

浅议优化公共支出结构助力城乡居民共同富裕

杨雨航

摘要：市场经济体制强调利益为先的竞争模式，但为防止垄断，不能只依靠市场规律分配社会资源，而应该同时依靠政府主观调控，以保证社会资源在健康、公平的土壤中孕育经济果实。可以说，政府部门承担着调控市场经济进而发展各地区经济建设的主要重担。而公共支出是政府实现地区经济调控的主要手段，本文通过探讨公共支出结构存在的问题及原因，提出了基于共同富裕的财政支出结构优化策略。

关键词：公共支出 经济发展 资源优化 共同富裕

贫富差距问题起初可能只是一个村子或一个地区的问题，但随着时间的推移就会逐步演化成了全社会的问题，而解决贫困、均衡各地区社会资源是政府不可推卸的责任。因此，各级政府职能部门通过公共财政的支出来调节各个地区的经济投入和资源分配。但是，在不同的时期，公共财政支出的项目和结构不尽相同。1949年，新中国成立时，我国处于经济发展能力低下，百废待兴的时期，各行各业都需要依赖政府补助和计划经济来解决贫困和落后的窘状，所以，公共支出巨大且几乎是支撑各地区经济发展的唯一经济来源。但1978年以后，由于各地拨付的公共支出计划指标无法满足日益发展的生产需要，计划经济正式向市场经济转变。此后，公共支出的投入发生了改变：由政府直接向落后地区提供粮食、衣物等扶贫物资的方式转变为提供交通设施、通信设备、技术支持、人才储备等方式。通过加强基础设施的建设和对人才的培养，可以为贫困地区提供交易的平台、条件，以及更高阶的人才、教育资源的输送。由于不同地域的致贫因素不同，应采用不同的公共支出结构均衡社会资源，通过这些资源的整合、优化和再分配，减少城乡差距、贫富差距，实现城乡居民共同富裕。

一、公共支出结构存在的问题

（一）公共建设性支出不足阻碍产业结构调整

改革开放以后，我国加入世贸组织，一步步迈向了市场经济的时代，在此过程中，我国经济增长迎来了一段黄金时代。然而，在取得经济发展成果的同时，我国的生产方式仍然存在投入高、产能低下、可持续能力弱等一系列产业结构不优问题。

一般来说，用产业结构的指标能够比较准确地衡量一个地区经济发展的水平，而且良好的产业结构可以使得资源得到合理的配置，达到各项生产能力的最大化，用有限的产业资源创造更多的生产成果，从而促使产业稳定、有序发展。产业结构的升级，必须依靠市场这只“看不见的手”来调节；但是，由于市场调节机制面临着利益导向单一、垄断等难以彻底解决的问题，所以，政府需要依靠公共财政的投入解决产业结构升级所面临的市场失灵等一系列问题，规划产业结构调整的大方向。公共支出结构中主要包括社会保障支出、医疗与卫生、教育、公共建设性支出和公共服务支出。通过对各项支出比例的调整和投资

结构的变化可以影响地方产业结构的规模。由于经济发展和社会需要的改变，公共支出结构也总是在变化。近些年来，主要表现为医疗卫生、国防支出一直在上涨，文化教育支出环比基本保持不变，公共建设支出却呈现下降的趋势。众所周知，产业结构升级仅仅靠市场利益导向是难以维系和优化的，很多公共建设需要政府出面利用公共支出项目打造适合产业发展的平台。因此，在公共支出结构中，公共建设性支出的不足严重阻碍了产业结构的调整和优化。

（二）公共支出结构固化影响财政资金分配效率

随着经济体制的不断革新和进步，公共支出结构也发生了变化。由计划经济时期的市场经济为辅到现在完全向市场经济的转化，公共支出的投入方式也由统一集中拨付的方式转变为了中央领导、各级地方政府分责的方式。这种方式的改变无疑是政府对于财政资金拨付权力的下放，而地方政府拥有一定程度的财务自主权，本质上更应该针对地方需要制定预算计划。但是，由于中央对各地方的教育、医疗、农业、社会保障等支出有固定输出，这就削弱了地方政府对上级拨付的可支配财政资金，肢解地方政府的财务自由；与此同时，地方政府的国防、行政、公共服务支出也面临固有预算的影响，造成了“专有项目”和分块预算的财政资金分配困境。

2016年我国取消了公共支出预算的挂钩项目，但是其预算基数与增量算法依旧影响着公共支出的结构。财政资源是有限的，公共支出的刚性预算缺少合理支配财政资金的空间，会导致财政资金分配效率低下，难以达到优化配置的效果。公共支出作为国家对统一集中的社会资源的再分配，其支出目的就是为了满足社会需要，改善民生，弱化城乡居民的贫富差距。但公共支出结构的固化，会导致财政资金分配不能随着财政收入的变化而变化，造成公共支出效率低，从而阻碍经济增长，拉低城乡居民的福利待遇水平。

（三）费用化支出约束弱化

公共支出项目主要包括国防安全、社会保障、文化教育、医疗卫生、基础建设、公共行政费用以及其他公共支出。公共行政费用是政府实行公共服务职能的基本保障，目的是各类公共资源能够更好地配置到教育、安全、医疗等福利待遇中，这类费用支出不能直接对地方的经济增长作出贡献，杨胜（2016）基于空间计量模型检验出行政支出与产业结构升级存在完全负相关的作用，说明行政管理支出是公共支出中的纯费用类的消耗性支出。资本的积累和市场经济的发展，使得财政收入和公共支出的总量都在大幅度增长，但政府还未建立起成本控制意识，导致在公共支出预算编制中的公共行政费用类支出也呈同向增长，出现许多浪费政府公共支出预算的项目，例如机构人员编制赘余、臃肿，挪用专项财政资金，甚至是腐败和贪污情况的产生，严重影响公共支出的根本职能和政府形象，不利于实现社会资源的优化配置。超额的公共行政费用造成了社会资源的浪费，导致公共支出结构的不平衡，难以实现社会效益的统一，如果公共行政费用支出一直居高不下，势必会压缩其他有利于社会福利的公共支出项目，造成公共支出结构的不协调。

二、公共支出结构中存在的问题原因分析

（一）地方政策与产业转型不匹配

中央及各地方政府出台的公共服务政策和调整政策对各地区经济建设及产业转型产生了至关重要的影响，各级政府对政策的解读不同也影响着区域经济的发展。一项适应民生、有的放矢的政策出台可以通过协调公共支出达到帮助产业优化升级的作用，但一项与产业结构不匹配的政策出台，可能存在阻碍经济发展和经济体制改革的进程。由于经济体制还未完全转化为市场经济体



制，各地政府出台惠农、惠商以及惠民政策时难免受到市场利导性和信息不对称的影响，存在盲目追寻利益最大化或政绩最大化，造成优化企业的政策不能贴合实际情况的可能。

而且，政府在市场经济发展过程中承担了守护者的形象，政策的出台不仅要促进经济的发展，同时也要兼顾国计民生，保障低收入人群的经济流入和福利待遇。而公共支出政策对经济增长的影响和经济增长对产业结构的影响又是呈乘数式的变化，因此，需要多方配合、共同调节公共支出的规模结构来制定促进经济增长的政府政策，引导产业发展方向，以达到产业升级优化的实际要求。

（二）公共预算办法的惯性实施

公共支出有时也称为公共预算支出，因为公共支出的下达和执行都是基于预算基础上根据本年财政需求而调整的结果。也就是说，预算在一定程度上决定财政收入和公共支出的项目和金额，是公共财政资金的源头。公共预算办法包括计算的方法、政策和流程规定；所以，通

过对预算项目的调整可以改变公共支出的结构，进而影响区域经济发展的来源和经济发展的方向。

一直以来，预算方法大体分为增量法与零基法两种，增量法是指保留基于之前预算情况对本年度预算项目和金额进行调整；零基法是指一切预算项目从零开始。由于公共支出项目有限，我国一直采用增量法实施公共预算，但是增量法的缺陷在于缺少压缩成本的意识，导致固有项目的固定支出可能会造成不必要的支出合理化和支出结构的固定化。为了改善预算方式，采用零基预算法，可以在一定程度上避免浪费；但是同时，零基法作业量大，在测算项目是否必要的过程中耗费人力物力，且往往也可能存在顾此失彼的情况。而且，零基法还存在着放权的隐患，例如巧立名目、专款私用等腐败的滋生，为合理的公共支出制造障碍，不利于改善城乡居民的生活水平。

三、基于共同富裕的公共支出结构优化策略

（一）加大地方公共建设投资

在各届人民代表大会中，谈到扶贫政策、和谐社会时都会明确一个概念：经济和技术进步带动贫困地区的发展；想要达到城乡居民的共同富裕目标，搞活地方经济是第一要义。而且，我国现行的经济政策是以市场经济为主，政府投入为辅。在这样的经济大环境下，公共支出需要肩负起弥补市场经济缺陷、干预市场经济波动的宏观调控职能，做地方经济增长的强大助力。然而，在不同时期，政府公共支出的侧重点不一样，改革开放初期，我国大力发展基础设施建设，重视工、农业发展，完善通讯、交通设施；随着消费时代的到来和世界贸易的进一步发展，教育、医疗卫生支出逐步扩大，公共基础设施也不断地趋于完善，所以，公共基础建设支出并没有随着财政支出总量的增加而增加。

尽管我国总体经济平稳上升，但是在公共支出中存在的结构问题仍然很多，例如农业基础薄弱、经济增长动力不足、城乡发展不平衡等。面对现如今的网络经济，公共建设支出不仅仅需要支撑完善基础设施的功能，更需要实现产业升级，由基础产业升级转型为服务型产业，维护和支持互联网平台的发展。众所周知，随着互联网技术的发展，网络消费的覆盖面特别广，例如农村电商网络营销、线上教育等，都可以产生生产力刺激消费，促进落后地区的经济发展。但是，这其中信息技术的普及、网络销售的渠道都制约着贫困地区的经济流入和教育流入。所以，加大地方公共建设投资，根据地方需求因地制宜地完善网络产业的升级是缩小城乡贫富差距的重点优化策略。

（二）多样化预算管理方法

公共支出的预算决定了以后年度的公共支出总额和支出项目类型，为了切实解决贫富差距问题、落实各项扶贫政策，优化支出预算是重中之重。首先，增量法和零基法都各有优点和缺陷，为了保证公共支出预算的指标更加准确，可以采

用基期与零基并存的方法提高预算的严谨性，避免基期预算对下期预算的不良影响。与此同时，我国自改革开放以来，政府和事业单位一直沿用收付实现制度，虽然收付实现制可以体现机关单位所有实际的收入和支出情况，但是缺少对公共支出的预测和对项目支出的成本、效率意识。随着社会科技技术的进步，财务信息化水平逐渐提高，机关单位实现权责发生制作为政府主要的会计制度的要求已经成熟。通过权责发生制可以更好地预测支出情况，提前做好成本管控，促进预算管理方法的多样化，满足新时代的要求。

（三）完善公共支出管理系统

完善公共支出管理系统的关键在于内部控制的制度、流程和绩效管理。首先，完善内控的制度要做到事有专人、人有专责。将事权与财权相匹配，权利与责任同下放才能保证公共支出的各个环节有章可循，避免管理风险。其次，公共支出流程应该随着社会的需要不断进步。例如，国库集中支付的方式、政府采购的流程都可以进行优化和调整，提升政府配置公共资源的效率。最后，对于公共支出的预算可以利用绩效评价体系衡量各项公共支出的成果，进而构建更加均衡的公共支出结构。必要时可以借鉴国内外企业中良好的绩效评价体系，针对预算制定合理的预期绩效目标，从源头控制公共支出的成本；同时监控绩效管理的过程，做到政务透明化，进一步优化公共支出结构，完成城乡居民共同富裕的奋斗目标。■

参考文献：

- [1] 杨胜. 财政支出结构对区域产业的影响分析 [D]. 2016.
- [2] 许珂. 财政支出结构优化视角下行政成本的控制研究 [D]. 2018.
- [3] 张婉迪. 对基本公共服务地区差距的调查与对策研究 [J]. 技术与市, 2011, (1).

（作者单位：齐齐哈尔大学）

责任编辑：康伟