

【编者按】2012年4月初,第四届“中国公共预算研究”全国学术研讨会在我校成功举行。这次会议由我校公共管理与绩效评估研究院承办,来自全国的几十位专家学者及业内人士参加了会议。与会者提交了58篇优秀论文,本刊特约其中部分稿件,以飨读者。

我国预算执行中超收超支的形成机制及治理

孙玉栋,吴哲方

(中国人民大学公共管理学院,北京 100872)

【摘要】近几年,我国预算执行中的超收和超支问题随着超收规模和超支规模的扩大而引起广泛关注。国内学者对于超收的形成原因进行了诸多探讨,普遍认为超收是超支的决定因素。理论研究和实证研究超收和超支形成机制的结果显示:虽然超收是超支最初产生的直接原因,但是地方政府支出需求的刚性和对资金自由裁量权的追求形成了对超收的“倒逼机制”,尤其是1994年分税制改革后地方财力与事权不匹配所产生的支出缺口,使得地方政府逐渐对财政超收产生了路径依赖。解决超收和超支问题最根本的措施是防止超收与超支的直接转化。此外,如何加强预算约束,从技术、行政和法制层面控制超收规模也是下一步改革中需要关注的问题。

【关键词】财政超收;财政超支;超收率;超支率;预决算偏离度;倒逼机制;公共预算改革;预算支出约束机制
【中图分类号】F810.4;D035-3 【文献标识码】A 【文章编号】1672-8750(2012)04-0001-12

一、引言

近年来,随着部门预算改革、参与式预算等一系列公共预算改革的日趋深化,预算执行过程中的超收超支问题引起了学者和业界的广泛关注。20世纪80年代初,我国的财政超收额和超支额分别为180亿和70亿元,20世纪末已经突破600亿,而2007年,我国财政超收额更惊人地达到7239亿元的水平。《2011年预算执行情况和2012年预算报告草案》中相关数据的统计结果显示,2011年中国的财政超收收入创历史新高,保守估计将达到14020.1亿元。综合2000年以来的每年超收情况,近十年来政府的超收收入超过了5万亿元。如此巨额的财政超收不仅导致大量资金游离于预算之外,弱化了财政监督,与之相应的财政超支额也使得地方政府支出刚性加强,出现了财政支出“前低后高”甚至“年底突击”的“独特风景”,不断拷问政府的财政资金配置和使用的公信度。

毫无疑问,理清政府财政超收超支的逻辑关系和形成机制,进而提出控制财政超收和超支规模的改革措施,是下一步预算改革中需要重点关注的问题。国内学者对于超收的形成原因进行了诸多探

【收稿日期】2012-04-09

【基金项目】国家社会科学基金重点项目(12AGL005);国家“985工程优势学科创新平台项目”专项资助项目

【作者简介】孙玉栋(1965—),男,黑龙江嫩江人,中国人民大学公共管理学院教授,博士生导师,博士,主要研究方向为公共预算管理、税收管理和政府财务管理;吴哲方(1990—),女,江西上饶人,中国人民大学公共管理学院硕士生,主要研究方向为公共财政管理。

讨,普遍认为超收是超支的决定因素^[1-3]。事实是否如此?本文拟通过理论和实证研究分析超收和超支的形成机制,并在此基础上提出解决超收超支问题的措施。

二、我国预算超收超支的现状分析

(一) 不断扩张的超收超支规模

由于各种主客观原因,在预算和决算之间出现的差异常常被视为正常现象。而近几年“预决算偏离度”这个概念之所以浮上台面,为人们所关注,正是因为超收和超支规模的持续扩大。从1994年分税制改革后,我国的财政格局发生了重大的改变,财政的超收规模和超支规模也开始急速膨胀。现以超支额为例:1995年全国财政超收额为500亿元左右,2000年开始突破1000亿元,2004年逼近3000亿元,而2007年更达到历史新高,创出7239亿元^①的高点(详情参见表1)。

表1 我国预算执行中的超收超支情况(1982—2011年)

单位:亿元

年份	超收规模	超支规模	年份	超收规模	超支规模	年份	超收规模	超支规模
1982	191.96	18.81	1992	157.49	269.69	2002	888.81	888.46
1983	214.36	30.45	1993	465.58	560.05	2003	1213.93	1313.2
1984	380.72	177.9	1994	458.15	363.48	2004	2826.13	2824.87
1985	559.67	279.78	1995	549.8	562.14	2005	2372.98	1675.28
1986	118.79	39.71	1996	535.81	550.52	2006	3919.62	2049.32
1987	43.61	21.57	1997	253.2	244.06	2007	7239.18	3266.5
1988	73.52	38.26	1998	192.27	694.6	2008	2844.35	1806.66
1989	216.07	25.65	1999	634.68	634.68	2009	2246.88	64.93
1990	76.02	56.99	2000	1057.46	858.1	2010	9150	5045
1991	167.78	19.68	2001	1625.84	1625.79	2011	14020.1	8709.67

数据来源:根据历年《中央和地方预算执行与预算草案报告》及《全国决算表》中的相关数据计算得出。

与财政超收超支现象相关的一个词叫超收率,或者称为偏差度^[3]。

超收率(即预决算收入偏差度) = [(决算收入数 - 预算收入数) / 预算收入数] * 100%

超支率(即预决算支出偏差度) = [(决算支出数 - 预算支出数) / 预算支出数] * 100%

之所以要引入超收率和超支率,是因为超收额和超支额是对绝对规模的衡量,而超收率是超收与当年财政预算的相对误差比例,从这个意义上来说,与超收额相比,在剔除了各年的财政收入基数因素后,超收率的纵向比较更能直观地反映出预决算偏离程度的变化情况(尽管不同年份的比较还要受一些其他因素的影响)。

根据上述公式计算出来的2001年至2011年我国的超收率和超支率如图1所示,从中可以看出,近十年来,我国的超收率和超支率整体上呈现出上升的趋势,在2007年达到最高点,超收率和超支率分别为16.43%和7.02%,这与表1中超收超支的绝对规模趋势是相符的。

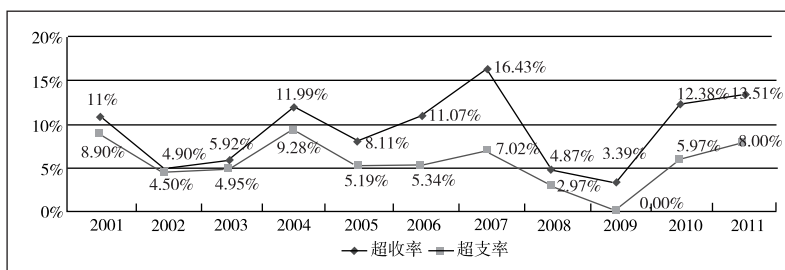


图1 2001—2011年我国超收率和超支率一览

数据来源:根据历年《中央和地方预算执行与预算草案报告》及全国财政收入和支出决算表中的相关数据计算得出。

超收率和超支率分别为16.43%和7.02%,这与表1中超收超支的绝对规模趋势是相符的。

(二) 超收与超支之间的“直通车”

除了整体上增长的趋势外,我们还注意到,无论是从表1的绝对额还是图1的相对率中,均可见超收与超支之间大体呈现出一个正向的变动关系。比如从表1中我们可以看出,超收额在2005年至2007

^①数据来源于财政部网站上的历年财政预算执行报告。

年有一个显著的增长,2007 年达到波峰后下降,2009 年达到波谷,然后 2010 年又强势反弹。而超支率也是如此,在 2007 年和 2009 年分别形成拐点。再看图 1 中的超收率和超支率,前者分别在 2004 年、2007 年和 2010 年达到高点,后者基本上保持相应的趋势,除了 2007 年的超支率涨幅并不如超收率显著外。

可见,超收和超支之间存在显著的正相关关系,二者的变动频率和幅度都密切相关,高培勇形象地称之为“超收和超支之间的直通车”^[1]。而这个正相关关系正是笔者在下文中阐述超收与超支形成和转化机制的基础,也是本文进而提出解决方案的着眼点。

三、超收的形成机制

本文将研究重点放在超收超支的形成和相互转化机制上,并以此为出发点,探讨问题的治理路径。笔者认为,整体机制可以分为两个部分:其一是超收的形成机制,其二是二者的相互转化机制,即超收如何产生超支以及超支如何“倒逼”超收,进而产生超收与超支之间的恶性循环机制。此处我们先探讨超收的形成机制。

对于超收的形成原因,学界普遍认为有基于技术层面的滞后性,比如经济预计增长率与实际增长率的不相匹配,也有学者直接指出“收入预测面临的重大挑战,不是技术上的,而是政治的”^[4]。笔者倾向于将超收的形成原因分为客观误差和主观偏离两个部分(见图 2)。

(一) 客观误差

一方面,预算的编制是一个复杂的过程,要涉及众多指标和模型的选择,加之《预算法》中对地方政府不列赤字的硬性规定,因而在具体的预测过程中难免会产生测量误差;另一方面,预算和决算之间的时间差使得通货膨胀、经济周期以及一次性、偶然性收入等不可预期的因素在预算执行中显现,从而增加了预算精确执行的难度。

1. 技术层面的误差

按照西方国家的经验,收入预测的常用方法包括基数法、系数法、比例法和定额法。“收入预算编制,按照国内生产总值、居民消费价格指数等经济增长预期指标,参考各项税收和税基的对比关系和弹性系数,来测算各项收入;同时考虑到预算年度将要出台的增、减收政策,合理确定财政收入增长幅度和收入规模”^[5],我们由此可以判断出,我国采用的是基数法的收入预测方式,并且是参照 GDP 增长预期和税收计划进行预测和编制的^①。而这种编制方法就产生了两个可能导致收入预测出现误差的问题。

此外,地方预算不列赤字的强制约束使得地方政府在年初编制预算和年中具体执行预算的过程中必然产生不同的客观结果。

(1) 计划经济增长率与实际经济增长率的不匹配性

我国历年沿用的预算收入规模测定办法都是在 GDP 的计划增幅上外加 2~3 个百分点,近几年为 4~5 个百分点,但是在具体编制预算的过程中,考虑到经济的实际增长情况,这一比例还会适当缩

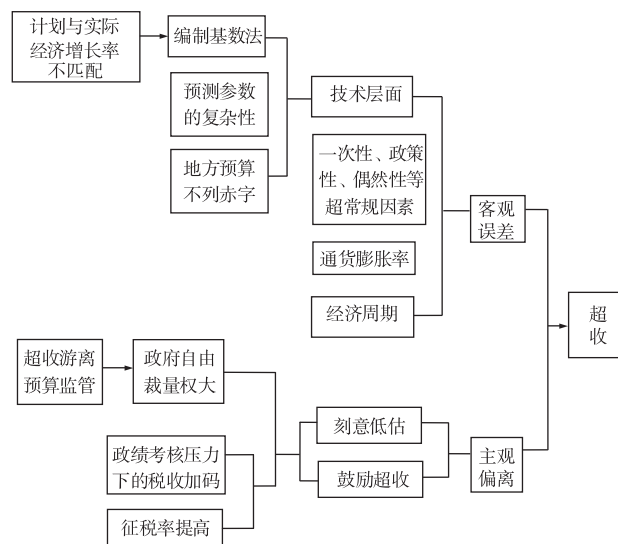


图 2 超收形成机制图

^①国务院发布的《关于编制中央预算和地方预算的通知》中规定：“财政收入的增幅略高于国内生产总值的增幅,继续提高财政收入占国内生产总值的比重。”

小。以 2011 年为例, GDP 的计划增幅为 8%, 按照规定, 预测的财政收入增幅应为 12% (8% + 4%), 但是考虑到巩固和发展应对国际金融危机冲击成果、保持经济平稳较快发展的需要, 全国财政收入预计仅为 89720 亿元, 比上年增长 8%^①, 而 2011 年财政收入实际增幅为 24.8%, 高于预期增幅 13.5 个百分点, 巨额的财政“超收”也就不足为奇了。2003 年至 2011 年 GDP、财政收入预测差异、超收率和超支率参见表 2。

表 2 GDP、财政收入预测差异、超收率和超支率一览

单位: %

年份	GDP 预期增幅	GDP 实际增幅	财政收入理论预期增幅	财政收入现实预期增幅	财政收入实际增幅	GDP 增幅预测差异	财政收入增幅预测差异	超收率	超支率
2003	7.00	9.10	10.00	8.40	14.70	2.10	6.30	5.92	4.95
2004	7.00	9.50	10.00	8.70	21.40	2.50	12.70	11.99	9.28
2005	8.00	9.90	11.00	11.00	19.80	1.90	8.80	8.11	5.19
2006	8.00	10.70	11.00	12.00	24.30	2.70	12.30	11.07	5.34
2007	8.00	11.40	11.00	13.80	32.40	3.40	18.60	16.43	7.02
2008	8.00	9.00	12.00	14.00	19.50	1.00	5.50	4.87	2.97
2009	8.00	8.70	12.00	8.00	11.70	0.70	3.70	3.39	0.09
2010	8.00	10.30	12.00	8.00	21.30	2.30	13.30	12.38	5.97
2011	8.00	9.2	12.0	8.00	24.80	1.2	16.80	13.51	8.00

注: ①数据为根据历年《中央和地方预算执行与预算草案报告》及《全国财政收入(支出)决算表》中的相关数据计算得出。

②本表中的财政收入理论预期增幅为当年的 GDP 预期增幅加上固定的百分比差额, 财政收入现实预期增幅为每年的预算草案中公布的数值, 财政收入实际增幅为每年的决算表案中公布的数值, 增幅预测差异是财政收入实际增幅与财政收入现实预期增幅的差额。

从根据表 2 相关数据绘制的图 3 中, 我们更能清晰地看出, GDP、财政收入增幅预测差异与超收率、超支率基本上呈现同向的变动关系, 尤其是财政收入的增幅预测差异与超收率之间基本持平。计划经济增长率与实际增长率之间的巨大落差很自然地反映于巨额的财政超收和超支之上。

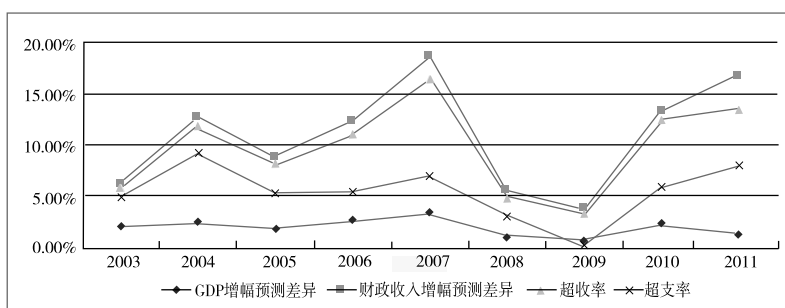


图 3 财政收入预测差异、超收率和超支率的关系图

(2) 预测参数本身的复杂性

关于图 3 所反映出的信息, 笔者还想强调一点, 即财政收入增幅预测差异与 GDP 增幅预测差异之间存在巨大差距, 而且前者经常呈现出大起大落的趋势, 这意味着中国的收入预测误差非常之大, 已非技术层面所能解释。其原因在于收入预测本身所使用参数的复杂性和易变性以及预测技术、预测方法的不完善和不科学。马蔡琛认为, 预算收入预测的准确与否与一国预算管理制度与技术手段的完善程度呈现较强的正相关关系, 总体上呈现为一种渐推渐进的演化过程^[6]。而在我国市场经济建设的初期, 由于种种原因而形成较大规模的预算超收, 也是符合市场经济发展一般规律的。

(3) 地方政府不列赤字

《中华人民共和国预算法》第二十八条规定, “地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制, 不列赤字”, 于是地方政府在编制预算时, 即使实际计算的结果是收入小于支出, 也必须通过技术性处理将预算编平, 在具体执行中通过其他办法增加收入。一位青海财政官员曾透露: “青海省编制 2010 年预算时, 预算收入 103 亿左右, 而支出则需要 110 亿左右。但到年底还是会平的, 因为年度执

①参见《关于 2009 年中央和地方预算执行与 2010 年预算草案的报告》

行中,通过加强征管或一些拨款收入,这些赤字是可以填补上的。”^[7]可见,《预算法》中地方政府编制预算不列赤字的规定迫使地方政府通过其他征收手段平衡预算、弥补实际赤字,客观的预测误差因而不可避免地产生了。

2. 一次性、政策性、偶然性收入等超常规因素

我国的预算编制和执行之间存在较长的时间差,加之目前我国仍然未能建立一个全面、量化、一致的宏观经济框架,使得年度预算指标的制定难以在财政政策目标与预算安排的可持续之间实现有机整合^[8],于是不可避免地在预算执行过程中显现出一次性、政策性等超常规因素导致的连年大量超收收入(详情见表3)。2008年的超收率之所以比较低,很大一部分原因是“2007年财政基数中的一次性和特殊性收入在2008年减少或没有了,收入增幅相应下降”^[9]。

表3 超常规性因素对于超收规模影响情况一览

年份	全国财政超收额(亿元)	超常规性因素所占超收规模大致比例	超常规性因素
2007	7239	30.3%	1. 证券市场交易活跃和适用税率提高,证券交易印花税增收 1825.85 亿元 2. 出口退税政策调整,减少退税 40 亿元 3. 铁道运输企业出售国有资产收入上交 196 亿元 4. 石油特别收益金全年征收 501.4 亿元,增加 129.37 亿元
2006	3920	45.2%	1. 中国银行、中国建设银行等国有商业银行股改后利润增加,所得税大幅增收 2. 探矿权采矿权价款收入集中入库 3. 受资源性产品价格上扬等影响的相关行业税收超常规增长
2005	2372	27.4%	1. 受煤炭、原油、有色金属等基础能源、原材料生产增长和价格大幅上涨以及房地产行业增长较快等因素的影响,来自这些行业的增值税、营业税等税收大幅度高于其他行业,约有 600 多亿元增收是超常规的 2. 2005 年全国企业所得税增长 38.9%,主要原因是 2005 年企业所得税汇算清缴收入比上年增加 50 多亿元
2004	2826	74.3%	1. 2004 年增值税随投资和工业增加值的过快增长比常年多增加 700 亿元~800 亿元 2. 2004 年由于出口退税机制改革,比正常年份少退税一个季度,加之平均调低出口退税率 3 个百分点,因此相应少退税近 1000 亿元 3. 税务部门清理过渡性账户增加了近 300 亿元收入

注:资料来源为 2003—2008 年历年政府预算报告。由于官方公布数字的详细程度有限,本表所列数据较为粗略,不排除可能有误差或遗漏出现。

3. 通货膨胀率

除了上述两个重要的客观影响因素外,通货膨胀率也是导致收入预测发生误差的原因之一。这里需要引入“通货膨胀税”的概念。在经济出现通货膨胀时,由于受通货膨胀的影响,人们的名义货币收入增加,导致纳税人应纳税所得额自动地划入较高的所得级别,形成档次爬升,从而按较高适用税率纳税,这种由通货膨胀引起的隐蔽性的增税,被称之为“通货膨胀税”。在我国出现通货膨胀时,由于累进税制的存在,名义货币收入增加会使得政府获得额外的税收收入。从图 4 中我们可以发现,通胀率、超收率、超支率的三条折线基本呈现相同的走势,个别年份由于经济内在的传导效应会产生滞后期,这是可以被合理解释的。

4. 经济周期波动

西方学者认为,现代市场经济始终难以消除经济运行的周期性波动,这进一步导致了财政收入预测与实际执行结果之间发生较大偏差。特别是当经济正在步入或者走出萧条的时候,收入预测的难度更大^[10]。比如在预算编制和执行的时间差内,经济环境发生变化,政府采取了倾向于增税的相机抉择税收调整政策,就有可能产生较大规模的财政超收。而且经济周期波动与之前提到的通胀率之

间也是相关的。当经济步入繁荣期后,往往伴随着通胀的产生,进而导致超收的出现,反之亦然。

(二) 主观偏离

诚然,技术层面和超规律因素作用下的客观误差使得预算执行过程中不可避免地出现了超收和超支现象,但是笔者认为主观原因导致的偏离才是超收规模和超支规模不断扩大的根本原因。但是对于主观原因的分析较客观技术层面更为复杂,“系统地有偏差的收入预测有许多轶事证据,但是隐含在里面的动机却不容易被理解”^[11]。

1. 超收资金的自由裁量权

按照惯例,每年第一季度各级人大审议批准的本级预算执行情况中并不包括当年超收资金预算安排。超收资金的规模,通常需要等到预算年度结束之后才能最终具体确定,而在下一年度的预算收入安排草案中,通常也不包括上年的预算超收资金^①。从这个意义上讲,政府对于预算超收资金的使用拥有极大的自由裁量权。超收资金已然游离了预算监管,甚至成为某些政府部门的“第二预算”。

为了追求更大的资金自由裁量权,各级政府在编制本级预算的时候,会刻意低估预算收入,人为地扩大超收规模,甚至出现鼓励超收的局面。宁波市 2004 年印发的《财政收入超收奖励办法(暂行)》分别规定了县(市)分成收入超收奖励办法、各区市级分享收入超收奖励办法以及各区市级固定收入超收奖励办法,甚至将标准细化到个人。北京市房山区于 2005 年 8 月发布的《北京市房山区人民政府办公室关于印发房山区乡镇税收超收分成奖励办法的通知》对税收的超收按不同的额度施行相应的奖励措施^②。类似的举措在山西大同等政府网站上同样可见。

2. 税收计划的层层加码

一方面,在收入压力型的政绩评价体系之下,下级税务部门为提高政绩,普遍追求超额完成税收计划,往往会自行调整税收征管力度;另一方面,为了防止各级政府部门在收入预算执行中层层指标加码的问题出现,上级政府在年初确定收入预算增长幅度的时候,不得不适当低估预算收入的增长幅度,使得收入预算的实际执行结果在经过各级政府指标分解升级后,恰好置于预测的收入增幅期望区间之内。比如上述提到的房山区政府对各乡镇超收指标的规定,从镇到区都已经产生超收奖励规定,加码税收收入,那么进一步上升到市、省甚至全国层面时,指标本身就已经被无限放大了。这种“倒推型”的收入预算预测机制,恰恰是财政收入压力型政绩评价体系所导致的无奈结果^[6]。

此外,我们还应该注意到,税收征收率的提升使得地方政府主观扩大超收规模成为可能。近年来我国税收征收效率大幅度提升,综合征收率已经由 1994 年的 50% 左右提升至 2003 年的 70% 以上^[12]。以增值税为例,其征收率在 1995 年至 1997 年间约为 50%,到 2004 年已然提升到 85.73%。有学者认为,在当前的中国,支撑税收增长的最主要非经济因素,即税收征管^[13]。支撑税收超 GDP

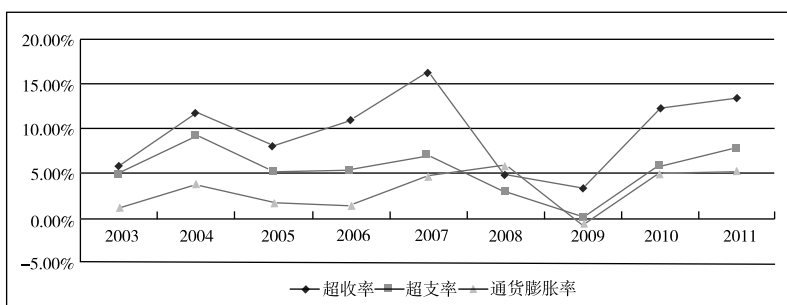


图 4 通货膨胀率与超收率、超支率关系图

数据来源:根据《中国统计年鉴(2004—2010)》、《2010 年国民经济和社会发展统计公报中》以及《2011 年国民经济和社会发展统计公报中》的相关数据计算得出。

^①我国自 2007 年起设立中央预算稳定调节基金,每年从超收收入中调入资金,对超收收入的使用进行了分流处理,但规定下年不可使用,要转入第三年使用。

^②各乡镇全年税收实际完成增长比例超过全区平均增幅,其增量部分,区、乡财政体制分成比例由各自 50% 调整为乡镇分成 60%、区财政留成 40%。对于年终税收超亿元的乡镇(不含良乡、城关)奖励资金 100 万元;超过亿元的税收部分,区、乡财政体制分成比例由各自 50% 调整为乡镇分成 60%、区财政留成 40%。

增长的最主要源泉,就在于税收征管水平的不断提升。

四、超收与超支的转化机制

图5展示了本文研究的超收超支整体机制的第二部分,即超收如何产生超支以及超支如何倒逼超收,进而产生超收与超支之间“直通车”的现象。

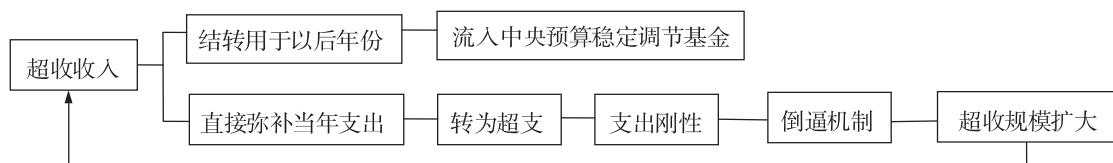


图5 超收与超支的逻辑关系图

从框架中我们可以很清晰地看出,超收主要用于直接弥补当年财政支出,转化为超支收入,以及结转用于以后年份,流入中央预算稳定调节基金。而根据笔者计算,总体来说,前者所占比例远远超过后者,个别年份甚至为后者的10倍(详情参见表4)。

表4 超收收入的分流情况一览

年份	中央预算稳定调节基金	超收规模	超支规模	中央预算稳定调节基金占超收比例(R_1)	超支规模占超收比例(R_2)	R_2/R_1
2007	1032.00	7239.18	3266.5	14.26%	45.12%	3.17
2008	192	2844.35	1806.66	6.75%	63.52%	9.41
2009	101.13	2246.88	64.93	4.50%	2.89%	0.64
2010	2257.65	9150	5045	24.67%	55.14%	2.23
2011	1500	14020.1	8709.67	10.70%	62.12%	5.81

数据来源:2007—2010年《全国财政收支决算表》以及《关于2011年中央和地方预算执行情况以及2012年预算草案的报告》。

而且,中央在2007年才开始设立中央预算稳定调节基金,分流超收收入,也就是说在2007年之前,财政超收基本上划归超支收入,形成了巨额的超支规模,这也就是大多数学者将超收作为超支原因的依据所在。然而学界的研究普遍停留于此,而笔者在本文中更想强调的是,超收与超支的关系不是单向的接受,而是双向的转化:超支不仅是来源超收,政府支出需求的刚性会对超收产生“倒逼机制”,逐年扩大的财政赤字迫使超收规模不断扩大。

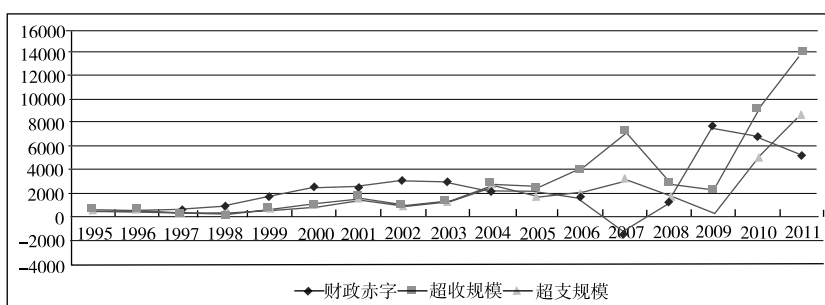
(一) 超收超支转化的理论分析

政府的刚性支出需求在很大程度上对超收产生了依赖性,尤其是1994年分税制改革后,地方财力受到削减,而财力与事权的不匹配性产生的支出缺口给地方政府造成了巨大的财政压力,地方财政赤字连年增长,规模不断扩大。而超收对赤字的弥补效应使得地方政府产生了路径依赖(这就能解释笔者在上文中提及的分税制后财政超收额、超支额猛增的现象),从而使得超收规模和超支规模不断扩张。据笔者测算,1980年到1994年间,我国财政的超收规模和超支规模平均年增长分别为19.33亿元和20.98亿元,变动幅度较小,离散值分别为0.45和1.99;而1994年分税制改革后的16年间,平均年增长分别为543亿元和292亿元,超收超支变动幅度明显增大,超支的离散值更是达到8.92,接近之前5倍的水平。

图6为全国财政赤字与超收规模、超支规模关系图。从图中我们可以看出超收规模、超支规模与财政赤字间呈现出明显的负相关关系,即超收对赤字有力的弥补作用。在财政超收和超支规模达到波峰的2007年,全国财政赤字甚至为负,即收入大于支出;而在超收额很低的2009年,全国财政赤字却达到了7780亿元的高度。

而地方赤字与超收超支的反向关系在近几年越发明显。在超收缩小的2008年和2009年,我国

地方财政赤字规模明显增长,增幅分别达到 39% 和 38%;而 2010 年我国超收收入为 9150 亿元,很大程度上弥补了地方财政支出缺口,因而地方赤字增长速度明显下降,甚至出现赤字规模缩小的情况,从 2009 年的 2.8 万亿迅速削减为 930 亿元(详情参见表 5)。由此可见,财政超收已经成为地方政府弥补



数据来源:1995—2000年赤字数由《中国统计年鉴(1996—2011)》中相关数据计算得出,2011年赤字数由《关于2011中央和地方预算执行情况以及2012年预算报告的草案》中相关数据计算得出,超收超支数据同表1。

图 6 超收超支与全国财政赤字关系图

赤字的重要手段之一,这恰好与笔者在上文中阐述的“地方政府受制于《预算法》中不列赤字的规定,在年初编制预算时必须列平收支表,从而被迫在预算执行中采用其他手段扩大财政收入弥补实际赤字,进而形成超收”的结论相呼应。

表 5 超收规模与地方赤字关系

单位:亿元

年份	超收规模	地方赤字增幅	年份	超收规模	地方赤字增幅	年份	超收规模	地方赤字增幅
2000	1057.46	15.12%	2004	2826.13	17.88%	2008	2844.35	39.49%
2001	1625.84	34.61%	2005	2372.98	15.57%	2009	2246.88	38.07%
2002	888.81	26.92%	2006	3919.62	20.63%	2010	9150	-96.73%
2003	1213.93	9.07%	2007	7239.18	21.76%	2011	14020.1	-91.22%

数据来源:地方赤字增长幅度根据《中国统计年鉴(1996—2011)》以及《关于2011中央和地方预算执行情况以及2012年预算报告的草案》的相关数据计算得出,超收数据同表1。

(二) 超收超支转化的实证分析

在从理论上简要说明了超支如何“倒逼”超支后,笔者将采用定量的研究方法,量化二者之间的相关关系。鉴于上文分析的1994年后超收与超支的异常情况,笔者从表1中截取了1996年至2011年我国财政的超收与超支情况,并通过EViews软件对二者进行求导。

表 6 财政超收和超支变化情况关系表

YEAR	CS	CZ	LNCS	LNCZ	YEAR	CS	CZ	LNCS	LNCZ
1996	535.81	550.52	6.28	6.31	2004	2826.13	2824.87	7.95	7.95
1997	253.2	244.06	5.53	5.50	2005	2372.98	1675.28	7.77	7.42
1998	192.27	694.6	5.26	6.54	2006	3919.62	2049.32	8.27	7.63
1999	634.68	634.68	6.45	6.45	2007	7239.18	3266.5	8.89	8.09
2000	1057.46	858.1	6.96	3.68	2008	2844.35	1806.66	7.95	7.50
2001	1625.84	1625.79	7.39	3.07	2009	2246.88	64.93	7.72	4.17
2002	888.81	888.46	6.79	3.64	2010	9150	5045	9.12	8.53
2003	1213.93	1313.2	7.10	7.18	2011	14020.1	8709.67	9.55	9.07

注:①表中数据为根据表1中相关数据由EViews软件计算分析所得。

②表中的CS和CZ分别代表超收额和超支额,LNCS和LNCZ分别为对二者求导后所得数值。

1. 协整分析

首先,我们运用Johansen的极大似然法对超收额变化水平和超支额变化水平之间进行协整检验,得出关于二者是否存在长期稳定关系这一问题的答案。

从检验结果表7中可以看出,迹统

表 7 协整检验(Johansen Cointegration Test)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob. **
None*	0.655646	15.63014	15.49471	0.0477
At most 1	0.049107	0.704958	3.841466	0.4011

数据来源:根据表6中数据由EViews软件计算分析所得。

计量为 15.63014, 大于显著性水平为 5% 的临界值 15.49471, 因而拒绝零假设, 即认为超收额与超支额之间的变化情况存在协整关系。进一步检验协整关系的个数, 一个协整关系的假设条件下迹统计量为 0.704958, 小于显著性水平为 5% 的临界值 3.841466, 因而接受零假设, 即超收与超支的变动之间只存在一个协整关系。

2. 格兰杰因果检验

协整检验可以揭示变量序列之间是否存在长期均衡关系, 但无法揭示变量之间是否具有因果关系, 格兰杰因果检验为解决这类问题提供了一种很好的思路和方法。检验结果如表 8 所示。

从检验结果中可以看出, 滞后 1 至 4 期中, 超支变化情况均为超收变化情况的格兰杰原因, 反之亦然。这说明超支的变化与超收水平之间具有明显的因果关系。

3. 脉冲函数分析

在证明了二者之间具有相互的因果关系后, 我们将进一步通过脉冲函数分析得出具体的响应值, 即将二者之间的相互作用关系量化。

图 7 为超收波动对超支变动的脉冲响应图。从图中可以看出, 超收的波动对超支的变化情况的脉冲响应除第 7 期外始终处于正水平, 即超支的变化对超收的扩张起到正向的冲击作用。

4. 回归分析

在通过格兰杰因果分析二者之间存在长期稳定的因果关系后, 我们再通过回归分析将二者的因果关系具体量化。表 9 为 EViews 软件计算得出的超收变动对超支变动的回归系数表。通过表中的数据我们可以得出:

$$LNCS = 0.69225 * LNCZ + 2.536262$$

即当全国超支额增加 1% 时, 超收额会增加 0.69%。而通过表 10 我们可以看出, 从 1994 年后, 我国的超支额变动幅度很大, 个别年份甚至超过了 100% 的水平, 由此产生巨额的财政超收也就顺理成章了^①。

表 8 Granger 因果关系检验结果表

Null Hypothesis	Lags	F 值	P 值	结果
LNCZ does not Granger Cause LNCS	1	1.76115	0.2092	拒绝
LNCS does not Granger Cause LNCZ	1	3.61812	0.0814	拒绝
LNCZ does not Granger Cause LNCS	2	1.54162	0.2656	拒绝
LNCS does not Granger Cause LNCZ	2	4.20026	0.0515	拒绝
LNCZ does not Granger Cause LNCS	3	2.50455	0.1561	拒绝
LNCS does not Granger Cause LNCZ	3	2.01394	0.2135	拒绝
LNCZ does not Granger Cause LNCS	4	2.44951	0.2438	拒绝
LNCS does not Granger Cause LNCZ	4	0.51498	0.7353	拒绝

数据来源: 根据表 6 中数据由 EViews 软件计算分析所得。

Response of CS to CZ

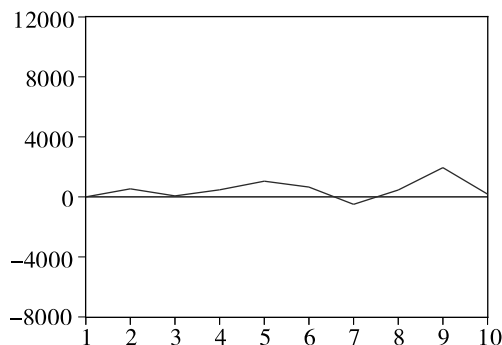


图 7 超收变化水平对超支变化水平的脉冲响应图

资料来源: 根据表 6 中数据由 EViews 软件计算分析所得。

表 9 超收变动对超支变动的回归系数表

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LNCZ	0.692250	0.203919	3.394734	0.0044
C	2.536262	1.462485	1.734214	0.1048

数据来源: 根据表 6 中相关数据由 EViews 软件计算分析所得。

表 10 超支变化幅度一览表

年份	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
超支增幅	-2.07%	-55.67%	184.6%	-8.63%	35.2%	89.46%	-45.35%	47.81%
年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
超支增幅	115.11%	-40.70%	22.33%	59.39%	-44.69%	-96.41%	7669.9%	-26.41%

数据来源: 根据表 6 中相关数据计算得出。

通过上述的理论和实证分析可以看出, 我国出现巨额的财政超收和财政超支, 其中一个重要原因

^①虽然限于官方数据量有限、分析工具的不完善以及分析过程中可能遗漏一些变量(比如周期性波动给经济和财政收入带来的变化等因素)等, 但是本文的定量分析结果还是能在某种程度上说明我国财政超收与超支之间变化关系的一些状况的。

在于预算支出约束机制不强,超出预算范围的额外支出对财政收入形成“倒逼”,迫使财政出现超收。

五、超收超支的控制措施

从上述分析的超收超支形成和转化机制的两部分框架入手,本文认为未来控制超收规模和超支规模有两条途径。

(一) 采取根本措施,防止超支“倒逼机制”,切断超收与超支之间的“直通车”

笔者认为,抑制超收与超支之间的直接转化是解决我国预决算偏差过大的根本路径。当每年的财政超收额无法直接用于弥补当年财政支出时,一方面,主客观原因导致的收入预测偏差可以结转在以后年份进行资金的合理安排;另一方面,地方政府也不能从财政超收中获得无限的资金裁量权以满足支出的刚性需求。因此,如何防止超收与超支的直接转化是下一步改革的重点问题。

从图6中可以看出,中央于2007年设立了“中央预算稳定调节基金”,从而分流了一部分超收资金,形成“蓄水池”,有效减少了“体外循环”,但笔者认为,由于使用时间的限定,此举仍有局限性。按照规定,当年的超收收入在下一年不能使用,而需纳入国库,顺延至第三年度。例如2011年的预算已在2010年10月底已基本确定了规模和项目,2010年的超收结转以后年度,却并不能在第二年安排使用,而是须等到2012年才能支出,那么这笔超收收入需要在国库里滞留,一年的时间差不可避免地会导致资金使用效益差问题;而且,在各级政府财政资金已经出现捉襟见肘的情况下,将大量超收资金沉淀于国库实属不科学之举。此外,对于流入“中央预算稳定调节基金”的比例缺乏明确的规定也给地方政府预留了很大的空间。

对于有学者提出的“建立超收资金的专门附属预算和专项审计监督体系,约束预算超收资金管理的自由裁量权”^[6],笔者认为这不失为一个好的举措,但是这一办法耗费大量的人力物力,需要进行成本效益分析,而且技术含量较高,应谨慎选择。

(二) 加强预算约束力,控制财政超收形成机制

我国预算软约束的现状不仅限制政府预算管理职能的发挥,影响国家宏观调控政策的效果,而且是腐败的重要源头。硬化预算约束,完善预算编著技术,理清政府间考核机制以及加强人大的审计和预算监督都是控制财政超收的形成的路径。

1. 技术完善

预算编制过程中涉及大量复杂的技术方法,包括指标、模型等,需要通过改进技术和方法来提高预测的精确度,以便更好地做好预算编制工作。因此,从这个层面上来说,完善编制技术以缩小预决算偏离度是很有必要的。

一方面,合理修正预算编制方法。如前所述,一直以来我国都是采用基数编制方法,以GDP和税收收入增加的速度为参照指标,加上固定比例得出年度的财政收入和支出增幅。由于预测增幅和实际增幅之间巨大的差距以及指标本身的复杂性,年终决算对于预算数据产生严重偏离。笔者认为,应对现阶段的预算编制法进行合理修正,使得GDP增长预期和税收计划更贴近现实水平。

另一方面,适当引入超常规因素权重。由于预算编制和执行之间的时间差导致的一系列超常规的因素以及其他一次性、偶然性和政策性收入致使的预算执行过程中巨额的超收超支现象需要引起重视。在预算编制过程中可以适当纳入超常规因素指标,进行权重计算。当然,由于目前中国的预算编制水平与发达国家存在较大差距,而且考虑到西方国家对于经济周期因素的把握也不甚准确,技术人员还需要作出很大的努力,但这应该成为技术的改革的方向。

2. 改变政绩考核机制,实现税收计划和依法征税更有机的结合

目前政绩考核机制下,各级税收部门为了提升政绩都将指标层层加码,日益完善的征税体系使得税务部门的主观增收成为可能,从而导致预测与执行之间产生了巨大的税收收入落差。对于政绩考

核体系,笔者认为有必要作出调整,适当弱化“收入”在政绩考核中的权重。当然,税收计划与实际收入的脱轨并不意味着我们要舍弃税收计划。虽然综合征税率逐年提高,但总体上我国税收流失较为严重,在缺乏更适宜的考核税收工作质量替代标准的条件下,舍弃计划不可行。而且,单纯地取消税收计划意味着对政府预算的否定。当然对于税收计划我们需要进行渐进式的改革,与政府预算紧密结合起来,比如严格规定收入预测工作的开展时间,规范预测数的调整修订安排等。

3. 完善法律制度,提升预算的法律层级,建立收入预测的法律机制

预算的最高层级应该是法律问题,对于目前我国预算中存在的诸多问题,包括本文讨论的执行中的超收超支现象最后都应该上升到法律的高度去探讨。比如,《预算法》关于地方政府不列赤字的规定是预算收入客观误差的重要来源之一,这种硬性约束是否应该适当修改?此外,目前我国预算的法律层级还较低,由此产生的种种不规范行为加剧了超收超支的形成。为此,我们应该提升立法层级,并建立完善的收入预测法律机制。西方学者普遍将收入预测机制分为三项要素:正式的过程、正规的机构和透明度^[14]。笔者认为,当前我国预算中最需要注意的是透明度问题。信息越详细,越是有利于提升数据的质量,透明度是提高预测准确性的关键。为此,我们应该加强人大对于预算的审查和监督力度,包括落实监督法,加强对超收的事前和事后监督等措施。

六、结语

通过上文的分析我们可以得出如下几点结论:

1. 我国的预算和决算之间存在不可避免的客观误差。首先,我国在采用以 GDP 增速为参照系的基数法编制预算时,由于预测增速与实际增速的不符以及指标本身的复杂性和可变性,与决算发生了较大的偏离。其次,受《预算法》规定的约束,地方政府在编制预算中必须通过技术性手段将本不平衡的预算编平,迫使地方政府通过其他手段取得财政收入弥补实际支出缺口,进而形成客观超收。最后,预算的编制与执行间的时间差使得一些不可测因素(比如通货膨胀率和经济周期以及一次性、偶然性和政策性收入等超常规因素)对预算的精确度产生了影响。

2. 由于超收收入是游离于预算监管之外的,政府对于这部分资金的安排有较大的自主权。为了追求更大的资金自由裁量权,一些地方政府存在刻意低估预算甚至鼓励超收的行为。此外,税收体系的政绩考核制度是收入压力型的,各级部门和政府为了提高政绩层层加码,迫使中央在年初制定预算时预留空间,在这种“倒推型”的收入预测机制下,巨额的超收超支规模也就不足为奇了。

3. 2007 年之前,我国的财政超收基本上直接转化为当年的超支,从这个层面上来说,超收是超支产生的直接原因。2007 年后,中央预算稳定调节基金的设立分流了一部分财政超收额,形成了财政“蓄水池”,对控制体外资金循环产生了一定的积极意义。然而,不可忽视的是,大部分的超收额还是转化为了超支,而且通过大量的理论和实证研究,笔者突出强调了超支对于超收的“倒逼机制”,超支是超收的格兰杰原因,并且对超支的变化产生正向的脉冲影响。政府的支出需求形成的机制性超收已远非技术层面可以解释的问题。

4. 通过对于超收超支的形成和相互转化机制的分析,笔者认为,首先,未来解决超收与超支问题的根本途径在于防止超收超支的直接转化。中央预算稳定调节基金能起到一定的缓和作用,但其对于使用时间的规定以及对于比例限定的缺失都弱化了效果。其次,通过完善预算编制技术以及改变税务机构的政绩评级系统,同时处理好税收计划与依法纳税的关系,这些都是从超收层面上加以控制的路径选择。最后,对于超收超支问题的分析不能仅限于技术和行政层面,而是应该上升到法律高度,完善《预算法》相关规定,提高我国预算的法律层级,形成完善的收入预测法律机制。

参考文献:

[1]高培勇. 关注预决算偏离度[J]. 涉外税务,2008(1):5-6.

- [2] 谢子远. 从超预算收支看我国财政预算制度的优化[J]. 浙江万里学院学报, 2008(4): 78-81.
- [3] 徐阳光. 收入预测与预算法治——预决算收入偏差的法律评估[J]. 社会科学, 2011(4): 43-51.
- [4] Rodgers R, Joyce P. The effect of underforecasting on the accuracy of revenue forecasts by state governments[J]. *Public Administration Review*, 1996, 56: 48.
- [5] 戴柏华. 2010年预算草案编制力争全面、细化和科学[EB/OL]. (2010-03-07) [2011-03-03]. http://news.xinhuanet.com/politics/2010-03/07/content_13115675_1.htm.
- [6] 马蔡琛. 市场经济国家的预算超收形成机理及其对中国的启示[J]. 财政研究, 2008(11): 72-75.
- [7] 席斯. 十年5万亿地方财政超收玄机[N]. 经济观察报, 2011-10-31(4).
- [8] 安秀梅. 公共治理与中国政府预算管理改革[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2005.
- [9] 财政部. 关于2007年中央和地方预算执行情况与2008年中央和地方预算草案的报告[R/OL] (2008-03-20) [2012-03-03]. http://www.gov.cn/2008ysbg/content_929086.htm.
- [10] 米克塞尔 J. 公共财务管理——分析与应用[M]. 六版. 白彦锋, 马蔡琛, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [11] Danninger S. Revenue forecasts as performance targets[R]. IMF Working Paper, 2005.
- [12] 中国社会科学院. 经济蓝皮书(春季号)[R]. 2007.
- [13] 王桂玲. 我国税收超常增长的实证分析[J]. 当代经济, 2009(23): 76-79.
- [14] Kyobe A, Danninger S. Revenue forecasting—How is it done? Results from a survey of low-income countries[R]. IMF Working Paper, 2005.

[责任编辑: 黄 燕]

The Formation Mechanism and Management of Excess Revenue and Expenditure in the Execution of the Budget in China

SUN Yu-dong, WU Zhe-fang

Abstract: In recent years, excess revenue and expenditure in the execution of our budget have caused widespread concern as they expand their scale. Domestic scholars have made a lot of research on the causes of overcharges, and generally agreed that the surplus is the determinants of cost overruns. Theoretical and empirical research on the formation mechanism show that although the surplus is the direct cause of overruns, the local government expenditure needs and the pursuit of control of funding also cause the overcharges. It is especially so after the tax system reform was introduced in 1994 when the expenditure gap widened because the local financial resources could no longer meet the needs, which made the local governments gradually dependant on financial overcharges. To solve the problem, the most fundamental measure is to prevent the direct conversion between the surplus and overruns. In addition, it also needs to be addressed to strengthen the budget control from technical, administrative and legal levels.

Key Words: excess revenue; excess expenditure; the rate of excess revenue; the rate of excess expenditure; the deviation between budget and financial accounts; forced mechanism; public budget reform; budget-expenditure control mechanism