

我国财政支出结构的优化研究——基于公共财政职能视角

朱玉婷

河南财经政法大学财政税务学院

DOI:10.32629/ej.v3i3.445

[摘要] 我国实行市场经济的发展模式,与此相适应,财政模式也应当是公共财政模式。公共财政要求政府职能作用的范围只能是在公共需要或市场失灵的领域,然而当前我国的财政支出存在“越位”与“缺位”等现象,财政支出的公共性也不足。本文立足公共财政职能视角,对我国财政支出的现状及问题进行了分析,提出财政支出结构优化的标准,并据此提出了优化财政支出结构的对策。

[关键词] 公共财政; 公共财政职能; 结构优化

1 财政支出结构优化的必要性

当前,我国经济发展处于“新常态”,经济增速由高速转为中高速,加上近年来财政减税降费的力度不断加大,财政收入的增长空间不断缩窄。据财政部数据显示,自2014起,我国全国一般公共预算收入的增速进入个位数阶段,2014至2019年分别为8.6%、8.4%、4.5%、7.4%、6.2%、3.8%。然而,财政支出仍在刚性增长,2014至2019年全国一般公共预算支出增长的速度分别为8.2%、15.8%、6.4%、7.7%、8.7%、8.1%,收支矛盾不断加大。近年来,财政支出管理方面的改革明显滞后。财政支出及其结构是财政发挥其职能的重要手段,在经济新常态的背景下,公共财政职能发生了转变,财政支出结构也需进行优化。

2 基于公共财政职能的财政支出结构优化标准

财政具有资源配置、收入分配、宏观调控以及监督管理四大职能,财政支出结构的优化应当围绕这四大职能来展开。财政支出结构优化的标准应包括:一是要兼顾效率与公平。二是要统筹经济发展以及民生建设。三是要适应政府职能的转变。我国正由管理型的政府转向服务型的政府,因此必须强化政府的社会管理及公共服务方面的职能。财政支出的结构也应该要适应政府职能的转变,在经济上应当淡化干预的职能,在社会效益上必须要强化公共服务的职能,

从以经济建设为主转为兼顾经济建设和民生发展。

3 财政支出结构现状分析

3.1 财政支出存在越位问题

公共财政要求国家淡化干预职能,以社会管理者身份参与市场,通过发挥宏观调控职能的间接手段来稳定市场经济,不应出现“越位”行为。国家财政的“越位”主要表现在三个方面:一是在财政补贴中,国家所给付的财政补贴的力度以及深度都过于大。在我国现行的经济体制中,国有企业已经被定位成自主经营型的企业存在于市场之中,然而财政补贴致使价格机制和竞争机制的运转出现问题,阻碍了国有企业的市场化的进程。二是财政负担过多导致了事业单位的经费开支。三是我国的行政机构过多,维持这些机构的正常运行,财政就必须负担过高的行政管理费用,这样一来,行政管理费用占财政支出比重过高,且增长极快。结果,挤占了其他项目的支出,加剧了财政资金紧张的局势。

3.2 财政支出存在缺位问题

公共财政理论认为,在市场经济的发展中,市场才应当是配置社会资源的主导者,而不是政府。公共财政职能的作用范围只能限制在“满足社会的公共需要”或者“市场失灵”的领域。财政支出的“缺位”,就是指在一些市场失灵或公共需要的领域中,国家财政没有履行其弥补市场失灵或提供公共物品的职

能。我国财政支出的“缺位”行为主要体现在财政支出的“社会性”不足。

3.2.1 教育财政支出的缺位。2010年至2018年,我国财政教育经费支出占GDP的比重分别为:3.66%、3.93%、4.28%、4.11%、4.10%、4.24%、4.22%、4.14%、4.11%,自2012年连续7年超4%,但是仍然低于世界平均水平4.9%,且持下降趋势,与发达国家5.1%的比重相比也存在着较大差距。1993年,我国政府提出了在20世纪末实现国家财政性教育经费支出占GDP的比重达到4%的目标。但是我国实现4%的目标推迟了10年。当前我国要实现教育现代化的各项目标,4%的投入水不足以支撑,需进一步提高。此外,我国的教育支出结构也存在诸多问题。从城乡之间、区域之间来看,财政教育支出的差距过大。财政支出在基础教育和高等教育之间,也存在向高等教育倾斜的现象。

3.2.2 科技财政支出的缺位。2011至2018年,我国R&D经费支出分别为(亿元):8687、10298、11847、13016、14170、15677、17606、19657,其占GDP的比重分别为1.78%、1.91%、1.99%、2.02%、2.06%、2.11%、2.13%、2.18%。可以看出,虽然我国R&D经费支出数额不断增加,但其增速与GDP增速仍有较大差距,R&D经费占GDP的比重自2014年起才达到GDP总量的2%。然而,据中国科技统计年鉴数据显示,近十年来发达国家的R&D经费支出占GDP的比重均维持在2.7%以上的水平,日本更是

自2000年就维持3%以上的高水平。此外,我国的财政科技支出结构的地区差异显著。东部地区的科技支出的水平远远高于中西部地区,国家财政支出政策的倾斜是造成这种现象的重要原因之一。

3.2.3 财政医疗卫生支出的缺位。医疗卫生支出占财政支出的比重能够反映一定时期内国家对卫生和居民健康的重视程度。我国当前国家政策向关注民生转型,同时医疗卫生事业又是民生的重大关切。据财政部数据显示,财政医卫支出连年增加且其占财政总支出的比重2016年起比重超7%,说明我国政府对医疗卫生事业的重视程度。但是我国医疗卫生总费用占GDP比例2009年至2018年分别为:5.15%、4.98%、5.15%、5.36%、5.57%、5.56%、6.00%、6.23%、6.20%、6.40%,增长缓慢,远低于世界平均水平9.9%。此外,这十年间财政医疗卫生支出占医疗卫生总费用的比例也始终维持在30%以下。据世界卫生组织的数据显示,欧洲区域的政府总体卫生支出占卫生总费用比重的平均值是76%,世界的平均值是61.8%,均远远高出我国的指标值。可见,我国财政医疗卫生投入仍需加大。

3.2.4 社会保障支出的缺位。社会保障制度是公共财政发挥其调控经济、进行收入再分配和促进经济稳定发展职能的重要手段。然而目前我国社会保障体系仍然存在许多问题,相当部分应当由国家财政承担的社会保障支出职责却由企业和行政事业单位担负。2013至2018年社会保障总支出(大口径)占财政总支出的比重分别为:30.24%、32.26%、32.98%、36.47%、36.08%、34.54%。发达国家社保支出占财政总支出的比重通常在30%到40%之间,但是我国只有加上社会保险基金的大口径社保支出才能达到这样的水平。结合社保支出占GDP的比例来看,2013至2018年社会保障总支出(大口径)占GDP的比重分别为:7.15%、7.64%、8.46%、9.25%、8.93%、8.47%,均不到10%,与发达国家15%到30%的比例有相当大的差距。从我国的现状来看,财政支出对于居民社会保障的投入程度仍然较低,且社保支出的地区差

异性明显。

4 财政支出结构优化的政策建议

4.1 完善治理机制,解决治理层面问题

第一,要合理明确政府职能的边界。科学合理明晰财政作用的边界,处理好政府和市场之间以及政府与社会之间的关系。结合“放管服”改革,推进央地财政关系改革,合理划分中央与地方的收入范围,推进建立权责明晰的财税体制;向市场和社会放权,切实解决政府职能的越位、缺位、错位问题。

第二,要调整和优化政府机构的设置,科学合理划分各部门的职责范围。应按照国家科学高效的原则,对业务类似甚至交叉的部门进行整合,确定权责范围和职能重点,保证一个方向的支出从一个出口,做到资金分配的精细化管理。

4.2 改变财政包揽过多的分配格局

改变财政承担过多应由市场和社会负担支出责任的状况,这是优化财政支出结构,加强财政的管理职能的重要条件。解决财政“越位”问题:第一,财政支出应当退出具有一般竞争性的经济领域,更多的投向非经营性和非竞争性的领域。第二,清理和规范事业单位的财政经费的支付范围。对于具有公益性的事业单位,财政应当保障其经费的供给;对于具有准公益性的事业单位,财政在一定程度上给予支持;而对于具有经营性的事业单位,则应让其自负盈亏。第三,规范行政管理支出范围。目前,我国行政经费规模较大且增长迅速。一方面需要精简行政机构,减少冗余行政人员数量,另一方面要加强公费监管,防止三公经费过度膨胀。

4.3 加强财政的社会性支出

4.3.1 继续加大教育支出投入。明晰政府对于教育的投资责任,从法律层面上来规范财政教育支出的管理,修改《预算法》,将教育经费占GDP的比例提高到6%。此外,政府要致力于改善教育支出不平衡的状况,完善教育支出的结构。一是教育经费要向经济发展落后地区倾斜,特别是要加大对农村教育的投入力度。二是要强化基础教育。基础教育是具有强正外部性的公共产品,财政应当提高对基础教

育的投入比重,以促进经济增长。

4.3.2 增加科研经费的支出。首先,央地财政对于科技的投入力度都要加强。同时中央对于地方财政科技支出转移支付的结构要进行调整,应当向中西部地区倾斜,缩小中西部地区与东部地区之间财政科技支出的比重以及金额的差距。其次,建立东部地区对西部地区科技和资金对口支援的制度,再结合利用西部地区的自然资源和劳动力禀赋,以改善西部地区科技滞后的局面。

4.3.3 确保医疗卫生支出稳步增长。财政对于医疗卫生事业的投入力度应当适度加大,提高医疗卫生支出占GDP以及财政总支出的比重,保障医疗卫生服务供给中的资金支出,保证医疗卫生事业的公益性,为我国医疗卫生体系的建设提供大力支持。此外,针对我国央地政府间财政支出结构不合理的情况,应当建立并规范不同层级政府间医疗卫生责任的分担与筹资机制。

4.3.4 增加社会保障支出。政府应继续推进更积极的减税降费改革,在以中央政府为投入主导的模式下鼓励地方财政持续稳定加大社会保障支出力度。东部地区,中央需要更多地从考核和监管层面确保地方政府持续合理的财政投入;中部地区,保持中央的支出力度不减弱,同时鼓励地方政府持续稳定的财政投入;西部地区,中央财政应加大投入力度,同时兼顾地方政府的支出水平,才能不断实现西部地区社会保障支出均等化。

[参考文献]

[1] 罗文宝,向莉.我国财政支出结构问题及其优化研究[J].前沿,2014,(29):113-114.

[2] 梅玉华,方重.论政府职能转变对财政支出结构的优化要求[J].当代经济管理,2009,31(10):65-71.

[3] 曾小林.财政支出及其结构与经济绩效相关性分析[J].科技创业月刊,2019,32(02):136-138.

作者简介:

朱玉婷(1994--),女,汉族,河南省周口人,研究生在读,研究方向:财政理论与政策。