# 中国公共支出管理若干重大政策理论问题研究

来源：网络 作者：尘埃落定 更新时间：2024-06-10

*\" 公共支出管理是财政管理的重要内容，也是贯彻国家政策意图、充分发挥财政宏观调控职能作用的重要手段。本文主要是从理论、实践与政策的结合上，首先阐述公共支出管理的概念、内容及其必要性，然后，重点围绕公共支出的总量控制、结构优化及其支出效益等问...*

\" 公共支出管理是财政管理的重要内容，也是贯彻国家政策意图、充分发挥财政宏观调控职能作用的重要手段。本文主要是从理论、实践与政策的结合上，首先阐述公共支出管理的概念、内容及其必要性，然后，重点围绕公共支出的总量控制、结构优化及其支出效益等问题作进一步深入探讨。

一、公共支出管理的基本内容

（一）公共支出的概念和分类

公共支出是公共财政的一个重要方面。公共支出一般是指政府为完成其职能、取得所需商品和劳务而进行多种活动的财政资金的支付。就其本质而言，公共支出反映了政府的政策选择，是政府职能行为的成本。按照国际货币基金组织列举的市场经济国家公共支出的内容一般包括：一般公共服务，国防与服务，社会治安事务，教育事务与服务，卫生保健事务与服务，社会保险福利事务与服务，住房和社区设备的事务与服务，娱乐文化和宗教事务与服务，燃料和能源事务与服务，农业、林业、渔业和狩猎业的事务与服务，除燃料以外的采矿和矿山资源事务与服务，制造业事务与服务，建筑业事务与服务，运输和通讯事务与服务，其他经济事务与服务等。

公共支出按照支出的经济性质划分，可以分为两大类：一是购买性支出，二是转移性支出。

购买性支出也称为消耗性支出，是政府用税收收入购进并消耗商品和劳务过程中所产生的支出。具体包括政府购买进行日常政务活动所需的商品和劳务的支出，也包括用于进行国家投资所需的商品和劳务的支出，如政府各部门的行政管理费支出、各项事业的经费支出、政府各部门的投资拨款等。这些支出项目的目的和用途虽然有所不同，但都有一个共同点，即都是由财政付出资金，并相应地获得了商品和劳务，履行国家的各项职能。在这样一些支出的安排中，政府如同其他经济主体一样，从事等价交换的活动。我们把它称为购买性支出，是因为这些支出反映了政府部门要运用一部分社会经济资源，这必然排斥了个人与一般经济组织对这部分社会经济资源的购买和享用。因此，购买性支出的规模、方向和结构，对社会的生产和就业具有直接重要影响。

转移性支出直接表现为资金无偿的、单方面的转移，主要包括政府部门用于补贴、债务利息、失业救济金、养老保险等方面的支出。这些支出的目的和用途各异，但却有一个共同点：政府财政付出了资金，却无任何商品和劳务所得。在这里，不存在任何交换的问题。这类支出并不反映政府部门占用社会经济资源的要求，相反，转移只是在社会成员之间的资源再分配，政府部门只充当中介人的角色。因此，转移性支出对社会公平分配具有重要影响和作用。

（二）公共支出管理的基本内容

公共支出管理是现代经济管理的重要组成部分，其实质是按照市场经济要求，遵循国家有关制度、法规、政策，对各项公共支出的安排使用进行规范和监督，从而确保公共支出的正确运用，为履行政府职能提供必要的财力保障。公共支出管理涉及的面很宽，但主要内容包括以下几个方面：

1.控制支出总量。在任何国家或任何时期，政府财力的增长总是有限的，而公共支出的需求则是无限的，由此决定公共支出的供给与需求始终处于矛盾之中，甚至财力供需矛盾十分突出。因此，公共支出管理的首要任务就是控制支出总量水平，缓解财政压力和矛盾，为国家财政运行的良性循环和长期可持续性发展创造条件。

在当今市场经济国家，控制公共支出已经日益成为其财政管理的一项重要任务。从过去长期历史发展进程看，发达国家财政收入和支出表现出不断扩张趋势，公共支出占GDP的比重大幅度上升，这是政府宏观调控加强和财政活动领域拓宽的客观要求，具有历史的必然性。但公共支出特别是公共部门社会福利性支出的过度扩张，使政府财政面临的压力越来越大，愈益陷入一种“高福利、高支出、高税收、高赤字、高债务”的困境。正是在这种情况下，发达国家比以往更加重视公共支出总量的控制。美国是世界上最发达的国家、财政经济实力雄厚，但过去长期以来一直受巨额赤字和债务的困扰。从20世纪90年代中期开始，克林顿政府和国会采取了新的平衡预算方案，在提高个人所得税税率和公司所得税税率的同时，对于支出控制和管理采取了硬措施，包括消减政府社会保障支出、推迟对政府退休人员生活费用的调整、进一步限制可自由支配项目的开支（如国防、国际事务、国内规划）等。上述增收控支措施取得巨大成效，美国联邦财政1998年第一次消灭了近三十年来的财政赤字，近两年也表现为财政盈余。国外的这些做法和经验很值得我们研究和借鉴。

从理论上分析，控制支出总量并不是公共支出不增长，而关键是确保公共支出的合理增长，避免支出总量的过度膨胀

中国是一个发展中国家，与西方国家相比，经济实力和财政收入能力相对较低，同时又面临着巨额赤字和债务的困扰，因此，我们更有必要强化管理，控制支出。党的十五大提出“振兴国家财政”的重大任务，1999年9月江泽民总书记在《领导干部财政知识读本》中又进一步明确指出“建立稳固、平衡、强大的国家财政”的战略性要求，这是从我国宏观经济全局及其当前财政现实矛盾出发作出的一个正确判断和决策，也为今后中长期财政改革和发展指明了方向。那么，如何根据中央部署，在未来一个时期使国家财政建立在稳固、平衡、强大的基础上？我们认为，最根本的取决于两条，一是统一财政，集中财力，提高“两个比重”；二是切实改进和强化财政支出管理，建立合理控制财政支出增长的机制，二者缺一不可。因此，当前和今后中长期，通过采取有效措施，控制财政支出总量，这是改变我国财政困境、实现“振兴国家财政”战略目标的正确选择。

2.调整和优化支出结构。所谓支出结构就是公共支出的内部比例关系，这一比例关系是否合理，影响和决定着整个国家积累与消费的比例关系，也在很大程度上关系到能否充分发挥财政政策宏观调控的职能作用。因此，公共支出管理还必须把调整和优化支出结构作为一项重要内容。

理论研究表明，财政支出结构的发展变化与经济发展阶段密切相关。美国财政学家马斯格雷夫认为：从经济发展的观点看，在经济发展的早期阶段，由于交通、通讯、水利等基础设施落后，直接影响私人部门生产性投资的效益，从而间接影响整个经济的发展。而对这类经济基础设施的投资往往投资大、周期长、收益小，私人部门不愿投资或没有能力投资，但对这些经济基础设施的投资又是具有较大外部经济效益的。因此，需要政府提供，或者是地方政府提供，或者是中央政府提供，为经济的发展创造一个良好的投资环境，克服可能出现的基础设施“瓶颈”效应。此外，在经济发展的早期阶段，由于私人资本积累是有限的，这就使得某些资本品必须公共生产，即使这些资本品的利益是内在的，不具有外部经济效益，也要求通过政府预算提供。所以这一阶段公共资本的作用很大。一旦经济进入发展的中期，私人产业部门业已兴旺，资本存量不断扩增，私人企业和农业的资本份额增大，那些需由政府提供的具有较大外部经济效益的基础设施已基本建成，对其的增加也逐渐变缓了，此时私人资本积累开始上升，公共积累支出的增长率就会下降，从而公共积累支出在整个社会总积累支出中所占的比重就会下降。当经济进入“成熟”期，公共净投资的份额又会上升。这是因为随着人均收入进一步增长，人们对生活的质量提出了更高的要求，私人消费形式将发生变化，从而预算形式也要发生变化。因此，这一阶段对私人消费品的补偿性公共投资将处在显著地位，从而使公共积累支出又出现较高的增长率。总之，在经济发展的早\" 期阶段，对公共资本比例要求较高；而在“起飞”实现之后会暂时有所下降。当经济步入“成熟”阶段时又会上升。其增加与下降的程度主要取决于特定的收入阶段和它对资本的要求。

至于公共消费支出的增长变化，马斯格雷夫认为关键取决于人们对公共消费品的收入弹性。虽然不可能在经济发展的各个阶段都准确地测出该弹性的大小，但就经济发展的全过程看，这一弹性一般要大于1.在经济发展的早期阶段，主要是满足人们的基本需要，如衣、食等的消费，因而对公共消费支出要求不高；随着人均收入的增加，基本需要满足之后，私人对基本需要的支出比例将减少，对提高生活层次的消费支出将增加，资源更多地被用于满足第二需要，如教育、卫生、安全等的需要，由于这些消费项目都需要较大的公共消费支出作补充，因此，公共消费支出占社会总消费支出的比重相应地就要提高；此外，伴随着经济的增长，将会出现日益复杂的社会经济组织，要求政府提供各种管理服务来协调和处理增长所引起的各种矛盾和问题，如交通警力、控制污染、反托拉斯等需求的增加，这将引起政府的各种管理费支出的增加，从而导致整个公共消费支出的迅速增长。

中国正处于经济起飞阶段，而且在向市场化转型，改革和发展的任务很重，调整和优化财政支出结构势在必行。受传统体制惯性的影响，当前我国的财政支出结构仍然具有大包大揽的鲜明特征，在早已打破财政统收局面的情况下，目前国家财政仍然包揽了一些本应由企业、个人和社会负担的支出，承担了一部分应由市场功能承担的经营支出。与此同时，一些本应由财政供给资金的事业和项目却得不到应有的资金保障，如社会保障、基础教育、科研等方面的支出满足不了日益增长的需要。国家财政投资在总体投资能力日益低下的状况下，还存在着投资面宽、投资分散的弊端，而国家重要产业和关键领域的投资却缺乏相应的保障。这说明，如何按照市场经济要求，合理调整和优化财政支出结构，这是下一步中国公共支出管理需要研究解决的一个重大问题。

3.提高公共支出效益。所谓效益，就是人们在有目的的实践活动中“所费”与“所得”的对比关系。所谓提高效益，就是“少花钱，多办事，办好事”。对于微观经济来说，需要讲效益，没有效益就没有生存；对于政府公共部门来说，也必须讲效益，公共支出没有效益或效益低下，实际上等于浪费了公共资源，国家履行职能也会受阻。可以说，效益是现代经济活动的核心，而提高公共支出使用效应是财政支出的最终目的，是衡量财政工作的重要标准。

国际货币基金组织的一项研究表明，支出效益的改善有赖于支出管理，二者存在密切关系。该项研究成果指出，财政支出效益“是包括支出管理在内的众多的种种努力的最终结果，同时人们也普遍相信，一个好政策必须依靠支出管理，在完成特定目标的整个资金流动过程中，支出管理起到了关键性的作用”。这就明确地告诉我们，公共支出管理必须把支出效益放在突出的位置。

需要指出的是，公共支出效益与微观经济效益存在重大差别。首先，两者计算的“所费”与“所得”的范围不同。微观经济主体只须分析发生在自身范围内的直接的和有形的“所费”与“所得”；政府则不仅要分析直接的和有形的“所费”与“所得”，还须分析长期的、间接的和无形的“所费”和“所得”。其次，两者的选择标准不同，微观经济主体的目标一般是追求利润，绝不可能选择赔钱的方案；政府追求的则是整个社会的最大效益，为达此目标，局部的亏损是可能的，也是必要的。所以，在提高财政支出使用效益的过程中，政府需要处理极为复杂的问题，至为关键的是，公共支出管理部门需要探索切实有效可行的管理办法。

二、强化公共支出管理的必要性和紧迫性

20世纪80年代以来，我国财政体制进行了一系列重大改革，为推进经济的市场化和国民经济的稳定协调发展作出了积极贡献。特别是1994年以来国家出台了新的财税改革方案，不仅促进了财政收入的稳定增长，增强了国家的调控能力，而且规范了分配关系，初步建立起了一个适应市场经济要求的财政体制的基本框架。这表明我国的新财税体制经过几年的运行已经获得了巨大成功。但有必要指出的是，我国过去长时期进行的财政改革主要集中在收入分配领域，财政支出管理方面的改革已显得严重滞后，传统体制下形成的一整套管理模式、管理结构和管理手段，在很多方面得以延续下来，财政部门长期以来重收入、轻支出、管理弱化的弊端仍然存在，可以说，公共支出管理日益成为整个财政管理中最为薄弱的环节。因此，从宏观财政管理的战略高度着眼，切实改进和强化公共支出管理已显得日益必要和紧迫。

深入分析，当前中国公共支出领域及其支出管理中主要存在以下几个问题：

但与之相对应的是，一方面支出总量不足，另一方面支出管理失控，资金损失浪费严重。当前整个社会上奢侈摆阔之风盛行，花钱大手大脚、铺张浪费挥霍的现象比比皆是，过去长时期存在的有法不依、有章不循、管理滞后、财政纪律松弛的状况尚未得到根本扭转。我国是一个发展中国家，资金不足始终是制约经济发展的一个重要因素，而当前的奢侈和浪费只能加重国家财力不足的矛盾，延缓中国现代化的进程。

2.国家财政包揽过多，供给制分配方式尚未完全打破。这与市场经济要求不相适应，同时也不利于优化财政支出结构。目前国有企业自主经营的市场主体地位已经确立，但自负盈亏、优胜劣汰的机制尚未完全形成，财政仍需弥补企业的亏损补贴，“八五”期间国家财政累计支付企业亏损补贴2024.48亿元，相当于同期国家财政支出的7.1％。1996——1998年，财政负担的企业亏损补贴仍然较大，是造成这一时期财政困难的一个重要原因。在经济改革中，一些有条件进入市场的经营性事业单位，如行政事业单位办的出版社、杂志社、培训中心等，以及一些民间性的协会、学会、研究会等，财政仍然承担着不应承担的经营支出。这一方面造成事业单位之间收入和财力分配苦乐不均，另一方面加剧了国家财力紧张的矛盾。就国家和个人的分配关系而言，随着国民收入分配格局的调整，已经发生了重大变化，国民生产总值在政府、企业、个人之间的初次分配比例已由1978年的34：16：50演变为1998年的13：19：68，即是说，在每年创造的国民生产总值中，有愈来愈多的收入转化为个人收入，但国家财政通过“明补”和“暗补”的形式仍然保留了对居民个人的大量财政补贴及其各种福利性照顾。上述情况表明目前我国的财政支出分配仍在相当程度上沿袭了过去与计划经济体制相适应的供给制分配方式，明显滞后于经济形势的变化\" ，不仅扭曲了分配关系，而且加重了财政负担。

5.公共支出管理和控制机制尚未健全。我国自1995年起已正式颁布了《预算法》，但实际执行情况并不理想，依法理财、依法进行支出预算管理的氛围尚未形成。有的地方未经法定程序随意调整预算，支出预算追加频繁；有的地方随意开减收增支的口子；一些部门和单位不按规定严格执行预算和财政制度，擅自扩大开支范围，提高开支标准，改变支出用途。此外，多年来预算支出分配一直沿用“基数加增长”的办法，这已被实践证明是不科学的，存在很多弊端。

还有一点需要引起注意，《预算法》是财政部门的一个“根本大法”，但国家同时以法律、法规形式，确立了不少法定支出项目，如农业、教育、科技、计划生育、文化宣传等，要求财政对这些法定支出项目必须保证一定的数量和增长水平。法定支出的设立，对保证一些重点事业的发展，确实发挥了积极作用，但法定支出过多和过乱，也使有限的财政资金被瓜分和肢解，为切实贯彻《预算法》设置了障碍。

三、公共支出的总量控制

在我国这样一个财政经济实力并不雄厚的发展中国家，强调和强化公共支出的总量控制具有特别重要的意义。从管理角度讲，公共支出总量控制的关键在于，按照现代经济管理规范化、法制化的本质要求，着力推动和深化公共支出管理制度创新，从而探索支出总量的有效控制机制。

（一）正确界定市场经济下公共支出的供给范围

发展社会主义市场经济，社会资源的配置机制和分配关系都将出现不同于传统体制下的各种变化，财政职能及其公共支出的供给范围也需要进行相应的调整。那么，究竟如何认识和界定新体制下公共支出的职责和供给范围，这不仅关系到财政宏观调控作用的发挥，而且也关系到公共支出总量能否得到有效控制。

公共财政分配是政府的经济行为，因此，界定和规范公共支出的供应范围，其实质就是要明确在社会主义市场经济条件下，哪些事项应该由政府负责，哪些事项应该由市场负责，以此作为公共支出分配的依据。我国现有的财政供给范围和公共支出格局是从建国初期的大财政、供给制发展而来的，是建立在传统计划经济体制上的，它的最大特征是国家包揽的面过大，财政支出范围过宽，几乎覆盖到整个社会生产与消费的各个方面，一些本应由市场解决的问题被纳入财政分配范畴，而应由财政供应的事业却得不到应有的资金保障。这种供给制的状况滞后于当前宏观分配格局形势的变化，也与市场经济的要求不相适应。

按照市场经济的一般理论，政府的负责事项和活动范围主要是通过介入“市场失效”领域，运用财政分配手段，满足社会共同需要，而不属于社会共同需要的事务和领域则一般应由市场去调节和供给。那么，什么是社会共同需要？从理论上分析，它具有三个特点：一是只有由政府出面组织和实施才能实现的事务；二是私人部门和企业部门不愿干而又是社会存在与发展所必需的事务；三是只有政府举办才能有效协调各方面利益的事务。可见，社会共同需要是指那些代表社会共同利益，必须由政府集中供给的事务，这是确定政府和财政职能的基本依据，也是界定公共支出供给范围的重要标准。

由此出发，今后我国公共财政支出供给的范围需要结合改革的进程和财政职能的转变进行相应调整，有的支出需要强化，有的支出需要弱化，有的支出需要取消。首先，公共财政的基本职责是为国家机器的正常运转提供财力保障，但这纯属消费性的开支，必须进行严格控制。其次，随着市场经济的推进和经济的发展，财政需要着力强化那些代表社会共同利益和长远利益的社会公共性开支（如科技、教育、卫生、社会保障等），但传统的“由国家包下来”的方式也需要改变，这些社会公共性开支在总体上应以财政供给为主渠道，同时要按照“谁受益、谁负担”的原则，适当开辟一些新的资金来源渠道。最后，在公共财政框架下，财政投资范围也必须进行相应调整，对于一般竞争性领域的投资，财政要逐步退出，以集中有限财力着力强化国民经济的关键领域和重要产业的投资。在不同财政级次，公共财政投资还应根据投资规模和受益范围由各级财政分别供应。此外，有的公共支出如补贴等，则应进行清理、控制、逐步削减。

（二）着力推进公共支出预算管理的制度创新

公共支出预算是指政府在一个财政年度内为满足公共需要，提供给社会成员大体均等的公共服务所需开支的分配计划。公共支出预算作为政府的基本财政支出计划，构成了政府财政活动及公共财政预算的一个重要组成部分。它反映了政府活动的范围、方向和政策，也决定了公共支出的流量和流向。当前我国公共支出预算管理体系仍存在诸多弊端，与市场经济要求极不适应，因此，着力推进公共支出预算管理的制度创新势在必行。这是我国下一步整个公共支出管理面临的一项紧迫任务，也是从根本上约束政府盲目扩张公共服务、控制公共支出总量水平的关键途径。

1.要实行部门预算，提高预算的透明度。部门预算是指一个部门的所有经费支出都按照统一的要求、统一的报表格式，编制统一的预算。《预算法》规定，“中央政府预算由中央部门的预\" 算组成”。这就要求改变传统的功能预算编制方法，采用部门预算编制方法，将原来按功能划分的行政事业经费等全部细化到部门。所有的开支都要在预算中加以反映，预算中没有列出的项目不得开支，同时要求将各种收入全部纳入预算管理。编制部门预算是公共支出预算通行的做法，通过编制部门预算，一是细化支出预算编制，提高预算的透明度，有利于防止支出预算分配和执行中的“黑箱操作”，便于立法机构对预算的审查和监督；二是强化预算的约束力，能够有效防止挤占挪用财政资金现象，有利于提高预算管理。需要指出的是，实行部门预算，不是将政府预算支出切块分割到各部门，由各部门自由分配，而是要求更加详细地确定和规范部门及其下属单位预算支出项目和支出内容，更全面地发挥财政分配资金的职能作用。

2.要实行综合财政预算，提高预算的完整性。实行综合财政预算就是要将所有政府性收入和支出全部纳入预算统一管理，集中分配，建立统一完整的国家预算。从目前的政府性收支管理状况分析，实行综合预算，必须做好以下三方面工作：一是对预算外资金项目进行全面清理，坚决取消越权设立或不合理、不合法的行政性收费和政府性基金项目；二是要实行税费改革，将一部分具有税收性质、便于征收管理的收费纳入税收调控范围，实行“费改税”；三是将“费改税”的收入以及符合国际惯例、政府行政需要保留的规费收入，统一纳入预算管理。此外，还应改革现行预算科目设计，反映国家预算范围的变化。

3.要实行零基预算，提高预算的准确性。我国过去长期以来支出预算实行基数分配法，这种方法虽然比较简单，但实际执行结果往往造成支出刚性增长，不利于财政宏观调控。零基预算，是以零为起点编制预算，对每一个预算单位的资金需求逐项重新审核，根据其人员编制和工作任务重新确定预算资金分配计划。零基预算和过去基数分配法的最大不同在于，摆脱原有预算基数和不合理既成事实的束缚，公平合理地确定预算支出，避免各个预算单位之间的资金苦乐不均。我国不少地方也先后实行了零基预算，尽管刚刚开始，处于起步摸索阶段，但这种改革思路值得充分肯定，而且在公共支出管理方面取得了显著成效，一方面提高了预算编制的公开性和透明度，有利于促使财政资金分配的规范化、程序化，另一方面优化了公共支出结构，对确保地方财政的预算收支平衡也起到了重要作用。理论和实践表明，实行零基预算是强化公共支出管理的一种有效形式，这决不仅仅是预算编制方法的改变，而且是整个财政改革的一个重要内容。因此，我们要进一步研究、制定规范化的零基预算改革方案，以尽快在全国普遍推行，这对于提高我国公共支出的整体管理水平，提高财政支出的资源配置效益，将会产生重要和深远的影响。

4.要实行国库单一账户制度，提高财政资金使用效率。我国实行的是国库分散支付制度，即将预算分配给各部门和单位的年度支出总额，按期（中央部门按季，地方部门按月）拨付到各部门或单位在银行开立的账户，由其自主使用。从实际看，这种支付制度存在较多弊端，国库制度改革势在必行。

（三）进一步完善政府采购制度

政府采购也称政府统一采购或公共采购，是指各级政府为了开展日常政务活动的需要，将财政的购买性支出通过公开招标、公平竞争和财政部门直接向供货商付款的方式，从国内外市场上为财政开支单位购买商品和劳务的行为。其实质是将市场竞争机制和公共支出管理有机地结合在一起，它一方面使政府可以得到价廉物美的商品和服务，有效地节约财政资金；另一方面使财政管理从价值形态延伸到实物形态，从而改变过去财政支出一拨了之、管理粗放的状况，提高财政资金的使用效率。

推广和完善政府采购制度，有几个问题需要注意和明确：一是政府采购应最大限度地维护公共利益，力争做到竞争、择优、公正、公平、公开。二是政府采购范围包括使用国家财政资金购买、租用、委托或雇佣等方式获取的货物、工程或服务。三是切实搞好政府的采购招标工作。根据国外情况，政府采购招标方式大体有三种，即公开招标、有限招标和单一招标。结合我国国情，我们应该有针对性地做好招标工作。在这方面，要注意把竞争机制引入招标中；要实行多方招标，至少有三个以上的竞争者才能从中进行选拔；要增加招标的透明度，不论是国内招标者，还是国外招标者，凡是有关参加招标的资格条件、时间限制等问题均应公开。当然，对一些批量采购、限额以下的政府采购行为，亦可以采取询价采购的方式。四是财政作为社会综合的经济管理部门，应在政府采购中发挥主导作用。政府采购制度本身是一种控制支出、加强支出管理的手段，它的运作涉及到预算资金的安排、预算会计、国库拨款、支出管理政策等多方面的财政事务。因此，财政部门应主动取得这项工作的主导权，这与国际惯例也是一致的。具体讲，财政部门作为政府采购管理机关，其主要职责是：制定政府采购的政策、法律和集中采购目录；审核政府采购预算；制定供应商和中介组织的市场准入规则；拨付与管理采购资金；监督采购行为；收集、统计和发布政府采购信息。

（四）依法理财，硬化预算约束。

市场经济是法制经济，没有法制的强制约束，公共支出的主观随意性就难以避免，硬化预算约束、控制支出总量水平也只能是一句空话。因此，加强公共支出管理、控制支出总量，就必须坚持和确保依法理财，这也是关系到建立新型财政运行机制和公共财政框架的一个重大问题。这里具体需要强调以下几点：一是要严格按照《预算法》的规定和各级人代会批准的预算办事。经过法定程序审批的政府预算，具有法律效力，是规范支出管理最重要的法律依据，各级政府和财政部门必须严格按预算程序办事。二是要加强财政执法检查力度，对违反财政法规、浪费国家资财的行为必须从严惩处，维护法律和法规的尊严。三是要搞好法规之间的协调。随着法定支出的增多，不仅财政支出压力越来越大，而且《预算法》的权威性也受到了损害。因此，依法理财还必须注重法规之间的协调，避免法与法的“冲突”。建议各级人大和有关立法机关对现有的法定支出分类排队，对关系国计民生的重要项目予以保留，没有必要的项目予以取消。今后原则上不再出台新的法定支出项目，如要制定与财政预算支出有关的法规，\" 均应与财政法规充分协调，不得草率从事。

四、公共支出的结构优化

合理的公共支出结构政策是国家调节经济与社会发展和优化经济结构的强大杠杆。如前分析，针对我国当前面临的矛盾和问题，按照市场经济发展要求，公共支出结构必须进行战略性调整，其核心是解决财政支出“越位”与“缺位”的矛盾，力求通过改革和政策调整，着力建立起一个支出合理增长、内部结构有保有压、能够有效地规范支出行为、管理方式符合现代市场经济要求的支出结构框架。根据这一思路，现就当前和今后一个时期我国公共支出结构调整、优化的方向和重点，提出一些看法和建议：

（一）加大改革力度，改变国家财政包揽过多的分配局面

我国现有的财政供给范围和支出分配结构是从建国初期的大财政、供给制发展而来的，是建立在传统计划经济体制上的，其最大特征是国家包揽的面过大，财政支出范围过宽，几乎覆盖到整个社会生产与消费的各个方面，一些本应由市场解决的问题被纳入财政分配范畴，这种供给制的分配滞后于当前整个经济分配格局形势的变化，也与市场经济的要求不相适应，必须进行改革。改变国家包揽过多的分配状况，将应由市场和社会负担的部分从公共支出中分离出去，这方面主要应解决三个问题：

一是国家财政对竞争性领域的投资要逐步退出。关于竞争性领域的财政投资，这是一个十分复杂的政策理论问题，在不同的国家及不同的发展阶段具有不同的界定。中国是一个发展中国家，又处于体制转轨时期，当前及今后一个时期的财政投资只能是退出一般竞争性领域，而对于支柱产业与基础产业等重点竞争性领域，政府及财政投资还不能过早地退出，应当采取扶植政策，促进产业结构和技术结构的升级。

二是治理和规范事业单位的财政经费供给范围。在社会主义市场经济条件下，各事业单位并不都具有公共需要性质，财政不可能也不应该对其经费开支进行统包统揽，要将市场机制引入事业单位，针对不同的类型采取不同的财务管理办法。一般地讲，事业单位按其服务性质，可以分为三类：即公益性的、准公益性的和经营性的。其中：公益性的事业单位，如基础教育、基础科研、图书馆、计划生育、公共性防疫等事业单位，其进行的活动属于典型的社会共同需要，财政应保障其经费供给。准公益性的事业单位，如高等教育、职业教育、广播电视、医疗保健等，这些单位提供的服务介乎于社会共同需要与个人需要之间，是属于现代社会的存在与发展所必需的，也基本属于政府公共预算的供给范围，然而要由享受服务的对象承担一部分费用，因此，财政对其可采取资助的形式。经营性的事业单位，如开发性的科研单位、职业化的体育运动项目、艺术表演团体、艺术表演场所和社会中介机构等，这些单位提供的服务一般说不属于社会共同需要，应与财政供给脱钩，逐步走向市场。总之，通过上述改革，逐步规范事业单位的财政供给范围，这也有利于更好地发挥财政在社会主义市场经济中的调控作用。

三是对国有企业的亏损补贴制度进行改革。对一些特殊行业（如属于社会公共公益事业的水、电、城市交通、环境保护等）的价格和收费仍需由国家进行管理，还有一部分国有企业承担着政府特殊的责任，由此产生的亏损仍应由财政给予补贴。其他大多数属于竞争领域的国有企业，其亏损补贴则应随着企业改革的推进逐步予以取消。必须看到，当前和今后一个时期，整个国有经济面临着战略性改组的艰巨任务，如果对现行国有企业的补贴制度不进行改革，财政就无力支持整个国有经济的发展。

（二）采取综合治理措施，控制行政人员和经费的膨胀

一是在财政内部全面实行“下管一级”的管理办法，也就是上级财政对下级财政的行政经费总量限额、行政人员编制及人均行政支出综合定额提出控制指标，进行动态考核，辅之以一定的奖罚措施。与此同时，财政对各类行政单位还需全面实行“经费定额包干”办法，这样才能使控制行政费的工作进一步落到实处。

二是推进行政改革，精简机构，这是减少财政供养人员和压缩行政经费的治本之策。随着市场化的推进，转变政府职能、精简政府机构势在必行。

三是建立有效的政府公务员系列的竞争机制。这不仅包括公务人员的公开考试录用制度，而且要逐步推行机关干部的辞退制度，改变行政机关人员只进不出的现象，这样就把动力和压力有机地结合在一起，有助于提高行政效率，这实际上是一种与社会主义市场经济相适应的行政管理体制。

（三）随着市场经济的推进，财政需要进一步加强社会公共性开支

社会公共性开支涉及的面很宽，包括科技、教育、卫生、社会保障、环境保护等，是代表社会共同利益和长远利益的支出，也是现代市场经济条件下国家财政支出结构中一项十分重要的支出。从当今世界范围看，随着经济发展和国家财力的增长，西方工业国普遍强化了社会公共性的开支，政府总支出中社会公共性支出的比重出现了日益上升的趋势，这对于调节社会经济运行、推动经济发展起到了十分重要的作用。而我国过去长期以来财政预算安排中属于社会公共性的支出预算不尽人意。在传统体制下，虽然国家财力比重较高，但财力分配的大头用于经济建设，社会公共性支出比重较低、社会发展的欠账较多。改革以来，随着国家财力的大量分散，不仅导致财政投资急剧下降，而且连社会公共性支出的最低需求也难以保证。这种状况如果继续维持下去，最终对经济发展也将会形成很大的影响和制约，社会经济协调发展将是一句空话。因此，从宏观角度考虑，今后我国的财政支出政策必须切实强化社会公共性开支。

教育投入属于社会性开支，在任何一个国家都是财政支出的一项重要内容。国家财政要继续把支持教育作为重点，采取有效措施，进一步提高财政支出中教育经费的比重。目前财政性教育投入约占我国教育投入总量的80％左右，显然，增加国家财政性教育投入是增加教育投入总量的关键。为此，首先需要确保现有预算口径的教育支出稳定增长。各级财政部门要认真贯彻《教育法》，随着经济发展和财政收入的提高，加大对教育事业的投入力度。此外，研究增设教育专项资金的新渠道。可考虑开征教育税，取代现在的教育费附加，将中外各类企业都纳入征税范围，从而拓宽税基，稳定税源，专款专用，使财政教育支出具有更加可靠的收入来源。再一个重要思路是，需要改变国家财政统包教育经费的传统做法，动员\" 全社会力量走多渠道筹措资金的路子。实践证明，以政府办学为主、多渠道筹集资金、多种形式办教育是适合我国国情的教育发展模式。首先要研究建立规范的教育成本补偿机制。对于九年义务教育，国家应该着力抓好，财政经费也应首先向这方面倾斜。对于非义务教育如高等教育、职业教育等，国家无疑也要给予支持，但应根据国外经验，采取向学生合理收费的做法，这是改变国家对学生包揽过多的局面和拓宽教育经费来源的重大改革举措。这当中要注意两个问题，一是收费不能太高，要从我国实际情况出发，与居民的实际收入水平相适应；二是进一步完善高校奖学金、学生贷款和减免学费等制度，健全高校学生解困机制。

社会保障是事关中国改革、发展和社会稳定的一个全局问题，需要纳入国家财政政策规划统筹考虑。为此，必须针对当前的问题，调整财政支出分配结构，增加财政的社会保障支出。当前和今后一个时期，社会保障制度改革的重点是完善养老保障、失业救济及其城市居民最低生活保障，这是社会保障的三道防线，与国家财政都有密切关系。特别要看到，未来中长期随着老龄人口和失业群体的扩大，社会保障的资金需求会呈现出快速增长的态势，这无疑将对财政收支运行和分配格局产生深刻的影响。为此，财政必须按照公共财政要求，进一步调整现行支出分配结构，尽快使财政资金退出一般竞争性领域，同时相应削减行政经费和一般事业经费支出，从而真正把社会保障支出作为财政预算的一个重要内容。从长期趋势看，社会保障支出比重不断上升已日益成为财政运行发展的一个基本规律和国际经验。

（四）调整财政投资结构，着力强化国家重要产业和领域的财政投资

在我国未来财政支出结构调整的过程中，仅仅重视社会公共性支出是不够的，还必须重视政府财政的经济建设投资。现代经济增长理论在揭示投资与经济增长内在联系的同时，还深刻地论述了政府投资在整个社会投资中的特点和作用。第一，政府居于宏观调控主体的地位，它可以从社会效益和社会成本角度来评价和安排自己的投资，而不以营利为主要目的，政府投资项目的建成，如社会基础设施等，能极大地提高国民经济的整体效益。第二，政府资本雄厚，而且资金来源一般是无偿的，可以从事大型项目和长期项目的投资。第三，政府可以从事社会效益好而经济效益一般的投资。这说明政府投资与非政府投资相比，具有明显不同的特征，政府投资是推动经济发展的重要力量。从我国的实际看，在经济改革中，随着国民收入分配格局的变化和银行信贷资金的相应扩大，银行适当参与投资是必要的，但银行过分扩张投资性贷款或者说银行信贷资金日益财政化，这不仅加剧重复建设和结构失调，而且银行的不良债务份额急剧上升，从长远看也会阻碍金融体制改革的深化。因此，今后国家的宏观调控必须改变过分依赖银行的倾向，加大财政投资的力度，充分发挥财政政策在经济发展和结构调整中的重要作用。中长期财政投资的方向和重点主要包括下述几个方面：

一是支持社会公共基础设施建设。基础设施是国民经济的重要组成部分，它是为人类生产与生活提供不可或缺的物质载体和基本要素，在国民经济发展过程中具有重要的产业地位和战略地位。国家财政强化基础设施建设投资，既能有效刺激国内需求，迅速带动经济发展，又能避免重复建设，有利于调整改善投资与经济结构。世界银行1994年《发展研究报告——为发展提供基础设施》深刻论述了基础设施与经济发展之间的关系，指出基础设施与经济产出是同步增长的——基础设施存量增长1％，GDP就会增长1％，各国都是如此。该报告甚至还认为，基础设施完备与否，有助于决定一国成功和另一国的失败，无论是在促使生产多样化、扩大贸易、解决人口增长问题方面，还是在减轻贫困及改善环境条件方面，都具有显著作用。因此，借鉴国际经验，特别是考虑到中国当前内需不足、社会公共基础设施总体落后的现实情况，国家财政采取措施，加大基础设施的投资力度，无疑是一项符合国情的正确选择。

二是着力强化农业基础地位。农业是国民经济的基础产业，又是市场竞争中的弱质产业，而财政是政府保护农业的一个重要手段。中国的现代化必须过好农业关，要实现未来农业发展战略目标，缓解农产品供需矛盾，必须强化政府对农业的保护和支持，切实有效地解决包括财政在内的农业投入问题。财政对农业投资的重点在于：支持那些风险大、投资经济效益低、对农业发展起着保护性、开发性或有示范效益的项目，如大中型农业基础设施、农业科研和新技术推广、生态环境保护等方面投资，这是其他农业投资主体所难以承担的，也是政府财政保护农业的重点所在。此外，从市场经济国家的经验及其中央与地方所处的地位看，不同政府级次的财政农业投资应该有所侧重。具体要根据政府承担的农业生产建设与事业发展项目的受益范围大小、外部效果的有无，来划分各级财政农业投资范围，充分体现谁受益谁负担原则。就农业建设性、事业性投资权的划分看，大体应是：中央财政应主要承担关系国家经济发展全局、属于全国范围或跨地区、地方无力承担或不适宜由地方承担的支出，如大江大河治理、大型生态农业保护工程、带有全局性、方向性的重点农业科技开发及大型粮棉基地建设等；省级财政掌握的投资，应主要包括全省性及跨地市水利工程建设，全省性农林水利事业发展项目，重大科技成果推广应用等；市地县财政应在承担本区域农业工程设施建设与养护的基础上，重点发展优质高效农业、社会化服务体系及推广先进适用的农业技术等。

三是采取有效措施，加大对科技进步与发展的支持力度。当今世界各国都非常重视科学技术的发展，不断调整科技政策和发展战略，促进科技事业的发展。我国是一个发展中国家，为了加速社会生产力发展，增强国家综合经济实力，实现现代化发展战略目标，今后必须采取措施，切实有效地强化科技投入力度，从而真正发挥科技进步对经济发展的带动作用。首先，要继续发挥财政科研投入的主渠道作用。在国家重大科技发展计划的实施、科技工程的运转以及重点科研院所的发展上，财政科技投入起着主导作用，直接或间接地影响着产业发展和社会的进步，国家必须予以重视。其次，财政部门要利用政策的导向作用，促使企业建立技术创新机制，通过筹集科技研究开发资金和科技成果转化基金等方式，积极增加技术开发经费，有计划、有重点地推进企业科技进步。另外，国家政策性银行可设立支持重大科技成果转化的专项贷款，支持发展高技术产业。财政还要配合金融部门制定科技贷款贴息政策，以使科研单位能及时争取到国家科技贷款的支持。

四是关于促进国有经济发展的财政投资政策取向。国有经济在中国国民经济中始终占据主导地位，而且它是财政的重要支柱性财源，因此支持国有经济发展将是国家财政面临的一项长期性任务。特别是加入WTO后国有经济面临新的压力和冲击，由此客观上要求进一步加强财政的支持力度，而且要有紧迫感。其一，应该积极支持国有经济进行企业组织结构调整，着力培养资本技术、人才和组织高度集约化的大公司、大集团的成长。其二，要支持国有经济的技术改造，提高国有经济的技术水平和竞争能力。其三，进一步落实并完善国有大型企业集团改组、改制的有关企业所得税优惠政策，减轻企业负担，增强企业积累，这是国家财政投资政策的一个重要间接措施。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找