

# 第一章 导 论

## 第一节 研究问题：帕金森苑囿下行政成本省际差异

1993年，中国发动了迄今为止最为重要的改革：构建市场化的经济体制。它不仅包括将市场引入进来，还包括各级政府机构的重塑与变革以提供多样化的公共产品和服务。在“一部分地区先富起来”的口号下，经济特区在改革早期被树立为先锋典型，首先进行机构重组以适应刚建立起的市场经济体制。如上海、顺德等地纷纷实行政改改革理性化，控制政府规模，其成功的经验也被反复宣传，广为人知。相反，其他地区不及发达地区控制政府规模的速度，有些甚至采取原地踏步、隔岸观望的态度。当市场渐进发展、地方政府改革压力逐步增强时，在成功的改革经验传播下（如上海），其他地方也开始改革创新、压缩行政成本，调整政府和市场的关系。例如，湖北省武汉市就废除了5个市级工业部门，打破行政界线、调整部门功能结构（Yang, 2004: 36）、压缩行政成本。但是，就全国范围而言，类似的改革并不普及，其行政成本的控制效果也呈现出地区不平衡的状态。有学者指出，这种现象的产生是因为国家政策实施都是建立在大量的地方试验基础之上，缺乏整体的蓝图（Dickson & Chao, 2001）。它主要遵循这样一个逻辑：首先倡导单一的地方改革创新，在成功之后，中央将其树立为全国典型，并作为学习目标，进行地区推广，以达到共同改革的目的。这种模式对于采取先驱改革的地区而言，可以在政治竞争中提高自身的显著性（Yang, 2004: 35），而对于中央而言，改革代价较轻。因为一个地区的失败对于全国经济的影响微乎其微，而一个地区试验的成功却对其他结构相似的地区有着重大启示（钱颖一、许成钢，1997: 45）。最终，这种单一地区

实验成功推广的模式激发了地区政府之间的不断竞争。由于先天条件的不同，如自然资源禀赋差异，这种竞争又使得改革在各个地区实施的过程和结果上存在着极大的差异性（Dickson & Chao，2001：5），以行政成本控制最为突出。

在市场化发展不平衡、经济资源禀赋各异、财力情况不一、支出不同的情况下，各省行政成本控制必然会呈现出不同的态势。根据 1993—2006 年财政部预算司编制的《地方财政统计资料》进行测算，各省行政成本情况如图 1-1 所示。

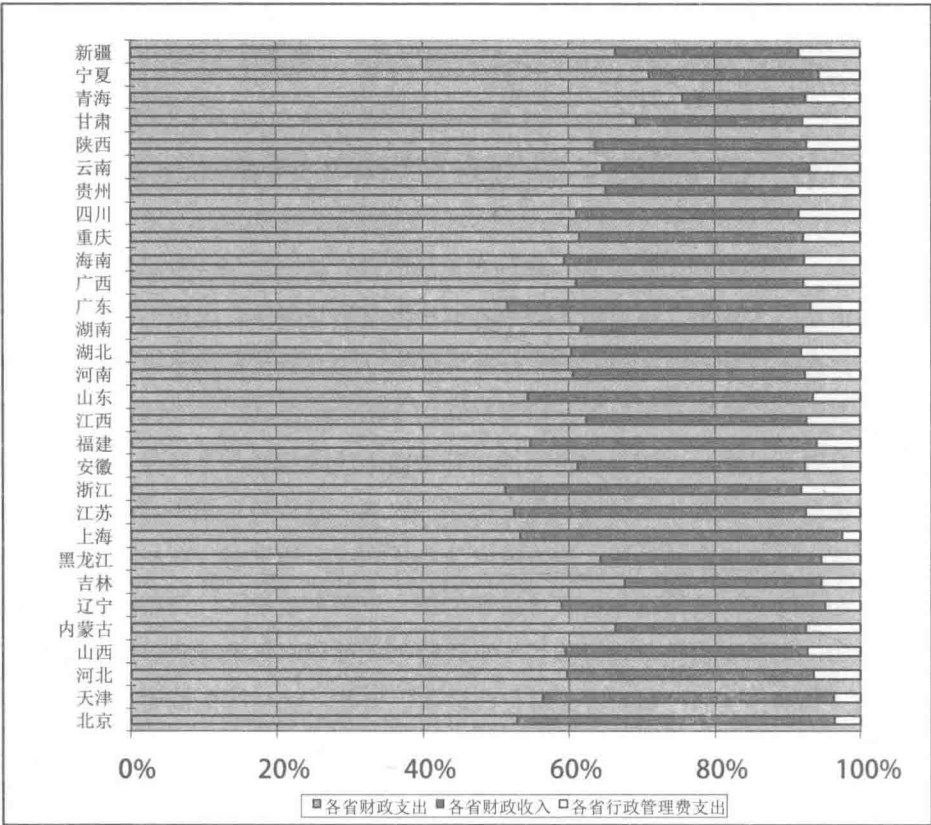


图 1-1 1993—2006 年各省行政管理费支出、财政收入、财政支出比照图

上海、北京、天津的行政管理费支出最小，且相对于财政收入和支出而言，它们比例也最小。贵州、新疆等西部地区，无论是行政管理费支出，还是相对于省财政收入、省财政支出比例，都是最高。这样的差异势必会导致地方公共服务供给不均衡。事实上，在 1994 年分税制改革以后，中央财政“两个比重”<sup>①</sup>提高，支出责

① 两个比重指全国财政收入占 GDP 的比重，以及中央财政收入占全国财政收入的比重。

任下移。随着地方政府财政权力大幅度提高的同时,中国地区间财政支出差距却在不断地扩大(陈诗一、张军,2008)。在省层面上,由于各省以下的财力分配框架不同,经济、社会、政治环境差别从而导致各省公共部门支出不同,进而在行政成本上表现各异。分税制所导致的地方政府收入下降、支出责任下移使得“吃饭财政”的地区开始吃紧,支出项目严重失衡。财政资金往往只能保证人员和公用,有时连这两项都难以保证,工资缺口很大。根据湖南预工委的访谈,财政资金分配下来以后,直接填补工资、公用支出的漏洞。医疗、教育、环保、卫生等社会事业方面的资金极度紧张,几乎每年都存在着超支的情况。这种“预算饥饿”<sup>①</sup>导致了行政成本高涨,挤占了社会支出,也延缓了社会的发展。虽然在行政改革的过程中,财政压力较大的地方政府也采用一系列创新性的手段以降低行政成本,缓解社会压力。如财政紧缩的贵州、中等收入的四川和湖北允许政府雇员带薪(基本工资)离岗,鼓励他们经商,不再回到公共部门中。或是采用轮岗的方式来缓和行政成本压力。但是这些创新手段(离职和轮岗)只是权宜之计,并没有即刻减轻政府雇员数量,仅仅只是延缓了财政结算的时日(Yang, 2004: 47)。于是,欠发达地区的行政成本问题没有得到根本解决。相反,东部沿海地区,如福建的行政改革却初见成效,行政成本控制良好,如福建省(郭俊华,2008)。

以成绩斐然的朱镕基政府改革为例。从1999年中期开始,中央大幅促进省级政府规模的削减,计划将省级政府机构从大约53个减少到40个(不发达地区、人口很少的地区以及自治区要减少到大约30个)(Yang, 2004: 44)。虽然,大多数省份在原则上都接受了中央的政府规模削减政策,并相信它们会最终“瘦身”成功(如湖北省)。但是,在执行过程中,只有很少的省份同意削减。特别是在金融危机的影响下,大部分省份担心政府削减会造成不稳定和社会冲突,尤其是内陆省份,如四川,超过1900个部门递送请愿书给中央以抵制政府规模的缩减(Yang, 2004: 44-45)。尽管如此,在中央持续不懈的努力下,各省终于在2001年全部接受了这次改革,并取得了一定的成效,削减了官员和机构,从而缩减了行政成本规模。但根据杨大利(Yang Dali, 2004)的观察,由于各省在行政改革上的程度不一,

<sup>①</sup> 预算饥饿描述了这样一种经验性现象:行政部门对财政资金总是处于一种经常性的渴望和不满足状态。当然,这既可能源于行政部门的自利倾向(争取部门预算最大化),也可能由于某种社会公众对行政干预的需求拉动(上海财经大学课题组,2005: 521)。

效果不同，所以其削减在各省中也存在着差异，如广东削减了约 49.3% 的编制，而海南只有 20%。在重建的过程中，各省执行中央改革目标的程度也不一而足。总体而言，发达省份削减了约 53% 的人员规模，而不发达地区和自治区只削减了大约 30%（Yang, 2001: 40）。此外，在省级改革之后，各省推行乡镇机构改革。但是，直到 2002 年 3 月，只有包括北京、江苏、安徽在内的 15 个省基本完成了乡镇机构改革削减。其中，江苏省的改革较为显著，从 1 974 个乡镇机构削减到 1 351 个（Yang, 2004: 48）。

统计数据也充分说明了这一点。2003 年武汉市行政支出占财政支出的 19.27%，而高收入国家这一比例平均为 9%。武汉市财政供养人数高达 28 万余人，相当于 39 个人供养一个吃财政饭的，这个数字大大高于南京、杭州、青岛等东部发达城市水平（徐双敏、梅继霞，2005）。张光（2007）对 2004 年的行政成本进行了分省测算。31 个省级行政区的行政管理费占财政总支出的比重均值为 9.9%，标准方差为 2.5%，差异相当之大。西藏、四川、贵州、新疆和重庆是行政成本指数最高的五个省级行政区，其中西藏高达 18%，接近全国平均水平的 2 倍。上海、天津、北京、宁夏和吉林是行政成本指数最低的五个省级行政区。其中，上海只有 4%，不及全国平均水平的一半<sup>①</sup>。此外，根据《中国统计年鉴》的统计，2000—2004 年，四川、浙江、新疆、江苏、广东、辽宁、北京、上海 8 个省市行政管理费占财政支出比例的平均数分别是 12.1%、10.6%、10.5%、10.1%、9.8%、7.4%、5.3%、4.0%（廖雄军，2006）。西部的四川排在了前面，而北京、上海等发达城市的行政管理费规模明显小于四川。

综上，中央所倡导的行政改革在地方层面方兴未艾、如火如荼地进行，各省也在积极主动地控制行政成本。但是，各省的控制效果并不均衡。地方政府在削减行政成本规模上的承诺不一致导致地区差距较大。有的省控制得好，有的省控制得差。而这种差异又是否会伴随着中央的经济改革和行政改革而消失呢？

<sup>①</sup> 引自张光《中国行政管理成本决定因素实证分析——兼论“缩省论”的合理性》，他将行政管理费占财政总支出的比重作为行政成本指数。

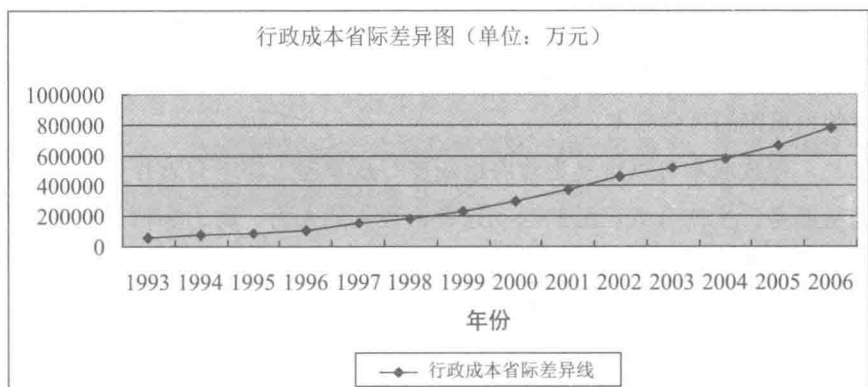


图 1-2 1993—2006 年行政成本省际差异趋势

由图 1-2 可知，答案是否定的。行政成本省际差异并没有伴随着改革而缩减，反而更加恶化了。可见，在市场化的持续压力和行政改革的号召下，各省控制行政成本的承诺和力度并不一致。为什么会出现这样一种情况？是各省的自然禀赋不一样造成的吗？是由于各省市场化水平不均所导致的吗？和行政改革的实施又有着何种关系？就成为一系列有待回答的问题。

## 第二节 核心概念界定：行政成本

伴随着市场化进程，地方政府改革虽然呈现出各式各样的创新，但是，各省在行政成本控制上的差异较大，步伐不一。基于此，本研究的主要问题可以细化为：

（1）1993—2006 年，公共部门行政成本分省模式具体表现是什么？（2）在时间序列上，这种模式呈现怎样的变化？（3）为什么呈现出这样的模式，是哪些因素造成这种情况？为了回答这些问题，就必须厘清一个重要的概念，即行政成本。目前，有关行政成本的内涵众说纷纭，标准混乱，并不统一。根据笔者对现有文献的整理，发现一共有五种定义，三种角度。

### 一、行政成本定义

第一，政府成本<sup>①</sup>包括两个方面：一是所有社会成员为了政府的存在而为之付出

<sup>①</sup> 桑玉成《政府成本论》中一概使用“政府成本”这一词来进行研究。经过本研究的文献评估，认为有关行政成本的研究其概念不统一，“政府成本”、“行政管理支出”、“行政成本”、“行政支出”等一些词汇混用。但基本上代表了对政府行政成本的一种看法和衡量。在评估后，本研究会进行行政成本概念的统一。

的权力的或精神的损失；二是所有社会成员为了政府的生存及其正常的活动而必须为之付出的钱财（桑玉成，2000）。此概念主要从政治学的角度来探讨，强调了政府运行的所承担的社会成本。

第二，行政成本可以定义为政府组织在行政管理工作中有效行政，以及为社会提供公共服务，生产公共产品的活动过程中投入的人力、财力和物力资源，可以用货币来进行衡量（卓越，2001；焦建国，2002）。此定义主要是从政府职能的角度来考察，借用企业管理中投入产出的定义予以界定。

第三，行政成本即行政管理机关进行活动所需要的预算费用，包括行政支出（含国家机关经费和人民团体活动补助费）和外交支出（何祥舟，2000）。主要从财政支出角度进行考察。

第四，从狭义上看，政府行政成本是指政府的公共支出，如用于公共安全、公共机构、公共服务、公共工程、公用事业等方面的费用；广义的行政成本是指国家权力机关的执行机关在一定时期内，为履行其行政职能、实现行政目标，在行政管理活动中所支付费用的总和，包括政府在行政过程中发生的各种费用，以及其所引发的当前和未来一段时间内的间接负担（朱文兴，2004；朱慧涛、王辉，2008）。这个定义涵盖了所有政府对内和对外活动，以及动态过程。

第五，行政成本是指政府为行政管理工作中为完成一定的有效行政行为，维持运转、履行职能而进行的各种活动过程中所消耗的资源（王庆仁，1999；郭婕，2006）。它主要强调政府内部运作成本。

## 二、行政成本的划分

除对行政成本定义进行梳理之外，还需要对行政成本内涵进行细化和分解，才能更好地理解行政成本问题。在文献中，行政成本的划分主要存在三种角度：

第一，财政预算管理的角度。将政府行政成本划分为预算内行政成本和预算外行政成本（罗振宇、幸宇，2008）。众多研究均在此角度下进行。

广义预算内行政成本可以定义为政府组织在一定时期为所辖区域内居民提供公共产品和行政管理、建立和维护公共秩序等的活动过程中投入的人力、财力和物力资源的总和，应当包括政府最终消费支出、社会公共产品支出（主要指教育、卫生设施等事业支出），以及政府垄断控制和社会不愿投资领域的那部分投资支付（罗振宇、幸宇，2008）。

中义的预算内行政成本,是指政府为维持社会秩序和提供公共劳务而安排的支出。具体来说,就是财政用于国家各级权力机关、行政管理机关和外事机构行使其职能所需要的费用支出,包括“一般预算支出决算总表”中的行政管理费、外交外事支出、国防支出、公检法司支出、武装警察部队支出(罗振宇、幸宇,2008)。(何翔舟,2000)的实证研究主要采用此定义。

狭义的政府预算内成本仅指政府行政中的各项支出,仅仅是“一般预算支出决算总表”中的行政管理费一项。(郭婕,2007)、(张光,2007)的研究基于此定义。狭义行政会计成本按照具体用途可分两块:一块为人员支出(即公务人员的工资、奖金、福利、培训和医疗保健等);另一块为公用支出(即办公费、差旅费、会议费、招待费、办公设备和交通工具购置费、物质能源等)(罗振宇、幸宇,2008)。

地方政府预算外资金在行政成本上的体现:一是大多数单位都用或多或少的预算外资金补助机关工作人员的收入,以至于一些地方的机关人员预算内的标准工资低于作为预算外的津贴补助;二是许多地方政府运用预算外资金建设豪华办公楼,购置高档车辆和设备,补充差旅、会议、接待等公务开支;三是地方政府工作人员的受贿金额;四是其他隐性行政成本(罗振宇、幸宇,2008)。

第二,成本发生过程的角度<sup>①</sup>。行政成本可分为机构成本、运行成本、专门成本(刘华富,2006)。机构成本=(建筑物的修建费+建筑物的维修费)+(办公设施购置费+修理费)+(交通工具购置费+油料费+保险费+车船使用税+维修保养费+其他杂费支出)+(通讯工具购置费+通讯使用费)(刘华富,2006)。运行成本=行政办公费+人员工资、奖金+政府支付的医疗费+其他福利费+水、电、气费+人员培训费+各种差旅费+其他费用开支(刘华富,2006)。专门成本:政府进行某些特定的行政活动时,还要专门消耗一些资源,如为了加强国防建设,需要组建国家军队、进行军事科学研究、修建军事工程、购买军事装备;政府制定某项政策,需要进行大量的调查研究、分析论证;政府举办某项工程,需要专门投资,等等(刘华富,2006)。但是,没有人对此进行实证研究。

第三,政府行为的角度<sup>②</sup>。行政成本可以分为决策成本、机会成本、风险成本和

<sup>①</sup> 罗振宇、幸宇(2008)、郭婕(2006)也从资金流量和存量的角度区分为可变成本和固定成本。可变行政成本是指当年财政的流量资金投入,主要用于行政人员的工资福利以及政府行政所需的日常办公品等项目。固定行政成本是指财政投资所形成的存量资产在每年的摊销费用,它是一种沉没成本,主要包括修建政府行政办公大楼、培训中心、土地占用等固定资产项目。基本上,其所涵盖的内容是上述内容的一部分,所以不再专门列举。

<sup>②</sup> 综合了何翔舟(2001)、沈瞿和(2004)、刘华富(2006)、罗振宇、幸宇(2008)的研究整合而成。

社会成本。行政决策成本 = 设计成本、推行成本和调整成本<sup>①</sup>；机会成本是指选择某种行为时所放弃的另一行为可能带来的收益；风险成本是指政府行为中可以测定的事务发生损失的可能性叫作政府风险。政府风险可能给社会及公众带来多方面的不利影响，政府一旦面作政府风险成本（罗振宇、幸宇，2008）。社会成本是指由于政府行为所造成的社会、经济以及生态方面的损失。由于数据缺乏，细化难度较大，也没有实证研究在这一角度下展开。

总之，在以上五种定义、三种角度中，可以发现有关行政成本的界定仍然十分模糊。各种实证研究均以“行政管理费”这一个指标代替行政成本，并不能完全说明行政成本的趋势。本研究在行政成本定义上采用类似第五种，即维持机构运作的支出来说明行政成本，并采用财政预算的角度，对行政成本进行全面的观察。

### 第三节 研究意义

威尔逊（1887）在《行政学研究》开篇即提出公共行政学研究的目标包括两个方面：第一，什么是政府可以正确的并成功做的事情；第二，这些正确的事情怎样在成本花费最小的情况下最大化的达成。第一个目标涉及政府职能界定问题；而第二个目标则说明了政府效率最大化、成本最小化的问题。本研究关注第二个问题，具体细化为：为什么有些省份在行政成本控制上较好，而有些省份较差这样一个问题。它主要有两个方面的意义。

#### 一、现实意义

第一，有助于了解当前各省公共部门行政成本现状、趋势及其效用，帮助地方政府改革实践。随着市场经济的建立和国家财政收入的增加，各行各业的人们也越来越重视成本意识。人们对钱如何花、怎么花都有了更高的要求。可是，预算编制

① 其一，设计成本 = 信息收集成本 + 政策（或某一方案）制定成本 + 参与成本。信息收集成本包括信息收集人员的费用支出（如差旅费、补贴），交通、通讯使用费等；制定成本包括支付会议费、专家咨询费、差旅费、各种补助等项开支；参与成本视其参与形式不同而形成的费用开支也有差异。其二，推行成本 = 试点成本 + 推广成本。试点成本包括宣传费、人员培训费、各种资料费、会议费、调研专项支出等费用开支。调整成本是指行政决策在推行过程中，若有不足之处，必须进行及时调整和修正；新政策在贯彻执行中，行政系统内部的上下左右的关系也必须进行新的协调配合，而这些修正、调整、配合需要投入人力、物力和财力形成的成本支出。其三，调整成本 = 修正成本 + 协调成本。修正成本从内容上说，包括前述的信息收集成本、制定成本和参与成本；协调成本也包括前述的会议费，差旅费，交通、通讯费等费用开支。设计成本、推行成本和调整成本可以统称为行政决策成本（刘华富，2006）。

及其执行的不透明导致了支出随意,许多资金被用来维持机构本身“高标准”营运而非整个社会福利。中山大学课题组(2007:2)的《建立公共财政,提高社会公共服务水平——基于广州市的调研报告》研究成果表明,行政管理支出占财政支出的比重很大,且增长迅速;虽然社会保障和福利支出在低起点上也有快速增长,但行政事业单位是最大的受益者。相较于行政管理费,文教科卫支出总体水平偏低。于是,在构建节约型社会的今天重谈行政成本话题似乎更有意义。根据郭俊华、肖林(2008)的研究,全国情况最好的是福建省,既有效控制了行政成本的增长,又保持了行政成本的低比重;北京、上海、天津三个直辖市虽然行政成本增长速度快,但行政成本的比重控制得当。于是,一系列有待回答的问题出现:在行政成本普遍升高的情况下,分省模式是怎样的?为什么有些省行政成本失控?为什么有些省控制得好呢?这些问题的研究、解决会增进人们对各省公共部门行政成本了解,为地方政府理性化改革提供依据。

第二,有助于提高行政效率,促进各省经济健康发展。莱恩(2004:86)认为,让一个组织最小化自己的成本而达到投入和产出之间可能达到的最高比率的技能就是X-能力(X-capacity)。而官僚制组织只会不断地呈现出X-无效率的趋势,也就是说“它的单位成本总是比必需的单位成本高”。这是因为官僚制存在一些固有的缺陷,如依赖长期的合同,这与机会主义行为、信息不对称一起,为逃避责任提供了可能性。所以,官僚机构在成本上基本是无效率的,运转缓慢,并导致浪费。中国规模庞大、纷繁复杂的政府机构体系加剧了这种现象的产生。杨大利(Yang, 2001:20)认为,由于中国的决策强调一致性,于是需要繁衍大量的协调组织,其结果是行政机构的大批量产出。而这种现象却被地方政府所复制。朱光磊、张志红(2005)也指出,政府间关系中存在着“职责同构”<sup>①</sup>的现象。它导致了行政机构的“乘数”效应,即行政人员和机构数量在短时间内大规模增加、翻倍,致使地方政府行政成本上升,机构运转不畅。于是,在中国所进行的一轮又一轮的机构改革中,一个重要的措施和目标就是精简机构,消除无效率状态,因为只有“瘦身”才能更好地服务社会。可是改革到了今天,行政成本还在“精简—膨胀—精简”中不断地徘徊,难以跳出帕金森定律的范畴。于是,对行政成本分省模式的经验研究,有助于了解复杂的机构运作现实,为今后改革提供些许建议。

<sup>①</sup> 所谓“职责同构”,是指中国不同层级的政府在职责、职能和机构设置上高度统一、一致,即上级政府设置了什么机构,下级政府也必须设置相应的机构。最典型的是从中央到县,各级政府一律设置党委、政府、人大常委、政协常委和纪委五套班子(张光,2008)。

## 二、理论意义

第一，进一步深化对官僚行为理论的理解。在古典公共行政理论中，官僚制的建立是通过非人格化的工具理性和有序的层级来达到组织的高效率。官员是中性的、原子化的个体，不具有自身利益的考虑，而只是“一部机器中的螺丝钉”。但是，公共选择流派颠覆了这一假设。他们认为，官员具有自利的本性，即使在公共部门中，这一本质也不会改变。于是，公共组织中的官员也会追求个人利益，并以在其任职期间内使官僚机构总预算最大化为实现自身利益的途径（Niskanen, 1971: 24）。尼斯坎南（1994）认为，这些利益效用包括：工资、办公室津贴、公众声誉、权力奖金等。于是，在实现利益效用预算最大化的同时，必然会不同程度地促使官僚机构行政成本扩张。因为，在花费别人的钱财时，没有人会像花费自己的钱财那样精打细算（Mitchell, 1983: 89）。此外，除去官僚个人利益以外，政府机构本身也存在着机构利益（威尔逊，1989: 96）。因为，没有集团利益就没有集团（Bentley, 1908）。这两方面的利益共同推动了官僚机构的运转。中国情况正好印证了上述观点。在分税制改革后，中国地方政府财政收入减少，而支出责任加重。地方政府不仅承担着上级政府下达的发展目标和改革任务，还要兼顾本机构和本地的发展建设、公共服务目标。于是，许多资金空缺和支出任务都通过摊派、税费等强制方式索取资源加以实现。因而，预算软约束<sup>①</sup>的现象随之产生。在这种情况下，如何花纳税人的钱，几乎取决于政府官员的个人偏好。这样一来，地方政府的目标设置和组织行为已经建立在软预算约束的预期之上（周雪光，2005）。这种自我利益的追逐导致政府机构自我扩张，势必会阻碍行政管理体制和机构改革的进行（涂小芳，2002）。于是，官僚行为是否符合这种模式？在财政压力的情况下，资金的钱是否会首先会用于机构运作？多少会用于机构运作？财政资金充足的省份是否也会有这样的困扰？他们也会这样行为吗？这一系列的问题有待回答。本研究采用的大样本数据可以帮助我们回答这些问题。即了解地方财政资金的流向，找出导致各省行政成本问题的原因，加深对官僚行为的理解。

<sup>①</sup> 此概念始于科尔奈（1979）所发现公有制企业在经济活动中缺乏硬性预算约束的现象，即企业在生产过程中一味追求产出，不注重效率，力图突破预算限制；在出现亏损或资源短缺时，可以不断地向上级部门索取资源来弥补亏空。换言之，这些“预算”条件对企业行为没有产生有效约束，甚至常常形如虚设，从而表现出“软预算约束”的现象。在中国，地方政府的摊派行为受到政府官员追求的目标及其组织能力的驱使，旨在攫取和动员资源，为其提供超出预算计划的财政收入和扩张。这些不断突破已有预算限制的行为、预期和冲动表现出软预算约束的特征（周雪光，2005）。

第二，可以补充、检验公共支出增长理论和政府效率理论。佩恩（Payne，1991）认为，研究公共支出增长的理论有三个角度，其中一个就是瓦格纳定律，即随着富裕程度的增加，必然会导致公共开支增加。它由瓦格纳于1871年提出。瓦格纳列举了各种公共支出的需要：基础设施、人口密度、文化、安全、社会正义等，以此来解释他的定律（莱恩，2004：45）。在1993年市场化改革之后，中国的经济已经迈入高速增长的渠道。那么，瓦格纳经典定律：经济增长是否会扩张政府规模？已经成为我们必须面对的问题。由于作为中国公共支出的重要一环——行政管理费（维持性支出）并未放在公共支出增长的框架内予以检验。所以，通过对中国行政成本问题的考察可以更好地检验包括瓦格纳定律在内的公共支出增长理论在中国的适用性。除公共支出增长理论外，政府效率也涉及了行政成本问题。例如，帕金森定律<sup>①</sup>。但是，政府效率的研究者们往往忽视了预算资金分配和使用。因此，本研究所试图回答的一系列问题，诸如行政成本的分省模式（地区差异），以及分省上的行政成本的动态发展，都为公共支出增长和政府效率的相关研究揭开冰山一角。

## 第四节 结构概览和创新

### 一、结构安排

本研究共分为七章，试图回答在市场化建立以后，各省怎样以及为什么会在行政成本控制上表现各异。由于数据的限制，研究时间跨度为1993—2006年，涉及14年31个省。本研究的篇章结构安排如下：

第一章导论主要包括研究问题的提出、行政成本概念、研究意义以及全文结构概览和创新四个部分。在中央政府的强力行政改革下，地方政府始终难以摆脱帕金森范围。综观各省行政成本，出现了增长与差异并存的局面。这些增长差异究竟在1993—2006年间是如何表现的？它们是如何被影响的？市场化和行政改革又是否造成行政成本省际差异。除经济和行政改革之外，还有什么因素导致了行政成本的省际问题？这都是迫切需要回答的问题。在提出研究问题之后，笔者对核心概念进行了界定。将行政成本定义为维持公共部门运作的资金，且采用财政预算的角度进行

<sup>①</sup> 帕金森定律（Parkinson's Law）主要描述了行政机构、人员膨胀、人浮于事的问题。其认为，在行政管理中，行政机构会像金字塔一样不断增多，行政人员会不断膨胀，每个人都很忙，但组织效率越来越低下。

量化测量。随后探讨了研究的实践意义和理论意义。

第二章文献评估和理论综述对行政成本的相关文献进行了回顾和评估。立足于本研究问题，对行政成本分省研究情况、公共支出理论、行政成本测量和行政成本测量及其原因（X 和 Y）、相关数据收集与分析现状进行了分类和梳理。基于此，笔者对本研究的知识推进进行了说明。

第三章研究方法和理论框架探讨了所采用的方法论，并发展了理论框架。包括行政成本测量指标和供需解释框架，借此探讨行政成本省际差异原因。为了精确、多角度地测量行政成本，本研究利用行政成本相对支出规模、人均行政成本负担和行政成本结构规模（人员相对支出规模、公用相对支出规模）四个指标对 Y 量化。同时，在供需框架内，笔者发展了人均 GDP、城市化水平、市场化、地区特色、行政区划、官民比、工资规模、预算外规模、转移支付规模和行政改革作为自变量 X 对行政成本指标 Y 进行因果检验，并据此确立计量解释模型。

第四章对 1993—2006 年行政成本省际差异情况进行了描述性分析。在第三章所确立的行政成本测量指标的基础之上，分别采用分年、分省的方式描述了行政成本相对支出规模，人均行政成本负担，行政成本结构（包括人员相对支出规模和公用相对支出规模）14 年的省际差异。并进一步区分东、中、西部地区，以小样本的方式探讨差异趋势。最后，对 1993—2006 年间的行政成本省际差异现象进行总结，并依据第三章提出的市场化变量数据对市场与行政成本之间的关系进行了简单描述。

第五章运用第三章所提出的计量模型，检验了影响行政成本省际差异的原因。

第六章探讨了中国迄今为止最为深刻的、力度最大的一次行政改革，即 1998 年朱镕基总理执政后所推行的改革。为了纠正第五章市场化测量的问题，模型采用樊纲指数矫正了对市场化变量，更为精确地对市场化因素进行了测量。

第七章结论和政策建议对本研究的所有章节进行了回顾，指出本研究的知识推进，总结了本研究的局限。针对第五章和第六章市场化和行政改革数据所揭示的结果，笔者进行了详细的说明。总之，本研究的所有证据都表明，无战略性的经济改革和行政改革相互牵绊，最终导致了政府规模的扩张。

其行文逻辑图如下:

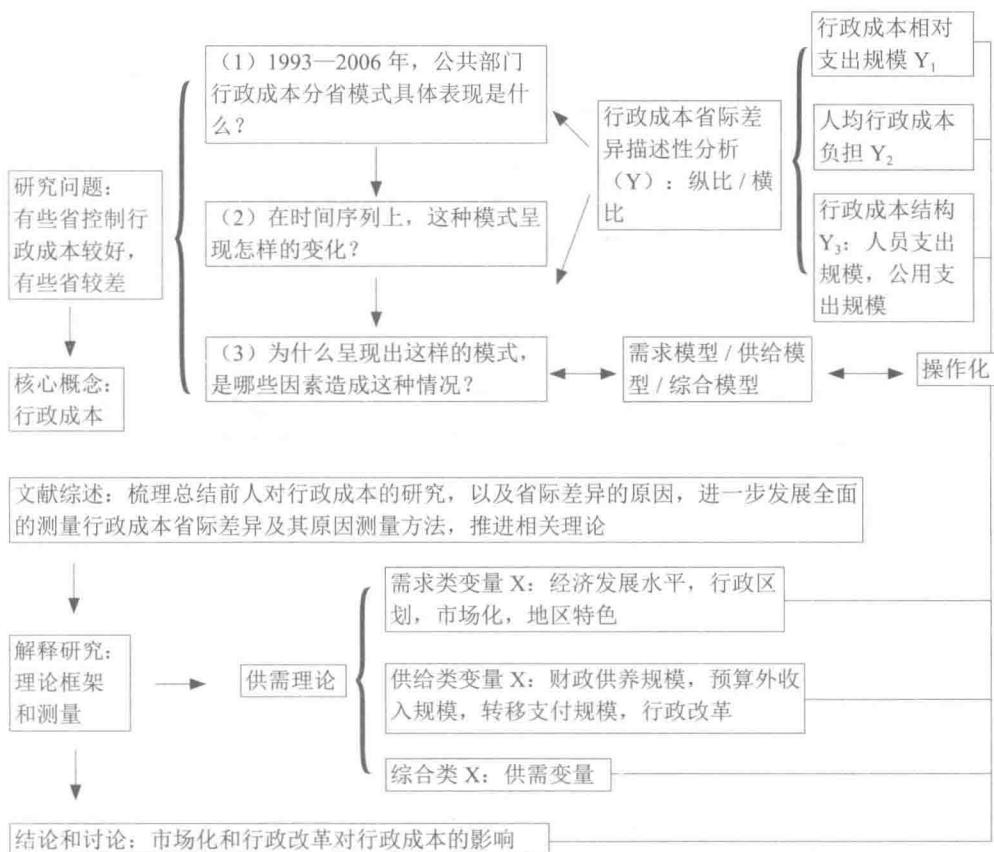


图 1-3 行政成本省际差异研究行文逻辑图

## 二、创 新

在研究方法上, 本研究采用定量研究的方法对 31 个省、直辖市、自治区进行行政成本差异的因果检验。利用更加详细的《地方财政统计资料》, 辅之以《中国财政年鉴》、《中国统计年鉴》建立数据库, 揭示行政成本分省差异的全貌, 细化其背后的原因。笔者采用面板数据分析得出经验结论, 以期弥补相关研究的空白。

在研究内容上, 虽然行政成本问题研究众多, 但是涉及省际差异的研究非常稀少, 在原因解释上更是屈指可数。本研究针对这些问题, 发展了因果模型。建立供需理论框架发展了经济发展水平、行政区划、市场化水平、地区特色因素、财政供养规模、预算外收入、转移支付规模变量对行政成本省际差异原因进行测量分析, 厘清背后

的逻辑，验证理论。

在变量选择上，本研究除沿用了前人的变量操作化以外，也将以往研究提出来但没有操作化的变量进行操作化，进行因果关系检验，探讨影响行政成本省际差异的原因。如自变量的行政改革和市场化变量。此外，本研究发展了四个因变量，行政成本相对支出规模、人均行政成本负担、行政成本结构（人员相对支出规模、公用相对支出规模）多角度、全面地观察、衡量、分解行政成本。

在研究结果上，本研究推翻了现有研究结论。面板分析结果表明，随着市场化的发展，行政成本并没有削减反而不断增高。此外，几次政府换届和行政改革都只是抑制了人员相对支出规模，而非整个行政成本相对支出规模和人均行政成本负担。相反，在改革的当年和随后两年，行政成本反而上升，且省际差异扩大。这表明，在 1993—2006 年，尽管伴随着行政改革，中国市场化发展还是有强有力的大政府作为支撑。这和现在行政成本的观点存在着差异。

## 第二章 文献评估和理论综述

针对第一章提出的行政成本省际差异问题，本章对行政成本分省研究进行综合评述，总结前人相关研究，开拓、发展行政成本的测量指标及其因果关系模型。本章对所有规范<sup>①</sup>和实证研究中有关行政成本问题的文献进行评述、梳理整合。首先，总结地方行政成本（包括省级和市县）研究现状。其次，对公共支出文献以及国内行政成本文献进行分析，梳理、厘清文献中影响行政成本的因变量和自变量。再次，梳理地方行政成本（包括省级和市县）研究中的资料收集和分析。最后，总结相关研究的空白和缺陷，围绕研究问题提出本研究的发展。

### 第一节 行政成本分省研究综述

根据笔者对现有行政成本文献的梳理，发现存在一个普遍的结论：行政成本确实过高，并且具有省际差异性。卓越（2001）、焦建国（2003）、谭桔华（2005）等研究者主要对总体行政成本持续增长进行了说明，并论证了原因，提出了对策。何翔舟（2006）使用《中国统计年鉴》数据测算1978—2006年中国财政预算支出的行政管理经费增长变化情况与其他有关社会经济发展指标的增长变化情况，认为，中国行政成本存在着过度增长的现象。OECD（2006：43）研究也表明，1998—2003年，政府在维持运作上的行政管理费增长了28.4%，2003年占财政总支出的比重为22.5%。采用相同的数据和方法，郭婕（2007、2008）的研究也支持了上述观点。总的说来，这类研究只是对行政成本进行了总体的现象、趋势描述，并未涉及分省情况，也很少对其所提到的因果关系进行经验检验。

<sup>①</sup> 由于大部分相关行政成本研究采用规范研究的方式，研究层级并不分明（很多研究并未表明中央、省或市县行政成本），所以，界定了省级研究的文献并不多。

除了对行政成本的整体考察之外，有些研究也对行政成本分区趋势进行了详细的说明。根据郭俊华（2008）年的研究，虽然，中国东西部地区的行政成本都保持快速增长的势头。但是，资金充裕的东部地区增长速度更快，而且行政成本相对于财政支出、财政收入、地区生产总值的合理程度优于资金缺乏的西部地区。这种差异势必会扩大了地区发展态势，拉大经济发展速度。所以，行政成本省际差异问题需要细致的研究。目前，张光（2007）、王义（2007）、郭俊华、肖林（2008）以及上海财经大学课题组（2008）的研究弥补这一缺陷。根据张光（2007）对 2004 年分省行政成本的测算，31 个省级行政区的行政管理费占财政总支出的比重均值为 9.9%，标准方差为 2.5%，差异相当之大。王义（2007）的研究基本和张光一致，但只是粗略进行分析，仅限于广东、山东、江苏、浙江四个省，无论从范围、年份还是指标上均不能很完善地说明行政成本省际差异的情况。随后，郭俊华和肖林对全国 31 个省（自治区、直辖市）2001—2006 年的行政成本状况进行了分析，其结果和张光、王义的研究有些出入。其研究表明，总体而言，全国各地的行政成本都保持了快速增长的势头，绝大部分地方的行政成本增长率都高于同期的财政支出增长率及地区生产总值增长率；虽然在行政成本合计占地方财政支出合计的比重上，六年来各省之间的差异并不显著；但在行政成本合计占地方财政收入合计的比重、行政成本合计占地区生产总值合计的比重上，各省之间存在明显的地区差异，东部地区明显优于西部地区。倪海东、安秀梅（2008）的规范研究也说明了这点。上海财经大学课题组（2008：486）也对行政支出<sup>①</sup>总量和人均行政支出水平进行了测量，认为，无论是行政支出总量还是人均行政支出水平，中国各省之间都存在较大的差距，从而也导致了各省之间行政管理和服务水平的较大落差。

综上，文献中对行政成本分省情况的描述主要集中在这几个方面：

第一，全国各省的行政成本都保持了快速增长的势头，绝大部分地方的行政成本增长率都高于同期的财政支出增长率及地区生产总值增长率（数据中国，2005；廖雄军，2006；王义，2007；郭俊华、肖林，2008；赵小燕，2008；倪海东、安秀梅，2008）。

<sup>①</sup> 上海财经大学课题组采用“行政支出”来进行研究，并在其研究成果《公共支出评价》中将其与“行政成本”进行了区别，认为后者包括的范围更大，除了所耗费的各种财政性资源以外，还包括政府行政部门通过行政管制（包括行政性垄断）而产生的各种社会成本。（2008：494）。

第二, 2004 年 31 个省级行政区的行政管理费占财政总支出(行政成本指数<sup>①</sup>)的比重差异相当之大(张光, 2007; 王义, 2007)。

第三, 从 2001—2006 年来看, 各省(自治区、直辖市)行政成本合计占地方财政支出之间的差异并不显著; 各省行政成本合计占地方财政收入合计的比重、行政成本合计占地区生产总值合计的比重并不高, 但各省之间存在明显的地区差异, 东部地区明显优于西部地区(郭俊华、肖林, 2008)。

第四, 人均行政管理费<sup>②</sup>的增长快于人均财政支出的增长; 经济发达省市人均行政经费大大超过经济欠发达省市的人均行政经费支出(倪海东、安秀梅, 2008; 上海财经大学课题组, 2008)。

第五, 部门间人均行政管理经费分配苦乐不均, 不同部门人员经费和公用经费支出标准存在着较大差异, 有行政收费权的部门和没有行政收费权的部门存在较大差异(倪海东、安秀梅, 2008)。

以上五个方面基本上涵盖了现有行政成本分省研究的结论。但是, 这些描述十分矛盾, 存在分歧。例如第二点和第三点。那么, 行政成本的省际差异究竟是一种什么样的情况呢? 就需要再验证回答。而完善行政成本的说明、解释, 以及经验检验也呼之欲出。基于此, 本研究利用新的数据(《地方财政统计资料》)来重新描述上述问题, 以期展现一个对各省行政成本模式全面、一致的描述, 揭示各省行政成本模式的全景。

## 第二节 公共支出理论综述

根据财政部(2004)划分的标准, 公共支出分为经济建设支出、社会文教支出和维持性支出(主要指行政管理费类)。本研究定位于研究公共部门维持性支出, 属于公共支出中的重要一环。于是, 除对国内行政成本文献进行梳理外, 须再对公共支出文献进行梳理, 以帮助建立分析框架。穆勒(Mueller, 1989: 391)认为, 既然已经对政府规模膨胀和政府支出增长给出了解释, 逻辑上同样应该解释为什么一个国家具有给定的规模, 另一个国家政府则不是这样的问题, 即为公共支出规模差

<sup>①</sup> 引自张光《中国行政管理成本决定因素实证分析——兼论“缩省论”的合理性》, 他将行政管理费占财政总支出的比重作为行政成本指数。

<sup>②</sup> 倪海东、安秀梅在《政府组织规模与行政成本的财政思考》中利用行政管理费来作为行政成本的一个指标。