

第六章 财政支出

第一节 财政支出概述

第二节 财政支出规模及其衡量

第三节 财政支出的途径



作为政府经济活动的主要方面之一，财政支出既是一种满足社会公共需要的资源配置活动，也是政府重要的宏观经济调节手段。



第一节 财政支出概述

- 一、财政支出的含义
- 二、财政支出的分类



一、财政支出的含义

1、财政支出的概念

- * **财政支出**（也称政府支出或公共支出），是以国家为主体，以财政的事权为依据进行的一种财政资金（财政收入）（再）分配活动。或是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。
- * 财政支出和财政收入相互联系、相互制约，共同构成财政分配的完整体系。
- * 财政支出是财政分配活动的第二阶段，直接体现政府活动的范围及政府的政策取向。

2、财政支出的重要性

财政支出是国家从宏观上调控国民经济的重要杠杆

财政支出是保证国家机器正常运行和国家在政治上的巩固和安全的重要工具

财政支出是以实现社会的基本经济规律为目标的



3、财政支出的范围

财政支出的数额和范围反映着政府介入经济生活的**规模和深度**，在市场经济条件下，财政支出范围就是要确定哪些事物应该由财政来承担，哪些事物应该由私人资本来承担。现代公共财政学认为，**财政支出的范围应限定在市场不能解决的问题**，包括以下方面：

1) 弥补市场缺陷或市场失灵领域的支出 **重点**

包括：

- (1) 国家执行其管理职能所需的经费，如行政管理和国防等；
- (2) 满足社会公益事业方面的需要所必须的经费，如公共教育、公共医疗等；
- (3) 满足社会对公共设施的需要所必须的经费，基础设施等。
- (4) 为社会保障提供的经费，如养老保险、医疗保险等。

2) 纠正市场偏差的支出

- (1) 调节总量平衡和结构优化的支出；
- (2) 调节地区之间、产业之间和个人之间利益关系的支出；
- (3) 实现效率和公平兼顾的支出。



二、财政支出的分类

按支出功能分类（即按政府主要职能活动分类）

按支出经济分类（即按支出的经济性质和具体用途分类）

按政府级次分类

按产出效益分类



(一) 按支出功能分类

重点

按政府支出功能

一般公共服务支出

社会保险基金支出

外交支出

医疗卫生支出

国防支出

环境保护支出

公共安全支出

城乡社区事务支出

教育支出

农林水事务支出

科学技术支出

交通运输支出

文化体育与传媒支出

工业商业金融等事务支出

社会保障和就业支出

转移性支出

(二) 按支出经济分类

按经济类型分类

工资福利支出

债务利息支出

商品和服务支出

债务还本支出

对个人和家庭的补助

基本建设支出

对企事业单位的补贴

其他资本性支出

转移性支出

贷款转贷及产权参股支出

赠与

其他支出

按经济性质分类

按
经
济
性
质
分
类

购买性支出

转移性支出

重点

1、购买性支出

重点

购买性支出的含义：

购买性支出：政府遵循**有偿**原则，**在市场上购买商品和劳务的支出**，用于满足政府活动的需要。通过购买性支出，政府获得了相应商品和劳务的所有权，政府只有购买了这些商品和劳务，才能产生出公众需要的公共物品和劳务，它是政府对人力和物质等经济资源的消耗，所以也称为**消耗性支出**。

购买性支出的类型：

购买性支出包括两部分

消费性支出： 购买政府进行日常**政务活动**所需的商品和劳务支出，如政府各部门的行政经费支出以及用于教育、卫生、医疗、环保等事业的事业费支出等。

投资性支出： 指对政府各部门及公共事业的投资拨款，即用于购买进行**国家投资**所需的商品和劳务的支出，如政府各部门的投资拨款、农业、基础产业、住宅建设投资等。

消费性支出与投资性支出的区别

虽然这些支出的目的和用途有所不同，但有一个共同特点，即遵循**等价交换**的原则，政府一手付出了资金，另一手相应获得了商品和劳务。两者的区别在于支出项目发生后是否**形成固定资产**。

两者在购买性支出所占的比重，与政府的职能范围密切相关，一般来说，发达国家政府的职能侧重于提供公共产品和服务，因此政府投资性支出比重相对较小。而发展中国家处于经济起飞阶段，且各项公共设施基础较差，因此，政府投资支出比重一般较高。

购买性支出的特点：

(1)政府通过购买性支出直接获得了等价性的商品和劳务，并应用这些商品和劳务来实现国家的职能。这样，政府就直接消耗了人力和物资等经济资源，所以在这种性质的支出中，国家如其他经济主体一样，在从事等价交换活动，体现出的是政府的市场性再分配活动。

(2)购买性支出，政府获得了相应的商品和劳务，相应减少了经济中企业和个人所支配的商品和劳务，它体现了政府对经济资源的占用，反映了政府在资源配置过程中的活动的作用，它体现的是财政的资源配置职能。

案例：2008年金融危机与4万亿投资

- ◆ **2008年**，在次贷危机发生后，我国以最快的速度拿出**4万亿**的经济刺激计划，提振市场信心，拉动经济增长。
- ◆ 资金的投入带来了成效，**2009年**实现了保八的目标，向世界交了一份最好的答卷。如果从这个意义上说，可以说中国已经走出了金融危机的阴影。

2008年9月，国际金融危机全面爆发后，中国经济增速快速回落，出口出现负增长，大批农民工返乡，经济面临硬着陆的风险。为了应对这种危局，中国政府于2008年11月推出了进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的十项措施。初步匡算，实施这十大措施，到2010年底约需投资4万亿元。随着时间的推移，中国政府不断完善和充实应对国际金融危机的政策措施，逐步形成应对国际金融危机的一揽子计划。此后，一些媒体和经济界人士仍将其简单地解读为“四万亿计划”。

2008年11月和12月，全国进出口总值开始表现为负增长。11月全国进出口总值同比下降9%，其中：出口下降2.2%；进口下降17.9%。12月全国进出口总值同比下降11.1%，其中：出口下降2.8%；进口下降21.3%。可以看出，9月份发生的金融风暴，到11月份开始对我国的对外贸易产生了实质性影响。

虽然在这一期间第一产业的发展形势相当好，2008年以来保持了逐季上升的局面，2008年四季度的增长率甚至达到了7.2%，但由于第一产业在GDP中所占的比重较低，对整体经济增长的作用有限。三季度，第二产业增长率回落到了9.0%，在本轮经济周期中首次落到10%以下，而到了四季度，不但第二产业增长继续下滑，达到了6.1%的低点，第三产业的增长率也开始明显回落，下降到7.4%。这说明全球金融风暴对我国经济增长的冲击是相当严重的。



四万亿投资措施

2008年11月5日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，研究部署进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的措施。会议确定了当前进一步扩大内需、促进经济增长的十项措施。

一是加快建设保障性安居工程。加大对廉租住房建设支持力度，加快棚户区改造，实施游牧民定居工程，扩大农村危房改造试点。

二是加快农村基础设施建设。加大农村沼气、饮水安全工程和农村公路建设力度，完善农村电网，加快南水北调等重大水利工程建设 and 病险水库除险加固，加强大型灌区节水改造。加大扶贫开发力度。

四万亿投资措施

三是加快铁路、公路和机场等重大基础设施建设。重点建设一批客运专线、煤运通道项目和西部干线铁路，完善高速公路网，安排中西部干线机场和支线机场建设，加快城市电网改造。

四是加快医疗卫生、文化教育事业发展。加强基层医疗卫生服务体系建设，加快中西部农村初中校舍改造，推进中西部地区特殊教育学校和乡镇综合文化站建设。

五是加强生态环境建设。加快城镇污水、垃圾处理设施建设和重点流域水污染防治，加强重点防护林和天然林资源保护工程建设，支持重点节能减排工程建设。

六是加快自主创新和结构调整。支持高技术产业化建设和产业技术进步，支持服务业发展。

七是加快地震灾区灾后重建各项工作。

八是提高城乡居民收入。提高明年粮食最低收购价格，提高农资综合直补、良种补贴、农机具补贴等标准，增加农民收入。提高低收入群体等社保对象待遇水平，增加城市和农村低保补助，继续提高企业退休人员基本养老金水平和优抚对象生活补助标准。

九是在全国所有地区、所有行业全面实施增值税转型改革，鼓励企业技术改造，减轻企业负担1200亿元。

十是加大金融对经济增长的支持力度。取消对商业银行的信贷规模限制，合理扩大信贷规模，加大对重点工程、“三农”、中小企业和技术改造、兼并重组的信贷支持，有针对性地培育和巩固消费信贷增长点。

初步匡算，实施上述工程建设，到2010年底约需投资4万亿元。为加快建设进度，会议决定，2008年四季度先增加安排中央投资1000亿元，2009年灾后重建基金提前安排200亿元，带动地方和社会投资，总规模达到4000亿元。

重点投向	资金测算
廉租住房、棚户区改造等保障性住房	约4000亿元
农村水电路气房等民生工程和基础设施	约3700亿元
铁路、公路、机场、水利等重大基础设施建设和城市电网改造	约15000亿元
医疗卫生、教育、文化等社会事业发展	约1500亿元
节能减排和生态工程	约2100亿元
自主创新和结构调整	约3700亿元
灾后恢复重建	约10000亿元



2009年5月21日，发改委有关负责人解释了4万亿元新增投资的资金来源情况。在4万亿元投资中，新增中央投资共11800亿元，占总投资规模的29.5%，主要来自中央预算内投资、中央政府性基金、中央财政其他公共投资，以及中央财政灾后恢复重建基金；其他投资28200亿元，占总投资规模的70.5%，主要来自地方财政预算、中央财政代发地方政府债券、政策性贷款、企业（公司）债券和中期票据、银行贷款和吸引民间投资等。

实施效果

- 一是对拉动全社会投资和稳定经济发挥了重要作用。
- 二是为进一步加强“三农”和改善民生夯实了基础。
- 三是积极推进了经济结构战略性调整和发展方式转变。
- 四是重大基础设施建设稳步推进，汶川地震灾后恢复重建有力有序开展。

2、转移性支出

重点

转移性支出：是指政府单方面、无偿的支付给其他经济主体的财政资金，即政府按照一定的方式把一部分财政资金无偿转移给受益者（居民或非居民）的支出。体现了政府在公民之间再分配购买力的支出，政府不获得相应的直接的商品和劳务等经济利益补偿，相当于政府在私人部门之间的资源再分配。

为统筹推进疫情防控和经济社会发展，2020年以来中央出台了一系列稳投资政策：

1. 推进老基建

加强用地、用能、资金等政策配套，加快推进国家规划已明确的重大工程和基础设施建设；

2. 拓展新基建

加大公共卫生、应急物资保障领域投资，加快5G网络、数据中心等新型基础设施建设进度；



3. 发专项债

加大地方专项债发行力度，2020年1-2月份已下发新增地方政府专项债9498亿元，比去年同期增加6420亿元；

4. 降低成本

阶段性减免企业社保费用、提供优惠金融服务、加强信贷支持、降低融资成本等。

5. 优化流程

各地整合资源优化项目审批流程，强化协调力度，推出并集中开工一批重点项目。



	固定资产投资（亿）	增长率	民间固投（亿）	增长率	房地产开发投资（亿）	增长率
2019	551478*	5.4%	311159*	4.7%	132194	9.9%
2020	518907	2.9%	289264	1.0%	141443	7.0%
2021	544547	4.9%	307659	7.0%	147602	4.4%
2022	572138	5.1%	310145	0.9%	132895	-10.0%

排名	城市	国家	地铁里程（KM）	排名	城市	国家	地铁里程（KM）
1	上海	中国	825	16	东京	日本	326
2	北京	中国	783	17	马德里	西班牙	294
3	广州	中国	621	18	青岛	中国	293
4	深圳	中国	559	19	天津	中国	286
5	成都	中国	557	20	苏州	中国	254
6	杭州	中国	516	21	西安	中国	252
7	武汉	中国	509	22	香港	中国	241
8	重庆	中国	478	23	郑州	中国	233
9	莫斯科	俄罗斯	466	24	巴黎	法国	226
10	南京	中国	448	25	长沙	中国	209
11	纽约	美国	425	26	墨西哥城	墨西哥	201
12	伦敦	英国	405	27	宁波	中国	185
13	新德里	印度	391	28	合肥	中国	170
14	首尔	韩国	349	29	洛杉矶	美国	169
15	柏林	德国	332	30	昆明	中国	165



转移性支出的内容

社会保险和社会福利方面的支出，具体包括养老金、失业救济、抚恤和社会福利支出等。

财政补贴：包括物价补贴、企业亏损补贴等。

重点

转移性支出的特点：

（1）政府支出未获得等价性补偿，即政府付出资金，却无任何所得，这里不存在等价交换得问题，它所体现的是政府的非市场性分配活动。

(2) 通过转移性支出，政府没有获得相应的收益，只是把经济中一部分企业和个人的收益转移给另一部分企业和个人，所以它对资源在政府和企业、个人的配置不发生影响，只影响企业、个人之间收入再分配，因此它体现了政府在公平收入分配方面的作用。

案例：香格里拉森林生态效益补偿基金



案例：资金使用管理

2002年：建立森林生态效益补偿基金。

用于公益林的营造、抚育、保护和管理。中央财政补偿基金是其重要来源，平均为每年5元/亩。

香格里拉：2009年，5元/亩；2022年，44元/亩；

2022年，市农业农村局通过“一卡通”平台完成全市十一个乡镇26652户牧户禁牧补贴2114.85万元、草畜平衡奖励885.3万元发放工作，总计3000.15万元。

案例：政策实施效果

3.1 生态受保护，林农得实惠

截止2019年12月，全市林农户人均受益3608.7元，10576位管护员参与森林管护工作，人均受益14785.4元。

3.2 森林资源数量增加、质量提升

2019年香格里拉市,森林面积，森林覆盖率，森林蓄积比实施前大幅增加。

案例：政策实施效果

3.3 森林资源管理能力得到提升

补偿政策加大了生态环境保护资金的投入，使巡护人员得到增加，基础设施建设能力得以提升，林业防灾减灾能力得以大幅提升。

3.4 实现林业产业和农村经济的可持续发展

农村产业结构从传统农业生产方式向生态效益基金补偿转变，促进了香格里拉市农村社会经济的可持续发展。

3. 财政支出作用

购买性支出：政府主要执行的是**资源配置**职能，
直接影响生产和就业。

转移性支出：政府主要执行的是**收入分配**职能，
对生产和就业产生**间接**影响，

购买性支出与转移性支出在财政总支出中的比重，各个国家以及在不同时期有所不同。一般来说，在发展中国家，由于政府较多地直接参与经济活动，而财政收入较少，故购买性支出占总支出地比重较大；在经济发达国家，由于政府较少参与经济活动，财政职能侧重于收入分配的公平与经济的稳定增长，而且财政收入相对比较充裕，因而转移性支出占总支出的比重较大。

(三) 按政府级次分类



（三）按产生的效益分类

按产生的效益分类

经常性支出

资本性支出

经常性支出，是指维持公共部门正常运转或保障人们基本生活所必需的支出。主要包括人员经费、公用经费和社会保障支出。其特点是它的消耗会使社会直接受益或当期受益。理论上它的补偿方式应为税收。

资本性支出，是用于购买或生产使用年限在一年以上的耐久品所需的支出。其特点是它消耗的结果将形成一年以上的长期使用的固定资产。补偿方式是税收和国债。



第二节 财政支出规模及其衡量

重点

一、财政规模衡量指标

（一）绝对指标和相对指标

财政支出的绝对数（额）为财政支出规模，通常表现为财政支出的总量。

2022 年财政收支执行情况

2022 年
财政收支情况

2022 年全国财政收支情况

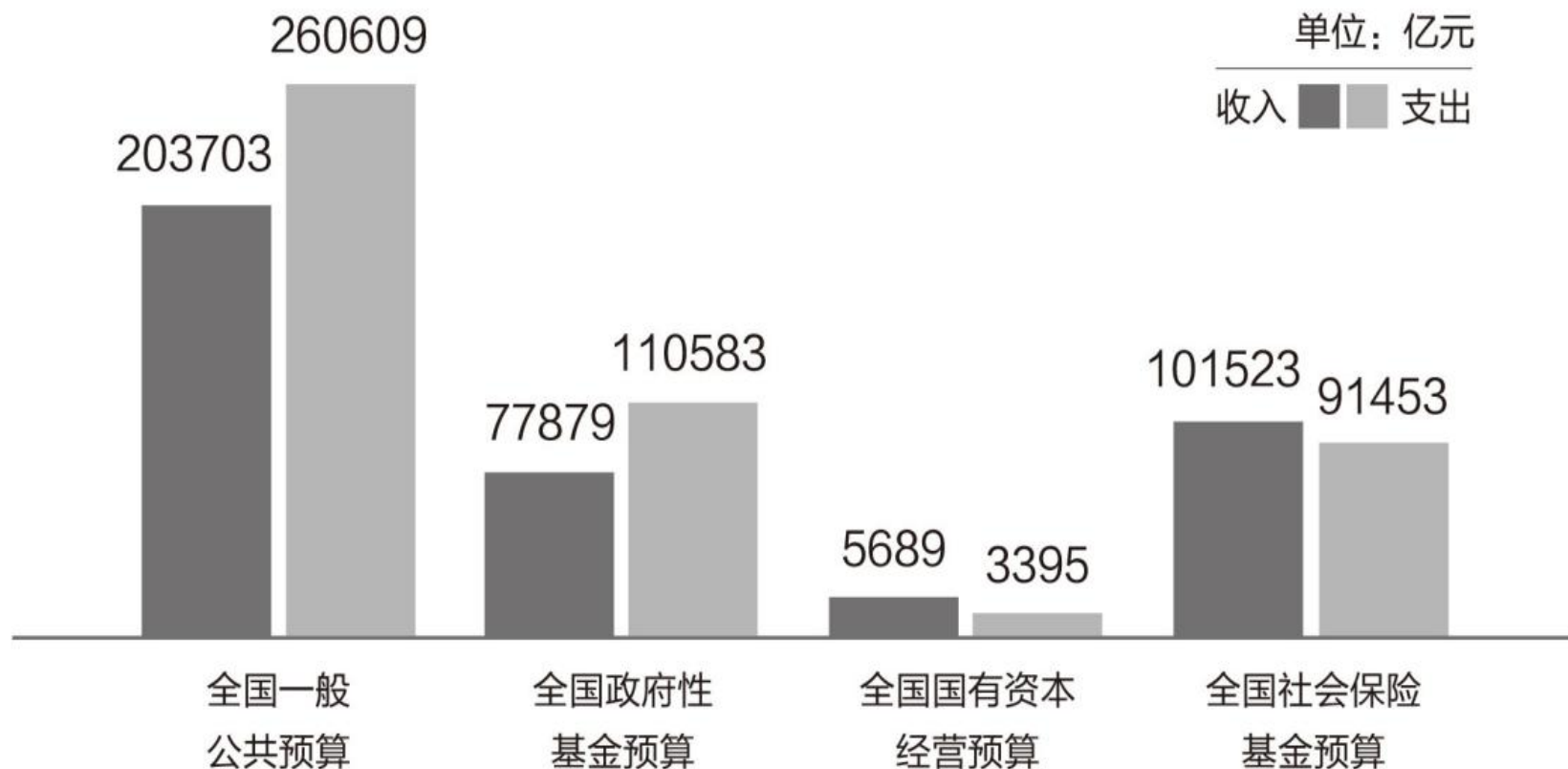
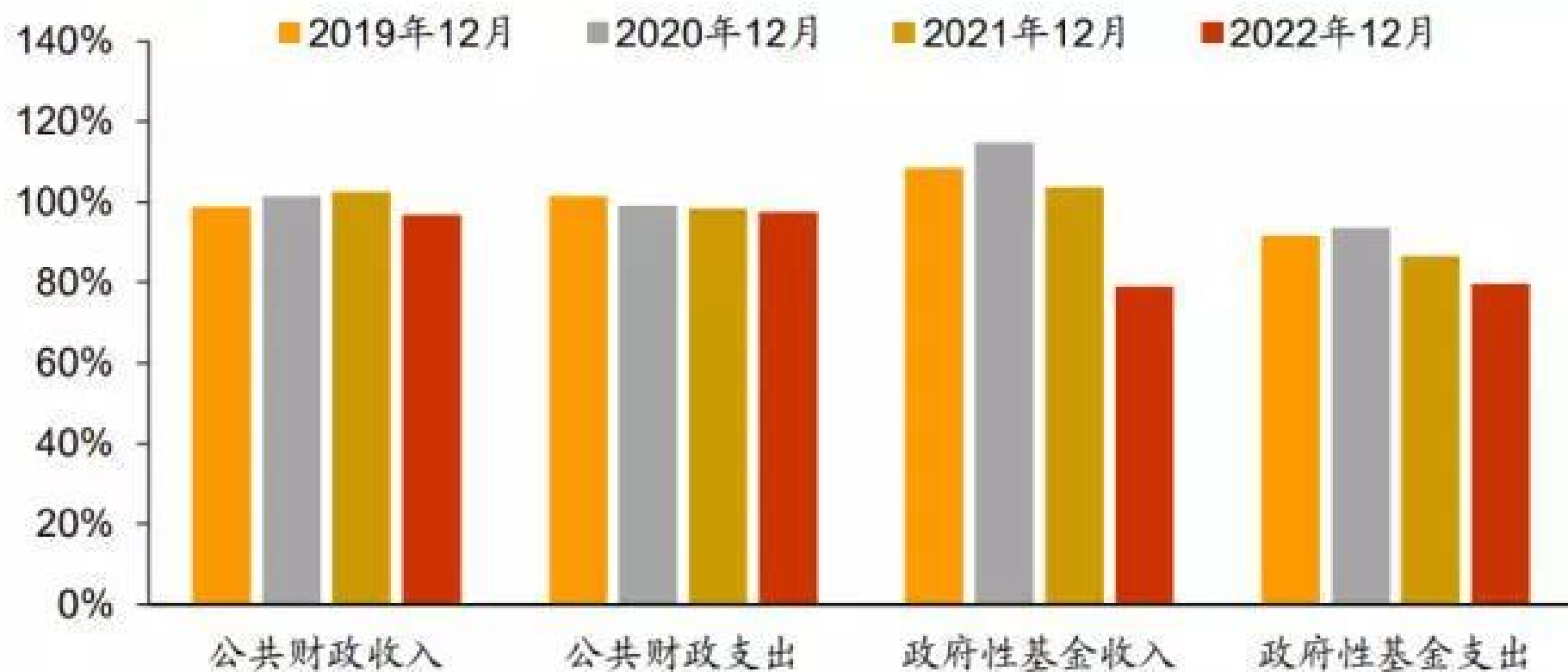


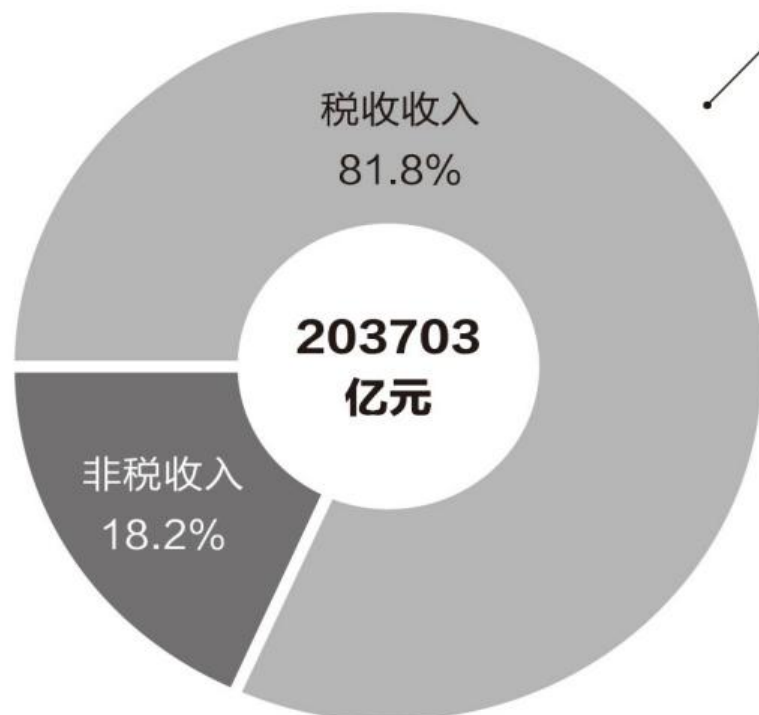
图 1：政府性基金收入完成预算比例不足 80%



资料来源：Wind，招商证券

招商宏观静思录

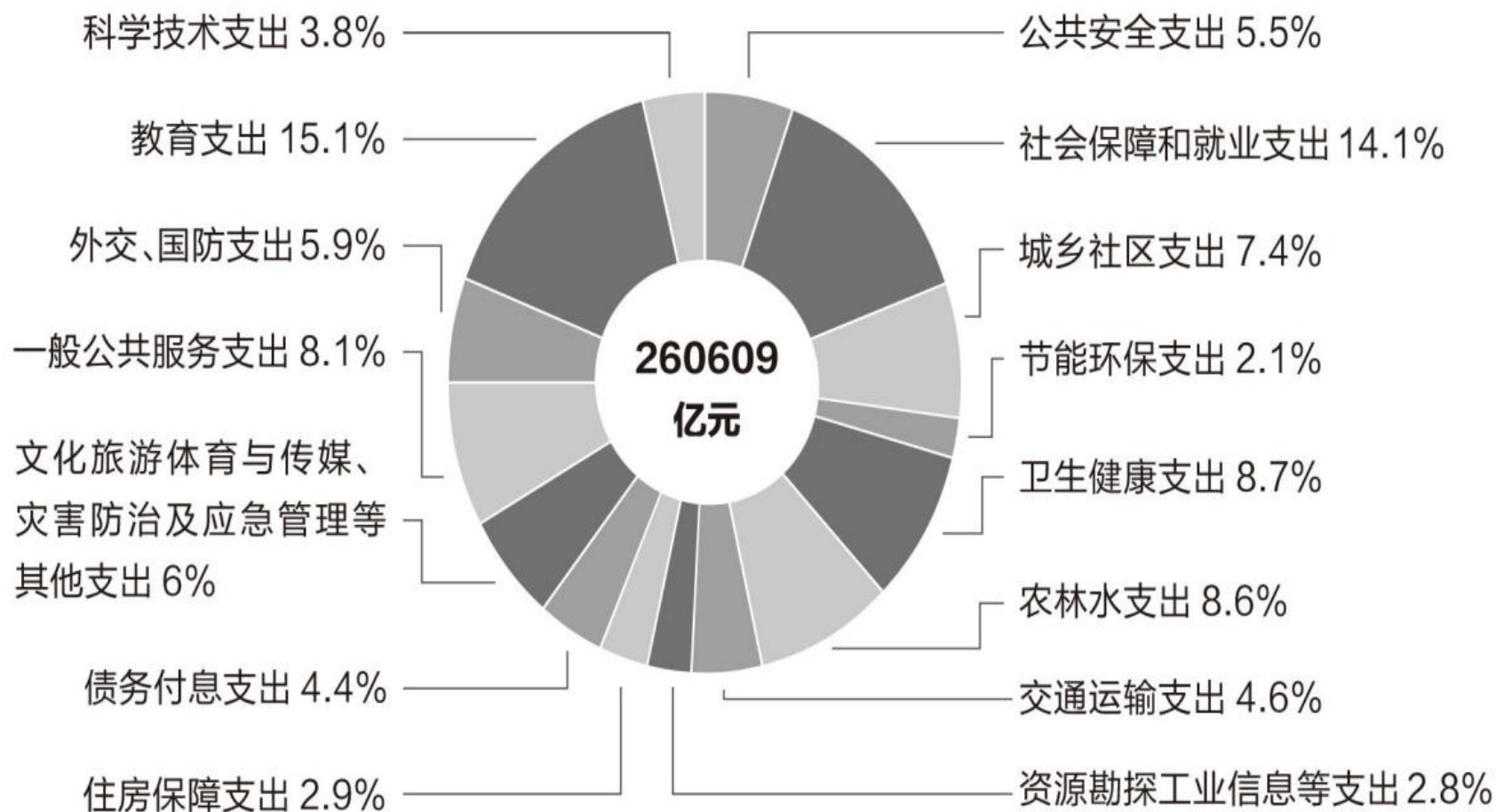
2022 年全国一般公共预算收入情况



国内增值税	48717
国内消费税	16699
进口货物增值税、消费税	19995
出口货物退增值税、消费税	-16258
企业所得税	43690
个人所得税	14923
资源税	3389
城市维护建设税	5075
房产税	3590
印花税	4390
城镇土地使用税	2226
土地增值税	6349
车船税	1072
船舶吨税	53
车辆购置税	2398
关税	2860
耕地占用税	1257
契税	5794
烟叶税	133
环境保护税	211

单位：亿元

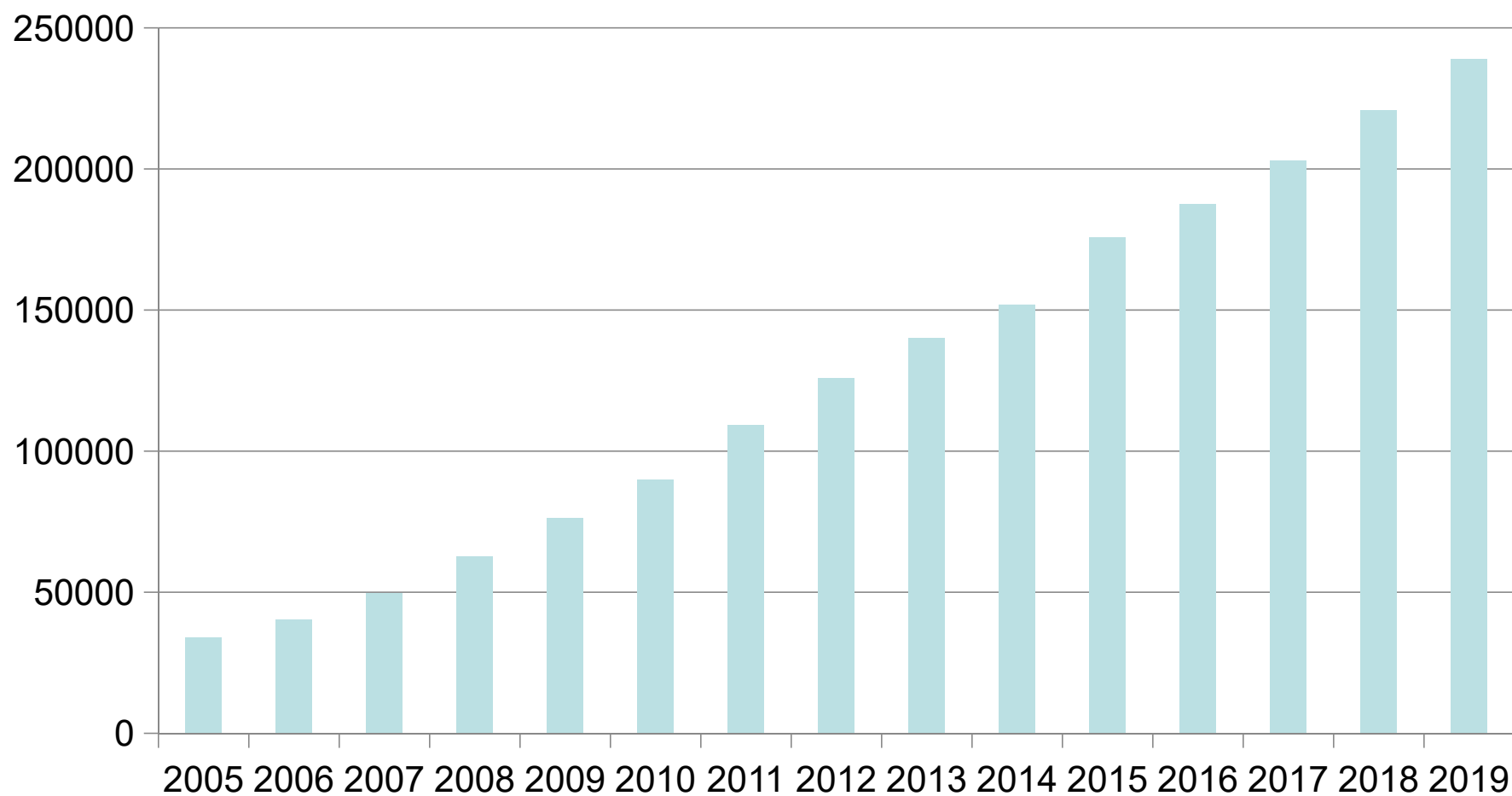
2022 年全国一般公共预算支出情况



2022年全国各省市财政支出状况

排序	地 区	2022年1-12月一般公共预算支出（元）	2021年/亿	同比增长
1	广东省	18509.9	18222.7	1.6%
2	江苏省	14903.2	14586.0	2.2%
3	山东省	12131.5	11709.1	3.6%
4	浙江省	12017.7	11016.9	9.1%
5	四川省	11914.7	11215.6	6.2%
6	河南省	10644.6	10419.9	2.2%
7	上海市	9393.2	8430.9	11.4%
8	河北省	9336.5	8854.5	5.4%
9	湖南省	9005.3	8364.8	7.7%
10	湖北省	8626.0	7937.3	8.7%
11	安徽省	8378.9	7591.1	10.3%
12	江西省	7288.3	6778.5	7.5%
13	北京市	7156.0	7207.2	-0.7%
14	陕西省	6766.3	6069.4	11.5%
15	云南省	6699.7	6634.4	0.9%
16	辽宁省	6253.0	5901.3	6.0%
17	广西区	5893.9	5810.2	1.4%
18	内蒙古区	5885.1	5240.1	12.3%
19	山西省	5872.6	5048.1	16.3%
20	贵州省	5849.2	5590.2	4.6%
21	新疆区	5726.1	5402.0	6.0%
22	福建省	5702.9	5012.9	13.8%
23	黑龙江省	5452.0	5104.5	6.8%
24	重庆市	4893.0	4835.0	1.2%
25	甘肃省	4263.5	4025.9	5.9%
26	吉林省	4044.0	3696.7	9.4%
27	天津市	2751.5	3150.3	-12.7%
28	西藏区	2593.8	2060.4	25.9%
29	海南省	2095.5	1982.8	5.7%
30	青海省	1975.1	1853.8	6.5%
31	宁夏区	1583.5	1428.3	10.9%

财政支出(亿元)



财政支出的相对数是指财政支出总量占**GDP**的比例。

财政支出增长率

$$\Delta G(\%) = \frac{\Delta G}{G_{n-1}} = \frac{G_n - G_{n-1}}{G_{n-1}}$$

财政支出弹性系数

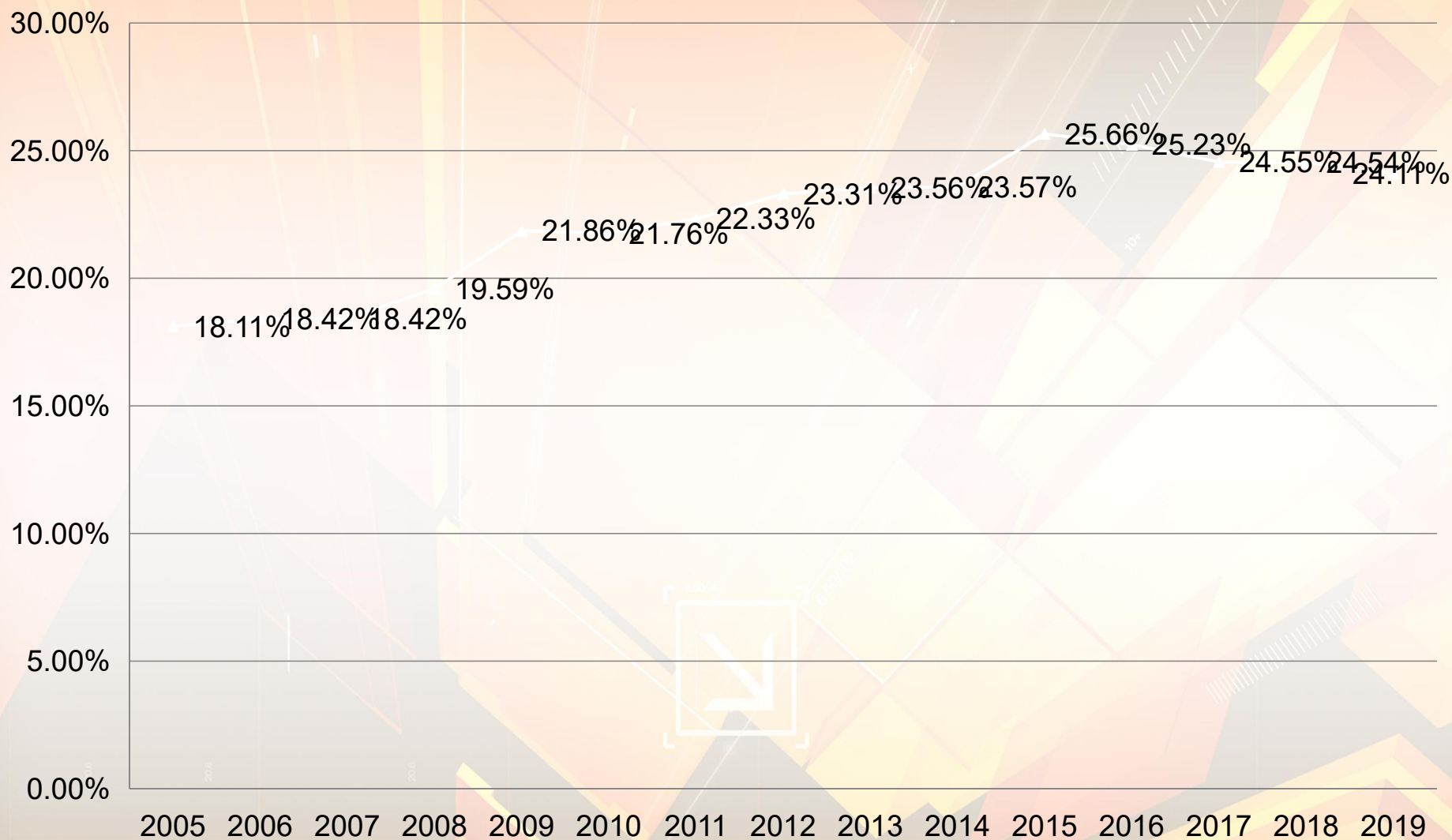
$$E_g = \frac{\Delta G(\%)}{\Delta GDP(\%)}$$

财政支出边际倾向

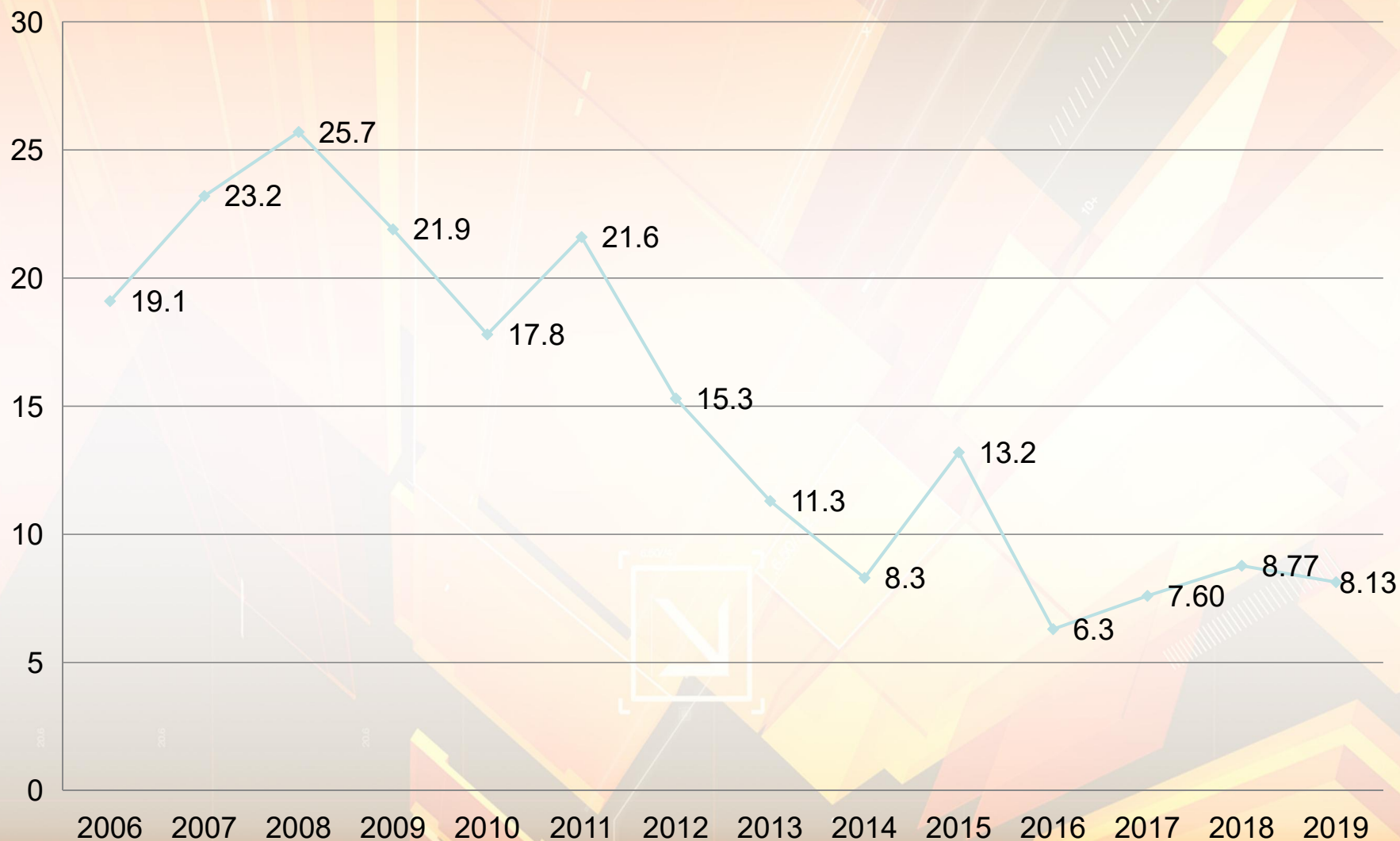
$$MGP = \frac{\Delta G}{\Delta GDP}$$

重点

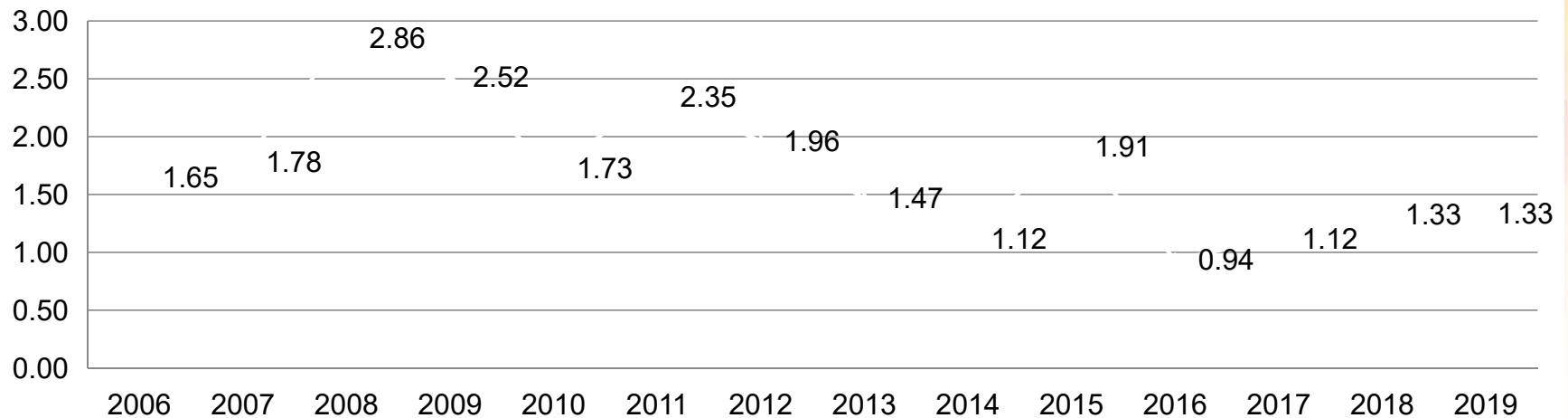
财政支出占GDP的比例



财政支出增长速度(%)



财政支出弹性系数



财政支出边际倾向%



二、财政支出增长趋势

（一）发达国家财政支出增长及其特点

20世纪50年代至80年代：财政支出占**GDP**的比重上升快，超过**20%**

20世纪80年代至今：财政支出的绝对额在增长，但在**GDP**的比重变化不大

财政支出的结构特点：用于社会福利性等方面的转移性开支增长得较快，而在国防、交通等购买性支出增长较慢。

(二) 发展中国家财政支出增长及其特点

财政支出规模增长迅速

财政支出的结构特点：用于社会福利性等方面的转移性开支增长得较慢，而在国防、交通等购买性支出增长较快。



三、中国财政支出增长及其特点

计划经济时期（**1980**年以前）

财政支出总额和财政支出占**GDP**的比重均是增加的趋势

经济改革时期（**1980**年以后）

财政支出总额不断上升；财政支出占**GDP**的比重**1996**年前是下降趋势，**1997**年开始是增加的趋势



我国全国、中央及地方财政支出情况表

	全国财政支出 (亿元)	中央财政支出 (亿元)	地方财政支出 (亿元)	中央财政支出比重 (%)	地方财政支出 比重(%)
2006	40422.73	9991.4	30431.33	24.7	75.3
2007	49781.35	11442.06	38339.29	23	77
2008	62592.66	13344.17	49248.49	21.3	78.7
2009	76299.93	15255.79	61044.14	20	80
2010	89874.16	15989.73	73884.43	17.8	82.2
2011	109247.79	16514.11	92733.68	15.1	84.9
2012	125952.97	18764.63	107188.34	14.90	85.10
2013	140212.1	20471.76	119740.34	14.60	85.40
2014	151785.56	22570.07	129215.49	14.87	85.13
2015	175877.77	25542.15	150335.62	14.52	85.48
2016	187755.21	27403.85	160351.36	14.60	85.40
2017	203085.49	29857.15	173228.34	14.70	85.30
2018	220906.07	32707.81	188198.26	14.81	85.19

我国全国财政支出基本情况表

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
国家财政支出(亿元)	49781.35	62592.66	76299.93	89874.16	109247.8	125953	140212.1	151785.6	175877.8	187755.2	203085.5	220906.1
国家财政一般公共服务支出(亿元)	8514.24	9795.92	9164.21	9337.16	10987.78	12700.46	13755.13	13267.5	13547.79	14790.5	16510.36	18606.61
一般公共服务支出占财政支出的比重	17.10%	15.65%	12.01%	10.39%	10.06%	10.08%	9.81%	8.74%	7.70%	7.88%	8.13%	8.42%
国家财政外交支出(亿元)	215.28	240.72	250.94	269.22	309.58	333.83	355.76	361.54	480.32	482	521.75	
外交支出占财政支出的比重	0.43%	0.38%	0.33%	0.30%	0.28%	0.27%	0.25%	0.24%	0.27%	0.26%	0.26%	



国家财政对外援助支出(亿元)	111.54	125.59	132.96	136.14	159.09							
对外援助支出占财政支出的比重	0.22%	0.20%	0.17%	0.15%	0.15%							
国家财政国防支出(亿元)	3554.91	4178.76	4951.1	5333.37	6027.91	6691.92	7410.62	8289.5	9087.84	9765.8	10432.37	11281.06
国防支出占财政支出的比重	7.14%	6.68%	6.49%	5.93%	5.52%	5.31%	5.29%	5.46%	5.17%	5.20%	5.14%	5.11%
国家财政公共安全支出(亿元)	3486.16	4059.76	4744.09	5517.7	6304.27	7111.6	7786.78	8357.23	9379.96	11031.98	12461.27	
公共安全支出占财政支出的比重	7.00%	6.49%	6.22%	6.14%	5.77%	5.65%	5.55%	5.51%	5.33%	5.88%	6.14%	



国家财政武装警察支出(亿元)	585.17	664.13	866.29	933.84	1082.02							
武装警察支出占财政支出的比重	1.18%	1.06%	1.14%	1.04%	0.99%							
国家财政教育支出(亿元)	7122.32	9010.21	10437.54	12550.02	16497.33	21242.1	22001.76	23041.7	26271.88	28072.8	30153.18	32222.35
教育支出占财政支出的比重	14.31%	14.39%	13.68%	13.96%	15.10%	16.87%	15.69%	15.18%	14.94%	14.95%	14.85%	14.59%
国家财政科学技术支出(亿元)	2135.7	2611	3276.8	4196.7	4797	4452.63	5084.3	5314.5	5862.57	6564	7266.98	8321.74
科技支出占财政支出的比重	4.29%	4.17%	4.29%	4.67%	4.39%	3.54%	3.63%	3.50%	3.33%	3.50%	3.58%	3.77%

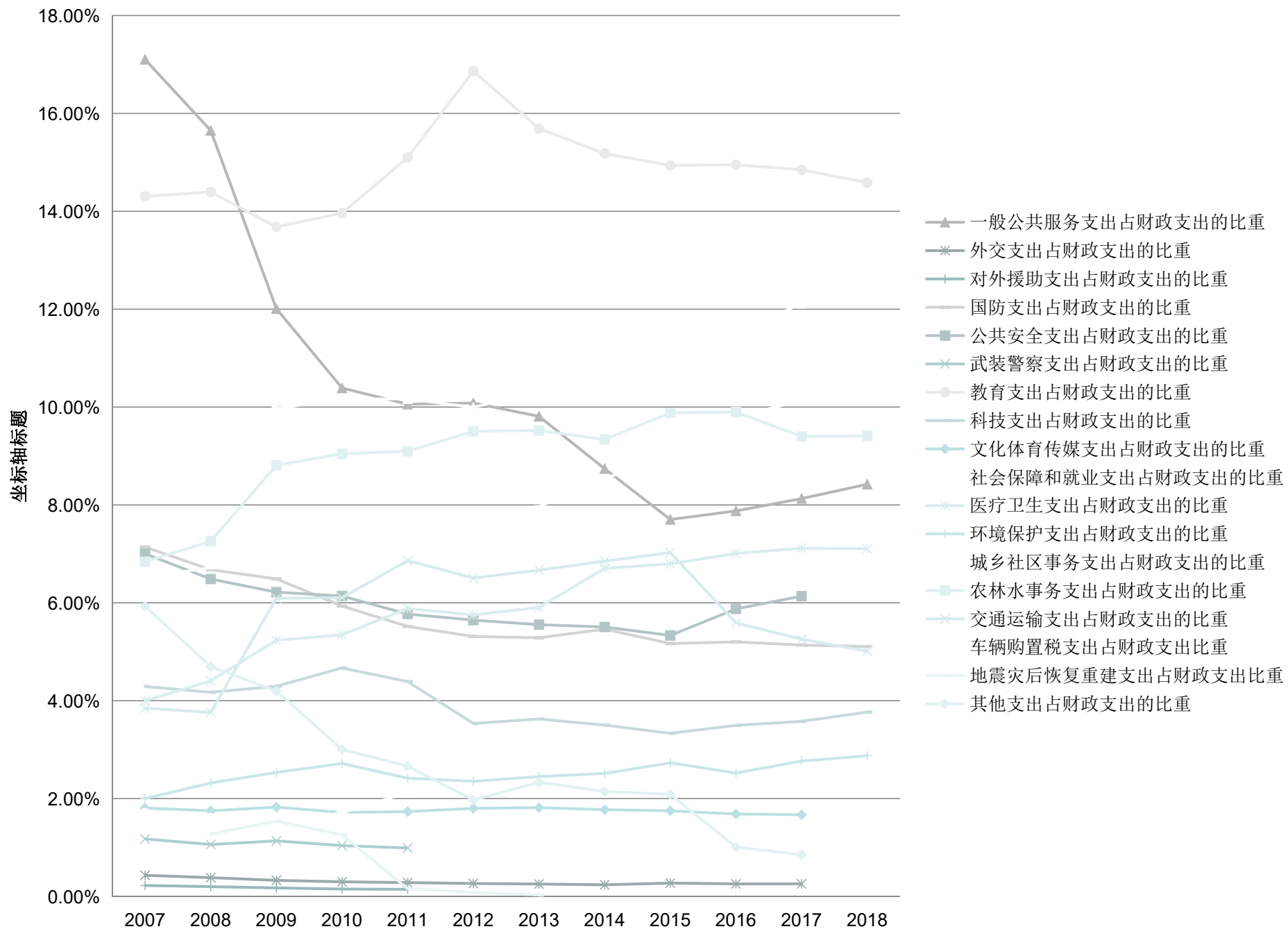


国家财政文化体育与传媒支出(亿元)	898.64	1095.74	1393.07	1542.71	1893.36	2268.35	2544.39	2691.48	3076.64	3163.08	3391.93	
文化体育传媒支出占财政支出的比重	1.81%	1.75%	1.83%	1.72%	1.73%	1.80%	1.81%	1.77%	1.75%	1.68%	1.67%	
国家财政社会保障和就业支出(亿元)	5447.16	6804.29	7606.68	9130.62	11109.41	12585.52	14490.54	15968.91	19018.69	21591.52	24611.68	27084.07
社会保障和就业支出占财政支出的比重	10.94%	10.87%	9.97%	10.16%	10.17%	9.99%	10.33%	10.52%	10.81%	11.50%	12.12%	12.26%
国家财政医疗卫生支出(亿元)	1989.96	2757.04	3994.19	4804.18	6429.51	7245.11	8279.91	10176.81	11953.18	13158.81	14450.63	15699.74
医疗卫生支出占财政支出的比重	4.00%	4.40%	5.23%	5.35%	5.89%	5.75%	5.91%	6.70%	6.80%	7.01%	7.12%	7.11%

国家财政环境保护支出(亿元)	995.82	1451.36	1934.04	2441.98	2640.98	2963.46	3435.15	3815.6	4802.89	4734.8	5617.33	6352.75
环境保护支出占财政支出的比重	2.00%	2.32%	2.53%	2.72%	2.42%	2.35%	2.45%	2.51%	2.73%	2.52%	2.77%	2.88%
国家财政城乡社区事务支出(亿元)	3244.69	4206.14	5107.66	5987.38	7620.55	9079.12	11165.57	12959.5	15886.36	18394.6	20585	22700.1
城乡社区事务支出占财政支出的比重	6.52%	6.72%	6.69%	6.66%	6.98%	7.21%	7.96%	8.54%	9.03%	9.80%	10.14%	10.28%
国家财政农林水事务支出(亿元)	3404.7	4544.01	6720.41	8129.58	9937.55	11973.88	13349.55	14173.8	17380.49	18587.4	19088.99	20786.03
农林水事务支出占财政支出的比重	6.84%	7.26%	8.81%	9.05%	9.10%	9.51%	9.52%	9.34%	9.88%	9.90%	9.40%	9.41%

国家财政 交通运输 支出(亿 元)	1915.38	2354	4647.59	5488.47	7497.8	8196.16	9348.82	10400.4	12356.27	10498.7	10673.98	11073.08
交通运输 支出占财 政支出的 比重	3.85%	3.76%	6.09%	6.11%	6.86%	6.51%	6.67%	6.85%	7.03%	5.59%	5.26%	5.01%
国家财政 车辆购置 税支出 (亿元)	849.13	1002.74	1085.08	1541.82	2314.6							
车辆购置 税支出占 财政支出 比重	1.71%	1.60%	1.42%	1.72%	2.12%							
国家财政 地震灾后 恢复重建 支出(亿 元)		798.34	1174.45	1132.54	174.45	103.81	42.79					
地震灾后 恢复重建 支出占财 政支出比 重		1.28%	1.54%	1.26%	0.16%	0.08%	0.03%					
国家财政 其他支出 (亿元)	2951.56	2940.79	3203.25	2700.38	2911.24	2482.38	3271.79	3254.53	3670.55	1899.33	1729.31	
其他支出 占财政支 出的比重	5.93%	4.70%	4.20%	3.00%	2.66%	1.97%	2.33%	2.14%	2.09%	1.01%	0.85%	

各种支出占财政支出的比重图



第三节 财政支出的途径

- 一、财政投资支出
- 二、社会消费支出
- 三、转移支出



一、财政投资支出

什么是投资？

投资，是经济主体(企业或个人)以获得**未来收益为目的**，预先垫付一定量的货币或实物，以经营某项事业的行为。

在任何国家，社会总投资总是由政府投资和非政府投资两部分组成。



重点

（一）财政投资支出的含义

财政投资即为政府投资，是指政府为了实现其职能，满足社会公共需要，将筹集起来的财政资金用于社会经济活动的行为和过程。

包括预算内投资和预算外投资

财政投资支出属于购买性支出的范畴

（二）财政投资的特点（与非政府部门投资比较）

1、投资目标不同

重点

政府投资不像私人投资那样，完全以盈利作为投资决策的出发点。**政府投资是为了弥补市场失灵**，所以在进行决策时不是把是否盈利和盈利高低作为前提。尽管政府投资也讲求效益，但根本出发点是**社会效益**。所以，**政府投资决策带有非营利性和非完全营利性**。

2、投资领域不同

政府投资的目的是为了弥补市场在资源配置方面的某些失灵。因此，政府投资的重点应放在为社会提供全社会所必须的**公共设施**、**福利设施**（如教育、卫生、文化、法律、环境）以及具有外部效应，投资大、见效慢、企业不愿承担，但又是经济发展所需的各种**基础设施**方面。**政府投资具有公共性和基础性的特点。**

2004年投资体制改革已经明确，政府投资逐渐从竞争性行业退出，这些年政府投资主要是基础设施和重大民生项目，在制造业、房地产基本没有投资。政府投资做的主要是补短板的行当，这些项目收益相对较低、期限比较长，民间投资进入比较困难，国家发改委张勇说“并不是不想让民间投资进，而是民间投资要追求平均利润率，不愿意做回报比较低项目。”

重点

3、投资的资金来源不同

非政府部门的投资资金来源于自有资金及各种社会筹资。投资规模有限。

政府投资一般可以根据投资项目所需资金额度的多少，通过国家预算拨款进行投资，必要时还可以通过发行国债等多种渠道筹资。投资规模大、资金雄厚，具有集中性的特点。

（三）财政投资支出的内容

财政投资支出的内容

基础设施投资支出

农业投资支出

国家物资储备支出

1、基础设施投资支出

世界银行的定义：基础设施是指永久性的成套工程建筑、设备、设施和它们所提供的为所有企业和居民生活共同需要的服务。

基础设施是指社会经济活动的公共设施，有广义和狭义之分。

狭义的基础设施主要包括交通、通信、水、电、气、废物处理、大坝、排灌渠道等。

广义的基础设施还包括向社会提供的科学、教育、文化、卫生、社会保障等产品或服务。

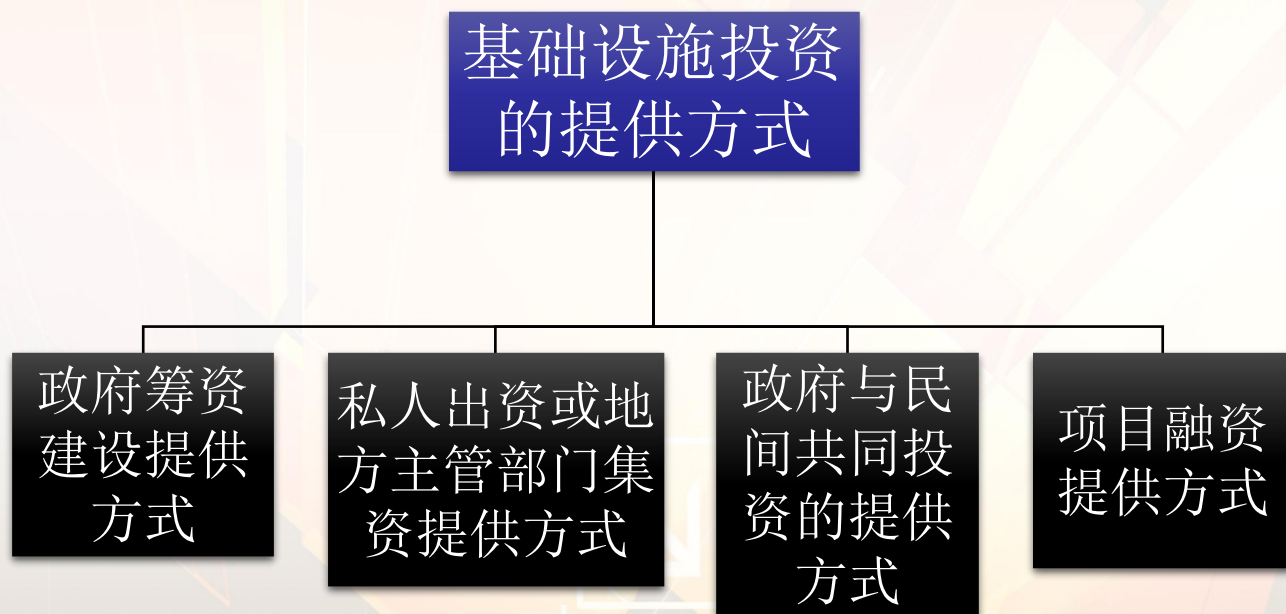


基础设施的特点

基础设施属于典型的资本密集型行业，**投资规模大、资金周转缓慢、建设周期长，具有服务对象的公共性、服务效益的社会性等**特点。



基础设施投资的提供方式



基础设施建设领域一般具有很强的公益性，并且投资规模大、建设周期长、盈利能力弱，因而主要以政府投资为主，社会资本参与程度较低，民间投资比重很低。统计数据表明，在基础设施建设投资中，民间投资的比重仅为23.7%，远远低于民间投资的整体比重。其中，铁路运输、水利管理等行业民间投资比重尤其低，分别为3.1%和12.3%。

图1：我国基础设施固定资产投资规模（万亿元）



图2：我国基建投资占固定资产投资、GDP比例测算

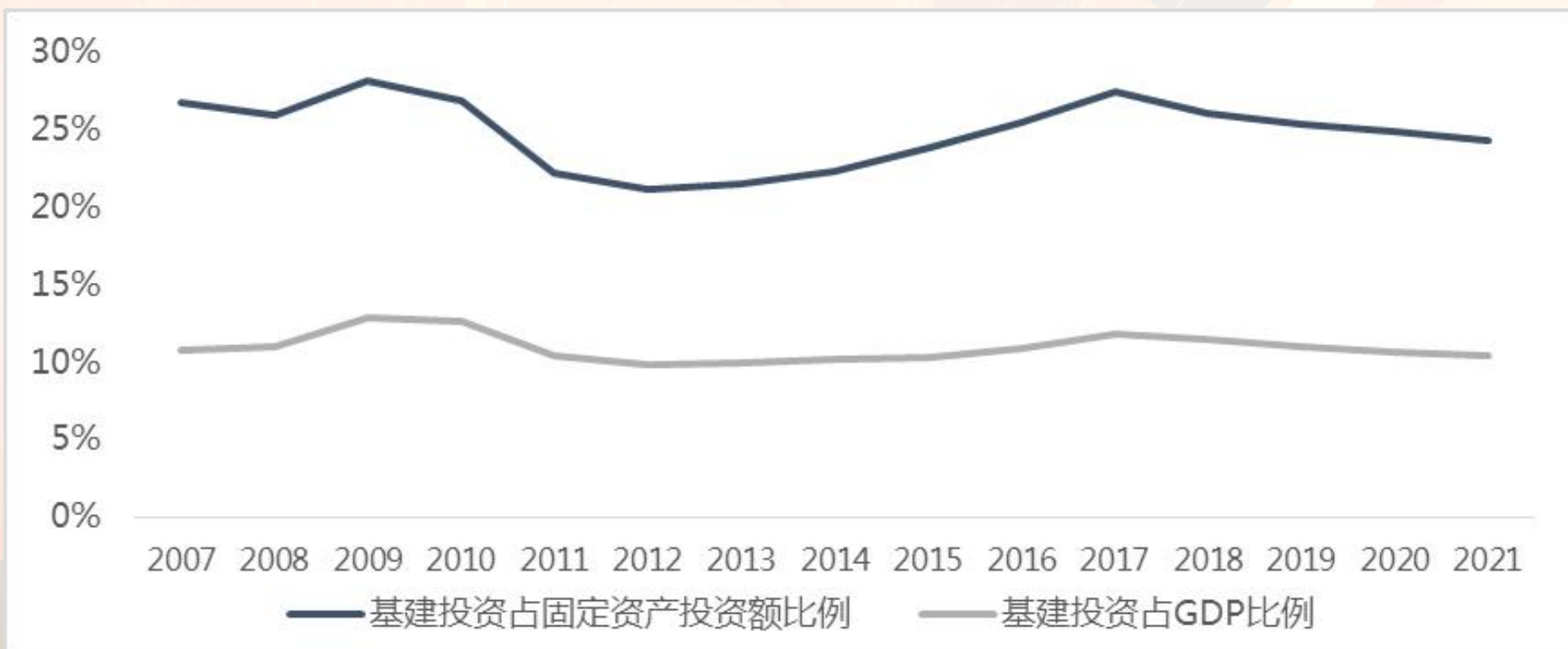
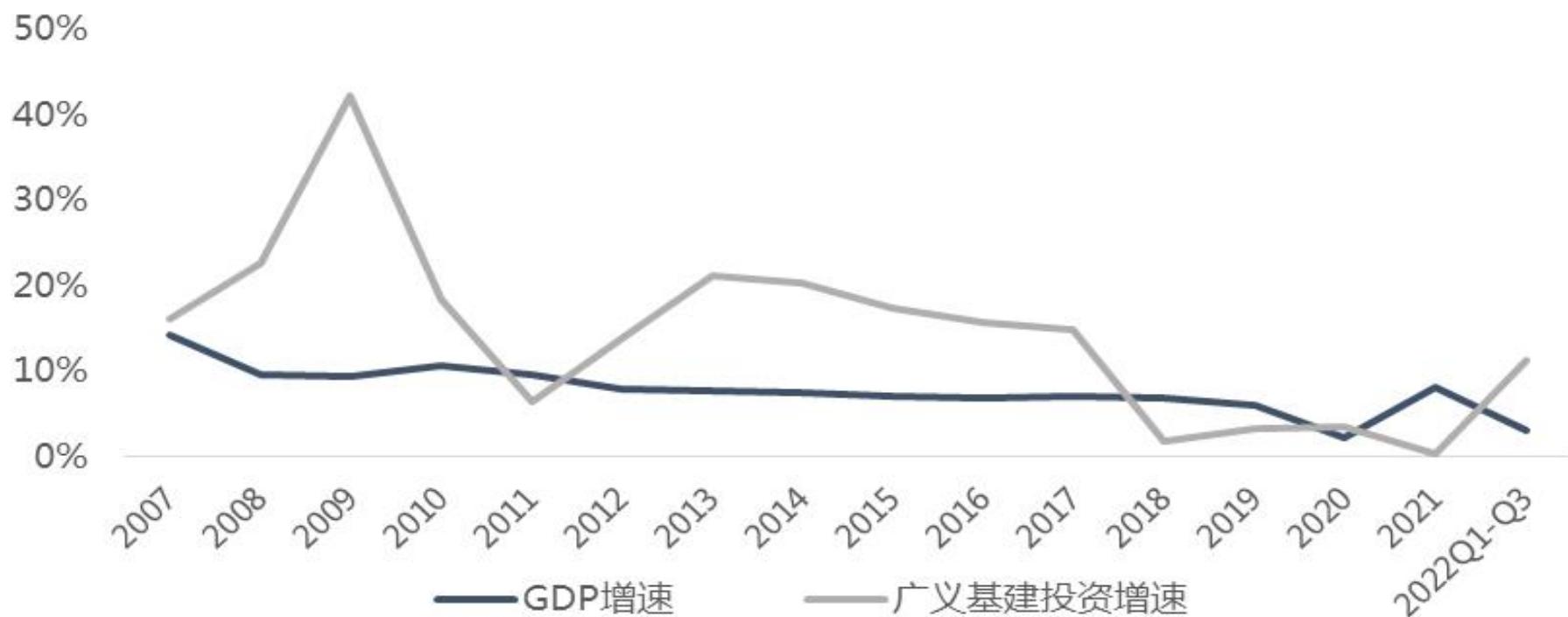
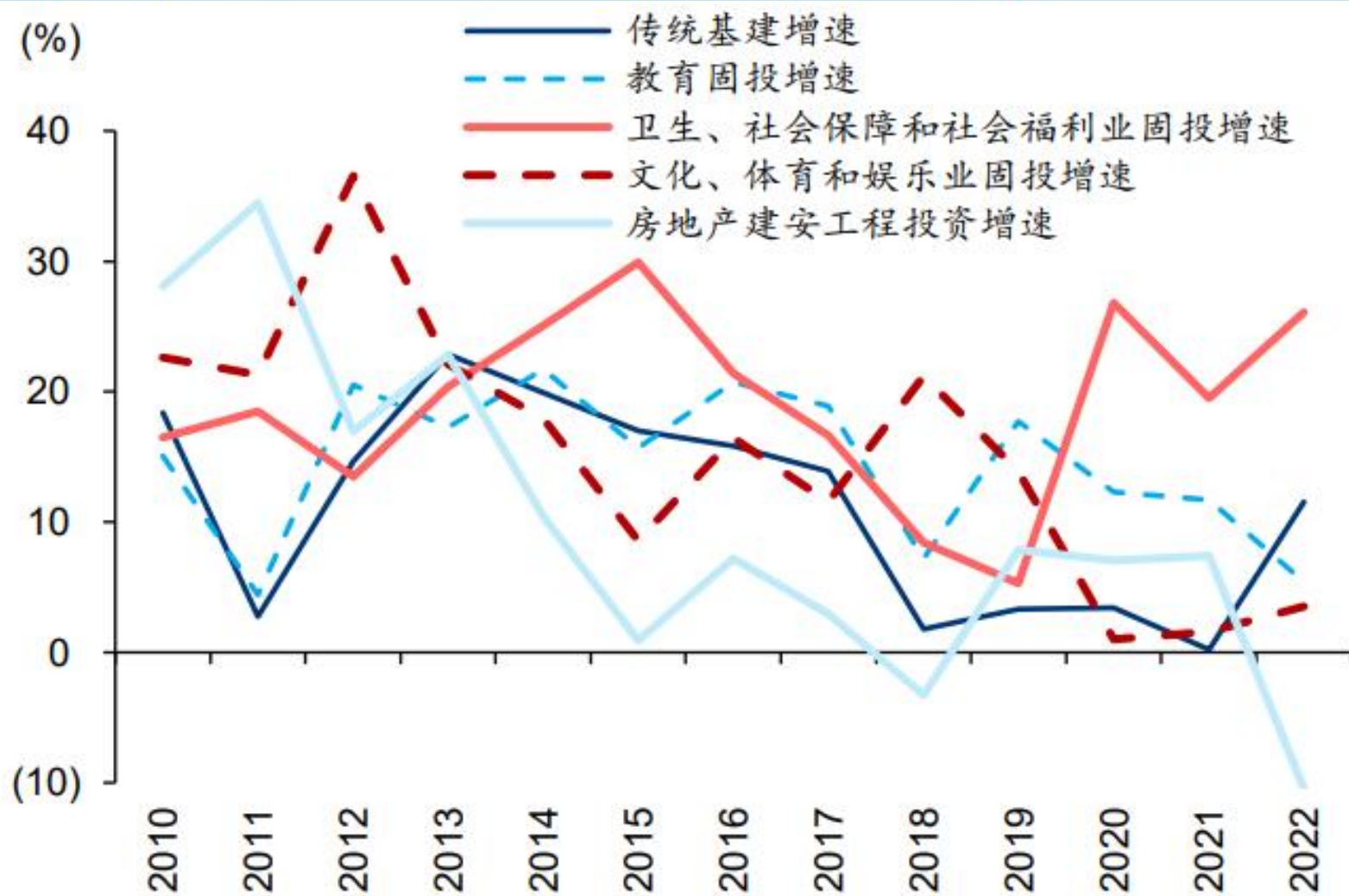


图3：我国经济增长速度与基建投资增速对比

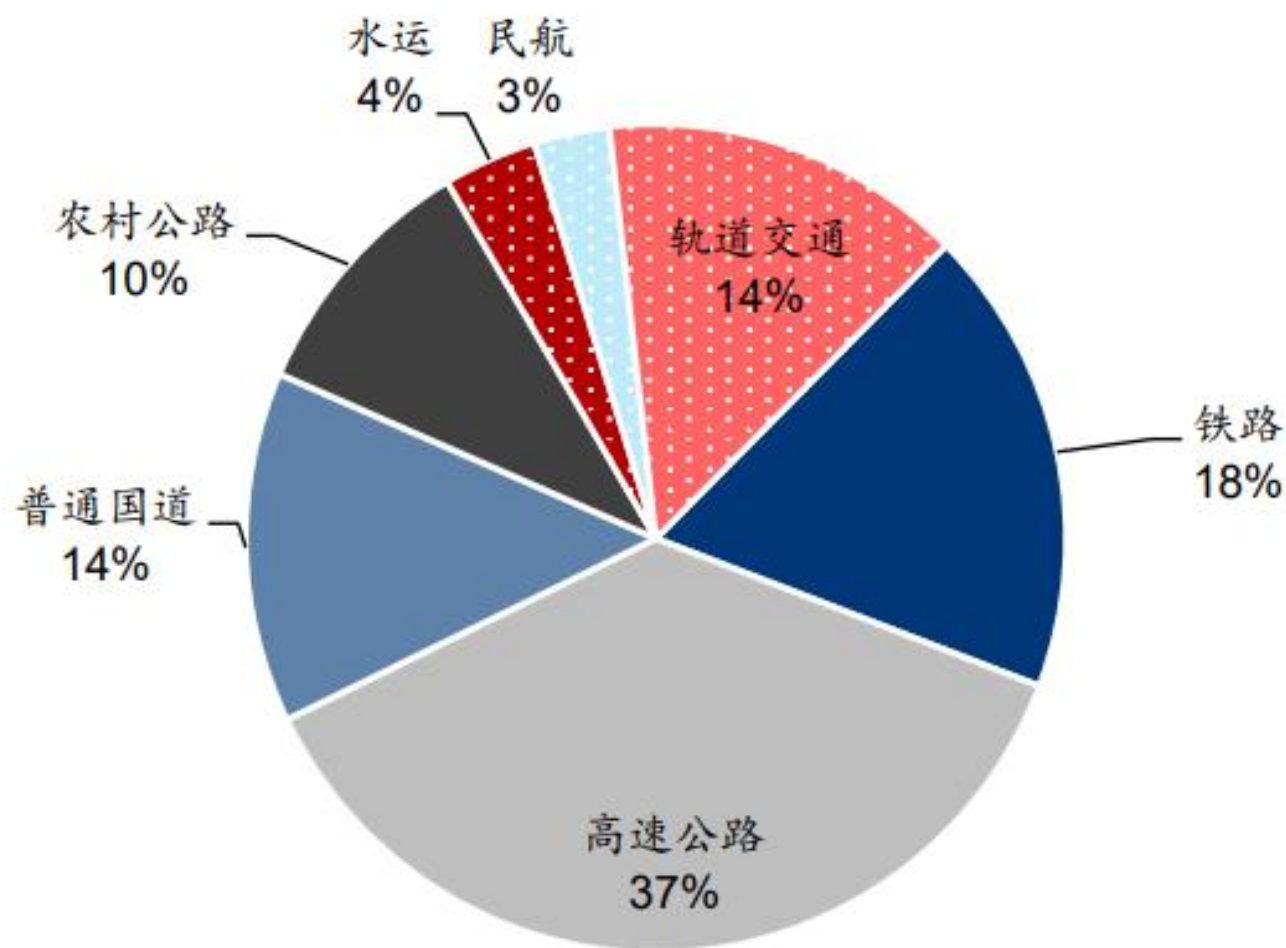


图表5： 2022 年传统基建、卫生社会保障投资托底 GDP



资料来源：Wind，华泰研究

图表7： 综合交通建设中公路投资占比最大，21 年约占 61%



资料来源：Wind，华泰研究

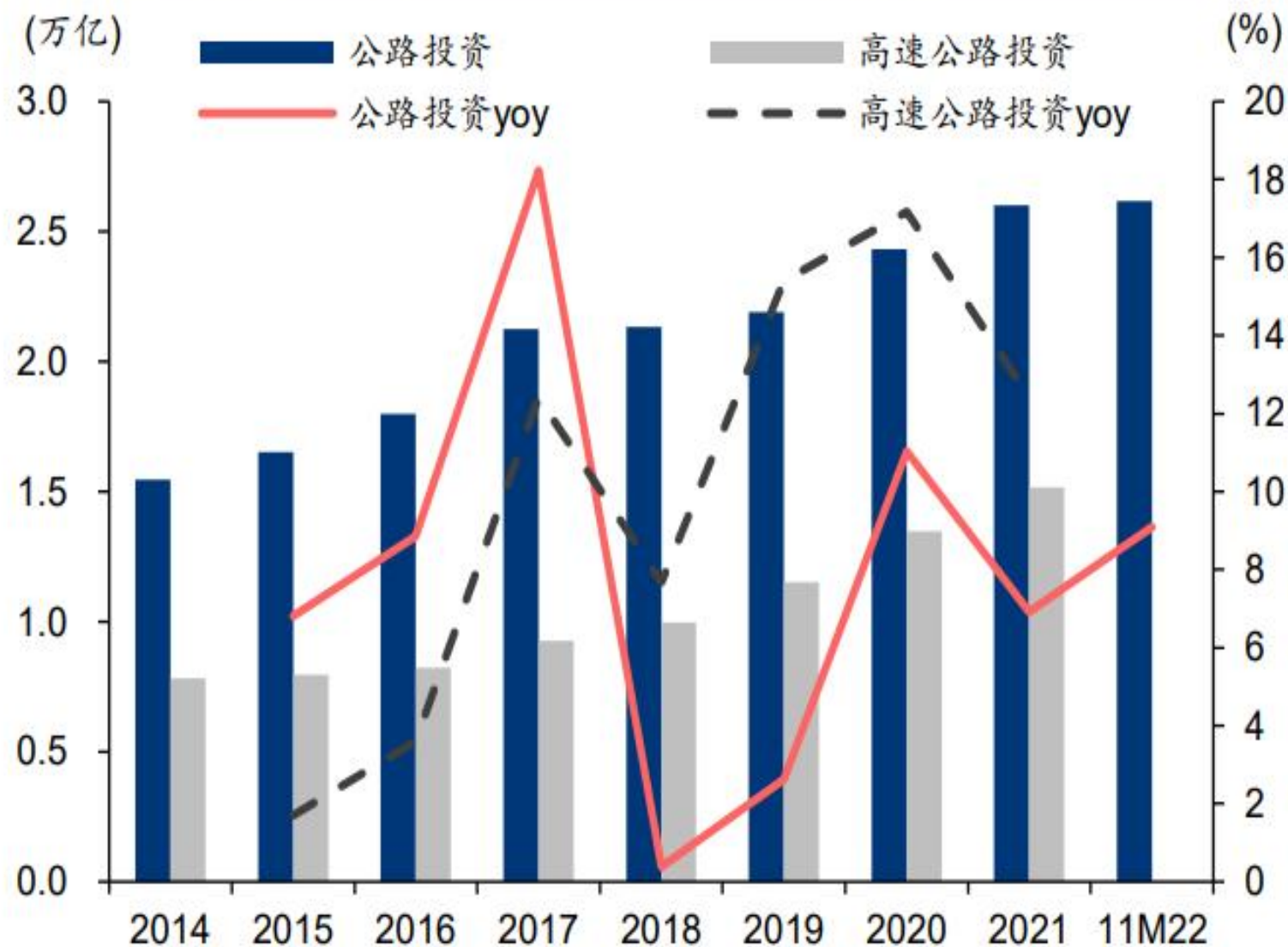
图表10： 2015-2022 年全国新增铁路营业里程及变化率



资料来源：Wind，华泰研究



图表18： 2022 年 1-11 月公路投资同比增长 9.1%



资料来源：交通部，华泰研究

Public-Private Partnership

重点

1. 具体含义：

(1) 概念：PPP即政府和社会资本合作，是公共基础设施中的一种项目运作模式。在该模式下，鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作，参与公共基础设施的建设。

(2) 广义：通过公私合营，让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务，实现多赢格局。

(3) 狭义：政府对项目中后期建设管理运营过程参与更深，企业对项目前期科研、立项等阶段参与更深。政府和企业都是全程参与，双方合作的时间更长，信息也更对称。

Public-Private Partnership

2. 主要特点

公共服务领域，政府采取竞争性方式选择具有投资、运营管理能力社会资本，平等协商订立合同，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付对价。

3. 适用领域

纯公共领域、准公共领域，是融资手段，是体制机制变革，涉及行政体制改革、财政体制改革、投融资体制改革。



PPP的优点

1. 实现更高的经济效率，实现物有所值。
2. 不仅体现在经济效率上，还体现在时间效率上。
3. 增加基础设施项目的投资资金来源
4. 提高公共部门和私营机构的财务稳健性
5. 使基础设施/公共服务的品质得到改善
6. 有助于公共部门/私营机构实现长远规划
7. 有助于树立公共部门的新形象
8. 可以使私营机构得到稳定发展

PPP模式的意义

- （一） 促进经济转型升级、支持新型城镇化建设
- （二） 加快转变政府职能、提升国家治理能力
- （三） 深化财税体制改革、构建现代财政制度

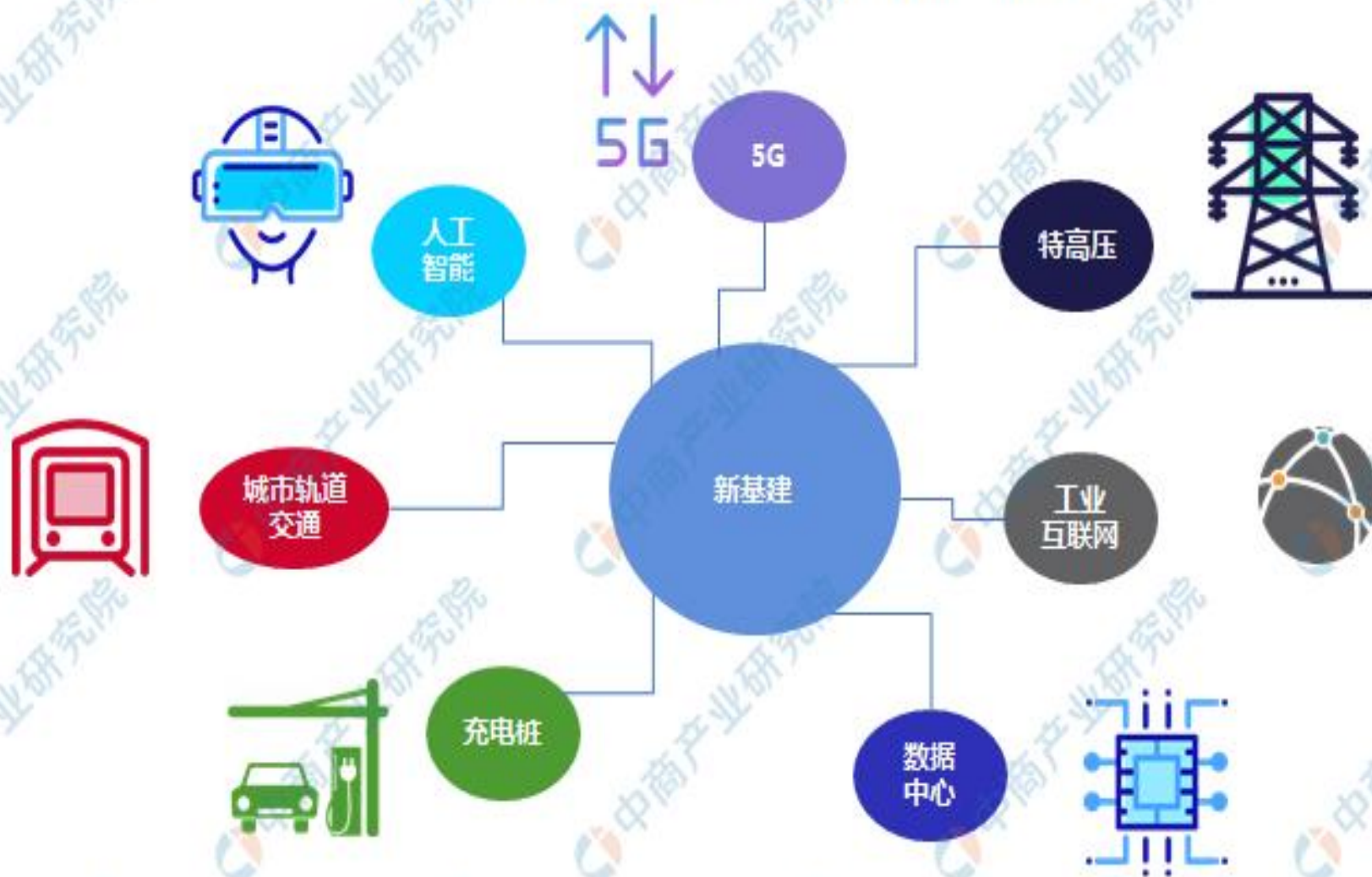
新基建

2020年3月4日政治局会议，强调要选好投资项目，加强用地、用能、资金等政策配套，加快推进国家规划已明确的重大工程和基础设施建设。要加大公共卫生服务、应急物资保障领域投入，加快5G网络、数据中心等新型基础设施建设进度。

新基建更注重“新”，拥有更多富有科技内涵的产业，代表着中国新经济高质量发展的新方向。

七大领域：5G基建、特高压/电力物联网、高铁/轨道交通、新能源汽车/充电桩、云计算/数据中心、人工智能、工业互联网。

我国七大新基建产业链全景产业链图（中商产业研究院编制）



制图：中商情报网（WWW.ASKCI.COM）

各地2020年重大项目 投资清单一览表

设计 邓居轩

21世纪经济报道 出品

省份	项目数量	总投资额	年度投资额	项目清单
北京	300个		当年计划投资2523亿元、建安投资1253亿	100个基础设施项目、100个民生改善项目、100个高精尖产业项目。
河北	536个	18833.1亿	2410.1亿	新开工项目投资4436.2亿元,续建投资4422.6亿元,保投产项目投资3327.5亿元,前期项目投资6646.8亿元。
山西	248个			建设项目170项,前期项目78项。

上海	212个			正式项目152项(其中科技产业类42项、社会民生类25项、生态文明类12项、城市基础设施类57项、城乡融合与乡村振兴16项),预备项目60项。
黑龙江	300个	8856亿	2000亿	300个“百大项目”
江苏	240个		5410亿	创新载体项目年度计划投资87亿元,产业项目投资1851亿元,生态环保项目投资301亿元,民生项目投资958亿元,基础设施项目投资2212亿元。

福建	1567个	3.84万亿		在建项目1257个，总投资2.97万亿元，年度计划投资5005亿元；预备项目310个，总投资0.87万亿元。
山东	321个			233个重大建设项目，88个重大准备项目。
河南	980个	3.3万亿		涵盖产业转型发展、创新驱动、基础设施、新型城镇化、生态环保、民生和社会事业六大领域。

云南	525个	约5万亿	约4400亿	基础设施“双十”重大工程，约3.6万亿元。 “补短板、增动力”省级重点前期项目，共有3373个，总投资约8万亿元。
四川	700个	约4.4万亿	6000亿以上	续建项目484个，计划新开工项目216个。
重庆	924个	约2.7万亿	约3400亿	分为乡村振兴、基础设施、产业、民生、区域协调发展五大领域。
宁夏	80个	约2268亿	约510亿	
合计	10326个	33.83万亿	2.79万亿	

资料来源：21世纪经济报道根据公开资料整理



政治局会议首次强调充电桩建设，充电桩配套星辰大海

2018-2023年中国充电桩累计保有量预测趋势图

■ 单位：万台



制图：中商情报网 (WWW.ZSKCI.COM)

2、农业投资支出

我国发展农业的主要资金来源

积累

折旧和提取公积金投入)

性支持

投入

现阶段中国涉农资本市场上活跃的投资者的主要有三类：政府主导的投资平台或政策性产业基金、作为战略买家的农业企业以及作为财务投资者的**PE**、**VC**机构。



现阶段中国农业的主要投资者

一、政策性投资机构—提升整体农业发展水平

1. **部委央企**：以财政部、农业部、农发行、中化集团
2. **地方政府平台**：北京、山西、吉林等地都设立了由省（直辖市）级政府支持的农业产业平台/基金，意在发挥资本增信作用，带动项目投资、金融担保、银行贷款和农业保险，促进农科企业、生态及循环农业、精细化农业、示范园区及生产基地、加工企业等。
3. **相关基金支持的大赛**

具有科技部、教育部、农业部、中国证监会、多地省市政府、比尔及梅林达盖茨基金会背景的中国农业科技创新创业大赛更是直接以比赛为平台，创造窗口帮助资本与创业队伍对接。

二、行业战略投资者-产业链全方位拓展和整合

根据德勤对行业内并购数据的分析，中国农业行业的整体并购活动较于其他行业活跃程度偏低。从2007年至2013年，中国农业行业发生149宗战略并购活动，其中披露并购金额的114宗交易总计为137.06亿美元。同时，并购活动数量的时间分布相对平稳，交易金额在2010年以及2011年下半年达到高峰。

三、传统财务投资者—挖掘行业潜在价值

China Venture数据显示，中国农业领域的PE/VC并购投资于2010年达到近年来峰值，交易量与交易金额分别冲上最高点的29宗和13.58亿美元。而在此之后，交易金额虽然总体回落，交易宗数却稳定居于较高水平。

在数据统计期（2007年至2013年）内记录的196单披露投资方的277笔来自PE和VC的投资中，182家PE/VC中的47家有至少两次针对农业项目的投资，所涉投资达142笔，11家有至少四次投资，涉及54笔投资。

3. 国家物资储备支出

国家物资储备支出，是指国家为了应对自然灾害和意外情况，保证国民经济的顺利发展，在国家预算支出中用于建立国家物资储备的财政支出。



（1）国家物资储备支出的内容

包括储备物资所需要的资金和管理费用。

国家物资储备支出按管理权限划分，可以分为中央物资储备支出和地方物资储备支出。

（2）国家物资储备支出的规模

确定规模时，考虑可能发生的意外事故、自然灾害对国家物资储备的需要，又要考虑国家财力的可能，同时，还应与当前生产的需要结合起来考虑。

我国财政支出及经济建设支出情况表

单位:亿元

年度	财政支出	经济建设支出	经济建设费占财政支出的比例
1950	68.05	17.37	25.53
1957	295.95	163.04	55.09
1962	294.88	152.64	51.76
1965	459.97	254.11	55.24
1970	649.41	392.61	60.46
1975	820.88	481.66	58.68
1980	1228.83	715.46	58.22
1985	2004.25	1127.55	56.26
1990	3083.59	1368.01	44.36
1995	6823.72	2855.78	41.85
2000	15886.5	5748.36	36.18
2002	18902.58	6472.56	34.24
2002	22053.15	6673.7	30.26
2003	24649.95	7410.87	30.06

部分国家资本支出占中央政府支出的比重 (%)

年份 / 国别	美国	加拿大	澳大利亚	英国	法国	瑞典	印度	新加坡	韩国
1981—1990	5.1	1.8	6.4	5.3	4.6	3.2	13.1	28.6	14.8
1991—1995	4.4	1.4	5.2	6.6	4.9	2.5	11.5	22.7	15.5

基础设施建设实例：三峡水利枢纽工程

投产日期	2012年7月4日
装机容量	2240万千瓦
最大下泄流量	10万立方米/秒
总库容	393亿立方米
输电线路	9194公里
直流换流	1800万千瓦
交流变电	2275万
动态投资	2485.37亿元人民币
供电范围	江苏、广东、上海等10省市



主要内容

1. 枢纽工程。包括拦河大坝、水电站和通航建筑物等。拦河大坝全长1983米，坝顶高程185米；水电站装机26台，总容量1820万千瓦；通航建筑物为双线五级船闸和单线垂直升船机，年单向通过能力分别为5000万吨和350万吨。水库正常蓄水位为175米，总库容为393亿立方米，其中防洪库容为221.5亿立方米。

2. 输变电工程。直流换流容量为1800万千瓦，交流变电容量为2275万千伏安，供电范围包括江苏、广东、上海等10省市，输电线路总长9194公里，并配套建设调度自动化系统、继电保护等项目。

3. 水库移民。库区规划移民搬迁建房人口124.55万，迁建房屋4365.5万平方米，搬迁工矿企业1632家、城市（县城）12座、集镇114座，实施文物保护项目1087处。

三峡工程概算及资金来源

三峡建委根据确定的建设内容，以1993年5月末价格水平为基准，批复三峡工程**静态投资概算合计1352.66亿元**。其中：枢纽工程500.9亿元、输变电工程322.74亿元、移民资金529.02亿元；按照物价和利率等影响因素测算，动态总投资合计2485.37亿元，其中：枢纽工程1263.85亿元，输变电工程364.99亿元，移民资金856.53亿元。

根据国务院批准的筹资方案，**建设资金来源为三峡工程建设基金、国家开发银行贷款、电网收益再投入以及发行企业债券、利用外资等**。截至2011年12月底，三峡工程建设资金投入2078.73亿元。其中：三峡工程建设基金1615.87亿元，向长江电力股份有限公司出售发电机组收入350.31亿元，电网收益再投入110.69亿元，基建基金等专项拨款1.86亿元。在建设过程中，通过国家开发银行贷款和发行企业债券等筹措的资金，目前已全部偿还。此外，在移民搬迁安置中，国家还通过相关政策给予了资金支持。

——长江三峡工程竣工财务决算草案审计结果
(2013年6月7日公告)

三峡工程决算草案

1. 枢纽工程。截至决算基准日**2008年12月31日**，决算草案金额**873.61亿元**，其中：已完工项目投资**801.51亿元**，升船机、坝区整理完善等尾工项目预计投资**72.1亿元**。截至**2011年底**，这两个尾工项目分别完成其总投资的**38%**和**43%**。

2. 输变电工程。截至决算基准日**2008年12月31日**，输变电工程全部完工，决算草案金额**348.59亿元**。其中：一次系统项目**322.95亿元**（直流工程**192.24亿元**、交流工程**130.71亿元**），二次系统项目**12.32亿元**，专项费用**8.59亿元**，总预备费**2.23亿元**，电网调度大楼**2.5亿元**。

3. 移民资金。截至决算基准日**2011年6月30日**，实行任务和资金“双包干”、纳入三峡工程竣工财务决算草案的移民资金共**856.53亿元**，按**21：4：75**的比例分别计入防洪、航运和发电资产。此外，用于移民的资金还包括国家相关支持政策派生资金（移民资金存款利息、耕地占用税返还、超面积使用土地的出让金等）、三次提前蓄水一次性补助、工矿企业关闭破产补助等**63.76亿元**。截至**2011年6月30日**，移民搬迁安置已支出共计**757.7亿元**，在建项目或未完成结算项目**162.59亿元**。

按照竣工财务决算草案，三峡工程形成资产**2078.73亿元**。其中：交付三峡集团公司**1729.25亿元**，包括防洪资产**179.87亿元**、发电资产**1300.24亿元**、航运资产**247.55亿元**（含升船机等尾工项目）、坝区接待中心等其他独立资产**1.59亿元**；交付国家电网公司输变电资产**348.59亿元**；三峡办办公楼等资产**8800万元**待财政部批准后转出；核销**80.8万元**。

三峡工程实行“静态控制、动态管理”的投资管理方式。在国内良好的宏观经济环境和国家相关政策支持下，通过优化设计、科技创新、引入竞争机制、强化施工管理、优化融资方案，以及实行移民资金与任务“双包干”责任制等一系列措施，有效控制了工程投资。静态投资完成额1352.66亿元，其中：枢纽工程500.9亿元、输变电工程322.74亿元、移民资金529.02亿元，与批准概算一致；竣工财务决算草案金额2078.73亿元，比测算的动态投资减少了406.64亿元，其中枢纽工程减少390.24亿元、输变电工程减少16.4亿元。

三峡工程建设取得的主要成效

一是防洪效益明显，实现了荆江河段防洪标准由十年一遇提高到百年一遇的设计目标。

二是发电效益显著，促进形成了全国电网互联格局。截至**2011**年底，三峡电站累计发电**5310**亿千瓦时，输送电量**5284**亿千瓦时，有效缓解了华中、华东和华南用电紧张的局面。同时，实现华中与川渝、华东及南方电网联网，提高了电网运行的安全可靠性和稳定性。

三是航运效益突出，提高了长江干流及库区支流航运条件和库区港口通航能力。水库蓄水后，坝址上游**660**公里主航道单位运输成本下降约**37%**。

四是补水效益逐步发挥，为改善下游水域条件和缓解旱情发挥了积极作用。**2003**年至**2011**年，三峡水库枯水期向下游补水力度逐步增大，累计补水**564**天、共**788**亿立方米，枯水期流量最低月份平均流量从入库时每秒**3670**立方米提高到出库时每秒**5430**立方米。

五是节能减排效益开始显现，提升了对水电清洁能源的利用水平。按全国**6000**千瓦及以上火电机组**2003**年至**2011**年标准煤耗测算，截至**2011**年底，三峡电站利用水能发电量可替代火电标准煤耗**1.85**亿吨，减少排放二氧化碳**4.22**亿吨、二氧化硫**88**万吨、氮氧化物**142**万吨、烟尘**63.26**万吨。

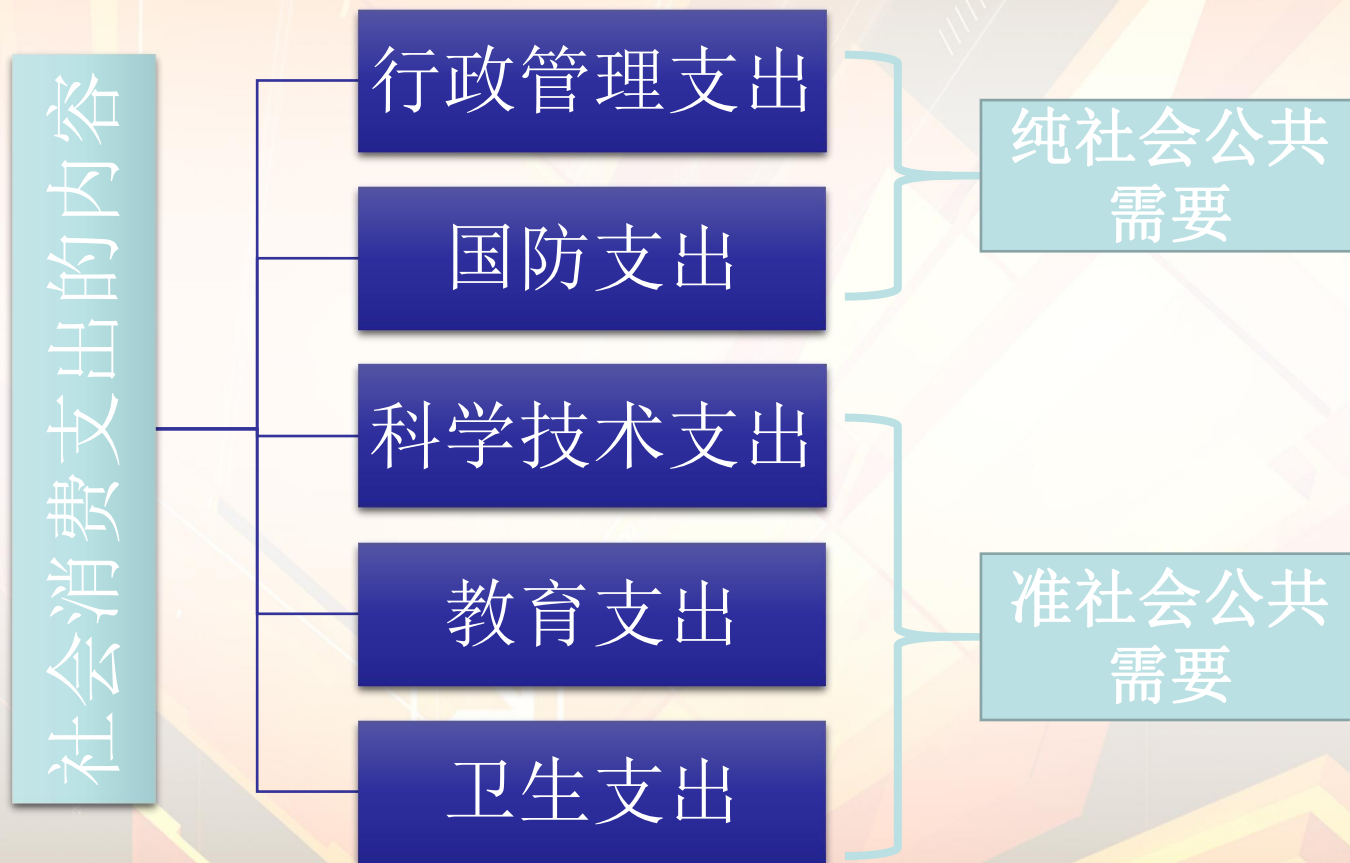
二、社会消费支出

社会消费性的财政支出：是国家为满足社会共同的消费需要而进行的财政资金支出，属于购买性支出的范畴。

社会消费性支出与投资支出同属于购买性支出，但存在差异，最大的区别是支出是否形成资产。社会消费性支出属于非生产性的消耗支出，它的支出不形成任何资产。



社会消费支出的内容



1、行政管理支出

行政管理支出是财政用于国家各级权力机关、行政管理机关和外事机构行使其职能所需的费用支出。

行政管理支出的内容：

行政支出

公安支出

国家安全支出

司法检察支出

外交支出

2007年财政收支分类改革后，上述内容分别列入“一般公共服务”、“国家安全支出”和“外交支出”。

行政管理支出是一种社会财富的净消耗性质的公共管理支出，必须保持适当的规模。

一般情况下，全国行政管理支出的增长幅度，不能超过财政收入的增长幅度。



我国行政管理支出现状及改革方向

小资料

1、中国行政成本全世界最高

改革开放以来，我国行政支出占财政支出的比重不断上升，与其他国家相比，我国的行政成本全世界是最高的。“一五”时期至“六五”时期都保证在5%-8%左右，但是，从“七五”时期开始，行政管理支出增长较快，进入2001年以来，该项支出占当年财政支出的比重基本在接近20%的水平。2005年之后呈现下降的趋势，但仍保留在10%以上。

统计表明，我国行政管理支出从**1986**年的**220**亿元增长到**2005**年的**6512**亿元，**20**年间增长**30**倍，年均增长率**19.5%**。人均负担的年代行政经费增长**23**倍，行政管理费用成为了我国财政的**沉重负担**，也造成我国财政支出结构不合理，同时还在一定程度上加据了我国官员的腐败行为以及各种滥用公费的现象。

附表1 改革开放以来我国行政管理支出 占财政支出的比重

年份	比重（%）
1978年	4.17
1980年	6.15
1985年	8.53
1990年	13.44
1995年	14.6
2000年	17.42
2001年	18.58
2002年	18.6
2003年	19.03
2004年	19.38
2005年	19.19
2006年	18.73



附表2：2005年行政管理支出占财政支出国际比较

国名	比重（%）
日本	2.38
英国	4.19
韩国	5.05
法国	6.5
加拿大	7.1
美国	9.9
中国	19.4%



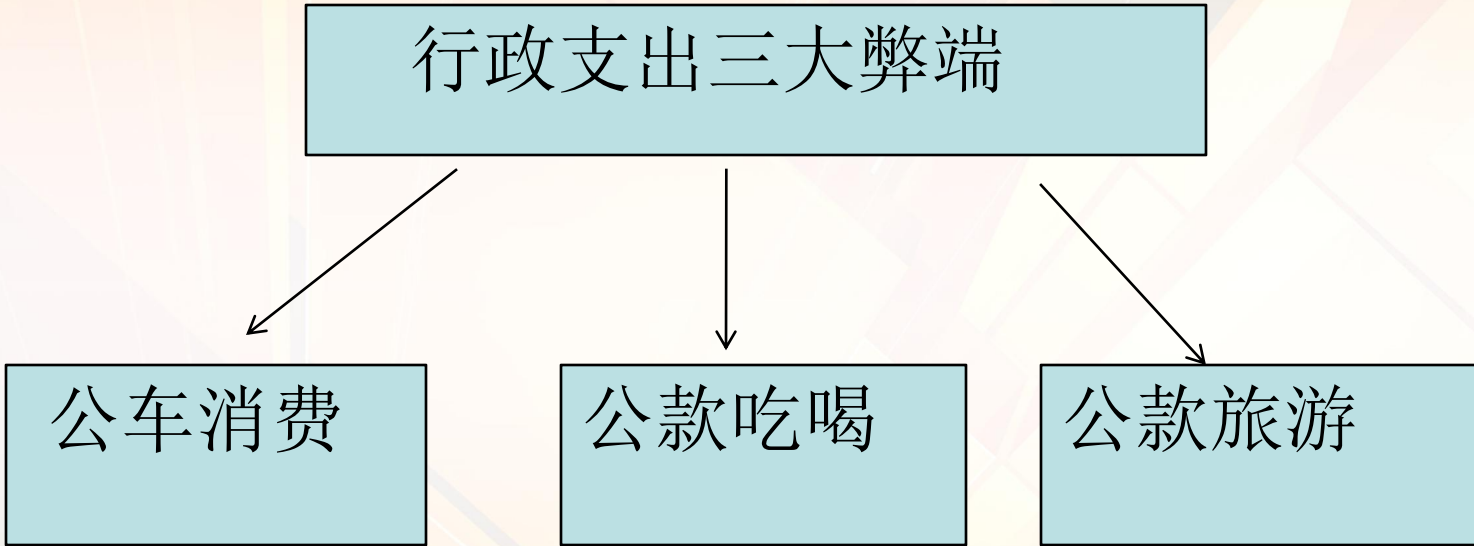
链接：多少人养一个官员？

汉朝8000人养一个官员，晋朝3000人养一个官员，唐朝1000人养一个官员，现在49个人养一个公务员。

中国政府规模在全世界是最大的，因为有双重机构存在，政和党都是纳税人供养的，其福利待遇是最好的。

从国际比较来看，我国行政管理支出的比重高于其他国家，增速也快于其他国家，与美国相比，我国行政经费差不多是美国的2倍，美国行政机构精简高效，行政效率高，而我国政府机构相对臃肿冗杂，效率较低。因此，我国必须抑制行政经费的高增长。

行政支出三大弊端



```
graph TD; A[行政支出三大弊端] --> B[公车消费]; A --> C[公款吃喝]; A --> D[公款旅游];
```

公车消费

公款吃喝

公款旅游

政府的“三公经费”支出

何为“三公经费”

指中央财政按照有关规定，通过财政拨款安排给相关中央部门及其所属单位，用于因公出国（境）、公务用车购置及运行和公务接待等方面的支出

● 公务接待费

单位按规定开支的各类公务接待（含外宾接待）支出



● 因公出国（境）费

单位工作人员公务出国（境）的住宿费、旅费、伙食补助费、杂费、培训费等支出

纳入中央财政预决算管理的

“三公经费”



● 公务用车购置及运行费

单位公务用车购置费及租用费、燃料费、维修费、路桥费、保险费、安全奖励费用等支出



● 新华社记者 曲振东 编制

350万辆公车耗费3000亿元 ---车轮上的腐败

政协委员王君清说：“八五”期间，全国公车耗费720亿元，年递增27%，大大超过GDP的增长速度。上一世纪90年代，公车年增幅曾达到66%，90年底后期，我国约有公车350万辆，耗费约3000亿元，已经成为财政不堪其重的大包袱。

公款旅游

据《人民网》透露，中国各级官员公费出国、处境考察、参观、访问等活动，年均耗费300亿美元。

“上车就睡觉，下车就拍照，回国后啥也不知道”

公款吃喝

据报道，全国公款吃喝开支1989年为379亿元，1990年400亿元，1992年超过800亿元，1994年突破1000亿元大关，2002年达到2000亿元，等于修建一个三峡！

据报道，湖南省郴州市资兴市一个才60人的单位，10个月招待费用就花了98万！

2012年中国三公消费3.9万亿 吃掉万艘航母！

公款吃喝，罪与非罪？

中国“清廉指数”全球排名72位

中国是全世界行政成本最高的国家

案例：2023年新一轮党和国家机构改革重点

二、主要背景

- （一）经济增长
- （二）机构庞大，人员膨胀
- （三）经费使用效率低
- （四）监督机制不健全

案例：2023年新一轮党和国家机构改革

二、主要内容

- (一) 人员编制精减5 %
- (二) 金融监管机构改革
- (三) 总局部委职能调整
- (四) 老龄化社会的应对
- (五) 地方政府机构改革

一般公共支出等支出及其占财政支出的比重

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
国家财政支出(亿元)	49781.35	62592.66	76299.93	89874.16	109247.8	125953	140212.1	151785.6	175877.8	187755.2	203085.5	220906.1
国家财政一般公共服务支出(亿元)	8514.24	9795.92	9164.21	9337.16	10987.78	12700.46	13755.13	13267.5	13547.79	14790.5	16510.36	18606.61
一般公共服务支出占财政支出的比重	17.10%	15.65%	12.01%	10.39%	10.06%	10.08%	9.81%	8.74%	7.70%	7.88%	8.13%	8.42%
国家财政外交支出(亿元)	215.28	240.72	250.94	269.22	309.58	333.83	355.76	361.54	480.32	482	521.75	
外交支出占财政支出的比重	0.43%	0.38%	0.33%	0.30%	0.28%	0.27%	0.25%	0.24%	0.27%	0.26%	0.26%	



（二）国防支出

国防支出，是指国家对所筹集的财政资金有计划地用于国防建设、国防科技事业、军队（包括海、陆、空）的正规化建设及民兵建设方面的费用支出。我国国防支出主要包括：人员生活费、训练维持费和装备费。



国防支出的作用

维护国家独立，保障领土完整、安全和主权不受侵犯。世界上任何拥有独立主权的国家，都把防御外来侵略和保卫国家安全作为政府的重要职能，而国防支出是进行国防建设的重要财力保证。

促进科学技术的发展



国防支出的性质

纯公共物品——由政府提供

非生产性支出——不直接创造物质财富



决定国防支出规模的因素：

经济发展水平的高低

国家管辖范围的大小

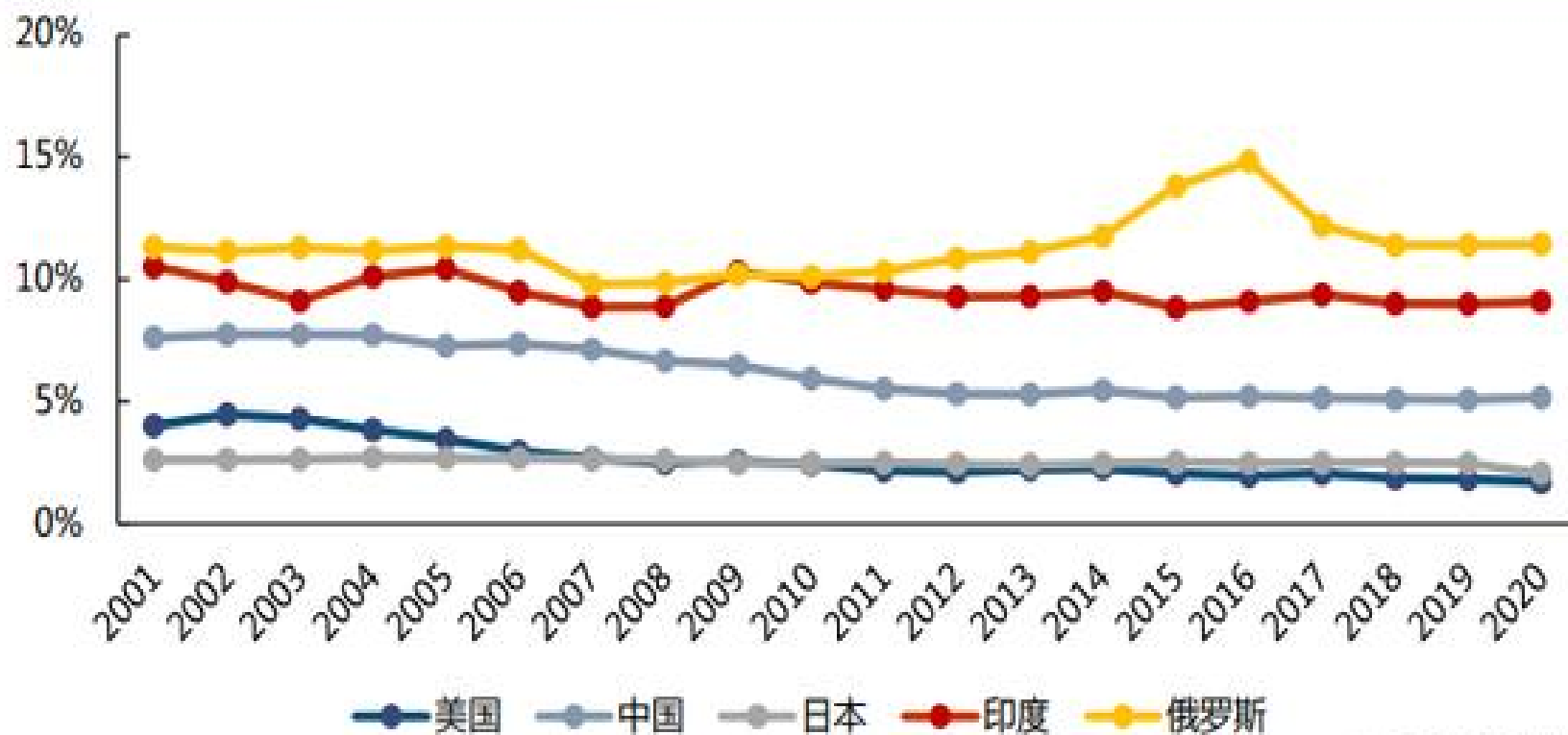
国际政治形势的变化情况

军事现代化的要求

国家在世界政治经济中的政治取向

国防支出及其占财政支出的比重

图表 27 主要国家军费占财政支出比例 (%)



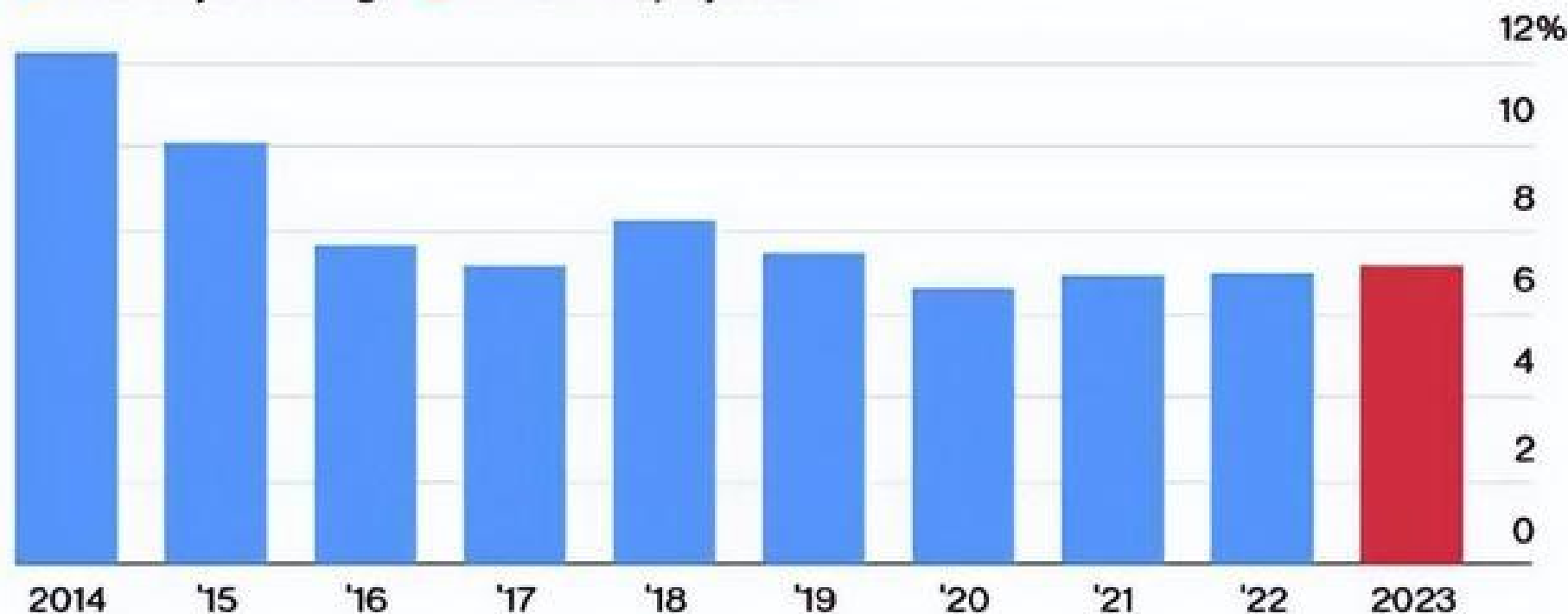
资料来源: SIPRI, 中航证券研究所

军武次位面

China Military Budget

Beijing grows defense spending at fastest pace in four years

■ Year-on-year change ■ Government projection



Source: Chinese Ministry of Finance, data compiled by Bloomberg

国防部网站



3. 科学技术支出

4. 教育支出

5. 卫生支出



教育等支出及其占财政支出的比重

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
国家财政教育支出(亿元)	7122.32	9010.21	10437.54	12550.02	16497.3 ₃	21242.1	22001.7 ₆	23041.7	26271.8 ₈	28072.8	30153.1 ₈	32222.3 ₅
教育支出占财政支出的比重	14.31%	14.39%	13.68%	13.96%	15.10%	16.87%	15.69%	15.18%	14.94%	14.95%	14.85%	14.59%
国家财政科学技术支出(亿元)	2135.7	2611	3276.8	4196.7	4797	4452.63	5084.3	5314.5	5862.57	6564	7266.98	8321.74
科技支出占财政支出的比重	4.29%	4.17%	4.29%	4.67%	4.39%	3.54%	3.63%	3.50%	3.33%	3.50%	3.58%	3.77%



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
国家财政文化体育与传媒支出(亿元)	898.64	1095.74	1393.07	1542.7	1893.36	2268.35	2544.39	2691.48	3076.64	3163.08	3391.93	
文化体育传媒支出占财政支出的比重	1.81%	1.75%	1.83%	1.72%	1.73%	1.80%	1.81%	1.77%	1.75%	1.68%	1.67%	
国家财政医疗卫生支出(亿元)	1989.96	2757.04	3994.19	4804.18	6429.51	7245.11	8279.9	10176.8	11953.18	13158.8	14450.63	15699.74
医疗卫生支出占财政支出的比重	4.00%	4.40%	5.23%	5.35%	5.89%	5.75%	5.91%	6.70%	6.80%	7.01%	7.12%	7.11%



三、转移支出

转移支出：是指政府通过一定的渠道或方式，把一部分财政资金**单方面无偿**转移给居民、企业或其他受益者的支出。



转移支出的内容

转移支出的
内容

社会保障支
出

财政补贴支
出

社会保险

社会救济

社会福利

十八优抚

1. 社会保障支出

社会保障有广义和狭义之分。

广义概念：包括个人、家庭、单位、商业及政府通过不同方式，向社会成员提供的多层次保障体系。

狭义概念：社会保障仅指由政府向全体社会成员提供的基本生存和发展保障。

社会保障制度的特征

社会性

强制性

互济性

福利性

社会保障的内容

社会保险：养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险

社会救济

社会福利（是社会保障体系的最高层次。）

军人优抚

社会保险，国家通过立法建立，目的是使劳动者因年老、失业、患病、工伤、生育而减少或丧失劳动收入时，能从社会获得经济补偿和物质帮助，保障基本生活。

从社会保险的项目内容看，它是以经济保障为前提的。按照我国劳动法的规定，社会保险项目分为养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险。社会保险的保障对象是全体劳动者，资金主要来源是用人单位和劳动者个人的缴费，政府给予资助。依法享受社会保险是劳动者的基本权利。**社会保险是社会保障制度的核心内容。**



社会保险

养老保险

→ 向达到法定年龄退出社会的劳动者，在养老期间提供养老金、医疗待遇和生活方面的照顾

医疗保险

→ 患病：向劳动者按照一定标准支付医疗费用，劳动者的直系亲属也可以享受一定的医疗补助

失业保险

→ 向失去工作的劳动者提供基本生活待遇及为重新获得工作进行职业培训等费用的保险。待遇中也包括失业时发生的医疗费用。

工伤保险

→ 对因生产或者工作过程中受到伤害而导致残疾丧失劳动能力的劳动者提供工资、伤残待遇、医疗费用的保险，也称事故保险

→ 是在劳动者因生育子女而导致劳动力暂时中断时，由国家和社会及时给予物质帮助的一项社会保险制度。我国生育保险待遇主要包括两项。一是生育津贴，二是生育医疗待遇。

社会救济，又称社会救助，是指国家和社会对因各种原因无法维持最低生活水平的公民给予无偿救助的一项社会保障制度。

属于最基本、最低层次的保障。

社会保障的对象主要有三类：无依无靠、没有劳动能力、又没有生活来源的人，主要包括孤儿、残疾人以及没有参加社会保险且无子女的老人；有收入来源，但生活水平低于法定最低标准的人；有劳动能力、有收入来源，但由于意外的自然灾害或社会灾害，而使生活一时无法维持的人。



社会福利

广义的社会福利，是指国家为改善和提高全体社会成员的物质生活和精神生活所提供的福利津贴、福利设施和社会服务的总称。

狭义的社会福利，是指国家向老人、儿童、残疾人等社会中需要给予特殊关心的人群提供的必要的生活保障。



社会救济、社会保险、社会福利的特点

社会保障支出类别	特点
社会救济	<ul style="list-style-type: none">• 这种社会救济的对象通常是社会成员中的弱势群体• 不需缴纳费用，由国家财政支出提供（货币或实物）
社会保险	<ul style="list-style-type: none">• 要通过缴纳社会保险费筹集资金，其资金主要来自于雇员和雇主缴纳额保险费• 强制性保险
社会福利	<ul style="list-style-type: none">• 社会福利是现代社会保险体系中唯一的主要用服务的方式、设施而不是用现金或实物援助为实施办法的社会保障，是社会保障的高级阶段，经费主要来自于税收• 它的保障对象具有全民性，一项福利设施或福利事业的受益者通常是全社会性的，是社会文明程度的重要标志



军人优抚：是国家对现役和退役军人、为国为公牺牲的烈士和他们的亲人，以优待、抚恤和妥善安置的方式，为他们提供的以满足基本生活需求为目的的物质帮助和服务，并带有褒扬性的一种制度。主要包括军人社会保险、军人（死亡、伤残）抚恤、军人退役安置、军人退休安置、军人机器家属的社会优待、军人社会福利等。军人优抚既有社会保险的性质，又有社会福利的性质。

2、财政补贴

财政补贴：是国家为了某种特定的需要而向企业或居民个人提供的无偿补助。

财政补贴的特征：

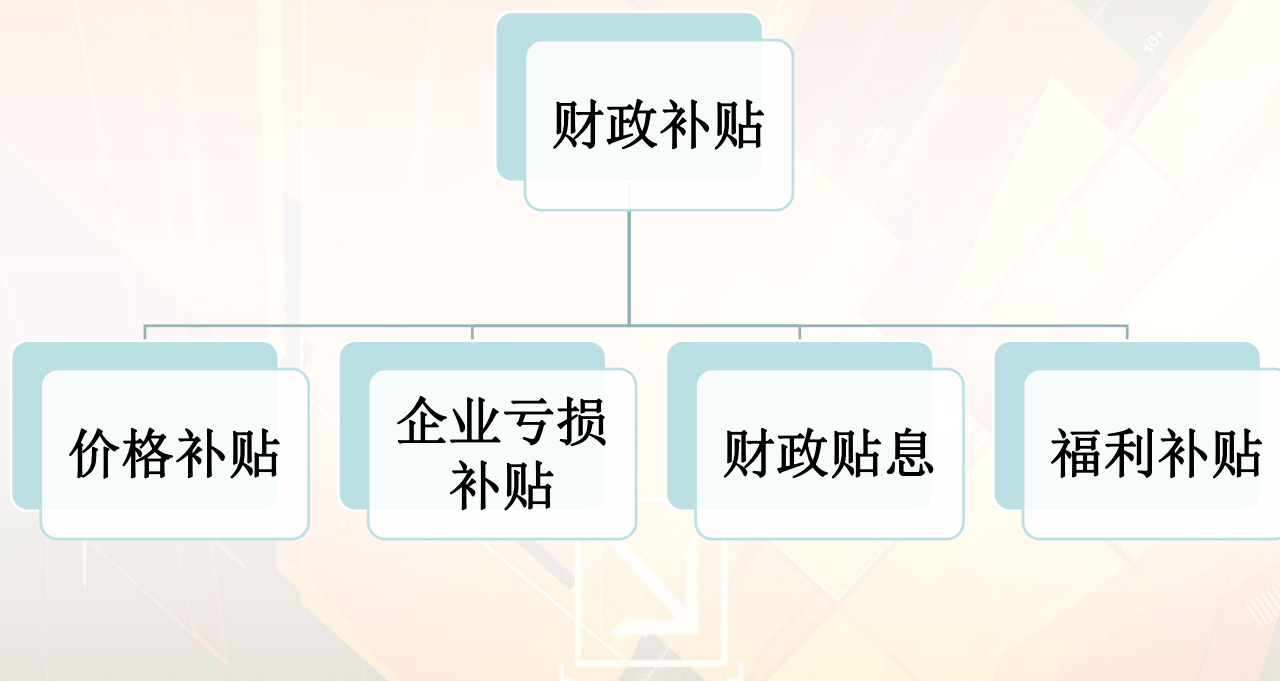
政策性

灵活性

时效性



财政补贴的形式



价格补贴：是指国家财政对价格差额给予的补贴。包括商业企业价差补贴（在商品购销价格倒挂的情况下），对工商企业支付的补贴和城镇居民的副食品价格补贴（在商品购销价格顺挂情况下对消费者支付的提价补贴）



企业亏损补贴：是指由于国家政策的原因给生产经营的企业带来损失而进行的补贴。



财政贴息：是国家财政对某些行业、企业或项目的贷款利息，在一定的期限内按利息的全部和一定比例给予的补助。财政贴息的目的在于鼓励开发高新技术产品或名特优产品，引进国外先进的技术设备，实现经济社会的协调发展。此外，目前我国针对贫困大学生的助学贷款也采取财政贴息的方式。

福利补贴：是财政直接给予职工和居民的各种福利性的生活补贴，其中大部分已经包括在财政支出中的公共消费性支出中。



案例：北京高污染企业退出，市政府给予高额财政补贴

高污染、高能耗的排放企业已严重影响北京的空气质量，北京市财政局在2008年10月宣布，市政府对于退出的高污染企业给予一次性财政补贴50万-230万，原则是多减排多奖励。



社会保障和就业支出及其占财政支出的比重

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
国家财政社会保障和就业支出(亿元)	5447.16	6804.29	7606.68	9130.62	11109.4	12585.52	14490.54	15968.9	19018.69	21591.5	24611.68	27084.07
社会保障和就业支出占财政支出的比重	10.94%	10.87%	9.97%	10.16%	10.17%	9.99%	10.33%	10.52%	10.81%	11.50%	12.12%	12.26%



思考：中国政府财政支出结构合理吗？ 存在哪些问题

越位现象：

对经济干预过多，投资性支出比重较高
行政管理费偏高

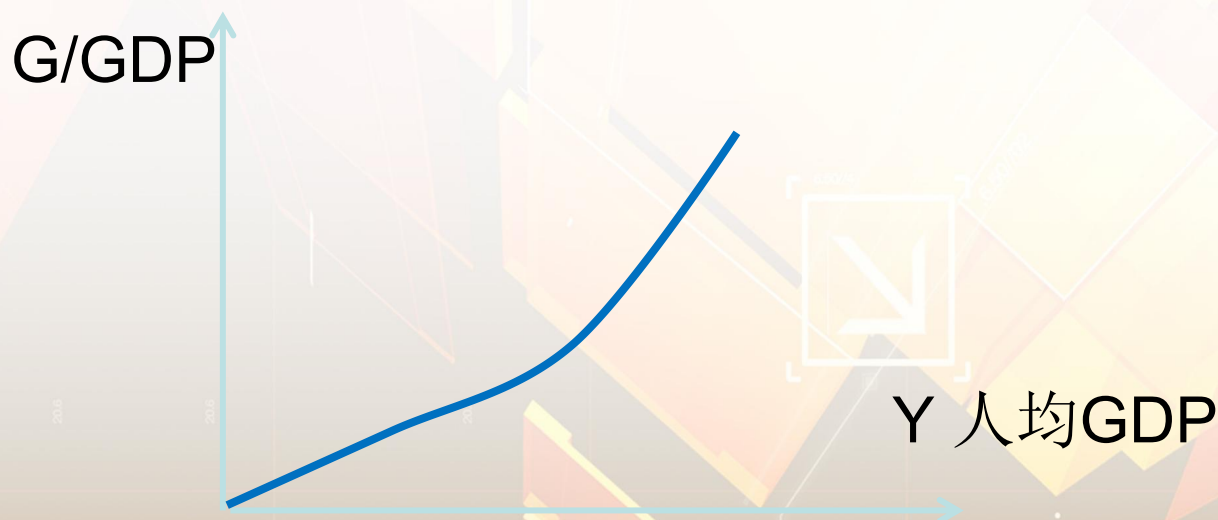
缺位现象：

民生事业投入不足
教育投入不足
社会保障投入不足



财政支出增长的理论

瓦格纳法则（政府活动扩张论）：现代工业的发展会引起社会进步的要求，社会进步必然导致国家活动的扩张。反映出：随着人均国民生产总值的提高，财政支出占GDP的比率相应提高。



经济发展阶段论：马斯格雷夫和罗斯托。

(1) 经济发展早期阶段：政府投资占比高、增速快，用于基础设施、如道路、运输系统、环境卫生系统、健康教育等。

(2) 经济发展中期阶段：政府投资继续进行，但逐步转换为对私人投资的补充。公众对公共消费支出的需求增加，如教育、卫生、环保、安全，相应地政府用于这些方面的消费支出的比重上升。同时，因贫富差距大，转移性支出开始增加。

(3) 经济发展成熟阶段：公共支出将从基础设施支出不断转向教育、保健和福利服务支出。公共投资占GDP比重下降，转移性支出大幅增加。



财政支出（也称政府支出或公共支出），是以国家为主体，以财政的事权为依据进行的一种财政资金（财政收入）（再）分配活动。或是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。

财政支出是财政分配活动的第二阶段，直接体现政府活动的范围及政府的政策取向。

按经济性质财政支出分为购买性支出和转移性支出。



社会总投资包括政府投资和非政府投资两大部分，一般来说，财政投资即政府投资。两者目标不同、领域不同和资金来源不同。政府投资主要包括基础设施投资、农业投资支出和国家物资储备支出等。社会共同消费需要的财政资金支出，内容主要包括一般公共服务支出、科学支出、文教支出、卫生支出、国防支出等。转移性支出，是指政府通过一定渠道或方式，把一部分财政资金单方面无偿转移给居民、企业或其他受益者的支出。它主要包括社会保障支出、财政补贴支出。

