

# 关于公共财政实践问题的 若干思考

○ 杜国文

市场经济国家的实践表明,公共财政是在市场经济的形成过程中产生和发展起来的,与市场经济有着天然的、本质的联系,是一种与市场经济相适应的财政模式。因此,在中国建立社会主义市场经济,必须按照公共财政的基本原则对现有的财政模式进行改革,逐步建立起适合我国国情的公共财政框架体系。

## 一、关于理财思想观念问题

在市场经济中,市场在资源配置中发挥着基础性调节作用。中外经济发展的实践证明,市场在利用价格机制、竞争机制引导微观经济活动、促进国民经济发展方面,具有计划机制难以比拟的优越性。这也是我们最终选择了市场经济而摒弃了计划经济的根本原因。但是,实践同时也证明了,市场机制也有其自身固有的缺陷,它在提供公共服务和满足共同需要方面是无能为力的,即存在“市场失灵”的领域。这就需要政府的介入,以提供市场无法提供的产品,弥补市场失效,保证社会经济的顺畅发展。财政是政府履行职能的物质基础和物质手段。在市场经济中,财政的职能作用必然是支持政府提供公共服务。因此,公共财政的要义,就是通过政府对政府行为提供物质支持,实现为社会发展服务、为市场运行服务的目的。财政职能作用的这种新定位,要求我们在理财思想上有一个大的转变。具体地说,就是要树立几种意识(1)服务意识。财政要把自身的工作重点从过去的直接

投资办企业,转移到为企业发展、为社会进步服务上来。财政要努力为市场运行创造良好的外部环境,要在促进市场提高运行效率上下工夫,而不是越俎代庖,直接插手微观经济事务。(2)公平意识。公平竞争、自由竞争是市场机制赖以有效发挥作用的基础。没有公平竞争,也就没有了优胜劣汰,也就没有了产业结构、产品结构不断优化升级,市场也就不会有高效率。所以,财政在制定各种政策时,一定要坚持公平性,尤其是要注意给予不同所有制的企业以同等的机会和待遇。(3)全局意识。市场机制的一个重要缺陷,是宏观经济运行具有周期性。所以,熨平经济周期、维护经济平稳运行也是财政提供公共产品的一项重要内容。为胜任这一使命,财政就必须能够跳出部门观念的限制,站在国民经济发展全局的高度上来认识问题,从促进经济社会发展的角度来看待矛盾、制定政策。比如近两年来,为了扩大内需、拉动经济增长,尽管财政自身也困难重重,中央和地方财政还是着眼于经济发展大局,出台了一系列减收、增支政策,有效地促进了经济形势的好转。财政部门树立全局意识,是建立完善的公共财政的必然要求。

## 二、关于财政职能范围问题

我国目前在财政供给方面仍然大量地存在着“缺位”、“越位”现象,即一方面是过度干预或者部分地取代市

场对资源的配置,另一方面却是某些必要的公共服务得不到提供,市场失灵得不到弥补。如一方面政府投资办企业、政府包揽应用科学研究、高等教育,另一方面某些基础教育、社会保障甚至就业却要求企业来承担。这两种现象的并存,说明目前政府和企业职能分工仍然不清晰,既影响了财政资金的使用效益,还在一定程度上阻碍了整个经济运行效率的提高。建立公共财政基本框架对支出范围调整的要求,首先就是要纠正这些“越位”和“缺位”,提高财政对市场经济发展的支持力度。当前主要应解决好下面几个方面的问题:(1)坚决退出竞争性领域。当前我国各级财政都很困难,收支矛盾十分尖锐,财政必须坚决退出竞争性领域,以确保公共产品的正常供应。目前阻碍财政退出的因素有二:一是“政绩思维”,有的地方领导认为对投资环境进行改造不如上项目政绩突出,不如搞企业政绩来得快,所以上项目的积极性很高。二是一些欠发达地区经济落后、财力薄弱,认为投资上项目是走出困境的唯一出路,所以即便借贷也要办企业。其实,多年来的实践已经无可争辩地证明,政府办企业大多是失败的,是得不偿失的,有些地方政府还因此而负债累累,非但没有带来“政绩效应”,还使财政背上了包袱。所以,政府和财政部门要转变思想认识,切实把工作重点转移到提供公共服务上来,使财政资金用的有效、用得其

所。(2)防止用预算外资金投资一般竞争性行业。近年来由于预算内财力十分紧张,各级政府用预算内资金搞投资的已经比较少了,但是用预算外资金进行投资的却不在少数。同预算内资金一样,预算外资金也具有财政性质,所以用这些资金投资企业也是违背公共财政理论原则的。政府和财政应结合加强对预算外资金的管理,取消这方面的“越位”。(3)保障公共产品的供给。目前“企业办社会”现象、某些公共产品的供给有有偿化现象等问题都在相当程度上影响着居民生活和企业的发展。问题的成因是多方面的,但其中财政资金供给不足是一个十分关键的因素。财政应在统一财政预算、调整支出结构的基础上,努力改善公共产品的供给。(4)加强对自然垄断性企业的财务监管。自然垄断性行业如电力、电信、供水等部门凭借其垄断地位,可以通过不合理的定价而获得高额垄断利润,从而降低了全社会福利水平和资源配置的效率。为了克服这些弊端,财政部门一般要对这些行业的定价、财务进行严格的监管。比如对电力行业的监管,一要将其利润率控制在全社会平均赢利水平上,二是要控制其投资方向,不允许将利润投资到电力以外的领域;三是要适当限制其职工工资、福利水平。将来在电力生产、电力经销、电网经营真正实现分业经营后,财政则应将监控重点转移到具有垄断地位的电网经营上去,对其他电力生产经营企业则要实施一般财务指导。

### 三、关于财政收入规模问题

财政为了履行弥补市场失效的职责,就必须拥有它足以履行这项职责的资源。否则,就会出现政府和财政职能不到位的情况,造成基础设施不完备、社会治安混乱、经济运行大起大落等等诸多弊端,最终必然要危及市场运行的效率。但是政府及其财政动用资源的规模,不应该超越其弥补市场失效的需

要。这里需要特别注意的一个问题是,并不是所有的市场失灵领域都要求弥补,至少不需要全部、立即弥补,只有那些最必不可少的部分才是需要弥补的。财政收入的规模应该定位在满足市场对公共服务的需要上,少了不行,过了也不行。

近年来,我国预算内财政收入占GDP的比重一直在11%左右徘徊,大大低于发达国家平均48.7%和发展中国家平均35.3%的水平。这种情况反映在现实生活中,则是各级财政收支矛盾不断增加。一是中央财政债务依存度不断提高,靠发债度日的情况越来越严重。二是地方财政尤其是基层财政已经变成了完全的“吃饭财政”,更有一些欠发达地区财政甚至行政事业单位的人员工资也保证不了。三是本该无偿供给的“纯公共产品”变为有偿供应。如有些地方出现了打官司要收高额诉讼费,公安部门破案要收立案费,市内道路上修建收费点等等,不一而足。四是一些公益性较强的“准公共产品”如公园、高速公路等定价过高,有向私人产品转化的趋势,大大限制了人们对这些产品的享受和使用。这些现象充分地说明,当前我们预算内财政收入的规模太低了,不足以保障市场运转对公共产品的需要。但是,另一方面,企业又在喊负担过重。据有关资料,目前企业创造增加值的40%以上要用来缴纳各种税费,企业积累不足、发展后劲不大的问题十分突出。这种矛盾现象的出现,一是财政性资金管理过度分散,存在大量游离于预算管理之外的预算外资金和制度外资金。这些资金基本上由各部门自行支配,而不是由财政预算综合安排。有人统计,如果加上这两部分,则政府财政收入占GDP的比重可以达到27%。如果再加上社会保障收入,则基本上与发展中国家财政收入水平相当。二是财政资金使用效率低下,各种浪费现象严重。所以,今后解决财政实力不足的

着力点,不应该放在提高企业税负上,而应该放在提高政府对财力的集中度以及提高财政资金的使用效益上。应该通过统一财政管理和建立严格规范的支出管理制度,来实现财政振兴的目标。

### 四、关于财政与国有经济的关系

我国政府及其财政不仅要按照市场对政权组织的要求来弥补市场失灵,而且要按照资本赢利性的要求确保经营性国有资产的保值增值。这就要求我们根据政府双重身份的现实,建立以公共财政和国有资本财政为内容的双元财政。政府凭借政治权力对市场失灵进行弥补,就形成了公共财政的主要内容;政府凭借国有资产所有者身份对经营性国有资产进行管理,就形成了国有资本经营财政的主要内容。新的财政模式能否很好地履行自己的职能,关键是要处理好两个组成部分的关系。(1)为市场运行提供公共服务、保证市场的顺畅运行是我国政府和财政的主要职责。当前财政的首要任务,就是要建立公共财政体系,为社会提供良好的公共服务。(2)应根据国有资产存在依据的不同,将全部国有资产分别划入“公共财政”和“国有资本经营财政”,以执行政府政策为主要目标的国有资产属于前者;以赢利为主要目标的属于后者。(3)要保持公共财政与国有资本经营财政的相对独立性。公共财政向全社会的资本提供一视同仁的服务,不得制定针对经营性国有资产的政策。同时,国有资本经营性财政以赢利为目标,灵活运用各种经营方式和经营手段进行经营,政府不能强加给它政策性任务。(4)在计划经济时期,政府没有建立职工社会保障制度,而是将应该用于这方面的资金投资在了国有资产上,从而造成社会保障基金缺口。政府应该用国有经营性资产变现收入或国有资本经营收益来弥补这部分欠账。

(作者单位:财政部科研所)