



中青年经济学家文库

ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

北京大学中国改革理论与实践研究中心丛书

李成言 主编 任志刚 副主编

中国行政成本控制 机制研究

——基于预算改革的视角

杨 雷 / 著

ZHONGGUO XINGZHENG CHENGBEN KONGZHI JIZHI YANJIU
JIYU YUSUAN GAIGE DE SHIJIAO



经济科学出版社
Economic Science Press

中青年经济学家文库

北京大学中国改革理论与实践研究中心丛书

李成言 主编 任志刚 副主编

中国行政成本控制 机制研究

——基于预算改革的视角

杨 雷 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政成本控制机制研究：基于预算改革的
视角 / 杨雷著. —北京：经济科学出版社，2011.9
(中青年经济学家文库)
ISBN 978-7-5141-0632-9

I. ①中… II. ①杨… III. ①国家预算-财政管理
体制-经济体制改革-研究-中国②国家行政机关-
成本控制-研究-中国 IV. ①F812.3②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 072912 号

责任编辑：张庆杰
责任校对：王苗苗
版式设计：代小卫
技术编辑：王世伟

中国行政成本控制机制研究

——基于预算改革的视角

杨 雷 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：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京中科印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 9.5 印张 250000 字

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-0632-9 定价：21.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

总 序

2008年12月16日，中国改革开放30周年前夕，北京大学中国改革理论与实践研究中心在未名湖畔宣告成立。中心成立大会上，有学者笑称，“北京大学中国改革理论与实践研究中心”践行着“一个中心，两个基本点”，即：以“中心”为平台，坚持“理论”与“实践”两个基本点。虽是随口一说，却也在一定程度上符合建立中心的初衷和发展取向。

随着我国改革向纵深推进，一些深层次问题不断凸显，这些问题以新的形态和方式体现出来，而解决问题的方法越来越呈现出多学科化、科学化、现代化等特征。中心愿景乃是立足于北京大学的学术积淀和智力资源，以政治学科、行政学科、法律学科、管理学科等学科的理论方法为基础，充分发挥学科交叉优势，努力打造一个跨学科、跨院系的研究机构，从法制改革、经济改革、传媒改革、教育改革、政府体制改革等方面深入研究中国的改革与发展问题。政治学等学科作为综合性运用学科，只有紧扣时代脉搏，关注现实问题，才能具有强大生命力和可持续发展的不竭动力。因此，我们也希冀中心关注改革实践，同时推动理论创新，补益于学界交流和学术进步。

多年来，北京大学中国改革理论与实践研究中心秉持初创理念和学术追求，在平台建设、政府决策咨询、人才培养、国内外交流等领域取得了一些成绩，社会关注度越来越高，影响力越来越大。在平台建设方面，中心依托北京大学各学科的信息资源和学术

交流网络，建立中心与北大各院系及其他高校同行之间的信息通道，搭建多学科交叉互动的研究平台，努力成为中国改革与发展研究领域的信息资料基地以及对话、合作、交流平台；在决策咨询方面，中心承担着多项本学科前沿问题以及战略性综合性问题研究课题，为各级政府、企事业单位提供决策咨询服务，举办高水平、有影响力的国内、国际学术会议，发挥对外学术交流的窗口作用，努力成为领域内重要的信息库和思想库；在人才培养方面，中心在一大批有突出学术成就和良好学风的一流学术带头人和中青年学术骨干队伍构成基础上，聘请国内外著名专家学者作为兼职研究人员，积极吸收中青年教师参加重大项目研究，引导和鼓励研究生参加课题研究，举办中国改革发展讲座及开设相关课程培养和培训学术型及应用型人才，努力成为领域内权威的专家库、人才库。

创业艰辛，任重道远。所幸大家相互砥砺，不断努力，不断前行。多年来，师生专注学术，成果斐然，一大批优秀的学术作品在中心“孵化”诞生。虽然有些可能还略显稚嫩，但不失执著和可爱；虽然有些可能还略显零散，但不乏“闪光点”；虽然有些可能还属于“早熟”，但饱含了真切和勇气。中心的学人们一直酝酿着出版系列学术成果，回望中国改革开放走过的路，回望我们自己走过的路，同时抚昔望远，推陈出新。

本丛书旨在运用学术思维分析中国改革面临的现实问题及其内在根源，从政府视角为中国改革发展的实践提供理论思考和政策参考，特别是深入探索改革中的政府行为、管理创新和政策建构，寻找制度发展之路。这个设想充满了风险性，毕竟中国改革是一项前无古人的事业，要想对这项事业做出学理解释本身是一个重大挑战。面对挑战，我们既感到机遇难得，也感到责任重大。因此，从书创意提出之后，真正操作起来又是一番艰难的过程。无论是选题写作，还是审校编辑，都浸透了中心所有成员的心血，凝聚着社会各界的支持和鼓励。这为本丛书的出版提出了很高的学术要求。为把本套丛书做成精品，我们曾经“约法三章”：

一、坚持民主、开放、宽容的态度。民主、开放、宽容不仅是学术品质应有之义，也是学术繁荣发展的重要保证。本丛书与其他很多丛书不同之处在于，本丛书从策划到执行，坚持搭建一个开放的体系，不画地为牢，不苛求数量，成熟一本出版一本，以开放的书系吸纳更多优秀成果，以兼容并包的态度展示不同的观点立场，以持续发展的态势关注变化无常的世事。我们相信，在改革的旗帜下，将涌现越来越多的成果，丛书也一定会越来越丰富、精致。

二、恪守学术道德和遵循学术规范。“学高为师，身正为范”。当今学界常见浮躁作风，坚守心中的一片净土非常不容易。本丛书强调作品必须说真话，恪守职业道德和社会公德。与此同时，遵循严格的学术规范，大胆假设，小心求证。互相尊重劳动成果，共同为学术的健康发展做出贡献。

三、积极探索知识创新机制。勇于创新，不断进取是学术发展的不竭动力。作为一个跨学科、跨院系的平台机构，中心在科研管理方面引入竞争机制，积极探索建立知识创新机制，注重过程管理，保证项目的顺利完成和研究人员的持续发展。丛书在内容上鼓励创新，尤其鼓励年轻学者大胆创新，不求大求全，只求新求实。

正是按照上述“约法三章”，丛书的编辑整理过程成为大家不断学习思考、交流沟通的过程以及精益求精、致优致远的过程。我们希望，丛书对学术有所促进，对世风有所匡正；更希望通过系列学术著作的出版，把北京大学中国改革理论与实践研究中心建设成为特色鲜明、学科精良、队伍整齐、具有较强竞争力和可持续发展能力的一流专业学术研究机构，使中心整体科研能力达到国内领先水平。

“过去的是历史，但历史不会过去”。20世纪70年代末，中国改革开放扬帆起航之际，邓小平同志提出政治学等学科需要赶快补课，相关学科开始恢复重建，这就昭示了中国社会科学研究与中国改革实践的紧密关联。走过风雨兼程的三十年，中国改革发展的时代车轮依然滚滚向前，改革理论与实践研究领域前景广阔。指导政

府改革“知与行”统一，走出一条中国独特的治理之道，是全体学人的责任和使命。我们也希望丛书出版能唤起学界进一步重视和深入研究现实问题，以宽广的学术视野和博大胸怀，营造良好的文化氛围和社会环境，创造有理论价值和实践意义的科研成果，同时培养领导型改革人才，推动社会改革进步。

本套丛书的编辑出版得到了学界、商界、政界、出版界朋友以及社会有识之士的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢！在这里我要特别感谢的是，北京大学前副校长、校务委员会副主任张国有教授和任志刚先生，他们为北京大学中国改革理论与实践研究中心的建立和丛书的出版，给予了无私的帮助和全力的支持。在此我表示由衷的敬意和诚挚的感谢！

由于学识所限，丛书内容难免有错误或遗漏，作为主编，在此提前致歉，并请各位不吝指正。

李成言

2010年10月于北京大学

序 言

在本书写作和修改出版的过程中，笔者一直在思考一个近几年来许多学者争论的问题：中国的改革死了吗？“改革死了，我们怎么办？”——中国《董事会》杂志执行主编袁剑 2006 年的一句发问，引起了许多学者对中国改革的反思和对改革前景的疑惑。笔者认为，现在大可不必如此悲观地就断言中国的改革已死。一是市场化的改革趋势不可逆转。2006 年美国马里兰大学国际政策态度项目和民意调查机构“环球扫描”联合在全球 20 个国家进行了抽样民意调查，结果发现中国人热爱自由市场经济的程度甚至超过美国人，名列全球之首：74% 的中国人认同市场经济是世界上最好、最有前途的经济体制的看法，随后的排名则分别为菲律宾（73%）、美国（71%）和印度（70%）；而在资本主义的发源地——欧洲，认同自由市场的比例却低得多：西班牙为 63%，意大利是 59%，法国最低，只有 36%。^① 2011 年 1 月份李克强副总理也在英国《金融时报》上撰文再次重申，坚持市场化的改革方向。^② 市场化的改革方向成为各阶层的共识。二是改革取得的成就有目共睹，并已经让各个阶层受益。即使在一些阶层改革受益的边际效应递减的情况下，改革仍有广泛的民意基础。“改革”作为一个共同的旗帜为各方所坚持，不同的改革理论在交锋和碰撞。这与僵化的苏联勃列日涅夫时期从 1971 年起只允许用“完善”而不允许用“改革”字眼

① <http://xuanju.org/NewsInfo.asp?NewsID=44827>.

② <http://finance.sina.com.cn/g/20110110/09069226458.shtml>.

的情况有天壤之别。也许中国的改革存在“路径依赖”^①的情况，但目前的状态尚不足以阻挡改革，停止改革，回到集权体制的老路上去，就如同让柏拉图《理想国》中已经呼吸到新鲜空气的“洞穴人”再回到山洞里去一样不可能。三是从改革的总体进展来看，虽然缓慢但仍在推进，行政体制上的“大部制”、政治体制上的基层民主等有一定进展。在一些领域的改革不断深化，并取得了明显成果。至少从预算改革来看，2000年部门预算改革以来，收支两条线改革、国库集中收付改革、省直管县改革、预算透明度改革、绩效预算改革等预算管理改革都在不断推进，并已经触动了行政体制改革，进而将影响政治体制改革。虽然在整个体制改革的大局中，预算管理体制的改革只是其中的一小部分，并且其实际效果要受到外部的制度环境制约，但是低层次的制度变迁量变到一定程度也是推动高层次制度演进的力量，更是打破“路径依赖”的动力。

为什么会有“中国的改革已死”的观点呢？剔除激进的一面之词，笔者认为，中国的改革就如同正在爬坡的汽车，随着坡度的上升，不进则退，需要换挡加速，可是不得不先踩脚刹车减速才能换挡，虽然还在上升，但速度放缓了，从而使乘客产生“停下来”的感觉；而在高速行驶了多年后，换装的市场化发动机固然能够提供充沛的动力，但与其他老化的零件之间不协调，限制了其动力的输出，在必须减速换挡的过程中车身出现了抖动，顿挫感明显，油耗也上升，乘客自然对司机不满，矛盾日益凸显。现在的问题是，司机如何运用高超的驾驶技术，增强发动机与其他汽车零部件的协调性，保证在这个过程中车不熄火，必要时还能让乘客愿意下车来一

① 诺贝尔经济学奖得主诺思提出，他认为类似于物理学中的惯性，在制度变迁过程中，一旦某种制度成型，存在着报酬递增和自我强化的机制。为什么制度是演进的，而历史上效率低下的制度却能长期存在？一是由于利益集团的既得利益会对制度变迁产生阻力；二是当制度强化到一定程度上时，在原有的制度框架内进行制度变迁的成本过高，以至于无法再进行任何制度改进，苏联就是一个例子。

起推一推，使我们能够顺利地跨越改革面临的“卡夫丁峡谷”^①？

在笔者看来，“改革已死论”一是反映了社会公众对改革成果的分配非常不满。社会收入分配严重不公，官方公布的基尼系数就已达到了0.47，过去10年间一直在0.4以上的警戒状态，离0.5这个表明社会收入分配悬殊的底线也就一步之遥，这意味着改革进行了30多年后，全社会居民收入的近一半是用于不公平分配的。亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》中就曾提出这样一个观点，贫穷国家的财富和收入分配，通常比发达国家更不平均，这种不平等在传统社会里被认为是自然形成的生活格局一部分，但现代化中的社会动员却增强了对这种不平等的觉醒意识，并可能增加对这种不平等的恼怒，社会动员就使传统的经济不平等成为引发社会动荡的因素。从拉美到北非国家的例子已经敲响了警钟。而中国改革的特点是增量改革，试图通过做大蛋糕来满足各个阶层对改革成果的利益诉求，可收入分配严重不公导致的是经济改革的增量越来越多地被少数人所攫取，进而影响其他领域改革成果的分配，使机会的分配更加不公，产生“富二代”、“官二代”与“穷二代”的阶层对立，社会矛盾在底层积聚。社会财富和机会分配的不公状态动摇了社会主义的基础，并削弱了改革的内生动力，增量改革的空间已越来越小。二是包括精英阶层在内的社会各界对一些领域改革滞后的焦虑。教育、医疗卫生、社会保障等领域改革的滞后，产生了上学难、看病难、住房难……以至于郎咸平喊出：我们的日子为什么这么难？经济体制改革中，行政手段的干预越来越多，宏观调控手段的微观化倾向正在抬头，行政手段固然时间短、见效快，但使用的越频繁对市场机制的扭曲就越大。政治体制改革主要停留在行政管理体制改革的层面，同时也滞后于经济体制改革，与精英阶层的期

① 公元前321年，萨姆尼特人在古罗马卡夫丁城附近的卡夫丁峡谷击败了罗马军队，并迫使罗马战俘从峡谷中用长矛架起的形似城门的“牛轭”下通过，借以羞辱战败军队。以后人们就以“卡夫丁峡谷”来比喻灾难性的历史经历，并引申为人们在谋求发展时所遇到的极大的困难和挑战。马克思后来提出了落后国家可以跨越资本主义制度的卡夫丁峡谷的论断。

望仍有差距。穷人认为自己是弱势群体，担心自己的蜗居被强拆、摆的小摊被城管没收；富人认为自己是弱势群体，因为整个社会的“仇富”心态是如此之强，资本积累的原罪负担是如此之重，近年来福布斯富豪榜上又有多少人锒铛入狱；官员认为自己是弱势群体，《人民日报》记者采访的县委书记认为自己面临上级 GDP 考核的压力和基层的社会矛盾，其实也很脆弱……如果都认为自己是“弱势群体”，那么谁是“强势群体”呢？没有有效的制度保障，每个人都是相对的“弱势群体”。如何通过法制规范和约束政府这只“看得见的手”背后的权力，保障社会各阶层的权利，使老百姓做到如温家宝总理所说的“活得更有尊严”，是改革必须直面的问题。三是社会各界对市场化改革前景的疑惑。市场化改革的前途在哪里？一方面是市场化改革有巨大的成果和市场化改革方向有如此广泛的共识，另一方面却是市场化改革带来的社会矛盾是如此尖锐并且越来越多。为什么市场化的改革结果会与最初的设想出现这样的偏差，是市场机制的固有缺陷造成的吗？不是！这正是因为市场机制没有能够充分起作用。有人说收入分配的极端不公是市场化改革造成的，却没有看到垄断、腐败等在收入分配过程中的非市场因素；有人说高房价是市场供求决定的，却没有看到土地这一基本要素供给背后的政府利益，以及权力资本的寻租腐败；有人说中国足球改革的失败就是搞市场化的失败，要回到举国体制就好了，却没有看到“假球”、“黑哨”、中国足协的“政事不分”与最基本的公平竞争的市场规则相背离，没有看到同样真正走市场化道路的网球很成功……

市场化的改革方向没有任何错误，改革的趋势也不可逆转。可为什么市场化的改革会带来这么多问题？一方面，市场化的改革面临利益集团的阻力，尤其是市场化的改革异化为部门利益主导的“改革”，打着让市场起作用的旗号扭曲了市场机制。国资委延续了以往计划经济下对企业管理的做法，以控制国家经济命脉的名义强化了垄断企业的特权；铁道部在政企不分的情况下搞铁路改革，成

为独立王国，使“大部制”的行政改革行百里而半九十；在监管机构难以独立的情况下，电信主管部门搞了四次电信改革，结果是网络接入成本居高不下，宽带互联网的产业升级无法完成；带有浓厚计划经济色彩的发改委通过投资审批权和价格审批权，将对微观经济的行政干预深入到了社会的每个方面，投资体制改革的结果是企业投资自主权仍然受到政府强制性行政许可的制约，国有企业投资责任“软约束”问题没有能够解决，价格改革的结果就是市场的价格形成机制进一步被扭曲，反弹性地周期上涨，加大了通货膨胀的压力，行政手段管制价格又不可避免地将造成“短缺经济”……吴敬琏指出，政府干预微观经济活动是目前中国最大危险^①相对表现为地方利益的“诸侯经济”，一些学者把这种日益坐大的部门利益称做“王爷经济”。辽宁省财政科研所所长王振宇认为，1994年的分税制改革，削弱了“诸侯”经济实力，“诸侯经济”目前已很难挑战中央的权威，但近年来部门政府间的竞争形成的“王爷经济”，已经威胁到国家政策和体制改革的顺利推行。如果说“诸侯经济”还具有某些生产和创利作用，那么“王爷经济”则带来更多的垄断特征和分利性质。对于这一点，笔者感受甚深！仅从财政转移支付制度改革来看，为地方政府和诸多学者所诟病的转移支付结构不合理——专项转移支付规模过大，比重过高的问题根源就在于部门利益，虽然表面上看这是财政问题，但却是财政部门无法从根本上解决的。在部门利益的驱动下，没有或少有行政审批权或行业垄断权的政府部门往往从部门利益的角度出发，要求设立专款，继而通过资金的分配权来强化本部门的行政权力，造成的结果就是出于部门利益最大化的资金分配深入到社会生活的各个领域，扭曲了市场机制，挤压市场作用的空间。财权部门化、部门利益化、利益法制化，这种出于部门利益而扩张的行政权力不仅是市场化改革的倒退，而且更严重的是在只动增量不动存量的改革模式下，通过部门

^① 吴敬琏，《政府干预微观经济活动是目前中国最大危险》，载中国改革网。

立法的形式得以固化，打着“改革”旗号获得的既得利益将得到承认（经常有部门制定的发展规划中，要求比照教育科技支出的做法，本部门管理的支出增幅要高于财政收入的增幅或者 GDP 的增幅），会对改革决策产生不利影响。另一方面，在“摸着石头过河”的改革步入“深水区”后，却没有承担中国改革总体设计的政府机构来研究如何增强改革的制度供给，从而导致了改革的制度供给失衡：相对于社会发展对改革的制度供给需求而言，制度供给不足（比如放宽政府管制，扩大市场准入方面进展迟缓）；相对于经济领域的市场化改革而言，行政体制等方面改革的滞后又不可避免地带来体制之间的摩擦（比如省直管县与行政体制之间的摩擦），加大了制度摩擦成本，两方面因素交织又加剧了这种制度供给失衡的状态。体改委撤销后，改革方案的设计分散到了各个部门中，缺乏统一明确的规划，尤其是出于部门利益的改革方案无法协调，各自为政，利则纷争、责则推诿。发改委在部门利益上更偏重于权力更大的经济项目审批和基建投资安排，难以协调或打破部门利益。至于如何实现政治体制改革与经济体制改革的“双轮驱动”则更是无从谈起。

改革没有死，我们怎么办？改革这辆车不可能长期停在坡上积蓄力量等待“坡起”，时间拖得越长则改革的成本越高，熄火的可能性就越大。邓小平在 1985 年就指出“就国内政策而言，最重大的有两条，一条是政治上发展民主，一条是经济上进行改革，同时相应地进行社会其他领域的改革。”^① 这既是我们过去 30 多年改革的经验，也是未来改革的方向。经济上改革，就需要坚持市场化的方向，谨慎地界定政府行为的边界，遇到经济运行中出现的问题（比如猪肉价格上涨）不是急于运用短期有效的行政手段去干预，而是耐心观察，给市场机制发挥作用足够的时间，为市场机制起作

^① 邓小平，《政治上发展民主，经济上实行改革》，《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 116 页。

用创造条件；政治上发展民主，就需要按照市场经济基础对上层建筑的变革要求，扩大民众的政治参与度，保障民众的合法权利，加强民众对政府权力的监督；社会其他领域的改革，就是要以事业单位体制改革为突破口，增强社会的自组织能力，培育中国自己的“公民社会”。如果说过去 30 多年的改革是增量改革的话，那么在改革需要跨越“卡夫丁峡谷”的新阶段，既需要增量改革，也需要存量改革，要盘活存量、扩大增量。现在亟须一个综合改革部门从超越部门利益的高度上为党中央、国务院考虑长远改革发展的战略问题，制定明确的全局性的改革“路线图”，需要社会各阶层重聚改革信心，需要政治家的权威和决断，需要有足够权力的部门来推动，需要在诸多领域共同推进。

预算改革可以成为其中的一个突破口，因为它既涉及改革的“存量”也涉及改革的“增量”。从存量改革来看，预算的编制、执行和监督等环节涉及政治、经济、行政体制的各个方面。调节收入分配差距离不开预算改革，因为预算收入首先涉及国民收入在政府、企业和公民之间的初次分配，接着又将通过预算支出的安排调节国民收入的再分配；打破部门利益离不开预算改革，2000 年以来的部门预算改革就打破了之前各部门间的利益格局，规范了政府部门的收支行为（比如“收支两条线”改革进行了十多年后终于在 2011 年取消了预算外收入）；反腐败离不开预算改革，它关系到政府的“钱袋子”，是从源头上预防和惩治腐败的措施之一，美国的早期预算活动家们认为腐败就是“不得其所的权力”，预算可以通过将权力限制在适当的范围以及将权力公开分配到特定的部门，从而消除腐败，财政部所做的“权力搜索”、查找权力风险点的探索为加强权力监督，提高政府行为的透明度做了新的尝试；^①推进事业单位体制改革离不开预算改革，因为首先就要理顺事业单位的预

^① [美] 乔纳森·卡恩，《预算民主美国的国家建设和公民权（1890～1928）》，叶娟丽译，格致出版社、上海人民出版社 2008 年版，第 60 页。

算关系；扩大民众的政治参与度，加强社会对政府的监督离不开预算改革，因为对政府预算进行监督本身就是对政府监督和政治文明的一部分。从增量改革来看，近年来“省直管县”改革推进了行政体制改革；绩效考评乃至将来的绩效预算改革将推动政府管理体制改革（20世纪80年代西方国家的行政改革正是以此为先导）；预算透明度改革、参与式预算改革等扩大了民众的知情权和政治参与权，为政治体制改革注入了新的活力……这些都已推动了高层次的制度演进。

王绍光在《美国“进步时代”的启示》结尾写道：“改造公共财政是政治改革的最佳切入口。它是低调的，不会过分提高人们的期望值；它是具体的，比抽象谈论‘政治民主’更容易操作；它是务实的，可以在不太长的时间里产生看得见的变化”。^①公共财政改革是改革的主要领域之一，而预算改革则是其中的核心。

本书最初的写作目的是研究如何通过加强预算管理形成对政府行政成本的控制机制，而在对近年来预算管理改革措施的梳理过程中发现，预算改革不应仅被看做技术层面的改进，而更应被看做进行制度创新、增强改革制度供给的重要组成部分，也是矫正改革的制度供给失衡状态的有效措施。一百多年以前，美国社会发展中遇到的问题与现在的中国有许多相似之处，而以预算改革为先导，政府的行为得到了规范，从而步入了“进步时代”的发展时期。作为公共财政的核心，预算改革虽然不是推进改革的万能药，但至少是可行的途径之一。这也是这本书完稿后笔者最大的体会。

杨 雷

2011年4月26日

^① 王绍光，《美国“进步时代”的启示》，载《读书》2001年第8期。

摘 要

近年来,关于中国的行政成本问题社会各界讨论甚多。为什么行政成本问题成为社会热点问题?从某种程度上来看,中国目前的财政状况和北宋王安石变法以后的财政状况有相似之处:国富而民穷。一方面,财政收入超 GDP 高速增长,收入规模从上届政府(2003 年)的 2 万多亿元扩大到了本届政府的(2010 年)的 8 万多亿元,在 2009 年发布的福布斯“全球税收痛苦指数排行榜”中,中国排在全球第二,引发了税收负担过重的争论。另一方面,居民收入占国民收入分配的比重却呈下降趋势,仅 1998~2007 年 10 年间,国民收入初次分配中居民所占的比重由 66.6% 下降到 57.9%,下降了 8.7 个百分点。^①虽然国富和民穷之间没有必然的联系,^②居民收入在国民收入中的比重下降主要是企业收入上升导致。^③但是在国富和民穷的同时,政府的行政支出规模却迅速膨胀,仅“行政管理费”就从 1998 年的 1 600 亿元增加到 2006 年的 7 571 亿元,年均递增 21.4%,^④明显快于同期国民收入和财政收支的增长速

① 资料来源:财政部综合司研究报告。

② 在 2011 年 3 月 22 日亚洲开发银行举办的“中等收入国家面临的挑战与机遇”国际研讨会上,笔者就这个问题请教了诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨先生,他也认同这个观点,同时指出,问题的关键在于国民的工资性收入太低,虽然政府也采取了种种措施来改变这一点,但做的还远远不够。

③ 1998~2007 年,企业所占比重由 15.8% 上升到 22.6%,提高了 6.8 个百分点,而同期政府收入所占比重只提高了 1.9 个百分点。政府增加的财政收入中又有相当部分通过财政支出又转化为居民收入,如对农民的补贴收入、各类社会保障对象收入等,用于行政支出的只是其中一部分。

④ 资料来源:《中国统计年鉴(2007)》,2007 年预算收支分类科目改革后没有行政管理费的数据。

度，此外还有其他的行政支出未被统计进来。政府行政成本的规模到底有多大众说纷纭，其扩张趋势似乎越来越难以控制，这自然引起社会的广泛关注。

从目前的研究来看，对当代中国行政成本问题的研究不乏真知灼见，但也有似是而非、人云亦云的泛泛而谈。中共中央党校主办的《学习时报》2006年3月13日有学者撰文《政府管理改革的几个切入点》指出，全国一年公车消费和公款吃喝总数在6 000亿元以上，约占财政收入的20%，1999年国家财政支出中仅干部公费出国一项就消费了3 000亿元。此后，人民网、新浪网、搜狐等网站转载了《新京报》报道，引起了人们对行政成本问题的关注。而耶鲁大学教授陈志武则在2008年2月23日的《经济观察报》上撰文《我们的政府有多大》指出，通过同历史比较以及和美国比较，当代中国的政府支出规模很大，但2007年只有25.5%用于社会保障、医疗卫生、文教和科研事业，行政开支却占了38%，政府机构庞大，浪费国民财富，而不是用在老百姓福利上，从而进一步引发了中国政府行政成本过高的讨论。上述观点的可靠性如何呢？关于“三个三千亿”的观点，在和有关学者联系后确认，公车消费和公款吃喝的资料引自广东省政协主办的《同舟共进》杂志，公费出国也是转引其他资料。根据笔者掌握的情况，目前媒体所刊登的公款消费数据多是未经核实，互相引用的数据。至于陈志武先生的观点也有多处有待商榷，如在对比财政收入时，仅将美国的联邦财政收入（中央财政收入）和中国的全国财政收入做比较，有失偏颇；而“2007年只有25.5%用于社会保障、医疗卫生、文教和科研事业，行政开支却占了38%”的数据没有出处，笔者根据财政部网站上公布的决算数，2007年教育、科技、医疗卫生和社会保障四项支出的合计占当年全国财政支出的比重为32.6%而不是25.5%，2007年预算科目改革后，已经没有“行政管理费”科目，“行政开支占38%”到底包含哪些内容，数据从何而来也无从谈起。笔者认为，目前的研究存在四大误区：历史比较的误区、国际比较的误区、行