



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《成果要报》

2015年第12期 (总第12期)

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2015年11月17日

年终突击花钱现象 的形成机理及改革路径

马蔡琛

【内容简介】导致年终突击花钱的机制性成因主要包括：预算资金的下达过迟，引致“被动性”年终突击花钱；增支政策的预留项目，在年底转化为突击花钱项目；预算超收直接转化为预算超支，导致岁末年初的资金集中释放；因强化财经纪律而导致日常支出进度缓慢，加大了临近年底的支出压力。就治理路径与制度安排而言，可从以下几方面加以谋划：整合资本性支出的预算管理权能，破解预算碎片化的管理难题；关注中期财政规划的可持续性，避免中长期预算合约在最后时间段重现短期行为；建立预算节余分享机制，放宽跨年度结转的许可幅度；承认研发性公共支出中的智力投入贡献，充分调动科研人员的研发积极性。

每逢年终岁尾，突击花钱现象已成为各级财政管理的顽疾，也是社会广为关注的话题。从国际比较看，不少发达国家也存在类似问题。日本将之称作“年末突击工程”，韩国将每年12月称为“预算开支高烧月”，在德国、加拿大等发达经济体这种现象也并不鲜见。不同类型的突击花钱现象，存在着不同的行为诱因与具体表现，其治理对策与改革思路也应采取更为对症下药的方式。

一、年终突击花钱现象的主要成因

1. 预算资金的下达过迟，引致“被动性”年终突击花钱

在现实作中，又可以具体区分为“人代会会期与预算年度错配”和“转移支付资金的传递链条过长”两种情况。

由于我国人代会的会期（通常为每年3月份）晚于预算年度（采用日历年度）的开始日期，而预算经人代会审议后，还需历经一个多月时间，才能完成财政部门批复各部门、各部门批复下属预算单位等法定程序。需要注意的是，这里批复的仅是预算指标而并非实际资金拨付。实际上，很多年度性项目资金真正达到基层用款单位的时候，预算年度往往已经过去将近半年了。如果年底前这些经费不能使用完毕，不仅当年预算资金面临被收缴的可能，还会影响以后年度的预算拨款额度。应该说，预算资金到达基层用款单位的时间太晚（有时甚至已是年终岁尾），是导致“被动性”年终突击花钱的最主要原因。

在我国政府间财政关系中，来自上级政府的专项转移支付，已然成为下级财政的重要财力来源，而这类项目的多寡、拨付时间的早晚，往往是下级财政难以掌控的。当前五级财政的大纵深结

构，导致转移支付资金“自上而下”逐级拨付至基层的传导链条，难免呈现“八月十五放光明”的格局。基层财政实际取得预算资金的时候，往往已近年终岁尾，突击花钱或属无奈。

2.增支政策的预留项目，转化为年末突击花钱项目

发达经济体的预算改革之所以较为成功，主要得益于预算改革与行政体制改革的同步推进。但在现时的中国，预算支出管理模式的转换，相对于行政管理体制改革而言，呈现某种程度的超前性。也就是说，即使在年初预算已然确定并付诸实施之后，仍可能出台新的公共支出政策，并需要为之筹措资金。这种年中政策变动的常态化，导致预算决策者不得不在编制预算之初，就预留某些“虚设”的预算项目，以满足此类临时性增支政策的资金需要。然而，一旦在预算年度中没有发生预期的政策变动，那么在接近年底的时候，这类项目就会自动转化为突击花钱项目。在现实预算管理中，考虑经济形势变化、应急性突发事件、官员调任履新等多重因素，此类突击花钱往往难以避免。

3.预算超收直接转化为预算超支，导致岁末年初的资金集中释放

在现时的中国，预算超收已然超出特殊性超收因素的可解释范畴，而更具机制性超收的特点。在年初预算经由立法机构审议时，到底会有多少预算超收资金，是难以预先估计的。只能等到预算年度临近终了时，才能大体确定。而超收资金作为预算执行中的一笔“额外财”，在现实中处于一种“三不管”的境况，政府部门拥有较多自由裁量的空间。这种超收转化为超支的“直通车”机制，进一步加剧了岁末年初的突击花钱行为。当然，新《预算法》规定的

预算稳定调节基金机制，有望在一定程度上，减少此类年终突击花钱行为。

4.因强化财经纪律而导致日常支出进度缓慢，加大了临近年底的支出压力

在当代中国预算改革中，往往误以为通过加强支出控制，就可以实现提升预算绩效的目标。这导致基层预算单位在实践中的无所适从。在基层单位的日常预算管理中，往往要求从严控制项目资金拨付，必须严格按照早先的支出预算明细来付诸执行。但现实中越是早编、细编的预算，往往越不具有现实的可实施性。

当这些原本就缺乏可行性的预算，突然被赋予了刚性约束职能的时候，相应的支出进度自然就变得缓慢异常了。但是，从避免年终突击花钱的角度，又会要求各部门加快预算支出进度，确保“时间过半、支出进度过半”。这种两难困境下的权衡结果是，各基层单位在平时过度强调财经纪律，以免除自身的财务管理责任，导致预算支出进度过于缓慢；但在接近年底的时候，又不得不转而采用突击运动式的资金集中拨付。

二、年终突击花钱的治理路径与制度安排

1.整合资本性支出的预算管理权能，破解预算碎片化的管理难题

在现实预算管理中，资本性支出(如各类基本建设支出)构成了年终突击花钱的“重灾区”。但在中国预算管理的权能分布中，基本建设支出的预算决策权却不属于财政部门，而是归属于发展与改革部门。这些规模庞大的“切块资金”被媒体戏称为“口袋预算”。

尽管这也是很多发展中国家的通病，但政府预算管理的权能是不容肢解的。因此，需要将各类资本性支出的管理权能，统一整合到政府财政部门(或专门组建国家预算管理局)，循着建设全口径预算体系的思路，逐步推进项目支出突击花钱的根本性治理。

2.关注中期财政规划的可持续性，避免预算合约在最后时段重现短期行为

如何避免多期环境下，预算资金使用者当期努力所产生的预算节约，会成为削减其下一期预算规模的标准和依据，始终是化解年终突击花钱的难题之一。建立有效的长期性预算合约（中期财政规划），可以适度缓解这种负面影响。但当长期合约执行到后期阶段，又将再次呈现短期合约的问题。在长期合约末端引发的短期行为，将呈现某种“高山滚石”效应，危害会更为严重。针对这种情况，可以考虑在中期财政规划推进至2/3至3/4的时间段，即行启动预算合约的重新确定，并按照合约期间的加权平均基数(而不是以合约最后时间段作为基础)，来滚动推进中期财政规划。

3.建立预算节余分享机制，放宽跨年度结转的许可幅度

发达经济体20世纪中后期的研究显示，资金使用者因节俭努力而实现的预算节余，如果有一定的份额可以作为“自由支配的预算”，用于自身的事业发展，就能有效抑制预算最大化的浪费冲动。因此，如果可以判断预算节余确系资金使用者努力节约所致，则应当给予其适当的奖励，从而化解各部门追求预算最大化的内在冲动。

同时，适当放宽支出项目跨年度结转的许可幅度，将有助于减缓年终突击花钱的制度压力。这方面可以参考韩国的经验。韩国企

划财政部从2010年起，将中央各部门基本经费的结转额度改为10%，而此前的规定为年末预算超过5%的结转部分，均须交回国库。

4.承认研发性公共支出中的智力投入贡献，充分调动科研人员的积极性

研发性公共支出作为一种较具特殊性的公共开支项目，是实现科教兴国战略的重中之重。然而，按照现行财务制度规定，通常的科研项目经费预算，主要由材料费、差旅费、通讯费等构成，其中劳务费的限制往往较为严格，甚至规定只能支付给科研助手。而项目负责人与骨干成员投入的大量精力和时间，在经费预算中基本上不予承认，这极度漠视了研发过程中的智力投入报酬。因此，需要适当承认研发性公共支出中的智力投入贡献，在履行纳税义务的前提下，充分尊重多劳多得的社会主义分配原则。这样既可以激发科研人员的积极性和创造性，又可以避免每逢岁末年初“海量收集发票报销”的现象。

【作者简介】

马蔡琛，南开大学经济学院教授、博士生导师，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。

