

从我国公共图书馆事业的案例看财政公共性之 公共、公用、公益之间的关系

林文勤

(厦门大学公共事务学院 361005)

【摘要】公共财政的本质特征是其财政公共性,其中包含了公共、公用、公益的内涵。正确认识这三者之间的关系对于分析财政公共性具有重要意义。本文将尝试着以我国的公共图书馆事业为例来探讨财政公共性公共、公用、公益之间的关系。

【关键词】公共财政;财政公共性;公共;公用;公益

一、理论阐释

美国前总统林肯在其著名的葛底斯堡演说中,提出了“(The government) of the people, by the people, for the people”(民有、民治、民享的政府)的理念。这一崇高理念表达了作者对政府和人民之间关系的真正理解与伟大定位。

这句话也同样适用于我国财政建设。首先必须是财政的“民有、民治、民享”,然后才谈得上整个社会各项活动的“民有、民治、民享”。这就必须相应地形成“社会公众的财政”基本理念,必须正确地认识公共财政的“公共性”,认识其公共、公用、公益内涵。

借用这个更加深刻和精炼的英文原句——“Of the people, by the people, for the people”,实际上这三个介词同样也可以生动地体现财政公共性的内涵:

Of:表归属——“公共”,说明财政属于社会公众所有,而不是独享于某些强势集团。它包括了公共财、税国家、公平交易等经济内涵;它表明了公众有权参与财政问题的决策,这是其政治内涵,即权利属人民所有。它建构财政运行的框架,约束、激励政府财政行为。从公共的内涵可评判公共财政的规范性。

By:表执行者——“公用”,人民共用,用于人民。财政资金的用途或使用方式,决定公共财政的实施与落实。从公用的比例可以评估公共财政的有效性。

For:表目的——“公益”,为实现社会成员公共利益最大化而努力。它明确了财政的制度优势以及财政的努力方向。从公益的内涵可以推导公共财政的有利性。

这三者是财政公共性的重要内涵,而它们之间亦存在不开分割的联系。

●财政公共性的“公共”内涵正如前文所说,表明财政属于社会公众所有。正是由于这一重要前提,我们可以明确无误地推导出财政的目的必须是为了公众的利益。人民的财产,公共财,自然必须是为了人民之福利而用。也即,因为“公共”,所以必须保障“公益”。“公共”是“公益”的前提。反过来,“公益”目标也要求要更深化“公共”内涵。因为财政是关系到公众切身利益的“公共事务”,因而公众有权利参与财政问题的决策,国家有义务建立相应的民主机制来切实保障人民的监督权、决策权,维护人民的合法利益。

●同理,财政公共性的“公共”内涵也是“公用”内涵的前提,它要求财政工作必须致力于“调整财政支出结构,逐步向公共财政的

职能转变”,这句话是李岚清在1998年全国财政工作会议所提出的,它开始强调财政的公共用途,而在此之前更多的是对财政的政府性支出的强调。这种“公用性”的觉醒也反映了国家愈发认识到财政的“公共”本质。同时,“公共”内涵也反映着公共财政的规范性,它所追求的程序要素要求落实到具体的“公用”过程中。某种意义上也可以认为这二者是分别从“规范”和“实证”这两种不同视角来阐述财政公共性。

●再来,就“公用”和“公益”内涵的关系而言,我认为一定程度上可以看作是过程与结果、手段与目的的关系。国家将财政“公用”,是为了“公益”的实现。要达到这一期望结果,必然要在财政的公用过程上多下功夫。

以下将以我国的公共图书馆事业为例来分析财政公共性中公共、公用、公益三者的关系。

二、结合案例分析

十七大报告要求运用公共财政来保障公共文化服务,这是人民群众的基本权益。而公共图书馆这一公共文化产品也是其中的一个重要内容。图书馆效益显现的长期性和非直接性,决定了短期内无法直接观察其在经济、社会发展中的作用,因而在文化建设中往往被忽视。

改革开放伊始,我国落后的经济状况和以经济建设为中心的国策,决定了公共图书馆的运营度日维艰。然而当财政“放手”让公共图书馆“自谋生路”,变相收费时,它也丧失了尚在“襁褓”之中的公民社会的可能支持。在这种既缺财政支持,又缺民意支持的双重“挤压”之下,公共图书馆不可避免地逐渐走向萎缩。

自20世纪90年代末以来,向公共财政转型成为我国财政改革的长期目标。政府财政对公众图书馆事业的支持程度,也随着政府对本身职能认识的改变而改变。政府的财政拨款根据不同地区图书馆的实际情况来做出具体规定,如东南沿海发达地区公共图书馆10%的经费由中央政府财政拨款,90%由地方政府财政拨款;欠发达地区公共图书馆20%的经费由中央政府财政拨款,80%由地方政府财政拨款;西部贫困地区(限制在592个国家级贫困县内)公共图书馆60%的经费由中央政府财政拨款,40%由地方政府财政拨款。

财政公共性体现在公共图书馆这一公共文化产品的供给上表现为图书馆的公共性特征。它的整个运作经费全是由财政提供,尽管随市场经济的发展,一些图书馆已开始引进私人投资,但这毕竟只是其中很小的部分,公共图书馆要存在并发展、更好地为社会提供服务,依赖的始终是应该是且只能是国家财政支持。

具体而言,财政公共性公共、公用、公益三者的关系大致如下:
第一,“公共”与“公益”关系

(下转第107页)

的监控防线。有关人员在从事业务时,必须明确业务处理权限和应承担的责任,对一般业务或直接接触客户的业务,均要经过复核,重要业务最好实行双签制,禁止一个人单独处理业务的全过程。第二个层次是设立事后监督,即在会计部门常规性的会计核算的基础上,对其各个岗位、各项业务进行日常性和周期性的核查,建立以“堵”为主监控防线。事后监督可以在会计部门内设立一个具有相应职务的专业岗位,配备责任心强,工作能力全面的人员担任此职,并纳入程序化、规范化管理,将监督的过程和结果定期直接反馈给财务部门的负责人,中小企业如不需配备专职人员,可由财务部门负责人直接负责此项工作的监督。第三个层次是以现有的稽核、审计、纪律检查部门为基础,成立一个直接归董事会管理并独立于被审计部门的审计委员会。审计委员会通过内部常规稽核、离任审计、落实举报、监督审查企业的会计报表等手段,对会计部门实施内部控制,建立有效的以“查”为主监督防线。对于以上三个层次构筑的内部控制体系对企业发生的经济业务和会计部门进行“防、堵、查”递进式的监督控制,对于及时发现问题,防范和化解企业经营风险和会计风险,将具有重要的作用。

(三) 加强对内部控制行为主体“人”的控制,把内部控制工作落到实处。企业内部控制失效,经营风险、会计风险产生,行为主体全是人(这里所指的是指一个企业从领导到有关业务经办人员)。只有上下一致,及时沟通,随时把握相关人员的思想、动机和行为,才能把内部控制工作做好。具体讲,除领导本身应以身作则起表率作用外,还应做好以下几点工作:第一,要及时掌握企业内

部会计人员思想行为状况。内部业务人员、会计人员违法违规,必然有其动机,因此企业领导及部门负责人要定期对重点岗位人员的思想和行为进行分析,着重了解他们是否有赌博、炒股、经商、与社会劣迹人员往来和追求超常消费等情况,掌握可能使有关人员犯罪的外因,以便采取措施加以防范和控制。第二,对会计人员进行职业道德教育和业务培训。职业道德教育要从正反两方面加强对会计人员的法纪政纪、反腐倡廉等方面的教育,增强会计人员自我约束能力,自觉执行各项法律法规,遵守财经纪律,做到奉公守法、廉洁自律;加强对会计人员的继续教育,要特别重视对那些业务能力差的会计人员的基础业务知识的培训,以提高其工作能力,减少会计业务处理的技术错误。

(四) 强化外部监督,督促企业不断完善内部控制制度。财政、税务、审计等部门要合理分工,建立岗位责任制,并注意加强彼此间的信息交流,定期互通情报,形成有效的监督合力;应加强对企业内部控制的了解、检查与监督,加大执法力度,增强威慑力;有关部门必须切实抓好对注册会计师职业质量的监管,使注册会计师的社会监督职责到位;鼓励与支持广播电视、报刊等新闻媒体对企业(特别是上市公司)违法违规违纪行为曝光,以充分发挥舆论监督的作用。

【参考文献】

- [1] 张去亭. 顶级财务总监[M]. 中信出版社, 2003. 02.
- [2] 张继焦. 防范客户风险和应收账款风险[M]. 北京中国物价出版社 2003. 06.

(上接第 83 页)

财政公共性的公共内涵体现在公共图书馆筹建运营的整个过程。像这样公益型文化事业的运营经费只能以“公共付费”即公共税收形式来付费。从公共图书馆的规划、筹备、建立到正式启用、运营和不断完善,可以说这其中所有的步骤、所有环节的工作无不需这种“公共付费”。而税收取之于民,也必须用之于民。

因而公共图书馆必然要以追求“公益”为其核心目标。财政公共性的公益内涵体现为公共图书馆是不以经济利益为目的的,它要追求的结果是社会之益。这是财政公益的一大性质——社会性。它要努力实现的是全体社会成员公共利益的最大化。而就公益之分配而言,它又清晰体现政府之益与个人之益的获得与协调。它反映的是公共财政的有利性。

同时,因为公共图书馆事业的所有方方面面中牵涉到太多的公众的利益诉求,例如图书馆的选址、公共投入资金的使用情况、就业岗位提供情况、图书馆公共服务提供范围等,这些也都是公共财政所关心的问题。为了能更好地应对这些问题,让公众更多地参与公共事务决策,公共财政也在逐渐建立并提供相关配套体制来尽力保障公众的合法权益。例如完善财政监管制度,建立政府、社会、事业单位三位一体的多元化监管体系,来更好地监督资金的筹措和使用。又如听证制度,民意调查等,让公众有更多机会表达自己的声音、参与公共决策。

第二,“公共”与“公用”关系

财政公共性的公用内涵也在公共图书馆这一公共物品的供给上得到淋漓尽致的展现。除了提供传统的书籍、报刊查阅、电子文献的搜索等,现代图书馆的功能越来越齐全,提供的服务范围越来越广。例如提供电子声像资料、举办丰富多彩的讲座(内容包括文学艺术、生产生活、法律常识等)、论坛或者不定期的知识竞赛活动等等,为广大读者提供一个学习和沟通交流的平台。

而这些具体的财政支出的使用过程或者方式,也正是我国公共图书馆事业财政公共性内涵所要求的。公共图书馆的“公共付费”使得它必须着眼于其服务的“社会之用”,图书馆作用的发挥是面向全社会的,全体公民都有权利公平地享受公共图书馆的服务。

其“公共”内涵所追求的“程序”要素也被落实到了具体的“公用”过程中。相关数据表明,我国大多数公共图书馆都有着较高的使用效率,整体功能的发挥也较好。

第三,“公用”与“公益”关系

我国公共图书馆是由各级人民政府投资兴办的向社会开放的图书馆,它免费为人民群众提供丰富的文化服务。显而易见地,财政支出在这里反映出其公用用途方向。它欲借由这些着眼“社会之用”的方式或手段来追求“公益”的效果。作为收集、储存、传播乃至进行创新、生产和物化知识与信息的公共图书馆,它追求的是社会效益、服务于社会大众。个人在这里搜索到广泛的资讯,也汲取着知识的养料。它旨在发展公民个人自身知识水平,同时,也促进整体社会文化素质的提高。

财政公共性中公共、公用、公益三者的关系可以在此案中得到很好的展示。我国公共图书馆事业离不开公共财政的支持,无论哪一个内涵要素缺失都将不利于其发展、完善。

【参考文献】

- [1] 张馨. 财政公共化改革: 理论创新制度变革理念更新[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2004.
- [2] 邓子基. “国家分配论”与构建公共财政的基本框架[J]. 当代财政经济, 1999, 5, 4.
- [3] 梁灿兴, 卢儒珍. 试论公共图书馆事业发展中政府财政支持的变迁[J]. 图书馆, 2006, 3, 6.