

政府转型、公共支出调整 与 中国经济发展

刘俊英 冯海龙 著

ZHENGFU ZHUANXING GONGGONG
ZHICHU TIAOZHENG YU
ZHONGGUO JINGJI FAZHAN

中国社会科学出版社

本书得到以下单位和项目支持：

黄河文明与可持续发展研究中心

河南大学哲学与公共管理学院

河南大学地方政府与社会治理研究所

国家自然科学基金项目（41101124）

河南省高等学校青年骨干教师资助计划项目

政府转型、公共支出调整 与 中国经济发展

刘俊英 冯海龙 著

ZHENGFU ZHUYUAN YU
ZHICHU TIAOZHENG YU
ZHONGGUO JINGJI FAZHAN

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府转型、公共支出调整与中国经济发展/刘俊英,
冯海龙著. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0389 - 0

I. ①政… II. ①刘… ②冯… III. ①财政支出—
关系—经济发展水平—研究—中国 IV. ①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 259752 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 卢小生

责任校对 韩天炜

封面设计 杨 蕾

技术编辑 李 建

出版发行	中国社会科学出版社	出版人	赵剑英
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010-64073835 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站)		
	010-64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)		
网 址	http://www.csspw.cn (中文域名: 中国社科网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京市大兴区新魏印刷厂	装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2011 年 12 月第 1 版	印 次	2011 年 12 月第 1 次印刷
开 本	710×1000 1/16	插 页	2
印 张	16	印 数	1—6000 册
字 数	262 千字		
定 价	35.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

转型背景下政府公共支出的经济发展效应是公共经济领域关注的基本问题。改革开放 30 多年来，中国经济实现了高速增长，政府的财政政策发挥了重要作用，特别是适应市场经济发展的公共支出政策的不断调整。当前，中国经济快速增长的同时伴随着社会公平问题日益突出，经济发展失衡问题集中爆发。随着经济社会的发展，人们对于公共服务的需求不断增加，与此同时，近年来，政府在公共服务领域失责程度却不断加剧。在这一过程中，经济转轨的体制背景是一个具有重要影响的约束条件。结合体制转轨的背景，基于政府职能由经济建设型向公共服务型转变的视角，对政府经济职能的执行成本——公共支出进行研究，分析与政府职能转变相适应的政府公共支出转型及其对经济发展的影响，具有一定的理论价值和实践意义。

国内外关于公共支出的相关研究主要涉及了公共支出的含义与范围、公共支出的规模与结构、公共支出对于经济增长的影响和公共支出对于社会公平的影响四个方面。综合分析发现，以往的研究主要存在以下几点局限：第一，政府公共支出调整多以促进经济增长率最大化为唯一目标；第二，公共支出多归类为生产性支出和非生产性支出，对经济增长或社会公平的影响缺少二者的协同分析；第三，经济水平考察通常侧重于经济总量分析；第四，公共支出调整对具体的经济制度与经济体制多有忽略。鉴于此，本书结合发展经济学、公共经济学等相关理论，构建了一个崭新的公共支出分析框架，把经济增长与社会公平统一于经济发展的理论框架之中，基于政府职能转变的视角对公共支出转型及其对经济发展的影响等问题进行分析。

本书的主要内容有以下几个方面：

第一，从公共产品与政府职能理论分析入手，对政府职能转变与公共

支出转型的关系进行理论分析。经济转型使政府的行为目标和约束条件都发生了根本性变化。公共支出是政府行为的数量反映，体现政府政策选择和执行成本。公共支出结构的变化有效地度量了政府职能的转变。在中国，随着经济体制转轨，政府职能从经济建设型向公共服务型转变，公共支出结构也应当从原来的经济建设型转向公共服务型。

第二，考察中国公共支出转型中公共支出规模与结构变化的时空特征，并通过部分发达市场经济国家和发展中国家经济发展水平与公共支出规模结构的国际比较，剖析中国政府在安排公共支出方面存在的与政府职能转变不相适应的问题。研究发现，中国的公共支出结构事实上已经从经济建设型转向公共服务型；改革开放以来，中国政府提供的公共服务产品还较短缺，其公共服务职能并没有得到切实的增强。

第三，依据公共支出转型中规模结构调整与经济发展水平关系的理论推论，采取中国相关年份的时间序列数据和省级横截面数据，运用向量自回归方法，实证检验政府公共支出转型中公共支出规模结构调整与经济发展水平之间的长期和短期均衡关系及其因果关系。接着，以中部六省为例，就公共支出转型对经济发展的三维影响进行分析。另外，本书还采用最小二乘法，估计了公共服务支出总量与结构对经济增长与社会公平的影响。研究发现：在中国目前经济社会发展水平还较低、社会公共设施和公共服务水平与市场经济较发达国家相比也非常不足的情况下，教育、医疗、卫生等公共设施与服务水平表现为对经济发展水平的负向作用；基本公共服务支出的名义 GDP 所占比重与经济发展水平正相关；政府预算内支出的名义 GDP 所占比重与经济发展水平为反向变动关系；长期而言，经济建设支出、地方财政支出是经济发展的格兰杰原因，公共服务支出、基本公共服务支出和政府预算内支出不足，而基本公共服务支出与经济发展呈双向因果关系，反过来，经济发展水平还是政府预算内支出增加的长期原因；公共服务支出的增加并没有带来预期的经济增长效应，同时也没有导致全社会成员公平地享有经济增长的好处；一般公共服务支出占总支出的比重的增加抑制了经济增长，也不利于提升社会公平；教科文卫等基本公共服务支出占总支出的比重的增加对经济增长有促进作用，同时能显著提升社会公平。

第四，结合中国实际，对公共支出由经济建设型向公共服务型转型的

影响因素进行分析。研究发现，经济总量规模、体制因素、收入不平等状况、财政供养人口和转移支付规模为公共支出转型的重要影响因素，但其对公共支出转型的影响程度具有非均衡性。

第五，分析转移支付对中国地区公共服务水平的影响。研究发现，一个地区的财政收入、经济发展水平、地区转移支付总量、一般性转移支付与中国区域间教育的均衡发展正相关，而税收返还则阻碍了地区教育均衡；地区的财政收入、人均 GDP、人均净补助、一般性转移支付、专项转移支付与人均卫生经费、人均社保经费呈正相关关系，而税收返还阻碍了人均卫生经费、人均社保经费水平；专项转移支付没有在用途上进行合理安排，妨碍了社会保障事业的发展。

第六，探讨政府转型中的公共服务体制建设问题。分析政府转型中公共服务体制建设在当前的必要性。当前公共服务体制存在的问题：一是中央和地方没有形成规范的分工和问责制；二是公共财政制度不完善；三是城乡统一的公共服务制度不完善。提出公共服务体制建设的重点是：公共服务型政府的构建、公共财政体制的建立、公共服务市场体制的完善与推行公共服务均等化。

最后，提出六点政策建议：一是政府公共支出政策应从效率观转向以再分配为核心的公平增长观，以公平促发展；二是加快公共支出转型，进一步提高公共服务性支出尤其是基本公共服务支出比重，把建立公共服务体系作为推进政府职能转型的主要任务；三是尽快实施基本公共服务均等化，发挥其调节社会收入公平的作用；四是加快公共财政体制建设，克服政府支出严重低效浪费现象；五是进一步完善转移支付制度；六是注重适度调节公共支出总量来提高公共支出转型程度。

本书是一个基于经济转型背景下进行公共支出经济发展效应研究的崭新议题。在整个研究的推进过程中，也存在一些局限：

第一，本书使用的样本量相对较少，并且有些具有地域和产业限制，样本数据质量还可能有待提高，一定程度上影响了研究假设检验模型参数估计值的理想程度，影响了研究结论的适用程度。

第二，就公共支出转型结构而言，经济建设支出与公共服务支出两大类支出的数据采用的是一般预算内支出。这主要是考虑到一般预算内支出在时间序列上具有相对的稳定性和可比性，而预算外支出由于统计口径几

经变化，可信度降低，而且限于数据收集与处理的困难，无法对其结构进行准确分类，本书没有将其纳入到两大类支出。

第三，本项研究在实证检验过程中，忽略了某些与主要研究变量没有直接关联的变量，比如，略去了国家财政债务还本付息支出。由于官方未公布过公债的利息支出数据，随着公债的发行量越来越大，利息支出占GDP的比重将会提高。据有关方面预测，中国预计10年后利息支出将占GDP的4.5%，加上预算外支出，中国公共支出远比目前的高。

第四，经济发展这一概念内涵丰富，经济发展指标体系的构建本身具有较大的复杂性。根据研究初衷，笔者仅就经济总量增长、经济结构优化和社会公平程度提升三个方面进行相关指标遴选，加上数据收集与处理的困难，经济发展指数的构造会存在一定的偏差，这对本书结论的可信度会产生一定的影响。

这本书是国家自然科学基金项目“促进区域经济协调发展的公共支出宏观效应及其影响机制研究”（批准号：41101124）的阶段性成果。当然，它肯定还有其他不成熟和不完善之处，希望通过本书的出版，建立一个能够与广大读者交流的平台，在相关的领域继续深入研究，取得更多更好的成绩。

作者

2011年5月

目 录

前言	1
导论	1
一 选题依据与研究意义	1
二 研究对象的两个范畴界定	5
三 研究内容与方法	13
四 主要贡献	14
五 主要结论与政策建议	16
第一章 理论基础与研究综述	23
第一节 公共支出基本理论	25
一 公共支出理论	25
二 公共支出结构理论	36
第二节 国内外相关研究文献综述	38
一 公共支出与经济增长的文献综述	38
二 公共支出与社会公平的文献综述	44
第二章 政府职能转变与公共支出转型	53
第一节 公共物品与政府职能	53
一 公共物品与私人物品	53
二 公共经济与私人经济	55
三 转型背景下政府职能界定	56
第二节 政府职能转变与公共支出转型	62
一 政府职能范围调整与公共支出结构变迁	63
二 转型期政府职能转变——“经济建设型” 转向“公共服务型”	66
三 转型体制下的财政制度与政府公共支出	71

四	政府职能转变与公共支出结构转型的关系	73
五	政府职能转变与公共支出结构分析	76
第三章	公共支出转型:现实考察与国际比较	79
第一节	转型中公共支出规模考察	79
第二节	转型中公共支出结构考察	82
一	公共支出的一般结构变化	82
二	公共支出转型的结构分析:基于政府职能 转变视角	83
三	当前我国公共支出转型中的结构问题 与启示	86
第三节	公共服务支出水平与结构	89
一	公共服务范围的界定	89
二	公共服务支出规模与结构的时空特征	92
第四节	经济建设支出水平与结构	118
第五节	从公共支出转型看公共服务型政府 建设中的几个问题	123
一	基本公共服务短缺的原因分析	124
二	基本公共服务区域非均等化的原因分析	125
三	行政管理费支出失控的原因分析	127
第四章	转型视角下公共支出调整的经济发展效应	129
第一节	转型视角下公共支出调整与经济发展关系	130
一	转型中公共支出规模结构与经济发展关系的 理论框架	130
二	公共支出转型的经济发展效应分析	136
三	主要结论	155
第二节	公共支出转型对经济发展的三维影响分析: 以中部六省为例	158
一	研究背景与问题的提出	159
二	中部经济发展水平与公共支出水平:现实描述	161
三	中部政府公共支出对经济发展三维影响分析	164
四	中部崛起中的政府公共支出:政策启示	173

第三节 公共服务支出分别对经济增长与社会公平的影响分析	174
一 模型设定与变量选取	174
二 实证检验结果	175
三 主要结论	177
第四节 公共支出转型对公共服务型政府建设的启示	177
第五章 公共支出转型的影响因素分析	182
第一节 公共支出转型的影响因素:理论分析	182
一 经济总量规模	182
二 体制因素	183
三 工业化和信息化水平	183
四 城镇化水平	183
五 收入不平等状况	183
六 社会失业问题	184
七 财政供养人口	184
八 财政转移支付规模	184
九 民政事业费增长率	184
十 人口增长率	184
第二节 公共支出转型的影响因素:实证检验	184
一 模型设定与数据处理	184
二 检验结果与分析	186
第三节 主要结论	191
第四节 一个启示:公共支出转型与经济发展方式转变	192
第六章 转移支付与地方公共服务水平	195
第一节 转移支付制度	195
第二节 公共服务均等化	197
一 公共服务均等化含义解读	197
二 公共服务均等化的意义	198
三 中国公共服务供给非均等化现状	199

第三节	转移支付对地方公共服务供给水平的影响	202
一	相关研究回顾	202
二	财政转移支付对地方基本公共服务供给水平 影响分析	203
三	转移支付对地方基本公共服务供给影响的 实证检验	204
四	政策建议	208
第七章	政府转型中的公共服务体制建设	209
第一节	政府转型中公共服务体制建设的必要性	209
第二节	我国公共服务体制建设存在的问题	210
第三节	公共服务均等化约束下公共服务体制建设 的保障	211
一	按照基本公共服务均等化的要求,加快建立 中央与地方公共服务分工体制	212
二	明确目标,建立公共财政体制	212
三	建立以公共服务为基础的公务人员政绩 考核制度	213
第四节	公共服务体制建设的重点	213
一	构建公共服务型政府,充分发挥政府公共服务 的主体作用	213
二	公共财政体制的建立	218
三	完善公共服务市场体制,推进公共服务市场化 改革	224
四	推行公共服务均等化	230
参考文献		234

导 论

一 选题依据与研究意义

(一) 选题依据

1. 理论背景

经济增长是经济学永恒的主题，从经济增长理论发展来看，最早的经济思想可以追溯到亚当·斯密时代，但由于其思想受自由放任的主导，并不能提供政府政策干预方面的建议，自 20 世纪 60 年代末就停滞了。80 年代后期，以罗默、卢卡斯为代表的内生增长理论^①把人力资本、研究开发资本、政府提供的公共服务等变量纳入生产函数模型，改变了边际产品递减趋势，使经济产生内生增长成为可能。内生增长理论为政府干预提供了理论支持。

1979 年开始实施的改革开放政策，把中国经济推进了复杂的、艰巨的“转轨时期”。这个转轨时期的复杂性、艰巨性集中表现在它由三种“转轨”交织在一起：一是经济体制上从计划经济转向市场经济；二是经济结构上从“二元经济”转向现代化工业经济；三是增长方式从粗放型转向集约型，特别是转向以科学发展观为基础的可持续性型（黄范章，2008）。中国作为新兴市场经济体，为了赶超西方早已成熟发达的市场经济国家，不得不借助政府的力量。著名日本经济学家青木昌彦（1998）在《政府在东亚经济发展中的作用——比较制度分析》一书中指出，东亚发展中国家在其经济发展中政府发挥了重要主导作用。世界银行在其 1993 年发表的《东亚经济奇迹》研究报告中，把东亚经济的高速增长归

^① 内生增长理论萌芽于 20 世纪 60 年代，阿罗（1962）、卡尔多（1962）、宇泽（1965）和康利斯克（Conlisk，1969）先后发展了技术进步内生化模型。进入 20 世纪 80 年代，罗默（1986）和卢卡斯（1988）的研究工作引发了内生增长理论的新浪潮。

功于政府经济政策的灵活性和主导性 (World Bank, 1993)。

当前, 中国的发展出现了增长失衡, 即经济快速增长的同时伴随着社会公平问题日益突出 (中国经济增长与宏观稳定课题组, 2006)。随着经济社会的发展, 人们对于公共服务的需求不断增加, 但与此同时, 近年来, 政府在公共服务领域的失责程度不断加剧, 中国经济发展失衡问题集中爆发。在这一过程中, 经济转轨的体制背景是一个具有重要影响的约束条件 (吕炜、王伟同, 2008)。伴随中国经济的持续增长, 城乡居民收入差距高达 12 倍以上 (李永友、沈坤荣, 2007)。改革开放进入深化阶段之时各方的观点和数据不约而同地提示我们, 在注重发挥市场配置资源效率的同时, 缩小收入差距、实现社会公平已成为未来经济发展中不容忽视的重大问题。经济增长固然能提高人民生活水平, 但社会公平问题不是靠经济增长就能自动解决的。经济发展是全面的、多元的发展过程, 经济增长是社会公平的物质前提, 社会公平是经济实现可持续发展的内在保证 (吕炜, 2004)。

改革开放 30 多年来, 中国经济实现了高速增长, 这里面固然有体制改革、对外开放、扩大贸易等因素的推动, 政府的财政政策也发挥了重要作用, 特别是适应市场经济发展的公共支出政策的不断调整。公共支出范围和结构的调整, 历来是实践中各国政府实现社会公平、推动经济可持续发展的最为重要的政策手段与方式之一。

伴随中国经济的转轨与社会主义市场经济体制的确立和不断完善, 政府职能由经济建设型向公共服务型转变。公共支出作为政府干预经济的数量反映, 作为政府政策取向的实现手段和表现形式, 必然发生转型, 即由经济建设型转向公共服务型, 公共支出规模与结构也会相应地发生较大的调整。在当前以统筹经济增长与社会公平的经济发展作为宏观调控目标的背景下, 政府公共支出转型必然体现这一目标要求, 那么, 公共支出转型以及转型中公共支出规模与结构的调整对经济发展产生的影响问题自然成为本研究关注的问题。阿罗和库兹 (Arrow and Kurz, 1970)、拉姆 (Ram, 1986)、Aschauer (1989)、巴罗 (Barro, 1990)、Devarajan、Swaroop 和 Zou (1996)、刘溶沧和马拴友 (2001)、龚六堂和邹恒甫 (2001)、吕炜 (2004)、寇铁军和金双华 (2002) 等国内外学者的研究为这一问题的研究提供了理论基础。

2. 实践背景

党的十六大报告已明确提出了“要全面建设小康社会，国内生产总值到2020年力争比2000年翻两番”的宏观调控目标；党的十六届五中全会提出，“要实现国民经济持续快速协调健康发展和社会全面进步，取得全面建设小康社会的重要阶段性进展，在优化结构、提高效益和降低消耗的基础上实现2010年人均国内生产总值比2000年翻一番，全面落实科学发展观，保持经济平稳较快发展，既要有较快的经济增长速度，更要注重提高经济增长的质量和效益，加快经济结构的战略性调整，加快经济增长方式的转变，促进城市经济协调发展，努力构建和谐社会”；党的十七大报告强调，“建设服务型政府”，“要促进国民经济又好又快地发展”，“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生”。这就要求各级政府部门首先要以经济增长作为宏观调控目标，同时要优化经济结构和维护社会公平。不仅要注重经济总量的增长，更要注重人均福利水平的提高，逐步缩小收入差距，促进地区间的协调发展。

进入21世纪后，中国经济运行进入一个全新的时期，非政府属性的投资主体逐渐取代政府投资主体成为社会投资的主力，政府职能从以往的经济建设型政府向公共管理的服务型政府转变。尤其是当前，中国经济外有全球金融危机乃至全球经济很可能面临的衰退，内有自身经济发展调整的需要，整个宏观经济下行趋势已经非常明显，这种情况下，财政政策应该及时转向保增长、促发展的扩张型的轨道上来，出台更加有力的扩大国内需求的措施（安体富，2008）。政府如何运行公共支出手段进行理性的宏观调控问题愈发重要。

回顾改革开放30多年来走过的历程，我们须重新审视中国政府职能转型过程中政府在公共支出安排上仍然存在的突出问题。

首先，从公共支出的规模看，1978年以来，中国公共支出占GDP的比重经历了一个先降后升的“U”形变化过程，但总体上仍然呈下降趋势。从改革初期的30.78%下降到1996年的11.15%，随后恢复到2006年的19.17%^①。相对于国际水平，中国的公共支出规模明显偏小。尽管政府职能随着经济社会环境的变化在不断的调整，公共支出水平没有一个

^① 根据《新中国五十五年统计资料汇编》和《中国统计年鉴》（2006、2007）计算得出。

约定俗成的标准，但在中国市场建设和公共服务急需政府支持时，政府支出规模的狭小，只能说明中国政府职能的严重缺位。19世纪，德国经济学家阿道夫·瓦格纳认为，随着人均收入水平的提高，公共支出的相对规模也应随之提高，而中国公共支出的相对规模变化趋势与瓦格纳法则是相背离的，这种背离是否与中国经济发展相适应呢？现有的研究并没有从理论与实证角度给出明确的依据，只停留在简单的定性分析上。

其次，伴随政府职能由经济建设型向公共服务型的转变，公共服务性支出比重逐年增加。在公共支出结构安排上，却存在着基本公共服务短缺、公共服务供需矛盾日益加剧的倾向。改革开放以来，中国的经济建设支出规模无论从它的GDP所占比重还是总支出所占比重来考察，总体上都是持续下降的，这一点与改革开放以来中国政府经济建设职能的相对不断缩减是相对应的；而公共服务支出从其占总支出的比重考察，改革开放以来是有较明显的上升的，但从其占GDP的比重来看，公共服务支出水平与改革开放初期相比变化不大。也就是说，随着中国经济水平的提高和政府职能的转变，公共服务支出水平并没有得到相应的提高，这恰恰反过来说明了改革开放以来中国政府的公共服务职能并没有得到切实的增强，提供的公共服务产品还较短缺。基本公共服务支出水平与教育、医疗、就业等社会发展的需求尚有较大的距离。

最后，转轨体制下，政府财政能力在高速增长的同时，其支出安排却受到了体制方面的很大制约，导致中国经济增长所带来的好处并没有被全社会成员公平地享有。持续扩大的收入差距不得使我们对中国经济增长提出这样的疑问：中国的经济到底应该为谁增长或者说中国到底应该实行一个什么样的增长？中国正处在经济转型时期，公共支出规模与结构的调整应体现这一现实要求。与此同时，公共支出“越位”与“缺位”现象并存，该保的保不住，不该保的又包揽过多，使有限的财政资源不能发挥使用效益，这种公共支出结构与市场经济条件下公共财政体制的建设不相适应。

在此理论和实践背景下，本书结合发展经济学、公共经济学、数理经济学和计量经济学相关理论，利用中国宏观经济数据以及省级横截面数据，结合体制转轨的背景，基于政府职能由经济建设型向公共服务型转变的视角，对政府经济职能的执行成本——公共支出进行研究，分析与政府

职能转变相适应的政府公共支出转型问题及其对经济发展产生的影响，以期发现政府职能转变过程中在公共支出安排上存在的问题，进一步探索科学发展观引领下政府如何运用公共支出政策解决当前经济社会发展失衡问题的可行途径。

（二）研究目的和意义

经济转型过程中制约中国经济发展的主要问题是市场起点较低和市场制度的缺失。一个完善的市场经济所内在要求的道德基础、市场制度和秩序，如果依靠自身发展，需要一个漫长的过程。鉴于中国市场经济体制尚不够完善，工业化进程较缓，市场化程度较低和市场制度的缺失，中国政府部门必须在市场建设需要的公共产品提供、社会公平、宏观经济稳定、收入分配等方面承担起基本的责任，切实转变政府职能。公共支出作为政府干预经济的数量反映，作为政府政策取向的实现手段和表现形式，必然由经济建设型向公共服务型转化，使其在提供公共产品与服务方面发挥基础性作用，在促进经济增长的同时维护社会公平，改善民生状况。

国外和国内的许多研究者的研究结果证实了调整公共支出规模与结构可以从宏观与微观方面促进经济的增长。中国政府公共支出在范围、规模与结构安排上，尤其是公共支出结构能否充分地体现政府职能转型和建设型财政向社会主义市场经济体制需要的公共财政转变这一转型特征？能否带来经济的可持续发展？即是说，在经济总量增加的同时，经济结构能否得到优化提升？社会公平程度能否得到较好的维护？公共支出的规模和结构调整与经济发展的关系在中国的具体表现如何？公共支出政策该如何支持中国经济又好又快地发展呢？

伴随着政府职能由经济建设型向公共服务型的转变，如果能从统筹经济增长、经济结构优化与社会公平提升的角度来研究经济转轨背景下政府职能转变过程中公共支出总量与结构安排方面存在的问题以及公共支出调整对中国经济发展的影响问题，对于提高政府对宏观经济的干预能力，优化公共支出结构，提高公共资源的配置效率，促进经济发展方式的转变，建立公共财政，统筹经济社会协调发展具有重要的理论与现实意义。

二 研究对象的两个范畴界定

公共支出与经济发展的关系是经济理论研究的主要内容之一，但在实际研究中，由于人们对经济发展概念内涵的不同认识，以及公共支出结构

本身的复杂性，政府公共支出与经济发展的关系研究呈现多样化特征。为此，我们首先对本书涉及的关键概念——经济发展和公共支出转型——进行分析。

（一）经济发展

若将经济发展理解为一定经济增长基础上的经济结构优化及经济质量有效提高，那么有关国计民生的普遍富裕、收入的合理分配、经济资源的有效利用等问题，便成为经济学中必须解决的课题。在本书的研究中，重点探讨伴随中国政府职能的转变带来的公共支出转型及其与经济发展的关系。本书所指的经济发展，既强调经济总量和结构优化的经济增长，也包括强调社会公平提升的公平增长，因为忽视社会公平的经济发展不是真正意义上的可持续发展的经济发展。

1. 经济总量增加是经济发展的基础和前提

经济发展的基础是以经济总量的增加为前提的。中国虽然经历了长期的经济快速增长，但是，无论从国内生产总值的总量指标还是人均指标，与发达国家和地区之间都存在很大差距，经济增长仍是中国经济发展的主要内容之一。要避免没有发展的增长，但绝不是不要经济增长，而是要探寻新的有发展的经济增长方式。在理论研究中，对经济发展及其概念的分析，也有相同的考虑。美国经济学家迈克尔·托达罗（Todaro，1988）在《第三世界的经济发展》一书中，将经济发展定义为经济社会的总体变化，包含着经济的和非经济的内容。他认为，发展应当被视为涉及整个经济和社会制度重新组合及重新定向的多维的过程，除了收入和产出的增加，它还特别包括体制的、社会的和管理的结构的急剧变化，也包括公民意识，在许多情况下甚至是习惯和信仰的急剧变化。是“一个社会或社会体系向着更加美好和更为人道的生活的持续前进”。从这个意义上说，托达罗认为，经济发展和社会的总体发展是相同的，几乎把二者等而视之。他所说的发展包括经济、非经济、国际三个方面的含义。在以后的研究中，托达罗对经济发展的概念做出进一步的修正，更加强调经济总量的增长。在1992年出版的《经济发展与第三世界》一书中，他认为，从严格意义上讲，“发展”在传统意义上意味着一个最初经济条件或多或少长期处于停滞状态的国民经济，具有能够产生和支持每年5%—7%或7%以上的国民生产总值或国内生产总值的增长率的能力。他指出，总的来说，