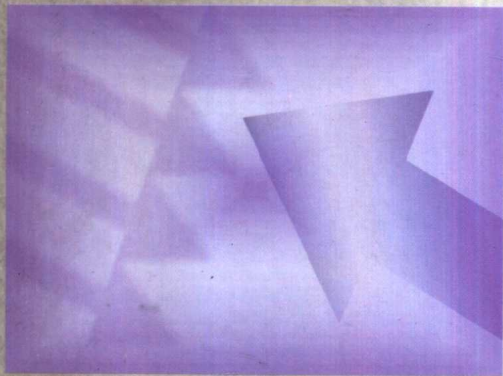


GONGGONG ZHICHU FENXI

公共支出分析

◎ 丛树海 主编



上海财经大学出版社

公共支出分析

GONGGONG ZHICHU FENXI

丛树海 主编

上海财经大学出版社

中等师范学校语文课本

(试用本)

文选和写作

第三册

刘国盈

孙移山 吕桂申 李守青 编
陈金明 季馥兰 徐育民

*

人民教育出版社出版

新华书店北京发行所发行

北京新华印刷厂印装

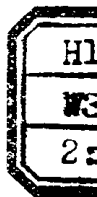
*

开本 787×1092 1/32 印张 8 字数 142,000

1982年2月第1版 1983年2月第3次印刷

印数 362,001—585,500

书号 K7012·0284 定价 0.55 元



说 明

一、中等师范学校语文课本《文选和写作》（试用本），是根据《中等师范学校教学计划试行草案》和《中等师范学校语文教学大纲（试行草案）》编写的，是供全国四年制中等师范学校教学试用的，也可以供三年制二年制中等师范学校教学和小学教师进修选用。

二、这册课本共选课文三十五篇，分编为六个单元，每个单元安排了作文练习一次，小型单项的写作练习一两次。

课文后边的“自学提纲”和“练习”，主要是为帮助学生自学安排的。开始使用这套课本时，如果学生根据这两项中的提示和要求独立地阅读理解课文和完成作业有困难，教师可以给予较多的指导。这两项中的思考题和练习题，有些不过是“举隅”，有不够的地方，教师可以作适当的调整或补充。

三、有些课文，我们作了一些删节或修改，来不及一一征得作者的同意，特在这里致歉。

四、这套课本是试用教材，希望各校在试用中随时提出意见，以便进一步修改。

五、这册课本是北京师范学院刘国盈同志主编，孙移山、吕桂申、李守青、陈金明、季馥兰、徐育民同志编写的。审阅者是刘国正，责任编辑是王少阁。

人民教育出版社中学语文编辑室

2 公共支出分析

决定需要进行公共选择。第二部分系统而具体地分析各项支出,分成十章,按支出与国家职能的关系分为:国家行政管理支出、国家防卫支出、教育事业支出、卫生保健事业支出、科学技术支出、社会保障支出、支援农业支出、环境保护和污染治理支出、财政补贴支出、中央对地方的转移支付等主要方面。其中中央对地方的转移支付是一种不同于上述其他内容的支出。严格地讲,中央对地方的转移支付只是政府资金在自身内部的转移和流动,因而并不是政府资金的真正“支出”。但从“一级”财政的角度看,“一级”财政具有相对独立的理财地位,其收入和支出无论来自何方、用于何处,都是其“真正”的收入和支出。特别是在经济改革开放 20 多年之后,地方政府相对独立的财权财力已经确立,按社会主义市场经济发展的要求,还将继续强化这种相对独立的财政地位。所以,将政府间转移支付纳入本书的研究范围,看来也是十分必要的。第三部分以四章的篇幅,从公共支出效益评价的方法、公共支出总量控制、公共支出结构控制,以及对公共支出的预算管理和控制等方面提出对公共支出的效益评价和管理问题,属于方法和管理篇。

本书在研究方法上力图注重实证分析和国际比较。强调以事实为依据,描述中国公共支出的基本情况和实际轨迹,据以进行国际比较分析,并在强调实证分析和国际比较分析的基础上,对我国公共支出政策进行可能的分析和建议。从我们的研究角度来看,政策建议不是主要的,对中国实际情况的描述和论证是我们的基本任务。我们认为,公共支出是我国财政学理论和实践在当前和今后都十分重要、而目前研究又相当薄弱的分支。进一步发展和建设我国财政学理论体系,必须高度重视对公共支出或财政支出问题的研究。从某种程度上讲,支出问题在过去几十年中,之所以未受到应有的重视,是由于高度集中的计划体制淡化了收入与支出之间的密切关系,淡化了支出管理和效益问题的重要程度。在政府职能得到调整和转变的今天,我们就不能不更加重视支出问题,不能不

重视每一笔资金——即便是一笔数额很小的资金支出和使用情况,不能不认真研究整个国家财政和公共部门的支出总量、结构、效益和管理等方面的问题。我们期望通过对支出问题的深入研究,能进一步有效地提高政府有限资金的使用效率,提高社会经济福利水平。

本书由丛树海设计提纲并对全书进行总纂定稿。各章撰写分工如下:第1章:庞金伟;第2章:丛树海;第3章:杨文明;第4章:张永利;第5章:芮昆;第6章:黎婧;第7章:廖晓靖;第8章:赵国春;第9章:孙延凤;第10章:许宗凤;第11章:章湘云;第12章:聂新正;第13章:张鸿羽;第14章:顾晓慧;第15章:李慧勇;第16章:信春霞;第17章:王劲颖。本书在撰写过程中,参考了大量的文献资料。尽管如此,仍然不可能穷尽公共支出的所有问题和所有方面,书中的分析和见解仍有许多不成熟甚至错误的地方。作为抛砖引玉,敬请各位专家和同仁批评指正。

感谢上海财经大学出版社熊诗平社长在本书出版过程中给予的大力支持。

丛树海

1999年4月

目 录

梅园新村之行	1
*井冈山散记	杜 宣 6
蒲松龄故居参观记	邢渤涛 刘代文 15
*大祖母	新凤霞 20
活跃在湘鄂边境	贺勋臣 26
*大渡河畔英雄多	杨得志 33
作文练习	47
*文学和出汗	鲁 迅 48
论权威	恩格斯 51
*魔鬼的笛音	司马达 58
“丧家的”“资本家的乏走狗”	鲁 迅 62
吴汉何尝杀妻	马南邨 67
*什么是列宁主义	斯大林 72
作文练习	76
自传	鲁 迅 78
欧仁·鲍狄埃	列 宁 83
*徐霞客和《徐霞客游记》	侯仁之 88
走出书斋	魏 巍 钱小惠 95
*到喀山去	高尔基 106
*清官海瑞	吴 晗 114

作文练习	120
中国的战争	列 宁 121
反对党八股（节选）	毛泽东 130
作家要铸炼语言	唐 弢 140
*善于建设一个新世界	《人民日报》特约评论员 146
*标准只有一个	张 成 151
*从三到万	马南邨 154
作文练习	160
包身工	夏 衍 161
一九三六年春在太原	宋之的 175
*灵丹妙药	鲁 光 186
*两个除夕	黄 钢 196
*我们打了一个大胜仗	马识途 203
作文练习	216
庄稼的朋友和敌人	高士其 217
*玻璃钢	何宇声 222
眼睛与仿生学	王谷岩 227
*谈谈记忆（节选）	邵道生 235
世界上有多少民族	金天明 240
*介绍我国古代的几种建筑	郭黛姮 247
作文练习	255

注：篇目前标有“*”的是略读课文。

7.4 福利、社会保险与医疗保健改革	(200)
--------------------------	-------

8 科技事业支出

8.1 科学技术与国民经济发展	(214)
8.2 科技支出总量和结构分析	(223)
8.3 科技状况的国际比较	(232)
8.4 科技兴国的发展战略	(239)

9 社会保障支出

9.1 政府与社会保障	(248)
9.2 社会保障总量分析	(255)
9.3 社会保障结构分析	(261)
9.4 社会保障支出的国际比较	(273)

10 支农支出

10.1 人类与农业	(282)
10.2 支农支出总量分析	(284)
10.3 支农支出结构分析	(291)
10.4 支农支出的国际比较	(300)

11 环境保护和污染治理支出

11.1 环境与发展	(305)
11.2 环境污染治理支出分析	(309)
11.3 环境管理能力建设投资分析	(325)

4 公共支出分析

- 11.4 政府对环境保护的投入 (328)
- 11.5 环境保护的国际借鉴 (332)
- 11.6 可持续发展之路 (335)

12 财政补贴支出

- 12.1 财政补贴总量分析 (340)
- 12.2 财政补贴结构分析 (348)
- 12.3 财政补贴的困境和出路 (360)

13 中央政府对地方政府的转移支付

- 13.1 区域与转移支付 (367)
- 13.2 转移支付总量和结构分析 (374)
- 13.3 转移支付的国际比较 (387)
- 13.4 转移支付中的效率机制 (396)

14 公共支出的评价方法

- 14.1 内在成本与效益分析 (405)
- 14.2 外部成本与效益分析 (410)
- 14.3 贴现率 (414)
- 14.4 影子价格 (420)
- 14.5 风险评价 (426)
- 14.6 分配上的考虑与政治程序 (431)

15 公共支出总量的控制

- 15.1 支出与社会经济 (438)
- 15.2 收入约束和赤字政策的运用 (443)
- 15.3 支出总量的国际比较 (446)
- 15.4 支出规模、比率和过程控制 (456)
- 15.5 支出控制与财政管理体制选择 (466)

16 公共支出结构的控制

- 16.1 支出结构选择的经济社会意义 (471)
- 16.2 支出结构选择与社会发展水平 (478)
- 16.3 投资支出的比例问题 (493)
- 16.4 中央政府的财政地位 (503)

17 预算管理和支出控制

- 17.1 支出管理和控制体系 (516)
- 17.2 预算管理 (527)
- 17.3 支出控制 (535)
- 17.4 预算监督 (542)

- 参考文献 (552)

1

市场、政府和财政职能

市场机制是实现资源有效配置的最主要方式,但由于市场本身的弱点,因而也需要政府进行宏观调控,来维护市场秩序,并推进市场经济的稳定发展。

1.1 市场经济、社会主义市场经济

当今世界,越来越多的国家和地区认识到市场经济模式作为人类历史发展的一个阶段是不可逾越的,违背人类历史发展规律将无助于国家经济和社会的长期稳定发展。

1.1.1 市场经济

世界上许多国家实行市场经济,我国在今后相当长一段时期内的奋斗目标也是建立和完善社会主义市场经济。那么什么是市场经济呢?对此,许多著名经济学家已有描述。诺贝尔经济学奖获得者萨缪尔森和诺德豪斯合著的《经济学》第13版将市场经济定义为:“市场经济是一种有关资源配置的组织,在这种组织形式中,生产什么,怎样生产和为谁生产的问题主要是由市场的供求关系

决定的,厂商以追求利润最大化为动机来购买投入、进行生产和出售产品,而拥有要素收入的居民则决定市场上的商品需求。厂商的供给和居民的需求间的相互作用决定着市场上物品的价格和数量。”西方经济学一部权威的辞典——《麦克米兰现代经济学辞典》对市场经济的定义为:“市场经济是一种以价格为基础来做出关于资源配置和生产决策的经济体制,而价格是在生产者、消费者和生产要素的所有者之间自愿形成的,市场经济可以发生于私有制的资本主义经济,也可以在某种程度上作用于社会公有制经济。”因此,我们把市场经济定义为:市场经济是各经济单位和个人依据一定的市场规则,通过市场机制进行资源配置的一种经济体制。

(1) 市场经济的优势

人类的生存发展离不开一定的物质资料,物质资料的生产和创造需要一定的资源。世界上的资源可分为两类:一类是人们不需付任何代价就可以取得的,如空气、阳光等;另一类是人们必须付出一定的代价才能得到的,如人们生产物品和劳务时所需的劳动、土地以及资本物品等,这类资源相对于人们的欲望具有稀缺性。在利用稀缺性资源进行生产的过程中,人们大体选择了两种资源配置方式:一种是高度集权的计划经济模式,另一种是由市场进行资源配置的市场经济模式。

市场经济之所以能够实现稀缺资源的有效配置,使有限的资源转移到市场中颇受欢迎的商品生产上,使经济的生产结构与经济的需求结构相适应,主要是通过市场三要素——供求、竞争和价格,将市场的供求状况、产品的生产成本情况、人们的偏好、产品的稀缺程度,在市场竞争中运用价格来实现的。供给和需求之间的关系及其变化,不断调节供求双方的利益关系。价格作为市场中的基本要素,不但决定了市场经济中的资源配置格局,也决定了收入分配状况。不断变动的价格信息,使厂商和消费者从追求自身效用最大化的角度出发,作出生产和消费的最佳选择。

市场是各种交换关系的总和,市场经济中的基本状况是由供给和需求关系决定的。价格反映了商品的受欢迎程度或资源的稀缺程度,价格上升意味着商品热销或资源稀缺程度增大,价格下降则意味着商品滞销或资源稀缺程度降低。根据价格波动,生产者通过理性预期自觉地进行成本—效益分析,选择最佳的投资组合,实现资源的优化配置。很显然,市场调节作为稀缺资源配置最为有效的手段,是通过供求关系和成本—价格—收益—投资这种连锁反应来发挥作用的,即通过价格这只“看不见的手”来调节的。市场经济还有利于促进技术进步和科学经营管理,从而不断提高经济效益,实现经济的发展。

(2) 市场经济的缺陷

市场经济的优势并不表明市场经济是完美无缺的,由于各种因素的相互作用,市场也会出现失灵。导致市场失灵的主要因素有:

①竞争失败。由于规模收益不变或递减的情况不是普遍存在,一些行业出现规模报酬递增,其结果便是形成自然垄断,如铁路、电力、电信等行业。自然垄断的结果是厂商凭借其垄断地位,为追求利润最大化而抬高其产品价格,造成社会福利净损失,并使经济在低效率上运行。

②公共产品的存在。经济学将产品分为两大类:私人产品和公共产品。所谓公共产品是指在消费过程中不具有竞争性和排他性的产品。例如国防,一国的国防一经设立,就不能排斥该国的任何一位公民从中受益,要将其中一位公民排除在外,不让他享受该国国防所带来的好处是不可能的,或需要花费巨额的成本;再如,海边的灯塔为过往的船只导航,要将其中的某一艘船排除在外,不让他享受到灯塔所带来的好处是不可能的也是不现实的。在公共产品的消费过程中由于存在“搭便车”现象,其结果是在市场经济中由私人厂商提供公共产品便成为不可能,由此导致资源配置在私

人产品和公共产品之间的不合理。

③外部性。在市场经济中,当厂商的私人成本或效益与该产品的社会成本或效益不一致时,就发生了外部性。当私人生产成本低于该产品的社会成本时就形成了外部成本,这将使厂商以私人生产成本决定产量,从而导致生产产量大于均衡产量。如造纸厂的生产成本因为没有考虑和计算所造成污染的社会成本,会造成造纸厂的生产产量大于社会的需要产量,而造成的环境污染成本则形成外部成本,由社会来承担。反之,当厂商私人生产成本高于社会成本时,又会形成外部效益,这又会导致厂商的生产产量小于均衡产量,不能满足社会的需要。因此,由于外部效应导致价格体系不能有效发挥,造成资源配置效率低下。

④信息失灵。完全竞争市场要求生产者和消费者拥有充分信息,显然现实的市场中不能完全具备这一条件,不论是生产者还是消费者都可能发生信息失灵。信息失灵导致生产者不能准确掌握消费信息而盲目生产,导致生产过剩而产品积压;另一方面,消费者由于信息不灵,导致上当受骗或不了解市场行情而支付较高的价格。信息失灵的结果同样造成资源配置的低效率。此外,信息失灵还会引发生产者和消费者间的信息不对称,一方掌握较多的信息,另一方很少或基本不掌握有关信息,从而发生逆向选择或败德行为。

⑤失业和收入分配。市场竞争虽然有利于资源配置,但完全由市场竞争决定的均衡结果从伦理道德和社会价值观来看并非完美无缺。由市场调节的收入分配可能导致一些人成为亿万富翁,而另一些人却无家可归、饥寒交迫。因此,单靠市场解决不了收入分配的两极分化。同样,市场竞争也不会自动形成充分就业。社会资源浪费、失业和收入分配两极分化不仅存在,而且可能引起严重的经济问题,还会导致社会不稳定,对经济发展构成严重威胁。

由于现实市场存在着上述市场缺陷,完全靠市场竞争的运行

结果将会严重偏离资源配置的最佳状态,还会导致收入分配不公。因此,当“看不见的手”失灵的情况出现时,必须用“看得见的手”来调节,即政府介入经济活动,对经济进行宏观调控,以达到资源优化配置和收入公平分配的理想状态。

1.1.2 社会主义市场经济^①

社会主义市场经济是社会主义制度与市场经济相结合的一种经济制度。也就是说,通过市场在国家宏观调控下对资源配置的基础作用,使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化;通过价格机制和竞争机制的功能,把资源配置到效益较好的用途上去,并给厂商以压力和动力,实现优胜劣汰;运用市场对各种经济信号反映灵敏的特点,促进生产和需求的及时协调。

社会主义市场经济和市场经济一样,具有以下共同的特点:一是二者均承认消费者和生产者作为市场主体的独立性。它们依据所掌握的市场信息能自主地作出经济决策,并独立地承担经济风险。二是均需建立起具有竞争性的市场体系,由市场供需情况形成价格,并保证各种商品和生产要素的自由流动,由市场对资源配置起基础作用。三是要建立起有效的宏观经济调控机制,对市场运行进行导向和监督,以此来弥补市场经济本身的弱点和缺陷。四是必须有完备的经济法规,保证经济运行的法制化和规范化。五是要遵守国际经济交往中通行的规则和惯例。

市场经济总是与各国所特有的历史条件和社会基本制度联系在一起,因而具有各自的特征。在社会主义条件下,市场经济是和社会主义基本制度结合在一起运行的,因而,同其他形式的市场经济相比较具有自身不同的特点。

①社会主义市场经济是在以公有制为主体的,包括私人经济

① 马洪主编:《什么是社会主义市场经济》,中国发展出版社 1993 年版,第 7~8 页。

在内的多种经济成分共同发展的条件下运行的。目前,我国公有制经济的形式多种多样,包括国有经济、集体所有制经济、私营经济、股份制经济等形式。今后我们将继续探索适应我国国情的,与市场经济兼容的公有制经济形式和结构。我们必须建立起与国情相适应的市场经济体制——社会主义市场经济体制。在以公有制为主体的混合经济结构中,尽快改革和搞活国有大中型骨干企业,在市场起基础配置作用的前提下,加大国家宏观调控力度,在保证国民经济合理布局、资源有效配置和市场有序运行方面,发挥自己特有的优势。这正是社会主义以公有制为主体条件下的市场经济具有的特征之一。

②社会主义市场经济要实现共同富裕的社会主义原则。资本主义市场经济以私有制为基础,财产的私人所有必然导致私人资本的无限扩大和私人分配的两极分化。社会主义市场经济的目标是有利于鼓励先进,促进效率,展开合理竞争,同时实现共同富裕。这是因为:以公有制经济形式为主体的混合经济,使私人资本的扩张程度受到制度的制约,将凭借私人资本参与社会产品的分配限制在一定范围之内;经济技术的发展、劳动力市场的成熟和劳动力的自由流动,有助于贯彻按劳分配原则,减少不同地区和不同行业的非劳动因素而造成的个人收入差异;个人天赋和劳动能力的差异毕竟有限,而社会主义人民民主专政的政权的性质,为实现社会公平、协调地区发展、消除贫困现象、实现全社会的共同富裕提供了保障。邓小平指出:正因为社会主义的原则是最终要达到共同富裕,所以我们的另一个原则是我们的政策不至于导致两极分化,就是说,不会导致富的越富,贫的越贫。总之,社会主义市场经济允许合理的收入差距,但又避免两极分化,而最终要实现共同富裕。这样的分配原则和经济目标,是社会主义市场经济的另一个特征。

③在当今世界取得成功的各种不同类型的市场经济中,一般都不是完全自由放任的自由市场经济。当今世界主要有三种市场