

适应公共财政模式的财政支出结构优化问题

<http://www.criifs.org.cn> 2009年6月9日 皮伟红

长期以来，中国的财政支出结构是以政府主导型投资的经济建设支出和行政管理支出为主。随着市场经济体制改革的不断深入，政府职能应由经济建设型和行政管理型转向公共服务型，财政政策与财政支出结构也必须要以提供公共产品为主。因此，政府必须加快完善公共财政体制建设，调整财政支出结构，削减经济建设费和压缩行政管理费的支出，加大公共产品的供给，当前调整和优化财政支出结构的重点，是在公共财政框架下，坚决贯彻“一要吃饭，二要建设”的原则，结合政府的职能转变，进行相应调整。

1、降低行政经费支出比例。我国由于政府机构庞大，人员膨胀，行政经费增长过快，给财政支出带来很大压力，同时，也降低了政府部门的行政效率。精简机构，减少财政供养人员，压缩行政经费是优化财政支出结构的重要措施，随着政府职能转变，加快机构改革，对一些专业经济管理部门可进行撤销、合并和精简，或进行经营性改组，中介、评估、服务机构必须与政府行政部门脱钩，定岗定编，减少财政供养人口，压缩行政经费，提高管理效率。

2、逐步取消对竞争性领域的投资。按照市场经济要求，财政投资的基本政策取向是有所为有所不为，也就是要科学界定财政投资的范围，改变财政投资包揽过多的弊端，逐步减少和退出在竞争性领域的投资。要提高对非竞争性和非盈利性社会公共工程投资，增加公共物品供给。具体说，应增加道路、桥梁、水利、电力及城市公共工程设施和科学文教部门固定资产投资，加大对农业和扶贫支出力度，支持生态环境建设、天然林保护、防沙固沙、退耕还林(草)工程，搞好防灾体系建设等。同时，财政要逐步从竞争性的经营领域退出，减少财政对企业生产性投资和流动资金支出，企业挖潜改造资金、科技三项费用、各部门事业费等都应相应减少直至取消，这类资金融通可以通过商业性运作来解决。

3、加大教育支出比例。从用于教育支出占财政总支出的比重分析；我国2002年为11.99%，与国际上发展中国家比较是属于较低水平。教育事业是我国人才战略的基础，今后要以人为本，促进人的全面发展，统筹社会与经济的发展，我国财政支出必须再进一步向教育事业倾斜。逐步向“财政性教育经费支出占GDP的比例本世纪末达到4%”的目标迈进。教育支出中重点是加大对基础教育的支出比例。基础教育具有很强的外溢效益，是典型的公共产品，对于发展中国家来说，基础教育的投资收益率是高等教育的3倍。同时，加快对高中的建设速度，改变我国目前高中教育资源短缺的状况，争取在五年或者更长一点的时间内普及高中教育，以满足人们日益增长的教育需求。

4、提高社保支出比例。我国正处于经济转轨期，社会保障的任务尤其繁重，财政应加大社会保障支出力度，完善养老保障、失业救济及城市居民最低生活保障，扩大社会保障覆盖面，让农村广大农民也逐步享受到社会保障的温暖。在社会福利领域，政府要加大对社会保障的支持力度，扩大

社会保障范围，增强社会保障能力。社会保障不应仅局限于国家机关、事业单位、国有企业，应当涵盖所有人群，包括集体企业、个体经营者、三资企业以及农村人口。由于养老保险、医疗保险制度改革，我国社会保障存在隐性债务问题，资金缺口巨大，而财政必须对此承担最终支付责任，因此，政府对此应予以高度重视。

5、重点向解决“三农问题”倾斜。目前我国财政处于绝对数与相对数的矛盾之中，现在的财政用于农业支出数额是建国后的最高点，也是用于农业支出占财政总支出比重的最低点，据统计，我国从1952-2004年财政用于农业的支出从9.04亿元上升为1500亿元。但是，用于农业的支出占财政总支出的比重，从12%降低到2004年的只有5.6%。2、用于农业的财政支出结构表明：一是按2002年数据分析，绝大部分是由地方财政提供和管理的约占89%，小部分由中央财政提供和管理的约占11%；二是按2001年数据分析，用于支援农业生产支出和农村水利气象等部门事业费支出共占63%，用于农村救济费占3.3%，也就是说，维持机关与干部和困难群体的“吃饭财政”相当于2/3，基本建设支出占1/3，而具有发展潜力的科学技术三项费用只占0.7%，因此，用于农业的支出内部结构也应向科技方面有所倾斜。根据以上情况，一是控制用于农业支出占财政总支出的比重不能再降低；二是近年内适当提高用于农业支出的比重，要达到我国历史上13.6%的最好水平；充分体现政府解决“三农问题”的国家意志；三是在2020年以前进一步将用于农业支出的比重稳定在20%以上，给予基本解决“三农问题”和全面建成小康社会提供财力保证。

文章来源：《当代经济》 2006年第6期 （责任编辑： Hlh）