

转轨国家政府规模研究及启示

孙晓莉

〔摘要〕 转轨国家，这里指的是曾经实行计划经济体制和社会主义制度，而当前实行市场经济体制和资本主义制度的前苏联和东欧国家。转轨国家比较重视政府规模问题。根据地域条件，可以将转轨国家分为巴尔干地区、巴尔的摩地区、中亚地区、高加索地区、欧盟接壤国地区和西部联盟地区等等。本文从转轨国家的政府支出占 GDP 的比重和公务员占总人口的比重这两方面对转轨国家的政府规模进行分析。对比我国的政府规模现实状态，启示在于：政府支出占 GDP 的比重应该根据经济发展不同阶段逐步递增；我国政府规模有不断扩大的趋势，但不能超过临界点；公务员总量应适应政府职能的变化，并随着经济社会的发展适度上升；对于政府规划的考察要和绩效评估制度、问责制度的实施和完善结合起来。

〔关键词〕 转轨国家；政府规模；政府支出；政府雇员；公务员

〔中图分类号〕 D035 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2008)01-0055-07

转轨国家，指的是曾经实行计划经济体制和社会主义制度，而当前实行市场经济体制和资本主义制度的前苏联和东欧国家。如何确定政府的适度规模，一直是各国学者和政界关注的问题，也是到目前为止没有确定结论的问题。一方面，由于各国的政治制度、经济体制、地理面积、人口数量、自然环境和文化传统等等都不相同，各国政府在本国经济和社会发展中起到的作用都不一样，因此政府的规模也就不同。另一方面，即使是一个国家，在不同的历史发展阶段和经济发展水平不同的地区，在常规发展时期和转轨时期，政府的规模也有不同的要求，不是一个固定不变的常数。这两方面的因素，在转轨国家中反映更加突出。因此，转轨国家比较重视政府规模问题。研究转轨国家政府规模，对于我国行政管理体制改革有一定的借鉴意义。

转轨国家可以依据不同的标准进行分类，本文按照地域条件对转轨国家的政府规模进行比较研究。根据地域条件，可以将转轨国家分为巴尔干地区、巴尔的摩地区、中亚地区、高加索地区、欧盟接壤国地区、西部联盟地区等等。^①

本文从转轨国家政府支出占 GDP 的比重和公务员占总人口的比重这两方面对转轨国家的政府规模进行分析。

一、转轨国家的政府支出

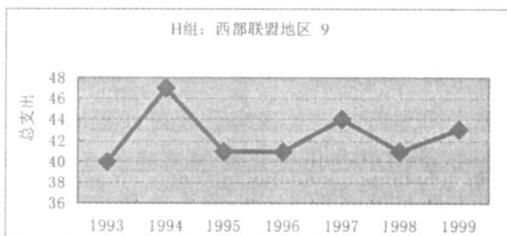
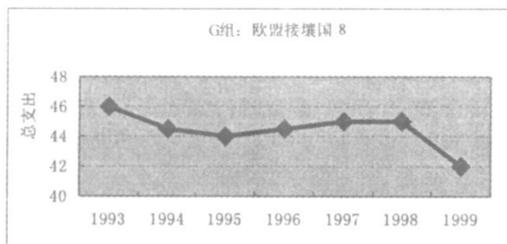
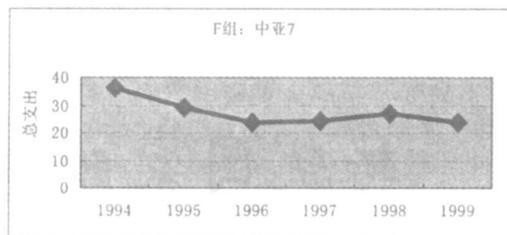
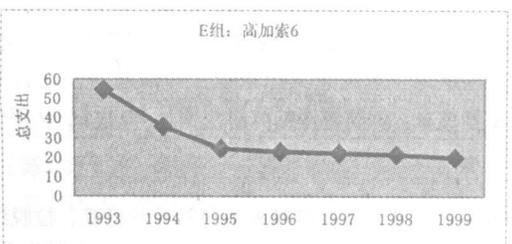
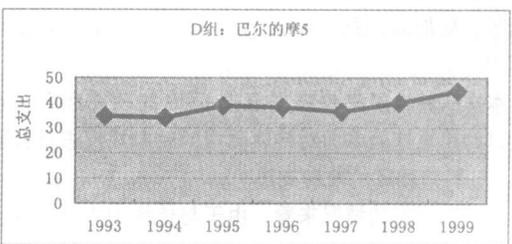
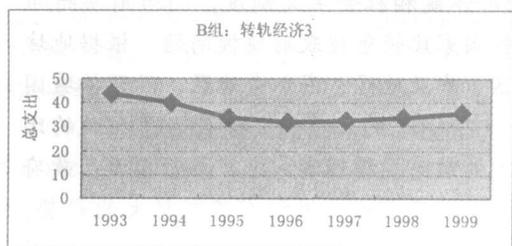
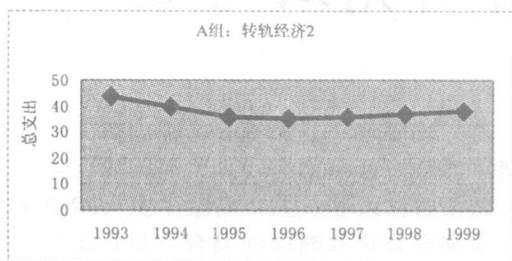
从转轨国家的情况来看，由于与传统中央计划模式下全面参与经济活动不同，政府职能的重点开始转向提供公共服务，实行社会再分配以及保持宏观经济稳定等方面上来。对转轨国家的政府规模进行分析，是有相当难度的。但是如果从最一般的意义上来说，即以政府支出占 GDP 的比重来衡量，转轨国家的政府规模从 20 世纪 90 年代初

① 其中，巴尔干地区包括保加利亚、前马其顿南斯拉夫共和国和罗马尼亚。巴尔的摩地区包括爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛。高加索地区包括亚美尼亚、阿塞拜疆和乔治亚共和国。中亚地区包括哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。欧盟接壤国地区包括克罗地亚、捷克、匈牙利、波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚。西部联盟地区包括白俄罗斯、摩尔多瓦、俄罗斯联邦和乌克兰等。

〔作者简介〕 孙晓莉，国家行政学院政治学教研部教授，博士，北京 100089。

期开始有所减小（见图 1）。但与此同时，政府在经济转轨过程中的作用并没有式微，主要表现在公共部门的负债在增加、规制负担仍然很重等等。^[1]

图 1 1993-1999年转轨国家的政府支出占 GDP 的比重



资料来源：Sanjeev Gupta, Luc Leuht, Luiz de Mello and Shami Chakravarti (2001), "Transition economies: how appropriate is the size and scope of government?" MFW Working Paper WP/01/55 pp. 9-10

说明：1. 图 1 反映的是转轨国家 1993-1999 年间政府支出占 GDP 比重的变化。2. 包括 24 个转轨国家，但 1999 年的数据只有 14 个国家。3. 包括 15 个联盟国家，保加利亚，前马其顿南斯拉夫共和国和罗马尼亚等，不包括 6 个与欧盟接壤的国家。4. 包括保加利亚、前马其顿南斯拉夫共和国和罗马尼亚。5. 包括爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛。6. 包括亚美尼亚、阿塞拜疆和乔治亚共和国。7. 包括哈萨克斯坦、吉尔吉斯、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。8. 包括克罗地亚、捷克、匈牙利、波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚。9. 包括白俄罗斯、摩尔多瓦、俄罗斯联邦和乌克兰。

图 1 的数据说明，转轨国家政府支出占 GDP 的比重在 1990-1999 年间呈下降趋势，平均下降了 6% 左右。在那些和欧盟国家接壤的转轨国家中，政府支出占 GDP 的比重基本上稳定在 43% - 46% 左右，而其他的转轨国家则从 1993 年占 GDP 的 43% 下降到 1998 年的占 GDP 的 35%。中亚国家的现金开支缩减得尤为厉害，在 1993-1998 年期间占 GDP 的比重差不多削减了一半，高加索山脉国家的情况也差不多。与之相反的是，波罗的海国家的政府支出占 GDP 的比重由 1993 年的 35% 上升到 1998 年的 41%，而巴尔干半岛国家的政府支出占 GDP 的比重则

没有发生大的变化。

伴随着政府支出下降，政府作用范围发生了变化。许多转轨国家的政府被要求提供一些原来由国有企业承担的职能如开办幼儿园、保健中心以及提供住房等等。这些社会项目都没有能够得到充足的资金支持，对整体的公共支出尤其是地方政府的公共支出造成了不小的压力。这种资金上的匮乏也部分地导致一些社会性工程支出欠款现象的增多。一些国家取消了食品项目的直接补助，但开始提供了过去不那么明显的取暖补贴以及其他一些公共服务。因为在较长的时间内支出呈现出下降趋势，而且就业机会也有限，因此社会保障力度出现不足。与经合组织国家相比，大多数转轨国家的公共支出构成中由于住房转移支付的比重都呈下降趋势，尤其是在波罗的海国家和中亚国家。在中亚国家，由于采用市场化方法来承担政府赤字，另外债务积累过快，导致预算中利息支付增加，从而挤占了其他公共支出。在这些国家，工资占公共支出的比重上升得很快，而资本支出在整个公共支出的比重则呈下降趋势，尤其是在波罗的海国家。

尽管政府支出的平均水平呈现出下降趋势，但这种支

出的下降部分是由于政府汲取国内税收的能力下降。总体而言，收入占 GDP 的份额下降，但是下降比例稍小于平均支出的下降比例。最近这些年来，一些国家的收入有所上升，然而，在其他一些国家，长期预算赤字导致债务积累严重。在波罗的海国家、巴尔干半岛国家以及与欧盟接壤的国家，收入占 GDP 的比重平均下降了 3% - 5%。在中亚国家和高加索国家，收入占 GDP 的比重下降得尤其厉害，而这些国家在转型开始的时候，这一比例就已经较低了。以至于有人指出，收入占 GDP 的比重这么低，即使是最严格意义上的“守夜人政府”的职能都很难履行。但需要指出的是，转轨国家政府公共支出中用于教育和医疗的比重相对而言仍然较高，教育和医疗支出占 GDP 的比重可能有所降低，但其占政府支出的比重相对保持在一个稳定状态。

二、转轨国家的政府雇员和公务员

这里有必要区分政府雇员和公务员。“政府雇员”是范围很广的一种称谓，它包括了除军事人员以外的所有政府雇员。首先来看政府雇员占转轨国家总人口的比重（见表 1）。

表 1 转轨国家政府雇员占总人口的比重 (1990-1999)

		总 数		医 疗		教 育		政府人头费 (占 GDP 的比重)	
		1990-1995	1995-1999	1990-1995	1995-1999	1990-1995	1995-1999	1990-1995	1995-1999
	转轨国家	7.9	6.0	2.4	1.4	3.8	1.5	3.7	6.3
巴尔干地区	平均	4.5	4.0	1.2	0.8	1.8	1.1	4.8	6.4
	保加利亚	7.7	4.2	2.3	1.1	3.0	1.0	2.7	5.2
	马其顿	3.9	4.8	1.4	0.8	0.9	1.0	6.0	8.5
	罗马尼亚	3.3	3.9	0.7	0.6	1.4	1.1	5.8	5.6
巴尔的摩地区	平均	8.2	6.3	2.6	1.5	3.5	2.4	5.2	9.3
	爱沙尼亚	7.8	1.8	1.9	...	2.8	...	6.6	8.3
	拉脱维亚	8.2	4.9	2.8	0.9	3.5	1.5	6.3	9.4
	立陶宛	8.3	9.0	2.8	2.5	2.8	3.9	3.6	10.3
高加索地区	平均	10.5	10.1	2.2	0.8	4.7	1.1	1.5	2.5
	亚美尼亚	13.2	7.9	2.0	0.1	4.1	2.2	1.8	2.9
	阿塞拜疆	9.5	13.5	2.3	1.5	5.2	0.5	1.8	2.4
	乔治亚共和国	10.0	7.0	2.1	0.4	4.5	1.3	0.8	2.3
中亚地区	平均	7.7	12.0	2.5	1.6	3.6	3.0	3.9	7.3
	哈萨克斯坦	6.9	5.6	3.1	1.7	1.8	3.1	2.8	4.9
	吉尔吉斯共和国	12.1	7.2	2.4	0.8	3.6	1.6	4.9	4.6
	塔吉克斯坦	6.5	0.9	2.0	0.6	4.0	0.2	...	3.5
	土库曼斯坦	8.4	4.4	2.0	1.7	4.3	1.8
	乌兹别克斯坦	7.6	21.6	2.3	1.9	4.8	3.8	...	16.0

欧盟接壤国	平均	5.8	5.0	2.0	0.9	2.0	1.2	3.3	5.2
	克罗地亚	7.2	6.4	1.5	0.7	1.4	1.2	3.0	...
	捷克斯洛伐克	4.3	8.7	1.2	0.3	1.7	0.7	...	2.7
	匈牙利	8.7	8.0	2.4	2.2	2.9	2.3	3.3	7.3
	波兰	4.9	3.4	2.0	0.9	1.6	1.2	6.1	3.9
	斯洛伐克	8.6	1.6	2.4	...	3.2	...	0.7	3.7
	斯洛文尼亚	6.9	4.5	2.7	0.9	2.5	1.3	...	5.8
西部加盟地区	平均	9.0	4.7	2.8	1.6	4.7	1.4	3.7	7.3
	白俄罗斯	5.5	4.2	2.8	1.2	1.1	1.6	3.9	7.0
	摩尔多瓦	7.4	9.9	2.5	1.1	4.2	1.1	5.5	6.2
	俄罗斯	9.3	4.3	2.8	1.3	5.1	1.5	1.7	...
	乌克兰	8.8	5.7	2.9	2.8	4.4	1.1	...	8.7
经合组织国家	6.5	7.8	0.6	0.7	1.7	1.7	3.3	3.3	
南撒哈拉沙漠非洲国家	1.2	0.7	0.1	0.0	0.3	0.2	6.7	6.8	
中东	3.2	6.1	0.3	0.3	0.8	1.0	10.3	11.0	
亚洲	2.3	1.6	0.2	0.1	0.7	0.6	7.7	7.5	

注：这里的政府雇员既包括中央政府的政府公务员也包括地方政府的工作人员。教育事业的工作人员包括小学、中学和大学的教师，同时也包括教育部以及政府其他教育管理岗位的人员。医疗系统的工作人员包括各级政府的公立医院和医疗机构，医院和医疗机构的行政人员被计入行政人员而不是医疗事业人员。

资料来源：Sanjeev Gupta, Luc Leuth, Luiz de Melh, and Shan it Chakravarti (2001), "Transition economies: how appropriate is the size and scope of government?" MFWorking PaperWP/01/55, p. 16

表1反映的是转轨国家1990-1999年期间政府雇员占其总人口的比重，该表说明，转轨国家政府雇员占总人口的比重有所下降，但如果按照国际标准来衡量仍然偏高。虽然连续性的多年数据很难找到，但大多数转轨国家政府雇员的数量（以每千人在政府就业的人员来计算）已经减少，尤其是那些与欧盟接壤的国家以及西部联盟国家。总体而言，政府在每1000人中雇佣60个人，而在转轨开始时这一比例几乎是80/1000。在转轨期间，这些国家砍掉了大约750万份政府工作。尽管数据比较缺乏，但在有关信息的基础上，除经合组织国家以外，转轨国家的政府雇员数量占全国人口比重和其他国家相比是比较高的。

转轨国家的政府雇员平均数量有所降低，但区域之间的差异非常大。尽管资料有限，但看起来阿塞拜疆、捷克斯洛伐克共和国、摩尔多瓦、乌兹别克斯坦这些国家的政府雇员的数量呈现大幅度上升趋势。在这些国家中，医疗卫生部门和教育部门的政府雇员数量同时减少，这说明社会性公共服务受到减员的影响更大。更重要的是，转轨国家政府支出的减少并没有带来政府雇员人数的相应减少。公共支出中用于人头费的比重大约占了GDP的6.5%，而且在1993-1998年间还有所上升，尤其是在波罗的海国家和西部联盟国家。立陶宛的政府人头经费占了该国GDP的10%，而乌兹别克斯坦的政府人头经费则占了该国

GDP的16%。

世界各国对于公务员的范畴界定没有统一标准，转轨国家也是如此。公务员与非公务员的政府雇员的区别在于：第一，公务员是权力机关遵循公务员法进行“任命”的。第二，一旦成为公务员，取消其公务员身份有很多的限制条件。第三，对公务员的行为约束更为严格。一般来说，转轨国家公共雇员的数量要远超过公务员的数量，公务员占公共雇员的比例一般在10%到40%之间。在转轨国家，公务员的确立标准主要有三个：掌握国家权力；需要一定资格条件；政治与行政二分。这三条标准将公务员与非公务员的职位如政治职位和辅助性职位区分开来。

具体来说，转轨国家公务员的范围不尽一致，大体总结起来有三种类型：

第一，小范围的，公务员仅指政府系统中非选举产生和非政治任命的事务官，不包括由选举或政治任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官。如匈牙利1992年相关法律规定，只有少数政府雇员被看作是公务员。那些实施管理、作出决策、进行立法或者履行执行职能的人，或者在公共行政部门承担特定重要任务的人属于公务员范畴。他们占了公共雇员队伍的大约12%。除了公务员以外，还有公用事业人员，他们受部门法的调节，如教师、医生和公共服务雇员等。爱沙尼亚1995年公务员法规定，运用公共权力的人属于公务员的范畴。只有高

级官员才被看作是运用公共权力的人，也就是说，只有高级官员才属于公务员。后勤人员和临时雇员都受劳动法的调节。在其他地方通常被看作是公务员的某些类别的公共雇员，如警察、边境哨兵和监狱管理者都受特殊立法的调节。保加利亚 1999 年通过的公务员法规定，公务员是行政机关内部拥有公共服务职位，由特定法律赋予其公务员地位并且必须遵守相关法律的人群。部长委员会有责任对公务员职位进行统一的分类。那些经议会政治任命，以及技术性的职位不属于公务员的范畴。

第二，中范围的，政府机关中的所有公职人员，包括政务官与事务官都称为公务员，但适用于国家公务员法规的只有事务官。如波兰 1998 年 12 月通过了新的公务员法，并从 1999 年 7 月实施，也区分了公务员和公共服务雇员。公务员指的是那些根据一定程序被提名为担任公共服务职位的人。公共服务雇员指的是那些根据相关法律，与部门签订工作合同的人。公务员职位主要包括首相办公室，部长办公室和委员会的主任，他们都是部长委员会的成员，以及政府中央机构的办公室；各类官员办公室以及属于部长或者中央政府驻地方的其他政府地方机构的办公室；政府战略研究中心；指挥部，监察办公室以及其他辅助机构的组织。外交事务则受单行法律的调节。

第三，大范围的，从中央到地方政府机关的公职人员、国会除议员以外的工作人员、审判官、检察官、国有企业事业单位的工作人员统称为公务员。如波斯尼亚和黑塞哥维那的公务员法草案将公务员界定为，“按照公务员法规定的有关程序被任命为公共服务职务的人员”，主要包括高级管理人员、副部长、执行经理、高级顾问、官员以及专家。立陶宛 1999 年 7 月通过了公务员法，对公务员、法定公务员和公共雇员作了区分。公务员指的是那些在国家或地方政府履行公共行政职能的机构工作的人，这

些职能指的是落实行政法规案和提供公共服务的执行性活动。法定公务员指的是具有特殊地位的公务员，如海关官员、警察、审计长、外交以及在国家国防部门的雇员。公共雇员指的是在国家或市机关中为公众提供服务，或者行使辅助职能的人员。罗马尼亚 1999 年通过公务员法，那些被任命为国家、县、市镇或者村庄担任永久公共职位的人，都被看作是公务员。公共职位指的是那些履行公共职能的职位。拉脱维亚 2000 年 9 月通过了《国家公务员法》，并于 2001 年 1 月 1 日实施，对公务员也有明确的界定。公务员被分为一般公务员和特殊公务员。所谓一般公务员，包括国务院、政府部门以及部委或政府下属的，负责制定战略或政策、协助部门活动，分配或控制财政资源、负责起草立法、立法实施、制定行政方案等公共行政机构中的职位。特殊公务员则囊括了包括外交和领事服务、警察、边境警察、监狱服务、国家消防以及援救服务等在内的岗位。阿尔巴尼亚 1999 年通过的公务员法将公务员定义为，那些在中央或地方行政部门实施管理、组织、监督或者执行职能的人。它将公务员职位分成几类：高级管理类公务员，中级管理类公务员，低级管理类公务员，以及执行类公务员（专家）。斯洛文尼亚的公务员法草案已经酝酿了很长时间，政府的顾虑是该草案对公务员的界定太宽松，目前正在准备对公务员的界定范围进行缩小。

总的来说，有的转轨国家认为司法人员属于公务员队伍，但是要受专门法调节，也有的国家认为司法人员不属于公务员。一般来说，转轨国家倾向于将提供教育和医疗服务的政府雇员排除在公务员队伍之外，但有些国家将教育和医疗部门的管理人员也视为公务员（见表 2）。转轨国家试图通过相关法律对公务员的范围给出一个严格的界定，这与其转型过程和经济重组是相配套的。^[2]

表 2 部分转轨国家公务员的范围

部 门	是，大多数政府雇员是公务员或者特殊雇员	不，大多数政府雇员受私法或者劳动法的调节	评 价
部委雇员	捷克 (36%)；爱沙尼亚 (68%)；匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚 (中央的雇员中大约 73.4%)		在很多欧盟成员国国家中，部委雇员可以受劳动法或私法的调节。在斯洛文尼亚，大部分雇员具有公务员身份 (其中 80% 是官员，20% 是辅助性工种)
机构和地方政权的雇员	捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚 (50 - 70%)；	拉脱维亚、立陶宛、波兰 (大约 42%)，斯洛文尼亚有 30% - 50% 的雇员属于合同制	在波兰，机构雇员大部分都是私营性质的雇员；而在地方政权中，他们要么是特殊身份要么是公务员协会的会员
军队	捷克、爱沙尼亚、匈牙利、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚。	拉脱维亚、立陶宛	在斯洛文尼亚，大约 80% 的军队人士都属于公务员
司法系统 (法官)	捷克、爱沙尼亚、匈牙利、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚	拉脱维亚、立陶宛、	在斯洛文尼亚，大约 80% 的司法系统工作人员属于公务员

警察和执法人员	捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚		在斯洛文尼亚, 大约 80% 的警察和执法人员属于公务员
监狱系统	捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚		在斯洛文尼亚, 大约 80% 的监狱工作人员属于公务员
中央银行	捷克	爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚	
外交部门	捷克、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚		在斯洛文尼亚, 大约 80% 的外交人员属于公务员
学校教师	捷克、匈牙利、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚	爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛	
大学教授	捷克、匈牙利、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚	爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛	在欧盟成员国中, 不少公立大学的教授受公法调节, 而私立大学的教授受私法调节
检查部门 (食品检查人员、医疗和安全检查人员等)	捷克、爱沙尼亚、匈牙利、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚	拉脱维亚	
核电站	捷克、斯洛文尼亚	匈牙利、拉脱维亚、斯洛伐克	
煤气和电力部门		捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、波兰、斯洛文尼亚、斯洛伐克	
金融机构	捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚		
医院 (护士、医生)	捷克、匈牙利、斯洛文尼亚	捷克、爱沙尼亚、拉脱维亚、波兰、斯洛伐克	
地方政权	捷克、爱沙尼亚、匈牙利、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚 (大约 80%)	拉脱维亚、立陶宛	
消防服务	捷克、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚	爱沙尼亚	
边境检查 (海关) 和航空业	捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚	波兰	波兰的海关工作人员大都是公务员, 而航空业工作人员大部分属于私人雇员
水务部门	斯洛文尼亚	捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、波兰、斯洛伐克	水务部门工作人员根据职能和具体情形不同而具有不同身份
风险管理 环境监测部门	捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚	拉脱维亚	在斯洛文尼亚, 大约 80% 的人员属于公务员

资料来源: Christoph Demmke “Are civil servants different because they are civil servants?” At www.eipa.nl/Publications/Summaries/05/2005_07.pdf

三、分析与启示

在最近几十年中, “福利国家”思想的流行导致人们对于政府职能的认识不断发生变化, 而且各国的政治制度多少都出现了一些调整, 所以大部分西方发达国家客观上呈现出一种政府干预经济事务增多的现象, 导致政府规模扩张。由于转轨国家国内各种制度性改革尚处于推进过程中, 政府职能尚处于转轨过程中, 一些传统机构和职能已经精简, 但是适应市场经济体制的机构和职能尚未完全确立起来或定型; 另一方面, 处于由传统计划经济管理体制向市场经济体制转轨的国家, 各种社会福利制度尚处于确立过程中, 政府承担的社会福利相对较少, 某些职能还在继续由企业承担。因此, 相对于发达的市场经济国家, 转

轨国家的政府规模相对较小, 其政府支出占国民生产总值的比例相对较小, 但是总的趋势也是随着市场化改革和市场经济体制的确立逐步扩大的。

综合转轨国家的总体情况, 对比我国政府规模的现实状态, 有几点启示:

1. 总体来说, 政府规模逐步扩大的趋势, 这有助于适应人类文明程度的提高、经济社会的发展和社会事务增多的客观要求, 有利于满足社会公共需要。但是政府规模一旦超出某个临界点, 就会产生负外部性大于正外部性的问题, 对经济和社会发展造成压力。脱离一个国家具体的历史和现实背景, 脱离经济社会发展特定阶段的政府职能定位研究, 单纯地分析政府支出占 GDP 的比重以及公

务员占总人口的比重是缺乏意义的。

2 政府公共支出占 GDP 的比重应该根据经济发展的不同阶段逐步递增。1870-1990 年期间,工业化国家的公共支出的构成存在这样一种趋势,即将重点从国防、维持法律和秩序以及产权保护转向社会项目、医疗、教育以及环境保护。但他们也发现,社会项目支出的增多并不必然会提高某些社会指标如预期寿命、减少婴儿死亡率、增加入学率等等。也就是说,公共支出的增加在超出一定临界点之后不一定会带来积极效果。他们指出,在现代化起步阶段 20% 左右的规模比较适度,从发展趋势上来看,政府支出占 GDP 的比重不能超过 30%。^[3]从发展中国家来看,在资本形成阶段,民间投资总量和单项规模比较小的情况下,政府的公共支出是带动民间投资的必要基础,政府的公共支出不仅保证了公共基础设施的提供,而且政府对某些生产性项目的投资可以为民间投资提供发展的基础。因此,政府公共支出保持适当的规模是经济发展的必然要求。

3 公务员总量要适应政府职能的变化,占人口总量的比例在不同发展阶段上应有所不同,并随着经济社会的发展而适度上升。适度政府规模在量的规定性上表现为政府公共支出占 GDP 的比重以及公务员总量占人口总数比重两项指标的有机组合,并根据经济社会发展的要求实现动态平衡。这里有必要进一步区分公务员规模的内在结构问题,例如中央政府的公务员规模和地方政府的公务员规

模,不同区域的地方政府公务员规模。以我国为例,我们是单一制国家,从理论上来说,单一制国家的中央政府比联邦制国家的联邦政府承担更多的事权,需要一定数量的公务员来完成政府以“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”为中心的四项基本职能。我们目前的现实情况是中央政府的公务员数量偏少,地方政府的公务员数量相当庞大,呈现出“正金字塔型”的结构。一些重大政策的出台、重大项目资金的分配等等往往由少数中央政府公务员决定,因为他们没有足够的人员、时间和精力进行充分的调研,所以决策力和执行力都受到影响;而对于地方政府来说,有些事务是可以交给市场或社会自行完成的,都由政府承担起来,给财政造成巨大压力。另外,对于不同区域的地方政府来说,由于市场经济发育程度、社会自组织能力、社会文化传统等多方面的差异,需要政府承担的职能会有很大差异,对于政府规模的要求也会有所区别。

4 探讨政府规模这一问题时,应当按照具体情况具体分析的原则,深入研究政府支出的结构,如政府支出中投向教育、医疗、社会保障等公共服务的比重;认真分析公务员范围的界定以及其构成中从事社会管理和公共服务人群的比重。这样才有助于我们对这一问题的理解和把握。

5 对于政府规模的考察要和绩效评估制度、问责制度的实施和完善结合起来。

[参考文献]

- [1] [3] Sanjeev Gupta, Luc Leruth, Luiz deMello and Shamit Chakravarti: Transition economies: How Appropriate is the Size and Scope of Government? (2001), MFW Working Paper W P/01/55 P. 3.
- [2] Francisco Cardona: Scope of Civil Service in European Countries: Trends and Developments, *Seminar at the European Institute of Public Administration*, Maastricht, 13-14 November 2000.

(责任编辑:石本惠)