

21 SHIJI GAODENG YUANXIAO GONGGONG GUANLILEI
TONGBIAN JIAOCAI

世纪高等院校公共管理类统编教材

公共经济学

刘汉屏 主编

 中国财政经济出版社

21 世纪高等院校公共管理类统编教材

公共经济学

刘汉屏 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学/刘汉屏主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.9

21 世纪高等院校公共管理类统编教材

ISBN 7-5005-5979-8

I. 公... II. 刘... 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 (2002) 第 058369 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 16.25 印张 397 000 字

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1-5 000 定价: 24.00 元

ISBN 7-5005-5979-8/F·5246

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

公共经济学是一门从国外引进不久的新兴学科。该学科是公共财政学的延伸拓展，它以公共经济学的基本原理为核心，构建其理论体系和学术框架。

本书由江西财经大学财政金融学院部分从事财政、税收、公共行政、事业管理教研工作的教师共同撰稿完成，参加本书编写的有：刘汉屏（导论，第一、二、三、四、五章）、程岚（第六、七、八、九、十章）、姚林香（第十一、十二、十三、十四、十六章）、朱门添（第十五、十七、十八、十九章）。刘汉屏还承担了全书的大纲设计和总纂工作。财政金融学院的硕士研究生刘生根、罗建媛、徐旭川、王靖等同学也参与了此书的部分编著和资料收集工作。

由于编著者学识疏浅，书中的错误疏漏在所难免，请读者指正。

刘汉屏

2002年6月18日

导 论

资产阶级财政学的创始人亚当·斯密的代表作《国民财富的性质和原因的研究》自 1776 年问世以来，迄今已有 200 多年的时间了。在这历史发展阶段中，世界的政治、经济格局发生了翻天覆地的变化，经济理论以及与之相伴随的财政学理论也随之得到重大发展。其间，有量的增添，更有质的飞跃。我们今天研究的财政理论，较之亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》一书中的论述，无论在结构体系、方式方法，还是在实践操作等各个方面，都已大大拓展和深化。公共经济学研究的对象是政府的经济行为，政府的经济行为的具体体现就是财政收支活动。因此，财政学是公共经济学的核心内容。由于当今社会研究的财政学与传统旧财政学有较大的差别，人们因此将旧财政学称为旧公共经济学，而将现代财政学命名为新公共经济学。尽管新旧公共经济学都以政府行为，即财政收支为主要研究对象，但新公共经济学更注重财政收支对国民经济产生的影响，同时也注入了数理经济分析的成分。从这个意义上说，财政作为政府调控经济的手段之一，理应在市场作为资源配置的主体的前提下发挥其独特的作用，因为“看不见的手”毕竟不是“万能之手”，其缺陷与失灵必须通过“看得见的手”加以弥补和支持，非市场机制与市场机制的有机结合，方能构成矛盾的统一体。

为了使读者能更好的领会本书的精髓所在，把握学习的要领，有必要高屋建瓴、轮廓性地了解以下内容：

一、公共经济学的沿革和发展

如前所述，公共经济学的核心内容是财政学。从历史的角度考察，研究公共经济学的沿革，实际上主要就是研究旧财政学产生发展的历史过程。

亚当·斯密（Adam Smith, 1723—1790）是资产阶级财政学理论体系的创立者。斯密主张让资产阶级自由追逐个人利益，体现了当时英国产业资产阶级的利益和要求。他认为，市场经济具有神妙的作用，国家不宜对其进行干预，为此，政府只宜充当“守夜人”，主张“低预算”和“廉价政府”，把政府的职能降低到最小程度以节省开支。斯密在财政学上的观点，反映了处于上升时期的资产阶级发展资本主义生产方式、反对封建制度的愿望。

资本主义发展到19世纪后半期，社会矛盾进一步激化。在德国，经济理论界出现了社会政策学派，它在财政学方面的主要论点是反对古典学派把国家财政看作是非生产的“必要恶害”的观点，转而宣扬有机主义的国家观，认为国家财政具有生产性。社会政策学派财政论点的集大成者是瓦格纳（Wagner Adolf, 1835—1917）。瓦格纳使资产阶级财政学从经济学中独立出来，并按照有机国家观的理论，使其成为一门独立的学科。为此，瓦格纳被誉为近代财政学的创建者。在其所著的《财政学》一书中，他认为“巨富和赤贫”是社会的两大弊病，医治弊病的处方是实行“国家社会主义”政策。他提出，把国家财政纳入实现国家社会主义政策轨道的理论体系，把国家经济划归“共同经济组织”中由权力共同体所强制构成的“强制共同经济”。瓦格纳断言，它的建立，是为了满足共同欲望的需要和矫正个人经济中的不公共现象。瓦格纳企图借助国家机器调和不断激化的社会矛盾。

凯恩斯 (John Maynard Keynes, 1883—1946) 学派是 20 世纪 30 年代以来适应国家垄断资本主义发展的需要而出现的一个资产阶级经济学派和政策体系。他于 1936 年发表的《就业、利息、货币通论》，表明资产阶级经济理论由古典学派的自由放任转向“国家干预”。“有效需求”理论是凯恩斯经济理论的核心。有效需求决定于消费水平和投资水平，如若两个水平低，必导致有效需求不足，因此，关键在于刺激有效需求。他所提出的“新奇策略”体现在财政上，就是“财政稳健政策可使总需求减少，因而损害公共福利”。“政府也可以有意无意造成超支，或用举债筹款救济失业”。这些表明他主张扩大政府支出，大量发行公债，推行赤字财政政策。凯恩斯学派的经济政策对各国财政政策的制定产生了较大的影响，半个多世纪以来，凯恩斯理论被称为凯恩斯主义、凯恩斯革命、凯恩斯世纪。

起源于 20 世纪 30 年代，成形于 50 年代的现代财政学，也即新公共经济学，克服了旧公共经济学忽视政治行政决策机制对经济社会影响的弊端，开辟拓展了现代财政学的研究领域。在这一新领域的研究成果中，马斯格雷夫在 1938 年提出了公共经济的自愿交换理论，鲍温在 1943 年揭示了公共商品的需求和投票的机理。特别是以布坎南和图洛克为首的一批经济学家，为现代财政学这一学科领域做出了重大贡献。他们将财政作为公共部门的经济，集中研究社会公共需要及满足这一需要的产品——公共商品问题，分析了决定公共商品生产和分配的过程，以及生产公共商品的机器——国家的组织和机构。通过投票论、政治联盟论、官僚主义论和制度选择论等构成其理论体系，布坎南等人运用经济分析的方法研究了政治制度的运行。其中，财政问题始终居于研究的核心。这一学派被称为“公共选择学派”。由此，在 20 世纪 50 年代，基本形成了公共部门经济学的新体系，建立了公共经济学理论架构，并界定了其研究领域。

二、公共经济学的研究对象与方法

按照公共经济学的理论基点，公共财政产生的根源是社会公共需要。人类社会具有私人需求和公共需求两大需求，私人部门不能有效地提供公共商品以满足公共需求，因为公共商品具有非排他性的特征。非排他性使得不愿为消费公共商品付费的人同样可以免费享受，这必然导致公共商品的所有消费者都不会为消费公共商品付费，提供公共商品的成本得不到足额补偿。由于资本具有逐利的本质特征，因此，市场机制不能有效地提供公共商品。市场的这一缺陷，只能通过非市场，即政府提供公共商品予以弥补。公共经济学研究的对象就是提供公共商品的基本原理、提供的范围和方式、受益的领域和对象、资金的筹集和供应、决策的方法与程序以及其外在效应和内在效益等一系列问题。从辩证统一的观点来说，也可说是研究市场机制和非市场机制的统一、市场管理和政府管理的统一的问题。就中国而言，也就是计划经济和市场经济统一的问题。如果要深究公共经济学的研究对象和传统财政学最大的区别所在，那就是传统财政学是以排斥市场机制为前提的，是财政主导型的经济，是最充分、最全面地体现国家意志的经济。而新公共经济学确定研究对象的基本出发点是，市场机制是资源配置效率最好、最基本的机制，国家的经济行为必须以效率市场为基础。鉴于公共经济学以上研究对象的特别确定，也必须配以新的研究方法。

唯物辩证法是自然科学研究和社会科学研究必须遵循的惟一科学的方法论，这将是本书研究方法的要点，体现在社会科学研究上，唯物辩证法则具体体现为一套从现象到本质，从具体到抽象，再由本质到现象，由抽象到具体的描述事物的方法论体系。

依据这一方法论体系，研究方法可分为实证分析法、规范分析法和比较分析法。再细划分，还有定量、定性分析法，纵向、

横向分析法等。

实证分析法要达到的目的是解决“是什么”的问题。它通过对事物表象的客观扫描，来龙去脉的摸索、归纳、整理，得出若干结论。例如，财政收入的总量和结构与宏观经济是一种什么样的关系，对社会各阶层的收入水平会产生何种影响；财政支出对市场的配置功能有何制约，是否会对民间资本产生挤出效应；从财政活动中，可得出财政与经济的关系的何种结论，以及组织财政活动所需建立的机构、制度和各种制度安排等等。

所谓规范性分析，研究的对象是“应当是什么”。例如，某一财政战略或政策的确定，是否适合现时经济和客观规律，如有偏差，该作怎样的调整；按照公平与效率的社会准则，来剖析当前的财政制度是否与这一准则相符，如果有悖，又应当如何矫正，如此等等。

所谓比较分析法，即通过同质可比较的二元或多元单位进行对照剖析，然后从中得出的优劣方案予以选择的方法。这里所说的比较，可以是宏观的、微观的，也可以是结构的，当然也包括国别的、新旧的比较。

至于定量、定性分析法和纵向、横向分析法，因可内涵于前三种方法之中，在此就不赘述了。

三、公共经济学的学习目的与手段

人类社会已跨入 21 世纪，以知识经济为主要特征的、以金融为主推动力的经济全球一体化正向我们走来。在世界新的政治、经济格局面前，各国政府都在不同程度地调整自己的战略和政策，以抢占科技和产业高地。中国业已加入世界贸易组织，成为世界贸易组织大家庭的正式成员，我国面临着前所未有的机遇与挑战，我们每个人也回避不了这一机遇与挑战。

正是在这一基本定势下，学习公共经济学显得尤为必要。

第一，适应国际接轨的需要。一个人总是生活在一国法律制度下，其行为必然受制于该国的法律制度。如一国签订、承诺了某些国际组织的条款，这些条款又将成为新增的制约条件。例如，我国加入世界贸易组织后，制定了《反不正当竞争法》、《国有企业破产法》、《公司法》等一系列维护市场经济秩序的法律。2001年，我国又清理、修订和废止了1 100多件与世界贸易组织规则不一致的国内法律和行政法规，还要加快修订《商业银行法》、《反垄断法》、《个人和企业信用管理条例》、《行政许可法》，此外，我国还将进一步改革财税体制，完善地方税收体系和财政转移支付制度，使地方政府的税收资源与其承担的公共职责基本保持平衡，还将加快对一些垄断行业的改革。破除行政和行业垄断，形成统一、公开、透明的市场准入规定。这一切表明，国家以社会总代表的身份签订、制定的国际国内法律条文，既为社会每个成员提供走出国门、成为世界村成员、公平竞争以寻求发展的机会，同时也更为严格地规范着人们的行为准则。学习公共经济学，很多内容涉及到非市场管理，即政府行为，熟识、掌握这些内容，将有助于我们的学习与生活，有助于空间更为广阔的、行为更为规范的后续发展。

第二，适应市场经济的需要。我国长期生活在计划经济体制下，改革开放后，市场经济日臻成熟和完善。由于人们的思维和行为很容易为习惯势力所左右，这对人们的市场准入是很不利的。通过本课程的学习，可以了解公平与效率、市场与政府、“看得见的手”和“看不见的手”之间的关系，为我们在市场中寻找更多的商机提供基础理论和知识。另一方面，无论是家庭还是居民个人，生老病死都和财政密切相关，人们在依法纳税的同时，理所当然的应享受到政府提供的公共服务，这些都直接或间接地与家庭、个人利益相关。就企业来说，与财政的关系更加密切，因为他们是政府为满足公共需要而索取收入的承担者，相应

的，也有权利享受政府提供的公共工程和公用服务，而且享受政府各种优惠的支持。这一切，都和本课程所学内容相关。学习和掌握这些知识技能，自己的学习、生活以至终生都将受益匪浅。

第三，适应其他课程学习的需要。公共经济学是经济学学科体系的一门重要课程，它为我们学习其他相关课程提供支持和帮助。例如，学习财务会计，如不懂税法，财务核算就无从谈起；再比如，学习国际贸易，不掌握涉外税收和财政补贴，就无法了解国际贸易运转的各相关环节，如此等等，都凸现出学习公共经济学的重要性。

总而言之，在现实和未来的社会经济生活中，时时处处存在着公共经济的现象和问题，人们为着能更好的生活和学习，有必要学好这门课程。

要学习好这门课程，必须掌握和运用好相关的手段。首先，要掌握现代化手段。计算机的广泛推广和使用，扩大了学习的视野和空间，有关公共经济学的资料、数据、材料、行政法规、案例都可通过计算机快捷、完整的获取，这对我们学好本门课程提供了一条现代化的、科学的捷径。其次，要掌握好辅助性手段。所谓辅助性手段，系指围绕本课程所指定的一些参考书籍、报刊、杂志上的文章。因为本书的编著实际上也是在参考、吸收这些书籍、文章的科学、合理的研究成果后所形成的。借助它们，对学好本门课将大有裨益。最后，要学会运用好案例，通过案例的解析，既能充实理论基础，又能把握政策法规，还能学会操作技能。为了更好的理论联系实际，我们在各章后面都编入了一些与本章内容相关的案例，其目的在于使读者能步上从本质到现象、由抽象到具体良性循环的思维轨道。

【思考题】

1. 旧公共经济学在其产生发展过程中出现过哪几个有代表

性的人物？他们各处于什么样的时代背景？在财政理论上各持何种观点？依据他们所处的时代背景及其理论观点，可以悟出哪些规律性的东西？

2. 结合实际，谈谈学习公共经济学的必要性。

3. 新旧公共经济学有何重大区别？为什么会产生这种区别？

[本章参考文献]

1. 陈共主编：《财政学》，第一章，1~13页，中国人民大学出版社，1999。

2. 姜维壮主编：《当代财政学主要观点》，第十四章、十五章，445~468页，中国财政经济出版社，1987。

3. [英] 安东尼·B. 阿特金森、[美] 约瑟夫·E. 斯蒂格里茨著：《公共经济学》，第一章，1~18页，上海三联书店、上海人民出版社，1994。

4. 吴俊培等编著：《公共部门经济学》，1~4页，中国统计出版社，2001。

5. 平新乔著：《财政原理与比较财政制度》，1~12页，上海三联书店，1992。

6. 丛安妮等：《斯蒂格利茨的新发展观及其对我们的启示》，载《财政研究》，1999（7），2~5页。

目 录

导 论	(1)
思考题	(7)
本章参考文献	(8)

第一篇 公共部门与管理

第一章 市场与政府	(3)
第一节 市场与混合经济	(3)
第二节 市场失灵	(11)
第三节 公共部门的性质和需要	(20)
第四节 政府机制和政府失灵	(27)
第五节 市场管理与非市场管理	(34)
思考题	(38)
本章参考文献	(39)
第二章 公平与效率	(41)
第一节 社会经济福利准则	(41)
第二节 市场的效率目标	(45)
第三节 政府的公平原则	(54)

第四节 公平与效率的矛盾统一·····	(58)
思考题·····	(60)
本章参考文献·····	(60)
第三章 公共选择与政治均衡·····	(62)
第一节 公共选择·····	(62)
第二节 政治均衡·····	(68)
思考题·····	(78)
本章参考文献·····	(79)
第四章 公共品及其供求·····	(80)
第一节 三品概论·····	(80)
第二节 市场与政府的供给界定·····	(90)
第三节 纯公共品的需求·····	(94)
第四节 公共品的供给方式·····	(95)
第五节 林达尔均衡与免费搭车者·····	(104)
思考题·····	(108)
本章参考文献·····	(108)
第五章 公共财政及其职能·····	(109)
第一节 公共财政的沿革和发展·····	(109)
第二节 公共财政理论要点·····	(115)
第三节 公共财政职能·····	(119)
思考题·····	(128)

本章参考文献·····	(128)
-------------	-------

第二篇 公共支出与效益

第六章 公共支出的分类与原则·····	(131)
---------------------	-------

第一节 公共支出的分类·····	(131)
------------------	-------

第二节 公共支出的原则·····	(138)
------------------	-------

思考题·····	(143)
----------	-------

本章参考文献·····	(143)
-------------	-------

第七章 公共支出规模·····	(144)
-----------------	-------

第一节 公共支出规模的衡量标准及基本态势·····	(144)
---------------------------	-------

第二节 公共支出增长理论·····	(149)
-------------------	-------

第三节 中国公共支出规模变化趋势的实证分析·····	(159)
----------------------------	-------

思考题·····	(164)
----------	-------

本章参考文献·····	(165)
-------------	-------

第八章 购买性支出·····	(166)
----------------	-------

第一节 行政管理支出·····	(166)
-----------------	-------

第二节 国防支出·····	(172)
---------------	-------

第三节 科教文卫事业支出·····	(177)
-------------------	-------

第四节 公共投资支出·····	(184)
-----------------	-------

第五节 政府采购制度·····	(199)
-----------------	-------

思考题·····	(206)
----------	-------

本章参考文献·····	(207)
-------------	-------

第九章 转移支付支出	(208)
第一节 社会保障支出	(208)
第二节 财政补贴支出	(225)
思考题	(235)
本章参考文献	(235)
第十章 公共支出效应与效益	(236)
第一节 公共支出效应	(236)
第二节 公共支出效益	(244)
第三节 公共预算决策及效率	(258)
思考题	(275)
本章参考文献	(275)

第三篇 公共收入与效应

第十一章 公共收入的分类与效应	(279)
第一节 公共收入的分类	(279)
第二节 公共收入的效应	(281)
思考题	(299)
本章参考文献	(299)
第十二章 税收原理	(301)
第一节 税收的本质与特征	(301)
第二节 税收原则	(306)

第三节 税收负担与转嫁·····	(323)
第四节 税制要素与税收分类·····	(336)
思考题·····	(342)
本章参考文献·····	(342)
第十三章 直接税 ·····	(344)
第一节 直接税概论·····	(344)
第二节 所得税·····	(346)
第三节 财产税·····	(352)
思考题·····	(355)
本章参考文献·····	(355)
第十四章 间接税 ·····	(356)
第一节 间接税概论·····	(356)
第二节 增值税·····	(360)
第三节 消费税·····	(364)
第四节 营业税·····	(368)
思考题·····	(370)
本章参考文献·····	(370)
第十五章 世界贸易组织与国际税收 ·····	(371)
第一节 国际税收原则·····	(372)
第二节 关税协调·····	(379)
第三节 商品税协调·····	(385)
第四节 所得税协调·····	(390)