

瓦格纳法则视角下

江苏省财政支出增长的实证分析

文/王娣

摘要：19世纪后期，德国经济学家瓦格纳提出了政府活动扩张论，亦称瓦格纳法则，该法则认为工业化经济的发展过程必然伴随着政府活动规模的不断扩张。该法则在财政理论中占有一席之地，对分析并指导各国的财政实践具有重大意义。文章在此基础上搜集整理了2011—2019年近十年的江苏省财政支出的相关统计数据，对财政支出现状进行了剖析，对该法则进行验证并进一步得出优化江苏省财政支出的建议。

关键词：瓦格纳法则；江苏省；财政支出；区域经济；资源配置

一、瓦格纳法则的介绍

瓦格纳法则又称为政府活动扩张论，是对财政支出增长所作出的最早的理论解释，该法则由德国著名的财税学家瓦格纳在19世纪后期提出，学者瓦格纳通过分析美国、日本、英国及德国等国家的统计资料总结得出，一国的财政支出无论是在绝对规模上还是在相对规模上都存在增长的趋势。换言之，瓦格纳断言伴随着一个国家工业化经济的发展该国政府活动规模会呈现出不断扩张的趋势，并进一步指出之所以会产生这一现象主要原因有以下三点。

首先，工业化的发展会导致劳动分工更加细化，与此同时生产的专业化也要日益加强，这一方面带来了社会的进步，另一方面又会使经济交往日益复杂化，经济主体之间的各种摩擦不断增加，此时需要政府提供相应的法规制度进行约束和规范微观主体的市场活动，保障经济的持续发展和社会的稳定运行，从而必然要求更多的政府保护、调节和管理活动，这会体现在具体的公共项目之中，势必会带来财政支出的增加。其次，随着社会发展的进步，居民收入水平逐年提高，人们对于分配问题的关心日益加强，因此政府在制定公共项目决策时需要更多考虑收入分配公平问题，否则会导致收入分配不公及社会不满，在第一次分配时注重效率，第二次分配时注重公平，缩小社会成员之间的贫富悬殊，不要阶层固化，降低社会矛盾和冲突。同时人们对教育、文化、保健、福利等服务的需求逐步增加，这要求政府以更大的比例提高这些方面的支出，如对社会保险体系进行改革和完善，提高基本养老金的给付水平，改革基本医疗保险制度等，这些无疑会增加政府支出。最后，进入工业化发展阶段之后，一些新兴行业如新能源电动汽车、人工智能、物联网等要求大规模的投资，这些投资要么由于规模过大使得私人企业资金不足而难以有效融资，要么私人可以融资但会导致私人垄断，而垄断的出现会产生无谓损失，意味着资源配置的效率不会实现，因而不利于社会经济的发展。那么为了保障社会经济的有效运作和良性发展，政府有必要直接介入大规模的投资生产领域，体现为提供更多的政府支出项目，其中可以是公路、铁路、机场、城市管道设施等有形的产品提供，也可以是社会治安、公共教育、公共卫生等无形的服务的提供，但毫无疑问这一过程需要越来越多的公共资源作支撑，换言之，这一过程促使政府参与直接生产活动日益增加。

二、国内外文献综述

Abizadeh和Gray（1985）收集整理了55个国家的财政支出和经济增长的统计数据，探讨得出瓦格纳法则并不是对全部国家适用的结论，指出该法则只适用于处于工业化阶段的发展中国家，而对于工业化水准、科学技术水平和人类发展指数较高的发达国家来讲，该理论并不适用。Demirbas（1999）通过计量模型的分析方法对瓦格纳法则进行了实证分析，并且归纳总结了学者们对于验证瓦格纳法则所建立的六种实证模型表达式，以土耳其数据作为研究样本，通过数据分析得出不符合瓦格纳法则的结论。国内学者郑春荣（2008）也是这一观点，该学者分析发现财政支出的比重没有随着经济发展而逐渐增加，两者反而呈现出U字型变动的关系。Lamartina和Zaghini（2010）以经济合作与发展组织的成员国数据作为研究样本，搜集整理了近四十年的相关数据，得出从长期看瓦格纳法则具有适用性，从短期来看则有不同的结论。高军和王晓丹（2013）基于门限向量协整模型对我国1952—2008年的全国数据进行了实证分析，得出瓦格纳法则的适用与否要分阶段来分析，在20世纪90年代中期之前该法则并不适用，这一现象主要是转轨效应所导致，在近些年该法则具备适用性。戚昌厚和岳希明（2020）进一步分析在瓦格纳法则成立的基础之上，分析财政支出分项的贡献度大小，得出经济发展的过程中瓦格纳法则会成立主要是因为社会保护支出的增长。

现有研究为文章提供了重要的研究基础和理论参考，但是既有文献对于这一问题的研究多是基于国家层面，而很少有基于省级层面的分析，考虑到中国国土十分广袤，省份众多且各省间经济发展水平、产业结构、财政优惠政策等方面存在较大差异，仅利用宏观数据不足以全面分析和反映问题，因此，文章收集整理了江苏省财政支出的相关统计数据，系统且深入地分析了江苏省在工业化发展过程中财政支出规模的变动情况。

三、江苏省财政支出增长现状与实证分析

从绝对数额来看，2011—2019年江苏省的地区生产总值逐年增加，从2011年的48839.2亿元增加至2019年的98656.8亿元，平均增长率达到9.2%，其中2017年GDP的增长速度最快，相较于2016年GDP的增长率高达11.01%。近十年来一般公共预算支出也是呈现逐年增加的趋势，从2011年的6221.72亿元增加至2019年

的12573.55亿元,平均增长率达到9.25%,不过相较于GDP近十年的增速,一般预算支出的增长率波动较大,2015年增长速度最快,为14.34%,2016年增速迅速下降为个位数3.04%,但总的来讲绝对数额也是随着GDP的增加而逐年增加的,这符合瓦格纳法则的相关分析。从相对规模来看,2011—2019年,一般预算支出占GDP的比重大致呈现先升后降的趋势,从2011年的12.74%逐步上升到2015年的13.60%,而后出现下滑的趋势,2017年这一数值降至12.37%,2018年和2019年占比又有所增加,但总体来讲,近十年这一相对指标虽有变动但幅度不大。

接下来具体分析江苏省财政支出的类别。从地方财政教育支出情况来看,近十年规模增幅非常大,2011年教育支出是1093.22亿元,2019年教育支出是2213.84亿元,增长了一倍,可见江苏省对于教育支出的重视,如拨付义务教育阶段学生免费教科书和作业本经费等。交通运输支出从2011年的391.69亿元逐年增加至2019年的574.95亿元,可见江苏省财政正在全面助力交通运输事业的高质量发展,大力支持交通强省建设,支持铁路、公路、航道等交通基础设施补短板、强弱项、提质效,全力打造轨道上的江苏,积极推动建设交通运输现代化示范区。环境保护支出从2011年的170.37亿元逐步增加至2019年的372.77亿元,尤其是近年来增速加快,可见为了贯彻落实国家对于生态保护的工作要求,按照环境质量只能更好,不能变差的原则指导,江苏省政府对于环境保护工作提高了标准,增加了开支支持生态保护与修复。社会保障和就业支出近十年从481.65亿元增至1416亿元,这也是导致政府总支出增长的又一原因,随着经济的发展,江苏省重视社会保障体系的构建与完善,切实保障居民的收入水平和生活水平,如适时提升城乡居民基本养老保险基础养老金的最低标准,增加体育产业项目的专项资金扶持力度等。综上可知,以上项目的财政支出均是随着经济社会的发展逐年增加即符合瓦格纳法则的原理。

四、优化江苏省财政支出的对策

(一) 提高财政资金的使用效率

资源是有限的,而且公共资源的取得尤其不易,如果不考虑资源的使用效率势必会造成有限资源的无端浪费,那么江苏省政府部门对于不同的公共支出项

目也应区分轻重缓急,确定优先顺序和实施方式,充分考虑项目实施的必要性,权衡项目的效率和公平结果,全面衡量私人部门对于政府公共项目的反应,如会不会带来挤出效应从而抵消公共项目本可能带来的利益,另外还要重点关注政治过程,那么其中就需要深化财政体制的改革,在制定和实施公共项目的过程中明确界定各级政府机构之间的事权和财权责任划分,集中财力办大事,重点支持扶贫开发、新兴产业、基础设施建设,保证财政支出能够公平、公开、公正执行,若有不同的项目方案均可实现设定的目标,那么尽可能采取市场手段来干预经济运行,或采取成本收益的分析方法来进行净现值的评估,推选更优的方案,这势必会提高财政支出的整体效率,推动实现社会效益和经济效益的最大化。

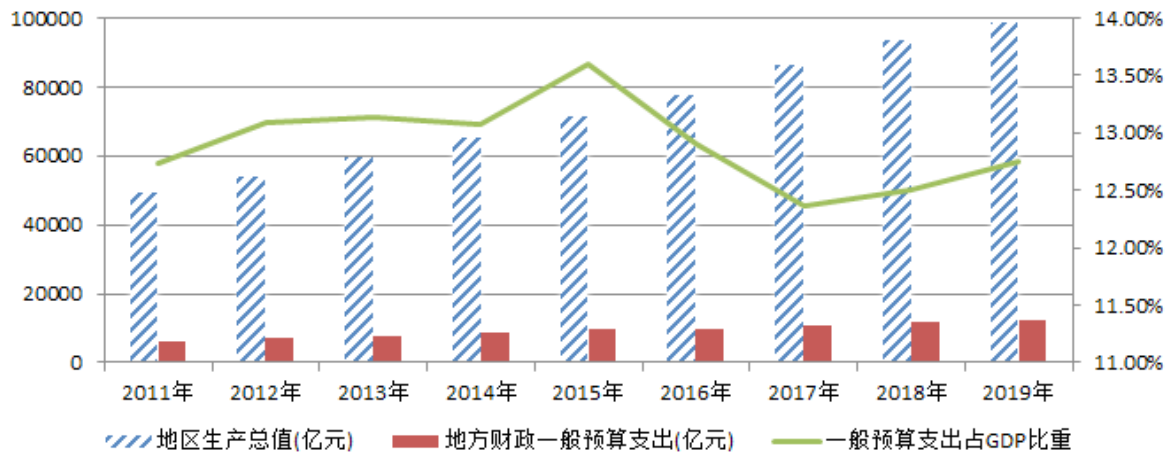
(二) 合理管控地方政府债务规模

政府筹措收入的方式有很多,除税收外,举借债务是政府获取收入的又一重要来源,长期以来政府债务问题也是学者们讨论的重要话题之一,如若政府债务规模过大,势必会引起人们对于政府债务风险的普遍担忧,若资不抵债,地方政府无法偿还债务,没有足够的兑现能力,必然会对经济社会造成严重的负面影响,所以江苏省政府部门应当及时了解自身的债务规模和债务结构,关注并且分析短期、中期和长期的偿债率,了解偿债压力,同时对政府债务建立风险评估体系,对政府债务运行情况进行定性描述和定量分析,实现政府债务风险预警的信息化,综合反映债务可导致的风险得出评判结果,要注意控制负债率低于警戒值,此外还应参考发达国家的经验对金融体系加强监管,调整优化政府的举债渠道,如对地方融资平台加以管制,促进该平台的转型发展,依托当下经济发展的特点创新投融资方式,如展开PPP模式引入民间资本的同时降低财政负担,从而充分发挥市场的作用,最后还应该全面提升债务管理的能力,了解化解政府债务风险的路径和方法。

(三) 健全财政管理与监督体系

财政管理是研究资金如何流入政府机构并在各个机构之间合理流动,最终有效流出的过程,是一项贯穿政府工作始终的经常性工作,财政管理水平的高低直接影响财政资金是否合理使用,影响政府的政策目标是否实现,其中做好财政监督工作可以有效确保

表 2011—2019年江苏省GDP与财政支出数据情况表



(数据来源于国家统计局)

财政资金合法、合理、合规运行。财政监督应与资金的流动同步进行,要结合当下经济社会发展的特点,采取信息化和智能化的技术,全方位、多层次进行监督工作,尊重公民的知情权,让财政资金在阳光下使用,从而最大限度地缓解委托人与代理人之间的信息不对称关系,将经济决策过程中经济人追求个人利益、地方利益和部门利益行为而导致的损失降到最低程度。除此之外,在财政收入方面需建立多元化、多层次的财源结构,统筹安排非税收入保障财政资金的合理增长,在财政支出方面谨记量入为出,区分轻重缓急并留有适当储备以备不时之需,全面分析各种内在和外在的增收和减收因素编制政府预算,从而进一步确保财政收支的平衡。

参考文献:

[1]戚昌厚,岳希明.财政支出与经济发展关系——对瓦格纳法则的新解释[J].经济理论与经济管理,2020(7):43-57.

[2]贾凯威.政府公共支出与经济增长:基于MTAR模型的瓦格纳法则再检验[J].统计与决策,2015(13):143-146.

[3]高军,王晓丹.基于门限向量协整模型对瓦格纳法则的实证研究[J].统计与决策,2013(13):18-20.

[4]王凯,庞震,潘颖.“瓦格纳法则”在中国适用性研究[J].经济与管理,2011,25(2):54-58.

[5]张会霞.浅议瓦格纳法则对我国公共支出理念和政策的启示[J].知识经济,2012(14):63-64.

作者简介:王娣(1992—),女,经济学硕士,助教,江苏师范大学文学院教师,研究方向:财政学。

(作者单位:江苏师范大学文学院)

(上接第61页)

称的朝房,由万壑松风殿、鉴始斋、静佳室、蓬阁咸映、颐书屋等建筑组成。主殿万壑松风面阔五间,坐南朝北,是山庄内宫殿区唯一一座打破坐北朝南体制的正殿。各殿参差错落,布局灵活,中间有半封闭的回廊相通,显得分而不散,幽静深远,颇具江南园林小巧玲珑的风韵。可以说万壑松风融合了中国南北古典造园艺术的精华,是康熙帝“阅黄淮,览江浙”后的一个创新。在避暑山庄之内像万壑松风这样的建筑群建筑近一百二十余组,如月色江声、如意洲等,也是避暑山庄古典建筑的特色之一。

三、特殊工艺结构

特殊是指不同于同类事物或平常情况的,特殊工艺顾名思义是指不同于一般建筑工艺的,如避暑山庄珠园寺的铜殿宗镜阁,宗镜阁和北京颐和园的宝云阁是姊妹建筑,除牌匾外几乎大致一样。整座大殿是使用纯铜打造的两层楼阁,世所罕见。遗憾的是就在二十世纪四十年代的一天,宗镜阁离奇地消失了。同学们不禁要问:这么一座重达几百吨的铜殿,到哪儿去了?原来宗镜阁是用207吨铜精心铸造,不仅殿阁佛像用铜铸成,而且建筑的梁柱斗拱、门窗匾额、殿内供奉的七珍八宝五供等,也用铜铸造而成,堪称世界艺术珍宝。当时日军丧心病狂大规模进攻承德,冲进避暑山庄,炸毁宗镜阁,把铜料装上军车运走了。据史料记载,从1942年开始,日本侵略者不仅在中国烧杀抢掠,更因制作武器的需要,在民间大肆掠夺金属制品,就连老百姓使用的铜壶、铜盆、锁吊也不放过。而被拆毁的宗镜阁铜殿,共装26大箱、30捆,运往兵工厂化为铜水,制成了杀害中国人的武器。稀世珍宝就这样被侵略者无情摧毁,这座凝聚中国古典工匠精妙铸造工艺的铜殿永远离开了山庄。

四、假山园林式结构

避暑山庄康熙三十六景第八景“云山胜地”正宫区最高的一座建筑,二层楼阁不设楼梯,楼南面垒石为假山,以假山蹬道为梯,设计别致新颖。登临此楼,清风徐来,爽气顿生。北望湖山,景色尽收眼底。这组建筑正迎合了康熙皇帝所追求的意境之美,堆叠的假山形似云朵,踏云而上云山圣地,康熙题

名“云山胜地”,当年楼上西间设有佛堂,藏《莲花经》,佛堂门为楠木刻莲花形,乾隆题额“莲花室”。楼下原有戏台,是帝后政余听曲看戏的地方,康熙题名文明福地。绿树、澄湖、楼阁、亭榭目不暇接,清风徐来,奇山碧水,有远看群峰,夕霭朝岚,顷刻变化,不可名状的意趣。这建筑把假山与建筑巧妙地融合在一起,充分体现出古代工匠匠心独运之处。

作为中国古典建筑典范,避暑山庄却与北京故宫大不相同,它摒弃了金碧辉煌、宏伟壮丽的格调,刻意追求的是古朴典雅的艺术风格,与整体园林格调一致。从宫殿的布局和样式来看,遵循了中国古典皇宫的严整、庄重的传统,却又不拘泥于此,而是注重在严整之中求变化,在庄重之中求自然,使之和整个山庄氛围和谐。至于建筑的体量、样式和色彩也自有其特点。一般提起“宫殿”二字,莫不与红墙、黄瓦、朱楹、金扉联系在一起,然而避暑山庄的建筑却一反常规。正如康熙皇帝所言,“无刻楠丹楹”很难与京城的皇宫相比,就连举行重大庆典的澹泊敬诚殿也只是面阔七间、进深三间。虽然其作用与太和殿相同,但建筑体制却很难与之相较。古典建筑的屋顶最有代表性,因此素有“冠冕”之称。避暑山庄宫殿的屋顶多为卷棚、歇山或硬山,几乎没有等级颇高的庑殿顶,恰恰迎合了避暑山庄古朴典雅的建筑风格。

山庄规模宏大,宫殿馆阁、亭台轩榭、寺庙庵观等一百二十余组形式各异的建筑散落在洲岛湖渚之间、原野丛林之上、崇山峻岭之中,可以毫不夸张的说集中国古代园林古建之大成。作为中国传统文化的典范避暑山庄,对于传统文化的传承和发展发挥了重要的作用,山庄就是一座巨大的文化宝库有待于我们进一步研究和发掘。简而言之,山庄集儒、释、道之大成,将其思想和精粹融汇到风景园林之中。形成了其独特的清、静、秀、雅、奇、巧、博、大,“虽由人作、宛自天开”的朴素淡雅为特色的皇家园林。具有极高的艺术成就,是中国古代园林建筑的杰出代表。

(作者单位:承德市避暑山庄博物馆)