

财政支出结构对经济增长与社会公平的影响

<http://www.crifs.org.cn> 2008年6月5日 孙文祥 张志超

摘 要: 财政支出结构能够对经济增长和社会公平产生显著影响,本文利用国家统计局公布的数据对上述经济关系进行实证分析。实证分析表明:地方财政支出具有显著促进经济增长的作用,而中央财政支出则可以明显改善社会公平程度;不同的财政支出项目对经济增长和社会公平的贡献具有显著差异,大多数支出项目往往很难同时顾及两个目标;通常只有文教、科学、卫生事业费支出既能推动经济增长,也能促进社会公平。这些结论对政府优化财政支出结构,调整支出政策以实现特定财政活动目标具有重要的现实意义。

关键词: 经济增长 社会公平 财政支出

一、引 言

尽管近代公共财政理论普遍强调政府财政支出政策对于实现经济健康稳定增长,促进社会公平、增进社会福利的重要作用,但是关于财政支出结构对经济增长与社会公平之影响程度的研究则只是在最近20余年里才引起广泛重视。

不过,典型研究成果说明,理论界不仅一直未就财政支出项目归类标准达成共识,而且(因研究方法差异)在不同财政支出项目对经济增长和社会公平具体产生何种影响问题上还存在明显分歧。如,Summers和Heston(1988)等人倾向于将国防和教育统统归为政府消费支出,而Barro(1990)则认为,公共教育支出属于人力资本投资,并鉴于国防支出实际上有助于保护产权,增加社会投资,因此它们都应该属于生产性支出。再如-传统上,人们通常根据财政支出的经济性质,一般将其具体划分为生产性支出(政府投资支出)和非生产性支出(政府消费支出)。据此分类,Grier和Tullock(1987)、Aschauer(1989)等人的实证研究表明,政府消费支出与GDP实际增长率显著负相关,而政府投资支出能够促进GDP的增长。此后,Devarajan等人(1993)的研究则表明,某些生产性支出(如公共设施资本以及公共保健和教育等支出)与经济增长呈负相关关系或者相关性很不显著,与经济增长显著正相关关系的财政支出,反倒属于传统意义上的政府消费支出。

同样,最近几年国内学者在财政支出结构研究方面也积累了一定的成果。郭庆旺(1994)等人先是构建了财政支出结构影响经济增长的理论分析模型,进而,将财政支出分为生产性支出和非生产性支出,并就财政支出结构与经济增长的关系进行了实证研究,发现财政支出总水平与经济增长负相关,而财政生产性支出与经济增长正相关(2003);大约在此时期,王斌(2000)也对我国财政收支增长与经济增长进行了实证分析;此外,寇铁军、金双华(2002)则以基尼系数作为社会公平指标,对公共福利支出进行了实证分析,结果表明我国财政支出政策对社会公平问题重视不够。

综观国内有关研究成果,在研究方法上大多存在着某种相同的缺陷,即首先将某项财政支出归类

为生产性支出或消费性支出,再分别研究它们对经济增长或社会公平的影响。事实上,一项财政支出对经济增长和社会公平的影响是相当复杂的,很多情况下,它会同时对两者发挥作用。因此,本文认为,应该建立一个统一的分析框架,对财政支出结构与经济增长和社会公平的关系进行综合分析。

二、实证分析

1. 研究方法

考虑到某项财政支出对经济增长和社会公平的双重影响,本文不再对财政支出项目进行归类,而直接采用《中国财政年鉴》中的统计分类。另外,考虑到财政支出主体以及政策目标差异,本文将首先分析中央和地方财政支出对经济增长和社会公平的不同贡献,再研究不同财政支出项目对经济增长和社会公平的影响。根据研究需要,构造出分析财政支出结构影响经济增长和社会公平的计量模型如(1)一(6)式所示,模型中各变量的定义如表1所示(略)。

2. 统计分析

1978年以来,我国主要年份国内生产总值、社会不公平指数及各项财政支出相关数据如表2所示(略),为便于分析财政支出结构的变化,表中各项支出数据均为其占总财政支出的比重。表2显示。随着我国经济的快速增长,以城乡居民收入水平差异衡量的社会不公平程度曾在20世纪80年代早期趋于降低,但其后社会不公平程度越来越高。财政支出规模也随着经济增长不断扩张。从中央和地方财政支出比例来看,1985年发生了很大变化,中央财政支出比重首次降到50%以下,以后年份基本上呈下降趋势。从各项支出来看,基本建设支出、国防支出、农业财政支出、政策性补贴支出比重显著下降,另外,挖潜改造和科技三项费用比重也有一定程度的下降,而文教科学卫生事业费,特别是行政管理费支出比重显著上升,财政支出呈现出被迅速提高的各种管理费不断侵蚀的趋势。

3. 计量分析(略)

三、主要结论与政策建议

通过对财政支出结构影响经济增长、社会公平的实证分析,可以发现两个重要事实:一是不同级次政府的财政支出结构对经济增长与社会公平的影响具有复杂关系,虽然相对于中央政府财政支出而言,地方财政支出对于经济增长具有更显著的积极影响,但是据此提高地方政府财政支出比重则会加剧社会不公平程度;同样,尽管中央政府财政支出对于提高经济增长的作用微乎其微,但是提高此类支出比重将有助于改善社会福利分配状况,进而降低社会不公平程度。

二是很多财政支出项目既影响经济增长,也影响社会公平,因此很难定义哪些支出为生产性支出,哪些支出为消费性支出。具体来说,基本建设支出、农业财政支出、工交商业事业费和行政管理费支出在促进经济增长的同时,也会加剧社会不公平程度。国防、政策性补贴支出给经济增长带来一定的负面影响,但却可以在一定程度上促进社会公平。抚恤和社会福利救济支出既不能促进经济增长,也无助于城乡居民收入差距的减小,但可能有助于不同收入阶层之间差距的减小(当然,这仍要进行深入的实证分析)。文教、科学、卫生事业费支出既能够推动经济增长,也能够促进社会公平,对于经济发展和进步都具有显著的积极作用。

上述研究结论为不同社会经济政策目标下的财政政策选择提供了现实的依据,政府可以根据不同

时期既定政策目标调整不同级次政府财政支出的比重与各自的财政支出结构。

第一,在经济快速增长,而社会不公平程度持续提高的背景下,适度提高中央财政支出比重,加强中央政府对国民收入再分配的调控力度,不仅能够缓解社会压力,促进社会公平,推动社会进步,同时也是保证经济健康、持续发展的重要条件。

第二,在政府财政支出以促进经济增长为重要目标的情况下,可以考虑加大基本建设支出、农业财政支出,并加大挖潜改造和科技三项费用的投入等。但是,在具体的项目选择、管理等方面,则要注意这些项目可能给社会公平带来的负面影响,特别是农业财政支出的增加要与转变农业生产方式,提高农业生产效率联合起来,尽快实现农业增长与农民增收的统一。

第三,在政府以缓解社会不公平程度为重要目标情况下,可以适当增加国防开支、抚恤和社会福利救济开支,以及增加政策性补贴等。不过,应该特别注意的是,人们既不能简单指望调整这类开支比重就能够自动地实现改善社会公平的目标,同时也要尽量避免此类支出调整可能给经济增长带来一些不利影响。在这方面,预算管理工作一定要跟上。例如,应尽快消除城乡差异,将广大农村地区纳入社会福利保障体系,逐步让农民享受到与城镇居民同样的社会福利待遇。又如,改变原来单纯的社会救济措施,将社会救济与经济发展联系起来,通过扶贫项目、再就业项目等在救济过程中提高被救助者的生产能力,为他们创造良好的就业机会,真正实现经济增长和社会进步的良好结合。

第四,无论政策偏重于经济增长,还是社会公平,文教、科学、卫生支出都能够发挥积极作用。从这个意义上讲,加大文教、科学、卫生方面的财政支出,并采取切实措施,吸引社会投资,促进文教、科学、卫生事业发展,不仅可以推动经济发展,还可以促进社会公平,对于我国经济和社会的可持续发展具有重要意义。

第五,尽管实证分析表明各种事业管理费支出能够在一定程度上促进经济增长,但毕竟它不具备生产性,事业费的快速增长会在一定程度上影响生产性支出的投入,从而影响经济的长期发展。而且事业管理费的支出也会加剧社会不公平程度,因此应该对目前事业费快速增长的局面进行适当控制,节约管理费用,提高管理效率,为经济发展和社会公平提供坚实的保障。

参考文献:

[1]D. Aschauer . Is Government Spending Productive [J]. Journal of Monetary Economics, 1989, (23).

[2]D. Holtz (Eakin. Public (Sector Capital and the Productivity Puzzle [M]. Syracuse University, 1991.

[3]K. Grier, G. Tullock . An Empirical Analysis of Cross-National Economic Growth, 1951-1980 [J]. Journal of Monetary Economics, 1987, (24).

[4]R. A. Musgrave. Fiscal Systems [M]. Yale University Press, 1969.

- [5]R. J. Barro.Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth [J]. Journal of Political Economy, 1990, (98).
- [6]R. Summers, A. Heston.A New Set of International Comparisons of Real Product and Price Levels: Estimates for 130 Countries [J]. The Review of Income and Wealth, 1988, (34).
- [7]S. Devarajan, V. Swaroop, H. F. Zou.What Do Governments Buy? The Composition of Public Spending and Economic Performance[Z].Policy Research Working Paper 1082, World Bank, 1993.
- [8]郭庆旺, 吕冰洋, 张德勇. 《财政支出结构与经济增长》 [J]. 经济理论与经济管理, 2003, (11).
- [9]郭庆旺, 赵志耘. 《实现最优经济增长的财政政策论》 [J]. 财政研究, 1994, (4).
- [10]寇铁军, 金双华. 《财政支出规模、结构与社会公平关系的研究》 [J]. 上海财经大学学报, 2002, (6).
- [11]王斌. 《关于我国财政收支增长与经济增长的实证分析》 [J]. 北京机械工业学院学报, 2000, (4).

文章来源: 节选《上海财经大学学报》2004年第6期

(责任编辑: Hlh)