

山东省 财政分配结构研究

SHANDONGSHENG
CAIZHENG FENPEI JIEGOU YANJIU

尹慧敏/编著

山东省财政分配 结构研究

尹慧敏 编著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 于海汛

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

山东省财政分配结构研究

尹慧敏 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

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

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

富达印刷厂印刷

三佳装订厂装订

787 × 1092 16 开 20.5 印张 330000 字

2004 年 12 月第一版 2004 年 12 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7 - 5058 - 3884 - 9/F · 3206 定价：32.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

财政分配不仅是一个重要的经济问题，也是一个重要的政治问题和社会问题，直接关系到改革发展稳定的全局。党中央、国务院对此一直高度重视，社会各界也十分关注。当前，随着我国经济的快速增长和经济效益的稳步提高，国家财政收支规模逐步扩大，财政保障能力显著增强，财政分配结构不断优化。但是由于经济结构的调整和经济体制改革的不断深化，财政分配也出现了一些新情况和新问题，财政分配结构还不能很好地适应社会主义市场经济体制和公共财政的要求。因此，我们必须从贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的高度出发，加强对财政分配及其结构问题的研究，优化财政分配结构，促进经济增长、经济结构调整和经济与社会的协调发展。

财政是国民经济的综合反映。研究财政分配结构问题，不能局限于就财政论财政，而是要从财政与经济的相互关系上进行分析和把握。一方面，财政分配结构受经济发展水平和经济结构的制约，财政分配结构可以显示经济发展程度和经济结构特点；另一方面，财政分配结构对经济发展和经济结构具有能动作用，调整优化财政分配结构可以推动经济发展和经济结构优化，促进经济平稳运行和经济社会协调发展，更好地发挥财政的职能作用。构建和谐社会的战略要求对关注、关心和改善财政分配提出了新的要求，我们不但要对财政分配总量或财政收入给予较多关注，而且要更加重视财政分配结构问题。

尹慧敏等同志编著的《山东省财政分配结构研究》是一项从分配结构角度研究财政经济问题的成果，揭示了财政分配结构和经济结构面临的一些共性问题，对于优化结构、促进发展有积极的借鉴意义。这项研究成果有以下几个特点：一是研究问题的视角较好，从财政与经济的关系着眼，分析山东省财政分配结构状况，既能针对财政实际问题进行具体分析，又能跳出财政看财政，从本质层面上找问题。二是立意比较新颖，将

优化财政分配结构与贯彻落实科学发展观和公共财政建设有机结合起来，赋予优化财政分配结构以更深刻的内涵。三是立体感较强，从财政分配与经济总量、财政收入结构和财政支出结构三个层次分析山东省财政分配结构特点及变化情况，对于研究地方财政分配结构问题提供了很好的思路。

作为地方财政部门的领导同志，能够抽时间研究财政发展的长远与战略问题，这种精神难能可贵。《山东省财政分配结构研究》体现了较好的针对性和应用价值。财政分配结构面临的一些重点问题，比如财政收入与GDP关系、税收与非税收入、财权与事权划分、统筹城乡与区域财政发展和财政资金市场化运作等，在这项研究中都有相应的分析和论述，所表达的有些观点体现了较好的探索精神和新的创意。山东省在缓解县乡财政困难方面采取了大的动作，制定实施了十多项改革及配套措施，在一定程度上得益于他们对财政分配结构及其规律研究把握得比较准确，从而使财政的政策措施具有较好的针对性和可操作性。

总体上看，《山东省财政分配结构研究》卓有价值，可以引起我们对财政分配结构问题进一步的关注和思考。当然，财政分配结构问题涉及面比较广，影响因素也比较多，增加了研究工作的难度，由此也造成这项研究成果在某些问题的分析上还有一定的不足，需要继续追踪研究。

当前，我国的改革开放和经济社会发展进入了一个关键的历史时期，财政工作者肩负着重要的历史责任，面临的工作任务十分艰巨。我们要以科学发展观为指导，进一步加强对财政经济理论和现实问题的研究，不断提高理财水平，推动经济社会健康发展，为构建社会主义和谐社会做出应有的贡献。



目 录

主报告 山东省财政分配结构研究	1
一、导论	1
(一) 研究背景	2
(二) 选题意图	3
(三) 研究框架	3
(四) 研究方法	5
(五) 创新和不足	5
(六) 应用价值	6
二、财政分配结构的基本理论问题	7
(一) 财政分配结构的含义	7
(二) 财政收支规模的一般理论	8
(三) 影响财政分配结构的主要因素	12
三、山东省财政分配总量关系分析	19
(一) 山东省财政收入影响因素的因子分析	19
(二) 山东省 GDP 收入构成分析	25
(三) 山东省 GDP 与财政支出结构的模型分析	29
(四) 简单结论	32
四、山东省财政收入结构实证分析	32
(一) 财政收入规模分析	33
(二) 财政收入的税收与非税收入构成分析	36
(三) 财政收入的产业构成分析	41
(四) 财政收入的所有制构成分析	43
(五) 财政收入的层级结构分析	46
(六) 财政收入的区域结构分析	50

五、山东省财政支出结构实证分析	51
(一) 财政支出规模分析	51
(二) 财政支出的主要项目结构分析	53
(三) 财政支出的层级结构分析	61
(四) 财政支出的地区结构分析	63
六、山东省财政分配结构存在的主要问题及成因	65
(一) 存在的主要问题	66
(二) 从财政与经济的关系分析	73
(三) 从公共财政建设的要求分析	78
(四) 从中央与地方财政关系分析	80
七、美国、日本和法国财政分配结构概况	81
(一) 财政收入与 GDP 关系	82
(二) 财政收入结构	83
(三) 财政支出结构	89
(四) 财政体制结构	95
(五) 几点启示	99
八、优化财政分配结构的原则、思路和措施	100
(一) 优化财政分配结构的原则	101
(二) 优化财政分配结构的思路	104
(三) 优化财政分配结构的措施	107
 专题报告之一 税制结构对山东省税收结构与经济结构的影响	 118
 专题报告之二 山东省国有企业利润分配与财政投资研究	 145
 专题报告之三 山东省非税收入现状与结构研究	 167
 专题报告之四 山东省财政支出结构与对策研究	 184
 专题报告之五 关于减免农业税后乡村两级运转情况的调研报告 ...	 209
 专题报告之六 山东省省以下财政体制研究	 223

专题报告之七 烟台市财政分配结构研究	246
专题报告之八 潍坊市财政分配结构研究	264
专题报告之九 德州市财政分配结构研究	277
专题报告之十 济宁市县级财政分配结构研究	298
主要参考文献	318
后记	319

山东省财政分配结构研究

一、导论

财政在国民收入分配中起主导作用。这一方面是由于参与国民收入分配的各方主要是依据国家财政政策进行分配，并且国家可以根据经济和社会事业发展的需要，通过财政政策对参与分配各方的比例关系进行程度不同的调节；另一方面财政也是参与国民收入分配的主要关系方之一，在经济总量结构中占有相当的份额，国家财政收入与企业和个人收入形成一种互动的内在联系。因此，可以说财政分配是国民收入分配的主渠道，对于确定国民经济中的重大比例关系进而推动经济和社会事业健康发展具有十分重要的作用。

财政分配的总量关系主要取决于财政分配的政策框架，在财政分配政策框架既定的情况下，财政分配结构更能体现财政分配的政策效果、财政职能的发挥状况和财政资金的使用效益。因为财政是国民经济的综合反映，经济发展的速度、质量和效益都能通过财政分配尤其是财政分配结构充分体现出来。从财政与经济的关系看，一般情况下，经济发展的速度、质量和效益较好，也就基本实现了财政的政策目标，同时财政也可能呈现较好的分配结构情况。财政具备了较好的分配结构基础，财政运行和财政职能发挥就有了相应的保障，财政改革和公共财政建设的步伐就能相应加快，财政资金使用效益也能得以提高。

财政分配结构与财政分配总量既存在一定的相关性,但是又不完全一致,随着财政分配总量的增加财政分配结构也会逐步改善,总量增加未必带来结构改善,甚至在某些特定情况下或特定时期,总量和结构还会呈现出一定的逆向性。因此,研究财政与经济的关系问题,仅仅着眼于总量是不够的,在分析总量关系的同时也应该关注结构问题,进一步说,从质量和效益的角度看,结构问题更为重要。

(一) 研究背景

当前,我国改革开放和全面建设小康社会进入了一个关键时期。山东省按照中央和国务院方针政策的要求,制定了经济社会发展的战略规划和贯彻落实措施。2003年省委工作会议以后,全省上下层层动员,形成了干事创业的良好氛围。随着省委、省政府一系列重大战略措施的贯彻落实,全省保持了经济社会稳定快速发展的势头,经济发展的活力和后劲显著增强。同时,在经济社会发展势头较好的情况下,经济发展和财政改革中的一些深层次矛盾和制约因素也日渐显现出来。

一是1994年实行分税制财政改革以来,山东省经济和社会事业取得了快速发展,经济总量和发展速度在全国处于前列,但与南方几个先进省份相比,山东省经济结构和财政分配结构也存在明显的差距。财政分配结构面临“两个比重”较低的突出问题,即地方财政收入占生产总值的比重较低和税收收入占地方财政收入的比重较低。“两个比重”较低制约了地方财力的有效增长和财政职能作用的充分发挥。

二是贯彻落实科学发展观、建设和谐社会需要转变经济增长方式,更加注重经济发展的质量。提高经济发展质量的重要途径是调整经济结构。财政分配结构既能反映经济结构方面的问题,又能对经济结构产生重要影响。如何从贯彻落实科学发展观和建设和谐社会的高度加大结构调整的力度,财政要选择合适的着力点,制定相应的措施。

三是政府职能转换和公共财政建设需要财政创新管理方式,提高运行效率,增强保障能力。但是财政改革涉及体制惯性、财力整合、配套措施和法制环境等方面的矛盾,推进财政改革步伐还必须具备相关方面因素的互动和改善。

对于经济和财政面临的一些深层次矛盾,只有通过加快改革和发展步伐,在改革和发展的进程中逐步加以缓解和解决。同时,解决这些矛盾和

问题，需要社会各界的共同努力。从财政角度看，优化财政分配结构是克服有关制约因素，促进经济和社会健康发展的有效途径。

（二）选题意图

经济决定财政，财政反作用于经济。财政对经济的反作用主要通过财政分配进行。评价财政分配的效果既要注重总量，也要注重结构。合理的财政分配结构能够促进经济发展，不合理的财政分配结构会对经济发展形成制约。研究财政分配结构问题，力图在以下几方面发挥作用：

一是有助于建立适合山东省经济和社会发展状况的财政收入增长机制。通过分析财政分配结构与经济增长的内在联系，进一步发挥财政作为经济发展“晴雨表”作用，使财政收入增长与经济和社会发展形成良性的互动关系。财政在促进经济增长方式转变和经济结构提升的同时，实现可用财力的有效增加。

二是有助于进一步完善地方财政体制。在逐步理清地方各级财政之间财权和事权关系的同时，加大省级财政对于统筹发展的协调力度，通过完善转移支付制度和财力向基层适当倾斜，缓解县乡财政困难等突出问题，促进经济社会协调发展。

三是有助于加快公共财政建设。通过分析财政分配结构，明确财政分配结构范围、项目调整的方向和重点，推动财政职能转换；同时为了达到优化财政分配结构的目标，财政在管理方式上还必须进行相应的改革和创新，提高财政管理水平，增强财政保障能力。

（三）研究框架

财政分配结构涉及的内容比较宽泛，从财政与经济总量的关系到财政预算收支结构，与财政分配结构有关的因素较多，但是作为一项课题研究，必须确定研究的重点和核心内容。本课题将财政分配结构分为大口径、中口径和小口径三个层次。大口径的财政分配结构是指财政与经济总量初次分配的关系，主要是财政占经济总量的比重以及参与分配各方的比例关系；中口径的财政分配结构是指财政预算内、预算外和政府制度外资金的收支结构；小口径的财政分配结构是指财政预算收支结构。根据课题研究的意图和目标，我们将财政与经济总量分配关系和财政预算收支结

构作为课题研究的重点内容,并且在此基础上,将财政预算收支结构作为课题研究的核心内容。因为经济决定财政,从财政与经济总量关系的分析能把握财政收支规模、收支结构及其成因,进而使财政预算收支结构分析更容易展开,也更容易理解。将财政预算收支结构作为核心内容是因为财政预算收支结构是财政分配结构最直接的体现,财政分配结构的特点集中体现在财政预算收支结构上,分析把握了财政预算收支结构,就掌握了财政分配结构的主要内容。至于财政预算外和政府制度外资金没有给予过多的关注,主要是由于它们有相对独立的运作系统、渠道比较零散并且资料难以收集,进行专门研究效果可能更好。

基于上述考虑,我们将课题总报告内容分成三大部分:一是课题研究的提要和理论问题,由第一、二两部分组成,主要是说明课题研究的背景、意图、框架和方法,介绍与财政分配结构有关的理论要点,为以下的内容作铺垫;二是实证研究,由第三、第四和第五三个部分组成,主要是从经济总量关系、财政收入结构和财政支出结构三个层次分析财政分配结构,归纳提炼山东省财政分配结构的特点;三是分析问题和提出对策,由第六、第七和第八三个部分组成,主要是在实证研究的基础上,分析山东省财政分配结构面临的问题和原因,参考国外在财政分配结构方面一些较为成熟的做法,提出优化财政分配结构、促进经济调整、提高经济发展质量的政策建议。

在实证研究部分,三个层次有不同的侧重点。关于财政与经济总量的关系,重点内容是地方财政收入占 GDP 的比重问题。作为省一级研究这个问题,比之中央一级还多一层关系,即涉及到中央财政与地方财政的分配体制。客观地看,在统计口径上与 GDP 相对应的是境内财政收入,但是境内财政收入在中央与地方之间如何划分涉及因素较多,情况也比较复杂,比如有税种分享、行业分类、企业分级和出口退税等方面的交叉关系,从省级研究这个问题也缺少相关具体资料,起码在短期内难以收集齐全。所以本课题只能借助统计年鉴相关数据,进行大致情况分析,粗线条地说明问题。

关于财政收入结构,重点内容是税收占财政收入比重的分析。以税收与财政收入关系为主线,通过产业结构、所有制结构、层级结构和区域结构等情况分析,说明山东省财政收入结构的主要特点。在分税制统一的政策框架下,财政收入结构是经济结构和经济发展水平的反映,体现政府一定的政策取向,推动经济和社会发展。

关于财政支出结构，主要是财政职能和财政资金使用效率问题。在财政收入实现以后，资金的性质就发生了变化，财政资金成为公共资源。财政支出可以看成是政府行使职能更直接的体现，财政支出结构更直观地反映政府的职能特点和政策取向，使财政与经济社会发展的关系更为显性化。财政资金的使用效率能够反映政府运行成本和行政效率。

本课题包括 1 个主报告和 10 个专题报告。由于财政分配结构问题涉及内容较多，我们对一些重点问题从不同侧面进行了专题研究，但是受课题主报告篇幅所限，有些内容没有在主报告中反映，而是形成了 10 个专题报告。这些专题报告是课题研究的组成部分，它们从不同侧面分析研究了与山东省财政分配结构有关的问题，为完成主报告提供了相应支持。

（四）研究方法

关于财政收入占 GDP 比重和财政收支结构问题，涉及到的影响因素较多，主要有政府职能定位、经济发展水平和社会发展目标等方面。由于这些问题无论是从理论上还是从实践上目前都难以找到一个较为一致的标准，并且实际上也不可能存在统一的标准，因此，本课题研究的着重点是在实证上。借助有关理论成果说明现实财政分配结构选择中应该考虑到的影响因素，通过分析山东省财政分配结构，明确优化财政分配结构的方向，采取切实可行的措施加以推进，更好地发挥财政在新形势下的职能作用。所以，课题研究采取实证分析、比较分析和规范分析相结合的研究方法，通过实证分析，揭示 1994～2003 年山东省财政分配结构的变化情况，归纳山东省财政分配结构的特点；进行比较分析，在与江苏、浙江和广东省有关情况对比中找出山东省财政分配结构的相对不足，探讨形成财政分配结构差距的原因；在实证分析和比较分析的基础上，运用财政分配的有关理论，按照公共财政建设规范化的要求，提出优化财政分配结构的政策建议。

（五）创新和不足

根据我们掌握的情况，研究财政分配问题一般是从总体功能上或分收入支出大类进行论述，涉及财政分配结构的研究也大多是针对其中部分内容，专题研究财政分配结构的理论成果和实际应用资料比较少见，尤其是

系统研究山东省财政分配结构的资料还没有。全面系统地研究山东省财政分配结构是本课题的一个特点，课题研究在多方面有所创新。

一是选取了一个新的视角。从财政分配结构角度入手，通过分析山东省财政分配结构的特点和面临的问题，揭示出山东省财政分配结构在反映经济结构和经济发展水平的同时，还有在优化经济结构的基础上优化财政分配结构的内在要求，财政可以反作用于经济，优化财政分配结构对经济结构调整能产生积极影响。

二是采用了新的分析方法。通过收集整理有关数据和对有关指标进行筛选，建立因子分析法模型，用模型运算的结果反映了财政收入与经济增长的相关性，为分析财政收入与 GDP 的关系提供了技术支持。

三是提出了新的思路。比如对地方财政收入占 GDP 比重过低问题，分析说明了造成这种情况的主要原因是山东省第一产业比重大、第二产业中初级产业比重大和第三产业相对滞后；在财政贯彻落实科学发展观方面，针对山东省区域财政差距加大和县乡财政困难状况，提出进一步完善财政转移支付制度、财力向县级倾斜的措施，以加大财政协调统筹发展的力度，增强财政统筹发展的能力；在创新财政管理方式方面，提出充分发挥财政作为经济发展“晴雨表”的功能，利用财政分配结构相关数据分析，监测经济运行情况，为提高经济运行质量提供政策建议。此外，在加快财政职能转换、提高财政资金使用效益和开展财政资金市场化运作等方面也提出了建设性意见。

本课题研究主要不足有两点。一是由于资料短缺，对地方财政收入占 GDP 比重较低问题分析尚不够充分，虽然列出了几方面原因，但是还没有足够的数据作支撑；主报告中对于预算外和制度外资金情况基本没有涉及，在一定程度上影响了财政分配结构分析的全面性。二是当前研究财政分配结构，不同社会群体之间收入差距是一个十分重要的方面，也是构建和谐社会必须予以关注的重点问题，财政应当发挥应有的作用，但是由于这个问题比较复杂，涉及到财政分配和再分配，加之篇幅和时间所限，因而本课题对此没有进行分析和论述。

（六）应用价值

作为以实证为主的研究成果，本课题力求实现较好的应用价值。主要应当在以下几方面发挥作用：一是通过研究山东省财政分配结构，针对财

政分配结构反映出的山东省经济结构和经济发展面临的问题,提出加快经济结构调整步伐、推进经济社会健康发展的政策建议,供领导和有关方面参阅。二是参考课题成果,更加注重财政分配结构问题,从优化财政分配结构入手,研究制定相应的政策措施,在实际工作中加以贯彻落实,力争取得实效。三是作为一项财政分配结构专题研究成果,可以当成案例提供给相关研究机构或财经院校,由他们参阅的同时也征求他们的意见,以便在后续研究中进一步总结完善。四是可以作为山东省财政系统干部培训内容,让财政干部了解全省财政分配结构情况,认识到优化财政分配结构的重要性和有效途径,结合实际工作,加大优化财政分配结构的力度,提高财政管理水平。

二、财政分配结构的基本理论问题

分配或资源配置是财政的基本职能之一。在以往经济学和财政学涉及财政分配的研究中,关于财政分配总量的研究成果较多,从财政分配结构角度研究分配问题的成果还较少。借鉴有关财政分配的理论研究成果,对于我们加深理解财政分配结构问题是十分必要的。

(一) 财政分配结构的含义

财政是国家为了实现其职能的需要,凭借政治权力及财产权力,参与一部分社会产品或国民收入的分配和再分配活动,包括组织收支活动、调节控制活动和监督管理活动等。财政分配是以国家为主体的社会产品分配,财政部门的一切财政活动直接代表国家。因此,以国家为主体,就成为财政分配与其他社会分配形式的一个极重要的区别,由此决定了财政分配必然是全社会的集中性分配。

财政分配结构是以价值形式参与社会产品分配形成的财政分配内部的各种要素的整体构成。^①在不同的社会制度和历史背景下,财政分配的结构是不同的,在收入方面,它反映了国家财政从何种渠道,采用何种方式来获取公共收入,从而反映了国家对不同社会经济主体的政策取向;在支

^① 阎振维、申长平:《财政分配结构简论》,山西经济出版社1991年版,第8页。

出方面,它反映了国家财政将公共收入主要用于哪些方面,从而反映了国家对不同社会需求的重视和满足程度。财政分配结构有广义和狭义之分。广义的财政分配结构是指财政与经济总量的关系,用财政收支占 GDP 的比重来表示;狭义的财政分配结构可以分为两个层次:一是包括财政预算、预算外和制度外资金;二是指财政预算资金的结构。财政分配作为整个社会分配结构的分系统,要把握财政分配结构的规律性,既要研究财政分配内部各要素的比例关系,更要从财政分配与其他分配形式及经济结构的关系中综合研究。这样,一方面可以说明财政分配结构是怎样的;另一方面可以说明为什么产生这样一种分配结构。

当前省一级财政分配结构受统一税制和地方发行债券限制的影响,在收入方面几乎没有任何的政策弹性,因此,各省财政分配结构是基本趋同的。财政分配结构的不同,更多地受当地经济发展水平、经济结构、社会公共品需求结构、物价水平等的影响。所以我们研究省内的财政分配结构,更多地要从这几个方面来分析,说明财政分配结构的形成原因。

(二) 财政收支规模的一般理论

分析财政收入与 GDP 的关系,我们首先要寻求理论支持作为研究的基础。在不同的历史时期,不同的经济发展阶段,西方经济学家对财政收入与 GDP 关系的认识上都不尽相同,其经历了一个不断发展和演变的过程。这一过程大致可划分以下几个阶段。

1. 早期的财政收入规模理论。

这一阶段,主要强调自由企业制度,自由市场机制的经济以自由主义为经济思想的主流,反对政府运用政策手段对经济活动进行干预。在财政分配方面倡导财政收入规模最小化即为财政收入规模的最优化,这一时期的代表人物是亚当·斯密。1776年,亚当·斯密出版了《国富论》。在这部著作中,斯密对政府的职能作了经典的界定。斯密认为,自由企业制度和自由市场机制完全能够实现资源的最佳配置和经济发展,政府只须充当“守夜人”的角色。政府参与分配的时候,应尽可能减少对投资者和消费者的征税,而应将税收的重点放在对地主的地租上,在政府预算时,要坚持收支平衡的原则,除非是由于战争的原因,一般情况下不能有财政赤字,更反对采用发行国债的方式来弥补财政赤字预算的不平衡。此后法国经济学家萨伊继承了亚当·斯密“少支轻税”的思想,其在1803年出版

的《政治经济学概论》一书中提出了著名的萨伊定律，即供给能自动创造对自身的需求。根据萨伊定律，市场经济本身就是一个顺畅的过程，能够自动维持社会总需求与总供给的均衡，政府旨在维持总供求的干预也是多余的。在国家财政收支政策上，萨伊认为“最好的财政计划是最少的开支，最好的赋税是最轻的赋税”^①。早期的财政收入规模理论，主要奉行“少支轻税”的思想，这为后来现代新古典学派的财政政策的产生奠定了理论基础。

2. 财政支出规模理论的发展。

对于财政支出规模增长的理论解释主要有四种，包括宏观和微观两方面。宏观增长理论主要包括瓦格纳的“政府活动扩张法则”、皮考克和怀斯曼的“梯度渐进增长理论”、马斯格雷夫和罗斯托的“经济发展阶段论”；微观增长理论主要有鲍莫尔的“财政支出非均衡增长模型”。

德国经济学家阿道夫·瓦格纳认为，随着人均收入的增长，公共部门的相对规模也会提高，用以解释公共支出对 GNP 比率上升的原因。这里的相对增长是指政府支出占 GNP 的比率增长。而财政支出增长的原因从政治因素方面看，公共支出的相对增长被认为是国家活动规模扩大的结果。从经济因素分析，工业化及其发展使得市场关系日益复杂化，从而要求政府建立司法与行政制度来进行部门调节与规范。城市化是工业化的必然结果，城市化会产生拥挤，并引起外部性问题，从而要求政府干预。随着经济发展水平的提高，人们对教育、娱乐、文化、保健与福利服务的需求将会随之提高。由此导致政府支出在 GNP 中的比率不断上升。

梯度渐进增长理论揭示了财政支出增长的两类原因，即内在因素和外在因素。财政支出增长的内在因素是指公民可以忍受的税收水平的提高。一般来说，政府的意愿总是财政支出越多越好，这样可以使政府的权力不断扩大；而民众的意愿是税收负担越低越好。政府的征税水平一旦超过了公众的忍受限度，他们就会通过手中的选票行使否决权。因此，政府的财政支出水平在一定程度上受到税收水平的制约。但是，随着经济的发展和人均收入水平的提高，即使税率保持不变，税收收入也会随之增加，财政支出便与 GNP 呈同步增长。财政支出增长的外在因素是指社会动荡对财政支出造成的压力。在危急时期，私人部门无法解决战争、饥荒、经济危机等所造成的种种社会经济问题，只有政府采取行动才能缓解这些灾难对

^① 萨伊：《政治经济学概论》，商务印书馆 1963 年版，第 398 页。