

● 公共行政

试论财政支出制度改革的行政学意义^{*}

王 明 景

(武汉大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 王明景(1966-), 男, 湖北嘉鱼人, 武汉大学公共管理学院行政管理学系博士生, 主要从事行政管理学与财政学研究。

[摘 要] 当前我国正在进行财政支出制度的改革, 这不仅是建立现代公共财政的关键, 而且对行政体制改革的深化起着极为重要的促进作用。我国目前的财政支出制度存在不少问题, 迫切需要改革, 而且, 财政支出制度的改革将对我国行政体制改革产生深远影响。

[关键词] 公共财政; 财政支出; 行政体制

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)03-0278-05

财政, 是国家对剩余产品的再分配, 其目的是为了履行政府的职能。随着我国经济体制从计划经济向市场经济的转变, 政府职能也处于相应的转变过程之中, 新的政府职能及其体制也要求财政职能及其体制作出相应的变革。财政体制的变革不仅包括收入制度的变革, 也包括支出制度的变革。目前, 我国财政体制的改革, 已将支出制度的改革提到关键地位, 其改革成效不仅关系到适应社会主义市场经济体制的新的财政体制——公共财政体制能否建立, 而且直接影响着行政体制改革能否向纵深发展。目前, 我国学术界对财政收入制度的研究成果颇丰, 而对财政支出制度的研究才刚刚起步, 至于将其与行政体制改革结合起来研究, 更显不足。因此, 本文研究我国财政支出制度对行政体制改革的影响, 有助于我们将财政学与公共行政学融合起来, 加深对财政支出制度重要性的认识, 并从经济学的角度深化对政府行政管理体制的认识。

一、我国财政支出制度的现状及其对行政体制的影响

改革开放以来, 特别是自1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制以来, 我国的财政体制经过了不断的改革, 促进和适应了社会经济的发展, 为经济体制转轨和制度创新作出了历史贡献。但毋庸讳言, 从总体上讲, 我国尚未建立起与市场经济相适应的公共财政体制, 现行的财政收入、支出制度和管理机制都存在不少问题。这里, 主要对财政支出方面的问题进行剖析:

1. 财政支出范围宽, 支出结构不合理。在计划经济时代, 政府几乎是社会资源的惟一配置者, 与之相应, 政府的财政支出几乎用于社会生活的各个角落, 政府的职能无所不在, 财政也“无所不支”。自20世纪80年代改革开放以来, 逐渐明确要将社会资源的主要配置者地位让给市场, 政府只对其起补充作用, 关键是要政企分开, 政府的财政投资要基本退出竞争性行业, 转向公共产品和服务领域。但由于种种原因, 财政支出的范围仍然过宽, 用于一般竞争性行业的投资仍占财政支出的比重很大, 而对公共产品和服务领域的投入又显不足, 这主要表现在对基础设施和科技教育、社会保障的投入不够。前者是种了“市场经济的田”——财政“越位”; 后者是荒了“财政自己的地”——财政“缺位”。

2. 财政支出在各级政府之间、在同级的各个政府部门之间分配不科学、不规范。在纵向层级上的表现是: (1) 当前中央与地方财政支出的一个很基本的方法, 是以1993年为基数的“税收返还”的“基数法”, 即以原有财政承包制的支出格

局为基数的中央对地方的财政拨款制,使原有不公平的财政包干体制仍然得到了部分承认。这种方法,一是使地方财政支出的增加成了刚性,使中央财政增长的速度远低于地方;二是富省从中央返还的钱多,穷省从中央返还的钱少,更加拉大了东西部地区的贫富差别。(2)中央对地方的一般转移支付规模过小,不能解决地区经济差别过大的问题,这与上述中央财力增长太慢、财力有限有关;(3)专项转移支付存在很大的随意性、盲目性,往往以双方领导人的权威、亲疏利害关系为转移,未建立科学的项目评估制度。

从横向部门而言,最主要的是财政支出以支出功能为标准,而不是首先由部门牵头并以部门之内的项目为标准。这种功能预算制度会导致下列弊端:(1)有的预算支出项目不能落实到部门,无部门首长负责;(2)因项目按功能支出编报,就出现脱离具体部门负责的“首长工程”,随意增加支出;(3)由于按功能编制预算,无法从预算表上看出各部门实际财政支出,使财政部、人大无法监督各部门财政支出;至于对脱离部门的项目更是无法监督;(4)按支出功能编制预算,还会在实际上造成各部门苦乐不均、分配不公的问题;(5)所有这些导致预算缺乏约束力,法律地位不高。

3. 财政资金的支付、使用制度不科学,实行的是分散支付、分散储存、分散采购。我国各级政府财政资金支付的方式,均是将预算资金从国库拨付到各部门、各项目承办单位在商业银行的账户,由各单位分头使用。实践证明,这种支付制度弊端很多:(1)财政资金分散使用,脱离财政监督,以致发生资金互相挪用、乃至滥用的状况;(2)财政资金分散储存,使资金忙闲不均,大量资金沉淀,无法充分发挥资金效益;(3)财政资金使用效率不高,各单位用财政资金分散采购,不能形成买方竞争优势,使采购成本偏高;财政也无法进行监督,采购行为不透明,易于产生权钱交易,而且还使地方政府利用政府采购量大的特点来保护地方落后产品,不利于全国统一市场形成。

4. 大量政府开支游离于政府财政预算之外。制度外收入的存在以及乱收费,导致了乱支出,使政府收支陷入无序状态,并导致了浪费、贪污等腐败现象。

我们知道,财政支出是政府行使职能的物质基础和前提,我国财政支出制度方面现存的上述问题,直接对政府的行政管理体制产生了负面的影响:

1. 不利于政府转变职能。当前我国财政支出的一个重要部分仍是投向一般竞争性的企业,这就使得政府仍在行使老的职能:干预企业的微观经营管理活动。另一方面,财政支出中弥补市场缺乏的公共产品和服务的投入严重不足,成为财政支出的最薄弱环节,恰恰又限制了政府应加强的职能,使政府的职能不能真正转到适应市场经济要求方面来。

2. 不利于中央政府与地方政府以及地方政府相互之间职权的科学分配。中央向地方的税收返还制度,导致中央财力增长过慢,以及中央对地方转移支付不规范、随意性大,削弱了中央宏观调整能力,使中央宏观调控职权无法充分行使。同时,它也导致各个地方政府财政支出的苦乐不均,以及由财力所决定的职权行使力度不均衡:贫困地区的地方政府该干的事无钱干,无法充分行使职权;富裕地区的地方政府可以有钱干很多不该干的事,越权行使职权。

3. 不利于政府各部门之间职权的科学分配。由于财政支出预算以支出功能为标准,以及“三乱”收入不列入预算,各部门究竟有多少财政资金支出,财政部门无法知道。这就会造成各部门支出的资金苦乐不均,同样会使各部门的职权因资金的苦乐不均而造成“越位”和“缺位”问题。

4. 不利于政府行为的科学化、民主化、法制化,不利于政府行为的高效和廉洁。政府的行为要以财政支出作后盾,办事就要钱,无钱不能办事,钱少少办事,钱多多办事,钱再多就乱办事。各级政府之间、各个部门之间财政支出的随意性和苦乐不均,必然导致他们行为的不规范、不科学、浪费乃至违法乱纪。同时,分散支付、分散储存、分散采购,使与之相连的整个政府行为脱离人大代表监督、财政部门监督、人民群众监督。这不仅造成行政行为效率低下,成本增高,而且已成为滋生严重腐败的土壤、祸根。尤其是“三乱”收费,使政府机关违法乱纪合法化,使腐败行为合法化、行业化、普遍化。财政支出不公平、无效率,破坏了政府行为的规范化、法制化。

二、公共财政体制的建立与财政支出制度改革

从理论上讲,财政职能是由政府职能决定的,财政职能是为履行政府职能服务的。我们当前正处在建立社会主义市场经济体制的过程中,这种经济体制决定着我国的政府职能主要是保证市场经济的正常运作,弥补其不足,纠正其失误,由此决定我国政府的职能主要是:(1)为社会提供公共产品和服务,这是为弥补市场经济失灵、非效率所必须的;(2)调节国民收入的分配,缩小贫富差别,为全民提供基本生活保障,这是为纠正市场分配不公所必须的;(3)对市场经济进行宏观调控,纠正市场经济的不稳定性,促进市场经济持续稳定发展;(4)保证国有经济在国民经济中占主导地位,这既是社会主义国家性质的需要,又是调节宏观经济的需要。

财政职能与政府职能是一致的,它不过是通过财力这个特殊手段行使政府职能。因此,我国财政职能也以这四条为

主。这四条职能中前三条职能从广义上讲,都属于公共产品和公共服务。公共产品和公共服务不仅包括公共工程:公共基础设施、国土整治、环境保护;公益企业:水、电、气、通讯、交通;公共服务:教育、科技、文化、卫生;还包括公共安全:国防、司法、公安;公共管理:国家机关及其管理,其中就包括对市场经济的宏观调节,对国民收入的再分配——社会保障等。

这些公共产品和公共服务都是市场经济所不能提供的,必须由政府提供。这是由它的性质决定的:它是用来满足社会成员共同需要的产品和服务,不是满足个人的需要和服务。由此它有以下特征:(1)消费的非排他性,即可以共同享受,一人享受该商品,不会妨碍另一人享受该商品,如道路上的灯光,只要你在这条道路上,就可享受它的照明;(2)不可分割性,在技术上无法将不为该产品或服务付费的人排除在受益范围之外,如国防、治安、政府对宏观经济调控等所提供的好处,任何人都可享受,在技术上无法将拒绝交费的人排除在享受的范围之外;(3)非竞争性,正因为公共产品和公共服务的成本无法通过价格——收费收回,因此市场竞争机制——价格机制无法对其起作用。而私人产品则完全不同,由于他的消费具有排他性:你使用了这件衣服,别人就不能使用这件衣服,因此完全可以通过价格收回其成本和利润,市场竞争机制——价格机制就能对其起作用,促进其发展,无须由政府提供。

在现实生活中,纯粹的公共物品很少,更多的是半公共物品、半私人物品,又称混合公共物品。它们既可为社会公共服务,又可通过收费的价格机制将不愿付费的人排除在外,如水、电、气的供应,学校、公园、博物馆、公路、桥梁等等皆属这类产品。这些产品和服务,既可由政府提供,也可在政府监管之下,由私人提供,或政府与私人合营提供。

市场经济体制下的财政职能是为社会提供市场不能提供的、或供给不足的公共产品和公共服务,而这就是公共财政的职能。当前,我国已经明确要建立与市场经济相适应的财政体制——公共财政体制,它与计划经济体制下的生产建设型财政体制有很大的区别。在计划经济体制下,社会的全部生产活动,无论是私人产品的生产和服务还是公共产品的生产和服务,都由政府的财政提供。由于国民经济活动主要是生产私人产品和服务,公共产品和服务是为生产私人产品和服务提供条件的,因此后者在量上处于次要地位,财政的资金当然也以投向私人产品和服务为主,故称生产建设型财政。而与市场经济体制紧密相连的公共财政,以投向公共产品和服务为主,故称公共财政。因此,公共财政的支出范围比生产建设型财政的支出范围窄,内容结构也不同。(当然在财政收入上它们也不同,这里就略而不论了)

应该说,改革开放以来,我国财政收支格局已经在逐步朝着公共财政方向迈进。1998年全国财政工作会议上,项怀诚部长明确提出我国今后财政改革的目标就是建立公共财政,并提出当前的任务就是建立公共财政的基本框架。这既是对我国财政改革的经验总结,又是对我国财政改革的目标定位。如果说公共财政的构建,以1994年分税制为起点,即以财政收入制度的改革为发端的话,那么,当前要进一步完善公共财政的框架,就必须以财政支出的改革为重点。财政支出制度的改革,已成为建立公共财政体制的关键。李岚清副总理在2000年7月全国财政工作会议上,已明确指出,今后几年财政改革的基本思路,是在不断完善财政收入体系的同时,重点推进财政支出管理改革,以加快建立公共财政体系。

具体而言,根据公共财政的要求,当前我国财政支出制度方面最主要的改革有以下几项:

1. 改革财政支出范围与结构,解决财政支出“越位”与“缺位”问题。根据公共财政的职能范围,科学界定财政支出的范围与结构,主要是要将财政支出的重点由一般的生产领域转到公共产品和服务领域。这首先要要求政企分开,对国有企业实行抓大放小的战略重组,逐渐减少财政对它们的支持;其次要求加大对基础设施、教育、科技、社会保障的财政投入。只有首先解决前者“越位”的问题,才能解决后者“缺位”的问题。

2. 正确处理中央与地方之间财政分配关系。首先要取消现有的以1993年为基数的税收返还制度,实行“零基”预算制度,改变原有财政承包制下的不平等格局。这既可使各地支出比较接近各地实际,又可增加中央财政支出量,使其有较多的财力用于一般的转移支付拨款,加大对贫困地区的扶持,以缩小地区之间的经济距离。同时对专项转移支付制度,要建立健全项目审批、项目结算制度,使审批标准化、程序化、公开化。坚决改变目前这种“会哭的孩子有奶吃”,谁的背景大、权势大,甚至谁能用大钱贿赂,谁就能得到专项拨款的不正常乃至腐败现象。

3. 实行综合的部门预算制度,并使预算更加细化、科学化,以增强预算的约束力。改变过去以支出功能为标准的编制预算方法,以部门为编制单位,在部门预算的框架内再按项目细化预算;而且,要将本部门内所有的预算内外收入、支出综合统一编制预算,不再使预算外的资金游离于财政预算之外。这样做的好处很多:(1)使预算有明确的责任人——部门首长负责;(2)便于人民代表大会和财政部的监督、质询;(3)便于各部门首长对本部门资金的了解和统筹安排及自我监督;(4)便于杜绝由乱收费、乱开支所造成的腐败现象;(5)实行细化预算后,使预算更结合实际,更不易造假,更容易监督,既减少了预算的盲目性,增强了预算的约束力,又减少了腐败,提高了预算的法律地位。

4. 实施国库集中储存、集中支付制度。改变过去各部门都在商业银行有账户、国库将预算支出资金都拨给各单位账

户就完成预算的做法,改为各单位只有一个共同账户——国库的账户,各单位所用的资金,包括人员的工资、办公用费、专项经费都由国库统一储存。其中人员经费,由国库统一支付;办公经费、专项经费的支出,凡是额度比较大的,由财政部门或后勤管理部门集中采购,国库也集中支付。这种集中储存、集中支付制度的好处是:(1)便于财政部门对各部门资金使用情况的监督;(2)强化了预算的法律效力,能有效地防止预算资金挪用、非法挤占;(3)可以由国库统一调节使用资金,避免分散储存带来的资金沉淀、浪费;(4)对行政、事业单位人员工资集中储存、支付,能有效防止机构编制膨胀。

5. 改革购买性财政支出方式,实施政府采购制度。将分散的、隐蔽的、非竞价招标的政府采购,改革为集中的、公开的、竞价招标的政府采购。政府采购的资金约占GDP的10%以上,它不仅能成为国民经济供求平衡的重要砝码,而且它的浪费或节约,对国民经济、对财政收支平衡有很大影响。根据外国以及我国试点的经验,凡是实行政府采购制度的,均可节约10%以上的资金,而且提高了所购物品和服务的质量,使采购主体实现了经济成本最低化,收益最大化,使供应商之间展开了良性竞争,促使其适应市场要求,提高其所提供的货物、工程、服务的价格质量。对资金管理部门而言,提高了资金效益,硬化了预算约束,加强了对资金使用的监督。对政府工作人员而言,减少了暗箱操作,增加了透明度,有利于反腐倡廉。

三、财政支出制度改革对行政体制改革的推动

财政支出制度的改革直接从物质资金和经济基础的层面改变了政府管理的固有模式和行为方式,对行政体制改革起着巨大的推动作用,促进了政府的职能转变和机构改革、中央与地方关系的重建、政府行为的规范,并从根本上有利于建立一个科学、民主、法制、高效、廉洁的政府行政管理体制。

1. 从物质基础上,推动了政府职能的转变,巩固了政府机构改革的成果。由于公共财政支出的结构是以公共产品和服务为主,对竞争性企业的投入,只限于有关国民经济命脉的大型企业,这就迫使政府不得不丢掉旧的职能,转向新的职能。政府再没有钱去参与一般竞争性的行业,没有更多的钱向现有的国有企业投资,迫使政府对中小型国有企业进行资产重组,使这些企业获得新的资金来源,逐渐与财政脱钩。同时,财政又对公共产品和服务领域给予尽可能足够的财力支持,使得政府充分行使这些市场经济所需要加强的职能。可以说,财政支出结构、范围的改革,是对政企不分的釜底抽薪,是对政企分开、国有企业改革的催化剂。同时,实行财政资金的集中支付、集中储存制度,由国库统一发放工资、办公经费,这就从物质基础上限制了机构自行膨胀、乱增编制的不良现象。由于实行部门综合预算,将预算外的收入也纳入预算之内,使各单位也不能通过乱收费解决自行增编的工资问题。因此,财政支出制度的改革,有利于巩固机构改革的成果,从物质基础上遏制了机构的膨胀。

2. 促进了中央政府与地方政府之间责权利的合理分配。取消中央对地方的税收返还,实行“零基数”预算制,意味着中央与地方财政支出的分配走上科学化、规范化的道路,而这就要求中央与地方之间的责权分配也走上科学化、规范化的道路,要改变过去中央管决策、地方管执行这种难以划分、无法规范化的按程序分工的办法,实行能使分工明确的按管理对象分工的办法。由于现在已经明确整个政府和公共财政的职能均是以提供公共产品和服务为主,因此,中央与地方之间、以及各级地方政府之间的分工主要是在这个领域之内分工。按照外国的经验和我国的实践,最好以公共产品和服务的受益原则、效率原则进行分工。这种方法分工明确,界限清晰,易于走向规范化、法制化道路,能够顺利地与财政支出的规范化、法制化接轨,并使政府职能与公共财政职能相吻合,真正使事权与财权一致。同时,取消税收返还制、实行零基预算制后,有利于增强中央宏观调控能力,有利于增强贫困地区地方政府的职权,有利于削弱富省不应有的职权,这也使它们之间的职权分配更趋合理化。

3. 有利于清理政府各部门的职能,合理地规范各部门行为。部门预算制度的实行,要求将所有的政府支出项目纳入部门管理之下,再不能出现没有部门归属的项目预算,即使有某些公共工程是跨行业、跨部门的,也要确定一个部门为主,由为主的部门负责。这种预算制要求理顺部门的职能关系,使政府所有的职能不重复地分配到各部门中去,同时,又不能使某一项职能遗漏,以致脱离部门孤立存在。只有各部门的职能界限清晰,分工明确,又无遗漏,才能真正落实部门预算制。其次,实行部门综合预算,要求将各部门预算内外收入都列入预算之中,统筹安排支出,这就在很大程度上遏制了部门的利益驱动,抑制其乱收费的积极性,使部门行为合理化、规范化。

4. 有利于行政管理科学化、民主化、法制化,有利于政府管理工作的高效、廉洁。

首先,财政支出制度的改革,使政府的行为更符合市场经济及整个社会的需要,因而更加科学合理。在生产建设财政体制下,政府干了很多不该干的傻事,花了很多不该花的冤枉钱,结果还阻碍了社会经济和各项事业的发展。政府这种不科学、不合理的行为,在公共财政体制下,可以免除或基本免除。同时,过去的功能预算制度,随意性大,“首长工程”

屡见不鲜,有些项目无部门负责;整个预算编制粗糙,漏洞很多,审批不严。这种不科学、不合理的行为,通过财政支出制度的改革,也可基本改变。

其次,财政支出制度的改革,使政府行为更符合人民的利益,在财政支出的方式上,更便于群众了解、参与、监督,更加民主。新的公共财政是为满足社会成员共同需要的财政,这本身就直接内含着人民性,搞好财政支出工作的过程,就是政府直接为提高人民生活水平、为群众谋取福利的过程。公共产品和服务的质量,直接关系到人民群众生活的质量。政府是公共产品和服务的提供者,人民群众是公共产品和服务的消费者,政府有责任对公共产品和服务的消费者承担义务,保护消费者的权益。为此,政府对公共产品和服务的提供和管理必须进一步趋向民主化、公开化。

再次,财政支出制度的改革,可以更为直接、有力地提高我国行政管理效率和廉洁的程度。行政管理的效率就是行政管理的投入和产出之比,而投入中最重要的是财力投入,时间投入、物力投入、人力投入都要通过财力投入转换,都可反映在财力投入之中。因此,财政支出的节约就是行政管理成本的降低,也就是行政管理效率的提高。

此外,上述财政支出制度的改革,可以说在很大程度上是对腐败的釜底抽薪,只要严格实施这些制度,贪污、挪用、在政府采购中的权钱交易、以权谋私的行为几乎无机可乘。实行部门综合预算制,将不合理的收费取缔,合理的收费或转为税收,或纳入财政预算之内,更是对目前滋生腐败的重要土壤的铲除。可以说,财政支出制度的改革,会使政府的廉洁程度上一个新台阶,它将会在极大程度上改善我国政民关系,树立政府的良好形象。

最后,所有以上这些改革,必将通过法制将其规范化、固定化,从而使与之相连的政府行为都走向法制化轨道。

[参 考 文 献]

- [1] 高培勇.公共财政:经济学界如是说[M].北京:经济科学出版社,2000.
- [2] 项怀诚.以“三个代表”思想和财政研讨班精神为指针,积极推进财政改革和制度创新[J].中国财政,2000,(8).
- [3] 吴振舟,邢福俊.试论建立科学的公共财政框架体系[J].审计与经济研究,2000,(4).
- [4] 李岚清.贯彻“三个代表”重要思想,建立公共财政初步框架[J].中国财政,2000,(12).
- [5] 项怀诚.走向新世纪的财政改革与发展[J].中国财政,2000,(12).

(责任编辑 叶娟丽)

Administrative Meanings of Fiscal Expenditure System Reform

WANG Ming-jing

(School of Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: WANG Ming-jing (1966-), male, Doctoral candidate, School of Public Administration, Wuhan University, majoring in public administration and finance.

Abstract: Nowadays, a reform about fiscal expenditure is being developed in China. This reform is not only considered as a key about public finance establishment, but also plays a crucial role in deepening and developing the administration system reform in China. Therefore, it is necessary to study fiscal expenditure system under the current situation and its Influence upon administration system reform; it also concerns about reforming fiscal expenditure system demand and its contents and its accelerating force about its reforms. So, it plays an important role in the sphere of the study and the practical job.

Key words: public finance; fiscal expenditure; administration system