

□ 顾晓慧

## 从效益角度看财政支出

近年来,理论界针对财政支出的膨胀提出了各种各样的看法及治理对策。笔者认为,财政支出的中心问题并不是它的支出水平和增长率的问题,而是它对潜在的经济增长率的效应问题。所以本文从财政支出效益的角度出发,论述当前存在的问题及其对策。

从1978年开始,我国同时推进体制改革和结构转换,财政支出出现了强劲的增长势头,可以说,改革过程中财政支出的高速膨胀是在高速经济增长的环境下生成的。在此期间,财政支出扩张与经济增长两相呼应,形成了强烈的相互支撑关系。财政支出作为总需求的组成部分,在经济增长时起到了加速作用,在经济增势减缓时则起到了支撑经济上升的作用。表1初步反映了这种关系。

表1: 人均财政支出和人均GDP(单位:元/人)

年份	人均财政支出	人均GDP	年份	人均财政支出	人均GDP
1978	116.6	376.5	1987	207.0	1094.5
1979	131.4	414.0	1988	224.4	1344.6
1980	124.5	457.7	1989	250.5	1500.3
1981	113.8	485.9	1990	269.7	1622.3
1982	121.0	520.9	1991	292.4	1866.5
1983	136.8	576.1	1992	319.4	2273.4
1984	163.0	687.2	1993	319.7	2922.3
1985	189.3	846.9	1994	483.3	3901.5
1986	205.1	949.0	1995	563.4	4828.1
			1996	648.6	5539.3

注:按当年价格计算。

资料来源:《中国统计年鉴》1997年计算得出。

根据表1所反映的信息,不难看出:1)1978—1996年,我国人均财政支出呈现出不断上升的特征,总的态势比较稳定,出现了两次比较大的波动。一次是在1978—1980年,财政配合国家的其他措施发挥了重要作用。如为配合调整工农业比例关系,国家财政支持了大幅度提高农副产品的国家收购价格并增拨了农业发展的基金,导致了财政支出的超常增加。另一次是在1993—1994年,这与当时出现的物价持续上涨有关,支出刚性使得国家为了维持既定的实际支出水平,不得不增加名义开支。2)人均GDP的变化态势与人均财政支出的变化态势比较吻

合。1978—1996年,我国人均GDP也呈现出不断上升的态势,1993—1994年间也出现了一个增长高潮。从表中数据可以计算出19年间人均财政支出与人均GDP的相关系数 $r=0.99$ ,两者存在着高度的线性正相关关系,中国经济增长对财政支出有较强的依赖性。

## 二

财政支出按支出的经济性质分,可分为建设性支出和公共支出。其中建设性支出主要是指国有企业投资支出、农业援助支出等项目;公共支出包括行政管理支出、文教科学卫生支出、社会保障支出、国防支出等公共性质的支出。有必要分析这两部分支出各自对国民经济发展所做的贡献。

从各年资料看,基本建设固定资产投资和更新改造固定资产投资占了建设性支出的很大一部分,所以本文就以固定资产投资为例说明建设性支出对国民经济发展的影响。财政进行固定资产投资,其最终目的是为了形成企业的固定资产。由于产出是资本、劳动、技术等多重因素作用的结果,资本投入的增加必然带来产出的增长,所以可以通过考察国有企业固定资产对产出所做的贡献说明财政建设性支出的效益。

1. 总体水平分析:据有关资料<sup>①</sup>,从1981年起十几年间,我国国有企业的生产函数为:

$$\ln(Q/L) = 0.76 + 0.405 \ln(K/L) + 0.092t \quad (1)$$

还原成柯布一道格拉期函数即为: $Q = e^{0.76} K^{0.405} L^{0.595} e^{0.092t}$  (2)

其中:Q表示产出,K表示资本,t表示年份,Q/L表示劳动生产率,K/L表示固定资产装备率。上式表明,在这十几年间,产出对资本的弹性为0.405,即平均固定资产在原有基础上增加1%,产出能在原有基础上增加0.405%。那么,十几年来,我国财政对固定资产投资及国有企业固定资产人均装备率呈何种变化趋势呢?见表2。

表2: 各年份比较

年份	国家预算内投资占 财政支出的比重(%)	固定资产装备率 (元/人)	年份	国家预算内投资占 财政支出的比重(%)	固定资产装备率 (元/人)
1981	22.6	4759.1	1989	12.0	9238.7
1982	21.6	4982.5	1990	12.4	10473.5
1983	23.6	5352.3	1991	10.8	11860.3
1984	23.8	5869.9	1992	8.8	13328.1
1985	20.0	6071.1	1993	10.0	16212.8
1986	19.9	6669.3	1994	8.0	20895.0
1987	20.8	7320.6	1995	7.8	26932.7
1988	16.4	8287.8	1996	7.0	NA

资料来源:《中国统计年鉴》1991—1997年,《中国统计摘要》1997年计算得出。

从表2中可以看出,基本建设国家预算内投资和更新改造国家预算内投资占财政支出的比重80年代和90年代有很大差别。在80年代,除了1989年,比重均在15%以上,且有6年超过了20%,平均水平达到20.1%;进入90年代之后,支出比例大幅度下滑,平均水平降至9.0%,这很大程度上是受国家宏观政策的影响。政府职能的转变,使得国家逐步降低财政对企业固定资产直接投资的比重。但投资体制的改革,国内贷款、外资、自筹等形式多样的投资方式在全社会投资中发挥着越来越重要的作用。所以,尽管生产建设性支出在财政支出所占比重逐年下降,但国有企业固定资产装备率仍呈上升趋势。1981—1995年固定资产装备率平均增长

幅度达到了 13.2%，套用公式，计算得出每年由固定资产增长而带来的产出在原有水平上的增长约为 5.35% (=13.2%×0.405)。由于财政投资所形成的固定资产最终是融合在企业整体资产中并促进产出增长的，所以，可用此来衡量财政生产性支出的效益。可以这么说，这么多年来，财政对企业的固定资产投资为国家经济发展作出了很大的贡献。

2. 趋势分析：虽然财政的生产建设性支出促进了国民经济发展，但不可否认的是这种促进作用正日益降低。据统计<sup>②</sup>，1953—1980 年，我国全民所有制固定资产投资增加 22 倍，国民收入增加 5.1 倍；1981—1993 年固定资产投资增加 13.7 倍，国民生产总值仅增加 3.3 倍，实现利税仅增加 2.7 倍，且逐年下降。从增量投资看，每增加 1 亿元投资当年创造的国民生产总值：“六五”期间为 3.2 亿元；“七五”期间为 2.2 亿元；“八五”期间下降到不足 2 亿元。综上所述，在生产建设领域，财政资金运用虽仍在对国民经济发展作出贡献，但其贡献率日益降低。

随着我国财政支出格局从生产建设性财政向公共财政转变，政府的直接生产性作用将日益减小，因此，这部分支出的效益问题可暂且搁置一边的话，那么，作为财政支出日益重要的公共支出目前的效益又是如何呢？不幸的是，这类资金的支出效益也不尽如人意。

由于传统的粗放经营战略的影响，在公共支出领域，至今仍存在重数量增长，争投入而忽视资金使用效益的情况。就行政管理支出而言，粗放发展的倾向很明显，每当提出要重视什么，就会提出增机构、增投入，结果是机构重叠、职能交叉、资源重复配置，效率低下。据统计，我国行政机构仅中央政府的部、委、总局就达 50 多个，再加上部一级由财政供养的行业总会、总公司、研究机构则有 100 个，而世界上一般国家，部一级单位仅有 20 个左右。而且由于我国习惯于计划经济所必要的那种机构设置的上下统一，地方机构设置就更多，结果行政管理支出中人员经费所占比重迅速上升，公用经费比例持续下降，削弱了政府宏观调控国民经济发展的能力。不仅如此，过多的机构设置还造成了令出多门的现象，扰乱了社会正常秩序，同时也加大了机构间相互协调成本。文教科学支出也存在同样的问题。仅社会科学研究方面，在中央级就有中国社会科学院、计委宏观经济研究院、国务院发展研究中心、中央政研室、各部委多数还都设立了数量不一的研究机构，这些机构研究内容大体雷同。这种情况在各地方大体也是如此。在教育方面，各省市、各部委都在争办自己的大学和专科学校，结果是学校数量多而规模小，专业越分越细，既影响了教学质量，也降低了教育效率。以普通高等院校教师与学生的比例为例（见表 3），可以发现我国的比例不仅远远低于世界发达国家，同样也低于巴西、韩国等发展中国家，由于教职工过多，加上学校办社会，大部分教育经费用于供养人口，科研经费相对不足，难以发挥科技对生产力的巨大推动作用，在其他公共支出领域也存在类似问题，本文不再赘述。

表 3： 1993—1994 年各国大学教师与学生数量

国别	教师(人)	学生(千人)	教师学生比例(%)
中 国	522086	4505	1 : 8.63
韩 国	87495	2099	1 : 23.99
加拿大	68053	2011	1 : 29.55
美 国	842000	14473	1 : 17.19
巴 西	141482	1661	1 : 11.74
意大利	59770	1682	1 : 28.14
英 国	97274	1615	1 : 16.60

资料来源：《世界经济年鉴》1997。

在社会主义市场经济活动中,经济效益原则应是我们衡量一切工作的出发点。随着改革开放的日益深入,在微观领域里经济效益观念已深入人心,不求经济效益的企业必将被市场经济淘汰。但在我国的宏观领域中,效益问题并未给予足够的重视,效益低下是个不争的事实。

1. 理论上的轻视。“重收入,轻支出”是实际存在的倾向。在许多人看来,由于收入的多少决定了政府对资源的控制能力,直接影响到政府权力的行使,理所当然要格外重视。至于收入应如何分配,则往往被看作次要的问题,人们认为事后的资源配置不会对经济效率产生多大影响,经济增长会自动满足其支出的收入来源。从而有关提高支出效益的问题很少引起足够的重视。实践缺乏理论的指导,变得无序而低效。

2. 缺乏有效的制度保证。从财政支出角度讲,制度就是指财政支出单位在活动中所形成的规则,这些规则的产生不仅依赖于这些单位对制度的需求,而且依赖于外界对这些单位的约束。当需求和约束不均衡时,制度就有创新的必要性,因为此时制度已难以保证支出效益的最优化。在我国现实体制中,财政支出相对于企业开支的一个重要特征就是财政支出单位,尤其是接受公共支出项目基金的单位很难实行独立核算,资金供应上也存在着“大锅饭”体制。在这种情况下,财政支出单位缺乏足够的压力和动力提高财政支出的效益。从更深层次说,这源于财政支出单位的性质,这些单位多隶属于各级政府,因而单纯的类似企业的“破产”的风险或“获利”的可能性并不存在于这些单位中,可以说,它们把自己封闭在市场关系之外,缺乏市场经济的感情和如何进行市场经营观念,办事不讲效率,开支不讲效益,没有经济核算思想,不考虑成本效益关系。其实,财政支出单位作为社会主义市场经济下的一种组织形式,讲求效益是必须的,否则全社会的效益将受到损害。但由于缺乏将个人或单位的利益与全社会利益的联系机制,使得个人和单位只从自身的局部利益、当前利益出发,缺乏远见,导致了一些项目上马前缺乏有效的预测和成本效益分析;项目上马后,又缺乏有效的监控和管理。

3. 衡量上的困难。这主要是针对公共支出。公共支出也像其他一切经济领域支出一样,都要为实现一定的目的而以货币形式支付某项事业、工程或某种活动的费用。但公共支出的费用可以不只是直接支付出去的货币一项,还有各种各样的无形的、间接的、外部的费用。对于直接以货币支出的费用和相关的一系列因素是大致可以估价的,如修建一个拦河坝水电站,其直接费用是建造拦河坝水电站所支付的货币额;而间接成本,如修筑拦河坝破坏了水的正常活动带来的生态平衡破坏的损失等,由于不存在相应的投入产出市场,无市场价格作为参照物,衡量存在着很大的难度,往往需要通过各种间接的方法推断,如消费者剩余法等。而这种推断又需要有很强的专业知识和敏锐的判断能力,并非简单易行。同样,对于支出后所新生效益(直接效益和间接效益)的衡量也不同于物质生产领域微观企业的效益。不仅如此,公共支出还存在着许多不确定性因素,更使得公共支出的衡量困难重重。

## 四

为了有效发挥财政支出对国民经济的促进作用,有必要加强财政支出的管理,促进财政支出效益的提高。结合实际,提出以下对策:

1. 在思想上,重视财政支出的效益分析,加强研究,为实践指明方向。
2. 按照市场经济条件下政府职能要求,重新界定财政供给范围。财政必需履行的目标是

效率、平等和社会稳定,与此相对应,财政主要是为经济增长和社会发展作好基础工作,主要着重于作为立法者,协调人和基础设施与环境 and 安全的供给者。国有企业的投入应由国有资产收益来解决,政府应退出政府不应管也管不好、不体现政府职能或不体现基本公共利益的事业,集中精力把该由政府举办的事业重点保证好,同时配合实施政府机构改革,向一个高效的政府目标迈进。

3. 引入成本效益分析机制,完善成本效益衡量。所谓成本效益分析,是指对政府的各种计划目标,分别评估其成本和效益,比较净效益或益本比的大小,以作为决策参考,提高政府部门资源运用的效率。对于公共支出成本效益衡量上的困难,首先应从思想上充分认识到总可以通过一定的方法大致估量,同时也必须注意到公共支出成本效益的表现形式与一般物质生产领域有所区别,而且不同的公共支出项目度量的侧重点也有所不同。以教育支出的效益为例,其效益一般可分为两个层面,第一是有形的,如一所大学培养出多少个合格的大学生,有多少个科研成果,第二层面是无形的,它不但涉及到经济因素,还涉及到政治因素,以及人们的伦理道德标准。总的来说,人所受的教育程度较高,对社会生产的贡献程度越高,社会风气也越好,有利于社会的物质文明和精神文明水平的提高。对于这个层次的效益往往可以通过间接的方法衡量,如可以建立教育支出与国内生产总值以及其他一些相关因素的回归模型,从而大致估量出教育投资对国民经济增长所做的贡献。国外已有了一套较完整的衡量方法。根据他们测量结果发现:在1952—1975年间,教育投资对国民收入的增长所作的贡献,其比率为33%。又比如医疗卫生支出,其目的是保障人民身体健康、培养合格劳动人才,一种可供考虑的思路是估算一国国内生产总值增加部分有多少是由于减少发病率和死亡率以及由增加的劳动而带来的。其他,如社会福利支出,社会公共设施支出都可通过类似的方法推断。

4. 加强支出的监督管理与激励—约束机制。要建立健全资金使用的监督管理制度,对经费的使用情况进行跟踪调查。同时在对不同行业、不同部门、不同项目实行不同的考核办法基础上,实行成本效益评估考核结果的奖惩措施和组织机制。即在财政支出完成后,合理分析和比较项目效果,作为检查、考核预算执行情况的基础指标进行奖惩,使项目效益与个人利益挂起钩来,改变以往由于政府投资缺乏具体承担风险的行为者而导致的决策责任与收益的不对称性问题,保证投资决策的合理性,提高资金使用效益。

5. 加强人员培训,提高决策质量。财政支出的效益高低首先来自决策的质量,误导的决策会使努力付之东流。决定决策质量高低的一个重要因素是决策人员的素质,尤其是在需要诸多专业判断的公共项目成本分析中,而且由于许多决策人同时又是项目的执行人,他们素质的高低在很大程度上就决定了支出效益水平。所以有必要在建立公正客观的考核方式之外,加强对官员基础素质的后续教育。解决中级以上官员培训比例偏低难题的办法是确立培训与晋级刚性的制度。

---

注:

①引自雷良海:《财政支出增长与控制研究》。

②引自董险峰:《关于投资拉动经济增长的几点回顾》,《经济学消息报》1998.11.27。

(作者单位:上海财经大学财政系;邮编:200083)