

财政支出约束优化的框架分析

<http://www.criifs.org.cn> 2008年2月28日 胡学奎

摘要:财政支出约束必须以规范化的程序为基础和前提,但程序不能保证结果正确。从目标管理角度看,根据财政支出总量约束、支出构成约束和支出结果约束这样一个框架来探讨财政支出约束优化,既能促进财政支出管理目标的实现,又能推进程序的规范化,有利于形成程序与目标相互支持的运作架构。

关键词:财政支出约束;总量约束;支出构成约束;支出结果约束;公共财政

20世纪80年代以来,财政支出问题引起了广泛关注,并掀起了世界性的公共预算改革浪潮。本文试图以世界性改革浪潮为背景,结合我国财政体制改革实践,提出并分析财政支出约束优化的框架,进而形成和明确财政支出评价的基本方法。

一、财政支出约束优化的总体思路

财政支出约束优化一直是现代财政支出管理的一个中心议题。关于如何优化财政支出约束,长期以来占主导地位的观点是公共预算程序规范化。无疑,支出约束必须以规范化的程序为基础和前提,规范健全的程序和规则是有效管理必不可少的要素。因为规范化的程序建立了在政府内部进行

支出控制的基础,在一定程度上保证了支出信息的准确、统一和及时。如果程序遭到破坏,那么政府就无法有效开展支出管理,无法有效约束财政支出。然而规范的程序并不能为有效约束支出提供充分的基础,并不能必然导出财政绩效的提高。

首先,预算程序的规范化无法解决支出总额应是多少的问题。根据规范的程序来运作意味着支出总额是通过支出申请者之间的相互竞争来决定的,只要竞争是全面、公平和权威的,那么就可以认为预算结果是正确的。然而由于没有一个支出机构需要对支出总额负责,而财政资金又是共同财富,这样每个机构都会从自身利益出发申请尽可能多的财政资金,最终会出现“公地的悲剧”。并且由于现实中的支出竞争极其复杂,不同支出部门的动机各不相同,规范的程序难以防范竞争中的合谋。如果竞争变成了合谋,那么正常的程序将无法保证产生令人满意的结果,支出机构不必压倒其他竞争对手,它们可以通过相互串通从共同财富中得到更多的资源。当这种情况发生时,支出总额就会被个别支出决定所控制,预算规则和程序也会遭到破坏或不能有效运作,并且这还会削弱财政资金的配置效率和使用效率。

其次,程序规范化不能保证决策者和管理者拥有预算选择所需的足够信息。预算结果受到决策者和管理者在使用财政资金方面掌握信息的影响。但在信息获取方面,规范化的程序并没有特别功用。由于搜集并传递信息的成本较高,并且信息提供者对使用者在覆盖面上具有优势,决策者常常没有适

当的信息来做出有效的预算选择。预算的结构则使高层依赖于中、低层,支出者总会通过提供对自己有用的信息来“控制”预算制定者,虽然通过改变信息规则或加强监督可纠正信息的失衡,但这只能起到一时的作用,支出者很快就能找到恢复其信息优势的对策。

再次,单纯的预算程序规范化也容易导致支出管理走向片面和僵化,容易固化预算控制者与预算支出者之间的关系,强化两者之间的对立,使支出者处于被动接受规则和遵守规则的地位,因而容易刺激支出者拒绝提供信息或歪曲信息以便在与控制者的对立中处于优势地位,从而削弱控制者形式上的权力。

由于规范的程序并不能为有效约束财政支出提供充分的基础,因此优化财政支出约束必须进一步探索其他途径从20世纪80年代以来世界各国展开的财政改革实践及其经验教训来看,现代财政支出管理中突出目标管理、强调财政支出的实际执行结果是极其必要的。突出目标管理的意义在于:一是预算程序及规则的运行不会失去目标或偏离目标,程序及规则将以目标为导向进行重建;二是程序与目标(结果)紧密结合可构造有效的责任机制与监察机制,明确责任对象,有利于减少信息需求和信息不对称及其造成的影响;三是以要实现的目标为中心为导向来统帅各项管理工作,能够切实推进和保证预算程序向规范化方向发展,从而有利于形成程序与目标相互支持的运作架构。

突出目标管理并不是要否定规范的程序,相反是为了让程序得到充实和补充性支持,是为了让程序在反复的运作中能把常规性的、惯例性的东西明确和固定下来,以提高程序效率。以财政支出管理要实现的基本目标为中心来构思财政支出约束,展开各项具体的管理工作,这是实现财政支出管理目标的必然要求,也能从根本上推进和巩固预算程序的规范化,从而切实提高财政支出管理的效能。

从管理要素来看,财政支出管理的基本目标有三个:财政支出总量控制、财政资金配置效率和财政资金运作效率。与此相对应,财政支出约束也应包含支出总量约束、支出构成约束和支出结果约束三个层面。从管理角度来看,这三个层面的约束构成一个完整的功能互补的体系,对于实现财政

支出收益最大化都是不可或缺的。显然,讨论财政支出约束优化问题,以财政支出总量约束、支出构成约束和支出结果约束为总体框架是合理的,也富有现实意义。这样一个框架是对传统的公共预算程序规范化观点的扬弃,因为它肯定规范程序的基础意义,但不局限于此,有助于我们确立新的分

析问题的完整思路。

二、财政支出总量目标下的约束优化分析

优化财政支出约束,首先必须对财政支出总水平进行分析评价。一定时期的支出总量应该如何确定呢?总的来讲,支出总水平必须与宏观经济状况相协调,否则,大量的预算赤字将产生宏观经济的不平衡,这种不平衡性取决于赤字弥补的方式。国际比较的证据表明,稳定的、较低的财政赤字与较

高增长率、投资以及经常性账户的平衡是联系在一起的。可行的支出水平取决于可持续预算赤字以及这一赤字的构成。计算可持续赤字需要估计在给定的货币需求函数、可取的通胀率、实际利率以及经济增长率条件下未来的债务占GDP的比例。

在分析赤字可持续性时,公共部门的界定应尽可能具有综合性。综合赤字的计算可通过加总各种

不同类型的公共实体的赤字得出,它不应包括中央政府,而且还应包括各级政府。在我国地方政府隐性赤字现象很严重,地方政府的债务负担增长很快。这种状况使我国赤字汇总受到了资料

可获得性的严重限制。另外,国有企业和国有商业银行的赤字和负债,由于最终要由政府来负担,也应汇总到公共部门的赤字中去。赤字的汇总非常重要,如果不能将一些关键性因素综合进去,将严重歪曲财政支出总量与宏观经济状况的协调性。

在给定的可持续赤字条件下,应对赤字构成进行分析。在评价赤字构成时,可持续的收入可按最小扭曲成本的税制结构条件下的收入,或参照具有类似税制结构的其他国家的税收收入计算。要注意的是:由可持续赤字与收入之和计算出的最大可能的支出总量并不必然是最佳的,如它会挤出更

有效率的私人部门的支出;在某些情况下,实践甚至显示最大可能的支出总量仍然是不充分的,它不能实现经济增长的目标。因此,支出总水平的确定不能仅依据计算得出的最大支出额,从理论上讲,支出总水平的确定还应结合运用支出选择标准对总支出水平满足社会需要的支出构成所进行的

分析(支出构成分析将在下文进行)。确定支出总水平时,应将预算置于一个前后一贯的、有约束力的中期宏观经济框架中,确立中期财政支出框架和预算总额的中期制度。这样可使人们从较长时期来考虑问题,将目前利益与未来利益相结合,同时减少操纵财政数字的动机和机会,有效控制人们对财政约束的回避。支出总水平应在对预算的各个具体部分作出决定之前就确定下来,并且不受其干扰。

支出总水平确定后,总额约束的实施将涉及很多因素。假定支出构成问题已得到合理解决,这种情况下实施支出总额约束,首先,应建立规则,明确财政支出总额是硬性目标,必须在整个财政年度执行,同时规则应严格限制预算外活动和预算外资金,防止通过预算外方式回避总额约束,对于违规行为应明确和严格惩罚措施。中央政府可运用法律明确规定财政支出在GDP中所占比重或赤字与负债的最大规模,建立对公共债务、财政支出增长率或税收负担的限制,严格控制预算外行为,公开违规处罚措施。其次,应调整预算权力。在建立起可靠的内部控制制度之前,要有效控制支出总额应赋予中央财政部门足够的实施预算制度的权力,以便其能够在预算实施过程中有权阻止那些会导致超出预算限额的支出行为,特别是保证他们在面对支出机构反对时也能够执行支出总额规则。再次,应强化信息提供与披露机制,应及时和广泛地向社会公布中期财政支出框架和预算总额的中期制度以及年度各项总额指标、预算执行过程中的监察情况、违规行为的处罚情况。

三、财政资金配置效率目标下的约束优化分析

如果不同时控制支出构成,那么就不可能有效地控制支出总额。预算过程中普遍存在总体与部分间的紧张关系,没有严格的支出构成约束,那么总体就会成为各个部分的总和。财政支出构成约束是以实现财政资金配置效率为目标的。财政支出构成约束应由中央财政部门与支出部门两个控制层次组成。在两个层次构架中,中央财政部门决定战略性目标,并对部门之间的支出需求竞争进行裁决,财政资源的再配置及再配置的结果则由各支出部门管理者负责。两个层次构架可大大减少信息需求,以及预算控制者与支出部门间的预算冲突,一定程度上也有利于将预算控制者与支出部门的对立关系转变为预算控制者委托各支出部门将支出保持在限制范围内这样一种关系,使各支出部门管理者也有职责去实现配置效率。

从提高配置效率来看,优化支出构成约束应以对各个支出项目进行的分析为基础。对支出项目的分析应遵循三个步骤。第一步,要分析公共部门与私人部门的职责范围。要分析需求和供给的性质,

分析产品和服务的特性,进而明确公共部门的职责,同时还要不断根据经济、技术和社会组织的发

展情况,调整公共部门的职责,改进公共部门提供产品和服务的方式。第二步,要分析支出与产出的效益,计算和比较各种不同支出方案的成本和效益,对各种不同的支出配置所产生的结果要进行评估,并比较各种投入产出组合所产生的社会价值。这方面已形成了多种适合不同情况的分析与计算方法,体现的是支出经济效率原则的要求。第三步,要分析支出的再分配效应,这是支出社会公平原则的必然要求。这方面通常采用的方法是利益归宿分析,它考察各个收入群体从财政支出中得到利益的大小。

优化财政支出构成约束还应对支出职能构成展开分析,目的是回答在给定的支出总量条件下应如何将资源分配到各个部门才能满足社会福利最大化。支出职能构成包括财政资源在部门内以及部门之间的配置。分析支出的职能构成时,可以IMF的四大类为标准,即把支出分为经济服务支出、社会服务支出、一般政府服务支出和其他职能支出(我国从2007年开始实行这种新的分类)。分析中要弄清各级政府职责的划分,分析时应根据上述支出项目分析的三个步骤,对各部门的支出项目进行具体分析,以鉴别哪些支出配置符合适当原则,并确定各种备选的部门支出组合的效果。再次,要分析支出的经济构成。经济构成通常分为资本支出和经常性支出。经济构成分析中,对资本投资的分析应采用四步骤分析法:第一步将项目书与公共投资计划和发展预算结合起来进行对比分析,全面评价各投资项目;第二步对主要项目的资本投资进行综合评估,以否定没有经济活力的资本支出项目;第三步评估经常性支出与资本支出的比例,以分析和解决项目中存在的支出不足与支出过度问题;第四步对主要部门的主要项目进行评估,以清除和推迟一些重大项目。对经常性支出主要分析工薪支出与就业和非工薪的营运维护支出。其中工资性支出与非工资性支出比例是否适当是重要方面;非工薪的营运维护支出部分主要运用标准成本分析法来确定支出标准,以判断具体项目经常性预算配置是否适当。

四、财政资金运作效率目标下的约束优化分析

财政支出约束不仅要关注财政资金投入,而且还应关注产出。如果财政资金运作效率低下,那么财政资源配置效率与支出总额控制就不可能取得理想效果。对支出结果的控制也是财政支出约束的一个重要方面,重视支出结果是现代财政支出管理的一个重要特点。

传统预算强调对程序规则服从,使负责实际操作的支出部门管理者产生了强烈的花掉所有可利用的财政资金的动机。如何改变这种状况以提高资金运作效率呢?开展对支出部门管理者的产出或运作效率评估、对支出部门的管理者设置财政支出结果约束是极其重要的。

产出水平或运作效率根本上取决于负责实际操作的支出部门管理者是否愿意采取措施以减少运营成本或提高产出数量与质量。外部控制可以创造条件,鼓励运作效率的提高,但无法强行要求这种提高。提高效率的动机必须来自管理者自身。从这一点来看,必须从两方面来拓展:一是要设立

产出衡量、服务质量和业绩评价标准与规则,明确各支出部门管理者的责任;二是要赋予部门管理者在开展工作时广泛的决策权,使部门管理者在使用预算资金时具有较大的灵活性,其中包括保留一部分效率收益,并将某些未使用的资金移至下一个财政年度开支的权力。对于有关业绩的产出衡

量,应从实际出发,根据不同支出部门的特点,探索有效的衡量方法,并不断改进和完善,不仅要衡量产出的数量,质量成本和服务对象的意见也应包括在衡量的范围内。具体衡量方法应在预算或相关文件进行详细说明。为了保证业绩评价规则得到有效执行,使管理者对执行结果负责,对业绩的衡

量应该由独立的审计部门来完成, 审计部门应该有权指出不足之处并对补救方案提出建议。对于部门管理者自由决策权的行使, 应明确管理者是被要求在预算确定的额度之内展开运作, 在财政年度执行过程中不得追加支出来应付超支的需要, 当然, 因不可预见的超支除外。一旦预算确定下来, 部门管理者在使用资源方面就可以拥有广泛的决策自由, 在不违反具体规则或某些限额标准的前提下, 可以决定用于雇佣人员、购买补给、设备和其他用途的资金数量。部门管理者拥有的资源控制权与其承担的对支出结果的责任要密切结合在一起, 部门管理者也可以在部门内将对资源的控制权和对支出结果的责任下放给具体运作单位。

三重约束的框架是立足于财政管理体制本身的建构, 事实上还需要其他方面实施配套性的改进与完善措施。确立三重约束需要循序渐进、持续不断的努力。一般来讲, 三重约束难以同时实施, 由建立外部控制逐步向建立内部控制推进是比较稳妥的做法, 在没有建立起有效的外部控制与内部控制

的情况下, 不可赋予支出部门管理者以较大的资源使用决策权。另外, 一个时期的改革可能会取得较大成效, 但随着时间的推移, 随着规则变成惯例, 规则的有效性就会降低, 新的回避规则的手段就会产生, 因此, 必须把优化财政支出约束当作永久性的任务, 定期进行改革。

文章来源: 《经济研究导刊》2007-11 (责任编辑: Hlh)