

澳大利亚政府 公共支出预算改革

○ 冯秀华 赵路

一、澳大利亚的财政体制及支出预算改革的背景

澳大利亚是联邦制国家,法律规定,政府分为联邦、州和地方三级,联邦和州拥有立法权。与政体相适应,澳大利亚的财政体制也分为联邦、州和地方三级。为保证各级政府履行职责的资金需要,法律明确规定了各级政府的收入来源,联邦政府集中的财政收入比重很高,在总收入中占72%(其中约有1/5用于转移支付),州政府占24%,地方政府占4%。在支出方面,根据事权的划分确定各级政府的支出范围。三级政府在全国财政总支出中的比重分别为:联邦政府57%,州政府38%,地方政府5%。

澳大利亚政府公共支出预算改革是从州政府开始的。在州政府改革的推动下,联邦政府在1997—1998财年开始酝酿改革,并颁布了《预算可信法》,明确了改革要遵循的原则及改革的基本内容,在1999—2000财年将这一改革正式付诸实施。澳大利亚政府公共支出预算改革的核心,是将传统的“现金制预算”改为以成果与产出管理为基本特点的“权责制预算”。导致这项改革的动因,一是政府预算的长期恶化。1996年澳大利亚新政府上台时,联邦政府1995—1996财年赤字达200亿澳元,债务占GDP比重达20%;一些州政府也积累了高额赤字和债务。二是政府为摆脱经济衰退实施了刺激性财政政策,但当这些政策成功地完成使命后,却没有有效的办法来取消这些政策,使政府

开支仍保持比较大的增长势头。三是财政预算作为政府对社会提供公共服务的物质保障,需要进一步提高效率、效果、责任和透明度。

二、权责制预算的基本原则与主要特点

权责制预算有五条基本原则,即:预算应对已明确定义而且可以测算的产出进行资助;政策法规职能应与服务的提供相分离;在可能的情况下在政府服务中引进竞争机制;财政责任明晰化;资金安排透明化。

权责制预算特别注重“成果与产出”的关系,这里的“成果”是指政府为社会公众服务所产生的结果,“成果”是要达到的目标或最终目的;“产出”是指政府各部门代表政府为社会公众提供的消费和服务,“产出”是达到目的所要履行的职责。这种预算主要有以下几个特点:

第一,仿照商业化的方式确立政府与各部门的预算管理关系。即通过预算的形式,使政府与各部门建立一种买卖式关系,政府通过预算来购买各部门为社会提供的公共服务;同时,政府各部门的预算管理也要仿照商业化的方式来运行。

第二,更加强调预算的服务和责任功能。预算不仅仅是个经费计划和拨款的问题,而是要通过增强预算管理责任、注入竞争意识、提高工作效率来保证政府各部门为社会公众提供优质的服务。

第三,有效反映资金投入与所应产

生的结果的关系。预算不应仅仅是一种以现金形式体现的收支预算,而应围绕预算要提供优质公共服务的目的,通过量化的服务指标来充实预算的内容,直接、有效地反映资金投入与所应产生的结果的关系。

可见,权责制预算旨在改变政府部门的资源管理方式,提高资源运用效率,增强预算管理责任,保证政府部门向社会公众提供的产品和服务的成本与其他组织相比更具有竞争性。

三、权责制预算的主要改革内容

与传统预算相比较,权责制预算主要在以下几个方面进行了改革:

第一,预算的出发点和终极目的是提高政府的公共服务质量。预算要根据社会需要政府提供哪些公共服务,这些服务应当达到什么样的质量,进而需要政府支付多少资金来确定。各部门编制预算时,不仅要详细列出各项支出,而且还要将预算(支出)计划要取得的成果详细列出。以学校为例,编制预算时,首先要确定学校需要招收多少学生;其次要确定培养这些学生应当达到什么样的结果,如识字率、语言能力、学习技能等;最后再根据各项有关因素确定预算数额。因此,权责制下的预算包括了两大方面内容:一是经费支出数额;二是经费支出所应达到的事业成果,预算表均附有一系列的量化的事业成果指标。这种预算实际产生了三方面的作用:一是确立了政府与各部门的新型经济关系,即合同式的买卖关系;二是建立了预算与其应当达到的结果之间的内在有机联系;三是增强了预算的合理性和透明度,使政府更容易向社会公众说明纳税人的钱用于了什么样的用途,使用的结果如何。

第二,通过转变政府职能,对支出预算的范围重新进行界定。澳大利亚各级政府根据社会经济发展情况的变化对政府职能调整以及提高公共服务质量的要求,对政府职能范围及支出预算的范围重新进行了界定。这种界定主要考虑三条原则:一是看市场上有无

私人公司在从事政府正在从事的事务；二是看私人公司从事政府正在从事的同一事务的运营成本是否更低，效果是否更好；三是看私人公司是否有信息自由与隐私保护的能力。政府从事的某些事务如果符合上述原则，一般都可以交由私人公司承担。按此原则，澳大利亚政府各部门对各自的业务进行了分类，划分为核心业务与非核心业务，核心业务仍由政府承担，非核心业务则交由私人公司承担。如澳大利亚审计总署将部分政府部门、国有企业及各部门财务报表的审计均通过公开招标、签定合同的方式承包给了私人公司。私人公司承包后，政府并非放手不管，而是要发挥控制与监督作用，如派专人到私人公司担任审计经理，审计报告要经审计署的评估、审核等。通过这样的改革，澳大利亚审计总署的工作人员由原来的600多人减为现在的280人。

第三，对支出预算管理实行成本核算制。权责制预算客观上要求对预算支出要进行严格的成本核算，这样才能较为准确地确认预算投入与产出及其结果的关系，满足新预算模式的要求与目的。澳大利亚政府预算管理仿照企业实行了成本核算原则。如，对固定资产实行了折旧制度，财政部门将各预算单位的固定资产年折旧额列入预算，逐年核拨，用于固定资产的更新改造。再如，政府部门的办公用房均需交纳房租，交纳房租的钱则在预算中核拨。预算管理中还确立了“盈利”原则，财政核定的部门预算都有“盈利”指标，这里的所谓“盈利”实际上就是预算结余，即财政核定的各部门年初预算中均事先列出结余数（盈利），政府希望通过这个指标来督促各部门积极采取措施，节约经费开支。

四、几点启示

澳大利亚政府公共支出预算改革，对于我国正在研究建立的政府公共支出预算具有一定的借鉴意义。

第一，界定预算的范围。在我国由计划经济向市场经济转轨过程中，政府

的职能和市场的职能必然要进行合理的划分，政府职能范围要以“市场失效”为临界点，以社会公共活动为自己的调节对象。因此，财政职能范围也要进行相应调整。政府公共支出预算的范围要以社会公共需要为标准，在三个层次上对现行财政资金供给范围内的单位或领域进行界定。第一个层次是要对上述单位或领域逐一甄别，分类排队，将那些具有经营性特点或可以由市场调节的单位或领域划出财政资金的供给范围，当前，首先是要完成好对部分事业单位经费减拨1/3的任务。第二个层次是要对属于财政资金供给范围的单位或领域进行结构性调整。解决长期以来存在的机构重复建设、人员队伍臃肿、事业低效运行等一系列结构性的损失浪费问题。第三个层次是要对属于财政供给范围的单位内部的业务及其支出进行清理和界定。可以借鉴澳大利亚的经验，将单位业务及其支出划分为两部分：核心业务及其支出和非核心业务及其支出。前者是单位的基本职能，其支出由财政补助；后者则可以通过委托或承包等形式，由中介组织或企业等承担。需要指出的是，有些公益性的基础设施建设项目，理论上虽属财政资金供给范围，但在实际工作中并不一定完全由财政包起来。比如，澳大利亚墨尔本正在进行的高速公路建设，预算达20亿澳元，政府将其承包给了私人公司。合同规定，高速公路建设基本由私人公司筹资，4年完工，完工后由私人公司运营34年，通过收费收回成本并取得利润。这个方法我国是可以借鉴的。

第二，改革预算编制的方法。主要涉及两项工作：一是要逐步实行“部门预算法”，即预算编制以部门为单位，一个部门各项财政资金均统一反映在该部门的年度预算之中；相应地，财政部门内部各机构也要以“部门”为单位进行预算管理。改变目前财政部门内部各机构对各主管部门多头管理的状况。二是要大力推行“零基预算法”，增强预

算的规范性、科学性、合理性。三是要细化预算的编制工作。我国现行预算的编制工作比较粗放，准备时间短，工作自然也欠深入、细致。我国可以借鉴西方国家经验，适当延长预算编制时间，充分做好各项准备工作，使预算编制更加科学、准确，提高预算的“到位率”。

第三，充实预算的有关内容。我国现行的预算，偏重于资金形式的体现，缺乏有效反映资金投入与所应产生的结果的内容。实际上，市场经济国家的预算大都是以满足社会公共需要为目的的。但是，第一，在一定时期，社会需要哪些公共服务？需要的程度如何？应当进行科学的评估。第二，政府需要提供的公共服务要达到什么样的质量或水平，应当确定一定的标准。只有做好这两项工作，预算才能建立在比较科学的基础之上。这里，我国可以借鉴澳大利亚的经验，在预算编制的内容上增加事业成果指标，建立投入与产出的内在联系。从部门、单位来讲，可以向财政申请经费，但是必须取得相应的成果；从财政部门来讲，不是批了预算、拨了款就完事，而是要检查拨出的经费是否取得了相应的成果。

第四，改革预算管理的方式。要正确衡量预算资金投入与产出的关系，必须对预算管理方式进行改革，其主要内容是要对预算支出实行成本核算制。按照一般观点，政府公共支出不以营利为目的，属于消耗性的支出，实行成本核算意义不大。从澳大利亚的经验看，对公共支出预算实行成本核算，不仅有必要，而且也是可行的。其意义有三个：一是可以了解、掌握政府支出的成本，衡量支出与结果之间所应达到的目标和效果。二是可以增强政府部门和单位的费用、效益意识，加强财务管理工作。三是通过建立折旧制度，可以均衡固定资产更新改造发生的支出，保证更新改造工作的顺利进行。

（作者单位：财政部公共支出司）