

公共管理系列教材

公共经济学

叶子荣 主编

Public
Administration
Series

清华大学出版社



公共管理系列教材

公共经济学

叶子荣 主编

Public
Administration
Series

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

公共经济学是 MPA 专业教学的核心课程,也是公共管理学科大学生和研究生的基础理论必修课程,还是学习公共经济理论的基础性教材。本书由导论和政府与市场、公共产品理论、公共选择理论、国家预算、公共支出理论、公共收入理论、税收制度、公债制度及其运行、公共财政绩效、收入分配与社会保障、国民经济宏观经济调控与财政政策、地方公共经济、新公共管理运动与公共经济理论创新等十三章组成,全面阐述了公共经济学的基本概念、基本原理和基础知识,以阐明“公共经济学是分析政府经济行为,研究政府经济职能的科学”。为方便教与学,本书在每章结尾还安排了关键术语和复习思考题。

本书的特点是:更多地联系中国实际讨论公共经济问题,尽可能地将源于西方的公共经济学理论本土化;根据国际实践新发展,为公共经济学引入了“公共财政绩效”、“新公共管理运动与公共经济理论创新”的新内容;将纯公共产品供给理论与准公共产品供给理论分别讨论,有助于读者对公共产品理论体系的准确理解与把握。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学 / 叶子荣主编. --北京:清华大学出版社, 2010.9

(公共管理系列教材)

ISBN 978-7-302-23206-3

I. ①公… II. ①叶… III. ①公共经济学—高等学校—教材 IV. ①F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 124084 号

责任编辑:周 菁

责任校对:王凤芝

责任印制:何 芊

出版发行:清华大学出版社

<http://www.tup.com.cn>

社 总 机:010-62770175

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编:100084

邮 购:010-62786544

印 刷 者:北京密云胶印厂

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:24.75 插 页:1 字 数:485 千字

版 次:2010 年 9 月第 1 版

印 次:2010 年 9 月第 1 次印刷

印 数:1~5000

定 价:38.00 元

FOREWORD

中国市场经济改革引发了政府行为与市场行为的区分与活动范围界定等系列问题,由此催生了公共经济理论研究。在中国的高等教育中,公共经济学作为伴随公共管理学科和MPA教育兴起的一门新兴学科,日益受到重视。“新公共管理运动”方兴未艾,尤其是中国的公共经济实践正处于发展和变革之中。因此,在我国,公共经济知识普及和理论研究具有强烈的现实意义。呈现在读者面前的《公共经济学》这本教材,是作者在多年的公共经济学讲授中,吸收国内外公共经济研究成果,参考和借鉴多种版本教材,结合自己的教学科研体会编写而成的。在此,编者首先要对国内外公共经济学界的前辈、同仁表示感谢!

本教材的编写遵循了我国现有同类教材的基本框架结构。作为尝试,本教材增加了“公共财政绩效”和“新公共管理运动与公共经济理论创新”方面的内容,希望得到学界同仁的批评指正。

本教材由西南交通大学叶子荣教授担任主编,并负责本书的构架设计和各章内容补充、调整、修正及文字编纂。在此基础上的具体分工为:导论:叶子荣;第一章、第二章:郭佩霞、叶子荣;第三章:郭金云;第四章:叶子荣;第五章、第六章:林翰、叶子荣;第七章:胡建中;第八章:叶保忠、何代欣;第九章:何代欣、叶子荣;第十章:刘颖;第十一章:刘鸿渊;第十二章:胡建中、郝晓薇;第十三章:郝晓薇。

本书的出版得到清华大学出版社的大力支持,在此表示诚挚的谢意!

在本书的编写过程中,参阅了许多学者的相关著作,虽然在本书参考文献中尽可能地列出,但难尽如人意,对此谨表歉意!

教材的编写永远无法跟上实践的脚步,作者虽力求在书中体现最新的公共经济理论成果,但面对不断变革的社会实践,本书难免存在疏漏和不足之处,恳请读者批评指正。

叶子荣

2010年阳春于蓉城

CONTENTS

导论	1
第一章 政府与市场	9
第一节 家庭、企业和政府	9
第二节 市场机制及其运行	17
第三节 混合经济运行机制	27
第四节 政府失灵	36
关键术语	45
复习思考题	45
第二章 公共产品理论	47
第一节 公共产品与私人产品	47
第二节 公共产品分类	53
第三节 纯公共产品的有效供给	55
第四节 准公共产品及其有效供给	65
关键术语	81
复习思考题	81
第三章 公共选择理论	83
第一节 公共选择理论概述	83
第二节 公共选择的投票规则	92
第三节 公共选择中的投票机制	98
第四节 公共选择的政治行为分析	104
第五节 寻租理论	115

关键术语	122
复习思考题	123
第四章 国家预算	124
第一节 国家预算概述	124
第二节 西方国家的国家预算实践	135
第三节 中国的国家预算	139
第四节 预算管理体制	146
第五节 预算管理的监督	154
关键术语	156
复习思考题	156
第五章 公共支出理论	157
第一节 公共支出的原则	157
第二节 公共支出的分类	159
第三节 公共支出优化理论	165
第四节 公共支出增长模型与因素分析	171
第五节 公共支出的经济影响	175
关键术语	178
复习思考题	178
第六章 公共收入理论	179
第一节 公共收入的原则	179
第二节 中国公共收入的形式和构成	181
第三节 公共收入规模与增长规律	210
关键术语	212
复习思考题	213
第七章 税收制度	214
第一节 税收制度概述	214
第二节 税收制度的法律关系	223
第三节 税收制度优化理论	228
第四节 中国现行税制简介	237

关键术语	243
复习思考题	243
第八章 公债制度及其运行	244
第一节 公债制度概述	244
第二节 公债与财政、货币政策	249
第三节 公债风险管理	253
第四节 改革开放以来我国的公债制度	259
关键术语	263
复习思考题	263
第九章 公共财政绩效	264
第一节 绩效、政府绩效和财政绩效	264
第二节 公共财政支出绩效	269
第三节 公共财政收入绩效	278
第四节 公共部门预算绩效	282
关键术语	286
复习思考题	286
第十章 收入分配与社会保障	287
第一节 收入分配的理论	287
第二节 社会保障制度	295
第三节 世界各国的社会保障制度模式	303
第四节 中国社会保障建设	305
关键术语	314
复习思考题	315
第十一章 国民经济宏观经济调控与财政政策	316
第一节 概述	316
第二节 财政政策的传导机制和效应	327
第三节 财政政策与货币政策的协调	330
关键术语	336
复习思考题	337

第十二章 地方公共经济	338
第一节 地方公共产品及其有效供给	338
第二节 政府间财政关系	350
第三节 地方公共经济的一般内容	354
第四节 俱乐部理论与俱乐部产品	363
关键术语	367
复习思考题	367
第十三章 新公共管理运动与公共经济理论创新	369
第一节 新公共管理运动兴起的历史背景	369
第二节 新公共管理运动的理论基础	374
第三节 新公共管理与公共经济的实践变革和理论发展	377
关键术语	385
复习思考题	386
参考文献	387

导 论

在市场经济体制国家中,市场机制是资源配置的基础,人们可以通过市场获取日常生活所需要的大部分物品或服务。但是,对于那些市场无法满足的需要,或者市场无法提供的物品——公共产品,只能求助于另一个能保证人们生活的运行系统——政府。在现实生活中,政府应该做什么,如何做才最有效,是公共经济学要回答的问题。

一、公共经济学的研究对象

《新帕尔格雷夫经济学大词典》对公共经济学的定义是:“公共经济学是关于公共经济的研究,即研究那些并非纯属市场、并非纯属住户或厂商之间的关系的经济问题,侧重于逻辑(科学)分析以及伦理规范问题。”简言之,公共经济学是分析政府经济行为、研究政府经济职能的科学。

公共经济学名称来自英文 Public Sector Economics。按英文原意应直译为公共部门经济学,但该学科以公共部门的经济行为为主要研究对象,因此,可以将“部门”二字省去,译为“公共经济学”。由于公共部门是政府及其附属机构的总称,其中,政府是公共部门的主体,因此有时学界也把公共经济学称为政府经济学。

公共经济学作为一门主要研究政府经济职能及其经济行为的学科,要回答的问题是政府为什么要干预经济生活?什么时候干预?怎样干预?政府从事经济活动的范围、方式、途径和效果是什么?

在市场经济条件下,基于私人产品和公共产品的划分,以及私人产品和公共产品在供给机制上的显著区别,西方经济学把经济主体分为两大类:公共部门(Public Sector)和私人部门(Private Sector)。公共部门与私人部门具有各自独立的经济主体身份。公共部门指政府及其附属机构,私人部门则指企业和家庭。

政府是通过政治程序建立的以公共利益为导向的公共权力机构,其职能是对社会公共事务进行管理,无偿占有社会公共资源,并为社会提供公共物品和公共服务。在公

共部门中,政府通过对其附属机构下达指令执行决策,政府的附属机构对政府负责,形成纵向的行政关系。在私人部门中,家庭向企业提供各种生产要素,并按照天然的因素分配关系和市场规则获得经济回报;家庭及其成员又通过市场用这些经济收入向企业购买商品和劳务,以及对企业投资,从而形成社会扩大再生产中家庭与企业的横向经济联系。

从社会层面看,家庭是社会的基本单元或细胞,政府是家庭及其成员选举的结果,由此决定了政府是总体家庭及其成员的代表,或者说是公众的代表。政府的行为必须符合公众利益,否则家庭及其成员可以重新选择政府。这是公共部门和私人部门的基本关系。

从单纯而简单的国民经济运行考察,公共部门与私人部门存在紧密的经济关系:基于市场缺陷和公共需求,政府依法组织财政收入和根据公共需要安排财政支出、提供公共产品、与私人部门发生密切联系,即政府财政收入来自于对私人部门的家庭及其成员和企业的课税,公共部门通过安排财政支出提供公共产品必须符合家庭和企业(纳税人)的要求。当国民经济运行出现波动时,政府可以通过调整财政收入和支出,家庭及其成员可以调整消费、储蓄与投资,企业可以调整生产与投资调节国民经济运行,实现经济稳定增长。公共部门与私人部门的交织运行构成一国国民经济运行的全景。

尽管公共部门与私人部门一起共同参与国民经济运行,但二者的行为目标、行为准则和行为方式截然不同。私人部门的家庭和企业是以经济收益最大化为行为目标,以市场规则为行为准则,以等价互利的交换为行为方式;代表全体公民利益的政府必须以满足公众利益为行为目标,以社会公正、公平为行为准则,以官僚等级制的上级决策、下级执行与反馈为行为方式。同时,由于市场经济下的国民经济运行要受到市场缺陷的困扰,政府必须随时弥补市场的不足与失灵,从而产生了市场经济条件下的政府经济职能:资源配置、收入分配、稳定经济。

公共部门经济学的研究对象是公共部门和公共物品。公共部门是公共事务的管理者和公共产品的提供者,广义公共部门包括政府机构、公用事业、公共事业、非政府公共机构等部门以及各种不同组织的公共层面;狭义公共部门仅包括政府机构以及依据政府决策产生的机构和部门,是最纯粹的公共部门。除政府机构外,还存在公用事业、公共事业、非政府机构等“准”公共部门,也称为第三部门,但因其具有明显的“公共”特性,也被归入公共部门之中。

著名经济学家斯蒂格利茨指出,公共经济学的研究对象主要分为以下三类:

- (1) 搞清公共部门从事哪些活动,以及这些活动是如何组织的;
- (2) 尽可能理解和预测政府活动的全部结果;
- (3) 评价政府的各种政策。

二、公共经济学的发展历程

公共经济学是从财政学发展而来的。

“穷则独善其身，达则兼济天下”是历代中国精英希望通过修身、齐家、治国、平天下达到的人生最高境界，为此，掌握“经国济民”方略十分重要。中国传统的经国济民方略所包含的治国思想和观念对今天财政学和公共经济学有很大影响。西方早期的经济学家均把国家的经济政策和行为作为自己的研究对象。早在1615年，法国经济学家A. D. 蒙克莱田将其经济学著作命名为《献给国王和王太后的政治经济学》；1662年，威廉·配第(W. Petty)发表的《赋税论》专门研究了政府筹集财政收入的方式与政府财政支出去向，开西方财政学之先河；1776年，古典经济学的创始人亚当·斯密(A. Smith)发表了巨著《国民财富的性质和原因的研究》(简称《国富论》)——根据政府与市场关系的认识，致力于政府的财政行为及其准则的研究。由于《国富论》系统地讨论了政府的财政收支及公债等主要的财政范畴，人们将其视为财政学成为一门独立学科的标志。

自《国富论》面世以来，作为一门独立的学科，纳入财政学视野及其理论框架的多为政府财政收支本身。自由资本主义发展为垄断资本主义后，资本主义固有的矛盾和市场机制的缺陷逐渐暴露，经济危机周期性爆发且破坏性加剧。尤其是20世纪二三十年代的经济大萧条，迫使经济学界深刻反思其经济思想和经济主张的缺陷。1936年，英国经济学家凯恩斯(John Maynard Keynes)在其影响深远的巨著《就业、利息和货币通论》中对传统的自由经济模式提出了疑义，主张进行国家干预。《就业、利息和货币通论》一书的面世促成了经济学的重大变革：摒弃传统的自由放任思想，主张国家干预经济生活。同时，美国“罗斯福新政”为凯恩斯的理论提供了绝佳的实践机会并大获成功。在凯恩斯理论与美国成功实践的带动下，西方社会中政府的经济作用日益扩大，由此在西方国家形成了一场声势浩大的“凯恩斯革命”。凯恩斯主义及宏观经济学的诞生为财政学提供了新的理论基础，并拓展了财政学的研究主题；政府干预经济实践的深入和发展使政府从传统的单纯财政收支扩大到对经济进行调节和管理，“融资型”财政向“融资调控型”财政转化。由此，理论界也开始将宏观调控、财政政策等纳入财政学的研究范围。从此，财政学以新的面貌展现在人们眼前。

到20世纪60年代中期，财政学最终实现向公共经济学的转变，其主要标志是1959年马斯格雷夫的《财政学原理：公共经济研究》、1964年科尔姆的《公共经济学基础：国家经济作用理论概论》和1965年约翰森的《公共经济学》三本书的出版。在马斯格雷夫等的带动下，许多著名财政学家如费尔德斯坦(M. S. Feldstein)、斯蒂格利茨(J. E. Stiglitz)、阿特金森(A. B. Atkinson)、杰克逊(P. M. Jackson)等纷纷将自己的著述

改称为公共经济学或公共部门经济学。从此,财政学的教科书多以公共经济学(Public Economics)为名。可见,公共经济学还是一门非常年轻的学科。

从财政学到公共经济学不仅仅是学科名称的变化,而是财政学研究重心、理论基础以及分析方法的变化,即研究重心从过去只研究财政收支本身的问题,转变到研究财政收支对经济的影响和公共部门本身的经济活动的合理性及其效率问题;理论基础和分析方法变化则表现为:现代经济学和公共选择理论的发展以及其他学科的相互渗透为公共经济管理学的诞生创造了新的理论基础,提供了先进的分析方法与技术。

福利经济学和微观经济学构成公共经济学学科的理论和方法论基础。

福利经济学是围绕共同利益问题、公共分配问题和社会福利问题构建起来的,即在关注社会财富增长的同时,更关注在其基础上的财富分配,即社会福利问题,主要讨论社会选择标准的界定、收入的再分配及资源的优化配置。根据荷兰学者汉斯·范登·德尔和本·范·韦尔瑟芬在《民主与福利经济学》一书中的说法,福利经济学的核心主题是一个团体中的个人的共同福利(共同福利包括由经济所决定的团体的幸福),它包含三个因素:①各种条件的公式化约束;②关于条件如何被团体中的机构加以实现的研究;③对于现存的团体机构的贡献及现存的团体福利政策的批判性评价。

福利经济学是对公共部门经济活动进行规范分析的理论基础。公共经济学运用福利经济学的有关理论分析了政府现实的政治、经济制度中,从微观经济层次角度对垄断、外部性、公共产品、收入不公平等社会现象进行剖析,提高政策运行效率,由政府针对市场中存在的“失灵”等问题,制定微观经济政策,实现收入的公平分配;从宏观经济层次的角度,在封闭的经济中,制定货币政策、财政政策、收入政策和价格政策,保证经济的平稳运行。在开放的经济中,政府通过对货币及汇率制度进行国际标准化,实现国际收支平衡。

福利经济学不仅关心公共政策对于社会价值的分配,而且关注由此带来的社会收益和社会成本问题,从稀缺性方面观察社会价值的分配。因此,在公共经济学中大量使用了“效用”、“效用函数”、“帕累托最优”、“帕累托改进”及“社会福利函数”、“边际技术替代率”、“消费者剩余”等福利经济学中的基本术语。

微观经济学理论的发展及其在公共经济学中的运用,使公共经济学发生了质的飞跃。

微观经济学通过对微观个体经济单位的经济行为的研究,说明现代西方经济市场机制的运行和作用,以及改善这种运行的政策途径。这一框架由以下理论构成:消费者行为理论,均衡价格理论,生产和成本理论,市场结构理论,生产要素收入分配理论,一般均衡理论等。这些理论为公共部门经济学的实证研究提供可以直接使用的分析工具。公共经济学以社会效用最大化为目的讨论政府微观行为应直接归功于微观经济理

论。公共经济学把税收看成是政府的成本与价格,通过对财政收支的研究弄清纳税人每一笔税金是否实现了效用最大化,政府的每一笔开支是否实现了效用最大化。

微观经济学是使公共问题的争论转化为实证分析的有效途径,目的在于提高公共经济管理决策的科学性和合理性程度。借助于微观经济学理论和分析工具,公共经济学根据最基本的前提条件,运用演绎法和数学模型进行定性、定量分析,使分析的结果更加准确。以便政府运用各种调控手段解决市场经济运行中的“失灵”现象,使各种资源得到最优化的配置。

公共经济学引入公共选择理论以后,使公共经济学的“公共”属性迅速凸显。

一方面,公共选择理论把“经济人”假设应用于对公共部门及政治领域和集体选择过程的分析。依照这种假设,个人在政治活动或集体选择过程中同样追求利益或效用最大化。布坎南和塔洛克说:“经济学的探究方法假定,无论在市场活动中还是在政治活动中,人都是追求效用最大化的人。但是这种方法并不要求一个个体的人牺牲其他人以增强自己的效用。这种方法把政治活动表现为一个特殊形式的交换;而且,就像市场关系中那样,理想上还期望这种政治关系使所有各方面都互有收获。”“经济人”的假设使公共选择建立在“有限理性”基础之上,从而为有效制约政府行为提供了理论依据和实现途径。

另一方面,建立在民主体制基础上的公共选择理论,特别是公共选择中的投票制度,将民主制度建设推向了新的高度。众所周知,公共经济学的核心内容是政府预算的管理。民主制度不仅需要公民通过投票决定自己的政府,而且还要求公民充分参与政府预算的编制过程,在政府预算的形成、执行和决算过程中行使民主权利。公共选择理论促进了民主机制的完善,成熟的民主机制又为公共选择理论的发展提供了坚实的现实基础。二者相辅相成地推动了公共经济学的成长。

如果说凯恩斯的政府干预理论是纠正市场缺陷的理论的话,那么布坎南(J. M. Buchanan)创立的公共选择理论则是纠正政府缺陷的理论。政府在提供公共产品和干预市场运行的过程中也是有缺陷的。引入公共选择理论后,公共经济学将规范政府经济行为作为研究的主要内容之一,并把政府的经济行为同人们的政治投票联系在一起考虑。由选民用选票决定生产什么公共物品、生产多少公共物品,让选民用投票选择符合大多数选民愿望的政府经济行为。在选择过程中,必然会涉及伦理标准和社会结构问题,从而使公共经济学又与伦理学和社会学有了内在联系。

此外,基于服务型政府的认识,公共经济学更加注重对实际问题的研究,还运用了委托—代理理论、博弈、信息、制度经济学理论等。

公共经济学的形成,完成了“融资调控型”财政向“公共经济型”财政的转化。

三、公共经济及公共经济学在中国的发展

长期以来,以“国家分配论”为主流的财政学在中国占据主导地位。这与当时的政治经济体制密切相关。改革开放前,中国经济的一个基本特点,是实行高度集中的计划经济体制,公共部门统治一切。其基本模式是:在经济性质上,力求纯而又纯的全民所有制,国营企业产值占国家全部产值的比重高达85%以上,即使是集体经济,也在政府的严格管制下逐步向全民所有制过渡。在经济管理模式上,以中央计划为主导,国家财政为载体,总管整个国民经济的运行。中央计划无所不包,从国防、外交到国有企业的技术改造、设备投资,以及所有的农业生产经营活动,都置于中央政府计划的统管之下。大到宏观经济运行,小到老百姓日常的衣食住行,甚至一针一线都以凭票供应方式纳入中央政府计划之中。在财政管理上实行“统收统支”,政府财政收入几乎集中了各种经济体所创造的剩余产品;同时,各种经济体所需开支统统由政府安排,纳入财政支出。公共部门几乎垄断了所有的社会资源,并拥有支配社会资源的绝对权力,实行具有浓厚平均主义色彩的个人收入分配制度。

这种高度集中的计划经济严重地桎梏生产力的发展,加之20世纪50年代后期的大跃进的折腾、三年自然灾害冲击和十年“文化大革命”的摧毁,以致中国经济濒于崩溃边缘。

1978年12月召开的中共十一届三中全会注定要记入史册,在这届大会上中国决定进行改革开放,确立改革开放的基本目标是要建立社会主义市场经济,为中国公共经济的发展带来了新的契机。

到目前为止,改革开放可分为两个阶段:1979—1993年为“双轨”并行期,即以计划经济一统天下的格局打破,市场机制开始在一定范围发挥作用。1994年以后可看做是社会主义市场经济体系的建设期,即打破双轨制,全面建设市场经济体系。

在“双轨”并行期,国家财政对国有企业和地方政府逐步进行了一系列的放权让利:1978年实行企业基金制,使国营企业开始有一定的自有资金及其支配权;1979年实行利润留成制度,调动了国营企业的生产经营积极性;1983年和1984年两步利改税改革的实施,以及其后实行的经营责任承包制,使国营企业成为相对独立的生产经营者,在一定程度上赋予了国营企业的市场主体身份——纳税人,国营企业从行政的附属物向独立法人迈出了关键一步。国有企业除依法纳税和向国家上缴一定的赢利外(在较长时间里许多大中型国有企业几乎没有上缴利润),具有较大的生产经营自主权。同时,1983年7月1日起,对国有企业的流动资金供给实行由银行统管,财政不再承担流动资金划拨责任;1985年1月1日起,又将原来由财政拨款的基本建设投资改为银行贷款。

这一系列改革使国有企业逐步从公共经济体系中脱离出来,为市场经济体制的建立奠定了坚实的基础。

与此同时,中央政府和地方政府从1980年开始实行各种类型的地方政府财政包干制,如1980年开始实行的“划分收支、分级包干”财政体制;1985年开始实行的“划分税种、核定收支、分级包干”;1988年开始在“划分税种、核定收支、分级包干”的基础上实行多种形式的财政包干制。

在农村,废除人民公社制,实行了家庭联产承包责任制,建立乡镇政府,在村级基层实行农民自治等方面的改革。农民从“社员”向“村民”转换,家庭成为具有完全独立性的生产单元。

1993年11月召开的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。这个决定以党的十四大精神为依据,勾画了社会主义市场经济体制的基本框架,提出建立现代企业制度的基本构想,推出财税改革方案。这标志我国经济体制改革和现代化建设进入建立社会主义市场经济的全局性整体推进新阶段。1994年以来改革的主要特征是由过去的局部性生产关系调整进入整体性市场经济建设。就公共部门经济而言,改革主要在以下几个方面展开。

(1) 现代企业制度的建立。通过引入股份制实现国有企业所有权与经营权分离,在此基础上完成现代公司治理制度建设,从而使国有企业真正成为市场经济中的主体。国家除对少数大中型骨干企业控股之外,绝大多数中小型企业以各种形式转为民营。现代企业制度的建立使我国公共经济中的政企不分问题基本得到解决。

(2) 建立新的财税体制。1994年1月我国推出新的财税体制,既是社会主义市场经济体制建设的需要,也是解决长期困扰我国的“两个比重”过低的问题的根本措施。其主要内容是:①实行以增值税为主体的新税制;②实行分税制财政管理体制。分税制的主要内容可概括为三个方面:按税种划分中央与地方财政收入;中央和地方分设税务机构分别收税;中央对地方实行税收返还和转移支付。与此同时,推出复式预算制度改革,强化财政收支管理。新财税体制的建立为我国公共经济学的引进奠定了坚实的财政制度基础。

(3) 政府机构的改革。1998年开始的我国机构改革是新中国成立以来第七次改革。通过此次机构改革,政府与市场的关系得到重大调整,政府经济职能切实转向资源配置、收入分配和稳定经济上来。目前中国政府机构正在进行“大部制”改革,其主要目的在于以服务型政府理念改造政府,提高政府的公共服务能力和水平,这对公共经济的影响将是重大而深远的。

伴随社会主义市场经济体制的建设,20世纪90年代后期,我国开始引进MPA培养制度。在西方,公共经济学是MPA教学框架的核心课程。于是,从借鉴国外公共经济

学理论及其结构开始,以中国自己的财政学为基础,通过学术界的不懈努力,逐步建立了中国自己的公共经济学。由于中国的改革还在不断朝着纵深推进,除“大部制”改革正在进行以外,以“扩权强县”为目标的“省直管县”改革也正在全面推进过程之中。预算改革的呼声日益高涨,基层民主制度建设也纳入近期改革内容,因此,年轻的中国公共经济学正处于建设、充实和不断完善的过程中。

四、公共经济学的学习方法

如前所述,公共经济学是以财政学为基础,吸纳了福利经济学、微观经济学、公共选择理论、宏观经济学以及政治学、社会学、伦理学的基本理论,并将现代数学分析方法和模型运用于公共经济活动分析的年轻学科。因此,在学习公共经济学前或在学习过程中,有必要对上述各门学科有一定的了解。特别是公共经济学分析经常要用到数学分析和模型,要求读者具备一定的数学基础,这样才能更好地理解公共经济学理论,掌握和运用公共经济学的分析方法,解析现实生活中的公共经济问题。

公共经济学是从西方国家引入中国的新兴学科,由于中国的社会经济转型还没有完成,公共经济实践尚处于不断深入的过程中,完成具有中国特色的公共经济学还需要一个较长的过程。因此,即使是中国学者编写的公共经济学,至今仍然保留了西方公共经济学的框架、主要内容以及理论基础。毕竟中国和西方国家的政治经济体制存在较大差异,意识形态迥然,以政府职能活动为研究对象的公共经济学不得不直面现实社会基础,在认真学习和借鉴西方理论的同时,必须立足中国国情,特别是注重社会主义政治经济制度的现实,摒弃诸如“三权分立”政治制衡理论以及公共选择理论中的一些极端民主化的思想,维护国家的独立、统一和完整。同时,中国 30 多年的改革开放已经找到了适合自己的发展道路,并形成卓有成效的发展模式,这既是中国公共经济学成长的根基,也是中国公共经济理论研究者之幸——如同中国走自己的路,创造经济发展奇迹一样,具有中国特色的公共经济学理论研究也让世人刮目相看。

尽管公共经济学运用了大量的数学分析方法,毕竟还是属于社会科学范畴,“现实的不可复制性”仍然制约公共经济学研究。在公共经济学研究中,应当遵循社会科学学习和分析研究的基本模式,透过现象看本质,厘清事物的因果关系;在错综复杂的问题中抓住主要矛盾,分析问题并解决问题;借助历史看现实,根据现实看未来,把握事物发展变化的方向;等等。因此,在学习公共经济学过程中,应当坚持辩证唯物主义的立场、观点和方法,理解人类社会经济发展历史,深入观察现实生活,从社会现实中吸收养分。

最后需要指出的是,社会科学尤其是公共经济学的学习者和研究者不仅应当坚持真理,更应该体现人文关怀。