



21世纪应用型本科财税系列规划教材

公共经济学

Public Economics

裴育 主编

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



世纪应用型本科财税系列规划教材

公共经济学

裴育 主编

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 裴 育 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学 / 裴育主编. —2 版. —大连: 东北财经大学出版社, 2011. 8

21 世纪应用型本科财税系列规划教材

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0398 - 9

I. 公… II. 裴… 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 (2011) 第 0978932 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连美跃彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm 字数: 395 千字 印张: 13 1/4
2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑: 田玉海 魏 巍 责任校对: 孙 萍
封面设计: 张智波 版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0398 - 9

定价: 24.00 元

前言

在市场经济条件下，政府与市场的分工实质上就是公共经济与私人经济的划分，就像硬币的两面，缺一不可。因此，公共经济越来越成为人们关注的焦点问题，同时，对人们的经济行为与经济生活产生不同程度的影响。以公共经济问题为研究对象的公共经济学在传统的财政学基础上发展起来，借助经济学、政治学、公共管理学、法学等学科的研究工具与方法，侧重于分析公共产品提供、公共选择、政府支出规模与结构、政府收入规模与结构、财政支出效率、政府预算、政府公债、财政政策选择等问题，与财政学既有交叉又有区别。

本书结合中国国情，在适当比较国外理论与实践的基础上，分四篇十五章介绍了公共经济学的主要研究成果。内容涉及市场效率与政府干预、公共产品、公共选择、财政支出、财政收入、税收理论与制度、非税收入理论与实践、公债与公债管理、政府预算与预算管理体制、财政平衡与财政调控、财政政策等。在每一章节中，除了开头的学习目标外，为了帮助理解与学习本章内容，在每章中加入了一些专栏，在每章后面有专门的本章小结、关键概念、进一步阅读的相关文献、思考与练习。因此，本书除了适合公共管理类专业学习之外，也可以作为经济管理类专业教材。

本书是几年前在中国人民大学财政金融学院院长郭庆旺教授的启发下，组织有关教师共同编写的。同时，也借鉴了国内已经出版的公共经济学和财政学教材，在此不一一列举，一并表示由衷的感谢。参与本书编写工作的教师有：韩宏（第十

二章)、曾宪影(第七章、第十三章)、李永友(第二章、第十一章),裴育(其余各章)。特别需要感谢东北财经大学出版社田玉海老师、魏巍老师付出的辛勤劳动,他为本书做了大量细致的编辑工作,在此表示衷心的感谢!

编 者

2011年7月

目 录

第一篇 基础理论篇

第一章 导论	1
学习目标	1
第一节 公共经济学的产生与发展	1
第二节 公共经济学与相关学科的关系	13
第三节 公共经济学的体系框架	15
第四节 公共经济学的研究方法	17
本章小结	22
关键概念	22
进一步阅读的相关文献	23
思考与练习	23
第二章 市场效率与政府干预	24
学习目标	24
第一节 市场的有效性与市场失灵	25
第二节 财政职能	41
第三节 政府失灵	51
本章小结	56
关键概念	56
进一步阅读的相关文献	56
思考与练习	57
第三章 公共产品理论	58
学习目标	58
第一节 公共产品的含义	58
第二节 公共产品的有效供求	65

第三节 混合产品的有效供应	74
第四节 公共产品与外部效应	81
本章小结	88
关键概念	89
进一步阅读的相关文献	89
思考与练习	90
第四章 公共选择理论	91
学习目标	91
第一节 公共选择的一般理论	92
第二节 公共决策	95
第三节 投票交易	105
本章小结	110
关键概念	110
进一步阅读的相关文献	111
思考与练习	111

第二篇 财政支出篇

第五章 财政支出概述	112
学习目标	112
第一节 财政支出的概念、范围与原则	113
第二节 财政支出的分类	119
第三节 财政支出的规模	123
第四节 财政支出的结构	131
第五节 财政支出的经济效应	134
第六节 财政支出效益分析方法	138
本章小结	143
关键概念	145
进一步阅读的相关文献	145
思考与练习	146
第六章 财政购买支出	147
学习目标	147

第一节 行政管理支出	147
第二节 国防支出	150
第三节 科教文卫事业支出	155
第四节 公共投资的一般分析	157
第五节 基础产业投资	161
第六节 农业投资	166
本章小结	172
关键概念	173
进一步阅读的相关文献	173
思考与练习	173
第七章 财政转移支出	174
学习目标	174
第一节 社会保障支出	174
第二节 财政补贴	188
第三节 税收支出	195
本章小结	198
关键概念	199
进一步阅读的相关文献	200
思考与练习	200

第三篇 财政收入篇

第八章 财政收入概述	201
学习目标	201
第一节 财政收入的概念及分类	201
第二节 财政收入的原则	206
第三节 财政收入规模分析	210
第四节 财政收入结构分析	212
第五节 财政收入的国际比较	216
本章小结	223
关键概念	224
进一步阅读的相关文献	224

思考与练习·····	224
第九章 税收理论 ·····	226
学习目标·····	226
第一节 税收概念与特征·····	226
第二节 税收术语·····	229
第三节 税收分类·····	232
第四节 税收效应分析·····	234
第五节 税收负担·····	240
本章小结·····	244
关键概念·····	245
进一步阅读的相关文献·····	245
思考与练习·····	245
第十章 税收制度 ·····	246
学习目标·····	246
第一节 税收制度的组成与发展·····	246
第二节 商品课税·····	253
第三节 所得课税·····	262
第四节 资源课税与财产课税·····	269
本章小结·····	274
关键概念·····	274
进一步阅读的相关文献·····	274
思考与练习·····	275
第十一章 非税收入理论与实践 ·····	276
学习目标·····	276
第一节 非税收入的基本理论·····	277
第二节 我国非税收入现状分析·····	285
第三节 我国非税收入的管理·····	294
本章小结·····	299
关键概念·····	300
进一步阅读的相关文献·····	300
思考与练习·····	301

第十二章 公债与公债管理	302
学习目标.....	302
第一节 公债概述.....	302
第二节 公债的经济效应分析.....	305
第三节 我国公债制度及其变迁.....	309
第四节 我国公债市场及其功能.....	312
第五节 债务风险与公债管理.....	318
第六节 我国的外债.....	325
本章小结.....	327
关键概念.....	328
进一步阅读的相关文献.....	328
思考与练习.....	329

第四篇 公共管理与宏观调控篇

第十三章 政府预算与预算管理体制	330
学习目标.....	330
第一节 政府预算概述.....	330
第二节 政府预算的编制、执行和决算.....	342
第三节 我国政府预算管理制度.....	346
第四节 财政转移支付.....	354
本章小结.....	366
关键概念.....	367
进一步阅读的相关文献.....	367
思考与练习.....	368
第十四章 财政平衡与财政调控	369
学习目标.....	369
第一节 财政平衡一般分析.....	369
第二节 财政调控的对象与目标.....	374
第三节 财政调控的功能与特点.....	378
本章小结.....	382
关键概念.....	383

进一步阅读的相关文献·····	383
思考与练习·····	384
第十五章 财政政策·····	385
学习目标·····	385
第一节 财政政策的一般分析·····	385
第二节 财政政策的效应分析·····	396
第三节 财政政策和货币政策搭配·····	404
本章小结·····	411
关键概念·····	412
进一步阅读的相关文献·····	412
思考与练习·····	413
参考文献·····	414

第一篇 基础理论篇

第一章

导论

学习目标

本章主要介绍公共经济学的研究对象、研究方法和本书的内容框架，同时，通过导论能够对本书有一个大概的了解及初步认识，学习时应重点把握公共经济学的概念及本质、规范分析法与实证分析法。

第一节 公共经济学的产生与发展

一、现实生活中的公共经济问题

当代的市场经济是由公共经济与私人经济组成的混合经济。人们的日常生活总是与公共经济活动密切相关。比如，普通百姓一般是靠劳动和合法经营取得货币收入，然后用这些收入到市场上购买或支付自己需要的商品或服务；工商企业在市场上卖出商品或提供服务取得货币收入，再用这些收入支付职工工资，并从市场上购买原材料和设备，开始新的生产并实现扩大再生产。从这些现象看，好像市场是维系人们日常生活的完整系统（即“看不见的手”所左右的系统）。其实不然，要保

证居民生活和社会经济正常运行，还需要一个政府系统（即“看得见的手”所左右的系统），这一系统又主要通过政府有别于市场的方式来满足市场不能提供或不适合由市场提供的各类需求。具体表现如下：

（1）保证市场和社会正常运行的秩序所需要的行政管理、国防、治安以及司法和执法。这些服务是市场无法提供的，必须由政府提供。

（2）基础科学与公用事业。前者的研究成果不能直接应用，但却是应用技术和应用工程的基础，其成败的风险大，但一旦成功，全社会甚至全人类都可以受益，而且不能被授予专利。企业对于基础科学的投资显然动力不足，主要应由政府投入并提供这类“产品”。后者包括交通、通信、供水、供气、排水、排污、环境净化、公园等，这些公共设施与公共服务，是企业与居民生产与生活必需的，如果由市场提供，由于其具有“公共性”，其供给往往缺乏效率或根本无人提供，因此，政府介入非常必要。

对于普通百姓个人与家庭而言，其生老病死都与政府相关。例如，儿童的义务教育、长大后的高中与高等教育；国家公务员享受的公费医疗；离退休人员享受的养老保险；城镇低收入居民享受政府提供的最低生活保障；失业、无业人员享受的政府再就业培训与生活津贴，等等。居民个人一方面在享受政府提供的各种服务，另一方面，也向政府缴纳各种税费，如个人所得税、财产税以及各种费等。

对于工商企业来说，由于其是商品或服务的生产者或提供者，它们与政府的关系主要是税收征纳关系，如工商企业需要向政府缴纳增值税、消费税、营业税、企业所得税等税负；同时，工商企业还享用政府提供的公共工程和公共服务以及各种优惠，如税收优惠、投资抵免、加速折旧、出口退税、财政补贴等。

对于政府而言，它不仅仅是单纯的消费者，还要承担宏观调控和一定的生产建设职能。政府的宏观调控不仅仅是政策引导，而且在某种程度上还要通过直接或间接参与生产者投资的方式，或者通过向消费者进行转移支付的方式，来促进市场投资与消费增长；政府所进行的生产建设，如大型电站、煤矿、钢铁厂、大型桥梁、铁路网、公路网、大型农业水利工程等等，大多是由政府出资兴建的。

上述现象以及在此过程中所遇到种种问题都集中反映在国家预

(决)算中。国家预(决)算是体现国家政策及其活动方向的基本财政计划和立法文件,它涉及社会各阶层密切关注的有关国计民生的重大问题。在每年一度的各级人民代表大会上,由财政部门代表政府提出上年政府决算和当年政府预算报告,通过立法程序由人民代表大会审查和批准。

综上所述,我们可以得出结论:在人们的日常生活和企业的生产经营活动中,总是或多或少地与政府相关,政府的决策更离不开财政的支持。因此,学习与了解财政理论与方法不仅是每个公民素质教育的需要,更是企业和个人理财的需要,还是政府官员决策的需要。

专栏 1—1

中国政府的体系结构

中国政府体系结构是由中央政府与地方政府组成的五级政府体系。地方政府由省级政府、地市级政府、县级政府和乡级政府所组成。每一级政府都有所属部门、机构和单位。2008年,国务院下设机构包括:国家发展和改革委员会、国防部、外交部、财政部、商务部、司法部、卫生部、中国人民银行、审计署等27个组成部委,国有资产监督管理委员会1个直属特设机构,海关总署、税务总局、国家食品药品监督管理局、国家工商总局等16个直属机构(其中国家预防腐败局列入国务院直属机构序列,在监察部加挂牌子),国务院侨务办公室、国务院法制办公室、国务院研究室等4个办事机构,新华通讯社、中国科学院、中国社会科学院、国务院发展研究中心、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会、全国社会保障基金理事会、国家自然科学基金理事会等17个直属事业单位(其中3个列入中共中央直属机关的下属机构)。地方各级政府也有类似的下设机构。

广义地说,中国政府组织体系还包括各级人民代表大会、各级政治协商会议、各级人民法院、各级人民检察院等。

资料来源 中华人民共和国中央人民政府门户网站, <http://www.gov.cn>。

二、财政的产生与特征

财政(Public Finance)一词最早源于拉丁文“Finis”,意思是支付

期限，后来变为“Finare”，意思为支付款及罚金支付等；到16世纪传入法国后变为“Finaces”，开始有财政收入含义；17世纪以后专门指国家一般的理财。在我国，“财政”一词的使用有多种提法，据古籍考证，有理财、度支、国用等提法，官方最早使用“财政”一词见清朝光绪二十四年（1898年）戊戌变法的“明定国是”诏书中“改革财政，实行国家预算”的条文。

财政是一个古老的历史范畴，是人类社会发展到一定历史阶段的产物。

在原始社会，由于当时社会产品只能维持最低限度的生活需要，因而，在一个原始氏族公社范围内，人们共同劳动、共同占有与平均分配生活产品。这就是原始公共分配（即原始社会财政）。原始财政是以原始公共权力为主体，以满足氏族、部落和部落联盟的公共需要为目的而进行的集中性分配。

到了原始社会末期，随着生产力的发展，人们劳动所获得的产品，除了满足最低限度的生活需要之外，还或多或少地有了一定的剩余。随着重工业从农业中分离出来，以交换为目的的生产开始发展起来，逐步导致了私有制的产生。在这一演进过程中，阶级开始出现，社会逐步分裂为两个根本利益对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级。私有制和阶级的产生，客观上需要国家权力，因为奴隶主阶级要保持占有生产资料和奴隶，就必须组织起一种暴力机关，建立军队、警察、法庭、监狱及其他强制机构，这样，国家就产生了。然而，国家机构的存在和实现其职能，必然要消耗一定的物质资料，可其本身并不从事物质资料的生产，无法通过自身的生产为自己提供这部分物质资料。但国家却拥有公共权力，国家完全可以凭借这种公共权力，采取捐税等形式，强制、无偿地在物质生产领域之外再分配一部分社会产品，以满足其实现职能的需要，从而从整个社会产品的分配中，独立出一种由国家凭借其政治权力（公共权力）直接参与的社会产品的分配。此时，财政作为一个独立的经济范畴便产生了。

国家财政产生以后，国家形态虽然经历了封建社会、资本主义社会和社会主义社会，财政本身在形式与内容上也不断地发展变化，但只要国家不消亡，财政均有存在的必要。因此，我们可以得出以下两个方面

的结论：

(1) 财政的产生必须同时具备三个基本条件：一是社会剩余产品的出现。社会剩余产品是财政产生的基本前提，因为如果社会没有剩余产品，就没有可供公共分配的对象。二是公共权力的产生。公共权力的产生是财政产生的必要前提。如果没有公共权力，就没有公共分配的主体，甚至也就没有公共分配的目的。从国家财政来说，如果没有国家，也就没有以国家为主体的、以实现国家职能或满足社会公共需要为目的的集中性公共分配。因此，国家的存在是财政产生的政治前提。三是公共需求的出现。财政产生的根源在于公共需求，而公共需求由公共商品予以满足。由于公共商品的消费具有非排他性，这使得不愿为消费公共商品付费的人同样可以消费公共商品，从而出现“免费乘车”（也称“搭便车”）现象。其结果是：公共商品的所有消费者都不会为消费公共商品付费，提供公共商品的成本得不到足额补偿，市场因此不愿提供这种公共商品，长此以往，公共商品会越来越短缺。因此，市场机制不能有效提供公共商品，只有通过非市场机制（主要是政府）才能提供。

上述三个条件缺一不可，在原始社会初期，尽管也存在公共需求，但因不具备财政产生的经济条件而不存在财政分配。在原始社会中期，尽管有一定的剩余产品，但由于没有作为财政分配主体的国家，也不存在财政分配。只有到了原始社会末期和奴隶社会初期，一方面存在一定的剩余产品，另一方面也产生了国家，财政分配才得以出现。

(2) 财政的本质是：国家为了满足公共需求对剩余产品进行分配而产生的经济行为和现象，以及在分配过程中所体现的分配关系。^① 这一概括包括三层含义：

第一，财政分配的主体是国家。这是财政分配区别于其他分配形式的根本标志。在现实生活中，由于政府代表国家履行其具体职能，因此，财政分配实际上是政府的经济行为。

第二，财政分配的目的是满足公共需求。在形式上，财政分配的目的是为了实实现国家职能，但在内容上则是满足公共需求，国家职能只不过是公共需求的表现。满足公共需求是国家和财政产生的根源。

^① 厦门大学张馨教授认为：财政指的是国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动，它是与市场经济相适应的一种财政类型和模式。

第三，财政分配的对象是剩余产品价值。尽管在形式上财政分配的对象可能包括全部社会产品价值，但实际上都是对剩余产品价值分配的转化，否则，必然影响社会再生产的顺利进行。

综观世界上实行市场经济制度国家的财政运行机制，尽管形式各异、侧重点多样，但其基本的模式是相似的。这就是，以满足社会的公共需要为口径界定财政职能范围，并以此构建政府的财政收支体系。这种为满足社会公共需要而构建的政府收支活动模式或财政运行机制模式，在理论上就被称之为“财政”。

具体说来，作为一种与市场经济相适应的财政运行机制模式，财政的基本特征可归结为如下几个方面：

(1) 着眼于满足社会公共需要。所谓社会公共需要，是相对于私人个别需要而言的，指的是以整个社会为单位而提出的需要。其突出的特征在于两个方面：一是它的整体性，也就是它是由所有社会成员作为一个整体共同提出，并不是由哪一个或哪些社会成员单独或分别提出。二是它的集中性，也就是它要由整个社会集中执行和组织。三是它的强制性，也就是它只能依托政治权力、动用强制性的手段，而不能依托个人意愿，通过市场交换的行为加以实现。可以看出，社会公共需要实质上就是不能通过市场得以满足或者通过市场解决得不令人满意的需要。

据此界定的具有代表性的财政职能事项是：

第一，提供公共物品或服务。公共物品或服务是典型的用于满足社会公共需要的物品或服务。因为它具有效用的非分割性、具有消费的非竞争性、具有受益的非排他性。社会治安、环境保护、公路修建等，便是这类物品或服务的突出代表。

第二，调节收入分配。由于人们所拥有（或继承）的生产要素的差别，人与人之间的收入分配状况往往高低悬殊，客观上需要社会有一种有助于实现公平目标的再分配机制。在市场机制的框架内，不存在这样的再分配机制。所以，只有借助于非市场方式——政府以财政手段去调节，才能实现收入公平合理分配的社会目标。

第三，促进经济稳定增长。自发的市场机制并不能自行趋向于经济的稳定增长，相反，由总需求和总供给之间的不协调而导致的经济波动是经常发生的。为此，需要政府作为市场上的一种经济力量，运用宏观