

财政支出的比较与思考

●丛树海

19世纪,德国经济学家瓦格纳根据对一些发达国家的考察,提出了“公共支出不断增长法则。”并认为公共支出之所以不断增长,是由于人们对社会进步的迫切要求和公共部门不断壮大。瓦格纳的这一论断,经过100多年的历史检验,在世界各国的财政实践中,得到了普遍证明。美国第一位总统华盛顿执政期间,联邦财政支出最多的1795年为750万美元。里根就任总统的1982年为7284亿美元。而今布什当权的联邦财政支出已高达15000亿美元。在前苏联,财政支出的增长趋势也十分明显,1940年到1980年间,支出总规模由174亿卢布增加到2946亿卢布,增长近16倍。实际上,几十年来,从东方到西方,无论是过去的苏联,还是今天的美国,财政支出都普遍表现出增长趋势。我国自建国以来的40年间,财政支出也由1950年68.1亿元增加到1990年3452.2亿元,增长近50倍。

在各国财政支出普遍增长的同时,财政支出的相对量,即财政支出占国民生产总值(GNP)和占国民收入(NI)的比重也在相应提高。例如,美国政府支出占GNP的比重,1902年仅7.7%,1938年为20.9%,1950年为24.7%,1960年为30%,1970年为34%,1985年为39.5%,比重提高近5倍。前苏联国家财政支出占国民收入的比重50年代初期即已达到75%左右,60年代至70年代曾一度下降到50%强,80年代开始又逐步回升,至1984年比重恢复到73.6%。我国财政收入占国民收入比重1952年29.5%,1955年32.4%,1960年46.9%,1965年34.1%,1970年34.4%,1980年28.3%,1985年26.1%,1990年23.0%。若按GNP口径计算,我国1988年财政支出占GNP19.5%,1990年为19.5%。

以上,从财政支出不断增长的趋势,我们可以得出这样三个结论:其一,作为满足国家基本需要的财源和政府调控经济的重要杠杆,财政支出不断增长的事实,表明国家职能随着社会的发展而不断扩大;其二,各国财政支出普遍上升的倾向,说明不同国家制度下的财政,以及不同经济发展水平的财政,具有共性特征;其三,我国财政收入占国民收入比重较低,并且在80年代逐渐下降的现象,是个值得研究的问题。虽然,从各国财政实践看,财政支出增长过程中,不排除个别年份的比重下降,但我国近年连续数年下降,以及原有比重并不很高的情况,一方面反映了我国经济发展水平比较落后,另一方面反映出我国经济改革过程中,没有处理好国家与各方面的分配关系,以致利益格局的变动削弱了国家宏观调控财力。

财政支出之所以能够不断增长,主要是由于以下几方面原因造成的。

(1) 经济原因

世界经济的普遍发展,尤其是产业革命的兴起,极大地推动着生产力水平的提高。这为财政规模扩大提供了经济可能和物质基础。如美国1940年国民生产总值1000亿美元,1980年达到26260亿美元,40年增长近26倍。又如,我国国民收入总额1952年为589亿元,1988年已经增加到11533亿元,36年内增长近19倍。国民生产总值1978年仅3482亿元,10年后的

1988年达到了13,853亿元,增长3倍。另一方面,在经济成长过程中,许多国家为保证经济稳定、刺激经济增长速度,还不断地强化财政干预,实行膨胀性的财政政策。这又为财政支出的不断增长,提供了需要条件。

(2) 社会原因

非经济性的各种社会原因也会影响财政支出的规模和比例,诸如教育水平、社会安全的需要、政策变化、战争和人口变化等等。大致可归纳为这样几个方面。首先,社会责任的变化。随着人类文明的向前发展、国家的社会职能在内涵上也逐渐扩大,国家有了保障人民生活的责任。因此,当由于各种原因,一部分公民无法就业或无能力就业,而得不到基本生活保障等,国家就以其必要的转移支付给予这部分公民以基本生活保障;其次,人口增加。人口不断增长是财政支出需要相应增长的另一个重要因素,为保证人均享有的社会“福利”和国家“服务”水平不致于下降,并逐步有所提高,在人口增长条件下,财政支出不仅需要增长,而且需要以更快的速度增长。例如,我国1988年与1978年相比,人口增长13.87%,GNP增长290.6%,NI增长291.03%,财政支出增长143.6%,但人均财政支出仅增长113.95%;再次,战争和社会动荡。当一个国家面临战争或处于社会动荡之际,国家当然要增加财政支出,以保卫主权和维护社会秩序。而当战争结束和社会动荡平息之后,财政支出往往难以回复到战前或动荡前水平;又其次,政治因素。随着国家职能扩大,国家干预意识的深化,国家政府制度的健全,各种政治、管理机构普遍增加。特别是在社会主义国家中,国家既是政权的行使者或社会管理者,同时又是生产资料全民所有制的代表者,国家就不可避免地负有直接进行经济建设投资的职责,这也使财政规模得以迅速扩大;最后,社会进步及其所要求的最低消费水准的提高,也促使财政支出不断增长。

(3) 集资手段多元化

财政用于筹资的手段在国家职能发展的过程中也同时得到了发展。例如,现代社会中,国家愈益重视对公债手段的运用,使财政收入在法定的税收水平下能够得到充分地扩展。又由于把公债作为一种长期使用的筹资手段,持续地借新还旧,因而成为各级政府“常借常还”、“只借不还”的收入形式。又如,通过向中央银行透支而弥补的财政赤字,实质是运用国家政权的特殊权力,凭空创造出一定数量的财政收入,这又为财政支出的不断扩大,提供了一条既简单、又隐藏危机的筹资途径。

二

在世界各国财政支出普遍表现为不断上升趋势的同时,财政支出的构成在同一时期的不同国家;同一国家的不同时期;不同收入水平的国家;不同制度的国家,却有鲜明的个性表现。成为财政支出理论和实践中值得认真研究的又一个方面。

(1) 同一时期的不同国家

从19世纪90年代到20世纪60年代的70余年间,资本主义的美国、英国和德国,在财政支出的构成上,各有其自己的特点。①财政支出占GNP比重,1890年英美分别为8.9%和7.1%,而德国1891年为13.2%,高出5—6个百分点。同时从增长看,美国1962年为33.2%,增长26个百分点,英国1963年38%,增长29个百分点,德国1958年44.1%,增长31个百分点;②用于经济和环境建设方面的投资,美国最高1962年占GNP6.3%,相当于财政支出19%,英国1955年占GNP4.3%,相当于财政支出11.7%,德国1958年占GNP6.1%,相当于财政支

出13.8%；③军事支出，美国为最，1962年占GNP10.6%，相当于财政支出31.9%，而且增长快。1890年仅占GNP1.4%，70年净增加9.2个百分点，使其成为军事上的超级大国；④行政管理费用，美国最低，1962年仅占GNP1%，相当于财政支出3.0%，美国1955年占GNP2.3%，相当于财政支出6.3%。德国1958年占GNP4%，相当于财政支出9.1%；⑤社会福利性支出增长迅速，在总支出中占有重要地位，其中又以德国最为突出。1958年德国占GNP27.9%，相当于财政支出63.3%。英国1955年占GNP16.3%，相当于财政支出44.5%。美国1962年占GNP11%，相当于财政支出33.1%。

(2) 同一国家的不同时期

财政作为以国家为主体的分配问题，必然要反映国家在不同历史时期的政治经济任务。因此，分析同一国家在不同历史时期，其财政支出构成的变化和发展，就能看出各该国家职能变化和发展，描绘出其政治经济任务重点的发展轨迹。

表1 美国1890与1962年支出构成比较%

	1890年	1962年	增长百分点	增长率
总支出	100	100	—	—
军事支出	19.7	31.9	12.2	61.9
债务支出	9.9	5.1	-4.8	-48.5
行政管理支出	16.9	3.0	-13.9	-82.2
投资支出	28.2	19.0	-9.2	-32.6
社会服务	25.4	33.1	7.7	30.3

资料来源：根据Musgrave《Fiscal System》1969年版第94—95页资料计算。

仍以美国为例，1962年与1890年相比，其财政支出的五个基本项目中，军事支出和社会福利或社会服务两项有了很大提高，其中，军事支出增加12.2个百分点，比重增长61.9%，福利支出提高7.7个百分点，比重增长30.3%，表明美国在表列70年间，逐渐成为军事和福利大国。而债务、投资和行政管理三项比重呈下降趋势，其中，债务下降4.8个百分点，比重下降48.5%，行政管理下降13.9个百分点，比重下降82.2%，投资下降9.2个百分点，比重下降32.6%。到70

—80年代，美国军事支出和福利支出占财政支出比重仍高居首位，尤其是社会福利不仅居于榜首，而且超过40%。

表2 美国1975—1984年支出构成%

年份	支出总额(亿美元)	国防	教育和社会服务	福利支出	债务支出
1975	3242	26.4	4.9	39.4	7.2
1980	5767	23.2	5.5	41.1	9.1
1981	6572	24.0	5.1	42.4	10.5
1982	7281	25.4	3.7	42.6	11.7
1983	7960	26.4	3.3	43.5	11.3
1984	8518	26.7	3.2	40.9	13.0

资料来源：邓子基《比较财政学》第350页。

(3) 不同收入水平的国家

经济决定财政。各国在经济发展水平和人均GNP或人均国民收入上客观存在的差异，使得各国财政支出的规模及其构成也表现出不同的特点。根据Richard·A·Musgrave对50年代中期部分国家的研究，财政支出与人均GNP之间具有密切联系。

另一方面，从不同收入水平国家的分类情况看，随收入水平的提高，总量上财政支出占GNP比重有提高倾向，根据《1988年世界发展报告》附表（23）的资料，低收入国家为20.8%，中下等收入国家为24.9%，中上等和高收入国家约在28%。构成上，收入水平越高，社会福利性支出越高，如低收入国家为6.2%，市场经济工业国达到39%。而经济活动方面的支出恰恰相反，低收入国家占到23.8%，市场经济工业国仅占9.5%。医疗卫生支出市场经济国家高达12.9%，其他国家一般在4—5%之间。国防支出除中上等收入国和高收入的石油出口国较低外，其余低收入和市场经济国家相差无几。

（4）不同社会制度的国家

在不同社会制度主要指私有制国家和公有制国家中，由于财产所有权及其所决定的分配权和分配范围不同，因而其财政支出的规模和构成也有很大不同。一般讲，私有制国家与企业的财政分配关系比较简单，主要是国家政权与经济组织之间的税收征纳关系，除此之外，国家对企业影响力的现实发挥只能借助于对市场供求状况的调节，来间接地实现。所以，其财政范围相对狭小，支出上不必直接参与生产，主要是对经济环境的改造和完善。公有制国家则不同，国家与国有企业之间的财政分配关系比较复杂，国家除与企业具有政权与经济组织的税收征纳关系外，还具有所有者与经营者之间的利润分配及其投资关系。国家对企业的影响，一方面可以借助市场，通过运用经济杠杆调节供求状况，进而间接影响企业，另一方面也可以直接以行政命令、法律法规制约企业的生产经营行为。所以，公有制下的财政范围相对较大，支出上能够、也有必要直接参与生产。

表3 中日美三国财政支出构成比较 %

国 别	中国	美国	日本
项 目	(1985年)	(1984年)	(1976年)
经济建设	51.6	8.8	25.9
社会文教	21.2		12.6
国防	8.1	26.7	6.6
行政管理	10.0	3.0	6.7
债务支出	2.8	13.0	5.3
其他	6.0		17.6
教育和社会服务等		3.2	
社会福利		40.9	25.3

资料来源①根据《中国财政统计》、《日本财政与信贷体系》、《比较财政学》计算整理。

②根据Musgrave《Fiscal System》1962年数字估计。

③《1988年世界发展报告》附表23，1986年数字。

从中美日三国财政支出构成的比较看，尽管统计口径和分类有所不同。但公有制国家的经济建设比例之高，是显而易见的。而且，它们的社会文教类开支比例也相对较大。相比之下，私有制国家同时也是发达的工业化国家，其社会福利支出较多，这显然是为保证市场机制运行的需要，以公共福利和社会保障弥补市场机制运行中必然出现的贫富差别，以及生活工作缺乏稳定的不足。

三

通过对部分国家财政支出的比较与分析，我们不难看到，各国财政支出既有共性规律的一面，又有个性表现的另一面。为我们进一步探索财政经济关系，提出了许多值得深入思考的问题。

首先，财政职能的内涵和外延要随国家职能的发展而发展。从历史唯物主义观点看，财政的产生是由于国家职能的需要，而国家职能的实现，又离不开财政支出的具体实践。在经济和社会发展的进程中，国家职能在不断地丰富、扩大。例如，私有制下，国家仅仅是作为社会管理者出现的，因而其财政必然要以实现国家的“社会管理者”职能为己任：保卫国家、管理社会秩序、组织社会文教事业、为经

济提供必要的外部环境等等。而在公有制的社会主义条件下，国家不仅是社会管理者，而且成为生产资料和全民财产的所有者，理所当然地，社会主义财政要服务于国家双重职能的要求，即在完成一般职能的同时，还要进行财产收益分配，直接安排生产性投资，深入到物质生产领域。另一方面，在内涵上，即便是国家的社会管理者职能，也随社会进步在不断地发展丰富。从各国财政实践看，直到20世纪30年代凯恩斯主义产生之前，自由竞争，财政职能主要被局限在组织收入，为国家筹资方面。从所谓的“凯恩斯革命”开始，财政对宏观经济干预的必要性得到了崭新的认识，财政成为各国取得宏观经济均衡的重要经济杠杆。所以，财政职能在外延和内涵两方面的不断发展，盖源于国家职能的外延和内涵之不断丰富。

其次，财政规模不断扩大、比重逐渐提高的普遍规律，表明国家干预意识的增强和集权化的倾向。瓦格纳的论断在世界各国的财政实践中得到普遍证明，财政支出不断增长成为重要的财政规律。这一规律的存在，有其需要和可能原因。问题在于，财政支出不断增加，尤其是支出占国民收入和国民生产总值的比重提高，表明了国家政府对经济生活的干预意识强化了，对社会发展、社会安定的责任感增强了，也表明在收入分配中，国家占有的份额增加，国家有一种集权化的客观要求。即使是在美国这样的资本主义联邦制度下，近几十年来，中央财政的地位也在不断得到加强。我国作为一个实行民主集中制管理的社会主义国家，一方面，为搞活经济，调动各方积极性，需要下放一部分财权财力；另一方面，财政收入下降，中央财政地位有所削弱的问题，也应得到足够地重视。

再次，社会主义国家财政应当坚持生产建设性财政。这既是社会主义财政的本质要求，又是有利于经济协调发展的直接手段。在财政支出的构成方面，公有制的社会主义国家，在经济建设方面有其显然的优势，这是私有制财政所无法比拟的。对于这样一种状况，当前还存在财政该不该支持经济建设，或要不要削减建设性支出的争论。对此，笔者以为，第一，从社会主义财政本质和职能出发，这实质上不是一个要不要或该不该的问题。社会主义财政需要建设，必须建设，这实际上是其固有特性决定的；第二，建设性支出由于直接投资于社会再生产过程，可以成为国家直接调整产业构成，进行生产力布局，取得经济有计划按比例发展的有效而简便的手段；第三，财政支持建设，决不是说要统包对社会再生产的支出。恰恰相反，适应经济体制改革的要求，投资主体多元化，分散化，业已成为搞活企业的主要内容之一。适应着这种变革，财政的生产性建设支出，应当划定一个符合近中期国家职能分工要求的基本界限。即该统的则坚决统，该放的就坚决放；第四，财政搞建设，要与收入水平相一致，不能成为建设包袱。

最后，我国财政支出应显现出社会保障支出，强化财政的保障功能，改变现收现付、抵销收入的现行办法。从各国尤其是工业化国家看，社会保障和其他社会福利性支出在财政支出中占有相当重要的地位，在最发达的国家类型里，社会保障和福利支出事实上已成为首位支出项目。而且成为公平收入的再分配机制和自动调整经济运行的“内在稳定器”。而在我国，由于传统计划调节的原因，社会保障和社会福利，除留有一小部分救济、优抚外，其余绝大部分被人为地“隐蔽”到产品成本之中，成为减少财政收入的重要因素。虽然，保障功能并未全失，但①国家政府的这一重要职能，无法通过财政表现出来；②这种保障缺乏收入再分配作用，社会保障的性质也转变为职业保障；③现收现付，直接列支，使保障资金不能发挥自动调节的“内在稳定器”作用。因此，这样一种做法完全不符合现代社会发展的要求，有必要将其在财政支出中显现出来。