政府行政成本增长的影响因素实证研究

罗文剑(博士)　吕　华

(南昌大学廉政研究中心　南昌　330031　南昌大学 MPA 教育中心　南昌　330031)

【摘要】快速增长的行政成本给国家带来了巨大负担。本文通过实证分析,发现财政支出和城市化水平是推升行政成本的关键影响因素。财政支出每增加 1 亿元,政府行政成本就会增加 1 350 万元;城市化水平每提高一个百分点,政府行政成本就会增加近 174 亿元。因此,要有效地控制行政成本,就必须强化对财政支出的管理,建立民本财政,重新定位政府在城市化进程中的角色,转变政府职能。

【关键词】行政成本　财政支出　民本财政　政府职能

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。胡锦涛同志在党的十八大报告中明确提出要严格控制机构编制,减少领导职数,降低行政成本。

我国政府行政成本到底如何?改革开放至今,我国政府的行政成本一直快速扩张,机构庞大而效率较低,浪费了大量资金资源与其他社会资源。数据统计显示,1993~2011 年间,行政成本呈现持续快速增长态势。1993 年的行政成本绝对量为 615.76 亿元,2011 年攀升为 17 442.54 亿元,年均增长率高达 20.4%。同期我国 GDP、财政收入、财政支出的增长均低于行政成本增长:GDP 从 35 333.9 亿元增长到 472 881.6 亿元,年均增长率仅 15.5%;国家财政收入从 4 348.95 亿元增长到 103 874.4 亿元,年均增长率 19.28%;国家财政支出从 4 642.3 亿元增长到 109 247.8 亿元,年均增长率 19.18%。另外,从人均行政成本负担看,我国人均行政成本也在持续攀升,从 51.96 元跃增至 1 294.58 元,年均增长率 19.56%,远高于城镇居民人均可支配收入的年均增长率(仅为 12.6%)。根据国家发改委、财政部和国家统计局在 2010 年“两会”期间公布的调查报告称,从 2005 年到现在,我国行政经费仍然大约以每年 1 000 亿元的速度在递增。

持续快速增长的行政成本给国家带来的后果恐怕不仅仅是沉重的财政负担,还会危及社会公平正义的发展,损害党和政府在人民群众心目中的形象,影响国家的凝聚力与和谐稳定。因此,分析影响行政成本的主要“助燃”因素并提出控制行政成本的对策,有着重要的理论意义和现实意义。

本文拟采用实证方法对推升政府行政成本影响因素进行分析,主要是假设政府行政成本(因变量)是多个影响因素(自变量)和误差项的线性函数,然后构建多元回归模型以更准确地反映到底是哪些因素推高了行政成本,并提出相应的政策建议。

二、变量的选择与多元线性回归模型的构建

1. 变量选择。在我国,具体影响行政成本的因素到底有哪些?笔者通过文献查阅和向专家咨询核实,发现当前对行政成本影响因素的理解主要集中在经济发展水平(张伟,2009)、财政收支状况(何翔舟,2009;范柏乃,2011)、物价(张雷宝,2008)、城市化(江克忠,2010)、政府规模(安秀梅,2008)、官员收入(胡联合,2009)、人民收入水平(董建新,2012)等方面。基于此,本文初步考虑对应选择 GDP、财政收入、财政支出、物价水平、城市化水平、行政人员数量、行政人员平均工资增幅、城镇居民人均可支配收入增幅等 8 个自变量作为影响行政成本的因素。

但值得一提的是,由于国民生产总值是投资、消费、财政支出等的总和,财政收入也是财政支出的天然前提,很明显这三个因素之间有着密切的联系,如果强行将它们纳入后面的模型解释,GDP、财政收入与财政支出三者之间必然存在严重的多重共线性。

为此,先将数据初步在 SPSS 软件中检测,验证发现果然存在比较严重的共线性,尤其是 GDP 的方差膨胀因子非常大,考虑到行政成本是财政支出中的重要一分子,所以,这里将不得不剔除 GDP 和财政收入这两个影响因素,最后选择影响政府行政成本的其他 6 个因素。

2. 模型的构建。通过前面的分析,将财政支出等 6 个因素作为影响政府行政成本(因变量)的因素(自变量),以 1993~2011 年的数据为基础进行实证分析检验。数据主要来自《中国统计年鉴》(1996~2012)、《中国财政年鉴》(1992~2012)。

政府行政成本(单位:亿元)、财政支出(单位:亿元)的值可以直接从年鉴中查找;城镇居民人均可支配收入增幅(%)由历年城镇居民人均可支配收入计算而得;行政人员数量(单位:万人)用公共管理和社会组织(国家机关、政党机关和社

会团体)就业人数表示;行政人员平均工资增幅(%)由行政人员平均工资计算而得;物价水平以居民消费价格定基指数(1 978=100)来表示;城市化水平(%)用城镇人口占总人口的比重表示。

由此计算得出数据,并进行回归模型构建。

(1)建立多元回归模型。假设 Y 为行政成本,0 为常数项,β_1、β_2、β_3、β_4、β_5、β_6 分别为特定的待定回归系数,X_1、X_2、X_3、X_4、X_5、X_6 分别代表财政支出、城镇居民人均可支配收入增幅、行政人员数量、行政人员平均工资增幅、物价水平、城市化水平,ε为随机误差值。进而可以确立基于面板数据的多元回归模型:

$$Y=\beta_0+\beta_1X_1+\beta_2X_2+\beta_3X_3+\beta_4X_4+\beta_5X_5+\beta_6X_6+\varepsilon$$

(2)各变量的简单相关分析。为探寻并影响行政成本的关键因素,先对行政成本与财政支出、城镇居民人均可支配收入增幅、行政人员数量、行政人员平均工资增幅、物价水平、城市化水平这几个因素进行皮尔逊相关分析。

结果显示,行政成本 Y 与财政支出 X_1、行政人员数量 X_3、物价水平 X_5、城市化水平 X_6 四个因素显著相关,皮尔逊相关系数分别为 0.988、0.981、0.942 和 0.844,在 $\alpha=0.01$ 的条件下其相关系数达到统计显著性水平。同时发现行政成本与城镇居民人均可支配收入增幅 X_2、行政人员平均工资增幅 X_4 没有显著性相关,在 0.05 的显著性水平下没有统计学意义,因此,不得不剔除这两个变量,保留其他四个变量进行下一步回归分析。

(3)多元回归模型的确立。依据高斯—马尔科夫定理,将整理好的历年相关数据(Y、X_1、X_3、X_5、X_6)输入 SPSS 软件,采用自后淘汰法进行统计分析,每次从方程中淘汰一个自变量,实现对自变量的逐步筛选。

通过自后淘汰法,采用进入水准 PIN(0.05)、剔除水准 POUT(0.10)对自变量进行筛选,见表 1。

表 1　　输入/移去的变量[b]

模型	输入的变量	移去的变量	方法
1	城市化水平,物价水平,财政支出,行政人员数量[a]		输入
2		物价水平	向后(准则:F-to-remove >=0.100的概率)
3		行政人员数量	向后(准则:F-to-remove >=0.100的概率)

注:a.已输入所有请求的变量。

b.因变量:行政成本。

这说明,输入四个自变量后,采用自后淘汰法剔除了两个变量,最后筛选的结果剩下 X_1 和 X_6 两个自变量,根据 SPSS 的统计分析,得出各回归系数的估计量,进而整理得到估计方程:

$$Y=-5\ 329.455+0.135X_1+173.849X_6$$

三、模型检验与实证结果

1. 模型的拟合优度检验。表 2 显示了多元线性回归的拟合优度情况。模型 3 中,因变量与自变量的复相关系数 R 为 0.993,判定系数 R^2 为 0.985,调整的判定系数 R^2 为 0.983。R^2 接近 1,说明回归线性的拟合程度很好,也充分说明了模型的有效性。也就是说,本模型的结果说明,行政成本 98.5%的变动几乎都可以被该模型解释,拟合优度很高。

表 2　　模型汇总

模型	R	R^2	调整R^2	标准 估计的误差
1	0.993[a]	0.987	0.983	706.872 42
2	0.993[b]	0.986	0.983	701.116 43
3	0.993[c]	0.985	0.983	705.337 90

注:a.预测变量:(常量),城市化水平,物价水平,财政支出,行政人员数量。

b.预测变量:(常量),城市化水平,财政支出,行政人员数量。

c.预测变量(常量),城市化水平,财政支出。

2. 显著性检验。表 3 显示了方差分析得到的显著性检验结果:运用费歇尔准则(F 检验)再对 R^2 统计量的显著性进行检验可知,模型 3 中,回归平方和 2.63×108,残差 497 501.554,检验的统计量 F=528.563,F 值足够大,拒绝 F 值为 0 的原假设,显著性水平 P 值(Sig)为 0.000,P 在 0.01 水平显著,这说明回归模型的总体估计效果显著,自变量 X 对因变量 Y 有非常明显的线性影响。

表 3　　Anova[d]

模型		平方和	df	均方	F	Sig.
1	回归	5.269E8	4	1.317E8	263.618	0.000[a]
	残差	6 995 360.610	14	499 668.615		
	总计	5.339E8	18			
2	回归	5.265E8	3	1.755E8	357.029	0.000[b]
	残差	7 373 463.761	15	491 564.251		
	总计	5.339E8	18			
3	回归	5.259E8	2	2.630E8	528.563	0.000[c]
	残差	7 960 024.861	16	497 501.554		
	总计	5.339E8	18			

注:a.预测变量(常量):X_6,X_5,X_1,X_3。

b.预测变量(常量):X_6,X_1,X_3。

c.预测变量(常量):X_6,X_1。

d.因变量:Y。

3. 回归系数检验与共线性诊断。表 4 列出了偏回归系数 B 及其标准误差、标准化偏回归系数、模型参数的 t 统计量观测值及其对应的概率、共线性容差、方差膨胀因子 VIF。可以看出,对模型 3 而言,模型参数 t 统计量观测值都满足 t>3,说明主要参数的估计都在 0.01 的水平上显著,拒绝系数为 0 的原假设,模型参数的检验有效。从自变量的共线性统计量来看,容差为 0.166,方差膨胀因子VIF 值为 6.008,说明模型最后选择的自变量不存在共线性问题,模型总体上有效。

表 4　　系数[a]与共线性

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.	共线性统计量	
		B	标准误差	试用版			容差	VIF
1	(常量)	-11 378.290	5 683.707		-2.002	0.065		
	X_1	0.112	0.023	0.637	4.784	0.000	0.053	18.917
	X_3	8.196	6.573	0.210	1.247	0.233	0.033	30.392
	X_5	-4.770	5.484	-0.059	-.870	0.399	0.204	4.898
	X_6	153.749	72.318	0.214	2.126	0.052	0.092	10.843
2	(常量)	-11 195.863	5 633.586		-1.987	0.065		
	X_1	0.114	0.023	0.648	4.938	0.000	0.053	18.723
	X_3	6.951	6.363	0.178	1.092	0.292	0.035	28.951
	X_6	130.373	66.593	0.182	1.958	0.069	0.107	9.346
3	(常量)	-5 329.454	1 712.071		-3.113	0.007		
	X_1	0.135	0.013	0.766	10.244	0.000	0.166	6.008
	X_6	173.849	53.713	0.242	3.237	0.005	0.166	6.008

注:a.因变量:Y。

四、结论

本文先对政府行政成本的影响因素进行相关分析和多元线性回归分析，发现财政支出和城市化水平是影响政府行政成本的最重要因素。对模型进行拟合优度检验,判定系数 R 方为 0.985,说明行政成本 98.5%的变动几乎都可以被该模型解释,拟合优度很高;对模型进行显著性检验,P 在 0.01 水平显著,也说明了回归模型的总体估计效果显著;对模型进行回归系数检验与共线性诊断,|t|>3,显著性明显,方差膨胀因子 VIF<10,自变量不存在共线性问题。因此模型通过检验,总体有效。

从回归结果来看,财政支出的标准化偏回归系数 B=0.766,P=0.000,P 在 0.01 的水平上显著。这说明,财政支出对行政成本有正向的推动作用,财政支出越多,政府用于行政性的支出就越多。在其他变量不变的情况下,财政支出每增加 1 亿元,政府行政成本就会增加 1 350 万元。

从回归结果来看,城市化水平的标准化偏回归系数 B=0.242,P=0.005,P 在 0.01 的水平上显著。这说明,城市化水平对行政成本也有正向的推升效果,城市化水平越高,政府用于行政性的支出就越多。在其他变量不变的情况下,城市化水平每提高一个百分点,政府行政成本就会增加近 174 亿元。

五、政策建议

本文的实证研究表明，财政支出和城市化水平是影响行政成本的两个关键因素，而且它们对行政成本都有正向的推动作用。因此,根据研究的结果,要实现对行政成本的有效控制,首先应该强化对财政支出的管理,建立民本财政;其次要重新定位政府在城市化进程中的角色,转变政府职能。

1. 强化对财政支出的管理,建立民本财政。多年以来,我国的财政管理工作一直重收入管理,轻支出管理,导致财政支出的浪费与“挥霍”,行政成本很容易分摊更多的“蛋糕”。因此必须加强对财政支出的管理,建立民本财政。一是要推进财政信息公开,信息公开才能形成“鱼缸效应”,才能让官员谨微慎行,这是解决行政成本乱象的最佳切入点,也是控制行政成本快速攀升的首要前提。二是要加强制度建设与执行,改革财政预算制度,细化预算科目;完善监督制度,实现对行政支出浪费现象“零容忍”;加强政府绩效考核,将行政成本作为政府“政绩”考核的重要内容等。三是要扩大公民参与范围,建立民本财政,在财政支出中要充分体现和代表人民的利益,将更多的资金用于改善现实民生,真正实现“钱为民所用”,真正让人民共享国家的发展成果。

2. 重新定位政府在城市化进程中的角色,转变政府职能。城市化离不开政府的作用,它对经济增长和社会发展有极好的促进作用,但由于在城市化进程中,我国仍然没有从根本上消除传统计划经济体制的影响,政府过多干预与介入,不仅导致我国城市化进程缓慢,而且提升了政府行政成本。所以,必须重新定位政府在城市化进程中的角色，转变政府职能。首先,政府要做好公共服务的角色。城市化水平的提高意味着公共服务需求的增加,因此,政府必须扮演好公共服务者的角色,为城市化发展提供良好的环境。只要城市发展没有出现明显的规模不经济效应，那么即便人口流动给城市带来了诸如交通、住房、医疗、教育、就业和社会治安等方面的压力,作为政府部门应该想方设法通过增加上述公共产品的供给来尽可能地满足人们的需要。其次,坚持市场化改革,提高公共物品的供给效率。政府提供公共产品与公共服务,并不意味着政府就要生产所有的公共产品或完全取代公共产品市场，而应该通过制度创新,推进市场化改革,吸引更多的社会资本参与到公共产品的提供中来,提高公共物品的供给效率。在这方面,美国的市场机制为主导下的政府宏观调控模式、英国政府的公用事业民营化、日本的租税特别措施等值得我们学习和反思。

【注】本文受江西省社会科学“十二五”规划一般项目(项目编号:11GL25)、江西省高校人文社会科学重点研究基地 2011 年度研究项目(项目编号:JD1108)资助。

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.魏雅华.中国行政管理成本全球最昂贵.金融经济,2011;5

3.张伟等.区域财政行政支出的测算与公共管理创新.统计研究,2009;2

4.何翔舟等.中国政府成本测度与治理:行政支出视角.中国行政管理,2009;7

5.范柏乃等. 中国省级行政区域行政支出与行政成本的实证研究.天津市委党校学报,2011;1