

# 公共财政支出与我国收入分配不平等的相关研究

王世杰

(华东交通大学经济管理学院, 江西 南昌 330013)

**[摘 要]** “公共财政”的提法越来越深入人心, 这标志着新的财政管理体制与支出理念的发展。但我国目前财政能否与“公共财政”提法相吻合? 通过何种指标来反映“公共财政”? 如果我国财政具备了公共财政的特征, 财政二次分配职能应该能缩小收入分配不平等的差距, 本文通过对财政支出与收入分配均等程度的实证分析, 得出我国财政还无法有效地缩小收入分配差距。这意味着“公共财政”在我国还仅仅是一种理念与愿望, 实现“公共财政”还有很长的路要走。

**[关键词]** 公共财政; 基尼系数; 财政支出; 收入分配

**[中图分类号]** F810.45

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1000-971X(2010)05-0100-06

财政是指国家(或政府)的一个经济部门, 即财政部门, 它是国家(或政府)的一个综合性部门, 通过其收支活动筹集和供给经费和资金, 保证实现国家(或政府)的职能。从经济学的意义来理解, 财政是一个经济范畴, 是一种以国家为主体的经济行为, 是政府集中一部分国民收入用于满足公共需要的收支活动, 以达到优化资源配置、公平分配及经济稳定和发展的目标。也可以理解为, 财政是以国家为主体的分配活动, 但这里的“分配”应理解为广义的分配, 既包括生产要素的分配, 也包括个人收入的分配。<sup>①</sup>

财政具有公共性, 学界对此没有任何异议。但公共财政的提法却引起许多学者的质疑, 因为既然财政本身具有公共性, 在财政的基础上添加“公共”两字岂不是“画蛇添足”(陈共, 1999), 所以有学者就把公共财政理解为就是针对以往“财政”而形成的新概念(刘尚希, 2000), 这样, 公共财政的提法才能名正言顺。当然, 还有许多人出于各自的理解不同, 对公共财政做了不同的诠释, 比如认为公共财政是相对市场经济体制而言的(张馨, 1999, 2004), 公共财政是更多解决民生问题而不是经济建设问题等

等。但总的来说, 从学理上无非是赞成“公共财政”与不赞成两种, 无论拥护与反对, 公共财政的提法在现实中已经大行其道。至于我们国家的财政在多大程度上达到了公共性的要求, 目前学术界还不存在某种标准来度量, 甚至采用哪种标准来度量都无法达成一致, 但公共财政至少在某些方面可以通过某些指标来界定其“公共”的性质。

## 一、公共财政的性质

进入21世纪, “公共财政”的提法之所以盛行, 一个很重要的原因还是人们对财政职能重新审视与界定。换句话说, 人们希望政府履行其职能的时候, 能够更多地考虑社会职能、公共职能而不是经济建设, 但矛盾的是, 社会职能、公共职能的履行没有公共设施、基础设施的生产与提供是不可能的, 一旦有了公共设施、基础设施的兴建, 财政的生产建设支出就不可避免。比如, 政府出资兴修水电站, 很难区别到底是属于财政的公共职能还是财政的经济职能。所以, 单纯地从财政的几大职能中分割出财政的公共性, 并不是很现实。

既然财政性的公共性很难界定, 是不是可以考虑从财政的“非公共性”上来界定公共财政的含义。

**[作者简介]** 王世杰(1973—), 男, 江西临川人, 华东交通大学经济管理学院副教授、博士。主要研究方向: 宏观经济的计量研究。

如果对比我国计划经济体制与市场经济体制下的财政职能,就可以发现,计划经济体制下是有选择而非全面的财政覆盖范围,有厚有薄而非一视同仁的财政待遇,专注于生产建设而非整个的公共服务领域,如此的财政体制机制以及作为其结果的财政运行格局,显然不能说是“公共性”的,至少其“公共性”是被打了折扣的。事实上,“国有制财政+城市财政+生产建设财政”所凸现的,正是传统体制下的“二元”财政体制机制的“非公共性”特征。

传统体制下的财政体制机制的“非公共性”特征,就集中体现在其覆盖范围的相对狭窄上。或者,就集中体现于它未能全面覆盖所有的区域、所有的企业和所有的居民,未能一视同仁地对待所有的区域、所有的企业和所有的居民,未能担负起提供完整的公共服务体系的重任。伴随着经济社会体制的转轨,中国财政体制机制所发生的变化,集中体现在其覆盖范围的不断拓展上。财政覆盖范围的不断拓展并逐步实行财政的无差别待遇,无疑是其“公共性”逐步增强和日渐彰显的标志。所以,由“国有制财政+城市财政+生产建设财政”向“多种所有制财政+城乡一体化财政+公共服务财政”的跃升,既是中国财政体制机制在过去30年间所发生的重大变化,也是其在从“非公共性”趋向“公共性”过程中所走出的基本轨迹(高培勇,2008)。

既然当前我国的公共财政性质能够从覆盖范围中得到体现,那还必须相应有一些指标能够对我国公共财政的提法进行确认。但基于高培勇先生对公共财政覆盖范围进行的分类,我们很难对国家制财政与多种所有制财政、城市财政与城乡一体化财政、生产建设财政与公共服务财政进行量化的分割与对比。所以,上述公共财政覆盖范围的分割只能为我国财政改革30年的轨迹做出一个简单扼要的描述,财政的真正公共性质还有待于另外的变量进行刻画。

## 二、公共财政的再分配

很显然,在财政的前面加上公共二字更能说明公共财政是一种特殊的财政制度安排,尽管它很有可能是语义重复,但它更能说明是一种以满足社会公共需要(而非满足其他需要)为主旨的财政制度安排。因此,公共财政肯定有望实现整个社会公共

群体的福利增进。换句话说,当社会生产关系的第一次分配完成以后,作为一种分配关系的财政分配有望进行第二次调节,它属于国民收入的再次分配,但如果它的覆盖范围不再是针对特殊的群体、特殊的所有制,而是对整个社会公众一视同仁,那么公共财政的实现就一定能够增进整个社会福利。改革开放前的计划经济时代,财政支出的主要对象是公有部门,是城市部门,是工业部门,那就意味着非公有制部门、农村部门、农业部门受到了不公平的对待,或者这些部门在计划经济时代更多是付出而不是得到。工业制成品与农产品之间的“价格剪刀差”<sup>②</sup>、城市工人能够得到类似退休工资、医疗免费等等优惠是那个时期财政支出的明显特征,在这种情况下,公共财政的提法不可能产生。这也意味着计划经济时代的财政分配带有明显的倾向性与歧视性,但这种分配的后果是一种“零和博弈”,一部分人利益的获得是建立在另外一部分人的失去基础上,而属于哪一部分人在财政分配之前已经决定,这大概也是我国计划经济时代被看成是阶级社会的原因。

如果财政支出的对象不再具有倾向性与歧视性,社会公众都能从财政分配获得一定的利益,公共财政的提法才有可能产生并引导财政分配朝着全社会希望的结果发展,尽管公共财政并不是均等的分割由政府筹集的收入,毕竟这个社会有许多弱势群体需要政府更多的转移支付以使得他们能够维持起码的生活要求。但一个重要的地方在于,这些可能需要政府帮助的群体是一个事先谁也不知道的现实存在,政府也没有特意划定某种身份的群体可以享受财政的帮助,不像计划经济时代,工人、农民的身份决定谁有资格享受。正如一个国家对于要不要实行较高的社会福利存在很大的分歧一样,弱势群体主张高福利,成功群体主张低福利,但双方都赞成一个能维持生存的基本福利,这是因为谁也不知道自己会不会有朝一日沦为最弱势群体(秦晖,2007)。尽管公共财政的分配结果同样是一部分人境况变得更好,一部分人境况变得更差,但属于哪一部分人并没有在财政分配之前决定。

基于上述分析,公共财政性质可以通过财政的再分配职能进行刻画。假如没有事先界定谁是财政分配的受益对象,公共财政覆盖范围的普遍性一定

会使得财政分配之后, 整个社会的分配平等程度趋近合理。换言之, 社会生产关系中的初次分配造成的贫富差距过大会因为公共财政而有所减小。而公共财政导致的社会平等程度如果还不如财政分配之前, 那只能说明此时的公共财政还不具有明显的公共性, 也就不应该冠于“公共财政”称谓。

三、公共财政支出与分配平等程度的实证检验  
公共服务的均等化可以看成是公共财政的显著特征, 而公共服务的实现必须建立在财政各项支出上。有学者提出, 公共财政的指标应该只包括那些反映财政的公共支出指标或者财政的社会职能指标上, 比如教育支出、国防支出以及社会保障支出等指标上。

从我国当前财政支出的统计指标来看 (见表 1), 除了挖潜改造科技三项支出以及支农支出是针对特定的对象以外, 其他基本建设支出、文化教育卫

生支出、社会保障支出、国防支出、行政费用、行政补贴等实际上都属于名义上的公共财政。但支农支出与挖潜改造科技三项支出在历年财政支出的比例都维持在 10% 左右, 并且变动的幅度非常小。从表 1 中, 我们还发现, 代表纯公共财政的文教卫支出与国防支出等占整个财政支出的比例却有逐年下降的趋势, 如果我国财政体制改革真的是走公共财政的路径, 国防支出、文教卫支出比例应该是有逐年增加的趋势, 虽然行政费用也是公共财政的一部分, 但行政开支中有多少仅仅只是公务人员能够享受的福利是不清楚的。最近, 广州市的财政公开中, 就有政府机关幼儿园一年享受高达 6000 万财政补贴的例子, 因此, 想当然地把财政支出中的文教卫、社会保障、行政支出、行政补贴等指标归为公共财政是不恰当的。同样政府的基本建设支出难道不能算作公共财政的一部分? 从历年基本建设支出占财政支出的比例

表 1 改革开放后历年各项支出占财政支出的比例<sup>③</sup>

年份	基本建设	挖潜科技三项	文教卫	支农	社会保障	国防	行政	行政补贴
1978	0.403	0.056	0.100	0.069	0.017	0.150	0.044	0.010
1980	0.282	0.065	0.067	0.067	0.017	0.158	0.054	0.096
1985	0.277	0.052	0.050	0.050	0.016	0.096	0.065	0.131
1990	0.178	0.050	0.072	0.072	0.018	0.094	0.098	0.123
1991	0.165	0.053	0.072	0.072	0.020	0.098	0.101	0.110
1992	0.149	0.060	0.072	0.072	0.018	0.101	0.113	0.086
1993	0.128	0.091	0.070	0.070	0.016	0.092	0.115	0.064
1994	0.110	0.072	0.069	0.069	0.016	0.095	0.126	0.054
1995	0.116	0.072	0.063	0.063	0.017	0.093	0.128	0.053
1996	0.114	0.066	0.064	0.064	0.023	0.091	0.131	0.057
1997	0.110	0.070	0.061	0.061	0.036	0.088	0.123	0.060
1998	0.129	0.059	0.058	0.058	0.055	0.087	0.123	0.066
1999	0.160	0.058	0.051	0.051	0.091	0.082	0.116	0.053
2000	0.132	0.054	0.048	0.048	0.096	0.076	0.113	0.066
2001	0.133	0.052	0.049	0.049	0.105	0.076	0.116	0.039
2002	0.143	0.044	0.050	0.050	0.120	0.077	0.135	0.029
2003	0.139	0.044	0.046	0.046	0.108	0.077	0.139	0.025
2004	0.121	0.044	0.059	0.059	0.109	0.077	0.143	0.028
2005	0.119	0.044	0.053	0.053	0.109	0.073	0.143	0.029
2006	0.109	0.043	0.053	0.053	0.108	0.074	0.140	0.034

中, 我们确实看到这项支出的比例逐年下降, 但必须扣除政府加大宏观调控的年份, 比如 1999 年和还没有统计出来的 2009 年 (今年中央安排的投资高达

9000 亿)。所以, 在进行公共财政支出与分配均等程度的实证研究中, 完全可以把整个财政支出作为公共财政变量而无需从中分离出特定支出作为公共

财政的变量指标。

接下来, 我们可以通过分析财政支出的安排来验证通过财政分配以后, 整个社会的收入分配是否会因为公共财政支出而趋于均等。收入分配均等程度指标最好的刻画是基尼系数, 它是国际上通用的判定收入分配均等程度的量化指标。基尼系数越大, 不均等程度越高。基尼系数在 0 2 以下表示绝对平均, 0 2– 0 3 之间表示比较平均, 0 3– 0 4 之间表示较为合理, 0 4– 0 5 之间表示差距较大, 0 5 以上说明收入差距悬殊。纵向比较我国基尼系数变

化过程 (见表 2), 可以认定我国改革开放以来社会公平性缺失的严重性。根据美国统计署的数据, 1993– 1998 年, 美国家庭的收入分配情况始终在税前 0 45– 0 46 之间、税后 0 42– 0 43 区间内变化。这也说明美国通过财政分配之后, 收入差距有所减缓。由于我国没有税前税后基尼系数的相关数据, 财政分配功能就无法直接反映到收入分配的均等程度上来。但我们至少可以通过财政支出的历年数据与基尼系数的历年数据来检验我国历年财政支出安排能否减缓收入分配的不平等。

表 2 财政支出、基尼系数数据<sup>④</sup>

年份	财政支出	GDP	财政支出增长速度	财政支出 /GDP	基尼系数
1990	3083. 590	18718 322	9 201	0 165	
1991	3386. 620	21826 199	9 827	0 155	
1992	3742. 200	26937 276	10. 500	0 139	
1993	4642. 300	35260 025	24. 053	0 132	
1994	5792. 620	48108 456	24. 779	0 120	
1995	6823. 720	59810 529	17. 800	0 114	0 375
1996	7937. 550	70142 492	16. 323	0 113	0 379
1997	9233. 560	78060 835	16. 328	0 118	0 378
1998	10798. 180	83024 280	16. 945	0 130	0 389
1999	13187. 670	88479 155	22. 129	0 149	0 403
2000	15886. 500	98000 454	20. 465	0 162	0 439
2001	18902. 580	108068 221	18. 985	0 175	0 447
2002	22053. 150	119095 689	16. 667	0 185	0 458
2003	24649. 950	135173 976	11. 775	0 182	0 465
2004	28486. 890	159586 748	15. 600	0 179	0 470
2005	33930. 280	184088 600	19. 108	0 184	0 496
2006	40422. 730	213131 700	19. 135	0 190	0 500
2007	49781. 350	251483 220	23. 200	0 198	0 469

从直观上看, 财政支出占 GDP 比重在 2000 年后有逐渐增加的趋势, 这意味政府分配的力度逐年加大, 正常情况下, 公共财政分配的力度越大, 经财政调节而有的收入分配应该更趋平等, 基尼系数也会随之减小, 但我们却看到基尼系数的逐年增加。这表明我们财政支出失去其应有的分配职能。换句话说, 公共财政并没有在我国逐年增加的财政支出中得到体现, 这让我们怀疑我国“公共财政”的说法是否站得住脚。

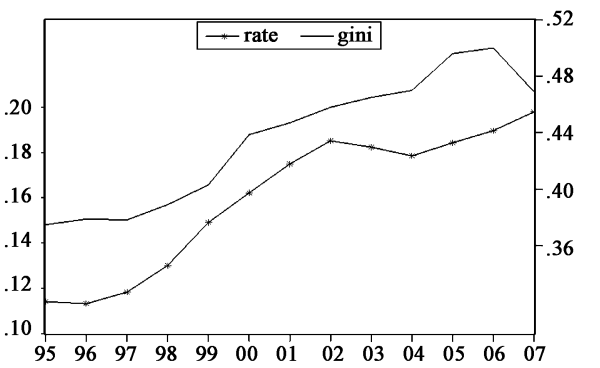


图 1 财政支出占 GDP 比例与基尼系数

从图 1 中, 可以看出财政支出占 GDP 的比重与基尼系数拟合得非常好, 这说明财政支出的增加却伴随着基尼系数的同比增加, 虽然我们还不能确定两者之间存在相关性。再对两者进行简单的相关分析, 结果如下表 3 财政支出占 GDP 的比例与基尼系

数存在显著相关。  
再对财政支出占 GDP 比重与基尼系进行自相关与异方差检验, 我们发现两者不存在序列自相关性, 也不存异方差。见表 4

四、结论

表 3 财政支出占 GDP 比重与基尼系数的回归结果

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob
C	0.213374	0.021994	9.701638	0.0000
GNI	1.391803	0.135135	10.29937	0.0000
R-squared	0.906045	Mean dependent var		0.436023
Adjusted R-squared	0.897503	S.D. dependent var		0.045602
S.E. of regression	0.014599	Akaike info criterion		-5.475031
Sum squared resid	0.002345	Schwarz criterion		-5.388115
Log likelihood	37.58770	F-statistic		106.0769
Durbin-Watson stat	1.298487	Prob(F-statistic)		0.000001

表 4 检验结果

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test				
F-statistic	2.339907	Probability		0.151960
Obs* R-squared	4.447252	Probability		0.108216
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob
C	0.006596	0.020008	0.329652	0.7492
GNI	-0.050221	0.123780	-0.405725	0.6944
RESID(-1)	0.821466	0.400759	2.049776	0.0706
RESID(-2)	-0.852013	0.457029	-1.864242	0.0952
R-squared	0.342096	Mean dependent var		-4.48E-17
Adjusted				
R-squared	0.122795	S.D. dependent var		0.013978
S.E. of regression	0.013092	Akaike info criterion		-5.586035
Sum squared resid	0.001543	Schwarz criterion		-5.412204
Log likelihood	40.30923	F-statistic		1.559938
Durbin-Watson stat	2.233591	Prob(F-statistic)		0.265684
White Heteroskedasticity Test				
F-statistic	2.728091	Probability		0.113368
Obs* R-squared	4.589126	Probability		0.100805

通过上述分析, 我们可以发现, 我国财政支出占 GDP 的比重与基尼系数之间存在很稳定的相关关系, 虽然不能就此认定收入差距的扩大, 国民收入分配不平等的原因在于我国的财政支出体制, 但很明显, 财政支出或者说财政的二次分配职能对缓解收入差距的扩大没有起到任何矫正作用。相反财政支出占 GDP 的比例与衡量收入分配不平等的指标——基尼系数有着惊人的相关性。这至少说明, 我国财政中的各项支出依然存在事实上的不平等, 或者我们可以推导出, 尽管财政支出确实是没有歧视地覆盖了任何人、任何企业, 但在现实执行中, 财政支出的效果可能还是有针对性地指向了特定群体, 一些主导财政分配的职能部门或个人可能从中

获得更多的优惠, 这导致财政二次分配中, 不平等的程度还在继续加剧。  
因此, 仅仅把“公共财政”界定为财政支出的覆盖范围更广、没有歧视地针对任何群体并不能保证公共财政的实现。同样, 即使我国政府的经济建设支出、行政费用等占财政支出的比重不断下降, 文化、教育、卫生支出, 国防支出甚至社会保障支出占财政支出的比重逐渐加大, 也还是不能保证财政分配的结果会有助于缓解收入分配不平等的继续恶化。换言之, 公共财政虽然名义上是面向所有的公众, 承担的是社会公共事业, 但在执行过程中却有可能变成少数人增加福利的工具。从这个意义上理解, “公共财政”仅仅是学术界广泛 (下转第 110 页)

显示, 如果我国的政策是促进投资和保证经济增长, 则最优宏观税负  $\tau^*$  为 26.30%。假设估计的误差为  $\pm 0.2$  则我国的最优宏观税负应该在 23% - 30% 之间。因此, 自 2002 年以来, 我国的宏观税负已处在最优区间, 虽然还没有到达上限, 进一步提高宏观税负水平还可以促进投资与经济的增长, 这与第一条结论是相符的, 但是, 目前首要问题是对现行财政分配秩序的调整与完善。例如, 尽快落实社会保障预算制度的建立, 以便能够全面反映社会保障资金收支情况, 并维护国家预算的完整性; 统筹安排税收收入与非税收入的合理比例; 取缔制度外收入, 并真正将预算外收入纳入预算管理, 建立统一的、完整的和规范化的政府预算制度。

参考文献:

[1] 马拴友. 财政政策与经济增长 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.

[2] 高培勇. 中国财税体制改革 30 年研究 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2008.

[3] 郭玉清, 连晨浩, 蒋冉. 中国最优宏观税负规模的估算 [J]. 统计与决策, 2007 (19).

[4] 王新丽. 宏观税负、税制改革与我国经济增长 [J]. 山东经济, 2001 (05).

[5] 赵志耘, 夏杰长. 我国宏观税负的定量分析与政策取向 [J]. 数量经济技术经济研究, 2001 (04).

[6] Chamley C. P., Optimal taxation of income in general - equilibrium with infinite lives. *Econometrica* 1986 (54): 607- 622

[7] Judd K. L., Redistributive taxation in a simple perfect foresight model. *Journal of Public economics* 1985 (28): P59- 83

[8] Judd K. L., Optimal taxation and spending in general competition growth models. *Journal of Public economics* 1999 (71): 1- 26.

[9] Jones L. E., Manuelli R., Rossi R. E., On the optimal taxation of capital income. *Journal of Economic Theory* 1997 (73): 93- 117.

[10] P. Romer. Increasing Returns and Long - Run Growth. *Journal of Political Economy* Vol 94, 5 (October 1986), P1002- 1037.

[11] R. Solow, A contribution to the Theory of Economic Growth. *Q. J. E.*, 1956 P65- 94.

[12] R. Solow, Technical Change and the Aggregate Production Function. *R. Ec. Stat.*, 1957, P. 312- 320.

(责任编辑: 刘 军)

(上接第 104 页)

推行的理念, 是我国今后财政体制改革的目标, 也是公众对财政分配的良好愿望, 真正实行起来, 还有很长的路要走。

【注】

① 财政的定义有很多种, 但意思都大同小异, 最大的差别是对“财政”的国家分配关系的理解上。这里引用的“财政”定义来自百度词条。

② 林毅夫先生在其著作《中国的奇迹》中有详细的阐述。

③ 表 1 中数据是根据《2007 年中国统计年鉴》各项支出与财政支出的数量简单换算得到。

④ 表 2 中数据来源于《2008 年中国统计年鉴》, 基尼系数也来源于《中国统计年鉴》, 但统计年鉴中注明基尼系数

是参考世界银行的计算结果。

参考文献:

[1] 刘尚希. 公共财政: 我的几点看法 [J]. 经济管理, 2000 (05).

[2] 高培勇. 公共财政: 概念界说与演变脉络 [J]. 经济研究, 2008 (12).

[3] 郝路, 肖鸣政. 我国基尼系数、公共支出与政府的社会职能 [J]. 理论探讨, 2009 (01).

[4] 张馨. 公共财政论纲 [M], 北京: 经济科学出版社, 1999

[5] 基尼系数的警示 [N]. 人民日报, 2003- 11- 04

(责任编辑: 程美秀)