

第一章 课题研究的现实背景和理论参考

一、现实背景

（一）我国机构改革的回顾及反思

改革开放以来，中国分别在 1982—1983 年、1987—1988 年进行了两次大规模的行政机构改革。与此相适应，十余年来，中国理论界尤其是政治学和行政学界一次又一次掀起了探讨行政机构改革的热潮。但是，在许多专家学者的探讨过程中，忽视了极为重要的一点，即行政机构改革的科学性和长期性。我们认为，对行政机构改革规定时间表，希望在几年内完成对某级行政机构的改革，是不现实的。中国政府体制的形成由来已久，在近五十年的发展过程中，行政机构已与其内外环境形成了难以阻遏的共生性，必须把它纳入整个政治社会系统中去考察和研究。所以，中国的行政机构改革不会也不可能速成，它是一个长期的、不间断的发展过程。

一个政府的模式和内容，取决于其建立时的基本任务和政治、经济、文化等具体环境。1954 年，第一届全国人民代表大会胜利召开，制定了《中华人民共和国宪法》，基本调整和健全了政府机构，大体理顺了政府机构之间的关系，中国政府体制初步形成。其基本格局是：以中国共产党的领导体制为核心，以行政体制为主体，以意识形态体制为推动力，构成一个比较稳定的组织结构和规范系统。这种政府体制具有高度集权、计划管理的

特点，在形成之初，基本适应了当时政治、经济和社会发展的要求，促进了国民经济的恢复和发展。但是，随着社会的发展，这种政府体制逐步暴露了它的弱点，如权力过分集中、党政不分、机构臃肿、官僚主义、效率低下、“一刀切”、家长制等等。可以说，中国的政府体制在初创伊始，就已经孕育了不断变革的胚芽。

中国自 1949 年以来，进行过数十次政府机构改革，其中规模较大的机构改革或调整共有六次。第一次是 1954—1956 年，为适应大规模经济建设的需要，国务院机构由 64 个增加到 81 个。第二次是 1959—1961 年，由于权力的下放和上收，国务院机构又由 60 个增加到 79 个，但机关工作人员却进行了大批的“下放”，减少了 1/3 左右。第三次是 1968—1970 年，由于“文化大革命”的原因，国务院机构减少到 33 个，其中 13 个机构归当时的军委办事组、“中央文革”直接管辖，实际上国务院只剩下 20 个机构，机关工作人员减少了 2/3 以上。这是在特殊历史条件下形成的极不正常的行政管理体制。这几次行政机构的调整和人员精简和当时的政治运动与经济体制的调整是分不开的，对解决当时管理体制存在的问题，促进经济的发展，都曾起过积极的作用。但它主要是权力在各级政府和政府部门之间的上下左右移动，其管理职能与管理方式没有根本改革。因此，中国政府机构虽几经变动，但仍在以下几个循环圈中运动：第一，“精简—膨胀—再精简—再膨胀”，实际上把政府机构改革看成是机构和人员数量的增减；第二，“合并—分开—再合并—再分开”，实际上把政府机构改革看成是机构的重组和分合；第三，“上收—下放—再上收—再下放”，实际上是以政府行政权力的上下移动来推动组织机构的变动。这三个“循环圈”使中国多次进行的政府机构改革收效甚微。

1982—1983年，为了与变化的政治、经济形势相适应，中国又进行了一次规模较大的行政机构改革。各级政府机构普遍地调整了领导班子，提出了干部“四化”（革命化、年轻化、知识化、专业化）原则，开始打破实际存在的领导职务终身制，撤并了一些重叠机构，加强了综合协调、统计监督部门，调整了人员结构，规定了领导职数，取得了相当的成效。据统计，国务院机构由100个减少到61个，机关人员由5万余人压缩为3.9万人，精简幅度在20%左右。但由于这次改革是在经济体制改革尚未全面展开的情况下进行的，政未简，权未放，政企职责未分，政府的管理职能未转变，为时不久，机构、人员又重新膨胀起来。这是第四次机构改革。

第五次机构改革发生在1987—1988年。第四次机构改革未能达到提高效率的目的，引起了全国上下实际工作者和理论工作者的重视。同时，经济体制改革逐步深入，由农村向城市发展，扩大企业自主权的呼声日高，政治体制改革也逐步提上日程。1987年9月，国务院成立机构改革领导小组，着手制订机构改革的方案。1988年3月，在七届人大一次会议上通过决议，确定把机构改革作为本届政府的中心工作之一。于是，第五次大规模的机构改革全面展开。这次机构改革除了近期目标——提高行政效率，适应政治、经济发展需要——之外，还有长远目标，这就是要逐步建立一个具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体制。方针也比较明确，紧紧抓住转变职能和理顺关系两个环节，实行“三定”（定职能、定机构、定编制）方案。改革的结果是：

1. 对国务院的机构，调整了总体格局，强化了综合部门、经济调节部门、监督部门和社会保障部门，适当弱化了专业经济管理部门，即强化了实行间接管理的部门，弱化了进行直接管理

的部门。国务院常设机构由 72 个改变为 66 个，非常设机构从 75 个减少到 49 个。改革前实有人数为 5.28 万人，改革后为 4.48 万人，共减少近八千人。

2. 按照党政分开的原则，对党中央直属机构进行了改革，将应由政府部门承担的职能移交给政府有关部门，不再设置与国务院职能部门工作重叠的办事机构。撤销了中央引进国外智力领导小组、中央农村政策研究室等 5 个机构，新建了中央政策研究室；中央组织部将一定层次的干部管理权（如对国务院直属机构、办事机构和重要企事业单位领导干部的管理）移交给人事部，中央统战部将民族、宗教事务分别移交给国家民委和国务院宗教局等。党中央原有直属机构和事业单位 26 个，改革后只有 22 个。

3. 地方政府机构的改革也取得了一定的进展，试点县、市的机构改革成效显著。哈尔滨市政府机构由 69 个减为 53 个，党的机构由 10 个减为 5 个，市直机关人数由 6 167 人减为 4 900 人。湖南华容县党政群机关由 51 个减为 37 个，人员由 810 人减为 605 人。这些试点县、市的改革成果，将为下一步全面展开地方政府机构改革提供经验和依据。

第五次机构改革的成果显著一些，但这仅仅是实现机构改革总体目标的一个步骤，而且还有许多任务没有完成。首先是政府职能转变没有全面展开。最后更为重要的是，形势不断发生变化，要随政治、经济形势的发展变化而不断改革政府机构。这是一个长期的过程，不可能在一二年内完成。

第六次机构改革开始于 1993 年，到 1996 年结束。这次改革的背景与上一次有很大区别，一是经济体制改革加快，开始建立社会主义市场经济体制；二是政治体制改革放慢。可以看出，这次改革主要是为了适应经济体制改革的要求而展开的。这次改革

的重点是政企分开、转变职能，改革的范围是从中央到地方的各级政府机构，改革的程序是先中央后地方，改革的目标除了提高效率等等之外，同样规定了具体的精简幅度，与上次一样，仍然是 20%。问题的关键是，上一次机构改革刚刚过去四年，国务院的常设机构已由 66 个增加到 86 个，非常设机构由 49 个增加到 85 个，平均每年增加 14 个常设和非常设机构，增长速度是惊人的。实际上，不管第六次机构改革的目标多么明确，方针、政策和部署多么细致，仍然没有摆脱三个“循环圈”的困扰。

我们认为，中国行政机构改革一直没有摆脱三个“循环圈”，其主要原因在于：（1）体制失误。直至今日，中国政府体制仍然没有摆脱权力集中、计划指导、部门管理、条块分割的影响，这是原苏联的政府管理体制的翻版。20 世纪 60 年代初，虽因中苏关系破裂，中断了对苏联体制的模仿，但这种体制并未在中国彻底消除。（2）认识偏差。长期以来，人们往往习惯于“人多好办事”的思维模式。殊不知，世界万物皆成系统，而系统的结构形式、运行方式则是系统功能的决定性因素。系统的要素越多，要素之间的相互系数将呈指数性增长，从而大大增加控制、协调的工作量。要改变“多多益善”的偏差，就要认识系统的信息流向与匹配关系，重视结构功能的作用，树立精兵强将胜于千军万马的观念。（3）心理误区。行政主体中某些不健康的心理意识是助长和推动机构膨胀的重要因素。干部只上不下，只能升不能降，一到年限就提拔，一遇机会就升级，增加职数，或因人设庙，或机构增加，人员膨胀。必须克服这种倾向，否则机构膨胀无法遏制。（4）制约失衡。中国机构设置或按部门，或按产品，或按行业，或按产权，或按地域，各行其是，而且都要求上下对口，所以政府机构经常处于内在的膨胀冲动之中。问题出在长期以来没有制定一套严格科学的行政组织法规，缺乏有效的监督制

约机制，从而助长了一些领导者的长官意志、主观随意性和短期行为。这也是机构膨胀、人员扩张，以至于陷入恶性循环的重要原因。这些原因说明，在进行机构改革的时候，千万不能忘记要进行观念更新，在理论、认识、心理等方面都要洗心革面，使我们的思想和认识能够符合现代化的要求，心理上能够承受现代化的压力，不能我行我素，食古不化。

回顾新中国建立以来尤其是改革开放以来机构改革的历史，可以发现，机构改革并没有达到精简机构、裁减冗员、增强效率的目的，反倒是使机构和人员更加臃肿。其中一个突出的标志就是财政供养人口的数量不断膨胀，财政供养人口经费支出迅速增长，造成了政府运行成本上升，运作效率下降，甚至使财政承担了很大的赤字压力，这与机构改革的初衷实际上是背道而驰的。目前正在进行的这次机构改革大概也认识到财政供养人口过度膨胀的危害，因此确定了 50% 的裁减比例，以此表明要下大气力精简人员。我们认为，确定合理的裁减比例，制定科学的裁减方案，首先要明确财政供养人口膨胀到了什么程度，究竟需要裁减哪一部分。我国各地区和各部门的实际情况不尽相同，因此，我们主张通过理论研究和经验数据的分析，计算出财政供养人口适度比例的经验系数，用以确定机构改革裁减人员的科学比例。

（二）研究范围

本课题以西部 12 个省区市（内蒙古，广西，重庆，四川，贵州，云南，西藏，陕西，甘肃，青海，宁夏，新疆）为研究对象，其中以甘肃省为主要研究对象。甘肃省具有以下特点：（1）贫困。甘肃共有 18 个干旱贫困县，占全省县（市）总数的 25% 左右，而且还是西北地区贫困人口最多的省份。（2）财政困难。1982 年以来，甘肃省财政连年赤字，“六五”、“七五”、“八五”时期财政赤字总额分别达到 18.66 亿元、46.32 亿元和 60.56 亿

元，财政状况十分困难，财政对经济发展的支持作用十分有限。

(3) 行政人员规模持续膨胀，行政事业费支出连年增长。因此，甘肃省的情况在我国西部不发达地区具有代表性。本课题将从甘肃这样一个贫困省区的研究出发，通过大量的统计资料的整理和计算，求出一个比较适度的财政供养人口比例。以此为依据，控制财政供养人口的数量和增长比例，解决甘肃经济发展与机构改革和行政人员数量配置的协调问题，进而据以匡算西部地区以及其他地区在特定的经济阶段下应有的财政供养人口，作为机构改革和人员重新配置的重要依据。

(三) 研究方法

采用典型研究和数量分析相结合的研究方法。通过确定一国或一个地区的经济发展阶段，就可以推算出该国或地区在经济发展的各个阶段所应拥有的财政供养人口的比例，即“财政供养人口适度比例”，然后比较适度比例与实际比例，就可以确定应该裁减或增加的人员数目。在具体研究过程中，主要采取数量经济学的研究方法，通过对统计数据的整理、计算和分析，确定各种相关因素，建立多元线性回归模型，据以得出财政供养人口适度比例的静态经验系数，然后再运用增量分析法，得出动态经验系数。

二、基本数据

(一) 中外财政支出占 GDP 的比重

现代西方财政支出理论认为：随着人均收入的提高，公共部门的相对规模也会扩展，即财政支出占 GDP 的比率将呈日益上升的趋势。这一假说得到了一个多世纪西方发达国家和日本的经济发展的检验。如表 1—1。

表 1—1 部分国家财政支出占 GDP 的比重 单位：%

| 年份 | 法国 | 德国 | 瑞典 | 英国 | 美国 | 日本 |
|------------------|----|----|----|----|----|----|
| 1880 | 15 | 10 | 6 | 10 | 8 | 11 |
| 1929 | 19 | 31 | 8 | 24 | 10 | 19 |
| 1960 | 35 | 32 | 31 | 32 | 28 | 18 |
| 1980 | 46 | 48 | / | 45 | 35 | 32 |
| 1985 | 52 | 47 | / | 48 | 37 | 32 |
| 1990 | 43 | 49 | / | 47 | 38 | 34 |
| 1991 | 52 | 48 | / | 47 | 38 | 34 |
| 1992 | 53 | 48 | / | 48 | / | 33 |
| 1993 | 52 | 47 | 65 | 48 | 37 | 32 |
| 1994 | 43 | 34 | / | / | 23 | / |
| 1995 | 47 | 34 | / | / | 22 | / |
| 1980 年比 1880 年增加 | 31 | 38 | / | 35 | 27 | 21 |
| 1993 年比 1880 年增加 | 37 | 37 | 59 | 38 | 29 | 21 |

注：1. 瑞典一栏只包括中央政府。

2. 德国一栏，1960 年至 1989 年的数据仅为原德意志联邦共和国数字。

3. 资料来源：《国际统计年鉴》和世界银行《世界发展报告》。

然而在我国情况却恰恰相反，我国的财政支出特点表现为：随着人均收入的提高，财政支出占 GDP 的比重日益下降。如表 1—2。

表 1—2 我国财政支出占 GDP 的比重 单位：亿元

| 年份 | 财政支出（调整后口径） | GDP* | 财政支出/GDP (%) |
|------|-------------|---------|--------------|
| 1980 | 1 389.84 | 4 517.8 | 30.8 |
| 1981 | 1 317.76 | 4 862.4 | 27.1 |
| 1982 | 1 474.02 | 5 294.7 | 27.8 |
| 1983 | 1 686.21 | 5 934.5 | 28.4 |

(续表)

| 年份 | 财政支出 (调整后口径) | GDP* | 财政支出/GDP (%) |
|------|--------------|------------|--------------|
| 1984 | 1 924.14 | 7 171.0 | 26.8 |
| 1985 | 2 289.21 | 8 964.4 | 25.5 |
| 1986 | 2 579.85 | 10 202.2 | 25.3 |
| 1987 | 2 718.44 | 11 962.5 | 22.7 |
| 1988 | 3 014.22 | 14 928.3 | 20.2 |
| 1989 | 3 495.02 | 16 909.2 | 20.7 |
| 1990 | 3 852.87 | 18 547.9 | 20.8 |
| 1991 | 4 143.66 | 21 617.8 | 19.2 |
| 1992 | 4 625.73 | 26 638.1 | 17.4 |
| 1993 | 5 389.81 | 34 634.4 | 15.6 |
| 1994 | 6 658.20 | 46 759.4 | 14.2 |
| 1995 | 8 029.85 | 58 478.1 | 13.7 |
| 1996 | 9 629.98 | 67 884.6 | 14.2 |
| 1997 | 11 520.42 | 74 462.6 | 15.5 |
| 1998 | 13 484.59 | 78 345.2 | 17.2 |
| 1999 | 15 401.13 | 81 910.9 | 18.8 |
| 2000 | | 89 403.5** | |

注：1. 考虑到财政统计的可比性及其财政支出的真实性和完整性，该表对现行统计口径的财政支出进行了调整，即将历年的企业亏损补贴冲减收入改为财政列支，1985年以前的价格补贴由冲减收入改为财政列支。此外，本表中的财政支出还包括债务支出，具体由国内债务还本付息、国外债务还本付息、归还人民银行借款等构成。

2. 资料来源：根据《中国统计年鉴》资料计算。

* 《中国统计年鉴》2000，** 《甘肃统计提要》2001。

(二) 全国和分区的财政供养人口数统计

需要指出的是，中国财政支出的这一特点在表面上与西方理

论恰恰相反。这方面的原因比较复杂，其中财政统计口径的调整，尤其是预算外资金（实际是“第二财政”）的大量存在，导致 80 年代以来财政支出占 GDP 的比重下降就不可避免。

表 1—3 我国财政供养人口情况统计表

| 年份 | 国家机关、政党机关和社会团体年底从业人员 | | 全社会年底从业人员 | | 国家机关、政党机关和社会团体从业人员占全社会从业人员的百分比 (%) |
|------|----------------------|--------------|-------------|--------------|------------------------------------|
| | 绝对数 (万人) | 比上年增长 (%) | 绝对数 (万人) | 比上年增长 (%) | |
| 1978 | 467 | | 40 152 | | 1.16 |
| 1980 | 527 | 12.85* | 42 361 | 5.50* | 1.24 |
| 1985 | 799 | 51.61* | 49 873 | 17.73* | 1.60 |
| 1986 | 873 | 9.26 | 51 282 | 2.83 | 1.70 |
| 1987 | 925 | 5.96 | 52 783 | 2.93 | 1.75 |
| 1988 | 971 | 4.97 | 54 334 | 2.94 | 1.79 |
| 1989 | 1 022 | 5.25 | 55 329 | 1.83 | 1.85 |
| 1990 | 1 079 | 7.34 | 63 909 | 15.51 | 1.69 |
| 1991 | 1 136 | 5.28 | 64 799 | 1.39 | 1.75 |
| 1992 | 1 148 | 1.06 | 65 554 | 1.17 | 1.75 |
| 1993 | 1 030 | -10.28 | 66 373 | 1.25 | 1.55 |
| 1994 | 1 033 | 0.29 | 67 199 | 1.24 | 1.54 |
| 1995 | 1 042 | 0.87 | 67 947 | 1.11 | 1.53 |
| 1996 | 1 093 | 4.89 | 68 850 | 1.33 | 1.59 |
| 1997 | 1 093 | 0 | 69 600 | 1.09 | 1.57 |
| 1998 | 1 097 | 0.37 | 69 957 | 0.51 | 1.57 |
| 1999 | 1 102 | 0.46 | 70 586 | 0.90 | 1.56 |

注：* 为 1980 年相对 1978 年，1985 年相对 1980 年的增长率。

资料来源：《中国统计年鉴》2000。

表 1—4 1995 年全国各省区市财政供养人口情况统计表

| 地 区 | | 国家机关、政党机关和社会团体年底从业人员 (万人) | 全社会年底从业人员 (万人) | 国家机关、政党机关和社会团体从业人员占全社会从业人员的百分比 (%) |
|--------|-----|---------------------------|----------------|------------------------------------|
| 东 部 | 北京 | 31.4 | 669.5 | 4.69 |
| | 天津 | 13.7 | 489.7 | 2.80 |
| | 河北 | 60.3 | 3 367.3 | 1.79 |
| | 辽宁 | 42.2 | 2 034.0 | 2.07 |
| | 上海 | 15.3 | 768.0 | 1.98 |
| | 江苏 | 42.8 | 3 765.4 | 1.14 |
| | 浙江 | 31.5 | 2 700.7 | 1.17 |
| | 福建 | 27.1 | 1 567.0 | 1.73 |
| | 山东 | 66.8 | 4 625.4 | 1.44 |
| | 广东 | 64.0 | 3 656.8 | 1.75 |
| | 海南 | 8.0 | 335.3 | 2.39 |
| 东部地区合计 | | 403.0 | 23 979.1 | 1.68 |
| 中 部 | 山西 | 38.0 | 1 460.4 | 2.06 |
| | 吉林 | 26.7 | 1 254.5 | 2.13 |
| | 黑龙江 | 39.7 | 1 552.4 | 2.56 |
| | 安徽 | 39.4 | 3 206.8 | 1.23 |
| | 江西 | 32.1 | 2 059.2 | 1.56 |
| | 河南 | 72.7 | 4 696.7 | 1.55 |
| | 湖北 | 48.9 | 2 707.0 | 1.81 |
| | 湖南 | 49.1 | 3 506.1 | 1.40 |
| 中部地区合计 | | 346.6 | 20 443.1 | 1.70 |

(续表)

| 地 区 | | 国家机关、政党机关和社会团体年底从业人员 (万人) | 全社会年底从业人员 (万人) | 国家机关、政党机关和社会团体从业人员占全社会从业人员的百分比 (%) |
|--------|------|---------------------------|----------------|------------------------------------|
| 西 部 | 内蒙古 | 28.2 | 1 024.5 | 2.75 |
| | 广西 | 32.4 | 2 382.5 | 1.36 |
| | 重庆 | | | |
| | 四川 | 75.9 | 6 335.3 | 1.20 |
| | 贵州 | 26.8 | 1 857.1 | 1.44 |
| | 云南 | 35.5 | 2 186.3 | 1.62 |
| | 西藏 | 4.4 | 113.7 | 3.87 |
| | 陕西 | 34.0 | 1 774.4 | 1.92 |
| | 甘肃 | 21.4 | 1 159.4 | 1.85 |
| | 青海 | 6.3 | 226.0 | 2.79 |
| | 宁夏 | 5.8 | 243.6 | 2.38 |
| 新疆 | 21.3 | 662.2 | 3.22 | |
| 西部地区合计 | | 292.0 | 17 965.0 | 1.63 |

资料来源:《中国统计年鉴》1996。

表 1—5 1999 年全国各省市区财政供养人口情况统计表

| 地 区 | | 国家机关、政党机关和社会团体年底从业人员 (万人) | 全社会年底从业人员 (万人) | 国家机关、政党机关和社会团体从业人员占全社会从业人员的百分比 (%) |
|-----|----|---------------------------|----------------|------------------------------------|
| 东 | 北京 | 30.1 | 621.9 | 4.84 |
| | 天津 | 12.2 | 421.1 | 2.90 |
| | 河北 | 63.6 | 3 399.9 | 1.87 |

(续表)

| 地 区 | | 国家机关、政党机关和社会团体年底从业人员 (万人) | 全社会年底从业人员 (万人) | 国家机关、政党机关和社会团体从业人员占全社会从业人员的百分比 (%) |
|--------|-----|---------------------------|----------------|------------------------------------|
| 部 | 辽宁 | 40.3 | 1 796.4 | 2.24 |
| | 上海 | 15.3 | 677.3 | 2.26 |
| | 江苏 | 45.6 | 3 595.8 | 1.27 |
| | 浙江 | 34.6 | 2 660.9 | 1.30 |
| | 福建 | 28.4 | 1 630.9 | 1.74 |
| | 山东 | 76.5 | 4 698.6 | 1.63 |
| | 广东 | 68.9 | 3 760.5 | 1.83 |
| | 海南 | 8.0 | 326.2 | 2.45 |
| 东部地区合计 | | 423.5 | 23 589.5 | 1.80 |
| 中 部 | 山西 | 41.7 | 1 434.3 | 2.91 |
| | 吉林 | 25.3 | 1 102.8 | 2.29 |
| | 黑龙江 | 39.5 | 1 679.9 | 2.35 |
| | 安徽 | 39.9 | 3 312.5 | 1.20 |
| | 江西 | 34.9 | 1 961.3 | 1.78 |
| | 河南 | 78.9 | 5 205.0 | 1.52 |
| | 湖北 | 53.3 | 2 572.4 | 2.07 |
| | 湖南 | 52.6 | 3 496.1 | 1.50 |
| 中部地区合计 | | 366.1 | 20 764.3 | 1.76 |
| 西 | 内蒙古 | 29.7 | 1 017.0 | 2.92 |
| | 广西 | 35.4 | 2 481.5 | 1.43 |
| | 重庆 | 19.8 | 1 639.4 | 1.21 |

(续表)

| 地 区 | | 国家机关、政党机关和社会团体年底从业人员 (万人) | 全社会年底从业人员 (万人) | 国家机关、政党机关和社会团体从业人员占全社会从业人员的百分比 (%) |
|--------|----|---------------------------|----------------|------------------------------------|
| 部 | 四川 | 59.5 | 4 482.3 | 1.34 |
| | 贵州 | 26.9 | 1 975.9 | 1.36 |
| | 云南 | 38.5 | 2 273.4 | 1.69 |
| | 西藏 | 4.8 | 122.2 | 3.93 |
| | 陕西 | 37.8 | 1 780.9 | 2.12 |
| | 甘肃 | 22.5 | 1 185.6 | 1.90 |
| | 青海 | 6.2 | 241.2 | 2.57 |
| | 宁夏 | 6.4 | 270.8 | 2.36 |
| | 新疆 | 24.7 | 669.6 | 3.69 |
| 西部地区合计 | | 312.2 | 18 139.8 | 1.72 |

资料来源:《中国统计年鉴》2000。

表 1—6 1980—1995年中国财政支出结构

| 项 目 | 年 度 | | | | | |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1980 | 1985 | 1990 | 1993 | 1994 | 1995 |
| 经济建设费总支出 | 58.22 | 56.25 | 44.39 | 39.52 | 41.32 | 41.85 |
| 社会文教费总支出 | 16.20 | 20.35 | 23.90 | 25.37 | 25.91 | 25.73 |
| 其中:教育支出总支出 | 9.28 | 11.27 | 14.98 | 16.26 | 17.57 | 17.48 |
| 国防费总支出 | 15.78 | 9.53 | 9.40 | 9.15 | 9.49 | 9.32 |
| 行政管理费总支出 | 6.14 | 8.53 | 13.24 | 13.65 | 14.62 | 14.59 |
| 其他占总支出 | 3.66 | 5.34 | 9.07 | 12.31 | 8.66 | 8.51 |

资料来源:《中国统计年鉴》1996。

表 1—6 说明，我国行政管理费的增长势头和其占的比重。我国管理费 1980 年只占财政支出的 6.14%，由于机构重叠，人员编制膨胀，经费铺张浪费等原因，1995 年竟达 14.59%，比重增长了 137%。但是，同期财政支出占 GNP 的比重由 1980 年的 27.18% 下降为 1995 年的 11.96%，财政支出总量仅增长了 4.55 倍，而行政管理费增长了 12.19 倍。所以应该节制其增长速度和比重，节约财政资金，提高办事效率。

表 1—7 行政管理支出与财政收支和国民收入增长对比

| 项 目 \ 年 份 | 1985 | 1986 | 1987 | |
|-------------|---------|---------|---------|----------------------|
| 行政管理支出 (亿元) | 93.03 | 114.26 | 120.6 | |
| 财政总支出 (亿元) | 1 844.8 | 2 230.8 | 2 448.5 | |
| 财政收入 (亿元) | 1 866.4 | 2 260.3 | 2 368.9 | |
| 国民收入 (亿元) | 7 020 | 7 859 | 9 313 | |
| 项 目 \ 年 份 | 1988 | 1989 | 1990 | “七五”年 平均增 长(%) |
| 行政管理支出 (亿元) | 145.64 | 169.84 | 197.44 | 16.2 |
| 财政总支出 (亿元) | 2 706.6 | 3 040.2 | 3 395.2 | 13.0 |
| 财政收入 (亿元) | 2 628.0 | 2 947.9 | 3 244.8 | 11.7 |
| 国民收入 (亿元) | 11 738 | 13 176 | 14 300 | 15.3 |

资料来自项怀诚主编：《90年代财政发展战略》，中国财经出版社，1991年7月版，第246页。

我国的行政管理支出占财政支出的比重，在 20 世纪 60—70 年代，一直维持在 5%~6% 之间。然而从 80 年代开始，这一支出比重呈膨胀趋势，每年以 3.4% 的速度递增，行政管理支出的增长速度大大超过了财政支出的增长速度，1989 年已高达

9.5%。进入 90 年代，行政管理支出仍然高居不下，且有继续攀升趋势。行政管理支出现已超过国防支出，列财政总支出中的第三位。

表 1—8 我国行政管理支出占财政总支出的比重

| | | | | | | |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 年 份 | 1978 | 1980 | 1982 | 1984 | 1986 | 1988 |
| 比重 (%) | 4.76 | 6.06 | 7.88 | 9.04 | 9.44 | 10.03 |
| 年 份 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| 比重 (%) | 12.71 | 12.01 | 10.86 | 10.56 | 12.00 | 13.45 |

根据《中国财政统计年鉴》1995年版的数据计算得出。

表 1—8 显示了我国从 1978 年到 1994 年行政管理支出的增长过程。而发达国家的这一水平仅为 3%~5%。可见在这 17 年中，财政总收入增长了 3.6 倍，财政支出增长了 4.2 倍，而行政管理支出却增长了 1 倍，与财政职能的相对弱化相对应，越发显示出其不合理性。行政管理费的支出单位过多，学会、协会、基金会和临时机构的开支比较庞大；支出项目不规范，“搭车”现象严重，许多本不该列入行政管理支出的也搭车列支，诸如：公费旅游、公款吃喝、超标准住房、公款安装私宅电话、卫生绿化等摊派性支出、挤占行政管理费的公费医疗补贴等等，加剧了行政管理支出的恶性膨胀。

另外，从决定行政管理支出规模的直接因素来看，一般来说，行政管理支出规模主要由以下两方面因素决定：（1）正常因素，即社会消费水平的提高和物价的上涨拉动了行政管理支出的增长。如 1990—1994 年，物价上涨幅度分别为 2.1%，2.9%，5.4%，13.2% 和 21.7%。即使行政管理支出的范围不变，商品价格的上扬也会引起支出总额的相应增加。而且，随着人们生活水平的改善，行政管理支出标准也相应提高，支出范围扩大。近

几年，国家数次调整行政事业单位工作人员的基本工资，同时，出差住勤补贴标准和住宿收费标准也相应提高，机关工作人员的价格补贴数额增加等等，这些因素都直接造成了经费支出额的大幅度增长。(2) 非正常因素，即行政管理机构与人员的双膨胀导致行政管理支出的过度增长。我国行政管理机构体系非常庞大。世界上一般国家部一级单位约有 20 个，而我国有近 50 个部、委、总局，加上由财政供养的部一级行业协会、总公司、研究机构，共有 100 多个。部内司局设置也是其他国家的二倍以上。如果从地方政府机构的设置情况看，问题恐怕还要严重，我国到县一级为止，基本上按中央的模式设置机构，中央每增加一个机构，全国县以上部门需相应增加 3000 个以上。虽然 80 年代初、1988 年和 1993 年的几轮机构改革取得了一定成效，但从总体看，问题仍然没有得到根本解决，机构重叠现象仍相当严重，从上到下，不管有无必要，层层设置，搞上下对口，呈现一种“大政府，小社会”的状态。由于财政供给人员增加较多，加之公务员工资和事业单位工资改革政策的出台，导致了人头费和维持性支出的刚性增长，形成典型的“吃饭财政”。在预算内财力中，相当大的部分用于发放工资和维持政府运行，减弱了对政府职能调整的支持，致使生产性支出与非生产性支出增长比例严重失调，加剧了财政的困难状况。

三、西方现代公共支出理论的内容和启示

1. 公共支出增长的发展模型。这个模型主要基于 R.A. 马斯格雷夫的《经济发展的支出政策》、《拉丁美洲工业化与发展所需的财政政策》与《财政体制》，W.W. 罗斯托的《增长的政策与阶段》。他们两人是用经济发展阶段论来解释公共支出增长的