

清华经济学系列教材

公共财政学

刘玲玲 编著

清华大学出版社

(京)新登字 158 号

内 容 简 介

《公共财政学》是为清华大学经济管理学院本科生编写的教材。考虑作为一门应用经济学(公共部门经济学)集理论与实务为一体的教学要求,在借鉴国内外相关教材内容的基础上,一方面重点讲述公共财政学的基本理论,如公共财政职能、公共支出理论、公共收入理论、国家预算与财政体制以及财政政策理论等内容;另一方面通过课堂讨论等形式,将博弈论与信息经济学等研究方法应用于公共财政问题,尤其是公共财政管理制度的设计与创新,引导学生主动学习与思考。同时,将东西方国家的财政与税收等管理制度以及中国目前进行的公共财政制度创新改革的内容简要介绍给学生,以提高学生用理论分析实际问题的能力。本教材还可作为经济学系研究生的参考书(适用于研究生的高级公共财政学待今后研究编写)以及关心公共财政问题的朋友们的参考读物。

书 名: 公共财政学

作 者: 刘玲玲 编著

出版者: 清华大学出版社(北京清华大学学研大厦,邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

印刷者: 北京市清华园胶印厂

发行者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 787×960 1/16 **印张:** 20.25 **字数:** 418 千字

版 次: 2000 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 7-302-03834-1/F·269

印 数: 5001~7500

定 价: 26.00 元

出版序言

我们这套《清华经济学系列教材》崇尚 20 世纪两位清华人的名言：一是杨振宁先生，他推崇“秋水文章不染尘”；另一位是陈岱孙先生，他主张“经济学是致用之学”。

“秋水文章不染尘”是指理论直达宇宙奥秘的穿透力。经济学应该是简单的，但这里所谓的“简单”绝不是“一、二、三、四”式地罗列现象，而是对复杂的经济现象进行抽象思辩之后所给出的简洁的框架。这种框架应该对现实生活中人的行为与经济关系定位、定量，滤掉各种杂质，排除各种噪音，让人在宁静的理论思维中延伸自己的视线。

但理论的抽象有时也会蒸发掉实质内容。因此，经济学应该永远与生活、实践的活水源相连，从实际经济生活的争辩与对策中提炼出人类思维能力尚能解决的问题。这种问题并不等于具体的决策问题，而是可能为许多“特解”提供“通解”的一般性问题。作为“致用之学”的经济学，就应该在经济生活的活水头吸取源泉，经过理论蒸发，奉献给人民以甜美的精神纯净水。

人类在 20 世纪经历过空前的危机与革命，在体制设计与改革、博弈与合作过程中做出了超越前人的努力与尝试。我们目睹过若干种理论的诞生与衰败，也亲身经历过若干种体制之间的变更与进化。世纪之交，汇集在我们面前的既有人类知识累积起来的巨大的创造潜力，又有人类相互行为关系所带来的自身的深刻的不确定性与危机。我们希望，这一套系列教材既能反映我们对 20 世纪经济学理论成果的认知水平，更能记录我们在新世纪里迎接挑战时所做出的努力。

在中国经济学的发展过程中，清华园既贡献了一代宗师陈岱孙，又留下了英年早逝的徐毓楠先生的传世译文《通论》。先贤的光明，改革开放大潮中清华学子的辉煌，是我们写作这套系列教材的强大精神动力。面对新世纪的清华学子，我们应当有所贡献。当然，我们深知自己的不足，正因如此，我们应当更加努力。

愿我们这套系列教材与清华经济学科发展同步，与中国的经济学前进同步，与祖国经济繁荣同步，与新世纪的希望同步。

《清华经济学系列教材》编委会

1999 年 国 庆

清华经济学系列教材编辑委员会成员

李 子 奈	魏 杰	张 金 水	陈 章 武
吴 栋	华 如 兴	武 康 平	宁 向 东
平 新 乔	刘 玲 玲	韩 秀 云	李 明 志
钟 笑 寒	齐 良 书		

前 言

20 世纪,我们生活的世界发生了一系列极其重大的历史事件。这些重大的历史事件不仅改变了人们的思想观念和生活方式,同时也迫使社会的经济管理体制发生了深刻变革。

从历史的视野观察,第二次世界大战以来,世界各国在推进本国工业化和现代化的经济发展过程中,形成了社会体制转型(transformation)的多元化模式。以英美为代表的“内源现代化”(modernization from within)发展模式,经历漫长的“内源性变迁”(endogenous change),资本主义经济以“个体本位”和“市场本位”为前提,通过自由竞争和资本主义积累过程,其体制逐渐由自由资本主义向有政府宏观调控的现代经济体制转型。与此相伴随,自亚当·斯密以来的西方古典公共财政学(public finance),也实现了向现代公共财政学(modern public finance)或称公共(部门)经济学(public sector economics)的转变。

这一转变——经济学理论上对市场失灵和政府运行机制的剖析,不仅大大拓展了现代政府的职能,而且为现代财政管理制度的创新与完善开辟了新的发展空间。同时,也为非西方民族在“外源现代化”(modernization from without)发展模式下,探寻自己独特的发展道路和建立现代财政制度提供了可以借鉴的理论经验。

中国作为一个发展中的社会主义国家,正处在由计划经济向现代市场经济的转型(economic transition)之中。这一转型在本质上是一场深层社会结构内部的制度创新和革命。因此,作为经济转型重要内容与必然结果的中国公共财政建设,便被赋予极其鲜明的革命性与建设性的创新特色。

伴随中国新型社会结构的演化创新,重新梳理和规范政府行为,界定政府与市场、政府与企业、政府与居民以及各级政府之间的重大分配关系,保证市场对资源配置起基础作用,履行公共财政矫正市场失灵、弥补市场缺陷、调节收入分配和稳定经济等职能,强化公民的公共意识和公共精神等,便构成了中国公共财政管理制度创新的全新内容。

可以相信,中国公共财政制度的创新,以及我们的政府在经济发展中对公平与效率抉择的有益尝试,将为 21 世纪人类制度文明的进步做出我们自己独特的贡献。为此,这本作为清华大学经济学课程系列教材之一的《公共财政学》,正是从这一宗旨出发,在讲授西方公共财政学基本理论的同时,紧密结合中国公共财政改革的实践,强化学生的历史责任感,拓展视野和思路,从理论与现实的结合中,形成对公共财政学内在本质的合理诠释。

现代公共财政学,作为一门应用经济学,得益于近年来西方经济学研究方法上的创新。信息经济学、经济博弈论、市场非均衡理论以及现代微观与宏观经济学的最新发展,对财政支出制度和税收制度的有效性、债务经济的稳定性,以及在经济全球化发展趋势下,

一国政府如何有效地防范金融风险、保持国民经济稳定增长,如何保证政府各项宏观经济政策的有效实施及履行国际财政职能等重大问题进行了分析和探讨。限于课程内容要求和理论深度的安排,这些理论成果难以在本书中得以反映。

为此,本书开辟了“课堂讨论”专栏,试图以浅显的形式弥补内容与方法上的缺憾。同时,也给教师灵活的课堂教学开辟新的空间。利用这一“专栏”,教师可以灵活地对其内容(案例)进行选择、更新,并在不断充实、完善中跟踪国内外新的研究成果,以便为今后教材的修订奠定基础。

限于编著者个人才能的限制,这本教材尽管力争集理论与实务为一体,借鉴国内外相关教材的优秀成果,但在教材体系、内容与方法创新等方面存在的不足,还殷切地希望同行专家们的批评与指正(作者通信地址:清华大学经济管理学院,邮编 100084,E-mail:LiuLL@em.tsinghua.edu.cn)。

在公共财政学的教学中,我的学生们对教材初稿进行了认真的讨论与批评,尤其是清华大学经济管理学院经济系 75 班的同学们,许多改进过的地方得益于他们的智慧。由于在这门课程上,学生写作期末小论文是课程考试的一项内容,许多学生撰写出十分精彩的小论文。但由于积累不足,还未能将这一部分“资源”吸收入本书。在教学中,与学生们形成了一个基本共识,即推进公共财政学创新的研究方法,我们自己将它们称作“规范模型”与“计量模型”。前者主要借鉴不同领域新的研究方法,形成制度研究与制度设计的新思路;后者主要通过量化的手段试图建立新型智能决策系统。这两方面的努力与探索,将最终形成《高级公共财政学》教材的基本内容。而这正是我与我的学生们共同努力的方向。

刘玲玲

2000年3月30日

目 录

第一篇 政府与市场

第 1 章 预备知识——公平与效率	3
1.1 公平与效率	3
1.1.1 效率准则	3
1.1.2 公平准则	3
1.1.3 公平与效率的矛盾	4
1.2 经济效率实现的条件	4
1.2.1 完全竞争市场的特征	4
1.2.2 一般均衡分析	5
1.2.3 局部均衡分析	7
1.2.4 完全价格歧视	8
第 2 章 公共财政的职能	10
2.1 公共财政.....	10
2.1.1 公共财政学及其发展.....	10
2.1.2 我国学者对公共财政学的研究.....	13
2.1.3 市场机制的失灵.....	13
2.2 公共财政的职能.....	17
2.2.1 财政资源配置职能.....	17
2.2.2 财政调节收入分配职能.....	18
2.2.3 财政稳定经济职能.....	18
第 3 章 公共选择与政府失效	21
3.1 政治均衡.....	21
3.1.1 投票与偏好.....	21
3.1.2 政治均衡.....	22
3.1.3 中间投票者.....	24
3.1.4 多数规则下投票结果的惟一性和循环性.....	25
3.2 政府失效.....	28
3.2.1 西方政治制度的运作机制与政府失效.....	28
3.2.2 政府失效的原因.....	31

第二篇 公共支出理论

第 4 章 公共品理论	35
4.1 公共品的涵义	35
4.1.1 公共品的特性	35
4.1.2 混合公共品或混合私人品	37
4.1.3 公共品的判定	38
4.2 公共品的配置与效率	39
4.2.1 庇古的方法	39
4.2.2 一种公共品的最优供给——局部均衡分析	40
4.2.3 一种公共品的最优供给——一般均衡分析	41
4.2.4 维克塞尔与林达尔公共品供给模型	43
4.2.5 混合性公共品的供给效率	45
4.2.6 公共品(公共支出)的供给方式	46
第 5 章 外部效应理论	50
5.1 外部效应的分类	50
5.1.1 外部效应的涵义	50
5.1.2 外部效应的分类	50
5.2 外部效应与资源配置效率	51
5.2.1 负的外部效应与资源配置效率	51
5.2.2 公共地的悲剧(公共资源问题)	54
5.2.3 正的外部效应与资源配置效率	56
5.2.4 正的外部效应:外部边际效益递减的情况	58
5.3 实例分析——环境污染问题的治理	59
5.3.1 税收	59
5.3.2 补贴	60
5.3.3 拍卖污染许可证	61
5.3.4 确立财产所有权	62
5.3.5 管制	63
第 6 章 公共支出概论	65
6.1 公共支出的结构	65
6.1.1 理论上的分类	65
6.1.2 预算上的分类	66
6.1.3 公共支出规模及衡量标准	68

6.2	公共支出增长的宏观模型	70
6.2.1	政府活动扩张法则	70
6.2.2	公共收入增长引致说	71
6.2.3	公共支出增长的发展模型	72
6.3	公共支出的微观模型	72
6.3.1	产出水平的决定	73
6.3.2	服务环境	74
6.3.3	人口变化对公共支出的影响	75
6.3.4	公共部门投入品价格与公共支出	76
6.4	公共支出效益分析方法	79
6.4.1	机会成本分析	79
6.4.2	成本—效益分析法	79
6.4.3	最低费用选择法	82
6.4.4	公共劳务收费法	83
第7章	购买性支出	84
7.1	国防支出	84
7.1.1	国防支出的增长	84
7.1.2	安排国防支出中的几个问题	85
7.1.3	国防支出的合理限度	85
7.1.4	国防支出与军事订货	88
7.2	教育支出	89
7.2.1	公共部门与教育事业	89
7.2.2	西方国家的公共教育支出	90
7.2.3	三种教育支出方式的选择	91
7.2.4	教育支出在不同地区和个人之间的最佳安排	93
7.3	中国公共支出制度的重大改革——政府采购	99
7.3.1	实行政府采购的必要性	99
7.3.2	建立我国的政府采购制度	101
第8章	转移性支出	104
8.1	社会保障支出的涵义与内容	104
8.1.1	社会保障支出的涵义	104
8.1.2	社会保障支出的内容	104
8.2	社会保险制度的国际比较	105
8.2.1	社会保险制度的模式	105

8.2.2	社会保险制度的管理	106
8.3	社会福利	108
8.3.1	社会福利与社会保险的联系	108
8.3.2	社会福利支出的内容	108
8.3.3	物品救济支出及其影响	109
8.3.4	福利支出对人们工作愿望的影响	111
8.3.5	负所得税理论的提出	113
8.4	我国社会保障制度的改革	115
8.4.1	改革的必要性	115
8.4.2	社会保障制度改革的内容	117

第三篇 公共收入理论

第9章	公共收入概论	123
9.1	公共收入形式与原则	123
9.1.1	公共收入形式	123
9.1.2	税收原则	124
9.2	税制构成要素	129
9.2.1	课税权主体	130
9.2.2	课税主体	130
9.2.3	课税对象	131
9.2.4	税率	133
9.2.5	计税单位	134
9.2.6	课税环节	134
9.3	税收效应的分析	135
9.3.1	税收对生产及生产组织形式的影响	135
9.3.2	税收对消费选择的影响	137
9.3.3	税收对劳动即收入与休闲选择的影响	138
9.3.4	税收对储蓄的影响	140
9.3.5	税收对投资的影响	140
9.4	税负的转嫁与归宿	142
9.4.1	基本概念	142
9.4.2	影响税负转嫁和归宿的因素	144
第10章	东西方国家的税制	148
10.1	税收分类与税制结构	148

10.1.1	税种分类	148
10.1.2	税制结构	149
10.2	商品流转税	151
10.2.1	商品课税的特点与类型	151
10.2.2	消费税	152
10.2.3	销售税	154
10.2.4	增值税	155
10.3	对所得的课税	159
10.3.1	所得课税的一般概念	159
10.3.2	个人所得税	161
10.3.3	公司所得税	163
10.3.4	社会保险税	165
10.4	对财产的课税	166
10.4.1	财产课税的一般概念	166
10.4.2	一般财产税	167
10.4.3	特种财产税	168
10.4.4	财产转让税	171
10.5	我国现行税制概况	173
10.5.1	现状与问题	173
10.5.2	完善税制的具体设想	174
第 11 章	国际税收	181
11.1	税收管辖权与国际税收的公平原则	181
11.1.1	税收管辖权及其课征原则	181
11.1.2	国际间要素流动的税收公平	182
11.2	国际间要素流动与税收协调	184
11.2.1	免除国际重复课税的理论和方法	184
11.2.2	国际间对所得课税制度的协调	187
11.3	关税与国际间商品流动	190
11.3.1	关税分类与税则	190
11.3.2	中国的关税	195
11.3.3	配额与国际间商品流动	196
11.3.4	财政补贴与国际间商品流动	199
11.3.5	边界税收调整	203
11.3.6	汇率调控与国际间商品流动	204

第 12 章 公债	206
12.1 公债	206
12.1.1 公债的基本概念	206
12.1.2 公债的用途	206
12.2 公债管理	207
12.2.1 公债的种类	207
12.2.2 公债的发行	211
12.2.3 公债的还本付息	213
12.3 公债管理与宏观经济调控	215
12.3.1 公债管理:流动性效应和利息率效应	215
12.3.2 债务、增长与不稳定性	217
12.3.3 我国内外债务的管理	222

第四篇 国家预算与财政体制

第 13 章 国家预算	233
13.1 国家预算的组成和原则	233
13.1.1 国家预算	233
13.1.2 预算的分类	233
13.1.3 预算年度	234
13.1.4 预算的原则	235
13.2 预算决策程序	236
13.2.1 预算的编制和提出	236
13.2.2 预算的审议和批准	237
13.2.3 预算的执行	238
13.2.4 预算执行的监督	239
13.3 美国联邦预算	239
13.3.1 美国联邦预算	239
13.3.2 各级政府财政收支结构	241
13.4 中国零基预算与国库单一账户	242
13.4.1 改变粗放型的预算编制方法	242
13.4.2 推进零基预算	242
13.4.3 建立科学的国库单一账户管理体系	244
第 14 章 预算管理体制	251
14.1 财政分权模式的理论依据	251
14.1.1 几种有代表性的理论观点	251

14.1.2	集权与分权——不同模式的选择·····	254
14.2	中国分税制改革的必要性·····	254
14.2.1	财政体制——从包干制到分税制·····	254
14.3	建立科学规范的转移支付制度·····	262
14.3.1	基本概念·····	262
14.3.2	理论依据·····	263
14.4	建立我国规范化转移支付制度·····	269
14.4.1	我国目前的转移支付模式·····	269
14.4.2	转移支付制度的改革方案·····	269

第五篇 财政政策

第 15 章	财政政策 ·····	279
15.1	财政政策的构成与分类·····	279
15.1.1	财政政策的构成·····	279
15.2	理论的历史发展·····	282
15.2.1	自由资本主义时代的财政政策·····	282
15.2.2	凯恩斯时代·····	283
15.2.3	现代新古典主义经济学·····	285
15.2.4	新凯恩斯主义·····	288
15.3	宏观财政政策·····	290
15.3.1	非选择性的财政政策·····	290
15.3.2	选择性的财政政策·····	292
15.4	微观财政政策·····	296
15.4.1	税收结构政策的影响·····	297
15.4.2	财政支出结构微观政策的影响·····	298
主要参考文献 ·····		308

第一篇

政府与市场

原书空白

第 1 章 预备知识——公平与效率^①

1.1 公平与效率

1.1.1 效率准则

资源的最适度配置问题,即经济学意义上的效率准则被称为“帕累托最优”(Pareto optimum)或称“帕累托有效”(Pareto efficient)。帕累托最优是指资源配置已达到这一状态,即经济运行达到的效率,已使一部分人改善处境必须以另一部分人处境的恶化为代价。

从帕累托最优还可引伸出“帕累托更优”(Pareto superior)和“帕累托改善”(Pareto improvement)的概念。如果改变资源配置后与改变前相比较,同时符合以下两个条件:(1)至少有一个人处境变好;(2)没有一个人处境变坏。那么,我们改变资源配置就可达到“帕累托更优”,这种资源配置的改变称为“帕累托改善”。当一种资源配置的状态不可能达到帕累托更优或不可能进行帕累托改善时,就是一种帕累托最优的资源配置状态。

1.1.2 公平准则

帕累托最优准则并不能逻辑推出社会福利水平的另一准则——公平原则。从“规则

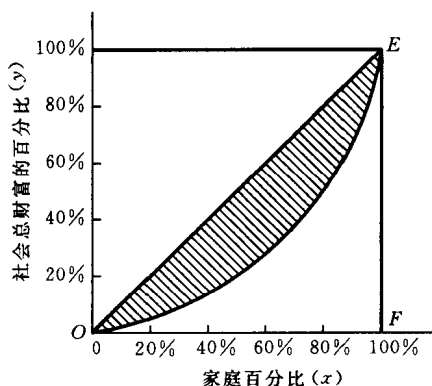


图 1-1 洛伦兹曲线

^① 本章系预备知识,课堂只简要提示。学生课前对相关内容的复习应参阅相关的经济学教材。

公平”的角度看,效率准则也有强调机会公平的一面。然而,社会成员所关心的公平乃是收入分配结果的公平。按照这一公平概念,经济学家们给出了洛伦兹曲线(Lorenz curve)以及吉尼系数(Gini coefficient)指标等分析工具,以便于对公平程度进行衡量(如图 1-1)。

如果总财富平均分配于所有家庭,则洛伦兹曲线即为对角线 OE , OE 被称为绝对平等线(line of perfect equality)。另一极端则是完全不平等的洛伦兹曲线 OFE , 因为这一折线意味着惟一的一个家庭拥有 100% 的财富,而其他所有的家庭都一无所有(通常是处于两种极端之间的状况)。在图 1-1 中,曲线越靠近对角线,社会财富的分配越平等,越靠近边框 OFE 则越不平等。为使财富分配的平等程度更具可测性和可比性,再引入吉尼系数这一指标,即图中由绝对平等线和实际洛伦兹曲线所围成的阴影部分面积与绝对平等线和绝对不平等线围成的三角形 OEF 面积的比。吉尼系数可在 0(绝对平等)到 1(绝对不平等)之间变动。

1.1.3 公平与效率的矛盾

效率和公平并称为社会经济福利的两大准则。效率通常被比作如何将蛋糕做大的问题,公平则被比作如何按一定的价值标准将蛋糕在所有成员之间进行分配,而分配蛋糕的方法往往会影响蛋糕的大小。绝对平均主义导致低效率,对高收入者征收高额累进税,又会打击一部分社会成员创造财富的积极性。因此,如何兼顾公平与效率的矛盾,是经济学的一大难题。

无论是发达国家,还是发展中国家,都面临着解决社会公平与效率、经济增长速度与人口、自然资源和环境等诸种重大关系的协调发展问题。可持续发展的观点,正是在总结过分追求发展速度与效率,不顾及经济失衡,失业加重,通货膨胀加剧,环境污染严重,生态平衡破坏,社会分配严重不公等重大经济和社会问题的惨痛教训中得到的共识。

从历史发展来看,发达国家的吉尼系数一般要低于发展中国家,而且发达国家的分配状况自第二次世界大战后得到很大的改善。目前,世界各国政府尤其发展中国家的政府在“效率为主,兼顾公平”的目标下,正致力于优化经济结构、促进经济增长,并寻求切实可行的措施,调整社会成员的收入分配状况,协调经济发展与资源环境的矛盾,改善和提高人们的生活质量与环境质量,维护社会的稳定与发展。

1.2 经济效率实现的条件

1.2.1 完全竞争市场的特征

完全竞争市场实际上是一种理想的市场结构的代名词,完全竞争市场结构的特点是:(1) 人数很多的小规模卖者和买者;(2) 产品是同质的;(3) 生产要素的充分流动,即行业进出自由;(4) 完全信息或知识。此外,隐含在经济学家论述中的,实现帕累托最优的