

努力构建公共财政的基本框架

○ 梁尚敏

我国市场经济体制的基本框架,经过20年的艰苦探索,已具雏型,并正在向纵深发展。相应地建立适应市场经济要求的公共财政基本框架已经刻不容缓。为了实现跨世纪的宏伟经济目标,集中财力振兴国家财政,必须努力构建公共财政的基本框架。

公共财政的存在以市场失灵为前提

公共财政是以政府为主体的公共经济活动和政府的公共经济管理,同时体现着政府为主体的地区之间、部门之间、单位之间、城乡居民之间、中央与地方之间利益分配关系。凡市场机制不能有效发挥作用的领域,就需要通过政府及财政来进行。

公共财政在经济上的体现,是为政府提供公共产品和准公共产品,例如国防教育、保健等。它的目标是满足包括提高政府的公共服务水平、促进收入公平分配、实现经济均衡发展、人民生活福利不断改善在内的社会公共需要。它的职能范围则是:保证政府机器正常运转的公共开支需要;保证收入公平合理分配;承担基础设施、公益设施、基础产业必不可少的投入以优化资源配置;调节总量和结构以保持社会经济的稳定。可见,中国市场经济下的公共财政,是在坚持国家分配论的基础上,注意借鉴西方公共财政运行理论的精华,进行创造性的延伸和发展,体现了政府、市场、企业、居民之间的合理分工和重组,意味着我国财政由传统的统包供

给型正在向政府公共财政型实施战略性的重大转变。

从我国处于社会主义初级阶段的实际出发,原有体制下存在的财政供给范围过宽、包揽过多、统得过死等弊端,呼唤着依据市场经济的原则,逐步构建政府公共财政,即凡是市场办得了、办得好的交由市场去进行,政府不再继续承担。凡是应由政府承担的支出,明确标准,严格规范,科学管理,提高效率 and 效益,以适应不断增长的社会公共需要。因此,用市场经济的方式建立有中国特色的公共财政是一种正确的选择。

公共财政可解决的难题及若干主线

我国实行公共财政可解决哪些难题?首先是使市场配置资源的基础性作用与政府配置资源的不可替代性作用得到有机结合和协调,为优化资源配置及效益提高,准备了空间。其次,为实现政企分开、政资分离,加快国有企业建立现代企业制度,完善社会保障体系,开辟了通道。公共财政采取市场经济的方法管理国有资本金,在政企职责划分上下功夫,加强对国有企业股份制改造等,着力于建立以资本预算为中心的国有资本金基础管理体系。再次,使政府和财政的职能范围、目标、方向、手段大体相适应,同时确保政府的作用与其财务相对称,防止再度发生职能错位、缺位、越位等超负荷运行的情况。最后,有利于维护公平与效率的兼容。因为不讲效率的分配,只能是分配贫

穷,低效率也不可能带来真正公平。公共财政的目标是最大限度地保持公平与效率的统一,既不能牺牲效率求公平,也不能忽视公平求效率。那种认为中央财政以公平分配为主、地方财政以效率为主,或者是初次分配以效率为主、再分配以公平为主,都是站不住脚的。

基于公共财政对资源开发、收入分配、宏观调控、经济稳定增长等均有着直接或间接的影响,因而围绕政府、市场、企业、居民之间,表现为错综复杂的社会经济关系,并在多方面通过创新体系,形成了贯彻于公共财政运行始终的若干主线,发挥着举足轻重的作用。一是资源、财源优化配置和综合开发的主线。现在资源、财源开发中的“吃老本”现象严重,经济补偿不足普遍(包括实物补偿和价值补偿不足),综合开发停留在浅层次上,很不适应世界先进科技迅猛发展、资源和财源配置推陈出新的新态势。为此,需要把资源、财源配置,由人、财、物扩展到信息、知识创造力、时空利用等综合运用方面来,寻求增加值、附加值最大,付出成本最低的新领域,建立起高效益、高效率的集约型经济。二是财政宏观调控的主线。财政调控供给与需求、结构与速度、宏观与微观、生产相对过剩和农村市场欠开发之间的矛盾,都可以运用财政政策及相关手段,特别是与货币政策相配合,发挥其减低经济周期波动,促进经济增长质量、结构、效益、速度相统一的特殊作

用。我国近期审时度势地实行积极的财政政策,通过适度增发国债、增加基础设施投资,刺激消费,扩大出口,启动经济增长等整套措施,便是财政宏观调控着力调整经济结构、扩大内需、开拓国内外两个市场、保持人民币汇率稳定的最新举措,已经和正在发挥着积极作用。三是公平与效率的主线。只有各经济利益主体的分配关系理顺了,公平才能大体到位。各方面的积极性提高了,效率和效益才能真正具有后劲。

构建公共财政基本框架的三个角度

一是按照公共财政活动的范围和方向衡量,包括公共财政收入和公共财政支出体系组成。前者又由税收收入体系(主体税种及税制结构)、非税收入体系(以政治权力为依托的非税收入、以产权为依托的非税收入、以国家信用为依托的国债收入所组成),以及严格规范和规模受到控制的预算外资金三大块组建。后者依据公共支出是否获得等价补偿为标准,区分为购买性支出和转移性支出两类。购买性支出属于从市场购买商品和劳务的支出,包括行政、国防、社会文教科卫、经济建设支出等在内。转移性支出是政府不以获得直接的经济补偿为目的的财政资金拨付,包括社会保障、价格补偿、各种补助及捐赠等。它们对社会经济发展的影响,各不相同,采取的形式和市场化程度也大不一样。

二是参照复式预算组成体系,构建公共财政基本框架。市场经济条件下,政府的社会经济管理职能与国有资产所有者职能必须加以区分,方能较好地发挥公共财政的作用。为此,对全部财政收支依其不同经济性质分别编入两个或两个以上的不同预算,即政府公共预算、国有资本金预算、社会保障预算,必要时还可设财政投融资预算,同时在各收支项目之间构建比较明确、稳定的对应关系。复式预算有利于如实地反映政府收入分配体系的平衡状况,便于政府控制赤字和债务规模,对政府

科学合理地使用财政资金,调节经济运行质量,都可以产生积极影响。

三是结合公共财政体制与财政组成环节剖析,分税制财政体制(包括中央和地方财政在内,形成中央、省、市、县、乡五级财政)框架,已成为公共财政的支柱。当务之急是参照政府机构改革和职能转变,调整公共支出的范围和方向,使公共支出结构合理化、方式规范化、管理现代化;加速费改税进程,扭转费挤税、费大于税的不正常情况;推进税制改革和政府收入体系改革取得突破性进展;建立规范、科学的财政转移支付制度,实现公共服务的均等化。这一切都是为了完善分税制财政体制建设,即由不完全的分税制向彻底的分税制过渡。至于公共财政的组成环节,按照市场经济改革和发展的新变化,公共财政运行的主要领域,集中地表现为国家预算(含预算外在内)体系、政府税收体系、政府债务体系、财政投融资体系、财政补贴体系、国有资本监管体系、社会保障基金体系、财政法制及监督体系等内在环节所组成,它们既相互依存,又各具特色,从不同方面支撑着公共财政的发育和成长。

建立公共财政基本框架的途径

为使公共财政符合市场经济的要求,并建立在稳妥、可靠、坚实、有效的基础上,不可能一步到位,必须采取循序渐进、分类指导、因地制宜、分阶段有步骤地实施的办法,在继续深化改革中探索前进。

1. 打几场财政攻坚战,为公共财政基本框架的建立准备充足条件。结合扩大内需,启动投资、消费需求,加上政府精兵简政的有利时机,打一场财政脱困仗(解决拖欠工资、养老金发放等问题)、费改税的硬仗(制止费挤税,提高预算内财力比重)、财政平衡仗(消化各种挂账赤字、隐蔽性赤字)、财政运行质量仗(改变粗放管理方式,保持财政高效运行),进一步理顺政府分配秩序、分配渠道和分配关系,堵塞各种漏洞、制

止收入流失、强化约束机制。

2. 坚持若干基本原则,推进公共财政逐步迈入市场经济发展的快车道。一是确保公共支出需要的原则。凡属市场交换失灵、失真的资源配置领域,政府必须通过公共财政进行合理配置,以满足社会公共需要。二是有效竞争原则。通过税负公平、体制公平、政策公平、制度公平等,为不同所有制、不同行业、不同地区、不同企业实行公平竞争创造平等条件,制止一切破坏市场有效竞争的分配行为,使公共财政的平等性、公开性、规范性得到真正保障。三是合理收入分配原则。通过初次分配和再分配,使收入在国家、集体、个人之间统筹兼顾,合理分配,国家的利益必须确保,集体、个人的合理和合法利益必须坚决维护,注意增强社会保障能力,防止两极分化。四是总量和结构均衡发展原则。通过宏观财政调控,围绕总量和结构均衡,为增加就业、优化结构、增强国力、促进经济快速增长提供必要条件。

3. 确定政府理财的可控防线,保障公共财政逐步纳入平稳发展的轨道。例如,规定政府的公共收入占 GDP 的比重不得低于 20% 或更高一点;政府公共支出增长不得超过 GDP 的增长率、或应低于公共收入增长 1 至 2 个百分点;年度财政赤字占 GDP 的比例不得超过 3% 等,把它们按照法律程序确定下来,成为政府理财可控的基本杠子,坚持数年,持恒以应变,便能使公共财政立于不败之地。这是世界许多国家的经验一再所证明了的。

4. 推行政府采购制度,提高政府公共支出效率。政府采购支出一般已占政府公共支出 1/3, 约为年度 GDP 的 10% - 15%, 对其进行市场化改革, 实施招标采购、集中采购等制度安排, 有利于规范政府行为、提高公共支出效率、强化政府宏观调控、开拓国内国外两种市场, 可谓一举几得。为此, 制定《政府采购条例》, 规定政府采购制度, 建立政府采购的信息及指标体系等, 已进入实施

部署阶段,必须使之一开始就有法可依、有章可循、行为规范、管理科学。

5.完善“零基预算”管理,提高财政资金的配置效率。以零为起点编制预算,有利于打破原有基数的限制,解决人员、机构不合理膨胀的矛盾。实行“零基预算”管理,对政府各部门公共支出计划,按照新的一年社会经济发展变化,重新进行审核分析,区别轻重缓急,严格控制支出,可以真正提高财政资金的效率,做到精打细算、管而有效活而不乱。

6.健全复式预算制度,强化预算约束机制。实行“三式预算”:政府公共预算(含政府经常性收支、公益性建设支出)、国有资本金预算(含国有资本收益、国有股权变现收入、政府发债收入、政府基础设施投入等)、社会保障预算(含养老、医疗、失业等社会保障收支在内)。公共预算应保持收大于支,差额转入国有资本金预算,以加大重点产业、高新技术产业的开发力度。社会保障预算属于专门预算,收支均有专门来源和专门用途,余额的一部分可用于购买政府国债。至于财政投融资预算,在条件具备时,也可调整“三式预算”,扩展为“四式预算”,这是公共财政基本框架进一步发展的可能选择。通过复式预算的依法运行,从决策、执行到检查、监督,有利于强化全程预算的约束机制,进一步提高预算的权威性和严肃性。

7.建立规范的转移支付制度,通过体制实现地区公共服务的均等化。转移支付是分税制体制下公共财政实行宏观调控的一种重要方式,也是公共财政基本框架的不可缺少的组成部分。我们必须从国情、省情出发,吸收国外的有益经验,按照中央对地方转移支付资金遵守公平、公正、公开原则,努力实现公共服务均等化目标。这是缩小地区差别,提高社会福利水平,确保人民生活改善的重要调节方式。

8.改革国库管理体制,建立国库单一账户管理体系,使国库基础管理取得

构建我国政府公共支出预算体系刍议

○ 苏志希

改革开放20年来,我国财政改革成效显著。但改革的重点一直是放在收入增长机制的建立和完善上,对支出管理未有给予足够重视。随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国际经济一体化的深入,特别是近年来国内市场消费不畅和国际金融形势的动荡,面对巨大的财政支出压力和支出管理上的种种弊端,建立一个符合我国国情的、比较完善的政府公共支出预算体系,就成了摆在我们面前的严峻课题。

一、深化财政支出管理体制改革是建立健全社会主义市场经济体制的客观需要

我国的财政支出预算体系虽然几经改革,但至今还没有完全摆脱计划经济体制的影响。随着社会主义市场经济的发展,这种体系的种种弊端就越来越明显,主要表现在以下几个方面:

(一)财政支出预算供给范围不尽合

新进展。实践证明,国库管理是政府公共财政管理的基础性环节,承担着公共财政收入和公共财政支出的交纳和拨付重任。为适应预算制度、金融体制的新发展,必须修订原有的金库条理及实施细则,建立国库单一账户体系,形成国库管理的新体制和新机制。

此外,还必须健全公共财政法规体系、政策体系、监督体系、走创新制度之

理。在计划经济体制下,政府将社会再生产的各个领域和事务统统列入自己的管理范围,财政支出大包大揽,向竞争性和经营性领域过多延伸,远远超出了社会共同需要的范围。而对社会公共支出的一些项目却无力顾及,造成财政职能越位和缺位,这种情况造成财政资金严重紧缺,对国家重点支出项目难以保障,财政工作十分被动。

(二)财政支出预算编制方法不科学。我国支出预算的编制办法主要是基数法,各部门经费预算的多少,主要看上年的基数和本年的增减。这样不仅缺乏科学性,造成单位之间的苦乐不均,而且在既得利益难动的情况下只增不减,使财政支出形成失控局面。

(三)财政部门内部支出预算的管理体制有缺陷,使财政部门应有的协调能力大打折扣。当前财政支出预算分配方式是将一部分预算切分给各部门,再由

路。现在收入流失太多,资金浪费成灾,农民和企业的不合理负担沉重,政府性资金仍大量在制度外体制外循环等,都表明法制不严、监督不力、管理松弛,已经到了不能任其继续下去的时候了。因此可以说,财政法制健全和财政制度创新实现之日,也正是公共财政基本框架成熟之时。(作者单位:中国管理科学研究院财政经济研究所)