



# 适度政府规模理论视野下政府机构改革路径

□ 刘飞

**【摘要】**适度政府规模理论是在大政府论、小政府论以及由此指导的政府改革出现悖论的条件下形成和发展起来的。基于适度政府规模理论视野下政府改革比较,我国政府机构改革面临多重性任务:改革和完善政府机构设置体系;优化和完善政府机构职能体系;改善和调整公共财政结构体系;完善和改进公共服务供给体系;改进和调整公职人员管理体系;培育和发展社会组织发展体系。

**【关键词】**适度政府规模理论 政府机构 改革 路径

**【中图分类号】**D62

**【文献标识码】**A

政府规模是指以权力和职能资源配置为基础,以提供社会公共服务为目标,依据一定的政治原理、管理原理和组织原理及其相互关系,由机构组织、职能配置、人员组成、经费支出、工作机制、服务绩效等方面要素有机构成的政治实体及其外在边界。追寻合理的政府规模,始终是政府机构改革的重要目标之一。

## 适度政府规模理论提出和发展的基本逻辑

政府规模衡量一般指标。在对政府规模的分析和研究之中,一般采用三类量化指标:第一类,政府供养人员的数量规模。一般用财政供养人口数量与总人口数量的比值或财政供养人员与单位GDP比值衡量,一般称之为“财政供养系数”。第二类,政府工作机构数量规模。一般采用从政府横向管理幅度和纵向管理层级来衡量。第三类,政府财政收入规模。可用财政收入和支出占GDP的百分比进行反映。政府组织体系是一个具有政治属性、经济属性和文化属性等多种属性的社会管理系统。政府规模不仅取决于系统内部的构成要素,而且还会受到经济、政治、文化等外部环境的制约。政府规模不仅是一个受社会发展程度制约的历史范畴,也是一个受外界影响和内部制约的经济范畴。

政府规模演变发展轨迹。一是政府规模增长有其必然性。市场经济条件下的政府改革历程表明,政府规模是随着现代化发展和文明程度的提高而不断扩大改善的。经济学家瓦格纳提出“财政支出不断增长法则”,马斯格雷夫等提出“财政支出增长发展模型”,皮考克等提出“财政支出增长意愿理论”,这些经济学家认为,日趋扩大的公共服务需求是导致政府规模增长的根本动因。同时,他们认为,公共权力的双面性、政府职能界限不明、一定程度的官僚体制也是政府规模

扩张的重要因素。基于社会发展需求的政府规模增长是一种符合经济社会发展要求的动力因素。而基于官僚体制、权力垄断、政府职能界限不明而产生的政府规模增长并非经济发展的追求目标,而是由于缺乏对权力合理制约并由体制惯性所推动而形成的机构改革负面现象。尽管这一动因并非合理,但也具有一定程度的必然性——人们对权力运行规律的认识始终处于研究、探索和运用的状态之中。

二是政府规模增长有其合理性。在社会日趋工业化和市场化之后,社会对公共服务的需求在比例、数量、质量上具有一种不断增长的趋势,这是社会发展的重要动力。工业化和市场化的迅速发展,要求由政府提供和维护更具活力的经济秩序、更具民主的政治秩序和更具安全的社会秩序,要求由政府提供更高效率、更高质量、更高专业的公共服务;政府服务的自然垄断性也要求政府规模保持合理的增长空间。如果政府规模维持不变,就很难有效维持市场秩序、政治秩序和社会秩序,就很难提供满足社会对公共服务的需求。

三是政府规模增长有其负面性。从社会发展的基本轨迹看,政府规模的增长是现代化大生产的必然要求,是上层建筑适应经济基础发展的必然结果。但是政府规模的过度扩张会引发多层次负面效应。政府规模过度增长会影响市场秩序的成熟程度;政府结构过度分化会影响政府的行政效率;政府规模随意性扩张会诱发行政成本的增加;政府规模无限增长会引致寻租腐败的泛滥。政府规模的不断增长意味着社会压力的增大,会对社会秩序的稳定性产生影响。因此,政府改革的政策和策略会尽量避免和限制不合理的政府规模的增长。

政府规模的扩张具有必然性、合理性和负面性,有其发展性轨迹和合理性区间。

适度规模政府价值追求。一是适度规模政府理论是对政府改革历程的深入反思。在市场经济国家机构改革进程中,先

后提出了小政府论、大政府论和适度政府论等多种改革理论。小政府论认为,自由市场经济是最有效率的经济,市场条件下一切经济活动都可依赖“看不见的手”进行自由竞争;政府对经济的干预是没有效率的;政府的职责应限制在“守夜人”的功能上;规模最小的政府是最好的政府。大政府论主张政府应当干预经济活动;强调“政府之手”对经济发展的导航引领作用;认为在现代化生产条件下,强大的政府是最好的政府。小政府论和大政府论在西方政府机构改革进程都发挥过积极作用,也都遇到无法解决的政府机构改革的难题,当它们都无法解释政府改革的“滞胀”问题时,适度规模政府论应运而生。适度政府论主张应创造一定的条件使市场和政府“两只手”发挥好各自的功能;强调市场对资源配置起决定性作用,同时赞同在市场功能不足条件下的政府干预;适度政府论力图在政府和市场之间寻求一个合适的度,即满足社会需求且以最低成本供给的适度规模政府。

二是政府的合理规模存在一个理论上的适度极限值。如果政府规模设置过小,社会发展秩序得不到有效维护,公众需求得不到满足,市场和公众就会要求政府扩大和增加规模,以适应经济社会发展的需求。如果政府规模设置过大,加重社会发展的压力,引发不稳定因素增长,市场和公众就会要求政府控制和压缩规模,维护社会服务需求和政府规模设置的平衡。适度政府力图寻求一个合适的度,既要最大限度促进政府规模经济因素的增长,又要最大限度抑制政府规模不经济因素,最大限度使政府规模效益递增到(或递减到)极限值——尽可能使规模递增(或递减到)到使平均行政成本达到最低点,也就是接近市场交易成本的最低点。这是一个理论上的适度政府规模极限值。

三是适度政府规模具有“质”和“量”的规定性。适度政府规模在“质”上的规定性——保证政府规模、公共服务和社会需求三者实现平衡;政府职能要在经济发展过程中动态确定,并保持相对稳定性;政府的构成要素得到最经济的利用。适度政府规模在“量”上的规定性——保证政府财政支出比重根据经济发展程度合理确定;政府提供公共服务能够满足社会的需要;政府的供给成本应以接近“极限最低点”供给。

### 适度政府规模理论视野下政府规模比较

政府组织规模的国际横向比较分析。从“财政供养系数”比较看,据相关研究数据显示,财政供养人员比重,美国为1.14,日本为1.184,俄罗斯为1.11,印度为1.69,中国财政供养系数约为1.25。从数量比例上看,公职人员数量规模是较为适度的。但如果以每百万美元GDP财政供养人口比较:美国为1.56人,日本为0.95人,德国为1.33人,英国为2.8人,中国为13.45

人。我国公职人员效率是最低的。我国公职人员数量规模特点是数量比例适中,但效率较低,数量规模总体偏大。因此,改进政府公职人员的数量规模,不仅需要控制公职人员数量增长,而且需要提高公职人员效能和政府规模效益。

从“政府机构数量规模”比较看,市场经济成熟国家普遍采用大部制模式,政府组成部门采取综合设置,数量较少,职能集中,效能明显,内阁部门一般在16个左右。根据2013年国务院机构改革方案,我国政府组成部门为26个。从改进进程看,机构横向设置迈向大部化。从政府纵向设置看,世界各国政府普遍实行两级制或三级制,极少数国家实行四级制或四级以上层级制,而我国政府在纵向设置上采用五级政府设置。无论从政府机构横向设置看,还是政府机构纵向设置看,我国政府机构数量较多,规模偏大,因此,政府机构改革在实行大部制和减少层级方面还有较大的空间。

从“政府收入占GDP百分比”比较看,以宏观税负为基准,第一类以北欧国家等为代表,政府收入比最高,约为45%~50%,这些国家属于高税负高福利国家,住房、教育、医疗作为公共物品由政府向居民提供;第二类以美国、英国、德国等发达国家为代表,政府收入比较高,约为35%~40%,公共服务提供较为完善。我国政府收入比由2011年的31%上升到2013年的39%,2014年上半年达到44%,但公共服务还存在较大的不足。从总体上看,应合理控制财政收入比重。

政府组织规模的历史纵向比较分析。从我国政府改进历程看,公职人员数量规模变化呈现平稳增长态势。2003年至今,公职人员规模又开始加快增长。据人力资源和社会保障部统计,从2008年到2013年全国公务员的数量实现“六连增”。根据现代政府管理一般规律和经验,我国公职人员总量适度,无需过度精简,但公职人员的“增量”控制和“存量”绩效提高面临的改革压力较大,尤其公职人员的“增量”控制应该作为政府机构改革的一项重要任务。

政府机构数量规模变化呈现平稳下降态势。改革开放以来,国务院机构数量则呈下降趋势,数量逐年递减。但政府机构纵向设置的层级,从整体上没有大的变化。总的趋势政府机构数量减少,但是由于没有转变政府职能,局部市、县政府的机构设置总数有所反弹。

政府财政支出规模变化呈现较快上升态势。财政支出包括经济建设支出、社会文教费支出、国防费支出、行政管理费支出。前三项可看作是公共服务支出,后一项可视为政府自身支出。改革开放以来,财政支出规模的主要问题是包括经济建设支出份额过大、公共事业和社会服务支出存在较大资金缺口、行政管理费用急剧膨胀等问题,政府自身成本在政府财政支出的比例过大和持续增长,显示政府财政支出结构还存在较大问题。



横向比较分析和纵向比较分析结论。基于政府规模比较分析,我国政府规模的改进和优化,存在多重性任务,既包含对政府构成要素的数量规模控制,又包含对政府服务功能的完善,还包含对政府结构的改善,以及政府组织系统改进。从公职人员总量规模看,机构改革的目标不仅要实现公职人员的“增量”控制和“存量”效能提升,还要实现公职人员“总量”绩效提高,从根本上提高政府效能。从政府机构数量规模看,政府机构改革方向不仅要推进横向设置“大部化”和纵向设置“扁平化”,还要推进机构设置“智慧化”,从根本上转变政府职能。从政府财政支出规模结构看,政府机构改革的任务不仅要解决“社会公共服务不足”和“行政成本过高”问题,还要解决政府投入效益问题,从根本上满足社会对公共服务的需求。

## 优化和改善政府组织规模路径分析

改革和完善政府机构设置体系。机构数量是政府规模大小的重要标志。政府机构是政府规模的物质载体,改革和完善政府机构设置体系,首先要减少政府机构的组成数目。笔者认为,从总体上分析,中央、省级、市级、县级政府横向部门设置,一般不应超过25个、22个、20个、15个,为适度规模政府的机构数目。从省、市、县政府机构设置来看,大部化改革还面临着艰巨的任务,这是政府机构改革的重要路径。从纵向政府机构设置看,扁平化是一种发展趋势。笔者认为,我国政府机构纵向设置上应不超过4级。机构横向设置大部化以及纵向设置扁平化,可大大减少政府机构的设置数目,从而达到控制政府规模,提高政府效能的目的。

优化和完善政府机构职能体系。政府职能是影响政府规模的核心要素。社会需求对完善政府职能有着多层次的要求,政府职能随着经济社会发展变化而始终处于一种不断转变调整的过程。适应经济发展的要求,政府职能配置要推进大部制、综合化和系统性设置,要加强和完善宏观调控职能,减少和弱化微观管理职能,增强和提升公共服务职能,强化和合并市场监管职能,转移和取消中介服务职能。完善政府职能体系存在着增加、强化、减少、减弱、转移、合并等多种方式。同时要规范政府权力运行体系,坚持“法律授权必须为,法无授权不能为”法治原则,从源头上防止政府扩张。

改善和调整公共财政结构体系。政府收入规模是衡量政府规模的重要指标。总体上要压缩行政成本支出,增加公共服务供给支付。要促进行政成本规范化,防止随意性支出。要促进行政成本法治化,加强立法机关监督。要促进行政成本透明化,接受社会监督。特别是公职人员收入的确定和调整,应通过立法机关审批,这是对权力扩张、政府规模不合理增长的一种制约。完善和确定行政成本和公共服务的比例,公共支出应

优先分配于具有比较优势的领域,优先分配于具有更高效益的用途,提高各项支出特别是消费性支出的效率。

完善和改进公共服务供给体系。提供优质充足的公共服务是改进政府规模的价值目标。完善和改进公共服务供给体系,要完善竞争性政府供给机制,减少政府行政成本,利用市场力量和社会资源,推进公共服务提供市场化和社会化;要完善公共服务供给方式,优化政府业务合同出租、参股供给公共服务、购买公共服务的供给模式;要改善公共服务的供给绩效,推行政府供给制度改革,推进政务公开,完善舆论监督,提高政府公共服务提供的效率。

改进和调整公职人员管理体系。公职人员管理体系是影响政府规模的重要因素。要按照控制总量、优化结构、提高绩效和增强能力的要求,改进公职人员的管理体系。要改进公务员录用制度和事业人员聘用制度,从增量上控制公职人员规模。从增量上逐步控制公职人员是既有效又风险最小的一种改革思维。要优化公职人员结构,完善公职人员流动机制,激发公职人员存量效能。要加强对公职人员教育培训,提升公职人员素养。要改进完善内部调剂机制,促进能弱化部门和职能强化部门之间的人员数量调整。

培育和发展社会组织发展体系。社会组织的发展对于控制政府规模具有重大意义。社会组织发展可以部分替代公共服务的供给,拓展公共服务供给渠道。社会组织发展和培育,对于推进政府机构精简、促进职能转变、提高服务效能、降低行政成本具有重要的意义,是控制和优化政府规模的重要条件。培育社会组织服务体系在我国还处于初始阶段。2012年,我国社会组织总收入来自政府财政的比例为5.2%左右,而同期美国社会组织总收入来自政府财政的比例为40%、德国为65%、英国为45%。要积极培育和发展的社会组织体系;加大对社会组织的资金投入;改进对社会组织的监管方式;完善社会组织减免税的法规;完善社会组织社会保障政策;优化社会组织发展的社会环境。人民论坛

(作者单位:中共陕西省委党校党建部)

### 【注释】

唐钧,李丹婷,罗杰:“中国政府规模:比较研究与优化策略”,《国家行政学院学报》,2010年第1期。

沈荣华:“国外大部制梳理与借鉴”,《中国行政管理》,2012年第8期。

“44%:政府收入占GDP比重明显偏高”,《领导决策信息》,2014年第31期。

“‘小政府大社会’是社会管理改革方向”,《南方日报》,2013年10月28日。

责编/张晓