

中国财政支出增长的实证分析

杨 继 刘柯杰

(北京大学经济学院 100871 复旦大学经济学院 200433)

内容提要: 改革开放以来,中国财政支出总体上呈现持续增长趋势。本文对1978—2000中国财政支出进行了实证研究,得出结论是社会成本的增加、政府规模的扩大和GDP的增长是导致财政支出增长的主要因素,未来中国财政支出仍然存在持续增长的趋势。

关键词: 财政支出 增长 实证

中图分类号:F810.4 文献标识码:A 文章编号:1005-1309(2002)9-0012-06

从全球范围看,各国财政支出无论是绝对值还是相对值都呈现不断增长的趋势。部分OECD国家的财政支出比率(财政支出占GDP或GNP的比重)从19世纪末的10%左右,上升到20世纪末的47%左右(见表1)。

表1 部分OECD国家财政支出比率 单位:%

年份	法国	德国 ^a	日本	瑞典	英国	美国	平均值
1880年	15	10 ^b	10 ^c	6 ^d	10	8	10
1929年	19	31	19	8 ^d	24	10	18.5
1960年	35	32	18	31	32	28	29.3
1985年	52	48	33	65	48	37	47

注:除特别说明外,数据均包含中央、省和地方的支出。1880年和1929年是财政支出占GNP的比重,1960年和1985年是财政支出占GDP的比重。其中a、1960年和1985年是联邦德国数据,b、1881年,c、1885年,d、中央政府支出。

资料来源:World Bank, World Development Report 1988.

研究结果表明:第一,各国的财政支出比率呈上升趋势;第二,20世纪80年代中期以前,各国的财政支出比率上升得较快;第三,发达国家比发展中国家的财政支出比率高。尽管20世纪80年代中期以来,各国财政支出比率的增长率有所放慢,但并不能因此说财政支出增长趋势已经逆转,而可能是各国财政政策有所变化或者财政支出规模逐步趋向上限。^①

改革开放以来,中国财政支出总体上呈现持续增长趋势,这种趋势在1996年以后得到加强,这和中国政府推行积极财政政策有一定关系。在中国政府逐步淡出积极财政政策的背景下,中国财政支出未来走势受到学术界的普遍关注。本文将通过实证分析,试图探究中国财政支出增长的影响因素,进而预测中国财政支出的发展趋势。

收稿日期:2002-08-20

一、改革开放以来中国财政支出情况

我们选择财政支出的绝对量和相对量来分析中国财政支出情况。从绝对量上看,1978年以后中国财政支出增长趋势是明显的(见图1)。按照当年价格计算,1978年中国财政支出1122.09亿元,2000年中国财政支出为15886.50亿元,增长13.2倍。1993年中国财政支出突破4000亿元,此后以每年净增1000亿元的速度增加,1998年中国财政支出突破10000亿元,以后以每年净增2000亿元的速度增加。

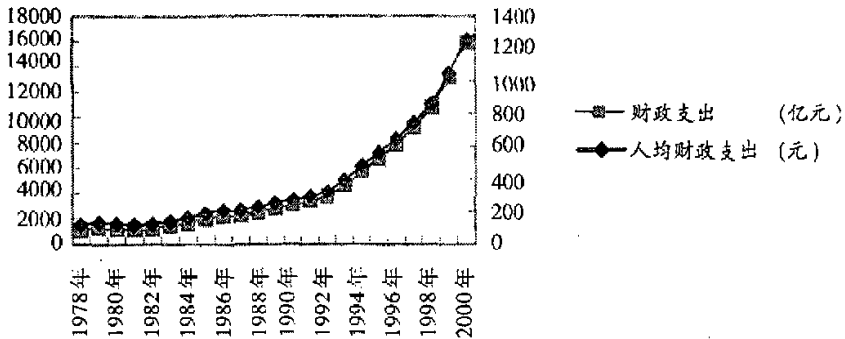


图1 中国财政支出和人均财政支出:1978—2000年

1978—2000年,中国人均财政支出和财政支出增长趋势基本一致(见图1)。1978年中国人均财政支出为116.57元,2000年人均财政支出为1255.03元,增长9.77倍。1993年中国人均财政支出接近400元,1999年人均财政支出超过1000元。1993年开始,中国人均财政支出增长速度明显增加,1993—2000年间平均增长19%(上述数据均含有物价上涨因素)。

有趣的是,从相对量上看,1978年到1995年,除了个别年份以外,中国财政支出占GDP的比例逐年下降,1987年下降到20%以下,1992年下降到15%以下,1995年达到最低点,只有11.67%。1996年,中国财政支出占GDP的比例发生逆转,呈现恢复性增长。仅仅经过5年,2000年中国财政支出占GDP的比例就达到1987年水平,接近20%(见图2)。

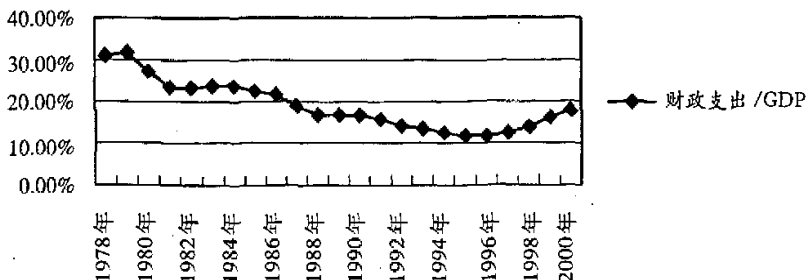


图2 中国财政支出/GDP:1978—2000年

上述分析表明,尽管部分年份财政支出比率出现下降走势,中国财政支出总体上是持续增长的。与部分OECD国家相比(见表1),中国财政支出比率尚处于这些国家20世纪50—60年代水

平,但是各国经济发展历程不同,简单相比不可能得出科学的结论。我们认为,中国财政支出有着自身的特殊性,其影响因素与部分 OECD 国家相比不尽相同。

二、中国财政支出增长的影响因素

面对工业化国家财政支出增长趋势,西方学者从各个角度探讨导致财政支出增长的原因,形成不同的理论流派。实践证明,任何一种理论都不能完全解释财政支出增长的原因,对于不同国家的财政支出变化要作不同的具体分析。从经验观察来看,影响中国财政支出增长的因素有以下几个方面:

1、GDP 的增长。20 世纪 60 年代英国经济学家皮库克和怀斯曼(Peacock, Wiseman, 1961)指出,随着经济的发展和收入的上升,以不变的税率征得的税收会上升(财政收入增加),从而使得政府财政支出增加和 GDP 增长成一种线性关系。^②改革开放以来,中国 GDP 一直保持增长势头(见图 3)。1978—2000 年间,中国 GDP 年均增长 9.6%,有些年份超过 10%,1984 年高达 15.2%。从图形上看,中国财政支出和 GDP 的增长轨迹是基本同步的。

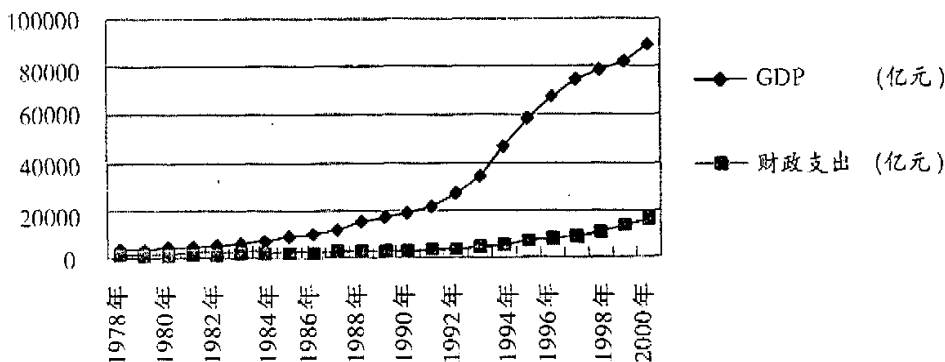


图 3 中国 GDP 和财政支出:1978—2000 年

2、工业化率的提高。19 世纪德国经济学家阿道夫·瓦格纳(Wagner, 1890)在考察了英、美、德、法、日等国工业状况之后,认为一国工业化和该国财政支出之间存在着一种函数关系。瓦格纳认为,财政支出比率上升最基本的原因是工业化过程中的社会进步对政府活动所提出的日益扩大的需求,即工业化——人均收入增加——政府活动扩张——财政支出增加。^③改革开放以来,中国工业化率呈现先抑后扬的发展态势,1990 年达到最低点(37%),此后经过 10 年攀升重新回到 1980 年水平(44.2%)。从图形上看,中国工业化率和财政支出/GDP 的变动趋势有着某种相似之处(见图 4)。

3、政府规模的扩大,公共选择学派将经济分析的工具和方法应用到对于政治决策过程的分析中,提出众多独特的见解,其中有著名的“尼斯卡兰模型”。1971 年,尼斯卡兰(Niskanen)出版《官僚与代议制政府》,试图用官僚理论来解释代议制政府服务的需求和供给。这里的官僚是指负责提供政府服务的部门,尼斯卡兰认为,官僚的目标是任期内效用最大化。官僚的效用函数包括薪金、机构或职员的规模、社会名望、额外所得、权力和地位。官僚追求效用最大化,导致机构规模越大,官僚权力越大,相应地财政支出不断扩大。^④中国是社会主义国家,不能完全用公共选择理论来解释财政支出增长趋势,但是改革开放以来中国行政管理机构和党政机关工作人员的“双膨胀”是一个不争的事实,政府规模的扩大必将更多地占用政府财政资源。

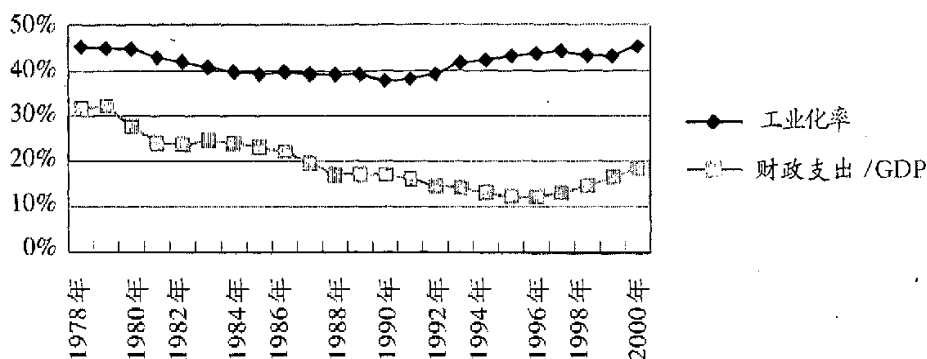


图4 中国工业化率和财政支出/GDP:1978—2000年

4、人口因素的影响。福利经济学派认为,人口增长是引起财政支出增长的一个重要因素。该理论认为,随着人口的增加,社会拥挤成本会上升,这些拥挤成本将对个人效用产生负面影响。这样,就必须有更多的资源用于提供公共服务,以便使得个人效用不致因人口增长而下降。在一定的社会拥挤成本下,假定公共服务水平和质量保持不变,人口增长将导致财政支出更大比例的增长。^⑥1978年中国总人口为96259万人,2000年中国总人口达到126583万人,增长31.5%。这意味着,即使人均财政支出不变,财政支出也得扩大31.5%。此外,随着城市化进程的加快,高密度城市居住将产生外部性,需要政府进行干预和调节,相应地政府对于医疗、教育、养老、文化的财政支出将增长。改革开放以来,我国城市化率逐年提高,1978年为17.9%,2000年为36.2%,增长100%。这样,以1978年财政支出为基数,按照城市化速度2000年财政支出也会有个很大的增长。因此,中国作为世界第一人口大国,其财政支出必然受到人口因素的影响。

5、贫富差距的拉大。马斯格雷夫(Musgrave,1969)认为,如果政府旨在减少收入分配中的不公平,那么随着人均收入的增加,转移支付的绝对值会上升。^⑦改革开放以来中国政府提倡“让一部分人先富起来”的政策,目标是克服收入分配上的平均主义,加强物质激励,提高劳动积极性。转轨经济的复杂性使得中国居民收入差距不断扩大,部分城市居民由于下岗失业面临生活困境,中国政府为了保证城市居民的最低生活保障,加大社会保障、社会福利和社会救济等方面的支出,一定程度上增加了财政支出规模。

三、中国财政支出的量化分析

1、计量模型

根据上述因素分析,确定财政支出计量模型的基本形式为:

$$\ln E = \alpha_0 + \alpha_1 \ln Y + \alpha_2 i + \alpha_3 \ln F + \alpha_4 \ln O + \alpha_5 \ln P + \alpha_6 c + \alpha_7 g + \xi$$

其中E是财政支出,Y是GDP;i是工业化率,F是行政管理费,O是党政机关工作人员总数,P是人口总数,c是城市化率,g是基尼系数, ξ 是误差项。数据来源于《中国统计年鉴》。

2、计量检验

选择样本区间1978—2000年,将上述方程中各个解释变量列入解释向量组,利用广义最小二乘法对其进行回归,得到如下结果:

$$\ln E = 18.424 + 0.272 \ln Y + 2.189i + 0.399 \ln F + 0.110 \ln O - 1.473 \ln P - 0.835c + 1.679g$$

(0.492) (0.989) (0.807) (1.776) (0.246) (-0.431) (-0.408) (2.787)

$$R^2 = 0.996; R_{adj}^2 = 0.994; D-W = 2.213, \text{拒绝概率 } 0.004; F \text{ 检验值为 } 516.449, \text{拒绝概率 } 0;$$

各解释变量均通过检验。

3. 结果分析

(1) 财政支出和 GDP 正相关, 两者取自然对数以后相关系数为 0.272, 即 GDP 的自然对数增加一个单位, 财政支出的自然对数增加 0.272 个单位。比较各解释变量的 T 检验值, GDP 对于财政支出的解释力较高, 基本符合中国财政支出和 GDP 同步增长的现实。

(2) 财政支出和工业化率正相关。工业化率和财政支出的自然对数的相关系数为 2.189, 即工业化率增加一个单位, 财政支出的自然对数增加 2.189 个单位。从 T 检验值看, 工业化率对于财政支出的解释力小于 GDP, 反映出中国正处于工业化进程中, 工业化进程滞后于国民经济发展水平。

(3) 财政支出和行政管理费正相关。两者取自然对数以后相关系数为 0.399, 即行政管理费的自然对数增加一个单位, 财政支出的自然对数增加 0.399 个单位。从 T 检验值看, 行政管理费对于财政支出的解释力相对较高, 这说明中国行政管理费的快速膨胀是财政支出增长的主要原因之一。

(4) 财政支出和党政机关工作人员总数正相关。两者取自然对数以后相关系数为 0.110, 即党政机关工作人员总数的自然对数增加一个单位, 财政支出的自然对数增加 0.110 个单位。和其他解释变量相比, 党政机关工作人员总数对于财政支出的解释力最弱, 这说明政府官员人数增加并不一定导致财政支出增长。

(5) 财政支出和人口总数负相关。两者取自然对数以后相关系数为 1.473, 即人口总数的自然对数增加一个单位, 财政支出的自然对数减少 1.473 个单位。这说明中国财政支出不是随着人口膨胀而增长, 政府对于人口膨胀带来的社会成本承担不多。

(6) 财政支出和城市化率负相关。财政支出的自然对数和城市化率的相关系数是 0.835, 即城市化率增加一个单位, 财政支出的自然对数减少 0.835 个单位。这说明中国城市化进程并不一定导致中国财政支出增长, 而且城市化对于财政支出的解释力较低, 表明城市化进程对于财政支出影响有限。

(7) 财政支出和基尼系数正相关。财政支出的自然对数和基尼系数的相关系数是 1.679, 即基尼系数增加一个单位, 财政支出的自然对数增加 1.679 个单位。基尼系数反映社会收入分配的公平程度, 通常基尼系数介于 0—1 之间, 数值越小说明社会收入分配越趋于平均, 反之则越趋于不均。改革开放以来, 中国基尼系数逐步增大, 反映了社会收入差距越来越大。检验结果表明政府为了抑制收入差距的扩大积极运用财政手段, 通过救济、补贴等方式扶助低收入人群, 从而增加财政支出。从 T 检验值看, 基尼系数对于财政支出的解释力最高。这说明政府逐年扩大社会保障、社会福利和社会救济等支出规模是财政支出增长的主要原因之一。

四、主要结论

分析上述结果, 我们可以得出以下主要结论:

第一, 社会成本的增加是财政支出增长的首要因素。政府用于社会保障、社会福利和社会救济等方面的支出实际上是政府支付的制度变迁的社会成本。在计划经济向市场经济的转型过程中, 收入差距逐步扩大, 部分人群陷入贫困, 由于社会保障制度没有完全建立, 政府必须主动承担由此产生的社会成本。但是, 这类财政支出是面向特定人群的, 不能解决人口膨胀和城市化进程带来的相关社会问题。

第二, 政府规模的扩大, 特别是行政管理费的膨胀是财政支出增长的重要原因。尽管政府官员人数和财政支出关系不大, 但是行政管理费支出对于财政支出的影响很大, 1978 年以来中国行政管理费逐年递增, 从 1978 年行政管理费占财政支出的 4.7% 上升到 2000 年的 17.4%, 增加了 2.7 倍, 直接影响到财政支出刚性增长。因此, 党和政府不仅要下决心精简机构、减少党政机构工作人

员,而且要严格财经纪律,控制行政管理费支出,确实减少行政机关“三高”(高消费、高装修、高档车)现象。

第三,GDP的增长是财政支出增长的主要原因。在数理统计上,以上两个因素对于财政支出的影响大于GDP,但是中国财政支出增长是伴随国民经济的快速增长而来的,GDP增长是中国财政支出增长的坚实基础。经济的发展需要政府职能的扩大,政府为了创造良好的发展环境,实现既定的发展目标,必须提高政府管理经济的能力,加大政府干预经济的力度。因此,站在经济增长的角度看,中国财政支出增长具有很大的合理性。

据此我们认为,未来中国财政支出仍然存在持续增长的趋势,理由如下:(1)尽管中国将逐步走出转型时期,但是人口膨胀和城市化带来的社会问题会日益受到关注,政府将要增加财政支出,解决环境、老龄化、城乡差别等问题,逐步提升人民整体生活质量。可以预见,现在特定式救助将被未来普惠式服务所代替,政府由此要支付更多的资金。(2)精简机构和控制费用将进一步减少政府规模,但是行政观念的转变和行政机构的改革有一个过程,短期内行政管理费不可能出现大幅度降低,还会有个逐年增加的情景。(3)GDP增长的长期看好将刺激财政支出增长,政府将掌握更多的经济资源,承担更多的经济责任,消除经济发展中的种种障碍和摩擦。但是,财政支出过于膨胀是否一定有利于一国经济增长,这是值得商榷的。政府行为的合理程度或者说适合经济增长的政府规模,将成为进一步研究的方向。总体上政府应该是适度有为,更多的让市场去实现均衡,发挥市场配置资源的基本功能。□

(责任编辑:山 风)

参考文献:

1. 赵志耘:《论财政支出规模的增长趋势》,《财贸经济》,1998,12:38-41.
2. Peacock, Wiseman, 1961. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton University Press.
3. 陈共:《财政学》,北京:中国人民大学出版社,1998.
4. Niskanen, 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.
5. 陈君:《财政支出增长理论评述》,《浙江社会科学》,2000,2:37-42.
6. Musgrave, 1969. *Fiscal Systems*. Yale University Press.