

公共经济学

GONGGONGJINGJIXUE

葛乃旭 许 洁 编著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

公共经济学

葛乃旭 许 洁 编著

 同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内容提要

公共经济学是大专院校公共管理专业本专科生的基本必修课程,也是该专业方向的研究生和 MPA 专业教学的核心课程之一。

本书系统、全面地阐述了公共经济学的基本概念与原理,包括政府的经济职能、外部效应理论、公共产品理论、公共选择理论、公共预算管理理论、公共支出理论、公共收入理论、收入再分配与社会保障、财政政策和宏观经济稳定以及多级政府间的财政关系等内容。全书从经济学的角度分析、解释和阐明了市场经济条件下,政府应履行的经济职能及如何实现其职能。

本书既可作为大专院校公共管理专业的专业课程教材,亦可作为 MPA 课程的基本教材,也可供政府部门工作人员培训或自学参考之用。

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/葛乃旭,许洁编著. —上海:同济大学出版社,2012.12

ISBN 978-7-5608-5043-6

I. ①公… II. ①葛… ②许… III. ①公共经济学
IV. ①F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 289273 号

公共经济学

葛乃旭 许洁 编著

责任编辑 张智中 责任校对 徐春莲 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济大学印刷厂

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 17.25

字 数 345 000

印 数 1—4 100

版 次 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-5043-6

定 价 35.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

前言

本书是为高等学校公共管理学科及其相关专业的学生编写的教材。作为公共管理学科及其相关专业的骨干课程,本书旨在全面阐述公共经济学的基本原理,给学生提供一个有关公共部门经济活动规律的基本知识架构。

这里首先要说明的是,本书采用《公共经济学》作为书名,但我们想开门见山地表明我们的学术观点:公共经济学就是财政学,二者是一回事,是对同一学科领域的不同称呼。诚然,财政学(public finance)是广为人知的古老学科,而公共经济学(public economics)这个名称是近年才出现的。但这并不意味着公共经济学是与财政学不同的新的学科领域。公共经济学确实是由财政学发展而来的,因为随着经济学理论的快速发展和实现经济生活的变化和需要,财政学这一学科领域的研究范围、研究内容和研究方法都不断扩大,以至于学者们认为用“public finance”这个名称已经有点“取名不当”,因为根本上已不是研究资金问题,而是资源配置问题,因此有些学者更愿意称之为“公共部门经济学”(public sector economics),简称为公共经济学(public economics)^①。而在现实生活中,目前中外的教材市场上以“财政学”和“公共经济学”为书名的教材同时存在,如果仔细对照这些教材也会发现,两者所涉及的是同一学术领域,所用的是同一套理论体系和研究方法,讨论的是同类问题。由于上述原因,本书中的公共收入和公共支出与财政收入和财政支出是同一含义。

本书作者在广泛参考、借鉴国内外著名公共经济学与财政学教材的基础上,结合自己十年来为本科生、研究生和 MPA 学员等不同层次学生讲授该课程的教学经验和所积累资料,力争将本书编写成一本体系构架完整、难易程度合适、对重点难点解释说明充分清楚、图表注释规范、繁简适度、简明易懂,既适合教师教学又适合学生自学的教材。

相对而言,本书主要是对基本概念和基本原理及理论的阐述,对实践层面的东西涉及不多。这主要是因为在教学中深切体会到,实践层面的东西实效性很强,在教学中需要随时更新,所以不太适合写入教科书。我们在教学中采用另外编写案例和补充资料,以及请学生以实践和现实问题为题做小组作业和课堂报告来

^① 关于这个问题在本书第 1 章导论里的公共经济学的产生与发展部分将会详细说明。

参与教学的方法解决这一问题,收到良好的效果。

本书的先修课是经济学,包括微观经济学和宏观经济学。因此,本书的体系和内容安排是假定学生已经熟悉和掌握了有关经济学的基础知识。未修过经济学课程的读者,可提前补修,或可在教学进程中参阅和补习先修课的有关内容。

本书由 12 章组成,是循着“政府(公共部门)的职能以及如何以公共收支为工具实现其职能”这条主线来设计和安排全书的体系构架的。各章可以依此思路分为以下四大部分:

第一篇:公共经济学基本理论。包括第 1—5 章,主要阐述公共部门经济活动的一般原理,从经济学的角度论证政府(公共部门)的职能是什么。

第二篇:公共收支理论。包括第 6—9 章,主要阐述实现政府职能的两大工具——公共收入和公共支出活动的运行规律和原理。

第三篇:公共部门宏观调控理论。包括第 10—11 章,主要阐述如何运用公共收支工具来实现政府的职能,特别是收入分配和稳定经济的职能,因为这两大职能所涉及的收入公平分配和宏观经济调控是市场无法胜任,需要仰赖政府发挥作用的两大领域。

第四篇:政府间财政关系理论。即本书最后一章,主要阐述各级政府之间如何在事权及财政收支上进行合理的分工与协作,从而更好地完成政府的职能。

本书可根据需要,在酌情增减的基础上,作为本科生、研究生、MPA 学员的教材,也可供政府部门工作人员培训或自学参考之用。

因作者水平有限,本书难免有错误和不当之处,敬请批评指正,可通过电子邮件与作者联系:genaixu@tom.com。敬请同学、老师和读者们不吝赐教。

最后,深深感谢同济大学出版社和张智中编辑对本书的出版给予的大力支持和辛勤付出。

葛乃旭 许洁

2012 年 9 月 20 日

目 录

前言

第 1 章 导论	1
1.1 公共经济学的研究对象和研究内容	1
1.1.1 公共经济学的定义	1
1.1.2 公共经济学的研究对象	2
1.1.3 公共经济学的研究内容	2
1.2 公共经济学的产生与发展	3
1.3 公共经济学的学科地位	5
1.3.1 公共经济学与微观经济学	6
1.3.2 公共经济学与宏观经济学	7
1.3.3 公共经济学与福利经济学	7
1.3.4 公共经济学与政治学	8
1.4 公共经济学的研究类型与方法	9
1.4.1 研究类型	9
1.4.2 研究方法	10
名词解释	14
复习思考题	14
第 2 章 政府的经济职能	15
2.1 资源配置	15
2.1.1 资源配置效率的含义	15
2.1.2 资源配置效率的实现条件	16
2.1.3 资源配置方式	18
2.2 市场失灵	20
2.2.1 资源配置领域的市场失灵	20
2.2.2 收入分配领域的市场失灵	22
2.2.3 稳定经济领域的市场失灵	22
2.3 政府的经济职能	23

2.3.1 资源配置职能	23
2.3.2 收入分配职能	23
2.3.3 稳定经济职能	24
名词解释	25
复习思考题	25
第3章 外部效应理论	26
3.1 外部效应的定义和分类	26
3.1.1 外部效应的定义	26
3.1.2 外部效应的分类	27
3.2 外部效应的后果:效率损失	28
3.2.1 正的外部效应与资源配置效率	28
3.2.2 负的外部效应与资源配置效率	30
3.3 外部效应的矫正	30
3.3.1 正的外部效应的矫正	31
3.3.2 负的外部效应的矫正	32
名词解释	35
复习思考题	35
第4章 公共产品理论	36
4.1 公共产品的特征与分类	36
4.1.1 纯粹的公共产品	36
4.1.2 广义的准公共产品	38
4.1.3 狭义的准公共产品	38
4.1.4 判定公共产品的步骤	39
4.2 公共产品有效供给的条件	40
4.2.1 纯粹的私人产品的有效供给	40
4.2.2 纯粹的公共产品的有效供给	41
4.2.3 公共产品有效供给的实现机制	43
4.3 公共产品有效供给的方式	45
4.3.1 纯粹的公共产品的提供方式	45
4.3.2 广义的准公共产品的提供方式	45
4.3.3 狭义的准公共产品的提供方式	47
名词解释	49
复习思考题	49

第 5 章 公共选择理论	50
5.1 公共选择的基本概念	50
5.1.1 公共选择理论的产生与发展	50
5.1.2 公共选择的定义	51
5.1.3 公共选择理论的方法论	53
5.2 直接民主决策	56
5.2.1 投票和个人偏好显示	57
5.2.2 多数票决策与投票悖论	58
5.2.3 阿罗不可能定理	59
5.2.4 阿罗悖论的摆脱	60
5.2.5 中位选民定理	65
5.3 间接民主决策	67
5.3.1 选民的行为	67
5.3.2 官僚(公务员)的行为	69
5.3.3 政治家的行为	71
5.4 公共选择理论的启示	72
名词解释	73
复习思考题	73
第 6 章 公共预算管理理论	75
6.1 公共预算的概念及分类	75
6.1.1 公共预算及其功能	75
6.1.2 公共预算的分类	76
6.2 公共预算的原则、程序和立法	77
6.2.1 公共预算的原则	77
6.2.2 公共预算的程序	78
6.2.3 公共预算的立法	79
6.3 公共预算的编制方法	80
6.3.1 分项排列预算	80
6.3.2 计划—方案—预算	81
6.3.3 零基预算	83
6.3.4 绩效预算	86
6.4 公共预算决策的经济分析	87
6.4.1 成本—收益分析	88
6.4.2 成本—效果分析	92

名词解释	92
复习思考题	92
第7章 公共支出理论	93
7.1 公共支出的分类	93
7.1.1 公共支出分类:理论分类	93
7.1.2 公共支出分类:预算分类	95
7.2 公共消耗性支出项目构成	97
7.2.1 国防支出	97
7.2.2 公共教育支出	100
7.2.3 公共医疗保健支出	101
7.2.4 公共投资支出	102
7.3 公共转移性支出项目构成	104
7.3.1 社会保障支出	104
7.3.2 财政补贴支出	105
7.4 公共支出的经济影响	108
7.4.1 消耗性支出对经济的影响	109
7.4.2 转移性支出对经济的影响	110
7.5 公共支出增长规律及其原因	111
7.5.1 政府活动扩张法则	111
7.5.2 梯度渐进增长论	112
7.5.3 公共支出增长的发展模型	113
7.5.4 非均衡增长模型	113
7.5.5 多因素影响说	114
名词解释	117
复习思考题	117
第8章 公共收入理论	118
8.1 公共收入的形式	118
8.1.1 税收	118
8.1.2 公债	120
8.1.3 其他公共收入	121
8.2 税收的分类与构成要素	124
8.2.1 税收的分类	124
8.2.2 税收三要素	125
8.3 税收的转嫁与归宿	129

8.3.1 税收转嫁的含义与类型	129
8.3.2 税收的转嫁与归宿:局部均衡分析	130
8.3.3 税收的转嫁与归宿:一般均衡分析	134
8.4 税收效应分析	138
8.4.1 税收对消费行为的影响	138
8.4.2 税收对生产行为的影响	141
8.4.3 税收对劳动投入的影响	143
8.4.4 税收对私人储蓄的影响	146
8.4.5 税收对私人投资的影响	148
名词解释	150
复习思考题	150
第9章 税收制度	151
9.1 税制的概念、类型和结构	151
9.1.1 税制概念	151
9.1.2 税制类型	153
9.1.3 税制结构	154
9.2 税收原则与税制的设计	155
9.2.1 税收原则	155
9.2.2 税制的设计	161
9.3 所得税制	164
9.3.1 所得税:总体描述	164
9.3.2 个人所得税	166
9.3.3 公司所得税	169
9.3.4 社会保障税	171
9.4 财产税制	172
9.4.1 财产税:总体描述	172
9.4.2 一般财产税	173
9.4.3 特种财产税	174
9.4.4 财产转让税	176
9.5 流转税制	177
9.5.1 流转税:总体描述	177
9.5.2 增值税	180
9.5.3 消费税	183
9.5.4 关税	185

名词解释	187
复习思考题	188
第 10 章 收入再分配与社会保障	189
10.1 收入分配的概念和度量	189
10.1.1 收入分配的基本概念	189
10.1.2 收入分配的度量	190
10.2 收入再分配的理论流派	193
10.2.1 功利主义的最大多数人的最大利益理论	193
10.2.2 自由主义的分配正义论	194
10.2.3 自由意志主义的机会平等论	195
10.2.4 库兹涅茨的倒 U 形理论	196
10.2.5 福利经济学的公平与效率目标	197
10.3 收入再分配的手段	198
10.3.1 收入再分配的手段之一:社会保障	198
10.3.2 收入再分配的手段之二:政策措施	203
10.4 收入分配政策的评判	204
名词解释	206
复习思考题	206
第 11 章 财政政策与宏观经济稳定	207
11.1 财政政策的基本概念	207
11.1.1 财政政策的定义	207
11.1.2 财政政策的目标	208
11.2 财政政策的作用机制	211
11.2.1 国民收入均衡水平的决定	212
11.2.2 财政乘数与国民收入的均衡水平	213
11.2.3 挤出效应与政策配合	216
11.3 财政政策的类型	219
11.3.1 相机抉择的财政政策	219
11.3.2 自动稳定的财政政策	223
11.4 财政政策的作用工具	225
11.4.1 税收政策	225
11.4.2 支出政策	225
11.4.3 预算政策	226
11.4.4 公债政策	229

名词解释	232
复习思考题	233
第 12 章 多级政府间的财政关系	234
12.1 财政分权管理体制	234
12.1.1 财政管理体制的含义与本质	234
12.1.2 西方地方分权理论	235
12.1.3 地方分权的好处	236
12.2 政府间事权和支出的划分	237
12.2.1 政府间事权划分的原则	237
12.2.2 政府间支出责任的划分	238
12.3 政府间收入的划分	239
12.3.1 税收划分的方式	240
12.3.2 税收划分的原则	241
12.4 政府间转移支付	245
12.4.1 政府间转移支付的定义	245
12.4.2 政府间转移支付的形式	245
12.4.3 政府间转移支付的目标	246
12.4.4 政府间转移支付拨款的效应分析	251
名词解释	256
复习思考题	256
主要参考文献	257

图表目录

图

图 2-1	福利边界与帕累托最优	16
图 2-2	经济效率的实现条件	18
图 2-3	完全竞争市场与帕累托最优的实现	19
图 3-1	外部收益及效率损失	29
图 3-2	正的外部效应:外部边际收益递减的情况	29
图 3-3	外部成本与效率损失	30
图 3-4	外部收益效率损失的纠正-补贴	32
图 3-5	外部成本效率损失的矫正-征税	33
图 3-6	污染权市场	33
图 3-7	对两个污染者的管制	35
图 4-1	不同类型的社会产品	39
图 4-2	判别公共产品的步骤	40
图 4-3	私人产品的最优供给	41
图 4-4	公共产品的有效供给	42
图 4-5	林达尔均衡	44
图 4-6	不拥挤的桥梁	46
图 4-7	拥挤的桥梁	47
图 4-8	狭义准公共产品供给中的效率损失	48
图 4-9	狭义准公共产品的有效提供	48
图 5-1	非市场环境和市场环境	52
图 5-2	政治市场的三级结构	55
图 5-3	单峰偏好示意图	60
图 5-4	多峰偏好示意图	61
图 5-5	投票悖论示意图	61
图 5-6	解决投票悖论示意图	61
图 5-7	寻租示意图	68
图 5-8	官僚行为与效率损失	70
图 5-9	政治经济周期示意图	71

图 7-1 补贴形式对受补人消费的影响	107
图 8-1 比例税率结构	127
图 8-2 累进税率情况	127
图 8-3 累退税率	128
图 8-4 从量计征下产品税归宿	131
图 8-5 税收的溢出效应和反馈效应	134
图 8-6 税收对消费者选择的收入效应	139
图 8-7 税收对消费者选择的替代效应	140
图 8-8 对收入效应和替代效应的分解	140
图 8-9 税收对生产者选择的收入效应	142
图 8-10 税收对生产者选择的替代效应	143
图 8-11 劳动与休闲的选择	144
图 8-12 人头税和比例所得税对劳动投入的效应	145
图 8-13 税收对私人储蓄的收入效应	147
图 8-14 税收对私人储蓄的替代效应	148
图 8-15 税收对私人投资的收入效应和替代效应	149
图 9-1 税收的超额负担	159
图 9-2 拉弗曲线原理	163
图 10-1 洛伦兹曲线	191
图 11-1 有政府条件下 GDP 的决定	213
图 11-2 政府支出增长的挤出效应	217
图 11-3 扩张性的政府支出	220
图 11-4 扩张性的税收	221
图 11-5 紧缩性的政府支出	221
图 11-6 紧缩性的税收	222
图 12-1 无条件拨款的效应	251
图 12-2 有条件非配套性拨款	253
图 12-3 无条件拨款和有条件非配套性拨款效应比较	253
图 12-4 不封顶的配套性拨款的效应	254
图 12-5 封顶的配套性拨款的效应	255

表

表 5-1	三个人的偏好显示	58
表 5-2	甲、乙、丙原有偏好顺序	63
表 5-3	甲、乙、丙改变后的偏好顺序	63
表 5-4	互投赞成票增进社会福利	64
表 5-5	互投赞成票降低社会福利	64
表 5-6	活动支出偏好水平	65
表 8-1	税收归宿的一般均衡分析模型	135
表 9-1	全额累进和超额累进税率的比较	168
表 12-1	中央和地方支出责任的划分	239

第1章 导论

公共经济学是从经济学的角度来解释、分析和规范政府职能和作用的科学。本章首先简略介绍公共经济学的定义和研究内容,然后在回顾公共经济学产生和发展的基础上,阐述这一学科与其他经济科学的联系与区别。最后介绍该学科的主要研究方法。

1.1 公共经济学的研究对象和研究内容

1.1.1 公共经济学的定义

从严格意义上来说,公共经济学应该称为公共部门经济学,这是从其英文名称(Public Sector Economics)直译过来的。所谓公共部门是指政府及其附属物(如国有企事业单位)。

在市场经济条件下,政府也是一个独立的经济主体。经济学把所有经济主体分为公共部门(Public Sector)和私人部门(Private Sector)两大类。公共部门是指政府及其附属物,私人部门是指企业和家庭。无论政府还是企业和家庭,都以各自的方式参与国民经济运行,影响着国民经济的发展方向和速度。在宏观经济学的国民收入决定的理论中,就把政府、企业和家庭看作三个平等的主体,相互关联,而又各有自己的运行规律。如不考虑国际市场的因素,一国国民经济就取决于这三者的经济活动。其中政府通过税收和政府支出与企业和家庭发生联系,参与国民经济运行。国民经济运行出现不均衡时,政府可以通过调节税收和财政支出,使国民经济重新恢复稳定。虽然政府与企业、家庭一起共同参与国民经济运行,但是其行为方式和目的却是大相径庭的。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的。政府却不能,它的经济活动一方面不能忽视收益与成本;另一方面又必须以实现全社会公正和公平为前提和目标。

换言之,政府是以自己独特方式和规律与企业、居民一起参与和影响国民经济的。公共经济学就是经济学中专门研究政府经济行为特殊规律的分支学科,是论述各级政府部门及其附属物的存在意义和行为方式,回答政府必须做什么(政府的职能)以及应该怎样做(如何实现其职能)的学问。

1.1.2 公共经济学的研究对象

从上述定义中可知,公共经济学的研究对象是公共部门,即政府及其附属物。公共部门的内涵是十分丰富的。一般而言,公共经济学中的公共部门,也即政府及其附属物包含以下三个方面:

(1)政府部门。所谓政府是国民经济中唯一通过政治程序建立的,在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的实体。包括两个层次,第一个层次是狭义政府。这是涵盖范围最狭小的公共部门。一国中央政府的各部、委、办及其内部各厅局、附属机构是公共部门的核心层次。第二个层次是广义政府。这个层次的公共部门不仅包括中央政府,而且还包括各级地方政府及其附属机构。

(2)公共企事业。中央和地方政府出资兴办的各种企事业,例如医疗卫生机构、教育机构及电讯业等。不少国家把中央政府出资兴办的企事业称之为国有(国营)企事业,把地方政府出资兴办的企事业称之为公营企事业。

(3)政策性金融机构。这些金融机构是为了实现特定的目标而由中央或地方政府出资兴办的。一般以进出口银行、开发银行等形式出现。之所以把政府兴办的金融机构从官办企事业中专门单列出来,是因为金融企业的特殊性所致。非金融企事业只是在国民经济特定领域内提供产品和劳务,相当多的官办企事业只是个别政府机构职能的延长和扩大,对国民经济影响有限。然而,金融性的政府企业超越个别政府机构的职能,对整个社会的资源配置直接起作用,对国民经济有着极大的影响。

简言之,公共经济学的研究对象是中央政府的经济行为、地方政府的经济行为,以及包括官方金融机构在内的所有由中央与地方政府出资兴办经营的企事业的存在意义和经济行为。

1.1.3 公共经济学的研究内容

在明确了中央政府、地方政府及中央和地方政府兴办经营的企事业是公共经济学的研究对象之后,还必须对上述主体的经济行为作出界定。

政府除对特定区域内居民负有政治责任以外,还负有经济责任,即还参与非市场性的社会生产活动和社会财富再分配。政府参与的非市场性生产活动是指政府为满足居民的公共消费需要,通过向社会成员征税和强制转移财富的办法来筹措资金,不以营利为目的从事生产和提供诸如国防、治安、教育、卫生、文化等公共服务。政府所从事的社会财富分配是指为了保证特定区域内全体社会成员的公平与公正,维护社会的稳定采取税收或其他强制手段对各社会成员的财富进行重新分配。同时市场经济虽然是有生命力的,也有其失败之处,而政府可以弥补市场的不足与失灵。在市场经济条件下,政府的作用主要有三个,即资源配置功能、收入