

5

五个统筹与 财政支出结构

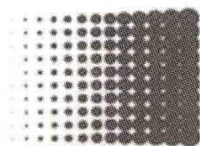
张馨 主 编
刘晔 副主编



中国财政经济出版社

国家社会科学基金课题

五个统筹与财政 支出结构



张 馨 主 编

刘 晔 副主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

五个统筹与财政支出结构/张馨主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0631 - 8

I. 五 … II. 张 … III. 财政支出 - 研究 - 中国
IV. F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 053728 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

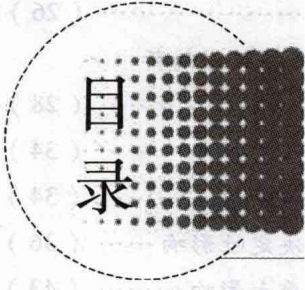
880 × 1230 毫米 32 开 11.75 印张 298 000 字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月北京第 1 次印刷

定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0631 - 8 / F · 0512

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



目录

导 言	(1)
一、研究目的与内容	(1)
(一) 研究目的与意义	(1)
(二) 主要内容	(2)
二、文献综述	(6)
(一) 城乡统筹与财政支出结构研究综述	(7)
(二) 区域统筹与财政支出结构研究综述	(8)
(三) 统筹经济社会发展与财政支出结构研究综述	(9)
(四) 统筹人与自然和财政支出结构研究综述	(10)
(五) 内外统筹与财政支出结构研究综述	(11)
三、重要观点与创新	(12)
(一) 研究方法	(12)
(二) 创新	(13)
(三) 尚待进一步研究的问题	(17)
 第一章 总论	(19)
一、“五个统筹”的经济社会内涵	(19)
(一) “五个统筹”战略提出的时代背景	(19)

2 五个统筹与财政支出结构

(二) “五个统筹”的基本内容	(26)
(三) “五个统筹”是改革与发展观的重要理论创新	(28)
二、“五个统筹”与财政支出结构的相关性	(34)
(一) 五大矛盾归根结底是经济社会结构矛盾	(34)
(二) 经济社会结构对财政支出结构的决定性影响	(36)
(三) 财政支出结构对经济社会结构的重大影响	(43)
三、财政支出结构演变与“五个统筹”	(52)
(一) 我国财政支出结构演变的基本脉络	(52)
(二) 对我国财政支出结构演变的评价	(53)

第二章 城乡统筹与财政支出结构

一、城乡统筹现状	(59)
(一) 城乡关系及其发展失衡状况	(59)
(二) 城乡差距扩大的主要问题与影响	(65)
(三) 实施城乡统筹战略的必要性及内涵	(71)
二、城乡发展失衡与财政结构的相关性	(76)
(一) 二元结构下城市对农村的多取	(77)
(二) 城市主导型财政制度下城市对农村的少予	(79)
(三) 城乡差距反过来僵化财政支出结构	(80)
三、城乡统筹与财政支出结构问题	(82)
(一) 财政支农支出比重趋于下降	(82)
(二) 财政支农支出内部结构不合理	(85)
(三) 财政社会事业支出中的城乡结构问题	(89)
(四) 财政社会事业支出内费用结构不合理	(93)
(五) 财政支出层级结构偏差较大, 县乡财力严重不足	(94)
(六) 财政三农支出在区域结构上偏向东部	(96)

(七) 财政三农支出的环节结构不足	(97)
(八) 财政支出形式结构较为单一	(99)
四、城乡统筹下财政支出结构的调整	(100)
(一) 财政支出结构调整的总体思路	(100)
(二) 财政支出结构调整的具体政策建议	(102)
(三) 增强财政支出结构调整效应的配套制度建设	(109)
 第三章 区域统筹与财政支出结构	(114)
一、地区间发展差异现状及其不利影响	(114)
(一) 地区发展差异现状	(115)
(二) 与世界其他国家地区发展水平比较	(132)
(三) 地区间发展差异过大的不利影响	(136)
二、地区发展差距与财政支出结构关系实证研究	(138)
(一) 财政支出结构现状	(138)
(二) 地区发展差距与财政支出结构关系的实证研究	(145)
(三) 转移支付与地区经济收敛的实证研究	(154)
三、区域统筹与财政支出结构调整	(159)
(一) 转移支付制度公共化, 公共服务均等化	(159)
(二) 地方财政支出结构公共化	(165)
(三) 地方财政支出结构调整的对策	(167)
 第四章 统筹经济社会发展与财政支出结构	(177)
一、统筹经济和教育发展与财政支出结构	(178)
(一) 财政支出结构中教育支出规模分析	(179)
(二) 财政性教育支出结构分析	(185)
(三) 财政教育支出规模和结构调整的改革思路	(197)
二、统筹经济与财政的医疗卫生事业支出	(201)

4 五个统筹与财政支出结构

(一) 政府卫生支出规模的分析	(202)
(二) 政府卫生支出结构分析	(207)
(三) 卫生财政支出结构调整的改革建议	(214)
三、统筹经济与社会保障发展的财政支出	(222)
(一) 我国社会保障支出规模分析	(223)
(二) 我国社会保障支出结构分析	(231)
(三) 财政社会保障支出结构调整与制度建设改革思路	(239)

第五章 统筹人与自然和财政支出结构

一、改革开放以来资源环境问题	(251)
(一) 资源问题	(253)
(二) 环境问题	(264)
二、人与自然失衡和财政支出结构的关系	(274)
(一) 环境保护投入不足	(274)
(二) 财政科技创新投入不足	(282)
(三) 有害的财政补贴	(288)
三、为统筹人与自然、调整财政支出结构的政策建议	(297)
(一) 加大公共财政对环境保护的投入	(297)
(二) 加大财政支持科技创新力度	(299)
(三) 逐步消除和调整不恰当的财政补贴	(301)
(四) 其他配套措施	(302)

第六章 内外统筹与财政支出结构

一、对外开放新阶段与内外统筹具体要求	(309)
(一) 传统开放观念与模式无法适应新阶段的要求	(309)
(二) 当前内外发展不协调的主要表现	(313)

第七章 “五个统筹”与财政支出结构调整 (342)

一、按“五个统筹”调整财政支出结构的原则 (342)

(一) 按“五个统筹”调整财政支出结构的三个前提
..... (342)

(二) 按“五个统筹”调整财政支出结构的四个原则
..... (344)

二、按“五个统筹”要求调整财政支出结构 (346)

(一) 调整优化财政的“三农”支出 (347)

(二) 调整优化财政的教科文卫支出 (347)

(三) 调整优化财政的社会保障支出 (348)

6 五个统筹与财政支出结构

(四) 调整优化财政的经济支出 (349)

(五) 注重税式支出结构的调整 (351)

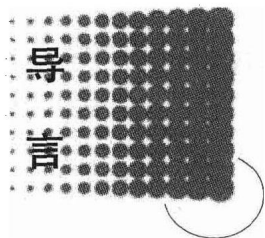
三、优化财政支出结构与财政制度变革 (354)

(一) 深化财政支出的公共化改革 (354)

(二) 深化政府预算制度改革 (358)

(三) 改革财政支出体制性结构 (361)

后 记 (366)



一、研究目的与内容

（一）研究目的与意义

十六届三中全会提出的“五个统筹”（统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放），具有深远的战略意义，关系到改革、发展和稳定等根本问题。财政作为政府分配活动，其支出规模大、涉及面广、种类多、内容庞杂，对社会深层次利益矛盾和结构失衡格局的形成，有重大作用与影响；而要化解这些矛盾，没有财政支出结构的调整是不可能的。从这个意义上说，没有财政支出结构的调整与优化，就谈不上“五个统筹”战略目标的实施和实现，改革、发展和稳定也将难以为继。然而，多年改革并未形成一个合理合意的财政支出结构，不仅旧体制沉疴和羁绊仍顽强存在，同时，在非均衡发展下积累起了种种发展不协调的结构性问题，进而传导到经济社会政治的方方面面，其结果是“五个统筹”的严重缺失和深层次隐

患的产生。为此，按“五个统筹”要求调整财政支出结构，就成为亟待解决的重大现实问题，同时也将丰富和完善公共财政理论。这是一个具有重大现实意义与理论意义的课题。研究本课题，不仅可以为现实的“五个统筹”问题提供对策建议，而且也可能在财政理论和发展理论等方面，都有所创新、发展和丰富。这些，也成为本课题研究的基本目的之一。

（二）主要内容

本课题的研究报告，在《导言》之后，采取了由总到分再到总的体系结构安排，在第一章总论中概述了“五个统筹”与财政支出结构间的关系；而后在二至六章中就“五个统筹”各自的具体内容（城乡统筹、区域统筹、经济社会统筹、人与自然的统筹、内外统筹）与财政支出结构间的关系，分别进行了分析和论证；最后以第七章对“五个统筹”下的财政支出结构问题作了总结，从而结束了整个课题的研究，也完成了本书。以下分别介绍《导言》之外的各章的具体内容。

第一章 总论。该章首先通过分析“五个统筹”提出的经济社会和时代背景，介绍了“五个统筹”的含义与基本内容，探讨了“五个统筹”的理论创新等基本问题，概述了“五个统筹”的政治经济内涵等问题。接下来，课题组着重分析和探讨了“五个统筹”与财政支出结构之间的相关性问题。该章指出，从总体上看，“五个统筹”所要协调的矛盾归结起来是经济社会的结构性问题，但这些结构性问题与财政支出结构问题具有较大的相关性。从经济社会结构看，它决定财政支出结构，主要表现为存在于我国的，仍然是发展中国家的、有着浓烈计划经济传统的、国有制经济决定下的和初步市场化的财政支出结构。反过来，财政支出结构对经济社会结构也产生重大影响。该章进一步具体分析了财政支出

结构如何作用于经济社会结构,探究了财政支出结构的演变对“五个统筹”的影响等问题。在此基础上,该章最后分析了依据“五个统筹”战略的基本要求,如何调整优化财政支出结构的问题。

第二章 城乡统筹与财政支出结构。该章首先概述了我国城乡发展失衡的现状并分析了其问题与影响,接着从效率、公平、稳定等方面,分析了城乡差距扩大所产生的主要问题及其影响。在此基础上,该章进一步探讨了当前实施城乡统筹战略的必要性及其实质内涵。接下来,该章转入对城乡发展失衡与财政收支总体结构间相关性的分析。报告指出,对农村多取少予的财政支出结构,是导致城乡差距的重要原因,而城乡差距又反过来进一步固化了现有的财政支出结构。在前两部分分析的基础上,该章从城乡统筹观的高度,具体分析了财政支出结构的现存问题。其中既涉及了财政支持农业支出问题,又广泛涵盖了农村各项财政支出;既涉及了各项财政支出的城乡结构问题,又涉及了“三农”支出的内部结构问题。最后,该章探讨了如何按照城乡统筹的要求,对财政支出结构进行调整改进的总体思路、具体安排与配套制度建设等基本问题。

第三章 区域统筹与财政支出结构。该章首先从总体经济发展水平和人民生活水平这两个角度,使用描述统计学的方法,研究了我国地区间差距的现状,得出我国地区间发展差距很大的结论。接着,该章进一步分析了地区间发展差距的产生原因及其不利影响。该章的第二大部分对地区发展差距与财政支出结构间的相关关系,进行了实证研究,即对财政支出与经济增长、转移支付与地区经济收敛相关性进行了实证检验。由此得出相应结论是:(1)财政支出公共化程度比较高的部分,推动经济的效率就比较高。(2)根源于不合理的设计原则,转移支付并没有起到缩小地区间发展差距的作用。在上述分析及其结论的基础上,该章第三部分提出,应当

以公共化为核心方向，进行财政支出结构的调整和政府间转移支付制度的建设。

第四章 统筹经济社会发展与财政支出结构。该章考察经济增长与社会发展之间的矛盾。为此，该章分析和研究了各项社会发展方面的财政支出规模和结构特征，探究各项财政支出变化的趋势和问题，思索改善我国财政支出的具体政策建议。该章分别对教育、医疗卫生和社会保障三个方面进行分析研究。首先计算我国教育、医疗卫生和社会保障的财政支出规模及占 GDP 的比重，通过国际比较评估我国各项财政支出规模是否适度。通过计算各项财政支出的增长率及增长弹性，发现其变动倾向。其次，对各项财政支出的结构进行分析。财政性教育支出从全国教育经费来源的结构、财政预算内教育支出结构、三级教育财政预算内支出结构以及中央与地方政府教育支出责任进行分析。政府卫生支出从广义政府卫生支出结构、政府预算卫生支出结构以及中央与地方政府卫生支出比重进行分析。社会保障支出从社会保障总支出结构、社会保险基金支出结构、财政社会保障支出结构以及中央与地方社会保障支出比重进行分析。最后针对各项财政支出规模和结构中存在的问题，根据各领域的特征，提出相应的改革建议。

第五章 统筹人和自然协调发展与财政支出结构。该章首先对我国改革开放以来的资源和环境问题进行了全面的分析，指明了我国目前人与自然资源失衡形势的严峻性，同时对其损失和危害进行了粗略的估算。接下来，该章侧重阐述了政府在财政支出方面的缺陷是如何加剧我国人与自然资源严重失衡局势的问题。报告指出，这一缺陷主要表现在三个方面：（1）环境保护投入不足，环境污染治理的历史欠账较多；（2）财政对科研的支出偏少，不能有效激励资源和环境科技创新；（3）某些不恰当的财政补贴进一步导致资源浪费和环境恶化。最后，本章针对上述三方面存在的问题，分别提出了加大公共财政对环境保护的投入、加大财政支持科技创新力度、

逐步消除和调整不恰当的财政补贴等财政支出结构调整的相应政策建议及其他配套措施。

第六章 内外统筹与财政支出结构。该章首先分析了我国对外开放进入新阶段后，内外部环境的深刻变化，指出传统的开放模式已经无法适应对外开放新阶段的要求，相应产生的内外发展不协调的种种矛盾与问题。接下来，该章进而探讨了当前实施内外统筹战略的实质内涵及具体要求。该章认为，内外统筹对于包括财政支出结构调整在内的政府政策的调整，都提出了将外贸和外资战略与国内产业发展相结合，将引进技术与自主创新相结合，协调进口与出口，引进来与走出去相结合等具体要求。接着，该章对照内外统筹战略的具体要求，详细分析了我国财政支出结构（包括税式支出结构和财政直接支出结构）的现存问题。最后，该章提出了按内外统筹的总体要求，调整我国各项税式支出结构和财政直接支出结构的具体政策建议。

第七章 “五个统筹”与财政支出结构调整。该章是整个研究报告的最后部分，它起着全报告“结束语”的作用，即再次从综合性的角度，分析了按照“五个统筹”要求调整和优化财政支出结构的问题。为此，该章首先提出了按照“五个统筹”调整财政支出结构的“三个”前提和“四个”原则，即：以公共化为标准和通过市场约束来调整财政支出结构，财政支出结构的调整不能超越国情等三个前提，在支出投入上体现均衡化、在支出过程中体现公平化、在支出结果上体现均等化、在支出评价上体现回应性等四个原则。接着指出了按照“五个统筹”要求调整财政支出结构的若干步骤与措施，如调整优化财政的“三农”支出、教科文卫支出、社会保障支出、经济支出、税式支出，等等。最后，指出财政支出结构的调整优化还必须建立在财政制度变革的基础上，提出了深化财政支出的公共化改革、深化政府预算制度改革和改革财政支出的体制性结构等基本主张。

二、文献综述

本课题以“五个统筹”与我国财政支出结构间相关性分析为核心,分析了我国财政支出结构对城乡发展失衡、地区发展失衡、经济社会发展不协调、人与自然发展不和谐、国内发展与对外开放发展不协调的影响,提出了按“五个统筹”战略实质内涵与原则要求来调整我国财政支出结构的政策建议。

在“五个统筹”战略提出后,理论界的研究更多停留在思想理论和哲学思辨等层面的阐释上,较有代表性的如卢军(2004)从对科学社会主义的理论认识和理论创新的高度,对“五个统筹”思想进行了阐释;王绚(2004)从辩证法基本原理出发,解读了“五个统筹”思想,认为其是实现科学发展和可持续发展的根本;潘琍(2004)则解释了“五个统筹”中马克思主义的发展观;杨德峰(2004)认为,“五个统筹”是对社会主义市场经济运行规律的新发展,在提出新发展的同时代表了新的改革观等等。但这些理论阐释层面的分析与具体政策操作层面的连接还很不紧密,更谈不上从“五个统筹”中归结出具体政策要求进而研究财政支出结构的调整。

另一方面,如果不考虑“五个统筹”,而仅就财政支出结构来看,国内已有大量研究,其文献大体包含两类:一是以实证检验为主,一是以规范分析为主。前者通过借鉴国外研究成果,构建相应理论模型并通过计量检验,得出调整我国财政支出结构的政策结论和对策建议。有代表性的如郭庆旺(2003)、马拴友(2003)等。后者通过探讨市场型政府职能的转变和公共财政框架的构建,提出优化财政支出结构的政策建议。这一类主要有陈颂东(2004)、刘

颖(2000)等。但以上两类既有文献,离“五个统筹”的主题与要求尚有很大的距离,更没有明确地从“五个统筹”的角度进行分析,因而难以涵盖“五个统筹”的丰富内涵。这为本课题的研究在整合前人研究基础上,进行综合分析和理论创新提供了空间。

以上是前人研究状况的综述,以下分别从“五个统筹”具体方面与财政支出结构关系的角度,对现有研究文献进行综述。

(一) 城乡统筹与财政支出结构研究综述

发展中国家普遍存在着城乡二元结构和城乡发展差距,由此使得农业与农村经济发展成为发展经济学研究的重要主题。早期的发展经济学家,如库兹涅茨(1989)、钱纳里(1991)等人,都对农业及农村在工业化和经济发展过程中的作用进行了研究,但他们的研究仅是针对发展中国家的城乡二元结构下的共性而言的。我国的“三农”问题和城乡差距问题,有着历史的、国情的和发展阶段的特殊性。在此背景下,产生了许多具有本土化背景的“三农”专家与研究成果,代表性的如温铁军(2005)、秦晖(2003)等。他们立足于国情背景与体制背景,对于“三农”与城乡差距等问题的成因影响及对策建议的研究,都产生了较大的影响。

在“五个统筹”战略提出后,城乡统筹问题得到较好阐释,并成为处理城乡差距的总体指导思想。如周琳琅(2005)对城乡统筹的理论与实践做了较为系统的整理与论述,赵勇(2004)则从城乡良性互动角度阐明了城乡统筹的内涵与实现方式。但这些研究对策并不具体化在政府财政上,更不涉及财政支出结构的调整问题。与此同时,众多财政学者的研究涉及“三农”问题的财政对策,如侯石安(2002)从农业发展的财政支持方面、何菊芳(2005)从公共财政促进农民增收方面、苏明(2003)从推动农村发展的财政政策方面,分别对此问题进行了论述。这些分析对策性

强，其中也包含着一些调整财政支出结构的政策建议。

在为数不多的专门研究“三农”的财政支出结构文献中，侯振国（2005）专题系统研究了财政支农支出的结构问题，但其视角仅限于农业支出结构上，尚未能够涉及财政对整个农村的支出。樊胜根（2003）等则用分省的数据，具体研究了中国各项农村公共投资在农村经济增长和反贫困中的作用，并相应地给出了财政农村支出结构调整的政策建议。

（二）区域统筹与财政支出结构研究综述

区域统筹的实施，必须立足于地区发展差距与财政支出结构间关系的分析，由此本部分的研究内容，主要涉及财政支出与经济增长、财政转移支付与地区经济收敛间的相关性的计量检验。

就财政支出与经济增长相关性研究来看，我国财政支出对经济增长影响的实证研究的文章很少，主要针对全国财政支出对经济增长的影响展开分析。马拴友（2002）利用中国1983—1998年的数据进行分析，得出公共教育投资可以促进经济增长的结论。同时，他考虑了税收因素，认为存在着使经济增长率最大化的最优教育支出规模。他（2001）在另一篇文章中还提出，政府支出中的科技支出可以促进经济增长。于长革（2004）利用1978—2000年的我国数据进行分析，得出的结论是，公共投资、公共事业支出和科技支出可以促进经济增长；相反，由于公共消费和公共服务支出属于非生产性支出，它们与经济负相关。不过很可惜的是，他的研究中支出数据没有具体项目。

就财政转移支付与地区经济收敛相关性研究来看，马拴友和于红霞（2003）通过分析1994年我国税制改革前后的转移支付和地区经济收敛的关系，发现：转移支付并没有达到缩小地区差距的效果。他们认为这是由于转移支付资金分配不合理，才没有起到有效