

浅谈我国财政支出结构的优化问题

作者：浙江财经学院 何珊珊

[摘要]财政作为国家调控经济的最主要手段,尤其是财政支出方面对整个社会阶层都产生敏感而切身的利益影响,同时又起到协调社会各项事业均衡发展的作用。本文从财政支出结构的相关理论入手,对目前我国财政支出结构中不科学之处提出相应对策:

1、推行公共行政改革,完善公共财政职能; 2、规范并明确财政资金供给范围,遵守财政资金的基本原则; 3、控制对国民经济有重大影响领域的投资力度; 4、采取综合治理措施,控制行政经费的膨胀等八项对策。以利于提高我国财政支出结构效益。

[关键词]财政支出; 结构; 财政职能

财政支出作为政府分配的重要组成部分,是政府实施财政政策,用来调控宏观经济运行的重要工具。正确的财政支出结构是调节经济与社会发展和优化经济结构的强大杠杆。就目前来说,我国的财政支出结构与市场经济体制仍存在诸多方面的不协调。一方面满足不了市场经济体制下必须由政府举办的各项事业发展的基本需要,另一方面又对那些在市场经济体制下无须由政府举办的诸多事业依然存在着大量的供给。现实财政支出结构的这种越位与缺位并存的情况,给财政运行带来极大的混乱,导致财政收支矛盾尖锐。因此探索中国财政支出结构发展变化的方向是当前财政改革和发展的一项必要工作。

一、关于财政支出结构优化的理论研究

财政支出结构优化是财政资源配置效果的核心内容,财政支出宏观规模适度,财政资源支拨的合比例性及支出耗用的有效性这三方面的统一就是财政支出结构的优化。

首先,财政支出结构的优化一定要以一定规模的总量为基础,总量的不断扩大为结构的优化创造条件。财政支出结构的优化分为增量的结构优化和存量的结构优化,如果没有总量的扩大,就谈不上增量的结构优化。

其次,财政资源支拨的合比例性包括外在合比例性以及内在合比例性。在一定时期内,经济资源总是稀缺的。为了能够运用有限的资源,更好的、全面的满足社会中各种需求,首先要从宏观着眼,分析清楚社会总资源在公、私两大经济部门之间如何配置才是合理有效的,然后在此基础上才能进一步考察私人经济部门与公共经济部门内部的资源配置问题。财政支出的合理规模即是对财政支出效益外在合比例性的要求。

最后,从财政活动的最终目的来看,财政活动能否全面地、高质量地满足社会公共需要,不仅取决于财政在分配过程中是否按照客观比例实现了财政资源配置,而且还取决于在具体使用财政资源过程中对财政资源的耗费是否符合节约或高效率的客观要求。这就要求财政支出应该是在既经济节约又高效的情况下实现预期的目标效果。

二、我国财政支出结构的现状及存在的问题

1、我国财政支出的现状

市场经济体制的确立,使我国的财政模式发生了根本性的变化,财政支出结构已作了相应的调整,但与建设有中国特色的公共财政模式相距甚远。表 1 列示我国财政支出结构比例(不含国内外债务还本付息支出和用国外借款安排的基本建设支出),以便说明。

表 1 我国财政支出结构(%)

| 年度 | 经济建设费 | 社会文教费 | 国防费 | 行政管理费 | 其他 |
|------|-------|-------|------|-------|------|
| 1978 | 64.1 | 13.1 | 15.1 | 4.7 | 3.2 |
| 2001 | 34.2 | 27.6 | 7.6 | 18.6 | 12.0 |

| | | | | | |
|------|------|------|-----|------|------|
| 2002 | 33.3 | 26.9 | 7.7 | 18.6 | 16.5 |
| 2003 | 28.0 | 26.2 | 7.7 | 19.0 | 18.9 |
| 2004 | 27.8 | 26.3 | 7.7 | 19.4 | 18.7 |

资料来源:由《中国统计年鉴 2005》的数据计算而得, 中国统计出版社。

从表中可以看出,我国现行的财政支出结构有如下特点:

- (1)经济建设费所占比重自 1978 年以来有所下降,但仍占财政支出的较大比重,超过 30%。
- (2)社会文教费所占比重自 1978 年以来总体上有所提高,但幅度不大。2002 年略有降低。
- (3)国防费所占比重下降稳定,2002 年略有提高。
- (4)行政管理费所占比重由降转升,对经济“起飞”极为不利。
- (5)其它费用所占比重保持在 13%左右。

1、我国财政支出存在的问题

我国经济正在从传统的计划经济向市场经济转型,如何科学合理界定政府职能的范围,仍处于不断的探索和研究之中,这种过渡性的政府职能定位不可避免地带来财政支出结构的“越位”和“缺位”并存现象。目前,我国财政支出存在的问题有:

- (1) 经济建设支出比重仍然偏高
- (2) .行政管理支出偏高,并呈现逐年上升趋势
- (3) 农业支出增长缓慢,且农业支出的内部结构不合理
- (4) 社会保障投入严重偏低
- (5) 教育事业、科学技术事业、公共卫生投入明显不足
- (6) 环保事业比重偏低,且环保意识常被忽视
- (7) 国防费明显偏低

三、对优化财政支出结构的几点建议

1、推行公共行政改革,完善公共财政职能

公共行政改革是指公共部门的改革,既包括政府部门,如行政机关、公、检、法、司和各级权力机关;也包括非政府部门,如事业单位、公共企业;既包括公共部门内部的改革,也包括改善公共部门之间及公共部门与社会、市场、公民之间的关系。要从国家和社会的视角对公共行政进行总体规划,使之与经济发展战略和民主政治发展战略相契合,以提高公共行政的效率和质量,推动经济的可持续发展和社会和谐发展。

财政职能的界定涉及到政府间财政职能的划分问题。各级政府间的财政职责划分,应遵循“受益原则”和“效率原则”。前者是指应根据各项财政职责的受益对象和受益范围来确定承担该职责的政府级次。凡以国家为整体、使全国公民共同受益的事项,就是中央政府的财政职责,如国防、外交等;凡受益对象具有可分割性、受益范围限于地方辖区的事项,则为地方财政职责,如地方公共卫生、基础设施建设等。后者是指要考虑由哪一级政府来完成某项目的投入产出比更高。据此,中央政府的财政职能范围主要包括国防、国际事务、稳定宏观经济、支持社会发展和保证社会稳定、保障公民基本权利、公平收入分配、全国性公共基础设施建设、基础科研资助和提供使全体公民受益的其他公共服务。地方政府的财政职能主要是:促进地方经济发展和提高地方竞争力、收入再分配、提供辖区内受益的公共服务(如文教科卫、社会治安、社会保障和社会救济、环境治理等)、完成中央政府委托或授权的事项。

2、规范并明确财政资金供给范围,遵守财政资金的基本原则

无论公共支出达到多大的规模,配置的范围都必须有一个明晰的界限,否则,由于一个没有边界范围的存在将意味着所有支出的分光、吃净,各项支出均会处于短缺状态。以目前情况来看,我国财政支出范围应主要集中于以下几个方面:一,国家政权建设和社会经济稳定运行。二,社会公益事业及半公益事业。三,社会保障、非竞争性。四,非经营性的公共投资及部分生产性投资。对以上四个方面的内部结构也需要进行一定的调整。

3、控制对国民经济有重大影响领域的投资力度,与政府退出一些直接投资领域同时进行

虽然垄断经营在一些领域可以带来低价产品,但老百姓缴纳的费用有很大一部分用于支付低效率甚至腐败的运营体系。因此政府需要促进一些垄断经营部门的市场化程度,引入竞争,提高效率。而在一些竞争性投资领域则需要逐步退出。同时要保持和加大那些对国民经济有重大影响的非经营性和非竞争性领域的投资力度,重点投向公共设施、基础设施等非盈利性领域、自然垄断行业、风险产业和高新技术产业,这样既可降低经济建设支出比重,又为市场经济发展提供了一个良好的外部环境。

4、采取综合治理措施,控制行政经费的膨胀

一是在财政内部全面实行“下管一级”的管理办法,也就是上级对下级财政的行政经费总量限额、行政人员编制及人均行政支出综合定额提出控制指标,进行动态考核,辅之以一定的奖罚措施。其目的和作用在于建立一种制约和控制机制,形成从中央到地方“一级抓一级、一级管一级”的管理格局,实现行政经费管理的科学化和规范化。

二是下决心推进行政改革,精简机构,这是减少财政供养人员和压缩行政经费的治本之策。随之要按照总体规划,不失时机地在地方坚定不移地继续推进这方面的改革。

5、逐步增加科教文卫、福利保障、就业等社会公益事业的支出比重

我国科技投入不足是影响经济社会发展的根源所在。教育事业是人才战略的基础,而人才是最为宝贵的资源。公共卫生事业关乎社会卫生安全和大众健康,必须加强。而福利保障和就业是关系国计民生、社会稳定的大事。所以应积极推进科教兴国战略,增加科教方面支出,保证财政安排教育、科技经费的增长速度高于其他支出的增长速度。至于社会保障,现实情况是我国实际支出并不低,但有很多是由企业支付的,因此应把属于社会公共需要的社会保障支出部分由财政承担起来。

6、增加对农业和基础设施以及基础产业的支出

增加财政对农业的支出,以改善农村的基础设施,促进农村科研成果的研究和推广,加快农业的产业结构的调整。增加基础设施和基础产业的投入,重点扶持电子信息、生物工程、新材料等高新技术产业,并带动产业结构的升级换代。

7、增加国防的资金投入

强大的国防是国家安全和现代化建设的基本保证。在集中力量发展国民经济的同时,要增加财政对国防的投入,积极推进国防建设,增强国防实力,保障国家安全。尤其要增加国防费用,适当提高军官、文职干部、士兵和职工工资的需要,以及适应世界军事领域的深刻变化,做好现代技术特别是高技术条件下的防卫作战的需要。

8、增加环境保护的支出,提高国民的环保意识

环境保护支出是代表社会共同利益和长远利益的支出,也是现代市场经济条件下财政支出结构中一项重要内容。近年来,我国环境保护工作取得了明显成效,但是我国的环境形势依然严峻,森林覆盖率仅为 14%,相当于世界平均水平的 1/3,全国水土流失面积 3.67 亿公顷,占国土面积的 38.2%,水土流失使我国每年平均损失耕地 100 万亩以上,并加剧了河湖泥沙淤积。当然,造成这种情况的原因是多方面的,就财政支出而言,每年用于环保支出有限,满足不了环境保护对资金的需要。2000 年中央财政投入天然林保护、退耕还林还草工程等的资金仅 188 亿元,占中央财政支出的 1.7%。鉴于此,国家财政应站在全局利益的角度,统筹规划,加大对环境保护的投入,实现环保投入占 GDP 比重 1.5% 的目标,扭转生态环境恶化的局面。

最后必须明确的是,调整优化支出结构、建立公共财政,是一项系统工程,需要进行一系列的改革,如完善国库集中支付制度,改进预算的编制和执行方式,加强财政监督,建立公共支出的绩效管理和评价制度等等,这样才能使财政真正完成转型。

[参考文献]

- [1]余东华.科学定位财政职能，优化财政支出结构.宏观经济研究,2004.7.
- [2]骆勤.构建我国科学规范的公共财政支出体系的思考.中国软科学, 2004.9.
- [3]李春根.财政支出规模管理的国际经验与启示.企业经济, 2005.4.
- [4]周红芳、庞霓红、卓沛.我国公共财政支出问题研究综述.经济纵横,2006.1.
- [5]陈颂东.财政支出结构的国际比较与我国财政支出结构优化.改革,2004.1.

[作者简介]

何珊珊（1987-）.大学本科学历.主要研究方向财政管理.