

[美] 维托·坦齐

[德] 卢德格尔·舒克内希特 著

20世纪的

PUBLIC 公共支出 SPENDING IN THE 20TH CENTURY



45



商務印書館

20 世纪的公共支出： 全球视野

〔美〕维托·坦齐

〔德〕卢德格尔·舒克内希特

著

胡家勇 译

商 务 印 书 馆

2005 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

20 世纪的公共支出:全球视野/(美)坦齐,(德)
舒克内希特著;胡家勇译.——北京:商务印书馆,2005
ISBN 7-100-04431-6

I .20… II .①坦…②舒…③胡… III .财政支出—
研究 IV .F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 035258 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

ÈRSHÍ SHÌJÌ DE GÖNGGÖNG ZHÌCHŪ: QUÁNQIÚ SHÌYĒ

20 世纪的公共支出:全球视野

〔美〕维托·坦齐

〔德〕卢德格尔·舒克内希特 著

胡家勇 译

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京民族印刷厂印刷

ISBN 7-100-04431-6/F·541

2005 年 11 月第 1 版

开本 850×1168 1/32

2005 年 11 月北京第 1 次印刷

印张 11 1/2

印数 5 000 册

定价:20.00 元

目 录

表格.....	6
前言.....	1

第一部分 政府扩张:历史视野

第一章 1870 年以来政府的扩张	7
一、第一次世界大战以前	7
二、两次世界大战期间	13
三、第二次世界大战后到 1980 年	14
四、1980 年代和 1990 年代	24
五、公共支出增长的非对称性	27
六、结论	29
第二章 公共支出结构	30
一、政府实际支出	31
二、补贴和转移支付	38
三、社会支出	42
四、公共债务的利息支出	58
五、结论	61
第三章 收入、赤字和公共债务	65

2 20 世纪的公共支出:全球视野

一、收入	66
二、赤字	77
三、公共债务和隐性债务	80
四、结论	87

第二部分 公共支出增长的收益

第四章 政府绩效的历史证据	91
一、分析方法说明	91
二、经济指标	95
三、社会指标	111
四、结论	122
第五章 政府规模及其绩效	123
一、导言	123
二、公共支出模式	124
三、经济绩效、公共债务和劳动力市场指标	127
四、社会指标	132
五、环境指标	135
六、分配与社会稳定指标	136
七、治理指标	140
八、结论	143
第六章 新兴工业化国家的经验	145
一、新兴工业化国家的公共支出模式	146
二、经济和劳动力市场指标	150
三、社会 and 分配指标	153

四、治理指标	155
五、结论	156

第三部分 国家职能与政府改革

第七章 重新思考国家的职能	161
一、改革的范围	161
二、变革政策体制	164
三、削减国家职能	168
四、改革的实施	173
五、改革与经济全球化	179
六、改革的时间安排	180
七、结论	182
第八章 财政规则和财政制度	183
一、财政规则与财政制度的重要性	183
二、预算过程	185
三、财政规则	189
四、公共支出管理的新趋势	194
五、实施机构	198
六、腐败和法治	201
七、结论	204
第九章 削减公共支出的蓝图	205
一、改革支出政策的重要性	205
二、公共企业、公共服务和公共投资的私有化	208
三、教育	218

4 20 世纪的公共支出:全球视野

四、养老金改革	225
五、医疗部门改革	235
六、减少其他收入转移计划	239
七、准预算政策	240
八、算资源使用账	242
九、结论	243

第四部分 一些国家政府改革的新近经验

第十章 新近改革经验	247
一、新西兰政策体制变革	248
二、智利的政策体制改革	252
三、OECD 国家的财政改革	255
四、若干新兴工业化国家的财政改革	266
五、结论	270
第十一章 公众舆论中的财政改革	272
一、财政改革在公共舆论中处于突出位置	272
二、有关赤字和公共支出限度的争论	277
三、公众对支出政策的争论	281
四、改革的实施:在全球化与既得利益集团的夹缝中	286
五、结论	291
第十二章 公共支出的未来	292
参考文献	300

作者索引	325
主题索引	335

表 格

表 1.1	1870—1996 年政府总支出的增长	10
表 2.1	1870—1995 年政府实际支出	31
表 2.2	1870—1994 年政府就业	33
表 2.3	1900—1995 年公共国防支出	35
表 2.4	1870—1995 年政府在补贴和转移支付上的支出	39
表 2.5	1870—1993 年公共教育支出	44
表 2.6	1910—1975 年西欧社会保险覆盖面:养老、 失业和医疗保险	46
表 2.7	1913—1994 年公共医疗支出	47
表 2.8	养老金制度越来越慷慨	51
表 2.9	1913—1993 年公共养老金支出	52
表 2.10	1937—1996 年公共失业支出	55
表 2.11	1992 年在其他收入转移计划上的公共支出	56
表 2.12	1870—1995 年中央政府利息支出	59
表 2.13	1870—1995 年政府公共投资总支出	62
附表 2.1	人口老龄化(60 岁以上人口所占百分比)	63
表 3.1	1870—1996 年政府总收入	67
表 3.2	1870—1994 年政府收入结构	71

表 3.3	1996 年税率:增值税/销售税、所得税和工薪税	75
表 3.4	1960—1996 年政府财政总体平衡状况	78
表 3.5	历史上的公共债务总额(1870—1996)	81
表 3.6	若干工业化国家净养老金债务估计值	85
表 4.1	历史上的经济指标:实际经济增长	96
表 4.2	历史上的经济指标:人均 GDP	98
表 4.3	历史上的经济指标:失业率	100
表 4.4	历史上的经济指标:通货膨胀	103
表 4.5	1960—1990 年公共债务实际利率	106
表 4.6	1991—1995 年若干 OECD 国家公共债务的 风险补偿金	107
表 4.7	1970—1994 年 G7 国家的财政赤字、公共债务 和储蓄	110
表 4.8	历史上的社会指标:婴儿死亡率和预期寿命	111
表 4.9	历史上的社会指标:教育	115
表 4.10	历史上的社会指标:收入分配	117
表 4.11	选准转移支付的受益者抑或普遍受益 (1980 年代中期)	119
表 4.12	1980 年代中期通过税收和转移支付而 实现的收入分配均等化	120
表 5.1	1960 年前后和 1990 年的政府规模与公共 支出结构	125
表 5.2	1960 年前后和 1990 年各组国家的政府规模、 经济绩效、财政和劳动力市场指标	128

8 20 世纪的公共支出:全球视野

表 5.3	1960 年前后和 1990 年不同国家组的政府规模、 医疗、教育和环境指标	133
表 5.4	1960 年前后和 1990 年不同国家组的政府规模、 收入分配和社会稳定指标	137
表 5.5	1990 年前后政府规模与治理指标	142
表 6.1	1990 年代初若干“小”政府国家和新兴工业化 国家的政府绩效指标	150
表 7.1	若干工业化国家财政搅拌水平	170
表 9.1	在各种支出计划上实施政府改革的蓝图	207
表 9.2	评估基础设施领域商品和服务私人与公共 提供的好处	212
表 9.3	产品和服务的私人与公共提供	216
表 9.4	1980 年代中期高等教育机构的收入来源	224
表 9.5	若干工业化国家养老体系的缴费缺口及 改革的影响	229
表 9.6	成本控制和私人与公共医疗支出(1992)	236
表 10.1	公共支出变动与政府改革:智利与新西兰	250
表 10.2	若干工业化国家的公共支出变动与政府改革	255
表 10.3	若干新兴工业化国家的公共支出变动与 政府改革	266

前 言

写本书的想法四年前就产生了,当时我们中的一位应邀去参加一个会议,并要求就福利国家的未来写一篇文章。写这样一篇文章需要动一番脑筋,以解答这样一个问题:如果压缩福利国家,可以放弃什么。在思考这个问题时,不可避免地会联想到一个相关的问题:一些工业化国家在变为福利国家之前,它们是一种什么类型的社会,更具体地说,它们的公共支出处在什么水平上?我们惊奇地发现,即使与当今发展中国家的一般水平相比,20 世纪初期的公共支出一直是很低的。但是,正是在这个时期,一些工业化国家的社会经济充满了活力和现代气息。

目前,各种各样的计划,诸如教育、医疗、养老、失业和其他一些计划,占去了工业化国家预算的巨大份额,而这些计划在 20 世纪初意义并不大。认识到这一点促使我们对公共支出与社会福利之间的关系进行反思。当增加公共支出时,它会产生两种效应。首先,它将导致税收水平提高,从而导致个人可支配收入下降;其次,那些从公共支出中受益的人根据自身能力采取行动以防范各种风险的需求被削弱了。因此,公共行动在某种程度上替代了私人行动。对某一个人情况如此,对很多人,尽管不是所有个人,情

况也肯定如此。因此,增加公共支出并不会自动提高公共福利,甚至会降低它。本书将对诸如此类的问题进行分析。

写作本书需要在搜集资料上付出巨大的努力。我们相信,从本书中可以得到的某些资料,从其他任何单一渠道都是得不到的。索利托·韦克菲尔德(Solita Wakefield)对本书的数据统计提供了很大帮助。国际货币基金组织图书馆的资料也给予我们很大帮助。我们尤其想感谢国际货币基金组织财政图书馆的伊冯娜·连(Yvonne Liem)和迪尔德丽·尚利(Deirdre Shanley),她们帮助我们找到了一些不易查找的书籍和论文。尚利女士还对本书文献目录的精心编排给予了特别帮助。

本书各种手稿的录入工作主要是由占巴·源(Champa Nguyen)承担的,我们对她怀有极大的感激之情。我们还想感谢比拉·戴维(Beulah David)和迪尔德丽·尚利,戴维帮助我们处理了最后文稿,尚利帮助我们编排了文献目录。

本书的部分工作是我们中的一位作者(V.坦齐)在布达佩斯学院高级研究所(位于布达佩斯)度假期间完成的。该所提供了惬意的思考和写作环境,我们想对该所给予的友好接待表示感谢。最后,四位评阅人对本书的初稿提出了很有价值的评论。这些评论有助于完善本书的最终文本。

如果不提我们的家人,致谢就是不完整的。本书主要是在夜晚和周末完成的,她们为此付出了很大的代价。我们希望感谢我们的四个孩子,尤其要感谢我们有耐心的妻子玛丽亚(Maria)和乔蒂(Jyoti)。

显然,本书的观点完全是作者本人的,并不代表本书写作期间与作者有关的机构的官方观点。

维托·坦齐于华盛顿特区

卢德格尔·舒克内希特于法兰克福

第一部分 政府扩张： 历史视野

本书第一部分由第一章至第三章组成，集中讨论 1870 年到 1990 年代中期大约 125 年间工业化国家公共支出的增长。第一章把这一时期分为如下几个阶段：1870 年到第一次世界大战；两次世界大战之间；第二次世界大战至 1980 年以及最近几年。

第二章对导致公共支出增长的各种政府计划进行分门别类的分析。该章表明，那些以往并不构成政府责任的一些领域，随着时间的推移，在公共支出中发挥着日益重要的作用。其中一些计划已成为公共支出大幅度增长的最重要原因。

公共支出的增长不得不主要靠税收收入提供资金。第三章描述了税收收入和税收结构的变化，正是这些变化，才使得有可能为日益膨胀的支出提供资金。该章同时表明，当税收的增加仍不足以高水平的公共支出提供资金时，政府就会求助于债务融资。这就导致了公共债务的增长，同时由于债务是需要偿还的，这继而导致对公共收入提出更高的需求。

第一部分的主要结论是，公共支出的增长并不是由不可避免的力量所导致的，这些力量使得公共支出的增长成为绝对必需的。因此，它并不像诸如瓦格纳定律 (Wagner's Law) 或鲍莫尔病

6 20 世纪的公共支出:全球视野

(Baumol's disease)等公共支出增长理论所认为的那样是不可避免的;相反,我们可以认为,公共支出的增长不过是对人们关于政府应该做什么的观念发生变化的一种反应。从某种意义上讲,政府
2 的扩张反映出人们对私人部门处理某些问题的能力缺乏信心,而相信公共支出是应对某些个人风险的最好方式。政府的行动总是被假定是对个人行动的增进或补充。几乎从来不认为它是对个人行动的取代。