



金融学系列

# 现代公共财政学

(第二版)

■ 胡庆康  
杜莉

主编

复旦大学出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

现代公共财政学/胡庆康,杜莉主编. —2版. —上海:  
复旦大学出版社,2001.9  
(复旦博学·金融学系列)  
ISBN 7-309-02967-4

I. 现… II. ①胡…②杜… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 057393 号

---

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65642892(编辑部)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

经销 新华书店上海发行所

印刷 复旦大学印刷厂

开本 787×960 1/16

印张 25.25 插页 2

字数 376 千

版次 2001 年 9 月第二版 2001 年 9 月第一次印刷

印数 1—6 000

定价 35.00 元

---

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

## 内 容 提 要

本书是“复旦博学·金融学系列”之一，全书共分五个部分十四章，分别论述公共财政的职能、公共财政支出、公共财政收入、政府间的财政关系、宏观财政理论等。第二版在对第一版有关各章内容进行更充分阐述的基础上，增加了外部效应及其纠正、积极效应、公共财政消耗性支出、税制结构等章节，使全书体系更完整，内容更丰富，同时第二版更注重这一领域的新变化，如对各种环境经济政策的评价，对税收和风险承担的影响以及克林顿经济学介绍等。

本书可作为高等院校财政、金融、经济等专业师生的教材，也可作为从事财政税收方面实践工作、理论研究和政策制订的人员参考。

## 作者简介

胡庆康，男，1942年1月生。复旦大学国际金融系教授、博士生导师。1999—2000年任国际金融系系主任，1981—1983年在美国西北大学经济系进修，主攻财政金融，回国后筹建国际金融专业。1990年赴香港浸会大学经济系访问讲学。长期从事“货币银行学”的教学和研究。著有《现代货币银行学教程》（1997年被列为国家教委推荐教材，1998年获上海市高等学校优秀教材一等奖），《现代公共财政学》（1999年上海市高等学校优秀教材二等奖）。发表论文几十篇，主要有“证券市场的理论与实践”、“中国的财政政策与货币政策协调”、“论中央银行监管”和“合业经营：金融体制改革的基本趋势”等。

杜莉，女，1972年生，辽宁省本溪市人。1993年获复旦大学经济学学士学位，1996年获复旦大学经济学硕士学位，现为复旦大学经济学院讲师（正在攻读博士学位）。从事财政学、金融学方面的科研和教学工作多年，著作有《现代公共财政学》、《公共经济学》、《国际税收学》等。近年来在“金融研究”、“世界经济文汇”等国家权威及核心期刊发表财政、金融方面的论文多篇。

## 前 言

《现代公共财政学》一书第一版出版至今已三年多了,在这段时间里,国际国内财政经济领域的实际情况都发生了很大变化,学术研究方面也涌现了许多新的成果。因此,我们认为有必要对本书进行修订。本书的此次修订还作为上海市普通高校“九五”重点课程建设项目的一个组成部分,得到了世界银行贷款资助。

与第一版相比,第二版主要具有以下几个特点。

首先,第二版的体系更完整,我们在对第一版有关各章的内容进行更充分阐述的基础上,增加了“外部效应及其纠正”、“税收效应”、“公共财政消耗性支出”、“公共财政转移性支出”、“税制结构”等五章内容,使本书涉及的范围覆盖了公共财政学这一学科领域的更多方面。

其次,第二版注意反映这一学科领域的新变化,例如在“公共选择和政府失灵”一节介绍1999年诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森的理论,在“外部效应及其纠正”一章对各种环境经济政策进行评价,在“税收效应”一章阐述税收对风险承担的影响,在“宏观财政政策”一章对“克林顿经济学”进行介绍等。

本书既可作为高等院校开设相关课程的教材,也可供从事财政税收方面实际工作、理论研究和政策制定的人员参考。

参加本书第一版和修订版撰写的人员有:胡庆康、杜莉、陈飞鸿、李咏玲、杨钟、徐岚、张忆东、朱真丽、施菲菲、宁妮、丁林润等,由胡庆康、杜莉担任统稿。对于本书中存在的缺点错误,希读者和专家不吝赐教。

编 者

2001年6月

于复旦大学

# 目 录

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>0 导论</b> .....      | 1 |
| 0.1 现代公共财政学的研究对象 ..... | 1 |
| 0.2 研究公共财政学的意义 .....   | 4 |

## 第一部分 公共财政的职能

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| <b>1 社会经济福利的准则:效率与公平</b> ..... | 9  |
| 1.1 经济效率的含义及实现的条件 .....        | 10 |
| 1.2 收入公平分配及其与效率的矛盾 .....       | 21 |
| 1.3 社会福利函数和最优社会福利的决定 .....     | 25 |
| 1.4 完全竞争市场和效率的实现 .....         | 31 |
| <b>2 公共财政的职能</b> .....         | 38 |
| 2.1 市场失灵与公共财政的职能 .....         | 38 |
| 2.2 公共选择和政府失灵 .....            | 49 |

## 第二部分 公共财政支出

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| <b>3 公共产品理论</b> .....   | 67  |
| 3.1 公共产品的有效供给 .....     | 67  |
| 3.2 俱乐部产品 .....         | 81  |
| 3.3 准公共产品 .....         | 87  |
| <b>4 外部效应及其纠正</b> ..... | 92  |
| 4.1 外部效应概述 .....        | 92  |
| 4.2 外部效应的纠正 .....       | 96  |
| 4.3 典型的环境保护政策评介 .....   | 100 |

|                        |     |
|------------------------|-----|
| <b>5 成本—收益分析</b>       | 115 |
| 5.1 公共部门成本—收益分析的特点     | 115 |
| 5.2 成本和收益的类型及其衡量       | 117 |
| 5.3 运用成本—收益分析方法进行决策的指标 | 129 |
| 5.4 对成本—收益分析的进一步探讨     | 134 |
| <b>6 公共财政消耗性支出</b>     | 140 |
| 6.1 财政消费支出             | 140 |
| 6.2 财政投资支出             | 152 |
| <b>7 公共财政转移性支出</b>     | 163 |
| 7.1 社会保障支出             | 163 |
| 7.2 财政补贴               | 171 |

### 第三部分 公共财政收入

|                     |     |
|---------------------|-----|
| <b>8 财政收入概述</b>     | 187 |
| 8.1 财政收入的构成         | 187 |
| 8.2 税收的基本概念         | 192 |
| 8.3 公债概述            | 199 |
| <b>9 税收的转嫁与归宿</b>   | 210 |
| 9.1 基本概念            | 210 |
| 9.2 税收的转嫁与归宿：局部均衡分析 | 213 |
| 9.3 税收的转嫁与归宿：一般均衡分析 | 227 |
| <b>10 税收原则</b>      | 234 |
| 10.1 税收原则概述         | 234 |
| 10.2 税收的公平原则        | 236 |
| 10.3 税收的效率原则        | 244 |
| <b>11 税收效应</b>      | 259 |
| 11.1 税收与劳动和休闲       | 259 |
| 11.2 税收与消费和储蓄       | 266 |
| 11.3 税收与投资          | 273 |
| 11.4 税收与风险承担        | 276 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| <b>12 税制结构</b> ..... | 284 |
| 12.1 税收体系.....       | 285 |
| 12.2 商品课税.....       | 292 |
| 12.3 所得课税.....       | 300 |
| 12.4 财产课税.....       | 309 |

#### 第四部分 政府间的财政关系

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| <b>13 政府间财政关系的理论与实践</b> ..... | 319 |
| 13.1 关于政府间财政关系的基本理论.....      | 319 |
| 13.2 典型的政府间财政关系实践模式.....      | 335 |

#### 第五部分 宏观财政理论

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| <b>14 宏观财政政策</b> .....              | 345 |
| 14.1 财政需求管理政策概述.....                | 346 |
| 14.2 价格不变情况下财政需求管理政策对<br>产出的影响..... | 351 |
| 14.3 价格变动情况下的财政稳定政策.....            | 366 |
| 14.4 关于财政政策的进一步探讨.....              | 378 |
| <b>主要参考书目</b> .....                 | 394 |

## 0 导 论

作为本书的开始,在导论部分我们将对有关现代公共财政学的最基本的概念作出界定,简单介绍现代公共财政学的发展情况,并指出研究现代公共财政学的意义。希望读者在进入正文之前能迅速地对本书的内容有一个初步的概要的认识。

### 0.1 现代公共财政学的研究对象

#### 0.1.1 政府的经济含义

现代公共财政学(Modern Public Finance)又称公共(部门)经济学(Public Sector Economics)。所谓公共部门,是指政府,所以从字面意义上判断,公共经济学是以政府为研究对象的经济学分支。

几乎一切社会科学,诸如经济学、社会学、政治学、法学等等都离不开对政府行为的研究。但是,从不同的角度考察,政府这一概念的内涵是不尽相同的。在经济学家眼中,现代政府也是一种经济主体,在这一点上,政府和私人企业、家庭一样,它也在进行着各种消费和投资活动,提供着各种社会产品,除了有形的道路桥梁等外,还包括无形的公共安全、社会秩序、法制规范、经济稳定等等,甚至政府本身从某种意义上说也是一种产品。但政府与企业、家庭又有区别,它不能仅仅考虑本身的利益得失,而必须谋求全社会的福利,更重要的是,两者经济运行机制也不同。因此,经济学家将所有的经济主体分为两类:公共经济部门(Public Sector)和私人经济部门(Private Sector)。公共经济部门是指

政府,私人经济部门是指家庭和私人企业。现代公共财政学主要关注和研究政府的经济行为。这里政府一方面是总体国民经济运行中的有机组成部分;另一方面,它又有着自己独特的运行特征。

### 0.1.2 公共财政学的研究对象——政府的与预算有关的经济行为

公共财政学是研究政府的经济行为,描述和分析政府的经济活动的一门学科,但这种表述还不够确切。公共部门介入经济运行可采用的手段很多,如计划、法律、货币金融政策等,而这些都不是财政学的研究对象。财政学集中研究的是政府的与预算有关的经济活动,诸如税收、政府支出、公债等。现代公共财政学的研究范围不断扩展,现已涉及政府决策程序等方面,但它仍是仅仅对与预算有关的行为感兴趣。

### 0.1.3 公共部门范围的严格界定

明确了以上两点后,有必要将我们所要讨论的对象——政府,即公共经济部门作出更为清楚的界定。

按覆盖范围从小到大,公共部门可分为:仅包括中央政府,广义政府,统一非金融公共部门和统一总公共部门。

中央政府是最狭窄的公共部门范围,通常包括所有中央级政府的各个部处等行政机构以及中央政府的其他机构和组织。

其次是将一国所有政府部门包括在内的广义政府。这个层次包括:中央政府、州(省)或地区政府等地方政府。

第三个层次的公共部门是包括广义政府和非金融公共企业的统一非金融公共经济部门(Consolidated Non-financial Public Sector, CNFPS)。

覆盖范围最广也是最体现政府在整个经济中所发挥的作用的是统一总公共部门(Consolidated Total Public Sector, CTPS)。即在统一非金融公共部门之外再加上公共金融机构。

鉴于公共财政学主要讨论有关政府预算收支的问题,因此,本书以下所说的公共部门不包括公共金融部门,至于公共非金融企业,在西方公共经济学中它是包括在公共部门之内的,但在我国情况则有些特殊。

我们认为,多数国有企业是正在形成中的市场主体,它们虽为政府所有,却被要求按市场信号行事,也就是说其行为方式和准则原则上和私人企业并无二致,因此应列入私人经济部门的范围。这里需进一步明确一点,当我们讲到私人经济部门时,这里的“私人”并非指公民个人,我们主要取其与“公共”相对应的含义。由以上论述,我们所说的公共经济部门就是指广义政府加上部分既为政府所有又按公共经济原则行事的公共非金融企业。有关国有企业的问题向来处于经济学争论的中心,这样的公共部门范围的界定并不是一定正确,但明确这一点有助于读者理解本书以后有关章节中论述的思路。

#### 0.1.4 公共财政学的发展

##### (1) 西方公共财政学的发展。

① 18 世纪末至 20 世纪初。西方财政学作为一门独立的学说开始于 200 多年前,以亚当·斯密的《国富论》(1776)的出版为标志。这段时期它的研究对象主要限于政府财政收支管理,这是与当时自由放任的经济学思潮盛行、政府经济行为范围较窄相适应的。

② 20 世纪 30 年代至今。20 世纪尤其是 30 年代以来,政府的经济行为迅速扩展,从简单的财政收支扩大到对私人市场经济进行管理和调节,甚至扩大到直接介入生产领域并形成一定规模的公共企业。与之相适应,原有财政学出现了新拓展,即出现了公共经济学(Public Sector Economics),1966 年起便出现了以公共经济学命名的学会和杂志。有学者把原来的财政学称为旧公共经济学,然而,为了尊重传统习惯,人们往往仍用财政学代表公共经济学,前面冠以现代两字,即为“现代公共财政学”(Modern Public Finance)。

由于政府的财政收支行为仍然是公共部门经济行为的主体,因此,财政收支依然是现代公共财政学的核心内容。然而与传统的财政学相比,后者更注重财政收支对整个经济的影响,同时也更注重严格的数理经济分析。内容上,也增加了研究公共部门本身存在的合理性问题,即回答为什么需要公共部门,其活动领域应包括哪些范围(财政职能),这实际上是公共部门与私人经济部门之间的界定问题,其研究往往是从

市场失效开始的。此外,还有公共部门产品的定价问题及政府对宏观经济的管理和调节(宏观财政政策)等问题。

(2) 我国公共财政学的发展。“公共财政”、“公共经济学”的名称在我国较多地出现只有很短的一段时间,这种变化反映了十四大确立社会主义市场经济体制的目标模式以来我国理论界和实际工作部门更大胆地研究和借鉴发达市场经济国家的成熟经济理论。

长期以来,我国理论界一直将研究政府预算行为的学科称为“财政学”,其基本研究方法受前苏联影响,与计划经济体制相适应。与此相对应,西方经济学中研究政府预算的学科也自然地被称为“西方财政学”,虽然“Public Finance”的英文直译应为“公共财政”。随着研究的深入,学者们对西方财政学的发展了解不断增加,认识到现代财政学更确切的表述应为“公共经济学”或“现代公共财政学”,由于我们目前较多地接受了西方公共财政学的原则和理论,国内著作中就较多地出现了“公共经济学”、“公共财政学”的提法,这一学科的研究方法和基本内容也与传统的财政学有了很大的区别。

不难发现,所谓“公共经济学”或“公共财政学”从研究对象上看与传统的“财政学”并无本质上的区别,只是前者有着更为鲜明的时代特征。

## 0.2 研究公共财政学的意义

### 0.2.1 政府预算活动的经济影响

公共财政学是当代经济学的核心科目之一,它的重要性首先源自于现代政府收支活动在国民经济中所起的举足轻重的作用。目前绝大多数发达市场经济国家财政收入占国民收入的比重在 20% 以上,财政支出所占的比重就更高。

当代政府的财政活动时时刻影响着每个企业和家庭。比如政府提高某类商品的销售税率,则会产生两种后果:一方面这类商品的价格上升,消费者的利益受到损失;一方面厂商的利润减少,如果这类商品的需求弹性较低,厂商则无法提价,他可能因此而转向生产其他产品,社

会资源就因此而被重新配置。再如政府开征所得税,那么企业家庭用于投资或消费的资金就要减少,而反过来减税则可能鼓励投资。政府发放某种福利补助金,可以缓解社会收入分配不公的状况;而这类补助金如果过高,又可能会挫伤人们的工作热情。政府公债的利率往往决定着市场利率水平,而资金流向国债的多少又会影响股票市场的行情。凡此种种,不一而足。政府的财政活动既然这样影响着国民经济运行的方方面面,对其进行深入研究的意义也就不言自明了。

### 0.2.2 公共财政学在经济学中的地位

资源稀缺的问题是经济学研究的逻辑起点。任何社会可用来生产的资源无论在质和量上都是有限的,如土地、劳动力和资本,而这些资源要用来满足的人类总的需求是无限的,于是产生了资源如何最优配置的问题。经济学则要研究有限的资源应用于生产何种产品,如何生产,为谁生产,此外还要研究应用何种制度来作出资源配置的决策,而后者正是公共部门经济学要回答的问题之一。

在现代经济社会中主要有两种资源配置的制度,即市场机制和政府机制,它们分别是私人经济部门和公共经济部门配置资源的机制。市场机制是以价格和竞争机制为特点,政府机制主要是通过公共部门的预算收支活动来配置资源的,有时往往还要借助于法律、行政等手段。

中共的十四届五中全会指出我国经济体制要从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,这标志着发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,在我国已成为全民的共识。

公共经济部门——政府和私人经济部门——企业、家庭是国民经济中基本的两大部门。以完全以私人部门为主导和完全以公共部门为主导作两个极端,按两类经济部门在国民经济中的作用可以将各种经济体制排成一个序列。极端的例子是极其少见的,只有香港经济称得上完全以私人部门为主导,我国和前苏联、东欧一些国家在市场化改革前曾被认为是完全以公共部门为主导,这种经济体制在战时的德国等市场经济国家也曾出现过。而目前世界上绝大多数国家的经济体制是介于两个极端之间的混合经济。

从发展的观点看,当代世界各国的经济体制呈现出一种明显的趋同态势。传统的私人经济部门占主导地位的市场经济国家当前也十分重视公共部门的干预,而传统的公共经济部门占主导地位的计划经济国家则纷纷进行市场化改革,发展私人经济部门。究其原因,即世界各国都越来越认识到这样一个道理,私人经济部门和公共经济部门都有着自身不可克服的缺陷,只有两大部门协调发展、相互促进才能使总体的国民经济得以健康运行。也就是说,在市场经济体制下,政府对国民经济的干预调控也是至关重要的。

在市场经济体制下,政府干预的目标首先是保护竞争、界定产权,制定经济活动的规则,为确保市场机制的有效运行创造条件,其次是纠正市场机制本身难以克服的缺陷——市场失灵,以实现资源的合理配置、收入公平分配以及宏观经济的稳定。政府干预的手段包括经济手段、行政手段、法律手段等,其中的经济手段主要指财政手段及货币手段。研究政府如何通过财政手段来进行干预调控,就是公共财政学的任务。

# 第一部分 公共财政的职能



## 1 社会经济福利的准则：效率与公平

现代公共财政学的理论出发点是公共部门经济活动的意义。在市场经济体制下,人们承认市场机制是社会资源配置最有效率的机制,因此应发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,在市场出现失灵时才需要政府的介入和干预。这样,现代公共财政学的基本思路是:按社会资源最优配置的原则,分析市场机制的缺陷,揭示政府经济活动的必要性,在此基础上,界定政府经济活动的范围和公共财政的职能。对公共部门经济行为如政府预算收支等活动的讨论和评价都以其是否有助于公共部门经济职能的实现为标准。我们的讨论也将循此思路进行。

按照经济学的观点,只有有助于增进社会经济福利的经济活动才是可取的,讨论市场缺陷和政府的经济职能也要以此为标准。那么福利的标准又是什么,人们怎么知道他们是否已达到最高经济福利?这是我们必须首先回答的问题,为此必须引入规范分析方法(Normative Analysis),介绍福利经济学(Welfare Economics)[又称规范经济学(Normative Economics)]的有关理论。

一般认为,规范分析不如实证分析(Positive Analysis)那么精确,而且可以用事实来证明其正确与否。它带有强烈的主观色彩,往往受制于个人的道德准则和价值标准,甚至会被利益所驱动。对规范命题,人们更容易持有不同甚至相反的意见。然而,福利经济学的两大基本准则是得到普遍公认的,即“效率”和“公平”。虽然对效率和公平人们有不同的解释,绝大多数经济学家都承认经济社会应以实现效率和公平为其追求的目标。