

第 1 章 导 论

1.1 研究背景和研究视角

市场经济条件下,经济活动成为社会最主要的活动。尽管各国政府的市场调控模式有差别,参与经济活动的深度与广度有差异,但有一点是共同的,即任何市场经济,特别是现代市场经济,都需要政府的介入,需要政府建立规则、维护经济秩序,需要政府来监督规则的执行和维护市场经济秩序,提供一个良好的市场经济环境。因此,政府在现代经济活动中扮演着极其重要的角色。基于此,斯蒂格利茨指出:“在现代经济中政府起着重要的作用,我们需要了解政府起着什么作用,也需要了解为什么政府从事它所从事的活动。”^[1]一般来说,政府在市场经济中具有两个基本作用:一是维护每个市场经济权利人的合理利益;二是维护公共利益。前者是维护单个人的合理利益,后者则是维护公众的利益。从实际情况来看,公共财政体制是政府维护公众利益的重要手段。公共财政体制的基本功能是为满足社会公共需要而进行的政府收支活动。在公共财政体制下,政府的基本任务是为社会提供公共产品和公共服务,以保证国家机器正常运转,并促进经济、社会的协调发展。因此,公共财政体制已成为政府管理社会的核心体制之一。

新中国成立以来,我国的财政体制在各个不同的历史时期进行了多次的改革和完善。1978年开始的改革开放宣告计划经济时代以“高度集中”为主要特征的财政体制的结束,分级管理的财政体制开始实行。1980年,实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制;1985年,财政体制调整为“划分税种、核定收支、分级包干”;1987年,开始推行承包经营责任制;1988年,根据财政经济生活中出现的新情况,开始全方位实行财政承包制;1994年的分税制财政体制改革基本上确立了中央与地方之间规范的事权与财力划分关系,将财税体制改革集中于以支出管理改革为重心的构建公共财政框架体系上。

在30多年的改革中,财税体制几经变革,初步建立起适应社会主义市场经济体制要求并符合公共财政运行规律的财政、税收体制,基本上规范了政府间财政关系和财政资金的分配管理。这些改革措施为经济、社会的快速发展奠定了较好的制度基础,是30多年间我国GDP的平均增长速度接近10%的重要影响因素之一。经济的高速增长,也使政府收入快速增长,尤其是进入新世纪以来,财政收入更是实现了高速增长。特别是从2003年到2007年的五年间,作为政府主要收入来源的税收,年均递增更是达到了惊人的17.7%的速度。

虽然, 30 多年财政体制改革成就显著, 但是, 目前我国的财税体制无论是在总体框架、法制建设, 还是在政府职能与市场分工、收入分配与调节方式、资源配置与宏观调控等方面都还存在着一定的问题, 需作进一步的改革和完善。就公共财政支出方面来说, 存在的主要问题是:

第一, 政府公共财政支出的规模还远不能满足社会对公共产品和公共服务的需求。就公共支出的规模来说, 自改革开放以来, 我国公共支出的规模一直处于较低的水准, 尽管过去五年公共支出有所增加, 但也只达到 GDP 比重的 18% 左右, 低于发达国家公共支出占 GDP 比重 30% 左右的水平。

第二, 公共财政支出结构失衡的矛盾依然突出, 政府职能“缺位”、“越位”的现象依旧普遍存在。就目前看, 我国政府财政支出结构依然没有跳出传统计划经济财政支出结构的基本框架, 财政支出职能结构的“越位”与“缺位”现象仍很严重。比如, 在政府财政支出的主要项目中, 我国的经济建设支出所占财政总支出的比重远高于发达国家, 达到了 40% 以上(发达国家直接用于经济建设支出均未达到 30%)。各种价格补贴、各类事业费庞杂现象依然存在, 有些本应由市场调节或支付的资金却由公共财政负担, 造成了财政支出的“越位”。由于财政资源分配的不合理, 使得政府未能完全承担起本应由政府承担的事务, 造成了政府财政职能的严重“缺位”, 导致财政对社会保障支出、科教事业支出、农业支出、环保支出等方面的投入力度明显不足。

第三, 利用公共支出调节社会收入二次分配, 逐步缩小收入差距的效果还非常有限。我国现行的财政体制在发挥财政体制调节社会公平的职能上仍很不理想, 与发达资本主义国家相比, 在利用财政收支体制调节收入公平性上差距明显。比如, 就最能说明社会公平度的基尼系数变化而言, 在改革开放之初的 1983 年, 中国的基尼系数是 0.28, 与瑞典、日本和德国等国基本相同。而到了 2007 年, 据亚洲开发银行估计, 中国的基尼系数达到了 0.48 以上, 与阿根廷和墨西哥的数字接近。可见, 中国经济以惊人速度发展的同时, 社会财富的分配却变得更加不平等。

此外, 对公共财政支出的管理和监督还很不到位, 支出绩效不高, 甚至浪费和腐败现象普遍存在。

针对这些问题, 笔者认为, 推动我国政府职能转变, 提高我国公共支出制度安排及其绩效, 优化我国公共支出的规模和结构及改进我国公共支出以促进社会公平等问题是特别值得关注和研究的。

1.2 研究意义与难点

对公共支出活动及其效率的研究, 是政府经济学的研究重点之一。国外一些学者从不同的角度对此问题进行了分析和研究。黄有光的研究^[2]认为, 尽管公共支出存在一些低效

率的因素,但是它对于社会福祉的贡献很有可能是大于私人支出的,而各国政府在公共事业方面的开支是远远低于最优水平的。斯蒂格利茨^[3]研究了市场失灵、政府干预、公共物品的供给等问题。他的研究表明:由政府提供公共物品,有利于纠正市场的失灵问题。坦齐的研究结论^[4]和斯蒂格利茨的研究结论相反,他认为20世纪以来所有工业化国家的政府支出都大幅度增加了,然而,政府支出的增长并没有带来多少额外的社会经济福利。此后,安瓦·沙的研究^[5]认为发展中国家公共部门在提供公共服务的绩效方面存在着普遍不令人满意的现状,特别是针对公共部门在保护贫困者、妇女和老人等弱势群体方面的不足及总体上对公民偏好普遍缺乏回应的现状。

针对公共支出绩效评价的内涵、我国公共支出绩效评价存在的问题、相关国际经验及对策、评价指标体系、评价方法等,国内许多专家、学者和实践部门的工作者进行了相关的大量研究。比如,郭亚军、何延芳(2003)^[6],陆庆平(2003)^[7],范柏乃、余有贤(2005)^[8],丛树海、周炜等(2005)^[9],马树才、孙长清(2006)^[10],陈工、袁星侯(2007)^[11],安秀梅、邵世才(2007)^[12]等,他们的研究成果为笔者进一步的研究提供了理论基础和有益借鉴。

笔者认为公共支出绩效问题不仅是分配效率的问题,更是一个以促进社会科学发 展为目标的分配公平问题。因为公共支出绩效评价重点是政府配置资源的合理性和资源使用的有效性,即一是看政府配置的资源总量是否符合整个社会的客观比例要求;二是看资源的使用是否达到效用最大化目标,即政府公共支出绩效的目标除了追求财政资金使用的经济性、效率性、效益性等微观效用外,还要从整个社会的角度看公共支出在促进社会公平、社会发展等方面的综合效用,所以通过公共支出能否实现上述目标,将全面综合地反映公共支出的绩效状况。

基于对上述问题的思考,本书依据社会契约理论、新制度经济学、公共选择理论等经济学的基本原理,考虑到我国转型时期经济运行的特点及政府在经济增长中的主导作用,运用相关的统计数据,对我国政府公共支出规模、结构等方面的绩效问题进行理论和实证研究,尝试建立一个分析我国公共支出绩效问题的理论框架,探索提高政府公共支出绩效的基本理论与方法。本书的研究意义主要体现在以下几个方面。

(1)目前中国社会转型正处于关键时期,转型期存在着许多体制性障碍。比如,现行的财政体制相对市场经济体制、民主法治社会的发展要求还很滞后。因此,如何对现行财政体制进行改革、如何提高财政支出绩效等问题的研究就很有必要。本书拓展了公共支出绩效分析的内涵,构建了公共支出绩效分析的框架。在此基础上,通过建立公共支出项目绩效分析的指标体系,并利用主成分分析法和有关数据对我国公共支出项目的绩效进行了示范性实证分析。

(2)由计划经济向市场经济的转型是社会转型的重要内容。在计划经济体制下,中国政府是一种“全能政府”,政府的经济权力渗透到经济社会生活的各个方面,随着社会主义

市场经济的发展,要求政府从“全能政府”向“有限政府”转变。本书构建了公共支出最优规模检验的模型,利用我国改革开放以来的公共支出规模变动的有关数据,对我国公共支出的适度规模问题进行了比较研究和实证分析。此类研究有助于“全能政府”向“有限政府”、“管制政府”向“服务政府”转变。

(3) 建立公共服务型政府是我国政府改革的目标。公共服务型政府对政府职能的要求是政府职能由缺位、越位和错位向提供公共产品、公共服务,解决外部性,维持宏观经济稳定以及社会公平等“市场失灵”问题的解决转型。本书构建了公共支出结构优化的模型,利用此模型对我国转型时期公共支出结构绩效和按政府职能划分的公共支出主要项目绩效进行了实证分析。

(4) 中国体制转型已有 30 多年,市场经济体制基本建立起来,经济实现了高速增长,取得了举世公认的巨大成就。但近些年来,社会贫富差距加大等社会问题凸现出来,这需要对以往的改革路径进行理论上的总结和反思。本书对公共支出绩效内涵、公共支出与社会公平之间关联度以及公共支出绩效社会整体效益最大化等问题的分析,有利于对中国公共财政体制改革进行一些前瞻性的探讨。

就以上研究内容来看,本书需要解决的难题主要是:

(1) 对我国公共支出的制度安排及其绩效问题的分析。

(2) 对我国公共支出适度规模问题的实证分析。

(3) 对我国公共支出结构优化问题的分析。

(4) 对我国公共支出与社会公平之间关联程度的分析。

1.3 研究路径

本书以国内外公共支出理论和相关公共支出研究文献综述为基础,首先对我国政府职能改革情况和公共支出的制度安排问题加以分析。接着,以构建我国公共支出绩效分析框架为背景,逐一探讨公共支出绩效分析的意义、原则、方法等问题,进而利用主成分分析法对我国公共支出项目绩效进行示例分析。然后,对我国公共支出的规模与部分发达国家公共支出的规模进行比较分析,搜集有关统计数据,建立数学模型,研究我国公共支出的适度规模问题。对我国公共支出结构优化问题的分析,是本书研究的重点之一,这里涉及按职能划分的我国公共支出的主要方面。据此分别展开经济建设、国防、政府行政管理、科教文卫、社会保障等支出,考查它们与我国公共支出绩效不高问题的内在联系。最后,对我国公共支出与社会公平之间关联度问题进行分析,试图提出提高我国公共支出绩效、规范我国公共支出行为的政策建议。具体研究思路见图 1-1。

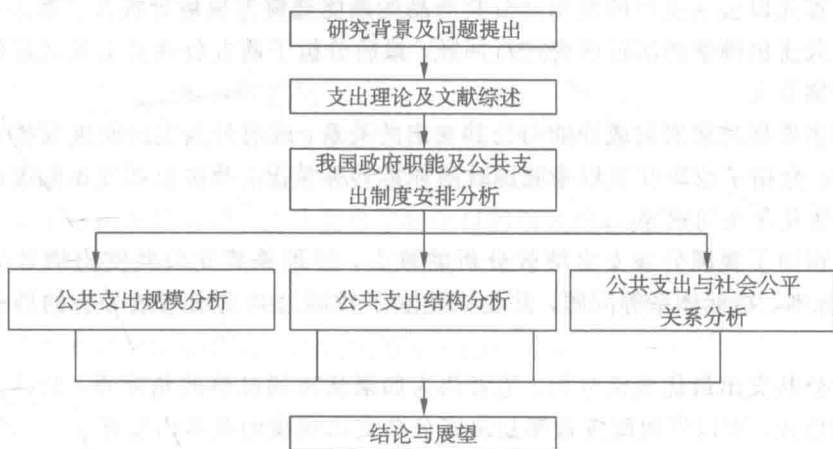


图 1-1 研究思路和路径

1.4 研究方法

研究主题决定了研究的方法，必须要将“实然”问题和“应然”问题结合起来，即将“实证主义(positivism)”研究方法和“规范主义(normativism)”研究方法相结合。一方面对政府公共支出的政策、行为、偏好、社会公平等经济现象进行“规范”问题的研究；另一方面通过理论分析、模型构建、数学分析、统计检验等方法，对我国政府公共支出及其绩效进行“实证”问题的研究。在两种研究方法结合的基础上，力求对转型时期我国政府公共支出的结构和规模的优化等问题进行较为全面、深入的分析。

具体来说，出于增进经济效益和社会福利的考虑，在规范的层面上，本书将讨论与政府支出有关的属于“价值”范畴的问题。比如政府偏好、政府在经济效益和社会福利间的取舍以及政府管理公共支出的基本行为准则及其制度建设等内容。通过对这些问题的探讨，从而提高我国公共支出的综合绩效提供合理性分析。

关于具体实证分析，多种实证分析法的综合运用将成为研究方法上的一个主要特点。本书以实证方法主要分析了以下几个问题：我国公共支出适度规模问题、我国公共支出结构优化问题、公共支出与社会公平之间的关系问题。

1.5 本书的主体结构安排

本书共 8 章：

第 1 章介绍了研究背景、研究意义、研究路径、研究方法及创新点。

第2章首先以公共支出的效用及公共产品的最优规模为视角对既有文献进行述评;然后对国内公共支出绩效的实证研究进行回顾;最后分析了西方公共支出及其最优规模理论对我国的借鉴意义。

第3章主要探讨政府财政职能与公共支出的关系、政府公共支出制度安排对公共支出绩效的影响。介绍了改革开放以来我国政府职能转型情况,我国公共支出制度的特征及基本框架、成效及存在问题等。

第4章探讨了我国公共支出绩效分析的难点,特别是建立公共支出绩效分析的必要性、意义、标准、指标体系等问题,并尝试建立了我国公共支出绩效分析的理论框架和指标体系。

第5章公共支出最优规模分析。笔者认为如果从市场经济的角度看,公共支出是一种资源的使用形式,所以资源配置效率是决定公共支出规模的基本出发点。

第6章公共支出结构优化关系问题,首先对公共支出结构做概念性分析,认为公共支出结构是政府公共支出总额中公共支出的各个不同部分的组合状态及其数量配比的总称。其次,对公共支出的规模进行了国际比较,进而描述了我国公共支出规模的变化趋势。由于依据不同的标准对公共支出进行分类,结果会形成不同的支出组合形式或者不同的政府支出结构类型。按政府职能划分了公共支出的结构形态,在叙述了我国目前公共支出结构存在的各种问题后,将公共支出分为经济建设费、社会文教费、国防费、行政管理费、社会保障费等5大类。在对有关数据进行标准化处理后,用微分方程组建立了公共支出结构之间关系的模型,从而对公共支出的结构进行绩效分析。最后在实证分析的基础上提出了改进和完善我国公共支出结构的建议。

第7章首先对公共支出与社会公平之间的关系进行了灰色关联度分析。其次,研究了政府公共支出与减少贫困、促进社会公平关联度的大小。最后围绕这一问题讨论了建立公共支出绩效评价体系和在社会福利最大化条件下公共支出的最优规模和结构的问题。

第8章为结论及展望。提出了我国公共支出的制度安排、公共支出规模和公共支出结构等方面存在的问题及不足,认为只有在这些存在的问题上进行相应的改革和完善,才有助于我国公共支出绩效的提高。

1.6 本书的创新点

(1) 拓展了公共支出绩效分析的内涵,构建了公共支出绩效分析的框架。在此基础上,通过建立公共支出项目绩效分析的指标体系,并利用主成分分析法对我国公共支出主要项目所涉及的有关数据进行了标准化处理,进而做了实证分析,实证结果表明除经济建设项目支出外,我国公共支出其他主要项目的绩效仍比较低,需要进一步提高。

(2) 构建公共支出最优规模检验模型,利用改革开放以来公共支出规模变动的有关数

据,对我国公共支出的适度规模问题进行比较研究和实证分析。研究表明,目前我国公共支出还不能满足社会对公共产品和公共服务快速增长的需求,要通过制度创新、总量控制等方式做到公共支出规模的优化。

(3) 构建了公共支出结构优化的微分方程模型,利用此模型对我国转轨时期公共支出结构绩效和按政府职能划分的公共支出主要项目绩效进行实证分析。分析结果表明,我国目前的公共支出结构不尽合理,公共支出主要项目的绩效比较低。

(4) 分析了政府公共支出与社会公平之间的关联度问题,实证分析结果表明,公共支出与社会公平之间有高度的相关性,而我国在转轨期并没有很好的利用公共支出与社会公平之间的相关性来解决诸如收入差距过大等重大的社会问题。

公共支出与公共产品供给

公共支出是政府为实现其职能而进行的资金分配活动,是公共产品供给的物质基础。公共支出与公共产品供给之间存在着密切的联系。公共支出是公共产品供给的前提,没有公共支出,公共产品供给就无从谈起。公共支出是公共产品供给的保障,公共支出为公共产品供给提供了必要的资金支持。公共支出是公共产品供给的手段,公共支出通过购买、投资等方式实现公共产品供给。

公共支出与公共产品供给之间的关系可以从以下几个方面来理解:首先,公共支出是公共产品供给的物质基础。公共产品供给需要大量的资金投入,如果没有公共支出,公共产品供给就无从谈起。其次,公共支出是公共产品供给的保障。公共支出为公共产品供给提供了必要的资金支持,保证了公共产品供给的顺利进行。最后,公共支出是公共产品供给的手段。公共支出通过购买、投资等方式实现公共产品供给,将财政资金转化为公共产品和服务。

第2章 公共支出理论及研究文献综述

社会的存在和发展需要不断地消费产品。就消费品的来源而言,有两种截然不同的方式:一种是公共提供,另一种是市场提供。与市场提供是靠消费者花费自己收入的方式不同,公共提供是政府或公共部门^[13]通过某种方式筹措资金,用于弥补产品的生产成本,免费或部分免费提供给消费者的方式。由此,产品可以分为公共产品、混合产品和私人产品。

把公共支出看做是由公共部门提供的公共产品,是现代经济学的普遍看法。对政府公共支出活动的分析实质就是讨论公共产品的供给问题。本章首先回顾了古典经济学关于公共支出的理论,在古典经济学的视角下公共支出的本质显然是从属于政府“守夜人”的角色。接着分析和回顾了各种关于公共支出不断增长的理论,如果把它们放在“政府职能扩张”的视角下,就能很好地解释公共支出不断增长的历史;之后着重回顾了既定条件下关于公共产品的供给及其最优规模的理论。这些理论从效率的角度,深入地分析了“如果把公共支出作为一种特殊的公共产品看待,其供给的最优规模是如何决定的”这个涉及政府规模及效率的重大理论问题,也对近些年来西方以及国内对公共支出及其增长的实证分析的研究进行了回顾;基于前人的研究成果,在本章的最后提出了一个研究公共支出绩效的理论框架。

2.1 “守夜人”视角下公共支出性质的理论

作为政府自身经济活动的核心,公共支出的机制及其管理,在西方经济学发展的各个历史时期、各个理论或学派中,都得到了高度的重视。然而,在不同时期的经济理论中,它们对“公共支出的性质”、“公共支出的作用”等问题的看法是大不相同的。

在古典经济学里,关于政府公共支出的理论,基本体现了亚当·斯密(Adam Smith)的政府是“守夜人”角色的观点,即公共支出是维持政府最基本职能的费用。

威廉·配第(William Petty)是西方古典经济学的奠基人之一。他认为政府经费支出应可以提高国家的生产能力,也可以振兴产业,因此他主张压缩非生产性开支,而相应增加生产性方面的支出;并主张通过对行政、法院、教会等制度的改革以缩减支出。

亚当·斯密(Adam Smith)1776年在其《国民财富的性质和原因的研究》一书中提出政府是“社会经济生活的守夜人”的理论。他认为政府的公共支出只有三个方面:①政府“首

在保护本国社会的安全，使之不受其他独立社会的暴行与侵略”^[14]；② 政府应“为保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮和压迫，换言之，就是设立一个严正的司法行政机构”^[15]；③ “第三种义务就是建立并维持某些公共机关和公共工程”^[16]。与此相应的国家费用是国防费、司法费和公共土木事业费。亚当·斯密认为这些费用是非生产性的，不能给国家带来财富的增长，因此他主张限制这些费用，同时亚当·斯密也认为这些费用毕竟对社会有用，是不能取消的。这样，政府的职能被限定在一定的范围内，政府以最低的预算来实现这些职能，并制定向公共部门提供资源的比例。这就是亚当·斯密最低限度公共支出理论，其“廉价”政府的理论在今天仍然有相当大的现实意义。

大卫·李嘉图(David Ricardo)也同样将公共支出几乎全部看做是非生产的消费，是对资本的侵蚀。大卫·李嘉图认为政府公共开支是非生产性开支，而这种非生产性开支却都来自生产性。他把政府的公共支出看做是浪费，进而要求限制国家的职能，相应地减少国家执行自己的职能时所需要的巨额经费。在这种思想指导下，政府公共支出管理相对严格，支出的总体规模受到严格限制，支出的结构单一，支出范围限定在狭小的范围内，支出政策的制定也以满足于维持国家最小费用的需要为标准。具体支出执行过程中，一方面对于对外防御外敌入侵，对内保障个人的权益和自由，举办公共福利事业和设施这些基本的职能给予保证，另一方面，所有的支出又力争节俭，尤其减少了王公大臣及牧师和军队等非生产人员，并尽量防止和避免战争，以缩减政府开支，从而增加社会资本积累，这样就把政府的支出管理与资本积累直接联系起来。

约翰·穆勒(John Muller)没有对公共支出的问题进行专门探讨，只是提出每个人都有权利享受初等教育，这最好应由政府免费提供，或规定极低的费用然后由政府补贴。

萨伊(Say, Jean Baptiste)在《政治经济学概论》中论述了公共消费的各项支出。他不像其他学者那样探讨政府的公共支出有无必要的问题，而是更进一步，探讨政府公共经费的效益问题，即如何合理使用政府掌握的公共收入。

2.2 “政府职能扩张”视角下公共支出增长理论

2.2.1 马克思关于资本主义发展与公共支出增长的理论

卡尔·马克思(Karl Marx)是最早认识到政府的公共支出随政府职能的扩大而增长的学者之一，马克思关于政府公共支出的理论是建立在历史唯物主义基础之上的。传统的国家观从君权神授论到社会契约论都是建立在唯心主义基础上，其根本目的是为了美化统治阶级，愚弄劳动人民，为统治阶级的“合法统治”提供理论依据。马克思始终从唯物史观出发，正确地阐述了国家的性质及其内在属性。马克思把国家看成是社会发展到一定阶段的产物，是人类社会出现剩余产品和阶级分化的必然结果，从本质上讲是阶级统治的工

具。马克思认为,资本主义国家的预算是对剥削阶级有利的将国民所得进行再分配的工具。

马克思还进一步指出以公债和赋税作为收入来源所形成的资本主义的政府公共支出,一方面是政府完成其社会职能的基础,另一方面是资本主义国家资本原始积累的手段之一,从而对原始积累起了很大的作用。所以,马克思指出“公债成了原始积累的最强有力的手段之一。它像挥动魔棒一样,使不生产的货币具有了生殖力,这样就使它转化为资本。”^[17]由于有了公债这种收入形式,国家公共支出的扩大就有了基础,这样就进入了举债——扩大支出——加速资本原始积累——再举债的经济循环中,使得公债及其相应的国家公共支出具有在资本家与大众之间争夺财富的重大作用。可见,马克思从资本主义国家的本质出发,深入揭示了资本主义政府公共支出将会不断增长的规律性。

2.2.2 瓦格纳的政府活动扩张理论

19世纪80年代,德国经济学家瓦格纳(Adolph Wagner)考察了英国产业革命和当时的英、法、德、日等国的工业状况之后,认为一国的工业化经济的发展与本国公共支出之间有着一种函数关系,即随着人均国民生产总值(GNP)的提高,公共支出占GNP的比率相应提高,后被称为“瓦格纳法则”。

瓦格纳把公共经济看做是国家为完成其职能所必需的财货或资金而从事的活动即经济。瓦格纳对当时欧洲国家以及美国、日本的公共部门的增长情况进行了分析之后指出,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增长^[18]。他认为,随着国民收入增长和人均收入水平的提高,政府职能从内涵到外延随着国家职能的扩大也不断地扩大,政府支出占GNP的比重将会提高,这就是政府支出的相对增长,这一理论观点被归纳为瓦格纳法则。瓦格纳从政治因素和经济因素两个方面解释了政府支出增长的趋势。从政治因素看,由于国家活动范围的扩大,财政活动范围也必然会随之扩大。从经济因素看,经济的发展会使社会更加复杂,从而要求相应的司法和行政制度,必然导致支出的增加,瓦格纳还谈到工业化和城市化产生的外溢性问题,这种外部效应的解决显然也需要财政的增加。另外,瓦格纳还将教育、文化、娱乐、保健、福利等公共支出的增长与国民收入的增长联系起来。

“瓦格纳法则”是在特定的历史背景下建立的,虽然存在着明显的不足,但它确实正确预测了政府公共支出不断增长的百年趋势。

2.2.3 “政府干预理论”对公共支出增长的解释

英国经济学家庇古(A. C. Pigou)对政府支出进行了深入的研究和探讨。庇古对财政理论的研究根源于他的社会福利经济学理论。他认为,每个人都在追求个人福利的最大化,而所有个人的福利的总和就是社会的福利,国家的存在就是为了增加社会的福利。他提出

国民收入总量越大,社会的经济福利越大;国民收入在个人之间的分配越是均等,社会的经济福利越大。关于政府收入,他提出了税收最小牺牲原则,对所得税实行累进税制,对穷人实施低税或免税政策,从而达到收入的均等化,增加社会福利。关于政府支出,他主张对某些社会有益的产业予以补贴,增加失业人员、贫困家庭补助的社会福利支出,缩小收入差距以及利用公共支出的变化,促进资源优化配置和充分就业等^[19]。庇古提出了政府支出的配置原则,即各项支出的组合应使得每一项的边际效益相等,公共产出的边际效益等于私人产出的边际效益,这是一个不小的贡献。庇古的另一项重要贡献是,他运用外部效应这一概念,作为区分社会净产品和私人净产品的关键。

约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes)提出了以政府干预为基础的理论 and 政策措施,与传统的古典经济学关于公共支出的学说形成鲜明对比。在经济政策的具体运用上,他提出了扩大政府支出、实行赤字预算和举债支出的扩张性的财政政策,摒弃了传统的健全财政的原则——量入为出、开支力求节约和收支平衡。扩张性财政政策的中心内容是采取各种措施,增加全社会的货币总支出,扩大全社会(包括私人 and 政府)对消费资料和生产资料的偏求,以消除危机,实现充分就业。涉及政府支出,他主张扩大政府公共投资来提高全社会的有效需求,为此,凯恩斯提出了投资的“乘数效应”理论,即政府公共支出的总量增加时,所得到的增量将 k 倍于投资增量^[20]。在这样的理论基础上,凯恩斯极力主张国家要多负起直接投资的责任,设法增加并补充投资引诱,即使通过政府举债的方式也比政府不作为要好得多。凯恩斯主张不能把投资量的提高建立在完全依赖私人投资的基础上。

阿尔文·汉森(Alvin Hansen)是美国著名经济学家,也是凯恩斯经济理论的忠实支持者。汉森主张政府应该扩大公共工程投资,这对于扩大整个社会的投资规模具有加速作用。同时,汉森提出了补偿性的财政政策,主张“逆风向行事”^[21]。

保罗·萨缪尔森(Paul Samuelson)认为宏观经济学的目标是产出、就业、价格水平的稳定并保持自由市场、国际收支平衡。而实现这些目标的工具是财政政策、货币政策、汇率干预政策等等。政府开支是政府用于物品和劳务的支出,它可以用来决定公共部门和私人部门的相对规模,决定在 GDP 中多大部分用于集体消费而不是私人消费。他强调赤字财政对消除失业的积极作用,批判了赤字会挤出投资的观点,并将政府借新债还老债看做一种基本无害的游戏,因而,主张在经济衰退时要加大政府公共支出的规模,实行赤字预算,以使经济尽早复苏,而私人投资是不会被挤出的。他认为政府应扩大有益于社会的公共工程投资,这种支出可以促进经济增长。同时,政府还应重视旨在教育和培训劳动力方面的公共开支。在政府支出理论的另一研究方向——政府如何提供有效而足够的公共产品问题上,萨缪尔森给出了令人信服的证明,他将公共品严密地纳入了帕累托效率条件,从而使人们对公共产品的研究向前迈出了一大步^[22]。

2.2.4 “梯度渐进理论”对公共支出增长的解释

20 世纪 60 年代以来,对政府公共支出增长的研究有了质的飞跃,出现了大量从各个角度研究对政府支出特别是从经济增长而导致政府的公共支出也随之增长的研究文献。本书对其中具有代表性的理论进行介绍。

由英国经济学家皮科克和怀斯曼(A. T. Peacock and J. Wiseman, 1961)在 20 世纪 60 年代初对英国公共支出的历史数据进行了经验分析,从而提出了“梯度渐进增长理论”^[23]。他们认为,在一般情况下公共支出呈现一种渐进的上升趋势,但在特殊时期(如战争、经济大危机或严重灾害)时,公共支出将会很快上升;当“特殊”期结束之后,公共支出水平会逐步下降,但不会降低到原来的水平。

以上的分析包含了两种效应。第一是“替代效应”,即在危机时期,公共支出会替代私人支出。第二是“意识效应”,即危机发生后人们意识到了某些问题的严重性,从而愿意相应的增加公共支出。一般来说,公共支出不会回落到原来的水平上。另外,在特殊时期,中央政府通常会加强财政集权,表现为中央政府支出水平占全部公共支出的比重的上升,这就是“集中效应”。

2.2.5 “经济成长阶段理论”对公共支出增长的解释

马斯格雷夫(Musgrave, R. A.)和罗斯托(Walt Whitman Rostow)从发展经济学的角度,对公共支出增长进行了分析。他们把经济发展划分为三个阶段,即初级阶段、中级阶段和成熟阶段,并认为在不同的发展阶段,这三类支出的增长情况也不同。他们认为,在经济增长和发展的初期,公共投资在经济总投资中占有比较高的比重,为社会提供各种公共产品,为此,就必须有足够的公共部门投资,为经济和社会发展进入“起飞”的中级阶段做准备。在经济和社会发展的中级阶段,政府虽然还继续进行公共部门投资,但私人部门已占相当大的比重,而且公共支出也将从基础设施支出转向教育、保健与福利等部分,这也将导致公共支出规模膨胀^[24]。

2.2.6 公共选择学派的公共支出增长理论

公共支出增长的决定因素很多,既有经济性因素,也有政治性因素。从政治、制度角度来分析公共支出增长的规律的理论有官僚行为增长论、多数投票规则增长论以及选举权扩大增长论等。官僚行为增长论从制度角度分析公共支出规模与官僚行为的关系,多数投票规则增长论强调公共支出规模增长与政治程序之间的关系,选举权扩大增长论则考察选举权利扩大到穷人阶层会对公共支出增长产生怎样的影响。

(1) 公共支出增长的制度解释:官僚行为增长论。

尼斯克南(Niskanen, 1971)最早提出了官僚预算最大化理论,即官僚是追求总预算规

模最大化的^[25]。此后,尼斯坎南先后两次(1975, 1991)对这一理论进行了修改与完善。此后,许多经济学家如唐斯、图洛克、伯莱顿和温特罗彼、杰克森等在这方面做出重大贡献,丰富了尼斯坎南模型。尼斯坎南认为,官僚竭力追求机构最大化,对官僚来说官僚机构规模与权力有密切的关系。所以官僚机构规模最大化也会使官僚的权利最大化,这必将导致公共支出规模不断扩大,并超出公共支出最优产出水平。

(2) 公共支出增长的政治解释:多数投票规则增长论。

该理论认为政治程序本身可能就是政府失灵的一个来源,而且,政治程序参与者的这种自身利益行为趋势,导致政府支出规模的“过度”增长。

公共支出增长的一种政治解释是由唐斯提出的“财政错觉”分析。财政错觉观认为选民不同于消费者,他们没有认识到公共支出给他们造成的成本与带来的利益之间的联系,或者说,选民低估公共支出计划的成本,因而他们就会支持公共支出的增加。

图洛克则认为多数人投票赞同“过大的”公共支出计划,因为他们能够抵消少数人承担的成本,这影响了他们看到的税收价格^[26]。这种选举活动的结果可能会增加公共预算中的转移支出。虽然这一过程似乎很明确,但值得注意的是通过这种政治程序实现的再分配不很明显,而且也不只是发生在低收入与高收入阶层之间,其中一个例子就是工作在私人部门的人与工作在公共部门的人之间可能存在收入转移。马斯格雷夫曾指出,随着公共部门的雇员人数增加,公共部门的增长越来越快,具有“滚雪球效应”。由于社会中越来越多的人靠公共部门生存,所以,多数人支持公共支出增加的可能性越来越大。

(3) 公共支出增长的政治解释:选举权扩大增长论。

所谓选举权扩大,是指选举权扩大到更多的贫穷阶层,这种政治权利从一国的富人阶层转向穷人阶层,导致社会福利性支出显著增加,从而促使公共支出总规模不断扩张^[27]。这种解释分为两类模型,一种是收入再分配模型,另一种是政府服务模型。

收入再分配模型又分为三种,即纯再分配模型、利他主义的中位选民模型和特殊利益集团模型。纯再分配模型认为公共支出的增长在一定程度上是因为投票选举权扩大所致,因为收入分配中最低阶层的人加入选民行列,一般会拥护“大政府”,以便获取更多的再分配利益。利他主义中位选民模型假定不是福利受益者的中位选民出于利他主义(或关心犯罪率和社会安定问题)而偏向穷人,从而使再分配性公共支出增加。后来,又有些学者从利他主义和自身利益出发构建再分配模型,认为潜在的和现有的福利受益者的自身利益将促使他们投赞同提高福利支出的利他主义富人的票。这些人掌政之后,无疑要考虑增加福利性公共支出。特殊利益集团模型也可以解释福利支出水平的增长趋势。在这个模型中,选票最大化的政治家会在来自穷人的选票与失去其他集团的选票之间进行权衡;由于福利受益人口所掌握的选票数量增加了,特殊利益集团就会支持增加福利性公共支出,以赢得选票。

政府服务模型旨在解释对政府服务的需求状况,强调投票选举权扩大在公共支出增长

中的重要作用。该模型假定税收按收入的一定比例征收,拥有收入 M_i 的个人能够购买 C_i 单位的私用品:

$$M_i = C_i + tM_i \quad (2-1)$$

式中: t 代表税率。在政府服务模型中,政府服务水平 G 用税收来融资,这些服务由全体公民消费。更为具体地说,政府预算约束要求总收入等于总支出:

$$tM_c = P_G \cdot G \cdot N \quad (2-2)$$

式中: M_c 代表该社会的总收入, P_G 代表政府所提供服务的单位价格, N 代表该社会的人数。根据上式,可以得到 t 的表达式:

$$t = P_G \cdot G \cdot \left(\frac{N}{M_c} \right) = P_G \cdot \left(\frac{G}{M_m} \right) \quad (2-3)$$

式中: M_m 代表平均收入。把 $t = P_G \cdot G \cdot \left(\frac{N}{M_c} \right) = P_G \cdot \left(\frac{G}{M_m} \right)$ 代入 $M_i = C_i + tM_i$, 我们可以得到

$$M_i = C_i + P_G \cdot (M_i / M_m) \cdot G \quad (2-4)$$

在平均收入为 M_m 的情况下,政府服务的相对价格与个人收入——平均收入比率 (M_i / M_m) 成正比。政府服务模型利用特殊的效用函数来确定穷人是否比富人更偏好政府服务。如果改变社会的收入分配状况,政府服务的相对价格 $P_G \cdot (M_i / M_m)$ 下降,导致政府服务的需求增加。相反,如果穷人的境况变差,他们对政府服务的需求就会减少。总的来看,如果替代效应大于收入效应,那么,穷人就需要更多的政府服务。

2.3 公共产品供给及其最优规模的微观经济学分析

2.3.1 社会对公共产品的需求

对公共支出的微观经济分析,目的在于澄清不论是由公共支出形成的产品还是服务,它们都可以看做是公共部门提供的公共产品。尽管讨论公共部门的产出比较复杂,但这个问题却是具有其重要的现实意义的,因为它涉及社会资源在公、私之间的配置问题。

这个理论假定消费公共用品与私用品都能增加其利益。可以用下式表示第 i 个人的情况:

$$U^i = U^i(G, P) \quad (2-5)$$

式中, G 为公共部门最终产品向量, P 为私人部门最终产品向量, U 为效用函数,因此,任何一个人在其预算约束下会需求一定量的 G_n , 令 G_n 代表个人需求的第 n 种公共用品的一定数量。

为了生产一定数量的 G_n , 公共部门要组织一系列生产活动。对于一定的产出水平,这

类活动的组成是多种多样的，亦即不同的生产函数可以用来生产相同的产出水平。但是，不同的生产函数可能会导致这些产出的质量和成本并不相同。公共部门的最终产出与用来生产这些产出的一系列公共部门的活动之间的关系可以用如下公式表示：

$$X_n = X_n(L_n, H_n) \quad (2-6)$$

$$G_n = G_n(X_n, N) \quad (2-7)$$

式中： G_n 为第 n 种公共用品的最终产出， X_n 为用来生产的中间活动， L_n 为生产过程中投入的劳动， H_n 为生产过程中投入的物资， N 为人口规模。

从以上模型可以看到，影响政府公共支出规模的主要因素有：第一，公共部门最终产出的需求变化；第二，公共部门一系列活动的变化以及生产过程中所用的投入品组合变化；第三，公共部门产出质量的变化。如果中间投票者需要一种质量较高的更昂贵的公共产品，公共支出就会增加，也就是说，物品的变化导致公共支出的变化；第四，投入品价格的变化；第五，人口规模的变化。人口的增加导致拥挤成本上升，为使每个人的福利水平在人口变化前后保持相同，公共部门就需要投入更多的资源。

2.3.2 鲍温(Bowen)关于公共产品最优供给规模的局部均衡理论

一般而言，公共支出的规模是指公共部门为完成其职能而发生的商品和劳务购买及转移支付支出的总和。所以某种意义上，公共支出是政府完成其职能的成本。从资源配置的角度来说，政府提供的公共产品的数量决定了公共支出的规模。

公共产品的供给数量与产出水平直接涉及与其外部性相关的偏好显示、搭便车、策略性行为等问题。近百年来，经济学家为解决这些难题，贡献了许多真知灼见，如美国经济学家鲍温(Bowen)公共产品最优供给规模的局部均衡的分析。

鲍温^[28]假定市场是完全竞争的，消费者的偏好、收入和其他产品的价格是既定的。考虑只有两个消费者的情况下，私人产品和公共产品供给的局部均衡分析。假定一个社会中有A和B两个人，私人产品和公共产品两种产品。如图2-1所示，A对私人产品的需求曲

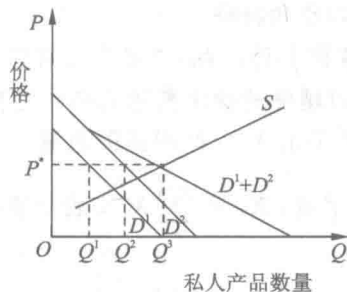


图 2-1 私人产品

线是 D^1 , B 对私人产品的需求曲线是 D^2 , 那么市场需求 $D = D^1 + D^2$, 用市场需求曲线 D 表示。私人产品的供给曲线为 S 。 D 和 S 相交, 决定了市场均衡价格 P 和数量 Q 。在市场上, 个人 A 和 B 都是市场价格的接受者, 在价格为 P 的前提下, A 消费的私人产品数量为 Q^1 , B 的数量为 Q^2 , 且 $Q = Q^1 + Q^2$ 。对于价格而言, 它等于边际成本, 即 $P = MC$ 。

公共产品的需求和供给如图 2-2 所示。个人 A 对公共产品的需求曲线为 D^1 , B 对公共产品的需求曲线是 D^2 , 那么市场需求 $D = D^1 + D^2$ 。需求曲线 D 与公共产品的供给曲线 S 相交于一点, 并决定了市场均衡价格 P 和数量 Q 。在公共产品需求和供给中, 每个人都是数量的接受者, 这样, A 和 B 所消费的公共产品的数量都是 Q , 但 A 所支付的价格是 P^1 , B 支付的是 P^2 , 且 $P = P^1 + P^2$ 。对于公共产品的价格而言, 它等于边际成本, 但这个边际成本是 A 和 B 所支付的价格之和, 即 $P = MC = P^1 + P^2$ 。

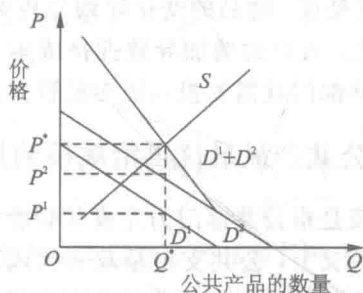


图 2-2 公共产品

2.3.3 萨缪尔森(Paul Samuelson)对“公共产品”供给的一般均衡分析

对于“公共产品”的现象及其特征, 人们很早就给予了关注。如亚里士多德^[29]、休谟^[30]、亚当·斯密^[31]等人对公共产品问题的关注, 而 1954 年萨缪尔森提出的公共产品概念则在公共产品理论中具有关键的意义。

1. 萨缪尔森“公共产品”的内涵和特征

萨缪尔森认为公共产品是这样一种产品, “每个人对这种产品的消费都不会导致其他人对该产品消费的减少”, 他还以精确的数学表达式来界定这一概念: $X_{n+j} = X_{n+j}^i$, 表示第 i 个人对第 X_{n+j} 种产品的消费等于第 X_{n+j} 种产品的总量; 它区别于个人对私人消费产品(private consumption goods)的消费: $X_j = \sum_{i=1}^n X_j^i$, 表示所有个人对第 X_j 种产品的消费之和等于第 X_j 种产品的总量^①。

通过逻辑推理我们可以得出萨缪尔森提出的“公共产品”的两个特征: 消费的非竞争性和受益的非排他性。所谓消费的非竞争性, 是指增加一个消费者对这一产品的消费的边际社会成本为零; 所谓受益的非排他性是指, 存在排他的技术性难题, 或者虽然技术上可行,

但排他成本却非常高。

2. 萨缪尔森关于公共产品的消费方式的分析

由于公共产品具有非竞争性和非排他性的特征,这意味着多一个消费者的边际成本为零。同时,由于消费者无论付费与否都可以无偿消费产品,这种情况下,消费者就会产生“免费搭车”心理。因而,如果由市场来提供公共产品,“免费搭车”心理将使市场对公共产品的提供锐减甚至消失,那么,公共产品与私人产品的配置将不可能达到最佳水平。

可见,由政府提供公共产品,成为政府弥补市场缺陷的一种唯一有效的方式。由此,公共支出的首要任务就是在消费领域内为社会经济的发展提供必要的公共产品。典型的公共产品有:国防、行政管理、立法与司法、水利、环境保护等。

3. 萨缪尔森对公共产品最优供给规模的一般均衡分析

萨缪尔森^[32]最早提出了公共产品的一般均衡模型。他假定在只有私人产品的市场中,只有A和B两个消费者,X和Y两种产品,L和K两种生产要素,那么私人产品有效供给的一般均衡条件是:两个人消费两种产品的边际替代率相等,即 $MRSA_{XY} = MRSB_{XY}$,生产两种产品的边际转换率相等,即 $MRTA_{XY} = MRTB_{XY}$;生产两种产品的边际转换率等于它们在消费中的边际替代率,即 $MRT_{XY} = MRS_{XY}$ 。在一般均衡条件下,公共产品最佳供应的条件与私人产品不同。一般均衡分析的结果是:消费上的边际替代率等于生产上的边际转换率之和。这就是著名的公共产品提供的萨缪尔森条件,公共支出的最佳社会状态或“极点”^②。

萨缪尔森的数学证明是要保证: $MRS_A + MRS_B = MRT$ 。

为了达到极点,即最大化社会福利函数W,设:

$$W = W(U_A, U_B) \quad (2-8)$$

$$U_A = U_A(X_A, G) \quad (2-9)$$

$$U_B = U_B(X_B, G) \quad (2-10)$$

生产可能性曲线:

$$F(X_A + X_B, G) = 0 \quad (2-11)$$

设一拉格朗日函数:

$$L = W(U_A(X_A, G), U_B(X_B, G)) - \lambda F(X_A + X_B, G) \quad (2-12)$$

分别对 X_A 和 G 求偏导,并令该式值为零,有:

$$\frac{\partial L}{\partial X_A} = \frac{\partial W}{\partial U_A} \frac{\partial U_A}{\partial X_A} - \lambda \frac{\partial F}{\partial X_A} = 0 \quad (2-13)$$

$$\frac{\partial L}{\partial X_B} = \frac{\partial W}{\partial U_B} \frac{\partial U_B}{\partial X_B} - \lambda \frac{\partial F}{\partial X_B} = 0 \quad (2-14)$$

$$\frac{\partial L}{\partial G} = \frac{\partial W}{\partial U_A} \frac{\partial U_A}{\partial G} + \frac{\partial W}{\partial U_B} \frac{\partial U_B}{\partial G} - \lambda \frac{\partial F}{\partial G} = 0 \quad (2-15)$$