

我国公共财政支出效益的实证分析

叶旺¹ 刘绪光²

(1. 天津经济技术开发区财政局, 天津 300054; 2. 南开大学商学院, 天津 300071)

摘要: 随着社会主义市场经济体制的确立和建立公共财政的构想的提出, 我国财政改革进入了以财政支出管理改革为重点的新阶段, 调整和优化财政支出效益是我国财政管理改革一项重要而紧迫的任务。本文从总量和结构两个层面对我国公共财政支出的效益进行了实证分析, 并在此基础上对如何优化我国公共财政支出结构以及提高财政支出结构效益提出了政策建议。

关键词: 财政支出规模; 财政支出结构; 效益; 经济增长

中文分类号: F **文献标志码:** A

1 我国财政支出总量的核算与分析

财政支出总量^[1]受到经济发展水平、经济体制及分配体制、政府的经济干预政策、价格水平、财政收入规模等经济因素的影响, 同时也受到政府的职能范围、国际环境、政体结构的行政效率等政治因素的影响及人口状态、文化背景等社会因素影响。其数额的大小不仅反映着政府介入经济社会生活的规模和深度, 也反映着公共部门在经济社会生活中的地位。因此合理地确定财政支出的规模, 不仅直接影响政府职能的实现, 而且直接影响资源在政府和市场之间配置的结构; 不仅直接影响财政参与国民收入分配的数量和地位, 而且直接影响财政对宏观经济运行调控的广度和力度。

本文以政府实际支配的社会资源为基准, 根据公共财政或公共部门经济学的一般原理, 结合我国的政治经济实际, 要按照有效性原则、公平性原则、制度约束原则、发展原则等基本原则确定我国公共支出的核算范围, 从而更清晰地解释财政支出增长变化的原因、增长中出现的波动和不均衡性以及分析财政支出增长变化所带来的影响。

依据上述确定我国财政支出核算范围的原则和我国财政支出的实际情况, 我国财政支出总量的核算可以从两个角度进行: 一是从预算形式的角度直接进行测算; 二是从国民经济核算的角度进行推算。从财政支出预算的形式看, 我国财政支出主要包括: 预算内财政支出、预算外财政支出、制度性支出、政府管制性财政支出等。从国民经济核算的角度看, 我国财政支出包括政府消费和政府投资以及转移支出。

首先, 按财政预算形式核算我国财政支出规模。从财政支出预算的形式来测算我国财政支出规模, 主要涉及到对我国预算体系的理解和预算口径合计的问题。即我国预算内财政支出规模、预算外支出规模, 以及两者合计的规模。预算支出规模反映了政府经济活动

^[1] 市场经济国家的政府财政支出预算的范围是大体相同的, 只是各国根据其本国的国情和经济发展程度不同而对一些支出项目有所侧重。国际货币基金组织《政府财政统计手册》列举的市场经济国家政府公共支出预算的范围主要包括: 一般公共服务, 国防与服务, 社会治安事务, 教育事务与服务, 卫生保健事务与服务, 社会保险福利事务与服务, 住房和社区设施的事务与服务, 娱乐文化和宗教的事务与服务, 燃料和能源事务与服务, 农业、林业、渔业和狩猎业的事务与服务, 除燃料以外的采矿和矿产资源的事务与服务, 制造业事务与服务, 建筑性事务与服务, 运输和通讯事务与服务, 其他经济事务与服务, 不按大类划分的政府公共支出。

的规模，同时也反映了政府对经济的干预程度。本文重点对预算内支出规模核算，包括绝对规模和相对规模。预算内支出的绝对规模是指预算年度内的预算内财政支出总量；预算内支出的相对规模是指当年预算内支出与当年国民收入之间的比较关系。本文选择国内生产总值(GDP)作为测算预算内财政支出相对规模的对比指标^[2]。

其次，从国民经济核算角度测算我国财政支出规模。从国民经济核算角度推算我国财政支出规模，主要涉及到财政支出中的资本性支出问题和支出法国内生产总值的构成问题。支出法国内生产总值是由最终消费、资本形成总额、货物和服务净出口构成。最终消费是由居民消费和政府消费两部分构成，其中政府消费是指政府部门向社会提供的公共服务支出和对居民提供的消费性货物和劳务的转移支出。而资本形成总额，则是由私人投资行为和政府投资行为构成的。从国民经济核算理论上讲，通过对支出法国内生产总值的分解就可推算出财政支出总额，支出法国内生产总值构成中的政府消费和政府投资之和就是财政支出总额。

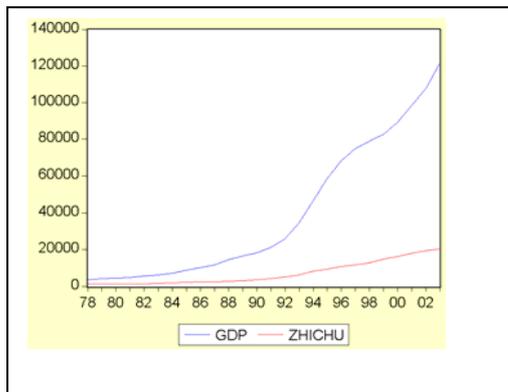


图 1 国内生产总值与财政支出走势图

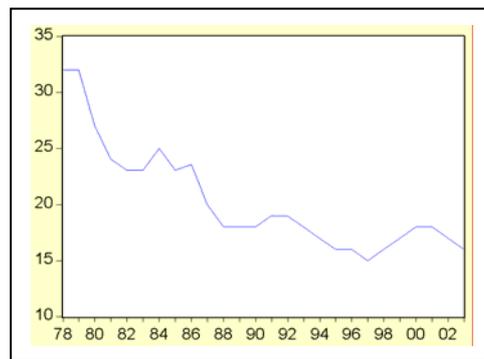


图 2 财政支出占 GDP 比重

比较两种测算方法计算出的财政支出规模数值，从总体上看两种方法的测算结果还是基本一致的。财政支出总量的多少在一定程度上是由财政的支出职能来决定的。对于上述核算的财政支出职能范围看，我国当前财政支出总量是偏小的，并且在事实上已经难以较好地履行财政应尽的职责。从财政支出占 GDP 的比重看，1978 我国这一指标为 32%，1999 年为 17.8%，2003 年还在下降至 16.8%，比发展中国家普遍水平还要低 10-20 个百分点。我国正处于经济转轨时期，过小的支出总量必然严重制约财政发挥必要的职能。

2 我国财政支出结构效益的实证分析

2.1 财政支出结构效益的内涵

财政支出结构是财政支出的各个不同部分的组合状态及其数量配比的总称。财政支出结构就其现象形态，它表现为各类支出的集合，表现为一定的数量关系，但实际上它是财政职能状态和政府政策的体现。财政支出结构的效益，则是指在财政支出活动中，既定的及变化了的财政支出内部比例关系(即静态的和动态的财政支出结构)中的各个组成部分的组合状态及数量配比合理、科学，从而激发出的财政支出的整体效益。

财政具有三大职能：资源配置、收入分配和宏观调控职能，这三大职能反映到财政支出的目标上就表现为与财政政策和货币政策相一致的四大经济目标：经济增长、物价稳定、公平分配和国际收支平衡，财政支出结构效益就应当体现这四大经济目标。

^[2] 关于预算外财政支出和财政支出总规模(我们假设此口径为大口径支出)的测算问题，均和上述方法相同。预算内财政支出规模、预算外财政支出规模和含预算内外的财政支出规模见附录 1。

经济增长是一切宏观经济政策的首要目标,对于财政支出政策也毫不例外。财政支出结构是否合理、是否具有效益,可以在很大程度上体现在经济增长上。财政支出结构效益一部分表现为促进经济增长的直接经济效益,另一部分则表现为对行政、国防及环境卫生等部门的间接经济效益和直接社会效益上。物价稳定是衡量财政支出结构效益的又一个较好的指标。财政支出结构效益一方面体现在稳定物价的经济效益上,另一方面还体现在稳定物价、稳定社会、提高人民生活水平,为促进经济发展提供良好外部环境的社会效益上。公平分配既是一个经济问题,又是一个社会问题,从这一个角度来看,财政支出结构效益既要体现在缩小收入差距、保证需求结构合理并与供给结构相协调,促进经济协调发展的经济效益上,又要体现在消除市场缺陷、促进社会秩序稳定的社会效益上。在开放经济的环境下,合理科学的财政支出结构要有利于促进国际收支平衡,因此,财政支出结构效益还应表现为通过扶持、支持或限制商品的出口或进口、通过财政收支差额来影响汇率和利率的波动,进而维持国际收支平衡。

2.2 中国财政支出结构效益的实证分析

财政支出结构本身就有个静态和动态的区分,因此对财政支出结构效益的评价,必须把静态分析与动态分析结合起来。对于财政支出结构效益的评价则要从动态着眼,分析在时间、地点条件不改变以及发生改变时所导致的财政支出结构效益的变化及发展状况。

2.2.1 比较静态分析法——财政支出结构效益的弹性分析

比较静态分析本质上也是一种静态分析方法,它是对两个不同的均衡状态进行对比,而且假定两个静态之间的调整为零,典型的比较静态分析法是弹性分析法。首先,假定全部国内生产总值都看成是财政资金的产出贡献,即一方面舍去劳动这一要素的贡献,另一方面避免非财政资金的影响。这样做的另一个理由是这里分析的重点是财政支出的效益而非其它。

$$\text{假定生产函数的形式是 } GDP = AF_1^{\alpha_1} F_2^{\alpha_2} K F_n^{\alpha_n} e^{\mu} \quad \dots\dots$$

式中 GDP 表示国内生产总值, F_1 、 F_2 、... F_n 分别表示按某一标准进行分类的财政支出结构中第 1、第 2、第 n 项财政支出项目, A, α_1 、 α_2 ... α_n 为待估参数, μ 表示对 GDP 的随机变量及其他因素对 GDP 的影响。上式两边取对数,则有:

$$\ln GDP = \ln A + \alpha_1 \ln F_1 + \alpha_2 \ln F_2 + \dots + \alpha_n \ln F_n + \mu \quad \dots\dots$$

则财政支出结构中各项支出的产出弹性分别为:

$$E_{GDPF_1} = \partial \ln GDP / \partial \ln F_1 = \alpha_1$$

$$E_{GDPF_2} = \partial \ln GDP / \partial \ln F_2 = \alpha_2 \quad \dots\dots$$

$$\Lambda \quad \Lambda$$

$$E_{GDPF_n} = \partial \ln GDP / \partial \ln F_n = \alpha_n$$

它们分别表示财政支出结构中的某一部分增加 1% 时所引起的 GDP 增加的百分数。这样,我们就可以借助产出弹性来分析财政支出结构效益。

以 1978-2002 年为样本区间,采用普通最小二乘法(OLS)估计相应的参数,并利用科克兰—奥卡特二阶段迭代法克服自相关,得出了下述生产函数模型。

$$\ln GDP = 7.0731 + 0.4148 \ln F_1 + 0.3147 \ln F_2 - 0.4262 \ln F_3 + 0.0216 \ln F_4 - 0.0288 \ln F_5$$

$$(3.4805) \quad (1.8736) \quad (1.0189) \quad (-1.8585) \quad (0.1797) \quad (-0.5562) \quad \text{从}$$

$$R^2 = 0.9985 \quad DW = 2.0557 \quad SE = 0.0489 \quad F = 1020.471$$

而，财政支出职能结构中各项支出的产出弹性分别为：经济建设费 F_1 的产出弹性为 0.4148，社会文教费 F_2 的产出弹性为 0.3147，国防费 F_3 的产出弹性为 -0.4262，行政管理费 F_4 的产出弹性为 0.0216，其他支出 F_5 的产出弹性为 -0.0288。

我们看出，国防费和其他支出的产出弹性为负值，表明这两项支出的增加并不能够带来国内生产总值的增加；经济建设费、社会文教费和行政管理费的产出缺乏弹性，说明这三项费用的增加对总产出的增加的影响不是很大。

在考虑了财政支出对产出贡献的时滞(假定时滞为 3 年)后，计算出来 $F_{1(-3)}$ 、 $F_{2(-3)}$ 、 $F_{3(-3)}$ 、 $F_{4(-3)}$ 、 $F_{5(-3)}$ 分别表示滞后三年期的财政支出职能结构中的各项财政支出项目。从而，财政支出职能结构中各项支出的产出弹性分别为：经济建设费 $F_{1(-3)}$ 的产出弹性为 -0.3684，社会文教费 $F_{2(-3)}$ 的产出弹性为 0.6336，国防费 $F_{3(-3)}$ 的产出弹性 0.2340，行政管理费 $F_{4(-3)}$ 的产出弹性为 -0.2106，其他支出 $F_{5(-3)}$ 的产出弹性为 0.0075。

从弹性分析可以得出：首先，滞后三年期的经济建设费和行政管理费的产出弹性为负值，表明滞后三年期的这两项支出的增加并不能够带来总产出的增加，为此，在保证财政收入、支出完整而集中的情况下，我们应该使经济建设支出的比重应逐步降低，行政管理费所占比重降中趋稳；其次，滞后三年期的社会文教费的产出仍然缺乏弹性，但有较大提高，说明社会文教费的支出增加对总产出增加的带动作用开始逐渐显现，随着经济发展和财政收入的提高，加大对教育的投入力度，要积极推进科教兴国战略，增加教育、科技等方面的支出，保证财政安排教育、科技经费的稳步增长；第三，滞后三年期的国防费开始由负变正，其作用可见一斑；与此同时，其他产出的产出弹性变化不大。

2.2.2 我国财政支出结构效益的动态分析

财政支出结构效益的动态分析法是在考虑结构变动对经济发展的影响的条件下，分析财政支出结构的发展变动所带来的整体效益，即对经济增长的贡献份额。动态分析法将经济变量看作是时间的函数，分析研究的不再是一个经济系统的平衡状态，而是整个经济系统运行变化的过程、变化的速度和轨迹，可以获得任一给定时点的状态。同样，假定生产函数的形式是

$$GDP_t = A_t F_{1t}^{\alpha_1} F_{2t}^{\alpha_2} K F_m^{\alpha_n} e^{\mu} \quad \dots\dots$$

对该式进行求导和变形后得出

$$G_Y = G_A + \alpha_1 G_{F_1} + \alpha_2 G_{F_2} + \Lambda + \alpha_n G_{F_n} \quad \dots\dots$$

其中 G_Y 、 G_A 、 G_{F_1} 、 $G_{F_2} \dots G_{F_n}$ 分别表示产出增长率、技术进步及其他因素增长速度、 F_1 、 $F_2 \dots F_n$ 的增长率。并且产出增长率与技术进步速度、财政支出结构中的各个组成部分的增长率成正比，对式 变形可得下式：

$$1 = G_A / G_Y + \alpha_1 * (G_{F_1} / G_Y) + \alpha_2 * (G_{F_2} / G_Y) + \dots + \alpha_n * (G_{F_n} / G_Y) \dots$$

式中 G_A / G_Y 表示技术进步及其他因素对产出增长的贡献，记作 P_A ；

$\alpha_1 * (G_{F_1} / G_Y)$ 表示财政支出结构中 F_1 对产出增长的贡献，记作 P_{F_1} ；

$\alpha_2 * (G_{F_2} / G_Y)$ 表示财政支出结构中 F_2 对产出增长的贡献，记作 P_{F_2} ；

.....

$\alpha_n * (G_{F_n} / G_Y)$ 表示财政支出结构中 F_n 对产出增长的贡献，记作 P_{F_n} 。

则式 可写成：

$$1 = P_A + P_{F_1} + P_{F_2} + \dots + P_{F_n} \dots$$

即为技术进步及其他因素、财政支出结构中各个组成部分对产出增长所作贡献的比重结构式。根据上述模型，可以很方便的对同时期的财政支出结构对经济增长的总体贡献进行动态的分析和比较。利用上述模型，并考虑到我国财政支出受“五年计划”影响的特殊性，按“五年计划”的时期划分，得出财政支出职能结构的动态效益有如下趋势：

第一，从总体上看，各个支出结构中的每一项支出的产出贡献都较小，各项支出的产出贡献合计均不足 20%，而技术进步及其他因素的产出贡献很大，超过 80%。这可能是由于对生产函数的假定所造成的，因为既舍去了劳动这一重要因素，又未考虑非财政资金的影响。

第二，国内生产总值的变化与每一项支出的产出贡献的变化基本相吻合。大致而言，在“六五”时期，产出贡献较大，国内生产总值的增长速度也较快；在“七五”时期，产出贡献有较大下降，相应的国内生产总值的增长也减缓；在“八五”时期，产出贡献最大，国内生产总值的增长也达到了几个时期中的最高峰；在“九五”时期前四年，产出贡献又有所下降，国内生产总值的增长也随之减慢。

第三，滞后三年期的经济建设费的产出弹性、产出贡献为负，这与其在整个支出总额中的比重下降较快有关，这说明这种趋势是必须加以控制和改变的；滞后三年期的行政管理费的产出弹性、产出贡献为负，这与其支出的性质及比重上升较快有关；当期及滞后三年期的社会文教费的产出贡献均为正，其支出比重从“六五”的 19.74% 上升到“九五”前四年的 27.02。

3 我国财政支出结构的优化与思路

从我国财政支出结构的静态和动态实证分析可以看出，优化我国财政支出的总体思路是在继续保持经济建设支出稳步下降的同时，努力压缩行政管理支出，大力扩大社会保障支出。建立符合我国国情的社会保障体系，是构筑社会主义市场经济体制和公共财政体制

极为重要的内容,因此,要调整财政支出结构,把压缩行政经费和减少竞争性领域投资后增加的财政资金的适当比例用于社会保障,提高社会保障支出水平,确保社会保障制度的建立与完善。而且,其增长速度不应低于行政管理支出的增长速度,否则经济发展所需要的物质条件无法得到满足,必将影响国民经济整体的发展。同时,要积极推进科教兴国战略,增加教育、科技等方面的支出,保证财政安排教育、科技经费的增长速度高于其他支出的增长速度,并合理调整其内部支出结构。

为实现上述目标,首先,应按照建立社会主义市场经济和构建公共财政框架的要求,正确处理政府和市场的关系,进一步转变政府职能,将政府的主要职能转变到为社会提供公共服务和对社会进行宏观调控上来,减少政府对经济的过度干预,减少和规范行政审批,彻底解决政府“越位”问题。其次,按照“精简、效能、廉洁、高效”的原则,进一步推进政府机构改革,真正改变目前机构臃肿、人浮于事、效率低下的现状,努力减少财政供养人口,节约财政支出,减轻社会负担。第三,要高度重视社会保障体系建设对缓解社会公平、维护社会稳定、提高社会福利和促进经济发展的重要作用,高度重视社会保障财政支出对于建立健全社会保障体系的基础作用,加大对财政社会保障体系建设的投入,维护社会的稳定和经济的可持续发展。要加强预算法制建设和财政支出管理,改革和完善现行的预算制度和预算编制方法,大力提高财政支出效率,将有限的资金投放到最符合社会发展需要的领域。

附录 1

预算内财政支出规模、预算外财政支出规模和财政支出规模 (亿元, %)

年份	国内生产总值	预算内支出规模		预算外财政支出规模		财政支出总规模	
		预算内支出额	预算内支出占 GDP 比重 (%)	预算外支出额	预算外支出占 GDP 比重 (%)	支出额	支出占 GDP 比重 (%)
1978	3605.60	1122.09	31.12	88.77	2.46	1210.86	33.58
1979	4074.00	1281.79	31.46	102.02	2.50	1383.81	33.97
1980	4551.30	1228.83	27.00	108.30	2.38	1337.13	29.38
1981	4901.40	1138.41	23.23	118.55	2.42	1256.96	25.64
1982	5489.20	1229.98	22.41	137.55	2.51	1367.53	24.91
1983	6076.30	1409.52	23.20	153.75	2.53	1563.27	25.73
1984	7164.40	1701.02	23.74	185.77	2.59	1886.79	26.34
1985	8792.10	2004.25	22.80	260.50	2.96	2264.75	25.76
1986	10132.80	2204.91	21.76	316.97	3.13	2521.88	24.89
1987	11784.70	2262.18	19.20	378.60	3.21	2640.78	22.41
1988	14704.00	2491.21	16.94	458.31	3.12	2949.52	20.06
1989	16466.00	2823.78	17.15	521.39	3.17	3345.17	20.32
1990	18319.50	3083.59	16.83	598.91	3.27	3682.50	20.10
1991	21280.40	3386.62	15.91	719.36	3.38	4105.98	19.29
1992	25863.70	3742.20	14.47	917.16	3.55	4659.36	18.02
1993	34500.70	4642.30	13.46	1314.30	3.81	5956.60	17.27
1994	46690.70	5792.62	12.41	1710.39	3.66	7503.01	16.07
1995	58510.50	6823.72	11.66	2331.26	3.98	9154.98	15.65
1996	68330.40	7937.55	11.62	2583.96	3.78	10521.51	15.40
1997	74894.20	9233.56	12.33	2685.54	3.59	11919.10	15.91
1998	79003.30	10798.18	13.67	2918.31	3.69	13716.49	17.36
1999	82673.10	13187.67	15.95	3139.14	3.80	16326.81	19.75
2000	89356.70	15886.50	17.78	3529.01	3.95	19415.51	21.73
2001	98618.10	18902.58	19.17	3850	3.90	22752.58	23.07
2002	107897.60	22053.15	20.44	3831	3.55	25884.15	23.99
2003	121511.40	24649.95	20.29				

(1) 1996 年预算外资金支出范围有所调整, 与以前各年不可比。从 1997 年起, 预算外资金支出不包括纳入预算内管理的政府性基金(收费), 与以前各年也不可比;

(2) 表中数据均为当年价格;

(3) 资料来源: 各年《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》。

参考文献

- [1] 丛树海：《公共支出分析》，上海财经大学出版社，1999.
- [2] 刘溶沧、赵志耘：《财政政策论纲》，经济科学出版社，1998.8.
- [3] 雷良海：《财政支出增长与控制研究》，上海财经大学出版社，1997.
- [4] 苏明：“我国财政支出管理的现状分析与政策建议”，《管理世界》，1998.3.
- [5] 寇铁军、崔军：“浅析优化财政支出的基本前提”，《财政研究资料》1997.7.
- [6] 王志强：“公共支出的范围”，《中国经济问题》1999.6.
- [7] 财政部办公厅编：《财政支出结构优化与支出效率》，经济科学出版社，2001.
- [8] MUSGRAVE, R.A, *The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy*, McGraw-Hill. , 1959.
- [9] HOLCOMBE, R.G., *Pubic Sector Economies*, California : Wadsworth Publishing Company. , 1988.
- [10] BROADWAY, R. W., *Public Sector Economics*, Winthrop Publishers, Inc. , 1979.
- [11]STEPHEN J. BAILEY, *Public Sector Economics : Theory, Policy and Practice*, Macmillan Press LTD. , 1995.

An Empirical Analysis on the Performance of the Public Financial Expenditure in China

YE Wang 1, LIU Xu-guang 2

(1. Financial Bureau of TEDA, Tianjin, 300054; 2. Business School at Nankai University, Tianjin, 300071)

Abstract: With the development of the economy and the proposal of the public finance, the management to the public finance expenditure plays an important role in the public finance system. In light of these facts, this thesis is trying to analyse the performance of Chinese financial expenditure in both the general level and the structure level, based on which we put forward policy suggestions in order to establish rational financial expenditure structure.

Key words: Public Finance Expenditure; Expenditure Structure; Performance analysis

收稿日期：2006-05-15；

基金项目：国家自然科学基金重点项目(70532001)；教育部人文社会科学重点研究基地项目(05JJD630023)

天津市社科项目(TJ05-GL004) ;南开大学"985 工程"哲学社会科学创新基地"中国企业管理与制度创新"资助研究成果" ;南开大学“十五”、“211”工程建设项目资助-现代公司治理与企业创新。

作者简介：叶旺(1968-),男(汉族),河北邯郸人,天津经济技术开发区副局长;

刘绪光(1981-),男(汉族),黑龙江人,天津南开大学商学院博士。