


世界银行技援项目

地方财政理论与实践

D IFANG CAIZHENG
LILUN YU SHIJIAN

◎杨舜娥 著

 中国财政经济出版社

08102

世界银行技援项目

地方财政理论与实践

D IFANG CAIZHENG
LILUN YU SHIJIAN

○杨舜娥 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政理论与实践/杨舜娥著. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 6

世界银行技援项目

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2150 - 2

I. 地… II. 杨… III. 地方财政 - 研究 IV. F810.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 059690 号

责任编辑: 刘景梅

责任校对: 黄亚青

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 18 印张 309 000 字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2150 - 2/F · 1699

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

序 一

胡锦涛总书记在中共中央政治局第十八次集体学习时强调，面对错综复杂的国际国内形势，我们要夺取应对国际金融危机冲击的全面胜利，保持经济平稳较快发展，把改革开放和社会主义现代化建设不断推向前进，就必须深化财税体制改革，完善公共财政体系，提高财政管理绩效。总书记的这段讲话，以统观天下风云的视野，把财政与经济、财政与政策、财政与开放、财政与现代化等关系，摆到了全局战略的高度。

地方财政作为国家财政的重要构成部分和整个财政改革与发展的重要内容，无疑也事关大局，不仅仅是经济问题，而且是政治问题和社会问题。因此，深入研究地方财政理论与实践，既有重要的理论价值，亦有重大的现实意义。摆在读者面前的《地方财政理论与实践》一书，是财政部科研院所研究员杨舜娥同志对这一课题悉心研究的成果。“地方财政学”在列入由我所承担的世行技援课题之后，杨舜娥研究员曾作为访问学者，就此赴美国加州进行了为期半年的考察。回国后撰写了赴美考察报告；组织了该课题的国际研讨会；在深入一些地方调研后形成一系列后续成果，进而形成了这一书稿。

翻阅《地方财政理论与实践》，我体会出这部书稿的分量，也感到了它的特点。其一，是注重理论支撑。关于地方财政存在的依据，地方财政职能的配置、地方财政能力和能力差异的规范分析等等，均是认识地方财政问题所需的理论基础。其二，是实证分析的宽广视野。作者对地方财政能力的实证分析，既包括对美国加州河滨市等地方财政管理的实地考察，也包括对中国湖南汝城等地县财政改革的实地调研，以及对中国东、中、西部六省区的比较分析等等，都有很强的针对性、代表性和实证性。其三，是力求在认识上实现不同相关要素的结合，把理论与实践的有机结合，具体化为地方财政理论与实践的结合考察，中国和外国地方财政理论与实践

比较分析的结合考察，以及推理式定性研究与实证分析的结合考察，等等。其四，是它的务实取向。作者基于中美地方财政实地考察而提炼的经验做法，关于深化地方财政改革的政策建议、对于提高地方财政能力基本途径的探讨等，都面对实际工作，有其见解的独到之处并力求有一定的可操作性。此外，还应说到，本书结构合理，文字精练，反映了作者所作的精益求精的努力，值得肯定。

我国财政改革与发展正处在深化之中，并面对新的矛盾与挑战，涉及地方财政问题的诸多方面。关注和进一步研究地方财政问题，进而为完善我国财政体制、公共财政体系、服务科学发展提出建议，是时代的需要。为了建立有利于科学发展的财力与事权相匹配的地方财税体制，围绕基本公共服务均等化和主体功能区建设来完善地方公共财政体系，研究者和实际工作者应当共同努力，在我国1994年财税配套改革形成的基本制度框架基础上，进一步理顺分配关系、合理构建地方税体系和扁平化的分税分级管理体制，优化分配结构，强化绩效导向，提高理财水平。

让我们共同为地方财政改革与发展深入研讨，贡献才智。

贾 康

2010年1月18日

序 二

《地方财政理论与实践》是财政部科学研究所研究员杨舜娥同志潜心研究的一项重要成果。该项研究成果的主要特点是理论与实践相结合，规范分析与实证分析相结合，中外案例分析相结合。书中务实的态度、国际的视野、比较的方法、致用的功能，将为读者提供有益的启迪！

《地方财政理论与实践》，是财政部科研所承担的世界银行技援项目“地方财政学”课题的后续研究成果。在研究过程中，作者以美国河滨市公共财政预算为例，对美国地方公共财政管理进行了较为深入的考察和研究，并形成《研究报告》上报中央有关部门，受到好评。为了深入研究地方财政问题，作者曾多次深入我国东、中、西部的一些省市县展开调查研究，搜集第一手资料，在比较中西方地方财政理论与实践的基础上，构思总体框架，形成结构体系，经过近两年的打磨，终于定稿付梓。作者治学之严谨，研究之深入，由此可见一斑。

从该书的结构体系看，作者从地方财政存在的依据入手，分别阐述了国家管理的层级性，公共产品的层次性和居民偏好的差异性，进而把财政与国家职能的关系、财政与国家管理的关系，财政与政府层级的关系，财政与民生的关系等等，作了相当深入的分析研究。

在研究地方财政存在的依据之后，作者对地方财政职能配置的理论依据、配置原则、配置模式进行了中西结合的理论阐述与实践分析，从总体上为全书奠定了理论基础。

以此为基础，作者通过对美国、德国、日本、英国等事权与财权划分实践的考察，以及从法律、税权、中央与地方政府关系的角度，分析了发达国家可资借鉴的经验；通过对地方财政能力差异比较研究，探讨了提高地方财政能力的基本途径；通过对基本公共服务均等化、转移支付制度规范化以及地方财政横向关系等理论和实践的研究分析，讨论了调节地方财

政能力的目标、途径和改革思路；通过对地方债务理论、债务模式、风险防范的研究，提出了地方财政债务管理的政策建议。

有比较，有分析，方有借鉴，方有深化改革的思路。为此，作者分别以美国加州河滨市和我国湖南汝城县为例，研究分析了美国地方财政预算管理和我国地方特别是县级预算管理改革，提出了深化我国地方预算改革的思路；通过对国内外地方财政绩效评价基本理论和实施情况的研究考察，提出了建立健全我国财政预算绩效评价体系的建议，等等。总之，该书体系严谨，内容丰富，论证充分，值得一读。

地方财政有待研究的问题很多，有理论政策上的，也有实践中的，可谓层出不穷。这些问题，既上连国家，又下贴百姓；既源于历史，又面向未来，需要不断深入调研和探讨，以服务于科学发展观统领下的地方经济、政治、文化和社会建设的和谐发展。

是为序。

刘尚希

2009年12月2日

目 录

第一章 地方财政存在的依据	(1)
第一节 国家管理的层级性	(1)
第二节 公共产品的层次性	(4)
第三节 居民偏好的差异性	(7)
第二章 地方财政职能的配置	(9)
第一节 地方财政职能配置的理论依据	(9)
第二节 地方财政职能配置的基本原则	(14)
第三节 地方财政职能配置的几种模式	(19)
第三章 地方政府间事权与财权的划分	(28)
第一节 美国：典型联邦制国家事权与财权的划分	(28)
第二节 德国：相对集权联邦制国家事权与财权的划分	(34)
第三节 日本：适度分权的单一制国家事权与财权的划分	(37)
第四节 英国：集权型的单一制国家事权与财权的划分	(42)
第五节 发达国家事权与财权划分的经验与启示	(45)
第四章 地方财政能力差异的理论考察	(50)
第一节 地方财政能力概述	(50)
第二节 地方财政能力差异的经济决定因素	(53)
第三节 地方财政能力的政治决定因素	(64)
第四节 地方财政能力的评估	(67)

第五章 地方财政能力差异的实证分析	(72)
第一节 东、中、西部六省(区)的地方财力基础比较	(72)
第二节 东、中、西部六省(区)的地方财力发展比较	(90)
第三节 东、中、西部六省(区)的地方财政体制比较	(96)
第四节 提高地方财政能力的基本途径	(101)
第六章 地方财政能力的调节	(107)
第一节 基本公共服务均等化	(107)
第二节 政府间财政关系合理化	(112)
第三节 国外财政转移支付制度及其借鉴	(120)
第四节 完善我国转移支付制度的基本思路	(127)
第七章 地方债务管理	(139)
第一节 地方财政债务的理论分析	(139)
第二节 美国、德国、日本、法国的地方债务管理模式	(143)
第三节 地方财政债务风险的防范	(152)
第四节 完善地方财政债务管理的政策建议	(154)
第八章 地方预算管理	
——改革中的中国县级预算管理案例分析	(158)
第一节 地方预算管理模式	(158)
第二节 地方县级预算管理改革	(169)
第三节 湖南省汝城县县级预算管理改革	(177)
第九章 地方财政预算管理的案例分析	
——以美国加州河滨市财政预算为例	(195)
第一节 美国地方政府的职能、特点及其关系	(195)
第二节 美国河滨市政府的公共财政预算	(199)
第三节 对美国地方政府公共财政预算行为的分析	(206)
第四节 美国地方财政预算管理可资借鉴的几点启示	(214)

第十章 地方财政绩效评价	(219)
第一节 绩效评价的基本理论	(219)
第二节 国外绩效评价的实施情况	(225)
第三节 我国部分地方财政实施绩效评价的情况	(231)
第四节 我国实施绩效评价存在的问题及建议	(241)
第十一章 地方财政体制的改革	(246)
第一节 中央与地方财政体制的演变	(246)
第二节 中央与地方财政体制的现状与改革	(254)
第三节 进一步完善地方财政体制的基本思路	(268)
主要参考文献	(273)
后记	(279)

第一章

地方财政存在的依据

第一节 国家管理的层级性

一、财政与国家职能的实现

(一) 国家职能与财政

恩格斯指出：国家是通过保护关税、贸易自由，好的或坏的财政制度发生作用的。列宁则更为明确地强调：任何社会剧变，只有在一定阶级的财政支持下才会产生。马克思主义经典作家的这些论述，把财政与国家的关系作了相当明确的界定。

国家职能是国家机关对社会有组织活动的职责和功能。按活动性质可分为政治统治职能和社会管理职能。顾名思义，前者是国家维护阶级统治和政治稳定的职能，后者则指国家对社会经济和公共事务进行管理的职能。国家在建立政权以后，出于维护政权的需要，必然要介入社会经济领域，参与社会经济管理活动，一方面维护社会经济秩序的稳定，另一方面提供社会公众所不愿提供、无力提供或不能有效提供的公共物品。政治统治职能和社会管理职能互为条件，政治不稳定会造成社会秩序混乱，影响经济和社会事务的正常运行；社会的公共需要和公共利益如果不能得到满足，势必会影响政治统治。

从国家和财政的起源与形成看，财政一开始就是在经济上占有统治地位的集团的分配活动，并且服务于该集团的利益，财政与国家之间存在着同生死、共存亡的密切联系。历史发展到今天，没有任何财政不是以国家为主体的分配活动，也没有任何以国家为主体的分配活动能脱离财政。国家的这两个职能决定国家所进行的财政活动局限于政治统治和社会管理这两大领域之内。在当代其社会管理已普遍上升为国家的主要职责。

（二）财政对社会管理职能实现的作用

在社会管理中，国家对社会经济活动的管理是其基本活动。市场失灵决定了对不同领域的资源配置职能必须由国家和市场分别承担。企业和个人作为一般的市场行为主体，在市场经济规律下本能地按照直接效益最大化的原则，依照市场机制所指示的方向从事经济活动，而对具有效益外溢性的领域缺乏行为动力。但是，这些具有效益外溢性的事业，如国防安全、外交事务、社会治安、法律秩序、经济稳定、市政设施、基础教育、基础科研、环境保护、社会福利救济等，又是企业和个人正常从事经济活动乃至正常生存所必需的外部条件。由于市场机制配置资源功能在这些具有效益外溢性的事业领域失效，而这些事业又为企业和个人从事经济活动和正常生存所必需，所以，国家需要通过财政手段向这些社会公共需要领域配置必要的资源，满足这些公共物品的供给，才能保证社会再生产的正常运转。

二、国家与国家管理的层级性

国家管理的层级性实际上是政府组织体系的问题。在不同层级的政府间进行不同种类的权力划分，赋予各个层级的区域单位以相应的管理公共事务的权限，是政府组织体系的直接目的和最核心的内容。人口因素和地理因素通常被认为是设置政府层级和规模的重要因素，这是显而易见的。前者，即人口因素是生产者、消费者与国家管理者的关联，应该有所平衡。而地理因素，则与其资源分布、区域文化、管理成本等相关联。这两个因素是其管理层级性划分的基本因素。但从层级管理的科学性来考察，还必须结合政治学、经济学、管理学的要求从公共物品、行政管理效率、政策创新等角度理解政府分层级管理的必要性。

（一）从公共物品与资源配置的角度看

政府分级管理可以改善公共物品的质量，更加贴近民众的需要。因为，多层级的政府较之单一层级的政府更能改进信息反馈，当地居民可以更加容易地将其偏好转达给政府官员。

斯蒂格勒指出为了实现资源配置的有效性和分配的公平性，决策应在最低层级的政府部门进行。同样，他认为行政级别较高的政府也是必要的，尤其是对解决分配上的不平等和地方政府之间的竞争和摩擦这类问题，中央政府是一种适当的管理者，承担着重大的社会责任。

刘云龙则把政府层级问题转换成政府间财政分工的问题，他认为政府要承

担提供公共物品的公共职能，而不同公共物品的受益范围是不一样的，受益范围广，消费外部性强的公共物品由高层级的政府来提供往往更有效率。因此，基于公共物品提供的效率考虑，不同层级的政府需要对应不同的公共职能来实现政府层级与公共职能的最优匹配。

（二）从行政管理效率的角度看

政府分层次管理可以使行政管理成本最小化。由于行政管理需支付管理成本，政府有效的管辖区域是由行政管理的规模经济收益与递增的组织管理成本来共同决定的——行政管理区域扩展的边际收益与边际管理成本相等时就确定了政府的最优管辖区域。所以，在政府管辖上存在经济学意义上的最优管辖半径。

权责分工的清晰能增强政府的责任感。通过下放职责，提高行政管理的效率。如果以集权的方式由中央行使所有职责，那每一位官员都会面对过多的工作，由于信息不充分等原因，会使政府机构陷于低效率运行状态；如果实行分级管理，明确划分责权，每一级的管理者只做本级政府应该做的事情，对他们的管理和控制较为容易，从而改善政府机构的工作效率，解决政府机构的控制与激励问题。

权责分工的清晰可以增强政府的透明度和针对性，提高政府的可治理性和有效性。政府的管理者或决策者应该在特定的时间内作出决策，普通民众也必须能够通过方便的途径了解决策过程和决策人，分层级的政府能够在这方面做得更好或更有利。

（三）从政策创新的角度

政府分级管理有利于更多地提供政策实验和创新的机会。由于政府分层级管理，管理者是数个人，在多数人中显然会比一个人更容易产生创新性的政策主张。而且在地方层级上进行政策实验也更容易绕过中央层级难以克服的各种政治性障碍。因此，多级政府的存在更有利于提供政策实验与创新的机会。

三、政府层级和财政层级的关系

财政层级制度是财政层级的划分及其相互关系的制度安排。财政分权理论是财政体制的理论基础，也是财政层级制度的理论基础。对联邦制国家而言，权力的形成自下而上，自然形成相应的政府层级和财政层级，政府层级和财政层级基本一致，呈“一维”关系。因此国外的研究基本上将政府层级等同于财政层级，并没有对财政层级制度作专门的研究。对于单一制国家而言，权力自

上而下，政府层级制度的形成受制于上级政府，财政层级制度则因政府层级结构、地方分权程度、公共治理水平等多种因素的影响而不同。

关于中国财政层级总体结构的研究动态，目前国内以构架三级财政体制的观点为主流，打破了传统的“一级政府一级财政”的观点。但我们认为，对中国这样一个经济社会发展水平千差万别的大国而言，相比通过自上而下、统一的构建性改革方案来减少政府财政层级，尊重地方的首创精神，允许多种不同的财政体制模式存在可能更合理。因此应该鼓励和允许多种模式的地方财政体制和模式并存发展，在提倡公共服务均等化的同时，赋予地方政府根据自身情况选择财政分权模式的权力。

第二节 公共产品的层次性

一、公共产品需求的层次性

（一）财政与公共需求的关系

1. 公共需求与公共物品

公共需求，指满足社会公共利益的，具有不可分割性的共同利益的需求。诸如社会公共秩序、防治水旱灾害、环保、国防安全等。依现代经济学理论来看，公共利益具体体现在公共物品（public goods）上。

萨缪尔森在《经济学与统计学评论》中将公共物品定义为：是所有人共同享用的物品。对于这种物品，一个人对它进行消费时并不会导致其他任何人对该物品消费量的减少。从这个定义可以看出，纯粹的公共物品具有两个显著特征：

（1）消费的非他性。首先，公共物品必须是向集体而不是向个人提供的，它在效用上是不可分割的。其次，公共物品在受益上是不可拒绝的，一旦公共物品被提供，在其效应覆盖的范围或区域内，不管愿意与否，任何人都得接受。再次，它也无法阻止付款的人参与消费，某此物品即使是在技术上可以阻止他人参与消费，但阻止的代价昂贵。也就是说，一旦它被提供给某些社会成员，就使得排除他人的消费成为不可能或无效率。

（2）消费的非竞争性。由于消费的非排他性，所以纯粹的公共物品的生产成本是固定的，与参与消费的人数和公共物品的数量变化无关，增加一个消费者的边际生产成本为零，即增加新的消费者不会影响原有消费者对既定公共物

品数量所享有的消费量和效用程度。换句话说，增加一个新的消费者无需额外再增加新的公共物品的数量。因此这种消费的非竞争性也被视为消费的非对抗性。从另一个角度看，由于消费的非排他性，使得公共物品在经济利益上是不可分的，在所有权上是不确定的，所以它无法通过等价交换的形式提供。

2. 财政与公共需求的关系

个人需求可以通过个人、厂商分散的经济活动（即通过市场化）直接予以满足，而公共物品的这两个特性，决定了公共需求只能通过政府财政活动中集中地提供公共物品来予以满足，或者是由具有政府性质的社会管理机构来予以满足。

马克思指出：在任何社会生产（例如，自然形成的印度公社，或秘鲁人的较多是人为发展的共产主义）中，总是能够区分出劳动的两个部分，一个部分的产品直接由生产者个人及其家属用于个人的消费，另一部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品，总是用来满足一般的社会需求，而不问这种剩余产品怎样分配，也不问谁执行这种社会需求的代表的职能。如此来看，政府财政的本质就是集中地提供社会不可或缺的公共物品以满足经济社会不断增长的、不断发展变化的公共需求。

（二）公共需求与公共物品的层次性

公共物品涉及范围广泛，包括国防、外交、治安、司法、科教卫生等公共服务的配置；公共设施和基础设施的提供；对垄断和过度竞争行为的调节和限制；对主要农产品价格的保护和调控；解决不完全市场；制定和实施国家产业政策；引导各子市场的协调、维护全国统一大市场；等等。这些公共物品具有受益的空间性和层次性的特点，并根据公共物品理论，按受益范围或效用溢出的程度可分为：（1）全国性公共物品。是指受益范围覆盖全国，可供全体国民无差别享用的公共物品。其基本特征是：受益范围为全国，而且受益的分布相当均匀。包括提供宪法、法律等制度安排，国家安全和防务，发展初等教育，进行基础设施建设，跨地区的公共设施（如道路）等。（2）准全国性公共物品。是指那些能够满足消费上的公共性，但在分布上又不具备均等性的公共物品。其基本特征是：受益范围为全国或多个区域，但受益的分布不均匀。主要包括跨区域的公共设施、基础建设以及高等教育等。（3）区域性公共物品。是指在本区域内层次上能够被消费者共同且平等享用的公共物品。其基本特征是：受益范围为本区域，而且在区域内分布相当均匀。如地方垃圾处理、街道

照明、警察保安、社区绿化与环境、社区治安、社区基础设施等。

上述划分可以被认为是对公共物品层次性的纵向划分。公共物品也可以从横向划分：（1）基础性的公共物品，主要是指基础设施一类的公共工程；（2）管制性的公共物品，指宪法、法律等制度安排以及国家安全或地方治安；（3）保障性公共物品，如社会保障、疾病防治；（4）服务性公共物品，如公共交通、医疗卫生保健等服务性公共项目。

二、公共物品供给的层次性

公共物品受益的空间性决定了其提供的层次性。在市场经济条件下，通过财政收入掌握社会资源，然后通过财政支出向社会提供公共物品以满足社会需要，弥补市场失灵是各级政府的基本职能。中央政府与地方政府之间职能的划分，即中央政府与地方政府在提供公共物品时如何进行有效、合理的分工，又是由公共物品具有的层次性特点所决定的。如果公共物品都由中央政府来统一提供，就会掩盖不同地区的人们对公共物品提供水平上的不同需要和愿望。就某类特定的公共物品而言，按中央统一水平和标准来提供，相对某地区的居民的需要和愿望可能过高，相对另一地区则可能偏低，从而影响公共物品在全国范围内的最优配置。而与中央政府相比，地方政府更接近于公众，更了解本辖区内居民对公共物品的选择偏好。由地方政府来做出的支出决策更能体现居民对公共物品的需求程度和受益程度，容易克服公共物品的供给和需求不匹配的矛盾，提高资源配置效率。

效率原则和公共物品层次性的特点决定了政府间财政的分工：

其一，受益范围覆盖全国的，凡本国的公民或居民都可以无差别地享受其所带来的利益，适宜由中央来提供。这是因为：第一，受益范围涉及全国，本国的公民或居民都可以无差别地享受其所带来的利益，根据成本与受益对称原则，中央具备使全国的居民共同承担成本的能力。第二，中央政府的组织管理范围具有全国性，由中央政府来提供全国性的公共物品，可以获得在全国范围内配置资源的规模经济效益。如果把全国性公共物品分割成无数小单位，由地方政府来完成，就会丧失经济效益。如果让地方联合起来供应，又会出现新的交易费用，因为收益溢出而导致对公共物品的供给不足，最后使得公共资源配置不当，社会福利水平降低。

其二，受益范围仅限于某一行政辖区的，适宜由地方来提供。其原因有两个方面：第一，受益地区的政府熟悉本地区情况，掌握充分信息，也最关心本

地区公共物品的质量和成本，由地方政府来提供这类公共物品，有利于提高效率。第二，不同地区的居民对公共物品的偏好不同，而且不同地区地理环境、历史人文环境不一样，提供某一类公共物品所表现出来的效用也不一样。

第三节 居民偏好的差异性

一、居民偏好的区域性特征

公共物品不仅存在受益的空间层次性，在消费偏好方面也存在差异。不同地区的居民对公共物品有不同的选择偏好。站在公众的立场上，公共利益是现实的，而不是抽象的。公众对公共物品质与量方面的需求偏好千差万别，而且呈现出不断变化的趋势。公共利益具体体现在公共物品上，公共物品的多样化，实际上就代表公共利益的多样化。

需要指出的是，公共物品往往被理解为共同体所有成员的利益，不能否认这样的公共物品确实存在，但不能借此认为所有的公共物品都应该具有这种特征。共同体所有成员的利益事实上是通过多层次、多样化的公共物品来实现的。这种不一致受地理、历史、文化等方面的因素影响，与消费偏好的地域性特点有关，在很大程度上也与不同地区经济发展的差异有关。此外，不同地区的居民收入水平不同，对公共物品的承担能力也不同。

二、居民偏好与地方财政

居民偏好的差异实际上也就揭示了由多层级政府来提供公共物品的必要性。而居民的偏好往往是由很多因素造成的：一是历史的积淀，二是文化的积淀（包括宗教信仰等），三是资源的积淀，四是民族的习惯性。极端的例子如有人喜好户外活动，偏好公园，而有人却患有花粉过敏症或恐旷症而不喜欢公园。如果这两类人必须住在同一区域内，且这两类人人数相同，公园也并不拥挤，那么，从效率的角度，公园的数量应该是多少？所有这些，都影响着财政的收支活动，特别是支出的方向和结构。

如图 1-1 所示，纵轴代表公共物品的价格，也可以理解为居民缴纳税收的总和（假定政府开支全部靠税收一种形式来筹措资金），横轴代表公共物品的产量。现假定有 A 和 B 两个人，A 对该公共物品的需求曲线为 D_1 ，B 的需求曲线为 D_2 ，公共物品以每人平均不变成本（即缴纳的税收）来提供。