# 关于财政支出“越位”与“缺位”的思考

来源：网络 作者：风吟鸟唱 更新时间：2024-03-29

*\" 摘要：文章从财政支出“越位”、“缺位”的具体表现及其影响分析出发，认为要矫正财政支出“越位”、“缺位”，国家必须进一步深化改革，从体制转轨、政府职能界定、事权划分、预算约束的加强等方面入手。 关键词：财政支出：“越位”：“缺位” 多年来...*

\" 摘要：文章从财政支出“越位”、“缺位”的具体表现及其影响分析出发，认为要矫正财政支出“越位”、“缺位”，国家必须进一步深化改革，从体制转轨、政府职能界定、事权划分、预算约束的加强等方面入手。

关键词：财政支出：“越位”：“缺位”

多年来，财政支出的“越位”和“缺位”，一直是财政理论界关注的话题，但至今仍未能得到有效解决。本文试从“越位”、“缺位”的表现、影响及矫正思路等方面作如下分析与探讨。

一、财政支出“越位”与“缺位”的具体表现

目前，我国财政支出“越位”和“缺位”大致有如下四种表现：

（一）由政府职能“越位”、“缺位”引起的财政支出的“越位”、“缺位”

按照市场经济理论，在市场经济条件下，市场在配置资源方面起基础性作用，凡是市场发挥作用的地方，政府就不应介入；但市场不是万能的，其“缺陷”则应该由政府来弥补。因此，要求政府和社会必须明确各自的职能分工，各司其职。从构建社会主义市场经济体制以来，由于长期实行计划经济体制的惯性，未能迅速有效界定政府在市场经济条件下的职能，使政府仍然在许多方面继续延用计划经济时期的做法。政府行政干预多，充分发挥市场调节少，对经济运行中出现的问题，未能娴熟驾驭，甚至不得不借助于行政命令。这反映在目前财政资源配置上，由于财政资源的相对稀缺性，又由于政府掌握着配置主动权，财政资源往往首先被用来保证满足政府职能需要（具体地说是各级政府一定时期的中心工作和任务）。反映在国家预算计划上，首先是重点保证安排国家机器正常运转的国防、行政、外交方面的正常支出，其次是保证文教、科学、卫生、体育等事业支出，三是其他方面的支出（包括各级政府的竞争性支出，主要是国有企业以及新建的控股企业等），政府大包大揽的局面仍然未得到根本改变，这从政府财政预算支出内容仍然看得出。对在市场经济体制下出现的新问题，如社保、环境、义务教育、社会救助和公共福利等方面，政府则投入严重不足，是目前财政支出“越位”或“缺位”的最主要表现。这是我们通常所说的财政支出“越位”或“缺位”。

（二）违法违规引起的财政支出上的“越位”或“缺位”

由于种种种原因，违法违规行为引起财政支出的“越位”或“缺位”有增加的趋势，无论从其规模、范围还是造成的影响等，比以前都有新的变化，有些方面还比较严重。它的主要表现就是预算资金被挪用、转移、挤占、虚领，从近年来审计部门审计的情况看，仅2004年，中央38个部门被查出违规资金90亿元；2005年9月，中央32个部门再次被查出巨额违法违规资金，当然，各级地方政府部门也同样存在此类问题，造成预算法案形同虚设。另外，财政支出还存在为满足一些领导、首长需要，而无视社会需要、政府需要和法律规定需要的现象，如有些领导喜欢搞个人政绩工程、面子工程，往往不惜重金，国库掏钱，劳民伤财，造成极大的浪费，产生胡子工程、豆腐渣工程等，这些支出，浪费了大量有限的财政资源，往往引起财政资金供应更加紧张，这是产生“三乱”问题的重要原因。还有大大小小的人情支出、专项经费支出等，这些都是引起财政支出“越位”、“缺位”的典型。

（三）管理技术因素引起的财政支出“越位”或“缺位”

这里讲的技术因素，主要是指编制和执行预算计划时，因实际情况变化或财政本身有关要求以及在计算、测算等方面的原因引起财政资金“越位”或“缺位”。由于我国预算管理的不完善，预算编制不够细化，预算科目设置过于粗糙，“类、款”级科目以下则难于确定预算内容，有些干脆不列入预算中，所谓灵活使用，随到随批。行政事业单位的定员定额管理制度不完善，造成虚报多领财政资金现象；此外，财政依法设置的各种后备资金的管理与使用存在不规范的问题等。这种因管理技术因素引起的“越位”或“缺位”，反映出财政资金分配上的制度缺陷和不足。

（四）行政区划级次引起的财政支出“越位”或“缺位”

我国预算管理的原则是“统一领导，分级管理”，按照政权的组织形式，从中央到省、市、县、乡镇五级政权组织，相应设置五级财政，以保证各级政府对财力的需要，并按事权划分各自的支出范围。行政区划级次容易产生“越位”或“缺位”问题，一是中央与地方、地方各级政府之间事权交叉部分，如跨大区的大型基础设施建设，国家安全，社会环境保护、公共福利、困难救济等支出；二是由于政权划分的层次性，上级政府比下级政府拥有较大的行政权，在财政收入分配上占有主动权，国家财政收入主要集中在中央和省、市三级政府中，而占全国人口、土地面积和社会管理与服务的大部分的县、乡两级政府可支配的财力有限。特别在经济困难地区，政府财政拮据，只能保吃饭， 保最低行政教育经费，或寅吃卯粮，或靠向上级借钱“度日”，更有甚者，财政部门为平衡预算，不得不砍掉一些预算项目支出，财政“缺位”现象相当严重。笔者曾了解到某省一山区乡镇，有8个行政村，4万多人口，核定乡镇编制近40人，含县政府的各派出机构（主要是“七站八所”）人员，一年的全部财政经费不足30万元，人均约0、75万元，相当于经济发达地区公务员一个多月的工资。而该乡镇无本级财政收入（原有的农村税费取消、镇办企业关闭、停产），全靠争取上级财政转移支付维持，或自己想“办法”解决。但政府承担的各项任务却有增无减，财政缺口难以估算。这样的乡镇在我国恐怕不是少数。按我国目前的体制，财政支出的“越位”或“缺位”在各级政府之间显然是普遍存在的，地方各级更多的是“缺位”问题。

二、财政支出“越位”或“缺位”的影响

（一）不能有效地满足政府、社会对财政资金的需要

财政支出资金的“越位”或“缺位”，必然使一部分政府职能或社会公共需要不能得到有效的满足，政府财政负担了不该负担的支出，而所需的支出又无力满足，进而影响政府的有关工作和社会各项事业的进一步发展，不利于建设和谐社会，进一步推动政府的各项改革；另一方面，政府多负担了不该负担的支出，实际上是政府在资金分配方面的隐性不公平，助长一些部门、单位对政府财政的依赖，对改革与发展并无好处，同时，也易造成部门、单位之间分配不公，造成人为的不平衡和分配的差距，这方面，特别体现在政府办的企业和一些部门、行业过多的财政资金分配，如审计部门对2004年中央45个部门的财政决算抽查显示，部门之间人均基本支出差距很大，相差10倍以上。财政分配讲究公平，既有收入划分上的公平，更有收入分配上的公平。而经济贫困地区，政府因财力有限，许多职能都实现不了，影响了党和政府的执政能力，这一点应引起足够的重视。

（二）整体上降低了财政资金的使用效益

我们对计划经济时期财政不计效益、重收入、轻支出有诸多看法，并且已意识到了财政支出效益的重要性，如注意投资前的效益分析，现在还要求进行财政支出绩效评价等等，这在一定程度上抑制了不计成本与效益的“奢侈”势头，但从总的来说，财政支出效益仍然不高，浪费、挪用、挤占、公款私存、挥霍财政资金的现象依然存在，财政用于非正常的“人、车、会、话、吃、游”方面的支出已经无法统计。这些财政支出的“越位”或“缺位”，是财政资源的一种低效配置，尽管不排除个别高效率。由于一定时期（如一个财政年度）的收入总量是一定的，“越位”或“缺位”项目越多，数额规模越大，说明效益越低，反之则反。

（三）不利于加快建立公共财政的进程

建设社会主义市场经济体制，其中就包含了\" 建立公共财政内容，这方面除了要尽快转变政府职能、充分发挥市场配置资源的基础性作用之外，还要合理界定政府与市场的职能。在发挥政府职能作用方面，就必须有一个成熟的公共财政框架来支持，而财政却经常因政府职能而“越位”或“缺位”，甚至仍在沿用计划经济的老办法，那么，要建立公共财政是不可能的。我们虽在不断努力，但收效不大，进展缓慢，原因就在于未能在政府与市场的职能分工这关键方面予以明确，政府不该管理的，却管起来，该管的事，却管不了或不管，市场这只“无形的手”无从下手，市场的功能远未得到发挥，这将严重滞缓建立公共财政的进程。

三、矫正财政支出“越位”与“缺位”的对策

造成财政支出“越位”“缺位”的原因是多方面的，对此我们应该有足够的认识并加以重视，笔者认为解决问题的思路对策是：

（一）继续深化改革，推进体制转轨

建立社会主义市场经济，着重是解决体制“转轨”问题，即实现由计划经济体制向市场经济体制的转变。十多年来，我国在这方面取得了重大进展。但由于长期推行计划经济，政府在许多方面仍然难于摆脱其影响，并在各级政府的日常行政管理中表现出来。因此，要进一步界定市场经济条件下政府与市场各自的分工范围，明确政府职能，做政府该做的事，花政府该花的钱，从而在根本上矫正财政支出的“越位”“缺位”。为此政府应切实担当继续深化体制改革的领导者和组织者，广泛动员政府本身的力量和社会各界力量，充分调动广大人民群众参与改革的积极性，打破束缚市场经济的条条框框。这里关键是敢于调整部门之间的既得利益关系，如工资福利实行“阳光”政策，实行政府集中采购制度，改革预算管理制度，实行国库集中支付制度等，理顺各级政府之间，政府与社会之间，政府与普通群众之间的关系，实现体制创新，建立真正意义上的社会主义市场经济体制；在预算上，尽量减少财政不必要的支出（即“越位”部分支出），逐步增加公共需要支出（即“缺位”部分支出）。

（二）加强财政预算约束，杜绝财政支出的盲目性

财政支出，是财政资源的再分配，其走向与定位关系到政府职能的实现，关系到社会公共需要能否得到保障和满足。因此，防止财政支出的随意性和盲目性，也就是防止财政支出的“越位”“缺位”。加强预算约束，是指加强财政预算的法律约束，严格按照国家《预算法》的有关规定，对政绩工程支出、人情经费支出等“越位”的财政支出不予安排；严格控制各类招待费支出；对经济领域的国企补助、亏损补贴等严格控制；对有稳定收入来源的事业单位（按政府规定的收费标准收费的部门单位），可以实行差额拔款或差额补助的办法，如高等院校、中等职业学校等，还可以对一些单位实行企业化、半企业化管理；对满足社会公共需要和政府职能要求的“缺位”支出，应力争给予保证。加强预算管理，进一步细化预算科目，加强定员定额管理，在预算执行过程中，不能随便变动预算计划，充分考虑到预算的调整、追加追减所带来的不良影响，对财政用于生产性或非生产性的基本建设支出，应严格执行招投标制度，防止财政资金被变相占用和浪费。

（三）划分各级政府的事权，界定财政支出范围

财政是为政府服务的，财政支出是为政府提供所需的物质资料（公共产品），其数量、规模，方向、位置基本上是根据政府的职能（事权）来确立的，只有划分各级政府事权，才能界定财政部门预算支出的范围。一是根据市场与政府共同配置资源的原则，政府应该甩开不该管的事，收缩政府过大的支出“摊子”，从而便于集中财力；二是改革目前行政管理体制与财政体制不“对等配套”的做法，坚持“有多少钱办多少事”的原则，逐渐理顺基层政府“有责无钱”的关系，目前政府事权划分仍不够明确，以致中央与地方以及地方各级之间在财政支出上，容易产生“越位”“缺位”。对经济落后地区的转移支付数量，应该根据其收入和完成事权所需财力的实际需要核定，放弃上级出政策，下级出资金的做法。这对重新理顺中央与地方、地方各级政府之间的分配关系，彻底矫正财政支出的“越位”或“缺位”，具有十分重要的意义。

（四）加强监督，规范财政支出行为

规范财政支出行为，除了健全的法律制度之外，还必须加强监督。这是防止出现“越位”、“缺位”的重要保证。为此，首先是充分发挥各级人民代表大会的监督作用，从编制预算、审核预算，到执行预算和决算，人大的监督作用越来越明显，财政支出越来越规范，应尽快修改《预算法》，增加财政违法责任追究、确保对困难地区的转移支付等条款，用法律维护财政的严肃性。其次是发挥审计、会计等中介机构和各预算执行单位的监督作用，加强各级审计部门的监督。凡是财政涉及的地方，都必须审计，对有关单位和个人，实行问责制度。由于预算资金最后是由具体的部门来实施的，其执行结果直接关系到财政资金使用的规范性、效益性、公平性，必须加强部门预算执行的检查和监督，加强财会人员的法制和诚信教育。再次是发挥财政部门的监督作用。财政部门是代表政府进行财政资金分配与管理的执行机构，对财政资金分配具有最直接的职责，当然也最了解财政资金支出的有关动态信息，因此这是有效防止支出“越位”“缺位”的关键所在。也是建立公共财政、以法治财、以法理财的重要举措。

矫正财政支出“越位”、“缺位”，任务艰巨，意义重大，笔者相信，随着社会主义市场经济体制的建立，民主法制的进一步健全，财政管理的法制化、规范化、制度化，财政支出“越位”、“缺位”问题终究将被解决。

参考文献

[2]叶振鹏。中国财政改革：难点与热点[M].北京：中国经济出版社，1998.

[3]陈共。财政学[M].北京：中国人民大学出版社，2002.

[4]陈纪瑜。财政学[M].长沙：湖南大学出版社，2002.

[5]塞疆。阻力：影响中国社会经济发展的重大问题[M].北京：中国时代经济出版社，2005.

[6]李金华。预算执行审计[M].北京：中国财政经济出版社，1997.

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn