

ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



政府预算 行为效率

黄明 / 著

ZHENGFU YUSUAN
XINGWEI XIAOLU



经济科学出版社

中青年经济学家文库

政府预算行为效率

黄 明 著

经济科学出版社

责任编辑：樊曙华

责任校对：杨晓莹

版式设计：周昊

技术编辑：潘泽新

政府预算行为效率

黄明 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

永明装订厂装订

850×1168 32 开 9 印张 230000 字

2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月第 1 次印刷

印数：0001—1500 册

ISBN 7-5058-2739-1/F·2130 定价：13.30 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

内 容 提 要

效率与公平问题，一直是经济学研究的重要内容。市场经济是一种效率经济，我国经济基础的市场化要求建设高效率的政府和财政。效率政府和效率财政是上层建筑适应市场经济的客观要求。效率财政是当前世界各国的改革目标。因此，在市场经济条件下研究效率问题显得特别重要。政府预算行为效率也是效率问题之一。

一、研究政府预算行为效率的原因

研究一个经济体系是如何运行的，常用的是制度分析方法。但由于构成经济体系运行的主体是经济运行中的人，客体是经济制度，任何一种制度都是由人设计和制作的，是靠人去执行的，人的行为是形成制度的关键因素。因此，除了要揭示经济体系运行的制度因素的规律性外，还应当揭示经济体系运行当事人的行为的规律性。行为分析既包括制度内的设计、执行、影响等行为，又包括制度外的派生活动、心理活动，这些活动都可能产生正效应、零效应和负效应，都会涉及效率问题。因此，行为效率问题是应该引起我们兴趣的研究课题。

行为包括经济、政治、社会等多方面的行为。经济行为也包括多层次。政府预算行为是经济行为中的一种，是涉及政府层面的有关预算的集团行为。财政学是以政府的经济行为作为研究对象的，所以它与政治学有着不解之缘。怎么看待政府的行为，直接影响到财政学的研究。财政学是介于经济学与政治学之间的学科。因此，政府预算行为效率问题也是用经济分析方法研究政治

领域的一个集体选择行为效率的问题。

研究政府预算行为效率，具有理论意义和现实意义。

（一）研究的现实意义

从事经济学研究的方式是思考，思考的原动力是对这个世界的好奇心。笔者从事财政预算工作近 20 年，对我国的政府预算行为比较熟悉，尽管我们具体的预算工作取得了很大进步，但政府预算行为一直未引起重视，特别是非规范行为所导致的效率低下问题仍然存在，这就强烈迫使自己应该从理论上论述政府预算行为效率问题。

理论必须与实践相结合。实践升华为理论，理论指导实践，高深的理论要解决实际问题。常见的实际问题用经济理论去解释，将政府预算行为效率问题上升到理论高度进行研究，发现、总结其特点，以促进实际工作中的效率提高。

研究必须符合中国的国情，政策建议要具有现实及中长期可操作性。我们借鉴西方经济学原理来研究中国问题，必须考虑社会主义初级阶段的特征，必须符合中国的国情。政府预算行为效率问题是我国经济管理中的重要课题，深入研究必将涉及我国政治、经济、社会的各个方面。我国目前的经济效率，包括政府预算行为效率在内，存在低效率问题，低效行为影响了社会主义市场经济机制的建立和运行，最终影响经济效率的提高和发展的速度，也制约了政府预算行为效率的提高。因此，根据中国的国情，研究政府预算行为效率，具有现实紧迫性和必要性。

仔细观察当今中国在市场改革过程中，中央与地方之间、地区相互之间、政府与部门之间、部门相互之间、公共部门与私人部门之间等都存在着相当多的“集团利益”、“博弈”行为，要总结其实践行为，并上升到理论高度进行分析，以便规范和引导行为向效率提高的方面努力。

（二）研究的理论意义

经济学越来越重视人与人之间关系的研究，特别是人与人之

间行为的相互影响、作用以及人们之间的利益冲突和一致、竞争与合作的研究。作为研究人类经济活动规律的经济学，其实质就是一门研究人类经济行为的科学。经济学是研究人的行为的。经济分析适用于说明全部人类行为。

近几十年来从事公共选择理论、制度经济学、博弈论、福利经济学研究的学者所取得的成绩，得到了理论界的公认，也得到实践的检验，经济学的最高荣誉——诺贝尔经济学奖授予了这些从事经济学理论研究前沿的学者。公共选择理论以及制度分析、博弈分析和效率分析方法都涉及行为问题。政府预算行为，是一种公共选择，可以进行制度分析、博弈分析、效率分析。因此，借鉴这些代表经济学前沿的理论来研究中国的政府预算行为问题，具有前沿性，也具有可能性。

从目前国内情况看，引进、介绍公共选择理论以及制度经济学、博弈论、福利经济学的多，研究、分析政府经济行为的有，但系统研究以及综合运用这些理论前沿研究公共部门的行为效率的少，对公共商品的定价、公共部门的成本分析、公共选择的成本分析等在理论上尚处于初步探索阶段，对财政收入质量、财政支出优先次序、政府财力流动与增值、政府预算制度的协调和统一与规范等的研究在实践上尚处于初创阶段。在理论及实践上尚没有系统论述政府预算行为效率的情况下，研究这一课题就显得具有新颖性。

当今中国缺少对公共决策问题的系统研究。传统中国财政理论强调的是财政的阶级性问题，却忽视了同一阶级内部财政问题的解决，这方面应该借鉴西方财政理论对利益集团间的分析，借鉴西方公共选择理论。同时，在分析方法上，中国财政理论必须借鉴西方的一些定量分析方法，特别是借鉴制度分析方法、博弈分析方法等分析财政效率问题。

二、目前国内外理论及实践动态

涉及政府预算行为效率研究的有关国内外理论及实践动态：

(一) 西方理论动态

西方对本课题的研究是建立在一个理论、三个分析方法基础上的。一个理论是指公共选择理论，三个分析方法是指制度分析方法、博弈分析方法、效率分析方法。

20 世纪 50 年代以来，经济学对人的行为的分析取得了重大进展，这些进展大多是从对传统经济学的一些不现实假定的批评与修正中取得的。

自 20 世纪 50 年代末和 60 年代初以来，现代经济学中发展起来了一门新的分支——公共选择理论，它研究的是传统经济学不予关心的非市场决策问题，或者说是集体行动问题。公共选择有两种方式：一种是公共利益方式；另一种是自我利益方式。前者承认有超个人利益而独立存在的社会组织本身的公共利益；后者认为不存在什么个人利益之外的社会组织本身的公共利益，公共利益只是个人利益的加总，并且假定个人的行为方式总是以自我利益极大化为准则，把市场机制的分析方式套用到政治领域。公共选择理论从它诞生的那一天起就牢牢扣住了“经济人”这个最基本的行为假定，认为除了参与私人经济部门活动的人之外，公共活动的参与者也受制于此，都有使自己行为最大化的倾向，无行为主体的所谓的公共利益（或集体利益）是不存在的。公共选择理论把政治舞台看成一个经济学意义上的交易市场，从供给和需求两个方面进行分析。现在，公共选择理论不仅在经济学术界独立门户、自成一派，渗透到对社会、经济、政治生活各个方面的研究中去，而且国外许多学者也用之来分析计划经济的形成、演变及其向市场经济的转型，日益受到我国学术界的热情关注。经济学中的经济人理论的运用，促进了财政学的发展。公共选择理论的成果，无论是在财政学上，还是在政治学上都是可以

运用的。

新制度经济学是最近 30 年来才发展起来的，它有别于新古典经济学。新制度经济学告诉我们，一个节省交易成本的制度安排、制度框架和制度创新的空间是至关重要的。一个国家的基础制度安排、制度结构、制度框架、制度环境和制度走向决定了它的经济绩效。制度框架约束着人们的选择集、选择规则、选择程序。因此，从这个意义上说，新制度经济学发展了公共选择理论。在新古典经济学的基础上发展与制度问题相结合的财政学——新制度财政学，是财政学发展的主流。

当 20 世纪 70 年代经济学家开始将注意力由价格制度转向非价格制度时，博弈论逐渐成为经济学的基石。博弈论是一种方法，在经济学中的应用最广泛、最成功。最新的发展是用博弈论来重新研究新制度经济学的所有重要问题。人与人之间的博弈是旗鼓相当的，通过多次重复的博弈达到某种均衡，策略均衡就是制度。要建立以人为中心的经济学，就必须用博弈论重写整部经济学。经济学的研究从最初的初等数学，发展到较为艰深的博弈论，大大深化了公共商品的研究。

效率是一个经济范畴。经济学迄今所能给予明确界定的“经济效率”概念，就是“帕累托效率”。帕累托效率是最高境界，我们力争的是帕累托次优，即次优效率。预算效率分为两个层次：一是政府资源配置效率，即公共预算的决策领域；二是 X 效率，即公共商品或混合商品的供给领域。政府预算效率是决策和供给不断向效率方向移动和调整的结果。政府预算行为效率是这一过程中涉及变化的所有集团非制度行为对效率产生的影响。

公共选择理论和制度经济学、博弈论、福利经济学还在不断深化和发展。

（二）国内理论研究

近二十年来，我国经济学界引进、介绍了西方的公共选择理论、制度经济学、博弈论和福利经济学，并结合中国的实际，广

泛开展了社会主义市场经济理论、财政经济理论的研究，有的已经开创中国公共经济学研究的新境界，对政府预算行为效率的研究指导、影响作用很大。如：吴俊培教授的“公共部门效率机制”的研究，许建国教授的“次优效率”的研究，杨灿明教授的“市场结构与政府经济行为”的研究，叶振鹏、张馨教授的“国有资产财政”的研究等。同时，目前国内有关经济体制效率分析、财政效率、政府行为、资产经营与变现、公共商品定价、成本——效益分析、知识经济、组织行为等方面的研究，也取得了比较明显的研究成果。

（三）国内实践情况

近年来，我国的财政改革、制度创新日新月异。如公共财政框架的建立，费改税，清理先征后返、列收列支，突出支持教育、科技，实行部门预算、集中支付、政府采购为主的财政支出制度改革等；湖北省的效益财政建设，安徽、湖北省的收入质量考核办法，河北省的预算编制改革，湖北沙市的集中收付制度等。这些实践经验对政府预算行为效率的研究提供了第一手资料。

三、研究的主题及方法

围绕行为效率这条主线，通过对政府预算行为的理论评论、效率分析、影响因素等的论述，着重对当今中国预算政府行为中的收入、支出、财力、制度等四个方面的效率进行分析，指出收入质量效率、支出发展效率、财力流动效率、制度规范效率是目前存在的突出问题，需要通过规范行为以及用制度约束行为来提高效率。

研究政府预算行为效率，以马克思主义经济学的基本原理为指导，借鉴运用西方经济学中的公共选择理论、制度经济学、博弈论、效率分析等方法，研究中国政府预算行为效率的现状，力求发现和总结出其特点及带有规律性的东西，并结合中国的实际

情况提出有针对性的政策建议和措施。

研究政府预算行为效率，要坚持理论与实际相结合、规范分析与实证分析相结合、定性研究与定量分析相结合、借鉴与立足国情相结合的分析方法。

马克思主义经济学、公共选择理论、博弈理论、新制度经济学、效率理论、公共商品理论、产权理论、寻租理论、集团理论、资本理论、发展经济学、国有资产财政理论、行为理论、知识经济理论等是理论分析的源泉和基础。在理论分析一般原理的基础上，着重从中国的特殊情况出发，研究分析中国政府预算行为中存在的收入、支出、财力、制度四个方面的现实问题。用理论分析实际问题，用实际问题归纳出规律来发展理论。

对集团行为、公共部门的“经济人”行为、公共选择行为等的分析，政府预算行为效应的分析，政府预算行为的效率机制、内容及目标的分析，影响政府预算行为效率的环境分析，公共商品质量的分析，支出发展次序的分析，财力流动与增值的分析，制度行为的分析等，都采用规范分析方法，重在从一般到特殊。对中国政府预算行为的博弈分析，中国政府预算行为效率的特殊性分析，影响中国政府预算行为效率的特殊环境分析，以及对收入质量效率、支出发展效率、财力流动效率、制度规范效率现状等的分析，都采用实证分析方法，重在从特殊到一般。

对政府预算行为的内涵、效率及影响环境等方面，着重从定性上加以研究；对收入行为、支出行为、财力行为、制度行为等四个方面的效率，着重从定量上加以分析，充分运用现有的资料，整理出 15 个图、10 张表以及多个数字、第一手资料等加以论证，通过定量分析论述论点的成立。

理论运用主要是借鉴，从一般到特殊。但实际分析必须结合中国的国情。在中国政府预算行为“经济人”的特殊性、中国政府预算行为的博弈分析、影响中国政府预算行为效率的特殊环境、收入质量效率分析、支出发展效率分析、财力流动效率分

析、制度规范效率分析、提高中国政府预算行为效率的对策建议等方面，都立足中国的国情，分析特殊性，从特殊到一般，立足现实性、针对性、可操作性。

四、基本框架和主要观点

（一）基本框架

政府预算行为效率的研究共分九章，前三章集中论述政府预算行为效率的理论部分，第四章至第七章集中分析中国政府预算行为效率的实践问题，后两章集中提出提高我国政府预算行为效率的措施和对策建议。

理论部分：第一章是对政府预算行为的理论评论，政府预算行为的实质是政府经济管理的一种集团行为，前提是将“经济人”假设运用于公共部门，对象是公共商品，规则是公共选择理论，方式是经济博弈。第二章在分析政府预算行为效应的基础上，论述政府预算行为存在效率的本质原因，政府预算行为效率的内容以及政府预算行为效率的目标。第三章集中论述政府预算行为效率的环境，包括政治环境、经济环境、社会环境、技术环境、伦理环境，并从一般到特殊，分析中国政府预算行为效率的特殊环境。

实践部分：从第四章到第七章，分别论述中国政府预算行为中的收入效率、支出效率、财力效率、制度效率等，从理论与实践结合上指出收入中的质量效率、支出中的发展效率、财力中的流动效率、制度中的规范效率是当今中国政府预算行为效率的薄弱环节、差距所在和重点方面，并通过大量的实证分析加以论证。

对策部分：用两章分别从行为及非行为（即制度）两个方面对提高中国政府预算行为效率提出对策和建议。第八章建议通过规范行为提高效率，包括提高收入的质量效率、注重支出的发展效率、研究财力的流动效率。第九章建议用制度约束行为以提高

效率，主要是通过制度创新来提高效率，包括改革支出制度、实行“一支笔”制度、财政支出人格化制度和监督检查制度等。

（二）主要观点

政府预算行为效率研究的主要观点：

1. 政府预算行为可以用经济学理论进行分析。

政府预算行为的内涵，可以运用马克思主义经济学和西方经济学理论进行定义：政府预算行为是一种集团行为，公共部门也存在“经济人”，公共商品是其行为对象，要遵循公共选择规则，运用经济博弈方式。

2. 政府预算行为的效率具有客观存在的基础。

政府预算行为作用于对象首先产生出效应。效应是行为作用于对象所产生的效果，效应是联系行为与效率的纽带，行为的效率要通过效应来表现，研究政府预算行为效率首先要研究其效应。政府预算行为的效应主要表现在：激励效应、乘数效应、替代效应、挤出效应、刺轮效应和引导效应等六个方面。

效率是对行为效应的一种评价，最高的效率是帕累托最优。政府预算首先源于效率而产生，同时由于公共商品有成本、有价格，政府预算行为有成本、有价值，公共部门存在效率机制，公共选择存在交易成本等，政府预算行为客观上存在效率问题。政府预算行为有配置效率和X—效率两个层次。政府预算行为效率包括收入、支出、财力、制度等方面。政府预算行为效率目标是帕累托次优，求次优效率。

3. 影响政府预算行为效率的因素很多。

政府预算行为效率的提高受到环境的影响和制约，包括政治环境，特别是官僚政治带来的政府失败；经济环境，主要是经济政策、经济增长、经济结构等的影响；社会环境，主要是公平与效率的相互作用影响；技术环境，如信息处理技术、预测技术、决策技术等的影响；伦理环境，主要是“经济人”的价值取向。中国政府预算行为效率的环境有其特殊性。

4. 政府预算收入筹集中要提高收入质量效率。

收入效率包括规模效率、方式效率、结构效率、质量效率和成本效率。由于收入质量是数量的本质要求、政府提供公共商品的质量要求以及当今经济社会发展的趋势等，中国政府预算收入行为中的质量效率是当前的主要问题。收入质量效率有一套具体的考核指标体系。我们现在的收入质量效率不高，是多方面的原因造成的。既有经济方面的原因，收入分散化，又有预算自身方面的原因，行为方式不适应市场经济的需要。

5. 政府预算支出分配中要提高支出发展效率。

支出效率包括发展效率、结构效率、方式效率。由于支出需求增长的客观要求、支出行为次序的客观要求以及迎接知识经济的挑战等，中国政府预算支出行为中的发展效率是当前的主要问题。支出可以划分为发展性支出、稳定性支出、改革性支出三类。改革开放后，我国的发展性支出比重下降，应该引起足够的重视。我们现在的科教投入总量不足、结构不优、管理不到位影响了支出发展效率。

6. 政府财力要研究流动效率和增值问题。

财力效率包括平衡效率、统一效率和流动效率。政府财力具有流动特征，包括流失和转移两个方面，流失包括收入流失和国有资产流失，转移包括上下级政府之间以及地区之间的财力转移等。政府财力有保值增值的客观需要，中国政府财力要研究其流动效率，要在保值基础上寻求增值。

7. 政府预算制度实施中要提高制度规范效率。

制度约束行为，制度也具有效率。制度效率包括体制效率、制度效率。我国目前影响政府预算行为的制度多、乱、不协调、不统一，难以形成整体效率，急需通过规范来提高效率。

8. 提高政府预算行为效率既需要规范行为，又需要用制度来约束行为。

从规范行为方面讲，一是通过转变行为方式、统一政府收

入、规范收入行为，实现收入由指令到指导、由数量到质量、由绝对数考核到相对数管理的转变，来提高收入的质量效率；二是通过调整现有的支出结构，即调整发展性支出、改革改革性支出、压减稳定性支出来增加科教投入总量，同时通过调整科教支出结构和加强管理来提高支出的发展效率；三是通过认识政府财力流动现象和规律、控制和减少政府财力流失现象、规范政府财力转移行为等来提高政府财力的流动效率，并努力寻求政府财力的保值增值的具体措施。

从制度约束行为方面讲，一是改革支出制度，实行部门预算、集中支付、政府采购相互配合、相互促进的制度创新，规范支出管理，提高支出效率；二是实行财政政策审批“一支笔”制度，防止政出多门、财权分散、行为不一致的问题；三是实行财政支出人格化改革制度，根据“经济人”特征，将与个人有关的支出实行与个人挂钩的人格化改革制度，增强约束和激励机制；四是实行监督检查制度，既加强对政府预算行为的监督，又加强对公共部门行为的监督，同时将竞争机制引入到公共部门，提高公共部门运行效率。



作者简介

黄明, 1963年6月出生。1997年毕业于中南财经大学财税系, 获经济学硕士学位。2001年6月, 毕业于中南财经政法大学, 获经济学博士学位。主要著作有:《政府财力分配研究》, 曾在国内重要报刊上发表论文30余篇。

中青年经济学家文库

(已出版书目)

- 《东亚奇迹与“强政府”》
- 《市场论》
- 《跨国银行论》
- 《效率与供给经济学》
- 《论企业家行为激励与约束机制》
- 《现代资产组合理论与资本市场均衡模型》
- 《投资基金论》
- 《共生理论》
- 《要素市场发育与政府效率》
- 《中国出口增长奇迹》
- 《市场经济与财务管理》
- 《财政本质与财政调控》
- 《市场秩序论》
- 《中国人力资本形成及现状》
- 《产权置换、企业购并的理论及运行》
- 《转变经济增长方式与宏观金融调节》
- 《中国现代垄断经济研究》
- 《股票市场效率论》
- 《透视政府经济职能》
- 《经济发展中的税收政策》
- 《税收调控研究》
- 《市场社会主义》
- 《缩小地区差距的财政政策研究》
- 《中国财政扶贫研究》
- 《可持续发展的微观解理》
- 《现代社会的福利制度》
- 《中国经济发展中财政政策与货币政策》
- 《人力资本与企业制度创新》
- 《公司治理：理论演进与实证分析
兼论中国公司治理改革》
- 《论现代成本管理模式》
- 《政府预算行为效率》

目 录

内容提要	(1)
第一章 政府预算行为的理论评论	
1.1 实质：政府经济管理的一种集团行为	(1)
1.2 前提：将“经济人”假设运用于公共部门	(8)
1.3 对象：公共商品	(15)
1.4 规则：公共选择理论	(18)
1.5 方式：经济博弈	(22)
第二章 政府预算行为的效率研究	
2.1 政府预算行为的效应	(29)
2.2 政府预算行为存在效率的原因	(40)
2.3 政府预算行为效率的内容	(50)
2.4 政府预算行为效率的目标	(56)
第三章 政府预算行为效率的环境	
3.1 政府预算行为效率与环境	(60)
3.2 政治环境	(63)
3.3 经济环境	(70)
3.4 社会环境	(74)
3.5 技术环境	(75)
3.6 伦理环境	(81)
3.7 中国政府预算行为效率的特殊环境	(83)