

# 我国公共财政改革思路与西方公共财政的主要不同及改革建议

沈丹阳

[摘要]我国建立公共财政的工作已进入实施的实质性阶段。我国建立的公共财政模式,与西方的公共财政有着根本的不同,它表现在理论基础不同,出发点与目的性不同,所体现的分配关系不同,实施进程、范围及所发挥的职能、作用不同。

我国公共财政的改革,必然走“公共化”道路,健全财政法制,加快经济体制改革步伐。

[关键词]公共财政;西方公共财政;改革;思路

中图分类号:F810.2

文献标识码:A

文章编号:1000-8780(2001)12-0026-03

## 一、当前我国公共财政改革的主要思路

1998年年底,财政部部长项怀诚在全国财政工作会议上正式提出我国要建立公共财政,并将其作为新一届政府任期内的任务之一。这标志着我国建立公共财政的工作已经从理论研究阶段进入启动、实施的实质性阶段。

### (一)调整政府公共支出范围,优化支出结构

在社会主义市场经济条件下,政府财政应以满足社会公共需要为标准参与社会资源的配置,政府公共支出范围必须以社会公共需要为标准来界定和规范。所谓社会公共需要一般应具有以下特征:一是只有政府出面组织和实施才能实现的事务;二是只有政府举办才能有效协调各方面利益的事务;三是企业和个人不愿意举办但是社会存在和发展所必需的事务。凡属于社会公共需要的领域和事务,财政才能提供资金支持;凡不属于这个范围的领域和事务,应逐步推向市场,由企业和个人兴办,由市场机制调节。按照这一标准,政府现阶段公共支出的范围主要应包括以下三个方面:

1、消耗性支出。一般是指资源置于政府直接配置、直接消耗的支出。主要包括:各级政府、人大、政协、检察院、法院支出,国防支出,对外事务支出,基础教育、基础科研、卫生保健等公益性事业支出。

2、转移性支出。一般是指政府不直接消耗,而是通过再分配转移出去由社会消耗的支出。主要包括价格补贴等补助、补贴性支出。

3、公共工程支出。一般是指用于公益性基础设施的支出。主要包括:能源、交通、水、电、煤气、环境保护等方面的支出。

按照上述设想,在建立公共财政时,在调整公共支出范围、优化支出结构方面,已经或正在作出以下转变:

第一,政府逐步退出应由市场配置资源的生产性和竞争性领域,转移到满足社会公共需要方面来。经济建设

的投资主体将逐渐由政府转向企业,财政只进行涉及国计民生的基础设施的建设。

第二,消耗性支出范围要有所调整和缩减。事业单位按其服务性质可以分为三类:即公益性、准公益性和经营性。其中:公益性的事业单位,属于社会共同需要,财政应保障其资金供给;准公益性的事业单位,介于社会公共需要与个人需要之间,但都是现代社会存在与发展所必需的,也基本属于公共支出的范围,财政可采取资助的方式;经营性的事业单位,不属于社会公共需要,应与财政供给脱钩,逐步走向市场。

第三,进一步优化支出结构。一方面,财政要根据中央确定的方针和统一部署,不断提高对教育、科技、国防建设、环境保护等方面的保障能力;另一方面,要不断优化行业内部的支出结构,避免重复建设和损失浪费,在支出管理上要突出重点,有保有压,切实提高资金使用效益。

### (二)改进公共预算编制方法,强化预算约束力

要建立科学、规范的公共预算管理体系。在编制公共预算时,要延长预算的编制时间,逐步实行部门预算,采用零基预算法和其他科学方法编制预算,实行标准化的定员定额,提高预算编制的准确度和预算的到位率,通过严格的预算审批程序、执行中的监督检查等方式硬化预算,使预算编制更加科学,预算管理更加严格,最终建立起规范、有效的公共预算管理体系。

### (三)加强公共支出管理,推行政府采购制度

要把市场机制运用到预算分配和使用环节上,将单一的货币管理形式扩展到采用货币、实物、劳务等多种管理形式,从而起到节约资金、降低采购成本、防止重复购置、优化资源配置和抑制腐败现象等重要作用。

## 二、与西方公共财政的主要不同

### (一)理论基础不同

[作者简介]沈丹阳,厦门大学财金系99级博士生。

西方公共财政(Public finance)是资本主义国家在总结其财政实践经验基础上形成的一种财政模式,是完全建立在西方资本主人经济学理论基础之上的。具体地说,它是从对市场失效的分析开始,进而把财政理论建立在边际效用价值学说上。因此,西方财政天生就是公共财政,西方公共财政的理论基础就是西方资产阶级意识形态和西方经济学。

笔者认为,我国目前提出的公共财政模式,是适应我国现阶段社会主义市场经济体制发展的双元财政模式中的一种新的财政模式。其理论基础与西方公共财政有着根本的不同,它是建立在以马克思主义政治经济学和国家学说为基础的传统国家分配论财政理论之上,并且充分借鉴西方公共财政理论与实践经验,进一步发展了的国家分配论。这是因为:

1、国家分配论认为,财政是人类社会发展达到一定程度,产生了私有制、阶级并出现了国家以后才产生的。国家为了生存,为了实现自身职能,需要耗费一定的物质材料,但国家本身又不生产物质产品。为此国家就依靠其自身的公共权力,强制地无偿地占有和支配一部分社会产品,以满足实现自身职能的需要。这样,就在整个社会产品的分配中,独立出一种由国家凭借其政治权力(公共权力)直接参与的社会产品分配。从中我们可以看出,国家分配论从一开始就承认,财政(特别是财政一般)天然具有公共性。社会主义国家的财政不但不排斥公共财政,而且必须充分发挥公共财政的作用。

2、国家分配论认为,由国家所代表的双重身份(即政治权力行使者和国有生产资料所有者)及其社会管理与经济管理的双重职能决定,国家进行的财政活动包括以下两个领域:一是提供国家从事行政事务所需要的财力,并且提供社会公众不能有效提供的具有共同消费性质的产品或服务,两者共同构成了西方财政理论中所说的公共产品。二是对国家自身所拥有的经营性财产——国有资本进行宏观价值管理并参与收益分配。就现实而言,西方公共财政基本上是单纯的公共财政,而我国则是“双重结构财政(公共财政模式与国有资本财政模式并存)”下的公共财政。尽管财政具有公共性,但在本质上仍然是以国家为主体的分配关系,公共财政同样也是一个分配问题。

3、我国正在逐步实现由计划经济向社会主义市场经济的过渡,计划经济时期财政的“大包揽”格局,转轨时期公共财政“缺位”与国有财政“越位”并存的格局,都与我国社会主义初级阶段的生产力水平不相吻合。我国已经选择了社会主义市场经济体制,为适应市场经济发展客观规律,吸收与借鉴西方发达国家的先进管理方式,发挥公共财政在市场经济中的作用,成为一种必然的选择。因此,我国有必要尽快建立起公共财政的基本框架。

(二)出发点与目的性不同,所体现的分配关系也不

同

西方国家的公共财政,在不同的发展时期和不同发展水平的国家,呈现出许多不同的特色,但就其基本社会性质和运行的基本宗旨看则是相同的,即都是建立在资本主人私有制的基础上,致力于运用适当有效的方式,实现为资本主义市场经济的正常运转和维护资本主义社会制度等基本目标。

我国的社会主义制度决定了国家财政的双重职能。一方面,国家作为国有资产的所有者的代表,对国有企业的生产经营仍负有扶植、引导、监督、促进的责任,以实现资产保值增值,并取得和合理分配、使用收入等职能。另一方面,国家又具有以社会和经济管理者身份取得收入,并用于政府公共活动、国家安全和秩序等方面的支出,以提高社会公共服务水平,实现经济均衡发展,促进社会公平目标的实现。实行公共财政改革,是实现上述职能特别是后一种职能的需要。其出发点显然是与西方公共财政根本不同的。

在我国,公共财政仍是以国家为主体的分配活动,有明显的阶级性特征。社会主义制度是建立在公有制基础上的广大劳动人民当家作主的制度;国家是全社会公共利益的代表,“国家需要”与“社会共同需要”有着很大的一致性,这就决定了社会主义公共财政的人民性,是“取之于民、用之于民”的财政,具有真正的“公共性”。即便是要弥补市场失效,其目的也是为了维持远种市场的秩序。维持这种生产方式,也就是维护广大人民群众的根本利益。显然,这其中体现的是社会主义的分配并系。但在资本主义市场经济条件下,体现的却是资产阶级剥削广大人民群众的分配关系。这是公共财政的社会性质所决定的。显然公共财政都谈社会共同需要,但社会主义国家是把人民大众的需要作为社会共同需要,而资本主义国家,尽管他们也把这种需要说成是社会共同的需要,但他们不可能将公共财政服务于全社会作为自己的宗旨。资产阶级把公共财政用作体现自己的意志、维护并实现自己利益、处理各种社会矛盾的工具。

### (三)、实施进程、范围及所发挥的职能、作用不同

1、从实施进程看。西方公共财政已经实施三四百年,经历了风风雨雨的考验,已日臻完善,而我国正处于由计划经济体制向市场经济体制转轨期,经济尚未真正全面市场化,政府仍较大程度参与盈利竞争,特别是一些关系国计民生的行业和商品生产,国有资产经营仍处于主导地位甚至是垄断地位,这种状况在相当长一段时间内还难以根本改变。目前中央和地方、地方政府上下级之间的事权划分还不科学,分税制还不完善,许多财政干部从计划财政模式到公共财政模式的转变,还有一个过程。现阶段的公共财政只能是转轨期的公共财政,或者说是有中国特色的公共财政的一个发展阶段,是发展中的公共财政。因此,公共财政在中国的推行和建立将是一个渐进的

过程,短期内(五至十年内)不可能实现完全的公共化。这一点从近两年公共财政政策的缓慢推进已可略见一斑。

2、从实施的范围看。西方公共财政的实施范围包括财政的收与支两个方面,它已经退出竞争性的市场领域,包括大中型项目投资领域。而我国目前公共财政实施的范围还很窄,主要集中在支出预算体系的改革方面,重点放在调整公共支出范围、优化支出结构上。这与现行经济体制发展及当前财政面临的突出矛盾有关,也与各方面目前对公共财政的认识还不一致有关。时至今日,对什么是公共财政,为什么我国要建立公共财政,公共财政的基本框架是什么,理论界以及财政部门之间还存在很多争论。公共财政的基本目标、基本职能、预算及收支范围等一些有关公共财政实施所需的基本内容仍然不很清晰。

3、从发挥的职能、作用看。西方公共财政在配置社会资源、稳定社会、调节经济等方面,全面地发挥作用。而我国,一方面,社会主义市场经济的发展要求公共财政在资源配置、宏观调控、解决“市场失效”方面发挥重要作用。另一方面,由于现阶段公共财政模式仅是与国有资产财政模式并行的二元财政模式中的一元,而且刚刚起步,其实施进程、活动范围有限,所发挥的职能、作用也非常有限。因此,转轨期的公共财政基本上还是“吃饭财政”,在“分配”和“稳定”方面发挥了一定的作用,但在“配置”方面的职能由于受国有资产财政规模短期内不可能根本大幅度压缩的影响,还难以充分发挥。

### 三、关于我国公共财政改革的若干建议

#### (一)、深化财政体制改革 坚决走“公共化”道路

如前所述,当前建立有中国特色的公共财政模式还面临一些怀疑与阻力。一方面来自理论界,另一方面,也是更主要的方面,来自各级财政部门自身。这既与公共财政改革内在的难度和财政体制改革尚未深入到“水到渠成”有关,也与宣传解释不够有关。因此,有必要在进一步深化财政体制改革的同时,加大宣传力度,使大家认识到建立公共财政是适应社会主义市场经济体制和政府职能转变的需要,也是改革财政支出管理、强化财政宏观调控能力的客观需要。在社会主义市场经济条件下,随着政府职能的逐步转变,建立公共财政,将有利于合理、有效配置资源,有利于保障国有政权建设,有利于增强财政的宏观调控能力,促进社会经济的协调稳定发展。尽管在改革过程中将面临许多矛盾和困难,但它是当前财政改革的正确方向,必须坚决走下去。

特别要指出的是,在理论上,不要将“公共财政论”与“国家分配论”对立起来或将大量时间和精力花在无谓的争论上。当前最迫切需要的是研究在中国现行经济体制和财政体制现状下,如何借鉴西方公共财政理论,建立起适应社会主义市场经济体制的有中国特色的公共财政理论体系,并用于指导公共财政实践。

#### (二)、尽快确立中国公共财政的基本目标、基本职能

#### 和基本收支制度

既然已经确定了在我国建立公共财政框架的思路,就必须尽快研究确立中国公共财政的基本目标、基本职能和基本收支制度。我个人认为,基本目标应该是:按照社会主义市场经济规律的客观要求,调整政府与市场关系,中央与地方的关系,政府与企业的关系,政府与居民的关系,形成公共财政的基本制度框架。由于我国正处在由计划经济向市场经济转型时期,政府承担着繁重的领导经济体制创新和促进经济增长的重任和双重目标,这就从根本上规定了我国公共财政的基本职能应该是资源配置、调节收入分配、发展经济、促进财政收入的增加和调整支出范围,并与国际惯例接轨,加以制度化。

#### (三)、建立、完善、健全财政法制

市场经济是法制经济,是建立公共财政运行机制的基础。没有相关立法,公共财政机制就会成为无本之木,难以茁壮成长。立法是规范秩序的需要,对于财政秩序而言,加快立法步伐同样具有十分重要的作用。建立公共财政运行机制至关重要的一条原则是完善立法,规定政府事权,规定政府支出范围和责任,规定财政管理行为,规定财政监督职责、规定财政资金运转程序等。只有这样,公共财政运行机制才能有序运作。近年来我国财政法制建设取得了一定的成绩,但总的看,财政法律体系还很不完善。特别是财政预算对支出的约束不强,许多预算确定了的东西,执行中就走样了,预算执行中主观随意性较大。因此这方面的立法进程要加快,并应增强执法刚性,真正做到“取之有据、用之有道、合理合法”。在收入管理方面,当前重点要解决税收征管制度不完善的问题,通过加强法制把有法不依、治税不严、征管不力的现象扫除掉。与此同时,要提高执法者的素质,加大执法力度,建立事前、事中、事后相结合的财政监督纠偏机制,严格执法。对于各种违法违纪行为,要依法严处。

#### (四)、加快经济体制改革的步伐,全面建立社会主义市场经济体制

总体上看,我国公共财政的构建进程慢于市场体系的构建发展的要求。但是反过来看,当前经济体制包括计划体制、投资体制、金融体制、国有资产管理体制等也在相当程度上制约着财政体制的改革进程。由于公共财政模式是以市场经济体制作为前提的,也就是要求对资源的配置必须是以市场配置作为基础性的配置方式,因此,能否加快经济体制改革的步伐,尽快全面建立社会主义市场经济体制,将成为中国公共财政模式能否成功建立的关键。

(作者单位:厦门大学财金系 福建 厦门 361005)

(责任编辑:蔡雪雄)