



财政支出经济分析

杨丹芳 / 著

An Economic

*Analysis of Fiscal
Expenditures*

上海三联书店

财政支出经济分析

杨丹芳 / 著

*A*n Economic

*Analysis of Fiscal
Expenditures*

图书在版编目 (CIP) 数据

财政支出经济分析/杨丹芳著—上海：上海三联书店, 2001.

(中国经济和管理实证研究丛书)

ISBN 7-5426-1522-X

I. 财… II. 杨… III. 财政支出—研究—发展中国家 IV. F811.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 15283 号

财政支出经济分析

著 者/杨丹芳

特约编辑/顾兆平

责任编辑/倪为国

装帧设计/鲁继德

责任制作/钱震华

责任校对/陈美满

出 版/上海三联书店

(200235) 中国上海市钦州南路 81 号

<http://www.sanlianc.com>

E-mail/sanlianc@online.sh.cn

印 刷/江苏常熟市第四印刷厂

版 次/2001 年 7 月第 1 版

印 次/2001 年 7 月第 1 次印刷

开 本/850×1168 1/32

字 数/167 千字

印 张/7.5

印 数/1-3100

ISBN7-5426-1522-X

F·330 定价 14.00 元

出版前言

本丛书系我社继“当代经济学系列丛书”之后,推出的一套经济管理实证研究系列。

在步入 21 世纪之际,中国经济已经并将更广、更快融入世界经济体系。中国社会主义市场经济的实践也为中国经济学界参与国际经济新秩序的对话提供了扎实的基础。如果说“当代经济学系列丛书”为中国建立市场经济体系作了理论准备,那么,“中国经济和管理实证研究系列”将为中国学界参与国际经济新秩序建构、对话提供理论的基础。

本丛书旨在研究、回答:改革开放以来、中国市场经济管理现状“是”什么。在经济全球化的今天,了解、回答中国市场经济“是”什么,较之“为什么”有着更深远的理论和实践的意义。我们认为:开启、推动中国经济学界的实证研究是中国经济学界理论创新,并融入国际新秩序的重要基础。

本丛书得到了中国证鉴会首席会计师、上海财经大学、清华大学博导张为国、上海财经大学原校长、安永大华会计师事务所首席会计师汤云为的首肯和关爱。他们致力于培养实证研究的人材,为本丛书提供了很好的基础。

我们期待:中国经济界各学科的同仁,关注中国市场经济改革过程中各种具体问题,共同推动中国经济各个领域的实证研究,我们愿意提供这样一个平台。

上海三联书店

2000.11.30

前 言

从历史的进程来看,财政支出理论是伴随着财政学的发展而不断发展的。财政学的产生与发展大致可以分为两个阶段:一是传统财政学阶段。1776年,亚当·斯密(Adam Smith)发表了《国民财富的性质和原因的研究》一书,在该书的第五篇,亚当·斯密第一次从财政支出、税收和公债三个方面比较系统、完整地阐述了财政问题,在自由竞争的思想基础上提出了反对政府干预的主张,由此标志着财政学作为经济学的一个分支学科的诞生。二是现代财政学阶段。1936年,约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes)在其《就业、利息和货币通论》一书中对传统财政学赖以建立的充分就业假设提出了质疑。他认为,由于有效需求不足,总供求往往只能在低于充分就业的水平上实现均衡,这是市场机制自发作用的必然结果。要解决这一问题,实现充分就业,就必须扩大政府职能,对经济实施干预。凯恩斯需求管理理论的提出引起了财政学的一场深刻变革,从而标志着现代

财政学的创立。

现代财政学与传统财政学相比较,最为显著的特点之一是,传统财政学比较注重财政收入(主要是税收收入)的经济分析而缺乏对财政支出的经济分析,现代财政学则在一定程度上弥补了这一缺憾。凯恩斯创立的需求管理理论拓宽了政府经济职能的领域,从而使财政支出占 GDP 的比例上了一个新台阶。在现代财政活动范围中,除了那些典型的政府支出,如行政、国防以外,还增加了其他方面的支出:主要有社会保障方面的支出;经济方面的支出,如基础设施、环保、农业方面的支出等。虽然,凯恩斯本人并未对财政支出进行专门的经济分析,但是,他的需求管理理论显然对拓宽后人研究思路起了重要的作用。公共产品理论的最终形成便是一个例证。

公共产品(Public Goods)的观念是在十九世纪时,由梅兹拉(U. Mazzola)、威克塞尔(K. Wicksell)、萨克斯(Sax)等人提出的。在此基础上,1919年,林得勒(E. Lindahl)的“自愿交换说”用市场交易行为法则来分析政府的收支过程,从而开创了公共产品理论。但是,公共产品的研究热潮及其理论体系的日臻完善则晚自凯恩斯革命、保罗·A·萨缪尔森(Paul A. Samuelson)1954年在其《公共支出的纯理论》一文中提出他的公共产品模式以后。公共产品理论的形成开创了对财政支出进行经济分析的一个里程碑,从而为界定消费领域内财政支出的有效范围提供了理论上的依据。

对公平的关注是财政支出的另一主要内容。在二十世纪20年代以前,对公平问题的研究更多地是从伦理的角度,而不是从经济的角度来进行分析的。为公平成为经济学研究范畴作出理论贡献的应首推福利经济学家庇古(Pigou)。市场机制是

按人们提供的生产要素及其价格来分配收入的,缺乏生产要素者在这种分配机制下,将无法获得足够的收入来维持其基本的生活需要。弥补市场分配机制这一缺陷的唯一途径是政府分配机制。如何对收入实现再分配?庇古认为,要使社会福利损失最小化,且各人福利损失均等,财政分配就应使人们收入的边际效用相等。庇古的这一边际效用分析方法对其后收入再分配理论的形成与发展具有重要的影响,从而为政府在实现公平目标的同时,寻求最小的效率牺牲代价提供了理论基础。

自然垄断等产品的生产往往是财政支出涉足的又一重要领域。市场缺陷不仅表现在消费领域、分配领域,同样也反映在生产领域。伴随着经济的发展,经济的不完全竞争状态日益加剧,垄断、外部性、信息不充分等问题日趋突出,整个社会的资源不可能完全通过市场机制而得到最适当的配置。为此,政府必须对经济进行更多的干预,例如规范市场竞争规则,限制垄断,减少外部性,弥补信息失灵等,以纠正市场缺陷。在一些间接干预措施不能有效解决生产领域内市场缺陷的情况下,政府可通过直接干预企业经营决策,如价格管制,和直接干预企业生产方式,如公共生产等途径来加以解决。自然垄断等行业内的公共生产在很大程度上是基于这样一种原因而存在的。

尽管现代财政学相比传统财政学在财政支出的经济分析方面已经有了较大的发展,但是,在现有的国内外财政文献中,对于财政支出问题的专门研究要比对于财政收入(尤其是税收)问题的研究来得少,尚未形成一个完整的理论体系,财政支出研究仍然是财政理论研究中的一个比较薄弱的环节。因此,选择在财政理论研究的这一薄弱环节上进行初步的研究尝试,显然是有理论意义的。这是我写作这本书的一个理论上的考虑。

写作这本书的另一个考虑是基于我国经济改革的实践需要。我国目前正在进行由计划经济向市场经济转轨的改革,财政必须由过去以统收统支为特征的体制,转变为以间接调控为特征的体制;由过去主要面向国有企业,转变为主要面向整个市场;由过去的直接参与甚至决定产品的生产、分配、消费,转变为弥补市场失灵。财政职能以及与这种职能相适应的政府角色正在发生重大的转换。在这一改革的进程中,财政支出的改革是其中的关键一环。继 1994 年税制改革以来,我国目前正面临着—场财政支出的深刻改革,改革的实践正在不断拓展财政支出的研究领域,为理论研究的深化和创新提出一个又一个全新的课题。如何适应这种形势的需要,使财政支出的改革实践与规范的财政支出理论以及我国的具体国情较好地结合起来,是当前理论界和实务界亟待研究的课题。为此,进行这方面的探索将有益于用理论去更好地指导实践,并在实践中不断地完善理论。

比较完整的财政支出理论体系主要应包括:财政支出政策的评价标准、财政支出理论分析、财政支出总量与结构分析。财政支出理论部分主要应包括:公共消费理论、公共分配理论、公共生产理论、公共选择理论、成本—效益分析理论。财政支出总量与结构分析主要应包括:行政管理支出、国家防务支出、科教文卫支出、社会保障支出、基础设施支出、发展农业支出、环境保护支出、政府间转移支付、财政支出规模、预算管理与支出控制等。考虑到自己在研究时间、精力和学术积累等方面的实际情况,笔者并未就所有问题作全面系统的研究,而是选择了财政支出中的一些热点问题进行了初步的探索。

基于上述考虑,本书在基本的财政支出理论框架基础上,结

合我国现有的财政支出制度和政策的实际情况,对一些专项财政支出进行了理论和实证两方面的分析。本书章节安排如下:第一章财政支出导论,第二章财政支出理论,第三章科教文卫支出,第四章行政管理支出与国防支出,第五章基础设施支出与农业支出,第六章社会保障支出,第七章财政支出的成本-效益分析方法。

本书关于财政支出问题所作的经济分析,仅仅是一个初步的尝试。书中可能存在一些不当或错误之处,恳请读者予以批评,指正。

作 者

2001年2月于上海财经大学

目 录

第一章 财政支出导论	1
第一节 财政支出分类	2
一. 按财政支出性质的分类	2
二. 按财政支出可控制性的分类	5
三. 按财政支出受益范围的分类	6
四. 按政府职能的分类	7
第二节 财政支出规模	9
一. 财政支出规模的变化趋势	9
二. 财政支出规模的几种模型分析	12
(一) 瓦格纳的“财政支出不断增长法则”	12
(二) 皮考克和威斯曼的“财政支出阶梯型渐进 增长理论”	13
(三) 马斯格雷夫与罗斯托的“财政支出增长的 发展模型”	13
三. 影响财政支出规模的因素	14

(一) 需求因素	15
(二) 供给因素	18
第二章 财政支出理论	21
第一节 消费中的市场缺陷与公共提供	21
一. 公共产品	22
(一) 公共产品的性质	22
(二) 公共产品的消费方式	23
(三) 公共产品的最适规模	25
二. 私人产品	29
(一) 私人产品的性质	29
(二) 私人产品的消费方式	30
(三) 政府干预私人产品消费方式的原因	32
三. 混合产品	34
(一) 混合产品的性质	34
(二) 具有排斥性和一定范围内非竞争性产品的 消费方式	35
(三) 非竞争性和非排斥性不完全产品的消费方式	37
(四) 混合产品的最适规模	40
第二节 生产中的市场缺陷与政府干预	43
一. 垄断	44
(一) 一般垄断	44
(二) 自然垄断	50
(三) 规模经济	53
二. 外部效应	55
三. 信息不足	59
第三节 分配中的市场缺陷与收入再分配	62
一. 分配领域的市场缺陷	63

二. 公平与效率的关系	64
三. 收入再分配的方式	65
第三章 科教文卫支出	69
第一节 教育支出	69
一. 教育市场的失灵	70
二. 教育支出的配置	72
三. 我国教育支出的现状分析	76
四. 调整我国教育支出政策的对策建议	83
第二节 科技支出	86
一. 科技进步在经济增长中的重要作用	87
二. 科学研究与技术开发领域的市场失灵	89
三. 我国科技支出现状分析	91
四. 我国科技支出的政策取向	94
第三节 医疗卫生支出	96
一. 医疗卫生市场的失灵	97
二. 医疗卫生支出的效率分析	101
三. 我国医疗卫生支出的现状及其改革	103
第四章 行政管理支出与国防支出	107
第一节 行政管理支出	107
一. 行政管理支出的性质、内容和意义	107
二. 行政管理支出规模与结构的理论分析	109
三. 我国行政管理支出的现状分析	113
(一) 我国行政管理支出总量状况	114
(二) 我国行政管理支出结构状况	118
四. 改革我国行政管理支出的基本对策	122
第二节 国防支出	125
一. 国防支出的性质、内容和意义	125

二. 国防支出的配置	127
(一) 国防支出的总量配置	127
(二) 国防支出的结构配置	129
三. 国防支出的发展趋势	130
第五章 基础设施支出与农业支出	135
第一节 基础设施支出	135
一. 政府介入基础设施领域的理论依据	136
二. 加强我国基础设施建设的基本政策选择	139
第二节 农业支出	148
一. 政府介入农业领域的理论依据	149
二. 我国农业的现状及其存在的问题	153
三. 发展我国农业经济的基本政策	157
第六章 社会保障支出	163
第一节 保险领域的市场失灵	164
第二节 社会保障制度的经济影响	166
一. 社会保障制度对劳动的影响	167
二. 社会保障制度对储蓄的影响	169
第三节 社会保障的基本内容	172
一. 社会保险	172
(一) 社会保险的性质	172
(二) 社会保险的项目	174
(三) 社会保险的筹资模式	175
二. 社会救济	176
(一) 社会救济的性质	176
(二) 社会救济的项目	176
(三) 社会救济方式的效率分析	177

第四节 我国主要的社会保障制度	180
一、养老保险制度	181
(一) 现行养老保险制度的基本内容	181
(二) 现行养老保险制度中存在的主要问题	183
(三) 完善现行养老保险制度的主要对策	184
二、失业保险制度	187
(一) 现行失业保险制度的基本内容	187
(二) 现行失业保险制度中存在的主要问题	189
(三) 建立和完善失业保险制度的主要对策	191
三、医疗保险制度	192
(一) 医疗保险制度改革的基本内容	193
(二) 现行医疗保险制度中存在的主要问题	194
(三) 医疗保险制度的国际借鉴	197
(四) 完善我国现行医疗保险制度的主要对策	200
 第七章 财政支出的成本—效益分析方法	205
第一节 财政支出成本—效益评价的特殊性	205
第二节 评价财政支出成本—效益的方法	207
一、成本—效益分析法	207
(一) 成本—效益分析的含义	207
(二) 成本—效益分析的步骤	208
(三) 财政支出的成本分析	210
(四) 财政支出的效益分析	211
(五) 财政支出成本与效益的分类	212
(六) 货币的时间价值	214
(七) 成本—效益分析的作用与局限性	216
二、最低费用选择法	217
 主要参考文献	219

第一章 财政支出导论

财政支出是政府为履行其职能、以财政收入为主要资金来源而发生的支出。它在价值量上应该等于各级政府在财政年度内的支出总和(不包括政府间的转移支付)。我国的财政支出由预算支出和预算外支出组成。预算支出是纳入预算管理的财政支出。预算外支出是各地区、各部门、各单位在履行或代理政府职能时发生的、但放在预算外单独管理的财政支出。在我国经济体制改革时期,某些地方政府除了上述两类支出外,还存在着通过“摊派”、“集资”等途径发生的支出,理论界通常称之为制度外财政支出。由于这些支出没有相应的法律法规规定,因此从严格意义上来说不应该包括在规范的财政支出范围内。在发达国家,由于财政支出基本上被包含在预算之中,因此财政支出通常是针对预算支出而言的。在我国,预算支出是财政支出的主导部分,它反映了政府主要的社会经济政策和政府主要的活动方向与范围,因此我国的财政学研究中,重点阐述的财政支出

也是预算支出。财政支出是财政活动的一个重要方面,它反映了政府活动的范围与方向。财政支出的分类有助于说明不同的财政支出对经济的不同影响,而财政支出的规模则从一个侧面反映了政府介入社会经济生活的广度和深度。

第一节 财政支出分类

由于财政支出是由不同种类的各项支出构成的,不同的财政支出会对经济产生不同的影响,因而有必要对财政支出进行一定的分类。财政支出的分类就是根据不同的要求,从不同的角度把财政支出分解为各个不同的支出项目,以便确立、考察并适时调整各项支出之间的比例关系,从而提高财政支出的效益水平。由于分类的角度不同、各个国家的情况不同、各个时期的背景不同,因而财政支出的分类方法有多种,究竟采用哪种分类方法,要视具体的情况而定。但综合起来看,基本的分类方法主要有这样两种:一是用于理论和经验分析的理论分类,主要有:按经济性质的分类、按支出受益范围的分类、按可控制性的分类等。二是用于编制政府预算的统计分类,主要有:按政府职能的分类等。

一、按财政支出性质的分类

按财政支出的性质来分类,可分为:购买支出和转移支出。购买支出(purchase expenditure)是政府购买商品与劳务时所发生的支出。它包括用于购买日常政务活动所需的商品与劳务的支出,如:政府各部门的经常费用;以及用于购买公共投资所需的商品与劳务的支出,如:政府各部门的投资拨款。购买支出的过