

公共部门经济学

3

MBA

工商管理硕士(MBA)精选教材

吴俊培 许建国 杨灿明 编著

中国统计出版社

公共部门经济学

MBA

工商管理硕士(MBA)精选教材

吴俊培 许建国 杨灿明 编著

中国统计出版社

(京)新登字 041 号

图书在版编目(CIP)数据

公共部门经济学/吴俊培,许建国,杨灿明编著.

—北京:中国统计出版社,2001.1

工商管理硕士(MBA)精选教材

ISBN 7-5037-3356-X

I. 公…

Ⅰ. ①吴… ②许… ③杨…

Ⅱ. 国家行政机关—经济工作—研究

Ⅳ. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 67267 号

作 者/吴俊培 许建国 杨灿明编著

责任编辑/蒋克毅

责任校对/刘开颜

封面设计/崔宝进

出版发行/中国统计出版社

通信地址/北京市西城区月坛南街 75 号 邮政编码/100826

办公地址/北京市丰台区西三环南路甲 6 号

电 话/(010)63459084,63266600—22500(发行部)

印 刷/科伦克三莱印务(北京)有限公司

经 销/新华书店

开 本/787×1092mm 1/18

字 数/490 千字

印 张/25.5

印 数/1—5000 册

版 别/2001 年 2 月第 1 版

版 次/2001 年 2 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 7-5037-3356-X/F·1268

定 价/46.00 元

中国统计版图书,版权所有,侵权必究。

中国统计版图书,如有印装错误,本社发行部负责调换。

★序

中南财经大学是我国1978年首批恢复招收硕士研究生的普通高等院校之一,1993年经国务院学位办正式批准开始招收工商管理硕士(MBA)研究生。为了适应工商管理硕士教育的需要,我们组织了部分专业基础扎实,教学经验丰富,重视理论联系实际,熟悉国外工商管理教育的教师,在比较短的时间里,编写了这套工商管理硕士(MBA)系列教材。这套教材共24本,除供工商管理硕士研究生(MBA)使用之外,还可作为经济管理类各专业研究生和本科生的选修教材,同时也可作为从事经济管理理论研究和实际工作干部的自学参考书。

工商管理硕士教育在我国尚处在试点阶段,我们组织编写工商管理硕士系列教材也只是一种初步尝试,由于经验不足,肯定存在某些缺陷,甚至错误。我们将继续努力开拓,希望在不久的将来,能奉献给广大读者一套体系完备,内容更适用,方法更科学的工商管理硕士系列教材,望广大读者不吝赐教。

中南财经大学工商管理教材编审委员会

1994年7月

★再版前言

《公共部门经济学》出版才一年多就进行再版，目的是使其更符合工商管理硕士(MBA)课程的要求。工商管理硕士更侧重于运用理论解决实际问题的能力，因此教材不仅要有理论，而且要有案例。这次再版对有些章节的标题和阐述内容作了修改，对文字也进行了重新梳理，纠正了原版中的许多笔误(也可能是排版校订中的错误)和阐述不清晰不准确的地方。能够再版，说明原书的安排有一定的合理性，但结构和内容仍有许多不尽人意之处。但由于时间紧，对原书结构并没有做大的调整，主要是增加了案例。这次选用的案例，都是从其他杂志上引用过来的，注明了出处。从“案例”的角度看，有些并不贴切，但对理解原文是有帮助的。

《公共部门经济学》的名称是从“财政学”演变过来的。财政理论自亚当·斯密于1776年创立至今已有220多年的历史。当今的财政理论，无论在研究内容和方法上，还是在实践的运用上，都比斯密时代大

大地拓展和深化了。《公共部门经济学》实质上是现代财政学。现代财政学成型于50年代,但从英语国家发生重大变化的起点可以追溯到30年代。对现代财政学作出重要贡献的萨缪尔森指出:“四十年以前(指1936年以前,引者注),经济学教科书中关于财政学的一章读起来还象是在亚当·斯密时代写出的。从1776到1929年,没有看得出来的进步。”^①从这一变革的理论准备来看,则可远溯到剑桥学派。

剑桥学派的首创人物是马歇尔(1842—1924),是新古典经济分析方法的创始人。之前斯密的理论崇尚“自由放任”,让“看不见的手”充分发挥作用。这意味着人们不必去“驾驭”价值规律,只要作出让价值规律充分发挥作用的制度安排就可以了。这对于斯密时代来说,确实是抓住了社会主要矛盾的。但到马歇尔时代就不同了,工业革命风起云涌,生产组织发生急剧变化;同时社会各种矛盾激化,工业革命并没有带来社会和谐进步的预期结果。于是,对“驾驭”“看不见的手”的社会需求增大了。可以这样说,马歇尔开创了按照市场法则“驾驭”价值规律的先河。尽管他的成果是建立在斯密的基础之上的,但在基本思路和方法上则旨在对价值规律有所作为。

庇古和凯恩斯是马歇尔的后继者,是剑桥学派的重要成员,在“驾驭”价值规律方面都作出了重要贡献,尤其是凯恩斯,被称为新剑桥学派的创始人。但正如熊彼特指出的那样:“1930年之后,凯恩斯本人以及大部分可以称之为第三代的人物确是丢弃了对马歇尔的忠诚。然而就纯粹科学分析而言,其实际意义并不象表面上那么大。”^②

如果说马歇尔主要侧重于驾驭价值规律自身,那么庇古和凯恩斯则是从政府角度来驾驭价值规律了。庇古明确提出解决社会公平问题需要非市场机制;凯恩斯则认为经济稳定的职能主要靠政府。可以这样说,自马歇尔以来的西方主流经济学家都希冀对价值规律有所作为。这一点并没有引起中国学者的重视。

那么,为什么不把庇古和凯恩斯当时的财政理论归入现代财政学的范畴呢?因为30年代以前的财政理论仍然存在两个明显的缺陷:一是没有考察政治行政的决策机制;二是没有研究财政支出的问题。这两个领域在英语国家的重视起于30年代,成熟于50年代。

30年代以后,国家干预经济的范围日益扩大,力度日益增强,到四十年

① 《经济学》,上册,萨缪尔森著,高鸿业译,商务印书馆1982年版,P503—504。

② 《经济分析史》,第三卷,熊彼特著,朱泱等译,商务印书馆1996年版,P124。

代有“混合经济”之称。“混合经济”的现象形态是政府支出占 GDP 的比重达到了 30%，本质是非市场机制和市场机制在社会经济中发挥着并驾齐驱的作用。政府是“国家意志”的执行者，那么“国家意志”的形成过程能否确保产生有效率的结果；财政支出能否确保“国家意志”的贯彻落实等问题就被提出来了。对现代财政理论作出重要贡献的有马斯格雷夫，1938 年提出公共经济的自愿交换理论；鲍温在 1943 年提出公共商品的需求和投票理论；布坎南在 1949 年运用魏克塞尔做过的分析结构批评了庇古的规范分析；萨缪尔森、阿罗等在 50 年代都作出了重要贡献，以致于到 50 年代后期基本形成了公共部门经济学的新体系。值得提起的是北欧、斯堪的纳维亚半岛国家早在 19 世纪后期就开始了上述问题的研究，著名的有魏克塞尔、林达尔等人。但那些成果在当时并未被译成英文，因此现代财政理论在英语国家是独立发展起来的。

现代财政学家实质上是研究市场机制和非市场机制的统一问题，或者照中国学者的说法是计划经济和市场经济的统一问题。这一点也没有引起我们的足够重视。财政理论的存在环境都是以市场经济体制为背景的，都试图运用非市场机制解决市场机制不能解决或不能很好解决的经济问题。但我国的财政理论在 1978 年改革开放以前是以传统的计划经济体制为背景的，缺乏市场机制的基本建构。因此，对于社会主义市场经济体制来说，需要对传统的财政理论予以重构。

传统财政理论是以排斥市场机制为前提的，因此研究范围和研究方法与市场经济体制下的财政理论是根本不同的。传统财政理论的研究前提是：国家是充分理性的。充分理性有两重含义：一是指国家是无所不知的，即她知道每个居民的需求构成，知道把资源配置到效率状态，也知道社会最佳福利水平。二是指国家总是最大限度地满足每个居民的消费需求，总是最充分有效地运用经济资源，总是使社会总福利水平最高。只有这样，经济高效增长才不需要市场机制的存在，也不需要与市场经济相适应的分析方法和分析工具。然而，国家充分理性的假设是不真的，市场机制和社会主义不是不相容的。市场机制是人类文明进步的共同财富，是迄今为止最基本的、也是最好的效率资源配置装置。这表明国家的经济行为必须以效率市场为基础。这同样表明，在市场经济体制下，财政的研究范围要重新界定，而且运用于市场机制的分析方法和分析工具也必须运用。

以社会主义市场经济体制为背景来重构财政理论是没有疑问的。但是，

“社会主义市场经济体制”尚是改革的目标,尚在建立和完善之中,这是史无前例的伟大事业,给新理论的建构成造成很大的困难。因为我们不可能照搬照抄成熟市场经济体制国家的制度架构和相应的财政理论。我们也没有一个既与的“社会主义市场经济体制”这样的研究对象。如果新理论解释不了现实,就要被批评为脱离实际。如果新理论只是现存状况的简单描摹,显然与“社会主义市场经济体制”不符。因此,新的财政理论必然是充满改革的,即既是对旧体制的扬弃,又是对建立新体制的指导。但建构新理论并非是凭空创造,我国的改革实践以及东西方的理论成果为我们提供了必要的条件。只要我们坚持实践是检验真理的唯一标准,正确运用现代经济的理论成果,紧密结合中国的实际,新理论的创立和完善是完全可能的。

要建构一种新理论,那么这种理论的背景条件必须是确定的,那就是社会主义市场经济体制。这就是说新的财政理论是以充分发挥市场经济的作用为前提的。一种新理论要被认可,就必须能指导实践,并被实践所验证。但由于存在上述提到的困难,理论界见仁见智,达成共识的理论体系和逻辑安排尚需时日。这里仅是提供一种版本,但尽可能吸收已有的研究成果。

本书第一章至第八章由吴俊培教授撰写;第九章至第十四章由杨灿明教授撰写;第十五章至第十九章由许建国教授撰写;吴俊培教授负责全书的设计和总纂。博士生邱彬为案例选编做了大量工作。

本书的再版得到了出版社和我校科研处的大力支持,在此致以诚挚的谢忱。

作者

2000年3月9日于武昌

目 录

★第一章 财政学导论	(1)
第一节 关于“公共部门经济学”名称 的说明	(1)
第二节 公共部门经济学的研究对象	(2)
第三节 本书的任务	(3)
★案例 1 全面理解“公共财政”	(5)
★案例 2 世界著名经济学家论“公共 财政”	(7)
★第二章 现代国家的经济职能	(10)
第一节 为什么要有财政	(10)
第二节 政府的资源配置职能	(13)
第三节 政府的收入分配职能	(15)
第四节 政府的经济稳定和经济增长 职能	(16)
第五节 政府经济职能之间的协调及 矛盾	(17)
第六节 非市场经济和市场经济	(19)

★案例 3 生活中的公共财政 (20)

★第三章 政府效率的理论和实施方式 (24)

第一节 公共商品需求的理论模型 ... (25)

第二节 公共商品的偏好表达机制的设想 (33)

第三节 公共选择的实现方式 (35)

第四节 公共部门的生产效率 (43)

★案例 4 燃油税方案:就差一票 (45)
——人大常委会审议《公路法》

侧记

★案例 5 家事国事天下事,事事关心;问声呼声建议声,声声关情 (48)

——人大代表、政协委员讨论
财政问题发言集萃

★第四章 社会公平的理论和实践 (51)

第一节 社会公平的含义及准则 (51)

第二节 社会不公平程度的判断和运用 ... (55)

第三节 关于我国的收入分配情况 ... (57)

第四节 社会不公平的原因分析 (59)

第五节 社会公平的实施范围和方式 ... (60)

★案例 6 公务员该加薪了 (61)

★案例 7 国家调整居民收入政策 (63)

★案例 8 八千多万人收入将增加 (64)

★案例 9 辽宁社保:任重而道远 (65)

★第五章 财政支出的理论及经验分析 (68)

第一节 财政支出的含义及分类 (68)

第二节	财政支出规模	(72)
第三节	中国财政支出的现状分析 ..	(82)
第四节	简短的回顾与小结	(86)
★案例 10	本市全面启动政府采购制度	(87)
	——上海市政府采购办公室 负责人答本刊记者问	
★第六章	公共预算及效率	(89)
第一节	公共预算的含义	(89)
第二节	影响公共预算效率的因素 分析	(93)
第三节	预算决定程序	(98)
第四节	公共支出的成本——收益 分析	(104)
第五节	成本收益分析方法在预算规划 中的运用	(112)
第六节	公共预算的形式	(115)
第七节	简短的回顾和小结	(117)
★案例 11	“要对人民的血汗钱负责” .. ——全国人大常委会审议 审计报告侧记	(118)
★案例 12	中澳共研公共支出预算 改革	(120)
★第七章	预算管理体制	(122)
第一节	预算管理体制的含义及存在 环境	(122)
第二节	财政职能在各级政府之间的 划分	(125)
第三节	预算收入在中央政府和地方 政府之间的划分	(127)

第四节	中央政府对地方政府的补助	(129)
第五节	中国的预算管理体制	(130)
★案例 13	立足国情规范中央与地方 财政分配关系	(132)
	——财政部地方司姜永华 司长访谈	
★案例 14	美国城市预算管理的基本 情况	(134)
★案例 15	对美国城市预算管理的借鉴	(137)
★第八章	财政宏观调控	(141)
第一节	财政宏观调控的必要性及 目标	(141)
第二节	财政宏观调控功能	(143)
第三节	开放体系下的财政宏观调控	(145)
第四节	财政宏观调控的政策体系	(148)
★案例 16	关于提请审议增发国债用于 加快基础设施建设和今年中 央财政预算调整方案(草案) 议案的说明	(150)
	——1998年8月26日在第九 届全国人民代表大会常务 委员会第四次会议上	
★第九章	行政事业单位预算支出 	(153)
第一节	行政事业单位的共性与区别	(153)

第二节	市场经济下行政事业单位经费的总体设计	(155)
第三节	行政事业单位的支出控制方式	(158)
第四节	行政事业单位的效率评估	(161)
第五节	行政事业单位的预算控制探索	(164)
第六节	政府采购的理论与实践	(169)
★案例 17	深圳市政府采购实践及其会计核算办法	(174)
★第十章	政府投资管理	(178)
第一节	财政投资支出概述	(178)
第二节	财政生产性投资	(182)
第三节	财政非生产性投资	(188)
★案例 18	国债投资宏观效益调查报告	(192)
★第十一章	政府稳定农业经济的理论与实践	(206)
第一节	政府对稳定农业经济的作用	(206)
第二节	政府对稳定农业经济的方式	(216)
第三节	政府对农业投资的重点	(220)
★案例 19	“金山工程”的成功实践	(223)
★第十二章	财政转移性支出	(227)
第一节	财政补贴	(228)
第二节	社会保证支出	(238)

第三节 社会保险支出 (243)

★案例 20 江苏镇江和江西九江医疗保险制度改革试点的成功经验 (249)

★第十三章 政府与国有资产管理 (255)

第一节 国有资产管理理论 (255)

第二节 国有资产管理体制 (263)

第三节 国有国营企业的管理 (273)

★案例 21 深圳市国有资产管理简介 (276)

★第十四章 政府预算外资金 ... (282)

第一节 政府预算外资金 (282)

第二节 预算外资金的管理 (287)

★案例 22 衡阳市财政专户管理工作的经验 (302)

★案例 23 滕州市适度统筹预算外资金的做法 (306)

★第十五章 税收原理 (310)

第一节 税收本质 (310)

第二节 税收类型 (315)

第三节 税制要素 (319)

第四节 优化税制理论 (323)

第五节 税收负担与转嫁 (335)

★第十六章 商品劳务税 (345)

第一节 商品劳务税概述 (345)

第二节 增值税 (347)

第三节 消费税 (355)

第四节 营业税	(361)
第五节 资源税	(364)
第六节 关税	(367)
★案例 24 增值税案例	(375)
★案例 25 消费税案例	(378)
★案例 26 营业税案例	(379)
★第十七章 所得税	(382)
第一节 所得税概述	(382)
第二节 企业所得税	(385)
第三节 外商投资企业和外国企业 所得税	(390)
第四节 个人所得税	(395)
★案例 27 企业所得税案例	(401)
★案例 28 外商投资企业和外国企业 所得税案例	(402)
★案例 29 个人所得税案例	(403)
★第十八章 财产税及其他税 ...	(405)
第一节 财产税	(405)
第二节 其他税收	(414)
★第十九章 税收征收管理	(423)
第一节 税收征收管理概述	(423)
第二节 税收征管制度	(426)
第三节 反逃、避税的管理	(431)
★案例 30	(437)
★案例 31	(438)

★第一章 财政学导论

第一节 关于“公共部门经济学”名称的说明

“公共部门经济学”在我国习惯被称为“财政学”。

财政学是英文名称 Public Finance 的意译,该名称的直译应该是公共财务。由于公共财务与国家权威相联系,即与政治有关,因此,意译为财政是揭示本质特征的。财政学这一意译名称是由日本传入我国的。这一学科在二十世纪三十年代以来获得了广泛的发展,在内容和体系上与以往相比都有了根本的区别。到了五十年代,西方学者认为 Public Finance 这一名称已经难以概括该学科的内容,因此英文名称更改为 Public Sector Economics,现在则更流行 Economics of Public Sector 的用法。更名后的直译就是公共部门经济学,考虑到财政学是中文意译名称,且在我国沿用已久,因此,仍然译为财政学也是可以的。这里采用直译,是为了强调在市场经济体制改革中需要观念更新和理论更新。

第二节 公共部门经济学的研究对象

公共部门经济学是研究公共部门经济行为及其效应的经济学分支学科。这里的公共部门是指获得政府资助的非盈利性组织或单位,也就是我们通常说的行政事业单位。它们的资金来源于政府拨款,即通过政治行政方法获得,这不同于市场机制领域的交易方法;它们的活动以非盈利为目标,这不同于市场机制领域的以盈利为目标。这表明公共部门的经济活动是以非市场机制为特征的。

在市场经济体制下,经济行为的主体可以概括为三类:居民、企业和政府(公共部门贯彻政府意图的职能机构或组织)。从这个意义上说,公共部门经济学的研究对象是政府的经济行为及其效应。这表明在一个经济中,存在两种经济行为方式,一种是市场机制,另一种是政治行政机制(非市场机制)。因此,市场经济体制是指同时存在两种机制的“混合经济”。在二者的关系中,市场机制处于基础地位的作用。可以这样说,不懂得公共部门经济学,就不懂得市场经济体制。

公共部门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,公共部门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。而传统财政学则侧重分析政府收入对经济的影响。在分析方法上,传统的财政学中国家被拟人化了。因此,国家的意志(决策)被作为外生变量来研究,在公共部门经济学中,国家则是一个组织系统,国家的意志是由一套政治程序决定的。并且运用新古典分析方法(标准经济学方法)分析政治程序的经济效应。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效率状态。在公共部门经济学中建立了两者一致的理论模型。