

财政民生支出有助于稳增长和调结构吗

李普亮

(惠州学院 经济管理系, 广东 惠州 516007)

摘要: 统筹稳增长、调结构和惠民生是当前宏观经济调控的重要取向。财政民生支出作为惠民生的重要载体,对稳增长和调结构的效应值得关注。基于中国2007年~2012年31个省(市)面板数据的实证检验发现:财政民生支出对当期的经济增长和产业结构调整并未表现出正向效应,个别类型的支出甚至表现出显著的负向影响,这表明以往的财政民生支出未能实现惠民生、稳增长与调结构的兼容。在经济新常态下,必须更加注重提升财政民生支出的配置和使用效率,促使其能兼顾惠民生、稳增长和调结构的现实需要,确保各级政府在面对多元化发展目标时拥有足够的激励以增加财政民生支出。

关键词: 宏观调控; 财政政策; 民生支出; 稳增长; 调结构; 惠民生

中图分类号: F812.4

文献标志码: A

文章编号: 1008-2506(2015)05-0046-12

一、引言

改革开放30多年来,中国经济保持了高速增长态势。但自2011年四季度以来,GDP增速开始步入“换挡期”,自2012年二季度至今一直处于“7时代”,尤其是2015年一季度GDP同比增速仅为7%,创下6年以来的新低。尽管理论界对于中国经济能否重返高速增长之路还存在争议,但越来越多的学者倾向于认为中国经济正呈现“新常态”。按照中共中央总书记习近平的阐述,中国经济的新常态有三个特点:一是从高速增长转为中高速增长;二是经济结构不断优化升级,第三产业、消费需求逐步成为主体,城乡区域差距逐步缩小,居民收入占比上升,发展成果惠及更广大民众;三是从要素驱动、投资驱动转向创新驱动^①。在经济新常态下,宏观经济调控的目标取向必然是多元化的。中国社会科学院财经战略研究院发布的《中国宏观经济运行报告(2014-2015)》指出,新常态下的中国经济宏观调控必须坚持多目标的区间调控、定向调控和结构调控,一方面要保就业、稳增长、防风险、稳物价;另一方面也要调结构、惠民生、促改革。但不管宏观经济调控的目标如何多元化,有一点毋庸置疑,那就是经济社会发展的成果必须由全体人民共享,必须保障和改善民生尤其是基本民生,这是决策层的执

■收稿日期:2015-01-19

■基金项目:广东省自然科学基金自由申请项目(2015A030313676);广东省高等学校优秀青年教师培养计划项目(HZXY201403);惠州学院“创新强校工程”资助项目(HZXY201403)

■作者简介:李普亮(1980-),男,山东莱芜人,惠州学院经济管理系副教授,博士。

①参见习近平2014年11月9日在亚太经合组织(APEC)工商领导人峰会开幕式上的讲话。

政理念使然。

诚然,政府保障和改善民生的手段复杂多样,但财政作为国家治理的基础和重要支柱,对保障和改善民生的地位和作用无可替代,而财政民生支出无疑又是财政保障和改善民生的重要载体。近年来,中央和地方各级财政对民生的投入规模逐年增加,强度不断提升。如果以财政用于教育、医疗卫生、文化体育与传媒、社会保障和就业以及节能环保方面的支出作为民生支出的代表,那么在2007年~2013年,财政民生支出规模由16453.9亿元增至50406亿元,年均增长20.5%,占财政支出的比重也相应地由33.1%上升至36.1%,对于保障和改善民生发挥了重要作用。然而,在经济新常态下,惠民生并非各级政府的唯一追求,必须将其与稳增长、调结构等其他重大目标统筹考虑,因为如果没有适度的经济增长,惠民生将成为无源之水;如果不注重对经济结构的战略性调整,经济增长也将难以持续。那么,财政民生支出在惠民生的同时,能否实现与稳增长和调结构的兼容?如果回答是肯定的,则各级政府将有足够的激励持续加大对民生领域的投入;但如果回答是否定的,各级政府尤其是地方政府很有可能对其财政支出结构进行策略性调整,优先投向与经济增长直接相关的领域,从而忽视对民生的改善。因此,研究财政民生支出可否实现稳增长、调结构和惠民生的兼容,对于经济新常态下财政支出结构的调整和优化具有很强的现实意义。

二、文献述评

财政民生支出是中国语境下的一种特有表达,国外虽鲜有文献直接涉及财政民生支出的经济社会效应问题,但有关政府支出与经济增长方面的文献亦十分丰富。相关经济理论及经验证据表明,政府支出与经济增长之间的关系迄今仍是一个悬而未决的话题。不过一些学者已经意识到,不同类型的政府支出对经济增长的影响确实存在一定的差异。人们习惯于将政府支出分为生产性支出和非生产性支出,国际货币基金组织则将政府支出分为资本性支出和经常性支出^①;一般认为,生产性支出和资本性支出有助于经济增长,而非生产性支出和经常性支出则会阻碍经济增长。Barro(1991)^[1]的实证研究表明经济增长与政府消费支出占GDP的比重呈反向变化;Aschauer(1989)^[2]、William Easterly和Sergio Rebelo(1993)^[3]等的实证研究得出政府增加在高速公路、机场、市政建设等基础设施方面的支出能够促进经济增长的结论。Alexiou(2009)^[4]基于东南欧7个国家1995年~2005年数据的实证研究结果显示,政府用于资本形成、发展援助、私人投资和贸易开放的支出对经济增长的影响为正,并且在统计上显著;而用于人口增长方面的政府支出对经济增长的影响在统计上不显著。Devarajan等(1996)^[5]利用43个国家1970年~1990年数据的实证研究则发现,财政支出中经常性支出份额的提高对经济增长的影响在统计上显著为正,而资本性支出与经济增长的关系为负,因此,看起来是生产性的财政支出如果使用过度也会变得具有非生产性。近期的实证文献中,Mohsen Mehrara等(2013)^[6]、Vijay Gangal和Honey Gupta(2013)^[7]分别以伊朗和印度为例对政府支出和经济增长的关系进行个案研究,得到的结论也不一致。

与政府支出和经济增长关系的相关研究相比,国外有关政府支出对经济结构影响的文献相对较少。主流观点认为,财政政策是结构性政策,财政支出的倾斜性有利于实现结构调整的目标。政府支出及不同类型政府支出对经济增长的效应同样引起国内学者广泛而持久的关注,他们顺应中国经济发展方式的逐步转变,开始更多地关注财政支出对经济结构的效应影响。经济结构战略性调整的核心是产业结构的调整和优化,因此,财政支出对产业结构调整效应成为学术界关注的热点。相关研究主要基于两条线索展开:一是从理论层面凝练财政支出对产业结构的影响机制;二是从实证层面检验财政支出对产业结构调整效应。郭小东(2009)^[8]从政府支出规模、生产要素积累这一新的角度构建理论模型,提出政府支出通过改变全要素生产率和各个产业的资本、劳动这两种生产要素积累对

^①资本性支出是指用于购买或生产使用寿命超过一年的耐用物品的支出;经常性支出是指工资和各种补助等,用于非耐用物品的支出。

产业结构产生影响。郭晔和赖章福(2011)^[9]则认为,财政支出政策主要以财富效应、生产效应及其衍生的内部需求效应以及研发效应对实体经济产生影响,并作用于产业结构调整。储德银和建克成(2014)^[10]将财政支出对产业结构调整的作用机制概括为两个方面:一是财政支出政策通过乘数效应从总量上抑制或阻滞产业结构调整;二是不同支出项目通过改变社会需求结构影响企业投资行为与生产决策时存在较大差异,进而会影响产业结构。张同斌和高铁梅(2012)^[11]的分析角度有所不同,认为政府的补贴支出通过使高新技术产品成本降低和价格下降促进其消费需求,进而带动产业结构调整。

财政支出对产业结构究竟产生何种效应则是一个实证问题。郭小东等(2009)^[8]基于20个国家的面板数据检验发现,政府支出对第三产业的发展产生积极影响,而对第一产业尤其是第二产业产生消极影响。储德银和建克成(2014)^[10]基于2004年~2011年30个省份面板数据的分析表明,财政支出总量增加不利于产业结构升级,王保滔等(2014)^[12]的研究结论则与此相反。

不同类型财政支出的产业结构调整效应存在一定差异。贾俊雪等(2011)^[13]基于42个国家和地区1980年~2005年的数据进行实证分析,发现社会保障支出的增加对短期经济增长具有抑制作用但并不显著,对长期经济增长则具有显著的负向影响。董万好和刘兰娟(2012)^[14]基于CGE模拟分析,发现财政科教投入对于促进产业结构转型具有推动作用。陈立泰等(2012)^[15]利用中国28个省市1990年~2010年的数据检验了财政支出对服务业发展的影响,发现经济建设类支出是服务业发展的主要推动力,科教支出则稍显不足,而社会保障类支出限制了服务业发展。储德银和建克成(2014)^[10]的实证研究结果显示,政府投资性支出和行政管理支出不利于产业结构调整,但教育支出和科技支出对产业结构调整存在正效应。郭晔和赖章福(2010)^[16]的研究则表明,我国财政支出的产业结构调整效应呈现出区域性差异。

相比之下,集中探讨财政民生支出对经济增长效应和产业结构调整效应的文献并不多见。在这些相关文献中,赵天奕(2012)^[17]采用非线性平滑转换回归模型(STR)对我国1978年~2010年财政民生支出与经济增长之间的动态关系进行实证检验,结果表明:民生财政支出与经济增长之间存在长期非线性关系,且两者之间有明显的区间转制动态特征,若民生财政支出负增长率高于14.85%,则经济增长率下降,若大于18.87%,则促进经济增长。杨志安等(2013)^[18]通过对中国1981年~2011年的预算内民生支出和非民生支出与长期经济增长关系的实证分析发现,财政民生支出与经济增长呈现正相关,说明社会保障支出、教育、医疗卫生、就业和住房保障支出能够对经济增长起到促进作用,但是对经济增长的弹性系数较小,贡献程度较弱。

总的来看,已有相关研究至少在以下两个层面还存在一定的不足:一是部分实证研究采用的是时间序列数据模型,不仅样本数据较少,而且没有考虑到地区异质性因素及宏观经济环境的影响,实证结果的可靠性恐难保证;二是对财政民生支出效应的分析视角比较单一,忽视了宏观经济调控目标取向的多元性及其相互之间的协调性,没有考虑到财政民生支出对惠民生、稳增长与调结构的兼容性,而这一点恰恰对处于新常态的中国经济十分重要。为此,本文在借鉴已有研究成果的基础上,结合经济新常态下宏观经济调控的多元化目标,统筹考虑并检验财政民生支出对稳增长和调结构的效应,不仅可为评价财政民生支出绩效提供更加全面的分析视角,而且可为进一步理解和优化各级政府财政支出行为提供有益启示。

三、财政民生支出对经济增长的效应分析

(一) 模型设定

经济新常态下,经济发展更加注重转变方式和调结构,但这并不意味着对经济增速可以放任自流,对于转型期的中国来说,保持适当的经济增速对于保障就业、改善民生和化解多种社会矛盾依然十分重要。财政民生支出只是经济增长的一种影响因素,为更好地检验它们之间的关系,需控制其他

因素的影响。由于现实中对经济增长的影响因素很多,很多文献都根据自身的需要或者数据的可得性选择控制变量,没有一定的标准。考虑到经典的索洛模型将资本和劳动视为经济增长的关键变量,本文在选取控制变量时首先在模型中加入资本和劳动两个控制变量,其他控制变量的选择综合借鉴了邵全权(2012)^[19]、严成樑(2012)^[20]等学者的做法。另外,考虑到经济增长可能存在路径依赖,因此在模型中加入因变量的一阶滞后作为部分遗漏变量的代理变量(Sachs和Warner,1995)^[21]。本文通过构建如下动态面板数据模型实证检验财政民生支出对经济增长的效应:

$$gdprate_{i,t} = \alpha_i + \beta_0 + \beta_1 gdprate_{i,t-1} + \beta_2 ln msh_{i,t} + \beta_3 ln nmsh_{i,t} + \beta_4 ln zb_{i,t} + \beta_5 edu_{i,t} + \beta_6 ln labour_{i,t} + \beta_7 open_{i,t} + \beta_8 taxratio_{i,t} + \sum_{j=2007}^{2012} \gamma_j year_j + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

其中 $gdprate$ 是因变量,代表 GDP 增长速度; msh 是核心解释变量,代表财政民生支出。其他控制变量定义如下: $nmsh$ 代表除财政民生支出以外的其他财政支出^①; zb 代表物质资本,用全社会固定资产投资表示; edu 代表人力资本,用6岁及以上人口中高中和大专及以上学历人口所占比重表示; $labour$ 代表劳动投入,用三次产业就业人数表示; $open$ 代表对外开放度,用进出口总额占 GDP 比重表示; $taxratio$ 代表税收负担,用公共财政预算收入占 GDP 比重表示; α_i 代表个体效应,用于控制区间异质因素的影响; $year$ 为时间虚拟变量,用于控制宏观经济环境变化的影响。为了减小异方差影响,同时使变量系数更具经济含义,本文对各类财政支出、全社会固定资产投资、三次产业就业人数等绝对指标进行对数化处理。此外,为了检验不同类型财政民生支出对经济增长效应的差异,本文进一步选取财政支出中的教育支出(gy)、医疗卫生支出(yl)、文化体育与传媒支出(wt)、社会保障和就业支出(shb)以及节能环保支出(hb)取代财政民生支出(msh)。将模型(1)扩展为模型(2),并选取适当的方法对其进行估计。

$$gdprate_{i,t} = \alpha_i + \beta_0 + \beta_1 gdprate_{i,t-1} + \beta_2 ln jy_{i,t} + \beta_3 ln yl_{i,t} + \beta_4 ln wt_{i,t} + \beta_5 ln shb_{i,t} + \beta_6 ln hb_{i,t} + \beta_7 ln nmsh_{i,t} + \beta_8 ln zb_{i,t} + \beta_9 edu_{i,t} + \beta_{10} ln labour_{i,t} + \beta_{11} open_{i,t} + \beta_{12} taxratio_{i,t} + \sum_{j=2007}^{2012} \gamma_j year_j + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

(二) 数据来源及说明

文中数据主要来自2008年~2013年的《中国统计年鉴》及各省相关年度的统计年鉴。将样本数据的起始时间确定为2007年主要基于以下考虑:其一,自2007年起,我国政府收支分类科目进行了较大幅度调整,由于分类标准、科目涵盖内容不同,新的支出功能分类科目与原支出科目之间并不存在严格的一一对应关系^②;其二,2007年召开的中共十七大明确要求加快推进以改善民生为重点的社会建设,着力保障和改善民生,此后,民生问题备受各级政府关注,财政的民生导向也日益突显。选取2007年及以后的样本数据进行实证分析,得到的结论可以更好地反映近年来我国民生导向的财政政策绩效。为剔除价格因素影响,本文利用商品零售价格指数(以2007年为基期)对各项财政支出进行价格调整,利用固定资产投资价格指数(以2007年为基期)对全社会固定资产投资进行价格调整。需要特别说明的是,建立全覆盖、高水平的民生财政是今后的重要目标,但财政支出不可能在短期内高水平地满足全部民生需求,只能分步骤、有重点地实施(中国社会科学院财贸所课题组,2008)^[22]。现阶段,对于财政民生支出的口径学界还存在不少争议。从理论上讲,所有的公共财政支出都应是直接或间接服务于民生,要绝对区分民生支出和非民生支出实际上并不可能,但由于财力有限,财政分配不可能在某一时期对于民生事项面面俱到,平均用力,只能在认真权衡利弊得失后选择本阶段最需要保障且有能力保障的民生事项予以重点倾斜,即从基本民生的“托底”保障做起(贾康等,2011)^[23]。

^①可以简称为“非财政民生支出”。

^②以教育支出为例,2007年之前,教育基本建设支出列入了“基本建设支出”类,而2007年及以后,政府支出功能分类科目没有设置“基本建设支出”类,而是按照职能和活动设置类款项科目,教育基本建设支出列入了“教育”类。因此,2007年及以后的财政民生支出数据相对更加完整,而且年度数据具有较强的可比性。

安体富(2008)^[24]认为,民生财政是指在整个财政支出中,用于教育、医疗卫生、社保和就业、环保、公共安全等民生方面的支出占到相当高的比例,甚至处于主导地位。按照上述观点,财政民生支出应当界定为用于教育、医疗卫生、社保和就业、环保、公共安全等民生方面的支出。许多实证文献也分别对财政民生支出给出了自己的界定。如杨志安等(2013)^[18]将社会保障、教育、医疗卫生、就业保障以及住房保障等支出作为财政民生支出的代表。易行健等(2013)^[25]研究的财政民生支出主要包括用于教育、科学技术、文化体育和传媒、社会保障和就业以及医疗卫生方面的财政支出。李晓嘉(2014)^[26]将财政民生支出界定为财政支出用于医疗卫生、教育、社会保障、科学研究及政策性补贴等方面的总和。可见,尽管学者们对财政民生支出的界定不完全一致,但总体上大同小异。在借鉴已有研究成果的基础上,结合中国国情,本文选取了理论界和实务部门普遍认可的、与人民群众生活直接相关的教育支出、医疗卫生支出、文化体育与传媒支出、社会保障和就业支出以及节能环保支出作为民生财政的代表性支出,这些类型的支出涉及人类生存和发展最基本的需要,在居民的财政民生支出需求偏好序列中具有很强的普遍性和持久性。

模型(1)和模型(2)中各个变量的数值特征如表1所示。

表1 变量的描述性统计

变量名	变量定义	最小值	最大值	均值	标准差
<i>gdprate</i>	GDP 增长速度	0.018	0.281	0.176	0.054
<i>lnmsh</i>	财政民生支出	4.382	7.873	6.527	0.697
<i>lnjy</i>	教育支出	3.514	7.184	5.638	0.747
<i>lnyl</i>	医疗卫生支出	2.435	6.095	4.633	0.760
<i>lnwt</i>	文化体育与传媒支出	1.519	5.054	3.481	0.666
<i>lnshb</i>	社会保障和就业支出	2.851	6.437	5.325	0.703
<i>lnhb</i>	节能环保支出	1.561	5.418	3.866	0.720
<i>lnnmsh</i>	非财政民生支出	4.926	8.259	6.915	0.691
<i>lnzb</i>	全社会固定资产投资	5.600	10.163	8.513	0.953
<i>edu</i>	高中和大专及以上学历人口比重	0.041	0.596	0.237	0.094
<i>lnlabour</i>	三次产业就业人数	5.064	8.788	7.481	0.915
<i>open</i>	对外开放度	0.027	1.709	0.317	0.362
<i>taxratio</i>	税收负担	0.055	0.185	0.096	0.029

说明: *msh*、*nmsh*、*zb*、*labour*、*jy*、*yl*、*wt*、*shb*、*hb* 等变量进行了对数化处理。

(三) 实证结果及分析

由于模型(1)的解释变量中包含了因变量的一阶滞后项,同时考虑到财政支出、固定资产投资、三次产业就业人数、对外开放度及税收负担等变量可能与经济增长存在相互影响,变量的内生性问题不可避免,此时无论是采用混合 OLS、固定效应还是随机效应估计,均不能保证得出无偏和一致的参数。为此,本文采用一步系统 GMM 方法(Blundell 和 Bond,1998)^[27]对模型进行估计^①。估计过程中,仅将高中和大专及以上学历人口比重与年度虚拟变量视为严格外生,结果如表2所示。

表2的回归结果显示,AR(2)的P值均大于0.1,不能拒绝模型残差不存在二阶自相关的原假设,Hansen 检验结果也不能拒绝工具变量有效的原假设。不难看出,不论是否控制其他变量,*lnmsh*的系数均为负,但在统计上并不显著,这就意味着财政民生支出对促进经济增长基本上没有发挥作用。那么,不同类型的财政民生支出对经济增长的效应是否存在差异?回归结果(3)和(4)显示,是否控制其他变量对模型估计结果有一定的影响,考虑到经济增长因素的复杂性,选取回归结果(4)作为分析

^①系统 GMM 利用了比一阶差分 GMM 更多的信息,因此,前者比后者的估计结果更有效。而且,相对来说,SYS-GMM 估计量具有更好的有限样本性质,是目前解决内生性问题的较有效方法。

表2 系统 GMM 估计结果

自变量	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>L. gdprate</i>	0.114(0.107)	0.072(0.090)	0.157(0.099)	0.093(0.090)
<i>lnmsh</i>	-0.014(0.012)	-0.033(0.037)		
<i>lnjy</i>			0.008(0.030)	-0.033(0.028)
<i>lnyl</i>			-0.030(0.026)	-0.060(0.026)**
<i>lnwt</i>			-0.041(0.010)***	-0.007(0.014)
<i>lnshb</i>			0.013(0.014)	-0.009(0.012)
<i>lnhb</i>			0.037(0.016)**	0.013(0.009)
<i>lnnmsh</i>		-0.034(0.025)		0.020(0.020)
<i>lnzb</i>		0.037(0.019)*		0.028(0.013)**
<i>edu</i>		-0.016(0.086)		0.047(0.053)
<i>lnlabour</i>		-0.0001(0.017)		0.024(0.017)
<i>open</i>		-0.040(0.018)**		-0.043(0.015)***
<i>taxratio</i>		0.426(0.264)		0.357(0.182)*
常数项	0.190(0.090)**	0.220(0.071)***	0.119(0.039)***	0.009(0.044)
年度虚拟变量	Yes	Yes	Yes	Yes
F 值	74.92***	65.15***	48.13***	78.35***
AR(1)	0.001	0.001	0.000	0.001
AR(2)	0.392	0.548	0.275	0.289
Hansen test	0.555	1.000	1.000	1.000
观察值	155	155	155	155

说明: *、**、*** 分别代表 10%、5% 和 1% 的显著性水平; 模型估计结果中括号内的数值为经过 robust 修正后的标准误; AR(1)、AR(2) 和 Hansen test 给出的都是统计量对应的 p 值。表 4 - 表 5 同。

对象。可以看出,在各项财政民生支出中,教育支出、文化体育与传媒支出、社会保障和就业支出及节能环保支出对经济增长的效应在统计上均不显著,而医疗卫生支出对经济增长甚至表现出显著的负向影响。Roodman(2006)^[28]指出,对于动态面板模型,虽然 OLS 和固定效应估计量分别上偏和下偏于因变量滞后项的真实值,但二者却构成了真实的合理区间。为此,本文分别对模型(1)和(2)进行 OLS 估计和固定效应估计^①,发现运用系统 GMM 估计的 *gdprate* 一阶滞后项的系数值的确介于 OLS 估计量和固定效应估计量之间^②。

另外,本文还进行了如下稳健性检验:(1)选取财政民生支出占 GDP 比重这一相对指标作为财政民生支出的度量指标,再次对模型进行系统 GMM 估计,实证结果未发生明显改变;(2)考虑到财政民生支出可能会对经济增长产生非线性影响,在模型中加入财政民生支出的二次项,结果显示,财政民生支出的系数在统计上仍不显著。这说明本文的估计结果是稳健的。

理解上述实证结果的关键在于厘清财政民生支出对经济增长的影响机理。如前所述,本文涉及的财政民生支出主要包括财政用于教育、医疗卫生、文化体育与传媒、社会保障和就业以及节能环保方面的支出。传统观点认为,政府用于教育、医疗卫生、文化体育及环境保护方面的支出属于消费性支出,社会保障支出属于转移性支出,它们具有非生产性,通常不能直接促进当期经济增长,而且因这些支出增加而引起的税收增长还会对私人消费和投资产生抑制作用。按照这一逻辑,在 GDP 导向的政绩考核体系下,地方政府通常难有大幅增加财政民生支出的热情。但随着人力资本理论的诞生和

①进行 OLS 估计和固定效应估计时在模型中加入了控制变量。

②其中,模型(1)中因变量一阶滞后项的 OLS 估计量是 0.139,固定效应估计量是 -0.244;模型(2)中因变量一阶滞后项的 OLS 估计量是 0.093,固定效应估计量是 -0.256。

发展,人们对政府消费性支出有了新的认识。现代社会,人们往往将教育支出视为人力资本投资,这种投资与其他生产性投资有着共同之处,即都以取得未来的发展和收益为投资目的之一,因而也具有生产性特征。文化和医疗卫生支出虽然是以提高国民的精神文明程度和身体素质为基本目的,但也能对劳动者综合素质的提高起到有效促进作用,有助于提高人的生产能力,而这种能力的高低对经济增长有着重要影响。环境保护支出有助于减少各种环境污染,改善人们的生存环境,保护人们的身心健康,同时还可减少经济活动中的负外部性,从长远来看同样有利于经济增长。社会保障支出可以通过缓解甚至消除人们的后顾之忧促进消费和投资,进而推动经济增长。但问题的关键在于,财政民生支出对经济增长的影响是间接的,而且存在一定时滞,两者之间的传导机制还会受到许多不确定性因素的影响,而本文主要考察的是财政民生支出对当期经济增长的影响,这种短期影响在统计上不显著其实并不足为奇。在中国当前的干部选拔任用机制下,地方政府主要官员的任期是有限期的,他们对短期经济增长的重视程度往往更高一些,因而探讨财政民生支出对经济增长的短期影响可能更有现实意义。尤其需要注意的是,在各项财政民生支出中,医疗卫生支出的系数值显著为负的主要原因有两个:一是中国的医疗卫生资源配置不均衡,城乡之间、地区之间以及不同群体之间享受的医疗卫生资源差异较大,财政用于医疗卫生的资金使用效率也亟待提高,制约了其促进人体健康的积极效应;二是医疗卫生服务的主要功能在于恢复和保持人体健康状况,进一步提升人体健康程度的空间相对有限,因而短期内对经济增长的影响并不明显,而且,在财政支出总量一定的情况下,医疗卫生支出的增加还会因为挤占其他财政支出而引起税负增加而阻碍经济增长。

在各个控制变量中,全社会固定资产投资(*lnzb*)的系数在统计上显著为正,表明投资对于稳增长发挥着重要作用,特别是在应对全球金融危机的过程中,中国经济之所以保持了较高增速,与大规模的固定资产投资密不可分。对外开放度(*open*)对经济增长的影响在统计上显著为负,表明过度依赖国际市场不利于中国经济增长,应更加积极地促进外需和内需平衡。税收负担(*taxratio*)的系数为正,并且统计上显著,表明税收负担的上升并不一定会对经济增长产生抑制效应,反而有可能通过税收结构的优化促进资源配置效率的提高进而促进经济增长。

四、财政民生支出对产业结构调整的效率分析

(一) 模型设定

产业结构调整是经济结构调整的核心内容。对于产业结构调整的程度,学术界有着不同的处理方法。考虑到目前国家统计局部门通常将第三产业增加值占GDP的比重作为产业结构调整的重要度量指标,而且,中共十八大报告和近年来的政府工作报告都将推动服务业特别是现代服务业发展作为产业结构调整的重要取向,本文选取第三产业增加值占GDP比重作为产业结构调整的程度指标。另外,中国的信息化进程正在加速,在信息化推动下的经济结构的服务化是产业结构升级的一种重要特征,鉴于在“经济服务化”过程中的一个典型事实是第三产业的增长率快于第二产业的增长率(吴敬琏,2008)^[29],因此,本文借鉴干春晖等(2011)的做法^[30],还选取了第三产业增加值与第二产业增加值之比作为产业结构调整的程度指标。为检验财政民生支出对产业结构调整的效率,构建如下模型:

$$structure_{i,t} = \alpha_i + \beta_0 + \beta_1 structure_{i,t-1} + \beta_2 lnms_{i,t} + \beta_3 lnms_{i,t} + \beta_4 lnzb_{i,t} + \beta_5 edu_{i,t} + \beta_6 lnlabour_{i,t} + \beta_7 open_{i,t} + \beta_8 taxratio_{i,t} + \beta_9 lnpergdp_{i,t} + \sum_{j=2007}^{2012} \gamma_j year_j + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

其中, *structure* 代表产业结构,分别用第三产业增加值占GDP比重(*tratio*)和第三产业增加值与第二产业增加值之比(*tsratio*)度量;*lnpergdp*为对数化的地区人均GDP^①,其余变量含义同前。与此同时,为了检验不同类型财政民生支出对产业结构调整的效率,进一步选取财政支出中的教育支出(*je*)、医疗卫生支出

①地区人均GDP用人均GDP指数(2007年为基期)进行了价格调整。

(*yl*)、文化体育与传媒支出(*wt*)、社会保障和就业支出(*shb*)以及节能环保支出(*hb*)取代财政民生支出(*msh*)。将模型(3)扩展为模型(4),并选取适当的方法对其进行估计。各个变量的基本特征如表3所示。

$$structure_{i,t} = \alpha_i + \beta_0 + \beta_1 structure_{i,t-1} + \beta_2 lnjy_{i,t} + \beta_3 lnjl_{i,t} + \beta_4 lnwt_{i,t} + \beta_5 lnshb_{i,t} + \beta_6 lnhb_{i,t} + \beta_7 lnmsh_{i,t} + \beta_8 lnzb_{i,t} + \beta_9 edu_{i,t} + \beta_{10} lnlabour_{i,t} + \beta_{11} open_{i,t} + \beta_{12} taxratio_{i,t} + \beta_{13} lnpergdp_{i,t} + \sum_{j=2007}^{2012} \gamma_j year_j + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

表3 变量的描述性统计

变量名	变量定义	最小值	最大值	均值	标准差
<i>tratio</i>	第三产业增加值占GDP比重	0.286	0.765	0.404	0.086
<i>tsratio</i>	第三产业增加值与第二产业增加值之比	0.500	3.370	0.910	0.487
<i>lnpergdp</i>	地区人均GDP	8.841	11.166	9.967	0.497

(二) 实证结果及分析

分别以第三产业增加值占GDP比重(*tratio*)和第三产业增加值与第二产业增加值之比(*tsratio*)作为产业结构调整的程度指标,运用一步系统GMM估计财政民生支出对产业结构调整的影响,实证结果如表4和表5所示^①。

表4 系统GMM估计结果

自变量	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>L. tratio</i>	1.024(0.037) ***	0.895(0.031) ***	1.005(0.024) ***	0.893(0.026) ***
<i>lnmsh</i>	0.001(0.006)	-0.020(0.013)		
<i>lnjy</i>			0.011(0.011)	0.010(0.016)
<i>lnjl</i>			-0.007(0.010)	0.008(0.010)
<i>lnwt</i>			0.007(0.008)	-0.006(0.007)
<i>lnshb</i>			-0.004(0.005)	-0.014(0.006) **
<i>lnhb</i>			-0.006(0.005)	0.001(0.003)
<i>lnnmsh</i>		0.015(0.012)		0.012(0.009)
<i>lnzb</i>		-0.017(0.007) **		-0.015(0.006) **
<i>edu</i>		0.055(0.030) *		0.047(0.029)
<i>lnlabour</i>		0.018(0.006) ***		0.004(0.007)
<i>open</i>		0.002(0.006)		-0.002(0.005)
<i>taxratio</i>		0.142(0.101)		0.162(0.063) **
<i>lnpergdp</i>		0.013(0.009)		0.009(0.007)
常数项	-0.008(0.038)	-0.063(0.072)	-0.001(0.019)	-0.048(0.062)
年度虚拟变量	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>F</i> 值	223.15 ***	630.9 ***	484.28 ***	2122.44 ***
<i>AR</i> (1)	0.000	0.000	0.000	0.000
<i>AR</i> (2)	0.331	0.268	0.291	0.290
<i>Hansen test</i>	0.534	1.000	1.000	1.000
观察值	155	155	155	155

^①为了检验估计结果的稳健性,分别对模型(3)和模型(4)进行OLS估计和固定效应估计,结果发现,在加入各个控制变量时,每种情况下因变量一阶滞后的系数均介于OLS估计量和固定效应估计量之间。基于篇幅限制,本文没有报告回归结果,有兴趣的读者可向作者索取。

表5 系统 GMM 估计结果

自变量	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>L. tsratio</i>	1.064(0.020) ***	0.956(0.016) ***	1.064(0.023) ***	0.962(0.020) ***
<i>lnmsh</i>	0.019(0.022)	-0.008(0.062)		
<i>lnjy</i>			0.020(0.048)	0.048(0.054)
<i>lnyl</i>			-0.011(0.049)	0.049(0.049)
<i>lnwt</i>			0.013(0.040)	-0.021(0.026)
<i>lnshb</i>			0.009(0.032)	-0.038(0.029)
<i>lnhb</i>			-0.003(0.027)	0.016(0.012)
<i>lnnmsh</i>				-0.021(0.043)
<i>lnzb</i>		-0.068(0.026) **		-0.058(0.025) **
<i>edu</i>		0.293(0.153) *		0.286(0.154) *
<i>lnlabour</i>		0.083(0.032) **		0.022(0.031)
<i>open</i>		-0.021(0.039)		-0.026(0.039)
<i>taxratio</i>		0.873(0.459) *		0.746(0.326) **
<i>lnpergdp</i>		0.066(0.036) *		0.042(0.028)
常数项	-0.147(0.153)	-0.496(0.331)		-0.311(0.288)
年度虚拟变量	Yes	Yes	Yes	Yes
F 值	820.19 ***	1894.91 ***	567.27 ***	6696.09 ***
AR(1)	0.001	0.001	0.001	0.001
AR(2)	0.528	0.495	0.522	0.505
Hansen test	0.550	1.000	1.000	1.000
观察值	155	155	155	155

回归结果显示,AR(2)的P值均大于0.1,不能拒绝模型残差不存在二阶自相关的原假设,Hansen检验结果也不能拒绝工具变量有效的原假设。不难看出,无论是以 *tratio* 还是以 *tsratio* 作为产业结构调整的程度指标,得到的实证结果基本一致,即财政民生支出对产业结构调整的影响在统计上并不显著。从财政民生支出的构成来看,教育支出、医疗卫生支出、文化体育支出以及节能环保支出对产业结构调整的影响均不显著,而社会保障和就业支出甚至在一定程度上阻碍了产业结构调整。另外,从动态的角度看,一个经济体的产业结构变迁应该包括产业结构合理化和产业结构高级化两个维度。本文还借鉴于春晖等(2011)的做法^[30],通过计算泰尔指数度量了产业结构的合理化程度,并以泰尔指数为因变量,实证检验了财政民生支出对产业结构合理化的效应,结果发现,财政民生支出对提高产业结构的合理化程度同样没有发挥出显著作用。

理解上述实证结果同样需要厘清财政民生支出对产业结构调整的影响机理(见图1)。

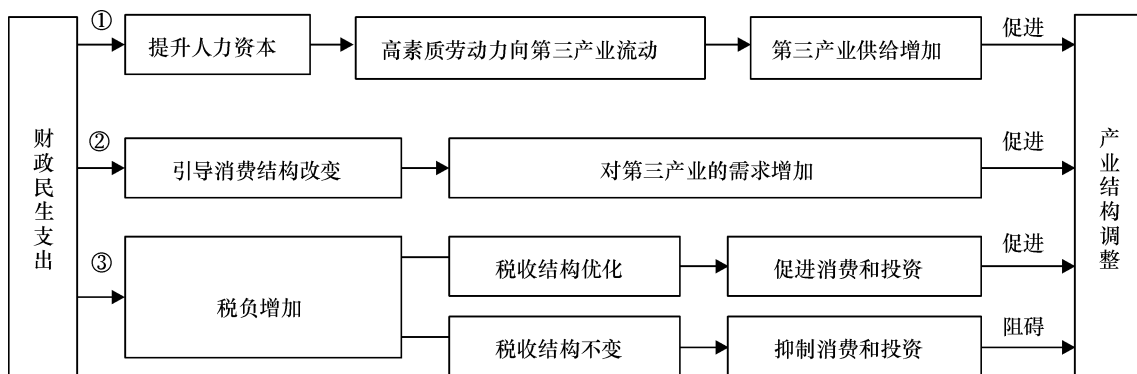


图1 财政民生支出对产业结构调整的影响机理示意图

由图1可看出,从理论上分析,财政民生支出对产业结构调整的作用机制是多元的,其对产业结构的最终影响取决于财政民生支出是否有助于同时增加社会对第三产业(尤其是新兴服务业)的供给和需求。但财政民生支出促进产业结构调整是一个循序渐进的过程,而且这一过程会受到诸多因素的制约。在作用机制①中,财政民生支出能否促进产业结构调整主要取决于财政民生支出对人力资本的影响程度及高素质劳动力在行业间的自由流动程度。在各项财政民生支出中,教育支出从长期来看可以促进教育发展,而且教育是提升人力资本最重要的途径,但其效果显现存在一定的时滞;医疗卫生支出的增加虽然有助于改善居民享受的医疗卫生水平,但医疗卫生服务的主要功能在于让人恢复和保持原来的健康状况,其对提高人体健康程度的效果相对有限;文化体育与传媒以及节能环保的支出对提升人力资本的即期作用同样不明显。不仅如此,由于我国劳动力市场尚不完善,劳动力在行业间的自由流动存在许多障碍,这会在一定程度上限制较高素质的劳动力向第三产业转移,进而不利于产业结构的转型升级。在作用机制②中,财政民生支出在理论上可以通过增强居民消费能力、降低居民为享受公共服务支付的价格、改善居民消费预期以及完善居民消费环境等途径提高居民服务性消费的比重,进而增加对第三产业(尤其是新兴服务业)发展的需求;但从现实来看,我国社会保障水平总体依然偏低,财政民生支出在强化居民消费能力、降低居民消费价格和改善居民消费预期方面的效果十分有限,制约了居民消费结构的升级进程,从而不利于从需求层面推动产业结构转型升级。在作用机制③中,由于税收“取之于民,用之于民”,财政民生支出与税负往往如影相随,按照凯恩斯主义学派的观点,税负增加往往会抑制私人消费和投资,但财政民生支出的增加如何通过改变税负影响产业结构不仅仅取决于其对税负总量的影响,还取决于税负总量增加的同时是否伴随着税收结构的优化和税收负担的合理再分配;后者可以通过引导资源的合理流动、提高资源配置效率和优化社会收入分配格局从而推动产业结构转型升级。由于本文在实证分析过程中已将税收负担作为控制变量,因此财政民生支出通过改变税负影响产业结构调整的作用机制可不予考虑。

在各个控制变量中 $pratio$ 和 $tsratio$ 的一阶滞后项的系数值较大,而且在统计上高度显著,表明一个地区的产业结构调整具有很强的路径依赖。6岁及以上人口中高中和大专及以上学历人口所占比重(edu)的系数值在统计上也显著为正,表明人力资本存量对推动产业结构调整发挥着重要作用。全社会固定资产投资(zb)对产业结构调整的影响在统计上显著为负,这与我国固定资产投资主要集中在第二产业有关。税收负担($taxratio$)的系数在统计上显著为正,这与储德银和建克成(2014)^[11]的实证结果一致,表明税负高低对于产业结构调整无可厚非,关键在于在税负提升的同时能否通过税制结构优化和税收优惠政策的调整引导资源合理流动,提高资源配置效率,进而推动产业结构转型升级。

五、结论与政策含义

在中国经济新常态下,宏观经济调控的目标取向更加多元化。如何实现稳增长、调结构和惠民生的目标兼容和良性循环是经济新常态下不容回避的重大战略问题。财政民生支出作为政府惠民生的重要载体,其在实现惠民生的同时,可否兼顾稳增长和调结构的目标需求?本文以GDP增长率作为经济增长的度量指标,以第三产业增加值占GDP比重、第三产业增加值与第二产业增加值之比作为产业结构调整的程度指标,通过构造动态面板数据模型,基于我国2007年~2012年31个省(市)面板数据进行实证研究,发现财政民生支出对稳定经济增长和推动产业结构转型升级并未表现出积极影响,而且个别类型的财政民生支出甚至对稳增长和调结构表现出显著的负向影响。这表明,以往的财政民生支出未能实现惠民生与稳增长和调结构的兼容,财政民生支出对经济社会发展的综合效应尚未显现出来。

本文的实证结果为更加全面深入地把握财政民生支出绩效提供了新的证据,同时具有以下政策含义:

首先,财政民生支出的主要功能在于惠民生,其对促进当期经济增长和产业转型升级的效果并不

明显,因此,在对地方政府的政绩考核中必须统筹兼顾稳增长、调结构和惠民生三大目标取向,如果过度重视稳增长和调结构,很有可能导致地方政府对其财政支出结构进行策略性调整。比如,由于固定资产投资对经济增长的效应立竿见影,为了追求短期经济绩效,地方政府可能倾向于将财政支出更多地投入该领域,从而弱化其对基本民生领域(如教育、医疗卫生、社会保障等)的投入激励。

其次,尽管财政民生支出对当期的经济增长和产业结构调整没有表现出显著影响,但不能由此简单否定财政民生支出对稳增长和调结构的功效。因为从理论上分析,财政民生支出理应能够对经济增长和产业结构调整存在积极效应,问题的症结在于以下两个方面:一是财政民生支出促进经济增长和产业结构调整的作用机制不够畅通,较为低下的配置和使用效率影响了其对稳增长和调结构的效应^①;二是财政民生支出对经济增长和产业结构调整的效应存在一定的时滞。以财政教育支出为例,尽管本文的实证结果显示,该项支出对当期第三产业增加值占GDP比重及第三产业增加值与第二产业增加值之比两个指标均未表现出显著影响,但6岁及以上人口中高中和大专及以上学历人口所占比重对上述两个指标的影响却比较显著,这就意味着受教育水平是推动产业结构调整的重要因素,而财政教育支出对于提高人们文化程度的重要性不言而喻,只不过是一个需要不断积累和沉淀的过程。

再次,财政民生支出在稳增长和调结构方面尚未发挥出应有的积极作用不能成为各级政府削减对民生领域投入力度的理由。因为以人为本是科学发展观的核心,让发展成果惠及大众是经济社会发展的终极目标,稳增长和调结构终究还是为了更好地惠民生。惠民生与稳增长和调结构在短期内看似存在一定的冲突,但从长远来看,不断增进民生水平可为稳增长和调结构提供持久动力。因此,在经济新常态下,财政民生支出的强度不能降低,但必须更加注重提升财政民生支出的配置和使用效率,使其在更好地惠民生的同时,能够兼顾稳增长和调结构的现实需要,进而使得各级政府尤其是地方政府在面对多元化的发展目标时拥有充足的激励增加财政民生支出。

参考文献

- [1] BARRO R J. Economic growth in a crossection of countries[J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 1991, 106(2): 407-443.
- [2] ASCHAUER D. Is government spending productive? [J]. *Journal of Monetary Economics*, 1989, 23: 177-200.
- [3] WILLIAM EASTERLY, SERGIO REBELO. Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation[J]. *Journal of Monetary Economics*, 1993, 32(3): 417-458.
- [4] CONSTANTINOS ALEXIOU. Government spending and economic growth: econometric evidence from the South Eastern Europe[J]. *Journal of Economic and Social Research*, 2009, 11(1): 1-16.
- [5] SHANTAYANAN DEVARAJAN, VINAYA SWAROOP, HENG-FU ZOU. The composition of public expenditure and economic growth[J]. *Journal of Monetary Economics*, 1996, 37(2): 313-344.
- [6] MOHSEN MEHRARA, HAMID ABRISHAMI, MOSTAFA BOROUJLI, et al. Government expenditure and economic growth in Iran[J]. *International Letters of Social and Humanistic Sciences*, 2013, 11: 76-83.
- [7] VIJAY L N GANGAL, MRS HONEY GUPTA. Public expenditure and economic growth: a case study of India[J]. *Global Journal of Management and Business Studies*, 2013, 3(2): 191-196.
- [8] 郭小东, 刘长生, 简玉峰. 政府支出规模、要素积累与产业结构效应[J]. *南方经济*, 2009(3): 51-61.
- [9] 郭晔, 赖章福. 政策调控下的区域产业结构调整[J]. *中国工业经济*, 2011(4): 74-83.
- [10] 储德银, 建克成. 财政政策与产业结构调整[J]. *经济学家*, 2014(2): 80-91.
- [11] 张同斌, 高铁梅. 财税政策激励、高新技术产业发展与产业结构调整[J]. *经济研究*, 2012(5): 58-70.
- [12] 王保滔, 张婷, 杨一文. 财政政策的产业结构优化效应分析[J]. *生产力研究*, 2014(5): 29-32.
- [13] 贾俊雪, 郭庆旺, 宁静. 传统文化信念、社会保障与经济增长[J]. *世界经济*, 2011(8): 3-8.
- [14] 董万好, 刘兰娟. 财政科教支出对就业及产业结构调整的影响——基于CGE模型分析[J]. *上海经济研究*, 2012(2): 41-52.
- [15] 陈立泰, 余春玲, 王鹏. 产业转移背景下的财政支出与服务业发展——基于28个省市面板数据的经验分析[J]. *经济经纬*, 2012

^①作者曾于2013年暑期针对广东省不同经济发达程度地区1745个城镇居民进行了财政民生支出的相关调查,计算了受访城镇居民对财政民生支出的满意度,结果发现,城镇居民对各项财政民生性支出的满意度总体较低,其中对教育支出、医疗卫生支出、社会保障支出和文化体育支出的满意度得分分别为58、56、58和60(满分为100)(李普亮,2014)^[31]。

(5): 22-26.

- [16]郭晔 赖章福. 货币政策与财政政策的区域产业结构调整效应比较[J]. 经济学家 2010(5): 67-74.
- [17]赵天奕. 民生财政与经济增长: 1978-2010年——基于非线性STR模型的实证分析[J]. 经济研究参考 2012(58): 10-17.
- [18]杨志安 郭矜 闫婷. 中国财政民生支出最优规模的实证分析[J]. 经济与管理研究 2013(12): 30-34.
- [19]邵全权. 保险业结构、区域差异与经济增长[J]. 经济学季刊 2012(2): 635-673.
- [20]严成樑. 社会资本、创新与长期经济增长[J]. 经济研究 2012(11): 48-60.
- [21]SACHS J, WARNER A. Natural resource abundance and economic growth[R]. NBER Working Paper No. 5938, 1995.
- [22]中国社会科学院财贸所课题组. 财政与民生[N]. 光明日报 2008-2-26(02).
- [23]贾康 梁季 张立承. “民生财政”论析[J]. 中共中央党校学报 2011(2): 5-13.
- [24]安体富. 民生财政: 我国财政支出结构调整的历史性转折[J]. 地方财政研究 2008(5): 4-8.
- [25]易行健, 刘胜云 杨碧云. 民生性财政支出对我国居民消费率的影响——基于1996-2009年省际面板数据的实证检验[J]. 上海财经大学学报 2013(2): 56-61.
- [26]李晓嘉. 财政民生支出对农村居民消费的影响研究[J]. 重庆大学学报: 社会科学版 2014(5): 41-46.
- [27]BLUNDEL R, BOND S. Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models[J]. Journal of Econometrics 1998 87(1): 115-143.
- [28]ROODMAN D. How to do xtabond2: an introduction to “difference” and “system” GMM in stata[R]. Center for Global Development working paper No. 103, 2006.
- [29]吴敬琏. 中国增长模式抉择[M]. 增订版. 上海: 上海远东出版社 2008.
- [30]干春晖 郑若谷 余典范. 中国产业结构变迁对经济增长和波动的影响[J]. 经济研究 2011(5): 4-16.
- [31]李普亮. 财政民生性支出与城镇居民消费满意度研究[J]. 广东财经大学学报 2014(4): 14-25.

(责任编辑: 汤菲)

Does Financial Expenditure on People's Livelihood Help to Stabilize Growth and Adjust Structure

LI Pu-liang

(Department of Economics and Management, Huizhou University, Huizhou 516007, China)

Abstract: It is an important direction of macro control to plan stabilizing growth, adjusting structure and benefiting people's livelihood as a whole. As an important carrier of benefiting people's livelihood, the effect of financial expenditure on people's livelihood on stabilizing growth and adjusting structure is worthy of attention. Based on the panel data of thirty-one provinces of China from 2007 to 2012, this empirical study finds that financial expenditure on people's livelihood does not show a positive effect on current economic growth and the adjustment of industrial structure, and some kind of specific financial expenditure on people's livelihood even shows a significantly negative effect, which indicates that it is hard for financial expenditure on people's livelihood to realize the compatibility of benefiting people's livelihood, stabilizing growth and adjusting structure. Therefore, under the new normal economic condition, the government must take measures to improve the allocation and usage efficiency of financial expenditure on people's livelihood, make it meet the realistic need of benefiting people's livelihood, stabilizing growth and adjusting structure, and ensure that each level of government has enough encouragement to increase financial expenditure on people's livelihood when faced with diversified development objectives.

Keywords: macro control; fiscal policy; financial expenditure on people's livelihood; stabilize growth; adjust structure; benefit people's livelihood