

# 政府成本问题研究述论

戴扬<sup>1</sup>, 杨龙<sup>1</sup>, 吴晓文<sup>2</sup>

(1. 南开大学 政治系, 天津 300071; 2. 四川师范大学 文学院, 四川 成都 610068)

**摘要:**政府成本问题研究是我国政府改革与政府发展的需要,也是现代政府理论的重要组成部分。从政府成本问题研究的背景、现状以及研究中存在的问题三个层面上对目前国内学界有关政府成本问题的研究文献作一初步的梳理和总结,以期引起政治学界对政府成本问题研究的关注。

**关键词:**政府;成本;政府成本

**中图分类号:**D523 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2005)05-0035-05

国内的政府成本问题研究是应我国政府改革与政府发展的需要而产生的,政府成本研究也是现代政府理论研究的重要组成部分。无论从现实还是从理论层面上看,政府成本问题都是一个复杂性、综合性很强的问题。比如政府的机构设置,政府机构人员配备,政府的经济、政治、社会行为等等无不涉及成本问题,而成本的渗入又可能涉及政府的资源投入、效能以及社会的公平与效率问题。中国学术界关于政府成本问题的研究最初始于政治学、行政学界,之后的研究一直活跃于经济学界,但是由于该论题本身的特殊性、复杂性,这一领域的研究在学界始终处于边缘状态。本文试图从政府成本问题研究的背景、现状以及研究中存在的问题三个层面上对目前国内学界有关政府成本问题的研究文献作一梳理和总结,以期引起政治学界对政府成本问题研究的关注,并吁请政治学界加强对该问题的研究。

## 一 政府成本问题研究的缘起

“廉价政府”、“效率政府”是最优政府的理念设

计之一。现代政府的理想标准是建立一个民主、高效、廉价的政府。政府的维持、运作和发展本身需要社会的投入,“政府在很大程度上是人与钱的问题”[1](1203页)。政府运行涉及到政治和经济资源的投入,显然,这种投入不可能是只讲“进”不讲“出”,不计成本、不计效果的,忽略成本的政府不符合现代设计原则和评价标准的政府。

从理论层面来看,对于政府成本问题的思考,最早可以追溯到英国政治思想家洛克,他认为人们同意受制于政府是因为能够从中得到更多的收益,“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的,是保护他们的财产”[2](77页)。此后,许多政治思想家的政府观都渗透着政府成本意识。到了现代,随着市场经济的发展和社会的进步,政府职能重心发生位移,政府的社会职能日趋扩大,“效率优先,兼顾公平”原则部分地适用于社会政治。同时,社会开放程度的提高使得社会公众越来越清晰地认识到政府的功能与角色,开始希冀政府

收稿日期:2005-03-16

作者简介:戴扬(1979—),重庆人,南开大学政治学系博士研究生,主要研究方向政府经济学;

杨龙(1952—),天津人,南开大学政治学系博士生导师,主要研究方向政府经济学、发展政治学等;

吴晓文(1975—),四川人,四川师范大学文学院教师,四川师范大学政治教育学院硕士研究生。

能够“花费最少而得益最大”,希冀政府能以最少的成本耗费提供最好的公共服务。政府成本问题开始受到越来越多的关注。

从现实层面来看,许多国家政府为减轻财政负担,为获得更多的政治认同和社会支持大做降低成本的文章。在我国,政府成本问题是一个长期以来被忽略的问题,人们总是习惯于不计成本地讲业绩,却忘记成本本身也应当是评价业绩的标准。据有关报道,“中国是全世界行政成本最高的国家”[3]。事实是否果真如此,尚需验证。但是,这一评论反映了中国政府目前存在的问题。(1)由于经济的公有性质,国有企业投资占了政府财政支出的很大比例。由于国有企业的效率普遍低下,政府财政必须用很大一部分弥补国有企业的亏损。截止2002年,国有经济投资额达到43499.9亿元,增长速度为16.9%,与20世纪80年代初期相比,超出10%左右[4]。(2)“吃饭财政”严重困扰着政府的正常运作。目前,我国由财政供养的人数达4500多万,也就是说,平均28人养1个“吃皇粮的”,其中中央政府和事业单位就有接近400万人,相当于美国的3.3倍[5]。从政府机构规模以及政府行政管理费用方面来看,我国属于政府成本高的国家[6](187—192页),目前,全国行政事业费的开支已占到整个财政收入的40%以上。全国为数不少的省份,财政收入的65%以上用于行政事业费开支,大多数县的行政事业费占财政收入的80—90%,有的贫困县自身收入加上国家财政补贴还不够开支“人头费”[7](180—182页)。(3)20多年来的政府改革成本巨大,其间衍生了不少问题,一部分老问题显性化。比如自然资源破坏、浪费、利用率低引发资源的集约化经营问题,经济从资源消耗型向质量效益型转变,生态环境保护、改善以及实现可持续发展问题等,政府需要投入较多的精力制定经济政策加以引导,这些均会导致政府成本的增加。目前,已经有学者提出质疑:“如果花几十个亿人民币减掉一个政府部门,支付如此大的成本代价值不值得?”[8]这些与政府成本密切相关的现实问题需要研究,政府成本问题开始受到政治学和行政学学者的关注。

## 二 政府成本问题研究的现状

### (一) 政府成本的概念界定

在对政府成本作基本的概念界定之前,学者们首先探讨了政府是否存在成本问题。就目前笔者所

涉猎的中文文献来看,从政治学、行政学角度界定政府成本概念的探讨主要有以下几方面。

复旦大学桑玉成教授先后发表《廉价政府:一种新的廉政观》[9]、《政府成本论》[10]、《从廉价政府看政府成本》[11]等论文,从政治学角度探讨了政府成本的含义、政府成本的构成、影响政府成本的基本因素等基本问题。在《政府成本论》一文中,他认为:政府作为一种公共机构,其自身的生存是通过收取捐税解决的,政府的维持经费来源于国库,政府的运作需要国库资金的支持,而国库资金则主要来源于民众和企业缴纳的税款,因此,政府的存在与运作会涉及投入与产出的成本问题。他还认为政府成本观念和意识的产生,应该比政府开始实际存在的时间要晚得多。所谓政府成本具有两个方面的意义:一是所有社会成员为了政府的存在而付出的权力或精神的损失;二是所有社会成员为了政府的生存及其正常的活动而必须付出的钱财。

厦门大学学者卓越从行政学角度将政府成本定义为政府组织在为社会提供公共服务和生产公共产品的活动过程中投入的人力、财力和物力资源,并进而分析了中国行政成本居高不下的原因[12]。复旦大学学者马文运从政治思想史的角度运用成本分析的方法探讨了社会发展中的政府作用,分析了政府成本与体制抉择、成本收益与效率政府、政府成本消长与社会未来关系等问题。他认为,政府成本包括社会的精神投入和物质投入,并重点分析了物质投入,指出政府的经济成本主要体现在税收、公债和造币上,其中税收最为重要[13]。政府在经济上的重要特征之一就是收取捐税,作为公共机构的政府,其维持与发展需要民众为之付出代价,由此而产生政府的成本问题。

有学者将政府成本理解为所有的财政支出,包括政府对国有企业、城市基础设施的投资,在救灾、人道主义外援、国防、生态保护等方面的投入,还包括在这些投资活动中因决策失误和效率低下所造成的资源浪费,这位学者把政府成本理解为社会为获取政府的特有功能而付出的代价的总和。还有学者从市场经济与政府成本的关系角度分析政府成本问题,认为政府成本不仅是预算中体现的,更有预算中没有体现出来的,但也是政府行为引起的其他成本[14]。

另有学者从经济学、管理学角度对政府成本的

内涵和分类作了界定。何翔舟博士从经济学角度将政府假定为一个企业,认为政府成本是指政府组织管理社会所产生的成本。他认为,政府成本不仅包括财政支出,还应包括政府行为的机会成本和社会成本[15]。政府成本是指政府及其行政过程中所发生的各种费用和开支,以及由此引发出现今和未来一段时间的间接性损失,涉及直接成本(通过财政预算的政府各项支出的总和)、机会成本(选择某种行为时所放弃的另一行为可能带来的收益)、社会成本(由于政府行为所造成的社会、经济以及生态方面的损失)[16]。

总体来看,从行政学角度研究政府成本问题,界定政府成本概念的文献相对多于从政治学、经济学角度研究该论题的文献;从一般的定性的理论角度分析定义政府成本的文献多于从定量的操作性、技术性角度界定政府成本的文献。虽然对政府成本的概念界定颇多,但不论从哪一个学科角度来看,研究者在使用这一术语时大都认为政府成本涉及到政府维持自身运作所耗费资源和政府行为(主要是政治管理行为)所导致的社会资源消耗两大方面的内容。在政府成本构成的问题上,经济学领域的学者将机会成本也视作政府成本的组成部分,这在一定程度上有助于拓宽政府成本概念的外延。

## (二) 政府成本的影响因素分析

学者周镇宏、何翔舟撰文讨论政府成本对市场经济运行的影响。认为:要实现市场经济的高效率,必须以政府的低成本运作为前提;市场经济高效率的实现,必须有一个成本低廉的政府。他们认为:高效率的市场经济之所以与政府成本问题具有很高的关联度,是由政府作为市场经济运行的引导者的特殊身份决定的[17]。同时两位学者还在此基础上对政府高成本运转的主客观原因作了分析,认为政府成本居高的主要原因是行政人员超编、行政管理费用占财政支出比重大、政府机构内部利益集团的存在、政府职能错位及责权的不对称等等[17]。桑玉成教授将影响政府成本的因素归结为六个方面:(1)政府的直接消费;(2)政府的间接消费;(3)政府的管理效率;(4)政府的运作机制;(5)政府及其官员的廉洁或腐败的程度;(6)国民的素质。并指出:政府成本的降低取决于这六方面因素,比如,一国的国民如果能够遵纪守法,且具备良好的道德观念和行为规范,那么政府用于维持社会秩序方面的成

本就会相对少一些。

从现有文献来看,绝大多数论著对于政府成本是否居高的问题,仅从规范的角度进行逻辑推演,其结论均为国内政府成本居高,并在此前提下,探讨政府成本居高的原因及解决的对策,而未就政府成本是否居高的问题做实证分析。其中,大多数文献认为政府成本居高的原因主要有以下诸方面。

### 1. 政府机构庞大,财政供养人口多,工资成本高

有学者认为,这些年各地政府虽然大规模地进行机构改革,采取各种措施控制机关事业单位人员流入,但由于机构设置和人员编制以及工资支出并没有纳入法制轨道,机构精简缺乏法制的约束,机构撤了之后又变着花样再设,编制和人员随意增加,超编人员的工资支出使政府本已过高的成本更加走高,政府机构多、工作人员多,维持其运营的办公成本也就高[18]。

中国政府机构最为膨胀的时候,中央政府的部级机构曾经突破过100个大关(1988年),尽管经过几次机构精简,截止到1996年底,我国财政供养人员总数已达3673万人,比1978年增长82.3%,大大高于我国同期总人口27.1%的增长幅度。财政供养人员占我国总人口的比例由1978年的2.1%上升到1996年的3%[19]。

还有学者从政府机关公务员数量和公务员平均工资两方面数据分析政府成本居高的原因。推算出政府机关工作人员的年平均工资,从1978年的578.16元,增长到2001年的11946.50元,年均增长率为14%。此后,国家机关工作人员工资水平继续上升,2001年已经高出了职工工资水平9.9个百分点。政府工作人员工资总额占政府成本的比例,1978年为55.00%,2001年上升至59.96%。政府机关工作人员数量,1978年为467万人,截至2001年达到1101万人。政府机关工作人员数量的年均递增率为3.8%,超过了总从业人数增长率1.2个百分点[20]。

### 2. 不合理的政府行为

不合理的政府行为包括以下几种。

第一,政府行为失当,如政府职能“缺位”、“越位”或者“错位”造成的损失等。一方面是政府“不作为”,对社会经济领域的放任,听任市场无序和混乱;另一方面是政府对经济或私人领域过度干预,影响经济活动的正常秩序,这两种情况都会导致政府

成本增加。

第二,政府决策失误。这类损失往往数额大,影响深,范围广。由于政府不同于企业,它的绩效无法用成本—收益分析法精确的加以计算,政府决策责任主体不清晰,由此导致政府决策主体考虑问题片面化,决策追求个人或部门利益的最大化,而忽略社会整体利益。

第三,政府管理效率低下。政府效率低下引起的损失由政府和社会共同承担,其中少量成本直接体现在政府支出上,例如文山会海及各类行政经费支出等等。多数成本是通过税收或收费转嫁给政府的服务对象——民众和企业。行政审批程序复杂,让公民徒劳往返;问题久拖不决,使企业丧失投资盈利机会;等等。此外,腐败官员利用手中职权的设租和抽租行为,以及对政府政策的歧视性“变通”执行等等,都加大了政府对社会的投资和对不同社会利益群体的协调成本。

### 3. 财政预算制度存在弊端

依据公共选择学派的政府理论和官僚理论,政府官员作为理性的“经济人”,会追求自己所属部门预算规模的最大化,同时又不必考虑公共产品的生产成本,因而可能会出现对政府资源的浪费。财政预算制度如果设计不当,对官员的追求预算最大化行为缺乏约束,会造成无端耗费政府成本的缺口。解决这个问题需要调整政府财政预算制度,通过制度约束控制政府成本的增加。

由于政府这一公共机构的特殊性,其投入、产出和盈亏都不能以精确的会计报表的方式全面直接地反映出来,对政府成本“大小”、“高低”的评价多是相对模糊的。目前,我国对各级公共财政的支出还是行政首长的“一支笔”审批,各级人民代表大会及其常委会对财政预算的审查和监督作用发挥得不够,政府行政首长在行使财政审批“一支笔”权力时,往往出于自身的目的和利益而不能严格依程序行事,而是由行政首长说了算,甚至部门负责人说了算。因此,缺乏健全的预算管理体制也是政府成本过大的一个原因[20]。

### 三 中国政府成本问题研究中存在的问题

无论从现实层面还是从理论层面上看,政府成本问题都是一个复杂且特殊的问题。它受到多种因素的制约,比如社会经济、政治环境,政府组织、职能结构、政府行为以及政府官员的素质和态度等等。

由于问题本身的复杂性、综合性及实证性研究资料缺乏等条件限制,总的来说,与国外学界相比,中国政治学界关于政府成本问题的研究基本处于低水平徘徊的状态,尚存在许多薄弱环节和尚待开垦的处女地。从目前研究的基本情况看,主要存在以下几方面的问题。

#### (一) 政府成本概念界定的非一致性问题

由于研究者们概念界定的学科视角不同、概念具体化所涉及的研究范围不同,尤其是研究手段、研究口径的差异,使得研究成果之间(既包括国内不同学科领域之间,还包括国外对同一论题的研究之间)在某种程度上缺乏可比性,研究分散,缺乏整体性。具体而言,目前的政府成本定义主要有以下不足。(1)多从政府职能角度考察政府成本,忽略政府过程的动态成本考察,对政府成本的分析难免陷于静态和抽象;(2)根据政府成本定义所作的分类不够一致,划分边界尚不明晰,存在划分的重叠现象;(3)因定义的模糊导致政府成本、政府绩效的定量、定性分析缺乏依据。由于缺乏相对统一的政府成本概念,所以很难就政府的各种行为对民众、市场和社会发展等所造成或带来的效应进行准确的评估。

#### (二) 政府成本的“大小”、“高低”问题

据目前涉及的文献来看,绝大多数学者都认为中国的政府成本居高,并在此基础上分析了政府成本居高的原因,进而提出解决问题的对策思路,而就政府成本是否居高的问题进行实证分析的研究极少,对实证分析的各项定量评价指标的确定也未在学界达成共识。多数文献的分析仅限于学理上的分析,对问题的分析尚缺乏足够的说服力。政府成本“大小”、“高低”的纵比(同一政府不同发展阶段、发展时期的成本比较),横比(不同国家或同一国家内不同地方政府的成本“高低”比较)等研究基本上还处于空白状态。

#### (三) 政府成本研究中的技术性与价值性问题

政府既是政治统治机关,又是行政管理机构,因此对政府成本的研究不能局限于技术性、操作性的量化分析,需要注意技术性分析与价值性分析的结合。有学者认为,成本本身是一个经济学概念,运用成熟的经济学理论及方法进行分析,能够排除和抽象掉许多意识形态等人为的干扰因素,使得对该问题的认识更明晰、科学。事实上,虽然成本涉及一些

技术性、操作性问题,经济学的研究方法、分析工具也能够有助于对问题的描述性认识,但是政府成本本身就是涉及到多学科领域的问题(比如涉及经济学、管理学、政治学等学科领域),加上政府既是经济组织又是政治组织,政府的行为既涉及经济问题也涉及政治问题。政府决策既要考虑投入—产出,

又受到意识形态的左右。因此,对政府成本问题的研究就不可能回避价值性问题。当然仅仅着意于价值分析而忽略技术分析也无法全面地理解认识该问题。因此,如何找到技术与价值分析的有机结合点是今后政府成本问题研究的努力方向之一。

#### 参考文献:

- [1]詹姆斯·M·伯恩斯,等. 民治政府[M]. 北京:中国社会科学出版社,1996.
- [2](英)洛克. 政府论(下篇)[M]. 北京:商务印书馆,1996.
- [3]新快报,2003-06-10.
- [4]中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 2003[M]. 北京:中国统计出版社,2003.
- [5]北京青年报,2003-03-07.
- [6]周镇宏,何翔舟. 政府成本论[M]. 北京:人民出版社,2001.
- [7]转引自:桑玉成,周罗庚. 改革向前推进的一个标志[M]. 上海:上海人民出版社,1994.
- [8]<http://www.cas.cn/html/Dir/2003/06/09/4916.htm>.
- [9]桑玉成. 廉价政府:一种新的廉政观[J]. 华东师范大学学报,1992,(2).
- [10]桑玉成. 政府成本论[J]. 上海行政学院学报,2000,(2).
- [11]桑玉成. 从廉价政府看政府成本[J]. 云南行政学院学报,2000,(2).
- [12]卓越. 行政成本的制度分析[J]. 中国行政管理,2001,(3).
- [13]马文运. 社会进步的政府成本分析[J]. 南京社会科学,1997,(9).
- [14]李春雷. 市场经济与政府成本[J]. 理论导刊,2003,(2).
- [15]何翔舟. 论政府成本[J]. 中国行政管理,2001,(7).
- [16]邹志平,郭鸿懋. 城市政府成本研究[J]. 河北学刊,2003,(2).
- [17]周镇宏,何翔舟. 政府成本对市场经济运行的影响——政府成本论坛(4)[J]. 经济要参,2001,(50).
- [18]朱文兴,朱咏涛. 对行政成本居高的经济学分析与对策[J]. 国家行政学院学报,2004,(3).
- [19]转引自:桑玉成. 政府成本论[J]. 上海行政学院学报,2000,(2).
- [20]杨永华. 政府成本的上升趋势、原因和对策分析[J]. 改革,2004,(2).

## Survey of Government Cost Study

DAI Yang, YANG Long, WU Xiaowen

(Politics Department, Nankai University, Tianjing, Tianjing 300071;

Chinese Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

**Abstract:** The study of government cost is the requirement of China's government reform and development as well as an important component of modern government theory. To arouse the political academia's concern over the issue, this survey is conducted of the present literature of the cost study by China's academia on the three levels of the study background, present state and existing problems.

**Key words:** government; cost; government cost

[责任编辑:苏雪梅]