

西方国家提高公共支出效益的改革及其借鉴

陈 工

摘 要 为提高公共支出效益和控制支出规模膨胀,西方国家 80 年代以来在公共支出方面进行了改革:在公共部门中引进市场机制和实行承包,加强公共部门之间、公共部门与私有部门之间在提供公共产品方面的竞争;在公共部门的劳动供需关系上引进市场机制,改革工资分配制度;通过使用收费制度和降低供应成本,提高政府投资效益等。我国应借鉴西方国家的措施和经验,以提高我国公共支出的效益。

关键词 公共支出 财政改革 提高公共支出效益

在财政赤字笼罩世界的现代社会,各国均普遍重视控制公共支出膨胀和提高公共支出效率。从我国来看,公共支出增长速度也高于财政收入的增长速度,公共支出浪费现象严重,财政赤字连年发生。因而如何有效地提高公共支出效益和控制支出规模的膨胀是我们亟待解决的问题。西方国家长期以来一直致力于改善公共支出质量的研究,并取得了一些成就。本文先着重探讨西方国家改善公共支出质量的改革,然后再谈对我国财政改革的启迪。

一、西方国家改善公共支出质量的举措

80 年代期间,大部分的西方国家在控制支出膨胀等方面取得了一些进展。80 年代后半期经合组织国家政府支出占国内生产总值的比重平均水平下降了 1.7%。这些成果主要是通过引进各种各样市场机制的措施所取得。

(一)引进竞争机制,改善公共部门供应“纯公共品”和“准公共品”的经营管理。我们知道,如果要使政府支出水平相对固定或下降,那么政府将会面临两种的抉择:一是减少支出项目,但这在政治上通常是很困难的,也是行不通的。二是提高现有资源的利用。后者通常是通过降低项目成本和提高现有资源的利用效率来实现的。这就是我们所说的改善政府支出的质量。

首先,通过市场机制和承包,加强公共部门之间、公共部门与私人部门之间在提供公共产品方面的竞争。西方学者认为,效率的提高来自于竞争。正如同私营部门一样,对公共部门也有必要施以竞争的压力,使得公共部门商品劳务的供应者不得不为“顾客”而进行竞争,这样就可以刺激他们寻找提高效率的办法,从而导致支出的节省和更好地进行成本控制。因此,西方主张通过公共部门间、公共部门与私人部门间的竞争来提高公共支出的效率。许多的经合组织成员国已通过多种多样的方式来促进公共部门的竞争,例如,在公共产品与劳务的供应上,有的扩大竞争投标的范围,有的采取经营承包的方式,强调投入的收益,并在提供相同公共商品与劳务的不同公共机构中引进“准市场”机制,引进更具有弹性和敏感性的公共部门劳动力市场。由于在竞争投标和承包经营的情况下,竞争的激烈性和对利润的追求产生了刺激作用,这

样为了避免失去合同的风险和经营失败,各部门就必须对经营和成本进行更好的控制,并更有效地寻找产品革新和生产率提高的方法。此外,由私人部门经营还有可能使劳动力成本较低。即使当公共品的生产保持在公共机构内部进行的话,通过外部竞争的有效的“威胁”,也会使公共部门机构的效率提高。

其次,强调在公共部门内部管理系统进行改革、竞争和完善。他们认为在预算和资源配置过程中的改革特别重要。例如,通过总支出规模的限额和在限额内项目的择优安排;为机构和管理者提供选择上的弹性和投入的时间选择;加强公共部门的雇员对经营成果的会计责任等方法,为公共部门的管理人员提供了改进经营管理的机会,也有利于刺激其改进的积极性,从而提高支出的效率;此外他们认为通过机构内部的改革和适当地利用私营部门的供应者会使效果更大。在80年代期间,经合组织的各成员国已实施了这些改革(法国、英国、加拿大、澳大利亚、丹麦、新西兰、挪威和瑞典较显著,近来美国也结合本国情况使这些原则中的许多东西具体化)。在新西兰,政府与公共机构(政府各部门)之间承包的安排特别强调促进效率,在公共机构内部都建立相应的目标、刺激和鼓励奖惩机制。同时,更有效的信息和会计方法,包括权责发生额技术也被用来记录和评估其经营成果以确保“真实”成本和公共部门活动的价格能被适当和准确地衡量。过去承包方式仅在较简单的政府的日常政务活动中采用,现在已被运用到相对复杂的领域中,如信息和通讯技术方面。

市场机制和合同承包能否被更广泛地使用还取决于某些条件的实现。一个功能健全的市场存在是必要的前提条件。实践证明,承包主要适合于那些供应的数量、质量、价格和运输时间等条款能在合同中得到详细说明,并在重新修订承包合同时能被有规则地监管的公共产品的供应;而不适合于那些由于种种原因,合同很难被详细说明或监管的,如司法系统。但不管怎样,通过内部的改善和竞争,可以大大地节约支出和提高效率。

(二)在“准公共品”的供应领域引进“准市场”机制,以提高公共支出效益。教育、保健卫生和具有外在经济性等准公共品继续由公共部门生产是必要的,但是,在这些产品与服务的消费中有着大量的“私有物品”的因素,因此,私营部门也应被鼓励加入这些可供选择的供应者中,参与竞争。80年代以来,在西方国家,这些准公共产品的供应处在竞争压力之中,通过准市场机制的引进和刺激来确保这些服务的生产者能适应他们的“顾客”的偏好和要求而进行生产,也确保这些“顾客”更注重价格、质量和不同供应者之间的区别。准市场机制已被作为提高效率、控制成本的一种手段。

引进准市场机制的另一个目标在于“顾客”和他们的需要,而不是在于机构和提供者。拿住宅作为一个例子,在一些国家实行的改革包括把过去直接拨款建造公共住宅改为以直接补助的形式或权利性拨款的形式支付给受补人。这种方法潜在的利益就是可以更好地调度住宅总库存数目,减少符合条件的家庭等待合适住宅的时间,增加了劳动力的流动性,也刺激了私营部门建造住宅的积极性,适应那些得到补助的人对住宅的需要。

(三)引进市场机制,改革公共部门劳动力市场。西方国家公共部门劳动力市场由高度限制性的协议或行政法规所支配。一般来说,就业状况一直是根据狭窄的职业等级分类,标准化的工资规模被相对固定下来,经常无需考虑个别等级和不同地区的供给和需求的状况。工资通常根据其任职时间的长短确定,很少考虑改进工作的成果与刺激措施的使用,这就限制了与私营部门展开竞争的可能性。因此,现行的就业安排已经降低了政府部门中劳动力的使用效率。从

总体来看,西方国家的工资的制定仍然高度集中,而且,各国政府仍然打算继续用这一手段为控制成本的工具。事实上,80年代后半期,在一些西方国家的公共部门里,工资的确定和就业安排已经开始改革,一般来说,合同工的使用已日益增多,而不再是永久的公务员制度。许多国家已在不同的程度上开始采取措施修订工资规模和职业分类。更详细的工资级差,使得提升成为一种刺激手段。在一些国家工资水平是同完成工作的业绩相联系,而不是同工作年限挂钩,两者都适用于管理阶层和工人阶层。但是,贯彻改革的措施并不是很容易的。共同的问题是任务定额的落后管理,完成工作任务报酬的分配不合理,计划的超额标准和中央机构的控制。

在某些公共部门中,更广泛的改革还包括给各政府部门自主权,让它跟自己的雇员就工资、工作条件和其他劳动力市场的条件进行商定或讨价还价。原则上说,工资的变动不是根据公共部门劳务的广泛连锁性,而是根据生产率的提高或在某个特定部门、地区、技术种类中招募新职工和保留旧职工的情况而决定的。目前,在这些领域的改革是很重要的,如果把其在更广泛的范围与上述的其他改革相结合,效应将会扩大。要使效益最大化还要求管理者具备有效地配置资源的刺激机制和信息资料(包括完全成本会计)。但要注意,除非有预算资本或其他有效的约束(如与私人部门间的竞争),否则,在政府机构内部允许分散的工资讨价还价制度将是不明智的。

(四)通过使用收费制度和降低供应成本,提高政府投资的效益。首先,实行使用者收费制度。西方学者认为引导决策者做出投资决策的因素是个别的计划项目能否产生一个高社会报酬收益率,并且应确保现存的股本能被最有效率地使用。由于使用者收费制度反映了边际社会成本的要求。因此,引进使用者收费制度是保证能提高政府股本使用效率的有效方法。以道路作为例子来说,现行的收费通常仅能补偿道路损失的一小部分,这种低收费在某种程度上反而刺激了汽车工业的发展,同时也增加了对道路的损坏。低收费使边际私人成本低于边际社会成本,会促进道路运输稳定地增长,从而导致了运输系统的过度需求,并增加了对道路投资的压力。如果收费标准更接近于边际社会成本时,进一步投资就能获得最高效益,并有利于限制对公共基础设施的过度需求和达到合理地使用。最近的调查表明,公共基础设施需求的价格弹性相对来说较高,因此,价格的提高会导致需求量的大量减少。在更大的范围采用使用者收费制度所带来的另外一个好处就是,这种方法可帮助投资者更好地评估在更多的私营部门参与的条件下有可能出现的需求。

其次,通过竞争,减少供应成本。就国家投资的类型来说,基础设施投资的成本通过竞争可在一些范围内降低。欧共体委员会估算,在公共部门采购方面,通过更多的竞争可节省0.1%~0.2%的GDP。一旦把更大的竞争对工业重建所产生的效应考虑进去,那么节省提高到0.6%的GDP。在其他情况中,对某些产品特别是一些从产品设计至实际投产的时间很长的商品,在一个固定的价格基础上进行承包是很困难的,因为产品的规格也许会改变,而且成本事先也是很难估计准确的。欧共体估计,公共部门从私人部门的购买中有25%~50%属于这种类型。这样的问题导致了成本加成合同计价的产生,刺激生产者防止成本过高的机制已被严重地削弱了。在这个领域的改革已被提到议事日程。在国防的采购主要方面和其他地方已出现由以成本加成计价为基础的拨款合同,朝着可供选择的许多供应者和合同中进行竞争的方向转移,在这些合同中供应者要冒一些成本过高的风险。也有一些从“偏好购买”安排转移到更广泛的公共部门,这样的安排通常有利于当地的供应者。在这个领域中有更多的竞争者存在这个

范围内,通过转移购买力的限制,可从最低的成本生产者中得到大量的节约。

私营部门在公共基础设施投资中的作用的日益增强也是一个潜在的因素,这有利于降低供应成本和政府支出。在挪威对一些高速公路、桥梁和隧道的投资中,私人的作用日益增强。英国与法国间的海峡隧道是私营部门投资。私营部门的投资既可以减轻政府支出的压力,同时也可以帮助分担风险。此外,它还有利于限制在设计、建设和经营上的低效率。

二、对我国财政改革的启迪与借鉴

西方国家从 30 年代起,就开始重视对财政支出理论和支出决策分析的研究,形成了较为完整的支出理论,在市场经济条件下的实践也积累了不少的经验。虽然上述的措施和建议我们不能照搬照抄,但是其中的一些有益的做法和经验对我国财政支出的改革与完善仍然具有启发意义,值得参考和借鉴。

(一)重视财政支出的分析研究,改进现行的研究方法。长期以来,我国财政理论研究不注重对支出决策过程、支出使用效果、成本——效益等的分析。财政支出浪费严重,支出效益低下。这种状况主要是与传统计划经济理论和高度集中的计划经济体制有关。而西方国家从 30 年代起,就注重对支出理论和支出决策分析的研究,形成了诸如公共选择、支出效益分析等理论,从而在较大的程度上避免了政府支出的主观随意性,比较有效地约束了政府支出,提高了政府支出的效率。随着我国社会主义市场经济体制的确立,财政支出决策的民主化和科学化、财政支出效率的提高日益重要,因此,我们应重视支出的研究。

从上述西方国家有关提高支出效率的措施与建议可看出,西方财政支出理论中注重研究消费者的偏好。把微观经济学中消费者在市场上对商品作出选择的理论应用到公共产品理论分析中来,以决定怎样才能有效地提供公共产品和提高支出效率。这种研究消费者对公共产品的需求,探讨国家应根据消费者的偏好而进行投资决策的分析方法,不仅仅是研究方法上的改变,而是关系到财政配置资源的决策基础的问题。它可以避免决策者凭主观办事而使决策失误的缺陷。当然,完全按消费者的偏好来进行决策也是不行的,但在对财政支出的研究中,把这种分析方法结合进来,把广大人民对公共产品的需求考虑进来,并借鉴其控制支出的一些具体方法来制定支出决策,就能有效地配置资源,也使支出决策民主化,从而提高支出的效率。

(二)适应市场经济需要,调整财政支出范围。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。在现代市场经济条件下,市场机制将在资源配置中起基础性的作用,财政在市场机制调节基础上发挥间接的调控作用,以纠正和弥补市场失灵,保证市场机制顺利运行。因此,财政支出的范围应以纠正和弥补“市场失灵”的要求来进行界定。在西方国家里,财政支出的界限相当明确,“纯公共品”由国家负责,“准公共品”则由国家、企业和个人共同负担。经济体制改革以来,我国已对财政支出进行了相应的改革,但从目前现有财政支出的安排看,仍未冲破计划经济的束缚,一些应由部门、企业和个人承担的支出项目仍由财政包揽,而一些应由财政统筹安排的项目却迟迟上不去,财政性支出和非财政性支出的界限仍未分清,使得财政支出的效率无法提高。因此,应彻底改变旧的支出模式,建立起适应市场经济需要的合理的财政支出结构。就经济建设来说,凡是以盈利为目的的生产经营性投资,应该完全由企业通过市场来解决,财政原则上只限于承担社会基础设施和公用事业建设的资金需要;就科教文卫事业和社会保

障支出来说,财政也不是全部统包下来,凡是可以确定特定受益主体及其费用的部分,都要通过市场机制去解决,财政原则上只解决那些无法确定特定受益主体及其费用的资金需要。国家政权建设等非生产性的支出,当然由财政来安排。

(三)改进公共部门人事工资制度,提高政府支出的效率。目前,我国公共部门机构臃肿,人员膨胀,人浮于事的现象比较普遍,这是我国财政支出浪费严重的一个主要原因,也是财政支出迅速增长的一个重要原因。为了提高支出的效率,就必须切实地大力精简机构和精简人员,提高公共部门的工作效率。西方国家关于公共部门劳动力市场改革的做法我们不能全盘采用,但其中的一些是值得借鉴的,如公共部门中合同工的日益增多、工资级别的更加详细、工资不是同工作年限而是同工作业绩挂钩和工资总额的控制等。如果这些做法能在我国公共部门中实施,就能既可以提高工作效率,节省浪费,又可以把优秀的人才吸引到公共部门中来。

(四)在科教文卫等事业方面引进市场机制,促进其大力发展。目前,我国用于这些事业的支出是连年上升。但从总体上看,这些事业的发展仍然是投入不足,跟不上经济社会发展的需要。一方面这些部门的经费问题十分突出而急需投入;另一方面浪费严重和效率不高的现象却普遍存在。因此,应大胆地借鉴西方国家一些有益的经验,改变目前财政包揽的做法,在这些部门引进市场机制,鼓励投资的多元化,允许各种经济成分参与创办这些事业。这样既可以减少财政支出的压力,同时又由于私营部门的加入,增强了竞争的激烈性,有利于支出效率的提高。

(五)在公共基础设施建设中引进竞争投标机制,提高投资效益。在我国,基础设施一直是制约国民经济发展的“瓶颈”,为确保经济的顺利发展,必须大量地投入。但国家的财力有限,因此,应像西方国家那样,大力鼓励私营部门投资于基础设施的建设,实现基础设施投资的多元化。在价格逐步理顺的情况下,实行竞争投标,并允许国外参与竞争投标,从而提高支出的效率。同时也可借鉴使用者收费制度,这既可以避免过度的需求,又可以减少支出的压力。

作者 厦门大学财金系副教授 责任编辑 沈小波