



资本运营丛书

中国财政支出结构改革

何振一
阎坤
主编

• 社会科学文献出版社 •





中国财政支出结构改革

何振一 阎 坤 主编

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国财政支出结构改革/何振一, 阎坤主编. - 北京: 社会科学文献出版社, 2000. 10

(资本运营丛书)

ISBN 7-80149-380-X

I. 中… II. ①何… ②阎… III. 财政支出-财政管理体制-体制改革-中国 IV. F812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 66663 号

资本运营丛书

中国财政支出结构改革



主 编: 何振一 阎 坤

责任编辑: 孙振远 屠敏珠

责任校对: 李景兰

责任印制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 5 号 电话 65139963 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所

排 版: 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷: 北京科技印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32 开

印 张: 7.75

字 数: 167 千字

版 次: 2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-380-X/F·112

定价: 16.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

财政支出活动，是政府把集中起来的社会资源，用于满足社会公共需要的过程，也是社会资源配置的一个基本侧面或组成部分。在市场经济条件下，从国民经济总体视角来观察，旨在实现社会再生产的资源配置，无非是由市场配置和政府配置两大部分组成。政府配置是通过财政收支手段实现的，特别是财政支出活动，在其中起着关键性作用。财政支出总规模合理与否，决定着政府配置总量与市场配置总量之间协调与否，决定着社会总资源配置优化的程度，从而直接影响着社会的再生产效率。

我们在江苏人民出版社 1999 年 8 月出版的《构造有中国特色的市场经济财政体系》一书中曾指出，人类社会生产力发展到一定程度之后，社会资源配置就由原始的社会一元化状态，分解成为社会各单位分散配置和社会集中配置二元结构状态。在这两大配置侧面中，前者在市场经济发展之前，受人的自身需要直接制约，可称之为“自然配置”，在市场经济发展之后，其配置转而受市场机制直接制约，故可称之为“市场配置”。而后者即社会集中配置侧面，则无论处于什么样的经济运行方式下，其配置都

受社会管理中心的职能需要直接制约，并借助社会权力或国家行政权力来实现。而这一配置行为表现为财政收支活动，故人们将其称之为“财政配置”。社会资源配置中这两大侧面并不是截然分开的，而是相辅相成、相互制约的有机整体，两者的配置量是依一定比例存在着。这两大配置在社会总资源配置中，只有各自占有适当比例，并且各自配置的内在结构优化，而又两大配置内在结构之间相互适应，才能最终实现社会总资源配置的优化，才能保障经济社会协调、快速、高效益的发展。财政支出规模过大或过小及结构不合理，就不可避免地要造成社会总资源配置的劣化，从而给经济社会发展的方方面面带来诸多消极影响。国内外无数历史事实，都在不断地证明了这一点。从一定意义上说，当前中国改革和发展中存在的诸多难点，无不直接或间接与中国财政支出总量不足和支出结构不够优化相关的。因此，提高财政占 GDP 的比重和优化支出结构，乃是当前改革发展中的一项亟待解决的重大课题。

财政支出结构，是通过财政资源的分配形成的，而分配总是要通过一定的方式才能实现，财政资源分配方式科学与否，对支出结构的优劣有着决定性作用，在财政支出改革中，对财政资源分配方式的改革，也必须给予充分的重视。

这本专著就是基于上述理论认识和中国财政改革实践的需要而编写。是以邓小平理论为指导，立足于中国财政支出的现实问题，比较、借鉴西方财政支出实践经验和理论，探索中国财政支出结构发展的方向和维持支出结构持

前 言

续优化的方式和改革途径，则是本书研究方法和讨论的中心内容。全书包括4部分：第一部分对财政支出结构基本理论作概括性的研讨；第二部分是财政支出国际比较研究；第三部分，对中国财政支出结构变革经验总结，和当前支出结构存在问题的剖析；第四部分是优化中国财政支出结构的理论方法和改革对策的研究。

本书是在中国社会科学院重点课题《财政支出结构优化研究》的最终成果基础上形成的。由何振一、阎坤任主编，何振一提供写作基本思路和写作大纲，课题组全体人员分工执笔，第一章赵志耘、徐佳蓉执笔；第二章杨之刚执笔；第三、四章何振一执笔；第五章马栓友执笔；第六章阎坤执笔；第七章于长春执笔。初稿完成后，由何振一进行调整和改写了部分章节，最后由阎坤总纂定稿。

由于资料不足及水平有限，这本书直至定稿，依然感到还有诸多难以令人满意之处，现不避粗陋，把它拿出来奉献给读者，不过是为了适应改革的需要和期望能够起到抛砖引玉之功效，共同推动中国财政支出理论研究的繁荣和提高。最后还望学术界同仁和读者诸君不吝指正。

该书的出版得到中国社会科学院科研局和社会科学文献出版社领导以及有关编辑同志的大力支持，中国社会科学院财贸经济研究所科研处的朱小慧女士也做了大量的工作，在此一并表示感谢。

编 者

2000年3月

目 录

第一章 导 论	1
第一节 财政支出结构的内涵和类别	2
第二节 制约支出结构的因素	11
第三节 支出结构的效应	15
第四节 支出结构优化的内涵	20
第五节 支出结构优化的控制	21
第二章 财政支出结构 20 年的变迁	24
第一节 20 年财政宏观规模的发展态势	24
第二节 财政支出结构改革和发展状况	30
第三节 政府非预算资金支出结构分析	55
第三章 深化财政支出结构改革的任务	61
第一节 提高财政宏观规模问题	61
第二节 优化财政支出职能结构问题	63
第四章 支出结构优化的实现途径	80
第一节 深化提高财政占 GNP 比重改革的方略	80
第二节 深化财政支出职能结构改革的途径	96

第五章 财政支出结构的国际比较	111
第一节 财政支出经济类型结构的比较	111
第二节 财政支出职能结构的比较	132
第六章 控制支出结构持续优化方式探索	173
第一节 支出预算分配方式的完善	173
第二节 支出预算实现方式的完善	182
第三节 支出预算分配调节方式的完善	198
第七章 财政支出结构优化的判断	203
第一节 支出宏观结构优化的判断	203
第二节 支拨结构优化的评价	207
第三节 支出实现效果的评价	209

第一章 导 论

财政支出活动，就社会再生产过程而言，它乃是社会资源配置的重要侧面，正确地把握财政支出总规模及其结构，对保障社会资源总体配置的优化，推动国民经济持续、协调、快速发展，提升国民福利是至关重要的。

中国现存的财政支出结构态势，是在计划经济财政支出结构基础上演变而来的，基本上还反映着计划经济下财政支出结构的特征，它与市场经济体制下的各项社会共同需要之间，存在着诸多方面的不协调：一方面满足不了必须由政府举办的各项事业发展的基本需要；另一方面又对那些在市场经济体制下无需政府举办的诸多事物，依然进行着大量供给。现实财政支出结构的这种越位与缺位并存的情况，给财政带来极大的混乱，导致财政收支矛盾日趋尖锐，赤字连年有增无减，债务岁岁膨胀，风险不断加大，极大地制约着财政职能的充分发挥，也直接影响着经济社会各项事业发展。因此，探索中国财政支出结构发展变化的方向，寻求优化支出结构的实现方略，乃是当前财政改革与发展的一项紧迫任务。

第一节 财政支出结构的内涵和类别

一、支出结构的内涵

财政支出结构是财政支出的各个不同部分的组合状态及其数量配比的总称。财政支出结构就其现象形态,它表现为各类支出的集合,表现为一定的数量关系,但实际上它是财政职能状态和政府政策的体现。因此,研究财政支出结构的内涵,不能单纯从量上把握,至少要从以下几方面来把握,方能得到全面认识。

第一,财政支出结构是财政支出质的规定性与量的规定性统一。任何事物都是质与量的统一体,既不存在没有质的量,也不存在没有量的质,事物的质总是要以一定量为自己存在的条件,而任何量又都是受它的质的制约,一定的质决定一定的量,量是以质为基础的。财政支出过程也就是财政实现其职能过程,财政资源都要配置到哪里,各配置多少,归根结底受财政职能状况制约,有什么样的财政职能状况,就会有什么样的支出结构,然而量也反作用于质,质要以一定的量作为存在条件,这是一定事物保持自己质的规定性的数量界限,突破这个度就会引发事物质的改变。就是说,财政支出结构并不是各项支出的简单集合,而是财政职能实现状态在量上的体现。

第二,财政支出结构是稳定性与变动性的统一。一定的支出结构总是在一定的时间和条件下形成的,在这个时点上,其结构是既定的,但它又不是一成不变的,总会是随着时间、条件变化而发展变化着。就是说结构的既定性是相对的,变动性是绝对的,

研究财政支出结构的内涵，必须从动态着眼，静态着手，在静态与动态统一中来把握。

第三，财政支出结构是在事物普遍联系中的特定事物，它并不是一个孤立的存在物，总是和周围事物相互联系，相互作用着。它作为社会资源配置的有机组成部份，首先受社会资源配置总体的直接制约，同时它的结构优劣，即配置状态优化程度，又反制约着社会资源配置总体效率。在市场经济条件下，社会资源配置是由市场配置与政府即财政配置两大部分构成的。在资源配置中，只有使这两大配置间质与量相互协调，才能实现社会资源总体配置的优化。因此，从这个意义上说，财政支出结构优化与社会资源总配置之间，有着相辅相成关系。

二、支出结构的类别

财政支出结构在实践中具有多样性，这因财政支出是有着多种不同分类决定的。在实践中人们出于不同研究目的，要从不同视角来观察财政支出和实行不同分类，从而在人们面前，就呈现出不同的支出结构类别。从理论上讲，只要财政支出可能作出的分割，都可形成不同的结构类别，不同分类方法所形成的不同结构，则具有不同的含义和作用，在实践中要依研究的目的来选择相应的分类方法，比如研究财政职能实现状况，就要对财政支出按财政职能分类，这就形成职能结构，研究财政资源在政府部门间分布状况，就要采用按部门分类支出的办法，从而形成部门结构等等。现代理论研究和实践中，比较常见的分类方法和结构类别，大体有以下几种：

(一) 支出的职能结构

以政府职能或以财政职能为标准,对财政支出进行分类所形成的结构状态,人们把它称之为财政支出职能结构。按职能分类在实践中又有分类粗细之分,有的是按财政职能大类划分,比如中国在财政统计上则分为,经济建设支出、社会文教支出、国防支出、行政管理支出、其他支出5类。至于中国财政统计分类中还有一项债务支出,它是过去支出的反映,与当期职能状况无关,故这里把它略掉。而国际货币基金组织编写的《政府财政统计手册》中,则把它划分为:一般政府服务、公共和社会服务、经济服务、其他职能等4类。^①从多数国家分类办法来观察,按职能分类多是分为:一般性公共服务和公共秩序支出、国防支出、教育支出、保健医疗方面支出、社会保障及福利支出、住房与环境支出、经济服务支出、其他支出等等。当然在研究中,人们并不停留在大类划分上,又常常对每一个大类,即每一项职能作进一步具体划分,比如国际货币基金组织的财政支出分类中,在按职能大类划分下,还对每项大类作具体划分,诸如经济服务类下,则又划分为农业、采矿业、制造业、电业、道路、水输送、铁路、通讯、其他经济服务等几项。

按职能划分的财政支出结构形态,是研究财政支出结构中最基本最常用的方法。这种支出结构,它可以明确而具体地表明,财政支出在各职能间分配格局,和各项职能实现的程度,并从动态上可以反映出各项财政职能在不同时期变动情况等等。

^① 国际货币基金组织《政府财政统计手册》,中国金融出版社,1993。

(二) 支出的部门结构

财政支出是要通过各个行政部门来执行的,支出在各部门间分配状况和使用效率,直接影响着财政职能实现程度。因此,在研究职能结构的同时,人们也常常把支出按部门进行分类,研究支出的部门结构。由于各国的行政机构设置不同,其具体分类也各有差异。比如美国联邦预算按部门分类,则分为:立法机关、司法机关、总统办公室、总统基金、农业部、商业部、国防部等14个联邦部,以及环境保护局、联勤总署、国家航空航天局、外事管理局、小型企业管理局等5个管理机关和其他独立机构。^①在日本划分为皇室经费、众议院、参议院、国立图书馆、文部省、厚生省、法务省、外务省、通商产业省、运输省、邮政省、劳动省、建设省、自治省等等。^②

就预算管理而言,按部门分类比按职能分类更具体,而且便于将财政支出与部门业绩联系起来,利于监督和分析财政支出的效用。因此,各国在财政管理中多用部门分类。但从财政资源配置角度研究财政支出效率或支出配置的优化,则以依职能分类为最佳选择。

(三) 支出的行政结构

现代世界各国均依照各该国家政权的级次设置相应级次的财政。基本上每个级次的财政,都有其本级次的财政支出范围,从事本级次的相对独立的财政活动。根据行政级次进行支出分类,

① SPECIAL ANALYSES budget of the United States Government 1989 财政年度。

② 《日本财政要览》,东京大学出版会,1977。

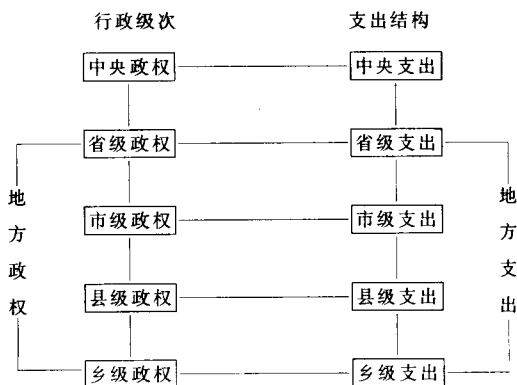
中国财政支出结构改革

就形成了财政支出的行政结构，也可称为行政层级结构。

从世界各国的情况看，国家政体与政权级次的多少及相互间的独立程度，决定着财政支出行政结构存在的状态。政体不同，财政支出的行政结构也不相同。例如，美国是一个联邦制国家，其政权大体上由中央政府、州政府和地方政府组成，与之相适应，财政支出也由中央财政支出、州财政支出和地方政府支出3个级次构成；日本是单一制国家，政府机构分为中央、都道府县和市町村3级。相应地其支出由中央支出、都道府县支出和市町村支出组成，后两项也称为地方支出。

实际上，中国政权大体上由中央、省（直辖市、自治区）、市（自治区州、地区行署）、县（不设区的县级市、自治区）和乡（镇）等5级政权组成，与之相适应，中国财政支出由中央支出、省级支出、市级支出、县级支出和乡级支出5个级次组成。其中，省及省以下的财政支出统称为地方财政支出。这样，财政支出的行政结构显现出纵向配置财政资源的特征。如下表所示：

财政支出的行政结构



财政支出的行政分类，反映了中央与地方在财政资源配置中的地位和相互关系。从中国历年的改革实践看，在财政体制当中，中央与地方之间的财政分配关系，一直是财政体制的核心问题。这一问题的焦点，是在中央与地方财政资源配置上如何保证符合客观比例关系。在现代社会中，社会共同需要是有层次性的，既有社会整体的需要，又有区域性需要，即具有区域性特点的社会共同需要，比如一些少数民族地区宗教活动需要的社会公共设施，这种需要从本质上说，虽是社会共同需要的事物，但它又具有区域性特点，表现为一些少数民族集中居住区的需要；再比如，城市公共设施，它虽然不仅仅是该城市的共同需要，也为全国各地居民到此城市时的共同需要，本质上说，乃属社会共同需要的事物，但它在实践中又具体地表现为各个城市的社会共同需要，只能由该城市来提供。社会共同需要这一特点，也就带来了研究财政支出行政结构的必要。

（四）支出经济性质分类结构

支出经济性质分类结构，在实践中可作多视角的研究，从而会呈现出各种各样具体结构。经常被使用的大体有以下两种结构分类法。

1. 是以支出有无补偿为标准的分类方法

它是将支出分为购买支出和转移支出两部分，这就是所谓补偿性支出结构。购买支出包括政府部门行政管理费和公共性投资等等，这些支出的目的和用途尽管不同，但都具有一个共同点，都是政府一手付出货币，另一手相应地获得物品和劳务，并运用这些物品和劳务来实现各项职能。在市场经济下，这些物品和劳务都是通过市场取得，故称购买支出。转移支付支出则是财政资

源只单方面地从政府手中流出，而不能从中直接获得相应的物品和劳务。这类支出包括用于社会保障以及各种补贴等等，这些支出有一个共性，那就是支出后只表现为货币向供给对象的单方面的转移，而无任何相应的物质回流，故称之为转移支出。利用这种分类方法，便于分析财政支出在资源配置中的功能和作用。转移支出意味着政府将取得的资源转移给特定人群，政府最终并没有占有这部分资源，也没有配置这部分资源，只不过进行了资源的再分配；而购买支出则不同，政府支出货币后相应地取得社会资源，并直接配置了这些资源，这部分资源配置得当与否，直接制约着社会总资源配置的优化程度。购买支出也是政府宏观调控的重要工具，当经济不景气时，政府加大购买力度，可以起到拉动经济作用，反之，政府在经济过热时，减少购买或推迟购买，则可减缩社会需求，从而扼制经济过热。当然，转移支出对国民经济结构也有着重要的间接作用，比如对低收入者发放补助金，则会扩大社会基本消费需求，从而引起相关企业生产规模的扩张；对具有外部效应的企业或垄断性企业进行价格控制时，相应地配之以转移支出，就可以相应地保障这些企业必要利益，而不至于因限价而妨碍其生产，或因溢价而损害消费者利益；在财政实施宏观政策中，转移支出也是不可缺少的工具，对个人转移支付可以起到调节景气的作用，当经济衰退时，失业扩大、贫困人口增加，财政扩大扶困济贫的支出，不仅会保障社会稳定，更可以在一定程度上扼制社会购买力的萎缩，缓解经济衰退；当经济过热时，政府缩减转移支出，则会在一定程度上缓解经济过热的危害。

2. 以支出在社会再生产中地位为标准的分类方法，这种结构

通常被称之为再生产结构

这种分类方法，在研究中又存在分类角度上的区别，有的将支出分成积累性支出和消费性支出，有的则将支出分为维持性支出和发展性支出，这两种分类各有其特殊意义，积累与消费结构已是人们所熟知，有必要对维持与发展结构多说几句。马克思主义原理表明，人类社会再生产归根结底可分为两个层次，一是简单再生产，即维持原有规模的生产，一是扩大再生产，前者是维持社会存在不至于萎缩之不可缺少的生产，后者是社会发展和人民生活提高所必须的生产。故把用于维持社会简单再生产性的财政支出称之为维持性支出，将用于社会扩大再生产的财政支出称之为发展性支出。至于财政支出这样分类是否有科学依据，其意义何在，值得探讨。要知道，人类社会再生产需要是多方面的，而又是有层次的，人只有首先吃饱肚子，然后才能去从事其他事业，也就是说，维持生命的最基本需要，只有满足了这一基本层次的需要之后，才能谈得上第二层次、第三层次的需要。分配作为满足需要与生产之中介，只有依照这种层次性实施，才能有效地实现其职能，财政作为社会再生产组成部分也不例外，从社会存在与发展角度来看，财政满足的最基本层次的需要，就是维持社会简单再生产的最低需要，这是社会存在与发展的一个法则，也是财政支出运动的基本规律。因此，在财政资源配置中，首先必须把支出用于满足维持性各项需要，而后有剩余才可用于发展性各项需要，如果财政支出先用于发展性需要，而没有给维持性需要以必要的满足，就会破坏再生产比例。社会简单再生产不能正常进行，社会扩大再生产也就不可能顺利实现。可见支出的维