

财政的当恩斯转换的基本特征及措施

■ 孙天法

19世纪德国学者瓦格纳(Wagner, A., 1883)总结欧美和日本财政支出的经验,提出了著名的瓦格纳条件,即由于财政资金的无偿性和政府职能的扩大,财政支出的增长速度总是高于经济增长速度。瓦格纳现象一度使得各国政府和经济学家忧心忡忡,采取各种措施加强财政预算和财政支出管理,控制财政支出规模。但这样一来,一些发达的市场经济国家又从一个极端走向另一个极端,出现了财政控制过紧的问题。针对这一现象,美国学者当恩斯(Downs, Anthony, 1960)发表了“为什么民主国家财政预算总是这么小”的论文,被理论界称为财政的当恩斯转换或当恩斯财政转换。从理论经济学的角度,当恩斯转换具有特殊的财政含义和数量标准。因此,研究当恩斯转换的财政学特征和实现当恩斯转换的财政措施对于提高我国财政资金的使用效率,促进国民经济的健康发展具有十分重要的现实意义。

一、当恩斯转换的标准

实现财政支出的当恩斯转换的基本目标是把财政收支规模控制在能够恰如其分地满足国民经济发展需要的水平,所以,必须把财政工作置于国民经济发展的的大环境中,实现财政收

支的勿偏、勿倚,不过、亦无不及。具体地说,财政的当恩斯转换应该包括以下几个基本特点:

1. 行政支出占全部财政支出的比例控制在国际标准以下

行政管理费用支出是政府机构完成相关功能所付出的成本。学术界一般按照行政管理费占全部财政支出的比例来评价政府机构的工作效率与成本。实际上,政府机构也有固定成本和变动成本之分。一个国家的人口规模越大,在特定的工资水平下,行政管理的规模经济效益越高。所以,要同时利用行政费用占全部财政支出的比例和行政经费总额两个指标评价一个国家政府部门的成本与效率。从行政经费占全部财政支出的比例来看,我国行政经费支出的增长速度较快,所占比例过高。据统计,我国行政管理费支出由1978年的52.9亿元增加到2003年的4691.26亿元,增长了87.7倍。2003年,我国行政支出占全部财政支出的比例高达17%,远远高于其他国家的水平。

显而易见,如果一个国家的政府处于高成本、低效率运行状态,那么其财政支出绝对不可能实现当恩斯转换。对于我国来说,由于人口众多和行政管理的规模经济效益,每百人公务员的比例应该低于世界任何一个国家

的水平。所以,我国行政支出占全部财政支出的比例应低于国际通行标准。把当前政府职能扩大和行政管理规模经济效益等因素考虑进去,我国行政支出占全部财政支出的比例定在10%以下是可能和合理的。

2. 财政对经济可持续发展的有效支持

实现财政当恩斯转换的直接目的不是一味地限制财政支出规模,而是应从公共财政原则出发,根据国民经济发展可持续发展 and 人民生活水平提高的要求,科学地安排财政支出的规模。在公共财政制度之下,国家财政主要解决市场不便和无力解决的各种支出。但是,由于财政理论界对财政如何支持经济健康与可持续发展问题的研究不充分,产生了支持经济发展不属于公共财政范畴的观念。事实上,财政资金在促进科技发展、引导民间资金投向、支持重点工程建设方面具有不可推卸的责任。因此,财政支出不仅要保障公共产品的供给,同时必须从促进经济可持续发展的角度,维持经济发展支出在财政支出中的适当比例。随着经济的发展,我国逐渐向资本富裕社会转变,国家财政的经济发展功能从原来单纯的直接投入向投资引导和直接投入相结合的经济支持模式。由于社会经济形势复杂多

变,国家经济发展部门可以因地制宜、临机制变,决定国家财政支出中的经济发展支出规模。

3. 略有结余的财政平衡

实现财政支出的当恩斯转换要求国家根据经济发展需要和市场行为主体的承受能力,科学地测定合理的税负标准,遵循长期平衡的原则,制定合理的财政收入和支出预算。同时,为了应付经济发展过程中的突发事件,财政收支必须贯彻略有结余的原则,以便国家财政能够取有余而补不足。特别是在国家面临巨大的经济和科技发展机遇时,国家财政可以在不必举债的情况下,及时筹集到科技、经济发展所需的巨额资金。在资本市场高度发达的条件下,在财政监督科学有效的前提下,国家也可以是积极的市场行为主体,中央财政可以通过财政资金的资本运作实现财政资金的保值、增值。所以,略有盈余的财政平衡理念并不必然造成财政资金的低效率和浪费。

我国目前是一个经济快速发展的市场经济转型国家。财政预算存在宽打宽用和期末突击花钱的非理性现象。所以,为了提高财政支出的可控性,财政结余应主要集中在中央财政,财政结余资金也由中央财政统一运用。地方财政主要通过强化监督提高财政资金使用效率,出现的财政结余应上缴中央财政统一使用。

二、实现当恩斯转换的措施

实现财政支出当恩斯转换的关键是使财政支出能够恰如其分地满足公共品供给和社会经济发展的要求。

1. 从财政决策程序上确保财政支出的必要性和必要财政支出的保障性

无论是纯公共品的供给,还是促

进经济发展计划,国家财政支出都必须严格建立在财政必需的基础之上。但是,由于使用的无偿性,财政资金往往被低效率使用甚至挥霍。实现当恩斯转换要求从财政决策程序上保证财政支出的必要性和必要财政支出的保障性,一方面要通过财政预算、财政立法,规范财政资金的申请和发放,使每一笔财政资金的支出都具有确实实的现实必要性;另一方面,只要符合经济发展和科技进步要求,只要是人民基本生活所必需的财政支出要求,无论申请人职位高低,资金使用者区位远近,都应该按照其必需程度依次得到满足。

要满足财政支出的必要性和必要财政支出的保障性要求,一方面,要提高财政支出的预算科学性与预见性,利用网络等技术使具有资金需要的行为者能够及时表达他们的申请意愿;另一方面,应通过财政支出的信息披露,堵死财政支出的跑冒滴露,杜绝财政支出的暗箱操作。

2. 提高财政资金的使用效率

提高财政工作的科学性并不仅仅体现在满足财政支出的必要性和必要财政支出的保障性方面,更重要的是提高财政资金使用的效率。首先,对于不确定性事项(如技术研发)的财政支持应该在保证基本支出的基础上采取悬赏的方式征集课题、事项的解决措施,防止骗取财政资金的行为发生。其次,对于成果易损型财政项目(如植树造林),国家可以通过最终核算的方式提高财政支持的有效性,以减少财政资金的损失浪费。最后,通过对可控项目的竞争,降低特定公共品或准公共品的生产或供给成本。无论是公共品,还是准公共品的供给,虽然不通过市场竞争的方式满足消费者的需求,但可以通过竞标的方式降低公共品或准公共品的生产成本,进而相应

减少国家财政的相关支出。例如,一个具有理性的社会不会通过排他的方式,限制人们享受公共安全机关提供的社会安定的服务。但是它可以通过竞争的方式,降低公安用品的生产与供应价格。准公共产品的供给也是如此,推广竞标方式以后,高速公路造价明显降低,国家财政对一些车辆流量稀少的高速公路补贴就会相应减少。

3. 强化财政监督与信息披露

强化财政监督是提高财政资金使用效益与公平性的重要措施。而要强化财政监督,充分及时地披露财政工作的相关信息十分重要。根据信息经济学,信息不对称和信息不充分是绝对的,但是不能据此拒绝或弱化财政监督的信息披露。严格地说,在财政等领域,只要信息基本对称和比较充分,利用这些信息可以实现特定功能和解决相关问题,我们就可以认为该信息是对称和充分的。

强化财政监督的信息披露是一个方兴未艾的科学。一般地说,财政监督的信息披露越充分、越及时,越能够有效地消除暗箱操作和根绝腐败。但是财政监督的信息披露也必须讲求经济原则和方法论,对于重大的财政事项,应该贯彻充分原则;对财政支出发生的原因、财政资金的申请者、批准人、执行者等应实现充分的信息披露;对于规模小、频率高的经常性事项,可以采取定期的集中披露方式。

同时,强化财政监督还涉及财政监督的信息披露体系问题。科学的财政监督信息披露体系包括完整的财政监督信息披露主体系列和科学的财政监督信息披露媒介结构,财政监督主体各言其事、各尽其责,信息披露媒介相互配合、各尽其能。

(作者单位:中国科学技术信息研究所)

责任编辑 刘慧娟