



# 财 政 学

## 第11-12讲

公共财政支出规模，公共财政支出结构

**邵鹏**

博士 副教授 硕士生导师  
西安工程大学管理学院  
273479214@qq.com



# 提纲

1. 我国的财政支出现状
2. 财政活动规模指标
3. 财政支出规模增长理论
4. 财政支出规模影响因素
5. 财政支出分类与结构
6. 财政支出结构理论
7. 财政支出结构与优化



# 1. 我国的财政支出现状



# 支出现状

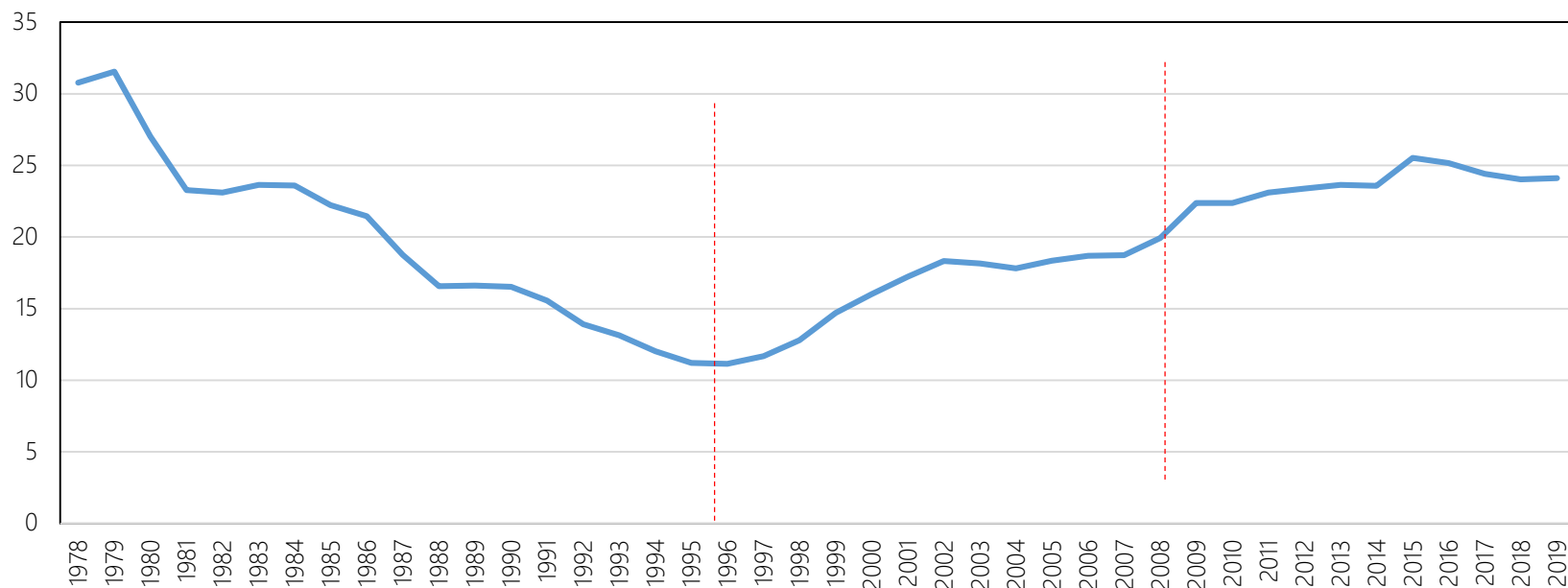
1978年以前，我国财政支出占 GDP 比重基本保持在 30%以上。

经济体制改革至 1996 年，我国财政支出占 GDP 比重持续快速下降。

从 1997 年开始，财政支出相对比重缓步回升。

自 2008 年始，我国已经连续十年实施积极的财政政策。

财政支出/GDP (%)





# 国际比较

- 在早期的资本主义经济中，财政支出占 GDP 的比重是比较小的。
- 随着资本主义基本矛盾的发展和激化，不得不设法提高广大劳动人民的生活水平并提供基本的社会保障，由此而导致财政支出的日益膨胀。

2007-2020年部分国家的政府支出占 GDP 比重 (%)

年份	2007	2009	2011	2013	2014	2015	2020
英国	39.5	45.9	43.8	42.5	41.5	40.4	36.4
德国	42.1	46.7	43.7	44.3	43.9	44.2	43.8
法国	52.2	56.8	55.9	57.1	54.6	54.7	51.4
日本	33.3	40.0	40.6	40.5	40.3	39.6	39.8
丹麦	49.6	56.8	56.8	57.1	54.6	54.7	51.4
新兴经济体平均	27.1	30.8	30.2	31.4	31.7	31.8	29.6
巴西	37.7	37.2	37.6	38.6	40.3	39.8	37.6
印度	26.4	28.3	27.2	27.0	26.5	26.7	26.5
南非	27.2	31.7	30.9	31.7	32.1	32.5	29.7
中国	18.4	25.6	27.1	29.3	29.6	30.9	28.5



## 2. 财政活动规模指标



# 财政收支规模

$$\text{财政收入与 GDP 之比} = \frac{\text{当年财政收入}}{\text{当年 GDP}}$$

$$\text{财政支出与 GDP 之比} = \frac{\text{当年财政支出}}{\text{当年 GDP}}$$

$$\text{财政赤字} = \text{财政支出} - \text{财政收入}$$

$$\text{赤字率} = (\text{财政支出} - \text{财政收入}) / \text{GDP}$$

财政收入与财政支出通常不相等。

赤字财政是指政府有意识地、有计划地利用预算赤字，以达到经济稳定增长的一种手段。



# 财政支出指标

相对于财政收入，**财政支出指标可以提供更多、更重要的信息。**

- 财政收入表示可以使用的规模，而财政支出代表**已经发生的规模。**
- 财政分配全过程始于财政收入，但最终完成于财政支出。
- 如在减税时，一般需要通过举债来维持必要的财政支出规模。
- **财政支出包含了债务收入的使用**，而财政收入指标并不包括。





# 财政支出指标

**财政支出增长率**（增长速度、同比增占率）：

$$\text{财政支出增长率} = \frac{\text{当年财政支出} - \text{上年财政支出}}{\text{上年财政支出}}$$

**财政支出增长弹性系数**（弹性大于 1 表示财政支出增长速度快于 GDP 增长速度）：

$$\text{GDP 增长率} = \frac{\text{当年 GDP} - \text{上年 GDP}}{\text{上年 GDP}}$$

$$\text{财政支出增长弹性系数} = \frac{\text{财政支出增长率}}{\text{GDP 增长率}}$$

**财政支出增长边际倾向**（即财政支出增长额占 GDP 增长额的比例）：

$$\text{财政支出增长边际倾向} = \frac{\text{当年财政支出} - \text{上年财政支出}}{\text{当年 GDP} - \text{上年 GDP}}$$



# 国家数据



National data 国家数据  
中华人民共和国国家统计局  
National Bureau of Statistics of China

[首页](#) | [月度数据](#) | [季度数据](#) | [年度数据](#) | [普查数据](#) | [地区数据](#) | [部门数据](#) | [国际数据](#) | [可视化产品](#) | [出版物](#) | [我的收藏](#) | [帮助](#)

查数 CHASHU

如：2012年 北京 GDP



搜索

统计  
热词

GDP CPI 总人口 社会消费品零售总额  
粮食产量 PMI PPI

[首页](#) | [年度数据](#) | [简单查询](#)

[简单查询](#) | [高级查询](#) | [数据地图](#) | [经济图表](#)

[添加收藏](#) | [数据管理](#) | [报表管理](#)

- 就业人员和工资
- 固定资产投资和房地产
- 对外经济贸易
- 能源
- 财政
  - 国家财政收支总额及增长速度
  - 中央和地方财政收入及比重
  - 中央和地方财政支出及比重
  - 中央和地方财政主要收入项目
  - 中央和地方财政主要支出项目
    - 国家财政主要支出项目
    - 中央和地方财政主要支出项目

时间：最近20年

指标	2017年	2016年	2015年	2014年	2013年
① 地方财政一般预算支出(亿元)	173471.14	160351.36	150335.62	129215.49	119740.34
① 地方财政一般公共服务支出(亿元)		13581.37	12492.49	12217.07	12753.67
① 地方财政外交支出(亿元)		2.28	3.54	1.45	1.39
① 地方财政国防支出(亿元)		219.87	219.33	234.40	233.25
① 地方财政公共安全支出(亿元)		9290.07	7795.79	6879.47	6489.75
① 地方财政教育支出(亿元)		26625.06	24913.71	21788.09	20895.11
① 地方财政其他支出(亿元)		3877.86	3384.18	3877.79	3715.31



# 国家数据

2008-2017 中国 GDP 与财政收支情况

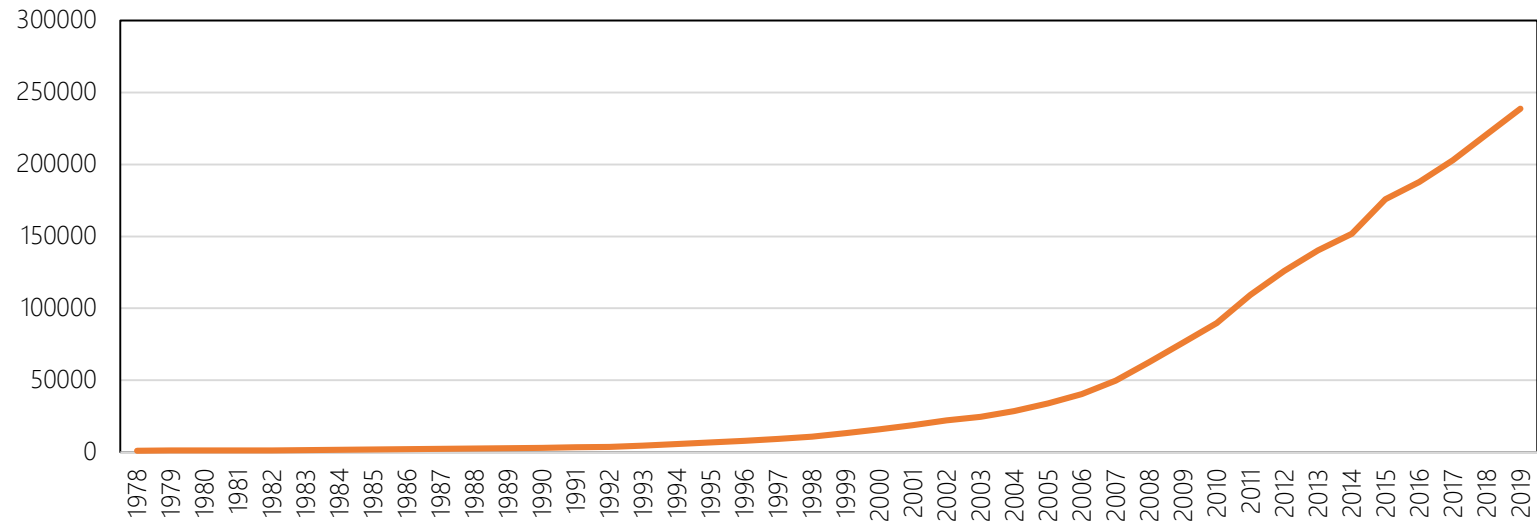
指标	2017 年	2016 年	2015 年	2014 年	2013 年	2012 年	2011 年	2010 年	2009 年	2008 年
GDP(亿元)	827121.7	743585.5	689052.1	643974	595244.4	540367.4	489300.6	413030.3	349081.4	319515.5
财政收入(亿元)	172566.57	159604.97	152269.23	140370.03	129209.64	117253.52	103874.43	83101.51	68518.3	61330.35
财政支出(亿元)	203330.03	187755.21	175877.77	151785.56	140212.1	125952.97	109247.79	89874.16	76299.93	62592.66
财政收入的 GDP 占比	0.2086	0.2146	0.2210	0.2180	0.2171	0.2170	0.2123	0.2012	0.1963	0.1919
财政支出的 GDP 占比	0.2458	0.2525	0.2552	0.2357	0.2356	0.2331	0.2233	0.2176	0.2186	0.1959
财政赤字(亿元)	30763.46	28150.24	23608.54	11415.53	11002.46	8699.45	5373.36	6772.65	7781.63	1262.31
财政赤字率(亿元)	0.0372	0.0379	0.0342	0.0177	0.0185	0.0161	0.0110	0.0164	0.0223	0.0040
财政支出增长率 $\Delta G$	0.0830	0.0675	0.1587	0.0825	0.1132	0.1529	0.2156	0.1779	0.2190	
GDP 增长率	0.1123	0.0791	0.0700	0.0819	0.1016	0.1044	0.1847	0.1832	0.0925	
财政支出增长弹性 $E_g$	0.7384	0.8533	2.2675	1.0082	1.1148	1.4651	1.1674	0.9711	2.3666	
GDP 增加值(亿元)	83536.2	54533.4	45078.1	48729.6	54877	51066.8	76270.3	63948.9	29565.9	
财政支出增加值(亿元)	15574.82	11877.44	24092.21	11573.46	14259.13	16705.18	19373.63	13574.23	13707.27	
财政支出增长边际倾向 $MGP$	0.1864	0.2178	0.5345	0.2375	0.2598	0.3271	0.2540	0.2127	0.4636	

数据来源：中华人民共和国统计局国家数据网，<http://data.stats.gov.cn/index.htm>

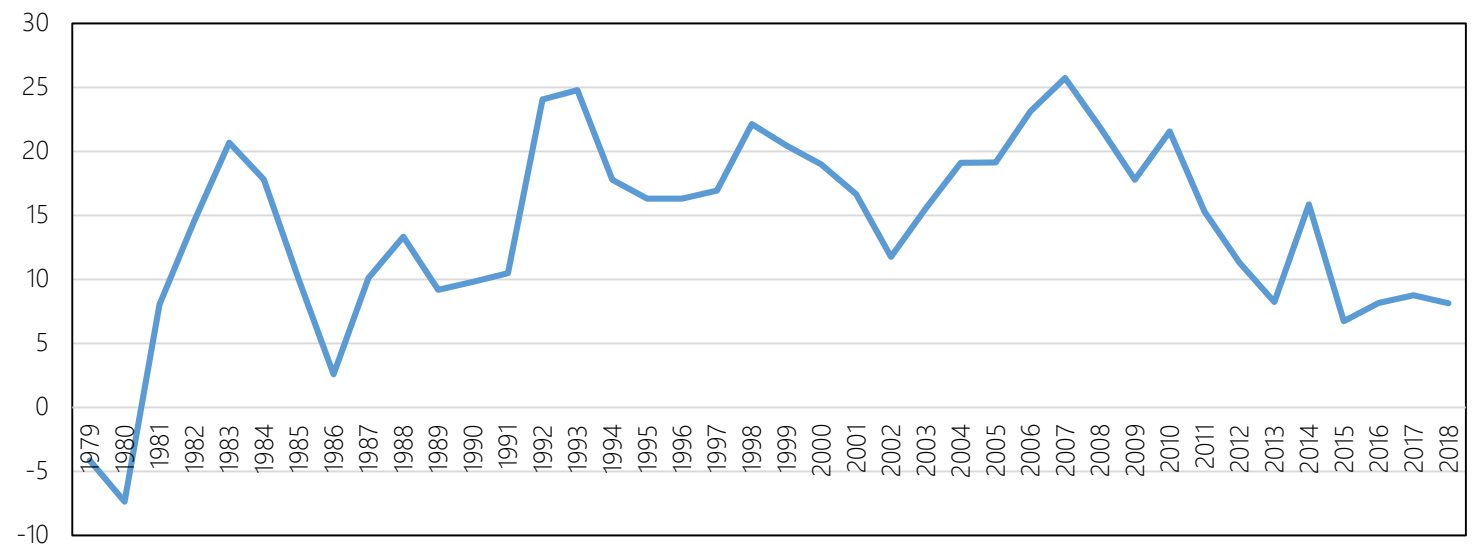


# 我国财政支出规模

财政支出（亿元）



财政支出增长率（%）



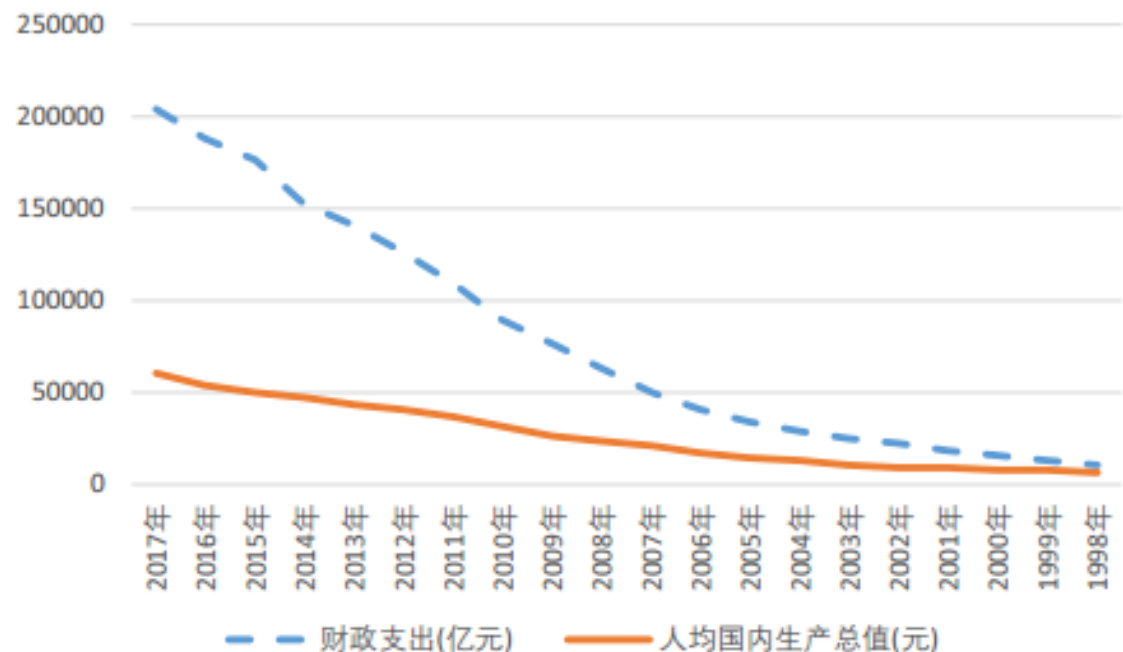


# 3. 财政支出规模增长理论

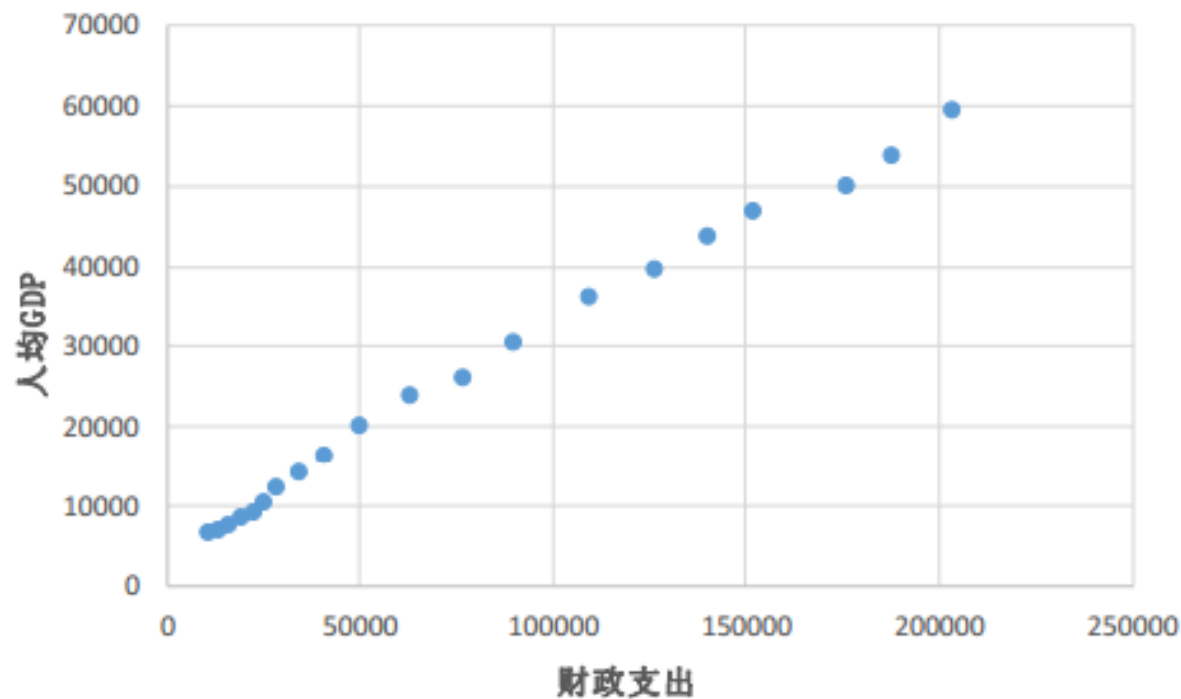


# 瓦格纳法则

当国民收入增长时，财政支出会以更大比例增长。



1998-2017 财政支出与人均 GDP 增长图



1998-2017 财政支出与人均 GDP 散点图



# 瓦格纳法则

**政治因素**：工业化的发展使得社会分工和生产的专业化日益加强，这一方面带来社会的进步，另一方面也因经济交往日益复杂化而导致各种磨擦或社会冲突的加剧，这就必然**要求更多的公共管制和保护活动，从而导致政府行政支出的增加**；

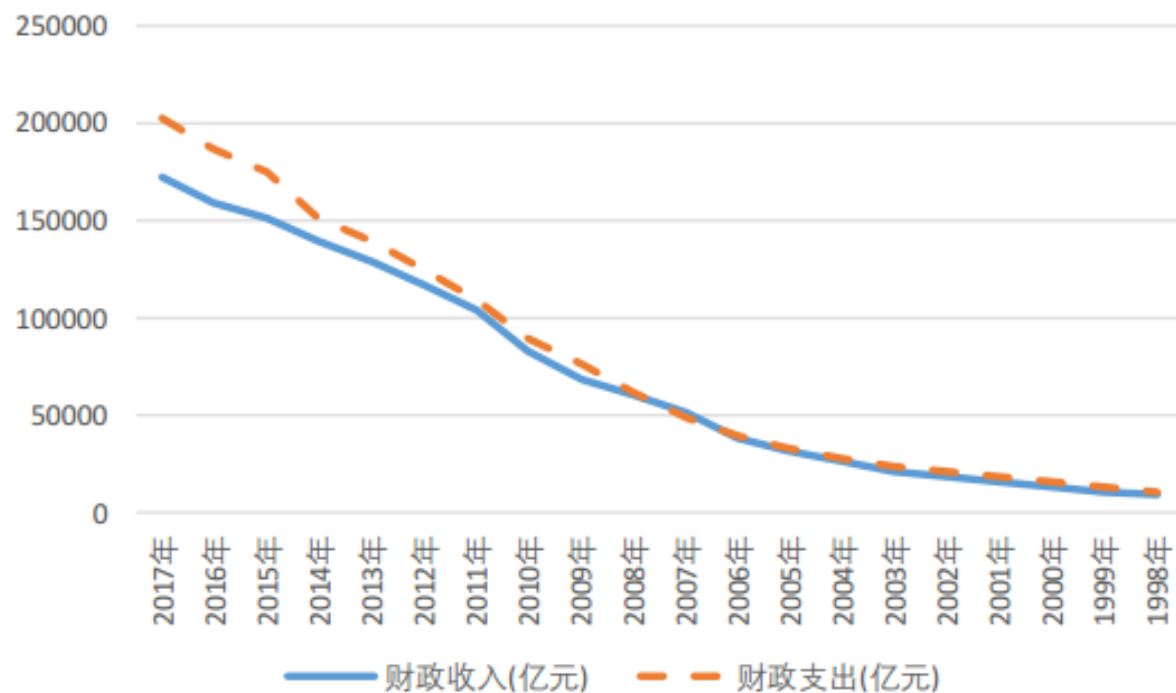
**经济因素**：进入到工业化发展阶段之后，**具有外部性特征的行业越来越多**，为了克服由于外部性而导致的资源配置效率降低和收入分配的不公平，政府需要更加直接地参与生产性活动，从而导致政府经济性支出的扩大；

**收入弹性**：**随着人们收入水平的提高**，在需求的收入弹性的作用下，**人们对教育和公共福利的需求也会扩大**，从而造成政府社会性支出的增长。

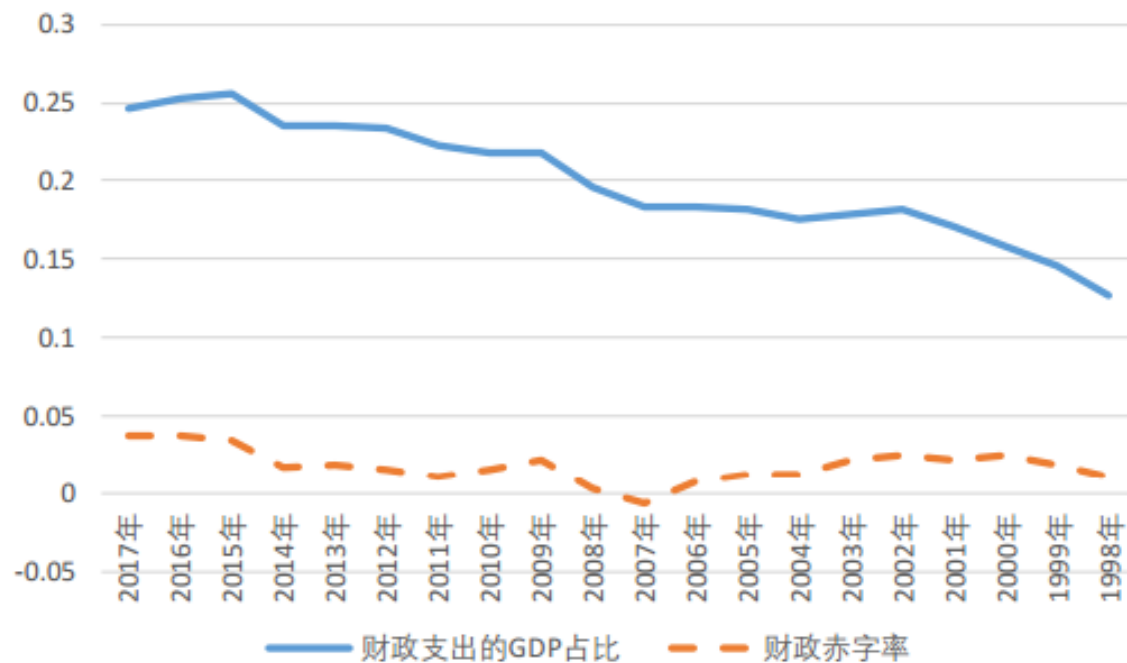


# 替代-规模效应理论

正常时期财政支出呈现一种渐进的上升趋势，但当社会经历“动荡”时，财政支出水平将剧增，呈现出跳跃性增长态势。



1998-2017 财政收入与财政支出变化图



1998-2017 财政支出 GDP 占比和财政赤字率变化图





# 替代-规模效应理论

财政支出增长的**内在原因是公民“可容忍的税收水平”的提高。**

政府愿意进行更多的财政支出；以向公民提供更多的公共产品；公民拥有享受公共产品利益的权利，但不愿多交纳税收。

随着经济的发展，人均收入水平的提高，税收收入在税率不变的情况下也将增长，从而使财政支出能随着经济同步增长，“可容忍税收水平”自动提高了，使正常时期财政支出保持渐进增长态势。

**财政支出增长的外在原因是社会动荡所引起的超常的公共支出需求。**



# 4. 财政支出规模影响因素



# 宏观因素

	因素	举例
经济性因素	经济发展水平	GDP 与人均 GDP
	经济体制	计划经济、市场经济
	经济发展战略	从数量到质量
	经济政策	三农扶持、生态保护
政治性因素	政局稳定	战争、突发事件
	政体结构和行政效率	集中、分权，精简、臃肿
	政府干预政策	政府与市场的关系
社会性因素	人口、教育、就业	
	医疗、保障	
	生态环境	



# 微观因素

微观因素通常是福利经济学对财政支出增长分析视角。

因素	
公共物品需求	需求变化对财政支出的影响
公共物品成本和价格	成本和价格变化对财政支出的影响
公共物品质量	产品品质改变对财政支出的影响
公共物品生产组织形式	公共物品不同的生产供给形式对财政支出的影响



# 政治决策程序

政治决策程序对财政支出规模的影响在于国情的差异。如同为自由市场国家的美国财政支出占 GDP 比重为 35% 左右，而英法两国高达 50%。

公共选择是指提供什么样的公共物品，怎样提供和分配公共物品以及设立相应匹配规则的行为与过程。公共选择就是指人们通过民主决策的政治过程来决定公共物品的需求、供给和产量，是把私人的个人选择转化为集体选择的一种过程（也可以说是一种机制），是利用非市场决策的方式对资源进行配置。



# 政治决策程序

**俱乐部理论。**公共选择理论中的俱乐部是在完全民主制度下形成的一种地方共同体，是对公共产品的种类、质量、数量具有相同偏好，并乐意承担相应成本的人群的集合。

**利益集团理论。**利益集团是指在社会中居于特殊的共同地位，有特殊的共同利益，因而对政府的政策目标具有特殊的偏好的人群。如在实行村民自治的过程中，**村主任一职的竞选**在相当数量的村庄内在一定程度上是家族之间的竞争，也就是以家族为单位的利益集团之间的竞争。

**多数票通过规则。**即**三分之二通过规则和过半数通过规则**。它既克服了一致同意规则因时间成本过高带来的难以操作问题，又能考虑到多数人的偏好，因而在实际民主决策过程中得到了较为广泛的应用。



# 5. 财政支出分类与结构



# 财政支出分类

按是否能直接得到等价的补偿分类

- 购买支出，是指政府按照等价交换原则购买商品和劳务，以便向公众提供各种公共产品和服务的支出。
- 转移支出，指政府单方面把部分收人的所有权无偿转移出去的支出，包括各项财政补贴支出、社会保障支出、国债的利息支出等。





# 财政支出分类

按政府职能的财政支出分类

- 经济建设支出
- 社会文教支出
- 国防费支出
- 行政管理支出
- 债务支出
- 其他支出



# 财政支出结构

财政支出结构指各项财政支出占财政总支出的比例关系。

财政支出结构研究的是在一定的经济体制和财政体制下，在财政资金分配过程中，财政支出的构成要素之间相互联系、相互作用的内在关系和空间表现。

对财政支出结构内涵的理解，应从质和量上进行考察，至少应把握以下几个方面：

财政支出结构是财政支出质的规定性与量的规定性的统一体。

财政支出结构是稳定性与变动性的统一。

财政支出结构是横向多样性和纵向多层次性的统一。



# 财政支出结构的影响因素

## 政府职能

财政支出结构在根本上取决于政府职能范围。

随着人类社会的演进和生产力发展水平的提高，政府的政治职能处于相对稳定的状态，而政府的经济职能、公共职能不断上升。

财政支出是实现政府职能的手段，财政支出结构调整必须服从于政府职能的发展变化趋势。



# 财政支出结构的影响因素

## 经济发展水平

早期阶段，推动公共支出增长的主要因素是**政府投资性支出的增加**，投资的重点是基础设施，比如改善交通系统、卫生系统、法律建设等方面的支出。

中期阶段，政府投资依然会继续增加，公众也要求政府在教育卫生、安全等方面增加支出。

成熟阶段，公共支出仍呈增长态势，只是支出的重点发生了明显的变化，即**由以基础建设投资为主转为以人力资源支出和转移性支出为主**。



# 财政支出结构的影响因素

## 财政收入总量

当财政收入较低时，财政支出中用于**维持国家秩序**的比例就高，用于经济社会管理职能方面的支出比例就低。

随着财政收入的不断提高，用于国家政府基本需要的支出比例会下降，**用于经济社会管理职能**方面的支出将会增加。

随着经济发展和财力规模的不断扩大，社会保障、社会福利等**社会性支出**在财政支出中的比例越来越大。



# 财政支出结构的影响因素

## 制度变迁

中国的市场化制度变迁具有明显的政府主导特征。这种强制性渐进式的制度变迁，在既有制度上进行的利益调整使得政府除了要维持原有的支出项目外，还要增加支持经济体制顺利转轨的一些必要支出（如各种补贴）。

随着制度变迁的推动及完成，政府的财政支出结构也相应地发生着变动。



# 6. 财政支出结构理论



# 马斯格雷夫和罗斯托的经济发展阶段论

财政支出的规模和结构在社会发展的不同阶段呈现不同的变化。

- 在经济发展的早期阶段，政府投资在总投资中占有较高的比重；
- 在经济发展的中期，政府投资只是对私人投资的补充；
- 在经济发展的成熟期，公共支出的主要目标将会由提供社会基础设施转向提供教育、卫生和福利等方面的服务。





# 内生增长理论



保罗·罗默，2018年诺贝尔经济学奖得主

经济增长的动力来自于对人力资本、创新和知识的投资



1988年9月5日，邓小平在会见捷克斯洛伐克总统胡萨克（前右一）时，提出了“科学技术是第一生产力”的著名论断

科学技术就是第一生产力



# 内生增长理论与我国财政支出结构

“知识”作为一种公共品，具有非竞争性和非排他性。当这种要素投入生产时，就会产生强大的正外部性，从而导致规模报酬递增的出现。罗默理论对于经济政策也有影响：技术进步是经济增长最主要的动力；垄断竞争是必要的；对外开放的意义重大。

## 内生增长理论的实施

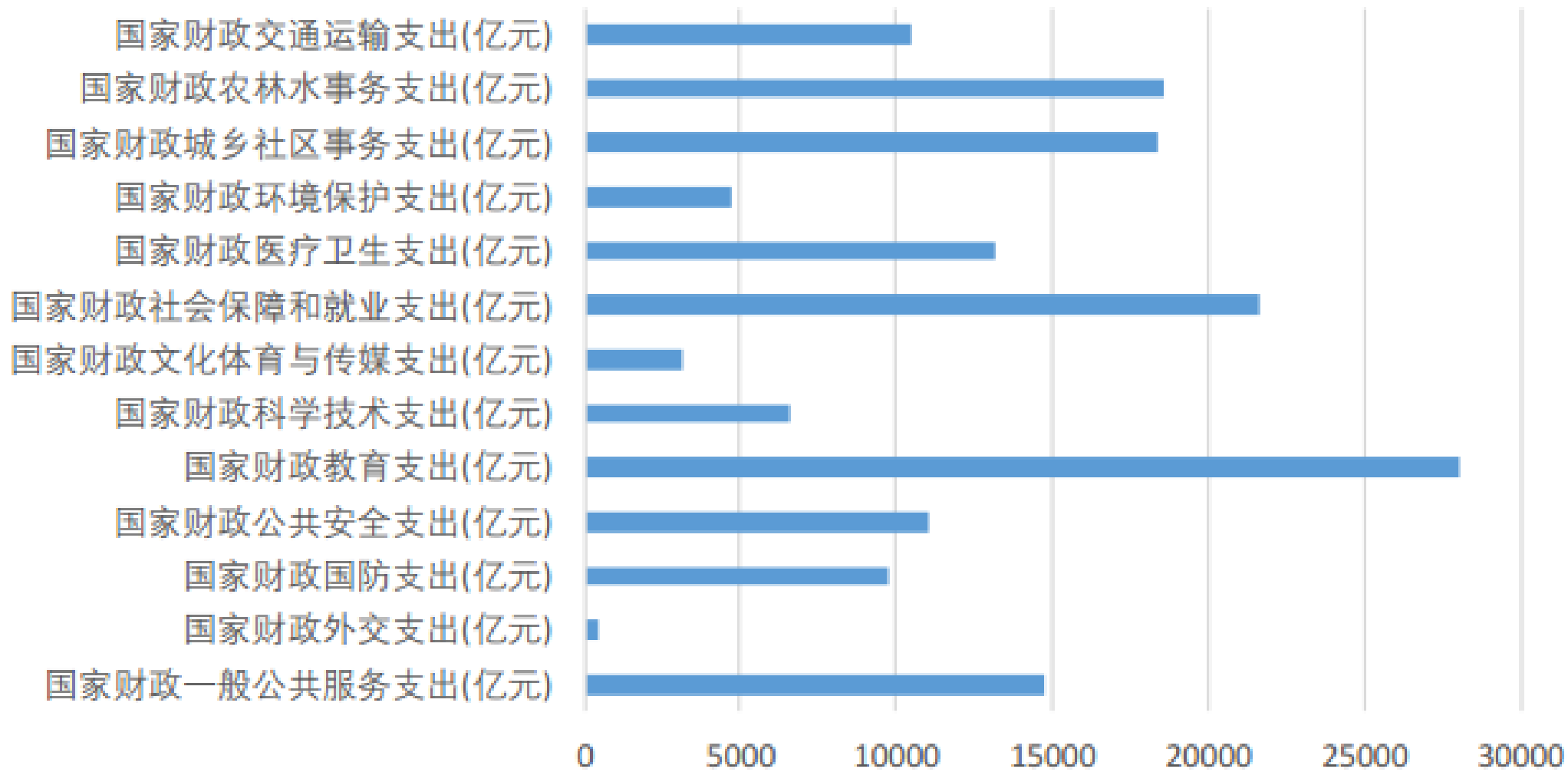
- 加大**教育**投入力度，提高教育投资效率
- 进一步**提高人力资本利用效率**(建立与市场经济相适应的人力资本投资机制;建立与市场经济相配套的人力资本配置机制;建立与市场经济相衔接的现代企业管理制度)
- 鼓励企业加大**研发**投入力度
- 科学调整和完善**人口政策**



# 7. 财政支出结构与优化

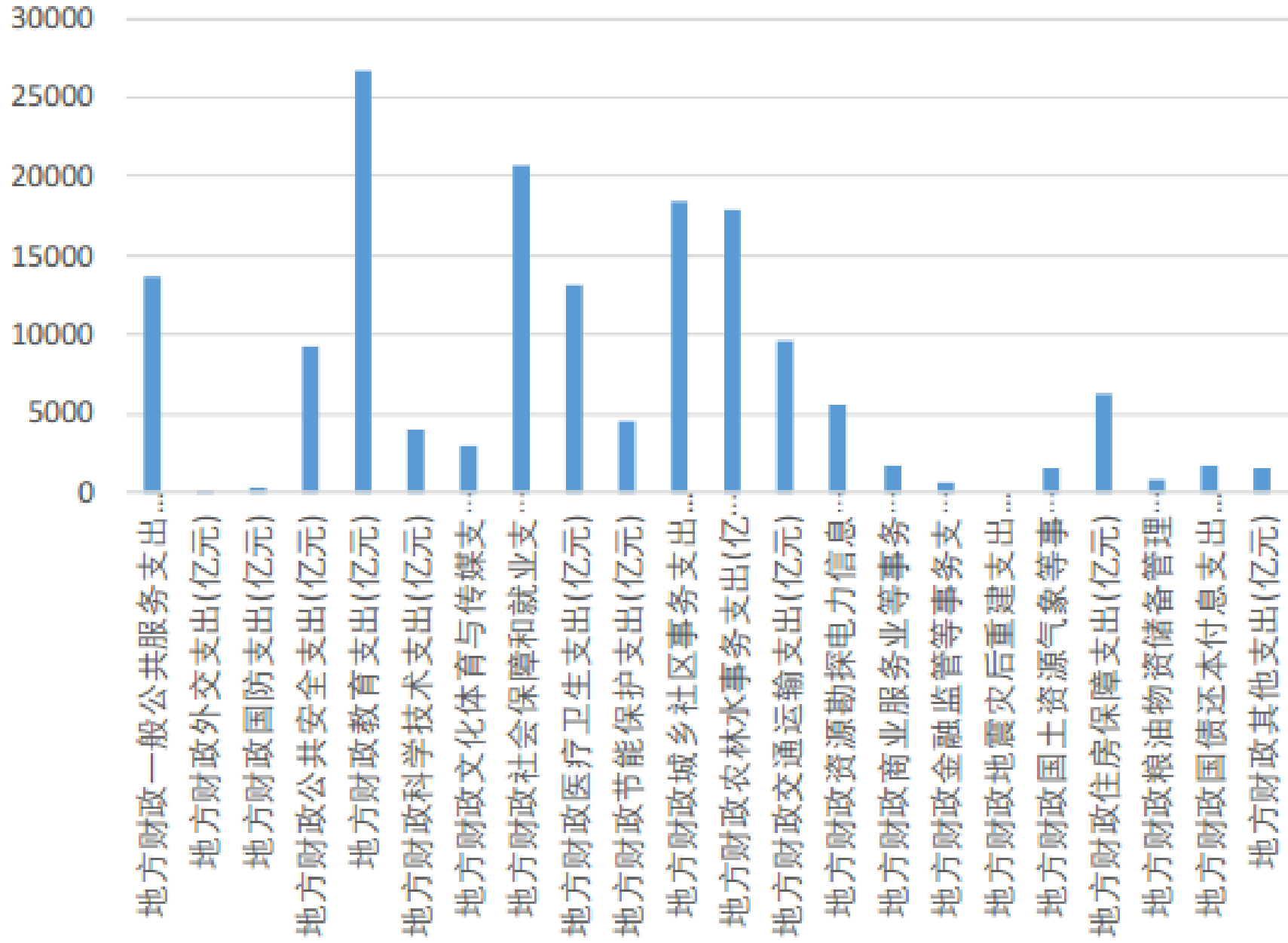


# 中央与地方政府财政支出结构



2016年中央政府财政支出构成

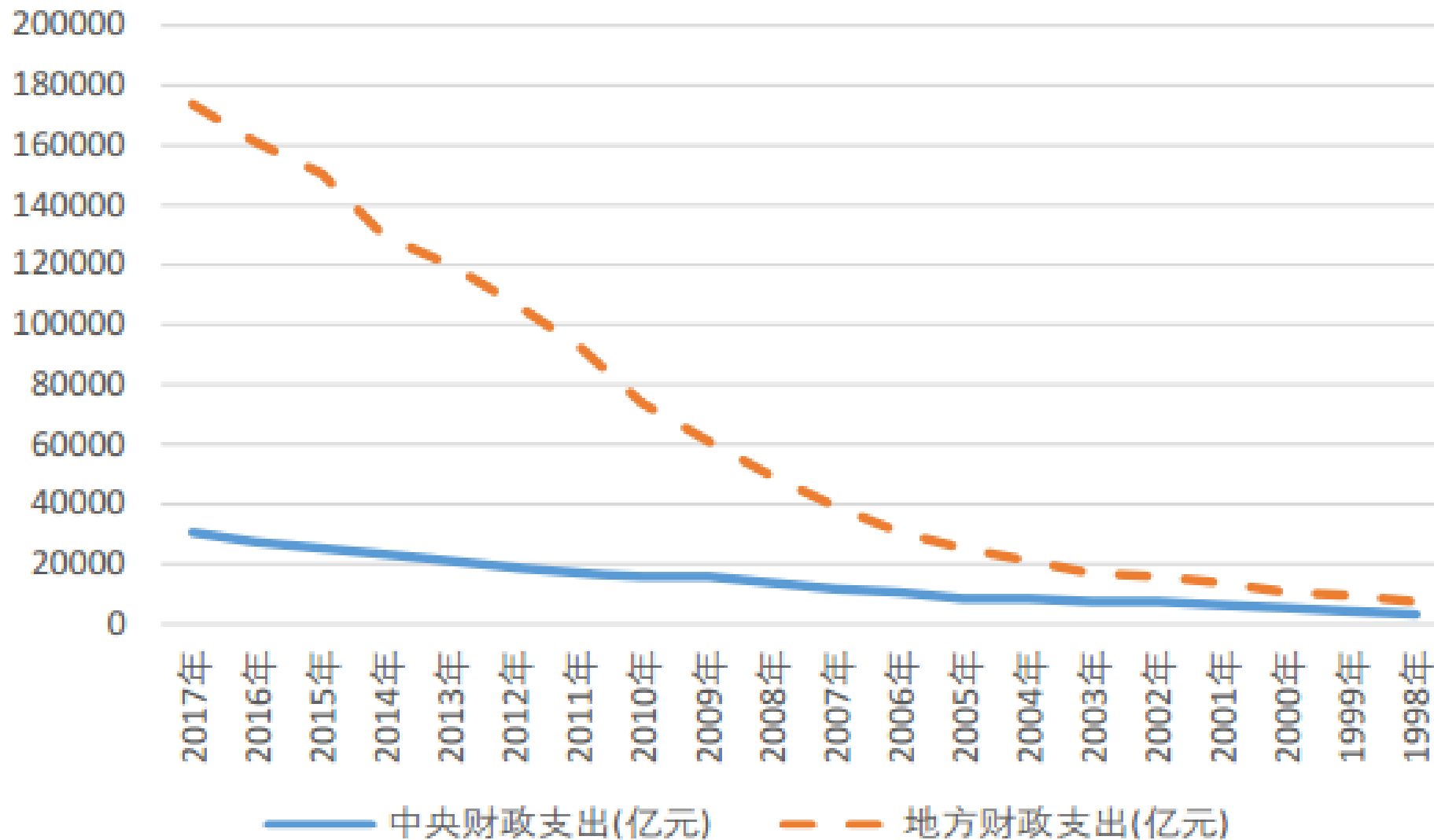
# 中央与地方政府财政支出结构



2016年地方政府财政支出构成

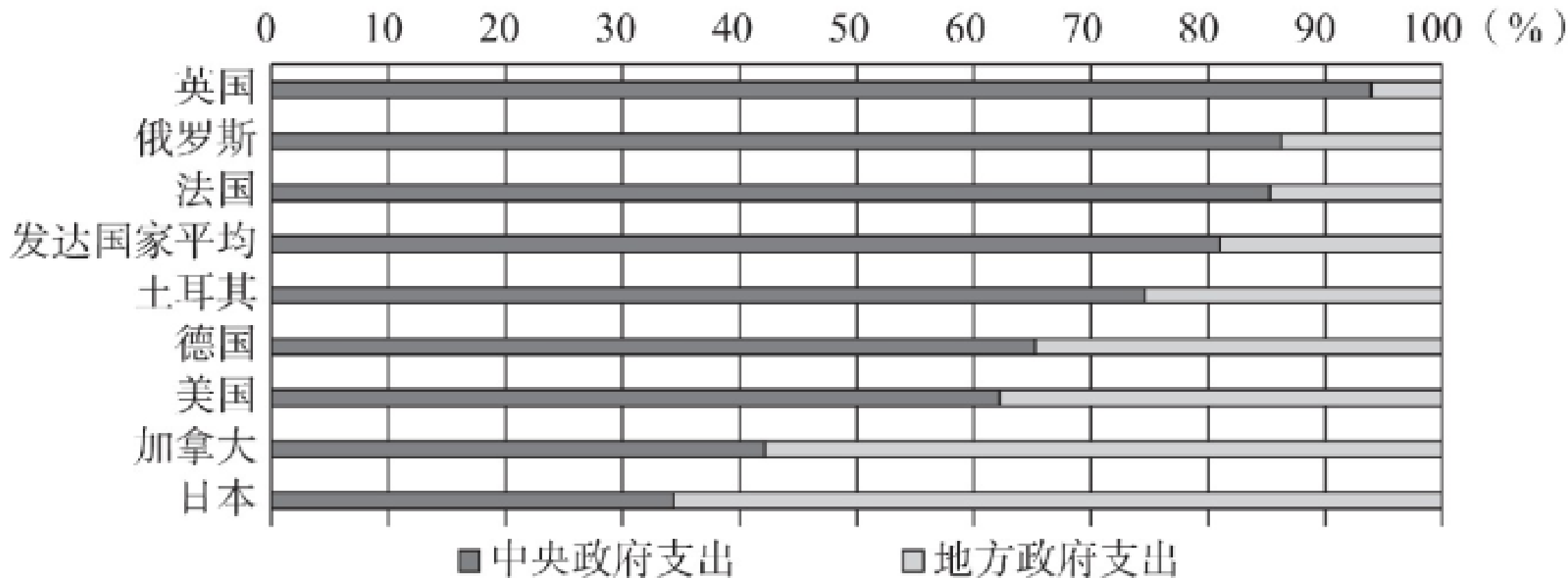


# 中央与地方政府财政支出结构





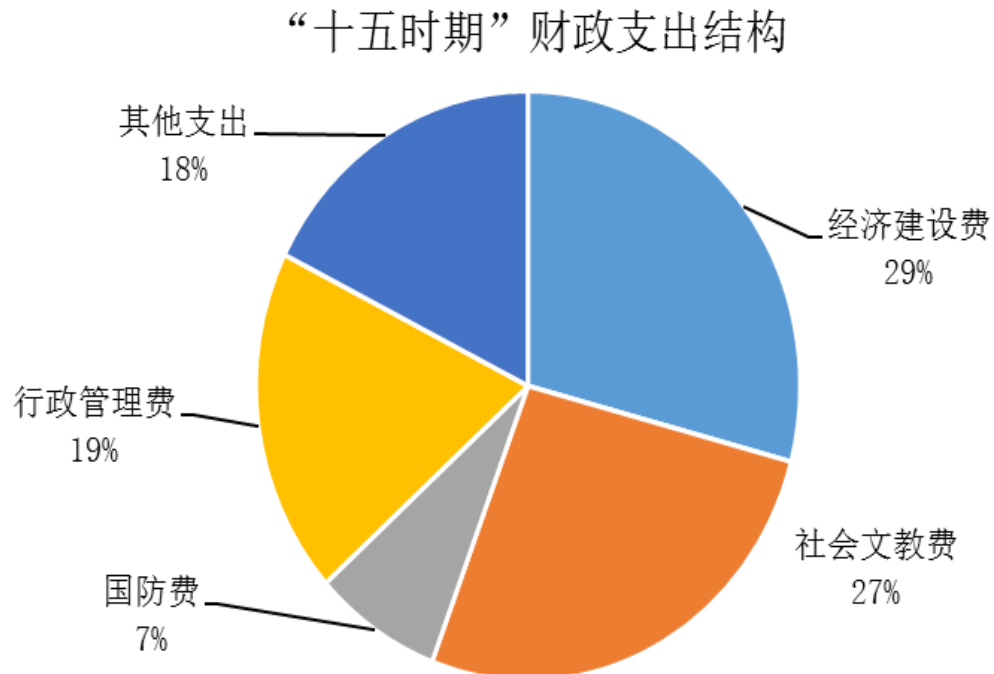
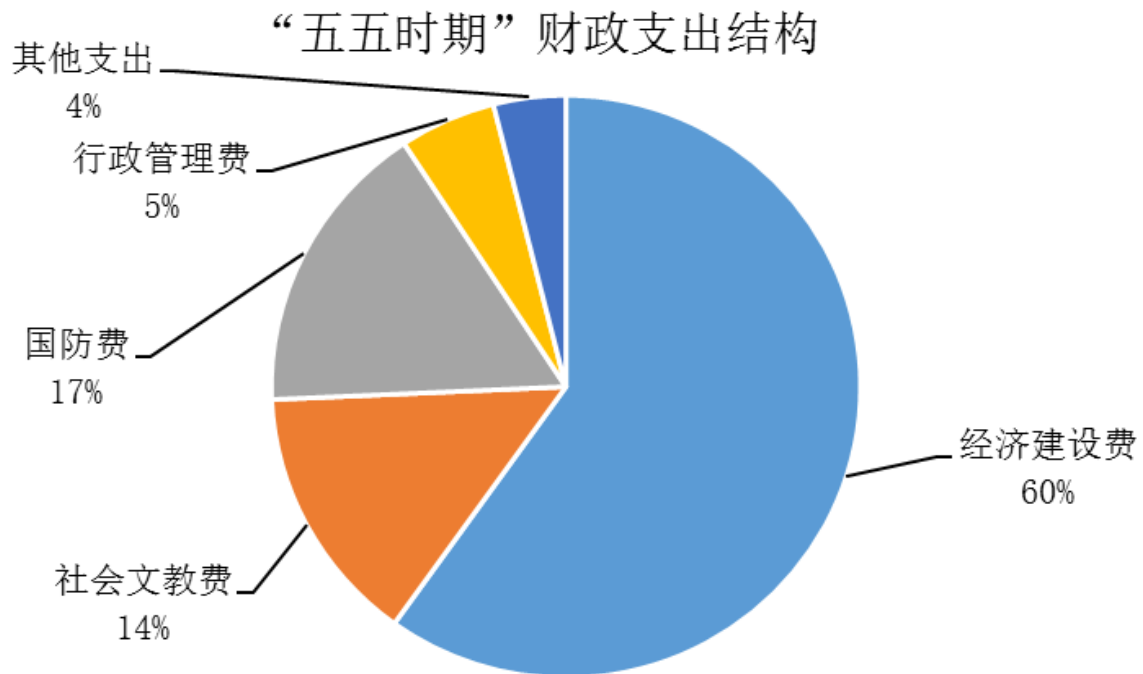
# 中央与地方政府财政支出结构



部分国家中央和地方政府支出占总支出的比重  
数据来源:IMF, Government Finance Statistics, 2013。



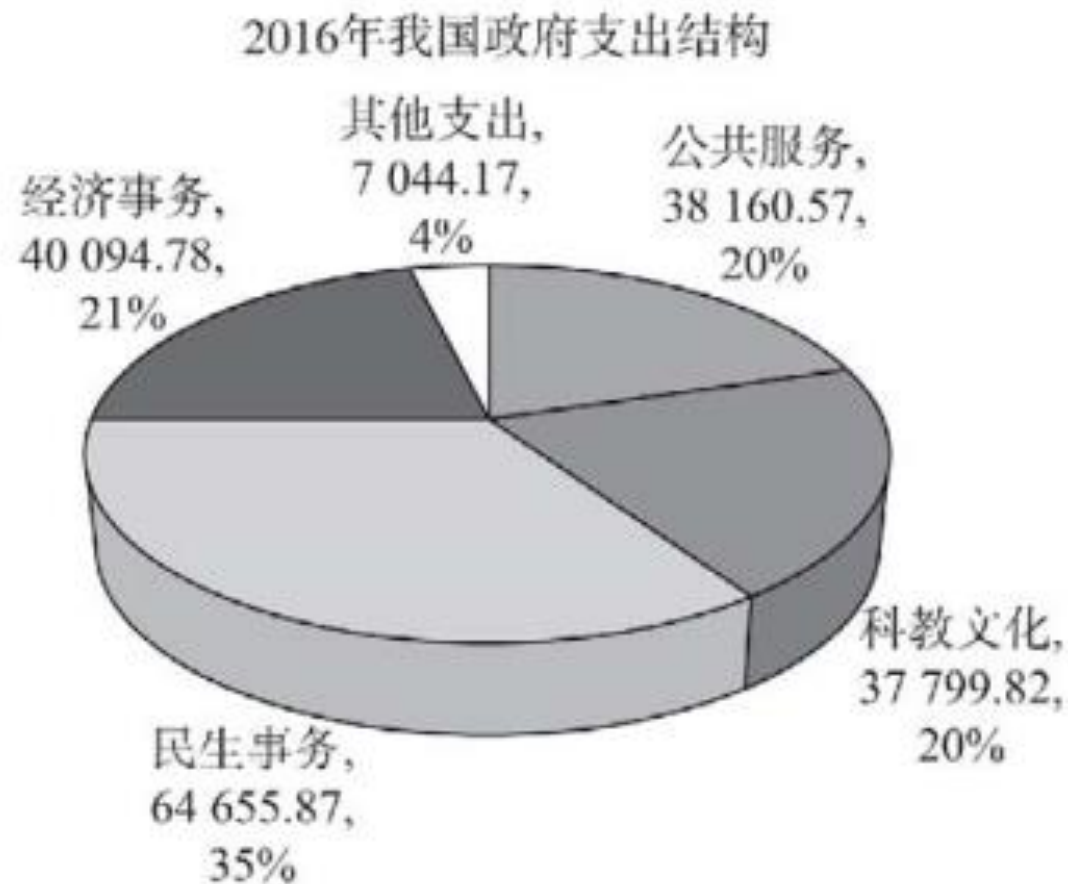
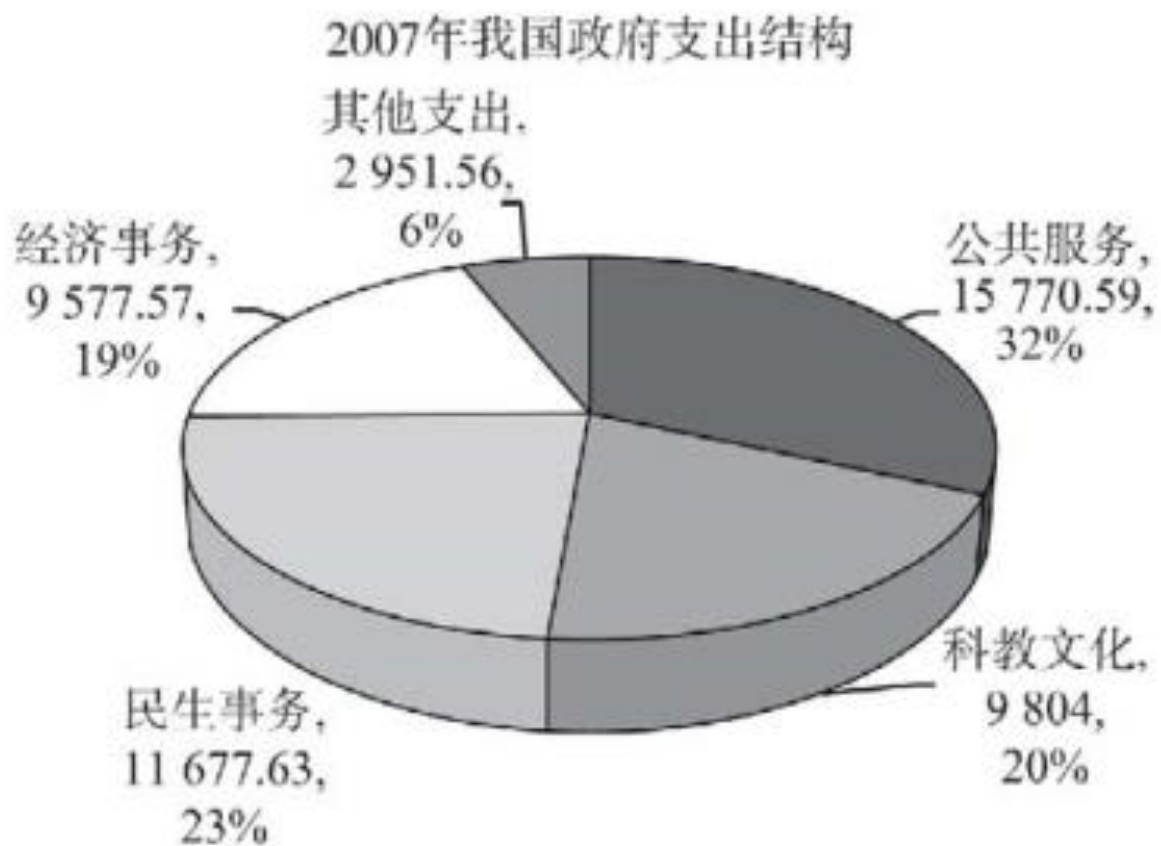
# 财政支出功能性结构







# 财政支出功能性结构



2007年与2016年我国的各类政府支出结构 (单位:亿元)

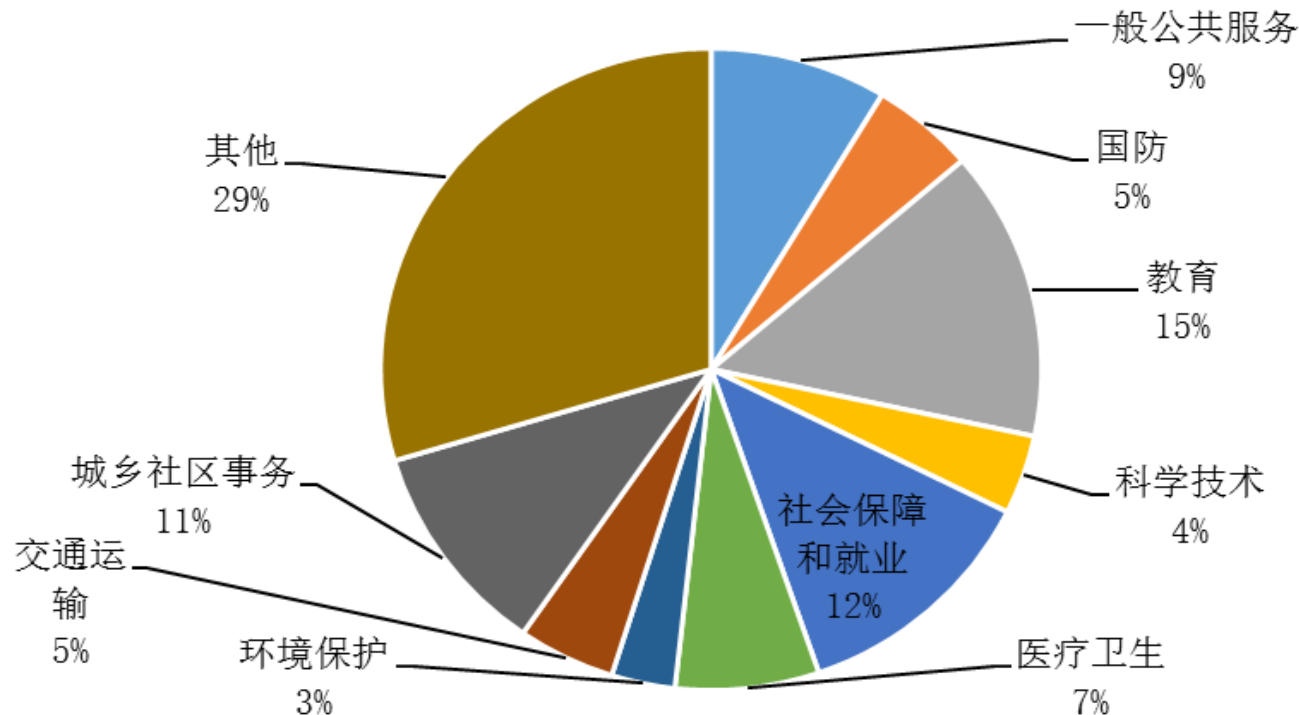


# 财政支出功能性结构

改革开放以来，在财政支出占GDP比重迅速下降的同时，财政支出结构也经历了一个急剧的演变过程。经济性支出比重逐渐下降，社会服务性支出比重逐渐上升。我国过去的生产型财政已转向保障民生性支出、满足社会公共需要型财政。

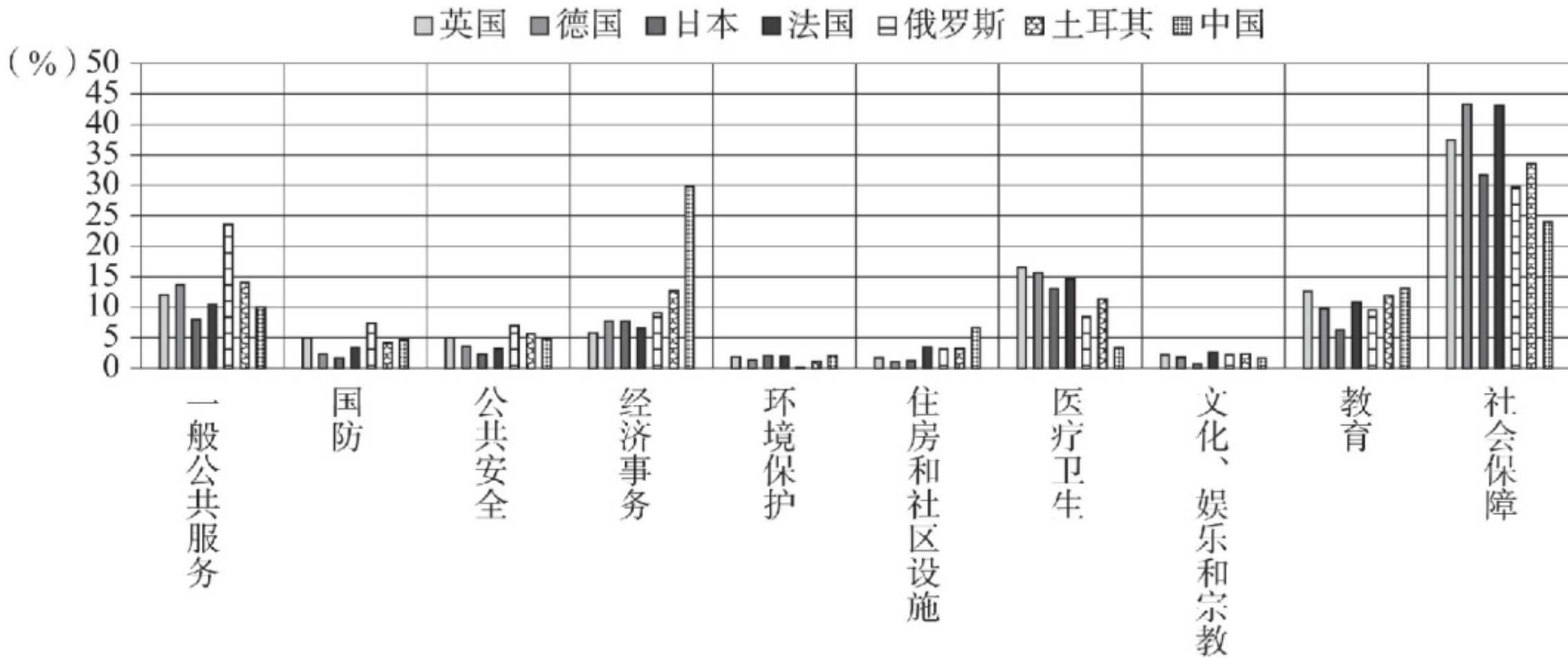
进入新时代，我国的发展方式已经由高速发展转向高质量发展。高质量发展是创新驱动型经济的增长方式，是创新、高效、节能、环保、高附加值的成长方式。

2019年财政支出结构





# 财政支出功能性结构



部分国家政府支出的功能性结构比较

资料来源:IMF, Government Finance Statistics, 2013。

(杜月.我国政府支出的宏观效应研究[J].政治经济学评论,2018,9(02):123-142.)



# 财政支出结构现状

我国近年来政府支出需求增长迅速，但占GDP的比重仍低于发达国家和发展中国家平均水平。

我国地方政府支出负担明显比其他国家更重。

我国的社保和医疗支出占总支出比重仍然相对较低，尤其是医疗卫生支出比重仅为发达国家的1/3。同时，我国经济事务支出比重约为这些国家的 2-3 倍，说明我国对经济方面的投入相对较大。

加大对社会保障、医疗领域等民生领域的支出力度，以及对人力资本和科技研发的支持力度。

地方政府支出对经济的短期作用更明显，而中央政府支出更倾向于在中长期促进消费、投资和经济增长。



# 优化财政支出



2019年12月10日至12日，中央经济工作会议  
在北京举行

## 保证重点支出

大力支持供给侧结构性改革。

打好“三大攻坚战”。

加大“三农”资金投入力度，把“三农”作为财政优先保障领域。

推动区域均衡发展。

加强基本民生经费保障。



# 小结

财政支出的指标：绝对，相对

财政支出规模增长的理论：瓦格纳法则（支出扩张论）、替代-规模效应理论

财政支出规模的影响因素：宏观（经济、政治、社会），微观、政治决策

财政支出结构的理论：经济发展阶段论，内生增长理论



谢谢