

厦门大学经济学文库

公共支出管理研究

陈工 著



中国金融出版社

公共支出管理研究

陈 工 著

 中国金鹏出版社

责任编辑:孔德蕴

责任校对:潘洁

责任印制:丁淮宾

图书在版编目(CIP)数据

公共支出管理研究/陈工著. —北京:中国金融出版社, 2001. 7

ISBN 7-5049-2536-5

I. 公…

II. 陈…

III. 财政支出—经济管理—研究—中国

IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 040972 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

发行部:66081679 读者服务部:66070833 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 三河印务有限公司(瑞丰)

尺寸 140 毫米 × 203 毫米

印张 9.125

字数 248 千

版次 2001 年 9 月第 1 版

印次 2001 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—2089

定价 26.00 元

如出现印装错误请与出版部调换

《厦门大学经济学文库》顾问

(以下按姓氏笔划为序)

邓子基 吴水澎 吴宣恭 余绪缨
张亦春 罗郁聪 钱伯海 黄良文
葛家澍

《厦门大学经济学文库》编委会

主 编:邱华炳
副主编:庄宗明 林擎国
编 委:王光远 邓力平 邓子基
叶文振 庄明来 庄宗明
许经勇 邱华炳 余绪缨
张 馨 张亦春 陈汉文
陈亚温 陈甬军 陈浪南
林荆洲 林擎国 姚立新
钱争鸣 唐予华 黄维梁
葛家澍 曾五一 戴亦一

2005/10/1

前言

公共支出通常是指政府为实现其政治、经济和社会等职能,用以满足社会公共需要的货币支付和投资。它是政府活动的一个重要方面,尤其是政府在社会经济发展中的作用不断扩大之后,公共支出作为重要的宏观经济调控手段之一,已被广泛运用。在社会主义市场经济体制下,市场是社会资源的主要配置者,起着基础作用,政府只能在社会资源的配置中起补充和矫正作用,只有在市场无法解决或市场虽能解决但解决不好的领域,政府的介入才是必要的,即政府活动的范围主要在满足社会公共需要的领域,这样公共支出的作用更加重要。然而,在我国,对公共支出的研究一直很薄弱。在重收入、轻支出的传统体制下的理财观念和做法依然盛行,尤其是对公共支出管理的研究更是缺乏,可以说几乎是一片空白,从而无法为公共支出管理活动提供科学的理论指导,如公共支出范围的界定、公共支出的分类、公共支出管理原则、公共支出管理的原理等,更谈不上根据各类支出的性质和特点建立有效的管理制度和方法,以进行相应的管理。目前公共支出领域中,财政供应范围和资金分配的边界界定不清,哪些现在可以交给市场,哪些将来可以交给市场,哪些财政现在未承担而以后应该承担,这些在理论上还不清楚,在实践中更是模糊。公共支出领域中管理粗放、预算软化、控制不力的现象依然普遍。而西方市场经济国家从 20 世纪 50 年代以来就注重对公共支出及其管理的研究,并相应建立了行之有效的管理制度和方法,如绩效预算制度、规划设计预算制度、零基预算制度、政府采购制度和国库单一账户制度等。因此,根据我国社会主义市场经济的特点与进程,从理论与实践上对公共支出及其管理制度进行深入的研究和探讨,是建立符合社会主义市场经济体制需要的科学、规范、高效公共支出

管理制度的客观要求,也是我国财政部门的一个紧迫而重要的任务。

在我们的经济生活中,依然存在着因计划不周,匆忙上马,挤占挪用,挥霍浪费,权责不清等而使国家资财大量流失,难见效益,或者投资几百万元、几千万元甚至几亿元、几十亿元的项目半途而废或无法发挥效用的现象。1997年以来,我国经济从过去的需求过旺变为需求不足,为促进经济持续稳定地增长,政府实施了积极的财政政策。1998年增发了1000亿元国债用于基础设施的建设,这是为扩大内需而采取的一项重大举措。然而,国债专项资金在使用过程中暴露出的种种问题,也引起了人们的担忧。如国债资金挪作他用,随意开支;工程前期准备不足,匆忙上马,“边勘探、边施工、边设计”,超支严重;一些地方的项目配套资金到位慢,来源没落实;不少建设单位没有认真执行基本建设财务制度,有的项目建设资金甚至未建账,未设专人管理等。这些问题如不彻底解决,将贻害无穷。尽管导致这些问题产生的原因是很多的,但其中主要的一点就是目前公共支出管理水平与质量的问题。

目前我国的公共支出管理状况是多种因素综合作用的结果。从体制上看,我国正处于新旧体制转轨时期,社会主义市场经济体制刚刚开始建立,各方面制度不健全、不完善。这是造成公共支出管理不力、预算约束软化的一个重要原因。

从法制上看,我国法律、法规还不健全、完善,法制观念也不强,要做到依法理财,使公共支出管理要达到比较完善的法制化程度,还需要有一个过程。目前的《中华人民共和国预算法》等法律法规的颁布实施,提高了财政管理的法制化程度,但还需在实践中不断改进和完善。

从非体制因素看,作为一个发展中大国,我国工业化、市场化程度还不高,生产力水平相对较低,经济基础比较薄弱,与此相应的社会管理水平也处于幼稚的状态。立于这个基础之上的公共支出管理机制不可能超越历史阶段,不可避免地带有与这个阶段相适应的各种特征。从这个角度来说,要实现公共支出管理质的变化,不是短期

内能做到的。

从政府职能转变来看,政府职能转换不到位、政府职能不清是公共支出管理不力、支出范围界定不清的直接原因。按照市场经济的要求,现在政府职能还存在管一些不该管的事、一些该管的事没有管起来或者没有管好的问题,同时,政府职能转换的一个重要方面是合理界定中央和地方政府以及地方各级政府之间的事权,并由此确定相应的管理权限和公共支出范围。目前这方面的问题也没有很好解决,对一些项目的权责很难明确划分并加以规范。

从内部管理制度看,目前内部管理制度不科学、不规范、不健全、不完善,管理水平差,也是管理不力的一个重要的原因。因此,必须重视和强化公共支出管理。但需要明确,强化公共支出管理并不是简单一律地控制和压缩支出,而在于着力建立起一个支出合理增长、内部结构有保有压、能够有效地规范支出行为、管理方式符合现代市场经济要求的支出运行机制。

这些问题涉及到经济和社会生活的方方面面。因此,我们不能就财政论财政,更不能眉毛胡子一把抓,把不同层次、不同性质因素的影响都视为公共支出管理本身的问题,必须着眼于整个社会、经济的各个方面,将各种影响因素进行分解,区分哪些影响因素现阶段可以消除,哪些现阶段不行;哪些影响因素通过财政部门自身努力可以解决,哪些是财政部门力所不能及的。对于一些涉及整个经济体制改革的问题,要立足长远,在经济体制转换和社会事业发展中逐步解决。对我们思想认识和管理工作中的不足之处,应积极采取措施,尽快加以改进和完善。

公共支出管理作为一种组织机构的管理活动,如果没有相应的管理理论来指导,那么管理的手段、方法、制度也不可能是完善和有效的。因此本书借鉴了组织管理学和国内外关于公共支出管理的理论,把有关的决策理论、战略计划理论、组织理论、人力资源管理理论、控制理论与评价理论结合起来,应用于对公共支出管理全过程的分析。力求既能较全面、系统地分析影响公共支出管理的各方面因

素,又能比较全面地分析提高公共支出管理水平和使用效益的手段、方法及制度。同时本书还综合运用经济学、政治学、行政管理学、组织学、会计学 and 审计学等学科的理论与实践分析研究公共支出管理,力求从抽象的理论分析中总结出具体的经验,并使理论上的演绎和归纳建立在多学科的理论和实践分析基础之上。如在分析预算执行时,借鉴了公共选择学派的理论与决策学派代表人物西蒙的组织管理理论及英国的实践,提出了为使支出机构能按计划执行预算,一个好的组织应具有的特征:重视人才、参与式领导、完善的监控反馈体系、强化当事人的权力与责任及选择最佳的执行方案。又如在分析机构改革与调整时,借鉴国外有关的理论和发展中国家的经验,提出组织机构改革与完善、财政部门与用款单位、中央银行、立法机构关系的重新调整的思路等。总之,本书以强化公共支出管理和提高公共支出管理水平为目标,运用比较分析方法,历史研究与现实研究相结合、理论分析与实践分析相结合,着重从组织管理学的角度对公共支出管理有关方面的问题进行分析和探讨,旨在对我国公共支出管理的现状、问题、范围、基础、组织、制度、方法、决策、控制及评价有更深刻的认识,从而有助于建立起高效、科学、规范的公共支出管理制度。

本书在写作过程中参考了一些国内外专家的研究成果,在此,谨表示衷心的感谢,还要感谢厦门大学经济学院和财政金融系对本书出版的赞助。

写作虽暂告结,但我感到对公共支出管理的研究仅仅是个开端,本书在研究的深度和广度等方面还存在着相当的差距和不足,希望能得到各位专家、教授和理论者同行的批评和指正,使我对这个课题的研究能继续深入下去。

作者

2000年11月6日

于厦门大学财政金融系

目 录

第一章 加强公共支出管理的必要性与紧迫性	(1)
第一节 目前我国公共支出管理状况的分析	(1)
第二节 加强公共支出管理的必要性与紧迫性	(7)
第二章 公共支出范围的界定	(11)
第一节 市场经济建立与政府职能的转换和重新定位	(11)
第二节 政府职能的转换与公共财政的建立	(15)
第三节 公共财政的建立与公共支出范围的重新界定	(17)
第四节 主要公共支出内容与范围的界定与调整	(19)
第五节 中央与地方政府公共支出职责及其划分	(29)
第三章 公共支出分类及管理原则	(36)
第一节 公共支出分类	(36)
第二节 公共支出管理原则	(46)
第四章 公共支出的战略与决策	(50)
第一节 公共支出的战略管理	(50)
第二节 公共支出的决策	(56)
第五章 公共支出的预测	(66)
第一节 传统的公共支出预测方法	(66)
第二节 公共支出的时间序列预测方法	(70)

第三节	公共支出因果分析预测方法	(74)
第六章	公共支出管理中人力资源的管理	(82)
第一节	加强人力资源管理的重要性	(82)
第二节	制定和实施人力资源规划	(84)
第三节	建立和完善人力资源测评体系	(87)
第四节	提高管理者主观能动性	(89)
第五节	人力资源管理中的机构改革与人员精简	(93)
第七章	公共支出预算的编制	(97)
第一节	增量预算与零基预算	(97)
第二节	我国目前支出预算编制的现状	(103)
第三节	我国支出预算编制的改革与完善	(107)
第四节	完善支出预算编制的配套措施	(114)
第五节	部门预算改革中的矛盾与化解	(117)
第八章	公共支出预算的执行	(131)
第一节	公共支出预算执行的要求、任务与机构	(131)
第二节	公共支出预算执行的原则与方法	(133)
第三节	公共支出预算执行中的调整	(135)
第四节	公共支出预算执行的检查分析与审核	(138)
第五节	依法理财,加强公共支出预算执行监督,硬化预算约束	(141)
第九章	政府采购制度和国库单一账户制度	(145)
第一节	引入市场竞争机制,实行政府采购制度	(145)
第二节	改进财政资金管理办,建立国库单一账户制度	(168)

第十章 公共支出的控制·····	(180)
第一节 公共支出控制的重要性·····	(180)
第二节 公共支出控制的目标·····	(181)
第三节 公共支出控制过程·····	(183)
第四节 公共支出控制的权力·····	(188)
第五节 公共支出控制的类型·····	(189)
第六节 公共支出控制的形式·····	(192)
第七节 公共支出控制的方法·····	(196)
第十一章 公共支出预算执行中组织机构矛盾的协调·····	(201)
第一节 预算执行中财政部门与各支出使用机构的矛盾 ·····	(201)
第二节 协调财政部门与各支出使用机构矛盾的方法 ·····	(203)
第十二章 公共支出管理中组织机构的改革与完善·····	(214)
第一节 组织机构改革与完善的重要性·····	(214)
第二节 发展中国的经验分析·····	(217)
第三节 机构改革与完善的制约因素·····	(218)
第四节 公共支出管理机构的设计与改革·····	(220)
第五节 公共支出管理机构与中央银行和立法机构关系 的重新调整·····	(224)
第六节 公共支出管理机构的法治与责任·····	(225)
第十三章 公共支出管理的制度分析·····	(229)
第一节 制度及其作用·····	(229)
第二节 公共支出管理制度分析所涉及的问题·····	(230)
第三节 解决问题的制度设计·····	(239)

第十四章 公共支出的绩效审计、绩效管理与评价	(249)
第一节 公共支出管理中的绩效审计	(249)
第二节 公共支出的绩效管理	(264)
第三节 公共支出的评价	(270)
主要参考文献	(275)

第一章 加强公共支出管理的 必要性与紧迫性

第一节 目前我国公共支出管理状况的分析

一、公共支出状况的分析

改革开放以来,我国公共支出在满足社会公共需要方面发挥着重要的作用,与此同时,为适应市场取向的改革,公共支出范围、资金供应方式和管理手段也相应进行完善和改革。但总体来说,公共支出的改革和管理还相对滞后,财政部门长期以来重收入、轻支出、管理弱化的弊端依然存在,公共支出管理日益成为整个财政管理中最为薄弱的环节。公共支出仍然存在许多的问题,主要表现在:

(一)公共支出需求不断扩大与财政收入增长有限的矛盾。在我国市场取向的改革中,公共财政职能不是缩小而是要扩大,尤其是在经济体制转轨时期,改革的成本、经济和社会各项事业的发展对财政资金的需求量呈现出跳跃性增长,但财政收入的增长却不可能超常规,因而使得公共支出的需求不断扩大与财政收入的有限增长的矛盾日益尖锐。目前,相对来说我国的政府财力规模日益下降,财政收入占 GDP 的比重不断降低,已由 80 年代初期的 30% 以上降为 1996 年的 10.9%,1999 年有所上升,为 13.9%。正是在这种宏观分配格局的影响下,我国公共支出的规模和水平受到严重的制约。低水平的公共支出,使政府职能的正常履行受到严重的制约和影响,如许多社会公共性开支的最低资金需求难以确保,部分地区的政府机关的

正常运转受到影响。^①

(二)公共支出效益低下,损失浪费严重。首先,在公共部门中奢侈摆阔之风以及花钱大手大脚、铺张浪费挥霍的现象依然存在。其次,在社会公共服务性事业发展方面也存在资源配置不够合理、效益下降的问题,一些地区的事业机构重复设置,设备重复购置,“大而全”、“小而全”,投入产出效益差,规模效益低,从而造成财政资金的浪费。此外,基础设施建设领域的浪费也相当严重,各地项目单位基建概算编制中高估冒算现象严重,基建预算执行中超预算现象普遍,建设成本高,资金浪费严重,尤其是重复建设、盲目建设带来的损失浪费更是惊人。

(三)现行公共支出分配格局与财政职能转换的要求不相适应。改革开放以来,我国财政统收的局面被打破了,但国家大包大揽的传统分配思想和财政统支的局面依然存在;财政职能范围及其支出责任没有进行相应的调整,许多应由市场提供的商品与劳务和由社会负担的支出仍然背在财政身上。目前国有企业自主经营的市场主体地位已经确立,但自负盈亏、优胜劣汰的机制尚未完全形成,财政仍需弥补企业的亏损补贴,“八五”期间国家财政累计支付企业亏损补贴 2060.48 亿元,相当于同期国家财政支出的 7.1%。^② 在经济改革中,我国有相当比重的事业单位已走向市场,收入规模相当可观。但财政供应的经费仍需增加,难以核减。就国家和个人的分配关系而言,随着国民收入分配格局的调整,已经发生了重大变化,国民生产总值在政府、企业、个人之间的初次分配比例已由 1978 年的 34:16:50 演变为 1995 年的 13:19:68,^③ 即是说,在每年创造的国民生产总值中,有愈来愈多的收入转化为个人收入,但国家财政通过“明补”和

① 苏明:《我国财政支出管理的现状分析》,《管理世界》,1998 年第 3 期。

② 地方财政支出的实证分析及管理对策课题组:《地方财政支出的实证分析及对策研究》,《管理世界》,1999 年第 1 期。

③ 苏明:《我国财政支出管理的现状分析》,《管理世界》,1998 年第 3 期。

“暗补”的形式仍然保留了对居民个人的大量财政补贴及其各种福利性照顾。这说明当前我国的财政支出分配仍在相当程度上沿袭了过去与计划经济体制相适应的供给制分配方式,明显滞后于经济形势的变化,不仅扭曲了分配关系,而且加重了财政负担。另一方面,在财政分配格局中,还有许多应由政府承担的社会公共事务,财政并没有完全承担起来,如社会养老保险、失业保险,这些事关社会稳定大局的事情,并没有完全纳入财政分配管理范围。又如长期以来制约企业改革和发展的企业办社会问题仍然严重存在,许多农村、贫困山区和边远地区教育经费严重不足。

(四)公共支出中人员经费比重过大,公共支出负担沉重。财政供养人员与公共支出呈正相关关系,当前我国财政运行面临的一个重大难题就是财政供养人员规模庞大,增长迅猛,财政不堪重负,这是导致各级财政困境日益加深的—个关键因素。资料表明,截至1996年底,我国财政供养人员总数已达3673万人,比1978年增长82.3%,大大高于同期我国总人口27.1%的增长幅度,财政供养人员占全国总人口的比例由1978年的2.1%上升到1996年的3.0%。这意味着在改革初期,全国总人口中大约50个人养一位“吃皇粮的人”,现在已演变为约30人养一位“吃皇粮的人”。由于财政供养人员的膨胀,财政负担越来越重,导致公共支出的大部分被“人头费”吃掉了,若按平均每人每年1万元标准计算,现有的财政供养人口1年就需要财政供给经费3600多亿元,几乎占国家总财力规模的2/5。另外,增人增加的财政压力远不止这些,还需提供办公设施、个人住房、医疗保障、养老保障等,若将这些考虑进去,政府部门每增加1个人,1年至少需增加财政支出2万元以上,由此增加的财政负担就更为沉重。^①

^① 地方财政支出的实证分析及管理对策课题组:《地方财政支出的实证分析及对策研究》,《管理世界》,1999年第1期。

二、公共支出管理现状的分析

上述公共支出运行中存在的一系列矛盾,除了经济体制、财政体制、政治体制等方面的缺陷因素外,它也反映出了我国经济体制转轨时期公共支出管理的一些深层次缺陷,正是这些内在的缺陷,使公共支出运行中产生了种种的问题。这些缺陷主要表现在:

(一)公共支出管理和控制机制尚未健全,预算约束软化。政府预算本是规范公共支出管理最重要、最有效的一项法律制度,是公共支出管理的基本依据,但目前预算执行中的随意性与长官意志太大,预算约束软化的状况还相当严重。我国从 1995 年起就已正式实施了《中华人民共和国预算法》(简称《预算法》),但实际执行情况并不理想,主要表现在:一是有法不依、执法不严。从目前看,在贯彻执行过程中还存在着不按法定程序随意调整预算,随意追加支出的现象经常发生。二是法律不健全也不够完善,各种法律和行政方面对公共支出的授权太多,法与法相互不协调。政府支配财政资源的余地不大,尤其在控制及确定政府支出的重点时,遇到越来越多的困难和限制。如对中央和地方各级政府的财权与事权划分,还没有上升到法律的形式加以界定;有了《预算法》,但国家同时又以法律、法规的形式规定了农业、教育、科技等公共支出项目必须达到一定的增长比例。当然,这对促进和保证一些重点事业的发展的确发挥了一定作用,但同时也对《预算法》的贯彻执行带来了很大困难,人为地造成了法律之间的不协调。法定支出过多和过乱,也使有限的财政资金被瓜分和肢解。三是公共支出的管理,侧重于开支的合理性和合法性,而往往忽视对财政资源的有效使用。

(二)公共支出监督弱化。随着社会主义市场经济体制的建立和完善,财政的监督职能越来越重要。而当前财政监督弱化问题却较为普遍,公共支出监督弱化更为突出。一是在财政支出过程中,从政策的掌握运用,到财政拨款和财政监督均合为一体,缺少内在的制约机制。二是财政支出监督滞后。在财政部门的日常工作中普遍注重

对收入的监督管理,面对支出的监督无论是事前、事中还是事后监督都显得不够。三是对支出的监督往往流于形式,缺乏应有的力度。对一些不按预算执行或随意改变支出用途等方面的问题,没有相应的解决办法和措施。这也同时说明,支出监督执法不严格、不具体,日常监督难以形成制度化、规范化,直接影响了财政监督的权威性和有效性。

(三)公共支出标准与实际相脱节。科学合理的公共支出标准是有效公共支出管理的重要基础工作。经济体制改革以来,随着我国经济的快速发展和人民群众生活水平的提高,财政方面的一些开支项目实际情况已经发生了很大的变化,但原有的一些开支标准并没有及时进行调整,使得有些开支标准无法执行,失去了约束力。典型的如工资标准、差旅费报销及津贴标准等;另外文教科卫等领域的许多支出核定标准早已过时,与实际情况差距甚远,致使各地、各部门及各单位无所适从,支出标准流于形式。这其中有的有体制上的原因,但主要仍是管理不善所致。

(四)支出确定的方法不科学、不合理。目前各项公共支出的确定基本上仍沿用基数加增长的方法,导致支出结构僵化,加剧了收支矛盾。如现行的经费核定办法,行政单位和全额事业单位按综合定额法即按定编人数与一定的人员经费总额核定,差额事业单位按单项定额的办法核定。这实际上仍是沿袭了计划经济体制下的那种“拍脑瓜”的办法,主观随意性极大,无科学性可言。各单位与财政仍然是年年争基数、争指标,而不是从本单位的实际出发确定年度预算,使整个预算编制失去了应有的科学性和规范性。这已被多年的实践证明是不科学的。“基数加增长”的编制预算方法存在很多弊端:一是以往年支出实绩为依据确定支出指标,以承认既得利益为前提,固化了原有利益分配格局,因而固化了原有财政供给范围和支出结构,不利于财政供给范围的科学界定和支出结构的调整优化,二是缺乏科学依据,忽视了社会经济形势的变化,往往使该支的无法支,影响经济和社会事业发展,同时往往出现事后被迫调整支出预算的