

# 中国 公共支出实证分析

ZHONGGUO  
GONGGONGZHICHU  
SHIZHENG FENXI

王雍君 著

2.45



经济科学出版社

# 中国公共支出实证分析

王雍君 著

经济科学出版社

责任编辑：王长廷  
责任校对：董蔚挺  
版式设计：周国强  
技术编辑：李长建

## 中国公共支出实证分析

王雍君 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区万泉河路66号 邮编：100086

总编室电话：62541886 发行部电话：62568485

网址：[www.esp.com.cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@public2.east.net.cn](mailto:esp@public2.east.net.cn)

永清县第二福利厂印刷厂印刷

后奕装订厂装订

850×1168 32开 10.25印张 260000字

2000年5月第一版 2000年5月第一次印刷

印数：0001—3000册

ISBN 7-5058-2134-2/F·1526 定价：18.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共支出实证分析/王雍君著. - 北京: 经济科学出版社, 2000.5

ISBN 7-5058-2134-2

I. 中… II. 王… III. 财政支出-研究-中国  
IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 18592 号

# 序

这本书的构思与写作始于1997年，至1999年10月定稿，历时近3年。在我的记忆中，没有哪本书让我付出如此多的时间和精力。令我深感欣慰的是自己涉足了一个很少有人问津的领域。数据收集与计算的浩繁、陈述事实与揭示问题的本质所需要的专业理论素养，阻碍了大多数人向“中国公共支出实证分析”领域深入开拓的兴趣。这就不难理解，虽然近年来时有公共支出分析的著作面世，但改革以来中国公共支出领域的许多方面及其隐含的深层次问题，对于大多数人而言，依然有如黑箱。这也是促使我撰写此书的初衷之一。

鉴于公共支出与政府之间的内在关联，要恰当地理解现实生活中的政府行为及其后果，特别是理解政府的财政决策对资源配置和宏观经济的影响，对公共支出进行深入细致地实证分析不失为最有效的途径之一。这一思想主导了本书的构思和写作。正如书名所表达的那样，本书基本上是一本对中国公共支出作系统地实证分析的著作，但是，细心的读者不难发现，贯穿其中的主旨是藉由公共支出分析所力图达致的如下目标：（1）理解改革开放背景下中央与地方政府的公共财政行为及其经济后果，并检验这些行为和后果是否以及在多大程度上与规范理论相吻合；（2）在理论研究和政策操作的层面唤起人们关注公共支出这一公共财政领域中的重大课题，包括公共支出效益和支出结构调整问题。

虽然并不是那么泾渭分明，但本书的三大主题——支出总量分析、结构分析和效益分析——还是清晰可辨的。除了具有总论性质的1和作为专题（政府间转移支付）分析的12外，2~6基本上属于总量分析，7~11基本上属于结构分析；12~14基本上属于效益分析。其中，总量分析的中心议题是阐明公共支出增长

及其波动同宏观经济周期之间的相互关系。本书的分析表明，虽然财政稳定（反周期）政策的规则简洁明了，但从大多数经济高速增长年份出现的支出高速增长现象判断，中央和地方政府的支出决策并未遵循稳定政策的内在逻辑，导致公共财政成为中国宏观经济稳定中的恶化性因素。<sup>6</sup>对公共支出超常规波动的时点轨迹分析表明，在财政体制频繁变动中，中央、特别是地方政府的财政机会主义行为加剧了宏观经济不稳定。本书从支出分析中引出的核心命题是：为兼顾财政健全目标和反周期的政策操作，有必要建立财政稳定基金，将地方政府的财政决策行为纳入到中央稳定政策的框架中。由于目前没有这样的机制，实施反周期的政策操作只能以牺牲传统上所珍视的财政健全目标为代价，正如1998年中央政府的财政政策实践所表明的那样。

结构分析的章节以大量事实和丰富的数据资料，展示了中国公共支出结构急剧演变中的结构恶化和福利财政早熟问题，阐释了传统的生产性财政转向公共财政的必然性，提出了调整和优化公共支出结构的若干政策建议。在结构分析中，建议读者特别注意<sup>11</sup>关于中国五级政府的财政自给能力和支出情况的分析，这是中国公共支出领域中最不为人所知的领域之一。之所以如此，部分原因在于迄今为止，中国正式的统计资料均未提供中央以下各级地方政府本级的财政收支数据。

本书关于效益分析的内容表达了这样一个中心思想：从投入产出关系的角度看，政府就如同企业，然而与企业的情形完全不同的是：无论是传统的政府会计系统还是国民收入账户，都不提供大部分政府产出和成本核算资料，也没有专门机构负责对公共支出的成本效益分析工作；这种人们早已习以为常的现实，从经济分析的角度看是难以理解的。有关效益分析的内容还表明，中国公共支出的整体效益低下并呈恶化趋势，其根子在于支出管理上存在大量的漏洞，因此，传统的支出管理模式需要进行深刻的改革，财政管理的重心应从收入管理转向支出管理，搞好支出管

理应成为财政部门的基本责任。

读者们在几乎每一章中都会发现，本书对中国公共支出的实证分析是在十分广阔背景下进行的。除预算内公共支出外，未纳入政府预算的公共支出也被纳入了分析的视野。分析中还大量涉及传统上很少为人关注的中国地方公共支出问题。公共支出犹如一面镜子，它所折射出的大量相关问题，诸如公共产品、经济周期、宏观经济政策、财政体制、国库、预算管理、政府采购、成本效益分析、政府产出、公共部门行为，等等，频繁地出现在本书的分析中，读者可以从中了解到中国改革以来关于这些方面的大量相关信息。另外，读者们还将发现，本书的一些章节对与支出分析相关的难题——例如公共部门的成本效益分析技术以及政府产出测度——作了相当详细的理论探讨，并收录了一些典型的案例。

作者虽然尽了最大努力，但书中的差错仍可能在所难免。所有非技术性差错均由作者负责，也期待读者们指正。

作者  
1999年10月

# 目 录

1 支出分析的基本问题	(1)
1.1 关注公共支出的理由	(1)
1.1.1 政策分析的重要一环	(1)
1.1.2 对纳税人负责	(3)
1.1.3 从臣民社会到公民社会	(5)
1.1.4 村务公开的公共财政含义	(6)
1.1.5 政府职能的转换	(10)
1.1.6 财政管理重心应转向支出管理	(11)
1.2 公共支出的经济功能	(12)
1.2.1 宏观经济稳定	(12)
1.2.2 资源配置	(15)
1.2.3 再分配	(16)
1.3 支出分析的主题	(17)
1.3.1 总量分析	(17)
1.3.2 结构分析	(18)
1.3.3 效益分析	(20)
2 公共支出规模与增长	(22)
2.1 公共支出含义与范围	(22)
2.1.1 比重过低之谜	(22)
2.1.2 预算内公共支出	(24)
2.1.3 预算外公共支出	(25)
2.1.4 国有企业提供的公共服务	(26)
2.1.5 村的准财政活动	(26)



2.1.6	代替公共支出的政府管制	(27)
2.1.7	中央银行的准财政活动	(28)
2.1.8	隐匿的公共支出	(28)
2.2	公共支出占 GDP 比重	(29)
2.2.1	预算内支出占 GDP 比重持续下降	(29)
2.2.2	考虑部分准财政活动的支出比重	(30)
2.2.3	支出比重的其他估算	(32)
2.3	支出增长概况	(33)
2.3.1	支出增长的基本特征	(33)
2.3.2	价格变动对公共支出的影响	(36)
<b>3</b>	<b>对支出增长的初步解释</b>	<b>(41)</b>
3.1	公众需求与支出增长	(41)
3.1.1	中国的瓦格纳定律	(41)
3.1.2	公民高于国家	(41)
3.1.3	公共产品的需求弹性	(42)
3.1.4	消费模式与公共服务需求	(44)
3.1.5	公众拉动观点的解释力	(45)
3.2	官僚拉动与支出增长	(48)
3.2.1	国家统治公民	(48)
3.2.2	官僚机构的行为模式	(49)
3.2.3	官僚拉动与公共部门膨胀	(50)
<b>4</b>	<b>支出行为与宏观经济稳定 (上)</b>	<b>(54)</b>
4.1	财政周期与经济周期	(54)
4.1.1	三种类型的财政周期	(54)
4.1.2	时间跨度相当接近	(57)
4.1.3	财政周期的振幅远高于经济周期	(57)
4.2	财政周期的恶化效应	(58)

4.2.1	景气循环的指示器	(58)
4.2.2	恶化效应的证据	(59)
4.2.3	考虑预算外资金	(63)
4.3	经济周期对财政收支的影响	(64)
4.3.1	经济周期与财政周期的恶性循环	(64)
4.3.2	自动变化与政策变化的分离	(66)
4.3.3	财政收支系统的敏感度	(67)
4.3.4	收支弹性的估算方法	(69)
4.4	景气循环中的财政决策行为	(71)
4.4.1	中央财政决策偏离周期平衡规则	(71)
4.4.2	年度平衡约束下的地方财政决策	(73)
4.4.3	“浮财”与“酒徒行为”	(75)
<b>5</b>	<b>支出行为与宏观经济稳定(下)</b>	<b>(78)</b>
5.1	地方财政收支的宏观经济效应	(78)
5.1.1	对辖区稳定政策传统观点的挑战	(78)
5.1.2	关于辖区间流动性	(81)
5.1.3	宏观经济问题的区域性	(82)
5.1.4	地方财政相对规模与宏观经济效应	(84)
5.1.5	地方财政赤字	(85)
5.2	辖区财政稳定政策	(87)
5.2.1	从1998年看中央稳定政策的难题	(87)
5.2.2	债务财政难以为继	(90)
5.2.3	反周期的政府间转移支付体制	(92)
5.2.4	地方调节税率	(93)
5.2.5	建立财政稳定基金	(95)
5.2.6	中央须有能力控制总量	(97)

<b>6</b>	<b>支出增长与体制波动</b>	(99)
6.1	体制性波动	(99)
6.1.1	支出增长的超前与滞后	(99)
6.1.2	超常规波动的六个特征	(102)
6.1.3	历次财政改革的收支效应	(105)
6.1.4	体制变化中的恶化效应	(112)
6.2	制度外的自由裁量权	(113)
6.2.1	财政体制对财政决策的影响	(113)
6.2.2	体制缺陷与信息不对称	(118)
6.2.3	政策含义	(119)
<b>7</b>	<b>支出结构的理论分析</b>	(122)
7.1	政府职能与支出结构	(122)
7.1.1	政府行动的理论基础	(122)
7.1.2	不同发展阶段的市场失灵	(125)
7.1.3	支出领域中的政府失灵	(127)
7.1.4	替代性支出与支持性支出	(127)
7.2	使用结构分析的一般理论	(129)
7.2.1	按使用分类的意义	(129)
7.2.2	维持性支出	(131)
7.2.3	经济性支出	(135)
7.2.4	社会服务性支出	(140)
<b>8</b>	<b>支出结构的演变</b>	(145)
8.1	支出结构发展模型	(145)
8.1.1	不同发展阶段的支出结构	(145)
8.1.2	建国以来支出结构的演变	(149)
8.1.3	支出结构急剧转换的全面图像	(152)

8.2	生产性财政的衰落与福利财政的兴起 .....	(156)
8.2.1	生产性财政呈强弩之末 .....	(156)
8.2.2	相对衰落的原因 .....	(159)
8.2.3	早熟的福利财政 .....	(163)
8.2.4	支出结构演变的独特性 .....	(171)
<b>9</b>	<b>结构演变中的资源释放与吸纳 .....</b>	<b>(173)</b>
9.1	结构演变的恶化性质 .....	(173)
9.1.1	恶化与优化的判断依据 .....	(173)
9.1.2	财政资源的释放和吸纳 .....	(174)
9.1.3	考虑预算外 .....	(177)
9.1.4	维持性支出的膨胀 .....	(180)
9.2	支出结构调整 .....	(182)
9.2.1	结构调整的潜在收益 .....	(182)
9.2.2	公共支出的若干优先领域 .....	(183)
9.2.3	减少对国有企业的股本投资和补贴 .....	(185)
9.2.4	集中财力 .....	(185)
<b>10</b>	<b>地方公共支出 .....</b>	<b>(187)</b>
10.1	地方公共支出的重要性 .....	(187)
10.1.1	为何需要地方公共支出 .....	(187)
10.1.2	在支出结构中的主体地位 .....	(189)
10.1.3	持续增长的长期趋势 .....	(190)
10.1.4	多样化的公共服务 .....	(191)
10.1.5	地方自主权的扩大 .....	(192)
10.2	比重与增长 .....	(193)
10.2.1	比重及其变化 .....	(193)
10.2.2	增长情况分析 .....	(195)
10.2.3	制度外收支估算 .....	(197)

10.2.4	价格因素的影响	(200)
10.3	各层级支出占总支出比重	(202)
10.3.1	支出划分的重要性	(202)
10.3.2	基本理论与模式	(203)
10.3.3	各层级政府的支出比重	(204)
10.3.4	与收入比重层级结构的比较	(207)
<b>11</b>	<b>各级政府的支出格局与自给能力</b>	<b>(210)</b>
11.1	五级政府的支出格局	(210)
11.1.1	各类支出在各级政府间的分配	(210)
11.1.2	各层级政府的支出重点	(213)
11.2	五级政府的财政自给能力	(216)
11.2.1	财政自给能力的含义和计量	(216)
11.2.2	五级财政自给能力及其变化	(218)
11.2.3	地方财政自给能力的国际比较	(221)
<b>12</b>	<b>政府间转移支付</b>	<b>(224)</b>
12.1	分类与功能	(224)
12.1.1	转移支付的含义	(224)
12.1.2	对个人与企业的转移支付	(225)
12.1.3	当期转移支付和资本转移支付	(226)
12.1.4	税收分享与转移支付	(227)
12.1.5	无条件与有条件转移支付	(227)
12.1.6	对宏观经济稳定和其他目标的考虑	(229)
12.2	改革前后的转移支付情况	(230)
12.2.1	规模及其变化	(230)
12.2.2	与发达国家的比较	(232)
12.2.3	省以下政府间转移支付	(233)
12.2.4	转移支付类别与结构	(234)

12.2.5	制度建设的进展	(235)
12.2.6	标准收入测算	(238)
12.2.7	标准支出的测算	(239)
<b>13</b>	<b>支出效益分析</b>	<b>(241)</b>
13.1	效益分析的基本问题	(241)
13.1.1	相关术语和测量方法	(241)
13.1.2	效益分析的主题	(243)
13.1.3	效益分析的兴起	(243)
13.1.4	公共支出的机会成本	(245)
13.1.5	公共产品的“纳税人剩余”	(247)
13.1.6	从企业的角度看待政府部门	(248)
13.2	成本效益分析	(249)
13.2.1	广义与狭义的成本效益分析	(249)
13.2.2	从财务分析到经济分析	(250)
13.2.3	成本效益的鉴别与衡量	(251)
13.2.4	净现值法和内部收益率法	(253)
13.2.5	社会贴现率的选择	(254)
13.2.6	考虑风险因素	(255)
13.2.7	考虑再分配	(258)
13.2.8	其他注意事项	(261)
13.2.9	非市场项目的成本效益分析	(262)
13.2.10	针对机构与工作的成本效益分析	(264)
13.2.11	政府会计系统的改革	(265)
13.2.12	效益分析：中国高速公路的例子	(265)
13.2.13	意义和局限性	(267)
<b>14</b>	<b>政府产出的测度</b>	<b>(270)</b>
14.1	测度政府产出的理由	(270)

14.1.1	政府部门的投入与产出	(270)
14.1.2	政府会计系统的缺陷	(271)
14.1.3	非市场销售与国民收入统计	(271)
14.1.4	总量分析的难题	(274)
14.1.5	结构分析的难题	(275)
14.1.6	效益分析的难题	(277)
14.1.7	目标不明与官僚主义	(278)
14.1.8	规模经济与不可比性问题	(279)
14.2	测度政府产出的方法	(280)
14.2.1	产出统计的扩展	(280)
14.2.2	产出测量的投入法	(283)
14.2.3	消费者产出测度法	(284)
14.2.4	两种测量法的比较	(285)
14.2.5	新西兰的案例	(286)
<b>15</b>	<b>公共支出管理改革</b>	<b>(289)</b>
15.1	管理漏洞与支出低效	(289)
15.1.1	中国公共支出效益的基本估价	(289)
15.1.2	分散购买中的浪费	(290)
15.1.3	公共项目投资中的虚报冒领	(290)
15.1.4	低效率的管制性支出	(291)
15.1.5	制度外运作的公共资金	(294)
15.1.6	公共部门的资源消耗过多	(295)
15.1.7	不宜由政府负责的支出领域	(296)
15.1.8	资金大量流向自利性项目	(297)
15.1.9	财政寻租活动	(297)
15.1.10	根子在于管理上的漏洞	(297)
15.2	改革公共支出管理	(300)
15.2.1	财政部门的基本责任是搞好支出管理	(300)

15.2.2	从关注企业效益到关注政府效益 .....	(301)
15.2.3	预算编制执行与审核工作必须加强 .....	(301)
15.2.4	扎实地开展成本效益分析工作 .....	(303)
15.2.5	在公共服务供应中引入市场力量 .....	(304)
15.2.6	建立单一账户集中支付的国库制度 .....	(305)
15.2.7	加强均等化转移支付力度 .....	(305)
15.2.8	以规范的专项转移支付取代支出管制 .....	(306)
15.2.9	收支平衡原则应有法律上的严格定义 .....	(306)



---

# 支出分析的基本问题

---

## 1.1 关注公共支出的理由

### 1.1.1 政策分析的重要一环

财政理论对公共支出分析的真正重视，大体上始于 20 世纪 40 年代功能财政概念的提出和宏观经济学的发展。在此以前的古典财政理论认为，政府真正需要关注的是以年度平衡、不轻易举债为核心的财政健全目标；就公共支出而言，真正重要的是保证支出用于年度预算规定的法定用途，而不是支出对宏观经济及公共政策之间的相互关联。

20 世纪 30 年代末 40 年代初资本主义世界的经济大危机，极大地改变了人们对古典理论关于市场机制与政府作用的传统看法。凯恩斯主义经济理论取代了古典理论的正统地位，政府对经济运行的干预取代了传统的自由放任政策，而政府干预的广度和深度远远超过了古典理论所能认可的范围，公共支出规模随之扩展起来。在此背景下，宏观经济学与公共财政理论都有了巨大进展。阿巴·勒纳（Abba Lerner）分别于 1941 年和 1943 年发表了