

THE GROWTH OF THE PUBLIC SECTOR

Theories And International Evidence

Norman Gemmell

公共部门经济学论丛

Series of Economics of Public Sector

公共部门增长理论与 国际经验比较

[英] 诺尔曼·吉麦尔 编

杨冠琼 贺 军 译



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

公共部门增长理论与 国际经验比较

[英] 诺尔曼·吉麦尔 (Norman Gemmell) 编
杨冠琼 贺 军 译

经济 管 理 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门增长理论与国际经验比较/[英] 吉麦尔
编; 杨冠琼、贺军译.—北京: 经济管理出版社, 2004
ISBN 7-80162-838-1

I. 公... II. ①吉...②杨... III. 公共政策—
研究 IV. DO

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 001986 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

邮编: 100038

印刷: 北京市银祥福利印刷厂

经销: 新华书店

责任编辑: 杜 菲

技术编辑: 晓 成

责任校对: 晓 泉

880mm×1230mm/32

10.875 印张 233 千字

2004 年 7 月第 1 版

2004 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1—4000 册

定价: 28.00 元

书号: ISBN 7-80162-838-1/F·757

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

北京市版权局著作权合同登记：图字：01—2003—1874 号

The Growth of the Public Sector © Norman Gemmell 1993.

First Published 1993 by Edward Elgar Publishing Limited.

Chinese translation Copyright © 2004 by Economic Management Publishing House.

The Edition is Published by arrangement with Edward Elgar Publishing Limited.

《公共部门经济学论丛》 编委会

召集人：郑秉文 杨冠琼

编委(按拼音排序)：

程 伟	邓大松	董克用	高培勇	辜胜阻
郭庆旺	韩廷春	李 珍	穆怀中	杨世伟
杨燕绥	余永定	袁志刚	张宇燕	赵 曼
赵志耘	王甫劬	唐任伍		

总 序

近十几年来，国内关于公共财政学（public finance）、公共经济学（public economics）和公共部门经济学（public sector economics）的译介与著述越来越多。

对于公共财政学与公共经济学之间的关系，许多学者认为后者是对前者的取代。20世纪50年代以来，之所以在经济学中出现“公共经济学这一名称取代财政学”的趋势，其原因被认为主要是：①财政学与公共经济学所依据的经济理论发生了变化；②它们二者研究的范围和内容发生了变化；③研究方法也发生了变化^①。也有的学者将公共经济学分为旧和新公共经济学，旧公共经济学是指传统的财政学，而新公共经济学是指严格意义上的公共经济学；前者的研究范围局限在财政收支特别是税收方面，而后者是从前者发展过来的，研究的范围不仅是财政收支本身，还扩展到整个国民经济^②。

虽然公共财政理论的思想被认为可以追溯到李嘉图、古诺甚至亚当·斯密，但作为一门独立的学科和专

① 引自郭庆旺、鲁昕、赵志耘编著（1999年）：《公共经济学大词典》，经济科学出版社，第1~3页。这三位学者对半个世纪以来财政学向公共经济学演变的历史和过程做了精炼的概述。

② 参见樊勇明、杜莉编著（2001年）：《公共经济学》，复旦大学出版社，第7页。

著形式的正式出现则是以 1892 年巴斯塔布尔 (Bastable) 出版的《公共财政学》为标志。一般来说,公共财政学的发展历程以 20 世纪 30~50 年代为界而分为前后两个阶段^①,在前一个阶段,主要是以财政收支本身为其主要研究内容,特别是财政收入问题,而后一个阶段,随着凯恩斯主义的流行,其分析的视角开始出现了向注重政府职能和矫正市场失灵方面倾斜的迹象;正如杰克逊所言,传统的财政学主要侧重财政方程式中的税收问题,而忽略了公共支出和公共选择^②。这时,公共经济学的研究范围开始扩大到财政收支活动对整个经济的影响,并且融入了公共选择理论、公共物品理论、市场失灵、外部性、社会保障理论等等;研究的内容由财政收入开始转向侧重于公共支出,以适应公共部门不断膨胀的经济环境;最终,许多经济学家用公共经济学的概念取代了公共财政学。

公共部门经济学的概念和著作的出现是 20 世纪 70 年代初期的事情,比公共经济学大约晚了 20 年。有些学者认为公共部门经济学的出现直接取代了研究领域比较狭窄的公共财政学^③;也有些学者直接将公共部门经济学与公共经济学等同起来,认为“从严格意义上讲,公共经济学应该称为公共部门经济学”^④。

事实上,公共部门经济学的出现可以被认为是对公共经济学研究的一种新发展,它深化了公共经济学的某

① 张馨 (1997 年):《“国家财政”还是“公共财政”》,载于《财政问题研究》第 5 期,第 32~36 页。

②③ [英] 彼德·M·杰克逊 (2001 年):《公共部门经济学前沿问题》,中国税务出版社,第 2 页。

④ 樊勇明、杜莉编著 (2001 年):《公共经济学》,复旦大学出版社,第 7 页。

些研究领域，在拓宽公共经济学研究范围的同时，又使其研究的注意力更加集中在“公共部门”本身及其附属机构上。与公共经济学比较起来，公共部门经济学有如下特点：

1. 在继续关注财政收支的同时，依然强调对公共支出的研究。公共支出是一种相对于私人支出而为满足全社会的需要而进行的资源配置活动；“二战”以来，无论是公共支出的作用还是其规模，几乎在所有西方国家都呈现出一种不断扩张和居高不下的局面，这就不得不使公共部门经济学将之仍然作为其研究的主要内容，例如，公共支出的结构问题、宏观目标问题、优化配置问题，等等。在一些经济学家看来，与公共部门经济学相比较，“从最广义的解释上说，公共经济学是研究经济政策的学问，尤其强调税收问题”^①。

2. 在主要研究公共部门本身的同时，还强调公共部门与私人部门之间的平衡问题。“二战”以来，与其说是公共部门的规模得到了空前的发展，不如说“混合经济”达到了极致。混合经济是指“社会配置稀缺资源是否采用竞争方式的两种选择的混合物”^②。在混合经济中，除了市场，配置资源的方式还有许多非市场的配置方式，其中的一种就是公共部门。换言之，混合经济也可以解释为政府经济活动扩张和政府规模的增长所呈现的发展趋势，而这种趋势主要表现在国防、教育、医疗

① [英] 加雷斯·D·迈尔斯（2001年）：《公共经济学》，中国人民大学，第2页。

② [英] C.V. 布朗，P.M. 杰克逊（2000年）：《公共部门经济学》，中国人民大学出版社，第3页。

保健、警察、消防、司法行政、社会保障和税收改革等领域。当然，混合经济还包括公共企业等非公共物品领域的国家干预。公共部门经济学所研究的就是公共部门对私人部门的资源配置所产生的影响以及整个经济的福利分配的效应。

狭义的均衡理论包括对消费者和生产者的行为及其对他们为各自利益所做的努力和受到的限制因素的研究。但在一般均衡理论中，这些常常与行为模式相冲突的内容可以用模型表示出来，以分析这些假设与概念的相容性，并为判断经济中各种可能的配置方法建立标准。经济系统被认为是一系列元素和这些元素间的关系总合。如果一个系统中所有关系都处于均衡状态，那么这个系统就被称为处于均衡状态。而如果其中各元素的关系不处于均衡状态，这个系统则处于动态之中。公共部门和私人部门就是经济系统中两个重要的元素。

事实上，公共部门与私人部门之间的平衡也可以近视地看作是公共物品与私人物品之间的平衡问题。市场所适合的是那些被称之为私人物品的经济物品 (economic goods)。绝大多数文献中对公共物品的特征定义为非竞争性、非排他性、非拒绝性、外部经济性和“搭便车”等，事实上，可以这样来定义公共物品的特性，即如果一种经济物品在被经济体系中的所有人消费时而没有意识到其他人也在同时消费这种物品，那么这种经济物品就是公共物品；当消费者意识到其他人在同时消费时，公共物品就失去了它的“纯粹”的特性。私人物品的需求与供给是通过一种对所有交易者都相同的价格信号来传递的，而这对于公共物品而言是有困难的。

3. 在研究公共物品的同时，还注重公共选择等其它

学科文献与研究方法的融入。既然公共部门经济学所关注的焦点之一是公共物品的供需均衡与最优问题,那么,公共物品的偏好显示 (preference revelation) 问题、公共选择问题、信息经济学等就为解决公共物品最优决定数量等提供了研究途径。公共选择的问题也可以被看作是公共政策的供给与需求的问题。正如杰克逊所言,“公共选择以前只是公共部门经济学中的一个小问题,而如今已被看作是一个分支”^①。从选举与公共支出增长的关系以及政治经济周期的角度看,公共部门经济学使用的研究方法似乎更多一些。

公共物品的提供程序与方式对设立决策步骤具有重要影响,至少应有一种决策即公共政策是集中决定的。如何为公共物品的供给提供资金、如何真实地揭示偏好和用何种方式提供公共物品就自然成为公共部门经济学的研究对象。因此,即使认识到了私人物品供给和分配机制的一些显著特点,建立公共物品的供给机制和分配机制仍然是公共部门经济学研究的主要内容。公共物品的选择途径是“选票”,每个人可以报出自己的“价格”,这就是对于公共物品供给中的公共选择问题。

自1989~1990年开始研究市场失灵以来,接触了一些自认为很有意义的关于公共部门经济学的文献资料。例如,本丛书中Foldvary教授的《公共物品与私人社区》就是一本十分富有挑战性的著作,他一反流行的市场失灵论,提出了市场永远也不会失灵的论点,认为只要将现实世界的因素引入公共物品理论,市场失灵理

① [英] 彼德·M·杰克逊 (2001年):《公共部门经济学前沿问题》,中国税务出版社,第4页。

论不仅站不住脚，而且还走向其反面，就是说，市场失灵论是个谬误；这是因为，任何公共物品都要占据一定的空间；不管消费者是否向其供给者付费，但后者必须向受公共物品影响的这个空间的所有者付费，因为这时这个公共物品引起了“经济地租”，而受影响的这个空间的所有者正是其经济地租的收集者。关于市场失灵的文献虽然读得不算很多，但也看了一些，可像这样激动人心的具有反潮流意义的文献还是第一次碰到，在中文文献中还从未见到过。这本书很难读，但还是坚持读了许多章节，并断断续续地翻译了一些，那时就想把这个逆潮流而动的“异端邪说”介绍给中国的读者，让更多的人能够看到他。

从1997年左右开始介入社会保障理论的学习与研究以后，始终以市场失灵研究为支点，着重关注西方“国家”为矫正市场失灵而在公共支出中对社会保障的供给和干预的过程与方式等问题。在阅读的文献中也涉及到一些公共部门经济学的专著，例如，本丛书中Stephen Bailey教授的《公共部门经济学——理论、政策与实践》，当时觉得此书很有参考价值，便拜托几位研究生将之共同翻译出来。再例如，本丛书中Norman Gemell教授的《公共部门的膨胀》这本书也是那时碰到的。

于是，对于上述十几年来研究市场失灵和社会保障过程中碰到的这些著作就逐渐产生了将它们集合起来形成译丛的想法。这个想法与杨冠琼教授一拍即合，2000年在经济管理出版社的努力下，几经周折，终于有了今天的这个《公共部门经济学论丛》——这就是这套丛书的由来。

在翻译过程中，每本书都有一位主译来统校，所以，各书之间可能会出现译名不尽一致的地方，敬请原谅。十分感谢经济管理出版社的杨世伟博士，没有他的努力，这套书是不可能出版的。

很希望把这个丛书办成一套开放式的丛书，不断有新的选题加进来，甚至著作稿。欢迎学界朋友给予理解和支持。

郑秉文

中国社会科学院欧洲所

2002年9月22日

前言

如通常的情况一样，我们写作这本书的动机源于对现存的有关公共部门规模的观点的怀疑，特别是对有关公共部门规模变迁的性质、原因与结果的观点的怀疑。很长时间以来，人们提出了各种各样的假设，努力去识别导致公共部门变迁的那些因素，或导致公共部门规模在不同国家间存在显著差异的那些因素。其中的一些假设至少可以追溯到 19 世纪中期阿道夫·瓦格纳（Adolf Wagner）相关论述。事实上，亚当·斯密更早地开始关注将太多的资源配置于“非生产性”（unproductive）（他认为是如此）政府活动可能产生的后果。

现代经济学家他们识别出，或他们认为已经识别出，某些经济中的公共部门活动显示出增长的长期趋势。不过，由于人们对公共部门”的界定常常缺乏统一概念或模糊不清，因而对相关现象的描述也就同样杂乱。例如，不能有效区分实际测量和名义测量，或不能区分相对规模和绝对规模。试图识别公共部门规模变迁的可能原因或结果的各种假设，因而也就不可能明确、肯定，用于假设检验的规则亦缺乏充分性和适当性。幸运的是，近十多年来，相关数据质量的改进和更为复杂经验检验技术的应用，使经济学家们能够更为准确地讨论和界定相关问题。这些文献的大部分都在相关的期刊上和以专著的形式出版，但公共财政或公共经济学相关的教课书，并没有给予这些文献以足够的重视。

因此，本书的目的就是要将这些文献集中在一起，清晰、准

确地展现描述公共部门规模和增长的最新国际资料；提出可供参考的不同的理论假设；提供这些相关假设的经验证据，特别是在可能的情况下，提供可验证不同假设的经验证据。一个重要目的就是试图区分那些能够解释公共部门存在或规模的理论与那些能够解释公共部门系统性变迁（systematic changes）的理论。现存一些文献的特征是倾向于将公共部门规模（public sector size）的理论（例如，相对于投票人的需求，为什么公共部门如此地过于庞大），与公共部门增长（public sector growth）的证据连系在一起。这两者之间的确可能存在联系，但要断言这种联系，需要对所有相关变量间的动态关系作更为详细的研究，不幸的是，许多作者并没有作这种研究。

在编写这本书时，我试图尽可能地遵循某种“科学方法”的结构。第一部分主要集中了那些识别和描述相关现象的内容；第二部分提出各种理论假设；第三部分汇集了支持和否定相关理论假设的经验证据，这些证据都是以特定的支出结构或国家为研究对象，并以案例的形式出现的。

本书适合于行政管理、社会保障、公共事业管理、公共政策分析、公共经济学等专业的高年级本科生和研究生，对公共部门问题感兴趣的经济学家，以及政府管理者，政府部门中公共政策分析人员和决策者阅读。本书不适合于以阅读小说或报刊文献的方式阅读。

最后，我相信，读者研读了本书的不同章节后，一定会对公共部门增长问题有一个全新的理解，并且能够形成更好的鉴赏力，去评判不同理论的优缺点。

诺尔曼·吉麦尔（Norman Gemmell）

致谢

不同于许多其他编辑的著作，本书并不是一个会议论文集。这使得本书有许多优点——即在准备相关章节时，作者并不面临一个最后提交的时点。因此，我特别感谢本书的作者们，他们辛勤地工作，并在一个大家一致同意的时间内完成了各自的任务，虽然每个人都十分繁忙。我相信每个人都会像我一样地对结果感到满意。

大部分编辑性工作是在我个人状况困难的期间完成的，因此，我要感谢我的妻子 Dorothy，我的父母，以及 Alastair 和 Mark 对我的关照和鼓励。没有他们的关照和鼓励，本书可能仍处于“孕育之中”！Sharon Tipper 录入了本书的大部分，并且承担了录入和校对参考文献的工作。特别感谢 Edward Elgar，不断与我进行沟通，回答我关于出版问题的相关询问，并耐心地等待初稿的完成。最后，我要感谢“欧洲政治经济学杂志”允许重印第四章中 Henrekson (1990) 的主要研究成果。

作者简介

特里·L. 安德森 (Terry L. Anderson), Montana 州立大学
经济学教授, Bozrman 政治经济研究中心资深研究员

约翰·科瑞蒂 (John Creedy), Melbourne 大学 Truby
Williams 经济学教授

约翰·G. 库利斯 (John G. Gullis), Bath 大学经济学资深讲师

斯蒂夫·道瑞克 (Steve Dowrick), Australian 国立大学社会
科学研究院经济系资深研究员

诺尔曼·吉麦尔 (Norman Gemmell), 英国 Nottingham 大学
《经济学》审稿人

弗朗兹·汉寇 (Franz Hackl), Kepler 大学经济学教授

阿兰·哈姆林 (Alan Hamlin), 英国 Southampto 大学《政治
经济学》审稿人

马格努斯·翰林克森 (Magnus Henrekson), 瑞典经济研究商
联所研究员

彼得·M. 杰克逊 (Peter M. Jackson), Leicester 大学公共经
济学研究中心主任, 经济学教授

菲利普·R. 琼斯 (Philip R. Jones), Bath 大学经济学资深讲师

大卫·琳姆 (David Lim), Griffith 大学经济学教授

保罗·瑞恩 (Paul Ryan), 皇家学院经济学和政治学讲师

彼得·桑德斯 (Peter Saunders), New South Wales 大学社会

政策研究中心主任

福瑞克·斯凯内得 (Friedrich Schneider), Kepler 大学经济学教授

托马斯·斯特曼 (Thomas Stratmann), Montana 州立大学经济学助理教授

大卫·K. 威尼斯 (David K. Whynes), 英国 Nottingham 大学经济学资深讲师

格伦·威瑟斯 (Glenn Withers), La Trobe 大学经济学教授