



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

高等学校 **经济管理类** 主要课程教材

P ublic Economics

公共经济学

(第二版)

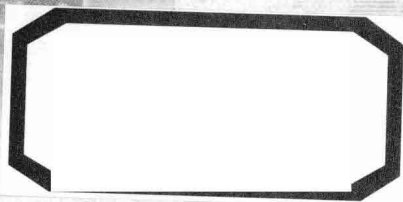
郭庆旺 赵志耘 著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



高等学校经济管理类主要课程教材

Gonggong Jingjixue

公共经济学

(第二版)

郭庆旺 赵志耘 著



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学 / 郭庆旺, 赵志耘著. —2 版. —北京: 高等教育出版社, 2010. 3

ISBN 978-7-04-028958-9

I. ①公… II. ①郭… ②赵… 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 011665 号

策划编辑	权利霞	责任编辑	权利霞	封面设计	于涛
版式设计	余杨	责任校对	王超	责任印制	韩刚

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京民族印务有限责任公司

购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 24.25
字 数 550 000

版 次 2006 年 3 月第 1 版
2010 年 3 月第 2 版
印 次 2010 年 3 月第 1 次印刷
定 价 28.50 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 28958-00

内 容 简 介

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材。本书是第一版的修订版,共分十四章,可归为五大部分。第一部分包括第一、二章,主要澄清政府在市场经济中的作用,核心问题是市场经济条件下的财政职能。第二部分包括第三章至第六章,从规范分析和实证分析角度,分别探讨了公共支出的规模、结构、项目和效率等。第三部分包括第七章至第十一章,研究了公共收入的形式与规模,重点放在公共收入的主要形式——税收的一系列问题,包括税收的基本知识、基本理论和税制建设与改革等制度性问题。第四部分包括第十二、十三章,综合考察了公共收支结果的一些理论和政策问题,包括财政赤字、公债和财政政策。第五部分包括第十四章,探讨政府间的财政关系问题。

本书适用于经济管理类各专业的本科生“财政学”或“公共经济学”的课程教学,也可用于 MBA、EMBA 研究生课程教学。

本书配套赠送教师教学课件,具体下载地址为:<http://www.hep.com.cn/sem>。

第二版前言

(一)

从一个人的一天来看,你一早醒来,第一件事是打开电灯,所用的电是由政府建的发电厂提供的;然后,你刷牙洗脸,所用的水是由城市公用事业提供的;当然,免不了要上厕所,这仍需要有城市公用事业提供的上下水设施。接着,你可能就要做早餐,所用的煤气或天然气也由城市公用事业供应。用完早餐,该是你上班的时候了。对于大多数人来说,上班要乘公共汽车,下班也要乘公共汽车回家;即使自己骑车或开车上下班,也要行走在政府兴建的公路上。晚上回到家里,你仍要重复早晨你所做的一切,只是顺序可能相反罢了。

从一个人的一生来看,尽管你是哭着来到人世间的,但你很幸运,出生在政府经营的医院里;也许没过几个月,父母就把你送到了政府开办的幼儿园;在你6周岁时,开始了政府提供的9年义务教育的学习生涯。结束了初等教育的学习之后,进入了费用低廉的公立大学;如果你还想深造,而且也有能力,你就有机会考上“计划内指标”研究生或公费留学。走出校门,参加了工作,可是,没过多久,你也许变成了失业者,暂时没有了收入来源,你可能就要依赖政府提供的失业救济金维持生计。如果你的失业是因为整个国家的宏观经济运行不景气,导致企业裁员或倒闭,政府可能会立即出面干预,使经济复苏,就业机会增加,你又重新获得了工作。到了一定年龄,你要退休回家,从此以后的漫长生活可能就要靠政府建立的社会保障制度支付的养老金度日。人终究有一天要见马克思,那也得由政府办的火葬场送去。

如此看来,政府的经济活动与我们每个人都息息相关,对每个人的生活都有深远的影响。在现代社会里,很难想象,如果没有政府,我们的生活会是什么样的。

可以说,无论是我们的日常生活还是我们的生老病死,时时刻刻都能看到政府的影子。人们不禁要问,政府为我们提供了如此之多的服务,哪儿来的钱?的确,政府不像个人,靠双手挣钱糊口;也不像企业,靠生产商品或提供服务赚取利润。在市场经济下,政府向社会提供物品和服务的主要资金来源不是通过直接生产供市场销售的商品取得的收入,而是主要靠征税。是的,我们每个人,当你的劳动收入或资本收入达到一定数额之后,就要向政府缴纳所得税;在你日常生活中,不管你买什么东西,在你支付的价格中都有可能已经包含了一定数量的税款。

总之,政府为我们提供的一切都涉及要花钱,这就是公共支出。政府要花钱,就得有钱的来源,这就是公共收入。政府的经济活动及其影响,特别是政府收支活动及其经济影响正是公共经济学的研究对象。所以,公共经济学是一门研究政府经济活动的经济科学。它既是一门历史悠久的传统经济学科,又是一门生机勃勃的现代经济学科。

(二)

30年前,这一学科在欧美国家的英文中主要用“Public Finance”表述,我们一直把它翻译为“财政”或“财政学”。^①随着经济学理论的快速发展,现实经济生活的日新月异,这一学科出现了研究主题的多样化(不仅研究政府公共收支本身的问题,还研究政府公共收支活动所产生的经济影响、公共企业的经济活动、政府管制或规制行为等)、研究内容的微观化(主要是运用微观经济学理论和方法研究政府具体经济活动的合理性及其经济影响)和研究方法的量化(主要是运用数理经济学,特别是计量经济学方法研究政府的经济活动和经济政策的效率、效果等),以至于超出了英文“Finance”(资金、融资)的含义,不得不将“Public Finance”改名为“Public (Sector) Economics”(公共经济学或公共部门经济学,也有人译为政府经济学)。^②

不过,汉语的“财政学”并无这种语义上的局限性,只要将新内容、新思想、新方法反映出来,不一定要改名。所以,在我们看来,“财政学”、“公共(部门)经济学”、“政府经济学”是同义语。即使有新的叫法,甚至有人按翻译过来的汉语延伸其意,更改和增添内容,但在实质或核心内容上也是换汤不换药。本书之所以采用“公共经济学”这一名称,主要是因为普通高等教育“十五”、“十一五”国家级规划教材招标时确定的名称。因此,本书中的“公共支出”、“公共收入”分别与“财政支出”、“财政收入”是同义语。

(三)

本书第一版(2006年)是在我们于2002年出版的教育部“面向21世纪课程教材——高等学校财政学专业主干课程系列教材”《财政学》的基础上写成。鉴于本教材是普通高等教育“十五”、“十一五”国家级规划教材,因此,我们尽力使之普遍适用于高等学校经济管理类各专业的“财政学”或“公共经济学”的课程教学。授课教师根据教学对象的不同、规定课时的多少,可自由选择章节和重点内容讲授。

本书共分十四章,可归为五大部分。第一部分包括第一、二章,主要澄清政府在市场经济中的作用,核心问题是市场经济条件下的财政职能。第二部分包括第三章至第六章,从规范分析和实证分析角度,分别探讨了公共支出的规模、结构、项目和效率等。第三部分包括第七章至第十

^① 据说,日本在明治维新时期最早把英文“Public Finance”译成汉字“财政”(作为一种现象)或“财政学”(作为一门学问)——只不过是日语汉字,后于19世纪末传入中国,一直沿用至今。可是,到了20世纪80年代末特别是90年代中后期,中国学术界刮起一股旋风,说“Public Finance”应当翻译成“公共财政”,并将其上升至是中国社会主义市场经济体制下的“财政模式”这一高度。于是,近年来教科书市场上便涌现出众多版本的、赶时髦的称谓“公共财政学”。关于“公共财政”的争论,请参阅我们的有关著述(赵志耘、郭庆旺,1998;郭庆旺、赵志耘,1999)。

^② 作为教科书,即使都冠以“Public Finance”,但20世纪20年代前后的内容差异却很大。这之前,欧美经济学家认为“财政学”应只讲税收,公共支出不能作为经济分析的主题,因为公共支出的规模和构成纯属政治问题(Blaug, 1978, p. 354-355; Musgrave and Peacock, 1958)。直到1922年,曾任英国财政大臣的经济学家休·道尔顿(Dalton, 1922)在其《财政学原理》一书中才明确提出,应当赋予公共支出理论与税收理论以同等重要地位。此后,财政学本科教科书的内容逐渐增加了公共支出问题的分析,直到20世纪80年代才真正“迎来了公共支出分析的时代”(Hewett, 1987, p. 426)。

一章,研究了公共收入的形式与规模,重点放在公共收入的主要形式——税收的一系列问题,包括税收的基本知识、基本理论和税制建设与改革等制度性问题。第四部分包括第十二、十三章,综合考察了与公共收支结果相关的一些理论和政策问题,包括财政赤字、公债和财政政策。第五部分包括第十四章,探讨政府间的财政关系问题。

需要特别说明的是,在我国的许多大学,尤其是财经类大学,不仅设有财政专业,还可能设置了税收专业。作为经济学科的一门基础理论课程,财政学是一门3~4学分的通开课程,而至少税收专业还要开设“税收学”或“税收学原理”。这势必要与“财政学”的相当大一部分内容重复。如何解决这一问题?在中国人民大学财政金融学院的财政专业和税务专业建设过程中,我们的做法是,不讲本教材涉及税收的各章(即第七章至第十一章),加大其他各章特别是第五章和第十三章的内容。例如,本教材的第五章,内容可扩展为三章,包括消费性支出、投资性支出和转移性支出,增补“财政补贴支出”、“公共教育支出”、“公共卫生支出”等内容。^①

(四)

本教材第二版同第一版相比,更新了所能找到的最近数据;更加简明扼要,精炼了问题分析的表述;为了节省篇幅,将参考文献从页下注改为正文作者提示;为了更加一目了然地看清财政现象的历史变迁,尽量用趋势图取代数据表。更为重要的是,在结构安排、内容选择和重点阐述等方面,都进行了较大调整。

- 在结构安排上,将第一版在“公共支出结构”一章中讲述的主要公共支出项目,独立成章,以便更加全面和系统地讨论我国在经济转型和快速发展过程中的一些重要支出项目。同时,把关于公债规模的讨论从“公共收入规模与结构”一章剥离出来,纳入与之关联度更高的财政赤字一章中,形成新的“财政赤字与公债”一章。

- 在内容选择上,除了删减一些过时的内容之外,主要是根据理论发展和现实需要增加了一些内容。比如,第五章的经济基础设施投资方式增加了“公私合伙”投资方式,医疗保险中增添了“城镇居民基本医疗保险”和“新型农村合作医疗制度”的介绍。第七章扩展了“公共收入规模的决定因素”分析,第十一章回顾了新中国60年的税制改革历程。第十二章不仅融入了公债规模,而且还分析了公债的经济影响。在第十三章的财政政策讲解中,对比分析了相隔10年两次实施的“积极财政政策”。

- 每章最后的复习思考题,区分为两部分,一部分是“重要概念”,另一部分是“重要问题”。这样做,有助于读者把握核心概念和重点问题。

- 为了便于课堂教学,不仅根据新版内容对PPT进行了全面更新,而且还补充了有关问题的历史渊源、重要理论奠基人和发展者的人物介绍,以增添课堂教学的趣味性、拓展学生的知识面。

^① 这样调整后的授课内容及课件可向本书作者(guoqw@ruc.edu.cn)索取,也可通过<http://www.hep.com.cn/sem>下载。

(五)

写好一本教材实属不易。当我们在 20 年前萌生写一本《财政学》的想法时,就开始着手准备。先是如饥似渴地看西方教科书,翻译了一些西方著名财政学家的教材,比如罗森的《财政学》、斯蒂格利茨的《公共部门经济学》、特里斯奇的《财政学》,还策划组织国内著名学者翻译了鲍德威的《公共部门经济学》(邓力平译)、布朗的《公共部门经济学》(张馨译)、费雪的《州和地方财政学》(吴俊培译)等。这些教材内容丰富,逻辑严密,甚至感觉很“新鲜”。可是,经过仔细研读和思考后发现,这些洋教材不能“拿过来就用”,因为他们的写法是建立在他们的逻辑思维基础上的,内容的选择是以他们所处的社会背景、制度环境和经济发展阶段所遇到的财政问题为侧重点的。他们生产的“雪花膏”是用来养护他们“白脸蛋”的,而不是用来养护我们“黄脸蛋”的。

可是,我国也在走向市场经济。研究市场经济规律多年的西方学者撰写的财政学教科书必然有可资借鉴之处,况且目前本科生前期所学的经济学原理大多是西方经济学,我们所写的财政学还不能与之脱节。如何立足本土,洋为中用?恰在我们困惑之际,1997 年有幸参与了陈共先生主编的“九五”国家级规划教材《财政学》的修订。从陈先生那里学到了如何在马克思主义理论指导下,结合中国国情看待财政问题,选择财政问题,分析财政问题。

1998 年,我们又斗胆承接了陈先生主持的教育部“面向 21 世纪课程教材——高等学校财政学专业主干课程系列教材”中《财政学》的撰写任务。该教材于 2002 年出版后,曾在中国人民大学 2001 级以后各年级财政专业和税务专业、中国社会科学院经济学专业学位论文研究生的“财政学”课程中使用。2006 年,我们在这本《财政学》的基础上重新写成并出版了《公共经济学》第一版。在该教材使用过程中,我们特意请同学们专门挑毛病。同学们的认真态度和活跃的思维,让我们受益匪浅。在此,我们不仅要向我们的恩师陈共先生表示衷心感谢,也要向我们曾经教授过的同学们表示谢意。最后,我们深深感谢高等教育出版社及本书的编辑,他们的耐心细致,更使我们感到写好本教材的责任重大。

郭庆旺

赵志耘

2009 年仲夏

第一版前言

公共经济学是一门研究政府经济活动的经济科学。它既是一门历史悠久的传统的经济学科,又是一门生机勃勃的经济学科。20多年前,这一学科的英文主要用“**public finance**”表述,我们一直把它翻译为“财政”或“财政学”。随着经济学理论的快速发展,现实经济生活的日新月异,这一学科出现了研究范围的多样化(不仅研究政府公共收支本身的问题,还研究政府公共收支活动所产生的经济影响、公共企业的经济活动、政府管制或规制行为等)、研究内容的微观化(主要是运用微观经济学理念和方法研究政府的具体经济活动)和研究方法的定量化(主要是运用经济计量方法研究政府的经济活动和经济政策的效率、效果等),以至于超出了英文“**finance**”(资金、融资)的含义,不得不将“**public finance**”改名为“**public (sector) economics**”(公共经济学或公共部门经济学,也有人译为政府经济学)。不过,汉语的“财政学”并无这种语义上的局限性,只要将新内容、新发展反映出来,不一定要改名。所以,在我们看来,“财政学”、“公共(部门)经济学”、“政府经济学”是同义语,即使有人有新的叫法,其实在内容上也是换汤不换药。本书采用的名称为“公共经济学”,是普通高等教育“十五”国家级规划教材招标时确定的名称。因此,本书中的“公共支出”、“公共收入”分别与“财政支出”、“财政收入”是同义语。

本书是在2002年出版的教育部“面向21世纪课程教材——高等学校财政学专业主干课程系列教材”《财政学》的基础上写成。鉴于本教材是普通高等教育“十五”国家级规划教材“高等学校公共管理类专业主要课程教材”,主要为公共管理类学生学习之用,因此,我们在内容选择上使之更贴近公共管理所需知识。同时,本书在进行经验分析时,尽量用表格列出具体的实际数字,这主要是想给予教师和学生以真实可靠的数据,但在教师讲授的课件中,一般都把它们用曲线图更直观地表示出来。

本书共分14章,可归为五大部分。第一部分包括第一、二章,主要澄清政府在市场经济中的作用,核心问题是市场经济条件下的财政职能。第二部分包括第三、五章,提供了分析公共支出的理论框架,在此基础上,分别探讨了公共支出的规模、结构、效率、经济影响等。第三部分包括第六、十章,研究了公共收入的形式与规模,重点放在公共收入的主要形式——税收的一系列问题,包括税收的基本知识、基本理论和税制建设,特别是税制改革等制度性问题。第四部分包括第十一、十二章,综合考察公共收支结果的一些理论和政策问题,包括财政赤字和财政政策等。第五部分包括第十三、十四章,探讨政府间的财政关系和财政竞争问题。

本书的酝酿长达五年之久。在此期间,我们在2002年出版的《财政学》在中国人民大学2001级、2002级和2003级财政专业、中国社会科学院经济专业学位论文研究生的“财政学”课程中使用。在该教材使用过程中,我们让同学专门挑毛病,并以“如何完善该教材”等题目作为作业。

同学们的认真态度活跃的思维,让我们在写作本书时受益匪浅。在此,我们向他们表示衷心感谢!

最后,我们深深感谢高等教育出版社。他们的耐心等待,更使我们感到写本教材的责任重大。

郭庆旺

赵志耘

2005 年仲夏

目 录

第一章 政府的经济活动	1	二、财政职能	27
第一节 政府的基本特征与经济活动		三、财政职能的理论演变	32
类型	1	第四节 政府失灵	36
一、政府的基本特征	2	一、政府失灵的表现	37
二、政府经济活动的类型	2	二、政府失灵的原因	38
第二节 政府经济活动的界限	4	复习思考题	43
一、政府经济活动的最优程度	4		
二、公共部门与私人部门间的资源配置	5	第三章 公共支出规模	44
第三节 政府经济活动的目标	10	第一节 公共物品理论的基本问题	44
一、功利主义标准	10	一、公共物品的基本特征	44
二、帕累托标准	11	二、公共物品的分类	46
三、潜在补偿标准	12	三、搭便车问题	49
四、社会福利函数标准	12	四、公共物品的需求与效率产量	50
第四节 政府的规模	13	第二节 公共支出规模的规范理论	52
一、政府规模的衡量指标	13	一、边际效用理论	53
二、公共支出比率	14	二、最大社会收益理论	54
复习思考题	16	三、自愿交换理论	56
		四、公共选择理论	58
第二章 政府的经济作用	18	第三节 公共支出规模的实证理论	60
第一节 市场体系及其经济效率	18	一、政府活动扩张论	61
一、市场体系	18	二、梯度渐进增长论	62
二、市场机制有效的环境	21	三、官员行为增长论	64
第二节 市场失灵与政府干预	22	四、多数票规则增长论	66
一、资源配置领域的市场失灵	22	五、公共支出增长趋势的基本决定因素	67
二、经济稳定领域的市场失灵	24	第四节 公共支出规模的现实分析	68
三、收入分配领域的市场失灵	25	一、公共支出比率的变化	68
第三节 市场经济条件下的财政职能	26	二、公共支出增长的潜在压力	70
一、政府介入	26	复习思考题	71

第四章 公共支出结构	72	一、分项预算	124
第一节 公共支出分类与构成	72	二、计划—方案—预算	125
一、按支出用途分类与构成	72	三、零基预算	126
二、按费用类别分类与构成	75	四、预算方法的现实选择	128
三、按经济性质分类与构成	77	第二节 公共支出的决策效率:成本	
四、国际分类方法	79	收益分析	130
第二节 公共支出结构的决定因素	81	一、确定目标	130
一、政府职能与公共支出结构	82	二、列举成本和收益	130
二、经济发展阶段与公共支出		三、测算成本和收益	132
结构	84	四、贴现成本和收益	137
复习思考题	87	五、选择决策标准	140
		六、选定项目	142
第五章 公共支出项目	89	第三节 公共支出的制度效率:政府	
第一节 行政管理支出	89	采购制度	144
一、行政管理支出的现状与变化	89	一、政府采购制度的意义	144
二、公共雇员数量和报酬的宏观		二、政府采购制度的基本内容	147
经济效应	93	三、政府采购合同的类型	148
第二节 国防支出	94	复习思考题	150
一、国防支出的现状与变化	95		
二、国防支出的经济发展效应	97	第七章 公共收入规模与结构	151
第三节 公共投资支出	98	第一节 公共收入体系	151
一、公共投资支出的现状与变化	98	一、税收	151
二、公共投资决策的标准	101	二、收费	153
三、公共投资的主要领域	102	三、货币创造	155
四、公共投资支出的经济增长		四、公债	156
效应	110	第二节 公共收入规模	158
第四节 社会保障支出	111	一、公共收入规模的演变	158
一、社会保障制度	111	二、公共收入规模的国际比较	159
二、社会保障支出	116	三、公共收入规模的决定因素	160
三、社会保障的经济效应	121	第三节 公共收入结构	167
复习思考题	122	一、无偿收入与有偿收入比	167
		二、预算内收入与预算外收入比	167
第六章 公共支出效率	123	三、税收收入与非税收收入比	168
第一节 公共支出的预算效率:预算		复习思考题	170
方法	123		

第八章 税收原理	171	所得税效应	203
第一节 税收要素与分类	171	五、税收对劳动供给影响的简要 评价	204
一、税收要素	171	第四节 税收对企业投资的影响	204
二、税收分类	173	一、税收影响企业投融资决策的 途径	204
第二节 税收原则	174	二、企业所得税对融资决策的 影响	206
一、税收原则的提出	175	三、税收对投资水平的影响	208
二、斯密的税收原则	176	四、税收对投资类型的影响	208
三、瓦格纳的税收原则	177	五、税收对承担风险的影响	210
四、现代税收原则	178	第五节 税收对收入分配的影响	211
第三节 税收转嫁	186	一、累进所得税的影响	211
一、税收转嫁与归宿的定义	186	二、税收支出的影响	212
二、税收转嫁的形式	187	三、遗产税与赠与税的影响	213
三、税收归宿的局部均衡分析	188	四、社会保险税的影响	214
四、税收归宿的一般均衡分析	191	五、所得税指数化的影响	214
复习思考题	193	第六节 税收对环境保护的影响	215
第九章 税收的经济影响	194	一、污染税的治污效果	216
第一节 税收的收入效应和替代 效应	194	二、课征污染税与其他治污措施的 比较	217
一、收入效应和替代效应的一 般含义	194	复习思考题	219
二、税收的收入效应和替代效应	195	第十章 税收制度	221
第二节 税收对个人储蓄的影响	197	第一节 税收制度的基本范畴	221
一、个人所得税的储蓄效应	197	一、税收制度	221
二、利息所得税的储蓄效应	197	二、税制类型	223
三、税收对个人储蓄影响的简要 评价	199	三、税制结构	225
第三节 税收对劳动供给的影响	200	第二节 税种设置理论与实践	227
一、比例所得税对劳动供给的 影响	200	一、税种设置理论	227
二、累进所得税对劳动供给的 影响	201	二、税种设置现状	230
三、个人收入由多种收入构成情况 下的所得税效应	202	第三节 各税系概况	234
四、工资率因课税而变动情况下的 影响	203	一、所得税制	234
		二、商品税制	237
		三、财产税制	240

第四节 税制结构的决定因素	243	三、财政赤字规模的决定因素	283
一、税制结构的变化	243	四、财政赤字的可持续性	285
二、税制结构的国际比较	244	第三节 财政赤字的经济影响	286
三、税制结构的决定因素	246	一、财政赤字的增长效应	286
四、各国税制结构的趋同趋势	247	二、财政赤字的改革效应	287
复习思考题	247	三、财政赤字的拉动效应	288
第十一章 税制改革	248	四、财政赤字的通胀效应	289
第一节 税制改革的基本问题	248	第四节 公债规模	291
一、税制改革的含义	248	一、内债规模	291
二、税制改革的主要原因	249	二、外债规模	294
三、成功税制改革的评价标准与 条件	250	第五节 公债的经济效应	295
第二节 税制改革的理论基础	253	一、公债的资产效应	295
一、公平课税论	254	二、公债的总需求效应	296
二、最适课税论	256	三、李嘉图等价定理	298
三、财政交换论	258	复习思考题	300
四、三种理论对税制改革和税制 设计的含义	259	第十三章 财政政策	302
第三节 世界性税制改革的现实 思路和做法	260	第一节 财政政策的基本问题	302
一、税制改革的战略设想	261	一、财政政策的定义	302
二、税制改革的普遍做法	264	二、财政政策的基本特征	304
三、我国的税制改革	268	三、财政政策的基本功能	305
复习思考题	275	四、财政政策的类型	307
第十二章 财政赤字与公债	276	五、财政政策的目标	309
第一节 财政赤字的基本问题	276	第二节 财政政策的作用原理	310
一、如何理解财政平衡	276	一、财政政策作用的分析框架	311
二、财政赤字的概念	278	二、收入—支出模型中的财政政策 作用	311
三、财政赤字的类型	279	三、IS—LM 模型中的财政政策 作用	313
四、财政赤字的基本用途	280	四、AS—AD 模型中的财政政策 作用	314
第二节 财政赤字的规模	281	第三节 财政政策的作用机制	316
一、财政赤字规模的衡量指标	281	一、国民收入水平的决定模型	316
二、财政赤字规模的变化	282	二、公共支出乘数	317
		三、税收乘数	318

四、平衡预算乘数	319	二、财政分权	331
第四节 财政政策的作用工具	320	第二节 支出责任安排	341
一、预算政策	320	一、支出责任安排的原则	341
二、税收政策	321	二、支出责任安排的现状	343
三、支出政策	321	第三节 收入责任安排	345
四、公债政策	322	一、收入责任安排的原则	346
第五节 积极财政政策	324	二、分税制	348
一、积极财政政策的概念	324	第四节 转移支付制度	349
二、积极财政政策的总体特征	325	一、转移支付的必要性	350
三、两度积极财政政策的比较	327	二、转移支付的形式	351
复习思考题	329	三、我国现行转移支付制度	354
第十四章 政府间财政关系	330	复习思考题	359
第一节 财政关系的基本问题	330	主要参考文献	360
一、基本概念	330		

第一章

政府的经济活动

微观经济学主要研究了社会中的两个最基本的行为主体——家庭和企业的经济活动,而作为现实生活中的另一重要行为主体——政府,从事了哪些经济活动?政府的经济活动有无界限?政府经济活动所追求的目标是什么?用货币指标度量,政府的规模到底有多大?诸如此类的问题,正是本章要讨论的主题。

第一节 政府的基本特征与经济活动类型

在社会主义市场经济体制下,中国像其他大多数国家一样,是一种混合经济(mixed economy)。^①在这种混合经济中,社会经济部门主要有两个,即私人(市场)部门(private or market sector)和公共(政府)部门(public or government sector)。私人或市场部门包括两个经济行为主体,即个人(家庭)和企业。私人部门中的消费者(个人或家庭)做出消费决策,决定如何把他们的收入花费在诸如食品、衣服、住房等商品上;私人企业做出生产决策,决定不同商品和服务的生产数量以及如何生产它们。公共(政府)部门有“宽”、“窄”两个概念。“宽”概念的公共部门包括中央政府、地方政府和政府主要在自然垄断行业建立的国有企业;“窄”概念的公共部门仅包括中央政府和地方政府,^②也是公共经济学的主要研究对象。政府部门作为一个经济行为主体,也要决定如何筹措公款(public funds)或公共收入(public revenue)、如何安排公共支出。

① 按市场或政府配置资源程度划分,经济体制大致可分为三类,其中有两种极端类型:一是计划经济(planned economy),时常也称为指令经济(command economy)或受控经济(controlled economy),指国家做出所有经济决策、计划机制在资源配置中起基础作用的经济;二是自由市场经济(free-market economy)或纯市场经济(pure market economy),指个人和企业做出所有决策、市场机制在资源配置中起基础作用的经济。在现实中,几乎所有经济都是市场机制与政府干预并存的某种混合经济。当然,各国经济中的市场成分和政府干预的程度、形式各异。如果政府干预的程度比较大,大部分生产性资源都为国有,市场发挥一定的作用,在经济学上把这种经济体制称为市场社会主义(market socialism)。

② 中国现为五级政府,除了一个中央政府之外,还有32个省(直辖市、自治区,包括“台湾省”)政府和2个特别行政区政府;省级以下政府(不包括“台湾省”和特别行政区的下级政府)有333个地级政府、2 859个县级政府、40 813个乡镇政府。省级以下政府统称为地方政府(中华人民共和国国家统计局,2008年,第3页)。

一、政府的基本特征

尽管政府部门与私人部门一样,都要做出决策,但决策的依据、内容不同,方法也不一样。特别是政府所从事的经济活动具有一定的特殊性,这种特殊性主要源于政府部门具有与私人部门不一样的鲜明特征。一般来说,政府的基本特征主要表现在以下方面:^①

(一) 政府拥有强制权力

政府可以强迫人们去做某些事情,而私人机构只能在自愿协议的基础上让人们去做某些事情。政府行使强制权力的重要方面是它的征税权。私人企业只能诱使我们购买它们的产品,而政府则不然,它迫使我们为学校、道路、国防等支付。政府的强制权力在其管制活动中也表现得非常明显。正因为政府具有这种强制权力,人民代表大会和人民代表就要对其行为加以约束。

(二) 政府部门的主要决策者是民选的

有关支出、管制和征税的政府决策是由选民选举的政治家做出的或由政治家任命的政府官员做出的。而私人公司的总经理一般是由公司董事会选定的。即使在私人部门,决策者是选举出来的,选民也是来自于比较小的利益集团。

(三) 政府追求的不是利润

虽然有些私人企业也不是为了利润,但大多数私人企业的目标是利润最大化。政府的目标不是利润,但要确切确认什么是政府的目标也很困难。应当说,政府的目标不止一个。政府服务于公共利益(public interest),通常,我们可以做出这样简单的假设,即政府的目标是提高社会福利(social welfare)。

(四) 政府有服务于全体社会成员的义务

由于政府是人民的政府,是为人民服务的政府,所以,它就有义务为每一位公民服务。政府必须是公正的,不偏不倚。政府的繁文缛节时常是因为要确保公平对待各群体。尽管私人企业不可能公开地歧视某一群体,但它们不一定非要公正不可。私人企业最关心的是它们的股东。如果企业发现为某一特定社区或地区的消费者服务无利可图,它们就不会做这件事。但政府恰恰相反,比如,中国邮政总局就有义务把邮件递送到960万平方公里土地上的每一个角落。

二、政府经济活动的类型

政府经济活动的范围或类型在不同的历史时期有着明显的区别,这不仅取决于不同时期的经济发展水平,也取决于人们对政府作用的认识,还与一国的政治体制密切相关。

从公共经济学的分析角度而言,政府在经济领域里扮演着三种角色,或者说政府的经济活动可分为三大类型。^② 第一,政府作为经济参与者(economic actor),即政府直接从事社会经济活动。第二,政府作为政策制定者(policy maker),即政府制定和实施影响经济活动的各种经济政

^① 有关政府四大特征的表述,取材自布鲁斯(Bruce, 2001, pp. 4-5)的著述。

^② 有关政府的经济作用,特别是政府与市场关系的讨论,请参阅皮尔逊(Pierson, 1996, p. 126)的著作。