



北京市社会科学理论著作出版基金资助

北京市财政支出的 经济效果评价研究

—— 理论与研究与实证分析

马立平 ◎ 著



BEIJINGSHI CAIZHENG ZHICHU DE JINGJI XIAOGUO PINGJIA YANJIU



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press



北京市社会科学理论著作出版基金资助



北京市出版工程
Beijing Publishing Project

北京市财政支出的 经济效果评价研究

—— 理论与实证分析

马立平 ◎ 著



BEIJINGSHI CAIZHENG ZHICHU DE JINGJI XIAOGUO PINGJIA YANJIU



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

北京市财政支出的经济效果评价研究:理论与实证分析/马立平著. —北京:首都经济贸易大学出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1893 - 8

I. ①北… II. ①马… III. ①财政支出—经济效果—评价—研究—北京市 IV. ①F812. 71

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 217260 号

北京市财政支出的经济效果评价研究——理论与实证分析
马立平 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社
地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)
电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)
网 址 <http://www.sjmcb.com>
E - mail publish@cueb.edu.cn
经 销 全国新华书店
照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部
印 刷 北京大华山印刷厂
开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32
字 数 242 千字
印 张 10.75
版 次 2011 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1893 - 8/F · 1123
定 价 24.80 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换
版权所有 侵权必究

前言

财政支出是政府将税收收入和其他非税收入运用到社会的各个方面。作为财政收支工作的两个基本方面之一,财政支出体现着财政目的和政府职能的基本内涵。政府的基本职能不仅包括对资源配置的干预、对收入分配的干预,同时还具有经济干预的基本职能。应该说,国民经济的健康发展,不仅仅取决于市场的力量,同时还受到政府行为,包括政府财政支出有效性的影响。

政府作为一个特殊的经济主体,不仅有干预经济的必要,同时也具有干预经济的能力。对政府财政支出的经济效应进行评价与分析既有一般经济主体的共性,也具有其自身的特殊性。当然,政府干预经济的行为有多种,本书主要涉及的是政府财政支出行为及其经济效应。作者认为,财政支出一方面可以传达政府明确的信息,有利于工商界的决策,另一方面可以增加生产能力,使社会总产量上升,即提高财政支出的生产力效果。然而财政支出中不同支出的项目的经济效应、影响程度是有区别的,因而,对财政支出经济效应的分析不仅要进行总量分析,还应在进行总量分析的基础上,对不同组成部分的具体效应进行全面系统的分析。此外,对财政支出经济效应的评价与分析,不仅需要进行描述性的分析评价,还应采用全面系统的理论分析和定量研究,从静态和动态两个角度作进一步的研究,形成系统的财政支出及经济效应的理论体系。

全书内容包括财政支出的相关理论、财政支出经济效果的描述与评价分析体系、财政支出总量的经济效应分析和部分支出项目的经济效应分析四个部分。

特别要说明的是,作者是在于承担了北京市社科人文项目北京市教育人才创新项目的基础上,将研究报告进行扩充并修订而形成本书,在项目的研究中,首都经济贸易大学的研究生杨作毅、王亮、张尔俊、李杨等同学进行了大量的数据收集、测算与各种统计分析工作。本书的形成与出版得到了北京市社科规划办、北京市社会科学理论著作出版基金的大力支持与资助,也得到了首都经济贸易大学出版社杨玲老师和薛晓红老师的帮助,在此一并表示真诚的感谢。

尽管在项目的研究与本书的撰写中我们投入了大量的时间和精力,但书中肯定存在诸多的不足甚至是错误之处,希望各位读者指正。

作者

2011年11月

目 录

第一部分 财政支出的相关理论

第一章 财政支出的相关理论分析.....	3
第一节 市场机制与政府行为.....	3
第二节 国内外关于财政支出经济效果研究的成果简述.....	27

第二部分 财政支出经济效果的描述与评价分析体系

第二章 财政支出经济效果的定量描述体系研究	45
第一节 定量描述政府财政支出及其经济效果的意义	45
第二节 定量描述政府财政支出及其效果的思想来源	47
第三节 关于量化政府经济行为体系的功能与结构设想.....	53
第四节 财政支出及其经济效果指标体系框架	55
第三章 财政支出水平的描述性分析	73
第一节 国内外财政支出规模的历史变化	73
第二节 北京市财政支出总水平	84
第三节 各项财政支出水平的变化	93
第四节 财政支出相关因素分析.....	108

第三部分 财政支出总量的经济效应分析

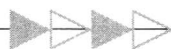
第四章 财政支出规模的经济效应及最优规模分析·····	121
第一节 财政支出的最优规模分析·····	121
第二节 财政支出规模与经济增长地区差异分析·····	137
第三节 财政支出与经济增长的数量依存分析·····	144
第四节 政府财政支出的乘数与弹性分析·····	158
第五章 北京市财政支出结构的分析·····	164
第一节 北京市财政支出结构及对比分析·····	164
第二节 地方财政支出结构的聚类分析·····	184
第三节 北京市财政支出结构与经济增长相关性研究·····	189

第四部分 部分支出项目的经济效应分析

第六章 财政科技支出与经济增长·····	211
第一节 政府科技投入与经济增长的基本理论·····	211
第二节 北京市财政科技投入与产出现状分析·····	223
第三节 财政科技投入与经济增长关系研究·····	235
第四节 地方财政科技投入对经济增长贡献的对比分析·····	249
第五节 提高政府科技投入对经济增长贡献的政策建议·····	260
第七章 财政教育支出与经济增长分析·····	263
第一节 政府教育支出与经济增长的基本理论·····	263
第二节 北京市财政教育投入和发展现状分析·····	275
第三节 财政教育投入与经济增长关系研究·····	282

第八章 北京市财政支农支出与地区经济增长研究·····	292
第一节 公共财政支农支出与经济增长的基本理论·····	292
第二节 北京市财政农业投入的规模与力度分析·····	295
第三节 北京市财政支农支出与经济增长关系分析·····	299
第四节 结论与政策建议·····	314
附录·····	318
参考文献·····	330

第一部分



财政支出的相关理论

第一章

财政支出的相关理论分析

第一节 市场机制与政府行为

政府是什么？政府需要做什么？政府应该怎样做？政府如何做才能做得更好？这是历史以及现代社会在政府职能方面存在的四个问题。在人类社会发展的历史进程中，政府一直扮演着引人注目的角色。虽然在不同年代、不同国家，政府的角色及作用不尽相同，甚至在提出完全意义上的市场经济以后，无政府主义观点也一度盛行，但历史与实践证明，政府在社会经济发展中不仅不能缺少，而且起到了至关重要的作用。因而，在实践中如何使政府更有效、更好地发挥政府的作用就成为宏观经济理论与实践的重要问题。

一、市场机制与政府行为

政府行为与市场的关系，是市场经济的核心问题之一。市场经济体制和现代政府行为与职能是保证整个社会经济系统健康运行的两个重要方面，两者相辅相成，互相促进。市场和政府在社会经济运行中以各自不同的内在机制、不同的方式发挥着不同的作用，并结合具体的社会发展阶段不断地进行调整，以达到均衡状态。而市场机制的合理与否、政府行为与其调控作用效果的好坏

以及相互间的协调与平衡状况,则可以通过社会经济运行状况、结果与社会经济系统的发展目标综合反映出来。

在市场经济体制尚未确立之前,亚当·斯密等人强调市场“看不见的手”的作用,实质上是要求政府为市场经济体制的确立与发展扫清障碍。当市场经济体制确立并显示出种种“失灵”时,凯恩斯及其后继者则着重强调政府“看得见的手”的作用。从历史上看,市场经济体制国家长期的经济增长过程表明,一个国家经济能否保持活力不仅取决于市场,同时还取决于有效的政府经济行为。市场经济机制与政府的关系,成为各国政府施政的核心问题,对我国来说同样也是一个需要不断探索的课题。

(一) 市场与政府在经济学研究中的回顾

众所周知,经济活动是人类生存和发展的基础。资本主义生产方式出现以后,产生了以商品生产和市场经济为研究对象的近代经济学,而随着商品生产的发展,则出现了市场与政府之间关系的问题,为了解决两者之间的矛盾,逐步形成了近代经济学。

资本主义革命的胜利,为资本主义市场的迅速发展创造了条件,也为市场经济理论的系统化创造了条件。18世纪70年代,亚当·斯密发表的《国民财富的性质和原因研究》(简称《国富论》)首次全面、系统地阐述了市场经济理论,提出经济活动效率的源泉来自分工。在高度分工的社会里,个人要获取自身所需要的物品,就要通过市场。在市场经济体制下,人人从追求自身的经济利益出发,自由生产,自由竞争,受着“看不见的手”的引导,最终有效地促进了社会的效率与效益,这就是后人所说的“市场万能论”的起源。

当然,斯密在《国富论》中虽然强调了“看不见的手”的作用,但其最终目的还是在解决市场机制与政府行为关系的问题。斯密所处的年代英国封建主义残余仍然存在,适应封建贵族的过时立法还严重地束缚着经济的发展,《国富论》在本质上提出了政府对

市场经济要采取“无为而治”的政策。“无为”与“有为”一样,也是一种治理的手段。所谓“无为而治”,是指政府先运用自身的力量,全面建立市场经济体制,让市场机制自动协调经济。在斯密之后,李嘉图提出了对外贸易的“比较利益”,马歇尔对个体现象做了深入的分析,福利经济学则进一步证明了只有在相关条件满足之后,“瓦尔拉斯均衡”方可实现最优的资源配置,即所谓的帕累托最优。这些理论的共同特点都是以政府不干预为前提的。与此同时,反对市场万能论的经济学派也在不断涌现。如德国的李斯特认为,后起的资本主义国家应从本国实际出发,对外实行保护主义,对内进行经济调节;并指出即使在先进的资本主义国家,市场也并非万能,反而常常失灵。由此以李斯特为代表的历史学派重新提出了市场作用与政府行为关系的问题。

20 世纪 20 年代末 30 年代初的经济危机后,各国相继采取了不同的措施与方式直接干预经济,资本主义能够依靠市场的自我调节而达到充分就业和消除危机的理论不攻自破。在这样的背景下,凯恩斯从有效需求不足入手,分析市场机制不可能自动调节生产与消费的均衡,否定了萨伊定律,初步论证了所谓混合经济制度的原则,即把国家权威、政府行为与私人部门互相结合的经济制度的原则,认为只要将传统的政府机制进一步延伸,自由放任、自由竞争、自动调节的资本主义市场经济仍具有生命力,个人利己主义仍具有最佳保障自由创造、提高效率的优点。因而,一方面要保证私人部门在经济领域中的作用,另一方面也要扩大政府在消费与投资方面的管理机制,这样既避免了资本主义经济形态的毁灭,又可保障自由与效率,充分发挥私人活力。

凯恩斯关于政府经济行为的论述主要包括:①政府经济行为的基点在于国家调节和干预经济生活必须借助国家政权的力量,需要选择政策手段实现充分就业。②扩张性财政政策是政府干预经济活动的重点,它是通过大规模的政府支出来克服有效需求不

足。当然,尽管他也主张用扩张性货币政策来解决失业和经济衰退问题,但其更重视财政政策的调节作用,认为货币政策只能起到辅助作用。一些经济学家在承袭凯恩斯理论基本框架的基础上,采用与微观相结合的分析方法,主张政府应该对经济运行进行干预,但干预的重点应为供给。

米尔顿·弗里德曼作为现代货币主义的代表,信奉自由主义经济哲学,认为社会制度应该保证个人在择业、运用资源、保持私有财产等方面的自由,社会上每个人都可以自由地追求个人利益,然后通过价格机制调节进而实现公共利益。弗里德曼把自由经营与干预经济、中央计划与市场、减少失业与治理通胀的理论相对比,认为只有经济自由才能实现资源配置最优化,中央计划经济或干预经济的形式只能损害效率,加剧通货膨胀。弗里德曼认为,通货膨胀的产生是由于货币量的增长速度超过产量的增长速度,而货币量的快速增长源于政府开支的迅速增长以及充分就业政策和中央银行错误的货币政策,为此他主张采用稳定货币供给增长率的单一规则的货币政策,政府的作用仅在这个意义上为弥补市场能力的不足而存在。

而理性预期学派则以理性预期为核心,证明政府政策是无效的。他们认为,由于政府经常按某种连续一致的准则制定政策,人们便会根据以往的经验对它形成预期并采取相应的对策,从而影响政府政策的效力。

此外,新制度经济学中各主要学派也都极力主张经济自由,反对国家干预。科斯在其经济制度的分析中,从强调自由合约、自由竞争的重要性角度出发,认为必须通过自由合约降低交易费用。布坎南则以“经济人”假设为前提,在公共选择理论中,分析政府的非公正性,认为政治寻租、交换选择等现象的存在扭曲了资源的配置。在产业组织和管制理论中,斯蒂格勒认为政府对经济的管制不利于均衡价格的形成,反而使经济远离帕累托最优状态。

总之,西方经济学界对政府干预问题的观点和流派可谓多种多样。就市场自由论和政府干预论而言,既有同一时代的横向争论,也有不同时代的思想更迭。有的时候,市场自由论占上风,有的时候,政府干预论成为理论的主流。总体上讲,不同学派关于政府的经济行为所进行的理论争论,其焦点始终围绕着市场与政府的关系,其实质在于政府要不要干预和如何干预。各学派的理论都是对一定条件下经济规律不同程度的反映,均有值得借鉴的地方。

当然,从实际操作的角度看,一个时期的政府总是接受对自己有用的理论。20世纪走过的历程,是市场自由主义和政府干预主义失灵和有效的交替循环变化的过程。从历史中我们可以清晰地看到,当资本主义市场经济体制尚未确立时,经济发展的主要障碍来自各种旧制度的束缚,因而斯密等经济学家竭力向政府提议为市场经济发展扫清道路。当市场经济体制基本确立并运行之后,又日益暴露出了种种市场失灵的问题,这时如何运用政府的力量来弥补市场失灵就又成为经济发展的关键,为此凯恩斯等经济学家又为弥补市场失灵提出思路。可见,如何正确处理市场经济与政府行为的关系、如何有效发挥政府的职能便成为建立与发展市场经济的核心问题,成为推动市场经济理论发展的核心问题,成为世界各国历届政府施政的核心问题。

20世纪的经济史说明,有的时候市场自由很成功,有的时候政府干预很成功。我们不难看到,无论是市场自由主义者,还是政府干预主义者,从各自角度出发均具有一定的道理,他们在强调自身意义的同时,看到了对方的缺陷和不足,其问题的本质不在于强调市场重要或政府重要是“正确”还是“错误”,而在于“角度”不同、侧重点不同。

(二)政府的特性及其作用

西方经济学把经济系统中的所有经济主体分为公共部门和私

人部门两大类,政府也是一个独立的经济主体。公共部门是指政府及其附属物,私人部门则是指企业和家庭。无论是政府还是企业和家庭,都在以各自的方式参与国民经济运行,影响着国民经济的发展方向和速度。虽然政府与企业、家庭一起共同参与国民经济,但是其行为方式和目的却大相径庭。企业和家庭作为私人部门是以个人和资本收益最大化为前提和目标的,而政府一方面在考虑收益与成本,另一方面又必须以全社会公正和公平为前提和目标。在市场经济条件下,政府以独特的方式和规律与企业、居民一起参与和影响国民经济。

处于市场经济发展不同阶段的各个国家,是以其社会经济发展条件和需要为基础,研究并实施国家政府的行为和职能的变化。与此相同,正确地处理好政府与企业、社会的关系,同样也是我国现实社会急需解决的焦点问题,是反映我国社会主义市场经济发展趋势的前沿问题。对政府行为的特性、作用、范围及其方式等问题进行深入系统的研究,不仅具有深刻的理论意义,而且对于搞好宏观调控,加快国民经济市场化进程,建立和完善社会主义市场经济体制,也具有重大的现实意义。

政府作为一种社会组织,有广义和狭义之分。广义上的政府就是指全部的国家机构,即包括全部立法、司法和行政机构,它可以视为等同于国家。狭义的政府,仅包括国家的行政机关。我们虽然可以在广义上把政府视同于国家,但这并不能掩盖政府本身的特性。政府可以以国家的名义行使自上而下的垂直性和强制性的权力。其行为的基本特点是强制性和公共性,即社会性。政府是社会在一个有形的组织中的集中表现,其管理方式不同于个别资本家或工厂主的管理,其目的是要集中反映和代表整个社会的利益和意志,其管理具有强制性的特点。

政府不仅是一种政治主体,同时也是一种经济主体。作为经济主体,政府经济行为的重要方面是政府财政支出,政府通过其财

政支出的行为作用和影响企业、家庭,影响着经济增长和社会发展。

在社会经济领域中,政府的主要功能包括收入的再分配功能、社会资源配置功能和宏观经济稳定功能。其中,政府对社会经济发展产生的影响有:①它可以沿着经济的发展方向起作用,可以使经济发展得比较快些。②它可以沿着经济发展相反的方向起作用,阻碍经济发展。③它可以阻碍经济发展沿着某些方向走,而推动它沿着另一种方向走,这种情况最终还是归结为前两种情况中的一种。但很明显,在第二和第三种情况下,以国家权力实施的政府行为给经济发展造成了巨大的损害,并引起大量的人力和物力的浪费。

在完全竞争的市场经济条件下,产品和服务的产出以及这些产出价格的设定,都是根据互相竞争的市场上消费者的偏好和收入来决定的。假设市场的结果处于帕累托效率状态,即在要素价格既定的条件下,要素的重新配置已无法提高总产量,并在初始收入分配既定的条件下,通过在个人之间重新分配已不可能在不使其他境况变坏的情况下,使自己的境况得到改善,而这些结果通常都是以假设完全竞争的市场为基础的,但是现实经济运行中往往存在着市场失灵的领域。

市场失灵是所有可观察到的市场要素体系中的一个极其重要的特征,任何经济系统的市场体系如果放任自流,都不可能有效地运行,市场上总存在着某些产品生产过多,而其他一些产品生产不足的现象。市场完全失灵的一个极端状况是市场不存在,以致某些产品根本没有人生产。导致市场无法取得有效结果的原因主要有:①公共产品和外在性产品的存在;②不完全竞争的存在,诸如自然垄断情况下的成本递减和规模收益递增;③不完全信息;④市场的不确定性。政府干预经济的行为就是从市场失灵开始的。考虑到市场失灵问题,政府的角色之一就是干预市场对资源的配置