分摊,供给方不会有任何损失;而且,从委托——代理理论出发,在激励和约束机制不健全的情况下,更多的是代理者的机会主义行为,导致委托者的利益受损。

具体应用到行政管理支出上,行政管理支出属于购买性支出,行政管理机关依照国家法律对社会公共事务进行管理,提供安全、社会秩序、市场的交易制度等公共产品,行政管理支出为行政管理机关提供的公共产品提供资金的保证,包括人员经费和公用经费。客观上,由于社会的变迁,存在对新的行政管理服务的需求,或者以前提供的服务出现拥挤等;而且,由于行政管理服务的特殊性,社会上其他经济个体或者不愿意,或者无能力提供类似的公共服务,现实中主要由政府垄断供给;^①在缺乏监督和制度约束的供给过程中,由于供给的绩效衡量存在困难等原因,特别是超过社会需求的行政管理支出的供给利益主要归属于供给主体,更不用说供给主体在供给过程中利用自己的垄断地位和信息优势、通过权力的寻租所带来的利益。所以,行政管理支出超过社会需求的供给(伴随“越位”和“缺位”)和支出过程中的低效率导致其高速增长。

第四节 研究方法

本书的研究遵循社会科学研究的基本思路,通过对行政管理支出增长影响因素的已有文献的研究和总结,结合我国改革开放以来行政管理支出增长的特征,提出从需求、供给和制度三方面的完整的框架下分析我国行政管理支出的增长问题;同时,在建立的理论框架下运用我国1978~2006年的数据进行实证检验。本书采用的研究方法有:

(1) 文献研究法;国外研究更加关注政府规模的膨胀问题,对行政管理支出鲜有研究,而我国行政管理支出的高速增长问题是学界和公众关注的热点问

^① 现实中存在政府之外的其他部门提供安全等服务的可能(例如,小区的保安提供给小区居民的也是一种安全和秩序等公共服务),但是由于法律等方面的原因,其他部门提供的类似行政管理的服务还是有限。

题，本书在搜集和分析国内外研究文献资料的基础上，完善了导致我国行政管理支出增长的理论框架。

(2) 规范分析与实证分析相结合；在建立影响我国行政管理支出增长时，采用规范分析方法从行政管理的需求方、供给主体、相关制度进行规范分析；同时，构造反映需求、供给、制度的相关代理变量对其影响效应进行实证检验。

(3) 历史研究与现实研究相结合。由于我国改革开放以来，社会、经济、制度处于剧烈的变迁过程中，必然对行政管理支出的增长产生影响。因此，本书结合历史和现实，从客观需求和主观供给的变化，从时间变迁的角度进行动态的分析。

第二章

文献综述和分析框架

第一节 文献综述和启示

由于各国经济发展水平、政治体制、财政体制、文化等的差异，特别是由于财政收支分类标准的差异，国内外研究的重点存在很大区别。其中，国外学术界更加关注对政府规模的研究，很少涉及单纯的政府行政管理成本问题；而我国学者对我国行政管理支出的膨胀问题，进行了大量的研究。

一、对政府规模影响因素的研究

（一）经济增长对政府规模的影响

关于经济增长与政府规模的关系，国外学者研究的理论基础就是“瓦格纳法则”，即随着经济的增长，社会对政府公共职能的需求不断增大，导致公共支出的增长。但是实践中，学者的研究得出两种截然不同的结论：

一种结论认为经济增长导致执行国家职能的公共支出规模不断扩大。其中，鲁滨逊（Rubinson，1977）根据跨国样本数据得到经济发展水平与财政支出规模具有正相关性的结论。拉姆（Ram，1986）利用115个国家20世纪60、70年代数据，对经济增长和政府支出规模的关系进行实证研究，发现二者呈显著的正相关关系。

一部分学者研究认为经济增长会导致政府规模不断缩小。其中，朗道（Landaу，1986）选取了几组不同时间段的跨国样本对政府规模与经济平均增长率进

行回归，都发现人均真实 GDP 增长率与政府支出占 GDP 比重显著负相关。格瑞尔和塔洛克（Grier and Tullock, 1989）利用 24 个 OECD 国家 1951 ~ 1980 年和其他 89 个国家 1961 ~ 1980 年的数据进行回归分析，得出经济增长会抑制政府规模膨胀的结论。

（二）基于公共选择学派理论对政府规模的研究

在公共选择学派理论兴起的过程中，国外学者对其观点的现实性进行了大量的实证检验，研究的重点是社会经济、政治、制度等因素对财政支出规模的综合影响。主要的研究成果包括：

尼斯坎南（Niskanen, 1978）利用美国 1947 ~ 1967 年期间的数据，将赤字幻觉（财政收入/财政支出）作为衡量财政幻觉的唯一变量，研究发现财政幻觉与政府规模显著负相关。梅尔策和理查德（Meltzer and Richard, 1981）建立了一个财政支出规模增长的动态模型，研究结果认为：财政支出规模取决于具有决定权的“中间投票人”的收入水平与选民平均收入水平的相对大小，随着投票权的扩大和社会收入分配格局的变化，改变了中间投票人收入水平与选民平均收入水平的相对大小，从而导致财政支出规模的增长。奥尔森（Olson, 1982）在考察了西方国家兴衰的历史轨迹，建立集体行动逻辑的理论基础上，说明了利益集团的政治游说活动如何决定了财政规模的大小和财政资源在不同社会群体间的配置。曼特（Montmarquette, 1992）利用 50 个国家 1970 年、1975 年、1980 年的面板数据，检验了财政规模决定的两种假说：选民需求假说和政府的财政收入能力假说，样本三个年度的面板数据都验证了选民需求假说，即财政支出规模的增长由于选民的需求增长导致；而 22 个中等发达国家的子样本支持了财政收入能力假说，即财政支出规模由政府的财政收入能力决定。格梅尔、莫里西和皮纳尔（Gemmell, Morrissey and Pinar, 1999）在公共产品需求模型中加入赤字幻觉、税制的复杂性和税收弹性等财政幻觉变量，对英国 1955 ~ 1994 年的情况进行了时间序列分析，发现间接税和赤字融资的运用与财政支出水平的增长正相关。昆和鲁宾（Kau and Rubin, 2002）同时考虑了城市化、工业化、妇女就业率以及议员的意识形态等供给和需求两方面的变量，利用美国 1930 ~ 1993 年的数据进行计量分析，结果表明政府收税能力的提高是美国财政规模增长的主要原因；而且，意识形态变量在模型中也存在显著的影响。

（三）财政分权对政府规模的影响

由于世界上绝大部分国家都建立了财政分权制度，财政分权对政府规模的影