



公共经济学

张春敏 编著

GONGGONG

JINGJIXUE



原子能出版社

公共经济学

张春敏 编著

原子能出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学/张春敏编著. —北京: 原子能出版社,
2007. 11

ISBN 978-7-5022-4031-8

I. 公… II. 张… III. 公共经济学—高等学校—教材
IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 165670 号

公共经济学

出版发行 原子能出版社 (北京市海淀区阜成路 43 号 100037)

责任编辑 刘 朔 张 琳

责任校对 徐淑惠

责任印制 丁怀兰 刘芳燕

印 刷 北京永峰印刷有限责任公司

经 销 全国新华书店

开 本 787 mm × 1092 mm 1/16

印 张 16.25

字 数 403 千字

版 次 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5022-4031-8

定 价 23.00 元

版权所有 侵权必究 <http://www.aep.com.cn>

前 言

公共经济学又称政府经济学，从书名即可看出该门学科的主要任务和特征。这门学科自 20 世纪五六十年代产生以来，在西方世界的影响逐步增大，在政府行为、政府管理、政府的收入与支出等方面的实践起到了指导性的作用。

在我国的改革开放进程中，经济体制改革推进较快，但政治体制的改革还在逐步探索。在此进程中，关于政府的功能、任务、政策等问题需要我们逐步地明确，最终使政府的运行走向更为科学、更为有效的轨道。为此，公共经济学为我们提供了一个视角和参考。当然，公共经济学作为西方经济理论的分支，它的理论依然出自美国等发达的资本主义国家，中国在对待这些理论时，应重点考虑到我国的国情。从我国的国情出发，才能得出科学的结论，才能更科学地指导中国的改革和发展。

本教材在编写过程中，力求重点突出、简明扼要。首先，只交代了公共经济学的基本原理，没有在更为具体的分析环节进行过多的展开；其次，重视案例分析，在每章的内容叙述中填充了一些阅读材料。在最后一章专门安排了案例，我们对部分案例提供了分析，有利于读者扩展思维。本书适合作为经济学类、管理学类的本、专科学生的教材，也可以作各类社会培训的公共经济学教材。

教材在编写时借鉴和参考了许多专家学者的相关著作，书中虽然尽量注明了参考文献，但亦可能存在漏注情况，在此表示歉意。本书由张春敏担任主编，负责拟定提纲和对全书进行结构设计和统编。第一、三、四、六章由张春敏编写；第五、七章由杜广琴编写，第二章由孙逊编写。国家统计局培训学院丘京南、姜勤德、廖明勋、霍丙森、李晓文等老师对本书的编写提供了大量的帮助，在此表示诚挚的谢意。

虽然我们对本书的编写付出了很多努力，但由于水平所限，书中不妥之处在所难免，恳请读者指正。本课程由国家统计局培训学院负责建设，教材使用过程中遇到问题可以致电 010-63401437。

作者

2007 年 7 月

目 录

第一章 导 论	1
第一节 公共经济学概述	1
一、公共经济学的起源	1
二、公共经济学的理论基础	4
三、公共经济学的研究范围	7
第二节 公共经济学的基本框架内容	7
第三节 公共经济学的研究对象和研究方法	13
一、研究对象	13
二、研究方法	14
三、研究意义	16
第二章 作为公共经济主体的政府职能	19
第一节 竞争机制与市场失灵	19
一、资源配置	19
二、市场失灵	21
三、市场失灵的表现	22
第二节 作为公共经济主体之一的政府	25
一、政府的概念与特征	25
二、政府作为公共经济主体的原因	27
第三节 政府的经济职能	31
一、资源配置	31
二、调节收入分配	33
三、稳定经济	35
第三章 公共产品	43
第一节 公共产品的定义	43
一、公共产品的定义	43
二、公共产品的特征	44
三、公共产品的分类	45
第二节 公共产品的供给	48
一、自愿捐献	48
二、强制融资	49
三、非政府提供	51

第三节 外部性及其纠正	57
一、外部性的概述	57
二、外部性的纠正	59
第四章 公共选择	72
第一节 公共选择理论概述	72
一、公共选择理论的发展	72
二、公共选择理论的方法论	75
三、公共选择理论的前提条件	76
四、公共选择理论的基本内容	76
第二节 投票理论	79
一、投票机制	79
二、直接民主制下的公共选择	81
三、代议制民主中的公共选择	90
第三节 寻租理论	92
一、寻租的概念与寻租成本	92
二、寻租—设租关系	100
三、常见的寻租行为	103
第五章 公共支出	106
第一节 公共支出概述	106
一、公共支出的特征	106
二、公共支出的类型	108
第二节 公共支出分析	109
一、公共支出的增长状况	109
二、公共支出的增长规律研究	111
三、公共支出的效应	113
四、公共支出的体制	114
第三节 公共支出的结构与分类	114
一、公共支出的结构	114
二、公共支出的分类	119
第四节 公共支出的效益分析	123
一、公共支出的规模	123
二、公共支出的成本效益分析	124
第五节 中国现行公共支出	129
一、当前我国公共支出存在的问题	129
二、改革我国财政支出体系的政策建议	133
第六章 公共收入	139

第一节 税收	139
一、税收概述	139
二、税收的负担和转嫁	154
三、税收的经济效应	158
四、我国的税收制度	167
第二节 公债	177
一、公债的概念、特征与作用	177
二、公债的分类、发行与偿付	179
第三节 公共收费	184
一、公共收费的含义	184
二、公共收费的原则	186
第七章 公共经济政策	188
第一节 公共经济政策概述	188
一、公共经济政策的定义	188
二、公共经济政策的原则	189
三、公共经济的目标	190
第二节 公共经济政策的主要工具	191
一、财政工具	191
二、金融工具	194
三、制度工具	195
四、其他工具	196
第三节 我国公共经济政策的实践	197
一、中国公共经济政策的历史沿革 (1949—1992)	197
二、当代中国的经济政策 (1992 年至今)	204
第八章 案例分析	213
第一节 关于政府职能的案例	213
第二节 关于公共产品的案例	218
第三节 关于公共选择的案例	225
第四节 关于公共支出的案例	228
第五节 关于公共收入的案例	242
第六节 关于公共政策的案例	246

第一章 导 论

公共经济学是研究公共部门经济行为的一门科学。西方经济学将社会经济主体分为私人部门和公共部门两大类。私人部门指家庭和企业；公共部门指政府及其附属机构。

虽然政府与企业一起共同参与国民经济活动，但两者的目的和行为方式却相差很大。作为私人部门的主体——企业和居民是以利益最大化为前提和目标的，而政府却不能，它的经济活动虽然也不能忽视成本和收益，但却必须以社会的公平、公正为前提和目标的。政府经济活动的作用主要表现在三个方面：收入再分配功能、社会资源配置功能和宏观经济稳定功能。

公共经济主要是指公共部门的经济现象、行为与活动。因此，公共经济学，顾名思义，就是一门关于公共部门（亦称政府部门）经济活动的科学。或者说，公共经济学就是研究公共部门的经济活动，探索其背后的行为和活动中存在的规律性问题。

第一节 公共经济学概述

一、公共经济学的起源

公共经济学是在财政学的基础上发展起来的，所以不论公共部门经济活动的表现有多么纷繁复杂，事实上它都存在一条主线。这条主线不是其他别的什么东西，而是围绕公共部门经济活动发生的收入与支出。所以公共经济学又可称为公共财政学。财政学早在 16 世纪就有了专门的研究著作，而公共经济学直到 20 世纪 50 年代末才问世。美国财政学家马斯格雷夫于 50 年代末在其著作中首次提出了“公共经济”这一概念，并于 1964 年直接以“公共经济学”为书名出版《公共经济学》一书。此后，一些财政学家开始由财政学研究转向研究“公共部门经济学”或“公共经济学”。下面详述公共经济学理论的起源、发展和形成。

（一）公共经济学的理论起源是财政学

1. 重商主义的公共财政思想

产生于 15 世纪初，到 17 世纪末的重商主义思想是在欧洲原始积累时期代表商业资产阶级利益的一种经济学说和政策体系，是近代经济学说构成的重要基础。重商主义考察资本主义生产方式是从流通领域的角度出发，认为国家的财富是金银货币，并依此提出国家的强大必须以经济为基础，必须以拥有金银货币的数量来衡量其财富的多少。国家经济政策和活动的一切目的是获取金银货币，主张实行包括税收政策在内的干预经济的政策，鼓励出口、限制进口，以换回更多的金银，积累货币财富，以达到国家的强盛。

2. 重农学派的财政思想

重农学派形成于重商主义末期，是在剖析、批评重商主义的过程中逐渐形成的一种学说。重农学派的创始人为法国古典政治经济学家弗朗斯瓦·魁奈，该学派 18 世纪形成于

法国，它主要是反对重商主义和封建特权，其内容有提倡、重视和发展农业，反对国家干预经济，提倡在经济上实行自由放任。重农学派研究的角度不同于重商主义，把理论研究的出发点从流通领域转向生产领域，他们一改重商主义的财富观念，认为真正的社会财富是物质财富，而不是金银货币，据此得出农业是物质财富的真正源泉，因为只有农业才能创造“纯产品”，因此，必须发展农业，才能使财源茂盛，增加财政收入。从这一角度出发，重农学派在财政方面主张实行“单一的土地税”，并由占有“纯产品”的地主承担全部税负，取消其他课税。同时反对行会限制和国家干预经济生活，提倡减轻人头税负担，反对包税制的征收制度。魁奈在1758年发表的名著《经济表》中着重阐述了社会总产品的交换和流通，对财政和社会再生产的联系进行了最初的考察，提出了他的“纯产品”学说和“单一土地税”的税收主张。此外，魁奈还认为国家应该把政策重点放在经济的繁荣上。杜尔哥发展了重农学派的经济理论，他把社会阶级划分为生产阶级、土地所有者阶级和不生产阶级，并进一步划分出雇用工人和资本家。他认为利润、利息、地租都是农业“纯产品”的一部分。主张实行平等纳税，取消徭役制度和苛捐杂税。在对外贸易方面，提倡自由贸易，实行平等关税。同时他还认为除土地所得税之外的税，包括对佃农征收的税，对企业利润和销售商品征收的税，都是来源于农业纯产品，都是由土地所有者负担，因而是间接税，都应废除。

3. 古典学派的公共财政思想

古典经济学派代表新兴资产阶级利益的一种经济理论和体系，产生于17世纪中叶，完成于19世纪初。英国的威廉·配第1662年发表的《赋税论》是古典经济学产生的标志，亚当·斯密1776年发表的《国民财富的性质和原因的研究》使经济学最终成为一门科学，奠定了经济学发展的基础，而大卫·李嘉图发表的《政治经济学及赋税原理》为古典经济学的终结。其他主要代表人物有布阿吉尔贝尔、魁奈、杜尔哥和西斯蒙第。配第是英国从重商主义向古典政治经济学过渡的代表人物，其在财政理论方面的代表著作为《赋税论》，这部著作主张财政支出按国家职能划分为军事、行政司法、宗教、教育、社会事业和公共土木工程等项目，并认为国家支出应以提高生产率、振兴产业为目标，削减非生产性支出，增加生产性支出。赋税是将一部分人民财产转移给政府，人民所纳赋税应以其在公共秩序中所享受的权益而定。他提出了“公平”、“简便”、“节省”的征税标准。在税收制度上，他主张以地租为主要税源，以单一国内消费税取代其他税种，并倾向于实行比例税制。

亚当·斯密是英国古典政治经济学的杰出代表，他在1776年出版的《国民财富的性质和原因的研究》（简称《国富论》）创立了古典政治经济学理论体系和财政学体系，被誉为“政治经济学之父”、“财政学之父”。《国富论》1776年在伦敦出版。《国富论》产生于英国由工场手工业向大机器工业过渡的时期，反映了产业资本同封建残余作斗争、要求迅速发展资本主义经济的迫切希望。作者以资产阶级人性论为出发点，以国民财富为研究对象，使用了双重的研究方法，即一方面探索各个经济范畴的内在联系，另一方面仅仅描绘经济现象的表面联系。贯彻全书的一个基本指导思想是主张自由放任，即主张在自由竞争中发展资本主义经济。

大卫·李嘉图继承和发展了威廉·配第和亚当·斯密的财政思想。大卫·李嘉图（1772—1823），英国资产阶级古典政治经济学的主要代表之一，也是英国资产阶级古典政治

经济学的完成者，主要经济学代表作是1817年完成的《政治经济学及赋税原理》。李嘉图早期是交易所的证券经纪人，后受亚当·斯密的影响，激发了他对经济学研究的兴趣，其研究的领域主要包括货币和价格，并且对税收问题也有一定的研究。他的主要财政思想如下。

(1) 赋税的来源。李嘉图坚持劳动时间决定商品价值的原理，认为劳动是创造价值的唯一源泉。据此，李嘉图认为税收来自劳动产品的价值，赋税是一个国家的土地和劳动的产品中由政府支配的部分，它最后总是由该国的资本中或是由该国的收入中支付的。李嘉图将税收归纳为来源于资本和收入两个方面，如果人们没有增加生产或减少消费，则税收是来源于资本；如果税收的征收使得人们增加生产或减少消费，那么税收来源于收入。李嘉图认为，税收不论来自收入还是来自资本，都是对积累的减少。

(2) 税收原则。李嘉图的税收原则思想主要体现在税收公平和税收对生产的影响方面，他并没有像亚当·斯密那样比较系统和全面地对税收原则进行分析。李嘉图认为社会一切收入都应征税，人们应按自己的财力来负担税收；政府税收只要负担合理，至于落在哪项收入上面是无关紧要的，只要赋税是平均地分摊在从事积累和节约的阶级身上，它究竟是课加在利润上面、课加在农产品上面，还是课加在工业品上面，并没有多大关系。为了公平地征收税收，应该建立以工资税、利润税和农产品税组成的税收制度。另外，李嘉图认为政府财政支出是非生产性的；政府税收是用于政府支出，因而也具非生产性；税收具有妨碍生产和耕种的通病，给生产带来负担。

(3) 关于地租税。李嘉图认为地租税只影响地租，地主负担了全部税收，地租税不能转嫁给任何消费阶级。为了促进经济的发展，应该对地主阶级多征税。但李嘉图认为有些时候地租税也会使农产品的价格提高，消费者也会承担税负。

(4) 关于利润税。李嘉图认为对资本利润征税会导致所生产的商品涨价。对资本家来说，如果征税后税收负担不随商品价格上涨而转嫁，生产产品的资本家就不能获得平均利润。通过进一步分析，李嘉图认为对资本利润课税而一切商品都按税额成比例地涨价，就会影响股票持有人收益。

(5) 关于工资税。对工资征税会使得工资上涨，因而导致资本利润率的降低。李嘉图指出，对必需品征税和对工资征税的结果不一样，必需品征税必然使必需品价格上涨，而工资税则不然；必需品征税部分是利润税，部分是对富有的消费者征税，工资税则全部是利润税。工资税的影响是使工资增加，增加的数额至少与税额相等。因此，为了更好地促进经济的发展，工资税应当谨慎征收。

(6) 关于农产品税。李嘉图认为，任何加在农业经营者身上的税收，无论采取土地税的形式、什一税的形式还是产品税的形式，都将增加生产成本，因而会提高农产品的价格。对农产品的征税，不会是由地主负担，因为不能从地租中扣除税款；也不是由农场主的利润负担，因为没有任何理由在其他行业获得较高利润的情况下要求农场主从事这种利润较低的行业。

(二) 公共经济学的兴起和发展

公共经济学理论发展的理论来源以凯恩斯1936年发表《就业、利息和货币通论》为始点，按发展顺序划分，主要有凯恩斯学派、供给学派、货币学派和公共选择学派等。同时吸收了当代经济发展过程中的多种研究方法和观点。

1. 凯恩斯学派的财政理论

凯恩斯经济理论的核心是有效总需求理论，它们取决于“边际消费倾向”、“资本边际效率”及“货币的流动偏好”三大基本心理因素。他认为由于这三个心理因素的存在，使得社会总的需求产生相对不足，为此，国家应该积极干预经济，通过政府投资，拉动国内消费，以使社会总需求与社会总供给基本持平。

2. 供应学派的财政理论

20 世纪 70 年代以来，西方市场经济国家出现了经济“滞胀”的局面，凯恩斯学派却拿不出合理的对策来应对这种局面，使得凯恩斯学派需求管理政策受到严重挑战。由于凯恩斯学派的需求管理政策忽视劳动、储蓄、投资、生产等供应的因素，从而导致经济增长率的降低。以供应学派为代表的经济理论应运而生，他们认为要医治“滞胀”的经济顽症，就要重新肯定萨伊定律，重视供给管理政策，降低税率以刺激经济增长，减少国家干预经济，提高私人经济的效率，以增加供给。表现在税收上，就要强调税收的中性原则，即征税结果不要影响纳税人在生产、投资、消费等方面的行为。供应学派反对赤字财政政策，主张实行紧缩性的财政政策，恢复预算平衡。在具体政策措施上，主张减税政策，以鼓励人们的工作积极性，刺激投资，增加供应。他们提出了“拉弗曲线”，以此来描述税收和生产之间的关系。

3. 货币学派的财政观点

货币学派以米尔顿·弗里德曼为代表，兴起于 20 世纪五六十年代。他们同样反对凯恩斯的理论及政策主张，认为政府能调节经济的工具只有货币的供给量，因此主张实行单一的货币政策以调节经济。货币学派认为推行凯恩斯扩大财政支出政策造成货币供应的增加，导致持续的通货膨胀。因此，他们反对赤字财政政策，主张实行紧缩性的财政政策和货币政策来控制通货膨胀。在税收方面，货币学派提出了全面降低个人所得税的基本税率，减征投资收入税、土地开发税和公司利润税，实行“负所得税”的设想。

4. 其他观点

除了上述一些主要流派的财政思想和观点外，在当代西方公共财政学理论中、引人注目的还有马斯格雷夫的财政学说和公共选择学派的财政学说。

马斯格雷夫在《财政理论和实践》一书中提出如下税收六原则。

(1) 税负分布应该是公平的，应使每个人都支付合理的份额。

(2) 税收的选择应尽量不干预有效的市场决策，也就是说要使税收的“额外负担”极小化。

(3) 如果税收政策被用于实现刺激投资等其他目标，必须使之对税制公平性的干扰达到最小。

(4) 税收结构应有助于以经济稳定增长为目标的财政政策的实现。

(5) 税收制度应明晰而无行政争议，便于纳税人理解。

(6) 税收的管理和征收费用应在考虑其他目标的基础上尽量降低。

总之，随着时代和环境的变化，要求人们从更广泛的范围，更深的层次上研究政府的经济活动。研究方法的进步，更推动了财政学基础上的公共经济学的诞生。为了沿袭历史上财政学的发展，人们往往把财政学叫做旧公共经济学，而把扩大了财政学叫做公共经济学。

二、公共经济学的理论基础

公共经济学作为一门交叉性的学科，是经济学学科与其他学科相互渗透相互影响产生

的一门学科，因此，公共经济学的理论基础除了经济学最基本的观点和方法外还融合了财政学、福利经济学、政治学、伦理学、法学等学科的内容或分析方法。

（一）公共经济学与微观经济学

微观经济学是以单个经济单位为研究对象，研究单个经济单位的经济行为以及相应的经济变量的决定。如单个消费者、单个家庭、单个厂商、单个产品市场的经济行为等经济现象。微观经济学认为它所要研究解决的是个体经济单位生产什么，如何生产，为谁生产这三大经济问题。

公共经济学与微观经济学的联系十分密切，微观经济学研究价格机制、生产者行为、消费者行为，而公共经济学把政府看成一个经济活动主体，该主体在参与经济活动中也是为实现其经济利益最大化而生产和消费。因此，微观经济学的优化资源配置的研究目的同样适用于公共经济学。例如，公共经济学把税收看成是政府的成本与价格，通过财政收支的研究来弄清纳税人的每一笔税金是否实现了最大化，政府的每一笔开支是否实现了最大化。

此外，公共经济学广泛运用了微观经济学的经济分析工具，如个量分析、量-本-利分析、均衡分析、边际效用理论、供求理论等。

（二）公共经济学与宏观经济学

宏观经济学是以整个国民经济活动为考察对象，研究经济中有关总量的决定及其变化。宏观经济学是相对于微观经济学而言，它们两者共同组成当代西方经济学理论。宏观经济学的中心论题是对国民收入这个经济总量作分析，研究国民经济总量和一般价格水平决定等经济问题。宏观经济学主要研究一个国家的资源是否被充分利用，货币和储蓄的购买力是否变动，生产物品的能力是否增长三大经济问题。

政府的职能与宏观经济学有着更加密切的联系。经济发展是一个从非均衡到均衡的过渡，在过渡的进程中实现质和量的提高。市场机制在微观经济领域发挥着重要的作用，价格调节着生产和消费。特别是在完全竞争市场中，价格可以实现资源的优化配置。但完全竞争市场的前提条件是苛刻的，市场机制在微观经济领域有效，在宏观经济领域可能会失灵。在整个社会经济中，价格调节的作用相对有限，政府调节的作用就十分必要。市场失灵的存在客观上要求有一个代表全民意志活动的集体，能对整个国民经济进行干预和调节，这个集体就是国家和政府。这个干预和调节经济的过程就是政府职能弥补市场机制缺陷的过程。

（三）公共经济学与财政学

财政学的研究范围主要集中在财政的收支方面，而公共经济学不仅关注财政收支问题，而且还研究财政对整个国民经济学的影响。相对于财政学而言，具体来说，公共经济学增加了两大研究领域：一是公共产品理论，二是公共选择理论。同时还极其关注公共政策对社会经济的影响。

不仅研究范围上二者有所不同，在理论基础和研究方法上财政学和公共经济学也有明显的区别。财政学产生于亚当·斯密的古典经济学，其经济理论是自由放任的经济学观点——“看不见的手”原理，即当私人通过市场追求自己的私利时，市场会自动地把个人私利转变为社会的共同利益，而且这种效果比人们原本想要达到的目的要好得多，所以最好的政府政策是对市场少干预，做市场的“守夜人”。而19世纪末20世纪初的产生的福

利经济学对公共经济学产生了较大的影响。福利经济学是关于社会福利和个人分配最大化的经济学分支学科。福利经济学主要以三个问题展开：公共利益问题；公平分配问题；社会福利问题。福利经济学认为，要增加社会福利，首先就要使社会资源配置达到最优，从而实现全社会财富的增加；而政府作为分配机制的制定者，总要干预资源的分配和再分配。福利经济学的根本任务就是要评估各种资源的配置和分配方式。它为我们考察政府的经济行为提供了理论启示。福利经济学中的帕累托最优原则已成为公共经济学理论的重要组成部分。

从研究方法上来看，相对于财政学而言，公共经济学主要采用了现代经济分析方法，既注重实证分析方法，又注重规范分析方法。实证分析主要用于考察公共经济活动的范围和各种经济政策的结果；规范分析则用于评价各种将要付诸实施的公共经济学决策。此外，公共经济学在研究过程中也采用比较分析、历史研究、案例研究等方法。关于研究方法将在下面专门说明。

（四）公共经济学与福利经济学

福利经济学（welfare Economics）是现代经济学的一个重要分支，它在 20 世纪早期形成于英国，后来在美国、法国和北欧国家得到广泛传播和发展。福利分为个人福利和社会福利。个人福利是指一个人获得的满足，它可以看作是“幸福”或“快乐”的同义语，这种满足既包括个人物质生活需要的满足，也包括个人精神生活需要的满足。社会福利是指一个社会全体成员的个人福利的总和或个人福利的集合。在社会福利中，能够直接或间接用货币来衡量的那部分社会福利，叫做经济福利。经济福利就是福利经济学的研究对象。

福利经济学中的帕累托最优原则已经成为公共经济学研究的重要内容。所谓帕累托最优是指如果任何一种改变现状的资源配置方式或措施都会至少使其中一方遭到损失，那么原来的方式就是帕累托最优。福利经济学以帕累托最优原则揭示了资源配置的有效性问题，而这对于公共经济学也十分重要。为了实现社会财富的增长和福利的增加，人们必须要打破过去的平衡而寻求新的平衡，帕累托最优原则是公共经济学的基本原则之一。

（五）公共经济学与政治学和伦理学

政治学就是研究政治的科学，政治学的定义是与政治的定义联系在一起的。政治本质上是人们在一定经济基础上，围绕着特定利益，借助于社会公共权力来规定和实现特定权利的一种社会关系。因此，政治学就是研究这种特定的社会关系即政治关系及其发展规律的科学。

首先，政治学以政治关系作为研究对象。在实际政治生活中，政治关系具有多种外延形态，如政治行为是政治关系的行为形态、政治体系是政治关系的组织和制度形态，政治文化是政治关系的心理和精神形态，这些形态也都是政治学研究的对象。其次，政治学以探求政治关系的发展规律作为自己的目标和任务。因此，政治学既要求对于政治现象的描述和对于政治表征的把握，更要求深入研究政治关系的本质联系及其发展运动。第三，政治学是一门科学，它要求人们以客观政治关系为研究对象，以科学态度和科学方法从事研究，其研究的科学成果和结论必定对于人们认识政治现象、掌握政治规律起着巨大的指导作用。

所谓伦理学，就是关于道德的科学。伦理是一种认知对错的信念，是一种大众认知的

规范。伦，“犹分也”，引申为人与人的关系之意；理，“犹类也”，引申为道理和规则之意。“伦理”便是处理人们相互关系所应遵循的道理和规则。政府作为一个经济组织，其决策首先考虑到政治影响，政治因素对政府经济行为有重要的影响力。公共经济学与政治学、伦理学相互影响、相互渗透，政府的许多经济行为是借助政治学的框架来完成的，而随着经济学的发展，公共经济学的思想及研究方法越来越多的渗透到社会生活的各个方面。以布坎南为代表的公共选择学派，强调政府干预经济的新古典综合派的观点，都说明经济学与政治学是密不可分的。而且在选择行为过程中，必然涉及伦理标准和社会意识形态的问题，使公共经济学与伦理学、社会学等有了内在的联系。

（六）公共经济学与法学

法以确立人们之间权利、义务的办法来调整人们之间的关系。在阶级社会里，从阶级统治的角度来说，人们之间的关系主要可分为两大类，一类是统治阶级内部的各种关系，如国家机构各部分之间的关系，国家与统治者个人或集团之间的关系，统治者个人或集团之间的相互关系等；另一类是统治阶级和被统治阶级之间的各种关系，这些关系的具体内容是极其广泛的，它包括政治、经济、文化、伦理等方面。法学为公共经济学研究提供了基本的法理基础。在公共经济学中，规范地判断政府的经济行为具有相当的难度，即政府应该做什么，不应该做什么，哪些是政府经济行为，哪些不是政府经济行为。法学可以提供解决此类问题的思路，实证主义法学把国家等同于法律规范，不承认存在一个可以了解的、人格化的国家。而且许多政府行为必须通过法律规范来实施，如反垄断法。美国1890年就通过了反托拉斯法——谢尔曼法。

三、公共经济学的研究范围

财政学源于古典经济学，但随着现实经济活动中政府介入经济活动的扩张，以及凯恩斯理论和福利经济学的发展，传统的财政学无法分析和解释许多经济现象。这为公共经济学的发展提供了空间。公共经济学研究的范围主要有以下四个方面。

第一、财政学主要研究财政收支本身的问题，而公共经济学不仅研究财政收支本身，还更加注重研究财政收支活动对经济的影响。

第二、公共经济学在分析财政支出基础上主要研究政府的经济活动及其社会发展目标。诸如公共部门应该从事哪些经济活动以及如何组织这些活动，理解和预测政府经济活动的结果，评价公共政策等。

第三，公共经济学常常讨论经济学的一些边缘问题，倾向于伦理学、政治学、社会学、法学等研究相结合，还直接融入了公共选择理论、官僚政治理论等。公共经济学一方面从非经济学的其他学科汲取营养，同时也向其他非经济学的社会科学渗透。

第四，公共经济学还研究了传统财政学所不能包容的公共产品理论、外部效应、公共定价、成本—效益分析、社会保障等问题。

第二节 公共经济学的基本框架内容

结合上述介绍以及目前公共经济学自身的发展，我们认为公共经济学的研究范围涉及了财政学、福利经济学、政治学、伦理学、社会学、法学等学科的一些内容，而且在着眼

于政府及其附属机构的经济活动展开研究的基础上,适当拓展至社会经济生活领域的各种为公共服务的社会团体、公共企业、第三部门等的经济行为。

虽然公共经济学的研究范围较宽、对象丰富,本书鉴于篇幅限制和研究条件,难以穷尽方方面面的内容,主要对以下基本内容进行研究。

第一章导论介绍公共经济学的起源、基本框架内容以及其主要研究对象和研究方法。

第二章讨论作为公共经济学主体的公共部门的经济职能。第一节阐述了市场竞争机制与市场失灵的关系,分析市场机制存在的缺陷及市场失灵的表现形式。第二节详细探讨了作为公共经济主体之一的政府,它的概念和特征及作为经济主体之一的原因。第三节分析论述了政府的三大经济职能:资源配置、分配收入、稳定经济。

作为公共经济主体的政府的经济职能问题历经演变。一是重商主义与经济秩序的确立阶段(约15世纪~18世纪),此间,如果没有国家的作用,很难实现确立市场经济,因此,政府原始干预主义不可避免。二是自由放任——国家权力的退却阶段(约18世纪~20世纪30年代以前),亚当·斯密的经济自由放任思想占据主导地位,取代重商主义时代的原始干预主义学说,强调“看不见的手”的作用,提倡“最好的政府是管得最少的政府”,主张建立“小政府、大市场”的理想模式。三是凯恩斯主义强调国家权力的阶段(20世纪30年代~“二战”以后的五六十年代),由于“市场失灵”及其世界范围的经济危机,人们回头强调国家对经济的干预,强调政府对经济的调节作用。其间,也产生了“混合经济”等主张,强调国家机构和私人机构共同对经济实施控制。四是新自由主义的兴起阶段(20世纪60~80年代),由于资本主义面临严重的经济“滞胀”危机,政府干预经济生活的主张也无济于事,于是,产生于20世纪30年代的新自由主义得到发展,主张修复“看不见的手”反对政府干预。五是国家干预的主张东山再起(20世纪80年代末90年代初以后),凯恩斯主义及其国家干预思想再度成为美国克林顿政府经济政策的基础。至今,国家干预主义和经济自由主义几经演进,两者的发展日益呈现融合趋势。

以上是公共经济学讨论政府的经济职能的学术和社会经济背景,公共经济学在此基础上认识作为其主体之一的政府的经济职能的。

第三章研究的是公共产品理论。主要阐述了公共产品的定义、公共产品的供给方式和公共物品相伴而来的外部性的纠正。公共产品理论是公共经济学理论框架的一个核心内容。这不仅因为公共经济活动主要体现在公共产品的提供上,而且市场经济体制下政府的公共支出也主要以公共产品的提供范围为依据。

公共产品理论是公共经济学的重要理论基础之一。对外部效应的认识和解决办法的讨论,有助于我们分析和论述公共产品理论。现代经济社会中尽管市场机制能够有效地调节攻击和需求,使社会资源得到合理的配置,从而有效地提供商品和劳务,但是也存在一些市场无法或不愿进行活动的领域。一般认为,由政府来完成这些领域的资源配置更为适宜,这就是所谓的公共产品的生产活动,这里涉及与公共产品紧密相关的一个现象,即外部效应。但事实上,世界很多国家都存在非政府提供公共产品的情况。地方公共产品与公共产品相比具有自己的特征,因此中央和地方之间存在一个恰当划分提供公共产品的责任的问题。

第四章讨论公共选择理论。公共选择理论将政府行为纳入经济分析的对象,这是西方

经济学研究政府行为的一种较为流行的理论工具，它涉及的内容十分广泛，本书主要介绍选择理论的产生、投票机制、公共部门的寻租行为。

公共选择是指非市场的集体选择，实际上就是政府选择。公共选择理论以新古典经济学的基本假设（尤其是理性人假设）、原理和方法作为分析工具，来表达研究选民、利益集团、政党、官员和政治家等政治市场主体的行为以及政治市场的运行。美国马里兰大学教授丹尼斯·缪勒认为“公共选择理论可以定义为非市场决策的经济研究，或者简单地定义为把经济学应用于政治科学。公共选择的主题与政治科学的主题是一样的：国家理论，投票规则，投票者行为，政党政治学，官员政治等等。公共选择的方法仍然是经济学的方法，像经济学一样，公共选择理论的基本行为假设是，人是一个自利、理性的、追求效用最大化的人。”

公共选择理论的主要特点有三：谋略建立严谨的政府理论范式；运用古典经济理论分析政治市场；质疑政府的利他性，主张限制政府的行为。

公共选择学派用经济学的方法分析政治现象基于两大前提：经济人假设、政治市场说。

1. 经济人假设。经济人假设假定每个活动于经济过程中的个人都以追求个人的经济利益为动机，面临选择问题时倾向于选择能给自己带来最大收益的机会，每一个参与者都依据自己的偏好，用最有利于自己的方式活动。在这一过程中，由于信息不完全和个人智力所限，个人是有限理性的。公共选择理论以经济人的假设为分析武器，探讨在政治领域中经济人行为如何决定和支配集体行动，特别是对政府行为的集体选择所起到的制约作用。基于经济人假设，布坎南认为：国家（政府）不是神的造物，它并没有无所不在和正确无误的天赋。因为国家（政府）仍是一种人类的组织，在政府中做决定的人和其他人没有什么差别，这些人一样会犯错误。因此，建立在道德神话基础之上的政治理论一遇上“经济人”这一现实的问题便陷入难以解决的困境。为此，必须从一方面是利己主义和狭隘个人利益所驱使的经济人，另一方面是超凡入圣的国家这一逻辑虚构中摆脱出来，将调查市场经济的缺陷和过失的方法应用于国家和公共经济的一切部门。与经济活动一样，个人在参与政治活动时也以个人利益的最大化为目的，也以成本—收益分析为依据。“政治人”与“经济人”一样，也是利己的和理性的，也有个人的偏好，以最有利于自己的方式进行活动。“当个人由市场中的买者或卖者转化为政治过程中的投票者、政治家或官员时，他们的品性不会发生变化。”

2. 政治市场说。公共选择理论认为，人类社会存在两大市场，即经济市场和政治市场。两大市场都存在供给和需要。经济市场的主体是消费者和厂商，政治市场的主体是选民和政治家。在经济市场上，人们通过货币来选择满足其生活需要的私人产品；在政治市场上，人们通过选票来选择满足其政治需求的政治家和制度等公共产品。因此，和经济市场一样，政治市场中的基本活动也是交易，政治是个体团体之间出于自利动机而进行的一系列交易过程，是利益互换。

经济市场上交易的是商品，政治市场中通过交易形成的是协定、契约、规章、条例等公共产品。经济市场交易发生在个体之间，而政治市场则是不同利益集团之间的交换。经济基本上是一种商品交换，政治则是“服从与统治的交换”。

公共选择学派从经济学的角度，认为政府存在的理由是其提供公共产品方面具有规

模优势。由于公共产品具有联合受益、非排他性和非竞争性特点，因而，公共产品的存在容易产生“搭便车现象”，即不付出代价也能享受某种收益。但如果大家都只想索取而不想贡献，公共产品的供给不足是不可避免的，而且还可能因对公共产品的争夺而产生人际冲突。因此，需要公共权威（政府）来提供、管理和分配公共产品。

现代民主体制要有两种选举制度：直接民主制和间接民主制即代议制。直接民主制度是指由公民个人直接参与政治决策，以决定公共产品的制度。直接民主制一般通过投票实现，可以直接表明公民个人的偏好。

在经济学家眼中，投票者是否参加投票，主要取决于两个方面的因素：一是其参加投票的效益和成本，二是其投票对公共选择发生影响的可能性。参加投票的效益，来自于投票者从行使公民权利中所获得的满足和利益。参加投票的成本，则是指为投票所花费的时间和精力。只有在参加投票有净收益的情况下，投票者才乐于参加投票。

1. 一致规则。所谓一致规则即一致同意规则，是指在决定某公共产品的提供量时，全体当事人必须要一致同意赞成票之后才能定案。一致规则实行的是一票否决制，每个人都拥有否决权。

2. 多数投票规则。多数投票规则是指表决经半数以上的投票者赞成就能通过的规则。

3. 互投赞成票制度。互投赞成票制度允许投票者可以进行交易，使其显示出对各种不同方案的强烈偏好。隐藏在投票交易中的妥协对于一种民主体制的运作来说，是必不可少的。

4. 阿罗不可能定理。诺贝尔经济学获得者肯尼迪·阿罗认为，在一个民主的社会里，一个集体决策规则应该满足下列准则：一是所有投票人在选举过程中必须能够对所有备选方案做出自由选择，不允许任何个人像独裁者一样决定公共选择的结果。二是无论组成选举集体的任何成员所持有的偏好如何，都必须最终取得唯一的政治均衡。三是如果所有投票人都改变某一特殊备选方案在其偏好中的次序（或者提前或者推后），那么所形成的公共选择一定不能按相反方向移动该方案所处的偏好次序。四是公共选择和政治均衡必须不能受到将各备选方案交给投票人的次序的影响。五是公共选择应当具有传递性。上述准则集中在一起时似乎相当合理。但阿罗分析的结论是：一般说来，要发现一个满足上述全部准则的规则是不可能的，无法指望一个民主社会能够做出一致的决策，更无法担保社会一定有能力去这样做。这一结论被称为阿罗不可能定理。它对于民主社会能否发挥其功能提出质疑。阿罗不可能定理表明，没有任何一项投票规则能够在任何情况下达成唯一的政治均衡。

代议制民主是集体决策的另一种方式。与直接民主制不同，它是指由公民选出少数人作为代表，再由代表决定公共产品的制度。在这一过程中，公民对最终决策表现为间接性参与。

第五章研究公共支出理论。公共支出理论要解决的公共产品消费的资金去向问题。本书涉及的主要内容包括公共支出的体征、公共支出的分类、规模与结构、公共支出效益的分析方法以及当前我国公共支出的现状。

1. 公共产品及其供给。产品的提供与产品的生产是两个不同的问题，实质上是誰为产品消费提供资金的问题。不同的产品提供方式，直接影响产品供给数量的多少和资源配