

界定公共支出预算范围的思路

<http://www.criifs.org.cn> 2008年9月23日 李宝民

人们生产生活中的消费需求有两种：一种是社会全体成员的整体需求，另一种是社会某些成员的个体需求。社会也因此产生三类部门，即以满足社会整体需求为主的公共部门和以满足个体需求为主的私人部门，以及既为社会整体需求服务又为个体需求服务的准公共部门。公共支出预算范围应仅限于公共部门和某些准公共部门，这在我国财政界理论上已达成共识。然而，在复杂的社会经济生活中如何判定哪些单位或组织属于公共部门，哪些属于准公共部门，以及哪些准公共部门应纳入公共支出预算，这又是个较难解决的问题。由于公共部门和私人部门主要的服务对象不同，因而提供服务的性质存在迥然不同的差异，这为我们研究界定公共部门和准公共部门提供了一个分析思路。

一、公共部门的界定标准

公共部门本质特征在于，它提供的公共服务的效用在全社会范围内不可分割。这种效用的不可分割包括两层含义：一是从公共服务的提供者来看，它的服务对象是社会整体，而不是社会的某些成员；二是从公共服务的接受者角度讲，他们没有能力直接迫使公共部门改变或取消公共服务项目，而只能接受其提供的服务。这是判定我国公共部门最基本的标准。事实上，正是由于这种公共服务效用在全社会范围内不可分割，决定了人们无法比较和衡量每个社会成员从公共服务中受益程度的大小。由此决定了公共部门不可能依据受益与付费相对称的个体报偿原则，向公共服务的受益者直接收费，而只能依据整体报偿原则，通过收税和财政拨款的方式，来满足公共部门的经费需要。如立法机关、司法部门、基础科学研究机构、生态环境保护部门等均属典型的公共部门。

对于提供效用可分割性服务的单位，抽象地讲，似乎都应属于私人部门，因为它们对一部分人提供服务，人们一般也有自主选择的权力，这就存在着人们受益程度的差异。依据市场经济中的谁受益谁付费的个体报偿原则，这类部门可以通过向受益者直接收费来满足其经费需要，然而，现实生活并非如此简单。因为，有些效用可分割性服务，虽然直接为某些人提供，但提供者技术上无法向受益者直接收费，或者直接收费会造成很高的社会成本，如市内交通设施服务就属于技术上无法收费但其效用可分割的服务。因此，这类服务所需资金只能通过税收和拨款的间接融资方式解决，提供这类服务的单位也只能是非盈利性的公共部门。

二、准公共部门的界定标准

首先，准公共部门本质特征在于，它虽然直接为一部分人服务，技术上也可以向被服务人直接收费，但这种服务也间接地对全社会有广泛的利益。换言之，它提供的是一种把可分割性效用和不可分割性效用两者集于一身的准公共服务。这种服务的效用由两部分构成，其中，可分割的效用，

即在效用仅由受服务人获得；不可分割的效用，即外在效用由全社会共享。由于准公共服务的外在效用受益范围是全社会，而人们得到的外在效用大小又无法比较或衡量，即使能够比较，技术上也无法直接收费。因此，准公共部门虽然可以向内在效用的受益者直接收费，却不能向外在效用的受益者收费，这是判定准公共部门的基本标准。

准公共部门的特征决定了其经费来源应由财政拨款、单位自筹两部分组成，至于是以财政供应为主还是以单位自筹为主，取决于其服务的外在效用和内在效用之间的比较，如果它的外在利益大于内在利益，就应以财政供应为主，单位自筹为辅，特别是那些外在利益远远大于内在利益的准公共服务，其性质已接近公共服务，因而所需资金可全部由财政供应；反之，内在利益大于外在利益的准公共服务，应以单位自筹为主，财政资助为辅，内在利益远远大于其外在利益的准公共服务，其性质已近于私人服务，所需资金完全可以按市场竞争机制形成的价格自行收费解决。

其次，判定准公共部门的另一个标准，是看单位是否以盈利为目的，是否能保持经营性盈余及其盈利水平。如果单位不以盈利为目的，收费仅为维持活动经费需要，或者其业务的公益性决定了不能保持经常性盈余，则应属于财政资助的准公共部门。

此外，那些既从事公共服务或准公共服务业务，又从事私人服务业务的单位，也应属于准公共部门，如许可做商业广告的官办电视台就属于这类准公共部门。这种准公共部门所需经费，应依据其业务中公共服务或准公共服务与私人服务之间的比较来确定财政资助的力度。

三、现阶段界定公共支出预算范围的思路

依据上述标准，可将纳入预算的单位分成全额拨款单位和部分拨款两大类。全额拨款单位由公共部门和外在利益远远大于其内在利益的准公共部门构成，所需经费完全由财政供给，其收入（虽然很少）应纳入预算。部分拨款单位由内在利益较大的准公共部门构成，所需经费由财政部分资助，其收入应根据情况决定是否纳入预算。

全额拨款单位主要包括以下三类：其一，各级人民代表大会等立法机关、各级人民政府及其领导的执法机关和行政管理机关。这里需要强调指出的是，各级政府中的行政机关的设置应遵循社会公共需求准则，强化为全社会服务的行政机关与执法机关职能，弱化竞争性产业中按不同产品和行业，分别设置的行政管理机关的权力。因为竞争性行业提供私人服务，利益由本行业的企业个人获得，如果本行业的行政管理机关的行政权力过大，则可能会因过多地强调本行业的利益，而损害全社会的利益。因此，应弱化这类行政管理机关的行政管理权力，将其转变成研究制定行业政策法规的咨询机构与执法监督机构，从而成为真正的公共部门。竞争性行业的有序发展应尽可能以完善立法、严格执法和行业协会的协调管理来实现。其二，某些公益事业单位。主要包括科学事业中自然科学基础研究机构、社会科学研究机构；文化事业中的博物馆、图书馆、文化馆、文物保护单位等；教育事业中实行普及性义务教育的中小学、党政机关在职教育学校等；卫生事业中的卫生防疫机构、药品检验机构等；体育事业中群众性体育运动培训推广单位；新闻出版广播事业中党团机关内部刊物等。从现阶段来看，普通义务教育的外在利益最大，这种支出增长率应超过财政总支出增长率，其它事业支出也应随经济发展逐步提高增长率。其三，某些公共基础设施。主要包括城市道路等交通设施、灌溉防洪等水利设施；从我国所处发展阶段看，基础设施正处于需要快速发展时期，财政应加大这一领域的投资力度。

部分拨款单位可分为两类：一是某些有经常收入的事业单位。主要包括文化事业中的文化宫、各类艺术（主要是高雅艺术）表演团体等；教育事业中的普通中高等学校、成人中高等学校及各类中等职业学校；卫生事业中的各类医院等；体育事业中的专业运动队等；新闻出版广播业中的广播电台、电视台等。从发展角度看，随着市场化改革深入和人们收入水平的提高，这类部门中的相当部分会逐步转变为满足个体需求为主的准公共部门或私人部门。财政应适应这一规律，逐步降低这类单位财政资金比重，促使其扩大自筹资金的规模。二是基础设施、基础工农业和某些高科技技术产业。如基础设施中的邮政、通讯、供水、供热、供电等自然垄断行业，基础工业中的能源和某些原材料工业，比较利益低而外在利益大的粮食农业等。对于这类公共部门，预算支出应以提高资金的使用效益为首要目标，采取适当的方式适度介入，如采用成本效益分析法来确定基础产业投资，通过建立科技风险投资基金支持高新技术产业发展；再比如，政府对基础产业或支柱产业的控制，可通过控股的方式来实现。

文章来源：节选中华会计网校 （责任编辑： Hlh）