

我国财政支出质量问题探讨

肖文圣

(三江学院 南京 210012)

【摘要】 财政支出质量指一国政府的预算支出能够得到足额稳定的资金供给和预算支出项目得到有效执行与监督,实现财政支出的经济与社会效益。本文分析了我国财政支出质量的现状,并提出了提高财政支出质量的建议。

【关键词】 财政支出效益 财政支出质量 购买性支出 转移性支出

一、财政支出质量的内涵

在西方,利用财政支出获得选票效益是第一位的,其次考虑福利水平,最后考虑经济效益。比如在美国加州,政府的财政支出主要集中在公共财政方向,教育、医疗、环保等部门不涵盖在政府职能中,州长、州财政厅、州各部门和议会、议员、公众,形成信息闭环,通过听证会,财政支出的科学性、可行性以及效益性得到论证和保证。

在我国,国家、集体和个人的利益三者关系中,财政支出首先考虑的是国家利益,其次是集体利益,最后是个人的利益。我国政府职能不限于政府行政机关本身,教育、医疗、环保等都纳入政府职能范围之内,因此,政府的财政支出不仅要获得更大的社会效益,还要寻求获得经济效益,有时还掺杂“政绩效益”。在我国,预算财政支出是由下而上垂直编制,编制的过程中公众、政府各部门的参与程度以及财政支出的科学性、可行性以及效益性等得不到支持和充分论证。虽然我国人大代表代表公民行使监督权,每年政府必须向人大作出财政工作报告并报告下一年度财政预算,这就算公民审查政府财政预算了,但财政支出的监督却落在财政部门本身,将导致财政支出质量难以得到保证。

财政支出的质量首先表现为财政支出的财政资金按照预算项目支出。一般来说,当预算的财政支出项目的科学性、可行性和效益性得到论证,那么支出就是应该的,而不在支出预算内的就不应该支出。其次表现为财政支出资金的足额与稳定供给。经过论证的支出项目是必须执行的,财政资金的足额与稳定供给才有可能实现财政的职能,达到财政支出的目的。财政支出的质量还表现为财政支出的有效执行与监督。执行与监督是不可分割的,统一于财政支出中。缺乏监督的执行,一定达不到支出目的,没有执行,监督也失去了存在意义,只有有效执行与监督,才能真正实现财政支出的目的和财政职能。所以,财政支出质量是指政府的预算支出能够得到足额稳定的资金供给和预算支出项目得到有效执行与监督,实现财政支出的经济与社会效益。

二、我国财政支出质量现状

财政部于2010年2月16日公布数据:2009年1至12

月累计,全国财政收入执行初步统计数为68477亿元,全国财政支出执行初步统计数为75874亿元,地方财政用中央税收返还和转移支付资金以及地方本级收入安排的地方本级支出60594亿元。这么庞大的财政资金的收与支是一个系统、复杂、浩瀚的工程,全程由财政人员监督是不可能完成的任务,或者说是很难保证收支的质量。

关于我国国家预算,2010年3月26日,财政部官方网站公布了2010年中央财政预算数据。有进步的是,在去年首次公开中央财政预算4张表格基础上,今年公开的范围,又增至12张预算表。但财政部公开的12张预算表,多数是显示政府收入从哪里来,对支出情况则讲得不够全面细致,与预算民主、实现有效预算监督还有相当长的距离。

如果进一步了解支出项目内容,则只能了解到支出的总费用,而如何支出,支出的效率如何,公众将无法得到,我国民众很难参与到财政支出与监督中去。

我国《预算法》从1995年实施以来,对民主参与、对支出的科学性、可行性以及效益性要求越来越高,需要我国“预算法”能够完善。比如,我国预算编制时间短,且预算年度开始后,预算还处在编制和审批中,当预算获得正式批准后,预算执行已过去三、四个月,使得编制出的预算案的1~3月的内容失去了应有的约束力和意义,也由于代编预算,很难做到准确。

我国预算制度在一定程度上造成财政资金的浪费,也为一部分政府官员的腐败行为提供了有利之机,严重影响了政府预算的严肃性,影响财政支出的质量。

2005年起我国全面推行国库集中支付制度改革,是想根本解决财政资金使用中存在的诸多问题,是从源头上治理腐败的一项重大措施,但不是根本解决财政支出的科学性、效益性、可行性以及对具体支出的监督,不能解决财政支出的质量问题。总之,我国对财政支出质量还缺乏认识,缺乏制度控制,财政支出质量有待提高。

三、提高我国财政支出质量的建议

按经济性质将财政支出分为购买性支出和转移性支出,就是由于两者对经济的影响程度不同,增加购买性支出对经济增长产生直接影响,而增加转移性支出对经济的影响是间

接的,也就是增加购买性支出可以反映经济增长率提高,财政支出得到直接的经济效益。虽然转移性支出对经济的影响是间接的,但是增加转移性支出可以反映出社会效益的提高,或者得到“选票效益”或“政绩效益”(但不能直接衡量)。

显然财政支出效益由财政购买性支出和转移性支出决定,可以假设符合柯布-道格拉斯生产函数模型,即财政支出效益 $Z=A(t)X^\alpha Y^\beta \mu$,其中,Z 是财政支出效益,A(t)是政府财政支出管理水平,X 是政府投入的转移性支出,Y 是政府投入的购买性支出, α 是转移性支出效益的弹性系数, β 是购买性支出效益的弹性系数, μ 表示随机干扰的影响, $\mu \leq 1$ 。那么,决定财政支出效益水平的主要因素是投入的转移性支出、购买性支出和财政支出管理水平。并且当 $\alpha+\beta>1$ 时,财政支出递增效益,即扩大购买性支出是有利的;当 $\alpha+\beta<1$ 时,财政支出递减效益,即按现有的财政管理水平,扩大转移性支出,得不偿失;当 $\alpha+\beta=1$ 时,财政支出不变效益,即财政支出效益不会随着财政支出规模扩大而提高,只有提高财政支出管理水平,才会提高财政支出效益。

由于没有支出效益直接统计数据,特别是社会效益无法用数据衡量,难以直接论证财政支出效益符合柯布-道格拉斯生产函数模型。但是,以国内生产总值(GDP)(单位为 10 亿元)、购买性支出(GM)(单位为亿元)、转移性支出(ZY)(单位为亿元)进行近似回归分析(数据如下表)也能够说明一定现实问题,即购买性支出和转移性支出对 GDP 贡献不同,财政支出管理水平对 GDP 也有贡献。我国 1998~2006 年购买性支出和转移性支出以及 GDP 的对数值见表 1:

表 1

	ln(GM)	ln(ZY)	ln(GDP)
1998年	7.230	6.38	9.04
1999年	7.660	7.08	9.10
2000年	7.640	7.32	9.20
2001年	7.820	7.59	9.30
2002年	8.050	7.87	9.39
2003年	8.140	7.88	9.51
2004年	8.142	8.04	9.67
2005年	8.300	8.21	9.81
2006年	8.380	8.38	9.95

回归方程为: $\ln(\text{GDP})=2.75+0.906\ln(\text{GM})-0.064\ln(\text{ZY})$

利用 MINITAB 统计软件得到的结果及方差分析见表 2、表 3:

表 2

自变量	系数	系数标准误差	T	P
常量	2.748	2.770	0.99	0.359
ln(GM)	0.905 5	0.781 0	1.16	0.290
ln(ZY)	-0.063 7	0.462 0	-0.14	0.895

S=0.132 867 R-Sq=86.9% R-Sq(调整)=82.6%
PRESS=0.351 012 R-Sq(预测)=56.67%

表 3 方差分析

来源	自由度	SS	MS	F	P
回归	2	0.704 17	0.352 08	19.94	0.002
残差误差	6	0.105 92	0.017 65		
合计	8	0.810 09			

限于财政支出效益数据取得,但仍可进行近似分析。根据以上结果方差分析中的 P 值近似于 0,显示此回归过程估计的模型在 α 水平为 0.05 时具有一定显著性,表明至少有一个系数不为零;估计系数 GM 和 ZY 的值分别为 0.29 和 0.89,说明它们与 GDP 的相关性是购买性支出比转移性支出与 GDP 相关性大,这个结论与经济学中投资与增长理论相符; R^2 值表明预测变量可以解释 GDP 中 86.9%的方差,调整的 R^2 为 82.6%说明了模型中预测变量的个数,这两个值都表明模型与数据拟合得很好;预测的 R^2 值为 56.67%与 R^2 值以及调整的 R^2 值有较大的差距,说明模型有较大程度的拟合并有一定的预测能力。

所以我国财政支出效益由财政支出管理水平、财政购买性支出和转移性支出决定,可近似柯布-道格拉斯生产函数模型。提高我国的财政支出质量,一方面要提高我国财政支出效益,另一方面要提高我国财政支出管理水平,可以从以下几个方面入手:

首先,完善预算制度。增强绩效预算,增加零基预算,引入论证与民主参与机制(当然需要法律允许,不是适合所有支出项目),提高预算支出的科学性、可行性与效益性等。

其次,提高财政支出执行水平。继续完善政府采购制度、国库集中支付制度等财政支出制度,保证和控制财政支出按预算的要求执行。

再次,加强我国财政支出的监督。我国预算法规定我国预算监督由审计以及财政检察机关执行,财政部门自己监督自己,一定不是真正意义上的监督,不过是流于形式。加强财政支出立法,细化预算支出项目,并对支出项目立法,便于审计与检察(而非财政检察部门)对财政支出的监督,可以防止滥用财政支出权力、有效防止经济腐败。

最后,提高我国财政支出管理水平。管理水平的提高,需要从预算支出项目开始,扩大预算编制的参与度,提高预算项目支出的论证,优化支出结构,增加对预算项目支出的立法,促进执行支出水平的提高。

如果能够完善各种支出制度、提高支出执行水平,并让财政支出得到有效监督,那么我国财政支出管理水平一定能够得到提高,并能够维护财政支出的经济效益和社会效益,避免财政支出的“政绩效益”,支出决策科学化、财政支出程序化、执行规范化、监督公开化,从而提高我国财政支出质量,构建和谐经济。

主要参考文献

1. 高剑鸣.美国加利福尼亚州预算编制.财会研究,2004;2
2. 程刚文.我国财政预算公开任重道远.中国青年报,2010-03-26