



全国高等农业院校教材

全国高等农业院校教学指导委员会审定

公共经济学

经济 管理类专业用

陈万明 主编



中国农业出版社

全国高等农业院校教材
全国高等农业院校教学指导委员会审定

公共经济学

陈万明 主编

经济 管理类专业用

F062.6
C584

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学/陈万明主编. —北京: 中国农业出版社,
2003. 8

全国高等农业院校教材

ISBN 7-109-08180-X

I. 公... II. 陈... III. 公共经济学-高等学校-教材
IV. F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 055471 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 夏之翠

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 19.25

字数: 339 千字

定价: 25.60 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

内 容 简 介

本书是全国高等农业院校“十五”规划教材。全书共分 11 章,包括公共部门的经济职能、公共产品理论、公共选择理论、公共支出理论、公共支出政策、税收理论、税收政策及税收效应、我国现行税制及国际税收关系、公债的理论和政策、政府间的财政关系、公共财政政策等内容。本教材在内容的阐述上重点介绍基本概念、基本原理、基本范畴和基本方法,突出各个部分的知识点,并力求简明扼要。同时以共性与个性有机结合的原则处理西方理论与中国实际的关系,在主要阐述市场经济国家政府活动的共性的同时,对我国的财政税收改革进行了全面介绍。本教材既可以作为高等农业院校经济及管理类各专业相关课程的教材,也可供从事公共管理及财政税收方面实际工作、理论研究和政策制定的人员作为参考。

编写人员

主 编 陈万明 (南京农业大学)

副主编 刘钟钦 (沈阳农业大学)

罗剑朝 (西北农林科技大学)

李 放 (南京农业大学)

参 编 (按姓氏笔画排序)

朱晓玲 (塔里木农垦大学)

杨林娟 (甘肃农业大学)

邹 帆 (华南农业大学)

张文棋 (福建农林大学)

前 言

公共经济学是研究公共部门即政府部门的经济活动及其效应的经济学分支学科。公共经济学与（现代）财政学的研究对象、研究内容和研究方法基本相同，因而它们是同一门学科。这门学科的名称除了“财政学”与“公共经济学”以外，还有“公共财政学”、“现代公共财政学”、“现代财政学”、“公共部门经济学”等。

从历史上看，财政学的发展大致分为两个阶段：早期财政学和 20 世纪 30~50 年代以来的现代财政学。早期财政学对政府经济活动的研究主要局限于政府的财政收支，而处在自由竞争的资本主义时代的政府，活动范围很小，收支规模也很有限。20 世纪 30 年代以后，随着政府开始广泛干预经济，其活动范围迅速扩展到对市场失灵的矫正以及对经济稳定增长的调节和管理，并形成了一定规模的公共生产部门，这样，财政学研究的内容拓展了。另一方面，这一时期经济学新领域的诞生和发展，特别是宏观经济学和福利经济学的发展，也为政府经济行为的研究提供了新的理论和方法。在这一背景下，财政学发展为现代财政学。现代财政学要从市场失灵出发，在私人部门与公共部门组合起来的混合经济中界定公共部门即政府的经济活动范围和职能，这样，对政府经济行为的研究也就是对公共部门经济的研究，因而，现代财政学也被称为“公共部门经济学”或“公共经济学”。

长期以来，我国财政学强调的是国家财政，其基本研究方法受前苏联影响，与计划经济体制相适应。十四大确立社会主义市场经济体制的目标模式以来，我国理论界和实际工作部门不断研究和借鉴西方国家的经济理论，随着对西方财政经济理论发展的了解的不断增加和研究的不断深入，原则上接受了西方公共经济学的研究方法和研究内容，相应地，国内很多高等学校在修订教学计划时将“财政学”或“财政与税收”等课程更改为“公共经济学”或“公共财政学”，一些有别于传统的财政学的教材也陆续出版了。为了适应高等农业院校经济、管理类各专业教学的实际需要，我们组织高等农业院校一些长期在财政税收领域从事教学和科研工作的教师，在充分吸收国内外本学科最新研究成果的基础上，编写了这本《公共经济学》教材。这本教材的特点表现在两个方面。第一是强调实用，使其既适合学生阅读，又为教师的讲授提供广阔的空

间。为此，在内容的阐述上重点介绍基本概念、基本原理、基本范畴和基本方法，突出各个部分的知识点，并力求简明扼要。第二是以共性与个性有机结合的原则处理西方理论与中国实际的关系。我们认为，我国确立了建立社会主义市场经济体制的目标模式，就必须更大胆地研究和借鉴发达市场经济国家成熟的经济理论，公共经济学的基本原理就是市场经济体制下政府经济活动的共性，就是学习公共经济学这门课程应该掌握的基本知识。但是，各个国家市场经济的实践并不相同，政府活动的范围、方式就有差别，这应该是个性的部分。因此，在主要阐述市场经济国家政府活动的共性的同时，教材对我国的财政税收改革进行了全面的介绍和分析。

本教材的编写人员和分工是：南京农业大学陈万明教授编写第一章；西北农林科技大学经济管理学院罗剑朝教授编写第五、六章；沈阳农业大学经贸学院刘钟钦教授编写第三、四章；南京农业大学经贸学院李放副教授编写第二、十一章；福建农林大学经贸学院张文棋教授编写第九章；新疆阿拉尔塔里木农垦大学文理学院朱晓玲教授编写第七章；华南农业大学邹帆教授编写第十章；甘肃农业大学经济学院杨林娟副教授编写第八章。另外，南京农业大学经贸学院教师刘荣茂、刘晓玲、颜军、周月书、程晓陵、刘爱君、沈建芬及西北农林科技大学经济管理学院硕士研究生吴应华参加了本教材初稿的编写。

由于编写者学识和水平的限制，教材中的错误及不当之处在所难免，恳请读者提出宝贵意见。

陈万明

2003年4月

目 录

前言

第一章 导言	1
第一节 公共部门的界定	1
第二节 公共经济学的研究对象	2
第三节 公共经济学的发展	3
第四节 公共经济学的地位	6
第五节 本教材的结构	7
第二章 资源配置与公共部门的职能	9
第一节 社会经济福利的准则	9
一、效率准则	9
二、公平准则	10
三、效率与公平的矛盾和统一	12
第二节 效率实现的条件	13
一、生产效率	13
二、产品组合效率	16
三、交换效率	19
第三节 完全竞争市场与效率的实现	20
一、完全竞争市场的特点	20
二、完全竞争市场与效率的实现	21
第四节 市场失灵	23
第五节 混合经济中公共部门的经济职能	26
一、混合经济	26
二、混合经济体制中公共部门一般的经济职能	27
三、不同类型混合经济体制下公共部门的经济职能	30
四、发展中国家政府经济职能的特殊性	32

第三章 公共产品理论	34
第一节 公共产品与私人产品	34
一、公共产品与私人产品的特征比较	34
二、判定公共产品的步骤	36
三、公共产品与私人产品的需求与供给比较	37
第二节 公共产品的有效供给和最优供给	39
一、公共产品有效供给的条件——局部均衡分析	39
二、公共产品最优供给的条件——一般均衡分析	39
三、公共产品的供给方式	41
第三节 混合产品	44
一、混合产品的含义及分类	44
二、混合产品的供给方式	45
第四节 外部效应及其纠正	48
一、外部效应的含义及分类	48
二、外部效应的低效率	49
三、外部效应的纠正	52
第四章 公共选择理论	56
第一节 公共选择与非市场决策	56
一、公共选择理论的诞生	56
二、非市场决策	56
第二节 多数投票制的均衡	57
一、肯尼斯·阿罗假设	58
二、简单多数投票制	59
三、多数投票制下的政治均衡	59
第三节 投票悖论	62
一、投票悖论的含义	62
二、投票悖论发生的概率	62
三、单峰偏好与多峰偏好	63
第四节 投票交易和利益集团	67
一、互投赞成票	67
二、投票交易与社会福利	67
三、利益集团与寻租理论	68

第五节 官僚理论	73
一、官僚的行为	73
二、官僚的目标	73
三、官僚行为与厂商行为的区别	73
四、官僚与预算规模最大化	74
五、官僚机构运行的需求约束和预算约束	74
第五章 公共支出理论	76
论 述 第一节 公共支出的分类	76
一、按性质分类	76
二、按价值构成分类	77
三、其他分类方法	79
第二节 公共支出增长的宏观模型	81
一、公共支出不断增长法则	81
二、公共收入增长引致说	83
三、公共支出增长的发展模型	84
第三节 公共支出增长的微观模型	86
一、产出水平的决定	87
二、服务环境与公共支出增长	88
三、人口变化对公共支出的影响	89
四、公共部门投入品价格与公共支出增长	90
第四节 公共支出的效益	92
一、成本—效益分析法	93
二、最低费用选择法	96
三、公共劳务收费法	97
第五节 公共支出管理方式的改革——政府采购制度	98
一、政府采购的概念和特点	98
二、政府采购的作用	99
三、政府采购的形式	100
四、政府采购的程序	101
五、我国的政府采购工作	102
第六章 公共支出政策	104
第一节 公共支出的政策效应	104

一、乘数效应和加速原理	104
二、挤出效应和引致效应	106
第二节 社会保障支出政策	108
一、社会保障的涵义和特征	108
二、社会保障支出及其效应	109
三、社会保障支出的内容	110
四、我国的社会保障制度及其改革	113
第三节 国防支出政策	117
一、国防支出的内容和性质	117
二、国防品的生产和提供	118
三、国防支出的合理规模	119
四、我国的国防支出	120
第四节 公共教育支出政策	121
一、教育产品的准公共性	121
二、教育市场的失灵	122
三、教育支出的三种方式	123
四、我国教育发展的现状分析	125
五、我国教育支出政策的改革	127
第五节 行政管理支出政策	128
一、行政管理支出的性质和内容	128
二、政府机构设置的基本原则	129
三、我国的政府机构改革	130
第六节 农业支出政策	132
一、农业支出的内容	132
二、加强财政对农业投资的必要性	133
三、加强财政对农业投资的对策	136
第七章 税收理论	139
第一节 税收的概念与特征	139
一、税收的概念	139
二、税收的形式特征	140
第二节 税收的原则	142
一、财政原则——兼顾需要与可能	143
二、经济原则——公平税负，适当调节	143

三、社会原则——区别对待，合理负担	144
四、效率原则——税制简便，节省征纳成本	145
五、行政原则——依法治税，提高效率	146
第三节 税收制度的构成要素	146
一、纳税人	146
二、课税对象	148
三、税率	149
四、纳税环节	151
五、减税、免税，附加、加成	152
六、违章处理	153
第四节 税收效应分析	153
一、收入效应和替代效应	153
二、税收的中性	155
三、税收与劳动投入	155
四、税收与个人储蓄	156
五、税收与投资	157
第五节 税收负担与税负转嫁	157
一、税收负担的含义及其衡量	157
二、税收负担水平分析	158
三、拉弗曲线与最佳税率选择	159
四、税负的转嫁与归宿	161
第八章 税收制度	166
第一节 税收的分类	166
一、商品税、所得税和财产税	166
二、直接税和间接税	167
三、从量税和从价税	168
四、价内税和价外税	169
五、中央税、地方税和中央地方共享税	169
六、对人税和对物税	170
七、实物税和货币税	170
八、正税和附加税	171
九、一般税和目的税	171
第二节 税制结构	172

一、税制模式的选择	172
二、发达国家税制结构的形成与发展	173
三、发展中国家税制结构的形成和发展	175
四、世界税制改革的基本情况	176
第三节 税制优化理论	178
一、最优税收理论	178
二、供给学派的税制优化理论	181
三、公共选择学派的税制优化理论	183
第四节 我国现行税制	184
一、我国税制的历史沿革	184
二、1994 年税收制度的改革——我国现行税制	186
三、调整和完善我国现行税制结构的设想	188
第五节 国际税收关系	190
一、国际税收的概念	190
二、税收管辖权	191
三、国际重复征税及其减免	194
四、国际税收协定	196
第九章 公债	199
第一节 公债及其功能	199
一、公债的概念和特征	199
二、公债的产生与发展	201
三、公债的功能作用	202
四、公债理论和学说	203
第二节 公债制度	207
一、公债的种类	207
二、公债的发行	210
三、公债的偿还	213
第三节 公债的负担与限度	216
一、公债负担的含义与实质	216
二、公债负担的种类	217
三、公债负担的衡量	217
第四节 公债政策及其效应	219
一、公债政策的含义、内容和特点	219

二、公债政策的目标	221
三、公债政策与财政政策、货币政策	222
第五节 外债	224
一、外债的定义与功能	225
二、外债的种类和结构	226
三、外债与国际收支	227
四、外债的适度规模	228
第十章 政府间的财政关系	231
第一节 分级财政体制与政府间职能的划分	231
一、分级财政体制	231
二、政府间职能的划分	235
第二节 各级政府的支出划分	241
一、公共产品及其受益范围	241
二、政府间事权和支出范围的界定	243
三、支出划分的规范化与法制化	245
第三节 各级政府间的收入划分	247
一、政府间分税的基本原则	247
二、税种的选择	249
第四节 政府间的转移支付制度	250
一、政府间转移支付制度概述	250
二、政府间转移支付制度的种类结构与数量规模	252
三、我国政府间转移支付制度	254
第五节 我国财政体制的历史演变	255
一、1980 年以前的财政体制	255
二、1980—1993 年的财政体制改革	257
三、1994 年以来的分税制财政体制	259
第十一章 公共财政政策	262
第一节 政府在经济稳定中的作用	262
第二节 财政政策的一般原理	265
一、财政政策目标	265
二、财政政策手段	269
三、财政政策的分类	270

第三节 国民收入的决定及财政政策乘数理论	273
一、国民收入的决定	273
二、乘数原理与财政乘数	276
第四节 财政政策与货币政策的协调机制	279
一、财政政策与货币政策	279
二、财政政策与货币政策配合的协调机制	280
第五节 我国财政政策的实践	285
一、我国实施积极财政政策的背景	285
二、1998 年我国制定并实施积极财政政策的具体内容与特点	287
三、积极财政政策实施的效果	289
四、我国今后财政政策的取向	290
参考文献	292

第一章 导 言

重点提示：公共经济学（Public Economics）或公共部门经济学（Public Sector Economics）是“论述公共部门的经济学”。所谓公共部门，是指与个人、家庭和企业相对立的政府。因此，也可以说，公共经济学是研究政府的经济活动及其效应的经济学分支学科。本章重点是公共部门的界定、公共经济学的研究对象及公共经济学的发展。

第一节 公共部门的界定

人们所消费的各种产品和服务，有一部分是个人用自己的收入从私人企业购买的，也有一部分是政府或公共企业提供的。每个人都经常受到政府活动的影响，最明显的表现是税收和公共支出。一方面，所得税、销售税等税收占了我们收入的一定比重；另一方面，几乎每个人都享用着政府提供的各种社会产品，既有有形的道路、桥梁、医院、学校等公共设施，也有无形的公共安全、社会秩序、法制规范、经济稳定等等。另外，通过社会保障制度，很多人从政府那里直接获得收入或补贴。因此，在经济学家看来，政府也是进行投资和消费活动并提供社会产品的经济主体，但又是与企业、家庭不同的经济主体。这样，所有的经济主体被分为两类：一类是由政府及其所有的机构和实体组成的公共部门（Public Sector）；一类是由个人家庭和私人企业组成的私人部门（Private Sector）。

在日常生活中，人们对政府往往有一种狭义的理解，认为政府就是指国家行政机关。实际上，政府有着极为庞大的组织机构。从纵向看，政府被分为中央政府和地方政府，在中国有中央、省（直辖市、自治区）、市、县、乡政府；从横向看，每一级政府都有众多的机构和单位，在中国，政府所属有各委办、各部（厅、局），部（厅、局）有下属的机关、研究所、学校、企业等众多单位。因此，公共部门实际上是政府所有，并执行政府方针政策的机关、事业和企业单位的总和。属于公共部门的各种单位有两个共同的特点：一是由政府投资设立，营运依赖于公共资产，收入是公共收入；二是它们的活动直接体现为政府的活动，或多或少受到政府的直接控制。

如果将公共部门中从事不同活动的单位加以区分,公共部门又可进一步细分为两个子部门:政府部门和公共企业部门。

政府部门(Government Sector)是指公共部门中主要依靠税收而不是销售取得收入来源,免费或部分免费向公众提供产品或服务的单位。例如各级政府机关、法院、检察院、公安、环保、气象、消防等部门。公共企业部门(Public Enterprise Sector)是指公共部门中从事产品或服务的销售,依靠销售取得收入来源,在兼顾社会效益的同时,也追求经济效益的单位。例如政府所有的公用事业企业单位、银行、保险公司等等。虽然这些企业也以赢利为目标,呈现出与私人企业的某种相似性,但更多的是为了向公众提供服务,履行政府的职能,因而都属于公共企业部门。需要指出的是:在西方经济学中,所有由政府投资或控股的企业都是包括在公共企业部门之内的,但在中国情况有些特殊。大量存在于竞争性行业的国有企业是正在形成中的市场主体,它们虽为政府所有,但被要求按市场信号行事,也就是说其行为方式和目标已与一般的私人企业无异,因而应列入私人部门而不应属于公共部门之列。本教材研究的公共部门专指政府,即与政府预算收支有关的中央与地方各级政府的经济活动。

第二节 公共经济学的研究对象

美国著名经济学家斯蒂格里兹教授曾经指出,公共经济学的研究主要分为三类:①搞清公共部门从事哪些活动以及这些活动是如何组织的;②尽可能地理解和预测政府活动的全部结果;③评价各种政策。概括地说,公共经济学的研究对象是公共部门经济活动的适当范围和方式、主要后果及其与社会目标的关系。

“为什么需要公共部门存在?或者说,哪些事情应该由政府来办?”是公共经济学首先要回答的基本问题。公共部门和私人部门是国民经济中基本的两大部门,完全以公共部门为主导,所有的事情都由政府包揽,全部公办,是不可能的。但也不可能不要政府,所有的事情都让个人或家庭、私人企业去办。因此,目前世界上绝大多数国家的经济体制都是私人部门与公共部门并存的混合经济,而且从发展的观点看,当代世界各国的经济体制呈现出一种明显的趋同态势,传统的私人经济部门占主导地位的市场经济国家越来越重视公共部门的干预,而传统的公共经济部门占主导地位的计划经济国家则纷纷进行市场化改革,发展私人经济部门。究其原因,就在于世界各国都越来越认识到这样一个道理,私人经济部门和公共经济部门都有着自身不可克服的缺陷,只有两大部