

第一章

市场失灵与财政职能

学习目标

掌握财政学的基本理论；
了解混合经济条件下市场和政府的关系。

重点与难点

财政的概念,财政产生的条件,市场、效率与政府的关系,财政的职能。

街边的路灯和自己家里的房灯都为人们提供了很大的方便。如果路灯坏了,人们走夜路可能摔跤;如果房灯坏了,人们夜晚可能碰壁。房灯坏了,人们通常会自己买灯泡及时更换;而路灯坏了,人们一般却只会抱怨。那么,同样是为人们提供照明的灯,为什么房灯坏了自己更换,而路灯坏了却熟视无睹呢?在社会主义市场经济体制下,哪些事情应该由市场来做?哪些事情应该由政府来做?公共财政的使命和任务是什么?

按照经济学原理,只有完全竞争的市场才能够满足实现帕累托效率的条件,但现实的市场并非完全竞争的市场,市场经济本身存在一定的缺陷,这才使得政府介入或干预市场有了必要。政府正是通过财政收支活动来促进资源配置效率的提高,缓解收入分配不公的矛盾,实现宏观经济的稳定。

本章将系统介绍政府与市场的关系、政府的经济职能,并通过对财政的基本特征和概念以及职能的重点分析强化公共财政的理念,进一步明确财政在经济、社会生活中的重要作用。

第一节 政府与市场

一、市场、市场效率和市场失灵

(一) 市场与市场效率

在市场经济体制下,市场是一种资源配置系统,政府也是一种资源配置系统,两者共同构成社会资源配置体系。财政是政府的一种经济行为,是政府配置资源的一种经济活动。所以,明确政府与市场的关系是学习财政学和研究财政问题的基本理论前提。不明确政府与市场的关系,就难以说明为什么有市场配置还要有政府配置,政府配置有什么特殊作用,政府配置的规模多大为宜,政府采取什么方式配置资源,等等。

对市场概念比较科学、严密的界定是“市场是商品与劳务买卖双方自由交换的场所与机制”。首先,市场作为商品交换的场所,从个体考察,它由买者、卖者、交易对象、交易规则及交易的中介机构等市场要素所构成;而从整体考察,市场则是一个完整的体系,它是由众多不同类型的市场所构成的统一整体。其次,市场作为商品交易机制,是指市场各构成要素之间相互影响、相互制约的关系,以及特定资源配置功能的实现方式。一般认为,市场机制包括价格机制、供求机制和竞争机制三大分体机制。从资源配置角度来说的市场通常指的就是市场机制。

简单地说,市场系统是由家庭、企业和政府三个相对独立的主体组成的。在市场经济体制下,政府构成市场体系的一个主体。例如,政府为市场提供诸如基础设施、教育和社会保障之类的公共商品和准公共商品,同时从市场采购大量的投入品和办公用品。但是,政府又是一个公共服务和政治权力机构,具有与市场不同的运行机制,因而在市场中又具有特殊功能和特殊地位,可以通过法律、行政和经济手段“凌驾”于市场之上而介入和干预市场。因此,为了说明政府与市场的关系,需要先从没有政府的市场系统说起。这时的市场只有两个主体,即家庭和企业。家庭是社会的基本细胞,是社会生活的基本单位。它为市场提供劳动力、资本和土地(在土地私有的条件下)等生产要素,并通过提供生产要素获取收入,而后用家庭收入到市场上购买生活消费品或从事投资。家庭的基本目标是满足需要和效用水平的最大化。企业是商品生产和商品交换的基本单位。它从家庭那里买进生产要素,将其加工转换为商品或劳务,而后又将商品或劳务卖给家庭,并获取企业收入和利润。企业的基本目标是利润最大化并实现扩大再生产。

市场从日常生活来看,就是商品(包括生产要素)交换的场所,如百货商场、汽车市场、证券市场等。但是,从经济学的角度来看,市场不但是商品交换的场所,而且是在无数个买者与卖者的相互作用下形成的商品交易机制。市场机制的基本规律就是供求规律:供大于求,价格下降,库存增加,生产低迷;求大于供,价格上涨,库存减少,生产增长;通过价格和产量的不断波动,达到供给和需求的均衡。

市场作为一个有效率的经济运行机制,为经济发达国家几百年的经济发展史所证实,而且为各种经济学说所论证和肯定。亚当·斯密将市场规律形容为“看不见的手”,认为不需要任何组织以任何方式干预,市场就可以自动达到供给与需求的均衡;而且宣称,每个人在追求私人利益的同时,都会被这只“手”牵动着去实现社会福利。马克思同样赞叹市场机制的效率,并将价格规律提升为价值规律,认为商品的价值是由生产商品的社会必要劳动时间决定的,而价格围绕价值上下波动来调节生产和流通,并促进技术进步和经济发展;同时,马克思也指出了市场波

动是导致经济危机的可能性因素。福利经济学的代表人物、意大利经济学家帕累托提出了一个被西方经济学和财政学经常引用的帕累托经济效率标准(又称帕累托最优)。简言之,帕累托最优是指这样一种状态,即任何一种改变都不可能使一个人的境况变好而又不使别人的境况变坏。帕累托还论证了达到帕累托最优所必须满足的条件,包括交换的最优条件、生产的最优条件、交换和生产的最优条件。帕累托效率标准或帕累托最优可以作为人们分析经济效率和财政效率的一个规范性参照标准。

市场在完全竞争的条件下是有效率的,能够实现资源配置效率最大化。所谓完全竞争,就是指一种理想的市场状态,即市场不存在任何垄断因素。完全竞争的市场至少应具备以下条件:市场上有无数多个买者和卖者;每个买者和卖者所买、卖的数量只占整个市场交易量的一小部分;无论买者还是卖者,信息都是充分的;资源是自由流动的;交易成本为零。

如果市场是完全竞争的,那么市场供求双方力量的对比就决定了市场的均衡价格。此时,无论买者还是卖者,都是价格的接受者。作为买者,将根据自己消费产品所得到的边际效用的大小来确定购买量;作为卖者,则根据自己生产的边际成本的大小来确定供给量。此时,通过买卖双方的自愿交换,整个社会的资源配置就会符合帕累托效率标准,即资源配置状态的任何重新调整已不可能在不减少一个人福利的情况下去增加另一个人的福利。在资源配置达到帕累托最优的过程中,市场机制的三大分体机制都发挥着特定的作用。

(1) 价格机制可以正确引导资源流向,因为资源配置主体为了实现自身利益最大化,总是要把资源配置到价格高的方向上去。而价格高的方向正好是由于资源配置量不足而需要增加资源配置的方向。

(2) 供求机制控制着在某一资源配置方向上配置资源的数量,因为随着在某一资源配置方向上资源配置量的增多,其供求关系就会发生变化,而供求关系的变化又会影响到价格,价格的改变又会使该资源配置方向的资源流入减少、停止,甚至流出。

(3) 竞争机制会使资源的使用者保持较高的资源使用效率。这是因为商品的价格是由生产商品的社会必要劳动时间决定的,如果个别劳动时间长于社会必要劳动时间,这对资源使用者而言就意味着要亏损或破产,那么资源使用者为了实现自身利益最大化,就必须提高资源的使用效率。

(二) 市场失灵

市场配置效率是以完全自由竞争作为严格假设条件的,而现实市场并不具备这种充分条件。一旦前提不能充分满足,就会出现市场失灵——价格信号失真,即价格不能反映市场中供求双方力量对比的真实运动。市场失灵就是市场没有能够发挥高效率地配置资源的作用,经济学界称其为市场机制自身固有的缺陷。市场失灵为政府介入或干预提供了必要性和合理性的依据。

市场失灵主要表现在以下几个方面:

1. 自然垄断

在某些产品的生产过程中,可能会出现规模报酬递增的情形。在规模报酬递增状态下,充分竞争的市场最终必然走向自然垄断。这是因为规模报酬递增意味着生产经营规模越大,所生产产品的市场收益率越高,从而使大企业在市场竞争中处于有利地位。当一个行业被一个或几个企业垄断时,垄断者可能通过限制产量、抬高价格使价格高于边际成本而获得额外利润,从而导致市场失灵。

2. 外部效应

完全竞争市场的有效性要求经济主体承担自身行为带来的所有成本,并享有其创造的所有

收益。但是,在现实生活中常发生这样的现象:某人或某企业的活动给他人或其他企业和社会造成了有利或不利的影响,但他(它)并没有得到相应的报酬或给予相应的补偿。例如,上游水库可以使下游地区从中受益,是正的外部效应;造纸厂对河流造成污染,是负的外部效应。因此,外部效应就是指在市场活动中没有得到补偿的额外成本和额外收益。当出现正的外部效应时,生产者的成本大于收益,得不到应有的效益补偿;当出现负的外部效应时,生产者的成本小于收益,受损者得不到损失补偿。因此,市场竞争就不可能形成理想的效率配置。外部效应的典型例子是公共商品。



外部效应的历史事件^①

20 世纪初的一天,列车在绿草如茵的英格兰大地上飞驰。车上坐着英国经济学家庇古。他一边欣赏风光,一边对同伴说:“列车从田间经过,喷出的火花(当时是蒸汽机)飞到麦穗上,给农民造成了损失,但铁路公司并不用向农民赔偿。这正是市场经济的无能为力之处,称为市场失灵。”

1971 年,美国经济学家乔治·斯蒂格勒和阿尔钦同游日本。他们在高速列车(此时已是电气机车)上见到窗外的禾苗,想起了庇古当年的感慨,就问列车员铁路附近的农田是否受到列车的损害而减产。列车员说,正好相反,飞速奔驰的列车把吃稻谷的飞鸟吓走了,农民反而受益。当然,铁路公司也不能向农民收“赶鸟费”。这同样是市场经济所无能为力之处,也称为市场失灵。

3. 信息不充分和不对称

完全竞争市场要求生产者和消费者都要有充分的信息。生产者要知道消费者需要什么、需要多少及需求的瞬间变化。消费者要知道产品的品种、性能和质量。生产者之间也需要相互了解。在市场经济条件下,生产者与消费者的生产、销售、购买都属于个人行为,所以信息本身也成为激烈竞争的对象。信息的不充分和不对称是影响公平竞争的重要因素。



二手车市场诚信机制中政府的作用^②

王先生到旧机动车交易市场买车。经销商李先生极力推荐他购买一辆“昌河”牌汽车:有牌照,有一切正规手续,外观看起来也很新,价格也合适。可当王先生问起这车原来的用途时,李先生支支吾吾地岔开了话题。听到王先生要试驾,李先生连忙阻止:“你们坐着我来开。”他的言行引起了王先生的怀疑。王先生认真查看过户手续,结果发现这是辆出租车,用了 5 年,已快报废,但里程表却显示只有 5 万千米。

金先生在废品市场看中一辆九成新的二手摩托车。店主称此车已被另一顾客“相

① 佚名. 财政学[EB/OL]. (2016-09-12) [2017-03-03]. <http://max.book118.com/html/2015/0529/18025096.shtm>. (有改动)

② 佚名. 财政学讲义[EB/OL]. (2013-11-27) [2017-03-03]. <https://wenku.baidu.com/view/776017f76137ee06eff918a5.html>. (有改动)

中”，对方因未带足现金才未取车。金先生见该车车牌、行车证等证件齐全，而且店主承诺可帮其年审，因担心“好车”被人抢先购去，遂出4800元的高价匆匆购得此车并与店主签订了“转让协议”。后来，店主之前答应办理的年审却一直办不下来，金先生便到交通大队查询，才知该车因交通肇事问题一直未解决而不能年审。

二手车市场上存在着严重的信息不对称，关于旧车的真实质量、价值，卖方比买方总是拥有更多的信息，在谈判中居于优势地位。以低廉的成本让顾客得到有关旧车的真实信息是解决二手车市场“劣币驱逐良币”现象的关键。政府出面建立质量评定机制，制定规则并监督规则的执行，是最为重要的途径。如果政府在这里缺席，那么就只能依靠卖方自我约束，或依靠权威性不如政府的民间机构监督了。

4. 收入分配不公

市场经济虽然有效率，但却很难兼顾公平，因为市场机制追求的是资源配置效率。按照市场经济运行的规则，收入分配情况是由每个人提供的生产要素的数量及其在市场上所能获得的价格所决定的。由于每个人所拥有的体力、智力、天赋、资本等在质和量上都存在很大的差距，因此，按市场规则对收入进行初次分配肯定会出现收入悬殊的情况，而且这种收入悬殊情况有可能进一步扩大。市场机制对此却无力解决，这不但会影响市场经济的正常运行，而且会引发社会动荡，影响社会安定。因此，没有收入分配上的公平，就没有经济高效运行的长久持续。

5. 宏观经济失调

社会总供给与社会总需求的平衡是市场经济正常运行的基本前提之一，但在现行市场经济体制下，社会总供给与社会总需求会经常出现不平衡。失业和通货膨胀就是其最突出的表现。市场机制是通过价格和产量的自发波动达到需求与供给均衡的，而过度竞争不可避免地会导致求大于供与供大于求的不断反复。若求大于供，则物价上涨，会引发通货膨胀；若供大于求，则压缩生产，会导致失业率上升。这是市场经济不可避免的弊端。

二、政府、政府干预和政府干预失效

（一）政府的经济作用

对于市场失灵，市场自身是无法克服的。市场失灵所产生的矛盾累积到一定程度必然引发经济危机。市场会通过经济危机来强制纠正市场机制的缺陷。但是，经济危机会严重影响一个国家经济的正常运行与发展，并进一步严重影响整个社会政治生活的安定。这就需要以一种非市场机制的方式来解决市场失灵问题。因此，在现代社会中，人们通常借助政府的力量，通过运用各种政策和措施来干预经济的运行，以弥补市场机制的缺陷。可以说，正是由于存在上述市场失灵现象，政府介入或干预才有了必要性和合理性。

西方新凯恩斯主义认为，现代经济是一种混合经济。混合经济是主要依靠市场体系中的私人部门通过价格信号来引导资源配置，同时也存在多种形式的政府干预来抵消市场失灵，实现市场的稳定与宏观经济目标的一种经济模式。

（二）政府干预程度和干预手段

1. 政府干预程度

政府干预程度是与政府规模相联系的，而政府规模一般以财政支出占国内生产总值(gross

domestic product, GDP)的比重这一综合性指标来表示。一般而言,随着经济发展和人均收入的提高,政府规模呈逐步扩大的趋势,达到一定阶段则相对稳定。但是,由于各国的经济制度、政治体制、意识形态、历史传统及经济发展阶段的不同,各国的市场经济体制自然也会有所不同,政府规模也存在很大差别。人们不可能用一种精确的计量方法和模型来准确地计算出一个比重,以确定每个国家不同时期的政府规模。就各国的政府规模来说,一般而言,经济发达国家高于发展中国家,集权化倾向的国家高于分权化倾向的国家。例如,类似英国那样的多数欧洲国家实行“新自由主义”的市场模式,但其中有些国家仍支配钢铁、煤炭、铁路、空运等垄断行业及公用事业,政府集中的 GDP 达 50%以上。美国也属于这种类型,但政府的集中度较小,经济运行的自由度较大,政府集中的 GDP 在 30%以上。德国实行所谓“社会市场经济”,主要是将自由竞争机制和一套完整的社会政策结合,政府集中的 GDP 比例相对较低,但要高于美国。北欧诸多个国家号称“高福利国家”,政府负担大量的社会服务和社会福利,政府集中的 GDP 达 60%以上。以日本为代表的市场经济被称为“东方模式”或“亚洲模式”,一方面主张充分自由竞争,另一方面又通过政府计划、发展战略、产业政策引导和控制市场的运行。东南亚的新兴市场国家大体都仿效日本的模式,而且这些国家属于后发展国家或发展中国家,政府集中的 GDP 在 30%左右。我国是由计划经济体制转向市场经济体制的,当前仍处于体制转轨过程中,所以我国以财政支出占 GDP 的比重表示的政府规模形成了其自身特有的变化轨迹,即从 1979 年开始逐年下滑,到 1997 年开始逐年回升,目前已接近 20%。至于符合我国国情的适度的政府规模则还需要通过经济改革和经济发展的实践来探索。

2. 政府干预手段

政府干预手段可以概括为以下几种:

(1) 立法和行政手段。这主要是指制定市场法规、规范市场行为、制定发展战略和中长期规划、制定经济政策、实行公共管制、规定垄断产品和公共商品的价格等。例如,为了对付垄断,政府可以制定反垄断法,实行公共管制,规定价格或收益率;对外部效应大的物品,政府可以采取行政手段或法律手段干预,如强制排污工厂停产、限期治理或对受损单位给予应有的补偿等。

(2) 组织公共生产和提供公共商品。公共生产是指由政府出资兴办的、所有权归政府所有的工商企业和事业单位。其主要生产由政府提供的公共商品。政府也可以在垄断部门建立公共生产,并从效率或社会福利的角度规定价格。政府组织公共生产不仅出于提供公共商品的目的,还出于有效调节市场供求和经济稳定的目的。按照广义的生产概念,公共生产既包括生产有形物品的工商企业,也包括提供无形物品和服务的学校、医院、文艺团体、气象部门、政府机关和国防部门等。例如,为了弥补市场信息的不充分和不对称,政府有关部门要定期向社会提供有关商品供求状况、价格趋势、宏观经济运行和前景预测等信息,而政府提供经济信息是一种社会性服务,也属于公共商品和公共服务的范围。

(3) 财政手段。财政手段既不直接生产也不直接提供公共商品,而是通过征税和收费为政府各部门组织公共生产和提供公共商品筹集经费和资金。实施财政的目标是通过为政府各部门组织公共生产和提供公共商品筹集经费和资金,最终满足社会公共需求,同时通过税收优惠、财政补贴和财政政策等手段调控市场经济的运行。

(三) 政府干预失效

尽管市场经济的运行需要政府的干预,但政府干预并非总是有效的。市场机制存在失灵问题,政府机制同样会带来政府干预失效的问题。特别是 20 世纪 70 年代后,各国政府对经济活

动的干预产生了一系列社会问题,引发了人们对政府干预失效问题的关注。政府干预失效是指政府的行政活动或对宏观经济的干预措施缺乏效率;或者说,政府做出了降低经济效率的决策或不能实施改善经济效率的政策。

政府干预失效是一种客观存在,无论是发达国家还是发展中国家都不同程度地存在着政府干预失效,其原因主要有以下几个:

1. 政府提供信息不充分,甚至失真

政府提供的信息应是多方面的,如经济形势判断、气象预报、自然灾害预测等。这些引导经济运行的重要信息一旦存在失误,就会带来不可估量的损失。政府如果不太了解民众的愿望或误解了人们的行为,其提供的信息就可能不及时、不充分,甚至失真。

2. 政府决策失误

政府决策失误大的方面包括发展战略和经济政策失误,小的方面包括一个投资项目的选择或准公共商品提供方式的选择不当等。政府决策失误会造成难以挽回的巨大损失。例如,为居民出行提供便利的城市交通是地方政府的一项重要职责,但公共交通属于准公共商品,既可以由政府举办,也可以由企业举办。这里可以有多种决策方案:是提倡私人购车还是发展公共交通,何者更有利于缓解交通拥挤和方便居民;发展公共交通,是建设地铁还是建设地上轻轨,何者成本更低、效益更高;是由政府包办还是吸引企业参与;等等。

3. 寻租行为

在市场经济特征下,几乎不可避免地会产生由于滥用权力而发生的寻租行为,也就是公务员特别是领导人员凭借人民赋予的政治权力牟取私利,进行权钱交易,化公为私,受贿行贿,为“小集体”谋福利,纵容亲属从事非法商业活动,等等。

4. 政府职能的越位和缺位

这种政府干预失效主要可能发生于经济体制转轨国家。经济体制转轨的一个核心是明确政府与市场的关系,规范政府经济行为,转变政府经济职能,其中包括转变财政职能。财政职能的越位是指应当由市场机制办好的事情,政府却通过财政手段人为地参与(如政府热衷于竞争性生产领域的投资)代替了市场职能。财政职能的缺位是指应该由政府通过财政手段办的事情而财政没有办或者没有办好,如对公共设施、义务教育、公共卫生、环境保护的投入不足等。当然,政府职能和财政职能的规范和转变要依靠经济体制和政治体制整体改革的逐步到位来实现,需要一个相当长的过程。但是,可以说,规范政府经济行为,转变政府职能和财政职能,是建立社会主义市场经济体制的基本理论和实践问题。

政府的运行是以政治权力为基础和前提的,而经济是政治的基础,政治权力不能创造财富,却可以支配财富,甚至凌驾于经济之上支配经济,这正是政府干预失效的根本原因。政治体制和经济体制是相辅相成的,政治体制改革和经济体制改革必须相互适应,政治体制改革迟滞,必然会导致经济改革效率的损失并制约经济的发展。因此,建立统一、高效、公正、廉洁的政府,健全政府机制,转变政府职能,是经济改革的内在要求,也是社会经济发展的重要保证。

三、公共商品和公共需求

(一) 公共商品

1. 公共商品的概念

公共商品是相对于私人商品而言的。人类社会需要各种各样的商品服务,如吃的食品,穿

的衣服,住的房屋,人行和车行的马路,文化、教育和卫生保健服务,社会行政管理服务和维持社会秩序,国土、领海、领空的安全,等等。从商品和服务的需求主体来看,有的是各社会成员的个人的需要(如食品、衣服等),有的则是一种集体的、社会性的共同需要(如国防和社会安定等);从商品和服务的供给渠道来看,在市场经济体制下,人们为自己想要消费的商品和服务支付费用之后,便获得了消费这些商品和服务的权利。但是,由于存在市场失灵,有些商品和服务市场不能提供,或不适于由市场提供,则必须由政府系统通过自身的特殊运行机制来提供。因此,根据需求主体和供给渠道的不同,商品和服务可以分为私人商品和公共商品两大类:由市场提供、用来满足个人需要的商品和服务称为私人商品;由国家机关和政府部门——公共部门提供、用来满足社会公共需求的商品和服务称为公共商品。

2. 公共商品的特征

公共商品具有非排他性和非竞争性,私人商品具有排他性和竞争性。这也是区分或辨别公共商品和私人商品的标准。

所谓排他性,是指个人可以被排除在消费某种商品和服务的利益之外,当消费者为私人商品付费购买之后,他人就不能享用此种商品和服务所带来的利益。排他性是私人商品的第一个特征。竞争性是指消费者的增加将引起生产成本的增加,每多提供一件或一种私人商品都要增加生产成本。竞争性是私人商品的第二个特征。

非排他性则是公共商品的第一个特征,即一些人享用公共商品带来的利益而不能排除其他人同时从公共商品中获得利益。例如,每个公民都可以无差别地受益于国防所提供的安全保障,每个适龄儿童都有权利和义务接受政府提供的义务教育,等等。有些公共商品虽然经过技术处理可以具有排他性,但有时排除成本太高,因而在经济上不可行。公共商品的非排他性意味着可能形成“免费搭车”现象,即免费享用公共商品的利益。有这种行为的人或具有让别人付费而自己享受公共商品收益动机的人称为免费搭车者。非竞争性是公共商品的第二个特征,即消费者的增加不引起生产成本的增加,或者说,提供公共商品的边际成本为零。此外,外部效应和效用的不可分割性也是公共商品的重要特征。

纯私人商品的总量可用公式表示如下:

$$X_j = \sum_{i=1}^n X_j^i$$

式中, X_j 为某种商品和服务的总量; X_j^i 为第 i 个消费者对这种商品和服务的消费量。

此公式表明:商品 X_j 的总量等于每个消费者对这种商品和服务的消费数量之和;私人商品在个人之间是可分的。

纯公共商品可用公式表示如下:

$$X_{n+j} = X_{n+j}^i$$

式中, X_{n+j} 为公共商品的总量; X_{n+j}^i 为第 i 个消费者对公共商品的消费量。

此公式表明:任何一个消费者都可以支配公共商品的总量 X_{n+j} ;公共商品在个人之间是不可分的。

3. 混合商品

公共商品与私人商品是社会产品中典型的两极。许多公共商品同时具有非排他性和非竞争性,属于纯公共商品,但也有些商品兼备公共商品与私人商品的特征,因而称为混合商品或准公共商品。其中,有些商品具有非竞争性而不具有非排他性。例如,一座桥梁在不过分拥挤的

条件下,多一辆车通行并不影响其他车辆的正常通行,也就是增加一辆车通行并不增加边际成本,具有非竞争性;但要阻止车辆通行也是有可能的,只要设置一个岗亭即可做到,这时具有排他性。有些商品只具有不充分的非竞争性和非排他性,这种特征往往是由过分拥挤和外部效应两种不同情况引起的。前一种情况仍以桥梁为例,当该桥梁通行的车辆已经接近或超过负荷能力时,如若再增加通行车辆,则必须增加执勤人员来缓解通行的车流量。后一种情况以一座花园为例,一座花园即使设置围墙,也不可能排除路人闻到花香并享受净化空气的好处。

专栏

公共草地为什么会过多放牧^①

生长在黄海中的黄鱼以其肉嫩味美而闻名于世,但市面上的数量越来越少,价格越来越贵;太湖的银鱼也是美味佳肴,但餐桌上却越来越难见其“身影”。究其原因,那就是人们无节制地滥捕。那么,为什么人们不在自己的鱼塘里滥捕,而在黄海与太湖中滥捕呢?这显然与黄海、太湖的产权特征有关。

为了解释清楚产权与资源配置效率之间的关系,需要先区分私人商品与公共商品的不同特征。私人商品具有排他性消费和区别消费的可能性,这意味着当某人购入特定的商品进行消费时,就已经排除了他人购买和消费该商品的可能性。相反,如果某种商品在消费上不具有排他性,而且收费存在困难,则它就属于公共商品。公共商品可以向一定范围内的社会成员提供正外部效应,其最典型的例子是路灯。对于一定数量的路灯,社会上每个人都是潜在消费者,任何人对路灯的消费都不排斥其他人同等数量的消费。于是,大家都希望别人提供公共商品,自己免费享用,这就是所谓“免费搭车”。“免费搭车”问题的存在,使得没人愿意提供公共商品,从而导致市场失灵。

公共草地过多放牧就是由正外部效应引起市场失灵的一个典型实例。假定某个村子有一块归全体村民共有的草地,村民在这块草地上放牛是免费且无限制的,那么为村民共有的草地就具有以下产权特征:所有权的不可分性,即草地归全体村民所有,但每个村民不能声明自己对草地拥有所有权;使用权的非排他性,即任何人都不能限制其他人进入草地放牧;存在外部效应,即草地上的草是稀缺资源,某一村民多放牧,就意味着对其他村民的利益造成损害,因为其他村民养的奶牛吃的草少了;所有权的不可转让性,即除非所有村民一致同意,否则任何村民都不能转让其在草地上的权利。

当追求自身利益最大化的村民有自由放牧的机会时,那么只要一头奶牛的产出大于这头奶牛的成本,那么放牧就是有利可图的。只有当利润降至零时,村民才会停止在草地上增加放牧。但是,单个村民在决策时忽视了他放牧行为的社会成本,即他多放牧将使其其他村民奶牛的产奶量下降。当个别村民增加放牧的损人利己行为得不到制止时,其他村民也会选择增加放牧数量,其后果必然导致在草地上放牧过多的奶牛,最终把草地彻底破坏掉。黄海的黄鱼和太湖的银鱼越来越少的的原因就在于此。

由此可见,在资源稀缺的条件下,一旦产权的归属不明确,就会出现“免费搭车”问

^① 佚名. 经济学案例 2 [EB/OL]. (2013-03-03) [2017-03-04]. <https://wenku.baidu.com/view/690fd2f94693daef5ef73daa.html>. (有改动)

题,即行为人不愿主动为公共商品付费,总想让别人提供公共商品,然后自己免费享用。这样,就不可能生产出最优数量的公共商品。

那么,如何解决因外部效应导致对稀缺资源的过度使用呢?过去的福利主义经济学沿袭庇古传统,主张引入政府干预力量来解决市场失灵问题,如既可以通过政府定价等方式直接指令生产者提供最优的产量组合,也可以通过征税或提供补贴等方式使生产或消费的私人成本与社会成本一致。但是,以科斯为代表的交易费用学派对这种方法提出了质疑,认为通过产权的界定可以更有效地解决市场失灵。他们认为,在对产权充分界定并加以实施的条件下,私人之间所达成的自愿协议可以使经济活动的私人成本与社会成本一致,实现外部效应内部化,从而实现资源的最优配置。

当然,产权的界定可以是多样化的。在上述过度放牧的案例中,一种可能是所有村民达成一致协议,以集体产权取代公共产权。一旦建立了集体产权,村民委员会便可以利用民主表决程序决定草地上放牧的总数量和每户农户可以放牧的数量,并制定相应的惩罚措施,从而实现资源的最优配置。另一种可能是把草地明确地界定给自然人。只要产权具有排他性,就势必会出现某些产权的让渡,而且在众多的竞争者中,它必然转让给出价最高者,从而提高资源配置的效率。

(二) 公共需求

1. 公共需求的概念

所谓公共需求,是指处于一定发展阶段的社会为维持自身生存和发展所必然产生和形成的对社会公共职能和事务的需要。公共需求是相对于私人需求而言的。市场与政府作为两种资源配置方式,它们的运行机制是不同的,但它们的目或目标却是相同的,即满足人类社会的需要,实现公平与效率兼顾。综合来看,人们的需要虽然五花八门,但归纳起来无外乎两类:私人需求与公共需求。在市场经济体制下,私人需求适合由市场通过提供私人商品来满足,公共需求适合由国家机关和公共部门通过提供公共商品来满足。

财政学理论讨论的正是政府如何通过财政活动来提供公共需求。虽然前面有了公共商品的概念,但仍有必要提出公共需求的概念。这是由于经济学要通过物的关系来透视人们的社会关系,而公共商品是指商品和服务的使用价值形态,它们的社会性还需要通过以货币表现的价值形态来体现。例如,在当前市场经济条件下,国家机关和公共部门不是通过实物提供公共商品的,而是通过货币形式的征税和拨款等财政收支过程提供公共商品的。因此,提出公共需求的概念是为了明确提供公共商品的目的,并有利于从货币价值形态上分析提供公共商品所体现的社会关系。同时,需要注意的是,提供公共商品是所有国家机关和公共部门的职责,而财政部门并不直接生产或提供公共商品,而是为国家机关和公共部门提供经费和资金,通过各机关和部门提供公共商品,最终满足社会的公共需求。因此,公共需求和公共商品共同构成财政学的两个基础性概念。

2. 公共需求的特征

公共需求是相对于私人需求来说的,其具有以下几个特征:

(1) 总体性。公共需求适合由政府集中组织并向社会提供,如国家的国防安全等。它不能由社会各个成员分别提供。它的效用是不能分割的。

(2) 非排他性。公共需求是每个社会成员可以无差别地共同享用的需要。一个或一些社

会成员享用某种公共商品,并不排斥他人享用该种公共商品。

(3) 非等价交换。社会成员在享用公共商品时,不需要付出任何代价或只付少量的费用,但这里的规则不是等价交换的原则,各社会成员的付出与其所得是不对称的,不能说谁多付就多享用,少付就少享用,不付就不得享用。

(4) 满足公共需求的物质手段是征税与收费。满足公共需求是政府的职能。政府只能通过征税和收费来获取经费,再提供公共商品。

第二节 财政概述

一、生活中的财政现象

财政现象是指在日常生活中可以观察、观测和体会到的财政行为及结果。在日常生活中,财政现象随处可见;在人的一生中,无论处在哪个阶段,都或多或少地受到政府财政活动的影响。财政收支对社会资源配置、社会公平调节、经济持续协调发展起着非常重要的作用。

从人的一生来看,从摇篮到坟墓,都在不同程度地享受着政府的服务,每个人的生活都与政府有着紧密的联系。当一个人来到这个世界时,其出生场所就是政府建立的医院;到了入学年龄,他便可以享受政府提供的义务教育权利;高中毕业后,他可以选择继续接受高等教育(我国目前所有的重点大学都是公立大学)或直接参加工作;参加工作后,如果他的收入超过某一限额,就必须缴纳个人所得税,同时也可以参加政府提供的养老保险或其他保障计划;如果中途失业,他可以向政府申请失业救济金以维持生计;遇到自然灾害、意外事故等发生经济困难时,他可以享受政府提供的社会救济;生病时,他可以到政府开办的医院去治疗,享受医疗保险;到了老年,他可以退休回家,从此可能要依靠政府建立的社会保障体系所提供的养老金来维持老年生活;等等。这些都是人们可以感知到的财政现象。

从一个人生活的一天来看,其很多需求都脱离不了与政府的关系。生活用电是由政府开办的发电厂提供的;生活用水是由政府开办的自来水厂提供的;厨房使用的煤气由城市公用事业单位供应;上下班乘坐的公共交通工具由市政公交公司或地铁公司提供;行走在大街上,可以享受警察提供的安全保卫;休闲时,可以到政府修建的公园等公共场所休息、游玩。尽管人们在生活中很少谈论政府的这些作为,但是政府的活动的确对每一个人的生活都有着极大的影响。

二、财政的产生与发展

(一) 财政的产生

财政是人类社会发展到一定历史阶段的产物。它的产生以社会生产力发展到一定历史阶段为基础,以国家的产生为前提。马克思认为,物质资料的生产是人类社会存在和发展的基础,当社会生产的产品超过了劳动者直接的个人消费需要而形成剩余产品时,当出现了国家参与剩余产品分配时,便产生了财政。

在原始社会,生产力水平十分低下,社会产品只能维持最低限度的生活需要。在原始氏族公社范围内,氏族成员共同劳动,共同占有并平均分配生活用品。由于当时生产力水平极不发达,没有剩余产品,没有阶级,没有国家,因而财政不可能作为一个独立的经济范畴而产生。到了原始社会末期,随着社会生产力的发展,剩余产品的出现以及社会分工和产品交换的产生、发

展,在原始氏族公社内部开始出现了财产的私人占有。随着社会生产力和生产关系的进一步发展,私有制逐渐代替原始氏族公有制而成为整个社会的经济基础。私有制的产生与发展将人类社会分裂为两个在经济利益上根本对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级,形成奴隶占有制的生产方式。与此相适应,分配关系也发生了变化,产生了带有剥削性质的分配关系,结果必然产生阶级利益的冲突,而占统治地位的奴隶主阶级为了维护他们的既得利益,实现和巩固他们的统治,就需要掌握一种拥有暴力的阶级统治工具,这样就产生了国家。

国家要实现其职能,必然要消耗一定的物质资料。但是,国家本身并不从事物质资料的生产,无法通过自身的生产为自己提供这部分物质资料。不过,国家拥有公共权力,“这种公共权力在每一个国家里都存在。构成这一权力的,不仅有武装的人,还有物质的附属物,如监狱和各种强制力机关,这些东西都是以前的氏族社会所没有的”^①。这样,国家就依靠其所拥有的公共权力,采取捐税等形式,强制、无偿地在物质生产领域以外再分配一部分社会产品,以满足其履行职能的需要,从而在整个社会产品的分配中独立出一种由国家凭借其公共权力直接参与的社会产品的分配。这时,财政作为一个独立的经济范畴产生了。

(二) 财政的发展

财政产生后,在各个社会形态中,其分配形式、作用范围、规模和数量有不同的特点。这些特点也在一定程度上反映了财政的发展。

在奴隶社会,奴隶主占有一切生产资料和奴隶本身,奴隶是奴隶主的私有财产,奴隶主可以任意买卖、打骂甚至处死奴隶。国王是全国最大的奴隶主,一方面占有大量的土地和奴隶,另一方面又是国家政治和军事的最高统治者。奴隶社会的财政收入主要有强迫奴隶劳动并占有奴隶劳动产品、军事掠夺、贡赋收入、向小手工业者收取的捐税收入。奴隶社会的财政支出主要用于王室支出、祭祀支出、军事支出、俸禄支出、农田水利建设支出。奴隶社会的财政活动的主要特点是:国家的财政收支与国王的个人收支没有严格的界限;财政收入主要来自强迫奴隶劳动并进行军事掠夺;财政收支形式主要是实物形式和力役形式;财政关系与一般经济分配关系没有完全分开,税、租、贡合一,没有纯粹意义上的税收。

进入封建社会,国家的财政收入和地主的地租逐渐分开。于是,财政关系与一般分配关系逐渐分开,国家的一般费用与维持各级官吏的生活费用也逐渐分开。这是社会生产力发展和剩余产品增加的结果。赋税收入、官产收入、诸侯缴纳的贡品及专卖收入是国家财政的主要来源。到了封建社会后期,国债这种筹资方式开始出现。财政支出包括军事支出、行政开支、皇室享乐支出、宗教文化支出,以及少量的农田水利建设支出。在早期封建社会中,自然经济占据主导地位,但随着生产力的日益提高,商品经济、货币关系也日益发展。与此相适应,财政分配的形式在封建社会早期以实物为主、货币为辅,到了封建社会中后期则以货币为主、实物为辅。例如,中国古代税赋从产生直到唐朝中期主要以实物为主。公元780年,唐朝实行的“两税法”税制规定以货币计税并以货币缴纳。

资本主义打破了封建生产关系,市场经济关系得到了充分发展,生产社会化程度也大大提高。相应地,财政关系也得到了空前的发展。首先,资本主义利用现代科学技术提高了社会劳动生产率,提高了剩余产品在社会总产品中的比重,从而为财政关系的扩大提供了物质基础。其次,随着生产社会化的发展,国家承担的社会职能也在不断增加,相应地提供公共商品的范围

^① 恩格斯. 家庭、私有制和国家的起源[M]. 北京:人民出版社,2003.

也在不断扩大。国家的财政不仅要给政府管理国家提供经费,还要提供不可缺少的社会福利资金,甚至要承担某些经济投资。资本主义社会的财政收入主要有税收收入、企业收入、发行纸币收入、国债收入等。资本主义社会的财政支出主要有军费支出、国家机构支出、社会福利支出、经济支出等。

我国实行以公有制为主体、多种所有制并存的社会主义市场经济制度。国家利益代表着广大人民群众的利益,为了保证国家政府实现其职能,国家通过多种形式来参与社会产品的分配;同时,为了稳定经济、实现财富分配的公平,国家也通过财政手段加强对经济的调节力度。我国的财政收入主要有税收收入、国有资产收益、国债收入和其他收入。其中,税收收入和国有资产收益是最固定、最经常的收入形式。我国的财政支出主要有经济建设支出、行政管理费支出、教科文卫和体育支出、国防支出等。

三、财政的一般概念

(一) “财政”一词的来历

“财政”一词属于外来语。我国古代虽然没有“财政”一词,却有属于财政范畴或接近于财政范畴的术语,诸如“财用”“出入”“国用”“邦计”“理财”“度支”“计政”等,都不同程度地表达了财政的思想。但是,同现代术语相比,上述各种用语都没有全面、恰当地概括财政的含义和当时的财政活动。

现代术语“财政”一词的英文是“public finance”。据考证,“finance”一词在公元 13~15 世纪起源于拉丁语“finis”,意思为货币支付,表示当时一切货币关系的总和。后来,伴随社会经济和文化的发展,“finis”又演变为“finare”,有支付货款、裁定款项等含义。16 世纪末期,法国政治家布丹在其所著的《国家六论》的第六论中论及财政问题时使用了“财政”一词,并且将它由拉丁文“finare”改写成法文“finances”,专指财政收入和公共理财活动。到了 18 世纪,英国著名的古典政治经济学家亚当·斯密在其巨作《国富论》中专门论述了财政问题,也提出了许多财政方面的术语,其中就有“finance”一词。日本在 1868 年的明治维新以后,关于“财政”一词,采用了法国的“finances”,在翻译和使用吸收了我国汉字所固有的“财”与“政”这两个字,将它们合并起来创建了“财政”这一术语。1882 年,日本在的官方文件《财政议》中第一次使用了“财政”这一术语。

在我国,“财政”一词的使用是清末维新派在西洋文化思想的影响下,间接从日本“进口”的。最早使用“财政”这一术语是在 1898 年(光绪二十四年),在《定国是诏》中有“改革财政,实行国家预算”的条文,自此,我国官方开始使用“财政”一词。后来,“财政”也就逐渐在清政府文献中被引用,一般理解为管理公共钱财或财货的活动。1903 年(光绪二十九年),清政府设财政处,整顿财政。“财政”一词就这样被广泛使用开来。20 世纪 40 年代,中华书局出版的《辞海》对“财政”一词做出了如下解释:财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达之目的,而获得收入、支出经费之经济行为也。

(二) 财政的含义

财政,即国家财政。同一些其他财政学概念一样,我国财政经济理论界对财政也有许多不同的观点。邓子基认为,财政是一个经济范畴,是整个社会产品分配中的一个特定的部分,即以国家为主体的分配活动部分。陈共认为,可将财政的一般概念简略地概括为“以国家为主体集中一部分社会产品用于满足社会公共需求的分配,或称为国家集中性的分配”。赵春新认为,财

政是国家为了实现其职能,运用(凭借)国家权力,在国民收入(国民生产总值)分配、再分配过程中所表现的以国家为主体的分配关系。

此处给出一个一般性的概念,即财政是国家政府为了实现其职能,以国家为主体,凭借国家政府的权力,对社会产品进行的一种集中性的再分配活动。

(三) 财政的构成要素

财政的构成要素主要有财政分配的主体、财政分配的目的、财政分配的形式和财政分配的客体。

1. 财政分配的主体

如前所述,财政是伴随着国家的产生而出现的,有国家才有财政,没有国家就没有财政。马克思主义的国家学说认为,国家是整个社会的正式代表,是社会在一个有形的组织中的集中表现。国家是全社会范围内集中的财政分配活动的决定者和组织者,这是财政分配形式的重要特征。因此,财政分配的主体只能是国家政府。财政的本质是以国家为主体的集中性的资金再分配活动。

2. 财政分配的目的

财政分配的目的是保证国家管理社会和管理经济两大职能实现的需要。这种需要属于公共需求,所提供的产品也是公共商品。

3. 财政分配的形式

财政分配是整个社会分配体系的重要组成部分。它的分配形式取决于生产力发展水平,并以当时占支配地位的社会产品分配形式为转移。在自然经济占统治地位的奴隶社会和封建社会的早期,财政分配形式主要是力役形式和实物形式;进入封建社会末期及资本主义社会和社会主义社会后,财政分配的形式主要是价值形式,表现为货币收入和货币支出。

4. 财政分配的客体

财政分配的客体,即财政分配的对象。财政分配主要是以社会产品价值或国民收入的剩余产品价值作为分配对象的。为了满足社会再生产的需要,首先在物质生产部门进行初次分配,扣除进行生产所需要的物化劳动的消耗和活劳动的消耗,剩下的就是企业的纯收入,便是财政分配的主要对象。

(四) 财政的特征

1. 国家主体性

财政分配是以国家为主体的社会产品分配。财政部门的一切财政活动直接代表国家。国家一方面以社会管理者的身份,凭借政治权力,对社会产品或国民收入进行分配;另一方面以生产资料所有者的身份,凭借财产权利对国有经济的一部分社会产品或国民收入进行分配。因此,以国家为主体就成为财政分配与其他分配形式的一个极重要的区别,由此也决定了财政分配必然是全社会的集中性分配。国家在参与社会产品或国民收入分配中处于分配的主导地位。财政分配是通过国家与有关各方的分配关系来实现的,集团之间、单位之间、人与人之间的利益关系矛盾是通过国家这一层次来得到缓解或调节的。

2. 无偿性

财政分配具有无偿性。政府活动需要的成本由社会成员支付,但成本支付和受益之间是不

对称的,或不可能像市场经济那样通过等价交换来决定。这在财政收入和财政支出两方面都表现为无偿性的特征。

3. 强制性

财政分配是具有强制性的一种分配。财政分配的强制性是指国家作为统治机关本身不进行生产,因耗费一定的物质资料而凭借国家权力以立法或行政权力的形式强制地取得一部分社会产品,并给予相应的调节、监督和管理。对此,任何单位和个人在规定的范围内不得拒绝;拒绝或不遵守规定,则要受到一定的制裁。财政分配的强制性体现的是一种经济强制,法律强制是其表现形式。

综上所述,国家主体性是财政最本质的特征,财政的其他特征是由国家主体性派生的。因而,财政也可简称为以国家为主体的分配活动和分配关系。

四、财政学说的发展

从历史的角度考察,财政是随着国家的产生而产生的,但财政的产生并不意味着研究财政的学科就产生了。财政最初仅表现为政府的收支活动,随着该活动的广泛和复杂,人们开始思考和探讨政府如何理财。例如,我国古代的一些理财家就提出了“量入为出”的思想。但是,这时对财政活动的研究也只属于一种财政思想,还不构成财政学说。

(一) 西方财政学说的发展

从亚当·斯密算起的资产阶级财政学说虽然只有 200 余年的历史,但其发展却十分迅速,变化很大。

如果以对国家(通过财政)在经济中所应发挥的作用的演变为基本线索,可以大致将资产阶级财政学说的发展划分为三个时期。从亚当·斯密发表其奠基之作《国富论》到凯恩斯出版《就业、利息和货币通论》的这段时期被认为是资产阶级财政学说的古典时期,即第一个时期。在经济学的各个领域,亚当·斯密的著作几乎都有奠基意义,这位生活在资本主义上升时期的英国经济学家对自由放任的市场经济倾注了极大的热情。他把自由竞争的资本主义私人经济活动看成是一种自然秩序。他认为,在这样一个各种事物都能自然发展的社会里,每一个人所盘算的都是他自己的利益。但是,有只“看不见的手”在冥冥中操纵着经济的运行,使得人人自己的经济活动最终产生一个大家都获利的社会结果。市场经济既然有如此神妙的作用,对它们的任何干预就都是不可取的。国家是一个非生产单位,它取走财富,却不创造财富,它的活动是社会财富的虚耗,是对市场机制的干预。因此,政府应当尽量缩小自己的活动范围,只要能像“守夜人”那样防止外来侵略和维持国内治安就行了。这是亚当·斯密学说的最基本观点。基于此,他提出税收方面的“公平、确定、简便和征收费用最小”四原则和支出方面的“量入为出”原则,以及“廉价政府”应成为财政追求的最高目标的观点。这就是亚当·斯密勾勒的财政学的基本框架。后来的古典经济学家,如李嘉图、萨伊、穆勒和庇古等,基本上是在亚当·斯密的框架中求发展。

在古典经济学占统治地位的时候,时而也会出现若干逆潮流者。英国人马尔萨斯便是较为突出的一个。马尔萨斯的财政思想虽不像他的《人口论》那么著名,无疑也对后人产生了不小的影响。此人一反亚当·斯密、李嘉图等的自由放任学说,力主国家干预经济,并论证了扩大财政支出,甚至挥霍浪费的经济合理性。在此期间,与以英国经济学家为主的古典学派并行的德国经济学家也对财政理论做出了独特的探索,他们的财政理论被称为“社会政策财政论”。集其大

成者是瓦格纳、史泰因和谢夫勒。社会政策财政论直接反对亚当·斯密的个人主义哲学,认为个人不过是国家的一个组成部分,离开了国家这一有机体,个人的活动没有任何社会意义;相对于个人经济活动来说,国家的经济活动具有某种程度的至上性,财政的支出并非虚耗,它为国民经济生活所必需,因而具有生产性。关于税收,社会政策财政论提出了“财政政策、国民经济、公正分配和税务行政”四大原则,突出了税收调节经济运行及校正社会分配不公的社会意义。关于支出,它不仅扩大了其范围,描绘出一个经费不断膨胀的规律,还把财政支出同经济周期联系在一起,说明了变动财政支出规律具有平抑经济波动的意义。

从20世纪30年代到20世纪60年代,资产阶级财政学说的发展进入了第二个时期。这一时期与凯恩斯的名字联系在一起。促成这一变化的是发生在20世纪20年代末30年代初的空前经济大危机。这次经济危机充分暴露了资本主义制度的历史局限性,也充分暴露了古典经济学在解释资本主义经济运行和指导政府经济政策上的软弱无力,催生了以宏观经济分析为主要特色的凯恩斯主义经济学,财政学也因此而在资产阶级经济学体系中占据了显赫的位置。凯恩斯认为,自由竞争的市场机制并不能自动保证资本主义经济实现充分就业,因为在自由竞争条件下,存在着若干经济的和社会心理的因素,使得有效需求经常不足以完全匹配总供给。为了实现充分就业,必须借助政府的力量,必须抛弃政府只当“守夜人”的教条。货币金融政策和财政政策是政府干预经济运行的两大主要手段。货币金融政策是可能发挥作用的,但是,在经济萧条时期,旨在刺激投资需求的利率降低可能落入“流动性陷阱”之中,从而完全丧失增加需求的效力。财政政策则不然,财政支出直接就可形成社会有效需求,从理论上来说,它可以完全弥补私人部门的需求的不足部分,使得经济达到充分就业均衡。从这个意义上来说,政府应当倚重财政政策来解决失业问题。凯恩斯的财政理论就是以此为中心展开的。由于确定了政府应当在社会总需求形成过程中发挥积极作用,而这一作用又是通过扩大财政支出实现的,凯恩斯首次系统地论证了财政赤字的经济合理性,冲击了古典经济学的“量入为出”原则。在税收方面,凯恩斯超越了仅就增加收入和税赋转嫁问题研究收入的古典眼界,着重分析了税收调节收入分配,变动私人部门有效需求,从而调节经济运行的作用,并拟议一套以直接税为主和以累进税率为特色的租税体系。关于财政支出,凯恩斯在卡恩的乘数理论基础上,论证了政府投资具有倍数扩张社会总需求的作用,力主政府负起直接投资之责。

凯恩斯的思想在资产阶级财政学界引起了一场“革命”。他的著作出版以后,一大批经济学家致力于阐释和发展工作。其中比较著名的有汉森、萨缪尔森、托宾、索洛、菲利普斯、罗宾逊夫人、卡尔多、斯拉法等。人们今天谈到的资产阶级财政论著,大多出自他们的手笔。凯恩斯主义比较强调财政在国民经济运行中的作用。因此,人们对凯恩斯及其信奉者的理论冠以“财政学派”的名称。财政学派在资产阶级财政学界的确风光了好一阵子。但是,20世纪70年代初,当通货膨胀席卷西方世界,而失业率却未能像其理论所预示的那样大幅度降低时,人们逐渐对它产生了怀疑。以米尔顿·弗里德曼为代表的一批经济学家借此发动了一场对凯恩斯传统的“反革命”。资产阶级财政学说进入了第三个时期。凯恩斯主义的反对者并未建立起一套足以与凯恩斯主义相抗衡的财政学说。事实上,他们仍然在凯恩斯所建立的理论框架内活动,区别只是他们力图在这一框架内恢复古典学派的传统。他们首先责难国家对经济活动的大规模干预,认为正是国家干预窒息了市场经济的活力,造成20世纪70年代的滞胀局面。“财政最重要”的政策主张也受到攻击,代之以“货币最重要”的政策结论。供给问题重新受到重视,甚至形成一个以供给命名的学派。“供给学派”的拉弗描绘了一条表示政府收入与税率相关关系的曲线,为刺激供给的减税政策提供了理论依据。

当人们围绕凯恩斯展开无休止的争论时,以布坎南和图洛克为首的一批经济学家在财政学的一个重要领域取得了重大的理论进展。他们将财政作为公共部门经济集中研究社会公共需求及满足这一需要的产品——公共商品的问题,分析了决定公共商品的生产及分配的过程,以及生产公共商品的机器——国家的组织和机构。通过投票论、政治联盟论、官僚主义论和制度选择论等,布坎南等运用经济分析的方法研究了政治制度的运行。其中,财政问题始终居于研究的中心。这一学派被称为“公共选择学派”。自布坎南获得了1986年诺贝尔经济学奖以后,该学派的理论已经引起资产阶级财政学界的广泛注意,并被写入财政学的各种论著之中。

(二) 我国财政学研究的发展

我国古代的一些思想家对于政府如何理财有不少见解和分析,如周代周公旦提出的“勤政裕民”主张,西汉桑弘羊提出的“均输”“平准”的政策主张,北宋王安石提出的“量入为出”主张,等等。这些都是我国古代杰出的财政思想,这些思想对之后我国财政学及西方财政学的研究都有着一定的积极意义。但是,由于历史的局限性,这些早期的思想仅就财政论财政,没有完整的理论体系。这种状况可以说一直维持到中华人民共和国成立前。

自中华人民共和国成立以来,我国财政学发展经历了一个从以介绍苏联财政理论为主,到总结我国社会主义经济建设实践,逐步建立自己的财政学理论体系,再到进一步总结我国财政实践,并引进吸收西方财政学的精华、丰富财政学研究内容、繁荣财政学理论研究的过程。中华人民共和国成立初期,我国社会主义的社会科学研究是一项崭新的事业,对于在新的生产方式和新的社会政治制度中运行的财政的本质、职能、作用应如何认识,如何建立符合我国实际的财政学理论体系都是亟待解决但又需假以时日的工程。因此,这一时期财政学界主要致力于学习、引进、介绍苏联的财政理论。这不仅是发展我国财政学理论的需要,也是培养我国的财政人才、推动财政工作的需要。1956—1965年是我国建立和发展自己的财政学体系和财政学理论研究十分活跃的黄金时期。在此期间,财政理论研究工作、教育工作者和实践工作者以马克思主义的基本原理为指导,总结我国革命根据地时期、国民经济恢复时期和五年社会主义建设的实践经验,从现实经济生活中迫切需要解决的有重大意义的理论问题入手,逐步建立和发展我国的财政学体系。在这十年中,财政学界对财政学的研究对象和范围,财政的本质,财政的属性,财政的产生和发展,社会主义财政的职能作用,财政平衡及其与信贷、外汇、物资的综合平衡,社会主义税收的性质和作用,财政分配与工资、价格的关系,财政分配与固定资产再生产的关系,社会主义利润的性质和作用,以及社会主义经济核算等问题进行了比较广泛的研究和讨论,大大丰富了我国财政学的内容。尤为可贵的是,这一时期的财政学研究遵循“百花齐放、百家争鸣”的方针,形成了不同的学说观点或派别。仅对财政本质的阐述,就有国家分配论、货币关系论、价值分配论、国家资金运动论、剩余产品分配论等不同观点;对财政的属性,则有属于经济基础,属于上层建筑,是经济基础和上层建筑的统一体等多种认识。这一时期的研究带有浓厚的思辨色彩,研究内容则深深刻上了计划经济的烙印。我国进入社会主义建设新时期之后,财政理论研究空前繁荣,研究领域不断拓展,研究内容逐步深入。这一时期,随着社会主义市场经济体制的确立和对外开放的扩大,学习和借鉴西方财政学的研究成果,丰富我国财政学内容体系成为财政学发展的重要方向。

现代西方财政学是以市场经济为体制背景进行研究的,由于西方发达国家市场经济发展较早,因而积累了探讨市场经济中财政运行规律的理论。这些研究成果是人类社会的共同财富。鉴于不同国家市场经济运行存在着共性,学习借鉴现代西方财政学的有关内容实有必要。迄

今,西方学者的公共商品理论、市场缺陷分析、税收效应和税负转嫁理论、社会总供求平衡公式、公共生产及公共商品定价等已被引入国内的多种财政学教材,充实了财政学的内容。

五、公共财政与公共财政建设

(一) 公共财政

在我国财政改革中,理论界近年来提出了市场经济体制下的财政应是公共财政的观点,并提出“构建公共财政框架”的命题,于是出现“财政”与“公共财政”两个词并用且对两个词赋予不同的含义的现象,由此引起了一场学术争论。人们在理解公共财政时应当注意以下几个问题:

1. 公共财政的实质是对市场经济条件下的财政模式和财政理论的概括

在英文中,“finance”一词有金融、财务等多种含义。因此,人们在表达政府收支即财政的意思时,必须用“public”一词加以限定,否则容易引起误解。而汉语中的“财政”一词据考证于清末引自日本。日语的“财政”就是对“public finance”的翻译,我国引用日文汉字“财政”,意思没有发生变化。因此,有的学者认为,将“public finance”翻译为“公共财政”有画蛇添足之嫌。但是,做出这种判断的学者至少忽视了这样一个基本事实:长期以来,特别是第二次世界大战后,社会主义财政学与西方财政学平行地变化发展,它们各自有着相对独立的理论基础、逻辑思路 and 不同的结论,对财政含义的理解在事实上存在巨大差异。从理论上来说,这涉及财政学的发展方向问题。西方财政学进入 20 世纪 50 年代以后,又称为“公共经济学”。它的内容基本上是对财政学的提升和发展。应当说明,当今讲授的财政学已经不是借鉴亚当·斯密时代的财政学,而是借鉴公共经济学。在这样的背景下,将“public finance”译为“财政”,会使对西方财政理论和市场经济条件下的财政并不十分了解但对传统财政理论和计划体制下的财政却十分熟悉的读者,在用传统的财政概念来理解西方的财政理论和市场经济条件下的财政时产生不必要的麻烦。因此,将“public finance”译为“公共财政”,虽然从形式上来看似有不妥,但若考虑上述背景,从内容上分析,则是完全必要的。从这个角度来说,对“公共财政”一词的译法再斤斤计较,将过多的精力用于纯粹的形式分析,并无多大意义。当前,人们应着重对公共财政的内容进行深入探讨,把握市场经济条件下财政运作的基本规律。这不但会推动我国财政理论的发展,而且能很好地服务于社会主义市场经济条件下财政改革的实践。

2. 公共财政与财政是个性与共性的关系

财政是一个历史范畴,其自身处于发展演变过程中。人们考察财政的发展演变过程可以选择不同的角度。例如,按照财政经历的社会形态不同,财政经历了奴隶制财政、封建制财政、资本主义财政和社会主义财政四个发展阶段。按照财政经历的经济组织形式不同,人们把财政分为自然经济条件下的传统财政(家计财政)和市场经济条件下的公共财政。众所周知,随着分工、交换范围的扩大和程度的加深,商品经济取代了自然经济,而商品经济就是市场经济的早期发展阶段。在市场经济条件下,虽然市场在特定条件下配置资源是有效的,但是毕竟存在市场失灵,这就需要公共财政加以弥补和纠正。因此,公共财政是财政发展到一定历史阶段而必然产生的一种财政类型和财政模式。弥补市场失灵、满足社会公共需求是公共财政最显著的特征。但是,很明显,财政并不都是市场经济条件下的财政,在非市场经济条件下同样也存在财政范畴。因此,公共财政是财政,但财政并非都是公共财政。公共财政与财政存在个性与共性、特殊与普遍、个别与一般的关系。

3. 公共财政与“吃饭财政”没有必然联系

“吃饭财政”是我国财政理论界对我国一些地方政府因财力的制约无力安排投资性支出,从而使财政支出几乎全部被消费性支出所占据的现象的形象概括。这并非与公共财政没有任何联系,因为公共财政也要安排消费性支出,但两者又没有必然联系,因为公共财政不仅要安排消费性支出,还要安排一定数量的投资支出。因此,有的学者认为,我国引入公共财政是为“吃饭财政”寻找理论依据。事实上,把公共财政等同于“吃饭财政”是对公共财政的误解。结合我国财政的具体情况来分析,“吃饭财政”与公共财政更是格格不入。首先,“吃饭财政”安排的消费性支出并不都属于公共财政支出的内容。我国有些地方财政部门虽然无力安排投资性支出,但其安排的消费性支出却仍超出市场失灵的范围。有些应该推向市场,通过提供商品、劳务来获取收入的单位,其经费仍然依靠财政供给资金。从这个角度来说,“吃饭财政”也可能是“越位财政”,即管了自己不该管的事情。而公共财政则要求每一项支出都应该而且必须是为了弥补市场失灵而安排的。其次,公共财政并不排斥投资性支出。投资性支出是公共财政支出的重要组成部分,只不过投资性支出在公共财政的发展阶段,在总支出中所占比重及具体投资方向等方面不同罢了。按照公共财政理论的观点,凡是市场能有效配置资源的投资领域,财政就不应涉足其间。但是,在市场配置资源失灵的投资领域,政府就必须通过公共财政投资来弥补市场失灵。而“吃饭财政”由于受财力制约,对市场失灵领域的投资也无力安排。所以,它还是投资领域的“缺位财政”。因此,公共财政与“吃饭财政”没有任何必然联系。

4. 公共性不是公共财政的本质特征

公共财政具有满足社会公共需求的性质,这是不言而喻的。但是,若不能判定非市场经济条件下的财政不具有公共性,则公共性就不能算是公共财政的特征,更说不上是本质特征。事实上,公共性是财政的共性,其自财政产生之日起就具有了。不管是处于自给自足的自然经济条件下的奴隶制财政、封建制财政,还是处于商品经济或市场经济乃至计划经济条件下的资本主义财政、社会主义财政,都具有公共性。因此,所谓公共性,实际是财政范畴的共性,不是公共财政的本质特征。要防止出现因强调财政的公共性而忽视财政的阶级性或利益冲突。财政的收支活动即提供公共商品来满足公共需求的过程,实际上是一种再分配,必然涉及不同阶级、不同阶层,以及不同部门、不同地区之间的利益冲突。因此,在满足公共需求的同时,政府必须按照党和国家的方针政策处理好多方面的利益关系。

(二) 我国公共财政的建设

加快转变政府职能、构建公共服务型政府是党中央在深化行政体制改革问题上做出的重要决定。可见,公共财政体制的强大支撑作用显得尤其重要。公共服务型政府的全部职能就是为满足社会公共需求而生产或提供公共商品或服务。公共财政可以折射、反映政府部门所从事的所有公共管理活动。我国的公共财政体制建设已经取得了突破性进展,今后的任务是在继续推进公共财政体制构建的过程中,将公共财政的理念和运行规则融入政府职能转变的全过程,促进公共服务型政府的建设。

自1978年我国进行经济体制改革开始,我国公共财政建设的进程大致可分为三个阶段:财政公共化改革的起步阶段、财政公共化取向改革的重要阶段、公共财政框架的构建阶段。从某种程度上来说,我国公共财政改革与发展集中体现在各政府间的财政关系由放权让利到制度创新的变迁轨迹上。

根据我国市场经济发展进程和公共财政建设的基本要求,以及我国现行财政体制存在的问

题及其运行中遇到的外部障碍,并借鉴国际经验,在今后较长的一段时期内,进一步深化和完善公共财政体制的基本思路和对策措施主要包括以下几个方面:

1. 按照社会主义市场经济体制的客观要求和公共财政原理,明确界定政府的事权范围,为建立科学、规范、稳定的分税制财政体制提供基础性条件

(1) 理顺政府与市场之间的职责关系。在市场经济中,政府应该干什么、能干好什么及如何干,由私人机构来执行政府的一些任务能否做得更好,这些问题一直是世界各地的选民和决策者不断思考、探索实践的重要问题。我国经济社会正处于转型期,重新界定政府的职责尤为紧迫和重要。根据世界银行对转轨国家经验教训的研究结论,首先,政府在生产和产品分配及服务方面的干预应大幅度地削减。由公共部门提供产品和服务这一做法必须是一种例外,而非惯例。只有在市场失灵的方面,如国防、初等教育、农村道路和一些社会保障项目等,而且在政府干预能够改善的情况下,政府干预才被视为合情合理。其次,政府必须停止对微观经济活动的限制和直接控制,政府应致力于促进宏观经济稳定,为私营部门的发展和竞争提供一种法律上的保证。最后,提供社会保障是所有国家政府的主要功能,但在市场经济中,社会保障应该主要针对最需要保护的那些脆弱的群体。政府不应为了使所有的人获得足够的生活标准而提供慷慨的保障,而是有必要强化个人在收入和福利方面更大的责任心。

(2) 根据分职治事、受益范围和法制原则依法明确界定中央政府与地方政府的事权范围。分职治事原则是指在政府事务与民间事务按效率原则合理分工的基础上,对政府有充足理由承担的事务,在政府内部按照凡是低一级政府能够有效处理的事务一般就不上交上一级政府、凡是地方政府能够有效处理的事务一般就不上交中央政府的原则进行合理划分。受益范围原则是指政府行使政治经济职能和提供公共商品与劳务时,若受益范围遍及全国各地,则应划为中央政府事权;若受益范围仅限于特定区域的居民和企业,则应划归某一级地方政府。法制原则是指各级政府事权的确认、划分、行使及调整等应具有相应的法律保障,做到法制化、规范化并保持相对稳定。

根据上述原则和中国国情,中央政府的事权范围及主导作用主要如下:①制定并组织实施国民经济和社会发展的长期战略规划,对经济发展的速度、方向、结构、生产力布局、GDP 分配等重大问题进行决策,并通过各种手段组织实施;②调节经济总量关系,协调宏观经济结构偏差,促进并保持总供求和部门结构的大体均衡,促进宏观经济持续、稳定、协调地运行;③在市场失灵的领域,有效承担起跨省重大基础设施和基础产业项目的投资建设,提供全国性公共商品等;④调节 GDP 分配结构和组织社会保障,从全国着眼,把收入差距控制在有利于经济发展和社会稳定范围内,协调好公平与效率的关系;⑤调控各地区之间财政经济的发展差距,促进地区间经济社会协调发展;⑥维护正常的社会秩序和法律秩序;⑦自觉组织和推动市场化进程,培育和完善市场体系;⑧维护国有财产的所有者权益,防止国有资产流失;⑨维护全国的生态平衡,做好环境保护和人口控制等。

地方政府的事权范围主要如下:①制定本地区经济社会发展战略,对本地区经济发展速度、方向、结构、生产力布局、收入分配关系等具有区域全局性的重大问题决策,通过各种手段组织实施;②根据本地区居民(包括居民企业)对公共商品的需求数量和质量,合理确定税收和非税收规模及其各自内部结构,并将其按预算程序转化为各项地方公共支出,有效提供公共商品,为降低企业交易成本和提高居民生活质量服务;③调节本地区内部协调发展

和维护社会安定;④维护地区内正常的社会秩序和法律秩序;⑤组织和推动市场化改革进程,培育和完善区域内各类市场;⑥执行中央政府制定的各项法律政策,完成中央政府提出的各项目标和任务。

对各级政府的共有事权,尤其是在基础结构(包括公路、铁路、港口、机场、电信电话、治山治水等生产性基础设施)领域的共有事权,也应按照项目分级管理和费用分级负担原则进行合理、具体的划分。

(3) 国家通过立法而不是行政干预来建立政府间责、权、利关系的准则。从世界有关国家的经验来看,不论是联邦制国家还是单一制国家、发达国家还是发展中国家,政府间责、权、利关系都是建立在宪法或相关法律基础上的,责、权、利关系的调整也按法定程序进行。完善中国的分税制,理顺中国政府间的责、权、利关系,需要发挥国家立法作用,以宪法、预算法、税法等在内的法律弱化行政干预,为规范的分税制财政体制的运行奠定可靠的法律基础。

2. 科学划分政府间税种并积极推进税费改革,完善和规范财政收入体制

(1) 合理调整中央与地方财政分配关系。考虑到利益分配关系调整的复杂性和艰巨性,我国在调整中央与地方财政分配关系上,采取分“两步走”的办法。第一步,在“十五”期间适当调整了某些税种在中央和地方的分享办法和比例,逐步扩大过渡期转移支付规模,重点增强中西部地区财政保障能力。具体措施如下:①改变企业所得税按照企业隶属关系划分收入的办法,实行中央与地方按比例共享;②将个人所得税调整为中央和地方共享税;③调整了证券交易印花税中央分享比例(调整个人所得税、证券交易印花税中央增加的收入,全部用于对中西部地区的转移支付);④推进省以下分税制体制改革,使市、县级财政有比较稳定的收入来源,增强市、县级的财政保障能力,如“省管县”的改革试点。第二步,“十一五”末期至2015年,按照规范的分税制财政体制的要求,合理调整中央和地方的人事权和财政收支范围,严格核定各地区的标准化收入和标准化支出,在此基础上实行规范化的财政转移支付制度,逐步实现各地区公共服务水平的均等化。

(2) 通过对现行收费管理制度的改革,从根本上遏制乱收费,理顺政府与企业 and 个人的分配关系。具体措施如下:①将部分具有税收特征的收费用相应的税收取代,进一步完善税制;②将一部分非政府性收费转为经营性收费,界定和规范政府行为;③取消大量不合理、不合法收费,进一步规范政府收入分配行为;④对保留的少量政府收费实施规范化财政管理,加强监督。

3. 建立规范的政府间财政转移支付制度是财政体制进一步改革和创新的核心内容

完善财政转移支付制度是完善分税制财政体制的核心内容。其完善的基本途径是进一步明确转移支付的目标模式,而后通过增量与存量同时并举的微调向目标模式推进,并适时推进省以下财政转移支付制度建设。

4. 改革公共预算管理制度,建立公共财政体制

自改革开放以来,我国财政管理制度的重点集中在财政收入管理方面。财政支出管理改革相对滞后,特别是在国库支付制度和预算科目体系两项基础性管理制度上。进入2000年后,我国财政管理制度改革的重点转移到了财政支出管理制度的改革上。在借鉴西方市场经济国家成功经验的基础上,我国正在推行以部门预算、政府采购和国库集中支付制度为核心的公共预算改革。构建新的预算模式将有助于加快我国公共财政体系建设。

第三节 财 政 职 能

研究财政职能的任务是从理论上概括财政在国民经济中的地位和作用。因此,财政职能的概括与分类对构建财政学的理论体系,确定财政学研究的内容、方向和目标具有至关重要的意义。我国财政理论界对财政职能的研究有不同的思路,因而有不同的表述。本书总的思路认为财政是政府的一种经济行为,是履行和实现政府经济职能的手段。所以,财政职能就是政府的经济职能,即资源配置、收入分配、经济稳定与发展。此处要研究的问题主要是分析和研究财政在履行和实现政府经济职能中的地位和作用,以及财政履行和实现政府经济职能的特殊机制和手段。

一、资源配置职能

(一) 资源配置职能的概念

在人类社会,资源既包括土地、矿产等自然资源,也包括人力、财力等社会资源。随着人类社会的发展,人们对资源的需求越来越大。相对于人类对资源的需求来说,资源永远是稀缺的。因此,人们必须将有限的资源在各种用途之间进行合理配置。所谓资源配置,是指通过某种经济手段或组织方式,将资源进行优化组合,使有限的资源形成最佳的资产结构、产业结构、技术结构和地区结构,使资源能够得到充分利用。

如前所述,在市场经济体制下,市场机制在资源配置中存在失灵,如市场机制不能提供人们需要的国防、公安、司法等公共商品,存在着自然垄断,无法解决外部效应问题,信息不充分等,这就使政府介入市场对资源进行配置有了必要性和合理性。所以,在市场经济体制下,资源配置的方式有两种:一是市场配置,二是财政配置。但是,这两种配置方式所发挥的作用是不同的:市场配置在资源配置中起基础作用,通过价格与产量的均衡自发地对资源进行配置;而财政配置是通过财政收支活动为政府提供公共商品,消除垄断,矫正外部效应,解决信息不对称而提供财力,以引导资源的流向,弥补市场的不足,最终实现全社会自己配置的最优效率状态。上述两种配置方式的作用虽然不同,但目标是一致的,即满足社会需要,兼顾公平与效率。

综上所述,资源配置职能是指通过财政收支活动,对现有的社会资源的分配状况进行合理调配,最终促进社会资源的优化配置。从宏观层次上看,财政的资源配置职能是指改变公共部门与私人部门之间的资源配置状况;从微观层次上看,财政的资源配置职能是指对市场提供过度的商品和服务进行调整,而对市场提供不足的商品和服务进行补充,以实现社会资源的有效配置。可见,在市场经济中,财政不仅是一部分社会资源的直接分配者,还是全社会资源配置的调节者。

(二) 资源配置职能的内容

政府财政所承担的优化资源配置职能是为弥补市场在资源配置方面的缺陷而存在的,其基本前提和要求是尽可能不对市场机制作用的有效性产生消极影响。因此,财政在资源配置方面的活动空间应主要是市场失灵的领域。资源配置职能的主要内容如下:

1. 将资源配置于无法按付费原则经由市场配置的政府各职能部门和事业单位

将资源配置于政府各职能部门和事业单位,以提供社会所需要的公共商品和公共职务,是

财政优化资源配置职能的首要内容。所有的公共商品都不同程度地具有效用的不可分割性、消费的非竞争性和非排他性等特征,这一方面使其生产成本无法通过市场交易来回收,所以追求利润最大化的生产者不可能向社会提供公共商品;另一方面,理性的消费者都寄希望于别人付费购买公共商品,而自己“免费搭车”。因此,公共商品的生产和公共服务的提供是市场失灵的领域,其任务只能交给政府。财政的资源配置范围主要包括国防、外交、政府行政管理、社会治安、法律秩序、教育卫生等各项社会公共性事业。

2. 将资源配置于具有垄断或自然垄断倾向,不宜由市场配置的非竞争性行业和部门

在现实生活中,有一些产品和行业不具备有效竞争的条件,而存在规模效益递增的情况,这就使市场竞争本身产生出垄断或自然垄断倾向。此外,有一些行业和产品天然存在竞争失效而应由国家直接控制的问题。上述垄断或自然垄断倾向符合市场追求利润最大化的法则,但又反过来抑制市场竞争,妨碍市场效率在更大范围内得到提高。可见,对这些产品和行业,市场存在资源配置无效或低效的缺陷,这种缺陷应该通过政府对资源进行直接配置或间接引导和干预来弥补,进而决定它是政府财政资源配置职能的一个重要内容。

3. 将资源配置于具有高风险,且预期收益不确定,但对经济发展有带动作用的高新技术产业

高新技术产业是推动经济快速发展的先导性产业,它具有投资大、研究与开发初期风险大、预期收益不确定等特点,因而是企业和个人无力或不愿投资的领域,这就要求政府承担起对这些行业的投资责任。

4. 将资源配置于投资大、建设周期长、私人部门无力投资的基础设施和部门

农业、原材料、交通运输、能源等行业是国民经济的基础性产业,其发展是整个国民经济发展的前提,但这些产业具有投资大、建设周期长、投资收回相对缓慢的特点。因此,其投资不可能完全经由市场形成,而必须借助政府财政力量来实现。财政通过直接投资或给予补贴等方式将资源直接或间接地配置于基础设施和部门,可以协调基础设施与加工业之间的资源配置比例,进而提供资源配置的宏观效益。

(三) 资源配置职能的机制与手段

1. 根据市场经济体制下政府的职能确定财政收入占 GDP 的比例

政府通过对财政收入占 GDP 的比例的调整,调节社会资源在政府部门和非政府部门之间的配置,一方面要保证满足政府提供公共商品的需要,另一方面要保证私人部门顺利发展的需要。我国过去一段时间内,预算内的财政收支占 GDP 的比重、中央财政收入占全部财政收入的比重明显偏低,不能有效地保证理应由财政承担的重要投入,对引导社会资金的合理流动也缺乏力度,如在教育、公共卫生、环境保护、社会保障、科技、农业等方面的投入不足,使得财政在支持经济建设特别是结构性调整方面处于软弱无力的地位。这些都是财政资源配置职能弱化的表现。当前,我国财政收入占 GDP 的比例已由逐年下降转为逐年上升,但也要防止财政收入增长速度过快,财政收入占 GDP 的比重过高,以免影响市场在资源配置中的基础性作用。

2. 优化财政支出结构

我国国民经济和社会发展战略规划明确规定了当前对资源配置的要求:向农业、教育、社会保障、公共卫生和就业等经济社会发展的薄弱环节倾斜,向困难的地区和群体倾斜,向科技创新

和转变经济增长方式倾斜;着力支持就业和再就业,完善社会保障,促进构建和谐社会;着力推动自主创新,促进经济增长方式的转变;着力加大转移支付力度,促进区域协调发展;着力支持改革,完善社会主义市场经济体制;着力加大财政保障力度,加强政权建设。因此,优化财政支出结构,就要保证重点支出,压缩一般支出,提高资源配置的结构效率。

3. 合理安排政府投资规模、结构,保证国家重点建设

政府投资规模主要是指政府投资在社会总投资中所占的比重。它表明政府对社会总投资的调节力度。政府可通过调整国家预算支出中的投资结构,达到合理配置资源的目的。这种作用对发展中国家具有至关重要的意义。过去一段时间内,我国预算内投资占全社会投资的比重过低,导致公共设施和基础设施发展滞后对经济增长形成“瓶颈”制约。这一情况直到实施积极的财政政策后才大有改观,今后仍然必须保证具有战略性的国家重大建设工程的资金需求。

4. 合理运用财政政策调节社会投资方向

政府可通过运用财政投资、税收政策、国债和财政补贴等手段,调节非政府部门的资源配置,特别是按照国家的发展战略和经济发展规划引导社会资源在不同地区和不同部门之间进行流动,鼓励和支持基础设施和重点项目的建设,带动和促进民间投资,吸引外资和对外贸易,从而提高社会总体的资源配置效率。

5. 提高财政资源配置的效率

政府对每项生产性投资的确定和考核都要进行成本-效益分析。对于公用建筑和国防工程等属于不能回收的投资项目,财政拨款应视为这种工程的成本,力求以最少的耗费保证工程的高质量。作为财政收入主要形式的税收,也存在税收收入与税收成本的对比问题。我国近年来编制部门预算、实行政府采购制度、实施国库集中收付制度及加强税收征管等都是提高财政资源配置效率的重大举措。

二、收入分配职能

(一) 收入分配职能的概念

财政分配就是参与国民收入的分配。在市场经济模式之下,国民收入分配主要是在价值规律的支配下通过市场进行的。而这种自发的市场分配必然会出现缺陷,因此需要财政分配进行弥补和矫正。

收入分配通常是指通过财政分配将一定时期内社会创造的国民收入在国家、企业和个人之间进行分配,形成合理、公平的比例,即实现收入的公平分配。财政的收入分配职能有两层含义:一是社会产品和国民收入的分配,即集中组织收入,这是一般意义上的分配;二是对已经完成的各种分配的结果所出现的偏差进行纠正、调整或再分配,以实现收入的公平分配。公平分配一般包括经济公平和社会公平两个方面。所谓经济公平,是指生产要素投入与生产要素收入相对称。因为在经济活动中,收入和财富的分配取决于生产要素的投入及这些生产要素的市场价格,等量的要素投入应获得等量的收入,这是市场经济的内在要求。但是,在市场经济条件下,由于每个分配主体所提供的生产要素的数量不同,质量也有差异,所拥有资源的稀缺程度也不同,再加上市场价格也可能存在偏差及各种非竞争性因素的干扰,使得各分配主体获得的收入可能与其要素投入不对称,存在一定的差距。当这种差距超出社会各阶层的接受程度时,就会导致社会不安定,经济也会受到影响。这就需要政府对收入进行调整和再分配以达到社会公平。社会公平就是要求将收入差距维持在现阶段社会各阶层居民所能接受的合理范围内。

显示公平分配程度的基尼系数通常用洛伦兹曲线计算,如图 1-1 所示。若洛伦兹曲线为 45° 的直线,则表示收入分配绝对平均;若洛伦兹曲线与横轴或纵轴重合,则表示绝对不公平。实际收入分配处于两种极端之间,如图 1-1 中凸向横轴的一条曲线。收入分配的公平程度可用曲线 A 与 45° 线之间的面积 X 除以对角线以下的总面积 $X+Y$ 来测定,其数值称为基尼系数。可见,基尼系数小于 1,系数越小,收入越趋向平均。根据国际惯例,一般将基尼系数为 $0.3\sim 0.4$ 视为合理。我国目前的基尼系数接近 0.5,说明收入差距已经过大。因此,我国政府已经将缩小收入差距作为当前一项重要的经济政策。

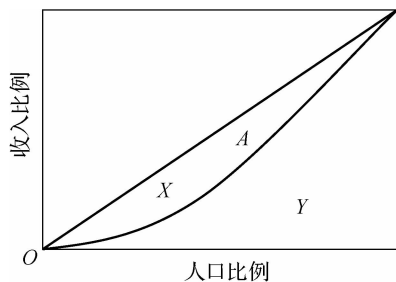


图 1-1 洛伦兹曲线

(二) 收入分配职能的内容

财政的收入分配职能也是为了弥补市场分配的缺陷而存在的。它是对市场分配结果的调节和修正。收入分配职能的主要内容如下:

1. 调节个人之间的收入分配关系

在社会主义市场经济条件下,市场机制对个人收入的分配尽管能体现效率准则的要求,极大地调动劳动者的积极性,但却难以兼顾社会公平。由于人们所拥有的财产不同、劳动力不同,就业机会、竞争条件存在差异,市场分配的结果会形成投资者与劳动者之间、劳动者与劳动者之间、就业者与失业者之间、有劳动能力者与无劳动能力者之间收入份额的悬殊。这种悬殊不利于社会经济的稳步发展。这种悬殊又是市场机制本身所难以克服的,因而需要政府通过财政来协调,从而使对个人收入分配关系的协调成为财政调节收入分配职能的首要内容。

2. 调节部门及产业间的收入分配关系

现代市场经济是以社会分工为基础的专业化协作经济。各部门、各产业之间相互依存,客观上存在着一定的比例要求,并相互牵制。但是,在现实生活中,由于各部门、各产业的特点不同,会引起其经营成本及利润率的差距,有些产业和部门会因其所具有的投入小、产出多的客观优势而从市场分配中获取较多的收入,有些产业和部门则会由于其天然存在的投资大、见效慢等特点而出现要素投入与所获报酬不对称的情况。按照市场法则,资源将流入收益率较高的部门 and 产业,进而破坏部门或产业间客观存在的比例关系。为了促进国民经济按比例健康发展,政府必须调节各部门和各产业的利润水平。

3. 调节地区间的收入分配关系

地区间的均衡发展是经济发展和社会进步的重要标志。在市场经济条件下,由于要素投入与要素报酬对等原则的存在,经济条件不同的地区之间会形成收入分配不均等情况,进而导致居住在不同地区的社会成员所享受的个人福利和社会福利悬殊,使生产要素流向收入高的地区,加剧地区间经济和社会发展的差距。这种差距的存在不符合资源优化配置、社会共同进步、

人类福利普遍提高的要求。而对缩小差距的要求,市场又难以满足。因此,调节地区间的收入分配关系必须借助政府的力量,通过财政的收入分配职能来实现。

(三) 收入分配职能的机制与手段

财政实现收入分配职能的机制和手段具体表现在以下几个方面:

1. 划分市场分配与财政分配

一般来说,属于市场分配的范围主要包括企业职工工资、企业利润、租金收入、财产收入、股息收入等。对此,财政不宜直接介入,更不能替代。属于财政分配的范围主要包括两个方面:一方面是规范工资制度,即对由国家预算拨款的公务员的工资制度及相似的事业单位职工的工资制度进行规范,使公务员及由国家预算拨款的事业单位职工的工资标准按照国家经济发展状况并参照企业职工的平均工资水平来确定,各种工资性收入都应纳入工资总额,取消各种明补和暗补及实物工资,提高工资的透明度,实现个人消费品的商品化;另一方面是对医疗保健、社会福利等社会保障资金,财政应履行集中分配的职责,通过各种转移支付形式使每个社会成员都能享受同等的待遇,实现社会化。属于财政分配职能范围的,财政应尽力做到公平分配。

2. 税收调节

税收是对全社会各种收入进行强制性调节的分配形式,是财政实现收入分配与再分配最常用的手段。间接税(如商品课税等)可以调节各类商品的相对价格,从而调节各经济主体的要素分配;企业所得税可以调节企业的利润水平;个人所得税可以调节个人的劳动收入和非劳动收入,使之维持在一个合理的差距范围内;资源税可以调节由于资源条件和地理条件而形成的级差收入;遗产税与赠与税可以调节个人财产分布;等等。

3. 转移性支付

转移性支付包括各种专项拨款、各种补贴和社会保障支出,是将资金直接分配给特定的地区、单位和个人,通过提高低收入者的收入水平来改变收入分配不公的状况。这样做可以使每个社会成员都能维持起码的生活水平和福利水平,体现社会公平。

4. 公共支出

公共支出是一种间接提高社会整体收入水平的做法,即通过提供公共商品和公共福利来满足社会公共需求,以及改善人们的工作环境和生活环境,从而间接提高社会全体成员的收入水平。

三、经济稳定与发展职能

(一) 经济稳定与发展职能的概念

经济稳定有多方面的含义,通常包括充分就业、物价稳定和国际收支平衡等。

充分就业并不等于所有的人都有工作,因为社会经济结构总是在不断地调整变化着,与此相适应,就业结构也在不断地调整变化着。在这一过程中,不可避免地会出现一部分人暂时脱离工作岗位,重新就业。因此,充分就业往往是指就业率达到社会认可的某一比率,而并非是100%。

物价稳定是指物价总水平的稳定,即物价上涨幅度维持在不影响国民经济正常运行的一个范围内,而不是指物价上涨率为零。因为在纸币制度下,物价上涨是正常现象。随着商品比价的调整,总会出现有的商品价格上升、有的商品价格下降、有的商品价格保持不变的现象。但是,总体来看,社会的物价总水平一般是上升的。通常,年物价上涨率保持在3%以下就可以认

为物价是稳定的。

国际收支平衡是指在一国的国际经济交往中,其经常性项目收支应保持大体平衡。由于一国的国际收支同国内的收支是密切联系的,国际收支不平衡就会导致国内收支不平衡。一般来说,经济稳定的要求是国际收支不出现大的逆差和顺差。

经济稳定是动态的稳定,是经济适度增长的稳定。经济稳定与经济增长是相辅相成的,经济稳定是经济增长的前提,它为经济增长提供良好的环境;而适度的经济增长又为经济稳定奠定了良好的物质基础,因为只有实现了经济增长,创造出更多的社会财富,才能更好地满足社会需要,进一步实现社会的稳定。因此,经济增长成为发展中国家的主要宏观经济目标。

对于任何经济体制,经济的稳定和发展都是政府所希望实现的目标。政府会通过各种财政手段来影响和调控经济,以实现经济稳定和发展的目标。

(二) 经济稳定与发展职能的内容

由于宏观经济运行中的矛盾都集中表现为社会供求总量和结构的矛盾,因此,经济稳定与发展职能的内容主要包括以下两个方面:

1. 调节社会总供求关系,实现经济总量平衡

实现经济总量平衡就是要“熨平”经济波动,消除经济过热和萧条的不正常状况,使经济增长保持稳定和持续的状态。因此,财政对经济增长过程中的稳定和协调就是要在总需求大于总供给、经济发展过热时,抑制社会总需求,以减缓经济增长的速度,使经济增长速度保持在资源条件可能的限度内;而在总需求小于总供给、经济萧条、市场疲软时,刺激社会总需求,以调动闲置资源,推动经济的增长。这种通过调节社会总供求关系进而对经济总量和速度进行调节是经济稳定与发展职能的首要内容。

2. 调节供求结构,实现经济结构平衡

经济总量平衡往往要以经济结构平衡为前提,因为这两者之间存在着密切的内在关系。经济结构平衡可以创造出适宜于经济发展的供给品,从而为经济总量平衡提供良好的供给条件;同时,经济结构平衡本身便意味着社会需求与社会供给之间的相互适应,这也是经济总量平衡的重要标志和表现。反过来说,经济结构失衡会导致供给结构相对于需求结构的不适应,这经常成为经济波动的重要诱因。

要实现经济结构平衡,政府应着重解决两方面的问题:一方面解决社会需求结构中消费需求过旺、投资需求不足,进而引起社会供给结构中消费品供给不足、投资品供给过剩的问题;另一方面要解决社会需求结构中消费需求不足、投资需求过旺,进而引起社会供给结构中消费品供给过剩、投资品供给不足的问题。可见,政府对经济过程的调节和控制离不开对经济结构的调整和优化。

(三) 经济稳定与发展职能的机制和手段

概括起来,财政实现经济稳定与发展职能的机制和手段主要表现在以下几个方面:

(1) 自动稳定器的运用。自动稳定器的运用即通过财政制度的建设,发挥财政的内在稳定器的作用。

① 在财政收入方面,运用个人所得税的累进税率。当经济过热时,人们的收入普遍增加,由于实行累进税率,人们的收入会自动适用较高的税率,税负明显增大,从而可以部分抑制人们的购买能力,使经济降温,防止通货膨胀的发生;相反,当经济萧条时,人们的收入普遍下降,人们的收入会自动适用较低的税率,税负明显降低,从而对经济复苏和发展起到刺激作用。当然,

这种作用的发挥是以所得税作为主体税类,且个人所得税所占比重也很大为前提的。因此,自动稳定器的作用目前我国来看还是很小的。

② 在财政支出方面,转移性支出的运用特别是社会保障制度中失业救济金制度的建立。当经济繁荣时,人们的收入普遍增加,失业人数减少,领取失业救济金的人数自然减少,失业救济金的支出也就减少了,使得财政的转移性支出会“自动”得到压缩,对经济过热起到抑制作用;相反,当经济不景气时,财政转移性支出就会“自动”增加,从而刺激经济复苏与升温。值得指出的是,财政所具有的这种自动稳定经济的作用受到各国制定的收支制度的制约,它对经济周期性变动的稳定作用一般只能起到微调作用。当经济出现大的波动时,还需要政府采取相应的财政政策手段加以调节。

(2) 相机抉择的财政政策的运用。针对不同的经济状况采取不同的财政政策的做法被称为相机抉择的财政政策。社会总供给与社会总需求的大体平衡是经济稳定目标的集中体现。当社会总需求与社会总供给不平衡时,就需要政府运用相应的财政政策调节社会总供求关系,促进社会总供求的平衡。通常来说,当社会总需求大于社会总供给时,可以实行紧缩性财政政策,具体表现为减少财政支出和增加税收;当社会总需求小于社会总供给时,可以实行扩张性财政政策,具体表现为增加财政支出和减少税收。在此过程中,财政收支发生不平衡是可能且允许的。

(3) 通过投资、补贴和税收等多方面的安排,加快农业、能源、交通运输、邮电通信等基础产业的发展,消除经济中的“瓶颈”,并支持第三产业的兴起,加快产业结构的转换,保证国民经济稳定与高速发展。

(4) 切实保证非生产性的社会公共需求,为经济和社会发展提供安定的环境。例如,提高治理污染、保护生态环境,以及文教、卫生支出的增长速度;同时,完善社会福利和社会保障制度,使增长和发展相互促进、相互协调,避免出现某些发展中国家曾出现过的“有增长而无发展”或“没有发展的增长”现象。



本章小结 >>>>

财政属于历史范畴,是生产力发展到一定历史阶段的产物。财政是国家为了满足社会公共需求对剩余产品进行分配而产生的经济行为,具有强制性、无偿性和国家主体性的特征。

公共商品是满足公共需求的产品,具有消费的非排他性和非竞争性的特点。这种特点决定了市场不愿意为社会全体成员提供公共商品。

在完全竞争的市场中,市场机制是配置社会资源的最佳方式和途径。但是,现实的市场并不严格符合完全竞争市场的假定条件,存在着市场不能有效提供公共商品、不能解决外部性问题、信息的不对称性、不完全竞争性、收入分配不公平、宏观经济不稳定等市场低效和市场无效的状况。这是政府干预经济的必要条件。

政府的职能可以概括为三项:政治职能、社会职能和经济职能。政府所涉及的领域应当是市场失灵的领域,政府可以通过非市场机制对市场进行必要的弥补和矫正。当然,如同市场不是万能的一样,政府也有失效的方面。由此可知,单纯的市场机制和单纯的政府机制都是不可取的,只有两种机制相互配合,才有助于实现理想目标。

财政职能是政府职能的化身,政府各项职能的行使都必须借助财政职能的履行。在市场经济国家中,财政的基本职能可以概括为三个方面:资源配置职能、收入分配职能、经济稳定和发展职能。



思考与练习 >>>>

一、名词解释

财政 私人商品 公共商品 外部效应 财政职能

二、单项选择题

1. 财政分配的主体是()。
A. 社会 B. 国家
C. 市场 D. 企业
2. 财政分类的主要对象是()。
A. 社会总产品价值 B. 物化劳动价值
C. 必要劳动产品价值 D. 剩余产品价值
3. 财政分配的最基本特征是()。
A. 强制性 B. 无偿性
C. 国家主体性 D. 公共性
4. 下列选项中,属于财政现象的是()。
A. 企业引进外资 B. 企业购买国债
C. 企业发行股票 D. 企业购买金融债券
5. 下列关于财政收支活动的说法,正确的是()。
A. 既包括国民收入初次分配,也包括国民收入再分配
B. 是指国民收入初次分配
C. 既不是国民收入初次分配,也不是国民收入再分配
D. 是指国民收入再分配
6. 经济学的核心问题始终是()。
A. 经济稳定 B. 经济公平
C. 高效配置资源 D. 国民收入初次分配

三、多项选择题

1. 下列选项中,属于财政收入现象的有()。
A. 税收 B. 财政拨款
C. 行政性收费 D. 财政补贴
E. 国债
2. 下列选项中,属于纯公共商品的有()。
A. 法律法规 B. 教育
C. 行政管理 D. 社会保障
E. 货币发行
3. 财政调节居民个人收入水平的主要手段包括()。
A. 税收 B. 发行国债
C. 转移支出 D. 投资优惠
E. 罚款

4. 政府职能包括()。

- A. 政治职能
B. 政府行为
C. 经济职能
D. 社会管理职能

E. 决定企业生产

5. 经济稳定的含义有()。

- A. 充分就业
B. 经济发展
C. 物价稳定
D. 进出口相等

E. 国际收支平衡

四、判断题

1. 财政分配区别于其他分配形式的根本标志是分配对象不同。()
2. 公共商品的使用价值能够在—组消费者中进行分割。()
3. 公共商品最重要的标志是消费的非竞争性。()
4. 经济稳定增长指的是经济增长的速度不宜大起大落。保持经济增长速度的稳定的实质就是“熨平”经济周期。()
5. 物价稳定是指物价上涨率为零。()
6. 只有在不存在任何失业时,社会才实现了充分就业。()
7. 当基尼系数等于零时,收入分配绝对不公平。()

五、简答题

1. 简述财政产生的条件。
2. 简述区分公共商品和私人商品的标准。
3. 试述社会公共需求的特征。

六、论述题

1. 什么是市场失灵? 市场失灵的表现有哪些? 什么叫政府失效? 政府失效的表现和原因各是什么? 在混合经济中,政府与市场应如何进行分工才能有效避免两者的缺陷?
2. 财政的三大职能是什么? 各职能的实现手段及内容有哪些?



延伸阅读 >>>>

政府与市场如何“井水不犯河水”

国内有学者认为,中国经济当前的主要矛盾已经变为公众日益增长的对公共商品的需求和公共商品供给短缺低效的矛盾。例如,房地产开发公司在开发大楼盘时建学校、图书馆、医院、社区服务、医疗服务等标准公共商品,从原理上说这些应该是政府做的,在实践中企业却要承担这一任务。又如,修桥、补路这类工作也应该是政府做的,现在上高速、过桥却都要收费,全世界高速公路中需要收费的70%的高速公路在中国,那么政府到底应该做什么呢?

这一问题早就在国内学界被提出来了。2005年,《人民日报》就曾经从公共经济学的学术角度谈了这一问题。公共经济学除包括作为财政学研究对象的政府收支活动的全部内容外,还包括传统财政学难以囊括的公共商品、社会保障、公共选择、政府规制(金融监管、环境保护、公用事业定价等)等内容。它所指的公共部门除传统财政学所关注的政府外,还包括非营利性组织、公共企业、民间社会团体、国际组织等。公共部门的全部经济活动都是其研究对象。公共经济学以市场失灵为研究起点,在发展的初期涉及宏观和微观经济问题,并将公共部门的功能概

括为资源配置、收入分配和经济稳定。后来,涉及经济稳定的政府经济政策日益增多并逐渐自成体系,公共经济学出现了微观化的趋势,主要关注个体——政府、企业、个人(家庭)的行为。

原来全部公共商品都是由政府提供的:住房是公家的宿舍,医疗公费、养老公费、教育免费。自20世纪90年代以来,我国在住房、医疗、社会保障系统、教育上的改革事实上是产业化了,也就是把原来由政府提供的公共商品让市场来做。这一转折强度超过西方所有主要国家在公共商品方面改变的力度。住房价格、医疗价格、教育价格有较大升幅令普通民众一时难以接受,才引起社会反弹。就美国来说,这几项领域的公共商品虽然不充足,但比我国目前的政府供应水平还是要高。例如,义务教育,也就是由州政府负担的从小学一年级到高中三年级是全部免费的;医疗方面,低收入者有联邦和州政府的医疗补助(中产阶级和中产阶级以上的就没有),老年人也有联邦和州政府的医疗保障;缴税达到40分之后,退休以后可以在联邦社会保险部门领取保险金,低收入者有联邦低收入住房,或者可以在联邦政府的住房和都市发展部领取廉价住房的补助金;图书馆这类公共商品就纯粹由政府投资免费提供给民众了。

公共商品的私人提供在西方也很普遍。20世纪80年代以来,公共商品的私人提供问题开始较多地进入人们的研究视野,这是与私人部门在公共商品提供中越来越多地发挥作用相适应的。例如,个人从事大量慈善活动,提供多种公共商品;非营利性组织等第三部门快速发展;等等。美国的大学有非营利性和营利性两种,大部分大学属于非营利性的,就是一种私人投入的公共商品。哈佛大学就是典型的这类学院,政府就不投入公共教育了,私人投入公共商品的供应是一种补充和加强。

社会保障也是其中一个很重要的环节。随着人口寿命的延长及发达国家人口出生率的下降,人口老龄化问题加剧,人们担心以现收现付制为主的社会保障制度难以持续。因此,最优社会保障问题成为公共经济学研究的前沿领域。其中,焦点问题是现收现付制和基金制孰优孰劣。许多研究表明,基金制能够用更少的社会保障缴款带来更多的社会保障收益,是更有效率的制度。在实践中,很多国家已经或正在向基金制过渡,建立了各种各样的个人账户制度。

住房的全面市场化是当今国内民众最关心的问题。笔者记得曾谈到西方对于低收入者住房这一比较庞大的公共商品的解决方法,照顾社会低收入、中低收入群体的住房,其实就是公共商品的一个组成部分。在欧美,这部分住宅项目是由政府投资做的。在德国,这部分住宅项目称为社会住宅项目;在美国,这部分住宅项目就称为低收入住宅项目,政府投资做中低收入者的住宅,而开发商则按照市场要求来做他愿意做的,社会功能和市场功能是分开的。新加坡政府的方法有独创性:每个公民自参加工作开始,就要按照政府规定,把自己25%的收入存在政府一个指定的银行账户上,到结婚时申请买楼,将这一存款连本带息用来支付首付款,然后可以继续由政府这一“银行”中借贷房屋款。这样,新加坡基本没有住房问题,80%的人都住在政府这一计划的公寓中,西方称其为“新加坡式社会主义住房政策”。从理论上来说,上述做法很简单:政府做低收入的住宅,有钱的就去买房地产商的住宅,丰俭由人。一个是社会福利体系内的住房,另一个是市场运作体系内的住房,井水不犯河水,大家各做自己的事情,不交叉,事情就简单了。

政府开发的低收入住宅和房地产开发商开发的市场营销住宅的比例大约是多少为宜呢?西方各个国家的情况各不相同,美国是比较差的,大约1:20,即大约有不到1/20的人口住在政府投资的低收入住宅里,绝大部分人口是住在自己买的住宅里;而在荷兰,这一比例大约达到1:3,约1/4的人口住在政府投资的低收入住宅里;新加坡更高,达80%。由于各国的国情不同,因此没有一个统一的标准。对于这一点,我国在短时期内很难做到,原因倒不是政府没有

钱,而是我们缺乏一个判断是否真正低收入的信用机制。大量流通的资金依然是以现金形式为主,个人支票、信用卡等信用机制的基本工具在国内还是非常不普遍,并且难以在短时间内普及。因此,一旦政府做了这样的住宅项目,价格低廉,原来是准备给低收入人口住的,结果会因为信用机制不完善,有可能落入利益集团手中,或者落入乘虚而入的不属于低收入层次的人手中。

实行市场经济,千万要记住:市场不是万能的。大规模的基本建设自然是公共商品,而文化教育、医疗卫生、社会保障制度也应该是公共商品。庞大的基本建设是私人企业无力完成的,还有那些无利可图的领域,投资风险过大的商品,那些短期内得不到回报的投资,等等,都属于作为公共商品由政府来供给的领域。狭义的公共商品是指政府通过微观参与所提供的生产性和福利性基础设施。广义的公共商品除基础设施外,还包括三类:实现社会公正和宏观调控目标的公共政策,推动社会经济发展和改革创新的各项制度安排,有利于科学、文化方面的公共商品。而无论广义的公共商品还是狭义的公共商品,其有效供给都是在公共政策的引导、调节、支撑和保障下进行的。市场经济越发展,对各类公共商品的需求就越多,对公共商品供给有效性的要求就越强,从而对公共政策的要求就越高。

总体来说,政府做政府应该做的公共商品,市场做市场的商品,就清楚了。如果政府把好多本来属于公共商品的范畴交给市场做,就乱套了。

第二章

财政支出概论

学习目标

- 掌握财政支出的原则及分类；
- 了解世界各国财政支出规模的发展变化趋势及影响财政支出规模的主要因素；
- 掌握在不同经济发展阶段财政支出结构的变化趋势；
- 了解我国财政支出结构的基本特点；
- 掌握影响财政支出结构的主要因素；
- 掌握几种有代表性的财政支出规模增长理论。

重点与难点

财政支出规模的发展变化趋势及影响财政支出规模的主要因素；不同经济发展阶段财政支出结构的变化趋势；几种有代表性的财政支出规模增长理论。

政府能否妥善地履行其财政职能，最大限度地提高、改善公共福利，依赖于财政支出的总量、结构及变化趋势。因此，依据社会经济环境的变化，科学地制定、认真地规划、谨慎地推行财政支出方案成为政府财政活动过程中的重要环节。

第一节 财政支出的基本认识

财政支出或政府支出是政府为履行公共财政的职能，对其集中起来的、以货币形式表示的（实际上已经转化为财政资源的）经济资源的支配和运用，是政府提供商品和服务的成本，包括为提供公共商品及实现收入分配而进行的转移支出。

一、财政支出的概念

从本质上来说,财政支出就是满足社会公共需求的社会资源配置活动,是国家通过财政收入将集中起来的财政资金进行有计划的分配,以满足社会公共需求和社会再生产的资金需要,从而为实现国家的各种职能服务。财政支出可以反映政府的政策倾向。人们对此可以从以下几个方面进行理解:

1. 财政支出是实现政府财政职能的主要手段

在现代财政活动的收入、支出和资产管理三个环节中,财政支出是实现政府职能目的的必要条件。政府只有运用一定的资金,并按照等价、有偿的原则来购买商品与劳务,将之转化为公共商品,供给社会,才能实现其在政治、经济、文化、社会等方面的职能。财政支出规模在很大程度上决定着—国政府职能的范围和功能。没有财政支出,任何政权都不可能得以维持。

2. 财政支出是实现国民经济发展的主要资金来源和经济结构调整手段

在市场经济体制下,资源配置的基础环节是市场,企业自身的积累和投资是经济发展所需资金的主要来源。但是,投资是在分散决策的基础上进行的,容易造成资源的浪费、盲目无序的状态;同时,在涉及关系国计民生的基础设施建设方面,企业往往缺乏积极性,会出现市场失灵。财政性资金投资不但代表了国家的宏观政策,而且投资项目具有基础性、长远性和集中性的特点,能够弥补市场的不足,矫正市场的失灵,对经济结构的调整与优化起到重要作用。

3. 财政支出是实现社会公平的重要途径

社会矛盾激化、社会危机加重的一个重要原因是单纯的市场调节分配容易造成社会财富的集中,形成两极分化的分配格局。而社会公平至少包括两个层面:一是地区之间的财政支出水平相当,二是个人收入公平。财政可以依据不同地区的财政实力进行财政能力的再平衡,增强落后地区的财政能力,提高这些地区公共服务的供给能力。财政还可以借助补贴、社会救济、医疗救助等手段,帮助社会弱势群体恢复其生存能力,减少收入差距造成的负面影响。

4. 财政支出是政府在代替民众花钱

政府在进行财政支出安排时要时刻记得花的钱是从哪里来的,应该为谁服务。一切财政支出的资金皆源自民众,民众愿意让渡资金是为了换取政府提供的公共服务。政府理应为民众花好钱,理应接受民众的监督,实现“取之于民,用之于民”,坚决杜绝乱花钱、浪费钱。

5. 财政支出是经济资源的配置和运用

财政支出是政府经济活动的一个重要方面,政府干预、调节经济的职能也主要是通过财政支出来实现的。因此,财政支出的规模和结构既反映政府介入经济生活的范围、领域和力度,也反映财政在经济和社会生活中的地位。财政支出是社会总需求的重要组成部分。伴随财政支出不断增长的趋势,人们越来越清醒地认识到对财政支出需要进行适当控制。

二、财政支出的原则

财政支出的最终目的是满足人们的公共需求,提高社会的福利水平。政府面临如何在现有的资源与技术约束下生产出尽可能多的公共商品或服务,如何在各社会成员之间恰当地进行公共商品或服务分配的问题。因此,财政支出需要遵循效率和公平原则。

(一) 效率原则

效率原则是指通过财政支出使资源得到最优化的配置,使社会得到最大的效益。这一原则

包含两层含义:一是社会资源在公共部门和私人部门之间的最优配置,二是政府财政配置资源的最大社会效益。

社会资源在公共部门和私人部门之间的最优配置的关键问题是怎样在公共部门和私人部门之间配置资源,保证双方都获得合理的供应,既不妨碍私人部门的发展,又能满足公共部门的需要,从而使社会效益最大化。完全竞争市场的资源配置使财政支出与私人支出处于同样的地位,同样的钱花在公共部门的机会成本等于花在私人部门的损失。国家财政支出给社会带来的收益应大于因为政府课税或用于其他方式取得收入使社会付出的代价。当投资的政府边际成本等于私人边际收益时,整个经济的配置状态达到最优。在市场经济条件下,私人部门通过价格机制提供私人商品满足个人需要,公共部门通过特定的预算安排或政治程序提供公共商品和服务满足社会公共需求。从理论上讲,要实现社会资源在公共部门与私人部门的有效配置,就必然要求用于公共部门的资源的边际效益等于用于私人部门的资源的边际效益。若用于公共部门的资源的边际效益大于用于私人部门的资源的边际效益,则表明可以增加对公共部门的资源使用,以求获得更大的社会效益;反之,则减少对公共部门的资源使用。

财政资源支出效率在于通过合理的预算安排,实现财政决策与公众意愿的一致,形成符合民众需要的财政支出结构,满足民众对公共商品和服务的需求。然而,现实的困难是公众的愿望并不总是一致的,人与人之间的偏好存在显著差异,因而决策如何科学化与民主化就成为问题的关键。与私人支出的效率相比,财政支出的效率测定较难定量化;对于一些直接的公共投资项目,如果投入和产出都能准确测量,就可以采取成本-收益分析的方法来确定某项支出是否获得最大社会收益,判定总收益是否大于总成本;对于一些难以准确测量的项目,如教育支出、医疗支出等,可采用最小成本法,或者更加复杂的测量方法,确定其效率,实现收益最大化或成本最小化。

(二) 公平原则

财政支出的公平原则主要体现在财政的收入再分配职能上。对于收入分配,要区分两个概念:一是初次分配,二是收入再分配。初次分配是市场的一种自发分配,每个人用自己拥有的生产要素去换取生产的成果,从而形成一种收入分配的格局。收入再分配是指政府通过其活动,对市场形成的收入分配格局进行的调整。它是政府在收入分配领域中所从事的活动。

公平原则是指通过财政支出提供劳务和补助所产生的利益在各个阶层的居民中的分配应达到公平状态,能恰当地符合各个阶层居民的需要。公平中的横向公平要求同等对待同一层次的居民;纵向公平要求差别对待不同层次的居民。

公平原则的具体体现是受益能力原则。公民的受益能力是同其收入水平相关的,收入水平越低,则补助对他产生的作用越大,就是受益能力越大,从全社会角度衡量效用就越大。因此,财政支出应对收入不超过规定水平的社会成员给予补助,收入越少,给予的补助就应越多。

根据受益能力原则,对于居民的生活状况有直接影响、直接享受具体利益的支出,特别是各类补助支出,可以使社会收入和财富分配有所改变,使政府较具体地实行公平原则。这类支出的目标就是使社会获得最大利益,要对居民中收入不超过规定水平者给予补助,收入越少,补助越多。原因是居民收入越少,补助金对其产生的效用就越大,社会总效应也越大。因此,凡符合补助条件的都要给予补助,其中情况相同的应给予同等补助,情况不同的应给予不同的补助。

需要指出的是,对于可以普遍享受利益的各种支出,如国防支出、司法支出、社会教育支出、公共卫生支出等,政府无法根据各类居民的受益能力做出安排。

三、财政支出的分类

(一) 按财政支出功能和支出经济分类

我国现行财政支出分类采用了国际通行做法^①,即同时使用支出功能分类方法和支出经济分类方法对财政支出进行分类。按财政支出功能分类,简单地讲,就是按政府主要职能活动分类。

按照财政支出功能的不同,财政支出可分为以下类别:

(1) 一般公共服务支出。一般公共服务支出是指政府用于提供基本公共管理与服务的支出。

(2) 外交支出。外交支出是指政府外交事务支出,包括用于外交行政管理、驻外机构、对外援助、国际组织、对外合作与交流等方面的支出。

(3) 国防支出。国防支出是指政府用于国防方面的支出,包括用于现役部队、预备役部队、民兵、国防科研事业、专项工程、国防动员等方面的支出。

(4) 公共安全支出。公共安全支出是指政府用于维护社会公共安全方面的支出,包括用于武装警察、国家安全、检察、法院、行政、监狱等方面的支出。

(5) 教育支出。教育支出是指政府教育事务支出,包括用于教育行政管理、学前教育、小学教育、初中教育、普通高中教育、普通高等教育、职业高中教育、高等职业教育、广播电视教育、留学生教育、特殊教育、干部继续教育、教育机关服务等方面的支出。

(6) 科学技术支出。科学技术支出是指用于科学技术方面的支出,包括用于科学技术管理事务、基础研究、应用研究、技术研究与开发、科技条件与服务、社会科学、科学技术普及、科技交流与合作等方面的支出。

(7) 文化教育与传媒支出。文化教育与传媒支出是指政府在文化、文物、体育、广播影视、新闻出版等方面的支出。

(8) 社会保障和就业支出。社会保障和就业支出是指政府在社会保障与就业方面的支出,包括用于社会保障和就业管理事务、民政管理事务、对社会保险基金的补助、补充全国社会保障基金、行政事业单位离退休、企业改革补助、就业补助、抚恤、退役安置、社会福利、残疾人事业、城市居民最低生活保障、其他城镇社会救济、农村社会救济、自然灾害生活救助等方面的支出。

除上述类别外,财政支出还包括用于医疗卫生、环境保护、城乡社区事务、农林水事务、交通运输、工业商业金融等事务的支出。

支出经济分类是按支出的经济性质和具体用途所做的分类。在支出功能分类明确反映政府职能活动的基础上,支出经济分类明确反映政府的钱究竟是怎么花出去的。支出经济分类与支出功能分类从不同侧面、以不同方式反映政府支出活动。我国支出经济分类科目设有 12 类,具体包括工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、对企事业单位的补贴、转移性支出、赠与、债务利息支出、债务还本支出、基本建设支出、其他资本性支出、贷款转贷及产权参股和其他支出。

支出功能分类、支出经济分类与部门分类编码和基本支出预算、项目支出预算相配合,在财

^① 自 2007 年起,我国政府收支分类采用新的收支分类方法,故 2006 年之前的财政数据和 2007 年之后的财政数据不具有直接可比性。

政信息管理系统的有力支持下,可对任何一项财政支出进行多维定位,清楚地说明政府的钱是怎么来的,干了什么事,最终用到了什么地方,为预算管理、统计分析、宏观决算和财政监督等提供全面、真实、准确的经济信息。

(二) 按财政支出的回报性分类

财政支出按其是否具有回报性,可以分为购买性支出和转移性支出。

1. 购买性支出

购买性支出又称消耗性支出,直接表现为政府购买商品和劳务,如国防支出、教育支出、政府各部门和机构的事业费、政府的投资等。这些项目的支出尽管用途不同,但都具有共同的特点,那就是政府在付出资金的同时相应地购买了商品和劳务,以便履行政府的各种职能。公共部门购买消费品和劳务的支出又分两种:一种是公共部门为提供公共商品或劳务所需的日常消耗,如支付公共部门工作人员的工薪而得到其劳动,购买必要的办公用品等满足公共部门活动的需求等;另一种是公共部门购买资本品支出,即购买公共部门在“生产”中必要的设备或设施,这种投资支出类似于市场机制领域的固定资本。

购买性支出的主要特点体现在以下三个方面:

(1) 政府是市场参与主体。政府如同企业和个人等其他市场经济主体一样,在购买性支出中从事的是等价交换的市场活动。

(2) 购买时等价公平交易。政府财政一手付出资金,另一手相应地收回商品和服务,并可以运用、消耗这些商品和服务用于履行政府的职能。

(3) 直接影响社会总需求。在购买性支出活动中,政府直接以商品和服务的需求者、购买者的身份出现在市场上,通过支出使政府掌握的公共资金与微观经济主体提供的商品和服务相交换,直接增加当期的社会购买力,并由政府直接占有商品和劳务,直接影响就业、生产和社会总需求。

2. 转移性支出

转移性支出是指对于养老金、补贴、公债利息、失业救济金等的政府转移支付。财政补贴支出、社会保障支出、债务还本付息支出等就属于财政转移支出。在这种再分配过程中,这些财政支出不表明公共部门耗用的经济资源,并不反映公共部门占用社会经济资源的要求,而是将这部分经济资源在社会成员中进行再分配,只表明公共部门其实仅发挥了一个中介人的作用。转移只是在社会不同个人之间进行资源再分配,这是从财政支出的结果上来考察的。从各级政府之间的关系来看,转移支出则是政府间的补助关系。财政职能是通过各级政府的活动得以实现的。各级政府都承担着相应的职责,同时承担着作为各级政府职责延伸的事业单位资金供应者的职责。这样,财政收支就在各级政府之间划分,然后各级政府对其相应的公共部门分配资金。

转移性支出的主要特点体现在以下三个方面:

(1) 政府的角色类似于慈善家。与私人慈善不同的是,政府资金来源于财政收入,而私人慈善家的收入主要是自己的收益。

(2) 资金的无偿性转移。政府在将财政资金转移给居民和其他受益者时并未得到任何补偿,只是价值单方面的转移。所以,政府只起中介人的作用,这一特征体现了收入再分配的作用。

(3) 直接影响居民收入。从财政支出对资源配置的影响来看,转移性支出与购买性支出不同,它并不形成新的社会产品价值,而只是把在市场经济中形成的收入分配格局重新加以调整,

不增加经济总量。由于它是政府的一种无偿性支出,因此,转移性支出的规模和对象不同,所形成的收入分配格局也就不同。

由此可见,从经济分析的意义来看,购买性支出和转移性支出对经济运行的影响是不同的。在财政支出规模一定的情况下,当购买性支出在财政支出总额中占有较大比例时,对经济运行的影响较大,执行资源配置的功能较强,这种经济效应主要体现为挤出效应和拉动效用;当转移性支出在财政支出总额中占有较大比例时,对收入分配的影响较大,执行收入再分配的功能较强,这种经济效应主要体现为收入效应和替代效应。因此,这种分类对研究财政支出对宏观经济运行的影响具有重要意义。

(三) 按财政支出目的分类

财政支出的直接目的是满足政府执行其职能的需要。尽管人们对政府职能的范围还存在许多争论,但一般认为,政府职能包括三个方面,即政治职能、经济职能和社会职能。与此相适应,财政支出可以分为维持性支出、经济性支出和社会性支出三类。

1. 维持性支出

维持性支出是指政府用于维持公共安全和宪法秩序方面的支出。它主要包括国防、行政管理 and 法律方面的支出。维持性支出所提供的公共商品和劳务具有两个特点:一是属于纯公共商品;二是属于国家和社会赖以正常运行所必需的商品,收入弹性较小。

2. 经济性支出

经济性支出是指政府为提高资源配置效率和保持经济稳定而用于经济发展方面的支出。它主要包括基础设施投资支出、国家物资储备支出、应用性科技支出和对生产活动的补贴支出等。经济性支出有两个特点:一是提供的不是纯公共商品,而是混合商品;二是支出的范围和规模取决于市场失灵的程度。

3. 社会性支出

社会性支出是政府为满足社会公众非物质需求而安排的用于教育、科学、文化、卫生、环境保护、社会保障等社会服务的事业性支出。社会性支出的特点也有两个:一是提供的对象有的是纯公共商品,有的是混合商品;二是这些物品需求的收入弹性较高。

按照这种标准对财政支出进行分类,可以揭示财政支出在保持社会稳定、促进经济发展和提高社会福利水平中的作用。财政作为一种以国家为主体的分配活动,其目的是实现国家的不同职能需要。

(四) 按财政支出的管理要求分类

按财政支出的管理要求不同,财政支出可分为预算内支出和预算外支出两类。

1. 预算内支出

预算内支出是指纳入政府预算管理的各项财政支出,即在法律或契约的有效期限内,政府必须按规定准时如数支付的支出。这类支出主要包括国家以法律形式确定的社会保障方面的支出、国家公债的还本付息支出、中央政府承担的对地方政府的财政补助、政府订立的购买合同中的按期支付、政府已投资开工的公共工程的连续投资等。

2. 预算外支出

预算外支出是指不纳入政府预算管理的各项财政支出,即不受现行法律和契约的限制,由政府根据每个财政年度内国家社会经济形势的变化和财政收入的情况灵活具体确定,然后由立

法机关审查批准的支出。由于制度和习惯的不同,在不同国家和同一国家的不同时期,政府预算外支出的范围是有差别的。

按照这种标准对财政支出进行分类,便于分析政府对其全部财政支出的控制程度,即哪些财政支出有伸缩的余地,可以由政府控制;哪些财政支出是已经确定的,政府无法控制。这样的分析有利于政府预算编制工作的顺利进行,有利于政府认识压缩财政支出的可能性及其带来的各方面的影响,有利于提醒政府在制订财政支出方案时应充分考虑该方案所包含的后期财政支出,有利于政府根据中长期国民经济和社会发展规划科学合理地制订中长期财政收支计划。

(五) 按财政支出的受益范围分类

按财政支出的受益范围不同,财政支出分为一般利益支出和特殊利益支出。

1. 一般利益支出

一般利益支出是全体社会成员均能享受其所提供的利益的支出。这类支出主要包括政府用于国防、外交、司法、环境保护、行政管理等方面的支出。由于这些支出具有共同消费或联合受益的特点,故每个社会成员的受益量不能分别估计,受益的成本不能分别核算。

2. 特殊利益支出

特殊利益支出是只有社会中的某些特定居民或企业能享受其所提供的利益的支出。这类支出主要包括政府用于教育、医疗卫生、居民补助、企业补助、公债等方面的支出。由于这些支出提供的利益仅由一部分社会成员享受,故每个社会成员受益的量可以分别估计,受益的成本可以分别核算。

按照这种标准对财政支出进行分类,便于分析不同社会成员对不同财政支出项目或同一财政支出项目的不同支出金额的偏好,有利于政府比较准确地把握财政支出决策过程中不同社会阶层或不同利益集团可能采取的态度,保证公共选择过程在充分展示社会成员个人偏好的前提下尽可能符合公众利益。

(六) 按财政支出产生效益的时间分类

按财政支出产生效益的时间不同,财政支出可分为经常性支出和资本性支出。

1. 经常性支出

经常性支出是维持政府部门的正常运转而进行的支出。例如,行政机关和事业单位的工资奖金、办公经费和业务费支出等。这类支出所产生的效益只对本期产生影响,支持行政事业单位的日常活动,为社会提供公共服务,其价值一次性地转变为这些活动和服务带来的效益。它是消费性的。也就是说,支出期之后其价值就不复存在,它所带来的效益仅限于本期。

2. 资本性支出

公共部门的有些支出的资金形成了某种形式的资产,这些资产会在未来的一段时期内发挥功能,这类支出被称为资本性支出。例如,各种基本建设支出、固定资产投资支出。资本性支出的价值会在资产的使用期内逐步地转变为社会效益。因此,它对公共部门及整个社会的发展具有十分重要的影响。

经常性支出与资本性支出的比例是研究公共部门支出结构的一个重要问题。经常性支出的不足会使得公共部门的正常运转发生困难,而忽视资本性支出又会使公共部门的发展和社会的长远利益受到影响。在公共部门收入既定的情况下,经常性支出与资本性支出有此消彼长的

关系,因而合理地安排经常性支出和资本性支出显得极为重要。

(七) 按价值构成分类

从社会总产品的价值构成来看,在扩大再生产的条件下,财政支出最终形成补偿性支出、积累性支出与消费性支出。^①

1. 补偿性支出

补偿性支出的一般意义是指为保证简单再生产过程的进行,对已损耗的劳动手段和劳动对象的补偿。补偿性支出是用于补偿生产过程中已消耗的生产资料方面的支出,在实际中通常是指对国家资产折旧的补偿。在整个财政支出中,补偿性支出所占的比重很低。在经济体制改革前,该项支出曾是我国财政支出的重要内容;在经济体制改革后,简单再生产范围内的支出项目已基本交由经济组织负责,财政用于补偿性支出的项目已大大减少。目前,属于补偿性支出的项目只剩下企业挖潜改造支出一项。实际上,政府的补偿性支出在不少国家都不同程度地存在着。最常见的是政府为加快本国经济的发展,收购未到期的设备以促使企业更新。这是政府着眼于国家的长期发展战略所采用的补偿性财政支出。因此,财政支出虽然来自国民收入并一般用于积累和消费两个方面,但政府也应在必要时安排一定数量的补偿性财政支出。

2. 积累性支出

积累性支出是直接用于社会扩大再生产的投资,是财政直接增加社会物质财富及国家物资储备的支出,对扩大生产流通规模和增加社会财富有重大意义。积累性支出主要有基本建设支出、流动资金支出、科技三项费用支出、国家物资储备支出、支援农业支出、地质勘探费支出,以及各项经济建设事业、城市维护和建设中增加固定资产部分的支出。在我国,财政多年来对这些项目的支出一直占财政支出的50%以上,是财政支出的主要部分。在发展中国家,特别是实行计划经济的国家,政府的积累性支出通常占有较大的比例,这使财政支出对国家经济的发展有很大影响,也比较容易产生较高的积累率,出现积累与消费比例失调的现象。而发达国家由于经济发展已有较高水平,并普遍实行市场经济制度;投资也主要由市场主体完成,因而积累性财政支出,特别是生产性的积累支出在政府财政支出中所占的比重较大,政府对经济发展的直接参与程度也很低。在我国,随着市场化程度的提高,市场主体会承担一部分原属政府支出的职能,积累性支出的比重将会有所下降。

3. 消费性支出

消费性支出主要是指财政为保证社会共同消费的实现所安排的支出。它既包括用于国防、行政、教科文卫、社会保障和社会福利等方面的支出,也包括非生产部门的个人消费支出。消费性支出在财政支出中占有重要的地位,是实现政府各项职能的主要支出形式。在现代实行市场经济的国家里,消费性支出在财政支出中所占的比重较高,政府作为公共部门的特征更为显著。政府主要发挥保证国家安全、建立必要的社会秩序、发展社会事业、提高大众福利的职能。而在许多发展中国家,由于积累性支出的比重较高,在经济发展水平较低的情况下,社会共同消费水平的提高将会因此受到一定的影响。

^① 马克思认为,社会总产品在价值构成上分为C、V、M三个部分。在简单再生产的情况下,社会总产品的最终使用可以分为补偿性支出(C)和消费性支出(V+M)两个部分;在扩大再生产的情况下,就是将社会总产品价值中M的一部分不用于消费,而是通过一个投资的过程形成积累。

将财政支出划分为补偿性支出、积累性支出和消费性支出三个部分,可以反映财政支出中的积累与消费的比例关系,并可据此研究财政支出对整个社会中积累与消费比例的影响。它有利于通过财政支出的调整促进合理的消费与积累比例的形成,为经济发展实现良性循环创造条件,为政府根据国家经济制度和经济发展阶段的变化制定本国经济发展战略和阶段性经济政策提供一定的依据。

(八) 国际分类方法

在国际上,从现有的分类方法来看,大体可以分为两类:一类是用于理论和经验分析的理论分类方法,另一类是编制国家预算的统计分类方法。从统计分类方法来看,国际货币基金组织(International Monetary Fund,IMF)将财政支出分为两大类,即职能分类和经济分类。这种分类方法是许多西方国家政府实行复式预算的重要理论依据。国际货币基金组织采用的财政支出分类法如表 2-1 所示。

表 2-1 国际货币基金组织采用的财政支出分类法

职能分类	经济分类
1. 一般公共服务	1. 雇员补偿
2. 国防	2. 商品和服务的使用
3. 公共秩序和安全	3. 固定资本消耗
4. 经济事务	4. 利息
5. 环境保护	5. 补贴
6. 住房和社区生活设施	6. 赠与
7. 医疗保健	7. 社会福利
8. 娱乐、文化和宗教事务	8. 其他
9. 教育	
10. 社会保护	

目前,世界银行采取的公共财政支出分类法与表 2-1 中 IMF 采用的分类法基本相同。依据世界银行的统计标准,各国政府支出按照职能用途可以划分为以下几个大类:

1. 国防开支

国防开支包括国防部门与其他部门所有用于维持武装部队、武装力量的费用,如购买军需品、军事设备,建造军事建筑,征兵以及训练的费用。另外,对外军事援助项目的支出也属于国防开支。

2. 教育开支

教育开支既包括供给、管理、监督和支持学龄前教育、小学、中等学校、大专院校、职业学校及其他培训机构的财政支出,也包括教育系统的一般行政管理费用、辅助性服务项目开支,以及从事教育系统的目标、组织、管理和方法等研究活动的经费。

3. 医疗卫生开支

医疗卫生开支包括医院、医疗中心、牙医中心以及以医疗为主的门诊所的财政支出,国家医疗卫生事业和医疗保险事业的开支,以及用于计划生育方面和预防疾病方面的开支。

4. 住房、环境、社会福利开支

住房、环境、社会福利开支主要包括政府提供不同住房,建设住房,以及维修住房的公共开支,用于社区发展和环境保护的开支,补偿病人和暂时伤残人员收入损失的开支,赡养老人、终生残疾者和救济失业者的开支和各类社会福利开支。

5. 经济活动服务费

经济活动服务费主要包括用于政府管理、支持经济社会的工商活动的支出,还包括为促进经济发展、增加就业机会的开支,以及补充地方政府财政收入、改变地区间不平衡发展的支出。此外,经济研究、贸易促进、地质勘探和管理特定工业部门的开支也属于经济活动服务费的范围。

6. 其他开支

其他开支主要包括一般公共服务开支、债务利息开支和其他未列入以上各项的开支。其中,一般公共服务开支与政府支出的相对比重有长期稳定的趋势,而债务利息开支与政府支出的相对比重则有持续上升的趋势。

第二节 财政支出的结构

一、财政支出结构的含义

财政支出结构是指财政资金用于行政各部门、国民经济和社会生活各方面的数量、比例及其相互关系。财政支出结构的实质是各类财政支出的分类组合与配置比例。人们通过分析财政支出结构可以看出政府的支出政策偏好。

从财政配置资源角度分析,财政支出结构反映了财政支出的基本内容及各类支出的相对重要性,体现了一定时期内国家的财政经济政策取向和政府财政活动的范围、支出责任和重点。对财政支出结构进行全面、系统分析的目的在于探索财政支出的内在联系及其规律性,分清主次和轻重缓急,合理安排财政资金,形成财政支出的最优结构,保证政府各部门、国民经济和社会生活各方面的资金需求,保证国家履行各项职能的资金需要,提高财政资金的使用效率。

从宏观经济运行角度分析,财政支出涉及社会生活的诸多方面,对经济运行有重要的影响。在市场经济条件下,生产要素的配置和调整主要通过市场进行,而财政分配则主要通过调整财政支出结构来发挥其宏观调控的作用,即通过调整财政支出结构来协调、引导、控制经济结构、产业结构、消费结构和社会结构,实现国家宏观调控目标。

财政支出结构建立在一定的财政支出分类之上。人们只有在一定的支出分类基础上才能对因此而形成的各项支出数额及其所形成的关系做出分析研究。研究目的不同,分类组合的标准就不同,财政支出结构也就不同。

二、影响财政支出结构的因素

财政支出结构受多种因素的影响,如政府职能、经济发展水平、社会经济发展政策、国际政治经济形势等。

（一）政府职能

在计划经济体制下,政府的职能比较多,既承担了社会共同需要方面的事务,也承担了大量竞争性、经营性等方面的事务,所以在财政支出结构上必然体现出浓厚的计划经济体制的特点,如经济建设支出投入的比例较大,增加了一些本应由市场去办的事务性支出。

在市场经济体制下,政府将主要精力用于弥补市场缺陷,着力于经济的宏观调控,所以在财政支出中,经济建设支出的比例就相对较小;同时,在经济建设中,用于基础设施、公用设施等投入的比例大,而几乎没有用于竞争性、营利性领域的支出。

（二）经济发展水平

经济决定财政。一方面,经济发展的水平决定财政收入及其供给水平;另一方面,财政支出的结构受到经济发展水平的影响。一定时期的经济发展水平决定着当时的社会需要水平及社会需要结构。在经济发展水平不高的情况下,财政供给水平和保障能力必然不高,财政支出结构也会相应体现出这一时期的特点。以我国为例,改革开放初期,政府可用财力捉襟见肘,面临很多的建设任务,人们的需求层次并不高,主要是衣食住行,财政支出明显偏向于经济建设,而用于国民福利的相对较少。随着经济的发展,国民收入的增加,人们需求层次提高,政府支出的结构发生了明显的变化,财政支出中用于医疗、教育、社会保障等的支出大幅增加。因而,财政支出结构能比较明显地反映出一个国家的经济发展水平。

（三）社会经济发展政策

财政支出反映着政府的活动范围和方向,反映着政府的政策取向。政府发展什么、控制什么、支持什么、限制什么,在财政支出结构中反映得十分清楚。因此,政府在一定时期的社会经济发展政策会直接影响财政支出结构的状况。1998—2003年,我国连续实施积极的财政政策。仅1998年与1999年两年的国债投资就达2100亿元,主要用于基础设施、公用设施的建设。进入21世纪,财政支出中用于民生的支出迅速增加,如新农村合作医疗在全国的推开、免费义务教育的实行、提高离退休人员的收入等政策的实施,使我国财政支出结构相应地发生了变化。

（四）国际政治经济形势

在当前世界政治多极化、经济一体化的大趋势下,一国政治经济及其政策受国际形势和环境的影响越来越大,几乎没有一个国家可以孤立地存在和发展,都必须通过不同的形式与国际社会发生这样或那样的联系。经济一体化使各国经济紧密联系并相互依赖。当今世界经济已进入一个新的历史发展阶段,发达国家和发展中国家的经济已经相互联系,相互融合。一个国家的经济状况对相关国家乃至整个世界都会产生影响。因此,各国经济发展不能不受到国际经济形势和政治形势的影响,各国制定本国经济政策与财政政策时也必须充分考虑到国际形势的因素,从而对财政支出的结构产生显著影响。

三、财政支出结构变化的理论模型和一般趋势

（一）财政支出结构变化的理论模型

马斯格雷夫和罗斯托根据经济发展阶段的不同需要,用经济发展阶段论来解释财政支出结构变化的原因。他们认为,在经济发展的不同阶段,财政支出结构也不尽相同。

在经济发展的早期阶段,由于交通、水利、电力、通信等基础设施落后,直接影响私人部门投

资的收益,间接影响整个经济的发展;经济基础设施的投资往往数量大、周期长、收益小,又具有较大的外部经济效益,私人部门不愿意投资或没有能力投资。因此,此类基础设施需要政府提供,为经济发展创造一个良好的投资环境。而且由于私人资本积累是有限的,无法提供所有产品,即使这些资本品的利益是内在的,不具有外部经济性,也要求通过政府预算提供,所以这一阶段公共资本的作用很大。因此,此阶段财政投资不仅提供公共商品,还提供部分私人商品,以弥补私人投资的不足。

当经济进入发展的中期,即“起飞”阶段,私人产业部门业已兴旺,资本存量不断扩增,私人企业和农业的资本份额增大,那些由政府提供的具有较大外部经济效益的基础设施已基本建成,对它们投资的增加也逐渐变缓了。此时,私人资本积累开始上升,公共积累支出的增长率就会下降,使公共积累支出在整个社会总积累支出中所占的比重下降。此时,政府的投资领域主要是公共商品和服务,政府投资逐渐从私人商品领域退出。

当经济进入“成熟”期,公共净投资的份额又会上升。这是因为随着人均收入进一步增长,人们对生活的质量提出了更高的要求,私人消费形式将发生变化,从而预算支出也要发生变化。例如,汽车的广泛拥有需要更为发达的交通设施。此外,对生活质量要求的提高也迫使政府进行更大规模的人力投资。因此,这一阶段对私人消费品的补偿性公共投资处在显著地位,从而使公共积累支出又出现较高的增长率。

总体来看,马斯格雷夫和罗斯托的模型实际上是关于公共支出的结构在长时期中的变化模型,可以称为公共支出增长的发展模型。在经济发展的早期阶段,对公共资本比例要求较高,而在“起飞”实现之后会暂时有所下降,当经济步入“成熟”阶段时又会上升。至于公共消费支出的增长变化,在经济发展的早期阶段,主要是满足人们的基本需要,如衣、食等消费,因而对公共消费支出要求不高;随着人均收入的增加,基本需要满足之后,私人对基本需要的支出比例将减少,对提高生活层次的消费支出将增加,资源更多地被用于满足发展需要,如教育、卫生、安全等的需要。由于这些消费项目都需要较大的公共消费支出作为补充,因此,公共消费支出占社会总消费支出的比重也就相应地提高。此外,伴随着经济的增长,将会出现日益复杂的社会经济组织,要求政府提供各种管理服务来协调和处理增长所引起的各种矛盾和问题。例如,交通、警力、控制污染、反托拉斯等需求的增加,将引起政府各种管理费支出的增加,从而导致整个社会公共消费支出的迅速增长。马斯格雷夫和罗斯托关于经济发展各阶段财政支出及其结构变化的独到见解,对分析一国财政支出增长状况,尤其是发展中国家的财政具有借鉴意义。

(二) 财政支出结构变化的一般趋势

1. 各国财政支出结构差异较大

(1) 国防支出占财政支出的比重在各国较大的差异,如表 2-2 所示。例如,2005 年国防支出占财政支出的比重在 10% 以上的国家有美国(10.76%)、也门(14.15%)、以色列(16.58%)和新加坡(31.06%),国防支出占财政支出的比重不足 5% 的国家主要有澳大利亚(4.49%)、芬兰(3.1%)、法国(3.4%)、德国(2.25%)、意大利(2.57%)、日本(1.82%)等,国防支出占财政支出的比重在 5%~10% 的国家有中国(5.29%)、俄罗斯(8.48%)和英国(5.55%)。国防支出最高的国家和国防支出最低的国家相差 29 个百分点。

对比各个国家的数据发现,从 2005 年以后,国防支出占财政支出的比重普遍呈现下降趋势。例如,中国的国防支出占财政支出的比重从 2005 年的 5.29% 下降到 2013 年的 4.31%;以

色列的国防支出占财政支出的比重从 2005 年的 16.58% 下降到 2013 年的 14.45%；俄罗斯的国防支出占财政支出的比重从 2005 年的 8.48% 下降到 2013 年的 5.86%；美国的国防支出也略有下降，从 2005 年的 10.76% 下降到 2013 年的 9.78%。各国国防支出的变动主要与国际或地区政治、军事关系变化有关。21 世纪，伴随着国际恐怖主义蔓延，一些国家的国防支出相应有所提高。

表 2-2 部分国家的国防支出占财政支出的比重

国 家	2005 年 /%	2006 年 /%	2007 年 /%	2008 年 /%	2009 年 /%	2010 年 /%	2011 年 /%	2012 年 /%	2013 年 /%
澳大利亚	4.49	4.67	4.84	4.59	4.74	4.8	4.46	4.32	3.73
中国	5.29	5.24	4.11	5.2	5.16	4.74	4.63	4.4	4.31
芬兰	3.1	2.95	2.9	2.98	2.91	2.75	2.51	2.64	2.56
法国	3.4	3.4	3.31	3.25	3.32	3.3	3.19	3.17	3.09
德国	2.25	2.31	2.19	2.29	2.38	2.3	2.4	2.47	2.38
印度尼西亚				0.87	1.29	1.55	4.01	3.85	4.89
意大利	2.57	2.45	2.47	2.64	2.79	2.65	2.72	2.5	2.32
以色列	16.58	17.33	16.64	16.26	15.33	15.23	15.08	14.76	14.45
日本	1.82	1.82	1.81	1.77	1.64	1.55	1.6	1.62	1.6
俄罗斯	8.48	8.01		5.11	7.71	8.26	7.49	7.3	5.86
新加坡	31.06	29.1	27.99	24.69	23.82	24.45	22.9	24.85	22.98
南非	4.83			4.71				2.33	2.31
瑞典	3.14	3.2	3.1	2.93	2.79	2.96	2.86	2.72	2.8
土耳其				4.47	4.33	4.11	4.03	4.15	4.06
美国	10.76	10.82	10.68	10.99	10.77	10.98	10.86	10.56	9.78
乌克兰	2.64	2.28	3.04	2.72	2.19	2.17	2.25	2.13	2.13
英国	5.55	5.54	5.28	5.28	5.27	5.37	5.4	5.17	5.04
也门	14.15	15.84	15.73	13.34	15.78	15.21	13.96	11.72	

注：资料来源于 IMF 发布的《政府财政统计年鉴(2015)》。

(2) 在教育支出方面，各国也存在着较大差异，如表 2-3 所示。2005 年教育支出占财政支出的比重超过 15% 的国家主要有新加坡(21.61%)、南非(18.08%)和美国(17.05%)；而不足 10% 的国家主要有中国(9.5%)、德国(8.84%)和日本(7.1%)；处于 10%~15% 的有英国(13.52%)、瑞典(12.73%)和以色列(13.46%)等。从各个国家的纵向数据看，中国的教育支出增长较快，从 2005 年的 9.5% 增加到了 2013 年的 13.32%，德国、印度尼西亚、以色列等教育支出所占的比重略有增加，澳大利亚、芬兰、法国、日本、俄罗斯和美国等国家的教育支出所占的比重稍有下降但趋于稳定。一般来说，发展中国家的教育支出占财政支出的比重通常在 10% 与 15% 之间变动，发达国家则显得比较稳定。

表 2-3 部分国家的教育支出占财政支出的比重

国 家	2005 年 /%	2006 年 /%	2007 年 /%	2008 年 /%	2009 年 /%	2010 年 /%	2011 年 /%	2012 年 /%	2013 年 /%
澳大利亚	14.79	14.76	14.28	14.24	13.95	16.08	16.19	14.42	14.32
中国	9.5	9.32	8.42	14.3	13.51	13.55	13.08	14.41	13.32
芬兰	12.41	12.37	12.36	12.1	11.88	12.01	11.89	11.47	11.21
法国	10.4	10.4	10.13	10.15	9.97	9.98	9.8	9.65	9.65
德国	8.84	8.98	9.11	8.99	9.06	9.23	9.56	9.59	9.64
印度尼西亚				11.45	16.16	18.01	18.55	16.97	16.3
意大利	9.58	9.35	9.65	9.13	8.96	8.76	8.31	8	8.04
以色列	13.46	13.44	14.13	14.79	14.79	14.35	14.57	15.08	15.56
日本	7.1	7.14	7.27	7.04	6.69	6.57	6.31	6.3	6.34
俄罗斯	11.22	12.15		9.31	10.03	9.77	9.63	9.5	10
新加坡	21.61	19.94	20.82	18.65	18.33	21.02	20.84	21.33	21.96
南非	18.08	19.02		18.55				13.95	13.28
瑞典	12.73	12.81	12.72	12.84	12.86	12.74	12.78	12.67	12.59
土耳其				10.06	9.83	10.57	11.33	11.93	10.86
美国	17.05	17.21	17.09	16.6	16.03	15.95	15.93	16	16.07
乌克兰	13.73	13.69	14.01	14.14	15.13	15.23	14.64	14.93	15.14
英国	13.52	13.91	13.84	13.2	13.27	13.47	12.86	12.32	11.99

注:资料来源于 IMF 发布的《政府财政统计年鉴(2015)》。

(3) 各国的医疗保健支出占财政支出的比重的差异比较大,如表 2-4 所示。在发达国家,医疗保健支出占财政支出的比重较高,平均超过 10%,而澳大利亚、英国、美国等则达到 15%以上,美国从 2006 年开始超过 20%。该指标在发展中国家普遍偏低,大部分国家在 10%以下,还有少数国家甚至不到 3%。俄罗斯、南非的医疗保健支出所占的比重呈下降趋势,中国的医疗保健支出所占的比重从 2005 年的 2.53%增加到 2013 年的 3.05%,仍处在比较低的水平。新加坡、日本、英国等国家也呈现出渐进增长趋势。

表 2-4 部分国家的医疗保健支出占财政支出的比重

国 家	2005 年 /%	2006 年 /%	2007 年 /%	2008 年 /%	2009 年 /%	2010 年 /%	2011 年 /%	2012 年 /%	2013 年 /%
澳大利亚	17.93	18.03	17.92	18.28	17.54	17.78	18.4	18.84	18.38
中国	2.53	2.51	2.39	3.83	4.41	4.51	3.35	3.1	3.05
芬兰	13.75	14.13	14.11	14.43	14.36	14.36	14.41	14.6	14.45
法国	14.44	14.38	14.23	14.01	13.96	14.08	14.2	14.14	14.15
德国	14.1	14.36	14.78	14.79	14.97	14.76	15.26	15.44	15.86
印度尼西亚				5.92	6.08	5.09	4.46	4.37	4.46
意大利	14.49	14.52	14.33	14.7	14.62	14.88	14.54	14.16	14.08
以色列	11.35	11.36	11.52	11.8	11.9	12.3	12.36	12.31	12.5
日本	12.37	12.44	12.8	12.67	12.25	12.77	12.82	13.1	13.03

续表

国 家	2005 年 /%	2006 年 /%	2007 年 /%	2008 年 /%	2009 年 /%	2010 年 /%	2011 年 /%	2012 年 /%	2013 年 /%
俄罗斯	12.34	12.72		9.6	10.59	10.64	9.4	8.38	8.1
新加坡	5.82	5.74	6.04	6.15	7.72	8.13	7.89	9.88	11.01
南非	10.56	11.1		11.36				8.59	8.29
瑞典	12.34	12.46	12.81	13.07	13.29	13.21	13.5	13.38	13.33
土耳其				10.97	13.32	12.85	12.42	11.38	11.83
美国	19.79	20.39	20.71	20.2	20.27	20.54	20.95	21.63	22.27
乌克兰	8.75	8.62	9.05	8.07	8.59	8.8	8.45	8.8	9.12
英国	15.42	15.78	15.8	15.39	16.07	16.05	16.16	16.07	16.7
也门	4.34	4.15	3.42	3.15	4.1	3.68	6	4.62	

注:资料来源于 IMF 发布的《政府财政统计年鉴(2015)》。

(4) 各国的社会保护支出占财政支出的比重的差异较大,如表 2-5 所示。在高收入国家(芬兰、法国、德国、乌克兰和瑞典)这一比重一般达到 40%以上;日本和英国在 2013 年均达到了 30%以上;中国、新加坡、也门的社会保护支出增长迅速,中国从 2005 年的 8.26%增加到了 2013 年的 25.93%,新加坡从 2005 年的 2.03%增加到了 2013 年的 10.54%,也门从 2005 年的 0.28%增加到了 2012 年的 20.34%。这类支出无论在发达国家,还是在发展中国家,都具有几乎相同的特点:随国民收入扩大出现明显上升且带有不同程度的刚性——政府根据国民收入下降做反向调节比较困难。

表 2-5 部分国家的社会保护支出占财政支出的比重

国 家	2005 年 /%	2006 年 /%	2007 年 /%	2008 年 /%	2009 年 /%	2010 年 /%	2011 年 /%	2012 年 /%	2013 年 /%
澳大利亚	28.02	27.48	27.14	26.83	29.44	24.76	25.5	25.79	26.47
中国	8.26	17.14	12.94	18.33	19.65	19.71	24.02	25.11	25.93
芬兰	40.97	40.85	40.89	40.18	41.39	41.62	41.62	42.32	43.13
法国	40.21	41.02	41.39	41.16	41.7	41.87	42.36	42.55	42.93
德国	44.73	44.4	43.81	42.81	43.28	42.18	42.11	42.33	42.35
印度尼西亚				0.76	2.23	0.81	0.8	0.86	1.49
意大利	36.82	36.52	37.47	37.86	38.73	39.8	40.25	40.3	41.19
以色列	23.94	24.55	25.12	25.42	27.12	26.66	26.54	26.62	26.72
日本	29.33	29.82	31	30.94	30.55	31.66	31.58	31.79	31.57
俄罗斯	27.53	26		21.01	24.85	31.56	28.49	29.64	30.69
新加坡	2.03	8.07	4.07	12.26	12.49	7.73	10.73	13.24	10.54
南非	13.9	13.86		12.62				8.8	8.84
瑞典	42.61	42.16	41.37	40.62	41.71	41.15	40.35	40.89	41.35
土耳其				29.41	31.17	30.56	32.06	33.58	33.71
美国	18.54	18.51	18.16	19.61	20.13	21.05	20.67	20.46	20.93

续表

国 家	2005 年 /%	2006 年 /%	2007 年 /%	2008 年 /%	2009 年 /%	2010 年 /%	2011 年 /%	2012 年 /%	2013 年 /%
乌克兰	46.27	44.69	42.89	44.83	47.67	47.19	30.04	46.03	47.98
英国	35.77	34.7	34.79	33.23	34.9	35.58	36.53	37.11	37.2
也门	0.28	0.28	0.24	0.23	2.62	2.38	17.66	20.34	

注:资料来源于 IMF 发布的《政府财政统计年鉴(2015)》。

(5) 各国经济事务支出占财政支出的比重的差异较大,如表 2-6 所示。这一比重在发展中国家通常较高,一般高达 20%,少数国家达到或者超过 30%,如 2005 年的中国、也门。此类支出在发达国家偏低,一般低于 10%。

表 2-6 部分国家的经济事务支出占财政支出的比重

国 家	2005 年 /%	2006 年 /%	2007 年 /%	2008 年 /%	2009 年 /%	2010 年 /%	2011 年 /%	2012 年 /%	2013 年 /%
澳大利亚	11.91	12.1	12.29	12.91	12.57	13.19	12.05	12.44	10.99
中国	37.78	37.68	45.17	30.93	31.65	32.14	29.78	28.31	28.42
芬兰	9.46	9.5	9.31	9.51	9.01	8.85	8.75	8.53	8.17
法国	8.7	8.54	8.16	8.46	8.68	9	8.52	8.8	8.65
德国	7.98	7.75	7.62	8.28	8.5	10.22	8.2	8.24	7.97
印度尼西亚				7.91	10.28	8.18	10.1	10.13	9.41
意大利	8.92	10.65	8.93	8.4	9.12	8.35	8.5	8.16	8.18
以色列	5.13	6.36	6.08	6.06	6.13	5.96	6	6.08	6.66
日本	8.06	7.77	7.51	8.44	8.04	7.19	7.33	7.45	7.66
俄罗斯	11.08	6.76		9.3	9.91	9.28	9.88	9.04	9.44
新加坡	11.58	10.64	9.81	12.43	16.29	14.66	15.43	7.19	11.48
南非	14.46	17.65		21.72				13.18	12.81
瑞典	7.92	7.7	7.87	8.32	8.55	8.67	8.51	8.72	8.28
土耳其				11.38	10.41	12.3	11.84	12.68	10.99
美国	10.03	9.65	9.75	10.3	9.77	9.31	9.11	9.07	9.06
乌克兰	10.86	11.25	13.54	12.06	8.95	8.48	9.82	9.14	7.06
英国	7.24	7.16	7.05	11.02	8.98	6.88	6.27	7.56	6.78
也门	31.94	27.06	27.31	37.14	27.16	31.88	15.46	14.78	

注:资料来源于 IMF 发布的《政府财政统计年鉴(2015)》。

(6) 其他开支主要包括一般公共服务开支、债务利息开支和其他未列入以上各项的开支。其中,一般公共服务开支占财政支出的比重有长期稳定的趋势,而债务利息开支占财政支出的比重则有持续上升的趋势。这种情况与各国政府为实现物价稳定、充分就业、经济增长等社会经济目标,长期推行审慎财政政策有直接关系。这种财政政策虽然能够在宏观经济调控中发挥重要作用,但它也因此造成财政赤字不断增加,相应的政府内外债务不断增加,进而导致政府债

务利息持续上升。

部分国家的一般公共服务支出占财政支出的比重如表 2-7 所示。

表 2-7 部分国家的一般公共服务支出占财政支出的比重

国 家	2005 年 /%	2006 年 /%	2007 年 /%	2008 年 /%	2009 年 /%	2010 年 /%	2011 年 /%	2012 年 /%	2013 年 /%
澳大利亚	11.72	11.48	11.56	11.11	10.23	11.2	12.03	12.71	12.03
中国	25.74	18.2	9.44	11.26	10.27	9.94	9.97	9.75	9.47
芬兰	14.32	14.23	14.25	14.47	14.17	14.06	14.72	14.6	14.41
法国	14.01	13.11	13.64	13.61	12.61	12.02	12.21	12.03	11.88
德国	13.59	13.69	14.14	14.75	13.74	13.77	14.8	14.39	14.23
印度尼西亚			61.53	52.24	55.77	51.52	52.87	51.18	
意大利	18.51	17.74	18.32	18.57	16.77	16.69	17.42	18.32	17.61
以色列	20.21	17.65	17.02	16.04	15.11	15.74	15.45	15.28	14.41
日本	9.49	9.42	9.47	9.24	8.5	8.58	7.97	7.84	7.84
俄罗斯	11.01	14.63		31.24	24.56	18.62	22.89	23.84	22.56
新加坡	9.66	10.08	12.37	11.84	7.56	7.35	6.08	7.12	7.37
南非	21.47	13.93	47.19	10.2				37.93	37.67
瑞典	14.72	15.06	15.45	15.42	13.99	14.44	15.13	14.85	14.86
土耳其			22.32	20.44	18.33	16.26	14.04	17.39	
美国	15.02	15.11	15.17	14.01	13.75	13.79	14.36	14.5	14.34
乌克兰	7.7	8.19	7.66	7.42	7.76	8.82	25.29	7.82	9.25
英国	10.75	10.74	10.73	10.18	9.36	11.23	12.09	11.5	12.54
也门	15.65	19.37	24.02	20.33	18.17	18.32	15.65	23.29	

注:资料来源于 IMF 发布的《政府财政统计年鉴(2015)》。

2. 经济建设性支出下降,转移性支出增加

在经济发展的早期阶段,由于公共商品尤其是经济发展所必需的社会基础设施(如公路、铁路、桥梁等)供给不足,政府公共投资往往在社会总投资中占有较高的比例,因而此时经济建设性支出在财政支出中占较高的比例。随着经济的发展,社会基础设施的供求趋于平衡,经济建设性支出在财政支出中所占的比例逐渐下降。

在发达国家(如法国、美国、英国等)的财政支出结构中,用于经济建设方面的支出所占的比例一般较低;而发展中国家(如中国、菲律宾、泰国、墨西哥等)在经济建设方面的支出所占的比例要比发达国家高一些。

2005 年和 2013 年部分国家经济建设性支出占财政支出的比重如表 2-8 所示。

表 2-8 2005 年和 2013 年部分国家经济建设性支出占财政支出的比重

比 重	国 家	
	2005 年	2013 年
5%~10%	芬兰、法国、意大利、以色列、日本、瑞典、英国等	芬兰、法国、德国、印度尼西亚、意大利、以色列、日本、瑞典、美国、乌克兰、英国等
10%~15%	澳大利亚、俄罗斯、南非、新加坡、美国、乌克兰等	澳大利亚、新加坡、南非、土耳其
15%~30%		中国
30%以上	中国、也门	

注：根据 IMF 发布的《政府财政统计年鉴(2015)》整理得出。

一般来说,在经济发达国家,政府较少直接参与社会生产活动,财政收入也比较宽裕,财政职能侧重于收入分配和经济稳定,因而转移性支出或相当于转移性支出部分占财政支出的比重相对较大,而购买性支出所占比重相对小些;在发展中国家,政府较多地直接参与社会生产活动,财政收入又相对缺乏,购买性支出或相当于购买性支出部分占财政支出的比重明显较高,而转移性支出所占的比重较低。

部分国家购买性支出和转移性支出占财政支出的比重如表 2-9 所示。主要发达国家具有收入分配性质的财政支出占政府总支出的比重如表 2-10 所示。

表 2-9 部分国家购买性支出和转移性支出占财政支出的比重

国 家	财政支出	2009 年 /%	2010 年 /%	2011 年 /%	2012 年 /%	2013 年 /%
澳大利亚	购买性支出	33.85	35.74	34.96	36.49	33.61
	转移性支出	66.15	64.26	65.04	63.51	63.19
中国	购买性支出	54.18	53.99	51.25	49.07	48.71
	转移性支出	45.82	46.01	48.75	50.93	51.29
芬兰	购买性支出	29.31	28.88	28.94	28.7	27.98
	转移性支出	70.69	71.12	71.06	71.3	72.02
南非	购买性支出	0	0	0	61.09	61.9
	转移性支出	0	0	0	38.91	38.1
瑞典	购买性支出	28.58	29.38	29.81	29.61	29.2
	转移性支出	71.42	70.62	70.19	70.39	70.8
美国	购买性支出	39.8	39.43	39.71	39.53	38.59
	转移性支出	60.2	60.57	60.29	60.47	61.41
英国	购买性支出	31.06	30.73	30.71	30.94	30.95
	转移性支出	68.94	69.27	69.29	69.06	69.05

注：根据 IMF 发布的《政府财政统计年鉴(2015)》整理得出。

表 2-10 主要发达国家具有收入分配性质的财政支出占政府总支出的比重

国 家	教育开支/%				医疗保健开支/%				社会保护支出/%			
	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
英国	13.47	12.86	12.32	11.99	16.05	16.16	16.07	16.7	35.58	36.53	37.11	37.2
法国	9.98	9.8	9.65	9.65	14.08	14.2	14.14	14.15	41.87	42.36	42.55	42.93
德国	9.23	9.56	9.59	9.64	14.76	15.26	15.44	15.86	42.18	42.11	42.33	42.35
美国	15.95	15.93	16	16.07	20.54	20.95	21.63	22.27	21.05	20.67	20.46	20.93
瑞典	12.74	12.78	12.67	12.59	13.21	13.5	13.38	13.33	41.15	40.35	40.89	41.35

注:根据 IMF 发布的《政府财政统计年鉴(2015)》整理得出。



2017 年我国财政支出结构

根据《中华人民共和国 2016 年全国预算执行情况 2017 年全国预算(草案)》,2017 年我国财政支出安排如下:

1. 一般公共预算

中央一般公共预算支出包括中央本级支出、对地方税收返还、对地方转移支付和中央预备费。

(1) 中央本级支出 29 595 亿元,增长 6.5%,比 2016 年预算增幅(7%)降低 0.5 个百分点。

(2) 对地方税收返还 9 138 亿元。其中,增值税返还 7 036.43 亿元,消费税返还 1 010.92 亿元,所得税基数返还 910.19 亿元,成品油税费改革税收返还 1 531.1 亿元,同时地方按规定上解的收入冲抵部分税收返还。

(3) 对地方转移支付 56 512 亿元,增长 7%,比 2016 年预算增幅(5.6%)提高 1.4 个百分点,主要是增加均衡性转移支付和困难地区财力补助,以及支持地方加大补短板投入。其中,一般性转移支付 35 030.49 亿元,增长 9.5%;专项转移支付 21 481.51 亿元,增长 3.1%。一般性转移支付中,均衡性转移支付 22 308.83 亿元,增长 8%;老少边穷地区转移支付 1 832.9 亿元,增长 19%。继续保障农业、教育、社保、医疗、就业、生态环保、住房保障等重点领域的专项转移支付;进一步清理规范专项转移支付,对部分项目进行归并重组,适当压减部分项目数额。

(4) 中央预备费 500 亿元,与 2016 年预算持平。预备费执行中视情况分别计入中央本级支出和对地方转移支付。

地方一般公共预算支出 164 768 亿元,比上年执行数(扣除使用结转结余及调入资金)增长 6.2%。地方财政赤字 8 300 亿元,比 2016 年增加 500 亿元,通过发行地方政府一般债券弥补。地方政府一般债务余额限额 115 489.22 亿元。

汇总中央和地方预算,全国一般公共预算支出 194 863 亿元,比上年执行数(扣除地方使用结转结余及调入资金)增长 6.5%。

2. 政府性基金预算

中央政府性基金支出 4 004.99 亿元,增长 19.2%,主要是使用上年结转资金增加较多。其中,中央本级支出 2 881.14 亿元,增长 14.5%;对地方转移支付 1 123.85 亿元,增

长 33%。

地方政府性基金相关支出 52 592.02 亿元。其中,国有土地使用权出让收入相关支出 46 468.72 亿元,增长 23.4%。地方政府专项债务余额限额 72 685.08 亿元。

汇总中央和地方预算,全国政府性基金相关支出 55 473.16 亿元,增长 21.3%。

3. 国有资本经营预算

2017 年进一步健全国有资本经营预算制度,优化支出结构。中央企业国有资本收益收取比例暂保持不变,将中央国有资本经营预算调入一般公共预算统筹使用的比例由 19%提高至 22%。中央国有资本经营预算支出主要用于推进供给侧结构性改革、解决国有企业历史遗留问题、加快深化国企改革等方面。

中央国有资本经营预算支出 1 161.03 亿元,下降 20%,主要是使用上年结转资金减少较多。其中,中央本级支出 1 047.03 亿元,增长 11.7%;对地方转移支付 114 亿元,下降 77.8%。向一般公共预算调出 257 亿元,增长 4.5%。

地方国有资本经营预算支出 914.3 亿元,下降 25.9%。向一般公共预算调出 248 亿元。

汇总中央和地方预算,全国国有资本经营预算支出 1 961.33 亿元,下降 9.7%。向一般公共预算调出 505 亿元。

4. 社会保险基金预算

全国社会保险基金支出 48 450.5 亿元,增长 10.3%。

第三节 财政支出的规模

一、财政支出规模的概念和度量

(一) 财政支出规模的概念

财政支出规模是指财政支出总量的货币表现,即一定财政年度内通过预算安排的财政支出总额。财政支出规模是衡量一定时期内政府支配社会资源的数量、提供公共商品的数量、满足社会公共需求的能力的重要指标。财政支出规模体现了政府在市场经济中进行国民收入分配与再分配的规模,反映了政府活动的范围和内容,以及政府介入经济运行的规模和程度。

人们可以从广义和狭义两个方面来理解财政支出规模。狭义的财政支出规模是指政府预算中财政支出的规模,反映着某一年度内政府通过预算形成的财政支出规模。广义的财政支出规模是指某一财政年度内通过政府安排的用于社会公共需求方面的所有支出,即除狭义上的财政支出外还包括预算外支出等。目前,在进行财政支出规模的国际比较时,我国多数学者是以我国预算内财政支出(狭义的财政支出规模)进行比较的。

(二) 财政支出规模的度量

1. 绝对量指标

绝对量指标是用一定的货币量来表示财政支出规模,是一个国家财政支出的绝对规模,也就是一个国家在一定时期(通常为一个财政年度)内财政支出的货币价值总额。度量绝对量的

指标主要有按当期价格计算的财政支出和按不变价格计算的财政支出。

财政支出规模绝对量的度量可以直观地反映一个国家一定时期内财政支出的规模,是政府编制财政预算和控制财政支出的重要指标之一。从财政支出规模的发展趋势来看,财政支出的绝对规模是不断增长的,但经济中的另一些因素也是不断增长的,如价格、居民收入、人口和总产量等。因此,只度量财政支出的绝对规模还不足以说明问题,更重要的是要测量财政支出的相对规模。

2. 相对量指标

相对量指标是用财政支出占国内生产总值的比重或财政支出占国民生产总值的比重来表示财政支出规模。相对量指标测量财政支出规模,便于进行纵向比较和横向比较,即可以对一个国家不同时期的财政支出规模进行比较分析或对不同国家的财政支出规模进行比较分析。从衡量政府财政收支规模的角度来说,财政收入占国内生产总值的比重和财政支出占国内生产总值的比重都可作为衡量指标。但是,财政支出占国内生产总值的比重更能反映实际情况。主要原因如下:

(1) 财政支出表现为财政对国内生产总值的实际使用和支配的规模,而财政收入只是表示财政可能使用和支配的规模,常常并不代表实际发生的规模。

(2) 财政收入反映的是财政参与国内生产总值分配过程的活动,财政支出反映的则是财政参与国内生产总值使用过程的活动。从社会再生产过程来看,财政支出通过它的规模和结构实现对资源的配置,直接影响社会再生产的规模和结构。

(3) 尽管财政收入和财政支出都体现了财政对宏观经济运行的调控,但后者更能全面、准确地反映财政对宏观经济运行的调控能力。因为财政的资源配置、收入分配和经济稳定与发展的职能都是更直接地通过财政支出执行的。

3. 衡量财政支出规模变化的指标

衡量财政支出规模变化的指标有财政支出增长率、财政支出的弹性系数和财政支出的边际倾向等。

(1) 财政支出增长率。财政支出增长率是指当年财政支出比上年同期财政支出增长的百分比,即所谓同比增长率。财政支出增长率用公式表示为

$$F = \frac{G_N - G_{N-1}}{G_{N-1}} \times 100\%$$

式中, G_N 表示第 N 年的财政支出, G_{N-1} 表示第 $N-1$ 年的财政支出。

(2) 财政支出的弹性系数。财政支出的弹性系数是指财政支出增长率与 GDP 增长率之比。若弹性系数大于 1,则表明财政支出增长速度快于 GDP 增长速度;若弹性系数小于 1,则表明财政支出增长速度慢于 GDP 增长速度;若弹性系数等于 1,则表明财政支出增长速度等于 GDP 增长速度。财政支出的弹性系数用公式表示为

$$E_g = \frac{\frac{G_N - G_{N-1}}{G_{N-1}}}{\frac{GDP_N - GDP_{N-1}}{GDP_{N-1}}}$$

(3) 财政支出的边际倾向。财政支出的边际倾向是指财政支出增加额占 GDP 增加额的比例,即 GDP 每增加一个单位,财政支出相应增加多少。财政支出的边际倾向用公式表示为

$$M_g = \frac{G_N - G_{N-1}}{GDP_N - GDP_{N-1}}$$

二、财政支出规模变化的一般趋势

从各国财政支出的变化情况看,各国财政支出规模普遍呈现出一种不断增长的趋势。

在自由资本主义时期,国家的职能基本上限于维护社会秩序和保卫国家安全。但是,1929—1933 年世界经济危机以后,政府加强了对经济的干预;同时,为了防止社会动荡,不得不为公众提供基本的社会保障,政府的活动范围不断扩大。再加上各国国民收入不断增长,筹集财政收入的措施不断加强,以及发行公债弥补支出不足的手段的运用成为可能,各国财政支出明显表现出日益增长的趋势。

20 世纪,主要发达国家财政支出的绝对规模和相对规模都大幅度上升。英国 1900 年的财政支出为 2.8 亿英镑,1995 年为 2 927 亿英镑,财政支出占 GDP 的比重由 1990 年的 14.4%上升到了 1998 年的 40.2%;加拿大财政支出占 GDP 的比重从 1900 年的 5%上升到了 1998 年的 42.1%。在 1950—1980 年的 31 年间,美国财政支出由 426 亿美元增至 6 018 亿美元,增长了 13 倍多;英国财政支出由 32.79 亿英镑增至 863.95 亿英镑,增长了 25 倍多;法国财政支出由 274 亿法郎增至 11 129 亿法郎,增长了 39 倍多;瑞典财政支出由 53.4 亿克朗增至 2 087.9 亿克朗,增长了 38 倍;苏联财政支出由 413 亿卢布增至 2 946 亿卢布,增长了 6 倍多。日本财政支出由 1950 年的 6 000 亿日元增至 1979 年的 30 920 亿日元,增长了 4 倍多;联邦德国财政支出由 1955 年的 242 亿马克增至 1980 年的 4 475 亿马克,增长了 17 倍多^①。

21 世纪,各国财政支出的绝对规模和相对规模仍然呈上升趋势,如表 2-11 所示。对于财政支出占 GDP 的比重,澳大利亚从 2000 年的 33.07%上升到了 2014 年的 36.6%,中国从 2004 年的 25.17%上升到了 2012 年的 29.26%,丹麦从 2000 年的 52.69%上升到了 2012 年的 58.81%,法国从 2000 年的 51.09%上升到了 2012 年的 56.81%,俄罗斯从 2000 年的 37.47%上升到了 2012 年的 42.15%,美国从 2000 年的 33.72%上升到了 2014 年的 38.07%。发达国家的财政支出占 GDP 的比重大多高于发展中国家和新兴经济体。

表 2-11 部分国家财政支出占 GDP 的比重 单位:%

国 家	2000 年	2002 年	2004 年	2006 年	2008 年	2010 年	2012 年	2014 年
澳大利亚	33.07	34.15	33.71	33.14	32.61	36.23	36.54	36.6
中国			25.17	32.21	27.86	27.11	29.26	
丹麦	52.69	53.21	53.02	49.82	50.52	57.06	58.81	
法国	51.09	52.26	52.6	52.45	53.03	56.48	56.81	
芬兰	48.01	48.52	49.31	48.34	48.26	54.77	56.14	
德国	44.76	47.26	46.29	44.69	43.62	47.27	44.45	44.39
印度尼西亚					18.18	18.45	19.6	
以色列	49.74	49.85	45.74	42.61	42	40.88	41.06	
意大利	45.48	46.77	46.82	47.61	47.81	49.85	50.76	51.14
日本	37.95	37.49	47.73	46.51	55.46	56.54	56.64	

^① 杨艳琳. 现代财政与金融教程[M]. 北京:首都经济贸易大学出版社,2003.

续表

国 家	2000 年	2002 年	2004 年	2006 年	2008 年	2010 年	2012 年	2014 年
俄罗斯	37.47	38.2	31.58	40.86	46.93	41.78	42.15	
新加坡	18.38	17.95	15.73	13.98	16.33	14.13	13.11	15.16
瑞典	53.59	54.24	52.78	51.35	50.34	51.17	51.67	51.8
土耳其					40.48	35.79	37.71	
美国	33.72	36.06	36.35	36.19	39.47	42.94	40.02	38.07
英国	37.94	40.13	42.28	42.98	46.6	48.64	46.97	
乌克兰	36.3	38.7	43.52	41.51	46.61	45.34	47.57	
也门		28.81	30.25	34	31.63	27.08		

注：根据 IMF 发布的《政府财政统计年鉴(2015)》整理得出。

三、财政支出规模增长理论

(一) 瓦格纳的政府活动扩张法则

德国的阿道夫·瓦格纳在考察了当时欧洲国家、日本、美国的公共支出记载后,发现政府职能不断扩大及政府活动持续增加的规律,并将这一发现命名为“政府活动扩张法则”。其基本内容可以概括如下:财政支出的增长幅度大于经济增长幅度,是一种必然趋势;政府消费性支出占国民所得的比例是不断增加的;随着经济发展和人均所得上升,公共部门的活动将越来越重要,财政支出也就逐渐增加。

产生这样结果的原因是政治因素和经济因素综合影响。具体影响过程如下:

(1) 政治因素,也就是政府活动规模的扩大。随着社会的发展,完善国内外法律规章及维护社会秩序的要求递增,以保证市场机制发挥作用所必需的社会环境条件。在经济工业化和随之而来的管理集中化、劳动力专门化的条件下,经济结构及当事人之间的关系越来越趋于复杂化,所有这些都有赖于公共部门活动的加强。此外,城市化和人口密集的现象也会导致各种商品和劳务外部性作用的扩大,从而要求政府进行干预和管理。

(2) 经济因素,就是政府从事物质生产的经济活动越来越多。因为随着劳动生产率的提高,规模较大的公营企业较规模较小的私营企业变得相对优越起来。这又促进了政府对生产领域的介入。政府提供的公共商品的范围越来越大。诸如交通、通信、教育、卫生保健等项目通常具有自然垄断、投资数额大和外部效应显著等特点。如果交由私人部门经营,则很容易因私人垄断而导致社会的不安定。所以,政府介入这些项目,将这些产品的提供纳入其职能范围,是一件必然的事情。

瓦格纳最早系统地阐述了财政支出的长期趋势,为国家干预经济提供了一定的理论基础,明确地提出了财政支出增长将作为一条规律而存在,为财政理论和财政政策研究做出了一定的贡献。

(二) 皮考克和魏斯曼的梯度渐进增长理论

英国经济学家皮考克和魏斯曼使用英国 1890—1955 年的有关公共支出的统计资料,对瓦格纳提出的政府活动扩张法则进行了验证。他们发现,瓦格纳的政府活动扩张法则在现代经济条件下仍然是有效的,但其只强调公共支出增长的长期趋势而忽略了公共支出增长的时间、形

态和过程。

他们假设政府希望花更多的钱,但公民却不愿意缴纳更多的赋税。政府必须考虑公民的意愿,注意公民能容忍的税收水平,这是政府财政支出的约束条件。

在此基础上,他们得出结论:英国公共支出在一个较长的时期内,财政支出的增长并不是直线形的,而是呈现出阶梯性、非连续增长的特点。这一结论被称为梯度渐进增长论。

皮考克和魏斯曼认为,财政支出增长是内在原因和外在原因造成的。内在原因是指由于国民生产总值增长带来的收入增长,导致税收的上升和财政支出的增长,这时的财政支出和国民生产总值的增长具有相关性。在社会发展的正常时期,随着经济的发展和收入的上升,导致在税率不变的情况下税收收入相应增长,因而财政支出有可能同步增长,这就是政府支出增长与国民生产总值增长的线性相关关系。外在原因则是财政支出增长超过国民生产总值增长速度的主要因素。任何一个政府都愿意提供更多的公共商品和公共服务,即希望有更多的支出。然而,公众虽然愿意享受更多的公共商品和公共服务,却不愿意为其缴纳更多的税收。

梯度渐进增长理论认为,财政支出的增长是非均衡的,是在不断稳定增长的过程中不时出现一种跳跃式的发展过程。这种非均衡性增长意味着在一个较长时期内,稳定增长和突发性增长是交替完成的。这一理论主要是在特定的时间形态中寻找政府支出增长的根本原因。它初步融入了公共选择学派的思想,通过对国家与公众关系及心理的分析,发现财政支出增长会受到纳税人税收容忍水平的制约,在一定程度上把财政支出与政治过程结合起来了。这是皮考克和魏斯曼的梯度渐进增长理论的创新之处。

(三) 公共选择学派的支出增长理论

公共选择学派认为,导致政府支出不断增长的原因主要表现在以下几个方面:

1. 利益集团的影响

利益集团是指由那些具有共同目标并试图对公共政策施加影响的实体个人所形成的组织。在实行多数投票原则的情况下,公共选择学派认为,利益集团的大量存在直接促使了政府预算规模的扩张。在没有讨价还价的情况下,政府的财政支出既可能大,也可能小,这完全取决于那些喜欢大或小的人的相对集中程度。但是,若考虑到利益集团的存在,尤其是当由利益集团、官僚和被选出的代表(议员)所组成的“铁三角”关系存在时,政府的预算规模就必然庞大。

2. 官僚的作用

官僚又称公务员,在西方国家,其意思并非贬义。官僚的作用被视为以一种理性的方式引导有组织的行为,以及按照严格的等级制度从事指定事务。在西方政体中,政府支出项目由立法机构决定,但具体的支出事务是由官僚们经办的。因此,支出的合法性由官僚决定。官僚为支出项目的设计和执​​行提供有价值的技术方面的专家,并且往往比被选出的官员在政府机构中服务期限长,这就保持了政府的连续性。如果没有这些官僚的存在,现代西方政府是很难运转的。

财政支出是政府的行为,制度及政治决策过程必然对财政支出产生影响。人们在分析财政支出增长时,当然不应忽视这一重要因素。尤其在西方社会,随着现代资本主义的发展,产生了大量的利益集团,在西方式的所谓民主政体下,往往对政府财政支出决策施加各种影响,导致财政支出不断增长。该理论还认为,官僚也是人,他们也同样关心个人利益最大化,正是这一因素,导致他们不断追求预算的最大化。这一理论对我国财政支出的分析具有一定的借鉴意义。

四、影响财政支出规模的因素

(一) 经济性因素

经济性因素对财政支出规模的影响是指经济发展的水平、经济体制的选择和政府的经济干预政策等。由于经济发展水平的提高引起了财政支出规模的增长,随着经济的发展,为支出增长提供了可能。从总体上来说,随着经济的发展,社会财富不断增加,人们维持最低生活需要的部分在社会财富中所占的比例下降,可以由政府集中更多的社会财富用于满足社会公共需求的可能性不断提高。从具体情况来看,首先,经济的发展,国内生产总值不断增加,从而使税基不断扩大,财政收入增加,为支出规模不断扩大提供了可能;其次,由于作为政府取得财政收入主要手段的税收中的一些税种,尤其是所得税,具有累进性,故而在其他条件保持不变的情况下,政府通过税收取得的财政收入增长具有累进性,即政府财政收入的增长速度要快于经济发展的增长速度,也使财政支出规模不断扩大成为可能;最后,随着经济发展和社会财富的增加,私人财富增多,使政府通过发行国债方式筹资扩大支出成为可能。

不同体制国家对财政支出的影响集中表现在计划经济国家和市场经济国家的财政支出规模的不同上。计划经济国家向经济建设领域延伸过多,政府职能范围也比市场经济国家的政府职能范围宽,因而财政支出占 GDP 的比例也比较高。即使经济体制相同,但由于实行不同福利制度的差异,也会对财政支出规模产生不同影响。例如,同是市场经济体制国家的美国和瑞典,2012 年美国财政支出占 GDP 的比例为 40.02%,而瑞典则高达 51.67%。一个重要的原因就是瑞典实行高福利政策,扩大了政府支出规模。

(二) 政治性因素

政治性因素对财政支出规模的影响主要体现在以下几个方面:

1. 政府职能的大小

政府职能不断扩大是导致各国政府财政支出不断增长的重要原因。在自由市场经济条件下,政府只履行“守夜人”的角色,政府职能主要集中在维持政权机器运转、维护国家安全、防御外来入侵和维护司法公正等方面,对私人生产和私营企业的经营活动不加干涉。随着资本主义基本矛盾的激化和经济危机的周期性爆发,人们认识到了市场失灵的存在,认识到了政府干预的重要性。20 世纪 30 年代,在资本主义世界普遍发生的经济危机更强化了人们关于政府应该干预经济的意识,于是,政府逐渐加强了对经济的宏观调控。第二次世界大战后,为了防止社会动荡,缓解社会矛盾,政府又不得不设法提高人民的生活水平并提供基本的社会保障,政府职能的扩大导致了财政支出规模的扩大。随着社会的发展和人民生活水平的提高,社会对公共商品的需求越来越多,对其质量的要求也越来越高。公共商品的社会需求不断提高,从而使政府提供的社会产品的范围扩大,又进一步推动了财政支出规模的不断增长。

2. 政局是否稳定

当一国政局不稳定,出现内乱或外部冲突等突发性事件时,财政支出的规模必然会超乎寻常地扩大。例如,美国联邦政府的财政支出在南北战争时期第一次突破了 10 亿美元,在第二次世界大战期间超过了 1 000 亿美元,在第二次世界大战后的 1947—1948 年下降到了 360 亿美元。

3. 行政效率的高低

行政效率对公共支出规模也有很大影响。如果行政效率高,设置较少的政府职能机构就能

完成政府职能,用较少的支出就能办较多的事,财政支出的规模也就相对会小一些;如果行政效率低下,机构臃肿,人浮于事,办同样的事就需较多的支出,自然会增大财政支出的规模。

(三) 社会性因素

财政支出规模不断扩大的社会性因素主要指人口状况和文化背景对财政支出规模产生的影响。人口状况又包括绝对人口规模和人口年龄结构两个方面。绝对人口规模对财政支出规模的影响主要表现在人均财政支出比例不变的情况下,绝对人口的增加速度快于 GDP 的增加速度,再加上伴随人口增加而来的教育、医疗卫生、社会保障、公共基础设施及国家行政管理、司法治安等成本的增加,必将会使财政支出的绝对规模随之增加。人口年龄结构的变化会使财政支出的结构发生相应的变化。例如,学龄前儿童占总人口比例的变动,影响到教育支出占财政支出的比例;老年人口比例的加大会使社会保障支出占财政总支出的比例加大,各国人口老龄化问题的出现已给各国政府带来巨大的社会保障支出压力就说明了这一点。因此,人口年龄结构也会对财政支出规模产生影响。总体来看,人口状况是公共支出规模的一个重要影响因素。

从文化背景上考虑,如果一个国家的居民文化水平较高,对教育的要求就高,那么教育支出的比例就比较大;反之,教育支出的比例就比较小。如果居民生活水平高的国家对卫生保健的要求较高,那么国家用于这方面的支出就必然较大。所以,文化背景在一定程度上也影响着一个国家的财政支出规模。

此外,技术因素也在一定程度上影响着财政支出的增长。新兴工业的发展极大地提高了社会生产力,促进了经济高速发展。高经济增长和收入增长速度为财政支出的不断增长提供了坚实的物质基础和不断的需求。



本章小结 >>>>

财政支出是政府为履行公共财政的职能,对其集中起来的、以货币形式表示的(实际上已经转化为财政资源的)经济资源的支配和运用,是政府提供商品和服务的成本,包括为提供公共商品及实现收入分配而进行的转移支出。

财政支出的最终目的是满足人们的公共需求,提高社会的福利水平。政府面临如何在现有的资源与技术约束下生产出尽可能多的公共商品或服务,如何在各社会成员之间恰当地进行公共商品或服务的分配。因此,财政支出需要遵循效率和公平原则。

按财政支出功能分类,就是按政府主要职能活动分类。我国采用国际通行做法,即同时使用支出功能分类方法和支出经济分类方法对财政支出进行分类。财政支出按其是否具有回报性,可以分为购买性支出和转移性支出;财政支出按目的不同,可以分为维持性支出、经济性支出和社会性支出;财政支出按受益范围不同,可以分为一般利益支出和特殊利益支出;财政支出按产生效益的时间不同,可以分为经常性支出和资本性支出;财政支出按价值构成不同,可以分为补偿性支出、积累性支出和消费性支出;等等。

财政支出结构是指财政资金用于行政各部门、国民经济和社会生活各方面的数量、比例及其相互关系。人们通过分析财政支出结构,可以看出政府的支出政策偏好。财政支出结构受多种因素的影响,如政府职能、经济发展水平、社会经济发展政策、国际政治经济形势等。各国的财政支出结构差异较大。

财政支出规模是指财政支出总量的货币表现,即一定财政年度内通过预算安排的财政支出总额。财政支出规模是衡量一定时期内政府支配社会资源的数量、提供公共商品的数量、满足

社会公共需求的能力的重要指标。财政支出规模体现了政府在市场经济中进行国民收入分配与再分配的规模,反映了政府活动的范围和内容,以及政府介入经济运行的规模和程度。

各国财政支出规模普遍呈现出一种不断增长的趋势。瓦格纳认为,政府职能的扩大和经济的发展,要求保证行使这些职能的财政支出不断增加。皮考克和魏斯曼认为,财政支出增长的原因有两种,即内在原因和外在原因。公共选择学派认为,导致政府支出不断增长的原因主要有利益集团的影响与官僚的作用。

财政支出受经济、政治和社会多重因素的影响。经济性因素是指经济发展的水平、经济体制的选择和政府的经济干预政策等。政治性因素主要指政府职能、政局稳定状况和行政效率。社会因素主要指人口状况和文化背景等。



思考与练习 >>>>

一、名词解释

财政支出 购买性支出 转移性支出 经常性支出
资本性支出 补偿性支出 积累性支出 政府活动扩张法则

二、单项选择题

- 下列属于支出经济分类科目的是()。
A. 一般公共服务支出 B. 外交支出
C. 国防支出 D. 工资福利支出
- 下列属于购买性支出的是()。
A. 国防支出 B. 公债利息支出 C. 医疗支出 D. 社会保障支出
- 下列支出中,属于特殊利益支出的是()。
A. 国防支出 B. 外交支出
C. 行政管理支出 D. 居民补助
- 用经济发展的阶段论来解释财政支出结构变化的原因的经济学家是()。
A. 马斯格雷夫和罗斯托 B. 皮考克和魏斯曼
C. 布坎南 D. 诺斯
- 财政支出增长率与 GDP 增长率之比是()。
A. 财政支出增长速度 B. 财政支出的弹性系数
C. 财政支出的边际倾向 D. 财政支出相对额
- 提出梯度渐进增长理论的经济学家是()。
A. 皮考克和魏斯曼 B. 瓦格纳
C. 罗斯托 D. 科斯

三、多项选择题

- 财政支出的原则有()。
A. 公平原则 B. 完整性原则 C. 可靠性原则 D. 效率原则
- 按受益范围分类,财政支出可分为()。
A. 一般利益支出 B. 特殊利益支出 C. 预防性支出 D. 创造性支出
- 按照价值构成分类,财政支出可分为()。
A. 补偿性支出 B. 投资性支出 C. 积累性支出 D. 消费性支出

4. 影响财政支出结构的因素主要有()。
 - A. 政府职能
 - B. 经济发展水平
 - C. 社会经济发展政策
 - D. 国际政治经济形势
5. 衡量财政支出规模变化的指标有()。
 - A. 财政支出增长率
 - B. 财政支出的弹性系数
 - C. 财政支出绝对额
 - D. 财政支出的边际倾向
6. 影响财政支出规模的政治性因素主要体现在()。
 - A. 政府职能
 - B. 政局稳定状况
 - C. 行政效率
 - D. 经济发展战略
7. 财政支出规模不断扩大的社会性因素有()。
 - A. 人口状况
 - B. 人口年龄结构
 - C. 文化背景
 - D. 经济发展计划
8. 公共选择学派认为,导致政府支出不断增长的原因主要表现为()。
 - A. 利益集团的影响
 - B. 经济职能转变
 - C. 民众的需求提高
 - D. 官僚的作用

四、判断题

1. 财政支出是政府官员追求自身利益的产物。 ()
2. 效率原则是指通过财政支出使资源得到最优化的配置,使社会得到最大的效益。 ()
3. 财政支出的公平原则主要体现为财政的经济稳定职能。 ()
4. 财政支出规模是指在一定时期内,财政资金用于行政各部门、国民经济和社会生活各方面的数量、比例及其相互关系。 ()
5. 瓦格纳认为,政府职能的扩大和经济的发展使得财政支出不断增加。 ()
6. 发达国家的财政支出结构偏重于转移性支出。 ()

五、简答题

1. 简述财政支出增长理论。
2. 影响财政支出增长的因素有哪些?

六、论述题

1. 试比较我国财政支出结构与发达国家财政支出结构。
2. 如何优化我国财政支出结构?



延伸阅读 >>>>

财政透明度

初始的财政透明度的定义是由柯比茨和克雷格给出的:向公众最大限度地公开关于政府的结构和职能,财政政策的意向,公共部门账户和财政预测的信息,并且这些信息是可靠的、详细的、及时的、容易理解且可以进行比较的,便于选民和金融市场准确地估计政府的财政地位和政府活动的真实成本和收益。他们从制度透明度、会计透明度、指标与预测的透明度三个方面对财政透明度的含义进行了详细说明。

1. 制度透明度

对政府财政行为进行全面制度界定,具体包括公开政府的结构及功能,对公共部门和私人部门要有清晰的界定;公开预算过程,解释预算方案的财政目的和优先顺序,披露绩效评价和财

务审计结果;强调公民纳税要有明确的法律基础;公开政府管制的成本估计;等等。

2. 会计透明度

向公众详细披露有关财务信息,具体包括各个政府部门的明细报表、部门之间的资金往来等。柯比茨和克雷格认为,政府预算报告的财务账目范围应包括中央政府和地方政府在内的一般政府基金和社会保障基金等预算外基金及公共企业的准财政活动。他们列举了一些提高会计透明度方面的必要措施,主要是按照权责发生制记账(以弥补收付实现制只着眼于现金流的不足)、准确评价政府资产和债务(金融资产)、公开年度支出的各个经济主体和用途的细目、公开年度收入细目等。

3. 指标与预测的透明度

政府不仅要公布与财政平衡相关的若干指标,以及政府总负债和净负债等与财政相关的指标,还应公布对一些财政分析性指标的测算,包括结构性和循环性的财政平衡、财政的可持续性(稳定债务的基本水平)、未设偿债准备金的政府债务净值等。他们指出,要实现短、中、长期财政预测的透明,就应尊重事实,明确区分基本情形(在政策未发生变化的情况下)和政策发生变化时的情形。

给财政透明度下一个准确的定义是很困难的,因为透明度关键的是对“度”的把握,从不同的角度观察,透明度是有区别的。柯比茨和克雷格并没有明确确定财政透明“度”的含义,只是从范围上指出了政府应该披露信息的透明要求,而信息披露的对象、方式、时效等因素在一定程度上也影响着透明度的实现。

第三章

购买性支出

学习目标

了解购买性支出的内涵与经济效应；
熟悉社会消费性支出、财政投资性支出的概念和特点；
掌握基础产业投资的重要性、农业投资资金的来源和政府农业投资的重点等购买性支出的基本理论。

重点与难点

社会消费性支出的构成、财政投资性支出的构成及我国对“三农”投入的基本政策。

财政支出按其是否具有回报性,可以分为购买性支出和转移性支出。这种分类方法便于分析财政支出在资源配置中的功能。购买性支出直接表现为政府购买商品和服务的活动,包括财政消费性支出和财政投资性支出。财政消费性支出就是人们通常讲的“吃饭财政”,指政府日常政务活动所需的购买支出,如政府各部门的事业费。财政投资性支出即“建设财政”,指国家投资所需的支出,如政府各部门的投资拨款。这两类支出的目的和用途虽然有所不同,但在必要的限度内,它们都是社会再生产的正常运行所必需的。同时,它们有一个共同点:财政在付出了货币资金的同时,购得了商品与服务,并运用这些商品和服务实现了国家的职能。在购买性支出中,政府如同其他经济主体一样从事等价交换的活动。购买性支出体现的是政府的市场性再分配活动。

从影响作用来看,购买性支出是政府直接以商品和劳务的购买者身份出现在市场上,因而对社会生产和就业有直接影响,但对国民收入分配的影响是间接的。购买性支出对政府与微观经济组织所产生的是硬性的约束作用。政府用财政资金在商品、劳务市场上购买商品或劳务时必须遵循等价交换的原则。

第一节 购买性支出概述

一、购买性支出的内涵

购买性支出是政府作为一般市场主体,按照等价交换原则在市场上购买商品或劳务的支出,反映了政府在市场交易活动中对社会资源直接配置和消耗的份额,大体包括政府用于国防、治安、行政管理、教育、科研、公共保健、环境治理等日常政务所需的消费性支出和用于经济调控所需的公共投资性支出。

从发展的历史来看,购买性支出的产生要早于转移性支出。随着经济发展和政府活动范围的扩展,财政支出规模不断扩大,购买性支出也保持了稳定增长的势头。

二、购买性支出的经济效应

(一) 购买性支出直接介入资源配置,影响资源配置效率

政府通过购买性支出提供公共商品和劳务,满足社会需要,体现政府在社会资源和要素中的直接配置和消耗的份额。购买性支出规模的扩张和结构调整直接刺激社会总需求的增加,引起社会资源流向变化和资源配置调整,导致社会资源的生产和消费的不同组合,从而对整个社会资源的配置效率产生重要影响。但是,购买性支出在资源的使用方面具有排他性。政府通过购买性支出占有、消耗资源的同时,也排除了其他部门使用这部分资源的可能性。这就是购买性支出的挤出效应。尽管购买性支出在资源配置中具有不可替代的作用,但是这种挤出效应的存在决定了其规模不宜过大;否则,会影响市场在资源配置中的基础作用。

(二) 购买性支出直接引起市场供需对比状态的变化,影响生产和就业规模

从社会经济的循环周转来看,市场上必须有足够的、有支付能力的需求,产品销售才能实现。政府的购买性支出构成社会有效总需求的一个组成部分,形成相对应的商品和劳务需求。政府购买性支出会刺激私人投资增加、企业生产规模扩大和就业人数增加,从而影响社会总需求与总供给之间的平衡。

购买性支出具有乘数效应,即在边际消费倾向既定的前提下,一定数量财政支出的增加会引起国民收入的倍增。这是因为政府的支出会直接转化为企业和个人的收入。企业会因政府对社会产品需求的增长而扩大生产,所需生产资料和劳动力会随之增多;所需生产资料的增加又可推动生产生产资料的企业扩大生产规模;劳动力需求的增加和个人收入水平的提高会引起消费资料需求的增加和生产消费资料企业的生产规模的扩大。在各部门、各企业的相互刺激和推动下,购买性支出的增加能够在全社会范围内导致一系列企业的生产和劳动力就业有较为普遍的增长;相反,购买性支出规模的缩小会使企业的生产规模最终也缩小,就业率也会降低。

从产业和产品结构来看,购买性支出在客观上对不同的产品和行业有选择的余地,可以体现不同的政策取向。例如,政府可以通过增加鼓励生产的产品和行业的购买,以及减少限制生产的产品和行业的购买来实现结构调整的目标。

值得注意的是,当社会的消费需求不足以完全吸收同期产出时,购买性支出增加具有刺激

消费并促进生产的作用;当社会的消费需求超过同期产出时,购买性支出增加则具有通货膨胀的效应。

(三) 购买性支出对生产和就业的刺激、扩展作用间接影响收入分配

购买性支出的变化会对收入分配状况产生影响,但这种影响是在前面所分析的购买性支出对资源配置、生产和就业、宏观总量平衡和经济稳定发生作用的过程中派生出来的。购买性支出使商品流通与生产规模扩大,必然给企业带来利润;相反,购买性支出减少,企业利润会随生产流通规模的萎缩而下降。即使在支出规模不变的情况下,购买性支出结构的任何变动都会改变不同企业的利润水平。当然,购买性支出对收入分配的影响比较复杂,它体现为在生产者之间、消费者之间、部门之间及不同地区之间的收入分配,但这种影响也是间接的。

也就是说,在一国财政支出结构中,如果购买性支出所占的比重越高,就表明该国政府对资源配置和经济稳定的影响力度越大。这是因为购买性支出对社会总需求会产生直接的影响。政府公共部门占有的资源越多,私人部门可支配的资源就越少。政府在经济萧条时期增加购买性支出或在经济繁荣时期减少购买性支出都能促进经济稳定。因此,购买性支出成为各国政府实施宏观调控,特别是反经济周期的手段。

三、购买性支出的规模与结构

(一) 购买性支出的规模

购买性支出的规模可以用购买性支出的绝对数指标和相对数指标来衡量。

购买性支出的绝对数指标与一个国家的经济发展水平、政治环境、社会因素密切相关。在不同国家或同一国家的不同历史时期,政府购买性支出的绝对规模都是不相同的。从不同国家的同一历史时期来看,经济发展水平越高的国家,购买性支出的总量越多。从一个国家的不同历史时期来看,受经济发展水平、政治环境和社会环境诸因素的影响和推动,购买性支出的绝对规模也会相应变化。

衡量购买性支出的相对数指标有两个:一是购买性支出占国内生产总值或国民生产总值的比重,二是购买性支出占财政支出的比重。因为绝对数指标不便于比较,所以通常用相对数指标来表示购买性支出的规模。各个国家的购买性支出占国内生产总值和财政支出的比重有所不同。一般而言,经济发达国家,由于政府较少参与生产活动,财政收入比较充裕,财政职能侧重于收入分配和经济稳定,因而购买性支出占国内生产总值和财政支出的比重不大。而发展中国家,由于政府较多地参与生产活动,财政收入相对匮乏,因而购买性支出占国内生产总值和财政总支出的比重较大。表 3-1 展示了发达国家与发展中国家的购买性支出占财政支出的比重。

表 3-1 发达国家与发展中国家的购买性支出占财政支出的比重 单位: %

类 别	发达国家	发展中国家
购买性支出	45. 2	61. 5
其中:经常性支出	34. 9	50. 1
资本性支出	10. 3	11. 4

(二) 购买性支出的结构

购买性支出的结构是指购买性支出各组成项目之间的关系。购买性支出主要由社会消费性支出和投资性支出构成。社会消费性支出是政府为开展日常政务活动所需要的支出,主要包括各级权力机关及外事机构行使其职能的行政管理支出、用于国防建设和军队的支出,以及用于文化、教育、科技、卫生等方面的支出。它属于非生产性的消耗支出,但却是社会再生产正常运行的必要保证和支撑,其结果大多形成各种形态的行政事业性国有资产,并逐步被消耗。投资性支出是政府用于购买社会所需的投资品的支出,属于生产性的消耗支出,其结果往往形成各种经营性的国有资产。

改革开放后,我国购买性支出的基本情况如表 3-2 和表 3-3 所示。

表 3-2 1978—2006 年我国购买性支出的基本情况

单位: %

年 份	经济建设费	社会文教费	国防费	行政管理费	其他支出
1978	64.08	13.09	14.96	4.71	3.16
1980	58.22	16.2	15.77	6.15	3.66
1985	56.26	20.38	9.56	8.53	5.27
1990	44.36	23.92	9.41	13.44	8.86
1991	42.18	25.09	9.75	12.22	10.75
1992	43.1	25.92	10.1	12.38	8.5
1993	39.52	25.38	9.17	13.66	12.26
1994	41.32	25.92	9.51	14.63	8.61
1995	41.85	25.74	9.33	14.6	8.47
1996	40.74	26.21	9.07	14.93	9.04
1997	39.5	26.74	8.8	14.72	10.24
1998	38.71	27.1	8.7	14.8	10.7
1999	38.4	27.6	8.2	15.3	10.5
2000	36.19	27.6	7.6	17.42	11.19
2001	34.22	27.6	7.6	18.6	11.98
2002	30.26	26.87	7.74	18.6	16.53
2003	28.04	26.24	7.74	19.03	18.94
2004	27.85	26.29	7.72	19.38	18.75
2005	27.46	26.39	7.29	19.19	19.67
2006	26.56	26.83	7.37	18.73	20.51

注:根据历年《中国财政年鉴》和财政部公布的相关数据整理得出。

与以往年份相比,2007 年财政收支科目实施了较大改革,特别是财政支出项目口径变化很大,与往年数据不可比。自 2007 年起,财政支出采用新的分类指标。表 3-3 是按照新的统计指标进行汇总的结果。

表 3-3 2007—2014 年我国购买性支出的基本情况 单位:亿元

指 标	2014 年	2013 年	2012 年	2011 年	2010 年	2009 年	2008 年	2007 年
国家财政支出	151 785.56	140 212.1	125 952.97	109 247.79	89 874.16	76 299.93	62 592.66	49 781.35
一般公共服务支出	13 267.5	13 755.13	12 700.46	10 987.78	9 337.16	9 164.21	9 795.92	8 514.24
外交支出	361.54	355.76	333.83	309.58	269.22	250.94	240.72	215.28
对外援助支出				159.09	136.14	132.96	125.59	111.54
国防支出	8 289.54	7 410.62	6 691.92	6 027.91	5 333.37	4 951.1	4 178.76	3 554.91
公共安全支出	8 357.23	7 786.78	7 111.6	6 304.27	5 517.7	4 744.09	4 059.76	3 486.16
武装警察支出				1 082.02	933.84	866.29	664.13	585.17
教育支出	23 041.71	22 001.76	21 242.1	16 497.33	12 550.02	10 437.54	9 010.21	7 122.32
科学技术支出	5 314.45	5 084.3	4 452.63	4 797	4 196.7	3 276.8	2 611	2 135.7
文化体育与 传媒支出	2 691.48	2 544.39	2 268.35	1 893.36	1 542.7	1 393.07	1 095.74	898.64
社会保障和 就业支出	15 968.85	14 490.54	12 585.52	11 109.4	9 130.62	7 606.68	6 804.29	5 447.16
医疗卫生支出	10 176.81	8 279.9	7 245.11	6 429.51	4 804.18	3 994.19	2 757.04	1 989.96
环境保护支出	3 815.64	3 435.15	2 963.46	2 640.98	2 441.98	1 934.04	1 451.36	995.82
城乡社区事务支出	12 959.49	11 165.57	9 079.12	7 620.55	5 987.38	5 107.66	4 206.14	3 244.69
农林水事务支出	14 173.83	13 349.55	11 973.88	9 937.55	8 129.58	6 720.41	4 544.01	3 404.7
交通运输支出	10 400.42	9 348.82	8 196.16	7 497.8	5 488.47	4 647.59	2 354	1 915.38
车辆购置税支出				2 314.6	1 541.82	1 085.08	1 002.74	849.13
地震灾后恢 复重建支出		42.79	103.81	174.45	1 132.54	1 174.45	798.34	
其他支出	3 254.53	3 271.79	2 482.38	2 911.24	2 700.38	3 203.25	2 940.79	2 951.56

第二节 社会消费性支出

一、社会消费性支出的内涵

社会消费性支出满足的是纯社会公共需求,是国家执行政治职能和社会职能的保证。它所提供的服务是全体社会成员的共同需要,具有明显的外部效应。社会消费性支出是一种非生产的消耗性支出,并不直接作用于任何实际的生产经营活动,也不产生任何直接的经济效益。例如,在通货紧缩时期,加大社会消费性支出可以刺激物价的回升和消费的增长。只要在必要的限度内,它就是社会再生产的正常运行所必需的。

在国家财政支出项目中,属于社会消费性支出的有行政管理支出、国防支出、文化教育支出、科学研究支出、医疗卫生支出等项目。在不同国家的不同时期,社会消费性支出的规模有所

不同。随着市场经济的不断发展,国家对经济的宏观调控能力进一步增强,政府的政治职能和社会职能也将进一步深化,所以社会消费性支出项目将不断增加,规模将不断扩大。

二、行政管理支出

(一) 行政管理支出的定义

行政管理支出是政府提供的用于国家各级权力机关、行政机关、司法机关和外事机构在行使其职能时所需要的费用支出。它是维持国家政权存在、保证各级国家管理机构正常运转所必须支出的费用,也是纳税人所必须支付的成本。

(二) 行政管理支出的主要内容

行政管理支出可以分为行政支出、公安支出、国家安全支出、司法支出和外交支出五大类。这些支出内容可再次细化为各种支出项目。例如,行政支出包括人大经费、党派补助费、政协经费、人民团体补助费、各级政府机关经费等;公安支出包括公安机关经费、公安业务费、警察学校和其他公安经费等;国家安全支出包括安全机关经费、安全业务经费等;司法支出包括司法机关经费、司法业务费、司法学校及其他司法费等;外交支出包括驻外机构经费、出国费、外宾招待费和国际组织会议费等。

以上每项项目经费既包括人员经费,也包括日常办公所涉及的公用经费。人员经费包括工资、福利费、离退休人员费用及其他费用,公用经费包括公务费、招待费和业务费等。

(三) 行政管理支出的特征

1. 行政管理支出是一种管理性支出

行政管理费包括公务性开支及相关人员的经费。这类支出是为满足国家管理机构履行其社会管理职能的需要而产生的,属于管理性支出。

2. 行政管理支出是一种公共性支出

一方面,行政管理支出主要来源于税收,是国民收入的一部分;另一方面,行政管理支出的使用都是面对全体社会成员,以为全体社会成员创造更好的社会环境和生活、投资环境为目的。

3. 行政管理支出具有稳定性

由于行政管理支出是用于各级行政机构行使其职能所需的费用支出,而国家行政机构的设置经过法律程序确定后不得随意改变,从而使行政管理支出也具有稳定性。

4. 行政管理支出是一种消耗性支出

行政管理支出作为一种非生产性活动,不直接产生经济效益,属于一种社会财富的净消耗。在保障政府职能有效行使的前提下,政府应严格限制行政支出的规模,避免行政支出在社会财富总量中的比重过大,影响经济社会的发展。

(四) 行政管理支出的影响因素与变动规律

1. 政府职能范围及相应的机构设置

政府职能范围和相应的机构设置是制约行政管理支出的主要因素。政府职能范围越广,相应的机构设置越多,行政管理支出的规模就会越大。

2. 经济增长水平

经济增长是社会财富积累的重要前提,也是政府职能扩张的决定性物质基础。一国的经济

增长水平越高,行政管理支出的规模会越大;反之,行政管理支出的规模会越小。

3. 物价的波动

政府行政管理所需商品和服务的购买必须遵循市场等价交换的原则。因此,物价的波动必然带来行政管理支出的增加或减少。当今社会,物价上涨是一种普遍存在的经济现象。物价上涨能够推动行政管理支出规模的扩大,但增加的经费支出并不能带来国家实际消耗物资量的增长。

4. 行政管理的现代化

行政管理的现代化要求管理手段的现代化。随着计算机的普及,各级行政管理部门纷纷更新设备,开发计算机软件,实行计算机网络化,在加强硬件建设的同时不断完善软件建设,这一过程耗费的费用是巨大的。

行政管理是政府的一项基本职能,行政管理支出规模的不断增长也具有必然性。随着社会经济的发展,经济活动日趋复杂,公共事务也日益增多,党政机关的规模会相应扩大,甚至需要增设新的管理机构。那么,行政管理支出的增长就是一种趋势。社会经济活动日趋复杂,社会交往的规模日益增大,城市化浪潮的不可遏制,难免导致犯罪、违法事件和经济、社会纠纷的增多。为了保证社会的有序运行,维持社会秩序的机关规模扩大及相应的经费增长也是不可避免的。国际交往也会随着经济发展和外事活动的频繁而增加。于是,驻外机构的费用也将呈不断增长的趋势。综上所述,行政管理支出绝对量的增长是一个趋势。



行政管理成本高出世界水平 25%,委员疾呼精官简政

在全国政协十届三次会议上,任玉岭委员讲起了自己的经历:“1989年,我到某沿海城市工作,当时市政府仅有市长、副市长,共4人;市委仅有书记、副书记,共3人;政协仅有主席、副主席,共4人;人大常委会仅有主任、副主任,共4人。而今这些位置的官员人数翻了一番还要多,特别是市委常委任职人数比原先增加了3倍还要多。”

“当今全国吃财政饭的总人数已达4000多万人,还有500万人依赖于政府的权力实行自收自支。我们的民官比已经高达26:1,吃‘皇粮’者占总人口的比例攀升之快,令人担忧。”任玉岭委员说。

在分析其中原因时,任玉岭委员说:“一是干部提拔过快、过宽造成的。二是各级领导干部换得太快,特别是地、县级干部。我曾工作的某城市,5年换了5个书记、4个市长,在‘一朝天子一朝臣’的影响下,新的书记上任后,便更换一批新领导。我曾经历过三任书记的换班,每次都要进行干部的大调整。新官上来了,老官又不能退休,虽然不能再做官,但其官位还要保留。”

官位多不但造成机构臃肿和膨胀,而且造成很多该放的权放不下,该经营的又无人管。人难见、事难办,往往与官位过多、人浮于事有关。“官多了消费就多,且不说车子、房子、工资和奖金,就说用车费、招待费、出国培训考察费,一年就得花多少钱!”任玉岭委员说。

姜笑琴委员认为:“我国的行政管理成本不但远高于欧美发达国家,而且高出世界平均水平25%。居高不下的行政成本不仅加大了财政负担,影响了经济发展环境,而且挤占了教科文卫、社会保障等公共服务资金,损害了人民群众的切身利益。”

“精简机构,精兵简政,仍是我们当前面临的一项迫切任务。”任玉岭委员说,“精官方能简政,简政必须精官。”

由于精官的闸门没把住,升官快、升官易的导向也给社会带来了较大影响。“跑官、卖官现象不时发生,给社会带来了浮躁,带来了腐败。因此,精官不只是简政的需要,也是发展的需要;不仅是经济的需要,还是政治的需要。”任玉岭委员说,“为了使财政收入为均衡发展做出更大贡献,为了困难群体和低收入阶层能通过财政享受到社会财富的二次分配,也为了改变党政机关的臃肿和人浮于事的状态,我们应坚持从‘精官’做起,争取精简机构的全面胜利。”

姜笑琴委员说:“虽历经机构改革,但在计划经济条件下形成的机构重叠、职能交叉的行政架构没有得到根本性改变。纵向上,省、市、县、乡层次过多、职责不清,特别是市管县的体制,客观上增加机构的重复设置和决策执行的环节,在实践中越级指挥、越级汇报等现象时有发生。横向上,各部门职能交叉、衔接不力,有的一项职能两三个部门管,相互之间争功诿过。每次机构改革,政府组成部门都要精简几个,但是减了序列内的又增加了序列外的;还有的减了几个行政编制,却增了事业编制和编外人员。在机关中,政企不分的现象很普遍,印刷厂、幼儿园、车队、食堂等后勤服务人员占很大比重。在现有体制下,干部提拔的驱动力非常强,而约束力不足。有的干部为了提拔,不惜花公款买学历、制造虚假政绩。在这种能上不能下、能进不能出的体制下,机关中沉淀了一批‘只谋官,不谋事’的冗员。更为严重的是,庸官误事,加大了发展成本。”

姜笑琴委员建议,要全盘考虑行政管理机构的总体布局,在优化组织结构与强化内部管控的基础上,减少管理层次,精简职能部门,缩短办事流程;要剥离机关中的后勤服务部门,实现后勤服务的社会化,使行政管理像现代企业管理那样科学、合理、高效;要加速事业单位改革,对公共行政服务中心、综合执法等工作进行规范。

三、国防支出

国防支出是指政府将所筹集的财政资金有计划地投向国防建设领域,对军事资源做出安排,从而满足全体社会成员对安全的消费需要。

国防支出包括人员生活费、训练维持费和装备费。国防支出的保障范围既包括现役部队,又包括民兵和预备役部队,并分担部分退役军官供养、军人子女教育、支援国家经济建设等方面的社会性支出。

(一) 国防支出的性质与特点

国防支出是国家财政的一项重要支出,它从资金上保证实现国防现代化和科技化、军队正规化建设,提高军队在现代化战争条件下的合成作战能力和快速反应能力。

国防是纯公共商品,具有非竞争性和非排他性。国防支出的需求来自社会成员对安全的渴望,国防支出的目标是捍卫国家安全。不论是武器装备研制的财务支出,还是军事人员的经费支出,或是军事活动的维持支出,都不会直接增加生产资料和消费品,也不会为经济社会的发展提供直接的物质财富;相反,会消耗大量的社会产品。从这个意义上来说,国防支出属于非生产性支出。

概括而言,国防支出具有以下几个特点:

(1) 国防支出具有纯公共商品属性和纯消费性。

(2) 国防支出具有需求的外生性与供给的内生性。决定国防需求的因素主要是国防安全风险,即被侵略的概率和侵略力量;而对于国防的供给来说,主要受国力、财力的制约。

(3) 国防服务属于资本密集型行业,国防装备的投入随着科学技术的发展而显得日益重要。

(二) 国防支出的影响因素

从世界各国国防支出的情况来看,影响国防支出的因素主要有以下几个:

1. 国家的地域范围

一般来说,一个国家的地域范围越是广大,与其他国家接壤的边境线越长,为了保护国家领土和主权不受侵犯,国家用于疆土保卫的防御性开支就会越多。

2. 国际政治形势

国际政治形势紧张意味着具有发生局部冲突或全局冲突的很大可能性。为了使本国在爆发冲突时能有较强的军事实力,世界各国往往会增加国防开支,扩军备战。在战争状态下,冲突各方的国防开支还会迅猛增加。国际战争形势缓和意味着许多事情可以通过外交途径解决而不必动武。此时,各国都会相互裁军,控制国防支出,致力于发展经济和社会文化事业。

3. 国防政策

一个国家在维护自身领土完整和主权独立的前提下,选择不同的国防政策也会直接影响该国的国防支出规模。如果一个国家采用积极防御的战略方针,那么国防支出会相应减少;如果一个国家从本国利益出发,不顾其他主权国家的反对,强行参与国际事务,或者把国防当作一项特殊的产品,那么国防支出相对于其他国家而言就会比较多。一般来说,大国在维护地区稳定中发挥着举足轻重的作用。

4. 军事现代化的要求

随着科学技术的发展,国防活动已由过去的人员密集型转向科技密集型。在现代战争中,武器装备的先进与否是决定战争胜负的重要因素。为此,随着科研事业费的增加、现代化武器的开发与生产,国防投入也就必然会增加。

5. 国家的综合实力

国防支出的资金来源于国民经济创造的价值。为此,国防支出数额与国家军事力量是由一个国家的经济发展水平及由此决定的国家综合实力决定的。世界上,穷国和富国的国防支出悬殊,有的发达国家的国防支出比某些发展中国家的财政支出乃至国民生产总值还要大。这就说明没有强大的经济后盾,国防支出就不会有实质性的增加,国家的防卫能力也不会得到提高。



专栏

美国军事技术民用化

20 世纪 70 年代以来,为了使尖端科研成果推广到民用生产部门以推动生产发展,使经济摆脱停滞状态,美国政府曾动员科学家专门研究如何实现军用科学技术向民用转移。美国国家宇航局还成立了技术利用部,专门负责研究使空间计划所产生的各项军事技术成果能在民用经济中得以利用的途径和方法。与此同时,美国一些垄断公司也设立相应的机构,以便及时吸收军用技术来提高产品的竞争力。例如,将制造原子弹的技术

转为民用,建立了原子能发电站;将制造喷气式歼击机转为民用,出现了超音速客机;将遥控现代大炮的电子计算机转为民用,产生了遥控机器的计算机;等等。这样就形成了与尖端军火制造业混合成长起来的新兴工业部门,如原子能工业、电子工业、空间工业、精密仪器制造业、合成材料工业等。这些新兴工业部门技术先进、劳动生产率高、国内外市场广阔,因而比传统工业部门具有极大的优势和潜力。据统计,1973—1980年,美国工业部门的投资年平均增长率为2.7%,其中新兴工业部门的投资年平均增长率高达8.2%。由此可见,将军用技术转为民用技术为军民两方都带来了明显的经济效益。

(三) 国防支出的效应

(1) 拉动国家需求,促进经济发展。在社会消费需求不足的情况下,政府购买的军事劳务、军事武器等会相应增加,会促进某些生产资料价格的回升,带动生产、生活资料价格的全面上涨,从而拉动社会总需求,促进经济增长。

(2) 国防支出结构调整影响一国经济结构。国防支出结构的调整及相应的军工生产结构的变化,必然会引起军工产业与民用产业之间以及各自内部的结构调整,进而引起投资结构、就业结构、公共商品与私人商品结构及收入分配结构的变化。

(3) 国防支出的经济效应表现为带动高新技术的发展。科学技术是第一生产力。各国政府在军事科研中研发的高新技术运用于民用事业,转化为生产力,可以直接促进一国在民用领域技术水平的提高。

四、教科文卫支出

教科文卫支出是指政府用于教育、科技、文化和卫生保健等方面的支出。其目的是提高国民素质,增进全民健康。

(一) 教育支出

1. 教育支出的性质

教育一般被看作一种混合商品,它兼具私人商品和公共商品的性质。教育支出的直接受益者是受教育者,因而受教育者愿意付出相应的成本。所以,教育可以由私人提供。然而,教育又需要政府介入参与教育服务的提供,所以它具有公共商品的性质。

2. 教育产品的类型

根据教育混合商品的性质,教育产品可以分为以下几类:

(1) 具有纯公共商品性质的教育。具有纯公共商品性质的教育包括义务教育,以广播、电视等形式进行的公共教育,国家公务员教育,等等。这些教育是提高全民素质、稳定社会秩序所必需的,具有强制性,因而由政府提供和保障。

(2) 具有混合商品性质的教育。具有混合商品性质的教育主要有高等教育、职业教育、各类继续教育等。例如,个人从高等教育中得到的利益是内在化和私人化的,而且一些人接受高等教育就会减少另一些人接受高等教育的机会,因而高等教育具有一定程度的排他性,应由政府或私人提供,或由政府和私人混合提供。

(3) 具有私人商品性质的教育。具有私人商品性质的教育主要是根据个人偏好提供的教育,如各种形式的补习班、职业培训机构等。这类教育具有严格的排他性,受教育者需要按单位

产品付费,并从接受的特定教育中受益。

3. 教育支出的方式

为了提高公民对教育的消费并提高教育支出的效益,政府在安排教育支出时可在以下几种方式中进行选择:

(1) 学费补助。学费补助是补助给学校当局的。其目的在于降低私立学校向学生收取的学费定额。这一方式以私立学校而非学生本人为补助对象,政府部门试图通过补助降低私立学校向学生收取的学费标准。该方式大多出于扶植私立学校的需要。

(2) 收入补助。收入补助实际上是政府转移性支出的一部分。它是通过福利性开支提高某些低收入家庭的收入水平,以相应增加其教育方面的消费。其缺点为一般情况下,由于获得补助的低收入家庭可以将补助款用于购买其他产品,因此无法保证家庭增加对教育的消费。

(3) 定额补助。定额补助的目的是让学生享受一定数额的免费教育。其具体做法有两种:一是拨款兴办学校,提供免费教育;二是给学生发放免费入学的凭证。显然,第一种方法存在一种风险,即由于是拨款兴办学校,而学校很有可能受利益的驱动,将这些教育经费用于提高学校硬件水平和教师的待遇。

4. 教育支出的经济效应

教育的发达程度与教育投入水平常常是衡量一个国家、一个民族的素质与文明程度的主要标准。

(1) 教育支出是经济持续发展的重要支撑点。科技是第一生产力。科技进步已成为推动经济持续发展的动力,而教育是科技进步与发展的源泉和基础。首先,教育是劳动力再生产的重要条件。只有通过教育,劳动者才能获得相应的技术技能和管理技能,才能提高劳动生产率。其次,教育是将科技成果转化成现实生产力的前提。通过教育,劳动者可以提高自身的技术应用能力和创新能力,从而推动经济社会的持续发展。最后,再教育是解决结构性失业的手段。在经济发展过程中,劳动力结构变化滞后于产业结构调整,通过再教育和再培训可以使一部分失业人口重新走上工作岗位,实现再就业。

(2) 教育支出具有正的外部效应。教育使受教育者具有一定的科学文化素质、思想道德素质,掌握理性评判标准。教育可使人们相互谅解,有助于减少犯罪,减少行政管理成本。教育还能促进科技进步,有利于社会稳定和进步等。这些都是它的外部效应。

(3) 发展教育是实现社会公平的重要途径。由于贫富差异和分配不公平现象的存在,人们受教育的机会也会不均等。通过努力发展教育,可以使全体社会成员获得同样的受教育机会和享受同样的受教育权利,在源头上为消除收入两极分化创造条件,并避免人才流失。

(4) 教育支出具有较高的投资回报率。人力资本投资与物力资本投资都是经济发展不可缺少的生产性投资。在现代化经济条件下,人力资本投资的作用高于物力资本投资的作用。教育投资是人力资本的核心,提高人口质量的关键是教育投资,而且教育投资的收益率高于物力资本投资的收益率。



专栏

合理安排财政教育经费支出

财政教育经费支出占 GDP 4%——这一教育界内外期待多年的目标,于 2012 年得到切实落实。温家宝总理在政府工作报告中提出,中央财政已按 GDP 的 4% 安排教育经

费支出,地方财政也要相应安排,确保实现这一目标。

这一国家层面的安排必将比往年新增更多的教育经费,怎样合理配置、用好来之不易的投入,需要相关各方科学统筹。

首先,资源配置必须向中西部、农村、边远、民族地区和城市薄弱学校倾斜,要加强学前教育、继续教育和特殊教育。这些都是目前我国教育的薄弱环节,是教育经费持续投入的重点。新增教育投入一定要发挥“雪中送炭”的作用,不宜搞“锦上添花”。

目前,农村和城市之间的教育差距明显,城市的中小学校在软件、硬件设施等方面都普遍优于农村学校。在西部不少农村,一所中小学仅有几台计算机,多个孩子用一台实验仪器等现象不少见。在较为偏远的农村地区,有的学校甚至连计算机、实验设备都没有。为了让农村的孩子和城市的孩子站在同样的起跑线上,今后包括新增的教育经费投入应多向农村和偏远落后的地区学校倾斜,真正让所有的城乡居民,包括农民工的子女接受均衡发展的义务教育。

其次,应把新增资金投到中小学师资力量培训方面。只有提高教师素质,提高教师待遇,特别是农村边远地区学校教师的待遇,城乡整体的义务教育质量才能真正提升。

近年来,在一些地方城市,有的学校耗资大搞所谓标志性建筑,过度地购买各类现代化的教育设备等,这不符合主管部门对教育资金使用的规定。在加大教育经费投入的同时,有关部门要继续强化对各级教育经费拨付的监管,提高教育经费拨付和使用的透明度,加大监管、监督力度,坚决防止滥用教育经费及多渠道筹集的教育资金,特别是严格遏止各类学校铺张浪费的现象。

通过加强信息管理的手段和技术支撑,切实加大各级教育财政资金的监管力度,对涉及教育经费的违法乱纪现象要加大打击力度。

此外,政府还应加强对教育资金的全程监管和使用效益评价,通过建立和完善严格的经费申请、批准制度,做到资金使用全程有监督,事后效益有评价,评价结果与资金再使用相挂钩,从源头上提高教育经费的使用效益。

(二) 科学研究支出

(1) 科技产品具有公共性和外部性。一般来说,科学研究可以分为两类:一类是应用性科学研究,另一类是基础性科学研究。两类研究的成果都具有一定程度的公共性和外部性。对于应用性科学研究,如某项技术创新、新产品开发等,国家建立了严格的知识产权保护制度,即通过制度安排把其他人对技术进步的消费排除在外。因此,应用性科学研究可以由微观主体来承担。基础性科学研究如基因工程的研究、环境污染的治理等,其成果在市场上很难买卖,或者说科学研究的成本与运用科研成果所获得的利益不易通过市场交换对称起来,而一旦被运用和推广,就会在全社会范围内产生极为可观的经济效益和社会效益,并为社会成员、企业和行业共享。所以,外部效应较强的科学研究活动的经费应由政府承担;而那些介于应用性科学研究与基础性科学研究之间的科学研究活动的经费则可以采取政府补贴的方式。

(2) 科学投入的高风险性和收益的不确定性。从内部因素来看,研究项目和研究成果具有不确定性,所以无法预知某项科技产品能否在市场运用及其盈利前景。从外部因素来看,研究项目所需资金多,风险高而缺少投资者。但是,科学研究成果确实对社会经济发展具有重大推动作用。因此,其研究费用需要政府提供或给予一定补助。

(三) 医疗卫生支出

1. 医疗卫生支出的定义及性质

医疗卫生支出是指政府安排一部分财政资金用于社会成员卫生事业方面的经费。卫生事业按其支出所获得的利益可以分为两大部分:一是医疗服务,这部分支出的利益主要由个人获得;二是公共卫生服务,这部分服务体现的利益主要是社会化的,很难区分受益人而进行费用补偿,具有较强的公共属性,如防疫、传染病的防治等。

2. 政府提供医疗卫生支出的必要性

政府提供医疗卫生支出的必要性是由以下几个方面决定的:

(1) 公共卫生保健的外部性。公共卫生保健是具有很强外部效应的纯公共商品,如安全饮用水、传染病与寄生虫病的防范、病菌传播媒介的控制、医学研究及医药保健品的开发等。因此,政府有必要制定有关隔离和强制接种疫苗的管制政策,提供相应的公共健康服务。

(2) 卫生保健信息的不对称性。这主要表现在医生与病人之间的信息不对称上,表现在患者需要由医生来决定其需要哪些药品、是否需要做手术等。这里的信息不对称是一种垄断。因此,从患者利益出发,政府有对医疗卫生市场进行干预的必要性。

(3) 社会公平性的要求。劳动的贡献以个人的健康为前提条件,社会劳动收入分配的差距使得个人享受到的医疗卫生服务也不相同。所以,消除和缓解这种因收入差距导致的对健康的不良影响是政府应尽的职责。

(4) 卫生保健的不确定性。由于疾病的风险是难以确知的,人们化解风险的能力是有限的,而商业保险的市场机制限制了人们的融资渠道。因此,政府应当在更大范围内承担由疾病引起的社会风险。

(5) 基本医疗卫生制度作为公共商品性质的要求。基本医疗卫生制度是关于医疗卫生的基本制度,要求覆盖全民、公平享有,这体现了基本医疗卫生制度的非排他性和非竞争性。市场运行机制决定其无法建立基本医疗卫生制度,而必须由政府来建立。

3. 我国医疗卫生体系的缺陷和改革思路

虽然改革开放以来,我国的医疗卫生事业取得了长足的发展,但是在医疗卫生服务中仍存在不少缺陷。主要表现在以下几个方面:

(1) 政府投入不足,公共卫生体系不健全,基础设施不完善,缺乏应急机制;医疗机构实行创收机制,以药补医,公益性严重淡化。

(2) 医疗保障机制不健全,尤其是城乡居民的社会医疗保险发展滞后,农村医疗保障水平较低,相当多的城乡居民依靠自费就医。

(3) 城乡、区域和不同阶层之间的卫生医疗服务水平的差距扩大,优质的卫生医疗资源主要集中于城市和大医院,广大群众难以就地享受有效和方便的卫生医疗服务。

(4) 医疗和医药费用上涨,居民负担加重。看病难、看病贵、医患关系紧张成为社会关注的热点和影响构建和谐社会的突出问题。

针对我国医疗卫生体系存在的种种问题,2009年3月17日,《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》(以下简称《意见》)明确提出了深化医药卫生体制改革的指导思想:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,从我国国情出发,借鉴国际有益经验,着眼于实现人人享有基本医疗卫生服务的目标,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。坚持公共医疗卫生的公益性质,坚持预防为主、以农村为重点、中西医

并重的方针,实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开,强化政府责任和投入,完善国民健康政策,健全制度体系,加强监督管理,创新体制机制,鼓励社会参与,建设覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度,不断提高全民健康水平,促进社会和谐。

同时,《意见》也明确提出了深化医药卫生体制改革的总体目标:建立健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度,为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。到2011年,基本医疗保障制度全面覆盖城乡居民,基本药物制度初步建立,城乡基层医疗卫生服务体系进一步健全,基本公共卫生服务得到普及,公立医院改革试点取得突破,明显提高基本医疗卫生服务可及性,有效减轻居民就医费用负担,切实缓解看病难、看病贵问题。到2020年,覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度基本建立。普遍建立比较完善的公共卫生服务体系和医疗服务体系,比较健全的医疗保障体系,比较规范的药品供应保障体系,比较科学的医疗卫生机构管理体制和运行机制,形成多元办医格局,人人享有基本医疗卫生服务,基本适应人民群众多层次的医疗卫生需求,人民群众健康水平进一步提高。

根据《意见》,我国进一步确定了深化医药卫生体制改革的思路,即在2016—2020年“十三五”期间,重点抓好五项改革:一是加快推进基本医疗保障制度建设,二是初步建立国家基本药物制度,三是健全基层医疗卫生服务体系,四是促进基本公共卫生服务逐步均等化,五是推进公立医院改革试点。



专栏

我国医疗、教育体制改革^①

改革开放以来,我国医疗卫生体制变革的基本走向是商业化、市场化。在供给层面,基本形成了商业化、市场化的服务提供模式。各种资本都可以进入医疗服务领域,基本上不存在进入和退出限制,新建医疗机构的布局及服务目标定位主要取决于市场需求状况。包括公立医疗机构乃至公共卫生机构在内的所有医疗服务机构都已经成为实行独立经济核算、具有独立经营意识的利益主体。医疗卫生服务机构普遍转向企业化的管理模式。各种医疗服务机构之间逐步走向全面竞争。医疗服务的价格形成机制也主要依靠市场供求关系来决定。

在需求层面,医疗卫生服务需求越来越多地演变为私人消费品。目前,在城镇地区,医疗保障(保险)制度所覆盖的人群大约有1亿人,不足全部城镇从业人员的半数;在农村地区,则只有全部人口的10%左右。另外,无论是农村还是城镇,其医疗保障体制本身都不具有强制性。改革开放后,农村合作医疗制度一直坚持自愿原则,城镇医疗保障(保险)制度虽然名义上具有强制性,但在实际操作中因过分追求小范围的收支平衡,所以也只有确保缴费才能享受相关待遇。对于绝大部分社会成员来说,医疗服务上的需求能否被满足及被满足的程度基本上取决于个人和家庭的经济实力。公共卫生领域也出现了类似的情况。

改革开放以来,我国教育体制改革大体上在两条线上探索前行。第一条线是在经济体制、科技体制改革的基础上由政府主导的改革,包括对教育管理、办学、投入等体制,以及招生分配和学校内部管理制度的改革。其中,管理体制改革的—条明显主线就是赋予

^① 佚名. 对中国医疗卫生体制改革的评价与建议[EB/OL]. (2016-11-10)[2017-03-04]. <http://www.docin.com/p-1780899637.html>. (有改动)

地方政府更多统筹权责。与此同时,在财政难以完全满足水涨船高的经费需求情况下,办学和投入体制改革使得社会资金得以进入教育领域。第二条线是自下而上自发地进行的一些改革试验,有些确实成功了。暂不说教学改革,就说义务教育均衡发展,就是先在少数地区试验,然后才被纳入国家政策及立法的范畴。

医疗、教育体制改革问题揭示的是我国公众日益增长的公共需求同公共服务发展之间的困境。也就是说,公众教育需求和医疗卫生服务需求不能得到满足,政府在提供公共服务方面存在缺位问题。公共服务通常是对政府满足社会公共需求、提供公共商品的服务行为的总称。政府公共服务的分配应该以符合公平、正义为原则,着眼于两个方面:一方面是满足全体公民最基本的公共需求的公共服务,如使每个人都享有初级医疗保健;另一方面是满足部分弱势公民的生存需要的公共服务,如针对老龄人的基本养老服务、针对贫困人口的最低生活保障、针对所有适龄儿童的义务教育公共服务等。

第三节 财政投资性支出

一、投资与经济增长

(一) 投资的分类及其特点

投资是经济增长或经济发展的主要因素和主要动力。社会总投资由政府投资和非政府投资两部分组成。

1. 政府投资

政府投资又称财政投资性支出,是指以国家或政府为主体,以财政资金为来源的投资活动。政府投资是政府为了实现其职能、满足社会公共需求、实现经济和社会发展战略,将投入的资金转化为实物资产的行为和过程。财政资金往往借助投资活动转化为资本,用于企业生产经营活动,形成经营性国有资产。公共财政投资的当期投入将带来未来若干年后的产出。政府投资具有以下几个特点:

(1) 政府投资具有非营利性。政府投资主要追求的是较高的社会经济效益。因为政府作为宏观经济调控主体,是从社会效益和社会成本的角度来评价和安排自己的投资的,以为经济发展提供必要的基础设施和良好的外部条件。社会经济效益包括物质效益和非物质效益。政府投资可能存在微利或不营利,但是非物质效益方面则更多的是政府追求的重点。例如,政府投资在自然环境的改善、沙漠化的治理、生态气候的改善等方面最终也是符合成本-效益原则的。

(2) 政府投资的范围广,具有社会性。政府投资更多涉及存在市场失灵的领域。政府投资一般倾向于某些基础性行业的大型工程。一些正外部效应较大的工程或项目,投入和产出效果也颇明显,往往由政府投资。对于一些耗资大、建设时间长,且投资建成后具有自然垄断性质的工程,因政府资金实力雄厚且具有公平性,也自然应由政府投资。

(3) 政府投资资金的公共性。政府投资资金的最主要来源是纳税人的税收所形成的公共资金,以及以政府信誉为后盾筹集的资金。其一般可以根据投资项目所需资金的规模由财政拨

款,必要时还可以通过发行国债等多种渠道筹集。

(4) 政府投资的政策调节性明显。政府投资会通过一个“投资—收入—消费”的循环机制创造出比政府支出额大得多的乘数效应。这一乘数效应使得政府出台的相关政策效果可能会被扩大化。例如,在通货紧缩时期,国家投资建设某些大型项目以带动相关部门的消费和投资需求。

2. 非政府投资

非政府投资是指由具有独立经济利益的微观经济主体进行的投资。作为社会经济发展不可或缺的一部分,非政府投资具有以下几个特点:

(1) 非政府投资具有营利性。这也是非政府投资最主要的特点。非政府投资大多以利润最大化或股东利益最大化为目标,更多考虑投资的内部成本和效益,更多的是根据自身所能感受到的微观效益和微观成本计算的。

(2) 非政府投资的范围受到一定的限制。由于经济利益的驱使,非政府投资倾向于投资市场化程度较高、规模相对较小、资金周转快、投资期限短、收效快的项目。

(3) 非政府投资的资金约束多、规模小。非政府投资的资金主要依靠微观经济主体自身的积累和向社会筹集。微观经济主体在筹资时会受到一系列因素的制约,往往投资规模有限。

(二) 投资与经济增长的关系

马克思认为,货币资本的投入是经济增长的第一推动力,理由是任何一项投资或生产活动都是先从货币资本投入开始的。凯恩斯不仅认为投资是经济增长的推动力,还论述了投资对经济增长具有的乘数作用。所谓乘数作用,是指每增加1元投资所引起的收入增长的倍数。乘数与边际消费倾向同方向变化,边际消费倾向越大,乘数越大;乘数与边际储蓄反方向变化。

在现实经济、社会生活中,投资与经济增长的关系随时随处都得到了体现。首先,社会需求由消费、投资和出口三部分组成,所以投资可以直接影响社会总需求的增加,从而刺激经济增长。其次,投资需要建筑材料,需要增配生产设备,所以增加投资可以带动钢材、水泥、木材等生产资料和设备生产的增长。最后,投资中的一部分,一般为40%左右将转化为个人消费和社会消费,所以增加投资又可以刺激消费品生产的增长。

投资既可以刺激需求的增长,也可以增加和改善供给。投资过程首先是刺激需求,投资完成后才能增加供给。投资通过其乘数作用来影响社会总需求与总供给的平衡关系。国民经济各个部门之间是相互联系的,各个部门之间会产生连锁反应,即收入增加引起消费增加,消费增加又会引起收入增加,就这样循环反复,产生投资刺激需求的乘数作用,最终使国民收入成倍增加。

二、政府财政投资的范围、标准和原则

在社会总投资中,各国政府投资在社会总投资中所占的比重存在相当大的差异。影响这一比重的因素主要有两个:一是社会经济制度,二是经济发展阶段。一般来说,实行市场经济体制的国家,政府投资在社会总投资中所占比重较小;实行计划经济或政府主导型的市场经济国家,政府投资在社会总投资中所占比重较大。经济发达国家的政府投资在社会总投资中所占比重较小,经济欠发达国家和中等发达国家的政府投资在社会总投资中所占比重较大。

由于存在上述差异,政府投资和非政府投资在一国投资活动中发挥作用的主从次序便有所不同。但是,在市场经济体制下,属于市场活动的非政府投资在资源配置中起基础性作用,而政

府投资主要在基础设施、关系国计民生的基础产业、支柱产业和高新产业领域发挥作用。政府投资的目的是满足国家履行社会管理职能、经济建设职能和宏观经济调控的需要。

(一) 政府财政投资的范围

1. 社会公益性、公共服务领域

在社会公益性、公共服务领域,有许多项目是市场不能提供的,但是市场依靠它们才能正常运转。这些投资领域包括教育、科学、文化、卫生、国防、社会保障和社会福利等。

2. 基础性投资领域

基础性投资领域包括农、林、牧、渔、水利、气象等基础设施、能源工业、交通运输业、邮电通信业、地质普查与勘探、支柱产业和高新技术产业等。

各行各业在国民经济发展中所起的作用和重要性存在差别,政府投资的优先顺序如下:

(1) 关系国家安全的行业,包括造币业、航空航天业、军事工业等。

(2) 大型基础设施建设工程。

(3) 大型可再生资源开发行业,如油田、矿产等项目。

(4) 对经济发展具有战略意义的高新技术产业,如超大规模集成电路的研制和开发行业、重大技术装备产业等。这些产业又是国民经济的先行产业,对后续产业的发展规模、发展质量都有深刻的影响。

3. 自然垄断与财政投资领域

自然垄断是市场失灵的重要表现。在供电、供水等规模经济显著的行业,产品平均成本递减的情况持续到产量很高的阶段,大企业由于成本较低,往往能在竞争中处于有利地位,从而形成垄断。政府投资相关行业兴办公共企业是纠正自然垄断造成市场失灵的重要做法,而价格管制和价格补贴是两个基本措施,但价格补贴实质上也是一种财政投资性支出,只是属于一种间接的投资方式。

(二) 政府财政投资的标准

政府财政投资的特点决定了政府财政投资的决策标准。具体来说,政府财政投资的标准有以下几个:

1. 资本-产出比率最小化标准

资本-产出比率最小化标准又称稀缺要素标准,是指政府在确定投资项目时应当选择单位资本投入产出最大的项目。在投资过程中,只要遵循资本-产出比率最小化标准,就能以有限的资源实现产出的最大化,达到预期的经济增长目标。

2. 资本-劳动力最大化标准

资本-劳动力最大化标准是指政府投资应选择使边际人均投资额最大化的投资项目。资本与劳动力的比率越高,说明资本技术构成越高,劳动生产率越高,经济增长越快。因此,这种标准是强调政府应投资于资本密集型项目。

3. 就业创造标准

就业创造标准是指政府不仅要在一定程度上扩大财政投资规模(外延增加就业机会),还要优先选择劳动密集型的项目(内涵增加就业机会)。政府在决定财政投资的支出时,不仅要考虑财政投资支出的直接就业影响,还要考虑间接就业影响,即财政投资项目带动的其他投资项目

所增加的就业机会。

（三）政府财政投资的原则

在市场经济条件下,政府财政投资应遵循以下几个原则:

(1) 弥补市场失灵、维护市场配置功能的原则。在市场经济条件下,市场机制特别是价格机制,能够充分发挥对社会资源的配置作用,但在其他一些领域,市场机制却无法发挥作用,会出现市场失灵现象。在市场失灵领域,非政府投资不会大量介入,但这些产业、领域对经济社会发展的支持性和整体性作用又是至关重要的。因此,这些领域的投资不足只能由政府投资来补充。这不但能够弥补市场失灵,而且能够进一步巩固和维护市场的基础配置功能。

(2) 调节居民经济运行的原则。政府投资是调节宏观经济运行平稳的重要手段。政府投资作为全社会投资的一个重要组成部分,对社会其他投资起着示范和引导作用。

(3) 受益原则。政府按公共商品和服务的受益范围来划分投资权限。

(4) 比较效率原则。政府通过比较效率来确定投资的权限。

三、基础设施投资

基础设施一般是指永久性工程建筑、设备、设施和它们提供的为居民所用和用于经济生产的服务,包括公共事业和电力、管道煤气、电信、供水、环境卫生设施和排污系统、固体废弃物的收集和处理系统,公共工程如大坝、灌渠和道路,其他交通部门如铁路、城市交通、海港、水运和机场等。

（一）基础设施投资的特点

1. 基础设施具有准公共商品的特点

基础设施在一定程度上具有公用性、非独占性和不可分性,从而具有公共商品的特征。但是,基础设施在能够取得良好的社会效益,在其经济效益价值更多地转移到下游产业部门和消费者身上的同时,自身也可以从收取服务费或产品销售中获得一定补偿,从而表现为消费的准公共商品。

2. 基础产业是处于上游的生产部门

基础产业投资是一种“社会先行资本”,它所提供的产品和服务是其他部门(也包括本部门)生产和再生产时必需的投入品,如能源、原材料等。基础设施的感应度强,感应系数较高。

3. 基础产业具有显著的规模经济和垄断性

基础产业如供水、供电、供气、通信、煤炭、石油开采等都是规模经济显著的行业,产品平均成本递减的情况可以持续到产量很高的阶段。由于资源或产品提供方式的特殊性,在一定的地域范围内只能由一家企业有效益地经营,从而产生自然垄断。

4. 基础产业大多属于资本密集型行业

基础设施、基础产业都需要大量的资本投入,而且建设期长,投资回收慢,因此只能依赖国家财政投资提供资金。

5. 基础设施投资日益成为政府调控经济的一种手段

因为政府投资本身存在乘数效应,所以国家出面进行基础设施投资,有利于启动国内需求,缓解社会就业压力。



“印度尼西亚梦”的羁绊

印度尼西亚的经济为何增长如此缓慢?作为煤炭、液化天然气和棕榈油的大型出口国,印度尼西亚的经济持续以6%的速度增长。该国经济的动力主要源自国内需求,因此被列为在对外部冲击面前最为抗跌的经济体之一。印度尼西亚的财政看上去也非常稳固,其预算近乎平衡、通货膨胀处于低位、债务与GDP之比仅为25%。

另外,未来看上去更为光明。在东南亚经济体中,印度尼西亚是唯一一个经济合作与发展组织预测未来5年增速将超过上一个5年的国家,每年将达到6.6%。印度尼西亚看似不可阻挡的经济增长受到了有利的人口统计学状况的推动,对于一个拥有2.4亿人口的国家来说,这是一个强有力的因素。渣打银行据此预测,到2030年,印度尼西亚将成为全球第六大经济体,超过德国或英国,位居中国、美国、印度、巴西和日本之后。

拥有丰富能源储备的印度尼西亚适逢可能被证明为一个世纪以来持续时间最长的大宗商品热潮。到2025年,该国劳动人口与退休人口的依存比率将从目前的55%左右降至45%。参加工作的年轻人正在购买面条、摩托车、肥皂和汽车,这让印度尼西亚变成了宝洁和印度尼西亚最大汽车制造商Astra等公司的摇钱树。印度尼西亚现在应类似于20世纪60年代的日本、70年代的韩国或90年代的中国。印度尼西亚的经济增长率应达到8%~9%,甚至10%。

然而,2010年,为何印度尼西亚的增长速度慢于菲律宾呢?一位失望的商人说,阻碍印度尼西亚发展的有三个因素:基础设施,基础设施,还是基础设施。该国根本没有修建足够多的道路、港口和发电站来跟上经济的增长。过去10年,这方面的进步小得可怜。位于东加里曼丹省的一座建成10年的大桥(被称为印度尼西亚的“金门大桥”)坍塌,30多人丧命。

印度尼西亚的道路和港口现状非常糟糕,以至于商品在国内的运输成本要高于直接进口。因此,中国的橙子、泰国的大蒜及澳大利亚的牛肉都比本土产品便宜。印度尼西亚遥远岛屿上的最东部省份巴布亚的水泥售价是爪哇的10倍。作为全球最大能源生产国之一的印度尼西亚,至少5000万人没用上电;在雅加达900万人口中,有一半人没有用上自来水。

所有这些对于外国投资而言都是致命的。很多跨国公司希望进军这个东南亚规模最大、发展最快的消费市场。但是,落后的港口、频繁的停电及糟糕的道路让许多公司望而却步。

印度尼西亚没有修建更多基础设施的原因是多方面的。很重要的一个原因就是支持那些在他们任期内不大可能完工的长期项目,政治家们从中几乎得不到任何好处。中国的规划者们正在你从未听说过的城市修建地铁。然而,雅加达一条地铁也没有,也不大可能在几年(如果不是几十年)之内建成。

(二) 基础设施投资的分类

(1) 纯公益性项目。纯公益性项目是指产出服务无偿提供,不仅无法收回投资,连日常经

营费用和维修费都要从外部补充的项目,如生态、环保、防洪排涝、城市道路等。

(2) 低收费项目。低收费项目是产出服务虽有收益,但未必能够补偿日常经营费用和维修费用,投资基本无法回收,更无法盈利的项目,如灌溉、工程调水供水等。

(3) 一般收费项目。一般收费项目是指营业收入补偿经营费用有余,但只能部分地实现投资回收,因此,难以依靠自身积累来完成更新性质的投资的项目,如城市供水、供气等。

(4) 能够全部回收投资且能够产生资本积累的项目。例如,特定的铁路线、特定的收费公路及隧桥、独立电厂、电站等。

(三) 基础设施投资的提供方式

随着市场经济的发展,基础设施的建设由过去主要依靠政府投资而逐渐转变为多元化投资。从我国的实践来看,我国基础设施投资的提供方式主要有以下几种:

(1) 政府筹资建设,或免费提供,或收取使用费。例如,道路、桥梁、上下水道等公共设施,大多采用这种方式提供。

(2) 政府投资,企业法人经营运作。政府拥有最终决策权,企业法人拥有经营自主权,责任明确,既可以使政府从具体的经营活动中解脱出来,又可以提高成本效益的透明度,提高服务质量。政府可以根据这些产业和设施关系国计民生和国家安全的重要程度,决定是独资、控股还是参股经营。

(3) 私人出资、定期收费补偿成本并适当盈利,或地方主管部门筹资、定期收费补偿成本。例如,贷款修路,收费还贷。

(4) 政府与民间共同投资。对于具有一定的外部效应、盈利率较低或风险较大的项目,政府可以采用投资参股、优惠贷款、提供借款担保、低价提供土地使用权、部分补贴和减免税收等方式与民间企业共同投资。从国际范围来看,基础设施的一个重要手段就是项目融资。

(5) 建设-经营-移交(build-operate-transfer, BOT)。BOT 是指政府将一些拟建基础设施建设项目,通过招商由某一财团或公司提供资金进行建设和经营,并在一定时期内负责设施的维修,协议期满再将这些设施转让给政府。这种投资方式的最大特点是鼓励和吸引私人投资者特别是外国直接投资者对发电厂(站)、高速公路、能源开发等基础设施进行投资。



专栏

深圳沙角 B 电厂建设的 BOT 方式

为解决深圳电力供应不足的困难,经国务院和广东省政府批准,1985 年 3 月深圳经济特区电力开发公司(内地方)与香港电力(中国)有限公司(港方)签订了合作兴建沙角 B 电厂的协议书。该项目总投资为 42.3 亿港元。1985 年 7 月,主厂房开始动工。1987 年 4 月,该项目建成投产。

沙角 B 电厂合作项目采取 BOT 的合作方式,即港方和内地方签订建厂合约,内地方负责提供土地使用权与原材料;港方负责电厂项目的设计、融资、建设和在合作期(1988—1998 年)的经营管理,并在使用期内拥有电厂设施的使用权、经营权和收益权。合作期满后,港方将电厂全部无偿移交内地方。沙角 B 电厂投产发电后,每年为广东省提供 40 亿度电,按每度电增加 7 元的产值计算,该电厂每年可为广东省工农业增加 280 亿元的产值,社会经济效益显著。

沙角 B 电厂合作项目建立了一种生产、供销、经营各自独立运行,分工协作的“三权分立”的管理模式。其基本结论可归纳如下:

(1) BOT 是经济体制转型的重要手段。在基础设施主要由政府及国有企业垄断经营的情况下,BOT 方式所解决的不仅仅是一个融资问题。因为从某种意义上来说,外商带来的不仅是资金,还有现代企业制度及先进的管理模式。

(2) BOT 是政府投资方式的重要突破。传统的政府直接投资方式的一个主要问题是效率低下。采用 BOT 方式既可以避免政府投资决策的失误,提高决策的效率,也可以避免传统体制下国有企业经营效率低下的问题。

显然,并非所有的政府投资项目都适宜采用 BOT 方式。只有那些采用市场机制能够获得预期收益的项目,民间或外资企业才愿意介入。

(6) 移交-经营-移交(transfer-operate-transfer, TOT)。TOT 是指通过出售现有投资项目一定期限内的产权,获得资金来建设新项目的一种融资方式。这种方式通常是由委托方(政府)把已经投产运营的项目在一定期限内的特许经营权交给被委托方(外资或私人企业),委托方凭借所移交的基础设施项目的未来若干年的收益(现金流量),一次性地从被委托方那里融到一笔资金,再将这笔资金用于新基础设施项目的建设,经营期满后,被委托方再将项目移交给委托方。

(7) 资产证券化融资(asset-backed securitization, ABS)。ABS 是指以项目所属的资产为基础,以该项目资产所能带来的预期收益为保证,通过在资本市场上发行高档证券来募集资金的一种项目融资方式。它一般需要银行及证券公司的合作。较典型的案例是 1996 年珠海高速公路的资产证券化融资。珠海市人民政府通过在开曼群岛注册的珠海市高速公路有限公司,以当地机动车的管理费及外地过境机动车所缴纳的过路费作为支持,发行了总额为 2 亿美元的债券,用于广州至珠海的铁路及高速公路建设。

四、财政用于“三农”的支出

随着我国国民经济的主导产业不再是农业,而是转变为非农业产业,并且成为经济增长的动力来源,我国总体上进入以工促农、以城带乡的发展新阶段,同时提出了一个新的课题——建设社会主义新农村。这是中国现代化进程中的长期历史任务,是解决我国“三农”问题的重要战略举措。财政是国家宏观调控的重要手段,政府对“三农”的政策支持和财政资金的投入,对推进社会主义新农村建设、统筹城乡经济社会发展具有重大意义。

1. 我国政府“三农”投入的特点

(1) 中央财政支持“三农”支出总量保持较快增长。由于体制和财力状况,1998 年以前,财政支农资金总量规模比较小,1997 年中央财政支持“三农”支出 700 亿元,全国各级财政用于“三农”的投入在 1 500 亿元左右。1998 年,国家实施积极财政政策,当年中央财政支农资金总量增长高达 40% 以上,主要是国债资金用于长江、黄河等大江大河治理的投入增加较多,此后这一规模一直保持在 300 亿~400 亿元。2004 年,中央财政用于“三农”的支出为 3 626 亿元,增长 22.5%。2008 年,中央财政用于“三农”的支出合计 5 955.5 亿元,比上年增长 1 637 亿元,增长 37.9%。其中,支持农业生产方面的支出 2 260.1 亿元,对农民的四项补贴(粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴)支出 1 030.4 亿元,比上年增长 1 倍;资金投入数量和

增长幅度均为近年来最高。2009 年,中央财政“三农”支出安排 7 161.4 亿元,比上年增长 20.2%,进一步抖开财政支持“三农”的“钱袋子”。可以看出,2009 年,粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴共安排资金 1 230.8 亿元,增长 19.4%;用于农业生产方面的支出安排资金 2 642.2 亿元;安排农村社会事业发展方面的支出 2 693.2 亿元。财政支农力度的不断加大,必将有利于促进农业稳定发展、农民持续增收,推进城乡基本公共服务均等化。

1978—2011 年我国财政支农支出基本情况如表 3-4 所示。

表 3-4 1978—2011 年我国财政支农支出基本情况

年 份	财政支农支出/亿元	财政支出/亿元	财政支农支出占财政支出的比重/%
1978	150.66	1 122.09	13.43
1980	149.95	1 228.83	12.2
1985	153.62	2 004.25	7.66
1990	307.84	3 083.59	9.98
1991	347.57	3 386.62	10.26
1992	376.02	3 742.2	10.05
1993	440.45	4 642.3	9.49
1994	532.98	5 792.62	9.2
1995	574.93	6 823.72	8.43
1996	700.43	7 937.55	8.82
1997	766.39	9 233.56	8.3
1998	1 154.76	20 798.18	5.55
1999	1 085.76	13 187.67	8.23
2000	1 231.54	15 886.5	7.75
2001	1 456.73	18 902.58	7.71
2002	1 580.76	22 053.15	7.17
2003	1 754.45	24 649.95	7.12
2004	2 337.63	28 486.89	8.21
2005	2 450.31	33 930.28	7.22
2006	3 172.97	40 422.73	7.85
2007	3 404	49 781.35	6.84
2008	4 544.01	62 592.66	7.26
2009	6 720.41	76 299.93	8.81
2010	8 129.58	89 874.16	9.05
2011	9 890.1	108 921.81	9.08

注:根据历年《中国财政年鉴》和财政部公布的相关数据整理得出。

(2) 中央财政支持“三农”支出结构发生显著变化。由于改革开放初期国家大幅度提高农产品价格,加上流通体制改革的原因,主要用于流通领域的农产品政策补贴支出一直在“三农”支出中占有最大的比重。2000年以后,随着农村税费改革试点的推进,农村税费改革转移支付支出逐步成为中央财政支持“三农”支出的一个重要部分,比重从2000年的0.8%迅速提高到2003年的15.88%。中央财政从2003年开始安排良种补贴资金,大力支持全国17个省区的良种推广。从2004年起,国家财政调整粮食风险基金使用结构,对种粮农民实行直接补贴。2006年,在国务院的部署下,中央财政还新增补贴资金120亿元,对种粮农民柴油、化肥等农业生产资料增支实行农资综合直补。2008年,我国财政农林水事务支出1821.74亿元,增长43.6%,完成预算的125.6%,超预算较多主要是预算执行中加大了农业补贴等投入;加强农业基础设施建设支出1137.6亿元,重点用于大中型水库建设、大江大河治理;农业综合开发支出127亿元,支持改造中低产田2500万亩(1亩=666.67平方米,下同),增加粮食综合生产能力286.6万吨;加强财政扶贫开发,支出167.3亿元,重点用于农村贫困地区基础设施建设、产业发展和农村贫困劳动力培训等;中央财政森林生态效益补偿基金支持的重点公益林扩大到7亿亩。

(3) 推进农村税费改革改变了过去政府与农民“取、予”的传统格局。农村税费改革是农村发展进入新阶段以后,党中央、国务院为解决“三农”问题做出的一项重大决策,也是1998年以来财政支持“三农”政策的全新内容。从2000年安徽省试点,到2003年全面推广试点,农村税费改革不但使全国农民负担普遍减轻约40%,而且实现了改革第一阶段“减轻、规范、稳定”的目标,逐步理顺了长期以来模糊不清的国家、集体、农民的经济利益关系,改变了政府与农民之间“取多、予少”的传统利益分配格局。按照世界贸易组织的规则计算,我国水稻、玉米、小麦等农产品单位含税和财政补贴相抵,过去一直是“负保护”,这也是我国水稻、玉米、小麦等农产品成本高于美国等同类产品的原因之一。农业税减免后是“正保护”,这也是将“取、予”关系转换后的结果。国家与农民之间传统利益分配格局的再一次转变的意义在某种程度上不亚于实行家庭承包经营的农村改革。

(4) 把农村社会事业发展和公共基础设施建设逐步纳入公共财政的支出范围。过去对“三农”的支持主要是支持农业生产,而农村道路、桥梁等基础设施和教育文化卫生等社会性支出基本依靠农民自筹解决,导致农村“三乱”和干群关系紧张。在党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展”后,从2003年起,中央财政用于农村公共基础设施建设和农村教育卫生等社会发展方面的支出大幅度增加,农村社会事业发展和农村公共基础设施建设开始逐步纳入公共财政的支出范围。

(5) 支农支出方式发生重要转变,对农民直接补贴的比重大幅度提高。长期以来,财政支农方式主要以间接为主,或者是项目投资、项目补助,或者是对流通领域的间接补贴;对农民或农业直接补贴的比重比较低,只有农村救济费、农业税灾欠减免等,数额极小。实行退耕还林工程和农村税费改革以后,支农支出的方式开始发生转变。2003年,在中央财政支农支出中,属于直接补贴农民的部分包括农村税费改革转移支付、退耕还林补贴、农业税灾欠减免补助、农村救济费、森林生态效益补偿,农民直接受益的比重占28%左右。2004年,又新增了粮食良种补贴、对种粮农民直接补贴、农业机械购置更新补贴等项目。初步计算,农民直接受益的比重占36%。支农方式的转变不仅在一定程度上提高了财政支农资金的效率,也说明了我国开始以市场为导向,充分利用世界贸易组织的规则制定实施财政支持“三农”政策。

(6) 财政支农指导思想从以农业生产为本向以人(农民)为本转变。近年来,国家财政支农

政策实现了从支持农业生产到支持农业结构调整,再到支持农民增收的转变,在“多予、少取、放活”等方面采取了一系列促进农民增收的措施。这些措施包括农民就业技能培训,支持农业产业化,支持农民专业合作经济组织,扶持粮食主产区,实施农村税费改革及取消农业特产税,降低农业税税率或免征农业税,清理欠发农民工工资,等等。特别是2004年,由于政策力度大,直接作用强,农民人均纯收入达到了2 936元,比2003年同期实际增长6.8%,成为自1997年以来农民收入增幅最高的时期。与此同时,中央财政不断加大支持扶贫开发的投入力度,2007年中央财政扶贫支出达到144亿元,比2006年增加7亿元。支持贫困地区改善生产生活条件,提高贫困地区农民收入,使2007年全国农村贫困人口减少1 378万人,其中人均纯收入低于785元的绝对贫困人口从2 148万人减少到1 479万人,减少了669万人;人均纯收入在786~1 067元的低收入贫困人口从3 550万人减少到2 841万人,减少了709万人。

2. 国家对“三农”投入的基本政策

近年来,国家财政积极调整预算分配结构,不断创新财政支农政策,切实加大“三农”投入力度,使公共财政覆盖农村迈出了实质性步伐,使新农村建设取得了一些重要进展。财政出台的“三农”政策包括以下几个要点:

(1) 从规范农村税费到取消农村“三税”。自2000年以来,我国开始进行农村税费改革,实行“三取消、两调整、一改革”政策。随着上述农村税费改革政策的实行,农民负担显著减轻。从2004年开始,我国农村税费改革进入新阶段,实行了取消农村“三税”的政策,即取消烟叶以外的农业特产税、农业税、牧业税。到2004年年底,我国只有山东、河北、云南的部分地区仍保留少量的农业税。从2006年开始,农业税已在中国完全消失。为此,中央财政安排了大量转移性支付。2005年,中央财政的农村税费改革转移性支付达662亿元,比上年增长26%。2006年,中央财政的转移性支付力度更大,达到780亿元。加上地方的转移性支付,2006年的规模达到1 030亿元。

(2) 对农民实行“四项补贴”政策。“四项补贴”就是针对种粮农民实施的直接补贴、针对粮食生产省安排的良种补贴、农机具购置补贴及农业生产资料综合补贴。上述政策在2004年的国家财政投入总共130多亿元,2005年和2006年在这方面的补贴投入力度更大,分别为163亿元和309亿元,对增加农民收入、刺激粮食生产、促进农业生产条件的改善发挥了重要作用。

(3) 加强对农村基础设施和社会事业发展的投入。对农村基础设施和社会事业发展的投入主要包括以下几个方面:

① 国家利用长期建设国债安排的“六小工程”,指农村节水灌溉、人畜用水、乡村道路、农村沼气、农村水电、草场围栏。

② “两免一补”。针对农村义务教育阶段家庭贫困中小学生免费提供教科书,免收杂费,同时对寄宿生补助生活费的政策。从2007年开始,我国农村义务教育已完全免费。

③ 新型农村合作医疗改革。2004年,中央财政出10元,地方财政出10元,农民个人出10元,用于农民大病统筹。从2005年开始,中央财政出20元,地方财政出10元,农民个人出10元,用于农民大病统筹。到2006年,全国50.7%的县进行改革试点,2007年已扩大到80%以上的县。这对于缓解农民看病难的问题将发挥重要作用。

(4) 对县乡财政实行“三奖一补”政策。所谓“三奖一补”政策,就是对财政困难县乡政府增加县乡税收收入和对省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付给予奖励,目的是充分调动地方各级政府缓解县乡财政困难的积极性和主动性;对县乡政府精简机构和人员给予奖励,目

的是促进县乡政府提高行政效率;对产粮大县给予财政奖励,目的是调动政府抓好粮食生产的积极性;对以前缓解县乡财政困难工作做得好的地区给予补助,目的是体现公平原则。2005年,中央财政实行这一政策的财力投入共约150亿元,2006年投入235亿元,对缓解县乡基层财政困难起到了积极作用。

(5) 实施农村劳动力转移培训阳光工程。实施农村劳动力转移培训阳光工程的目标是2000—2005年对拟向非农产业和城镇转移的1000万农村劳动力进行引导性培训,对其中的500万人开展职业技能培训,对已进入非农产业就业的5000万农民工进行岗位培训。2006—2010年,上述三个数据分别是5000万、3000万和2个多亿。为此,中央财政和地方财政都安排了相应的资金投入。

由此可见,近年来财政“三农”政策的内容非常丰富,一方面取消税费,大力减轻农民负担;另一方面加大对农村社会经济投入,为“三农”发展创造更好的条件。2001—2005年,仅中央财政用于“三农”的资金就达11300多亿元,5年平均递增17%,是改革开放以来投入增加最多、增长幅度最快的时期之一。

3. 财政对“三农”采取的主要措施

财政支持“三农”政策,必须立足稳定增强粮食生产的综合能力、较快促进农民收入增加这两个主要目标,不但要保持必要的支出增长幅度,体现公共财政资源分配向农村倾斜,而且要合理确定支出重点,优化支出结构,在解决“三农”问题中有效配置公共财政资源。

(1) 保持必要的财政支持“三农”支出的增长幅度。资金投入是党和政府关于“三农”政策得以贯彻执行的基础,客观上要求今后一段时期内财政支持“三农”支出必须保持一个较高的增长幅度。政府可通过调整国民收入分配结构和财政支出结构,通过多种途径,逐步建立多元化稳定增长的财政支持“三农”资金的投入机制。

① 保证国家财政对农业资金投入的法定增长,认真落实人民代表大会通过的农业财政支出预算。

② 调整存量与调整增量并举,以调整增量为主。在存量调整方面,重点是深化机构改革,压缩行政事业经费和人员经费,增加现有财政资金中用于农业发展的比重;在增量调整方面,逐步提高新增支出中用于农业、农村的比重,逐步提高国债资金用于农业、农村的比重。

③ 发展农业是各级政府的共同责任,中央财政要增加对农业的资金投入,地方财政特别是省一级和地市级财政也要不断增加对农业的资金投入。

④ 开辟新的资金来源渠道,主要是落实将土地出让金的一部分用于农业土地开发的政策。

⑤ 整合农业财政资金,提高支持效率。

⑥ 制定税收、补贴、贴息等方面的优惠政策,建立农业投入的激励机制,积极鼓励和引导农民、工商企业资金、信贷资金和外资等增加农业投入。

(2) 根据公共财政原则,合理确定财政支持“三农”资金的有效配置。对照过去几年中央财政支持“三农”支出情况,今后一段时间内,中央财政支持“三农”支出将有一些新的变化,其中有的支出会增加,有的支出会保持稳定,有的支出会减少。

(3) 贯彻科学发展观,加强农业基础设施建设,完善林业生态建设机制。首先,在压缩国债项目规模和巩固大江大河治理阶段性成果的基础上,调整一部分水利投资用于农田基本设施建设。其次,重点支持大中型灌区、中小型水利设施、濒险水库除险加固、土地治理等。最后,及时总结天然林保护、退耕还林、防沙治沙、森林生态效益补偿等工程的经验,改进投入机制和资金

管理办法,解决工程到期后的后续资金来源问题,防止出现过度依赖财政投入的现象,逐步形成生态建设的良性循环。

(4) 着力建立财政支持“三农”政策有效引导机制。首先,发挥财政资金和政策“四两拨千斤”的作用,引导社会资金投资农业。其次,推进农村税费改革和做大地方经济、财政“蛋糕”并举,在增加中央转移支付的同时增强地方政府支持“三农”的财力和责任。

(5) 创新财政支持“三农”资金的管理体制和方式,提高资金使用效益。

五、财政投融资

(一) 财政投融资的概念、意义及特征

1. 财政投融资的概念

财政投融资是一种政策性投融资,不同于无偿拨款,也不同于商业性投融资。它是将财政融资的良好信誉与金融投资的高效运作有机结合起来进行融资和投资。在市场经济条件下,商业性投融资主要通过资本市场和商业银行获得资金,它适合追求利润最大化的厂商运用。对于既要体现经济效益又要体现社会效益的基础设施和基础产业部门来说,其经营的目标已不是利润最大化,而是产量最大化和成本最小化。它们的产品定价受政府直接或间接调控,这些企业仅依靠一般性的商业投融资渠道难以满足其发展的资金需要。因为商业性投融资渠道提供的资金要求兼顾安全性、流动性、盈利性,基础设施很难全部满足。处于经济高速增长中的政府一方面要从发展的角度考虑基础设施和基础产业部门的优先增长问题,另一方面要从稳定的角度考虑基础设施的价格控制问题,以减轻通货膨胀的压力。这样,政策性投融资就成为发展中国家基础设施和基础产业发展的重要政策工具。

2. 财政投融资的意义

(1) 财政投融资是我国经济发展初级阶段的需要。我国现在还处在经济发展的初级阶段,市场化改革的时间还不长,市场失灵问题相当突出。因此,运用财政投融资手段调节资金是不可避免的。

(2) 财政投融资的特点在于既体现政府政策取向,又按照信用原则运营,投资的主要领域是先行资本或公共商品。所以,财政投融资填补了财政无偿投资和商业金融投资的空白,填补了准公共商品投资的空白。

(3) 财政投融资可以形成对企业和商业银行投资的诱导机制。财政投融资对经济增长的作用不仅表现为短期内的数量增加,更表现为长期内的质量提高。

3. 财政投融资的基本特征

(1) 它是在大力发展商业性投融资渠道的同时构建的新型投融资渠道。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,市场融资的份额将不断扩大,专业银行商业化的趋势不可逆转。在这种条件下,构建政策性投融资机制只会加快而不会阻碍专业银行商业化的发展方向。因为只有把专业银行的政策性业务分离出来,专业银行才可能真正实现商业化的经营目标。

(2) 财政投融资的目的性很强,范围有严格限制。概括地说,它主要是为具有提供公共商品特征的基础设施和基础产业部门融资。换句话说,它主要是为需要政府给予扶持或保护的产品或直接由政府控制定价的基础性产业融资。随着体制改革的深化,由体制性因素形成的公共商品应逐步减少,市场商品的范围应扩大,许多基础工业产品在条件成熟时应放开价格,并通过

发展企业集团形式谋求发展。因此,财政投融资的范围是受到严格限制的。

(3) 政策性与市场机制相结合。虽然财政投融资的政策性和计划性很强,但它并不完全脱离市场,而是以市场参数作为配置资金的重要依据,并对市场的配置起补充调整作用。

(4) 财政投融资的方式和资金来源是多样化的:既可通过财政的投资预算取得资本金,也可通过信用渠道融通资金;既可通过金融机构获取资金,也可通过资本市场筹措资金,还可以从国外获得部分资金。



专栏

日本政府的财政投融资制度

利用国家信用筹集资金,按照政策需要进行投融资活动是日本的传统,但建立庞大的以国家信用为基础的财政投融资制度却是第二次世界大战后日本的新创造,是日本为实现宏观经济政策与微观经济的协调,以及对经济供给过程进行干预的制度保证。

日本的财政投融资制度的前身是由邮政储蓄和大藏省存款部构成的资金筹措和资金运用的国家信用制度。1952年,日本启动资金筹集、资金分配和资金运用相结合的财政投融资制度,即在国家预算的一般会计和特别会计之外,建立具体由政府进行投融资操作的国家第二预算。其机构和工作机制如下:大藏省的资金存款部改为资金运用部,负责资金分配,通过为用户提供只有政策优惠的邮政储蓄制度扩大邮政储蓄的规模,以邮政储蓄、产业投资基金资金、年金、保险基金及政府担保借款作为资金来源,并通过日本开发银行、日本进出口银行和中小企业金融公库等两行十公库等政府金融机构,按政策性、诱导性、公共性和有偿性相结合的原则运用这些资金。这对日本经济发展产生了重要影响。

(1) 政府对社会间接资本,特别是对产业基础设施的大规模投资,极大地缓解了产业迅速发展而引起的交通运输设施和用水用地的瓶颈制约,从而促进了经济的迅速发展。财政支出中用于基础设施部分(道路+港湾+废弃物处理+工业用水+铁路)的支出额在1956年为国民生产总值的1%,在1965年为国民生产总值的3.5%以上。

(2) 通过财政投融资对电力、海运和铁道提供了低利贷款,降低了这些产业的成本。日本的财政投融资的资金属于有偿资金,对其的运用也应按有偿原则进行,但这些资金并不以营利为主要目的,利率比商业银行的利率低。从1961—1973年的年平均水平来看,使用财政低息贷款而降低的利息负担约占整个制造业设备投资额的1%,其中的一些产业又远远高出这一比例。例如,机械工业达5%,电力工业达6%,汽车工业达7%,海运业则高达22%。

(二) 我国政策性银行的概况与特点

财政投融资由国家设立的专门机构——政策性金融机构负责统筹管理和经营。政策性金融机构既不是一般意义上的金融企业,也不是制定政策的机关,实际上是一种执行有关长期性投融资政策的机构,是政府投资的代理人。财政投融资由政策性金融机构负责统筹管理,可以避免因有偿性投资与一般性投资的混淆而影响政府投资运作的总体效率。

1. 我国政策性银行的概况

我国于1994年成立了三家政策性银行,即中国国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行。

(1) 国家开发银行。国家开发银行是直属国务院领导的政策性金融机构。2008年12月,国家开发银行改制为国家开发银行股份有限公司。2015年3月,国务院明确地将国家开发银行定位为开发性金融机构。国家开发银行的注册资本为4 212.48亿元,其股东是财政部、中央汇金投资有限责任公司、梧桐树投资平台有限公司和全国社会保障基金理事会,持股比例分别为36.54%、34.68%、27.19%、1.59%。国家开发银行主要通过开展中长期信贷与投资等金融业务,为国民经济重大中长期发展战略服务。国家开发银行是全球最大的开发性金融机构、中国最大的对外投融资合作银行、中长期信贷银行和债券银行。

(2) 中国农业发展银行。中国农业发展银行的主要业务职能是承担国家粮棉油储备、农副产品合同收购、农业开发等业务的政策性贷款,代理财政支农资金的拨付及监督使用。中国农业发展银行在若干农业比重大的省、自治区设派出机构(分行和办事处)和县级营业机构。其资金来源除财政核拨外,主要面向金融机构发行金融债券,并使用农业政策性贷款企业的存款。

(3) 中国进出口银行。中国进出口银行作为贯彻国家外贸政策的政策性银行,主要业务职能是为大型机电设备进出口提供买方信贷和卖方信贷,为成套机电产品出口提供信贷贴息及信用担保。中国进出口银行的信贷业务由中国银行和其他商业银行代理,但可在个别大城市设派出机构(办事处和代表处),负责调查统计、监督代理业务等事宜。中国进出口银行的资金来源除财政核拨外,主要以财政专项资金和金融债券为主。中国进出口银行的业务活动由有关部门组成监事会进行监督。

2. 我国政策性银行的特点

(1) 业务职能的政策性。政策性银行的政策性是不言而喻的,国家开发银行多年以来为之奋斗的目标正是充当“配合国家宏观政策,重点向基础设施等发放贷款”的角色。据统计,2000年,该行发放贷款总额达1 796亿元,其中98%投向了国家大中型项目。与此同时,该行积极为国债项目提供配套资金。中国进出口银行与中国农业发展银行的业绩也丝毫不逊于国家开发银行。在带动机电新产品、成套设备出口的境外加工贸易和资源合作开发等对外投资项目,以及为对外承包工程项目提供出口信贷、出口信用保险和对外担保等多方面的政策性金融支持方面,中国进出口银行可谓功勋卓著。中国农业发展银行则在支持国有粮食企业按保护价敞开收购农民余粮及农业基建等方面大显身手。

(2) 资金来源的政府性与市场性相结合。我国政策性银行的资金来源的演变值得回顾。自1994年我国政策性银行成立以来,除财政拨付的资本金外,主要通过中国人民银行下达指令性派购计划,由商业金融机构定向购买金融债券筹集资金。从1998年下半年开始,我国政策性银行市场化筹资工作开始试点,该年度政策性银行累计市场化发行金融债券410亿元,发行试点取得圆满成功。1999年,中国进出口银行和国家开发银行除少部分资金由邮政储蓄解决外,信贷资金主要通过市场化发行金融债券筹措,全年市场化筹资2 380亿元。2000年,中国进出口银行和国家开发银行信贷资金全部通过市场化筹集,规模进一步加大。可见,我国政策性银行的资金来源正逐渐由政府性向市场性一步步迈进。

资金来源的政府性主要体现在以下几个方面:

① 财政借款,由政府组织资金,再转借给政策性金融机构使用。实际上,财政借款正是政策性银行区别于商业银行的独特手段,构成了政策性银行长期稳定低成本的资金来源。这些资金的特点主要是期限较长,一般都在 15 年以上。

② 财政贴息,主要是政府从每年预算中划拨贴息资金,对特殊行业、特殊项目提供低利率贷款。

③ 税收减免。由于得益于政策性银行的“政策”二字,政策银行长期享有特殊的税收优惠政策。

与政府性相比,市场化的发行方式则能在市场的调控机制之下,使供求双方在自愿的前提下达到资金供求的均衡,而且市场化可以增加政策性银行经营的透明度。但是,对市场化方式抱有疑虑主要是基于融资风险性的考虑,其中主要是市场利率的不确定性。尽管如此,如果综合考虑融资的数量、融资的供需满足程度及市场融资所带来的后继影响,市场融资可能是一种更佳选择。因此,只有把政府融资和市场化融资方式相结合,才能使财政投融资获得有保证的资金来源。

(三) 国外政策性银行的特点

国外政策性银行的运营具有以下几个鲜明特点:

1. 资金来源的多样化

首先,财政投融资机构的资本金全部或大部分是由政府财政拨付的。例如,德国复兴信贷银行、韩国产业银行、日本政策投资银行的资本金都由财政拨付,并随时追加,资本充足率目前都在两位数以上,高于商业银行。其次,各种性质的政府基金是其运营资本的主要支撑。例如,欧美国家通过征收社会保障税而建立起比较完备的社会保障基金,并规定对这一基金实行单独预算,而将闲置资金纳入财政投融资体系,作为其资金来源之一。最后,通过直接或间接的手段发行各种债券来筹集资金,而且相关法律均规定政府对其发行的债券提供担保,以保证其有足够的资金来源。

2. 资金运用的政策性

从各国财政投融资的实践来看,财政投融资机构以政策性业务为本,不单纯追求财务盈利,投资方向受到国家有关法律或法规的严格限制。其资金运用方向一般包括以下方面:对基础产业的投资,主要是农业、交通运输、邮电通信、原材料等基础产业建设;对兼有公共投资和民间投资双重特性的公共设施项目的投资,如城市基础设施建设等;对需要进行政策性鼓励和资助的领域的投资,如高新技术的开发、出口创汇企业、需要国家政策扶植的中小企业等;对经济欠发达地区的经济开发;等等。例如,日本政府财政投融资计划中的财政投融资用途分类是财政投融资资金用途分类的明细表,指出财政投融资主要是用于社会效益比较大、具备一定经济效益的产业部门。为了确保国家宏观经济政策目标的实现,在不同国家或同一国家的不同历史时期,财政投融资的业务重点和范围会有不同。例如,德国复兴信贷银行在 1970 年以前的主要任务是向基础部门提供长期资金支持,在 1970 年后的业务重点转变为向中小企业融资。当前,其业务重点主要是服务于本国的中小企业、创业投资、环境保护、基础设施和住宅建设,并代表政府同发展中国家开展金融合作。

3. 经营方式上的银行化

财政投融资方向的政策性仅仅意味着它的投资范围和投资方向受到国家有关法律或规定

的严格限制。但是,纵观各国的财政投融资实践,为了保本微利原则的实现,相关法律均赋予财政投融资机构在规定投资范围和投资方向内的项目自主选择权。也就是说,财政投融资机构为了保证本金及利息的正常回收,在投资前必须进行项目评估,只有在该项目有正常的还本付息能力下才会放款。有的项目即使在政府所规定的财政投融资的范围之内,但如果没有应有的还款付息能力,也无法得到放款。此时,如果政府参与,就必须通过财政贴息的方式来保证财政投融资机构能够实现正常的保本微利。由此可见,财政投融资机构是在严格遵守政府有关法律和法规的条件下,采取类似商业银行的经营管理方式。例如,日本的政策投资银行法规规定,从事贷款、担保、投资、购买公司债等业务,须在确认能盈利的情况下才能进行,贷款利率的确定应保证以收抵支。

4. 有效防范风险

财政投融资的运作机构显然与商业银行有不同的经营目标,但同样要防范风险,才能维护良好的信誉,使投资人放心认购债券。从1994年开始,日本政策投资银行就开始实行资产负债管理,通过套期保值解决利率、汇率风险,通过期限管理解决流动性的问题。1999年,日本政策投资银行还引进了内部评级制度。与此同时,高素质、高水平的人才队伍在一定程度上有效地防范了运营风险。例如,德国复兴信贷银行、日本政策投资银行和韩国产业银行都拥有一批熟悉宏观经济环境和专业知识的人才,在项目的行业、市场、财务、技术等评审方面积累了丰富的经验。韩国产业银行和日本政策投资银行的项目评审能力在本国金融界是最强的。

5. 运用新的金融手段

国外政策性银行多运用多元化金融手段,立足于政策性服务领域,具备较强的专业化水平。



本章小结 >>>>

社会消费性支出与投资性支出同属购买性支出,但两者之间既有明显的差异,又有共同之处。

在财政支出项目中,属于社会消费性支出的有行政管理支出、国防支出、教科文卫支出等。行政管理支出、国防支出分别受不同因素的影响和制约。为了促进教科文卫事业的发展,政府和社会公众应当共同出资。

社会总投资按投资主体可以分为政府投资和非政府投资。它们在一国投资活动中发挥着不同的作用。在市场经济体制下,政府对基础产业部门的适度投资具有不可低估的作用。为此,构建财政投融资体制具有非常重要的现实意义。

根据自筹资金为主、国家投资为辅的原则,虽然用于农业发展的资金来源应主要依靠农业生产者的自身积累,但在农业发展中,国家财力的支持是责无旁贷的,凡是具有外部经济特征及涉及面广、规模巨大的农业投资,原则上都应由政府承担。



思考与练习 >>>>

一、名词解释

购买性支出 社会消费性支出 投资性支出 BOT TOT

二、单项选择题

1. 财政的积累性支出不包括()。
 - A. 经济建设支出
 - B. 发展农业支出
 - C. 文化卫生支出
 - D. 基础产业投资
2. 下列项目中,属于购买性支出的是()。
 - A. 社会保障和行政管理支出
 - B. 社会保障
 - C. 政府投资、国防和行政管理支出
 - D. 债务利息支出
3. 有偿性财政支出形式产生的最直接原因是()。
 - A. 政府干预经济的需要
 - B. 政府公共支出压力的增大
 - C. 经济发展水平低下
 - D. 经济发展的需要
4. 行政管理支出不包括()履行职能所需的经费。
 - A. 政府各级立法机关
 - B. 司法机关
 - C. 公司行政部门
 - D. 行政机关
5. 政府投资农业的内容不包括()。
 - A. 农村生产
 - B. 农业基本建设
 - C. 农产品收购
 - D. 农业事业费
6. 下列选项中,不属于我国的政策性银行的是()。
 - A. 国家开发银行
 - B. 中国农业开发银行
 - C. 中国银行
 - D. 中国进出口银行

三、多项选择题

1. 下列选项中,属于社会消费性支出的有()。
 - A. 行政管理费
 - B. 国防费
 - C. 文教与科学事业费
 - D. 卫生事业费
2. 在市场经济条件下,政府投资的特点有()。
 - A. 无所不能,可以在一切领域发挥作用
 - B. 通常不进入竞争领域
 - C. 一般不向有明显经济效益的项目投资
 - D. 只能是对市场投资行为的补充
3. 基础产业投资的特点包括()。
 - A. 投资规模大
 - B. 投资效益高
 - C. 投资时效长
 - D. 投资收益慢
4. 财政投融资的特点包括()。
 - A. 有别于商业性投融资渠道的新兴投融资渠道
 - B. 目的性很强,范围严格控制
 - C. 主要为提供公共商品特征的基础产业部门融资
 - D. 融资方式和资金来源多样化
5. 下列选项中,属于基础设施投资提供方式的有()。
 - A. 政府筹资建设,免费提供
 - B. 私人出资,定期收费补偿成本
 - C. 政府投资,法人团队经营运作
 - D. 政府与民间共同投资

四、判断题

1. 财政对事业性支出提供的服务主要是公共商品。 ()
2. 财政支出中的行政管理支出是指国防和行政管理机关的经费支出。 ()
3. 在市场经济制度下,政府投资主要是生产性项目投资。 ()
4. 基本医疗是一种纯公共商品,应由政府免费提供。 ()
5. 从长期来看,财政支出规模与行政管理费规模有着负相关关系。 ()

五、简答题

1. 购买性支出的经济效应有哪些?
2. 国防支出的特点有哪些? 影响国防支出的因素有哪些?
3. 行政管理支出的影响因素有哪些?
4. 政府财政投资的范围有哪些?

六、论述题

论述财政投融资的特征和意义。



延伸阅读 >>>>

拨开中国“三公经费”的迷雾

任何政府都有公费出国、公费买车用车及公务接待的需要,只要是公务所需,政府部门“三公经费”就不是什么见不得人的事,大方地告诉公众就是了。但是,在中国,“三公经费”的面纱却相当难揭,原因至少有以下两点:

(1) 一些官员官本位思想根深蒂固。他们不愿公开“三公经费”,实质上就是想维护给自己和部门带来诸多好处的特权消费。

(2) “三公消费”确实如外界所料,有不少见不得光的“猫腻”。这些“猫腻”或包括违反规则的特权消费。一些部门在公布“三公经费”问题上遮遮掩掩,欲盖弥彰,确实有损政府形象。

事实上,公布“三公经费”并不算难,大多数中央部门不愿按时公布,主要是在观念上一时还不能接受自己也受监督的现实,而非担心人们从简单的数据中抓到什么把柄。真正的难题将是“三公经费”公布后,如何判断这些经费的支出是否真实,是否合理。

从中央部门已公布的“三公经费”来看,除审计署细化到每辆公车的平均费用外,大多数部门只是交代了几个简单数据。由于目前还缺乏相对客观的比较标准,尤其是各部门对“三公消费”的解释惜墨如金,公众既看不出这些花费是否真实,也难以判断这些花费是否合理。同时,国务院要求中央部门公布的“三公经费”只限于财政拨款的部分,而在很多实权部门,财政拨款之外的行政收费,尤其是各单位不纳入财政预算的“小金库”往往是“三公消费”的重要来源。因此,通过“三公经费”公开来监督、规范政府部门的“三公消费”,目前仍是一个不可能完成的任务。

尽管有这样那样的缺陷,中央部门和地方政府纷纷向社会亮出“三公经费”账单的正面意义还是不容低估的。从大的方面来说,这是权力部门接受社会监督的一个新起点,是遏制权力腐败和社会不正之风的有益尝试,必将进一步唤醒中国民众的公民意识。公民意识的觉醒不会导致中国落入“公民社会陷阱”,反而能真正推动中国向现代社会迈进。从小的方面来看,“三公经费”公开的大门一旦打开,就很难再关上,这将有利于限制不合理的“三公经费”,降低居高不下

的行政成本,规范政府部门正确有效地行使权力。

对一些权力部门来说,舆论以如此高的热情监督它们的“三公消费”或许有些意外和难堪。有些官员可能还会习惯性地质疑这种监督的动机,甚至上纲上线地怀疑幕后是否有“黑手”,从而为自己的拖延或瞒报寻找借口。但是,在信息流通便捷、公民意识觉醒的大背景下,曾经云山雾罩的“三公经费”已显得非常不合时宜。各路媒体近期对“三公经费”的高度关注表明,公众亟须拨开“三公经费”的迷雾,让更多阳光照进权力部门的各个角落,这本来就是文明社会的应有之义。