# 试论公共财政支出范围的界定

来源：网络 作者：尘埃落定 更新时间：2024-01-24

*\" 公共支出是政府活动的一个重要方面，其作为重要的宏观经济调控手段在社会经济发展中起着重要的作用。在社会主义市场经济条件下，市场是资源的主要配置者，起着基础作用，政府只能在资源的配置中起补充和校正作用，只有在市场无法解决或市场虽能解决，但解...*

\" 公共支出是政府活动的一个重要方面，其作为重要的宏观经济调控手段在社会经济发展中起着重要的作用。在社会主义市场经济条件下，市场是资源的主要配置者，起着基础作用，政府只能在资源的配置中起补充和校正作用，只有在市场无法解决或市场虽能解决，但解决不好的领域，政府的介入才是必要的，即政府活动的范围主要在满足社会公共需要的领域，因此，公共支出的作用极为重要。然而，在我国的财政理论和实践中，对公共支出的研究一直很薄弱。重收入、轻支出的传统体制下的理财观念和做法依然盛行，尤其是对公共支出管理的研究更是缺乏，无法为之提供科学的理论指导。目前，公共支出领域中，财政供应范围和资金分配的边界界定不清，哪些现在可以交给市场，哪些将来可以交给市场，哪些现在财政没承担而以后该承担，理论上不清楚，实践中更模糊。公共支出领域中管理粗放、预算软化、控制不力现象相当普遍。因此，根据我国市场经济的特点与进程，从理论与实践上对公共支出有关问题进行研究，是建立与社会主义市场经济运行机制相适应的公共财政的客观要求。

一、公共支出范围界定的标准

要正确划清公共支出范围，除了要掌握住科学标准外，还要注意观察问题的视角。因为财政内涵是稳定的，但其外延却是随生产力发展、生产方式变迁，社会经济运行机制的改变，而不断发展变化着。同样的需要，在特定社会经济运行机制下，其满足属于公共事务，而在另一社会经济运行机制下则未必。因此，同一事务从不同的体制角度出发，就会得出不同的结论。例如，高等教育事业支出，在计划经济体制下，是财政支出范围，而在市场经济体制下，就不再完全属于公共支出范围。因此，运用界定公共需要及支出范围标准，区分公共事务与其它事务界限，必须立足于市场经济运行机制这一基点上，才能得出正确的结论。

此外，公平和效率也是界定公共支出范围的重要问题。预算支出分配要做到公平，必须科学、合理、公正和公开，使各部门和单位对年度经费预算心中有数。由于资源是有限的，因而其使用不能不考虑到效率。为此，公共支出范围的确定要满足公平与效率的要求，使其规模适当，结构合理。

按照上述的标准，今后我国政府的公共支出主要有两大类：第一类主要是弥补市场缺陷或者说对市场失败领域的支出，如满足社会对国防安全、社会秩序、行政管理、外交事务等方面的需要；满足社会对社会公益事业如社会基础性文化、教育、科技、卫生事业及社会保障等的需要；满足社会对社会公共设施如道路、桥梁、邮电通讯、自然资源和生态环境保护等的需要，等等。第二类是矫正市场偏差的支出，如调节总量平衡和结构优化的支出；调节地区之间、产业之间和个人之间的利益关系，实际效率和公平兼顾的支出，等等。

二、主要的公共支出的范围界定与调整

（一）公共工程支出范围的界定与调整。

建立市场经济体制，财政职能也必须转换。国有资产按其经济社会功能来划分，包括社会公共性资产和经营性资产两个部分。公共性资产是国家财政为满足社会公共需要而投入资金所形成的资产。它们在市场经济条件下仍是满足社会公共需要，因而其投资是公共财政支出的范围。而经营性资产则不同，它不是为了社会共同需要，而是为了满足一般社会需要和增值目的，而投资形成的。它的作用与私人的经营性资产没有多少区别，因此，其投资应当也必须从公共财政的职能中分离出去。

以上十项内容大体可归结为三类：一类是用于社会共同需要的经济建设经费，包括基本建设支出中用于交通、邮电、电力的部分投资及用于公共设施和社会科教文卫部门固定财产的投资；地质勘探费；支援农村生产支出及价格补贴等等；一类是用于提供社会一般产品的扩大再生产经营性投资的经费，包括基本建设投资中扣除公共投资以外的剩余部分；一类是属于维持企业生产经营活动所需运营资金，除前两类资金之外都属这一类。以上三类，前一类属公共财政支出范围，其余则否。要建立公共财政，必须科学地划清财政的公共建设投资与国有资本经营性投资的界限，把经营性国有资本投资职能，转移给国有资本专业管理部门。同时财政全面地从企业财务日常活动中退出去，不再直接干预企业财务活动，也不再承担为企业弥补亏损和补充资金，归还贷款等责任。

（二）公共教育支出内容与范围的界定与调整。

目前，教育经费不足问题已经成为我国教育事业发展的主要障碍。因此，财政必须不断增加公共教育支出。但是，目前公共教育支出也存在着支出范围与结构严重不合理的问题，即：财政对社会共同需要性教育负担的费用过少，对非社会共同需要性教育负担的费用过多；对基础教育投入过少，对非基础教育投入过多。因此，应转换财政在教育领域的职能范围，同时调整公共教育支出的范围和结构。

从满足社会公共需要这一公共财政本质出发，可以把公共教育分为两类：一类是社会公共需要性教育（义务性教育），一类是非社会公共需要性的教育（非义务性教育）。在市场经济条件下，非社会公共性教育的供给应主要通过市场来解决，因为这类教育的结果往往会直接为受教育者及投资者增加收入。诸如岗前培训、职业再教育、普通高等教育、更高层次的教育等均属此类。这类教育应当通过市场来提供，受教育者本人或其它非政府部门如家庭、企业等对此付费，财政一般不再全部承担此类教育费用。社会公共性教育则是为提高全民族文化素质而从事的教育，这类教育不一定直接为受教育者增加收入，但提高全民族的文化素质，也有助于实现社会公平，因此应当由政府以社会集中的方式提供，属于公共财政职能范围以内的事务。

目前我国预算安排的教育支出主要有：教育基建支出；反映教育各部门所属各类学校和教学仪器厂等企业和事业单位的基建支出；教育费附加收入用于教育的支出；政策性补贴支出中用于学生课本价格的补贴支出；支援不发达地区支出中用于教育方面的支出；农村教育附加费支出；城市维护费中用于中小学校舍维修补助费；教育企业的挖潜改造资金；教育科技三项费用；各种各样教育部门的教育事业费；各部门事业费中用于教育和干部培训的支出；后四种的教育支出应逐步从公共财政支出领域消除。\"

（三）行政管理支出范围的界定与调整。

供给国家行政管理费，乃是公共财政的一项基本职能，任何生产方式、任何经济运行模式下，都不会改变，这是一个无可争议的事实。但在我国从计划经济向社会主义市场经济转换过程中，却有其特殊性。因为在计划经济体制下，我国的政府行政管理职能是同国有资产所有者职能混在一起实施的，政府为管理好占国民经济主体地位的规模庞大的国有经济，就必须设立诸多的、按行业或按产品分工的经济主管部门。这样，财政也就不能不把实现所有者管理职能的费用，也纳入行政管理费供给范围之内。

进入经济改革时期后，在新旧体制交替过程中，一方面，适应旧体制运转需要的旧机构，一时还不能大幅度缩减；另一方面，为适应新体制运转需要，又不得不增加一些新职能机构，这样，就带来了行政管理机构和工作人员前所未有的膨胀。资料表明，我国财政支出中的行政管理费1996年已达1040.80亿元，比1980年的66.79亿元增长了14.5倍，而同期的财政总支出只增长了5.46倍。行政管理费占财政支出的比重，“六五”时期为6.8％，“七五”时期为8.8％，“八五”时期上升为11.9％，到1996年进一步增加到13.1％。（注：引自苏明：《我国财政支出管理的现状分析》，《管理世界》，1998年第3期。 ）这种状况不仅是我国建国以来绝无仅有，世界上也是少见的。随着经济改革深化，新旧体制迅速并轨，机构臃肿，人浮于事现象日趋严重，精简机构也就迫切需要提到议事日程。并且政府将两种职能搅在一起实施，也与发展市场经济不相容，随着体制改革深化，就必须实现政府两种职能分开改革，必须进行行政改革，精简机构，缩减行政人员。对于政府的综合经济部门要加强，对于专业经济管理部门应进行撤销、合并和精简，有的可以并入有关综合管理部门，有的可以改组为行业管理机构，有的可以改组为行业性公司或国家授权的资产经营性管理机构。同时应充分发挥社会中介机构（包括会计事务所、审计事务所、法律事务所等）的职能和作用，并使其尽快与政府部门脱钩，既可减轻财政的经费供给压力，更可以充分发挥社会中介机构独立、公正的职能作用。

（四）社会保险支出范围的界定与调整。

社会保险基金是社会全体劳动者互助互济性的一种分配，它是社会安定和社会再生产顺畅运行所必须的一种社会基金积累和分配活动，因此，它天然具有社会集中化特点，只有由国家统一立法，统一实施，方能最有效地实现目的。我国社会保障制度改革目标，就是要建立由国家统一立法，基金全国统筹，统一调剂使用的高度社会化社会保障体系。

在旧的体制下，我国财政在社会保障体系中承担的内容主要是社会福利及社会抚恤经费的供给；社会救灾经费的基本部分及国家机关和事业单位职工的生活困难的补助；医疗保障中的公费医疗、群众医疗欠款基金；国家机关及事业单位离退休职工及民政部门管理的退休人员的养老金供给等等。显然，财政在社会保险方面的支出范围偏狭和缺位互存。因此，财政在社会保险领域支出范围的调整，应当是以填补保险内容缺位和扩大覆盖面为目标，即在逐步增大社会救济和社会福利的供给力度并完善其管理办法的同时，逐步扩大劳动保险基金金筹集、使用和监督管理的范围，建立国家财政统筹统管的，由财政，单位和个人共同负担的社会保险基金体系。为此，财政在社会保险支出范围方面，要作如下一些改革：改革劳动保险资金积累与分配方式。从统包局部职工供给，转向参与社会总基金的形成和供给轨道上来。所谓参与就是财政不再统包供给，而是组织和指导监督企业和职工共同负担的社会保险基金的缴纳，最终由财政承担保险供给责任的制度。依据我国当前的国情，我国社会保险基金的形成，采用以企业为主，个人为辅，财政保底的办法，是较为妥当的。

（五）医疗保健支出范围的界定与调整。

在现行体制下，我国财政职能在卫生事业领域覆盖面包括四个方面：一是各类医院和卫生院等医疗机构的建设经费及日常运营经费的补贴；二是卫生科研机构经费及中等卫生学校经费；三是防疫防治事业费及药品检验机构经费；四是公费医疗经费及群众医疗欠款基金等。从市场经济角度来看，这四方面并不完全属于公共财政支出范围，前两方面就其社会经济性质而言，乃是一种产业。医疗机构是医疗服务产业，科研机构与学校是知识产业，都属第三产业范围，完全可以办成经济实体，依靠自己力量，在为社会服务中取得补偿，无须财政插手其中。因此，在市场取向改革中，应当改变那种把医院等医疗机构，看成是福利机构的传统观念。把这些机构推向市场，并把其经费供给，从公共财政支出范围中分离出去。而后两个方面，则属社会公益及福利性事业，当然属公共财政支出范围，但也应当改变单纯由财政统包供给的局面。特别是关于群众医疗事业，它本身就具有双向性，既是劳动力再生产的必要内容，又是保障全民族健康所不可缺少的社会公益福利事业。从劳动力再生产侧面说，其费用应当以劳动报酬形式加以补偿，医疗费用支付不能全由财政承担；而就其社会福利侧面而言，它又是财政不可推却的职责。因此，医疗制度的改革，应当以世界通行的，国家、用人单位和个人共同承担资金积累和使用与患者个人付费相结合的医疗保险制度为目标。财政要从保障局部职工的医疗费用供给，转向面向全社会医疗保险基金统筹与使用的监督和调剂。

（六）公共科技支出范围的界定与调整。

我国在科技支出方面的基本特征是：供给力度偏低，而供给范围宽泛，几乎覆盖了所有的科技事业领域。科技事业按其在社会经济中地位和作用划分有三类，一是基础性研究事业；二应用性研究事业，其中包括公益性的应用研究；三是技术开发或服务性研究事业。用市场经济观点来看，这三类事业并不完全需要财政供给，除了基础性公益性科学研究事业外，其他研究成果可以直接以商品形式投向市场，用于生产和生活，因此其成本可以通过收费来补偿，故无须政府去办，从而也不属于公共财政职能范围。长期以来，由于实行计划经济体制，这方面供给是由财政统包，从目前的预算收支科目来看，科技事业费共四款27项，其中自然科学事业费支出13项中，用于基础性研究科研方面的费用只有“基础研究经费”、“社会公益和农业研究经费”、“专项科研经费”、“自然科学基金”4项，其余或为教育经费、或为技术开发研究经费， 或为行业技术开发基金等非基础性科学研究经费。可见财政在科技活动领域的职能范围不仅过于宽泛，管得过多。

鉴于目前我国科研投入过低，特别是基础科研投入更少，公共财政建立后，在转换科研领域职能范围时，不宜缩小公共科研支出，而应在优化科技投入结构基础上，提高财政对科技投入的供给水平。增加投入后，要逐步减弱对应用科学和服务性科学研究的供给力度，加快其市场化改革的步伐，同时要逐渐加大对基础性科研及公益性科研的供给，最后转上财政科研支出服务于基础科学研究的轨道。

（七）公共文化事业支出范围的界定与调整。

财政支出对文化事业的支出，按其性质可分为二类，一是服务性事业，如，艺术表演、电影放映、图书出版、有线电视广播等等；二是社会公益性事业，如文物保护、无线广播、旨在弘扬民族文化的公共图书馆、文化馆、博物馆等等。前一类事业的服务及产品，可以通过市场提供，其成本可以通过收费补偿。在市场经济条件下，这些事业可以转向企业化经营，不再属于社会公共需要事务，无需财政供给；后一类事业虽然在某些服务提供时，也可以收取费用，但就其性质上看，有的是在消费上具有非竞争性和非排他性的劳务产品，有的关系到保护和弘扬民族文化遗产，提高民族文化素质，乃属于社会公共需要事务，难以实现市场化供给，只能由财政承担其供给责任。因此，财政在文化事业领域的职能范围转换目标是：随着市场经济发展，逐步从第一类事业的供给领域退出去，强化和完善后一类的供给。这样既增加了这些事业的活力，适应了市场经济发展，又降低了其对财政供给的依赖程度，从而相应地优化了财政在文化事业领域供给结构。所以，退出对服务性文化事业的供给，将其推向社会，走企业化道路，同时强化和完善社会公益性文化事业的供给，应当是文化事业领域财政职能范围转换的内容。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！