



试论建立 公共财政 运行机制

◎ 王秋民 段国旭

一、当前财政与公共财政

近几年来,随着社会主义市场经济的发展和财政改革的不断深化,当前财政已具有公共财政运行机制的基本特征。一是财政正由宏观与微观并管逐步转向以宏观调控为主的轨道上来。在计划经济体制下,财政不仅在政策上对经济生活实行宏观控制,而且对生产、流通以及几乎覆盖社会再生产的各个领域都参与管理,财务管理直接渗透到每一个企业。改革开放以来,特别是近几年随着市场经济体制的进一步发展,财政逐步从直接管理微观经济转移到间接的宏观调控,综合运用税收、国债、预算、补贴等政策工具,积极参与宏观经济调控,促进经济总量的平衡和经济结构的优化。二是财政资金投向进一步趋向公共支出,财政支出大部分用于了保工资、保政权运转以及社会保障和事业发展等。三是建设性资金发生

了质的变化。只有少量的资金按已有政策投向了生产领域,各级财政对生产领域的直接投入也在逐步退出。因此,从财政支出的方向可以看出,当前财政具有了公共财政的雏形。但由于政府职能调整尚不到位,各级政府间的事权与财权不统一,财力尚不充裕,财政支出运行机制尚不完善等,使得比较完善的公共财政运行机制的建立尚需一个较长的过渡期。在这个过渡期内,必须解决当前财政运行中存在的以下主要问题,为建立比较完善的公共财政运行机制做好基础性铺垫。

(一)事权划分问题。事权决定财权和财力分配方向,明确各级政府事权范围,是建立公共财政的必要条件。当前我国政府间事权划分缺乏严格的法律依据,政府间事权划分不清晰,造成政府间支出责任不清,影响着公共财政运行机制的进一步确立。

(二)财政供给范围问题。如果说

政府间事权的规定是规范各级政府职权的话,那么财政供给范围则直接关系到本级政府职权下财政资金的使用方向。当前,财政统收的局面虽然被打破,但财政统支的局面依然存在,财政职能范围及其支出责任没有进行相应调整,计划经济体制下的供给制分配模式在一定程度上影响着财政机制的创新。如河北省省本级财政1998年对企业直接投入的挖潜改造资金为7.7亿元,占总支出的11.1%;价格补贴8.9亿元,占总支出的12.9%;两项支出所占比重接近总支出的1/4,如果再加上以退库方式支出的国有企业计划亏损补贴,占总支出的比重则更高。另外,不行使国家管理职能的社会团体、盈利性事业单位、各自为政的行政后勤等方面的开支所占比重也不小。财政支出范围一方面存在“越位”,财政介入竞争性市场领域的开支比重偏高;另一方面也存在“缺位”,公共服务能力弱化,在公共交通、城市基础设施建设、教育、科技、卫生事业发展等方面投入不足,甚至经费供给的基本职能难以到位,相当一些地方出现拖欠国家公教人员工资现象,不符合公共财政的基本运行机理。

(三)管理机制问题。由于政府间事权划分和财政供给范围不清的问题没有解决,当前财政管理仍然保持着计划经济时期的模式。一是预算管理方式。预算编制不细,预算期财政收入的测算一直采用以增长比例确定总量增长的办法,财政支出的测算长期存在着窟窿大数、切大块直至执行中频繁追加的问题,不仅科学性不足,漏洞较多,而且严肃性不足,如同做数字游戏。二是预算的完整性。财政既然行使公共服务职能,就应当统筹政府财政性资金。当前政府预算仅仅包括了预算内收支,预算外收支分散于各部门和单位,成了政府难以掌握的“第二预算”,使得财力过于分散,大量的收费和基金游离于预算之外,使财政难以完整地行使公共服务职能,与政府弥补市场失效的职能发生

较大程度的脱节。这种“双预算”机制严重干扰了分配秩序,变相侵蚀了财政收入,冲击了政府预算的完整性。三是财政监督机制。财政既然行使政府理财职能,就应建立与其职能相对应的财政监督体系。当前财政监督的范围与深度、方式与方法还不适应政府职能的转变,财政监督检查还没有深入到财政性资金使用的边缘地带,存在着空白,需要通过监督职能的调整予以完善。四是单位和企业财务管理方式。从财政对行政事业单位经费的划拨情况看,财政按进度向各个单位的账户拨付资金,由单位从自己的账户支取使用,财政资金分散千家万户的这种状况存在很多问题,不仅使得资金下拨周转环节多、速度慢,影响预算单位对资金的正常支用以及财政资金的使用效益,而且使预算单位内部在资金管理上缺乏统一性,导致预算单位管理的财政性资金过度分散,银行开户过多、过滥,财政部门也难以实行有效的监督和控制,只能被动地依赖各预算单位的财务报告进行事后审查监督。从财政对国有企业财务的管理情况看,随着财政投入从市场性竞争领域的退出,存在着财政对企业的财务监管呈弱化趋势,财政主要管理政策和尚存的部分投入,也行使国有资产监督管理职能,这在财政内部存在着业务职能的交叉,不利于对国有企业财务的统一监管。

(四)程序与法治问题。《预算法》虽然已经颁布实施好几年了,但实际生活中轻视预算的传统观念仍然相当普遍,对政府预算问题也存在许多误解,特别是一些预算管理 with 执行者,没有把预算的真正含义上升到法律高度,阻碍着预算管理向公共预算观念的转变。一是从财政收入角度讲,政府与纳税人之间的关系是一种委托——代理关系,纳税人将资源(税款)交给政府支配使用,委托政府按照其意愿承办各类公共事务,如国防、治安、教育、基本卫生保健、公路等各种公共产品与服务。这种委托与承办的关系,决定了预算管理执

行者必须增强法治意识,按法律程序管理预算事务。二是预算项目的不具体化使预算改革目标难以实现。财政决策必须按照公开、公正和公平原则,接受纳税人或其代表(选民)的监督,忠实地为纳税人服务,并为纳税人监督和约束政府的财政行为提供一个有效的机制。政府的年度预算必须经立法机关审议通过,这一法律程序具有重要的意义,意味着纳税人已经授权政府按其意愿使用其提供的资源,政府不能随意变更。但当前预算项目的不透明、不公开和不具体化,使立法机关审议预算流于形式,如果这种管理方式不改革,就是再提出大的改革思路,也会走了过场。三是将预算只看作政府的财政计划,忽略了政府预算所具有的至关重要的政策性功能。每年都以基数的滚动增长来编制预算,使预算调节公共需要、优化资源配置等政策性功能难以体现,即使提出改革目标,也由于技术上长期存在的习惯作法而难以达到初衷。因此,强调财政运行建立新机制,必须同时在立法上实现新突破,如对各级政府间事权及其职责范围的立法,对财政拨款程序的立法等,这些方面的规定如果不从法律的角度甚至是宪法的高度加以规定,公共财政运行机制的建设必然要走弯路或经历更长的过渡期。

总之,当前财政虽然在某些程度上具有公共财政运行机制的雏形,但由于在事权的法定上还处于不完备状态,在机制的运作上还处于粗放和落后状况,因而可以认定,当前财政运行机制不是公共财政运行机制。一方面,“吃饭财政”不是公共财政,当前有些地方财政只能保持公教人员工资最低线的需要甚至出现拖欠情况,就以为这样的财政是公共财政,这是不正确的;另一方面,公共财政不能与经济建设无关,公共财政不是要退出经济建设领域,而是转变支持经济建设的角度和方式,并有可能随着财力的丰裕逐步增加投入,更加有力地支持经济建设。因此,建设公共财政运行机制,必须走出上述两个误区,

必须牢牢把握社会主义财政的本质,坚持为经济发展和社会进步提供财政服务的总体方向。

二、建立公共财政运行机制的基本设想

市场经济是法治经济,也是建立公共财政运行机制的基础。没有相关立法,公共财政机制就会成为无根之木,难以茁壮成长。立法是规范秩序的需要,对于财政秩序而言,加快立法步伐同样具有十分重要的作用。因此,建立公共财政运行机制至关重要的一条原则是完善立法,规定政府间事权,规定政府间支出范围和责任,规定财政管理行为,规定财政监督职责,规定财政资金运转程序等,只有通过一系列的立法规定,公共财政运行机制才能有序运作。

牢牢把握改革的适应性、时效性、深刻性,是建立公共财政运行机制的另一个重要原则。坚持改革的适应性,就是必须从有利于财政关系各方的协调一致,有利于基础管理的和谐统一,有利于加强管理和提高资金使用效益出发,使公共财政的运作范围、运行结构和操作方法与市场经济建设和政府职能的范围和方向相适应。当前我国市场经济体制正向纵深发展,政府管理经济的职能和方式发生了深刻变革,财政管理就要适应大局发展,改革步伐要相应跟上。坚持改革的时效性,就是必须谋求建立公共财政运行机制的当期效果。财政运行不是处于孤立和静止的状态,而永远处于经常性的矛盾和波动之中,难题常有,问题长在,但一个时期的难题和问题基本类似,这个时期财政新机制的确立就要首先以其强烈的时效性解决当前财政运行中的弊端和问题。坚持改革的深刻性,就是必须把握确立机制的长期效应。公共财政运行机制的确立过程,是对旧事物的“扬弃”过程,必将对今后产生深刻的、长远的影响,如果改革在带来当期效果的同时却对长远发展遗留祸根,那就说明这种

机制不成功。积极的做法应是在努力寻求改革当期效果的同时,深刻把握改革的长远影响。因此,改革的适应性、时效性、深刻性相互依存,构成确保成功建立公共财政运行机制的基本三要素,适应性是前提,时效性是关键,深刻性是根本,三者缺一不可。

在坚持上述原则的基础上,建立公共财政运行机制的近期目标应是:规范财政收入结构,确立以经常性税收收入为主要来源的公共财政收入目标模式;调整支出结构,建立以维护政府职能为主要目标的支出运行机制,财政资金投向转入公共服务领域;适应市场发展和调控经济需要,以财政的稳定经济职能为依托,建立财政周期性储备预算;改革预算管理,建立公共预算运行机制,早编细编预算,实施预算的依法有序管理。

建立公共财政运行机制的中长期目标应是:推进政府间事权界定等财政内容的立法,加快依法行政、依法理财进程;扩大财政收入总量,提高财政收入占国内生产总值的比重,相应建设公共预算、社会保障预算、国有资产预算、周期性储备预算等四条运行机制;实施财政资金拨付的程序化管理,建立分权制约的监督运行机制。

三、当前建立公共财政运行机制应采取的基本措施

转变财政职能,建立公共财政运行机制,是一个系统工程,不是财政单方面采取的财政行为,也不是只体现为财政投入方向的变革,而是市场经济条件下政府理财职能的总体概括。在当前计划经济体制下的思维定式、习惯做法仍然有较大影响的情况下,公共财政运行机制建立初期的基本改革就具有更为重要的意义。因此,在明确公共财政运行机制基本目标模式的前提下,当前的财政改革必须迈出实质性步伐,为建立公共财政运行机制奠基。

(一)完善预算立法,并立足于规范各级政府间事权,大力推进有关财政法

律、法规建设。完善预算立法,应对当前预算管理中遇到的突出问题作出具体规定,如延长预算编制时间,提前一年编制下年度预算;细化预算项目,预算编制要细化到每个预算科目和具体项目,包括预算的类级科目直至款级、项级、目级科目,解决我国预算编制时间实际上不到半年、预算内容不具体的不适应状况,以及预算对支出的控制和约束能力十分薄弱等问题;实施部门预算,编制部门的项目预算,总括反映部门使用的财政资金状况等。在此基础上,相应在有关重要法律中界定各级政府间的事权,明确各级政府的事权范围。同时,完善预算法律体系,在预算编制进一步细化、在条件成熟的基础上制定每年的年度《预算法案》,收入和支出部门都必须依法管理当年收入和依法进行开支。

(二)强化财政的资源配置职能,实现财政分配结构的优化。建立公共财政运行机制,财政不会退出经济建设领域,而要转变和规范支持经济建设的方式。当前财政建设性投入的方向应结合资源配置予以调整,一是取消挖潜改造资金支出等介入生产领域的财政拨款,对国有企业的支持应通过国有资本预算的运行加以解决。二是财政基本建设支出、已经纳入预算管理的养路费专项基金用于公共工程支出,杜绝建设培训中心等部门基建行为,相应将行政事业单位兴办的楼堂馆所等第三产业推向市场,净化行政机制。三是将环保、城建方面的排污费、水资源费、城市维护建设税等具有惩罚性质的费税纳入财政正常财力预算,环保与城建维护作为政府公共服务的工作内容之一,其支出应由财政统筹安排。对其他方面的建设性支出,按公共服务原则相应调整结构。

(三)规范财政分配运作方式,完善相关机制,强化基础保障。一是改革财政与行政事业单位的财务管理体制。在定制定编的基础上,将行政事业单位的财务机构作为财政部门的派出机构

履行财务监管职能。相应改革资金拨付方式,实行国库单一账户管理,单位工作人员工资由国库统一划拨个人存款账户(工资卡),单位其他专项购买实施政府采购办法,实现单位财务的无现金管理。二是改革国库设置体系,实行财政独立管库。在改革行政事业单位财务管理体制之前,将国库的管理职能划回财政部门,国库账户设在银行,通过银行进行有关存取和往来结算。三是拓展政府采购范围。政府采购是改革财政资金划拨渠道后公共品供应的主要形式,建立公共财政运行机制,政府采购范围应进一步扩大,单位专项预算的实现形式应以政府采购为主,公共工程也要逐步实现竞争招标下的政府采购办法,零星的财政开支要采取定点购买的采购方式。四是派驻财务监察专员。为了确保财政资金的安全运行,与单位财务体制改革相对应,对行政事业单位派驻财务监察专员,负责所驻单位的全部财务。

(四)发挥财政稳定和发展经济的职能作用,建立周期后备预算运作机制。社会主义市场经济也存在经济周期问题。围绕经济增长的偏冷或是偏热,财政应当按照经济周期规律的要求建立后备周期预算运作机制。经济过热时,将随着经济增长而增加的一部分财政收入和为降低需求而减少的一部分财政支出留作储备;经济过冷时,启用这部分储备刺激经济增长。这个结余预算就是宏观调控预算,这项储备也可称为财政周期性后备预算。另外,也可通过实施部门预算管理,将优化组合而集中的部分资金用于预算储备,在一定条件下再用于有关部门的支出。当然,周期性储备预算也应当按照财政职能的要求,投向公共服务领域或公共工程、基础设施建设领域,为市场竞争创造外围条件。总之,建立这样一种运作机制,可以充分运用财政杠杆调控经济,最大程度地实现财政职能的要求,推动经济发展。

(作者单位:河北省财政厅)