

宪政体制下的地方公共财政制度研究

<http://www.criifs.org.cn> 2009年4月2日 刘秀丽 刘畅

摘要：本文从宪政的视角解读现代公共财政制度，在具体分析我国地方公共财政制度取得的成绩和存在的问题基础上，提出转型时期构建我国地方公共财政制度的创新思路。

一、公共财政制度的宪政基础

公共财政是在市场经济条件下，政府为满足社会公共需要而进行的政府收支活动。在财政运行机制作用下，公共财政可有效弥补市场失灵，为社会全体成员提供公共产品和服务，促进社会全面发展。在社会主义市场经济的不同发展阶段，根据社会发展不同时期的公共需要，公共财政满足社会公共需求的侧重点也有所不同。当社会发展进入完善社会主义市场经济体制阶段后，经济社会发展的目标由单纯追求经济增长转向和谐发展，公共财政需要为这种和谐发展配置资源、参与调控。

公共财政制度的创建不是一般的规则制定和制度替换，而是涉及上层建筑与经济基础、生产力与生产关系的重大制度创新。在现代国家，财政首先是一种政治和法律的制度，然后它才是一种经济制度，有什么样的政治和法律制度，就有什么样的财政制度。财政不仅是由国家政体的性质决定，而且还由与国家政体相适应的政体形式决定，是由议会决定的，是为全体纳税人和所有公民提供公共服务的，它与市场经济制度的作用发挥、国家自由民主制度的构建、人民的主人翁地位的确定、现代法治的形成等一国的政治、经济、文化、军事等所有大事都密切相连。所以，财政问题根本就不是一个纯粹的经济问题，认识到这一点，才能突破传统的财政观念，这对于我们构建现代公共财政制度极其重要。

在我国，公共财政制度的构建要靠制度建设，公共财政的构建重点在于用法律条文、政策规定来取代旧的财政体制，要把人们对市场经济中政府职能的定位、公共产品、公共服务、纳税人和公共财政等观念深深地刻在人们的头脑中、落实在人们的行动中。同时，基于公共财政与宪政民主之间的伴生关系，中国公共财政制度的确立必须与政治体制改革配套进行，或者说，中国政治体制改革的切入点就在于公共财政制度的构建上。

二、我国现阶段地方公共财政制度存在的问题

(一)地方财政支出缺乏公共性。地方公共财政制度的主要任务是维持地方公共事务的正常运作，为公众提供必需的公共品及维护社会的公平。其中，为公众提供公共品和维护社会的公平是公共财政的中心环节，充足的公共品和公平的社会保障是构建和谐社会的根本要求。“十五”以来，我国地方财政支出规模不断扩大，由1996年的5786.28亿元，增长到2006年的30431.33亿元，十年间年均增长5.3%。公共财政在满足公共需求、促进经济和社会发展上发挥着越来越大的作用。这些支

出主要用于解决“三农”问题和支持各项社会事业发展。2006年，我国各省全面免征农业税，中央筹措资金对地方财政减收增支给予补助；认真落实粮食直补、良种补贴和农机购置补贴政策，使农民得到了实惠；地方政府普遍支持农村基础设施建设，提高农业综合生产能力，改善农民生产生活条件；支持科技兴农、农业产业化经营和扶贫开发，促进了农民增收。在社会事业方面，地方各级财政优化公共支出结构，大幅度增加了对社会事业薄弱环节的财政投入。虽然我国地方财政支出的公共性越来越明显，但和其他发达国家相比仍显不足。以英国为例，我国和英国的财政支出结构有巨大差异。英国的地方财政用于社会保障、健康和教育的转移性公共支出占总支出的64.76%，而我国用于文教、卫生和社会福利方面的财政支出仅为35.26%。这说明英国的财政支出结构履行着较强的调节收入分配职能。地方政府公共支出中所发生的资金转移主要是在社会成员之间的资源再分配。这种公共支出结构既有利于收入分配趋于公平，又有利于保持社会保障体制财政平衡，而我国的财政支出结构则履行着较强的资源配置职能。

(二)地方财政规模较大且呈增长态势。将我国地方财政规模与经合组织(简称OECD)成员国相比发现，OECD国家的地方财政收入占财政总收入的比例普遍偏低，大多数国家不超过30%，而我国这一指标的平均值是47%。可见，我国的各省区支配的公共资源远远大于OECD国家的地方政府。通过进一步分析各省数据发现，公共支配资源率高的地区是经济欠发达的地区，而公共支配资源率低的地区是经济发达的地区。从地方总收入占地方总支出比例进行比较，我国地方财政的自给率平均为60%，远远高于OECD国家地方财政的自给率23%，这说明我国地方财政占全国财政收支比例较大这一总规模下，绝大部分是地方自己征收的，从这个角度看，中央对地方的财力控制力是比较低的。由于我国各地区经济水平不同，这种地方财政收入居主导地位的体制，导致财政收入悬殊过大的问题。如，东南沿海经济发达地区，财政收入逐年快速增长，而边远落后地区由于国家经济优惠政策滞后、投入不足，出现经济发展缓慢、国有企业整体效益低下、民营经济发展滞后的不利形势，致使地方财源严重萎缩，财政收入增长缓慢，支出与收入的矛盾十分突出。由于支出的刚性很强，为平衡收支预算，各级地方政府千方百计地组织收入，许多地方出现借税、预征、跨年度征收的不正常现象。

(三)地方财政收入结构不尽合理。在财政收入中，税收占主体地位。因为税收理论比较成熟，法制相对健全，其操作性比较科学，依法纳税已成为全社会的共识，所以，因征税引起的社会矛盾相对较少。而财政收入中的其它收入形式，如，行政性收费收入、罚没性收入及专项收入等因不具备征收的固定性，一些地方为增加财政收入，便出现借收费形式的“搭车”现象。乱收费、乱罚款给经营者带来沉重的负担，造成的社会矛盾远高于征税过程所引起的社会矛盾。因此，完善税制，强化税收征管，是规范财政收入形式，优化收入结构的方向选择。从我国地方财政收入及其主要构成的变化趋势看，自2000年以来，我国地方税收收入占地方财政一般预算收入的比重经历从上升到下降的小幅波动过程，而其它收入占财政一般预算收入有小幅上升，加剧了财政收入结构的不合理程度。

三、完善我国地方公共财政制度建设的政策建议

(一)继续完善“有限政府”公共财政制度。在市场经济条件下，政府的作用和规模是有限的，市场活动不能完全听任于政府，而主要是由市场这只“看不见的手”自发地进行调节。只有当市场调节的成本比政府干预大时，才需要政府这只“看得见的手”去调节。在市场经济中，政府应尽量在“市场失效”的领域，或是说公共需要领域发挥作用。在宪政制度下，宪法保障着公民的财产权和经济自由权，同时它用一种代表制度、宪政、分权制度和司法独立的方式对政府的权限和规模进

行有效的限制，这就是与市场经济发展相适应的一种政府体制——“有限政府”。改革开放以来，由于经济体制的僵化，我国国有企业经营不善，大量亏损，资不抵债。为拯救这些濒临破产的企业，政府加强干预，实施了输血政策。从实践来看，政府输血政策反而阻碍了改革，推迟了市场化的进程，同时也导致宝贵的资金资源的无效配置，阻碍了经济增长。因此，合理优化地方政府职能，建设“有限政府”，是解决政府“越位”的关键。

(二)努力构建服务型地方财政制度。我国地方政府在公共服务方面还存在较为严重的缺失现象，私人经济及其他民营经济还没有得到平等的法律地位(包括税收和收费的平等地位)。市场经济与公共财政所要求的政府改革，并不只是机构的裁减，而是政治体制的改革，是构建一个公正的、民主的、法治化的和真正为纳税人和所有公民提供公共服务的政体，也只有在这样的政体之下，才可能产生公共财政制度。作为公共产品生产者和提供者的政府，在义务教育、卫生保健和特殊困难补助金等公民的基本权利方面，应更多地向社会弱势群体倾斜，改善他们在机会利用上的不平等地位。从中国目前情况看，政府向公民、市场和社会提供的公共产品和公共服务是远远不够的，社会弱势群体尚未享受到不分城乡一律平等的权利、一视同仁的税收负担、无歧视的教育和保健制度等国民待遇，许多家庭和个人不得不把大部分收入用于医疗、子女教育、养老防老等基本生存方面。

宪政制度要求政府的财政行为以公共利益和为社会提供公共服务为依归，在使用其权力时做到既经济又有效，不能按照利润最大化的准则征集和运用财政资金。同时，政府权力的行使，包括财政权力必须受到公民和法律的有效监督，否则将导致公共财富非法流入私人腰包，最终将形成这样一种局面：政府征的税越多，财政支出的效益就越差，对社会财富的浪费就越大。这就是宪政国家下的公共财政的观念所在。因此，建设公共服务型政府是有效解决政府“缺位”的关键。

(三)不断完善政府采购制度。政府采购制度是建立我国公共财政框架的重要内容，对推动我国公共财政制度的建设具有重要意义。我国的政府采购制度由于起步较晚，立法相对滞后，在现实运行过程中还存在诸多需要完善的地方。一是建立国库集中支付制度。支出性购买由政府采购管理机构根据预算机构批复的采购预算，经过检查、分析，将其中易于跨部门采购的商品编成采购目录下达给集中采购机关，主要指采购中心，不易于集中采购的商品目录下达给包括行政、事业社会团体的采购机关，再将验收结算书、接受履行报告、质量验收报告及其他附件交由采购管理机关。然后将预算通知集中支付中心，支付中心直接支付给供应商，完成采购的全过程。二是改革会计管理体制。直接按批准的预算和采购合同的履约情况向供货商拨付采购资金，支出决算也不需层层上报，这就需要财政总预算会计账户作相应的调整，开设一个专门账户，用于核算各部门经核准进行政府采购的支出预算。三是完善财政监督。要求把监督贯穿于采购的整个过程，建立包括财政、审计、计划、物价部门参与的综合的全方位的监督调控体系，完善和丰富监督手段。只有充分依据法律，才能真正建立宪政制度下的政府采购制度，才能真正完善我国的地方公共财政制度。

(四)加快推进转移支付制度。转移支付是指政府不以取得商品和劳务为目的单方面无偿支出，由于转移支付能调节政府间的财力平衡，促进各级政府财权与事权的对称，因而它是公共财政体制的重要组成部分。在我国，地方政府是中央政府的延伸，一方面是为贯彻中央政府的政令，维护国家的完整和统一，另一方面是地方政府更能针对当地的具体情况作出决策，以减少中央政府的决策失误。地方政府为解决某些问题但又缺乏财力时，中央政府就须给予补助，这就产生了地方对中央的财力要求。因此，完善财政转移支付制度，可以促进我国基本公共服务均等化，缩小城乡、区域之间差距。

文章来源：《经济纵横》2008年第9期

（责任编辑： Hlh）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码：100142 联系电话：86-10-88191430