

“十二五”时期的中国财政支出结构改革

中国社会科学院财政与贸易经济研究所课题组

(中国社会科学院财政与贸易经济研究所, 北京 100836)

[摘要] 本文围绕“十二五”时期中国财政支出结构改革可能涉及的主要问题进行了阐述。本文分为4个部分: 首先介绍中国财政支出结构改革的历史背景; 其次以世界其他国家的财政支出结构为参照, 对中国财政支出结构的基本情况做一评估, 指出当前中国财政支出结构存在的问题; 再次着眼于“十二五”时期的经济社会形势, 探索中国财政支出结构改革的方向; 最后是本文小结。

[关键词] 财政支出结构; 购买性支出; 转移性支出; 消费性支出; 投资性支出; 社会支出

[中图分类号] F810.45 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-596X(2010)11-0005-10

一、中国财政支出结构改革的历史背景

所谓财政支出结构, 是指在财政支出总额中各类支出所占的比重。它不仅反映了政府活动的范围和方向, 以及政府职能和公共政策的重点, 更是国家调节经济与社会发展、优化经济结构、促进社会公平正义的重要政策工具。

中共党的十四大和十四届三中全会分别确立了社会主义市场经济的体制目标及其具体框架, 随后, 1998年中国政府提出建立公共财政基本框架, 这意味着政府职能由生产建设向公共服务转型, 政府职能的重新定位对财政支出结构提

出了重大的改革要求。多年来经济建设费的持续下降(由1994年占全部政府支出的41.3%下降到2005年的27.5%)相应反映了这一改革趋势。不过, 由于期间适逢亚洲金融危机, 对我国出口需求造成了较大的负面影响, 政府于1998年下半年不得不扩大公共投资以保持经济社会形势稳定, 使得财政支出改革主要停留在规范支出管理方面, 而财政职能的调整则被相应推后了。真正引起政策上对中国财政支出结构重视的公共事件, 要追溯到2003年春暴发的SARS疫情。以此为契机, 社会上对于医疗卫生、教育、社会保障与就业等社会性支出不足的呼声渐成声势, 也使得政府在支出管理改革之外, 对政府职能的

[收稿日期] 2010-09-28

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“扩大内需的财税政策研究”(09&ZD031)

[作者简介] 项目主持人: 中国社会科学院财政与贸易经济研究所高培勇教授。项目组成员: 杨志勇、张斌、马珺、张德勇、汪德华、冯静、孟庆平、范建镛、徐妍、于树一、何代欣、蒋震。本文执笔: 马珺。

感谢匿名评审人提出的意见, 笔者已作了相应的修改, 本文文责自负。

调整 and 财政支出结构的完善给予了更切实的关注。

2006年, 中国政府的社会文教费支出首次取代经济建设费, 成为全部财政支出中占比最大的一项开支。这一年召开的十六届六中全会, 提出走共同富裕道路, 推动社会建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展, 这标志着公共政策格局由经济政策向社会政策的正式转型。全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》阐述了我国社会政策的基本内容和目标, 以及落实社会政策的制度保障。2007年党的十七大政治报告进一步阐述了我国社会政策的目标, 指出必须在经济发展的基础上, 更加注重社会建设, 着力保障和改善民生, 推进社会体制改革, 扩大公共服务, 完善社会管理, 促进社会公平正义, 努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居, 推动建设和谐社会。2008年以来, 中央政策的重心定位于如何全面落实此前提出的社会政策目标上,^[1]由此“十一五”时期的财政支出结构发生了许多值得关注的变化。其中最突出的一点是, 在经济建设支出比重持续下降的同时, 各级财政部门支出重点向“三农”和民生领域倾斜, 并配合以社会安全网的制度建设, 致力于建立保障和改善民生的长效机制。

二、中国财政支出结构的现状

(一) 购买性支出与转移性支出之间的配比

根据交易的经济性质, 可将财政支出区分为购买性支出(或消耗性支出)和转移性支出。购买性支出是指政府为了履行其职能, 从市场上取得物品与劳务并支付相应资金而发生的费用。这些物品与劳务或者被用于政府自身的消费, 或者形成投资, 分别被称为政府消费性支出和投资性支出。通过购买性支出, 政府与私人部门发生经济交换关系, 并在实际上参与社会资源的配置, 影响着社会总投资与总消费的数量与结构。而在转移性支出的过程中, 政府只是扮演中介者的角色, 依法拨付财政资金, 不要求获得相应的物品与劳务。虽然这一过程不涉及与私人部门的等价交换, 却可以造成购买力

和社会财富在其他社会主体中的重新分配。利用这一分类体系, 可以从宏观上考察一国政府在多大程度上作为经济主体直接参与经济过程, 其职能是偏好于资源配置, 还是收入再分配。

长期以来, 中国财政制度饱受诟病的一个方面, 就是政府承担的资源配置职能范围过广、比例过大, 干扰了市场的运行。体现在财政支出结构上, 就是购买性支出占一般预算支出的比重长期偏大, 而政府应当承担的再分配功能则相应地受到了挤压, 转移性支出的比重处于较低的水平。目前中国一般预算支出总额中, 约70%强为购买性支出, 明显高于发达国家45.2%的水平, 更高于发展中国家61.5%的水平。“十一五”时期之前, 转移性支出占一般预算支出的比重为20%弱, 略高于发展中国家的水平(17%), 但同样低于发达国家(35.4%)的水平。2006年以来, 转移性支出虽有上升趋势, 但仍然仅占一般预算支出的25%弱(见图1)。

相比之下, 1995—2009年, 欧盟15国的转移性支出平均为一般预算支出的45%。其中主要的几个“大政府”国家中, 转移性支出比例最高的是德国, 约为60%, 这一比例最低的西班牙也接近40%。转型国家转移性支出的水平整体上低于高福利的发达国家, 以加入欧盟的主要转型国家为例, 其转移性支出界于30%到45%的区间。除此之外, 笔者还发现, 发达市场经济国家的那些“小政府”国家, 如美国、日本、韩国等, 其转移性支出的比重也相对较低, 例如, 美国为30%略高, 韩国介于10%~20%之间, 与我国相当。

但从动态角度看, 1994年以来的大多数年份里, 购买性支出占一般预算支出比重是负增长的, 而转移性支出占一般预算支出的比重表现为正增长(见图2)。这说明转移性支出的绝对增长快于购买性支出的绝对增长, 二者之间的相对差距在缩小。这也从一个侧面反映了中国财政支出的再分配功能在不断强化, 体现出政府运用财政政策的着力点开始偏离资源配置, 而更加关注分配公平问题。这说明, “十一五”时期以来中国政府在转变政府职能、优化支出结构方面的努力是有成效的, 但与国际上

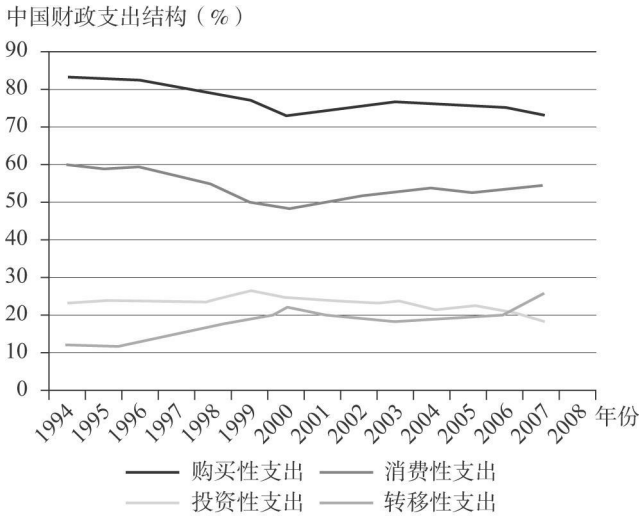


图1 中国财政支出结构（按交易的经济性质分类）

说明：1994—2006年间的各类支出按如下口径进行整理：

消费性支出= 行政管理费+ 国防支出+ 经济服务支出（增拨企业流动资金+ 工业交通商业等部门的事业费用+ 农林水利气象等部门的事业费用+ 支援农业生产支出+ 科技三项费用+ 地质勘探费用）+ 文教、科学和卫生事业费

资本性支出= 基本建设支出+ 企业挖潜改造资金+ 城市维护建设支出+ 地震灾后恢复重建

转移性支出（未含国内外债务付息支出）= 抚恤和社会福利救济费+ 社会保障支出+ 行政事业单位离退休支出+ 政策性补贴支出

以上分类支出数据源自2007年《中国统计年鉴》中的《国家财政主要支出项目》（表8-4），由于统计年鉴仅提供了主要支出项目数据，因此，各项具体支出数据之和小于当年一般预算总支出，相应的，整理而得的消费性支出、资本性支出和转移性支出以及利息支出等都有可能统计不足。为避免支出数额上的重大漏失，本文的处理方法是，将各项主要支出之和与一般预算支出总额的差取平均数，分别加到根据表8-4计算出的消费性支出、资本性支出和转移性支出以及利息支出项下，得到调整后的消费性支出、资本性支出、转移性支出以及利息支出。并以调整后的数据作为考察的基础。这种做法虽然未必完全妥当，但基本上能够满足本文的分析需要。

其他国家相比仍有优化的空间。

由于发达市场经济国家一般拥有较发达的社会安全网，对转移性支出的数量要求也相应较高。不过，依其传统不同，那些历史上更多地依靠政府来提供社会福利的国家，典型的如欧洲福利国家，其转移性支出的比重最大。而那些反对大政府的国家（如美国），以及那些传统上依靠家庭和社区提供社

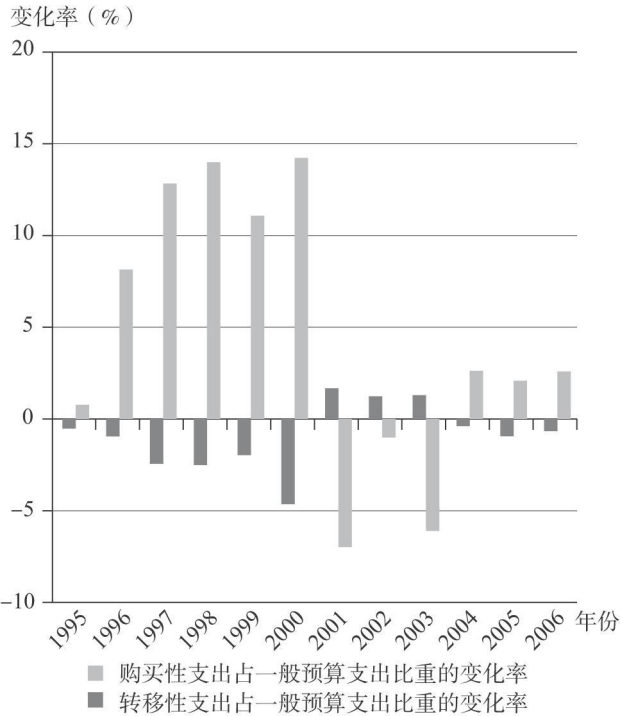


图2 中国财政购买性支出与转移性支出占一般预算支出比重的变化率

资料来源：同图1。

会福利的国家（如韩国），其社会转移支出的需求也较低。中国转移性支出的比重与发达市场经济国家中的那些“小政府”国家的一般水平相当，但普遍低于主要的转型经济国家，这表明中国尚未建立起高水准的福利制度。其后果应当分两方面来看，一方面，我们要吸取高福利国家为其福利制度所累的前车之鉴，谨慎选择适合中国国情的社会福利体系，另一方面，也应当未雨绸缪，避免社会快速转型期因安全网的缺乏，而付出民生与社会稳定方面的代价。

（二）消费性支出与投资性支出之间的配比

在大多数情况下，公共投资被认为是具有生产性的支出。虽然很难说一国财政支出的多大份额用于公共投资是合适的，众多关于公共投资与经济增长关系的研究，也是众说纷纭，但数据显示，我国公共投资占一般预算支出的比重不仅高于发达市场经济国家，而且也普遍高于中东欧转型经济体。

透过考察购买性支出的内部构成,我们可以发现,自1994年至今,消费性支出的整体走势与购买性支出高度相似,以2000年为分界线,此前的消费性支出占一般预算支出的比重由1994年的60%下降到2000年的48.8%,此后则开始小幅回升,直到2004年的54.1%,随后继续延续下行趋势,但始终保持在50%以上的水平。而投资性支出占一般预算支出的比重,从1994年的23.3%一路下探,目前则为20%略高的水平。也就是说,目前中国政府的购买性支出中,投资性支出与消费性支出的比例约为40:60。

近年来中国投资性支出占财政支出的比重略有下降趋势,但仍徘徊在较高的水平上(20%左右)。而与之相比,欧盟15国多年来一直稳定在8%左右,其中大多数国家低于这一水平。例如,丹麦仅为4%略高一点,德国为7%左右,法国为5%~6%,比例最高的西班牙,也仅在14%上下波动。同样作为新兴市场经济国家,中东欧转型国家的政府投资性支出自1995年以来一直在下降,虽然目前普遍高于欧盟15国的水平,但总体上低于我国的水平。捷克由1995年的37%,下降到2009年的15%。匈牙利大多数年份保持在10%~15%,个别年份高于15%,但不超过20%,2009年降到了9%。此外,作为“小政府”典型代表的美国,其水平比较稳定,维持在15~20%;韩国在20世纪90年代中期以前曾经高达20%以上,随后一直稳定地下降,目前已经下降到5%~10%这一区间。

可以看出,对“十一五”期间购买性支出增长最主要的贡献因素是消费性支出。我们知道,消费性支出主要由两部分构成,一是商品和服务,二是工资、薪金以及其他有关项目,通常被看做是政府所提供的公共服务的核心价格。这就意味着,自2000年以来,中国公共服务价格呈上升势头。然而,在这些消费里面,哪些是用来向居民提供教育、卫生等公共物品和服务的,哪些是用于政府部门自身的消费(也就是行政管理费),从可得的数据上难以分辨。

因此,对于广受关注的“中国的行政管理费过高”一说,目前的统计数据不支持进行国际比较和判断。无论如何,行政管理费近年来迅速攀升却是不争的事实。“十一五”期间资本性支出的比重趋于下降,而消费性支出则略呈升势,表明公共物品与服务成本有所上升。这一趋势值得关注。

(三) 一般支出与社会支出的配比

按交易的经济性质来解读中国的财政支出结构,可以了解中国政府职能转型的总体趋势与方向,结合按功能分类的财政支出结构来观察,可以加深和细化对这一进程的认识。

以2008年中国按功能分类的财政支出为例(见表1),按由高到低顺序排名前三位的分别是:经济事务支出(含农林水事务、交通运输、工业商业金融等事务,占23.1%)、一般公共服务支出(含外交,占17.7%)、教育支出(占15.9%)。而根据OECD国家2004-2007年平均数据,排名前三位的支出分别为:社会保护支出、健康支出、教育支出(韩国和美国例外,前者的第一大支出为经济事务,后者为健康支出)。^[2]

也就是说,平均而言,OECD国家政府的前三项主要支出均为投资于人力资本的社会性支出,而我国前三位的财政支出主要是用于经济事务和一般公共服务,其中,经济事务占全部财政支出的比重超过五分之一,与OECD国家相比偏高,后者的这一比重普遍在10%以下,只有韩国例外,其经济事务支出占财政总支出的比重与中国相当。社会领域中唯有教育支出在总支出中占有较大份额,但其占GDP的比重仍处于较低的水平上,1994年以来大多数年份都低于3%,平均在2.26%。这不仅远低于世界发达国家6%的平均水平,也低于一般发展中国家4%的平均水平。而且,中国财政教育资金的运用效率相对较低,其人员经费占教育支出的比重大大高于其他国家,并且一半的人员经费用于非教育人员。^[3]

表1 部分OECD国家(2006年)与中国(2008年)与按功能分类财政支出结构比较(%)

支出功能	美国	法国	德国	英国	日本	韩国	北欧三国	转型三国	中国
一般公共服务	13.5	13.3	12.5	11.0	14.0	13.2	12.2	15.1	17.7
国防	11.5	3.4	2.3	5.7	2.6	9.2	3.4	3.4	7.4
公共安全	5.7	2.4	3.6	5.8	3.9	4.7	2.2	4.7	7.2
经济事务	10.0	5.4	7.2	6.3	9.9	21.3	8.1	11.0	23.1
环境保护	-	1.7	1.4	2.3	3.4	3.2	1.1	1.6	2.6
城乡社区事务	1.9	3.6	1.9	2.1	1.8	3.9	1.3	2.4	7.4
医疗卫生	21.1	13.7	14.3	16.0	19.6	13.5	14.6	11.8	4.9
文化体育传媒	0.9	2.9	1.6	2.0	0.4	2.9	2.5	2.8	1.9
教育	16.9	11.2	8.8	13.0	10.6	15.7	13.7	12.0	15.9
社会保护/社会保障与就业	18.6	42.4	46.5	35.9	33.9	12.4	40.9	35.2	12.0

说明:本表由汪德华博士制作。北欧三国分别为瑞典、丹麦和挪威。三个转型国家分别为匈牙利、捷克和波兰。在合并时均采用了先计算各国财政支出比重,然后简单平均的方法。

资料来源:OECD Figure in 2009。

相比之下,我国的社会保障与就业排在各项支出的第4位,占全部财政支出的12%。虽然位次不低,但与GDP相比却很有限。2003—2008年,其占GDP的比重平均仅为2%或者略高一些,2008年为2.1%。一般而言,凡是财政总支出占GDP比重较高的国家,其社会支出占GDP的比重也较高。OECD社会支出占GDP的比重(2000—2005年)平均在20%左右。捷克和波兰虽然是转型国家,但也基本上达到了这一水平。韩国传统上就是小政府的国家,其社会支出占GDP的比重相对较小,不到10%,而瑞典则高达30%以上。

人们十分关注的医疗卫生支出,在所有OECD国家的财政支出中大都位居前三位(除了匈牙利排第五位,韩国、荷兰、葡萄牙和瑞典排第四位)。而在中国各项功能支出中,医疗卫生支出2008年排名倒数第二。1994—2008年,中国政府医疗卫生支出占全部财政支出的比重平均仅为4.4%,大大低于OECD国家10%~20%的水平,占GDP的比重更不足1%,仅为0.69%,OECD国家的这一平均水平则为5.5%。

正如按功能分类的中国财政支出结构所显示的那样,中国财政支出结构的实质性转型才刚刚开

始,其“重经济发展和基建投资、轻社会发展和人力资本投资”的传统特征仍然十分明显。这一结构上的偏离,是造成中国社会发展严重落后于经济发展的关键原因之一。在中国经济持续增长30余年之后,社会发展滞后已经成为经济结构转型和人民生活改善最大的制约因素。因此,“十二五”时期财政支出结构向“社会发展和人力资本投资”转型的任务仍然十分艰巨。

三、探索“十二五”时期的财政支出结构改革

改革开放30余年以来,尽管国家财政收入持续增长,为中国公共政策转型奠定了经济基础,但是中国毕竟是一个发展中的大国,仍将在很长的时期内受制于资金稀缺性的约束。要在不增加宏观税负和政府支出的前提下,更好地满足社会公共需求和实现宏观调控的目标,“十二五”期间必须探索如何进一步优化财政支出结构的改革,使财政支出各部分的比例适中、重点突出,保证财政资金的运用既符合最广大人民群众的长远利益,又能满足公共政策灵活调整的需要。

(一) 改革的基本原则

财政政策是现代政府履行资源配置、宏观调控

和收入分配职能的主要政策工具之一。而财政支出结构的调整又是运用财政政策的重要方式。“十二五”时期中国财政支出结构改革,应着眼于经济社会形势和发展过程中的深层次问题以及解决之道,探索财政支出结构改革,为经济社会的和谐有序和科学发展服务。

从短期因素看,自2008年底重新启动积极的财政政策和适度宽松的货币政策以来,2009年下半年我国宏观经济已率先走出全球金融危机的阴影,实现复苏。2010年初以来,受大范围雪灾天气的影响,通货膨胀预期加大,虽然2010年我国继续实行双宽松的财政和货币政策,但财政政策应当思考退出的问题。为避免过度的投资需求造成今后供给过剩,引发经济大起大落,新增财政支出的投向应更多投到最终需求,而不是中间需求上,也就是要弱化新增的投资性支出,重点强化在建的投资性项目和消费性支出,为积极财政政策的转型创造有利条件。

从中长期来看,适当的财政支出政策和支出结构的调整,比单纯的支出规模调整,更有利于解决经济社会中长期存在的深层次矛盾与问题。“十二五”期间,中国政府将在收入分配、结构转型、资源环境、政府服务等诸多方面面临严峻挑战。这一时期的公共政策将围绕两条主线而展开,经济政策方面就是考虑如何科学发展,社会政策方面则是建立和谐社会。财政支出结构的改革必然要围绕这两大政策焦点来谋划。

从科学发展的角度看,“十二五”时期是我国经济发展方式初步转变的实现期。面对进一步增强的经济结构转型压力和环境资源约束,中国财政支出结构改革,一要稳步退出一般性竞争领域和生产流通环节;二要加大对具有公共物品属性的研究开发和技术创新等环节的投入,以促进自主创新和经济发展方式转变;三要通过支出政策促进资源节约和环境保护,实行有利于“资源节约型”、“环境友好型”社会建设的财政支出体制。

从建立和谐社会的角度看,“十二五”时期又是通过体制机制改革,建立保障民生、实现和谐发展的关键期。面对不合理的国民收入分配格局,中国政府急需转换发展思路,扩大居民部门参与国民

收入分配的份额及其消费能力,促进我国经济由外需驱动、投资驱动向内需驱动、消费驱动转型,让老百姓真正享受到改革开放的物质成果。因此,在财政支出结构的改革上,一要按统筹经济社会发展的要求,科学确定财政支出的范围和结构,缩减用于行政管理的政府投资与消费支出,加大对以民生为主的社会建设的财政投入。二是要按统筹城乡发展、推动社会主义新农村建设的要求进一步扩大财政支出的覆盖范围,让公共财政的阳光普照城乡各地。通过调整财政支出结构,加大对“三农”的财政投入,加大中央财政对农村教育、医疗、社会保障和基础设施的补助力度,切实缩小城乡基本公共服务差距。三是考虑到社会转型期居民收入差距拉大的现实,继续完善有利于社会弱势群体的财政投入机制,通过加强对教育、健康等人力资本的投入,为弱势人群向上流动创造条件。

(二) 改革的基本内容

1. 着眼于满足社会公共需要,合理界定政府职能及各级财政支出责任的范围

在一定程度上,财政支出结构改革是“果”,而政府职能转变才是“因”。因此,中国财政支出结构的改革应以政府职能的合理定位为前提,要根据满足社会公共需要的要求,科学界定财政支出责任的范围与层次。

首先,现阶段中国政府仍处于职能转型的过程之中,在很多领域尚未探索出稳定的“政府-市场-社会”间的分工模式,在不同的领域中“过度市场化(政府缺位)”与“过度干预(政府越位)”的问题并存。虽然依各国社会经济状况及其所处发展阶段的不同,各项职能的配比并无一定之规,但依然存在一些基本底线是所有市场经济国家都能够认可的,那就是,第一,政府的基本职责,应当定位在那些为市场活动界定规则、并维护市场公正和社会正义的层面,而不是参与市场活动本身。第二,虽然政府是公共物品与服务的主要提供者,但市场和社会组织依然可以在融资、生产和监管等方面发挥特定优势。

其次,政府职能合理与否,在于它们是否着眼于满足社会公共需要。社会公共需要在受益范围和相应的成本分担上,有着很明显的地域特征。若要

有效地满足这些公共需求, 必须适应公共需求的不同层次, 在各级政府之间合理划分其财政支出的责任与范围, 并使财力在各级政府间的配置与支出责任的配置相协调。

中国在这方面存在的问题, 一是缺乏关于政府间支出责任划分的清晰的法律规定。稳定的支出责任划分是建立可持续的政府间财政关系的基础, 否则将不可能建立可持续的政府间税收分享制度以及转移支付制度。二是责任安排不符合效率原则。在这方面目前中国最大的问题是, 在中国的行政性分权改革战略下, 一度将原来由中央政府履行的社会保护和福利职责(例如教育、医疗、社会保障、资源环保等)下放到地方, 同时并没有伴随财力的下放和补偿。地方政府在力所不能的情况下, 要么导致大量的预算外行为, 要么导致地方无力供给公共服务, 造成公共服务的地区间差异, 这恰恰有悖于帮助弱势群体的目标。到目前为止, 中国的财政分权依然具有很强的非规范色彩, 为了保证分权框架的可信度和必要的弹性, “十二五”期间中国应当在法律层面上建立正式的支出责任并重新界定某些支出责任的划分。

2 根据政府职能转型和满足社会公共需要的要求, 合理安排各项支出的相对比重

鉴于中国的财政支出结构具有显著的经济性与建设性, 而社会性与再分配性相对欠缺, 从平衡财政职能和满足社会发展要求的角度, 中国政府在“十二五”时期应当更多地关注再分配问题, 相应收缩购买性支出, 扩大转移性支出的比重, 那些对促进居民收入改善和国内消费、激励私人部门投资和有利于改革全社会人力资本与社会资本的支出类别, 应该是财政支出的保障重点。

在处理投资性支出与消费性支出的关系时, 一方面要控制并调减投资性支出的规模, 另一方面要注意投资性支出要有保有压。严格控制公共资本流向一般竞争性领域和行政事业部门的基本建设, 保证社会对基本公共设施的投入需求。在消费性支出上, 从严控制行政性公共消费, 突出预算保证重点, 使有限的资金用于教育、医疗、社会保障、就业、“三农”、自主创新、环境保护等社会发展的薄弱环节和与民生有关的支出。

3 在既定的财力约束下, 确立财政支出的目标人群和重点投向

“十二五”时期财政支出的目标人群和重点投向的决定, 依赖于这一时期的发展战略及其所要实现的目标。在既定的财力约束下, 要想兑现政府对“加大对民生领域和社会事业支持保障力度, 增加对‘三农’、科技、教育、卫生、文化、社会保障、保障性住房、节能环保等方面和中小企业、居民消费、欠发达地区支持力度, 支持重点领域改革”等一系列承诺, 就必须注意突出财政政策的实施重点, 确立财政支出的目标人群和重点投向。

首先要从大的方面, 或者说从原则上界定哪些社会群体(如老年人、失业者)、哪些事项(如环境保护、科技创新)应作为重点支出对象, 通过扩大何种类别的支出(如社会保障和就业支出、环境保护支出、科技支出等)或相应缩减何种类别的支出(如一般公共服务支出、固定资产投资支出等)来达到目标。

其次, 在实施支出的过程中, 既要避免以撒胡椒面的方式来运用有限的财政资金, 也要避免在某些不应当支出的方面安排过多的资金。要保证在任一财政支出项目上, 都具有明确的受益对象和资金保障方式的事先规划。^[4]

4 改善公共治理机制, 提高财政支出的效率与效果

所谓“治理”, 是指政府官员和公共机构取得并运用权力, 制定公共政策和提供公共物品与服务(包括提供基础服务、基础设施以及安全的投资环境等)的方式。高质量的治理往往表现为: 公开、透明、可预期的公共政策的制定; 恪尽职守道德的行政系统; 得力而负责任的执行机构; 公民社会广泛参与公共事务; 以及上述各方行为的法治环境。^[5]大多数的经验研究表明, 良好的治理有利于提高公共支出的效果。然而, 由于简单地增加支出比改善治理更易于实施, 一些旨在改革公共支出结构的努力常常忽略了后者。拉杰科马和斯瓦鲁(Rajkumar and Swaroop)对发展中国家教育和医疗财政支出绩效的考察表明, 治理质量的高低对财政支出的效果起到至关重要的作用。^[6]仅靠增加教育支出和医疗支出, 而缺乏良好的治理, 并不能有

效改善教育和卫生状况。

完善的公共治理机制包含公共支出的决策、融资、生产、监督与问责的全过程。政府的责任是,要为公民获得基本公共服务提供制度保证,并作为基本公共服务的最后出资人。但这并不是说,所有的公共物品服务都必须由政府出资或生产,有能力的政府将会灵活运用监管、融资和生产三种角色,充分发掘社会其他主体的潜力,以最小的成本和最能发挥非政府主体积极性的方式,达到这一目的。在当前中国政策界的主导思路中,政府的责任仍存在着不明晰和不恰当之处,“十二五”时期,中国政府应努力克服公共服务供给的这一制度缺陷,并推动建立一个负责任的个人与负责的政府良性互动的公共物品与服务治理框架。

(三) 改革的制度保障

财政支出结构的改革在任何情况下都是一次利益格局的调整,是公共利益的重新分配,也是相关成本分担方式的重新安排,如果没有可靠的制度保障,那么,不可能使改革得到全部利益相关方的支持。

1. 改善财政支出决策机制,显示公共物品与服务需求

政府财政支出的目标,是要最大限度地满足社会对公共物品的需要,因此,财政支出结构改革能否适应经济社会发展的需要,根本上取决于公共需要及其结构是否被正确揭示。现代民主制度发展了一套投票制度来解决这一理论难题。

中国的政治体制改革虽然滞后于经济体制改革,但是近30年以来决策民主化的重大进步也是有目共睹的事实。政治民主化是一个渐近的过程,“十二五”时期我们的目标不是仿效西方的选举式民主,而是着眼于促进议程设置的多元化、合理化,使公共物品与服务的需求结构,特别是弱势群体的声音,能以合法而有效的渠道被表达。

2. 加快公共财政制度建设,保障财政支出的资金需求

没有财力保障的支出结构改革将是脆弱的。财政支出结构的改革,最终不可能回避相应的财政资金如何得到满足的问题。根据笔者的估计,为了完成“十二五”时期财政支出结构改革的目标,我国

的窄口径的宏观税负水平至少应达到GDP的25%,这一点需要结构性的税制改革和其他收入制度改革来实现,同时,要保障合理的财力在政府间分配,还必须完善地方税收体系和政府间转移支付制度,使地方财力与事权相匹配。

我国现行税制安排不仅在收入归属上,而且在收入归属的决策机制上都具有高度的集权性。这一税制安排的集权特征又与政府职能的分权化形成了冲突,为此,中国政府试图以扩大转移支付规模的方式来解决地方财力困难。但是,鉴于我国的转移支付制度具有很强的过渡期特征,可用做一般性财力转移的资源有限,其弥补地方一般性财力失衡的作用并不显著。与此同时,地方税体系建设进展缓慢,以至于地方政府高度依赖“土地财政”,由于非税收入相对来说易于操控、自主性强,致使地方政府对正规的地方税体系建设缺乏兴趣。

当前中国要在继续完善转移支付制度的同时,加快规范的地方税体系的建设步伐。解决地方税问题的核心,是要以地方政府职能的确认为出发点,培育地方主体税种为核心,使地方政府具有稳定的取得收入的能力,以回应地方居民的公共服务需求,并适当给予地方一定的税政自主权,在这个基础上循序渐进地使整个税制体系朝着与中央—地方职能分工相一致的方向发展。

3. 改进公共行政激励机制,促进服务型政府的建立

自改革开放以来,中国保持了长达30年的高速增长,与此同时财政收入以更快的速度攀升,但由于缺乏相应的行政激励,公共物品供给不足的矛盾仍然十分突出。尽管中央层面由生产建设型政府向公共服务型政府转型的自主性增强,转型的步伐也较快,但地方层面的进展仍然缓慢,造成这一状态的重要原因之一,在于现行体制对地方政府的激励出了问题。

一般而言,地方政府由于接近公共物品与服务的消费者,更有条件了解居民的需求信息,能够更好地提供公共物品与服务,以满足本地区居民的公共需求。然而,越来越多的研究关注到,在中国特殊的官员晋升机制下,地方政府对经济增长率的热衷导致了财政支出结构的扭曲和政府作为公共物品

提供者角色的缺失,并且这种结构偏向并不会因为地方财力状况的改善而根本性地扭转。^[7]

因此,“十二五”时期应根本性地改革现有的政府绩效考评机制,弱化基于经济增长的单一激励。例如,由单一的增长率指标改为更具综合性的指标体系,纳入环境质量及其他相关因素,如绿色GDP指标,以减少对行政官员的激励扭曲。再如,将地方居民满意度纳入地方官员的考核体系。此外,要加大力度推动基层民主建设,强化地方人大对政府官员的监督与问责,引入差额选举的方式,让居民有能力影响地方官员的仕途,以引导地方政府有效配置公共资源,更好地满足民众对公共服务的需求。^{[8][9]}

4 完善财政支出监督问责机制,制约财政贪腐与浪费

几乎所有的公共政策都具有或强或弱的“非中性”特征,尤其是那些分配性较强的政策。而财政资金的配置是一种再分配行为,由于政策结果的非中性特征,各利益相关者也会从自身利益出发,通过各种方式——游说决策部门,请主管领导打招呼,动员社会舆论,甚至直接的贿赂——来引导财政部门最终采用对其有利的那种支出方式。这又刺激决策者在选择支出方式的过程中通过创设租金以牟取不正当的利益。以上两种因素相互作用,有可能使政策结果严重偏离事先设定的良好目标。

因此,仅仅通过政府间职责的划分,不足以使公共部门自动实现公共物品和服务的有效供给。一个有效监督和可问责的政治体系对于财政支出结构改革的成败是至关重要的。德拉巴利德(Delavallade)发现了腐败行为致使预算资金偏离社会部门的证据。^[10]吴俊培和吴莲芳利用1995—2004年的统计数据,对中国财政腐败与公共支出结构关系的检验结果表明,腐败整体上降低了社会文教支出的比重,包括教育支出和医疗卫生支出的比重。^[11]这说明,要在一个可持续的基础上来改进公共支出结构,必须加大对财政腐败的治理。

参考文献

[1] 中国发展研究基金会. 公共预算读本[M]. 北京: 中国发展出版社, 2008

[2] S Dewan, Ettlinger Comparing Public Spending and Priorities Across OECD Countries [EB/OL]. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/50/37812222.pdf>

随着体制改革进程的深入,中国的财政分权越来越需要走向制度化,制度建设的重心应当是,使决策单位面临硬预算约束,培养财政决策的可问责性,制约财政贪腐与浪费。为此,“十二五”时期中国政府应继续深化财政与预算管理制度改革,提高各级政府预算的完整性,强化其法治性,加强立法机关对各级财政及政府部门的监督。

四、小 结

在现代市场经济体制下,各国政府履行的主要职能有三项:资源配置、收入分配和宏观稳定。越是市场经济发达的国家,其资源配置的职能就越小,表现为购买性支出比例较低。中国的购买性支出所占的比重,无论与发展中国家相比,还是与发达的市场经济国家相比,都属偏高。这表明,中国各级政府仍在很大程度上参与了市场营利性活动。政府过多涉入市场活动,既占用了私人生产和消费的资源,同时,由于政府是规则的制定者,易于造成不公平的竞争,妨碍市场和社会健康发展。因此,中国政府职能的转型仍是“十二五”时期的一项重要任务。

从平衡财政职能和满足社会发展要求的角度,中国政府在“十二五”时期应当更多地关注再分配问题,相应收缩购买性支出,扩大转移性支出的比重,并使财政支出向人力资本和社会资本倾斜。在处理投资性支出与消费性支出的关系时,一方面要控制并调减投资性支出的规模,另一方面要注意投资性支出要有保有压。在消费性支出上,要从严控制行政性公共消费,突出预算保证重点,使有限的资金用于教育、医疗、社会保障、就业、“三农”、自主创新、环境保护等社会发展的薄弱环节和与民生有关的支出上。并通过财政支出决策机制、资金保障机制、公共行政激励机制、财政支出监督问责机制等方面的完善,为财政支出结构改革提供制度保障。

www.americanprogress.org/issues/2009/10/pdf/oecd_spending.pdf, 2010-09-02

- [3] 贾康, 郭文杰. 财政教育投入及其管理研究 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002
- [4] R. Baltussen. Priority Setting of Public Spending in Developing Countries: Do not Try to do Everything for Everybody [J]. Health Policy, 2006, 78 (2/3).
- [5] World Bank. Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption [EB/OL]. <http://siteresources.worldbank.org/Extpublics/EctorandGovernance/Resources/GACStrategyPaper.pdf>, 2010-09-02
- [6] A. S. Rajkumar, V. Swaroop. Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter? [J]. Journal of Development Economics, 2008, 86 (1).
- [7] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向——为增长而竞争的代价 [J]. 管理世界, 2007, (3).
- [8] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. 经济研究, 2008, (7).
- [9] 龚锋, 卢洪友. 中国公共支出结构、偏好匹配与财政分权 [J]. 管理世界, 2009, (1).
- [10] C. Delavallade. Corruption and Distribution of Public Spending in Developing Countries [J]. Journal of Economics and Finance, 2006, 30 (2).
- [11] 吴俊培, 吴莲芳. 腐败与公共支出结构偏离 [J]. 中国软科学, 2008, (5).

(责任编辑: 付敏)

THE REFORM OF CHINA'S FISCAL EXPENDITURE STRUCTURE IN THE 12TH FIVE-YEAR PLAN PERIOD

Research Group, Institute of Public Finance and Trade Economics, CASS

(CASS, Beijing 100836, China)

Abstract: This paper discusses the main issues that may be involved in the process of China's fiscal expenditure structure reform in the 12th five-year plan period. It consists of four parts. Part 1 gives a brief account of the background of China's fiscal expenditure structure reform. Part 2 analyses the basic status and shortcomings of China's existing fiscal expenditure structure by comparing the structures of other countries. Part 3 explores the strategies of China's fiscal structure reform against the economic and social situation during the 12th five-year plan period. Part 4 draws the conclusion.

Key words: fiscal expenditure structure; purchase expenditure; transfer expenditure; consumption expenditure; capital expenditure; social expenditure