



经济学前沿问题研究系列
JINJIXUE QIANYAN WENTI YANJIU XILIE

构建有效政府

胡家勇 等著

本书主要从政府治理、微观
规制和公共服务三个方面论证
有效政府，力求对市场经济
条件下的政府职能做比较详细、
具体的分析，为政府转型提供
理论思路和政策建议。贯穿全书
的一个观点是，构建有效政府
不仅需要合理界定政府职能，
而且需要寻找政府有效履行应尽
职能的方式。



中国社会科学出版社



构建有效政府

胡家勇 等著





图书在版编目 (CIP) 数据

构建有效政府/胡家勇著. —北京: 中国社会科学出版社, 2010. 3

ISBN 978 - 7 - 5004 - 8411 - 0

I. ①构… II. ①胡… III. ①国家机构—行政管理—政治体制改革—研究—中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 233638 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)
责任编辑 卢小生
责任校对 王兰馨
封面设计 杨 蕾
技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720
电 话 010 - 84029450 (邮购)
网 址 <http://www.csspw.cn>
经 销 新华书店
印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂
版 次 2010 年 3 月第 1 版 印 次 2010 年 3 月第 1 次印刷
开 本 710 × 1000 1/16 插 页 2
印 张 26.75 印 数 1—6000 册
字 数 442 千字
定 价 50.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究



前　　言

政府转型是完善社会主义市场经济体制的关键。本书旨在探讨社会主义市场经济条件下如何构建有效政府，为政府转型提供理论思路和政策建议。

本书在有效政府理论研究上有以下特点：

首先，在理论框架上，主要从政府治理、微观规制和公共服务三个方面论证有效政府。在学术界，大多从宏观调控的角度来论证政府职能，而仅仅从宏观上看待政府职能，难以构建起有效政府。有效政府必须从政府治理、微观规制和公共服务，以及宏观调控四个方面来把握。鉴于宏观调控在理论界已有许多较好的分析，本书没有涉及这一部分内容。

其次，力求对市场经济条件下的政府职能做比较详细、具体的分析，包括政府职能的界定、政府间权力划分、政府在微观领域和公共领域的各种具体职能，使分析落在实处。

最后，贯穿全书的一个观点是，构建有效政府不仅需要合理界定政府职能，而且需要寻求政府有效履行应尽职能的方式。履行职能的方式同职能本身一样重要。在社会主义市场经济条件下，政府在履行自身应尽职能时，除了要发挥自身的主导作用外，还应充分利用市场机制的作用和民间积极性。在公共领域，政府的职责主要表现为支出责任，而在公共服务的具体提供过程中，有许多环节可以利用竞争机制和私人积极性。能否充分、灵活、有效运用市场机制和民间积极性来完成公共职能，是对政府能力的更高要求，也是有效政府的重要标志之一。

本书是集体智慧和努力的结晶，各位同仁不辞辛劳，不厌其烦，比较圆满地完成了研究计划。研究和撰写分工如下：

写作提纲和修改定稿、第一章：胡家勇（中国社会科学院经济研究所）



第二章：于长革（财政部财政科学研究所博士后流动站）

第三章、第四章：陈健（中国社会科学院经济研究所）

第五章：陈国富（南开大学经济学院）

第六章：汪秋明（南京财经大学国际经济与贸易学院）

第七章：谢地、尹柰玉（吉林大学经济学院）

第八章：宋清华（中南财经政法大学金融学院）

第九章：高明华（北京师范大学经济学院）

第十章：万军（中国社会科学院世界经济与政治研究所）

第十一章：胡家勇、陈健（中国社会科学院经济研究所）

第十二章：裴小革、杨新铭（中国社会科学院经济研究所）

第十三章：吴筱（北京中医药大学人文学院）

第十四章：肖建忠〔中国地质大学（武汉）经济管理学院〕

本书的研究得到了中国社会科学院科研局和经济研究所的大力支持，
本书的出版得到了中国社会科学出版社卢小生编审的真诚帮助，在此一并
表示衷心感谢。

胡家勇

2009年6月25日



目 录

第一章 构建有效政府是完善社会主义市场经济体制的核心 / 1

- 第一节 政府转型是深化经济体制改革的核心 / 1
- 第二节 政府转型取得的进展 / 3
- 第三节 政府转型存在的问题 / 6
- 第四节 加快政府转型 / 12

第二章 政府职能与政府间责权配置 / 16

- 第一节 政府职能与市场经济发展 / 16
- 第二节 政府间事权划分 / 21
- 第三节 政府间财权划分 / 30
- 第四节 政府间转移支付制度的建立与完善 / 37

第三章 有效控制政府行政成本 / 47

- 第一节 导言 / 47
- 第二节 改革开放以来我国政府行政成本分析 / 49
- 第三节 降低行政成本的对策 / 58

第四章 腐败及其治理 / 75

- 第一节 腐败对经济增长的影响 / 75
- 第二节 为什么腐败难以治理 / 89
- 第三节 腐败治理 / 92



第五章 官僚制改革 / 102

- 第一节 官僚制的特征及其效率基础 / 103
- 第二节 信息、激励与官僚制的危机 / 106
- 第三节 技术变革、制度创新和官僚制改革 / 112
- 第四节 中国政府机构的改革 / 119
- 第五节 结语 / 126

第六章 经济规制 / 129

- 第一节 经济规制的起因和依据 / 129
- 第二节 经济规制的方式 / 136
- 第三节 经济规制的发展趋势 / 146

第七章 社会性规制 / 160

- 第一节 社会性规制基本理论 / 160
- 第二节 社会性规制的目标、内容与方法 / 168
- 第三节 我国社会性规制的现状、问题与改革 / 176

第八章 金融监管 / 189

- 第一节 金融监管的有效性 / 189
- 第二节 金融监管体制 / 201
- 第三节 金融监管的国际协调与合作 / 217

第九章 国有资产监管 / 226

- 第一节 国有资产的作用 / 226
- 第二节 国有资产监管：目标、框架与职能 / 239
- 第三节 国有企业作用评价、国有资产监管的核心 / 253

第十章 产业政策和竞争政策 / 263

- 第一节 产业政策的作用机制和绩效 / 263
- 第二节 从产业政策到竞争政策 / 276



第三节 转型期中国的产业政策和竞争政策 / 287

第十一章 提供有效基础设施 / 298

第一节 我国基础设施的快速成长 / 298

第二节 地方政府与基础设施发展 / 303

第三节 基础设施领域的其他改革 / 315

第十二章 教育改革 / 321

第一节 政府在教育领域的职能 / 321

第二节 国际经验和中国教育改革 / 328

第三节 中国教育改革过程中的问题与解决思路 / 343

第四节 兼顾公平和效率的尝试——教育券 / 351

第十三章 公平、高效医疗卫生服务提供 / 358

第一节 医疗卫生服务的经济特性 / 358

第二节 医疗卫生服务领域的市场失灵与政府干预 / 370

第三节 我国医疗卫生服务体制改革 / 379

第十四章 国家创新体系建设 / 391

第一节 国家创新体系的基本理论 / 391

第二节 国家创新体系的构成 / 395

第三节 中国国家创新体系的评估与建议 / 402



第一章 构建有效政府是完善社会主义市场经济体制的核心

从某种意义上讲，中国的经济转型实际上是一个政府还权于居民、还权于企业、还权于市场、还权于社会的过程。因此，政府转型是整个经济体制改革的一个重要环节。经过 30 年的改革开放，我国已经建立起了社会主义市场经济的基本框架，但社会主义市场经济体制的完善还有很长的路要走，其中一个重要方面是真正实现政府转型，建立起与市场经济体制相适应的有效政府。

第一节 政府转型是深化经济体制改革的核心

中国的经济体制改革是从改革原有的计划经济体制开始的。在计划经济体制中，政府的身影无所不在，政府的职能无所不包，计划经济的弊端往往也就是政府的弊端。与苏联及东欧等社会主义国家的转型不同，中国采取了渐进转型的做法。渐进式改革的过程也就是政府逐步把原来无所不包的职能从中央分解到地方，以及从政府分解到企业、个人和社会。相比较于苏联等国家激进改革的做法，中国渐进式改革最大限度地保持了转型的平稳。苏联等国家的“休克疗法”造成了转型初期的巨大混乱，而为了快速打破计划经济职能而造成的政府解体是其主要原因^①。事实证明，以建立市场经济体制为目标的经济体制转型，最重要的任务是建立起市场经济的支持性制度^②。完善的市场经济体制从主要方面来说，应该包括自

^① 参见 [波兰] 科勒德克《从休克到治疗：后社会主义转型的政治经济》，上海远东出版社 2000 年版。

^② 参见胡家勇、陈健《转型经济理论评析》，《中南财经政法大学学报》2003 年第 2 期。



主经营、自负盈亏的微观经济主体，开放有序、公平竞争的市场体系，合理有效的宏观经济调控，公平适量的公共品和公共服务提供，等等。而市场经济的支持性制度就是使以上各方面能够正常运行的一整套制度安排。在经济转型过程中，政府在建设市场支持性制度上起着关键作用。形成自主的微观主体，需要符合市场经济原则的产权制度；形成公平的市场竞争，需要维护市场秩序、保障市场信息透明的法律体系和监管体制；至于宏观调控和公共品供给，更应该是政府的责任所在。“休克疗法”之所以出现问题，就在于它激进地打破了政府的应尽职能，以为只要政府退出，市场经济就会自然而然地迅速成长起来。

产权界定与保护之所以重要，就在于它能为各经济主体提供正当的激励，并鼓励充分的竞争。与“休克疗法”相反，中国渐进式改革最初是在保留计划体制的基础上，以增量的方式实现“体制外”增长（“体制外”就是非国有部门，如乡镇企业、外资和私营企业等），从而实现经济体制的平稳过渡和经济的快速增长。只有保护好增量部门的产权，市场机制才有充分发挥作用的空间。同时，我国居民的各类财产，如房产和有价证券的数量也在急剧增长，同样需要政府的强有力保护。庞大的国有资产存量和增量也需要政府通过建立有效的国有资产管理体制来实现保值增值和有效利用。

建立完整统一、公平竞争的市场体系，核心是要保证市场准入与市场交易的平等性、开放性和透明性，政府在这里起着维护者和仲裁者的作用。政府本身的公正和透明是建立这样一种市场体系的基本要求。随着市场体系的演化，对公正和透明的要求会越来越高。例如，市场经济发展早期阶段的市场交易大多是简单现货交易，欺行霸市、缺斤短两和以次充好等各种损害市场的行为很容易识别。但在像资本市场这样的复杂市场上，为防止内幕交易而要求的信息披露就是难度很大的一项专业性工作，利益集团也更容易进行操纵。规范的信息披露对中小投资者有利，从根本上有助于资本市场的稳定和繁荣^①，但企业和大投资者可能会出于自身的利益

^① 参见 La Porta, R. Lopez - de - Silanes, F. Shleifer, A., Vishny, R. W., 1998, “Law and finance”, *Journal of Political Economy*, 106, pp. 1113 – 1155。他们分析了各国保护中小投资者的政策力度对各国证券市场成熟度的影响。



而扭曲信息。因此，对于不断复杂化的市场交易，政府的有效监管和公正透明比以往任何时候都显得重要。

政府调控宏观经济和提供公共品，是为了矫正市场失灵。矫正市场失灵是政府的一项重要使命。但是，政府在矫正市场失灵时如果出现自身失灵，结果可能会更糟。避免政府失灵对于完善社会主义市场经济体制非常重要。政府失灵的原因是多方面的，如政府自身的信息收集处理能力有限，政府有自身利益偏好，以及政府可能会被某些利益集团所俘获。后两个因素对政府失灵的影响有时更为重要。政府失灵的事例很多，例如，在以GDP为主的政绩考核下，地方政府的投资冲动可能导致宏观经济波动。

构建有效政府始终面临着一个两难问题^①：为了保证市场经济的正常运转，需要强有力的政府行动，因此，太弱的政府不好；但如果政府太强而又没受到有效的约束，就很容易出现各种以权谋私的行为，最终损害政府的有效性^②。因此，只有完成政府转型，既防止政府权力压制市场配置资源的功能，又保证政府对市场运行给予有效的调节，才能建立起比较完善的社会主义市场经济体制。

第二节 政府转型取得的进展

一 市场机制的作用空间逐步扩大

改革开放以来，在社会主义市场经济体制逐步形成的过程中，政府对经济的行政控制也在逐步弱化。计划经济下，政府拥有无限的资源控制能力，随着市场化的推进，这种控制力逐步弱化也就是必然的。生产力的体制性释放，主要表现在生产要素配置方式的变革上。资本、劳动力和土地

^① 政府“两难”正好与市场“两难”相对应。市场“两难”在于：完全自由的市场容易被强势资本家所利用；但市场受到的管制太多，又会使它的功能遭受损害。参见〔美〕拉古拉迈·拉詹、路易吉·津加莱斯《从资本家手中拯救资本主义：捍卫金融市场自由，创造财富和机会》，中信出版社2004年版。

^② 当然，这里假设政府的行为和经济人的行为都是利己的和机会主义的。只有约束政府和经济人，才能使它们的行为达到好的结果。参见钱颖一《政府与法治》，《比较》第5期，中信出版社2003年版。



等生产要素的市场化配置也就意味着政府对这些要素行政式组合的逐渐消失。

政府对资源的行政性控制，主要是通过国有企业、财政和行政审批实现的。国有经济原来一直被认为是国家实现经济控制的标志。目前，国有经济在国民经济中的比重已经降到约 1/3^①，非国有经济，特别是在工业、建筑业、国内贸易、公路运输、餐饮服务业等部门中迅速发展，已经占据主导地位，但在电信、金融、保险等服务业领域中，国有经济仍处于控制地位。

从政府的财政能力上看，1978 年财政收入和财政支出占 GDP 的比重高达 31.1% 和 30.8%，随着经济的市场化，这两个比重持续下降，1995 年下降到 10.3% 和 11.2%。财政收入和支出比重的下降过程在一定程度上反映了市场配置资源的比重呈上升趋势。近年来，政府财政收支比重有所回升，2007 年为 20.6% 和 20.0%。

在行政审批上，从 1998 年开始，全国许多地方相继开展了行政审批制度改革，2002 年以来，国务院更是把行政审批制度改革作为一项重要工作来部署，至 2004 年，国务院各部门共取消和调整审批项目 1806 项，占审批项目总数的 50.1%^②。

在政府控制资源份额下降的同时，政府在法制建设上取得了相当大的进展，初步建立了与现代市场体系相适应的法律法规体系和政府规制框架。

二 政府机构设置逐步与市场经济体制相吻合

政府机构改革与渐进改革步调基本合拍，在尽量保持政府框架不变的情况下，通过适应市场经济形势要求，不断进行机构调整和职能改造，逐步推进政府转型^③。

① 参见王晓齐《我国国有经济分布特点及结构问题》，《经济研究参考》2006 年第 23 期。

② 引自《全国行政审批制度改革取得重要进展和明显的成效》，中国政府网 (http://www.gov.cn/jrzq/2007-06/20/content_654347.htm)。

③ 除了适应市场经济形势的要求外（如加入世界贸易组织），政府自身扩张带来的机构膨胀和办事效率低下同样也会成为机构改革的原因，但前者显然更为基本，它指明了政府改革的趋势并促使政府转换职能。



我国政府机构是在新中国成立初期建立并逐步发展起来的，以部门管理为主要特点。1982—2008年，我国先后进行了六次较大规模的机构改革。1982年机构改革，着力改变机构臃肿、层次繁多、人浮于事等状况，明确行政、事业、企业的界限，精干领导班子和干部队伍。1988年机构改革，明确提出转变政府职能，裁减专业管理部門和综合部門内设专业机构，减少专业部门对企业的干预，提高政府宏观调控能力。1993年的机构改革对中央与地方的关系做了重大调整，中央机构的改革也有新的进步，大多数专业部委被撤销^①。1998年机构改革，实行政府机关与所办经济实体和直接管理的企业脱钩，同时大幅度裁并国务院组成部门，精简人员编制。2003年的机构改革加强了宏观和执法监管部门，在机构设置上体现了政府对民生的关注和加入世界贸易组织的要求^②。2008年机构改革在一些关键领域迈出重要步伐，一是加强政府的社会管理和公共服务职能，二是积极探索职能有机统一的大部门体制。

从政府机构改革的历程来看，随着市场经济的深入，政府原有的计划管理部门随着价格放开、政企分开、生产要素自由流动等而逐步淡出，而适应市场经济新体制要求、履行“宏观调控、市场监管和公共服务”的政府部门逐步建立起来。

三 分权改革带来地方政府竞争

在对中国经济高速增长因素进行的分析中，国内经济学界较为一致的观点是，分权改革给予地方政府的相对自主权，以及地方政府随着经济增长而获得的利益，构成了中国经济市场化和经济高速增长的重要原因。

从分权化角度解释中国经济转型和经济增长，Qian and Weingast^③提出了“市场维护的财政联邦制”，其中的两个主要方面：一是财政分权带

① 相比之下，1980年开始的“块”的改革，即“划分收支、分级包干”的财政分权改革更体现了中国改革的特点。

② 中国加入世界贸易组织后，最大的挑战是对政府管理方式的挑战。按照世界贸易组织规则要求，中国之前的行政审批事项太多，相关的规章也不规范，而且缺乏公正和透明。行政审批的改革因此也具有了较强的外部动力。

③ Qian, Y. and Weingast, B., 1997, “Federalism as a Commitment to preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*. 11, pp. 83 – 92.



给地方财政提留，并且地方政府的收入主要依赖于本地的经济活动而非上级转移支付，从而刺激地方推动当地经济增长。在中央只给政策（非歧视性的）不给资源的条件下，地方政府会倾向于市场化改革，如放宽非国有部门的进入，树立产权保护意识等。二是地方政府间竞争也会促使地方政府的亲市场行为，特别是为了吸引流动性较大的生产要素（如资本）而竞争时更是如此^①。

财政激励也许不能完全解释地方政府促进经济增长的动机。一些学者开始注意到政治集权下的官员晋升锦标赛对地方政府促进经济增长的激励^②。特别是，当锦标赛的考核机制集中在像GDP这种易于量化的指标时，地方政府自然会为了GDP的增长而努力，即使没有财政激励也是如此。正是基于这点，不少学者认为晋升锦标赛给地方带来的激励更能合理地解释为什么地方政府对经济增长有着如此强的动力^③。

地方政府面对的财政激励和地方官员面对的晋升激励，对地方政府发展经济的积极性给予了较好的解释。正是在这些激励下，地方政府自然会推动各自属地企业间的市场交易行为，并为吸引外资和内资而竞争，相应地放宽对各种生产要素流动的限制。这正是在法制不完善情况下市场成长和经济发展的动力。

第三节 政府转型存在的问题

改革开放以来，政府职能一直在适应市场经济发展和经济全球化进程不断进行调整。但我国改革开放毕竟是从高度集中的计划经济体制出发的，渐进式改革也在某种程度上要求保持政府体系的稳定性。更为重要的是，政府在改革中始终处于强势地位，除非政府主动意识到自身改革的必要，或者面临较大的外部压力（如要满足加入世界贸易组织的要求），否则，政府转型和行政管理体制变革就会或多或少地受到政府自身的干扰。

① Jin, H., Qian, Y., and Weingast, B., 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Journal of Public Economics*, 89, pp. 1719 – 1742.

② Blanchard O., and Shleifer, A., 2000, "Federalism with or without Political Centralization: China versus Russia", NBER Working Paper No. 7616.

③ 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。



这些干扰，除了政府舍不得放权和由此带来的利益外，另外一个同样重要的原因是，在法制不完善的情况下，政府很自然地期望自己能起到推动市场发育的作用。这种设想尽管在主观上是好的，但由于其中的复杂关系，特别是政府失灵的影响，实际效果好坏参半。总结改革开放以来政府转型历程，除了腐败和过高行政成本这种“亚腐败”外，主要存在以下问题。

一 政府转型滞后

政府转型在我国改革发展的总体进程中具有特殊意义，一方面，它是经济体制改革的中心环节之一，政府转型能否完成，直接关系到社会主义市场经济体制能否最终建立；另一方面，它又是政治体制改革的起点，或者说，是改革由经济领域推向政治领域的过渡环节。改革开放以来，我国政府转型取得了明显的成绩，但与社会主义市场经济体制对政府职能的合理定位相比，政府转型明显滞后，主要表现为政府“越位”和“缺位”并存。

政府“越位”指政府干了本应该由市场、企业、个人和社会去干的事情；政府“缺位”是指本应该由政府履行的职责，政府却没有尽职尽责。

地方政府热衷于投资项目就是政府“越位”的一个明显例子。地方政府以其控制的庞大资源兴办投资项目，或介入企业投资活动，形成了一轮又一轮的投资冲动。地方政府对经济活动，特别是投资活动的直接干预是历次宏观经济波动的一个重要根源。政府“越位”的另一个例子是政府至今仍保留着大量的行政性审批。政府对企业投资项目的审批可能是为了防止重复建设和投资失误，初衷是良好的。但政府部门在没有拥有相关信息的情况下，也难以保证审批的科学性，失误同样难免。而且政府审批延误了投资时机，干扰了市场配置资源过程，负效应很大。

在政府“越位”的同时，存在着大量政府“缺位”现象。目前政府“缺位”突出表现在以下两个方面：

第一，监管职能不到位。在市场经济条件下，政府的微观经济职能很少，但仍有一项重要的微观经济职能，那就是监管（经济规制和社会规制）职能，以保障市场交易秩序、产品质量安全和环境安全。在这方面，



政府没有尽到应尽职责，导致产品质量安全事件和环境污染事件频发，如“苏丹红”事件、“大头娃娃”（奶粉）事件、“三聚氰胺”（牛奶）事件、“太湖蓝藻”事件，等等。

第二，公共服务职能不到位。教育、医疗、养老、环境保护是政府应该发挥重要职能的核心公共领域，但政府并没有把公共财政资源尽可能地投向这些领域，导致公共服务短缺和分布不均等。2007年，在政府财政总支出中，教育支出占14.3%，社会保障与就业支出占10.9%，医疗卫生支出占4.0%，环境保护支出占2.0%，四项支出共占31.2%，不到1/3。因此，仅仅从财政支出结构上看，政府职能还没有转换到以提供公共服务为主上来。

二 政府仍控制过多资源

政府控制资源过多，是指政府实际控制的资源超过了在市场经济条件下政府履行自身应尽职能的需要。当政府实际控制的资源超过了适度的规模，行政配置资源的弊端就会充分显露出来，同时还孕育着大量的腐败机会。

与传统体制相比，政府控制的资源在社会资源总量中的比例有所下降，但截至目前，政府仍通过多种途径控制着庞大的资源。政府控制的资源首先是国有经济。经过多年的国有企业改革，国有经济的比重已明显下降。但问题是，政府退出的主要是那些竞争性领域中因经营不善而亏损累累的中小企业，而垄断部门的国有企业不但不存在亏损问题，相反还能利用垄断地位获取超额利润，而且数量惊人。因此，政府没有多少动力去推动垄断国有企业的改革。目前，政府通过垄断部门的国有企业和竞争领域的优质国有企业控制着大量的经济资源。

政府收入是政府控制经济资源的常用方式。改革开放以来，政府财政收入占GDP的比例呈下降趋势，不过，从2001年开始，财政收入一直以超过GDP的速度增长。而且，除了规范的预算内收入外，各级政府及其职能部门，特别是地方政府，还通过各种途径获得了大量的预算外收入和非预算收入，这些收入由于监管困难，很多都被浪费在政绩工程、在职消费（如豪华楼堂馆所、轿车、出国考察、吃喝招待等）和人员福利上。土地出让金已经成为许多地方政府的第二财政。2006年，土地出让金收



入估计达 7000 亿元^①。在土地财政的背后，是土地原使用者利益的损失，土地纠纷已经成为近年来最突出的矛盾之一。政府收入的过快增长导致政府支出中违规现象大面积发生。根据审计署的报告，2006 年中央和国家部委及其下属部门被查出违规资金 480 多亿元，数字庞大，规模有扩张趋势。

政府控制经济资源还有一个重要途径，即行政管制和审批。行政管制和审批所控制的资源相当一部分是非国有资产，它通常会使资源的流向偏离市场配置的轨道。行政管制和审批直接影响到企业的发展，企业负责人要花大量的时间和精力与政府部门打交道，而不是用于企业经营管理^②。而且，伴随着管制和审批的是政府的滥收费，繁重的政府收费已使得中国个体私营企业的成本不断提高^③。

政府债务也是政府控制资源的一种方式。魏加宁^④估计，2004 年中国地方政府债务已超过 1 万亿元的规模，其中，基层政府（乡镇政府）负债总额在 2200 亿元左右，乡镇平均负债高达 400 万元。地方政府债务来源主要有两块：一是各级政府的“准财政”活动，主要是政府融资和财政担保；二是维持政府的支出。考虑到地方政府支出有许多不合理的地方，巨额债务意味着大量经济资源被浪费。

政府控制过多经济资源的一个直接后果是国民收入分配和投资结构的失衡。由于政府收入以及国有企业收入所占比例不断上升，国民收入分配中居民收入增长缓慢，而政府和国有企业却有大量的钱用来开支^⑤。2000—2003 年，整个国民储蓄率的上升几乎都是由政府部门的储蓄增加带来的，并且政府部门储蓄率的上升趋势仍在强化^⑥。政府的高储蓄率导致了政府的高投资。据估计，即使不算国有企业投资，2005 年政府投资

① 这里引用的是审计署的估计，参见陈晓《土地出让金审计锁定 10 大重点城市》，《21 世纪经济报道》2007 年 5 月 15 日。

② 王小鲁：《中国的市场化进程》，《中国经济时报》2003 年 3 月 20 日。

③ 尹鸿伟：《告别“收费政府”还有多远》，《南风窗》2007 年第 11 期。

④ 魏加宁：《中国地方政府债务风险与金融危机》，《商务周刊》2004 年第 5 期。

⑤ 关于 1992 年以来企业、家庭和政府三个部门投资占 GDP 比例的变化，可参见 Barneet, S. and Brooks, R., 2006, What's Driving Investment in China? IMF Working Paper, wp/06/265。

⑥ 政府储蓄是指政府收入扣除消费性开支而形成的，因此，它更多的是反映政府投资的指标，参见刘家新《政府储蓄的形成：从财政收支角度所作的考察》，《财经科学》2002 年第 1 期。



占 GDP 的比例高达 4%，达到 7200 亿元^①。国民收入分配的失衡又导致了以巨额外贸顺差为特征的外部经济失衡^②，致使中国整体经济对外依赖性大大提高。

在政府实际控制大量资源的情况下，市场秩序便不会自然演进，政府对资源的行政配置会压制市场配置资源的基础性作用，而扭曲的市场会加剧各种不平等和收入差距。

三 政策失效

政策失效是指政府政策没有达到预期目的，甚至适得其反。政策失效的原因，除了由于政府决策以及规章制度的不透明、不科学，使得一些欠考虑的政策得以出台以外，政府内部的一些结构问题也会导致政策失效。

在中央与地方关系上，分权化改革既给了地方更多的独立利益，也给了地方更多的经济权利，从而形成中央与地方的博弈关系。地方政府往往根据自身利益来执行中央政策，造成中央政策执行过程中的扭曲。当许多地方政府都按自身利益行事时，就会造成大面积的违规行为，形成法不责众的局面。例如，中央多次出台房地产政策稳定房价，但房价仍在快速增长，没有达到预期效果。这是因为，地方政府出于自身利益的考虑，大多不愿主动把中央的调控措施落到实处。

部门利益也会导致政策失效。对某些部门而言，凡是能巩固、谋取部门利益的政策，则积极“作为”；凡是与部门利益相抵触、难以谋取部门利益的政策，则消极“不作为”^③。例如，房地产调控涉及部门众多，各部门的利益之争干扰了调控的效果。不同部门在宏观调控中的不同利益诉求，削减了宏观调控的效力^④。在部门利益膨胀的同时，各种利益集团迅速产生和发展起来，它们也对政府政策的制定和执行产生广泛而深远的影

^① 引自国务院发展研究中心宏观经济研究部《宏观经济月度分析报告》，《从政府储蓄与居民储蓄关系谈降低储蓄率对策》，2007 年 1 月。

^② 汤敏：《减少企业与政府储蓄 调节经济失衡的一步活棋》，《中国发展观察》2006 年第 9 期。

^③ 江涌：《警惕部门利益膨胀》，《瞭望新闻周刊》2006 年第 41 期。

^④ 国土资源部为了保护耕地，限制土地开发数量。但快速城市化，再加上地方政府和房地产商操纵市场，直接导致了开发用地紧张，致使房价快速上涨。



响。总之，部门利益和利益集团的影响会导致政策迟滞和无效。

四 地方分权带来的问题

一般认为，中国分权化改革带来了绩效提高。那么，在绩效提高的背后，它又隐含着什么问题？在讨论分权化改革带来的问题时，较为普遍的看法是，以GDP为目标的政绩考核必然给予地方政府以推动当地经济增长的强大激励，而那些对GDP没有直接贡献但同样重要的目标必然会被地方所忽视。在对地方政府的考核中，虽然可以考虑把环境代价、社会保障、教育、社会安全、居住环境等纳入进来，形成一个综合性的考核指标。但问题是，其中一些指标难以量化，因此，这种综合的考核指标实际上难以操作。依据米尔格罗姆和霍姆斯特龙（Milgrom and Holmstrom）^① 的分析，当代代理人（比如地方政府）执行多重任务而非单一任务时，对某项任务的强激励可能会损害其他任务的完成。还有一种有关分权化的观点，认为分权化改革会导致市场分割和地方保护主义。这里需要着重分析的是，分权化改革后官员面临的激励，以及这样的激励可能带来的扭曲。

在地方官员的效用函数中，晋升机会和个人收入（或经济利益）可能是两个重要变量。在政绩考核指标侧重于GDP增长的情况下，那些经济增长潜力较大地区的官员便获得了促进经济增长的强劲动力，从而扮演市场经济“扶持之手”的角色；而那些经济增长潜力不大地区的官员，由于晋升机会较少，便有可能演变成“掠夺之手”，通过滥收费，甚至卖官来获得个人收入。

当然，即使没有晋升机会，GDP增长仍可以构成政府官员的强大动力。因为，GDP的增长意味着官员可支配资源的增多，包括通过预算收入、预算外收入和非预算收入支配资源的增多。政府推动经济增长的方式有许多，如吸引外资和促进当地民营经济的发展，这时，政府可能起到“扶持之手”的作用。但政府投资是促进经济增长见效最快的一种方式。政府投资对地方官员的激励是多方面的，如政府投资能够直接提高当地

^① Holmstrom, B. and P. Milgrom, 1991, “Multitask Principal – Agent Analyses”, *Journal of Law, Economics, and Organization* 7, pp. 24 – 52.



GDP 的增长率，从而增加当地财政收入和其他政府收入；政府投资能兴办一些大型项目，这些项目可能是政府的形象工程；政府投资一般还暗含着大量腐败机会，这对某些官员也有特殊的吸引力。因此，在政府控制大量经济资源的情况下，政府的投资冲动就很有可能演变为一种实实在在的投资行为。近年来，在我国 GDP 的构成中，固定资产投资所占的比例已超过 50%。这意味着，在分权模式下，政府完全有可能走投资扩张这条粗放式的经济增长之路。

在分权改革下，经济激励和晋升锦标赛所刺激的地区间竞争还会鼓励地方政府的某些损害市场基础的行为，如纵容走私和假冒伪劣产品等^①。不仅如此，这种竞争还可能驱使地方政府以行政行为推动高风险投资，而最终损失在地方政府无法单独承受时仍要由中央来买单，从而产生新的软预算约束。

第四节 加快政府转型

构建有效政府是完善社会主义市场经济体制的关键。总结改革开放以来政府职能转换的经验教训，结合社会主义市场经济体制的内在要求，构建有效政府需要从以下五个基本方面着手：

第一，按照社会主义市场经济的内在逻辑，合理界定政府职能，避免政府“越位”和“缺位”。在社会主义市场经济中，政府的基本职能有三个：一是微观规制，以保障安全的生活、生产环境，维护市场竞争秩序；二是宏观调控，以构建均衡的宏观经济环境，熨平经济波动周期，形成良好的宏观经济预期；三是提供公共服务，以构建社会安全网，保障社会公正，实现社会整体福利的提升。政府应该把自己支配的资源，主要是财政收入，集中投入这三项基本职能上来。

第二，把政府支配的资源量控制在政府履行自身应尽职能的水平上。通过对政府转型问题的回顾，不难看出，财政激励与政治激励要能够较好地发挥作用，政府必须减少其控制的经济资源，这样才能为市场化的进一

^① Cai, H. , and Treisman, D. , 2004, “State Corroding Federalism”, *Journal of Public Economics* 88 , pp. 819 – 843.



步深入提供更好的环境。同时，减少政府所控制的经济资源，也能够为在经济转型中谈判力较弱，但能够对经济增长做出更大贡献的要素创造出更宽松的环境。政府减少控制的经济资源，也就降低了政府扭曲要素价格的可能，增加政府作为市场公平竞争维护者的可能。如果让市场来做更多的选择，政府的政策偏差将会小许多。当企业而不是地方政府成为经济增长的诉求者时，将能够淡化依靠锦标赛和地区间竞争推动经济增长的作用。政府因而更有条件把注意力转移到保护产权、维护市场秩序、管理宏观经济和提供公共产品上来。

第三，建立合理的政府间关系。包括两个方面：一是合理配置政府间事权和财权；二是建立科学的官员政绩考核体系。分权化改革方向不能改变。这是因为，地方政府往往拥有信息优势，地方政府的决策往往更有利于民众的参与，地方政府的行为往往更易于监督。在明确划分事权的基础上，合理划分政府间财权，使财权与事权相匹配。对政府官员的考核要改变以往以GDP为核心的状况，建立起以科学发展观为指导的政绩指标考核体系，在GDP增长之外，把社会安全状况、环境质量、居民收入、就业水平、生活水平，乃至居民的日常生活感受纳入到官员政绩考核之中。但更为重要的是，要把政府的公共服务对象——公众——对政府施政的满意度纳入到官员的政绩考核之中，让辖区内公众的评价能够切实影响到官员的仕途，同时加大新闻媒体的监督作用。只有这样，目前存在的各级政府之间的策略博弈才能得以缓解，新型的政府间关系才能确立起来。

第四，建立有效的政府治理结构。对政府权力实施有效约束是建立有效政府的重要前提。法制是建立良好政府治理的基础，改善政府治理的首要任务是要用法律规范和制约政府权力，使之在法律框架内运行。政务活动信息的公开、透明和相对自由流动对于提高政府效率、方便公众参与，从而改善政府治理也很重要。政务公开会把政府及其工作人员直接置于公众的监督之下，而公众的监督是一种最为广泛、最为持久，也是最为有效的监督。

第五，加快公共服务领域改革。公共服务领域是政府的主要职能领域，也是目前问题很多、公众反映最为强烈的领域。对于公共服务领域的改革，有两点值得强调：一是强化政府责任，主要是政府的支出责任；二是在公共服务领域引进竞争机制的作用，提高公共服务的效率。



参考文献

1. 白重恩、杜颖娟、陶志刚、全月婷：《地方保护主义及产业地区集中度的决定因素和变动趋势》，《经济研究》2004年第4期。
2. 陈抗、希尔曼、顾清扬：《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》，《经济学》（季刊）2002年第1期。
3. 陈健：《财政联邦制、非正式财政与政府债务》，《财经研究》2007年第2期。
4. 丁力：《广东隐患》，《经济》2005年第5期。
5. 郭庆旺、贾俊雪：《地方政府行为，投资冲动与宏观经济稳定》，《管理世界》2006年第5期。
6. 胡家勇等：《转型经济理论述评》，《中南财经政法大学学报》2003年第1期。
7. 江涌：《警惕部门利益膨胀》，《瞭望新闻周刊》2006年第41期。
8. [波兰]科勒德克：《从休克到治疗：后社会主义转型的政治经济》，上海远东出版社2000年版。
9. 钱颖一：《政府与法治》，《比较》2003年第5期。
10. 刘尚希、赵全厚：《政府债务：风险状况的初步分析》，《管理世界》2002年第5期。
11. 汤敏：《减少企业与政府储蓄 调节经济失衡的一步活棋》，《中国发展观察》2006年第9期。
12. 王小鲁：《中国的市场化进程》，《中国经济时报》2003年3月20日。
13. 魏杰、董进：《改革开放后中国经济波动背后的政府因素分析》，《中央财经大学学报》2006年第6期。
14. 魏加宁：《中国地方政府债务风险与金融危机》，《商务周刊》2004年第5期。
15. 吴敬琏：《政府职能转换是经济升级的核心》，《经济参考报》2005年9月18日。
16. 武力：《中国“大一统制度”与国有经济》，《河北学刊》2006年第3期。
17. 吴敬琏：《市场经济应防止陷入“权贵资本主义”》，《决策与信息·财经观察》2002年第1期。
18. 谢晓波、黄炯：《长三角地方政府招商引资过度竞争行为研究》，《技术经济》2005年第5期。
19. 张军：《分权与增长：中国的故事》，《经济学》（季刊）2008年第1期。
20. 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。
21. 周天勇：《高增长为何没有带来高就业》，《山东经济战略研究》2007年第6期。



22. [美] 津加莱斯：《从资本家手中拯救资本主义：捍卫金融市场自由，创造财富和机会》，中信出版社 2004 年版。
23. 王晓齐：《我国国有经济分布特点及结构问题》，《经济研究参考》2006 年第 23 期。
24. 陈晓：《土地出让金审计锁定 10 大重点城市》，《21 世纪经济报道》2007 年 5 月 15 日。
25. 尹鸿伟：《告别“收费政府”还有多远》，《南风窗》2007 年第 11 期。
26. 刘家新：《政府储蓄的形成：从财政收支角度所作的考察》，《财经科学》2002 年第 1 期。
27. 国务院发展研究中心宏观经济研究部：《宏观经济月度分析报告》，《从政府储蓄与居民储蓄关系谈降低储蓄率对策》，2007 年 1 月。
28. Barneet, S. and Brooks, R., 2006, “What's Driving Investment in China?” IMF Working Paper wp/06/265.
29. Blanchard O., and Shleifer, A., 2000, “Federalism with or without Political Centralization: China versus Russia”, NBER Working Paper No. 7616.
30. Cai, H., and Treisman, D., 2004, “State Corroding Federalism”, *Journal of Public Economics* 88, pp. 819 – 843.
31. Jin, H., Qian, Y., and Weingast, B., 2005, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”, *Journal of Public Economics*, 89, pp. 1719 – 1742.
32. La Porta, R. Lopez – de – Silanes, F. Shleifer, A., Vishny, R. W., 1998, “Law and finance”, *Journal of Political Economy*, 106, pp. 1113 – 1155.
33. Hellman, S., Jones, G., Kaufmann, D., 2000, “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition”, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2444.
34. Holmstrom, B. and P. Milgrom, 1991, “Multitask Principal – Agent Analyses”, *Journal of Law, Economics, and Organization* 7, pp. 24 – 52.
35. Qian, Y. and Weingast, B., 1997, “Federalism as a Commitment to preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*. 11, pp. 83 – 92.



第二章 政府职能与政府间责权配置

在市场经济条件下，经济运行离不开政府的干预。那么，政府干预的程度和范围应如何把握，政府职能如何界定？而且政府都是分层级的，政府的事权和财权如何在政府间配置才最有效率？本章从政府与市场的关系入手，界定社会主义市场经济条件下的政府职能，并对中央和地方政府间事权和财权的合理配置提出改革建议。

第一节 政府职能与市场经济发展

一 政府职能的含义

政府职能一般包括三个方面：一是政治职能，主要是运用政治手段（包括专政机关和军事手段）维护统治阶级的地位和基本利益，维护本国在国际上的主权和利益；二是经济职能，主要是通过经济、法律和行政手段干预经济活动，实现国家宏观政策目标和维护市场交易秩序，促进经济发展，为社会发展创造物质基础；三是公共职能，主要是管理公共事务和发展文化、教育、医疗、卫生、环保等社会事业，以适应政治、经济和社会发展的需要。从长期历史进程来看，随着社会的演进和生产力发展水平的提高，政府职能会发生明显变化，基本规律是，政府的政治职能处于相对稳定的状态，而经济职能、公共职能不断增强。也就是说，从总体上看，政府职能随着经济社会的发展呈现出扩大的趋势。

二 市场经济的发展与政府职能的演变

随着市场经济的发展，政府职能不断发生变化。



(一) 自由竞争时期

这一时期，三大理论体系支撑着人们对市场机制的认识：（1）供给自动创造需求，因此市场经济不会发生需求不足问题，生产过剩的经济危机不会爆发；（2）市场经济通过价格、供求、竞争三大机制的调节作用，会自动趋于充分就业的均衡状态；（3）利率能够自发调节储蓄和投资，使其达到均衡。在这种理论背景下，市场机制被认为是万能的，政府的作用受到否定和排斥，政府与市场的关系被完全对立起来，政府职能范围被局限于狭小领域，公共支出的范围也非常狭窄。古典政治经济学创始人亚当·斯密在他的《国富论》中，对自由竞争市场经济条件下的政府职能和公共支出结构做了经典论述。按照他的观点，政府职能仅限于以下三项：一是保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯；二是保护个人，使其免受其他人的迫害或压迫；三是建设和维护某些公共事业和公共设施。与政府三项基本职能相对应的公共支出为国防支出^①、司法经费、公共工程和公共机关的费用^②。从 1870 年至第一次世界大战爆发，美国联邦政府支出占 GNP 的比重平均低于 3%，第一次世界大战后至 1930 年，联邦政府支出仍保持在接近 3% 的水平上。在 1825 年资本主义世界爆发第一次经济危机以后的一百多年里，资本主义经济基本上能够依靠市场机制的调节保持正常运行。

(二) 1929 年大萧条后的全面干预阶段

随着资本主义经济的迅速发展，市场经济日趋发达，制度演进产生的内在矛盾也在日渐累积和深化，最终导致了 1929 年经济大危机的爆发，并直接威胁到资本主义制度的生存。在这种背景下，凯恩斯主义应运而生。凯恩斯认为，资本主义国家普遍存在的经济危机和大量失业是一种由有效需求不足而导致的短期非均衡状态，只有通过政府的财政政策增加投资需求，才能使总需求与总供给达到充分就业均衡，市场机制的作用才能得以恢复^③。另外，这一时期对市场缺陷的分析还包括外部性、垄断、分配不公、经济波动、信息不对称等，这些缺陷的弥补客观上需要政府介

^① [英] 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》下，商务印书馆 1974 年版，第 252—375 页。

^② [英] 凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，商务印书馆 1983 年版，第 110—111 页。



入。正是在这一阶段，公共财政的三大职能得以形成，即有效配置资源、公平收入分配和稳定宏观经济^①。随着政府职能的扩展，财政活动的范围迅速扩大，政府支出随之扩张。发达国家的政府支出从1960年占GDP的28%迅速上升到1996年的46%。美国的政府支出比重虽然一直偏低，但也从1920年的12%提高到1996年的33%^②。

随着对“市场失灵”认识的深化以及公共品理论的确立，政府行为与市场活动形成了一体化和互补关系，公共支出进入新的“市场失灵”领域，传统的支出结构随之发生演变。从美国联邦支出的变动情况来看，1945—1975年，国防支出占联邦支出的比重从89.49%下降到26.03%，而健康、医疗、收入保障、社会保障等转移性支出却在不断上涨，其中收入保障从1.23%上升到15.09%，社会保障从0.29%上升到19.46%，整个转移性支出的比重从1.75%上升到42.21%。由此可见，美国联邦支出应对“市场失灵”的领域已发生了根本性变化。具体情况见表2-1。

表2-1 1945—2000年美国联邦政府支出主要项目所占比重情况 单位：%

| 项目/年份 | 1945 | 1955 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 国防 | 89.49 | 62.43 | 42.82 | 41.80 | 26.03 | 22.67 | 26.71 | 23.89 | 17.91 | 16.46 |
| 健康 | 0.23 | 0.43 | 1.51 | 3.02 | 3.89 | 3.92 | 3.54 | 4.60 | 7.60 | 8.64 |
| 医疗 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 3.18 | 3.87 | 5.43 | 6.96 | 7.83 | 10.52 | 11.02 |
| 收入保障 | 1.23 | 7.41 | 8.00 | 8.00 | 15.09 | 14.65 | 13.55 | 11.86 | 14.51 | 14.18 |
| 社会保障 | 0.29 | 6.47 | 14.77 | 15.47 | 19.46 | 20.06 | 19.93 | 19.84 | 22.11 | 22.89 |
| 净利息支出 | 3.36 | 7.09 | 7.27 | 7.35 | 6.99 | 8.93 | 13.68 | 14.7 | 15.28 | 12.46 |

资料来源：A Brief Introduction to the Federal Budget, <http://pwl.Netcom,/rdavis2/budget.html>。

公共支出结构的变动，尤其是转移性支出在公共支出中地位的上升，是政府运用财政支出工具实现职能目标的直接表现，也是政府直接实施公平收入分配政策的表现。

① Musgrave, R. A., “Theory of Public Finance: A Study in Public Economy”, New York, McGraw-Hill Book Company, 1959.

② [美]维托·坦齐、[德]卢德格尔·舒克内希特：《20世纪的公共支出》，商务印书馆2005年版，第10—11页。



(三) “滞胀”之后的适度调整

继凯恩斯之后，新古典综合派的“混合经济”思想居于主流地位，公共财政范围的扩大促成了第二次世界大战后20多年的繁荣，但20世纪60年代中期以后，发达资本主义国家出现了滞胀等政策失灵问题。80年代以来，政府与市场的关系又进入了新的调整阶段，以货币主义、公共选择学派、理性预期学派为代表的新思潮开始占据主导地位，现实经济层面出现了国有经济私有化的浪潮。90年代以后，私有化已进入到原先被认为是自然垄断的领域，如电力、电信行业等。在这一背景下，政府支出占GDP的比重普遍有所回落，尤其是在欧洲，美国政府支出的比重也停止了继续攀升的势头，逐步趋于平稳。

财政支出结构也发生了一些新的变化。从2000年美国联邦支出来看，随着冷战的结束，国防支出的比重进一步下降到16.46%，转移性支出总体上呈持续上升趋势，已达到56.73%，收入分配方面的支出比重则逐渐趋于稳定，社会保障、医疗等福利性支出比重继续上升，随着债务规模的扩大，净利息支出的比重上升到12.46%。财政活动范围逐步趋于稳定，公共支出的效率、公共品的私人供应受到重视^①，资源的公共使用受到了更严格的管理和调整。

从上述演进历程可以看出，在市场经济的发展过程中，市场机制配置资源的效率不断提高。与此同时，市场失灵也逐步显现出来。这种失灵由传统的公共品提供扩大到市场运行的机制性、功能性障碍，突出表现在宏观经济运行的不稳定和收入分配不公平等方面，对市场经济的调控逐步成为政府的一项重要职能。不过，市场本身的演进也会化解一部分市场失灵，同时政府本身也存在失灵的一面^②。因此，市场与政府的关系一直处于动态调整过程中。

三 社会主义市场经济条件下的政府职能

在现代市场经济体制下，政府职能有一个适度的范围，范围过大，会

^① 科斯理论的贡献正是对公共品一定要由政府来提供提出了质疑，推动了公共品私人供应问题的研究。

^② Musgrave, R. A., "Fiscal systems", Yale University Press, 1969; Rostow, W. W., "Politics, and the Stages of Growth", Combridge University Press, 1971.



导致政府的专断，损害市场经济自身的运行；范围过小，则会导致社会的无序状态。

（一）界定和规范政府职能的原则

1. 弥补市场失效原则。这一原则的逻辑起点是：完全竞争的市场是资源配置的最有效方式，在此基础上明确划分政府与市场的活动领域。只要是市场机制能够正常发挥作用的领域，政府就不应介入。政府介入的领域是市场有缺陷的领域，如公共品提供、公平收入分配和宏观经济稳定等。与此相应，公共支出应严格限制在市场失效的范围内，根据市场失效确定政府的事权范围。

2. 比较效率原则。市场失效原则表明，政府的活动范围应局限于市场失效范围之内。但是“市场有效”与“市场失效”的界线是相对的，而不是绝对明晰的。以准公共品为例，准公共品介于纯粹公共品与私人品之间的广阔地带，其供给方式的选择受一个国家的历史、政治、文化和生产力发展水平的影响和制约，这就存在一个比较效率问题。比较效率原则是指，当准公共品既可以由市场提供也可以由政府提供时，应该比较两者的效果，采取效率高的提供方式。具体地说，提供相同的产品或服务，哪种供给方式的成本低，就选用哪种供给方式；在同样的预算约束下，谁能提供更好的产品或服务，就由谁来提供。因此，应该按照比较效率原则划定政府与市场的界线，以保证社会资源在整个公共部门和私人部门之间配置的高效率。

3. 相对发展原则。市场与政府之间的界线不是绝对不变的。这是因为，随着技术的突破以及管理体制与市场条件的变化，公共品、准公共品和私人品之间的界线会发生转变，原来的公共品可能变成准公共品，原来的准公共品可能成为私人品，产品属性的变化要求产品的提供方式随之进行调整。因此，在不同的历史时期、不同的经济发展阶段和不同的经济与财力状况下，政府职能是有所不同的，随着社会经济的发展，政府职能经常处于调整与变化之中。

（二）社会主义市场经济条件下的政府职能

按照上述原则，我国的政府职能主要包括以下五个方面：

1. 宏观调控。市场经济在运行过程中会发生周期性的波动，政府通过反周期政策可以缩小波动振幅，减轻周期性振荡，降低波动的破坏作



用。具体来讲，政府可以通过实施宏观财政政策、货币政策、投资政策、收入政策等实现经济的总量平衡和结构优化。同时，政府通过制定发展战略、发展计划和产业政策，以及对若干重要领域进行投资来引导生产力的合理布局，提高国民经济总体质量，促进经济平稳发展。

2. 微观规制。政府通过法律体系建设，健全市场规则，规范各类经济主体的行为；通过反垄断立法，实施反垄断政策，限制各种不正当竞争行为，创造公平、公正、公开的市场秩序，提高市场经济的整体效率；建立市场管理体制，加强对统一大市场的管理。同时，大力发展的中介组织，为市场主体和市场运行提供有效的服务，起到沟通、公证和监督等作用。

3. 提供公共品和服务。由于公共品的特殊性质，市场机制不能有效地提供公共品，如基础设施、文化、教育、医药、卫生、治安、生态建设和环境保护、高科技，以及外交、国防等，需要政府出面干预，通过公共支出予以提供。

4. 维护社会公平，构建社会安全网。在现代市场经济条件下，市场机制主要解决资源配置问题，政府则主要解决社会公平问题。政府这一职能主要通过收入分配政策和社会保障制度来实施，通过合理的税收政策和收入政策维护分配的公平性，通过构筑社会保障体系建立社会安全网，为经济社会发展创造良好的外部环境。

5. 协调对外经济关系。在对外经济关系中，政府代表国家利益，通过各种经济政策和法规引导、促进对外经济关系的发展，维护国家的经济安全，促进本国经济良性发展。

第二节 政府间事权划分

一 政府间事权划分的依据

公共品的层次性是政府间事权划分的基本依据。

(一) 公共品的层次划分

在市场经济条件下，通过“税收—公共支出”机制有效提供公共品，是政府的基本职责之一。然而，公共品是有层次的，不仅有纯公共品与准



公共品之分，还有全国性公共品与地方性公共品之别。研究公共品的层次性，就是要找到公共品与各级政府职责和行为目标之间的内在联系，为科学界定政府间事权与财权提供理论依据。正如布坎南所说，各级政府间的经济的或有效的职责划分取决于公共行动溢出效应和地理范围的大小。每一种公共性的货物或劳务仅仅对有限的一组人口来说是“公共性”的，这组人口的范围大小决定了应该履行职责的政府单位的“规模”经济。对此，布坎南用一个简单的图示做了清晰的描述（见图 2-1）^①。

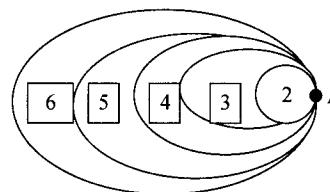


图 2-1 公共品层次性示意图

描述举例：A. 私人货物与劳务；2. 地方娱乐设施；3. 火灾防护；4. 司法制度；5. 教育；6. 国防。

在图 2-1 中，A 代表单个公民。就大多数私人品而言，个人的活动结果是个人受益，不会影响到其他人或家庭的效用，即私人品是个别地支付成本，个别地得到利益，几乎不存在超出普通市场机制的溢出效应。因此，整个私人市场交易都可以看成是发生在 A 点上。

然而，娱乐设施则有所不同，它一旦投入使用，就可以接纳很多家庭。因此，从经济合理性考虑，娱乐设施应由某种组织通过集体合作的方式提供。比如，100 个家庭共同集资建造并使用某一娱乐设施，显然要比一个家庭独自建造和使用更经济、更合理。这样的合作可由政府组织，也可由目标相同的若干个家庭共同协商达成一致。关键问题在于，若该设施的受益范围超出了单个家庭，或者超出了单个家庭的经济承受能力，或者由某个家庭单独出资建造但又无法排除其他家庭“免费搭车”，那么，该设施就无人愿意或无力去建。如图 2-1 中的圆圈 2。

^① [美] 布坎南、弗劳尔斯：《公共财政》，中国财政经济出版社 1991 年版，第 437—438 页。



就火灾的预防和控制而言，其恰当规模的一组人口的范围可能更广泛一些。试想，如果在一个只有几千人的村镇就设置一个消防机构，因火灾发生次数有限，甚至一年“平安无事”，这会使该消防机构得不到有效利用。但它的建造和维护费用却要由这些人口来分摊，从经济上讲，范围扩大一些更划算。如图 2-1 中的圆圈 3。依此类推，向外扩展的每一个圆圈都代表一种职责或活动，直到最大的圆圈 6 为止，圆圈 6 可以用国防、外交等全国性公共品来加以说明。

综上所述，公共品按其受益范围或溢出效应的大小，可划分为全国性公共品、准全国性公共品和地方性公共品三个层次。全国性公共品，是指可供全国居民同等消费和共同享用的产品，基本特征是：第一，无论国土面积大小，受益范围均为整个国家疆域内的全体居民；第二，无论这类公共品的内容如何，受益在整个国家疆域内均匀分布。

准全国性公共品，是指那些能够满足消费上的公共性（非竞争性），但不能满足消费上的同等性的产品。这里的“不同等性”，是指不同地域、不同行政辖区的居民的消费机会不均等。比如，中央所办的高等教育是为全国服务的，但因各地的升学率不同，地区间的受益程度也就不同，因此，国立高等教育属于准全国性公共品。类似的还有中央出资兴办的跨区域基础设施、大江大河整治以及重点区域的环境保护等，这些公共品消费的区域分布很难做到均等化。

地方性公共品，是指在地方层次上被消费者共同、平等消费的产品，基本特征是：第一，受益范围基本被限定在特定区域之内，受益在该区域内分布比较均匀；第二，效用外溢性要高于全国性公共品，这是因为全国性公共品的外溢性在一国范围内实际上被内部化了，而地方性公共品的外溢性则因一国各个行政辖区之间的经济文化联系、人口流动等因素而难以内部化。因此，地方性公共品的供给往往需要上级政府直至中央政府协调，如建立费用分担机制，即有些公共品由某一级地方政府负责提供，但所需经费则由多级政府按一定标准分担等。

（二）公共品供给在政府间的划分

既然公共品存在层次性，那么不同层次的公共品就应由不同层级的政府负责提供。即：全国性公共品由中央政府负责提供；地方性公共品由地方政府负责提供；准全国性公共品由中央提供，或某一级地方政府负责提



供，但所需费用由两级或多级政府共同分摊。具体来看，公共品供给在政府间的划分主要由公共品的供求和财源配置因素所决定。

1. 供给因素。影响公共品有效供给的因素主要包括外在效应和规模经济两个方面。当一种产品除对供应地区行政管辖范围的居民产生效益或成本外，还对其他辖区产生效益或成本时，外在效应就产生了。如果外在正效应得不到合理的补偿，就会导致该公共品供应量的减少。为了避免这种情况的发生，保证公共品的有效供应，通常的做法是将外在效应内部化，即把那些存在明显外在效应的公共品的配置职责集中起来，由上一级政府直至中央政府统一提供；或者由上一级政府直至中央政府提供某种补贴，以补偿那些受外在效应影响的行政区，保证公共品的适度供应量。

从规模经济的角度看，有些公共品的供应量只有达到一定规模时，其单位成本才能随着产量的增加而降低（如消防设施、高等教育、监狱等）。因此，该类公共品就应当以国家或相当规模的地区为范围来提供，而不能以较小行政区为范围组织提供。

2. 需求因素。一种公共品究竟由中央政府提供还是由地方政府提供，除了考虑供给方面的因素外，还应考虑不同辖区的居民对公共品的需求偏好（数量、质量及结构等）。从需求方面来看，大量的公共品由地方政府分散提供，要比由中央政府集中提供更为有效，特别像中国这样的地域广大、人口众多、各地发展差异较大、风土民情不同的国家，更是如此。这是因为，与中央政府相比，地方政府更为贴近企业和居民，由它来提供公共品，能够更好地满足消费者需求的多样性选择，也有助于为公共品供应筹集充足可靠的资金。

3. 财源配置因素。公共品若通过政府分级提供来化解各地需求偏好的差异，那么各级政府的收入来源就要与支出责任相一致。但是，各地的经济发展水平和财政能力是不均衡的，这就需要中央政府通过规范的转移支付对财力进行合理配置，从而使各地居民能够大致均等地享受到政府提供的公共服务，同时避免出现各地对税基税源的不适当竞争。

二 政府间事权划分的国际经验

决定政府间事权划分的因素既有经济发展阶段、经济体制等因素，还有社会偏好等社会文化因素。由于各国在诸多方面的巨大差异，政府间的



事权划分也存在区别。实践表明，中央政府和地方政府间的事权划分存在很多种组合。

（一）政府间事权的划分

从经济发展阶段来看，经济越发达，地方政府承担的职能就越重要。发达国家地方政府（包括省和省以下政府）支出占政府总支出的比重平均为 32.2%，发展中国家为 19.5%，转型国家介于两者之间为 29%。发达国家地方政府支出比重高的原因，一方面是由于地方政府的规划与执行能力较强，另一方面是由于社会福利等公共服务主要由地方政府来完成^①。从 20 世纪 50 年代开始，欧盟等发达国家出现了明显的财政分权趋势，即财政支出权限由中央政府向地方政府转移，学术界称之为“财政联邦主义”。这一趋势的出现既和政治分权、地方自治加强等趋势相联系，也与财政效率有关。例如，地方政府更接近公众，在具备一定能力时，能够更好地确定和提供公共品^②。

从国家体制来看，联邦制国家由于地方政府被赋予了更多的权限，因此，大部分联邦制国家的地方政府支出占政府总支出的比重要高于单一制国家。但正如前面所提到的，决定事权分配的因素不仅仅限于政治经济因素，还有文化、历史、民族等众多因素，因而并不存在单一模式，即使是同一类型的国家在事权分配上也存在较大差异。例如，同为联邦制工业化国家，澳大利亚地方政府（指省级以下政府，不含省级政府）支出占全部政府支出的 7%，而瑞士的同级政府支出却占全部政府支出的 24%；州一级政府支出占政府支出的比重奥地利为 14%，而澳大利亚却高达 43%。

（二）一些重要公共品的配置

1. 教育。大多数国家的初等教育是免费的，许多发达国家的中等教育也是免费的，并对高等教育提供大量补贴。初等和中等教育一般由地方政府管理，而高等教育由于存在规模经济和外溢效应一般由中央政府集中管理。从总体情况来看，发达国家的教育基本上是由中央、省和地方政府共同承担，这三级政府教育支出占总教育支出的比重分别为 30.1%、28.2% 和 41.8%。而在发展中国家，中央政府明显承担更多的教育职责，

① 于长革：《经济发展中影响公共支出结构的因素分析》，《经济研究参考》2006 年第 33 期。

② Oates, W. E., “Fiscal federalism”, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.



其教育支出占总教育支出的比重高达近 70%，省以下地方政府在教育上的权责相对较小，支出比重仅为 7.6%。转型国家的情况正好相反，省以下地方政府承担了最主要的教育职能，支出比重达到 84%，而省级政府则完全没有教育方面的开支。

以上只是就平均情况而言，实际上，同类型国家在教育事权分配上也存在着较大差异，如美国的教育职能主要由州以下的地方政府承担。这种事权分配模式的一个直接后果是各地区人均教育支出差别很大，并导致地区间教育质量差距拉大。由于教育对收入有显著影响，教育质量的差别最终会转化为地区差距。为消除这种教育上的不平等，同时能够继续发挥地方政府的积极性，可以制定全国性的最低教育标准，由中央政府负责实施。在法国和意大利，教育职能主要集中在中央政府，中央制定全国的教育标准，并几乎负责全部教育开支。在英国，教育虽然主要由地方政府管理，但所需经费是中央政府的固定拨款。其他一些发达国家，教育经费主要由地方政府负担，不足部分视需要由中央政府拨款解决。

2. 医疗保健。医疗卫生是一个私营部门和各级公共部门相交叉的领域。在公共卫生方面，一般性疾病的预防和诊断一般由市级政府负责，而治疗性医院或专业性医院由于具有规模经济效应，一般由高一级政府，如地区、省甚至中央政府负责；传染性疾病的防治由于具有很强的公共品性质，一般由更高一级政府，如省级或中央政府负责。据统计，发展中国家医疗卫生的集中程度最高，中央政府的医疗卫生支出约占全部医疗卫生支出的 72.9%，省以下地方政府所占比重较低；发达国家的平均情况基本与此类似，也是中央政府支出所占比重较高，所不同的是发达国家地方政府的医疗卫生支出比重要比发展中国家高出 10 个百分点，反映了发达国家地方政府在医疗卫生方面的职能较强。转型国家则完全不同，在这些国家，省以下地方政府是医疗卫生职责的主要承担者，支出比重达到 83.5%，其次为中央政府，而省一级政府则完全不介入医疗卫生领域。

近年来，卫生保健领域也有分权化的趋势，即政府的卫生保健职责向下一級政府转移。但一些国家的实践表明，地方政府对医疗卫生体系的管理能力较弱，难以保证卫生体系正常运转。如尼日利亚 1988 年实行了新的国家卫生政策，由地方政府负责初级卫生保健体系的管理和资助，但由于卫生体系运转成本不断上升，地方政府无法负担而被迫由中央收回。发



发达国家也同样存在医疗卫生体系成本过高而无法负担的问题，如美国的医疗卫生保健服务主要由私人部门提供，费用相当昂贵，结果使相当一部分美国人口享受不到基本医疗卫生保健服务。意大利的医疗卫生保健体系采取中央政府出资，各级政府执行的多层次模式，但在成本控制方面存在着严重问题，导致中央政府医疗卫生赤字不断增大。英国和法国采取全部由中央政府集中管理资助的模式，但这种模式的监督成本很高。

3. 社会保障与福利。社会保障与福利体系的功能是降低个人和家庭在年老、失业、生育等情况下收入减少的风险，并起到收入再分配的作用。该体系所覆盖的人数越多，抗风险的能力就越强，因此，社会保障与福利体系应该是全国性的。但地方政府在确定受援对象、了解和掌握个人信息方面有不可替代的优势，因此，地方政府一般都参与社会保障与福利体系的运作过程。据统计，无论是发达国家还是发展中国家，中央政府在社会保障与福利体系中都居于主导地位。在发达国家，中央政府的社会保障与福利支出约占全部社会保障与福利支出的 80%，发展中国家为 75%，转型国家与发达国家的情况基本相同；省以下地方政府社会保障与福利支出所占比重约在 10%—20% 之间；而省级政府在社会保障与福利体系中的作用明显小于省以下地方政府，所占比重发达国家为 6.9%，发展中国家仅为 1.8%。

三 中国政府间事权划分的基本思路

根据上述理论分析及中国的具体国情，并借鉴国际经验，我国五个层级政府间公共事权划分的具体思路如下：

1. 国家主权性公共品，主要包括国防、外交、国家安全、海关、货币发行及金融监控、对外贸易政策、外汇与国际收支管理、主权性外债借还与控制、军事工业与科技、国界及省（直辖市、自治区）界勘定等。此类公共品直接关系国家主权，属于中央政府专有责权范围，地方政府只需承担一定的辅助性、配合性执行与管理责任。

2. 法律、制度、政策性公共品，主要包括制定及修改宪法、法律、行政法规、地方法规、行政规章，经济、政治、社会制度（体制）的初始安排与改革创新等。此类公共品的决策、管理、监督性责权应归属于中央，地方各级政府拥有对中央制定的宪法、法律、行政法规、部门规章、



制度（体制）、政策和中央规定的地方立法、建制、政策基本原则的执行性责权，以及在此原则下因地制宜制定与修订、创新地方性法规、规章、制度（体制）、政策的机动性责权。

3. 司法、治安与公共行政服务。这类公共品应由中央负责制定标准、原则，并执行监督，地方各级政府负责具体执行和管理。其中，司法按照属地管辖和诉讼程序管辖划分各级责权；治安以基层政府为主，跨区配合联防由上级政府协调调度；公共行政服务按照辖区分级负责。

4. 收入再分配与区域经济社会协调发展。此类公共品外溢性很强，其决策性、监督性责权应集中于中央，基层政府负责执行性管理，省、市、县级政府负责执行性监督。其中，养老、失业、最低生活保障、对收入的税收调节等，基本决策权应集中于中央，省、市、县（区）、乡（社区街道）自上而下递延执行；自然灾害预防、抗御与救济，分别按照规模效益、地域跨度和损失量级，自下而上逐级延伸各级政府的责权，但在责权向上延伸后，下级政府仍要量其所能承担各自的责权；关于区域间经济社会发展的协调，中央负责省（区）之间的平衡，省（区）负责市（州）之间的平衡，市（地区、盟、州）负责县（旗、区）之间的平衡，县政府对县内发达程度不同的乡镇之间也要加以平衡。

5. 市场秩序、经济稳定、增长与就业。此类公共品的效益既有很大的区域性，又具有很强的区域外溢性，因此，这类公共品的基本决策和监督责权应集中于中央，执行性责权则应配置于各级政府。其中，对于促进经济增长和增加就业，应给予地方各级政府更多的自主权，以便发挥其主动性和创造性。

6. 交通设施、邮政电信、电视广播与空间资源（电信频道和航线）管制。此类公共品责权在各级政府之间应按如下方式配置：全国性干线规划与组织、跨省区国家级大公司规制与拆分、空间资源管理的责权配置于中央，省（自治区、直辖市）内干线规划与组织、跨市级公司规制与拆分的责权配置于省级，市（州、盟）内支线规划与组织、公司规制的责权配置于市级，县内分线规划与组织责权配置于县级。

7. 水利工程、资源开发、环境保护与气象等。这类公共品具有较强的外溢性或规模效益（如气象服务），且涉及多级政府。其中，水利工程涉及流域范围内水资源分配利益和防洪、泄洪过程中正负效益外溢，至少



要由流域范围的高层级政府承担决策责权，由受益地区单独或联合实施；资源开发政策和环境保护标准的决策与监督责权应属中央，具体执行与管理监督责权应主要配置于各级地方政府，特别是市、县级政府。

8. 市政设施、消防、自然垄断行业管理、公园及其他公共服务设施。市政设施，包括城镇道路、路灯、街户标牌等，消防设施与机构，供排水、供电、供气、供热等自然垄断行业规制管理，公园建设与管理，城市绿化、美化，公共交通事业与交通指挥及标志管理等，应由市、县（市辖区）按照属地原则分工负责。

9. 教育。义务教育由中央制定标准，由城市区政府、农村乡政府具体建设与管理，省、市、县政府负责布局规划和监督指导；高中阶段教育和一般专业高等教育，中央负责制定指导性标准和本科以上高等教育的布局结构规划，省级政府负责本科以上高等教育布局结构规划的实施、设施建设、日常管理和大专、高中教育布局结构规划，市级政府负责大专及高中教育布局结构规划实施、大专学校设施建设与日常管理，县（城市区）级政府负责高中教育设施建设与日常管理；应用性职业教育和学前教育，由中央负责制定指导性标准，省级政府负责职业教育规划指导，市县级政府负责职业教育规划管理与企业办学的监督，城市社区和乡村负责学前教育设施建设与监督管理；国防、安全、外交等特殊专业门类的高等教育责权全部配置于中央。

10. 基础科研。外溢范围跨省区的，由中央负责；外溢范围为省内、市内、县内的（如地方史志、民俗、文化艺术研究和区域性发展战略、规划研究），分别由省、市、县负责。

11. 公共卫生保健。传染病及瘟疫防治视其传播速度与范围由各级政府分工负责：传播速度快、范围跨省区的，由中央和省、市、县共同负责；传播速度快、传播范围跨市的，由省、市、县共同负责；传播速度较慢、范围较小的，由市、县负责。医疗保障标准、运行机制和筹资方式由中央决策，具体管理按属地原则由市县级政府负责，省级政府负责指导监督。区域卫生规划由省级政府组织，市、县、乡级政府负责本辖区的实施。公益性医疗机构建设由省级政府制定起点标准，省、市、县、乡按照隶属关系分工负责实施。

12. 公共文化事业。中央负责全国文化体育事业发展方针的制定，国



国家级文物保护单位的确认，以及少数国家级重点文物、文化单位的直接管理；省级负责国家文化体育发展方针的贯彻指导，省内重点国家级文物保护单位监管，省级重点文物保护单位确认，省级图书馆、博物馆、科技馆、省级地方代表性文艺团体及体育代表队的日常管理；市县级负责国家文化体育发展方针的具体贯彻（包括大众文化体育活动的组织），国家及省级重点文物保护管理，代表辖区特色文化团体单位管理，图书馆、博物馆（或文化馆）、科技馆建设与管理。

第三节 政府间财权划分

在明确划分了各级政府的事权之后，接下来需要解决的问题是各级政府如何筹集相应的财政资源来履行自己的责任，实质就是如何在政府间配置财政资源。

一 政府间财权划分的基本依据

政府间之所以要分税，主要理由在于：

（一）政府财政经济分级管理的需要

一国的税收立法权如果全部集中在中央，地方没有一定的税收立法权，就有可能出现税收立法只顾及中央宏观管理和中央财政的需要，或者只符合部分地区的实际，而不可能符合各地区的实际情况，带来税法的“一刀切”，税法执行中的“越权”及执法难等问题也就难以避免。从管理的角度看，任何一个管理主体（包括中央政府）若超越合理的管理跨度，替代过多，都会因信息约束和激励不足而压抑和束缚行为主体的积极性与创造性，造成管理效率低下，结果是既管不了，也管不好。税收立法权过于集中也是如此。另外，除中央政府外，各级地方政府也各自承担着一定的职责，地方政府职能和支出责任的履行需要有相应的财力做保证，这种财力应主要来源于本辖区纳税人上缴的税款，而不能主要依靠中央或上级财政的拨款。

（二）地方政府实施调控的需要

一般来说，地方政府为了促进地区经济社会发展，调节区域经济结构，需要对本地区实施调控。作为调控政策之一，税收政策不可或缺。地



方政府如果没有任何税收政策权限，就有可能另寻非税途径进行调节，如收费、集资、摊派、罚款等，这些“准税收政策”的制定和实施大多不规范、不公平、不合理，透明度低，政策效果较差。同时，税收政策的“一刀切”也会造成各地苦乐不均、政策时滞和政策偏差。

（三）调动地方政府征税积极性的需要

若一国税收征管权全部集中在中央，全国只设置一套税务机构并直接由中央领导，地方没有自己的征税机关，税款征收多少也与地方预算支出规模无关，就会降低地方征税的积极性和努力程度，地方政府，尤其是富裕地区的政府甚至会有意识地“放水养鱼”，藏富于企业，藏富于地方。

（四）提高公共资金使用效益的需要

如果税款全部集中于中央，地方花钱靠中央拨款，地方政府就不会像花“自己”的钱一样精打细算、讲求效率和效益。并且哪些地方和部门应该多花，哪些地方和部门应该少花，中央不可能全部做到心中有数。由于中央向下的拨款额是在讨价还价的谈判机制中确定的，往往带有很大的随意性和不可预见性，因此会诱使资金分配使用中的设租、寻租行为，从而弱化政府支出预算约束，有失公共财力分配的公正与公平。

（五）公共品分级提供的需要

地方性公共品要求地方政府根据本辖区的企业和居民，对公共品的需求数量、结构、质量等状况，通过各自的“税收—公共支出”机制加以提供。相对于采用其他方式和机制提供，这种模式更为公正合理，更为有效，也更为方便快捷。也就是说，地方税是用来分摊地方公共品生产费用的一种最为有效的社会分配机制。

（六）政府行为目标差异性的要求

众所周知，中央政府与地方政府的行为目标存在差异。这就要求税权、税源、税款等在政府之间进行合理划分，以便各级政府根据其职责和行为目标，灵活、充分、有效地运用税收手段筹措资金，调节经济，正确有效地发挥税收功能，以保证各自行为目标的实现。

二 政府间财权划分的国际经验

（一）税收总收入及其划分

税收是政府最主要的收入来源，也是提供公共服务的基础。发达国家



由于公共服务范围较广、水平较高，政府税收占GDP的比重明显高于发展中国家，主要发达国家平均约为38.8%，而主要发展中国家平均为21.4%。税收占GDP的比重不仅受经济发展水平的影响，而且还受国体的影响。从发达国家来看，单一制国家的税收比重明显高于联邦制国家，分别为43.9%和33.7%；发展中国家的情况也是如此，单一制国家税收占GDP的比重为24.4%，明显高于联邦制发展中国家18.4%的水平。此外，不同类型资本主义国家的税收比重也有很大差别。大陆资本主义国家，如西欧和北欧国家，税收比重明显高于英美式资本主义国家。西欧和北欧国家中以瑞典为最高，税收比重超过了50%，其他国家一般也在40%以上，而美国的税收比重仅为27.7%，英国、加拿大、澳大利亚等国在30%左右。

政府间税收的划分更多地受国家体制的影响，而非经济发展水平。平均来看，无论是发达国家还是发展中国家，中央政府都在总税收中占80%以上的份额，所不同的是发达国家中省级以下地方政府所占的税收收入份额要明显高于发展中国家，发达国家这一比例接近于10%，而发展中国家平均仅为3%左右。从国体来看，单一制国家中央政府对税收收入的集中程度要大大高于联邦制国家，发达单一制国家中央政府税收收入占GDP的比重平均为88.7%，明显高于联邦制发达国家71.4%的水平；发展中国家两种国体的区别更大，单一制发展中国家中央政府在税收总收入中的比重高达96.2%，而联邦制发展中国家仅为69.2%，两者相差27个百分点。发达国家与发展中国家相比，联邦制发达国家的中央政府集中了比联邦制发展中国家更多的税收收入，而单一制发展中国家的中央政府集中了比单一制发达国家更多的税收收入。

单一制国家和联邦制国家在税收划分上的另一个重大区别是省级政府的作用。在联邦制国家中，省级或州级政府具有相当重要的作用，发达国家中这一级政府占税收收入的比重为20%，发展中国家为29.1%；而单一制国家中省级政府几乎不掌握任何税收收入。这主要是因为许多单一制国家没有省这一层级的政府，只存在中央和地方两个政府层级，而联邦制国家都设有中央、省、地方三个政府层级。

从不同税种在各级政府收入中的重要性来看，发达国家中央政府最大的税收来源是所得税，平均占税收总收入的38%，澳大利亚高达70%以



上。发展中国家中央政府最大的收入来源则是商品与服务税，平均约占中央政府总税收收入的42%，而所得税的比重只有28%。省级政府最主要的税收来源是商品与服务税，特别是发展中国家，在税收收入中的比重高达73%，发达国家平均为39.8%。不动产税则是省级以下地方政府的主要税收来源，特别是联邦制发达国家和单一制发展中国家，这一税种所占比重都超过了60%，位居其后的税种发达国家一般为所得税，而发展中国家为商品与服务税。

（二）主要税种的划分

各国由于国情不同，所面临的问题也不同，因此在税收划分上存在着很大差异。

1. 不动产税。不动产税由于征管容易，收入稳定，长久以来都被认为是一种优良的地方税种。各国在不动产税的划分上主要有以下四种模式：

第一种模式以联邦制发达国家为代表，不动产税主要由省级和省级以下政府分享，中央政府不占有或只占有很少比例的不动产税，如美国、加拿大等国不动产税主要由省级以下地方政府占有，发展中国家中的巴西、墨西哥也属这种类型，而澳大利亚、德国等国则由州政府占有不动产税的主要份额。

第二种模式以单一制发达国家为代表，由中央政府占有全部不动产税，地方政府几乎不参与不动产税的分配，该模式以英、法最为典型。

第三种模式以印度等联邦制发展中国家为代表，不动产税主要由中央政府和州政府分享，其中州政府占有较大份额，州以下政府不分享不动产税。

第四种模式以单一制发展中国家为代表，不动产税由中央和省级以下地方政府分享，智利与南非等国以地方为主，而泰国是以中央政府为主。

2. 所得税。世界上大部分国家均把所得税划归中央政府，特别是单一制发展中国家，所得税几乎全部归中央政府，绝大多数单一制发达国家也是由中央政府占有全部所得税，联邦制国家中的澳大利亚、西班牙和印度、墨西哥以及巴西等国也是联邦政府占有全部或者绝大部分所得税。与地方政府分享所得税的主要是一些联邦制国家，如美国、加拿大、德国、阿根廷等国，单一制国家中的瑞典、挪威也属这一类型，其中地方分享比



例一般在 17%—65% 之间。

所得税一般分为个人所得税和公司所得税。除斯堪的纳维亚国家、瑞士和苏联外，大多数国家均把个人所得税划归中央政府，这主要是出于征管需要和再分配目的。但也有很多国家建立了中央政府和地方政府的个人所得税分享机制，如印度 85% 的个人所得税根据人口、收税努力程度和经济发展状况分配给各州政府，巴西分配给地方政府的比例是 44%。另一种个人所得税分享方式是允许地方政府利用中央政府的税基征收附加税，如美国和加拿大，在收入不断增长的情况下，这种方式使地方政府获得更多的收入。公司所得税的中央集中程度一般比个人所得税高，这主要是由于企业转移收入的能力和对税收的敏感程度比个人高。一些实行公司所得税共享的国家主要是通过地方政府征收附加税或在中央政府所得税税收中确定一个固定比例的方式使地方政府分享到公司所得税，如巴西的州政府可在联邦公司所得税的基础上征收 5% 的附加税；俄罗斯则规定在 38% 的公司所得税税率中，25% 归地方政府，联邦政府占有剩下的 13%；波兰公司所得税的 5% 由地方政府分享。

3. 销售税。销售税由于可流动性，主要归中央政府所有，无论是发达国家还是发展中国家都是如此。在单一制国家中，中央政府的销售税集中程度相当高，发展中国家都在 90% 以上，而发达国家很多都是 100%。联邦制国家的集中程度相对较低，发达国家平均水平为 57%，发展中国家平均为 68%。美国、加拿大、巴西和印度是例外，这四个联邦制国家的销售税主要集中在州一级政府，其中美国州政府所占比重最高，达到 68%。

中央和地方政府间划分销售税的方式主要依据销售税的性质。由于服务业的流动性较差，地方政府可以拥有服务业的销售税，而商品销售税划归中央。有的国家把与地方关系密切的销售税种划给地方政府，以实现成本与收益匹配。但从国际经验来看，把销售税，特别是其中的增值税，作为中央和地方的共享税会带来很多困难，印度曾进行过增值税分享改革，由联邦、州和地方三级政府分享增值税，但各方很难就分享比例达成一致。

4. 自然资源税。大多数国家的自然资源税归中央政府所有，同时附加一些分享机制以补偿自然资源所在地的地方政府。



三 中国政府间财权划分的基本构想

1994年，我国推行了分税制改革，从十几年的运行实践来看情况基本良好，但政府间财权划分依然存在着诸多问题，如税收立法权和政策制定权过于集中、税收征管权的划分不合理、地方税收体系不健全等，亟须进一步调整与完善。

（一）关于税收立法权的划分

借鉴国际经验，完善我国税收立法权划分的基本思路是：（1）中央税的税收立法权逐步向全国人大集中，强化税法，弱化国务院、财政部和国家税务总局的行政法规，尤其要保证中央税的税收立法体现全民意志，不能把部门利益纳入决策，以增强中央税法的权威性和全局性；（2）将全国普遍征收的地方大税种（如营业税等）的税收立法权划归中央集中行使，地方小税种的税收立法权可考虑下放给省级及地方人大。

（二）关于税收政策制定权的划分

我国把大部分税收微调政策的制定权集中在中央，中央授权的税收微调政策仅限于个别地方税种。随着市场经济的发展和财税体制改革的深化，可以在地方税收立法权扩大的同时，有步骤地扩大地方税的税收政策制定权，以更好地发挥税收政策的功效。

（三）关于税收征管权配置格局的调整

1994年分税制改革以后，我国已形成了基本合理的财政收入征管权配置格局，但也存在一些问题，主要表现在：大量属于地方的涉外企业税收由国税系统代征，导致地方对此类收入难以把握乃至流失，应当尽快纠正。可按如下办法进行调整：中央专享税和中央与地方共享税由国家税务系统征管，其中共享税分别缴入中央与地方各级金库；地方税务机构在实行省级垂直管理的体制下，统一征收管理地方各税，然后按照收入归属分别缴入各级地方财政金库；规费、罚没、使用费、国有财产（包括国有土地）出租出售收入，按照机构隶属和所有权归属原则，依据票款分离办法，通过银行系统分别缴入同级财政金库或财政专户，各级财政部门应当设立相应机构对这些收入的缴纳情况实施监督。

（四）关于税种的划分

考虑到我国的国情特点，借鉴国际经验，全部财政收入在各级政府之



间的划分可做如下调整：

1. 中央政府收入。中央政府收入应以关税和消费税为主，并辅之以证券交易税、土地增值税和固定资产投资方向调节税、增值税、企业所得税、个人所得税、资源税等税种，收入总量控制在全国税收收入的55%—60%。

(1) 关税。关税是国家处理国内贸易与对外贸易之间关系、调节贸易进出口规模和结构的税种，关系着对外贸易中的国家主权，应划为中央税。

(2) 消费税。消费税收入丰裕、税源集中，而且是国家调整产业结构和消费支出水平的重要手段，应由中央掌握。

(3) 证券交易税。证券交易税税源来自全国，但交纳地点基本集中在在上海和深圳，因此，目前将其划做中央与地方共享税有失公平，应为中央税。

(4) 土地增值税和固定资产投资方向调节税。土地增值税和固定资产投资方向调节税是为调节房地产市场和固定资产投资而设立的税种，具有较强的宏观调控性，应为中央税。

(5) 增值税。增值税作为共享税，可维持目前的分享比例，今后可根据实际情况予以适时调整。

(6) 企业所得税。应进一步完善中央与地方的共享方式，宜采用“税源共享，分率计征”的办法，实行中央与地方分别征收，在统一限定条件下，各地可因地制宜确定具体征收比率和减免事项。

(7) 个人所得税。近年来，个人所得税已成为各地区税收收入增长最快的一个税种，许多地区年均增长速度均达到了40%—60%，因此，从税源潜力来看，个人所得税应逐步改为中央与地方共享税。

(8) 资源税。应逐步改变资源税的共享方式，在享有资源税的基础上，有选择地调整税额标准，以限制过度开采不可再生资源，并将水资源、森林资源、草场资源等纳入课税范围。改变按资源品种划分，地方占大部分收入的现状，统一由中央征收，中央与地方各分享50%或者中央分享更大比例，以利于调节级差收入。

2. 省级政府收入。省级财政作为地方财政的主导环节，担负着中观层次的经济调节职能，并负责省域范围内的收入再分配和区域经济合作。



因此，要将一些具有经济调控功能的地方税种划归省级政府。营业税是一种与地方经济发展密切相关的税种，是省级政府实现地方经济调控职能的重要手段，因此，省级政府收入应以营业税为主，并辅之以增值税、资源税、企业所得税、个人所得税等共享税种，收入总量控制在全国税收收入的15%—20%。

3. 市县级政府收入。市县级政府应以房地产税为主，并辅之以契税、社会保障税、遗产与赠与税、排污税、车船牌照税等流动性较低、信息要求较细、适宜由基层掌握的税种。收入总量控制在全国收入比重的25%—30%。

(1) 房地产税。实行分税制的国家大多将房地产税作为地方税的主体税种。而我国的房地产税体系很不健全，主要表现为税基窄、税种少，已明显不适应经济发展的需要。因此，应逐步将现行城镇土地使用税、房产税、城市房地产税合并，建立内外资统一的房地产税，统一纳税人，改从量定额为从价定率，并适度提高征税标准。

(2) 契税。进一步修订契税条例，扩大征税范围，以增加契税收入。

(3) 遗产税和赠与税。适时开征遗产税和赠与税，根据继承法合理确定纳税人、课税范围、税率和起征点，并尽快建立财产登记制度，为新税种的设立创造条件。

(4) 社会保障税。将现行向企事业单位和个人普遍征收的社会保险费，经过人大立法，设立社会保障税。

(5) 车船牌照税。将现行车船使用税和车船使用牌照税合并，建立统一的车船税，并适度提高税负水平。

第四节 政府间转移支付制度的建立与完善

政府间转移支付制度是中央政府调控地方政府，以及上一级地方政府调控下一级地方政府，以实现政府间财力基本均衡的机制或制度安排。

一 政府间转移支付的依据

中央政府对地方政府实施转移支付，不仅有经济方面的原因，也有政治上的考虑。概括起来，政府间转移支付的依据主要包括以下四个方面：



（一）实现政府间财力纵向均衡

尽管财政收入的纵向配置尽可能考虑到各级政府所承担职责之间的均衡，但财政收入的纵向配置还要同时考虑各种收入对不同层级政府归属的适宜性和横向配置的可比性、统一性，因此，各级政府间财政收入初次配置的结果很难做到在数量上与各级政府所承担的职责完全一致。通常，上级政府的财政收入能力超出自身支出责任，而下级政府的财政收入能力则往往小于其承担的支出责任。为了克服各级政府间财政收入初次配置存在的不平衡状态，实现各级政府事权与财权的平衡，就需要通过自上而下的财政转移支付进行财政收入再分配，以便使各级政府都有能力完成自己所承担的公共责任。

（二）实现地方政府财政能力横向均衡

从公平原则出发，不同地区居民应该享受大致相当的公共服务水平。但由于诸多因素，特别是经济发展水平差距的影响，不同地区在相同努力程度下所获取的财政收入存在差别，如果不从财政制度安排上解决这一问题，在生产要素自由流动的条件下，生产要素就会从公共品提供能力较低的地区流向公共品提供能力较高的地区，从而进一步加大地区间经济发展水平的差距，进而造成一系列经济社会问题。国际经验表明，解决地区间公共服务不均衡问题最有效的办法就是建立规范的政府间转移支付制度，实现地区间财政能力的基本均等化。

（三）解决下级辖区公共品效益外溢性问题

解决地区间公共品效益外溢性的有效途径，是上下级政府共同承担或由高层级政府承担公共经济责权及财政支出责任，以克服产生负外部性的公共品生产过多和产生正外部性的公共品提供不足的问题。而高层级政府履行这种责任的可行途径就是通过纵向财政转移支付对具体承担相应公共品责任的地方政府给予不同形式、不同比例的财政补助。

（四）增强调控能力

一般来说，即使地区间经济发展比较均衡，而且通过财政收入初次分配能够实现纵向平衡，也有必要从制度安排上保证上一级政府拥有较多的财力，从而使下级政府在财政上对上级政府保持一定程度的依附性，这是上级政府对下级政府进行调控的物质保证，这一点对于多民族国家显得尤为重要。



二 政府间转移支付的功能目标

根据社会主义市场经济的要求，借鉴国际经验，我国构建政府间转移支付制度应当兼顾公平与效率。

（一）政治社会保障功能

在各级政府之间实行分责分税的公共经济体制模式下，通过政府间的转移支付，保障各级政府提供维护经济、政治、社会、法律秩序等基本公共服务所需的财力基础，保障各地居民享有水平大致接近的、与基本生存发展权利直接相关的教育、文化和养老、失业、医疗、住房保障等社会性公共品。这些保障目标的实现，不仅是公平原则的要求，也是普遍提高国民素质和国民经济整体效率的基础条件。

（二）宏观调控功能

在市场机制对资源配置起基础性作用的前提下，配合国家产业政策和区域政策的实施，通过政府间规范的转移支付，促进各地区经济结构的优化调整，实现地区间交通、通信、能源、生态环境等经济发展基本条件的大体均衡和不断改善。这既是从宏观上提高经济效率的必要手段，也是从经济发展条件方面维护公平的重要途径。

（三）促进发展的激励功能

转移支付对公平目标的追求必须有合理限度，确保通过均衡性财力调节之后，财政富裕地区的状况在一定程度上仍优于财政较贫困的地区，从而鼓励各类地区积极致力于发展经济，培植财源，避免落后地区安于现状，坐享其成，助长依赖性。

在上述三大功能目标中，政治社会保障功能和宏观调控功能侧重于缩小地区间的经济社会发展差距，主要目标是促进公平；而促进发展的激励功能则是侧重于财政经济发展，主要目标是保证效率。三大功能有机结合，相辅相成，从而使转移支付制度实现公平和效率的统一。

三 中国政府间转移支付的现状

新中国成立以来，尤其是改革开放 30 年间，我国已建立了一套中央与地方间财政资源配置方法，形成了具有中国特色的政府间补助体系。在现行分税制体制下，中央与地方财政转移支付体系由以下四种形式构成：



一是包干财政体制下的体制补助与体制上解；二是中央财政对地方财政的税收返还；三是中央财政对地方财政的专项补助；四是中央财政与地方财政年终结算补助、结算上解及其他补助。我国现行政府间财政转移支付制度具有明显的过渡性特征，它虽然对促进区域经济协调发展和优化中央宏观调控体系等方面发挥了积极作用，但其结构与功能等方面却存在着一些不容忽视的问题。

（一）转移支付目标选择不当，均等化功能不强

现行财政转移支付制度与转移支付的根本目标相悖，导致转移支付的财政均等化功能弱化：

第一，税收返还为充分照顾各地区的既得利益，按照以来源地为基础的原则分配财政资金，与均等化目标没有直接联系，客观上延续与固化了原有不合理利益分配格局。

第二，专项补助难以体现中央政府的政策意图，主要表现在以下两个方面：一是相当一部分专项转移支付未与中央政府的特定政策目标相联系，而成为固定拨款，明显有违专项拨款的宗旨；二是专项拨款的分配范围涵盖了几乎所有的预算支出科目，与一般性转移支付缺乏分工与协调，不仅不利于规范政府间的财政关系，而且使专项转移支付对地方财政支出的激励与调控功能不断弱化。

第三，原体制补助与结算补助实际上是“自上而下”和“自下而上”的双向财力转移，补助或上解数额都是双方讨价还价的结果，缺乏科学依据，明显有失公平。

第四，从严格意义上来说，现行转移支付中只有“过渡期转移支付”真正属于均等化转移支付，但从转移支付资金规模来看，通过这一形式分配的资金极为有限，且缺乏稳定的资金来源，难以发挥促进地区间财政均等化的作用。

（二）转移支付标准不合理

在现行转移支付中，只有“过渡期转移支付”在全国范围内实现了公式化分配，其他转移支付资金的分配办法明显不合理：

第一，税收返还虽在全国范围内统一实行，但为保护地方既得利益，中央对地方的税收返还数额按“基数法”确定，这在很大程度上延续了原体制的利益分配格局，起不到平衡地区间财力的作用。同时，按“基



数法”确定税收返还数额既不考虑各地区的收入能力与支出需要的客观差异，且缺乏比较合理的客观标准，鼓励了地方讨价还价，不利于解决长期以来形成的各地区间财力不均衡问题。

第二，体制补助（或上解）以过去某一年的收入和支出作为基数，从而形成了一省一率、一省一额的极不规范的转移支付标准。

第三，结算补助和其他补助不仅内容庞杂，目标不明，而且没有详细的计划，资金分配办法过于简单，决策上的主观随意性很大。总之，我国现行政府间财政转移支付制度使地方与中央之间存在较大的讨价还价空间。

（三）转移支付模式不合理

从目前来看，政府间转移支付的模式主要有两种：一种是单一的自上而下的纵向财政平衡，我国采取的就是这种模式；另一种模式是以纵向为主、纵横交错的财政平衡，其中纵向的转移支付侧重于实现国家的宏观调控目标，横向的转移支付则主要用于解决财政落后地区公共支出不足问题。目前，由于我国国情复杂，地区间财力分配差异较大，而且中央财力有限，单一的纵向财政转移支付模式已明显不适应规范的分级分税财政管理体制的需要，在很大程度上降低了转移支付制度的公平与效率，亟须改革与调整。

（四）转移支付资金的拨付和使用缺乏有效的监督与制约机制

目前我国政府间转移支付制度在资金拨付与使用方面缺乏良好的事前、事中、事后监控机制，财政资金使用效率低下，主要表现在：一方面尚未建立一套监督地方政府行为效益的考核指标体系；另一方面在资金使用上尚未建立行之有效的监督、审计系统，对资金是否做到专款专用不能及时掌握信息，对违反使用规定的地方政府也没有相应的处罚措施，导致地方在资金安排与使用上的主观随意性很大。

（五）转移支付制度缺乏法律基础

转移支付作为规范政府间财政关系的制度安排，是中央政府在分权财政体制的基础上对地方政府实施制衡的重要财政手段，其制度设计和实际运作涉及一些重大的国家政策目标。因此，世界上许多国家普遍以法律形式，甚至通过宪法对有关政府间转移支付事宜做出明确规定，使其具有很高的权威性和可操作性。在这方面，我国明显滞后，亟须进一步改进与



加强。

四 中国政府间转移支付制度的完善思路

根据上述分析，作为政府间事权财权合理配置的一个重要组成部分，中国政府间转移支付制度改革与创新已迫在眉睫，切实需要加快步伐，努力建立一套科学规范的政府间转移支付制度体系。

（一）改革政府间转移支付的形式

从市场经济国家的长期实践来看，规范的政府间转移支付一般包括三种基本形式：一般财力补助，经常性专项补助，临时性自然灾害救济补助。如果考虑资金流向和配套条件，上述三种基本形式又可进一步划分为六种具体形式，即：一般财力补助可分为自上而下的纵向转移和地方政府之间的支援性横向转移两种；经常性专项补助可分为有配套条件要求和无配套条件要求两种；临时性自然灾害救济补助可分为自上而下的救援性资助和地方政府之间相互进行的捐赠性资助。

上述三种基本的政府间转移支付形式之所以在市场经济国家长期通用，主要是因为这三种基本形式能够分别实现政府间转移支付的内在功能。借鉴国际经验，我国政府间转移支付形式可做如下调整：（1）取消原体制上解；（2）结合增值税分享比例的调整取消税收返还；（3）将原体制定额补助与过渡期转移支付及确保公职人员工资发放等一般财力性补助合并；（4）将专项补助的覆盖范围收缩到基础教育、公共卫生保健、社会保障、环境保护、社会治安、基本交通条件等少数项目上，以实现各地区基本公共品提供水平大体平衡的宏观政策目标；（5）将年终结算补助按照具体性质分解后相应划入一般补助、专项补助和临时性自然灾害补助。

（二）调整政府间转移支付的内部结构

从国际来看，市场经济国家政府间转移支付结构主要有两种基本模式：一是美国实行的以专项转移支付为主、一般转移支付为辅的模式；二是英国实行的以一般转移支付为主、专项转移支付为辅的模式。一般来说，这两种模式各有利弊，分别适用于客观情况不同的国家。以一般转移支付为主的模式适合于地区间财力水平差距较为悬殊的国家，政府间转移支付主要用于解决政权机构运转所需经费问题，中央对地方财政自主权干



预较小；而以专项转移支付为主的模式适合于地区间财力水平差距不大的国家，作为国家实现特定政策目标的工具，政府间转移支付主要用于解决特定领域公共品提供水平均衡问题，但中央对地方政府的财政自主权干预程度较大。中国现行政府间转移支付内部结构是以专项转移支付为主、一般转移支付为辅。考虑到我国目前基层财政十分困难的客观情况，现行政府间转移支付数量结构明显不合理，应适当进行调整，调整方向是缩小经常性专项补助所占比例，提高一般财力补助的比例；具体调整幅度可以是一般财力补助占 60%，经常性专项补助占 36%，临时性自然灾害救济补助占 4%^①，以提高地方政府对一般公共服务的保障能力和财政自主化水平。

（三）规范政府间转移支付的分配依据与方法

中国现行政府间转移支付资金的分配，除过渡期转移支付外，多数补助项目基本上都是按照基数法和上下级政府之间“讨价还价”的方式操作，偶然性和随意性很强，透明度很低。因此，改革势在必行，切实将所有项目、所有层级政府间转移支付资金的分配全部纳入科学化、规范化的轨道。

1. 一般财力补助的分配。一般财力补助无论是纵向还是横向的，基本功能都是为了解决财力相对薄弱地区的财政收支缺口，因此，这种转移支付资金分配的依据只能是接受补助地区财政收入能力与财政支出责任之间的对比关系。为了激励受援地区努力发展经济、足额征集财政收入和节约财政资源、提高公共经济效率，作为补助依据的财政收支缺口既不能以自然口径计算，也不能以高标准计算，只能以理论上能够实现的财政收入和保证政权机构正常运转、提供最基本公共品所需要的支出标准为依据，前者称为标准收入，后者称为标准支出。计算标准收入的主要数据包括分类的财政收入源泉指标和对应的税（费）征收率，而计算标准支出的主要数据通常包括辖区人口、面积和影响公共品提供成本的自然地理、社会地理、人口密度等指标；计算方法是依据相关因素及其权数和系数构建数学模型，代入受援地区的相应数据，得出应予补助的资金数额。在横向转移支付中，还需要依据标准收支公式计算财力输出地区的财力盈余，并按

^① 参见齐守印《中国公共经济体制改革与公共经济学论纲》，人民出版社 2002 年版。



照规定的援助比例档次计算出应付出的资金数额。当然，无论是纵向转移支付，还是横向转移支付，其结果必须保证受援地区公共服务水平在一定程度上低于财政自立地区和财力输出地区，以确保财政体制的激励功能。

2. 经常性专项补助的分配。属于上级委托事项的专项补助分配数额，可根据委托事项的直接成本计算确定。无配套条件要求的专项补助资金分配数额，可按照各种保障性公共品提供水平达标缺口数量和受援地区该项公共品的单位成本计算得出。有配套条件要求的专项补助资金分配数额，不但要测算出受援地区改善公共品提供的资金需求总量，还要根据受援地区不同的人均财力水平确定有差别的资金配套比例。

3. 临时性自然灾害救济补助的分配。此项补助内容包括居民生活救济、灾后重建支援和农业税收减免，要在对灾害损失数额进行客观评估的基础上，根据受灾地区财力水平分档确定补助系数，据此计算出上级财政补助数额。

（四）强化政府间转移支付的组织与监督

科学规范的政府间转移支付制度作为公共财政体制的重要组成部分，其组织实施和监督极为重要。要编制政府间转移支付的专门预算、决算和中期计划，按照分级财政体制原则，上级政府对下级政府的转移支付额，在上级财政预决算中要列支出，在下级财政预决算中相应列收入；在横向转移支付的范围内，贡献方政府要在财政预决算中列支出，受援方政府则要在财政预决算中相应列收入，这是政府间转移支付与一般财政预决算相衔接的途径。同时，为了反映全国政府间转移支付的整体情况，增强转移支付政策的连续性和计划性，正确核算和反馈转移支付，特别是专项补助性转移支付的社会经济效果，便于各方面对转移支付实施监督，要建立政府间转移支付的专项预算、决算和滚动计划，由各级财政部门负责编制，经同级人民代表大会审议批准，由各级政府负责组织执行。

（五）积极推进省以下财政转移支付制度建设

1994年实行的分税制改革赋予了省级政府自行确定省以下财政体制的权利，从而造成了目前不同省区以下财政体制的不统一。我国省内财政收支的不均衡在某种程度上不亚于省际之间的不均衡，各地区普遍存在着上级政府对下级政府的财政剥夺，从而造成基层财政困难重重，难以维继。因此，地方政府尤其是省级政府应尽快建立规范的财政转移支付制



度，并把税种及财力规模尽可能分解到县级，从体制上保证基层财政有比较充裕的财源基础，彻底解决基层财政困难问题。

参考文献

1. [美] 保罗·A. 萨缪尔森、威廉·D. 诺德豪斯：《经济学》，中国发展出版社1992年版。
2. [美] 布坎南：《民主过程中的财政》，上海三联书店1992年版。
3. [美] 布坎南、弗劳尔斯：《公共财政》，中国财政经济出版社1991年版。
4. IMF：《1996年世界经济展望》，中国金融出版社1996年版。
5. [美] 凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，商务印书馆1983年版。
6. [美] 坎南：《亚当·斯密关于法律、警察、岁入及军备的演讲》，商务印书馆1962年版。
7. [美] 理查·A. 马斯格雷夫、皮吉·B. 马斯格雷夫：《美国财政理论与实践》，中国财政经济出版社1987年版。
8. [美] 理查·A. 马斯格雷夫：《比较财政分析》，上海三联书店1996年版。
9. 卢洪友：《政府职能与财政体制改革》，中国财政经济出版社1999年版。
10. 齐守印：《中国公共经济体制改革与公共经济学论纲》，人民出版社2002年版。
11. 孙开：《财政体制改革问题研究》，经济科学出版社2004年版。
12. [英] 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》下，商务印书馆1974年版。
13. 于长革：《经济发展中影响公共支出结构的因素分析》，《经济研究参考》2006年第33期。
14. 周天勇、王安岭、谷成、吴旭东：《“十一五”及今后一个时期调整和理顺中央与地方关系的改革思路》，《经济研究参考》2007年第15期。
15. Musgrave, R. A. , 1959, “*Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*”, New York, McGraw - Hill Book Company.
16. Musgrave, R. A. , 1969, “*Fiscal systems*”, Yale University Press.
17. Oates, W. E. , 1972, “*Fiscal federalism*”, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
18. Rostow, W. W. , 1971, “*Politics, and the Stages of Growth*”, Combridge University Press.
19. Stigler, G. J. , 1957, “*Tenalle Range of Functions of Local Government*”, in Federal Expenditure Policy for Economil Growth and Stability (Washington D. C. Joint Economil



Committee, Subcommiliee on Fiscal Policy) .

20. Tiebout, Charles, 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64: 416 - 424.



第三章 有效控制政府行政成本

建设一个廉洁且廉价的政府，是包括中国在内的世界许多国家的共同追求。党的十六大报告首次在党的历史性文件中提到了政府行政成本概念，把提高行政效率、降低行政成本作为行政体制改革的核心之一，指出要“进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”^①。

第一节 导言

行政成本是指政府行政过程中所发生的各种费用和开支，以及由此产生的社会间接负担。依据这个定义，行政成本可划分为狭义行政成本和广义行政成本。狭义行政成本指在政府行政过程中直接发生的各种费用和开支，包括政府人员费用、办公费、会议费、车辆费、差旅费、招待费、通信费、办公建筑物建设费及办公设备费、维护费等。通常所说的行政成本就是狭义的行政成本，它的特点是与政府运行明确对应，性质明确，数量也容易确定。但从提高政府效能的角度看，政府行为引起的社会间接性负担，也是重要的。广义行政成本不仅包括政府行政过程直接发生的各种费用，也包括社会的间接性负担，后者衡量了政府失灵对社会造成的负担和损失，如盲目决策失误造成的浪费与损失，繁杂审批给企业、居民带来的麻烦等。不过，广义行政成本往往难以明确界定，也难以计量。

行政成本可以从不同角度来划分。政府是由各种具体的机构组成的，

^① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，《十六大以来重要文献选编》上，中央文献出版社2005年版，第27页。



设立政府机构要消耗大量的经济资源，如建筑物、办公设施、交通工具、通信工具，等等，这一部分资源消耗可称之为机构成本，反映的是固定投入。同时，机构正常运行也要成本，如人员工资、办公易耗用品，等等，这部分成本可称之为运行成本。还有，政府在进行行政活动时，还要专门消耗一些资源，如制定某项政策，需要进行大量的调查研究、分析论证、会议讨论等，政府进行行政活动所消耗的决策、管理、协调、信息处理等成本，可称之为管理成本。因此，从成本发生过程看，行政成本由机构成本、运行成本和管理成本三部分组成。

按是否可以直接计算，行政成本可以分为直接成本和间接成本。直接成本是可以直接计入行政活动的成本，间接成本是不直接计入行政活动的成本，但它是进行行政活动时必须消耗的社会经济资源。例如，召开一个会议，会议费支出是直接成本，但参会人员的差旅费、住宿费、交通工具消耗等费用，不直接计入会议成本，但却是必不可少的成本支出。间接成本也是行政成本的一个重要组成部分，对于某些行政活动来说，间接成本甚至可能高于直接成本，这是在降低行政成本时需要特别注意的。

按照行政行为的效果划分，行政成本可分为必要成本和非必要成本。必要成本是政府从事行政活动支付的有效成本，例如，开展某项行政活动必需的机构和人员成本。非必要成本是政府实施行政行为时产生的不合理的成本，这部分成本不能带来相应的社会收益或提供相应的公共服务，是行政资源的浪费，例如，机构臃肿，职能重叠，部门扯皮带来的损耗等。

按照是否有直接可度量性，行政成本可以分为显性成本和隐性成本。显性成本是可以用货币直接度量的成本，如行政管理费等。隐性成本是不可度量的行政成本，如臃肿的政府规模和低下的行政效率等对社会造成的负担，就很难用准确的货币量进行度量^①。

作为一个主体，政府的特定利益诉求在缺乏约束下往往会导致自身规模的膨胀。美国学者尼斯坎南提出了具有自主权的官僚机构理论，说明政府部门总是有一种预算扩张的趋势。预算越大，政府的权力也越大，而预

^① 关于行政成本的定义和分类，参见刘华富《行政经济学：政府行政的经济分析》，西南交通大学出版社 2003 年版。



算规模扩大带来的直接后果就是行政部门的膨胀和行政成本的上升^①。

第二节 改革开放以来我国政府行政成本分析

改革开放 30 年来，我国经济体制改革取得了巨大成功，相比之下，政府转型相对滞后，其中的一个表现是政府行政成本居高不下。下面以狭义行政成本中的行政管理费用来分析我国行政成本。

一 行政管理费用

改革开放以来，我国的公共财政支出无论是绝对数额，还是占 GDP 比重，都是一笔巨大的数额。而在公共财政支出中，行政管理费一直是重要的构成部分。表 3-1 是 1980 年以来我国财政支出结构。

表 3-1 财政支出结构 单位：亿元、%

| 年份 | 支出 合计 | 经济建设费 | | 社会文教费 | | 国防费 | | 行政管理费 | | 其他支出 | |
|------|----------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|
| | | 数额 | 比例 |
| 1980 | 1228.83 | 715.46 | 58.2 | 199.01 | 16.2 | 193.84 | 15.9 | 75.53 | 6.1 | 44.99 | 3.6 |
| 1985 | 2004.25 | 1127.55 | 56.3 | 408.43 | 20.3 | 191.53 | 9.5 | 171.06 | 8.5 | 105.68 | 5.3 |
| 1990 | 3083.59 | 1368.01 | 44.3 | 737.61 | 23.9 | 290.31 | 9.4 | 414.56 | 13.4 | 273.1 | 8.9 |
| 1995 | 6823.72 | 2855.78 | 41.9 | 1756.72 | 25.7 | 636.72 | 9.3 | 996.54 | 14.6 | 577.96 | 8.5 |
| 1996 | 7937.55 | 3233.78 | 40.7 | 2080.56 | 26.2 | 720.06 | 9.1 | 1185.28 | 14.9 | 717.87 | 9.0 |
| 1997 | 9233.56 | 3647.33 | 39.5 | 2469.38 | 26.7 | 812.57 | 8.8 | 1358.85 | 14.7 | 945.43 | 10.2 |
| 1998 | 10798.18 | 4179.51 | 38.7 | 2930.78 | 27.1 | 934.7 | 8.7 | 1600.27 | 14.8 | 1152.92 | 10.7 |
| 1999 | 13187.67 | 5061.46 | 38.4 | 3638.74 | 27.6 | 1076.4 | 8.2 | 2020.6 | 15.3 | 1390.47 | 10.5 |
| 2000 | 15886.5 | 5748.36 | 36.2 | 4384.51 | 27.6 | 1207.54 | 7.6 | 2768.22 | 17.4 | 1777.87 | 11.1 |
| 2001 | 18902.58 | 6472.56 | 34.2 | 5213.23 | 27.6 | 1442.04 | 7.6 | 3512.49 | 18.6 | 2262.26 | 11.9 |
| 2002 | 22052.75 | 6673.7 | 30.3 | 5924.18 | 26.9 | 1707.78 | 7.7 | 4101.32 | 18.6 | 3645.77 | 16.5 |
| 2003 | 24649.95 | 6912.05 | 28.0 | 6469.37 | 26.2 | 1907.87 | 7.7 | 4691.26 | 19.0 | 4669.4 | 18.9 |
| 2004 | 28486.89 | 7933.25 | 27.8 | 7490.51 | 26.3 | 2200.01 | 7.7 | 5521.98 | 19.4 | 5341.14 | 18.7 |

^① 参见 [美] 尼斯坎南《官僚制与公共经济学》，中国青年出版社 2004 年版。



续表

| 年份 | 支出 合计 | 经济建设费 | | 社会文教费 | | 国防费 | | 行政管理费 | | 其他支出 | |
|------|----------|----------|------|---------|------|---------|-----|---------|------|---------|------|
| | | 数额 | 比例 | 数额 | 比例 | 数额 | 比例 | 数额 | 比例 | 数额 | 比例 |
| 2005 | 33930.28 | 9316.96 | 27.5 | 8953.36 | 26.4 | 2474.96 | 7.3 | 6512.34 | 19.1 | 6672.66 | 19.7 |
| 2006 | 40422.73 | 10734.63 | 26.6 | 10846.2 | 26.8 | 2979.38 | 7.4 | 7571.05 | 18.7 | 8291.47 | 20.5 |
| 2007 | 49781.35 | — | — | — | — | — | — | 8514.24 | 17.1 | — | — |

注：与以往年份相比，2007年财政收支科目有较大变化，特别是财政支出项目口径变化很大，与往年数据不可比，与行政管理费接近的是一般公共服务的支出，这里用它来代替2007年的行政管理费。

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》（2008），中国统计出版社2008年版。

表3-1显示，我国财政支出总额增长是很快的，行政管理费同样增长很快。随着经济的发展和政府财力的增加，以及政府新增职能的需要，行政管理费的增长是正常的。问题在于，行政管理费占财政总支出的比重一直在上升，这说明行政管理费的增长速度超过了财政总支出的增长速度。图3-2反映了行政管理费占财政总支出比重的变化情况。

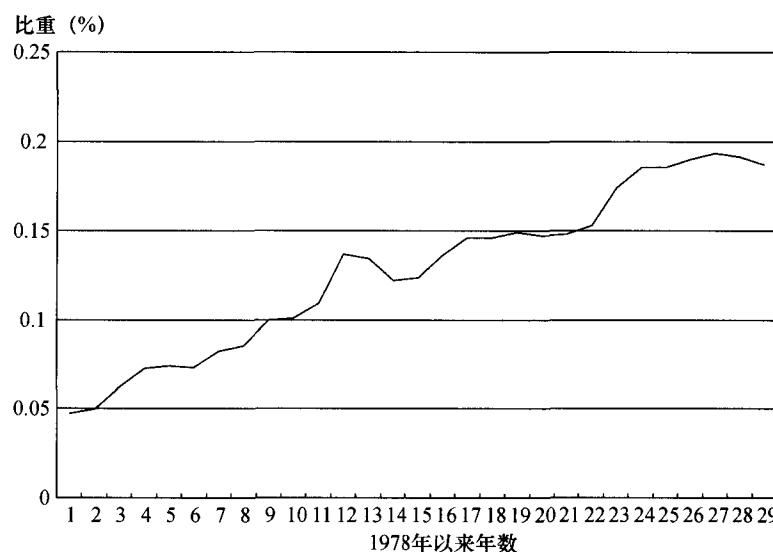


图3-2 行政管理费占财政支出比重



从其他国家情况看，行政管理费支出占财政支出的比重一般在 10% 以内，相比之下，我国不仅比重过高，而且增长速度也过快，这是导致我国政府行政成本不断攀升的重要原因。行政管理费占财政总支出的比重，2007 年为 17.1%，远远高出日本的 2.38%，英国的 4.19%，韩国的 5.06%，法国的 6.5%，加拿大的 7.1%，美国的 9.9%。从财政支出的功能分类来看，我国在文教、科技、卫生、社会保障等领域的投入是很不足的，这实际上是行政成本过高的另一面，即政府自身支出过多，必然会挤掉其他必要社会支出。

在分析我国行政成本时，还要考虑地方预算外收入和非预算收入所形成的行政成本。预算外收入和非预算收入改革开放伊始就已经存在，而在 1994 年实行分税制以来，地方支配的财力趋于下降，而承担的事权并未相应减少，于是地方政府就在税收之外寻求财源，这就导致了不规范收费的泛滥，形成了中央收税、地方收费的怪异局面，名目繁多的收费和基金项目，甚至乱摊派、乱罚款，使得企业、百姓不堪重负，企业和个人的财产权利得不到保障。这些税外收费，除了造成直接的社会负担外，还造成了大量间接行政成本。从预算外支出结构上看，相当部分被用于政府自身运转。表 3-2 是 1996 年以来预算外收入的运用情况。

表 3-2 预算外支出中的行政事业费支出 单位：亿元、%

| 年份 | 合计 | 基本建设支出 | | 专项支出 | | 行政事业费支出 | | 城市维护费支出 | | 乡镇自筹、统筹支出 | | 其他支出 | |
|------|---------|--------|------|--------|------|---------|------|---------|-----|-----------|------|---------|------|
| | | 数额 | 比例 | 数额 | 比例 | 数额 | 比例 | 数额 | 比例 | 数额 | 比例 | 数额 | 比例 |
| 1997 | 2685.54 | 502.03 | 18.7 | 311.59 | 11.6 | 1280.19 | 47.7 | | | 288.69 | 10.7 | 303.04 | 11.3 |
| 1998 | 2918.31 | 393.98 | 13.5 | 423.60 | 14.5 | 1588.28 | 54.4 | | | 335.26 | 11.5 | 177.19 | 6.1 |
| 1999 | 3139.14 | 539.82 | 17.2 | | | 1816.13 | 57.6 | 127.45 | 4.1 | 350.34 | 11.2 | 305.40 | 9.7 |
| 2000 | 3529.01 | 426.20 | 12.1 | | | 2225.09 | 63.1 | 146.38 | 4.1 | 387.39 | 11.0 | 343.96 | 9.7 |
| 2001 | 3850.00 | 350.00 | 9.1 | | | 2500.00 | 64.9 | 150.00 | 4.0 | 400.00 | 10.4 | 450.00 | 11.7 |
| 2002 | 3831.00 | 260.00 | 6.8 | | | 2655.00 | 69.3 | 160.00 | 4.2 | 268.00 | 7.0 | 488.00 | 12.7 |
| 2003 | 4156.36 | 269.86 | 6.5 | | | 2836.55 | 68.2 | 202.62 | 4.9 | 283.11 | 6.8 | 564.22 | 13.6 |
| 2004 | 4351.73 | 287.28 | 6.6 | | | 3133.80 | 72.0 | 193.82 | 4.5 | 205.09 | 4.7 | 531.74 | 12.2 |
| 2005 | 5242.48 | 346.74 | 6.6 | | | 3866.10 | 73.7 | | | 198.01 | 3.8 | 831.63 | 15.9 |
| 2006 | 5866.95 | 426.47 | 7.3 | | | 4163.56 | 71.0 | | | 207.51 | 3.5 | 1069.41 | 18.3 |

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》（2008），中国统计出版社 2008 年版。



从表3-2容易看出，即使不计其他支出项目中可能用于行政成本的部分，单就行政管理费而言，预算外收入花在行政事业费上的比例也是非常高的。而且，这个比重逐年增长，2005年高达73%，远高于预算内支出中行政管理费所占的比例。可见，由地方政府自己掌握的预算外财力主要用于自己消费^①。

一般来说，正规税收和收费在收支管理上是比较规范的，各项支出都有比较严格的控制，它所造成的行政成本扩张相对而言是有限的。而地方政府借口财权事权不对称而征收的预算外收入，则为地方政府扩大自身消费提供了便利之门，这也是地方政府财权事权不对称对政府行政成本带来的负面影响。至于非预算收入，就更缺乏明确的数据和监管，支出就更不透明，更不能保证这些收入用于社会需要的公共服务上。

地方政府用相对缺少约束的预算外收入和非预算收入来扩大政府消费，无非是暴露了一个政府收支缺乏监督的问题。从官僚追求自身权利最大化角度看，如果缺乏监督，必然会导致行政成本高企。对于地方政府来说，以往接受来自中央的严格监督，但改革以来，地方获得了不少的自主权，这就使得地方缺乏监督的问题变得比较明显。现在的问题是，对于地方政府，中央有时管不到，而群众又管不了，出现了不少灰色和真空地带，从而造成了抑制行政成本的大难题。

二 机构臃肿和人员膨胀

邓小平在《党和国家领导制度的改革》一文中指出：“干部缺少正常的录用、奖惩、退休、退职、淘汰办法，反正工作好坏都是铁饭碗，能进不能出，能上不能下。这些情况，必然造成机构臃肿，层次多，副职多，闲职多，而机构臃肿又必然促成官僚主义的发展。因此，必须从根本上改变这些制度。”^② 在党的十二大上，邓小平提出二十年内要抓紧四件工作，第一件就是政府机构改革。改革以来，精简政府机构和人员一直得到党中

^① 除了预算外收入，用于政府自身消费的还有一块，即地方政府债务。地方政府债务潜在风险很大，主要表现为规模庞大、结构分散、隐蔽性强、透明度差；缺乏统一口径、缺少预警体制、缺乏统一的统计数据。

^② 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第328页。



央的高度重视，例如，在1998年的机构改革中，国务院组成部门由40个削减到29个，随后的省级政府机构改革也将定编机构从55个削减到40个，机构精简了20%左右，人员减编7.4万（不含政法部门），平均精简47%^①。但总的来说，党政机关干部人数在继续快速膨胀。中组部原副部长张全景说：“一个省有四五十个省级干部，几百个乃至上千个地厅级干部，一个县几十个县级干部，可以说古今中外没有过。”^②这些迹象表明，机构臃肿、人员膨胀已成为政府行政成本突出的一个直接原因。

在政府层级上，我国实行五级政府制度，致使政府机构庞大，尤其是地方政府人员比例过大，财政不堪重负。改革开放以来，我国在行政体制和政府机构改革方面努力甚多，但成效不佳，尤其是减少政府级次的改革至今尚未触及。而且，出于上下级政府之间部门对口的需要，每一级政府都要层层设立对应职能部门，在省、市、县及乡镇还要设立相应的副职来分管这些职能部门，政府机构以及职位就这样层层叠叠臃肿起来。据2004年有关部门对中国1020个代表性乡镇的抽样调查，平均每个乡镇党政内设机构为16个，人员平均58人，超过正常编制的2—3倍。此外，平均每个乡镇下属单位为19个，人员达到290余人，超编严重^③。

表3-3反映了政府机关工作人员的增长情况。从表3-3可以看到，从1978年以来，党政团体的就业人员增长速度是相当快的。从所占职工比重上看，处在1.4%—1.7%之间，没有明显变动，说明党政机关的就业人数与总体职工就业人数是同比例增长的。需要指出的是，按照政府职能转变的原则，从20世纪80年代后期，政府就开始提倡精简机构，以适应经济体制改革的需要，相对于原来无所不包的政府，党政机关人数比重不断下降才是正常的。表3-3所反映的还只是机关人数庞大的部分事实。如果把政府机关以外的非行政性事业单位及其他需要财政拨款（包括行政收费）支付工资的工作人员计算在内的话，人数远远超过表3-3所反映的情况。

① 参见谭桔华《政府行政成本简论》，湖南大学出版社2005年版，第57页。

② 参见《官多为患、政府机构庞大臃肿是怎么形成的？——中组部前部长张全景访谈》(<http://bbs.chinacourt.org/index.php?showtopic=231195>)。

③ 肖静：《中国乡镇行政机构臃肿，学者呼吁撤销乡镇政府》，《新加坡联合早报》2004年11月6日。



表 3-3 政府及事业单位人数及比重 单位：万人、%

| 年份 | 总就业人数 | 机关事业单位人员 | 机关事业单位人员增量 | 机关事业单位人员增长率 | 总就业人数增长率 | 机关事业单位人员占总就业人数比重 |
|------|-------|----------|------------|-------------|----------|------------------|
| 1978 | 40152 | 467 | 0 | | | 1.16 |
| 1980 | 42361 | 527 | 60 | 12.9 | 5.5 | 1.24 |
| 1985 | 49873 | 799 | 272 | 51.6 | 17.7 | 1.60 |
| 1990 | 64749 | 1079 | 280 | 35.0 | 29.9 | 1.67 |
| 1991 | 65491 | 1136 | 52 | 4.8 | 1.1 | 1.73 |
| 1992 | 66152 | 1148 | 12 | 1.1 | 1.0 | 1.74 |
| 1993 | 66808 | 1030 | -118 | -10.3 | 0.9 | 1.54 |
| 1994 | 67455 | 1033 | 3 | 0.3 | 1.0 | 1.53 |
| 1995 | 68065 | 1042 | 9 | 0.9 | 0.9 | 1.53 |
| 1996 | 68950 | 1093 | 51 | 4.9 | 1.3 | 1.59 |
| 1997 | 69820 | 1093 | 0 | 0 | 1.3 | 1.57 |
| 1998 | 70637 | 1097 | 4 | 0.3 | 1.2 | 1.55 |
| 1999 | 71394 | 1102 | 5 | 0.5 | 1.1 | 1.54 |
| 2000 | 72085 | 1104 | 2 | 0.2 | 1.0 | 1.53 |
| 2001 | 73025 | 1101 | -3 | -0.3 | 1.3 | 1.51 |
| 2002 | 73740 | 1075 | -26 | -2.4 | 1.0 | 1.46 |

注：机关事业单位人数比政府机关人数要多一些。

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》（2008），中国统计出版社2008年版。

三 几种重要的行政成本

政府行政成本的构成是相当复杂的，下面列举出几种重要的政府行政成本。

（一）楼堂馆所

地方政府花在豪华办公大楼上的支出，是个无法统计的数字，但肯定相当庞大。2007年4月28日，中央纪委、国家发改委、监察部、财政部、国土资源部、建设部、审计署按照中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步严格控制党政机关办公楼等楼堂馆所建设问题的通知》精



神，联合下发了《关于开展党政机关办公楼等楼堂馆所建设项目清理工作的通知》，要求各地区、各部门对近年来党政机关办公楼等楼堂馆所建设项目进行一次全面彻底的清理。同年6月，由央视《新闻调查》和“天涯杂谈”联手展开“征集各地豪华楼堂馆所图片”的活动，鼓励各地网友曝光当地豪华政府楼堂，帖子一经发出，就得到了广大网友的热烈回应，短短一周内，帖子的点击率超过了7万次，各地网友纷纷提供当地政府部门的豪华楼所照片。下面就是这方面的一个案例。

案例1 河南濮阳县盖豪华办公楼，而财政亏空近三亿

2007年6月1日，中纪委、国家发改委、审计署等七部委联合召开新闻发布会，对全国四起典型的违规修建办公楼等楼堂馆所案件进行了通报批评，它们是河南省濮阳县违规修建办公楼及领导干部住宅楼、山西省粮食局违规修建培训中心及“粮神殿”、甘肃省兰州市财政局违规修建综合办公楼、山西忻州煤矿安全监察局违规修建办公楼。其中河南省濮阳县因违规修建办公楼和领导别墅而排在四起典型案件之首。

被通报批评的濮阳县纪委办公大楼坐落在河南省濮阳市濮阳县红旗路东段。这个大楼共五层，南面是一个带有喷泉和绿地的巨型广场。走进大楼里的一层大厅，一个大型装饰浮雕展现在眼前。据介绍，濮阳县纪委办公大楼竣工于2004年12月，总面积3074平方米，合同造价400万元。因为严重超标，实际造价在此基础上又大大增加。直到完工，这幢大楼还拖欠工程款593万元。事实上，在新办公楼建设过程中，县纪委被查出曾经以“求援款”的名义向一些乡镇和县直单位强行摊派收取106万元，前任纪委书记也因此被撤销行政职务。而在濮阳县政府的一份文件中提到，县纪委办公大楼竣工的当年，濮阳县财政收入为两亿八百六十万元，全县财政实际支出却是五亿三千七百八十四万元，财政亏空将近三个亿^①。

^① 参见《河南濮阳县盖豪华办公楼 财政亏空近三亿》(<http://news.qq.com/a/20070619/003335.htm>)。详细情况可参见《组图：国内豪华办公大楼大曝光》(<http://news.qq.com/a/20070313/001708.htm>)。



按照规定，党政机关办公楼建设项目审批和管理是有相关规定和建设程序的，项目建设规模、装修及设备标准都有相关规定。但是，这些规定和程序并没有得到认真的遵守。

豪华办公大楼遍地开花，除了各地相互攀比这一因素之外，另一个重要原因就是，像政府大楼选址、设计、施工到装修，各地情况千差万别，难以定出一个合理的标准，在政府开支行为缺乏有效约束的情况下，豪华楼堂馆所就会屡禁不止。

（二）公车消费

公车消费对政府行政成本的影响主要体现在两个方面：一是各类超标豪华轿车的购买加重了财政负担。尽管中央对此做出严格规定，但各地屡禁不止现象仍相当普遍；另一个就是日常使用中的浪费。公车的日常使用和维护费用，恐怕是公车消费中最难以控制的。

“八五”期间，全国公车耗资 720 亿元，年递增 27%，大大超过了 GDP 的增长速度。到了 20 世纪 90 年代后期，我国约有 350 万辆公车，包括司勤人员在内每年耗用约 3000 亿元人民币，已经成为财政不堪重负的大包袱。社会轿车每万公里运输成本为 8215.4 元，而党政机关等单位则高达数万元，其中包括大量的公车私用、超标购车等职务违规行为。人民网对近百名不同区县干部的问卷调查结果显示，约 24% 的干部表示对当前公车使用情况非常不满意，约 47% 的干部表示不满意。在选择的 3 个县级政府改革的最重要措施中，约 48% 的干部选了“大幅度减少公车使用的数量和范围，实行公车改革”这一项。干部们反映公车使用存在三方面问题：一是公车私用；二是公车资源得不到优化使用，有些部门一年用不了几次车，但依然配车，尽管大部分时间车辆空停，但每年的养车费和人力成本一分都不能少；三是公车使用中存在攀比心理，而且有了车就要用足^①。如果把行政成本分为直接成本和间接成本，那么，公车消费就是间接成本远超过直接成本的一个典型事例。公车消费的直接成本是公车的公务使用成本，如油耗和司机工资，但养车需要车库和车队管理组织等，导致公车成本的成倍放大。公车消费之所以成为老大难问题，在于明

^① 人民网：《消灭“亚腐败” 行政成本亟待“瘦身”》（<http://politics.people.com.cn/GB/30178/4283427.html>）。



确定界定合理的职务性公车消费是比较困难的。

（三）接待费用

政府的接待费用主要包括公款吃喝和旅游考察。根据人民网的调查，约 12% 的干部表示对接待费用情况非常不满意，55% 的人表示不满意，21% 的人认为严格控制接待费用的数量和范围是县级政府改革的最重要措施之一。干部们普遍反映接待费用随意性大，由于缺乏明确细化的接待标准，接待费直线上升。2005 年，公款吃喝、公款旅游和公车消费三项加起来高达 6000 亿元，占国家财政收入的 20%^①。

公款吃喝、公务接待上的铺张浪费之所以这么严重，一个原因是，在传统意识上公款吃喝不算贪污和受贿，大家在一块吃喝，每人都有份，法纪追究起来比较困难；另一个原因在于公务接待没有标准，随意性大，这是我国公款吃喝费用一直居高不下的主要原因^②。在一些地方，只要能与公务接待沾上边，都要由公家埋单，公款私游、私客公待、公款送礼等现象很普遍。公务接待成了个筐，什么费用都可往里装。此外，由于等级制的存在，上级政府来人视察、检查工作，招待也成为不可避免的工作，因为它会影响到上级政府对本地区本部门的印象和评价。

（四）政绩工程

政绩工程同样是政府行政成本中的一个黑洞。据世界银行估计，“七五”到“九五”期间，中国投资决策失误率在 30% 左右，资金浪费损失大约在 4000 亿—5000 亿元^③。根据人民网的调查，17% 的人对当地的政绩工程、形象工程非常不满意，56% 的人表示不满意，52% 的干部认为应该在西部地区的县级以下政府停止一切政绩工程、形象工程^④。献礼工程、政绩工程、形象工程（这与前面提到的政府办公大楼也有必然联系）

^① 人民网：《消灭“亚腐败”行政成本亟待“瘦身”》（<http://politics.people.com.cn/GB/30178/4283427.html>）。

^② 外出考察也是如此。对很多地方来说，考察回来只有感叹“长了见识、开了眼界”等这样模糊的结果，而考察的目的、任务、必要性以及行程规划却无从谈起。

^③ 参见《政绩工程正成权贵经济，资金浪费损失 4000 亿以上》（<http://business.sohu.com/20050915/n240388891.shtml>）。

^④ 人民网：《消灭“亚腐败”行政成本亟待“瘦身”》（<http://politics.people.com.cn/GB/30178/4283427.html>）。



之所以归为行政成本，是因为这一部分资源被用于政府自身的行政目的。政绩工程的本质在于政府利用行政权力以违背市场经济原则的方式调动资源。例如，政府建造一个奢华的广场，尽管乍看起来政府又不在这里办公，也不是只有公务人员才能休闲，但这样的广场本身就是一个政绩工程的产物，是行政意志的体现，不然完全可以有其他更为合适的项目来替代。这里也能看出，政绩工程所带来的行政成本主要是它对社会所造成的间接负担和隐性社会福利损失，即广义的社会成本。

政绩工程之所以出现，还在于办政绩工程的着眼点是上一级领导。也就是说，政绩工程是给领导看的，以通过上级来捞取升官资本，尽管它充满了劳民伤财的气味。简言之，政绩工程是以图名、图利、图官为目的。从另一方面来看，正是政绩考核偏重于一些表面现象，比如一些领导总是喜欢看到城市建设的新形象，才造成这种形式主义的泛滥。

以上是目前政府行政成本的几个突出之处，从中可以明显看到，这几类成本致使政府以一种高消耗的模式运转。从以上的分析还可以看出，凡是能够明确规定，并能够明确追究责任的行政成本，基本上是可控的。例如，公务员的账面工资^①是可控的，而且我国目前公务员的相对工资水平与国外相比，不能算高。但是，政府运转成本中难以明确裁量的部分，浪费、易被侵占的特点就暴露出来了。因此，每年公款吃喝、公车私用、公款旅游、形象工程支出巨大，且难以追究责任，造成“公地悲剧”不断上演。

第三节 降低行政成本的对策

近几年，政府财政收入以每年超过20%的速度增长，政府似乎有足够的钱用于行政开支，甚至还能同时扩大其他公共支出，政府行政开支过大所造成的政府过度消费问题不易暴露出来，但一旦财政收入增速放缓，问题就会立刻显露出来。降低行政成本，是建立有效政府的重要体现。

^① 至于账外灰色收入，有些可能涉及腐败，这里不谈及。



一 建设一个可问责的政府

从理论上讲，中央加大对政府行政成本的监督与控制，加大对违纪者的惩处，必然会使地方及各个政府部门意识到节约行政成本的必要性。但也要注意到，并不是在所有场合这种约束和处罚都能起作用。在分析政府行政成本时已经提到，很多行政成本的形成是由于政府在决定自身消费上具有许多自由裁量权。正是这种自由裁量权，使我们难以裁决哪些政府消费是正当（或适度）的，哪些是不正当（或不适度）的。而地方政府的相互观察、相互刺激、相互攀比，最终会酿成大面积的政府过度消费行为。一旦形成规模，就会导致法不责众的局面。政府豪华办公大楼遍地开花就是这样的一个典型事例。

因此，为了制约地方政府所拥有的消费自由裁量权，除了加强中央的监督力度外，更重要的是要引入社会力量，包括当地人大、政协、社会各界群众以及媒体的监督。例如，对于政府豪华办公大楼，中央电视台《新闻杂谈》栏目通过各地网友对各地政府办公楼的曝光，就起到了很好的效果。实际上，引入社会监督正是近年来流行的改善政府治理结构的原则。

引入当地的社会力量参与政府治理，一个重要作用是当地群众能够掌握当地政府行为的更多和更准确信息，而这些信息可能是上一级政府难以掌握的。只有发挥当地群众的监督作用，才能充分利用分散在民间的各种信息，有效地制约地方政府的自由裁量权，把那些难以制定统一标准，却又容易被钻空子的自由行动空间纳入监督的范围。社会各界力量参与监督政府行为的另一个作用，就是可以避免中央单独监督可能出现的法不责众局面。当地居民在履行对当地政府的监督时，他们不需要考虑其他地方的情况，只需要针对本地情况。

为了保证行政体制改革的稳定性，当前应着重考虑在地方政府治理中加强体制内已经存在的制约因素，特别是地方人大、政协和新闻媒体的监督作用。像人大、政协这样的组织，具有一定的专业评估和活动能力，可以在参与地方政府治理中发挥更大作用。不过，目前人大、政协是政府五套班子中的组成部分，有时难免有“橡皮图章”之嫌。因此，充分发挥人大、政协等的监督作用，需要加强人大、政协在收集民意，并通过程序



对政府形成压力的作用。以下案例表明，通过具体的改革行动，完全可以发挥地方人大监督政府的作用。

案例 2 浙江省温岭市新河镇公共预算改革^①

2005 年 7 月，浙江省温岭市新河镇将民主恳谈引入到公共预算改革中来。民主恳谈是温岭市普遍采取的政府与群众之间就某一公共事务进行的直接对话和协商机制，以此来强化民意的作用。新河镇扩展了民主恳谈的范围，让经过选举产生的民意代表（镇人大代表）直接参与到政府的预算过程，提高了政府预算的透明度和公众参与性。

在镇人民代表大会召开之前，镇人大主席团成立工业、农业等专门小组，分别组织人大代表、协会、社会团体、各界代表和公民对政府预算报告进行民主恳谈，汇总各方意见，形成预算初审报告。人大会议召开期间，镇人大主席团组织人大代表讨论、审议政府预算报告，各专门小组分别向大会作预算初审报告。人大代表对上年度预算执行情况和本年度政府预算报告发表意见和建议，镇政府回答人大代表提出的询问。人大会议在充分讨论和对话的基础上提出修改意见。根据这些意见，政府和人大联合召开办公会议，修改预算方案，调整相关内容，然后交给人大重新审议。

而且，新河镇人大在人大会议闭幕后设立财经小组，作为常设机构对镇政府的预算执行情况进行监督。财经小组由镇人大主席团任命产生，一共五名成员，包括一名人大主席团副主席、一名村支部书记、两名村支部委员和一名村会计。如果预算执行中出现重大变动，如新增预算，财经小组将向人大主席团报告，并由人大主席团召开镇人大会议，依法进行审议、表决。

新河镇人大对政府预算的审查和监督，尽管是在镇一级进行，所处层级不高，范围不大，但这种公共预算改革改变了以往人大“橡皮图章”的形象。可见，政府内部相对独立的监督力量可以在监督政府行政成本上发挥作用，而且是与现存体制摩擦最小的方法。而纪委、审计部门等则可

^① 浙江温岭调研材料。



以独立于政府各个部门的独特身份和专业监督能力发挥更大作用。

案例3 河南汝南纪委铁腕刹公款吃喝

河南省汝南县纪委有个统计，以前这个经济欠发达县每年花在公款吃喝上的钱有一千多万。为了刹住公款吃喝风气，汝南县纪委派出小分队，带着摄像机深入全县各个饭馆展开不定期检查。查出问题，抓紧时间向领导汇报，避免出现说情情况。从2007年3月份起，纪委就用这个新办法在全县大小饭馆里展开了一场游击战，当场发现30多名违规违纪的干部，分别做出了处罚。汝南县纪委副书记钟严说，通过坚持半年多的检查，现在已经很难查到党员干部公款吃喝的现象了，在饭店吃饭的基本上都是普通客人的正常消费，所以也不经常进饭店去录像，转而到各大酒店和娱乐场所门外拍摄车辆，然后检查是否公车再行处理。同时，在工作日带上测酒仪，去各单位挨个测酒精，检查干部是否饮酒。坚持不定期地检查，是为了保持一种威慑作用。通过整治公款吃喝，每个单位的招待费节省了70%。进一步，汝南县从进酒店检查公款吃喝转而在财务制度上探索更好的办法，从而在源头上堵住公款吃喝。现在，汝南县每个单位都取消了会计这个职位，在财政局专设一个会计结算中心，所有单位的账都由会计结算中心管，公款吃喝入不了账，报销不了^①。

汝南县纪委的这种做法之所以有成效，就在于它相对于政府部门的某种独立性。正是独立性与专业性所带来的权威，才能够使纪委排除各种干扰，发挥应有的监督职能。

合理使用社会各界力量监督政府，是朝着可问责政府目标前进的第一步。为了发挥社会各界的监督作用，还需要政府自身的努力，这就是政府要做到政务公开。只有政务信息透明公开，政府所从事的活动，以及为此所支付的行政成本，哪些是合理的，哪些是不合理的，群众才能心中有数。在不涉及党和国家秘密的前提下，政务应最大限度地向社会公开，公

^① 周人杰、李锦：《狠刹公款吃喝：河南汝南纪委“偷拍”取证引争议》，中国法院网（<http://www.chinacourt.org/html/article/200711/07/273464.shtml>）。



开的内容包括部门职责和权限、领导分工、工作制度、工作纪律、办事依据、办事程序、办事时限、办事标准和办事结果、财务收支情况、干部考核、奖惩、任免情况、年度工作计划、目标、各项工作措施、方案、廉洁自律情况，以及干部群众关心的其他重要事项。

二 合理缩减政府职能

控制行政成本，就是要把行政成本降到与政府适度职能相适应的范围之内。因此，控制行政成本首先要合理界定政府职能，并尽快实现政府职能的转换。在社会主义市场经济条件下，政府职能包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个基本方面^①。现在的问题是，政府经济职能过强，社会职能过弱；在经济职能中，微观管理职能过强，宏观调控职能过弱；在社会职能中，社会管制功能过强，社会服务功能过弱。一方面，政府职能“越位”，管了许多不该管的事情；另一方面，政府职能“缺位”，由于政府将许多资源用于经济建设，结果导致了公共产品和公共服务方面的“缺位”。政府职能的越位和缺位，都会造成行政成本的不必要增加。在政府“越位”场合，政府插手自身职能以外的事务，必然造成行政开支的增加，而且还容易引致各种寻租和腐败问题，给社会造成不必要的负担；在政府“缺位”场合，政府服务不到位会给社会造成巨大的损失，导致广义行政成本的增加。

在政府越位方面，当前比较突出的一个问题是繁琐的行政审批。从行政成本角度而言，政府维持审批机构和人员需要花费大量的费用，而随着市场经济的形成，行政审批对经济发展实际上没起多大积极作用，还成为腐败的温床。改革开放以来，为了调节市场经济，产生了大量行政审批。但过多行政审批往往事与愿违，除了把大量的行政资源消耗在不必要的审批环节上外，往往是越管问题越多，反过来又把原因归结为审批关口没有把好，进一步扩大审批管理的范围，提高审批条件，形成恶性循环。

从降低行政成本的角度看，一方面，要尽可能在数量上减少行政审批项目，并且对行政许可的事项范围、权力机关、具体方式、收费办法、法

^① 中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》上，中央文献出版社2005年版，第479页。



律责任、评估机制等都要做详细谨慎的评估和规定。2002年10月、2003年2月和2004年5月，国务院分3批共取消和调整了1795项审批项目，对涉及9部法律的11项审批项目提出了取消和调整的建议，2004年8月十届全国人大常委会第十一次会议通过上述9部法律的修正案。迄今为止，国务院部门共取消和调整审批项目1806项，占总数的50.1%。各省、自治区、直辖市也陆续取消和调整了半数以上的审批项目。比如，浙江省先后开展三轮行政审批制度改革，省级行政审批事项从3251项缩减到630项，重庆市2006年共取消、调整或停止实施行政审批项目312项^①。以上这些工作，肯定有助于减少行政资源在这些审批事务上的消耗。另一方面，减少行政审批还可以在流程上采取措施。例如，政府在行政审批制度改革中创建行政服务中心，把各部门的行政审批事项集中在一起办理和监督，便于规范行政审批权力，提高了行政效率，方便了申请人，这些都有利于控制行政成本。对政府而言，设立这种一站式的服务中心，可以集约化地使用与审批有关的行政资源，用较少的人力、物力及办公用品实现既定的目的；而对于社会而言，减少了办事的成本，而办事程序的透明也可减少腐败，从而切切实实地减少社会的负担。

案例4 沈阳新一轮审批改革抓“效率”^②

在沈阳，1.6万平方米的市行政审批大厅，工商、教育、卫生等45个政府部门的330余名工作人员全部挂牌“流水”服务。服务厅内，引导台、电脑触摸屏等一应俱全，来此办理木材运输证的李女士满意地说：“材料一递，事就办完，效率真高！”

沈阳市行政审批办公室副主任刘延民介绍，目前沈阳仅保留市级审批项目110项，是全国直辖市、副省级市中审批项目最少的城市之一。2006年11月以来，沈阳开始了第五次审批项目清理，专门出台了《关于提高

^① 《撬动行政审批改革难题 必须加强配套制度建设》，新华网（http://news3.xinhuanet.com/politics/2007-07/31/content_6452832.htm）。

^② 人民网：《各地改革看变化，关注行政审批改革》（<http://politics.people.com.cn/GB/1026/5710488.html>）。



政府审批效率的若干意见》，提出“审批时效最快”等目标，沈阳“一站式”行政审批服务中心应运而生。

行政审批服务中心自成立以来，截至 2007 年 5 月 8 日，已累计受理审批事项 33276 项，办结率 99.4%，比原来的 18% 大大提高。在保证依法审批的前提下，进入中心的审批事项在审批环节上平均减少 50%。为简化手续，沈阳还将所有政府部门中具备行政审批功能的处室、工作人员合并组成“审批办”，由分管领导“带队”，成建制地进驻大厅，方便了审批。此外，创造性地实行了“案例援引”原则，即凡同类项目的相关审批事项，如果其他地区审核通过且安全的，沈阳原则上应比照办理，实现同其他城市的资源共享，既缩短了时间，还节约了成本。

三 减少政府控制的经济资源

当前政府的行政成本如此之高，根本原因是政府支配和控制的资源过多。以地方政府普遍修建豪华奢侈办公楼为例，中央肯定不会为兴建豪华奢侈办公楼而拨款，地方能够修建这样的办公大楼，一个重要原因是近几年飞速增加的土地收入使地方政府拥有大量机动财源。土地收入作为目前地方最大的预算外收入来源，在快速扩张的地方政府行政成本中占有相当大一部分。地方政府的政绩工程也是如此。如果地方政府没有足够的资源，包括地方财政收入和银行信贷，政绩工程就会陷入无米之炊。因此，减少政府控制资源，就会降低政府运行成本。这里要说明的是，由于大量政府资源被用在政府自身运转上，减少政府控制的经济资源并不一定会导致政府公共服务的减少。

税收收入是政府财政收入的主要来源，其基本目标就是满足政府公共支出的需要。在政府职能既定的前提下，宏观税负的高低，应以所取得的税收收入能够维持政府正常运转的经费支出，以及提供公共产品的资金需要为准。在我国，政府收入除了税收收入之外，还包括预算外收入，这部分收入主要由各种政府行政收费和土地出让金等构成，还有制度外的收入以及社会保障收入。除社会保障收入专款专用外，其他非税收入的使用存在很大灵活性。安体富认为，仅从正式税收角度看，我国宏观整体税负水平大约是 15%，这并不是一个高的水平。但如果将预算外收入和制度外



收入都包括在内，中国的宏观税负水平至少超过了 30%，处于 30%—35% 之间。而且，由于财政收入每年都在以超过经济增长的速度递增，宏观税负水平仍在以每年 1—2 个百分点上升^①。因此，如果从政府的整体收入来看宏观税负，我国依然是偏高的。由于预算外收入是地方政府自己征收所得，花起来也特别容易没有节制，支出也更加不透明。所以，降低预算外收入所占的比重，从而降低整体宏观税负，能够从总体上限制地方政府乱花钱的现象，也有利于节约行政成本。

清理预算外收入的一个重点环节是清理土地出让收入。近几年来，地方政府热衷经营城市，大量低价拆迁土地，以获取土地差价收益。土地出让金已经成为不少地方政府的主要财源。数据表明，2001—2003 年间，中国地方政府的土地出让收入为 9100 亿元，约占同期全国地方财政收入的 35%；2004 年全国土地出让金高达 5894 亿元，占同期地方财政收入的 47%；2005 年，在国家收紧“地根”的情况下，土地出让金总额仍有 5505 亿元；2006 年，全国土地出让总收入为 7677 亿元。土地出让收入成为地方政府的“第二财政”，名副其实^②。这些土地收入被作为预算外收入在“体外循环”，问题很多。因此，减少地方政府对土地财政的偏好，规范土地转让金收入，是减少行政成本的一个重要方面。

除减少不透明、不规范的预算外收入外，还需要建立透明规范的财政支出制度，使得地方政府的各项支出都能纳入较为正式的预算管理，从而尽可能限制住不合理的行政成本。

政府控制的经济资源除了各类政府收入，以及上面提到的行政审批、行政干预控制的经济资源外，还包括国有经济。政府控制着庞大的国有资产存量，并借助国有资本间接控制着大量的非国有资本。通过国有企业改制和“抓大放小”，相当数量的国有资本退出了竞争性领域，甚至经济领域，但是垄断部门资本和其他优质资本仍为国有资本，在许多股份公司，包括上市公司中，国有股处于控股地位，通过股份公司的治理结构，国有

^① 熊剑锋：《财政收入高增长引发专家激辩税负高低》，新浪网（<http://finance.sina.com.cn/g/20071220/02324313863.shtml>）。

^② 商丘市国土资源局睢阳分局网站（<http://www.sqsygt.gov.cn/Html/dangjian/082005220.html>）。



资本控制着非国有资本。把国有经济与行政成本联系起来，主要原因有两个：一是垄断国有经济具有准行政色彩，类似事业单位，它们的垄断地位使其利润具有某种税收特点。像垄断国有企业为人所诟病的高工资、高福利就可以近似地看成行政成本。目前，电力、电信、金融、保险、水电气供应、烟草等垄断行业的职工平均工资是其他行业的2—3倍，如果再加上工资外收入和职工福利，甚至能达到10倍。另一个原因是，垄断国有企业与政府有天然密切的联系，无论是作为这些国有企业的主管单位，还是作为各项政策制定者，政府都可以从国有企业得到寻租收入。换句话，国有企业有可能为政府的行政成本买单，例如吃喝等公款消费。反过来，通过垄断国有企业的巨额利润，政府也可以找到各种不透明的方式来消解政府行政成本。因此，仅仅出于降低政府行政成本的需要，垄断国有企业的巨额利润，也应该以透明和严格的财务方式上缴财政，以便把这些利润编入正式预算。2007年12月11日财政部在其网站发布公告称，经国务院批准，财政部会同国资委发布了《中央企业国有资本收益收取管理办法》，规定中央企业拥有全资或控股子公司的国有独资企业，应缴利润按照中国注册会计师审计的年度合并财务报表中反映的、归属于母公司所有者的净利润为基数申报。这些改革尽管出发点未必考虑到行政成本的压缩问题，但显然有助于解决这些问题。

四 加快预算管理体制改革

建立合理财政制度，除了正确划分中央地方事权财权，使地方财政收入建立在正规可监控的税种之上外，各地财务制度正规化和严格化也是降低政府行政成本所必需的。正如前面分析几种重要的行政成本时所指出的那样，它们的共同特点是地方政府拥有巨大的自由裁量权。正是在财政支出上缺乏合理可行的定额标准、不规范、不透明，才导致公务费用超标严重，其中包括召开无实际内容、无明确任务的会议和出国考察，以各种名义发放的津贴、补贴，新建大楼和超标准装修，违反规定购配小汽车，等等，这些都造成了行政经费的过快增长，导致财政资金的严重浪费。政府的支出既然都应有预算编制进行管理，就应该进一步使预算管理体制真正发挥作用。

改革预算体制，首先要建立合理的预算论证制度，使行政开支能够在



第一道关上被控制住。预算论证制度要对财政预算编制的科学性和合理性进行论证，要有广泛的论证基础，而不能由政府部门自己来讨论。比如，预算论证可以由财政部门、利益相关部门，以及社会有关方面的代表和各类专业人员参加。合理的预算论证制度应体现前面所谈论到的外部参与治理，还要发挥人大对预算的监督与审批功能，促使财政预算分配的合理化。目前，由于预算草案编制粗放，以及人大会期制度等方面的原因，人大事实上很难判断预算支出合理与否，使预算的审批监督流于形式。随着部门预算制度的推行，预算的编制将越来越规范和细化，人大的预算审批也应该发挥越来越重要的作用。如果人大预算草案的调整修正权能够切实履行，一方面可以强化权力机关的预算职责，另一方面增加了一条制约不合理预算开支的途径。可以考虑在各级人大中设立预算委员会，辅助各级人大行使预算审批权、预算调整权和决算审批权。同时，鉴于当前预算编制过于粗放，预算审批应由现在的综合审批改为分项审批，预算审批时，根据开支的部门和性质将全部预算草案分解为若干个预算审批议案，对各个议案进行审批^①。

在财政分类的科目编制上，应尽量做到清晰反映政府行政活动收效与耗费。2007年1月1日起全面实施了政府收支分类改革。改革后的政府收支分类体系由“收入分类”、“支出功能分类”、“支出经济分类”三部分组成。其中，支出功能分类包括一般公共服务、公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、社会保险基金支出、环境保护、城乡社区事务、农林水事务等17大类；支出经济分类包括工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、对企事业单位的补贴、转移性支出、债务利息支出、债务还本支出、基本建设支出等12大类。新的政府收支科目可以清楚地反映政府职能及其政策目标，政府的钱是怎么来的，做了什么事，花了多少钱，又是谁花的，怎么花的，在预算上都能清楚地反映出来，不仅为预算管理、统计分析、宏观决策和财政监督等提供全面、真实、准确的经济信息，而且老百姓也能看得懂。政府收支分类

^① 对预算编制合理性的审批并不一定只限于人大等立法机构。实际上，政府部门内部也可以形成审批制度，只要审批部门具有合理的不受干扰的地位，如审计部门就具有这样的地位和专业水平。



改革为财政预算分析和控制行政成本提供了技术条件。

政府收支分类还需要部门预算的配合。钱是怎么花的，办了什么事，花到谁身上去了，效果怎样，这些都是由相应政府部门去掌握的。如果没有合理的部门预算，其中的资金分配过程仍然会有很多漏洞。我国的部门预算改革开始于1999年，但存在着一些问题，与行政成本控制相关的主要问题是缺乏科学的公用经费定额标准。多年来一直实行低水平的统一公用经费定额，尽管表面上显得政府遵循节约开支的原则，但实际上，往往无法满足部门的需求，造成实际执行中追加过多，影响了部门预算执行的严肃性和财政资金的使用成本。因此，在经费定额测算上，需要运用科学方法，并以零基预算法或目标基础预算代替基数法^①。同时，对部门预算的执行情况，也需要各类监督部门的督察。

在编制预算方法上，传统的基数加增幅预算法是在上一年预算拨款的基础上增加一定的数额来确定当年的预算额，而预算基数的形成和增量的决定都主要依赖于各级的讨价还价，预算则与行政效率相脱节。零基预算是一种较合理的预算编制模式，它建立在成本效益分析的基础之上，有利于加强政府对行政支出的控制，特别是能够审查那些不合理的行政支出。但目前，在人员和办公经费上，零基预算得到落实的程度并不高，零基预算实现的领域还是有限的。推行零基预算，需要根据事业需要和客观实际情况，从合理性和可能性出发对各个预算项目逐个分析，按照效益原则，分清轻重缓急，确定预算支出项目和数额^②。需要注意的是，零基预算发挥作用的前提仍是政府职能能够得到合理划分，这样各项支出才能找到合理的依据，地方政府也难以找到借口把不合理开支塞进来^③。

20世纪80年代，许多国家在零基预算基础上纷纷推出了绩效预算，这是政府公共管理方式的又一次大的变革。绩效预算是一种追求政府行政效率的预算，按照机构职能目标及完成目标的程度确定预算经费。我国也

^① 这再次说明，要合理确定基数，还需要有掌握相关信息的监督力量的参与才行。在以往的基数法中，各个部门在提出预算要求时都会运用中央和上级政府的政策文件来证明它们经费要求的合理性，尽管这些政策文件可能就是不符合实际的。

^② 参见黄佩华等《中国：国家发展与地方财政》，中信出版社2003年版；马骏《中国的零基预算改革：来自某财力紧张省份的调查》，《中山大学学报》2005年第1期。

^③ 反过来说，零基预算的落实也需要地方有合理的预算自主权。



于 2003 年提出了预算编制要遵循绩效性原则。由于我国以往在绩效评价方面的实践较少，预算制定和预算支出的追踪不到位，使预算约束力严重弱化，支出随意现象比较严重。在绩效预算制度下，一个部门的预算是根据其所要完成的职能，并通过一系列客观指标计算出来的，而不是由各部门自己说了算。这样既能理顺预算分配关系，又可以规范单位的各项行为，使预算从编制到执行，都有一种较强的机制来约束和维持，从而减少人为因素的影响。绩效预算的前提仍是在合理划分政府职能的基础上，通过搜集各单位的基础信息，包括工作性质、机构职能、财务收支情况，确定定性和定量绩效指标，以此进行考核。

总之，无论是零基预算还是绩效预算，作为一种预算方法，它们的目标都是把政府支出建立在合理性基础上。需要注意的是，各地情况有很大差异，运用这些方法进行具体支出预算，地方政府还拥有很大的自主权。中央可以制定一个大的方向，具体方案和具体预算还需要地方政府来制定和执行。因此，地方政府要想建立合理预算，仍需要当地各种治理团体的参与。

案例 5 北京市划出 2007 年政府部门 节约行政成本的“红线”^①

2007 年，北京市划出了各部门节约行政成本的“红线”——压缩政府部门经常性项目支出资金 10%。为此，北京市重点采取三个措施：一是坚持勤俭办一切事业，严格控制会议费、差旅费、招待费、出国考察、公务用车等一般性支出，坚决纠正讲排场、比阔气、铺张浪费等不正之风；二是坚决制止超标准盖办公楼、高档装修等劳民伤财行为，明确提出各部门、各区县不得批准新建培训中心项目，不再安排政府预算内投资对现有培训中心进行扩建和改造；三是进一步精简会议和文件，控制会议规模，减少文件数量。此外，北京市还将严格规范职务消费行为，积极推进公务接待制度改革试点和职务消费改革试点，逐步实现职务消费主体个体化、方式货币化、途径市场化，建立起防范职务违法违规行为的长效机制。

^① 北京市政府门户网站：《本市划出 2007 年政府部门节约行政成本的“红线”》（<http://www.beijing.gov.cn/zfzx/zwxx/gzdt/t746982.htm>）。



制。据北京市外办因公出入境管理处负责人介绍，2006年北京市各级外事部门切实加强和改进因公出国（境）管理，建立外事审批责任制，严把出国（境）审核关，严刹因公出访中公款旅游等不正之风。同时，严格控制一般性、重复性、低水平以及巧立名目、内容空泛、大而无当的各类出国参观、考察、会议、培训活动，压缩了大量无实质性内容和一般性出访团组。2006年北京市因公出国（境）未批及压缩无实质性内容和一般性出访团组251批，484人次，压缩天数4679天。

北京市从实际情况出发，主动压缩政府部门经常性项目支出资金10%，可以腾出更多的资金用于解决教育、医疗、社会保障等方面的民生问题，提高资金使用效率。政府部门主动顺应民意，出台具体措施压缩行政成本，应该可以收到立竿见影的效果。但也应看到，这主要取决于地方政府的决心与魄力，而上级的考核和监督稍一松动，政府部门的行政成本仍可能强力反弹，这些举措还需长期抓下去。

对于那些政府官员有较多自由裁量权的事项，例如公款吃喝、差旅等职务消费，这些项目由于缺乏合理可行的预算定额标准，并且预算过程不规范、不透明，预算结果不能与绩效挂钩，往往导致公务费用严重超标。财政部财政科学研究所贾康、马晓玲等认为^①，应该通过货币化的形式，准确地衡量公务员职务消耗的社会价值，在此基础上实现职务消费的标准化、制度化和绩效考核制度。职务消费货币化可先选择个人职务消费类进行，这类消费支出一般较易具体核算，并定额到个人，具有可操作性。首先，科学划分个人职务消费和个人福利消费。公务员个人福利消费主要指因职务引起的福利消费，如住房、医疗、带薪休假、社会保障等。这部分应适应市场经济要求，根据国家财力承受能力，逐步实行货币化并在薪酬中予以体现。其次，对已有条件进行货币化的项目（如交通费、移动通信费等），实行货币化，定额到人。国际上通行的办法是，把个人职务消费计入公务员薪酬，给有此需求的岗位设立一定的资金额度，打人工资之中并实行包干。同时，对于职务消费的结果进行强有力的监督。例如，美

^① 贾康、马晓玲等：《公务员职务消费货币化问题研究》，财政部财政科学研究所内部论文，2004年2月。



国参议院曾决议，假如议员要与说客吃饭，必须在 15 天之内在网上把自己和助手吃了多少钱的东西做一个说明。同时，决议要求说客们在为议员提供旅行时列出所有费用清单，事无巨细地汇报安排。芬兰法律规定，官员吃饭要列出有哪些人参加，点了什么菜，花了多少钱，都要一笔一笔地在网上开列清单，供人查阅。我国的相关部门也应该在这方面下大力气制定一些切实可行的措施。比如，案例 4 提到的，为制止吃喝风而统一在县财政局设立结算中心，就能及时跟踪和掌握吃喝等职务消费情况。进一步，在像公务宴请等消费定额相对难以掌握的项目上，政府甚至可以制定一些僵硬的规定，如宴请只能到某些指定的、财务容易监督的餐馆等。尽管这样做会使具体的公务接待失去一些灵活性，带来一些效率损失，但却减少了自由处置权所带来的浪费机会，是值得的。当然，这样的规定也不是越多越好，只能起补充作用。职务消费公开，且像前面提到的美国和芬兰那样实行阳光化操作，才是更有效的解决之道。

规范政府采购也是控制政府行政成本的重要方面。确保政府采购的公开性和透明性有利于上级和群众监督。在实行政府采购制度前，政府部门由于没有明确的、公开的数字，每年的预算支出与节余情况几乎无从考查。有了政府采购制度，才有了统一的报表和统计信息，也正是这样的报表和信息才向社会传递各部门预算资金的消耗和采购情况，社会监督功能才得以进一步发挥。当然，政府采购的作用主要在于监管和操作财政资金“怎么花”以及集中采购带来的效益上，至于“花多少”，即合理的预算配额，则需要在预算编制与审批环节把关。

五 机构改革与政府服务市场化

应该明确的是，政府的机构改革应该配合政府职能转变而展开，围绕职能转变来设置机构。目前我国政府机构改革与此还存在着差距。从行政成本角度看，政府机构臃肿，是最直观的。20世纪 80 年代以来，政府机构改革一直是政府改革的一个目标和手段。从 80 年代初到 90 年代末，共有过三次较大的机构改革，但每次的效果都不是很好，特别是地方政府。政府机构改革的经验教训表明，政府层级越低，制约机构改革的因素越多，阻力也就愈大，从省、市、县、乡，越往基层行政超编越多，需要分流的人员也就越多。但政府层级越低，人员分流渠道就越窄，吸纳空间



就越小。

政府机构改革是政治体制改革和经济体制改革的重要交汇点。要提高政府的治理能力和行政效率，必须转变政府职能，精简机构。具体而言，一是应尽可能减少政府级次，将现在的五级政府制^①改为中央一省一县（农村）或中央一市一区三级政府制，并使三级政府有相对应的权力，实现各级政府间合理的权力划分；二是减去不必要的机构；三是裁减冗员。这里值得一提的是乡镇政府的改革问题。乡镇政府改革牵涉人员多，范围广，是我国行政管理体制和机构改革的重点。2000年开始市县乡机构改革以来，乡镇进行了少量的合并，内设机构大幅度减少，人员编制减少了很多。目前可以继续推行合并乡镇的改革，使合并后的乡镇管辖尽可能多的面积和人口，以实现规模效益，也尽可能减轻农民负担。

机构改革的另一个问题是改变过去行政机构设置一直实行的对口管理。2003年国务院机构改革除了国资委外，其他机构设置不搞“一刀切”，不要求完全上下对口，体现了中央的务实精神。此外，对于副职太多的问题，还需要推进削减副职的工作。中共十六届四中全会决定今后将逐步减少地方党委副职领导人数，同时适当扩大党政领导成员交叉任职，切实解决分工重叠问题，撤并党委和政府职能相同或相近的工作部门。人大、政协的领导班子也要优化结构，逐步减少领导职数。而且，从预算改革角度看，这也有利于消除分管领导“批条子”，从而消除种种“非正式预算权力”，然后再统筹编制部门预算，提交人大审查和批准，走向公共预算。

当政府职能转换到以提供公共服务为主以后，还需要考虑政府提供公共服务的成本。近年来，公共服务市场化已成为一种世界潮流，以利用竞争来减少公共服务成本。政府确定公共服务的供给数量和质量标准，然后以市场机制为杠杆，通过多种方式调动私营部门、非营利组织的参与，在竞争中完成公共服务的供给。

提供公共服务是政府的责任，这是确定无疑的。但是，“政府提供”不等于“政府生产”。在市场经济条件下，“政府提供”强调的更多的是

^① 实际上这里还没有考虑到各市经济开发区实际上是一个集政治、经济任务于一身的副市级政府机构；村委会实际上也是一个准政权组织。



支出责任，公共服务的“提供”则可以采取多种方式。当公共服务质量消费者难以鉴别时，政府生产往往可以保证公共服务的质量。不过如果政府生产者处于垄断地位，也会出现为了“偷懒”而降低服务质量的现象。政府生产的一个最大问题是成本较高，效率较低，这是因为政府雇员面临的激励较弱。与政府生产相反，企业生产一般效率较高，成本较低，但企业往往会以牺牲质量的方式来降低成本追求更多利润。因此，在考虑公共服务是由政府直接生产，还是借助于其他主体生产时，应该考虑质量与成本之间的权衡。但无论采取哪种生产方式，在非自然垄断领域，都必须引入竞争的作用，让竞争来调节质量与成本之间的均衡。

在公共服务领域引进竞争机制和市场力量的途径有多种：（1）政府实行招标方式采购公共服务；（2）政府拍卖公共服务的特许经营权；（3）政府把公共服务承包出去，并且尽量由多个市场主体来提供同一种公共服务，以营造相互竞争局面。

需要注意的是，非政府、非营利组织参与公共物品供给具有重要的作用。一些公共物品由于其具有社会福利性质，必须提供，但这些公共品又难以通过市场确保提供者获得足够的利润，这类公共品由非营利组织提供往往比较合适。相对于政府提供，非营利组织较少受到政府官僚机构的约束，同时非营利组织的治理方式也较为开放和有效^①。这样也能有效降低行政成本。

当然，公共服务的市场化改革，还需要以公共服务的法治化为前提。即使西方国家的实践也证明，并非所有公共服务都可以市场化。某种公共服务能否市场化，市场化利弊得失，以及如何在市场化中引进公平竞争，在市场化后政府如何监管等，都必须以法治化为前提。否则，暗箱操作的市场化和私人垄断不仅收不到市场化的效果，其结果还不如完全由政府来提供。

参考文献

1. 中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》上，中央文献出版社

^① 非营利组织能够起作用还要求公民社会的形成，公民社会不发达也会造成公共服务市场化的障碍。参见鲍文权、曾羽《论我国公共服务市场化的主要障碍》，《内江科技》2007年第2期。



2005 年版。

2. 刘华富：《行政经济学：政府行政的经济分析》，西南交通大学出版社 2003 年版。
3. [美] 盖伊·彼得斯：《政府管理与公共服务的新思维——西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社 1998 年版。
4. [美] 丹尼斯·缪勒：《公共选择理论》，中国社会科学出版社 1999 年版。
5. [美] 尼斯坎南：《官僚制与公共经济学》，中国青年出版社 2004 年版。
6. 高宏德、刘玉兰：《降低行政成本的几个理论问题》，《经济体制改革》2005 年第 3 期。
7. 谭桔华：《政府行政成本简论》，湖南大学出版社 2005 年版。
8. 黄佩华等：《中国：国家发展与地方财政》，中信出版社 2003 年版。
9. 马骏：《中国的零基预算改革：来自某财力紧张省份的调查》，《中山大学学报》（社会科学版）2005 年第 1 期。
10. 贾康、马晓玲等：《公务员职务消费货币化问题研究》，财政部财政科学研究所内部论文，2004 年 2 月。
11. 肖静：《中国乡镇行政机构臃肿，学者呼吁撤销乡镇政府》，《新加坡联合早报》2004 年 11 月 6 日。
12. 鲍文权、曾羽：《论我国公共服务市场化的主要障碍》，《内江科技》2007 年第 2 期。



第四章 腐败及其治理

腐败程度是政府质量的一个重要指标，与一个国家的经济体制和政治体制密切相关。本章首先研究腐败对经济增长的影响，探讨腐败产生的根源和我国转型期腐败的特点，最后提出治理腐败的对策。

第一节 腐败对经济增长的影响

一 引言

腐败，按照一般的定义，就是公职人员对公共权力的滥用，以满足一己私利^①。现代国家奉行“主权在民”的原则，公权是由人民授予的，公职人员作为人民的代理人，在行使职权时必须尽职地做到实现民意的要求。而腐败却破坏了这一点，无疑是一种令人憎恶的现象，也是政府失灵的表现。不过，经济学更关心的是腐败对经济增长的影响。

腐败有多种形式。按照 Tanzi and Dvoodi^② 的划分，一种腐败是政治腐败，主要指预算制定过程中的腐败，这在议会政治过程中比较常见^③；另一种是经济腐败，也叫行政腐败或者官僚腐败，主要指预算执行过程中或日常工作中的腐败。经济腐败又有两种主要表现形式：一种是贪污，也就

① Bardhan, P. , 1997, “Corruption and Development: Review of Issues”, *Journal of Economic Literature*. Vol. 35 , pp. 1320 – 1346.

② Tanzi. V. , 1998, “Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures”, *IMF Staff Papers*, 45 (4) , pp. 559 – 594.

③ 在国内，一些地方领导大搞政绩工程、面子工程以满足政绩需要，尽管这些工程从社会角度上看是浪费。这里，领导从中捞到的好处未必是物质上的，可能主要体现为个人升迁。这也是政治腐败的一部分。



是政府官员直接侵吞国家财政支出。例如，在建造国家拨款的公共项目时，利用“豆腐渣”工程节省成本，并将节余的款项装入自己腰包这类监守自盗的行为；另一种是贿赂，涉及官员与私人的权钱交易。权钱交易的对象当然是政府的公共职能。比如，“豆腐渣”工程，如果工程由私人承包，官员可以向承包商收取回扣，而承包商则以“豆腐渣”工程节省的成本来抵消贿赂支出。政治腐败和贪污对经济增长，特别是对经济增长质量的负面影响，经济学和其他社会科学基本没有什么异议^①。贪污公款的负面影响也是很直观的，因为，贪污使政府支出中能够真正有效落实的只有一部分^②。杨灿明、赵福军^③利用 20 世纪 90 年代的数据对中国做了实证分析，证实了以上观点。他们指出，腐败行为通过浪费大量公共支出，相应提高公共支出数额来挤压私人投资，对经济增长产生了负面影响。

但贿赂对经济增长的影响就不那么直观了，在经济学中也存在着争议。对于损害政府公共支出有效性的贿赂，如由于贿赂造成的“豆腐渣”工程，肯定会损害经济增长。不过，有些贿赂是私人为绕过政府不合理管制而出现的。莱夫和亨廷顿（Leff and Huntington）认为，对于一个死板、过于集权而又不诚实的官僚制度而言，腐败是经济增长的“润滑剂”^④。它既使得私人部门绕过了政府管制，又提高了官员的收入。这算是“腐败有利论”的早期提法。Shleifer 和 Vishny^⑤把腐败分为“有盗窃的腐败”和“无盗窃的腐败”，两者以是否使国库受损为标准，并且认为无盗窃的腐败带来的危害似乎要小些。例如，海关官员在对进口商征税时与之合谋，私自放行，损失了国家关税，是有盗窃的腐败；而如果进口商只是出于尽快报关而行贿，并未少交关税，则是无盗窃的腐败，这种腐败在经济

① 陆挺：《腐败、经济效率和福利》，《视角》2004 年第 3 期。

② 另外，因为是非法所得，官员私吞部分也不敢轻易曝光而用于投资或者消费，而洗钱是需要不菲成本的，因此，私吞的公款很难即时进入经济流转。

③ 杨灿明、赵福军：《行政腐败的宏观经济学分析》，《经济研究》2004 年第 9 期。

④ 参见 Bardhan, P. , 1997, “Corruption and Development: Review of Issues”, *Journal of Economic Literature*. Vol. 35, pp. 1320 – 1346.

⑤ Shleifer, A. and Vishny, R. , 1993, “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 108, pp. 599 – 617.



上的消极作用并不明显^①。Lui^② 构建了一个竞标模型来说明了这点。在存在排队领取某种政府物品（如投资许可证）情况下，因为排队有成本，且不同排队者对政府物品的边际评价是不一样的，评价高的人便愿意通过行贿换到队列的前面，这时贿赂反而能使官员鉴别出谁是最需要者，从而提高了配置效率，其最大的问题是一部分收入转给了官员^③。但要注意这种情形是有限制条件的，即它是针对政府的无效管制而言的。除此之外，贿赂是有害的，它会诱使最愿意寻租者来行贿^④，其代价是政府有效管制（例如环境保护）被破坏，或者采取设立更多无效管制办法来抬高行业门槛，或者是国库被侵吞，或者是其他有害行为^⑤。不过，以上分析只是静态的。从动态来讲，管制的存在使官员意识到管制会带来收益，从而会诱使他们设立更多的管制和文牍主义来谋取更多贿赂，即“创租”。不过，这些看法本身并未直接否定“腐败有利论”，而毋宁说是提醒人们注意它的前提条件^⑥。况且，在贿赂盛行的国家里，已经存在大量的政府管制和其他干预行为，无论是寻租还是创租，由于既得利益的存在和繁杂的管制规章已经存在，腐败进一步扩展的空间是有限的。更何况，制定规章和执行规章的并不是同一个人，寻租和创租所针对的主要也是政策规章制定者，而官僚主要是执行已有的规章^⑦。

以上是对贿赂是否能起到经济发展润滑剂作用的一些有争议的论述。对于处于转型期的我国，也曾发生过类似的讨论。不过，国内对腐败影响

^① 这里假定政府的国库都用于有效的公共开支。如果上缴国库的税收被官员挥霍或贪污了，有盗窃的腐败让钱留在私人手里也未必完全是一件坏事。

^② Lui, F., 1985, "An Equilibrium Queuing Model of Bribery", *Journal of Political Economy*, Vol. 93, pp. 760 - 781.

^③ 这类模型的基本思想与投标模型相似，即最有效率的企业肯定是能出最高贿赂的。

^④ Tanzi, V., 1998, "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", IMF Staff Papers, 45 (4): pp. 559 - 594.

^⑤ 确切地说，这里的前提是，贿赂对交易当事人双方有好处，而不会损及他人。

^⑥ 另外，如果把腐败和寻租联系起来，腐败对经济增长的负面影响还表现在，因为寻租更有好处，人们更愿意进行寻租活动而不是生产活动，即人力资本被误置，参见 Murphy, K., Shleifer, A., and Vishny, R., 1993, "Why Is Rent - Seeking So Costly to Growth?" *American Economic Review*, Vol. 83, pp. 409 - 414。

^⑦ 当然，行政官僚总有一定的执行自由度，比如，证件办理时间在期限内有一定自由度，官僚可以选择最后期限办理以索取更多贿赂。



的争论是围绕它是否有利于改革来展开的，其中有些人对腐败持肯定态度^①。例如张曙光^②就指出，改革过程就是一种以权钱交易为中心的“以毒攻毒”的过程，改革要利用腐败和贿赂，以便减少权力转移和再分配的障碍，减少市场化改革的阻力。

对于绕开政府无效管制的贿赂，上面提到了它的“润滑剂”作用。但由于贿赂是非法的，它必须采取隐匿的方式，这一方面加大了行贿者搜寻的难度（向谁贿赂，贿赂多少都是不确定的），再就是加大了行贿效果的不确定性，官员收了钱也不想或不能开绿灯^③，这些都与投标模型存在偏差^④。不过，在贿赂猖獗的地方，像“声誉”这样的机制也会在某种程度上起作用。在这些地方，向谁贿赂，贿赂多少，官员受贿后如何行事，都已形成官场熟知的潜规则^⑤。因此，对于为了绕过无效管制产生的腐败是否真的有利，特别是它究竟在什么环境下才是有利的，还需要做更详细的探讨。

腐败对经济增长的影响，一些学者做了实证分析。莫罗（Mauro, 1995）利用国际组织对各国腐败的主观评价指标^⑥，结合各国的长期经济增长和投资水平做了分析，结果表明，腐败对投资水平有负面影响，但对经济增长的影响不显著。但如果把腐败与司法效率等指标结合成官僚制度效率，那么，腐败对长期增长有负面影响。最近的一些实证分析变得更为细致。尼曼、帕瑟曼和西蒙（Neeman, Paserman and Simhon）^⑦ 的研究表

① 由于各种腐败都是不道德的，人们往往对腐败的各种形式不做区分，而国内学界有时也没有对此做明确说明，这也影响了这些观点的说服力，参见陆挺《腐败、经济效率和福利》，《视角》2004年第3期。

② 张曙光：《腐败与贿赂的经济分析》，《中国社会科学季刊》（香港）1994年第6期。

③ Aidt, T., 2003, “Economic Analysis of Corruption: A Survey”, *The Economic Journal*, Vol. 113, pp. 632 – 652.

④ 陈健证明，在不对称信息下，腐败使得有效私人投资不足，而无效公共投资过多。参见陈健《腐败对投资效率的影响》，《广东商学院学报》2002年第1期。

⑤ 一般而言，这属于“有组织的腐败”，参见 Shleifer, A. and Vishny, R. (1994) “Politicians and Firms.” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 46, pp. 995 – 1025.

⑥ 这些评价体系主要考察的是诸如企业为了获得许可证、有利的判决和避税等而进行的贿赂，因此，它主要考察的是行政腐败。以下讨论如不特别指出，均指这类腐败。

⑦ Neeman, Z., Paserman, D., and Simhon, A., 2004, “Corruption and Openness”, Center for Rationality and Interactive Decision Theory, Hebrew University, Discussion Paper Series dp353.



明，在开放经济中，腐败对经济会造成负面影响，但在封闭经济中，两者的关系不显著。究其原因，封闭经济限制了资本外逃。Méndez 和 Sepúlvedab^① 表明，腐败对经济增长的影响不存在单调关系，他们以政治制度分类，在政治自由度低的国家，腐败对经济增长有正面影响，而在政治自由度高的国家，情况则相反。类似结论也存在于 Aidt Dutta 和 Sena^② 中，他们以政治制度质量高低来分类，在政治制度质量高的体制中，腐败对经济增长影响是负面的，而在政治制度质量低的体制中，腐败的作用则相反。Akai、Horiuchi 和 Sakata^③ 基于对美国的考察指出，腐败对短期经济增长影响不显著，但对长期经济增长有显著负面影响。Mocan^④ 的研究表明，腐败之所以降低经济增长，主要原因是它在很大程度上是政府制度质量低下的表现，如果把政治制度的影响剔除，则腐败对经济增长的影响是不显著的。这些实证分析多少表明，Leff 等提出的“腐败有利论”在一些情况下可能成立。因为，政治制度质量低的国家必然是政府干预严重而政府治理不善，这些国家或地区的腐败在一定程度上真的成了经济增长的“润滑剂”^⑤。需要注意的是，因为腐败会导致大量不计入 GDP 的非正式经济，而通常以 GDP 计量的经济增长没有考虑到这点，如果计入非正式经济的话，腐败的“润滑剂”作用可能会被强化。Johnson、Kaufmann 和 Zoido – Lobaton^⑥ 对拉美、经互会国家和苏联集团等国家的实证调查表

① Méndez, F., and Sepúlvedab, F., 2004, “Corruption, Growth and Political Regimes: Cross Country Evidence”, University of Arkansas, Mimeo.

② Aidt, T., Dutta, J., and Sena, V., 2005, “Growth, Governance and Corruption in the Presence of Threshold Effects: Theory and Evidence”, University of Cambridge, Mimeo.

③ Akai, N., Horiuchi, Y., and Sakata, M., 2005, “Short – run and Long – run Effects of Corruption on Economic Growth: Evidence from State – Level Cross – Section Data for the United States”, Australasian National University, Mimeo.

④ Mocan, N., 2004, “What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data”, NBER Working Papers 10460.

⑤ Shleifer 和 Vishny 指出，腐败对经济增长的负面影响也许就反映了政府不合理管制对经济增长的不利作用，参见 Shleifer, A. and Vishny, R., 1994, “Politicians and Firms.” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 46, pp. 995 – 1025。

⑥ Johnson, S., Kaufmann, D., and Zoido – Lobaton, P., 2000, “Dodging the Grabbing Hand: Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries”, *Journal of Public Economics*, Vol. pp. 76, 459 – 453.



明，过多的税收和政府管制以及由此引起的腐败会导致大量企业逃入非正式部门，尽管这以可能享受不到政府为正式部门提供的公共服务为代价^①。

依据这些新的计量结果，腐败对经济增长的影响呈现非单调关系，而并非以往计量所认为的纯粹阻碍作用。Ehrlich 和 Lui^② 综合以往的理论探讨和实证分析认为，腐败在配置效率上是有正面意义的，但在长期增长上因为导致人力资本的误置而起负面作用。下面将用统一的模型来处理这种非单调关系。另外，腐败对长期经济增长影响的一个显著例外：一些东亚新兴经济体战后经济长期处于高增长状态，而同时伴随着相当程度的腐败^③，以往对这些国家和地区的分析一般忽略了腐败问题的存在（比如，假设有一个不受腐败影响的技术官僚集团理性地执行经济计划），但东南亚金融危机的爆发使腐败的盖子被揭开。

二 模型

与腐败通过误配人力资本，使之投向非生产领域来影响经济增长的模型不同，本节借鉴“大推进（big push）”模型，从工业化的结构形式来探讨腐败对经济增长的影响。模型以 Berkowitz 和 Li^④ 为基础，它是 Murphy、Shleifer 和 Vishny^⑤ 的一个推广。在“大推进”模型中，近代经济增长可以看成是一个工业化，特别是新技术不断升级的过程，例如，从初级手工制作向机械化制造转换的过程。机械制造与手工制作的一个显著区别是能否采用规模报酬递增（Increasing Return to Scale, IRS）技术。手工

① 这里政府管制与非正式经济是互补的，腐败在其中起了润滑剂作用。例如，官员与私人企业勾结低报营业额以逃避税收。另一种可能是，私人企业完全躲入地下经济与政府没有任何来往。

② Isaac Ehrlich Francis T. Lui, “Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth”, *Journal of Political Economy*, Dec. 1999, 107: 6, pt. 2, pp. 270 – 293.

③ 新加坡、中国台湾除外，参见 Rock, M., and Bonnett, H., 2004, “The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment”, *World Development*, Vol. 31, pp. 999 – 1017。

④ Berkowitz, D., and Li, W., 2000, “Tax rights in transition economies: a tragedy of the commons?” *Journal of Public Economics*, Vol. 76, pp. 369 – 397.

⑤ Murphy, K., Shleifer, A., and Vishny, R., 1989, “Industrialization and the big push”, *Journal of Political Economy*, Vol. 97, pp. 1003 – 1026.



业因为生产流程简单，采用的是规模报酬不变技术（Constant Return to Scale, CRS）。在“大推进”模型中，采用规模报酬递增技术可以通过节约劳动力使用来提高收入，但前提是各产业部门能协同做出采用规模报酬递增技术的投资，以通过相互外溢效应来共同提高收入。为简单起见，下面只考虑通过利润所得来提高对其他产业产品需求这种外溢效应。因此“大推进”出现的前提是，各部门的投资都能获得利润。

假设存在一期的经济。经济中已有一定的产出，现考虑新的产业簇 q ，它的出现是经济增长的体现。经济中有一代表性消费者，其消费为 $x(q)$ ，其中 q 为定义在单位区间上的产业商品种类，消费者的效用函数为 $\int_0^1 \ln x(q) dq$ 。代表性消费者的收入 Y 由无弹性的劳动供给 L 和净利润 Π 构成，代表性消费者拥有全部企业，这些企业是私人企业，以区别于政府所有。令 $p(q)$ 为商品 q 的价格，则有：

$$\int_0^1 p(q) x(q) dq = Y = L + \Pi \quad (4-1)$$

q 个产业部门的生产可以采用CRS，也可以采用IRS技术。现假设政府对经济实行众多管制，管制数量为 R ，而且这些管制全都是不必要的，因此，绕开这些管制并不会产生福利上的损失^①。这里的管制除了审批和其他带有限制措施外^②，也包括某些对私有企业有利的政府服务，比如政府控制下的金融，私人企业为了获得信贷也要进行贿赂^③。每个管制部门在收取贿赂额 t 后就会开绿灯放行^④。 t 既包括有组织腐败的情况，也包括

① 为了简化起见，这里没有考虑政府合理管制的情况。不过，在实行统制经济的国家，政府的许多管制是没有意义的。

② 管制对经济的实际影响可见 Djankov、La Porta Lopez – De – Silanes and Shleifer 的实证分析，结论表明，有更多行业准入管制的国家有更多的腐败和更多的地下经济，但却没有更好的公共品供给。参见 Djankov, S., La Porta, R., Lopez – De – Silanes, F., and Shleifer, A., 2002, “The Regulation Of Entry”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. pp. 117, 1 – 37。

③ 这里企业的行贿与交税存在重要不同：当税收被用于提供政府服务，如基础设施时，是不排斥他人使用的，这相当于企业在购买某种公共品。这也部分地说明了为什么贿赂和税收尽管有所类似但效率要低很多。

④ 这里强调管制机构的数量而非单个管制机构收取的贿赂数额，这是因为，即使每个机构收贿很少，但与多个管制机构打交道会浪费大量时间和引起许多麻烦，更不用说机构多了可能引起的相互扯皮了。



竞争性腐败的情况。在竞争性腐败下， t 取值较高。 t 可以看成是每个机构所能收取的最高贿赂数额，超过了这个限额可能会被查处。这里的主要假设是：对于 CRS 企业，由于其规模较小，或者所需要的配套设施不多，它只需要绕过少数管制机构 ($r < R$) 的管制即可投产，因此，所需行贿金额较小。非正式经济就具有这样的明显特征。IRS 企业则相反，它涉及复杂的分工形式，因此，它需要贿赂更多的管制机构，这里假定它需要得到全部管制机构的许可^①。例如，对于一个小煤矿，它可以采取人工挖煤，所需要的资金也比较小，因此，它只需要为得到开采许可证而贿赂当地政府矿产管理部门就可以了。而对于采用机械化生产的大型煤矿，除了获得政府矿产管理部门的开采许可外，还要满足政府财务、税收、人事等方面的规定^②；采购机器设备需要资本，需要贿赂银行取得贷款；如果机器是进口的，还要贿赂外汇管理部门以获取外汇额度，然后再贿赂外贸管理部门获得进口许可，再贿赂海关以便通关，等等。因此，大煤矿与小煤矿相比，面对的管制机构显然要多得多，这两者的不同在这里构成了工业化进程的重要区别^③。

CRS 企业是竞争性的，采用 CRS 技术可以把一单位劳动转换为一单位产品。每一部门只能存在一家企业作为垄断者采用 IRS 技术，可以把 $a < 1$ 单位劳动转换为 1 单位的产品。与原来“大推进”模型不同的是，这里没有假设 IRS 技术需要先期固定投入^④。企业是否采用 IRS 技术是出于利润最大化考虑。关于产品价格，CRS 企业要给 r 个机构贿赂，因为企业总数是单位区间，所以每个 CRS 企业要交的贿赂也是 rt ，产品竞争性定价是 $1 + rt/x$ 。IRS 企业的定价与此相同，若高于它，就没有购买它的产品，若低于它，由于产品是单位需求价格弹性，也不会增加任何利润。

① 实际上，即使 IRS 企业本身在投产上只需要少数管制机构的许可，但由于 IRS 企业需要更多企业的支持才能运转，从总量上看，它所需要绕过的管制机构的数量不会少。

② 对于诸如采矿安全作业等的规定，是合理的政府管制，违反政府合理管制的腐败没有一点好处。

③ 这里大企业只是举例，其中重要的逻辑联系是，大企业涉及更复杂的运转链条，小型高技术企业也可能需要复杂的协同企业的支持。

④ 存在先期固定成本并不改变这里的结论。只需假设企业盈利可抵消先期固定支出即可。实际上，假定企业存在先期固定支出，在信贷市场受管制的情况下，企业仍需要政府的支持，这可归入政府管制数量 R 中。



因此，在均衡状态下，所有部门都有相同的定价 $1 + rt/x$ 。由于代表性消费者的支出在每种产品上的比例都是相同的，产品种类被定义在单位区间，因此，有 $1 + rt/x = Y/x$ ，即 $x(q) = Y - rt$ 。

而 IRS 企业要交更多贿赂，IRS 企业的利润为：

$$\pi = (1 + rt/x - a)(Y - rt) - Rt = (1 - a)Y - (R - r)t - (1 - a)rt \quad (4 - 2)$$

当私人企业不需要贿赂时， $t = 0$ ，它总是能够盈利的，此时企业利润为 $(1 - a)Y$ ，工业化总能够出现。当需要行贿时，IRS 企业比 CRS 企业要多行贿 $R - r$ 个机构，多交 $(R - r)t$ 的贿赂，在原来 r 个机构里，IRS 企业因为生产力提高而实际只需交 $(1 - a)rt$ 。当有 n 部分部门的企业采取 IRS 技术时，总利润为：

$$\Pi(n) = n((1 - a)Y + art - Rt) \quad (4 - 3)$$

把 (4-3) 代入 (1) 得总收入：

$$Y(n) = \frac{L - n(R - ar)}{1 - n(1 - a)}t \quad (4 - 4)$$

$1/(1 - n(1 - a)) > 1$ ，它衡量了实际投入 IRS 技术的劳动每增加一单位对总收入所产生的乘数效应。并且：

$$d\pi/dn = \pi/[1 - n(1 - a)] \quad (4 - 5)$$

单个企业利润 π 是采用 IRS 技术企业数量 n 的严格增函数。这意味着此时采用 IRS 技术的企业不可能只是一部分。如果某些企业采用 IRS 技术获得了利润，那么所有企业都可以采用 IRS 技术并获得利润。所有企业预期到这点，就都会采用 IRS 技术，因此所有部门都实现了大推进；反之，当某些企业因采用 IRS 技术而亏损，它们就会拒绝使用 IRS 技术，这反过来又减少了其他企业采用 IRS 技术而盈利的可能，结果没有企业愿意采用 IRS 技术。因此，IRS 技术的采用只存在两种均衡状态：一是所有部门同时实现大推进，二是所有部门只采用 CRS 技术。

当出现大推进的均衡状态时，所有 IRS 企业都是盈利的，即 $\pi > 0$ ，给定 t 和 r ，有

$$R^* < \frac{(1 - a)Y + art}{t} \quad (4 - 6)$$

这表明了管制机构数量的上限。类似地，当出现相反的均衡状态时，



$\pi \leq 0$, 有

$$R \geq \frac{(1-a) Y + art}{t} \quad (4-7)$$

这表明 R^* 是政府管制机构数量的临界点。也就是, 当 $R^* - r < (1-a)(Y/t - r)$ 时, 大推进均衡才会出现。反之, 尽管每个企业采用 IRS 技术在收入上有溢出效果, 但如果本身不盈利, 它就不会采用这种技术。

总结上述分析, 可以看出, 腐败对经济增长的负效应可以通过影响企业的协调投资而产生。正是因为在自由市场制度下企业作为单个决策主体不可能考虑投资的收入外溢效果, 政府的过度管制会阻碍协调投资的出现。腐败作为“润滑剂”作用是有限的, 它可以“润滑”部分企业的投资, 但却阻碍了市场分工和技术的深化^①。

由此还可以看出, 腐败对经济增长的影响, 在经济增长的不同阶段后果是不同的。与政府质量低劣、管制活动过多的结果一致, 腐败对投资的激励产生了影响, 会迫使更多的私人投资转向较容易或不需要与更多腐败官僚打交道的经济活动(比如非正式经济), 但这些经济活动在规模和技术上都比较缺乏效率, 从而降低了从规模经济和复杂分工上得到的好处, 这本身就降低了经济增长率。如果说, 在像轻工业化这样的经济增长阶段, 规模经济和复杂分工效应还不显著, 非正式经济和小私营企业的发展尚可以维持一段较快的经济增长, 那么, 在像重工业化和高技术产业这样的增长阶段, 它们促进经济增长的作用就会大大降低, 经济增长就会遭到明显的抑制。这些结论与引言中提到的实证文献的观察是一致的^②。

以上是腐败对经济增长影响的一般性讨论。在分析腐败的具体影响

① Sarte 通过区分正式经济和非正式经济讨论了官僚腐败如何影响长期增长的问题, 与这里的分析有类似之处。这里假设非正式经济与正式经济存在效率差别, 而官僚腐败堵塞了前者向后者的转化之路, 以此来说明腐败对长期经济增长的影响。但如果两种经济效率差别不大, 就难以提示腐败对经济增长的影响。参见 Sarte, P., 2000, “Informality and Rent-seeking Bureaucracies in a Model of Long-run Growth”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 46, pp. 173–197。

② 另一方面, 为了维持经济增长, 必须要有公共投资。而公共投资效率比较低, 而且常为官员的贪污腐败提供机会, 这两个因素会造成经济增长的低效率, 导致经济增长有可能是数量型的。公共投资往往在腐败比较严重的地区持续增加, 也许可以解释, 在腐败严重的国家, 只要存在资本管制(降低公共投资的资金成本), 腐败不会影响投资增长速度, 也不会影响经济增长速度。



时，还要考虑企业组织形式的不同，它也有可能改变腐败影响经济增长的效果。在前面的讨论中，企业数量是一个连续区间，现取其中 N 个企业， $N > 1$ ， N 个企业的利润 $\Pi(N) = N((1-a)Y + art - Rt)$ 。与管制机构数量的临界点 R^* 比较，如果 $Rt > \Pi(N)$ ，其中 $R' > R^*$ ，则不会出现大推进状态。如果 $R^*t \leq Rt < \Pi(N')$ ，其中 $N' \leq N$ ，在每个企业独立决策的情况下，因为管制机构数超过了 R^* ，每个企业都没有利润，大推进均衡也不会出现。不过，如果这 N' 个企业存在一个统一的协调组织，因为 N' 个企业的总利润 $\Pi(N')$ 超过所需贿赂的总额 $R't$ ， N' 个企业可以协调起来共同交纳 $R't$ 的贿赂，这时就不会亏损，这 N' 个企业就跳出了低水平的均衡陷阱而实现 IRS 均衡^①。每个企业在分摊 $R't$ 贿赂后仍然有 $(\Pi(N) - R't)/N'$ 的利润。此时尽管政府存在过度的管制，但没有完全影响经济增长。可见，有组织的腐败要好于无组织的腐败^②，有组织的贿赂优于无组织的贿赂^③。这或许解释了在政府大量干预市场的东亚经济里，混合型的企业集团和国有部门大量出现的原因^④。至于剩下的 $N - N'$ 个企业，仍假定它们是独立决策的，但未必会出现受益于已经采用 IRS 技术的 N' 个企业带来的收入外溢，从而也可以采用 IRS 技术，实现整体 IRS 均衡这样一个效果。原因在于，这 $N - N'$ 个独立企业如果要采用 IRS 技术，每个企业都要交 $R't$ 的贿赂，除非 $d\Pi/dN'$ 足够大，否则不能盈利，它们就不会采用 IRS 技术。因此，与前面的结论不同，在这种状态下，经济出现了二元结构：一部分是由 IRS 企业构成的正规工业化部门，另一部分则是由 CRS 企业构成的相对非正规的部门，而这往往是存在腐败现象的发展中国家的二元经济特点。

以上论述说明，要想在腐败严重国家出现 IRS 企业，必须要有能够统

^① 这里 t 是固定的，而与行贿企业数量无关，这一假定不影响下面的结论，但简化了分析。如果 t 与企业数量有关，比如对每个前来报批的企业都收取一笔固定贿赂，那么，在存在统一组织下，这些企业可以联合起来与这个管制机构谈判，从而把总贿赂额降下来。

^② Shleifer, A. and Vishny, R., 1993, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, pp. 599~617.

^③ 有组织的贿赂所获得的政府服务可以在集团内部共享，它部分地类似于税收。

^④ 协调投资涉及的是不同部门在分工链条上的协作，这与单个大企业不同。这里大推进模型更适合于解释企业集团的出现。



一处理与政府管制部门打交道的企业集团，这些集团既可以是私人企业集团，也可以是国有部门，下面据此分析东亚经验。

三 东亚经验

东亚新兴经济体战后持续了较长时间的经济增长，直到 1997 年才被金融危机所打断。正如前面所指出的，东亚新兴经济体在长时间内保持着大量政府管制，腐败较多，而经济增长也在同步进行，如何解释这一局面？结合上面的分析，可以认为，尽管这些国家和地区存在较多的腐败“润滑”了 CRS 技术企业的发展，但几个因素的存在也使得它们不同程度出现了 IRS 企业，从而保持了经济增长的长期持续。

（一）国有企业

既然私人部门因为政府过多的管制而无法采用 IRS 技术，政府作为经济增长的推动者必然会亲自兴办各种国有企业，跨越像重工业化这样的增长阶段。国有企业因为政府内部协调，采用 IRS 技术当然比私有企业容易，而这和政府效率也有正相关联系。政府决策和执行效率越高，国有经济起到的正面功能也越大。这点即使在政府相对廉洁的新加坡也不例外。新加坡经济中，像淡马锡这样的国有控股公司占有很重要的地位，也因为新加坡政府的效率高，淡马锡本身的管理也有效率。类似的，中国台湾在 20 世纪 90 年代以前，国民党的党营事业占有大量的重工业部门。

（二）引进外资

外资，特别是发达国家的外国直接投资（FDI）等于把外国 IRS 技术企业直接搬到国内，它的配套企业要么在国外，形成跨国公司的供应网络，要么一起进入国内。政府对本国私人企业可能实施大量管制，但为引进外资促进经济增长，往往制定外资优惠政策，实现招商引资，而较少去刁难外资企业。另外，当外资企业是大型跨国公司时，它也有足够的力量去影响政府的决策。

（三）出口替代

外贸的大量增长是东亚新兴经济体经济增长的一个重要因素，一般认为这是东亚发挥要素比较优势的选择。而从大推进模型的含义来看，即使国内因为管制过多而使私人企业即使行贿也不可能采用 IRS 技术，但在参与国际分工后，企业实际上可以在国际上享受到其他已实现 IRS 投资企业



带来的外溢效果，仍然可以在本国实现 IRS 投资。另外，政府为鼓励外贸的扩大，往往实行特定的出口优惠政策，或设立出口加工区等特事特办的地区，里面的私人企业较少受到官僚管制的危害。需要指出的是，进口替代没有这种效果。进口替代既不能使私人企业得到上述参与国际分工的收益，国内政府的管制也不见得减少。^① 这也部分解释了进口替代和出口替代的实施效果具有巨大差别的原因。

（四）企业集团

东亚新兴经济中，伴随经济增长的一个显著现象是跨行业多元化的企业集团出现。这种混合型企业集团与西方有很大的不同。在西方，混合型企业集团是企业在市场竞争中为抵御市场风险而做分散投资的产物，或是为追求范围经济而实现的各种一体化；而在东亚新兴经济中，企业集团可能是绕开政府过分管制而实现大推进的一个工具。当然，这种工具实现的收入外溢效果是不确定的。特别地，当企业集团规模较小时（可以看成是 N' 较小）， $d\pi/dN'$ 也可能较小，从而只能实现较低水平的二元结构均衡；反之，则可以实现较高水平，甚至全部企业都成为 IRS 企业的均衡。后者的典型是韩国的财阀（chaebol）。Kang^② 对韩国和菲律宾的情况做了对比，一方面，菲律宾的腐败要甚于韩国；另一方面，尽管韩国的腐败也较严重，但少数财阀形成了与政府“互为人质”（mutual hostage）的局面，可以与政府进行较有力的谈判，从而减少了企业投资的交易成本。菲律宾的企业集团尽管也是混合型的，但由于历史形成的原因，规模较小而分散，难以达到类似韩国财阀的效果。

以上这些因素部分解释了东亚新兴经济体保持长期经济增长的原因，但需要注意的是，既然 IRS 企业的技术投资是更复杂的分工链条出现的结果，在市场自组织状态下，它作为市场实验的产物是可以自发地出现

^① 实际上，进口替代往往是和政府的产业政策和贸易保护政策联系在一起的，这往往加深了政府的干预。另外，实行进口替代，政府也往往指定由某些特定企业，或干脆由国有企业实施，这也增加了随后企业寻租的可能。

^② Kang, D., 2002, “Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines”, Cambridge University Press.



的^①，各个产业部门可以通过市场得到协调；而在政府管制与腐败存在的情况下，像企业集团这样的组织方式尽管也能克服腐败的不利因素，但前提是至少在一开始必须有明确的产业部门可协作，这样才能明确计算收益，确保有贿赂可交并有盈利^②。这也意味着像企业集团这样的规避腐败的组织方式更多适用于模仿工业化的阶段，这时西方的现成技术和市场营销经验可以移植过来，更大程度上降低了风险。

至于中国，改革以来经济增长也伴随着严重腐败现象。改革前中国是高度管制的计划经济，渐进式改革，在很多方面是一种“赎买”的过程，大量私人企业因此绕过政府管制而出现。这里除了一般意义上的私人企业外，乡镇企业也可以归于此类。除了红帽子企业（名义集体所有实属私人所有），即使是乡镇政府兴办的乡镇企业里，通常也有一个创办的企业家，并成为实际的所有者。乡镇企业一般只要有乡镇政府的支持就可以兴办，不需要绕过太多的政府管制，产业分布也以轻工业为主，这符合前面所标明的 CRS 企业的定义。Berkowitz and Li^③ 分析了俄罗斯因税收过重而出现的地下经济，中国因为税权划分明确而相对税收较轻，所有企业都有可能成为 IRS 企业。但中国经济增长相当程度仍是依靠 CRS 企业的增长来实现的。Allen Qian and Qian^④ 从金融体系的角度分析了中国即使在缺乏一个可靠的金融与法律制度下，经济仍高速增长的原因，将其归之于非正式经济的发展。他们所指的非正式经济是非政府所有或公开上市的公司，而不是避税性企业或小的边缘性企业，如果考虑到在中国公开上市需要各方面的审批和关系（这也是国有企业上市多的原因之一），这里的非正式经济与前面提到的非正式经济没有太大区别。另一方面，中国的渐进式改革保留和发展了国有经济，加上大量引进外资和促进出口的政策，也

① 依照这里的假定，它没有初始固定投资，因此，IRS 技术的采用和大推进均衡的实现都是肯定的。在实际中，新技术采用也可能失败，但这并不会改变实质结论。

② 企业集团成型后，由于已经有剩余盈利可以行贿，所以，也可以在集团内部协调进行科技开发和风险投资等活动。

③ Berkowitz, D., and Li, W., 2000, “Tax Rights in Transition Economies: a Tragedy of the Commons?” *Journal of Public Economics*, Vol. 76, pp. 369 – 397.

④ Allen, F., Qian, J., and Qian, M., 2003, “Comparing China’s Financial System”, *China Journal of Finance*, Vol. 1, pp. 1 – 27.



促使了 IRS 企业的扩大。这些经验与东亚新兴经济体的增长过程应该说有不少类似之处。

从过去的经历来看，中国的渐进式改革是成功的，经济长期保持增长就是明证。而腐败似乎对此没有起什么阻碍作用。依照这里的观点，相对于过去僵化的体制而言，腐败在释放私人部门生产力上起到了一定的作用，作为经济增长主力的非国有经济，依靠各种关系和贿赂获得了发展的空间。但过去腐败的阻碍作用不明显并不意味着它不是严重问题，除了腐败引起的人心涣散（或者说人们对腐败的容忍度在降低），从而引起社会对立外，腐败本身也不可能作为“润滑剂”一直对经济增长起促进作用。特别是，当经济增长到达注重技术进步阶段（规模报酬递增技术），市场分工趋于复杂的时候，腐败只能起到严重的阻碍作用。尽管政府依靠国有经济和外资企业也能够实现技术进步，但国有经济的一些缺陷使它不一定能完全承担起责任^①。至于依靠外资，其中隐含的问题也引起了人们的关注。因此，在经济增长进入新阶段后，对于腐败的治理必须引起高度重视。

第二节 为什么腐败难以治理

一 中国腐败的特点

在经济学中，除了那些为绕过政府不合理管制而出现的所谓“有效腐败”外，其他的各类腐败的危害性都是没有争议的。改革开放以来，中国面临的各种腐败问题非常严重。中国腐败的特点必须联系渐进式经济转型期间许多制度不完善，特别是政府转型不到位这个环境背景。从大的方面讲，中国腐败存在着三个大的类型，一是政府各种管制及行政审批导致的腐败。我国市场体系是在政府放权的过程中发展起来的，在存在政府管制的领域，以行贿方式收买政府官员获得政府许可或各种资源难以避

^① Qian and Xu 指出，由于软预算约束，国有经济比重大的国家更注重在大的科技项目上集中力量取得进展，而像硅谷这样的分散型科技发展模式却无能为力。参见 Qian, Y., and Xu, C., 1998, “Innovation and Bureaucracy Under Soft and Hard Budget Constraints”, *The Review of Economic Studies*, Vol. 65, pp. 151 – 164。



免。二是在监管不严的情况下，政府财政也容易成为贪污腐败的对象。贿赂财政官员，要么可以减少应缴税款，从而导致国家税收（包括正常行政性收费）的流失，要么可以侵吞或浪费财政支出。三是由于改革滞后，原计划经济下的国家统收统支部门或公共机构在市场经济条件下所产生的腐败。这既包括在竞争性国有企业中，企业厂长经理对公有资产的侵吞，或者在国有企业改制过程中低价出卖国有资产（包括债转股后被资产管理公司低价处置的不良资产），也包括垄断性国有部门和公共机构的各种乱收费行为，或者对国有资产的侵吞及浪费。当然，在具体腐败中，这三种情况往往是交织在一起的。例如，土地交易中的腐败（土地协议转让中的腐败），既是政府土地审批制下的产物，又是国有资产低价出售的产物。再如，政府管制下的行政审批，既可能导致对社会没有损失的“有效腐败”，也可能成为寻租的产物，或者损害政府的公共职能（例如行贿逃避环境保护）。王绍光、胡鞍钢、丁元竹^①在计算各类腐败造成的经济损失时，指出中国存在以下几种主要腐败：（1）官员贪污、贿赂、挪用公款经济损失；（2）海关走私的税收经济损失；（3）垄断行业腐败的经济损失。这里垄断行业包括电信、电力、银行、石油等国有垄断部门；（4）税收流失损失；（5）公共机构和公共支出的腐败损失。这里公共机构包括医疗、教育、土地等国有部门；（6）公共投资中的腐败损失；（7）资本外逃的腐败损失；（8）国有企业私有化的经济损失；（9）各类公共机构乱收费的腐败损失；（10）金融业腐败损失。仅1999—2001年间，上述腐败所造成的损失竟每年平均高达GDP的14.5%—14.9%。

二 为什么腐败难以治理

从中国分权化改革的特点来看，中央并没有交出一切权力而听任地方政府及职能部门为所欲为。相反，中央继续保持着很强的控制能力，特别是在干部任命上。中央的控制能力也意味着地方或部门犯了错误，中央可以在事后进行处罚以儆效尤，使各地方及部门在事前有良好的行为预期以保证不犯错。对于腐败控制，道理也是如此。只要中央加大查处力度，总能

^① 王绍光、胡鞍钢、丁元竹：《经济繁荣背后的社会稳定》，《战略与管理》2002年第3期。



使各地方及部门收敛起来，从而达到治理腐败的目的。但是，在历年来的反腐败斗争中，中央的反腐败决心不可谓不大，手段不可谓不严厉，但反腐败的成效却并不稳定。

腐败为什么难以控制？可以从分权化做出某种解释。基于分权化，中央给予地方许多自主权，允许地方进行各种试验，这是中国改革进程的重要推动力量。但这种制度试验使中央难以及时监测到其中隐藏的负面效应。在“试验成功—学习推广”的模式下，制度试验中所潜藏的腐败行为就会在各地区之间迅速传递，如果一个地方能从某种做法中得到好处，不仅是经济增长的好处，同时也包括腐败的好处，这种做法很快就会在其他地方风行开来。例如，2002年以来推动经济增长的一个主要因素是房地产业的发展，房地产业的发展可以立竿见影地拉动地方经济。但是，土地分配与批租的不透明也留下了巨大的腐败空间。房地产领域的腐败已经成为腐败案件中的重中之重。再如，在各地掀起建设高速公路拉动经济增长浪潮后，许多地方的交通厅长相继落马。这些例子都表明，伴随地方制度试验和相互模仿，腐败也会蔓延开来。中央对地方制度试验中的腐败因素事先无法完全觉察，等到腐败明显成型的时候，就会因为腐败大面积发生而出现法不责众的现象。腐败具有网络外部性，即周围腐败的人越多，就越抗拒不了腐败的诱惑，这就给中央的惩治造成了困难，甚至可能使惩治失去威慑力。地方如果事先预知法不责众，就会更加肆无忌惮地腐败，从而造成腐败难以治理的现象。

依据以上的解释，这里构造一个简单的腐败模型，以分析腐败的扩散。假设存在 I 个同质地方和一个投资项目。在某一个投资项目上，有两种情况：一是没有腐败，此时的产值为 $Y_0 > 0$ ；二是存在腐败，此时的产值 $Y_1 < Y_0$ 。显然，腐败是有害的。不过，地方官员可以从腐败中获取 $R > 0$ 的收益。假设 $Y_1 + R > Y_0$ ，地方官员就容易出现腐败行为。

博弈分为三个阶段：

0 阶段：某一地方官员首先发现投资项目中的腐败机会，并就是否腐败进行选择。

1 阶段：各地官员相互观察其他地方官员的选择，并决定是否选择腐败。如果不选择腐败，地方官员得不到 R 。如果选择腐败，获得 R 。假设上一级政府不知道投资项目中的实际腐败情况，但会进行检查，发现腐败



的概率为 F 。一旦上一级政府发现腐败，就会终止腐败项目以体现自己的权威，此时下一级官员亦得不到 R 。

2 阶段：项目完成，大面积腐败曝光。上一级政府此时决定是否惩罚下一级官员。 P 是惩罚力度。 P 的一个重要特征是，它取决于违规者数量 I' ($I' \leq I$, I 为全部项目投资者数量)，即惩罚力度与违规者数量成反比，当 $I' \rightarrow I$ 时，有 $P \rightarrow 0$ 。因为，假设实际受到惩罚的数量为 i' ，则每个地方面临惩罚的可能性为 i'/I' ，当 I 和 I' 足够大时，则 i'/I' 就会很小。

在 0 阶段，由假设 $Y_1 + R > Y_0$ ，地方会选择腐败。这时，由于分权化改革，上一级政府拥有不完全信息，对新领域的腐败一般是不知情的。到了 1 阶段，上一级政府对地方官员的腐败情况有所察觉，但仍不清楚规模及严重程度。上一级政府可以进行腐败专项检查，如果能够查出腐败，就可以防患于未然，腐败也无法蔓延。但能够检查出腐败的概率一般不会很高。在 2 阶段，上一级政府对已经发生的腐败行为进行惩罚。对已经确认的单个腐败者，可以使 P 足够大，使得 $P > R$ ，从而起到遏制腐败的作用。但是，在相互了解情况且相互模仿的情况下，地方官员实际预期的后果是 $F(Y_1 + R - P) + (1 - F)(Y_1 + R) = Y_1 + R - FP$ 。尽管下一级官员不能准确知道 F 是多少，但只要有 $P < Y_1 + R - Y_0$ ，他们仍然会选择腐败行为。而只要腐败官员众多，法不责众会使得 $P \rightarrow 0$ ，从而就会出现上面所说的局面。这里，腐败的网络外部性起着重要作用。正因为如此，尽管反腐败决心很大，措施严厉，但有时对付大面积腐败成效不佳。

第三节 腐败治理

前面已经指出，腐败的成因在于政府不必要的管制过多，以及政府公共职能中的制度漏洞，它们形成了贪污及寻租空间。因此，治理腐败，需要围绕这些方面来进行。

一 减少政府管制

对于政府管制和国有部门所引发的腐败，除了要对已发生的腐败进行坚决打击外，还应该看到，政府管制和国有部门本身也是改革的对象。按照社会主义市场经济的要求，市场机制在资源配置中发挥基础作用。因



此，在市场没有失灵的场合，政府管制就是没有必要的。而在实际运行中，除非政府能确保自身的效率和廉洁，否则，治理腐败的一个重要举措就是尽可能减少政府管制。

以金融业为例，以往金融业腐败主要在于行政性的金融管制广泛存在，对利率的管制、对贷款分配的管制、对资本市场准入的管制、对银行业准入的管制，这些都创造了巨大的腐败空间。从国有部门一方看，由于融资主要依靠国有银行，企业离开了国有银行往往就没有其他融资渠道，再加上资本市场发展的缺陷，大大强化了银行行政性垄断地位，也增大了银行腐败的可能性。因此，治理金融业的腐败应是减少政府不合理管制，加强银行业的竞争和开放。

从总体上看，治理腐败需要实行政府机构改革，压缩政府规模、减少政府管制及审批的数量，同时，还要建立透明的法律框架，减少政府官员任意解释的空间，以避免法律和政策的扭曲。只有这样，才能从根本上消除腐败存在的土壤。

改革开放以来，党中央按照建立社会主义市场经济体制的要求，积极推进计划体制改革，大幅度减少了指令性计划和行政审批事项，努力转变计划管理职能。在生产领域，全部取消了农业生产的指令性计划，工业部门除了黄金、木材、卷烟等少数产品需由国家进行必要调控外，其他产品都由企业根据市场供求状况自行调节。与此同时，行政审批也大量减少。从1998年开始，按照党中央、国务院的部署，各省、自治区、直辖市对行政审批制度改革进行了积极探索，取消了一批行政审批项目，积累了一定的经验。国务院于2001年9月成立了行政审批制度改革工作领导小组，积极、稳妥地推进行政审批制度改革，于2002年10月和2003年2月分两批、共取消了1195项行政审批事项，另对82项行政审批事项改变了管理方式，取得了显著成效，为治理腐败创造了良好的制度条件。

加强行政审批改革，就是把不应由政府保留的权力交出去，最大限度地控制住腐败的源头。做到凡是可以用市场配置的社会资源，都由市场去配置。对于现有的审批项目，可以成立一个专门部门，逐一审核审批项目，实行政府审批法定化，改变过去那种由职能部门自行设定审批项目的做法，真正实现政府职能的改造。在必需保留的审批项目上，应力争做到政府信息的公开透明，审批依据、审批权限、审批程序和审批时限必须规



范，这样才能有效地遏制腐败行为，减少经济增长中的阻碍因素。

对于国有部门中的腐败，由于竞争性国有企业的改制已经差不多完成，现在的主要问题是垄断性国有部门的腐败。垄断性国有部门腐败的实质是行政垄断^①，实际上是政府管制的翻版，即利用政府的行政权力限制竞争，使自己的垄断收益合法化，然后再在内部通过高福利或者其他腐败收入形式把垄断利润装入私人口袋，实现本单位、本部门的小集团利益。行政垄断行业许多也是自然垄断行业，如电力、电信、邮政、铁路、民航、自来水、煤气等，这里的问题在于，政府对自然垄断行业的管制实际上被被管制对象所俘获，没有起到应有的监管作用^②。而对于非自然垄断行业，像银行、石油业等，尽管管制有所松动，但政府仍通过种种不平等规定限制非国有经济主体的进入。还有一些公共服务部门，也通过政府规定实现垄断。此外，还有一些机构，如医疗、教育等部门，其部分支出本应属于政府财政支出范围，但政府却把它们完全推向市场，这些部门便利用供求关系缺口乱收费。

对于行政垄断造成的腐败，改革目标是消除行政垄断，国家可以通过各种反垄断法律来打击行政垄断。已有的《反不正当竞争法》是一部关于禁止不正当竞争和限制竞争行为的法律，是目前我国规范市场竞争行为的基本法律。其他一些法律法规，如《价格法》、《招标投标法》、《电信条例》、《国务院关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》等，也规定了一些禁止垄断行为的条款。这些法律已起到了一定的作用，今后一方面，是要加大立法力度，明确规定各类限制竞争行为的违法性，为反垄断提供有力的法律武器；另一方面，在具体法律执行上，考虑到行政垄断势力的强大和地方保护主义的干扰，以及需要合理把握国家宏观经济政策（例如石油价格）和产业政策，加上反垄断行为在举证和查处上具有很强的专业性和技术性，在中央一级设立反垄断执行机构是非常必要的，以独立裁决各种垄断违法行为。反垄断机构有权在法律规定范围内约束或引导政府及其授权部门的行为，为行政权力使用界定范围；有权对行政

① 胡鞍钢：《行政垄断就是一种腐败》，《经济日报》2002年4月8日第3版。

② 依照新规制经济学，传统自然垄断行业也可以引入行业内竞争，参见唐守廉《电信管制》，北京邮电大学出版社2001年版。



垄断行为进行独立调查，在确认有关政府部门及企业行为违反法律时能够依法做出禁止行政垄断行为、罚款、没收非法所得等裁定。在法律措施以外，鉴于已有的国有垄断部门势力早已形成，即使形式上消除了行政垄断形成的障碍，真正的市场竞争也难以形成。因此，在必要的场合可以对垄断企业进行分拆，以强化市场竞争的力量，这也是打击行政垄断的一种措施^①。

深化国有资产管理体制改革也是消除腐败的一个重点。国有产权缺乏实际起作用的机构来代表，或者国有产权被分割到各行政部门来行使，使监督内部人，特别是厂长经理的难度加大，导致国有资产大量流失，引发严重腐败。设立国有资产监督管理委员会，由它直接代表国家行使产权，对经营者形成比较有效的监督。当前，国有资产监督管理委员会应明确自己国有资产出资人的权利，通过制定各种规范来落实监督的各项职责；要设立国有资本投资决策和项目法人约束机制，完善国有企业法人治理结构，同时，国有企业也应加强内部控制和审计制度，从制度上制约腐败。

二 改善政府治理

政府管制引起的腐败和国有部门的腐败，需要通过改革来解决。但这些腐败都涉及政府的行为，也就是说，它们与政府质量直接相关^②。因此，控制这类腐败，除了加强市场化改革外，改进政府质量也是很重要的方面。而涉及财政收支方面的腐败^③，尽管它与不同类型腐败联结在一起，但它的历史更为长远，可以说，有政府以来这类腐败就屡禁不止。解决财政收支方面的腐败的主要着眼点也应是政府自身的改革。政府自身改革涉及政府治理。

① 在行政垄断中，还有一种情况是，私营企业利用当地政府来限制竞争，保护自己。这种类型的垄断也是与政府管制权力联系在一起的。它与国有部门不同的是，国有部门在计划经济时期就积累了足够的实力来形成垄断，政府通过管制保护了这种垄断，而私营企业是靠政府的保护来发展。不过，在全国性的行业中，私营企业的垄断几乎没有。破除私营企业垄断，可依靠管制改革，而破除国有企业垄断，还要考虑分拆。

② 极端地说，只要政府具有完全效率，能够不折不扣地执行政策，即使政府管制再多，行政垄断再多，也不会对社会福利造成什么损失。

③ 这里也可以包括事业单位等公共机构。



按照 Kaufmann、Kraay 和 Zoido – Lobatón^① 的定义，政府治理是决定一国政权运作的制度与传统，包括：（1）政府的成立、问责、监督等的设定；（2）制定和实施良好的政策和提供公共服务的能力；（3）公众与政府对治理经济和社会关系的制度的尊重。这三方面又可以分成六个综合指标，即：政府效率（Government Effectiveness），包括政策制定机构的质量和公共服务质量；监管质量（Regulatory Quality）；法治（Rule of Law），包括产权保护、司法制度等；腐败控制（Corruption Control）；政治稳定性（Political Stability and Absence of Violence）；“民众参与”（Voice and Accountability）。这六个综合指标中的每一个又都由若干个子指标汇集而成。可见，按照这个定义，政府治理是比腐败广泛得多的概念，这里重点关注的是法治、政府效率、监管质量、民众参与与治理腐败的关系。

依法治国，建设社会主义法治国家，就要确保宪法和法律至上，一切团体和个人都要服从宪法以及依据宪法制定的法律，使已通过的法律获得普遍的服从。在法治国家，法制规定和制约了政府的权力，使之在法律的框架内运行。一个高质量的政府必然要有足够的规则来指导政府的活动，这些规则必须足够清晰，但不能太多，以尽可能减少政府的自由处置权力。这样，才能尽可能减少造成官僚腐败的灰色地带。涉及治理腐败的法律，目前已基本形成了由刑法、民法、刑事诉讼法等组成的比较完备的法律体系，基本达到了“有法可依”。在执法过程中，成立了纪委、监察部门、检察机关等一系列治理腐败的机构。但是，在执行过程中还没有做到违法必究，有法不依、执法不严等司法不公问题时有发生，甚至司法系统本身也发生腐败现象。司法腐败严重影响了群众对治理腐败的信心，也使以法律为准绳来处置腐败的效果打了折扣。保证司法的公正性和独立性是提高司法有效性的基本条件。为了完善司法制度，还要加强人民群众的监督和各级党委纪检部门的监督。各级党委纪检部门对司法工作的监督主要是保证适用法律和审理过程的公正性，而不是具体干预司法审判的过程。

提高行政和监管效率有利于抑制腐败。法律规章总需要政府机构来执行，政府高效率地执行法律规章可以缩小腐败的空间。一般来说，政府在

^① Kaufmann, Kraay and Zoido – Lobatón, 2000, “Governance Matters: from Measurements to Action”, *Finance & Development*, June, pp. 10 – 14.



行政与监管上的效率主要取决于：传统与声望；机构所拥有的行政资源；职能的明确；良好的组织，包括审计、内部控制与纪律；合格的成员^①。例如，在财政上进一步深化收支两条线管理改革，完善转移支付制度，全面推行部门预算、国库集中收付制度，完善预算法律，加快建立财政资金绩效评价体系等，都有抑制腐败的效应。政府政务活动公开、透明也是提高行政效率和抑制腐败的重要措施。公开政务活动信息，让公众了解政府的行政行为，便于督促政府提高行政效率，防止腐败的发生。

治理腐败工作也需要群众的积极参与。正是普通群众和守法者是腐败行为社会成本的最终承担者，因此，普通群众对腐败行为的痛恨是理所当然的。由于腐败具有隐蔽性，光靠纪检监察机关，难以达成治理腐败的有效性。群众是腐败危害的切身感受者，群众拥有政府反腐机构不一定拥有的信息。因此，提高群众参与度，是治理腐败的一个重要方面。各级纪检监察部门，应引导群众参与，对群众的举报妥善处理、及时反馈。此外，为鼓励举报人的信心，反腐机构应确保举报人安全，为举报人保密，并设立奖励机制。确保群众参与也是树立法治的保证。因为法治要得到遵从，群众的关心、参与是必不可少的。另外，新闻媒体的监督也是社会监督的一种重要方式。新闻媒体的监督具有传播快，内容确实的特点，影响面大，能够很快形成对腐败者的压力，具有很大的舆论导向性。因此，新闻媒体的监督在治理腐败斗争中起着不可替代的作用。坚持在党的领导下，正确发挥新闻媒体对腐败的监督作用，也是改进政府治理和治理腐败的一个重要方面。

三 改革政府间关系

政府间关系一直是改革以来的一个重要问题。从治理腐败的角度看，传统的依靠中央强势和权威来独立承担治理腐败的重任会碰到政策失效的问题。正是由于地方腐败的大面积发生和事后法不责众的性质，中央有时难以达到治本的效果。由于信息收集和信息传递的局限，在腐败尚未大面积发生之前，有时难以判断出地方活动中腐败的严重性。因此，改革政府间关系，让地方政府不只接受中央的监督与治理，同时让地方群众从下面

^① Tanzi. V. , 1999, “The Quality of the Public Sector”, International Monetary Fund Mimeo.



监督地方政府，使地方政府的腐败行为及早暴露，及早处置，会使治理腐败收到更好的成效。在基层参与治理的情况下，腐败一经发现，就可以在当地得到及时处理，这有利于防止同类腐败行为的蔓延。更重要的是，处理地方性腐败，无须考虑法不责众的问题，这使得腐败的网络外部性效果大打折扣。

四 治理腐败的其他要素

控制腐败，需要全社会的预防和参与。许多人尽管痛斥腐败，但对反腐败却持消极立场，这表明需要普及反腐败宣传，树立全民遏制腐败的意识。为此，要宣传党中央反腐倡廉的一系列重大举措和反腐败取得的重大成果，以及一批勤政廉政典型。此外，要加强对党政人员的反腐倡廉教育，加强他们的党性修养，廉洁自律，常修为政之德、常思贪欲之害、常怀律己之心，这样，在全社会形成一个反腐倡廉的风气。由于腐败行为具有相互传染这一网络外部性（周围腐败的人越多则腐败越容易接受），社会风气的扭转，特别是全社会以廉洁为荣、以腐败为耻的社会主义荣辱观，将形成对腐败思想的有力震慑。

控制腐败，要坚持惩治和预防相结合。惩治是事后的补救措施，但毕竟腐败已经发生，损失也往往无法挽回。而预防是对腐败的事前控制。腐败的预防除了设立相应防范制度外，惩治有力，才能增强教育的说服力、制度的约束力和监督的威慑力。因此，要坚决查办违纪违法案件，特别是大案要案，以起到警示的作用。

控制腐败，需要多管齐下，综合治理。Tanzi^①认为，治理腐败中可能会犯的最大错误就是过度依赖单个方面的行动而忽视各个环节的整体配合。比如“高薪养廉”，按照设想，通过提高党政人员的工资水平，或者设立廉洁保证金使他们清廉，但在其他配套制度缺乏的情况下，高薪未必养廉，因为腐败的诱惑更大。再如，设立一个专门反腐败机构，然后将所有治理腐败任务都交给它。在缺乏其他部门配合的情况下，单靠它就会既没有足够的资源，也难以收集足够的信息来完成治理腐败的任务。又如，曾经希望借助一场声势浩大的反腐败运动，力图一劳永逸地防止腐败，实

^① Tanzi. V. , 1999, "The Quality of the Public Sector", International Monetary Fund Mimeo.



践表明这种运动只有一时的效果。因此，控制腐败需要综合的制度设计。

参考文献

1. 何增科：《中国转型期腐败和反腐败问题研究》上，《经济社会体制比较》2003年第1期。
2. 胡鞍钢：《行政垄断就是一种腐败》，《经济日报》2002年4月8日第3版。
3. 陆挺：《腐败、经济效率和福利》，《视角》2004年第3期。
4. 唐守廉：《电信管制》，北京邮电大学出版社2001年版。
5. 王绍光、胡鞍钢、丁元竹：《经济繁荣背后的社会稳定》，《战略与管理》2002年第3期。
6. 杨灿明、赵福军：《行政腐败的宏观经济学分析》，《经济研究》2004年第9期。
7. 张曙光：《腐败与贿赂的经济分析》，《中国社会科学季刊》（香港）1994年第6期。
8. 陈健：《腐败对投资效率的影响》，《广东商学院学报》2002年第1期。
9. Aidt, T., 2003, "Economic Analysis of Corruption: A Survey", *The Economic Journal*, Vol. 113, pp. 632 - 652.
10. Aidt, T., Dutta, J. and Sena, V., 2005, "Growth, Governance and Corruption in the Presence of Threshold Effects: Theory and Evidence", University of Cambridge, Mimeo.
11. Allen, F., Qian, J., and Qian, M., "Comparing China's Financial System", *China Journal of Finance*, Vol. 1, pp. 1 - 27.
12. Akai, N., Horiuchi, Y. and Sakata, M., 2005, "Short - run and Long - run Effects of Corruption on Economic Growth: Evidence from State - Level Cross - Section Data for the United States", Auralian National University, Mimeo.
13. Bardhan, P., 1997, "Corruption and Development: Review of Issues." *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, pp. 1320 - 1346.
14. Berkowitz, D., and Li, W., 2000, "Tax rights in transition economies: a tragedy of the commons?", *Journal of Public Economics*, Vol. 76, pp. 369 - 397.
15. Djankov, S., La Porta, R., Lopez - De - Silanes, F., and Shleifer, A., 2002, "The Regulation Of Entry", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, pp. 1 - 37.
16. Johnson, S., Kaufmann, D., and Zoido - Lobaton, P., 2000, "Dodging the Grabbing Hand: Determinants of Unofficial Activity in 69 countries", *Journal of Public Economics*, Vol. 76, pp. 459 - 453.
17. Kang, D., 2002, "Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea



and the Philippines", Cambridge University Press.

18. Kaufmann, Kraay and Zoido – Lobatón, 2000, "Governance Matters: from Measurements to Action", *Finance & Development*, June, pp. 10 – 14.
19. Lui, F. , 1985, "An Equilibrium Queuing Model of Bribery," *Journal of Political Economy*, Vol. 93, pp. 760 – 781.
20. Lui, F. , 1996, "Three Aspects of Corruption", *Contemporary Economic Policy*, Vol. 14, pp. 26 – 29.
21. Murphy, K. , Shleifer, A. , and Vishny, R. , 1989, "Industrialization and the big push", *Journal of Political Economy*, Vol. 97, pp. 1003 – 1026.
22. Murphy, K. , Shleifer, A. , and Vishny, R. , 1993, "Why Is Rent – Seeking So Costly to Growth?" *American Economic Review*, Vol. 83, pp. 409 – 414.
23. Qian, Y. , and Xu, C. , 1998, "Innovation and Bureaucracy Under Soft and Hard Budget Constraints", *The Review of Economic Studies*, Vol. 65, pp. 151 – 164.
24. Mauro, P. , 1995, "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, pp. 681 – 712.
25. Méndez, F. and Sepúlvedab, F. , 2004, "Corruption, growth and political regimes: Cross country evidence", University of Arkansas, Mimeo.
26. Mocan, N. , 2004, "What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data", NBER Working Papers 10460.
27. Murphy, K. , Shleifer, A. , and Vishny, R. , 1989, "Industrialization and the big push", *Journal of Political Economy*. Vol. 97, pp. 1003 – 1026.
28. Murphy, K. , Shleifer, A. , and Vishny, R. , 1993, "Why Is Rent – Seeking So Costly to Growth?", *American Economic Review*, Vol. 83, pp. 409 – 414.
29. Neeman, Z. , Paserman, D. , and Simhon, A. , 2004, "Corruption and Openness", Center for Rationality and Interactive Decision Theory, Hebrew University, Discussion Paper Series dp353.
30. Rock, M. , and Bonnett, H. , 2004, "The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment", *World Development*, Vol. 31, pp. 999 – 1017.
31. Sarte, P. , 2000, "Informality and Rent – seeking Bureaucracies in a Model of Long – run Growth", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 46, pp. 173 – 197.
32. Shleifer, A. , and Vishny, R. , 1993, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, pp. 599 – 617.
33. Shleifer, A. and Vishny, R. , 1994, "Politicians and Firms", *Quarterly Journal of*



Economics, Vol. 46, pp. 995 – 1025.

34. Tanzi. V. , 1998, “Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures”, IMF Staff Papers, 45 (4) : pp. 559 – 594.

35. Tanzi. V. , 1999, “The Quality of the Public Sector”, International Monetary Fund, Mimeo.

36. Tanzi, V. , and Hamid D. , 1998, “Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth. Washington D. C. ”, International Monetary Fund, Mimeo.



第五章 官僚制改革

20世纪，有两种组织形式曾经被广泛地用作政府治理（Government Governance）的机制：一是官僚制（Bureaucracy）；二是公共企业（Public Enterprises）^①。但自20世纪70年代开始，这两种组织形式同时受到人们的质疑。如今，在放松管制和市场主义浪潮的冲击下，公共企业在世界范围内基本淡出政府职能范围，而曾经被马克斯·韦伯（M. Weber）宣称是政府最佳治理形式的官僚制也正面临前所未有的危机。“鸽笼式”的专业化分工限制了官员的视野；冗繁的规章降低了官员工作的主动性；僵化的程序喧宾夺主成为官员工作的标准；畸形的激励结构使官员只注重“上级”的评价，以至于官僚制成了“低效率”的代名词。许多国家尝试对官僚制进行变革，或者以其他方式提供公共品，来限制官僚制公共服务的供给范围。因此，在近30年里，西方各国对官僚制危机纷纷做出反应，尝试对官僚制进行改革，从而掀起了一场所谓“新公共管理”（New Public Management）运动。

1978年，中国开始了从计划经济向市场经济转型，作为这一转型的重要组成部分，中国的官僚制也发生了深刻的变革。饶有意味的是，中国官僚制的变革在时间上刚好与西方的“新公共管理”运动不谋而合；在内容上，也与其市场主义的取向相一致。但是，中国官僚制的变革又有其特殊的初始条件和历史进程、独特的变革方式和逻辑结构。揭示这些特殊性，不仅有助于认识中国经济转型的特殊内涵，而且可以加深对新公共管理运动的理解。

本章试图通过揭示官僚制组织内部的信息和激励困境来认识官僚制危机的根源，为政府治理模式的创新提供一种新的视角。

^① [英]简·莱恩：《新公共管理》，中国青年出版社2004年版，第10页。



第一节 官僚制的特征及其效率基础

在复杂协调出现的任何地方，管理制度也必定会在那里出现。20世纪初期，韦伯认为，官僚制是能够应付复杂性的有效组织形式。他说：“从纯技术的观点来说，行政组织的纯粹官僚制形态能够达到最高程度的效率。相比于任何其他形式的组织，它具有精确性、稳定性、可靠性和纪律严明的优势。”^①因此，他宣称，官僚制是政府治理的最佳组织形式。在整个20世纪，韦伯定义的官僚制一直被视为分析公共管理的经典性框架。

与世袭制比较，现代官僚制度具有以下特征：

第一，对管辖的范围予以清晰地划分。官僚治理结构所要求的常规活动以及履行职责所需要的权力以一种稳定的方式加以界定和分配。世袭制则不同，劳动分工并非是固定的或常规的，而是依赖于领导者所布置的任务，这一任务可能随时发生变化。

第二，实行等级制和职务等级制原则，对权力自上而下排列，每个相对低级的职员都受高级职员的控制和监督。但是，高级职员对低级职员的权威范围是有限制的，低级职员拥有申诉权。与世袭制的权威不同，官僚制的权威是通过等级化的结构界定的，而世袭制的权威则是建立在个人效忠的基础上，并不存在清晰的等级秩序。

第三，有一套规则体系，用以指导和控制职员的决策和行为。这一套规则表达明确并相对稳定。所有决策都记录在文档中。在世袭制中，管理的一般规范要么不存在，要么只是粗略地、含混地定义，它依赖领导的意志，并随领导者的意志而变化，没有任何文本用来保存和记录事务。

第四，公私分明。公务领域与私人领域严格区分，并适用不同的规则。公事公办，排除一切纯粹个人的、一切非理性的、不可预计的感觉因素。“行政管理物资”与私人财产分开，行政管理物资归公所有，且不能滥用，并且工作场所和居住场所分开。在世袭制中，这种区分并不存在，

^① M. Weber, 1973, “Economy and Society”, From Max Weber, ed. H. Gerth and C. W. Mills, p. 214.



因为很难分清统治者的私人财产和他所控制下的大众财产。

第五，在技术资格的基础上选拔职员和指派职位，并发给薪水。选拔职员的标准与具体个体无关，注重知识和业务能力，强调技术专长。在世袭制中，职员是从与领导者个人有依附关系的人群中选拔出来的，并且不存在技术资格选拔标准。

第六，组织的雇员制度。职员是全职的，在组织中有一个长久的职业。在一段试用期后，他就将获得有明确任期的职位，并不受任意解雇的威胁。在世袭制中，职员的任用完全取决于领导者的偏好，因此，职员对未来以及职位的长期安全没有稳定的预期。

官僚制是一个特定类型的行政管理结构，它的每个要素都不是孤立的，而是作为整体中的一个要素，只有通过与其他要素的组合，才能产生出高效的行政运作效果。但是，将这些要素进行组合的效率基础是什么？

韦伯认为，任何组织行为都必须借助于一种特定形式的权威才能实现。因此，权威是组织高效运行的基础。韦伯将人类社会曾经依赖的权威分为三种形式，即传统权威、感召权威和法理权威。这种分类的基础是将合法性的来源归于某个权威关系的信念。传统权威就是对古老传统的神圣不可侵犯及在其下实施权威合法性的牢固信念；感召权威就是对个体特定和特殊的神性、英雄主义或典范特征的崇拜，以及对由他提出或颁布的规章的崇拜；法理权威则是对法则的“合法化”认同和在此规则下提升权威的权力的信念。

权威类型决定了与之对应的行政结构。与传统权威对应的典型的行政结构是世袭制。世袭制有各种不同的表现形式，如老人政治、家长制和封建制。其中，最简单的表现形式是家长制，即家长主理财产和事务。在这种结构中，家长依赖各类成员的帮助，包括奴隶、仆人、子女等，进行事无巨细的安排。

与感召权威对应的行政结构是一种在令人敬畏的领袖与其虔诚的追随者或信徒之间结成的关系，这是一种“严格的个人”关系^①。在不稳定的危机时期，人们要求有特殊的手段，而这些手段又只有那些被认为拥有精神和思想的特殊个人才拥有，这时，这种关系就出现了。

^① [美] 理查德·斯格特：《组织理论》，华夏出版社2002年版，第41页。



与法理权威对应的行政结构便是官僚制。法理权威为更多非人格因素和形式结构提供了基础。在韦伯看来，只有传统的和法理的权威关系，才能够为管理结构的长期稳定提供基础。在近几个世纪里，传统的管理结构逐步让位于法理结构。而感召权威也逐渐被更为稳定、更为规范的法理权威所取代。因为，法理结构扩大了拥护者的圈子，将数量更多但是相对不太狂热的参与者包括进来；用系统的资源支持来替代自发的和忠心的、但非常规的投入；领袖与追随者之间的个人关系由更有秩序而非人格的安排所代替；在人们认识到任何人、即使是一个超能的领导者也不可能生命永存时，继承的规则便发展起来。

在现代官僚组织内部，“法理形式为高级职员和下属职员提供了更稳定的和更可靠的管理结构的基础。下属的行为由于具体化的角色关系、澄清的等级关系而变得更为可靠，他们依赖于这种等级制，就短期而言，是为了工资收入，就长期而言，是为了事业发展。”^①

但是，如果以西蒙的“有限理性”（Bounded Rationality）概念来看待法理结构，则能够为我们提供一种关于官僚制效率基础的另一种理解。在西蒙看来，官僚制的效率问题其实是行政决策的理性化问题。因为单个人的理性是有限的，它无法满足公共品生产对理性的要求。“相对于所要解决问题的规模来说，人类个体对付复杂问题的思维能力是相当弱小的，而在一个真实的世界上，解决问题需要客观理性，或接近这种客观理性的行为。”^② 但“对于脱离社会的个体而言，他的行为要达到某种高度的理性是不可能的。他所寻求的选择项的数量之大，他需要评估的信息量之大，使得即使是大致接近客观理性也不太可能做到。”^③ 正因为人类个体所能达到的理性程度是有限的，因此他们认为有必要联合成团体和组织以有效地应对周围的世界。在组织中，人们发现一种可以将人类的行为塑造成实现目标所要求的理性形式，即通过一个层级化的组织对个人理性进行组合，决策中的理性限制就可能被突破。

但有限理性概念还只是为组织内分工的效率基础提供说明，还不能对

① [美] 理查德·斯格特：《组织理论》，华夏出版社2002年版，第43—44页。

② [美] 登哈特：《公共组织理论》，中国人民大学出版社2003年版，第84页。

③ [美] 理查德·斯格特：《组织理论》，华夏出版社2002年版，第48页。



官僚制组织层级化的效率基础提供解释。马奇和西蒙（March and Simon）进一步在有限理性的基础上，发展了一种“手段—目标链”的解释框架：

从要完成的总体目标开始，发展一系列较为抽象的手段以完成这一目标。把每个手段反过来作为新的子目标，并发展一系列更为具体化的手段来完成，等等^①。

在这种方法下，建立一个目标等级体系，其中每一层次：

被视为低一级层次的目标，同时也是高一级层次的手段。通过这样的目标等级结构，行为有了完整性和持续性，而以系列行为选择中的每一个选择都是根据综合的价值，即“终极”目标来衡量^②。

在这一等级体系中，从下往上看，个体决策和行为的合理性只有与更高层的决策相联系时才能给予评价；对子目标的评价只能看它是否与更高的目标相一致。从上往下看，把大的目标分解并指派给子单位形成子目标，通过具体化价值前提进而简化为每一层所需要的决策，就可以提高决策的理性水平。因此，组织的等级就是集合的手段目标链，借助这一链条，组织的决策和行为就能够高效运行。

第二节 信息、激励与官僚制的危机

官僚制是一种特殊的组织结构，这种结构的效率高度依赖组织内特定的决策权安排和激励效果，也高度依赖组织与环境的兼容程度。当这些条件不再具备时，官僚制高效的特性就会丧失，甚至可能由此引发官僚制的危机。

① March, J., and Simon, H. A., 1958, *Organizations*, New York: Wiley, p. 91.

② Simon, H. A., *Administrative Behavior* (3rd), New York: Macmillan, 1976, p. 63.



一 决策权安排、信息结构与官僚制的危机

从功能分工来看，企业是向社会提供私人品的组织，官僚机构（政府）则是专门提供公共品的组织。由于公共品不能通过市场以单位价格换取货币（市场失灵），因此，也不能以利润目标和“经济计算”来管理政府。由于公共品的生产具有高固定成本的特征，因此，公共品的生产必须以系统化的劳动分工为前提。为了组织系统化的劳动分工，政府组织呈现一种金字塔式的层级结构。

在韦伯看来，按层级原则组织劳动分工是提高行政效率的需要。在这一组织内，通过对复杂的决策进行分解，将其转为细化的决策，这样，复杂的行政管理问题便被细分为可处理的、可重复的任务，每一项任务归属于某一特定的公职，并为所有雇员提出由其职责所决定的工作目标和完成目标的手段，同时通过组织内的信息机制给每个雇员提供有效完成职责所需要的信息，然后由一个集中的、等级制的控制中心进行协调，重新整合为一个运作稳定的有机过程。

但韦伯对官僚制所界定的组织原则，却面临来自经济学的挑战。因为，根据韦伯的主张，官僚制中的层级结构主要是一种决策权的安排，上下级之间是一种严格的命令与服从的关系。这种结构倾向于强调信息自上而下的传递，身处等级结构最高层的人，尽管能够控制一些越出正常的政策执行程序的举动，但他们并不真正了解政策执行的情况。最了解政策执行情况的人是那些执行政策的人，但他们却没有决策权。他们只能通过组织内自下而上的信息通道逐级地传输信息。然而，官僚制以金字塔的形式构建，越到高层越狭窄，尽管这对于分解任务和处理自上而下的指令来说也许是一种有效率的结构，但是在处理自下而上的信息传输时，却有可能造成大量的超载或阻塞问题。因此，“官僚制既承受信息短缺之苦，也遭受信息泛滥之害。”^①

决策权的安排与信息结构的背离导致官僚制内部两种权威的对峙。第一种是官僚制的权威，它来源于职位的权力。官僚制组织是一种等级制，它要求下级服从上级的命令，如果不服从就会受到惩罚。公共官员利用政

^① [英] 戴维·毕瑟姆：《官僚制》，吉林人民出版社2005年版，第10页。



府权力实施有效的惩罚，以此来阻止下级拒不合作的策略。因此，理查德·爱德华认为：“科层制控制让权力通过组织本身而使权力制度化。等级制关系则把不平等的人际权力关系转变为岗位关系，把特定的人际关系抽象为具体的工作关系。”^①

第二种是来自于专门知识的权威，它属于个人的权威，而不是他所占据的职位。这些权威的基础是个人的专业知识，它存在于非正式的社会网络里，依赖于对某些信息的控制。而“知识工作本身是不承认等级的，因为没有‘高级’和‘低级’知识。知识要么和一件任务相关，要么毫不相关”^②。大多数行政管理人员参与对那些拥有诸如财政、技术或其他专长的人们的监管，但他们自己并不具备这些专长。对这些具有专业知识的下级来说，最有效率的组织形式不是官僚层级制，而是横向的网络结构。“权威是集中化的，而能力从本质上说是非集中化的，因为能力是从实践和培训中产生的，而不是定义出来的。虽然上级保留着对所有决策进行决定的全权，但他因为科学和技术的发展而越来越无法对所有的事进行决策。”^③ 在服从上级的指令或组织的规则与服从自己的专业要求或原则之间，他们常常左右为难。因为，一个涉及外在强加的纪律，另一个是专业化本身的内在性质。如果说上级职位的权力是一种创制权，下级的权力则可以用来修改、延缓或阻碍这些创制权^④。

为了维护职位的权力，削弱下级来自专门知识的权力基础，行政上级则倾向于强调组织原则和垄断信息等方法，使外人不了解决策的基础。“科层制通过保守特有信息来源的秘密性来提高监督性……‘公务秘密’概念是科层制的特有创造，没有比科层制更热衷于此的了。”^⑤ 官僚制的稳定性事实上与它所依存的信息的广泛性和扩散性是不相容的。“因此，

① [美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，学林出版社2001年版，第35页。

② [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府：企业家精神如何改革着公共部门》，上海译文出版社2006年版，第200页。

③ [美]理查德·斯格特：《组织理论》，华夏出版社2002年版，第45页。

④ [英]戴维·毕瑟姆：《官僚制》，吉林人民出版社2005年版，第12页。

⑤ 这里的科层制与官僚制是同一概念，参见[美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶《现代社会中的科层制》，学林出版社2001年版，第35页。



垄断信息就变成根深蒂固的官僚制度的价值。如果说市场制度反对内部交易和利用信息的不对称性，那么相比之下，官僚制度则努力防止有价值交易信息的‘泄露’；市场机制要求信息分享；官僚制则要求信息囤积。”^①

在韦伯时代，由于等级制的个人职位和他的技术能力的来源之间高度地正面关联，因此，在信息革命以前，职位的权威还能凭借以上做法得以维持，但信息革命最终打破了这种均衡。信息技术的发展和应用对管理的影响是革命性的，一方面，它使信息的收集、处理和传播更为便利，缩短了政府、组织及公民个人之间的相对距离，密切了管理主体和客体之间的沟通、反馈，从而加强了彼此之间的回应性和依赖性；但另一方面，信息技术也增强了公民在信息和知识方面的占有量，从而削弱了职位权力的基础，对垂直型的单向度的权力运作方式提出了挑战，公民要求更多地参与管理。这是导致官僚制危机的信息基础。

二 工具理性、激励结构与官僚制的危机

官僚制的困境还源于它的工具理性的品格与经济学所假定的人的品格相对立，这种对立是官僚制激励困境的根源。按照韦伯的设想，传统官僚制是建立在行政和政治相分离的基础上的，也就是说，它是价值中性的。政治取向在官僚制之外决定，而官僚制的使命就是高效率地执行政治意图。“在这种假定下，职业官僚只不过是为其规定着完全固定行动路径的不断运转的机制上的一个小小的齿轮而已。”^②但是，根据经济学的假定，个人（包括职业官僚）是一个追求自身利益最大化的行为主体。因此，他不仅仅是工具，他还是自己行为的目的。官僚个人的这种品格会使官僚制的工具理性大打折扣，并使大部分依赖这种工具理性的目标落空。

由于官僚制的运作依赖组织与雇员之间的长期雇佣合同，而官僚机构又可以通过国家预算吸取消费资源，因此，官僚机构免除了所有其他组织所承受的市场压力。由于缺乏竞争，官僚制在成本上是无效率的，也就是

^① [英] 马克斯·H. 布瓦索：《信息空间：认识组织、制度和文化的一种框架》，上海译文出版社 2000 年版，第 354 页。

^② [美] 戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克：《摈弃官僚制：政府再造的五项战略》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 17 页。



说它的单位成本总是比必需的单位成本高。这种无效率被莱宾斯坦 (Leibenstein) 定义为 X—无效率 (X - inefficiency)。在尼斯坎南 (Niskanen) 的模型中, 行为主体 (actors) 被假定为追求自身利益的最大化, 公共品的提供者可以通过提高单位成本、减少供应量这种简单而直接的方式追求自己的利益。因此, 根据莱宾斯坦的看法, 官僚制的低效率主要表现为 X—无效率, 而不是配置低效率。由于 X—无效率源于竞争压力的缺乏, 并且难以确定它的性质, 因此他将这种无效率界定为 X—无效率。欧拉·克里斯森 (O. P. Kristensen) 比较了公共和私人消防部门的服务后发现, 政府消防部门的人均成本几乎是私人企业的 3 倍, 从而证明了公共部门存在的 X—无效率^①。

这种无效率还可以表现为对资源占有规模的追求。尼斯坎南认为, 官僚机构会运用比生产相同服务的私人企业更多的资本密集型的生产技术。之所以如此, 主要因为官僚的报酬是付给他那一职位上的任期的, 这也导致他偏好于目前的开销而不是将来的开销。因此, 他偏好于具有较高资本成本和较低操作成本的生产程序。政府的公共活动所动用的每个雇员的人均资本, 几乎比私营企业多 2 倍, 并超出私营服务部门的人均资本达 5 倍以上^②。

激励问题导致低效率还与官僚们在特定岗位上形成的专门技能有关。层级化的分工体系使官僚有机会在特定岗位上积累起专门经验和专用性技能, 这对提高官僚制的行政效率无疑具有积极作用。但是, 由于这种经验和专门技能只适用于稳定环境下的固定工作, 因此这种效率也只有在任务相对简单、环境趋于稳定的条件下才有意义。在环境动荡不居的条件下, 这种经验和专用性技术反而会使官僚们成为一种抵制变化的保守力量。“层级制通过专注于技术专用性和行为预期性, 而实现绩效和效率。但是, 同样基于技术专用性和可预期性也使得层级制成为有能力抗拒产生变迁的外来压力的最强有力的组织。”^③

① [美] 威尔逊:《官僚机构: 政府机构的作为及其原因》,生活·读书·新知三联书店2006年版,第475页。

② [美] 威廉姆·A. 尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,中国青年出版社2004年版,第257—258页。

③ [美] 彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,学林出版社2001年版,第22页。



唐斯（Downs）解释道，“今天继续做他们昨天所做的事情”，这是由于相当大的“沉没成本”（sunk costs）所导致的。而“沉没成本”包括过去在人事方面的投资，标准化运作程序，与客户、政治家和社会其他部分相联系的状态等内容^①。这种经验和技能使官僚制具有很大的惯性，使这些结构抵制创新，甚至抵制一些可以提高工作效率的创新。在组织初建之时，它的结构可能反映了当时技术和行政手段的最新水平。但一旦建立之后，其结构就具有一种倾向——要把自己原封不动地保持一段时间，它很少受到最新技术的影响，而且常常不注意那些可以改进其运作的新方法^②。克洛泽指出，组织制度的主要特征是僵化性，它不能轻易地适应变革。因此，它的倾向是抵制一切变化^③。于是，威尔逊断言：“有一点是可信的，那就是官僚体系通常是偏爱眼前（利益）胜过未来，偏爱已知胜过未知，偏爱主导性使命胜过其他与之竞争的使命。”^④

官僚制还有一种塑造人格的功能。共同的价值取向将官员锻造为一个特殊的社会团体，他们的工作有既定的程序，他们的行为有自己的评价标准，久而久之，这些程序和标准成为官僚制组织的共同信条和精神。这些信条和精神经美化后，就可以动员其成员，激励他们将时间和精力投入工作。但是，一个难以避免的风险是，这些信条可能唤起组织成员的幻想力，从而妨碍他们对现实的观察，使他们脱离实际，最终妨碍组织目标的实现。他们会有一些显而易见的问题和缺陷视而不见，从而形成一种“多元性漠视”（pluralistic ignorance）^⑤。

政府一旦被复杂的管理系统和日益缜密的行政程序所缠绕，官僚制的保守品格和官员们自我陶醉的倾向便得以强化。韦伯曾经警告说，官僚制能以其自身的逻辑不可阻挡地发展，把大权集中于主人之手，把个体参与

① [英] 帕特里克·敦利威：《民主、官僚制与公共选择》，中国青年出版社2004年版，第167页。

② [美] 彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，学林出版社2001年版，第36页。

③ 转引自 [法] 拉法耶《组织社会学》，社会科学文献出版社2000年版，第48页。

④ [美] 威尔逊：《官僚机构：政府机构的作为及其原因》，生活·读书·新知三联书店2006年版，第498—499页。

⑤ [美] 彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，学林出版社2001年版，第22页。



者贬至“永动机齿轮”的地位，并有把人们囚禁于“铁笼”之中的潜在危险^①。结果，大众的利益和价值判断在官僚制的形式理性中湮没了。目的消失后，工具便成为目的。因此，“一旦完全建立了，官僚制就是社会结构中最难被摧毁的部分……消灭这些组织的想法就会越来越成为一种乌托邦。”^②“一个充满规则的制度体系，成为了一个官僚体系的标志，从而形成一个精微的磨床，足以将任何试图反对它的灵魂压成粉末。”^③

第三节 技术变革、制度创新和官僚制改革

正如拉法耶^④指出的，官僚制的危机并不意味着其命运的终结，反而是它得以维持的一种适应性过程，通过周期性震荡，官僚制得以调整并得到发展。

20世纪70年代以来，西方各国对官僚制危机纷纷做出反应，从而掀起了一场所谓“新公共管理”（New Public Management）运动。休斯（O. Hughes）解释道：“发达国家的公共部门的管理已发生转变，曾经在本世纪的大部分时间中居于支配地位的传统公共行政管理的那种刻板（僵化）、层级官僚体制形式逐步转变为一种灵活的、以市场为基础的（新）公共管理形式。后者并不是一种改革事务或管理方式的微小变化，而是政府作用以及政府与公民社会关系的一种深刻的变化。传统的公共行政在理论与实践上都已受到怀疑。新公共管理的采纳意味着公共部门管理领域中新范式的出现”^⑤。既然危机源于信息和激励困境，那么，应对危机也就主要依赖信息机制和激励机制的改进，以缓解官僚制中决策权安排与信息结构的背离，调和官僚制工具理性的品格与官僚个人的品格之间的

① M. Weber, From *Max Weber: Essays in Sociology*, ed. H. Gerth and C. W. Mills. New York: Oxford University Press, 1946, p. 228.

② [美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，学林出版社2001年版，第21页。

③ [美]威尔逊：《官僚机构：政府机构的作为及其原因》，生活·读书·新知三联书店2006年版，第511页。

④ [法]拉法耶：《组织社会学》，社会科学文献出版社2000年版，第48页。

⑤ Owen Hughes, 1998, “Public Management and Administration: An Introduction (2ed)”, Macmillan Press LTD, ST. Martin's Press Inc., p. 1.



冲突。不难发现，在西方国家政府治理模式的变革中，一系列新的技术手段和制度要素被引入官僚制之中。

一 引入信息管理技术，建立电子化、网络化政府

电子政府的建立，使传统的官僚制向虚拟官僚制方向发展，促使信息传播打破地域、层级和部门的限制，克服各种物流阻碍和组织阻碍，杜绝传统组织形态和物质构成中强调分工所造成的部门分割和官僚主义，同时促使政府进行职能和机构的整合，也使政府的运作程序更加简明、畅通，这些都有助于提高政府的办事效率。

网络技术的运用不仅提高了信息的保真率，而且改变了传统官僚体系的信息传递模式与组织结构（见表 5-1）。

表 5-1 韦伯官僚体系和虚拟官僚体系的比较

| 韦伯官僚体系的构成因素 | 虚拟官僚体系的构成因素 |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 功能区分，清晰的管辖权限，准确的劳动分工 | 依靠信息技术而非人来组织信息；组织结构建立在信息系统上，而不是人身上 |
| 官员和个人的等级结构 | 电子传播和非正式传播；团队执行任务和做出决策 |
| 文件、书面档案以及保管和传送文件的文案人员 | 用传感器、条形码、应答机和手提电脑等维护和传送数字化文件。记录、存储、分析和传送资料；系统员工维护硬件、软件和电信传播 |
| 雇员是中立的、不带个人感情的、依附于一个特定的办公室 | 雇员是跨功能的和授权的；工作不仅受制于专业技能，而且受制于计算机中介的程度和复杂性 |
| 由一般规则、标准运作程序、工作方案等组成的办公室 | 规则内嵌在应用系统和信息系统里；一个看不见的虚拟结构系统 |
| 因分批处理、多层次人手等造成的处理时间较长 | 迅速、即时的处理 |
| 反馈和调整的循环周期较长 | 对反馈的持续监控和更新；更快、即时的调整成为可能 |

资料来源：[美] 简·芳汀：《构建虚拟政府：信息技术与制度创新》，中国人民大学出版社 2004 年版，第 69 页。



网络技术的运用使社区或市民可以将信息直接传至决策层，中间层组织信息传递功能逐渐被网络替代，这就消除了信息与决策层之间的人为阻滞，使信息传递准确、及时，避免了信息传递失真。由于互联网打破了信息垄断，人与人交往变得自由、平等，这就要求政府摆脱传统官僚制中盛行的权力本位观念。

信息技术的引入，并没有根本解决官僚制中决策权的安排与信息结构相背离的事实。因为技术可能被用来促进合作、加强传播并扩大信息共享，也可能通过设计被强行用来促进控制以及人们对规则的遵守。在虚拟的官僚体系中，官僚指令的约束看似被弱化，但实际上，规则被内嵌于信息系统，公开的监督控制和运作程序被内嵌的规则系统所取代^①。

但是，信息化要求“信息处理的分散化与决策的分权化”^②。将一个国家的经济信息集中于最高决策层，让决策在整个经济体系中同时执行，这只有在应处理的信息量、决策量与可利用的资源相适应时，才是有效的。当可利用的资源有限时，集权方式面临信息处理能力和组织协调能力的制约。信息技术的发展，既使信息处理成本急速下降，但也产生了信息量的增大和信息自身的多样化。结果，集权决策结构需要处理的信息，无论信息技术怎样发展都处理不过来。这样，要应对官僚制的危机，除了引入信息管理技术以外，还必须引入其他制度性要素，对信息进行分散化处理和推行决策的分散化。

二 引入参与和协作机制，分散公共机构的权力

在信息技术还呈现原始状态，不同地方之间的交流很缓慢，公共机构雇员的教育程度相对很低，在这样的指挥系统中，下面信息的上传和上情下达都有充裕的时间，因此，权力集中是必要的。

但是，今天的信息技术飞速发展，即使是偏僻地区通信也立时可达，许多公共机构的雇员都受过良好的教育。托夫勒指出，“加快决定的压力

^① [美]简·芳汀：《构建虚拟政府：信息技术与制度创新》，中国人民大学出版社2004年版，第70页。

^② [日]青木昌彦、奥野正宽等：《市场的作用、国家的作用》，中国发展出版社2002年版，第67页。



猛烈地冲击着日渐增加的环境问题的复杂性和不熟悉，对此必须做出决策”，“其结果是不堪承受的、决定性的超负荷。简单地说就是政治的未来震荡”。他提出了两种可能的应对办法：“一种办法是设法进一步加强政府这个中心，不断增加越来越多的政治家、官僚、专家和计算机以竭力争取跑在迅速增加的复杂性的前面；还有一种办法是通过群策群力，让‘下面’或是允许‘外面’作出更多的决定，来减轻作出决定的负担，而不是把作出决定的权力集中在已经紧张和乱了套的政府中心”^①。

奥斯本和盖布勒的回答是，“富有企业家思想的领袖们在政府机构之间也分散权力——把作出决定的权力从首都推向下面的州政府，进而推向地方政府。”运用参与管理的方法分散决策权，通过协同合作来克服等级结构造成的人们分割的僵硬隔阂。因此，分权的机构具有许多优越性：（1）分权机构比集权的机构有更多的灵活性，它们对于情况和顾客需求的变化能迅速地做出反应。（2）权力分散的机构比集权的机构更有效率。在第一线工作的人接触的问题和机遇最多，他们随时都能知道问题的所在。如果得到管理者的支持，他们常常能构思出最好的解决问题的办法。这使参与管理的机构具有极大的优势。（3）分权机构比集权的机构更具有创新精神。将权力下放到最基层，是承认责任和权力同在。（4）分权机构产生更高的士气，更强的责任感，更高的生产率^②。

三 引入听证等程序，调和工具理性和价值理性之间的冲突

在官僚制中，决策受价值前提和事实前提的共同影响。通常，等级制中处于相对高位的参与者的决策掺杂较多的价值因素，而相对低位的参与者则较多地根据事实前提进行决策。两种决策借助于行政程序来体现价值理性与工具理性的融合。

但是，官僚制封闭和保守的性格可能导致它所提供的服务与公众意图相脱节，从而引起工具理性与价值理性的冲突。而听证程序以及通告—评论程序的引入，则有助于缓解这种冲突。在听证程序的运用中，关于公共

^① [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府：企业家精神如何改革着公共部门》，上海译文出版社2006年版，第187页。

^② 同上书，第187—188页。



事务的决策，必须以听证记录作为唯一的决策基础。因此，听证程序的运用，体现了大众参与的精神，表达了对价值选择的重视。但是，仅仅依赖听证程序未必能够促进决策的科学化（理性化）。因为，它忽视了行政官僚（行政专家）专门知识的运用。比较而言，通告—评论程序则较多地发挥了行政专家的作用，同时又吸收了听证程序的一些优点，因此，它在美国行政管理中常常被采用。它要求：

（1）通告，行政机关必须向公众通报和公布即将制定的规章的草案，一般在《联邦登记》上公布。

（2）评论，通告之后，行政机关应提供利益相关者参与规则制定过程的机会。可以口头表达意见，也可以递交书面意见和资料。行政机关在制定规章时应当考虑这些评论，但并不受公众评论限制，依然可以根据经验和知识来制定规则。

（3）公布最终法规。

（4）司法审查，一般对经“非正式听证”程序制定的规则，法院在司法审查中适用“恣意、反复无常、滥用裁量”的标准。

虽然通告—评论程序对官僚决策的空间施加了一些限制，但它明显表现出对官僚理性的重视。行政机构可以不受公众评论的限制，使得专家可以全面考虑事实情况，以及在正式程序中可能无法得到表达的弱势群体的利益，这有助于行政机构做出最优化选择。但是，由于限制公众参与程度，并给予行政官僚更大的空间，从而增大了官僚滥用权力的风险。因此，运用听证等程序来调和工具理性和价值理性的冲突还需要一个漫长的改进过程。

四 引入市场机制，改善公共品供给的激励

企业是市场领域运作的层级制，它服从于市场的激励和制裁，但官僚制并不服从于这些制裁，因为它并不是通过市场获取资金。它们通常不会破产，因此不存在使官僚制的高层保证严格监督的任何压力。与其花费很大的努力去改进官僚机构的运作效率，还不如更多地依靠市场机制来提供某些公共服务。

一些传统上由政府提供的纯粹公共服务——法院和警察系统、军事力量、对外交往、传染病控制、基础研究和信息服务，等等，它们为每个人



提供同样的产出，并且不可能（有效地）排除不付费而享用这些服务的现象。因此，如果没有政府资助，这些服务可能根本无法提供。因此，大部分这类服务目前还是由官僚机构提供的。

但是，对官僚机构供给某些公共服务的日益不满，加上私人机构在这些公共服务的供给上所展现的效率，促使许多国家尝试由营利性私人机构和非营利性组织提供公共服务。许多由政府资助的服务，也可以由私人部门来提供，或者存在市场化的可能性。这些服务的特征是，给它的消费者带来直接的私人收益，并且给更多的消费这些服务的公众带来预期收益。在技术上，也能够做到排斥那些不付费的消费者。这些服务通常在没有政府资助的情况下也能由私人部门来提供。

即使是那些纯粹的公共服务，其生产的某些部分，也可以由营利性企业按照与官僚机构的合同来提供。可以越来越多地看到民营部门通过公私合作的形式设计、投资、建设、管理甚至拥有基础设施。以美国为例，大多数官僚机构的办公楼是由私人企业修建的，大多数武器装备是由私人企业研制和生产的。私人企业还可以通过竞标提供邮政服务、消防服务、空中交通管制终端系统，甚至一些军事力量也是由一些私人企业提供的，比如部分民兵部队。

萨瓦斯^①曾经对民营部门在基础设施建设方面如何帮助政府、满足公众需求的作用给予充分肯定：

(1) 民营部门可以帮助政府发展基础设施。以利润为导向的民营企业有直接的经济动力去寻求并开展新的项目，并愿在公众能够支付的价格水平上提供服务，满足公众的需求。与民营部门经营的项目相比，政府资助下的项目往往是不经济的，并有可能成为官员个人树碑立传的产物。

(2) 民间投资者和有经验的商业借贷者的参与，有助于更好地保证一个项目在技术上和财政上的可行性。

(3) 民间资本市场可以弥补政府资源的不足。经营基础设施的民营部门将成为一个新的税收来源。新的基础设施建设能够带动房地产业的发展或为特许权的授予提供新的机会，从而可以为政府增加更多的税收。

^① [美] 萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 252 页。



(4) 民营部门可以分担一些本来由公共部门承担的风险。与传统的政府债券相比，民营资本更喜欢进行一些高风险、高回报的投资。这既可以弥补公共资金的不足，又能提高政府的信誉等级。

(5) 一般来说，民营部门的建设速度更快，在建设费用的使用方面也更有效率，因此它们能够以更低的成本更快地满足公众的需要。

(6) 在同样的规制条例（如保持水体质量）约束下，民营机构一般比政府部门能更有效率地经营基础设施。

(7) 在开展项目的过程中，民营部门可以促进技术转让，并为政府部门培训人才。

(8) 民营部门的管理可以作为一个标杆（benchmark），用来衡量类似项目的效率。通过私人企业供给公共品，原来的直接管理便被合同约束所取代，在合同中，明确规定资源的供给和公共品的质量标准。这有助于提高未来基础设施建设项目的公共管理绩效。

利用营利性或非营利性私人企业的资源来提供公共服务，具有重要意义，它削弱了官僚机构供给公共服务的垄断权力，也有助于公民在市场中更自由地选择所需要的公共服务。这种自主性将取代过去那种强制公民接受由立法机关和官僚体制所限定的整套服务的体制。由于在供给方式和管理方面独立于官僚机构和审查委员会，因此能够显著地减少官僚价格和审查委员会的垄断权力。

五 引入非政府组织（NGO），构造合理的分工格局

在管理社会公共事务方面，非政府组织具有与官僚机构完全不同的运作方式和处事法则，因而具有自己的信息优势和激励特征。一般而言，非政府组织是高度弹性的，它的作用边界并不一定与行政区划相吻合，它在处理那些“跨地区”甚至“跨国”的公共事务时，就可以避免行政归属模糊所带来的困难。与之相反，官僚机构的权力边界是严格刚性的，特别是在处理跨国事务时，官僚机构在捍卫国家主权方面往往很少有回旋的余地。官僚机构是依赖命令并通过等级制度管理社会公共事务的，但在跨国合作中，却不存在这种上下级关系，大家都是平等的一员，如果依赖高度刚性的官僚机构处理跨国的社会和政治行动，必然会对一些跨国合作构成损害。

政府负担过重和过于官僚化使它在处理社会公共事务时常常力不从



心，尽管政府拥有权力，但管理好社会公共事务往往需要更多的专业知识，而这是权力难以赋予的。所以，有必要发动更多社会力量参与社会公共事务的管理，这样才能弥补政府能力的不足。由于 NGO 具有规模小、灵活机动、能够利用基层力量等优点，因而比较适合于填补由官僚机构留下的空白。近年来，“自助依赖”（assisted self-reliance）和“参与式发展”（participatory development）的兴起，正是非政府组织有效利用其贴近基层的信息优势将基层的能量和热情释放出来的结果。

“多头管理”使政府经常处于一种“有组织的无政府状态”，政府命令不能得到完全的执行，“政策缝隙”进一步加大，这些说明政府能力是有限的。因此，有必要发动更多社会力量参与社会公共事务的管理，以弥补政府能力的不足。有人担心，非政府组织参与社会公共事务的管理会导致“权力转移”，也有人怀疑这些非国家社团是否具有能力填补国家权威退却后留下的政治真空。其实，这种担心是多余的，非政府组织参与公共事务管理所依赖的是富有弹性、贴近基层的优势，它与官僚机构正好形成一种互补合作的关系。非政府组织的有效介入可以使官僚机构从一些繁杂的社会事务中解脱出来，从而集中精力处理那些界限分明、运用刚性权力效果更好的社会事务。

第四节 中国政府机构的改革

在西方国家官僚制的变革中，被引入官僚制的技术手段和制度要素均可理解为用以缓解官僚制中决策权安排与信息结构的背离，用以调和官僚制工具理性的品格与官僚个人的品格之间的冲突。这里，我们还要关注中国政府机构改革的特殊内涵。

一 官员替换、财政分权与中国政府机构的改革

从改革启动的时间来看，中国政府机构的变革与世界范围内的“新公共管理”运动不谋而合，但中国的变革有着自己的逻辑及进程。计划经济体制成为这一变革的历史起点，而对于政府组织结构的调整则更体现了民族的思维方式。

在现代经济中，市场的健康运行必须以两种层级制的互补协调为条



件，其一是市场内部的层级制（企业），其二是市场之外的层级制（官僚制）。每一种层级制的必要性都可以从市场本身存在的前提中得到证明^①。

但在计划经济体制时期，市场内部的层级制（企业）事实上被取缔，整个社会被纳入一个单一的无所不包的官僚制之中。“政企不分”实际上是指企业成为政府的一个附庸，其独立性在行政科层制中消失了。

但是，在经济学文献中，却将这种政府组织描绘成一个“大企业”。其实，在本质上，计划体制与其说是扩大化的企业，还不如说它是企业取缔后的官僚制，是政府职能在全社会漫无边际地扩展的结果。对改革逻辑起点的理解决定了对经济体制改革历程的理解。因此，我国经济体制改革的中心内容与其说是国有企业改革，还不如说是政府机构的变革，是一个政府职能边界不断调整的过程。在这种调整中，市场内的层级制（企业）开始摆脱对市场外的层级制（官僚制）的依附关系，并试图获得重生。

从 20 世纪 70 年代末到 80 年代中期，中国政府机构变革是在保持政府以行政命令配置资源的条件下，开始引入市场机制。通过价格的双轨制，市场力量开始与计划和行政命令一起发挥作用。从 20 世纪 80 年代后半期到 1992 年，官僚制的变革以推行企业承包制为主要内容。这一阶段重点是探讨改变企业附属政府、缺乏经营自主权的具体形式，以及探讨如何完善承包制等具体办法。1993 年以后政府机构变革的主要内容是以产权制度改革为核心的股份制试点。即对国有企业进行公司化改造，使其具有独立的法人财产权，能够自主经营、自负盈亏、独立核算、自我约束，试图以此有效地隔离政府对企业生产、经营等活动的直接干预，使国有企业成为真正的法人实体和市场竞争主体。可见，我国的政府机构是沿着为市场确立两种层级制的方向发生变革，作为政府机构附属物的企业在官僚制的变革中逐渐获得自主权，独立性明显增强。

在我国政府机构的变革中，始终没有绕开“政企关系”的谜团，这种状况导致我国政府机构变革以一种独特的方式解决信息和激励的难题。

李稻葵^②曾经讨论过中国政府机构中激励结构的变化，他认为，尽管

① [英] 戴维·毕瑟姆：《官僚制》，吉林人民出版社 2005 年版，第 19 页。

② David D. Li, 1998, "Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy", *American Economic Review*, V. 88, May.



中国没有推行政治自由化，但中国政府机构还是发生了一些有利于经济增长的转型。在这些转型中，政府机构信息和激励的困境得到缓解，适应性效率有所提高；在中国改革的总体进程中，政府机构内的改革和政府机构外的改革一同展开，共同支持中国的经济增长。其中，政府机构内部的两项改革对改善政府机构的信息结构和行政官员的激励至关重要，一是带有强制性的晋升和离退休制度；二是广泛推行的行政和财政分权改革。

20世纪80年代初，由于实行强制性的离退休制度，大批年轻的、具有良好教育背景的官员得到提拔，官员的年龄结构和学历结构得到很大改变（见表5-2）。

表5-2 1982年2月至1984年9月中国政府机构改革

| | 省长 | 部长 | 市长或厅局级干部 | 县团级干部 |
|------------|------|------|----------|-------|
| 强制性退休年龄（岁） | 65 | 65 | 60 | 55 |
| 平均退休年龄 | | | | |
| 改革前 | 62 | 64 | 58 | — |
| 改革后 | 55 | 58 | 50 | 45 |
| 大专学历比例（%） | | | | |
| 改革前 | 20 | 37 | 14 | 11 |
| 改革后 | 43 | 52 | 44 | 45 |
| 平均任期（年） | | | | |
| 1982年前 | 6.43 | 6.56 | — | — |
| 1982年后 | 4.05 | 4.44 | — | — |

资料来源：David D. Li. *Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy*, AER. V. 88, May 1998, pp. 393-397。

官员其实是信息和知识的载体，因此，官员的替换也就是信息的替换。比较而言，年轻的官员更具有实用主义的精神，“政企不分”反而有利于他们在经济管理中发挥知识上的优势，因而他们也更支持改革。截至1988年，县级以上90%的官员都是1982年以后提拔上来的。由此可见，中国政府机构所面临的信息难题是通过官员的新老替换得到缓解的。而在推行宪政改革的俄罗斯，原有政府机构中的官员却几乎原封不动地保留下



来，政府机构中的信息基础几乎没有变化。

行政和财政分权改革将地方官员的利益与当地经济发展联系起来，这激励地方官员积极支持新企业和非国有企业的大量进入。这些新建企业与传统的国有企业根本不同，推动它们创立的官员对这些企业给予了很大人力和财政支持，自然地，这些企业的创立者与支持它们的政府一同分享“剩余控制权”。这些新建企业实际上成为企业家和地方官员携手合作的结晶。在这一合作中，地方官员提供政治资源，而企业家则贡献了创业洞见和管理技能。

由于大量非国有企业的进入，地方官员的利益基础发生了很大的变化。他们不再主要依赖行贿等方式从行政上级获得资源，而是通过与地方企业构建“地方社团主义”（local corporatism），从地方的经济发展中获得好处。这种利益联盟反过来促使地方官员更加支持市场化改革，并劝说行政上级进一步减少政府干预，给予企业家们更多的政策支持。这种利益联盟的一个负面结果是，地方官员为了谋求更多的经济利益，其对权力的欲望进一步加强。但地方官员这种追逐权力的欲望似乎又被中国地区间激烈的竞争所遏制。因此，政府从“掠夺之手”转变为“扶持之手”，中国经济的持续增长在很大程度上可以归结为政府机构中激励结构的变化。而在俄罗斯，尽管推行了宪政改革，但政府则继续保持“掠夺之手”的性质，从而扼杀了经济发展的生机。

政府机构外部的某些变化对经济增长的作用同样不可忽视。1992年以后，伴随政府人事制度的改革，一大批官员被分流到政府机构之外。这一现象后来被称为“下海”。通常，官员“下海”被视为一种侵害经济增长的行为，因为，它创造了一种政企不分的环境。这种环境会促使官商合谋，从而导致腐败。但李稻葵^①认为，“下海”对中国经济改革具有深刻的正面作用。第一，“下海”改变了官员的“事前”行为激励。因为，官员在任期间，只有将努力集中于地方经济增长，特别是那些非国有经济的发展壮大，建立好的声誉，他们在“下海”后才能在企业中谋求一个薪水可观的职位。第二，“下海”也改变了这些官员的“事后”行为激励。

^① David D. Li, 1998, “Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy”, *American Economic Review*, V. 88, May.



一般来说，“下海”后的官员都会选择新企业任职，而不是传统的国有企业。他们在位期间建立的人际关系成为这些新企业的宝贵资源，由他们向在任官员游说，减少或取缔一些束缚企业发展的行政管制，比“外部人”更为有效。这是推动中国市场改革逐步深化的一种有效途径。

二 职能错位、官僚化传统与中国政府机构改革的困境

然而，中国政府组织的结构问题依然很突出，这些结构问题在国务院1998年《关于国务院政府机构改革方案的说明》中有比较清楚的描述^①：

现有政府机构设置的机构框架，是在实施计划经济体制的条件下逐步形成的。突出的弊端是政企不分，政府直接干预企业的生产经营活动，容易造成责任不清和决策失误，难以发挥市场在资源配置中的基础作用。同时，片面强调综合部门和专业部门的相互制约，造成部门职能重叠，政出多门，相互扯皮，办事效率低下。政府管了很多不该管、管不了、实际上也管不好的事情，现有政府机构重叠庞大，人浮于事的现象严重，这不仅滋生了文牍主义和官僚主义，助长贪污腐败的不正之风，也给国家财政造成了严重负担。中央和地方财政几乎都成了“吃饭财政”，极大地影响了政府进行社会主义建设和维护社会公共利益的能力。

中国政府组织的结构问题首先表现在与企业的边界模糊不清。从市场运行的角度来看，企业和政府机构是两种互补性的层级制，二者分别承担私人品和公共品的供给（这种分工不是绝对的）。但是，在我国，企业与政府机构之间并没有形成明晰的分工格局，官僚过多地卷入企业的生产经营活动，以行政手段直接参与和组织私人品的供给，行政机制替代了市场机制。这种替代是一种职能“错位”，决策失误频繁发生也就是当然的事情。但职能“错位”并没有使市场机制在公共品的供给上发挥应有的作用，结果，公共品供给严重短缺。

这种“错位”导致中国政府机构丧失工具理性的品格，政府机构在

^① 《国务院公报》1998年第9号。



缺乏从外部输入的价值和目标时，它就会追求自己的价值和目标，行政官员也就从技术官僚变成了“政治家”。行政官员“身份”的变化会对政府机构的行政精神产生重要影响，它会使行政过程缺乏与公众的对话和交流，也会排斥公众对行政的参与，行政过程会变得愈来愈封闭。

这种利益追求的格局必然延伸到政府机构内部，由于各职能部门职权界限模糊，每个部门可能都有自身的利益，逐利的动机反过来强化了这种职权的模糊性。结果是，专业化无法在政府机构内部得到发展，技术官僚在专业知识上的优势不明显，最后导致政府机构的效率低下。

从知识论角度看，中国政府机构由于没有考虑事实领域和价值领域的区分，导致决策方式与决策事务的错位。原则上，在价值领域适用集体决策，在事实领域则适用专家决策。但由于没有对事实领域和价值领域加以区分，在应该进行集体决策的价值领域，立法机关没有给出指令，也没有引入大众参与的程序，而由行政官员一手操办，最终由少数人做出价值选择，这样的选择自然难以获得大众接受；在事实领域，由于行政职权混乱造成专业化无法深入发展，行政专家的专业知识大打折扣，专家决策的理性水平也受到影响。

因此，中国政府机构改革的切入点还是政治和行政的适当分离，因为只有这样，才能对价值领域与事实领域加以区分。有了这种区分，在价值和目标的选择中，通过扩大公众参与以促进正当性；而在事实领域，强化行政专家的作用以提高决策的理性水平。在制度结构不合理的情况下，大众参与或许能够提高决策的正当性，但在行政专家主导的行政程序中，过于集中的专家权力可能导致专家无能或权力滥用，最终，大众参与沦为象征符号，成为行政官僚推行非理性的行政规则的盾牌^①。

但如果联系政府机构所依赖的社会基础，中国政府机构的改革要面临更大的难题。如果与欧洲的“市场社会”相比较，中国社会更多地表现出“官僚社会”的特征，官僚化传统根深蒂固。但这里所说的官僚化传统，是指“东方专制主义传统”内的官僚化过程而不是韦伯所说的“欧洲理性传统”内的官僚化过程^②。它是一种以行政权力为本位、能渗透到

① 王锡梓、章永乐：《专家、大众与知识的运用》，《中国社会科学》2003年第3期。

② 汪丁丁：《社会的官僚化与“公务员热”》，《当代文化研究网》2006年12月22日。



社会每个角落支配社会经济事务的扩张倾向。即使抽离“东方专制主义”的文化因素，一个从中央计划经济向市场经济转型社会的政府，仍不可避免地要承担双重职能——既要提供与旧制度相维系的公共服务，又要提供与新制度相维系的公共服务。问题是，不同制度下的“公共服务”彼此冲突，这些冲突必然抵消政府服务的总效果。因此，政府的权力不仅会保持其扩张的本性，而且为使相互冲突的政府服务达到“道德合法性”（legitimacy）所要求的效果，它还必须产生超过权力本性的那种扩张冲动。

本来以公务员群体为运作力量的行政官僚提供的是不随政治情形变动的公共服务，但在我国，公务员阶层与权势集团之间结成了一种密切合一的关系。几乎不受立法权和司法权制约的执法权（即政府权力）和同样没有受到前两项权力制约的赋税政策，伴随着恰好处于迅速扩展阶段的市场经济，为政府带来了超常增长的岁入，政府机构迅速膨胀，公务员阶层的物质生活得到改善。但问题是，政府岁入和公务员薪酬的膨胀绝非长期可续的。这意味着中国社会沉重的官僚化传统正在侵蚀前期经济改革带来的生机，并正在塑造一种不依附于政府机构便不能生存的市场经济。

运用何种方法才能限制公共权力的扩张，以确保将其结果限制在可以忍受的范围内？布坎南曾经指出，宪法制度是影响政治决策的方式和行为的根本制度。因此，他认为，只有通过宪法制度才能有效约束政府的权力和政府活动的无效率扩张。他指出：“只有政治、集体、政府或国家活动的范围受到可强制执行宪法的约束，方可阻止这种过分的扩展……除非对政治可能超越运用的活动范围施加限制，否则人们对民主选择程序本身的支持看来不会积极。”^①

在政治历史上，为了对政府的权力进行约束，曾经存在两种最基本的思路：即洛克式的以人权和公民基本权利来限制政府权力的思路和卢梭式的以普遍性公共意志来支配政府意旨的思路。但在制度安排上，人民主权通常表现为法治秩序中的议会本位，以普遍的直接选举和民意代表审议程序为运作的枢纽。到了20世纪后期，这种基本架构又受到了某些修正。在洛克式的思路上，通过司法机关对违宪立法的审查和纠正来切实保障人权和个体自由。在卢梭式的思路上，采取特别法案的公民投票（公投）

^① [美] 布坎南：《自由、市场与国家》，上海三联书店1988年版，第260页。



以及行政首长的公民选举（公选）的方式来拓展民主的广度或深度，试图在某种条件下、某些特定的范围内促进群众参与式民主^①。

但对中国来说，无论哪种思路，都显得不太适宜。从经济学的角度来看，出路在于，政府的精英们能够意识到，为了他们自身的利益，在远未产生足够的来自立法权和司法权的制衡力量的时期，政府必须主动限制自己的权力，尤其是限制征税权。

第五节 结语

在官僚体制走过的岁月里，它的确发挥过重要作用。在稳定的环境里，对于给定的任务而言，政府机构所具有的精确性、稳定性和可靠性是无与伦比的。但是，在近30年里，随着信息技术的革命、全球经济竞争的加剧和教育的普及化，世界变得瞬息万变，并充满随机性，政府机构开始变得老态龙钟，在变革和创新方面尽显羸弱之态。面临日益严峻的信息和激励困境，世界各国纷纷进行政府改革，试图对政府组织结构做出一些调整，将一些技术手段和制度要素引入政府机构来化解危机。但分析表明，这场“新公共管理”运动远没有完成，政府机构面临着更为深刻的变革。

中国政府机构的变革遵循着一种完全不同的路线。它的重点不是在政府机构里引入外生性的信息技术来缓解其信息困境（尽管政府电子化水平有了很大提升），而是通过新老官员的替换直接变更信息和知识载体来缓解信息难题；它主要不是借助外生性的民营组织来改善公共品的供给，而是通过分权化改革促使地方政府与企业构建“地方社团主义”来增强对官员行为的激励。

比较而言，中国政府机构改革被赋予了更多的内涵，它不仅要在改革中通过一系列制度建设规范自身与公众以及自身内部之间的关系，还要面临理顺与企业之间关系的任务。它不仅要在组织结构和行政程序上做出适应性调整，还要面临重塑公共行政精神的使命。它要还原作为工具理性的品格，但又要在价值理性上有所作为。它要运用刚性的公共权力处理公共

① 季卫东：《中国宪政实践的制度通道》，《21世纪》2002年12月30日。



事务，还要扶持具有弹性的非政府组织的成长。“两手都要抓，两手都要硬”，这又是一次考验人类智慧的改革。

参考文献

1. [英] 马克斯·H. 博伊索特：《知识资产：在信息经济中赢得竞争优势》，上海世纪出版集团 2005 年版。
2. [英] 简·莱恩：《新公共管理》，中国青年出版社 2004 年版。
3. [英] 鲍勃·杰索普：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，《国际社会科学杂志》1999 年第 2 期。
4. [英] 戴维·毕瑟姆：《政府机构》，吉林人民出版社 2005 年版。
5. [美] 文森特·奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，上海三联书店 1999 年版。
6. [美] 彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，学林出版社 2001 年版。
7. [英] 马克斯·H. 布瓦索：《信息空间：认识组织、制度和文化的一种框架》，上海译文出版社 2000 年版。
8. [美] 戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克：《摈弃政府机构：政府再造的五项战略》，中国人民大学出版社 2002 年版。
9. [美] 威廉姆·A. 尼斯坎南：《政府机构与公共经济学》，中国青年出版社 2004 年版。
10. [英] 帕特里克·敦利威：《民主、官僚与公共选择》，中国青年出版社 2004 年版。
11. [日] 青木昌彦、奥野正宽等：《市场的作用、国家的作用》，中国发展出版社 2002 年版。
12. 《国务院公报》1998 年第 9 号。
13. 王锡梓、章永乐：《专家、大众与知识的运用》，《中国社会科学》2003 年第 3 期。
14. [美] 简·芳汀：《构建虚拟政府：信息技术与制度创新》，中国人民大学出版社 2004 年版。
15. [美] 理查德·斯格特：《组织理论》，华夏出版社 2002 年版。
16. [美] 萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，中国人民大学出版社 2002 年版。
17. [美] 布坎南：《自由、市场与国家》，上海三联书店 1988 年版。
18. 季卫东：《中国宪政实践的制度通道》，《21 世纪》2002 年 12 月 30 日。



19. [美] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府：企业家精神如何改革着公共部门》，上海译文出版社 2006 年版。
20. [法] 拉法耶：《组织社会学》，社会科学文献出版社 2000 年版。
21. [美] 登哈特：《公共组织理论》，中国人民大学出版社 2003 年版。
22. [美] 威尔逊：《官僚机构：政府机构的作为及其原因》，生活·读书·新知三联书店 2006 年版。
23. 汪丁丁：《社会的官僚化与“公务员热”》，《当代文化研究网》2006 年 12 月 22 日。
24. David D. Li. *Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy* AER, V. 88, May 1998.
25. Leibenstein, H. Allocative Efficiency vs. X - Efficiency. *AER*. Vol. 56, June 1966.
26. March, J. , and Simon, H. A. *Organizations*, New York: Wiley, 1958.
27. M. Weber, *Economy and Society*, 1973, From Max Weber, ed. H. Gerth and C. W. Mills.
28. Owen Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction* (2 ed). Macmillan Press LTD, ST. Martin's Press, Inc. , 1998.
29. Philippe Aghion, Jean Tirole, Formal and Real Authority in Organization, *The Journal of Political Economy*, Vol. 105, NO. 1. 1997 (Feb.) .
30. M. Weber, From Max Weber: *Essays in Sociology*, ed. H. Gerth and C. W. Mills. New York: Oxford University Press, 1946.
31. Simon, H. A. *Administrative Behavior* (3rd) . New York: Macmillan, 1976.



第六章 经济规制

在现代市场经济中，政府除了对宏观经济进行调节，以维持社会总供给与总需求平衡外，还要对微观经济进行干预。政府微观经济干预的形式多种多样，其中重要的一种是经济规制。本章对经济规制的起因、方式和发展趋势进行分析。

第一节 经济规制的起因和依据

传统规制理论对规制（regulation）^① 本身的表述是存在差异的。波斯纳较早从经济学的角度将规制定义为“各种税收和补贴措施以及对价格、进入和其他经济行为的直接的立法和行政控制”^②；史普博认为，“管制是行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需政策的一般规则或特殊行为”^③；日本学者植草益将通常意义的规制定义为“依据一定的规则对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为”，并指出“公的规制”是“在以市场机制为基础的经济体制条件下，以校正和改善市场机制内在的问题（广义的‘市场失灵’）为目的，政府干预和干涉经济主体（特别是对企业）的活动的行

① 国内学者也有将 regulation 译成“管制”。“规制”一词最初是直接借用植草益在其日文版《微观规制经济学》中的说法，后来在中国得到较广泛的使用。这里不对这一译法做详细考究，除直接引用原文外，文中均用“规制”。

② Posner, R. A., 1974, “Theories of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, pp. 335 – 358.

③ [美]丹尼尔·F. 史普博：《管制与市场》，余晖等译，上海三联书店、上海人民出版社1999年版，第45页。



为。”^① 在此基础上，植草益进一步界定了“公的规制”中的“经济规制”，指“在存在着自然垄断和信息偏在问题的部门，以防止无效率的资源配置的发生和确保需要者的公平利用为主要目的，通过被认可和许可的各种手段，对企业的进入、退出、价格、服务的质和量以及投资、财务、会计等方面活动所进行的规制。”^② 植草益的这一定义从所涉及的产业、所要达到的目的和所使用的手段、工具方面对经济规制做了较全面的解释，是迄今为止理论界比较认同的解释。但也要注意到，随着技术经济的发展，自然垄断产业边界的变化，产业融合现象的发生以及规制政策与竞争政策之间的相互配合等趋势，对于经济规制，需要进行新的认识。

下面结合近年来的理论发展和技术经济条件变化下的新情况，主要从自然垄断、信息不对称、破坏性竞争或过度竞争、再分配的合理性四个方面来分析实施经济规制的依据。

一 自然垄断

一般而言，自然垄断性是指由于存在着资源稀缺性和规模经济、范围经济（或涵盖了规模经济、范围经济效应的“成本劣加性”），由一家企业大规模生产而不是由众多小企业来提供某种物品或服务会更有效率，由此而产生的垄断。

对自然垄断的研究有一个不断深入的过程。最初，经济学家观察到的是在生产单一产品企业中的规模经济所导致的自然垄断^③。后来，范围经济又被用来解释多产品生产的自然垄断性，夏基则进一步指出，成本劣加性才是自然垄断的必要条件^④。不过，成本劣加性是从自然垄断的经济特性方面给出对自然垄断产业进行规制的依据，而从技术经济特性上看，自然垄断产业一般存在网络外部性和固定资本沉没性，这也是近年来学者们

^① [日]植草益：《微观规制经济学》，朱绍文等译，中国发展出版社1992年版，第1、19页。

^② 同上书，第22页。

^③ Mill, J. S., 1848, *Principles of Political Economy*, London: Longmans, and Farrer, T., 1902, *The State in Its Relation to Trade*, London: Macmillan.

^④ William W. Sharkey, 1982, *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge University Press, pp. 4-5.



关注的热点，且常常是用以给出具体产业规制改革建议的落脚点。

(一) 成本劣加性

对单一产品生产的自然垄断性而言，成本劣加性指存在着这样一个产量范围，在这个产量范围内，虽然由一个企业生产存在着规模不经济，但从社会效率来看，由一个企业生产比由多个企业生产，成本要低，效率要高。这一点可以从图 6-1 得到说明。图中 AC_1 表示单个企业生产的平均成本曲线， AC_2 表示两个企业生产的平均成本曲线（假设两个企业具有相同的生产技术条件）。 AC_1 和 AC_2 在产量 q^* 处相交，这一点决定了成本劣加性的范围。当产量小于 q 时，单个企业的生产存在规模经济（处于平均成本递减阶段），毫无疑问，此时应当由单个企业生产。当产量大于 q 而小于 q^* 时，虽然单个企业生产存在规模不经济（处于平均成本递增阶段），但比两个企业生产的平均成本要低。因此，基于社会效率，在这个产量范围内仍应由一个企业来提供。可见，规模经济并不是自然垄断的必要条件，决定自然垄断性的本质特征是成本的劣加性。

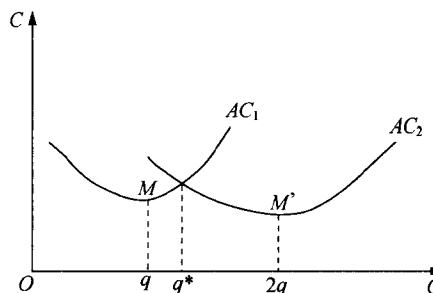


图 6-1 单一产品的成本劣加性

在多产品情况下，多种产品的总成本就更不是简单地取决于各个产品的规模经济，此时决定自然垄断性的成本劣加性主要源于范围经济（economies of scope）。产生范围经济的主要原因有：生产设备可用来生产多种产品、共同成本的分摊以及管理知识在多种产品的生产经营中的运用等。

依据成本劣加性可以得出规制政策的一般原则：在存在成本劣加性的产量范围内，应该由一家企业生产，以获得成本劣加性所带来的效益；而超出此范围，则应允许新企业的进入，以获得竞争所带来的好处。



（二）网络外部性

自然垄断企业主要存在于公用事业或基础设施产业之中，包括电力、电信、天然气、自来水等，它们技术上的共同特征是，网络设备和网络组织是提供服务的物质技术基础。这种网络供应系统具有明显的规模经济效益。一个简单的例子，电缆的横截面积每增加 n 倍，按照物理公式计算，其承载流量可增加 n^2 倍。在电信业，网络效应更多地体现在正外部性上，包括直接外部性和间接外部性。假定某一通信网络中电话用户数为 N ，通信线路连接数为 S ，则 $S = N(N - 1)/2$ 。可见，随着 N 的增加， S 以几何级数增加，从而不断增加用户之间通信的便利性，减少每次通话的成本，这被称为电信网络的直接外部性^①。电信产业的间接外部性体现在用户规模的扩大能够增大网络提供的总体效用。例如，一个新用户选择加入某一移动电信网络，他的消费实际上增大了这一网络其他所有用户所获得的效用，在不同的移动网络之间尚未实施平等接入服务之时更是如此。

（三）固定资本沉没性

经济学家还从固定资本的沉没性特点对自然垄断的成因进行了探讨^②。自然垄断领域的固定投资巨大，使用周期长，成本的补偿和折旧需要较长时间，加之“资产专用性”，固定资本的“沉没性”很强，这是形成进入壁垒的重要因素，也是维持自然垄断的条件之一。例如，电力产业中的基础电缆线路、输电业务中的基站，电信产业中的本地电话网、电话交换中心等设施，一旦施工建成，就难以转为他用，而且本身耗资巨大。

二 信息不对称

信息不对称是指经济活动当中，当事双方除了掌握某些共同信息外，一方还掌握有另一方不知道的信息，前者称为共同知识，后者称为私人信息。信息不对称有两种典型的情况：一是事前的信息不对称，它导致“逆向选择”；二是事后的信息不对称，它导致“道德风险”。

信息不对称作为实施规制的依据，在竞争性产业和自然垄断性产业是

① 王俊豪：《自然垄断产业的政府管制理论》，浙江大学出版社 2000 年版，第 122 页。

② Baumol, W. J., and Willig, R. D., 1981, “Fixed Cost, Sunk Cost, Entry Barriers and Sustainability of Monopoly”, *Quarterly Journal of Economics* 96, pp. 405 – 432.



有所区别的。在完全竞争的市场机制下，所有信息都能通过价格传递，所有的信息都能作为共同知识为市场经济主体充分运用。在这种信息完备的环境下，不存在不确定性。但现实几乎不存在这种情况。在竞争性产业中实施规制，从缓解信息不对称角度来看，主要是为企业和消费者提供将私有信息转变为共同知识的机制或途径。例如，对金融产业设立一定的进入门槛。因为，相对而言，较大的金融机构，抗风险能力较强，从而降低信息不完全所带来的不确定性。而为了保护消费者而实施的要求企业明码标价、质量认证以及确保广告真实性等规制措施，更多涉及的是质量规制，或广义的社会性规制。

在自然垄断性产业，信息不对称问题亦非常严重。不过，相对于竞争性行业，自然垄断产业产品和服务的质量消费者易于识别，但对于成本信息，消费者则难以了解。因此，在自然垄断产业，生产者和服务提供者完全有可能以成本为借口制定高额垄断价格，损害消费者利益。可见，政府有必要对自然垄断产业进行价格规制。

但是，规制者与被规制者之间也存在信息不对称问题，且规制者往往处于信息劣势，这种信息不对称会导致规制环境下的逆向选择和道德风险，从而限制规制机构的控制效率。

具体而言，当被规制企业比规制者掌握了更多的关于外生变量的信息时，就会产生逆向选择问题。这里的外生变量是指企业在生产产品或提供服务时所面对的技术问题和机会成本。显然，在与政府规制机构签订合同时，企业所掌握的这些外生变量的信息比政府要多。例如，美国的 AT&T 公司肯定比联邦通信委员会（FCC）拥有更多预测电信服务价格的专业知识，而中国的电力企业毫无疑问也会比国家电力监管委员会更加了解市场需求和电力成本方面的信息。在这种信息不对称条件下，政府规制机构就不能准确知道，多高的规制定价能够让企业有足够的激励从事生产或提供服务，同时最大限度地实现社会福利。显然，即使提供产品或服务的成本事实上很低，被规制企业也不会将这一信息透露给规制机构，因为如果企业能够说服政府选择较高的规制定价，对它是有利的。也就是说，理性的企业有通过隐藏信息来获得信息租金的动力。而政府为了确保企业愿意接受生产或提供服务的任务，尤其是在高效率（即低成本）企业和低效率（即高成本）企业并存时确保低效率企业不退出生产，客观上就不得不让



效率较高的企业获得一定的租金。但是，这种源于信息不对称的租金也是有社会成本的，因此，逆向选择的存在需要规制者在不得不允许租金存在的情况下考虑如何合理抽取租金的问题。

规制环境下的道德风险是指在规制者难以观察到某些内生变量，因而难以对被规制企业履行合约的过程进行完全监督的情况下，被规制者违背合约的现象。这里的内生变量是指企业在履行合约过程中的决策和行动（如影响产品成本或质量的决策和努力程度），它们将与外生变量一起决定企业生产的最终成本。内生变量是无法在合约中写明的，因为它们取决于不可观测或难以监督的企业自身的努力程度，以及企业拥有的自由决策权，其结果往往造成企业生产的高成本和低效率。只有让企业对其成本承担较大责任，企业才会有动力提高努力程度和避免滥用自由决策权。道德风险的存在需要规制者妥善解决对被规制企业的激励问题。

三 破坏性竞争或过度竞争

现代自然垄断领域大都涉及拥有网络供应系统的基础设施，其产品或服务具有公用事业特征，关乎国计民生及社会稳定。这些产业的固定资本在总成本中所占比重大，具有沉没性，如果同一个产业中存在许多企业，企业就有可能以回收固定成本为目标，尽量扩大销售量，为此而展开价格竞争。而且，基础设施产业提供的产品或服务同质性很强，价格竞争也容易被激化。从历史上看，在没有对电力、铁路等行业进行价格规制时，曾有过破坏性竞争的事例。为了达到避免破坏性竞争的目的，给特定企业以垄断供应权或垄断经营权，使之承担稳定提供产品或服务的义务，则成为对自然垄断行业进行规制的重要依据之一^①。

不过，有学者指出，以上观点只适用于一部分行业，甚至这一部分行业中的某些环节。提出这种观点的依据之一是鲍莫尔等人的可竞争市场理论^②。可竞争市场理论对于竞争性行业和自然垄断行业分化出来的竞争性

① [日]植草益：《微观规制经济学》，朱绍文等译，中国发展出版社1992年版，第51页。

② Baumol, W. J., 1982, "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", *American Economic Review* 72, pp. 1-15; Baumol, W. J., Panzar J. and Willig R. D., 1982, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.



环节提供了有益的政策建议导向，即政府所要做的是从各种产业政策中抽身出来，集中于维护企业能够自由进出的市场环境。但现实中仍有一些行业具有自然垄断特征，至少仍存在一些成本劣加性的环节，固定资本沉没性也很常见，从而提供了政府规制的空间。

四 再分配扭曲

前面已讨论了自然垄断性行业由于存在规模经济、范围经济或者更一般地说存在成本劣加性，为降低成本，在一定产量范围内，应该由一家企业来生产或经营。但这也赋予垄断企业相当的市场权力，使它成为价格的制定者，而不是接受者，它可能会从自身利益出发控制价格水平和价格结构。这会导致两种不同情形的收入再分配问题，必须采取必要的规制手段来加以避免。

第一种情形是垄断定价行为没有受到限制而造成的垄断者与消费者之间的收入再分配。如果企业能够利用市场垄断地位来制定垄断价格，则不仅会损害资源配置效率，而且会使一部分消费者剩余转移到企业利润上。这种在垄断者和消费者之间的收入再分配损害了社会福利，从分配公正的观点看是要避免的。即使垄断企业根据需求弹性不同向不同消费者或消费群体收取不同价格符合效率原则，但由于这种差别价格也有可能把消费者剩余的一部分或全部转化为企业的利润，从分配公正的角度看，也应该尽可能地限制。

第二种情形是企业内部实行交叉补贴而造成的垄断者和消费者，以及消费者之间的收入再分配。自然垄断行业中的企业如果受到预算平衡的约束，往往通过在各个市场或各种产品之间转移成本来获得收益。这种现象在已经分化出竞争性环节，但仍然保持纵向一体化市场结构的自然垄断行业中尤其明显，如电力、电信等行业。企业通过把利润分享比例较高的产品或服务的成本转移到由消费者承担较高成本的产品或服务上，它就能够获利。而当竞争性环节和垄断性环节并存时，企业就特别容易利用交叉补贴来规避成本和获得利润^①。

^① [法] 让·雅克·拉丰、让·泰勒尔：《电信竞争》，胡汉辉译，人民邮电出版社2001年版，第134—136页。



企业内部业务间的交叉补贴行为会在消费者之间造成不合理的收入再分配。消费垄断性产品或服务的用户将承担过高的价格，而消费竞争性产品或服务的用户会享受过低的价格，由此造成的消费者之间的收入再分配效应在一定程度上扭曲了社会分配效率，从公平保护消费者的观点来看，这种行为也是应该加以限制的。

第二节 经济规制的方式

一 传统经济规制工具

由于存在自然垄断、信息不对称、破坏性竞争以及再分配扭曲问题，政府需要实施经济规制。传统规制工具主要包括进入规制和价格规制。其中，针对竞争性行业中的信息不对称和过度竞争问题^①，主要实施进入规制；如果还涉及垄断定价和再分配扭曲问题，除进入规制外，还要实施价格规制。

（一）进入规制

进入规制主要是指规制机构对企业的从业资格、产品及服务的内容、标准进行审查、认证，只有符合相关行业标准的企业才被允许进入。在自然垄断行业，为确保企业的规模经济效益和提高生产效率，一般只选择一家或极少数几家企业享有特许经营权，并承担相关产业的供给责任，不能自由退出。进入规制的具体方式有审批制、许可制、注册制和申报制，它们的规制强度有所不同，分别适用于不同情况。

（二）价格规制

1. 边际成本定价法。从福利经济学的角度来看，价格定在边际成本水平上能够实现帕累托效率，因而是规范意义上的最优价格水平。但在自然垄断产业中，由于规模经济作用，成本随产出量而递减，如果采用边际成本定价法，企业就会出现亏损，这时就需要政府进行补贴。因此，基于社会福利最大化的边际定价需要与政府补贴同时运用。但政府补贴会带来

^① 前面已经讨论，把避免过度竞争作为竞争性产业实施规制的依据已受到质疑，但从信息不对称的角度来看，金融、保险、高科技等竞争性产业仍有实施进入规制的必要。



新的问题，如预算软约束、企业缺乏降低成本的动力以及各种寻租活动。

在竞争性行业，由于成本的递增性，情况完全不同。如果在这些行业中对新企业的进入进行限制，同时采用边际成本定价，企业就会获得超额利润。所以，在竞争性行业中，如果不是出于缓解信息不对称和降低风险的考虑，应该放松甚至取消进入规制，避免价格规制。

2. 拉姆齐定价。边际成本定价法虽然在理论上是最优的，但因为需要政府补贴和存在预算软约束等问题，在实际操作中并不可行。现实中更多采用的是预算平衡约束下的平均成本定价方式。对企业预算平衡时最优定价的探讨始于拉姆齐 1927 年的一篇分析最优税收的文章，后经布瓦德发展，形成了比较统一的范式——拉姆齐—布瓦德模型^①。拉姆齐公式反映了对各种产品（或服务）索取的价格按照该产品（或服务）的边际成本进行加成来分摊固定成本的观点。在企业自身预算平衡约束条件下，这是对经济扭曲最小的定价方式。同时，拉姆齐定价考虑了需求弹性，因而能够形成与需求结构相适应的价格结构。

不过，拉姆齐定价可能导致不合理的再分配。拉姆齐定价要求产品价

^① Baumol, W. J., and D. F. Bradford, 1970, "Optimal Departures from Marginal Cost Pricing", *American Economic Review*, Vol. 60, pp. 265 - 283.

当不存在交叉需求弹性时，拉姆齐公式表示如下：

设垄断厂商的 n 种产品在消费者之间的需求为 $q_i(p_i)$, $i = 1, \dots, n$, p_i 为价格。逆需求则为 $p_i(q_i)$ 。厂商的成本为 $K + \sum_i c_i q_i$ ，其中 K 为固定成本， c_i 为边际成本。在满足厂商收支平衡约

束 $\sum_i p_i q_i = K + \sum_i c_i q_i$ 下，最大化社会净剩余 $\sum_i (\int_0^q p_i(t) dt - c_i q_i) - K$ 。

构造拉格朗日公式：

$$\sum_i (\int_0^q p_i(t) dt - c_i q_i) - K + \lambda (\sum_i p_i q_i - K - \sum_i c_i q_i)$$

$$\text{一阶条件为 } p_i - c_i + \lambda (p_i - c_i + q_i \frac{dp_i}{dq_i}) = 0$$

$$\text{得出 } \frac{p_i - c_i}{p_i} = -\frac{\lambda}{1 + \lambda} \frac{dp_i/p_i}{dq_i/q_i}, \text{ 令 } \varepsilon_i \text{ 为需求价格弹性，则 } \frac{dp_i/p_i}{dq_i/q_i} = \frac{1}{\varepsilon_i}.$$

因此，拉姆齐定价可表示为：

$\frac{p_i - c_i}{p_i} = -\frac{\lambda}{1 + \lambda} \frac{1}{\varepsilon_i}$, 或者 $\varepsilon_i \frac{p_i - c_i}{p_i} = \varepsilon_j \frac{p_j - c_j}{p_j} = -\theta$, i, j 属于 n , θ 为拉姆齐数。对于同一商品在不同消费者之间定价，则边际成本是相同的， $c_i = c_j = c$ 。



格对成本的加成与该产品的需求弹性成反比，也就是说，越缺乏需求弹性的产品（或服务），价格对成本的加成越大，而这些产品（或服务）往往由那些贫困的消费者购买，他们除了使用这些产品（或服务）外，可能别无选择。相反，对一些高收入的消费者而言，他们所选择的某些产品（或服务），可能因为需求弹性较大，反而分摊的固定成本较少。

拉姆齐定价面临的最大挑战主要还是源于实践中的困难。首先，将这一定价模型付诸于实践时，人们会发现由这个模型得出定价要比解这个模型复杂得多。规制者需要关于成本和需求情况的大量信息。边际成本取决于成本数据，需求弹性取决于需求数据，作为约束条件的影子价格既取决于成本数据，又取决于需求数据。这些信息对规制者而言，都不可能完全准确地掌握，其中的一些信息还要依赖于被规制企业的直接提供（如成本数据主要依靠对企业提供的数据进行审计）。所以，由规制者来决定价格能在多大程度上满足拉姆齐定价很难说清楚，而且规制者还可能以此为借口，人为制定区别价格以获得寻租空间，导致规制俘获问题。

其次，拉姆齐定价模型假定成本函数是外生的，而把企业内部人员对成本的影响完全排除在外。同时，这个模型中的需求函数也独立于企业提高产品或服务质量的任何努力。但实际上，成本函数和需求函数并不是与企业内部人员的行为完全不相关的。这就意味着，这一定价模型几乎没有涉及被规制企业的激励问题。

3. 投资回报率规制模式。投资回报率（Rate – of – Return）规制模式（也称为服务成本规制）实际上是一种平均成本定价方法，即通过让总收入和总成本相等来确定价格。这种规制定价模式在 20 世纪 70 年代的美国得到较广泛的采用。可以通过一个简化的模型来说明其原理。如果企业只生产一种产品或服务，则投资回报率规制定价模型为：

$$R(p, q) = p \cdot q = C + RB \cdot s \quad (6-1)$$

如果企业提供多种产品或服务，则规制定价模型为：

$$R(p_1, \dots, p_n; q_1, \dots, q_n) = \sum^n p_i q_i = C + RB \cdot s \quad (6-2)$$

在 (6-1)、(6-2) 两式中， R 为企业收入，它决定于产品价格 (p) 和数量 (q)， C 为各种成本费用， s 为政府规定的投资回报率， RB 为投资回报率基数（Rate Base）。



通常情况下，被规制企业的产品和服务的定价分两个阶段确定。第一个阶段是估计等式的右边，即考察一段参考期内（通常为一个会计年度）的历史运营成本（劳动力、燃料、资产折旧和维修等），将它们归入成本费用 C ，并通过估计前期投资的折旧来确定资本存量水平，即投资回报率基数 RB 。规制者选择一个“公正合理”的投资回报率 s ，这个投资回报率应当反映企业投资的机会成本，理论上讲它大致为资本市场的多种资金成本的平均水平。计入核算的成本费用加上由资本存量水平和允许的投资回报率确定的投资回报一起决定了企业要求的收入。第二个阶段是选择价格水平以使企业实际的收入与要求的收入水平相等。对多产品企业而言，还要选择各产品的相对价格（即决定相对价格结构）。在美国，规制机构会定期举办规制听证会，允许利益相关方（如产业大用户、消费者代表）提供有关信息，对规制定价决策施加影响。

第一个阶段可能会就哪些成本应该进入核算这个问题，在规制者和被规制企业之间讨价还价，如何衡量资本存量和资本成本更是争议的焦点。第二个阶段对于多产品企业而言，要解决如何在不同的消费者和产品之间进行区别定价和成本配置的问题。如何在消费者群体之间和产品之间分摊要求的收入以得到相对价格结构，是这一规制模式的另一个困难的步骤。有些成本可以很明显地应归入某一产品，但是，“共同成本”（如电力产业中的输送网络成本，电信业中的转换成本和电路成本、铁路交通中的轨道和火车站成本，等等）就不仅仅与单一的产品相联系。规制者一般按照“完全分摊成本”的会计准则来分配共同成本，如可以按照产品的相对产量、可以归集的成本或收入的比例来分配。

价格一旦确定，就将在整个规制期限内保持不变，因而规制期限的长短也是这一定价模型激励的关键因素。理论上说，投资回报率规制模式的规制期限不应该太长，因为规制定价应该反映最新的成本信息。但是，在实践中，由于企业的提价申请过程、举行听证会和规制机构决策都是漫长的，因而存在事实上的规制时滞。提价会受到居民消费者和产业消费者的强烈抵制，而降价又会损害到生产企业的收益，因而规制价格具有很强的刚性特征。为减轻规制时滞对企业实际成本的影响，规制机构会附加一些自动调整条款，如价格可以参照通货膨胀率、投入品的价格变化加以指数化。但这也会带来另一个问题：被规制企业几乎没有动力去为所需的投入



品争取更低的价格或者通过企业自身努力来消化成本的增长。

二 经济规制方式的改革：激励性规制

从前面的分析可以看到，传统的进入规制和价格规制在理论和实践中都存在一些问题，特别是在实践中容易导致企业内部低效率、规制成本增加、规制俘获以及规制滞后等，即所谓的“规制失灵”。目前解决“规制失灵”主要有两个途径：一是在原有规制框架下引入激励性规制改革；二是放松规制。这里先分析激励性规制。

按照植草益的定义，所谓激励性规制（Incentive Regulation），就是在保持原有规制结构的条件下，激励被规制企业提高内部效率，也就是给予其竞争压力和提高生产经营效率的正面诱因^①。从现有理论研究和实践经验看，有四种激励性规制方式得到了广泛关注，即价格上限规制、可选合约菜单设计、特许合约拍卖机制和标尺竞争监控机制。

1. 价格上限规制。价格上限（Price – cap）规制，也称为最高限价规制，由英国伯明翰大学的李特查德（Stephen Littlechild）于 20 世纪 80 年代初提出，它把规制价格与零售价格指数及生产效率相挂钩。

价格上限规制在形式上不需要使用精确的会计数据，规制者只需要为所有产品或其中一组产品确定一个价格上限，企业则在价格上限之下自由选择产品的价格。用公式表示，企业面临的约束为： $\sum_k \omega_k P_k \leq \bar{P}_k$ ，这里 \bar{P}_k 表示价格上限， ω_k 是权重 ($\omega_k > 0$, $\sum_k \omega_k = 1$)。

和投资回报率规制模型相似，价格上限规制在一段时间内以特定方式固定了企业的价格，但这种方式与投资回报率规制不同。首先，价格上限规制是前瞻性的，而不是回溯性的，也就是说，定价的形成并不是以历史成本为基础，它实际上是固定价格合约（fixed price contract）在规制领域的体现，因而具有高激励强度。其次，这种定价模型赋予被规制企业向下调整价格，特别是调整相对价格结构的灵活性。再次，规制检查之间的间隔（即规制期限）是外生给定的，通常较长，一般为 4—5 年。

^① [日] 植草益：《微观规制经济学》，朱绍文等译，中国发展出版社 1992 年版，第 150—151 页。



英国的价格上限规制采取 RPI - X 模型，RPI 表示零售价格指数（Retail Price Index），X 是预期的技术进步率，由规制机构来确定。例如，如果某年通货膨胀率是 5%（即 $RPI = 5\%$ ），X 固定为 3%，那么，企业提价的最高幅度是 2%。这个简化的价格规制模型意味着，企业的规制定价取决于 RPI 和 X 的相对值。如果 $RPI - X$ 是一个负数，则企业必须降价，其幅度是 $RPI - X$ 的绝对值。按照这个规制模型，如果某企业本期的价格为 P_t ，则下期的规制定价 $P_{t+1} = P_t (1 + RPI - X)$ 。这里的 P_t 和 P_{t+1} 在企业提供多种产品或服务时表示“一篮子”产品或服务的平均价格或加权价格的上限。纳入“一篮子”的产品或服务主要指容易被企业运用垄断力量制定高价，因而需要政府进行规制定价的产品或服务。随着技术进步和进入规制的放松，一些产品或服务可能会变为竞争性产品，这时就要对一篮子产品的种类和权重进行调整。英国在使用 RPI - X 模型时，由于不同产业的技术经济特点不同，X 值在产业间有很大差别（见表 6-1）。

表 6-1 英国被规制行业的规制定价模型和 X 值

| 行业名称 | 规制定价模型 | X 值 |
|------|-------------|------------------|
| 电力 | RPI - X | 0 和 1.3% * |
| 煤气 | RPI - X + Y | 由原来的 2% 调整到 5% |
| 电信 | RPI - X | 由原来的 3% 调整到 7.5% |
| 自来水 | RPI + X + Q | 平均为 5% |

注：煤气行业中的 Y 指由批发到零售的转移成本指数，允许的转移成本指数以 1992 年煤气价格指数为准，并要求每年降低 1%；自来水产业中的 Q 是为达到英国和欧共体法定质量水平而发生的各项成本指数。

*：0 适用于电力供应公司，1.3% 为地区电力分销公司的平均水平。X 值对于发电和电力配送公司是不同的。

资料来源：王俊豪：《自然垄断产业的政府管制理论》，浙江大学出版社 2000 年版，第 63 页。

在美国，价格上限规制已经成功应用于电信业，如 1989 年以后联邦通信委员会对 AT&T 公司的长途电信服务就采用价格上限规制。具体办法是，为 AT&T 公司确定了三个服务篮子：居民和小额服务、800 服务和企业服务。每一篮子价格上限的提高幅度取决于通货膨胀率和外生给定



(即规制机构制定)的技术进步率之差,同时考虑使用当地电信公司交换业务发生的接入费的变化^①。

2. 可选合约菜单。拉丰和梯若尔对高效率和低效率两种类型企业的激励合约模型进行分析,得到一个推论:如果对这两种类型的企业统一使用一种规制合约,那么,由于政府不能关闭低效率企业,高效率企业会伪装成低效率企业来获取租金^②。这样,在社会福利最大化条件下设计出来的统一规制合约就会使高效率企业获得一定租金的同时,低效率企业的努力达不到最优;或者说,既没有完全抽取到高效率企业的租金,也没使低效率企业达到最优努力。

可不可以把这两种类型的企业分开加以规制呢?理论上是可以的。规制者可以通过提供一个包含两种合约的可选菜单让企业自行选择。这个合约菜单由针对高效率企业设计的固定价格合约和针对低效率企业设计的成本加成合约组成。这样的合约菜单可以诱导高效率企业自动选择固定价格合约,而低效率企业自动选择成本加成合约,从而确保政府既能让低效率企业参与生产,又抑制高效率企业获取高额的租金。但这种“完美的甄别”也是有缺陷的,因为,由于低效率企业选择成本加成合约,它将失去降低成本的动力。

在存在两种类型企业的情况下,可以简单地在合约菜单中设计两种合约就行了。但是,如果企业的效率和成本状况不止两种类型,比如其类型分布是一连续变量,那么,合约菜单的设计就会比较复杂。实践中通常是由有限个线性合约来逼近,每一个合约根据相应的技术参数来确定代表激励强度的系数和最佳的政府转移支付。

从1990年开始,德国国防部的政府采购项目已经在试行提供可选合约菜单的形式,而差不多的时期,美国密歇根州对帕拉萨兹公司(一个核武器制造商)也采用了合约菜单形式进行采购。

3. 标尺竞争监控机制。规制者与被规制企业之间的信息不对称降低了规制的效果,扭曲了资源的有效配置,这种状况有没有可能通过充分利

^① [法] 让·雅克·拉丰、让·梯若尔:《政府采购与规制中的激励理论》,石磊等译,上海三联书店、上海人民出版社2004年版,第14页。

^② 同上书,第51—57页。