

T

he Empirical Comparison study
between Domestic and International
Administrative expenses

国内国际行政支出 实证比较

杨宇立 钟志文 著

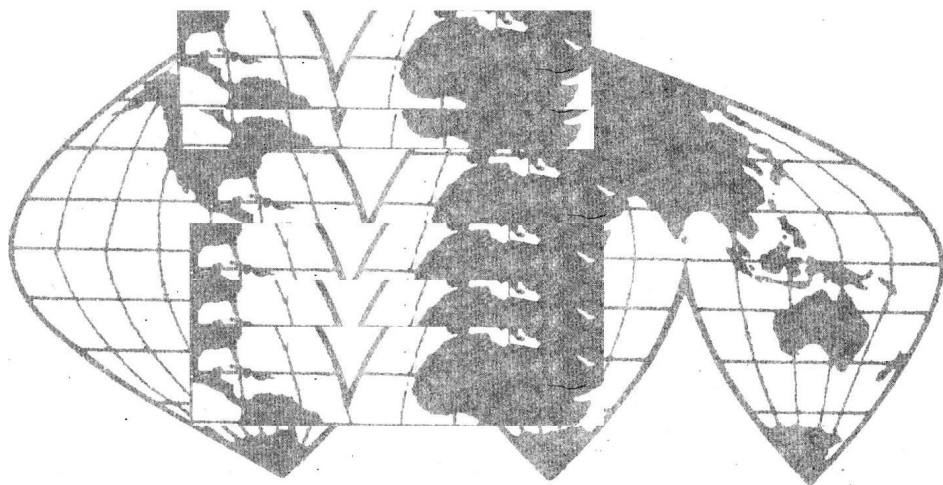
学林出版社



The Empirical Comparison study
between Domestic and International
Administrative expenses

国内国际行政支出 实证比较

杨宇立 钟志文 著



学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

国内国际行政支出实证比较/杨宇立 钟志文著. —上海:
学林出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-5486-0090-9

I. ①国… II. ①杨… ②钟… III. ①财政支出—对
比研究—中国、外国 IV. ①F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 201646 号

国内国际行政支出实证比较



作 者——杨宇立 钟志文
责任编辑——吴耀根
特约编辑——张秋安
封面设计——鲁继德

出 版——上海世纪出版股份有限公司
学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)
电话: 64515005 传真: 64515005
发 行——上海世纪出版股份有限公司发行中心
(上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)
照 排——南京展望文化发展有限公司
刷 刷——上海译文印刷厂
开 本——787×1092 1/16
印 张——13.75
字 数——31 万
版 次——2010 年 12 月第 1 版
2010 年 12 月第 1 次印刷
书 号——ISBN 978-7-5486-0090-9/F·10
定 价——38.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换)

目 录

第1章	行政支出的内涵与统计口径	1
1.1	引论	1
1.2	对既有文献的综述和评估	3
1.3	行政支出的内涵与性质	7
1.4	行政支出的统计口径	10
第2章	中国行政支出的历史与现状(1949年起)	14
2.1	历年行政支出规模	14
2.2	中央与地方政府行政支出比较	24
2.3	预算外资金:一个行政经费的补充渠道	29
第3章	中国地方政府行政支出	35
3.1	关于命题现状的一般概述	35
3.2	各省、市、自治区行政支出与比较	37
3.3	12个县级地方政府行政支出案例	45
3.4	17个乡镇基层政府行政支出案例	53
第4章	样本省份行政支出分析	68
4.1	浙江省	68
4.2	广东省	72
4.3	山东省	76
4.4	辽宁省	81
4.5	河南省	84
4.6	陕西省	88
4.7	贵州省	94
第5章	各国行政支出的分类比较	98
5.1	行政支出国际比较的若干问题	98
5.2	不同类型国家的行政支出	100
5.3	财政支出结构对比较指标的影响	106

5.4 关于政府雇员的规模	107
第6章 G7 国家行政支出及相关背景	112
6.1 美国	112
6.2 英国	120
6.3 法国	124
6.4 德国	129
6.5 日本	133
6.6 意大利	136
6.7 加拿大	139
6.8 G7 国家政府雇员报酬比较	142
第7章 俄、印、南非、阿根廷行政支出	145
7.1 俄罗斯	145
7.2 印度	148
7.3 南非	153
7.4 阿根廷	156
第8章 中国行政支出的总体水平与评估	160
8.1 行政支出的国际比较	160
8.2 中国省级地方政府行政支出的信息析义	162
8.3 涉及中国行政支出的几个具体问题	166
附表(1—35): 全国及各省行政支出分析数据	174
附表1 1955—2008 年全国行政支出及相关参考数据	174
附表2 1988—2008 年中央与地方行政支出及相关数据	176
附表3 2007 年各省行政支出及相关数据	177
附表4 2008 年各省行政支出及相关数据	179
附表5 1992—2008 年北京市行政支出及相关数据	181
附表6 1992—2008 年天津市行政支出及相关数据	182
附表7 1992—2008 年河北省行政支出及相关数据	183
附表8 1992—2008 年山西省行政支出及相关数据	184
附表9 1992—2008 年内蒙古自治区行政支出及相关数据	185
附表10 1992—2008 年辽宁省行政支出及相关数据	186
附表11 1992—2008 年吉林省行政支出及相关数据	187

附表 12	1992—2008 年黑龙江省行政支出及相关数据	188
附表 13	1992—2008 年上海市行政支出及相关数据	189
附表 14	1992—2008 年江苏省行政支出及相关数据	190
附表 15	1992—2008 年浙江省行政支出及相关数据	191
附表 16	1992—2008 年安徽省行政支出及相关数据	192
附表 17	1992—2008 年福建省行政支出及相关数据	193
附表 18	1992—2008 年江西省行政支出及相关数据	194
附表 19	1992—2008 年山东省行政支出及相关数据	195
附表 20	1992—2008 年河南省行政支出及相关数据	196
附表 21	1992—2008 年湖北省行政支出及相关数据	197
附表 22	1992—2008 年湖南省行政支出及相关数据	198
附表 23	1992—2008 年广东省行政支出及相关数据	199
附表 24	1992—2008 年广西壮族自治区行政支出及相关数据	200
附表 25	1992—2008 年海南省行政支出及相关数据	201
附表 26	1992—2008 年重庆市行政支出及相关数据	202
附表 27	1992—2008 年四川省行政支出及相关数据	203
附表 28	1992—2008 年贵州省行政支出及相关数据	204
附表 29	1992—2008 年云南省行政支出及相关数据	205
附表 30	1992—2008 年西藏自治区行政支出及相关数据	206
附表 31	1992—2008 年陕西省行政支出及相关数据	207
附表 32	1992—2008 年甘肃省行政支出及相关数据	208
附表 33	1992—2008 年青海省行政支出及相关数据	209
附表 34	1992—2008 年宁夏回族自治区行政支出及相关数据	210
附表 35	1992—2008 年新疆维吾尔自治区行政支出及相关数据	211

后记	212
----------	-----

第 1 章 行政支出的内涵与统计口径

近年来,中国行政支出每年净增支上千亿元,^①日益成为公众关心的热点话题。但相关实证研究偏少、证据孤零构成了比较明显的局限,本书试图在既有的研究条件下尽力予以弥补,提高公共预算中对涉及政府等公权力机关行政支出的解释水平。本章将首先提供与行政支出实证比较有关的背景信息,交代一个连贯、统一、可进行国际比较的统计口径。事实证明,涉及行政支出实证比较的统计口径糊涂不得,否则将使结论“一塌糊涂”。

1.1 引论

60 多年来,特别是改革开放 32 年来,中国社会面貌发生了积极而深刻的变化,不但建立起市场经济制度,更处在从传统农业社会向现代工业社会转型的进程中。与总的进步景象相伴,中国官民具有比近代以来任何时候都更宽广的国际视野和现代权利意识,善于更平衡地看待中国进步之纵向比较和横向比较的关系。

在中国急速追赶现代文明的进程中,最引人注目的特征之一,是政府行政权力在各项事业中引人注目的强大作用。而在全球范围内,各国的政府力量在近 60 年来亦呈逐步加强趋势。正因为政府对产权、企业和市场的基本态度甚为重要,所以相关组织在对国家竞争力的评估中,都视政府的行政能力为少数一级要素。国内舆论对行政支出的关注始于新世纪之初,而且升温的速度很快。尤其是近 10 多年来,中国的行政管理费支出迅猛攀升,围绕该议题引发的讨论所依据的基本事实,都集中在如图 1-1 所包含的信息范围内。

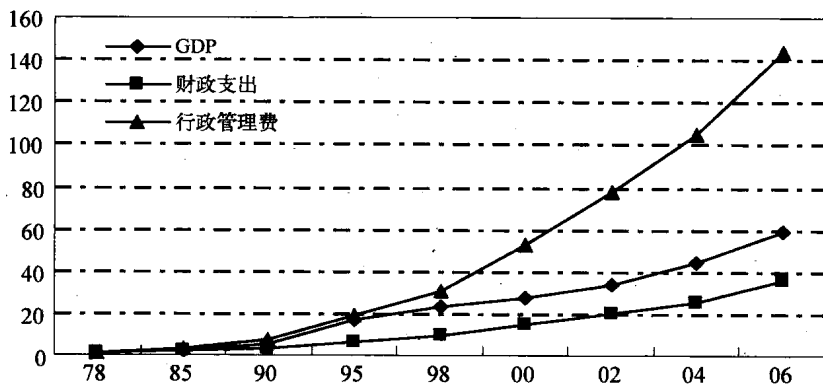


图 1-1 行政管理费与 GDP、财政支出增幅比较(倍)

图 1-1 显示,截至 2006 年,广义行政管理费占财政支出的比重加速增长始于 1998 年

^① 行政支出在 2007 年以前等同于“按功能性质分类的行政管理费”,即广义的行政管理费。

以后。人们都同意,改革开放至今,中国的政府管理体制历经了广泛但不深刻的变革。最基本的事实和最基本的问题,均可由表 1-1、1-2 很直观、也相对肤浅地表现出来。

表 1-1 中国财政支出结构的总体变化(2007/1978)(倍)

经济建设费	社会文教费	行政管理费	社会保障费	国防	财政收入
15	73	143	231	18	45

原始数据来源:中国统计局:《中国统计摘要 2008》,中国统计出版社 2008 年。

表 1-2 国务院组成机构数量变化(1982—2008)

年 份	原机构数	改革后机构数	年 份	原机构数	改革后机构数
1982	100	61	1998	40	29
1988	67	60	2003	29	28
1993	86	59	2008	28	27

注:1998 年以后的机构数中不包括国务院办公厅。

相比之下,图 1-1 展示的是中国广义行政管理费加速增长的起始时间和增长趋势,及其必要的参照性经济指标。目前,国内学者、记者的各种质疑所依据的事实,差不多全部集中在这一个点上。而一些骇人的数据可能更具新闻价值和舆论监督的意义。

表 1-1 和表 1-2 在逻辑上是相互关联的。表 1-1 所给出的信息主要包括以下内容。

——社会保障费增幅居首,高达 231 倍。这一方面说明中国的财政制度正在从政府财政向公共财政转型,另一方面,也暗示了社会保障费用支出的起点很低。

——行政管理费高达 143 倍的增幅,无疑会使纳税人产生血压骤然升高的感觉。政府有关部门起码没有向公众充分解释其中合理的部分,比如为抵消通胀因素而提高公职人员工资的那数十倍增支理由。当然,问题远不这么简单。

——经济建设费增幅最小,仅 15 倍,能在相当程度上证实,中国政府致力于让市场来发挥配置资源的主导作用是卓有成效的。这是一个事实,表 1-2 能予佐证。

略去老生常谈的自我表扬,表 1-2 所未及“自我表扬”的重要内容正是,那些被裁撤的部委原先大都集中在经济口,曾经都是管企业的“婆婆”,现在都从国务院的正式组成机构里消失了。中国转变政府职能的成效正如萨缪尔森所说,“在政府支出的领域最能看出政府作用的变化”。^① 可问题在于,为什么机构少了,花钱却反而多了。在经验层面上,人们的质疑是完全合理的。

在一个很大的概率上,研究人员都同意,政府公职人员往往有着较强的激励来隐瞒行政支出的真实数额。由于所有行政组织都无需像市场中的经济组织那样处于竞争状态,所以行政组织鲜有经济组织那样的破产。前者可以举债维艰,用征税权力对债务进行担保。然而,若仅以此作为衡量各级政府行政成本问题的是非标准,那是远远不够的。到目前为止,

① 萨缪尔森:《经济学》,萧琛等译,华夏出版社 1999 年,第 232 页。

变革前进中的中国仍深深地依赖政府的行政力量。人们也许正在形成新的共识：政府的第一要务是做事而不是省钱，或者说在做正确事情的基础上尽可能地少花钱。

近来关注中国行政支出的人士还需要面对一个棘手的问题——如何从各级政府的财政预决算报告和统计资料中，比较准确地判断行政支出的确切数额与实际用途。在绝大多数情况下，人们只能粗略了解“一篮子”政府开支总额，起步于此也止步于此。政务信息短缺的事实与由此产生的问题——疑问，总是难分彼此的。因此构成的因果关系是，行政支出的数额与用途越神秘，人们的疑惑就越难以消弭。这种情况已被财政预决算报告“内行说不清，外行看不懂”之说刻画得相当准确，并诱发了一些大而化之、似是而非且很煽情的猜测。

中国是一个正在发生迅速变化的大国，各地区、各领域的发展不平衡。人们很难指望《政府信息公开条例》能很快透视出政府支出的丰富细节，但先构筑形式、后赋予实质的程序无疑是正确的。反过来看，即使中央政府乐于将涉及各级各地方政府行政支出数额和用途的信息全部公开，目前在统计技术上也有不小的障碍。正如中国人大预算工作委员会主任高强 2010 年 6 月 17 日接受《新京报》记者采访时所说：“预算管理的很多基础性工作还不够完善。”本书第 3 章后两节的案例能证实这个说法——否则就不会发生“内行说不清”的问题。须知，在多大程度上相信统计报表一直是中国政府管理中的一个问题。2010 年 5 月 26 日，国家统计局、监察部、司法部联合印发通知，决定在全国范围内开展统计执法大检查，说明中央了解统计工作中的问题。

随着中国各级、各部门、各地方政府的财政、行政信息进一步对外公开，可以预期，涉及“钱”的政务公开不仅会使“权力在阳光下运行”，也有利于强化财政预算的约束力量。问题是，简单的改革目标不会自动取代复杂的改革过程，比如四川巴中市白庙乡政府使财务信息达到“裸账”水平以后，来白庙乡的上级部门工作人员比以往少了一半，70% 以上都是来去匆匆，与之相伴的后果是宝贵的“项目”也无踪影了。而如果所有基层政府都晾晒财务账本，情况会怎样？该现象本身至少说明，财政信息公开对约束政府行为确有一定作用。对于公众来说，财政预算如果要产生什么，它首先应该产生诚实。

事实上，中国政府正在逐步推动“阳光财政”，以满足公民、纳税人对政务信息和公共资金去向的知情权利。应当看到这种趋势具有不可逆转的性质，同时也兼有相对缓慢的特征。乐观而言，“渐进”的关键不在于“慢”而在于“进”。

1.2 对既有文献的综述和评估

1. 国外的理论进展

伍德罗·威尔逊在行政学领域的学术地位，与亚当·斯密在经济学领域的地位相当，都是为一门科学开具了“出生证”的人。这位前美国总统在 1887 年写道，行政学的研究目标之一“在于发现政府以最少的资金和精力为代价，并以最大可能的效率来做这些适当的事”。但在美国的宪政框架内，“效率”并非政府的最高价值目标。^①

^① 美国联邦首席大法官华伦·伯格有一著名判词：“很清楚，我们的宪政设计者们把其他一些价值置于效率之上。”请参阅 D·罗森布鲁姆等：《公共行政学：管理、政治和法律》，张成福等译，中国人民大学出版社 2002 年，第 31 页。

站在现代政体而非国体的角度,马克斯·韦伯在其经典之作《经济与社会》(原版 1921 年)中提出:“根据全部经验,纯粹的官僚体制的行政管理……精确、稳定、有纪律、严肃紧张和可靠……纯粹从技术上看可以达到最高的完善程度。”^①不过韦伯没有料到公职人员期望比岗位和收入稳定更多的好处。

近期被中国学者引用最多的“瓦格纳法则”,是 19 世纪柏林大学教授阿道夫·瓦格纳考察欧洲、日本、美国的财政支出后发现,各国财政支出的规模和政府职能都呈现出不断增长的趋势。瓦格纳断定,随着经济进步和增长,公共开支增长的幅度要大于经济增长幅度。此即“公共活动递增的瓦格纳定律(法则)”。

布坎南在 20 世纪 60 年代指出:“公共选择理论提出,智力上老练的政府的失败(类似于先前市场的失败)推动了福利经济学的发展。可是对于政府失败的一般态度,更直接地受那些失败发生时直接观察的影响”。^②布坎南在与塔洛克合著的《同意的计算》中将政府规模变得太大归咎于过半数规则中存在的互投赞成票。^③当然,他们承认“互投赞成票被认为是民主过程有序运作的派生物”,^④并在脚注中特意表示同意阿瑟·本特利的观点“互投赞成票是一个不光彩的术语”,却是“群体利益表演时的本质”。^⑤因此他们认为:“在财政会计的税收一边……可以预期,筹集收入的模式包括了相对‘太重’的普遍赋税……其结果就是任何被普遍承认的财政组织规范之功效的巨大下降。”^⑥

一直盯着政府效率研究的尼斯坎南在《官僚制与公共经济学》一著中指出,垄断着公共品供给的官僚机构,其效率水平明显低于处于竞争中的企业。与企业追求利润最大的动机不同,官僚机构的动机是“预算最大化”。^⑦因为官僚与其他经济人一样,都是效用最大化的追求者,但前者能很方便地利用与立法机构的“双边垄断关系”实现预算最大化。^⑧其中的机制是,代表公共利益并决定预算的立法机构的偏好可用“预算/产出比”来概括。预算的最大值 B 由官僚机构的产出 Q 的二次函数决定:

$$B = aQ - bQ^2 \quad 0 \leq Q < a/b$$

该函数上的任何一点都代表着立法机构为了特定水平的预期产出,乐意给予官僚机构最大化的预算。其特征是,在预期产出的一定范围内,立法机构为了获得较高预期产出而愿意支出较多的预算资金。由于官僚机构拥有产出的信息优势,因此增强了它与立法机构在决定“预算/产出比”时的交易地位,获得比其他组织批准的预算更高的预算。^⑨

20 世纪 70 年代西方兴起“新公共管理运动”,力图引入市场机制和企业管理的办法来降

① M·韦伯:《经济与社会》(上册),林荣远译,商务印书馆 2004 年,第 248 页。

② 布坎南:《自由、市场和国家》,吴良健等译,原北京经济学院出版社 1988 年,第 14 页。

③ 参见布坎南、塔洛克:《同意的计算——立宪民主的逻辑基础》,陈光金译,中国社会科学出版社 2000 年,第 219 页。

④ 布坎南、塔洛克:《同意的计算》,陈光金译,中国社会科学出版社 2000 年,第 133 页。

⑤ 同上,第 134 页下注。

⑥ 同上,第 160 页。

⑦ W·尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,王浦劬等译,中国青年出版社 2004 年,第 24 页。

⑧ 同上,第 38 页。

⑨ 参见 W·尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,王浦劬等译,中国青年出版社 2004 年,第 25~28 页。

低行政成本,也使“治理”一时成为最时髦的专业术语。也许因此,1997年美国的财政预算少有地扭亏为盈。^①这能算作“新公共管理运动”的成就吗?很难说,因为时间太短,也因为该运动现在为什么就不能为平衡预算卓然出力?不过人们都知道,当时克林顿政府在经济上的成就,主要得益于产业升级换代出现的新兴IT业。

在公共供给领域,西方曾经情不自禁地陷入“市场失灵找政府,政府失灵再返回市场”的循环中。2009年诺奖获得者E·奥斯特罗姆的研究成果起码在学理上跳出了这个怪圈。她避开政府效率问题转而寻求民间组织对政府的替代,并在两个方面取得了进展。一是创造性地提出了“私有化并不意味着对一切都加以‘分割’,私有化也可以意味着把获取一种资源系统产出的权利排他地分配给多个人或多个企业”。^②为此,她创设了“资源单位”的概念;^③二是冲破“囚徒困境”的信息局限,在共有资源的占用者之间架起沟通的桥梁,“把占用者独立行动的情形改变为占用者采用协调策略,以获得较高收益或减少共同的损失”。^④

奥斯特罗姆试图用微观民主的办法解决私有产权无法解决的问题——解决集体行动中的三个难题:(1)新制度供给;(2)可信承诺;(3)相互监督。不过,她也提出了解决此三个问题“令人心烦”的八个约束条件。

2. 国内的实证研究

目前中国研究行政管理费的文献体现了现阶段的研究特色。与大量一般性讨论形成鲜明对照的是,被引证次数最多的论点不是中国学者的善良议论,而是选取几个重要数据进行评论和迅速地形成结论,而且往往不说明数据的来源。这就迫使我们必须先搞清楚那些泛滥的数据的来源。

第一组数据指出,2003年日本的行政管理费占财政支出比重为2.38%,英国为4.19%,韩国为5.06%,法国6.5%,加拿大7.1%,美国是9.9%。这组数据的原始出处来自2006年3月6日的《中国青年报》对“两会”期间全国政协常委、国务院参事任玉岭的提案《关于党政机关带头发扬艰苦奋斗传统的建议》。截至目前,从未有人追究过上述数据的可靠性。其实,2.38%的行政管理费是“失败国家”的特征之一,对于“正常国家”来说是不可能的。根据我们的研究,除了美国的数据接近准确,其余数据都有错误——“缩水率”太高,很可能只包括了某个政府层级的行政管理费或有统计遗漏。试想,如果美国的行政管理费对财政支出的百分比竟然比日本高出3倍还多,美国舆论和政府将作何反应?

浙江大学的朱伯铭2000年在《东北亚论坛》第1期上发表的《中韩行政管理支出比较》一文,表现了必要的学术诚实,该文表2的注解言明,韩国的数据只包括了中央政府。事实上,参照《国际统计年鉴》所进行的研究都存在这个问题,因为该年鉴只给出了各国中央政府财政支出的统计表,不细读该文很可能就不了解这个关键限定,而了解这个限定,国际比较

① 根据刘玉兰发表在《四川行政学院学报》2005年第3期上的“降低行政成本:西方国家的改革和启示”一文介绍,克林顿政府在1993年提出“5年内削减25.2万个不必要的工作岗位,节俭1080亿美元经费”的目标,到1998年精简政府人员35.1万人,节约经费1370亿美元。但该文没有标注这些数据的原始出处。

② E·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道》,余逊达等译,上海三联书店2000年,第42页。

③ 同上,第52页。

④ 同上,第65页。

就无法进行。

可以肯定,国际货币基金组织财政统计中的“一般公共服务”,与2007年之前中国统计年鉴中按功能性质分类的“行政管理费”口径差异很大,根本不能进行横向比较。

第二组数据来自《中国财经报》2005年9月16日的报道,称财政部副部长廖晓军在中央级行政政法部门财务工作座谈会上透露,中国的行政成本高出世界平均水平25%。这是迄今为止相关讨论所引用的数据中权威性最高的。不难理解,假如第一组数据所称日本的2.38%和美国的9.9%数据属实,与3倍多的差距相比,1/4的差距算什么严重的问题?

再按“据说”国际货币基金组织认为行政成本的世界平均水平为15.6%,参照廖晓军的说法,中国行政支出占财政支出的比重应该在20%左右,与官方公开的统计数据差不多:2007年为21.07%,2008年为20.4%。^①估计廖晓军的推论是由此而来的。但这个比数“缩水”的概率或许要大于“掺水”的可能性。

只有第三组数据来自学者,国家行政学院的竹立家在2006年3月13日《学习时报》上发表的《政府管理改革的几个切入点》一文中估计,2004年中国至少有公车400万辆,耗去财政资源4085亿元,占当年全国财政收入的13%以上,全国一年的公款吃喝达2000亿元以上,二者相加总数高达6000亿元以上。按2005年财政收入3.16万亿计算,约占财政收入的20%。而现在“流行”的“三公开支”(公车使用、公款吃喝、公费旅游)的数字是九千亿,也许有人掌握了特殊来源的研究资料。比如,中央党校的周天勇称,中国的行政公务开支占财政支出的44%左右。^②这个数据似有失专业水准。而上述数据的共性之一都是资料来源不详。真正的问题也许是,许多人宁可信其有,不愿信其虚,这更值得注意。总之,期盼完美是天真的,但期盼改进却是绝对合理的。^③

聚焦于国内对行政支出的数字之议,至少有助于形成一个优势,那就是引导并不断地提醒我们,正确地把握含糊的证据和真正的问题——实证基础上的比较研究。这正是本书追求的目标。

在需要依靠数据支持结论的行政支出比较研究领域,当前中国面临的最大困难在于真实和系统的数据(特别在省级以下地方政府)之难以获得。比如,有的省级统计年鉴居然没有财政收支大项,倒把医院的护士人数和销售了多少台微波炉讲得一清二楚。另外,从上到下计算行政支出的统计口径绝难保持必要的一致性,更不要说在国际横向比较中遇到一些国家固执地对统计口径采取完全自行其是的态度,使人不得不进行略微武断的剥离。所以,为了尽量使各项(组)数据具有可比性,对国内、国际行政支出的实证比较要求我们必须“从

① 详情请参阅本书后附表3、附表4。

② 参见《东方早报》2010年6月24日对周天勇的采访报道。

③ 针对竹立家的说法,财政部发言人回应的信息要点如下:根据《2004年度行政事业单位决算》有关科目的数据,2004年末全国共有各种公车180万辆,全年公车消费约为1000亿元(包括交通费、交通工具购置费、司机工资),其中,中央106亿元,地方894亿元;2004年全国行政事业单位公款伙食费如果按“招待费”的40%(其他部分为住宿费、外宾接待费等)、“会议费”的10%(其他部分为房租费、文件印刷费、场地租用费等)和“培训费”的10%(其他部分为场地租用费、教材费、课酬费、住宿费等)估算,大约为172亿元,其中中央19亿元,地方153亿元;2004年全国行政事业单位出国费用约为29亿元(出国用汇19亿元),其中中央11亿元,地方18亿元。以上三类开支合计1201亿元(中央136亿元,地方1065亿元),占当年全国财政收入的4.5%、财政支出的4.2%。很显然,官方的回应与竹立家的估计相去甚远。

脚做起”,并兼顾历史背景、基层政府和预算外收支等等因素。

1.3 行政支出的内涵与性质

在相当程度上,目前中国旨在测量政府运行成本方式的“路线图”,都兼有相对正确和过于粗糙的特点。通常,研究政府运行成本主要考虑三项外显指标:(1)行政机构的数量;(2)政府雇员或公务员人数占总人口(或者劳动人口)的比重;(3)财政支出或政府消费性支出占GDP的比重。在一般情况下,三项指标具有一定的相关性,且数据较为易得,在研究单个国家政府运行成本变化趋势时相对比较准确,但在作各国间比较时,其局限性也是明显的。

行政机构数量所表达的信息太过有限,数量少并不意味着行政机构总体的规模小,这牵涉到每个机构的规模问题。政府雇员数量能够反映整体政府机构的规模,但政府规模不仅仅是一个可触摸的实体,更重要的是政府所消耗的总成本,即人数和单个人消耗成本之积。正如吉麦尔所言:“人们在把政府雇员数量的变化解释为公共部门的变化时,必须十分谨慎,因为政府雇员数量的变化可能是由于工作效率的改进或恶化、投入的替代或人员素质的变化引起的。”^①而财政支出中包含了社会福利、社会保障等转移支付,也包含了大量基础设施建设支出,已经脱离政府自身消耗本身。举一个阿特金森、斯蒂格利茨的《公共经济学》中的例子,“假设政府对所有儿童支付一笔现金津贴,这笔开支计在公共支出项。而如果是同等条件的一笔减税,那么面上的支出要比前者要少得多。除了账面记录外是完全等价的,但预算规模却显得不同”。^②

基于以上考虑以及数据的可获得性,我们将视角转移到政府直接消耗的成本上。同时,为了兼顾国际比较与国内财政统计方式的改革,并参考《中国统计年鉴》对按功能性质分类中行政管理费的统计方式,决定采用“行政支出”这一概念来构建本书的研究体系。

根据现有文献的定义,行政支出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的费用。^③在2007年之前的财政统计框架下,行政支出项目主要包括行政管理费(狭义),公安支出,国家安全支出,司法检察支出,外交外事支出,以及税务、统计和财政、审计等部门的事业费(称其他部门事业费)等,也就是《中国统计年鉴》中所统计的按功能性质分类的行政管理费(广义)。例见表1-3。

了解中国行政支出所包含的项目是非常重要的,因为它不是党政机构一家花的钱。从使用类型上区分,又可细分为人员经费、公务费、设备购置费、修缮费、业务费和其他费用等。总之,狭义的行政管理费只是整个行政支出概念中的一个部分,二者是十分容易混淆的概念,因此我们在后文中只采用广义行政管理费的概念,在2007年之前等同于行政支出。

① 诺尔曼·吉麦尔编:《公共部门增长理论与国际经验比较》杨冠琼等译,经济管理出版社2004年,第12页。

② 安东尼·阿特金森、约瑟夫·斯蒂格利茨:《公共经济学》蔡江南等译,上海三联书店1992年,第19页。

③ 陈共:《财政学》(第五版),中国人民大学出版社2007年,第103页。

表 1-3 2002—2006 中国行政支出结构(亿元)

年 份	行政管理费	公检法司	武警	外交外事	外援	其他部门事业费	合 计
2002	1802	1102	247	76	49	825	4100
2003	2058	1301	264	78	52	937	4691
2004	2417	1548	287	95	61	1114	5522
2005	2884	1853	327	99	75	1275	6512
2006	3356	2174	388	109	83	1462	7571

注：此处其他部门事业费特指税务、统计、财政、审计部门的事业费，这个划分与国际行政支出统计口径一致。

资料来源：2003—2007 各年《中国财政年鉴》。

借助表 1-3 较为笼统的展示可见，在中国近年来的行政总支出当中，行政管理费占比最大，平均约为 44%；其次为公检法司支出，占行政支出约 28%。二者合计占比为 72%，而且增速较快，年均增长率明显高于其余 4 项。其他部门(财、税、审、统计)事业费平均占比约为 20%，相当不低了。这可被视为人们对财税机关不缺钱印象的具体证据之一。另需注意，武警和外援的费用也在行政支出之内。

从 2007 年开始，财政统计科目发生了根本性的变化，尽管我们尽力在行政支出的定义下去寻找最优的统计数据，但前后的差异还是明显的。对于前后不同的统计口径，没有必要区分孰优孰劣，只需强调一点：2007 年调整后的统计数据更有利于国际比较。

就一般情况而言，上述机关工作人员的薪酬加福利约占行政支出的一半以上。在中国某些时空，所谓财力紧张的“保工资、保运转”状态，通常都意味着工资支出占了行政支出的绝大部分而办公经费微乎其微。行政支出是政府公权力机构行使职能时自身耗费的显性经济资源，构成行政管理成本中最核心和最名符其实的部分。

行政支出是一种消费性支出，除了可以创造一些就业岗位，它不会直接创造物质财富，但它最低限度可保证某种程度的公共秩序和安全——人类头等重要的公共品。在这里“最低限度”是个关键词。随着人类经济社会的发展，公众对政府的要求越来越多，导致政府行政支出绝对数额的增长。“瓦格纳法则”讲得就是这件事情——它无意为政府多花钱辩护，而只试图提供一个务实的是非标准，即只要行政支出的增长是以经济增长为基础、与公共财力相适应并且公开透明，进而行政对财政支出占比适当，就没有必要“敌视”它。看待这个问题，健全的比例感和现实主义精神都很重要。

人们到财政支出的总盘子里去寻找政府的行政开支数据，除了证明“没有财政就没有行政”的道理，也能证明纳税人的一种正确的直觉——政府公权力机构是行政支出的主体，至少对目前中国的情况是如此。而隐藏在这种简易实证背后的问题就不那么简单了：(1) 由于各国不同的历史背景和政治制度，对何谓“政府”的定义不同；(2) 各国各地预算分类体系在名称和内容上不尽相同，统计口径总有大小不一的差异。而比较研究的难点恰在于此。

根据中国现行政府管理制度的定义,乡镇、街道办事处被统称为“基层政府”,是更准确和有中国特色的称谓。国外通常只讲地方政府。2009年中国共有40828个基层政府,包括6524个街道办事处(属于上级派出机构,许多制度不同于乡镇,包括财税制度),19234个镇,15067个乡,处在正式的政府管理序列最末端。这4万多个与公民最近的基层政府对应着13亿人的公共事务管理,平均每个基层政府要面对上万个家庭,涉及管理跨度之大和权力距离之长等技术问题,都有必要另行专论。

需要说明的是,中国的村委会、居委会和业主委员会、行业协会、商会等,都属于群众自治组织,它们不能自称政府或准政府组织。但是,中国多数村委会和居委会都需要从基层政府那里获得或多或少的财政补贴才能保持正常运行。与此不同,发达国家基于“政府是集体行动的工具”的理念,^①将许多在中国被视为自治组织的机构包含在政府的定义和统计范畴之内,使政府组织的模式之丰富足可号称“百纳被”。^②仅此对政府定义的差别就决定了,各国行政管理费的统计口径必定存在巨大差异。

由于理论上不存在外部竞争的压力,因此,促使政府提高行政工作效率的方式必定与企业不同。正是基于这一点,人们在策略上应采取“尽可能市场,万不得已政府”的办法,尽力降低公共管理的重心,自主打理身边的公共事务。中国公民迟早要接受一个并不复杂的逻辑——公民自治能力的提高是塑造“小政府”的函数和关键条件之一。

政府行政管理效率低于企业行政管理效率是一个全球性的问题,是“任何民族的体质”都难免的病症。它与一个民族国家的经济社会发展水平的相关度,远高于不同政治制度的差异。但是,各国特有的影响政府行政效率的因素却异常繁多,后果绝对“多元化”。比如,在宗教传统发达的国家,教会承担了许多救助穷人的工作,会导致政府相应的财政和行政支出下降。日本政府规范公务员的“娱乐费”,支付公务员下班以后健身娱乐的开销;在2008年的预算中,公务员人均支出6135日元(合58美元),如买按摩椅、卡拉OK机、棒球门票、腌鳕鱼子等。^③

再比如,中国在“文革”后重建和完善公检法系统,成为推动行政支出上升的因素之一;中国个别先富地区竟然花不完几年前的行政预算,同时,一些欠发达地区尚不能保证公务员工资按月足额发放;还有西藏地区“缺乏财政收入的行政支出问题”……

总之,“应该”的事情很多,包括明天就应该实现共产主义,但明天一定不会出现共产主义社会。现代中国人不缺乏理想和目标,而要首先面对现实的约束条件。横向比较国内外的行政管理费,最初的技术路径就绕不过以下环节:(1)理解中西方关于政府内涵和外延的差异;(2)将行政组织缺乏外部竞争作为中西方国家共有的事实;(3)中国与发达国家经济社会发展水平还有较大差距,在社会保障制度方面的差距能显著改变行政对财政的占比数;(4)现代政治文明要求“政府提高公共预算的解释水平”,同时需要“公民提高解读公共预算的语法水平”。

① D·马修斯:《公民政治》,第202页。转引自G·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福等译,中国人民大学出版社2003年,第17页。

② V·奥斯特罗姆等:《美国地方政府》,井敏等译,北京大学出版社2004年,第12页。

③ 参见日本《朝日新闻》2008年6月3日报道。转引自2008年6月4日《参考消息》。

1.4 行政支出的统计口径

目前我国国内研究政府行政支出的方法和结论,令人遗憾地基本上不涉及统计口径问题。人们或称行政成本,或称政府管理成本,或称行政费,或称行政开支,大都使用行政支出占财政总支出比重的模式,在未明示行政支出—共包括多少内容的情况下,得出一个或一组数值,再将其与同年的财政支出额进行对比,或者与发达国家的不知道哪年、哪一级政府的数据进行横向对比。以此为鉴,以下将详细介绍本研究的核心概念——行政支出的统计口径。

在2007年之前,财政支出的分类方式有过多次调整,但没有根本性的改革,主要有两种分类:按财政功能性质分类和按支出用途分类。其中,按功能性质分类主要有五大项:经济建设费、社会文教费、国防费、行政管理费和其他支出。大量的针对政府行政成本所做的实证研究均采用此处的行政管理费这一统计口径,它基本上覆盖了政府部门自身的常规性、消费性支出,因此在对2007年之前行政支出的分析中,本书也采用这一口径,它包括用于国家行政机关、事业单位、公安机关、司法机关、检察机关、驻外机构的各种经费、业务费、干部培训费等。

在按支出用途分类的财政统计科目下,行政管理费又被分解为:行政管理费(狭义),公检法司支出,武装警察部队支出,外交外事支出,对外援助支出和税务、统计、财政、审计等部门事业费等六项。需要特别强调的是:尽管在2007年之前,财政统计科目基本稳定,但是统计的范围不时地在扩大,因此,财政支出和行政支出的增长也有统计的一份小小的功劳。

2006年2月,中国财政部发布《财政部关于印发政府收支分类改革方案的通知》,制定了《政府收支分类改革方案》,按照国际通行的规则制定了《2007年政府收支分类科目》。^①从2007年开始,支出功能分类不再按基本建设费、行政费、事业费等经费性质设置科目,而是根据政府管理和部门预算的要求,统一按支出功能设置类、款、项三级科目,分别为17类、170多款、800多项。注意这个时间点是重要的。因为这意味着,尽管本研究所列2007、2008年的数据也是官方正式公布的数据,但统计口径与国际接轨的程度更高,横向可比性较强。同时也意味着,用2007年以前的数据进行国际比较,可比性是比较差的。

在《2007年政府收支分类科目》新规范中,我们重点关注构成行政支出的三个一级科目:(1)一般公共服务(不包括国内外债务付息),(2)外交,(3)公共安全支出等。其统计口径较原分类科目更宽泛和科学。具体内容如下。

1. 一般公共服务。分设32款:(1)人大事务,(2)政协事务,(3)政府办公厅(室)及相关机构事务,(4)发展与改革事务,(5)统计信息事务,(6)财政事务,(7)税收事务,(8)审计事务,(9)海关事务,(10)人事事务,(11)纪检监察事务,(12)人口与计划生育事务,

^① 《2007年政府收支分类科目》将“支出功能分类”分为17个一级科目:一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、社会保险基金支出、医疗卫生、环境保护、城乡社区事务、农林水事务、交通运输、工业商业金融等事务、其他支出、转移性支出等。

(13) 商贸事务,(14) 知识产权事务,(15) 工商行政管理事务,(16) 食品和药品监督管理事务,(17) 质量技术监督与检验检疫事务,(18) 国土资源事务,(19) 海洋管理事务,(20) 测绘事务,(21) 地震事务,(22) 气象事务,(23) 民族事务,(24) 宗教事务,(25) 港澳台侨事务,(26) 档案事务,(27) 共产党事务,(28) 民主党派及工商联事务,(29) 群众团体事务,(30) 彩票事务,(31) 国债事务,(32) 其他一般公共服务支出。

2. 外交。分设 8 款:(1) 外交管理事务,(2) 驻外机构,(3) 对外援助,(4) 国际组织,(5) 对外合作与交流,(6) 对外宣传,(7) 边界勘界联检,(8) 其他外交支出。

3. 公共安全。分设 10 款:(1) 武装警察,(2) 公安,(3) 国家安全,(4) 检察,(5) 法院,(6) 司法,(7) 监狱,(8) 劳教,(9) 国家保密,(10) 其他公共安全支出。

从款级科目中很容易发现,一般公共服务的 32 款大都对应有相关的部、委、局、办等行政管理机构。从外交的分设款目可知,我国的对外援助支出和支付联合国会费等,均应按国际惯例在行政支出大项中列支。在上述公共安全分设款目中,最显著的款项是武警经费、监狱和劳教、国家安全等费用,都在行政支出(不是传统的行政管理费)大项内列支。但在有些国家如俄罗斯,其内务部队(即中国武警)是在军费项目下列支的。

以上分类标准与国际货币基金组织发布的《政府财政统计手册 2001》(*Government Finance Statistics Manual 2001*)相当接近。《手册》按政府职能把政府开支分成 10 类,分别为:(1) 一般公共服务;(2) 国防;(3) 公共秩序和安全;(4) 经济事务;(5) 环境保护;(6) 住房和社会福利设施;(7) 医疗保健;(8) 娱乐、文化和宗教;(9) 教育;(10) 社会保障。

其中,“一般公共服务”分设 8 款:(1) 行政和立法机关、金融和财政事务、对外事务,(2) 对外经济援助,(3) 一般服务,(4) 基础研究,(5) 研究和发展(一般公共服务),(6) 未另分类的一般公共服务,(7) 公共债务交易,(8) 各级政府间的一般性转移。“公共秩序和安全”分设 6 款:(1) 警察服务,(2) 消防服务,(3) 法院,(4) 监狱,(5) 研究和发展(公共秩序和安全),(6) 未另分类的公共秩序和安全。原则上,国际货币基金组织所谓“一般公共服务”项目相当于中国“一般公共服务”和“外交”两个科目之和;“公共秩序和安全”项目相当于中国原有的“公共安全”科目。

请读者留意本书对“行政支出”项目统计口径的确定:将“一般公共服务”和“公共秩序和安全”(可简称公共安全)两个大项相加,并扣除掉“一般公共服务”中的“公共债务操作”子项,以此作为国际通行的行政支出概念的外延。相应地,中国从 2007 年开始采用的计算口径则需要剔除“国债事务”。

了解统计口径的变化对于正确解读中外相关统计信息十分重要。本书之所以将“一般公共服务”和“公共安全”之和作为国内、国际行政支出比较的基础,重要原因之一,是它与中国公众对行政支出内涵的理解较为一致——政府机构和公检法系统的花费。对行政支出的统计和研究而言,应切记行政支出一定不等于而且大于原来所称的行政管理费支出。经过 2007 年的改革,目前中国的财政收支分类体系与国际通行的财政分类体系已趋于接近,提高了中外统计信息的可比性。

然而遗憾总会存在。首先,发达国家对地方政府概念的使用与中国不同,因此,(1)中国数量众多的自治组织如村委会、居委会的行政成本虽然不高,但与国外不统计自治组织成本