

□ 孙海鸣

上海市级财政各项支出的合理比例比较研究

在实行两级政府三级管理的行政管理体制下,上海市的全部财政资源,以直接拥有、控制和分配为分类依据,可划分为市政府财政与区、县政府财政和乡政府财政。“市级财政”在概念上,出现了狭义和广义之分。狭义的市级财政,应是指市政府财政当局直接拥有、控制和分配的财力资源;广义的市级财政,应是指上海市各级政府财政当局所拥有、控制和分配的财力资源之和。目前,市政府直接拥有、控制和分配的财力资源,大致占全市地方资源的2/3左右,且有逐年下降的趋势。从研究财政支出结构合理化的角度看,以狭义的市级财政为研究对象显然是不够的。因为,上海地方财政属都市型财政的性质,都市本身在地理上、经济上和生活上是一个不可分割的整体,市政府财政支出与区、县政府财政支出,是在支出职能存在相对分工基础上的有机整体。区县财政并不享有地方财政的全部功能,仅执行市财政统一管理下的授权职能。因而,本项研究所涉及的“市级财政”,是广义的市级财政。这一是个相对于中央财政的地域范围财政的概念。

一、上海市级财政支出的基本状况及其特征

上海市级财政支出,主要由经常性支出和建设性支出两大项目构成。国有企业的计划亏损补贴,由于在财政管理上采取冲减经常性收入的方式,而未列入实际财政支出的范围。经常性支出,主要由科教卫生文化事业费、公检法支出、城市维护费、行政管理费、各部门事业费、价格补贴、社会救济费和其他支出组成。建设性支出,主要由基建支出、企业挖潜改造支出、支农支出、环保补助金支出和科技三项费用支出组成。1996年,上海市级财政包括上年结转的建设费的总支出为342.6亿元,比1995年的267.9亿元增加了约27.9%。其中,经常性支出为236.5亿元,占总支出的69%;建设性支出为106.1亿元,占总支出的31%。

当前,上海市级财政支出总量及其结构,具有几个基本特点:第一,从财政支出的增长趋势看,市级财政支出总量与GDP保持同向增长的关系,但其年度增长率存在较大的差异,显示其两者的相关程度不高。其结果是,要以GDP的预测增长率来作为判定市级财政支出预算计划的依据,就相当困难。参见表一:

表一:90年代后GDP当年价格增速与市级财政支出增速对照比较表

时 间	1991	1992	1993	1994	1995	1996
市财政支出增速(%)	13.9	10.4	36.1	52.3	36.0	27.9
GDP名义增速(%)	18.1	24.6	35.6	30.5	24.9	17.4
GDP增速与市财政支出增速的差距	+4.2	+14.2	-0.5	-21.8	-11.1	-10.5

造成这种状况的原因,与GDP的增长结构有关。如果GDP的增长主要由中央在沪部门推动,根据分税制规则主要递解中央财政的部门推动,则市级财政支出增长率就会低于上海GDP名

义增长率;反之亦然。因而,在 GDP 增长结构处于调整时期的当前,GDP 难以作为上海财政支出预算项目计划的比照参数。

第二,市级财政总规模快速增长,但财政资源总量仍然是有限或偏低的,上海依然是一个国家财力资源净流出的城市。在“九五”期间,上海市级财政支出,实际只占全市全部经济单位和个人所创造的国家财政收入的 32%。当然,与 90 年代前相比,上海市级财政可支配财力已是大大增加。1990 年,上海市级财政支出,占当年上海 GDP 的比重为 9.9%;而同期,全国财政支出占 GDP 的比重达 18.6%,其差距接近 9 个百分点。而 1996 年,上海市级财政支出,占当年 GDP 的比重上升到 11.6%,仅比全国该比重低 2 个百分点左右。

第三,在预算内市级财力资源有限的条件下,上海市实际还存在一定数量的各级政府和部门控制和计划使用的预算外财力资金。其来源主要是土地批租留成基金、环保排污收费基金和留在行政管理部 门的部门型收费。其中,土地批租留成费用,被大量投入城市基础设施和市政建设中;环保排污收费中的 80%左右被投入到污染治理与环境保护中;行政管理部 门的收费,则用于弥补行政事业费的不足或员工的收入不足。全国预算外收支大致占财政预算内收入的 30%左右,上海虽没有明确的预算外收支统计,但其数额与预算内收入之比,超过 30%是可以肯定的。通过一定的假设,我们大致计算出,在“八五”期间,考虑财政预算外支出因素的市级财政总支出,是预算内财政支出的 134%。其具体计算方法是:预算外财政支出=列入统计的城市建设资金与维护费总支出-预算内基建支出-经常项目中的城市维护费支出-预算内环保支出。历年来,考虑预算外支出因素的市级财政总支出,参见下表:

表二,市级预算内财政支出和包括预算外支出的总支出比较表

单位:亿元

时间	预算内支出	预算外支出估计数	总支出估计数	总支出是预算内支出的倍数	总支出占 GDP 比重(%)
1986	59.1	7.0	66.1	1.12	13.4
1988	65.9	14.6	80.5	1.22	12.4
1990	75.6	8.3	83.9	1.11	11.1
1991	86.1	22.6	108.7	1.26	12.2
1992	95.0	34.9	129.9	1.37	11.6
1993	129.3	68.3	197.6	1.53	13.1
1994	196.9	75.0	271.9	1.38	13.8
1995	267.9	76.2	344.1	1.28	13.9
1996	342.6	77.6	420.2	1.23	14.5

表二显示:投入城市建设的预算外财力支出,从 1990 年占市级预算内财政支出的 11%,上升到 1993 年的 53%,然后开始逐年下降,到 1996 年时仅为 23%。考虑到土地批租在“八五”时期的变化,以上预算外支出的变化是合理可信和与经验相符的。同时,在预算外财政支出在总支出中比重下降的同时,上海市级财政总支出占 GDP 的比重,却从 1993 年的 13.1%,上升到 1996 年的 14.5%,这说明,上海财政总支出对预算外收入的依赖性,开始逐年降低,也意味着,上海市级财政支出的规范管理,将开始具有较好的基础。

第四、“八五”以来,在人均预算内市级财政支出从 1990 年的 588.00 元上升到 1995 年的 2050.50 元的条件下,预算内财政大类支出的结构变化不大。1990 年预算内财政支出中,建设

性支出占 33.5%，经常性支出占 66.5%。1996 年预算内支出中，建设性支出占 30.9%，经常性支出占 69.1%。1996 年预算内建设性支出比 1990 年下降了 2.6 个百分点，经常性支出增加了 2.6 个百分点。但若考虑到预算外建设资金的投入，则市级财政总支出中，就明显出现财力分配向建设资金倾斜的倾向。1990 年，在考虑预算外支出因素市级财政总支出中，建设性支出占总支出的 42.7%；1993 年，考虑预算外支出因素的市级财政总支出中，建设占总支出的比重高达 54.7%，比 1990 年高出 12 个百分点；1996 年该比重虽有所下降，但比重仍达 43.6%。在建设性支出中，增长最快的是城市公共设施建设及维护费，其 1996 年支出额，比 1990 年上升了 7.3 倍，同期预算内财政支出仅上升了 4.5 倍；含有预算外支出的总支出，也仅上升了 5 倍。

第五，在两级政府两级财政的管理体制下，区财政预算内支出结构，与全市市级财政支出结构，存在明显差异。其主要表现在：区预算内支出中，经常性支出的比重高于市财政支出 10—15 个百分点。也就是说，区财政预算内支出中约 80—85% 的支出用于各项事业和科教文卫体的开支，预算内建设支出仅占 15—20% 左右。当然，在预算外支出中，区政府还是投入了大量的建设资金。在区经常性支出中，最大项支出是教育类，通常占区预算内支出的 30—40%。如虹口区 1995 年教育费支出达 2.1 亿，占预算内支出的 31.3%。而同期全市市级教育费支出，仅占预算内支出的 14.7%。其比重差异，显示出区、县和乡财政，承担了教育经费的主要部分。区财政经常性支出的第二大项目是杂项支出，其通常占区预算内支出的 20% 左右，与全市市级财政该项目支出占预算内支出的比重大体相同，反映出市和区县有相同的机动财力需求强度。区财政经常性支出的第三个大项目是公检法支出，该项目经费通常占区财政预算内支出的 10% 左右，而 1996 年市级财政预算内支出中，公检法支出仅占 5.6%。

二、当前上海市级财政的性质、支出结构比较及其存在的问题

在 80 年代，上海的政府经济管理部门与理论界，通常使用并不规范的但又很形象的术语，来概括上海市级财政的性质，如：“吃饭财政”、“补贴财政”。前者的含义，大致是指上海市级财政支出，其主要只能满足行政管理和各政府事业部门日常经费和工薪支出；后者的含义，大致是指上海市级财政支出，有较大的部分用于价格补贴和国有企业亏损补贴。90 年代后，财政支出的结构，特别是包括财政预算外支出的总支出结构，发生了明显的转变。1996 年，各部门事业费、行政管理费与公检法支出之和仅占预算内支出的 13.4%，即使加上科教文卫事业费，也仅占 36.1%。若以财政预算内和预算外之和为计算基数，则政府包括科教文卫事业费的全部事业与管理费，仅占政府财力总支出的 29.4%。而补贴的比重则就更低，1996 年，物价补贴支出仅占预算内支出的 3%，若将国有企业计划亏损补贴也计入收支，则总补贴仅占预算内支出的 14.4%。

实际上，造成“吃饭财政”“补贴财政”定性的主要原因，应是财政预算内支出结构中，建设性支出比重大，导致经常性支出费用不足。1986 年和 1988 年，上海预算内支出中，建设性支出的比重分别高达 50% 和 40%，远高于“八五”不超过 30% 的比重。若包括预算外支出，其占财力总支出的比重竟分别高达 55.5% 和 50.5%，也高于“八五”平均的 45% 的比重。因而，90 年代以前，上海财政的性质属性，应是“吃饭财政”、“补贴财政”加“建设财政”。

但是，90 年代前的建设资金支出与 90 年代后的建设资金支出，其内容却大不相同。90 年代前的建设资金，主要直接投向国有工业，基建资金投向新办企业，技改资金也直接拨入企业。“七五”期间，财政预算内技改拨款是同期基建拨款的 127%。而 90 年代后，其建设资金，则主

要用于城市公共设施等公共产品创造中,仅用于城市建设与维护方面的建设资金支出,“八五”期间高达 413.5 亿,占同期预算内和预算外财力总支出的 39.3%左右。从这个意义上说,上海市级财政,已初步实现了从“吃饭财政”、“补贴财政”和“建设财政”,向“公共财政”的转化。

在理论上,地区政府的公共财政支出,大体由四大部分构成,即:①一般经常支出,包括政务支出、事务支出和债务偿还;②社会服务支出,包括教育、卫生、社会公益、社会保险、政府廉价租屋等;③环境建设支出,包括基础设施、城市维护、环境绿化、城市道路等;④经济运营支持支出,包括机场、邮电等自然垄断行业和必要的行业补贴。在这四大类支出中,怎样的比例结构才是合理的,对一个地区或城市来说,是难以确定的。因为它涉及中央政府与地方政府的事权分割,也涉及到经济发展水平差异的影响,据统计,美国在人均收入达 1 万美元左右的 70 年代中期,其州和地方政府财政支出结构大致是:教育支出占 31.9%,公共福利支出占 11.1%,保险信托支出占 8.1%;公用事业支出占 6.9%,公路支出占 7.2%,其他包括行政管理、政府事业部门和政府投资项目支出等之和为 34.9%。

对照美国州和地方政府财政公共支出的结构,上海当前的、初步形成的公共财政支出格局,还存在明显的结构性差异。其主要表现在:①公共财政支出中,社会服务支出的比重过低,其中,教育费支出远低于美国州和地方政府。在教育经费的承担上,美国中央政府承担总量的 5%,州和地方政府承担 95%,这样的事权分割,与中国基本类似。而在上海,1996 年教育费附加费支出仅占预算内财政支出的 16.5%,占包括预算外财力支出的总支出比重为 13.5%。②社会公益、社会保障支出比重也过低。在美国,中央政府承担了社会保障支出的 72.4%,州和地方政府承担了 27.6%,这种分权结构,依然使美国州和地方政府支出中的 8.1%,用于保险和信托支出。而上海,由于社会保障在传统上不是由财政而是由企业承担的职能,因而仅有占财政预算内支出 1%的抚恤与福利救济支出项目。社会保障制度改革后,当前采取的方式,依然采取了建立不进入财政收支的专项社会基金的方式,使社会保障未纳入财政公共产品的创造范围。③一般政务支出、政府事务支出和建设性资本项目支出的比重较高。造成资本项目支出差异的原因,主要是上海城市处于向现代城市迈进的发展阶段,而美国在 70 年代已是一个各类基础设施相当完备的现代化国家。造成政务和事务支出差异的原因,则与上海正处于体制转型,在组织和管理上还留有计划行政管理体制的痕迹,而市场经济成份的崛起,又要求政府建立为市场经济提供服务的政务或事务组织。

已初步转化为具有自身发展与体制特色的上海市级公共财政支出,从结构上看,主要存在如下几方面问题:第一,关于各级政府和各部门持有的预算外支出的管理问题。当前,预算外支出已成为上海各级政府总支出的重要组成部分。特别是对预算内财政规模较小的区县来说,预算外收支,对区县经济社会发展往往具有举足轻重的意义。由于当前预算外收入中的大部分来自土地批租等政府商业交易行为,因而,其收入具有极大的不稳定性,故难以对其纳入一般的预算管理程序。这样,其支出往往具有政府根据需要进行临时决策的特征。同时,该项收入和支出的信息,也因缺乏传输规则与渠道而相当隐蔽。因此,健全预算外财政支出管理,是当前上海市级财政支出合理化过程中,亟待解决的问题。

第二,关于预算内财政支出大类规模控制问题。当前上海各级政府控制的市级财政,在预算编制上往往更多考虑需要和总收入,对收入结构和支出结构的影响和限定,考虑较少。特别是对以资本形成为对象的建设资金支出上,较多考虑推动经济发展的需要,较少考虑收入来源结构的限制,导致建设资金支出大于收入来源中可用于建设投入的收入。一些区在制定“九

“五”财政规划时,对建设支出比重的规划增长目标,不是根据收入来源结构的变化制定,而是简单横向比较其它区的该比重水平,使预算支出规划缺乏科学依据。实际上,根据复式预算的原则,资本项目投入的来源,应来自法人资本所得收益,至多再加上个人所得收益。中性流转税赋,原则上应全部提供给经常性项目开支。以此为原则计算,1996年,上海不包括税收返还与专项收入的预算内收入中,可用于建设资金投入的数额,在理论上应相当少。1996年,全部企业所得税为29.1亿元,全部个人所得税为21.6亿元,两者之和为50.7亿元,扣除企业亏损补贴45.5亿元后,仅剩5.2亿元。以5.2亿元加上地方自筹和留于地方的返还税收与专项收入,全部投入建设,也仅为56.5亿元。而1996年上海预算内建设资金实际支出为106.1亿元,应该说,建设挤占了49.6亿元应用于经常性支出的费用。从这个意义上说,上海预算内财政支出的建设规模过大,而经常性支出则相对不足。

第三,经常性支出的内部结构不合理。其主要表现在:①科教文卫等社会服务性支出,占经常性支出总额中的比重逐年下降,从1990年占43.4%,下降到1996年的33%。参见表三:

表三:科教文卫经费支出占经常性支出的比重变化表

时间	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
经常性支出总额	50.26	60.45	67.99	89.26	141.62	190.46	236.5
科教文卫支出所占比重(%)	43.4	38.9	40.7	42.1	37.7	37.3	33.0

其中占科教文卫支出60%的教育费支出,从1990年占经常支出的22.6%,下降到1996年的20%,其占预算内总支出的比重,从1990年的15%,下降到1996年的13.8%。科学事业经费占经常性支出的比重从1990年的3.5%,下降到1996年1.7%。在科学事业拨款方面,1996年实际支出竟比1995年减少8000多万元,使原本仅占上海GDP0.14%的,少的可怜的科研事业费,更加捉襟见肘。这样的支出结构变动趋势,明显与增长方式转型的战略目标不相符合。与此相反的是公费医疗开支,从1990年占经常性支出的3%,上升到1996年的4%。②在科教文卫事业费比重下降的同时,经常性支出中的城市维护费,从1990年的13.3%下降到1996年的8.3%;行政管理费占经常支出的比重基本未变,1990年是4.5%,1996年是4.6%。这样,经常性支出中,比重上升较高的各部门事业费、公检法支出和其他杂项支出。其在经常性支出中所占的比重,1996年比1990年上升15个百分点左右。其中,1996年的其他杂项支出,竟占经常支出的29.5%,成为仅次于科教文卫支出的第二大经常性支出项目。应该说,公检法支出的增长是正常的。目前该项支出明显不足,1996年仅为19.4亿元,占经常性支出的8.2%,占全部财政支出的5.6%。如何压低杂项支出和控制事业性支出,提高科教文卫支出,应成为亟待解决的问题。

第四,市、区两级财政的事权分割与财力分级支出问题。在国外的特大型城市中,市和区两级政府分担公共支出,是相当正常的。通常,市政府控制的财政支出,将承担全市市内道路、公用设施、污染治理、公共医疗、特殊警察和垃圾处理等方面的职能;区政府控制的财政支出,将承担区内消防、治安、中小学教育、社区支出、马路维护和区内公交等方面的职能。在“八五”期间,随着区财政分灶体制的推行,市和区之间开始试行大市政建设共同承担的体制。到“九五”开始,市专业管理部门向区政府正式下放了除市级重点市政工程以外的、全部区范围内的大市政建设和维护权。然而,在事权下放的同时,原由市财政预算内或预算外支出的城建和维护费,却并未发生同步的转移支付,致使区财政与规划建设规模相比,显得相当有限。目前,区政府主

要动用预算外土地批租留成基金,同时进行大量的商业性举债,来从事区内道路、园林绿化、公用事业配套和旧城区改造,极有可能使其在不远的将来陷入债务困境。根据我们对老市区 10 个区的调查,目前 10 个区政府列入“九五”市政建设计划的资金总额达 440 亿元左右,其中计划时就无资金来源的达 102 亿元,占 23%。有的区在市政建设方面,在“九五”前两年,已欠商业银行 7~8 亿元的债务。其问题的关键是:①市专业管理部门制定各类市政计划时,并不清楚区政府实际拥有的、包括预算外收入的财力,导致计划规模偏大;②权力下放时,资金未及时列入财政转移支付项目,一些支出仍按照原来的支出渠道拨付给市专业管理部门。一些与城建有关的预算外收费,原先统一由市集中,在市政建设权下放后,实际也应部分划转给区政府。

三、完善市级财政支出结构的思路和对策

当前,上海市级财政从全市范围看,已渡过了 80 年代的困难时期,财政的容量和能力均已大大提高。在这一发展阶段中,最容易出现两种负面现象:一是浪费性消耗导致财政经济效率下降;二是各部门或利益集团的代表争夺新增财政能力,并力图使之固定化。实际上,正如前文所分析,上海市级财政总量相对经济规模来说,是不足甚至偏低的;同时,市级财政向公共财政的转型才起步不久,许多应由政府承担的公共支出还未列入其中,而随着改革的深化,原由企业承担的社会服务支出,如社会保障等,势必将逐渐由政府财政承担一部分。另外,上海城市经济也正在向以“三中心”为内涵的国际性大都市转化,如何利用财政支出来推动增长转型与体制转型,仍然是一个尚未解决的问题。

基于以上认识,我们认为,当前上海市级财政支出,应以支持深化改革、推动社会发展、促进公平分配、发挥调控功能、确保社会安定为职能,以建设一流的国际性文明大都市为目标,并通过自身运行机制的改革来提高财政资金的效率,同时,本着私人与厂商能办则政府不办的原则,清理和精简支出项目。为此,上海市级财政支出结构合理化,首先,应以预算内支出与预算外支出之和的市级财力总支出,为合理化对象。因为,在预算外支出越来越多地承担上海市公共产品创造与公共服务提供职能时,不将预算外支出计入,已很难分析、评价财政支出状况。其次,预算内和预算外总支出的分配,应密切关注经济社会发展的需要。地区社会公共产品大致可以分为两大类,一大类是消除社会成本的补偿性支出,另一类是推动社会进步的发展性支出。前者包括:①降低各类厂商发展的社会成本和人民生活的社会成本——公用基础设施支出;②消除厂商经营派生的社会成本和人民生活派生的社会成本——污染治理和垃圾处理;③维护社会秩序确保厂商经营和人民生活的社会成本——公检法和政务支出;④维护社会安定的社会成本——社会保障支出和中小企业支持支出。后者包括:人力资源培育的教育支出,提高人类认识水平的自然科学与社会科学研究支出,提高人类知识和修养水平的文化事业经费支出,创造高品质生活与休闲环境的园林绿化支出等。要根据发展的不同阶段,来正确处理两大类支出的关系,补偿性公共产品支出是短期发展的保证,推动社会进步的发展性支出,则是长期发展的基础。在补偿性支出初步保证的条件下,应大力提高发展型支出的比例。第三,在存在预算外收入的条件下,预算内支出应优先保证经常性费用的支出,特别是对有关维护社会秩序和保障社会安定的公检法支出和失业救济支出等项目。同时,必须从城市现代化的战略高度,来认识科学事业费与教育经费支出的重要性。经常性支出的各个项目,应避免其所占比例刚性化,因为,处于体制转轨与增长方式转轨的今天,许多新的公共支出可能会成为政府必须承担的职能,这就迫使市级财政须为适应而保有一定的弹性空间。国际上通常采用将某些专门支出与专

项收入挂钩成立基金的方式,来确保专项支出的稳定性,而采用立法方式使专项支出与经济参数挂钩的做法,尚不多见,因其具有使支出结构刚性化的弱点。

根据市级财政收支结构变化的特点和国外地方财政支出结构的特征,我们认为:上海市级财政支出结构,应从前五年重点提供以公用基础设施为代表的城市环境建设支出为主;转向提供以教育、科学、社会公益、社会秩序为代表的社会服务性支出为主。在支出的大类结构上,应逐步降低建设性支出占全部支出的比重。到2000年,将预算内建设性支出占预算内支出的比重,从1996年的31%降低到20%左右;经常性支出,则从1996年的69%上升到80%。对含有预算外支出的总支出结构,应使其建设性支出稳定在40%以下,而经常性支出保持在60%以上。经常性支出比重上升部分,应主要用于教育和科学事业。到2000年,应使教育经费占预算内支出的比重,从1996年的13.8%上升到20%;科学经费占预算内支出的比重,从1996年的1.7%上升到6%。坚决控制和压缩其他杂项支出,使其占预算内支出的比重,从1996年的18.7%下降到到2000年不超过15%。而公检法支出,应从1996年仅占预算内支出的5.6%,上升到2000年10%左右。

降低预算内建设资金所占的比重,应采取如下几种方法:①坚定推行财政收入中法人资本净所得和个人净所得(扣除亏损补贴)为建设资金上限的收支原则,控制其支出规模;②逐步压缩对国有企业挖潜改造基金的财政拨款,从长期来看,应取消该财政支出项目,因为通过现代企业制度改革与股份化改造,财政已没有义务对其继续拨款,“技改”完全应成为法人企业的私人行为;③预算内基本建设,在投入方向上不应再投资新建以盈利为目标,且属竞争型的工商企业。对城市公用设施的投资,应从直接投资为主,转向直接投资与建立投资贴息基金并重的方式。通过贴息可以以少量资金调度和引导较大的投资规模,同样可以实现政府政策目标。

提高教育经费和科学事业费的比重,应以深化教育体制改革与科研体制改革为基础。教育虽属公共支出的范围,同时教育也是具有经济能力的产业,特别是对大学来说,其本身具有一定的专业获利能力。因此,教育经费增拨,应着重投入中小学义务教育和大学中的基础学科,同时还应建立对大学中困难学生的支持基金。鉴于中小学教育支出要由区控制的财政承担,这样,市政府控制的财政应建立教育拨款的转移支付体系,确保该项资金的投入。科研事业费的投入重点,除着重支持基础性自然科学和社会科学研究外,还应建立为中小企业提供科技开发服务的科研体系。为中小企业提供服务是经济进入成熟阶段后,政府公共支出的重要内容。

(作者系上海财经大学财经研究所教授;单位邮编:200433)