

61



面向21世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

高等学校财政学专业主干课程系列教材

财政支出学

主编 丛树海



A0967927



中国人民大学出版社
CHINA RENMIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

财政支出学/丛树海主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2002

高等学校财政学专业主干课程系列教材

ISBN 7-300-04019-5/F·1227

I. 财…

II. 丛…

III. 财政支出-高等学校-教材

IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 005783 号

高等学校财政学专业主干课程系列教材

财政支出学

主编 丛树海

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京金特印刷厂

开本: 787×965 毫米 1/16 印张: 30.5 插页 1.

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

字数: 499 000

定价: 35.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



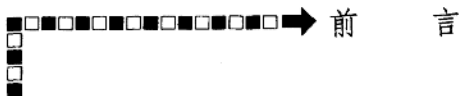
面向 21 世纪财政学专业七门主干课程教材，是教育部立项的重点项目“财政学系列课程主要教学内容改革研究与实践”的重要成果。参加此项目研究的单位包括中国人民大学、厦门大学、浙江财经学院、东北财经大学、中央财经大学、上海财经大学、中南财经政法大学七所重点院校。三年来，本项目在教育部高教司的直接领导下，在总召集人中国人民大学陈共教授的主持下，积极开展各项调查、资料搜集和比较研究，先后召开大、小会议数次，邀请全国 10 多位同行专家讨论了教材编写大纲和知识点。教材脱稿后，同行著名专家分别审查了各门教材初稿，并进行了认真修改和完善，最后定稿。可以说，这套教材不仅倾注了主编、参编人员的智慧，而且相当广泛地征求和听取了全国著名专家的意见，是集体智慧的结晶。

面向 21 世纪财政学专业主干课程教材,包括《财政学》、《国家预算管理》、《中国税制》、《税收管理》、《财政支出学》、《地方财政学》和《税务信息化简明教程》。其中,《财政学》出两本。

在着手组织编写这套教材时,我们确定的指导思想是:坚持知识、能力、素质协调发展和遵循本学科专业自身发展的规律及特点,在界定各门课程主要理论、观点和知识点的基础上,编写出高水平、高质量、上台阶,融理论性、知识性、前瞻性和启发性于一体,适合我国高等学校财政学专业本科教学需要的真正面向 21 世纪的专业课程教材。我们希望全国财政学专业的广大教师继续关心和支持这项工作,及时将使用这套教材中遇到的问题和改进意见向各位主编反映,以供修订时参考。

教育部面向 21 世纪“财政学系列课程
主要教学内容改革研究与实践”项目组

2001 年 1 月



《财政支出学》是依据政府财政支出理论，对支出政策和制度进行系统分析和研究的一门专业课程。从财政工作的一个基本侧面详细地论述支出理论和实践，从而使学生掌握支出问题是支、收、平、管的组成部分和影响收、平、管的重要环节。

本教材分为 18 章，四个部分。第一部分：财政支出的基本理论，由三章组成，包括公共提供理论、公共选择理论和公共支出增长理论；第二部分：购买支出，由七章组成，包括购买支出的一般理论、行政管理支出、国家防卫支出、教科文卫支出、支援农业支出、投资支出和成本效益分析的方法；第三部分：转移支付，由四章组成，包括转移支付的一般理论、社会保障支出、财政补贴支出和政府间转移支付；第四部分：支出管理，由四章组成，包括支出管理的一般理论和方法、财政支出的

总量管理、财政支出的结构管理和支出管理的预算控制。

1999年7月,上海财经大学出版社出版了丛树海主编的《公共支出分析》。在该书的基础上,下列人员分工编写了本书各章:丛树海,第一、二、三章;曾军平,第四章;郭箭,第五章;芮昆,第六、七、八章;郑春荣,第九、十章;刘小兵,第十一章;宋健敏,第十二章;徐曙娜,第十三章;陶勇,第十四章;信春霞,第十五、十六、十七、十八章。

主 编

2002年1月

目 录

第一章 公共提供	1
第一节 公共品与公共提供	2
第二节 公共品提供的局部均衡	14
第三节 公共品提供的一般均衡	18
第二章 公共选择	24
第一节 公共品与公共选择	25
第二节 公共决策	28
第三节 公共选择的困难和解决	36
第四节 公共选择与法制建设	42
第三章 公共支出增长	50
第一节 公共支出增长理论	51
第二节 公共支出增长的原因	54
第三节 公共支出增长效应	64
第四章 购买支出概述	72
第一节 购买支出的性质和特点	72

第二节 购买支出的规模和构成	73
第三节 购买支出的经济效应	77
第四节 政府采购制度	81
第五章 行政管理支出	87
第一节 行政管理支出的性质和内容	88
第二节 行政管理支出分析	92
第三节 政府机构改革和公务员制度	106
第六章 国家防卫支出	119
第一节 国家防卫政策与国防计划的组织与管理	119
第二节 中国国防支出分析	124
第三节 军事经济效益的评价	131
第四节 兵力动员制的经济学分析	138
第七章 教科文卫支出	142
第一节 国民素质与国家教育制度	142
第二节 教科文卫支出的总量分析	146
第三节 教科文卫支出的结构分析	149
第四节 实施科教兴国战略, 努力提高国民素质	156
第五节 高等教育与收入分配的关系 ——高等教育成本效益评价	166
第六节 医疗卫生保健制度改革	177
第八章 支援农业支出	188
第一节 人类与农业	188
第二节 支农支出的总量分析	191
第三节 支农支出的结构分析	196
第四节 支农支出的国际比较	203
第五节 支援农业的政策措施	206
第九章 基础设施投资支出	213
第一节 基础设施的特点与分类	214
第二节 中国基础设施投资现状	217
第三节 我国财政投融资体系的构建	221
第四节 非国有经济对基础设施的投资	226
第五节 基础设施的项目融资	229

第十章 公共支出的评价方法	235
第一节 内在成本与效益分析	236
第二节 外部成本与效益分析	240
第三节 贴现率	243
第四节 影子价格	248
第五节 风险评价	253
第六节 分配上的考虑与政治程序	258
第十一章 转移支付概述	264
第一节 转移支付的概念及研究范围	264
第二节 转移支付的理论前提和依据	266
第三节 个人收入状况的评价指标与转移支付有效性 的评判标准	272
第四节 中国转移支付的历史与现状	276
第十二章 社会保障支出	285
第一节 社会保障的含义	286
第二节 个人的责任、政府的责任与社会保障制度的 职能	289
第三节 社会保障水平和筹资方式	292
第四节 社会保障支出结构的分析	296
第五节 我国社会保障制度	306
第六节 社会保障支出的几种模式比较	312
第十三章 财政补贴支出	321
第一节 财政补贴的概述	322
第二节 农业补贴	334
第三节 公用事业补贴	342
第四节 我国财政补贴的困境与改革	346
第十四章 政府间转移支付	354
第一节 政府间转移支付的理由	354
第二节 中国政府间转移支付制度的历史与现状分析	357
第三节 政府间转移支付的方式与效应	365
第四节 不同级别政府间财政转移支付	373
第五节 相同级别政府间财政转移支付	379

第六节 中国政府间转移支付制度的改革	383
第十五章 财政支出管理概述	391
第一节 支出管理体系	392
第二节 预算收支立法	394
第三节 预算收支的行政管理程序	397
第四节 我国预算编制方法与支出管理	399
第十六章 财政支出总量管理	404
第一节 支出对社会经济的影响	404
第二节 收入约束和赤字政策	405
第三节 支出总量的国际比较	411
第四节 支出规模、比率和过程控制	418
第十七章 财政支出结构管理	428
第一节 支出结构对供求结构的影响	429
第二节 投资比例与竞争性市场	432
第三节 中央政府的财政地位	438
第四节 政府分工和公共品界定	445
第五节 地区间财政支出结构比较	449
第十八章 财政支出管理的预算控制	452
第一节 支出管理和控制体系	452
第二节 支出的预算管理框架	458
第三节 支出管理方法	463
第四节 支出管理的预算监督体系	469
参考文献	473

第一章

公共提供

公共提供是政府免费向消费者提供某些产品和劳务，消费者可以无偿地取得这些产品和劳务的消费权以及享用其效用。政府之所以能够免费提供公共品，是因为政府有权、有能力凭借其政治权力向纳税人无偿地征取钱物作为无偿提供的资本。当然，政府提供的公共品越多，它所需要征收的钱物也就越多。反过来，政府能够征收的钱物越多，它所能提供的公共品也就越多。消费者之所以能够无偿地消费和享用公共品，是因为消费者作为整体已经向政府缴纳了公共品的费用——税金，消费者个人在取得公共品时无须再行支付费用。因此，公共提供实际上是一种“集体的交换，大家共同出钱去购买某种产品。”^①

① 蒋洪：《财政学》，9页，北京，高等教育出版社；上海，上海社会科学院出版社，2000。

公共提供是财政的基本目的之一。^① 本章讨论公共提供与公共品，以及公共提供的局部均衡和一般均衡问题。

第一节 公共品与公共提供

公共品是经济社会的特殊产品和劳务，公共品的特性决定了市场难以对其进行提供，这主要是由公共品具有的非排斥性和非竞争性所决定的。公共品的公共提供表明，在公共品提供过程中，包括政府筹集资金、购买商品和劳务、对居民提供转移支付等等都是一个集体付费和集体享受的过程。公共品和公共提供的这种“集体性”使得其存在一些特有规律，必须十分注重公共品及其公共提供的规律和均衡问题。

一、公共品的概念和特征

社会产品具有有用性，即人们在消费社会产品过程中可以得到享受。但社会产品具有不同的属性和不同的受益范围及不同的受益人，因此，根据社会产品具有的属性、受益范围和受益人，我们将所有的社会产品分为私人品（private goods）和公共品（public goods）两大类。

私人品具有两个基本特征表现¹。

（1）在所有权方面。私人品一旦被拥有就对他人的再拥有形成排斥，也就是说，表现在财产权力上具有明晰的权利边界。该物品属于谁？谁拥有该物品？不会存在似是而非的混淆。某人在商品市场上以购买的方式取得了对某项产品的权利之后，其他人就不能再对该商品行使拥有权，除非该项产品又以转让的方式转移了所有权。私人产品的财产权利一旦受到侵犯，该私人品的所有者就可以诉诸法律，要求法律保护自己的财产权利。

^① 对此有不同的见解，如陈共教授认为“提供公共物品是所有国家公共部门的职责，而财政部门并不直接生产或提供公共物品，而是通过收支形式为各公共部门供给公共物品提供财力，因而财政的目的不是提供公共物品”。见陈共：《财政学》，18页，北京，中国人民大学出版社，2000。

(2) 在消费方面。私人品在市场上通过竞争机制完成消费竞争, 消费者必须对该物品支付具有竞争力的价格, 才能实现其消费。从私人品的这一竞价消费过程来看, 消费者的竞价和支付过程, 实际上也就是消费者向生产者表示其消费偏好的过程, 从而使市场经济完成以价格引导生产的调节, 实现市场经济的效率。“因此, 我们可以说市场是一种以企业和个人分散活动为基础的资源配置方式, 其传导机制是价格信号。私人产品所有权的排他性特征使其所有者有权向他人索取价格, 同时私人产品消费上的竞争性使所有者能够获得享用者支付的价格, 所以, 只有在私人产品范围内, 市场才有可能有效率。”^①

公共品也具有两个基本的特征表现。

(1) 在所有权方面。与私人品完全不同的是, 公共品的拥有不会形成对他人的排斥, 即公共品的所有具有“非排斥性”。也就是说, 公共品在消费过程中所产生的利益, 不会被某个人或某些人所专有; 要将另一些人排斥在消费过程之外, 不让他们享受这一物品所产生的利益是不可能或难以做到的。例如, 解决空气污染和水质的污染就是一项能为人们带来极大利益的好事, 它能使更多的人生活在空气新鲜和水质清新之中。消除空气污染和水质污染作为一种公共产品, 可以为大多数人所享有, 个人和一部分人在享有的同时不会对他人和另一部分人形成排斥。再如, 国防保卫给全国人民带来安全和尊严, 国防作为公共品的提供, 不可能在对某个人或某些人带来安全和尊严利益的同时损害另一个人或另一部分人的安全和尊严利益。这就决定了一部分公民在拥有纯净空气和水质享受权、在拥有国防安全和尊严享有权利的同时, 不会对他人形成排斥。

(2) 在消费方面。公共品也与私人品完全不同, 公共品在消费上不具有竞争性, 由于一个人或一些人对这一产品的消费不会影响他人对这一产品的同时消费, 所以, 对该产品的消费上各受益对象之间不存在利益冲突, 这导致经济学上每增加一个消费者的边际提供成本为零, 即不需要增加边际的提供成本。显然, 其结果必然是消费者之间不再存在如同私人产品那样的价格竞争。或者说, 公共品的消费具有非竞争性, 不能通过或难以通过价格竞争来实现配置。

虽然, 从产品消费的受益范围和消费者之间的利益关系的角度, 我们

① 席克正, 杨君昌:《财政理论与政策选择》, 136页, 上海, 上海财经大学出版社, 1996。

把所有的社会产品划分为私人产品和公共产品两大类，但在现实经济中，各个产品的性质有时难以像理论所描述的那么准确和清晰，也就是说，一部分产品的性质有可能介乎于私人产品和公共品两种性质之间。或者只具有竞争性而无或无充分的排斥性，或者只具有排斥性而无或无充分的竞争性，或者同时具有不充分的排斥性和竞争性等等。如具有明显外部经济和同时具有排斥性的教育就是一种不完全的公共品，教育投入产生的内在报酬十分有限，并经常不能弥补投资成本，但教育能产生大量的外部经济，对经济发展具有能动的推动作用，对社会文明和民族素质改善有积极的和深远的意义，但教育的人学机会却是有限的，具有排斥性，甲入学的同时可能会对乙入学形成排斥^①，所以对教育发展政府具有不可推卸的责任，即有责任将教育的外部经济转化为或一定程度上转化为内在收益。我们将一些具有两可性质的产品称之为“混合产品”(mixed goods)或“不完全公共品”(impure public goods)。

二、市场缺陷、政府职能与公共品

1. 市场缺陷与公共品

(1) 市场在资源配置方面存在缺陷。公共品是在消费上不具有竞争性和排斥性的物品和劳务。公共品的这个特征使得公共品的提供变得不同寻常。以私人部门来看，私人部门在提供产品的同时，必然要花费一定的代价，也就必然要向享受该产品的消费者收取相应的代价补偿。但是，每一个消费者都不愿向生产者支付享受代价，不愿表露他的需求偏好，产品价格无法确定，生产成本无法收回。因为，消费者都非常清楚，公共品的非竞争性和非排斥性使得公共品的享受有可能“免费乘车”，所以，消费者们往往不会自觉地支付公共品费用。其结果必然是发生“相互谦让”的“公共悲剧”，社会成员人人谋求“免费乘车”，不愿公开表露自己的偏好，而宁可等待他人表露偏好，以便在适当的时候，顺便搭车。一人如此，人人如此，其结果必然是人人都不表露偏好，人人都不愿主动“出价”，人人无车可乘。

^① 这里的教育排斥性只是一个一般概念，实际上，在公共品性质方面，需要对教育的类型进行区分，如义务教育就是一种纯公共品。

事实上,虽然市场机制的主要职能是进行资源配置,但市场在资源配置基本功能方面也并非完美无缺。

1) 市场机制本身具有不完全性,即使是在比较发达的市场经济国家,市场也有可能存在不完全性。这是因为,生产者与消费者之间可能缺乏有关产品品种、结构、质量和信息等方面的知识;资源在各个经济部门之间的转移存在现实的障碍;自然垄断和人为垄断可能造成对商品成本和价格的扭曲等等。

2) 市场机制的不完全性也可能由于外部的各种原因而造成。例如,由于某种商品生产的外在因素的存在,可能导致该商品生产的成本上升,或可能使该商品的生产者从中受益,但不管是生产成本上升引起的损失,还是外部收益获得了额外利益,都有可能扭曲市场机制的正常运转,从而使市场机制失灵。

3) 市场无法提供个人可以免费乘车的公共产品。由于免费乘车效应,消费者不愿表露其偏好,生产无法定价,厂商不能以营利为目的,市场经济缺乏提供公共品的机制。结果是市场难以提供公共产品。

必须指出,由于市场机制在资源配置方面存在的客观缺陷,那么,即使市场可以得到收入的公平分配和经济秩序的稳定,市场仍有可能在资源配置上产生低效率。

(2) 市场在收入分配方面存在缺陷。收入分配的市场缺陷,表现在市场机制可能造成收入分配的不公平。其主要原因是:

1) 市场分配的标准是每个人对生产和经济所作出的贡献,该贡献取决于个人所提供的劳动数量和质量。收入与“劳动贡献”成正比,劳动能力强者所付出的劳动数量多、取得的劳动成果大,表明其劳动贡献大,他所得到的劳动报酬也就相应较大。反之,他所能取得的劳动报酬就必然较小。“劳动贡献”原则在市场机制下是完全正确的,事实上,按劳分配不仅完全符合市场经济的效率准则,而且是市场经济和社会主义的共同要求,也是社会公平分配的必然选择。市场机制不可能分配给不提供劳动者以收入,或分配给提供较少劳动者以较多收入。市场在实行“按劳分配”问题上所具有的天然机制,虽然对收入均化分配和少数无劳动能力者来说是一种“不公平”和缺陷,但从整个社会分配机制讲,却又是一种“效率”和符合社会基本准则的优点和长处。

2) 垄断和就业机会的不均等,可能使一部分有很强劳动能力的人,

得不到应有的工作岗位，或者由于机会等各种因素而使一些人无法在相同和相近岗位上，得到相同和相近的收入报酬。自然垄断和人为垄断都有可能存在于现实经济之中，垄断干扰了市场机制的运行，使一些人无法通过自由竞争得到公平的经济机会或就业机会，也会产生不劳而获的现象。经济机会的不均等也会使人具有不同条件的就业机会和就业条件，如受教育的程度差异可以使个人的素质产生差异，能力出现大小，从而使其在就业竞争上处于不利地位。进一步说，较差的就业机会所得到的收入也较少，而其较差的经济条件又可能使其无力支付子女的教育费用，子女在新一轮就业机会竞争中又处于不利的状况，形成“贫困——低教育水平——低就业能力——低收入水平——新的贫困”的恶性循环。

3) 私有财产的继承制度使富有阶层更加富有，一部分人不劳而获，成为食利者阶级，也使另一部分人在经济机会的获得上具有天然优势，从而在就业竞争中居于领先地位。所以，对我国这样的社会主义市场经济国家来讲，一方面根据《宪法》规定保护私人财产继承权利，保护公民财产不受侵犯；另一方面也应在经济分配制度上鼓励劳动致富，同时适度制约不劳而获，如对不劳而获的财产继承课以较重的遗产税或继承税、赠与税等。

(3) 市场机制在经济稳定方面存在缺陷。市场经济本质上是一种竞争性经济，或者说竞争性是市场经济的生命。在竞争性市场上，每个生产者只是无数个生产者中的一分子，每个生产者提供的产品占有的产量只是市场无数产品的一个无关紧要的小部分，这表明这个生产者对市场没有更大的影响力，他们只是市场价格的普通接受者，对产品供给市场不可能具有控制力量。同样，在竞争性市场上，每个消费者也只是无数个消费者中的一分子，每个消费者消费的产品数量也只是市场无数产品的一个无关紧要的小部分，这也表明这个消费者对市场同样没有更大的影响力，他们作为消费者也是市场价格的接受者，对消费市场也没有控制力量。在竞争性市场上，每个企业都按照市场价格出售其产品，产品价格等于产品的边际成本，产品产量也能实现效益最大化。

但如果市场不能完全满足充分竞争的条件，如生产某种产品的生产者只有少数几个厂商甚至只有一个厂商时，该少数或一个厂商就具备了制定价格的能力，或有能力影响其所生产的产品价格，以期实现其生产利润的最大化，出现了生产垄断。

垄断的存在妨碍了市场的自由竞争，而垄断和不充分竞争又会造成商品价格缺乏弹性，缺乏弹性的价格不能及时和充分反映经济情况的变化，不能如实反映商品生产的成本和消费者需求。垄断还可能介入劳动力市场，阻碍劳动力市场的正常运转和劳动力的自由流动，扭曲劳动工资变动规律。

除此之外，消费倾向、流动性偏好和资本边际效率的变动，也会造成经济的波动起伏。事实上，经济运行中存在的大量不确定因素，都有可能影响和干扰市场机制的作用，从而使市场产生失灵。

面对市场缺陷，政府承担着弥补市场缺陷、调节经济运行的责任。例如反垄断就是政府的重要经济职能，为了保持市场机制的有效运行，政府需要制定各种有效措施保证市场竞争秩序，保证某种商品的生产有许多个生产者，保证该商品的消费有许多个消费者，一旦出现生产者过少甚至只有一个生产者时，政府就以法律或其他途径限制生产者的价格影响力，鼓励更多的投资者向该领域进行投资，以增加生产者数量和产品产量，降低每个生产者对产品价格的影响力。又如调节经济运行中出现的偏差和波动也是政府承担的重要经济职能，政府总是在研究经济波动规律的基础上，通过各种财政政策和货币政策及其他宏观经济政策对经济运行起伏进行预先调节或事后调节，调节机制可以是相机抉择，也可以是采取自动稳定器的方式。

2. 政府职能与公共品

政府影响国民经济的作为是多方面的。政府的收支、政府从事消费、生产和分配活动必然要对经济产生影响，改变经济的原来状态。例如，政府如果多收税，并用于社会消费，就会改变消费结构；政府在税收或价格政策上对一部分企业或部门给予优惠，就会使得这部分企业或部门的产品相对于其他产品来说有所增加；政府若将一部分收入通过转让支出给予一部分企业或个人，那么不同企业之间、不同个人之间的收入相对份额就会发生变化；政府扩大其支出会使整个社会的需求变得强劲，从而使社会产品的总产量和总价格水平发生变化。虽然，政府活动的领域极其广泛，活动的方式多种多样，但从政府活动的性质讲，仍可以将其分为：对资源配置的干预、对收入分配的干预和对经济稳定的干预等三类。

(1) 政府对资源配置的干预。资源配置是经济的首要问题，关系到各种经济资源和自然资源的有效利用。市场经济体制下，市场对资源配置发