

中外专家谈财政支出管理

○ 本刊通讯员

9月27日—28日，财政部在江苏省苏州市举办了财政支出结构优化与支出效率国际研讨会。来自国务院有关部门、科研机构、高等院校和地方财政部门的代表，以及世界银行(WB)、国际货币基金组织(IMF)、经合组织(OECD)、加拿大枢密院、加拿大国库委员会秘书处的外国专家参加了会议。会议期间，中外专家就财政支出结构与效率问题展开了热烈的讨论，对我国正在进行的支出管理改革给予了高度评价。一致认为，从国际的视野加强财政支出管理的交流和研讨，对改进财政支出管理制度，优化财政支出结构，提高财政支出效率具有重要意义。

一、财政支出规模应控制在一定范围之内

世界银行高级经济学家善德说，本世纪八十年代以来，经合组织约30个成员国的财政支出普遍呈上升趋势，与此同时，财政赤字也快速增长。有些国家的财政赤字占GDP的比重甚至一度超过了100%。随着财政赤字增大，偿债支出也不断增加。巨额财政赤字带来的沉重负担，引起了各国对财政支出问题的高度重视，纷纷采取措施控制财政支出。经过十多年的努力，英国、新西兰等许多国家成功地降低了财政赤字占GDP的比例，并且有1/3的国家出现预算盈余。

经合组织高级预算专家布郎代尔认为，经合组织国家由赤字转为盈余有三个关键因素：一是强劲的经济增长；二是政府控制财政支出的强烈的政治意愿和政治决心；三是预算体制

安排。其中预算体制安排非常关键。他认为：预算赤字不应超过GDP的3%，这是国家应有的一种责任感。现在欧元区以外的国家也在以不同的形式执行这一标准。瑞士1988年规定预算必须平衡，出现赤字即违反宪法。美国确定了开支的上限，支出要封顶，要有明确界定的预算。

国内专家谈到：在扩大财政支出的过程中，有的国家比较成功，有的留下了比较严重的后遗症，有许多值得借鉴的经验和汲取的教训。其中最重要的有两点：一是要把握好政府债务承受能力的数量界线，二是如何通过政府负债培养经济增长的内在动力，这是我们实施积极财政政策必须认真研究和把握的问题。

二、政府的职责是在市场失灵的领域提供公共产品，并用市场手段管理公共支出

国际货币基金组织经济专家麦克唐纳认为，从前苏联各国、摩尔多瓦和巴尔干半岛诸国财政支出管理的情况可以看出，所有转型经济国家面临着共同的问题，一是如何缩减政府的规模，二是决定哪些事应该由政府来做，哪些事应该由私营部门来做。

善德认为，在决定财政资金分配的时候，要分析一项产品是公共产品还是私人产品；是否应由政府提供该产品？有什么证据证明在该领域市场失灵；如果将对私人部门的管制、激励以及政府担保等方法考虑在内，采用政府支出是否必要？这项政府支出的选择是源于支出惯性抑或是缺少更多的信息？

经合组织国家在加强预算控制和提高支出效率方面的一项重大改革，就是将过去由政府提供的服务承包给私人部门承担。过去，政府中有蓝领雇员，如清扫和维修的工人，现在政府已经退出这一领域，通过签订一些竞争性的合同，将这些工作交给一些专业服务公司去做。这也发展到其他领域，例如，有些国家政府已经把法律服务部门清退了，信息领域也交给市场，而将它们统统承包出去。实践证明，采用市场机制是提高效率的一个有效方式。

国内专家谈到，调整财政支出结构是我国财政支出改革的重要内容，但从近几年的进展情况看，收效还不明显。问题的关键，一是政府的职能还没有转变到位，还在管一些该由市场管的事，而一些应由政府管的事还没管起来或没管好。二是财政供养人员没有精减下来。而这两个问题交织在一起，直接制约着财政支出结构的优化。因此，应大力转变政府职能，精简财政供养人员。调整财政支出结构既要适应政府职能转变，也要对其发挥促进作用。

三、确立并严格遵循财政基本规范是财政支出管理的首要问题

善德认为：财政基本规范包括财政管理原则、财政信息透明度和财政发展的持续性。财政管理原则包括：预算管理 and 公债管理、财政收支占GDP的比例标准、跨年度的政府债务和预算的管理办法、预算法律法规、预算编制执行的严格性、准确性和可操作性等多方面内容。财政信息透明

度主要包括：信息的提供对象，信息的数量和质量以及信息基础。对外提供信息的基础是具备内部信息透明度，即财政部门内部要有完善的信息体系。在这方面，国际货币基金组织和经合组织都建立相关的指标体系，澳大利亚和新西兰还颁布了相应的法律法规。财政发展的可持续性包括：衡量财政可持续性的方法和工具，跨年度的支出管理框架，对包括下级政府和国有企业在内的总体财政风险的控制（下级政府和国有企业是形成财政风险的重要因素）。

国内专家认为，对比市场经济国家的财政支出管理规范，我国还有许多方面有待完善。当前一是要结合实行部门预算，抓紧健全有关的支出管理标准、运作程序和效果评价体系等；二是要加快建立内容全面、及时、完整的财政管理信息体系；三是要完善政府债务管理的有关法规，减少政府债务资金筹集、使用中的随意性。

四、采用跨年度的而不是单年度的预算体制

布朗代尔认为，经合组织国家现在都将单年度的财政预算调整为跨年度的滚动预算。在跨年度财政预算中要介绍下一年的预算，规定第二、三年的投资力度。从宏观经济角度讲，这样财政政策会有更高的可信度和更强的稳定性。与单年度预算相比，跨年度预算能够更好地得到实施。但是，编制跨年度预算必须对宏观经济形势进行谨慎的预测。实践证明，如果预测过于乐观了，那么，已在跨年度预算中承诺的资金就可能无法支付。

国内专家认为，编制滚动预算有利于政府从较长远的眼光来考虑财政问题。我国应借鉴并逐步实施这一做法，以利于经济和社会事业持续、稳定发展，并有效控制财政风险，保持财政可持续性发展。

五、由对投入的控制，转为对产出效果的评估

布朗代尔认为，过去经合组织国

家各部委总是将各项开支的详细情况提供给财政部，而且提出的要求总是高于实际的需求。财政部须与之谈判将开支额降到合理程度。部委知道财政部总是要把开支额往下降的，因而又总是人为地提高要求。这就是财政部每年在审查部委的开支时都颇费脑筋的预算博弈。目前，这一流程已被经合组织国家所摒弃，取而代之的是确定开支的上限，然后把开支额度分给部委，部委在限额内编制各自的预算，因为它比财政部更了解本部门内部哪一项计划最重要。立法机构并不具体规定在什么事情上应花多少钱，而是让部委自己安排运作。同时，减少中央层次人员所做的工作。例如，在雇人方面，过去各部委要雇佣新人，必须经中央人事管理机构审批。现在，各部委可以自主地决定给谁晋级，雇什么人。现在，经合组织国家认为每个部委能够最有效地管理好自己资源的观念增强了。特别是在人力资源管理方面，他们普遍认为，集中式的中央人事管理机构对各个预算部门的了解程度肯定不如各预算部门对自己的了解。许多经合组织国家正在逐步取消任何事项均由中央管理部门决定的传统作法。在一些国家，集中式的中央人事管理机构已被完全取消。现在，各部委的责任更重大了，因为它必须对自己的产出效果负责。每一份预算文件都列明了对某一计划的预算投入以及期望达到的预算目标，也就是说，预算目标已写入预算，成为了法律。一旦预算目标不能实现，就要追究相关人员的法律责任。目前，经合组织组织机构正在研究各成员国中比较成功的做法，并准备出版一个《产出管理手册》，以更好地指导各国如何把重点放在产出效果的评估上。

国内专家强调，对财政支出的效果评估一直是我国财政管理中的薄弱环节，我国在推进财政支出管理改革的过程中，也应研究建立适应我国国情的财政支出效益评估机制和责任追究机制。

六、增强透明度是提高财政支出效率的重要手段

加拿大枢密院副秘书长冯伯格认为，政府要向公民负责，加拿大政府要求对公共资金的使用要透明。透明度是从责任开始的，公民有权知道当选政党在兑现承诺方面的责任。当选之后，政府非常重视在财政方面的透明度和责任感。

加拿大政府鼓励各部委之间的沟通与合作，建立一个开放透明的机制。政府在确定资源分配上有以下特点：一是非常强调项目的持续审查，事先汇报，确定优先性，进行业绩汇报，提供正式的财务报表，接受审计机构和议会方面的审查等；二是要确定明确的目标；三是要对实现这些目标提供数据；四是这种资源分配机制是建立在向公众报告的基础上的，透明度高，因此颇有成效。

善德认为，财政透明度对于提高支出效率至为重要，国际货币基金组织和经合组织在这方面制定了一系列原则。规定不仅要披露数据，而且还要说清楚这些统计数据是谁做的？对谁负责？也就是说，要弄清预算后面隐藏的问题。国际货币基金组织在讨论决定是否应给越南提供援助时，有些国家认为越南政府隐藏了某些财政信息。但是，实际上，越南政府并没有隐藏这些信息，而是它根本就没有这些信息，它自身也无从了解和掌握这些信息。像越南这样的国家，不仅缺乏对外的透明度，而且对内也没有透明度，它尚未适应经济转型的需要建立和改善自己的内部信息共享系统。事实上，政府内部的透明度与外部的透明度一样重要。

国内专家认为，增加财政管理的透明度，有利于加强公民的监督，有利于提高财政支出效率。我们应在实行部门预算的同时，进一步增加财政支出的透明度，让社会了解财政支出的使用，以加强对财政支出的监督，而要做到这一点的前提是资金分配要做到科学化和规范化。