



新编经济学系列教材

公共经济学教程

GONGGONG JINGJI XUE JIAOCHENG

● 华 民 编 著



● 复旦大学出版社

新编经济学系列教材

公共经济学教程

华 民 编著

复旦大学出版社

内 容 提 要

本书是复旦版的“新编经济学系列教材”之一。全书共分十一章：公共经济学的目标与范围、混合经济中的公共部门、公共产品理论、公共选择理论、公共支出理论、公共支出政策、公共税收理论、公共税收制度、财政政策与国民经济的调节、赤字经济与公债、中国的财政制度及其改革，按照现代经济学的规范，将经济学、福利经济学和政治学的基本内容加以综合，研究那些并非纯属市场、住户或厂商之间的关系的经济问题，以求全面而又准确地理解政府行为，从理论上为实行体制改革起指导作用。

公共经济学教程

华 民 编著

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
照 排	南京理工大学激光照排公司
印 刷	江苏省句容市排印厂
开 本	850×1168 1/32
印 张	12.875
字 数	335 000
版 次	1996 年 12 月第 1 版 1996 年 12 月第 1 次印刷
印 数	1-6 000
书 号	ISBN 7-309-01767-6/F·407
定 价	15.00 元

本版图书如有印订质量问题, 请向承印厂调换。

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		

责任编辑	徐惠平
责任校对	马金宝

目 录

1	导言	1
1.1	关于公共活动的现代经济理论	1
1.2	公共经济学的伦理基础	3
1.3	集体事业与集体消费、公共产品	5
1.4	集体赠予、公共再分配和转让	11
1.5	外部性	13
1.6	纠正	14
1.7	公债理论	14
1.8	宏观经济政策	15
1.9	合理的税收	16
1.10	公共价格、税收与生产	17
1.11	公共经济学的地位	17
1.12	本书的结构	18
2	混合经济中的公共部门	21
2.1	混合经济的起源：市场失灵	21
2.1.1	社会进行资源配置的三种方法	21
2.1.2	自由市场经济的理论与实践	24
2.1.3	市场失灵的表现	26
2.2	混合经济的定义	30
2.2.1	混合经济是一个体制概念	30
2.2.2	混合经济的概念定义	31
2.2.3	混合经济体制的不同模式	34

2.3	公共部门经济学	36
2.3.1	混合经济体制的基本特征	36
2.3.2	公共部门的经济问题	38
2.3.3	如何研究公共部门的经济问题	40
3	公共产品理论	44
3.1	公共产品的定义	44
3.1.1	公共产品的两个基本特征	44
3.1.2	公共产品与非公共产品的识别	46
3.1.3	搭便车问题	48
3.2	公共产品的有效供给	49
3.2.1	私人部门生产公共产品的低效率	49
3.2.2	可分割排他但分割排他成本很高的产品	50
3.2.3	政府提供的私人产品	52
3.3	公共产品的最优供给	56
3.3.1	庇古均衡	56
3.3.2	公共产品最优供给的局部均衡分析	57
3.3.3	公共产品最优供给的一般均衡分析	60
3.3.4	林达尔均衡	69
3.3.5	混合品的均衡	71
4	公共选择理论	76
4.1	政府理论	76
4.1.1	公共部门资源配置与私人部门资源配置的区别	76
4.1.2	政府可以解决公共选择中的加总困难吗?	77
4.1.3	不同类型政府决策的均衡分析	78
4.2	投票理论	80
4.2.1	纳税人(选民)如何投票?	80

4.2.2	不同收入水平者的不同效用曲线·····	83
4.2.3	多数投票制的均衡·····	86
4.3	官僚理论·····	103
4.3.1	官僚行为理论·····	103
4.3.2	自由裁决官僚行为论·····	108
4.3.3	议会政府论·····	110
5	公共支出理论 ·····	116
5.1	公共支出的概念·····	116
5.1.1	公共支出及其结构·····	116
5.1.2	公共支出的宏观模型·····	119
5.1.3	公共支出的微观模型·····	122
5.2	公共支出的“成本-收益”分析·····	130
5.2.1	私人支出的“成本-收益”分析方法·····	130
5.2.2	公共支出的“成本-收益”分析方法·····	131
5.2.3	公共支出的成本与收益分类·····	135
5.3	公共支出的决定原理·····	137
5.3.1	单一目标下公共支出的决定·····	137
5.3.2	多种目标下公共支出的决定·····	140
5.3.3	公共支出中的公平与效率问题·····	144
5.3.4	公共支出如何贴现·····	146
6	公共支出政策 ·····	151
6.1	公共支出的政策效应·····	151
6.1.1	公共支出的挤出效应·····	151
6.1.2	公共支出的收入效应与替代效应·····	154
6.1.3	公共支出的分配效应·····	156
6.1.4	政治过程的影响·····	160
6.2	政府的公共保健支出政策·····	163
6.2.1	保健市场的失灵·····	163

6.2.2	政府对保健市场进行干预的方法与后果	165
6.2.3	公共保健支出的改革	167
6.3	政府的公共教育支出政策	169
6.3.1	政府对教育进行干预的必要	169
6.3.2	公共教育支出如何配置?	170
6.3.3	公共教育支出政策的后果及其改革	173
6.4	政府的社会保险政策	175
6.4.1	社会保险中的市场失灵	175
6.4.2	政府保险支出政策的效应	175
6.4.3	影响政府保险支出的因素与社会保险的 改革	180
6.5	犯罪与犯罪遏制	182
6.5.1	什么是犯罪?	182
6.5.2	犯罪成本	184
6.5.3	遏制犯罪的经济分析	185
6.6	政府的国防支出政策	187
6.6.1	国防系统的组织和运转	187
6.6.2	在预算既定情况下的国防预算的 配置问题	189
6.6.3	如何确定国防的预算规模	190
7	公共税收理论	196
7.1	税收的基本概念	196
7.1.1	税收的必要性	196
7.1.2	税收的定义和分类	197
7.1.3	税收原则	200
7.2	税收的影响及其归宿	205
7.2.1	竞争市场中的税收	205
7.2.2	垄断市场中的税收	214

7.2.3	税种对经济的影响	216
7.3	税收与消费	218
7.3.1	消费税的效应	218
7.3.2	税收、储蓄与跨时决策	221
7.3.3	替代效应的效率损失	223
7.4	税收与劳动供给	224
7.4.1	税收对劳动供给量的影响	224
7.4.2	税收与职业选择	229
7.4.3	税收对劳动供给的其他影响	230
7.5	税收与投资	231
7.5.1	资产组合模型	231
7.5.2	资产组合轨迹的变化	232
7.5.3	税收的投资效应	234
7.6	最佳税收选择	237
7.6.1	最佳的收入再分配税收	237
7.6.2	最佳的工资收入税	242
7.6.3	最佳的商品(消费)税	246
8	公共税收制度	251
8.1	税收的起源及其权力基础	251
8.1.1	税收的起源	251
8.1.2	税收的权力基础	252
8.1.3	税收权的分配	254
8.2	直接税	267
8.2.1	一次总付税	267
8.2.2	财富税	268
8.2.3	所得税	275
8.3	间接税	281
8.3.1	商品税	281

8.3.2	增值税	283
8.3.3	关税	286
8.4	累进税和累退税、中性税收及财政补贴	290
8.4.1	累进税和累退税	290
8.4.2	中性税收	294
8.4.3	税收与补贴	296
8.5	不同税种在经济稳定中的作用	299
8.5.1	适合与不适合	299
8.5.2	调整的速度	300
8.5.3	税基宽窄	301
9	财政政策与国民经济的调节	305
9.1	国家在经济稳定中的作用	305
9.1.1	历史的回顾	305
9.1.2	凯恩斯主义理论	307
9.1.3	“货币主义”理论	311
9.2	财政政策的一般原理	313
9.2.1	财政政策的定义	313
9.2.2	决定税收乘数大小的几个因素	314
9.2.3	财政政策的时间差滞	316
9.2.4	自动干预与随意干预	318
9.2.5	财政拖累	319
9.3	财政政策在国民经济调节中的作用分析	320
9.3.1	静态封闭型分析模式	320
9.3.2	静态开放型分析模式	325
9.3.3	静态增长型分析模式	328
附录 1	B·汉森模型	333
附录 2	薛(Hsueh)和余(Shea)的模型	336

10	赤字经济与公债	340
10.1	赤字经济的形成及其弥合.....	340
10.1.1	赤字经济的概念.....	340
10.1.2	赤字的衡量与赤字规模的决定因素.....	341
10.1.3	赤字财政的两种政策选择.....	344
10.2	公债的经济学分析.....	348
10.2.1	公债的由来和公债理论的发展.....	348
10.2.2	公债原理.....	351
10.2.3	公债负担.....	358
10.3	预算的经济分析与可供选择的预算原则.....	362
10.3.1	预算的经济分析.....	362
10.3.2	平衡预算原则的运用.....	369
10.3.3	财政原则的复归.....	372
11	中国的财政制度及其改革	377
11.1	古典社会主义下的财政体制.....	377
11.1.1	以所有权为基础、通过扭曲价格实行的 隐蔽税收.....	377
11.1.2	古典社会主义财政体制的优点.....	378
11.1.3	古典社会主义财政体制的主要问题.....	379
11.2	中国财政体制的改革及其问题.....	380
11.2.1	三次财政改革.....	380
11.2.2	从“统收统支”到“利改税”.....	382
11.2.3	税制改革.....	383
11.2.4	急剧增加的预算外资金.....	384
11.2.5	中国财政体制改革中的问题.....	386
11.3	中国向市场经济转轨中的财政改革与控制.....	388
11.3.1	重新界定政府的职能.....	388
11.3.2	改变政府税收对国有企业的严重依赖.....	390

11.3.3 明确划分中央和各级地方政府的事权····	391
主要参考文献····	394
后记····	396

1 导 言

1.1 关于公共活动的现代经济理论

公共经济学是关于公共经济的研究,即研究那些并非纯属市场、并非纯属住户或厂商之间的关系的经济问题。

“政府必须做什么”是公共经济学所要回答的基本问题。这里所说的“政府”一词,是从最广泛的含义来理解的,对政府设施的范围也没有什么限制,这是因为“经济”一词的含义如此广泛,在此种研究中所注意的常常是某种做法、某种观点,而不是实质意义上的范围。公共开支、税收、各种各样的法规、公共生产与价格、公债与货币、汇率政策等等,都可以纳入范围。公共部门用去国民生产总值的30—70%的“西方”发达国家(在原“东方”社会主义国家这一比率还要高得多),根据各种各样法规条例介乎纯公共与纯私人之间的机构之大量存在,加上对市场的全面宏观管理,公共经济学的研究范围确实甚为广泛。但是,在哪些公共部门必须干预,或者一定不要干预,是公共经济学的首要问题(不加干预对于应做什么或者如何去做这个问题,是一种可能的解决方案)。公共经济学的目的在于对这一问题给予明确具体和科学的解答,而不是把它看作意识形态问题。实际上,公共经济学注意研究的主要是私有部门与公共部门的交叉处,试图分析其地位、结构,并提出建议。

从制度角度来看,公共经济学研究最广义的是公共机构的存在意义与行为——各级政府部门、准公共组织,如许多国家的公营

社会保险或医疗卫生、教育部门、国营企业和公用事业部门等等。它对国营经济与市场经济的交叉或共同领域具有深切的兴趣,在这个交叉处或共同领域中,国营经济与市场经济之间的自发结合是多种多样的,目的各异的。当然,私有经济(市场及其中的经济行为者)实际运行情况以及有关的规范性评价,对于公共经济学是很重要的,因为它要就如何纠正市场机制的缺陷提出建议。

因此,就其终极目的而言,公共经济学在很大程度上是从规范角度运用智力的努力,它既追究人类、社会及其环境的目标,也追究实现目标的手段。在此种努力中,面临着种种局限性与可能性,这些局限性与可能性,既与私方代理人,也与公共部门中的个人与集体(包括公务员、政府或议会中的政治家等等)的能量与动机有关。对于公共部门的活动动因,在一定情况下,社会伦理必然起着作用,并非源于照顾私营部门——它可以表现为公共服务的伦理规范、宪法、政治家的崇高抱负或者选民的社会目标——尽管在这当中国家起着最后的裁决作用。

在经济体制主要建立在市场机制之上的社会中,市场机制的效能得到社会的认可,公共经济学自然地开始对所谓的“市场失灵”进行分析,^①也就是看看如果实行某种干预,或者换一种组织和决策方式,能否使情况有所改善。它所注意的现象面很广泛,有如公共产品、外差因素、非歧视性垄断、缺乏期货市场、对新企业进入的障碍、贫穷与分配的公正、普遍存在的失业、通货膨胀、导致不稳定的投机、对经济关系类型的过程选择、交换与市场关系对人类、文化及社会的影响、价格与工资标准及其模式作用、各种各样的无知状况等等,都应加以分析,旨在帮助、支持、补充、纠正或理顺市场机制,或者最终通过某些确切的决策过程或标准来取代市

^① “市场失灵”这个术语最早是弗朗西斯·M·巴托创造的,见《市场失灵的分析》,载《经济学刊》总第52期,1985年8月,第3期,第251—299页。

场的某些成分。此外,还要对非市场决策的可能性与局限性加以分析,特别是对政治上的管理和抉择的分析,是人们通常所谓的“公共选择”的研究。

公共经济学始于 19 世纪初,其后为少量但扎实的研究所逐步充实。本世纪 60 年代中期以后兴起了研究热,此时正是西方政府的经济干预迅速加强之际,公共经济学一词也始于此时。在这一发展中,旧公共经济学在 80 年代又为新公共经济学所取代。两者都悉心分析各种经济关系,但前者的伦理规范部分要么太简单,要么不完整,或者是不易为人们接受,甚至被认为没有真正触及伦理问题,这就严重妨碍了其思想观点的被接受及其实用性。与此形成对照的是,新公共经济学却触及了伦理问题的本质。

公共经济学一词,如同其思想起源一样,似乎首创于法国。法国是市场经济国家,但历史却赋予它庞大的公共部门,从而最早形成了国家应在经济中发挥作用的意识形态。由瑟奇·克里斯多芬·科尔姆撰写于 1964 年的《公共经济学基础——国家经济作用理论概述》一书很可能是首次使用“公共经济学”这一术语的出版物,紧随其后的是列夫·约翰森于 1965 年出版的《公共经济学》一书。当然,在此之前理查德·马斯格雷夫已于 1959 年发表了《公共财政理论》一书,书中所谈的其实也是公共经济学,并且还是这一研究领域的一个重要里程碑。自 1966 年起便又有了在公共经济学名义下召开的定期会议和 A·B·阿特金森创办的学会及刊物。

1.2 公共经济学的伦理基础

为了要取得具体成果,公共经济学所遇到的问题必须用伦理准则来衡量,它与技术结构和行为结构同等重要。社会是通过愿望和权利的形式来显示这些准则的。“福利经济学”所提供的传统观

念几乎没有什么用处。事实上,按个人偏好核计的社会福利函数的最大化,是与社会所有成员的伦理准则不相容的。因为涉及某一人的最终分配与其他人的偏好结构分不开,所以这种处理方式认为是不能接受的。帕累托最优化(它认为改善甲的状况不会损害乙,那是不可能的)并没有提供唯一的解和可供实际运用的分配。这样核计的相应“效率”因而也是不确定的——这正是经济学家的许多建议被应用它们的实际工作者所摒弃的原因。各种“补充方案”也都有同样的缺陷。再者,公共部门的任何行为必定会使某些人不高兴,可是对于这些有关的变量而言,帕累托最优却照样存在。因此,在实际上,人们只是在总是具有这样一种性质的各种补偿计划中进行抉择。当然,帕累托最优仍不失为一种辅助性的局部可资参照的标准。这一点从下文中可以看出。

事实上,社会评价的最普遍形式是,如认为某种行为是“正当的”,那是因为它尊重合理地获得并拥有的权利,作为一种伦理观念,这里的“正当”有别于司法观念中的合法。这样一来,从个人自由出发,就可以推论出对自身以及劳动的正当所有权,并可推及给予或放弃劳务或权利的权利(一物的性质就是关于使用它的一系列权利)而最终导致自由市场、自愿结合和由此而来的权利与所有权分配的格局,如果此前的行为均属正当的话。

然而不管人数多少,在他们之间实现合理的、自由而又一致同意的交换或协议却不大可能那么顺当,这是因为在下列各个方面存在着种种困难、代价或不可能性。或者是关于如何实现交易的,或者是关于为交换讨价还价、传递要求与建议提供信息的,或关于如何拟定合同并保证其实施的,或者是关于接受不到公共商品或正的外部性好处,或受到负的外部性的影响的,甚至还会在非同时存在的人事关系方面出现麻烦。

使这些“受到障碍的”合理协议在它们自然出现时就通过公共手段得以实现,是现代公共经济学不可回避的伦理基础。公共经济

学关注福利与再分配,是因为人们都关注它们。它的主要任务之一就是弄清楚,一般的直接协议会产生什么样的变化。其次,私人契约由两个部分组成,即当事各方自愿达成的一般协议,以及在国家力量督促下的实施义务。在遵循公共准则的不太正式的契约中,第一部分并不明显,而只剩下第二部分即应严格执行的部分,由此引伸出诸如纳税或服从管理这些公共活动中的明确的纯义务。

为了探究(或者说为了使公共部门体现)上述默契中的内容,现代公共经济学提出抉择、交换与讨价还价、统计、民意测验和观察政治进程等方面的理论,它就那些有助于提供必要信息或取得确切结果的政治结构或进程提出建议(包括宪法、关于公共问题的公民投票及其经费筹措,公共选择的最佳分权状态和“政府层次”问题等等)。每一种默契(可称之为“社会自由契约”)都决定了一套公共行为与开支,以及每一套税收规定。它们是一个公民群体所希冀的,同时又不侵犯任何公民的正当权利。这样一来,当每一个成员都能确保一种他所关心的局面,并假定这个成员感受到所有其他人的利益也总是受到尊重时,当事者中的任何一部分人就不致背离这个合作协议了,如果这一小部分人本身也感到不会由于同等的方式而蒙受什么不利的话。

1.3 集体事业与集体消费、公共产品

对集体事业、集体消费与公共产品的存在进行分析,是公共经济学的核心内容。

关系到一些人或经济行为者利害的事业就是“集体事业”,取悦于一些人的事业就被称之为他们的“公益”。如果某些事业使他们感到不快,就成为“公害”,对“公害”的减少本身也构成“公益”。具体到经济学的角度来看,公益可以是真正的商品或者劳务,因而