

地区财政

支出效益与结构优化

李春林 等著



冶金工业出版社

<http://www.cnmp.com.cn>

地区财政支出效益 与结构优化

李春林 朱 勇 屈骏韵 著

北 京
冶金工业出版社
2008

内 容 提 要

本书系统论述了地区财政支出效益与结构优化等问题。全书共分8章,内容包括:地区财政支出效益的一般理论、地区财政支出效益实证分析、地区财政支出结构及其研究现状、财政支出结构优化基础理论、经济模型理论及构建、地区财政支出结构演变类型分析、地区财政支出结构优化模型研究、地区财政支出结构优化模型实证研究等。

本书可供经济研究人员、分析人员、管理人员等经济工作者阅读,也可供大专院校有关专业的师生参考。

图书在版编目(CIP)数据

地区财政支出效益与结构优化/李春林等著. —北京:
冶金工业出版社,2008.10
ISBN 978-7-5024-4724-3

I. 地… II. 李… III. 地方财政—财务支出
—经济分析—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第141179号

出 版 人 曹胜利

地 址 北京北河沿大街嵩祝院北巷39号,邮编100009

电 话 (010)64027926 电子信箱 postmaster@cnmip.com.cn

责任编辑 张登科 美术编辑 张媛媛 版式设计 葛新霞

责任校对 栾雅谦 责任印制 牛晓波

ISBN 978-7-5024-4724-3

北京百善印刷厂印刷;冶金工业出版社发行;各地新华书店经销

2008年10月第1版;2008年10月第1次印刷

850mm×1168mm;1/32;5.75印张;154千字;177页;1—2000册

25.00元

冶金工业出版社发行部 电话:(010)64044283 传真:(010)64027893

冶金书店 地址:北京东四西大街46号(100711) 电话:(010)65289081

(本书如有印装质量问题,本社发行部负责退换)

前 言

1994 年税制改革后,我国基本建立了与社会主义市场经济相适应的税制体系,我国的财政收入制度趋于规范。但财政支出改革明显滞后,阻碍了市场化改革的进程。特别是在改革、发展和稳定的前提下,社会经济的各方面对财政保障能力的要求越来越高,因此,优化财政支出结构,高效益使用财政资金,建立与市场改革方向相适应的公共财政框架,显得尤为重要。

我国地区财政支出结构优化的数学模型研究起步较晚,相关研究也较少,这是我国地区财政支出结构优化研究的弱项,也是当代学者研究和探索的重要领域之一。在以往进行我国地区财政支出结构优化的数学模型研究的过程中,普遍存在着这样一个问题,即在我国从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变时期,经常遇到由于重大的经济、财政政策和制度发生变化,导致重大的政治变革、重大的技术革命和技术创新发生时,造成经济结构、金融结构、财政结构发生重大变化,致使变化前后的结构时间序列不可比较,以这样的时间序列来讨论变量的关系和结构间的关系,很可能造成伪回归现象,导致数学模型的处理结果失真。为避免伪回归现象的发生,正确反映变量及其结构间的关系,本书采用了 Panel Data 的协整理论和误差修正模型,研究构建地区财政支出结构的优化模型。

本书在分析地区财政支出经济效益的基础上,以建立地区财政支出结构的优化模型为主线,寻找优化地区财政支出结构,提高地区财政支出效益的方法和途径。主要做了以下几方面的工作:

(1) 对我国财政支出结构的现状及存在的问题、地区财政支出结构在国家财政支出结构中的地位和相互关系进行了论述,指出了地区财政支出结构优化的意义;阐述了财政支出结

构的内涵和分类方法,以及财政支出结构优化的内涵和建模方法;并从理论研究和模型研究两个方面对财政支出结构优化的研究现状和文献资料进行了综述。

(2) 采用 Panel Data 协整分析方法,对我国各地区财政支出结构数据进行了单整检验和协整分析,讨论了 1994~2001 年期间我国地区财政支出结构演变趋势的类别,得出了大部分地区财政支出结构的演变过程雷同的结论。

(3) 运用 Panel Data 协整理论、误差修正模型,利用地区财政支出结构演变趋势属于同一类别的 23 个地区的财政支出结构数据,构建了地区财政支出结构优化模型的目标函数(误差修正模型);通过对地区财政支出的结构变量相互间的单整检验和协整分析,利用协整方程构造出地区财政支出结构优化模型的约束方程,进一步构建了地区财政支出结构的优化模型。

(4) 在地区财政支出结构优化模型的基础上,通过构造地区差异变量,构造出某一地区的财政支出结构优化模型。并以河北省财政支出结构优化问题为例进行了实证研究,优化结果显示,利用这一方法构造出的地区财政支出结构优化模型取得了与财政支出结构优化理论研究相一致的、令人满意的优化效果,并表明财政支出结构朝符合公共财政支出理论的方向进行了转化和调整。

(5) 指出了河北省财政支出结构仍然存在经济建设支出不足;各项事业费总量持续攀升,其占财政支出的比重居高不下;社会福利、社会保障费占本地财政支出比重增速过快等问题,并提出了具有针对性和可操作性的对策和建议。

本书是河北省软科学项目“河北财政支出效益与结构优化研究”(课题编号 03457288)的研究成果,并得到河北经贸大学出版基金的资助,在此表示衷心的感谢。由于作者水平和能力所限,书中不妥之处,恳请读者批评指正!

李春林

2008 年 8 月于石家庄

目 录

第一章 地区财政支出效益的一般理论	1
第一节 财政支出的内涵	1
第二节 地区财政支出效益及其分析方法	5
第三节 地区财政支出效益的影响因素	8
第四节 地区财政支出效益的地位和作用	10
第二章 地区财政支出效益实证分析	15
第一节 我国地区财政支出现状	15
第二节 我国地区财政支出效益分析	31
第三节 我国地区财政支出效益低下成因分析	37
第三章 地区财政支出结构及其研究现状	42
第一节 地区财政支出的地位和作用	42
第二节 财政支出结构优化的理论研究综述	49
第三节 财政支出结构优化模型的研究综述	60
第四节 发达国家的财政政策对我国的启迪	63
第四章 财政支出结构优化基础理论	67
第一节 财政支出结构优化的内涵	67
第二节 财政支出结构优化模型与方法	70
第五章 经济模型理论及构建	80
第一节 宏观经济计量模型	80
第二节 时间序列分析模型	88

第三节	协整理论	92
第四节	ADL 与 ECM 模型	101
第六章	地区财政支出结构的演变类型分析	105
第一节	Panel Data 的单位根和协整分析及其发展	105
第二节	中国各地区财政支出结构的协整分析	117
第七章	地区财政支出结构优化模型研究	130
第一节	协整和误差修正模型 (ECM)	130
第二节	模型变量的协整分析	135
第三节	地区财政支出结构优化模型的建立	139
第八章	地区财政支出结构优化模型实证研究	147
第一节	分地区财政支出结构优化模型的建立与 实证分析	147
第二节	河北省财政支出结构存在的问题分析	160
第三节	河北省财政支出结构调整的对策建议	164
参考文献		169

第一章 地区财政支出效益的一般理论

第一节 财政支出的内涵

财政支出可以从不同的角度进行各种不同的分类。同一项支出可以这样归类,也可以那样归类。对财政支出进行分类,旨在正确区分各项支出的性质和作用,合理地分配财政资金。为了合理、有效地安排财政支出,并且在资金使用过程中对其进行监督、管理,使其发挥更大效益,需要根据一定标准,对财政支出的内容进行科学的分类。与此同时,我们还要划清财政支出的不同形式,以便于更好地加强管理,提高资金的使用效率。财政支出的分类方法,各国不尽相同,主要有以下几种划分方法。

一、按照具体用途划分

这是我国正在采用的分类方法,国家预算科目就是按照这种方法设置的。根据这种方法,财政支出项目具体分为:

(1) 基本建设支出。这项支出是指国家财政按国家有关规定用于基本建设投资的拨款和贷款。它主要满足各种生产性和非生产性固定资产的新建、扩建和改建等工程项目的资金需要。这项支出构成了固定资产投资的主要部分。

(2) 企业挖潜改造资金支出。这项支出是指国家财政用于企业挖潜、革新和改造方面的拨款和挖潜改造贷款的贴息支出。它也是固定资产投资的一个重要组成部分。一般企业的固定资产更新改造的资金来源,主要是企业的自有资金(包括折旧基金和税后留利)和银行贷款。财政支出中的企业挖潜改造资金,主要是

用于老企业和老工业基地挖潜、革新和改造方面的资金需要。

(3) 简易建筑费支出。这项支出是指按规定列入国家预算的简易建筑,以及购置国家分配的运输车辆等开支。具体包括修建简易仓棚、货场,利用旧料修建警卫用房、室外厕所,购置小油罐、国家分配的运输车辆,修建土围墙、栅栏、排水沟等开支。这种支出最终也形成固定资产。

(4) 地质勘探费支出。这项支出是财政用于地质勘探机构的勘探工作费用。地质勘探虽主要是为基本建设服务的,但其大部分是在资源未清查、基建工程未确定之前进行,而且在普查阶段又没有具体的服务对象,所以其支出不列入基本建设投资,而是单独设立科目,单独进行管理。

(5) 科技三项费用支出。这项支出是指国家财政用于科技工作的新产品试制费、中间试验费、重要科学研究补助费。这三项费用又分为中央和地方两级。属于全国性的科技项目,由中央财政支出解决;属于地方安排的项目,由地区财政支出解决。另外企业自行安排的新产品试制费,不属于国家财政支出的范围,由企业自行解决。科技三项费用最终形成企业的固定资产。

(6) 流动资金支出。这项支出主要是指目前由中央财政拨付给核工业和航天工业部门企业的流动资金,以及地方由其财政拨付给自筹资金建设的纳入预算的企业的流动资金。其他原由财政拨付流动资金的国有企业,目前已改由银行贷款供应,财政不再拨款。

(7) 支援农村生产支出。这项支出是指财政直接用于支援农村生产的支出。主要包括小型农田水利和水土保持费、抗旱经费、支援农村合作生产组织的资金支出、农村小水电站补助费、农技推广和植保补助费、农村草场和畜牧保护补助费、农村造林和林木保护补助费和农村水产等补助费支出。

(8) 农林水利气象、工交、商业等部门事业费支出。这项支出是财政对农林水利气象、工业交通、商业等部门事业机构的人员经费和业务费的拨款。主要包括这些部门的技术推广费、勘察设计

费、科学研究费、中等专业教育费、干部训练费和其他事业费等。

(9) 城市维护费支出。这项支出是指用城市维护建设费和地方机动财力拨款等安排的城市维护费支出。主要包括道路、桥涵、给水、排水、公共污水处理、防洪堤坝、供气、供热、城市交通管理、消防、路灯等各项公共设施的维护费；园林、苗圃、公共绿地、风景绿地等园林绿化设施维护费，中小学校舍维修补助费；公共厕所、清扫垃圾、街道洒水、扫雪等公共环境卫生补助费；城市其他公用事业和公共设施的维护费。

(10) 文教卫生、科学及其他部门事业费支出。这项支出是指财政用于文化、出版、文物、教育、卫生、体育、档案、地震、海洋、通讯、广播、计划生育、对外宣传、科学及其他方面的经费、研究费和补助费等支出。

(11) 抚恤和社会福利救济费支出。这项支出是指国家财政用于革命军人、国家机关工作人员在其退伍、离休退休、退職、残废或牺牲病故时，给予本人及其家属的抚恤费、补助费、安置费、离休费、退休费、退職费，以及对城乡人民生活困难、对受自然灾害地区的群众的安置费和救济费等。

(12) 国防支出。这项支出是指财政用于国防费、国防科研事业费、民兵建设费、专项工程和其他等方面的支出。

(13) 行政管理费支出。这项支出是指财政用于国家机关、党派团体、驻外机构的各种经费。

(14) 武装警察部队支出。这项支出是指财政用于实行兵役制的公安边防、武装警察部队和消防队伍的各种经费。

(15) 公检法支出。这项支出是指财政用于公安、国家安全、司法、法院和检察院的各种经费。

(16) 价格补贴支出。这项支出是指国家批准的对粮食、棉花、肉类、蔬菜、民用煤、农业生产资料等的价格补贴。该项补贴过去是作为预算收入退库处理的，现在改为财政支出。

此外，还有债务支出、对外援助支出、支援不发达地区支出、其他支出、总预备费、专项支出、预算调拨支出、社会保险基金支出等项目。

二、按照国家职能划分

这种分类方法可以反映出国家政治经济活动的全貌以及各个时期政府职能与活动范围的变化情况,因此被许多国家采用。虽然各国在采用这种分类方法时根据本国的情况设置的项目有一些不同,但是大体上都有投资性支出、社会公共支出、财政补贴支出、债务支出和其他支出等几大类项目。其中,投资性支出主要包括政府用于国有经济的基本建设支出、支援农业支出、国家物资储备支出和其他支出等。社会公共支出主要包括政府的文教、科学、卫生事业支出、行政管理支出、国防支出和社会保障支出等方面。

三、按照最终用途划分

按照最终用途,可以将财政支出具体分为补偿支出、消费支出和积累支出三个大类。这种分类是和马克思在《哥达纲领批判》中阐述的“六项扣除理论”和三大基金的原理相一致的,它便于分析、研究和正确安排国民经济中积累和消费的比例关系。依照这种分类方法,在整个财政支出中,属于补偿性的支出占的比重很小,主要是挖潜改造支出。用于积累性的支出,主要是基本建设支出、流动资金支出、科技三项费用、地质勘探和支农费用、各项经济建设事业费用、城市维护建设费等支出中增加固定资产的部分。属于消费性支出的,主要是文教科学卫生事业费、抚恤和社会救济费、行政管理费、国防费、武装警察部队和公检法支出等项目。

四、按照经济性质划分

这是西方发达国家普遍采用的一种分类方法。它把财政支出分为购买支出和转移支出两大类。购买支出是指政府在商品或劳务市场上购进商品或劳务时所发生的支出。各种经济建设支出和文教、行政、国防支出,都属于购买支出,这种支出的结果是政府对国民产品(包括劳务)的占有和使用,而相应地会减少其他方面对这些国民产品的占用和使用,因此该类支出直接影响资源的利用水平和配置。这种

支出直接全部形成当期的购买力,是社会需求的一个组成部分,因而影响总供给与总需求的平衡。转移支出是指政府单方面的资金支付,而不相应取得产品或劳务。属于这种支出的主要是政府用于社会保险、社会救济和财政补贴等方面的支出。这种支出的结果会影响收入在居民或非居民之间的再分配,从而间接地影响资源的配置和经济的稳定,由于居民或非居民从转移支出中获得的收入不一定马上用于购买或支付,因而不会全部形成当期的购买力。

除了以上几种主要的分类方法外,还有其他一些分类方法。例如为了便于国家预算的编制、执行和管理,可以按政府部门来分类,把财政支出分为工业、农业、交通、邮电、商业、文化、教育、国防、外交等部门的支出;为了正确处理经济建设中“骨头”和“肉”的关系,以及国家建设与人民生活的关系,可以将财政支出划分为生产性支出和非生产性支出;为了把政府用于正常性的文教、行政、国防等经费支出与用于国有企业投资、公共工程投资和国家信用支出的资本支出区别开来,以利于分别编制预算和管理,还可以将财政支出按照与投资 and 资产经营的关系分为经常支出和资本支出^[80]。

第二节 地区财政支出效益及其分析方法

一、地区财政支出效益及其分类

(一) 地区财政支出效益

效益是指“人们在有目的的实践活动中‘所费’和‘所得’的对比关系,所谓提高经济效益就是‘少花钱、多办事、办好事’”^[1]。

地区财政支出效益,是指一定的地区财政资金支出所能带来的商品和劳务产出的增加、对经济宏观调控能力的增强、对社会收入分配状况的改善等。

(二) 地区财政支出效益分类

1. 经济效益和社会效益

地区财政支出效益按其对经济增长贡献的直接性或间接性,

可将其分为经济效益和社会效益。

地区财政支出的经济效益是指地区财政用于经济建设项目的支出与所产出的商品和劳务的比较。能以最少的财政投入,产出最多、最好的商品和劳务,则经济效益高;反之,则经济效益低。这类财政支出对经济增长的贡献是直接的。

地区财政支出的社会效益则是地区财政用于文化、教育、科学、卫生等各项社会事业的支出与所取得的效益之间的比较,这类支出对经济增长的贡献相对来说是间接的,并且这类支出所产生的效益衡量起来也比较困难。

2. 宏观效益和微观效益

按照地区财政支出项目涉及到的效益是微观方面的还是宏观方面的,是个案的还是整体的,产生的效益是局限于支出项目本身还是全局性的,可将地区财政支出效益分为微观效益和宏观效益。

地区财政支出的微观效益是指地区财政资金用于某一单个项目所产生的经济效益或社会效益,前者指地区财政投资于单个项目所产出的一定数量和质量的商品和劳务,后者指这类地区财政支出所带来的对地区内经济运行状况的局部调整、对社会收入分配状况的局部改善等。

地区财政支出的宏观效益是指整体的地区财政支出所带来的经济和社会效益。前者指地区财政资金作为一个整体支出为该地区所带来一定数量和质量的商品和劳务,后者指这种整体支出所引起的该地区经济运行状况和地区收入分配状况的改善等。

二、地区财政支出效益的分析方法

地区财政支出效益分析主要从两方面进行,一方面从宏观角度,就整体的地区财政支出对社会资源配置的影响进行分析;另一方面是从微观角度就地区财政支出某一项目和方案对社会资源配置的影响进行分析。宏观角度的效益分析方法主要有机会成本分析法等;微观角度的效益分析方法主要有成本—效益分析法、最低费用选择法等;经济指标法则既可以用来分析地区财政支出的宏

观效益,也可以用来分析地区财政支出的微观效益。

(一) 机会成本分析法

地区财政支出的机会成本是指同一笔资金由中央财政支出转为由地区财政支出而导致的中央财政支出效益的损失,或由私人部门支出转变为由地区财政支出而导致的私人部门的效益损失。因此,从宏观方面来分析地区财政支出的效益问题主要是通过其与中央财政或私人部门支出同一笔资金所能达到的效益进行比较,来判断地区财政支出效益的高低。只有同样一笔资金交由地区财政使用所能达到的效益大于交由中央财政部门或私人部门使用所能达到的效益,也就是说,只有当地区财政支出效益大于其机会成本,那么由地区财政来使用这笔资金才是有效的。这种方法主要用来分析地区财政支出的宏观效益,用来分析在地区财政支出一笔资金时是否达到了最优的社会资源配置。

(二) 成本—效益分析法

所谓成本—效益分析法,就是指对地区财政支出预算资金的使用划分为若干个项目或方案,详列各个项目或方案的效益和成本对不同的项目或方案进行对比,选择最优项目进行投资。在运用成本—效益分析法时,首先应注意将时间因素考虑在内,将发生在若干年内的与所分析项目或方案有关的“成本流”与“效益流”折算成现值,其次在计算该项目的成本和效益时,除了应计算与本支出项目直接相关的直接成本和效益、有形成本和效益外,还应计算与本支出项目间接相关的间接成本和效益、无形成本和效益等。这种分析方法主要用于对那些具有直接经济效益的地区财政支出项目(如基本建设投资支出)的微观效益进行分析。

(三) 最低费用选择法

对某些成本易于计算、而效益难以衡量的地区财政支出项目,可以用最低费用选择法来进行项目的效益分析。例如对于国防支出项目,其成本比较容易计算,而其效益则是难以计算的,因此对这类项目的预算决策进行分析时,可以只计算该支出项目的成本,选择成本最低的作为最优支出项目。这种分析方法主要用来分析

那些只有社会效益但没有直接的经济效益,且其产品不能进入市场的支出项目(如基础科学研究的支出)的效益。

(四) 经济指标法

所谓经济指标法,是指用具体的经济指标,如工业成本利润率、固定资产交付使用率、国有企业利税指标等来衡量地区财政支出项目的效益。这种效益衡量方法既可以用来衡量地区财政支出的宏观效益和社会效益,也可以用来衡量某一个具体的财政支出项目的微观效益和经济效益。

第三节 地区财政支出效益的影响因素

影响地区财政支出效益的主要有理财观念、地区财政支出总量、地区财政支出结构、地区财政支出管理、地区财政监督等。

一、理财观念对地区财政支出效益的影响

正确的、符合国情的理财观念会促进地区财政支出效益的提高,而错误的或不符合国情的理财观念则会影响地区财政支出效益的提高。

二、地区财政支出总量对支出效益的影响

总量对支出效益的影响是两方面的,一方面是支出总量本身对支出效益的影响,另一方面是总量通过影响支出结构间接地影响支出效益。

(1) 总量本身对地区财政支出的影响。这种影响包括宏观和微观两个方面,就宏观方面来说,地区财政支出总量影响地方政府对宏观经济的调控力度,影响地方政府对地区产业结构、产品结构的调整和对地区内收入分配的调节,决定着政府机构的运转情况,决定着地方政府职能发挥的好坏,从而影响地区财政支出效益;就微观方面来说,在我国地方政府还经营着一些盈利性的国有企业的现实情况下,地区财政支出总量决定了地方政府对国有企业的

投入力度,制约着企业生产要素的投入,影响企业的技改、创新能力,这些都会影响地方国有企业进而影响地区财政支出的效益。

(2) 地区财政支出总量还制约着地区财政支出结构的调整,并进而影响地区财政支出效益。因为财政支出具有刚性,因而一般来说,财政支出结构的调整只能是增量调整,存量调整的可能性和力度都有限,所以地区财政支出总量会影响地区财政支出结构的调整,并影响地区财政支出效益。

三、地区财政支出结构对地区财政支出效益的影响

一定的地区财政支出结构,决定了地区财政支出是否合理,也就决定了地方政府通过财政支出完成政府职能的情况。地区财政支出合理,则地方政府能很好的完成其职能,地区财政支出也就能产生很好的效益;否则,地区财政支出效益就会较低。

同时,地方政府与中央政府之间的支出划分是否清楚,决定了国家财政支出的两大组成部分即地区财政支出与中央财政支出之间是否存在“缺位”与“越位”,无论是地区财政支出“缺位”还是“越位”,都会影响地方政府完成其职能的情况,并进而影响地区财政支出效益;而如果两者之间支出责任明了、支出划分合理,则地区财政支出效益会比较高。

四、地区财政支出管理对地区财政支出效益的影响

地区财政支出管理对地区财政支出效益的影响主要表现在两方面,一是地区财政支出预算编制对效益的影响,二是预算执行过程中支出管理对效益的影响。

(1) 地区财政支出预算的质量是影响地区财政支出效益的一个重要因素,这种影响是宏观和微观两方面的。就宏观方面来说,是指在编制预算之前,对整个地区财政资金的分配进行统筹考虑的情况,会影响地区财政预算的编制质量,并进而影响地区财政支出效益。就微观方面的单个支出项目而言,各支出项目可行性论证质量的高低直接影响地区财政支出项目的成本和效益,并影响

地区财政支出效益。

(2) 在形成地区财政支出预算后,对地区财政资金支出的管理也会影响地区财政支出效益。1) 财政资金的分配方式对地区财政支出效益的影响。财政资金的分配可以采取实物的形式,也可以采取货币的形式。相对来说,采取住房、各种实物福利和补贴等实物分配的方式不太容易管理,容易产生腐败行为,影响地区财政支出效益;采取货币化分配方式则比较容易管理,便于加强对地区财政资金使用情况的监督,有利于地区财政支出效益的提高。2) 政府采购模式对地区财政支出效益的影响。不同的采购模式决定了同量的财政资金能购买到不同数量和质量的劳务,也就决定了地区财政支出的不同效益。3) 最后是地区财政支出效益评估体系对地区财政支出效益的影响。项目建成以后有无科学、严密的效益评估体系,对财政资金的使用效益能否进行正确的评估,对地区财政支出效益有比较大的影响。

五、地区财政监督对地区财政支出效益的影响

对地区财政预算编制和预算执行的监督力度影响着地区财政支出效益。这种监督力度在一定程度上决定了预算编制的质量和预算的执行情况,也就决定了地区财政支出的效益。

第四节 地区财政支出效益的地位和作用

一、地区财政支出效益的核心地位

(一) 地区财政支出效益在地区财政支出中处于核心地位

(1) 地方政府在安排财政支出时,不是为支出而支出。地方政府要通过安排地区财政支出来完成一定的职能,而地方政府职能的完成情况则与地区财政支出效益密切相关。支出效益高则地方政府通过非建设性支出能产出高质高量的公共产品和劳务,通过建设性支出所形成的项目也能产生很好的经济效益,这样地方