

政府行政成本控制之系统动态反馈分析

罗文剑

(南昌大学廉政研究中心 南昌 330031)

【摘要】 控制行政成本是一项复杂的系统工程。本文借鉴系统动力学理论,研究行政成本控制中存在的问题,建立了行政效率的“成长上限”、公共支出结构“富者越富”,以及行政成本控制“目标侵蚀”和“舍本逐末”基模,并以此为基础提出要强化行政成本意识、坚持控制行政成本目标、完善制度建设与强化执行、优化公共支出结构等政策建议。

【关键词】 行政成本控制 制度建设 系统动力学

一、引言

行政成本是政府机关及其工作人员在向社会或公众提供公共物品、公共服务过程中所必须进行的行政投入或耗费的行政资源。改革开放以来,我国经济虽然获得了快速发展,但行政成本的扩张速度尤为惊人。据资料显示,1978年的行政成本支出费用为52.9亿元,到了2006年,该数据攀升至7 488.68亿元,增幅高达140.56倍,年均增长率19.35%,而同期GDP、国家财政收入和国家财政支出的增幅对应为58.34倍、33.23倍和35.02倍,年均增长率分别为15.7%、13.45%和13.66%。到2010

年,行政成本的支出更是增长了282倍,年均增长率达19.3%,而同期GDP、国家财政收入和国家财政支出的年均增长率为15.82%、14.37%和14.68%,可见行政成本的增速远高于国家经济发展和财政收支的增速。行政成本增长过快、规模偏大,给国家带来的不仅仅是沉重的财政负担,而且危及社会公平正义与社会的和谐。

针对行政成本居高不下的现实,党中央、国务院多次强调反对铺张浪费,厉行节约,降低行政成本。早在九届人大二次会议上国务院领导同志就指出要“反对铺张浪费,坚决压缩一

比较简单,租金的支付方式也比较灵活。对中小企业来说,这类融资租赁公司的进入门槛也比普通金融租赁公司低。

4. 设立民间资本参股的产业集群典当行。典当行对客户信用要求几乎为零,典当行放贷的依据在于当物的价值大小。中小企业集群可以聚集其抵押物解决个体应急资金需求。另外,绝当物品可以拍卖给有更高利用价值的客户,以变废为宝,增加资金总量。典当行“闲了置、忙了用”的融理财功能对解决中小企业的融资困境将起到积极的作用。

5. 设立民间资本定额投资公司。民间资本定投是指将民间资本定期定额投资于由银行开设的专门为中小企业提供贷款新设的微型金融机构,然后由微型金融机构根据考察审核标准贷款给合适的中小企业,该贷款还需担保机构给予担保,担保公司为中小企业提供担保可从中提取部分手续费。民间资本定投使得微型金融机构解决了资金来源的后顾之忧,同时政策性担保机构的加入又使得微型金融机构与以往相比降低了贷款风险。民间资本、微型金融机构、政策性担保机构、中小企业构成了四段信用联结的新模式,即构建了一个完整有效循环的民间资本与中小企业融资相结合的体系。

五、结束语

本文研究基于三个基本学术观点:一是中小企业集群融资具有商业信用与交易成本的优势;二是民间资本投向中小

企业实体经济具有政策导向与转型升级的要求;三是中小企业集群融资与民间资本对接存在内生性路径和可操作性的运作模式。本文将民间融资置于企业集群这一特定环境来研究,认为中小企业集群融资具有比较优势,由此设计出中小企业集群融资与民间资本对接的路径与运作模式。而从企业角度通过集群可增强对外控制融资风险的能力,从民间资本角度通过选择合适的运作模式可实现闲置资金的再投资。

【注】 本文系2011年教育部人文社会科学研究规划基金项目(项目编号:11YJA630082)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 中国人民银行广州分行课题组. 从民间借贷到民营金融:产业组织与交易规则. 金融研究, 2002; 10
2. Michael Aliber. "Informal Finance in the Informal Economy: Promoting Decent Work among the Working Poor", International Labour Office working paper on the informal economy. www.ilo.org /public /English /employment / infeco /download /wp14.pdf, 2002
3. 史晋川, 孙福国, 严谷军. 浙江民营金融业的发展. 浙江社会科学, 1998; 5
4. 史晋川, 叶敏. 制度扭曲环境中的金融安排:温州案例. 经济理论与经济管理, 2001; 1

切不必要的行政开支，保证重点支出”。2002年党的十六大报告提出“提高行政效率，降低行政成本”的要求。2007年党的十七大报告强调“精简和规范各类议事协调机构及其办事机构，减少行政层次，降低行政成本，解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。2012年6月，我国通过了专门规范机关事务管理活动的行政法规《机关事务管理条例》，明确规定“各级人民政府应当依照国家有关政府信息公开的规定建立健全机关运行经费公开制度，定期公布公务接待费、公务用车购置和运行费、因公出国(境)费等机关运行经费的预算和决算情况”，对行政成本的控制提出了严格要求。可见，分析并研究如何有效地控制行政成本，具有非常重要的理论和现实意义。

二、行政成本控制的系统动力学基模构建

上世纪50年代美国麻省理工学院Forrester教授提出了系统动力学理论，该理论被应用于解决各种复杂的系统性问题。笔者拟借鉴系统动力学的基本方法来构建行政成本控制的系统基模，为解决行政成本控制问题提供思路。

1. 解决“成长上限”问题，提高行政效率。行政效率是行政管理活动的重要价值追求之一，也是用来衡量一个国家政府公共管理活动有效性的主要标准。提高行政效率是降低行政成本的必然要求。为提高行政效率，笔者建立基于行政成本控制的行政效率“成长上限”基模(见图1)。该基模的因果链是：①行政效率→+公民满意度→+公民参与的有效性→+政府行为规范程度→+行政效率；②行政效率→+行政能力→+行政成本意识→+节约行政成本的期望与降低行政成本难度的差距→+气馁→-行政效率。

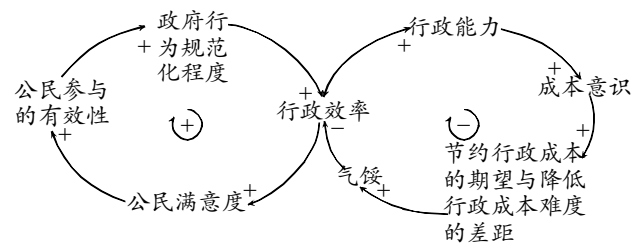


图1 行政效率的“成长上限”基模

图1显示，行政效率的“成长上限”基模由两部分构成：左边的正反馈环由公民满意度、公民参与的有效性、政府行为规范程度和行政效率四个变量组成，描绘了不断提升政府行政效率的效果；右边的负反馈环由行政能力、行政成本意识、节约行政成本的期望与降低行政成本难度的差距、气馁、行政效率五个变量组成，描绘了对行政效率的抑制效应。具体讲，政府的行政效率越高，公民的满意度就越高，就会吸引更多公民参与公共管理活动，进而提高参与的有效性，促进政府包括公共支出等活动的规范化，促使政府行政效率不断提高。而随着行政效率不断提高，政府的行政成本意识也不断得到增强，这种不断增强的成本意识会受到现实中行政成本难以控制的冲击，使得心理落差加大，进而产生气馁或挫败感而无力去控制行政成本，最终导致行政效率降低，这便形成了行政效率的

“成长上限”。而在政府和公众的不断努力下，政府的各种公共管理活动尤其是公共支出活动不断得以改善和规范，促使行政效率不断提高。但是，行政效率提高到一定程度后会受到各种条件的限制，使得降低行政成本的难度加大，这时就会出现行政效率增长的“成长上限”困境。数据验证了这一点，1978年创造每千亿元GDP耗费的行政成本为14.5亿元，这个数据到了2006年为34.6亿元，2010年为37.4亿元。

2. 解决公共支出结构不合理导致的资金分配“富者越富”问题。公共支出的结构、金额和范围既体现了政府介入公共福利的程度，也体现着公共财政在经济社会中的影响。然而现有公共财政的支出结构中，缺位和越位现象都比较明显，政府在教育、医疗、社会保障等的行政成本投入有着极大的裁量空间。毫无疑问，行政成本支出的不断攀升将相对挤占用于教育、社会保障与福利等方面的支出，使得行政成本支出的比重不断提高。对此，笔者建立了公共支出结构的“富者越富”基模(见图2)。该基模的因果链：①行政成本支出的比重→+行政管理费→+行政物质基础→+服务质量→+行政成本支出的比重；②行政成本支出的比重→-教育与社保等支出→+社会保障与福利→-行政成本支出的比重。

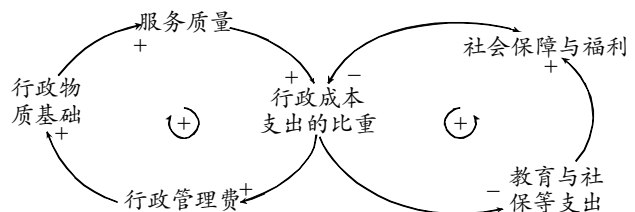


图2 公共支出结构的“富者越富”基模

图2中，公共支出结构的“富者越富”基模由两个正反馈环构成：左边的反馈环显示，行政成本支出比重相对处于高位，使得行政管理费不断上升，这种行政管理支出会带来行政物质基础的强化，有利改善政府的公共服务质量，而为了保证这种服务质量，必然会推动行政成本支出继续攀升；右边的反馈环显示，行政成本支出比重相对较高，会挤占可能用于教育、社会保障等方面的支出，不利于维护社会保障与福利，而相比服务质量的“显性政绩”而言，较弱的社会保障与福利支出会带来“滞后的政绩”后果，在官员仕途前程与政绩导向紧密联系的当今时代，地方政府会尽量减少这种“滞后政绩”领域的支出。国家财政支出显示，截至2011年，我国教育经费支出占GDP的比例尚未达到4%，更低于4.5%的世界平均水平。另外，医疗支出、养老金支出等都存在类似的问题。

3. 片面减少行政管理经费会导致行政成本控制的“目标侵蚀”。行政支出过程中的浪费或寻租等不规范问题都可以将其界定为“腐败”，在惩治腐败的压力下，一些地方片面强调减少行政管理经费，导致控制行政成本之目标日益模糊。对此，我们构建了行政成本控制的“目标侵蚀”基模(如图3所示)。该基模的因果链是：①行政成本→+腐败的机会→+降低行政成本的压力→-行政管理经费→+行政成本；②行政成

本→+控制行政成本措施强度→+行政支出的规范程度→-行政成本。

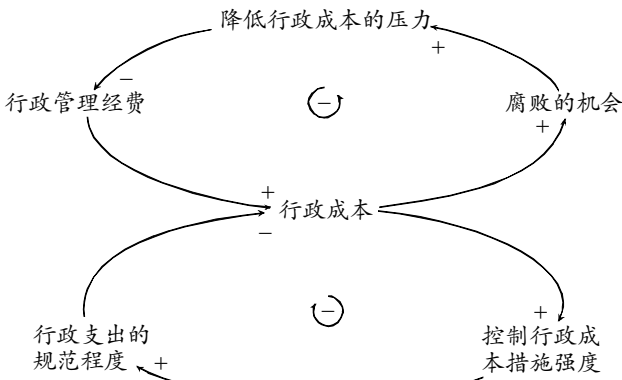


图3 行政成本控制的“目标侵蚀”基模

图3行政成本控制的“目标侵蚀”基模由两个负反馈环构成:上边的反馈环表明,行政成本不断攀升,产生了行政支出的腐败行为,增加了降低行政成本的压力,一些地方就会片面地强调减少行政管理经费,实现行政管理经费的零增长或负增长,从而降低行政成本;下边的反馈环表明,行政成本居高不下,会推出强化控制行政成本的措施,进而使行政支出更加规范化,降低行政成本。上述反馈环说明,减少行政管理经费和规范行政支出行为都能够促进行政成本的降低,但是在实现控制行政成本这个目标的过程中,减少行政管理经费的做法无疑会导致很多地方“为了减少而去减少”,殊不知,一定的行政经费及适当的的增长不仅是政府提供优质公共服务的必要前提,而且是适应物价上涨等因素的合理要求。

4. 借鉴国外经验控制行政成本导致“舍本逐末”现象。借鉴国外经验和进行中国制度化建设是控制行政成本的两种不同策略。选择不同的策略带来的后果不同,这种后果会直接影响行政成本问题的解决。为此,可以借助彼得·圣吉的“舍本逐末”基模对借鉴国外经验和进行中国化制度建设这两种不同的途径进行反馈基模分析(见图4)。该基模的因果链是:①行政成本问题→+借鉴国外经验→-行政成本问题;②行政成本问题→+制度建设与执行→-行政成本问题。

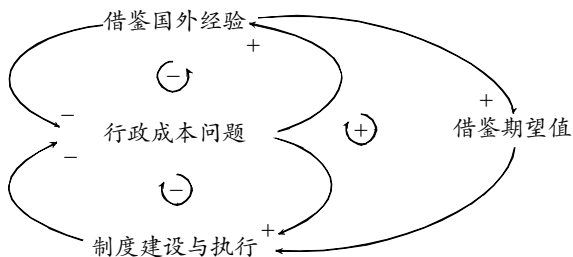


图4 借鉴国外经验控制行政成本的“舍本逐末”基模

图4中,借鉴国外经验控制行政成本的“舍本逐末”基模由三部分构成:上面的负反馈环显示,随着行政成本问题的凸出与严重化,人们开始借鉴国外经验来控制行政成本,并取得一定的成效,一定程度上缓解了行政成本问题。下面的负反馈环

显示,随着行政成本问题加重,人们不断寻求符合国情的制度建设并加强执行力度,通过强化符合国情的国内制度建设与执行来约束行政成本。右边的反馈环显示的则是,行政成本问题凸显,人们寻求“与国际惯例接轨”,形成国外经验依赖症,产生对别人经验的较高期望值,这种情况下就会忽视符合国情的制度建设与执行,从而难以根治行政成本问题。

产生这种“舍本逐末”现象的一个重要原因是人们相信“外来的和尚会念经”,忽视本国或当地的实际情况,造成治标不治本。在公车改革实践中,有人采用拿来主义的做法,对西方国家的市场化改革理论和拍卖实践照搬照抄,催生了“白菜价卖公车”等国有资产严重流失的问题。例如,河南中牟县43辆超编公车,经拍卖只卖39.11万元,平均每辆才卖9 000元,其中一辆面包车只卖了1 600多元,部分车辆中拍价比评估价还低。这种不符合中国国情的制度建设,监管执行不力,不仅不能降低行政成本,反而会造成大量国有资产流失。

三、系统动力学的适用性及行政成本控制基模启示

系统动力学理论对问题的理解关键在于其把握住了系统结构与内在机制间相互紧密的依赖关系。我们通过构建以上四个系统基模,不难发现我国行政成本控制实际上就是一个内含了诸多子系统的复杂系统。比如图1中的行政效率问题就是一个包含了诸多子系统的复杂系统。行政效率能否得到改善,会出现“增长上限”,其实是各方力量相互作用的结果。因此,我们找出了行政效率系统的核心要素,包括公民参与、公民满意度、政府行为规范程度、行政能力、行政成本意识、节约行政成本的期望与降低行政成本难度的差距等,这些要素相互联系、相互制约,符合复杂系统的特征。可见,我国行政成本控制符合复杂系统的基本特征,用系统动力学方法去揭示其中的难题不仅是合理的,而且是可行的。

Forrester教授创造的系统动力学适应了现代经济社会的系统管理和控制的需要,尤其在复杂的现实世界面前,它不以抽象的假设为依据进行推演,而是以解决实际问题为前提,不追求“最优解”,而是寻求改善系统结构的机会和途径。为此,彼得·圣吉在《第五项修炼》一书中为每一种系统基模界定了“改善系统结构”的“管理方针”。对照前面构建的控制成本的四种基模,可以作如下阐释:

“成长上限”基模的管理方针:不要去推动增强(成长)环路,应该除去(或减弱)控制的障碍,即解决行政效率的“成长上限”问题,不片面去推动左边的正反馈环,而应致力于除去右边的负反馈环的限制,即缩小“节约行政成本的期望”与“降低行政成本难度”的差距,防止产生气馁或挫败感。

“富者越富”基模的管理方针:在决定两者之间的资源分配时,除了“成绩”表现这项标准外,更应重视整体均衡发展的更上层目标,创造公平的环境,统筹发展。因此,对于公共支出结构的“富者越富”问题,应该尽快解决行政成本快速增长的支出偏向,既要保证行政机关正常高效提供良好公共服务所必需的资金,又要增加教育、社会保障、公共事业等方面的支

出,促进社会公平和福利的发展。

“目标侵蚀”基模的管理方针:坚持目标、标准或愿景。要防止行政成本控制的“目标侵蚀”问题,必须坚定行政成本“可控”的目标。就是说,要正视行政管理过程中的浪费与寻租等腐败现象,通过强化控制行政成本的措施,追求行政支出的规范化和行政成本增长的“理性回归”,而不是片面强调减少行政管理经费,迷失行政成本控制的方向。

“舍本逐末”基模的管理方针:将注意力集中在“根本解”,当然也可以暂时使用“症状解”来赢得时间。借鉴国外经验控制行政成本的“舍本逐末”基模揭示,行政成本控制过程中存在过于看重国外经验解决问题的现象,工作重心放在对付“症状解”的求解过程,而没有主动在“根本解”上想办法,导致“国外经验依赖症”,忽视符合我国国情的制度建设与执行。显然,解决这个问题的关键是要将改革重点放在符合国情的制度建设与执行上,达到降低行政成本之目的。

四、控制政府行政成本的政策建议

1. 强化成本意识,缩小节约行政成本的期望与降低行政成本难度的差距。首先,强化行政成本意识。一定的行政成本支出是政府实现公共管理、提供公共服务的必要物质基础,但是这并不表明政府就可以不计成本地随意支出。按照科斯的说法,政府并非完全无成本地运行,政府行政机制本身需要合理成本。行政成本持续走高的背后,当然有公职人员的成本意识薄弱的原因,因此应加强对公职人员的教育,提高和强化他们的成本意识和效益观念,构建廉洁、高效的政府。其次,要大力降低行政成本。最近,党中央新的领导集体以身作则,改进作风,提倡厉行节约,反对铺张浪费,勤俭办事业。而降低行政成本也是提高行政效率的重要方式之一。只有不断创新,通过加强思想教育和制度建设,实行必要的惩戒手段,并加大政策的落实力度,做到“钱为民所用”,所有支出都要以百姓利益为出发点和归宿,让降低行政成本融入公职人员的日常工作,形成习惯,这样就能缩小节约行政成本的期望与降低行政成本难度的差距,促进行政效率的提高。

2. 合理分配资金,优化公共支出结构。首先,应该增加教育、社保等方面的财政支出,保证教育、社保等支出在政府公共支出结构中的比重。目前我国财政性教育经费支出的比例仍然较低,要提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例,逐步达到4%。数据显示,近些年我国的社保支出占财政支出的比重在12%左右,远低于印度、泰国等国的水平,更低于发达国家30%~50%之间的水平。因此,必须增加教育、社保等方面的财政支出,保障其在公共支出结构中的比重,增进社会公平与正义。其次,合理确定行政成本支出的比重,避免行政成本增长过快。公共支出应该坚持“民本”的导向和原则,减少行政管理支出,这就要求适当控制行政成本的规模,比如规定行政成本支出分别相对GDP、财政收入、财政支出的弹性系数都不得超过1。另外,还应该合理确定行政成本支出的占比,通过设定行政成本支出占公共财政支出的比重这一指

标,将该指标作为考核官员“政绩”的标准之一,努力将行政费用控制在合理的范围内,跳出“富者越富”的怪圈。

3. 坚持控制行政成本的目标,严惩腐败行为。主要应从两个方面着手:一方面,必须坚定降低行政成本的目标与信念,稳步推进行政成本支出的合理化与公益化,着力在提高行政效率上下工夫,而不应该简单地大幅度削减行政管理经费,以应付当前所面临的“民声”压力;另一方面,要强化控制行政成本的措施,使行政支出规范化。在制度建设方面,应尽量避免利用一些柔性的措辞用词,增强制度的刚性和可操作性。我国《宪法》明确规定“国家厉行节约,反对铺张浪费”;《公务员法》提出“不得违反财经纪律,浪费国家资财”等要求。这些法规往往因缺乏相应的实施细则而不利于具体操作执行。因此,必须坚持行政成本“可控”的目标,完善法制建设,关注行政管理过程中的浪费与寻租等腐败问题,一经发现,无论“老虎”、“苍蝇”都要“零容忍”地严加查处和严厉打击,通过加大监督和打击力度,规范行政支出行为,降低行政成本。

4. 立足国情,加强制度建设与执行。笔者认为,在中国特殊的国情中,应该要以中国共产党的坚强领导和人民群众的广泛参与为基础,加强制度建设与执行。一要完善党内制度建设,加强党的领导,充分发挥各级党委监督和审议作用,做到“党要管党,从严治党”。二要完善财政预算制度,细化预算科目,并及时公开财政预算和决算结果,让老百姓知道政府支出的具体去向。三要健全监督制度,整合各种监督力量,充分发挥人大监督的作用,实现人大代表专职化;同时加强纪检监察、审计等部门的有效监督;鼓励媒体、社会公众积极进行监督。四要完善政府绩效评估制度,将行政成本的支出与收益作为考核政府绩效、提拔任用官员的重要条件之一。五要建立政务信息公开与回应制度,构建透明度高和负责任的政府。政府应将不涉密的公共财政收支数据予以公开,并对不及时公开和回应相关数据的地方政府领导进行问责。

【注】本文系江西省社会科学“十二五”(2011年)规划一般项目“县级政府行政成本控制问题研究”(项目编号:11GL25)及江西省高校人文社会科学重点研究基地南昌大学廉政研究中心2011年度研究项目“基于系统动力学的‘零容忍’反腐败机理研究”(项目编号:JD1108)的研究成果。

主要参考文献

1. 孔繁河,蒋云根.转型时期我国行政成本的控制路径探微.中州学刊,2006;11
2. 金笛.国外政府怎样节约行政成本.新财经,2010;4
3. 魏雅华.中国行政管理成本全球最昂贵.金融经济,2011;5
4. 李旭.社会系统动力学.上海:复旦大学出版社,2011
5. 罗纳德·科斯等著.陈昕主编.财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集.上海:上海人民出版社,1994
6. 李萍等.财政体制简明图解.北京:中国财政经济出版社,2010