



全国高等教育财经系列教材

财政学

Public Finance

主 编 樊长才 常向东 郭北辰



经济科学出版社
Economic Science Press

全国高等教育财经系列教材
兰州商学院专项科研经费资助

财 政 学

主 编 樊长才 常向东 郭北辰
副主编 王炳文 段玉宽
参 编 王 庆 包智勇

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学 / 樊长才, 常向东, 郭北辰主编. —北京:
经济科学出版社, 2011. 2

全国高等教育财经系列教材

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0153 - 9

I. ①财… II. ①樊… ②常… ③郭… III. ①财政学
—高等学校—教材 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 020846 号

责任编辑: 张惠敏 杨天啸

责任校对: 王肖楠

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李 鹏

财 政 学

主 编 樊长才 常向东 郭北辰

副主编 王炳文 段玉宽

参 编 王 庆 包智勇

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191306 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esbj3@ esp. com. cn](mailto:esbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 18.5 印张 560000 字

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0153 - 9 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

财政学是一门研究政府理财或公共理财的学问。从其奠基者亚当·斯密开始,财政学作为相对独立的研究学科已有数百年的历史。在这个过程中,财政学已成为经济学领域最富挑战性的学科,同时也成为了一门交叉、综合的学科。其表现为:第一,财政学已突破了原有的经济学研究的范畴,研究财政问题必须关注政府的行为,政府的决策程序,因为财政收支活动反映政府的活动意图,更加关注社会公众的偏好。因此,我认为,从二十世纪五六十年代以来,财政学的理论体系及制度政策层面在不断拓展。从学科属性来看,财政学应该是融经济学、政治学、公共管理学、法学、社会学为一体的交叉学科。从研究的视野来看,财政学不仅要研究一个国家或地区公共产品的问题,而且还要分析在经济全球化、一体化背景下财政收支行为,如全球性公共产品的供给及国际间税收协调等问题。

第二,近年来,随着我国市场经济体制的逐步完善,特别是公共财政制度体系的建立,在一定意义上中国财政改革实践已走在了财政理论的前头。也就是说,相对于迅速发展的、内容丰富的中国财政改革实践而言,财政理论的更新已成为财政学界关注的重大课题。

从我国高等学校的发展来看,普遍越来越重视教学质量的提升,特别是教育部推行的教学质量工程建设对于规范本科教学工作起到了很好的推动作用。教育教学改革已成为各高校学科建设的重点工作,其中,教材建设尤为重要。我认为,教材的编写对于规范教学内容,提高教学质量起到关键作用。教材是传授知识的重要载体,一本成功的教材应该知识点明确、观点鲜明、体例规范、语言表达准确流畅。要使读者通过教材的阅读全面、系统地把握该学科或该门课程的知识体系。同时,要求教材的编著者要很好地熟悉该领域最前沿的知识,通过自己的消化理解传授给他人。因此,教材的编写必须准确地体现该学科所涵盖的基本概念、基础知识和基本理论。对教材的理解绝对不能是东拼西凑的产物。应该说,近几年来,我国财政学教材建设呈现出繁荣景象,不管从内容上还是从形式、体例上均有很大的变化,为提高财政学教学质量发挥了积极作用。

由兰州商学院樊长才副教授、常向东副教授、郭北辰教授主编,几位学者参与编著的《财政学》教材,应该说在上述几方面均作了有益的尝试和思考。该教材分为财政学基础理论;财政学实践活动;财政政策及国际化问题等三个部分。总体而言,该教材内容较丰富、体例规范、做到了理论与实践的有机结合,符合本科生教学的要求。当然,该教材在使用过程中还需对教学内容及体系结构作进一步完善,一本好的教材需要反复修改、千锤百炼。

中央财经大学财政学院院长
教授、博士生导师

马海涛

2011年2月9日

前 言

财政学，又名公共经济学，是高等院校经济学各专业的专业基础理论课，同时也是财政学专业主干课程之一。

公共经济学或财政学的研究对象是政府和公共部门，试图为政府和公共部门在市场经济条件下的存在及其开展公共经济活动提供理论基础和实践依据，为政府行使职能和科学设计公共品制度提供对策。财政学产生至今约 200 年的发展历程，随着经济社会的不断发展，政府和公共部门在市场经济中的地位角色发生了深刻变化，伴随这种变化，财政学也由原来研究财政收支活动，拓展到关注政府和公共部门的公共经济活动及其对经济社会所产生的效应，主要回答：市场真的如同人们想象的那样有效吗？市场失灵是否存在？政府介入经济活动的依据是什么？政府和公共部门在市场经济条件下应发挥什么样的职能和实现何种目标？政府应设计什么样的公共经济制度来促进经济的科学发展与社会的和谐？在全球经济一体化条件下，如何解决国际经济发展中所面临的国际财政与财政金融安全问题？这说明公共经济学作为微观经济学的自然延伸的拓展，与现代经济学融为一体，主要研究政府和公共部门的经济活动以及公共经济活动的规律性。因此，现代财政学也称之为“公共经济学”或“公共部门经济学”，成为一门研究政府治理与治国之道的具有挑战性的学科。

全书共分十四章。其中第一至四章是公共经济学基础理论：第一章主要研究市场、政府与财政问题，第二章主要研究公共品与外部效应理论，第三章主要研究公共选择理论，第四章主要研究最优收入分配理论与公共福利政策。第五至十二章是公共经济学实践活动：第五至第七章研究财政支出，第八至十章研究财政收入，第十一章研究公共债务，第十二章研究政府预算与政府间财政关系。第十三至十四章是财政政策及其国际化问题：第十三章研究财政政策与宏观调控，第十四章研究国际财政。

全书由樊长才副教授、常向东副教授、郭北辰教授担任主编，由王炳文副教授和段玉宽副教授担任副主编，王庆讲师和包智勇讲师也担任部分章节写作。全书由樊长才副教授总纂。

本书在编写过程中得到兰州商学院和财税与公共管理学院的领导及其同仁的大力支持和帮助，在此表示感谢。同时也感谢经济科学出版社张惠敏编审的支持。

由于编写时间仓促和作者水平有限，书中疏漏难免，希望读者不吝指正，以便我们及时修正和改进。

编 者

2011 年 1 月

目 录

导论	(1)
第一章 市场、政府与财政	(9)
本章导读	(9)
第一节 市场与政府	(9)
第二节 财政职能	(22)
第三节 政府失灵	(33)
复习思考题	(37)
第二章 公共品与外部效应	(38)
本章导读	(38)
第一节 私人品、公共品和准公共品	(38)
第二节 公共品和准公共品的最优供给	(45)
第三节 外部效应及其矫正	(51)
复习思考题	(56)
第三章 公共选择理论	(57)
本章导读	(57)
第一节 公共选择理论的形成	(57)
第二节 公共选择理论的若干重要内容及其观点	(59)
第三节 对公共选择理论的评价与启示	(67)
复习思考题	(71)
第四章 最优收入分配理论与公共福利政策	(72)
本章导读	(72)
第一节 收入分配与再分配机制	(72)
第二节 最优收入再分配的若干理论	(76)

第三节 公共福利政策	(83)
复习思考题	(89)
第五章 财政支出概论	(90)
本章导读	(90)
第一节 财政支出的分类及其原则	(90)
第二节 财政支出规模及其增长	(98)
第三节 财政支出结构分析	(103)
第四节 财政支出的绩效评价	(106)
第五节 财政支出决策的科学性、民主法治性和财政监督	(107)
复习思考题	(112)
第六章 购买性支出	(113)
本章导读	(113)
第一节 公共消费性支出	(113)
第二节 政府投资性支出	(118)
第三节 财政投融资制度	(123)
第四节 政府采购制度	(124)
复习思考题	(125)
第七章 转移性支出	(126)
本章导读	(126)
第一节 转移性支出的涵义、特点与类型	(126)
第二节 社会保障支出	(127)
第三节 财政补贴	(132)
第四节 税收支出	(133)
复习思考题	(135)
第八章 财政收入概论	(136)
本章导读	(136)
第一节 财政收入的定义、分类与结构	(136)
第二节 财政收入的最优规模	(142)
复习思考题	(145)
第九章 税收理论	(146)
本章导读	(146)
第一节 税收概念与特征	(146)
第二节 税法(税制)要素	(148)
第三节 税收分类	(152)

第四节 税收负担——总体水平分析	(153)
第五节 税负转嫁与归宿——税负个体水平的市场化调整	(157)
第六节 税收效应	(161)
第七节 最优课税理论	(162)
复习思考题	(166)
第十章 税收制度	(167)
本章导读	(167)
第一节 所得税制	(167)
第二节 商品税制	(172)
第三节 资源税制和财产税制	(179)
第四节 其他税制	(184)
复习思考题	(185)
第十一章 公共债务	(186)
本章导读	(186)
第一节 公债理论	(186)
第二节 公债制度	(191)
第三节 公债市场	(194)
第四节 公债管理	(197)
复习思考题	(199)
第十二章 政府预算与政府间财政关系	(200)
本章导读	(200)
第一节 政府预算理论	(200)
第二节 政府间财政关系	(206)
第三节 地方公共经济理论	(215)
复习思考题	(220)
第十三章 财政政策与宏观调控	(221)
本章导读	(221)
第一节 经济波动与财政赤字	(221)
第二节 财政政策	(226)
第三节 财政政策的演化发展过程	(234)
第四节 财政政策与货币政策的配合	(239)
复习思考题	(244)
第十四章 国际财政	(245)
本章导读	(245)

第一节 经济开放性与国际制度公共品	(245)
第二节 国际财政	(251)
第三节 国际财政收支	(262)
第四节 国际财政实践活动	(269)
第五节 国际财政制度设计	(272)
第六节 公共经济政策风险与金融、财政安全问题	(276)
复习思考题	(280)
参考文献	(281)

导 论

财政与我们每个人的生活休戚相关，财政经济与市场经济构成现代混合经济。财政是政府所从事的公共经济活动，是在人类社会生产力水平发展到一定阶段而产生的，并随着生产力与生产关系发展而发展。现代财政学主要研究财政发展与变化的规律，揭示经济决定财政，财政反作用于经济的内在关系。在研究方法上，财政学应用两大方法分析说明经济现象与经济规律，一种方法是采用马克思主义的辩证历史唯物主义，从国情出发，结合中国实际，研究中国的现实问题，并得出有益的结论。另一种方法是采用实证分析与规范分析，借鉴西方发达国家反映社会化生产与市场经济规律的先进经验与管理方式，吸收西方财政理论与实践中有用的原理与方法，建立有中国特色的财政理论，并服务于中国的财政实践。

财政一词，中国古代称之为“度支”、“国用”、“岁计”、“国计”、“邦计”、“理财”等。“度支”“国用”指国家的费用开支；“岁计”指国家年度收入和支用的计算；“国计”指国家财政。财政管理部门称之为“大农令”、“大司农”、“户部”。“财政”一词于19世纪末从日本传入中国。光绪二十九年（1903）清政府设立财政处，为中国官方采用财政一词之始。

在西方，财政一词源于拉丁文“Finis”，原指结算支付款项，在16世纪，法国政治家布丹所著《共和国六讲》一书将“财政”一词由拉丁文“Finare”变为法文“Finances”，论及财政问题，Finances含有财政收入与公共理财之意，并且德国文献中采用“Finanz”，意为对欺诈等行为的裁定与罚款，到18世纪曾狭义地指国家收入，后来西欧各国使用的英文“Finance”一词，因其原意泛指一切财务、金融，为了加以区别，一般对国家的货币收支惯用“Public Finance”（公共财政），英国著名经济学家亚当·斯密的代表作《国民财富的性质与原因的研究》第五篇论述财政问题。日本于1868年明治维新后，实行门户开放政策，“财政”一词吸收法文“Finances”和我国汉字“财”与“政”含义，从西欧引入“Public Finance”，并借用汉语的“财”、“政”二字，译作财政。1882年日本官方文件《财政议》首次使用“财政”。

中国传统上认为，财政是国家为实现其职能，参与社会产品和国民收入分配、再分配活动及其形成的分配关系。而西方财政理论认为，财政只涉及政府的财政收支行为研究，没有对其行为的经济效应进行系统性分析。现代意义上的财政学，是将政府及其所有的公共部门包括在内，研究其经济行为对经济社会所产生的影响。因此，现代财政学也称之为“公共部门经济学”或“公共经济学”，是系统研究政府及其所有公共部门的公共经济活动规律的一门学科。

一、财政的产生、特征及其财政制度的发展

（一）财政的产生

财政是一个历史范畴，同时又是一个经济范畴。财政人类社会发展到一定阶段，是随着国家的产生而产生的。在人类社会的初期，原始的社会生产力水平极其低下，社会产品用于维持社会成员的生存之外，几乎没有多少剩余。这时，没有私有财产，没有阶级和国家，也就没财政。后来，随着社会分工的发展和社会生产力的提高，产生了超出劳动者自身消费的剩余产品，从而为社会管理机构的活动提供了物质条件。随着生产力的发展，出现了私有制和在经济上互相对立的阶级。在阶级矛盾不可调和的历史条件下，代表统治阶级利益的国家产生。国家要执行其职能，就需要无偿地征收一部分社会产品。这样就产生了由国家对社会产品进行的集中性分配就是财政。

由此可见，剩余产品的出现是财政产生的物质条件，阶级的出现是财政产生的社会根源，国家的形成是财政产生的直接原因。

（二）财政的特征

财政作为一种公共经济活动，具有以下特征。

1. 财政的主体是国家。财政分配的主体是国家意味着：财政分配以国家为前提，不以国家为主体的分配都不属于财政。国家是财政分配活动的决定者和组织者，具体的财政分配活动由各级政府进行。财政分配是在全社会范围以及各地区范围内进行的，具有集中性、广泛性和社会性。

2. 财政的客体是剩余产品和公共品。财政收入虽然有小部分来源于个人收入，但它的主要来源是企业生产的剩余产品价值。剩余产品价值量的大小决定了财政分配的规模。财政参与剩余产品价值分配的形式主要是税收，税收收入作为政府向社会提供公共品与公共服务的资金来源。政府所提供的公共品与公共服务用来满足社会公共需要。

3. 财政具有强制性和无偿性。除了财政信用对资金提供者具有自愿性外，大部分财政分配具有强制性。这是因为政府运用财政资金提供的公共品与公共服务可由多人共同享用，难以把不付款者排斥在外。为了克服对公共服务收费上的“免费搭车”困难，财政分配必须具有强制性。一方面，除了财政信用对资金提供都直接具有返还性外，大部分财政分配具有直接的无偿性，即向政府提供财政收入的企业和个人不能从政府中直接获得与自己提供财政收入的数量相一致的利益。另一方面，政府收到的财政收入，主要用于向社会提供满足社会成员共同需要的公共服务，从而返还社会，因而财政分配具有间接的有偿性。

4. 财政的目的是保证政府实现其职能。无论是什么社会制度，无论财政分配是采取实物形式还是货币形式，财政分配的目的只有一个，就是为实现政府职能服务，为国家的存在和发展提供物质保障。国家职能主要体现在两个方面：一是维持政权；二是满足社会公共需要。在现代混合经济中，政府的具体职能有资源分配职能、公平收入分配职能和稳定发展职能。

（三）财政制度的发展

财政制度的发展经历了奴隶制度、封建制度、资本主义制度和社会主义制度。奴隶制国家为维护奴隶制生产方式所进行的社会产品的分配，体现了奴隶主阶级对奴隶阶级的剥削关系。奴隶制财政的特点主要体现在：国家财政收支与国王个人的收支没有严格的界限，二者混在一起；奴隶主不仅剥削了奴隶的全部剩余劳动，而且侵占了奴隶的一部分必要劳动；财政以徭役形式为主，以直接占有奴隶劳动的形式取得收入。奴隶制国家的财政收入主要来自皇室的土地收入，强迫奴隶劳动获得的收入，战争缴获的财物及对战败国的强制贡赋收入，向农民和小手工业者征收的捐税。财政支出主要用于维持奴隶制国家政治机构的支出、军事支出、皇室支出、宗教和祭祀支出等。奴隶制财政在奴隶制社会中起了重大作用。一方面它作为实现国家职能的物质保证，积极支持了奴隶社会政治、经济、文化的发展；另一方面它作为奴隶主掠夺奴隶的工具，加速了奴隶社会的灭亡。

封建制国家为维护生产方式而对社会产品的分配，体现了封建主阶级对农奴和其他劳动人民的剥削关系。封建制财政的特点主要体现在：国家财政收支与国王私人收支逐步走向分离；财政收入从徭役走向实物——以田赋和各种捐税为主；并产生了国家预算和公债等财政范畴，从而丰富了财政分配内容，拓宽了财政分配领域。封建制国家的财政收入主要来自官产收入、田赋捐税收入、专卖收入、特权收入和债务收入等；财政支出主要用于维护封建统治的军事支出、国家机构支出、皇室支出、文化宗教支出等，也有一部分用于兴修水利、发展农业生产。封建制财政在封建制社会中发挥的作用是很大的，它一方面巩固了封建国家的政治统治，促进了社会、经济和文化的发展；另一方面加剧了封建社会的阶级矛盾，直接促进了封建制度的灭亡。

资本主义国家财政是资本主义国家用于维护资产阶级统治，对劳动人民进行奴隶的工具。资本主义国家财政在参与国民收入再分配过程中形成了体现资产阶级统治特性的财政收支结构。资本主义国家的财政收入主要来自税收和公债；财政支出主要用于军事支出、政府机构开支、社会保险和社会福利支出、投资支出以及债务支出。

社会主义的基本特征是公有制、按劳分配、共同富裕和民主。在社会主义社会，劳动人民是社会的主人，阶级正在走向消亡，阶级矛盾不再是社会的主要矛盾。社会主义国家代表的是全社会人民的利益，而不是剥削阶级的利益，因而在本质上具有公共性。因此，为国家机器提供物质保证的社会主义财政，是“取之于民，用之于民”的分配，在本质上具公共性。因此，国内学者将计划经济条件下财政“国家分配论”，发展成为“公共财政论”。

在西方，财政理论与实践与我国“公共财政论”有所不同，他们认为，财政在早期，只涉及政府的财政收支行为，一般视为“公共财政活动”。而现在，各国的市场经济与政府公共经济融为一体，构成“混合经济”，政府的公共经济活动对市场经济影响显著，在“市场失灵”不可避免，并影响经济科学发展与社会和谐构建，政府通过实施财政政策与货币政策对“市场失灵”加以矫正，实现国民福利水平的不断提高。所以，现代经济意义的财政，是指政府及其公共部门矫正“市场失灵”的公共经济活动，财政学也称之为“公共部门经济学”或“公共经济学”，国内经济学者也有的称之为“政府经济学”。

二、西方财政经济理论与实践：公共经济学的演化发展历程^①

（一）古典经济学时代的公共财政观

财政学是公共经济学的起点。

古希腊的色诺芬在《雅典的收入》一书中建议希腊与雅典政府购买奴隶，并出租以取得政府的财政收入。

17 世纪，法国财政大臣柯尔伯特认为，政府“征税的艺术在于拔最多的鹅毛，听最少的鹅叫”。

威廉·配第（William Petty）1663 年出版的《赋税论》（Treatise on Taxes and Contributions），论述了各种公共经费，各种征税方法，政府筹集资金的方式和手段，为财政学的创立奠定了基础，并且系统地阐述了公共支出的必要性及其影响，认为应削减国防费、行政费、宗教事务费，同时增加生活救济费及公共事业费。

亚当·斯密（Adam Smith）1776 年在其《国富论》（An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations）中，第五篇研究财政问题，论述了君主或国家的费用、一般收入或公共收入的源泉和国债问题。亚当·斯密把财政学融于政治经济学之中，建立了比较系统的财政理论体系，是财政学作为一门学科诞生的里程碑式的标志。

大卫·李嘉图（David Ricardo）继承和发展了威廉·配第和亚当·斯密的财政思想。大卫·李嘉图 1817 年完成其主要经济学代表作《政治经济学及赋税原理》（On the Principles of Political Economy and Taxation），论述了赋税的来源、税收原则、地租税、利润税、工资税和农产品税等财税问题，提出“公平、确实、便利、经济”四项税收原则，并据此详细地分析了各种税收的利弊及其对各阶级收入的影响。

1872 年，阿道夫·瓦格纳（Adolf Wagner）出版了《财政学》（Public Finance），建立了独立的财政学体系并主张：财政是以国家为中心建立起来的公共经济，财政分配应该随着国家职能范围的扩大而增加。通过对许多欧洲国家和日本、美国的公共支出增长情况的考察，1882 年，瓦格纳提出著名的“瓦格纳法则”（Wagner's Law）：一国工业化经济的发展与本国财政支出之间存在着一种函数关系，随着人均国民生产总值（GNP）的提高，财政支出占 GNP 的比重相应提高。

1892 年，巴斯塔布尔（Bastable）第一次以《公共财政学》（Public Finance）为书名出版了财政学专著，标志着国家财政学向公共财政学的转变。

1921 年汉特（Hunter）出版《公共财政学大纲》（Outline of Public Finance），第一章第三节标题就是“公共财政学是经济学的一个分支”。

1922 年道尔顿（Dalton）出版《公共财政学原理》（Principles of Public Finance）一书，第一句就指出，“财政学是介于经济学与政治学之间的一门学科”。

1924 年，卢兹（Lutz）的《公共财政学》（Public Finance）第三章最后一节专门分析了“公共经济与私人经济差异”问题，首开英美财政学著作分析公共经济与私人经济相互关系的纪录。

^① 张馨：《当代财政与财政学主流》，东北财经大学出版社，2000 年版。

1928年, 皮古(Pigou, A. C.) 在其《公共财政学研究》(A Study in Public Finance) 与奥地利、意大利、瑞典等国的学者将“边际革命”的理论与方法运用到财政分析中, 创立的以公共品为核心的崭新的财政学, 从而开创了公共经济学时代。

(二) 凯恩斯经济学时代的公共经济观

现代西方公共经济学是在20世纪60年代以来发展起来的, 是一门年轻的学科, 它是由财政学发展而来的。公共经济学已经超越了传统财政学研究的范围, 其方法、理念和内容均发生根本性的变革。

20世纪30年代初, 西方资本主义爆发了空前严重的经济危机, 从而宣告了自由放任的古典经济理论的破产。英国经济学家凯恩斯的宏观经济理论为国家干预经济、稳定经济运行提供了重要依据。美国总统罗斯福的“新政”使得国家宏观调控这只“有形之手”的作用得以充分地发挥。这一时期, 公共部门的经济行为发生了重大变化, 政府的经济作用日益扩大, 从传统单纯的财政收支扩大到对经济的调节和干预, 进而形成许多公共事业和公共企业。

1933年, 斯杜登斯基(Studenski) 在其《公共财政学篇章》(Chapters in Public Finance) 和意大利学者马尔科(de Marco) 在其《公共财政学基本原理》(First Principles of Public Finance) 中, 将财政学的理论基点从“政府收支”转到“公共经济”。

公共经济学, 研究的是国家的公共经济活动, 它涉及的是共同需要的满足问题。阿兰(Allen, E. D.) 和布朗里(Brownlee, O. H.) 1947年出版的《公共财政经济学》(Economics of Public Finance) 指出, 政府作为经济单位, 其收支应发挥对生产和就业的影响。其后, 泰勒(Taylor, P. E.) 1948年发表的《公共财政经济学》(Economics of Public Finance), 道格拉斯(Douglas, P. H.) 1952年发表的《国民政府经济》(Economy of the National Government), 罗尔夫(Rolph, E. R.) 1954年发表的《财政经济学理论》(The Theory of Fiscal Economics) 和萨缪尔森(Paul A. Samuelson) 1954年发表的《公共支出的纯理论》(The Pure Theory of Public Expenditure) 等论著, 建立了公共经济学核心理论——公共品理论: 纯粹的公共品指的是这样的物品或劳务, 即一个人消费这种物品或劳务不会导致他人对该种物品或劳务消费的减少。蒂布特(Tiebout Charles M.) 1956年在其发表的《地方支出的纯理论》(A Pure Theory of Local Expenditure) 一文中构建了一个地方性公共品理论。

(三) 现代公共经济学时代

1959年, 美国著名学者理查德·马斯格雷夫(Richard Abel Musgrave) 出版了被奉为经典著作的《财政学原理: 公共经济研究》(The Theory of Public Finance: A Study on Public Economics) 首次引入了“公共经济学”概念。公共经济理论的任务更多的是研究公共预算管理中出现的经济政策问题, 公共经济学就是研究政府所从事的经济活动的主要后果及其与社会目标的关系。特别是他在1964年和1965年分别以法文和英文出版的《公共经济学基础: 国家经济作用理论概述》和《公共经济学》直接以“公共经济学”为书名, 标志着现代公共经济学的产生。他也因此被称为“公共经济学之父”。著名财政学家费尔德斯坦(M. S. Feldstein)、斯蒂格利茨(J. E. Stiglitz)、阿特金森(A. B. Atkinson)、杰克逊(P. M. Jackson) 等人相继出版的著述都开始把财政学改称为“公共经济学”或“公共部门

经济学”。1966年开始,又有了在公共经济学名义下召开的定期会议和阿特金森主持的公共经济学会及会刊。1969年亨德逊(Henderson, W. L.)和卡梅隆(Cameron, H. A.)出版了《公共经济》(The Public Economy)一书,立足于公共需要的自动交换论,并试图以此说明公共品的需求与定价。在研究方法、研究领域和研究目标上都发生了深刻的变化。公共经济学则不仅研究政府财政收支本身的问题,而且把研究的重心转向政府财政收支活动对整个社会经济的影响,即财政收支活动对全部资源配置活动的效率和社会福利变化的影响。

1972年,美国《公共经济学学报》(Journal of Public Economics)创刊,可以视为公共经济学形成的一个重要标志。1974年温弗雷(Winfrey, J. C.)出版《公共财政学:公共抉择与公共经济》(Public Finance: Public Choices and the Public Economy),将财政的微观与宏观问题分开。1977年,爱德华·普雷斯科特(Edward C. Prescott)把公共经济学中公品的研究范围扩展到发展中国家,而1980年阿特金森和斯蒂格里茨合著的《公共经济学讲义》(Lectures on Public Economics)则把这一问题的研究推向了更高阶段。

20世纪80年代,公共经济学理论被西方经济学界广为接受。公共经济学被经济学家们称为“经济学的令人激动和富于挑战性的分支”。20世纪90年代以来,随着经济的发展和社会的进步,经济结构和经济环境日益复杂,公共经济学转向财政收支活动的经济影响、转向分析公共部门经济活动的合理性和绩效水平,以及转向对各种类型的公共经济政策进行评价等。公共经济学与公共管理学、政治学、伦理学等相关学科相互渗透,更加丰富了公共经济学的内容和理论基础。同时,计量经济学等相关经济学学科的发展又为公共经济学研究提供了更为先进的技术手段。自20世纪50年代以来,大量数学工具的运用又使公共品、公共选择、最优税收等理论都得到严格的证明。迈利斯(G. D. Myles)在1995年的《公共经济学》(Public Economics)中指出,公共经济学就是应用数量方法预期未来公共经济学发展变化的规律性。公共经济学未来更可能朝着集经济学、政治学、社会学、管理学、信息学等多学科综合、多维交叉的方向前进。还有,实验经济学开创了经济实验系统化的先河,加速了公共经济学方法论的创新,有理由相信,在未来公共经济理论体系的不断丰富下,“经济实验”将会占有极其重要的地位。由此可以说,从公共财政到公共经济学,无论在研究的内容、范式、领域上,还是在研究方法和实践运用上,都是一种新的拓展和深化。

三、公共经济学(财政学)的研究内容与研究方法

(一) 公共经济学的研究内容

政府与市场的边界和效率。政府与市场是两种配置资源和协调社会经济活动的制度安排。政府与市场关系处理不当,就会导致经济低效率,阻碍经济发展。因此需要研究应该如何处理政府与市场的关系。政府做该做的事是弥补市场失灵,提供公共品和公共服务。

公共品供给、公共选择和外部效应。公共品理论是公共财政理论的核心内容,也是公共经济学的重要组成部分。公共品是由市场还是政府来提供,依赖于制度选择。公共部门经济活动的主要任务是提供公共品,并为此建立公共选择制度。外部效应引发了私人成本与社会成本,私人收益与社会收益的背离,科学有效地对其加以矫正,成为政府公共经济活动的重要组成部分。

最优税收。最优税收一要公平，二要有效率，三要促进经济稳定发展。商品税和所得税“双主体”并重已成为大势所趋，完善各税种的内部结构、突出重点税种的主体地位也已成为新一轮税制改革的当务之急。无论是商品税还是所得税，在税率设计和课税范围等方面都存在很多不足，有些甚至严重背离了税收的公平效率原则，成为阻碍税制优化的瓶颈。因此，我们要从中国现实情况出发，借鉴西方公共经济学的分析方法，研究直接税与间接税的合理搭配问题，科学设计基于效率和公平基础上的最优税制。

预算管理。预算体现法治国家和民主政治，涉及建立由一般公共预算、社会保障预算、国有资本经营预算等组成的复式预算体系以及权责发生制在政府会计中的应用、推广绩效管理、发布公共部门财务报告，强化人大的预算控制与预算监督、推广参与式预算以反映公众的预算需求。研究中国公共预算管理制度的改革途径，完善公共预算编制的程序和方法，强化预算约束力等，为财政学研究的重要内容。

社会保障、教育、卫生、环境问题。社会保障是和谐社会构建的基础，具有全社会的覆盖性和公共品特征。教育、卫生、环境事关中国经济社会的发展和人们生活质量的提高，因此，也应成为公共经济学的重点研究领域。

收入再分配问题。分配问题一直是人类社会高度关注的经济问题，在完全的市场经济条件下，初次分配的具体操作、运行和产生的结果都是由市场来实现的。而收入再分配则完全掌握在政府的手中，是政府对市场产生不良后果的一次矫正。

公共规制和公共定价。公共规制是所有公共规则和制度的总和，研究的重点是激励和信息约束下规制政策的选择问题。在规制者与被规制者之间存在信息不对称的前提下，通过制度设计，最大限度地激励被规制者，以达到激励相容。

公共经济政策。公共经济政策是指国家为实现一定的政治和经济任务，或为指导和调节经济活动，所规定的行动准则和措施，主要包括财政与税收政策、货币政策等。

公共危机与突发事件管理。公共危机是在社会运行过程中，由于自然灾害、社会运行机制失灵而引发的，可能危及公共安全和正常秩序的危机事件。我们一方面要研究公共危机来临时政府、民间团体以及媒体在公共危机管理中的作用；另一方面要构造以多灾种共同管理的综合性强、稳定性高的新型应急管理体系，建立科学合理、高效、积极的公共危机预警系统。

总之，公共经济学或现代财政学，是研究基于科学有效的财政制度安排，通过财政收支践行不同的财政政策，达到矫正“市场失灵”，使市场经济和公共经济和谐发展，从而不断提高所有社会成员的福利水平，揭示公共经济活动的规律。

（二）公共经济学研究的方法

财政学的研究方法有两种：实证研究和规范研究。前者回答“是”什么的问题；后者回答“应该”怎样的问题。开创实证研究的代表人物是马歇尔，把经济研究纳入可“验证”的轨道。开创规范研究的代表人物是庇古，把经济研究纳入“伦理”的轨道上。

凯恩斯革命以来，西方财政学的研究方法发生了很大的变化。哈维·罗森（Harvey S. Rosen）的《财政学》和拉本德拉·贾（Raghben-dra. Jha）的《现代公共经济学》，从方法论上看，第一，当代财政学家大多使用数理模型推导出结论并运用计量模型对结论进行检验。第二，数学工具的大量使用。根据公共经济理论引入更多的分析变量，数量化倾向便

越来越明显。第三，计量经济学的使用。通过计量分析，将具有显著影响的因素才具有纳入模型，提出科学的财政政策建议，才具有公共经济分析的理论价值和实践意义。

复习思考题

1. 简述财政的概念、特征与财政制度的发展。
2. 简述公共经济理论的形成与发展历程。