

□ 李 鹏

对我国行政支出之现状分析

众所周知,我国正面临着“重振财政”的艰巨任务,财政学术界和实务界的许多同志都提出了较有价值的意见与建议。笔者认为,就目前我国财政运行的实际情况看,对行政支出加强管理与控制,提高行政支出的质量,是摆脱财政困境的有效和可行的途径。本文拟通过对我国行政支出现状的分析,提出问题并对其原因进行探讨,从而为财政的振兴提供一个新思路。

一、当前我国行政支出中存在的主要问题

(一)改革以来,行政支出的快速增长与财政所处的困境形成了鲜明的对比

年 份	支出合计	经济建设	文 教	国 防	行政费	债 务
1978	1110.95	707.84	146.96	167.84	52.90	
1980	1212.73	670.78	199.01	193.84	73.53	28.58
1982	1153.31	543.18	242.98	176.35	90.84	55.52
1984	1546.40	784.65	332.06	180.76	139.80	28.91
1986	2330.81	1234.71	485.09	200.75	220.04	50.16
1988	2706.57	1397.00	581.18	218.00	271.60	76.75
1989	3040.20	1435.25	668.44	251.47	386.26	72.36
1990	3452.20	1546.22	737.61	290.31	414.56	190.40
1991	3813.55	1608.60	849.65	330.31	414.01	246.80
1992	4389.68	1821.72	970.12	377.86	463.41	438.57
1993	5287.42	2143.69	1178.27	425.80	634.26	336.22
1994	6300.90	2402.61	1501.53	550.71	847.68	499.36

(资料来源:《中国财政统计年鉴》1995年版)

从上表可以明显地看出,行政费支出增长的步伐在所有支出项目中是最为惊人的,从改革初期到1994年底为止共增长了15.02倍,而同期其它支出项目却只有:总计增长了4.67倍、经济建设增长了2.39倍、文教增长9.22倍、国防增长了2.28倍。从支出项目占支出总计的比重来看,经济建设、社会文教、国防、行政费支出在1978年分别为:63%、13%、15%和4.4%,而到了1994年则变化为:38%、23%、8.7%和11.6%。从这些数字能够得出一个明确的结论:即行政费支出的急速膨胀已经是一个不争的事实。如果再考虑非预算收支,这种膨胀将更为可观。

与行政支出膨胀形成鲜明对比的,则是财政收入占国内生产总值(GDP)比重的剧减与国家债务负担的不断加重。我国财政收入占GDP比重的发展趋势是由1978年的31%下降到了1994年的11.6%,平均每年下降一个百分点;我国的债务负担也日趋加重,“八五”时期债务收入从1990年的197亿元增至1995年的1530亿元,增长了6.8倍,而1996年更是一举突破了2000亿元大关,债务依存度也在迅速上升,年度债务收入占中央财政年度支出的比例变化如

下:1985年10.7%、1990年27.3%、1992年36.8%和1994年超过50%^①。以上这些数字告诉我们,我国财政的聚财功能正在衰弱,财政总规模也正在相对萎缩,而同时债务危机也正在发展(我国债务总规模占GDP比重达2.9%,已接近国际警戒线),所以可以说,我国财政正处于困境之中。

(二)行政支出在分布上也存在着严重的不合理,导致了行政支出的低效

1. 行政支出内部分布的不合理。行政支出按其用途可分为两类:人员经费与公用经费。人员经费中主要包括工资、福利费、离退休人员费用及其它;公用经费中包括公务费、修膳费、设备购置费和业务费。总的来看,人员经费的比重有相对增大的趋势,而在人员经费内部非工资部分的增长又明显地超过了工资的增长。这些增长的趋势是和持续的通货膨胀与工资调整分不开的。此外,还有一个重要的环境因素:即收入分配向个人倾斜的倾向(如此便使得通过非基本工资方式如车贴、书报费、地区补贴等来满足公职人员在通胀压力下的消费需求的做法比较普遍)。同时,在公用经费中,业务费和非必要设备购置费也呈现出较快的增幅。据国家财政部门统计,近10年来由行政费开支的会议费用,每年以20%以上的幅度增长。此外,企业以赞助、协办等名义直接用于会议的费用,大约相当于企业管理费总数的25%。再以小汽车为例,1992年全国社会集团购买小汽车的消费额达114亿元,相当于兴建6个第一汽车制造厂^②。至于其它诸如公费旅游、公款吃喝、超标准住房、公款装私宅电话甚至公款出国等现象也是层出不穷,因此造成的国家财政资源的损失也就更难以估量了。

支出内部分布的不合理,直接造成了许多不良的后果。首先,“人头费”的刚性特征增加了财政的支出负担,使得财政收支矛盾突出,加大了财政压力。在预算内财力中,相当大的部分用于发放工资和维持政府机构运行,减弱了对政府职能调整的支持。在县级基层政府中,许多县基本上是“吃饭财政”或“吃不饱财政”。其次,支出内部不合理膨胀的部分经常和公职人员的“寻租”等现象有密切联系,对社会风气容易造成不良影响。此外,政府的消费不合理扩张,对社会总需求有刺激作用,助长了价格刚性,对通货膨胀起了推动作用,干扰市场机制的正常运行。

2. 行政支出行业间分布的不合理。改革前我国长期实行的是中央集权计划管理经济体制,各行各业都有自己的上级主管部门,这样便遗留下来了一套庞大的经济管理机构,随着改革的发展,虽然有部分被撤销,但整体看仍未有彻底的变动,相当多的管理机构只是形式与表面上有了变化(如由原来的局等改称集团、总公司等),而其本质并没有更改,仍与其原主管行业有着紧密的联系,由此便出现了效益好的行业其主管机构“效益”也好的情况。即使同为公务员编制,公职人员实际收入却参差不齐,甚至大相径庭。

在市场经济条件下,经济主体间收入的不同应取决于其各自对资源占有的不同而非其它。政府由于提供公共品而被认为是一个完整的经济主体,由于所拥有的人力资源——公务员是相同的(公务员的选拔是经过统一、公开考试而择优录用的,各部门均无单独招录的权力,这是国际惯例),所以,在政府内出现因“分工不同”而导致的“贫富差距”是不合理的。显然,这种行业间支出不均,容易导致政府内部的摩擦与不和谐,从而诱发公职人员的消极因素,使行政工作不能有效与有序地开展。

3. 行政支出在地区间分布的不合理。在我国存在着一个奇怪的现象:经济最落后省区的人均行政支出几乎和经济最发达省区的数目持平,处于经济发展水平中游的省份则被拉在最后(见下表)。产生这种现象的原因很多,比如,我国幅员广阔,边界漫长,周边国家较多,加上边远经济欠发达省区又多为民族众多的地方,所以地方政权建设支出自然较多。

地区	云南	西藏	青海	新疆	内蒙古	上海	宁夏	四川	河南
人均行政支出(元)	134	88	83	78.2	58	58	50.6	31.4	29.7

(资料来源:由《中国财政统计年鉴》1995年版的有关数字计算得出,所选为代表性地区)

问题是,这些地区在自身财力有限的条件下,其支出难免依赖中央的帮助,这样带来的后果并不尽如人意。此类地区如果不重视或者忽视自身支出效率的提高以及自身财源的培育,在收支紧张的情况下,不是积极地、主动地从自身方面找对策,而是寄希望于获得上面的优惠政策,这就容易造成支出的进一步增加和效率的低下。

二、造成我国行政支出现存问题的原因分析

(一)行政人员与机构双膨胀和预算约束软化是直接原因

1. 双膨胀问题。考察下表,就不难看出我国行政人员的数目呈迅速增长态势:从建国初中国行政人员总数

年份	1952	1956	1960	1964	1968	1972	1976	1980	1984	1988	1992	1993	1994
数目(万人)	258.5	294.3	295.4	274.9	280	321	379.6	477.1	642	817	969	1014	1007

期的1952年到1994年翻了近三番,尤其是进入改革的80年代,15年增长了111%,而同期全国人口只增长了21%^③。机构膨胀则是人员膨胀的孪生兄弟。各省、自治区在1992年所设置的党政机构平均为70余个,多的甚至达到100多个,中央则设有68个部委办以及85个非常设机构,即使经过了3年的机构改革,至1996年10月为止,省、自治区政府机构仍保留了原来规模的70%左右,中央也仍有59个部委办和29个非常设机构。^④如与世界上各国的一般情况相比较,这些数字都颇为惊人的,外国在中央部级通常只设20个左右,地方职能部门的编制也较简单、规范,以管理经济的职能部门为例,也只有财税局、经济局和公用事业局几家。另外,我国机构膨胀现象在县一级表现得尤为明显。我国目前由县级财政供养的行政机构普遍在50个左右,多的达80个。考虑到我国领土广阔,县比较多,故县级结构膨胀尤其显得严重,近年来出现的县级财政危机便是该问题的反映。

人员多则机构多,而机构多了人员更多。此种恶性循环的存在与继续,使各级地方财政陷于应付“吃饭”的困境,成为“吃饭财政”。不少县级财政收入的90%都用于人头费用,致使国家1993年出台新工资制度后迄今未完全解决新工资兑付问题。建国以来,国家虽进行了7次机构精简,但却陷入“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈。

2. 预算约束的软化。这几年财政收支缺口加大,较高的财政压力驱使财政突破原来规范的预算约束,寻求新的收支途径,这样就为预算外资金及非规范财政收支提供了迅速发展的环境。1978年预算外资金为347亿元,1992年为3855亿元,年均递增20%;从预算内、外收入占国内生产总值的比例看,1978年二者分别为31.2%(不计国内外债务)和9.6%,1992年则为13.1%和14.5%^⑤。经过1993年开始的对预算外资金的清理,该项资金有了较大幅度的减少,但是形形色色的非规范财政收支却是更为隐蔽与难以控制的。以上这两种非预算的收支途径对行政支出的急速膨胀起到了相当的支持作用。1988年和1993年的预算外行政支出分别为19.06亿元和369.86亿元,各自占当年预算内部分的7%和69%^⑥。所以预算外行政支出已成了名副其实的“第二预算”行政支出。

预算约束的软化,首先是对1995年实施的《预算法》的贯彻不利,该法第28条规定:“地方

各级预算按照量入为出,收支平衡的原则编制,不列赤字”。事实上存在的赤字与非预算弥补方式都损害了法律的严肃性。其次,导致了地区与行业的政府“寻租”行为。最后,诱发、支持了行政支出的进一步扩大。

|(二)政府的错位现象是深层次原因

1. 政府在市场经济中的错位。前面已经述及,靠简单的行政手段不能解决行政的双膨胀问题,双膨胀的根本原因在于现行的政府职能未能充分适应市场经济体制的要求。政府在市场经济中主要扮演“看得见的手”的角色,一方面提供公共品(包括服务等),一方面对经济实施宏观管理。当前我国的行政机构设置脱胎于旧的计划体制,职能尚未完全明确,新旧机构并存,职能与机构的覆盖范围出现交叉,为了协调运作有时还要再设新机构,便往往造成机构繁多和效率的低下。例如,财政、税务、国有资产管理、海关和专卖等分别设立,对财政收入分头把关,影响了财政收支管理的完整性,不利于统一规划和决策。职能清晰、分工明确、精简高效是政府这只“有形的手”最大限度地服务于市场这只“无形的手”的前提条件。因此,我们应当把握住建立社会主义市场经济体制的机遇,转变政府职能,合理机构配置,将上层建筑中不适应经济基础甚至阻碍经济发展的部门和机构,彻底与财政脱离关系,分流到市场经济中。

2. 政府在民众预期中的错位。政府长期以来在我国民众心中占据独特的地位。由于公职人员享有比一般民众高的收益——成本线,便使得当官一直受到中国老百姓的青睐。尽管政府官员工资收入并不高,但权力常能派生出非货币化收益,再加上执法力度与法律意识普及程度尚未达到理想程度,少部分官员的“寻租”行为便很难得到有效的控制。他们通过掌握权力而获取更多资源的情形对于处在经济发展落后、人民生活水平不高条件中的我国民众而言,尤其是相对经济发展水平最落后的省区,自然有很强的吸引力。此外,我国在政治、经济领域中同时进行的改革给民众带来的心理作用也是相互的:一方进行的力度大,带给民众的就业冲击大,必然衬出另一方的力度小和较轻冲击,民众自然趋向后者;反之亦然。政治与经济不能等同,但处于此二者中的人是同质的,趋利性使市场这只“手”在人们的就业流向中发挥了作用。随着社会主义市场经济的发展,社会职业的细化,择业机会的增多,人们能够找到各尽所能、各得其所的职业,也就不必死抱政府“金饭碗”不放了(这也正是经济发达省市人均行政支出并不太高的原因之一)。

三、改进我国行政支出现状的建议措施

根据以上的分析,要从根本上改变我国行政支出现的现状,政府应注意做好以下工作:

(一)近期内,建议政府做好以下几个方面的工作来改进我国行政支出现状

1. 继续严格实行政费考核,控制行政费的过快增长。财政部自1992年制定《关于省、自治区、直辖市和计划单列市本级行政费定额考核(试行)办法》以来,先后在全国28个省(区、市)进行了试点。经过3年的试点工作,大部分地区将控制和节减行政费放到了财政支出管理的重要位置上,使行政费增幅得到了有效控制,缓和了大幅度上涨的趋势。实践证明,中央直接对省级实行行政费考核,有利于形成从中央到地方一级抓一级的管理格局,推进各地逐级采取措施控制行政费的过快增长。1995年,财政部总结了试点工作的经验,开始在全国施行修改后的“考核办法”。它的考核基本内容为以下指标:人均支出综合定额、行政费总量增长水平、行政在职人员控制数、小汽车控制数、财务管理考核指标等。前已述及,行政管理费中存在诸多问题,涉及诸多矛盾,因此笔者认为从中央到地方各级政府都应充分认识控制行政费过快增长的

重要性,严格地、长期地按照“办法”规定实施考核,切忌形式主义与“短平快”想法。

2. 精减机构,控编人员。随着改革的深入与对外开放的进一步发展,撤销不适应新体制的机构,充实新体制所需机构;严格控制人员的录用,作好分流人员的安排。我国各级政府目前均设有机构编制管理委员会,该会主任一般为该级政府行政职位最高人员兼任,这样,机构的设置往往缺乏有效的监督。笔者认为,应当强化“人大”中相应部门这方面的监管权。同时,对一些机构和人员的设置,中央应当有严格标准,如对县级机构和人员,此标准应当和财政支出的能力与限额相联系。在人员控编上,除结合公务员制度改革和借鉴外国经验(如日本80年代初振兴财政时期采取的鼓励自谋职业和提前退休的做法)外,还可以采用其它一些方法。比如改革工资制度,实施考试与效绩考评相结合的分流人员方法,可以考虑采取如下改革步骤:一是改革工资结构,行政人员分基本工资与职务岗位工资;二是在定岗和考绩的基础上,强制部分人员退岗,退岗人员保留国家行政人员的身份;三是退岗人员拿基本工资,允许从事任何合法的经营活动;四是国家今后工资调整时,退岗人员的基本工资仍作调整,但不享受在岗人员的岗位工资与绩效工资调整的好处。

3. 强化预算约束,建立效益评估系统。“没有财权的统一,就没有政权的统一”,凡财政资金都应通过预算,消除行政机构掌握的不应有的“不规范收入”及预算外资金所带来的一切可能的危害。这就要求严格执行《预算法》:财政预算一经同级“人大”批准后,即具有法律效力,任何单位和个人不得以任何理由开增支口子,并接受同级人大的检查和监督。在预算编制中,应建立起一套完整的、新型的效益评估系统,树立新型的社会——成本效益观念:用一定的支出取得预期的社会效益,以此对各级预算支出进行全面监督与考核,并与下一年度的支出挂钩。实际工作中,财政管理部门要改变目前支出上的政策、拨款、监督集为一身的管理模式,向“政策与拨款相分离”、“拨款与监督相分离”的模式转换,这将是优化支出管理的体制保证;另外,加强和完善专项经费跟踪检查制度,对使用情况进行审计及效益评估。

4. 确定科学的中央对地方财政的拨款标准。目前的转移支付制度尚未达到理想的运作效果,地方财政的局部利益和中央财政的全局利益的关系也有待进一步理顺。在这当中,确定合理的拨款标准是至关重要的,建议考虑以下步骤:首先,在机构改革和人员精简基础上测算最低机构支出和人员支出需求;然后以各级财政收入数为参考,比照最低支出标准,计算出收支差额,这个差额便是最低转移支付的数量;最后,由中央和省级政府协商,对此数额作必要调整,得出最为合理的转移支付额。中央对地方的财政转移便应严格参照此数字,不允许任何地区、任何人以任何理由更改,以此使转移支付更为客观、效果也更理想。

5. 转变行政工作作风,加强政府廉政建设。作为社会主义国家的行政人员,应当树立为人民服务的观念,去除封建遗留的“官本位”和市场经济下的“权钱交易”观念,转变行政工作作风,尤其是会风,应多采用电话会议方式而非现在的事事开会,天天开会,开会还要再找个好地点等。同时,市场经济的法制性要求政府加强廉政和自律,对行政人员的贪污、受贿及其它“寻租”行为要加大打击力度,一旦发现有此行为的人员,立即依法处治,决不姑息。由于这方面问题常常触动很多方面,较难处理,因此,中央应对此带头垂范。

(二)从长远看,行政支出现状中现存问题的根本解决取决于政治与经济领域改革的成功配合

马克思认为,经济基础决定上层建筑。邓小平同志也指出,政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖、互相配合。不改革政治体制,就不能保障经济体制改革的成果,(下转第25页)