

公共管理 · MPA

姜杰 马全江 主编

公共经济学

Economics of
Public Sector

山东人民出版社

Shandong People's Publishing house

公共管理 · MPA

公共经济学

姜杰 马全江 主编

Economics
of Public
Sector

山东人民出版社

Shandong

People's

Publishing house

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学/姜杰, 马全江主编. — 济南: 山东人民出版社, 2003.9

ISBN7-209-03294-0

I. 公... II. ①姜... ②马... III. 公共经济学
IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 074872 号

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 济南申汇印务有限责任公司印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 11.25 印张 2 插页 260 千字

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—4000 定价: 18.00 元

前 言

公共经济学是一门新兴学科，在国内仅有十余年的时间。它是公共管理教育的核心课程。公共经济部门的管理和公共管理中经济因素的凸显，使公共经济学成为公共管理教育中提高被教育者经济知识素养的必需。目前，公共经济学在国内尚没有一个大家公认的内容范围和结构体系。我们在写作前翻阅了国内所见到的各种版本，参阅了国外正在流行的两个版本，考虑到本科教学、学生考研和研究生培养的实际需要，力图从政府与市场、公平与效率的大范围角度，运用原理与案例相结合的方式，广泛讨论公共经济学所涉及的内容。本书在二年前准备着手编写，曾几次试图开始，但因种种原因被搁置。今年终于成书，得益于多年的资料积累。书中引用和借鉴了国内学界的大量研究成果、观点和数据资料，并尽可能地在书后详细注明。如有遗漏或曲解，敬请指出并谅解。在此机会我们全体编人员向涉及到的前辈和同行们表示深深的谢意。

本书是真正意义上的集体协作的结晶。全书由姜杰拟定编写提纲，设计结构体系，安排编写任务。每个人按分工编写其中一部分，最后由姜杰统修定稿。其他参加编写的人员有：刘冰博士（山东大学管理学院）、高山（山东大学政治学与公共

2 公共经济学

管理学院副书记 副教授)、马全江(滨州学院副教授)、夏宁博士(济南大学行政管理系副主任)、王珂(山东政法学院)、常辉(山东大学政治学与公共管理学院)、赵光磊(山东大学政治学与公共管理学院)。

借出版之机,向给予我们真诚帮助和大力支持的山东大学政治学与公共管理学院院长、博士生导师刘玉安先生、院办主任彭展先生、山东人民出版社于宏明先生表示真诚的感谢。

姜 杰

2003年8月于山东大学

目 录

第一章 公共经济学导论	(1)
第一节 公共经济学概述.....	(3)
第二节 公共经济学的地位	(20)
第三节 公共经济学在中国的发展	(28)
第二章 政府与市场	(34)
第一节 两种经济体制下的政府	(34)
第二节 市场、政府失灵及其解决	(50)
第三节 政府经济职能与政府发展	(66)
第三章 效率与公平	(73)
第一节 效率	(74)
第二节 公平	(83)
第三节 资源配置与效率公平	(88)
第四节 收入分配与公平效率	(97)
第四章 公共物品	(103)
第一节 公共物品的定义.....	(103)
第二节 公共物品的供给与效率.....	(113)
第三节 公共物品供给的均衡分析.....	(120)
第四节 混合物品.....	(131)

第五章 公共选择	(136)
第一节 公共选择理论概述.....	(136)
第二节 投票机制和中位选民.....	(139)
第三节 公共选择中的利益集团与寻租.....	(153)
第四节 官僚理论.....	(159)
第五节 政治经济周期理论.....	(165)
第六章 公共支出	(169)
第一节 公共支出概述.....	(169)
第二节 公共支出的结构.....	(176)
第三节 公共支出的规模与增长.....	(183)
第四节 公共支出中的控制与预算.....	(197)
第五节 公共支出的效率管理.....	(208)
第七章 国家税收	(214)
第一节 国家税收的基本概念与结构.....	(214)
第二节 税制的设计与原则理论.....	(221)
第三节 税收效应.....	(231)
第四节 税收的转嫁与归宿.....	(242)
第五节 税收政策.....	(248)
第八章 赤字与公债	(257)
第一节 赤字与公债概述.....	(257)
第二节 公债的发行与管理.....	(267)
第三节 公债的影响与负担.....	(274)
第九章 我国财政税收体制的实践与分析	(281)
第一节 财政收支概论.....	(281)
第二节 分税制财政管理体制.....	(290)
第三节 增值税.....	(296)
第四节 消费税.....	(302)
第五节 营业税.....	(307)

第六节	印花税·····	(312)
第七节	个人所得税·····	(315)
第八节	企业所得税·····	(323)
第十章	国外的财政税收实践与分析·····	(327)
第一节	美国的财政税收体制·····	(327)
第二节	英国的财政税收体制·····	(331)
第三节	法国的财政税收体制·····	(341)
参考资料 ·····		(352)

第一章 公共经济学导论

公共经济学是一门新兴的学科，是当代跨学科研究的热门课题。公共经济学是研究政府公共经济行为的一门学科。它主要研究政府的财政收支、财政收支对公共经济的影响和公共部门经济的合理性与必要性。随着市场经济体制的不断完善，世界市场经济竞争的不断加剧，政府必须转变职能，切实加强自身建设，来适应市场经济的发展，并营造良好的经济发展环境。我国正处于完善社会主义市场经济秩序的关键时期，WTO的加入又给我国政府提出了更高的要求。研究国家和社会、政府和市场的关系，探求政府在现代经济中所扮演的角色，对于正在进行经济体制转轨的我国政府来说，具有特殊的重要意义。

公共经济学主要由两个部分构成，一个部分主要提供公共经济学的基本理论框架，另一个部分把公共经济学理论框架引向中国政府的实践。本课程既重视理论规范分析，也重视实证分析，更重视规范分析和实证分析的结合。公共经济学与宏观经济学、微观经济学、经济法学等都有关系，但也有区别。宏观经济学研究宏观经济稳定问题，微观经济学研究微观经济活力问题，经济法学是研究经济法及其发展规律的法学学科，它

们与政府或多或少都有些关系，因此与公共经济学也多少有些关系。世界所有国家都面临着这样一个问题，即如何在混合经济条件下权衡市场失灵和政府失灵，寻找政府与市场的最佳结合点。公共经济学就是从经济的角度，研究如何在公共事务领域界定政府与市场之间的关系，政府如何运用市场的办法来解决公共事务等问题。

社会主义市场经济是我国经济建设的目标，但政治与经济的密切联系又决定了它涉及的不仅是经济制度，而且是政治制度，尤其是政府的组织形式，及其职能的转变。这是由于政治与经济之间密切联系，尤其是经济制度对于政治的决定作用所决定的。在现代经济关系中，政府的地位十分重要。如果我们不能明确政府在市场经济下该干什么，不该干什么，那么，就有可能出现或者是干预过多，企业无所适从，或者是该管的不管，自由放任，使经济秩序处于混乱状态。公共经济学研究的是政府理财，但在社会主义市场经济下要真正管好政府经济，就必须要了解政府究竟应当承担哪些职能，特别是在哪些领域公共部门必须干预，在哪些领域一定不要干预。公共经济学的目的在于对这一问题给予明确具体和科学的解答，而不是把它看作意识形态问题。实际上，公共经济学注意研究的主要是私有部门与公共部门的交叉之处，并试图分析其地位、结构，并提出建议。

学习公共经济学，首先必须明确什么是政府？政府需要做什么？以及政府应该怎样做？这三个问题是现代社会生活中必须要解决的问题，而它们集中表现在政府和市场的关系上。中国搞了几十年的计划经济，在计划经济下，政府是一个无限政府，全能主义政府，什么都管。结果是造成了国家的过度干预，排挤了私营部门的发展，政府效率低下，机构臃肿，人浮于事，权责不清。现在搞市场经济，需要政府适当退出，无限

政府就行不通了，因为它与市场经济的很多假设不相符。政府的“看得见的手”要减少对市场微观领域的直接干预，充分发挥市场配置资源的作用。但是，完全由市场进行资源配置也是不行的，会形成市场失灵。因此，把政府与市场两种配置资源的手段相结合，寻找一个恰当的结合点就非常重要。在市场竞争条件下，政府的职能主要是在遵循市场规律的前提下，通过创建一系列制度安排来规范市场、稳定市场和引导市场发展，并通过提供必要公共产品的形式来弥补市场供应的不足，政府不一定要自己来生产某种产品。理论与实践的发展对如何处理政府与市场的关系问题提出了新的要求，这也成为了一个永恒的话题，一个学术界争论的焦点，而正确处理两者的关系就自然成为公共经济学研究的重点。

第一节 公共经济学概述

一、公共经济学的定义和特征

（一）公共经济学的定义

公共经济学是英文名称 Public Finance 的意译，该名称的直译应该是公共财务。由于公共财务与国家权威相联系，即与政治有关，因此意译为财政是揭示其本质特征的。这一学科在 20 世纪 20 年代以来获得了广泛的发展，在内容和体系上与以往相比都有了根本的区别。到了 20 世纪 50 年代，西方学者认为 Public Finance 这一名称已经难以概括该学科的内容，因此英文更名为 Public Sector Economics，现在则更流行 Economics of Public Sector 的用法。更名后的直译就是公共部门经济学，公共部门是指政府及其附属物。为了强调在市场经济体制改革中需要观念更新和理论更新，本书采用了公共经济学的概念。

西方经济学把所有经济主体分为两大类：公共部门和私人部门。前者是指政府及其附属物，后者是指企业和家庭。无论是政府还是企业和家庭，都以各自的方式参与国民经济的运行，影响着国民经济的发展。西方宏观经济学把政府、企业和家庭看作三个平等的主体，它们相互联系，相互影响，各自有自己的运行规律。如果不考虑国际经济的因素，一个国家的国民经济就取决于这三者的经济活动。家庭向企业提供劳动力、资金、企业家等市场要素，并从企业那里获得相应的报酬。居民有了工资收入以后，向企业购买产品或劳务。企业按照市场需求生产一定数量的产品或劳务并销售出去。政府为了保证整个国民经济的正常运行要花费许多人力和物力，这笔支出通过征税来实现，即政府要定期向企业和居民征税。政府、企业和家庭一起共同参与国民经济的运行，但它们的行为方式和目的却不一样。企业和居民以实现利润最大化为目标，有强烈的利益动机，行为方式也自然是以有利于自己的方式进行。政府却与此不同，它主要是为了社会目标而存在。当然政府的经济活动不能完全忽视收益和成本，但它更多的是考虑社会公正和公平。市场由于信息不对称、公共产品、垄断、外部性等原因，会出现失灵的现象。弥补市场失灵的重担自然就落到了政府的身上，政府可以弥补市场的失灵与不足。在市场经济的作用下，政府的作用主要表现在：提供公共服务、维护市场秩序、影响收入分配、优化资源配置、稳定宏观经济等。

总之，政府是以自己特有的方式和规律与企业和居民一起参与和影响国民经济的。公共经济学就是专门研究政府经济行为的规律的科学，它是经济学的分支学科，是论述各级政府部门和公共组织的存在意义和行为，回答政府需要做什么以及应该怎么做学科。

（二）公共经济学的特征

公共经济学是用经济分析的方法研究政府行为的一门科学,但它又不同于微观经济学、宏观经济学、经济法学、福利经济学、政治学等学科,它有其本身的特点。

1. 公共经济学是主要研究政府及其行为的科学。在经济生活中,无论是市场行为还是政府行为,都是十分复杂的。由于存在着市场失灵,政府必然要对经济进行干预。但政府也同样存在着失灵的现象,因此就需要对政府的行为进行科学的研究。公共经济学就要解决此类问题,即政府为什么要干预经济生活?什么时候干预?怎样干预?政府从事经济活动的范围、方式、途径和效果是什么?另外,政府作为一个社会经济管理组织,其本身也是一个经济活动主体。公共经济学就是以微观经济学为基础,研究政府经济行为的一些实际问题。

2. 公共经济学是以经济学的方法来研究政府经济行为。研究政府可以从许多角度来进行,比如从社会学的角度,从政治学的角度等。从社会学的角度来看,政府是没有多大作用的。人们相信存在一个乌托邦的美好社会,人人的行为都是利他的,具有高尚道德的人的无私的利他行为会满足社会上其他人的各种需求。在这种情况下,政府的作用极其有限,甚至是无用的。从政治学的角度看,政府拥有极大的权力,政府通过掠夺其他人的资源来满足人们的需求,任何人都必须通过给别人提供资源才能改善自己的处境。政府所起的作用就是集中社会资源再进行分配。但是,从经济学的角度来看政府是不同于上述观点的,经济学认为人们是通过理性的利己主义行为,利用价格机制和竞争机制在商品货币关系中完成自己的交易行为,政府所起的作用是服务性的,政府是服务性的政府。

3. 公共经济学更加注重对实际问题的研究。公共经济学研究提供公共物品、政府价格管制、外部性与政府行为、政府政策与经济自由度、寻租等问题时,采用了其他学科大量的理

论、分析技术和分析方法。这些方法对解决实际问题起到了极大的作用。比如运用委托-代理理论、博弈理论、信息理论、公共选择理论、制度经济学理论等。作为经济活动主体的政府在实际工作中也迫切需要这样一些理论来指导自己的实践，既完成社会的目标，又能够提高经济效益。

二、公共经济学的研究对象

公共经济学是研究政府部门经济行为及其效应的经济学分支学科。这里的政府部门是指政府及其附属物，即获得政府资助的非盈利性组织或单位，也就是我们通常说的行政事业单位。政府部门的资金来源于政府拨款，是通过政治行政方法获得的，这与市场领域的交易方法不同，市场领域的交易是通过价格机制和竞争机制进行的。政府部门的活动以非盈利性为目的，这与市场领域以盈利为目的不同，这表明政府部门的经济活动不是以市场机制为特征的。公共经济学的研究对象是政府的经济行为及其效应。社会主义市场经济体制是指同时存在两种机制的“混合经济”。在两种机制的关系中，市场机制处于基础地位的作用。可以这样说，不懂得公共经济学，就不懂得市场经济体制。

西方国家的混合经济大致显示出以下几个方面特点：

1. 在混合经济体制下，社会的经济活动不仅要满足个人的经济目标，而且还必须满足某些公共目标；
2. 在混合经济体制下，社会的经济活动不仅取决于个人的经济决策，而且也取决于以政府为代表的公共经济决策；
3. 在混合经济体制下，社会处理经济问题的方法，是介于自由放任（自由市场）与政府管制（集中计划）这两种极端方法之间的“中间方法”；
4. 在混合经济体制下，政府与私人企业、国家与市场通

过职能分工而建立起经济的合作关系。

根据混合经济体制这些特点，我们可以给它下一个这样的定义：混合经济是当代国家以社会目标补足私人目标，以政府经济政策补足个人经济决策，以政府调节补足市场调节的一种经济体制。在这种体制下，国家与市场、政府与企业和个人通过职能分工与合作以实现国家经济的稳定增长和社会福利的最大化。

作为公共经济学研究对象的政府与非政府部门主要有以下两个基本的区别。首先是向谁负责？是向选民负责，还是向投资者负责？一般说来，在民主政治体制下，政府的干涉行为主要是向选民负责，而非政府部门（企业）的行为则主要是向投资者负责。其次是有关强制权的问题。政府部门的行为对于其行为接受者来说通常具有强制性，而非政府部门的行为对于其行为接受者来说则不具有强制性。

在区分了政府部门与非政府部门之后，我们还有必要进一步对中央政府与地方政府加以区分。中央政府与地方政府的区别首先是行政等级上的。按照《国际社会科学百科全书》的定义：“地方政府一般可以认为是公众的政府，它有权决定和管理一个较小地区的公众政治，它是地区政府或中央政府的一个分支机构。地方政府在政府体系中是最低一级，中央政府为最高一级，中间部分就是中间政府（如州、地区、省政府等）。”中央政府与地方政府的区别还表现在它们所承担的职能不同。中央政府的职能主要有以下几项：国防、邮政、造币以及调节区域间与国家间的商业活动等。地方政府的职能主要有以下几项：教育、福利、警察与消防以及其他地方性的服务，如公共图书馆、污水处理与垃圾处理等。

从以上两个方面的分析中我们可以看到，中央政府与地方政府虽然都是国家行政机关的组成部分，且有着许多一致的目

标和行为，但两者间的区分还是十分明显的，即它们在国家行政系统中处于不同的地位，具有不同的权限和管辖范围，并执行不同的职能。

与私人部门一样，政府部门（公共部门）的存在也会产生一系列相似的经济问题，它们主要有以下三方面。

1. 生产什么？这个问题首先涉及到公共产品生产与私人产品生产的均衡问题，其次也涉及到各种不同类型的公共产品的均衡问题。

2. 如何生产？公共产品是由政府来组织生产还是由私人企业去生产。许多人认为由政府来组织生产公共产品，可以减少大公司对消费者的剥削。但是也有人指出政府部门来生产公共产品可能会带来低效率。这样，关于如何生产的问题，实际上是一个直接与福利和效率有关的重要问题。

3. 为谁生产？这其实是一个有关公共产品的利益分配问题。政府关于税收与福利计划的决策将直接影响人们的收入分配。同样，政府决定生产什么样的公共产品也就同时决定了哪些个人与利益集团可以从中获益。

众所周知，在私人部门那里，所有以上这些问题都是通过市场的价格体系来加以解决的。但是，在政府部门，所有以上这些问题是通过政治市场的公共选择，即选民的投票来加以解决的。正是这种不同的解决方法，构成了公共产品生产与私人产品生产的根本区别。

公共经济学表明该学科已经形成比较完整的学科体系，与传统的财政学相比较，公共经济学有很大的不同，它至少增加了两大领域的内容。一是该学科增加了政府决策的内容，二是增加了公共部门支出的经济分析。而传统财政学则侧重分析政府收入对经济的影响，在分析方法上，传统财政学中的国家被拟人化了，因此国家的意志被作为外生变量来研究。在公共经

济学中，国家则是一个组织系统，国家的意志是由一套政治程序决定的，并且运用新古典分析方法分析政治程序的经济效应。在学科体系上，传统财政学无法把市场机制和非市场机制的资源配置统一到帕累托状态，而在公共经济学中则建立了两者一致的理论模型。

三、公共经济学的发展

公共经济学是从财政学发展过来的，但其研究范围已经大大超过了财政学。它不仅研究财政收支问题，还研究政府行为及财政对整个国民经济的影响。严格意义上的公共经济学在20世纪60年代才问世，而财政学在公元16世纪就已经有专著出现。因此，公共经济学是一门相当年轻的学科。我们应该从财政学的发展进程中了解这门学科研究重点的变化，从而认识公共经济学的重要性。

（一）财政学是公共经济学的起点

西方公共财政思想的发展有两个重要的阶段。一是1776年亚当·斯密发表《国民财富的性质和原因的研究》一书，较完整地阐述了财政思想体系，一般认为亚当·斯密由此而创立了古典政治经济学派的财政学。二是凯恩斯于1936年发表《就业、利息和货币通论》，在经济学发动了一场凯恩斯革命，被认为是当代宏观经济理论和财政理论的起点。不管是亚当·斯密还是凯恩斯，都强调了政府干预经济的必要性。政府负有保卫国家安全、维护社会稳定、建设公共工程的职责。但是，在古典政治经济学之前，还有一些重要的经济学流派如重商主义、重农学派等，也都提出了不同的公共财政思想和观点。

1. 重商主义的公共财政思想。重商主义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。它于15世纪初萌芽，到17世纪达到极盛时期。重商主义考察资