

公共财政

翻译：赵锡军 张成福等 校对：袁振宇

中国财政经济出版社

ING GONG CAI ZHENG

公 共 财 政

翻译：赵锡军 张成福 谭如松
游炳俊 张艳华
校对：袁振宇

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

© RICHARD D. IRWIN, INC., 1960, 1965, 1970, 1980, and 1987

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

ISBN 0-256-03340-4

Library of Congress Catalog Card No. 85-80276

Printed in the United States of America

1 2 3 4 5 6 7 8 9 0 MP 4 3 2 1 0 9 8 7

公 共 财 政

翻译: 赵锡军 张成福 谭如松

游炳俊 张艳华

校对: 袁振宇

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

通县西定安印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 15.375印张 360 000字

1991年12月第1版 1991年12月北京第1次印刷

印数: 1- 3 000 定价: 13.50元

ISBN 7-5005-1753-x / F·1656

(图书出现质量问题,本社负责调换)

对本书作者的几点评介

詹姆斯·M·布坎南，美国乔治·梅森大学教授，1986年获诺贝尔经济学奖，在西方经济学界有颇大影响。

布坎南教授的学术活动主要在经济学和政治学的接壤地带。从50年代后期，他不断发表论著，很自然地以西方政府的经济行为为其研究对象。他以“公共选择理论”闻名于世，在美国还创设了相应的学会。1960年以后，他就撰写财政学的教科书；这里翻译的是该书1987年第六版。由于是一本教科书，他以浅显的语言，平易的笔调，道出他的成系统的基本理论观点。在这意义上，这本教科书比较全面地反映出他的经济和政治思想，可以说得上是他的代表作。

为便于读者掌握全书的思想脉络，下面试着对作者的学术思想从总体上作几点评介，供读者参考。

第一，西方经济思潮的时代动向。

西方经济体系，从来也不是纯粹的私人经济。早在二百多年前，当亚当·斯密提出“无形之手”多么奇妙的时候，他本人就说过政府还应作一些私人不能做或做不好的事。从那时候起，与私人经济并存的实际就有所谓公共经济。但长时期来，两者比重悬殊，反映现实的经济思潮虽起伏不定，但时代钟摆明显地向私人经济倾斜。那是那个时代的风尚。

既是思想的钟摆，就难免往复变异。由于打仗，更重要的是由于经济困难，西方政府不得不插手很多经济事务。罗斯福“新

政”实行于战前。后来政府对经济的干预越益深化。到了战后五、六十年代，公私混合经济的体制已成格局。国民产值中，1/4以上或被政府购买，或被政府支配使用。经济思潮向另一方倾斜。如果说凯恩斯主义是这种思想倾向的代表，也切勿忘记，后来主要的反对派代表人物弗里德曼——也是一个诺贝尔经济学奖获得者——当时也曾说过：“我们现在都是凯恩斯主义者。”

但好景不长。70年代起，“滞胀”就困扰着西方的政治家，也困扰着西方的经济学家。如果说物价和就业的矛盾在经济增长的时刻还勉强可以凑合，在经济停滞的情况下就要动摇基本的经济制度。危险导致动摇，经济思想的钟摆又向私人经济那一头倾斜过去。

历史不能重演，政府也不可能从经济事务中完全撤出去。前途只能是使“无形之手”与“有形之手”共同地、协调地起作用。究竟怎么办？说法很多，但从经济思潮来考察，也不外乎两种。

一种是改善政府对经济的调控。西方近几十年来对宏观经济运行的理论研究，包括建立各种模型和寻找控制手段，那是从经济全局着眼；对财政、金融、劳动、卫生、城市经济等方面的研究，则着眼在各个部门或局部。总的前提是，政府在经济上可以有所作为。

另一种是从理论上探索政府的经济行为的合理性，阐明其合理性的基础。无形之手与有形之手如何协调起来？答案是：既然私人经济的运行是合理的，公共经济也应服从同样的原则，遵循同样的准则。

布坎南的经济理论，显然属于后者。

第二，公私经济的共同性和差异性。

西方经济思想的核心是，如何使有限的资源最大限度地满足需要；资源的稀少是前提，竞争和选择是途径，最佳配置是目

标。这种思想从一开始就用于分析单个消费者、生产者、厂商、行业等经济个体的行为，经过一个多世纪的改进，形成相当完整的经济理论体系，即通常所说的西方微观经济理论。私人经济如何运行？为什么合理？根据就在这里。

既然混合经济已成定局，公共经济现实地存在，政府的经济行为又无法避免，那么就必然产生一个问题；西方经济理论的核心部分对政府的经济行为是否还是适用呢？西方经济学界还没有一个人敢断定不适用，但也没有多少人讲出充分的道理来肯定还是适用。问题并没有令人满意的答复。

这反映在西方的微观经济理论与宏观经济理论不长时期内是互相脱节的。有些经济学家想解释这个问题，提出所谓“公共货物”或“集体货物”的理论，把政府部门看作是一个特殊的行业，即提供这种特殊货物的部门。

这样，在商品货物世界中就有两个“品种”，私人货物与公共货物，互相之间有共同点，也有差异之处。既然有共同性，则在私人经济运行中使资源配置可以达到最佳状态的原则、准则和机制，为什么不能适用于公共货物的生产和供应呢？既然这样，西方经济理论的核心部分仍是政府的经济活动的依据，就可以肯定无疑了。但是，公共货物与私人货物在生产和消费上又有差异，运行机制上不能完全相同。这就是市场机制的某些缺点。如果政府用法令、政策或其他措施，使市场机制在公共经济中的缺点得以克服，则资源配置的最佳状态仍然可以达到的。

对公共货物所作的上述理论分析，在西方经济学界也有了几十年的历史，并非布坎南教授所首创。但是，把这种分析作为财政理论的一个重要组成部分，加重了政府财政的经济色彩，布坎南有其贡献。

第三，对政治决策的经济分析。

即使有了公共货物的经济理论，也难于解释政府的全部经济活动，更不用说其他领域的活动。治安与防务的需求者是谁？市场在哪里？用公共货物生产和供应的理论来解释，无论如何也有点牵强。社会保障明明是政府把一些人的收入转给另一些人，怎么说也很难解释成是一种很重要的“公共货物”。政府活动是要耗费资财的，这种资财是无法全部通过在某种市场上提供某种公共货物来取得的，只有靠政府的强制征收即课税。公共货物的理论实在是不能自圆其说。

但是，公共货物理论后面有一个因素，那就是经济利益。在经济个体的一切活动中，驱动的力量是个体的利益。在政府的一切经济活动中，驱动力应当是所谓公共利益。公共利益与经济个体的利益是不同的，互相矛盾。从经济个体的立场来考虑，政府的活动既可能增进自身的利益，但也会减少自身的利益。所谓公共利益，既是个体利益之间的凑合，也就是公私利益的强制性协调。这个过程是政治决策。政治决策是政治学的范畴，但政治决策有没有经济基础？应该肯定，是有其经济基础的。

布坎南提出的公共选择理论，就是沿着他的思路——应该说，那是脱离现实的思路——从形式上和逻辑上试图解释上述政治决策中的利益矛盾。他认为，在一人一票、自由选择的决策制度和秩序下，每个投票人自然会权衡那一票对他自身的个体利益的得和失，好处和负担。多数票决定，虽然不可能使每个投票者都是得大于失，但多数人可以得到大于失。这样的结果，在一定意义上类似于市场机制的运行，有可能达到资源配置的良好结果。因而，在布坎南的公共选择理论中，前景是看好的：在混合经济体制中，私人经济加上市场机制，公共经济加上议会民主决策程序，两者异曲同工，可以说是“珠联璧合”。

布坎南喜欢议会民主制度，但公平地说，他倒也不盲目乐

观。他指出，多数票决定未必能达到理想的结果。政府往往自行其是，有时像暴君，有时又充当“慈父”；议会常常只是议而不决的委员会，又时常受少数人操纵。这样的政治决策未必符合他心目中的经济准则。官僚主义，特殊利益等等，也很难消除。

布坎南的公共选择理论，看来好像是一种就事论事的客观的经济分析。但细细看来，他是有其价值标准的。他肯定，真正符合经济原则的政治选择和决策，就是好的决策。

第四，既有粉饰，也有批评。

布坎南的公共货物理论是公共经济部门的经济学，他的公共选择理论是政府行为的经济学。两者合在一起，对西方的政治经济制度起了一定粉饰作用。说他粉饰，是因为他的理论从总体上描绘一幅经济自由和谐的局面，总体上符合经济的理性；即使有种种缺点，那也是次要的。

但布坎南并非有意扮演那样的角色。公平地说，他同西方不少学院派经济学家都还不是那样浅薄的辩护人。他们在西方传统的经济理论面前，因其推理完美而目眩心析；在经济现实面前，又因其困难重重而痛心疾首。在很多问题上，他们只是借昔日的光亮来看今日，留恋过去。这样做，对现实是起了粉饰的作用，但同时也有批评。

从布坎南的著作中可以看到他们从两方面进行了批评。从理论上，他们虽然衷心要求把西方传统的经济理论应用于公共经济，但也始终意识到有若干欠缺之处，难于自圆其说。比如，消费在对货物选择的基础是效用，是福利；但如果把这个基础推到公共部门，就必须明确回答公共福利是什么，又如何计量和比较，而这是很难说清楚的。又比如，一人一票决定制以个人利益为基础，但多数票决定的过程与这个基础往往是违反的。另方面的批评是对现实状况。既然有一个理想的模型，凡是现实与此不

符的，自然就成为批评的对象。在这本财政学的教科书里，作者对官僚机构、“寻租”行为、浪费、低效率等等，都作了相当深刻的分析和批评。

布坎南这本书虽然未必对我国财政实务有多么大的参考价值，但还是很值得一读。我想，有几点是可以肯定：读这本书，可以比较具体地了解西方经济思潮近二十年来的动向。经济是基础，政府的活动是巩固经济基础的手段；效率是首要的经济问题；资源的合理配置也是处理财政问题的重要原则。这些，在建立社会主义市场经济体制的过程中，都不能忽视。当然，社会主义财政并不能以本书的理论为依据。在完成这个任务时，我们也要以自力更生为主。

王 传 纶

中国人民大学财政金融系

序

《公共财政》初版于1960年。初版中的许多材料，现在仍然切合公共财政的研究，因此继续作为本书的一个组成部分。这是公共财政基本原理稳定性的一个有力证明。然而，过去的二十五年，公共财政的理论、方法以及特殊的公共政策问题等方面，也经历了某些重要变化。特殊的公共政策问题，一直受到实用公共财政学的研究人员的极大关注。1960年以来本教科书各个版本的修改，始终体现着保持“时新”的要求，本版（即第六版）也不例外。

本书的每一版都讨论了政府规模的扩大，但只是从1975年发行的第四版开始，才大大地扩充了这方面的讨论。它反映了60年代后期开始的公共支出的真实扩张，尤其是在联邦政府一级的公共支出的真实扩张。70年代后期标志着公众在反对这种倾向的态度上的一种明显的、戏剧性的转变。所谓的纳税人的反抗，都明白地表现在州与联邦对政府规模进行法规限制的各种努力上。相应地，在1980年的第五版中便包括了对征税与支出进行法规限制的新的一章。80年代前半期，国会和总统为压缩联邦支出的增长与削减联邦预算赤字进行了各种努力，但到80年代中期，联邦预算赤字还是达到了空前的水平。第六版增加了论述联邦预算控制方面某些特别问题的一章。在这一章中包括了讨论提出这些问题的，对于美国宪法的各种修正方案，并扩大了对国会预算过程的讨论。

在整个 70 年代的十年里，通货膨胀一直是美国经济的一个严重问题。到 80 年代中期，物价总水平的年度变动率，比起风行于 1979 年和 1980 年的两位数字的比率来，是大为下降了。然而，拖曳的通货膨胀的经历，给美国的许多制度都造成了影响，财政制度所受到的影响，也是不小的。70 年代期间，由于年度“生活费用调整”，开设了许多政府转移项目。受这些“生活费用调整”影响最大的是社会保障方案。指数化的转移支付，成了在对联邦预算控制的争论中的一个重要问题。第十八章对这些争论的各个重要方面进行了考察。个人和公司所得税对通货膨胀的敏感性，在从前的几版中已经讨论过，本版还将继续讨论其中的一个重要变化。1981 年，新的立法规定了从 1985 年起实行指数化的个人所得税的税率结构、个人豁免与零级数额。

本书增加了论述联邦税收改革问题的新的一章。到 80 年代中期，人们对联邦税收结构表现出普遍的不满，个人和公司税在公平、效率、简便方面所看到的缺陷受到批评。改革建议集中在三个重要问题上。其中之一是合适的税基。因为传统的对所得税的支持，受到了以消费作为税基的支持者们的挑战。另一个问题，如果存在的话，便是税收优惠的恰当作用。最后，要求限制税率结构累进性的建议，也许是自 1916 年实行所得税以来，第一次得到了认真的注意。

长期以来，社会保障是几乎未引起过争论，且享有政治声誉的一个项目。70 年代期间，社会保障的某些方面却成了争论的主题。70 年代后期和 80 年代初期的一系列财政危机，使人们对这一项目的财政可行性问题表现出极大的关心。此外，在这期间，世代之间与世代内部的公平问题，以及社会保障项目对储蓄和资本形成的影响问题，成了争论的首要问题。自第三版起便成为本书一个部分的论述社会保障的单独一章，在第六版中已扩大

到论述围绕社会保障所持续进行的争论，以及在1983年的“改革”立法中该项目所发生的变化。在这一章还增加了对医疗项目方面问题的讨论。

本版还进行了其他一些变动。如同讨论成本——效益分析那样，新增了“寻租”一章。注意到了某些重要规章制度的变化，包括在1981年通过立法的公司所得税的变化。论述联邦税收改革的这一章中，包括了对税收改革法规前景的讨论。我们尽量删除了那些并非实质性的有关制度和分析方面的材料。我们的目的，是把本书的篇幅保持在容易掌握的范围内，以适合一个学期的公共财政导论课程的学习要求，避免把导论课本变成论文。

我们可以说，本书原先的分析方法保持了它的优点。早先的几版，常常由于人们所认为的实证态度，以及显然是不愿对流行或建议的财政模式进行规范性判断而受到了批评。如果一本书为保留那些没有价值判断的内容作了努力，那么，对于基本的价值观念正在发生转变的现实世界来说，便是更为贴切的。这就是说，在对新出现的规章制度和对现存的要求改变制度的压力进行再度考察时，坚持实证的分析方法，是本书应遵循的最佳方针。

一个世纪以前，人们研究的是“政治经济学”。今天，人们研究的是“经济学”和“政治学”。这种变化所带来的专业化，从某些方面看，有其优点。但在我们研究一个国家的公共财政时，这种转变实际上是一种倒退。因为按照定义，作为一种研究领域的公共财政，是对政治经济的研究。经济学学者可以考察具体情况下市场制度的运作，政治学学者可以考察进行社会决策的组织和过程。但是，他们都必须研究政治或集体决策对经济的影响。无论是从最简单的层次，还是最复杂的层次来研究公共财政，都必须包括这两个环节，必须对激发人们如同在政治过程中会发生的行为的目的与目标给以相当的注意。换句话说，政府所要达到的目

标是什么？在达到其目标方面，政府所作的努力是如何的有效？其次，为贯彻集体目标而制订的规章制度，在私人或市场经济中，是怎样影响人们的行为和状况的呢？这些问题，向来是非常重要的，但是在政府这个时代，它们更显得格外的重要。

本书的目的，在于为学生们提供现存的美国财政制度的入门知识。通过这种介绍，为他们回答刚刚提出的基本问题提供一些初步的方法。本书没有详细地追溯这些规章制度的历史发展过程，尽可能地避免纯事实性的描述。

本书采用实证的方法来描述和分析财政体制，没有按“一般利益”或“一般福利”的某些假定的标准，来评价财政体制各个方面的优劣。只要可能，我们都把某些公认的财政做法的优缺点加以表述，并逐一进行比较。本书讨论了公共财政的传统原则，同时也讨论了基于认可完全不同目标的财政组织的其他原则。

本导论课本没有向学生提供充足的历史制度或分析的材料，以让他们充分地理解那些要求作出充分评价的财政体制。这样做不是本书的目的。我们所希望的是，本书能为学生介绍财政体制中所出现的一系列广泛的问题，向他们展示某些必然包含的复杂情况，最重要的是，促进他们对一个必将日益重要的社会科学领域——公共财政，作出进一步的研究和努力。

鸣谢：

我们应当感谢本书前几版读者对它的批评与指正。我们对所有的批评都给予了考虑，尤其回答了那些在我们看来有重要影响的问题。

任何写过长篇稿件的人们，都知道能干的秘书的帮助的重要性。在这一点上，我们感到非常的幸运。借此机会，我们感谢俄克拉荷马大学经济学和管理研究中心的雪莱尔·沙雷特，同时感

谢乔治·梅森大学的比特·台尔曼，他们为本书的各版作出了重要的贡献。没有他们的帮助，是不可能有一本书的第六版的。

J·M·布坎南

M·R·弗劳尔斯

1985年3月

目 录

第一篇 公共经济

第一章 作为经济单位的政府	(1)
第一节 公共财政的主题	(1)
第二节 什么是政府?	(4)
第二章 混合经济中的公共财政	(9)
第一节 有秩序的无政府状态	(10)
第二节 经济组织	(11)
第三节 消费者主权原则	(12)
第四节 自愿经济	(13)
第五节 社会正义、垄断、不稳定、增长和生活质 量	(13)
第六节 深入讨论的基础	(15)
第三章 公共货物和服务导论	(16)
第一节 公共货物	(16)
第二节 公共货物的范围	(18)
第三节 政治边界与不可分性	(21)
第四节 公共理财与公共经营	(22)
第五节 准公共的或不纯的公共货物和服务	(22)
第六节 公共所提供的私人服务	(23)
第七节 多样化的政府服务	(25)

第四章 公共货物、外部效应和经济效率	(26)
第一节 市场组织中的效率	(26)
第二节 公共货物的有效提供	(28)
第三节 公共货物的有效提供: 几何图形分析	(31)
第四节 外在成本和利益	(34)
第五节 公共利益与市场活动	(39)
第五章 通过财政过程进行的再分配	(41)
第一节 在只具有起码功能或起保护作用的国家中 的收入分配	(41)
第二节 边际生产率分配的道德标准	(42)
第三节 通过理想化的财政过程进行的再分配	(44)
第四节 当再分配不是看作为公共货物时, 在一种 理想的中性结构中的分配	(44)
第五节 作为真正的公共货物的再分配	(45)
第六节 再分配和刺激	(49)
第七节 通过非理想化的和可能是看得见的财政 ——政治过程进行的再分配	(51)
第八节 公共支出和机会均等	(53)
第九节 通过非财政手段的再分配	(53)
第十节 小结	(54)
第六章 传统的公共财政原则	(56)
第一节 基本的财政不对称现象	(56)
第二节 横向公平原则	(57)
第三节 能力支付原则	(60)
第四节 利益原则	(63)
第五节 小结	(66)
第七章 公共部门的发展	(68)

第一节	宪法的规定：作为仲裁者的政府	(68)
第二节	作为“公共货物”生产者和提供者的政府	(69)
第三节	我们应试图测量什么？	(70)
第四节	政府活动的尺度	(71)
第五节	政府的总支出	(75)
第六节	政府吸收的资源	(83)
第七节	政府雇用	(85)
第八节	小结	(85)
第八章	公共部门增长的原因	(87)
第一节	战争以及与战争有关的开支	(87)
第二节	公共活动增长的瓦格纳法则	(88)
第三节	置换和规模效应	(92)

第二篇 财政决策过程：公共选择理论

第九章	财政决策的政治基础	(95)
第一节	作为仁慈的暴君，即作为公共利益最大化 谋求者的政府	(95)
第二节	作为集权主义国家的政府	(97)
第三节	作为一个统治委员会、统治阶级、统治集 团或行政机关的政府	(98)
第四节	作为民主过程的政府	(100)
第十章	多数表决的简单模型	(101)
第一节	简单多数选举制：循环多数的可能性	(102)
第二节	简单多数表决：单峰偏好	(103)
第三节	多数选举和对公共货物的需求	(106)
第四节	公共货物需求和相对收入	(108)