

公共支出效率与现代预算国家^{*}

——“项目制”实践过程中的“资金沉淀”问题研究

焦长权

内容提要 为应对“大政府”时代的挑战,中国建立了一个以部门预算为基础、以项目支出为核心的公共预算体制,并因此形成了一个以项目支出为核心的新的国家治理体制——项目制。但是,项目制并未能完全有效应对这一挑战,最典型的表现是公共财政的支出进度偏慢,支出效率较低,财政资金大规模沉淀。这一方面与政府公共预算管理体制不顺和公共预算能力不足有关,同时,公共财政中经济建设支出占比很高,也是导致公共支出效率低下的重要原因。进一步完善公共预算体制,增强公共预算能力,提高公共支出效率,是中国建立现代“预算国家”的必由之路。

关键词 项目制 支出效率 预算体制 支出结构

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2018.06.015

分税制改革后,中国政府在短期内迈入了“大政府”时代,国家财政汲取能力不足的问题得以初步解决。但是,政府在短期内快速“富裕”起来,给政府治理体制和治理能力提出了新的要求,对政府公共预算体制和预算能力也是一个很大考验。最近几年,政府财政支出进度偏慢问题日益突出,沉淀资金规模越来越大,如何有效提高公共支出效率,成了当前财政支出过程中的重大挑战,也是建设现代预算国家的重要基础。

问题和回顾

分税制改革后,中国政府的财政汲取能力和效率大为提高,政府公共收入规模急剧扩大,占

GDP的比重迅速提高,近年已接近40%的水平,相当于OECD国家的平均水平,一个市场经济条件下的“大政府”迅速成长起来(焦长权等,2018),政府的再分配能力和提供公共品、公共服务的潜力大为增加。但是,当政府在短期内快速“富裕”起来之后,它是否有能力将集聚的巨量财政资金高效、规范和合理地支出出去,为社会提供必需的公共品和公共服务,而不是让财政资金闲置浪费,这对政府治理体制和治理能力提出了巨大挑战。

西方发达国家也普遍经历了这一转型过程,伴随着二战之后的福利国家建设,西方国家已经完全不是19世纪的“守夜人”,政府收入占GDP

* 本文系国家社科基金青年项目“项目制对县级政府行为的影响机制研究”(项目号:17CSH068)的阶段性成果。感谢张静老师和周飞舟老师对本文写作的指导,毕素华老师也提出了很好的修改建议,特致谢忱。唯文责自负。

的比重日益增高,许多国家都已经变成了“大政府”(坦齐、舒克内希特,2005;坦茨,2014),就连一直推崇“小政府”的美国也不例外。为引导和约束“大政府”的行为,提高政府预算能力,西方国家纷纷建立了现代公共预算体制,用理性化、规范化的预算体制将巨量财政资金有效、规范地支出出去,为社会提供公共品和公共服务。学界将这一过程称为“预算国家”的建立过程(Cleveland F. A.,1915;王绍光,2002;王绍光,2007;王绍光、马骏,2008)。

中国也试图通过公共预算改革、建立现代“预算国家”来回应“大政府”时代的挑战。1999年起,中国开始进行一系列公共预算改革,逐渐形成了一个以部门预算为基础、项目支出为核心的公共预算体系。项目支出既是部门预算的核心,也是公共预算体系的枢纽,在治理实践中,项目支出就体现为各种具体项目。结果,以各级政府部门的项目支出为核心,迅速裹挟了行政、人事等多重因素,形成了一个覆盖全面、结构严密的新的国家治理体制——项目制;它既是公共预算体系的枢纽,同时也超越公共预算体制,成为政府运行中“牵一发而动全身”的总体性治理机制。(折晓叶、陈婴婴,2011;周飞舟,2012;渠敬东,2012)因此,以项目制为核心的公共预算改革的直接目的就是为回应“大政府”时代的挑战,增强政府对巨量财政资金的预算管理能力和提高公共财政支出效率,强化对政府行为的引导和约束,以推进政府治理的理性化进程。

但是,近年来的实践表明,以项目制为核心的公共预算体制并未完全成功应对“大政府”时代的挑战。比如,当前公共支出中就存在一个明显的悖论。一方面,政府性债务规模迅速扩大。截至2015年,中国政府债务规模已经达到36万亿元左右,约占GDP总量的60%,约为2015年全国财政预算收入的1.78倍;至于地方政府性债务,负有偿还责任的有16万亿,系2015年地方本级财政预算收入的1.23倍,如果加上或有债务,则达到1.84倍,有些地方甚至走到了“破产”的边缘^①。另一方面,财政资金的支出效率却很低,形成了大规模结转结余资金(“沉淀资金”),未能有效支出出去,近年来越来越严重。公共预算改革后,政府部门财政支出可分为基本支出和

项目支出两类。基本支出是定额定员支出,具有很强的刚性支出性质,基本不存在支出进度过慢问题,造成财政资金大规模沉淀的主要是项目支出。比如,2015年,全国行政事业单位部门决算显示,当年共结转结余22954.83亿元,其中项目支出结转结余19829.88亿元,占总量的86.39%。项目支出的大规模“沉淀”,反映出公共财政支出的低效率,这是当前公共预算体制的关键问题之一。根据中央银行资金资产负债表统计显示^②,2000-2013年,国库12月底库存款从3500多亿元增加到3万多亿元,2014年底,财政沉淀资金已将近4万亿元^③。

除中央银行国库存款资金沉淀外,财政部门在商业银行开设的财政专户中也有大量“沉淀资金”。目前,各级财政部门在商业银行开设了17万多个各类资金账户,2010年3月底清理前,这一数字更是高达27万之多。财政专户上的资金直接来源国库拨款和职能部门的行政事业性收费,财政专项资金的支拨是以专项资金文件为依据,先拨到商业银行,在财政预算报表中,款项反映为已经支出,但是实际情况是,许多事业项目是跨年度的,甚至长达二三年时间。结果,这部分资金有很长的滞留时间,没有使用完结,余下的资金并没有集中上缴到国库^④。

综合起来,根据财政部的统计,截至2013年6月,中国政府国库存款余额已经达到了3.23万亿元,政府财政专户的资金余额也已达1.42万亿元^⑤,二者合计高达4.65万亿元,相当于2013年全国一般公共预算收入总量的三分之一以上。由于国库集中支付制度的实施不彻底,政府财政资金支出渠道分散,财政库存资金的准确规模并不容易厘清,其实际规模应该会更大。

大规模财政沉淀资金与财政支出进度太慢直接相关。从全国来看(图1),1-2月由于处于年度预算批复之前^⑥,只能预拨资金支出,因此支出比重非常低,2009-2015年1-2月支出比重一直在10%左右,2013年甚至低于4%;第一季度支出比重也一直低于20%,2013年还不到12%。6月、9月是年中支出比重较大的月份,分别在10%左右,但二、第三季度的支出进度除少数年份外仍然慢于时间进度(25%)。11、12月支出比重却一直很高,尤其是2008、2009年,12月支出比重

分别高达 27% 和 26% ,2010 - 2014 年 12 月的支出比重也在 17% - 20% 之间 ,2015 年下降到了 15% 以下; 2008 - 2012 年 ,第四季度支出比重均在 35% 以上 ,2008、2009 年甚至高达 40%^⑦。2013 年开始 ,财政支出进度明显加快 ,但 2014 - 2015 年 ,第四季度支出占比仍然高达 31% 以上。

第四季度财政支出占比较其他季度略高是可以理解的 ,因为一些政府财政支出项目集中到了年末结算 ,但是 ,第四季度占比过高 ,则表明支出进度太慢 ,会导致部分财政资金不能在年度内有效支出 ,从而形成资金沉淀。

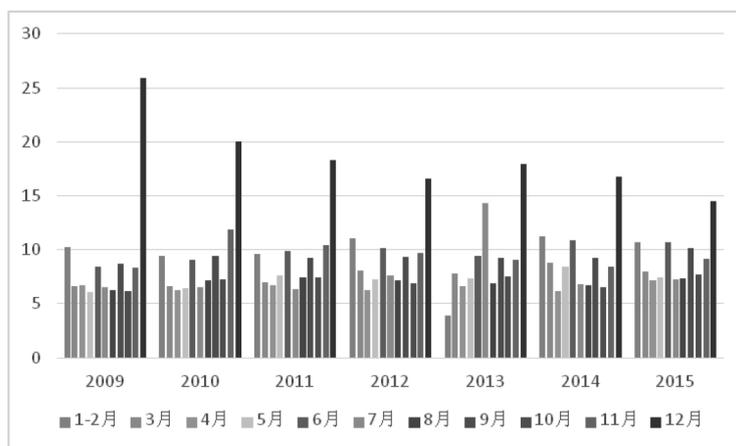


图1 全国各月财政支出比重(2008 - 2015) (%)

资料来源: 财政部网站: http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/tongjishuju/201512/t20151214_1613357.html.

财政支出进度在中央和地方政府之间存在显著差异 ,中央本级支出进度要明显快于地方支出进度。总体上看 ,虽然中央和地方政府的支出进度都偏慢 ,但地方政府明显更加缓慢。2013 年之后 ,中央不断采取措施加快财政支出进度 ,治理财政沉淀资金^⑧ ,2014、2015 年财政支出进度有所加快 ,但是 ,地方和全国第四季度财政支出比重仍然在 30% 以上 ,财政支出进度仍然偏慢。结果 ,2014 年年底 ,财政结转结余资金规模仍旧高达 21571.81 亿元 ,2015 年年底则达到了 22954.83 亿元^⑨。

财政资金的大规模库存 ,极大降低了支出效率 ,形成了公共财政的巨大浪费。但是 ,由于这一问题长期处于隐性状态 ,随着 2013 年后中央集中整治财政“沉淀资金”才引起了理论界的重视。

公共预算体制与公共支出进度

财政支出进度太慢 ,及由此形成的大规模资金沉淀问题 ,与当前的公共预算体制密切相关。《预算法(2015)》规定“中央一般公共预算包括中

央各部门的预算和中央对地方税收返还、转移支付预算”,“地方各级一般公共预算包括本级各部门的预算和税收返还、转移支付预算”(第六、第七条)。从理想和规范意义上讲 ,以中央政府为例 ,最好是在年初将中央各部门的预算和中央对地方税收返还、转移支付预算全部细化到具体部门、地区和项目 ,一次性批复给中央本级支出部门和具体地区(税收返还和转移支付预算)。政府各部门在年中根据年初预算报告予以执行 ,财政部门负责资金管理和监督 ,除特殊情况外一般不应大规模调整或追加预算。地方各级政府的预算也应如此。但是 ,实际上 ,当前各级政府年初预算的编制远未达到这一要求 ,最突出的表现就是年初预算到位率低。

(1) 年初预算到位率

所谓年初预算到位率 ,也称为年初细化预算到位率 ,是指各级政府预算经人大批准后 ,由财政部门批复到支出部门(业务部门)可直接进行预算执行的资金占年度预算总支出的比例。由于各方面因素的影响 ,政府年初预算报告编制非常粗

糙,许多资金尤其是项目支出无法在年初细化预算到具体部门、地区和项目,而是切块预留在了财政部门或有预算分配权的部门,需要在年中予以二次预算和二次分配。

部门预算改革以来,中央年初预算到位率就一直不高,尤其是在基本建设支出等特殊支出领域,年初预算到位率很低。

地方政府由于要考虑上级转移支付等因素的影响,年初预算到位率更低。显然,年初预算到位率低本质上是年初预算编制粗糙,大规模的切块预留资金,实际上是没有在年初纳入预算编制。由于大规模预留资金年初没有细化到具体项目,这对财政支出进度会产生很大影响,并可能造成大规模资金沉淀。

(2) 财政转移支付与地方政府预算

分税制改革后,中央对地方专项转移支付规模越来越大(周飞舟,2012),占地方一般公共预算支出的比重也非常高,而且越是中西部地区的基层政府,专项转移支付占地方支出的比重越高。但是,目前的专项转移支付预算管理体制,却会严重影响财政资金的支出进度。

税收返还和典型的一般性转移支付由于主要通过因素法分配,因此比较容易按时分配下达。专项转移支付却复杂很多,大部分需依赖项目法或“项目法+因素法”的混合办法予以分配,需要在上下级政府之间的多个财政、业务部门间不断来回协调,才能最终确定分配方案,因此在年初预算时很难细化到具体地区和项目,需要年中予以二次分配。结果,大量专项转移支付年初不能细化预算到具体地区和项目,由此导致专项转移支付下达时间普遍较晚,以致影响了资金支出进度。

2013年起,中央采取了多项措施加快财政资金支出进度,要求专项转移支付在年初要尽量预算到地区,情况虽有所好转,但仍然有很大比重的资金不能在年初细化到地区和项目,有些虽然明确了具体地区,但未能细化到项目。2015年,中央对地方转移支付预算中仍然还有14580.06亿元年初未能预算到地区,约占转移支付总量的四分之一,其中近70%是专项转移支付,占专项转移支付总量的47%^⑩。结果,专项转移支付总是很难即时下达到地方政府,迟滞了资金支出进度。

由于受财政转移支付(尤其是大规模专项转移支付)的影响,地方财政支出进度明显比中央财政支出进度要慢,资金结转结余和沉淀问题也更加严重。而且,越是中西部地区,由于更加依赖上级转移支付资金,财政支出进度偏慢和资金沉淀问题就愈加凸显。

(3) 公共预算体制和公共预算能力

目前,公共预算体制的一个突出缺陷是对中央(上级)对地方(下级)税收返还和转移支付预算的规范和实践不清晰。根据《预算法(2015)》的规定,税收返还和转移支付预算属于中央(上级)政府预算,在预算执行中进入下级政府收入,由下级政府予以决算。但是,在实践中,为了提高转移支付支出进度和预算效率,中央又强调应尽可能地将更多专项转移支付预计数提前下达给地方政府,以利于地方政府将上级提前下达的专项转移支付预计数编入本级政府预算^⑪;对于税收返还和一般性转移支付,中央更是要求尽可能精确的提前下达给地方政府,以利于地方政府纳入年初预算。从提高预算和支出效率的角度看,确实应该尽可能将更多的转移支付纳入地方政府年初预算,这实际是要求中央(上级)转移支付预算拉长预算时间和周期,在地方政府进行年初预算之前,即将绝大部分转移支付提前细化到具体地区和项目。显然,中央对地方的转移支付预算,不得不高度依赖地方政府的参与,是中央和地方共同参与预算出来的结果,因此需要进一步理顺这一多层级政府共同参与的预算管理体制,提高转移支付预算的年初预算到位率。

同时,当前核心预算机构(各级财政部门)的预算管理能力和明显不足,统筹公共预算的力度不够。在美国等西方预算国家,政府核心预算机构不仅地位特殊,而且组织力量非常强大。而中国各级政府的财政部门,虽然看似是各层级政府中的强势部门,但实际上却是“外强中干”(马骏、於莉,2007)。形式上看,它掌握了财政资金,对其他政府部门形成了很大制约关系;但是,实际上,它作为核心预算机构,却深受发改委等其他有预算分配权部门的肢解,财政预算分配权仍然不集中和不统一。更关键的是,财政部门作为核心预算机构,其预算管理能力和严重不足。比如,由于各级财政部门作为核心预算机构的统筹力度有

限,很难统筹动员同级其他政府部门一起来不断强化部门预算编制和制定有效的中长期财政支出规划。

结果,各级政府年初公共预算编制就非常粗糙,无论是本级部门支出预算还是对下级政府转移支付预算,都有大量资金无法在年初细化到部门、地区和项目,公共预算的权威性和约束性也大打折扣。

公共支出结构与公共支出进度

但是,公共预算体制和预算能力不是影响预算编制和执行的唯一因素。之所以有部分公共支出始终在年初难以细化预算到具体部门、地区和项目,并进而影响支出进度和支出效率,这还与公共财政的支出结构密切相关。

改革开放以来,中国财政支出结构一直在不断变化(图2)。1978-2011年,经济建设支出比重由1978年的64.1%下降到2006年的26.5%,降幅非常大;但自2007年开始^⑫,经济建设支出

占比又开始重新回升,2011年达到39.4%,重新回到20世纪90年代末期水平^⑬。社会文教支出则保持了持续上升的趋势,由1978年的13.1%上升到2006年的26.6%,2011年则达到了36.4%,其中2006-2008年还超过了经济建设支出的比重。国防支出比重基本保持下降趋势,由1979年的17.4%下降到了2006年7.4%,2011年的5.5%。行政管理支出1978年为4.7%,其占比增长非常快,1990年即达到了13.4%,2006年达到了18.4%,2008年后略有下降,2011年为16.1%,占比还是比较高。其他支出则由1978年的3.2%上升到2006年的20.5%,此后不断下降,2011年下降到了2.6%。

显然,改革开放以来,中国公共支出中的经济建设支出占比虽然一直在不断下降(2007年之后又重新波动上升),但目前仍然是公共支出的主体部分。IMF的统计也显示,2011年之前中国政府经济事务支出占比仍然在30%以上^⑭。



图2 中国公共支出结构(%)

资料来源《中国财政年鉴(2007)》,第383-384页。

西方发达国家公共支出的构成则很不相同。他们大部分财政支出是具有很强支出刚性的权利性支出^⑮,以社会保障、医疗卫生等公共服务支出为主体,经济建设支出占比非常低。权利性支出的增长,是福利国家建设的结果。权利性支出具有很强的支出刚性,很大部分是直接补助个人和家庭的支出,支出程序高度制度化,支出进度也容

易控制。与之相对应的是,经济事务支出占发达国家财政支出的比重很低,除韩国高达21.6%之外,其余大部分国家都在10%左右,典型福利国家则基本在10%以下。

与发达国家(经济体)相比,中国当前的公共支出结构与之差异很大。发达国家公共支出的绝对主体是社保、教育和医疗为代表的公共服务支

出;尤其是社会保障支出,在大多数国家财政支出中的比重都在40%左右,社保、教育和医疗支出合计占财政支出的比重一般都在60%以上,有些国家甚至接近或达到了70%。而在中国,以社保、教育和医疗为代表的公共服务支出占财政支出的比重则要低很多,而经济建设(事务)支出占财政支出的比重则远远高于发达国家(经济体),在发达国家中,经济事务支出占比一般在10%以下,而中国则在30%以上,某些年份若政府为刺激经济进行大规模投资,则这一比重将更高。因此,在中国公共支出结构中,公共服务和经济建设支出呈现出一种“双强”格局,中国既面临着很强的公共服务支出压力,也面临着很强的经济建设支出压力,中西部地区的一些基层政府,甚至面临着维持行政运转和工资发放的压力,这就是政府所谓的“保运转、保民生、稳增长”背后的逻辑。

不同类型的财政支出,其支出效率和支出进度差异很大。西方发达国家公共支出占GDP的比重虽然很高,公共支出规模也很大,但是,其公共支出的主体是以社会保障支出为代表的权利性支出,大部分根据因素法(公式法)即可在年初精确预算到位,年中只需要根据实际情况执行即可,具有很强的支出刚性,支出进度也容易控制;同时,其占比较小的经济事务支出,大部分又是对农业的补助支出(陈颂东,2004),这也是通过因素法予以预算,支出效率也能够得以保证。中国的社会保障基金支出,就是这种典型的权利性支出,也可以根据相关数据予以精细的预算,支出进度也很容易控制;我国教育、医疗等领域的不少支出,也具有类似性质,比如农村义务教育中的免除学杂费、午餐补助支出等。

中国公共支出中的经济建设支出,由于不能简单地用因素法预算支出,在支出难度上要大很多,支出进度也难以保证。经济建设支出中最典型的,就是政府投资类的基本建设支出,这在公共支出的各种类型中都存在,尤其是在交通运输、住房保障支出等领域,基本建设投资的比重更高。比如2000-2006年,基本建设支出占全国一般公共预算支出的比重一直在10%以上,基本建设支出占中央支出比重则一直在15%以上,有些年份甚至高达20%^⑩。基本建设支出在中央对地方专项转移支付中也占比很高,比如2015年,基建

支出占中央对地方专项转移支付总量的17%,在公共安全、城乡社区和其他支出中,基建支出占比超过了70%,在住房保障和资源勘探信息等支出中也达到了30%以上^⑪。

以基本建设支出为代表的政府投资类项目,其最大特点就是审批程序复杂,支付进度缓慢。我国政府投资类项目的审批和实施有一套非常复杂的程序,一般由各级政府发改委负责统筹管理,并批复权限内的基础设施建设项目,重大项目(一般以投资金额为限)需要由上级发改委核准或审批。政府投资类项目审批需经历三个阶段:项目建议书审批、可行性研究报告审批和初步设计文件审查审批,每个阶段都需要多种资料报告,都需要与不同行政部门(国土、规划、环保、财政,等)进行沟通协调,结果,一些重大项目仅仅走审批程序就花费了好几年时间^⑫。

与基本建设支出类似,以农林水事务支出为主体的涉农支出,也是中国经济建设支出的重要组成部分。与西方国家涉农支出以农业补贴为主不同,直接补贴在中国涉农支出中占比并不高,我国涉农支出的主体是基本建设支出和产业扶持(调整)等方面的项目支出。涉农产业项目在预算和实施过程中的最大困难是,它由于要根据实际情况,对基层的具体条件和环境做出即时反应,因此就难以在年初预算中细化到具体项目。结果,涉农支出一般都成了地方财政支出进度最慢的领域之一。在中西部地区,涉农项目大部分又来自上级专项转移支付,这进一步延缓了支出进度。

综合来看,一般而言,在地方支出中,在基本支出占比更高的教育、医疗卫生、公共安全等领域,由于人员工资福利性支出占比高,因此往往支出进度更快;在社会保障和就业、教育等“权利性支付”支出占比更高的领域,支出进度也更容易保证。反之,在基础设施建设、产业政策支出等经济建设支出占比更高的领域,由于项目难以在年初细化预算到项目,同时需要一系列繁复的审批程序,还需要根据具体情况灵活变化,支出进度要慢很多,以至最终形成了大规模沉淀资金。尤其是,中央对地方的专项转移支付中基本建设支出比重高,农林水事务支出等经济建设支出的比重也很大,对资金支出效率和进度提出了很大挑战。

结论和讨论

分税制改革后,中国政府在短期内迈入了“大政府”时代。像西方国家一样,中国也试图通过公共预算改革,建立现代“预算国家”来应对“大政府”时代的挑战,从而形成了一个以项目制为核心的新的国家治理体制。但是,实践表明,以项目制为核心的公共预算体制并未能完全有效应对“大政府”时代的挑战,典型表现就是公共财政支出进度偏慢,财政资金支出效率很低,形成了财政资金的大规模闲置浪费。

当前,政府公共预算体制不顺和公共预算能力不足是导致财政资金大规模沉淀的重要结构性原因。一方面,作为核心预算机构的财政部门预算能力严重不足,不能有效统筹政府各部门高效的编制中长期财政支出规划和年度部门预算,导致公共预算的年初预算到位率很低,大量财政资金不能细化预算到具体部门和项目,需要等待年中二次分配,年初部门预算实际上成了一本“残缺”预算。另一方面,中央(上级)对地方(下级)转移支付的预算管理体制尚处于摸索阶段,导致中央对地方转移支付(尤其是专项转移支付)年初预算到位率低,大量专项转移支付不能及时下达到地方政府,严重影响了地方本级公共预算编制和财政支出效率。政府公共预算体制的不完善和预算能力不足,使政府年初预算编制质量粗糙,既导致大量财政资金切块预留未能细化,也造成年中频繁调整预算,政府预算的权威性和约束性大打折扣,财政支出效率和支出进度大受影响。

同时,政府公共支出结构是影响财政支出进度,造成资金大规模沉淀的深层次因素。西方发达国家(经济体)虽然公共支出占GDP的比重也很高,但主要支出类型是以社会保障、医疗卫生和教育为代表的权利性支出,它主要通过因素法(公式法)进行预算,支出效率和进度容易控制。改革开放以来,中国公共支出结构虽然已发生很大变化,但是,当前经济建设支出仍然是政府财政支出的主要组成部分,与公共服务支出旗鼓相当,而且,即使在教育、医疗等公共服务支出中,政府投资类基础设施建设支出占比也非常高。财政支出中的经济建设支出,尤其是政府投资类基本建设支出,其预算和支出程序极为繁复,很难保证支

出进度;政府财政支出中对农业和其他产业政策的经济建设支出,则因为要根据地方和市场具体情况灵活应变,预算和支出难度也很大。因此,在当前的公共支出结构下,财政支出进度偏慢,财政资金大规模结转结余问题就有一定的必然性,支出效率的提高也绝非一日之功。

公共财政资金的一个重要特性是,它必须在财政年度内全部有效支出,发挥其应有的社会功能。若大量资金在财政年度内不能有效支出,形成沉淀资金,既是对财政资金的浪费,也是对社会的一种“过头税”。因此,在“大政府”时代,当公共财政收支规模越来越大,占国民收入的比重越来越高之后,公共财政支出进度和支出效率问题就日益凸显。尤其是在中国,政府是在很短的时间内由一个捉襟见肘的“穷政府”快速迈入了“大政府”时代,这对政府公共预算体制和公共预算能力提出了更大挑战,也正是在这个过程中才出现了复杂的公共支出效率问题。

显然,在以项目制为核心的公共预算体制中,如何进一步完善公共预算体系,增强公共预算能力,优化公共支出结构,提高公共支出效率,建立一个规范、高效的公共支出体制,并最终建设一个现代预算国家,将是中国当前和今后很长一段时期内国家建设的重要命题。^①

- ①《人大副委员长:警惕一些地方政府事实上“破产”》: http://finance.ifeng.com/a/20151225/14136901_0.shtml; 比如,“2014年10月13日至12月17日,在库款从5373.89亿元持续增至11784.25亿元的情况下,财政部19次发行国债筹资共4601.92亿元”,2015年中央发行国债则高达2.1万亿元。参见《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》
- ②中国人民银行《金融机构人民币信贷收支表》(2000-2013)财政性存款项目。
- ③《“沉睡”资金将近4万亿元专家支招盘活》,《证券日报》2014年12月26日。
- ④《我国财政资金沉淀问题严重》, <http://www.chinairm.com/news/20130713/084935449.html>。
- ⑤《财政部拟定新规治理万亿存量财政资金》,《中国经营报》2013年7月15日。
- ⑥我国各级政府的财政预算一般是每年2月才获得各级人民代表大会批准,而年度财政预算开始执行时间是每年1月。这就意味着每年1-2月我国处于无预算状态。每年1-3月,根据《预算法》的规定,各级政府可以先按照上一年同期的预算支出数额安排支出,事实上这仅限于上一年度同期预

算安排用于各部门、各单位正常运转的人员经费、业务经费等必需的支出数额,新增项目支出特别是重大项目支出难以安排,迟滞了总体支出进度。

- ⑦2008年数据系根据财政部网站公开数据计算,由于它只就1-6月做了总量公布,7-12月做了单月公布,因此未直接纳入图中。
- ⑧《关于加强地方预算执行管理激活财政存量资金的通知》(财预[2013]285号),《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号),《国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》(国发〔2015〕35号),《关于进一步加强库款管理工作的通知》(财办[2017]12号)等等。
- ⑨参见《中国会计年鉴(2015)》,第541页,《中国会计年鉴(2016)》,第495页。
- ⑩财政部《2015年中央对地方税收返还和转移支付分地区预算汇总表》。
- ⑪财政部应当在每年10月31日前将下一年度专项转移支付预计数提前下达省级政府财政部门,省级政府财政部门应当在接到预计数后30日内下达本行政区域县级以上各级政府财政部门,县级以上地方各级政府财政部门应当将上级政府财政部门提前下达的专项转移支付预计数编入本级政府预算。“提前下达的专项转移支付预计数与其前一年度执行数之比原则上不低于70%。其中:按照项目法分配的专项转移支付,应当一并明确下一年度组织实施的项目;按因素法分配且金额相对固定的专项转移支付预计数与其前一年度执行数之比应当不低于90%”。参见《关于印发〈中央对地方专项转移支付管理办法〉的通知》,财预[2015]230号,第十九条。
- ⑫2007年,我国采用了新的财政收支分类体系,因此2007年前后的跳跃式变化在很大程度上是统计口径变化所致。2007年之前,其他支出占比越来越高,以致2006年超过了20%,主要是统计口径不严谨所致,将部分经济建设和公共服务支出粗略的统计为其他支出。2007年新的收支分类体系则更为严谨,也更为准确的反应了当前的公共支出结构。
- ⑬2007年后,国家财政再未按照经济建设、社会文教、国防、行政管理和其他类支出予以统计,因此2007年之后这些支出类型各自占比的数据,都是不同研究者根据相关标准对新的财政支出分类体系予以重新统计的结果,结果仅供参考。此处2007-2011年的相关统计结果,直接参考了李文军的研究,参见:(李文军,2013)。
- ⑭参见:IMF,《Government Finance Statistics Yearbook(2008)》,第30页,2009卷第31页,2010卷第42页,2011卷,第39页,2013卷,第33页。
- ⑮所谓权利性支出(Entitlement),即“要求从政府支出中受益的任何个人或政府单位都必须符合法定资格要求的立法,公民权利性支出是联邦政府必须履行的义务,若是这些义务没有得到履行,公民权利性支出的受益者具有法定追索权”。(阿伦·威尔达夫斯基,内奥米·凯顿,2006,417)。公民权利性支出所形成的预算被称为“以权利为基础的预算”或“赋权型预算”,它的核心和基础是“权利”,即任何符合法律

规定条件的公民和或法人都可以享受当地政府提供的某种福利。(马骏,赵早早,2011,274)。

- ⑯财政部国库司《财政统计摘要(2012)》,第150、152页。
- ⑰财政部《2015年中央对地方税收返还和转移支付决算表》。
- ⑱比如,一个极端的例子是,经过多年的奔走,广东湛江钢铁项目获得国家发改委核准批复后,市长走出发改委大门,喜极而泣,亲吻批复文件。<http://news.qq.com/a/20120528/001116.htm>。

参考文献

1. 阿伦·威尔达夫斯基、内奥米·凯顿《预算过程中的新政治学》,上海财经大学出版社,2006年。
2. 布坎南、马斯格雷夫《公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观》,中国财政经济出版社,2000年。
3. 财政部国库司《财政统计摘要(2012/2015)》,经济科学出版社《中国财政情况(2014-2015)》,经济科学出版社。
4. 陈颂东《财政支出结构的国际比较与我国财政支出结构优化》,《改革》2004年第1期。
5. 焦长权、焦玉平《大政府的兴起:经济发展与政府转型》,《开放时代》2018年第3期。
6. 李文军《中国财政支出结构演变与转型研究》,《社会科学》2013年第8期。
7. 马骏、赵早早《公共预算:比较研究》,中央编译出版社,2011年。
8. 马骏、於莉《中国的核心预算机构研究——以中部某省会城市为例》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2007年第2期。
9. 渠敬东《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。
10. 坦齐、舒尔内希特《20世纪的公共支出》,商务印书馆,2005年。
11. 坦茨《政府与市场》,商务印书馆,2014年。
12. 约翰·沃克、哈罗德·瓦特《美国大政府的兴起》,重庆出版社,2001年。
13. 王绍光《美国进步时代的启示》,中国财政经济出版社,2002年《从税收国家到预算国家》,《读书》2007年第10期。
14. 王绍光、马骏《走向“预算国家”——财政转型与国家建设》,《公共行政评论》2008年第1期。
15. 折晓叶、陈婴婴《项目制的分级运作机制与治理逻辑》,《中国社会科学》2011年第4期。
16. 周飞舟《财政资金的专项化及其问题》,《社会》2012年第1期。

作者简介:焦长权,社会学博士,北京师范大学社会学系讲师。北京,100875

(责任编辑:毕素华)