



MPA 系列

樊勇明 杜莉 等编著

公共经济学

(第二版)

 復旦大學 出版社



复旦博学·MPA系列

“复旦博学”是复旦大学出版社重点推出的精品教材的品牌标志。“复旦博学·MPA系列”为中国最早的MPA品牌教材之一，由复旦大学首席教授、博士生导师曹沛霖为顾问，全国MPA教育指导委员会成员、博士生导师竺乾威教授等领衔，邀请复旦大学、中山大学、上海交通大学及美国加州大学等海内外多所名校的资深教授及学有专长的骨干教师共同参与，在内容上力图汲取海内外公共管理研究的最新成果，体现学科的发展方向，理论阐述结合案例分析，充分反映公共管理学科的精华，旨在构建高起点、高品质、比较完整系统的公共管理教材体系。

责任编辑：邬红伟

封面设计：孙曙

ISBN 978-7-309-05703-4



9 787309 057034 >

定价：35.00元

復旦大學



復旦博學·MPA系列

公共經濟學

(第二版)

樊勇明 杜 莉 等編著

復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/樊勇明等编著. —2版. —上海:复旦大学出版社,2007.8
(复旦博学·MPA系列)
ISBN 978-7-309-05703-4

I. 公… II. 樊… III. 公共经济学-研究生-教材 IV. F062.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第127110号

公共经济学(第二版)

樊勇明 杜莉 等编著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路579号 邮编200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

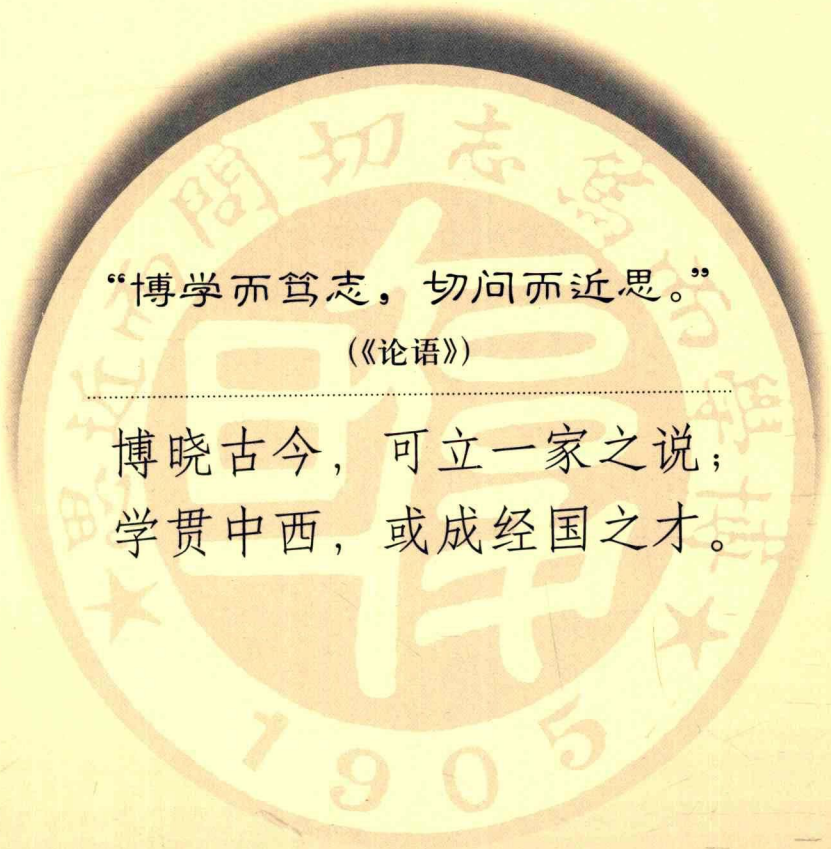
责任编辑 邬红伟
总编辑 高若海
出品人 贺圣遂

印刷 江苏大丰市科星印刷有限责任公司
开本 787×960 1/16
印张 23.5
字数 385千
版次 2007年8月第二版第一次印刷
印数 1—6100

书号 ISBN 978-7-309-05703-4/F·1294
定价 35.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

A large, faint watermark of the Fudan University seal is centered on the page. The seal is circular and contains the Chinese characters '復旦大學' (Fudan University) in the center, with '1905' at the bottom. The outer ring of the seal contains the motto '博學而篤志，切問而近思' (Study widely and be devoted, ask questions earnestly and think closely).

“博學而篤志，切問而近思。”

（《論語》）

博曉古今，可立一家之說；
學貫中西，或成經國之才。

復旦博學 · 復旦博學 · 復旦博學 · 復旦博學 · 復旦博學 · 復旦博學

作者简介

樊勇明，男，1949年8月生于上海，现为复旦大学国际关系与公共事务学院教授，博士生导师。长期从事国际经济问题研究和教学，著作有《中国的工业化与外国资本》、《日本的大国梦》、《中国的金融改革》、《西方国际政治经济学》等，发表学术论文多篇。

杜莉，女，1972年5月生，现为复旦大学经济学院副教授、博士。合作主编的《现代公共财政学》（复旦大学出版社出版）一书获上海市优秀教材二等奖。在《金融研究》、《世界经济文汇》等国家权威及核心期刊发表财政、金融方面的论文多篇。

内 容 提 要

公共经济学是MPA专业教学的核心课程之一，亦是大专院校行政管理类专业本、专科的基本必修课程。本书共分十章，系统、全面阐述了公共经济学的基本概念与原理，包括资源配置与政府职能、公共产品与公共选择理论、国家预算、公共支出与公共收入的理论与实践、收入分配与社会保障、公共经济与国民经济调节以及地方公共经济等内容。全书从经济学的角度解释、分析了市场经济体制下，政府应具有的功能与作用。

本书第二版对第一版中不少概念和原理的阐述进行了进一步的修正和完善，并充分吸收了近年来学术界在公共经济学领域的一些最新成果。

本书既可作为MPA课程的基本教材，亦可供大专院校政治与行政类专业作为专业课程教材使用。

目 录

第一章 导论	1
一、公共经济学的定义	1
二、公共经济学的发展	5
三、公共经济学的地位	8
四、公共经济学的体系概要	12
五、公共经济学与中国改革开放	14
六、学习借鉴西方公共经济学	18
思考题	19
第二章 资源配置与政府职能	20
一、资源配置方式	20
二、市场失灵的原因及表现	31
三、政府失灵和混合经济体制	36
四、中国特色社会主义市场经济体制	41
思考题	45
第三章 公共产品理论	46
一、公共产品的定义	47
二、公共产品的有效供给	55
三、外部效应及其纠正	59
思考题	66
第四章 公共选择理论	68
一、公共选择的定义	68

二、经济人假设与政治交易	73
三、政治市场的三级结构	75
四、偏好显示和投票机制	77
五、公共选择中的中位选民	85
六、公共选择中的利益集团	88
七、公共选择中的行政官僚	94
八、公共选择中的政治经济周期	102
九、中国的决策科学化和民主化	107
思考题	110
第五章 预算管理的理论与实践	112
一、预算的定义和功能	112
二、预算的理论流派	117
三、西方国家的预算实践	124
四、中国的预算改革	129
思考题	144
第六章 公共支出的理论与实践	145
一、公共支出的定义和原则	146
二、公共支出的结构	151
三、公共支出的成本—收益分析	159
四、中国的公共支出	167
思考题	177
第七章 公共收入的理论与实践	178
一、公共税收的定义与结构	178
二、税收的转嫁与归宿	183
三、税收制度设计	192
四、中国的税收	200
思考题	214
第八章 收入再分配与社会保障的理论与实践	216
一、收入与再分配的意义	217

二、收入再分配的理论流派	223
三、收入再分配的制度与手段	231
四、西方国家的收入再分配与社会保障	240
五、中国的收入再分配	246
六、中国的社会保障制度	254
思考题	259
第九章 公共经济与国民经济调节	260
一、财政与国民经济总需求	260
二、财政与国民经济总供给	270
三、财政赤字与国债	280
四、中国的财政政策与宏观调控	287
思考题	292
第十章 地方公共经济	293
一、地方政府的职能	294
二、地方公共产品	298
三、俱乐部理论与蒂博特模型	302
四、中央集权与地方分权	308
五、地方政府的收入	311
六、地方政府的补助	317
七、发达国家的地方公共经济	323
八、中国的地方公共经济	332
九、中国地方政府的投资行为	344
思考题	351
第二版后记	365

第一章 导 论

本章要点

1. 公共经济学由财政学发展而来,它研究政府的财政收支以及财政收支对社会经济的影响,探讨公共部门经济行为的合理性与必要性。
2. 公共经济学是一门新兴的交叉学科,不仅与宏观经济学和微观经济学有密切联系,同时从政治学、社会学乃至伦理学中汲取了丰富的学术营养。
3. 公共经济学由两大理论支柱、六大核心内容组成。公共产品理论和公共选择理论是其理论支柱;市场与政府的相互关系、公共支出、公共收入、预算管理、收入再分配和国民经济宏观调控是其核心内容。
4. 公共经济学是深化中国的改革开放,推动政府职能转变的有力思想武器。

一、公共经济学的定义

什么是政府? 政府必须做什么? 以及政府应该怎样做? 这三大问题是

现代社会中客观存在的现实问题。公共经济学就是从经济学的角度来解释、分析和规范政府的职能和作用的科学。中国正处于由计划经济向社会主义市场经济转变的历史变革时期,经过多年的改革开放,社会主义市场经济已经有了很大的发展,政治改革也已经提上了议事日程。公共经济学在深化改革、扩大开放中具有重要的理论指导作用,学习和研究公共经济学,规范政府的经济行为是时代的要求,是建设社会主义市场经济的要求。

本章简略介绍公共经济学的定义、研究内容及其与其他经济科学的联系与区别。

(一) 公共经济学的定义

公共经济学是研究政府经济行为的科学。

从严格意义上来说,公共经济学应该称为公共部门经济学。这是从其英文名称(Public Sector Economics)直译过来的。所谓公共部门是指政府及其附属物。有时,人们把公共经济学也称为政府经济学。

在市场经济条件下,政府也是一个独立的经济主体。西方经济学把所有经济主体分为公共部门(Public Sector)和私人部门(Private Sector)两大类。公共部门是指政府及其附属物,私人部门是指企业和家庭。无论政府还是企业和家庭,都以各自的方式参与国民经济运行,影响着国民经济的发展方向 and 速度。

在西方宏观经济学的核心理论,即关于国民收入决定的理论中,就把政府、企业和家庭看作三个平等的主体,相互关联,而又各有自己的运行规律。如不考虑国际市场的因素,一国国民经济就取决于这三者的经济活动。家庭向企业提供劳动、资本、土地、企业家才能等各种生产要素,并从企业取得相应的报酬。居民再以这些报酬向企业购买商品和劳务。企业向家庭购买各种生产要素并向家庭提供各种商品和劳务。政府通过税收和政府支出来与企业 and 家庭发生联系,参与国民经济。经济要保持正常运行,不仅要使企业的投资等于家庭的储蓄,而且要使政府从企业和家庭取得的税收与其向企业和家庭提供的产品和劳务相等。国民经济运行出现不均衡时,政府可以通过调节税收和财政支出,居民可以通过调节消费与储蓄,企业可以改变投资与生产来使国民经济重新恢复稳定。

虽然政府与企业、家庭一起共同参与国民经济,但是其行为方式和目的

却是大相径庭的。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的。政府却不能,它的经济活动一方面不能忽视收益与成本;另一方面又必须以全社会公正和公平为前提和目标。市场经济是有生命力的,但并不是任何时候都有效的。市场也有其失败之处,而政府有时可以弥补市场的不足与失灵。在市场经济条件下,政府的作用主要有三个,即收入再分配功能、社会资源配置功能和宏观经济稳定功能。

换言之,政府是以自己独特方式和规律与企业、居民一起参与和影响国民经济的。公共经济学就是经济学中专门研究政府经济行为特殊规律的分支学科,是论述各级政府部门及其附属物(如国有企事业)的存在意义和行为方式,回答政府必须做什么以及应该怎样做的学问。

(二) 公共经济学的研究对象

从定义中可知,公共经济学的研究对象是公共部门,即政府及其附属物。

所谓政府是国民经济中唯一通过政治程序建立的,在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的实体。政府除对特定区域内居民负有政治责任以外,还参与非市场性的社会生产活动和社会财富再分配。政府参与的非市场性生产活动是指政府为满足居民的公共消费需要,通过向社会成员征税和强制转移财富的办法来筹措资金,以不营利为目的从事生产和提供诸如国防、治安、教育、卫生、文化等公共服务。政府所从事的社会财富分配是指为了保证特定区域内全体社会成员的公平与公正,维护社会的稳定,采取税收或其他强制手段对各社会成员的财富进行重新分配。

公共部门的内涵是十分丰富的。一般而言,公共经济学中对公共部门,也即政府的含义分成四个层次加以理解。

第一个层次是狭义政府。这是涵盖范围最狭小的公共部门。一国中央政府的各部、委、办及其内部各厅局、附属机构是公共部门的核心层次。

第二个层次是广义政府。这个层次的公共部门不仅包括中央政府,而且还包括各级地方政府及其附属机构。

第三个层次被称为统一公共部门。这个层次的公共部门在广义的政府之上,又加上了非金融的公共企业。也就是说,除了中央政府与地方政府之外,第三层次的公共部门还包括中央和地方政府出资兴办的各种企事业,例

如医疗卫生机构、教育机构及电讯等。不少国家把中央政府出资兴办的企事业称之为国有(国营)企事业,把地方政府出资兴办的企事业称之为公营企事业。

第四层次被称为一般公共部门。这一层次的公共部门在中央和地方政府及其各自兴办的企事业之外又加上了政策性金融机构。这些金融机构是为了实现特定的目标而由中央或地方政府出资兴办的。一般以进出口银行、开发银行等形式出现。之所以把政府兴办的金融机构从第三个层次的官办企事业中专门单列出来,是因为金融企业的特殊性所致。第三个层次中的非金融企事业只是在国民经济特定领域内提供产品和劳务,相当多的官办企事业只是个别政府机构职能的延长和扩大,对国民经济影响有限。然而,金融性的政府企业是超越个别政府机构的职能,对整个社会的资源配置直接起作用,对国民经济有着极大的影响。

简言之,公共经济学的研究对象是中央政府的经济行为、地方政府的经济行为,以及包括官方金融机构在内的所有由中央与地方政府出资兴办经营的企事业的存在意义和经济行为。

在中国,如何界定政府出资兴办经营的企事业是公共经济学的一个新课题。中国正处于从计划经济向社会主义市场经济转变的过程中。以政企分开为目的的经济体制改革使政府正从无所不包的责任和义务中解脱出来。不仅一般国有企业,而且国有商业银行都在转制,引进股份制,完全按市场经济机制展开生产和经营。转制后的国有企业虽然由于历史原因国家还拥有一定的股份,甚至控股,但从经营方式而言,国有企业,包括将来的一部分国有商业银行与一般意义上的私人部门并无本质上的区别。因此,本书在讨论问题时,已经把国有企业和国有商业银行排除在外,只讨论广义政府和官办政策性银行。即本书在讨论中国的公共经济问题时,只研究中央政府的经济行为、地方政府的经济行为、中央和地方政府出资兴办和经营的按公共经济规则行事的政策性金融企业。对于上述第三层次中所讲到的非金融性公共企业则作为中央或地方政府经济活动的附属企业来看待。

在明确了中央政府、地方政府及中央和地方政府兴办经营的企事业是公共经济学的研究对象之后,还必须对上述主体的经济行为作一界定。

一般而言,从上文提出的政府三大功能出发,研究政府经济行为也有三个层次的内涵。

第一层次是研究财政收支。即根据法律征收的各种税费,根据政治程

序决定的预算支出各项费用是政府经济行为的核心。既然政府也是一个经济主体,其财政收支也应该讲究收益与成本。

第二层次是研究财政收支对国民经济的影响。财政收支原来只是维持政府人员生存和政府机构运作的非生产性开支。但是随着政府作用的不断扩大,不仅为自身存续所必需的收支在国民经济中所占比重越来越大,同时由于受凯恩斯主义功能财政思想的影响,财政的作用不只限于维持政府自身的存续,而且已经成为调节国民经济的重要手段。

第三层次是研究包括财政收支在内的公共部门经济的合理性与必要性。战后各国政府出于调节经济和扩大社会福利的需要,出资兴办经营的企事业不断增加,连同财政收支一起成为国民经济中一个庞大的部门。因此,人们不得不对如此庞大的公共经济的合理性和必要性作认真研究,弄清楚为什么要维持如此庞大的公共经济,如何使其发挥应该起到的作用。

二、公共经济学的发展

公共经济学是从财政学发展过来的。财政学的研究范围局限于财政收支,特别专注于税收问题。公共经济学研究范围大大扩展,不仅研究财政收支本身,而且还研究财政对整个国民经济的影响。严格意义上的公共经济学是在20世纪60年代才问世的经济学分支学科,是一门相当年轻的学科。财政学则早在公元16世纪就已经有专著。从这个意义上来说,公共经济学是一门历史渊源十分久远,而又十分年轻的科学。

(一) 财政学是公共经济学的起点

经济学是研究社会的生产、交换、分配和消费等经济活动、经济关系和经济规律的科学,是探索解决有限资源与无穷需求之间矛盾的科学。经济学从它一诞生起就与国家、政府联系在一起。在中国,经济一词是“经邦济世”、“经国济民”的略称。在西方,早期的知名经济学家无不把国家的经济行为作为自己最主要的研究对象。早在1615年,法国经济学家A·D·蒙克莱田把他的著作定名为《献给国王和王太后的政治经济学》。进入自由资

本主义后,经济学更是与政治密切相关。威廉·配第(William Petty, 1623—1687)在1662年发表了《赋税论》。配第把国家经费分为6个项目:(1)军费;(2)官员俸禄和司法费用;(3)宗教事务经费;(4)大学及其他学校经费;(5)孤儿赡养费和无工作人员的生活救济费;(6)修路架桥费用和其他公共福利费用。配第在这本书中分析了上述6项国家经费增加的原因,人民对赋税的反对和税收征课的办法,以及国家筹集资金的方式与手段,从而开创了西方财政学的先河。西方经济学的另一位巨人亚当·斯密(Adam Smith, 1723—1790)在其1776年发表的巨著《国富论》中也详细地谈到了国家财政问题。亚当·斯密虽然主张经济自由,政府不要干预私人经济活动,但他同时又强调政府仍然是必要的。他指出,在市场经济中,政府负有保卫本国安全、维持社会治安、建设和维持公共工程和公共事业的职责。为了使这些职能得到充分的行使,政府必须支出和筹集经费。为此亚当·斯密详细地分析了政府收入的来源,征税的原则和方法与时间,以及政府通过发行公债来筹集资金的必要性与可能性。

(二) 公共经济学的兴起

财政学成为一门独立学科以后的很长一段时间内只研究财政收支的本身,而对财政收支的研究又集中于对税收的研究。这是与当时的社会背景有密切联系的。18世纪是新兴资产阶级开始勃兴,逐步登上政治舞台的时代。亚当·斯密等人所创立的古典经济学是自由资本主义的学术结晶,其理论基础是“自由经济”,主张“最好的政府便是最少的干预”,反对封建皇室的横征暴敛。这反映了新兴的资产阶级要求摆脱封建残余对其的制约,放手扩展市场的内在需要。

20世纪初,自由资本主义演变为垄断资本主义,资本主义制度固有的矛盾逐渐暴露。经济危机开始周期性地袭击和破坏资本主义的物质成果。克服和消除危机成了经济学家孜孜以求的研究目标。20世纪30年代的大萧条使经济学发生重大变革。英国经济学家凯恩斯在其鸿篇巨著《就业、利息与货币通论》一书中对自由经济提出疑问,主张国家干预。美国罗斯福总统推行的新政(New Deal)为凯恩斯的国家干预论提供了完整的注释和成功的典范。在实践和理论的推动下,西方社会中,政府的经济作用日益扩大,从单纯的财政收支增减到对经济进行全面调节和管理。政府开始直接进入

生产领域,并形成相当规模的公共企事业。这样就给财政学提出许多新的课题。据美国经济学家斯蒂格里茨(Joseph E. Stiglitz)的归纳,这些课题主要有:

- 第一,要搞清公共部门应该从事哪些活动以及这些活动是如何组织的;
- 第二,尽可能地理解和预测政府经济活动的全部结果;
- 第三,评价政府的各种经济政策。

很明显,这都不是财政学所能回答的。于是,公共经济学便应运而生。上述三个问题也就成为公共经济学的主要研究内容。1959年,美国经济学家R·A·马斯格雷夫(Musgrave, R. A.)出版了《财政学原理:公共经济研究》(*The Theory of Public Finance: A Study on Public Economics*)。该书首次引入了“公共经济”这一概念。马斯格雷夫在这本书的一开始就指出:“的确,我一直不愿把本书看作是对财政理论的研究。从很大程度上说,问题不是财政问题,而是资源利用和收入分配问题……因此,最好把本书看成是对公共经济的考察。围绕着政府收入-支出过程中出现的复杂问题,传统上称为财政学。……虽然公共家庭(政府)的活动涉及收入和支出的倾向流量,但基本问题不是财政问题。它们与货币、流动性和资本市场无关,而是资源分配、收入分配、充分就业以及价格水平稳定与经济增长的问题。因此,我们必须把我们的经验看成是研究公共经济的原理,或者更准确地说研究的是通过预算管理中出现经济政策问题。”^①

在马斯格雷夫的带动下,大多数著名财政学家如M·S·费尔德斯坦(Feldstein, M. S.)、斯蒂格里茨、A·B·阿特金森(Atkinson, A. B.)、P·M·杰克逊(Jackson, P. M.)等纷纷将自己的著述改称为公共经济学。

1966年起,又有了在公共经济学名义下召开的定期会议和阿特金森主持的公共经济学会及会刊。

概括起来讲,相对财政学而言,公共经济学增加了两大领域的内容:一是增加了关于政策选择和政府决策的内容。公共经济学认为国家是经过政治程序产生的,主张研究其政治程序的经济效应;二是增加了关于政府政策对经济影响的内容。

推动财政学向公共经济学转变,不仅是上述研究内容的变化,而且还有

^① 详细请参见[英]彼德·M·杰克逊主编《公共部门经济学前沿问题》,郭庆旺、刘立群、杨越翻译,中国税务出版社、北京腾图电子出版社,2000年1月第1版,第2页。