

PUBLIC ECONOMICS

公共经济学

马胜杰 夏杰长 等著



中国财政经济出版社

公共经济学

马胜杰 夏杰长 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/马胜杰, 夏杰长等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.4
ISBN 7-5005-6494-5

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 028496 号

中国财政经济出版社出版

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

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

787×1092 毫米 16 开 32.75 印张 576 000 字

2003 年 6 月第 1 版 2006 年 1 月北京第 2 次印刷

印数: 4 701—7 700 定价: 53.00 元

ISBN 7-5005-6494-5/F·5665

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

“公共经济学 (Public Economics)” 作为一个概念首次引入是在 20 世纪 50 年代末, 马斯格雷夫出版了被奉为经典的著作《财政学原理: 公共经济研究》。1964 年和 1965 年分别以法文和英文出版的《公共经济学基础: 国家经济作用理论概述》和《公共经济学》则直接以“公共经济学”为书名。此前, 研究财政问题的绝大部分的著述都以“财政学 (Public Finance)”冠名。为什么以“公共经济学 (Public Economics)”取代“财政学 (Public Finance)”, 马斯格雷夫在其《财政学原理: 公共经济研究》作了说明:

“围绕着政府的收入——支出过程出现的复杂问题传统上称为‘财政学 (Public Finance)’。……虽然公共家庭 (政府) 的活动牵涉到收入和支出的倾向流量, 但基本问题不是资金 (Finance) 问题。它们与货币 (Money)、流动性 (Liquidity) 或资本市场 (Capital Markets) 无关, 而是资源配置、收入分配、充分就业以及价格水平稳定和增长问题。因此, 我们必须把我们的任务看成是研究公共经济的原理, 或更准确地说研究的是公共预算管理中出现的经济政策问题。”

在马斯格雷夫之后, 西方大多数著名财政学家, 如费尔德斯坦、斯蒂格里茨、杰克逊和阿特金森等的著述都将“财政学 (Public Finance)”改称“公共经济学 (Public Economics)”或“公共部门经济学 (Public Sector Economics)”。我国自建立和完善市场经济体制的目标确立以后, 大量的西方“主流”和“非主流”经济学思潮被引入, 也有几本《公共经济学》或《公共部门经济学》相继问世。相比之下, 本书具有如下特点:

1. 以公共部门的经济活动为主线贯穿全书。阐述了公共部门为什么要参与经济活动 (市场失灵是公共部门参与经济活动的前提, 政府失灵则是公共部门参

与经济活动的上限),公共部门如何参与经济活动(通过公共部门预算的“两翼”——公共支出和公共收入而进行),公共部门经济与宏观管理以及开放经济条件下公共部门的经济活动。

2. 兼顾不同读者的需要。为了适应不同层次读者的需要,在写作中坚持叙述基本范畴,同时就有关问题展开详细而深入的讨论和分析。并吸收有关公共经济研究的新成果,力图让读者了解和跟踪该领域的前沿动态。

3. 坚持理论分析与我国实践紧密结合。在阐述有关理论的时候,坚持把这些理论与我国经济发展和我国市场经济体制改革中的相关问题相结合进行分析。运用相关理论说明实践中所存在的问题,并以此为基础探讨可能解决这些问题的途径或方法。

4. 力求研究方法上的多样性和创新。本书避免了以往有些研究要么只有理论而没有实证计量,要么只有统计分析而没有理论基础的缺憾。该书多处将模型分析和计量分析结合起来,推动了公共经济学定量研究工作的开展。另外,本书还较多地吸收了信息经济学、博弈论和比较研究方法及制度经济学等有关内容,力求在研究方法上丰富多彩并有所创新。

本书共二十一章,分为五篇。第一篇从市场失灵与公共财政职能、福利经济学、公共产品的提供与生产以及公共选择与政府失灵等方面,论述了公共部门活动的经济基础;第二篇在阐述公共支出的基本理论的基础上,就公共支出的性质进行分类的两个方面——购买性支出和转移性支出分别展开讨论,并分析了公共支出管理的有关内容;第三篇公共收入部分对公共收入的几种形式——税收、国债和公共收费的基本理论和在我国的实践进行了较为详细的讨论;第四篇公共部门经济与宏观管理着重阐述了公共预算管理、政府间财政关系、财政管理中的信息不对称以及 IS—LM 模型与财政政策等内容;第五篇讨论了开放条件下的公共经济,包括政府外债、开放经济条件下财政与货币政策的协调与配合、外部冲击与宏观经济的稳定性及财政政策以及对外开放与税收等问题。

参与本书写作的作者有马胜杰、夏杰长、李成威、杨涛、王新丽、李朱、杨欣,最后由马胜杰、夏杰长修改定稿。本书的写作还得到了中国社会科学院研究生院和中国社会科学院财贸所领导的大力支持,在此我们深表感谢!多年来,由于北京的地域优势和我们处在中国社会科学院这样优越的学术环境,我们经常有机会受惠于国内外财政界的许多知名专家,书中的一些观点就是我们在与他们面对面的学术交流中受到的启发或逐步形成并升华的。在此我们也要表达对他们的敬意。

没有中国财政经济出版社的大力支持，本书是不会这么顺利出版的，我们对她们的辛勤劳动与支持表示感谢！

本书的写作是作者的一次大胆尝试，我们三年前就开始构思纲要，并不断地积累国内外文献，去年春开始写作，后几经修改终于成书。今天我们把它奉献给读者，寄希望于抛砖引玉，期待着更多的理论研究者、实际部门的同志和一般读者能更加深入地关注公共经济问题。由于公共经济学在我国还是一个较为新颖的学科，而且受学识水平所限，作者对公共经济学整个体系的把握以及对某些具体问题的分析肯定有很多缺陷或不足之处，希望热心的读者不吝赐教，也希望听过这门课或者看过这本书的研究生、本科生提出宝贵的意见。你们的意见是对我们的最大鞭策，也是我们做好学问的最大动力。

马胜龙 夏志长

2003年3月10日于北京

目 录

第一篇 公共部门活动的经济基础	(1)
第一章 市场失灵与公共财政职能	(1)
第一节 公共财政职能的概念和划分方法	(1)
第二节 资源配置职能	(4)
第三节 收入分配职能	(13)
第四节 经济稳定职能	(16)
第二章 福利经济学	(21)
第一节 纯粹交换经济与帕累托有效	(21)
第二节 交换和生产的帕累托最优	(25)
第三节 福利经济学的基本定理	(28)
第四节 社会福利函数	(30)
第三章 公共产品的提供与生产	(40)
第一节 公共产品概念的发展	(40)
第二节 政府、集团和私人在提供公共产品上的分工	(47)
第三节 政府与私人在生产公共产品上的合作	(56)
第四节 结论：公共产品提供与生产理论的指导意义	(63)
第四章 公共选择与政府失灵	(65)
第一节 公共决策机制	(65)
第二节 政府失灵	(77)
第二篇 公共支出	(88)
第五章 公共支出基本理论	(88)

第一节	公共支出分类	(88)
第二节	公共支出规模与增长	(90)
第三节	公共支出范围	(96)
第四节	公共支出效益与评价	(103)
第六章	购买性支出：公共投资	(114)
第一节	公共投资概论	(114)
第二节	公共投资与经济增长	(116)
第三节	基础设施与政府投融资	(120)
第四节	农业投资	(124)
第七章	购买性支出：公共消费	(131)
第一节	公共消费概论	(131)
第二节	行政管理支出	(132)
第三节	国防支出	(136)
第四节	科教事业支出	(141)
第八章	转移性支出	(150)
第一节	转移性支出概论	(150)
第二节	社会保障支出概论	(152)
第三节	我国社会保障制度改革	(158)
第四节	财政补贴	(167)
第九章	公共支出管理	(176)
第一节	公共支出管理的改革理念	(176)
第二节	国库集中支付制度	(182)
第三节	政府采购管理	(188)
第四节	公共支出的绩效管理	(197)
第三篇	公共收入	(202)
第十章	税收原理	(202)
第一节	税收概论	(202)
第二节	税负转嫁与归宿	(209)
第三节	课税中的公平与效率	(219)
第四节	税收中性与税收调控	(225)
第五节	最优税制理论	(228)

第十一章 经济增长中的宏观税负和税制结构·····	(235)
第一节 宏观税负、税制结构的实证分析·····	(235)
第二节 影响宏观税负与税制结构依据的理论分析·····	(245)
第三节 我国经济增长与改革中的宏观税负与税制结构·····	(249)
第十二章 我国税制及其进一步改革·····	(256)
第一节 我国税制进一步改革的总体思路·····	(256)
第二节 完善增值税制·····	(258)
第三节 进一步完善消费税制·····	(264)
第四节 统一企业所得税制·····	(267)
第五节 完善个人所得税制·····	(272)
第十三章 国债理论·····	(281)
第一节 国债概论·····	(281)
第二节 西方国债理论的发展·····	(288)
第三节 我国的国债理论·····	(298)
第十四章 国债市场·····	(302)
第一节 国债市场的主要功能·····	(302)
第二节 我国国债市场：改革、发展与展望·····	(306)
第三节 国债回购市场·····	(311)
第四节 国债期货市场·····	(317)
第五节 国债市场风险管理·····	(321)
第六节 国债市场的国际化·····	(322)
第十五章 公共收费·····	(334)
第一节 公共收费概述·····	(334)
第二节 公共收费的经济分析·····	(339)
第三节 我国的税费改革·····	(347)
第四篇 公共部门经济与宏观管理·····	(357)
第十六章 公共预算管理·····	(357)
第一节 公共预算的编制与执行·····	(357)
第二节 国外公共预算管理及其借鉴意义·····	(361)
第三节 部门预算·····	(367)
第四节 预算平衡与财政赤字·····	(371)

第五节 财政透明度·····	(376)
第十七章 政府间财政关系·····	(383)
第一节 财政分权理论·····	(383)
第二节 政府间的税收划分·····	(389)
第三节 政府间的转移支付·····	(396)
第四节 财政体制：转轨与创新·····	(403)
第五节 1994 年分税制改革后地方财政收支的实证分析 ·····	(409)
第十八章 财政管理中的信息不对称·····	(417)
第一节 绪论·····	(417)
第二节 中央与地方之间的信息不对称·····	(418)
第三节 税务管理中的信息不对称与博弈·····	(423)
第十九章 IS—LM 模型与财政政策 ·····	(435)
第一节 IS—LM 模型的理论渊源和基本框架 ·····	(435)
第二节 IS—LM 模型的应用 ·····	(444)
第三节 IS—LM 模型与我国财政、货币政策效果检验 ·····	(453)
第四节 IS—LM 模型与我国财政变量估计 ·····	(459)
第五篇 开放条件下的公共经济 ·····	(466)
第二十章 对外开放与财政·····	(466)
第一节 政府外债·····	(466)
第二节 开放经济条件下财政、货币政策的协调与配合·····	(473)
第三节 外部冲击与宏观经济的稳定性及财政政策·····	(480)
第二十一章 对外开放与税收·····	(487)
第一节 国际税收·····	(487)
第二节 世界贸易组织与税收·····	(495)
第三节 关税·····	(500)
参考文献·····	(508)

第一篇 公共部门活动的经济基础

第一章 市场失灵与公共财政职能

市场经济有政府和市场两只手发挥作用，而市场这只手存在市场失灵和市场缺陷，因此矫正市场失灵和弥补市场缺陷就逻辑地和历史地成为政府的任务。正是在这种逻辑基础之上，马斯格雷夫对政府公共财政的职能作出了最权威性的分类，^①将财政职能区分为资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能。其中前两项职能涉及微观经济领域，后一项职能涉及宏观经济领域。

第一节 公共财政职能的概念和划分方法

根据《现代汉语词典》的解释，所谓职能是指“人、事物、机构应有的作用”。公共财政是政府活动的一种形式，因此从字面上来理解，公共财政职能应

^① Musgrave, R.A. (1959) The Theory of Public Finance. New York, McGraw-Hill.

该是指政府活动所固有的经济功能。既然公共财政职能是一种经济功能，因此只有从经济学的基本问题 and 经济分析的基本方法着手，结合市场失灵理论，才能深刻地理解公共财政职能的内涵，并科学地对其进行划分。

“经济学研究社会如何使用稀缺资源来生产有价值的商品，并把它们在不同人之间进行分配。”^①从经济学的定义来看，经济学的基本问题是在资源稀缺的条件下，探讨生产什么、如何生产和为谁生产的问题。前两个问题针对如何使用现有的资源，用这些资源来生产哪些产品（包括各种产品的数量为多少），以及使用何种资源、应用何种技术方法来生产这些产品。生产什么解决的是既定资源在用于生产各种产品中的比例关系问题；如何生产解决的是在产品结构给定的情况下，各种不同性质的资源如何用于不同产品的问题。这两个问题可以归结为社会使用资源的方式问题，即资源配置问题。为谁生产的问题，是解决生产成果的分配问题，即个人所拥有或享有的生产成果的份额为多少的问题。一国的生产成果可以以国民生产总值或者国民收入来表示，个人在这一总额中所占有或享有的份额就是收入分配。因此为谁生产的问题实际上就是收入分配的问题。

资源配置与收入分配是考虑经济问题的两个基本方面，这两个问题可以通过市场之手来解决，也可以通过政府之手来解决。在“最小化国家”的假设前提下，这两个基本问题主要应当由市场来解决，但是由于存在市场失灵，因此政府也应该为市场分忧，通过其公共财政手段，来参与这两个基本问题的解决。

政府通过其公共财政手段来解决一个社会生产什么，怎样生产的问题，就是公共财政的资源配置职能；政府通过其公共财政手段来解决为谁生产的问题，即解决个人在总收入中所占的份额问题，就是公共财政的收入分配职能。

从经济学的基本分析方法来讲，可以分为宏观经济分析和微观经济分析。微观经济分析是对国民经济单个行为主体的分析。微观经济学研究个别行为主体，以及各局部之间的相互关系，研究单个价格如何确定。从微观领域来看经济学的上述两个基本问题，主要涉及微观领域的资源配置和收入分配。因此，政府在微观领域的财政职能，就是政府的微观公共财政职能，包括微观的公共财政资源配置职能和微观的公共财政收入分配职能。不过，理论界一般都省略微观二字，将其简称为公共财政资源配置职能和公共财政收入分配职能。需要澄清的是，这是不同的概念，因为公共财政资源配置职能和公共财政收入分配职能也涉及宏观领域（看下面的分析）。不过，为了简略，我们仍沿用这一概念，将公共财政资源

①. 萨缪尔森和诺德豪斯：《经济学》（第十四版），北京经济学院出版社1996年版，第5页。

配置职能和公共财政收入分配职能视为微观的公共财政资源配置职能和微观的公共财政收入分配职能。

宏观经济分析是对国民经济整体以及各种经济总量的分析。宏观经济学研究经济作为一个总体的功能，把国民经济看成一个整体，主要通过一些经济总量例如总供给、总需求、价格总水平、就业总量、货币总量之间的相互关系来研究经济。从宏观领域来看经济学的两个基本问题，主要解决的是宏观的资源配置和收入分配问题。为了矫正市场在宏观领域的失灵，政府通过公共财政对总供给和总需求的影响，调节产出水平和经济增长速度，治理通货膨胀和缓解失业问题，实际上就是解决宏观领域内的资源配置问题和收入分配问题。不过，政府在宏观领域内的这两种职能客观上都起到了稳定经济的作用，也可以说是政府公共财政在宏观领域内固有的经济功能。因此，政府公共财政在宏观领域内的这两种职能，即宏观的公共财政资源配置职能和宏观的公共财政收入分配职能，实际上就可合称为宏观领域内的政府公共财政的经济稳定职能，简称公共财政经济稳定职能。

综上所述，根据经济学的基本问题和基本分析方法，结合市场失灵理论，我们可以将政府公共财政的职能分为三个方面（见图 1-1）。

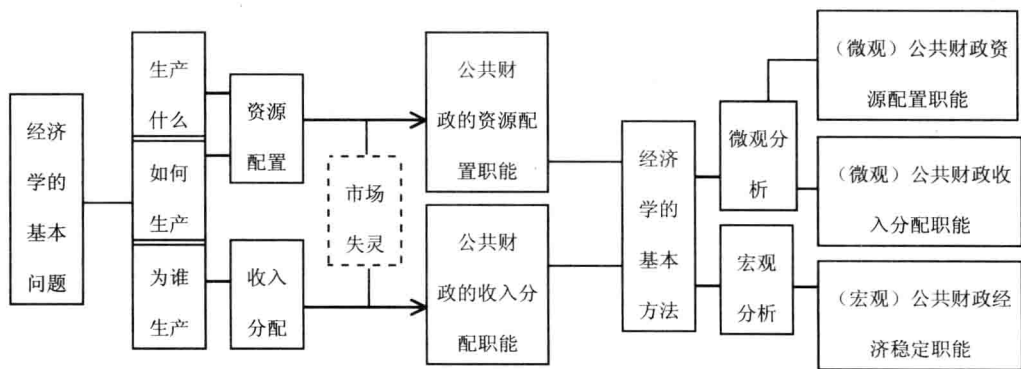


图 1-1 公共财政职能的划分方法

第一，公共财政的资源配置职能，指政府公共财政在微观领域内解决生产什么和如何生产的问题，也就是，政府公共财政如何在公共部门和私人部门之间及其内部配置人力、物力、财力，以达到稀缺资源高效、合理利用的目的。

第二，公共财政的收入分配职能，指政府公共财政在微观领域内解决为谁生产的问题，也就是，对各社会成员占有或享有生产成果的份额的影响。

第三，公共财政的经济稳定职能，是指政府公共财政通过宏观领域内的资源

配置和收入分配作用，即通过对总供给和总需求的影响，解决市场自发不能解决的宏观经济问题，以达到促进经济稳定增长，缓解通货膨胀和失业压力的目的。

第二节 资源配置职能

一、公共财政资源配置职能的涵义

上一节中，我们给公共财政的职能进行了划分，并对各项职能下了定义，规定了它们的内涵。本节和下两节我们将对这些职能和它们的实现机制作进一步的分析。

正如上一节所讲，公共财政的资源配置职能，指政府公共财政在微观领域内解决生产什么和如何生产的问题，也就是，政府公共财政如何在公共部门和私人部门之间及其内部配置人力、物力、财力，以达到稀缺资源高效、合理利用的目的。在以市场为资源配置主体的经济社会中，市场有时也难以有效解决生产什么和如何生产的问题，即存在市场失灵，需要政府来参与解决生产什么和如何生产的问题。因此市场在微观领域内资源配置的失灵，是公共财政履行资源配置职能的逻辑起点。

（一）公共财政履行资源配置的职能，首先是由于公共产品的存在

严格的公共产品定义由萨缪尔森给出。^① 纯粹的公共产品指的是这样的产品，即每个人消费这种产品不会导致别人对该种产品消费的减少。纯粹公共产品的这一特性，可以由下述定义看出：

对一种私人产品来说，

$$X_j = \sum_{i=1}^n X_j^i$$

这就是说，产品 X_j 的总量等于每一个消费者 i 所拥有或消费的该产品消费数 X_j^i 的总和。这意味着私人产品是能在消费者之间分割的。而且消费者 i 增加这种产品的消费，肯定会减少其他人对该产品的消费，因此，私人产品是具有竞争性和排他性的。

^① Samuelson, P.A. (1954), The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, 11.

对一种纯粹的公共产品来说，

$$X_{n+j} = X_{n+j}^i$$

这就是说，对于任何一个消费者 i 来说，他为了消费而实际可以支配的公共产品的数量，就是该公共产品的总量 X_{n+j} 。它意味着公共产品在—组消费者中是不可分割的。从以上公式中还可以看出，当—种公共产品在增加—个消费者时，其边际成本为零。因此，公共产品在消费上具有非竞争性，在受益上具有非排他性。

从以上对私人产品和公共产品的比较分析中，我们可以得出公共产品具有不可分割性、非竞争性和非排他性三个特性。正是由于公共产品具有这三个特性，它们才不能由私人部门通过市场提供。因为，公共产品如果由私人通过市场来提供，就会发生休谟提出的所谓“公共的悲剧”：^① 在—个经济社会中，如果有公共产品存在，就不可避免地出现“免费搭车者”（free rider）。如果所有的社会成员都成为免费搭车者，最后的结果是公共产品的提供为零，即没有—个人能享受公共产品的好处。这可以通过富人、平民和穷人三人提供警察模型来显示，如图 1-2：

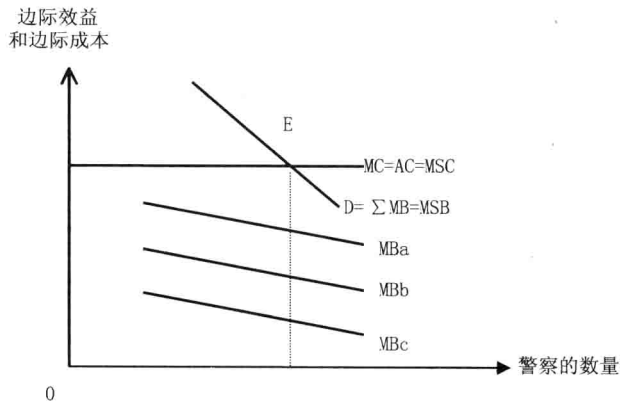


图 1-2 警察的私人提供

从图 1-2 中可以看出，对于任何单一的消费者来说，其所愿支付的最高数额都小于每一警察的市场价格，从而无法弥补供给者因此而付出的边际成本。而每一个消费者都指望他人提供警察这一公共产品，而享受免费搭车，最终导致警

^① David Hume (1740), A Treatise of Human Nature, Vol 3.

察的提供为零。

“公共的悲剧”实际上告诉我们，不能指望追求自身利益最大化的个人会保证公共产品的供给。因此，公共财政的职能之一，就是在个人之间以及眼前与长远之间合理配置资源，以实现全体社会成员的公共利益最大化。

休谟的“公共的悲剧”在现代，被博弈理论进一步证明。现代的博弈论研究表明，由于每个经济人出于自身经济利益最大化的考虑，往往会从个人的理性出发得到集体非理性的结果。公共产品的提供就存在这种“囚徒困境”（Prisoners Dilemma）。^① 解决这种无效率状况的方法之一就是利用政治的权威来更有效率地配置资源，也就是利用公共财政的方式来进行资源的优化配置。不过明确一点很重要，以公共财政提供公共产品并不意味着公共产品一定要由公共部门来直接生产。^② 例如供国防使用的军备用品无疑属于公共产品，但西方国家的军备用品相当大的部分是由政府公共财政出资交由私人部门生产的。

（二）公共财政履行资源配置的职能，其次是由于外部效应的存在

外部效应的经典性定义由布坎南和斯塔布尔宾 1962 年的论文《外部效应》给出：^③ 只要某一个人的效用函数（或某一个厂商的生产函数）所包含的变量是在另一个人（或厂商）的控制之下，便存在外部效应。用公式表示为：

$$U^A = U^A(X_1, X_2, X_3, \dots, X_n, Y_1)$$

即如果某一个人 A 的效用，不仅受其所控制的活动 $X_1, X_2, X_3, \dots, X_n$ 的影响，而且也受到其他活动 Y_1 的影响，而 Y_1 又在第二个人 B 的控制之下，于是外部效应就产生了。

从上述对外部效应的定义可以看出，外部效应的关键方面是相互影响而没有相应的补偿。某些个人或厂商的行为活动影响了他人或厂商，却没有为之承担应有的成本费用或没有获得应有的报酬。简而言之，外部效应就是没有在价格中得以反映的经济交易成本或效应。

如果某一个人或厂商的行为活动使得其他人或厂商因此而受益，可以称为正的外部效应。反之，如果某一个人或厂商的行为活动使得其他人或厂商因此而受损，可以称为负的外部效应。无论是正的外部效应，还是负的外部效应，如果不

① Beirman, H.Scott and Fernandez, Louis (1988), Game Theory with Economics Application. Addison - Welsley.

② 斯蒂格利茨：《政府经济学》，春秋出版社 1988 年版。

③ Buchanan, J.M. and Stubblebin, W. (1962, November). Externality. Economica (N.S.20), 371 - 384.

能得到纠正和抵销,结果都将是资源配置的低效。因为,在存在正的外部效应的情况下,社会边际效益(MSB)会和私人边际效益(MPB)发生偏离,社会边际效益(MSB)超过了私人边际效益(MPB),而决定市场状况的是私人边际效益(MPB),因此会导致社会消费不足,如图1-3所示。在存在负的外部效应时,社会边际成本(MSC)也会和私人边际成本(MPC)发生偏离,社会边际成本(MSC)超过了私人边际成本(MPC),而决定市场价格的是私人边际成本(MPC),因此会导致产品的过度生产,如图1-4所示。

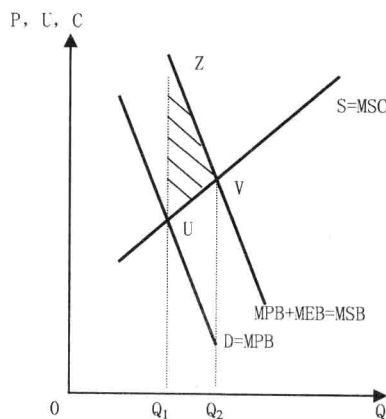


图 1-3 正的外部效应

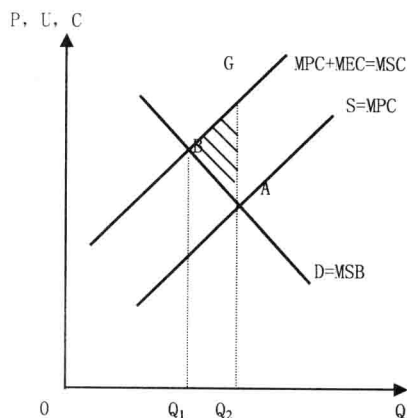


图 1-4 负的外部效应

从上面的分析可以看出,除非外部正效应正好和外部负效应抵销,便不可能达到帕累托的资源配置效率。如果市场出于完全竞争状态,市场机制的作用有可能求得外部效应问题的适当解决。可以通过市场估价解决一个单位与另一个单位的外部联系问题,使每一个单位的边际成本等于边际效益。或者根据科斯定理,^①只要财产权是明确的,并且交易成本为零或者很小,则无论在开始将财产权赋予谁,市场均衡的最终结果都是有效率的。但是如果完全竞争的五个必要条件有一个或更多的条件丧失,或者科斯定理假设的条件根本不成立,市场就不能适当解决外部效应问题。而实际情况也正是如此,这样就不能指望在市场机制的框架内解决问题了,而必须要通过政府公共财政手段这种非市场的方式来解决。

(三) 公共财政履行资源配置职能还由于规模收益递增行业的存在

对竞争性市场效率的分析要求厂商的技术条件表现为规模收益不变或递减。

^① Coase, Ronald H. The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics (October 1960), 1-44.