

财政支出

【能力目标】

通过完成本模块的学习,学生应该能够了解财政支出的规模和结构,掌握购买性支出和转移性支出等相关知识。

【核心能力】

掌握购买性支出和转移性支出。

【任务分解】

1. 了解财政支出的规模与结构。
2. 掌握购买性支出。
3. 掌握转移性支出。

【导入案例】

社会救助和保障标准与物价上涨实行挂钩联动

经国务院批准,2014年1月28日,国家发展改革委、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国家统计局联合下发通知,要求各地在2014年3月底前完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制。

通知要求,各地以居民消费价格指数(CPI)同比涨幅连续3个月超过3%~4%之间(具体由各地结合情况自行确定),或CPI中粮食价格同比涨幅连续3个月超过10%,作为联动机制启动临界条件。

通知规定,各地要以省级或地市级为单位统一启动或者中止联动机制,不得进一步下放至县区级。当CPI或者CPI中的粮食价格同比涨幅连续3个月达到临界条件时,要及时启动联动机制,向困难群众发放价格临时补贴。

通知明确,各地要以省级或地市级为单位确定统一的价格临时补贴标准,并按照保证不低于物价上涨对困难群众生活影响的原则,在全省(区、市)范围内设定统一的价格临时补贴最低标准。按月计算价格临时补贴额,按季发放。

通知还要求,价格临时补贴资金纳入同级政府财政预算。对领取失业保险金人员发放的价格临时补贴资金从失业保险基金中列支。中央财政将继续按现行渠道加大对城乡低保和抚恤优待等资金的投入力度。

通知强调,完善联动机制是贯彻落实中央“社会政策要托底”要求的重要举措。各地要充分认识到这项工作的重要性,按时完成完善工作;要建立健全工作机制,切实组织好联动机

制实施,保障困难群众基本生活。

资料来源:财政部网站,2014-01-29.

【分析提示】 本案例所涉及的价格临时补贴属于财政支出的哪一类?与物价上涨联动的意义是什么?

3.1 财政支出概述

3.1.1 财政支出

财政支出也称公共财政支出,是指在市场经济条件下,政府为提供公共产品和服务,满足社会共同需要而进行的财政资金的支付。简单地说,财政支出就是政府在向社会提供公共产品时产生的费用。

财政支出是一个国家各级政府的一种经济行为,是国家对集中起来的财力进行再分配的活动,它主要解决由国家支配的那部分社会财富如何合理地安排使用的问题。财政支出反映了政府施政行为的选择,体现出政府政策的意图,以各级政府的事权为依据进行的财政资金的分配活动,集中反映了政府的职能范围以及所造成的耗费。

财政支出是财政收支活动的一个重要方面。在市场经济条件下,不仅财政对经济社会的影响作用主要表现在财政支出上,而且政府对于宏观经济的调控职能也主要是通过财政支出来实现的。所以,财政支出的规模和结构状况,既反映着政府介入经济社会生活的广度和深度,也反映着财政在经济社会生活中的地位和作用。

3.1.2 财政支出的原则

财政支出作为政府资金支出的主要形式,一般会遵循以下几个原则。

1. 效率原则

财政支出的效率原则是指财政支出应能够有助于资源的配置,促进经济效率的提高。由于市场存在失灵现象,使市场的资源配置功能不全,不能有效地提供全社会所需要的公共产品和劳务,因而不能不要求政府以其权威来对资源配置加以调节和管理。

2. 公平原则

财政支出的公平原则是指财政支出应能够有助于社会公平的实现,提高社会大多数人的福利水平。在市场经济条件下,财富的分配取决于财产所有权和财富积累的分布状况;而收入的分配则取决于能力、职业训练和这些技能的市场价格。如果单纯依赖市场,则不可避免地会出现贫者愈贫、富者愈富的“马太效应”,从社会稳定角度出发,就要求进行社会的再分配,实现社会的相对公平。

3. 稳定原则

财政支出的稳定原则是指财政支出应促进社会经济的稳定发展。在市场经济条件下,市场体系无法有效协调其自身的所有活动使之达到平衡,会出现经济周期的兴衰更迭、失业和通货膨胀等现象。政府可以利用财政措施进行调节,通过财政支出规模、结构的变化来调

节经济,引导经济运行,使经济实现平稳的发展。

3.1.3 财政支出的分类

为了能够正确地区分各类财政支出的性质,揭示财政支出结构的内在联系,我们可以对财政支出做不同角度的分类。

1. 按经济性质分类

按财政支出的经济性质,即按照财政支出是否能直接得到等价的补偿进行分类,可以把财政支出分为购买性支出和转移性支出。

购买性支出又称消耗性支出,是指政府购买商品和劳务,包括购买进行日常政务活动所需要的或者进行政府投资所需要的各种物品和劳务的支出,即由社会消费性支出和财政投资支出组成。它是政府的市场性再分配活动,对社会生产和就业的直接影响较大,执行资源配置的能力较强。在市场上遵循等价交换的原则,即一手付出资金,另一手购得了商品和劳务。因此购买性支出体现的财政活动对政府能形成较强的效益约束,对与购买性支出发生关系的微观经济主体的预算约束是硬的。购买性支出包括:①各级政府进行日常行政事务活动所需要的商品和劳务的支出(政府消费性支出),也是狭义的购买性支出。②各级政府用于公共投资支出(政府投资性支出)。

转移性支出是指政府按照一定方式,单方面、无偿地将一部分财政资金转移给居民和其他受益者,主要由社会保障支出和财政补贴组成。它是政府的非市场性再分配活动,对收入分配的直接影响较大,执行收入分配的职能较强。比如说我们熟知的社保支出就属于转移性支出。

2. 按财政支出的用途分类

按财政支出的用途分类,是我国迄今为止的财政支出的主要分类方法,它的理论依据,是马克思关于社会产品价值构成理论。

社会总产品在价值构成上分为 C 、 V 和 M 三个部分,一个经济社会若不从事扩大再生产,社会总产品的最终使用便可分为补偿与消费两大部分。与补偿支出相对应的社会总产品价值为 C ,与消费支出相对应的社会总产品价值则为 $(V+M)$ 。众所周知,简单再生产只是一个理论抽象,现实运行着的经济社会总是不断地扩大再生产。所谓扩大再生产,就是将社会总产品价值中 M 的一部分不用于消费,通过一个投资的过程形成积累。显然,从上期生产的结果来看的社会总产品的价值构成,同从最终使用亦即从下期生产的起点来看的社会总产品的价值构成是不相对应的。具体地说,从最终使用来看, C 的价值并非全部用于补偿消耗掉的生产资料。因为,在固定资产规模不断扩大的情况下,从全社会来看的固定资产折旧价值,有一部分可以用于积累性的投资。 V 的价值也不等于全部消费,因为:①作为总消费之构成部分的社会消费主要来自 M ;②作为劳动者个人收入的 V ,有一部分也会以储蓄的形式沉淀下来,再通过各种渠道转化为投资。同样, M 的价值也不等于积累,因为用于社会消费基金要取自 M ,余下的部分才能用于积累。可见,在一个动态的发展的经济社会里,社会总产品的价值构成同社会总产品的最终使用构成是不相同的,产生这个差别的动力是社会经济不断扩大再生产亦即不断发展的需要,使这个过程得以实现进行的机制便是社会总产品的分配和再分配。

显然,社会总产品的运动,从静态的价值构成上划分,可以分为补偿性支出、积累性支出和消费性支出;而从动态的再生产的角度考察,则可以分为投资性支出与消费性支出。

在任何经济社会中,社会总产品的分配都主要是通过财政活动进行的,反过来看,任何经济社会中的财政活动都主要是一种分配社会总产品的活动,这是财政分配的共性。财政参与社会产品分配的过程与财政收支的形成有密切关系。财政支出首先用于满足社会消费,剩余部分用于扩大再生产的积累,即用于新增投资(净投资)。如果考虑我国固定资产折旧率偏低这一特殊情况,来自 M 的财政收入中有一部分实际上是由 C 转化而来的,相应的,财政支出的投资中有一部分属于补偿生产资料耗费的简单再生产投资,这部分投资称为重置投资。

财政支出按用途来分主要有基本建设支出、流动资金、挖潜改造资金和科技三项费用、地质勘探费、工商部门事业费、支援农村生产支出和各项农业事业费、文教科学卫生事业费、抚恤和社会救济费、国防费、行政管理费、价格补贴支出等。

3. 按国家行使职能范围分

按国家行使职能范围可以将财政支出划分为经济建设费支出、社会文教费支出、国防费支出、行政管理费支出和其他支出五大类。

(1) 经济建设费支出。包括基本建设支出、流动资金支出、地质勘探支出、国家物资储备支出、工业交通部门基金支出、商贸部门基金支出等。

(2) 社会文教费支出。包括文化、教育、卫生、科学、出版、通信、广播电视、体育等经费支出。

(3) 国防费支出。包括各种军事装备费支出、军事科学研究费支出、武装警察经费支出、民兵建设事业费支出等。

(4) 行政管理费支出。包括公检法支出、国家党政机关支出、事业单位支出、干部培养费等。

(5) 其他支出。包括债务支出、政策性补贴支出等。

4. 按国际标准来分

按国际货币基金组织最新政府财政统计标准,政府支出功能分类主要包括以下类型(见表 3-1)。

(1) 一般公共服务。包括行政和立法机关、金融和财政事务、对外事务、对外经济援助、一般服务、基础研究、一般公共服务“研究和发展”,未另分类的一般公共服务,公共债务操作,各级政府间的一般公共服务等。

(2) 国防。包括军事防御、民防、对外军事援助、国防“研究和发展”未另分类的国防等。

(3) 公共秩序和安全。包括警察服务、消防服务、法庭、监狱、公共秩序和安全“研究和发展”未另分类的公共秩序和安全等。

(4) 经济事务。包括一般经济、商业和劳工事务,以及农业、林业、渔业和狩猎业、采矿业、制造业和建筑业、运输业、通信业、其他行业、经济事务“研究和发展”未另分类的经济事务等。

(5) 环境保护。包括废物管理、废水管理、减轻污染、保护生物多样性和自然景观、环境保护“研究和发展”未另分类的环境保护等。

表 3-1 国际货币基金组织的分类方法

职 能 分 类	经 济 分 类
1. 一般公共服务支出	1. 经常性支出
2. 国防支出	(1) 商品和服务支出
3. 公共秩序和安全支出	(2) 利息支出
4. 经济事务支出	(3) 补贴和其他经常性转让
5. 环境保护	①对公共企业；②对下级政府；③对家庭；④对其他居民；⑤国外转让
6. 住房和社会福利设施支出	2. 资本性支出
7. 医疗保障	(1) 现在的和新的固定资产购置
8. 娱乐、文化和宗教	(2) 存货购买
9. 教育	(3) 土地和无形资产购买
10. 社会保护	(4) 资本转让
11. 其他	3. 净贷款(财政性贷款)

(6) 住房和社会福利设施。包括住房开发、社区发展、供水、街道照明、住房和社会福利设施“研究和发展”未另分类的住房和社会福利设施等。

(7) 医疗保障。包括医疗产品、器械和设备，门诊服务，医院服务，公共医疗保障服务，医疗保障“研究和发展”未另分类的医疗保障等。

(8) 娱乐、文化和宗教。包括娱乐和体育服务，文化服务，广播和出版服务，宗教和其他社区服务，娱乐、文化和宗教“研究和发展”未另分类的娱乐、文化和宗教等。

(9) 教育。包括学前和初等教育、中等教育、中等教育后的非高等教育、高等教育、无法定级的教育、教育的辅助服务、教育“研究和发展”未另分类的教育等。

(10) 社会保护。包括伤病和残疾、老龄、遗属、家庭和儿童、失业、住房、未另分类的社会排斥、社会保护“研究和发展”未另分类的社会保护等。

3.1.4 财政支出的规模及结构

财政支出规模是指在一定时期内(预算年度)政府通过财政渠道安排和使用财政资金的绝对数量及相对比率，即财政支出的绝对量和相对量，它反映了政府参与分配的状况，体现了政府的职能和政府的活动范围，是研究和确定财政分配规模的重要指标。

1. 度量财政支出规模的指标

财政支出规模的度量可以用绝对指标和相对指标两种方式来表示。绝对指标是以一国货币单位表示的财政年度内政府实际安排和使用的财政资金的数额。它的作用有两个方面：第一，绝对指标是计算相对指标的基础；第二，对绝对指标从时间序列加以对比可以看出财政支出规模发展变化的趋势。相对指标是指用财政支出占国内生产总值或者国民生产总值的比重来表示。

相对指标本身可以反映政府公共经济部门在社会资源配置过程中的地位；通过指标的横向对比可以反映不同国家或地区的政府在社会经济生活中的地位的差异；通过指标的纵向比较，可以看出政府在社会经济生活中的地位和作用变化发展的趋势。

2. 西方财政支出规模增长趋势分析

近百年来,西方主要发达国家的财政支出规模出现了较快的增长,世界银行《1988 年世界发展报告》中曾列举了六个发达国家的财政支出规模情况,见表 3-2。

表 3-2 部分西方发达国家财政支出占 GNP(或 GDP)比例 单位: %

年份	美国	英国	法国	日本	德国	瑞典
1880	8	10	15	11	10	6
1929	10	24	19	19	31	8
1960	28	32	35	18	32	31
1985	37	48	52	33	47	65

资料来源:1988 世界发展报告。北京:中国财政经济出版社,1988,第 44 页。

财政支出不断增长似乎是市场经济国家经济发展中的一条规律。德国 19 世纪经济学家阿道夫·瓦格纳提出,随着人均收入的提高,公共部门的相对规模也会提高。财政支出的相对规模随之提高。这被称为“瓦格纳法则”。具体来说,财政支出增长的原因有以下四点:第一,经济因素,随着工业化经济的发展,不完全竞争市场结构更加突出,市场机制不可能完全有效地配置整个社会资源,需要政府对资源进行再配置,实现资源配置的高效率。第二,政治因素,随着经济的工业化,不断扩张的市场与这些市场中的行为主体之间的关系更加复杂化,这需要建立司法体系和管理制度,以规范行为主体的社会经济活动。第三,社会因素,城市化以及高居住密度会导致外部性和拥挤现象,这些都需要政府出面进行干预和管制。最后,教育、娱乐、文化、保健以及福利服务的需求收入弹性较大,要求政府在这些方面增加支出。这就是说,随着人均收入的增加,人们对上述服务的需求增加得更快,政府要为此增加支出。第四,军事因素,由于科技的进步,军备不断加强,军事支出持续增长。

3. 我国财政支出规模分析

从绝对指标来看,新中国成立以来我国的财政支出规模出现逐年上升的趋势。从相对指标来看,在改革开放以前即 1978 年之前,我国财政支出占 GDP 的比率为 30%,同西方国家相差不大;但是改革开放之后,财政支出占 GDP 的比重一度呈现下降趋势,到 1996 年下降到 11.15% 的最低水平。之后,财政支出占 GDP 的比率又开始慢慢回升,2010 年全国财政支出总额为 89 575 亿元,相对于 GDP 397 983 亿元,比率为 22.5%。2013 年全国财政支出总额为 139 744 亿元,相对于 GDP 568 845 亿元,比率为 24.6%。图 3-1 是 2003—2009 年的财政支出规模及增长率情况。

我国改革开放以来,财政支出比重的变化走出一条 U 形。为什么会产生这样的趋势,原因分析如下。

第一,受经济体制变化影响。在计划经济体制时期,国家包揽一切,政治、经济、社会、文化,特别是国有企业基本建设投资主要依靠财政,所以财政支出比重高一些是正常的,受计划经济体制影响。而改革开放以后,特别是进入市场经济体制以后,打破了财政包揽一切的局面,对竞争性国有企业实行投资主体多元化,财政基本退出竞争性产品的投资领域,而主要从事社会公共事业方面支出,所以财政支出比重有所降低。

第二,受财政管理体制变化影响。从 1980 年年初到 1994 年,我国实行“划分收支、分级包干”的财政体制,财力比较分散,预算外资金大幅度上升,企业和个人收入分配占 GDP 的

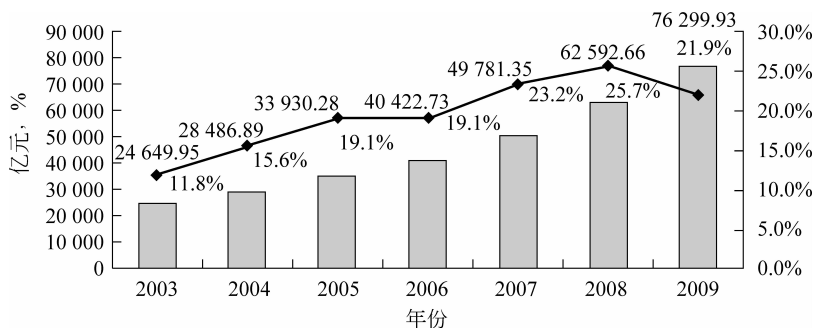


图 3-1 我国 2003—2009 年财政支出规模及增长率

资料来源：中国财政部网站

比重增加。因此造成财政收入占 GDP 比重不断下降。由于财政收入比重下降制约了财政支出的增长。

第三，市场经济处于初始阶段，过渡时期，一些急需财政支出的项目，如基础设施、重点基础产业因政府资金有限，没有足够资金给予保证，欠账较多，造成支出下降。一旦社会主义市场经济步入正轨，“分税制”财政体制代替了“包干制”，政府职能逐步到位，财政支出下降的趋势应会停止，转为上升趋势。进入 21 世纪以来财政支出比重每年上升 1 个百分点以上，符合财政支出不断扩大、不断增长这样的运行规律。

扩展阅读 3-1

财政支出的效益分析

（一）财政支出效益的重要性

财政支出的效益是财政支出中的根本性问题，财政支出效益高，政府的一个钱当两个钱用，政府有限的资金就能办更多的事，就能更快地发展经济和社会事业。政府财政支出效益包括经济效益和社会效益。政府财政支出不仅重视经济效益，更要注重社会效益。

财政支出绩效评价体系，是近 20 年来出现在西方国家政府公共支出管理的一项重要制度，其核心是强调公共支出管理中的目标与结果及其结果有效性的关系，形成一种新的、面向结果的管理理念和管理方式，以提高政府管理效率、资金使用效益和公共服务水平。

建立财政支出绩效评价体系的核心，就是把现代市场经济的一些理念融入预算管理中，使政府预算能像企业财务计划一样，对政府的行为进行内控，并通过这种内控，保障政府目标的实现，提高政府运行效率，促进政府职能转变，提高政府与市场的协调能力。

从操作层面上讲，财政支出绩效评价体系，不仅仅是对财政支出使用情况进行评价和监督，它的根本意义更是以财政支出效果为最终目标，考核政府的职能实现程度，也就是考核政府提供的公共产品或公共服务的数量与质量。正因为财政支出绩效评价体系有着这样的功能，因此，如果仅仅从财政的角度来进行财政支出绩效评价，就很难全方位地反映财政支出的实际效益与效率。从这个意义上讲，财政支出绩效评价体系，是以财政部门为主体，政府其他职能部门共同配合而形成的管理公共产品和公共服务的一项制度。

(二) 分析财政支出效益的基本方法

分析财政支出效益有三种方法,这是针对不同的投资项目而言的。

1. 成本—效益分析法

成本—效益分析法最初是企业使用的方法。它通过某个投资项目的若干方案,并据以作出投资决策。企业投资决策分析方法被西方各国政府用于投资项目分析。同企业投资一样,政府投资(即财政支出)建设的项目,多数需要若干年才能完成。在计算成本和效益时,由于它们发生在不同的时间点,不能把各年的成本和效益额直接相加得出总金额,而必须把未来年度的成本和效益金额用贴现的方法折成现值。就是说,成本—效益分析法有一个将今后若干年内发生的支出和收入折算为今日的价值的问题。贴现率就是把将来的价值折成现在的价值的比率,相当于一定的年利率。当贴现率(这是关键)确定后,评价成本—效益的方法有以下两种。

(1) 净效益现值法,计算公式为

$$\text{净效益现值} = \frac{R_1}{1+r} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \cdots + \frac{R_n}{(1+r)^n} = \sum_{t=1}^n \frac{R_t}{(1+r)^t}$$

式中, n 代表预定项目投资年限; R_t 代表投资在 t 年内的净收益,即收入与成本之差(收入减去成本); r 代表贴现率。

用这个公式可以计算出几种不同的预定项目净收益大小,以便于比较。

(2) 成本效益比率法

用成本—效益比率法可以计算效益(收入)现值与成本现值相对数,以便于同其他项目或方案比较。

设 B 为效益现时总值, C 为成本现时总值。即将各年度成本效益分别用一个贴现率折成现值后,把各个数值相加,得出成本和效益现时总值。如果 $\frac{B}{C} > 1$,该项目可取,越大越佳。或者采取 $\frac{B-C}{C} > 0$,这个值越大越佳。选最佳的项目。

2. 最低费用选择法

最低费用选择法首先根据政府确定的建设投资目标,提出若干个支出方案,通过不同方案成本开支的大小,来选择确定其中费用开支最少的一个方案,并根据费用最少的方案来支出财政资金。这种最低费用(或称最少费用)选择法多半运用于军事、政治、文化、教育等财政投资项目上。因为这些项目无法计算产出,也就无法计算经济效益,它只有社会效益。所以只能按建成后的最低成本来择优选择投资项目。

3. 公共劳务收费法

公共劳务收费法是指政府通过公共投资为社会和居民提供某些公共服务采取的预期收费的方法。目的是提高公共物品投资的效益。此方法主要适用于城市住宅供应、城镇道路建设维修、公园、邮电、卫生保健、计划生育等工程建设和政府行政服务等投资项目。公共服务定价包括免费、低价平价收费和高价收费等。

(三) 财政支出效益与企业(微观)支出效益区别

财政支出成本和效益分析不仅要考虑本项目的成本和效益,而且要考虑社会成本和效益。因为作为政府的财政支出不仅要研究直接的成本和效益,即西方财政学中所讲的内在成本和效益,而且要研究间接的成本和效益,即西方财政学中所讲的外在成本

和效益。

所谓直接成本,是指政府建设某个项目时以货币支付的直接生产建设费用,即建设该项目时所需投入的全部物质资源和人力资源所需要的费用。间接成本是指不是由该工程直接负担的成本,如治理环境污染及噪声的费用等。

与成本相对应,效益也可以分为直接效益和间接效益。直接效益是指政府财政投资建设某项目本身取得的效益;间接效益是指本身效益以外给社会带来的效益。所以,西方在计算财政支出的成本和效益包括:社会效益=内在效益+外在效益。社会成本=内在成本+外在成本。也就是说,内在成本和外在成本之和是社会成本;内在效益与外在效益之和是社会效益。

4. 财政支出的结构分析

财政支出结构是指财政支出总额中各类支出的组合以及各类支出在支出总额中所占的比重,也称“财政支出构成”。简单来说,财政支出结构是各类财政支出占总支出的比重。财政支出结构优化是指在一定时期内,在财政支出总规模占国民生产总值比重合理的前提下,财政支出内部各构成要素符合社会共同需要且各构成要素占财政支出总量的比例相对协调、合理的状态。从社会资源的配置角度来说,财政支出结构直接关系到政府动员社会资源的程度,从而对市场经济运行的影响可能比财政支出规模的影响更大。不仅如此,一国财政支出结构的现状及其变化,表明了该国政府正在履行的重点职能以及变化趋势。

财政支出结构状况既与一国经济体制和相应的政府职能有关,又受经济发展阶段的制约;中国的财政支出结构的演变是与前者相适应的,而合理的财政支出结构最终还是要取决于经济发展阶段。也就是说,不同的经济发展阶段要求财政支出的侧重点不同。

马斯格雷夫和罗斯托在分析经济发展阶段与财政支出增长的关系时,突出强调了不同的经济发展阶段会导致不同的财政支出结构。马斯格雷夫把整个财政支出划分为军用支出和民用支出,而民用支出按其经济性质又进一步划分为公共积累支出、公共消费支出和转移支出;同时把经济发展划分为三个阶段,即初级阶段、中级阶段和成熟阶段,并认为在不同的发展阶段,这三类支出的增长情况也不同。

① 公共积累支出。从理论上说,财政投资占社会总投资的比重取决于资本品的外部性——外部性越大的资本品,财政投资的比重越高。一般来说,公共部门主要从事具有较大外部经济性的投资,私人部门则主要从事具有较大内部经济性的投资。在经济发展的初期,公共积累支出应占较大的比重。交通、通信、水利设施等经济基础设施具有极大的外部经济性,私人部门不愿投资,而这些经济基础设施的建设不仅影响整个国民经济的健康发展,而且也影响着私人部门生产性投资的效益。因此,政府必须加大经济基础设施的投资力度,创造良好的生产经营和投资环境,加速经济腾飞。

在经济发展的中期,私人部门的资本积累较为雄厚,各项经济基础设施建设也已基本完成,财政投资只是私人投资的补充。因此公共积累支出的增长会暂时放慢,在社会总积累支出中的比重也会有所下降。

在经济发展的成熟期,财政投资的增长率有可能回升。因为在这一时期,人均收入水平很高,人们对生活质量提出更高的要求,需要更新经济基础设施,加大社会基础设施和人力资本的投资。

② 公共消费支出。公共消费支出的增长率取决于社会成员对公共物品需求的收入弹

性,而从整个经济发展阶段来看,这一弹性一般大于1。根据恩格尔法则,随着一国人均收入水平的提高,人们的消费方式会发生变化,衣、食等基本消费品在整个消费支出中的比重会逐渐下降,而需要公共物品做补充的私用消费品的支出比重会不断提高,因而公共消费支出占社会总消费支出的比重就会相应提高。这种现象在经济发展的初期和中期表现得还不十分明显,但到了经济发展的成熟期,人们的消费档次大大提高,特别是“成人玩具”的出现(如私人拥有的摩托艇、豪华轿车、耐用娱乐奢侈品),不仅需要政府提供各种公共设施与之配套,而且政府的各种管理费还会增加。此外,随着人们对生活环境和质量要求的提高,政府的有关管理机构(如治安、环保)不断膨胀,这些都将导致公共消费支出的增长。

③ 转移支出。马斯格雷夫指出,转移支出的大小取决于经济发展各阶段政府的收入分配目标。如果政府旨在减少收入分配中的不公平,转移支出的绝对额会上升,但转移支出占GNP的比例不会有多大变化;如果政府的目标是确保人们的最低生活水平,转移支出占GNP的比例会随着GNP的增长而降低。罗斯托则认为,一旦经济发展进入成熟期,公共支出的主要目标是提供教育、卫生和福利等方面的社会基础设施。此时,用于社会保障和收入再分配方面的转移支出规模将会超过其他公共支出,而且占GNP的比重都会有较大幅度的提高。

扩展阅读 3-2

政府购买公共服务

政府购买公共服务是指政府通过公开招标、定向委托、邀标等形式将原本由自身承担的公共服务转交给社会组织、企事业单位履行,以提高公共服务供给的质量和财政资金的使用效率,改善社会治理结构,满足公众的多元化、个性化需求。

2013年9月,国务院办公厅出台《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,对进一步转变政府职能、改善公共服务作出重大部署,界定清楚“购买主体”和“承接主体”。2014年,我国将在全国推开政府购买服务工作,“十二五”时期初步形成统一有效的购买服务平台和工作机制,2020年在全国建立比较完善的政府购买服务制度。

政府购买服务是一种新型公共服务提供方式,也是西方发达国家对社会福利制度作出的一项重要变革。这些西方发达国家政府通过契约化、民营化等形式,把公共服务的生产交由市场和社会力量来承担,通过鼓励民间投资和经营公共服务行业,引入市场竞争机制,提高公共服务水平和效率。

根据不同国家和地区的探索模式,公共服务的提供可分为以下3种类型。

第一类:以美国、英国等为代表,其公共服务倾向于向私人部门购买。

以英国为例,为解决社会福利开支日益扩大带来的财政赤字增长,消除政府包办公共服务产生的官僚作风、效率低下等弊端,1979年,英国首相撒切尔夫人推行了包括公共服务市场化改革在内的政府改革运动,率先在公共部门引入竞争机制,强制实行非垄断化,为私营部门进入敞开大门。

第二类:以德国、意大利等欧洲国家为代表,非营利组织在其公共服务的提供中占有更加重要的地位。

以德国为例,不同于英美等激进派模式,德国走的是温和路线。20世纪80年代末,恰逢遭受经济衰退以及德国统一加剧财政压力等问题,德国地方政府公共服务走上变