

公共经济学

樊勇明 杜莉 编著



MPA (公共管理硕士)

复旦大学出版社

系列



MPA

(公共管理硕士) 系列

公共经济学

樊勇明 杜 莉 编著



复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/樊勇明,杜莉编著. —上海:复旦大学出版社,
2001.3
(MPA(公共管理硕士)系列)
ISBN 7-309-02764-7

I. 公… II. ①樊…②杜… III. 公共经济学-研究生-教材
IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 08942 号

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 200433

86-21-65102941(发行部) 86-21-65642892(编辑部)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

经销 新华书店上海发行所

印刷 上海第二教育学院印刷厂

开本 787×960 1/16

印张 22.75

字数 384 千

版次 2001 年 3 月第一版 2001 年 3 月第一次印刷

印数 1—6 000

定价 33.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

作者简介

樊勇明，男，1949年8月生于上海，现为复旦大学国际关系与公共事务学院教授。长期从事国际经济问题研究和教学，著作有《中国的工业化与外国资本》、《日本的大国梦》、《中国的金融改革》、《西方国际政治经济学》等，发表学术论文多篇。

杜莉，女，1972年5月生，1996年7月获复旦大学经济学硕士学位，现在复旦大学经济学院任教，为在职博士研究生。合作主编的《现代公共财政学》（复旦大学出版社1997年12月出版）一书获上海市1999年优秀教材二等奖。在《金融研究》、《世界经济文汇》等国家权威及核心期刊发表财政、金融方面的论文多篇。

内 容 提 要

公共经济学是MPA专业教学的核心课程之一，亦是大专院校行政管理类专业本、专科的基本必修课程。本书共分十章，系统、全面阐述了公共经济学的基本概念与原理，包括资源配置与政府职能、公共产品与公共选择理论、国家预算、公共支出与公共收入的理论与实践、收入分配与社会保障、公共经济与国民经济调节以及地方公共经济等内容，全书从经济学的角度解释、分析了市场经济体制下，政府应具有的职能与作用。

公共经济学作为一门新兴学科刚被引入国内不久。因此，本书中的不少概念、原理系对西方学者观点的解释和阐述。西方学者根据西方国家的国情提出了他们的公共经济学观点，读者可以根据我国的国情进行评判、借鉴和消化。

本书既可作为MPA课程的基本教材，亦可供大专院校政治与行政类专业作为政府经济学课程教材使用。

目 录

第一章 导论	1
一、公共经济学的定义	1
二、公共经济学的发展	7
三、公共经济学的地位	10
四、公共经济学与中国改革开放	15
五、学习借鉴西方公共经济学	18
思考题	19
第二章 资源配置与政府职能	20
一、资源配置方式	20
二、市场失灵的原因及表现	31
三、混合经济体制	37
四、中国特色社会主义市场经济体制	42
思考题	46
第三章 公共产品理论	47
一、公共产品的定义	48
二、公共产品的有效供给	52
三、混合产品	57
四、外部效应及其纠正	61
思考题	69
第四章 公共选择理论	70
一、公共选择与非市场决策	70
二、政治学与经济学的桥梁	75

三、投票机制和中位选民	80
四、公共选择中的利益集团	93
五、官僚与政府膨胀	100
六、政治经济周期和政府失败	109
七、当代中国的决策科学化和民主化	115
思考题	118
第五章 国家预算	120
一、预算的定义和功能	120
二、预算的理论流派	125
三、西方国家的预算实践	132
四、中国的国家预算	137
思考题	150
第六章 公共支出的理论与实践	151
一、公共支出的定义和原则	152
二、公共支出的结构	156
三、公共支出的成本-收益分析	164
四、中国的公共支出	172
思考题	181
第七章 公共收入的理论与实践	182
一、公共税收的定义与结构	182
二、税收的转嫁与归宿	187
三、最优税收选择	196
四、中国的税收	205
思考题	216
第八章 收入分配与社会保障	217
一、收入与分配	218
二、收入分配的理论流派	224
三、收入分配制度与手段	232

四、西方国家的收入分配与社会保障	241
五、中国的收入再分配	246
六、中国的社会保障制度	254
思考题	258
第九章 公共经济与国民经济调节	260
一、财政与国民经济总需求	260
二、财政与国民经济总供给	271
三、财政赤字与国债	280
四、中国的财政政策与宏观调控	288
思考题	292
第十章 地方公共经济	293
一、地方政府的职能	293
二、地方公共产品	298
三、俱乐部理论与蒂博特模型	302
四、中央集权与地方分权	308
五、地方政府的收入	311
六、地方政府的补助	317
七、发达国家的地方公共经济	323
八、中国的地方公共经济	331
九、中国地方政府的投资行为	342
思考题	347
后记	355

第一章 导 论

本章要点

1. 公共经济学由财政学发展而来,它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。
2. 公共经济学与微观经济学有密切联系,它把政府看成是一个单体经济单位,对公共部门的经济行为是否实现最大化进行分析。
3. 公共经济学与宏观经济学之间的渊源更深,它把政府职能归纳为资源配置、收入分配调节和经济稳定。
4. 公共经济学从福利经济学中引入了帕累托最优原则,用于对政府经济行为进行分析。

一、公共经济学的定义

什么是政府?政府必须做什么?以及政府应该怎样做?这三大问题是现代社会中客观存在的现实问题。公共经济学就是从经济学的角度来解释、分析和规范政府的职能和作用的科学。中国正处于由计划经济向社会主义市场经济转变的历史变革时期,经过 20 多年的改革开放,社会主义市场经济已经有了很大的发展,政治改革也已经提上了议事日程。公共经济

学在深化改革、扩大开放中具有重要的理论指导作用,学习和研究公共经济学,规范政府的经济行为是时代的要求,是建设社会主义市场经济的要求。

本章简略介绍公共经济学的定义、研究内容及其与其他经济科学的联系与区别。

(一) 公共经济学的定义

公共经济学是研究政府经济行为的科学。

从严格意义上来说,公共经济学应该称为公共部门经济学。这是以其英文名称(Public Sector Economics)直译过来的。所谓公共部门是指政府及其附属物。有时,人们把公共经济学也称为政府经济学。

在市场经济条件下,政府也是一个独立的经济主体。西方经济学把所有经济主体分为公共部门(Public Sector)和私人部门(Private Sector)两大类。公共部门是指政府及其附属物,私人部门是指企业和家庭。无论政府还是企业和家庭,都以各自的方式参与国民经济运行,影响着国民经济的发展方向和速度。在西方宏观经济学的核心理论,即关于国民收入决定的理论中,就把政府、企业和家庭看作三个平等的主体,相互关联,而又各有自己的运行规律。如不考虑国际市场的因素,一国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、资本、土地、企业家才能等各种生产要素,并从企业取得相应的报酬。居民再以这些报酬向企业购买商品和劳务。企业向家庭购买各种生产要素并向家庭提供各种商品和劳务。政府通过税收和政府支出来与企业和家庭发生联系,参与国民经济。经济要保持正常运行,不仅要使企业的投资等于家庭的储蓄,而且要使政府从企业和家庭取得的税收与其向企业和家庭的支出相等。国民经济运行出现不均衡时,政府可以通过调节税收和支出,居民可以通过调节消费与储蓄,企业可以改变投资与生产来使国民经济重新恢复稳定。

虽然政府与企业、家庭一起共同参与国民经济,但是其行为方式和目的却是大相径庭的。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的。政府却不能,它的经济活动一方面不能忽视收益与成本;另一方面又必须以全社会公正和公平为前提和目标。市场经济是有生命力的,但并不是任何时候都有效的。市场也有其失败之处,而政府有时可以弥补市场的不足与失灵。在市场经济条件下,政府的作用主要有三个,即收入再分配功

能、社会资源配置功能和宏观经济稳定功能。

换而言之,政府是以自己独特方式和规律与企业、居民一起参与和影响国民经济的。公共经济学就是经济学中专门研究政府经济行为特殊规律的分支学科,是论述各级政府部门和公共组织(如国有企事业)的存在意义和行为,回答政府必须做什么以及应该怎样做的学问。

(二) 公共经济学的研究对象

从定义中可知,公共经济学的研究对象是公共部门,即政府及其附属物。所谓政府是国民经济中唯一通过政治程序建立的,在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的实体。政府除对特定区域内居民负有政治责任以外,还参与非市场性的社会生产活动和社会财富再分配。政府参与的非市场性生产活动是指政府为满足居民的公共消费需要,通过向社会成员征税和强制转移财富的办法来筹措资金,以不营利为目的从事生产和提供诸如国防、治安、教育、卫生、文化等公共服务。政府所从事的社会财富分配是指为了保证特定区域内全体社会成员的公平与公正,维护社会的稳定,采取税收或其他强制手段对各社会成员的财富进行重新分配。

政府所指的内涵是十分丰富的。一般而言,公共经济学中对公共部门,也即政府的含义分成四个层次加以理解。

第一个层次是中央政府。这是涵盖范围最狭小的公共部门。组成中央政府的各部、委、办及其内部各厅局、附属机构是公共部门的核心层次。

第二个层次是广义政府。这个层次的公共部门不仅包括中央政府,而且还包括各级地方政府及其附属机构。

第三层次被称为统一公共部门。这个层次的公共部门在广义的政府之上,又加上了非金融的公共企业。也就是说除了中央政府与地方政府之外,第三层次的公共部门还包括中央和地方政府出资兴办的各种企事业,例如医疗卫生机构、教育机构及电讯等公用事业部门。不少国家把中央政府出资兴办的企事业称之为国有(国营)企事业,把地方政府出资兴办的企事业称之为公营企事业。

第四层次被称为广义公共部门。这一层次的公共部门在中央和地方政府及其各自兴办的企事业之外又加上了政策性金融机构。这些金融机构是为了实现特定的目标而由中央或地方政府出资兴办的。一般以进出口银

行、开发银行、简易人身保险等形式出现。之所以把政府兴办的金融机构从第三个层次的官办企事业中专门单列出来,是因为金融企业的特殊性所致。第三个层次中的一般性非金融企事业只是在国民经济特定领域提供产品和劳务,相当多的官办企事业只是个别政府机构职能的延长和扩大,对国民经济影响有限。然而,金融性的政府企业是超越个别政府机构的职能,对整个社会的资源配置直接起作用,对国民经济有着极大的影响。

简而言之,公共经济学的研究对象是中央政府的经济行为、地方政府的经济行为,以及包括官方金融机构在内的所有由中央与地方政府出资兴办经营的企事业的存在意义和经济行为。

在我国,如何界定政府出资兴办经营的企事业是公共经济学的一个新课题。我国正处于从计划经济向社会主义市场经济转变的过程中。以政企分开为目的的经济体制改革使政府正从无所不包的责任和义务中解脱出来。不仅一般国有企业,而且国有商业银行都在转制,引进股份制,完全按市场经济机制展开生产和经营。转制后的国有企业虽然由于历史原因国家还拥有一定的股份,甚至控股,但纯从经营方式而言,国有企业,包括将来的一部分国有商业银行与一般意义上的私人部门并无本质上的区别。因此,本书在讨论问题时,已经把国有企业和国有商业银行排除在外,只讨论广义政府和官办政策性银行,即本书在讨论中国的公共经济问题时,只研究中央政府的经济行为、地方政府的经济行为、中央和地方政府出资兴办和经营的按公共经济规则行事的政策性金融企业。对于上述第三层次中所讲到的非金融性公共企业则作为中央或地方政府经济活动的附属来看待。

在明确了中央政府、地方政府及中央和地方政府兴办经营的企事业是公共经济学的研究对象之后,还必须对上述主体的经济行为作一界定。

一般而言,从上文提出的政府三大功能出发,研究政府经济行为也有三个层次的内涵。

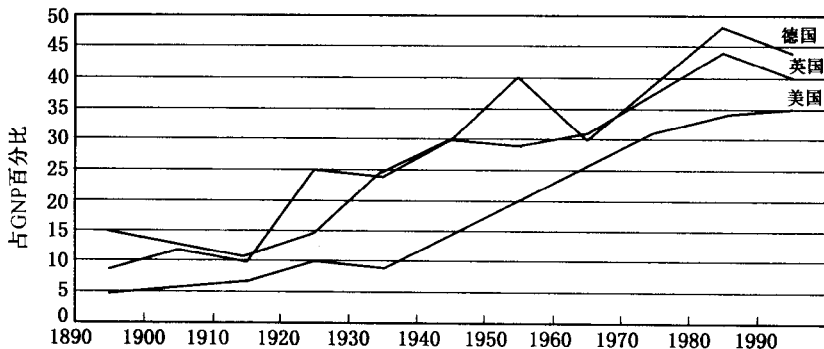
第一层次是研究财政收支。即根据法律征收的税金,根据政治程序决定的预算支出各项费用是政府经济行为的核心。既然政府也是一个经济主体,其财政收支也应该讲究收益与成本。

第二层次是研究财政收支对国民经济的影响。财政收支原来只是维持政府人员生存和政府机构运作的非生产开支。但是随着政府的不断扩大,不仅为自身存续所必需的收支在国民经济中所占比重越来越大,同时由于受凯恩斯主义功能财政思想的影响,财政的作用不只限于维持政府自身的

存续,而且已经成为调节国民经济的重要手段。

第三层次是研究包括财政收支在内的公共部门经济的合理性与必要性。战后各国政府出于调节经济和扩大社会福利的需要,出资兴办经营的企事业不断增加,连同财政收支一起成为国民经济中一个庞大的部门。因此,人们不得不对如此庞大的公共经济的合理性和必要性作认真研究,弄清楚为什么要维持如此庞大的公共经济,如何使其发挥应该起到的作用。

图 1-1 是 1890 年至 1990 年之间美国、英国和德国公共部门经济在国民经济中所占份额的变化示意图。从图中可见,在一个世纪以前这三个主要资本主义国家的公共经济部门的开支只占国民生产总值(GNP)的 10% 不到。然而现在已经上升到约 35%—50%。



本图中包括政府的所有支出。

资料来源: R·A·马斯格雷夫和 P·B·马斯格雷夫:《公共财政的理论和实践》,麦格劳-希尔出版公司,纽约,第 4 版,1984 年,图 7.1; OECD,历史统计 1960 年—1989 年,巴黎,1991 年。

图 1-1 主要资本主义国家公共支出占 GNP 的百分比

表 1-1 从更广泛的角度说明现今各发达国家经济中公共经济所占的比重。这是经济合作和发展组织(OECD)10 个成员国的政府收入与支出的统计。从中可见,各国的公共部门总支出在国民经济中比重都超过了三分之一。瑞典因其高福利政策,其总支出所占的比重竟达 60.9%。表中的政府总支出不仅包括了政府的最终消费支出和社会保障转移支付,而且还包括了政府发行公债的还本付息、各种津贴、政府的投资活动及资本形成,对土地和其他无形资产的购买等等。其中,日本的政府直接消费支出只有

9.3%。但是,把日本政府通过投融资计划进行大规模的社会基础设施整治的支出考虑在内,其政府总支出则上升到 32.9%,与其他的发达国家不相上下。同样,从一般性收入栏中可见,各国国民为维持政府所付出的代价,收入中至少有三分之一以税收和社会保障形式被政府所强制使用,有的国家如瑞典和丹麦,个人收支的一半以上流向公共部门经济。面对如此庞大的公共部门经济,经济学不能把它作为自己研究对象。

表 1-1 1989 年 OECD10 国政府的收入和支出占 GDP 的百分比

国 家	政府最终 消费支出	社会保障 转移支付	总支出*	一般性收入**
澳大利亚	16.4	8.6***	34.3***	34.2***
加拿大	18.7	11.8	44.3	39.6
丹 麦	25.1	18.1	58.7	57.4
法 国	18.3	21.4	49.7	46.5
德 国	18.7	15.6	45.1	44.6
意大利	16.8	17.7	51.7	41.1
日 本	9.3	11.8***	32.9***	34.3***
瑞 典	26.0	19.5	60.1	64.1
英 国	19.4	11.9	40.9	39.7
美 国	17.9	10.8	36.1	31.8
OECD 总值	16.6	13.5	41.2	37.3

表注:

* 总支出包括最终消费支出、公债利息、津贴和给家庭的社会保障转移支付,以及总资本形成和土地及无形资产的购买。

** 一般性收入主要包括直接和间接税收、由雇主和雇员支付的社会保障税。

*** 1988 年。

资料来源:同图 1-1,第 2 页。表 6.2, 6.3, 6.5, 6.6。OECD,历史统计 1960 年—1989 年,巴黎,1991 年。

二、公共经济学的发展

公共经济学有新、旧公共经济学之分。所谓旧公共经济学就是财政学,财政学的研究范围局限于财政收支,特别是专注于税收问题。新公共经济学是指严格意义上的公共经济学,是从财政学发展过来的,其研究范围大大扩展,不仅研究财政收支本身,而且还研究财政对整个国民经济的影响。严格意义上的公共经济学是在20世纪60年代才问世的经济学分支学科,是一门相当年轻的学科。财政学则早在公元16世纪就已经有专著。从这个意义上来说,公共经济学是一门历史渊源十分久远,而又十分年轻的科学。

(一) 财政学是公共经济学的起点

经济学是研究一定社会的生产、交换、分配和消费等经济活动、经济关系和经济规律的科学,是探索解决有限资源与无穷需求之间矛盾的科学。经济学从它一诞生起就与国家、政府联系在一起。在中国,经济一词是“经邦济世”、“经国济民”的略称。在西方,早期的知名经济学家无不把国家的经济行为作为自己最主要的研究对象。早在1615年,法国经济学家A·D·蒙克莱田把他的著作定名为《献给国王和王太后的政治经济学》。进入自由资本主义后,经济学更是与政治密切相关。威廉·配第(W. Petty, 1623—1687)在1662年发表了《赋税论》。配第把国家经费分为6个项目:(1)军费;(2)官员俸禄和司法费用;(3)宗教事务经费;(4)大学及其他学校经费;(5)孤儿赡养费和无工作人员的生活救济费;(6)修路架桥费用和其他公共福利费用。配第在这本书中分析了上述6项国家经费增加的原因,人民对赋税的反对和税收征课的办法,以及国家筹集资金的方式与手段,从而开创了西方财政学的先河。西方经济学的另一位巨人亚当·斯密(A. Smith, 1723—1790)在其1776年发表的巨著《国富论》中也详细地谈到了国家财政问题。亚当·斯密虽然主张经济自由,政府不要干预私人经济活动,但他同时又强调政府仍然是必要的。他指出,在市场经济中,政府负有保卫本国安全、维持社会治安、建设和维持公共工程和公共事业的职责。为

了使这些职能得到充分的行使,政府必须支出和筹集经费。为此亚当·斯密详细地分析了政府收入的来源,征税的原则和方法与时间,以及政府通过发行公债来筹集资金的必要性与可能性。以此为标志,财政学作为一门独立的学科走上历史舞台。

(二) 公共经济学的兴起

财政学因亚当·斯密的《国富论》而成为一门独立学科以后的很长一段时间内只研究财政收支的本身,而对财政收支的研究又集中于对税收的研究。这是与当时的社会背景有密切联系的。18世纪是新兴资产阶级开始勃兴,逐步登上政治舞台的时代。亚当·斯密等人所创立的古典经济学是自由资本主义的学术结晶,其理论基础是“自由经济”,主张“最好的政府便是最少的干预”。这反映了新兴的资产阶级要求摆脱封建残余对其的制约,放手扩展市场的内在需要。

20世纪初,自由资本主义演变为垄断资本主义,资本主义制度固有的矛盾逐渐暴露。经济危机开始周期性地袭击和破坏资本主义的物质成果。克服和消除危机成了经济学家孜孜以求的研究目标。20世纪30年代的大萧条使经济学发生重大变革。英国经济学家凯恩斯在其鸿篇巨著《利息、就业与货币通论》一书中对自由经济提出疑问,主张国家干预。美国罗斯福总统推行的新政(New Deal)为凯恩斯的国家干预论提供了完整的注释和成功的典范。在实践和理论的推动下,西方社会中,政府的经济作用日益扩大,从单向的财政收支扩大到对经济进行调节和管理。政府开始直接进入生产领域,并形成相当规模公共企事业。这样就给财政学提出许多新的课题。这些课题^①主要有:

- 第一,要搞清公共部门应该从事哪些活动以及这些活动是如何组织的;
- 第二,尽可能地理解和预测政府经济活动的全部结果;
- 第三,评价政府的各种经济政策。

很明显,这都不是财政学所能回答的。于是,公共经济学便应运而生。上述三个问题也就成为公共经济学的主要研究内容。1959年,美国经济学

^① 这三个问题也就是公共经济学的研究内容,是由美国经济学家斯蒂格里茨(Joseph E. Stiglitz)归纳和提出的。

家马斯格雷夫(Musgrave, R. A.)出版了《财政学原理:公共经济研究》(*The Theory of Public Finance: A Study on Public Economics*)。该书首次引入了“公共经济”这一概念。马斯格雷夫在这本书的一开始就指出:“的确,我一直不愿把本书看作是对财政理论的研究。从很大程度上说,问题不是财政问题,而是资源利用和收入分配问题……因此,最好把本书看成是对公共经济的考察。围绕着政府收入—支出过程中出现的复杂问题,传统上称为财政学。……虽然公共家庭(政府)的活动涉及到收入和支出的倾向流量,但基本问题不是财政问题。它们与货币、流动性和资本市场无关,而是资源分配、收入分配、充分就业以及价格水平稳定与经济增长的问题。因此,我们必须把我们的经验看成是研究公共经济的原理,或者更准确地说研究的是通过预算管理中出现经济政策问题。”^①

在马斯格雷夫的带动下,大多数著名财政学家如费尔德斯坦(Feldstein, M.S.)、斯蒂格里茨(Stiglitz, J. E.)、阿特金森(Atkinson, A. B.)、杰克逊(Jackson, P. M.)等纷纷将自己的著述改称为公共经济学。

1966年起,又有了在公共经济学名义下召开的定期会议和阿特金森主持的公共经济学会及会刊。

概括起来讲,相对财政学而言,公共经济学增加了两大领域的内容:一是关于政府选择和政府决策的内容。公共经济学认为国家是经过政治程序产生的,主张研究其政治程序的经济效应;二是关于政府政策对经济的影响。

推动财政学向公共经济学转变,不仅是上述研究内容的变化,而且还有研究方法的变化。

相对财政学而言,公共经济学全面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。实证分析方法是通过量化分析来验证命题和假设,是弄清“已经发生了什么”。规范分析方法则是从道德标准和价值观出发研究“应该怎么办”。规范分析虽然不如实证分析严谨、科学和可验证,但是规范分析体现了经济学的人文精神和伦理观念,是经济学及其他社会科学不可缺少的分析工具。在公共经济学中,实证分析主要用于考察政府活动的范围和各种政策的结果,规范分析则用于评价各种将要付诸

^① 详细请参见[英]彼德·M·杰克逊主编《公共部门经济学前沿问题》,郭庆旺、刘立群、杨越翻译,中国税务出版社、北京腾图电子出版社,2000年1月第1版,第2页。