

基于问题基模直接生成法的行政成本治理研究

皮立龙(副教授)

(赣南师范学院 江西赣州 341000)

【摘要】行政成本的增长带来诸多负面效应,引发社会对“降低行政成本”的强烈欲求和空前关注。本文基于问题基模直接生成法,构建了行政成本治理的公民参与“成长上限”基模、“共同悲剧”基模和“饮鸩止渴”基模,并根据相应的杠杆解,提出了治理行政成本的路径,如减少公众参与障碍;加强机关的自我管制;提升财政透明度,促进政府支出规范化。

【关键词】问题基模直接生成法 杠杆解 行政成本 “成长上限”模型 “共同悲剧”模型

一、研究背景

行政成本是反映政府行政效率和服务水平的一个重要指标,指政府在履行其公共管理职能过程中的成本投入或支出。改革开放以来,我国政府行政成本持续快速增长。根据《中国财政年鉴》的数据统计显示,1978年至2012年,我国政府行政成本从52.9亿元增长至20 145.89亿元,增长了近380倍,年均增长率高达19.73%,远高于美、德等发达国家。从国外学者分析行政成本情况较常用的“行政

成本/财政支出”指标来看,1978年至2012年,我国政府行政成本占财政支出的比重由4.71%跃升至15.99%,同样也远高于西方发达国家水平。居高不下的行政成本带来了“挤出效应”、“危害社会公平”等诸多负面影响,引发社会对“降低行政成本”的强烈欲求和空前关注。党和政府有关部门也积极回应民意,强调“降低行政成本”(党的十八大报告)和“厉行节约,反对浪费”(十二届人大二次会议政府工作报告)等的决心与态度。

2. 简化向学前教育捐赠的涉税程序。民政部救灾救济司原司长王振耀曾表示,他以个人名义向中华慈善总会捐款500元,为了拿回捐款的税收抵扣50元,他经历了10道手续,花了2个月的时间。显然,纳税人通过符合税前扣除资格的捐赠平台向学前教育事业的捐赠,应尽量简化适用税收优惠的程序。笔者建议:①适用流转税、财产税、行为税和目的税优惠的,当期缴税时直接予以减免;②适用企业所得税优惠的,鉴于《企业所得税法》规定,企业应当自月份或者季度终了之日起十五日内,向税务机关报送预缴企业所得税纳税申报表,预缴税款,因此在每月(季度)预缴税款时,考虑上月(季度)向学前教育捐赠准予扣除的金额;③适用个人所得税优惠的,在按月或按次计征时,考虑当期准予扣除的捐赠金额。

3. 优化向学前教育捐赠的捐赠平台。首先,成立“中国学前教育发展基金会”,构建学前教育捐赠专门平台。其次,降低基金会的工资福利和行政办公支出。《基金会管理条例》第二十九条规定,基金会工作人员工资福利和行政办公支出不得超过当年总支出的10%。当基金会的总支出基数很高时,总支出的10%就非常大。笔者建议,设定

随总支出递减的百分比,并规定人均工资福利和行政办公支出的上限。最后,提高捐赠平台的信息透明度。2012年,中国公益慈善行业的年度透明指数为45.1,距及格水平60还有一定差距,与优秀水平90更是相距甚远。笔者认为,捐赠平台应及时、全面、准确地公布捐赠信息,让捐赠者放心、踏实地将资金交予捐赠平台。

【注】本文系国家社会科学基金教育学青年课题“促进学前教育发展的财税政策研究”(编号:CHA110122)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 郑蕻.美国学龄前教育:“一个都不能少”.中国文化报,2013-02-28
2. Samuel Berlinski, Sebastian Galiani, Marco Manacorda. Giving Children a Better Start: Preschool Attendance and School-age Profiles. Journal of Public Economics, 2008; 92
3. 刘占兰.学前教育必须保持教育性和公益性.教育研究, 2009; 5
4. 张维.学前教育特殊教育捐赠不足1%.法制日报, 2012-07-13

日益突出的行政成本问题同样受到学界的关注。但现有研究缺乏系统性,难免偏颇,导致对行政成本快速膨胀的原因分析陷入“盲人摸象”的困境,治理行政成本的措施探讨似无的放矢。为此,本文将采用系统动力学的问题基模直接生成法来分析行政成本治理问题,以提出更有针对性的路径选择。

二、政府行政成本治理的问题基模分析

问题基模直接生成法是基于系统科学理论和方法解决管理问题的有效工具,它从系统的观点出发,通过分析构成管理问题的系统要素及其关系,以反馈环的方式构建问题的系统基模,并根据基模给定的杠杆解确定管理方针或解决之道。因此,本文将借鉴该方法分析行政成本治理的问题,以免陷于以往研究的桎梏,并使提出的管理对策更有针对性和实效性。

1. 公民参与治理行政成本的“成长上限”基模。行政成本是公共财政支出的一项重要内容,公民参与治理行政成本体现了公民对公共财政的责任与担当。在分析系统要素及其关系的基础上,可以构建“成长上限”基模(详见图1)。

因果链:①公民参与→+政府行为规范→-行政成本→+抱怨→-和谐度→+公民参与;②公民参与→+参与人数→+参与障碍与期望的差距→+公民无奈感→-公民参与;③公民参与→+参与热情→+公民意识→+参与障碍与期望的差距→+公民无奈感→-公民参与。

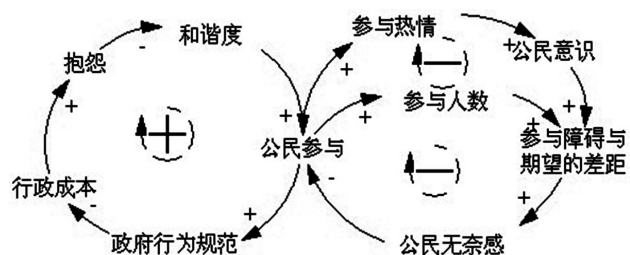


图1 公民参与的“成长上限”基模

注:图中“→”表示要素的因果关系,“+”和“-”分别表示正向和反向作用,对应⊕和⊖为正反馈环和负反馈环(下同)。

图1左边是一个公民参与治理行政成本的激励环路,公民参与质量提高,行政成本支出等政府行为就会越规范,行政成本就会降低,人们的抱怨就会减少,社会和谐度就会提升,进而继续推动公民参与质量的提高,这就形成了公民参与治理行政成本的增强环路。右上方是一个公民参与治理行政成本的抑制环路,公民参与质量提高,公民的参与热情就会增加,进而推动公民意识的增强,而随着公民参与期望与现实参与障碍之间的矛盾差距加大,会导致公民的心理落差而产生无奈感,最终减少公民参与,这就形成了公民参与的抑制环路。右下方也是一个

公民参与治理行政成本的抑制环路,其形成同右上方的抑制环路基本一致。可以看出,一方面,公民参与在治理行政成本中扮演着积极的角色,另一方面,当某些行政成本乱象不断冲击和挑战公民的社会感知时,人们往往容易被现实障碍所禁锢,陷入参与的“成长上限”困境。

2. 行政成本增长的“共同悲剧”基模。公共选择理论认为,政治市场的主体与经济市场的主体一样具有自利性特征或倾向。因此,不同政府在财政支出中总是容易增加非生产性的行政成本支出,这就会形成有限财政资源的“共同悲剧”基模(详见图2)。

因果链:①甲行政成本→+甲财政支出→+甲行政成本;②甲行政成本→+甲财政支出→+财政总支出→-财政增支的可能性→-甲行政成本;③乙行政成本→+乙财政支出→+乙行政成本;④乙行政成本→+乙财政支出→+财政总支出→-财政增支的可能性→-乙行政成本。

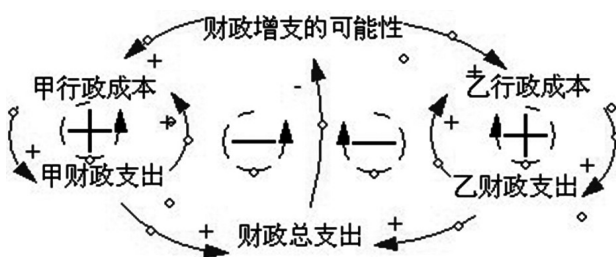


图2 行政成本增长的“共同悲剧”基模

图2由两个正反馈环和两个负反馈环构成。左边的正反馈环表明,甲的行政成本增长,甲的财政支出就会增加,而甲财政支出的增加又会进一步推动甲行政成本的增长,研究表明,财政支出每增加1亿元,行政成本就会增加1350万元;左中的负反馈环显示,甲的行政成本增长,甲的财政支出就会增加,国家财政总支出就会增加,国家财政增支的可能性就会降低,甲能获得的行政成本支出就会减少。同理,右边的正反馈环也描绘了乙行政成本与乙财政支出之间的促进关系;右中的负反馈环显示,乙的行政成本增长,乙的财政支出就会增加,国家财政总支出就会增加,国家财政增支的可能性就会降低,乙能获得的行政成本支出就会减少。

“共同悲剧”基模描述的基本状况是,不同的利益主体共同使用一种充裕而有限的资源,它们总是倾向“瓜分”国家财政蛋糕用于自身消费而不是将其做大,比如对国家财政转移支付资金的使用,政府会优先用于满足维持自身的运转,因此,基模运行的结果必然是充裕但有限的公共财政资金趋于告罄,甲、乙等不同的政府及机构可获得的履行公共管理职能的必要基础——行政成本资金就会减少,最后出现“共同悲剧”而不是“双赢”。

3. 治理行政成本的“饮鸩止渴”基模。为了防止行政成本过高,人们甄选着不同的措施,某种措施或许在短期

内看似见效,但从长期来看,会带来越来越严重的后遗症,这无异于“饮鸩止渴”(详见图3)。

因果链:①行政成本→+政府压力→+转嫁行政成本→-行政成本;②行政成本→+政府压力→+转嫁行政成本→-财政透明度→+控制行政成本强度→-行政成本;③行政成本→+政府压力→+转嫁行政成本→+公民无奈→-公民参与度→+财政支出规范程度→-行政成本。

图3 治理行政成本的“饮鸩止渴”基模

图3由一个负反馈环和两个正反馈环构成。上方的负反馈环显示,行政成本增加,社会给政府带来的压力就会增大,迫使政府更多地采用将行政成本转移到其他支出中或下级机关、企事业单位等方式转嫁行政成本,政府行政成本就会相对降低。中间的正反馈环表明,行政成本增加,社会给政府带来的压力就会增大,政府就会增加转嫁行政成本,从而使财政透明度更低,进而会抑制控制行政成本的强度,最终导致行政成本增加。下方的正反馈环表明,行政成本增加,社会给政府带来的压力就会增大,政府就会增加转嫁行政成本,在财政信息公开有限的情况下,公民无奈感会上升,因此就会减少行政成本治理中的公民参与,这又会导致财政支出规范程度降低,最终推高行政成本。如一些政府将“精简人员”转移到企事业单位,长期借用企事业单位用车,或者将行政成本转移到“其他支出”等转嫁行政成本的掩耳盗铃式遮掩,不会真正降低行政成本,无益于国家财政的长远健康发展。

三、行政成本治理的路径选择

1. 减少参与障碍,降低与参与期望的差距。“成长上限”基模的杠杆解是削弱或除去限制(负反馈环)的状况,而不要用力去推动成长(正反馈环)。也就是说,解决行政成本治理的参与“成长上限”问题的关键是致力于减少参与障碍,降低与参与期望的差距。第一,要提升参与主体的素质,尤其是要加强公民的法律意识,培养公民理性参与行政成本治理的能力和素质,促进公共资金使用的科学化、公平化、法制化。第二,要建设公民参与的渠道,政府应该利用好网络平台强化电子政务建设、听证与公示等方式,让公民能够有效地参与到行政成本的互动治理中来。第三,要建立“政府—社会”合作机制,一方面政府与社会坦诚相待,及时披露各类不涉及国家安全的行政

信息,另一方面要鼓励、支持社会组织和力量参与到公共事业管理中来,减少政府干预和不必要的行政性支出。通过政府和社会的通力合作,减少公民参与治理行政成本的障碍,降低与参与期望的差距,推动更多的社会力量参与共治,达到降低行政成本的目的。

2. 加强自我管制,并着力于经济发展。“共同悲剧”基模的杠杆解并不在于哪个个体层面,而是需要通过强化教育、各方主体“共同”自我管制,从而维护整体利益,实现可持续发展。第一,政府及公职人员要加强自我管制,控制行政成本。在物价等因素的作用下,行政成本的适度增长应具有一定的合理性,而一些政府及公职人员并非不具有成本意识或不明白“成本—收益”考量的重要性,造成行政成本居高不下。因此应考虑通过评估支出绩效、支出问责等方式去加强政府主体行政支出的自我约束。第二,加强对财政转移支付资金的使用控制。随着财政转移支付的规模和力度越来越大,其对教育、社保、行政等方面的刺激效应也越来越明显,甚至出现在某些地方大量的转移支付资金用于政府行政性支出,因此必须加大对财政转移支付资金使用的控制力度,确保“专款专用”,且违规必究。第三,促进财政收入的增长,做大公共财政蛋糕,使财政增支成为可能,保障行政成本的适度合理地增长。

3. 提升财政透明度,促进政府支出规范化。“饮鸩止渴”基模的杠杆解是将眼光聚焦在长期,摒除短期对策。

其一,提升财政透明度。公开透明是防止行政成本乱象的最佳策略。首先,公开行政成本的支出明细要具体到“每一根铅笔、每一张纸”,差旅开支详细精确到“分”等,让公众看得懂、能监督。其次,促进“其他支出”公开化,必须公开“其他支出”的具体去向和明细,以免公众解不开、看不明,不利于财政资金的公平、科学使用。

其二,促进政府支出规范化。要加强人大、审计、纪检监察等部门对行政成本支出的同体监督和倡导媒体舆论、社会公众等对行政成本支出的异体监督,加大问责与惩罚力度,控制职务消费等现象中的乱象,通过促进政府支出规范化来有效降低行政成本。

其三,还可以考虑规定行政成本在财政支出结构中的比例或者设定行政成本的增长幅度,在挤压不合理行政成本支出的同时,又能兼顾行政成本的合理增长要素。

【注】本文系教育部人文社科重点研究基地2013~2014年度招标项目(项目编号:13ZBYB07)的研究成果。

主要参考文献

1. 贾仁安,丁荣华.系统动力学——反馈动态性复杂分析.北京:高等教育出版社,2003
2. 罗文剑,吕华.政府行政成本增长的影响因素实证分析.财会月刊,2013;7