



中国经济问题丛书

GONG GONG ZHICHU LILUN QIANYAN 公共支出理论前沿

阎坤 王进杰 著



中国人民大学出版社

. 45

00



Y090



ZHONG GUO JING JI WEN TI CONG SHU

GONG GONG ZHICHU LILUN QIANYAN

 中国人民大学出版社

746014

图书在版编目(CIP)数据

公共支出理论前沿/阎坤,王进杰著.
北京:中国人民大学出版社,2004
(中国经济问题丛书)

ISBN 7-300-05903-1/F·1879

I. 公…

II. ①阎…②王…

III. 财政支出-理论研究

IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 088894 号

中国经济问题丛书

公共支出理论前沿

阎 坤 王进杰 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室)

010-62511239(出版部)

010-82501766(邮购部)

010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司)

010-62515275(盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

开 本 890×1240 毫米 1/32

版 次 2004 年 9 月第 1 版

印 张 8.875 插页 2

印 次 2004 年 9 月第 1 次印刷

字 数 197 000

定 价 19.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



《中国经济问题丛书》 总 序

董辅初

经济理论的发展与变化是和经济实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤经济学的发展和繁荣；同时，实践也为经济学的发展创造着条件。

中国的市场化改革是没有先例的，又没有现成的经济理论作指导，这是中国学者遇到的前所未有的挑战。他山之石，可以攻玉。随着一大批西方经济理论译介进来，以及一大批具有现代经济学素养的人成长起来，认识 and 解决中国问题开始有了全新的工具和视角。理论和实践是互动的，中国这块独一无二的“试验田”在借鉴和运用现代经济理论的同时，势必会为经济理论的发展注入新的活力，成为其发



展的重要推动力量，而建立在探讨中国经济问题基础之上的经济学也才有望真正出现。中国经济问题正是在这个大背景下获得了特别的意义。

我们策划出版《中国经济问题丛书》的主要目的是为了鼓励经济学者的创新和探索精神，继续推动中国经济学研究的进步和繁荣，在中国经济学学术著作的出版园林中，创建一个适宜新思想生长的园地，为中国的经济理论界和实际部门的探索者提供一个发表高水平研究成果的场所，使这套丛书成为国内外读者了解中国经济学和经济现实发展态势的必不可少的重要读物。

中国经济问题的独特性和紧迫性，将给中国学者以广阔的发展空间。丛书以中国经济问题为切入点，强调运用现代经济学方法来探究中国改革开放和经济发展中面临的热点、难点问题。丛书以学术为生命，以促进中国经济与中国经济学的双重发展为己任，选题论证采用“双向匿名评审制度”与专家约稿相结合，以期在经济学界培育出一批具有理性与探索精神的中国学术先锋。中国是研究经济学的最好土壤，在这块土地上只要勤于耕耘，善于耕耘，就一定能结出丰硕的果实。



前言

1998 年由于亚洲金融危机和国内有效需求严重不足，中国政府开始实施积极的财政政策，截至 2003 年底积极财政政策对于拉动经济增长、刺激有效需求、增加出口、推动产业结构调整、缓解收入分配不公起到了显著作用，但市场经济发展到一定程度有效需求不足将是一个长期的严峻的问题，具备转型经济与发展经济双重特征的中国经济走到今天应该怎样走，这可能是每一位经济学家与社会公民都会考虑的问题。作为研究宏观经济与财政的学者，我们思考这个问题也颇有些时日了，我们认为任何政府实践都必须有相关的理论指导，才会取得成功。本着立足实践，超越实践的想法，我们选择了



“公共支出理论前沿”这个选题，总的说来我们认为这个选题具有较强的理论意义与现实意义，具体如下：

一、公共支出的宏观分析框架从公共支出规模、结构、效益、体制四个方面对公共支出进行了分析。公共支出规模分析主要着眼于宏观经济的稳定与增长，特别关注预算赤字的经济增长与稳定效应；公共支出的结构分析从三个层面来进行分析：政府与市场之间的可替代性；执行环节的成本效益对比和收入分配是否有利于社会公正与稳定；公共支出的职能分析首先对财政职能进行分解，然后同样用三层面分析工具来进行分析；经济构成分析主要讨论经常性支出与资本性支出之间的关系，从时间序列上看，现在的资本投资需要将来经常性支出来配套，具体配套系数需要研究。上述研究有助于从量化指标上界定政府规模和赤字水平，有助于从理论层面来判断公共支出结构的合理性，而不是仅仅依赖于国际比较来决定结构的合理与否；有助于从财政具体职能方面考虑公共支出职能是否越位或缺位，并且引入效率与公平标准逐一分析各项职能，从而对传统的固化的职能进行了分析；经济构成分析不但考虑资本性支出，更强调与之配套的经常性支出，从理论上说明了公共支出项目预算必须考虑的因素；经济效益分析侧重于技术层面的分析，详细的分析研究在《公共支出的绩效管理》一章中。公共支出的体制分析从预算形成过程的“公共物品”性质以及政府与公众之间的信息不对称和各部门之间信息激励不协调几个方面对支出的体制特征以及激励约束制度进行了研究。上面几个问题也可以说是当前财政改革与实践中的颇有研究价值的焦点问题。

二、《公共物品偏好表露与公共支出》首先研究了公共物品偏好表露，公共部门中由于不存在真正意义上的市场与



价格，交易市场中用手投票与用脚投票机制大多数情况下在公共部门中并不存在，如何尽可能使纳税人的真实偏好表露出来，一直是公共部门经济学研究中的理论问题，虽然一些制度设计对人们显示其真实偏好给予了激励，但在政策设计上往往比较困难。公共物品从融资到最后提供的过程是不同行为主体之间博弈的过程，人们对公共物品的偏好程度有多大，愿意掏多少钱来消费某种物品，可能直接关系到他们如何通过公共选择过程来表达自己的意愿，公共支出规模与结构的决定在很大程度上是不同利益集团公共选择的结果。一个民主的社会财政交易制度的设计应该体现的原则就是对等原则或收益原则，即消费的公共物品(公共支出规模与结构)与所纳税款应该对等，而中间的决策过程也就是公共选择过程。这个问题的研究将市场交易制度的概念引入到财政领域，使得财政决策过程透明化，并且体现民主社会的一些基本原则，从而从融资源头和公共物品生产提供过程的执行环节对公共支出进行了研究，有助于从根本上解决公共支出中的一些问题。

三、公共支出与政府收费研究主要强调政府收费作为公共支出的一种融资方式有其存在的必然性与合理性，传统的财政理论研究得更多的是税收与国债为公共支出融资的机制问题。由于准公共物品和俱乐部物品的存在决定了公共支出融资必须多元化，因为每一种公共物品对应着一种最优的融资方式，但考虑到成本的最小化，不可能达到最优的要求，但次优选择是尽可能地使公共支出的融资方式成本最小效益最大，并且对社会行为的影响中性。政府收费作为一种融资方式有其优越性，但同样存在其局限性。我们研究的重点是政府收费的合理性、管理权限的划分以及财政部门对收费单



位的监管问题。分析运用博弈论的方法论，因为公共物品融资不光是规范性理论研究的范畴，很大程度上是实证问题，特别是当各利益主体面对利益引诱时更是如此，财政部门的制度设计应该如何构建才能减少或避免收费部门的乱收费，这个问题早就脱离了部门利益割据所然，其实已经变成了一个政治问题，现在中国的基层百姓感触可能更多；具体管理权限划分，是放在中央还是放在地方，本文根据财政三大职能的划分来分析管理权限的划分，可能很难定量计算，但分析框架可以对研究这个问题的人们有所启发。

四、公共支出与经济增长和收入分配的关系偏重于效应研究。凯恩斯理论中的国民收入决定论主要解决的是短期的经济波动，但经济长期的发展却是决定一国命运的根本，公共支出如何既熨平经济短期波动，保证经济平稳发展，又使经济本身具备内生增长要素，促进经济长期的快速发展，是财政领域中必须关注的一个前沿课题。近几年积极财政实施中出现了一些问题原因就在于理论研究的滞后，当理论与实践同步时，实践可操作的空间就不会太大，因此尽早地研究公共支出与经济增长理论能够避免财政实践中一些不必要问题的发生，并且矫正财政实践中一些扭曲行为，指导下一步财政实践。对收入分配的关注是公共支出研究中又一重要课题，市场经济基于要素分配很容易导致贫富悬殊，财政三大职能的其中之一就是收入分配，公共支出作为调节收入分配的重要工具，却一直没有得到财政学界的重视，公共支出分析中引入收入分配标准，考察政策的收入分配效应，对于弱势群体地位的改善、三农问题的解决、社会正义的倡导都是大有裨益的。

五、财政风险早在 1998 年已经提出，但引起政府与学



术界的关注是在 2001 年美籍华人童振源博士提出中国政府已经破产的论断之后，童振源从分析财政的资产负债表开始，仔细剖析了中国政府的或有负债问题，最后得出了惊人的论断，尽管中国政府没有像他论断的那样分崩离析，尽管学术界也给出了这样那样的解释，但有一点是真实的：中国政府财政存在风险。风险问题以往在资本与货币方面研究颇多，但对政府财政而言，国外也有一些文献，大多是将市场化的手段或工具引入到政府财政之中，有些方法也存在很多争议。我们仅仅从微观层面的财政风险管理与控制 and 宏观层面的资产负债分析作了一个粗略的说明，没有做进一步的研究，希望以后继续做深入的研究。

六、公共支出绩效管理从微观层面上进行了分析。宏观层面的绩效是公共支出的规模与结构绩效，也就是资源配置绩效；微观绩效是技术运用的绩效，包括技术绩效与制度绩效。绩效管理中常用的方法是成本效益分析法，其中存在很多理论难题包括投入产出的计量、影子价格的寻找、社会贴现率的确定、时间价值与生命价值的计算以及财政资金机会成本的核定、风险与不确定性因素的考虑、收入分配权重等等；制度绩效从生产与供给两方面来进行探讨，其中每一方面又分为转换成本与交易成本，制度绩效管理的目的在于减少转换成本与交易成本，实现产出最大化。这个问题的研究有助于在理论上对绩效管理进行突破，并且在实践中执行成本效益分析法和制度绩效管理。

最后一章从公共支出政策在中国实践的角度进行了研究。1998 年至今积极财政政策基本运用的都是公共支出政策，因此作者所选两篇文章都是有关积极财政政策方面的。积极财政政策效应如何，文中给予了说明，但作者更关注的



是积极财政政策的宏观效应，即通货膨胀与经济增长。结论是积极财政政策不宜持久否则会引致通货膨胀；对于经济增长，公共支出应投资于人力资本、基础设施与基础研究领域。

作者

2004 年 3 月



目 录

第 1 章	公共支出的宏观分析
	框架 (1)
	一、公共支出总量的宏观 分析框架..... (2)
	二、公共支出结构的宏观 分析框架 (20)
	三、公共支出效益的宏观 分析框架 (48)
	四、公共支出体制的宏观 分析框架 (62)
第 2 章	公共物品偏好表露与
	公共支出 (79)
	一、公共物品偏好表露 ... (81)



	二、偏好表露与公共选择	(82)
	三、公共选择与公共支出	(85)
第 3 章	公共支出与经济增长	(91)
	一、预算制度	(92)
	二、公共支出对经济增长影响的 一个理论分析框架	(94)
	三、对于理论模型的一些数字说明	(98)
	四、由理论模型所得到的几点结论	(101)
第 4 章	公共支出与政府收费	(103)
	一、政府收费合理性的博弈论分析	(104)
	二、政府收费监管的博弈论分析	(107)
	三、政府收费管理权限划分的 博弈论分析	(110)
	四、政府收费的博弈论分析结论	(112)
第 5 章	公共支出与收入分配	(113)
	一、对收入分配不公的解释	(114)
	二、公共支出的收入分配效应	(119)
	三、优化分配公平的公共支出建议	(124)
第 6 章	公共支出与财政风险	(129)
	一、评估计量财政风险的因素模型	(132)
	二、利用资产负债表对公共支出 风险的分析	(139)
	三、结论	(150)
第 7 章	公共支出的绩效管理	(152)
	一、政府与市场	(152)
	二、公共支出与管理	(166)



	三、公共支出管理.....	(175)
	四、公共支出的绩效管理.....	(187)
	五、公共支出绩效管理中的成本 效益分析.....	(198)
	六、公共支出中制度绩效的评价.....	(215)
第 8 章	实践中的中国公共支出政策.....	(228)
	一、积极财政政策与通货膨胀 关系研究.....	(228)
	二、积极财政政策与经济增长 关系研究.....	(248)
参考书目		(266)



第 1 章

公共支出的宏观 分析框架

公共支出(public expenditure)又称财政支出,是指政府为了履行其职能而支出的一切费用的总和。公共支出是政府活动的一个方面,它直接反应着政府的政策选择,同时也代表着政府提供公共物品与服务所造成的耗费。^① 公共支出有广义的公共支出,也有狭义的公共支出,广义的公共支出不但包括政府部门支出账户上所表现的数额,也包括政府实行的政策和法规所引致私人部门增加的开支。狭义的公共支出即指前者。广义的公共支出,在探讨“政府行为的耗费”时非

^① 邓子基:《现代西方财政学》,140页,北京,中国财政经济出版社,1994年。



常有用，然而在大部分情况下提到的公共支出，主要指狭义的公共支出，狭义的公共支出直接体现的就是包括中央和地方用于政府部门往来和资本账户中的各项支出。欧美许多国家都依此作为计算政府支出总和的依据，但在不同时期、不同国家及其他不同情况下，公共支出所包含的内容有所不同，为了避免重复计算，大部分国家把中央政府对地方政府的转移性拨款补助忽略不计，按照英国著名财政学家 C.V. 布朗和 P.M. 杰克逊的划分方法^①，公共支出包括：(1) 公共部门的消费性支出；(2) 公共部门投资；(3) 企业补贴；(4) 对于个人的经常拨款；(5) 资本转移支出；(6) 债务利息支出；(7) 对私人部门和海外的净借出。总的来说，公共支出的计算与考察是一项非常复杂的技术性工作，我们下文所指公共支出仅指狭义公共支出，基本内容与布朗和杰克逊界定的范畴相当。

公共支出的宏观分析框架包括公共支出的总量分析、结构分析、效益与体制分析，下面从这四个方面进行分析研究。

一、公共支出总量的宏观分析框架

公共支出总量分析着眼于说明公共支出的总规模及其增长情况，阐明支出总量及其变动对宏观经济的影响，并解释引起总量变动的基本原因。总量分析涉及的两个核心指标是

^① [英] C.V. 布朗, P.M. 杰克逊:《公共部门经济学》, 132 页, 北京, 中国人民大学出版社, 2000 年。



公共支出占 GDP 比重和公共支出增长率。公共支出占 GDP 比重的相对高低，不仅可以粗略地反映政府在经济中的作用，也反映了一个国家或一个地区的宏观财政负担。与此种分析不同，增长率分析旨在说明公共支出与经济周期的相互影响及其性质。经济的周期性波动是现代经济的固有特征，但它在很大程度上受政府宏观经济政策（特别是公共支出政策）的影响。设计良好的支出政策可以减缓经济波动，而有缺陷的支出政策将人为地加剧宏观经济波动。作为结果，支出政策可以熨平经济周期波动，也可以加剧经济波动；另一方面，公共支出也受经济周期的影响，经济繁荣可能诱致政府更高的公共支出水平，经济萧条导致较低的支出水平。这种情况使公共支出成为经济周期性波动的因变量。^①

对于公共支出总量增长的解释，许多文献都给予了充分深入的讨论，比较成熟的理论有德国经济学家瓦格纳的政府活动扩张法则、皮考克和魏斯曼的公共收入引致说、马斯格雷夫和罗斯托的发展阶段模型以及鲍莫尔的公共支出微观模型。^② 政府规模扩大和总量增长，公共选择理论也给出了合理解释：第一种理论源于经典的国家理论，认为国家为执行“人民的意愿”而存在，国家政策是个人偏好的反映，其中政府的存在是为了提供公共物品、消除外部性、再分配收入和财富，由于个人偏好的变化，中位数选民群体构成的变化以及利益集团偏好的变化、民主政体制度设计的缺陷导致公共支出不断增长；第二种理论则把国家置于公民之上，具

① 王雍君：《中国公共支出的实证分析》，17 页，北京，经济科学出版社，2001 年。

② 刘玲玲：《公共财政学》，70 页，北京，清华大学出版社，2000 年。