

第一章 导 言

一、公共支出内涵的界定

公共支出，通常都是作为财政支出的另称来使用，公共支出就是财政支出。然而在我国，对公共支出概念内涵的认识却颇有差异，为了在研究上更具有针对性，避免发生一些不必要的误解和争论，本文将严格遵循近些年来大多数人使用公共支出概念的原意，即公共支出是相对计划经济的财政支出而言，是特指市场经济财政支出。财政支出作为满足社会共同需要的资源配置活动，自它出现之日始，都是针对社会单位或私人部门资源配置之不足而实施的，就是说它从来就具有公共性。然而在我国传统计划经济体制下，社会经济成分是单一公有制，国家的经济社会管理职能与全民所有制经济的所有者职能搅在一起实施，国家所有、国家投资、国家分配，从而全社会就成了一个大工厂，也成了一个大家庭，企业部门财务乃至家庭部门财务，都失去了独立性，结果是财政职能与所有者职能及社会各类财务职能混淆，财政替代着企业财务的某些职能，企业财务也成了财政的基层环节，承担一些财政职能，财政统包着家庭成员的生、老、病、死的财务供给，家庭也承担着某些政府财政职能。这样，就形成一个财政与社会各类财务融合、相互渗透、财政职能范围延伸到社会再生产各个角落的特殊格局，它统包着社会扩大再生产投资的供给，统包着社会文化、教育、科学、卫生等事业经费供给，统

包着旨在保障全体人民平均生活水平的各项补贴和福利供给等等，同时又把某些纯属财政职能范围之事，推给企业乃至家庭部门承担^①。这种财政职能范围的特殊格局，就是人们称之为既越位而又缺位的财政职能范围状态，它既具有公共性而又有私人性，所以它已不再是传统的公共财政。这种财政职能范围是与计划经济体制相适应的，在历史上曾经发挥过积极作用。但这种职能范围状态，与建设社会主义市场经济体制要求又是十分矛盾的。我们建设社会主义市场经济体制的目的，就是要改变计划机制配置资源方式，让市场机制在资源配置上起基础作用，以提高资源配置效率，加快社会主义现代化建设。为此，财政必须相应地转换职能范围，从市场机制可以发挥积极作用的资源配置领域退出去，全面转向市场配置不了和配置不好的资源配置领域，即全面恢复财政职能的公共性。由于市场配置的领域都是向社会提供私人品的领域，财政要进入的都是公共品领域，故人们将市场经济下的财政，称之为公共财政，将其支出称之为公共支出。

二、公共支出客观数量界限论

探索公共支出总量及支出结构，即政府供给范围及其各项要素之间比例关系的发展规律，乃是公共支出研究的核心内容和主要任务。

（一）西方学者的研究

公共支出在人类社会再生产中是如何发展变化的，在西方经

何振一等：《构造有中国特色的市场经济财政体系》，江苏人民出版社1999年第一版，第27页。

济学界的研究结果中，有德国经济学家阿道夫·瓦格纳（Adolf Wagner）在 1882 年提出的“公共支出不断增长法则”，通常都称之为瓦格纳法则，其主要见解是随着时间推移和经济社会发展，公共支出呈不断增长趋势，后来学者的研究成果不断地证实这一法则的存在，并不断发展着这一理论。如皮考克和魏斯曼（Alant Peacock 和 Jaok Wiseman）提出了“梯度增长”理论，罗托斯（Walter W. Roston）提出了“公共支出增长的发展模型”，对支出结构发展变化做出了有益的探索，马斯格雷夫（Musgrave）提出了“公共支出增长因素论”，对支出增长的原因作了较为系统的探索。

（二）东方学者的研究

西方经济学者的分析多是从实证分析视角进行的研究。而在 20 世纪 80 年代初，东方学者又从规范分析与实证分析相结合视角进行了探索。如中国社会科学院何振一教授经多年研究，于 1980 年初第三次全国财政理论讨论会上，首次提出的“财政收支客观数量界限论”，而后在 1987 年发表的《理论财政学》专著中，用近百页的篇幅进行了较为系统的阐述。他认为，财政收支的数量是有其客观规定性的，它与财政活动质的规定性一样，也是同社会经济发展过程出现的各种生产形式，以及人们在再生产过程中的相互关系相适应的，并且是由这些形式与关系产生和决定的。

首先，财政在社会再生产过程中的地位，决定着财政收支在社会生产总成果中占有的比例份额。财政作为社会再生产过程中满足社会共同需要的活动，其社会共同需要要在社会总需求结构中的地位，决定着财政在社会生产总成果分配中所应占有的比例份额。当然，世界上并没有一个一般的抽象量，量都是具体的，在

不同的生产方式下，社会共同需要和社会总需求中所处地位和比例不同，财政收支的客观数量界限也就不同。

其次，生产力水平决定着财政收支的总规模。依据马克思主义社会再生产原理，为了保障社会再生产的继续，社会生产总成果的分配，财政能够动员的只能是剩余产品部分 m ，其余部分只能用于补偿再生产中的物质资料的消耗 c ，和满足劳动者及其家属的消费需要 v 。这两部分都是维持社会简单再生产过程继续进行所必需的，它不能用来满足社会其他方面的需要，否则就会破坏社会再生产正常进行。而 m 即剩余产品量的大小，是由社会生产总规模和劳动生产率水平决定的，社会生产规模越大，劳动生产率越高，剩余产品量也就会越大，财政可能占有的社会总产品数额也就越大。因此，生产力状况乃是财政收支总规模的一个基本决定因素。

最后，社会生产及生活消费要素的比例结构，决定财政支出结构的数量界限。在社会再生产中，社会总资源用于提供私人品多少，用于提供公共品多少，并不能由人们主观意愿来决定，而是有其自然比例的，这如同自然现象中一个分子的水，必须由两个氢和一个氧原子构成一样有其必然性。而公共支出的结构比例则决定于社会生产消费和生活消费要素的构成必然性及其比例性。

总之，公共支出的数量及其各项支出的比例份额，都是有其客观数量界限的，并不能以人们主观意志为转移，人们在实践中，只能在客观数量界限内发挥主观能动性。

东西方学者的研究，虽然所持视角和理论依据各有不同，两者各有所长，但其研究的目标却是一致的，都是旨在探索财政收支数量变化的规律性，如果把两方面研究方法及其成果结合起来，对研究的深化将是十分有益的。

三、公共支出的原则

公共支出作为公共资源配置实现环节，其安排的优劣，对社会再生产的质量和效率有着决定性作用，为了保障支出安排的优化，除了要严格遵循客观数量界限外，还须遵循以下一些原则。

（一）先维持性支出，后发展性支出的原则

人类社会的需要是多层次的，其需要包括生存需要和发展需要。生存需要是维持人类生产的基本需要，属于第一层次的需要；发展需要，是指在满足维持性需要之后，进一步提高人类生活水平的各项需要，属于高层次的需要。只有在先满足了第一层次需要之后，才能满足第二、第三层次的需要。公共支出的目的是满足社会共同事务的需要，这种需要也呈现出维持性需要和发展性需要的层次性特征。社会共同需要的这一客观层次性，决定了在公共支出安排时，必须先保证维持性公共支出，后满足发展性公共支出。

维持性支出，并不是简单的维护上年度已经达到的支出水平和支出总量，它是指维持社会简单再生产所必须满足的、社会共同事务消费的最低支出量。就公共财政而言，是指维持社会共同事务活动的原有效能，或其服务的质与量不低于原有水平所必须的最低限支出。一般来说，维持性支出包括维持性消费支出和维持性积累支出两部分。其中前者是保障社会共同事务活动的原有效能及服务水平所必须的、最低限度的消费性支出，如必须由政府集中举办的科教文卫、社会福利、行政管理及国防事业等方面所需的支出。后者是指政府为维持社会共同事务活动的原有水平而必须安排的非生产性支出和生产性支出。

发展性支出，是政府在满足维持性社会公共需要的基础上，用于进一步提高社会共同事务活动的效能和提高服务水平的支出，如用于环境保护、经济增长等方面的支出。

（二）公平分配的原则

市场机制遵循效益最大化原则，但市场交易不能进行有效的再分配和实现社会公平。由于初始条件的不均等，例如权力分配的不公平、天赋条件的差异、地区条件的差距等，以及经济运行本身存在的时间和空间上的不均衡问题如失业等问题，需要政府通过再分配加以克服，为此公共支出的安排必须遵循公平分配的原则。

（三）社会稳定与发展原则

由于市场经济不可能自动、平衡地向前发展，存在着周期性的经济波动，需要政府运用经济政策手段，尤其是财政手段来“熨平”经济的波动，实现高就业、低通货膨胀的经济增长。如政府在投资和消费过热时减少公共支出；在经济不景气时增加公共支出，尤其是增加基础产业、基础设施投资支出，以拉动经济增长。当然，反周期的公共支出政策要配合货币政策，方可奏效。公共支出在促进经济社会可持续发展的原则，主要表现为增加教育科技投入，增加消除贫困、保护生态环境、提高卫生保障水平等方面的政府支出，以实现社会经济持续、稳定、健康地发展。

四、公共支出内容分类

（一）研究公共支出内容分类的必要性

公共支出分类，就是按照一定标准，将公共支出进行划分和

归类。对公共支出进行分类的必要性在于：其一，随着经济与社会不断发展，公共支出规模不断扩大，内容不断增加，对公共支出进行分类，有利于合理有效地使用政府资金，加强政府财政资金的管理和监督；其二，分类标准的多样性决定了公共支出内容有多种子要素组合，每一种组合都反映了特定视角的公共支出状况。对不同组合内容的公共支出进行研究，有利于全面综合分析公共支出的真实状况，从整体上分析公共支出中存在的问题及成因，多视角多层面探讨实现支出分配合理化的途径。

（二）公共支出分类的演进

从世界范围看，公共支出分类的方法，经历了一个较长的演进过程。多年来，支出分类的目的和依据，从反映政府意图和目的，到承担义务、实行管理、制订计划，进而过渡到体现政府功能，发生了较大变化。这个演进过程受到至少两个因素的影响：一个是由于采用了计划预算（按方案编制预算）的方法，要求保持预算内部结构的一致性；另一个是由于新的支出要素的增加，要求支出分类与其保持良好同步性。^①大致上讲，公共支出分类经历了以下几个主要阶段：

1. 根据机构组织和支出目标进行支出分类

“支出最初是根据机构组织和支出目标，如用拨款购买的商品与劳务来分类的”。“预算分类主要考虑的问题，是更好地理解政府的意图和目的”。^②支出的主要目的是为资金要求和控制作用提供基础。这种支出分类的一个重要特点是分项列举支出，因

参见（美）A·普雷姆詹德：《预算经济学》，中国财政经济出版社 1989年版，第 275—280 页。

^②（美）A·普雷姆詹德：《预算经济学》，第 261、275 页。

而又把这种预算称为传统预算或分项列举预算。

2. 根据政府功能进行支出分类

20 世纪 50 年代，在美国“第一届胡佛委员会”和“第二届胡佛委员会”的推动下，传统预算支出分类有了新的突破。该委员会把政府活动分为功能、活动和规划三大类，以此为根据进行支出分类。“如果预算分类可用作政策制订的可靠工具，那么它应该能够指明达到的目的、负担的归宿和政府支出的效益。”^① 联合国 1958 年出版了《政府事务的经济和功能分类手册》，把政府功能分成 15 种，归为 5 大类——一般服务、国防、社会 and 居民服务、经济服务、未分配支出。《手册》对传统预算的不足之处作了明确的阐述，但是对政府的功能所进行的分类却过于总括，以致不能充分符合政策的需要，因而大部分政府把这种分类当作一种反映支出安排的补充分析表，而不是用作编制预算的业务指导。

3. 根据计划—方案—预算制度进行支出分类

50 年代美国采用的功能和方案分类，很快就证明不能充分地满足日益增长的预算管理的需要。人们认为，按功能划分的预算结构仍然是审计员的预算结构，而不是适用于管理或经济目的的预算结构。这种预算结构无助于计量成本，不便于反映一个预算功能与另一个预算功能的关系。一个科学的预算结构，“应该设计得足以提供一个框架，能确定各种明确的选择，确定有助于联系业绩来计量成本的信息系统。”^② 因此，1965 年美国政府在支出分类中开始采用计划—方案—预算制度（Planning - Pro-

（美）A·曾雷姆詹德：《预算经济学》，第 277 页。

② （美）A·曾雷姆詹德：《预算经济学》，第 278 页。

gramming - Budgeting System, 简称 PPBS)。^① 联合国 1965 年和 1968 年先后出版了《按方案和业绩编制预算手册》和《国民收入和生产核算账户体系》，前书概述了构成美国采用的绩效预算制和计划—方案—预算制的观点，后者的视野更宽，它的政府活动分类，虽然与国际标准工业分类相一致，但是单独列示了：（1）向整个社会提供的服务，（2）对居民家庭的服务，（3）促进和帮助经济活动的服务。相应地，把支出分为九组——一般公共事业、国防、教育、健康、社会保障和福利服务、住宅和居民服务、其他居民和社会服务、经济服务、其他目的。^② 并且为了更好地计量成本，把这九项类别再细分为与方案相对应的类目。这些类目明显地受计划—方案—预算制分类原则的影响。

4. 其他分类

现代公共财政对支出的分类有多种依据和方法。“支出分类基本上按功能、方案、活动和成本要素的系统划分。”^③ 政府功能是支出分类的主要依据，这种分类的目的是提供明确的政府服务；功能细分为方案，方案应适应成本—效益分析、账户编列和成本计算；方案再分为同质的活动类目，各个活动类目进一步分成对应于传统预算分项列举条目的成本要素。此外，支出还根据组织机构、方案、经济内容等进行分类，以有助于理解支出的总体特征。

综上，从反映政府意图到承担义务到实行管理，进而过渡到制订计划，支出分类不断得到了改进。从预算支出分类的演进过程分析，支出分类有几项应重视和遵循的一般原则：

① 薛天栋：《现代西方财政学》，上海人民出版社 1983 年版，第 162 页。

② （美）A·普雷姆詹德：《预算经济学》，第 279 页。

③ （美）A·普雷姆詹德：《预算经济学》，第 279 页。

第一，公共支出的分类应该统筹兼顾。支出分类不仅要满足立法要求，还要满足决策者不断变化的要求。支出分类应该前后一致，具有同一衡量标准。因为倘不如此，政府活动的资料便毫无价值。

第二，公共支出的分类应该切实可行。支出分类要体现全部目标，所用方法要能保证各级政府机构理解一致地执行。随着政府规模的不断扩大和业务量的成倍增长，对这种实用性的要求将变得更加重要。

第三，预算支出的分类必须易于管理和相对稳定。支出分类内容既不能繁琐过详，也不能概括过简。

此外，需要强调的一点是，由于公共财政目标的多样性，使任何单一的分类法都不能成功地适用于各种目标。因此，并不要求每一种支出分类都体现这些目标。有些目标也许会尽可能完全地体现在支出分类上，而另一些则可以只作为附录和辅助体系出现。为此，在一定时期，预算支出一般有多种分类方法。

（三）公共支出内容的主要分类

1. 根据政府职能进行的公共支出分类

公共支出的直接目的是满足政府执行其职能的物质需要。以政府职能为标准对公共支出进行分类，实际上就是按照政府执行其职能的物质需要分类。按职能分类是西方国家常用的支出分类方法。国际货币基金组织（FBI）编写的《政府财政统计手册》把政府执行的职能归入如下四类^①：

（1）一般政府服务。本项目包括国家政府所需要的、与对个人和企业的劳务无关的活动。它包括全部财政服务、一般人事政

^① 《政府财政统计手册》，中国金融出版社 1993 年版，第 146 页。

策、集中购买和供应服务、外事活动、国防活动及社会治安。这些服务是一个国家保持良好的管理状态所必不可少的。

(2) 公共和社会服务。本项目包括直接向社会、家庭和个人提供的服务。它包括教育服务、保健服务、社会保障和福利服务、住房服务、社区开发、卫生服务及文化娱乐服务。

(3) 经济服务。本项目包括与经济管理和提高运行效率有关的政府活动。它包括以下政府目标：发展经济、调整地区不平衡、创造就业机会等。

(4) 其他职能。本项目包括公共债务的利息支出和经销成本，以及向政府其他机构的一般性转移。利息支付反映了过去的支出是通过借款而不是税收筹集资金的，这些支付与当前的活动无关，因而不能视为某种特定的劳务。向政府其他机构的一般性转移同样不能认为是政府的某种服务支出。

国际货币基金组织根据政府执行的职能，把公共支出分为十四大类，大类中还包括具体的子目。

- (1) 一般公共服务支出；
- (2) 国际事务和服务支出；
- (3) 社会治安事务支出；
- (4) 教育事务和服务支出；
- (5) 卫生保健事务和服务支出；
- (6) 社会保障及福利事务和服务支出；
- (7) 住房及社区设施事务和服务支出；
- (8) 娱乐、文化及宗教事务和服务支出；
- (9) 燃料及能源事务和服务支出；
- (10) 农林渔业和狩猎业的事务和服务支出；

(11) 除燃料以外的采矿及矿产资源、制造业和建筑业的事务和服务支出；

(12) 运输及通讯事务和服务支出；

(13) 其他经济事务和服务支出；

(14) 未根据大类划分的公共支出。

按政府职能对公共支出进行分类，可以表明公共支出的用途及整个公共支出在主要职能之间的配置，还可以表现各类支出在整个公共支出中的相对地位以及在不同时期的变动状况。尽管如此，但这种支出分类并不能满足预算过程中的全部需要。因为支出预算的编制是以政府各主管部门提出的目标和方案作为基础，而支出预算的执行也是对主管部门拨款并由主管部门支配使用。所以，公共支出还需要按照政府的行政部门或政府机构进行划分。

2. 根据资金分配部门进行的公共支出分类

表 1-1 1989 年美国联邦预算支出按机构分类

单位：亿美元

项 目	金 额
合 计	11370
立法机构	22
司法机构	15
总统行政办公室	1
拨给总统的基金	56
各部：	
农业	521
商业	28
国防	3132
教育	208
能源	114
卫生	4016
住宅与城市发展	204
内务	55
法院	60

按部门（机构）划分的公共支出，表现为公共支出在政府各部门之间的分配，并根据这种分配进行拨款。各国政府机构的设置不同，分类也不同。如美国联邦政府支出分为立法机构、司法机构、总统行政办公室的支出，拨给总统的基金及包括农业、商业、国防、教育、能源、卫生保健、住宅与城市发展、内务、法院等各部的支出。相应地，按部门分类的公共支出如表 1-1 所示。^①

按职能划分与按部门进行的支出分类都是制定和执行预算过程中实际使用的重要方法。按部门分类比按职能分类更为具体，而且便于将公共支出同实际支出的政府部门联系起来，便于明确各有关部门对政府公共支出及政府资金使用效果所负有的责任和实践状况。在政府预算的日常执行中，按机构划分比按职能划分更为有用。

3. 根据行政级次进行的公共支出分类

现代世界各国均依照各该国家政权的级次设置相应级次的财政。基本上每个级次的财政都有其本级次的公共支出范围，从事本级次的相对独立的财政活动。根据行政级次进行支出分类也是一种重要的支出分类方法。例如，美国是一个联邦制国家，其政权大体上由联邦政府、州政府和地方政府组成，与之相适应，公共支出也由联邦公共支出、州公共支出和地方公共支出三个级次构成；日本是单一制国家，政府机构分为中央、都道府县和市町村三级。相应地，其支出由中央支出、都道府县支出和市町村支出组成，后两项也称为地方支出。我国政权大体上由中央、省（直辖市、自治区）、市（自治区州、地区行署）、县（不设区的

崔维：《西方财政宏观调控的理论与实践》，中国物价出版社 1992 年版，第 135 页，略有调整。

县级市、自治区)和乡(镇)等五级政权组成(也有人认为我国政权由中央、省区、计划单列市、地市、县市、乡镇等五级半政权组成,其中计划单列市为半级^①)。与之相适应,我国公共支出由中央支出、省级支出、市级支出、县级支出和乡级支出五个级次组成。其中,省及省以下的公共支出统称为地方公共支出。

公共支出的行政分类,反映了中央与地方在政府财政资源配置中的地位 and 相互关系。从我国历年的改革实践看,在财政体制当中,中央与地方之间的财政分配关系,一直是财政体制的核心问题。这一问题的焦点,又主要表现在中央与地方支出关系的处理上。因此,分析公共支出的行政分类,不仅具有重要的理论意义,而且也具有十分重要的现实意义。

4. 根据公共支出在社会再生产中的作用进行支出分类

以政府资金在社会再生产中的不同作用为标准(有的学者将这个标准称为“公共支出的最终使用去向和结果”^②),可将公共支出分为积累性公共支出(如政府财政用于基本建设的投资和流动资金投资等)和消费性公共支出(如政府财政用于科教文卫方面的投入等)。按照公共支出在再生产中的作用进行分类的方法是一种典型的理论分类法,它以马克思在《哥达纲领批判》中提出的“六项扣除”原理为直接理论依据。以资金在社会再生产中的作用进行支出分类,有利于分析和正确处理公共支出形成的积累与消费的比例关系,通过调整和优化公共支出的再生产结构,以促进社会基金结构以及经济结构的合理化。

5. 根据公共支出是否获得等价补偿进行支出分类

董辅初等著:《集权与分权——中央与地方关系的构建》,经济科学出版社1996年版,第35页。

^② 《中国大百科全书》(财政税收金融物价卷),第36页。

根据公共支出有无相等的代价为标准，即按照公共支出是否在经济上直接获得等价性补偿为标准分类，公共支出可分为消耗性支出（*exhaustive expenditures*）和转移支出（*transfer expenditures*）。消耗性支出直接表现为政府购买物品或劳务的活动，包括购买进行日常政务活动所需的或进行国家投资所需的物品或劳务的支出。这些支出的目的和用途尽管不同，但都具有一个共同点：政府支出获得了等价性补偿，即政府一手付出了资金，一手相应地获得了物品和劳务，并且运用这些物品和劳务来履行政府的各项职能。在这种性质的支出安排中，政府如同其他经济主体一样，在从事等价交换活动。因此，又将这类支出称为购买支出（*purchase expenditures*）或政府采购支出。之所以称这类支出为消耗性支出，是因为这类支出反映了公共部门占用社会经济资源的要求，由政府运用这些资源，就排除了私人部门运用它们的可能性。

转移支出直接表现为资金无偿的单方面的转移，是政府不能从中获取相等价值的物品或劳务的支出。这类支出的目的和用途尽管不同，但有一个共同点：政府支出未获得等价性补偿，即政府付出了资金，却无任何所得。在这里，不存在任何交换的问题。这些支出并不反映公共部门占用社会经济资源的要求，相反，转移只是在社会成员之间的资源再分配，公共部门只充当中介人的作用，它体现的是政府非市场性的再分配活动。因此，又把这类支出称为转移支付。

以美国的政府支出为例，按补偿性标准分类的公共支出内容包括：

(1) 转移性支出。由社会保险、公共补助、生产补助、联邦对州和地方补助等组成。

(2) 消耗性支出，由国防、教育、公民退职费和其他购买支

出组成。^①

6. 根据公共支出经济性质进行的支出分类

以公共支出经济性质的不同（公共支出是否用于生产性项目）为分类标准，可将公共支出分为生产性支出和非生产性支出。以支出是否具有生产性为标准进行分类，其理论依据是马克思关于生产劳动的理论，即只有直接创造物质产品的劳动才属于生产性劳动。^②从财政的生产性支出来看，它是与生产直接有关的各项支出，如生产性基本建设支出，支援农业支出，等等；非生产性支出，是与生产无直接关系的支出，如非生产性基本建设投资、文教、卫生、国防等方面的经费支出，等等。我国从1992年到现在，实行复式预算支出就是按照生产性与非生产性的分类编制的（见表1-2）。

表 1-2 按经济性质进行的公共支出分类

非生产性支出项目	生产性支出项目
1. 非生产性基本建设支出	1. 生产性基本建设支出
2. 事业发展和社会保障支出	2. 挖潜改造和新产品试制费
3. 国家政权建设支出	3. 增拨企业流动资金
4. 对外援助支出	4. 地质勘探费
5. 价格补贴支出	5. 支援农业生产支出
6. 其他支出	6. 城市维护建设支出
	7. 支援经济不发达地区支出
	8. 国内外债务还本付息支出
	9. 其他建设性支出

资料来源：（美）J·E·斯蒂格里茨：《Economics of Public Sector》，1988年（英文版），第40页。

马克思：《资本论》，第一卷，人民出版社1975年版，第175页。

^③ 《1996年中国财政年鉴》，第463—464页。

按是否具有生产性对公共支出进行分类，体现了我国公共支出分类的特殊性。由于长期以来我国公共财政直接参与到物质生产领域中去，内在于社会再生产之中，并由于很大比重的公共支出是直接投放到社会的物质生产领域中去的，这样就可以明显地在整个公共支出中区分出生产性与非生产性两个部分。而且，由于中国财政的生产性支出在很长时期内，几乎直接决定着整个社会扩大再生产的规模和速度，因而将财政的生产性支出与非生产性支出区分开来，就能清晰地考察与研究财政的生产性支出与国民经济发展的关系，更好地指导公共支出活动。正因为如此，我国长期以来采用按生产性标准对公共支出进行分类的方法。

7. 按照政府对公共支出的控制能力进行支出分类

按照政府对公共支出的控制能力进行支出分类，支出分为可控制性支出与不可控制性支出。所谓控制能力，就是政府可根据经济形势的变化和公共收入的可能而对公共支出进行调整的能力。以此为分类标准，不可控制性支出可解释为根据现行法律和契约所必须进行的支出，也就是说在法律或契约的有效期间内必须按照规定如数支付，不得任意停付或逾期支付，也不得任意削减其数额。在西方国家，这类支出主要包括两大项：一是国家法律已有明文规定的个人所享受的最低收入保障和社会保障，如失业救济、食品券补贴等；二是政府遗留义务和以前年度设置的固定支出项目，如债务利息、对地方政府的补助等。政府财政的不可控制的支出会造成压缩公共支出的困难，所以政府在制定支出方案时需要考虑其中包含的以后时期的财政义务。与此相反，可控制性支出可解释为不受法律和契约的约束，可由政府部门根据每个预算年度的需要分别决定或加以增减的支出。按可控制性划分公共支出，可以表明政府对其支出项目的可控制能力，哪些支