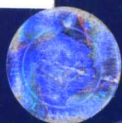


中央财经大学宏观经济管理研究所新世纪系列学术专著

# 中国财政支出效益 研究

■ 康学军 主审 侯荣华 主编

中国计划出版社



中央财经大学宏观经济管理研究所新世纪系列学术专著

# 中国财政支出效益研究

|         |     |
|---------|-----|
| 康学军     | 主 审 |
| 侯荣华     | 主 编 |
| 王 军 刘金云 | 副主编 |

中国计划出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国财政支出效益研究 / 侯荣华主编. —北京: 中国计划出版社, 2001.5

ISBN 7-80058-956-0

I. 中… II. 侯… III. 财政支出—研究—中国 IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 20459 号

**中国财政支出效益研究**

康学军 主审

侯荣华 主编

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码:100038 电话:63906415 63906416)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

---

850×1168 毫米 1/32 11 印张 253 千字

2001 年 5 月第一版 2001 年 5 月第一次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 7-80058-956-0/F·502

定价:16.00 元

# 目 录

|                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| 导 论 .....                           | (1)  |
| 第一节 财政职能和财政效益 .....                 | (1)  |
| 一、从财政职能谈起 .....                     | (1)  |
| 二、经济效率和经济效益 .....                   | (2)  |
| 三、财政效益 .....                        | (4)  |
| 第二节 财政支出效益的界定和研究框架 .....            | (5)  |
| 一、财政支出范畴的界定 .....                   | (5)  |
| 二、财政支出效益范畴界定 .....                  | (7)  |
| 三、财政支出效益研究的理论框架 .....               | (9)  |
| 第三节 财政支出效益的研究角度和方法 .....            | (10) |
| 一、研究的角度和创新 .....                    | (10) |
| 二、研究和分析方法 .....                     | (11) |
| 第一章 财政支出的规模效益 .....                 | (14) |
| 第一节 财政支出规模效益的理论考察 .....             | (14) |
| 一、衡量财政活动规模的两个指标 .....               | (14) |
| 二、财政支出规模理论的历史考察 .....               | (15) |
| 三、财政支出合理规模的理论探讨 .....               | (17) |
| 第二节 财政支出合理规模的实证分析 .....             | (19) |
| 一、中国财政支出增长速度分析 .....                | (19) |
| 二、财政支出占 GDP 的比重分析 .....             | (21) |
| 三、财政支出占 GDP 比重的国际比较 .....           | (22) |
| 四、我国财政支出占 GDP 的比重过低的原因<br>和对策 ..... | (24) |

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| 五、制约财政支出合理规模的经济模型 .....           | (28) |
| 第三节 财政赤字规模分析 .....                | (33) |
| 一、平衡财政和赤字财政 .....                 | (33) |
| 二、财政赤字的拉动效应和排挤效应 .....            | (35) |
| 三、我国财政赤字规模分析 .....                | (37) |
| 四、我国财政赤字规模的国际比较 .....             | (40) |
| 第四节 我国积极财政政策效应分析 .....            | (41) |
| 一、积极财政政策的特点和效应 .....              | (41) |
| 二、实行积极财政政策的客观条件 .....             | (43) |
| 三、积极财政政策的作用力度分析 .....             | (46) |
| 四、实施积极财政政策的措施 .....               | (51) |
| 第二章 财政支出的结构效益 .....               | (56) |
| 第一节 财政支出结构效益的理论分析 .....           | (56) |
| 一、财政支出结构效益的界定 .....               | (56) |
| 二、财政支出结构效益的影响因素 .....             | (59) |
| 三、财政支出结构效益的方法论 .....              | (61) |
| 第二节 财政支出结构效益的定量分析 .....           | (65) |
| 一、财政支出结构效益的比较静态分析 .....           | (65) |
| 二、财政支出结构效益的动态分析 .....             | (75) |
| 第三节 财政支出结构的国际比较 .....             | (80) |
| 一、中国财政支出职能结构的国际比较 .....           | (80) |
| 二、部分国家中央政府财政支出职能结构的<br>比较 .....   | (84) |
| 三、部分国家中央政府财政支出经济类型结构的<br>比较 ..... | (87) |
| 第四节 财政支出结构的优化 .....               | (89) |
| 一、我国财政支出结构中存在的主要问题 .....          | (89) |
| 二、财政支出结构优化的基本思路 and 措施 .....      | (94) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| <b>第三章 教育经费支出效益</b> .....       | (97)  |
| <b>第一节 教育经费支出效益的意义与衡量</b> ..... | (97)  |
| 一、何谓教育经费支出效益 .....              | (97)  |
| 二、教育经费支出效益的研究意义 .....           | (98)  |
| 三、教育经费支出效益的衡量 .....             | (99)  |
| <b>第二节 教育经费支出效益的历史考察</b>        |       |
| 与国际比较 .....                     | (102) |
| 一、我国教育经费支出效益的历史考察 .....         | (102) |
| 二、教育经费支出效益的国际比较 .....           | (107) |
| <b>第三节 教育经费支出效益的实证分析</b> .....  | (112) |
| 一、我国教育经费支出效益现状 .....            | (112) |
| 二、我国教育经费支出的低效益现象剖析 .....        | (116) |
| <b>第四节 提高我国教育经费支出效益的</b>        |       |
| <b>政策性建议</b> .....              | (124) |
| 一、完善教育经费的筹措体制,实现教育投资            |       |
| 主体多元化 .....                     | (124) |
| 二、建立科学合理的教育经费支出结构 .....         | (126) |
| 三、正确处理好教育发展规模、结构、质量、效益的         |       |
| 相互关系 .....                      | (127) |
| 四、加快教育管理体制和学校管理制度               |       |
| 与教学方法的改革 .....                  | (127) |
| <b>第四章 科学研究费支出效益</b> .....      | (129) |
| <b>第一节 科学研究费支出效益的界定</b>         |       |
| 与衡量 .....                       | (129) |
| 一、科学研究费支出效益的范畴 .....            | (129) |
| 二、探索科学研究费支出效益的意义 .....          | (130) |
| 三、科学研究费支出效益的内容与评价方法 .....       | (132) |
| 四、我国科学研究费支出效益的历史回顾 .....        | (134) |

|                                        |       |
|----------------------------------------|-------|
| 第二节 科学研究费支出效益分析 .....                  | (135) |
| 一、我国科学研究费支出效益的现状 .....                 | (135) |
| 二、我国科学研究费支出效益的综合分析 .....               | (143) |
| 第三节 科学研究费支出效益的国际比较 .....               | (147) |
| 一、科技贡献率及国际竞争力的对比分析 .....               | (147) |
| 二、科技竞争力的体制因素 .....                     | (150) |
| 第四节 科学研究费支出管理中的问题及政策<br>选择 .....       | (153) |
| 一、我国科学研究费支出管理中存在的问题 .....              | (153) |
| 二、提高我国科学研究费支出效益的政策选择 .....             | (154) |
| 第五章 行政管理费支出效益 .....                    | (158) |
| 第一节 行政管理费支出效益的一般理论 .....               | (158) |
| 一、行政管理费支出的主要内容及特点 .....                | (158) |
| 二、行政管理费支出效益的基本概念 .....                 | (160) |
| 三、行政管理费支出效益的评价 .....                   | (161) |
| 第二节 行政管理费支出效益的比较分析 .....               | (163) |
| 一、我国政府机构改革的基本情况 .....                  | (163) |
| 二、我国行政管理费支出的管理方式 .....                 | (170) |
| 三、我国行政管理费支出效益存在的主要问题 .....             | (174) |
| 四、影响我国行政管理费支出效益的主要因素 .....             | (177) |
| 第三节 提高行政管理费支出效益的<br>主要对策 .....         | (179) |
| 一、科学界定政府职能范围是提高行政管理费支出<br>效益的关键 .....  | (179) |
| 二、严格控制机构膨胀和人员增长, 建设专业化管理<br>干部队伍 ..... | (180) |
| 三、积极推进规范化政府采购制度, 提高行政管理费<br>支出效益 ..... | (181) |

|                                  |              |
|----------------------------------|--------------|
| 四、加强监督管理,促进行政管理费支出的科学化、规范化 ..... | (182)        |
| <b>第六章 财政社会保障支出效益 .....</b>      | <b>(184)</b> |
| 第一节 社会保障支出效益的理论界定                |              |
| 与总体效益分析 .....                    | (184)        |
| 一、社会保障支出的“收益”与“成本” .....         | (184)        |
| 二、我国的社会保障支出概况 .....              | (185)        |
| 三、社会保障支出总体效益 .....               | (187)        |
| 第二节 我国社会保障支出效益的具体分析 ..           | (191)        |
| 一、社会保险支出效益 .....                 | (191)        |
| 二、社会救助支出效益 .....                 | (198)        |
| 三、社会福利支出效益 .....                 | (200)        |
| 第三节 社会保障支出效益的国际比较 .....          | (204)        |
| 一、“全民福利型”社会保障支出效益 .....          | (204)        |
| 二、“投资资助型”社会保障支出效益 .....          | (207)        |
| 三、“国家保障型”社会保障支出效益 .....          | (209)        |
| 四、“强制储蓄型”社会保障支出效益 .....          | (209)        |
| 五、各种类型社会保障支出效益比较分析 .....         | (211)        |
| 第四节 提高社会保障支出效益的对策 .....          | (212)        |
| 一、提高我国社会保障支出效益的基本原则 .....        | (212)        |
| 二、提高我国社会保障支出效益的主要措施 .....        | (215)        |
| <b>第七章 财政补贴支出效益 .....</b>        | <b>(219)</b> |
| 第一节 财政补贴支出效益的理论界定 .....          | (219)        |
| 一、财政补贴的含义及其性质 .....              | (219)        |
| 二、财政补贴的分类 .....                  | (220)        |
| 三、财政补贴支出效益的含义 .....              | (221)        |
| 第二节 财政补贴支出效益的实证分析 .....          | (222)        |
| 一、财政补贴支出效益的定性考察 .....            | (222)        |

|                                            |       |
|--------------------------------------------|-------|
| 二、财政补贴支出效益的定量分析 .....                      | (226) |
| <b>第三节 财政补贴支出效益的国际比较</b> .....             | (237) |
| 一、价格补贴支出效益的国际经验及其比较 .....                  | (237) |
| 二、企业亏损补贴支出效益的国际经验及其比较 ..                   | (241) |
| <b>第四节 提高财政补贴支出效益的对策</b> .....             | (243) |
| 一、制约我国财政补贴支出效益提高的主要问题 ..                   | (243) |
| 二、提高财政补贴支出效益的对策 .....                      | (245) |
| <b>第八章 财政基本建设投资效益</b> .....                | (250) |
| <b>第一节 财政基建投资及其效益界定</b> .....              | (250) |
| 一、什么是财政基建投资 .....                          | (250) |
| 二、财政基建投资规模的变化 .....                        | (251) |
| 三、财政基建投资效益的内涵 .....                        | (252) |
| 四、财政基建投资效益的理论分析 .....                      | (253) |
| <b>第二节 财政基建投资效益分析</b> .....                | (254) |
| 一、直接效益和最终效益的理论考察 .....                     | (254) |
| 二、财政基建投资的直接效益——财政基建投资<br>和新增固定资产的关系 .....  | (255) |
| 三、财政基建投资的最终效益——财政基建投资<br>和新增 GDP 的关系 ..... | (263) |
| 四、财政基建投资的规模和结构分析 .....                     | (266) |
| <b>第三节 提高财政基建投资效益的对策</b> .....             | (267) |
| 一、确定合理投资范围 .....                           | (267) |
| 二、选择最优投资建设项目 .....                         | (268) |
| 三、采用先进技术缩短施工期 .....                        | (268) |
| 四、深化改革加强管理 .....                           | (269) |
| <b>第九章 财政支农资金支出效益</b> .....                | (271) |
| <b>第一节 财政支农资金效益的界定</b> .....               | (271) |
| 一、财政支农资金的范围界定和作用 .....                     | (271) |

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| 二、我国政府财政支农概况 .....                   | (272) |
| 三、财政支农资金效益的含义 .....                  | (273) |
| 四、财政支农资金效益的特点和指标选择 .....             | (274) |
| 第二节 财政支农资金效益分析 .....                 | (276) |
| 一、财政对农业的支持所取得的成绩 .....               | (276) |
| 二、财政支农资金效益的实证分析 .....                | (280) |
| 第三节 财政支农资金存在的问题<br>及对策建议 .....       | (286) |
| 一、财政支农资金存在的问题 .....                  | (286) |
| 二、提高财政支农资金效益的对策 .....                | (289) |
| 附录一 财政支出乘数理论及计算 .....                | (294) |
| 附录二 深化财政支出管理改革, 不断提高资金<br>使用效益 ..... | (319) |
| 后 记 .....                            | (335) |

# 导 论

导论中应该阐明财政支出效益的基本范畴及界定，回答本项研究的理论框架、指导思想及研究方法。

## 第一节 财政职能和财政效益

### 一、从财政职能谈起

一般认为财政是以政府为主体的分配关系或分配活动，其实质是政府集中一部分国民生产总值进行再分配，以满足社会公共支出活动需要和调控经济正常运行。从财政这个定义，可看出其职能应该包括收入分配职能、资源配置职能和经济调控职能等<sup>①</sup>。

财政要讲求经济效益是由财政职能决定的。这可从如下三个方面分析：

1. 财政分配职能和财政效益。财政收入分配职能是财政的最基本职能，这是财政的本质决定的。这种分配职能主要是宏观分配，如税收是调节收入的主要手段，还有转移支付也是一种再分配。当然，财政也涉及到微观分配，如规范公务员及事业单位职工工资制度等。无论是间接税调节各经济主体的利益分配，还是所得税调节企业之间的利润水平或劳动者之间的合理差距，或资

<sup>①</sup> 从公共财政角度考察，财政职能还应包括一些新因素。

源调节税调节级差收入，遗产税调节个人财产分配等，都得讲求经济效益，即都应该确定相应的税种和税率，以取得较好的效益。转移支付支出更应该保证花出去的支出取得好的效果。

2. 资源配置职能和经济效益。资源配置也是财政重要职能，它是指通过财政分配一部分资源，满足社会公共性需求，主要包括国防、外交、行政、司法和公安等提供一般政府服务需要及发展教育、科学和卫生等公共事业需要，还包括为发展基础产业和基础设施提供必要的财力。财政集中的资源如何在各政府部门、公共服务部门及基础设施、基础产业部门之间配置，必须讲求经济效益，即把有限的资源配置给最需要并能最有效满足需要的部门。

3. 经济调控职能和经济效益。宏观经济调控也是财政的重要职能，它是指通过财政政策即税收政策和财政支出政策来调节社会经济总量，调整和优化经济结构的职能。在市场经济条件下，市场机制对资源配置起基础性作用，但由于市场经济本身的缺陷，必须靠政府进行调控，财政是政府调控的重要手段。财政调控经济无论是总量调控，还是结构调控，都要服从于经济效益的不断提高。

从上述分析可以看出，无论财政执行分配职能，还是执行资源配置职能，或者执行经济调控职能，都必须讲求经济效益，这是一种客观必然性。

## 二、经济效率 and 经济效益

经济效率 and 经济效益是两个相互联系又有区别的经济范畴。

经济效率最先是西方经济学中引进的，是西方经济学中的核心范畴。但对其含义的界定众说纷纭。萨缪尔森认为：“在一个经济资源和技术为既定的条件下，如果该经济组织能为消费者提供最大可能的各种商品组合，那么，这个经济就是有效率的。”<sup>①</sup>曼昆则认为：“如果资源配置使总剩余最大化，我们说，这种配置表现出效率。”<sup>②</sup>这种看法实际上是西方经济学中对经济效率的主流观点，也可用帕累托效率来表示。简言之，帕累托效率就是指某项经济活动或方案，在其他条件不变时，在不减少某些单位或个人收入的情况下，改变这项经济活动或方案，不能增加任何单位或个人的收入。这种符合帕累托效率的经济活动或方案称为最优的经济活动或方案。

经济效益是我国经济管理中较多采用的指标。我国原来用经济效果，1981年政府工作报告中改用经济效益范畴。一般说来，经济效益是指社会再生产过程中投入和产出的比较。所说投入，是指社会再生产过程中耗费或占用的人力、物力和财力的总和，可简称为劳动消耗或劳动占用总量。所说产出，是指社会再生产过程中提供的劳动成果，一般指能满足社会需要的劳动成果。准确地说，经济效益好应该是指用一定的投入取得较多的劳动成果，即用一定的劳动消耗或劳动占用取得较多的劳动成果；或者是指取得一定的劳动成果耗费较少的投入，即取得一定的劳动成果耗费

① 萨缪尔森《经济学》第2版下册，第798页，中国发展出版社，1992年3月。

② 曼昆《经济学原理》下册，第152页，北京大学出版社，1999年9月。

较少的劳动消耗或劳动占用。

### 三、财政效益

财政效益一般是指财政收支数量与财政收支活动的结果的对比关系，财政效益好是指一定的财政收支活动所取得成果较多，或者取得一定的成果所耗费财政收支较少。

财政活动能否讲求经济效益，有的同志主张财政不能讲求经济效益，只讲财政效率就行了。其理由概括如下：经济效益基本上是指经济收入，政府财政活动不可能以获取经济收入为目的。财政的本质特点决定了绝大多数财政活动是不以盈利为目的的。因而得出结论：经济效益或财政效益在财政领域及财政理论中的适用性令人怀疑。

从理论上讲，经济效益是投入与产出的对比。单是投入或产出的任何一方都不能称之为经济效益，这是不言而喻的。因此，将经济效益等同于经济收入是不准确的。更为重要的是财政活动也要讲求投入和产出的对比，要努力提高财政资金的使用效益，力争一定规模的财政活动取得较多的成果。这和财政活动不以盈利为目的并不矛盾。

财政效益大体上可包括财政收入效益、财政支出效益、财政平衡效益和财政体制效益。财政收入效益是研究财政收入规模多大、怎样的收入结构才能使经济和社会发展最快，即探讨在既条件下的财政收入最优规模和结构问题。财政支出效益是研究财政支出规模多大、怎样的支出结构才能使经济和社会发展最快，即探讨在既定条件下的财政支出最优规模和结构问题。财政平衡效

益是指财政收支平衡对经济和社会发展带来的好处。当今一些发达国家把财政收支平衡作为最优目标,以便更快地推动经济和社会发展。财政体制效益是指通过不断完善财政体制,使同样的财政收支活动获得更多的效果。本书只研究财政支出效益。

## 第二节 财政支出效益的界定 和研究框架

### 一、财政支出范畴的界定

财政支出包括国家财政预算支出和国家财政预算外支出。1978年以来,预算外支出比例不断提高,1990年前后最高,预算外支出与预算支出比例接近1:1。近年又有所下降,1997年预算外支出为预算支出的30%。无论是预算支出,还是预算外支出,都可分为中央财政支出和地方财政支出。我们研究财政支出效益应该包括预算支出和预算外支出。如1999年国家预算财政支出为13137亿元,其中,中央财政支出4098亿元,地方财政支出9039亿元。我们的研究重点是预算内财政支出的效益。

对财政支出,可从不同角度进行分析。按现行财政支出项目考察,财政支出可分为基本建设支出、增拨企业流动资金、挖潜改造支出和科技三项费用、地质勘探费、工交流通部门事业费、支援农村生产支出、农业综合开发支出和各项农业事业费、文教科学卫生事业费、抚恤和社会福利救济费、国防费、行政管理费和政策性补贴支出等。从1999年看,财政支出数额大的项目依次

为：文教、科学、卫生事业费为 2408.1 亿元，占财政支出的 18.3%；基本建设支出为 2116.6 亿元，占财政支出的 16.1%；行政管理费为 1525.7 亿元，占财政支出的 11.6%；国防费为 1076.4 亿元，占财政支出的 8.2%；挖潜改造资金和科技三项费用为 766.1 亿元，占财政支出的 5.8%；政策性补贴支出为 697.7 亿元，占财政支出的 5.3%；支援农村生产支出和各项事业费为 677.5 亿元，占财政支出的 5.1%；抚恤和社会福利救济费为 179.9 亿元，占财政支出的 1.4%。

这种分类基本上是按资金用途划分的，如基建支出指全部基本建设支出，包括各物质生产部门和非物质生产部门的基本建设；挖潜改造资金和科技三项费用也是包括各部门的挖潜改造资金和科技三项费用。这种分类不便于按功能性质考察财政支出，如支农支出只包括支农生产和事业费，不包括基建费、科技三项费及农村救济费等。

按财政支出资金功能性质考察，财政支出可分为经济建设费、社会文教费、国防费、行政管理费和其他支出。如 1999 年上述五项支出分别为 5061.5 亿元、3638.7 亿元、1076.4 亿元、2020.6 亿元和 1390.5 亿元，占财政支出的比重分别为 38.4%、27.6%、8.2%、15.3% 和 10.5%。

这种分类方法，比上述按支出项目分类相比，更为综合。但由于过于笼统而不便于分析资金具体使用效益。

从复式预算角度考察，财政支出可分为经常性预算支出和建设性预算支出。经常性预算支出包括非生产性基本建设支出（按非生产部门分列）、事业发展支出（按农业事业费、文教、科学、卫生事业费分列）、社会保障

## 第二节 财政支出

补助及抚恤和社会救济费、国家政权建设支出、政策性补贴支出等。建设性预算支出包括生产性基本建设支出、挖潜改造和新产品试制费、增拨企业流动资金和支援农业发展支出等。

这种分类方法从理论上讲，有利于考察资金经济效益和合理使用资金，但由于我国刚开始实行复式预算，没有足够的统计数据，不易于分析各项资金的经济效益。如建设性预算支出中的生产性基建支出，国家统计局和财政部不公布支出数额，只公布全部预算内基本建设支出，但在财政部年度预算和决算中可以找到相关数据。特别是预算内生产性基建支出的成果——生产性固定资产交付使用价值，根本找不到相关数据，所以，无法分析其支出的经济效益。

## 二、财政支出效益范畴的界定

财政支出效益可从不同角度考察。

从总量结构分析，可分为财政支出总量效益和财政支出结构效益。财政支出总量效益是指财政支出在总量上应该多大才合适，如何确定适度的财政支出规模，以促进经济更快发展。这要分析财政支出占 GDP 的比重。财政支出结构效益是指财政支出不同的使用比例，会带来不同的效益。如财政支出中生产性支出和非生产性支出的比重，在各产业间分配的比重，在发达地区和不发达地区的分配比重等，都会带来不同的效益。这应该是财政支出综合性效益问题。

如何分析考察各项财政支出的效益？根据上述三种分类方法及其评述，不能完全按某一种分类建立理论框架，应该从实际出发，服从较准确并能综合地分析各类