

国 家 级 精 品 课 程 教 材
新世纪高校经济学管理学核心课教材



公共经济学

第三版

(财政学)

主 编 蒋 洪
副主编 朱 萍 刘小兵

PUBLIC
ECONOMICS

上海财经大学出版社

国 家 级 精 品 课 程 教 材

新世纪高校经济学管理学核心课教材



公共经济学

第三版

(财政学)

主 编 蒋 洪
副主编 朱 萍 刘小兵

PUBLIC
ECONOMICS

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学(财政学)/蒋洪主编,朱萍、刘小兵副主编.-3版.-上海:上海财经大学出版社,2016.8

国家级精品课程教材

新世纪高校经济学管理学核心课教材

ISBN 978-7-5642-2415-8/F·2415

I. ①公… II. ①蒋… ②朱… ③刘… III. ①公共经济学-高等学校-教材
②财教学-高等学院-教材 IV. ①F062.6 ②F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 071155 号

☐ 组 稿 李宇彤

☐ 责任编辑 李宇彤

☐ 封面设计 钱宇辰

GONGGONG JINGJIXUE

公共经济学(第三版)

(财政学)

主 编 蒋 洪

副主编 朱 萍 刘小兵

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海叶大印务发展有限公司印刷装订

2016 年 8 月第 3 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 23.75 印张 608 千字

印数:54 001—59 000 定价:49.00 元

第三版前言

本书自第二版以来转眼又一个五年过去了。其间,中国经历了政府的换届,新一届政府执政以来在财税领域推出了众多的改革举措,相关财税制度发生了不少变化。由于本书不纯粹是一本关于财税基本理论方面的教材,同时也安排了部分篇幅阐述我国公共经济现状以及政策制度,并应用基本理论和方法对我国的具体情况进行分析与评价,因此,有必要将五年来的变化充分地反映进来,及时对教材做相应的修订,使其中的分析和评价能与我国的改革实践保持密切的联系。

第三版基本保持了原有的框架结构,有关基本理论和方法方面的内容改动很少,而主要对介绍、分析和评价我国财政政策、制度和法规的章节进行了必要的修改和补充。本书的编写大纲由蒋洪教授、刘小兵教授、朱萍副教授拟订。本书的写作与修订分工如下:第一、二、三章,蒋洪教授;第四、十九章,杨丹芳副教授;第五、六章,刘守刚副教授;第七章,毛程连教授、曾军平副教授;第八章,宋健敏副教授;第九章,毛程连教授、刘小兵教授;第十、十一章,陶勇副教授;第十二章,徐曙娜副教授;第十三、十四、十五、二十一章,朱萍副教授;第十六、十七、十八章,孔晏博士;第二十章,邓淑莲教授;第二十二章,赵永冰副教授。全书由蒋洪教授、刘小兵教授和朱萍副教授总纂定稿。由于水平有限,不足之处在所难免,望各位专家学者以及使用本书的教师和学生提出宝贵意见和建议。

编 者

2016年6月

目 录

第三版前言	(1)
第一章 公共经济学导论	(1)
第一节 公共经济学的基本课题	(1)
第二节 政府的组织体系	(4)
第三节 公共部门的收入与支出	(6)
第四节 公共部门的经济活动	(11)
本章小结	(14)
习题	(14)
第二章 公共经济政策的目标	(16)
第一节 资源配置与收入分配	(16)
第二节 效率	(17)
第三节 公平	(22)
第四节 公平与效率的权衡	(25)
本章小结	(31)
习题	(31)
第三章 政府与市场	(32)
第一节 市场机制	(32)
第二节 政府机制	(38)
第三节 混合经济	(41)
本章小结	(46)
习题	(47)
第四章 政府与消费	(48)
第一节 公共产品	(48)
第二节 私人产品	(52)
第三节 混合产品	(54)

本章小结	(61)
习题	(61)
第五章 政府与生产	(63)
第一节 垄断	(63)
第二节 生产中的外部成本	(69)
第三节 生产者与消费者之间的信息不对称	(73)
第四节 生产者的盲目性	(77)
本章小结	(80)
习题	(80)
第六章 政府与分配	(82)
第一节 公共提供与收入再分配	(82)
第二节 公共生产与收入再分配	(86)
第三节 社会保障与收入再分配	(88)
本章小结	(92)
习题	(92)
第七章 公共选择	(94)
第一节 公共选择的民主基础	(94)
第二节 简单多数规则	(97)
第三节 一致同意规则	(100)
第四节 其他多数规则形式	(103)
第五节 公理化决策规则	(106)
本章小结	(108)
习题	(109)
第八章 公共支出的成本—效益分析	(110)
第一节 公共支出成本—效益分析方法概述	(110)
第二节 公共支出成本—效益分析的评价标准	(112)
第三节 公共支出的贴现率	(114)
第四节 公共支出效益和成本的测定	(117)
第五节 不确定性、收入分配与成本—效益比较分析	(122)
第六节 成本—效益分析方法的局限性及其成本效果法	(125)
本章小结	(126)
习题	(127)
第九章 国防支出与行政管理支出	(128)
第一节 国防支出	(128)
第二节 行政管理支出	(132)

本章小结	(135)
习题	(136)
第十章 科教文卫支出	(137)
第一节 科教文卫支出的性质与内容	(137)
第二节 教育支出	(139)
第三节 科学研究支出	(146)
第四节 医疗卫生支出	(151)
本章小结	(158)
习题	(158)
第十一章 社会保障支出	(160)
第一节 为什么要实行社会保障	(160)
第二节 社会保障政策的效应分析	(161)
第三节 社会保障体系	(163)
第四节 社会保险资金的筹集模式	(166)
第五节 我国社会保障制度的改革	(168)
本章小结	(170)
习题	(171)
第十二章 政府与基础设施、基础产业	(172)
第一节 基础设施、基础产业概述	(172)
第二节 政府与道路交通	(174)
第三节 政府与电信	(177)
第四节 基础设施的生产问题	(179)
第五节 政府与农业	(183)
本章小结	(185)
习题	(186)
第十三章 税收概论	(187)
第一节 税收要素	(187)
第二节 税收分类与税制结构	(191)
第三节 税收原则	(193)
本章小结	(200)
习题	(201)

第十四章 税负的转嫁与归宿	(202)
第一节 税负转嫁与归宿的基本概念	(202)
第二节 竞争市场条件下的税负转嫁与归宿	(205)
第三节 垄断条件下的税负转嫁与归宿	(209)
本章小结	(213)
习题	(214)
第十五章 税收与效率	(215)
第一节 税收的超额负担	(215)
第二节 税收与劳动供给	(222)
第三节 税收与储蓄、投资	(225)
本章小结	(231)
习题	(232)
第十六章 流转税	(233)
第一节 增值税	(234)
第二节 消费税	(243)
第三节 关税	(248)
本章小结	(250)
习题	(250)
第十七章 所得税	(253)
第一节 所得税的特点及类型	(253)
第二节 所得税制概述	(255)
第三节 我国现行所得税制度	(260)
本章小结	(268)
习题	(268)
第十八章 财产税和其他税	(269)
第一节 财产税的特点及类型	(269)
第二节 我国的财产税制度	(270)
第三节 财产税有关问题的探讨	(281)
第四节 资源税和其他税	(284)
本章小结	(288)
习题	(289)
第十九章 公共定价与政府性收费	(290)
第一节 垄断市场的公共定价	(290)
第二节 蛛网市场的公共定价	(293)
第三节 竞争市场的公共定价	(296)

第四节 专卖收入·····	(298)
第五节 政府性收费·····	(300)
本章小结·····	(303)
习题·····	(304)
第二十章 公债·····	(305)
第一节 公债概述·····	(305)
第二节 公债的经济效应·····	(307)
第三节 公债的规模·····	(313)
第四节 公债的负担·····	(317)
第五节 公债市场·····	(321)
本章小结·····	(325)
习题·····	(326)
第二十一章 财政宏观调控理论与政策·····	(327)
第一节 财政宏观调控的内涵·····	(327)
第二节 需求管理中的财政理论与政策·····	(328)
第三节 促进社会总供给能力的财政理论与政策·····	(334)
第四节 财政政策与货币政策的协调配合·····	(338)
第五节 财政赤字及其弥补·····	(340)
本章小结·····	(343)
习题·····	(344)
第二十二章 政府间的财政关系·····	(345)
第一节 政府的财政目标与收支规模的决定·····	(345)
第二节 财政的集权与分权·····	(347)
第三节 财政职能在中央与地方政府间的分工·····	(348)
第四节 政府间财政收支关系·····	(352)
第五节 政府间的财政转移支付制度·····	(358)
第六节 我国政府间财政关系概述·····	(362)
本章小结·····	(368)
习题·····	(368)

第一章



公共经济学导论

公共经济学研究的对象是政府。在某种意义上,我们可以把政府看成一个实体,就如同个人、家庭和企业一样,它有收入,有支出,有资产和负债,从事各种活动。然而,政府与一般的实体之间显然有极为重要的区别。首先,它规模巨大,这是一般的经济实体无法与之相提并论的。其次,它具有法律赋予的行政权力,可以强迫其他实体服从它的意志。最为重要的是,政府所拥有的资产、所取得的收入不是某个人或某些人的,而是社会公众的共有财产和收入,政府的支出不应用于维护一己或一方的利益,而应用于满足社会公众的共同需要。因此,对政府的行为以及它对整个国民经济和公众利益的影响进行研究是极其重要而又富有挑战性的。如果说家政学研究的是当家之道,企业或公司财务研究的是经营之道,那么公共经济学研究的则是治国之道。

第一节 公共经济学的基本课题

一、特殊视角

公共经济学(public economics)研究政府。政府的活动通过它的组织体系来进行,这个组织体系称为公共部门,有人把公共经济学称为公共部门经济学(public sector economics)或政府经济学(government economics)。它主要研究政府收入、支出等与资金的筹集和使用相联系的活动,因此以往更多地被称为财政学(public finance)。不管人们怎样称呼这门学科,其实质内容都是一样的。

公共经济学以经济学为基础。经济学对人的行为目标、生产技术、消费者偏好和需求以及生产者行为、市场结构、社会福利的分析为我们研究和评价政府的行为以及它对经济各方面的影响提供了分析工具。公共经济学是经济学理论和方法在某个特定领域中的应用。由于分析对象——政府——具有其他经济实体所不具备的一些特点,因此对公共经济学的研究丰富和拓展了经济学理论,并使之更加深入。

正如一种物体可以从形状、颜色、硬度、重量等不同方面来观察一样,人们可以从多种角度考察经济。将经济学的一些主要分支在研究经济问题时所采用的特殊视角加以比较,有助于我们理解公共经济学的特点。货币经济学是经济学的一个分支,它从货币与产品、价值形态与使用价值形态的相互关系来研究经济。区域经济学是经济学的又一分支,它从地区与地区之间的相互关系来研究经济。如果把国家视为一个区域,区域经济学就表现为国际经济学。此

外,我们也可以将整个国民经济划分为不同的产业部门,例如农业、工业、第三产业,或者更细一些如种植业、渔牧业、制造业、采矿业、旅游业等,从各个产业部门之间的相互关系来研究经济。

与其他经济学分支相比较,公共经济学采用了一个特殊视角来考察经济。它将整个国民经济看成“公”和“私”两大部分,并从公与私的相互关系中来研究经济。在一个社会中,政府是“公”的代表者。政府办的事情越多,国民经济中“公办”的部分就越大,留给个人和家庭“私办”的部分就越小。显然,一个社会不可能所有的事情都由政府包揽,也不可能所有的事情都让个人、家庭自己去办。政府与仅仅追求自身利益的各种实体总是并存的,关键在于两者职能范围的相对关系是否恰当。不言而喻,一个经济中“公”和“私”两者的比例关系对整个经济的健康发展有极为重要的影响,怎样才能使两者的关系恰到好处是公共经济学研究的永恒主题。

二、研究的问题

公共经济学研究的基本问题是国民经济中“公”与“私”的分工。它试图回答这样的问题:在整个经济中,哪些事该让政府去做,哪些事该让私人自己去做。换言之,它研究政府适当的职能范围和运行方式。为了回答这个问题,公共经济学必须从事两种性质不同的研究和分析:一类是实证分析,另一类是规范分析。

(一)实证分析

1. 实证分析的内容

实证分析(positive analysis)的目的是确认事实,弄清因果关系。它要回答的问题是“是什么”、“会怎样”以及“为什么”。

要回答“是什么”就要弄清事实,了解政府在做什么、怎样做。这可以通过调查和观察政府的活动、搜集反映政府活动的各种资料来实现。我们可以了解政府制定的各种政策、规定的具体内容,通过一些统计数字(例如政府的收入和支出)来反映政府在做什么。下面这些问题都是在问“是什么”:

- 政府每年的财政收入、支出和赤字有多少?
- 政府是采用怎样的税收方式取得收入的?各种不同的税收在总收入中所占的比重如何?
- 政府花在行政管理、教育、农业、城市基础设施建设上的钱分别是多少?

在弄清了政府在做什么之后,接下来的问题是“会怎样”。也就是说,政府这样做了之后会产生怎样的影响和结果。研究“会怎样”不单单依靠观察,因为有时候“会怎样”只有在未来才能观察到。要在结果还未产生的时候回答“会怎样”就需要依靠理论。下面这些问题是在问“会怎样”:

- 积极的财政政策究竟在多大程度上拉动了总需求?如果积极的财政政策淡出的话,我国的GDP会发生怎样的变化?
- 如果向房地产征税,房地产价格会发生怎样的变化?变化幅度如何?
- 对大学的财政拨款会让社会的哪个群体得益最多?

在弄清政府在做什么之后,我们还需要问的另一个问题是政府为什么要这样做,是什么原因促使政府采取了这样的行动。了解了“为什么”我们就能够理解政府的决策,并且在某种程度上设法改善政府决策的质量。下面这些问题是在问“为什么”:

- 为什么一些地方政府会倾向于把资金用在“形象工程”上?

- 为什么政府要规定一些公共服务(如民航、电信、铁路)的价格?
- 为什么财政收入和支出规模会不断扩大?

2. 实证分析的方法

从分析方法来看,实证分析可以分成两种:一种是理论实证分析,另一种是经验实证分析。

理论实证分析是高度抽象的,它通过逻辑推理,从一些基本假定前提推导出一些结论。例如,当人们分析政府增加个人所得税会对个人的工作积极性产生怎样的影响时,理论实证分析会这样进行:它会用无差异曲线来表现个人对收入和休闲的偏好与满意程度,这种无差异曲线只需符合某种一般的性质(向右下方倾斜,并且凸向原点),它又假定个人会追求自身利益的最大化,在给定的预算约束条件下,个人会选择无差异曲线与预算约束线的切点。政府增加税收会改变预算约束线,它与无差异曲线有一个新的切点。这个切点就是征税后个人做出的选择。理论实证分析提供了分析的思路,在一定情况下也能得出一些结论。经济学理论为理论实证分析提供了工具,本书的理论篇凡涉及实证分析的内容,大多采用理论实证分析方法。理论实证分析只能定性,不能定量。有时它能做出方向上的判断,但却不能得出确切的变化幅度。有时甚至连定性的结论也是模棱两可的。例如,在讨论税收对劳动时间的影响时它的回答是:如果收入效应占支配地位,个人的劳动时间会增加;如果替代效应占支配地位,个人的劳动时间就会减少。然而在某个具体的情况下,究竟是收入效应还是替代效应占支配地位呢?理论实证分析就无法给出明确的答案,只能依靠经验实证分析。

经验实证分析是以观察到的事实来论证因果关系的。同样对上面那个问题,经验实证分析可以通过面谈询问的方式来寻求答案。例如,向调查对象发放问卷,问他们如果税收增加的话他们工作的时间会因此而长些还是短些,再根据调查者的回答得出结论。除此之外,在某种能控制的条件下进行试验也是一种方法。例如,对一组人的收入不征税或者征轻税,而对另一组人的收入征税或者课征较重的税,观察这两组人群工作时数的差别来回答上述问题。还有一种办法是查阅以往的统计资料,通过经济计量模型来揭示税收与劳动时间之间的关系。例如,收集历年税率以及劳动者工作时数的统计资料,看看税收的增加究竟是使劳动者的工作时间增加了还是减少了,或是没有什么变化。经验实证分析比起理论实证分析能够给出更清晰的答案,但是也有一定的局限性,比如,收集哪些经验证据,统计资料是否真实、准确,收集的资料是否具有代表性,以及人们对这些资料的解释,都会影响分析的结果。本书在讨论某些具体财政政策的时候会采用一些经验实证分析的案例。

(二)规范分析

实证分析的目的是弄清事实;规范分析(normative analysis)的目的是分清是非,它回答的问题是“该怎样”。在明确了政府在做什么、这样做会产生怎样的结果、政府为什么要这样做之后,我们还会问政府这样做好不好、怎样做才好。公共经济学的根本问题就是考虑什么事情政府该做,什么事情政府不该做,如果该说的话,是这样做好还是那样做好。下面这些问题都与规范分析有关:

- 政府的规模是太大了还是太小了?
- 如果政府的资金有限的话,应将有限的资金用于哪些用途才符合公众的利益?
- 文化事业单位是靠政府拨款来维持,还是让它们像企业那样自己养活自己?
- 是继续执行积极的宏观财政政策还是让它逐步淡出?

要回答这些问题,就要确立一套理论体系来说明什么是“好”、什么是“不好”,要有一套评价的标准,这就是规范分析的首要任务。如果没有一套评价标准,就无从说好还是不好,就不能回

答“该怎样”这一问题。显然,什么是好、什么是不好涉及价值判断和伦理观念。对此不同的人有不同的看法,要建立一套所有人都能接受的是非判断标准是十分困难的。但是对于公共经济学来说又是必不可少的,离开了它,公共经济学就只能解释政府的活动,而不能指导政府的活动。

第二节 政府的组织体系

政府的活动通过其组织体系来进行。通常,这个组织体系非常庞大,要了解政府的活动,就需要对政府的组织体系进行考察。

一、公共部门

一个社会中属于政府所有、使用公共财产和公共资金、在一定程度上贯彻和执行政府意图的实体(机关、事业和企业单位)都属于政府的组织体系,人们通常将这一组织体系总称为公共部门(public sector)。国民经济中与公共部门相对的概念是私人部门(private sector),它由个人、家庭和私人所拥有的企事业单位组成。私人部门的活动依赖于个人资产,所取得的收入属于个人,消费和生产决策以自身的利益为目标,他们的活动受到政府法令的制约,但政府只能通过税收、补贴等间接手段来影响或引导他们,而不能用直接指令来规定他们的行为。对公共部门可以从纵向和横向两个方面进行考察。

从纵向来看,政府被分为若干层次,通常有中央政府和各级地方政府。例如,在我国,政府分为中央、省(直辖市、自治区)、地(市)、县、乡五级。省和省以下各级政府都被称为地方政府。根据2014年的统计资料,全国(不含台湾省和香港、澳门特区)共有32个省级区划、333个地级区划、2 854个县级区划和40 381个乡镇区划。每一个行政区划都有一级政府,所有各级政府都属于公共部门,无论哪一级政府的活动都属于公共经济学的研究范围。尽管不同层次政府的职责范围和侧重点有所不同,但公共经济学的一般原理适用于任何一级政府。

从横向来看,每一级政府都有众多的机关、事业和企业单位。以中央为例,国务院由下属25个部委和16个直属机构组成,此外还有一些直属的办事机构和事业单位。其中每一个部委和直属机构都可能有一系列的下属机关、事业和企业单位。各级地方政府的机构设置与中央有所不同,但都有为数不少的下属部门和单位,从而构成了该级政府的组织体系。

二、政府部门和公共企业部门

(一)政府部门

为了更深入地分析政府的活动,可以将公共部门中的单位按其从事活动的性质划分为两个子部门,图1-1表现了整个公共部门的内部结构。



图 1-1 公共部门的结构

政府部门是指公共部门中不从事产品或服务的生产和销售,主要依靠税收取得收入,免费或部分免费地为社会提供产品或服务的单位的总称。例如,各委办、部(厅、局)机关、法院、检察院、公安、环保、气象、水利、交通、消防、研究所、学校、医院等。当然,有些单位在提供产品或服务时并不是完全免费的。例如,上法院要缴诉讼费,学校要收学杂费,医院要收医药费。如果一个单位的收费不足以维持生存,还须依靠财政拨款来补充收入来源,那么它所提供的产品和服务仍具有部分免费的性质,这些单位就属于政府部门。

从狭义上来看,政府是通过政治程序设立,在一定区域范围内行使立法、司法和行政权力的实体。狭义政府只包含行使这些职责的机关。政府设立的事业单位虽然不拥有行政权力,但它们却实际上在执行政府的政策。政府可以通过事业单位来实行政府的某些政策,例如,通过政府办的学校来实施政府的教育政策,通过政府建立的医院来执行医疗保健政策,通过社会保障基金来执行政府的社会保障政策,等等。因此,这些由政府设立的事业单位实际上就成为政府的一个部分。中央与各级地方政府部门的总体又被称为广义政府部门(general government sector)。

(二)公共企业部门

公共企业部门是指公共部门中从事产品或服务的生产和销售,依靠销售取得收入来源,以营利为主要目的的单位的总称。政府所拥有的工厂、商店、公司、银行、农场、旅行社等都是公共企业,属于公共企业部门。与公共企业相对应的是私人企业,两者之间的区别是明显的:前者的所有者是政府,后者的所有者是私人;前者占用的是国有资产,后者占用的是私人资产;前者取得的收入属于公众,而后者取得的收入归私人所有。由于公共企业是政府的企业,它的管理者由政府聘任,企业在一定程度上就得听从政府的安排,成为政府贯彻和执行其政策的组织机构。

公共企业部门内部按其性质还可以划分为金融公共企业(public financial corporation)和非金融公共企业。金融公共企业是指由政府设立的从事金融业务的企业,主要是中央银行和政府所拥有的商业银行。非金融公共企业是指除金融公共企业以外的其他公共企业。

不论是政府部门还是公共企业部门,它们的活动都在不同程度上体现为政府的活动。但这两个部门所从事的活动的性质有所区别:前者不以营利为目的,后者以营利为主要目的;前者一般不从事销售,后者要从事销售;前者以财政拨款为主要收入来源,后者以销售收入为主要收入来源;前者很大程度上依据政府的指令行事,后者则具有相对独立性;前者主要从事社会消费活动,一般不生产物质产品,后者主要从事物质产品以及各项服务的生产活动。

(三)公共经济学的视角

综上所述,在公共经济学的视角中,整个国民经济由公共部门和私人部门两个部分组成,两者的相对比例关系体现了一个社会公与私的分工结构。图 1-2 反映了公共经济学视野中的国民经济,它研究公共部门与私人部门在国民经济中的相互关系。如果将整个国民经济比作一幢大厦的话,各种不同观点的公共经济学家和政府理财人以不同的方式设计这个大厦。自由放任的市场经济采用了图 1-3 中的方案 A,而集中的计划经济则采用方案 B。在这两个极端方案之间还有无数种构造方案。究竟采取怎样的一种公私结构才有利于国民经济协调而迅速地发展,这正是公共经济学所要研究的中心课题。

从公共部门内部来看,政府部门的活动更直接地反映了政府的行为,人们通常把政府部门作为公共经济学的主要研究对象。有的学者将研究对象局限于政府部门,而把公共企业部门

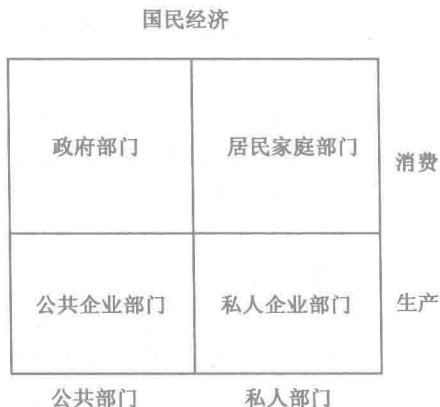


图 1-2 公共经济学视角中的国民经济

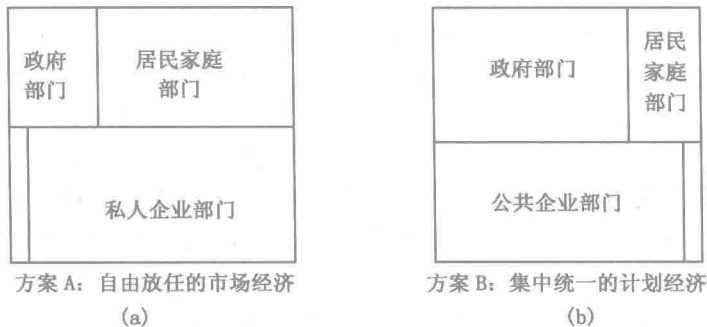


图 1-3 不同的国民经济结构设计

看成政府以外与私人部门类似的一个部门。这样的看法有一定的道理,因为政府部门遵循的是非市场的运行机制,而公共企业在行为方式上来看类似于私人企业,都是通过市场交换、追求自身利润最大化的经济实体。但另一方面,公共企业部门与政府部门的联系又是非常紧密的,两者都是由政府设立、占用公共资产、从根本上来说受政府支配的部门,这又使公共企业部门不同于私人企业部门,从而有必要将它与政府部门一起作为一个整体来看待。

本书以公共部门为对象研究政府活动,在重点分析政府部门活动的基础上,将视野扩大到公共企业部门。这样能使我们对政府资金的来龙去脉有更全面的认识,同时也有助于我们了解政府的职能以及它对整个国民经济所产生的影响。当我们将公共企业部门纳入公共经济学的视野时,就提出了一个不可避免的问题:政府究竟该在多大程度上介入生产?正是在这个问题上,计划经济与市场经济的财政发生了根本性的分歧,同时也形成了本质上不同的公共经济政策。

第三节 公共部门的收入与支出

公共经济学一般通过公共部门的收支来衡量政府活动的范围以及它对经济的影响程度,同时也通过考察收支来了解政府活动的具体内容。

一、公共收入

政府取得收入或获得资源支配权的方式有三种,即税收、收费和公债。

(一) 税收

税收(tax)是政府依据其行政权力强制性地、无偿地取得收入的方式。这是一种最常见也最引人注目的收入方式。在我国,不论公共企业还是私人企业,利润的一定比例要作为企业所得税缴给政府。几乎所有商品的价格中都包含着税,消费者在购买商品的同时也向政府缴了税。

税收的基本特点是:(1)强制性。纳税是法律规定的公民的义务,公民必须依法纳税,如果拒绝缴纳就要受到法律的制裁。(2)无偿性。纳税人缴税是一种单方面的支付,并不因此得到任何补偿。税收的无偿性强调的是各个纳税人所缴纳的税与他从政府所得到的产品或服务之间没有直接的对应关系。

税收的主要目的是取得收入,这有别于政府罚款。罚款也是强制性的、无偿的,但主要目的是禁止某些活动,而不是取得收入。税收自然会对相关的活动产生限制作用,但目的在于取得收入而不是禁止这些活动。税收严厉到一定程度也能起到禁止的作用,但通常会有损于取得收入的目的。

税收是政府部门取得收入的主要形式。这由政府部门所承担活动的性质决定。政府部门提供产品和服务是免费或部分免费的,要弥补生产这些产品或服务的成本就必须依靠税收。从国民经济部门结构来看,税收来源于两方面。一是来源于私人部门的收入。政府通过税收将收入的所有权从私人转移到政府手中。这一过程调节经济社会中公共部门与私人部门的比例关系。税收的另一个来源是公共企业的收入。这部分税收不直接影响整个社会的公私结构,它所改变的是公共收入的支配权。税收使得一部分原来由公共企业支配的收入变成了由政府职能部门直接支配的收入,它会改变公共部门内部政府部门与公共企业部门的结构,以及政府部门对公共企业部门的管理方式。

税收的方式是多种多样的,不同的税收方式会对纳税人的行为以及整个国民经济产生不同的影响。分析各种税收方式的经济影响,研究采用怎样的税收方式来达到一定的社会和经济目的是公共经济学在税收领域所关注的问题。

(二) 价格或使用费

政府也可以通过收费来取得收入。价格或使用费(use charge)是公共部门中的单位通过销售自己所生产的产品或服务,用有偿交换来获得收入的形式。例如,学校向学生家庭收取学费,医院收医药费和住院费,电厂收电费,水厂收水费,公路、桥梁收取通行费,产品按价出售,等等。价格或使用费的特点正好与税收相反。它通常是自愿的,政府规定了电价,用不用电以及用多少,取决于消费者的意愿;它是有偿的,消费者付款换取了电的消费,付款越多,可消费的电也就越多,支付与受益完全对应。价格和使用费一般用于补偿所提供的产品或服务的成本,为该项产品或服务的再生产提供资金来源;税收则用于政府的一般性用途,与课征对象的再生产无直接联系。

在某些情况下,收费也可以是强制的。例如,政府可以强制规定个人或企业购买由公共机构开办的保险。在这种情况下,收费与税收的主要区别是个人或企业的支付与它们的得益是否具有对称性。如果是完全对称的,那么它在本质上就属于“费”;如果得益与交款完全没有联系,那么它就具有“税”的性质。在有的情况下,政府的收入可能兼有两种成分,这就需要具体

分析,看缴款人的得益与其缴纳在多大程度上具有关联性。

对于政府部门来说,价格或使用费只是取得收入的一种辅助手段,因为政府部门所提供的产品或服务大多不能销售或不适宜销售。然而对于公共企业部门来说,价格或使用费则是其取得收入的主要手段。销售收入是否能够补偿成本,是企业运营正常与否的一个重要标志。

从取得收入的角度讲,价格是税收的替代手段。公共经济学中常要考虑这样的问题:某一公共项目是用税收来筹集资金,还是用价格或使用费来筹集资金?应该如何制定合理的收费标准?在许多公共服务项目中,例如学校、医疗、高速公路、桥梁、公园、博物馆等,都需要考虑这一问题。

(三)公债

公债(public debt)是政府通过信用进行融资的方式。当公共部门的收入不足以弥补支出时,政府可以借债来取得资金以弥补这一缺口。我国发行的国库券就是一种公债,国库券本身就是借据。此外,政府还通过其他一些途径取得贷款,例如,向银行借款,向外国政府、金融组织或国际组织借款。

公债作为政府取得收入的一种手段,具有自愿性和有偿性特点。公债的购买通常是自愿的,是否要把钱贷给政府以及贷多少取决于贷款者的意愿。公债是有偿的,贷款者将获得利息,在使用权期满之后,政府须偿还本金。从自愿性和有偿性来看,公债与价格或使用费是一致的,区别只是在交易发生时,前者的付款人得到的是债权,而后的付款人得到的却是产品或服务。

政府部门通常通过财政部门来借债。财政部门发行债券,向银行或外国借款通常都计入政府预算,并被视为公债。政府部门的债务收入可能来源于私人部门,也可能来源于公共企业部门。来源于前者的公债调节着国民经济的公私结构,公债意味着更多资金的支配权掌握在政府手中;来源于后者的公债调节着公共部门内部两个子部门的比例关系。本书将政府部门的借款称为政府部门债务。

公共企业部门也会发生债务。例如,企业投资可能向银行借款,或者发行企业债券,或者向国外金融机构借款。这种债务是否是公债要看最后偿债的责任人是谁。公共企业偿还债务有两种可能性:一是用企业的盈利来偿还债务;二是亏损破产,用企业的资产偿还债务。公共企业的盈利或资产的所有者是政府,因此政府是公共部门债务的最后承担者。本书把公共企业部门的借款称为公共企业部门债务。

整个公共部门从私人部门或国外得到的借款称为公共部门借款需求。它在统计上不等于政府部门债务与公共企业部门债务之和,因为前者包含着政府部门向公共企业部门的借款,后者包含公共企业部门从政府部门得到的借款。公共部门借款需求实际上是将公共部门看成一个整体,只计算公共部门从私人部门以及国外得到的贷款。这一数字全面地反映了政府及其组织体系所欠的债务、通过信用取得的收入以及由此形成的公共部门与私人部门在结构上的变动。

二、公共支出

公共部门的支出可以按多种方式分类,每一种分类都为研究和分析政府活动提供了有价值的信息。

(一)按支出效益时间性分类

公共部门的支出按支出所产生效益的时间跨度可分为经常性支出和资本支出。