

泰山财经博士文库

中国财政支出 结构调整与优化

基于公共财政的框架

王玉华 著



上海三联书店

中国财政支出 结构调整与优化 基于公共财政的框架

王玉华 著

图书在版编目(CIP)数据

中国财政支出结构调整与优化:基于公共财政的框架/王玉华著. —上海:上海三联书店, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5426 - 3084 - 1

I. 中… II. 王… III. ①财政支出—经济结构—调整—研究—中国②财政支出—经济结构—最佳化—研究—中国 IV. F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 088118 号

中国财政支出结构调整与优化:基于公共财政的框架

著 者 / 王玉华

责任编辑 / 姚望星

装帧设计 / 王 思

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海展强印刷有限公司

版 次 / 2009 年 6 月第 1 版

印 次 / 2009 年 6 月第 1 次印刷

开 本 / 890×1240 1/32

字 数 / 220 千字

印 张 / 8.5

ISBN 978 - 7 - 5426 - 3084 - 1/F · 545

定价: 26.00 元

总 序

吴敬琏曾写道：“这一代中国人生而有幸，生活在改革开放风雷激荡的大时代”，信然！这对于我们这些从事财政经济研究的学者而言感受更为深刻。一方面，时代造就了一个平台，使我们站在时代发展的前沿，亲眼目睹和思考与时代变迁发展相伴而生的成就、困境和矛盾，引发我们致力于去解释现象、研究问题和提出对策，从而努力实现经济学经邦济世的任务；另一方面，时代也给了我们更加宽阔的视野，提供了越来越多的中外思想交流和借鉴的机遇。

在这样的大时代背景下，国内财经科学研究百家争鸣，百舸争流，在这一过程中，一批区域性财经科研力量在发展，一批矢志于财经科学研究的中青年学者通过攻读博士学位或参与博士后研究等形式集合到财经理论研究的前沿阵地，在学术研究上成果丰硕；他们既善于把握学术研究的前沿动态，又十分注重在学习过程中逐渐养成科学的人文精神，既注意掌握现代经济学研究方法，又关心从现实中提出问题；他们有良好的团队意识和精诚合作的精神，他们已经成为所在区域财经科学研究的重要力量。

这套丛书的作者，就是这样一批来自于泰山脚下、黄河之滨的有志于财经科学研究的经济学家博士。齐鲁文化博大精深，曾经孕育了多个领域的圣贤名士，在这个风雷激荡的时代，在这一片孕育了中华文明的古老土地上，财经科学在新一代学人这里得到传承。这些作者的研究领域主要集中于公共财政与管理的理论与实践，他们的著作代表了山东省政府确立的财政学“泰山学者”特聘教授

岗位设立单位的研究成果。他们中既有本研究领域的学术骨干,也有初出茅庐的青年学者;他们除了传承以“忠信仁礼”为鲜明特色的传统文化外,还积极倡导“经世致用”的人文精神;他们重视历史与传统,关注现实与未来,追求创新与发展,遵从学术的严肃性,坚持严谨理性的科学精神,这是这些学者们的一个鲜明特点。本文库正是基于时代、地域和专业三个特征而推出的。

作为本套文库的编委,我们欣喜于作者的努力及成果,同时我们深知,中国财经科学研究仍然任重而道远,一些问题的研究才刚刚破题,有的研究还需要逐步深化,有些观点和思路都有待社会的评判和时间的检验,这不仅仅是文库作者应该明了的,也是我们每一个从事这一领域研究的学者应该清醒的,所以,这套丛书期待着社会各界的批评和良好的建议,财经科学研究期待着越来越多有志者为她提供思想的源泉!

《泰山财经博士文库》编委会

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 研究方法	3
第三节 本文创新点与不足	3
第四节 理论综述	4
第二章 关于公共财政支出结构的几点认识	28
第一节 公共财政支出的内涵与特征	28
第二节 公共财政支出结构的内涵及决定因素	30
第三节 公共财政支出结构优化	44
第三章 公共财政支出结构优化标准	53
第一节 福利经济学衡量标准	54
第二节 衡量指标体系	63
第三节 公共产品供给标准	83
第四章 公共财政支出结构的比较与借鉴	93
第一节 发达国家的公共支出结构	93
第二节 财政支出项目的国际比较	98
第三节 国际财政支出结构的借鉴	105

第五章 我国公共财政支出结构状况	114
第一节 财政支出总量与财政支出结构的关系	114
第二节 我国财政支出总量分析	116
第三节 从不同角度考察我国公共财政支出结构	132
第四节 我国公共财政支出结构中存在的问题及原因 分析	147
第六章 优化我国公共财政支出结构的思路	162
第一节 合理界定财政支出范围,优化财政支出结构	162
第二节 明确政府职能,完善我国公共财政支出结构	177
第三节 建立健全我国公共财政支出绩效评价机制	199
第七章 我国优化公共财政支出结构的对策	209
第一节 公共财政支出结构横向优化	209
第二节 公共财政支出结构纵向优化	224
第三节 公共财政支出结构优化制度保障	228
参考文献	245
后记	263

第一章 导 论

第一节 问题的提出

市场经济下,通过市场和政府两个系统来配置社会资源,市场通过价格和供求关系的调整实现对资源的配置,政府则是通过公共部门的收支行为实现对资源的配置。改革开放以来,为了适应市场经济发展的需要,优化公共部门的资源配置,我国政府进行了一系列公共财政改革。改革本身就是一个利益调整和变更的过程,公共部门的改革则涉及更广泛的范围,它几乎涉及所有阶层、集团和个人的利益。经过二十多年改革,中国财政制度的公共化程度有了很大提高,已初步形成了公共财政的制度框架。我国目前的公共财政制度是与市场经济相适应的财政模式,是为市场提供公共服务的,它具有弥补市场失效、对市场活动一视同仁、非市场营利性等基本特征。那么,我国公共财政今后研究的重点就是如何更好地完善和充实这个框架,包括公共财政支出制度、公共财政收入制度、政府预算制度与公共财政管理制度等多个方面,其中公共财政支出就是一个重中之重。

公共财政支出作为公共财政的重要组成部分,是一国政府为了实现其国家职能,满足社会公共需要,将以各种形式和渠道筹集的公共资金进行有计划的再分配过程。作为一个国家实现其职能的重要手段之一,合理的财政支出规模和结构对优化资源的配置及促进经济稳定增长具有十分重要的意义。相反,不合理的财政

支出规模和结构会阻碍经济、社会的协调发展。所以,有必要对公共财政支出的结构问题做进一步的研究和探讨。

随着我国公共财政框架的建立,公共财政支出研究成为我国财政理论界的一个重要课题。国内许多学者主要是从财政政策整体效应出发研究财政支出问题,即从财政政策对经济发展的有效性和效应大小的角度,例如拉动 GDP 增长多少,并根据我国具体情况建立公共财政体系。史永东(1999)、郭文轩、周雄飞等(2003)、马拴友(2001)等通过计算财政政策乘数等方法,分析财政支出对经济增长的拉动效应、私人部门投资的挤出效应、促进就业方面的效应进行评价。项怀诚在《中国财政 50 年》中指出我国财政支出调整 and 优化的基本准则是:财政资金要逐步从市场在配置资源中处于基础地位的竞争性领域退出,同时适当增加对农业、科教文卫和社会保障以及基础设施建设等市场失灵或市场失效的公共项目支出。

但是,我国公共财政支出结构研究还有待进一步的深入。公共财政支出结构是政府资源配置所形成的,它作为社会资源配置的有机组成部分,其配置效率的高低将关系到公共财政支出目标的实现、支出原则的贯彻,关系到公共财政支出是否具有效益,关系到资源配置的总体效率,进而影响着国民经济能否持续、协调、健康发展。公共财政支出结构的构建直接或间接地影响着一个国家社会经济的各个方面,包括社会总供需结构、产业结构、社会技术水平构成、社会事务各个方面的构成以及未来社会总供给能力结构等。

我国从计划经济体制向市场经济体制的制度变迁,引起了社会资源配置方式的转变,政府职能也随之发生变化,公共财政支出结构也应当进行相应调整。目前,我国公共财政支出结构仍然存在着一些问题,如经济建设支出近年来虽然有所下降,但总体依然偏高;行政事业支出连年攀升,居高不下;科教文卫事业费、社会保障及财政补贴等支出却远远不能满足社会公共需要等。如果不能很好地解决这些我国财政支出结构中不合理的地方,最终必将影响政府职能的实现,所以,公共财政支出结构的研究将成为今后一

个时期内我国公共财政理论研究的重要内容。

第二节 研究方法

我国现实财政支出结构所存在的一系列问题极大地制约着政府公共部门职能的充分发挥,也直接影响着经济社会各项事业发展。因此,本文以马克思的唯物辩证法为指导,选取一定的方法,分析我国财政支出结构的问题所在,探寻我国财政支出结构发展变化的方向,寻求优化我国财政支出结构的思路。

第一,规范分析和实证分析相结合

实证分析分析事物时,排除了价值判断,只回答是什么,不是什么问题;而规范分析法分析事物应该怎样,不应该怎样,带有主观的价值判断。这两种方法在研究中很难截然分开。本文研究以实证分析方法为主,并结合一定的规范分析方法。

第二,定性分析和定量分析相结合

定性研究从整体上把握问题,能够回答事物是什么;而定量分析从各部分把握问题,能够回答有多少。在本文中,充分地体现了这两者的结合,如第四章我国公共财政支出结构的分析,就是以不同支出项目的数据事实为基础,研究我国公共财政支出结构中存在的问题,并进一步地查找问题原因所在。

第三,横向比较和纵向比较相结合

有比较才有鉴别,比较分析是发现问题的常见手段。横向比较,即将我国的财政支出规模、财政支出结构分别与主要的发达国家、发展中国家的状况进行比较;纵向比较,即主要是对我国的财政支出结构的演变进行分析。在本文分析中充分使用了横向比较与纵向比较两种方法相结合的方法。

第三节 本文创新点与不足

本文对以下问题作了新的思考:

第一,本文从不同的角度就如何衡量一国的财政支出结构的问题作出分析。包括借鉴福利经济学中不同的福利衡量标准、依据影响社会福利函数的变量建立相应的指标体系以及从公共产品供给的角度讨论财政支出结构的衡量问题。

第二,在研究财政支出结构制度变迁的基础上,对我国公共财政支出结构进行理论和实证的分析。在选取中国以及其他具有代表性的国家就财政支出结构动态演变进行实证分析的基础上,归纳概括出财政支出结构演变的一般规律,对优化和完善我国的财政支出结构提供了积极的帮助。

但是,由于作者理论积累以及时间的制约,本文中还存在一些不足之处。

第一,关于优化公共财政支出结构的配套制度研究还有待进一步深入。由于本文主要以公共财政支出结构为重点,相关的配套制度只做了初步探讨并未深入展开,有待于今后在工作和学习中进一步研究和探讨。

第二,由于作者水平有限以及受数据和资料的限制,实践考察相对不足,这在一定程度上影响到理论与实际的结合。如,在财政支出结构问题的国际比较中,由于各国财政支出数据统计口径不一致,在一定程度上影响了本文研究的有效性;本文国内财政支出数据主要选自于《中国统计年鉴》与《中国财政年鉴》,但有些财政支出项目的分析,无法直接获取数据与资料,在计算统计数据的过程,难免受到人为因素的影响。

第四节 理论综述

一、财政支出理论

(一) 关于财政支出理论

西方经济理论的财政支出理论的发展经历了很长时期,取得了众多的理论成果。在自由竞争时期,西方财政支出理论主要以

亚当·斯密(Adam Smith)的理论为代表。到了20世纪30年代,经济危机导致了人们不再盲目信奉市场,政府干预经济的思潮由此兴起,以凯恩斯为代表的财政支出理论登上历史舞台,这一理论在其后较长的一段时期内产生了很大影响。到20世纪70年代,由于滞胀的出现,凯恩斯主义在某种程度上陷入困境,各种新理论纷纷出台,其中包括现代货币主义、供给学派、理性预期学派等自由主义经济理论。由于经济自由主义理论反对政府干预,因此它们很难付诸实施,即使在现实生活中有所实践也难以得到长期的推行。

亚当·斯密的财政支出理论。1776年,亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》一书的第五篇中,从财政支出、税收、公债三个方面比较系统、完整地阐述了财政问题,在自由竞争的思想基础上提出了反对政府干预的主张,从公共财政的角度创立了财政学。亚当·斯密在《国富论》中指出君主或国家的第三件义务,就是建立并维持某些公共机关和公共工程。这类工程对全社会是有益的,但是若由个人或少数人办理,其收益小于成本,故只能由国家来出面承办。亚当·斯密认定的财政支出范围较小,仅限于国防、司法行政以及主要为便利社会商业、促进人民教育的公共设施和工程。他强调财政支出的职能就是为市场运行创造良好的外部环境,即政府仅充当“守夜人”的角色。

凯恩斯主义理论。凯恩斯在《就业、利息和货币通论》中阐述了财政支出问题。他否定了古典经济学时代所普遍认可的“供给可以自动创造需求”准则。他认为,边际消费倾向、资本的边际效率和流动性偏好的共同作用,会导致整个社会有效需求不足,自由放任的市场体制无法解决此问题。在市场自发调整机制失灵的情况下,凯恩斯主张政府应该采取相机抉择的宏观经济政策(尤其是财政政策)促进充分就业的实现。凯恩斯主张国家积极干预经济的宏观经济理论从《通论》发表到20世纪60年代一直占据宏观经济学的绝对主导地位,20世纪70年代后,“滞胀”的出现使凯恩斯主义理论陷入困境,其他学派相继兴起。

现代货币主义理论。20 世纪 60 年代开始,以美国芝加哥大学的弗里德曼(M·Friedman)为代表的现代货币主义逐步兴起。货币主义经济学家继承了古典主义强调市场机制自发调整的传统思想,认为凯恩斯提倡的相机抉择的宏观政策只会产生不确定性,加剧经济自发调整的困难,不利于充分就业均衡的恢复。他们主张政府实行平衡预算的财政政策,强调货币供给,以保持货币存量增长的稳定和可预测性。

供给学派。20 世纪 70 年代,以美国南加州大学的拉弗为代表的供给学派兴起。供给学派主要从供给方面入手,认为解决失业和通胀问题主要是靠提高劳动生产率和增加投资。他们主张政府减税,放松行业管制,减少对污染的限制以及实行平衡预算政策等。

理性预期学派。自 20 世纪 80 年代开始,理性预期学派成为宏观经济学的重要组成部分,这个学派的主要代表人是萨金特(Sergeant)和卢卡斯(Robert Lucas)。理性预期学派认为,人们会知道政策的最终结果,并对政策作出理性的反应。因此,在理性预期情况下,政策是无效的,最好的政策就是不实施政策。只有没有被公众预期到的“意外”政策才会产生一定效果。为了保持经济的稳定性,理性预期学派的经济家主张货币供给应该保持稳定的增长率,税率也应该保持稳定性,同时财政政策应该具有公开性并取信于民。理性预期学派的经济思想和古典主义的自由放任主张相同,所以理性预期学派也被称作新古典主义宏观经济学。

不同的财政支出理论,在不同时期对不同国家产生了不同影响。亚当·斯密的财政支出理论主要应用于自由竞争时期的市场经济国家,此时财政支出规模较小。而 20 世纪 30 年代的大萧条使人们普遍认识到了政府干预经济的重要性,凯恩斯主义的财政支出理论对指导战后资本主义国家走出经济低迷,实现经济的迅速恢复和发展起到了很大作用。到了 20 世纪 70 年代,滞胀问题使凯恩斯主义在现实应用中束手无策,使人们开始重新思考财政支出调节经济的作用,相继出现的经济自由主义的财政支出理论开始

影响各个国家的宏观调控政策的改变,主要体现在各国纷纷减少财政支出,退出一些原先政府投资的领域,推行国有经济私有化政策等。但是,由于经济自由主义与现实存在较大差异,很难真正有效地指导现实经济。

(二) 关于财政支出结构理论

1. 财政支出结构理论历史追溯

国外学者对财政支出结构问题没有专门和系统的研究,但这种思想却很早就存在。西方有关财政支出结构问题最早可以追溯到威廉·配第(William Petty, 1623 - 1687),配第的财政学说主要体现在1662年的《赋税论》中,涉及了国家理论、税收和财政支出等方面的问题。配第认为只有农业和制造业才是国家赖以存在的血液和养料。因此,国家应适当合理地干预经济,运用国家的权力使国家富强起来。他提出削减非生产性开支,增加有利于农业和制造业的支出。同时他反对重商主义者关于保护关税的理论,主张实行自由贸易。配第认为,国家按其职能可分为六个部门,每个部门都要有相应的经费开支即军事费用、行政费用、宗教费用、教育费用、社会救济费用、公共事业费用等。他认为国家应削减军事、行政、宗教、教育四方面的开支,相应增加社会救济和公共事业支出,主要用于救济老、弱、病、残者和孤儿及失业者以及用于建设公路、疏浚河流、修建桥梁和开采矿山等等。很明显,在财政支出结构方面配第实际上主张压缩非生产性支出而增加生产性支出。

随着财政理论的发展,关于财政支出结构优化的思想也不断发展。亚当·斯密在《国富论》中提出国家财政开支主要用于军费开支。一个国家,特别是富裕的国家,如果把较多的政府支出用于军费支出以制造精良的武器和训练军队,那么在战争中就可以立于不败之地。另外,斯密还认为国家应当有少量的公共事业费,主要用于两个方面:一是用于国家修建公路、桥梁等交通设施,便于商业的发展;二是用于修建各种教育设施,用于少年和成人教育。这两种开支对社会来说都是有用和必不可少的。最后,财政支出

还要有一部分作为王室费用。斯密还认为公债源于统治者的奢侈和浪费。他指出国家举债并不是一件好事,因为公债募集的主要对象是资本,公债的增加相应地减少了资本的积累;而公债又用于弥补军费开支的不足,从原来的生产性支出转为非生产性支出,妨碍了生产的发展。

19 世纪 80 年代,意大利学者潘塔莱奥尼将边际效用价值论运用于政府支出的分析之中,提出了政府财政支出的最优标准。他认为政府支出分配的标准取决于不同财政支出项目的边际效用比较,这包括两方面的标准:(1)支出项目本身的内在效用;(2)支出项目和其他可能项目的效用比较。他还指出,如果现行税制是税种与支出项目都一一对应的話,那么分配标准还要加上两条:(1)由支出项目获得的效用要大于纳税人由于缴税所遭受的损失;(2)特定的税收——支出组合与其他的税收——支出组合创造的效用的比较。潘塔莱奥尼实际上是将因纳税所带来的损失视为政府支出的成本,而将支出项目的效用或满意看作收益,通过成本与收益的对比决定支出项目的取舍。

边际效用价值论被引入财政领域之前,在西方,财政主要被看作政府(君主)的收入筹集和管理活动。此后,财政研究则从政府职责转移到居民消费需求,公共财政支出受到特别关注,公共财政被看作政府收支活动及其管理。20 世纪 50 年代以后,由于新福利经济学的广泛应用,政府收支活动所带来的经济影响又被纳入到公共财政研究之中,公共财政的定义进一步扩张为:政府收支活动及其对资源配置和收入分配的影响(H. S. Rosen)。

德国经济学家阿道夫瓦格纳(Adolf Wagner)在考察了英、美、德、法、日等国在工业化进程中的财政支出状况以后,于 1890 年提出了著名的“瓦格纳法则”,即随着现代经济社会的发展,由于社会进步所带来政治压力增大以及工业化经营的社会考虑而要求日益增大政府的财政支出。瓦格纳认为,一国政府公共财政支出的上升有三个原因:(1)社会系统和法律关系的日益复杂性促使对政府保护和管理服务方面的需求有扩大趋势。另外,都市化和人口的

日益集中也会导致各种产品和劳务外部性作用的扩大,也要求政府加强管理。(2)对政府干预经济以及提供公共产品的需求扩大。(3)对政府提供文化、教育、卫生与福利服务方面的需求的扩大。为满足以上三个方面对财政支出的需求,政府必须根据经济社会的发展程度,不断扩大财政支出。

1936年,凯恩斯在其《就业、利息和货币通论》一书中对传统财政学赖以建立的充分就业假设提出了质疑。他所提出的需求管理理论引起了财政学的深刻变革,从而标志着现代财政学的建立。需求管理理论拓宽了政府经济职能的领域,从而使公共财政支出占GDP的比例逐步上升。在现代财政支出范围中,除了那些典型的政府支出(如行政、国防)外,还增加了其他方面的支出,主要有社会保障方面的支出、经济方面的支出(如基础设施、环保、农业)等。虽然凯恩斯本人并未对财政支出结构的优化进行专门经济分析,但是他的需求管理理论显然对后人的研究起了重要作用。

英国经济学家皮考克和威斯曼(Peacock and Wiseman)通过考察英国1890—1955年间政府支出状况与这一时期具有重要意义的时间形态之间的关系,于1961年提出了“财政支出阶梯形渐进增长理论”,从而对瓦格纳的研究方法作了重要补充。皮考克和威斯曼认为,在正常年份内,由于人们对“可忍受的租税负担似乎是相当稳定的”,随着经济的增长,税收收入水平的提高,财政支出呈现出渐进的增长趋势。但是,当社会发生突然变故时,人们为了摆脱战争、饥荒或危机等带来的困境,其税收容忍水平将会提高,这时,政府的支出水平有可能大规模地上升,使整个财政支出在渐进的过程中呈现出一个上升的“台阶”。

美国经济学家马斯格雷夫(Musgrave)和罗斯托(W. W. Rostow)都论述了经济发展阶段与财政支出增长的关系。他们在对不同国家不同发展阶段的支出状况进行了大量比较研究之后,对不同经济发展阶段财政支出结构的变化提出了独到见解,特别是马斯格雷夫对不同发展阶段各类财政支出的增长变化作了详尽的阐述,形成了“发展阶段增长论”。他把整个财政支出划分为军

用支出和民用支出,而民用支出按其经济性质又进一步划分为公共积累支出、公共消费支出和转移支出。在“财政支出的增长发展模式”,他们把经济发展划分为三个阶段,即初级阶段、中级阶段和成熟阶段,在不同的发展阶段,民用支出中的三类支出的增长情况各异。

在经济发展早期阶段,由于交通、通讯、水利等基础设施落后,并且具有极大的外部经济性,直接影响私人部门生产性投资的效益,从而间接地影响整个国民经济的发展。而这类经济基础设施的投资往往投资大、周期长、收益小,私人部门不愿投资或没有能力投资,但这些经济基础设施投资又具有较大外部经济效益。因此,需要由公共部门来提供这些经济基础设施为经济的发展创造一个良好的生产经营和投资环境,克服可能出现的基础设施“瓶颈”效应,加速经济“起飞”。此外,在经济发展早期阶段的私人资本积累是有限的,这就使得某些资本品必须由公共部门生产,即使这些资本品的利益是内在的,不具有外部经济效益,也要求通过政府预算提供,所以这一阶段公共资本的作用很大。

一旦经济进入发展的中期,私人产业部门已逐步发展起来,资本存量不断扩增,私人企业和农业的资本份额增大,那些需由政府提供的具有较大外部经济效益的基础设施已基本建成,对其需求的增加也逐渐变缓,此时的公共财政投资只是私人投资的补充。而私人资本积累开始上升,公共积累支出的增长率会暂时放慢,因而公共积累支出在整个社会总积累支出中所占比重就会下降。

当经济进入“成熟”期,公共财政投资的份额有可能有所上升。这是因为,随着人均收入进一步增长,人们对生活的质量提出了更高要求,私人消费形式将发生变化,从而公共预算形式也要随之发生变化。因此,这一阶段对私人消费品的补偿性公共投资将处在显著地位,公共财政需要加大社会基础设施和人力资本的投资,从而使公共积累支出会出现较高的增长率。总之,在经济发展的早期阶段,对公共资本比例要求较高,而在“起飞”实现之后会暂时有所下降,当经济步入“成熟”阶段时又会上升,其增加与下降的程度