

■ 经济系统复杂性论丛 · 主编 伍海华  
新世纪优秀人才支持计划(NCET-04-0647)资助

# 财政支出结构优化： 以青岛市为例

*Caizhengzhichu Jiegouyoushua*  
*Yi Qingdaoshi Weili*

徐镇绥 著



中国社会科学出版社

主 编 伍海华

划(NCET-04-0647)资助

# 财政支出结构优化: 以青岛市为例

*Caizhengzhichu Jiegouyoushua  
Yi Qingdaoshi Weili*

徐镇绥 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

财政支出结构优化: 以青岛市为例 / 徐镇绥著. —北京:  
中国社会科学出版社, 2009. 9

ISBN 978 - 7 - 5004 - 8414 - 1

I. 财… II. 徐… III. 财政支出 - 研究 - 青岛市  
IV. F812. 752. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 233642 号

出版策划 任 明

特邀编辑 李晓丽

责任校对 韩天炜

技术编辑 李 建

---

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 9 月第 1 版 印 次 2009 年 9 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 6.25 插 页 2

字 数 180 千字

定 价 25.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究



### 作者简介

徐镇绥(1959—)，男，山东青岛人，曾任青岛市市南区区长、青岛市财政局长、青岛市市长助理，现任中联部办公厅副主任。青岛大学理学博士，研究方向：经济系统复杂性，在《财政研究》、《统计研究》等核心期刊发表论文十余篇。

出版策划：任 明

封面设计：



GONGHEB&®

# 自序

“十一五”及今后一段时期是青岛市全面建设小康社会的重要时期，是进行经济结构战略性调整，推进工业化、城镇化进程的重要阶段。青岛市财政工作取得了长足进展，财政实力不断壮大，但财政支出仍面临许多问题：一是财政支出总量不足，难以满足青岛市现阶段经济和社会发展的迫切需求，在一定程度上影响和制约着政府职能的正常履行；二是财政支出结构也不尽合理，存在着结构失衡的问题，主要表现为“越位”、“缺位”和“吃饭型财政”现象。青岛市作为2008年北京奥运会唯一伙伴城市，承担着奥运基础设施建设等重大任务，因此，如何高效、合理地运用财政支出来完善政府公共服务，是一个亟须解决的问题，青岛市应根据财政支出结构的变化规律，积极主动地消除财政支出中的不合理因素，从而使得财政支出结构朝着理性的方向发展。

本书以青岛市财政支出结构的调整与优化问题为研究对象，共分三大部分：

（一）在借鉴前人研究成果的基础上，对地方财政支出结构的有关理论进行了整理，回顾了财政支出理论的发展，分析了地方财政支出结构优化的内涵，讨论影响财政支出结构变迁的因素，并为地方财政支出结构优化的实证研究准备了方法与

工具。

（二）以理论与实证分析相结合，对改革开放以来历年全国和青岛财政支出结构进行对比分析，运用线性回归方法研究青岛市财政支出结构与经济增长之间的相关性，通过单位根检验和协整检验，建立向量误差修正模型，并对中长期青岛市经济增长及财政支出的变化趋势做了定量分析预测。

（三）指出了青岛市财政支出结构仍然存在经济建设支出之不足：受财政支出规模限制，公共保障能力受到制约；财政供养人员膨胀，行政运行成本上升；科技教育支出增长缓慢等。分析了我国中长期财政制度变迁和宏观政策环境的前景，系统地提出了中长期财政支出结构战略性调整的对策及建议。

# 目 录

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| <b>第一章 导论</b> .....                  | (1)   |
| 第一节 研究背景 .....                       | (1)   |
| 第二节 研究问题和方法 .....                    | (6)   |
| <b>第二章 财政支出结构理论述评</b> .....          | (11)  |
| 第一节 财政支出结构的理论综述 .....                | (11)  |
| 第二节 财政支出结构系统的内涵及分类 .....             | (20)  |
| 第三节 地方财政支出结构的主要类型 .....              | (29)  |
| <b>第三章 财政支出结构优化及模型</b> .....         | (40)  |
| 第一节 财政支出结构优化 .....                   | (40)  |
| 第二节 外国财政支出结构优化的经验及借鉴 .....           | (52)  |
| 第三节 财政支出结构优化模型与方法 .....              | (74)  |
| <b>第四章 地方财政支出结构实证分析：以青岛市为例</b> ..... | (98)  |
| 第一节 青岛市财政支出结构比较分析 .....              | (98)  |
| 第二节 青岛市财政支出结构的回归分析 .....             | (114) |

---

|      |                                |       |
|------|--------------------------------|-------|
| 第三节  | 青岛市财政支出结构的协整分析及向量误差修正模型 .....  | (118) |
| 第四节  | 青岛市财政支出规模中长期变化趋势预测 .....       | (127) |
| 第五章  | 青岛市优化财政支出结构的对策、制度安排与技术支持 ..... | (134) |
| 第一节  | 现阶段青岛市财政支出结构效应评析 .....         | (134) |
| 第二节  | 青岛市中长期优化财政支出结构的具体对策 .....      | (144) |
| 第三节  | 创新财政支出管理制度 .....               | (166) |
| 第四节  | 青岛市优化财政支出结构的技术支持 .....         | (172) |
| 第六章  | 结论与展望 .....                    | (177) |
| 参考文献 | .....                          | (181) |
| 附录   | .....                          | (194) |
| 后记   | .....                          | (195) |



# 第一章

## 导 论

### 第一节 研究背景

#### 一、强化政府的公共服务职能是公共财政的主要特征

在经济发展过程中，政府的核心职能即提供公共服务，也即“提供公共产品和服务，包括加强城乡公共设施建设，发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件，努力建设服务型政府”<sup>①</sup>。此亦我国经济社会转轨进程对政府转型的基本要求。在弥补市场缺陷、提供公共产品和服务方面，公共财政和公共服务型政府是一脉相承的，政府职能结构决定着财政支出结构，而财政支出结构的变化同时反映着政府职能结构的变化。

---

<sup>①</sup> 温家宝同志在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业典礼上的讲话，2005。

财政是政府职能在经济层面的集中反映，公共财政建设是政府职能转换的重要内容。

正确处理政府与市场关系是界定政府职能的前提。公共财政是政府通过收支活动，集中部分社会资源以用于履行政府职能和满足社会公共需要。其逻辑前提是“市场失灵”，核心概念是“公共产品和公共服务”，基本职能是资源配置、收入公平分配和稳定经济发展。公共财政一方面为政府实现其职能提供财力，另一方面又从财力上制约和规范着政府职能，促进政府职能的转变。

从公共财政特征看，满足社会公共需要是财政的首要目标和工作重心。公共财政本身即意味着凡是市场机制能够有效解决的，政府就不应介入；对满足社会需要而必须进行的社会管理和提供公共服务，政府则不能不作为。建设公共财政就是使财政真正承担起弥补市场缺陷，提供公共产品和公共服务，不断满足人民群众日益增长的公共利益和公共需求，在此基础上形成政府治理的制度安排。适应构建公共财政体制的要求，政府的活动范围和工作方式应由计划经济时代的无所不包逐渐转变为市场经济条件下的社会管理和公共服务，实现职能转变。

在公共财政制度下，政府具有维护国家主权、执行社会公共事务和管理，以及调节经济和提供公共产品或服务等功能。公共财政理念的核心就是生产和提供公共产品与服务。在和平建设时期，政府的主要职能是提供优质的公共产品和服务。我国政府进一步调整自己的角色，不直接干预企业正常的经营活动，集中精力搞好宏观调控和创造良好的市场环境，这也是公共财政理论在我国经济实践中的时代主题。

## 二、调整财政支出结构是落实科学发展观的客观需要

### 1. 公共财政的基本职能服务于政府的主要职能

政府履行生产和提供优质公共产品或服务的职能主要是通过政支出实现的。当前,我国政府的主要任务是将经济社会纳入科学发展的轨道,实现协调和可持续发展,构建社会主义和谐社会。胡锦涛总书记指出,当前要深入分析我国社会利益结构、利益关系等方面情况的发展变化和发展趋势,完善政策措施,更好地统筹各方面的利益关系和利益要求,把构建社会主义和谐社会的各项工作落实好。财政作为调节社会分配关系、促进公正公平的物质基础和政策工具,在落实科学发展观和建设社会主义和谐社会过程中具有不可替代的作用。

### 2. 财政支出结构是宏观经济政策的“晴雨表”

财政支出结构与国家经济发展阶段具有很强的相关性。制度变迁和国家宏观政策的转型,必然引起社会资源配置方式的转变,并相应地引起财政支出结构的调整。政府职能的范围和方向决定着财政支出的范围和方向,随着以人为本的科学发展观的确立,我们必须对财政支出结构进行战略性调整,逐步建立起以人为本的公共财政支出体系,使广大群众在经济发展过程中得到更多的实惠。

### 3. 财政支出结构是公共财政建设的“测试仪”

公共财政体制作为我国财政改革与发展的目标模式,其特征和进展主要是通过财政支出得以体现的。财政支出结构直接反映了政府公共服务领域和国民收入分配格局。衡量公共财政建设的一个重要标尺就是财政支出的覆盖面有多广、公共性有

多强，财政支出在多大程度上解决了政府的“缺位”、“越位”和“错位”问题。总之，随着国家经济社会体制改革的逐步深化和宏观政策目标取向的变化，财政支出结构的战略性调整如箭在弦，不得不发。

### 三、优化财政支出结构是政府职能转变的必然选择

近 30 年以来，我国以“效率优先”为导向的经济建设和体制改革，取得了巨大成就。但是在社会保障、就业、公共卫生和基础教育等公共事业方面发展滞后，经济与社会发展出现了一些失衡。缓解这种失衡的有效途径是转换政府职能，树立政府公共服务理念，完善公共财政体制，优化财政支出结构，逐步提高社会性公共支出在财政支出中的比重。进入 21 世纪后，随着社会与国民经济的发展，客观上要求财政支出的重点转向公共安全、基础教育、公共卫生、社会保障和公共基础设施建设上来。同时，合理界定与调整中央与地方在公共服务供给方面的财权与事权，实行有效的转移支付，保障各地区基本公共服务的均等化。加快建立以公共服务为取向的政府政绩评价体系 and 严格的行政问责制。逐步将公共服务提供的数量和质量纳入政府业绩考核指标体系，实现各级政府从生产建设型财政体制向公共服务型财政体制的转换。

政府机构膨胀、财政供养人员过多是我国改革和发展进程的一大痼疾，以前的改革往往都陷入“精减→膨胀→再精简→再膨胀”恶性循环的怪圈。其原因在于政府职能未能实现真正的转变。因此，2005 年 7 月 1 日开始实施的《中华人民共和国行政许可法》将以前的 1000 多项行政许可削减至

600 多项,其核心就是对我国政府现有的职能事项进行逐一鉴别和筛选,把政府不该管的、不属于社会公共需要领域的事务让位于市场,加快实现向公共服务型政府的转变。今后,政府应该进一步突出公共事务管理职能和公共服务职能,通过对财政支出结构的调整,更好地满足社会公共需要,以实现市场经济的良性运行和社会的和谐发展。

#### 四、优化财政支出结构是青岛市统筹经济社会协调发展的内在要求

青岛市地处山东半岛南部,是我国著名的沿海开放城市。现辖七个区(市南、市北、四方、李沧、崂山、城阳、黄岛),五个县级市(平度、莱西、即墨、胶州、胶南),总面积 10654 平方公里,2005 年年底总人口 740.9 万人。其中,市区面积 1102 平方公里,人口 265.43 万人。改革开放以来,青岛市的现代化建设取得了巨大成就,国民经济焕发出无限的生机和活力。自 1992 年以来,青岛经济已连续 15 年保持两位数增长。2005 年,青岛市完成生产总值(GDP) 2696 亿元,增长了 16.9%,地方财政一般预算收入 176.34 亿元,增长了 35.1%。青岛市中长期发展目标是以实现科学、协调、和谐发展为主线,加快建设全国重点中心城市和世界知名特色城市;坚持民生为本、科教优先,妥善处理各方面利益关系,实现经济社会的协调发展。要实现上述目标,财政必须尽快形成规范合理的纵向财力分配机制和横向财力均衡制度,不断提升公共保障能力,遵循市场性、公共性和引导性原则,不断调整和优化财政支出结构,减少并逐步退出一般性、竞争性、经营性领域投入,财政支出继续向公共事业倾斜,为经济社会事业的改

改革发展提供财力保障，改善和满足人们的公共产品需求和促进人的全面发展，让更广大的人民群众分享改革发展成果和公共财政阳光。总之，建立完善“以人为本”的公共财政支出体系，已经成为青岛市财政改革和发展的目标选择。

## 第二节 研究问题和方法

### 一、研究的思路 and 主要观点

优化财政支出结构，不仅关系到青岛市政府在一定财力下有效履行其公共服务职能的质量，而且也影响到青岛市社会经济结构的各个层面。目前，青岛市和国内其他城市一样，财政支出结构中“缺位”与“越位”的现象并存，即“供给短缺”和“过度供给”形成了财政支出中的结构性矛盾。一方面是财政支出缺位，突出表现在广大农村公共产品的极度匮乏，以及社会保障不足、公益事业供给乏力，尤其是农民急需的基础教育、农村公共卫生医疗、农民贫困群体救助、农民就业再教育、农村水利设施建设和维护供给严重不足；另一方面财政支出越位，负担了大量不该由政府承担的社会成本，财政支出越位最明显的是经济建设支出，全国在最高年份曾达到56%，而这应该是由市场和社会负担的。另外，在迅速增长各类事业费的供给范围中，如有些培训中心、报社、出版社、协会、学会等，根本不当由财政供给资金。这样既挤占了稀缺的财政资源，分散了财力，又加剧了公共产品的供求矛盾；既影响市场机制作用的发挥，又容易造成财政资金使用效率低下。进入21世纪以后，财政支出应该如何投放？财政支

出结构如何优化?都需要我们进行认真的思考 and 设计。

从宏观层面来看,当前青岛市正处于提升城市功能、推进经济社会和谐发展的重要阶段,根据我国现有国情和青岛市的现状,财政支出总量相对不足的问题将在相当长的时期内存在,这就需要我们优先解决最迫切的结构失衡问题即财政支出结构失衡问题,对财政支出结构进行战略性调整,扩大公共财政覆盖范围,逐步建立“以人为本”的公共财政支出体系。这既是公共财政建设的核心内容,也是公共产品本质属性的回归。

优化青岛市财政支出结构是一项系统工程,支出结构安排的变化涉及经济社会领域的各个方面,需要进行综合考虑和安排。总之,通过优化青岛市财政支出结构,逐步使财政支出的重点转向公共安全、基础教育、公共卫生、社会保障和公共基础设施建设上来,已成为青岛市财政体制改革的必然选择。

## 二、本书研究的问题

基于以上认识,本书以复杂系统理论为指导,以中外财政支出理论及其学派的演变和实践为基础,以青岛市财政支出数量规模、结构和增长速度等现状分析为事实依据,探索青岛市财政支出的范围边界和增长速度。为了完成研究任务,本书将涉及公共财政体制下调整优化青岛市财政支出结构与青岛市经济发展水平之间的相关性,以及优化青岛市中长期财政支出结构的目标取向和对策思路,并将讨论青岛市优化公共财政支出结构的制度安排和技术支持。

本书的新颖之处在于:

1. 以复杂系统理论为指导,综合运用回归分析法、趋势外推法、协整分析方法等技术手段,开展了青岛市中长期经济

增长→财政收入→财政支出的相关性研究，填补了青岛市财政经济研究中的空白，为今后优化财政支出结构提供了可靠的技术路径；

2. 提出了政府活动成本水平决定财政支出整体效益的理论观点；

3. 在预测经济社会发展趋势和宏观政策走向的基础上，运用计量模型提出了青岛市中长期优化财政支出结构的具体构想；

4. 将支出安排与支出管理同时纳入了研究体系，提出了优化青岛市财政支出结构的制度支持系统和技术支持系统，形成了具有可操作性的系统化研究对策。

### 三、研究方法和设计

#### （一）研究的主要方法

##### 1. 系统分析与系统综合相结合的方法

系统分析方法强调，为了认识整体必须认识部分，只有把部分弄清楚才可能真正把握整体。但这种把对部分的认识累加起来的方法，本质上不适宜描述整体涌现性，因为整体涌现性在整体被分解为部分时已不复存在。本书研究的财政支出系统是一个复杂系统，各结构因素间存在着复杂的相互作用，因此需要把系统分析和系统综合结合起来，从整体上认识和处理问题。

##### 2. 定性描述与定量描述相结合

财政支出系统都有定性特性和定量特性两方面，定性特性决定定量特性，定量特性表现定性特性。研究财政支出系统必须要对系统的定性特性先有个基本的认识，然后才能正确地确定怎样用定量特性把它们表示出来。系统定性描述是定量描述



的基础。

### 3. 数据集与统计分析方法

资料收集采用调查研究与统计资料、文献收集相结合的方法。调查研究主要到各级政府机构、行政事业单位等财政支出主体和预算执行部门进行广泛的抽样调查；座谈调查主要以与有关政府领导、职能部门、相关专家学者召开小型座谈会形式进行。文献除收集国内外的相关研究资料外，重点查阅了中国财政年鉴和青岛统计年鉴等权威性资料，另外一部分参考文献主要来源于国内外有关最新研究成果、国内核心学术刊物和世界银行的年度发展报告。

在定性与定量分析相结合的基础上，建立详细的分析与评价指标体系，通过统计部门和其他有关部门的有关资料进行汇总，利用相关分析、层次分析、回归分析、协整分析、趋势外推等手段进行数据的处理，分析青岛市财政支出结构发展变化规律以及与青岛市经济增长的相关性。

### 4. 理论分析与实证分析相结合的方法

首先，对国内外财政支出结构研究成果进行梳理、分析影响财政支出结构变迁的因素；其次，综合运用复杂系统理论、公共财政理论、制度经济学、福利经济学、现代财税学的相关理论，对1995—2005年间的青岛市财政支出结构进行实证分析，对中长期青岛市经济增长及财政支出的变化趋势做了定量分析预测。

## （二）本书结构

本书共分为六章。

第一章介绍了本书选题的缘由和背景，提出研究问题及研究目的与意义，介绍了本书的研究方法。