

# 增加财政民生支出是否 有利于经济增长

——以辽宁为例

闫 婷 范思凯 王 嘉

(中共辽宁省委党校,沈阳 110000)

**内容提要:**本文沿着“提出问题—分析问题—解决问题”的基本逻辑,通过梳理2006年—2018年辽宁相关数据发现:面临着严峻经济下行压力的辽宁,在近些年“与众不同”地扩大了财政民生支出规模,进而提出“增加民生支出是否有利于经济增长”的疑问。在此疑问下,构建辽宁财政民生支出与经济增长关系模型,并量化分析得出扩大财政民生支出可以拉动经济增长,但长期来看这种增长难以持续的结论。

**关键词:**财政民生支出 经济增长 实证分析

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)01-0044-07

## 一、引言

由新冠肺炎疫情所带来的不确定性严重冲击全球经济。自2008年金融危机后世界经济将大概率再次进入衰退,虽然中国疫情已得到控制,但疫情对国外的冲击以及病毒本身的传染性之强,无论从短期还是长期看,对国内各地区经济社会必将产生重大影响,尤其是对2011年后经济增速单向回落刚发生趋势性改变的辽宁。短期上,这次疫情的冲击虽未得到全面评估,但却已波及辽宁全部经济活动,经济进一步复苏受到严重阻碍;长期上,辽宁面临的是经济难以持续增长问题。新冠肺炎疫情前,辽宁经济下行压力、新动能基础薄弱等问题并未缓解,疫情后上述问题必然进一步加剧。增长离

不开资源,资源是有限的,总量不足的绝对性导致人们总要考虑如何通过有效的配置资源从而获得更多收益。作为资源配置主渠道之一,政府财政资源的配置自然受到更多关注。财政资源配置主要表现在支出与收入两个方面,但在经济下行带来财力增长困难的现实中,问题的关键可能更集中在财政支出一侧。我们发现:近十几年来辽宁地方财政支出结构存在明显偏向,这种偏向显著表现为财政民生支出始终位居首位,各项指标均远远超过其他支出项目,即便在2011年后辽宁经济形势和财力急剧下降期间,民生支出不降反升。一般而言,地方政府为博得竞争优势在财政支出结构上会呈现出“重建设支出、轻民生支出”的结构性偏向(傅勇和张晏,2007;尹恒和朱虹,2011),但在辽宁地方财政

[收稿日期]2020-07-07

[作者简介]闫婷,区域经济发展教研部副教授,经济学博士,研究方向为财政政策与实证研究;范思凯,区域经济发展教研部主任,教授,研究方向为区域经济学;王嘉,区域经济发展教研部副教授,研究方向为区域经济学。

[基金项目]2019年度辽宁省社会科学规划基金一般项目“辽宁地方财政支出结构的研究”(L19BJY001)阶段性成果。

支出结构上却以“重民生”为特征,尤其是在经济下行之时,财政民生支出依然显著增加。那么,不禁要问这种财政资源配置是否合理?增加财政民生支出是否有利于经济增长?

从学界看,有关财政民生支出与经济增长间关系问题一直备受关注。学者主要聚焦在两个基本问题:一是二者间的应然关系;二是二者间的实然关系。第一个问题,学者普遍认为一国或一地区的财政民生支出与经济增长间应相互协同。短期看,设定和执行民生目标时需考虑当前社会经济发展阶段和政府财力的可承受力,量力而行逐步提高(贾康,2011;张淑翠,2012);中长期看,最理想的是能够寻求到民生目标与增长目标互相增进的宏观政策组合(中国人民大学中国宏观经济论坛课题组,2011)。第二个问题,学者普遍选择实证分析法,大部分学者的结论是财政民生支出与经济增长之间存在着长期非线性动态关系且财政民生支出可以促进经济增长,但相对于资本和劳动力产出而言,这种贡献率比较低(李剑,2013);从演变趋势来看,财政民生支出对经济增长的作用呈现先上升后下降的趋势(刘欢,2018),只有适合的财政民生支出才能明显促进经济增长。所谓“适合的财政民生支出”指的是财政民生支出对经济增长的显著作用存在某一门槛值,当其占比等于、大于或小于门槛值时,其对经济增长的作用才会显著提高(赵天奕,2012;杨林香、杭许辉,2014;赵剑治、张平、苟燕南,2017)。从全国层面来看,现阶段我国财政民生支出还未出现边际效益递减特征,加大国家财政民生支出有利于经济增长(李剑、李忠民,2013;方大春,2015;胡超、孙李傲,2017;宋美喆,2018)。但需要注意的是财政民生支出对经济增长的正向作用,准确来说是从总体上而言,因为每项民生支出对经济增长的效应并不相同(李剑,2013)。通过对相关成果的梳理,我们发现两个问题:一是已有文献所使用的研究方法多种多样,但多数是以全国财政支出数据为样本研究国家财政民生支出与经济增长间关系,涉及到省级等地方层面的文献较少,关于辽宁的研究更少之又少;二是学者们虽以财政民生支出

为主题,但对财政民生支出范围的界定尚无定论,导致具体选取财政民生支出数据的口径并不一致,说明既有结论不具有普遍指导意义。

综上所述,我们立足于辽宁试图进一步丰富上述两个基本问题。本文的主要思路如下:通过梳理2006年-2018年辽宁数据发现:面临着严峻经济下行压力的辽宁,在近些年“与众不同”地扩大了财政民生支出规模,从而提出“增加民生支出是否有利于经济增长”的疑问。在此疑问下,我们构建了辽宁财政民生支出与经济增长关系模型,对财政民生支出拉动经济增长的作用进行量化分析。

## 二、辽宁财政民生支出的统计性描述与比较分析

### (一)辽宁财政民生支出范围的界定

考察财政民生支出问题离不开数据的支撑,而选择样本数据前首先要解决一个理论前提——财政民生支出范围的界定,即哪些财政支出项目属于财政民生支出。由于“民生”这个词是中国语言的特有表达,广义上可理解为所有涉及人民生活的相关领域,这与公共财政学中的“公共需求”概念相似。依据公共财政学理论,政府存在的合理性及其施政目标的根本目的是为了市场不能解决的各类公共需求,而这些公共需求都直接或间接与人民生活息息相关(贾康等,2011)。按照这样的逻辑,将财政支出前冠以“民生”二字显然没有意义。很多学者也认识到这一问题,开始从实践中寻找依据。例如,基于十七大报告中“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”论断,将财政民生支出范围与政府财政支出目录相对应得出“教育、社会保障和就业、医疗卫生、住房保障”等支出项目应为财政民生支出(赵天奕,2012;闫婷,2013);或者将社会中群众最关切的问题即“教育、社保和就业、医疗卫生、文化体育与传媒、环保、公共安全”等支出项目界定为财政民生支出(孙爱东,2005;安体富,2008;宋美喆,2018)。

但遗憾的是至今无论学界还是政界对财政民生支出范围的界定仍然未有定论。笔者曾在2012

年发文讨论过民生财政的本质,认为现阶段我国社会经济发展中最紧迫和最必需的“公共需求”就是与人民生活息息相关的“民生需求”。国家强调保障民生是在经济增长为主导的“效率优先”政策方针下对“兼顾公平”的弥补,目的是补齐民生“短板”和“欠账”(高培勇,2008)。而这一观点也从中央精神中找到了依据:2017年,十九大报告指出:“在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展”;2018年9月,习近平总书记到辽宁考察时在“深入推进东北振兴座谈会”上提出:要“更加关注补齐民生领域短板”;2020年5月“两会期间”,习近平总书记又强调:“做好保基本民生”、“帮助群众解决社保、医保、就学等方面的实际困难”<sup>①</sup>。可以看出,这实际上是中央为地方政府的民生政策划出了底线和原则,在之前及当前阶段对地方民生事业的期待更多是“补短板”和“保基本”。

因此,本文认为财政民生支出的基本范围应该界定为社会保障和就业支出、医疗卫生支出和教育

支出;同时,考虑到2006年后我国财政支出项目改革,为保障数据的可靠性和口径的统一性,将辽宁财政民生支出锁定为2006年-2018年辽宁一般公共预算支出中社会保障和就业支出、医疗卫生支出及教育支出三项支出之和。

## (二)辽宁财政民生支出的基本情况与比较分析

如图1所示,辽宁财政民生支出占财政支出总额比重和占GDP比重的变化趋势存在明显的阶段性特征并将整个时间序列分割为两个阶段:即第一阶段(2006年-2015年)和第二阶段(2016年-2018年)。具体而言,这种阶段性特征主要表现在数量 and 变化趋势上。辽宁财政民生支出占财政支出总额比重在第一阶段中总体呈平缓下降趋势,大部分年份居于30%段位,但在第二阶段中指标明显增长至40%段位,曲线呈显著上扬特征。另外,可以观察到辽宁财政民生支出占GDP比重变化趋势亦然如此,在第一阶段中总体呈轻微上扬趋势,大部分年份保持在6%段位,到了第二阶段攀升至9%段位。综上,我们可以得到结论:相对于第一阶段而言,在第二阶段中辽宁财政民生支出显著增加。

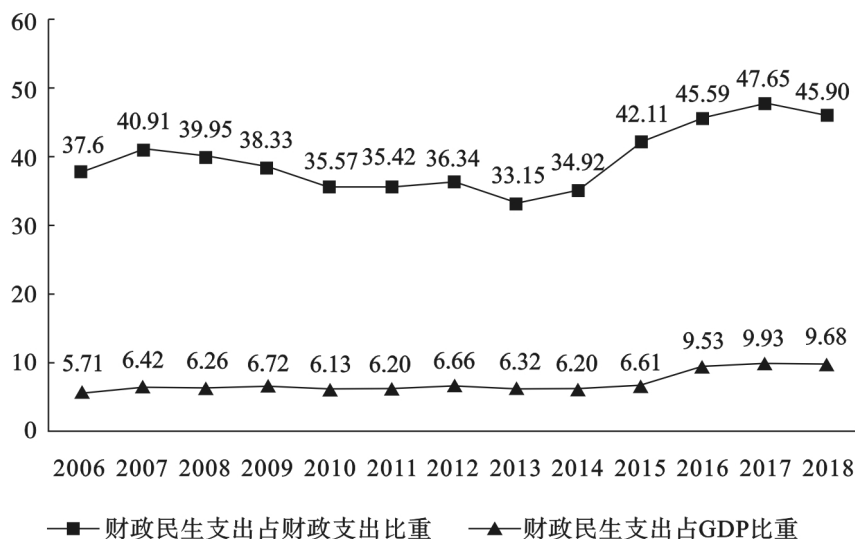


图1 2006年-2018年辽宁财政民生支出占比(单位:%)

数据来源:2006年-2019年辽宁统计年鉴,经笔者计算而得。

为了探究辽宁财政民生支出的这种变化特征

是否具有普遍性,我们选取国家及河南、上海、河北、吉林、黑龙江、广东等六个省市财政民生支出数据作以比较。选择上述地方的原因主要是遵循经济

<sup>①</sup>2020年5月24日,习近平在参加十三届全国人大三次会议湖北代表团审议时的讲话。

总量和地理角度的考量:在经济总量上,河南省、上海市及河北省曾在 2003 年<sup>①</sup>时与辽宁同属一个梯队(6000-7000 亿元),但时至今日均已远超辽宁,比较研究三者与辽宁的不同之处具有现实意义;而全国平均水平和最发达省份广东可以作为比较的标杆线;在地理上,吉林、黑龙江与辽宁合称东北三省,且经济下行走势较为相似。所以,通过上述地方与辽宁的比较分析,可以在一定程度上反映出辽宁变化特征的属性。为便于比较,我们选择上述地方在两个阶段时间内的财政民生支出占财政支出比重及占 GDP 比重的平均值并计算二者差值以观察是否呈现与辽宁相似的变化特征(见表 1)。在表 1 中可以看到:辽宁财政民生支出两个指标在两个阶段中平均值的差值明显大于除黑龙江外的其他地

方。具体而言,辽宁财政民生支出占财政支出比重平均值之差为 8.94%,远远高于全国平均差值近 6 个百分点,高于其他六个地方 6-8 个百分点。这代表相对于第一阶段(2006 年-2015 年),在第二阶段(2016 年-2018 年)中辽宁在财政总支出中每年平均增加 8.94%的民生支出份额,调整财政支出结构向民生领域倾斜力度远远大于全国及其他六个省市;其次,辽宁财政民生支出占 GDP 比重平均值之差为 3.38%,除低于黑龙江(3.92%)外,高于全国平均差值近 2 个百分点,高于其他地方约为 0.4-2 个百分点。这意味着相对于第一阶段(2006 年-2015 年),在第二阶段(2016 年-2018 年)中辽宁 GDP 用于民生领域的资源每年平均增加 3.38%,且这种资源配置的力度也高于全国及其他五个省市(除黑龙江)。

表 1 2006 年-2018 年全国及部分地方财政民生支出指标平均值比较

单位:%

年份	全国财政民生占比平均值		河南财政民生占比平均值		上海财政民生占比平均值		河北财政民生占比平均值	
	占财政总支出比重	占 GDP 比重	占财政总支出比重	占 GDP 比重	占财政总支出比重	占 GDP 比重	占财政总支出比重	占 GDP 比重
2006-2015	30.88	6.89	41.45	6.49	29.08	5.88	39.99	5.81
2016-2018	33.80	8.29	42.49	7.83	30.29	7.32	42.11	8.72
差值	3.02	1.4	1.04	1.34	1.21	1.44	2.12	2.91
年份	辽宁财政民生占比平均值		吉林财政民生占比平均值		黑龙江财政民生占比平均值		广东财政民生占比平均值	
	占财政总支出比重	占 GDP 比重	占财政总支出比重	占 GDP 比重	占财政总支出比重	占 GDP 比重	占财政总支出比重	占 GDP 比重
2006-2015	37.44	6.32	36.43	7.38	37.05	8.11	33.69	4.34
2016-2018	46.38	9.7	36.36	10.08	38.64	12.03	35.23	5.77
差值	8.94	3.38	0.07	2.7	1.59	3.92	1.54	1.43

资料来源:国家统计局网站,经笔者计算而得。

基于上述分析,我们并没有找到支撑辽宁财政民生支出变化特征具有全国普遍性的证据,换言之,辽宁财政民生支出的变化特征具有独特性。众所周知,财政支出规模和结构可以反映出政府资源配置的偏好和政策目标的重点。辽宁财政民生支出

占比在第二阶段显著增加表明了当前辽宁政府对基本民生领域的关注和倾斜。但值得思考的是:从经济增长的角度来看,第二阶段的辽宁正处于经济下行缓慢复苏阶段,其起始年份——2016 年是辽宁经济增长率处于历史最低年份,2016 年 GDP 增长率仅为-2.5%<sup>②</sup>。那么,在经济增长下行压力并未缓解的背景下,财政民生支出不断扩大,这二者间是否存在一定的逻辑关系?不断增加的财政民生支出

①选择 2003 年作为比较年份是因为该年作为首轮辽宁老工业基地振兴战略启动年,是辽宁发展进程中的重要历史节点。

②数据来源:辽宁统计年鉴。

是否有利于经济继续增长呢?

### 三、实证分析

资源是有限的,合理的资源配置往往体现在对社会发展和经济增长的合意性上,财政资源配置亦然如此。上文通过对辽宁财政民生支出进行统计性描述引发了“不断增加的财政民生支出是否有利于经济增长”的疑问,本部分尝试解答该问题。首先,为了便于量化分析,我们将“不断增加的财政民生支出是否有利于经济增长”这一规范型问题转化为实证型问题——“辽宁财政民生支出对经济增长的拉动效应”;然后,采用时间序列分析法在柯布道格拉斯函数基础上,建立以辽宁财政民生支出为变量的生产函数模型,对辽宁财政民生支出对经济增长的拉动效应进行量化分析。具体如下:

#### (一)模型设定和数据选择

为了保证测定结果的可靠性和误差的最小化,在模型设定的理论参考上,我们选择学者常用的柯布道格拉斯函数(简称 C-D 生产函数)建立模型。一般来说,采用 C-D 生产函数的实证分析会引入新的变量,例如罗伯特·巴罗(Robert Barro,1990)所提出的以财政支出为中心的 AK 生产函数( $Y_t = AK_t^\alpha L_t^{1-\alpha} G_t^{1-\alpha}$ ,其中  $Y$  代表实际产出, $K$  代表私人资本, $L$  代表劳动力, $G$  代表政府支出);2005 年,学者马树才、孙长清<sup>①</sup>在分析我国政府财政支出与经济增长关系时拓展了 AK 生产函数,将政府支出分为“政府投资支出”与“政府消费支出”,同时依据我国国情剔除了劳动力因素,建立了更适合我国实际情况的 AK 生产函数。因此,本文借鉴马树才、孙长清的财政支出与经济增长关系模型,但为体现财政民生支出的作用,将其生产函数变量“政府投资支出”与“政府消费支出”替换为“财政民生支出”和“财政非民生支出”,重新构造财政民生支出与经济增长关系模型:

$$Y_t = AK_t^\alpha GM_t^{1-\alpha} GF_t^{1-\alpha} \quad (1)$$

在(1)式中, $Y$  代表辽宁实际生产总值, $K$  代表

辽宁私人资本, $GM$  代表辽宁财政民生支出, $GF$  代表辽宁财政非民生支出。

为避免伪回归,预先克服可能存在的异方差现象,我们对变量取自然对数,得到辽宁财政民生支出与经济增长关系的模型公式:

$$\ln GDP_t = \alpha_0 + \alpha_1 \ln K_t + \alpha_2 \ln GM_t + \alpha_3 \ln GF_t + \mu_t \quad (2)$$

在(2)式中, $\ln GDP_t$  代表辽宁生产总值, $\ln K_t$  代表辽宁私人资本, $\ln GM_t$  代表辽宁财政民生支出, $\ln GF_t$  代表辽宁财政非民生支出, $\mu_t$  为随机干扰项。

在样本数据的选择上,我们选取 2006 年—2018 年辽宁相关数据,其中  $GDP$  为支出法国内生产总值,私人资本  $K$  为国内生产总值构成中资本形成总额减去预算内固定资产投资的部分,财政民生支出  $GM$  为社会保障和就业支出、教育支出、医疗卫生支出三项之和,财政非民生支出  $GF$  为预算内财政支出总额减去财政民生支出的部分,上述所有数据来自 2006 年—2019 年辽宁统计年鉴。同时,为剔除价格因素影响需将全部原始数据变为真实数据,所以对全部数据进行了  $GDP$  平减指数变换,如表 2 所示。

#### (二)变量检验

按照经典计量经济学理论,用非平稳变量进行回归分析将导致虚假回归(伪回归)。所以,在对时间序列数据进行回归分析时,有必要对其进行单位根检验和协整检验。表 3 和表 4 分别为单位根检验和约翰森协整检验的结果。

从变量的单位根检验结果可以看出,被解释变量  $\ln GDP$  的单整阶数等于解释变量的单整阶数且解释变量单整阶数相同,所以需要对方变量进行协整检验以避免伪回归。本文选择约翰森协整检验法(Johansen Cointegration Test),检验结果如表 4。

从表 4 中可以看到,原假设“没有协整关系”的迹统计量均大于 5%显著水平临界值,表明四个非平稳变量存在协整关系,可以直接用普通最小二乘法回归分析。

#### (三)回归结果

经过上述数据统计特征分析后,对上述三个变量使用普通最小二乘法进行回归分析,回归结果为:

<sup>①</sup>马树才,孙长清.我国政府支出对经济增长拉动作用研究[J].财经理论与实践(双月刊),2005(11):101-105。

表 2 2006 年-2018 年样本数据

年份	LnGDP	LnK	LnGM	LnGF
2006	8.998210942	8.437235399	6.135397448	6.638287607
2007	9.13884437	8.575091235	6.392433252	6.760253953
2008	9.263710508	8.753598332	6.492458077	6.900133328
2009	9.387699637	8.864057454	6.688327262	7.163945467
2010	9.5204833	9.021086245	6.729200368	7.32349023
2011	9.636490071	9.116386101	6.856514449	7.457013063
2012	9.727245478	9.21433905	7.017904386	7.578442409
2013	9.811586057	9.292883875	7.050738952	7.752093797
2014	9.867020644	9.329836632	7.086420833	7.709074177
2015	9.894633471	9.029186277	7.177927643	7.496097137
2016	9.872388965	9.026872754	7.521707652	7.698639655
2017	9.913531938	9.040574106	7.604208888	7.698141894
2018	9.968966257	9.040138443	7.63368219	7.797979058

表 3 变量的单位根检验结果

变量	差分次数	(C,D,K)	DW 值	ADF 值	5%临界值	1%临界值	结论
lnGDP	2	(0,0,2)	1.98	-2.83	-1.98	-2.81	I(2)*
LnK	2	(0,0,1)	2.04	-2.88	-1.99	-2.84	I(2)*
LnGM	2	(0,0,1)	2.04	-2.90	-1.98	-2.84	I(2)*
LnGF	2	(0,0,1)	1.97	-3.61	-1.98	-2.85	I(2)*

注:\* 表示变量差分后在 1%的显著水平上通过 ADF 平稳性检验。

表 4 变量的协整检验结果

没有协整关系的原假设	特征根	迹统计量	5%显著水平临界值	伴随概率
没有协整关系 *	0.745165	49.78139	40.17493	0.0041
至少存在一个协整关系 *	0.592981	25.17286	24.27596	0.0385
至少存在二个协整关系	0.346743	8.992734	12.32090	0.1695
至少存在三个协整关系	0.071154	1.328624	4.129906	0.2912
没有协整关系的原假设	特征根	迹统计量	5%显著水平临界值	伴随概率
没有协整关系 *	0.745165	24.60853	24.15921	0.0435
至少存在一个协整关系	0.592981	16.18012	17.79730	0.0861
至少存在二个协整关系	0.346743	7.664110	11.22480	0.1971
至少存在三个协整关系	0.071154	1.328624	4.129906	0.2912

注:\* 表示在 5%的显著性水平上拒绝原假设。

$$\ln GDP_t = 2.18 + 0.43 \ln K_t + 0.44 \ln GM_t + 0.09 \ln GF_t \quad (4)$$

$$(1.672) (1.395) (2.459) (0.193)$$

$$R^2 = 0.976 \quad D.W = 1.958 \quad S.E = 0.058 \quad F = 122.138 \quad T = 13$$

通过回归结果(4)式可以得到:K、GM、GF 所对应的产出弹性分别为 0.43、0.44 和 0.09。其中,对经济增长弹性最大的是财政民生支出,财政民生支出

每增长 1%,GDP 增长 0.44%;次之是私人资本,其每增长 1%,GDP 增长 0.43%。

然后,根据(4)式计算财政民生支出的边际产量,即增长一单位的财政民生支出而导致 GDP 的增加值,计算结果如图 2 所示。

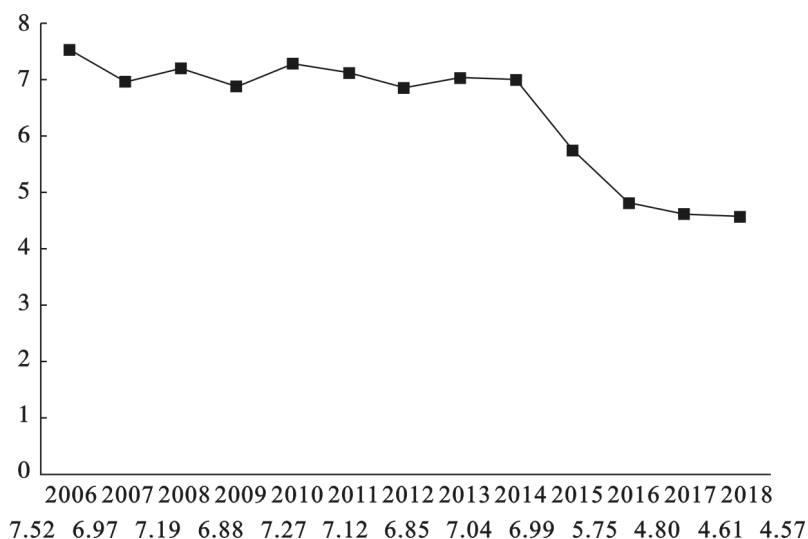


图2 2006年-2018年辽宁财政民生支出对GDP的边际产量

数据来源:笔者根据边际产量公式计算而得。

#### 四、结论与建议

通过上述实证研究表明:第一,在2006年-2018年间辽宁经济增长与私人资本、财政民生支出和财政非民生支出存在着长期均衡关系,即私人资本、财政民生支出和财政非民生支出对经济增长均呈正向关系;其中,由社会保障和就业、教育、医疗卫生支出组成的财政民生支出对经济增长的拉动作用最大,意味着辽宁增加财政民生支出规模能够促进经济增长,从而回答了本文的核心问题——“不断增加的民生支出是否有利于经济增长”。同时也解释了为什么在经济下行阶段辽宁财政民生支出不降反升的原因,因为在辽宁经济新增长动能乏力背景下,扩大财政民生支出的确是拉动经济增长的可选之策。

虽然财政民生支出可以作为促进经济增长的重要手段,但从图2也看到辽宁财政民生支出对GDP的边际产量总体上呈下降趋势,从2014年开始边际产量逐年递减,意味着辽宁以财政民生支出为主要手段的积极财政政策对经济增长的拉动已出现边际递减效应,以积极民生政策拉动辽宁经济增长的空间开始缩小。其原因可能是因为以工业为主体的辽宁经济,其可持续发展的关键在于其工业发展水平的可持续提高,改善民生固然可以助力工业发展,但终究不是根本因素。另外,与本文的第二

部分结论相呼应的是:辽宁明显增加财政民生支出所在的第二阶段(2016年-2018年)恰好是财政民生支出边际效用递减阶段。

综上,建议辽宁将依靠财政政策拉动经济增长视为短期政策,长期上应更加关注以技术进步拉动经济增长的宏观调控,从而提升工业发展水平能够源源不断地支撑辽宁经济的可持续发展。

#### 参考文献:

- [1] 王文甫,李雨晴,王赞龙.财政支出有偏性对经济结构失衡的长期与短期效应分析[J].财经论丛,2017(12):38-47.
- [2] 马树才,孙长清.经济增长与最优财政支出规模研究[J].统计研究,2005(1):15-21.
- [3] 马树才,孙长清.我国政府支出对经济增长拉动作用研究[J].财经理论与实践(双月刊),2005(11):101-105.
- [4] 章松茂.经济增长目标下的我国最优财政支出规模[J].现代工业经济和信息化,2014(17):5-8.
- [5] 杨友才,赖敏晖.我国最优政府财政支出规模——基于门槛回归的分析[J].经济科学,2009(2):34-45.
- [6] 张赫城,朱晓明,赵欣.最优财政支出规模与老工业基地振兴关系研究——以辽宁省为例[J].地方财政研究,2006(2):46-51.
- [7] 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):10-18.
- [8] 高培勇.财政与民生[M].北京:中国财政经济出版社,2008(1).

【责任编辑 张经纬】