

应从投入产出关系角度 分析政府运行成本高低

■ 白景明



近年来政府运行成本高低成为公众瞩目的焦点，而如何评价政府运行成本高低在各国都是一个争论不休的难题。一般的规律是，公众总是既要求政府增加公共产品供给、不断提升公共服务质量，又要求政府降低运行成本，而财政供养人员又总是抱怨自己收入增长赶不上物价上涨。面对这种矛盾格局，政府解决问题的基本原则就是寻找两种意见的平衡点。要做到合理地分析政府运行成本高低，必须首先从财政支出的一般本质特征出发去思考现实。就一般性而言，财政支出本质上是政府提供公共产品的资金投入，最终表现为人力和物质的消耗，这也就是说，任何一项支出都不是单纯的付出，而是要产出公共产品。由此在研究政府运行成本高低时，必须把行政成本支出和公共产品供给结合起来考察，孤立地列示支出数额不能说明支出的优劣，即必须从投入产出关系角度去研究行政成

本高低。

从投入产出关系角度研究政府运行成本高低，就是要看到这项成本是公共产品产出的一项必要投入，投入的多少与公共产品产出有着内在比例关系。换言之，研究行政成本高低，更应该深入探讨公共产品供给对行政成本变动的约束，据此，理应首先阐释清楚公共产品产出对行政成本变动的约束作用。从理论角度看，公共产品产出对政府运行成本高低有四层制约关系：

其一，公共产品供给量决定政府运行成本总量的变动方向。公共产品供给投入包括三部分内容：政府运行成本；公共产品中包含的固定资产投资，比如校舍、道路、博物馆等；转移性投入，比如财政补贴、社会保障补助支出等。作为公共产品供给投入的一部分，政府运行成本是指公共产品供给管理和公共产品创造的基本费用，是公共产品供给的基础条件投入，具体包括人员劳动力补偿支出(工资、福利、医疗、继续教育等)和公务费支出(办公用房、公用设备、交通工具、会议等)。公共产品供给量与政府运行成本数额具有同向变动关系。当公共产品供给量增大时，劳动力补偿支出和公务费可能交替增长也可能同步增长，哪种情形会出现，取决于公共产品供给量增大的程度。但必须看到，由于公共产品“手工制作”程度远大于私人物品，在政府运行成本构成中人力投入比重始终比较高。

其二，公共产品供给质量状况决定政府运行成本高低。在一个国家内，公众总是要求公共产品质量不断提高，政府也只能顺应民意。但是，同私人物品供应一样，要提高产品质量，产品供给主体就要加大投入。就公共产品供给而言，优化质量意味着必须加大人力和公务费的投入。比如公共安全，当犯罪的“科技含量”增大时，要保持一定的破案率，公安部门就必须加大高科技设备购置和高科技人才培养的投入。再比如要提高教育质量就要加大教师队伍建设和教学设备投入。再比如质量安

全检测,当造假水平提高时,不加大高尖端检测设备投入是不可能解决问题的,由此也要引进会应用设备的高科技人才。

其三,公共产品供给结构变动决定政府运行成本高低。一个国家的公共产品供给结构就趋势而言是不断变动的,每一次大的变动都会引起政府运行成本相应变动,当政府强调要增加某类公共产品供给时,相关运行成本总要增加。西方国家二战后走上福利国家道路,实际上就是在调整公共产品供给结构,增加公共产品供给量。但是,构建庞大的公共福利体系既造成了福利支出的快速扩张,也直接推高了政府运行成本,为缓解收支矛盾,西方国家被迫在上世纪90年代压缩公共部门、把部分国有企业私有化,直至目前,公共产品供给扩张导致的政府运行成本居高不下与公众要求压缩行政成本的矛盾依然尖锐。事实上这种情况在发展中国家也存在,比如印度,目前加强国防是政府和公众都愿意做的事,但加强国防军方就要求涨工资,对此,公众又有意见,从而形成了一种矛盾格局。

其四,公共产品供给体系特征决定政府运行成本高低。公共产品供给体系是指公共产品供给的组织管理体系,具体包括供给主体结构、机构设置、政府数量三方面内容。在一个国家内如果公共产品基本上全部由政府机构提供,那么,政府运行成本势必较高。反之,则相对低些。发达国家政府运行成本占财政支出的比重比中国低,重要原因之一是社会非赢利机构承担了较多的公共产品供给职能。比如日本,由志愿者组成的公共福利协会现在已成为无偿关怀老龄人的重要机构。就一般情况而言,政府机构数量多,运行成本就比较高。

显然,如果从公共产品投入产出关系角度、依据上述四点约束关系分析我国政府运行成本的话,可以得出这样一个基本判断,即:我国政府运行成本呈上升趋势有其客观必然性,把政府运行成本上升完全归结于管理失控是以偏概全。进一步说,这一判断是以下述事实为支撑点的:13亿人口的大国里有着2亿义务教育适龄儿童、8000多万残疾人、上亿老龄人、5000多万享受低保人员,这些人需要特定的公共服务,而13亿人每个人都需要治安、垃圾处理、饮水安全、公共卫生等基本公共服务。人口压力带来的如此巨大的、举世无双的公共产品供给量,无论是按照何种人力投入系数标准来推算,财政供养人员绝对数都会是世界一流的;以基本公共服务均等化为原则的公共产品供给结构调整具体化为“扩建”公共福利体系,由此而推进的构建农村医疗保险体系、农村低保体系、城镇全民医保体系、农村饮水安全体系、城市农民工社保

体系、提升城乡义务教育水平等战略性举措正在客观地要求政府增加人力和公用经费投入。日益恶化的生态环境要求政府加紧环境治理,城镇化率的提高带来的城市人口剧增,连带出了社区管理事务的加大、步入法治化社会后诉讼案件数量加速增长,所有这些问题的解决都需要增加人手、完善办公设施。

必须说明,肯定政府运行成本增长有客观必然性绝不是说政府运行成本支出没有管理不善之处,应当承认遍布各地的豪华办公楼、一个县级政府组成机构的每位领导都配备专车、会议过多过滥,确实有浪费的成分。控制政府行政成本超常增长还是应当从公共产品投入产出关系角度去寻求对策,具体来说就是在确定什么是不合理的成本支出时首先要研究公共产品供给的数量、质量、结构、空间和阶层的分布对政府运行成本是什么要求,由此反推成本数量边界,做到这点需要建立有关的产出——成本计量分析模型。西方各国家各级政府都在进行这方面的探索并取得了一些有益的经验,效果也是明显的。

从我国的实际情况看,建立政府运行成本的产出——成本计量模型首先要解决四个基本问题:一是细化公共产品供给标准,包括数量、质量和结构三方面标准。比如垃圾处理,有必要先核定清楚垃圾处理水平、人口与垃圾处理厂的数量配比、垃圾处理厂的处理能力标准。明确界定了公共产品供给标准之后,就可以反推相关机构人员需求系数和公务经费需求系数。二是财政供养人员生活保障程度。目前我国正在推进财政供养人员工资改革,改革中更多的是讨论如何确定数额,但有一个关键原则还不明确,即:究竟保障财政供养人员处在什么样的生活水平。如果这个问题不解决,工资数额永远会是一个争执不下的问题,因为各地物价、财政收入能力、改革前的收入水平不统一,谁都希望通过改革增加收入。从世界各国经验角度看,财政供养人员的收入水平定位在当地中等收入阶层的收入水平较为合适。这一经验似可借鉴到中国,在全国范围内统一财政供养人员收入水平的条件下,可允许各地按照当地的中等收入水平来确定财政供养人员的综合收入。这样就可以有一个明确的依据来核定人员供养成本。三是清晰界定基本公务费的支出标准,比如办公用房、信息设备、办公用品耗费等。四是建立完整的公用经费项目支出评价体系。所谓完整,就是所有项目预算都要经过程序严谨的事前、事中、事后评价,特别重要的是立项评价。

(作者为财政部财政科学研究所副所长)

责任编辑 赵军