

导言

近些年来，许多因素促使人们关注公共支出的配置。发展中国家宏观经济的失衡突现了削减支出和赤字的必要性。政府不得不面临艰难的选择：为了实现经济发展和消除贫困的社会目标，应削减哪些开支，如何配置稀缺的资源。援助方在考虑调整资助项目时也将财政节俭作为一项基本要求。而且，由于人们越来越多地意识到资源在一定程度上是可替代的，援助方在评价他们的项目时的偏向已大为受到限制。因此，资助条件更多地取决于公共项目在分析和设计上的优先性，即是否能实现有效率的和公平的发展。例如，世界银行已投入了大量的资源用于公共支出分析以考察其借款国的公共支出配置状况。

尽管公共支出的配置问题已引起了人们的重视，但对公共支出的分析仍缺乏系统性的方法框架。现有的学术文献能给予的指导仍很有限。对

世界银行公共支出分析的一项调查发现，分析的质量参差不齐。其中有许多没有使用任何明确的标准来分析公共支出，既没有分析体制过程，也没有对借款国的政府能力提供帮助。但是，最近的一些公共支出分析对这些问题有所改进。

本文提供了一个评价公共支出总水平及其构成的分析框架，并运用这一方法对公共支出的主要部门（例如卫生、教育、基础设施、农业）支出的配置、部门之间（包括国防）的支出配置以及一些跨部门的支出类别（例如公共项目的投资、工资、营运维护支出）的配置进行了分析。其目的在于说明这样一个公共支出的分析框架如何应用于部门内的以及部门之间的支出配置分析，并从这些主要部门的分析中得出某些规律和国家案例。这一方法是列举性的，本文并不试图提供一种对所有部门都适用的观点。尽管讨论的焦点是公共支出的配置，但本文仍对体制上的“政治环境”给予高度的重视，正是它决定了支出的配置及其结果。因此，本文通过提供一种分析框架和有关方法，并结合具体国家的实例来诊断预算体制深层次的问题。

从总体上来看，本文强调了公共支出总量及其构成分析中的六个相互关联的因素。

第一，公共支出以及赤字的总水平必须与宏观经济框架相一致，公共赤字与债务水平应是可持续的。如果有相当一部分公共赤字由地方各级政府、预算外基金、公共企业，甚至金融部门承担，或者转移到这些部门的帐户上，在分析赤字的可持续性时，公共部门的概念应是综合性的。

第二，这一总支出在各部门内部和各部门之间的配置应能使社会福利最大化，并且有助于改进贫困阶层的福利状况。

第三，在选择公共筹资和提供的项目时，政府与私人部门的职能范围应是一个主要的标准。公共支出提供资金应是那些相对于私人部门所能从事的项目来说，其大部分贡献是针对社会福利的项

目，而不应该仅仅去替代或者只是有限地改进私人部门的活动和产出。这就需要对需求和供给的决定因素进行分析，并鉴别具体的市场缺陷的性质及其效率损失的大小。这一分析将指明私人筹资与生产的范围以及政府进行干预的适当方式——公共管制、公共筹资或直接的公共生产。重新调整公共支出，将它从私人产品的生产中解脱出来，并转入公共产品和服务的核心领域，这一原则为许多国家提供了一个重要的路标。许多发展中国家的公共支出仍在为私人产品和服务的生产提供资金，这些产品和服务，不仅是工业和农业产品，而且也包括卫生、教育和基础设施的某些产品和服务，是可以市场来提供的。另一方面，政府活动的核心领域应是提供公共产品和具有大量外部效应的产品（例如公共保健、基础教育、公路网的维修和保养）以及扶贫等市场提供不足或根本不能提供的产品和服务。公共支出往往在总体上为这些项目提供的资金不足。

第四，应分析主要项目对贫困阶层的影响，包括这些项目的利益归宿以及总成本，鉴别那些能以较低的成本有效地缓解贫困问题的项目。某些被称为扶贫的项目实际上可能有利于较富裕的阶层，而对贫困阶层所提供的帮助则很有限。因此对这些项目的参与成本和其他行为反应应进行分析。更一般地说，各项目内部的以及各项目之间的资源配置应能实现一种与社会福利最大化目标相一致的组合。因此项目的支出（例如基础教育支出）与其产出（例如教育的业绩）之间的关系，以及他们的发展趋势或国际间支出比例的比较应该成为是否取得社会所需要的结果的评价基础。

第五，项目投入的组合，或者资本支出与经常性支出的配置应通过项目、部门之间的综合分析方式来说明传统的资本导向预算的缺陷，这种预算不能满足持续的经常性成本的要求，而且，营运维护支出受到工资支出的挤压。这需要取消不合意项目的资本和经常性支出，在保留的主要项目中，对现有的和新的投资项目所需要的经常性成本、非工资性的营运维护费用以及公务员的过剩程度、适

当的工资标准予以评估。

最后，并且可能是最重要的，公共支出分析活动应培养政府的分析能力以及自觉性，这样，政策制定者就可以自己进行这项活动，并将这项活动作为他们计划、预算和评估体系的一个组成部分。从更广泛的意义来说，对预算组织体系应进行分析和改革，保证激励措施、正式的和非正式的规则以及管理能力能够有助于控制支出总量并保障优先项目，在技术上有效地使用预算资源，实现支出配置的效率和公平。应特别强调对这一体系的透明度以及会计责任进行评估，从而制约政府活动中的主要角色，在宏观和微观上取得满足社会需要的结果。

上述公共支出分析程序的要求显然是很高的。这反映了公共支出配置分析通常涉及的范围很广，而且具有复杂性。然而，本文提出了分析的方法、标准以及与此相关的格式化的主要事实，这样就可以简化数据处理以及分析，从而有助于鉴别某些严重的配置失衡情况，并使得过于繁重的分析任务变得较为容易处理。鉴于理论分析以及经验数据方面的复杂性仍然存在，因此不能指望一次就能完成对公共支出的分析。应加倍地注重于培养政府参与的自觉性和分析能力，让政策制定者自己在工作过程中采用这一方法，把它作为他们公共支出计划、预算以及评估过程的一个组成部分。更重要的是，应注重于改进政府公共支出管理体系的激励机制以及体制安排，在可持续的基础上实现较好的支出效果。在这一过程中，像世界银行这样的援助方可以着重对所选择的项目进行年度分析，将它作为对中期经济计划和部门支出进行分析的一个部分。考虑到在对所有主要部门的分析中，公共部门与私人部门的接合部以及公私分工的模糊地带往往是讨论的中心问题，就像下面所做的那样，这种分析不应单纯地局限于公共支出，而且也应考虑政府干预的其他方式（例如，与私人部门签订合同或者进行管制），对这些干预方式的分析具有同样的重要性。其目标是对公共部门及其内部的各子部

门的适当作用，包括管制、公共支出以及体制安排作出评估。

公共支出评价的基本方法

尽管本文的重点是分析支出的构成，但这一分析的起点是评价公共支出的总水平。

宏观经济框架和公共支出总水平

公共支出的总水平必须与宏观经济状况相协调，不然的话，大量的或不断增加的预算赤字将产生某种宏观经济的不平衡，这种不平衡性取决于赤字弥补的方式。例如，如果赤字是通过向国外借债来弥补，它可能引起债务危机；过度地使用外汇储备将导致国际收支危机；超限度地发行货币会引起通货膨胀；而过多的国内债务将推高利率，从而排挤私人部门的投资。国际比较的证据表明，稳定的、较低的财政赤字与较高的增长率、投资以及经常性帐户的平衡是联系在一起的。可行的公共支出水平取决于可持续的预算赤字以及这一赤字的构成。计算可持续的赤字就需要估计在给定的货币需求函数、可取的通货膨胀率、实际利率以及经济增长率条件下未来的债务占国内生产总值的比例。如果公共债务占国内生产总值的比例在未来会增长，例如像最近对几内亚的预计那样，这种赤字就是不可持续的。

在分析赤字的可持续性时，公共部门的定义应尽可能地具有综合性，尤其是当公共部门赤字的相当大的部分由其他各级政府或者金融部门来承担，或者被转移到其他各级政府账户上时。综合赤字的计算可通过加总各种不同类型的公共实体的赤字（不包括这些实体之间的资金转移）得出。原则上，它不仅应包括中央政府，而且还应包括州和地方政府（特别是在联邦体制中），以及社会保障与

预算外基金。很明显这一汇总在许多国家中将受到资料的可获得性的限制。然而，在一些具体的国家中，若不能将一些关键性因素综合进去，将严重地歪曲公共支出总量与宏观经济状况的协调性。例如在 1992 年，乌克兰的预算外资金占到国内生产总值的 12%。此外，如果公共企业和金融部门的国有银行有大量的赤字和负债，这些最终都将由政府来承担，因此需要将它们汇总到公共部门赤字中去。例如，1993 年在保加利亚，将银行系统的亏损加到政府对国内债务的补贴账户中可以帮助解释为什么一个看上去比较有节制的赤字会引起持续的通货膨胀。在某些情况下，甚至中央银行的准财政赤字也对分析政府赤字的宏观经济效应有重大的影响（例如 1995 年的墨西哥危机）。

在给定的可持续赤字条件下，应对赤字的构成，即收入与支出的组合，进行分析。例如，纳米比亚最近的一项公共支出分析研究了四种可供选择的增收与减支方案，分析表明，单纯地依靠增收或者单纯地依靠减支来实现设定的赤字目标都是不可行而且不合意的。在评价赤字的构成时，可持续的收入可按最小扭曲成本的税制结构条件下的收入，或者参照具有类似的税制结构的其他国家的税收收入来计算。然而，由可持续赤字与收入之和计算出来的最大可能的支出并不必然是最佳的，如果它会挤出更为有效率的私人部门的支出。例如，正如我们下面将分析的那样，对政府与私人部门在部门内和部门间的作用的评估完全可能显示，总支出水平以及税收收入能够降低到它的最大可能水平之下。在某些情况下（例如 80 年代后期乌干达内战之后），实践甚至显示最大可能支出水平仍然是不充分的，它不能实现经济增长和缓解贫困的目标，在这种情况下超额的债务并不必然引起无法承受的债务负担。因此，总支出水平必须结合最大可能支出以及运用支出标准对这一总支出水平满足社会需要的支出结构所进行的分析来得出。我们将在下面做进一步讨论。

支出结构的分析框架

本文的大部分将着重分析在一个给定的总支出水平条件下的支出结构问题。公共支出的结构应能为实现社会福利最大化的产品与服务组合提供资金。原则上，这意味着现有的或规划中的支出配置要通过三个分析步骤或支出选择的标准来进行评价。前两个与效率准则相关，而第三个则与公平准则相关。

首先，政府干预，特别是公共支出在某个存在市场缺陷的领域中的干预，其界限是否合理？公共支出应首先集中用于私人市场不会提供或者提供过少的产品和服务，而不应该仅仅去替代或者只是有限地改进私人市场活动。这就需要鉴别需求与供给的性质，以确定是否存在着某种特定的市场缺陷（例如公共产品、外部效应、非竞争性市场）使得私人市场运行的结果偏离社会的需要。市场缺陷的类型将告诉我们私人提供和生产的局限性以及政府干预的方式——公共管制、公共提供或直接的公共生产。例如，尽管财政学原理告诉我们纯公共产品（即增加消费者的边际成本为零的产品）应该全部由公共部门来提供资金，但是某些公共生产的产品和服务至少在某种程度上使私人消费者获益，因而它的成本能够通过私人部门来进行补偿，尽管要实现社会所要求的产出仍然要辅之以补贴（例如对具有正的外部效应的产品，以及边际成本递减产业因边际成本低于平均成本而产生亏损的产品）。因此，私人部门筹资与生产的范围以及在定价与管制方面的相应改革应作为考察改革支出配置的一个主要的和基本的方面给予充分的评估。

其次，如果存在着市场缺陷，它所产生的私人价值和社会价值之间的差异究竟有多大，各种不同的公共支出配置（包括用定价政策所给予的补贴）能在多大程度上改善这种市场缺陷？换言之，需要对各种不同公共支出配置进行社会成本—效益计算，以便选择能使净社会福利最大化的配置方案。这需要拥有各种需求决定因素

（例如支付意愿、价格的需求弹性、消费者的信息失灵、外部效应）以及供给决定因素（例如私人部门的规模、业绩、公共与私人部门的可替代性）等方面的信息，以便衡量公共支出配置（包括通过定价政策进行的补贴）对私人消费和供给产生的净社会影响。因此，需要确定各种不同公共支出配置所产生的结果（如果会对私人供给产生影响的话要予以扣除）以及它们的投入，并对各种不同的投入产出组合的社会价值进行比较。传统的财政理论在评价支出时用影子价格来计量投入与产出。

第三，由于在传统上成本—效益分析没有将分配权数考虑进去，因此需要分析各种不同的公共支出配置对贫穷阶层所产生的影响，以便使支出组合有助于实现缓解贫困的目标。这种分析可以采用各种方法。一种常用的方法是利益归宿分析。这种分析采用某种福利指标（例如消费、收入）将个人和家庭进行排列，估计各个群体对相关服务的平均使用情况，将这些服务的公共支出作为获得利益的指数，以此来比较干预前后的福利状况。然而，应该意识到许多归宿分析有一定的局限性。项目的成本并不是消费者所获得的利益的准确指标。许多研究通常都不能全面地考虑支出项目的总成本，包括管理成本、贫困阶层的参与成本以及其他行为反应。然而，行为分析方法需要许多资料，因此，常用的利益归宿分析仍然是有用的，它能够为我们提供一种初步的估计。

在实践中，采用上述方法来评价整个公共支出配置是不可行的。确实，在大多数发展中国家给定信息和能力约束的条件下，不可能严格地使用这些方法对资本投资和经常性支出项目——这些构成了一个国家的整个公共支出——的任何一个有意义的部分进行分析。因此关键在于选择与可获得的信息、研究能力相适应，并且能为公共支出分析提供有用见解的分析层次和范围，这也是本文所关注的一个重点。

正如我们已经归纳并在下文还将进一步说明的那样，本文认

为，某些极其复杂的支出结构失衡能够通过运用一些简单易行的方法以及相对格式化的事实——例如，公共与私人的分工、部门内分析、投入组合的不平衡、利益归宿分析、体制诊断来加以确认。除此之外，一种常用的方法是运用国际支出比率和产出的比较来鉴别某个国家的支出结构的失调。在某种有限的程度上，这一方法能提供初步的、有用的认识。例如，可比发展水平的国家之间，主要部门产出的比较可以揭示某些令人担忧的异常情况（例如巴西以及巴基斯坦与具有可比人均国内生产总值的国家相比，它们的社会指数有很大差距），这可以部分地反映潜在的支出结构失调。此外，某些特定公共支出种类的份额异乎寻常地高或低也能揭示可能存在的比例失调。本文提供了某些主要支出项目占总支出和国内生产总值比例的国际平均数以及某些社会指标的国际平均数。然而，国与国之间的公共支出配置不存在什么最佳的比例或标准数值，认识这一点是极为重要的。本文强调要防止机械地使用支出比例分析。国与国之间在相对价格、基础设施状况、公私分工等方面的差别使得要作出有意义的比例上的比较十分困难。因此，对公共支出的评价单纯地依赖这种比较将会产生误导。充其量，这种比较可能粗略地揭示某些特定支出配置存在的异常情况，但接下来仍需要采用上述三步分析方法进行更深入的研究。

采用这种方法对大量支出进行分析时，选择适当的总量层次并对它进行有意义的经济分类显得十分重要。这样我们才能在有限的信息和分析能力的条件下对公共支出的选择得出一些结论。为了实现这一目标，世界银行的政府财政统计提供了支出的职能分类，它是以支出的目标以及所产生的功效进行的分类。这种分类还包括根据部门和次级部门项目作出的分类（例如保健、基础教育）。此外还提供了经济性质分类，这种分类是以支出所用资源的经济性质（例如资本支出与经常性支出，在经常性支出中又进一步分为工资、非工资的营运、保养、利息、补贴支出等）来划分的。从公共支出

的职能以及经济性质分类着手进行分析是有用的，这样就可以作一些简单的国际比较，以发现明显的、需要作进一步研究的异常情况。在这两种分类中，本文主张首先从职能分类着手，因为它是以目标、职能或利益来进行的分类。确实，如果不能对支出的职能分类构成首先有一个较深入的认识，在某个总体层次上来分析经济性质分类的结构，例如资本投资、营运维护、人员开支或利息支付的配置状况往往会很困难。这是因为，要了解哪些公共投资不符合社会需要，哪些领域非工资性的营运维护费用不足，以及哪些方面存在人员开支过高都需要对部门和项目层次有较深入的、具体的认识。因此，本文首先从职能分类构成着手，分析各职能部门内部公共支出的经济构成，然后才以较为综合的方式对跨职能部门的公共支出进行分析。

在分析公共支出的职能构成时，重要的一点是弄清宪法赋予各级政府的职责（即这个国家是采用中央集权制、联邦制还是邦联制），这对于公共支出分析是极为重要的。例如，联邦制政府的决策是多层次的，中央政府决定全国性的公共产品（例如国防），而下级政府则在地方性公共服务方面拥有自主权（例如基础保健、初等与中等教育）。经济理论认为，这种分散决策体制总的来看，可以加强资源配置的有效性并增进社会福利，因为较低层次的政府，只要能够考虑到规模经济以及效益和成本外溢等影响，可以更好地安排公共支出以满足本地区公众的偏好。在这种体制中，我们不仅需要考虑各级政府的支出以及税收收入在不同职能部门之间的安排，而且必须分析政府间转移支付方式（例如无约束条件的拨款、专项拨款、配套拨款）在效率和公平方面的意义，从而减少纵向和横向的不平衡以及地区之间的外部效应等。为了节约篇幅，本文不过多涉及政府间的财政关系问题，只是在大量参考有关这一主题的文献后扼要地归纳一下处理政府间转移支付和体制的一些要点。

公共支出的职能构成分析

公共支出的职能构成包括部门间和部门内的资源配置，例如教育、卫生、交通、国防。从最高的总量层次着手，公共支出分析应告诉我们在一个给定的支出总量条件下，这一总额应如何分配到各个不同的部门（即部门间配置）才能使社会福利最大化。这就需要采用上述三个步骤来分析各部门的支出。然而，如果不首先对部门内的公共支出进行分析，用这三个步骤来分析各部门支出总量，即部门间的支出配置，就会受到很大的限制。尽管用于某些部门，例如产业部门的公共支出可以容易地判断是不适当的，因为它为私人产品的生产提供资金，而这一领域并不存在市场缺陷，但对其他部门的公共支出分析却复杂得多。这是因为这些部门的公共与私人分工以及支出对贫困阶层的净利益和影响很不一样。因此，如果不具体地分析部门内各项支出的配置就很难分析部门之间的支出配置问题。

在这种情况下，作为一组部门内或部门之间的支出，利益相对单一化的某个项目就成了支出分析的有用的单元。部门与部门之间具有很大的相互影响和外部效应（例如提高母亲的受教育程度将改善儿童的营养状况），一个项目完全可以是实现某个特定目标体系（例如降低婴儿死亡率或者儿童的全面发展）的一组跨部门的支出。然而为了分析的简洁起见，本文首先着重说明这一分析方法在利益目标相对单一的部门内支出项目中的运用，尽管这一方法同样可以运用到跨部门的支出配置分析中去，就像我们在下面要进一步讨论的那样。部门内的主要项目所针对的市场缺陷及其所产生的利益和对贫困阶层的影响一般来说比较单一。首先，需要确定项目所要面临的市場缺陷以及公共支出的原则界限，并且对项目的净利益或者

它对贫困阶层的影响进行分析。一个项目的利益越是单一化，对这个项目的分析也就越准确，这就需要对分析的层次尽可能细地分解，直到每一项资本投资支出或每一个经常性支出项目。但是，在许多国家给定资料和分析能力约束的条件下，本文认为，有意义的公共支出分析可以首先在某些具体项目的层次上进行（例如基础教育、公共保健、治疗性服务、公路干线建设、农业研究、化肥补贴）。这种分析通常可以获得相对翔实的资料，并且有助于对项目之间的支出配置进行评价。显然，从本国和其他国家具体项目层次的分析所取得的资料需要对其总量、边际与平均的影响进行调整。

因此，部门间的配置分析可以从部门内的分析中获取信息，部门内的配置分析可以使我们的：（1）根据市场缺陷的性质以及公私分工的界限来鉴别和评价主要部门的支出项目；（2）根据不同支出项目的结果比较项目与项目之间的社会成本效益，并在可能的情况下比较不同支出组合所产生的社会价值；（3）比较各主要支出项目对贫困阶层的影响；以及（4）在可能的范围内运用前述三个步骤分析各项目中的主要资本支出和经常性支出。因此，部门内支出的分析可以使我们在各个部门中确定一些项目，这些项目具有比较合理的公共支出界限、支出组合以及部门产出效果。这种分析可以为部门间的分析或为使社会福利最大化的部门支出与产出组合提供有用的信息。

卫生部门支出分析

运用上述三个步骤来分析保健部门的支出，主要项目可以根据不同的市场缺陷性质来确定，具体的公共部门卫生项目可以区分为：提供公共产品和具有明显外部效应的产品（例如饮水卫生、环境卫生、病毒控制、传染性疾病的预防以及疫苗的接种）和那些提供私人利益（例如治疗护理服务）。在后一类支出中基本的服务（例如感染性疾病和病痛治疗，临产期和接生服务）应该与较为高

级的、后期的服务（例如专业化的特别护理）区分开来，因为这些服务的利益归宿具有特定的性质。尽管某些公共保健项目（例如 EPI）的资料由于垂直管理较容易获得，一般保健项目的资料的获得通常较为困难。这是因为政府预算一般按成本要素列出而不是按项目列出，一些设施用于提供各种不同的项目，因此它们的成本是合在一起的。州和地方政府常常提供基本的保健项目，但资料记录却很薄弱，因此在全面改进资料搜集的同时必须用小样本调查的方法来区分不同设备（例如城市医院中的高比例的护理服务）的成本在各个不同项目之间的分担。

在项目支出层次上，运用上面所说的第一个步骤，即公共部门与私人部门的分工，就可以得出这样的结论：公共支出应将市场提供不足的、具有公共产品性质的公共卫生放在优先地位。而相比之下，在许多发展中国家，私人部门在治疗和护理服务方面则可以在筹资和提供上发挥积极作用。在坦桑尼亚和海地，非政府机构经营着近半数的医院；在喀麦隆和乌干达，私人部门经营着 40% 的保健机构。用公共部门提供来替代私人部门的这些服务，其社会效益很可能不如为私人部门所不能提供的公共卫生项目提供资金。

运用第二个步骤——社会成本效益分析——首先需要鉴别各个不同的支出项目对卫生部门产出的影响。在卫生部门中，发展中国家所关心的主要产出是健康状况的改善，它可以用诸如母婴死亡率等指标来衡量。要确定项目支出与保健产出之间的关系是困难的，因为保健产出除了受到政府支出的影响之外，还受到许多其他因素的影响。然而，人们试图通过各个国家的经验分析来考察这种关系。例如，马来西亚对一组数据的计量经济分析表明，如果控制其他因素（例如收入增长率），免疫接种率和提供卫生的饮用水对降低母婴死亡率有最为重要的影响。这项分析还进一步表明，尽管医生总数会改善健康状况，但是政府（通过政府的医疗服务机构）雇佣的医生数量并不改善保健产出。这说明，用公共生产的方式去替

代私人部门的活动并不能促进社会福利。这一分析表明，如果政府寻求诸如降低母婴死亡率的健康状况改善的话，就需要增加公共卫生项目的支出。

即使在项目支出与产出的关系给定的条件下，要对公共支出进行成本—效益分析依然是十分困难的事，对于所要实现的目的而言，这种挑战在短期难以克服。一个主要的困难是如何衡量改善了的健康状况的效益。这种分析必定会产生统计上和方法论上评价被拯救的生命价值的问题。有多种经验方式用来计算和统计生命的价值。例如，通过劳动市场上对工资差异的研究来计算生命的价值。但是，这些方法具有明显的不足之处。对各个不同的国家的劳动市场的研究所提供的证据表明，生命的价值从 3 百万到 7 百万美元不等。即使是这样，人们依然不清楚这些估计是否是可信的。这种困难使人们转而采用成本—效果分析方法来对各卫生项目进行选择。1993 年的世界银行发展报告采用了单位 DALY^① 成本为衡量标准，确定了一些成本——效果较好、值得公共筹资的公共卫生和“基本”治疗服务项目。在低收入的发展中国家，这些项目所需要花费的人均成本估计为 12 美元，但这些国家实际用于这些项目的资金只有 5—7 美元。但是，世界银行 1993 年的标准有一些重要的局限性。例如成本—效果分析不是基于福利标准，因而难以评价它的社会净效益。在坦桑尼亚，若执行世界银行标准将意味着卫生支出应增长五倍以上，这样就会挤掉其他部门的支出而不管它们的相对效益如何。此外，世界银行建议普遍地提供门诊治疗服务，但没有考虑可能对私人提供的挤出。考虑到这些复杂性因素，本文的结论是很难评价和比较卫生效益。本文建议首先弄清项目支出与卫生成果之间的联系，然后再根据社会评价来决定部门的支出一成果组合。

^① DALY, Disability - Adjusted - Life - Years, 意为残疾因获得治疗而延长的生命年数。

这种社会评价可以通过政治程序，也可以通过一定范围内的敏感性分析来揭示。

为了评价卫生支出项目对贫困者的影响，已经进行了一些支出利益归宿的研究，以确定哪些人从卫生支出中获得补贴。这些研究的结论是，对公共卫生和基本治疗服务的支出比较有利于贫困阶层，而高级护理的主要受益者是富人。例如，对 13 个国家的研究表明，公共卫生补贴中有 50% 让占人口总数 40% 的贫困者受益，而对医院的补贴中则只有 29% 使这些人得益。尽管对公共卫生的补贴具有合理性，但在卫生保健相对高的 1.5 收入需求弹性条件下，重要的一点是仍应考察它与治疗补贴之间的合理组合，后者也可以作为缓解贫困的一种方法。

上述事实表明，在卫生支出的各个项目中，公共卫生是较为迫切的一个公共支出项目，它能为穷人带来较大的利益，并且对改进卫生状况能产生良好的成果。然而，许多国家的政府为公共卫生项目提供的资金不足，尽管大多数政府都公开地承诺改善卫生现状的宏伟目标。例如，虽然在中国、古巴和智利，预防麻疹、白喉和破伤风的疫苗接种者已达到人口的 90%，但在某些亚洲国家和许多撒哈拉以南非洲国家却仍不足 50%。许多其他公共卫生的重要项目也严重缺乏资金（例如爱滋病的有关信息以及预防，安全的饮用水）。低收入的发展中国家平均只花费人均 1 美元在公共卫生上，而估计的最低需要是人均 4 美元。因此，在许多发展中国家中，增加公共卫生支出将有助于实现效率和公平，达到降低母婴死亡率的国家目标。在治疗性服务中，各发展中国家的政府正在不断加强基本的门诊治疗服务的普及性以及高级护理的成本补偿。然而，实际的支出配置往往忽视了那些声称的优先项目，而对高级护理的补贴则有增无减，因为它能使一些力量强大的利益集团，例如城市的中产阶级得益。在约旦和委内瑞拉，用于高级护理补贴的花费超过了总支出的 70%。尽管普遍地提供基本的门诊治疗服务在最初的阶

段上可能不是适当的目标，以放弃这类支出为代价对高级护理进行高额补贴也许更为无效率和更为不公平。在一般发展中国家中，大约只有 25 % 或更少些的政府支出用于公共卫生和基本治疗服务，尽管卫生支出的重新配置已加强了这些服务，母婴死亡率的降低仍有很大潜力。

关于卫生支出的经济构成，对许多国家的研究表明，投入组合存在着普遍的失调。例如在医院和保健机构中，维修保养费用投入不足，工资支出挤掉了一些非工资性的支出。马拉维的一项详细的研究用这个国家特定的 π 系数（或者说是经常性支出的增量占总投资增量的比率）估计在 80 年代中实际的经常性支出只占同期所需要的营运维护性经常性支出数额的 25 %。同样，在经常性支出中，工资与非工资性支出也比例失调。在许多国家中，工资支出增长迅速，而用于基本药物和设备方面的支出则在总体上供应不足。例如，肯尼亚在 1985 到 1988 年间，卫生部门的人员支出的实际增长率是每年 6.4 %，而非工资支出则在同期减少了 4.4 %，结果造成了药品和补给品的不足。乌干达在 90 年代早期，保健服务员工仍缺乏注射器和手套，尽管艾滋病在当地是一个严重的公共卫生问题。虽然工资开支挤占了非工资性的营运维护开支，但保健员工的薪水仍低得不能激励员工有效率地提供保健服务（例如牙买加）。在坦桑尼亚，公共保健员工的收入仅为私人部门同类工作人员的 50 %。尽管对许多国家的研究发现卫生部门人满为患，但在不同的项目和机构之间，人员的分布很不平衡，过多的员工集中在城市的医院和诊所里，而在偏远地区的公共保健机构则缺少技术员工（例如在马里）。

教育部门支出分析

教育部门有各种层次的教育机构——初等教育、中等教育、高等教育以及职业技术教育——这些可以作为教育支出分析的主要项

目。它们所存在的市场缺陷，提供的利益性质以及对贫困阶层的影响都各不相同。有证据表明，对女性的初等教育具有显著的外部效应，如果能够获得有关的资料的话，这类教育可以成为分析的又一个对象。一般来说，教育部门在项目层次上的资料搜集要比保健部门容易些，因为教育项目总体上来说是与机构设置相一致的。但是这两个部门的资料都很难从地方政府取得。

用第一步骤来分析教育支出在各项目间的选择，政府对初等教育的干预远比高等教育为迫切，因为人们普遍接受这样的看法：基础教育会产生大量的外部效应，它给社会带来的收益大于个人的收益。然而即便在这一领域中，公共筹资和公共提供仍需要考虑到在许多发展中国家，非政府组织在积极地提供基础教育这一事实。在中等教育中，政府筹资和提供不应被作为理所当然的事。考虑到中等教育并不存在显著的外部效应，在许多发展中国家，私人部门的大量介入可能排挤了这一领域中的政府提供。例如，在 38 个发展中国家中，有 $1/3$ 以上的中学招生是由私人部门进行的。中学的低收费率以及在许多国家中对私人学校的禁止和过多的管制引起了私人部门的不满。然而在一些国家，私人学校的成本较低而且具有较好的产出。例如，从 6 个国家（哥伦比亚、多米尼加、菲律宾、坦桑尼亚和泰国等）得到的证据表明，在学生的素质给定的情况下，私人中等学校不仅单位成本较低，而且它们的学生能取得较好的成绩。最后，在高等教育和职业技术的领域中公共部门的提供是值得怀疑的。尽管在这一领域中可能存在某些外部效应，但是私人收益较高，而且可以由私人市场来运营。资本市场的健全以及对公平的考虑可能限制了人们对私人办学的评价，但是这些问题可以通过其他方式（例如学生贷款计划、对金融部门进行干预或者给予贫困学生奖学金）得到更好的解决。

第二步，成本—效益分析在教育领域中已经广泛地采用，其依据是教育水平不同的人的工资差异。对 78 个国家进行的一项综合