

# 民生支出、财政结构与经济发展

——一项基于跨国数据的实证研究\*

赵剑治 张平 苟燕楠\*\*

〔内容提要〕 财政支出的结构一直是公共经济学的重要研究问题。然而,已有的文献大多关注生产性支出对于经济增长的影响,对于民生支出与经济的关系却缺乏足够的研究。基于2006年至2016年共计98个国家的面板数据,民生支出占财政支出的比例与经济发展存在显著的“U”形关系。当一国的人均国内生产者总值低于临界点时,越低的发展水平使得民生支出占财政支出的比例反而会越高。而当超越临界点后,经济发展水平与民生支出存在显著的正相关关系。我们的发现对于政府制定合理的民生支出具有一定价值。

〔关键词〕 民生支出,财政支出,人均国内生产总值,“U”形曲线

〔Abstract〕 The structure of fiscal expenditure has always been an important topic in public economics. However, most of the existing literature focuses on the impact of productive expenditure on economic growth and but little attention has been put on the empirical research on the relationship between *minsheng* expenditure and economic development. Based on a panel data of 98 countries from 2006 to 2016, this paper attempts to explore the intrinsic relationship between *minsheng* expenditure, public finance structure, and economic development. A significant “U”-type relationship is identified in our paper between the proportion of *minsheng* expenditure to fiscal expenditure and economic development. In other words, when a country’s GDP per capita is below the threshold, lower level of development makes the ratio of *minsheng* expenditure reach higher. When the per capita GDP of a country exceeds the threshold, the higher the level of economic development is often accompanied by higher levels of *minsheng* expenditure. Our findings provide valuable empirical evidence for governments public-policy makings of *minsheng* expenditure.

〔Key Words〕 *Minsheng* Expenditure, Fiscal Expenditure, GDP per Capita, “U”-type Curve

\* 本文系教育部哲学社会科学研究重大攻关项目(项目编号:17JZD029)和上海市“科技创新行动计划”软科学研究领域重点项目(项目编号:16692101800)的研究成果之一。

\*\* 赵剑治,复旦大学国际关系与公共事务学院讲师、全球治理研究中心副主任;张平,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授;苟燕楠,复旦大学国际关系与公共事务学院教授。

## 一 引 言

尽管国际社会形成了以《联合国千年发展目标》为代表的共识,强调了对人的关怀和以此为基础的民生价值,“民生财政”却是一种具有中国特色的表达。在国际语境中并没有对“民生财政”的探讨(刘尚希,2008),而是较多地以内涵与外延都不尽相同的“福利财政”为主题。然而,目前学界对“民生财政”的概念却并未形成统一的共识,甚至在党和政府的报告中关于民生内容的覆盖也不断更新和调整(张馨,2009)。

在学界的探讨中,关于“民生财政”的定义大致有如下四种。第一种是以民生支出占财政支出的地位来定义民生财政(安体富,2008;嵇明,2011),即民生财政是以教育、医疗、社保、环保等民生方面的支出在财政支出中占相当高的比例甚至处于主导地位的财政。第二种观点则认为,民生财政不应该与公共财政割裂开来,公共财政本身就是服务于国计民生,公共财政与民生财政是一体两面(贾康等,2011)。第三种观点秉承这一看法,但同时强调民生财政的产生具有特殊性,认为民生财政是中国的公共财政在现阶段针对当前社会中广泛的民生问题的特定产物(马海涛、和立道,2010;魏立萍、刘晔,2008;张馨,2011)。第四种观点则进一步强调了对人的关怀,认为民生财政不仅要解决当前的问题,更应当要以人为本、促进人的全面发展(刘尚希,2008)。

尽管学界对民生财政仍未形成共识,公共财政也被认为本质上直接或间接服务于民生,但在当前的特定阶段,学者也广泛认可对民生财政的强调是之前以经济建设为中心的财政模式的转向(张馨,2011),在具体衡量时在统计口径上相对较“窄”,具有特定的向民生倾斜的特征(马海涛、和立道,2010)。因此,本文在行文以及数据处理的过程中,强调民生财政与民生的直接相关性,将与保障人民最基本生活直接相关的教育、卫生、就业、社会保障等领域的财政支出作为对民生财政的考量。

从经济学的角度来考虑公共财政,当出现市场失灵时,公共财政被认为是解决市场失灵的一种有效途径,从而能降低社会成本,提高社会效率,对经济发展也有促进作用。凯恩斯学派则指出了政府的扩张公共财政开支具有乘数效应,通过增加总需求而推动经济增长(凯恩斯,1936)。然而,这种观点后来被新古典主义经济学派批评。新古典主义经济学强调货币政策的重要性而认为财政政策由于长期总供给曲线稳定不变而无效(卢卡斯,1972),因此公共财政支出从长期来说对经济增长是没有促进作用的。而新古典经济学中旨在探讨长期经济增长的索罗模型指出,在长期的经济增长中,人均资本存量具有关键意义(索罗,1956)。舒尔茨(1960)开创性地提出人力资本(human capital)的理念,指出人力资本作为经济学分析中的资本含义,对后来的关于经济发展的讨论产生了深刻的影响。从这一角度考虑,民生财政旨在促进人的福利和全面发展,其中包含的健康、教育、社会安全等方面的支出,能保障和提高整个社会中的人力资本,民生财政的支出从这个角度而言,对经济发展具有积极而正面的意义。

然而,另一方面,在公共财政的研究中,公共财政的“挤出效应”(crowding out effect)在衡量政府支出的有效性时也不容忽视(巴列伊,1971;巴罗,1981)。政府在提供公共服务时,事实上代替了居民部门自身用于购买这一公共服务的支出,居民因此在政府提供相应的公共服务时会减少自身的开支,从而使得政府在民生财政中对人力资本的促进作用大打折扣。而由于社会中居民对于民生购买的偏好各不相同,从社会整体而言,民生财政通过提高人力资本的途径而促进经济发展的具体结果仍有待进一步考量。

19世纪80年代,德国经济学家瓦格纳在综合了欧美日等国的公共财政情况后,提出了著名的“瓦格纳定律”:一国的政府支出占国民生产总值的比重会随着经济的发展而上升。理查德(1959)认为主要原因包括三点,一是长期举债利息支出增加,二是国家对经济活动的支出增加,三是国家对医疗保障、社会保障等的民生社会责任不断增加。许多学者基于这一假设对各个国家的财政支出做了实证检验(贝克,1976;

阿比赞迪克、格雷,1985;瓦格纳、韦伯,1977;姚静,2009)。

一些学者针对国家的发展程度做了分别研究,兰多(1983, 1985, 1986)通过对发达经济体和不发达经济体的研究认为,无论是发达国家还是不发达国家,公共财政与经济增长都负相关。萨塔尔(1993)则认为,公共财政支出与发达国家的发展水平关系不大,但对发展中国家的经济增长具有正面意义。

然而,这些实证检验都是基于整体的财政支出而做出的,并没有基于其组成部分而对民生财政做专门研究。一些学者开始考量财政支出中不同组成部分与经济生活的联系,区分了对经济增长有促进作用的生产性公共支出(*productive public expenditure*)和对经济增长没有贡献的非生产性公共支出(*unproductive public expenditure*),对于研究民生财政与经济发展具有较大的借鉴意义。科尔克拉夫(1983)通过对非洲国家进行研究,认为对教育和健康的财政支出有助于提高劳动生产率,从而促进增长。阿绍尔和格林伍德(1985)以及巴罗(1990)认为政府的消费性支出一方面提高了居民部门的福利,另一方面通过高税收的方式降低了社会的投资回报和投资意愿,因此对经济发展具有负面作用,格里尔和图洛克(1987)通过对115个国家的面板数据的分析,佐证了这一观点。巴罗(1991)通过对98个国家的数据进行分析后认为政府非生产性的消费开支是经济增长较慢的原因。另一方面,那些对基础设施建设等的政府投资支出则被认为对经济增长有促进作用。伊索言和雷贝洛(1993)通过对发展中国家的面板数据的实证分析证实了政府对交通和通信的投资有助于发展中国家经济的增长。德瓦拉哈等(1996)通过对43个发展中国家的面板数据进行分析后指出,对于发展中国家而言,政府的投资性支出所占比例超过一定限度后,对于经济增长具有负面作用或者效果不明显,而消费性支出则具有更高的增长回报。

因此,本文试图基于翔实的跨国面板数据,深入探究民生支出、财政结构与经济发展的内在关系。本文接下来的结构如下:在第二部分,我们将对数据来源、变量的构建做详细介绍,并对主要变量做统计描述

和相关性检验;在第三部分,我们首先对民生支出和人均国内生产总值做线性和二次项拟合,并尝试通过回归分析来验证;最后一部分将对全文进行总结并提出相应的政策含义。

## 二 数据来源、变量构建和统计描述

### (一) 数据库介绍

本文所用数据全部选取自国际货币基金组织(IMF)政府财政统计(Government Finance Statistics, GFS)数据库和世界银行(World Bank)世界发展指标(World Development Indicator, WDI)数据库。关于政府的财政收入、财政支出以及财政支出组成的数据来源于IMF政府财政数据库,其中关于财政支出的组成共分为10大类,包括一般公共支出(Expenditure on general public services),国防支出(Expenditure on defense),经济事务支出(Expenditure on economic affairs),教育支出(Expenditure on education)、医疗和健康支出(Expenditure on health),社会保障支出(Expenditure on social protection),住房和社区设施相关支出(Expenditure on housing & community amenities),休闲、文化和宗教等相关支出(Expenditure on recreation, culture, & religion),环境保护支出(Expenditure on environment protection),公共安全等相关支出(Expenditure on public order & safety)。关于各国经济增长、国民生产总值(gross production product, GDP)和人均GDP的数据来源于世界银行的世界发展指数数据库。面板数据涵盖1972年至2016年,共包含包括发达国家和发展中国家在内的98个国家和地区。

### (二) 变量选取和介绍

表1列出了本文的模型中解释变量的名称和定义。本文的核心变量为财政民生支出占财政总支出的比重,基本是对于财政支出类别的探讨,广义上的民生财政支出(即非生产性的民生支出)对于跨国比较

研究更加具有可比较性。因此,本文的财政民生支出包括教育支出(Expenditure on education),医疗和健康支出(Expenditure on health),社会保障支出(Expenditure on social protection),住房和社区设施相关支出(Expenditure on housing & community amenities),休闲、文化和宗教等相关支出(Expenditure on recreation, culture, & religion),环境保护支出(Expenditure on environment protection),公共秩序和安全相关支出(Expenditure on public order & safety)等7项。核心自变量为人均国内生产总值(GDP per capita),对该变量以2010年美元作为基准汇率做了标准化。还控制了已有的文献中影响财政民生支出占比的因素,包括用来衡量规模经济的GDP总量、经济增长率等。

### (三) 变量统计

在表2中,基于样本中98个国家在2006年至2016年间的数据库,将所对应的模型中的变量进行统计描述。对因变量民生支出占财政支出比重,先对变量的加总进行统计描述,再对分项中的七大类做了分别描述。在民生支出占财政支出比中,可以观察大民生(即非生产性的民生支出)占财政总支出的平均值达到61.82%,而中位数更是达到65.56%,说明我们的样本存在轻度左偏态分布(left skewed distribution)。不过从25分位和75分位的观测值分位为56.45%和70.01%以及较小的标准差可以观察到,左偏态分布并不是很严重,显示因变量存在较为理想的分布状态。

在七大类支出中,社会保障支出、教育支出、医疗和健康支出的占比最高。其中以社会保障支出占比尤甚,其平均值和中位数分别达27.43%和30.70%。更有意思的是,社会保障支出的25%分位和75%分位的差别达到近两倍,标准差也达到平均值的一半。换句话说,社保支出占财政支出的比重在不同国家之间存在较大的差异,但是这也是比较符合直觉的,因为社保支出跟经济发展的阶段是高度相关的,而我们的数据不仅包括阿富汗等低收入国家,而且也包括北欧等高收入国家。相对而言,尽管教育支出的平均占比在13.25%,但是其国别之间的差异却很小,非常接近中位数的12.81%,而且25%和75%分位的差

异也仅有 5%，仅略高于一个方差 3.75%。因此，我们的数据显示不管是低收入发展中国家还是高收入国家，对于教育投入的重视都是很相似的。相类似的还包括健康方面的财政支出，75%分位和 25%分位国家的差距略高于 5%，尽管其标准差略高于教育方面的支出。

相比较而言，财政支出在公共安全、住房和社区设施、休闲文化以及宗教、环保支出等方面的比例要明显小于前面三大类。公共安全的支出平均值不到健康支出的一半，但是其标准差却接近健康支出，显示其在国家之间的分布存在较大差异。公共住房和社区设施等方面的支出存在相似的情况，或者说其差异更大，我们的样本显示平均 2.83% 的财政支出用在这方面，然而 25%分位和 75%分位的差异甚至高于 3 倍，标准差也接近平均值。休闲、文化和宗教等相关支出同样如此，样本中的国家仅将平均 2.51% 的财政支出用于该方面，而且国别之间的差异也较大，75%分位的支出几乎两倍于 25%分位的国家。环境保护方面的支出尤其低，样本中国家仅将 1.56% 的财政支出用于与环保相关的支出，而这方面的支出在国家之间存在的差异最大，75%分位国家在环保上的支出是 25%分位国家的 3.5 倍。

自变量的统计指标则更加容易解释。其中用来衡量经济发展水平的核心控制变量人均国内生产总值，我们的样本报告了人均 26 487.6 美元，显示样本包含了较多的中高收入国家。不过人均国内生产总值的中位数却大幅小于平均值，仅有 22 107.8 美元，显示其存在一定程度的右偏态分布(right skewed distribution)。尤其是我们观察到 25%分位的人均国内生产总值仅有 6 346.15 美元，而 75%分位则达到 41 341.94 美元，显示我们样本在人均国内生产总值方面存在较大的差异。用来衡量规模经济的国内生产总值更是如此，中位数和平均值的差异近 5 倍，75%分位的观测值的国内生产总值是 25%分位的近 20 倍，显示样本国家的经济规模存在显著的差异。国内生产总值增长率同样存在较大差异，平均增长率为 3.50%，接近中位数的 3.23%，而标准差却达到 6.64%，是中位数和平均值的两倍，这主要因为 15%左右的观测值的增长率为负。

表 1 主要变量的列表和统计信息

变量名	观测值	平均值	中位数	25 <sup>th</sup> 分位	75 <sup>th</sup> 分位	标准差
<b>因变量</b>						
民生支出占财政支出比	1 078	61.82	65.56	56.45	70.01	11.65
<b>其中:</b>						
社会保障支出	1 078	27.43	30.70	20.75	36.65	12.05
教育支出	1 078	13.25	12.81	10.65	15.68	3.75
健康支出	1 078	11.59	11.79	9.21	14.41	4.45
公共安全支出	1 078	5.18	4.66	3.44	5.90	2.96
住房和社区设施相关支出	1 078	2.83	2.12	1.29	3.78	2.63
休闲、文化和宗教等相关支出	1 078	2.51	2.41	1.68	3.11	1.49
环境保护支出	1 078	1.56	1.46	0.60	2.08	1.97
<b>自变量</b>						
人均国内生产总值(单位美元)	1 078	26 487.6	22 107.8	6 346.15	41 341.94	22 812.82
国内生产总值(单位十亿美元)	1 078	941	183	25.3	492	234
国内生产总值增长率(单位百分率)	1 078	3.50	3.23	1.47	5.27	6.64

数据来源:国际货币基金组织(International Monetary Fund, IMF)政府财政统计(Government Finance Statistics, GFS)数据库和世界银行(World Bank)世界发展指标(World Development Indicator, WDI)数据库。

### 三 变量相关性分析

为了进一步探究各变量的相关性以及为实证分析做基础,表 2 报



告了变量之间的相关性分析。正如表 1 所发现的,社会保障支出与总民生支出高度相关,因为其占据民生支出的一半左右。更有意思的是民生支出下面各个子目录之间的相关关系。我们发现社保支出与教育支出存在较强负相关关系,但却与健康支出存在较强正相关关系,相关系数达到 0.43,这有可能是因为社保支出和健康支出背后反映了一国的年龄结构,老龄化国家更倾向于同时面临较高健康支出和社保支出,相应地意味着所需的教育支出相对较少。民生支出与控制变量的相关性是我们关注的重点。比较有意思的是,民生支出与人均国内生产总值存在一定的负相关关系,这有可能是因为社保支出在一些国家存在刚性,这使得低收入国家也被迫将较高比例的财政用于民生支出。其与国内生产总值及其增长率也存在微弱的负相关关系,这可能意味着经济规模越大的国家往往都是大国,比如美国,而这类大国可能因为存在较高军事开支而会挤压民生的支出。此外,较高的经济增长率国家可能一般都是新兴国家,一方面其社保和健康体系并不完善,另一方面也意味着必须将财政支出用于经济支出等生产性领域,这些都导致其民生支出可能会减少。在民生支出的分项中,我们发现社保支出与人均国内生产总值和国内生产总值存在一定负相关关系,这与民生支出的情况是一致的,可能都是因为支出刚性。同样的情况还存在于健康支出,其与人均国内生产总值存在较强的负相关关系。而教育支出则正好相反,我们发现更高人均国内生产总值国家更容易具有较高教育支出,尽管这种关系相对比较微弱,这意味着教育支出在低收入国家的刚性相对较小。此外,教育支出与休闲、文化和宗教等支出存在较强正相关关系,这也比较符合直觉。住房支出同样如此,其与人均国内生产总值呈现较强正相关关系,意味着住房支出更像是中高收入国家才会提供的一种福利。比较有意思的是,我们发现环境支出与人均国内生产总值存在微弱负相关关系,经过数据深入分析,我们发现,这可能部分因为美国的环境支出占财政支出比不到 1%,显著低于样本平均的 1.5%,更是低于 OECD 国家的 3.1%,而因为美国经济规模较大,导致加权后的相关性呈现微弱负值。

表 2 民生支出及其子变量与控制变量的相关性分析

变 量 名	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
(1) 总民生支出	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
(2) 社会保障支出	0.668 3	1	—	—	—	—	—	—	—	—
(3) 教育支出	0.108 2	-0.241 3	1	—	—	—	—	—	—	—
(4) 健康支出	0.495 3	0.428 6	0.121 7	1	—	—	—	—	—	—
(5) 公共安全支出	-0.294	-0.498	0.030 8	-0.319 7	1	—	—	—	—	—
(6) 住房和社区设施相关支出	-0.236 1	-0.492 1	0.201	-0.402 4	0.263 6	1	—	—	—	—
(7) 休闲、文化和宗教等相关支出	0.305 7	0.018	0.305 1	0.092 7	0.007 5	0.079 9	1	—	—	—
(8) 环境保护支出	0.020 7	-0.066 1	-0.311 8	0.022	0.037 5	-0.059 8	0.001 2	1	—	—
(9) 人均国内生产总值(单位美元)	-0.322 8	-0.211 7	0.080 1	-0.192 3	-0.105 4	0.210 6	-0.158 5	-0.023 2	1	—
(10) 国内生产总值(单位亿美元)	-0.042 1	-0.252	0.112 7	-0.189 2	0.179 9	0.284 6	0.051 5	-0.063 4	0.043 9	1
(11) 国内生产总值增长率(单位百分率)	-0.032 5	0.036 2	-0.009 3	0.314 5	-0.103 8	-0.045 9	-0.283 6	-0.070 9	0.030 8	-0.032 5

注:括号内为变量之间的相关系数。  
数据来源:同表 1,由作者计算而成。

## 四 拟合和回归分析

由于文章的主要研究问题是找出经济发展水平与民生支出的关系。因此,首先对数据做两个变量的线性和二次项拟合,以期找出直观的初步结论(如图 1 显示)。图 1 的横坐标为用人均生产总值衡量的经济发展水平,纵轴为民生支出占财政支出的比重,实线为线性(一次性)的拟合曲线,虚线为二次项的拟合曲线。线性的拟合曲线呈现正相关的关系,尽管比较微弱。换句话说,数据显示随着经济发展水平与民生支出可能存在微弱的正相关关系。二次项的拟合更有意思且更加准确,经济发展水平与民生支出存在非对称的“U”形曲线,当人均国内生产总值小于临界点(6 000—7 000 美元)时,更低收入国家可能存在更高水平的民生支出,这可能因为财政在民生方面存在一定的刚性支出。比如我们发现教育支出的比例在国家之间的差别并不是很大,这导致越低收入国家在教育方面的比重可能越高。而当人均国内生产总值高于临界点时,民生支出占比与经济发展水平存在正向关系,这可能由于

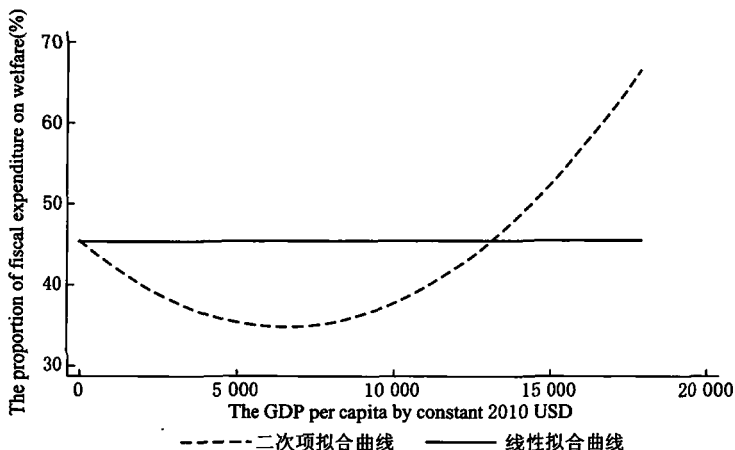


图 1 民生支出与人均国内生产总值的线性和二次项拟合线

数据来源:同表 1,由作者制作。

随着经济的发展,政府更加有能力和责任将更大比例的财政支出用于民生,尤其是社会保障的支出。因为在表1中,社保平均支出占财政的比重近30%,而更高收入国家更倾向于增加社保支出,这使得民生支出和经济发展水平更容易正相关。此外,二次项的拟合曲线也表明,线性的拟合并没有准确显示民生支出和经济发展水平的关系,因为事实上的“U”形分布更容易使得线性分布呈现微弱的表现。

为了进一步查看拟合的结果是否具有统计上的显著性,本文尝试通过回归模型来诊断民生支出和财政支出的关系,模型的回归方程如下:

$$\begin{aligned} \text{民生支出占比}_{i,t} = & \alpha + \beta_1 \text{人均国内生产总值}_{i,t-1} \\ & + \beta_2 \text{人均国内生产总值}_{i,t-1}^2 \\ & + \gamma \text{其他控制变量}_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t} \end{aligned}$$

上面模型中的因变量为民生支出占比,而核心自变量为人均国内生产总值,我们还控制了其他自变量,包括国内生产总值和国内生产总值增长率等。民生支出占比使用的是即期的变量,也即国家*i*在年份*t*的信息,而人均国内生产总值选取的是前期的滞后变量,即该国*i*在前一年*t-1*的信息。这样做的原因主要是考虑到民生支出有滞后效应,也就是说,一国政府在决定当年民生支出的时候,会更多地基于该国上一年的经济情况。同样的,我们在选取其他控制变量的时候,也将它们滞后一年,尤其是经济增长率的指标,因为当期更高的经济增长率和良好的经济表现使得政府更倾向于在下一年增加民生支出。

表3报告了模型的回归结果。考虑到使用了11年的面板数据,加上对于跨国研究而言,国家自身的固定因素更加重要,主要选用固定效应(fixed effects)回归估计方法。<sup>①</sup>模型(1)是仅包括线性方程的估计结果,模型(2)是包含了二次项的回归结果,模型(3)的报告结果则考虑了

<sup>①</sup> 我们也使用了随机效应(random effects)对模型进行估计,发现不管是系数还是显著性都没有变化。此外,我们还对随机效应的结果和固定效应的结果做了豪斯曼检验(Hausman test),结果发现两种估计方法并没有显著的差异。考虑到我们是横跨11年的面板数据,我们选取固定效应模型作为主要估计方法。

福利支出的规模效应(通过人均国内生产总值和国内生产总值的交叉项来识别)。总体而言,我们的结果较好地证明了我们之前基于直觉的假设。在模型(1)中,我们发现核心变量人均国内生产总值的系数尽管为正,但是显著性却只有 10%,意味着尽管民生支出会在一定程度上随着经济发展而增加,但是我们的数据和模型显示这种正相关关系比较微弱。其他变量的结果也比较有意思,本文的回归结果并没有发现经济增长率跟民生支出有相关性,这有可能是因为在短期内,尤其是在我们采用滞后一期变量的情况下,经济的增长很难立即实现民生支出的增加。有意思的是,用以衡量经济体规模的国内生产总值与民生支出呈现微弱的负相关,显示经济体量大国的民生开支总体比较少,这有可能经济大国更需要把财政用于非民生相关的支出,比如美国的大量财政支出必须用于军费支出,从而挤压民生支出。模型(2)是我们关注的重点,也是本文的主要贡献,我们发现当加入人均国内生产总值的二次项后,不仅其一次项变得更加显著,二次项也显著为正。这证实了我们之前的假设,即民生支出占财政支出的比重与经济发展阶段呈现“U”形曲线的关系,也就是说,当一国人均国内生产总值低于一定发展阶段时,由于该国必须将财政收入用于一些刚性的民生支出,比如教育和医疗,使得其民生支出的比重不可避免地升高。然而当经济发展超越一定阶段,民生占财政支出的比重随着经济发展水平的提高逐步提高。根据我们的系数计算出来的曲线,这个临界点大约在人均国内生产总值 13 000 美元左右(2 000 年美元的价格为基准)。回归结果计算出来的临界点相比拟合的结果更加精确,因为相比拟合的结果,回归计算的结果控制了更多的自变量。其他变量的回归结果则都与模型(1)基本一致。由于在模型(1)中经济规模更大的国家更容易削减在民生上的财政支出,尽管这个结果比较有意思,但是我们更想检验这种差异是否会因为一国发展水平的差异而存在异质性,在模型(3)中我们对人均国内生产总值和一国的国内生产总值做了交互项。<sup>①</sup>符合直觉的是,

---

① 本质上这是对人口总量变量做了分解分析,因为两者相乘的结果正好是一国的总人口。

交互项的系数在1%的显著性水平上正,也就是尽管一国在民生方面的支出会随着经济规模的增大而受到挤压,但是这种挤压效应在较高收入国家会得到有效缓解。其他变量的回归结果也与模型(1)基本一致,比如经济增长率本身并没有显著带来民生支出的增加。

表3 经济发展水平与民生支出方程的回归结果

变 量	模 型		
	(1)	(2)	(3)
人均国内生产总值(滞后一年)	0.003 2* (0.001 9)	-0.020 8** (0.007 5)	-0.020 8** (0.007 5)
人均国内生产总值 <sup>2</sup> (滞后一年)		0.000 8** (0.000 2)	0.000 8** (0.000 2)
经济增长率(百分率)	-0.192 (0.170)	-0.194 (0.169)	-0.196 (0.177)
国内生产总值(百亿)	-0.008 2* (0.003 43)	-0.007 4* (0.003 4)	-0.007 4* (0.003 5)
人均国内生产总值 * 国内生产总值			0.001 2*** (0.000 4)
截距	64.08*** (2.689)	67.09*** (2.902)	67.10*** (2.946)
观测值	784	784	784
拟合值	0.126	0.157	0.183
国家数量	98	98	98
国家固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是

注:1.模型(1)、(2)和(3)的回归都是控制了国家和年份固定效应之后的结果,国家和年份哑变量的估计系数和标准差省略;2. \*、\*\*、\*\*\* 分别表示在1%、5%和10%水平上显著。

## 五 结 论 与 讨 论

民生支出、财政结构与经济发展是公共财政和经济增长领域的重

要话题。本文从国际比较的视角,探究了民生支出、财政结构与经济发展的内在关系。根据 IMF 政府财政数据库,考察了其中的 7 类民生支出项目,发现社会保障支出、教育支出、健康支出的占比最高。其中,由于社保支出跟经济发展的阶段高度相关,占财政支出的比重在不同国家之间存在较大的差异。由于不管是低收入发展中国家还是高收入国家,教育投入和健康方面的财政支出相对刚性,国别之间的差异很小。财政支出在公共安全、住房和社区设施、休闲文化以及宗教、环保支出等方面的比例要明显小于前面三大类,但各国之间差异较大。从不同民生支出的相关性角度来看,社保支出与教育支出存在较强负相关关系,却与健康支出存在较强正相关关系,这可能是因为社保支出和健康支出背后反映了一国的年龄结构等大背景,老龄化国家更倾向于同时面临较高健康支出和社保支出,因此所需的教育支出也就相对较少。

通过拟合和回归分析,我们进一步发现,经济发展水平与民生支出存在非对称的“U”形曲线,人均国内生产总值的临界点约为 13 000 美元。因为财政在民生方面存在一定的刚性支出,低收入国家可能存在更高水平的民生支出。当人均国内生产总值高于临界点时,民生支出占比与经济发展水平存在正向关系,这是由于随着经济的发展,政府更加有能力和责任将更大比例的财政支出用于民生,尤其是社会保障的支出。经济大国更需要把财政用于非民生相关的支出,会削减在民生上的财政支出。尽管一国在民生方面的支出会随着经济规模的增大而受到挤压,但是这种挤压效应在较高收入国家会得到有效缓解。

这一发现对我们理解民生支出和经济发展的关系具有重要意义,同时对公共财政在民生支出方面的财力配置具有一定的指导价值。一个国家或地区在经济发展的不同阶段可以在发展性支出和民生支出方面有差异化的侧重。在经济发展的起步阶段,由于主要的民生支出存在相对刚性的特征,民生支出比重会相对较高。随着经济的增长,民生支出的比重会有一定程度的下降,我们不应一味将民生支出比重的下降看作政府的不作为,相反,某些阶段对发展性支出的重视可能正是效率最优的一种选择。这在一定程度上可以很好地解释中国的地方政府

一段时间以来重视发展性支出而轻视民生支出的现象。随着中国经济的进一步增长,近年来各级政府越来越重视民生支出,这恰好验证了我们这里的结论。可以预期随着中国经济的持续增长,伴随着改革的深入,中国民生支出的比重也将逐步上升。

需要注意的是,尽管普遍认为政府民生支出对人民生活水平至关重要,但也不能一味强调民生支出的增长而走入福利国家的陷阱。普拉格(Prager, 2017)认为,“法定福利”(entitlements)是一种瘾,比毒瘾、酒瘾、烟瘾等更难戒掉,因为这是人们对不劳而获的上瘾。法定福利被享用者当成“应得的权利”(是 entitlements 字面的意思),这使得福利接受者在道德上理直气壮,也是与其他瘾患者重要的不同之处。<sup>①</sup>现在欧洲的一些福利国家普遍陷入财政困难,积重难返的境地。因此,随着中国经济的进一步增长,在强调民生支出的同时,也要充分考虑财政支出的成本,而不是一味“免费”过度满足无止境的民生支出需求。一种可能的做法是,引入相应的市场机制,在提供民生服务的同时将相应的成本考虑进去;也就是说,需要为相应的民生服务提供一定的价格机制,在享受服务的同时付出一定的成本,这样才是提供民生服务的一种可持续的模式。如果一个地方政府拥有完整的财政收入和支出的权力,即相应的财政自主权,那么该地区的居民缴纳的税收实际上就是为了获得公共服务所支付的价格(张平、邓郁松,2018)。中国的房地产税改革方向在中共十九大报告和2018年政府工作报告中已经得到基本确认。房地产税若成为地方主体税种,其受益税特征在一定程度上可以起到为相应公共服务提供价格机制的作用。北京、上海的如基础教育、道路设施等基本公共服务已达到发达国家水平,而中西部一些地区公共服务还很落后。这种巨大的地区差异之所以较易引起社会的普遍不满,是由于在一定程度上不同地区的居民并没有为相应的公共服务“付费”。房地产税作为受益税,可以很好地在不同的公共服务之间引

---

<sup>①</sup> 资料来源: The Most Dangerous Addiction of Them All: Entitlements, <http://www.dennisprager.com/the-most-dangerous-addiction-of-them-all-entitlements/>。



人不同的消费成本,提高公共服务差异的公平性内涵。从民生财政的角度来看,民生支出千万不可不计成本的投入,而应该通过以多种方式引入价格机制的方式兼顾效率与公平。

对于中国来说,地方政府尤其是区县级以下政府,在普遍缺乏财力的情况下往往倾向于有利于经济增长的发展性支出而忽视民生支出。因此,区、镇两级地方财政支出需努力压缩一般行政成本,把财力优先用于民生投入,加大对社会事业发展的支撑力度。推动更深层次的改革和更广领域的开放,促进更高质量的转型发展,实现更大程度的民生改善,推进城市品质整体提升。乡镇级政府在中国是最接近民众的地方政府,尤其是在提供公共服务领域具有天然的信息优势,应该着力推动财政事权与支出责任相适应,下沉区域管理权,保障镇政府履行财政事权,充分发挥镇政府提供基本公共服务的重要性。这些需要中国整个财政体制理顺政府间关系以及收入和支出责任划分,2018年1月27日国务院印发的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》提出的“权责清晰、财力协调、标准合理、保障有力”的基本公共服务制度体系和保障机制,一定程度上提供了方向性判断。

当然,本论文的分析仍然存在一定的局限性。这里的民生支出是在整个国家层面的考虑,限于数据未能对不同层级政府的民生财政状况进行考察。实际上,不同层级政府的支出责任与民生支出的比重息息相关,在不同国家之间的差异会更大,也就使得跨国比较变得更加复杂。另外,本文得出的民生支出与经济发展之间的U形关系,除了民生支出的刚性之外还有什么其他原因也值得进一步探讨。我们还可以进一步区分不同的民生支出类型,如民生支出是否与经济发展仍然具备这样的U形关系?如何结合市场的作用优化民生支出的结构?这些问题都值得在未来的研究中进行考察。

## 参考文献

安体富:《民生财政:我国财政支出结构调整的历史性转折》,《地方财政研

究》2008年第5期。

嵇明:《关于民生财政的若干思考》,《经济研究参考》2011年第19期。

贾康、梁季、张立承:《“民生财政”论析》,《中共中央党校学报》2011年第15期。

刘尚希:《论民生财政》,《财政研究》2008年第8期。

马海涛、和立道:《公共财政保障民生的次序研究——基于民生支出项目的“层级分布”要求》,《地方财政研究》2010年第2期。

魏立萍、刘晔:《民生财政:公共财政的实践深化》,《财政研究》2008年第12期。

姚静:《中国财政支出增长的实证分析——基于瓦格纳法则的研究》,《经济论坛》2009年第1期。

张平、邓郁松:《中国房地产税改革的定位与地方治理转型》,《经济社会体制比较》2018年第2期。

张馨:《论民生财政》,《财政研究》2009年第1期。

Abizadeh, S., & Gray, J. (1985). “Wagner’s law: A pooled time-series, cross-section comparison,” *National Tax Journal*, pp.209—218.

Beck, M. (1976). “The expanding public sector: some contrary evidence,” *National Tax Journal*, pp.15—21.

Aschauer, D.A., & Greenwood, J. (1985). “Macroeconomic effects of fiscal policy,” *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 23, pp.91—138.

Bailey, Martin. (1971). *National Income and Price Level*, New York: McGraw-Hill.

Barro, R.J. (1981). “Output effects of government purchases,” *Journal of political Economy*, 89(6), pp.1086—1121.

Barro, R.J. (1990). “Government spending in a simple model of endogenous growth,” *Journal of political economy*, 98(5, Part 2), ss.103—125.

Barro, R.J. (1991). “Economic growth in a cross section of countries,” *The quarterly journal of economics*, 106(2), pp.407—443.

Colclough C.(1983). “Are African governments as unproductive as the Accelerated Development Report implies?” *IDS Bulletin*, 14(1), pp.24—29.

Devarajan, S., Swaroop, V., & Zou, H.F.(1996). "The composition of public expenditure and economic growth," *Journal of monetary economics*, 37(2), pp.313—344.

Easterly, W., & Rebelo, S. (1993). "Fiscal policy and economic growth," *Journal of monetary economics*, 32(3), 417—458.

Grier, K. B., & Tullock, G. (1989). "An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951—1980," *Journal of monetary economics*, 24(2), pp.259—276.

Keynes, J. M. (2016). *General theory of employment, interest and money*, Atlantic Publishers & Dist.

Landau, D.(1983). "Government expenditure and economic growth: a cross-country study," *Southern Economic Journal*, pp.783—792.

Landau, D.L. (1985). "Government expenditure and economic growth in the developed countries: 1952—76," *Public Choice*, 47(3), pp.459—477.

Landau, D. (1986). "Government and economic growth in the less developed countries: an empirical study for 1960—1980," *Economic Development and Cultural Change*, 35(1), pp.35—75.

Lucas Jr, R.E. (1972). "Expectations and the Neutrality of Money," *Journal of economic theory*, 4(2), pp.103—124.

Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York: McGraw-Hill.

Sattar, Z. (1993). "Public expenditure and economic performance: A comparison of developed and low-income developing economies," *Journal of International Development*, 5(1), pp.27—49.

Schultz, T.W. (1960). "Capital formation by education," *Journal of political economy*, 68(6), pp.571—583.

Solow, R. M. (1956). "A contribution to the theory of economic growth," *The quarterly journal of economics*, 70(1), pp.65—94.

Wagner, R.E., & Weber, W.E. (1977). "Wagner's law, fiscal institutions, and the growth of government," *National Tax Journal*, pp.59—68.