



中国公共经济的 改革与发展

——中国公共经济研究报告2009

The Reform and Development of Chinese Public Economy
—— A Research on Chinese Public Economy in 2009

韩 康 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

中国公共经济的改革与发展

——中国公共经济研究报告 2009

**The Reform and Development of
Chinese Public Economy**

——A Research on Chinese Public Economy in 2009

韩 康 主 编

经济科学出版社

责任编辑：张和群 夏 红

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共经济的改革与发展：中国公共经济研究报告．
2009 / 韩康主编．—北京：经济科学出版社，2009. 8

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8270 - 6

I. 中… II. 韩… III. 公共经济学 - 经济体制改革 -
研究报告 - 中国 - 2009 IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 103403 号

中国公共经济的改革与发展

——中国公共经济研究报告 2009

韩 康 主编

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

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 19.5 印张 400000 字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8270 - 6 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

The Reform and Development of Chinese Public Economy

导 言

中国改革发展面临公共经济难题	1
----------------------	---

第一章

基本建设投资支出：政府职能的进与退	10
一、投资体制改革在中国改革中的地位与特点	10
二、市场化导向的投资体制的变革阶段与演进	11
三、政府职能转变与投资体制、管理工具的创新	16
四、公共经济建设与政府投资结构、融资模式的变迁	18
五、政府性融资多样化：预算外资金与其他融资方式	27
六、应对金融危机中的政府职能进与退的再思考	32
七、利用倒逼机制完善政府性投资管理体制的思考	35

第二章

行政费用支出：公共服务成本的大与小	42
一、中国改革的成本：不断膨胀的行政费用支出	42
二、中国行政费用支出居高不下的原因剖析	52
三、发达国家行政费用支出的制度约束与管理创新	60
四、降低行政费用支出，提高政府效能的改革之路	63

第三章

社会保障支出：民生安全的喜与忧	70
一、中国社会保障制度演化：从计划保障向公共保障转型	70



二、中国社会保障现状：资金筹集模式与覆盖率	74
三、中国社会保障制度面临的问题与挑战	85
四、中国社会保障制度发展方向与战略目标	91
五、中国社会保障制度改革趋势及对策选择	94
专栏 社会保障制度的起源	104

第四章

教育支出：机会公平供给的多与少	106
一、教育支出的重要性：机会公平的供给与调节	106
二、中国教育支出现状：供需矛盾突出的总量增长	108
三、教育支出的结构分析：从高端向低端倾斜	113
四、教育支出的国际借鉴：投资理念与模式	117
五、教育支出的新挑战：机会公平与效率的均衡	125

第五章

公共卫生支出：福利公平的得与失	131
一、我国卫生总费用及人均卫生费用的变化评述	132
二、我国卫生总费用及人均卫生费用变化国际比较	134
三、卫生总费用总体偏低而又逐年增长的原因分析	139
四、计划经济时期我国公共卫生政策的经验总结	141
五、我国公共卫生财政支出存在的问题及其原因分析	144
六、基于福利公平的公共卫生投资政策建议	150
七、我国医药卫生体制改革趋势及评价	152

第六章

科技支出：国家创新能力的强与弱	160
一、中国科技支出现状：总量增长与比例偏低	160
二、中国科技支出的体制变革与效果评析	163
三、国际科技投资总量和模式的比较与借鉴	164
四、改革科技支出体制，激活自主创新能力	171
五、搭建创新支撑平台，催生新技术产业成长	173
专栏 奥巴马的新能源战略	178

第七章

国债使用：公共资源配置效率的高与低	181
一、公共经济与我国国债政策、发行制度的演变	181
二、总量分析：中国国债规模与效率评析	184
三、结构分析：中国国债资金使用与绩效评估	208
四、国债政策可持续性的对策建议	215
专栏一 改革开放以来我国国债发行规模与公共经济演变三个阶段	232
专栏二 国家债务规模的国际比较指标问题	235

第八章

政府外汇储备：特类国有资产使用的利与弊	240
一、外汇储备是中央政府可支配的特殊类型的国有资产	240
二、中国外汇储备的规模与增速及国家比较分析	242
三、中国外汇储备非均衡增长的原因分析	250
四、外汇储备持续积累的收益评估	261
五、重塑外汇管理模式，外汇储备“外储内用”的探索	271
专栏 中国外汇储备的规模是否适度	280

理论专题

公共经济和公共经济学	286
-------------------------	-----



Contents

中国公共经济的改革与发展

Introduction

Chinese reform and development face difficulty in public economy	1
--	---

Chapter 1

Infrastructure investment expenditure: government function	10
1.1 The status and features of Chinese investment system reform	10
1.2 Reform phases and development of market-oriented investment system	11
1.3 Government functional transformation and the innovation of investment system and management tools	16
1.4 Public economy construction and the change of government investment structure and financing mode	18
1.5 Government financing diversification: capital out of budget and other financing methods	27
1.6 Tackle the financial crisis and rethink the government functions	32
1.7 Taking advantage of reversed mechanism to improve government investment management system	35

Chapter 2

Administration expenditure: public service cost	42
2.1 Chinese reform cost: increasingly inflated administration expenditure	42
2.2 Cause analysis of Chinese high administration expenditure	52
2.3 Institutional restriction and management innovation of administration expenditure in developed countries	60



2.4 Reform of reducing administration expenditure and improving government effectiveness	63
--	----

Chapter 3

Social security expenditure: people's livelihood safety	70
3.1 Evolution of Chinese social security system: from planned security to public security	70
3.2 Status quo of Chinese social security: fund raising model and its coverage rate	74
3.3 Problems and challenges of Chinese social security system	85
3.4 Orientation and strategy of Chinese social security system	91
3.5 Trend and countermeasures to Chinese social security system reform	94
Column The origin of social security system	104

Chapter 4

Education expenditure: opportunity equity	106
4.1 The importance of education expenditure: supply and modulation of opportunity equity	106
4.2 Status quo of Chinese education expenditure: the aggregate growth with prominent contradiction in supply and demand	108
4.3 Structure evolvement of education expenditure: incline from the top to the bottom	113
4.4 International experience of education expenditure: investment concept and model	117
4.5 New challenge of education expenditure: equilibrium between opportunity equity and efficiency	125

Chapter 5

Public health expenditure: welfare equity	131
5.1 Review on the changes of total health expenditure and per capita health expenditure in China	132
5.2 International comparison of total health expenditure and per capita health expenditure between China and other countries	134



5.3	Cause analysis of relative low but annually increasing total health expenditure	139
5.4	Lessons from Chinese public health policy in the planned economic period	141
5.5	Problems and cause analysis of financial investment in Chinese public health	144
5.6	Suggestions of public health investment based on welfare equity	150
5.7	The trend and evaluation of Chinese medical and health system reform	152

Chapter 6

	Science & technology expenditure: national innovation capacity	160
6.1	Status quo of Chinese science & technology expenditure: aggregate growth but low percentage	160
6.2	Review on evolvement and effect of Chinese science & technology expenditure system	163
6.3	Comparison and lessons from international science & technology investment and models	164
6.4	Reform science & technology expenditure system and revitalize self-innovative capacity	171
6.5	Build a supportive innovation platform and enhance the growth of new technological industry	173
Column	Obama's new energy strategy	178

Chapter 7

	The use of national bonds: public resources allocation	181
7.1	Public economy and the development of government bonds policy and its issue system	181
7.2	Analysis of total volume: size and efficiency of Chinese government bonds	184
7.3	Analysis of structure: capital utilization of Chinese government bonds and its performance evaluation	208
7.4	Countermeasures to the sustainable development of government bonds policy	215



Column 1	Three stages of bonds issue scale and public economic development since the reforming and opening	232
Column 2	On international comparison index of government debts scale	235

Chapter 8

	Government foreign exchange reserve: special state-owned assets	240
8.1	Foreign exchange reserve is the special state-owned assets controllable by central government	240
8.2	The scale and growth rate of foreign exchange reserve in China and the comparative analysis with other countries	242
8.3	Cause analysis of uneven growth of Chinese foreign exchange reserve	250
8.4	Income evaluation of continuous aggregation of Chinese foreign exchange reserve	261
8.5	Reconstructing foreign exchange management model and exploring ways of “applying foreign exchange reserve to solve domestic economic development problems”	271
Column	Is the scale of Chinese foreign exchange reserve moderate	280

Theoretical Topic

	Public Economy and Public Economics	286
--	--	------------



图 表 目 录

表:

表 1-1	1978 ~ 2006 年固定资产投资资金来源比例变化	12
表 1-2	1978 ~ 2006 年中国财政支出中经济建设费支出变化	19
表 1-3	1978 ~ 2006 年中国基本建设支出变化	21
表 1-4	1982 ~ 2005 年预算外收入占 GDP、财政收入比例	22
表 1-5	1981 ~ 2006 年基本建设投资资金来源结构	23
表 1-6	1996 ~ 2005 年预算外支出结构	25
表 1-7	1978 ~ 2005 年财政支农支出增长率、占 GDP、财政支出比例	26
表 1-8	1978 ~ 2006 年财政支农支出变化	27
表 1-9	1995 ~ 2005 年国有经济占基本建设投资比例	28
表 1-10	2005 年政府性投资项目	28
表 1-11	国家开发银行投资项目的贷款情况	30
表 2-1	1978 ~ 2006 年行政管理费支出情况	44
表 2-2	行政管理费用与公共收入比较	46
表 2-3	1997 ~ 2003 年预算内外行政管理费比较 I	50
表 2-4	1997 ~ 2003 年预算内外行政管理费比较 II	50
表 2-5	1978 ~ 2005 年公共支出结构比较	51
表 2-6	1870 ~ 1996 年全球政府公共支出的增长	53
表 2-7	行政费用支出占公共支出比重的国际比较	61
表 2-8	部分国家行政费用支出比较	61
表 3-1	1994 ~ 2007 年中国社会保险的基本情况	75
表 3-2	1989 ~ 2008 年参加基本养老保险人数	75
表 3-3	1978 ~ 2005 年国家财政用于抚恤和社会福利的支出	76
表 3-4	1989 ~ 2007 年中国社会保险基金收支及累计结余	77
表 3-5	1989 ~ 2007 年社会保险基金支出占 GDP 的比重	79
表 3-6	1978 ~ 2006 年中国社会保障支出占财政支出的比重	80
表 3-7	三种筹资模式比较	81
表 3-8	三种社会保障基金管理方式比较	82



表 3-9	三种社会保障基金筹资形式比较	83
表 3-10	我国养老、医疗、失业等保险缴费结构	83
表 3-11	欧美部分国家养老保险享受条件比较	84
表 3-12	西亚及非洲国家养老保险享受条件比较	84
表 3-13	西亚及非洲国家养老保险享受条件比较	85
表 4-1	1992~2007 年财政教育支出和财政总支出情况	110
表 4-2	1992~2007 年我国教育经费、财政性教育经费和 GDP 情况	111
表 4-3	1992~2002 年投向初等、中等、高等的支出结构	114
表 4-4	财政教育支出相对规模的国际比较	116
表 4-5	部分国家财政教育支出结构分配	117
表 4-6	三级教育生均支出比例国际比较	117
表 4-7	完全中央政府主导模式中政府间分担情况	119
表 4-8	非完全中央政府主导模式中政府间分担情况	119
表 4-9	州政府主导模式中政府间分担情况	120
表 5-1	1980~2004 年我国卫生总费用及其构成	132
表 5-2	1978~2004 年政府预算卫生支出占财政支出的比例指标	132
表 5-3	1997~2001 年国际比较: 医疗卫生支出	135
表 5-4	中国与其他国家卫生总费用比较	136
表 5-5	中国与其他国家卫生总费用规模及结构比较	137
表 5-6	2000 年世界各国卫生负担公平性排名	137
表 5-7	1949~1978 年改革开放前我国公共卫生机构情况	142
表 5-8	1980~2003 年卫生总费用和人均卫生费用的城乡分布结构	148
表 5-9	1978~2007 年全国卫生机构数	149
表 5-10	1978~2007 年全国卫生机构床位数	149
表 6-1	1978~2007 年财政科技支出情况	161
表 6-2	R&D 经费占 GDP 比例的国际比较	165
表 6-3	中国 R&D 支出状况与世界水平比较	165
表 6-4	中国政府 R&D 经费支出的国际比较	167
表 6-5	工业化第一阶段各国政府财政对 R&D 经费的支出	168
表 6-6	工业化第二阶段各国政府财政对 R&D 经费的支出	168
表 6-7	各国政府科技重点投资领域及方向	169
表 6-8	各国 R&D 经费按执行机构分布	169
表 6-9	各国从事 R&D 活动的人员分布	170
表 6-10	各国 R&D 经费支出的类型分布	171
表 7-1	我国公共经济发展与国债政策变化的特点	183

表 7-2	1998~2007 年长期建设国债发行情况	184
表 7-3	1981~2006 年国债发行额和余额	185
表 7-4	国际通用的衡量赤字及国债规模的指标体系及警戒值	187
表 7-5	1981~2007 年我国国债负担率	188
表 7-6	1981~2007 年西方 7 个主要工业国国债负担率比较	189
表 7-7	欧盟、欧元区及亚洲新兴经济体国债负担率比较	191
表 7-8	1991~2006 年财政收入占 GDP 的比重国际比较	192
表 7-9	1981~2007 年中国国债借债率	194
表 7-10	1981~2007 年中国居民应债率	195
表 7-11	1981~2007 年中国赤字率	196
表 7-12	1981~2007 年西方工业 7 国财政赤字比较	197
表 7-13	1992~2007 年发达国家与发展中国家赤字率比较	199
表 7-14	欧盟、欧元区及亚洲赤字率比较	199
表 7-15	1981~2007 年我国国债依存度	202
表 7-16	1981~2007 年我国国债偿债率	204
表 7-17	1981~2007 年日本国债衡量指标的变动轨迹	206
表 7-18	1981~2007 年我国国债衡量指标的变动轨迹	207
表 7-19	2000~2005 年用于西部的国债资金情况	209
表 7-20	2007 年国债资金的使用结构变化	210
表 7-21	1995、1998~2007 年国债资金使用比重变化	211
表 7-22	美国联邦政府预算内与预算外财政收入、支出与赤字状况	218
表 8-1	1979~2008 年中国与世界主要国家和地区主要国家外汇 储备规模比较	243
表 8-2	外汇储备前 10 位国家和地区对全球储备的贡献	245
表 8-3	1996~2007 年主要经济体外汇储备增长率	246
表 8-4	各国和地区外汇储备与 GDP 的比率	247
表 8-5	各国和地区外汇储备与进口额的比率	248
表 8-6	新兴市场国家外汇储备偿还短期外债能力	249
表 8-7	1990~2006 年中国外贸及外汇储备变化情况	250
表 8-8	2001~2006 年国际收支顺差结构	251
表 8-9	我国历年吸收外商直接投资情况	252
表 8-10	2003~2005 年中国对外直接投资在全球位置	253
表 8-11	外商直接投资对我国资本项目的影响	254
表 8-12	1959~2006 年美国储蓄与投资	257
表 8-13	1982~2006 年中国国际收支主要账户的差额	260

表 8-14	官方外汇储备持有量变化币种结构	264
表 8-15	前 16 位国家和地区持有的美国证券组合	266
表 8-16	前 16 位国家和地区持有的美国长期债券组合	267
表 8-17	部分国家和地区持有的美国短期债券组合	268
表 8-18	外汇储备积累的成本收益估算	269
表 8-19	从中央银行资产负债表看财政对外汇储备的作用	272
表 8-20	金融危机期间中国资源类企业海外收购一览表	275

专栏表:

表 1	外汇储备适度规模衡量标准	282
表 2	中国外汇储备适度规模分析	283
表 3	我国外汇储备适度规模衡量标准	284

图:

图 1-1	1978 ~ 2006 年经济建设支出示意图	20
图 1-2	1978 年、1993 年、2006 年财政支出结构比较	20
图 1-3	1978 ~ 2006 年中国基本建设支出变化	22
图 1-4	1981 ~ 2006 年基本建设投资资金来源结构比例	23
图 1-5	1982 ~ 2005 年预算外收入增长额、增长率	24
图 1-6	1980 ~ 2005 年基建、福利、文科卫、支农、行政支出 比较	25
图 2-1	1971 ~ 2005 年公共收入、公共支出、行政费用支出增长 速度比较	45
图 2-2	1978 ~ 2005 年行政管理费占公共支出、GDP 比重	45
图 2-3	行政费用支出与公共支出增长率比较	47
图 2-4	行政费用支出占公共支出比重变化趋势	48
图 2-5	1992 ~ 2005 年不同门类支出增长情况	51
图 3-1	中国老龄化程度与不同类型国家的比较	87
图 3-2	中国城乡统筹的社会保障体系	93
图 4-1	1978 ~ 2003 年我国财政教育支出情况	109
图 4-2	1992 ~ 2007 年我国预算内教育经费和财政支出情况	111
图 4-3	1992 ~ 2007 年我国财政教育经费/GDP 走势	112
图 4-4	2005 年部分 OECD 国家教育支出中政府与私人支出比例	118
图 4-5	美国、日本、韩国高等教育领域政府与私人支出比例	122
图 5-1	政府卫生支出与居民卫生支出占卫生总费用比较	134



图 5-2 我国不同人群的人均卫生支出	140
图 5-3 1996~2003 年政府财政卫生支出占卫生总费用的比重	144
图 5-4 1995 年我国受保险者占人口数的比例	145
图 5-5 1996 年卫生支出的资金来源	145
图 6-1 中国 R&D 的国际比较	166
图 7-1 1998~2007 年长期国债发行情况	184
图 7-2 1981~2007 年中国国债规模	186
图 7-3 1981~2007 年 6 月西方工业 7 国财政赤字比较	190
图 7-4 2003~2006 年欧盟、欧元区及亚洲新兴经济体国债负担率 比较	192
图 7-5 1991~2006 年财政收入/GDP 国际比较	193
图 7-6 1992~2007 年 6 月发达国家与发展中国家赤字率比较	201
图 7-7 1981~2007 年 6 月日本国债衡量指标的变动轨迹	207
图 7-8 1981~2007 年 6 月我国国债衡量指标的变动轨迹	208
图 8-1 1979~2008 年中国与世界主要国家和地区外汇储备规模比较	244
图 8-2 世界经济“一搭一档”的增长模式	255
图 8-3 中国与美国净储蓄与经常账户比较	257
图 8-4 1978~2007 年中国储蓄率与投资率	259
图 8-5 2001~2007 年“错误或遗漏”项法估算的热钱规模	260
图 8-6 2000~2008 年中国持有美国国债变动情况	264
图 8-7 2002~2007 年中国因汇率波动带来的损益情况	265

导言

Introduction

中国改革发展面临公共经济难题

Chinese reform and development face difficulty

in public economy

进入新世纪，公共经济的范畴及其所涉及的许多问题开始大量进入社会公众的视野。公共经济的改革与发展，正在成为中国改革发展的一个非常重要、非常关键的新课题。

中国改革发展深入凸显公共经济建设难题

改革开放 30 年，中国创造了 20 世纪 70 年代以来人类社会经济发展的一个新纪录。仅以国内生产总值（GDP）为指标，1978 年中国的 GDP 按照当时汇价计算只有约 1350 亿美元，人均 GDP 约 140 美元，是当时世界上最穷的国家之一。2008 年按照当年汇价计算，中国的 GDP 达到约 43274 亿美元，30 年翻了约 32 倍；人均 GDP 约 3266 美元，翻了约 23 倍；中国经济 30 年来年均增长 9%，已经成为社会经济总量仅次于美国的世界第二大经济体。世界银行的一个研究评价认为，中国用一代人的时间，完成了主流工业国家几代人才能完成的事业。

然而，当中国站在新的历史起点审视面临发展问题和展望未来发展前景的时候，我们忽然发现，中国继续前进需要研究解决的几乎所有问题和矛盾，都同公共经济有关。

市场经济体制的引入，是推动中国经济持续高速发展的最根本动源。市场经济的发展彻底改变了社会主义短缺经济的窘境，人民生活水平大幅度提高，国内市场空前繁荣。即使在国际金融危机的深刻影响持续发生作用的今天，中国市场繁荣景象也没有改变。但是，这个曾经像魔法一样从地下呼唤出巨大能量、创造出巨额财富的机制，也同时把许多灰暗的东西——人们不喜欢甚至厌恶的东西呼唤出来了。在这里，一个最突出的实例，就是社会贫富差别的不断扩大，以及由此而引发的人



们对社会公平正义的质疑，乃至导致社会各阶层对市场体制的态度变得非常复杂。

我们当然决不认同那种把社会贫富差别扩大和社会公平缺失的根本原因归咎于市场经济体制的观点，更不能认同由此而得出的改变市场化发展道路的结论。

但问题总是要解决的，正确的选择只能是继续深化改革。

改革的切入点从哪里入手呢？

2005年我国的《政府工作报告》和2006年召开的中共中央十六届六中全会提出了一个极其重要的概念——建设公共服务型政府。我们认为，这是中国改革发展进入新时期提出的一个具有历史意义的纲领性改革目标，其理论价值和实践价值完全不亚于提出建立社会主义市场经济，尽管很多人现在可能还没有这样的认识。在实际操作上，政府也一直在致力于公共经济部门的改革与发展，积极增加公共福利产品和社会保障产品的供给，做了大量富有成效的工作，取得了许多重要成果。

然而令人遗憾的是，现在无论是大多数社会群众还是大多数学者，对政府这种积极行为的评价并不太高，批评的声音持续不断。以下就是这种评价和批评经常引用的典型材料。

——根据人力资源和社会保障部2006年的计算，目前中国养老金缺口为2.5万亿元，相当于将近一年的国民经济总收入。这就意味着若干年后，将出现一大批人无法领取养老金的困境。目前，我国城乡居民80%以上的劳动者没有基本养老保险。根据该部社会保险研究所的计算，我国60%以上的医疗费来自个人。城镇有44%以上的人没有任何制度性医疗保障，农村高达80%。大多数人1年的收入难以支付1次住院费。在中国陷于赤贫者中，1/4和1/3的人同疾病治疗有关。^①

——早在1993年，中国就提出财政性教育支出占GDP的比例到20世纪末要达到4%，^②但令人遗憾的是，这一目标从未实现过。2000年以来，财政性教育支出占GDP比重最高的年份也仅为3.41%，其余年份一直在3%左右徘徊……2006年，中共中央十六届六中全会又一次提出：逐步使财政性教育经费占国内生产总值的比例达到4%，^③至今仍未实现。

从政府作为公共服务产品供给者的角度看，在政府总开支中投入公共经济部门特别是投入公共福利产品和社会保障产品的比重，确实在不断增长，并且这种比重的继续不断增长已经在政府决策部门形成了很高的共识。很多重要的政府举措——例如国际金融危机后的“医改方案”，经过多方积极酝酿开始出台，这充分说明政府在治理理念和治理方式上已经有了重大进步。但是，从社会公共产品需求者的角度看，大多数人仍然认为政府对必要公共福利产品和社会保障产品的投入不但增长

① 《中国青年报》，2005年12月13日。

② 中共中央、国务院：《中国教育改革和发展纲要》，1993年2月13日。

③ 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，2006年10月11日。