公共服务财政支出与中等收入群体发展

Fiscal Expenditure of Public Service and the Development of Middle Income Group

何冬妮 / 著

上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

需要全本请访问 www.ertongbook.com

前　言

在百年未有之大变局下，中国发展的内外环境发生深刻复杂变化，无论是有效应对贸易保护主义、单边主义、民粹主义和孤立主义兴起的严峻挑战，还是扩大内需、推动经济转型升级、维护国家经济社会安全，扩大中等收入群体都是我国赢得主动、争取更大发展空间的关键。

自党的十六大以来，扩大中等收入群体已成为我国政府重要的施政目标。从实际看，尽管近年来我国中等收入群体的规模有所扩大，但研究普遍认为中等收入群体占总人口的比例仍然偏低。经济结构调整带来的就业竞争压力叠加快速上升的医疗、养老、子女教育、住房等压力，增加了中等收入群体的脆弱性和不稳定性，成为我国经济社会可持续发展面临的现实挑战。

关于中等收入群体影响因素的诸多研究认为，优化政府财政支出结构，特别是扩大公共服务财政支出，对中等收入群体的形成、稳定和发展具有重要影响。许多研究建议，应通过增加公共服务财政支出，为中低收入者提供基本而有保障的教育、医疗卫生，以及社会保障等公共服务，促进中低收入者向上流动，从而加快扩大中等收入群体。但现有文献中关于我国公共服务财政支出的“扩中”作用的实证研究较少，也鲜见关于公共服务财政支出影响中等收入群体的路径和机理研究。

为此，本书以《公共服务财政支出与中等收入群体发展》为题，采取理论和实证分析相结合、历史比较和国际比较相结合、推理演绎和数量分析相结合等方法，研究公共服务财政支出变化对扩大中等收入群体的影响路径和传导机理，并运用回归分析、比较分析、制度分析等方法，分析公共服务财政支出与扩大中等收入群体两者间的关系，分析公共服务财政支出发

挥“扩中”作用面临的主要问题和制度障碍，在此基础上得出本书的主要研究结论与政策建议。在前人的基础上，本书主要有四个方面的研究探索：

1. 利用中等收入群体理论、公共财政理论、收入分配理论和阿马蒂亚·森“可行能力”理论等的观点，研究提出公共服务财政支出影响中等收入群体的分析框架，并重点研究论证教育、医疗卫生、社会保障三大公共服务财政支出对扩大中等收入群体的影响，分析阻碍公共服务财政支出充分发挥“扩中”作用所面临的问题、挑战以及制度障碍，最后针对问题提出对策建议。

2. 以宏观和微观相结合的方法推理演绎公共服务财政支出影响中等收入群体的路径和机理。这对已有研究是一种补充与丰富。

3. 探索用“购买力平价”方法来测算不同地区中等收入群体比重。利用2001—2016年我国22个省份的居民家庭收入和公共服务财政支出的面板数据，就地方公共服务财政支出变化对中等收入群体比重的影响进行实证分析。

4. 研究分析公共服务财政支出发挥“扩中”作用的国际经验。通过对美国、德国、日本、韩国、北欧和拉美国家等的公共服务财政支出影响中等收入群体发展的实践案例研究，来分析提炼对我国的重要启示。

全书研究的逻辑框架如下：

首先，在系统梳理国内外关于公共服务财政支出和中等收入群体发展之间关系的研究文献，以及研究综述中等收入群体理论、公共财政理论、收入分配理论、阿马蒂亚·森“可行能力”理论等相关理论的基础上，构建公共服务财政支出影响中等收入群体发展的理论分析框架，推理演绎公共服务财政支出影响中等收入群体发展的路径和机理。从宏观视角看，公共服务财政支出的“扩中”效应有“两线”“三结构”的传导路径，即公共服务财政支出变化通过经济增长、收入分配这“两线”和供给结构、需求结构、收入分配结构这“三结构”影响中等收入群体的扩大发展；从微观视角看，公共服务财政支出的变化引起居民的工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收

入的变化，进而影响中等收入群体的发展。

其次，在理论指导下，客观分析我国公共服务财政支出的变化趋势与我国中等收入群体变化趋势之间的一致性或背离性。

再次，采用问卷调查的方法，对影响“扩中”最受关注的公共财政因素进行了调研，结果显示最贴近民生的教育、社会保障和就业、医疗卫生等公共服务支出，是被调查对象关注最高的影响中等收入群体的公共财政因素。紧接着，提出并采用基于“购买力平价”的中等收入标准，测算了不同地区中等收入群体的比重，利用2001—2016年我国22个省份的居民家庭收入和公共服务财政支出的面板数据，实证分析地方公共服务财政支出变化对中等收入群体比重的影响。研究结果表明，公共服务财政支出占GDP比重的提高对扩大中等收入群体规模具有明显的正向作用，其影响和作用要大于财政总支出对扩大中等收入群体的影响和作用。通过分别对教育财政支出占GDP比重、医疗卫生财政支出占GDP比重、社会保障和就业财政支出占GDP比重的变化与中等收入群体比重的变化之间的关系进行回归分析发现，这三项公共服务财政支出的“扩中”作用由大到小依次为医疗卫生财政支出、教育财政支出、社会保障和就业财政支出。

然后，在前文分析我国公共服务财政支出发展趋势与中等收入群体发展趋势的一致性或背离性的基础上，研究我国公共服务财政支出在扩大中等收入群体方面面临的主要问题和挑战，分析阻碍公共服务财政支出“扩中”作用的制度因素。从全国看，一方面公共服务财政支出仍然不适应产业结构升级、消费结构升级的趋势与需求，从而抑制了经济增长的“扩中”效应；另一方面公共服务财政支出不均等加剧收入分配不平等，从而抑制了收入分配改善的“扩中”效应。阻碍公共服务财政支出的制度因素涉及当前财政制度、公共服务体制、教育结构和教育制度、医疗卫生制度以及社会保障制度中不合理的安排。

接着，通过分析美国、德国、日本、韩国、北欧国家和拉美国家等的公共服务财政支出影响中等收入群体发展的实践案例，研究总结可供我国借鉴的、充分发挥公共服务财政支出的“扩中”作用的国际经验：充分发挥公共

服务财政支出的“扩中”作用，首先需要把扩大中等收入群体作为一项重要的发展目标和考核政府绩效的重要指标；要以公平和可持续发展为导向扩大公共服务财政支出，尽可能避免和减少对私人投资和私人消费的挤出效应；需要发挥政府和市场的合力，政府在促进基本公共服务均等化为导向的公共服务支出中承担主体责任并发挥主导作用，同时充分利用市场机制和竞争机制来提高公共服务财政支出的效率。

最后，基于前文的理论和实证研究，针对制约公共服务财政支出发挥“扩中”作用的现实问题及深层次的制度原因，结合国际经验，提出对策建议。

本书成稿于2020年新冠肺炎疫情爆发之前，但当下疫情全球大流行正加剧大变局之“变”。处变不惊，重在稳住自己。中等收入群体的稳定和发展既是稳现实，又是稳预期，这样的特殊背景提升了本书所研究问题的现实意义。

疫情之下，中央政府出台“六保”“六稳”应对疫情冲击的政策完全必要。财政政策要更积极，但财政支出的效率要全面提升。财政支出结构与效率恰是本书研究探讨的核心问题。在本书的测算中，公共服务财政支出对中等收入群体的积极影响是显著的，同时在公共服务财政支出中又属公共卫生医疗财政支出的“扩中”效应最为明显，这印证了我国扩大公共卫生医疗财政支出比重和提高该项支出效率的必要性、重要性、现实性。

本书的研究依然存在许多不足，关于公共服务财政支出影响中等收入群体发展的宏微观传导机制研究尚处于探索阶段，从公共服务财政支出变化到产业结构变化、消费结构变化，到中等收入就业比重变化和居民收入变化，再到中等收入群体比重变化的“传导链”，仍然需要更深入具体的实证研究和分析。在计量分析方面也还可以进一步深挖，例如，教育、医疗卫生、社会保障和就业财政支出均等化对中等收入群体比重的影响，财政对学前教育、义务教育、职业教育、高等教育支出比重的变化对中等收入群体比重的影响，财政对医疗卫生支出比重的变化对中等收入群体比重的影响，财政对基本养老保险基金的补助、对其他社会保险基金的补助比重的变化对中等

需要全本请访问 www.ertongbook.com

收入群体比重的影响等。由于时间限制，我暂无法在本书中就这些值得进一步研究的问题一一做更深入具体的解剖分析，是为遗憾，但也留下念想。希望在未来我能努力结合实际，更深入地开展后续研究。

目　　录

第一章　问题的提出 …… 1

第一节　研究背景与意义 …… 1

一、研究背景 …… 1

二、研究意义 …… 3

第二节　主要内容 …… 3

一、研究的问题 …… 3

二、研究视角 …… 4

第三节　研究思路与研究方法 …… 6

一、研究思路 …… 6

二、章节安排 …… 6

三、研究方法 …… 8

四、期望创新点 …… 10

第二章　文献综述与理论基础 …… 12

第一节　概念界定 …… 12

一、公共财政与公共服务财政支出 …… 12

二、中等收入群体 …… 15

第二节　文献研究 …… 22

一、公共服务财政支出与影响中等收入群体发展的主要因素 … 22

二、教育、医疗、社会保障和就业财政支出与中等收入群体的关系 …… 28

三、文献述评 …… 37
第三节 理论基础 …… 39
一、中等收入群体理论 …… 39
二、公共财政理论 …… 42
三、收入分配理论 …… 46
四、阿马蒂亚·森“可行能力”理论 …… 49

第三章 公共服务财政支出影响中等收入群体发展的路径与机理：理论分析 …… 55
第一节 公共服务财政支出与经济增长 …… 55
一、公共服务财政支出对总供给和总需求的影响 …… 55
二、公共服务财政支出对长期经济增长的影响 …… 57
第二节 公共服务财政支出与收入分配 …… 59
一、公共服务财政支出对初次分配的影响 …… 59
二、公共服务财政支出对再分配的影响 …… 60
三、公共服务财政支出对社会流动性的影响 …… 60
四、公共服务财政支出与制度因素 …… 61
第三节 公共服务财政支出与可行能力 …… 61
一、公共服务财政支出对提升个体“可行能力”的影响 …… 62
二、公共服务财政支出对促进“可行能力”平等的影响 …… 62
第四节 公共服务财政支出对中等收入群体发展的影响：宏观视角的传导路径与机理 …… 63
一、公共服务财政支出影响中等收入群体的“两线”路径及机理 …… 65
二、公共服务财政支出影响中等收入群体的“三结构”路径及机理 …… 66
第五节 公共服务财政支出对中等收入群体发展的影响：微观视角的传导路径与机理 …… 69

一、公共服务财政支出影响居民工资性收入的路径和机理 …… 70
二、公共服务财政支出影响居民转移性收入的路径及机理 …… 71
三、公共服务财政支出影响居民财产性收入的路径及机理 …… 73
四、公共服务财政支出影响居民经营性收入的路径及机理 …… 73

第四章　中国公共服务财政支出变化趋势及其“扩中”作用考察 …… 74
第一节　公共服务财政支出总体趋势 …… 74
一、公共财政支出占 GDP 的比重逐步提升 …… 74
二、公共服务财政支出占公共财政支出的比重逐步提高 …… 76
第二节　医疗卫生财政支出及其“扩中”作用考察 …… 76
一、医疗卫生财政支出比重上升明显 …… 77
二、形成以医疗保障支出为主体的医疗卫生财政支出结构 …… 77
三、人均医疗卫生财政支出地区间差距有所缩小 …… 80
四、农村医疗卫生水平明显改善 …… 80
五、医疗卫生财政支出在促进中等收入群体发展方面发挥了积极作用 …… 81
第三节　教育财政支出及其“扩中”作用考察 …… 83
一、教育财政支出比重不断上升 …… 84
二、形成以义务教育支出为主体的教育财政支出格局 …… 85
三、为城乡义务教育均等化提供了较为充足的财力保障 …… 85
四、教育财政支出对强化人力资本有明显作用 …… 87
第四节　社会保障财政支出及其“扩中”作用考察 …… 88
一、社会保障财政支出变化趋势 …… 89

二、社会保障支出结构调整趋势 …… 90
三、社会保障财政支出的地区间差距有所缩小 …… 92
四、城乡居民人均转移性收入差距缩小，从而有利于形成“扩中”的收入分配格局 …… 93

第五章 我国公共财政“扩中”作用的问卷调查分析 …… 96
第一节 调查分析设计 …… 96
一、调查分析整体方法及设计 …… 96
二、调查问卷设计 …… 97
第二节 调查过程及结果 …… 100
一、调查过程 …… 100
二、初步调查结果及筛选情况 …… 100
三、有效问卷构成 …… 101
第三节 问卷调查结果分析 …… 104
一、对中等收入群体身份认定的分析 …… 104
二、公共财政“扩中”作用的问卷分析 …… 106
三、公共财政支出的充分性及需求分析 …… 108
四、公共财政对“扩中”的平衡性分析 …… 111

第六章 我国公共服务财政支出“扩中”作用的实证研究 …… 115
第一节 中等收入群体比重的测算 …… 115
一、测算方法说明 …… 115
二、数据来源和变量的描述性统计 …… 116
三、中等收入群体比重的计算方法 …… 118
四、中等收入群体占比测算 …… 121
第二节 中等收入群体比重与公共服务财政支出的面板数据分析 …… 125
一、面板模型设定与变量描述性统计 …… 125

二、面板识别检验 …… 128
第三节　回归结果和协整检验 …… 129
一、财政支出与中等收入群体比重的关系 …… 130
二、公共服务财政支出与中等收入群体比重的关系 …… 130
三、教育财政支出与中等收入群体比重的关系 …… 131
四、医疗卫生财政支出与中等收入群体比重的关系 …… 131
五、社会保障和就业财政支出与中等收入群体比重的关系 …… 132
第四节　回归结果分析 …… 132

第七章　我国公共服务财政支出发挥“扩中”作用面临的问题及其制度分析 …… 134
第一节　我国公共服务财政支出发挥“扩中”作用面临的矛盾问题 …… 134
一、公共服务财政支出与产业结构升级的需求不相适应的矛盾 …… 134
二、公共服务财政支出与消费结构升级的需求不相适应的矛盾 …… 137
三、公共服务财政支出不均等加剧收入分配不平等的矛盾 …… 140
第二节　阻碍公共服务财政支出发挥“扩中”作用的制度因素 …… 146
一、公共财政制度仍然存在不完善的地方 …… 146
二、公共服务体制建设滞后与公共服务需求快速增长的趋势 …… 152
三、教育结构不合理 …… 155
四、医疗卫生制度改革尚不到位 …… 159
五、社会保障仍然面临不充分、不公平、不可持续的挑战 …… 160

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第八章　扩大中等收入群体与公共服务财政支出：国际经验 …… 168
第一节　美国 …… 168
一、中产阶层发展的情况 …… 168
二、中产阶层发展与公共服务财政支出 …… 173
三、财税制度与中产阶层 …… 177
第二节　西欧国家 …… 179
一、中产阶层发展的基本情况 …… 179
二、公共服务财政支出与中产阶层发展 …… 181
三、财税政策与中产阶层发展 …… 185
第三节　北欧国家 …… 186
一、中产阶层发展的基本情况 …… 187
二、公共服务支出与中产阶层发展 …… 187
三、公共支出的经济增长效应和收入分配效应 …… 189
第四节　东亚国家 …… 191
一、日本中产阶层发展与公共服务财政支出 …… 191
二、韩国中产阶层发展与公共服务财政支出 …… 193
第五节　拉美国家 …… 195
一、拉美国家中产阶层发展的基本情况 …… 195
二、公共服务财政支出与中产阶层发展 …… 196
第六节　国际经验对我国的启示 …… 199
一、把促进中等收入群体发展作为公共服务财政支出的
重要目标 …… 199
二、把扩大中等收入群体作为衡量公共服务财政支出有
效性的重要指标 …… 200
三、以公平和可持续为导向优化公共财政支出结构 …… 200
四、发挥政府和市场的合力 …… 201

第九章　提升我国公共服务财政支出“扩中”作用的对策建议 …… 203
第一节　优化财政支出结构 …… 203
一、提升公共服务财政支出的比重 …… 203
二、优化医疗卫生财政支出结构 …… 205
三、优化教育财政支出结构 …… 208
四、优化社会保障财政支出结构 …… 211
第二节　以公共服务财政支出均等化为重点理顺中央和地方财税关系 …… 217
一、促进公共服务财政支出均等化 …… 217
二、促进各级政府公共服务事权、支出责任与财力相匹配 … 218
三、推动财政体制“扁平化”改革 …… 219
四、理顺政府与市场关系 …… 219
第三节　深化财政支出管理制度改革 …… 221
一、加强公共服务财政支出绩效管理制度建设 …… 221
二、推进公共服务财政支出预算法治化、科学化、民主化 …… 222
三、完善公共服务供给绩效考核体系 …… 222
第四节　推进税收结构和财政支出结构的协同调整 …… 223
一、在不增加税负的前提下扩大公共服务财政支出比重 …… 223
二、以税收制度改革为公共服务财政支出提供财力保障 …… 224
三、由以间接税为主向以直接税为主的税收结构转变 …… 224
第五节　推动财政制度和公共服务体制的联动改革 …… 225
一、以公共服务制度创新提升公共服务财政支出效率 …… 225
二、创新公共服务提供方式 …… 226
三、加快公益事业机构改革 …… 227
四、全面推行公共服务领域的政府采购制度 …… 228

参考文献 …… 229
后记 …… 243

图 示 目 录

图 1.1　研究思路 …… 7
图 3.1　宏观视角下公共服务财政支出影响中等收入群体发展的路径和机理 …… 64
图 3.2　2009—2018 年我国三大产业的就业结构 …… 67
图 3.3　2009—2018 年我国城乡居民恩格尔系数 …… 68
图 3.4　2018 年我国居民人均收入构成 …… 70
图 3.5　2009 年与 2018 年城镇居民和农村居民可支配收入构成 …… 72
图 4.1　2008 年和 2017 年财政支出(一般公共预算支出)及其结构 …… 76
图 4.2　2008—2017 年医疗卫生财政支出占国家财政支出和占 GDP 比重变化 …… 78
图 4.3　2014 年和 2017 年医疗卫生财政支出中各项支出的比重 …… 79
图 4.4　2007 年和 2016 年各地区人均医疗卫生财政支出 …… 80
图 4.5　2007—2016 年新农合财政人均补助标准 …… 81
图 4.6　2007 年和 2016 年卫生总支出中政府卫生支出、社会卫生支出、个人现金卫生支出的比重 …… 82
图 4.7　2008—2016 年城乡居民恶性肿瘤死亡率对比 …… 83
图 4.8　2008—2017 年教育财政支出占国家财政支出比重和占 GDP 比重 …… 84
图 4.9　2008—2017 年财政性教育经费与国家教育财政支出占 GDP 比重 …… 85
图 4.10　2002 年和 2011 年各类教育支出占教育财政支出的比重 …… 86

图 4.11　2007—2016 年各级学校师生比 …… 87
图 4.12　2009—2018 年我国本、专科毕业和研究生毕业人数变化 …… 88
图 4.13　2008—2017 年社会保障和就业财政支出占国家财政支出和 GDP 的比重变化 …… 89
图 4.14　2008—2017 年社会保障与就业支出各项目占社会保障与就业财政支出的比重 …… 91
图 4.15　2009—2018 年城乡居民人均可支配收入比和人均转移性收入比 …… 94
图 4.16　2009—2018 年城乡居民人均转移性收入占人均可支配收入的比重 …… 95
图 5.1　调查问卷的省份构成 …… 102
图 5.2　公共财政支出的整体充分性情况 …… 109
图 5.3　公共财政支出的地区平衡性的调查结果 …… 112
图 5.4　公共财政支出的城乡平衡性的调查结果 …… 113
图 6.1　收入水平和收入等级拟合曲线 …… 120
图 6.2　三种方法估算的我国中等收入群体比重 …… 125
图 6.3　单位根检验结果 …… 127
图 7.1　2009—2018 年国家财政支出、国家财政收入、GDP 增长速度 …… 147
图 7.2　2016 年各地区中等职业学校和普通高中生均财政经费 …… 157
图 7.3　2007—2016 年各地区普通高中和中等职业学校生均财政经费增长率 …… 157
图 7.4　2007 年和 2016 年社会保障各项支出占社会保障财政总支出的比重 …… 164
图 8.1　2017 财年美国联邦政府预算支出结构 …… 174
图 8.2　2015 年德国联邦政府财政支出结构 …… 185

表格目录

表 2.1　关于中等收入群体的划分标准 …… 18
表 2.2　不同国家和地区中产阶层或中等收入阶层比重、划分标准的比较 …… 21
表 3.1　城乡居民收入构成 …… 69
表 4.1　2008—2017 年按功能划分的财政支出情况及其所占比重 …… 75
表 4.2　2008—2017 年医疗卫生财政支出规模及其比重变化 …… 78
表 4.3　2008—2017 年教育财政支出规模及其比重变化 …… 84
表 4.4　2007—2011 年城乡财政义务教育经费情况 …… 86
表 4.5　2008—2017 年社会保障和就业财政支出规模及其比重变化 …… 90
表 4.6　2008—2017 年社会保障与就业支出子项目占社会保障与就业财政支出的比重 …… 91
表 4.7　2007 年与 2017 年各地区社会保障支出情况 …… 92
表 4.8　2009—2018 年我国城乡居民人均可支配收入比和人均转移性收入比 …… 94
表 5.1　本研究的调查问卷 …… 98
表 5.2　被调查者基本信息构成情况 …… 102
表 5.3　各种年收入情况下被调查者对自身是否属于中等收入人群的调查情况 …… 104
表 5.4　公共财政支出的充分性情况 …… 109
表 5.5　城乡各级被调查者对自身所获公共财政支出的满意度情况 …… 113

表 6.1　22 个省级行政区居民可支配收入数据的描述性统计 …… 117
表 6.2　22 个省级行政区人均养老保险支出数据的描述性统计 …… 118
表 6.3　基于不同标准假设的中等收入群体比重(购买力平价法) …… 122
表 6.4　基于不同标准假设的中等收入群体比重(绝对收入法) …… 123
表 6.5　基于不同标准假设的中等收入群体比重(相对收入法) …… 123
表 6.6　变量的描述性统计 …… 127
表 6.7　单位根检验结果 …… 128
表 6.8　F 检验和 Hausman 检验结果 …… 129
表 6.9　回归结果 …… 129
表 7.1　社保支出占比的国际比较 …… 137
表 7.2　1992—2013 年城镇居民储蓄率、消费率和职工养老金替代率 …… 138
表 7.3　按收入来源的城乡收入差距 …… 140
表 7.4　2014—2018 年不同来源收入差距对城乡居民可支配收入差距的贡献率 …… 141
表 7.5　不同收入水平农村居民家庭不同收入比重(2012) …… 141
表 7.6　2018 年各地区城镇居民人均可支配收入构成 …… 142
表 7.7　2018 年各地区农村居民人均可支配收入来源 …… 143
表 7.8　2018 年各地区居民人均可支配收入来源 …… 145
表 7.9　2009—2018 年财政支出、财政收入占比及增速 …… 147
表 7.10　2017 年各地区人均一般公共预算支出与人均生产总值 …… 149
表 7.11　2008—2017 年中央教育财政支出与地方教育财政支出规模及比重 …… 150
表 7.12　2008—2017 年中央与地方社会保障和就业财政支出规模及比重 …… 151
表 7.13　2008—2017 年中央与地方医疗卫生财政支出规模及比重 … 151
表 7.14　各国老年赡养率趋势 …… 161
表 7.15　2000—2015 年中国劳动就业人口与领取退休金人数的比 … 162

需要全本请访问 www.ertongbook.com