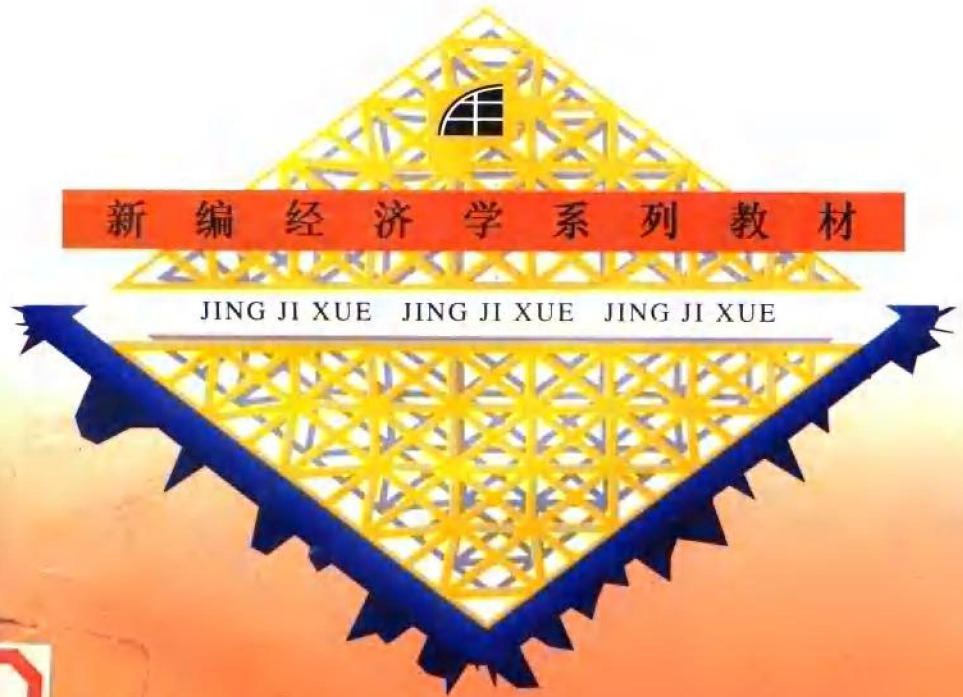


现代公共财政学

● 胡庆康 杜 莉 主编



新 编 经 济 学 系 列 教 材

JING JI XUE JING JI XUE JING JI XUE

复旦大学出版社

新编经济学系列教材



现代公共财政学

胡庆康 杜 莉 主编

W311/10

中央财经大学图书馆藏书章

登录号

452237

分类号

F810/244

复旦大学出版社

责任编辑 徐惠平

责任校对 陆宏光

现代公共财政学

胡庆康 杜 莉 主编

出 版 复旦大学出版社

(上海国权路 579 号 邮政编码 200433)

发 行 新华书店上海发行所

印 刷 复旦大学印刷厂

开 本 850×1168 1/32

印 张 11.5

字 数 299 000

版 次 1997 年 12 月第 1 版 1997 年 12 月第 1 次印刷

印 数 1—6 000

书 号 ISBN 7-309-01956-3/F·437

定 价 14.00 元

本版图书如有印订质量问题, 请向本社调换。

内 容 提 要

本书是复旦版的“新编经济学系列教材”之一。全书共分十三章：经济效率及其实现、公共财政的职能、公共产品理论、财政支出理论、对我国公共支出的经济分析、财政收入概述、税收的转嫁与归宿、税收原则、税制结构、政府间财政关系的理论与实践、我国的政府间财政关系、宏观财政政策、对我国财政赤字宏观经济效应的分析。本书力求从西方财政理论的研究中找出值得我国借鉴和参考的一些经验，并结合我国社会主义市场经济特征和实际情况，提出进一步改革我国财政税收体制和创新财政理论的思路，本书既可作为高等院校开设相关课程的教材，也可供从事财政税收方面实际工作、理论研究和政策制定的人员作为参考。

新编经济学系列教材

顾	问	蒋学模	张薰华	陈观烈
		洪文达	叶世昌	洪远朋
		尹伯成	苏东水	顾国祥

主	编	伍柏麟
---	---	-----

副	主	编	姜波克	黄亚钧	刘子馨
			袁志刚		

编	委	(以姓氏笔画为序)		
		石磊	刘子馨	华民
		朱国宏	张军	苏荣刚
		芮明杰	张晖明	陆德明
		周伟林	姜波克	袁志刚
		徐惠平	黄亚钧	彭希哲
		戴星翼		
		徐惠平		

责	责	编	校	徐惠平
				陆宏光

前 言

我国正处于建立社会主义市场经济体制的时期。市场经济体制的建立对我国财政体制和财政理论建设提出了新的要求,转变传统观念,借鉴西方财政理论研究的最新成果,大胆进行财政理论创新,建立适应社会主义市场经济模式的财政理论体系,是我国财政经济学界面临的新课题。

1993 年获得国家教委社会科学基金的资助,我们对社会主义市场经济运行机制下的财政税收理论、财政税收体制和政策进行了研究和探讨。课题研究的范围主要包括:社会主义市场经济中财政职能的转变、公共财政支出、税收理论、税收管理制度改革和分税制的建立以及我国社会主义制度下财政赤字的宏观经济效应等。课题力图从西方财政理论的研究中找出值得我国借鉴和参考的一些经验,并结合我国社会主义市场经济以公有制为主体、市场经济体制同社会主义基本制度结合在一起的特征和实际情况,提出我国进一步改革财政税收体制和创新财政理论的思路。

本书就是以此课题的研究成果为基础写成的,这也是本书的特色所在。为了使全书的内容更成体系、论述更为充分,我们总结了作者长期于复旦大学经济学院开设“西方财政学”、“公共经济学”等课程的教学经验,又增加了“社会经济福利的准则”、“公共产品理论”、“外部效应理论”、“公共选择理论”等内容,并对其他章节也进行了较大的修改,最终完成了本书。

本书既可作为高等院校开设相关课程的教材,也可供从事财政税收方面实际工作、理论研究和政策制定的人员作为参考。

参加本书撰写的人员有：胡庆康、杜莉、盛默、陈飞鸿、李咏玲、杨钟和徐岚等，由胡庆康、杜莉担任统稿。当然限于作者水平，本书缺点错误在所难免，尚希读者和专家不吝赐教。

编者
1997年4月
于复旦大学

0 导 论

0.1 现代公共财政学的研究对象

0.1.1 政府的经济含义

现代公共财政学(Modern Public Finance)又称公共(部门)经济学(Public Sector Economics)。所谓公共部门,是指政府,所以从字面意义上判断,公共经济学是以政府为研究对象的经济学分支。

几乎一切社会科学,诸如经济学、社会学、政治学、法学等等都离不开对政府行为的研究。但是,从不同的角度考察,政府这一概念的内涵是不尽相同的。在经济学家眼中,现代政府也是一种经济主体,在这一点上,政府和私人企业、家庭一样,它也在进行着各种消费和投资活动,提供着各种社会产品,除了有形的道路桥梁等外,还包括无形的公共安全、社会秩序、法制规范、经济稳定等等,甚至政府本身从某种意义上说也是一种产品。但政府与企业、家庭又有区别,它不能仅仅考虑本身的利益得失,而必须谋求全社会的福利,更重要的是,两者经济运行机制也不同。因此,经济学家将所有的经济主体分为两类:公共经济部门(Public Sector)和私人经济部门(Private Sector)。公共经济部门是指政府,私人经济部门是指家庭和私人企业。现代公共财政学主要关注和研究政府

的经济行为。这里政府一方面是总体国民经济运行中的有机组成部分；另一方面，它又有着自己独特的运行特征。

0.1.2 公共财政学的研究对象——政府的与预算有关的经济行为

公共财政学是研究政府的经济行为，描述和分析政府的经济活动的一门学科，但这种表述还不够确切。公共部门介入经济运行可采用的手段很多，如计划、法律、货币金融政策等，而这些都不是财政学的研究对象。财政学集中研究的是政府的与预算有关的经济活动，诸如税收、政府支出、公债等。现代公共财政学的研究范围不断扩展，现已涉及政府决策程序、投票方法等方面，但它仍是仅仅对与预算有关的行为感兴趣。

0.1.3 公共部门范围的严格界定

明确了以上两点后，有必要将我们所要讨论的对象——政府，即公共经济部门作出更为清楚的界定。

按覆盖范围从小到大，公共部门可分为：仅包括中央政府，广义政府，统一非金融公共部门和统一总公共部门。

中央政府是最狭窄的公共部门范围，通常包括所有中央级政府的各个部处等行政机构以及中央政府的其他机构和组织。

其次是将一国所有政府部门包括在内的广义政府。这个层次包括：中央政府、州（省）或地区政府等地方政府。

第三个层次的公共部门是包括广义政府和非金融公共企业的统一公共经济部门（Consolidated Non-financial Public Sector, CNFPS）。

覆盖范围最广也是最体现政府在整个经济中所发挥的作用的是统一总公共部门（Consolidated Total Public Sector, CTPS）。即在统一非金融公共部门之外再加上公共金融机构。

鉴于公共财政学主要讨论有关政府预算收支的问题,因此,本书以下所说的公共部门不包括公共金融部门,至于公共非金融企业,在西方公共经济学中它是包括在公共部门之内的,但在我国情况则有些特殊。我们认为,多数国有企业是正在形成中的市场主体,它们虽为政府所有,却被要求按市场信号行事,也就是说其行为方式和准则原则上和私人企业并无二致,因此应列入私人经济部门的范围。这里需进一步明确一点,当我们讲到私人经济部门时,这里的“私人”并非指公民个人,我们主要取其与“公共”相对应的含义。由以上论述,我们所说的公共经济部门就是指广义政府加上部分既为政府所有又按公共经济原则行事的公共非金融企业。有关国有企业的问题向来处于经济学争论的中心,这样的公共部门范围的界定并不是一定正确,但明确这一点有助于读者理解本书以后章节中论述的思路。

0.1.4 公共财政学的发展

(1) 西方公共财政学的发展。

① 18 世纪末至 20 世纪初。西方财政学作为一门独立的学说开始于 200 多年前,以亚当·斯密的《国富论》(1776)的出版为标志。当时它的研究对象主要限于政府财政收支管理,这是与当时自由放任的经济学思潮盛行,政府经济行为范围较窄相适应的。

② 20 世纪 30 年代至今。本世纪尤其是 30 年代以来,政府的经济行为迅速扩展,从简单的财政收支行为扩大到对私人市场经济进行管理和调节,甚至扩大到直接介入生产领域并形成一定规模的公共企业。与之相适应,原有财政学出现了新拓展,即出现了公共经济学(Public Sector Economics),1966 年起便出现了以公共经济学命名的学会和杂志。有学者把原来的财政学称为旧公共经济学,然而,为了尊重传统习惯,人们往往仍用财政学代表公共经济学,前面冠以现代两字,即为“现代公共财政学”(Modern

Public Finance)。

由于政府的财政收支行为仍然是公共部门经济行为的主体,因此,财政收支依然是现代公共财政学的核心内容。然而与传统的财政学相比,后者更注重财政收支对整个经济的影响,同时也更注重严格的数理经济分析。内容上,也增加了研究公共部门本身存在的合理性问题,即回答为什么需要公共部门,其活动领域应包括哪些范围(财政职能),这实际上是公共部门与私人经济部门之间的界定问题,其研究往往是从市场失效开始的。此外还有公共部门产品的定价问题及政府对宏观经济的管理和调节(宏观财政政策)等问题。

(2) 我国公共财政学的发展。“公共财政”、“公共经济学”的名称在我国较多地出现也只有很短的一段时间,这种变化反映了十四大确立社会主义市场经济体制的目标模式以来我国理论界和实际工作部门更大胆地研究和借鉴发达市场经济国家的成熟经济理论。

长期以来,我国理论界一直将研究政府预算行为的学科称为“财政学”,其基本研究方法受前苏联影响,与计划经济体制相适应。与此相对应,西方经济学中研究政府预算的学科也自然地被称为“西方财政学”,虽然“Public Finance”的英文直译应为“公共财政”。随着研究的深入,学者们对西方财政学的发展了解不断增加,认识到现代财政学更确切的表述应为“公共经济学”或“现代公共财政学”,由于我们目前较多地接受了西方公共财政学的原则和理论,国内著作中就较多地出现了“公共经济学”、“公共财政学”的提法,这一学科的研究方法和基本内容也与传统的财政学有了很大的区别。

不难发现,所谓“公共经济学”或“公共财政学”从研究对象上看与传统的“财政学”并无本质上的区别,只是前者有着更为鲜明的时代特征。

0.2 研究公共财政学的意义

0.2.1 政府预算活动的经济影响

公共财政学是当代经济学的核心科目之一,它的重要性首先源自于现代政府收支活动在国民经济中所起的举足轻重的作用。目前绝大多数发达市场经济国家财政收入占国民收入的比重在20%以上,财政支出所占的比重就更高。

当代政府的财政活动时时刻影响着每个企业和家庭。比如政府提高某类商品的销售税率,则会产生两种后果:一方面这类商品的价格上升,消费者的利益受到损失;一方面厂商的利润减少,如果这类商品的需求弹性较低,厂商则无法提价,他可能因此而转向生产其他产品,社会资源就因此而被重新配置。再如政府开征所得税,那么企业家庭用于投资或消费的资金就要减少,而反过来减税则可能鼓励投资。政府发放某种福利补助金,可以缓解社会收入分配不公的状况;而这类补助金如果过高,又可能会挫伤人们的工作热情。政府公债的利率往往决定着市场利率水平,而资金流向国债的多少又会影响股票市场的行情。凡此种种,不一而足。政府的财政活动既然这样影响着国民经济运行的方方面面,对其进行深入研究的意义也就不言自明了。

0.2.2 公共财政学在经济学中的地位

资源稀缺的问题是经济学研究的逻辑起点。任何社会可用来生产的资源无论在质和量上都是有限的,如土地,劳动力和资本,而这些资源要用来满足的人类总的需求是无限的,于是产生了资源如何最优配置的问题。经济学则要研究有限的资源应用于生产何种产品,如何生产,为谁生产,此外还要研究应用何种制度来作出资源配置的决策,而后者正是公共部门经济学要回答的问题

之一。

在现代经济社会中有两种资源配置的制度，市场机制和政府机制，它们分别是私人经济部门和公共经济部门配置资源的机制。市场机制是以价格和竞争机制为特点，政府机制主要是通过公共部门的预算收支活动来配置资源的，有时往往还要借助于法律、行政等手段。

党的十四届五中全会指出我国经济体制要从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，这标志着发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，在我国已成为全民的共识。

公共经济部门——政府和私人经济部门——企业、家庭是国民经济中基本的两大部门。以完全以私人部门为主导和完全以公共部门为主导作两个极端，按两类经济部门在国民经济中的作用可以将各种经济体制排成一个序列。极端的例子是极其少见的，只有香港经济称得上完全以私人部门为主导，我国和前苏联、东欧一些国家在市场化改革前曾被认为是完全以公共部门为主导，这种经济体制在战时的德国等市场经济国家也曾出现过。而目前世界上绝大多数国家的经济体制是介于两个极端之间的混合经济。

从发展的观点看，当代世界各国的经济体制呈现出一种明显的趋同态势。传统的私人经济部门占主导地位的市场经济国家越来越重视公共部门的干预，而传统的公共经济部门占主导地位的计划经济国家则纷纷进行市场化改革，发展私人经济部门。究其原因，即世界各国都越来越认识到这样一个道理，私人经济部门和公共经济部门都有着自身不可克服的缺陷，只有两大部门协调发展、相互促进才能使总体的国民经济得以健康运行。也就是说，在市场经济体制下，政府对国民经济的干预调控也是至关重要的。

在市场经济体制下，政府干预的目标首先是保护竞争、界定产权，为确保市场机制的有效运行创造条件，其次是纠正市场机制本身难以克服的缺陷——市场失灵，以实现资源的合理配置、收入公

平分配、以及宏观经济的稳定。政府干预的手段包括经济手段、行政手段、法律手段等,其中的经济手段主要指财政手段及货币手段。研究政府如何通过财政手段来进行干预调控,就是公共财政学的任务。

0.3 本书的写作背景

十四大以来,我国确立了建立社会主义市场经济体制的目标模式。既然同是市场经济,那么我们的市场经济体制就必然与发达市场经济国家的市场经济体制有着某些一致之处。国内许多财政学者不再满足于介绍西方的财政理论,而试图借鉴这些成熟的理论,按照市场经济的客观规律,并结合我国以公有制为主体,市场经济体制与社会主义基本制度结合在一起的国情,来重新建立和阐述财政理论,这也正是本书所要尝试解决的问题。

我国自 1978 年以来开始展开的经济体制改革主要是市场取向的,相当于由公共部门在国民经济中占绝对的主导地位转向主要发挥私人经济部门的作用。总体上说改革是成功的,私人经济部门确实得到了迅速发展,这促成了我国十几年来的经济发展取得了举世瞩目的成就。据世行《世界发展报告》(1995),在 1980—1993 年间,我国 GDP 的年均增长率达 9.6%,远远高于 2.9%的世界平均水平。但是,目前我国的公共部门却面临着前所未有的财政困难。公共部门和私人部门在国民经济运行中应是相辅相成的,公共经济部门的薄弱已成了我国继续深化改革的重要制约因素之一,为此,党的十四届五中全会提出了振兴财政的目标。如何使公共机制和市场机制同步完善,已成为当前继续深化改革的至关重要的课题之一,希望本书的研究对解决这些问题也将有所帮助。

目 录

0 导论	1
0.1 现代公共财政学的研究对象	1
0.2 研究公共财政学的意义	5
0.3 本书的写作背景	7

第一部分 公共财政的职能

1 经济效率及其实现	3
1.1 社会经济福利的准则:效率与公平.....	3
1.2 经济效率实现的条件	9
1.3 完全竞争市场与经济效率的实现.....	21
2 公共财政的职能.....	30
2.1 市场失灵与公共财政的职能.....	30
2.2 公共选择和政府失灵.....	41
2.3 国有资产管理与社会主义市场经济体制下的 财政职能.....	55

第二部分 公共财政支出

3 公共产品理论.....	67
3.1 公共产品的特征.....	67
3.2 公共产品的有效供给.....	70
3.3 混合产品.....	81
3.4 外部效应及其纠正.....	86

4	财政支出理论	98
4.1	财政支出概述	98
4.2	关于财政支出增长的理论	101
4.3	公共支出项目的评估——成本—收益分析	104
5	对我国公共支出的经济分析	118
5.1	对若干重要变量的数量界定	118
5.2	我国公共财政支出的增长	120
5.3	公共财政支出与通货膨胀	123
5.4	公共消耗性支出与经济增长	126

第三部分 公共财政收入

6	财政收入概述	141
6.1	财政收入的构成	141
6.2	税收的基本概念	149
6.3	公债概述	155
7	税收的转嫁与归宿	164
7.1	基本概念	164
7.2	税收的转嫁与归宿：局部均衡分析	167
7.3	税收的转嫁与归宿：一般均衡分析	181
8	税收原则	187
8.1	税收原则概述	187
8.2	税收的公平原则	188
8.3	税收的效率原则	197
9	税制结构	206
9.1	税收体系	207
9.2	税制结构设计	213
9.3	我国现行主要税种	217

第四部分 政府间的财政关系

10 政府间财政关系的理论与实践..... 227

10.1 关于政府间财政关系的基本理论..... 228

10.2 典型的政府间财政关系实践模式..... 246

11 我国的政府间财政关系..... 255

11.1 80 年代以来的财政体制改革回顾 255

11.2 对我国 1994 年分税制改革的经济分析 262

第五部分 宏观财政理论

12 宏观财政政策..... 289

12.1 财政收支与国民收入的决定..... 290

12.2 财政政策工具..... 293

12.3 宏观财政政策准则..... 295

12.4 供应学派的财政主张..... 297

12.5 货币政策与财政政策的配合..... 299

12.6 财政赤字理论..... 301

13 对我国财政赤字宏观经济效应的分析..... 310

13.1 改革以来我国的财政状况..... 311

13.2 财政赤字、货币创造和通货膨胀 313

13.3 财政赤字与私人消费和储蓄..... 327

13.4 财政赤字与投资..... 337