

财政部培训研究课题系列丛书

# 当前财政改革与发展 问题研究

DangQian CaiZheng GaiGe Yu FaZhan WenTi YanJiu

(第六册)

财政部干部教育中心 组编



经济科学出版社  
Economic Science Press

中国财政经济出版社出版

# 当前财政改革与发展 问题研究

（增订本）

（增订本）

中国财政经济出版社 编



中国财政经济出版社

财政部培训研究课题系列丛书

# 当前财政改革与发展 问题研究 (第六册)

财政部干部教育中心/组编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当前财政改革与发展问题研究. 第六册 / 财政部干部  
教育中心组编. —北京: 经济科学出版社, 2014. 2

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4123 - 8

I. ①当… II. ①财… III. ①财政改革 - 研究 - 中国  
IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 302564 号

责任编辑: 李 剑

责任校对: 王凡娥 徐领柱

责任印制: 李 鹏

当前财政改革与发展问题研究

(第六册)

财政部干部教育中心 组编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191309 发行部电话: 010 - 88191522

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

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

北京密兴印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 25 印张 630000 字

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4123 - 8 定价: 68.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

# 前言

知与行是辩证统一的，财政改革发展的进程也是一个不断进行研究和探索的过程。2001年以来，财政部每年针对经济社会发展中出现的新情况、新问题，编制“培训研究课题开发计划”，确定一些重点题目分解到相关司局开展课题研究，并定期将优秀成果结集出版，以期能给财政部门 and 从事财经理论研究的工作人员带来一些有益的启迪和帮助，从而进一步研究、宣传、推动财政改革与发展。

本书是对2012年财政部培训研究课题成果的优选汇编，其中主要研究成果有：由综合司负责研究的“借鉴国际经验优化我国财政支出结构研究”，由条法司负责研究的“政府采购类行政复议案件相关法律问题研究”，由税政司负责研究的“我国税制结构优化研究”，由预算司负责研究的“预算绩效管理体系研究”，由社保司负责研究的“医疗保障个人付费方式改革”等11篇报告。本书具有以下特点：一是有较强的政策性。贯彻落实好党和国家的大政方针，认真开展宏观经济形势、财政政策及重大财经专题等的调查研究，着力解决财政改革与发展面临的紧要问题，是财政部开展培训课题研究的出发点和归宿。二是有较强的针对性。培训研究课题紧扣财政中心工作需要，关注财政改革与发展中的热点、重点、难点问题，突出强调“研以致用”，提出的政策建议具有较强的时效性和可操作性。三是有较强的前瞻性。培训研究课题着眼于站在战略和全局的高度思考问题、分析成因、研究对策、谋划改革，注重对事物发展趋势和规律的研究把握，既立足当前，又面向未来，注意瞻前顾后，努力做到知之在先、思之在先、谋之在先，以掌握工作的主动权。四是具有较强的理论性。“善学者尽其理，善行者究其难。”在课题研究中，

参与人员深入基层、深入群众，掌握了大量第一手材料，并进行“去粗取精，去伪存真，由此及彼，由表及里”的艰辛思考，努力探究和挖掘其深层意义，找出规律性，将其上升为理论，实现了认识的升华。

“一分耕耘，一分收获。”财政部培训课题研究工作有力地推动了财政工作，进一步活跃了财政部机关的学术研究氛围，促进了财政部学习型机关的建设，也为财政改革和发展提供了理论支持和借鉴参考。今后，在实现中华民族伟大复兴的中国梦的进程中，财政改革与发展的任务将更加艰巨复杂。财政作为国家治理的基础和重要支柱，在推进基本公共服务均等化、支持构建社会主义和谐社会过程中责无旁贷也大有作为，与实践相伴的研究工作同样义不容辞、空间广阔。改革之路虽漫漫而修远，但只要秉持求索之心，迎接我们的必是美好的明天。

由于时间仓促，书中不足之处在所难免，敬请专家学者和广大读者批评指正。

《财政部培训研究课题系列丛书——  
当前财政改革与发展问题研究》编委会

# 目 录

---

|                            |                    |
|----------------------------|--------------------|
| 借鉴国际经验 优化我国财政支出结构研究 .....  | 财政部综合司 (1)         |
| 政府采购类行政复议案件相关法律问题研究 .....  | 财政部条法司 (55)        |
| 我国税制结构优化研究 .....           | 财政部税政司 (71)        |
| 预算绩效管理体系研究 .....           | 财政部预算司 (121)       |
| 医疗保障个人付费方式改革 .....         | 财政部社会保障司 (166)     |
| 国有资本经营预算管理的继续改革及完善 .....   | 财政部企业司 (278)       |
| 完善财政监督体制问题研究 .....         | 财政部监督检查局 (297)     |
| 构建完善财政干部德的考核机制问题研究 .....   | 财政部人教司 (318)       |
| 创先争优实践经验、理论思考与长效机制建设 ..... | 财政部机关党委 (345)      |
| 从村级债务的形成看乡村治理机制改革 .....    | 国务院农村综合改革办公室 (364) |
| 干部教育培训资源优化整合问题研究 .....     | 财政部干部教育中心 (384)    |

# 借鉴国际经验 优化我国财政支出结构研究

课题承担单位：财政部综合司

## 一、财政支出结构优化的理论分析

改革开放以来，我国财政支出规模不断增长的同时，财政支出结构也发生了深刻变化。当前随着公共财政体制框架的建立，为深入贯彻落实科学发展观，充分发挥财政职能作用，进一步保障和改善民生，推动经济发展方式加快转变，促进社会主义市场经济健康发展，有必要进一步优化财政支出结构，提高财政资源的配置效率。

### （一）财政支出结构的界定

#### 1. 财政支出结构的基本内涵。

现有文献对财政支出结构给出了基本相似的定义。一般认为财政支出结构是财政支出各组成部分的比例关系，而具体表述则因文献不同而略有差异。有学者给出较为简单的表述：“财政支出结构，简单来说，是指各类或各项财政支出占总支出的比重，也称财政支出构成。”<sup>①</sup>也有学者给出较为完整的表述：“财政支出结构是财政支出的各个不同部分的组合状态及其数量配比的总称。财政支出结构就其现象形态，它表现为各类支出的集合，表现为一定的数量关系，但实际上它是财政职能状态和政府政策的体现。”<sup>②</sup>类似的表述还有：“在一定的经济体制和财政体制下，财政资金用于行政各部门、国民经济和社会生活各方面的数量、比例及其相互关系。它是按照不同的要求和分类标准对财政支出进行科学归纳、综合形成的财政支出类别构成及其比例关系。”<sup>③</sup>相比之下，有的定义

① 陈共：《财政学》（第7版），中国人民大学出版社2012年版，第68页。

② 何振一、阎坤：《中国财政支出结构改革》，社会科学文献出版社2000年版，第2页。

③ 匡小平、肖建华：《财政学》（第2版），清华大学出版社2012年版，第114页。

则更为具体:“财政支出结构是指国家财政资金的用途、使用方向、比例构成及其相互关系。”<sup>①</sup>关于财政支出结构的这些定义,有的相对宽泛简洁,有的较为具体细致,但在内涵上都是基本一致的。

应该特别指出的是,由于财政支出各组成部分往往在性质上存在较大差异,同时在财政支出及其职能的履行中所起作用也有所不同,财政支出各项内容之间的比例关系并非简单的数量关系。正因为如此,有学者主张应该从财政支出量与质的统一,财政支出结构稳定性与变动性的统一,以及财政支出结构与社会总资源配置之间的关系等方面来把握财政支出结构的内涵。<sup>②</sup>这一阐释抓住了财政支出结构的内在特性,有助于我们更全面地把握财政支出结构的内涵。

由于财政支出内容的划分方式因研究和分析角度的不同而多种多样,通常在财政支出结构的定义中对组成部分的具体划分并没有明确的限定。事实上,财政支出结构可以依财政支出划分标准的不同而有多种形式。选择何种形式取决于研究的目的和性质。对应于最常见的三种财政支出分类方法——职能分类、经济分类和交叉分类,主要的财政支出结构形式包括财政支出的职能结构、财政支出的经济性质结构和“职能——经济”交叉结构三种类型。

## 2. 财政支出的职能结构。

由于财政支出是为了实现国家职能而安排的,职能分类是比较常用和重要的分类方法,它提供关于某项财政支出的目的的信息。如表1所示,以联合国2000年出版的《政府职能分类》<sup>③</sup>为基础,国际货币基金组织(IMF)出版的《2001年政府财政统计手册》将政府财政支出划分为10个类别,分别是一般公共服务、国防、公共秩序和安全、经济事务、环境保护、住房和社会福利设施、医疗保健、娱乐文化和宗教、教育,以及社会保护等项目。

按照2007年1月1日正式实施的政府收支分类改革,我国政府支出职能分类设置一般公共服务、外交、国防等大类,类下再分款、项两级。主要支出职能科目包括:一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、社会保险基金支出、医疗卫生、环境保护、城乡社区事务、农林水事务、交通运输、采掘电力信息等事务、粮油物资储备及金融监管等事务、国债事务、其他支出和转移性支出。

财政支出职能分类方法是目前我国编制、执行财政预算、进行预算拨款采用的分类方法。这种分类法可以较为明确、具体地体现财政支出在各项职能或事业间的分配格局和各项职能的实现程度,并反映各项财政职能在不同时期的变动情况,以这种方法研究财政支出结构可以反映一国政府在某一时期的工作重点。

① 财政部网站“名词解释”专栏。

② 何振一、阎坤:《中国财政支出结构改革》,社会科学文献出版社2000年版,第2~3页。

③ Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division. *Classifications of expenditure according to purpose*, New York: United Nations, 2000.

表 1 IMF 政府财政支出的职能分类

| 分类代码 | 分类名称    | 分类代码 | 分类名称                 | 分类代码 | 分类名称      | 分类代码 | 分类名称             |
|------|---------|------|----------------------|------|-----------|------|------------------|
| 701  | 一般公共服务  | 7011 | 行政和立法机关、金融和财政事务、对外事务 | 706  | 住房和社会福利设施 | 7061 | 住房开发             |
|      |         | 7012 | 对外经济援助               |      |           | 7062 | 社区发展             |
|      |         | 7013 | 一般服务                 |      |           | 7063 | 供水               |
|      |         | 7014 | 基础研究                 |      |           | 7064 | 街道照明             |
|      |         | 7015 | 一般公共服务“研究和发展”        |      |           | 7065 | 住房和社会福利设施“研究和发展” |
|      |         | 7016 | 未另分类的一般公共服务          |      |           | 7066 | 未另分类的住房和社会福利设施   |
|      |         | 7017 | 公共债务操作               | 707  | 医疗保健      | 7071 | 医疗产品、器械和设备       |
|      |         | 7018 | 各级政府间的一般公共服务         |      |           | 7072 | 门诊服务             |
| 702  | 国防      | 7021 | 军事防御                 |      |           | 7073 | 医院服务             |
|      |         | 7022 | 民防                   |      |           | 7074 | 公共医疗保健服务         |
|      |         | 7023 | 对外军事援助               |      |           | 7075 | 医疗保健“研究和发展”      |
|      |         | 7024 | 国防“研究和发展”            |      |           | 7076 | 未另分类的医疗保健        |
|      |         | 7025 | 未另分类的国防              | 708  | 娱乐、文化和宗教  | 7081 | 娱乐和体育服务          |
| 703  | 公共秩序和安全 | 7031 | 警察服务                 |      |           | 7082 | 文化服务             |
|      |         | 7032 | 消防服务                 |      |           | 7083 | 广播和出版服务          |
|      |         | 7033 | 法庭                   |      |           | 7084 | 宗教和其他社区服务        |
|      |         | 7034 | 监狱                   |      |           | 7085 | 娱乐、文化和宗教“研究和发展”  |
|      |         | 7035 | 公共秩序和安全“研究和发展”       |      |           | 7086 | 未另分类的娱乐、文化和宗教    |
|      |         | 7036 | 未另分类的公共秩序和安全         | 709  | 教育        | 7091 | 学前和初等教育          |
| 704  | 经济事务    | 7041 | 一般经济、商业和劳工事务         |      |           | 7092 | 中等教育             |
|      |         | 7042 | 农业、林业、渔业和狩猎业         |      |           | 7093 | 中等教育后的非高等教育      |
|      |         | 7043 | 燃料和能源                |      |           | 7094 | 高等教育             |
|      |         | 7044 | 采矿业、制造业和建筑业          |      |           | 7095 | 无法定级的教育          |
|      |         | 7045 | 运输                   |      |           | 7096 | 教育的辅助服务          |
|      |         | 7046 | 通信                   |      |           | 7097 | 教育“研究和发展”        |
|      |         | 7047 | 其他行业                 |      |           | 7098 | 未另分类的教育          |
|      |         | 7048 | 经济事务“研究和发展”          | 710  | 社会保护      | 7101 | 疾病和残疾            |
|      |         | 7049 | 未另分类的经济事务            |      |           | 7102 | 老龄               |
| 705  | 环境保护    | 7051 | 废物管理                 |      |           | 7103 | 遗属               |
|      |         | 7052 | 废水管理                 |      |           | 7104 | 家庭和儿童            |
|      |         | 7053 | 减轻污染                 |      |           | 7105 | 失业               |
|      |         | 7054 | 保护生物多样性和自然景观         |      |           | 7106 | 住房               |
|      |         | 7055 | 环境保护“研究和发展”          |      |           | 7107 | 未另分类的社会排斥        |
|      |         | 7056 | 未另分类的环境保护            |      |           | 7108 | 社会保护“研究和发展”      |
|      |         |      |                      |      |           | 7109 | 未另分类的社会保护        |

资料来源：国际货币基金组织（IMF）：《2001 年政府财政统计手册》（中文版）2001 年版，第 69 页。

3. 财政支出的经济性质结构。

当向社会提供非市场商品和服务时，政府单位可以自己生产商品和服务并加以分配，从第三方购买商品和服务并予以分配，或将资金转移给住户以便他们直接购买商品和服务。经济性质分类对这些活动产生的开支类型进行区分。如表 2 所示，以经济性质为分类标准，国际货币基金组织（IMF）出版的《2001 年政府财政统计手册》将政府财政支出划分为 8 个类别：雇员补偿、商品和服务的使用、固定资本消耗、利息、补贴、赠与、社会福利、其他开支。按照财政支出的经济性质分类，把支出是否与商品和服务相交换作为标准，可以将上述 8 个类别合并为购买性支出和转移性支出两大块。雇员补偿、商品和服务的使用以及固定资本消耗都与政府自身所从事的生产成本有关，属于购买性支出。补贴、赠与、社会福利及其他杂项开支则与现金或实物形式的转移以及从第三方购买商品和服务以交付给其他单位有关，属于转移性支出。

表 2 IMF 政府财政支出的经济分类

| 分类代码 | 分类名称     | 分类代码 | 分类名称         | 分类代码 | 分类名称          |
|------|----------|------|--------------|------|---------------|
| 21   | 雇员补偿 *   | 211  | 工资和薪金 *      | 2111 | 现金形式的工资和薪金 *  |
|      |          |      |              | 2112 | 实物形式的工资和薪金 *  |
|      |          | 212  | 社会缴款 *       | 2121 | 实际的社会缴款 *     |
|      |          |      |              | 2122 | 估算的社会缴款 *     |
| 22   | 商品和服务的使用 |      |              |      |               |
| 23   | 固定资本消耗 * |      |              |      |               |
| 24   | 利息 *     | 241  | 向非居民支付的      |      |               |
|      |          | 242  | 向除广义政府外的居民支付 |      |               |
|      |          | 243  | 向其他广义政府单位支付的 |      |               |
| 25   | 补贴       | 251  | 向公共公司提供的     | 2511 | 向非金融公共公司提供的   |
|      |          |      |              | 2512 | 向金融公共公司提供的    |
|      |          | 252  | 向私人企业提供的     | 2521 | 向非金融私人企业提供的   |
|      |          |      |              | 2522 | 向金融私人企业提供的    |
| 26   | 赠与       | 261  | 向外国政府提供的     | 2611 | 经常性           |
|      |          |      |              | 2612 | 资本性           |
|      |          | 262  | 向国际组织提供的     | 2621 | 经常性           |
|      |          |      |              | 2622 | 资本性           |
|      |          | 263  | 向其他广义政府单位提供的 | 2631 | 经常性           |
|      |          |      |              | 2632 | 资本性           |
| 27   | 社会福利 *   | 271  | 社会保障福利       | 2711 | 现金形式的社会保障福利   |
|      |          |      |              | 2712 | 实物形式的社会保障福利   |
|      |          | 272  | 社会救济福利       | 2721 | 现金形式的社会救济福利   |
|      |          |      |              | 2722 | 实物形式的社会救济福利 * |
|      |          | 273  | 雇主社会福利       | 2731 | 现金形式的雇主社会福利   |
|      |          |      |              | 2732 | 实物形式的雇主社会福利   |



续表

| 经济分类<br>职能分类 | 雇员补偿 | 商品和服务的使用 | 固定资本消耗 | 利息 | 补贴 | 赠与 | 社会福利 | 其他开支 | 非金融资产的获得 |
|--------------|------|----------|--------|----|----|----|------|------|----------|
| 医疗保健         |      |          |        |    |    |    |      |      |          |
| 娱乐、文化和宗教     |      |          |        |    |    |    |      |      |          |
| 教育           |      |          |        |    |    |    |      |      |          |
| 社会保护         |      |          |        |    |    |    |      |      |          |

数据来源：国际货币基金组织（IMF）：《2001 年政府财政统计手册》（中文版），2001 年版，第 71 页。

值得注意的是，表 3 中最后一列“非金融资产的获得”并非经济性质分类的类别。将“非金融资产的获得”纳入交叉分类的原因在于，按职能分类划分的各项支出中包括固定资本消耗，致使当期固定资本消耗支出数据与相应资产获得期间的非金融资产获得数据存在重叠，因而有必要根据对照职能分类对“非金融资产的获得”进行交叉分类。

以上财政支出三种分类结构，由于经济分类和交叉分类的要求较高，一些国家包括我国尚未有这方面的财政支出统计数据，国际上比较通用且都有数据的是财政支出职能分类，本报告主要对财政支出职能分类结构进行研究。

（二）财政支出结构的影响因素

这里，我们将在回顾已有研究的基础上，通过基于公共产品理论的简单模型，对影响财政支出结构的主要因素进行分析。

1. 财政支出及其结构变化理论。

目前，对财政支出影响因素的讨论，大部分集中在对财政支出规模及其占 GDP 比重上。瓦格纳法则指出了财政支出变动的基本规律。

瓦格纳法则由德国经济学家阿道夫·瓦格纳提出。早在 19 世纪 70 年代，瓦格纳在考察当时主要工业国家政府支出随时间变动的情况后，发现了财政支出持续扩张的趋势，并以此为基础做出了财政支出规模持续扩张的预测。<sup>①</sup>事实上，近一个多世纪以来，大多数国家不仅财政支出绝对规模的变动趋势完全与上述预测相吻合，相对规模的变化也大多表现出相同趋势。正因为与经验事实表现出惊人的一致性，对瓦格纳法则的解释成为多年来财政支出研究的重要内容。瓦格纳本人对上述法则给出了三方面的解释：一是随工业化和城市化进程的发展，市场规则的执行要求建立公共司法制度，城市拥挤堵塞等问题要求建立公共管理制度，从而社会对法律、警察和金融服务等在内的公共服务的需求增加；二是随着社会进步，社会对文化和社会福利等公共服务需求也将增加；三是新兴工业部门的发展也需要政府增加投资。<sup>②</sup>

① 由于瓦格纳本人并未进行明确阐释，对瓦格纳法则本身的含义理论界存在一定的争议。主要争议有两方面：一方面，针对瓦格纳法则的具体含义，存在财政支出绝对规模——财政支出总额——增长和相对规模——财政支出占国民总收入份额——增长两种理解；另一方面，在对财政支出份额的研究中，对于是否应该剔除相对价格变化对财政支出份额的影响也存在不同意见。参见：刘宇飞著：《当代西方财政学》（第 2 版），北京大学出版社 2003 年版，第 191～192 页。

② 金戈、赵海利：《公共支出分析》，浙江大学出版社 2011 年版，第 119 页。

此后,学术界先后出现了多种用于解释瓦格纳法则的理论。主要包括皮科克和威丝曼的“阈值效应”(threshold effect)假说、鲍莫尔的相对价格效应假说、马斯格雷夫的经济发展阶段假说以及基于公共选择理论的利益集团互投赞成票假说、政党竞争最大化政治支持假说和官僚垄断假说等。

皮科克和威丝曼的“阈值效应”假说认为,公共支出的增长表现出阶梯增长特点,而阶梯增长的原因在于战争、大萧条等严重社会危机会提升社会可容忍的税收水平,从而使得公共支出得以出现阶梯性增长。该假说实质上希望从促使社会偏好发生重大变化的重大事件的角度对瓦格纳法则进行解释。由于影响财政支出的因素不仅包括社会偏好的变化,而且带来社会偏好变化的也不局限于上述提升可容忍税收水平的重大事件,因而该种解释的可验证性被严重削弱。<sup>①</sup>

鲍莫尔的相对价格效应假说认为,公共部门劳动密集型特征使得公共部门相对成本增加,从而促成公共支出的增长。<sup>②</sup> 相对价格效应假说在实践中面临的最大挑战来源于其对公共部门劳动密集型特征假设的质疑。比如,在一定的情况下,国防部门技术进步的速度甚至快于私营部门。<sup>③</sup> 而且,从本质上来看,相对价格效应解释也只是一个单因素解释,因而不可能对财政支出规模扩大现象进行完整解释。

与之前局限于某一侧面的讨论不同,马斯格雷夫的经济发展阶段假说是对瓦格纳法则进行综合解释的一种重要尝试。马斯格雷夫认为:“在一开始我们就得承认,支出发展的决定因素不光是经济上的。我们还必须考虑到这里成为条件和社会因素的其他因素。”<sup>④</sup> 这里马斯格雷夫所考虑的经济因素主要是收入增长,条件因素主要包括人口状况变化和技术变动,社会因素则包括社会变动、战争和社会动荡等。马斯格雷夫的研究实质上确认了对财政支出规模变化的多因素解释框架,是对瓦格纳法则研究的重要发展。

公共选择理论的解释则弥补了马斯格雷夫研究中具体政治进程这一因素考虑不足的缺陷。利益集团互投赞成票假说、政党竞争最大化政治支持假说和官僚垄断假说等即为公共选择理论解释的重要代表。公共选择理论的研究大多认为,基于特定公共选择机制的影响,财政支出总额往往会高于社会最优规模,并且还将在政治机制的推动下持续膨胀。公共选择理论对政治进程的强调是对公共财政研究的重要贡献。对萨缪尔森、马斯格雷夫等构建的以公共产品理论为基础的标准公共财政分析框架来说,布坎南等学者开创的公共选择理论范式建立在否定政府最大化社会福利行为的传统假设前提之上,既是一种补充性理论,也是财政支出规模理论的重大发展。<sup>⑤</sup>

应该指出的是,大多数有关财政支出变化规律的研究,实际上包含着财政支出结构变化的内在逻辑,因而财政支出结构变化实质上是财政支出占 GDP 比重变化的另一个侧面。比如,马斯格雷夫对瓦格纳法则的讨论实际上包含着对资本性支出、消费支出等财政支出类别

① 进一步讨论参见:刘宇飞著:《当代西方财政学》(第2版),北京大学出版社2003年版,第189~190页。

② 邓子基:《财政学》(第2版),中国人民大学出版社2010年版,第75~76页。

③ [美]理查德·A·马斯格雷夫著,董勤发译:《比较财政分析》,上海人民出版社、上海三联书店1996年版,第80~81页。

④ 同上,第67页。

⑤ 关于两者差异的详尽讨论,参见[美]詹姆斯·M·布坎南、理查德·A·马斯格雷夫著:《公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观》,中国财政经济出版社2000年版。

变化规律的讨论。<sup>①</sup>事实上,近代以来,主要工业国家在财政支出规模如瓦格纳所预测的那样发生占比不断上升的同时,其财政支出结构也出现了明显变化,如在此过程中转移性支出占财政支出总额的份额明显增加,消费性支出份额增加而投资性支出份额减少。<sup>②</sup>

因此,包括一些对财政支出规模的讨论在内,已有理论研究已经对财政支出结构的影响因素进行了一定程度的讨论。有研究认为:“财政支出作为政府实现其职能的基本经济手段,它体现着政府的意志和政策,但财政支出总量及其各项支出的数量,对政府来说,又不能任意而为,受到各项客观因素的制约。”<sup>③</sup>有的研究强调财政支出结构的动态变化性,认为:“财政支出结构的调整和优化是动态变化的,是由一定时期政府职能范围、经济发展程度及其国家财力状况所决定。”<sup>④</sup>有学者具体指出,决定财政支出结构的主要因素包括政府职能因素、经济发展阶段因素、公共财政支出规模因素、制度因素、政策因素、社会利益集团以及政府在经济目标 and 政治目标之间的冲突等。<sup>⑤</sup>还有学者将国际政治经济形势等外部环境作为主要影响因素,认为“影响财政支出结构的主要因素包括政府职能及财政资金供给范围、经济发展水平、政府在一定时期的社会经济发展政策以及国际政治经济形势等。”<sup>⑥</sup>

## 2. 财政支出结构的主要影响因素。

理论研究表明,财政支出结构的影响因素是多方面的,主要包括政府职能、经济发展阶段、体制和制度变革、政府政策、人口变化、技术变化等。

(1) 政府职能。财政支出的基本功能在于满足政府执行其职能的需要,因此政府职能状况也直接决定财政支出结构。从西方主要工业国家的发展历史来看,政府职能经历了非常深刻的变化。在早期西方主要工业国家如英国等国,政府充当“守夜人”角色,其职能相对有限。亚当·斯密所提,“保护社会不受另外社会的破坏和侵犯”、“保护每个社会成员不受其他成员的侵害或压迫”以及“建立并维持某些公共工程和公共设施”三大职能,既是对当时政府职能的主流看法,也是当时英国等国政府职能的真实写照。<sup>⑦</sup>以现代观点来看,早期政府主要是国防、司法、公共设施等公共产品的提供者,职能主要局限在资源配置这一职能。20世纪30年代“大萧条”以来,西方主要工业化国家政府职能发生了重大变化。一方面,凯恩斯以“有效需求”不足为立论基础的宏观经济理论打破了古典经济学关于政府无须干预经济运行的结论,经济稳定职能逐步成为政府职能的重要组成部分;另一方面,庇古等学者关于市场存在外部性等缺陷的福利经济学观点逐步受到重视,社会保障等收入分配职能也开始成为政府职能的一部分。如马斯格雷夫所概括的那样,资源配置、收入分配和经济稳定已成为现代国家的三大职能。<sup>⑧</sup>时至今日,尽管政府职能仍能在上述三大职能的框架内得以阐释,但是具体职能类别仍然在不断进行调整和变化之中。正如有的研究所言:“政

① [美] 理查德·A·马斯格雷夫著,董勤发译:《比较财政分析》,上海人民出版社、上海三联书店1996年版,第67~72页。

② 金戈、赵海利:《公共支出分析》,浙江大学出版社2011年版,第116~118页。

③ 按照何振一和阎坤的观点,此处客观制约因素主要是政府职能状况、财政分配的客观数量限制和制度变迁。参见:何振一、阎坤:《中国财政支出结构改革》,社会科学文献出版社2000年版,第11页。

④ 苏明:《财政支出结构优化理论与制度保证(上)》,载《现代财经》,2003年第4期。

⑤ 王玉华:《中国财政支出结构调整与优化:基于公共财政的框架》,上海三联书店2009年版,第30页。

⑥ 匡小平、肖建华:《财政学》(第2版),清华大学出版社2012年版,第114~115页。

⑦ [英] 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,商务印书馆1981年版。

⑧ Musgrave, Richard A. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York: McGraw-Hill, 1959.

府职能范围与之相适应的财政支出范围及其结构,总是随着生产力发展、生产方式变化以及经济运行模式的改变而不断变化着:一些内容从政府职能范围退出去了,一些新的内容又加进来,这就是政府职能范围的发展史和发展法则。”<sup>①</sup> 改革开放以来,我国政府职能也实现了从计划经济时期的“大包大揽”向社会主义市场经济时期的“有所为有所不为”转变,财政支出结构也随之发生了深刻变化。

(2) 经济发展阶段。经济发展过程中,不同发展阶段的产业特征、公共需求特征等阶段性差异也影响财政支出结构。马斯格雷夫对经济发展阶段影响财政支出结构的机制作了经典论述。<sup>②</sup> 马斯格雷夫将财政支出分为资本形成支出和公共消费支出等不同部分。对于资本形成支出来说,在经济发展初期,由于政府必须加大对基础设施的投资力度,资本形成在财政支出中应占有较大份额;在经济发展中期,基础设施建设基本完成,政府资本形成支出的增长将相对放缓,其在财政支出中的份额也将有所下降;在经济发展成熟期,随着基础设施更新需求的增加,政府资本形成支出的增速又将有所加快,从而使其份额有所增加。对于公共消费支出来说,在经济发展早期阶段,主要需求限于老百姓生存所需的基本消费,公共消费支出通常较低;随着经济发展水平的提高,教育、医疗等公共消费需求将增长更快,同时伴随经济发展而来的交通拥堵、环境污染等现象也要求政府增加公共管理服务支出,从而带动公共消费支出份额的增长。用西方经济学术语来说,经济发展阶段对财政支出结构的影响也可以表述为公共需求不同组成部分的收入弹性存在差异。应该指出的是,由于经济发展通常伴随着工业化和城市化以及技术变化,因而实际经济增长对财政支出结构的影响是多重的,而不仅仅限于国民总收入水平的影响。自新中国成立以来短短 60 多年的时间里,我国实现了低收入农业国向中等收入工业化中期国家的转变,城市化程度大幅提升。这种经济发展阶段的迅速变迁是带动我国财政支出结构变化的重要因素。

(3) 体制和制度变革。从长期的历史跨度来看,体制和制度变革往往是渐进的、缓慢的,但是体制和制度创新同样也可能在短期内发生,其对财政支出结构的影响也因此可以在短期内得以显现。西方新制度经济学的研究认为,制度变迁可分为需求诱致型和供给主导型,前者是社会的各个行为主体,在一定制度安排下,为了建立预期能带来自身利益最大化的机制,而实施的自下而上的制度创新;后者是政府为社会效益最大化,主动借助行政、经济、法律等手段,自上而下组织的制度创新。体制和制度变革对财政支出结构的影响主要表现在两个方面。第一,体制和制度变革往往要求政府职能发生相应转变,因而可以通过对政府职能的重新定位来影响财政支出结果。我国社会主义市场经济体制改革的过程也正是政府职能发生相应转变,财政支出结构发生相应变化的过程。第二,体制和制度变革同样会带来利益格局的深刻变化,从而要求财政支出结构发生适应利益格局调整的变化。无论何种制度变迁,都会有相应的利益受损者和利益境况改善者的出现,如果不对利益受损者给予相应的补偿,就会导致新的不公平和造成制度变迁的阻力,为此对利益受损者补偿是必需的,而这种补偿由私人部门实施是不可能的,只能由政府承担,从而相应增加转移支付和调整支出结构也就成为不可避免的。

① 何振一、阎坤:《中国财政支出结构改革》,社会科学文献出版社 2000 年版,第 13 页。

② [美] 理查德·A·马斯格雷夫著:《比较财政分析》,上海人民出版社、上海三联书店 1996 年版,第 72 ~ 75 页。

(4) 政府政策。与体制和制度变革因素的长期作用相比,政府政策因素则往往在短中期内产生影响,是财政支出结构发生短期变动的重要因素。政府政策对财政支出结构的影响也体现在两个方面。第一,政府政策是经济社会发展战略的体现,因而随着具体发展战略的变化而有所变化,从而带来财政支出结构在战略期间内的变化。从经济社会发展战略而言,任何国家的政府在不同的历史时期或不同的发展阶段,都会制定出与自己的经济社会发展水平状况相适应的经济社会发展战略,同时政府按经济社会发展战略的轻重缓急对各项事业进行不同程度的支持。因此,一定时期内财政支出的流向及比例同一定时期政府的工作重心及经济社会发展目标是相适应的,从而财政支出结构也会发生相应的变化。第二,政府政策还表现在短期内为了保持宏观经济稳定而采取的各种宏观经济政策,从而带来较短的宏观经济周期内财政支出结构的变化。一般而言,在经济高涨时期,财政支出规模趋于紧缩,而投资性支出将受到限制,而在经济衰退时期,财政支出规模趋于扩大,而投资性支出将有所扩大。

(5) 人口结构变化。人口结构变化影响财政支出结构的基本机制在于不同人群的公共需求的差异性。在对财政支出结构的影响方面,人口年龄结构变化是最为重要的一种人口结构变化。马斯格雷夫也曾对人口年龄变化的影响进行经典分析。<sup>①</sup>影响人口年龄结构变化的因素有多重,包括人口政策的变化、人口出生率的变化、人口死亡率和预期寿命的变化以及移民政策的变化等。人口结构的变化可以对财政支出结构带来多种影响。比如,财政支出中教育等支出的份额与教育适龄人口在总人口中的比重有关;人口的老龄化要求国家相应增加老年人生活设施的投资和老年人赡养费用的支出。在我国,自20世纪70年代开始,由于实行计划生育政策,计划生育政策对人口结构的变化有非常深远的影响。随着我国人口增长率的下滑和预期寿命的增长,老龄化趋势日益明显,从而也势必要求财政支出结构发生相应的变化。

(6) 技术变化。技术变化对财政支出结构的影响更加具有基础性和普遍性,其作用机制也更为独特。财政支出本质上是政府部门公共生产和公共服务的投入。因此,技术变化对财政支出结构的影响取决于不同公共生产部门技术构成的差异。一方面,技术变化带来公共生产和公共服务生产方式和投入要素的变化,直接改变财政支出的构成。比如,信息化革命带来的公共生产和服务信息化变革使得信息技术产品在政府财政支出中占有越来越高的比重。另一方面,技术变化带来公共产品和服务单位投入成本的变化。技术变化实际上是前文中提到的鲍莫尔的相对价格效应假说发生作用的根本原因。尽管鲍莫尔的本意在于用相对价格效应解释财政支出规模的增长,但是其作用机制同样也会带来财政支出结构的变化。事实上,由于财政支出涉及诸多公共生产和公共服务领域,技术变化的不均衡性使得不同领域的技术进步并不是同步进行,而是在技术进步较快的领域财政支出的效率提升更快,在技术进步较慢的领域财政支出的效率提升则较慢。

### (三) 财政支出结构优化理论

按照以上理论分析,财政支出结构的变化取决于包括社会偏好变化在内的多种因素。在

<sup>①</sup> [美] 理查德·A·马斯格雷夫著,董勤发译:《比较财政分析》,上海人民出版社、上海三联书店1996年版,第79~80页。