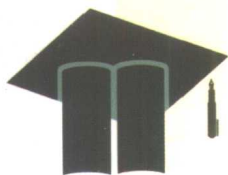


财 经 博 士 论 丛



CAIJING BOSHI LUNCONG

雷爱先 著

公共支出论

中国财政经济出版社

财经博士论丛

公共支出论

雷爱先 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共支出论/雷爱先著. - 北京: 中国财政经济出版社,
2000.3

(财经博士论丛)

ISBN 7-5005-4490-1

I. 公… II. 雷… III. 财政支出-基本知识 IV. F
810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 00828 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

涿州市新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 7.5 印张 172 000 字

2000 年 4 月第 1 版 2000 年 4 月涿州第 1 次印刷

印数: 1—1 500 定价: 15.00 元

ISBN 7-5005-4490-1/F·4048

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

公共支出研究的广泛展开,在我国大概是近十年来的事情。西方财政理论的引入和我国财政理论研究范围的不断深入扩大,政府财政体制的深刻变革诸如复式预算的实行、政府采购的推广,引发了社会对政府支出的广泛关注。尤其是这几年经济步入低谷,围绕着如何扩大内需和拉动经济增长,社会对政府干预寄予了空前的厚望,公共支出成了跨越学科的研究热点。从而,全面、系统地研究公共支出,介绍公共支出的规范含义、分类、结构及效率已成为理论及实践上的必要。这正是作者多年的心愿,也是本书的宗旨。

公共支出,是指市场经济条件下为满足社会共同需要而进行的财政支出,是一种相对于私人支出而为满足社会共同需要所进行的社会资源配置活动。20世纪中叶以来,公共支出在克服市场缺陷、稳定经济、实现社会公平与经济增长等方面的作用之大已成为不争之实,以至于极力反对政府干预的经济学家也不得不在于某些方面承认公共支出是必要的。另一方面,也总有一些疑问在困扰着人们,那就是当企业家将资源从效益较低的部门推向效益较高的部门时,公共支出所形成的资源配置格局是否削弱了这种配置的有效性?这种削弱是否必要及削弱的边界如何?进一步而言,如何保证公共支出形成的资源配置同样是合理、有效的?

在诸多的因素中,有两个因素显得尤为重要,即公共支出量限问题和支出的结构问题。就前一个问题而言,通过对西方经济

发展轨迹的考察和西方财政理论研究可以看出，西方经济学认为，公共支出是不断增长的，这是社会政治经济日益复杂化所形成的不可逆转的趋势。而这种增长是否包括支出相对规模即支出占 GNP 或 GDP 份额的无限增长？作者从多方面提出了质疑。就我国的现实而言，公共支出的规模取决于公共支出在社会再生产中的地位及支出诸子要素的客观地位。

公共支出实现其目标的另一重要问题是支出的结构问题。在既定的支出条件下，它显得尤其重要。从哲学的角度而言，公共支出结构应具有整体性、变动性、自我调整性和目的性的特征。任何对结构的扭曲，都要受到结构自身特点的惩罚，支出的宏观目标将无从实现。

在公共支出结构中，作者重点考察了职能结构和行政结构。在这里之所以花了不小的篇幅分析这两类结构的理论依据、中西方比较、我国的现状及结构优化的途径，是因为这两类结构是与政府职能及政府的行政部门结构现状紧密相联的。对此的研究，便于对现实情况进行分析与评价，以期能有一定的可操作性。

公共支出的优化配置，还有赖于科学的公共支出分配方式。本书分析考察了预算科目的设置、支出编制的方法后，对现有预算分配方式提出了一定的改进意见，其中实行按部门分类和职能分类为主设置预算科目、实行零基预算编制方法、实行按性质和按单位分配相统一的方式分配支出是这一部分的主要论题。

不知何时，政府采购忽然成了热门话题和理论热点。其实，政府采购制度的实施有其严格的含义和特点。尽管政府采购的初始目的是节约开支、实现公平和保证廉洁，但其运作中对经济及社会各方面的影响作用是巨大的，所以，政府采购应当审慎采用。尤其要提出的是，政府采购制度的实施需要以政府人员的高素质为前提，以完善的法律制度作保证，否则结果会适得其反。

效益问题是人类有史以来就存在的问题，公共支出效益是政府为满足社会共同需要而进行的资源配置活动与所取得的社会实际效益之间的比较关系，支出效益具有总体性、多样性与层次性、外在性的特点。评价公共支出效益的方法主要包括宏观效益分析法、成本效益分析法、公共劳务收费法、最低费用选择法、财务社会评价法、支出平均满足度和财力配比平均偏离度分析法。提高公共支出效益的途径，包括观念上重视效益、在支出分配活动中建立效益责任制和讲求理财之道等方面。

诗人卡利马科斯说过，“大书乃大不幸”。成书之际，心中的忐忑不安忽然加剧了。因为这本书是在一年前的博士论文的基础上形成的，在许多方面还不成熟、也不完善。更遗憾的是，由于忙于事务性工作，一直没能将其认真修改一遍，以致于仍是“毛坯”。好在我国财政学界的王传伦教授、叶振鹏研究员、姜维壮教授、刘溶沧研究员、赵春新教授和贾康研究员在我的博士论文答辩时，都曾提出过宝贵的意见，使我能及时纠正一些错误，也算是一种“大幸”吧。我要特别感谢的是我的导师何振一研究员，攻读博士的三年里，恩师对我的培养倾注了大量心血，在本书形成过程中，他又提出了许多修改意见，并对本书进行了总纂与删改，使本书能“有勇气”与读者见面。而对读者提出的建设性的批评，我将不胜感激。

雷爱先

1999年12月23日于北京国土招待所

目 录

第一章 导言	(1)
一、公共支出内涵的界定	(1)
二、公共支出客观数量界限论	(2)
三、公共支出的原则	(5)
四、公共支出内容分类	(6)
五、研究公共支出的目的和意义	(20)
第二章 公共支出在社会再生产中的地位与作用	(22)
一、公共支出在社会再生产中的地位	(22)
二、公共支出对社会经济的影响——西方观点	(27)
三、公共支出政策	(30)
四、公共支出乘数	(33)
五、公共支出在拉动我国经济中的作用分析	(38)
第三章 公共支出规模研究	(42)
一、西方公共支出增长理论评析	(42)
二、公共支出规模变动趋势实证分析	(55)
三、公共支出客观限量理论	(57)
第四章 公共支出结构论	(67)
一、公共支出结构的内涵	(67)

二、公共支出结构优化的原则·····	(76)
第五章 公共支出职能结构·····	(80)
一、政府职能理论·····	(80)
二、公共支出职能结构的国际比较·····	(87)
三、我国公共支出职能结构的现状及存在问题·····	(93)
四、公共支出职能结构优化的对策思路·····	(113)
第六章 公共支出行政结构·····	(124)
一、公共支出行政结构的特点及研究意义·····	(124)
二、公共支出行政结构的国际比较分析·····	(128)
三、我国公共支出行政结构的实证分析·····	(137)
四、优化我国公共支出行政结构的对策思路·····	(144)
第七章 公共支出分配方式·····	(150)
一、公共支出预算分配的作用·····	(150)
二、预算支出分配的国际做法·····	(152)
三、我国现行支出分配方式的现状及存在问题·····	(156)
四、公共支出分配方式改革的目标选择·····	(163)
第八章 政府采购制度·····	(171)
一、政府采购制度的内涵及意义·····	(171)
二、政府采购制度的运行机制·····	(175)
三、政府采购制度的基本方法·····	(178)
四、政府采购制度比较·····	(187)
五、我国的政府采购制度·····	(197)

第九章 公共支出效益·····	(203)
一、经济效益理论简述·····	(203)
二、公共支出效益的内涵及特点·····	(207)
三、公共支出效益评价方法·····	(212)
四、我国公共支出效益的现状及提高公共支出效益 的途径·····	(221)

第一章 导 言

一、公共支出内涵的界定

公共支出，通常都是作为财政支出的另称来使用，公共支出就是财政支出。然而在我国，对公共支出概念内涵的认识却颇有差异，为了在研究上更具有针对性，避免发生一些不必要的误解和争论，本文将严格遵循近些年来大多数人使用公共支出概念的原意，即公共支出是相对计划经济的财政支出而言，是特指市场经济财政支出。财政支出作为满足社会共同需要的资源配置活动，自它出现之日始，都是针对社会单位或私人部门资源配置之不足而实施的，就是说它从来就具有公共性。然而在我国传统计划经济体制下，社会经济成分是单一公有制，国家的经济社会管理职能与全民所有制经济的所有者职能搅在一起实施，国家所有、国家投资、国家分配，从而全社会就成了一个大工厂，也成了一个大家庭，企业部门财务乃至家庭部门财务，都失去了独立性，结果是财政职能与所有者职能及社会各类财务职能混淆，财政替代着企业财务的某些职能，企业财务也成了财政的基层环节，承担一些财政职能，财政统包着家庭成员的生、老、病、死的财务供给，家庭也承担着某些政府财政职能。这样，就形成一个财政与社会各类财务融合、相互渗透、财政职能范围延伸到社会再生产各个角落的特殊格局，它统包着社会扩大再生产投资的供给，统包着社会文化、教育、科学、卫生等事业经费供给，统

包着旨在保障全体人民平均生活水平的各项补贴和福利供给等等，同时又把某些纯属财政职能范围之事，推给企业乃至家庭部门承担^①。这种财政职能范围的特殊格局，就是人们称之为既越位而又缺位的财政职能范围状态，它既具有公共性而又有私人性，所以它已不再是传统的公共财政。这种财政职能范围是与计划经济体制相适应的，在历史上曾经发挥过积极作用。但这种职能范围状态，与建设社会主义市场经济体制要求又是十分矛盾的。我们建设社会主义市场经济体制的目的，就是要改变计划机制配置资源方式，让市场机制在资源配置上起基础作用，以提高资源配置效率，加快社会主义现代化建设。为此，财政必须相应地转换职能范围，从市场机制可以发挥积极作用的资源配置领域退出去，全面转向市场配置不了和配置不好的资源配置领域，即全面恢复财政职能的公共性。由于市场配置的领域都是向社会提供私人品的领域，财政要进入的都是公共品领域，故人们将市场经济下的财政，称之为公共财政，将其支出称之为公共支出。

二、公共支出客观数量界限论

探索公共支出总量及支出结构，即政府供给范围及其各项要素之间比例关系的发展规律，乃是公共支出研究的核心内容和主要任务。

（一）西方学者的研究

公共支出在人类社会再生产中是如何发展变化的，在西方经

^① 何振一等：《构造有中国特色的市场经济财政体系》，江苏人民出版社1999年第一版，第27页。

济学界的研究结果中，有德国经济学家阿道夫·瓦格纳（Adolf Wagner）在 1882 年提出的“公共支出不断增长法则”，通常都称之为瓦格纳法则，其主要见解是随着时间推移和经济社会发展，公共支出呈不断增长趋势，后来学者的研究成果不断地证实这一法则的存在，并不断发展着这一理论。如皮考克和魏斯曼（Alant Peacock 和 Jack Wiseman）提出了“梯度增长”理论，罗托斯（Walter W. Roston）提出了“公共支出增长的发展模型”，对支出结构发展变化做出了有益的探索，马斯格雷夫（Musgrave）提出了“公共支出增长因素论”，对支出增长的原因作了较为系统的探索。

（二）东方学者的研究

西方经济学者的分析多是从实证分析视角进行的研究。而在 20 世纪 80 年代初，东方学者又从规范分析与实证分析相结合视角进行了探索。如中国社会科学院何振一教授经多年研究，于 1980 年初第三次全国财政理论讨论会上，首次提出的“财政收支客观数量界限论”，而后在 1987 年发表的《理论财政学》专著中，用近百页的篇幅进行了较为系统的阐述。他认为，财政收支的数量是有其客观规定性的，它与财政活动质的规定性一样，也是同社会经济发展过程出现的各种生产形式，以及人们在再生产过程中的相互关系相适应的，并且是由这些形式与关系产生和决定的。

首先，财政在社会再生产过程中的地位，决定着财政收支在社会生产总成果中占有的比例份额。财政作为社会再生产过程中满足社会共同需要的活动，其社会共同需要在社会总需求结构中的地位，决定着财政在社会生产总成果分配中所应占有的比例份额。当然，世界上并没有一个一般的抽象量，量都是具体的，在

不同的生产方式下，社会共同需要在社会总需求中所处地位和比例不同，财政收支的客观数量界限也就不同。

其次，生产力水平决定着财政收支的总规模。依据马克思主义社会再生产原理，为了保障社会再生产的继续，社会生产总成果的分配，财政能够动员的只能是剩余产品部分 m ，其余部分只能用于补偿再生产中的物质资料的消耗 c ，和满足劳动者及其家属的消费需要 v 。这两部分都是维持社会简单再生产过程继续进行所必需的，它不能用来满足社会其他方面的需要，否则就会破坏社会再生产正常进行。而 m 即剩余产品量的大小，是由社会生产总规模和劳动生产率水平决定的，社会生产规模越大，劳动生产率越高，剩余产品量也就会越大，财政可能占有的社会总产品数额也就越大。因此，生产力状况乃是财政收支总规模的一个基本决定因素。

最后，社会生产及生活消费要素的比例结构，决定财政支出结构的数量界限。在社会再生产中，社会总资源用于提供私人品多少，用于提供公共品多少，并不能由人们主观意愿来决定，而是有其自然比例的，这如同自然现象中一个分子的水，必须由两个氢和一个氧原子构成一样有其必然性。而公共支出的结构比例则决定于社会生产消费和生活消费要素的构成必然性及其比例性。

总之，公共支出的数量及其各项支出的比例份额，都是有其客观数量界限的，并不能以人们主观意志为转移，人们在实践中，只能在客观数量界限内发挥主观能动性。

东西方学者的研究，虽然所持视角和理论依据各有不同，两者各有所长，但其研究的目标却是一致的，都是旨在探索财政收支数量变化的规律性，如果把两方面研究方法及其成果结合起来，对研究的深化将是十分有益的。

三、公共支出的原则

公共支出作为公共资源配置实现环节，其安排的优劣，对社会再生产的质量和效率有着决定性作用，为了保障支出安排的优化，除了要严格遵循客观数量界限外，还须遵循以下一些原则。

（一）先维持性支出，后发展性支出的原则

人类社会的需要是多层次的，其需要包括生存需要和发展需要。生存需要是维持人类生产的基本需要，属于第一层次的需要；发展需要，是指在满足维持性需要之后，进一步提高人类生活水平的各项需要，属于高层次的需要。只有在先满足了第一层次需要之后，才能满足第二、第三层次的需要。公共支出的目的是满足社会共同事务的需要，这种需要也呈现出维持性需要和发展性需要的层次性特征。社会共同需要的这一客观层次性，决定了在公共支出安排时，必须先保证维护性公共支出，后满足发展性公共支出。

维持性支出，并不是简单的维护上年度已经达到的支出水平和支出总量，它是指维持社会简单再生产所必须满足的、社会共同事务消费的最低支出量。就公共财政而言，是指维持社会共同事务活动的原有效能，或其服务的质与量不低于原有水平所必须的最低限支出。一般来说，维持性支出包括维持性消费支出和维持性积累支出两部分。其中前者是保障社会共同事务活动的原有效能及服务水平所必须的、最低限度的消费性支出，如必须由政府集中举办的科教文卫、社会福利、行政管理及国防事业等方面所需的支出。后者是指政府为维持社会共同事务活动的原有水平而必须安排的非生产性支出和生产性支出。

发展性支出，是政府在满足维持性社会公共需要的基础上，用于进一步提高社会共同事务活动的效能和提高服务水平的支出，如用于环境保护、经济增长等方面的支出。

（二）公平分配的原则

市场机制遵循效益最大化原则，但市场交易不能进行有效的再分配和实现社会公平。由于初始条件的不均等，例如权力分配的不公平、天赋条件的差异、地区条件的差距等，以及经济运行本身存在的时间和空间上的不均衡问题如失业等问题，需要政府通过再分配加以克服，为此公共支出的安排必须遵循公平分配的原则。

（三）社会稳定与发展原则

由于市场经济不可能自动、平衡地向前发展，存在着周期性的经济波动，需要政府运用经济政策手段，尤其是财政手段来“熨平”经济的波动，实现高就业、低通货膨胀的经济增长。如政府在投资和消费过热时减少公共支出；在经济不景气时增加公共支出，尤其是增加基础产业、基础设施投资支出，以拉动经济增长。当然，反周期的公共支出政策要配合货币政策，方可奏效。公共支出在促进经济社会可持续发展的原则，主要表现为增加教育科技投入，增加消除贫困、保护生态环境、提高卫生保障水平等方面的政府支出，以实现社会经济持续、稳定、健康地发展。

四、公共支出内容分类

（一）研究公共支出内容分类的必要性

公共支出分类，就是按照一定标准，将公共支出进行划分和

归类。对公共支出进行分类的必要性在于：其一，随着经济与社会不断发展，公共支出规模不断扩大，内容不断增加，对公共支出进行分类，有利于合理有效地使用政府资金，加强政府财政资金的管理和监督；其二，分类标准的多样性决定了公共支出内容有多种子要素组合，每一种组合都反映了特定视角的公共支出状况。对不同组合内容的公共支出进行研究，有利于全面综合分析公共支出的真实状况，从整体上分析公共支出中存在的问题及成因，多视角多层面探讨实现支出分配合理化的途径。

（二）公共支出分类的演进

从世界范围看，公共支出分类的方法，经历了一个较长的演进过程。多年来，支出分类的目的和依据，从反映政府意图和目的，到承担义务、实行管理、制订计划，进而过渡到体现政府功能，发生了较大变化。这个演进过程受到至少两个因素的影响：一个是由于采用了计划预算（按方案编制预算）的方法，要求保持预算内部结构的一致性；另一个是由于新的支出要素的增加，要求支出分类与其保持良好同步性。^①大致上讲，公共支出分类经历了以下几个主要阶段：

1. 根据机构组织和支出目标进行支出分类

“支出最初是根据机构组织和支出目标，如用拨款购买的商品与劳务来分类的”。“预算分类主要考虑的问题，是更好地理解政府的意图和目的”。^②支出的主要目的是为资金要求和控制作用提供基础。这种支出分类的一个重要特点是分项列举支出，因

① 参见（美）A·普雷姆詹德：《预算经济学》，中国财政经济出版社1989年版，第275—280页。

② （美）A·普雷姆詹德：《预算经济学》，第261、275页。

而又把这种预算称为传统预算或分项列举预算。

2. 根据政府功能进行支出分类

20 世纪 50 年代,在美国“第一届胡佛委员会”和“第二届胡佛委员会”的推动下,传统预算支出分类有了新的突破。该委员会把政府活动分为功能、活动和规划三大类,以此为根据进行支出分类。“如果预算分类可用作政策制订的可靠工具,那么它应该能够指明达到的目的、负担的归宿和政府支出的效益。”^①联合国 1958 年出版了《政府事务的经济和功能分类手册》,把政府功能分成 15 种,归为 5 大类——一般服务、国防、社会 and 居民服务、经济服务、未分配支出。《手册》对传统预算的不足之处作了明确的阐述,但是对政府的功能所进行的分类却过于总结,以致不能充分符合政策的需要,因而大部分政府把这种分类当作一种反映支出安排的补充分析表,而不是用作编制预算的业务指导。

3. 根据计划—方案—预算制度进行支出分类

50 年代美国采用的功能和方案分类,很快就证明不能充分地满足日益增长的预算管理的需要。人们认为,按功能划分的预算结构仍然是审计员的预算结构,而不是适用于管理或经济目的的预算结构。这种预算结构无助于计量成本,不便于反映一个预算功能与另一个预算功能的关系。一个科学的预算结构,“应该设计得足以提供一个框架,能确定各种明确的选择,确定有助于联系业绩来计量成本的信息系统。”^②因此,1965 年美国政府在支出分类中开始采用计划—方案—预算制度 (Planning - Pro-

① (美) A·曾雷姆詹德:《预算经济学》,第 277 页。

② (美) A·曾雷姆詹德:《预算经济学》,第 278 页。