交流好经验 开拓新视野

——第五届亚洲预算高官会议综述

■本刊特约记者 余三思

应经济合作与发展组织(OECD)邀请，2008年1月9—16日，财政部代表团一行5人赴泰国参加了OECD组织主办的第五届亚洲预算高官会议，围绕财政空间、公私合作、税式支出和政府间财政关系等议题，与会的18个亚洲及部分OECD国家和地区的政府预算部门官员进行了交流。会议的主要情况如下：

一、关于财政空间

财政空间是此次会议提出的一个新概念，其内涵较为丰富。从可持续性角度看，财政空间是指政府可获得的一定预算空间，以使其在不损害财政可持续性发展的前提下，有能力为特定目标的实现提供预算资源。从发展角度看，可将财政空间定义为：政府采取切实政策措施加强资源调动，并通过必要的改革加强治理能力，改善制度及经济环境，从而获得实现一系列既定发展目标必需的财政资源。从预算角度看，财政空间又指政府在年度或中期预算框架内可获得的用于支出项目的财政资金。

中国财政杂志社

的绩效理念，真正实现从源头、制度上反腐倡廉。部门单位申请财政资金十分谨慎，不敢乱要钱，更不敢乱花钱，“绩效观念”取代了“要钱观念”，工作重点由原来的要钱转为用钱。通过财政综合改革，也有效堵塞了各部门单位财政预算以外的资金来源渠道，实现在源头上、以制度的手段防止腐败。

（五）促进政府职能和行政方式转型，为效能政府建设奠定坚实基础。绩效预算打破了传统意义上财政资金使用仅由财政部门负责的观念，促进了各部门“责任政府”理念的确立、职能的转变和行政效率的提高。南海区出台了首问负责制、限时办结制、责任追究制等各项行政管理制度；针对行政机关存在的“中间环节办事难”问题，切实做到限时审批，责任到人。

（六）推进了公共财政政策决策机制创新。绩效预算是实现财政政策决策科学化、机制化的有效手段，是公共财政政策决策机制的创新。科研部门的参与，科学的流程设计是绩效预算成功的基础，有助于实现“科学理财、专家理财”的目的，是财政分配科学化、民主化的前提和条件。监督权的应用使得专家评审过程被有效的控制和监督，进一步提高了财政决策的透明度。

成功实施 两点体会可资借鉴

南海区的绩效预算工作从开展以来，每年迈出一大步，实现了从无到有、从单一到全面、从简单到详尽，逐步走向科学化、常规化、制度化。从南海的经验来看，作为一项系统工程，绩效预算的成功实施离不开政府和社会各界的高度重视和大力支持，其中，借助外脑、引进咨询专家的模式是南海绩效预算取得成效的重要保障。聘请广东省财政科研所承担其绩效预算策划及执行评审工作，南海区财政局自身不参与评审，为保持评审工作的公正性和公平性提供了前提，更有利于回应项目评价结果较差单位的不满和质疑，体现了公共财政科学决策机制的创新。把决策权交给专家，政策专家和技术专家两方面的有机结合实现了由领导个人“拍脑袋”决策，到专家集体决策的转变，全面提升了预算安排的科学性、客观性、合理性。

由于绩效预算是一项全新的工作，改革的过程会触及一些预算申报单位的既得利益，阻力可想而知。南海区从本地情况出发，选择技术含量较高的信息化项目入手，不断改进绩效预算评审程序、注重为以后的工作开展预留空间，亦是其在绩效预算能够顺利、持续推进的原因之一。

（一）财政空间的实践意义。财政空间对不同发展阶段的国家具有不同意义。

对于低收入国家，财政空间用于评估促进经济增长和税收增加所需的额外开支。由于这些国家税基偏窄，存在“慢性”财政不平衡，且亟需投资人力资源及硬件设施，因此关键在于如何有效拓展财政空间，推动经济增长、扩大未来公共开支规模。

对于中等收入国家，财政空间强调在推动快速经济增长的同时，不对国家未来财政发展形成过度的风险。财政空间的拓展范围取决于一系列变量，例如税收占GDP的比重，基础设施投资和预算强度等。中等收入国家间的这些变量差异较大，因此各国创造财政空间的能力各有不同。

对于发达国家，财政空间指的是通过年度或中期预算决策衡量可用于分配的资源。发达国家通过刺激经济增长拓展财政空间的机会较为有限，因此关键在于如何合理分配可获得的财政空间。

（二）财政空间与预算编制。与会代表一致认为，预算在本质上是增量的，它为政策项目分配可获得的资源。尽管预算涵盖所有开支，但预算决策是边际决策。如果没有财政空间，就没有编制预算的必要，政府可以沿袭上一年的做法，而无需进行繁复的预算程序。财政空间这一概念为预算编制增加了中长期的维度，即要求考虑到当前决策对未来财政状况的影响。

纵观OECD国家过去半个世纪的预算改革，其主要目标是试图消除增量预算的负面影响，使现行项目和新提议项目在平等基础上竞争有限的资源。零基预算在理论上是根除增量预算弊端的根本举措，但在实际应用中，零基预算主要被用作边际分析工具。以往的改革历程证明，增量预算目前依然是各国预算管理的基本模式，原因在于增量预算能够减少各方面矛盾，简化预算编制。增量预算关注的是如何分配新增资源，以及对在建项目进行边际再分配。在实际执行过程中，增量预算也能发挥推动政府政策变革的功能。

2005年部分OECD国家转移支付项目具体构成情况(%)

国别	专项转移支付						非专项转移支付			合计
	具有规模确定机制				不具有规模确定机制		具有规模确定机制		不具有规模确定机制	
	配套类		非配套类							
	经常性	资本	经常性	资本	经常性	资本	均衡拨款	分类拨款		
	州级政府									
澳大利亚	–	–	–	–	76.4	11.2	8.6	–	3.9	100
奥地利	57	1.8	2	18.4		0.6	12.5	0.2	7.5	100
比利时	67.2	10.9		14.7	1	0.1	6	–	–	100
加拿大	–	–	18.6		–	–	81.4	–	–	100
意大利	4.7		4.7		10.6	8.7	71.4	–	–	100
墨西哥		53.9	–	–		5.3	40.8	–	–	100
西班牙	8.1	5.4	–	–	0.9	0.5	85.2	–	–	100
瑞士	64.8	12.9	–	–	–	–	22.2	–	–	100
平均	31.4	4.5	4.4	2.9	11.8	2.6	41	–	1.4	100
	地方政府									
澳大利亚	–	–	–	–	17.1	0.1	82.8	–	–	100
奥地利	39.3	3.5	7.4	34.8		1.2	13.7	0.1	0	100
比利时	71.6		0.1		0.5	23.8	4	–	–	100
加拿大	–	–	91.4	4.3	–	–	4.3	–	–	100
捷克	12.4		–	–	74.1	13.6	–	–	–	100
丹麦	66.6			0.5	2.6	0	30.2	–	0	100
芬兰	5.7		–	–	1.8	1.6	16.3	74	0.6	100
法国	6.5			0.1	1.3	3.8	81.9	6.4	–	100
希腊	61.3	38.7	–	–	–	–	–	–	–	100
匈牙利	40.1	7.4	–	–	3.8	5.6	41.9	–	1.1	100
冰岛	3			8.4	6.5	3.1	79	–	–	100
意大利	–			–	39.4	36.1	24.5	–	–	100
韩国	6.4		–	–	11.2	10.2	69.9	–	2.4	100
荷兰	70		–	–	–	–	30	–	–	100
挪威	12.2			9.4	19.4	3.9	–	55.1	–	100
波兰	24.1	5.4	–	–	–	–	70.5	–	–	100
葡萄牙	–	–	–	–		11.4	85	–	3.6	100
西班牙	14.3	16.4		3.1	–	–	66.2	–	–	100
瑞典	–	–	–	–	0.7	28.1	71.3	–	–	100
瑞士	71.7	8.7	–	–	–	–	19.6	–	–	100
土耳其	–	–	–	–		77.3	–	–	22.7	100
平均	24.1	3.8	5.7	1.9	9.1	9.9	37.7	6.5	1.5	100

中国财政杂志社

（三）财政空间与财政可持续性。OECD专家指出，评估一定政策项目的财政空间，有必要考虑该政策开支的长期影响，而不仅仅是本年度预算中是否可获得相应资源。如果缺乏中长期的视野，当前的政策决定可能会导致政府未来财政空间的缩小。重点需要考虑低收入国家创造财政空间或发达国家分配财政空间是否会损害其公共开支的长期可持续性。

财政空间的拓展前景在各国有所不同。发达国家面临着财政空间收缩的问题。原因在于：一是一些财政规则限制了预算积累；二是大部分国家的政治环境抵制增加税收；三是当期公共福利和其他强制性支出增加较快；四是人口结构变化迫使政府当期加大养老金和医疗保障领域的投入力度；五是中央对地方的税收转移趋势进一步加强，财政分权更为明显；六是由于政治压力或其他原因的临时性预算决定等，增加了当期支出，影响了未来财政空间的扩大。与发达国家不同，低收入国家存在较为显著的财政扩展空间。低收入国家可以通过税收政策的调整获得更多的税收资源。税收占GDP的比重越小，税收增加的潜力就越大，财政空间拓展的前景也更为理想。此外，低收入国家也可通过出售资产和私有化、推动公私合作等途径拓展财政空间。

二、关于公私合作

公私合作是指通过政府与私人部门利用竞争机制、价格机制、供求机制与约束机制，调动社会资源参与政府公共服务的供给过程，从而实现政府以较少的资源与较低的成本提供数量更多、质量更高的公共服务之目的。

（一）公私合作迅速发展的原因。近年来，OECD国家的私营部门越来越多地参与到传统上由政府为代表的公共部门提供的公共服务。推动公私合作快速发展的主要因素包括：政府财政资源的有限性与快速增长的支出需求之间的矛盾；公众对公共服务绩效的预期不断提高；经济全球化带来的压力；当代无处不在的媒体报道对政治领导人的苛刻要求；私营部门对参与公共服务的兴趣日渐浓厚等。

（二）新公共管理对公私合作的影响。新公共管理理论以弹性市场机制为基础，主张采用商业管理的理论、方法和技术对公共部门进行全方位的改革和再造，以提升公共管理的水平和质量。它对政府的公共服务提出了如下新要求：要设定明确的公共服务绩效目标；将公共服务供给机构从传统的官僚机构设置转向半自主型事业机构；从投入问责制转向产出问责制；以竞争性的服务提供商取代原有的垄断机构；进一步增强市场机制在公共服务供给领域的作用等。

为了满足新公共管理提出的新要求，OECD国家政府近年来采取了如下应对措施，：一是将部门间的行政上下级控制关系转变为激励惩戒关系；二是将财政资金供给方与公共服务提供方相分离；三是建立政府企业、半官方公共服务机构和其他非政府公共组织等，鼓励竞争，并增强管理灵活性。上述措施实施后，政府在提供公共服务方面切换到了间接角色，不仅扩大了政府职能范围，带动了其他渠道资金投入公共服务供给，提高了公共服务规模和供给效率，也使得公共服务更好地满足了公众的偏好，更准确地反映了各方的价值观和利益等。如在英国，90%的公私合作项目都能够按期完成，且其中75%的合作项目的绩效超过了预期水平，与之相比，完全由政府负责的同类项目如期完成率只有30%，项目质量也不尽如人意。

（三）公私合作存在的问题。公私部门在快速发展过程中也存在一些隐忧，突出表现在公私合作项目可能会规避预算控制：一是先期预付资金被替代为年度资金，有可能损害预算规则；二是政府做出了长期强制性支付的承诺，导致用于其他公共项目的资金减少；三是政府承担的或有债务风险不容忽视，包括已支付的保证金等显性或有债务，以及相关社会服务需求弹性不足所可能引发的隐性或有债务等。

三、关于税式支出

税式支出是指国家为达到一定的政策目标，在税法中对正常的税制结构有目的有意识地规定一些背离条款，造成对一些特定纳税人或课税对象的税收优惠，以起到税收激励或税收照顾的作用，基于这些对正常税制结构的背离条款所导致的国家财政收入的减少、放弃或让与就构成财政上的税式支出。此次会议期间，OECD组织的研究人员基于近期对OECD组织成员国税式支出实践的考察，重点向与会代表介绍了税式支出的优缺点以及近年来发达国家税式支出的发展情况。

（一）税式支出的优缺点。税式支出的积极作用主要体现在：一是通过出台对纳税者特定公益行为的优惠措施，鼓励私营部门参与社会经济活动，提高公共服务供给水平；二是“让利于民”，促进私人决策，减少以政府为中心的决策，减少政府的管理责任，提高行政效率。消极作用主要体现在税式支出引发的潜在无效率和不公平。一是缩小了税基，限制了税前扣除的范围；二是为滥用税收豁免和减免提供了机会，使政府难以计划税收收入；三是增加了税法的复杂性和实施成本；四是税式支出项目缺乏可预见性，执行项目的审批和监督权限分

中国财政杂志社

配不清，降低了政府活动的可课责性；五是将处于社会贫困阶层的非纳税人排除在外，影响了政策体系的公平性。

（二）OECD国家税式支出发展的新近特点。一是税式支出规模呈现逐步扩大的趋势。近年来，大部分OECD国家考虑到运用税式支出来替代政府的部分支出活动，避免政府通过设立人员机构来履行相应的支出责任，能够提高政府行政效率，因此纷纷增加税式支出规模。澳大利亚1995—1996财年税式支出总额为129.8亿澳元，占GDP的比重为2.51%；2004—2005财年增加到239.1亿澳元，增长近一倍，占GDP的比重提高到2.68%。美国1995年税式支出项目共17个，总额174.5亿美元，占GDP的0.24%；2004年，税式支出项目增加到29个，规模上升为628.5亿美元，占GDP的比重也提高到0.54%。

二是税式支出结构更加侧重于所得课税。OECD国家因发展阶段较高，税制结构以所得课税为主，所得税类税式支出比重也自然相应较高。同时近年来，由于多数国家认识到流转税类税式支出具有易干扰正常市场秩序、优惠指向不明显等弊端，对流转税类税式支出的控制趋于严格。例如欧盟规定，成员国针对某些特定行业的营业税税式支出必须预先得到欧盟委员会的批准。此外，考虑到所得税类，尤其是个人所得税税式支出具有明确的受益指向，大部分国家均加大了针对低收入家庭、老龄人口及病患人群等社会弱势群体的个人所得税税式支出力度，以提高其福利水平。

三是税式支出报告制度运用范围逐步扩大。税式支出报告制度是合理控制税式支出规模的根本手段。为了有效地控制和管理税式支出，近年来许多国家相继建立了税式支出报告制度，不断加强税式支出管理。具体有以下三种做法：第一，定期编制税式支出表，列出税收优惠的各项条款，并对税式支出项目进行分类，连同主要的税式支出成本估价，附于年度预算报表之后，如美国、加拿大、法国、澳大利亚等国；第二，在解决某一特殊问题时，把税式支出作为一项措施加以利用，并对"放弃"的税收收入进行评估，如在决定给予某一地区或行业提供财政补助时，多采用税式支出方式；第三，只对比较重要的税收减免项目编制定期报表。如意大利、英国、日本等国采用这一方式。税式支出预算制度的建立加强了税收优惠的成本——效益分析，有利于对税式支出进行总量、方向、效益、风险的预算控制，从而有利于提高税式支出政策的规范性、科学性和有效性。目前，30个OECD国家中，有16个已经建立了税式支出报告制度。

四、财政转移支付与分权化公共支出

近年来，许多国家都出现了地方政府支出责任不断加大的趋势，公共支出的分权化提高了地方政府对中央或联邦转移支付的依赖程度，转移支付在财政管理中的重要性也因此愈发明显。纵观各国财政转移支付制度近年来的运转情况，主要呈现以下两点共性特征：

（一）专项转移支付比重相对较高。尽管各国间国情各异，但近年来统计数据表明，专项转移支付所占比重通常较高。从部分OECD国家2005年情况看，专项转移支付占省或州级政府享受转移支付总额的比重平均为57.5%，占地方政府享受转移支付总额的比重平均为54.5%。奥地利、比利时、瑞士等国指标甚至超过70%。从专项转移支付的具体构成看，配套类专项转移支付所占比重较高，且多用于经常性项目的支出。而非专项转移支付中，均衡性拨款所占比例较高。

（二）均衡拨款效果较为明显。从各国实践看，大部分国家的均衡拨款都发挥了有效缩小地区间财政差异的功能。如果将实施均衡拨款前后地区间标准收入或支出需求差异的变动情况作为衡量均衡效果的指标，并统一使用地区间按人口平均的标准差来衡量上述差异，再将结果按购买力平价换算为以美元为单位，测算结果表明，OECD国家的均衡拨款平均缩小了三分之二的地区间财政差异。其中，澳大利亚实现了完全的标准差异均衡；德国在实施均衡后，地区间收入能力差异下降约80%。

责任编辑 常 嘉

中国财政杂志社