



高等院校经济与管理类专业适用教材

GAODENGYUANXIAO JINGJI YU GUANLILEI
ZHUANYE SHIYONG JIAOCAI

公共经济学

GONGGONG JINGJIXUE

杜 莉◎主编 袁莉莉◎副主编



 首都经济贸易大学出版社



高等院校经济与管理类专业适用教材
GAODENGYUANXIAO JINGJI YU GUANLI LEI
ZHUANYESHIYONG JIAOCAI

F062. 6/19

2008

公共经济学

GONGGONG JINGJIXUE

杜 莉◎主编 袁莉莉◎副主编

江苏工业学院图书馆
藏书章



首都经济贸易大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/杜莉主编. —北京:首都经济贸易大学出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1489 - 3

I. 公… II. 杜… 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(2008)第 016194 号

公共经济学

主编 杜莉 副主编 袁莉莉

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京通州永乐印刷厂

开 本 787 毫米×980 毫米 1/16

字 数 451 千字

印 张 23.5

版 次 2008 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

印 数 1~5 000

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1489 - 3/F · 862

定 价 33.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

PREFACE

前言

公共经济学是以传统的财政学为基础发展起来的一门新兴学科,其研究领域从政府预算、财政收支等核心内容不断深入和扩展,已涉及政府介入国民经济运行的各个方面,新的研究成果层出不穷。目前,我国财政税收、社会保障、国有资产管理等公共经济领域的改革已经到了攻坚阶段,各种公共经济问题也已受到越来越多的关注。

本书是一部系统地介绍和分析公共经济学基本原理和公共经济领域基本制度的教科书。编写此书,我们力求做到体系完整、叙述简明。为了便于读者理解全书内容,本书还注意了以下几点:

第一,避免采用复杂的图表和数学推导;

第二,重视具体的制度分析,以专栏的方式引入大量实例;

第三,反映中国公共经济领域重要改革的最新进展。

本书由杜莉提出写作提纲。初稿写作分工如下:杜莉(导论、第六章),乔梁(第一章),刘涛(第二章),王天卓(第三章),周悦敏(第四章),闵婕(第五章),袁莉莉(第七章、第八章、专栏和复习思考题),张立早(第九章),李聆佳(第

十章),沈楠(第十一章)。王殿志、韩文丹也参与了第七章、第八章初稿的写作。杜莉对各章内容进行了增补和调整,并负责将全书修改定稿。

本书在写作过程中参考了国内外学者的大量著述,在此谨致谢意。

首都经济贸易大学出版社编辑兰士斌先生为本书的出版付出了辛勤劳动。我们能够不必急忙交稿而是十分耐心地对稿子字斟句酌,是与兰先生的支持和鼓励分不开的。

当然,限于作者的能力和精力,本书一定还有不少缺点和不足,恳请各位读者和专家不吝指正。

杜莉

2008年1月于复旦大学经济学院

CONTENTS

目 录

导论	1
一、作为公共经济部门的政府	1
二、公共经济学的发展	2
三、公共部门的经济影响	3
四、在经济学体系中的公共经济学	6
五、公共经济学的研究方法	7
第一章 公共部门的经济职能	9
本章要点	9
第一节 效率准则	10
一、经济效率的含义	10
二、经济效率实现的条件	12
三、完全竞争市场和效率的实现	13
第二节 公平准则	16
一、公平和最优社会福利的决定	16
二、关于公平的不同观点	18
三、分配均等程度的度量	19
第三节 市场失灵和政府的经济职能	23
一、市场失灵的主要表现	23

二、公共部门的经济职能	29
复习思考题	31

第二章 公共产品 33

本章要点	33
第一节 公共产品概述	34
一、公共产品的特征	34
二、公共产品的识别	36
三、政府提供公共产品的必要性	38
第二节 公共产品的有效供给	40
一、纯公共产品的有效供给	40
二、混合产品的有效供给	45
第三节 外部效应	49
一、外部效应的定义和分类	49
二、外部效应的经济影响	51
三、外部效应的纠正	53
复习思考题	59

第三章 公共选择 60

本章要点	60
第一节 公共选择理论概述	61
一、什么是公共选择理论	61
二、公共选择理论产生的背景	62
三、公共选择理论的研究方法	63
第二节 直接民主制下的公共选择	64
一、一致同意规则和林达尔模型	65
二、多数票规则	67
三、偏好强度和投票交易	72
四、最优投票规则	74
第三节 间接民主制下的公共选择	76
一、选民	76

二、政党或政治家	77
三、官僚	81
四、利益集团	83
复习思考题	88

第四章 公共支出 90

本章要点	90
第一节 公共支出概述	91
一、公共支出的概念及其分类	91
二、公共支出增长理论	92
三、公共支出的成本—收益分析	96
第二节 购买性支出	102
一、行政管理支出	102
二、国防支出	103
三、教育支出	103
四、医疗卫生支出	105
五、公共投资支出	107
第三节 转移性支出	110
一、社会保障支出	110
二、财政补贴支出	114
第四节 中国的公共支出状况	116
一、政府购买支出	116
二、政府转移支出	121
复习思考题	128

第五章 公共收入理论 130

本章要点	130
第一节 公共收入概述	131
一、税收收入	131
二、政府收费收入	136
三、国有资产收入	137

第二节 税收效应	140
一、税收的转嫁和归宿	140
二、税收与经济行为	149
三、税收的超额负担	154
第三节 税收原则	156
一、税收原则理论的发展	156
二、税收效率原则	158
三、税收公平原则	162
第四节 税制结构	165
一、税制结构的类型	165
二、税制结构设计的基本问题	166
三、税制结构模式	168
复习思考题	171
第六章 税收制度	173
本章要点	173
第一节 所得税制	174
一、所得税概述	174
二、个人所得税	175
三、企业所得税	181
第二节 商品和劳务税制	184
一、商品和劳务税概述	184
二、增值税	187
三、消费税	190
四、营业税	191
第三节 财产税制	192
一、财产税概述	192
二、一般财产税	193
三、财产转移税	194
第四节 中国税制概述	196
一、中国的税制结构	196

二、流转税制	198
三、所得税制	204
复习思考题	209

第七章 公共预算 210

本章要点	210
第一节 公共预算概述	211
一、公共预算的起源	211
二、公共预算的概念和特点	211
三、公共预算体系	213
四、我国公共预算管理的体制	214
第二节 公共预算的种类	217
一、公共预算编制的形式	217
二、公共预算编制的方法	218
三、公共预算的会计核算基础	220
四、公共预算政策	222
第三节 公共预算的过程	223
一、预算编制阶段	223
二、预算批准阶段	225
三、预算执行阶段	226
四、决算	228
第四节 我国公共预算制度的改革	229
一、部门预算制度改革	229
二、国库集中收付制度	231
三、政府采购制度	232
四、政府收支分类改革	234
复习思考题	237

第八章 公共规制 238

本章要点	238
第一节 公共规制概述	239

一、公共规制的概念	239
二、公共规制的目标	239
三、公共规制的类型	240
四、公共规制理论的产生和发展	245
第二节 公共规制的方式	247
一、价格规制	247
二、进入和退出规制	257
三、信息规制	258
四、投资规制	258
五、标准规制	259
第三节 公共规制的过程	260
一、规制立法	260
二、规制执法	261
三、规制的放松和解除	261
复习思考题	263
第九章 赤字、公债与宏观财政政策	264
本章要点	264
第一节 财政赤字的衡量和弥补	265
一、财政赤字的衡量	265
二、财政赤字的弥补及其效应	268
第二节 公债的运行机制	273
一、公债的概念和分类	273
二、公债的发行	275
三、公债的偿还	279
四、公债市场	282
第三节 宏观财政政策概述	286
一、宏观财政政策的目标	286
二、财政需求管理政策的效应	288
三、宏观财政政策工具	290
复习思考题	295

第十章 多级政府与公共经济	296
本章要点	296
第一节 政府间职能分配和支出的划分	297
一、政府间职能的分配	297
二、政府间支出的划分	300
第二节 政府间收入的划分	302
一、税收划分的方法	302
二、收入划分的原则	303
三、税种的划分	305
第三节 政府间转移支付制度	309
一、政府间转移支付的目标	309
二、政府间转移支付的种类和效应分析	311
三、目标和手段的基本对应关系	315
第四节 中国的分税制改革	318
一、分税制改革的背景	318
二、分税制改革的具体措施	319
三、分税制改革的成效	321
四、目前分税制体制存在的问题	323
五、分税制体制进一步改革的方向	324
复习思考题	324
第十一章 开放经济条件下的公共经济	326
本章要点	326
第一节 税收与商品国际流动	327
一、关税与商品国际流动	327
二、国内商品税与商品国际流动	329
第二节 税收与要素国际流动	335
一、国家税收管辖权	335
二、国际重复课税及其免除方法	337
三、国际避税和“有害的税收竞争”	339

第三节 国际税收协调	344
一、商品税的国际税收协调	344
二、所得税的国际税收协调	349
复习思考题	356

附录 部分复习思考题参考答案	357
----------------------	-----

参考文献	361
------------	-----

专栏目录

专栏 1-1 亚当·斯密的“看不见的手”定律	14
专栏 1-2 中国的城乡贫困标准	20
专栏 1-3 个人偏好的理性与市场失灵	26
专栏 2-1 温州市垃圾处理引入企业参与的启示	39
专栏 2-2 排污权交易制度在中国的应用	57
专栏 3-1 “参与式”预算在无锡	78
专栏 3-2 美国校园枪击案与利益集团的影响	85
专栏 4-1 新型的基础设施融资方式	108
专栏 4-2 浙江省长兴县的教育券制度	119
专栏 5-1 英国的窗户税	155
专栏 5-2 撒切尔夫人与人头税	160
专栏 6-1 北欧国家的二元所得税	179
专栏 6-2 “假外资”现象与内外资企业所得税的合并	207
专栏 7-1 一个穷县的财政预算风暴	230
专栏 7-2 预算内资金和预算外资金	235
专栏 8-1 我国电信业重复建设造成巨大浪费	243
专栏 8-2 京沪空中快线与政府规制	256
专栏 9-1 中国的国债规模	284
专栏 9-2 亚洲金融危机后中国的积极财政政策	294
专栏 10-1 美国的地方(包括州和地方政府)财政收入	307
专栏 10-2 德国的政府间横向转移支付制度	316
专栏 11-1 我国关税水平的发展变化简介	330
专栏 11-2 欧盟的利息税协调	354

作为本书的开始,在导论部分,我们将界定公共经济学的研究对象,简要回顾公共经济学的发展情况,并扼要介绍公共经济学的基本内容和相关经济背景,以便读者在开始各章学习之前,能对本书的内容有一个初步和概要的认识。

一、作为公共经济部门的政府

一个经济体系,一般可划分为公共部门(Public Sector)和私人部门(Private Sector)两个部分。公共部门就是以满足公共需要为目标的部门,在现代社会中,满足公共需要正是政府的责任;私人部门是相对于公共部门而言的,是以追逐本部门的利益为目标,具体包括企业、家庭(或个人)等经济主体^①。

公共经济学(Public Economics)又称公共部门经济学(Public Sector Economics)。顾名思义,它是以一个经济体系中的公共部门为研究对象的经济学分支。由于公共部门特指政府,公共经济学这门学科就是以政府为核心展开的。

从经济学的角度看,现代政府也是一种经济主体,和企业、个人(家庭)一样,它所从事的许多活动,也相当于在进行着消费或者投资,提供着各种社会产品。这些社会产品,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。从某种意义上说,甚至政府本身也是一种产

^① 严格地说,还有区别于以上两个部门的第三部门,它们既不属于政府机构,又不同于逐利的一般企业,比如慈善基金会等非营利组织。为简化起见,我们这里暂不讨论第三部门。



品。但是,政府作为公共部门的经济主体,与企业、个人这些私人部门的经济主体又有区别,这种区别最根本的表现就是两个部门追求的目标不同。根据对经济学基本原理的归纳,个人追求的目标是其效用的最大化,而企业追求的目标一般是其利润的最大化,也就是说,两者从事各种经济活动都是为了本身的利益。但是,政府则不能仅仅考虑本部门的利益得失,至少从理论上说,它必须以社会福利最大化为行为目标。这一社会福利最大化的根本目标,进一步决定了政府提供的社会产品主要是各类公共产品,政府的决策机制也表现为一种与企业 and 个人的决策完全不同的集体决策。

因此,一方面,政府是总体国民经济运行中的有机组成部分;另一方面,其经济行为都应服从于社会福利最大化这一根本目标。这就是我们关于“政府”所作的基本概括,其中体现的思想将贯穿本书的各个章节,是全书后面所有分析的前提和基础。

尽管公共经济学是研究政府的经济行为的一门学科,但由于政府介入经济运行的具体方式十分多样而复杂,我们必须适当控制公共经济学的研究范围。政府的货币金融行为通常不属于公共经济学的研究对象,而税收、政府支出、公债等则是公共经济学研究的核心内容。

就政府的具体范围而言,公共经济学一般将公共部门界定为中央政府和各级地方政府直属的各个部门和机构,而各类国有企业则不包括在内^①。

二、公共经济学的发展

公共经济学的前身是财政学(Public Finance)。财政学在西方成为一门独

^① 我国是单一制国家,政府结构包括中央政府和省、地市、县、乡四级地方政府。中央政府即国务院,目前下设外交部、国防部、国家发展与改革委员会、司法部、财政部、商务部、卫生部、中国人民银行、审计署等28个部委,国有资产监督管理委员会1个直属特设机构,海关总署、税务总局、国家食品药品监督局、国家工商总局等18个直属机构,国务院侨务办公室、国务院法制办公室、国务院研究室等4个办事机构,新华社、中国科学院、中国社会科学院、国务院发展研究中心、银监会、证监会、保监会、全国社会保障基金理事会、国家自然科学基金理事会等14个直属事业单位,还有信访局、粮食局、邮政局、文物局、保密局等部委管理的国家局10个。广义地说,中国政府还包括各级人民代表大会、各级政治协商会议、各级人民法院、各级人民检察院等。具体可访问中国政府门户网站:http://www.gov.cn/gjjg/2005-08/01/content_18608.htm。

立的学科始于亚当·斯密《国富论》(1776)的出版。在此后 100 多年的时间里,财政学的研究对象主要限于政府财政收支管理,这是与这一阶段自由放任的经济学思潮盛行、政府经济行为的范围较窄相适应的。

进入 20 世纪以后,尤其是 20 世纪 30 年代西方国家的大危机以来,政府的经济行为迅速扩展,不但开始积极地对经济进行管理和调节,还直接介入生产领域,并形成了一定规模的公共企业。与之相适应,原有的财政学也出现了新的拓展,公共经济学(Public Sector Economics)应运而生。尽管为了尊重传统习惯,有的学者仍然沿用财政学的名称,但他们的财政学著作的研究内容已与公共经济学相差无几了。

由于财政收支行为始终是公共部门经济行为的主体,因此,财政收支依然是公共经济学的核心内容。然而,与传统的财政学相比,后者更加注重研究财政收支对整个经济的影响,同时也增加了公共部门本身的活动范围等研究内容。

新中国成立以来,我国理论界一直将研究政府预算收支行为的学科称为“财政学”。十四大确立社会主义市场经济体制的经济体制改革目标模式之后,我国理论界和实际工作部门开始更多地研究和借鉴发达市场经济国家的成熟经济理论,国内陆续出现了一些公共经济学著作。但与此同时,传统的财政学的研究方法和基本内容也发生了较大的转变,与公共经济学日趋一致。因此,目前我国,公共经济学的研究对象与财政学也无显著的区别,只是前者有着更为鲜明的时代特征。

三、公共部门的经济影响

公共经济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在国民经济中所起的作用。如图 1 所示,经济合作与发展组织(OECD)国家政府经常性税收和非税收收入的总和占国内生产总值(GDP)的比重近 10 多年平均在 35% 至 40% 之间;而在挪威等部分北欧国家,这一比重甚至接近 60%;美国政府经常性收入占 GDP 的比重在发达国家中处于较低水平,但也在 30% 以上。一个国家一定时期内创造的财富有 1/3 以上都交给了政府,由政府支配,政府在总体经济中的地位显然是举足轻重的。

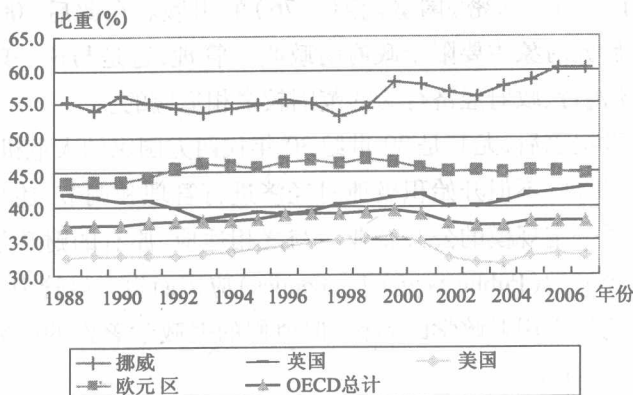


图1 部分 OECD 国家政府经常收入占 GDP 的比重

资料来源:OECD Economic Outlook 79 database。

就我国的情况看,改革开放以来,财政收入占 GDP 的比重显示出先降后升的趋势,如图 2 所示。1978 年,我国预算内财政收入占 GDP 的比重约为 31.2%。随着市场取向的经济体制改革的推进,国民收入分配不断向企业和个人倾斜,我国财政收入占 GDP 的比重一度持续下降,1995 年达到最低点,仅为 10.7%。财政收入占 GDP 的比重过低,制约了国家财政职能的正常发挥。1994 年,我国实行分税制财政体制改革和税制改革,改革的一个重要目标就是

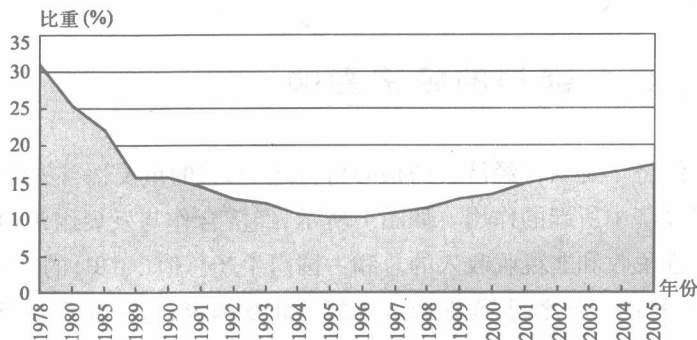


图2 我国 1978 年以来预算内财政收入占 GDP 的比重

资料来源:《中国统计年鉴》(2006)。