

立信财经丛书

现代公共财政学

胡庆康 杜莉 主编

简明教程



立信会计出版社

立信财经丛书

现代公共财政学简明教程

胡庆康 主编
杜 莉

立信会计出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代公共财政学简明教程/胡庆康,杜莉主编. —上海:立信会计出版社,2008.4

ISBN 978-7-5429-1989-2

I. 现… II. ① 胡… ② 杜… III. 公共财政学-教材
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 050226 号

责任编辑 方士华
封面设计 周崇文

现代公共财政学简明教程

出版发行	立信会计出版社	
地 址	上海市中山西路 2230 号	邮政编码 200235
电 话	(021)64411389	传 真 (021)64411325
网 址	www.lixinaph.com	E-mail lxaph@sh163.net
网上书店	www.lixinbook.com	Tel: (021)64411071
经 销	各地新华书店	

印 刷	立信会计常熟市印刷联营厂
开 本	890 毫米×1240 毫米 1/32
印 张	7.875
字 数	213 千字
版 次	2008 年 4 月第 1 版
印 次	2008 年 4 月第 1 次
印 数	1—3 000
书 号	ISBN 978-7-5429-1989-2/F·1753
定 价	15.00 元

如有印订差错 请与本社联系调换

前 言

本书是一部系统而简明地阐释现代公共财政学的基本原理和制度的教科书,可用于经济管理类高职高专层次相关课程的教学,亦适用于相关领域的干部培训。全书共分五篇十五章,主要内容有公共财政的职能、公共财政支出、公共财政收入、政府间财政关系和宏观财政理论等。每章内容后列有“内容提要”、“基本概念”及“思考题”,以方便读者理解和掌握现代公共财政学的基本理论和知识。

本书有以下几个特点:(1)内容全面系统,虽然只是现代公共财政学的简明教程,但是从结构安排来看,全面系统地介绍了现代公共财政学理论和实践的主要领域;(2)行文简明扼要、通俗易懂,深入浅出地为读者展示了现代公共财政学的主要理论;(3)理论与实际相结合,在理论分析的基础上介绍我国及其他国家财政制度的具体情况。

刘宇、王政之、陈文艳、张茂邦参与了本书初稿的写作,立信会计出版社的责任编辑方士华先生为本书的顺利出版做了大量工作,本书写作过程中还参考了国内外学者的大量著述,在此一并致谢。

对于本书的缺点和不足,恳请各位读者和专家不吝指正。

编 者

2008年3月于复旦

目 录

0 导论	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	3

第一部分 公共财政的职能

1 效率和公平	7
1.1 效率的含义及其实现的条件	7
1.2 公平及其与效率的矛盾	11
1.3 社会福利函数和最优社会福利的决定	14
1.4 完全竞争市场和经济效率的实现	18
2 公共财政的职能	22
2.1 市场失灵与公共财政的职能	22
2.2 公共选择和政府失灵	28

第二部分 公共财政支出

3 公共产品理论	41
3.1 公共产品的有效供给	41
3.2 俱乐部产品	47
3.3 准公共产品	49
4 外部效应及其纠正	53
4.1 外部效应概述	53

4.2	外部效应的纠正	55
4.3	典型的环境保护政策评介	58
5	成本—收益分析	65
5.1	公共部门成本—收益分析的特点	65
5.2	成本和收益的类型及其衡量	66
5.3	运用成本—收益分析方法进行决策的指标	73
5.4	对成本—收益分析的进一步探讨	76
6	公共财政消耗性支出	81
6.1	财政消费支出	81
6.2	财政投资支出	86
7	公共财政转移性支出	94
7.1	社会保障支出	94
7.2	财政补贴	101
第三部分 公共财政收入		
8	财政收入概述	109
8.1	财政收入的构成	109
8.2	税收的基本概念	112
8.3	公债概述	117
9	税收的转嫁与归宿	127
9.1	基本概念	127
9.2	税收归宿的局部均衡分析	129
9.3	税收归宿的一般均衡分析	135
10	税收原则	142
10.1	税收原则概述	142

10.2	税收的公平原则	143
10.3	税收的效率原则	147
11	税收效应	156
11.1	税收与劳动和休闲	156
11.2	税收与消费和储蓄	159
11.3	税收与投资	162
11.4	税收与风险承担	164
12	税收制度	169
12.1	税收体系	169
12.2	商品劳务税	176
12.3	所得课税	184
12.4	财产课税	189

第四部分 政府间财政关系

13	政府间财政关系的理论与实践	199
13.1	关于政府间财政关系的基本理论	199
13.2	典型的政府间财政关系实践模式	209

第五部分 宏观财政理论

14	宏观财政政策	219
14.1	财政需求管理政策概述	219
14.2	价格不变情况下财政需求管理政策对产出的影响	222
14.3	价格变动情况下的财政稳定政策	226
14.4	关于财政政策的进一步探讨	236

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,政府的决策机制与企业、家庭也不同。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。当然,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。但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,但它仍是围绕着与预算有关的行为展开的。

就公共部门的范围而言,本书所指的公共部门包括中央政府、州(省)或地区政府等地方政府。

0.1.3 公共财政学的发展

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。

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。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,还有政府对宏观经济的管理和调节(宏观财政政策)等问题。

1992年,中国共产党第十四次全国代表大会确立的社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的目标模式,此后我国理论界和实际工作部门更积极地研究和借鉴发达市场经济国家的成熟经济理论。经过激烈的讨论,1998年底,我国明确将公共财政作为财政体制改革的目标模式。在这种背景下,我国传统的财政学也转变为公共财政学。

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对企业和家庭的经济福利和经济行为产生着广泛的影响。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,又可能会损害人们的工作积极性。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,要回答这些问题,都离不开公共部门经济学。

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。

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。

在市场经济体制下,政府的作用首先是保护竞争、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,以实现资源的有效配置、收入和财富的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 效率和公平

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。随后以是否有助于公共财政职能的实现为标准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。

按照经济学的观点，只有有助于增进社会福利的经济活动才是可取的，讨论财政职能也要以此为标准。而效率和公平正是公认的社会福利增进的两大目标。

1.1 效率的含义及其实现的条件

1.1.1 效率的含义

经济学上所称的效率是指资源配置已达到了这样一种境地，无论作任何改变都不可能使一部分人受益而没有其他的人受损，也就是说，一部分人处境改善必须以另一些人处境恶化为代价。这种状态被称为“帕累托最优”(Pareto Optimum)或“帕累托有效”(Pareto Efficiency)，它是以意大利经济学家帕累托(Vilfredo Pareto, 1848~1923)的名字命名的，帕累托在《政治经济学讲义》一书中首先提出了生产资源的最适度配置问题。

从帕累托最优可引申出“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，同时符合以下两个条件：第一，至少有一个人处境变好；第二，没有一个人处境变坏。那么，我们称改变资源配置可达到“帕累托更优”，这

种资源配置的改变为“帕累托改善”。当一种资源配置的状态不可能通过调整达到帕累托更优或不可能再进行帕累托改善时,就是帕累托最优的。

我们可以借助图 1.1 来进一步说明帕累托最优的含义。假定社会中只有 A、B 两个人,横轴代表 A 的福利水平,纵轴代表 B 的福利水平, A 和 B 的福利水平取决于他们各自消费多少产品。由于社会中的资源

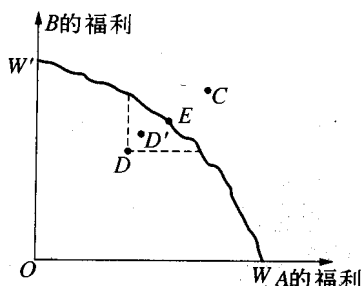


图 1.1 福利边界与帕累托最优

和技术水平是有限的,他们能够消费的产品总量也是有限的。图中 WW' 曲线就表示总量有限的产品全部分配给 A 和 B,两人可能达到的福利水平的各种组合, WW' 曲线被称为福利边界 (Welfare Frontier),也可以说,福利边界代表当 A(或 B) 的福利水平既定时, B(或 A) 能够达到的最高的福利水平。处于 WW' 曲

线以外区域的点,如 C 点,是社会无法达到的,只有 WW' 曲线上及曲线内的各点才是可以实现的福利水平组合。

如果某一种资源配置使 A 和 B 的福利水平处于 D 点, D 点是低效率的,因为从 D 点向右上方移动,移到曲线上的 E 点或比 D 点更接近曲线的 D' 点,都将实现帕累托改善, A 和 B 的福利水平可以同时提高。但是,到达 E 点以后,要想再获得帕累托更优或帕累托改善就不可能了,因为无论从 E 点移到 WW' 围成区域内的哪一点,一个人福利水平的提高必然伴随着另一个人福利水平的下降或者两个人的福利水平同时下降,因此, WW' 曲线上的任何一点都满足效率的定义。

帕累托最优准则虽得到经济学界的广泛承认,但难以直接将其用于分析经济现象,为此经济学家们又提出了具体的判断经济效率实现的标准。

1.1.2 经济效率实现的条件

为考察效率的实现条件,经济学家们提出了社会总收益、社会边际

收益、社会总成本、社会边际成本的概念。一种产品的社会总收益 (Total Social Benefit, TSB) 是指人们从消费一定量的该种产品中所获得的总的满足程度。一种产品的社会边际收益 (Marginal Social Benefit, MSB) 是指人们对该种产品的消费量每增加一个单位所增加的满足程度。社会边际收益可以通过人们为增加一个单位的某种产品的消费量而愿付出的货币最高额来测定。由于存在着产品的边际效用递减规律, 所以一种产品的社会边际收益随其数量的增加而递减。

一种产品的社会总成本 (Total Social Cost, TSC) 指的是为生产一定量的产品所需要消耗的全部资源的价值。一种产品的社会边际成本 (Marginal Social Cost, MSC) 则指的是每增加一个单位该种产品的生产量所需增加的资源消耗的价值。社会边际成本可以通过为补偿增加一个单位的某种产品的生产量所消耗的要素价值而需付出的货币最高额来测定。由于要素的边际产量递减规律决定了产品的边际成本在一定的产量规模以上是递增的, 所以产品的社会边际成本随其产量的增加而递增。

如图 1.2 所示, 其中图(a)表明该产品的社会总收益 (TSB) 和社会总成本 (TSC), 图(b)表明该产品的社会边际收益 (MSB) 和社会边际成本 (MSC)。由于 $MSB = \Delta TSB / \Delta Q$, 所以社会边际收益曲线上每一点的值等于社会总收益曲线上同一产量所对应的点处切线的斜率; 同样道理, 社会边际成本曲线上每一点的值等于社会总成本曲线上同一产量所对应的点处切线的斜率。

要达到产品的有效生产, 必须使每一种资源的使用符合下列两个条件: ① 总的净社会收益非负; ② 总社会收益与总社会成本的差异最大化, 即净社会收益最大化。这里第一个条件保证某项目能够实现“帕累托改善”, 是最基本的要求, 但要达到“帕累托最优”, 还必须在满足第一个条件的基础上满足第二个条件。

可以通过比较某种产品在不同产量水平上的社会边际收益和社会边际成本来说明这种产品的最优产量的决定条件。如图 1.2(b), 当产量在 Q_0 和 Q_3 之间时, $TSB > TSC$, 总的净社会收益为正, 而 MSB 和

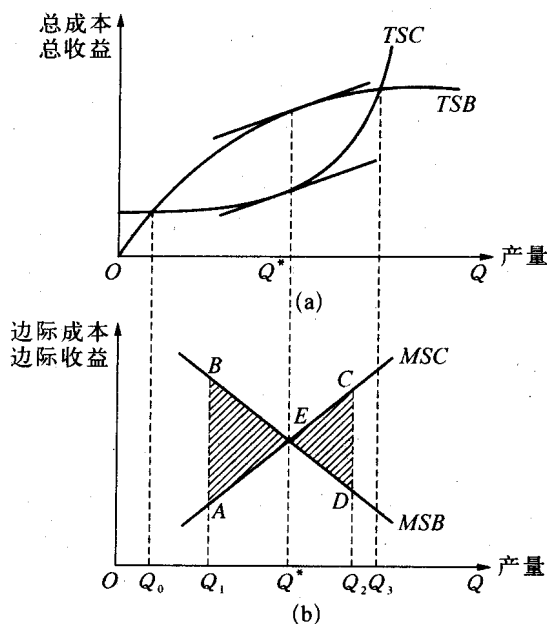


图 1.2 帕累托最优的实现

MSC 的交点 E 点决定了该种产品的最优产量 Q^* 。如果产量处在 E 点的左边, 即 $MSB > MSC$, 每多生产一个单位这种产品所增加的收益大于所消耗的成本, 这时将更多的资源配置在这种产品上可以获得追加的收益, 三角形 ABE 的面积即为产量由 Q_1 增加到 Q^* 可能带来的追加的净收益; 如果产量处在 E 点的右边, 即 $MSB < MSC$, 这表明每多生产一个单位这种产品所增加的收益小于所消耗的成本, 这时将更多的资源配置在这种产品上必然会遭受亏损, 三角形 CDE 的面积即为产量由 Q^* 增加到 Q_2 可能带来的损失; 只有在 $MSB = MSC$ 即产量为 Q^* 时, 配置在该种产品生产上的资源的总的净收益才实现了最大化。如图 1.2(a) 所示, 在产量为 Q^* 时, TSC 曲线的斜率等于 TSB 曲线的斜率, 此时两条曲线间的垂直距离也最长。

因此, 实现总的社会净收益的最大化, 也就是实现资源配置的帕累托最优的条件是: 每一种产品或劳务的社会边际收益等于其社会边际