

我国财政支出结构演进及其效率

李永友*

摘 要 本文在分权框架下实证描述了我国财政支出结构的过去与现在,并在此基础上,利用 DEA 方法对财政支出结构配置效率及其时空特征进行了研究。结果表明,在纵向配置上,由于财政支出责任的过度下移,财政支出纵向结构的相对效率呈不断下降趋势。在横向配置上,自 1985 年以来,我国财政支出横向结构效率基本上呈波浪式上升趋势,但上升幅度有限。在不同层级财政和不同地区之间,财政支出横向结构效率呈现出明显差异,地方财政支出结构效率的改进速度快于中央财政,经济发达地区,财政支出结构效率反而越低。但在整体趋势上,无论是中央财政还是地方财政,无论是经济发达地区还是经济欠发达地区,财政支出横向结构效率较 1994 年税改前都有一定幅度的改进。

关键词 财政支出,结构效率,公众之事,公共风险

一、两个财政现象引发的思考

近年来,我国财政领域出现的两个现象引起了全社会的广泛关注:一是自 1994 年税改以来,财政收入,尤其是税收收入出现了累进式增长,年均增长率始终保持在 20% 以上,仅 2007 年全国财政收入净增就超过了 1 万亿元,虽然 2008 年增长速度受全球金融危机影响出现了一定幅度的下降,但增长速度也达到了 18.8%,财政收入的强劲增长无疑为财政支出提供了坚实保障。二是随着物质财富的不断膨胀,市场上出售的商品无论在总量上还是在品种上也发生了翻天覆地的变化。物质商品丰裕标志着我国已走出了商品短缺时代,但就在物质商品不断丰裕的同时,公共品相对短缺问题却变得越来越突出,甚至正在成为社会可持续发展的重要瓶颈。公共品供给的相对短缺,使得我国近年来公共风险丛生并相互交织。为什么在收入高速增长背景下出现

* 浙江财经学院,南京大学。通信地址:浙江杭州下沙高教园区学源街 18 号 1 号楼;电话:(0571) 86735880;E-mail:liyongyou789@yahoo.com.cn。此项研究得到国家博士后科学基金(20070411030)、江苏省博士后科学基金(0602016C)的资助,也是国家博士后特别资助项目(200801367)和教育部人文社科项目(07JC790076)的阶段性研究成果。本文为香港经济学双年会、改革开放 30 周年暨孙冶方诞辰百年纪念经济理论研讨会的入选论文,作者感谢浙江省高校人文社科财政学重点研究基地的资助,感谢沈坤荣教授、沈玉平教授、吴一平博士、金戈博士提出的修改意见,感谢匿名审稿专家提出的修改意见,当然文责自负。

公共品供给的相对短缺呢?如果排除政府执政意愿偏离公共利益这一因素,仅从财政投入产出逻辑看,公共品供给短缺无非有两个原因:要么是成本制约导致供给不足,要么是供给效率低下导致花钱没办事。然而前一个原因似乎缺乏足够的解释力。因为无论是总量还是增量,我国财政收入增长都是非常明显的,即使考虑 GDP 增长对公共品需求产生的收入效应,公共品供给相对短缺现象也不可能是由成本补偿不足造成的。

既然如此,造成公共品相对短缺的原因只能是财政支出效率较低。由于财政支出效率主要包括财政支出过程效率和财政支出结构配置效率,前者意味着,在总量既定的条件下,财政支出过程必须有效率。后者意味着,无论总量如何、无论支出过程多么符合效率,如果结构配置不合理,财政支出效率就会很低。所以相对于过程效率,财政支出结构配置合理与否对财政支出效率更为重要。从我国财政实践看,近年来出现的公共品供给相对短缺问题在很大程度上是由财政支出结构配置不合理造成的。正如陈宪(2007)所指出的,造成公共品供给短缺程度日益严重的原因只有一个,即财政支出结构不当。但他只是给出了结论,并没有给出评价标准和经验证据。基于上述事实,本文将在我国财政支出结构演进实证描述基础上,以财政职能实现程度为依据,对我国财政支出结构配置效率及其特征进行研究。全文结构安排如下:第二部分在梳理相关文献基础上阐述本文的研究;第三部分实证描述我国 1978 年以来的财政支出结构及其变化;第四部分对财政职能实现程度进行测度;第五部分利用 DEA 方法对财政支出结构配置效率及其时空特征进行分析。第六部分总结全文并在公共财政框架内对财政支出结构的演化趋势进行展望。

二、文献回顾与本文研究

围绕着我国转型期财政支出结构安排,近些年出现了大量研究,但大部分研究都是基于增长绩效的支出结构分析。其中包括 Zhang and Zou (1996, 2001)、林毅夫和刘志强(2000)、张晏和龚六堂(2005)等。这些研究通过对我国财政支出纵向或横向配置增长绩效的分析,对财政支出结构安排的顺增长特征进行了评价。然而,上述基于增长绩效的分析似乎违背了财政支出结构安排的根本价值取向。实际上,作为政府解决市场失灵的重要工具之一,财政支出的结构安排必须服从于财政职能的内在要求,以是否有利于弥补市场失灵为其评判标准。尽管弥补市场失灵从其最终意义上说也是为了实现经济的长期增长目标,但将这种延伸意义上的增长目标作为评价财政支出结构合理与否的标准已经偏离了公共财政对财政支出结构安排的根本要求。所以从这个意义上说,虽然是否有利于增长也可以作为财政支出结构配置效率评价的一个方面,但不全面,甚至是一种误导。由于增长绩效分析过于狭隘,

所以一些研究拓展了财政支出结构配置分析的范围，将财政支出与收入分配、贫困、健康教育等与市场失灵更直接相关的指标联系在一起。例如，吕伟（2004）通过对公平的分析研究了实现我国经济公平增长的财政支出结构安排逻辑。林伯强（2005）通过对不同类型公共投资减贫绩效的分析研究了公共支出结构与减少农村贫困之间的关系。OECD（2006）通过对我国政府间财政体制的分析研究了我国财政支出结构安排正在面临的挑战。中国经济增长与宏观稳定课题组（2006）通过研究政府社会性投入与社会发展的关系分析了财政支出的最优安排问题。傅勇和张晏（2007）通过对地方财政支出结构配置偏向的实证描述和分析揭示了地方财政支出结构配置的内在逻辑。陶然和刘明兴（2007）通过对城乡收入差距制度决定因素的分析揭示了地方政府财政支出结构配置存在的问题。

除了上述文献外，近年来，国内一些学者开始使用 DEA 方法测度财政支出效率以推定财政支出结构安排的优劣。例如，陈诗一和张军（2008）利用 DEA 方法对分权前后地方财政支出效率及其地区差异进行的分析；汪柱旺和谭安华（2007）利用同样的方法和不同的投入产出指标对财政支出效率进行的测度。实际上，利用 DEA 等一些非参数方法测度财政支出效率在国外已经非常普遍，例如 Prieto and Zofio（2001）、Gupta and Verhoeven（2001）、Afonso *et al.*（2005, 2006）、Wilson（2005）、Herrerea and Pang（2005）、Afonso and Fernandes（2006）、Mattina and Gunnarsson（2007）、OECD（2007）等，这些研究都试图通过使用 DEA 或 FDH 技术度量公共支出效率。DEA 等非参数方法的引入丰富了财政支出效率评价，但 Ravallion（2005）对这种方法在公共支出领域使用是否合适提出了质疑，他的批评主要有两点：一是缺乏理论依据，二是不能完全说明支出项目之间的相互依赖性。除了上述两点缺陷外，使用 DEA 等非参数方法实际上还存在一个缺陷，就是 DEA 等非参数方法都很少考虑非货币投入，而在利用该方法进行跨地区比较时，也没有考虑不同地区间的投入成本差异。

从已有文献看，无论是传统的参数评价方法还是 DEA 等非参数评价方法，都没有考虑财政支出结构配置是否具有效率，虽然有些研究就财政某一项或几项支出效率进行过评价，但并不能全面反映支出结构配置是否合理。为了弥补这一缺陷，本文将在已有研究基础上，利用目前被广泛使用的 DEA 非参数方法对我国财政支出结构配置效率进行分析。与已有研究不同的是，本文将产出指标定义为财政职能实现程度，之所以这样选择，其依据是财政支出职能。根据财政基本理论，财政作为政府介入经济社会生活的重要工具，其基本职责在于解决市场主体共同遭遇的公共风险。因为与私人风险不同，公共风险是私人无法通过自发调整策略解决的，这些公共风险可能是由市场自身原因造成的，也可能是由非市场因素造成的，这些公共风险大致包括经济的波动风险、收入分配风险和无效或低效资源配置风险。

而作为财政职能的实现手段, 财政支出总量和结构安排应有利于财政职能的实现。一般而言, 在支出总量相同的情况下, 财政支出职能实现得越好, 则说明财政支出结构配置越合理。基于上述原因, 本文根据财政职能的传统认识, 将财政职能界定为资源配置职能、收入分配职能与经济稳定职能。以此为依据, 将资源配置效率、收入分配差距与经济波动幅度作为财政支出的产出分量。由于 DEA 方法测算的是一种相对效率, 所以本文对我国财政支出结构配置效率的分析仅具有相对意义, 即只是刻画了支出结构配置的相对效率及其变化趋势和空间差异。为了能够使分析更加全面, 本文在财政支出结构配置的分析上主要围绕两个层面展开, 即纵向配置效率和横向配置效率。前者考察财政支出在各级政府之间的配置是否有利于财政职能实现, 后者考察财政支出在不同部门间的配置是否更有利于财政职能实现。

需要说明的是, 本文之所以采用 DEA 方法对财政支出结构演进相对效率特征进行分析, 是因为现有理论并不能对财政支出结构的绝对效率水平进行测度。也就是说, 在现有的理论框架内, 我们还无法刻画财政支出结构配置的帕累托效率状态。不仅如此, 由于财政支出结构配置受制于许多因素, 比如经济发展水平、人口结构、公众偏好等, 所以无论在理论上还是在实践上, 都无法找到一个与特定环境相匹配的最佳财政支出结构安排。正因为这个原因, 所以普拉丹 (1996) 指出, 由于不存在适用于所有国家的某种最佳支出结构, 所以将某种财政支出结构配置作为一国财政支出结构配置决策的依据往往是不充分的, 有时甚至是错误的。上述事实意味着, 我们不可能依据财政支出结构配置的帕累托效率标准对我国财政支出结构配置效率进行评价。而 DEA 非参数方法不仅可以避免帕累托效率标准确定的难点, 而且可以通过测度相对效率对财政支出结构配置的变化是否有利于财政职能实现进行分析。更重要的是, 利用 DEA 方法, 我们可以单独就财政支出结构配置的效率特征进行评价。而这正是本文分析的目的。

三、财政支出结构演进的实证描述

本节主要从纵向和横向两个层面对我国财政支出的结构演进进行描述。就纵向配置而言, 财政支出之所以需要在不同层级政府之间进行分工, 一个很重要的原因是相对效率优势。在一个多级政府体制下, 由于信息搜集成本和偏好的异质性, 一些公共品由地方政府提供可能更具效率。同时出于组织效率的考虑, 赋予地方政府一定支出权可以极大地调动地方政府的主观能动性, 从而提高整个组织的产出效率。我国自 1978 年开始, 政府管理经济的方式采用了一种渐进式分权模式, 在这一过程中, 越来越多的支出权被赋予了地方政府。图 1 显示, 不管是预算内支出还是预算内外支出, 自改革开放以

来分权化¹趋势非常明显,2006年财政支出中有近70%是由地方政府承担的。然而这并不表明中央财政的支出责任下降,实际上,我国中央政府总的财政支出远不是这么低。从1990年之后的数据看,中央政府预算内财政支出实际上包括两块,即本级预算内支出和中央补助地方支出。其中,1994年税改之前,中央财政支出中有近35%被用于补助地方支出,但自1994年税改之后,中央财政支出中用于补助地方支出的比重超过了50%。上述事实表明,单纯本级预算支出并不能反映中央财政支出的全貌,甚至可能会误导财政支出结构配置的调整。所以尽管在收支的初次分配环节,财政支出的相对压力(即指收不抵支的现象,通常采用收支相除表示,下同)明显偏向地方,如图2显示,但经过财政收支的再分配,补助后的地方财政不仅不存在收支矛盾,还出现了一定数量的盈余。所以从这一点看,所谓财权事权不对等根本不是地方财政困境的理由。当然,本文的这一结论是将整个省及省以下财政作为一个整体,如果将这一整体作进一步细分,对县乡级政府来说,财权事权不对等可能的确存在。

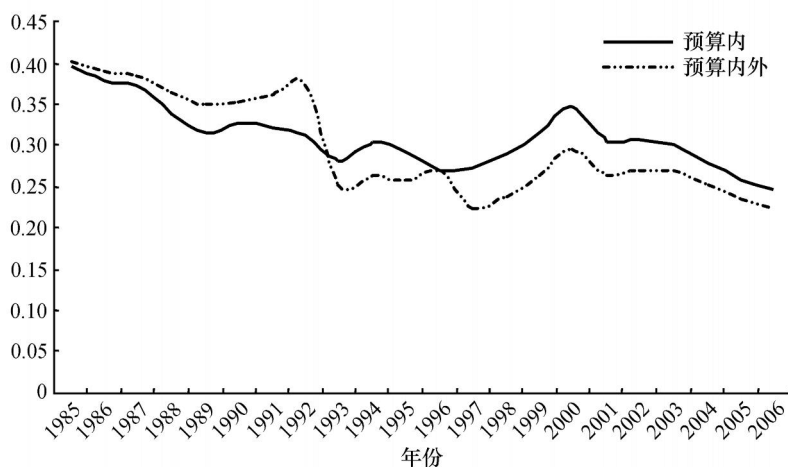


图1 中央本级预算财政支出所占份额

¹ 本文采用中央财政的支出份额度量分权化程度,用支出份额度量分权程度也是一种常用的方法。不过,国内外学者对我国财政支出配置分权化的分析还存在较大差异,本文认为,分权化是一种制度安排,如果说在1994年税改之前,由于一对一以及财政收支划分一年一定或几年一定的情况导致分权程度的地区差异,1994年税改之后财政收支的划分趋于规范化,这时除了西藏、新疆、青海等特殊地区以及上海等优先发展地区享受的特殊政策外,大部分地区与中央的收支划分遵循的都是同一个制度框架,这意味着不同地区享受的财政支出权限基本上是相同的(这里既不考虑计划单列市也不考虑特定的国家级开放区等),即就支出而言的财政分权程度实际上不应该存在差异。国内学者在分权程度上之所以得出不同的结果,因为基于收支数据得出差异化的分权配置实际上是数据分权,而非实际分权,这种数据分权及其得出的地区分权程度差异性完全是经济增长及地区分化的内生结果。

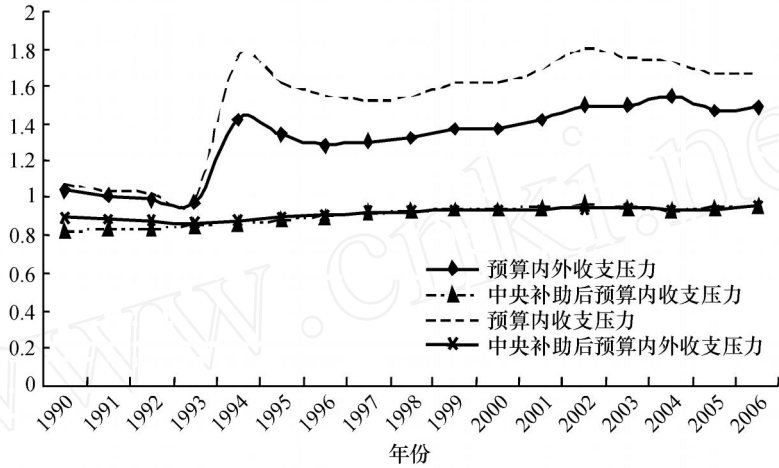


图 2 中央补助前后的地方财政压力 (支出/收入)

相对于纵向配置, 横向配置较为复杂, 它不仅包括地区间横向配置, 还包括项目间横向配置。首先考察财政支出在地区间的配置情况。考察的方法主要是比较各地区的支出水平。为了排除规模因素对分析结果可能产生扭曲, 在财政支出地区结构分析中, 采用人均支出指标。理论上如果将财政支出与公共品提供一一对应, 则公共品提供的均等化意味着人均财政支出在地区间配置应该是均等的。我们用变异系数反映其地区间差异程度。结果表明自 1985 年以来, 我国财政支出的地区结构呈“U”形变化, 以 1991 年为分界线, 1991 年前财政支出地区间的均等化程度不断提高, 而自 1991 年开始财政支出的地区间均等化程度逐步趋于下降, 2003 年不均等程度最高, 其中最高的上海市, 人均财政支出是最低的安徽省的 9.1 倍。从 2003 年开始, 财政支出的地区结构又呈逐步均等化趋势。从财政支出地区配置均等化程度的区域特征看, 财政支出的地区配置没有一定的规律, 但除了吉林、黑龙江两省, 中部地区的财政支出配置基本上都低于全国平均水平 (所有地区的平均值), 如表 1 所示。人均财政支出排序 15 位的地区大部分位于中部地区, 而且这种情况并没有在 1994 年税改前后发生明显改变。出现这种情况与我国中央财政补助地方支出有关。因为从中央补助地方支出的地区配置情况看, 我们仍以人均获得的中央补助为标准。表 1 罗列的结果表明, 除了黑龙江和吉林, 中部大部分省份人均接受中央补助水平都比较低。相反, 就各地上解中央支出看, 这些中部地区却承担着较西部地区更重的财政上解任务。²

² 王绍光(2002)对我国中央补助地方政府支出结构配置中的政治逻辑进行过实证分析。具体参见王绍光,“中国转移支付的政治逻辑”,《战略与管理》,2002 年第 3 期。

表 1 财政支出地区配置与人均中央补助支出地区配置的动态变化

人均支出	1985 年	1993 年	2006 年
地区名称(按倒数第 1—15 顺序排列)	河南、安徽、山东、四川、湖南、河北、江苏、贵州、江西、湖北、陕西、浙江、海南、广东、云南	安徽、陕西、四川、河南、贵州、湖北、湖南、江西、山东、河北、山西、黑龙江、江苏、浙江、云南	河南、安徽、贵州、广西、江西、四川、湖南、河北、湖北、山东、云南、甘肃、福建、海南、重庆
人均中央补助	1990 年	1993 年	2005 年
地区名称(按倒数第 1—15 顺序排列)	四川、河南、湖南、河北、北京、山东、安徽、广西、福建、浙江、江苏、贵州、广东、湖北、江西	四川、陕西、河南、湖南、河北、安徽、北京、山东、贵州、广西、福建、浙江、江苏、湖北、广东	山东、福建、江苏、广东、浙江、安徽、河南、河北、四川、广西、江西、湖南、湖北、贵州、重庆

注：表中的结果为人均财政支出排序处于后 15 位的地区，计算数据来自中宏数据库。人均中央补助支出地区配置由于受数据所限仅含 1992 年至今的数据。中央补助支出来自于 1991—2006 年历年《中国财政年鉴》，其中缺失 1993 年和 1994 年数据，本文利用 1990—1992 年平均补助率推算 1993 年各地接受的中央补助，用 1995—1997 年的平均补助率推算各地 1994 年接受的中央补助。

其次考察财政支出项目间配置情况，以此反映财政资金的流向，进而推定政府的财政支出意愿。如果说财政支出纵向配置主要解决上下级政府在公共品供给上的分工问题，那么财政支出项目间横向配置则主要解决政府与市场的关系问题³，反映政府活动范围与介入市场程度。如果单考虑经济效率，则财政支出项目间横向配置关键取决于政府与市场之间的功能界定。这一问题早在亚当·斯密的《国富论》中就做过说明⁴，亚当·斯密将政府的活动边界界定为三个方面，虽然后来的学者对政府活动边界进行了扩展，但基本上都没有跳出斯密设定的逻辑框架，只是在其基础上丰富和具体化了市场失灵的领域，公共品理论就是斯密市场失灵理论的自然延伸。但由于公共品的动态特征，所以政府提供公共品的种类和范围就表现出明显的阶段性。这正是马斯格雷夫和罗斯特提出的财政支出结构变迁理论⁵。就我国而言，无论是经济发展水平还是市场发育程度，较改革初期，用翻天覆地描述其变化实不为过。这意味着，我国财政支出项目间横向配置也应随经济社会发展做出相应转型。

下面从三个层面对我国财政支出项目间横向配置情况进行描述，首先考察国家层面的财政支出横向配置情况。图 3 显示出经济建设支出的下降非常明显，而行政管理支出上升比较明显。如果以 1994 年税改为分界线，1994 年税改使财政支出的横向配置出现了较明显的结构性突变。除了经济建设支出

³ 严格来说，就资源配置而言，将政府看做市场的对应物并不合适，因为与市场对应的应该是非市场组织，政府并非是非市场组织的全部，除了政府之外，非市场组织还包括非营利性组织。非营利性组织的存在使得传统意义上的政府、市场在资源配置中的逻辑分工变得更加复杂，即市场失灵的领域并非都由政府干预才是最好选择，在许多市场失灵领域，非营利性组织可能比政府更具效率。查尔斯·沃尔夫曾对政府、市场的关系做过深入分析。参见查尔斯·沃尔夫，《市场或政府》，谢旭译，北京：中国发展出版社，1994 年。

⁴ 亚当·斯密，《国民财富的性质和原因的研究》，北京：商务印书馆，1972 年。

⁵ 马斯格雷夫等，《财政理论与实践》，邓子基、邓力平译，北京：中国财政经济出版社，2003 年。

跳跃性下降近 18 个百分点外,其他所有支出都出现了较大幅度上升,其中行政管理支出与文教科卫支出上升最明显,两者都超过了 6 个百分点。但两者自 1994 年税改之后变化路径出现了分叉,行政管理支出继续保持较快速度上升,而文教科卫支出却处于一个相对稳定状态。对社会保障支出而言,虽然从 1997 年开始出现了一次跳跃性上升,但这种上升主要与 1997 年之后财政支出统计中增加的社会保障补助支出有关,如果剔除这一项,财政用于社会保障方面的支出自 1978 年实际上一直处于下降状态。和社会保障支出一样,财政用于三农方面的支出,也一直是递减的,尤其是 1994 年税改后,财政用于农业的支出除极个别年份外都位于 5% 以下。

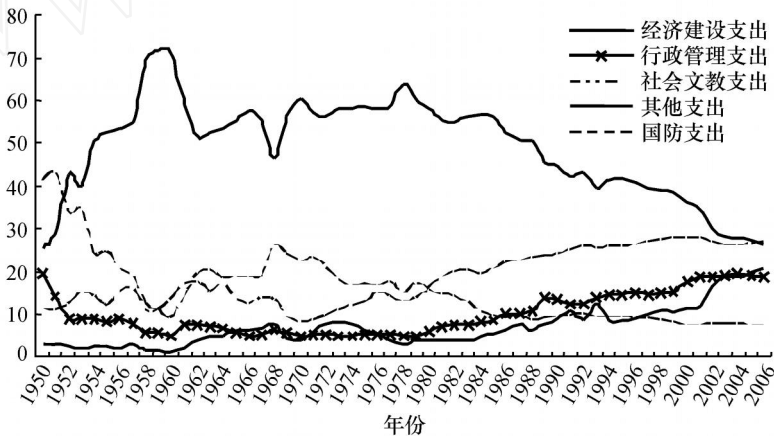


图3 国家财政支出在不同部门间横向配置的时间特征

注：图3的各项数据同时包括了预算内和预算外支出数据，其中财政支农支出包括了从经济建设支出中分离出来的部分。行政管理支出包括行政管理费、外事支出、其他部门事业费、公检法支出、预算外支出中的行政事业费。社会保障支出包括社会保障补助支出（1997年开始）、价格补贴支出（也称政策性补贴）、抚恤社会救济费以及行政事业单位离退休费。数据来自1992年至2006年历年《中国财政年鉴》、历年《中国统计年鉴》。

为了检验这种财政支出结构变化与我国市场化程度和经济社会发展是否一致,我们首先对两者的匹配程度做进一步考察。考察方法是:经济性职能随着市场化程度的提高应保持减弱趋势,由于市场化程度是一个综合概念,为简化起见,本文利用国民经济中非国有经济比重表示市场化程度⁶,随着市

⁶ 从某种程度上说,随着市场化程度的不断提高,政府应该逐步从经济职能中退出。但市场化程度是一个多维的概念,国内外学者在测度市场化程度时都采用了多个指标从不同侧面加以刻画。在众多指标中,市场配置资源的程度始终是一个最重要的指标。就我国而言,计划经济下政府一统资源配置的表现就是企业的国有化,随着市场改革的不断深入,政府介入资源配置的程度也在下降,典型表现就是国有经济比重不断下降,非国有经济比重不断上升。所以从这个逻辑关系上,政府的经济职能应该伴随着非国有经济比重的不断上升而减弱,虽然两者之间不一定存在一一对应的关系,但逆向调整的趋势是必然的。

市场化程度的提高,即非国有经济比重的上升,政府应从经济性职能中逐渐退出。我们假定两者之间是一进一退的关系,这样就可以利用国有经济的比重作为经济性职能适当与否的标准,这一标准与实际的经济性职能之差就反映出财政从经济性职能中退出的适当程度;根据瓦格纳财政支出规模增长理论⁷,随着经济规模的扩大,政府的行政职能也会随之扩大,我们假定两者以同样的速度扩张是适当的,这样就以经济规模的扩张速度作为行政管理支出的恰当水平;文教科卫支出则是根据国家的相关标准确定其合理标准,其中教育支出为GDP的4%,而文卫支出则与财政收入保持相同增长比例;支农支出和社会保障支出则根据经济发展成果全民共享的原则确定其合理配置水平,所以就以经济增长速度测度两类支出的增长速度。计算后的财政支出横向配置状态见图4。从图上看,自改革开放到1997年,财政支出配置到文教科卫、农业以及社会保障的缺口⁸不断放大,但自1998年之后,这些部门的配置缺口有所减小。相比较而言,财政的经济服务性职能与行政管理职能过大,挤占了其他部门的支出配置,其中经济服务性职能的转换与市场化进程的匹配程度基本一致,过度配置的严重程度相对较低,而行政管理支出自1997年之后过度配置的严重程度不断上升。

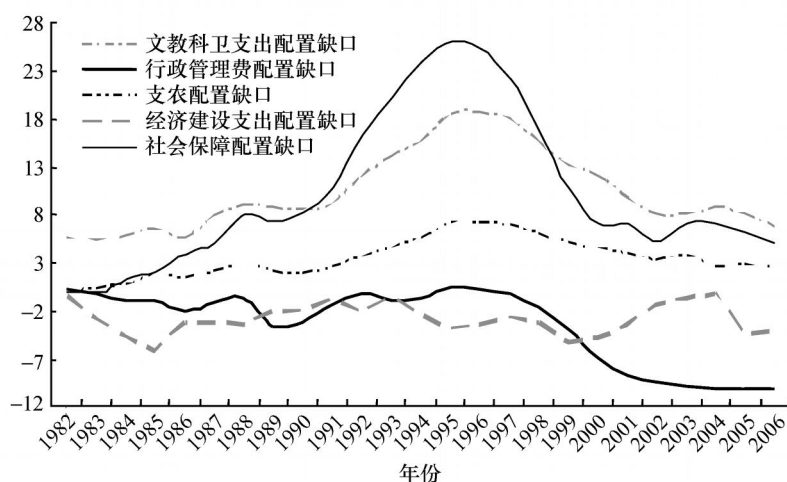


图4 财政支出部门间横向配置缺口

注:图4中配置缺口为相对比重,即占当年财政支出的比重,正值表示配置不足,负值表示配置过多。由于数据所限,非国有经济比重根据《中国统计年鉴》中国有企业工业增加值与整个工业增加值比重计算所得。

⁷ 陈共,《财政学》,中国人民大学出版社,2005年。

⁸ 本文定义的缺口是指现实配置给各方面的财政资源与按照本文方法测度的应该配置给各方面财政资源的差额占财政支出的比重。

其次考察中央和地方政府财政支出项目间的横向配置及其差异。从理论上说,政府间职能划分既不能重叠又不能遗漏,否则在政府间必然会出现“缺位”和“越位”现象,甚至会出现“相互推诿”现象。政府间职能划分直接决定了政府间支出权的配置,两者之间存在严格的对应关系。表 2 对 1991 年以来中央和地方各自的支出结构及其责任划分进行了描述,数据表明,中央和地方财政支出项目间的横向配置存在显著差异,经济性支出和国防是中央财政支出的主要项目,两项支出占了中央支出的近 50%。相比较而言,地方财政支出重点除了经济性支出,主要就是科教文卫支出、行政管理和社会保障支出,这四项支出占了整个支出的近 80%,其中科教文卫支出是其最大支出项目。动态地看,中央财政支出的横向配置在 1994 年前后发生了相当大的变化,其中经济性支出、科教文卫和支农支出下降非常明显。相比较而言,维持性支出和社会保障支出却出现了不同程度的上升,但上升最多的还是转移支付支出。在中央和地方财政支出项目间横向配置的动态变化中,科教文卫支出和支农支出的下降意味着两级政府在社会发展和农业发展上职能都有所减弱。

表 2 中央和地方财政支出项目横向配置及其责任划分的动态特征

职能	1994 年之前				1994 年之后			
	横向配置		纵向配置		横向配置		纵向配置	
	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方
经济性支出	25.35	23.02	41.89	58.11	11.65	22.88	30.65	69.35
维持性支出	2.10	14.50	8.58	91.42	3.58	19.86	13.46	86.54
科教文卫	5.27	27.45	11.10	88.90	3.16	25.00	9.96	90.04
社会保障	3.47	12.95	15.50	84.50	4.04	13.09	21.65	78.35
支农支出	1.56	9.25	9.86	90.14	0.89	6.92	10.16	89.84
支援不发达地区		0.60		100		0.96		100
国防	23.57		100		14.64		100	
利息支出	—		—		3.09		100	
转移支付	32.27				53.21			

注:由于 2000 年前只有国内外债务还本付息支出,没有单独的国内外债务利息支出以及 1993 年前向中央银行的借款利息支出,所以 1994 年之前的利息支出缺损,1994 年之后的计算仅包括 2000 年之后的 6 年。横向配置是指各项支出在本级政府总支出中所占比重,地方政府本级总支出不包括上解中央支出。由于横向配置仅列出几类主要支出,所以横向配置各项比重之和不是 100。纵向配置是指某项支出中央地方所占份额。所有数据由历年《中国财政年鉴》中中央和地方预决算表相关数据计算所得。

最后考察财政支出项目间横向配置的地区特征。我们利用所有地区同类支出占比的均值表示所有地区同类支出的相对结构变化趋势,结果显示,社会文教支出是所有地区最大的支出项目,其次是维持性支出。动态地看,各地对科教文卫和农业的投入呈逐步下降趋势,这一趋势并没有在 1994 年税改之后发生变化。在所有主要支出项目中(社保支出变化主要是由于项目统计范围有所变化),对不发达地区的支援一直处于较低水平,这一方面说明我国地区内横向转移支付力度较小,另一方面说明各地区对其内部的财政均等化

重视程度较低。⁹从财政支出项目间配置的地区特征看，差异非常明显¹⁰，其中，社会性支出和维持性支出差异最小。之所以如此，很重要的原因是这两类支出基本上是刚性支出，两类支出占了各地财政支出的近 50 %。相比较而言，差异较大的主要是经济服务性支出和城市维护建设支出以及社会保障支出。由于这三类支出只与本地财政实力有关，不受人头和法定支出约束，所以各地只是根据本地财政实力确定这两类支出的相对份额，经济基础差异直接决定了财政实力差异，而财政实力差异又直接决定了支出结构差异。表 3 对这一问题做了进一步说明。财政支出结构配置的地区间差异性意味着，我国地区间财政职能分化非常明显并呈逐步扩大之势。

表 3 我国财政支出结构配置的区间差异性及其动态特征

	最发达地区		发达地区		欠发达地区	
	1994 年之前	1994 年之后	1994 年之前	1994 年之后	1994 年之前	1994 年之后
经济性支出	23.11	27.59	17.70	16.87	15.89	16.06
维持性支出	12.30	14.73	19.69	21.75	22.76	21.58
科教文卫支出	27.05	22.98	27.97	25.49	27.38	23.25
支农支出	4.36	3.05	8.18	6.53	9.93	8.24
社会保障支出	11.66	8.50	8.02	10.97	10.87	16.45
城市维护建设支出	5.94	6.17	6.35	6.13	4.08	3.66
支援不发达地区	—	—	0.28	0.36	0.79	1.87

注：以人均 GDP 排序进行划分，最发达地区包括北京、天津和上海，发达地区包括江苏、辽宁、浙江、福建、山东和广东，欠发达地区包括河北、山西、吉林、黑龙江、安徽、湖北、河南、湖南、海南、重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、西藏。表中数据为相应项目的支出占比。由于是主要支出项目，所以各项支出的加总并不是 100。

四、公共风险与财政职能：财政支出结构配置的依据

财政收支通俗地说就是举公众之财办公众之事，通过办公众之事化解公共风险¹¹，以此实现政府在资源配置、收入分配和经济稳定方面的职能。就财政支出而言，财政支出结构配置实际上就是体现政府办了哪些公共之事，解决了哪些公共风险，这些财政支出是否促进了财政职能的实现。本节将从财政三大职能出发，沿用刘尚希（2002）公共风险的分析思路对财政三大职能的实现程度进行测度。为此，首先需要对公共风险进行判断，然而哪些是公共风险，不仅取决于对“公共”范围的准确界定，而且取决于对公共风险的判断和认识。不仅如此，即使对公众之事有准确刻画，即使执政者在执政时不抱有任何偏见和私心，但受众人之财约束，财政支出也不可能覆盖所有

⁹ OECD(2006)通过将我国人均财政支出地区差异程度进行分解，发现人均财政支出的地区差异很大程度上来自于区内差异。
¹⁰ 描述支出横向结构配置地区差异性采用该项支出占比的变异系数。
¹¹ 刘尚希(2002)认为，财政支出的主要目的在于提供公共品，之所以需要提供公共品，原因在于公共品缺失会引致公共风险，所以公共风险应作为界定公共支出范围的标准。

的公众之事,解决所有的公共风险。鉴于公共风险界定的复杂性,本文从财政职能出发,根据财政职能分类,将公共风险化解为经济相对效率风险、收入分配风险以及经济的波动风险。经济相对效率风险与财政的资源配置职能相对应,解决单纯市场主导资源配置可能引致的低效率。收入分配风险与财政的收入分配职能相对应,通过财政再分配解决初次分配中可能产生超过社会容忍度的收入差距。经济波动风险与财政的经济稳定职能相对应,解决经济运行可能遭遇的内外外部冲击。其次需要对这三类风险进行测定。显然直接测度风险不大可能,因为我们缺乏先验证据。为此采用绝对大小衡量经济效率、收入差距与经济波动。

为测度经济的相对效率,本文利用国内学者惯用的 DEA 方法。¹²该方法主要是利用线性规划构建有效率的凸性生产前沿,通过与该前沿的比较识别各决策单元的相对效率。利用 DEA 方法既可以从投入角度进行分析也可从产出角度进行分析,但在规模报酬不变假定下,上述两种分析是完全相同的。本文就是在规模报酬不变假定下采取基于产出的相对效率分析。为了能够同时考察相对效率的时空特征,本文不仅利用 DEA 方法测定了 1985 年至今全国意义上的经济相对效率,而且也测定了 1991 年至今各地的经济相对效率。为了使经济相对效率测定更加准确,投入指标不仅包括传统意义上的资本和劳动力,还包括能源消耗。由于土地资源无法准确测定,所以投入指标中没有考虑土地参与生产规模。在产出指标选择上,不仅包括合意产出,也包括非合意产出。前者以 GDP 表示,后者则以生产过程中排放的“三废”表示。由于统计数据中缺乏生产过程中的“三废”排放统计,所以用工业“三废”表示。¹³在此基础上利用公式(1)计算出 Malmquist 指数,其中公式(1)中的 X 和 Y 分别表示投入和产出, t 和 $t+1$ 表示比较的两个时点, $d(\cdot)$ 则表示距离函数。Malmquist 指数实际上反映的是相对效率,即 $t+1$ 期相对于 t 期是否存在效率改进。¹⁴

¹² 早在 1989 年,Charnes Abraham,Cooper, William W. and Li Shanling 就利用 DEA 方法对我国部分城市的经济相对效率进行过分析。颜鹏飞和王兵(2004)也利用 DEA 方法对 1978—2001 年我国的生产率增长情况进行过分析。由于许多利用 DEA 方法的文献对 DEA 方法做过详细介绍,为节省篇幅,本文省略了 DEA 方法的介绍。

¹³ 全国意义上经济效率测定采用的资本数据是基于张军和章元(2003)估算的基础上推算出以 1990 年为基期的资本存量,其中 1990 年以前的价格指数利用该文表 2 采用的上海市固定资产投资价格指数推算为以 1990 年为基期的价格指数,1990 年之后的固定资产投资价格指数来自于《中国统计年鉴》。折旧率为 5%;地区资本存量的估计范围仅包括 1991 年至今的时间段,其中 1990 年的资本存量来自于张军等(2004),1991 年以后的资本存量根据各地固定资产投资价格指数以及 5%的年折旧率推算得到,数据来源于中宏数据库(高教版),其中个别地区缺损的固定资产投资价格指数采用全国工业品出厂价格指数代替。全国及各地的 GDP 数据都采用缩减指数推算为以 1990 年为基期的真实值。在劳动力投入测定上,没有考虑劳动力的人力资本差异,将劳动力看做是同质的。能源消耗采用统计年鉴公布的消耗的标准煤。

¹⁴ 该指数以 1 为临界值, m 大于 1 表示 $t+1$ 年相对于 t 年存在效率改进, m 小于 1 表示 $t+1$ 年相对于 t 年存在效率递减, m 等于 1 则表示 $t+1$ 年相对于 t 年效率保持不变。

$$m(Y_{t+1}, X_{t+1}, Y_t, X_t) = \left[\frac{d^t(X_{t+1}, Y_{t+1})}{d^t(X_t, Y_t)} \times \frac{d^{t+1}(X_{t+1}, Y_{t+1})}{d^{t+1}(X_t, Y_t)} \right]^{1/2} \quad (1)$$

在收入分配风险的估算中，为了避免数据及方法选择对计算结果的影响，本文没有采用惯用的基尼系数，而是采用了相对收入份额的倍数关系，即采用最高收入 20 % 人口所占收入份额为最低收入 20 % 人口所占收入份额的倍数表示收入分配的差距程度。由于我国对城乡收入分配是分开统计的，所以直接计算全国的收入分配差距不太容易。为此本文根据城市居民家庭人均收入与农村居民家庭人均纯收入，按照从低到高的顺序进行排列，即将收入分为 58 个组（由于数据缺乏剔除了西藏和重庆，即城镇和农村各 28 个统计值），再根据相应各组对应地区城镇或农村人口计算该组人口占整个人口的份额。最后从低到高选择前 20 % 人口和最后 20 % 人口对应的收入份额。从财政角度而言，和市场基于要素贡献的初次分配不同，财政更偏重于通过二次分配弥补市场初次分配只求效率的缺陷，使社会的收入分配差距尽可能保持在社会可容忍的范围内。所以相对于市场的初次分配，财政的二次分配更侧重于公平。除了从收入分配角度测度财政二次分配的效果，本文还扩展了收入分配风险的分析，将公共服务纳入到收入分配的框架内。实际上，公共服务是一种变相的收入分配，它通过赋予每个公民在公共服务上的同等受益权实现财政二次分配的公平性。但由于公共服务的范围比较广，本文在数据约束下只选择了基础教育和公共卫生两个指标，其中基础教育提供采用普通中学和小学生均教师数表示，而公共卫生服务采用各地区每万人拥有的床位数表示。测度上述两类公共服务分配公平程度时采用各自的基尼系数。

在经济波动风险识别上，本文采用经济偏离均衡增长路径的程度加以表示。但对经济均衡增长路径，现有研究还停留在理论判定上，如何确定一国的均衡增长路径还没有可靠的方法，更多的是采用潜在产出水平代理。而对经济波动的识别主要采用的方法有两种：第一种就是采用统计方法。例如胡永刚和刘方（2007）、郭庆旺和贾庆雪（2007）、刘金全（2004）在分析经济波动的原因时就是采用滤波方法测定经济波动，董进（2006）在识别经济波动周期时对几种统计方法进行过比较分析。第二种就是采用 GDP 增长指数或增长率。例如孙广生（2006）在分析我国经济波动与产业波动的相关特征事实时采用的就是 GDP 增长指数。刘树成（2003，2004）分析我国经济波动时采用 GDP 增长率。本文采用 GDP 名义增长率表示经济的运行轨迹，用名义增长的均值表示我国经济的均衡增长路径，用名义增长率偏离均值的程度表示经济波动程度。之所以选择名义增长率，一是因为名义增长率既包含实际因素引致的经济变化，也包含价格因素引致的经济变化。二是财政稳定经济的职能不仅包括前者，也包括物价稳定。

三类风险的估算结果见表 4。就经济相对效率风险而言，大部分年份处于下降状态，虽然也有部分年份出现了上升，但上升幅度都较小。整体来说，

自 1985 年以来平均经济相对效率保持上升状态，尤其是在经济高涨时期，相对效率有明显提高。与经济相对效率风险的变化方向不同，在收入分配、公共服务供给方面，自 1985 年以来不断恶化的趋势非常明显，如果用绝对值表示风险大小的话，收入分配的风险上升了近 1 倍，而公共服务供给的不均等程度也上升了近 20 %。在经济波动方面，经济运行的平均波动幅度超过了 30 %。如果将上述三大公共风险与财政职能相对应，那么上述计算结果表明，就三大职能的实现程度而言，财政在防范经济效率风险方面明显要好于其他两项职能。

表 4 公共风险的识别与财政职能的实现程度

	相对效 率风险	收入分 配风险	教育资 源分配	卫生资 源分配	经济波 动风险		相对效 率风险	收入分 配风险	教育资 源分配	卫生资 源分配	经济波 动风险
1985	0.92	2.24	0.18	0.36	56.69	1996	1.06	3.85	0.20	0.41	9.11
1986	0.91	2.53	0.18	0.37	- 13.81	1997	1.08	3.75	0.20	0.41	- 28.70
1987	1	2.63	0.16	0.38	9.19	1998	1.03	3.69	0.20	0.40	- 59.84
1988	0.98	2.68	0.16	0.38	56.52	1999	1.04	3.98	0.21	0.38	- 58.50
1989	1	2.89	0.15	0.39	- 17.50	2000	1.02	4.20	0.22	0.39	- 32.03
1990	0.99	2.83	0.15	0.40	- 36.19	2001	1	4.44	0.23	0.40	- 35.11
1991	0.98	3.24	0.16	0.40	4.87	2002	0.97	4.50	0.24	0.41	- 35.55
1992	1.02	3.54	0.17	0.40	47.91	2003	1	4.71	0.25	0.40	- 14.73
1993	1.09	4.13	0.21	0.40	95.15	2004	1	4.72	0.26	0.43	14.07
1994	1.08	4.41	0.19	0.40	130.16	2005	0.98	4.82	0.25	0.43	- 0.45
1995	1.04	4.27	0.20	0.40	53.64	2006	0.82	4.92	0.25	0.42	- 7.45

注：劳动力采用从业人员表示，全社会固定资产投资来源于中国统计数据库，能耗数据来自于历年《能源统计年鉴》，“三废”数据来自于历年《中国统计年鉴》中的工业“三废”数据。收入分组数据、卫生和教育数据来自于中宏数据库，2001 年之前的城乡人口数据来自于中宏数据库，2002—2006 年的城乡人口数据来自于国研数据库。由于受数据所限，本文数据范围仅覆盖 1985 年以来的时间段。

在采取同样方法计算各地财政职能实现程度时，考虑到政府间职能分工的要求，对各地财政职能实现程度的测定只测算经济相对效率风险。因为根据财政联邦理论，财政三大职能在政府间应有明确分工，即由于要素无约束的跨境流动，地方政府不适宜承担收入分配和经济稳定职能，对地方政府而言，解决资源配置的低效率风险是其唯一能够承担的职能。但考虑到我国户籍或身份因素对劳动力跨区流动形成的障碍，地方财政在缓解区域内收入分配差距上还能发挥较大作用。所以在识别地方公共风险上，本文还考虑了区域内收入分配差距。但受数据所限，区域内收入分配差距仅包括城乡之间，即采用城镇家庭人均年收入为农村家庭人均纯收入的倍数关系表示。为了减少篇幅，这里仅对经济相对效率和区域内收入分配状况做了图形描述，图 5 表明，经济效率的高低与区域内收入分配的差异程度呈现出逆向关系¹⁵。从时

¹⁵ 需要说明的是，图 5 散点图只是从数据趋势上表现出逆向关系，这本身并不表示两者之间存在某种必然的因果关系或两者之间保持一种什么样的统计关系。

间上看,图 6 显示,各地的经济效率差异和区域内收入分配差距的差异非常显著,其中后者更甚于前者。

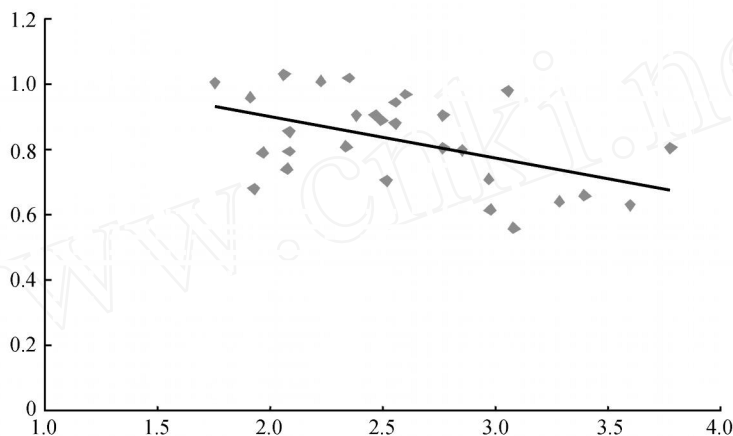


图 5 经济相对效率与收入分配散点图

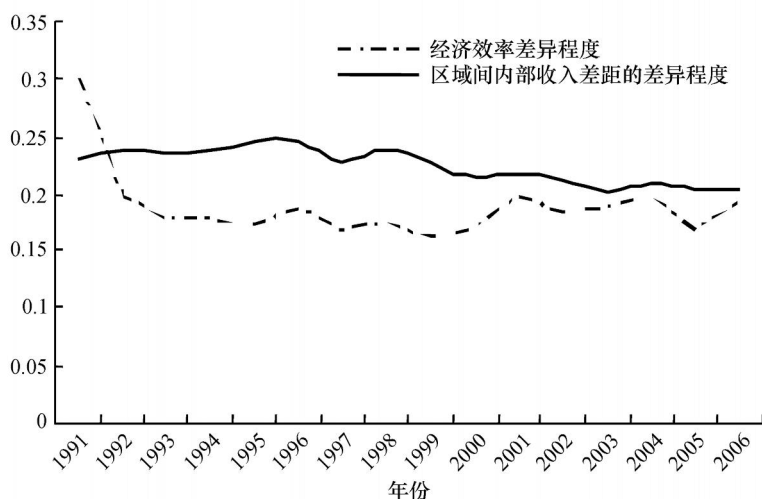


图 6 经济相对效率与收入分配差距的变异系数

五、财政支出结构配置的相对效率及其时空差异

基于前述财政职能实现程度分项指标的分析,本部分研究我国财政支出结构配置的相对效率特征。实际上,对财政支出结构配置相对效率做出评价,一个难点就是如何将结构配置效率从财政支出整体效率中分离出来。因为在总量既定的情况下,财政支出效率实际上包括两个层面的内容,即技术效率和配置效率。而 DEA 非参数方法的引入很好地解决了这一问题,这一点可以通过图 7 加以说明。图 7 中的 YY 表示获取单位产出需要的最小投入集, P 为

当事人投入 x_1 和 x_2 实际获得单位产出的投入产出组合, 而 R 则代表可以利用更少投入获取相同单位产出的投入产出组合。这样当事人沿着 PR 充分利用其资源就可能在获得相同产出时投入更少。这种对资源的充分利用被称为技术效率 (TE), 定义为 $TE = OR / OP$ 。当然除了使用更有效的技术增进效率, 当事人也可以通过调整投入结构获得同样效果。在图 7 中, T 点代表单位产出的最小投入, 在这一点, 边际技术替代率等于投入品价格之比。当事人要想使生产投入组合达到 T 点, 必须要能在投入约束下实现最优的投入组合, 这就是资源投入结构配置效率 (AE), 在图中定义为 $AE = OS / OR$ 。DEA 测度的效率是一种综合效率, 即 $TE \times AE$ 。这样我们就可以通过 DEA 的效率分解得到结构配置效率。除了从投入角度对资源使用的效率进行评价之外, DEA 方法还可以基于产出角度进行分析, 如图 8 所示。对 B 点而言, 既可以通过减少投入使生产处于前沿面, 也可以通过改变配置使相同投入实现更高的产出。

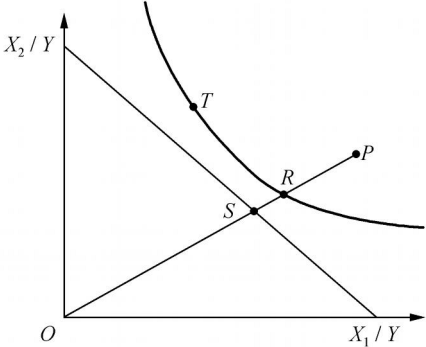


图 7 结构配置效率

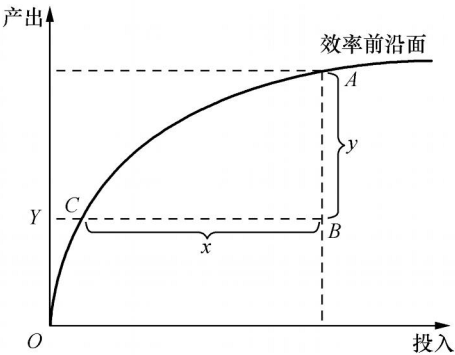


图 8 DEA 投入导向与产出导向效率分析

下面就利用 DEA 方法对我国财政支出结构配置效率进行考察。首先, 在前述财政职能实现程度分析的基础上, 构建财政职能实现程度的综合指标。构建方法如下: 按照 (2) 式计算收入分配和公共服务供给三个分项指标的综

合指标。考虑到后续 DEA 分析的便利性,综合指标的计算采用三项指标的倒数值,以保持各指标好坏标准的一致性。在此基础上,利用(2)式计算经济效率风险、收入分配风险和经济波动风险¹⁶的综合风险指数,其中 σ 为综合风险指数, x_i 代表收入分配或公共服务供给各分项指标值, i 为第 i 个分项指标, n 为分项指标个数。为了简化起见,我们赋予财政三项职能同等权重,也就是说财政三项职能被认为同等重要。计算结果作为财政支出结构配置产出指标。为了考察财政支出结构配置效率,

$$\sigma = \frac{1}{n} \sum x_i, \quad i = 1, \cdots, n. \quad (2)$$

在投入指标设计上,本文采用了相对值作为投入指标。就纵向配置而言,将中央和地方财政支出占整个财政支出的比重作为中央和地方的投入指标。就横向配置而言,将各项目占整个财政支出的份额作为财政在某一项目上的投入。这种设计实际上是将整个财政支出看做单位1。这样在财政支出结构配置效率分析中就可以剔除不同时间不同地区财政支出规模的影响。分析采取产出导向的 DEA 分析。其次,利用 DEA 方法分离出财政支出配置效率以考察财政支出结构配置的相对效率及其变化趋势,考察范围既包括预算内财政支出结构配置,也包括预算内外财政支出的结构配置。分析结果如下。

首先,图9表明我国的财政支出纵向结构配置效率,无论是预算内还是预算内外,自1985年以来总体上呈不断下降趋势,而且这一趋势与中央财政支出所占的份额几乎呈反向变动关系。如果将这两者放在一起考察,这样的结论似乎非常明显,即随着中央财政支出份额的下降,财政支出的纵向配置效率也在下降。如果将财政支出份额看做事权的大小,上述结论则意味着,

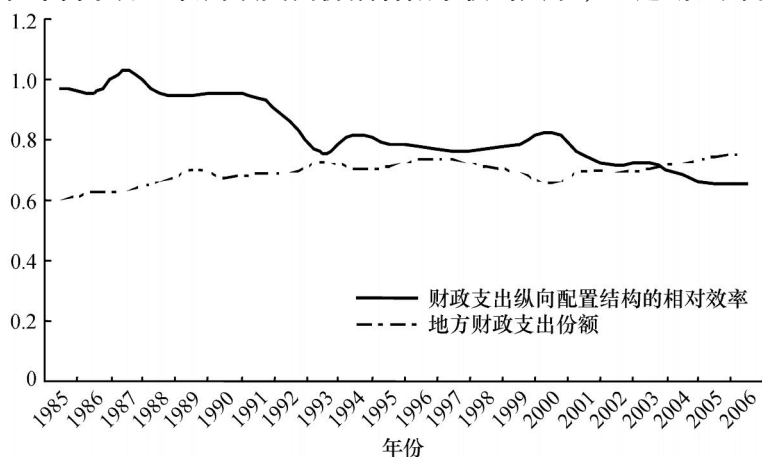


图9 预算内财政支出纵向结构配置效率

¹⁶ 为了保持指标量纲的一致性和标准的一致性,对经济波动风险指标进行了如下处理,即对表4的第6和第12栏的数据取绝对值,然后取绝对值的倒数。

我国财政支出的分权程度有过度的嫌疑。实际上,这一点在图 9 和图 10 中也能得到体现。因为除了个别年份外,地方财政支出份额下降总是伴随着支出纵向结构配置效率的提高。就这一点而言,说明我国财政支出纵向结构配置总体上是非效率的,而且其非效率的严重程度随着事权不断下移呈加重趋势。

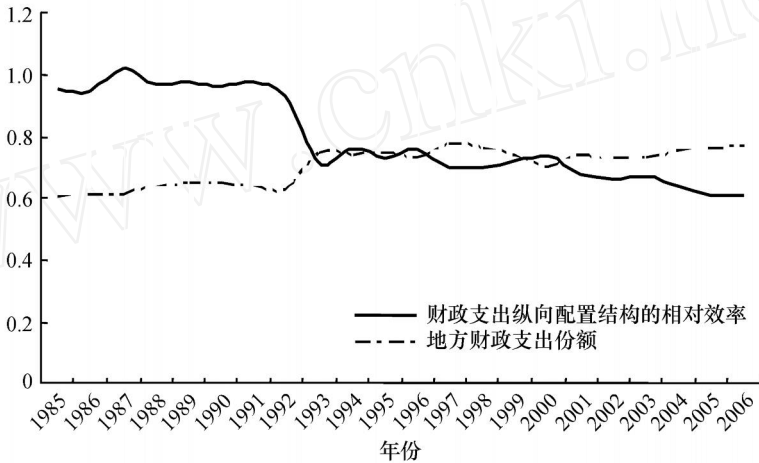


图 10 预算内外财政支出纵向结构配置效率

其次,图 11 是财政支出横向结构配置效率的变化趋势。从时间维度看,1993 年之前,财政支出横向结构的配置效率基本上处于 1 以下,这意味着财政支出的横向结构配置效率没有提高,但相对比较稳定。1993 年出现了财政支出横向结构配置效率的跳跃性下降,但 1994 年(除 1996 年出现一定幅度的下降外)至 2002 年基本上保持上升趋势。从 2003 年开始就呈现出下降趋势,但和 1994 年税改前的 1993 年相比,相对效率较低的 2004 年也处于相对效率较高的水平。不过除了一小部分年份外,自 1985 年以来,我国的财政支

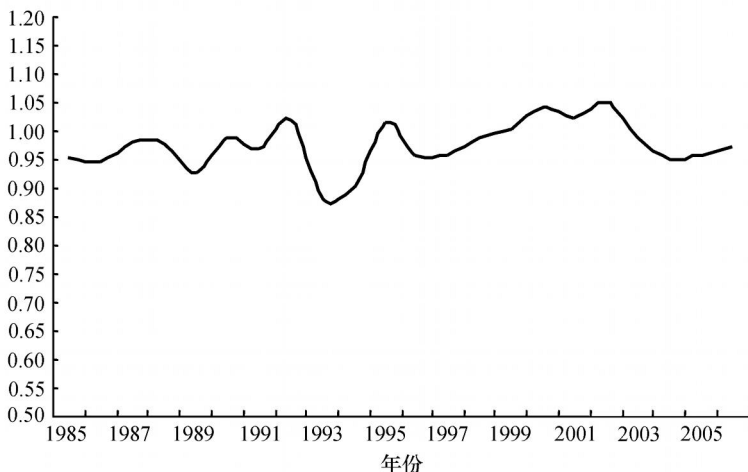


图 11 全国财政支出横向结构配置效率

出横向配置相对效率基本上没有发生较大的变化,尤其是2004年之后,财政支出的横向配置效率和1985年相当。为了进一步考察财政支出横向配置效率在政府之间是否存在差异,我们对中央财政支出的横向结构配置效率和地方财政支出的横向结构配置效率进行了估算,具体结果见图12。从图上看,中央和地方的财政支出横向结构配置效率变化没有太多的规律,但整体趋势基本一致,即自1985年以来总体趋势呈效率改进特征。从线性趋势图上看,地方财政支出横向结构配置的相对效率改进步伐要快于中央财政。实际上自1998年起,除2002年,在财政支出横向配置效率上,地方财政一直优于中央财政。

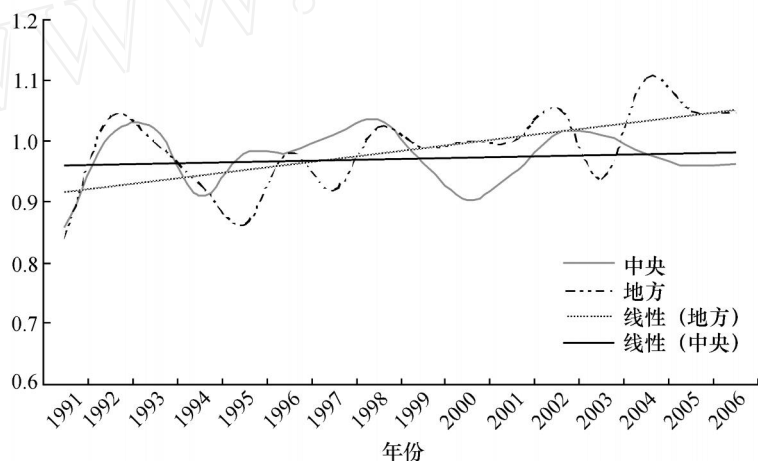


图12 中央和地方财政支出横向结构配置效率

最后,考察财政支出横向结构配置效率是否存在地区差异。¹⁷图13对财政支出横向结构配置效率的地区均值和差异程度进行了刻画。图13显示,各地财政支出横向结构配置效率的均值除极个别年份外基本上都位于1以上,这意味着从平均状况看,各地财政支出的横向配置效率呈现出一定的改善特征。从时间趋势上看,在1994年税改之前,财政支出的横向结构配置效率年度间的改善不明显,但1994年税改之后,整体趋势呈不断改善特征。从结构配置效率的地区差异看,差异不是非常明显,最高年份的变异系数也仅有0.23。这意味着,在整体上我国财政支出的横向结构配置效率并不像经济发展一样表现出明显的多元特征。但这并不代表地区之间没有差异,实际上对地区间横向结构配置效率的进一步分析表明,1992年至2005年,经济越发达地区,结构配置效率越低。尤其是在1994年税改之后,这种情况更为明显,如图14所示。之所以出现这种情况,本文认为主要与财政的自由度有关。从我国财政初次分配和二次分配的情况看,经济发展程度往往与财政分配有很大关系,

¹⁷ 为了减少篇幅,这里省略了不同地区财政支出横向配置结构的效率得分报告,仅报告了均值和变异系数,具体效率得分情况见附表1。

经济越不发达地区，财政支出对中央补助的依赖程度越高。同时财政资源的有限性使得经济不发达地区财政支出的自由度较小，更多的财政资源被投向支出刚性较强的科教文卫和社会保障以及支农支出。这一点在表 5 中也能得到反映。图 15 利用散点图对各地财政支出对中央补助的依赖程度与横向结构配置效率之间在 1994 年税改前后的关系做了进一步描述。结果显示，在 1994 年税改前后，财政支出横向结构配置效率与财政支出的依赖程度之间的关系发生了较大变化。整体上看，1994 年税改前，两者大致呈反向变动关系，而在 1994 年税改后，两者呈现出明显的正向关系，即财政支出对中央补助的依赖程度越大，财政支出横向结构配置效率相对越高。除了区域之间存在差异外，区域内部也存在一定差异，例如在最发达地区，上海的财政支出结构配置效率最低，在经济发达地区，江苏的财政支出结构配置效率最低，而在西部地区，青海的财政支出结构配置效率则最低。

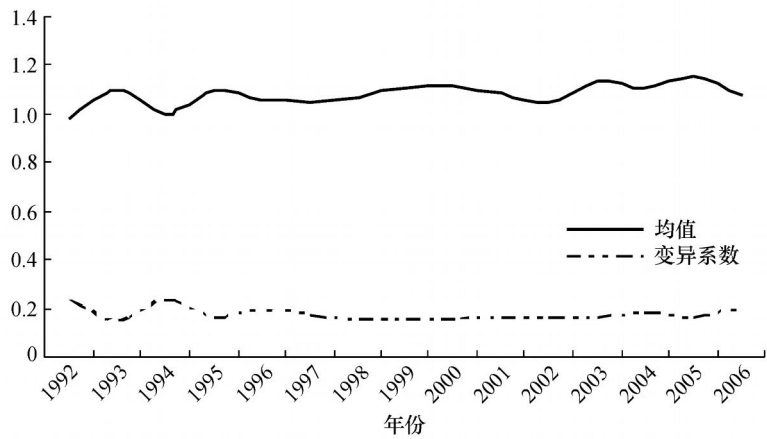


图 13 各地区财政支出横向结构配置效率的均值与差异度

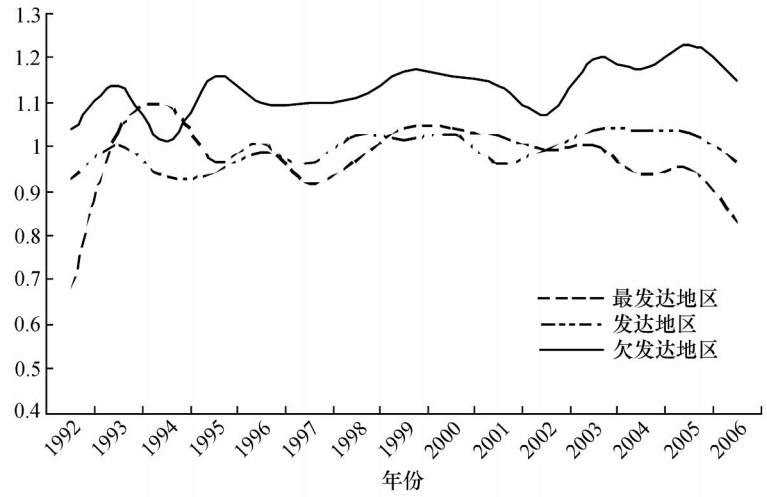


图 14 支出横向结构配置效率的地区差异

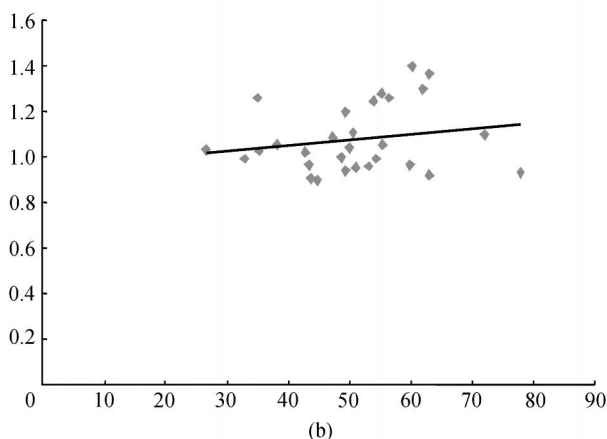
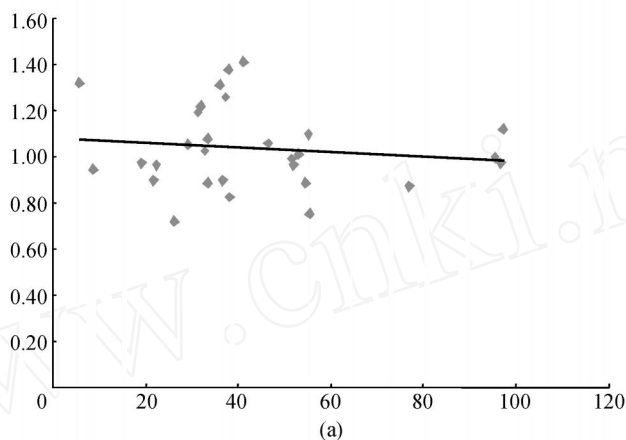


图 15 (a) 1994 年税改前、(b) 1994 年税改后支出结构配置效率与
财政支出对中央补助的依赖程度

六、对财政支出结构演进趋势的展望

财政作为国民经济的综合部门，对我国经济社会的成功转型具有特殊的意义，财政改革也一直是我国历次重大改革的先导，所有重要的改革无不与财政改革有关。由于财政改革不仅牵涉到财政自身的收支关系，更重要的是还牵涉到政府与市场的关系和不同层级政府之间的关系。这两种关系正是市场经济必须处理的两个最基本的关系。而财政支出正是透视一国如何处理上述两种关系的一面镜子。从契约政府的角度讲，财政支出也是政府存在的唯一合法基础，政府通过适当的财政支出结构安排实现执政的正当性。按照西方经济学的逻辑，之所以需要政府介入经济和社会发展，原因在于市场无法有效率地解决公众之事或化解公共风险，后者是前者的前提。西方经济学的

逻辑实际上在一定程度上为财政支出的结构配置提供了框架性的指导原则, 尽管这种原则还缺乏实践上的可操作性, 但它无疑为财政支出框定了范围, 即财政支出的配置结构必须服务于解决公众之事和化解公共风险, 财政支出的结构必须与公众之事的范围相一致, 与公共风险的来源相匹配, 否则财政支出就是配置不当。然而公众之事或公共风险本身是一个动态的概念, 不仅如此它还与社会价值取向和文化环境有关。所以即使在成熟的市场经济条件下, 对公众之事和公共风险的识别也不可能完全正确, 这也是财政实践中财政支出行为缺位和越位不可避免的原因。但随着市场体制逐步健全和日益完善, 社会对公众之事的认识逐步清晰, 财政缺位和越位的现象应该在历史的经验中不断得到根治。

就我国而言, 我国还处在经济社会的转型期, 无论是体制还是制度都处于不断的变动之中, 在这期间我们不仅遭遇着市场内在缺陷产生的低效资源配置, 也经受着市场功能缺失产生的许多无谓损失。不仅如此, 伴随着社会经济的转型, 各种社会矛盾, 尤其是利益矛盾非常突出。财政支出成了政府化解各种社会矛盾的主要工具。经济和社会发展的环境意味着, 我国现阶段的公众之事或公共风险与成熟市场经济不可能完全一致, 在我国, 公众之事的范围、公共风险的来源可能比成熟市场经济国家更宽泛, 程度也更为严重。所以就这一点而言, 我国的财政支出结构不可能照搬成熟市场经济国家的经验和模式。然而经济社会发展环境的差异并不意味着我国的财政支出结构就可以超越公众之事的范围, 财政支出的职能就可以超越公共风险的化解。财政支出的结构配置依然应遵循财政办公众之事的天然职能, 通过办公众之事化解各种公共风险。公众之事对财政支出结构的内在约束意味着财政资金的使用必须以办公众之事为原则, 财政支出结构的配置必须与公众之事相匹配。

就我国经济社会发展实践而言, 随着我国经济发展水平的不断提升和体制制度的不断调整, 公众之事无论在内容上还是在范围上都较改革开放之初有了很大变化, 改革开放之初最突出的公共风险或公众之事是解决社会的贫困和人民生活遭遇的物质产品匮乏, 所以财政支出的结构安排就必须服务于解决这一社会的主要矛盾, 财政支出结构应服务于物质财富的创造, 所以建设性财政有其必然的合理性。但随着我国物质产品匮乏时代的终结以及社会物质财富的扩张, 社会的主要矛盾已不再是物质产品的匮乏, 而是在物质财富的基础上人的全面发展和社会的可持续发展。这意味着财政支出的结构在这一历史过程中必须作出相应的调整以适应公众之事内容和范围的变化。对照我国经济社会发展的实践, 对人的全面发展的投入和实现社会可持续发展的投入应成为新时期我国财政支出结构调整的主要取向。就人的全面发展而言, 拥有一个健康的体魄和较高的人力资本以及良好的精神风貌应是基础, 所以作为当前的公众之事, 财政支出结构应适当增加对与人的全面发

展相关的社会保障、健康和教育投入。就社会可持续发展而言，降低经济发展造成的资源环境压力，缓解收入分配差距可能引致的社会矛盾激化应成为当前的公众之事，财政支出应适当增加这些方面的支出，解决上述问题可能引发的公共风险。然而需要注意的是，虽然财政支出的结构调整可以解决社会经济发展过程中可能存在的公共风险，但财政支出的结构调整并不是万能的。也就是说，我们并不指望财政支出的结构调整能够有效解决所有的公众之事。因为虽然财政支出是政府解决公共风险的主要工具，但不是全部的工具，有时并不一定是最好的工具。尤其是针对当前的一系列突出社会经济矛盾，比如粗放式的经济发展方式、过大的收入差距和地区差距、持续的能源环境压力等。这一系列公众风险仅仅依靠财政支出结构的调整，其作用是非常有限的，更重要的是制度供给，即政府应该增加顺市场的制度供给，通过制度供给突破利益结构调整的滞后性。所以从这个意义上，我们不能将一切的社会经济问题都归罪为我们的财政支出结构不合理。

本文基于我国财政支出结构调整实践的分析表明，在我国经济社会转型的历史背景下，我国的财政支出结构，无论在纵向配置上还是在横向配置上都较改革开放之初有了相当大的变化，顺市场的支出结构演进无疑提高了支出结构的配置效率，但财政支出责任的过度下移和横向配置结构调整的相对滞后，使得财政支出结构配置绩效上升的幅度非常有限。从财政支出结构配置绩效的空间特征看，由于地区间财政支出压力不同，经济越发达的地区，财政支出横向结构配置的效率反而越低。基于前述分析结论，我们认为，提高我国财政支出结构配置效率，首先必须将其放在社会经济转型的大背景下，针对经济社会发展转型过程中的各种公共风险不断调整财政支出结构，使财政支出完全回归到解决公众之事上来，以化解公共风险为己任。其次应适当扩大中央政府的支出事权，提高中央财政致力于提供全国性公共品的意识。最后应在现行的制度框架下提高地方财政办公众之事的责任意识，通过规范地方的财政支出结构，提高地方的财政支出结构配置绩效。

附 录

附表 1 各地财政支出结构横向配置相对效率的时空特征

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
北京	0.71	1.18	1.23	0.90	1.14	1.11	1.14	1.11	1.13	1.14	1.05	1.06	1.01	0.97	0.89
天津	0.78	1.02	1.08	1.06	0.97	0.76	0.89	1.06	1.00	0.98	0.98	0.96	0.84	0.89	0.81
河北	1.21	1.23	1.12	1.12	1.12	1.10	1.09	1.08	1.08	1.01	1.06	0.94	1.08	1.12	0.90
山西	1.01	1.04	0.96	1.06	1.06	1.06	0.94	1.04	0.95	1.10	0.82	1.05	1.06	1.05	0.79
内蒙古	0.78	0.97	0.82	1.02	0.35	0.95	0.92	1.09	1.02	1.08	0.71	1.19	0.95	1.11	0.82
辽宁	0.85	0.92	0.95	0.97	0.99	0.93	0.91	0.95	1.02	0.97	0.88	1.00	1.04	1.04	0.88
吉林	1.04	1.15	0.81	1.06	0.86	1.01	0.86	0.84	0.98	0.95	1.03	0.90	0.91	1.01	1.05
黑龙江	0.88	1.05	1.07	1.14	0.99	0.80	1.03	1.06	1.08	1.11	1.13	1.15	1.12	1.15	1.07
上海	0.54	0.90	0.97	0.95	0.89	0.86	0.87	0.94	0.99	0.95	0.94	0.98	0.95	0.98	0.77
江苏	0.70	0.96	0.75	0.68	0.87	0.94	0.98	0.95	0.99	0.92	0.95	0.91	1.00	1.00	0.96
浙江	1.04	1.07	1.01	0.95	1.04	0.78	1.08	1.05	1.05	0.99	1.08	1.09	1.07	1.03	1.01
安徽	0.96	1.06	0.88	1.08	1.24	1.17	1.19	1.16	1.15	1.07	1.06	1.10	1.14	1.15	1.15
福建	0.93	1.00	0.96	1.01	0.93	0.98	0.99	1.00	1.03	0.82	1.02	1.05	1.04	1.07	1.02
江西	0.88	1.11	0.86	0.91	0.92	0.95	0.91	0.97	0.99	0.98	0.86	0.97	1.03	1.06	1.00
山东	1.04	1.12	0.94	1.03	1.02	1.03	1.06	1.07	1.05	0.98	1.01	1.05	1.00	1.01	0.99
河南	1.31	1.32	1.26	1.26	1.14	1.19	1.07	1.07	1.11	1.10	1.06	1.14	1.30	1.35	1.29
湖北	1.07	1.05	0.74	0.93	1.01	0.98	1.07	1.08	1.00	0.96	1.07	0.98	0.95	1.03	0.95
湖南	1.09	1.30	1.40	1.24	1.32	1.26	1.26	1.24	1.24	1.20	1.24	1.22	1.21	1.28	1.19
广东	1.00	0.95	0.95	1.00	1.08	1.11	1.12	1.07	1.02	1.08	1.00	1.11	1.06	1.03	0.94
广西	0.93	0.85	0.09	1.08	1.01	1.03	1.00	1.05	1.10	1.06	1.00	1.10	0.82	1.25	1.21
海南	0.54	0.96	0.89	0.94	0.97	0.98	0.93	0.96	1.01	0.97	1.02	1.08	1.09	1.08	1.10
四川	1.29	1.35	1.16	1.47	1.43	1.25	1.22	1.32	1.19	1.19	1.19	1.29	1.19	1.20	1.19
贵州	1.38	1.44	1.35	1.38	1.33	1.32	1.26	1.37	1.44	1.54	1.55	1.63	1.48	1.44	1.06
云南	0.87	0.93	1.07	1.26	1.10	1.39	1.44	1.36	1.36	1.30	1.18	1.37	1.32	1.53	1.45
陕西	1.23	1.29	1.13	1.28	1.07	0.98	1.17	1.33	1.34	1.47	1.30	1.40	1.32	1.42	1.52
甘肃	1.40	1.36	1.41	1.38	1.29	1.30	1.35	1.40	1.48	1.27	1.13	1.39	1.41	1.46	1.51
青海	0.99	0.96	0.63	1.07	1.05	0.77	0.79	0.96	0.88	0.88	0.93	1.03	0.96	1.09	1.01
宁夏	1.03	1.22	0.97	1.16	1.17	1.05	1.07	1.10	1.09	1.00	0.89	1.24	1.27	1.07	1.17
新疆	0.87	1.13	0.40	1.24	1.35	1.37	1.33	1.58	1.53	1.39	1.22	1.43	1.60	1.58	1.47
均值	0.98	1.10	1.00	1.09	1.06	1.05	1.07	1.11	1.11	1.08	1.05	1.13	1.11	1.15	1.07

参考文献

- [1] Afonso, A., L. Schuknecht, and V. Tanzi, "Public Sector Efficiency: An International Comparison", *Public Choice*, 2005, 123 (3), 321—347.
- [2] Afonso, A., L. Schuknecht, and V. Tanzi, "Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets", European Central Bank Working Paper No. 581, 2006.
- [3] Afonso, A., and S. Fernandes, "Measuring Local Government Spending Efficiency: Evidence for the Lisbon Region", *Regional Studies*, 2006, 40(1), 39—53.
- [4] Charnes, A., W. Cooper, and S. Li, "Using Data Envelopment Analysis to Evaluate Efficiency in the Economic Performance of Chinese Cities", *Socio Economic Planning Sciences*, 1989, 23(6), 325—344.
- [5] 陈宪, "公共资源配置的效率与公平", 《文汇报》, 2007年8月26日。
- [6] 陈诗一、张军, "中国地方政府财政支出效率研究:1978—2005", 《中国社会科学》, 2008年第4期, 第65—78页。
- [7] 董进, "宏观经济波动周期的测度", 《经济研究》, 2006年第7期, 第41—48页。
- [8] 傅勇、张晏, "中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价", 《管理世界》, 2007年第1期, 第4—12页。
- [9] Gonand, F., I. Joumard, and R. Price, "Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education", OECD Economic Department Working Paper No. 543, 2007.
- [10] 郭庆旺、贾俊雪, "中国经济波动的解释:投资冲击与全要素生产率冲击", 《管理世界》, 2004年第7期, 第22—28页。
- [11] Gupta, S., and M. Verhoeven, "The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa", *Journal of Policy Modeling*, 2001, 23(4), 433—467.
- [12] Herrerea, S., and G. Pang, "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach", World Bank Policy Research Working Paper No. 3645, 2005.
- [13] 胡永刚、刘方, "劳动调整成本、流动性约束与中国经济波动", 《经济研究》, 2007年第10期, 第32—43页。
- [14] 林毅夫、刘志强, "中国的财政分权与经济增长", 《北京大学学报》, 2000年第4期, 第5—17页。
- [15] 吕炜, "公平增长与公共支出的政策安排", 《经济社会体制比较》, 2004年第5期, 第12—29页。
- [16] 刘树成, "中国经济波动的新轨迹", 《经济研究》, 2003年第3期, 第3—8页。
- [17] 刘树成, "新一轮经济周期的背景特点", 《经济研究》, 2004年第3期, 第4—9页。
- [18] 刘金全, "虚拟经济与实体经济之间关联性的计量检验", 《中国社会科学》, 2004年第4期, 第80—90页。
- [19] 林伯强, "中国的政府公共支出与减贫政策", 《经济研究》, 2005年第1期, 第27—37页。
- [20] 刘尚希, "公共支出范围:分析与界定", 《经济研究》, 2002年第6期, 第77—86页。
- [21] Mattina, T., and V. Gunnarsson, "Budget Rigidity and Expenditure Efficiency in Slovenia", IMF Working Paper No. 07/131, 2007.
- [22] OECD, "Challenges for China's Public Spending: Toward Greater Effectiveness and Equity", *OECD Policy Brief*, 2006.
- [23] Prieto, A., and J. Zofío, "Evaluating Effectiveness in Public Provision of Infrastructure, and Equipment: The Case of Spanish Municipalities", *Journal of Productivity Analysis*, 2001, 15 (1), 41—58.
- [24] Ravallion, M., "On Measuring Aggregate 'Social Efficiency'", *Economic Development and Cultural Change*, 2005, 53 (2), 273—292.

- [25] 沈坤荣、张璟,“中国农村公共支出及其绩效分析——基于农民收入增长和城乡收入差距的经验研究”,《管理世界》,2007 年第 1 期,第 30—40 页。
- [26] 孙广生,“经济波动与产业波动(1986—2003)”,《中国社会科学》,2006 年第 3 期,第 62—73 页。
- [27] 世界银行,《世界发展报告:卫生投资》。世界银行,1993 年。
- [28] 世界银行,《中国推动公平的经济增长》。北京:清华大学出版社,2004 年。
- [29] 桑贾伊·普拉丹,《公共支出分析的基本方法》,蒋洪等译。北京:中国财政经济出版社,2000 年。
- [30] 陶然、刘明兴,“中国城乡收入差距、地方政府开支与财政自主”,《世界经济文汇》,2007 年第 2 期,第 5—25 页。
- [31] Wilson, P., “Efficiency in Education Production Among PISA Countries, with Emphasis on Transitioning Economies”, Working Paper, Department of Economics, University of Texas, 2005.
- [32] 汪柱旺、谭安华,“基于 DEA 的财政支出效率评价研究”,《当代财经》,2007 年第 10 期,第 34—37 页。
- [33] 颜鹏飞、王兵,“技术效率、技术进步与生产率增长:基于 DEA 的实证分析”,《经济研究》,2004 年第 12 期,第 55—65 页。
- [34] 张军、吴桂英、张吉鹏,“中国省际物质资本存量估算:1952—2000”,《经济研究》,2004 年第 10 期,第 35—44 页。
- [35] 张军、章元,“对中国资本存量 K 的再估计”,《经济研究》,2003 年第 7 期,第 35—43 页。
- [36] 张晏、龚六堂,“分税制改革、财政分权与中国经济增长”,《经济学(季刊)》,2005 年第 5 卷第 1 期,第 75—108 页。
- [37] 中国经济增长与宏观稳定课题组,“增长失衡与政府责任——基于社会性支出角度的分析”,《经济研究》,2006 年第 10 期,第 4—17 页。
- [38] Zhang, T., and H. Zou, “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China”, *Journal of Public Economics*, 1996, 67(2), 221—240.
- [39] Zhang, T., and H. Zou, “The Growth Impact of Intersectoral and Intergovernmental Allocation of Public Expenditure: With Applications to China and India”, *China Economic Review*, 2001, 12(1), 58—81.

Structural Changes and Efficiency of China's Fiscal Expenditures

YONGYOU LI

(Zhejiang University of Economics and Finance, Nanjing University)

Abstract This paper reviews the past and present of China's fiscal expenditures and uses the DEA method to analyze the allocative efficiency of fiscal expenditures. The relative efficiency of vertical allocation has decreased due to excessive decentralization of expenditures. The allocative efficiency across regions has been improved since 1985. Regional governments have made larger improvements than the central government. The efficiency in developed regions, however, is lower than in less-developed regions. On balance, improvements have taken place after the 1994 fiscal reform.

JEL Classification C14, E62, H42