



江西财经大学博士论文文库

# 政府公共支出行为 的成本—效益研究

李银珠/著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



江西财经大学博士论文文库

# 政府公共支出行为 的成本—效益研究

李银珠/著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

**图书在版编目 (CIP) 数据**

政府公共支出行为的成本—效益研究/李银珠著. —  
北京: 经济管理出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 80207 - 941 - 0

I. 政... II. 李... III. 中央财政—财政支出—  
成本—效益分析—中国 IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 067233 号

出版发行: **经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京交通印务实业公司

经销: 新华书店

责任编辑: 杜 菲

技术编辑: 杨 玲

责任校对: 郭红生

880mm×1230mm/32

9.25 印张 230 千字

2007 年 5 月第 1 版

2007 年 5 月第 1 次印刷

定价: 26.00 元

书号: ISBN 978 - 7 - 80207 - 941 - 0/F · 815

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836



## 作者简介

李银珠，江西财经学院学士、暨南大学硕士，江西财经大学博士，现任暨南大学经济学院教师。1982年本科毕业后留校任教，曾于1985年赴澳大利亚悉尼新南威尔士大学商学院进修一年。1991年调入广州金融专科学校任教，2000年调入暨南大学任教。一直在一线担任教学工作，先后为专科生、本科生、研究生、函授生、夜大生等不同层次的学生开设了十几门课程。研究方向为财税理论、金融理论。在《财政研究》、《会计研究》、《当代财经》、《涉外税务》等刊物发表论文三十余篇，参加过多项国家级课题、省部级课题。近来参加的有国家自然科学基金课题《基层财政与农民增收关联研究》（在研）、主持江西社科课题《地方政府规制理论与江西省地方政府行政能力综合研究》（已结题）。

## 总 序

在漫漫历史长河中，江西英才辈出，涌现了陶渊明、欧阳修、曾巩、王安石、朱熹、文天祥、宋应星、汤显祖、詹天佑等一大批文学家、政治家、科学家，为中华文明的发展作出了重要的贡献。江西财经大学坐落于赣江之畔、鄱阳湖之滨的历史文化名城——南昌。其前身是建于1923年的江西省商业学校，经几代江财人的努力，已经发展成为一所以经济类、管理类为主体的多科性教学研究型大学。现有管理科学与工程一级学科博士点1个，产业经济学、财政学、政治经济学、会计学、西方经济学等5个二级学科博士学位授权点，应用经济学博士后流动站1个，博士、硕士研究生导师300余人。进入21世纪以来，学校各项事业的发展正迈上一个新的台阶，尤其是研究生教育的快速发展。

目前，我校正处于实现建设一流多科性教学研究型大学的战略目标的重要时期，而实现这一战略目标的关键就是，学校的发展要从量的扩张转向质的提升，从做大向做强转变。

毫无疑问，培养高层次、高素质的人才是实现我校“质的提升”与“做强”目标的必由之路。博士研究生



作为国家培养的高层次专门人才，是社会各行各业骨干的后备军，其创新能力的高低标志着我国高层次教育水平的高低，对我国社会的人才素质与智力品质有着重要的影响。基于这一认识，我校始终把提高创新能力作为研究生教育的核心工作。为此，我们广聘名师，集聚优质师资资源，培育和构建一流学科队伍。目前我校拥有近 400 位博士的师资团队，为我校的可持续发展奠定了良好的人才基础。在图书信息资料建设、实验室建设等方面也投入了大量的人力物力，扎扎实实地推进了我校的“养大气、育大师”工程，为提高我校研究生的培养质量提供了较好的硬件资源支持。

为检阅我校博士研究生培养质量，展示江财学子的学术成果，促进我校学科建设的进一步发展，提高我校研究生教育的质量，我们于 2004 年出版了《江西财经大学博士论文文库》。这套文库的出版引起了社会的良好反响，获得了社会的广泛好评，我们深受鼓舞。于是，我们不揣浅陋，再次推出《江西财经大学博士论文文库》（第二辑），这套文库收录了我校博士研究生在校期间潜心研究的部分较为优秀的成果。虽不乏前沿性、创新性的观点、方法与理论，但其中也存在一定的问学旅程中学步的痕迹，有着诸多不足，祈请广大专家、学者批评指正！我相信，在广大读者的关心爱护下，《江西财经大学博士论文文库》将会汇集越来越多的优秀学术成果。

在《江西财经大学博士论文文库》顺利出版之际，



我要衷心感谢经济管理出版社张世贤社长对《江西财经大学博士论文文库》（第二辑）的大力支持，衷心感谢各位责编为文库所付出的辛勤劳动。

是为序。

廖进球

2006年9月10日

## 摘 要

长期以来,我国财政工作管理的重心一直放在收入管理方面,尤其是1994年实行税制改革以来,政府进一步加大对公共收入的管理,并逐步建立了以税收为主体,以公债和规费为补充的公共收入体系,其收入行为也日渐规范和有效。相比之下,政府的公共支出改革与管理则严重滞后,尤其是政府公共支出行为欠规范和缺乏效率,因而成了现阶段我国整个财政管理工作的薄弱环节。随着我国现代公共财政框架的构建,随着我国改革开放的进一步深入和政府职能的转变,政府的公共支出管理与改革及其行为规范和效率的提高,对提升政府公共管理的效能和公共部门的综合竞争能力具有重要的战略意义。基于这一理念和思考,本书就我国转轨时期存在的相关制度缺陷、政府公共支出管理效率低下和欠规范为背景,依据社会契约理论、新制度经济学、公共选择理论的基本原理和相关理论,运用公开的统计数据,对我国政府公共支出行为的成本、效益进行实证研究,旨在建立一个基本分析框架,探索政府公共支出行为及其成本—效益的基本理论与方法以及高绩效政府的公共支出行为规范与路径选择。

本书第一章依据的起点是契约经济学原理与社会契约理论,解释社会和国家的来源问题,这实际上也就是政府公共支出行为的理论基础。社会契约理论认为,国家(政府)是人民订立契约的产物,政府的权力来源于人民让渡的权利。国家的根本任务和目的就是保障每个缔约者的人身和财富。用新制度经济学家的说





法，政府存在的意义，就是要界定产权，制定社会基本规则，降低交易费用，使社会的产出最大化，以增加国家的收入，从而满足政府支出的需要，也即通常所说的社会公共需要。

第二章是全文的基础，包括四个问题：一是政府的起源，解决为什么会有政府的问题，为文章后面的民主决策、执政为民建言奠定坚实的理论基础。二是政府的职能界限，解决政府应该做什么、不应该做什么的问题。计划经济体制下，我国政府“越位”、“错位”、“缺位”现象严重，要提高政府绩效，就要弄清楚政府职能的界限，实现政府职能的转变和归位。三是政府为什么会失灵？对政府失灵的根源进行深层次的剖析，有利于对症下药。四是新公共管理理论分析，从新制度经济学的角度分析全球国家行政体制改革——重塑政府问题。

第三章探讨政府支出行为的理论发展线索，并进行最新文献检索。与政府支出行为相关的公共支出理论主要包括公共支出增长理论、公共产品理论、公共支出效益理论。

全球范围内，公共支出规模呈现不断增长之势已是不争的事实，对此现象，既有公共经济学方面的解释，也有公共选择理论方面的阐述。公共经济学力图从历史的、实证的角度解释政府支出规模不断增长的原因。公共选择理论学派则从政府自身的、内在的“行为”角度来阐述公共支出规模不断增长的事实。这些理论也为分析我国公共支出增长，尤其是行政管理费用的增长提供了一定的理论依据。

由于公共产品的特性，无论付费与否，付费多少，个人能享用的公共产品总量是相同的。公共产品的非排斥性导致的“免费搭车”的可能性诱使追求效用最大化的个人隐瞒或扭曲自己的偏好，坐享由他人的付费所形成的供给，由此造成公共产品的实际供给偏离帕累托效率。因此，对“免费搭车”、真实地“偏好显示”问题的研究，有助于公共产品有效供给，提高公共支出的效



率。历史上关于这些问题的理论研究及最新文献，显然对我国政府效率的提高具有启示作用。

政府的公共支出行为是一种公共选择，其结果就是政治制度的安排和决定。政府公共支出的效率，关键在于把居民的消费需求集合为社会的需求，即政府只有按照人民的意愿进行资源配置才是有效率的。而讲求政府的资源配置效率，实际上是对安排政府支出的政治制度进行经济分析。这自然涉及成本—效益（收益）的有关概念和问题。成本—效益分析也就成了政府公共支出行为理论新的焦点和归宿，尤其是在市场经济条件下，成本—效益问题则成了政府行为规范的基本准则。

第四章是对成本—效益的一般研究。实际上也就是成本—效益分析的基本方法研究和系统论述。本章在前一章的基础上进一步地靠近本书的主题，即对政府经济行为的成本、效益做概念上、理论上及其操作上的分析。首先从概念上着手，厘清政府与私人的成本、效益分析的异同；然后着眼于其理论根源：分别从福利经济学、微观经济学及公共选择理论方面分析，并最终统一到成本—效益分析的原则上来。对于具体的度量也给予了分析。

第五章在第四章对成本—效益一般分析的基础上，以 10 年的统计数据为基础，对我国 12 个地区政府的公共支出活动进行了成本—效益的实证研究。由于政府提供公共产品追求的是社会效益，而不是市场机制下的经济效益，社会效益的衡量缺乏准确的标准和可靠的估算方法及技术，使对政府的公共支出活动做实证分析成为一大难题。首先是指标的确定，既要考虑公共财政职能的方方面面，又要考虑宏观经济因素以及社会成员机会均等的实现，因而把选定的指标分为两大类：“马斯格雷夫式指标”和“机会指标”。通过对各地区政府的产出与效率的考核得出了结论：一是效率低下是我国各级政府当前十分突出的问题，其原因是多方面的，但制度缺失与政府公共财政支出行为不规范是主要



原因；二是产出并不等于效率，产出最高的，效率并不是最好的。因此，给我们的启示是，不应一味地追求产出。

第六章探讨了高绩效政府的公共支出行为规范及路径选择。主要针对我国政府公共支出行为的现状提出的一些政策建议。分为三个部分：一是对我国政府干预经济的历史做一个概括性的论述。新中国成立以后，长时期实行的是高度集中的计划经济体制，使政府处于绝对垄断的地位，并大大地影响了 20 世纪 80 年代以来的改革和向市场经济的转轨进程。二是分析论述目前我国政府经济活动中存在的问题及原因。尽管经过了 20 多年的改革，实现了由计划经济向市场经济的平稳过渡，政府自身改革也有了一定的突破，如明晰了治国方略和政府目标，政府机构改革也逐步深入，政治民主化也进一步推进，但从总体上看，我国政府职能与市场经济的要求不相适应，政府自身改革仍然落后于经济体制转轨的进程，政府职能转变力度也小于机构改革的力度。且政府职能转变缺乏远见、深度和系统性，治标不治本。在政府与市场、政府与社会自治治理的关系上，一系列深层次的矛盾尚待解决。这些影响高绩效政府的因素归纳起来有：公共治理不健全，各级政府仍然掌握过大的资源配置权、政府公共支出行为“缺位”、“错位”和“越位”情况还很严重；政府职能转变与社会的市场化改革不配套；经济体制改革与政治体制改革的不同步，法制建设中立法与执法的不同步即立法强、执法弱导致政府行为寻租与腐败；官员预算最大化；制度环境层次中激励不相容以及不完善的财政体制等。三是对策部分，即实现政府公共支出规范化、理性化，创建高绩效政府的路径选择的建言与献策。主要包括以公共利益为目标，创建科学有效的委托途径；以机构活力为导向，引入新公共管理模式；以法制监督为保证，引入外部制衡力量几个方面。这几个方面的对策可以归纳为两点：一是作为代理人的政府，要时刻把委托人（全体人民）的利益放在第一位；



二是政府的公共支出行为要以最小的社会成本获得既定的社会效益。因为政府公共支出行为是一种经济活动，经济活动中有收益也有成本，只有当收益大于成本时，才具有经济上的合理性。因此，政府公共支出行为，自始至终应该进行成本—效益分析。

# Abstract

In the long run, China's financial management has focused on revenue which can be found a theoretical basis from the traditional finance putting emphasis on tax revenue. Especially since the reform of tax system in 1994, the Chinese Government further strengthens the management of public revenue and gradually establishes a related system featured with tax revenue as the mainstay and government bonds and fees as the supplement. As a result, the revenue behavior is getting more standardized and effective. Comparatively, the reform and management of public expenditure in China is lagging behind, characterized by lack of standardization and efficiency of public expenditure behavior, which has already become the weak points of our financial management. With the establishment of the modern public finance and the further deepening of our reform and opening-up and the transformation of government functions, the management and reform of public expenditure is of strategic importance to improve the efficiency of public management and overall competitiveness of public departments. Based on such background, the paper tries to expose the existing defects of related systems, low efficiency and lack of standardization of the management of public expenditure in the transition phase. The theory of social contract, new systemic economy and public choice theory are used.



An analysis and study are made on the basis of the statistical data to illustrate the cost and benefit of the public expenditure behavior in China.

The theory of contract economy and social contract are the starting point of the paper to explain the origin of a society or a state. According to the social contract theory, a state (government) is the contracted product signed by its people, in which the power of a government derives from the power given by the people. The fundamental task and target of a state is nothing but protect the life and wealth of every contractor. In light of the new systemic economy, the importance of a state is to define the property rights, formulate the basic rules of a society, lower transaction expenses and maximize the social output to increase the government revenue.

Chapter One is the basis of the paper including four questions: The first is the origin of a government, which lays a solid theoretical foundation on the following democratic decision and governance for the people. The second is the boundary of government functions, which makes clear the does and undoes of a government. In the planned economy, there were offside, misplacement and absence of government functions. The clear definition of government functions helps the transfer and return of functions to promote the government performance. The third is the reasons of government malfunction. An in-depth analysis will help suit the remedy to the case. The fourth is an analysis for the new public management theory, which explores the reform of administrative systems worldwide from the angle of new systemic economy, i. e. restructuring of government.



Then the paper makes a discussion and review of the theoretical development concerning government expenditure behavior. The related public expenditure theories on government efficiency mainly include public expenditure growth theory, public product theory and public expenditure efficiency theory.

Both public economy and public choice theory are used to explain the growing scale of public expenditure worldwide. The public economy tries to explain the reasons of the growing government expenditure from the historical and empirical angle whereas the public choice theory makes the explanation from the government itself or its internal behavior. These theories lay a solid theoretical foundation on the public expenditure growth in China, especially the growing administration expenses.

The features of public products make the total amount of public products enjoyed by individuals always the same no matter whether he or she pays or not. Non-rejection of public products makes "free riders" possible to tempt individuals hide or distort their preference for their maximum utility and enjoy the supply paid by others, which causes the real supply of public products to deviate from Pareto efficiency. Therefore, the study of "free riders" and real "preference revelation" can help effective supply of public products to improve the efficiency of public expenditure. The related theoretical studies and historical documents also play a enlightening role in the improvement of government efficiency in China.

The results of public expenditure behavior or a kind of public choice is arranged and decided by its political system. Its efficiency lies in turning the consumption demand of residents into



the social demand, i. e. the effective resource allocation can only be made on the basis of the people's will. In other words, it means an economic analysis for the political system of arranging government expenditure. Theoretically, the effective public choice system is the game's behavior results among statesmen, bureaucracy and residents.

The next chapter is the regular study of cost-benefit, or a study and systemic outline of the basic approaches of cost-benefit analysis. Based on the previous chapter, a further step is taken closer to the topic of the paper. The cost-benefit analysis for economic behavior of a government is made conceptually, theoretically and operatively. First of all, the concept illustrates a clear picture of cost-benefit analysis between government and individuals. Then from the origin of theories, an analysis is made on welfare economy, micro-economy and public choice theory. Finally, it comes back to the principles of cost-benefit analysis. Analysis is also found on concrete measurements.

After the regular cost-benefit analysis, the paper makes an empirical study of twelve regions in China on the basis of the 10-year statistical data. It is very difficult to make an empirical study of economic activities of a government because of the fact that the target of government supply of public products is for social benefits but not for economic benefits in the market system, and the measurement of social benefits is lack of accurate standards, reliable estimation and technologies. And the indicator selection must depend on not only the functions of public finance but also the factors of macro-economy and the equal opportunities for individuals. Musgravian indicators and opportunity





indicators are chosen. Conclusion can be drawn from the evaluation of government performance and efficiency. First, low efficiency is the prominent problem of the governments at every level in China, of which lack of systems and standardization of public finance expenditure are the main reasons. Second, performance does not equal to efficiency. Those with the best performance are not the ones creating the best input-output efficiency. In this way, we should not put the performance as the ultimate target.

The last chapter is about the standards and choices of a high-efficient government's public expenditure behavior. Some countermeasures and suggestions are put forward to deal with the current situation in China. It includes three parts. The first part is to make an outline of the history of government's intervention of economy in China. Since the founding of the People's Republic of China, the highly-centralized planned economic system was implemented for a long time characterized by the government in an absolute monopoly, which affected the reform in the 1980s and the transition process to the market economy to a great extent. The second part is to expose the existing problems in the government economic activities in China. With the over-20-year reform, the smooth transition from the planned economy to the market economy has been realized. Some breakthroughs can be seen in the reform of government such as the clear definition of strategies of rule of state and government targets. The reform of government structuring is deepening. The political democracy is further promoted. However, the government functions in China have not progressed with the reasonable