

# 从绩效评价的视角看 政府行政成本控制问题

□王骏 陈伟明

长期以来,伴随着经济增长和财政收入不断增加,我国政府行政成本不断扩张且难以抑制的问题日益显现,尤其以“三公”经费为代表的政府行政成本过高问题广受社会的关注和诟病。新一届政府上台后“约法三章”,提出了政府要过“紧日子”和本届政府任内财政供养人口、“三公”经费均只减不增的执政目标。因此,我国政府行政成本控制问题急待破解。从绩效评价的角度看,我国政府行政成本过高,急需控制的问题实质上是全社会认为政府提供公共服务所需的行政投入和耗费的资源成本过高问题,即纳税人认为以目前如此高的行政资源投入提供现有规模和质量的公共服务“不够划算”,社会付出成本和获得的收益不相匹配,政府绩效水平偏低。因此,从绩效视角破解政府行政成本控制问题就是解决在提供公共服务规模和质量一定的产出条件下,最小化政府行政成本这个投入要素,或者在政府行政成本投入一定的情况下最大化政府提供的公共服务产出要素问题。

## 一、从计划管理到补充服务： 提高政府与市场间的配置效率

我国政府行政成本的失控首先表现在以机构臃肿和财政供养人员快速膨胀为代表的人员经费、公用经费以及公务成本的快速增加。长期以来的“养人财政”和“吃饭财政”广受社会诟病。然而,多次的机构精简和行政成本压缩却陷

入了一边控制一边快速膨胀的怪圈,这直接导致了政府整体行政成本的居高不下。从绩效评价的角度看,意味着政府提供公共产品的人力成本过高。在资源配置中,政府往往优先于市场获得和配置有限的资源。同时,政府往往将提供公共产品和服务简单等同于生产公共产品和服务,对于市场可以自由运作的事情也事必躬亲。由于政府在提供公共产品和服务的过程中资源配置和使用效率大大低于市场,这就导致了社会以很高的行政成本获取原本可以低价获得的服务,行政成本居高不下。

由于政府长期以来对市场计划管理的惯性,政府拥有过多干预和试图取代市场的冲动。在政府与市场角色不断转化的过程中,政府尽管从最初的全面代替市场、全面管制的计划经济向市场主导的市场经济转变,但政府干预市场、政府既当裁判员又当运动员的双重角色始终存在,政府依旧没有从市场竞争领域完全退出,与民争利、国进民退的现象不断发生。这导致了政府总倾向于更多的管控和干预市场,掌握更多的行政审批和管控权力。权力的扩张加剧了政府的事权膨胀,进而带来政府机构和人员的不断扩张。机构人员的臃肿导致了人员经费等各项政府维持性行政成本的不断上升,这就迫使政府需要更多的财源和收入来维持行政运作。政府对财力的迫切需求又进一步加深了政府干预市场与民争利的冲动,最后导致了政府事权的再次膨胀和行政成本的又一次上升,陷入了越干预市场行政成本

就越高,行政成本越高就越有冲动加大市场干预力度,从而进一步推高行政成本的怪圈之中。

因此,从绩效评价的视角破解政府维持性行政成本过高的关键就在于明确政府的角色定位,厘清政府和市场在资源配置中的关系。从转变政府角色出发,加大公共产品提供过程中市场在资源配置中的分量,提高公共产品和服务的资源配置效率。按照十八届三中全会提出的让市场在资源配置中起决定性作用的资源配置模式,严格将政府的角色限定在为市场服务和弥补市场失灵方面,限制政府参与市场和替代市场的行为。通过剥离政府的“运动员”身份,既能够严格限制政府事权,进而精简政府不必要的机构和人员,从根本上控制住政府行政成本过高且不断膨胀的欲望和冲动,又能够让政府专注于“裁判员”的身份角色,干好自身职责范围内的事情,建立好现代政府治理体系,通过专业化和专注职能,控制和压缩行政成本。

## 二、从管约束到委托代理： 提高政府与社会间的生产效率

我国政府行政成本的失控还表现在政府在提供公共产品的同时,追求更加高昂的装备成本,例如追求更加豪华的办公场所、更加高档的办公用品和高档的公务用车等,从而推高了以政府公用经费、建设经费为代表的行政成本。从绩效评价的角度看,以装备成本高昂为代表的政府行政成本过高问题是因为

行政成本没有明确的预算硬约束。即政府在为社会提供公共产品过程中,以社会公众的受托人身份行使职权同时,欠缺委托人的监督约束,从而导致预算软约束和行政成本不断膨胀,导致了公共产品和服务生产的成本失控,成本收益不经济现象。一方面由于政府长期处于对市场管约束的地位,拥有过大的自由裁量权,预算编制不够细致,预算执行过程中不够严肃,随意突破和追加预算,预决算差异较大而政府无需负责,导致了政府扩张行政成本过于自由不受控制;另一方面,政府预算并非全口径预算,且预算公开程度有限,导致了社会监督形同虚设。

从委托代理的角度看,社会是公共产品和服务的最终使用者,也是委托人,政府在这个过程中作为受托人为社会提供必需的公共产品和服务,而行政成本就是政府作为受托人履职所必需的开支。瓦格纳法则指出,当国民收入增长时,政府财政支出会以更大的比例增长。这就意味着政府官僚机构总是存在着扩大预算支出的天然冲动。按照博弈论的观点,受托人在欠缺合理的约束和监督情况下,会在一定程度上背离委托人的代理目标,产生道德风险。由于作为受托人的政府与作为委托人的社会公众在追求的目标方面不完全一致,政府在提供公共产品的同时,可能追求不断扩张政府行政支出,从而推高了以政府公用经费、建设经费为代表的行政成本,这就导致了公共产品和服务的生产效率低下。

因此,转变政府观念,将政府与社会的关系从管约束的关系向委托代理关系转换,严格预算,加强监督,是提高政府提供公共产品和服务的产出效率,合理控制政府行政成本的有效途径。一方面,政府从管理者的角色向社会受托人角色转变,通过公开预算、透明预算的方式主动接受社会监督,将严

格限制政府各种不必要的行政成本支出。另一方面,必须对委托代理的成本明确界定。作为公共产品的受托提供者,必须严格硬化政府预算约束,改变过去预算软约束情况,同时通过全口径预算,明确界定政府作为受托人的代理成本,从而为定额控制政府行政成本提供依据,确保政府高效提供公共产品。

### 三、从博弈争取到约法三章：提高政府间的制度效率

我国政府行政成本的失控也表现在利用行政资源拉关系、寻租导致的运行成本高昂和政府决策失误造成的无形成本高昂为代表的行政成本膨胀方面。从绩效评价的角度看,这是由于缺乏明确合理的制度规定造成的寻租空间的存在或者由于错误政策制度的规定造成的社会资源浪费所形成的公共产品供给的成本收益失衡现象。按照公共产品理论,中央政府负责提供全国性的公共产品和服务,地方政府则负责提供地方性的公共产品和服务。由于存在不同层次的政府,政府间在资源分配和责任承担方面的制度规定将影响到政府提供公共产品和服务的整体行政成本支出。制度的缺陷和真空将导致政府间在争夺资源和推脱责任方面付出成本,从而提高了全社会承担的政府行政成本。

在资源争夺方面,一方面,由于中央政府控制了重大项目行政审批的权限和大部分的财政资金资源,且资源在不同地区间和上下级间的分配缺乏明确的制度规定,存在较大的制度真空,随意性较大,从而产生了较大的寻租空间。这就导致了地方“跑部钱进”式的资源争夺战,导致了运用行政资源“走后门”、拉关系以及设租、寻租现象的普遍存在,推高了资源分配成本和以运行成本为代表的政府行政成本。另一方面,由于上级政府在项目和资金资源分配上起到决定性的作用,下级政府在一

定程度上不得不承担了部分上级转嫁的会议费、招待费、差旅住宿费 etc 公用经费,并且需要投入大量的寻租费用,进行“公关”和争取资源,导致产生了大量的非生产性行政成本耗费,推高了政府整体行政成本支出规模。

在责任和事权承担方面,由于中央政府和地方政府缺乏明确制度来清晰界定责任,容易导致地方政府忽视成本地开展 GDP 竞争。由于预算上有中央政府托底,地方政府容易无视预算约束和成本控制,通过借债等方式大量地干预经济,刺激本地区经济增长。由于地方政府的行为选择并不以成本收益进行合理衡量,政府行为的决策往往短视或者缺乏合理性,而决策失误所浪费的资源和不必要的行政投入导致了行政成本的虚高。同时,由于地方政府没有明确的制度追究责任,往往容易为竞争而大量通过政府补贴的形式干预市场,造成了政府补贴资源的大量浪费和低效,推高了行政成本。

因此,从绩效评价的视角破解制度效率低下导致的行政成本失控问题就必须通过制定相对完善的制度办法,避免制度真空,在中央和地方政府间合理界定资源分配和重大项目审批的制度办法。通过完善制度,明确政府间的权力和责任,避免政府在分配资源和承担责任过程中的行政成本浪费,提高政府制度效率,从而有效控制政府行政成本。

总的来说,从绩效的视角破解我国政府行政成本过高问题,就必须转变政府观念,提高行政资源的配置效率;转变政府角色,提高公共产品的生产效率;转变政府思路,提高公共产品供给的制度效率,从而提高政府行政绩效水平,从根源上化解我国政府行政成本过高问题。☐

(作者单位:财政部行政政法司  
福建省财政厅)

责任编辑 张小莉