

财政学系列教材

公共支出管理

马志强 刁云薇 主编

GONGGONG ZHICHU GUANLI

南开大学出版社

财政学系列教材

公共支出管理

马志强 刁云薇 主编

南开大学出版社
天津

图书在版编目(CIP)数据

公共支出管理 / 马志强, 刁云薇主编. —天津: 南开
大学出版社, 2005. 7

(财政学系列教材)

ISBN 7-310-02297-1

I. 公... II. ①马... ②刁... III. 财政支出—经济
管理—高等学校—教材 IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 009305 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

南开大学印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

2005 年 7 月第 1 版, 2005 年 7 月第 1 次印刷

880×1230 毫米 32 开本 11.875 印张 336 千字

定价: 20.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

丛书顾问

杨敬年 谷书堂 逢锦聚

编委会成员

主 任: 张志超

副主任: 张晋昌 潘明星 侯 岩

成 员: 倪志良 郝春虹 饶友玲 白丽健

曲绍宏 杨全社 李炳鉴 武普照

郭 磊 蔡 方 周自强 张冬梅

马志强 刘 辉 郭 玲 王乃合

梁学平

出版说明

财政,自古以来就是国家重要政务活动之一,与其他政务活动相协调,共同实现国泰民安之目标。政府的理财之道极其简单,无非是量入为出,即保持收支平衡而已;然而理财之术则高深复杂,非具高尚职业道德且受专门训练之人才不能胜任。仅就政府预算而言,财政官员不但要考虑国民的一般诉求,而且还要平衡各种利益集团的特殊要求;在为成千上万的不同项目合理安排开支的同时,还要在既定的法律约束条件下,妥善处理与当前、未来国民经济发展相适应的总量收支关系。所以,在现代理财过程中,财政决策活动要强调民主与透明度,财政负担的分配要强调社会公正,财政资源的使用要强调经济效率,如此才能在政府与国民之间形成“上下相济”的理想态势,而避免使国家陷入“上下相困”的窘迫局面。

由此可见,财政理论的建立与发展源于社会经济生活的需要,而系统学习这一知识体系,进而对财政作用与现实机制进行广泛深入的研究,无疑有助于促进政府使其财政政策不断合理化,不断提高其财政活动的质量。近年来,财政学在普通经济学理论、方法基础上,结合其他相关经济学科、政治学科的研究成果,不断丰富自己的理论体系与分析技术,逐步发展成为一种关于政府行为的理论和对市场经济活动实行公共控制与私人控制的比较优势进行实证研究的理论。

为了加强大学本科财政学理论教育与财税工作实务教育,也为了普及公共财政知识体系,由南开大学经济学院财政学专业教学单位牵头,联合天津财经大学、天津商学院、天津科技大学、山东财政学院、内蒙古财经学院、河南财经学院六所院校的财政学教学、科研单位,共同

编写了本系列教材。本着“思想自由、学术自由、讲究科学、治学严谨”的原则,各教科书编写者,从各书立项开始直到书稿完成,在各个环节上都付出了巨大的努力;特别是在各书初稿写成后,还就结构布局、内容繁简、逻辑关系方面存在的问题进行了必要的修改,对不甚规范的句式标点也一一作了校正。应该说明的是,尽管本丛书在编写过程中极大地强调各书体例的一致性,但是由于参编人员较多,每人写作风格不同,各书难免在行文表述方面存在着某种不够协调之处。此外,鉴于时间仓促,本丛书在一些重大理论与实践问题的研究上还有不够深入的地方,尤其希望同行专家、各位读者提出宝贵意见、批评与建议,以便本丛书在日后修订再版时进行修改、完善。我们也希望,通过本丛书的出版为对公共财政研究有兴趣的读者们提供一个进行广泛学术交流的阵地,创造一种相互促进的学习氛围。

本丛书的出版得到我国老一代财政学专家、现年 96 岁的南开大学第一任财政系系主任杨敬年先生,南开大学经济学院第一任院长、著名经济学家谷书堂先生,以及现任南开大学主管社会科学教学研究工作的副校长、著名经济学家逢锦聚先生的大力支持。在此,一并表示感谢。

本书的顺利出版与南开大学出版社工作人员的努力是分不开的,对此,全体参编人员表示感谢。

张志超

2004 年 6 月

目 录

第一章 公共支出管理概述	(1)
第一节 公共支出管理的基本内容	(2)
第二节 加强公共支出管理的必要性与迫切性	(12)
第三节 公共支出管理的目标	(26)
思考题	(29)
第二章 公共支出规模管理	(30)
第一节 关于公共支出规模和发展趋势的理论观点	(31)
第二节 公共支出规模的国际比较	(34)
第三节 我国公共支出规模不尽合理的原因	(40)
第四节 科学界定和调控我国财政支出规模的措施	(53)
思考题	(65)
第三章 公共支出结构管理	(66)
第一节 公共支出结构管理的概念	(68)
第二节 中国公共支出结构的历史变革	(75)
第三节 中国公共支出结构的改革思路研究	(94)
思考题	(115)
第四章 预算管理制度	(116)
第一节 预算管理概论	(117)
第二节 西方国家的预算管理	(131)
第三节 我国预算管理改革总体思路	(138)

第四节 构建预算管理运行机制的配套措施和对策·····	(149)
思考题·····	(151)
第五章 国库集中收付制度·····	(152)
第一节 国库集中收付制度的理论分析·····	(153)
第二节 国库集中收付制度的国际经验与借鉴·····	(162)
第三节 我国国库集中收付制度的构建·····	(178)
思考题·····	(192)
第六章 政府转移支付制度·····	(193)
第一节 转移支付制度·····	(194)
第二节 转移支付的国家宏观经济效应分析·····	(201)
第三节 转移支付制度与模式的国际比较·····	(208)
第四节 我国转移支付现状分析·····	(217)
第五节 完善我国转移支付制度的对策建议·····	(225)
思考题·····	(239)
第七章 政府采购制度·····	(240)
第一节 政府采购的理论基础·····	(242)
第二节 国外政府采购制度经验借鉴·····	(262)
第三节 我国政府采购制度评价·····	(275)
第四节 完善我国政府采购制度的基本思路与对策·····	(284)
思考题·····	(309)
第八章 公共支出的绩效管理·····	(310)
第一节 公共支出的理论及模型·····	(311)
第二节 公共支出绩效管理的成本—效益分析·····	(323)
第三节 公共支出中的制度绩效评价·····	(337)
思考题·····	(346)

第九章 公共支出管理的制度分析.....	(347)
第一节 公共支出管理制度分析所涉及的问题.....	(348)
第二节 解决问题的制度设计.....	(357)
思考题.....	(365)
参考书目.....	(366)
后记.....	(367)

第一章 公共支出管理概述

学完本章内容后,你应当能够:

- 掌握公共支出的概念、分类和原则
- 掌握公共支出管理的基本内容
- 了解加强公共支出管理的迫切性与必要性
- 掌握公共支出管理的目标

公共支出管理是财政管理的重要内容,也是贯彻国家政策意图、充分发挥财政宏观调控职能作用的重要手段。本章主要是从理论、实践与政策的结合上,首先阐述公共支出管理的基本内容,然后重点围绕加强公共支出管理的迫切性与必要性,最后指出了公共支出管理的目标。

第一节 公共支出管理的基本内容

一、公共支出的概念和分类

公共支出是公共财政的一个重要方面。在市场经济国家,公共财政对经济的影响作用主要表现在税收和公共支出上。可以说,公共支出的数额和范围反映着政府介入经济生活和社会生活的规模和深度,也反映着公共财政在经济和社会生活中的地位和作用。

公共支出一般是指政府为完成其职能、取得所需商品和劳务而进行多种活动的财政资金的支付。就其本质而言,公共支出反映了政府的政策选择,是政府职能行为的成本。按照国际货币基金组织列举的市场经济国家公共支出的内容一般包括:一般公共服务,国防与服务,社会治安事务,教育事务与服务,卫生保健事务与服务,社会保险福利事务与服务,住房和社区设备的事务与服务,娱乐文化和宗教事务与服务,燃料和能源事务与服务,农业、林业、渔业和狩猎业的事务与服务,除燃料以外的采矿和矿山资源事务与服务,制造业事务与服务,建筑业事务与服务,运输和通讯事务与服务,其他经济事务与服务等。

公共支出按照支出的经济性质划分,可以分为两类:一是购买性支出,二是转移性支出。

购买性支出也称为消耗性支出,是政府用税收收入购进并消耗商品和劳务过程中所产生的支出。具体包括政府购买进行日常政务活动所需的商品和劳务的支出,也包括用于进行国家投资所需的商品和劳务的支出,如政府各部门的行政管理费支出、各项事业的经费支出、政府各部门的投资拨款等。这些支出项目的目的和用途虽然有所不同,但

都有一个共同点,即都是由财政一手付出资金,另一手相应地获得了商品和劳务,履行国家的各项职能。在这样一些支出的安排中,政府如同其他经济主体一样,从事等价交换的活动。我们把它称为购买性支出,是因为这些支出反映了政府部门要运用一部分社会经济资源,这必然排斥了个人与一般经济组织对这部分社会经济资源的购买和享用。因此,购买性支出的规模、方向和结构,对社会的生产和就业具有直接的重要影响。

转移性支出直接表现为资金无偿地、单方面地转移,主要包括政府部门用于补贴、债务利息、失业救济金、养老保险等方面的支出。这些支出的目的和用途各异,但却有一个共同点:政府财政付出了资金,却无任何商品和劳务所得。在这里,不存在任何交换的问题。这类支出并不反映政府部门占用社会经济资源的要求,相反,转移只是社会成员之间的资源再分配,政府部门只充当中介人的角色。因此,转移性支出对社会公平分配具有重要影响和作用。

二、公共支出的原则

公共支出作为政府的财务支出,其支出目标应该围绕政府的社会发展目标,综合体现政府的职能(不仅仅是经济职能),也许财政不同于企业财务的主要原因就在于此。建立社会主义公共财政,一方面要体现财政满足公共需要的特点,另一方面更要注意体现社会主义制度的优越性,两者并不矛盾。当我们借鉴国外公共财政理论和实践,探讨建立我国公共财政理论和实践体系时,必须注意结合我国社会主义社会的发展目标,充分体现社会主义制度的优越性,按照“古为今用、洋为中用”和“去其糟粕,留其精华”的原则,有选择、有发展地进行。政府在我国社会主义市场经济中具有双重职能,政府公共支出的目标更多地要为政府社会发展的总体目标服务。因此,在研究和建立我国公共支出体系时,按照政府社会发展的总体目标,明确公共支出的原则具有重要意义。

(一) 总体原则

第一,公共需要原则。建立公共财政必须把满足公共需要放在第一位。财政的公共性是社会主义制度的经济特征之一。市场机制负责盈

利性领域的资源配置,政府负责社会公共需要领域的资源配置,乃是市场经济中市场与政府在整个社会资源配置方面符合经济与社会发展规律的分工。满足公共需求包括定性和定量两个方面,定性就是在公共支出项目确定上,凡属市场失灵、失真的资源配置领域,政府要通过公共支出进行合理的配置,满足公共需求;定量就是具体研究确定由政府承担公共物品和劳务提供的数量,“四两拨千斤”,有效发挥政府宏观调控作用,项目合理、数量适度是实现公共支出效益的前提。这里需要强调指出,政府满足公共需求并不是政府仅负责提供公共产品和服务,而是公共支出首先满足公共需求,社会主义国家为了巩固政权需要以及政党的建设同样需要公共支出予以满足等。

第二,有利于国有经济发展原则。对于某些不属于公共需求范围的领域,因其关系国计民生、关系公有制的主导地位,目前仍不能把它完全推向市场。以公有制为主体的所有制结构决定了我们不可能完全照搬西方公共理论那一套,国家仍掌握着大部分的生产资料,具有组织经济建设和国有资产经济管理的职能,政府从再生产领域完全退出来而转向“消费型公共财政”是不现实的。在相当长的一段时期内,政府投资仍要考虑国有经济的发展。考虑到必须维护公有制的主体地位以及经济赶超的重任,在国有经济的进退问题上,既要有利于市场的有效运转,又不能危及公有制的主体地位。对于提供公共产品的企业国有国营,弥补市场失灵,不能市场化;对于垄断性企业选择国有控股体系,比如基础产业、某些支柱产业以及高新技术产业等;对于竞争性领域要逐步退出,让市场来经营。

(二) 具体原则

第一,市场优先原则。政府满足公共需要主要是指由政府进行公共产品垄断经营,但并不排除公共产品由私人生产。市场经济的行为主体——企业和个人本能地按照直接效益最大化的原则,依照市场机制所指示的方向从事经济活动,而对效益外溢性的领域缺乏行为动力。但是,这些具有效益外溢性的事业,又是企业和个人从事经济活动和正常生存所必需的外部条件,国家只有通过政府行为向这些社会公共需要领域配置必要的资源,以满足社会的正常运转。政府只能干市场干不了

或干不好的事情。凡通过市场能办的事情应交给市场去办,如中介机构、信息产业等;凡市场可以介入的,应尽可能引入竞争机制,如医院、学校、体育等事业单位,在资源配置方面要坚持市场优先原则。同时,为了减少中间环节层层加价的盈利行为,保证公共产品对社会成员的平等供给,避免“乱收费”和“权钱交易”,树立政府形象,维护社会公众总体利益,公共产品必须由政府进行垄断经营和直接提供。从趋势上来讲,随着社会主义市场经济体制的确立,政府微观经济管理职能逐渐相对减弱,市场对经济事业发展的调节作用日益加强,与此相适应,政府经济职能尤其是财政供给范围本着市场优先原则应逐渐相应减少。

第二,调整不合理经济结构原则。加入 WTO,我国将直接面对经济全球化的挑战,要求我们必须从国际社会角度审视国内经济结构失调。为了避免政府失灵,必须保证经济发展的稳定与协调。经济结构是否合理、经济结构是否协调与优化,并非市场本身在短期内能解决的事,市场本身的缺陷在于难以从客观的利益出发,产业结构和地区经济结构的调整是政府的职责。政府一方面利用行政和法律手段制定政策;另一方面可通过政府直接财政投资,通过投资的乘数效应和示范导向作用,迅速改变不合理的经济结构。政府加大直接投资不仅要解决“瓶颈”状态的产业结构,还要调整地区经济结构的不合理、东西部地区发展的不平衡等问题。政府直接投资奏效快,是政府调控经济的重要财政杠杆,是财政政策的重要组成部分。

第三,效益原则。提高公共支出效益是公共支出的核心问题。即以最少的社会成本取得最大的社会效益,实现公共支出最优化。社会效益最大化或者说公共支出最优化是从全社会角度讲的,兼顾公平、提高效率。一般来讲,全部社会产品按消费受益范围可分为三个部分:在消费过程中具有非竞争性和非排他性的产品为公共产品,应由政府提供;在消费过程中具有竞争性和排他性的产品为私人产品,应由私人提供;产品具有不充分的非竞争性和非排他性的为混合产品,应根据不同情况衡量效率与公平,决定由政府提供还是由私人提供。但是,经济领域的竞争性和非竞争性并不是绝对的,在市场经济条件下,即使是铁路、公路、民航、通讯等基础设施及其经营,虽具有自然垄断性质,具有一定

的竞争性。总体上说,对于内部效益很小、外部效益较大的产品,还有管理难度大的非竞争性产品,由于市场提供的效率损失大,政府提供的效率损失相对较小,所以它们适合采用政府提供方式;混合产品由市场供应可以提高效率的,应逐步改由市场提供,而由政府通过法律等手段对市场供应范围、价格及供应方式进行宏观调控。资源的有限性决定国家在集中资源时,应该从社会效益最大化角度对社会公众负责,公共支出要讲求效益的根本就在于此。

第四,选择性激励原则。我国财政在部分公共产品提供上存在“缺位”现象,导致社会生产的共同条件不充分。建立公共财政,改变“缺位”已成为共识。考虑到目前财政收入等条件不可能一下子做到,必须有选择地激励以推动公共产品的提供。首先要保吃饭,包括保证个人经费、社会保障支出和基本办公经费的需要。为了保证基本工资不再发生新的拖欠,特别是对公教人员基本工资的保障,各级要实行责任管理。在财力允许的情况下,对困难地区给予规范的转移支付帮助;各地要实行责任包干和工资专户制度,加强税收征管,节约开支,核定人员,减少财政供养人口,在核定的财政供养人口范围之内,保证工资不再拖欠。要保证“三条社会保障线”,加大增收力度,搞好调剂,加强管理。要调整支出结构,对会议费、接待费、购置费等一般性支出大力压缩,厉行节约,同时做好控编减员和定编定岗定责工作;要坚持不懈地把科教事业发展为支持重点,努力增加科教投入。

第五,考虑技术进步的影响原则。经济全球化对我国公共财政的建立提出了更高的要求,在我国目前技术水平相对较低的情况下,政府应当考虑在技术方面最大限度地满足公众利益。政府在安排公共支出时要考虑技术进步的影响,具体可通过增加高新技术成果孵化期和产业化启动期的投入、政府直接采购、降低高新技术企业的所得税税率、提供长期优惠贷款、建立高新技术发展基金、对风险适中且市场前景较好的高新技术企业创新项目向银行提供贷款担保等,为高新技术企业从政策、资金、产品销售等多方面给予支持,从而增强其开发能力,为高新技术投资成功提供保障。

三、公共支出管理的基本内容

公共支出管理是现代经济管理的重要组成部分,其实质是按照市场经济要求,遵循国家有关制度、法规、政策,对各项公共支出的安排、使用进行规范和监督,从而确保公共支出的正确运用,为履行政府职能提供必要的财力保障。公共支出管理涉及的面很宽,但主要内容包括以下几个方面:

第一,控制支出总量。在任何国家或任何时期,政府财力的增长总是有限的,而公共支出的需求则是无限的,由此决定公共支出的供给与需求始终处于矛盾之中,甚至财力供需矛盾十分突出。因此,公共支出管理的首要任务就是控制支出总量水平,缓解财政压力和矛盾,为国家财政运行的良性循环和长期可持续性发展创造条件。

在当今市场经济国家,控制公共支出已经日益成为其财政管理的一项重要任务。从过去长期历史发展进程看,发达国家财政收入和支出表现出不断扩张的趋势,公共支出占 GDP 的比重大幅度上升,这是政府宏观调控加强和财政活动领域拓宽的客观要求,具有历史的必然性。但公共支出,特别是公共部门社会福利性支出的过度扩张,使政府财政面临的压力越来越大,愈益陷入一种“高福利、高支出、高税收、高赤字、高债务”的困境。正是在这种情况下,发达国家比以往更加重视对公共支出总量的控制。美国是世界上最发达的国家,财政经济实力雄厚,但过去长期以来一直受巨额赤字债务的困扰。从 20 世纪 90 年代中期开始,克林顿政府和国会采取了新的平衡预算方案,在提高个人所得税税率和公司所得税税率的同时,对于支出控制和管理采取了硬措施,包括削减政府社会保障支出、推迟对政府退休人员生活费用的调整、进一步限制可自由支配项目的开支(如国防、国际事务、国内规划)等。上述增收控支措施取得巨大成效,美国联邦财政 1998 年第一次消灭了近 30 年来的财政赤字,近两年也表现为财政盈余。意大利近年来公共支出改革的步伐也很大,主要从三方面控制公共支出:一是改革退休金发放办法,减少政府的社会保险与福利支出;二是改革医疗卫生管理办法,解决医疗卫生支出消费严重的问题;三是压缩政府结构,实施政府雇员

“零增长”方案,削减政府行政经费开支。上述措施有效地控制了公共支出增长,财政赤字占 GDP 的比重已由 1984 年的 13.6% 降到 1996 年的 4.4%,公共债务比重在 1996 年出现了 70 年代以来的第一次下降。日本在经历了持续 6 年之久的经济停滞、财政面临巨额赤字矛盾的情况下,从 1996 年 12 月开始,作出了财政结构改革的决定,其目标是到 2005 年将财政赤字占 GDP 的比重控制在 3% 的水平上,降低支出对公债的依赖程度。主要政策措施是控制和压缩支出,规定把 20 世纪所剩的三年时间定为“集中改革时期”。在这一时期内不设任何禁区,对所有的公共支出项目探讨压缩的可能性,并且要明确制订各项预算压缩幅度的目标值;1998 年的公共支出预算,实现负增长;对所有长期性计划(如公共投资基本计划等)进行大幅度压缩,并不再制订导致新的预算要求的长期投资计划。无疑,日本的上述改革对日本宏观经济运行及其财政平衡将会产生十分重要的影响。由上述分析可知,西方一些发达国家将财政改革的重点放在支出改革及其支出管理控制方面,是适应宏观经济运行的一项重要政策选择,同时对改变财政困境、压缩和控制财政赤字也已起到了重要作用。显然,国外的这些做法和经验很值得我们研究和借鉴。

从理论上分析,控制支出总量并不是公共支出不增长,而关键是确保公共支出的合理增长,避免支出总量的过度膨胀。支出过度膨胀的主要危害在于:其一,有可能引致赤字和债务的扩张,加大财政风险,为国家财政的长期可持续发展留下隐患;其二,支出过度扩张会产生“挤出效应”,影响社会民间投资,不利于经济发展;其三,公共支出具有明显的刚性特征,调上容易调下难。因此,必须把控制支出总量作为公共支出管理的一项重要内容和任务。

中国是一个发展中国家,与西方国家相比,经济实力和财政收入能力相对较低,同时又面临着巨额赤字和债务的困扰,因此,我们更有必要强化管理,控制支出。中共“十五大”提出“振兴国家财政”的重大任务,1999 年 9 月江泽民总书记在《领导干部财政知识读本》中又进一步明确提出“建立稳固、平衡、强大的国家财政”的战略性要求,这是从我国宏观经济全局及当前财政现实矛盾出发作出的一个正确判断和决