

# 以深化公共财政体制改革来控制政府管理成本

卓越, 陈捷

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 公共财政理论及其指导下的制度改革实践作为规范政府及其财政活动的一种方法, 为政府成本控制提供了一条有效的途径。当前, 在各级政府构建公共财政制度框架过程中, 部门预算、国库集中收付、会计集中核算、绩效审计、财政管理信息公开等项制度的改革, 是有效控制政府成本的重要举措。

**关键词:** 公共财政; 体制改革; 政府成本

**中图分类号:** D630.1      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1671-0681(2004)05-0086-04

政府的任何活动都需要资金推动其运转。“预算

是政府生命之血液, 如果我们用‘政府应该做什么’的说法来代替‘政府在预算中应该做什么’的话, 则预算在政府中的核心地位, 就更加清楚了。”<sup>[1]</sup>狭义的政府成本指的就是政府会计成本, 即为通过财政预算的政府的各项支出总和。可见, 要有效控制政府成本, 就必须有效制约与监督政府活动; 而要有效制约与监督政府活动, 则制约与监督政府的财政预算活动是关键。

## 一、公共财政体制改革对控制政府成本的作用

公共财政理论及其指导下的制度改革实践作为规范政府及其财政活动的一种方法, 为政府成本控制提供了一条有效的途径。“所谓公共财政, 指的是国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动, 它是与市场经济相适应的一种财政类型或模式。它包括以下几个基本点: (1) 它是具有‘公共’性质的国家财政或政府财政。而财政的‘公共性’的具体体现, 就是‘为市场提供公共服务’。(2) 它是财政的一种类型或模式。”<sup>[2]</sup>总的来说, 作为一种与市场经济相适应的财政运行机制模式, 公共财政为政府成本控制提供了两条基本思路:

一是公共财政是弥补市场缺陷、满足社会公共需要的财政, 它通过严格限制政府财政活动范围达到控制政府成本规模的目的。公共财政在处理政府及其财政与市场的关系这一首要的、根本问题时, 遵循的是“市场失效准则”, 就是在市场经济下,

政府及其公共财政只能以弥补市场所需纠正的失效状态作为自己的行为准则。为此, 公共财政活动的领域、规模、内容和方式等, 从根本上看都是由市场决定和认可的, 即市场决定了公共财政只能以市场失效为活动领域, 而不应介入市场机制能有效配置资源的领域内; 决定了公共财政的规模必须与市场对公共产品供应的客观要求相适应, 过大过小的税收和公共支出规模, 都将危及市场正常运转而为市场所否定。由此构建起来的财政职能范围格局, 相对于计划经济条件下的“大而宽”的财政职能范围来说, 是“小而窄”的, 这必然会带来政府财政支出结构的优化与预算规模的缩减。

二是公共财政是法治化的财政, 它通过法制形式规范约束政府的财政收支行为, 实现政府的成本目标。公共财政是直接意义上的社会公众的财政, 是社会公众通过法律形式与程序对政府行为包括其收支活动直接决定、约束、规范和监督的财政。这使得公共财政又表现是法治财政, 从而要求和决定着政府财政收支行为的规范化: (1) 以法制为基础。即是说, 财政收入的方式和数量或财政支出的去向和规模必须建立在法制的基础上。无论哪一种形式、哪一种性质的收入, 都必须先立法, 后征收; 无论哪一类项目、哪一类性质的支出, 都必须依据既有的制度来安排。(2) 全部政府收支进预算。政府预算不仅是政府的年度财政收支计划, 还是财政收支活动接受立法机关和社会成员监督的重

要途径。政府的收与支, 必须全部置于各级立法机关和全体社会成员的监督之下, 不允许有不受监督、游离于预算之外的政府收支。(3) 财政部门总揽政府收支。所有的政府收支完全归口于财政税务部门管理——从社会成员那里筹措资金, 然后, 转手供给各个政府职能部门作为活动经费, 而不让各个政府职能部门分别向自己的服务或管理对象直接收钱、花钱。这样做的好处, 就是要切断各个政府职能部门的行政、执法同其经费供给之间的直接联系, 从根本上铲除“以权谋权、以权换钱”等腐败行为的土壤。

因此, 遵循公共财政的思路和要求, 借鉴市场经济发达国家公共管理改革的理论与成功经验, 加快我国公共财政制度改革, 重点是完善财政预算管理的各项制度, 包括预算资金的分配、使用、核算、监督等环节的制度, 严格管理, 密切配合, 保证财政支出高效益与有效控制政府成本。前财政部长项怀诚在 1999 年全国财政工作会议上的讲话也明确指出, 我国财政改革的方向是: “转变财政职能, 优化支出结构, 初步建立公共财政的基本框架。”目前在各级、各地政府进行的财政制度改革所取得的初步战果, 也从实践上证明了公共财政制度改革与政府成本的控制具有密切的相关性。

## 二、改革预算编制制度, 加快推进部门预算

预算编制是预算管理中最为核心的一个环节, 预算编制的质量在很大程度上决定了预算执行的质量和预算资金的使用效益。部门预算是西方发达国家普遍采用的预算编制方法, 它是由政府各部门编制, 经财政部门审核后报议会通过, 反映部门所有收入和支出的预算。它与传统的预算编制方法有很大不同, 表现在:<sup>[3]</sup>一是编制预算的时间提前、周期延长; 二是一个部门一本预算。以前各部门的预算按功能由财政部门管理, 不能形成一本完整的预算; 三是编制预算的方式不同。原来是由部门替下属单位按资金性质不同进行代编。编制部门预算要求从基层单位逐级编制、逐级汇总, 克服了代编预算的盲目性, 使预算编制更加科学合理; 四是编制预算的范围不同。原来的预算编制只考虑财政预算内的支出情况, 而部门预算不仅包括预算内收支, 还包括预算外收支, 以及政府性基金。

建立部门预算制度是市场经济条件下构建公共财政框架的基本要求, 也是公共财政制度改革的主要内容之一。这是因为, 公共财政的“公共性”, 决定了政府各职能部门在基于市场经济界定的活动范围内, 都应当为市场提供公共服务、预算相应的公共支出。因此, 每一公共部门实施了哪些非市场行为, 提供了多少公共服务, 是应当有相应的预算来反映的。这就需要通过建立健全部门预算制度, 全面反映政府各职能部门提供公共服务的内容与成本, 细化预算编制, 强化预算约束, 从而体现政府职能和实现调节意图。

由于部门预算符合公共财政框架对预算编制的

要求, 即全部政府收支进预算的法治财政要求, 具备一部合理的预算应科学、严肃、完整、透明等特征, 成为强化财政监督、控制政府成本的前提保障。具体而言, 编制部门预算可以从以下几个方面形成对政府成本的有效控制: 一是有利于规范政府、财政和部门行为。编制部门预算, 财政预算资金的分配在政府、财政和部门都有严格的制度规定, 使预算的法制性、约束性大大增强。财政资金在年初一次性规范化地分清, 不再用机动, 各部门都必须严格按照执行, 有效地规范了政府的管财行为、财政的理财行为和部门的用财行为。同时, 编制部门预算, 预算透明度提高, 减少了预算分配过程中的不规范行为, 有利于加强廉政建设, 从源头和机制上防止腐败。二是有利于优化资源配置, 提高财政资金的使用效益。编制部门预算, 要求部门根据轻重缓急对项目进行排序, 政府可以根据各个部门项目的排序情况进行择优选择, 把有限的资金安排到急需的项目, 集中财力办大事, 提高资金的使用效益。三是有利于人大履行对财政预算的审查和监督职能。编制部门预算, 预算进一步细化, 预算透明度提高, 预算不再是“外行看不懂, 内行看不清”, 这样有利于预算分配的公开、公平、公正, 有利于人民代表履行监督职能, 也有利于审计和社会各界对政府财政的监督。

## 三、改革财政资金收付方式, 建立国库集中收付制度

所谓国库集中收付制度是指对财政资金实行集中收缴和支付的制度, 由于其核心是通过国库单一账户对现金进行集中管理, 所以这种制度一般又称作国库单一账户制度。具体而言, 这种制度有以下三个基本特征: 一是财政统一开设国库单一账户, 各单位不再设有银行账户; 二是所有财政收入直接缴入国库, 所有财政支出根据部门预算均由财政集中支付给商品和劳务的提供者; 三是财政设立专门的国库现金管理和执行支付机构。<sup>[4]</sup>

建立国库集中收付制度是西方发达国家财政管理改革的理论与趋势之一。西方国家公共部门财政管理改革所依据的市场原则之一是, 将全部政府机关区分为购买者与提供者, 并建立内部市场。如新西兰政府 1989 年通过的《公共财政条例》将购买者——提供者二分法用于大多数公共部门。根据这一制度, 政府通过中心机关向实际提供服务的部门购买所需要的服务。<sup>[5]</sup>这实质上就是通过建立国库集中支付制度, 加强财政部门对政府机关(或提供公共服务的单位)的财务控制, 以实现降低成本和提高效率的改革目标。

推行国库集中收付制度改革, 财政收支实现了规范管理, 资金使用效益明显提高, 并且极大降低了资金收付过程中的管理成本以及由不规范的政府行为或腐败带来的社会成本: (1) 所有的政府财政性资金全部纳入国库单一账户管理体系, 国库的职能就是严格按照预算控制执行, 保证预算单位要用

钱时有钱用, 不用钱时, 钱就存在国库中, 不能停留在预算单位的帐上, 大大规范了预算执行的程序; (2) 促进了各部门细化预算的编制, 财政给了多少钱, 给的是什么钱及用在哪些方面, 都要搞清楚, 避免层层截留、暗箱操作, 大大提高了财政资金运转的效率和透明度; (3) 更重要的是, 国库集中收付制度使出纳环节高度集中, 工资支出、大型建设项目和修缮以及大宗政府采购等支出由财政部门直接将资金支付到商品、劳务供应者或用款单位, 改变了以前层层划拨、分散支付的局面, 减少了拨款的中间环节。为应付日常支付交易需要而为预算单位开设的银行账户, 也与国库单一账户连接, 每日结清, 只起到支付的作用。这最大限度地防止用款单位对财政资金的挤占、挪用和截留, 有利于从制度和源头防治腐败。正因为如此, 国库集中收付制度改革被经合组织国家 (OECD) 称为“财政革命”。

#### 四、改革政府会计制度, 实行会计集中核算

会计集中核算是指将政府部门的各项财务收支, 均纳入会计集中核算范围, 由核算中心集中代理记账, 进行财务收支监管, 同时取消再核算单位的会计和出纳以及原开设的银行账户。会计核算中心主要职责是“五集中”: 即集中办理资金结算; 集中发放工资; 集中进行会计核算; 集中编制财务报告; 集中管理会计档案。实行会计集中核算以后, 对核算单位继续保持“三不变”: 即预算管理体制不变; 单位理财机制不变; 会计主体法律责任不变。会计工作作为一项社会经济管理的基础工作, 其基本职能有反映、控制和监督等等, 在实际工作中起着为单位、财政部门服务的作用, 实行集中核算制后, 行政事业单位的会计核算管理从原来的分散形式改为由财政部门统一集中管理, 必然为财政部门加强财务管理提供了许多便利条件, 同时也为国库集中收付制的推行创造好的改革环境。而且, 如果在实行国库集中收付制的同时实行集中核算, 就延长了会计核算的环节, 延伸到了预算资金运行的最终点, 所有财政资金的收支活动全部通过支付中心运行, 能够为部门预算提供全面、准确、真实的会计信息, 为预算编制、执行、分析和宏观经济调控提供准确的依据。

改革政府会计制度是中西方国家通过财政管理改革全面彻底降低公共支出的共同举措之一。经合组织国家 (主要是英国、澳大利亚) 的财政管理改革方案或计划中, 都试图在政府内部成立与提供服务有关的“成本中心”, 并比过去更为精确地分配提供每一项服务所需要的全部成本, 以及要求政府实施的“资源结算与预算”, 加强现金管理等, 这些改革的思路与做法无不与我国试行的会计集中核算制度密切相关。有关这些改革的理论, 说明不仅日常成本中含有公共资金, 而且资源利用的机会成本中也含有公共资金。而推进政府会计制度改革, 提高财政支出的效益, 则是这种改革理念实践的结

果。

#### 五、改革财政监督方式和方法, 推行政府绩效审计

传统政府审计主要是财务审计, 仅仅局限于评价财务控制、财务报表的准确性以及确定是否符合法律、规定等, 这对于控制政府部门违法违纪使用经费情况的发生起到了一定的作用, 可是对公众所要了解政府目标的实现程度是否是以最大的经济效益在运行, 却无法从中得知, 也不能鼓励政府更节约、更经济、更有效地使用财政经费。随着西方国家新公共管理改革的深入, “工业化国家越来越强调财政管理的结果导致了人们更加重视审计工作。在当代的许多政府中, 审计人员的角色已经发生变化, 从过去戴着绿色眼镜查账的形象, 转变成推行改革和建立责任制过程中必不可少的成员。”<sup>[6]</sup> 同理, 在我国推进公共财政制度改革的进程中, 也必须拓展政府审计的范围, 使审计机关在促进政府成本最小化的努力中发挥更大的作用: 不仅充当监督者, 还充当促进者的角色。

美国审计专家 R. E. 布朗等分析了财务审计的局限性后指出, 政府绩效审计应包括管理审计和效果审计。美国会计总署在 1981 年公布的“政府机构、项目、活动及职能的审计标准”修订稿中对管理审计和效果审计作了如下定义: “管理审计是确定: a、一个单位是否以经济、有效的方式管理和利用资源 (如人力资源、财产及地产资源); b、造成不经济或无效管理的原因; c、一个单位是否执行了有关经济和有效的法规。……效果审计决定期望的结果或利润是否能实现, 法规或其它权力机构确定的目标是否能达到, 被审单位是否考虑了其它以更低成本实现期望结果的选择。换句话说, 效果审计是对公共部门真正的绩效进行衡量, 也就是说对一个单位或一个项目是否能实现其目标进行评价。”<sup>[7]</sup>

管理审计主要侧重于机构的资源运用情况, 同时也考虑其信息系统、内部组织和工作程序。可见, 管理审计的范围是相当繁杂的。当要对一个大的、多职责的单位进行管理审计时, 准确的确定审计范围是至关重要的。这是因为, 高质量的绩效审计工作会消耗大量的时间和财力, 因此要考虑到审计范围所决定的审计成本和审计风险。在确定管理审计范围方面, 美国会计总署出版的“政府机构审计标准”一书给我们提供了有益的借鉴。它指出, “审计师应考虑被审单位是否: a、按照健全的采购程序进行采购工作, b、执行的采购程序能保证所需货物的类型、质量和数额及时得到, 并得以适当的利用和保存; c、避免雇员无效重复工作; d、避免无意义和意义不大的工作; e、避免雇佣过多不需要的雇员; f、运用有效的工作程序。”<sup>[8]</sup> 而效果审计是对政府工作或活动产出价值的衡量。政府活动要讲求效果或效益, 没有效益的经济和效率是毫无意义的。如果政府的工作没有取得效益, 无论成

本如何节约, 那么它还是浪费, 即“无功”便是“有过”。效果(效益)这一概念包括公共产品和服务质量、政府部门活动的客观社会效果、公民的满意水平等一系列要素。

“随着社会的发展, 民主意识的增长, 人民逐渐要求一切取之于民, 必须用之于民, 不按照人民意志来使用, 人民就要求他负政治责任; 随着社会的再进一步发展, 民主权力的再进一步增长, 人民又进而要求, 一切取之于民的, 必须经济有效地用之于民。用于民而不经济, 用于民而没有达到人民预期的效果, 政府仍要负责。”<sup>[9]</sup>这是我国著名的国家审计专家杨时展教授对绩效审计出现背景的精彩论述。在国内外政府中, 绩效审计方兴未艾。虽然政府绩效审计, 尤其是效果审计, 还远未发展完善, 还面临有政府部门绩效测定困难的挑战。但是, 绩效审计在政府成本控制中所起到的重要作用, 已为人们所认识。重视绩效审计, 应用绩效审计并使之制度化, 是控制政府成本的重要保障。更重要的是, 它以法制形式确定政府对成本的所应承担的责任。

#### 六、抓好财政管理信息系统(即“金财工程”)建设, 为财政管理改革提供操作平台

政府财政管理信息系统, 就是运用先进的信息技术, 综合预算、会计和财务管理应用程序, 完整记录每一笔财政收支数据, 实现内部控制和业务流程自动化, 及时提供准确、可靠的财务信息, 为预算编制和预算执行提供全面、综合的管理报告, 为宏观经济决策和微观经济管理提供依据的信息系统。<sup>[10]</sup>建立政府财政管理信息系统, 是政府管理信息化和公共财政改革的契合点, 对政府成本的控制和降低具有重大意义: 一是适应政府管理信息化要求, 建立起与各地方、各部门之间的电子信息化联系, 实现电子信息的传输和所有信息的共享, 促进电子政务建设, 从而提高政府工作效率和工作透明度; 二是适应建立公共财政框架要求, 为预算编制和预算执行改革提供保证。“系统”本身就是按照新的预算和国库改革方案设计, 为预算编制与预算执行的进一步改革打下基础; 三是规范政府行为, 增加预算编制与执行的透明度, 增强财务控制职能, 既能对财政部门内部管理工作进行规范, 又能对支出部门预算执行职能进行监督。更重要的是, “金财工程”为公众直接参与政府财政管理的监督提供了途径, 有力促进了政务公开与“透明政府”的建设。

2000年8月, 财政部成立由国库司、预算司、综合司和信息中心等有关人员组成的“政府财政管理信息系统”工作小组, 标志着我国财政管理信息化工作的正式启动。按照国家统一部署, 一向锐意改革的福建省, 也于2002年开始打造政府财政管理信息系统的“金财工程”建设, 通过所有行政事业单位的收费支出信息联网, 实现财政的有效监

控。各单位尚余多少资金, 买过什么东西, 甚至请客人吃一顿饭用了多少钱这些日常财务开支状况都能显示到财政部门的电脑屏幕上。对于普通的公众来说, 以往了解政府的财政支出状况, 只有在每年人大会议召开时媒体报道财政部局长向人大代表的汇报中才能获悉。但随着以因特网为依托的政府财政公众信息网的建设, 只要轻点鼠标就可以一目了然, 做到“明明白白放心帐”。打造政府金财工程, 把政府开支的用途、运转情况, 政府为控制成本、提高绩效的努力及其结果, 面临的困难与问题等公之于众, 有利于建立和巩固公众对政府的信任, 降低政府管理社会的成本。这对于政府带领人民实现小康社会的奋斗目标, 其作用和意义是不可估量的。

此外, 继续推进和完善政府采购制度, 既是政府内部公共服务市场化改革的内容, 同时也是公共财政取向改革的基本举措, 国内有学者将其与绩效预算、单一财政账户并称为政府公共支出的三项核心制度<sup>[11]</sup>。政府采购制度的建立既需要其他与之相适应的管理制度, 同时又能促进部门预算、国库集中收付、会计集中核算等项制度的改革, 形成密切配合的公共财政制度框架, 共同构筑提高财政支出效率、降低政府运行成本的制度保障。

#### 参考文献:

- [1] [美] 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务 [M]. 中国人民大学出版社, 2002. 355.
- [2] 张馨. 公共财政的概念与内容浅析 [A]. 高培勇. 公共财政: 经济学界如是说 [C]. 经济科学出版社, 2000, P42.
- [3] 樊丽明, 李齐云. 中国地方财政运行分析 [M]. 经济科学出版社, 2001, P280~281.
- [4] 项怀城. 中国财政管理 [M]. 中国财政经济出版社, 2001, P136~137.
- [5] [美] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式 [M]. 中国人民大学出版社, 2001, P44~45.
- [6] [美] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式 [M]. 中国人民大学出版社, 2001, P46~47.
- [7] [美] R. E. 布朗等. 政府绩效审计 [M]. 中国财政经济出版社, 1992, P49, 67.
- [8] [美] R. E. 布朗等. 政府绩效审计. 中国财政经济出版社, 1992, P51.
- [9] 文硕. 世界审计史 [M]. 中国审计出版社, 1990.
- [10] 项怀城. 中国财政管理 [M]. 中国财政经济出版社, 2001, P477~478.
- [11] 董本立, 马国贤. 绩效预算、单一财政账户和政府采购是构建我国公共支出体系框架的三项核心制度 [J]. 湖北财税, 2000, (8).

(责任编辑 高云)