

论建立我国行政管理支出增长约束机制*

贾 鸿

(重庆工商大学 财政金融学院,重庆 400067)

[摘要] 目前,我国行政管理支出规模呈不断扩张的趋势。财政管理制度不健全是导致行政管理支出规模扩张的一个重要原因,具体表现在行政管理支出预算编制不合理、行政管理支出约束机制不健全、行政管理支出缺乏科学合理的考核评价机制等方面。为了有效控制我国行政管理支出的规模,我们必须在预算编制和管理、政府采购、绩效考评等方面建立财政约束机制。

[关键词] 行政管理支出;财政制度;约束机制

[中图分类号] D630.9 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)02-0024-04

一、我国行政管理支出的现状和趋势

(一) 行政管理支出占财政支出的比重

行政管理支出占财政支出比重是反映国家财政支出结构的一个指标。行政管理支出占财政支出的比重越大,表明行政管理支出的规模越大,国家行政管理占用社会资源就越多。行政管理支出增长过快,就会导致国家行政管理挤占其他社会经济发展的资源,不利于社会经济协调发展。1978-2005年我国行政管理支出、财政支出总额以及行政管理支出占财政支出的比重情况,见表一。

统计数据表明,我国行政管理支出占财政支出总额的比重呈不断上升的趋势。1978年,行政管理支出占整个财政支出的比重只有4.7%,而2005年就达到了19.32%,年平均提高0.57个百分点。这表明我国财政支出中,行政管理支出比重较大,且增长速度过快。

我们也可以将行政管理支出占财政支出的比重进行国际比较。世界一些主要国家行政管理费用占该国财政总支出的比重由低到高依次排列顺序为:日本(1998年)3.52%,以色列(1997年)4.98%,印度(1999年)6.25%,法国(1998年)6.57%,英国(1998年)7.39%,德国(1997年)8.83%,美国(1999年)9.24%,加拿大(1998年)10.02%,韩国(1998年)10.61%,泰国(1998年)11.08%。可见,我国行政管理支出占财政支出中的比重在世界上也是处于

较高的水平。

表一:我国行政管理支出占财政总支出比重 单位:亿元

年份	行政管理支出	财政支出总额	行政管理支出占财政支出的比重
1978	52.90	1122.09	4.71%
1980	75.53	1228.83	6.15%
1985	171.06	2004.25	8.53%
1990	414.56	3083.59	13.44%
1995	996.54	6823.72	14.60%
2000	2768.22	15886.50	17.42%
2001	3512.49	18902.58	18.58%
2002	4101.32	22053.15	18.60%
2003	4691.26	24649.95	19.03%
2004	5521.98	28486.89	19.38%
2005	6512.01	33708.12	19.32%

资料来源:根据统计年鉴的有关数据计算而来。

(二) 行政管理支出占国内生产总值(GDP)的比重

行政管理支出占国内生产总值(GDP)的比重这一指标,可以用来分析社会经济总量中政府所耗费的资源情况。行政管理支出占国内生产总值的比重越大,表明行政管理支出的规模越大,社会经济总量中用于政府行政管理的社会资源就越多。我们可以用这个指标来判断行政管理支出规模相对于GDP的合理程度,显示国家行政管理支出的负担水平。我国1978-2005年行政管理支出、国内生产总值(GDP)以及行政管理支出占国内生产总值的比重,见表二。

* [收稿日期] 2007-11-25

[作者简介] 贾鸿(1971-),男,汉族,四川邻水人,重庆工商大学,副教授,硕士,研究方向:财税理论与政策。

表二:1978-2005年我国政府管理支出占国内生产总值(GDP)的比重

年份	行政管理费 (亿元)	国内生产总值 GDP(亿元)	行政支出 占 GDP
1978	52.90	3624.1	1.46%
1980	75.53	4517.8	1.67%
1985	171.06	8964.4	1.90%
1990	414.56	18547.9	2.24%
1995	996.54	58478.1	1.70%
2000	2768.22	89468.1	3.09%
2001	3512.49	97314.8	3.61%
2002	4101.32	105172.3	3.91%
2003	4961.26	117251.9	4.23%
2004	5521.98	136875.9	4.03%
2005	6512.01	183868	3.0%

资料来源:根据各年统计年鉴计算而得。

1978到1999年间,行政管理支出占GDP的比重在大约1.5% - 2.5%之间波动,其后行政管理支出占GDP比重逐年上升。2000年以后,我国行政管理支出占GDP的比重都在3%以上,其中2003年最高达4.23%。1978年,行政管理支出占GDP比重为1.46%,也可以说每亿元国内生产总值需要耗费的行政管理支出是146万元;到2003年,行政管理支出占GDP比重为4.23%,每亿元国内生产总值需要耗费的行政管理支出是423万元,比1978年高出190元。政府的运转不仅耗费着越来越多的社会经济资源,而且这种耗费的增长速度已经超过了经济增长速度。相对我国目前经济增长水平与财政规模和承受能力而言,近年来我国政府的行政管理支出呈现出增长过快、规模过大的态势,行政管理支出规模偏大的问题已经凸现出来,给我国政府造成了沉重的财政负担。

(三) 行政管理支出总量规模增长趋势

从绝对数量来看,据统计提供的相关数据,我国行政管理支出绝对额由1978年的52.9亿,增加到2005年的6512亿,增幅达123.5倍,年均增长19.5%,超过GDP增速约1倍,占财政总支出额3.4万亿美元的19.2%,约1/5,等于每5元税收就有1元被用于社会管理。^[1]这一速度要明显高于经济建设、社会文教、国防等支出的年均增长速度。管理每万人需要花费的政府成本,1978年为5.1万元,2002年为231.95万元,2002年管理每万人花费的政府成本为1978年的45.48倍,年递增率为17.23%,高于国内生产总值年均增长率2.19个百分点^[2]。

从1986年到2005年中国人均负担的年度行政管理费用由20.5元到498元,增长23倍,而同期人均GDP增长14.6倍,人均财政收入和支出分

别增长12.3和12.7倍。可见20年来人均负担行政费用的增长速度明显快于人均GDP和财政收支的增长速度^[3]。

为了进一步说明行政管理支出的增长情况,我们可以运用行政管理支出弹性来进行分析。由于行政管理支出属于纯消耗性支出,其增长速度应小于财政支出的增长速度,行政管理支出弹性的理想取值范围应该在0-1之间。表三数据显示,20世纪80年代以来我国行政管理支出弹性大多年份都在1以上。只有1983年、1987年、1990年、1995年、1997年这几个年份的支出弹性小于1,也就是这几个年份的行政管理支出的增长相对比较合理。

表三:行政管理支出增长弹性

年份	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
弹性系数	0.92	1.72	1.26	2.86	0.29	1.88	3.16	0.80	-0.01	1.14
年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
弹性系数	1.53	1.36	0.99	1.16	0.90	1.05	1.21	1.80	1.42	1.52

数据来源:根据各年统计年鉴的有关数据计算而得。

二、我国行政管理支出的规模过大的原因

(一) 政府行政管理支出预算编制不合理

完整、科学、系统的财政预算管理制度是行政现代化的标志,也是控制行政管理支出的重要机制。但如果处理不当,一些体制规定反倒会成为无端耗费行政管理支出的借口。政府部门总是有一种预算扩张的趋势。一个部门预算越大,表明他的权力越大。由于行政部门的预算不可以分红,通常情况下也不可以积累和储蓄,因此预算规模的扩大带来的直接后果就是行政部门的膨胀:因纳税人和决策者的分离,预算中可靠性和可接受性之间的冲突导致官员们有时会隐藏或者扭曲信息或者以一种模糊的方式陈述预算。

(二) 行政管理支出约束机制不健全

我国现行财务预算体制存在诸多的漏洞,最典型的莫过于财政支出项目未形成一个科学合理标准,弹性空间较大,在制度上也未形成鼓励节约惩治浪费的机制,反而形成了每个单位专款专用的项目。如果发生盈余而当年度结束时未及结账,不仅账目上的钱要充公,下一年度还会因此减少预算拨给;如发生赤字,则一定带来第二年度的增款等制度安排,实际上在怂恿每个财政拨款单位多花钱或者浪费钱财而不是俭省节约。

(三) 行政管理支出缺乏科学合理的考核评价机制

现代财政管理,不仅重视对预算编制环节的事

前控制和预算实施过程中的监督控制,也重视事后考核评价。长期以来,我国财政管理重预算编制、轻预算约束和考核评价的现象十分严重。在财政支出上,表现出来就是“只管支出、不管绩效”,其结果必然导致浪费。这也是我国行政管理支出规模不断膨胀的一个重要原因。

三、我国政府行政管理支出增长的约束机制

(一)改革预算的编制和管理,建立预算约束机制

国家预算是国家筹集和分配财政资金的基本收支计划。科学的预算制度是对行政管理支出有效控制的重要手段。我国目前的预算制度存在的主要问题,如预算的编制比较粗、预算资金的分配不科学、预算执行过程中约束“软化”、预算执行后的评价机制不健全等,这些问题与政府追求预算规模以及资金浪费等密切相关,是推动行政管理支出不断扩大的重要原因。因此,要对行政管理支出实行有效控制,必须对政府预算制度实行进一步的改革和完善。

一是在预算编制上,要进一步细化预算。细化预算,是推行预算透明化的重要措施。细化预算,有利于预算的审批和监督,也是控制行政管理支出的重要途径。在编制预算的过程中,预算资金应尽量落实到具体单位、项目,应争取做到每个基层预算单位的每个支出项目都能在预算中有所反映,每一笔支出都有根有据。这样就可以从源头上强化对行政经费支出的监督,有效控制行政管理支出的攀升。

二是要建立预算制约机制。长期以来,我国的预算工作中,政府部门增加人员编制,人员经费相应增加,而人员增长没有内在的制约机制。我国应当结合政府机构改革,加强部门和人员编制管理,严格按照规定配备人员,并编制预算。凡是不符合有关规定擅自增加的人员编制,一律不得增加预算。针对由于现行预算体制的漏洞而造成的客观上鼓励浪费的问题,在预算的编制方法上应积极推行“零基预算”。在制定行政经费预算时对一切行政管理活动逐项进行成本测算和人员、经费使用的效益分析,改变基数法中存在的基数逐年累进、只增不减、支出居高不下、财政负担加重的状况,在一定程度上促进降低行政管理支出。同时,零基预算强调从工作的客观实际出发,根据各项工作的性质和重要程序来确定人力和财务的配备比例,这对于提高行政预算的科学性、提高行政管理工作的效益颇有价值。

三是在预算执行过程中,要强化预算约束。行政预算必须由各部门提出,经编制部门审核,报国家权力机关详细审议后批准。一经批准,必须严格执行,任何个人、任何机关,在未经国家权力机关重新审议并同意之前,不得作任何更改,以防止行政管理支出不正常增长。长期以来,我国预算工作存在重视预算的编制而忽视预算执行的问题。由于预算执行管理的弱化,导致预算编制趋于形式化,使得预算约束“软化”。在预算执行过程中,预算资金的挪用、浪费问题十分严重,导致结果与预算差异很大。显然,这不利于行政管理支出的控制。严格预算约束,必须切实贯彻“依法理财”的观念,在行政管理中按规定开支,任何调增调减事项都必须按照有关法定程序办理。在我国当前,尤其是要对预算超收收入的支出加强管理,严格控制其用途,以控制行政管理支出。

四是要改革预算外资金的管理办法,将预算外资金和制度外资金统一到预算控制之内,形成真正完整统一的政府预算,统一财政。如果预算外资金和制度外资金在政府财政收支中占较大比例,行政透明化将会遇到极大障碍。政府要强化预算的权威性和严肃性,使行政主体严格在预算的约束下配置和运作行政资源,使行政管理支出完全来源于预算资金。

(二)完善国库集中收付制度,加强对行政管理资金收付全过程监控

国库集中收付,是指所有上缴财政的收入都直接缴入国库或财政专户,所有财政支出都通过国库单一账户支付。实行国库集中收付制度,可以减少财政资金运行的中间环节,将资金收付全过程置于财政监督之下,有利于防止财政资金被截留、挤占和挪用,减少单位乱收乱支行为,降低行政管理支出。将财政资金存量集中起来由财政掌握,也有利于提高财政资金使用效益。深化国库集中收付制度改革,要改变国库对财政资金不计息、财政对国库代理不计报酬的作法,对国库单一账户体系内的财政资金统一计息,财政部门相应的应支付国库部门一定的报酬,以调动财政部门与国库部门改革的积极性。要建立财税库行横向联网工程,将财政、税务、国库、银行的集中支付业务与目前分散的核算方式统一起来,实现信息一次录入、多方使用、数据共享,以达到提高财政国库管理工作效率和财政资金使用效率的目的。

(三)完善政府采购制度,提高行政管理支出的效益

政府采购是各级政府为了开展日常政务活动的需要或为公众提供公共服务的需要,在财政监督下将财政购买性支出通过公开招标、公平竞争和财政部门直接向供货商付款的方式,从国内外市场上购买商品和劳务的行为。推进和完善政府采购制度,既是政府内部公共服务市场化改革的内容,同时也是公共财政取向改革的基本举措。实践证明,实行政府采购,可以减少购买费用,降低行政管理支出,降低交易费用,提高办事效率。有关资料表明,1998年在我国约 8000 亿元的财政支出中,按最保守的估算,属于政府采购的支出为 2000 亿元,按 10% 的节约率计算,当年可节约资金 200 亿元^[4]。实行政府采购,有利于公开透明、廉政建设,防止私下个别交易可能产生的黑箱作业、权钱交易、中饱私囊。从宏观经济运行来说,实行政府采购,还有利于增强财政部门的监督职能。

由于我国政府采购工作起步较晚,与国际接轨还存在较大差距,政府采购制度在实际执行中,还有不尽如人意的地方,主要是采购行为过于部门化,形成新的垄断,形成新的权力聚集点,对此必须加强监督。因此,建立和完善适合我国国情的政府采购监督制约机制,成为进一步完善政府采购制度的重要内容和紧迫任务。要加强政府采购监督约束的制度建设,完善政府采购的法规监督体系;完善政府采购操作程序,建立采购环节的日常监督制度;严格政府采购预算编制制度,提高政府采购计划约束力;建立供应商市场准入制度,加强对竞标主体的监督;建立评委库制度,加强对招投标环节的监督;建立采购与付款相分离制度,加强货款结算环节的监督,要认真开展监督检查,保证政府采购工作健康发展。要对政府采购法律法规和政策制度的执行情况、对政府采购预算执行情况以及采购合同履行情况等加强监督检查。对违反有关规定进行采购以及在采购活动中徇私舞弊的要严肃处理,促进政府采购的规范运作。

(四)建立政府绩效评估制度,重视对行政管理支出效果的考核

On the Building of the Restraint Mechanism of China's Administrative Expenditure

JIA Hong

(School of Finance, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: At present, China's administrative was the continuous expansion of the scale of the trend. Sound financial management system does not lead to administrative expenses scale is a major reason for the expansion, the specific performance of the administrative budget making unreasonable administrative expenses binding mechanisms, and administrative expenses lack of a scientific and rational appraisal mechanisms, and so on. In order to effectively control the scale of China's administrative expenses, we must in the budget preparation and management, government procurement, such as establishment of performance evaluation mechanism for fiscal restraint.

Keywords: Administrative expenses; Financial System; Reonstraint mechanism

建立科学的绩效评估制度,是对行政管理支出进行有效控制的重要途径。科学的绩效评估制度应包括对行政运行状况的绩效评估和领导干部的政绩评估。它既有利于提高行政管理的效率,也是克服行政经费的隐性浪费和官僚主义的可行方法。科学的绩效评估制度对政府公务人员和政府职能部门不仅是约束、监督手段,而且也是一种激励机制。结合政府行政管理支出控制问题,笔者认为我国政府绩效评估制度需要在以下方面进一步完善:

一是要通过定性分析与定量分析相结合,建立评估指标体系,合理确定评估体系中指标的权重。政府评估指标体系应当把行政管理支出纳入进去,以促使政府在行政管理中重视节约,自觉控制行政管理支出。

二是要加强跟踪反馈制度。通过对绩效指标的相关情况进行追踪调查和信息反馈,及时进行督促或调整,确保绩效评估的科学合理与及时应用。涉及政府成本管理中的问题,要及时反馈给有关部门,以促进行政管理支出的控制。

三是要成立精简、权威、效能的绩效评估机构。绩效评估机构应当在行政首脑的领导之下,并保持相对独立的地位,评估成员包括各方面专家与公众代表,以保证评估结果真实可信。

四是要实行政府官员的引咎辞职制度。对于那些因工作疏忽或不负责任而造成的重大过失或公共资源的重大浪费损失的直接责任人应该引咎辞职,以强化对权力的制约和对责任的追究,增强领导者的自律性和社会责任感。

[参考文献]

- [1] 迈克尔·巴泽雷著.突破官僚制:政府管理的新愿景[M].中国人民大学出版社,2002.
- [2] 新浪网.中国人均负担行政费用 20年增长 23倍 [EB/OL]. 2007-3-12.
- [3] 杨永华.政府成本的上升趋势、原因和对策分析[J].改革. 2004, (2).
- [4] 财政部预算司.政府采购国际研讨会综述[J].预算管理会计, 1998, (5).

(责任编辑:朱德东)