



· 通用经济系列教材 ·

Public Economics

公共经济学

张金艳 主编



 中国人民大学出版社

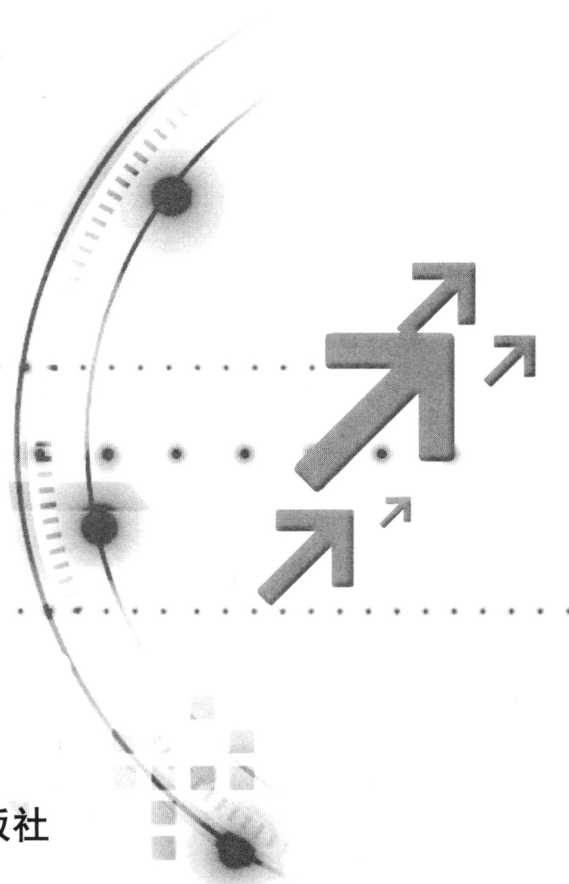


· 通用经济系列教材 ·

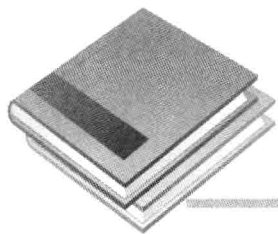
Public Economics

公共经济学

张金艳 主编



中国人民大学出版社
· 北京 ·



出版说明

随着经济全球化的不断深入，中国经济走上了高速发展的通道，获得了前所未有的发展。越来越多的人认识到，要想真正融入现代社会，无论是什么专业背景、从事何种工作，学习经济类课程对工作都非常有帮助。顺应这一形势，我国大部分高等院校也开始重视经济类课程的教学和经济类课程的普及。一方面，越来越多的经济类课程成为高校非经济专业选修的热门课程；另一方面，许多理工科学生把经济类专业当作第二学位来学习。但是，现有的经济类教材大部分在内容上都有一定的深度，适合非经济类专业或初涉经济学专业的学生学习的教材较少。鉴于这种情况，我们组织编写了这套“通用经济系列教材”。本套教材在组织编写上，遵循了以下原则：

第一，所列课程均为经济类的基础课程，能够适应不同专业学生的普及学习。

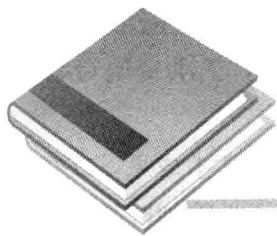
第二，教材在编写上力求简明、通俗，篇幅适中，重视基础知识和基本原理的讲解。

第三，在内容上尽量减少纯理论的阐述、证明等，增加一些实际案例、专栏、开篇案例导读之类的东西，使教材的可读性更强，内容更易于理解。

我们秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育人文社科英才”的宗旨，紧跟时代脉搏，不断推出精品，提升教材的质量，为中国高等教育和实践水平的提升做出贡献。我们希望广大读者的建议和鞭策，能够促使我们不断对本套丛书进行改进和完善，以更好地服务读者。

中国人民大学出版社





前 言

人类社会经济发展历程表明：一方面，市场是配置资源的有效手段；另一方面，市场也存在失灵，如经济波动、垄断、收入分配不公和公共品或服务短缺等。治理市场失灵，从而充分发挥市场的作用，是实现社会经济进一步发展的客观要求。政府部门或公共部门是治理市场失灵的主体，所从事的相应活动被称为公共经济，而公共收入和公共支出是公共经济的前提和基础。公共经济学是财政学的继承和发展，是专门研究公共部门的经济活动，以及与这些活动相联系的经济活动。

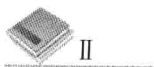
本书由四篇共 12 章组成。第一篇为基础理论，主要阐述公共品理论、公共选择理论和外部效应理论，包括第 1—4 章（张金艳编写第 1 章，倪秋菊编写第 2、3 章，蒋涌编写第 4 章）；第二篇为公共支出，主要阐述购买性支出和转移性支出，包括第 5—7 章（康锋莉编写第 5、6、7 章）；第三篇为公共收入，主要阐述税收及税收制度和公债，包括第 8—10 章（王丽

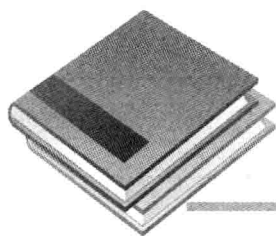
娅编写第 8、9 章，蒋涌编写第 10 章)；第四篇为公共收支管理，主要阐述公共收支预算和公共财政管理体制，包括第 11—12 章（周少芳编写第 11 章，王洪良编写第 12 章）。张金艳为本书框架设计者和统稿者。

在本书的编写和出版过程中，我们借鉴了国内外专家和学者的学术成果，获得了广东外语外贸大学国际经济贸易学院教材出版基金的资助，得到了学院副院长何元贵教授和经济学系主任魏作磊教授的大力支持。中国人民大学出版社经济出版分社崔惠玲副社长、梁颖编辑以及光兴武老师给予了我们极大帮助，2009 级国际经济与贸易专业的林莲娟同学为本书图表制作及文字校对做了大量工作。在此，向这些人员表示真诚谢意。

限于水平和时间，本书难免存在错误和不妥之处，敬请读者批评指正。

张金艳





目 录

第一篇 基础理论

第一章 导论	3
第一节 现实中的公共经济	3
第二节 公共经济的产生逻辑与公共经济学	5
第三节 公共经济的职能	9
第二章 公共品理论	12
第一节 公共品的界定与基本特征	13
第二节 公共品供给的分析	17
第三节 准公共品和混合品供给的分析	21
第三章 公共选择理论	25
第一节 公共选择的含义及特征	26
第二节 政治均衡	32



第三节 集体行动模式	33
第四节 多数同意规则下的投票选举	35
第五节 政府失灵	38
第四章 外部效应理论	42
第一节 外部效应：概念、分类与本质	43
第二节 外部效应与资源配置效率	44
第三节 外部效应的矫正	47

第二篇 公共支出

第五章 公共支出概述	55
第一节 公共支出的分类	55
第二节 公共支出演变的理论分析	57
第三节 我国公共支出的规模	60
第六章 购买性支出	62
第一节 行政管理支出	63
第二节 国防支出	63
第三节 教育支出	65
第四节 公共投资支出	66
第七章 转移性支出	68
第一节 转移性支出的构成	69
第二节 社会保障支出	69
第三节 财政补贴支出	78
第四节 其他转移性支出	78

第三篇 公共收入

第八章 公共收入概述	83
第一节 公共收入：概念、分类与规模	83
第二节 我国公共收入的态势	91
第九章 税收及税收制度	97
第一节 税收基本原理	97



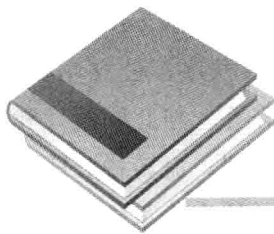
第二节 税收制度	104
第三节 税制体系	107
第四节 税收负担与税收的转嫁与归宿	121
第五节 税收的经济效应	125
第十章 公债	134
第一节 公债：含义、分类与规模	134
第二节 公债的结构、发行与偿还	138
第三节 公债的经济效应与效率边界	141

第四篇 公共收支管理

第十一章 公共收支预算	147
第一节 公共收支预算：含义、分类与范围	147
第二节 公共收支预算程序	152
第十二章 公共财政管理体制	164
第一节 公共财政管理体制的含义与分类	165
第二节 公共财政管理体制分权性的理论依据	168
第三节 政府间事权与财权的界定	171
第四节 公共财政转移支付制度	178
第五节 我国财政管理体制演变与发展	181
第六节 公共财政政策	189
参考文献	210



第一篇 基础理论



第一章

导 论

本章要点：

1. 了解现实中的公共经济；
2. 掌握公共经济的产生逻辑；
3. 理解公共经济学的内涵；
4. 认识公共经济的职能。

现代经济体系中有家庭、企业、政府（公共部门）和国外部门四个行为主体。一般而言，此体系中的两个最基本的行为主体——家庭和企业的活动被称为私人经济或市场经济，而作为另一重要的行为主体——政府（公共部门）的活动被界定为公共部门经济或公共经济。现实中公共经济现象有哪些，公共经济是如何产生的，什么是公共经济学，公共经济职能是什么等是本章的主题。

第一节 现实中的公共经济

在现代社会中，每个人的生活都与公共部门经济活动密切



相关。人们或多或少地享用公共部门提供的各种产品和服务：供电、供水、供气；公共道路、公共汽车、公共电视节目；公共安全、国防、法制、公共秩序；公立学校、国家助学贷款；医疗保障、失业保险；扶贫、补贴、抚恤计划；等等。与此同时，我们为享用这些产品和服务而需缴款：学费、电费、水费、路桥通行费；流转税、所得税、财产税、社会保险税（费）；等等。不仅如此，从我国近几年的重大决策角度，我们仍然可以看到现实中的大量公共部门经济活动。

2002年10月，《中共中央、国务院关于加强农村卫生工作的决定》明确指出：要逐步建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度，到2010年，新型农村合作医疗制度要基本覆盖农村居民，从2003年起，中央财政对中西部地区除市区以外的参加新型合作医疗的农民每年按人均10元安排合作医疗补助资金，地方财政对参加新型合作医疗的农民补助每年不低于人均10元，农民为参加合作医疗、抵御疾病风险而履行缴费义务不能视为增加农民负担。这是我国政府历史上第一次为解决农民的基本医疗卫生问题进行大规模的投入。截至2004年12月，全国共有310个县参加了新型农村合作医疗，有1945万户，6899万农民参合，参合率达到了72.6%。按照“十一五”规划的要求，新型农村合作医疗到2010年的覆盖面达到农村的80%以上。

2009年9月，《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》明确指出：探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新型农村社会养老保险（以下简称新农保）制度，实行社会统筹与个人账户相结合，与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套，保障农村居民老年基本生活。2009年试点覆盖面积为全国10%的县（市、区、旗），以后逐步扩大试点，在全国普遍实施，2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。新农保是继取消农业税、农业直补、新型农村合作医疗等政策之后的又一项重大惠农政策。新农保借鉴了目前城镇职工统账结合的模式。新农保在支付结构上分两部分：基础养老金和个人账户养老金，基础养老金由国家财政全部保证支付，这意味着中国农民60岁以后都将享受到国家普惠式的养老金。

从2001年开始，为强化农业生产和巩固农业在国民经济中的基础地位，我国采取了多种措施和手段对农业予以补贴。这些措施和手段主要为：增加农民种粮补贴；大幅提高粮食最低收购价格；大幅增加农业机械购置补贴；对水稻、小麦、玉米、棉花、油菜实行保险补贴；增加农民户用沼气补贴；对退耕还林工程补助，对长防林、兴林灭螺林工程补助。



第二节 公共经济的产生逻辑与公共经济学

一、公共经济的产生逻辑

(一) 市场有效

市场经济是发展经济和提高社会生产率的最好手段,这已被理论和实践所证实。作为西方现代经济学的鼻祖,亚当·斯密(1723—1790年)在具有划时代意义的开创性著作——《国民财富的性质和原因的研究》(简称《国富论》)中认为,分工的起源是由于人的才能具有自然差异,那是起因于人类独有的交换与易货倾向,交换及易货系属私利行为,其利益决定于分工,假定个人乐于专业化及提高生产力,经由剩余产品之交换行为,促使个人增加财富,此等过程将扩大社会生产,促进社会繁荣,并达私利与公益之调和。这表面是说分工和专业化能大力促进社会经济发展,其实质是认为市场经济能促进经济发展和提高社会生产率。从世界经济发展历程来看,美国、日本、德国、英国等绝大多数世界经济发达国家无不是通过建立市场经济体制获得成功。我国建立中国特色社会主义市场经济的目的就是利用市场经济这个手段摆脱计划经济所造成的经济发展困境。实践表明,我国已取得了巨大成就。

(二) 市场失灵

市场经济如同任何事情,都是具有两面性的。利用市场机制配置资源虽然有积极作用,但也有消极作用,其原因是盲目地追求自发的市场经济,造成了“市场失灵”。所谓市场失灵,是指市场经济在其自身的运行中自发产生的缺陷或弊病。市场失灵的直接原因是因为市场机制在配置资源过程中存在以下特点:

(1) 自发性。即各个分散的企业只从自身的局部利益出发,按照市场信号调整微观经济的资源配置,往往使整个社会资源配置处在无政府状态。它需要经过长期的、无数次的反复,才有可能达到社会总供给与总需求的平衡。

(2) 滞后性。各个市场主体在接受价格信号时,所获得的高于或低于商品价值时,已是在交换之后的事了,此时再行调整,一方面已发生了供应不足或供过于求的状况,另一方面这时的调整也不能及时满足供求平衡的需要。市场机制的作用自身不具备预见经济变化的功能。

(3) 不稳定性。当市场机制的作用使社会总供给与总需求达到平衡时,不会因此



而被稳定下来。各企业从自身利益出发,还会将资源从效益低下的部门向效益相对较高的部门转移,同时造成这一部门供求平衡的损害。市场机制的竞争是各企业为追求自身利益最大化的竞争,哪个部门获利相对丰厚,生产者就会调动自己的资源要素向哪一部门转移,从而造成供需平衡的不稳定性。

(三) 市场失灵的表现

市场失灵主要表现为六方面:

(1) 收入与财富分配不公平。社会分配不公指的是特定时期内与当时社会公认的公平准则不相符合的收入、财富和社会福利的分布状态。社会分配不公状态是市场经济自发运行所必然出现的结果,它是由市场要素禀赋分配通过市场机制而产生的两极分化、贫富差距加剧问题。

(2) “外部效应”问题。外部效应是指未被市场交易价格反映的额外经济交易成本或效益。当市场交易导致了对第三方的影响,而价格机制又不能为其提供正确信号时,就必然导致资源配置的无效率。在这里价格机制的失灵导致了市场机制的失灵。

(3) 垄断和自然垄断。垄断,或称卖者垄断、独卖、独占,一般指在某一个行业中只有独家生产者,同时没有其他行业能生产该厂商产品的代用品的情形。由于垄断者是其所生产产品的唯一卖者,因此,直接面对整个市场,换句话说,它将面对向下倾斜的市场需求。而买者人数众多,因此是竞争性的,也就是说,买者是价格接受者。因此,卖者可以通过控制产品价格或者产量来最大化自己的利润。垄断是市场竞争的必然结果,但垄断的出现恰恰会破坏竞争机制,进而影响社会资源优化配置、技术革新和经营者组织效率,损害消费者利益或造成社会公共利益的损失(详见图1—1)。图1—1表明,如果能够通过政府部门的干预,强迫垄断者增加产量至 Q^* ,使其价格降至与社会边际成本相等的水平 P^* ,从而使 $P^* = MSB = MSC$,就可以获得 ABE 所代表的净效益。

自然垄断行业具有规模报酬递增的特征——平均收益随行业规模扩大而不断增长,也即具有平均成本递减。自然垄断行业存在竞争失灵,独家经营胜过多家竞争,比如,供水、供电、管道煤气、有线电话等行业。因此,公共部门介入和干预自然垄断行业显得十分必要。

(4) 宏观经济总量失衡。宏观经济总量失衡指的是市场经济在自发运行过程中所产生的失业、通货膨胀和经济危机现象。过度的失业、严重的通货膨胀和周期性的经济危机都是市场无法依靠自身力量自我调节解决的顽疾。



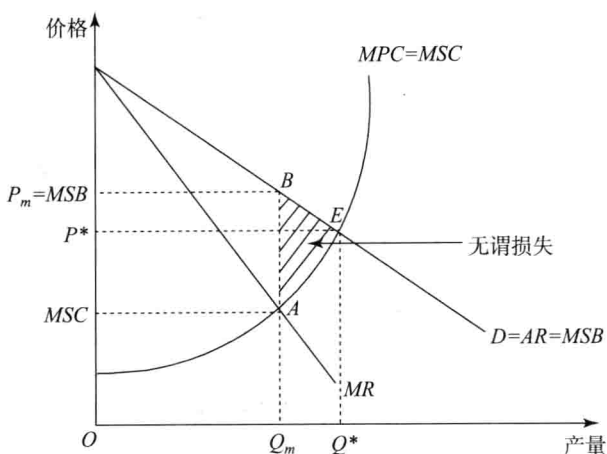


图 1—1 垄断造成的效率损失

(5) 公共产品与搭便车。公共产品具有不同于私人产品的特殊性（第二章专门论述），这些不同于私人产品的特性使得市场的竞争机制和价格机制无法在公共产品身上起作用，导致市场机制在配置公共产品上出现失灵。如果让市场机制来配置公共产品，由于搭便车的存在，那么不可避免地将出现公共产品短缺的情况。因此公共产品不适宜通过市场机制配置给个人，而只能通过非市场机制（公共选择）配置给个人。

(6) 信息不对称。信息不对称也称为信息不完全，市场交易的任何一方如果不具备充分的信息，拥有信息较多的一方就会充分利用自己的信息优势，比如保险市场产生的逆向选择、道德风险问题等。无论哪一种情况发生都会导致资源配置的扭曲，从而产生由于信息失灵引致的市场失效。没有充分的信息，竞争将是不充分的，从而市场的运转也必然是不完善的。因此在医疗、卫生、食品、生产、会计和公共娱乐、消费场所等方面就必须依赖政府建立强制性的信息披露和安全检测标准，以防止有毒、有害事件的发生。

（四）公共经济产生逻辑

为了充分发挥市场经济的优势，我们不得不要消除市场失灵。因为源于市场经济，所以市场失灵是不可能通过市场（私人）来得到解决的，而只能依赖于公共部门，这决定了公共经济产生的内在逻辑（详见图 1—2）。公共经济产生逻辑内在地决定了公共经济学的含义、特征和研究对象。

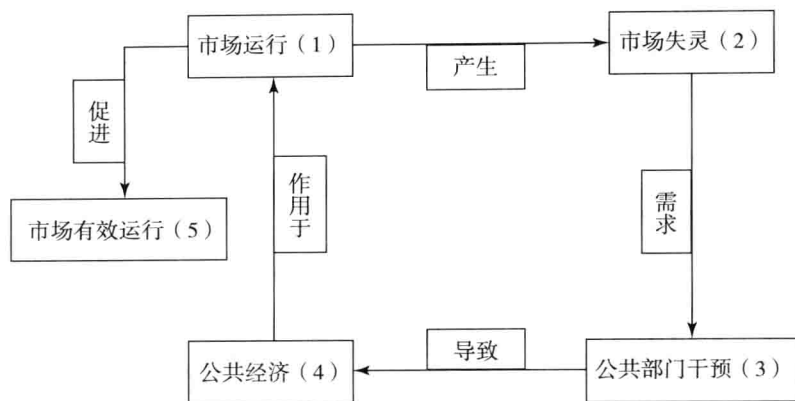


图 1—2 公共经济产生逻辑

二、什么是公共经济学

(一) 公共经济学的含义

公共部门从事经济活动或公共经济活动是要消耗资源的，而资源又具备有限性。公共经济学就是研究公共部门经济行为规律的科学，它是经济学的分支学科，是论述公共部门所需资源量、公共部门各领域的资源分配以及如何监督资源使用等问题，回答公共部门需要做什么以及应该怎么做的学科。

(二) 公共经济学的特征

(1) 公共经济学是主要研究公共部门及其行为的学科。公共部门与市场也同样存在着失灵的现象，因此就需要对公共部门的行为进行科学的研究。公共经济学就是要解决此类问题，即公共部门为什么要干预经济生活；什么时候干预；怎样干预；政府从事经济活动的范围、方式、途径和效果是什么。

(2) 公共经济学是以经济学的方法来研究政府经济行为。人们研究公共部门可以从许多角度来进行，比如从社会学的角度，从政治学的角度等。但是，经济学认为人们是通过理性的利己主义行为、利用价格机制和竞争机制在商品货币关系中完成自己的交易行为，公共部门所起的作用是服务性的，政府是服务性的公共部门。

(3) 公共经济学更加注重对实际问题的研究。公共经济学研究提供公共品、政府价格管制、外部性与公共部门行为、政府政策与经济自由度、寻租等问题时，采用了大量的方法。这些方法对解决实际问题起到了极大的作用，比如运用委托—代理理论、博弈理论、信息理论、公共选择理论、制度经济学理论等。作为经济活动主体的公共部门在实际工作中也迫切需要这样一些理论来指导。

（三）公共经济学的研究对象

与私人部门一样，政府部门（公共部门）的存在也会产生一系列相似的经济问题，即生产什么、如何生产和为谁生产。与此相对应，公共经济学的研究对象主要体现以下三方面：

（1）生产什么。这个问题首先涉及公共品生产与私人产品生产的均衡问题，其次也涉及各种不同类型的公共品的均衡问题。

（2）如何生产。公共品是公共部门来组织生产还是由私人企业去生产。许多人认为公共部门来组织生产公共品，可以减少私人企业对消费者的剥削。

（3）为谁生产。这其实是一个有关公共产出的利益分配问题。公共部门关于税收与福利计划的决策将直接影响人们的收入分配。同样，公共部门决定生产什么样的公共产品也就同时决定了哪些个人与利益集团可以从中获益。

公共经济学表明该学科已经形成比较完整的学科体系，与传统的财政学相比较，公共经济学增加了两大领域的内容。一是该学科增加了政府决策的内容，二是增加了公共部门支出的经济分析。在学科体系上，传统财政学无法把市场机制和非市场机制的资源配置统一到帕累托状态，而在公共经济学中则建立了两致一致的理论模型。

第三节 公共经济的职能

通过以上两节分析可以清楚地看出，在经济运行过程中，市场机制的作用是有限的，而市场机制失灵的领域恰恰是公共经济发挥作用的领域。因此，相应的，公共经济具有资源配置职能、收入分配职能、经济稳定职能和经济发展职能。

一、资源配置职能

在市场经济体制下，仅仅依靠市场并不能实现优化资源配置，还需要公共部门在市场失灵领域发挥资源配置作用。因为在经济体系中，市场提供的商品和服务数量有时是过度的，有时是不足的，整个社会的资源配置缺乏效率。公共经济的资源配置职能就表现在对市场提供过度的商品和劳务数量进行校正，而对市场提供不足的产品和服务进行补充，以实现社会资源的有效配置。

资源配置职能的主要内容表现在以下三方面：一是财政可通过采取转移支付制度和区域性的税收优惠政策、加强制度建设、消除地方封锁和地方保护、完善基础设施、