

# 财政支出结构的国际比较与我国财政支出结构优化

陈颂东

内容提要:我国现行的财政支出结构应进行战略性调整,着力建立起一个支出合理增长、内部结构有保有压、能够有效的规范支出行为、管理方式符合现代市场经济要求的支出运行机制。

关键词:财政改革 财政支出结构 公共财政

作者单位:华中科技大学 湖北武汉 430074

财政是国家的一项重要职能,财政支出结构综合反映一国政府活动的范围和方向。市场经济国家必须建立与市场经济相适应的公共财政,当然包括相应的财政支出结构,以体现市场经济对政府职能的要求。

## 一、市场经济国家的财政支出结构

公共财政是一种与市场经济相适应的一种普遍的财政形式,发达市场经济国家其财政必然是公共财政,以市场失灵为基础,以满足社会公共需要为特征。财政支出范围和结构体现政府的职能范围,并随着市场发育程度的变化而变化。市场经济国家的财政支出结构有如下特点:

(1) 各国直接用于经济建设的支出均未达到 30%。若将燃料和能源、农林牧渔、矿产制造和建筑、交通通讯四者大致看作经济建设支出,则美国为 4.28%,英国为 1.49%,印度为 9.53%,印尼为 7.47%,泰国为 16.12%。前二者为工业化国家,市场发育程度较好,政府干预经济弱,经济建设支出所占比重较低。后三者属于发展中国家,市场发育较差,政府干预经济力度较大。(2) 各国交通、通讯与其它经济支出相比所占比重较大。泰国最高为 9.06%,美国最低为 0.86%,反映出各国都注重基础设施建设以促进社会经济发展。(3) 在经济建设支出中,

农业所占比重较大,特别是发展中国家,如印度和印度尼西亚农业所占比重超过交通通讯,反映农业在国民经济中的重要性。(4)工业化国家社会保障与福利所占比重一般接近或超过30%,发展中国家不足10%。(5)国防费因各国情况而有所差异,印度最高15.41%,印度尼西亚最低为3.48%。(6)一般公务支出除印度外均不超过15%。(7)工业化国家卫生费较高,发展中国家较低。泰国教育费较高为17.31%,美国最少为1.8%。但无论如何,各国对教育和卫生都较重视。(8)环保和住房都占一定比重,印尼最高为13.56%,英国最低为2.24%。(9)总体而言,这些国家财政支出均显示出公共财政特征,即社会保障、教育、卫生、国

防、一般公务支出较高,经济建设支出特别是直接经济支出较少,交通通讯所占比重相对较大。当然,由于各国政治、经济体制、文化传统及经济发展水平不同,就某项支出而言,所占比重也存在差异,如社会保障。

## 二、我国的财政支出结构

市场经济体制的确立,使我国的财政模式发生了根本性的变化,财政支出结构已作了相应的调整,但与建设有中国特色的公共财政模式相距甚远。表1列示我国1998~2002年财政分费用类别支出(不含国内外债务还本付息支出和用国外借款安排的基本建设支出),以便说明。

表1 我国1998~2002年财政费用类别支出

单位:亿元

年度	支出合计	经济建设费		社会文教费		国防费		行政管理费		其它	
		支出	占总支出比重	支出	占总支出比重	支出	占总支出比重	支出	占总支出比重	支出	占总支出比重
1998	10798.18	4179.51	0.387	2930.78	0.271	934.70	0.087	1600.27	0.148	1152.92	0.107
1999	13187.67	5061.46	0.384	3638.74	0.276	1076.40	0.082	2020.60	0.153	1390.47	0.105
2000	15886.50	5748.36	0.362	4384.51	0.276	1207.54	0.076	2768.22	0.174	1777.87	0.112
2001	18902.58	6472.56	0.342	5213.23	0.276	1442.04	0.076	3512.49	0.186	2262.26	0.120
2002	22053.15	6673.70	0.303	5924.58	0.269	1707.78	0.077	4101.32	0.186	3645.77	0.165

资料来源:《中国统计年鉴》(2002年)

从表中可以看出,我国现行的财政支出结构有如下特点:

(1)经济建设费所占比重自1998年以来有所下降,但仍占财政支出的较大比重,超过30%。(2)社会文教费所占比重自1998年以来总体上有所提高,但幅度不大。2000年到2001年保持稳定,2002年略有降低。(3)国防费所占比重下降稳定,2002年略有提高。(4)行政管理费所占比重由降转升,对经济“起飞”极为不利。(5)其它费用所占比重保持在0.10左右,但从2000年起,包括国内外债务付息支出,所占比重有所提高。

以上分析仅就财政管理的资金而言,在我国,政府直接支配的资金还有部分预算外资金和非制度资金,即预算外资金以外的资金。如

果将这两部分资金考虑进去,支出结构将发生变化,故予以分析。但考虑到预算外资金以外的资金的使用没有确切的数据,仅分析预算外资金的使用情况。

预算外资金虽然在各单位使用的内容各有差异,但从总体上看,其支出内容在很大程度上基本与预算内支出内容相似,既有行政事业支出,也有基本建设支出。就乡镇统筹支出而言,分为乡村道路修建、民兵训练、优扶、中小学教育费和计划生育,可分别归属于基本建设支出和行政事业经费。预算外支出结构各项支出中,基本建设支出和行政事业支出始终占大头,若不考虑乡镇统筹支出最终归属,1997年二者分别占预算外支出比重的18.6%和47.67%,2000年为13.1%和63.1%。从这些数字中可

以看出预算外资金使用方向是与按市场经济要求调整支出结构方向不完全相符的,如果把预

算外资金使用结构考虑进去,我国的现行财政支出结构就更加不合理(参见表2)。

表2 预算外资金分项目支出

单位:亿元

年份	合 计	基本建设支出		专项支出		行政事业经费		乡镇统筹支出		其它支出		城市维护费支出	
		总计	比重	总计	比重	总计	比重	总计	比重	总计	比重	总计	比重
1997	2685.54	502.03	18.7 %	311.59	11.6 %	1280.19	47.7 %	288.69	10.7 %	303.04	11.3 %		
1998	2918.31	393.98	13.5 %	423.60	14.52 %	1588.28	54.42 %	335.26	11.49 %	177.19	6.07 %		
1999	3139.14	539.82	17.2 %			1816.13	57.9 %	350.34	11.2 %	305.40	9.72 %	127.45	4.06 %
2000	3529.01	426.20	13.1 %			2225.09	63.1 %	387.39	12 %	343.96	9.75 %	146.38	4.15 %

注:从1997年起,预算外资金支出不包括预算内管理的政府性基金(收费)。

### 三、我国和市场经济国家财政支出结构的对比分析

市场经济国家财政支出口径较大,相比而言,我国没有建立公共财政,现行财政支出口径较小,主要包括预算内支出和部分预算外支出,相当部分的预算外资金、小金库资金、各种摊派等,没有纳入财政支出范围,这不仅不利于收支管理,也不便于国际比较。鉴于此,本文只能用上述不完全可比的资料进行大致的分析对比,从中也可以粗略地看出我国财政支出结构的不合理性。

1. 财政负担了市场经济条件下应由市场承担的支出,造成了财政职能的严重越位。(1) 我国的经济建设费所占比重超过市场经济国家,虽有一定的合理性,但也存在着对竞争性领域的过度介入,违背了公共财政原则。如2000~2002年财政仍增拨企业流动资金71.06亿元、22.71亿元和18.97亿元,占同期财政支出的0.45%、0.12%、0.09%。又如2000~2002年财政拨付挖潜改造和科技三项费用865.24亿元、991.56亿元和968.38亿元,占同期财政支出的5.45%、5.25%、和4.39%。(2) 价格补贴依然存在。2000~2002年分别为1042.28亿元、741.51亿元和654.01亿元,分别属同期财政支出的6.56%、3.92%和2.92%。(3) 一些学会、协会,由于种种原因也安排了资金。这种状况不仅使本来就短缺的财政资金更为紧张,使财政工作更为被动,而且导致财政对国家应予以

保证的支出项目难以实施更加有效的保障。

2. 行政管理费支出增长过快,占财政支出的比重逐年上升。我国行政管理支出占财政支出的比重在1998~2002年均超过14%,高于市场经济国家,近两年又有所上升。造成行政管理费增长的最根本的原因是机构和人员编制急剧膨胀,导致财政支出结构不合理,加重了财政负担。

3. 国防费明显偏低。1999年我国国防费占财政支出的比重仅为8.2%,2000~2001年年均降为7.6%,2002年为7.7%,低于美国、印度和泰国。从绝对数来看,我国国防经费列在美国、日本、英国、法国和德国之后仅为146亿美元,只占美国的5%,日本的30%。我国国防经费占GDP比重低于韩国的2.8%、印度的2.7%,只有1.31%,国防费偏低,阻碍了国防现代化建设的进程。

4. 社会保障支出不足。1999年我国的抚恤和社会福利救济费为179.88亿元,占财政支出的1.36%;2000年为213.03亿元,占财政支出的1.34%;2001年为266.68亿元,占财政支出的1.41%;2002年为372.97亿元,占财政支出的1.69%,均低于上述市场经济国家。社会保障支出偏低,影响了经济的市场化进程。

5. 科教事业投入仍不能满足“科教兴国”战略的需要。1997~2002年国家财政性教育经费占GNP比例分别为2.5%、2.59%、2.79%、2.87%、3.19%、3.41%,低于发达国家5%左右的水平。我国1999年政府财政投入研究与开

发经费占 GNP 的比重仅为 0.66% (包括企业和高校自筹则为 1.36%) , 低于发达国家 3% 左右的水平, 也低于发展中国家印度的 0.73% (1994 年)、巴基斯坦 0.92% (1987 年)、巴西的 0.84% (1995 年)。我国多年以来要求达到的 1.5% 左右的水平未能实现。造成这一问题的主要原因是由于财政收入占 GDP 比重偏低, 导致财政支出占 GDP 比重也大幅度下降。因此, 财政对科教事业投入也由于财力不足而受到影响。

6. 农业支出增长缓慢。农业支出占财政支出比重从 1996 年的 8.82% 上升到 1998 年的 10.69% , 仅增加 1.87 个百分点, 这与我国农业大国的地位不相适应。农业投入不足, 就不能很好地改善农业生产条件和基础设施, 造成农业发展后劲不足。

7. 财政环保投入力度不够。“九五”期间, 环保投入占 GDP 比重首次达到 0.93% , 尚未达到占 GDP 比重 1.5% 的目标, 影响了可持续发展战略的实施。

8. 财政基础设施建设投入不足。根据世界银行有关发展中国家的一项抽样调查表明, 财政用于基础建设方面的投资占全社会总投资的比重一般为 20% , 占 GDP 比重平均为 4% , 明显高于 2002 年我国的 3% 。这一比重偏低, 导致基础设施滞后, 产业结构畸形, 抑制经济增长。

#### 四、调整政府公共支出范围, 建立公共财政

目前, 调整公共财政支出结构不仅是加强财政宏观调控和支持全面发展、协调发展和可持续发展需要, 也是保持社会政治稳定的需要。优化支出结构的基本思路是: 一方面, 按照社会公共需要的先后顺序合理界定财政支出范围; 另一方面, 根据当前的经济政策目标, 在增量支出中逐步调整和理顺生产性支出和非生产性支出的比重。

##### (一) 财政支出范围的界定

在社会主义市场经济条件下, 政府财政应以满足社会公共需要为标准参与社会资源的配置, 政府公共支出范围必须以社会公共需要为

标准来界定和规范。社会公共需要一般具有以下特征: 一是只有政府出面组织和实施才能实现的事务; 二是只有政府举办才能有效协调各方面利益的事务; 三是企业和个人不愿意举办而又是社会存在和发展所必须的事务。凡属于社会公共需要的领域和事务, 财政才能提供资金支持; 凡不属于这个范围的领域和事务应逐步推向市场, 由市场机制去调节。按照这一标准, 政府公共支出的范围界定如下:

1. 消耗性支出。一般是指资源置于政府直接配置、直接消耗的支出。主要包括: 国防支出, 对外事务支出, 各级政府、人大、政协、检察院、法院支出, 基础教育、基础科研、卫生保健等公益性事业支出。

2. 转移性支出。一般是指政府不直接消耗, 而是通过再分配转移出去由社会消耗的支出。主要包括价格补贴等补助。

3. 公共工程支出。一般是指用于公益性基础设施的支出。主要包括: 能源、交通、水、电、煤气、环境保护等方面的支出。

##### (二) 优化财政支出结构, 建立公共财政

1. 深化政府机构改革, 大力压缩行政经费。保证政府机器的正常运转是财政支出的范围, 但是, 也必须注意到, 行政机构的数量与规模, 行政经费供给的数量也必须和社会主义市场经济体制的要求相适应。供给规模过小, 不能满足政府提供公共产品的需要; 供给规模过大, 在财政收入一定的情况下, 阻碍其它事业的发展, 导致财政支出结构的不合理和财政收支矛盾的恶化。上世纪九十年代, 虽然我国于 1993 年和 1998 年进行了机构改革, 但行政经费占财政支出的比重一直稳定在 10% 以上, 甚至在“九五”时期平均在 14% 以上, 特别是 2000 ~ 2001 年不降反升, 达 17 ~ 19% , 不仅高于 10% 以下的国际一般水平, 而且也高于同期我国财政收入增幅 11% 的水平。

深化机构改革, 精简多余人员, 关键是要通过调整结构、发展经济, 为精简出来的公务人员找到新的工作和就业出路, 否则, 精简难以成功。县、乡两级机关的富余人员, 可以循着农业

产业化经营的路子,组织他们去搞各种形式的产前、产中、产后服务,这既可以为千家万户的农民提供服务,引导他们走向社会主义市场经济的大市场,提高农民生产经营水平,增加农民的收入,又可以为县、乡两级公务员开辟更为广阔的发挥自己才能的工作途径和生活出路,还可以从中选出一些政治素质好、文化水平较高的青年去充实农村基层组织和学校。

2. 改革国有企业的亏损补贴制度。当前对一些特殊行业(如属于社会公共公益事业的水、电、环境保护、城市交通等)的价格和收费仍由国家管理,还有一部分国有企业承担着政府特殊的责任,由此产生的亏损仍应由财政给予补贴。其他大多数属于竞争领域的国有企业,其亏损补贴则应随着企业改革的推进予以取消。必须看到,整个国有经济面临战略性改组的艰巨任务,如果对现行的补贴制度不进行改革,财政就无力支持整个国有经济的发展。

3. 增加国防、社会保障和环境保护的资金投入。强大的国防是国家安全和现代化建设的基本保证。在集中力量发展国民经济的同时,要增加财政对国防的投入,积极推进国防建设,增强国防实力,保障国家安全。特别是在我国国防费占 GDP 比重 2002 年仅为 1.6%,远低于世界各国平均 3% 水平的情况下,尤其要增加国防费用,适当提高军官、文职干部、士兵和职工工资的需要,以及适应世界军事领域的深刻变化,做好现代技术特别是高技术条件下的防卫作战的需要。

建立符合我国国情的社会保障体系,是构筑社会主义市场经济体制和公共财政体制极为重要的内容,是维护广大人民最根本利益的一项重大措施,也是支持国有企业改革与发展的重要手段。发达市场经济国家都建立了完善的社会保障体系,社会保障和福利支出占财政支出的比重平均高达 30~50%,而我国近几年来虽大力增加了社会保障支出,但 2002 年这一比重仅为 1.69%,远远低于发达市场经济国家的平均水平。因此,要调整财政支出结构,把压缩行政经费和减少竞争性领域投资后增加的财政

资金的适当比例用于社会保障,提高社会保障支出水平,确保社会保障制度的建立与完善。

环境保护支出是代表社会共同利益和长远利益的支出,也是现代市场经济条件下财政支出结构中一项重要内容。近年来,我国环境保护工作取得了明显成效,但是我国的环境形势依然严峻,森林覆盖率仅为 14%,相当于世界平均水平的 1/3,全国水土流失面积 3.67 亿公顷,占国土面积的 38.2%,水土流失使我国每年平均损失耕地 100 万亩以上,并加剧了河湖泥沙淤积。当然,造成这种情况的原因是多方面的,就财政支出而言,每年用于环保支出有限,满足不了环境保护对资金的需要。2000 年中央财政投入天然林保护、退耕还林还草工程等的资金仅 188 亿元,占中央财政支出的 1.7%。鉴于此,国家财政应站在全局利益的角度,统筹规划,加大对环境保护的投入,实现至 2005 年环保投入占 GDP 比重 1.5% 的目标,扭转生态环境恶化的局面。

4. 深化事业体制改革,清理和规范事业单位的财政经费供给范围,增加科技教育投入。事业单位按其服务性质不同,可分为公益性、准公益性和经营性三类。根据事业性质的不同,建立与之相适应的资金供给方式,不仅是深化事业体制改革的需要,也是转变政府职能的必然选择。公益性的事业单位,如基础教育、基础科研、图书馆、计划生育、公共性防疫等,所进行的活动属于典型的社会公共需要,财政应保障其供给,并按法定比例逐年增长。准公益性事业单位,如高等教育、职业教育、广播电视、医疗保健等,其创造的成果具有社会共同需要和私人需要的双重属性,财政可采取定额或定项补助方式核拨一部分经费,单位依法合理组织一部分收入。经营性事业单位,如开发性科研单位、职业化的体育运动项目、艺术表演团体和社会中介机构等,这些单位提供的服务属于私人需要,应与财政供给脱钩,逐步走向市场。

在清理与规范事业单位财政供给范围的基础上,增加科技和教育投入,逐步实现财政性教育经费、研究与开发费支出占 GDP 4% 和 1.5%

的目标。在加大对科技投入的同时改革投入方式,实行公开公平评估选题制,由对科研机构、科技人员的一般支持,变为课题和项目形式的重点支持,提高资金的使用效益。要加大基础研究、高新技术研究和农业科技研究的投入,保证重点,使财政科技支出结构得以优化。教育虽是国家财政支持的重点,但也要改变国家统包教育经费的传统做法,动员社会力量多方筹资。对于九年义务教育,国家财政应作为重点予以倾斜。非义务教育,国家无疑也应支持,但应根据国外经验,采取收费的方式,改变国家包揽过多的局面。

5. 强化基础设施和基础产业的财政投入力度。根据市场经济原则,经济建设的投资主体应进一步由政府转向企业,财政要退出竞争性、生产性的经营领域,只进行涉及到国计民生的公益性投资、基础设施和重点建设项目的投资,改变与民争利的局面,实现财政职能的“归位”。近几年来,随着我国积极财政政策的实施,基础设施的瓶颈制约有所缓解,但我国基础设施落后的局面尚未根本改变,与经济发展的要求差距甚远。因此,考虑我国基础设施落后的现状,加大财政投入不失为一项正确的选择。

农业是国民经济的基础产业和弱质产业,因而是政府着力扶持的重点。近几年水旱灾害对农业造成巨大损失,说明我国抗灾能力还不

强,必须多渠道增加投入,尤其是增加财政投入,长期进行农业和农村基础设施建设。

农业和农村基础设施建设,当前要着力加强乡村道路、供水供电和小城镇基础设施建设。适应农村税费改革的新情况,各级财政要按公共财政原则,逐步增加对县以下农村公共基础设施建设的投入,采用财政补贴、财政贴息等多种方式,支持农村社会发展。

必须说明,在优化财政支出结构的同时,也必须把预算外资金和制度外资金纳入财政预算范围,实行预算的完整性原则,然后才能逐步实现财政支出结构的优化。因为建立公共财政,不仅要把财政支出结构优化,还要依市场经济要求规范政府收入分配机制,否则财政支出结构的优化无从谈起。另外,还要加强财政支出管理体制的改革,实行部门预算、国库集中收付制度和政府采购制度。

#### 参考文献

- [1]江泽民:《关于财政税收工作问题》,《光明日报》2000年1月19日
- [2]项怀诚:《1999中国财政报告》,中国财经出版社
- [3]《中共中央、国务院关于做好2001年农业和农村工作的意见》,《光明日报》2001年1月11日

(责任编辑:毛文志)