

公务员公共管理核心内容培训教材

公共经济

Gonggong Jingji

主编 汪玉凯

中国人事出版社

公务员公共管理核心内容培训教材

公 共 经 济

主编 汪玉凯

副主编：何银虎 陈 稹

编 委：（排名不分先后）

汪玉凯 石 伟 何银虎

陈 稹 吴 静 曹誉曦

安卫华 祝明娟 曾永明

尚民志 赵明明

中国人事出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

公共经济/汪玉凯主编. —北京: 中国人事出版社, 2008. 3

公务员公共管理核心内容培训教材

ISBN 978 - 7 - 80189 - 721 - 3

I. 公...

II. 汪...

III. 公共经济学—干部教育—教材

IV. F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 032360 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

全国新华书店经销

河北零五印刷厂印刷

*

850 毫米 × 1168 毫米 32 开 8.25 印张 178 千字

2008 年 3 月第 2 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—5000 册

定价: 25.00 元

出版说明

各级公务员是党和国家重要的人才资源，公务员的能力，决定政府的管理能力，公务员执行政策的水平，决定着政府的管理水平。《“十一五”行政机关公务员培训纲要》把围绕提高政府行政效能，加强公共管理核心内容培训作为培训的一项主要内容。全面加强公务员能力建设，不断提高公务员整体素质，使公务员掌握现代公共管理专业知识，提高科学行政、民主行政、依法行政能力，切实树立和落实科学发展观和正确的政绩观，努力造就一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会提供重要的政治保证、组织保证和人才保证是培训工作的首要任务。

为配合公务员公共管理核心内容培训，提高培训质量，使各级公务员不断提高在公共政策、公共行政、公共经济、公共服务等方面的能力素质和科学行政、依法行政的本领，中国人事出版社组织权威专家学者编写了这套丛书。

该套丛书是介绍相关内容的简明读本，框架结构突出重点，语言叙述简明扼要，力求紧密结合我国公务员队伍建设的实际，在编写中尽力做到：一是突出针对性；二是突出实用性。即根据大规模培训的需要和培训工作的实际情况，突出重点、要点，使

读者能较快地掌握基本理论和基本方法，提高培训的时效性；作者把理论、实践和案例有机地结合，联系工作实际，分析言简意赅，语言深入浅出，使相关原理和工作实例有机结合，具有可借鉴性和可操作性。本次出版是在原版基础上作了修订。

我们相信，这套丛书的出版，会对公务员公共管理核心内容培训起到推动和促进作用。同时也希望通过各地公务员培训工作的实践检验，吸收广大读者的意见和建议，使其不断完善，成为一种受大家欢迎的教材。

2008 年 3 月

目 录

第一章 公共经济管理概论	(1)
第一节 市场经济与政府职能	(1)
第二节 公共经济管理体系	(15)
第三节 公共经济政策	(23)
案例一 “非典”流行中的市场失灵	(27)
案例二 “炒煤团”现象	(31)
案例三 北京现代汽车项目中的政府角色	(34)
案例四 “温州现象”的启示	(40)
第二章 公共产品	(53)
第一节 公共产品的定义与特征	(53)
第二节 公共产品的分类	(54)
案例一 我国农村公共产品供给问题	(57)
案例二 中国政府教育类公共产品供给	(65)
案例三 中国政府科技类公共产品供给	(70)
第三章 公共预算管理	(76)
第一节 公共预算的定义与特征	(76)
第二节 公共预算的编制形式	(80)
第三节 预算分权与预算组织结构	(87)
第四节 公共预算管理体制	(93)
第五节 公共预算的效率	(103)

第六节	我国公共预算缺陷及其矫正	(107)
案例一	中央政府某部的部门预算改革计划	(112)
案例二	武汉市政法系统经费获得公共财政保障 ...	(120)
第四章	公共收入	(125)
第一节	公共收入概述	(125)
第二节	公共收入规模及其影响因素	(127)
第三节	税收收入	(130)
第四节	公债收入	(140)
第五节	公共收费	(147)
第六节	国有资产收入	(151)
案例一	安徽省财政国库管理制度改革试行方案 ...	(155)
案例二	泰安市以票管税的成功探索	(163)
第五章	公共支出	(168)
第一节	公共支出的概念与特征	(168)
第二节	公共支出的分类	(170)
第三节	公共支出的规模分析	(177)
第四节	公共支出的结构分析	(180)
第五节	公共支出的效益分析	(185)
第六节	改革我国财政支出体系的政策建议	(197)
案例一	东莞市横沥镇推行财政“集中”管理	(204)
案例二	我国部分地区政府采购制度试点	(209)
第六章	社会保障	(214)
第一节	社会保障的基本内容	(214)
第二节	社会保障的基本原则、范围及水准	(216)
第三节	社会保障资金的筹资模式	(219)

第四节	社会保障体制	(222)
第五节	我国社会保障制度存在的问题	(224)
第六节	我国社会保障制度的完善	(226)
案例一	中国政府社会保障类公共产品供给	(233)
案例二	辽宁省完善城镇社会保障体系试点	(238)
案例三	青岛市劳动和社会保障系统解决案例	(251)
参考文献		(254)

第一章 公共经济管理概论

第一节 市场经济与政府职能

一、市场经济的经济主体

经济运行是各个经济主体，通过各种经济资源载体进行生产、流通、分配、消费、投资等经济活动。在经济运行过程中，各个经济主体之间形成各种经济关系。同时，经济运行过程和经济主体之间的关系受不同经济制度框架和经济运行机制的制约调节。

从宏观经济运行的角度看，我们可以将市场经济的经济主体分为企业、居民、政府、金融机构和国外机构等五大类：

(1) 企业。企业是从事生产经营活动的非金融经济组织，是物质产品和服务的提供者，是社会的生产经营主体。

(2) 居民。居民是生产要素的提供者，又是消费主体。作为消费主体，这里的“居民”不仅包括居民家庭，还包括非政府的非营利组织，如私人或民间团体主办的学校、医院、文化、体育组织等。

(3) 政府。在现代经济体系中，政府是不可或缺的主体之一。政府既是经济运行和经济关系的管理调节主体，也是国民总收入的分配主体。

(4) 金融机构。在现代市场经济中，金融机构是一个比较

特殊的经济主体，人们通常把它比作经济介质或血液。它由银行系统和非银行金融机构组成。银行系统包括中央银行、政策性银行、商业银行；非银行金融机构包括信托投资公司、证券公司（投资银行）、共同基金、保险公司、财务公司等。在经济运行中，企业和居民的间接融资主要是通过银行系统和从事融资活动的非银行金融机构进行的，直接融资则是通过债券市场、股票市场等资金市场进行的，非银行金融机构只是受托起经纪人的中介作用。

（5）国外机构。现代经济是一个全球化的开放经济，国内各经济主体与国外有着广泛而复杂的经济联系。国外机构泛指与我国有经济往来的各国政府、企业、居民、金融机构、国际经济组织等。国内经济主体与国外机构的经济联系既有贸易和非贸易往来，也有资金等方面的往来。

二、资源配置与市场机制

资源稀缺的问题是经济学研究的逻辑起点。应该用何种方式来作出资源配置的决策，政府应该如何促进社会资源的最优配置，正是公共经济学要回答的基本问题。

狭义的资源配置问题主要是指经济学的三个基本问题：土地和自然资源、劳动、资本等要素应用来生产经营什么，如何生产经营，为谁生产经营。也就是说，怎样用有限的要素生产出尽可能多的产品，生产什么样的产品更符合人们的偏好，在消费者的收入一定的情况下这些产品应在消费者之间怎样交换才能使他们获得最大限度的满足。

广义的资源优化配置要解决的问题则包括效率、公平和稳定

三方面的内容，这也是评价社会经济活动的三条基本原则。

资源配置是通过一定的经济机制实现的。在市场经济中，资源配置是通过市场机制实现的，即通过市场中的供求机制、价格机制和竞争机制对资源进行配置。

市场的供求变化通过价格的涨落表现出来，某种商品价格上涨的信息会引导生产者扩大对该商品生产的投入，使资源向该部门流动；某种商品的价格下跌的信息，会迫使生产者削减对生产该商品的投入，使资源流向其他部门。竞争的过程是一个优胜劣汰的选择过程，在价值规律的作用下，资源在不同部门和企业之间流动，按照效率的原则进行。如果是在供过于求的情况下，同一行业之间的竞争中，被淘汰的首先是那些低效率的企业；在供不应求的情况下，占领市场份额最大的也是那些效率最高的企业。所以，不论在什么情况下，社会资源总是向高效率的生产者集中。市场经济正是通过市场的分配功能，把社会资源配置到需要而又能有效利用的部门和行业。

三、市场失灵

1. 市场失灵的主要原因及表现

市场机制发挥其优化配置资源的作用是有条件的，在不能满足这些条件的情况下，市场机制不仅不能够使资源达到有效配置，还会产生副作用，导致资源配置状况的恶化，称为“市场失灵”。

市场失灵的主要原因有：

(1) 市场机制对某些领域的调节作用很微弱

主要表现为以下几方面：

信息不对称

供求双方所拥有的信息不对称时，虽然供求双方也都接受了某一价格，但由于二者的地位不平等，在一定价格下成交，往往对信息量大的一方有利，对信息量小的另一方不利。在这种情况下下的均衡结果，导致社会资源的配置是无效率或低效率的，不能够达到资源配置的最优化。

效益外在性

①正外部性

具有正外部性产品或服务的经济学特点为：直接消费者（提供者）对消费（提供）效益的估计与消费（提供）的实际效益是不相同的，消费（提供）的总效益大于消费者（提供者）个别消费（提供）效益之和。由于消费者（提供者）在消费（提供）该产品时仅考虑到自己的利益，不会去考虑总效益或社会效益，如果一些因素影响到消费或提供，结果往往是对该产品或服务的需求量小于社会最佳需求量，从而使社会对该产品或服务的需求不足，供给也不足，一部分资源没有配置到效益好的地方。

②负外部性

具有负外部性产品或服务的经济学特点为：个别消费者或生产者没有考虑由于他们的经济行为给别人或社会带来的负效应（外在成本），而由其他人承担了额外的成本，因此，该类消费者（生产者）消费（提供）的产品或服务总和高于社会最佳需求量（提供量）。该消费者或生产者没有因为成本的增加而减少消费或生产，社会资源仍以原有的数量配置到这些消费品或产品上，导致资源配置和使用的低效率。

公共产品

公共产品具有非抗争性和非排他性，这种产品一经提供，无论出钱还是不出钱者均可获益。所以，人们都会试图不出钱而受益，因而个人对这类产品的需求很少，相应的提供者提供这类产品也不会获得理想的利润。在市场机制的作用下，公共产品市场将会处于极度萎缩状态，甚至根本不存在，导致公共产品的提供数量远远低于社会所需要的数量，资源没有配置到社会需要的地方。

(2) 垄断

垄断组织的行为已不再是依据市场信号调整自己的行为从而获取经济利益，而是反过来操纵市场信号，并借此牟利。一些行业具有天然的垄断性，提供者利用这种垄断性来影响市场价格和提供数量，提供对自己有利的产品或服务，但这样做常常会损害消费者的利益。

垄断会导致市场信号以至整个市场机制调节发生严重扭曲，使市场机制难以发挥其优化配置资源的作用。

(3) 市场机制的调节与社会经济利益不一致

市场机制的调节是建立在各微观经济主体对自身经济利益追求的基础上，但是由于各微观经济主体不可能洞察国民经济的全局，并根据全局的利益来决定自己的经济行为，而且他们自身的经济利益并不一定就符合社会整体的经济利益，甚至可能与宏观上的资源配置需要相悖。因此，市场机制对微观经济主体作用的结果可能会损害国民经济的全局利益或社会的整体利益。

(4) 市场调节的滞后性

市场调节是一种事后调节，从价格形成、信号反馈到调整产

品的生产需要一定的时间，尤其是对于供给价格弹性较低的产品或服务，需要的时间就会更长，再加上企业或个人往往不可能掌握所有的相关信息，因而微观决策常带有一定的被动性和盲目性。仅仅依靠市场机制的调节不能够保持国民经济的总供求关系的平衡，即使最终可以达到，也需要很长的时间。

（5）市场调节的消极性

市场对于社会资源供求平衡的调节是作为一个总的过程逐渐完成的，是以过程中无数次的不平衡或经济运行的紊乱为代价的，往往造成社会资源的损失和浪费，有时甚至是巨大的，是社会难以承受的损耗。

（6）市场机制的作用导致收入上的差别

由于人们的素质、所拥有的资源存在差异，因而收入水平会有所差别。市场的自发调节反而往往容易引起收入差距的扩大，从而影响到人们在支付能力上的差别。因此，市场机制在提高效率方面可以发挥其有效作用，但往往难以实现社会的公平目标。

市场失灵主要表现为以下几点：

（1）市场解决不了总量问题。市场机制的调节作用是建立在各微观经济主体对自身经济利益追求的基础上的。而这些市场活动的微观经济主体是不可能事先洞察国民经济的全局，并根据社会总供求的数量比例关系来决策自身的生产经营行为的。因此，在市场经济运行过程中，就业、总供给与总需求的平衡、宏观经济结构的协调、通货膨胀等涉及总量的问题，单靠市场机制是无法解决的。

（2）外部效应。在市场活动中，各个单位的费用和社会费用往往是不一致的，从而单位自身的收益和社会收益之间也会发

生背离。当单位收益大于社会收益时，社会就要承担一部分费用而得不到补偿。例如，工厂排放污染物给附近居民造成损害；滥采滥用资源会破坏生态平衡；假冒伪劣产品的制售损害了消费者的权益等。市场经济中的各个主体从自身经济利益出发的各种决策经营行为，是不可能完全符合社会整体的利益要求的，往往会出现外部不经济现象。而这种外部影响一般不可能通过市场价格表现出来，也就难以通过市场机制的自发作用得到补偿和纠正。

(3) 市场不能有效提供公共产品和服务。由社会共同消费的公共产品和服务，是不可能由个别企业按照市场的交易规则来提供的，即它无力迫使社会作为一个整体支付它所提供的这类产品和服务，也无力迫使任何个人不支付费用就不能消费这类产品和服务。例如国防、警察、消防、城市卫生、公共文化体育设施等就属于公共产品和服务。市场不能调节这类产品和服务的供求，但它们又是社会所不可缺少的。

(4) 市场无法自发地消除垄断。我们知道，自由竞争导致生产的集中，而生产集中发展到一定程度就会产生垄断。此外，在国民经济的某些领域和产业部门中，还存在着天然垄断的现象，如某些极度稀缺资源和产品的生产供应者。垄断会造成供求双方的不平等，反过来会破坏市场机制，排斥竞争，导致市场信号的扭曲失真，从而阻碍资源配置的优化。在现实中，完全竞争的市场是不存在的，只存在垄断与竞争并存的不完全竞争市场。因此，单纯的市场调节并不能顺利实现国民经济整体上的资源配置优化。

(5) 市场不能完全实现公正的收入分配。市场交易在原则上是平等的，但由于人们的资源禀赋不同，收入水平往往会有所

差别。而且实际上由于市场机制的自发调节，资源总是倾向于向禀赋条件好、经济效率高的个体配置，从而容易引起收入差距扩大，产生两极分化，造成社会不安定。单靠市场机制是无法实现适度平等的。

(6) 市场调节带有一定的盲目性和滞后性，会造成社会资源的损失浪费。市场中企业和个人掌握的信息不足，微观决策带有一定的被动性和盲目性，这在粮食、畜牧等生产周期较长的部门表现得尤为明显；同时，市场调节是一种事后调节，从价格形成、信号反馈到产品生产的调整有一定的时间差。已经发生了供大于求，市场才发出减产信号；已经发生了求大于供，市场才发出增产信号。市场调节的盲目性和滞后性，使市场经济在不断的起落中达到平衡。社会供求关系的平衡实际上是一个长期过程的总趋势，是以无数次的市场波动和不平衡为代价的，有时甚至是大起大落。这种反复无常的供求价格波动的背后，必然隐藏着社会资源的损失和浪费。特别是经济运行的大起大落，会造成巨大的损失浪费，引起社会震荡。这些弊端是市场机制自身无法解决的。

2. 政府在市场失灵领域中的作用

(1) 提供公共物品。居民具有“搭便车”的动机，其直接后果是公共物品很难由私人生产和供应，因此这一重任只能交由政府这一类的公共组织出面来担当。

(2) 实行宏观调控，保持经济稳定发展。经济发展存在周期性的波动，它既可能是经济活动内在规律性所致，也可能是人为分散决策之间不协调所致。这就需要超然于一般社会经济组织之上的机构即政府出面，用财政、货币等宏观政策等对整个经济

进行调控,以实现总需求和总供给的相对均衡,保证充分就业和物价的相对稳定,维持适度的经济增长等。

(3)“外部效应”的内部化。简单说,外部效应的内部化就是通过经济机制设计等使市场机制失控的外部效应得以控制和消除。当外部效应存在时,市场机制往往无力对资源进行有效配置。具体而言,正外部效应较强的领域往往显得市场的活力不足,而负外部效应较强的领域则表现得是市场活动太多。因此,有必要由政府出面使“外部效应”内部化,保持适当的市场活力。

(4)行业管制。经济发展中,一些企业会通过过度竞争和不正当竞争手段打击竞争对手,以谋取独家经营权,在某些行业形成垄断。垄断形成后,这些企业常常会以降低产量或提高价格的方式谋取更大收益。这无疑会阻碍市场机制的有效运作。同时,与公共物品类似,某些地方的一些社会需求无法通过市场调节得到满意解决。这些都要求政府出面,一方面防止过度竞争和垄断,另一方面为社会提供全面的服务。

(5)保持社会分配的相对公平。市场经济虽然可以相对有效地配置资源,但是却无法保证社会财富分配的公平性。因此,现实社会需要确定一种更符合公平分配原则的资源配置方式,但是市场作不了这种选择,所以政府出面发挥作用理所当然。

(6)弥补市场的不完全性和信息的不对称性。完全的、竞争的市场是“经济学家的乌托邦”,现实中的市场都是不完全的。在此,不完全的含义不是说有些市场还未建立,而是指市场本身的不完全性。另外,现实经济生活中还存在大量的信息不对称现象,即交易一方往往占有对方所不掌握的信息。在信息不对