

高等学校经济学类主要课程教材

公共部门经济学

卢洪友 主编

高等教育出版社

高等学校经济学类主要课程教材

公共部门经济学

Gonggongbumen Jingjixue

卢洪友 主编

高等教育出版社·北京

内容简介

“公共部门经济学”是经济学领域最富有挑战性的学科,同时,也是一门与政治学、公共管理学、法学、社会学等若干学科有着密切联系的交叉学科。本书系统地阐述了公共部门经济学的基本理论与基本知识,如混合经济中的政府与市场、公共品、外部性、公共选择、公共支出、税收原理、商品课税理论与制度、所得课税理论与制度、公债理论与制度、政府预算与财政政策、政府间财政关系与财政体制等,同时,梳理了公共部门经济学发展脉络及趋势。公共部门经济学是基于现代市场经济与现代民主政治制度在西方逐渐发展起来的,中国正致力于建立现代市场经济体制和中国特色民主政治制度,本书力求借鉴发达国家公共部门经济学理论及制度建设经验,紧密联系中国实际,并用中国经济社会发展过程中的实际案例来说明公共部门经济学的基本原理,以学以致用。

本书可作为高等学校经济学类、管理学类专业本科生的教材,也可作为财经类专业硕士研究生的教学参考书,以及政治学类、法学类、社会学类专业本科生、硕士生及相关教学科研人员的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

公共部门经济学 / 卢洪友主编. --北京: 高等教育出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-04-043411-8

I. ①公… II. ①卢… 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(2015)第 169355 号

策划编辑 施春花 责任编辑 施春花 封面设计 张志 版式设计 于婕
插图绘制 杜晓丹 责任校对 刘丽娴 责任印制 韩刚

出版发行	高等教育出版社	咨询电话	400-810-0598
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	网 址	http://www.hep.edu.cn
邮政编码	100120		http://www.hep.com.cn
印 刷	廊坊市文峰档案印务有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
开 本	787mm × 1092mm 1/16		http://www.landaco.com.cn
印 张	20.5	版 次	2015 年 8 月第 1 版
字 数	460 千字	印 次	2015 年 8 月第 1 次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	38.00 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 43411-00

前 言

公共部门经济学,又称公共经济学、政府经济学,是从财政学发展演变而来的。公共部门经济学源于西方市场经济理论、混合经济实践和民主政治制度安排,它关注的是,在由私人部门与公共部门、市场机制与政府机制相互交织在一起构成的混合经济中,政府应该做什么?如何做?以及做的效果如何?

自1776年斯密发表《国富论》,财政学迄今已有两百多年的历史,而严格意义上的公共部门经济学,则诞生于20世纪六七十年代,只有数十年历史。转折点出在1929年“大危机”、1933年“罗斯福新政”、1936年凯恩斯《通论》,从此,国家干预常态化,宏观经济学由此诞生。随着政府干预范围和力度的扩大,单一的市场机制和私人部门模式被冲破,国民经济逐步演变为由私人部门与公共部门、市场机制与政府机制相互交织在一起构成的混合经济。由此,以公共部门及其效应为分析研究对象的公共部门经济学应运而生。当然,公共部门问题已不再仅限于经济问题,还涉及政治、社会、管理、法律等领域。研究公共部门问题,也需要其他相关学科的理论和方法,但经济学视角无疑仍是最为重要的支点。

中国自1978年开启了渐进式的市场化改革进程,几十年来,在横向层面上,通过调整政府与市场、政府与社会、政府与公民个人之间的责权利边界,在纵向层面上,通过调整中央政府与地方政府之间的责权利边界,极大地释放了市场潜能,推动了中国经济社会的持续高速发展;同时,也逐步搭建起中国特色的混合经济制度框架,财政也随着经济社会结构的转型而悄然变化,中国公共部门经济学也逐步成型。财政在治国安邦中居于举足轻重的地位,是“国家治理的基础和重要支柱”,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。中国正致力于加快现代财政制度建设,学习掌握公共部门经济学基本原理、基本知识、基本制度安排等,其意义不言而喻。

公共部门经济学涉及规范分析与实证分析两个层面。在市场经济条件下,公共部门经济学既关注政府经济行为对资源配置、收入分配、经济运行应该起什么作用这类规范性的问题,同时,也关注政府经济行为对经济效率、社会公平产生的实际效应等实证性的问题,并揭示其内在机理及传导机制。

按照上述指导思想,在逻辑体系和结构安排上,本书的内容大致可归纳为四大部分。第一部分,包括第一章到第六章的内容,重点关注公共部门经济学基本理论问题,运用经济学特别是福利经济学、公共选择理论等讨论诸如经济效率及实现条件、政府职能及实现机制、外部性和公共品、收入不平等及财政再分配机制等。第二部分,包括第七章和第八章,提供分析公共支出的理论框架,分析购买性支出和转移性支出的内容及经济社会效应。第三部分,包括第九章至第十四章,研究公共收入理论及制度,重点是税收理论与税

收制度,包括税收负担、税收原则以及商品课税、所得课税、其他课税的一般理论、税制设计及经济社会效应等,并结合中国税制实践进行分析介绍;同时还讨论公债理论、制度及效应问题。第四部分,包括第十五章至十八章,综合性地考察公共部门经济活动效应。其中,第十五章政府预算理论与制度、第十六章财政政策,讨论预算收支总体性安排以及财政政策涉及的宏观经济问题;第十七章政府间财政关系,讨论研究多级政府和多级财政制度框架下,政府间事权划分、支出责任分配、税收分享、转移支付制度等问题的合理性和有效性;第十八章简要分析公共部门经济学发展趋势,以及公共部门经济学的“中国命题”。

本书系统地介绍和分析了公共部门经济学的基本理论、基本知识、基本制度及体制机制,通俗易懂、言简意赅。本书适用于高等学校经济学类、管理学类专业的本科生教学,也可用于政治学类、法学类、社会学类等专业的本科生、研究生教学。

编者

2015年3月

目 录

第一章 导论	1
第一节 公共部门经济学研究对象	2
第二节 公共部门经济学发展演进脉络	6
第三节 公共部门经济学与相关学科	9
第四节 公共部门经济学研究方法	11
总结提要	12
思考题	13
参考文献与拓展阅读文献	13
第二章 混合经济中的市场与政府	14
第一节 帕累托效率与市场效率的含义	15
第二节 混合经济中的政府及其经济行为的合法性	18
第三节 市场失灵	21
第四节 政府职能与政府失灵	23
总结提要	27
思考题	28
参考文献与拓展阅读文献	28
第三章 公共品理论	29
第一节 公共品的属性与分类	30
第二节 纯公共品的有效供给条件：一般均衡分析	33
第三节 纯公共品的有效供给条件：局部均衡分析	35
第四节 纯公共品市场供给的失灵	37
第五节 非纯公共品的有效供给条件：以俱乐部物品为例	39
总结提要	41
思考题	41
参考文献与拓展阅读文献	42
第四章 外部性理论	43
第一节 外部性的概念和类别	44
第二节 外部性对资源配置效率的影响	47
第三节 外部性的市场解决办法	49
第四节 外部性的政府解决办法	54
第五节 外部性的政府与市场合作解决办法	56

总结提要	57
思考题	58
参考文献与拓展阅读文献	58
第五章 公共选择理论	59
第一节 公共选择与公共选择理论的内涵	60
第二节 直接民主制下的决策机制分析	61
第三节 间接民主制下的决策主体行为分析	69
总结提要	78
思考题	78
参考文献与拓展阅读文献	78
第六章 收入不平等与财政再分配	79
第一节 社会福利函数	80
第二节 收入不平等测度的规范方法	84
第三节 收入不平等测度的实证方法	88
第四节 税收制度选择的公平考虑	92
第五节 反贫困项目	96
第六节 中国财政收入再分配的制度和政策	105
总结提要	113
思考题	113
参考文献与拓展阅读文献	113
第七章 公共支出理论	115
第一节 公共支出结构	116
第二节 公共支出的宏观增长模型	121
第三节 公共支出成本—收益分析	127
总结提要	135
思考题	135
参考文献与拓展阅读文献	135
第八章 公共支出类别分析	136
第一节 购买性支出	137
第二节 转移性支出	145
总结提要	157
思考题	157
参考文献与拓展阅读文献	157
第九章 财政收入理论	158
第一节 财政收入概述	159
第二节 财政收入的构成	160
总结提要	162
思考题	163

参考文献与拓展阅读文献·····	163
第十章 税收原理 ·····	164
第一节 税收概述·····	165
第二节 税制要素与税种分类·····	168
第三节 税收负担与税负转嫁·····	174
第四节 税收原则·····	178
总结提要·····	184
思考题·····	185
参考文献与拓展阅读文献·····	185
第十一章 商品税与制度 ·····	186
第一节 商品税概述·····	187
第二节 商品税的超额负担·····	189
第三节 商品课税效应·····	190
第四节 最优商品税理论·····	190
第五节 中国商品税税制·····	194
总结提要·····	208
思考题·····	208
参考文献与拓展阅读文献·····	208
第十二章 所得税与制度 ·····	210
第一节 所得税概述·····	211
第二节 所得课税效应·····	212
第三节 最优所得税理论·····	214
第四节 中国所得税税制·····	217
总结提要·····	227
思考题·····	227
参考文献与拓展阅读文献·····	227
第十三章 其他课税 ·····	228
第一节 财产税类·····	229
第二节 行为税类·····	231
第三节 资源税类·····	233
第四节 特定目的税类·····	237
总结提要·····	240
思考题·····	240
参考文献与拓展阅读文献·····	240
第十四章 公债理论与制度 ·····	241
第一节 公债概述·····	242
第二节 公债制度·····	247
第三节 公债的经济效应·····	250

总结提要·····	254
思考题·····	254
参考文献与拓展阅读文献·····	255
第十五章 政府预算理论与制度 ·····	256
第一节 政府预算的内涵·····	257
第二节 政府预算分类·····	260
第三节 政府预算编制·····	263
第四节 政府预算执行·····	265
第五节 政府决算·····	268
第六节 政府预算绩效管理·····	272
总结提要·····	274
思考题·····	274
参考文献与拓展阅读文献·····	274
第十六章 财政政策 ·····	276
第一节 财政政策目标与工具·····	277
第二节 财政政策的作用机制与效应·····	281
第三节 财政政策与货币政策的协调·····	284
总结提要·····	288
思考题·····	289
参考文献与拓展阅读文献·····	289
第十七章 政府间财政关系 ·····	290
第一节 中央与地方财政关系概述·····	291
第二节 分税制模式·····	295
第三节 政府间财政转移支付·····	302
总结提要·····	310
思考题·····	310
参考文献与拓展阅读文献·····	311
第十八章 公共部门经济学发展趋势 ·····	312
第一节 公共部门经济学的国际视野·····	313
第二节 公共部门经济学的中国命题·····	314
第三节 中国公共部门经济学发展之路·····	315
总结提要·····	316
思考题·····	316
参考文献与拓展阅读文献·····	316
后记 ·····	318

第一章

导论



名言

一个民族的精神风貌、文明程度、社会结构,以及政策可能酿成的行为方式,所有这些甚至更多,都记录在它的财政史上,那些明白怎样读懂这个历史所蕴涵的信息的人们,在这里比其他任何地方都更能清醒地预感到震撼世界的惊雷。

——约瑟夫·熊彼特:《经济分析史》

导读

现代市场经济是公共部门与私人部门、政府机制与市场机制相互交织在一起所构成的混合经济。公共部门经济学关注的是:在混合经济中公共部门特别是政府的经济行为及其效应。混合经济中的公共部门与私人部门既各司其职,又相辅相成,协调“公”与“私”之间的关系,使其保持动态均衡尤为重要。公共部门经济学是从财政学发展演变而来的,它既是一门具有悠久历史传统的经济学科,又是一门生机勃勃、充满挑战的交叉性学科。

第一节 公共部门经济学研究对象

一、公共部门与每个人的生活都息息相关

在现代社会里,不论你是否意识到,实际上每个人从“摇篮”到“坟墓”都直接或间接、或多或少地受公共部门特别是政府行为的影响,其中,政府财政收支行为与每个人的生活都息息相关。

(1) 对刚出生的婴儿,政府提供财政补贴;随着孩子的成长,与财政税收的关系变得越来越直接、越来越密切。

(2) 在受教育阶段:孩子入托,接受小学、中学乃至公立大学教育,都是由政府通过税收筹款,然后通过财政支出兴办各级各类学校提供的,其中,孩子接受义务教育阶段的服务,是不需要支付费用的,由政府全部“买单”;接受公立大学的教育服务也只是缴纳一部分学费,而另一部分费用则由财政支付。

(3) 在进入社会后:作为纳税人,个人取得的劳动收入、财产收入等,都要依法申报纳税,包括个人所得税、财产税等;作为公共服务的享用者,若生病、工伤、失业等,可享受政府通过税收和公共支出建立的社会保险,在年老丧失劳动能力退休后,从社会保障机构领取的养老金,也有一部分来自税收拨款;去世时,其家属还可领取数额不等的丧葬费、抚恤金等。

(4) 其实,各种城市公共设施、邮政通信、图书馆、博物馆、展览馆、环境保护、污染治理、公园、廉租房、水、电、气等,诸如此类的“一揽子”公共品,也都是我们的工作、生活所必不可少的,这些公共品也离不开政府的提供。

(5) 也许我们并没有在意,每个人还都时时刻刻地“消费”着一些看不见、摸不着的公共服务,国防、公共安全是典型的例证。

总之,当今世界,公共部门及政府几乎无处不在;经济社会越发达,公共部门及政府规模就越大。“财政乃庶政之母”,这是1776年亚当·斯密在《国民财富的性质与原因的研究》(简称《国富论》)中给财政的职能定位。在中国,“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”(十八届三中全会公报,2013)。当今世界各国也不例外。

专栏 1-1

天津财政支出重点保障民生“七件事”

2015年优化支出结构,加大对民生领域倾斜力度,全市民生支出预算3270亿元,占财政总支出预算的76.4%,重点保障民生“七件事”:

促进更高质量就业。推进百万技能人才培养福利计划,落实培训津贴和生活补贴;实施大学生创业引领计划,支持农民创业带动就业。

提高居民收入水平。全市最低工资标准由月人均1680元调整为1850元,将城乡

低保标准由每人每月 640、440 元提高到 705、540 元,农村五保供养标准由每人每月 580 元调整为集中供养标准 1 080 元,分散供养标准 810 元。

健全社会保障体系。将居民医疗保险补助标准由人均 520 元增加到 670 元,提高生育保险、工伤和失业保险待遇标准。

促进教育公平发展。新建改造幼儿园 140 所;推进义务教育学校、普通高中现代化标准建设,扩大优质教育资源覆盖面,新增一批高校协同创新中心。

提高医疗保障水平。提高居民医保报销比例和计划生育待遇水平,将基本公共卫生服务财政补助标准提高到 40 元以上。

改善居住环境。建设保障性住房 3 万套,新增住房补贴家庭 1 万户,改造危陋房屋 20 万平方米;综合治理河道 29 条,新建扩建污水处理厂 23 座,新建绿化面积 2 000 万平方米。

改善出行条件。高标准实施 50 条主干道路综合提升工程,综合整治 274 座桥下空间,优化调整公交线路 60 条,新增更新公交车辆 2 000 部,让市民出行更安全更便捷。

资料来源:根据 <http://www.mof.gov.cn/pub/mof/> 整理(2015 年 3 月 16 日)。

二、现代市场经济是混合经济

现代市场经济是公共部门与私人部门、政府机制与市场机制相互交织在一起构成的混合经济。放眼当今世界各国,如同 18—19 世纪单靠私人部门和市场竞争解决各种经济问题的“自由放任”的经济组织方式,或者如同 20 世纪的苏东国家及中国计划经济时期单靠公共部门和政府机制作出生产、分配等所有重大决策的“政府指令”经济组织方式,都已不复存在。正如萨缪尔森所言:“当今社会中没有任何一个社会属于上述两种极端中的一个。相反,所有的社会都是既带有市场成分,也带有指令成分(指政府,引者注)的混合经济(mixed economy)。”^①

既然在一个现代国家里,必须选择混合经济组织方式或制度安排来配置资源,那么,在资源稀缺性约束以及人们追求各自效用最大化的条件下,“政治经济学的基本课题之一,就是确定政府同市场的合理边界”^②。斯蒂格利茨则更加具体地将其概括为:混合经济中的核心问题实际上就是寻找“公私部门间的适当平衡、公私部门彼此互补的方式和方法”^③。寻找合理的“公”“私”边界以及使之保持“动态均衡”,以有效发挥政府的职能作用,将贯穿于整个公共部门经济分析之中。

(一) 市场机制与私人部门

市场机制(market mechanism)是通过市场竞争配置资源的一种方式或制度安排。市

① 萨缪尔森,诺德豪斯. 经济学. 16 版. 北京: 华夏出版社, 2003: 5.

② 萨缪尔森,诺德豪斯. 经济学. 16 版. 北京: 华夏出版社, 2003: 20.

③ 斯蒂格利茨. 公共部门经济学. 3 版. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 3.

市场经济主体借助于竞争机制,通过供求关系变化引起的价格涨落,分散地、自愿地、自发地配置各自拥有的稀缺资源,以获取最大效用。自斯密发现了“看不见的手”以来,迄今为止,市场机制是人类社会所找到的最为有效的资源配置机制。市场是由众多的买者和卖者相互作用并共同决定商品的价格和交易数量的一种机制,如同一部复杂而精良的“信号机”——商品供过于求,价格下跌;供不应求,价格上涨。各类市场经济主体根据从市场上获得的信息,作出决策,其风险或收益是内部化的,其激励约束机制也都是内在的,就好像“一只看不见的手”一样自发地发挥作用,在追求各自私利最大化的同时,还能够增进公共利益。

私人部门(private sector)主要由个人或家庭、私人企业等构成。与公共部门比较,私人部门的本质属性集中体现在“私”上:以私人效用最大化为目的,配置私人资源,生产私人品,满足私人需要。在市场经济条件下,经济活动首先应该在市场机制的牵引下,由私人部门加以选择,原则上,凡是市场能够做得了、做得好的,政府不加干预,私人部门适用的是“法无禁止即可为”。

(二) 政府机制与公共部门

正如斯蒂格利茨所言,“尽管对市场经济有着基本的信念,但是美国还有一个巨大的、公共的,或政府的部门,深入到了经济活动的所有领域”^①。

环顾当今世界,各国的政府都是无处不在的。从经济学角度看,政府机制(government mechanism)是通过民主政治程序配置资源、提供公共品、满足公共需要的一种方式或制度安排。外部性、公共品的存在,导致市场配置失灵,需要借助于政治程序以及“税收—预算支出”机制,加以弥补;此外,即使帕累托效率也并非必然就是“好的”,因为“当生产或消费一种物品或服务时,社会也许会关注(的确也极为关注)谁获得利益,以及它的反面,谁没有得到利益”^②。换言之,政府还应维护社会公平正义。提供公共品、矫正外部性、改善社会公平等,采取的都是民主政治程序,是公共选择机制,是“看得见的手”——税收、公共开支、政府补贴、转移支付、政府定价、政府规制等,是看得见、摸得着的。

公共部门(public sector)主要包括政府、非金融性公共企业、非营利性组织等。公共部门的本质属性集中体现在“公”上:以公共利益最大化为价值目标,配置公共资源,提供公共品,满足公共需要。在现代市场经济国家里,公共部门的作用,在于弥补私人部门的不足或者缺陷,适用的是“法无授权不可为”准则。其中,政府是公共部门的核心部分。

三、公共部门经济学研究对象

公共部门经济学是研究公共部门特别是政府经济行为及其效应的一门科学。其关注的核心问题是:

(1) 混合经济中“公办”与“私办”的边界划分。哪些经济社会事务应该“公办”?

^① 斯蒂格利茨. 经济学. 上册. 北京: 中国人民大学出版社, 1997: 138.

^② 史蒂文斯. 集体选择经济学. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1999: 52.

哪些应该“民办”？哪些既要“公办”又要“民办”（例如，公共品混合生产、混合提供，公共品私人生产与公共提供）？哪些经济社会事务应该由市场调节？哪些应该由政府调节？哪些由市场与政府混合调节？“公”与“私”之间的均衡点在哪里，以及如何保持公共部门与私人部门之间的动态均衡？核心是能否合理地确定公共部门及政府活动的有效边界。

(2) “公办”领域中的责任主体确定以及活动方式选择。在公共领域中，需要研究各种公共事务的应该由谁承担？中央政府还是地方政府？公共企业抑或公共事业机构？采取什么方式处理（例如，财政税收预算、公共定价、政府规制等）办理更为科学、合理、有效？

(3) 立足于混合经济，在充分考虑对私人经济和市场机制影响的基础上，研究“公共性”问题。公共部门经济学关注的是带有“公共性”的问题：公共需要、公共利益、公共品、公共服务、外部性、公共选择、公共规制、公共企业、公共支出、公共收入、公共定价、公共预算、公债，如此等等。然而，由于公共部门活动是在混合经济中发生的，政府行为对市场主体的选择必然会产生影响，因此，公共部门经济学在研究“公共性”的问题时，必须关注对市场机制及私人部门的影响。例如，政府向谁收税、收多少，将影响要素或商品相对价格，影响市场选择；公共投资规模与结构，将影响私人投资行为的选择；等等。因此，必须联系市场机制和私人部门研究公共部门经济学问题。

专栏 1-2

四川财政积极运用 PPP 机制支持社会资本建设非营利性养老机构

2015 年，四川省财政厅出台五项财政扶持政策，开展运用 PPP 机制支持社会资本建设 10 个非营利性养老机构试点工作。

给予建设资金补助。对试点养老机构按新增床位每张 1.5 万元标准进行一次性建设资金补助。

给予贷款贴息。对社会投资方为项目建设从银行类金融机构获得的固定资产投资贷款，按 6% 贴息率给予不超过 1.5 年的贴息（单个最高不超过 200 万元）。

对接收的政府供养对象拨给供养经费。试点项目不少于 5% 的床位须用于接收城镇三无老人及农村五保对象进行集中供养。县财政按供养对象实际入住人数和当地公办机构供养经费标准，将供养经费拨付给养老机构。

给予营运补贴。项目正式营运满一年后，政府按实际入住床位每张每月 150 元，空置床位每张每月 50 元的标准给予为期 20 年的营运补贴。

给予专项扶持。对养老机构的小型修缮、小型购置、自然灾害救援、护理人员培训、举办敬老活动等，给予适当资金扶持。

资料来源：根据 <http://www.mof.gov.cn/pub/mofl> 整理（2015 年 3 月 11 日）。

第二节 公共部门经济学发展演进脉络

一、财政学理论发展的两大传统

斯密《国富论》(1776)的出版标志着经济学诞生,同时,《国富论》独辟一篇(第五篇)对财政问题作了“现代”陈述,这被认为是财政学诞生的标志。此后,财政学的发展与经济学的发展紧密相连。纵观西方财政学理论发展演变的历史,大致分为两大传统:一是“盎格鲁—撒克逊传统”,二是大陆传统。

(一)“盎格鲁—撒克逊传统”

1. 斯密、李嘉图与古典财政学

《国富论》是最早对国家财政进行系统专题研究的著作,斯密也就当之无愧地成为古典财政学的奠基人。斯密持有的是自由竞争、自由放任思想,反对政府干预经济,主张政府只是充当“守夜人”角色。斯密以财富增长为逻辑起点,从分析政府开支的非生产性入手,主张增加生产性劳动、减少政府开支,将政府职能限定在公共安全、国防以及必要的公共工程等最小范围之内。由于政府支出问题几乎可以“忽略不计”,因此,斯密财政学几乎等同于租税学。

在斯密之后,李嘉图在斯密基础上建立了古典经济学大厦,李嘉图的财政经济思想主要体现在《政治经济学及赋税原理》(1817)中,与斯密一脉相承,他也认为“最好的财政方案是少支出,最好的税收是最少的税收”。根植于古典经济学,斯密、李嘉图创立了古典财政学说。

2. 贡献与主张

斯密的其他追随者,包括穆勒、萨伊、马歇尔和庇古等持有经济自由主义观点的古典和新古典经济学家,发展形成了西方财政学的“盎格鲁—撒克逊传统”。该传统的贡献与主张:

- (1) 发现了市场机制,并推崇市场机制在资源配置领域不可替代的作用。
- (2) 只关注财富增长,即“供给”,信奉“供给自动创造需求”的萨伊定律。
- (3) 倡导自由竞争、自由放任、有限政府、廉价政府。
- (4) 反对政府以任何方式干预经济。

自亚当·斯密时代直到20世纪30年代资本主义经济大危机时期,这一传统一直居于经济学及财政学的主导地位。单从财政学角度看,由斯密开创的这一传统,注重税收研究,忽视或基本没有涉足公共支出研究。

(二)“大陆传统”

1. “大陆传统”的三个流派

(1) 德国历史学派,代表德国产业资本的利益,主张国民主义和保护主义贸易政策。

(2) 瑞典学派,带有浓郁的社会民主主义色彩,主张政府干预,强调在政治上实行阶级调和,在经济上实行混合经济,在分配上实行收入均等化的社会福利保障制度。在财政

理论上,1896年维克赛尔的《财政理论研究》问世,首次将“税收—公共支出”联系起来加以整体性分析,他的“一致同意规则”实际上就是最优均衡分析,后经布坎南和塔洛克发展为立宪经济学的一般性结论。布坎南在谈及首次看到尘封已久的《财政理论研究》对他的巨大影响时,赞叹地称为“我是在‘看到光’之后,才经历了知识领域的全盘转变”^①。这也可以看作是公共选择理论的重要理论渊源。

(3) 奥意学派,意大利经济学家马尔科在《公共财政学基本原理》中最早提出“公共品”范畴,引入边际效用概念和边际分析方法研究公共品有效供给问题,使公共品分析的理论基础从斯密的劳动价值论转为效用价值论。

2. 贡献与主张

与占主流地位的斯密古典经济学体系及其古典财政学相比,“大陆传统”对政府与市场、政府职能及财政收支持有不同观点和看法。

(1) 在对国家经济职能认识上,重视公共支出的积极作用,并将“税收—公共支出”挂起钩来整体性地分析财政问题,成为公共部门经济学、公共选择理论的思想渊源。

(2) 在分析方法上,将微观经济学分析延伸到公共经济领域,运用经济学的核心原理分析政府行为,相对于斯密时代的认识,具有“革命性”意义。如果说斯密财政学只是作为一门研究分配活动(税收问题)的科学,而“边际革命”则使财政学最终成为一门研究政府经济活动(包括政府生产、分配、公共品公平消费)的科学。这为后来公共品局部均衡与一般均衡理论以及公共部门经济学诞生都产生了重要而深远的影响。

(3) 主张政府干预,以保护民族经济发展,改善社会公平。

二、公共部门经济学发展的大致脉络

(一) “需求管理”与宏观财政政策尝试性运用

1929年“大危机”、1933年“罗斯福新政”,使得“需求”问题以及财政政策的重要性凸显。在罗斯福干预经济实践的基础上,1936年凯恩斯发表了名著《就业、利息和货币通论》(简称《通论》),标志着宏观经济学诞生,为政府借助于财政政策工具进行“需求管理”奠定了坚实的理论基础,从此,政府干预常态化,并为西方各主要资本主义国家所效仿。

(二) 混合经济逐步形成与公共部门经济学萌芽

随着政府干预的范围扩大、力度加深,公共部门活动范围与规模也随之快速扩大,单一的市场机制和私人部门经济模式被逐渐打破,混合经济逐步形成,公共部门经济学开始萌芽。

意大利学者马尔科的《公共财政学基本原理》在1936年在美国翻译出版,该书促使英美财政学的理论基点从“财政收支”转移到“公共经济”。马尔科认为:“所谓的私人经济学,研究的是个人的活动,并且至今为止它们涉及的是私人需要的满足问题;所谓的公

^① 布坎南. 从维克赛尔到布坎南: 公共财政理论的蹊跷演进. 读书, 2012(4).

共经济学或公共财政经济学,研究的是国家的生产活动,它涉及的是共同需要的满足问题。”^①这表明马尔科已开始从公共需要、公共品等视角来研究财政问题了。

在公共部门经济学诞生过程中,马斯格雷夫居功至伟。1938年,马斯格雷夫的《公共经济的自愿交换原理》,按消费的非竞争性和非排他性,将物品划分为公共品与私人品两大类,完善了“林达尔均衡”;1959年马斯格雷夫的《财政学原理:公共经济研究》,首次使用“公共经济学”一词,随后的1964年、1965年,他又以法文和英文分别出版了《公共经济学基础:国家经济理论概述》和《公共经济学》,马斯格雷夫也因此被称为“公共经济学之父”。他的学生费尔德斯坦在2007年《纽约时代》杂志上的一篇撰文中特别指出,马斯格雷夫是20世纪50—60年代将经济学从描述和制度性的课题转化为使用微观经济学和凯恩斯宏观经济学工具来分析财政税收问题的第一人,这一评价并不为过。

另外一个重要人物是萨缪尔森。他在完成微观经济学和宏观经济学的大综合之时,1954年发表了《公共支出的纯理论》,建立了公共品与私人品的均衡分析框架,奠定了公共部门经济学的理论基础。

(三) 公共部门经济学的诞生与发展

1. 公共部门经济学的诞生

在理论大厦逐步建立之后,20世纪60年代,公共部门经济学的发展进入高潮期,纳入政治因素考量的公共选择理论和具有浓厚“公共性”色彩的福利经济学理论快速发展,并极大地助推了公共部门经济学的发展,使得人们开始跳出单纯的经济学视野去观察、评估政府经济行为。

公共选择的思想渊源来自维克赛尔,只是在很长时间里并没有引起人们的重视。1943年,鲍恩发表《经济资源配置中的投票作用》,1951年阿罗发表《社会选择与个人价值》,逐渐引起人们对政治决策机制的关注。鲍恩研究了公共品供给过程中的投票理论,阿罗研究了集体选择中的社会福利函数问题。在维克赛尔、鲍恩、阿罗等思想家研究的基础上,布坎南、塔洛克等公共选择理论代表人物,将集体选择、决策规则和投票程序进行了综合,建立了公共选择理论体系。

20世纪60—70年代,公共经济学的发展出现了两个标志性事件:1966年,在美国正式成立“公共经济学会”;1971年,《公共经济学杂志》(JPE)正式创刊。对此,拉丰在《公共经济学的过去、现在和未来》(2002)中认为,公共部门经济学“是在20世纪50年代由公共财政学逐步发展起来,70年代初成为独立的学科”^②。

2. 公共部门经济学的发展

1986年,在布坎南和斯蒂格利茨的直接推动下,公共部门经济学的研究推向了更高阶段,公共部门经济学的理论体系与研究框架基本定型。在奥尔森、鲍德威、罗森、迈尔斯、斯蒂格利茨、森、史蒂文斯、奥斯特罗姆、拉丰、梯诺尔等众多经济学家中,尽管有关公共部门经济学的研究内容、视角、重点、方法等各有不同,但其理论基础、基本范畴与研

^① 杨志勇,张馨.公共经济学.北京:清华大学出版社,2013:11.

^② Jean-Jacques Laffont. Public Economics Yesterday, Today and Tomorrow. Journal of Public Economics, 2002, 86(1): 327 ~ 334.