



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
教育部推荐教材
全国普通高等学校优秀教材

高等学校经济与管理类核心课程教材

公共经济学

(财政学) (第三版)

PUBLIC ECONOMICS

主 编 刘小兵 蒋 洪
副主编 曾军平 邓淑莲 杨丹芳



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
教育部推荐教材
全国普通高等学校优秀教材

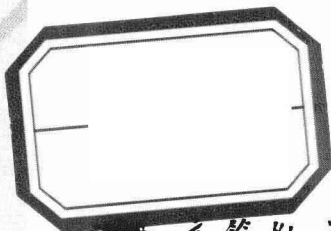
高等学校经济与管理类核心课程教材

公共经济学 (财政学) (第三版)

PUBLIC ECONOMICS

主 编 刘小兵 蒋 洪
副主编 曾军平 邓淑莲 杨丹芳

GONGGONG JINGJIXUE
(CAIZHENGXUE)



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 / 刘小兵, 蒋洪主编. —3 版. —北京:
高等教育出版社, 2012. 1

高等学校经济与管理类核心课程教材

ISBN 978-7-04-033663-4

I. ①公… II. ①刘… ②蒋… 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 (2011) 第 191491 号

策划编辑	郭立伟 刘悦珍	责任编辑	刘悦珍	特约编辑	陈 铭
封面设计	吴 昊	责任印制	蔡敏燕		

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

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
<http://www.hepsh.com>

印 刷 上海师范大学印刷厂
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 21
字 数 431 千字

网上订购 <http://www.landraco.com>
<http://www.landraco.com.cn>

版 次 2000 年 6 月第 1 版
2004 年 8 月第 2 版
2012 年 1 月第 3 版

购书热线 021-56717287
010-58581118

印 次 2012 年 1 月第 1 次印刷
定 价 34.00 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 33663-00

第三版前言

呈现在大家面前的这本《公共经济学(财政学)》教材,是在我们给高等教育出版社编写的《财政学》(第二版)的基础上修订而成的。这次修订的内容主要有以下四个方面:

首先,我们将教材名称由原来的《财政学》修改为《公共经济学(财政学)》。之所以做此改动,一方面是考虑到用“公共经济学”来称呼这个学科已越来越普遍;另一方面则想强调,公共经济学和财政学只不过是同一个学科领域的不同称呼而已,两者在理论体系或学术观点上并无本质区别。著名的财政学家马斯格雷夫在他的《财政理论与实践》(Public Finance in Theory and Practice)一书的第一章中就写道:“本书研究在混合经济体制下运行的公共部门的经济学。”哈维·罗森在其《财政学》(Public Finance)一书中更是直接指出:“财政学,也称公共部门经济学或公共经济学。”所以,无论您的课程是叫“公共经济学”还是“财政学”,本书都是非常适宜您选用的教材。

其次,我们对本书的体系结构适当做了调整,删减了原有的介绍我国财政制度现状和宏观财政政策方面的内容,将其尽量以专栏形式予以体现;本书的篇幅也由原来的24章压缩到了现在的15章。做此调整的主要原因是考虑到实践中的政策、制度变动频繁,难以适时跟踪;调整的主要目的则是为了使本书在基本理论方面更加突出与国际同类学科高度接轨的特色,以及在理论阐述方面保持逻辑的连贯一致。经过这样调整,本书更加符合强调基本理论与方法阐述的教材编写宗旨与目的。

第三,在论述政府间财政关系理论时,我们注意到现行公共经济学教材大多只注重纵向财政关系而忽略了横向财政关系。我们认为,包括国与国之间、分权模式下地方与地方之间以及集权模式下地方与地方之间的横向财政关系同样也是该领域中十分值得关注的一个内容。因此,本书在论述政府间财政关系时,我们区分纵向与横向政府间关系,分设两章对该理论进行了更为详尽的论述与分析,以期能对政府行为提供更有力的理论解释。

最后,作为一门完整的学科,公共经济学理应回答以下两个方面的问题:一是政府

应该干什么、应该怎么干以及干了会怎样；二是政府实际上会干什么、如何让政府干它应该做的事情。目前，中外大多数这方面的教材，特别是国内的教材似乎只回答了第一个方面的问题，而对第二方面的问题没有给予足够的重视。经过数十年来的教学与研究，结合我国政府公共部门大量的实践活动，我们深刻地感受到只回答第一个方面的公共经济学理论对于一国政府的经济活动的解释力以及指导意义是有限的。现有公共经济学理论在回答政府应该干什么时似乎告诉你，政府应该干市场干不了的事情，但市场干不了的事情具体有哪些、市场干不好的事情政府是否就一定能干好，公共经济学理论似乎没有明确地给你答案；公共经济学理论似乎又告诉你，政府的主要职能是提供公共产品，但哪些属于公共产品、政府应提供多大规模的公共产品，公共经济学理论似乎又没有明确地给你答案。如此等等，现有的公共经济学理论似乎总让人有一种意犹未尽的感觉。显然，这不应该是学者们愿意看到的一种结果。因此，作为试探性的研究，本书新增了第14章和第15章的内容，试图在回答第二个方面的问题上做些努力，以期取得抛砖引玉之功效。

本书修订的大纲与指导思想是在上海财经大学蒋洪教授和刘小兵教授的组织与召集下、教材修订组成员的共同讨论下形成的。本书修订组成员包括蒋洪教授、刘小兵教授、曾军平副教授、杨丹芳副教授、邓淑莲副教授、徐曙娜副教授、于洪副教授、郑春荣副教授和温娇秀博士。本书由刘小兵、蒋洪任主编，曾军平、邓淑莲、杨丹芳任副主编。其具体修订分工如下：蒋洪，第1、2、3章；杨丹芳，第4、10章；刘小兵，第5、7章；郑春荣，第6章；于洪，第8、9章；邓淑莲，第11章；徐曙娜，第12章；温娇秀，第13章；曾军平，第14、15章。其中，第12、13、14、15章的内容改写或重写的篇幅较大，是本次修订中的一个特色。全书最后由刘小兵负责组织、协调与统稿工作。

本书的编写和出版得到了高等教育出版社的大力支持，在此谨表示衷心的感谢。对于本书的不足之处，诚望学界和读者们提出宝贵意见。

《公共经济学(财政学)》教材修订组

2011年8月

第二版前言

本书自2000年初版以来受到了财政理论和实务界的广泛好评,一个重要原因是本书应用现代经济学的理论和分析方法,较为系统、全面、通俗易懂地阐述了市场经济的财政学理论,同时密切联系我国财政改革的实践,在一定程度上使得一般的财政理论具有针对我国具体国情的性质。本书在2001年教育部组织的专家评选中列入向全国高等院校推荐使用的教材,并在2002年被教育部评为全国高等院校优秀教材二等奖。

对这本书也有一些不同看法,其中一种看法认为它过于“西化”。从本书的观点来看,市场经济的财政理论是人类社会长期以来对政府行为以及这种行为对社会经济影响的一般规律的认识,在基本理论层面上,它适合于各种不同国度的财政,没有什么“东方”和“西方”之分。重要的不是一种理论发源何处,而在于它是否能够对财政的实践提供分析框架和方法,能够为我们分析、评价和设计财政政策提供指导。

在具体政策和制度层面上,各个国家的财政实践是很不相同的。本书充分注意到这一点,在各种相关的场合介绍了我国的财政制度和现状。与传统的教材将制度和现状作为主要内容的做法不同,本书只是将制度和现状的描述作为一个现实的分析对象,并在这一基础上试图用财政学基本理论对它进行分析和评价。这方面的内容显然会带有一定的探索性。但本书强调的不是结论,而是通过教材展示应用财政学基本理论对实际问题进行分析的思路和方法。

实际上,用市场经济的财政理论来代替传统的计划经济财政理论已经在学术界取得了共识,这表现为财政学的教学内容正在逐步与国际接轨,各种财政学教材的内容正在趋同,计划经济财政的财政理论在教材中正在逐步淡出,而市场经济的财政理论在越来越大的程度上成为教材的主体内容。财政学统一于市场经济理论已是一个不可逆转的趋势,这一点在最近出版的以“公共经济学”为标题的一批财政学教材中表现得尤为突出。本书的第一版只是较早地顺应了这个发展潮流。

本书在结构安排上与其他同类教材的不同之处在于以下几点:①以政府的整个组织体系——公共部门为对象,一切由政府设立,使用公共资产或公共资金的单位和部门都在本书的考察范围中。②在阐述规范理论,即财政政策的目标和评价标准方面,不仅分别阐述了资源配置的最优状态——效率以及收入分配的最优状态——公平的理论标准,而且进一步阐述了效率与公平的综合评价标准,从而使得财政学中的规范理论更具有整体感。③在财政支出理论方面,以政府在支出行为中的三种不同角色——购买

者、生产者和分配者为线索来展开。其中,将政府作为生产者来进行分析是本书的一个特点。考虑到计划经济财政与市场经济财政的主要区别体现政府在多大程度上以及以怎样的方式介入生产,凸显这—问题是针对我国具体国情和改革实践的一个重要方面。④在财政收入理论中将税收、价格(使用费)和公债作为收入的三种形式。其中,把公共定价问题纳入财政学分析,使得人们在考察政府收入的时候能够作更全面的思考。

本书第二版保持了初版的优点和特色,并且在较大的程度上进行了修改或补充,目的是使本教材在体系上更加完整,增加可读性,并使其内容与我国财政实际情况发展保持同步。主要变化有:增加了第7章《公共选择》和第20章《财产税和土地批租》。较大篇幅地改写或重写了第1、8、9、10、11、12、17、18、19、21、22、23、24章。在每一章中增添了关于背景资料、案例分析以及热点问题讨论的专栏。

上海财经大学教授蒋洪设计了全书整体框架和各章详细提纲,补充撰写了第7章,并负责全书的总纂和定稿。本书的再版得到中山大学岭南学院副教授刘虹(第22章改写以及第1、2、3、4、5、6、7、13、14、15、17章修改和补充)和浙江财经学院副教授龚刚敏(第8、9章改写)的大力协助,他们与博士生一起在本书初版的基础上对教材内容进行了修改、补充和重写,并负责对全书各章修改稿进行了初审和再修改。上海财经大学博士生于洪(第16、23章)、陈明艺(第18、19章)、申亮(第20、21章)、张灵芝(第12、24章)、吴盖(第10、11章)根据主编所拟订的详细提纲对教材部分章节进行了修改、补充或重写,完成了有关各章的初稿。

由于时间仓促,书中不当之处敬祈读者批评指正。

蒋 洪

2004年7月

第一版前言

随着我国由计划经济体制向市场经济体制的转变,政府在市场经济中应该承担什么职能,成为一个十分重要的问题。毫无疑问,不同的历史时期对政府的职能有不同的要求。在资本主义自由发展阶段,新兴资产阶级为了摆脱封建贵族对资本主义生产的干预,自然要求政府充当“夜警察”和“守夜人”的职能。在资本主义发展到垄断阶段,当依靠市场力量不能维持经济的稳定,不断爆发大规模的经济危机时,资本主义经济又必然要求政府对市场进行大规模的干预,这时政府职能的范围大大扩展。但是,在 20 世纪 70 年代以后,随着市场经济的蓬勃发展,高新技术的出现以及世界经济一体化的进程,对政府职能又提出了新的要求。

我国也是如此,在不同的历史时期对政府职能的要求是不同的。在高度集中的计划经济体制下,政府对社会生产和生活进行全面的干预;在市场经济体制下必然要求政府职能随着我国经济体制的转变而转变。只有政府职能转变了,社会主义市场经济才能真正建立起来。但是政府职能的转变是一个十分棘手的问题,因为它关系到各个部门的利益关系。在很多时候,各政府部门也许不是一个“社会人”而是一个“经济人”,它们所追求的不是社会利益的最大化而是自身利益的最大化。这使得很多政府部门不愿意放弃本不该属于自己的权利,而又不愿意履行本该属于自己的职能。因此,在我国市场经济的建设过程中,政府应该承担什么样的职能,迫切需要我们进行一个规范分析,让人们对政府的决策有一个评判的标准。

财政学是用经济学方法研究政府经济活动和决策的一门科学。财政是政府职能的化身,它贯穿于政府各部门、各职能之中,也与我们的生活息息相关。本书从公平和效率两个方面为我们提供了评判政府活动的标准,让我们知道政府经济活动和决策的目标应该是什么,并提出了分析的基本框架和方法;本书还针对我国实际情况,从理论上对我国具体的财政收支活动进行了实证分析。它既为我们提供了分析政府财政活动的理论工具,熟练掌握这一工具能够使我们政府对所有的经济活动和决策进行评价,同时也使我们对我国目前的财政收支状况和改革方向有所了解。因此,本书既是高等院校的教材,同时也适合作为政府工作人员和政策研究人员的理论参考书。

本书的框架如下:全书共 22 章,第一章、第二章和第三章阐述了财政学的基本概念、财政政策的目标和评价标准以及在实现这些目标方面市场机制和计划机制各自的利弊;第四章、第五章和第六章主要是阐述财政支出理论,从公共提供、公共生产和收入再分配三个方面对政府在消费、生产和分配领域中的职能范围进行了分析;第七章到第

十一章是具体的财政支出分析,对政府在行政、教育、科技、社会基础设施和社会保障等方面的职能以及我国的支出现状进行了具体分析;第十一章到第十六章阐述财政收入理论,分析了政府取得收入的三种方式——税收、价格和公债——对资源配置和收入再分配可能产生的影响以及达到既定政策目标所需满足的基本要求;第十七章到第十九章是具体的财政收入分析,对我国目前主要税收政策和价格与收费政策的现状进行了翔实的分析;第二十章和第二十一章是宏观财政理论与实践,对政府利用宏观财政政策稳定经济的作用机制进行了介绍,并对我国宏观财政政策的实践进行了探讨;第二十二章阐述了中央与地方政府间财政关系,对政府职能和收入划分的理论依据及我国的实践进行了介绍。

本书的编写工作由上海财经大学财政系博士生导师蒋洪教授主持,具体分工为:蒋洪负责第一、二、三、四、五、六、十二、十三、十四和十五章的编写,汪立负责第七、九、十七、十八和十九章的编写,邓淑莲负责第八、十章的编写,王玲负责第十一章的编写,于洪负责第十六章的编写,魏陆负责第二十、二十一和二十二章的编写。最后由蒋洪统稿、总纂。

本书的编写和出版得到了高等教育出版社和上海社会科学院出版社的大力支持,特别是高等教育出版社的郭立伟先生为本书的编辑、出版付出了大量的心血,在此谨表示衷心的感谢。对于本书的缺点和遗漏,诚望读者提出宝贵意见。

作者

目 录

第 1 章 公共经济学导论	1
第一节 概述	2
第二节 政府的组织体系	5
第三节 公共部门的收入与支出	9
第四节 公共部门的经济活动	15
本章小结	18
基本概念	19
复习思考题	19
第 2 章 公共经济政策的目标	20
第一节 目标的分类	20
第二节 资源配置效率	21
第三节 收入分配的公平	26
第四节 效率与公平的权衡	30
本章小结	37
基本概念	37
复习思考题	38
第 3 章 市场与计划	39
第一节 市场机制	39
第二节 计划机制	46
第三节 混合经济中的公共部门	50
本章小结	54
基本概念	54
复习思考题	55
第 4 章 公共提供	56
第一节 公共产品	57
第二节 私人产品	62
第三节 混合产品	65
本章小结	73

基本概念	75
复习思考题	75
第 5 章 公共生产	76
第一节 垄断	76
第二节 生产中的外部成本	83
第三节 生产者与消费者之间的信息不对称	87
第四节 生产者的盲目性与公共生产	92
本章小结	95
基本概念	96
复习思考题	96
第 6 章 收入再分配	97
第一节 收入再分配的各种方式	97
第二节 公共提供中的收入再分配	100
第三节 公共生产与收入再分配	106
第四节 社会保障与收入再分配	108
本章小结	112
基本概念	113
复习思考题	113
第 7 章 税收概论	115
第一节 税收要素	115
第二节 税收分类与税制结构	128
第三节 税收原则	131
本章小结	138
基本概念	139
复习思考题	139
第 8 章 税收与效率	140
第一节 量能税与税收的超额负担	140
第二节 税收效率损失分析	145
第三节 矫正税	151
第四节 税收的征收效率	152
本章小结	154
基本概念	155
复习思考题	155

第 9 章 税负的转嫁与归宿	156
第一节 转嫁与归宿概述	156
第二节 竞争市场的税负转嫁与归宿	159
第三节 垄断市场的税负转嫁与归宿	163
第四节 税负归宿与收入分配	167
本章小结	169
基本概念	170
复习思考题	170
第 10 章 价格与使用费	171
第一节 垄断市场的公共定价	171
第二节 蛛网市场的公共定价	175
第三节 竞争市场的公共定价	178
第四节 政府性收费	181
第五节 专卖收入	185
本章小结	187
基本概念	188
复习思考题	189
第 11 章 公债	190
第一节 公债概述	190
第二节 公债规模	197
第三节 公债的微观经济效应分析	209
第四节 公债筹资的限制	214
第五节 公债的宏观经济稳定效应	220
本章小结	227
基本概念	228
复习思考题	228
第 12 章 政府间的纵向财政关系	229
第一节 纵向政府间关系的类型	229
第二节 中央与地方职能的分工	231
第三节 中央与地方收入的划分	240
第四节 中央对地方的干预方式	247
本章小结	259
基本概念	260
复习思考题	260

第 13 章 政府间的横向财政关系	261
第一节 横向政府间关系：割据	261
第二节 横向政府间关系：竞争	267
本章小结	277
基本概念	278
复习思考题	278
第 14 章 财政立宪与权力结构安排	279
第一节 政治立宪概述	280
第二节 公共选择的民主基础	284
第三节 直接民主制与间接民主制	290
第四节 间接民主的可能形式及其选择	294
本章小结	295
基本概念	296
复习思考题	296
第 15 章 政治立宪与集体投票规则	298
第一节 简单多数规则	299
第二节 一致同意规则	304
第三节 其他多数规则形式	307
第四节 公理化决策规则	311
本章小结	313
基本概念	314
复习思考题	314
专业术语中英文索引	317
参考文献	320
教学资源索取单	

专 栏 目 录

专栏 1-1	我国中央政府的机构设置	5
专栏 1-2	我国的宏观税负与财政规模	14
专栏 2-1	帕累托的潜台词	22
专栏 2-2	在无知的面纱背后	36
专栏 3-1	日常生活中的帕累托改进	40
专栏 3-2	回眸计划经济	49
专栏 4-1	搭便车问题有多大	59
专栏 4-2	外部效益的衡量	69
专栏 5-1	公用事业谁来办	82
专栏 5-2	公共管制的成本	89
专栏 6-1	我国的收入分配	100
专栏 6-2	“政绩工程”的利益归宿	104
专栏 7-1	消费税	125
专栏 7-2	中国现行税制结构	130
专栏 7-3	税收与经济增长	133
专栏 8-1	为什么不征总额税	145
专栏 8-2	从区别对待到中性税收	150
专栏 9-1	政府能收多少税收	160
专栏 9-2	需求弹性与奢侈品税	168
专栏 10-1	价格听证会	180
专栏 10-2	身份证收费标准分析	184
专栏 11-1	欧洲主权债务危机	199
专栏 11-2	美国地方政府债务风险控制机制	208

专栏 12-1	中国中央和地方财政主要支出项目(2009 年)	240
专栏 12-2	中国中央和地方财政主要收入项目(2009 年)	246
专栏 12-3	中国 2009 年中央对地方税收返还和转移支付决算表(局部)	258
专栏 13-1	政府间的财政竞争	268
专栏 14-1	社会精英理论及其历史	286
专栏 14-2	民主只需要 8 岁的智商	287
专栏 14-3	房产税征收的民主基础	288
专栏 14-4	理性的无知：理论与经验	291
专栏 15-1	多数规则的历史应用	300
专栏 15-2	从女生自尽事件看“多数的暴政”	303

第1章

公共经济学导论

公共经济学的研究对象是政府。在某种意义上,我们可以把政府看成一个实体,就如同个人、家庭和企业一样。它有收入,有支出,有自己的资产和负债,从事各种活动。然而,政府与一般的实体之间显然有极为重要的区别:首先,它规模巨大,这是一般的经济实体无法相提并论的;其次,它具有法律赋予的行政权力,可以强迫其他实体服从它的意志;最后也是最重要的,政府所拥有的资产、所取得的收入不是某个人或某些人的,而是社会公众的共同财产和收入,政府的支出不应用于维护一己或一方的利益,而应用以满足社会公众的共同需要。因此,对政府的行为以及它对整个国民经济和公众利益的影响进行研究和评价是极其重要而又富有挑战性的。如果说家政学研究的是当家理财的生活之道、企业或公司财务研究的是经营之道,那么公共经济学研究的则是治国之道。

第一节 概述

一、公共经济学的特殊视角

公共经济学(public economics)研究的对象是政府,所以也有人称之为政府经济学(government economics)。政府的活动通过它的组织体系来进行,这个组织体系称为公共部门,因此还有人把它称为公共部门经济学(public sector economics)。作为经济学的一个分支,公共经济学着重对政府的收入、支出等财政活动进行研究,因此,也被称为财政学(public finance)。不管人们怎样称呼这门学科,其实质内容都是一样的。

经济学是公共经济学的理论基础。经济学对人的行为目标、生产技术、消费者偏好和需求以及生产者行为、市场结构以及社会福利的分析为我们研究和评价政府的行为以及它对经济各方面的影响提供了分析工具。公共经济学是经济学理论和方法在某个特定领域中的应用。由于公共经济学的分析对象——政府具有其他经济实体所不具有的一些特点,因此对公共经济学的研究丰富和拓展了经济学理论,并使之更加深入。

正如一种物体可以从形状、颜色、硬度、重量等不同方面来观察一样,人们可以从多种角度来考察经济。将经济学的一些主要分支在研究经济问题时所采用的特殊视角加以比较,有助于我们理解财政学的特点。货币经济学是经济学的一个分支,它从货币与产品、价值形态与使用价值形态的相互关系来研究经济。区域经济学是经济学的又一分支,它从地区与地区之间的相互关系来研究经济。如果把国家视为区域,区域经济学就表现为国际经济学。此外,我们也可以将整个国民经济划分为不同的产业部门,例如农业、工业、第三产业,或者更细一些如种植业、渔牧业、制造业、采矿业及旅游业等,从各个产业部门之间的相互关系来研究经济。

与其他经济学分支相比较,公共经济学采用了一个特殊视角来考察经济。它将整个国民经济看成“公”和“私”两大部分,并从公与私的相互关系来研究经济。在一个社会中,政府是“公”的代表者。政府办的事情越多,国民经济中“公办”的部分就越大,留给个人和家庭“私办”的部分就越小。显然,一个社会不可能所有的事情都由政府包揽,也不可能所有的事情都让个人、家庭自己去办。政府与仅仅追求自身利益的各种实体总是并存的,关键在于两者职能范围的相对关系是否恰当。不言而喻,一个经济中“公”和“私”两者的比例关系对整个经济的健康发展有极为重要的影响,怎样才能使两者恰到好处是公共经济学研究的永恒主题。

二、公共经济学研究的问题

公共经济学研究的基本问题是国民经济中“公”与“私”的分工。它试图回答这样的问题:在整个经济中,哪些事该让政府去做,哪些事该让私人自己去做。换言之,它研