

第 一 篇

第 一 篇

政府活动的经济基础

- | | |
|-----|-----------|
| 第一章 | 个人与政府 |
| 第二章 | 效益、市场与政府 |
| 第三章 | 外部性和政府政策 |
| 第四章 | 公共产品 |
| 第五章 | 公共选择与政治过程 |

第 一 章

第 一 章

个 人 与 政 府

学 习 目 标

在学习完成本章之后，你应该能够：

使用生产可能性曲线解释私人产品和服务与政府产品和服务之间的替代性。

描述通过政治规则提供政府产品及服务与通过市场提供产品及服务之间的差异，并解释在混合经济中政府如何影响收入及支出的循环流动。

解释政府购买与转移支付之间的差异，并讨论自 1929 年以来美国及其他国家政府支出的增长。

讨论美国联邦、州及地方政府支出的各种类型以及为上述支出提供资金的方式。

确定用于评估政府活动的成本及收益所必须解决的某些问题。

一个没有政府的国家会是什么样子？在这种国家里没有用于进行审判的司法体系。这样的国家难以提供国防，或者没有中央政府维持并提供武装力量，国家缺乏秩序。你可能会忘掉社会保障、失业保险以及向老年人、失业人员和穷人或残疾人提供收入支持的福利。如何向公众提供警察保护和消防服务？我们想当然地认为可以在公路上和桥梁上行驶，但在没有政府的国家里，驾驶也会成问题，因为，实际上我们每天使用的所有高速路、街道以及其他的公共交通设施都是由政府或其他机构提供和维护的。在没有政府的国家里不会有公立小学和公立中学。高等教育也会陷入困境，因为联邦和州政府为高等教育提供了大量补贴。我们的医疗保障体系依赖于政府计划向穷人、老年人和老兵们提供医疗保健。如果没有政府支持，上至医学院下至公共诊所和医院的运营都会受到妨碍。

既然你已经能够想象没有政府的国家会是什么样子，你现在就能够更好地理解在日常生活中我们是何等地依赖于政府服务。我们所有人都从政府活动及政府支出中受益。在过去的 20 年里，美国的年度政府支出平均约占国内生产总值（GDP 的三分之一。

在经济学中，我们研究个人如何选择使用稀缺资源来满足其需要。如果你曾经学过入门性的经济学课程，你就会了解市场的作用在于确定价格并影响消费者使用资源的选择。在本书中，你将会学到政府在资源配置中的作用以及个人选择是如何影响政府行为的。你还将了解政府政策是如何影响工人、投资者以及公司从事生产性活动的积极性的。

如果你已经学过经济学入门课程，那么，你应该已经了解不作出某些牺牲就无法获得任何价值。政府活动既产生成本也带来收益。关于政府在社会中的地位争议很大，因为我们对政府计划的成本与收益所作的评估各不相同。许多人认为，政府在经济中的作用需要扩大并希望政府帮助他们解决问题。另外一些人认为，政府在经济中的作用已经过度膨胀，他们希望看到政府的影响力减弱。

政府支出主要由税收提供资金。每年，美国纳税人为支持政府活动而放弃的收入比他们为满足其食物、服装和住房等基本需求而放弃的收入还要多。美国政府征收的税额大约是年度食品支出的三倍，接近年度服装支出的八倍，超过年度住房支出的三倍。每年美国家庭缴纳的联邦、州及地方政府税款平均相当于 4 个家庭收入。居民享受许多由政府提供的产品和服务，但他们也支出这些服务的成本。关于政府应该做什么、不应该做什么，人们的观点各不相同，这是因为我们对从政府获得的收益所做的评价各不相同。由于我们缴纳的税款数量和支付的其他成本存在差别，因而观点也各不相同。

公共财政是经济学的的一个领域，它研究的是政府活动以及为政府支出提供资金的各种方式。在你学习公共财政的过程中，你将会了解政府活动的经济基础。这种分析的关键目标在于理解政府支出、政府监管、税收以及政府借款对工作、

投资和支出积极性的影响。本书提出了用于理解政府在经济中的地位以及其对资源使用和居民福利影响的原则。

个人、社会与政府

政府是这样一些组织：建立这些组织的目的在于对居住在某一社会内的个人的活动进行管理，提供基本服务并为此类服务提供资金。个人应缴纳税款，而且在许多情况下获得由此类税收提供资金的收入。例如，社会保障退休金、失业保险补偿金以及向穷人提供的补助都是通过税收提供资金的。

个人有权参与决策政府应该做什么，其参与程度由于社会的不同而不同。政府应该做什么、政府的支出数额以及政府应如何获得履行上述职能所需资金，这些问题反映了居民间的政治交互作用。政治制度包括规则以及为人所普遍接受的步骤，这些规则和步骤在某一社区中发展形成，用于决定政府应该做什么以及政府应如何为其支出提供资金。通过这些媒介物，个人愿望转化成具有约束力的决策，这些决策与政府影响范围和政府功能有关。

多数规则和议员政府等民主制度为居民提供了通过投票以及影响其他人投票结果来表达个人愿望的良机。根据多数规则，某一方案（例如某一政治候选人或增加教育支出的某一备忘录）如果在某次选举中获得半数以上通过，则该方案得以通过。正如经济理论可以有效地应用于分析市场交互作用和个人选择，经济理论也可以用于分析政府交互作用 and 选择。现代经济学对政府活动的研究基于个人行为理论。

在政府与私人之间分配资源

政府提供产品和服务需要劳动力、设备、建筑物以及土地。政府提供产品和服务的实际成本等于为转交政府使用而牺牲的私人产品和服务的价值。居民在缴纳税款时，购买排他性使用的产品和服务（例如汽车、服装、住房、照相机及外出用餐）的能力相应降低。政府通过购买或其他方式获得由私人用途转化而来的资源。税收还产生间接成本，因为税收扭曲了选择结果。税收还影响了产品和服务的价格以及工作、储蓄和在产品与服务之间分配资金的动力。由于税收导致个人不仅根据其行动的收益和成本，还根据其决策的税收优惠或不利的税收结果而做出选择，因此税收妨碍了经济运行。税收对动机的影响也是政府活动的成本之一，税收的上述影响导致了资源使用的扭曲和产出损失。

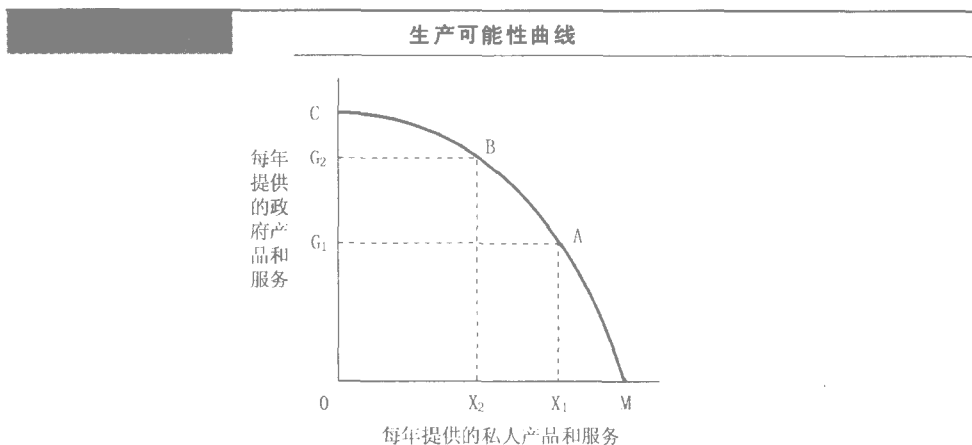
政府获得的资源用于向居民提供产品和服务，例如道路、警务、消防和国防。这些政府产品和服务由全体人民共同享有；某一位居民无法排他地使用上述产品或服务。政府提供的其他产品和服务仅限于特定群体使用，例如老人或儿

童，这一方面的例子可以参见社会保障退休金和公立学校。

政府产品和服务与私人产品和服务之间的平衡关系见生产可能性曲线，这一曲线已为我们所熟知。如图 1.1 所示，生产可能性曲线给出了某种经济可以提供的政府产品和服务与私人产品和服务之间的各种组合，我们假定生产性资源和技术不变，还假定资源获得充分使用。私人产品和服务是指食品、服装等通常在市场上出售的物品。政府产品和服务，例如道路、学校和消防，通常不在市场上出售。在图 1.1 的 A 点上，个人放弃 MX_1 单位的私人产品和服务，因为政府可以提供 OG_1 单位的产品和服务。那些本可以用于生产私人产品和提供私人服务的资源现在由政府使用，用于提供服务 and 履行职能。

政府每年提供的产品和服务数量由 OG_1 增至 OG_2 ，这要求减少每年生产的私人产品数量。在图 1.1 中，经济沿着生产可能性曲线由 A 点移至 B 点，每年生产的私人产品数量由 OX_1 降至 OX_2 。例如，假设个人需要更多的环保服务，为了提供这些服务，政府可能提高那些污染空气或水资源的工厂所缴纳的税款，或者政府可能实施更为严厉的监管措施以防止污染。新的监管措施或者税收可能导致公司的生产成本增加，使上述公司生产的产品价格上升，消费者的市场需求数量下降。新的政策将导致环境质量提高，这是一种由政府提供的产品；但这也要求家庭牺牲用于私人产品和服务的消费，为更加洁净的环境付款。

这一过程还可能按照相反的方向运动。例如，前苏联和美国的居民希望在下一个世纪享有“和平红利”，假设国际关系的改进可以永久地减少由政府提供的军事产品和服务。和平红利是指美苏两国可分配给私人产品和服务的资源数量增



生产可能性曲线显示了某一经济可以生产的政府产品和服务与私人产品和服务之间的各种组合。这一曲线假设生产性资源和技术固定。政府产品由 OG_1 增加到 OG_2 需要牺牲 X_1X_2 单位的私人产品。

加，正如在图 1.1 中由 B 移至 A 点。由军事产品和服务生产中转化而来的资源还可用于增加非军事产品和服务（例如教育或道路）的年度生产数量

如何分配政府产品和服务

政府产品和服务大部分通过非市场配给分配给个人群体。这意味着政府产品和服务并不根据个人付款的意愿程度分配，而且其使用也并不根据价格进行配给。在某些情况下，所有人都可享受政府服务，无须直接付款，也没有资格要求。国防服务是一个非常典型的例子，所有人都可免费享有国防服务，而且这种服务并不根据价格进行配给。在另外一些情况下，政府采用收入、年龄、家庭地位、户口或者是否缴纳特定税款、费用或支出作为标准，以确定个人是否有资格从政府产品和服务中受益。例如，在美国，为了获得社会保障退休金，个人必须达到一定年龄（或者属于残疾人），并且加入社会保障体制之后工作一定时间（大约十年），而且在这段时间内，个人必须支付其社会保障税的份额。与此类似，在城市使用公共交通设施必须交费。如果缴纳的公路费无法补偿系统运营的成本，其赤字由政府通过征税予以弥补。为了获得在某一给定校区内进入小学的权利，儿童必须居住在该地区之内。

在公共财政中，我们研究分配政府产品和服务以及为上述产品和服务的成本进行融资的方式是如何影响工作动机、资源使用和生产可能性的。

1. 什么是政治制度？
2. 举出四种政府产品和服务的例子，并讨论它们是如何分配给居民的。
3. 利用生产可能性曲线说明增加政府提供的医疗服务所需的成本。

混合经济、市场和政策

当今美国和绝大多数其他国家都是混合经济。在混合经济中，政府提供相当数量的产品和服务并管理私人经济活动。在混合经济中，政府支出通常占国内生产总值的四分之一到二分之一。在典型的混合经济中，税收占国家收入的比例至少为四分之一，政府通常监管私人经济活动并利用税收和补贴来影响资源使用的动机。

在纯粹市场经济中，事实上，私人公司为了追求利润将提供所有的产品和服务，而且，产品和服务的全部交易都在市场中进行，价格由供给和需求的自由交互作用决定。个人面对的是由市场决定的价格，根据个人品味和经济能力（指收入和财富）自由地购买产品和服务。在混合经济中，有相当数量的产品和服务是通过政治制度提供的。这包括社会全体个人的相互作用，而不是仅仅限于买卖双方，因此，通过政治制

度提供产品和服务与通过市场提供产品和服务的情况有所不同。

在某一市场上，没有人强迫消费者购买他们并不需要的产品。然而，政治决策通常迫使居民为政府服务和项目提供资金，而不管居民个人是否愿意。

混合经济的循环流动

在纯粹市场经济中，全部生产性资源均为私人所有，个人决定如何使用这些资源。这些个人及其家庭成员作出如何使用他们所拥有资源的决策。他们的决策部分地受产品和服务的市场价格的影响。在市场上他们提供的资源是作为投入品出售的。

组织私人公司的目的在于，使用投入品市场上的资源提供家庭成员所需要的产品和服务。反过来，在产品市场上这些产品出售给家庭用户。

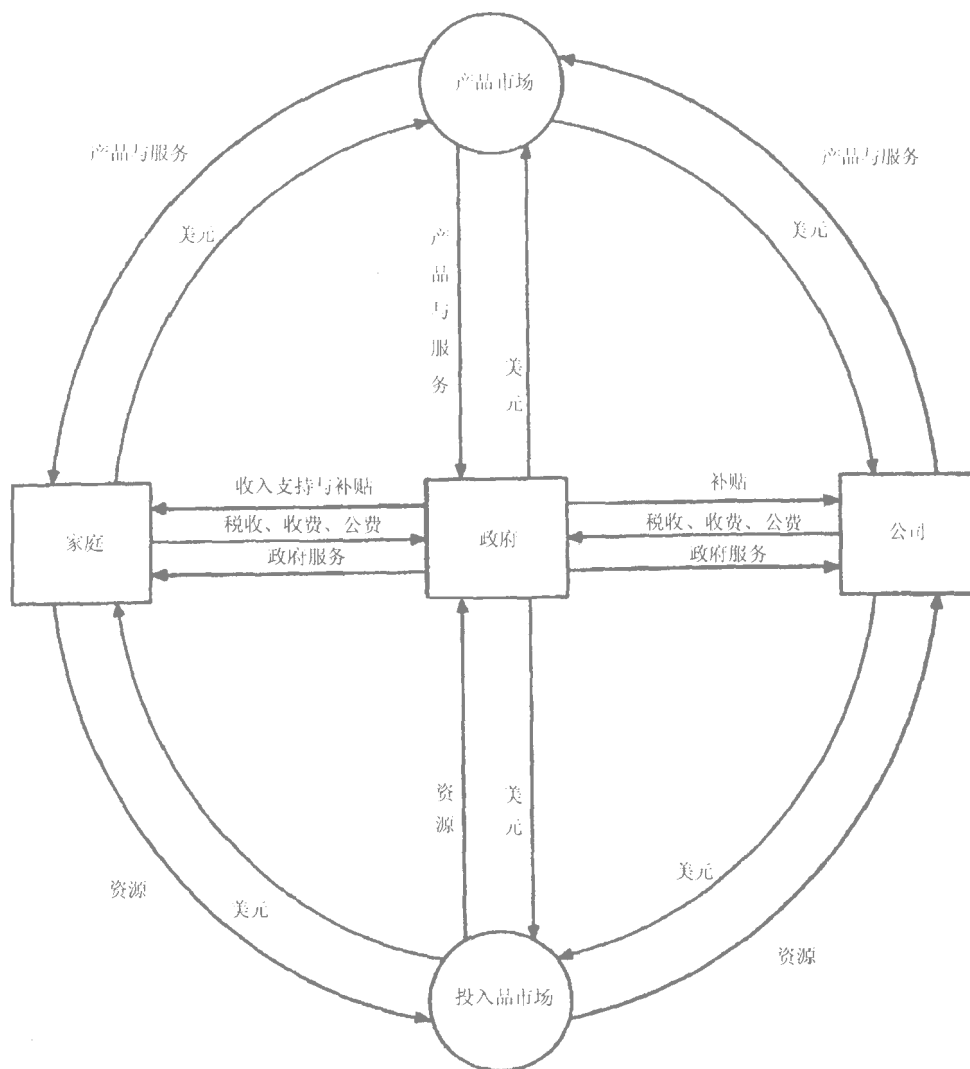
在完全竞争的市场经济中，任何销售者都无法影响价格，价格完全由供求力量自由决定。在市场价格固定的情况下，家庭决定如何出售其拥有的资源，工厂决定购买什么样的投入品以及生产什么样的产品。这一过程见图 1.2 中的简化循环流动表。首先，我们看一下没有政府时存在的各种关系。该图的下半圆部分代表投入品市场，在投入品市场上家庭按照市场决定的价格向工厂出售其资源。上半圆代表产品市场，在产品市场上工厂将一系列的产品出售给家庭，家庭从其成员出售生产性资源的收入中为其购买的产品付款。收入的分配方式取决于生产性资源所有权的分配以及价格和其他资源所有者从资源的生产性使用中获得的收入。在纯粹市场经济中，所有产品和服务均由商业部门提供。

在混合经济中，政府作为产品和服务的购买人参与市场。图 1.2 的中心部分代表政府活动。政府从家庭购买投入品并获得土地、资本等生产性资源的所有权。政府利用这些投入品提供产品和服务，这些产品和服务并不出售给家庭和工厂，而通过非市场配给进行分配。然而，有些时候政府的确拥有并运营邮局、铁路、酒精类饮料商店和州彩票等企业。

政府还从企业中购买纸张、汽车、砖块和枪炮等产品。为了为这些产品付款，政府要求企业和个人支付各种税款和费用，甚至有可能按照低于实际市场价格的补偿比例使用资源（例如强制性的军事服务）。政府利用其购买的生产性资源提供产品和服务，包括国防、道路、学校、警务、消防和许多其他基本服务。

在图 1.2 中，公共部门的规模这一问题体现在如何在上、下半圆以及中心部分分摊全部交易成本。中心部分的交易是通过政治制度进行的，而上、下半圆的交易是通过市场制度完成的。

混合经济中的循环流动



上半圆与下半圆代表市场上家庭与公司之间的交易。家庭使用出售生产性服务的收入来购买公司的产品。内圆代表家庭与政府以及公司与政府之间的交易。政府从家庭购买生产性服务并从公司购买产品。此类购买所需的资金由个人和公司支付的税款、收费和公费提供，购买的投入品用于提供政府服务和政府转移支付。

美国的政府支出

让我们考察一下美国的政府支出，这样我们可以更好地理解在混合经济中政府应做哪些事情。政府支出可以分成两种基本类型：政府购买和政府转移支付。政府购买是指这样的一些购买行为：生产性资源（土地、劳动力和资本）由个人和公司的私人使用转交给政府使用。例如，为了提供国防服务，政府必须获得钢铁、劳动力以及其他支持武装部队并保养飞机、坦克、舰只和其他资本设备。市级政府必须购买卡车并雇佣劳动力以有效地收集和处理垃圾。

政府购买的主要部分是消费支出，即利用资源来满足当前需求。政府的总投资是指用于道路、设备及建筑物的新资本支出。1996年，政府支出中17%用于投资，其余部分用于消费。

在居民之间重新分配购买力的政府支出被称作政府转移支付。政府转移支付对其接收方来说构成了一种收入来源，接收方无须为其获得的收入提供任何服务。转移支付与收入的不同在于转移支付不是用于交换生产性服务的支出。你可能会惊奇地发现，美国联邦政府支出的40%以上用于向个人提供直接转移支付。政府转移支付包括社会保障退休金收益、失业保险收益金以及向低收入个人提供的现金支付。

政府支出的增长

表 1.1 显示了 1929 至 1975 年间某些年份以及 1980 至 1996 年间所有年份的美国政府支出。这些数据显示了联邦政府、州及地方政府各自的支出以及所有政府的总支出。每年各种类型的政府支出占国内生产总值的比例大体表明了每一年度内政府部门在经济活动中的相对重要性。

这些计算出来的比率仅仅提供了美国政府活动一个粗略的指数。从理论上讲，政府的相对重要性应通过计算公共部门所提供的总产出比例测算。然而，计算政府部门的产出实际上是不可能的，因为在绝大多数情况下，政府产品并不出售或者可以按照消费的单位数量轻易地测得结果。实际的支出只是政府产品的不完全近似。^①

上述数据还存在一个深层次的问题，即实际支出并未测算出政府对经济活动的全部影响。尽管为了提供集体享受的收益（例如洁净的空气），公共部门的监管活动增加了提供私人产品和服务的成本，这种成本在表 1.1 中的数据中没有得到反映。

见 贝 克·莫里斯，《公共部门的规模：某些尚未得到解决的问题》，见《国家税收协会美国税收学会 1983 年第 76 届税收年会文集》，由巴沃斯·J. 斯坦利编辑（Columbus, OH, 1983 年），第 10—15 页，讨论了在测算政府支出占国内生产总值的比例时的某些概念差异。

政府应具有多大的规模？

政府规模应该多大才算够用？这是一个所有社会都应提出并通过政治制度进行解决的问题在民主国家里，政府活动的水平通过投票、立法部门的政治相互作用以及领导人之间的谈判确定。在极端的情况下，在非民主国家内，政府干预的水平由独裁者或掌握政治权力的委员会决定例如，在过去的 70 多年里，前苏联的居民生活在这样一种经济体制内：这种经济体制与西方世界的混合经济存在天壤之别。在 20 世纪的绝大多数年份里，作为中央计划经济，苏联由一个呆板的政府进行统治，这一政府控制了大部分生产手段并管理绝大多数经济活动。

在中央计划经济体制下，苏联的政治领导通过复杂的经济计划决定生产何种产品。计划制定者确定的价格并非通过市场上供求的自由相互作用确定；与此相反，政治上的考虑控制了资源配置决策，政府偏好于生产军事产品、提供军事服务以及发展重工业。在计划制定者的眼里，消费品和消费者服务的地位较低，消费者通常会发现政府的商店里商品稀缺——在苏联解体前食品短缺是一种非常普遍的现象与具有庞大的市场部门的混合经济相比，前苏联的体制缺乏灵活性。前苏联经济中的价格很少作为影响生产产品的动力所需的信号。1997 年，俄罗斯以及其他前苏联国家的经济努力将经济活动转移到分散化的市场上去，但大多数经济活动仍由政府控制，而且许多工人仍在政府经营的企业内受雇。

世界上绝大多数主要工业化国家都是混合经济国家，在混合经济里政府活动的范围大为不同。1995 年，经合组织（OECD）22 个成员国的政府部门的支出占国民生产总值的比例上至 66%（瑞典），下至 15%（韩国）。美国政府部门的支出占国内生产总值的比例约为三分之一，因此我们可以认为美国的政府活动处于中等水平。

在那些政府开支数额巨大的民主国家内，大部分政府开支用于社会保险计划。这一点在斯堪的纳维亚半岛国家的综合性健康与社会保险计划中体现的最为明显，上述计划包括家庭补贴、高额的失业与残疾保险。这些范围广泛的计划有些时候降低了工作以及有效使用资源的动力。90 年代瑞典经济面临低速增长的难题，瑞典已采取措施削减社会支出以及用于向此类支出提供资金的高额税率，其目的在于努力刺激陷于停滞的经济。

下表显示了 90 年代中期经合组织 21 个国家以及美国政府支出占国民生产总值的比例。

1995 年政府当期支出占国内生产总值的比例

瑞典	66.40	西班牙	42.60
丹麦	61.10	葡萄牙	42.50
芬兰	56.30	联合王国	42.30
荷兰	52.80	爱尔兰	40.40
希腊	52.70	捷克斯洛伐克共和国	42.30
比利时	53.30	瑞士	36.70
法国	50.90	澳大利亚	36.20
意大利	49.50	冰岛	34.40
奥地利	47.80	美国	32.20
加拿大	46.70	日本	27.00
德国	46.70	南韩	15.30

* 1996 年的美国数据。

澳大利亚、奥地利、加拿大、丹麦、希腊、冰岛、日本、韩国、荷兰、西班牙、联合王国为 1994 年的数据。

爱尔兰和葡萄牙为 1993 年的数据。

捷克斯洛伐克为 1992 年的数据。

资料来源：1997 年经合组织数据，经合组织国民账户。

尽管存在上述限制，上表中列出的比率可以用来粗略地理解 1929 年以来美国政府增长的幅度。1929 年，政府支出仅占国内生产总值的 10%。非常有趣的是，1929 年政府支出的大部分是由州及地方政府部门完成的。同年，联邦政府支出仅占国内生产总值的 2.6%，而州及地方政府支出占了剩下的 7.4%。到 1990 年止，联邦政府支出占国内生产总值的 17%，而州及地方政府支出仅占国内生产总值的 6%，1942 至 1945 年间联邦政府支出急剧增长达到国内生产总值的近 40%，这反映了二次世界大战对政府活动的影响。

1960 年以后政府支出的速度加快，在 20 世纪 70 年代的大部分时间里以及整个 80 年代，政府的总支出占国内生产总值的比例从 23% 增长到 30%—33%。在 80 年代及 90 年代，政府支出平均占国内生产总值的 32%。联邦政府支出占国内生产总值的比例自 1970 年以来保持在 22%—24%。州及地方政府支出，不包括由联邦拨款提供资金的那一部分，占国内生产总值的比例自 1970 年以来介于 8%—10% 之间。

联邦财政补贴是指联邦政府为州及地方政府所提供的服务提供资金。在 20 世纪 70 年代里，这些拨款的重要性发生了某种程度的增长，在这期间联邦拨款占国内生产总值的比例增至 3%。在 80 年代早期，上述拨款数额下降，到 20 世纪 90 年代联邦政府对州及地方政府的财政补贴仅占国内生产总值的 1%。在上

表中，此类拨款被视作联邦政府的支出，因为它们是议会实施的联邦计划的一部分。但是州及地方政府的实际支出以及州及地方政府遗漏的此类支出可能低估了与联邦支出相关的州及地方政府服务。

1929 至 1996 年间美国的政府支出（单位：10 亿美元）*

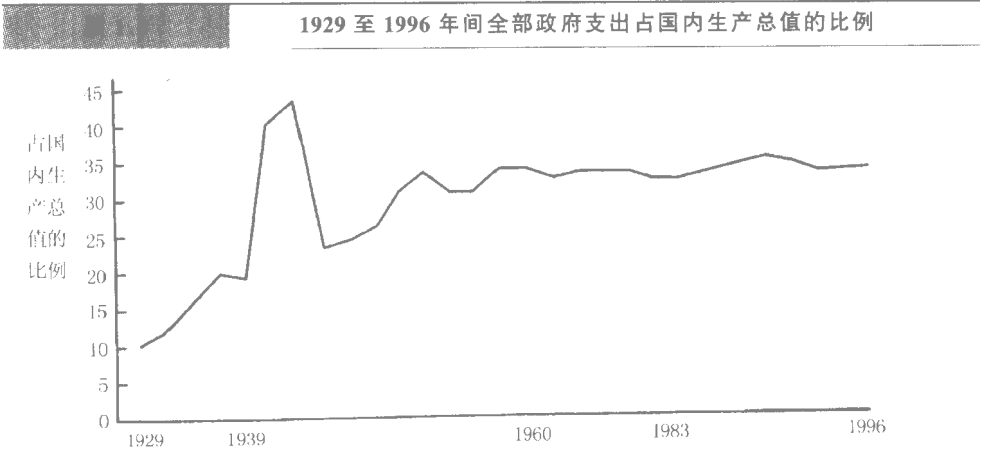
年份	占国内生产总值的比例						
	国内 生产总值	联邦政府	州及地方 政府 ⁺	全部政府 支出	联邦政府	州及地方 政府	全部政府 支出
1929	103.8	2.7	7.7	10.4	2.60	7.42	10.02
1930	91.1	2.8	8.3	11.1	3.07	9.11	12.18
1931	76.4	4.2	8.2	12.4	5.50	10.73	16.23
1934	65.9	6.4	6.5	12.9	9.71	9.86	19.58
1939	91.9	9.0	8.6	17.6	9.79	9.36	19.15
1942	161.6	56.1	7.9	64.0	34.72	4.89	39.60
1945	223.2	84.7	8.1	92.8	37.95	3.63	41.58
1949	267.8	42.0	18.0	60.0	15.68	6.72	22.40
1955	415.1	68.6	29.8	98.4	16.53	7.18	23.71
1960	526.6	89.6	31.9	121.5	17.01	6.06	23.07
1970	1035.6	209.1	83.8	292.9	20.19	8.09	28.28
1975	1630.6	371.3	143.4	514.7	22.77	8.79	34.57
1980	2784.2	922.5	218.3	840.8	22.36	7.84	30.20
1981	3115.9	707.1	237.5	944.6	22.69	7.62	30.32
1982	3242.1	781.0	273.8	1054.8	24.09	8.45	32.53
1983	3514.5	846.3	291.8	1138.1	24.08	8.30	32.38
1984	3902.4	902.9	310.7	1213.6	23.14	7.96	31.10
1985	4180.7	974.2	346.8	1321.0	23.30	8.30	31.60
1986	4422.2	1027.6	368.1	1395.7	23.24	8.32	31.56
1987	4692.3	1066.3	408.2	1474.5	22.72	8.70	31.42
1988	5049.6	1118.5	434.3	1552.8	22.15	8.60	30.75
1989	5438.7	1192.7	467.7	1660.4	21.93	8.60	30.53
1990	5743.8	1284.5	516.4	1800.9	22.36	8.99	31.35
1991	5916.7	1345.0	555.0	1900.0	22.73	9.38	32.11
1992	6244.4	1479.4	585.8	2065.2	23.69	9.38	33.07
1993	6553.0	1530.9	616.5	2147.4	23.36	9.41	32.77
1994	6935.7	1567.3	650.7	2218.0	22.60	9.38	31.98
1995	7253.8	1640.1	695.0	2335.1	22.61	9.58	32.19
1996	7576.1	1702.1	736.4	2438.5	22.47	9.72	32.19

* 公历年份的基础是国民收入和产品账户（NIPA）与每年的当期收入。

+ 不包括联邦财政补贴。

资料来源：1997 年及 1997 年之前经济顾问委员会编著总统经济报告，1997 年 5 月美国商务部编著本期商业调查。

1929 至 1996 年间全部政府支出占国内生产总值的比例



自 1929 年以来，美国全部政府支出占国内生产总值的比例已由 10% 左右急剧增至 32%。

资料来源：美国商务部。

在数据限定的条件下，根据表中的数据可以得出的一般性结论为：美国政府部门的重要性自 1929 年以来显著增加。自 1929 年起，美国全部政府支出占国内生产总值的比例从十分之一增加到三分之一。图 1.3 显示了 1929 至 1996 年间政府支出占国内生产总值比例的变化趋势。

与其他工业化国家相比，美国的政府支出占国内生产总值的比例较低。比利时、联合王国、加拿大、法国、意大利和德国其政府支出占国内生产总值的比例均超过 40%。在瑞典，政府支出已经超过国内生产总值的 50%。

从历史的角度看，当期政府支出更为令人吃惊。从 1870 年至一次世界大战开始，美国联邦政府支出占国内生产总值的比例平均低于 3%。一次世界大战后至 1930 年前，联邦政府支出仍然保持在接近 3% 的水平上，此后联邦政府支出开始高速增长。1940 年前联邦政府支出每年增长的幅度小于 1%。与此相反，从 1948 年至 1980 年，联邦政府支出平均增长速度约为每年 8%。^②

在其他工业化国家我们也可以发现类似的趋势。历史上联合王国拥有庞大的政府部门。令人惊异的是，作为亚当·斯密的故乡，自由市场经济的领袖，在 19 世纪初英国的政府部门是世界上最大的。1801 年，大不列颠王国 22% 的国内生产总值用作政府支出。^③ 20 世纪 80 年代初期联合王国的政府支出占国内生产总

② 见美国商务部调查局，《从殖民地时代到 1970 年间美国的历史统计数据》（华盛顿特区，1975 年）

③ 根据 B. R. Mitchell 的统计数据，《英国统计数据概要》（英国剑桥：剑桥大学出版社，1971 年）。

值的比例超过 42%。

20 世纪早期瑞典中央政府支出占国内生产总值的比例低于 7%。^④ 随着 21 世纪的临近，全部政府支出占瑞典国内生产总值的比例已超过了三分之二！

把 20 世纪称为全球政府增长的世纪可能毫不夸张。

美国联邦政府支出的结构

将政府支出分解为几个主要组成部分，有助于我们分离出那些导致经济中的政府部门其重要性增长的主要因素。

根据国民收入与产品账户，联邦政府支出可以分为四大类：

- 1. 购买产品和服务（包括政府消费与投资），
- 2. 向个人提供的转移支付，
- 3. 向州及地方政府提供的财政补贴，
- 4. 支付的净利息。

表 1.2 提供了 1996 年联邦政府支出在上述四大类别之间的分配。该表显示了联邦政府总支出分配给每一类别的比例。图 1.4 表明了联邦支出的分配自 1966 年以来是如何变动的。

在 20 世纪 70 年代里，联邦政府的支出结构发生了重大变动，从购买产品和服务转向转移支付。从 1966 年至 1983 年，转移支付占联邦政府支出的比例从 25% 增至 45%。我们观察到的这种变化具有历史重要性。它反映了随着越战的结束联邦政府支出大规模转向社会福利计划，以及 70 年代开始实施的社会保障退休金等社会保险收益的重大增长。

1996 年联邦政府分类支出	
支出类别	占联邦总支出的比例
转移支付	44.91
购买产品和服务（消费和投资）	27.06
支付的净利息	13.71
对州及地方政府的财政补贴	12.53
其它项目	1.78
资料来源：美国商务部。	

^④ 根据 B. R. Mitchell 的统计数据，（1750 至 1970 年间欧洲历史统计数据）（纽约：哥伦比亚大学出版社，1978 年）。

1983 至 1985 年，政府购买占联邦政府总支出的比例开始增加，从 1982 年的 33.9% 增至 1985 年的 36%。这一增长主要是因为里根政府执政初期军费开支增加。同期联邦转移支付占联邦总支出的比例从 41.7% 降至 38.6%，与 70 年代以来的趋势相反。然而，自 1985 年以来，转移支付占联邦支出的比例已达 45%。

20 世纪 70 年代联邦政府对州及地方政府的补贴增加，这反映在向州及地方政府提供的拨款占总支出的比例从 1966 年的 9.9% 增至 1978 年的 16.4%。然而，从 1979 年至 1990 年，对州及地方政府的拨款下降了。上述拨款现在占联邦支出的 12.5%，而且自 1990 年以来其比例已经上升。

为了弥补联邦财政赤字而发行的联邦债券的增长也在图 1.4 中得以反映。1966 至 1990 年间，联邦债券的利息支出占联邦总支出的比例从 6.3% 增至 16.4%。1979 年以来联邦政府利息支出的急剧增长反映了 20 世纪 70 年代和 80 年代联邦政府采用慢性预算赤字的政策。90 年代早期，较低的利率导致了净利息支出下降。

表 1.3 按照联邦政府支出的主要类型和功能提供了其结构方面的数据。该表的目的在于提供某些信息，以反映联邦政府提供的服务类型。

1996 年，联邦支出的最大类别为社会保障支出，主要包括向退休以及残疾人员直接支付的退休金。随着冷战的结束，社会保障退休金支付款已超过国防成为联邦支出的最大类别，1996 年该种支出占联邦支出的比例接近 22.5%。同年国防支出占联邦支出的 17%。

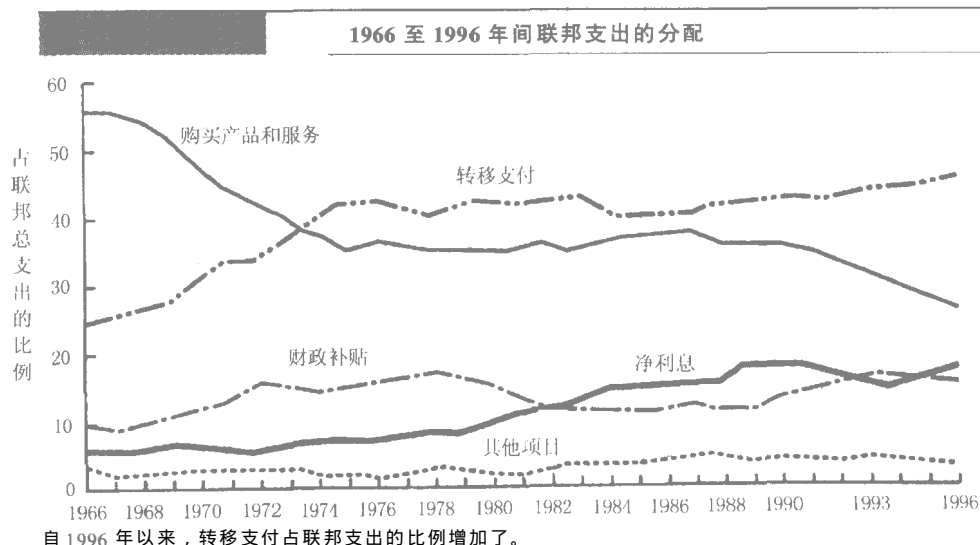
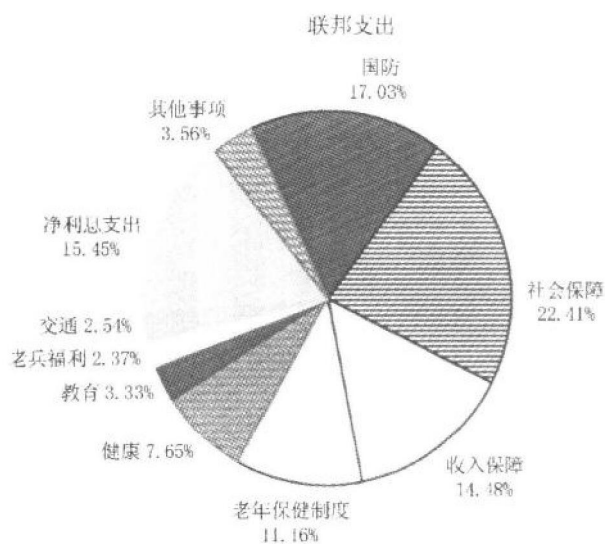


表 1.3

按照类型和功能划分的联邦政府支出

(1996 财政年度) 联邦政府支出 *	金额 (10 亿美元)	占总支出的比例
社会保障	349.7	22.41
国防	265.7	17.03
收入保障	226.0	14.48
老年保健	174.2	11.16
健康	119.4	7.65
教育	52.0	3.33
老兵福利	37.0	2.37
交通	39.6	2.54
净利息支出	241.1	15.45
所有其他事项	55.6	3.56
总计	1 560.3	100.00



计算依据：1996 财政年度联邦政府的统一预算。表中的金额与表 1.2 中的数据之间存在差异表 1.2 中的数据是 1996 财政年度的资料，其计算依据是国民收入与产品账户预算数据

资料来源：美国管理与预算办公室，美国政府预算。