

· 国外经济理论动态 ·

国外公共经济学研究的最新进展和发展趋势^{*}

唐任伍 李楚翘

内容提要:公共经济学作为以经济学的方法研究公共部门经济行为的学科,缘起于西方市场经济实践和民主政治制度安排,西方发达国家及研究者们对促进公共经济学从理论到实践的深化给予了充分的关注,并对促进其发展发挥了重要的作用。研究并分析国外公共经济学研究的最新成果和进展,有助于更好地发现并了解世界经济、政治形势发展演进背景下,公共经济学研究范围的确定、研究方向和重点的选择以及研究方法的变迁,有助于把握和预测国外公共经济学研究前沿与发展趋势,有助于拓宽视野、开阔思路推进未来公共经济学在世界范围内更加广泛的研究与应用。

关键词:公共经济学 公共物品理论 财政联邦主义 财政透明度

现代西方公共经济学是在财政学基础上形成与发展起来的。1959年美国著名学者理查德·马斯格雷夫(Richard A. Musgrave)出版《财政学原理:公共经济研究》一书,标志着公共经济学的正式形成。到1972年,美国《公共经济学期刊》(Journal of Public Economics)创刊,公共经济学作为一门相对独立的学科走向成熟,其理论观点被西方经济学界广为接受,并涌现大批高水平的研究者推动其快速发展。作为一门年轻而理论基础扎实深厚的学科,西方公共经济学研究以经济领域中的政府公共干预行为为立足点,并在经济社会发展进程中越来越致力于从经济与政治的双重视角切入,在市场机制与政府机制、私人部门与公共部门、私人利益与公共利益的对立统一中,寻求政府活动的适当边界以及政府职能实现的有效方式,从而增进效率、改善社会公平。在这一过程中,公共经济学的研究方向和重点不断拓展和深化,研究方法不断丰富和完善,公共经济学研究正在由以纯粹经济领域中的政府干预问题为核心,朝着集经济学、政治学、社会学、管理学、伦理学等多学科交叉综合发展的方向前进。

一、国外公共经济学研究的最新进展

2002年,公共经济学的权威期刊《公共经济学期刊》创刊30周年之际,费尔德斯坦(M. Feldstein)、斯蒂格利茨(J. E. Stiglitz)等学术权威人物曾撰文对公共经济学的发展进行回顾和展望。斯蒂格利茨(Stiglitz, 2002)指出:“公共部门问题包括国防、卫生、教育、福利与社会保障等所有经济学中最扣人心弦的问题。”基于对公共经济学发展的深入思考,他提出了几个未来亟待深入研究的领域:税负的承担以及税收的效率与公平问题;私有化与公共生产的适当范围问题;透明度问题等。其后的十几年来,国外公共经济学研究顺应和满足国际经济社会发展提出的新任务、新要求,在亟须开拓和深化的研究领域不断取得了新的进展和成果。

《公共经济学期刊》创刊于1972年,由国际一流出版机构爱思唯尔(Elsevier)出版公司出版,在发展过程中不断扩充内容,并涵盖更多的领域。一方面,其稿源不断丰富,发文量不断增加;另一方面,其保持了不定期就公共经济学的国际性会议出版专题或特刊的传统,揭示公共经济学一定时期内在某一具体领域研究的最新进展。相对于其他专业性非常强的期刊而言,《公共经济学期刊》更能代表公共经济学研究和发展的全貌,所以成了公共经济学领域国际范围内最为权威的期刊。因此,为探究和追踪公共经济学在国际范

* 唐任伍、李楚翘,北京师范大学政府管理学院,邮政编码:100875,电子邮箱:rwttang@bnu.edu.cn; lcq1214@163.com。感谢匿名审稿人的修改建议,文责自负。

国内的研究重点及最新进展,本文特选取2011年以来《公共经济学期刊》刊发的594篇文章为研究对象,采用现代西方经济学界广泛应用的经济学JEL分类系统中“H公共经济学”分支的编码体系作为统计分类的标准,进行分层次的频数统计,分析并总结出国外公共经济学的最新研究动态和进展,其结果表示为下图:

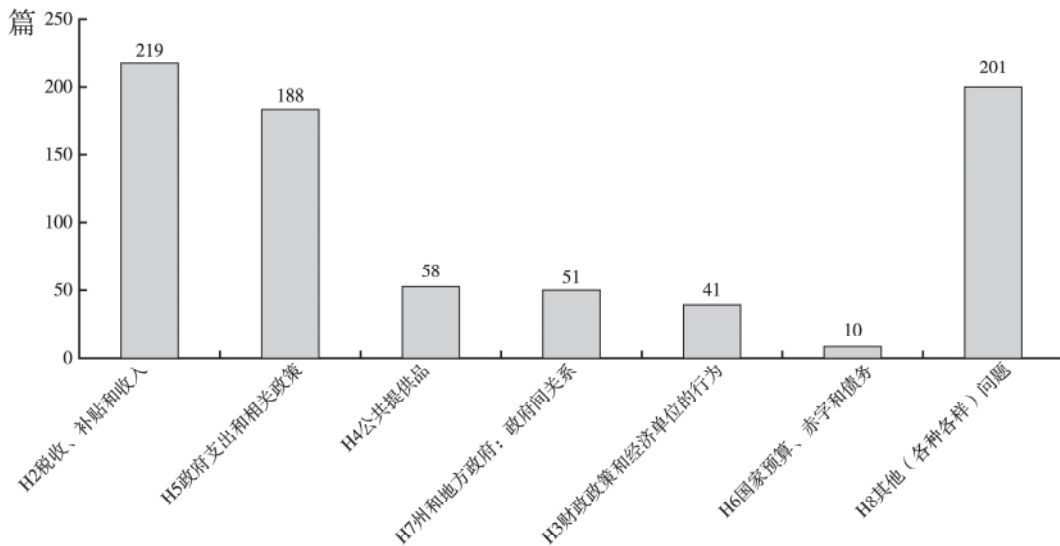


图1 公共经济学各类问题研究分布图

图1显示国外公共经济学各类问题的近年研究分布情况,需要注意的是,图1的各类统计结果之和不等于样本总体594篇,因为其中部分文章同时含有两个或两个以上的JEL编码。由统计结果可以看出,税收理论及其相关问题、政府支出、公共物品类问题以及政府间关系等传统而经典的研究内容依然是当前国外公共经济学的重点。同时,也有大量关于公共经济学领域各种各样其他问题的研究不断进入人们的视野,包括财政透明度与腐败问题、政治问题和决策与公共经济学的关系、人口性别对公共经济学问题的影响等。这些研究不断拓宽了公共经济学聚焦的视野范围,为公共经济学研究体系注入了更多与时俱进的活力。

为进一步揭示和探讨2011年以来国外公共经济学的重点研究领域和具体研究问题,我们根据频数统计结果得出了图2中的前20项研究重点,这些问题基本涉及并回应了此前斯蒂格利茨对未来公共经济学亟待深入研究领域的预测。本文在此统计结果的基础上,将近年来国外公共经济学的重点及公共经济学理论在环境、教育、医疗、养老等社会多领域研究中的发展与应用进行归纳和整理,并在下文展开论述。

(一) 历久弥新的税收理论相关研究

税收是财政学领域的首要研究问题,也是公共经济学中最重要的内容。1964年哈伯格(A. C. Harberger)提出了在局部均衡和一般均衡状态下税收无谓损失的衡量。其后,大量著作集中于对不同种类的税收进行研究,例如财产税、利润税、继承税等。而阿特金森和斯蒂格利茨在经典著作《公共经济学》(Atkinson & Stiglitz, 1980)中,对税收引起的收入效应和替代效应的分析仍对今天的研究具有重要的指导作用。自20世纪70年代诺贝尔经济学奖获得者米尔利斯(J. A. Mirrlees)对激励条件下的最优所得税进行研究以来,最优税制理论开始蓬勃发展,并在随后几十年扩展成为一个坚实的框架(Etro, 2016)。2009年6月,加拿大皇后大学经济学系举办了一次关于规范性税收理论的研讨会。此次研讨会涵盖了最优所得税、最优税收转移政策和财政分权三大主题,理论和实证的公共经济学家们经过研讨,筛选并汇集出了税收理论国际研究的最新成果。此外,从近年关于税收理论的相关研究中也可看出,研究者们研究思路大致从税收政策的制定以及纳税人行为和税收执行两个方面展开。

1. 最优税制与最优政策。20世纪80年代,随着新增长理论的兴起,研究者们在其理论基础的指导下,

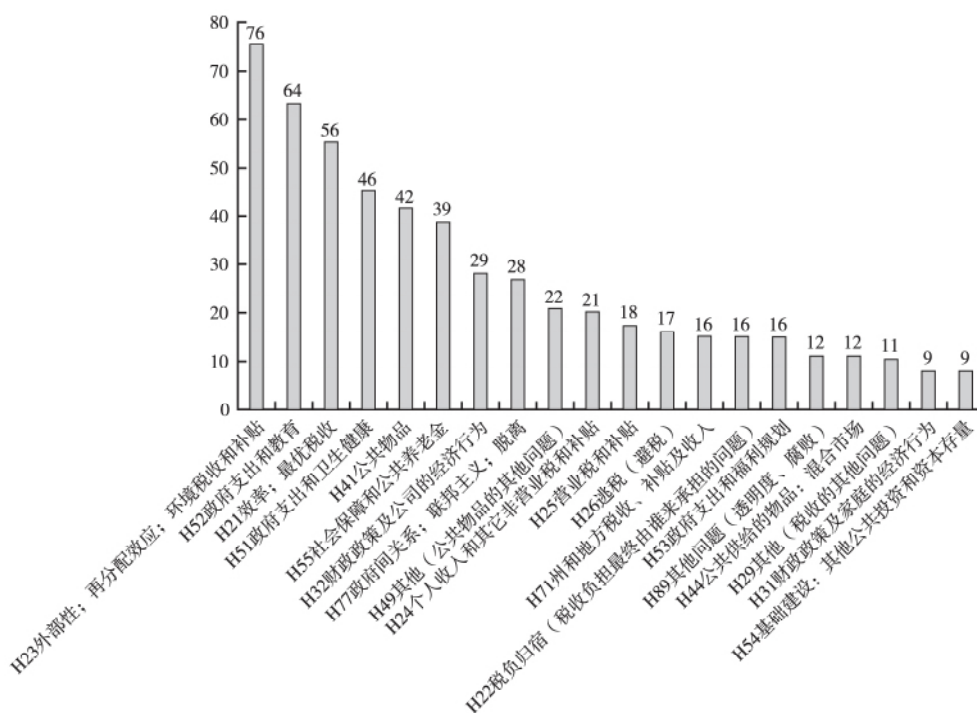


图2 国外公共经济学前20项研究重点

为最优税制的研究开拓了更广阔的空间。新增长理论强调,促进经济增长的技术进步是由经济系统的内生因素决定的,可归结为物质资本和人力资本积累的结果。因此,政策可通过促进物质和人力资本的积累来影响技术进步,从而实现经济增长。近几年,国外研究者还将公共系统的内部架构以及公共部门和非公共部门的关系等组织因素纳入最优税制政策研究的范围。Lülfesmann & Myers在《双重公共提供:比较公共系统》(2011)一文中提出,在双重架构的公共服务提供系统中,除税收外,个体可以选择退出公共服务的提供领域,且均衡税率不高于禁止退出的单层制系统中的均衡税率。这是因为公共系统失去了选择退出的富人们的政治支持,但社会中的多数人仍然支持向双重架构系统的过渡,因其具有进化意义上的更强稳定性。其后,Cuff et al(2011)研究在逃税和无证工人上岗的情况下,政府政策如企业税收、公共利益实现和政策执行水平等在内的最优政策的途径。研究指出,平等的表现在于是否存在差别,取决于本国家庭工人是否完全在正规部门工作。其研究还惊奇地发现,在均衡状态下,即使是处于不同经济部门工作的家庭工人和无证工人,其工资水平也总是均等的,这是由企业税收和最优政府政策之间的相互作用驱动的。可以看出,最优税制的实现需要稳定的公共系统的基础保障,而政府政策包括企业税收在内一系列政策的合理确定以及相互促进和影响,才能保证最优政策效果的实现。

2. 最优所得税与最佳再分配。最优所得税的研究旨在分析和解决所得税的征收在公平与效率之间的权衡取舍问题。Brett & Weymark(2011)研究了人口分布变化情况下的最优非线性所得税变化趋势,通过分析具有不同能力水平的群体规模的相关性,解决了最优非线性所得税的特性问题。研究发现,当偏好是拟线性闲暇偏好时,可以确定每个人的最优消费和最优边际税率的变化方向;当偏好是拟线性消费偏好时,可以确定每个人的最优税前收入和最优边际税率的变化方向。就所得税作为一种促进公平的再分配手段而言,Jaquet & Gaer(2011)从补偿和责任原则的新视角进行探讨,通过在一个高低技能个体具有相异劳动体验的模型中考察最佳再分配,并比较当劳动力供给遵循边际成本理论时,基于不同准则的最优政策遵守补偿和责任原则的程度。结果显示,最佳再分配与补偿和责任问题紧密相关,传统的福利主义标准容易引致不受欢迎的政策建议,原因就在于没有充分考虑补偿和责任问题。这种将补偿与责任原则纳入最优税收政策和再分配研究的思路,无疑拓宽了传统研究关于税收和再分配的影响因素的范围。

3. 税收与企业的关系。企业是主要的纳税义务主体之一,对税收收入的构成和税收的执行具有重要的影响,而税收负担的高低亦影响着企业的盈利水平和未来发展。因此,认清并理顺税收与企业的关系,促进合理政策的制定和保证税收的有效执行也是研究者们关注的重要问题。2011年,《公共经济学期刊》出版特刊,在2009年密歇根大学举办的以“公司在税收制度中的作用”为主题的国际会议的研究基础上,将税收对企业的影响以及企业的最佳税收和税收执行等方面的研究进展进行整理。其中,Rin et al在《公司注册动力和企业利润的税收:来自欧洲的证据》(2011)一文中所论证的“企业所得税对企业进入率有显著的负面影响”是比较具有代表性的观点。他们运用经验研究方法,通过构建新的国家—行业水平面板数据库,其中包括1997—2004年期间17个欧洲国家的企业进入(通过注册状态)数据,计算有效平均税率,研究企业所得税对企业进入的影响。此外,Bigio & Zilberman在《最优企业所得税的执行》(2011)一文中,则概述了一个提高税收执行效率的方法:除企业公布的利润外,税收征管机构还会持续观察每个企业雇用的工人数量(或任何其他输入变量),以实现个体经营企业家的最佳监控。税收机构计算出企业的假定收入作为劳动的函数,当企业报告收入低于假定收入的利润时,企业会被随时监测,从而促进税收的最优执行。他们提出的这种方法与大多数假设收入是随机的或纯粹是报酬劳动,而忽视审计策略可能取决于可观察的投入变量的最优税收执行模型形成了对比,可以说是一种技术的创新。

4. 纳税人行为与税收遵从。向纳税义务人征税对世界各国政府而言都是至关重要的一项工作,任何为减少纳税违规行为而采取的干预措施都是有价值的,特别在税收执行效率极低的国家或地区。因此,关于影响个人缴纳税款的因素以及如何进行激励,已经成为公共经济学和公共政策研究的一个主要问题。目前在这一领域的研究比较具有代表性的是,Allingham & Sandmo(1972)在改进了Becker(1968)逃税标准模型的基础上,分析影响逃税决定的因素,并得出预测结论,逃税率随着检查的频率和惩罚程度的增加而下降。在逃税的标准模式中,纳税人面临风险决策,风险来自于税收机关发现和惩罚个人逃税的可能性(Allcott & Rogers,2014)。税收遵从行为的决定涉及两个阶段:首先,个人决定是否逃避,做出决定之后,在第二阶段才决定及时缴纳、逾期缴纳或不缴纳申报税款。在均衡状态下,对第二阶段的结果预测会影响第一阶段的决定。当前,越来越多的研究者开始关注并分析第二阶段纳税人行为决定的影响因素。

对其他社会成员普遍遵守某一社会规范的感知可能会增加不遵守这一社会规范的道德成本(Traxler,2010;Torgler,2007)。一个主要模式就是行为者将观察到的社会规范内在化,以至于任何偏差都伴随着自我施加的成本,例如内疚感。此后,Bobek et al(2013)率先从社会规范影响的角度研究税收遵从,并将规范性行为理论提出的禁令性规范和描述性规范在税收遵从的研究中分别进行分析。Hallsworth et al进一步在《作为纳税人的行为主义者》(2017)一文中将公共服务和道德责任等信息也纳入实验考察对象进行检验,并发现税收提醒信息中包含的社会规范信息会增加逾期税款的缴费率,而描述性规范似乎比禁令规范更有效。研究发现,社会规范信息影响现实世界环境中的税收遵从行为;道德成本可以成为改变人类行为的重要机制。此外,从公共服务的视角研究纳税激励的方法也是有价值的。Cowell & Gordon(1988)曾提出,允许纳税人从收入和公共服务提供中获得效用是有必要的。其后的研究者们指出了两方面重要的原因:其一,一种“以物换物”的互惠动机,国家征税与纳税义务人纳税的目的都在于期望通过税收获得一些其他方面的效用或收益(Fehr & Gächter,1998);其二,一个更有利可图的观点,纳税义务人缴纳税收意味着潜在创造了可以使用和享受更多商品的机会(Feld & Frey,2010)。通过对纳税人行为决定影响因素的系统分析,研究者使政策制定者们能够更清晰地洞察纳税人的心理动机及变化,从而采取适当的激励措施促进纳税行为的遵守。

(二)日益向新的公共物品理论相关研究

公共物品理论是公共经济学的基础性理论之一。萨缪尔森发表的《公共支出的纯理论》(Samuelson,1954)一文首先界定了公共物品的两大特性,即非竞争性和非排他性。此后,西方公共经济学研究者围绕公共物品的分类、供给、需求以及搭便车问题展开了深入分析。在近年来的研究成果中,关于潜在的帕累托公共物品的研究、政府和私人公共物品提供中的适当范围和所有权,以及公共物品的最优提供等方面的新观

点不断涌现。

1. 潜在的帕累托公共物品。公共物品是与私人物品相对应的概念。狭义的公共物品仅指消费上具有非竞争性和非排他性的物品,广义的公共物品则包括纯公共物品和准公共物品,指具有非竞争性或非排他性的物品。根据不同的划分标准,不同学者对广义的公共物品的分类也不尽相同。近年来,西方公共经济学研究者开始从公共物品与外部性的角度进行分析,并提出潜在的帕累托公共物品的新概念。其中,Dekela et al发表的《潜在的帕累托公共物品》(2017)一文,就对潜在的帕累托公共物品的性质、与社会分化问题的关系以及对公共物品供给的影响等进行了详细的论述。他们指出,一些公共物品是使所有社会成员普遍受益的,而许多其他的公共物品只是潜在的帕累托公共物品,即它们在为社会创造总收益的同时,损害了一部分社会成员的利益。然而,当总收益超过所造成的损害时,若以社会中获益的部分补偿利益受害群体而同时不损害获益群体的利益,便可能导致公共物品供给的帕累托改进。潜在的帕累托公共物品是无所不在的。例如,居住在高速公路、火车站和机场附近的人们,就是典型的公共利益与产生负外部性并存的例子,尽管交通运输基础设施对整体社会福利具有增强效应。

公共物品供给中的经济效益不平等一直备受研究者的关注,但损害少数人利益的问题仍没有得到足够的重视。Dekela et al(2017)通过尝试性的研究证明了,社会成员对潜在帕累托公共物品的自愿捐助行为的看法与对一般公共物品供给的认识是有显著区别的。并且,通过沟通得到社会成员认同的惩罚和奖励制度能够起到促进潜在帕累托公共物品的自愿捐助行为的作用。鉴于此,他们提出了群策群力的基础社会机制,即个体思考对社会整体有益的行为或模式,从而确保公共物品的有效提供。

2. 政府与私人提供公共物品的所有权。传统的公共物品提供理论认为只有政府才是公共物品的生产者和提供者,市场则是私人物品的生产者和提供者。但在实际的运作中,只依靠政府提供公共物品会出现资源浪费和效率低下等问题。20世纪70年代,科斯在《经济学中的灯塔》(Coase, 1974)一文中首先提出公共物品的私人提供。他认为市场机制与政府手段都会出现失灵的时候,因此,需要比较政府与私人提供公共物品的优劣,并有倾向性地选择私人提供。科斯的观点为公共物品提供模式的研究开启了更全面的新方向,现代西方公共经济学研究者开始更多地思考公共部门与私人部门的合作形式以及公私部门对公共物品提供的所有权问题。

在当前西方国家,公共物品通常由关心公共物品福利的合作伙伴生产。合作伙伴可以是不同的公共实体,例如联邦和地方政府机构,也可以是“公私合作伙伴关系”,其中公共物品和服务的交付责任由国家和私营部门共同承担。因此,在公共物品提供的不完全契约条件下,所有权分配就具有极大重要性。一个比较受关注的问题是,基于私有制框架发展起来的标准产权理论在公共物品领域的适用性问题。Grossman & Hart(1986)提出的不完全契约条件下的标准产权理论认为,最优所有权结构取决于投资技术,特别是其投资对投资者更具有重要性的一方应为所有者。Besley & Ghatak(2001)则通过研究表明,在公共物品供给的问题上,无论投资技术如何,政府与非政府组织中最重视公众利益的一方始终应是主导者,因此,标准产权理论的结论并不适用于公共物品的范畴。此后,这一观点继续得到扩展,Schmitz在《政府与私人对公共物品的所有权:谈判摩擦的作用》(2015)一文中探讨了,当标准产权理论在存在事后谈判摩擦的情况下,政府与私人对公共物品的所有权问题,并对以往所有研究框架未涵盖的事后议价摩擦因素进行了合理假设和创造性的补充。他指出,标准产权理论认为合作缺陷只存在于事前而忽视了后期低效率的可能性,而现实世界几乎不存在无摩擦的谈判,事后的议价谈判摩擦甚至可能导致政府与非政府组织之间合作的破裂,因此,应将事后议价摩擦引入政府与私人部门的公共物品提供中。研究表明,当存在事后谈判摩擦时,公共物品提供的最佳所有权方式由公私部门各方的技术因素以及对公共物品的福利估值所驱动,并且,公共物品范畴与私人物品领域的最佳所有权结构的决定因素并没有本质差异。

3. 公共物品的最佳提供。公共物品的适当私人提供,以及政府与私人部门在公共物品提供中的所有权分配,为提高公共物品提供效率创造了新的路径。更进一步,当提供公共物品的代理者由私人偏好主导时,中央计划者和管理者便难以有效确定公共物品的提供模式。因此,如何通过代理者偏好正确反映出公共物品提供的适当水平?如何选择最有效的公共物品提供方式?从不同政府层级、机制、行为等诸多方面探讨其

对实现公共物品最佳提供目标的影响并化解这些问题,成为公共管理者和公共经济学研究者们共同面临的又一课题和挑战。

在西方社会的实践中,关于公共物品提供的决定通常通过投票的直接机制做出。例如,当一个城市决定是否建立一个新的公共交通系统时,它可以将问题公开投票,如果该项目得以批准,其资金通常是以增值税的形式获得。Shao & Zhou 在《公共物品的投票选择和最佳提供机制》(2016)一文指出,投票的机制并不能保证其结果总是符合公共物品提供的有效水平。他们通过引入平均效率标准测量和比较多种机制证明,激励兼容主导的机制能够促使公共物品的有效供给水平和精确的预算平衡同时出现;并且,在出现信息不对称情况时,委员会机制的效果是众多机制中最佳的。Li et al(2016)则通过实验研究提出了全新的统一价格拍卖和统一价格上限机制,改进了现有的预算平衡机制在价值显示和公共物品提供门槛上的不足,激励有实力提供的群体做出更大的贡献,更充分地揭示他们的价值观和增加提供的预期。就中央与地方政府间公共物品提供的最优分配而言,Janeba & Wilson(2011)基于区域间税收竞争的经济模式提出,地方提供公共物品效率低下主要是由于地方政府想通过将资本税和公共利益水平降低到低效率水平以争夺稀缺资本导致的;中央提供公共物品效率低下是因为它是由立法机构内的最小获胜联盟决定的;公共物品提供的最优程度应是权衡并努力克服这些低效率的结果。

此外,在现代经济和社会生活中,集体利益和私人利益出现冲突的社会困境比比皆是。公共物品的提供带来个体财富的变化,甚至使原本就存在财富基础差异的群体出现更多不平等现象。因而,近年来国外研究者开始更多关注公共物品的自愿供给行为。Gachter et al 在《公共物品供给中的增长与不平等》(2017)一文中,通过对具有动态相互依赖性的公共物品博弈的研究发现,在整体博弈过程中,同一群体在前一子阶段自愿供给贡献的高水平会使后一子阶段的供给继续增长;不同群体在前一子阶段供给贡献的差异性会导致下一子阶段禀赋的不平等。增长和不平等可以以不同的方式与惩罚机制相互作用。如果惩罚机制诱使更高的贡献,其存在可能导致更多的供给增长,但惩罚的执行也可能导致一系列消极反映,从而阻碍增长。因此,人们过去的行为对未来的禀赋有重要的决定作用,并使人们能够在互动共享的现实社会环境中建立持续的合作。公共物品的自愿提供创造了财富,从而可以更好地提供未来的公共物品。

(三) 稳中有进的财政联邦主义相关研究

由于信息和激励因素的不同,中央政府和地方政府在公共物品的提供方面各有优势,不同层级的政府之间进行合理分工可以促进公共物品社会效益的最大化。传统的联邦财政主义理论关注公共部门职能和财政在不同层级政府之间的合理划分,通常也涉及马斯格雷夫(1959)提出的财政的资源配置、分配以及稳定三大职能在各级政府的分配。从某种意义上讲,财政联邦主义就是财政分权,给予地方政府一定的税收权力和支出责任范围,并允许地方政府自主决定其预算支出规模与结构,从而通过分散化的结构提高财政运行的整体效率。随着财政联邦主义理论在现代社会发展中的不断完善,以及公共经济学研究领域的日益丰富,财政联邦主义这一西方财政学里的标准用词,它的含义实际上已超出财政学的范畴。

1. 财政联邦主义与公共支出效率。不同层级政府间的权力和支出责任划分是财政联邦主义理论下联邦制国家的普遍制度安排。公共经济学的研究热点从税收转向政府支出,是从20世纪60年代中后期美国政府支出规模急剧扩大开始的。布坎南的公共选择理论的提出,证明了政府和官员即使在政治市场也是自利的、通过各种方式谋求自身利益最大化的“经济人”,而不是利他主义的、自觉追求公共利益最大化的政治人。因此,为了公共利益真正实现,必须对政府的行为和公共政策的实现进行充分的研究。之后,以美国、英国为代表的西方国家发起了一场以绩效预算为核心,旨在提高管理效率、减少浪费、实现财政收支平衡的“政府改革运动”,推动政府公共支出由传统的“过程管理”向“结果管理”转变,公共支出效率研究也因此成为一个新的热点,并由此延伸到公共政策的设计与评价方面。

早期关于公共支出效率的研究主要集中于对公共支出的某一个支出项目是否达到预期政策目标的研究,之后不断延伸到分析公共支出政策所带来的影响以及如何对支出进行优化。类似的研究在近几年的成果中也不断涌现,例如通过政策实验分析养老金制度过渡的影响,并估计直接过渡的未来预期效果(Gustafson, 2017);测量公共教育支出的低效率,并确定更有效的支出模式和教育监管政策(Muralidharan

et al, 2017)。同时,对行为的研究也受到更多的关注,公共经济学所研究的行为与制度、政策存在着密切的关系,对提高公共政策的有效性也具有重要的影响。Hoffa & Stiglitz(2016)基于社会行为的角度,指出人是社会的动物,社会环境影响人的偏好、感知和认知,个体与他人的互动是经济活动得以展开的中心,通过寻求行为的社会和非社会决定因素之间的适当平衡,能够更好地发挥人的行为对经济活动结果的解释和对政策设计的影响作用。Wilson & Gowdy(2013)更是将现代进化理论引入对经济社会的研究,并指出人类的行为具有复杂的进化演进历史,在经济学和公共政策等与人类行为相关的特定领域研究中,进化理论能够发挥一般理论框架的作用。这些对公共支出效率及政策有效设计的研究,为财政联邦主义的其他相关理论研究提供了基础,力求在保证公共支出效率的基础上,进一步探讨不同层级政府间的权力与职能分配。

2. 财政联邦主义下中央与地方政府的关系。财政联邦主义和地方政府运作的框架是西方发达国家基本制度的重要部分。2010年以后,所有发达国家的各级政府均进入巩固财政收支模式的状态,财政联邦主义发展也呈现显著的分权化趋势,在保障财政收入规模的同时,增加地方政府自主权,使其在国家发展进程中拥有更多的话语权(骆祖春, 2014)。因此,地方政府如何选择自己的税收与支出政策,联邦政府如何影响这些政策选择等一系列联邦制下的中央与地方政府关系问题也备受研究者的关注。

联邦制下的地方公共财政模型主要假设地方政府设定税收,而支出通过预算约束来确定,在做出预算决定时,政府可以选择最佳的支出模式,并通过税收进行调整。这种地方政府选择和调整政策变量的一个潜在战略动机,就是政策变量对流入辖区的联邦资源数量有影响。因此,制定能够吸引更多联邦政府转移支付的政策,在地方公共财政中普遍存在。除了对联邦资源上的现金补贴做出回应外,地方政府还调整税收,以便获得更多的均衡性转移支付(Egger et al, 2010)。同样,地方政府可能选择效率低下的地方政策,以寻求更多酌情性的联邦转移支付。近年来,关于支出和税收政策对地方公共财政具有不同影响的研究已基本形成, Akai & Sato(2008)在联邦政府提供事后转移支付的两级联邦体系中,开始将联邦政府的影响纳入其中。其后, Koethenbueger(2011)基于地方政府政策变量选择内生化的假设,探讨联邦对地方政府政策选择的影响,指出税收和支出政策对转移支付具有不同的影响,因此地方政府从战略角度做出其政策选择,以获得转移支付。同时,地方公共财政中的税率和支出水平大小的预测通常对外部税收优化模型和内部可选政策变量有不同影响,因此联邦政府转移政策的发生率也受地方财政状况的影响。这些结论为研究联邦政府对地方政府政策和效率的影响提供了新的视角,从而能够更准确地描述财政联邦主义中地方政府行为的动机和特征,也为分析不同地方公共财政模式中政策变量的选择提供了有益的起点。

(四)方兴日盛的财政透明度相关研究

现代社会中,公共领域的透明度是与诚信相联系的。随着经济发展全球化的进程和民主意识的深化,世界各国在享受发展成果的同时,也逐渐意识到世界经济链中的一个国家的经济状况或波动都将一定程度地影响他国经济的发展,因此对他国宏观经济运行的关注以及财政透明度的呼声也日益高涨。就本国而言,财政透明度可以减少信息不对称问题,对经济发展具有积极影响:一方面,有助于保障公民的知情权,增强公民影响预算决策的可能性,使政府的财政政策和行为更多地反映公民意志;另一方面,通过公民参与和监督,可使财政政策更贴近于公共利益的实现,获得公众更好的理解,从而减少政策执行的阻力。近年来,不乏国外研究者对财政透明度的具体含义或某一方面问题进行研究。

1. 财政透明度及其影响因素。Kopits & Craig(1998)将财政透明度定义为对公众开放,了解政府结构和职能、财政政策意图、公共部门账户和财政预测信息。其中,财政透明度包括随时获得可靠、全面、及时、易于理解和国际可比的政府活动信息。因此,选民和金融市场可以准确地评估政府的财政状况和政府活动的真正成本和收益,包括其对现在和未来的经济和社会的影响。财政透明度和财政绩效与其他宏观经济指标之间也是密切相关的。Hameed(2005)通过观察由57个国家数据做出的跨国回归发现,透明度对信用排名至关重要,它们是正相关的。此外,具有较高财政透明度一般指数的国家有更好的财政纪律。同样, Jarmuzek et al(2006)评估了财政透明度在建立更好的财政纪律中的作用,发现财政透明度和债务积累之间存在一定程度的负相关关系。此外,他们发现没有统计上显著的证据支持财政

透明度在确定财政业绩方面的重要性。在近年国际市场震荡发生后,更好地了解财政透明度的决定因素,以减少未来类似冲击的可能性引起了更多的重视,一个重要的关注点就是制度环境质量对财政透明度的影响。Hollyer et al(2011)对机构的质量及其对透明度问题的作用表示关注。他们认为仅凭选举是不足以代表一个国家的民主程度的,并进一步考察民主国家是否比其他类型的政治制度更加透明,最后指出透明度必须作为政治制度建设的一部分。在此基础上,Andreula & Chong(2016)通过对国际货币基金组织的82个国家横截面的财政透明度新数据进行实证分析表明,制度因素对财政透明度至关重要,更高水平的制度质量或治理决定了更好的财政透明度指标。因此,不仅财政透明对制度质量有重要影响,制度质量和治理也是财政透明度的重要决定因素。他们的研究表明,民主制度对公共财政制度的透明度具有积极而重大的影响。

2. 财政透明度与反腐败。财政透明度与腐败现象存在着一定的联系。根据公共选择理论的观点,当存在不公开且有利可图的预算时,官僚和寻租的政治家会采取不利于纳税人的行为而谋求自身利益的最大化。财政透明度则可以通过对外公布政府预算执行报告等信息,使政府之外的财政的预期收益群体、非政府组织、政策分析者等信息使用者充分发挥监督作用,减少滥用公共资金等腐败行为的发生。Hameed(2005)通过经验研究发现,在控制人均GDP、通货膨胀等其他社会经济变量的情况下,财政透明度越高的国家,其信贷评级、财政纪律越高,贪污腐败行为越少。通常情况下,反腐败措施主要依靠健全的法律和财政制度,通过增强政府部门的责任感来实现。但在许多经济不发达和腐败行为较为盛行的国家或地区,法律和财政制度在实际落实和执行过程中的约束力是极其微弱的,且缺乏一个能够有效评估现有法律和财政制度效力并监督其执行的配套机制。一个高效的法律系统和财政制度需要一个能体现监管者意愿和能力的可操作的机制。Reinikka & Svensson(2004)通过对乌干达教育公共支出“政府截获”行为在信息公开后的不断扭转,提出反腐败的一个新思路是将政府公共服务的使用者利益作为出发点,而不是单单依靠并试图增加公共服务提供者的责任感,在这样的模式中,让公民获得充分信息就成了一个重要的条件。

二、公共经济学理论在其他领域研究中的发展与应用

公共经济学作为一门理论与实践相结合的学科,其研究不仅仅局限于公共部门在参与资源配置、协调分配和促进经济发展等方面的行为方式和效果,更立足于经济发展和社会生活各领域的实际问题,分析公共部门的经济活动和政策效果,研究改革与发展的新路径,实现公共经济学理论的实际运用。近年来,经济社会发展对公共经济学提出越来越多新的问题,促使公共经济学的研究视角不断开阔,研究主题日益多样。当前国外公共经济学的关注范围,已拓展到对社会生活各领域涉及问题的分析,通过运用公共经济学理论和分析方法,对环境、教育、医疗卫生服务和养老问题的公共物品属性进行分析,研究供给或监管的有效模式,以促进人们生活质量的提高和经济社会的稳定发展。可以看出,公共经济学在突破其传统研究领域范围的同时,正在对社会性和公共性领域给予全面关注,并越来越重视对公共经济学研究的经济社会效应的分析和评估,以提供解决的制度和技术路径。

(一)公共经济学视域下的环境监管

生态环境是人类赖以生存和发展的基本条件和物质基础。生态环境作为一种特殊的公共物品,除具有公共物品的非竞争性和非排他性的一般特性外,还具有代际共享性、国际传导性和系统网络性等特征。同时,人们在开发和利用生态环境的过程中很容易产生“搭便车”的行为,即享受生态环境带来的好处而不承担治理环境的成本。随着全球科技和社会生产力的迅速提高,人类在创造巨大经济财富的同时,无偿汲取并浪费了大量自然和生态环境资源,致使环境这一公共物品的供给呈现出越来越匮乏的状态。自然资源紧缺、生态环境污染及引起的全球气候变化等问题已成为危及人类社会共同生存与全面发展的严峻问题。如何保护自然资源并提供良好的生态环境、如何发挥政策的作用来减少和治理污染,日益成为世界各国政府和研究者们普遍关注的课题。

提及生态环境保护 and 污染治理,污染排放控制和监管的研究位居首位,价格和数量控制的措施提出最

早,并且在实践中得到广泛应用。此外,Newell et al(2005)提出了高效许可证市场的方法,并表示在污染控制成本和污染损害不确定的情况下应内部化外部影响,最佳解决方案是将许可证市场和价格控制相结合的混合调控策略。也有研究者指出,与纯粹的价格或数量控制相比,将价格变量与排放量有效联系的高效混合监管方式的效果更为显著,即将排放许可的供应功能与已知的预期损害相结合(Pizer,2002)。

另外,由于环境污染物往往还具有不同的排放方式,以及排放后均匀分散到不同地区的特征,因此,对均匀分散的污染物的环境调节措施也应具有相应的分散式的特征。对此,近年来,以欧盟气候政策为例的分区环境监管措施的研究具有很大的代表性和创新性。根据该政策,总排放量目标在欧盟排放交易体系涵盖的各成员国之间分配。分区环境监管下的主要政策选择包括为每个分区选择排放仪器,并确定整个环境目标如何在分区之间分配。但由于与实际决策相关的未来减排技术和产出存在相当大的不确定性,因此,分区环境监管的事前安排,意味着在所有污染源之间预设的事后边际减排成本很可能并不均衡。

由此,Abrell & Rausch 在《分区环境监管下的价格和数量控制》(2017)一文中构建了新的欧洲碳市场的政策优化模型,在公司减排成本和未来排放量不确定条件下,探讨分区环境监管下的混合排放交易系统可能达到的效果。研究指出,价格控制和排放量限制的混合政策提供了一种减少不同区域边际减排成本的方法,而价格界定比减排边界设定更为有效;根据部门“无干预”排放之间的相关性结构,具有价格边界的混合政策很可能在减排成本中产生大量的后期储蓄。在此基础上,他们还提出了在未来区域监管下气候政策设计的建议:(1)在分区监管下的混合排放交易系统中引入价格或减排限制时,首先要确保在分区之间重新分配减排目标的灵活性,以此来设计环境政策。(2)价格界定对减排效果的优越性意味着原有控制机制的重新设计,以加强欧盟排放交易体系中直接价格控制的作用。(3)构建新的机制以提升监管机构整体监管和分配能力,使欧盟成员国之间现有的“努力共享协议”可用于在国家之间分配额外的排放权。

(二)公共经济学视域下的公共教育支出与补助

教育是人类基本的传授知识、启迪智慧、开发潜能的活动。在现代社会,教育一方面可以满足人们正确认识世界、进行社会交往、获取和提高生存发展能力的需要;另一方面,教育对提高整个社会文明程度也具有重要的引导作用,在知识经济时代背景下,对提升综合国力和国际竞争力具有重要影响。尽管从国内外历史以及当今发展来看,由私人部门经营的私立学校在世界各国并不少见,但教育仍具有公共物品的显著特征:(1)知识化、信息化条件下的现代教育已成为保证公民基本素质和整个社会文明程度的必然要求,具有很强的社会公共性。(2)在人口广泛流动的社会背景下,拥有不同教育水平的劳动力会产生不同的经济外部性,各级政府都必须对提供教育这种公共物品承担一定的责任。当前,大多数国家重视资助教育,以解决由人力资本外部因素引起的人力资本投资不足问题。国外公共经济学研究者也将研究重点更多放在了对基础教育的公共财政补贴和保障政策,以及高等教育扩张的效应等方面。

基础教育是整个教育体系中的奠基环节,如同万丈高楼始于垒土,没有良好扎实的基础教育,无法谈及优秀的高等教育和综合素质提升。目前国外的公共基础教育的普遍模式是,实行免费的义务教育制,为公共教育提供补贴,同时也允许私立教育支出(Tamura,2011)。Li & Zhang(2015)将人力资本的外部因素内化于具有内生生育、休闲、劳动和有形资本积累的代际模型,探讨公共财政按用途付费原则是否适用于基础教育补贴。其研究发现,高效的教育补贴的确应由政府充分资助,并由补贴受益的一代人通过未来的税收进行偿还。因此,按用途付费原则可以扩展到对基础教育的补贴。他们指出,通过政府赤字进行教育补贴,不仅减少了人力资本投入不足,而且减轻了人口的过度增长;受益于教育补贴的一代人可以通过未来税收来偿还,也在一定程度上为政府预算提供了保障,政府应当“借钱”补贴这些未来劳动者的持续教育。

与基础教育不同,高等教育致力于进一步培育适应经济社会发展需要的高级专业型人才,为推动科学发展和技术进步发挥中流砥柱的作用。而大规模的高等教育扩张也会导致社会收入和分配的变化,目前高等教育的大规模扩张便导致了高技术劳动力的相对供应激增(Gordon,2013),高等教育扩张能否促进“涓滴增长”,即经济增长向下惠及低技能劳动者,只接受过基础教育的劳动者能否受益于针对高等教育的公共教育支出的增加,也是国外研究者关注的一个关键问题。Böhm et al 在《高等教育扩张能否带来涓滴增长》

(2015)一文中通过构建动态一般均衡框架,考察由对高等教育的公共教育支出增加引发的经济增长是否最终会惠及低技术劳动者,并且评估高等教育的扩张能否促进针对低技术劳动者的教育资源再分配。研究指出,促进高等教育意味着低技术劳动者在消费和收入方面首先下降,但最终获益,旨在提升低技术劳动者技能的政策通常在较长时间内从再分配转移中获得最大收益。由此可见,高等教育的发展和扩张从长期来看会对不同劳动技能的劳动者都带来益处,如何缩小高等教育扩张促使拥有不同劳动技能的劳动者受益的时间,将成为未来研究的新方向。

(三)公共经济学视域下的基本医疗卫生服务

基本医疗卫生服务是为了预防疾病、延长人的寿命和促进人的身心健康而提供的公益性的公共医疗卫生服务措施,是社会福利的重要组成部分。在现实生活中,由于具有不可逆性以及医患双方信息不对称等原因,基本医疗卫生服务极易出现市场失灵现象。同时,由于很多区域传染性疾病的预防和治疗具有极大的外部效应,市场机制也无法有效提供,因此,必然需要政府发挥作用,对基本医疗卫生服务的提供进行适度干预,并付出相应费用以应对外部性。随着经济社会的发展、技术水平的提高、人口结构及对医疗卫生服务需求的变化,增加医疗服务供给、提高医疗卫生资源配置效率,实现医疗服务公平以及满足多元化的医疗卫生服务需求成为世界各国医疗卫生改革关注的重点。从公共经济学角度对医疗保险改革、医疗技术创新以及医疗卫生护理等服务的社会效益和价值进行研究,也越来越受到研究者们的关注。

以美国为代表,2010年奥巴马政府签署了《患者保护与平价医疗法案》,是继2008年推行医疗保险改革后的又一医疗卫生服务领域的重要举措,旨在提高美国人民的医疗保险覆盖率并降低医疗费用。以美国当代著名公共经济学家里夫林(A. M. Rivlin)为代表的研究者们通过对约翰基金会提出的“健康美国”计划进行研究后指出,美国医疗投入规模很大,但健康水平与其他发达国家相比却呈下降趋势的原因在于,忽视了教育、收入及环境等社会因素对健康的影响,这些因素比医疗保险水平的高低更为重要。里夫林与其合作研究者在《超越平价医疗法案:切实改善美国人的健康》(Williams, McClellan & Rivlin, 2010)一文中提出,政府在增加医疗保险投入的同时,还应通过改善日常生活环境来提高人民的健康水平,从而完善医疗保健的公共服务水平。

同时,随着人口老龄化趋势发展,对长期护理、保健服务的政策以及医疗创新的价值等相关领域的研究也成为新的关注点。Kim & Lim(2015)通过对韩国行政数据的回归分析探究了政府长期护理补贴的短期影响的经验证据。研究指出,家庭护理和短期灵活护理的优势在不同身体素质的人群之中的表现是不同的,对政府补贴长期护理的福利影响的考察,以及设计最佳长期护理政策的建议,应视不同身体素质人群的具体需求情况而定,以降低成本、节约医疗费用。Lakdawalla et al则在《医疗创新的保险价值》(2017)一文中,通过对医疗创新的风险及保险价值的研究后指出,以往经济学家们认为医疗创新可能为消费者带来更大的财务风险的观点,忽视了医疗创新能够降低患者面对未来疾病所承担的身体风险这一优势。他们提出,医疗创新能力的提升可降低身体健康的整体风险,从而起到类似于医疗保险式的作用。因此,政策制定者完善健康风险管理,应将医疗创新的发展作为一个重要手段。

(四)公共经济学视域下的公共养老制度

养老是人类社会世代更替演进中不可避免的问题,养老问题主要包括对老龄阶段生活的经济支持、生活照料和精神慰藉等基本保障。作为人类经济社会发展的一个重要内生变量,以何种制度安排配置养老资源、实现养老保障是社会生产力和生产方式发展阶段的重要体现。因此,各国的公共养老制度,包括养老金、养老保险等制度均根据各自的发展阶段和水平而设定,没有统一的模式。公共养老制度提供的养老金、养老保险等产品,所产生的效用并不完全由个人获取,还具有一定程度的正外部性,因此,其并不是普通的在消费上具有竞争性和受益具有排他性的私人物品,其同时还具有公共物品的属性,使全体社会成员共同分享老有所养带来的公平与稳定。所以,兼具公共物品和私人物品属性的公共养老措施,必然需要引入政府机制对市场提供进行干预和调节。

当前,为应对人口迅速老化,世界各国政府正在努力解决如何改革养老金制度的问题。一些西方国家考虑通过改革,鼓励人们工作更长时间,以增加临近退休年龄的劳动力供应。公共经济学研究者也将养老问题

的研究重点放在了公共养老制度的改革及其影响上,特别是瑞典、挪威等国家的养老金改革具有代表性。瑞典是近几年来实行重大养老金改革的少数国家之一,其改革具有很大前景但却没有引起研究者应有的关注。Laun & Wallenius(2015)通过构建生命周期劳动力供给的代际交替模型,探究退休行为的关键驱动力,特别是与健康、残疾保险和养老金福利之间的相互作用,从而研究瑞典养老金改革对劳动力供给的影响。其研究结果显示,在瑞典由确定的福利计划向定额缴款计划转变的养老金改革中,旧制度退休年龄标准下的退休人员,其隐含的养老金福利会大大降低;如果继续工作更长时间,终身养老金福利的现值将显著增加,这对老年人的继续工作创造了巨大的激励。此外,Hernaes et al(2016)就挪威 2011 年全面养老金改革进行了侧重于增加工作激励措施方面的分析,考查劳动力供应对工作激励措施增加的反应。通过对改革前后就业工资与劳动力供给结果之间关系的量化研究发现,增加工作回报的激励措施,如平均净实得工资翻倍,能大大提高劳动力供给,激励老年劳动者继续工作;相比之下,形式上公平的激励措施,如降低入职年龄,对劳动力供给没有显著影响。由此可见,通过适当设计的软硬兼施的方法,确实可能改革一项养老金制度,这对国际社会来讲也是有益的经验借鉴。

三、国外公共经济学研究的未来发展趋势

纵观国外公共经济学研究的发展进程可以发现:公共经济学研究在以政府支出与税收为重点的同时,日益关注经济社会发展对人民生活水平和质量的影响,由此将目光不断扩展到了涉及教育、卫生、社会环境等在内的各个社会领域,并在这些领域中研究政府对资源生产和分配的影响以及政府政策的经济和社会效果。随着西方资本主义经济的成熟,以及世界范围内更多计划经济国家向市场经济、“混合经济”的转变,必将使在政府与市场中寻求经济发展平衡点的公共经济学更加大有可为。展望未来,公共经济学研究呈现三个主要的发展趋势,即对传统公共经济学理论的继续深入挖掘与拓展,对现代社会发展普遍关切问题的探讨和回应,以及研究方法上规范研究与实证研究的有机结合。公共经济学需要以更开阔、更高远的视野展开对公共部门经济领域一系列问题的研究,并向着多学科综合、多维交叉的方向继续前进。

(一)对传统理论的拓展与应用

1. 税收理论的全面探讨与运用。传统公共财政学研究政府财政收支活动本身的问题,特别是与国家财政收支活动相关的一系列问题。而公共经济学不仅研究政府财政收支活动本身,并且将关注重点投向政府财政收支活动对整个经济社会的影响,即财政收支活动对全部资源配置活动的效率和社会福利变化的影响(陈柳钦,2011)。税收与公共支出作为财政学研究的基础问题,也是公共经济学与经济增长理论研究关心的重要问题。当前,关于税收与公共支出结构的最优选择、税收对企业和个人行为的影响等方面的研究已相对完善。鉴于近年来国外研究者在税收与公共支出方面的研究重点和成果,可以看出,未来公共经济学研究,将继续围绕经济发展中的最优税收规模与公共支出结构这一核心展开。一方面,在世界经济全球化发展的进程中进一步探讨开放经济中的最优税收与支出政策,审视全球经济的外部环境对一国经济发展及经济结构的影响和冲击,从而分析判断财政政策工具选择的有效性及其最优税收和支出结构的确定。另一方面,就一国经济社会的发展而言,从生命周期的视角设计最佳税收与支出项目也将在未来税收与支出政策的研究中得到更多关注。自哈佛大学格雷纳在《组织成长的演变和变革》(Greiner,1972)一文中首次提出“企业的生命周期”后,生命周期的概念被越来越多地扩展和应用用于分析某一组织或领域生存和发展过程中的基本规律和特征。近年来国外公共经济学研究者也试图从生命周期的视角研究公共经济学问题,就税收与支出项目的选择而言,如何在经济社会发展的各个阶段把握发展规律及特征,洞察税收对当下企业和个人行为的影响,从而做出调整和完善税收与支出项目的决策以兼顾公平与效率,将在未来取得更大的进展。

2. 公共物品的最佳提供模式与边界的合理确定。公共部门经济活动的主要任务之一是向社会提供公共物品,公共物品理论也是公共经济学的重要组成部分。早期关于公共物品理论的研究从搭便车现象入手,提出私人缺乏有效提供公共物品的激励机制,因而政府等公共部门应该并且能够提供公共物品。将政府视为公共物品唯一提供者的传统理论,导致了政府财政负担过重并影响公共物品提供效率的问题。20 世纪 80

年代以来,公共物品私人提供问题开始更多地进入人们的研究视野,私人部门在公共物品提供中开始发挥越来越重要的作用。随着西方国家非营利组织等第三部门的快速崛起和发展,以及对个人慈善行为的提倡,都将带动公共物品私人提供的继续发展。如何充分发挥私人提供公共物品的积极作用,如何合理确定政府与私人部门提供公共物品的范围和供给模式,如何规范和管理非营利组织、慈善活动在公共物品提供中的行为和效果,以提高供给效率,都将是未来研究者们继续关注的重要问题。

3. 财政联邦主义理论框架的进一步完善。财政联邦主义理论涉及不同层级政府间的职能分配、税收与支出关系以及转移支付问题等,是公共经济学研究领域中的关注的重要问题。财政联邦主义理论自产生以来,便不断得以突破和发展,大量的研究涉及并扩展了其最初含义的内容,对传统原则在新的发展情境下进行修正与补充,从而服务于财政联邦制国家实现多级财政体制的效率和公平目标,也为非财政联邦制国家的财政体制改革取向提供参考。未来国外公共经济学研究,仍将探讨财政联邦主义理论对中央与地方政府财税关系和职能分配的指导作用,并通过中央与地方政府关系的发展变化研究,继续丰富和完善财政联邦主义理论。同时,对财政联邦主义在转轨经济国家和发展中国家的发展情况的研究也将受到更多关注,转轨经济国家和发展中国家如何通过借鉴财政联邦主义的财政分权改革,实现宏观经济平衡和微观经济效率目标,如何正确处理中央政府与地方政府的财权、事权分配关系,也为财政联邦主义理论的进一步研究指出了方向。

(二)对现代社会发展关切问题的回应

1. 创新成为公共经济学研究的重要基石。在科技水平日益成为综合国力决定性因素的时代背景下,世界各国政府越来越多地将创新作为政治、经济议程中的一个关键问题,认识到创新在促进经济增长和应对社会与外部环境挑战方面的巨大潜力。在当今世界各国综合国力的激烈竞争中,谁能够把握创新制高点,谁便掌握了竞争的主动权。创新不只关乎企业等私人部门的发展命脉,在公共部门的发展中亦如是,创新对提高公共部门效率、提供优质和具有竞争力的公共服务至关重要。奥斯本和布朗(Osborne & Brown, 2013)将公共部门的创新定义为:“一个不连续变化的独特类别,能够为政策制定者和服务管理者提供特殊挑战。”由此可见,创新是一个动态的过程,公共部门的创新包括改变组织的总体架构、确定问题、开发新的创新路径、选择和实施新的解决方案等,而促进创新的重要因素则是鼓励创造性的心态。将创新作为公共经济学研究的重要基石,以创新的思维和路径引导传统公共经济学理论的变革,并促进公共部门改革,将是未来国际范围内公共经济学研究的主要趋势。此外,当前世界各国由于经济、政治、技术等方面的发展程度不同,在创新方面也面临着巨大的差距,未来追求有助于克服这些限制的发展途径也是创新政策选择与制定研究的重要任务。

2. 城市公共经济学问题的发展与研究。城市发展问题是世界各国必须高度关注的重要问题。随着经济和科技的发展,城市的快速增长和振兴为人们工作和生活改善提供了越来越多的机遇,但与此同时,世界范围内普遍面临着城市地区范围扩大带来的艰巨经济挑战。这些机遇和挑战的相互作用为公共部门的政策制定者和研究人员提出了重要的课题。城市地区的财政、金融和组织管理问题也为公共经济学领域的研究提供了更广阔的空间。此外,城市发展的复杂问题随着时间的推移而增加,城市的繁荣使得世界各国的大多数居民生活在城市地区,然而,如今的大都市已不仅仅是过去城市的简单外推和扩张,而产生了规模和性质的重大变化。长期以来一直统治空间组织的“距离”概念也已被新技术超越,并促进了城市网络的形成。因此,当前与公共部门相关的许多问题都出现在人口流动性较大和人口密集的城市中,如财政压力、城市扩张的经济社会影响、不同地区之间的横向和纵向的财政差异、税收和机构规模等问题,亟待未来的研究者们给予关注和研究。同时,与城市公共经济学直接相关的其他问题,诸如环境污染、地方基础设施恶化、住房供应不足、公共服务的数量和质量较低等,也向研究者们发出了新的挑战。

3. 老龄经济学与最佳社会保障问题的研究。随着生活质量和医疗技术水平的不断提高,全球人口寿命普遍延长,加之发达国家人口出生率的下降,使得人口老龄化成为 21 世纪不可逆转的常态,构成经济运行的一种基础性环境因素。然而,人口老龄化不是单纯的老年人的问题,而是会对经济社会带来全方面影响的重大经济问题。在此前提下,研究在人口老龄化的基础性约束条件下,进行稀缺资源有效配置与管理的老龄经

济学理论应运而生。未来公共经济学关于人口老龄化问题的研究还需更多与老龄经济学的理论和实证分析相结合,分析人口老龄化对经济增长、社会生活以及财政收支平衡产生的影响,并寻求应对人口老龄化所带来的潜在风险的税收和财政支出结构。此外,人口老龄化的背景也使得最优社会保障问题成为公共经济学研究的前沿领域。已有研究表明,社会保障越完善,就越会导致人们增加闲暇、减少储蓄。因此在未来的研究中,在不断完善包括养老金、养老保险、补助金等在内的社会保障计划的前提下,需要研究社会保障对人们行为的影响并提出合理的协调方法。同时,在兼顾公平和效率原则,以及社会整体性理念的指导下,建立完整的社会保障制度也将变得更为重要。

(三)规范研究方法 with 实证研究方法的有机结合

研究方法是发现和揭示研究对象内在规律所凭借的工具和手段。公共经济学的研究方法在其学科的发展进程中不断丰富和完善,为分析经济行为并探索公共部门经济活动运行规律提供了重要依据。传统公共经济学的研究方法建立在理查德·马斯格雷夫于20世纪60年代提出的局部与一般均衡分析方法之上,它以图表和代数方法来研究经济问题,涉及税收对价格和产量所产生的局部均衡效果,以及对无谓损失的相关影响,突破了早期研究局限于对税收规定和管理的概念性描述。此后,伴随着博弈论和信息经济学分析方法的兴起,传统一般均衡分析方法不断得到有益改进。同时,以计量和数理统计为核心的实证研究方法也得到广泛的应用和发展。通过导入现实数据来实证检验积累已久的理论命题,不仅提升了公共经济学研究的科学化水平,也推进了包括公共经济学在内的整个经济学学科的科学化进程(Wooldridge,2007)。

近年来,随着公共部门经济学研究的视野和范围不断拓展,实证研究正在公共经济学研究中如火如荼地进行,而另一方面,规范研究的广泛和综合运用也在悄然进行。出现在公共经济学研究领域的新政治经济学、财政社会学、法经济学、历史计量学和组织社会学等综合性的规范研究方法,不仅在数量上急剧增加,为传统规范研究和实证研究带来新的风向,而且在很大程度上促进了学科之间的交流和社会科学的交叉融合。放眼未来,公共经济学的研究方法将更注重规范分析与实证分析的有机结合,并与其他学科的科学研究方法相互补充与促进。其中,规范分析应侧重对经济变量之间的内在机理进行分析,并揭示传导机制,注重揭示政府及公共部门经济活动的本质规律。实证分析则应侧重统计数据及实证方法选取的科学性、适用性和合理性等,注重统计方法、计量方法、数理方法和实验方法之间的有机结合,相机抉择使用(卢洪友、祁毓,2013)。

四、结论

本文尝试对国外公共经济学研究的最新进展加以梳理,关注目前公共经济学在主要理论和研究方法运用方面的前沿进展,并尝试通过考察已有研究的关注重点和方向来预测未来公共经济学研究的发展趋势。从现有研究来看,公共经济学基于财政学理论而发展,税收与公共支出相关理论的研究始终是其研究的核心问题。以税收理论、公共物品理论等为代表的公共经济学的传统理论,在研究者们的不懈挖掘和探讨中,正在与时俱进地发展和完善其理论观点,与现代经济社会实际相联系,不断开阔研究视野,拓展研究范围。同时,立足社会性与公共性,以公共经济学理论指导和回应包括教育、养老、医疗卫生、社会保障等社会各领域的实际问题,探讨公共经济学的经济社会效应,并为公共部门的制度设计和政策选择提供现实路径,正在成为现代公共经济学研究的一项重要任务。未来国外公共经济学研究的发展趋势,将继续以经典的传统理论为现实问题的研究提供坚实的理论支柱。一方面,扩展和完善传统理论的理论观点和理论体系,实现传统理论在社会发展中的新飞跃。另一方面,以创新的思维实现公共经济学与其他各学科理论和研究方法的融会贯通,分析和探究公共部门各领域面临的新问题和新挑战,以更广阔、更高远的视野,促使公共经济学研究把握未来经济学研究的制高点。

参考文献:

- 陈柳钦,2011:《公共经济学的发展动态分析》,《南京社会科学》第1期。
- 卢洪友 祁毓,2013:《公共部门经济学:演进脉络与发展趋势》,《财经问题研究》第7期。
- 骆祖春,2014:《政府间财政关系改革的经验——基于发达国家改革案例研究》,《国际经济评论》第7期。
- Abrell, J. & S. Rausch(2017), "Combining price and quantity controls under partitioned environmental regulation", *Journal*

of *Public Economics* 145:226—242.

- Akai, N. & M. Sato(2008), “Too big or too small? A synthetic view of the commitment problem of interregional transfers”, *Journal of Urban Economics* 64(3):551—559.
- Allcott, H. & T. Rogers(2014), “The short-run and long-run effects of behavioral interventions: Experimental evidence from energy conservation”, *American Economic Review* 104(10):3003—3037.
- Allingham, M. G. & A. Sandmo(1972), “Income tax evasion: A theoretical analysis”, *Journal of Public Economics* 1(3—4): 323—338.
- Andreula, N. & A. Chong(2016), “Do good institutions improve fiscal transparency?”, *Economics of Governance* 17(3):241—263.
- Atkinson, A. B. & J. E. Stiglitz(1980), *Lectures in Public Economics*, McGraw-Hill Book Company.
- Becker, G. S. (1968), “Crime and punishment: An economic approach”, *Journal of Political Economy* 76(2):169—217.
- Besley, T. & M. Ghatak(2001), “Government versus private ownership of public goods”, *Quarterly Journal of Economics* 116(4):1343—1372.
- Bigio, S. & E. Zilberman(2011), “Optimal self-employment income tax enforcement”, *Journal of Public Economics* 95(9—10):1021—1035.
- Bobek, D. D. et al(2013), “Analyzing the role of social norms in tax compliance behavior”, *Journal of Business Ethics* 115(3):451—468.
- Böhm, S. et al(2015), “Does expansion of higher education lead to trickle-down growth?”, *Journal of Public Economics* 132: 79—94.
- Brett, C. & J. A. Weymark(2011), “How optimal nonlinear income taxes change when the distribution of the population changes”, *Journal of Public Economics* 95(11—12):1239—1247.
- Coase, R. H. (1974), “The lighthouse in economics”, *Journal of Law and Economics* 17(2):357—376.
- Cowell, F. A. & J. P. F. Gordon(1988), “Unwillingness to pay tax: Tax evasion and public provision”, *Journal of Public Economics* 36(3):305—321.
- Cuff, K. et al(2011), “Optimal policies with an informal sector”, *Journal of Public Economics* 95(11—12):1280—1291.
- Dekela, S. et al(2017), “Potential Pareto public goods”, *Journal of Public Economics* 146:87—96.
- Egger, P. et al(2010), “Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany”, *Journal of Public Economics* 94(3—4):235—246.
- Etro, F. (2016), “Research in economics and public finance”, *Research in Economics* 70(1):1—23.
- Fehr, E. & S. Gächter(1998), “Reciprocity and economics: The economic implications of Homo Reciprocans”, *European Economic Review* 42(3—5):845—859.
- Feld, L. P. & B. S. Frey(2010), “Tax evasion and the psychological contract”, in: J. Alm et al(eds), *Developing Alternative Frameworks for Explaining Tax Compliance*, Routledge.
- Gächter, S. et al(2017), “Growth and inequality in public good provision”, *Journal of Public Economics* 150:1—13.
- Gordon, N. E. (2013), “High school graduation in the context of changing elementary and secondary education policy and income inequality: The last half century”, NBER Working Paper No. 19049.
- Greiner, L. E. (1972), “Evolution and revolution as organizations grow”, *Harvard Business Review* 50(4):37—45.
- Grossman, S. J. & O. D. Hart(1986), “The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration”, *Journal of Political Economy* 94(4):691—719.
- Gustafson, M. T. (2017), “The market sensitivity of retirement and defined contribution pensions: Evidence from the public sector”, *Journal of Public Economics* 145:1—13.
- Hallsworth, M. et al(2017), “The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance”, *Journal of Public Economics* 148:14—31.
- Hameed, F. (2005), “Fiscal transparency and economic outcomes”, International Monetary Fund Working Paper WP/05/225.
- Hernaes, E. et al(2016), “Pension reform and labor supply”, *Journal of Public Economics* 142:39—55.
- Hoffa, K. & J. E. Stiglitz(2016), “Striving for balance in economics: Towards a theory of the social determination of behavior”, *Journal of Economic Behavior & Organization* 126(Part B):25—57.
- Hollyer, J. R. et al(2011), “Democracy and transparency”, *Journal of Politics* 73(4):1191—1205.

- Jacquet, L. & D. V. Gaer(2011), "A comparison of optimal tax policies when compensation or responsibility matter", *Journal of Public Economics* 95(11-12):1248-1262.
- Janeba, E. & J. D. Wilson(2011), "Optimal fiscal federalism in the presence of tax competition", *Journal of Public Economics* 95:1302-1311.
- Jarmuzek, M. et al(2006), *Fiscal Transparency in Transition Economies*, Center for Social and Economic Research, Warsaw.
- Kim, H. B. & W. Lim(2015), "Long-term care insurance, informal care, and medical expenditures", *Journal of Public Economics* 125:128-142.
- Koethenbueger, M. (2011), "How do local governments decide on public policy in fiscal federalism? Tax vs. expenditure optimization", *Journal of Public Economics* 95(11-12):1516-1522.
- Kopits, G. & J. Craig(1998), "Transparency in government operations", IMF Occasional Paper No. 158, Washington, DC.
- Lakdawalla, D. et al(2017), "The insurance value of medical innovation", *Journal of Public Economics* 145:94-102.
- Laun, T. & J. Wallenius(2015), "A life cycle model of health and retirement: The case of Swedish pension reform", *Journal of Public Economics* 127:127-136.
- Li, B. & J. Zhang(2015), "Efficient education subsidization and the pay-as-you-use principle", *Journal of Public Economics* 129:41-50.
- Li, Z. et al(2016), "Uniform price mechanisms for threshold public goods provision with complete information: An experimental investigation", *Journal of Public Economics* 144:16-24.
- Lülfesmann, C. & G. M. Myers(2011), "Two-tier public provision: Comparing public systems", *Journal of Public Economics* 95(11-12):1263-1271.
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public: A Study in Public Economics*, McGraw-Hill.
- Muralidharan, K. et al(2017), "The fiscal cost of weak governance: Evidence from teacher absence in India", *Journal of Public Economics* 145:116-135.
- Newell, R. et al(2005), "Managing permit markets to stabilize prices", *Environmental and Resource Economics* 31(2):133-157.
- Osborne, S. P. & L. Brown(eds)(2013), *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Elgar.
- Pizer, W. A. (2002), "Combining price and quantity controls to mitigate global climate change", *Journal of Public Economics* 85(3):409-434.
- Reinikka, R. & J. Svensson(2004), "The power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture", World Bank Policy Research Working Paper No. 3239.
- Rin, M. D. et al(2011), "Entrepreneurship, firm entry, and the taxation of corporate income: Evidence from Europe", *Journal of Public Economics* 95(9-10):1048-1066.
- Samuelson, P. A. (1954), "The pure theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics* 36(4):387-389.
- Schmitz, P. W. (2015), "Government versus private ownership of public goods: The role of bargaining frictions", *Journal of Public Economics* 132:23-31.
- Shao, R. & L. Zhou(2016), "Voting and optimal provision of a public good", *Journal of Public Economics* 134:35-41.
- Stiglitz, J. E. (2002), "New perspectives on public finance: Recent achievements and future challenges", *Journal of Public Economics* 86(3):341-360.
- Tamura, R. (2001), "Teachers, growth, and convergence", *Journal of Political Economy* 109(5):1021-1059.
- Torgler, B. (2007), *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*, Edward Elgar.
- Traxler, C. (2010), "Social norms and conditional cooperative taxpayers", *European Journal of Political Economy* 26(1):89-103.
- Williams, D. R., M. B. McClellan & A. M. Rivlin(2010), "Beyond the affordable care act: Achieving real improvements in Americans' health", *Health Affairs* 29(8):1481-1488.
- Wilson, D. S. & J. M. Gowdy(2013), "Evolution as a general theoretical framework for economics and public policy", *Journal of Economic Behavior & Organization* 90:3-10.
- Wooldridge, J. M. (2007), *Introductory Econometric: A Modern Approach*, South-Western College Publishing.

(责任编辑:李仁贵)

(校对:刘洪愧)

— 123 —