



公共支出均衡

合作行动与个体偏好

Public Expenditure Equilibrium

Cooperative Behaviors and Individual Preferences

刘 玮 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



公共支出均衡

合作行动与个体偏好

Public Expenditure Equilibrium

Cooperative Behaviors and Individual Preferences

刘 玮 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

公共支出均衡：合作行动与个体偏好 / 刘玮著. —北京：北京大学出版社，2018. 6

ISBN 978-7-301-29580-9

I. ① 公… II. ① 刘… III. ① 财政支出—财政管理体制—研究—中国 IV. ① F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 117178 号

- | | |
|-------|---|
| 书 名 | 公共支出均衡：合作行动与个体偏好
GONGGONG ZHICHU JUNHENG |
| 著作责任者 | 刘 玮 著 |
| 责任编辑 | 杨丽明 吕 正 |
| 标准书号 | ISBN 978-7-301-29580-9 |
| 出版发行 | 北京大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区成府路 205 号 100871 |
| 网 址 | http://www.pup.cn 新浪微博：@北京大学出版社 |
| 电子信箱 | sdyy_2005@126.com |
| 电 话 | 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750241 62071998 |
| 印 刷 者 | 河北滦县鑫华书刊印刷厂 |
| 经 销 者 | 新华书店 |
| | 720 毫米 × 1020 毫米 16 开本 17 印张 300 千字 |
| | 2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 68.00 元 |



未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370



作者介绍

刘玮，经济学博士。现为陕西师范大学国际商学院副教授，硕士研究生导师，主要研究领域为公共经济学、退休行为与社会保险。近年来，在CSSCI来源期刊等学术期刊上发表学术论文二十余篇，参编学术著作两部。先后主持国家社科基金项目一项，省部级课题数项，作为主研参与国家社科基金项目、教育部人文社科项目多项。

内容介绍

本书是一部基于合作行动中的个体偏好研究公共支出及其均衡的学术著作。笔者从个体偏好的多维结构性与公共支出的复杂交易性出发，基于均衡理念和社会性自我主义方法论，构建“公共支出均衡”的概念、分析框架与改进路径。

本书认为，公共支出均衡意味着公共资源在经济效率与社会公平两个方面的同时均衡。在长期中，公共支出具有围绕绝对均衡或次优均衡动态收敛的趋势，而现实中短期公共支出的“均衡偏离”不可避免。公共支出均衡的实现有赖于合作框架中的决策规则，并受多种因素与博弈的影响。

国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

序

作为政府行为的重要构成和表征，公共支出在社会发展和国家治理中具有不可或缺的价值与功能。公共支出的理性诉求和目的虽在于通过政府财政的有效投入为社会提供合意的公共产品或公共服务，但这种诉求和目的的达成却受制于多种条件的影响或制约，如公共支出规模的确立受制于经济增长和财税收入的约束；公共支出结构的确定受制于政治决策、公众偏好及利益集团压力的干预；公共支出方式的选择受制于公共政策执行、公共管理效力的限制。这些约束、干预、限制、影响或制约的存在意味着，公共支出在一国社会发展和国家治理中即便极具影响力，如何选择、制定并实施大多数人满意的公共支出方案，仍存在许多困难和不确定性。为消解或降低这种困难和不确定性，公共经济和管理学者应突破公共支出研究围绕国家或政府行为静态分析的传统，将研究视野拓展到个体选择、集体行动、合作收益等微观层次，分析影响公共支出的重要因素及其作用于公共支出的具体过程和机理，探寻公共支出与各种因素间相互作用、协同存在的内在规律，建构与财政资源有效配置契合的公共支出优化模型。刘玮博士的新著《公共支出均衡：合作行动与个体偏好》，在此方面进行了富有新意的尝试。

这是一部以公共支出均衡为核心议题的探究性著作。在这部著作中，作者不仅以刨根问底式的探索精神将公共支出理解为全体社会成员合作交换或集体行动的结果和产物，是人际合作交易中集体偏好结构在公共选择中的表现或“映射”；而且在有效性意义上提出并论证了一个称为“公共支出均衡”的新概念。依据作者的观点和逻辑，公共支出的有效性涉及结果和过程两种资源的配置效应，既涉及资源配置结果的有效性，又涉及资源配置过程的有效性。前者代表公共支出给予社会成员的经济效果或效用，后者代表公共支出给予社会成员的政治印象或公平感。“公共支出均衡”作为一个理性层级的有效性概念意味着两种并存的均衡状态：一是公共资源配置在经济效率方面的均衡，即公共支出通过合作收益生产出能够满足社会成员需求的福利品；二是公共资源配置在过程感知或地位产品供给方面的均衡，即公共支出决策和分配程序向社会成员提供了公平感并因此获得合法性。基于这样的均衡概念，利用合作框架下社会性偏好与自利追求

兼容的“社会性自我主义”方法论，作者构建了一个公共支出及其均衡状态和均衡改进的分析框架，依次对公共支出均衡的逻辑特征、内在测度、约束条件、影响因素及其影响机理和改进路径进行了深入的探析。

在学术资本主义不断侵蚀校园文化的今天，当国内学者关于公共支出的探讨大都致力于应用问题的经验观察和分析时，围绕上述观点的理论研究给急功近利的学术氛围带来一丝清新的空气。这种从基础理论角度对公共支出问题所作的学理检视和考察，使我们有理由将本书及其类似的工作划入受人尊重和鼓励的范围。而体现在本书中的一些基本观点、结论或论述过程，如关于公共支出均衡概念界定和解析中对经济效率与过程公平的双重关注；以集体行动或合作框架为介质变量对个体偏好与公共支出关联性的沉思和探讨；将社会偏好或压力结构与公共支出结构联系起来所作的同构关系的分析或判断等，对于公共支出管理实践，特别是理论研究的爱好者，皆具有一定的参考价值或启示。毋庸讳言，在政府合作框架内对公共支出有效性进行研究涉及的问题依旧是复杂的，需要多学科知识和方法的综合运用。本书研究已体现出交叉学科的某些特点，并围绕公共支出均衡建构了一个粗略的分析框架。涉及该框架下具体问题的详细分析，如公共支出均衡的决策与技术规则、公共支出均衡偏离的改进等，仍存在继续深化和精炼的空间；有关公共支出均衡概念的合理性和潜在价值，也需在社会实践和学术研究的发展中接受进一步的检验。

张正军

2018年6月14日于西安

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景和意义	1
第二节 文献综述与评析	5
第三节 研究思路、研究内容与研究方法	22
第四节 理论基础	28
第二章 个体、合作与公共支出	37
第一节 个体与合作	37
第二节 合作的外部性与个体偏好	39
第三节 市场自由交易与政府公共支出	41
第三章 公共支出及结构	45
第一节 公共支出、结构与属性	45
第二节 公共支出项目	52
第三节 公共支出项目之间的关系	58
第四章 公共支出均衡	62
第一节 公共支出均衡	62
第二节 公共支出均衡的复杂交易过程：政治过程	71
第三节 公共支出均衡的理论模型	75
第五章 公共支出均衡的逻辑特征	77
第一节 公共支出均衡的基本逻辑	77
第二节 公共支出均衡的同构特征	97
第六章 公共支出均衡的内在测度：效率与公平同时均衡	109
第一节 公共支出均衡：经济效率与社会公平同时均衡	109
第二节 公共支出均衡的长期动态收敛	116
第三节 公共支出均衡长期动态收敛的实证分析	121

第七章 公共支出均衡的必要约束：决策过程与技术规则·····	146
第一节 公共支出均衡的公共决策约束·····	146
第二节 公共支出均衡的规则与技术约束·····	154
第三节 民主：公共支出均衡的保证与约束·····	170
第八章 公共支出均衡的影响因素和影响路径·····	174
第一节 公共支出均衡的影响因素·····	174
第二节 公共支出均衡的影响路径·····	190
第九章 公共支出均衡的改进·····	200
第一节 公共支出均衡的偏离·····	200
第二节 均衡状态的改进·····	202
第十章 中国公共支出均衡与发展路径·····	221
第一节 中国公共支出的变迁·····	221
第二节 中国公共支出均衡实现的成果与不足·····	234
第三节 公共支出均衡对中国公共支出的启示·····	242
第四节 中国公共支出均衡的发展路径·····	247
附 录·····	254
附录 1 表目录·····	254
附录 2 图目录·····	255
主要参考文献·····	257
后 记·····	266

第一章 导论

第一节 研究背景和意义

一、研究对象与背景

在现代市场经济背景下,政府的公共支出表现出日趋扩大的趋势。人们对数额日益庞大但仍具稀缺特征的公共支出有着同样的效率期望。与此同时,不同于私人市场的简单交易,公共支出作为行为主体或社会成员以合作方式实现更多需求和福利的物质基础,在实现效率期望的同时还承载着社会公平的重要目标。

在理论体系中,政府行为一般被视为政治学与公共管理学的研究范畴,但政府的经济活动则一直受到经济学家的关注与重视。威廉·配第在1663年、亚当·斯密在1776年,分别对公共支出作了经典的分析与规范。20世纪30年代以来,凯恩斯主义经济学将政府的公共支出作为总需求的一个组成部分,使其成为影响经济增长的重要变量与增长机制,以公共支出为主要手段的财政政策使各个国家公共支出不断扩大。20世纪70年代以来,随着主张经济自由主义的新古典经济学的复兴,扩张的政府规模与公共支出由于受到不断地批评与指责而开始停滞、缩小。但同时,对于政府公共支出行为的效率、有效性和合法性的关注、研究以及实践却在不断高涨。其中理论上的研究主要表现在公共选择理论、新公共管理理论,以及大量关于政府财政支出效率的学术研究等方面;在实践中,始于20世纪五六十年代的公共预算制度、技术、模式的改革与调整在英美等发达国家方兴未艾,而20世纪80年代开始的席卷全球的“新公共管理运动”坚持顾客导向、绩效导向,主张重点以“3E”^①标准对政府提供公共产品与服务的支出行为进行评估,并以此“重塑政府”。

公共支出作为政府行为的重要方面,其核心表现为这种政府行为支配

① “3E”标准即经济性(economy)、效率性(efficiency)和效益性(effectiveness)。

在一般意义上,经济性是指在适当时间和最低成本下得到适当数量和质量的财务、人力与实物资源。效率性是指产出和用来生产这些产出的资源之间的对比关系,通常以“单位产出的成本”进行计量。效益性指计划达到预期目标或成果的程度。

着数额巨大的经济资源。而作为一个重要的经济变量，公共支出同样具有资源稀缺性，这就要求公共支出必须实现均衡配置，这种配置既指公共支出与 GDP 的关系，即公共支出规模，更指既定规模下各公共支出项目的结构关系。因此，公共支出的均衡可表述为最基本的两个方面：一是公共支出总量均衡；二是公共支出内部各组成项目之间的关系即结构均衡。前者是一种外在均衡，意味着在整个经济资源中，公共支出与非公共支出资源之间在配置上的均衡；后者则体现着公共支出资源的内在均衡。公共支出对一个经济体系的增长与发展的影响显然是这两个方面均衡水平合力的结果，但不可否认，公共支出总量均衡与结构均衡所表现出来的经济效应和社会效应特别是效应的机制是大不相同的。从公共经济的角度，结构均衡是更为重要且更为内在的问题，本书将聚焦于公共支出的结构均衡，即公共支出均衡。

与“简单交易”的市场机制不同，公共支出是全体社会成员的合作行动或集体交易的结果，即集体合作行动的产物。作为同一个个体，人们无论在市场上还是在集体合作中，都偏向于按最小努力原则最大化地满足自己的需求、实现自己的偏好。但是，合作行动的特征，特别是同一性偏好的强化，使个体的需求结构、偏好结构以至福利结构发生了改变。同时，合作中被强化的同一性偏好并不是一维的，而是一个偏好集合，或者偏好序列、偏好束，这集中表现为政府框架合作过程中政府行为的多目标性，尤其表现为政府公共支出的多重定位。美国经济学家马斯格雷夫在 1959 年将公共支出定位于资源配置、收入分配与经济稳定三个方面，这一点得到了包括经济学界在内的各界的认可。到 2000 年时，马斯格雷夫仍自信地认为：“40 多年前我就将财政职能划分为三种。我发现这种划分仍然是一个有用的框架，不仅是服务于解释性的教科书目的，这方面它做得相当不错，而且可作为区分一些重要问题的分析性框架。”^① 如果将公共支出的这一定位还原于微观个体，即可描述为：政府框架合作中的社会成员个体，期望通过公共支出实现的经济效率与公平来最大化自己的收益，此时得益于政府支出行为的效率与公平均成为个体目标函数的自变量。社会成员对政府支出行为的这种预期，实质上要求在公共支出总量既定条件下对经济效率与公平两种产出收益进行有效配置。显然，这种期望不同于“简单交易”下基于效率的自我效用最大化的市场均衡。政府合作框架下的社会成

① [美] 詹姆斯·M. 布坎南、理查德·A. 马斯格雷夫：《公共财政与公共选择》，类承曜译，中国财政经济出版社 2000 年版，第 28 页。

员从其个体偏好出发,要求稀缺的公共财政资源在实现经济效率均衡配置的同时,也能实现稀缺资源在公平产品上的均衡配置,这时人们对于公共支出的期望成为一种广义的资源配置均衡。唯有如此,政府的公共支出才能实现每一个个体的最大福利,此时的公共支出才是有效的。

在市场领域中,交易双方独立决策、自愿选择,其交易结果的有效性与其决策过程的有效性是一致的;同时,交易双方通过“选择—交换”商品实现各自效用最大化的唯一偏好,即经济效率偏好,这也是简单交易下的唯一规则。政府合作框架下的公共财政支出则不然,公共支出的有效性不仅取决于其结果的经济效率有效性,还取决于其决策过程是否获得了全体成员的一致认可,即决策的合法性。基于社会性自我主义方法论视角,公共支出决策过程是否体现众多成员中每一个个体的偏好集、是否遵照众多成员一致认可的规则集,本身就与结果的有效性密不可分。公共支出作为全体社会成员进行政府合作的契约性预期,只能通过集体选择生产出来,只能对应于源于个体偏好的集体偏好,其有效性的评价主体最终只能是作为个体的每一个社会成员,而能够获得全体社会成员个体认可的公共支出则具有最大的合意性。^①因此,从其产生过程考察,公共支出的合法性与有效性在本质上是一致的。集体选择中的“一致同意规则”就是合法性与有效性同一的例证。无论从理论上还是在实践中,公共支出的合法性主要取决于其形成过程即公共支出决策过程,来自于其决策过程中个体偏好的充分显示和最大限度的包容。因此,公共支出的有效性有赖于其决策过程的合法性,没有合法的决策过程,一个有效的公共支出的形成是无法想象的。单纯地对公共支出的结构效率或“优化”的研究能够深刻揭示公共支出中的低效或无效等问题,但这种考察是“事后控制”,是“唯结果论”,其结论和对策的可行性与应用性值得质疑、有待商榷。

因此,研究政府公共支出的均衡配置问题,必须同时考量其在经济效率与公平感知两种偏好上的合意性。这不仅需要研究纯粹的经济效率与收入分配的同时均衡,还必须研究其产生过程中的集体选择与政治过程的均衡,因此,公共支出均衡实质上是一个广义均衡问题。这一均衡的逻辑起点是什么?均衡的标准如何认识?如何实现均衡态?哪些因素影响着均衡态的实现?它们之间有什么关系?这些问题构成了本书研究的出发点和核心内容。

针对上述问题,本书基于一般市场经济背景和相关理论基础,在对个

^① 所谓“合意”是指当事人双方或多方意思相同、达成一致。

体、合作以及政府合作行动中行为主体的个体偏好结构进行考察的基础上，围绕公共支出均衡，建立系统研究政府公共支出的理论视角和一般分析框架，主要研究公共支出均衡的逻辑起点、属性特征、均衡实现的内在要求与必要约束，分析影响公共支出均衡的主要因素及行为，探讨公共支出均衡中的个体偏好、效率、公平与民生，并试图寻求实现我国公共支出均衡的发展路径和启示。

二、学术价值与现实意义

公共支出，从来都是经济学甚至政治学最重要的研究课题。作为政府行动或作为的表征，公共（财政）支出占 GNP 的份额在工业化国家中已经从 20 世纪初的大约 10% 上升到 20 世纪末的 40%，最高达到 60% 左右，如此巨大的社会资源如何分配和使用，就涉及公共支出及其均衡配置问题。

公共支出内部构成项目是多样的，项目之间的关系是多变的。因为资源的稀缺性，理论上，公共财政支出的内部结构进而支出效应存在着某种均衡态，即公共支出均衡。不同于市场均衡，公共支出均衡意味着在政府公共支出规模约束下经济效率目标与公平感知目标同时最大化。从均衡视角评估公共支出正是经济学对政府支出考察的应有之义。基于合作行为，公共支出的帕累托状态即公共支出均衡有赖于结构的有效性和过程的合法性。单纯唯结果论的单一维度的“优化”研究结论并不具备足够的可行性和应用性，因此全面地进行公共支出的均衡研究具有重要价值。然而在理论上，“对公共支出的分析尚未形成系统的方法，学术文献提供的指导也极为有限”^①，对其认识仍然存在着学科、学派之争，难免有“管窥”之虞。从均衡出发研究公共支出则有助于在理论上解释有别于市场均衡交易的政府支出行为，为衡量与评估政府支出行为的“帕累托状态”提供学术积累；并由此将有效性与合法性统一置于均衡之中，可以为公共财政支出分析提供一个理论视角和分析框架，进而在应用层面为公共支出研究成果的应用性和可行性提供一个可行的研究框架。

在现实经济中，包括发达国家在内的世界各国，自二战以来，公共支出的总量在经过多次的曲折调整后表现出整体向上的趋势，而支出结构的变化则要复杂得多，其原因可能在于方方面面。认识并理解公共支出均衡，对于我们借鉴发达国家有效并合法地配置公共资源的合理之处，具有重要

① [印度] 桑贾伊·普拉丹：《公共支出的分析方法》，蒋洪、魏陆、赵海莉译，中国财政经济出版社 2002 年版。

的现实意义。我国的公共财政体系正处于开始建设并逐步完善的阶段,我国经济也正处在结构调整与优化时期,在正确认识和把握公共支出均衡的基础上,不断完善、调整与优化我国公共支出结构,从过程和结果两个层面提高其合法性与有效性,对于用好有限的公共资源、发挥其应有的经济效应,真正完善社会主义市场经济,实现经济持续健康增长与协调发展,都会产生重要的现实影响。

第二节 文献综述与评析

关于政府公共支出的研究,是经济学(尤其是早期政治经济学)最早探讨的主题之一。早在17、18世纪,政府的公共支出就已经受到当时的政治经济学者的重视。威廉·配第、亚当·斯密、大卫·李嘉图都对公共支出作了经典的分析与规范。20世纪30年代以来,凯恩斯主义经济学的创立,将政府支出与投资、消费、对外贸易并列为推动国民经济增长的重要变量。随着20世纪70年代新古典经济学的复兴,学界关于政府公共支出的效率优化、公共支出的集体选择机制、公共支出的福利意义等研究成果大量涌现。与此同时,始于20世纪五六十年代的公共预算技术在西方发达国家蓬勃发展;而20世纪80年代开始的“新公共管理运动”则从公共行政角度解读政府支出行为及其预算规则。在我国,对政府支出行为的研究,常常被置于“公共支出结构优化”的概念之下,从20世纪90年代开始,国内学者在此领域的研究成果同样层出不穷。可以看出,大多数研究通常将公共支出直接归结为国家或政府行为,进而将公共支出解读为社会财富的政治分配或者经济资源的优化配置。20世纪70年代末以来的公共选择理论以个人主义方法论为突破,将政府支出与个体行为联系起来,但作为行为主体的选民仍被假设为“完全理性的、仅仅追求自身利益最大化的利己主义者”,^①这种经济人假设具有强大的理论分析的工具意义,然而与现实却并不相符。梳理已有公共支出文献,可以大致归为两大视角:一是基于行为主体的收入、财富与福利的视角,这一行为主体既包括个体经济行为者,也包括作为众多个体经济行为者合作框架的政府;二是基于产出客体的最大化的视角,这种产出客体一般是指物质产品(商品或服务)

① 现代行为经济学、实验经济学的研究表明,作为个体的行为主体并非简单意义上的完全理性的经济人,利己主义、自身利益最大化的经济人假设是对行为个体全部需求与偏好的理论简化。参见[美]彼得·戴蒙德、汉努·瓦蒂艾宁:《行为经济学及其应用》,贺京同等译,中国人民大学出版社2011年版。

的产出量。简单地说，第一种视角基于行为主体更注重经济活动中的消费与分配，除了对收入、财富的分析，自然会延伸出公平、社会公正等合作行动中的经济主体的终极偏好；而第二种视角的研究则体现出更多的生产性倾向和效率取向，更注重经济活动中的生产与交换。但两种视角的研究并非泾渭分明，在很多文献中，这两种研究思路是并存的，只是各有侧重。无论基于哪种视角研究政府的公共支出行为，其研究都可以大致归纳为两种不同对象：公共支出及结构、公共预算，本书以研究对象为主体脉络进行文献综述。

一、公共支出及结构的文献综述

在经济学领域，早期关于公共支出及结构的研究一般被置于财政学框架内。传统财政学^①对财政问题的分析主要围绕着收支管理展开，但更侧重于财政收入特别是其中的政府税收，即注重对公共资源的收入管理，相对忽视公共财政支出的研究。关于公共支出的研究多以预算管理的形式出现，而较少对公共支出及结构进行深入的经济学分析。这可能源于“守夜人”政府假设和政府“天堂”模型。随着传统财政学向公共经济学的转变，“用经济的角度看待财政问题”的研究范式逐渐确立起来。Richard Abel Musgrave 在首次引入“公共经济学”概念的经典著作《财政学原理：公共经济研究》（*The Theory of Public Finance: A Study on Public Economics*）（1959）中一开始就指出：“在很大程度上，问题不是财政问题，而是资源利用和收入分配问题。”^②因此，公共支出为社会公众提供什么（生产什么与生产多少）、如何配置政府支配的公共资源（如何生产）、公共支出（结构）如何生成（生产决策如何作出）等经济学的研究问题被凸现出来了，而这一研究视角正是基于资源利用及收入分配的基本线索。1922年，Hugh Dalton 在其著作《公共财政学原理》（*Principles of Public Finance*）一书中指出：“公共财政学是介于经济学和政治学之间的一门学科。”^③意大利学者 de Marco 指出，所谓公共经济学或公共财政学，研究的是国家的生产活动，它涉及的是共同需要的满足问题。因此，公共支出的经济学研究（包括生

① 所谓“传统财政学”，一般是指 Anglo-Saxon 传统的财政学，由亚当·斯密、大卫·李嘉图创立。其主要特点就是将财政问题主要看成是财政收支管理特别是财政税收管理。

② Richard Abel Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economics*, McGraw-Hill, 1959: 2.

③ Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, Routledge, 2003:1.

产决策如何作出的研究)在坚持基本线索的同时,还必须重视其“满足共同需求的国家的生产活动”的合作或集体行为的特征,这一特征显著地不同于私人经济行为。

(一) 公共支出及结构的国外文献

不同于市场主体间的简单交易,公共支出依赖于合作行为与集体决策,其过程相当复杂。从研究范式角度分析,国外关于公共支出的研究可分为如下几类:

1. 政府职能论

政府职能论认为公共财政支出是由政府职能所决定的,公共支出结构源于并反映着某一时期政府的职能及其目的,政府职能的大小与侧重点决定着公共支出的规模和结构。一般认为,政府职能的范围及重点不是一成不变的,而是伴随时代发展具有扩大化的趋势,因此,公共支出也处于不断调整 and 变化之中。一是早期的“配第一斯密”思路。早在1663年,威廉·配第(William Petty)依据政府职能需要,提出了财政开支的一般范围,主要包括六项“公共经费”,并认为应削减国防费、行政费、宗教事务费,同时增加生活救济费及公共事业费。亚当·斯密在《国富论》(1776)中以政府职能(即斯密所谓的“君主的义务”)为起点,对自由竞争市场经济条件下的政府职能和公共支出作了经典限定,他认为与政府三项职能相对应的公共支出为:国防义务—国防支出,司法行政义务—司法支出,公共设备及土木工程义务—公共土木事业支出,^①由此有了“守夜政府”的三项公共支出费用。二是阶级理论。按马克思主义的观点,公共权力的本质是阶级统治的权力,剥削阶级统治下的财政是第二重剥削。国家(政府)作为具有“凌驾力量”的阶级属性与社会属性的统一体,其职能表现为运用政治暴力维护统治阶级的统治地位和利益;干预经济活动;管理社会公共事务,因此公共支出应该以实现阶级统治为目的,其结构对应于上述项目。三是财政职能论。这一理论主要代表人物为马斯格雷夫,他认为公共支出的职能在于资源配置、收入分配与经济稳定三个方面。

2. 资源配置论

这是主流经济学研究公共支出的范式与观点。19世纪80年代,以意大利经济学家潘塔莱奥尼为代表的学者认为,资源使用效率的同一准则同

① 参见[英]亚当·斯密:《国富论》,胡长明译,人民日报出版社2009年版,第372—433页。