

第一章 地方公共财政支出概论

第一节 公共财政基本理论

一、公共产品的概念和特征

所谓公共产品（财货）就是不具有经济利益可分性、所有权确定性及效用排他性的物品和劳务。但其严格的定义是萨缪尔森在《经济学和统计学评论》1954年11月号上发表的“公共支出的纯理论”中给出的。按照他的定义，纯粹的公共产品，是指这样一种物品和劳务，即每个人消费这种物品和劳务不会导致别人对该物品和劳务消费的减少。

公共产品或劳务同私人财货相比，有以下三个特征：

(1) 效用的不可分割性，即公共财货是向整个社会共同提供的，具有共同受益或联合消费的特点。其效用为整个社会成员所共享，而不能将其分割为若干部分，分别归属于某些个人或厂商享用，或者不能按照谁付款谁受益的原则，限定为之付款的个人或厂商享用。相比之下，私人财货的一个重要特性就是它可以被分割为许多能够买卖的单位，而且其效用只对为其付款的人提供，或者是谁付款谁受益。

(2) 消费的非竞争性，即某一个人或厂商对公共财货的享用，不排斥、妨碍其他人或厂商同时享用，也不会因此而减少其

他人或厂商享用该种公共物品或劳务的数量或质量。这就是说，增加一个消费者不会减少任何一个人对公共财货的消费量；或者，增加一个消费者，其边际成本等于零。私人财货在消费上具有竞争性，即某个人或厂商对某种一定数量的私人财货的享用，实际上就排除了其他人或厂商的同时享用。

(3) 受益的非排他性，即在技术上没有办法将拒绝为之付款的个人或厂商排除在公共财货的受益范围之外，任何人都不能用拒绝付款的办法，将其所不喜欢的公共财货排除在享用范围之外。私人财货在受益上是必须具有排他性的，因为只有在受益上具有排他性的物品和劳务，人们才愿意为之付款，生产者也才会通过市场来提供。

具有上述三个特征的物品和劳务，被称为“纯粹的公共产品”，相应地“纯粹的私人产品”，就是指那种只向为其付款的个人或厂商提供的，且在消费上具有竞争性，并很容易将拒绝为其付款的个人或厂商排除在受益范围之外的物品和劳务。然而，纯粹的公共产品与纯粹的私人产品并不是普遍存在的。在现实经济生活中，更为常见的物品和劳务是居于这两个极点之间的。它们既具有公共产品的特性，又具有私人产品的特性，经济学界称它们为“混合产品”或称为“半公共产品”、“半私人产品”。

混合产品的种类主要包括两类：

(1) 拥挤性的公共产品。所谓拥挤性的公共产品是指那些随着消费者人数增加而产生拥挤，从而会减少每个消费者可以从中获得效益的公共产品。这种财货虽然为整个社会成员所共享，但在消费上具有一定程度的竞争性。这就是说这种产品在消费者人数达到拥挤点之后，若消费者人数再增加，其边际成本不为零。例如，拥挤性的公路，当行驶的车辆达到一定数量之后，道路增加的车辆就阻碍交通，甚至增加交通事故的风险。

(2) 价格排他性公共产品。所谓价格排他性的公共产品，是指那些效益可以定价，从而可在技术上实现排他的公共物品和劳务。这类产品的特点是：一方面，它的效用名义上向全社会提供，即谁都可以享用；另一方面，它在受益上都可以排他，即谁花钱谁受益，例如，中央政府或地方政府兴建的公园以及其他娱乐设施即是这样。

二、地方公共产品

(一) 地方公共产品的概念与特征

具体地讲，地方性公共产品是指由各级地方政府提供、只能满足某一特定区域（而非全国）范围内居民公共消费需求的产品和服务。地方性公共产品理论是公共产品理论的一个分支，地方性公共产品是公共产品的重要组成部分。地方性公共产品的特征主要表现在三个方面：一是地方性公共产品的提供者是各级地方政府，而不应该是中央政府；二是受益范围基本上被限定在某一个区域之内，并且这种受益在本区域内散布得相当均匀（至少，作为提供者的地方政府的愿望是如此）；三是这类公共产品的受益者主要是本辖区内的居民。

地方性公共产品之所以应该由地方政府提供，而不应由中央政府提供，是一个看似简单、而又需要认真分析的问题。不难理解，各个地区居民之间对一定的地方性公共产品的偏好程度是各不相同的，而且各地方辖区内的居民人数也会有一定的差异。由此决定着，不同地区之间居民对这种地方性公共产品的需求量也各不相同。在这种情况下，若由中央政府出面提供各个地方的区域性公共产品，那么，它只能选择一个尽可能综合反映各个地方利益的“量”。虽然这个“量”也许对某一个地区有利，但对其他地区来说却可能是不适宜的。相比较之下，地方政府能够更好地、更全面地了解本地居民对公共产品的需求偏好，从而更有针

对性地、高效地提供地方性公共产品和服务。

（二）混合地方性公共产品

值得指出的是，在财政理论和实践当中，也有“纯粹”与“混合”地方性公共产品之分。并且，混合公共产品的成分在地方政府提供的整个公共产品量中所占的比重并不小。尽管混合地方性公共产品在总体上仍然是竞争性的，但进一步的分析表明，辖区内居民总数与每位居民所享受到的这种混合公共产品利益之间是负相关的。如果当地居民人数较少，那么，混合地方性公共产品对每位居民所带来的利益就比较多。然而，随着辖区内人数的增加，这种混合公共产品在消费上的拥挤就会相应地扩大，它对每位居民所产生的利益以及每位居民所分担的该公共产品成本便呈现出递减的趋势。

比较一下气象预报与公共安全系统这两种公共产品，便可以清晰地看出“纯粹”与“混合”公共产品之间的差异。气象预报（通过电视、电台和报纸等新闻媒介传播）提供给当地居民的利益具有非竞争性，每位居民从当地气象预报中所获得的利益并不会因为其他地区居民的大量移入而相应地减少或受损，所以，这种气象预报是一种较为典型的纯公共产品。相比较之下，地方性的公共安全系统的情况则完全不同。如果更多的居民移入本地，则势必产生诸多治安问题，造成警力分散，于是，原有公安系统对当地原有居民所产生的利益便会减少。除了地方公共安全系统之外，我们还可以举出排水系统、公立学校等类似的例子。

三、公共财政

（一）公共财政的概念

对财政的认识分为以下三个阶段：19世纪以前认为财政是政府收入和支出的管理，20世纪前期认为财政是货币事务及其管理，1929—1933年大危机后，认为财政是公共部门经济。西

方财政学界认为财政就是公共财政 (Public Finance) , 因此 , 公共财政就是市场经济条件下的财政。

(二) 公共财政的基本理论

西方公共财政理论是一个庞大的体系 , 其理论的逻辑是 : 市场是基础 , 市场能够完成的 , 则市场比政府更有效率 , 只有市场不能办到的或者市场效率极低的 , 才是政府经济职能的范围。基于对市场失灵的认识 , 财政必须完成资源配置、收入分配和经济稳定的职能。

从目前西方公共财政理论看 , 分为传统财政学和现代财政学 , 然而它们都是整个财政理论的不同侧面 , 两个分支。传统财政学就财政政策的宏观经济效果展开研究 , 主要是关于财政政策对就业、物价、国民经济以及发展速度的影响进行研究。财政政策所涉及的主要内容是 : (1) 公共产品的供给 , 其目标是使社会资源达到最有效的帕累托最佳状态 , 所谓帕累托最佳状态是指在给定的要素价格下 , 要素投入的重新配置已不再能增大经济总产量。(2) 收入再分配 , 其目标是要达到社会“公平”或“正义”的分配状态。(3) 经济稳定和发展 , 其目标是利用财政政策手段 , 保持高就业率、合理稳定的物价水平和适当的经济增长率以及稳定而又适度的国际收支状况。

同时 , 西方公共财政理论带有明显的政府干预经济的特点 , 其理论基础是凯恩斯的经济理论。凯恩斯经济理论的立足点是其“充分就业理论” , 核心思想是所谓的“有效需求”。凯恩斯特别强调政府财政福利支出的重要性 , 认为这类支出是稳定经济的重要手段。凯恩斯反对经济的放任自由 , 主张实行国家干预 , 主张实行扩张性的赤字财政政策 ; 通过政府扩大财政支出 , 刺激有效需求 , 增加就业 , 以克服经济危机。

在财政学的具体内容上形成了“支—收—财政政策—财政体制”这一逻辑体系。其研究的落脚点是 : 支出的数量和方向 , 税

收的增减、公债规模对就业、物价、经济发展速度的影响。

现代财政学，以布坎南的公共选择理论为代表，它是西方财政学与政治学综合研究的成果。该理论不仅从政治学和经济学及财政学的结合中去发现影响现行财政体制、税收体制和预算规模的因素，而且用政治学和经济学的方法来研究和分析政治过程。该理论是当代西方财政理论的发展方向，其出现的背景是 20 世纪 50 年代频繁的经济危机和财政面临的大量问题。公共选择理论的倡导者把一种政治上的公平主义标准与经济上的非公平主义标准结合在一起，并把交易经济学的方法和“经济人”的假设延伸到政府的财政决策领域。认为西方财政各领域活动的形成，不仅仅取决于市场机制的结果，而且也受制于政治决策过程。社会中各个不同的利益集团，为了维护本身的利益，总是想方设法通过其政治代理人或“投票过程”去影响政府的各项财政决策和预算规模的决定及其选择；政府关心的并不是人民的经济福利，而是人民手中的选票，为了得到个人的私利，在财政和经济的决策过程中，而对各种利益集团的压力，进行妥协、平衡。因此，公共选择理论，主要研究个人、不同利益集团和政府间的利益交易过程。其理论内容的落脚点是：

(1) 既定的财政政策将影响个人的劳动供给和消费决策，也就是将财政政策作为外生变量，研究个人的选择行为。

(2) 个人的选择（主要是对公共需求和私人需求之间的选择），在民主社会中怎样决定财政政策的选择。这一研究，将财政政策作为一内生变量，而个人选择作为外生变量，研究财政政策是怎样被决定的。

（三）西方公共财政理论对我国的借鉴

西方公共财政理论对我国财政理论与实践具有一定的借鉴意义，具体地说：

(1) 正确把握公共财政的内涵。公共财政并不意味着财政从

生产领域完全退出，而转向“吃饭财政”。事实上，当今世界上没有哪一个国家的财政，能够从生产领域完全退出。当今资本主义国家，由于政府职能的不断扩大，开始越来越多的介入经济生活。与此相适应，政府财政支出也逐步向社会保障、交通、能源、基础设施等项目倾斜，以弥补市场失灵。因此，我们必须认识到市场经济条件下的公共财政并非公共消费财政，而是满足社会公共需要的财政，此公共需要既包含消费性的公共需要，又包含生产性的公共需要。

(2) 适度发挥国家干预经济的功能。在现代市场经济中，市场在资源配置中起基础性作用，但它对经济的作用并不是万能的，并不能包揽执行社会需要的全部经济职能。客观上需要政府出面对市场经济进行干预和调控，以补充、矫正和调节市场资源配置的缺陷，保证市场经济的正常发育和国民经济稳定协调的发展。然而，尤其需要指出的是，国家对经济的干预必须是适度的，只有在市场失灵的地方才需要国家干预。

(3) 建立以财政政策为主的宏观调控体系。现代西方公共财政理论都十分强调财政对经济的宏观调控，以实现资源配置高效、收入分配公平和经济稳定的目标，这给我国提供了有益的经验：第一，必须适当集中财力，以便履行各项财政职能，真正体现政府的意图和国家的利益。第二，必须克服市场配置资源的缺陷，政府要从宏观上正确引导和调节经济，以弥补或纠正市场失灵的领域，促进市场健康正常地发展。因此，建立以财政政策为主的宏观调控体系，是国家干预经济，进行宏观调控的重要手段。西方国家以财政为主进行宏观调控的理论与实践表明，财政是国家运用最普遍、范围最广的宏观调控手段，是对市场失灵进行有效治理的重要工具。根据我国改革实践和社会主义市场经济的要求，建立

以财政为主的宏观调控体系，对我国经济改革和经济发展必将发挥应有的作用。

第二节 地方公共财政支出的意义和原则

一、地方公共财政支出的意义

地方公共财政支出，是指在市场经济下地方政府为实现其职能、取得所需物品和劳务而进行的财政资金的支付。地方公共支出作为公共财政的有机组成部分，是伴随着公共财政的产生、发展而产生、发展起来的，而公共财政的产生、发展又是随着市场经济产生和发展起来的。

地方财政支出是地方政府财政活动中的一项重要内容，对于地方政府职能的履行有着至关重要的作用和影响，意义十分重大，具体体现在：通过地方财政支出，能够为地方政权建设提供物质基础；通过地方财政支出，能够直接或间接地对地方经济资源进行配置，弥补市场经济的不足，实现资源的合理配置和有效利用；通过地方财政支出，能够对地方经济的运行和结构进行宏观调控，促进地方经济持续、稳定、快速、健康发展；通过地方财政支出，能够提高低收入者实际支配资源的能力，缓解由市场机制带来的收入分配不均等，从而提高社会收入分配的公平程度。

二、地方财政支出原则

地方财政在安排财政支出时与国家财政相比，既有相同点也有不同点。它有以下几项原则：

（一）量入为出、收支平衡的原则

根据《预算法》的规定：地方各级预算按照量入为出、收支

平衡的原则编制，预算不列赤字。量入为出，就是根据当年财政收入的总量决定财政支出的总量，以收定支，有多少钱办多少事。

遵循量入为出原则，必须确立财政支出的数量界限，从总量上讲，在一般情况下，预算年度财政收入总量是预算年度财政支出的最大限量，在预算年度内，财政收入的数额及其增长速度决定并影响着财政支出的数量及其增长比例。因而，财政支出只能在财政收入总量的限度内安排支出，否则，将出现财政赤字。从结构上讲，财政支出包括属于维持性质的经常性费用支出和属于发展性质的非经常性费用支出。前者应以上年的支出数额为基数，加上预算年度中因人口、机构增加等客观因素引起的正常支出增加数，作为支出的最低限量。后者应以预算年度中新增加的支出数额扣除新增的经常性支出的正常增加数后的余额作为支出的最大限量。在编制预算时，应首先保证经常性支出，其次在财力允许的范围内安排好各项发展性支出，以便最大限度地利用现有财力加快经济建设和社会发展速度。

（二）资源配置优化的原则

关于政府支出范围的确定，西方财政界一般从公共产品和私人产品的划分以及市场本身缺陷的角度来论证政府干预经济的必要性，而对于决定某项支出是否需配置资源或配置多少政府支出，则应以获得最大社会效益为原则。我国社会主义财政则通常是从国家的职能、社会主义初级阶段以及社会主义市场经济的角度，阐述财政分配不仅应满足公共消费的需要，而且还必须适当地、有重点地参与生产性投资。

资源配置的目标，是根据国家的产业政策，科学合理地利用或引导社会的各项资源，使整个地区的产业结构和产品结构达到最优化。这一目标在财政支出方面的体现，就是资源配置优化的问题。因此，为达到这一要求，在具体安排时必须坚持统筹兼顾、全面安排的原则。统筹兼顾、全面安排原则是指财政支出的

安排必须从全局出发，通盘规划，分别轻重缓急与主次先后，适当照顾各个方面的需要，妥善地分配财力，以保证整个国民经济的协调发展。

遵循统筹兼顾全面安排的原则，在安排财政支出时，应正确处理各项支出之间的比例关系。

(1) 正确处理消费性支出与积累性支出之间的比例关系。积累与消费之间的比例关系是国民收入分配中的基本比例关系，财政资金中用于消费性支出和积累性支出的比例，在很大程度上决定着国民收入中积累和消费比例，体现国家建设和人民生活的关系。通过确定合理的分配比例关系，既能保证在生产发展的基础上逐年增加积累，使国民经济实现正常增长，又能在生产发展的基础上使消费也有相应的增加，不断提高人民群众的物质文化生活水平，促进国民经济和社会的更迅速发展。

(2) 正确处理生产性支出与非生产性支出之间的比例关系。生产性支出直接促进物质生产的增长，应当优先保证，非生产性支出虽然与生产没有直接联系，但也是保证社会全面发展的必要条件，应适当安排，两者不可偏废。

(3) 正确处理重点建设支出与一般建设支出之间的比例关系。国家能够集中分配的财政资金是很有限的，要使有限的财政资金发挥最大的效用，必须在财政支出的安排上优先保证重点项目的需要。体现在以下几个方面：

基础设施及基础产业。它们的基础如何很大程度上决定了整个国民经济的长远发展。目前，我国工农业基础设施严重滞后，基础产业的发展严重影响着整个经济的发展。“瓶颈制约”现象相当严重。从国民经济的长远发展看，国家财政和地区财政应当大力投资于这个方面，为整个国民经济的发展奠定基础。

② 主导部门及主导产业。现代经济的增长过程实质上是部门经济的增长过程，因此，在具体项目实施时，要确定经济增长的

主导部门，这个主导部门不仅自身具有较高的增长率，而且通过其自身的“乘数作用”，带动其他部门的增长。一个主导部门同其他有联系的若干部门一起构成一个主导部门综合体系，如通讯电子、计算机、航天航空业、房地产和汽车工业综合体系。国家财政应重点扶持国民经济中的主导部门，从而带动整个国民经济的增长与发展。

社会公用事业和社会文化事业。目前，我国在这方面还很落后，不能适应社会经济发展的需要。财政在这方面主要考虑的是它的社会效益，从社会整体利益出发，逐步增加它的投入。

目前，财政应逐步减少在一般性竞争行业中的比重，因为这种行业是比较容易吸纳社会资金和外来资金投入的经济领域。因此，财政要根据不同时期的社会经济发展的客观要求确定支出的重点，在保证重点的前提下，才去考虑一般产业部门的需要。

（三）效益与公平原则

由于社会资源总是有限的，因而必须把有限的资源在不同部门、行业和地区间作最有效的配置。这就要求各地财政在安排支出时，应以资源的优化配置和支出效益的最大化作为最终目标。因此，财政支出的效益原则就是要求安排财政支出时，不仅要考虑支出项目的内部成本和内部收益，而且还要考虑外部成本和外部收益，即要认真研究项目的社会成本和社会收益，也要求对每项财政支出，都要运用成本效益分析的方法，评价其所耗的资源与其所产生的社会效益的对比关系，只有当财政支出的社会效益大于社会成本时，该支出项目才具有可行性，以达到用最少的支出，获取最大的社会效益。同时还必须做到以下几点：

第一，要把有限的财政资金和物资用于国民经济和社会发展迫切而又见效快的项目。

第二，严格按规定办事，一切支出都应按规定的计划数额拨付，不得随意突破。如遇特殊情况，需要增加支出时，必须按照

规定的程序办理追加预算，报请有关部门审批后才能支付。对于缓建项目应推迟财政拨款，对于经济效益差的项目应坚决削减乃至停止财政资金的拨贷。

在市场经济条件下，由于市场机制建立的分配模式容易造成贫富悬殊，因此，必须运用财政杠杆对市场调节的财富分配进行再分配，以弥补市场经济的缺陷。而财政支出的公平原则就是要求国家在财政支出安排时，在社会各阶层居民中间的分配达到公平的状态。

如何把握好效益与公平呢？在社会主义市场经济条件下效益与公平两者是密切相关的，是相辅相成的不可分割的统一体。不能只讲效益而忽视公平，也不能只讲公平而放弃效益。效益是公平的前提，不讲效益的公平，只能导致贫穷和落后，公平是效益的必备条件，失去了公平，社会就失去了活力，贫富差距就会拉大，就会引起社会矛盾，造成社会不稳定，但两者又往往存在着对立的一面，为讲效益而牺牲了公平，或者为了公平而牺牲了效益。我们必须在公平与效益之间做出选择。

第三节 地方公共财政支出的结构与控制

地方财政支出是地方政府财政活动中的一项重要内容，地方财政支出的结构是指地方政府财政支出总额中各类支出的组合。财政支出的分类，体现了国家的经济政策和财政支出的使用方向。因此，对分类方法的选择，主要取决于政府对支出进行反映、分析和监督的目的。

一、地方公共财政支出的结构分析

（一）按支出的具体用途分类

从总体上讲，现代经济中的地方财政支出，首先用于地方满

足社会的公共性消费，其次是用于新增的地方财政投资。但这种用途划分显然过于笼统，不利于具体的支出安排和分析，需要细化。按直接用途的不同，一般地方财政支出主要包括以下内容：

(1) 基本建设拨款支出。这是指财政用于各部门的列入基本建设投资项目的财政拨款。

(2) 企业挖潜改造资金支出。这是指财政用于企业挖潜、革新和改造方面的拨款。这项支出也是固定资产投资的一个重要组成部分。

(3) 科学技术三项费用支出。这是指国家财政用于新产品试制费、中间试验费、重要科学研究补助费三方面的拨款。

(4) 支援农业支出。这是指财政直接用于支援农业的各项事业费和支援农村生产的各种投资和补助费。

(5) 简易建筑费支出。这是指按规定列入国家预算的简易建筑，如仓棚、货场、小油罐等，以及购置国家分配的运输车辆等方面的开支，这类支出最终形成固定资产。

(6) 工业、交通、商业等部门的事业费支出。这是指财政对工业、交通、商业等部门事业机构的人员经费和业务费的拨款，主要包括这些部门的勘察设计费、科学研究费、中等专业教育费、干部训练费和其他事业费等。

(7) 城市维护费支出。这是指用城市维护建设税和地方机动财力拨款安排的城市维护费支出。

(8) 城镇青年就业经费支出。这是指财政用于安置城镇青年就业的补助费。

(9) 文教科学卫生事业费支出。这是指财政用于文化、教育、科学、卫生、出版、通讯、广播、文物、体育、地震、海洋、计划生育等方面的经费、研究费和补助费等。

(10) 抚恤和社会福利救济费支出。抚恤费是指国家财政用于革命军人、国家机关工作人员在其退伍、离休、退休、退职、

残废或牺牲、病故时给予本人及其亲属的抚恤费、补助费、安置费、离休费、退休费、退职费等。社会福利救济费是指对城乡人民生活困难的救济，以及对受自然灾害地区的群众的安置费和救济等。

(11) 行政管理费支出。这是指财政用于国家行政机关、公安、安全机关、司法机关、驻外机构的各种经费、业务费、干训费等。

(二) 按地方政府职能分类

地方财政支出的直接目的是满足地方政府执行其职能的物质需要。以政府职能为标准对地方财政支出进行分类，实际上就是按照地方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对财政支出的分类方法。

1. 国际货币基金组织的分类方法

按国际货币基金组织编写的《政府财政统计手册》，根据政府的职能将地方财政支出分为十三大类，大类中还包括具体的子目：

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

2 我国按地方政府职能的财政支出分类

我国按地方政府职能划分的财政支出与国际货币基金组织的

分类法比较接近。我国将地方财政支出区分为经济建设费、社会文教费、行政管理费和其他支出四大类。

按地方政府职能对财政支出进行分类，可以研究财政支出同政治、文化、经济建设的关系，也可以表明地方财政支出的用途，还可以表明各类支出在整个地方财政支出中的相对地位以及在不同时期的变动情况。

（三）按支出的最终用途分类

按财政支出在生产中的作用可以分为补偿性支出、积累性支出和消费性支出三大类。在整个财政支出中，属于补偿性的支出所占的比重很小，主要是挖潜改造资金支出；属于积累性的支出，主要是基本建设拨款，以及新产品试制、支农、各项经济建设事业、城市公用事业等支出中增加固定资产的部分；属于消费性的支出，主要是文教科学卫生事业费、抚恤和社会救济费、行政管理费等项支出。按照补偿性、积累性、消费性来分类，主要是便于分析、研究和恰当地安排国民经济中积累和消费的比例关系。

（四）按财政支出是否能在经济上直接得到等价补偿进行分类

按这种分类方法，可将地方财政支出分为购买性支出和转移性支出两类。

购买性支出直接表现为政府购买商品和服务的活动，包括购买进行日常政务活动所需的或用于国家投资所需的商品和服务的支出。前者如政府各部门的事业费，后者如政府各部门的投资拨款。这些支出的目的和用途虽然有所不同，但却具有一个共同点：政府支出获得了等价性补偿，即财政一手付出了资金，另一手相应地购得了商品与服务，并运用这些商品和服务来实现地方政府的职能。在这种性质的支出安排中，地方政府如同其他经济主体一样，在从事等价交换的活动，体现出来的是地方政府的市场性再分配活动。

转移性支出则与此不同，它直接表现为资金无偿的、单方面的转移，地方政府不能从中获取相应的物品和服务。这类支出主要有补助支出、捐赠支出和债务利息支出。这些支出的目的和用途不同，但也有一个共同点：地方政府支出未获得等价性补偿，即地方政府付出了资金，却无任何所得，这里不存在任何交换的问题，它所体现的是政府的非市场性再分配活动。

（五）按支出的使用部门分类

财政支出按使用部门可以分为工业、农业、林业、水利、水产、交通、商业物资管理、文化、教育、卫生、体育等部门的支出。在每一个大的部门里，又可以作更细的分类，比如，在工业部门中又可以分为重工业部门和轻工业部门，在重工业部门中，可以再分为基础工业部门和加工工业部门。在基础工业部门中还可以分为燃烧、动力、原材料工业等。在加工工业中的门类就更多了。这种分类，有利于正确处理国民经济各部门之间，特别是农工轻重之间的比例关系，而且便于归口管理。

二、地方公共财政支出的控制

如上所述，地方财政支出应首先用于地方满足社会的公共性消费，其次是用于新增的地方财政投资，即公共性消费是第一位的，从某种意义上说有刚性增长的特点。所以，一般所讲的公共财政支出的控制主要指的是公共性消费的控制，在此就对占地方财政支出比例较大的行政经费支出与文教科卫事业经费支出的控制展开讨论。

（一）地方行政经费支出的控制

现阶段要适当控制行政管理支出的增长速度，根本途径是精简政府行政管理机构及管理人员，现在庞大的政府行政管理机构已成为经济改革的主要障碍。随着市场经济的发展和企业改革的深入进行，政府要转换职能，转变观念，树立为企业服务的思

想，政府机构应尽量精简，以减轻财政负担，提高政府行政办事效率，为企业发展创造良好的投资环境。

现阶段，在地方机构改革中，省、地、县三级政府的职能应进行明确划分，其基本思路是：

省一级政府要切实履行区域经济调节和社会管理的职能，按照国家法律、法规和方针、政策，制定区域性的经济社会发展规划，加强社会主义精神文明建设，创造公平、公正、公开的竞争环境，维护市场秩序，打破地区、条块分割。

市一级政府要逐步管理从企业分离出来的社会事务，实行属地管理；进一步改善投资环境，加强基础设施建设，维护市场秩序，搞好社区服务，充分发挥城市的中心作用和辐射功能。

县一级政府要切实把职能从企业职能转向服务与协调职能，加强农村基础政权建设，逐步发展小城镇，促进农业的专业化、市场化、现代化。

乡镇政府要进一步推动农业社会化服务体系的发展与完善，为企业的发展创造条件，加强农村社会主义民主政治和法制建设，依法行政，规范管理。

为配合地方行政机构改革，应同时完善人员管理和经费管理。一是建立详尽完备、具有法律权威性的公务员制度。可以参考国外的公务员制度，建立职级制和灵活的工资制度，在经费支出的管理上，进行公务用车制度改革和建立完善政府采购制度。明确界定公用经费的支出范围，防止公用经费的过度膨胀。要严格执行预算法实行行政经费下管一级的办法，在中央对省一级实行“指标控制，监督管理”的基础上，省级对地方各级财政实行“预算控制，直接管理”，进一步加大对行政支出控制的力度。

（二）文教科学卫生事业经费支出控制

地方教科文卫支出应当在 GDP 中占据一定的份额，而且，这一份额应不断增大，看来没有什么疑问，进一步的问题是，这