

政治体制改革研究与资料丛书

政府经济学

〔美〕约瑟夫·斯蒂格里兹 著

曾 强 何志雄等 译

乌家培 高正琦 校

春 秋 出 版 社

政 府 经 济 学

〔美〕约瑟夫·斯蒂格里兹著

曾 强 何志雄等译

乌家培 高正琦 校

春秋出版社出版发行

全国新华书店经销

北京百善印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 21.5印张 570千字

1988年9月北京第1版 1988年9月第1次印刷

印数 6000 册

ISBN 7-5069-0036-X/D·16

定价 7.80元

出版说明

在我国政治体制改革作为社会主义现代化建设的一项重大理论与实践活动，从党的十一届三中全会算起，已有九个春秋了。党的十三大把政治体制改革提上全党的日程，提出了政治体制改革的基本方针和总体方案。政治体制改革将以不可阻挡的势头向纵深发展。科学地总结我国政治体制改革已有的实践经验，及时了解正确回答改革实践中出现的新情况新问题，并给以理论的说明，是广大理论工作者和实际工作者的共同责任。为配合这一具有重大现实意义的科学理论研究，推动政治体制改革向前发展，我们编辑出版了这套《政治体制改革研究与资料丛书》。

本丛书将系统介绍我国政治体制现状与历史沿革，研讨党的十一届三中全会以来政治体制改革的实践经验，探索政治体制改革的规律，并介绍其他国家可资借鉴的政治理论思想和政治体制改革的经验。

我们有志于编好出好这套丛书，但限于条件和水平，缺点失误在所难免，热切盼望得到广大读者的支持、批评和帮助。

《丛书》编委会

春秋出版社

1988年3月

译 者 的 话

1986年,美国学者约瑟夫·斯蒂格里兹(Joseph E. Stiglitz)所著写的《政府经济学》(Economics of the Public Sector)一书刚刚出版,就在西方引起普遍关注,并立即在学术界和政界引起强烈反响。

作者是一位在美国学术机构、政府部门及国际组织工作过多年的知名学者和社会活动家,并以著述甚丰、文风严谨闻名美国。在书中,作者在书中利用当今世界,特别是美国,在政府经济学领域的一些最新成果和公认较为成熟的理论颇具新意地论述了政府的本质与职能、政府的运行机制、政府对经济的调节与控制、政府与市场、政策制定的依据与实施过程、行政过程与经济过程的差别、公平与效率、官僚行为、政府抉择、联邦与地方政府、政府收支等许多问题。

特别值得一提的是,书中的许多论述是建立在大量实际调查数据之上的,许多图表和参考书目对于国内的读者了解当今美国政治、经济界内幕并有选择地为我所用不能不说具有重要的参考价值。

该书共分六篇,第一篇论述在既有政府参与又有私人经营的混合经济系统中政府所扮演的各种角色,如:立法者、生产者、消费者;同时概述了政府与再分配;政府的支出去向;政府的收入来源;地方政府、州政府、联邦政府的关系;政府的规模;政府与福利计划;另外还从历史的角度探讨了政府产生与发展的过程。第二篇详细介绍了美国政府支出理论,对许多新理论如政府抉择理论、官僚行为、国营生产与私营生产异同都作了深入研究

与介绍。第三篇从实践的角度论述了政府支出计划，分析了政府支出政策的得失，并用5章的篇幅，逐一深究了政府支出的5大去处：国防、卫生、教育、社会保险、福利待遇。第四篇和第五篇转入对政府收入的理论与实践的探讨，对税收的原则、种类、特征，税收的最终归宿，税收与经济效率，最佳税收，个人所得税、公司税、资本税、税收与劳动力供给，以及如何合法避税、美国里根税收改革等都分别逐章予以分析。第六篇对美国的州政府和地方政府做了系统研究，其中涉及的如何正确处理地方与联邦政府的关系的问题，对于在新形势下的我国改革遇到的怎样处理中央与地方的关系使其有利于政治、经济和社会的协调发展会有一些的借鉴作用。

我们认为，无论是在指导思想上还是客观实践中，社会主义国家的政府在经济领域的作用都远比资本主义政府在经济方面的作用来得大，随着经济改革和政治体制改革的深入，对政府的经济职能研究提出了紧迫要求，但全面、系统、深入、全新地研究这方面的理论可以说还是个落后领域，如果《政府经济学》中文译本能有助于国内建立起一支研究政府经济学的理论队伍并有利于改革实践战略的制定，那将是我们最大的快乐。

本书是供各级党政干部、大学财经类学生和有志于建立有中国特色的政府经济学的有志之士以及一切对本书所涉及领域有兴趣的读者研究和使用的参考书。

本书由曾强译第一、二*、六、七、十七、二十*、二十五*章、著者序，王为民译第八、九、十、十一、十二章，黄兴海译第四、五、十三、十四章，何志雄译第三、十八章，黄冬培译第十六、二十六、二十七章，高正琦译第十五、十九章，白京革译第二*、二十*、二十五*章，欧欒平译第二十三、二十四章，谢龙译第二十一、二十二章。由乌家培、高正琦校。

注*表示合译

我们在此向中国经济体制改革研究所的有关同志、春秋出版社有关同志、福特基金会中美经济学培训中心86级学员、美国密执安大学的罗杰·戈登教授、米歇尔·怀特教授致谢，他们在为本书的出版和提高译者对原著的理解方面给予了极大的帮助。

政府经济学涉及的领域非常广泛，由于译者的水平所限，译文中的错误在所难免，请读者批评指正。

1987年5月

著 者 序 言

本书如果是在25年前写成的话，将主要讨论税收的来源问题，并取名为《公共财政学》。现在本书起名为《政府经济学》并充实了大量新内容，所有这些并非偶然。这是因为最近几年来，政府的支出达到了空前高的水平，其总数占国民生产总值的1/3以上。伴之而来的联邦预算赤字使所有政治和学术派别的经济学家们震惊。现在仅仅知道钱从哪儿来已远远不够了，还必须用同样多的时间研究钱是怎样花的！

与此同时，关于政府部门的经济理论开始发展起来。有关这方面的文献已经开始涉及到政府开支的问题。从成本收益分析到政府抉择理论，经济学家都提出了不少关于政府开支的理论，近来不少文献反映了新的、更成熟的模型，如最佳税收理论等的发展。我在此用简单易懂的方法叙述政府经济学的新观点，向初学财政学的大学生介绍这门迅速发展的理论的精华。

政府部门要处理的问题，包括经济学中一些最激动人心的领域，如卫生、国防、教育、社会保障、福利计划、税收改革等，这些领域一直吸引着新闻界的注意，经济分析把这些领域中的各种争论引向深入。教育经费是否应由政府提供？我们社会保障的长远规划是什么？现行税制改革方案如何全面反映我们对税收影响、税收效率、税收公平的认识，这些问题赋予这门课程以生命力。这也正是我特别注意这些问题的原因。

对从量税和支出计划进行考查给我们带来这样一个附加好处：强调了设计特征的重要性。我们应该从过去的10年里吸取这样一个教训：光有良好的主观愿望是不够的。例如，城市复兴计

划原想给我们的城市增添新的活力，没料到却发生了穷人阶层住房供应量的骤减。又例如：个人退休帐户制是否达到了当初设计的鼓励储蓄的目标，或是否达到了对当时已存款的那些人进行税收干预的目标，目前看来仍然是悬而未得解决的问题。我之所以列举许多这种主观动机与客观效果不相符合的例子，不仅仅是为了使本书更加饶有趣味，更主要的是为了使学生养成理论联系实际的好学风，把政府部门抽象的经济理论同复杂的政府部门政策的制定、实施以及最终效果紧密结合起来。

经济学家们在分析政府部门的各种问题时，往往意见不一。我无意在本书中统一这些不同意见，不仅如此，我还力图通过自己的分析去探索产生不同意见的原因。比如书中讨论了社会保障的改革，医疗保健的服务制度，福利制度以及税收体制；又如公司所得税的归宿，个人退休帐户制的后果等。本书至少可以帮助学生提高对政府政策问题的分析判断能力。为此，学生必须懂得为什么经济学家们常常发生种种分歧。

同教师一样，经济学家对政府经济学教程的编排及教程中许多论题的结论也意见不一。我在本书中按以下的顺序进行叙述：首先在第一、二章中介绍一些基本问题和美国的政府机构；在第三、四章中回顾政府作用下的微观经济学理论；这4章构成第一篇。在第二篇中，逐步展开了政府支出理论，包括公共品、政府抉择、官僚等新见解。在第三篇中，应用政府经济学的有关理论分析美国政府的5大开支项目：卫生、国防、教育、社会保障和福利计划。第四篇和第五篇介绍了税收理论及其应用。第六篇更为详细地分析了州和地方政府支出问题。对于教师来说，一个比较好的讲课顺序是先讲税收理论后讲支出理论。基于这种想法，第四篇和第五篇事先在写作时已有安排，以便教师在讲完第一篇之后能够接着从第四、五篇讲起而又不失内容的连贯性。

目 录

前 言

第一篇 导 论	(1)
第一章 混合经济下的政府作用	(2)
1·1 混合经济	(3)
1·2 政府介入的原动力：市场失灵	(4)
1·3 政府失效	(6)
1·4 早期有关政府作用的观点	(8)
1·5 政府是什么？	(9)
1·6 政府部门与基本经济问题	(11)
1·7 政府经济学研究	(14)
1·8 规范经济学与实证经济学	(15)
1·9 经济学家间的分歧	(18)
概要	(23)
关键概念	(23)
提示问题	(24)
注释	(25)
第二章 美国的政府部门	(26)
2·1 立法机构	(26)
2·2 政府作为调节者	(27)
2·3 政府作为生产者	(28)
2·4 政府作为消费者	(32)
2·5 政府与再分配	(35)
2·6 政府支出总观	(37)
2·7 联邦、州、地方政府的不同职能	(38)

2·8 美国政府机构规模：历史与国际间的比较·····	(38)
2·9 美国的政府收入·····	(43)
2·10 税收与宪法·····	(47)
2·11 联邦政府的预算过程·····	(48)
概要·····	(53)
关键概念·····	(53)
提示问题·····	(54)
注释·····	(54)

第三章 福利经济学····· (57)

3·1 效率与分配的替代关系·····	(57)
3·2 帕累托最优·····	(60)
3·3 帕累托最优与分配·····	(62)
3·4 社会选择·····	(72)
3·5 社会福利函数与社会契约理论·····	(78)
3·6 社会无差异曲线的局限性·····	(79)
概要·····	(81)
关键概念·····	(82)
提示问题·····	(82)
注释·····	(85)

第四章 政府部门的作用····· (86)

4·1 竞争市场的效率：看不见的手·····	(86)
4·2 福利经济学的两个基本原理·····	(88)
4·3 竞争经济的帕累托最优·····	(90)
4·4 市场失灵：政府干预的基本依据·····	(95)
4·5 政府部门的作用·····	(106)
概要·····	(109)
关键概念·····	(109)
提示问题·····	(110)
注释·····	(111)

第二篇 政府支出理论····· (113)

第五章 公共品及政府提供的私人品····· (114)

5.1	纯公共品的定义	(114)
5.2	提供的私人品	(123)
5.3	政府供私人供给之间不断变化的平衡	(126)
5.4	公共品有效提供的条件	(127)
5.5	有效率的政府是一种公共品	(135)
	概要	(137)
	关键概念	(137)
	提示问题	(137)
	注释	(138)
第六章	政府抉择	(140)
6.1	资源配置的私人机制	(141)
6.2	资源配置的公共机制	(141)
6.3	多数投票表决制	(144)
6.4	政治学与经济学	(157)
6.5	制定公共品的水平的其他方案	(162)
6.6	利益与胜任	(167)
	概要	(167)
	关键概念	(168)
	提示问题	(168)
	注释	(169)
第七章	国营生产与官僚	(171)
7.1	美国的国营企业及其生产	(171)
7.2	国营生产与私营生产：目标上的差别	(176)
7.3	国营企业是否低效率	(184)
7.4	国营部门低效率的根源	(187)
7.5	官僚	(191)
	概要	(198)
	关键概念	(199)
	提示问题	(199)
	注释	(200)
第八章	外部效应	(204)

8·1 外部效应：一些特征	(205)
8·2 外部效应的后果	(206)
8·3 外部效应的私人解决办法	(208)
8·4 外部效应的政府解决方法	(212)
概要	(226)
关键概念	(226)
提示问题	(226)
注释	(227)

第三篇 政府支出项目 (228)

第九章 支出政策分析 (229)

9·1 政府支出项目的客观需要	(229)
9·2 市场失灵	(230)
9·3 政府介入的不同形式	(231)
9·4 有效率的结果	(233)
9·5 分配结果	(237)
9·6 平等——效率的替代关系	(240)
9·7 项目评估	(242)
9·8 政治决策过程	(243)
概要	(244)
提示问题	(245)
注释	(246)

第十章 成本收益分析 (247)

10·1 私人成本收益分析	(247)
10·2 现期贴现值	(248)
10·3 社会成本收益分析	(250)
10·4 成本有效性	(254)
10·5 影子价格与市场价格	(255)
10·6 社会成本收益分析中的贴现率	(256)
10·7 风险评价	(259)
10·8 分配上的考虑	(261)
概要	(266)

关键概念.....	(267)
提示问题.....	(267)
注释.....	(268)
第十一章 卫生保健.....	(270)
11·1 政府医疗保健计划概述.....	(271)
11·2 税收支出.....	(272)
11·3 市场失灵.....	(276)
11·4 保险.....	(282)
11·5 道德危险问题.....	(284)
11·6 提供及资助医疗保健制度的改革.....	(286)
概要.....	(289)
关键概念.....	(290)
提示问题.....	(290)
注释.....	(291)
第十二章 国防.....	(293)
12·1 国防计划的组织和管理.....	(295)
12·2 成本有效性分析.....	(300)
12·3 花费多少是足够的?	(303)
概要.....	(307)
关键概念.....	(307)
提示问题.....	(308)
注释.....	(308)
第十三章 社会保险.....	(309)
13·1 社会保障制度面临的问题.....	(310)
13·2 社会保障制度的构成.....	(311)
13·3 社会保障发生第二次危机的根源.....	(314)
13·4 社会保障、私人保险及市场失灵.....	(317)
13·5 社会保障中的公平问题.....	(322)
13·6 资源配置的效果.....	(324)
13·7 1983年针对社会保障发生的危机而采取的措施.....	(325)
13·8 当前关于公平与效率的一些问题.....	(326)

13·9 其它观点.....	(327)
概要.....	(328)
关键概念.....	(328)
提示问题.....	(329)
注释.....	(329)
第十四章 福利项目与收入再分配.....	(332)
14·1 福利项目与社会保险.....	(333)
14·2 现金再分配与实物再分配.....	(334)
14·3 合格标准的刺激效果.....	(338)
14·4 政府应该干预个人的自由选择吗?	(339)
14·5 无条件的援助与有种种条件限制的援助.....	(340)
14·6 现行福利制度在减少贫困方面的效果如何.....	(343)
概要.....	(346)
关键概念.....	(347)
提示问题.....	(347)
注释.....	(348)
第十五章 教育.....	(350)
15·1 美国教育体系.....	(351)
15·2 联邦政府对私立和公立学校的补贴税收.....	(352)
15·3 为什么需要政府提供教育?	(354)
15·4 政府教育经费应如何分配?	(356)
15·5 政府对私立学校的资助.....	(360)
15·6 对高等教育的扶持.....	(362)
概要.....	(363)
关键概念.....	(364)
提示问题.....	(364)
注释.....	(365)
第四篇 税收理论.....	(367)
第十六章 税收导论.....	(368)
16·1 背景知识.....	(368)
16·2 美国税收模式的演变.....	(370)

16·3 税收制度的五个必要特性·····	(376)
16·4 经济效率·····	(376)
16·5 管理费用·····	(380)
16·6 可变性·····	(381)
16·7 政治代表性·····	(384)
16·8 公平性·····	(385)
概要·····	(395)
关键概念·····	(396)
提示问题·····	(396)
注释·····	(397)
第十七章 谁真正赋税：税收归宿·····	(398)
17·1 美国的税负分担者·····	(399)
17·2 竞争市场下的税收归宿·····	(403)
17·3 垄断与竞争环境下的税收归宿·····	(409)
17·4 几种等价的税·····	(412)
17·5 局部与一般均衡下的税收归宿·····	(414)
概要·····	(418)
关键概念·····	(418)
提示问题·····	(419)
注释·····	(419)
第十八章 税收与经济效率·····	(421)
18·1 对劳动征税·····	(421)
18·2 对商品征税·····	(429)
18·3 生产的低效率·····	(436)
概要·····	(438)
关键概念·····	(439)
提示问题·····	(439)
注释·····	(439)
第十九章 最佳税收·····	(441)
19·1 扭曲计算的误差·····	(441)
19·2 次佳的误差·····	(442)

19·3	达到最佳再分配的税收	(442)
19·4	最佳所得税税制	(451)
19·5	通过商品税实现收入再分配	(455)
19·6	最佳税收与生产效率	(459)
19·7	最佳税制对可行税项的依赖	(462)
	概要	(463)
	关键概念	(463)
	提示问题	(463)
	注释	(464)

第五篇 美国的税收 (468)

第二十章 个人所得税 (469)

20·1	美国个人所得税一览	(469)
20·2	美国个人所得税的制定原则	(478)
20·3	所得收入的决定	(484)
20·4	附录A: 免税范围	(488)
20·5	税收单位	(494)
20·6	有效税率: 进一步的认识	(498)
	概要	(500)
	关键概念	(501)
	提示问题	(501)
	注释	(503)

第二十一章 公司所得税 (504)

21·1	公司所得税的基本特征	(504)
21·2	公司所得税的理由	(505)
21·3	公司所得税的税收归宿及其对经济效率的作用	(506)
21·4	折旧和投资税减	(515)
21·5	公司所得税转嫁的经验估计及其效率损失	(519)
21·6	个人所得税与公司所得税的一体化	(521)
21·7	实际边际税率	(526)
	概要	(531)
	关键概念	(532)

提示问题.....	(532)
注释.....	(533)
第二十二章 资本税.....	(537)
22·1 资本税.....	(537)
22·2 资本税复杂性的几种解释.....	(543)
22·3 资本税的公平和效率问题.....	(545)
22·4 统一资本税的作用.....	(547)
22·5 资本所得税.....	(552)
22·6 对资本收益处置的其它特别条款的后果分析.....	(554)
22·7 在通货膨胀下对资本收益的税收政策.....	(557)
22·8 遗产税和赠与税.....	(558)
22·9 实际资本税.....	(559)
概要.....	(561)
关键概念.....	(562)
提示问题.....	(562)
注释.....	(563)
第二十三章 税收与劳动供给.....	(566)
23·1 税收对劳动供给量的影响.....	(566)
23·2 税收对劳动供给影响的估计.....	(570)
23·3 劳动供给弹性估计.....	(575)
23·4 劳动供给的其它方面.....	(577)
概要.....	(579)
关键概念.....	(579)
提示问题.....	(580)
注释.....	(580)
第二十四章 避税指南.....	(582)
24·1 收入分计.....	(582)
24·2 纳税推延.....	(584)
24·3 套税.....	(588)
24·4 普通税收庇护.....	(594)
24·5 从税收缺口中受益的是谁?	(596)