



江苏省人才继续教育培训中心

国家公务员能力建设培训丛书

The Continuous Education and Training Center of Jiangsu



国家公务员 公共经济读本

江苏省人事厅组织编写

中国人事出版社

国家公务员能力建设培训丛书

国家公务员
公共经济读本

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员公共经济读本/尚长风编著. —北京: 中国人事出版社, 2005. 12

(国家公务员能力建设培训丛书)

ISBN 7-80189-423-5

I. 国… II. 尚… III. 公共经济学-公务员-学习参考资料 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 142826 号

中国人事出版社出版发行
(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)
新华书店经销
南京碧峰印务有限公司印刷

2005 年 12 月第一版 2005 年 12 月第一次印刷
开本: 850 × 1168 毫米 1/32 印张: 7.375 插页: 2
字数: 177 千字 印数: 1—20100 册
定价: 13.50 元

《国家公务员能力建设培训丛书》

编审指导委员会

主任：王国生

副主任：李小敏 刘国中 赵永贤

委员：丛懋林 芮明春 陈允丰 周广侠

徐文宝 孙学玉

编委会

主任：赵永贤

副主任：丛懋林 陈允丰 孙学玉 胡宁生

成员：戚锡生 李刚 薛继龙 李晓洲

本书主编：尚长庚

前 言

党的十六届四中全会指出，党的执政能力建设是党执政后的一项根本建设。今后一个时期，要按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求，不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。这是我们党对建设中国特色社会主义的新认识，也是我们党执政理念的重大发展和提升，对树立和落实科学发展观、实现经济社会协调发展、实现党的执政目标具有十分重要的意义。

当今世界，能力建设已成为各国公务员队伍建设的时代潮流，也是我省公务员队伍建设的重点所在。近年来，我省着力加强公务员队伍能力建设，坚持“初任培训”为公务员上好第一课，坚持“任职培训”为公务员晋职晋级充电补能，坚持“更新知识培训”为公务员拓宽视野、提高能力，坚持“专门业务培训”促进公务员在不同岗位上尽快成为行家里手，通过“四类培训”，我省公务员队伍学历结构明显改善，年龄结构趋于合理，知识结构更加优化。应该说，同推行公务员制度前

相比，我省公务员队伍的整体素质已经有了很大提高。随着形势的发展变化，新情况、新问题不断出现，我们既面临“黄金发展期”，又面临“矛盾凸现期”，特别是我省已进入实现“两个率先”的关键时期，对公务员能力和素质的要求越来越高，加强公务员队伍能力建设任务也越来越重。省委十届八次会议决定，把建设学习型干部队伍作为加强党的执政能力建设的重要内容，有效解决干部队伍中存在的“知识恐慌”和“本领危机”，全面提高各级干部的执政素质和执政本领，并对大规模开展干部培训工作作出了专门安排。我们要认真落实党中央和省委、省政府的工作部署，以政治建设为根本，以能力建设为重点，通过抓好大规模教育培训和加强实践锻炼这两个关键环节，持续提升公务员队伍的整体素质，不断提高广大公务员治国理政的本领，为树立和落实科学发展观，构建和谐社会奠定坚实的基础。

为配合全省以提高公务员能力为主要内容的“5+X”培训工程，省人事厅组织编写了《国家公务员能力建设培训丛书》。这套丛书坚持以习近平理论和“三个代表”重要思想为指导，紧密结合江苏公务员队伍建设和公务员的思想和工作实际，认真借鉴国内外的成功经验和做法，以公务员能力素质建设和公共管理知识为核心，按照拾遗补缺的原则来确定内容，具有较强的针对性；丛书紧紧围绕江苏优化产业结构，转变经济增长方式，走追求质量和效益的新型工业化之路，统筹城乡发展，加快推进城市化

和城市化现代化，逐步实现经济国际化等方面的实际，深入探讨新的形势对公务员九种能力建设的新要求，提出了许多新措施、新办法，具有很强的时代性；丛书在针对公务员的工作特点、学习要求、能力培养等实际情况，既照顾到教材体例的要求，又提供了大量案例，较好地把握了理论与实际的关系，具有较强的针对性和可操作性。参加编写的同志，有的是专家学者，有的多年从事行政工作，不仅具有一定的理论造诣，还有丰富的实践经验。

可以相信，出版发行这套丛书，对加强公务员队伍能力建设，提高政府行政效能，将起到重要的推动作用。

《国家公务员能力建设培训丛书》编审指导委员会
2005年11月1日

目 录 CONTENTS

导论 公共经济学研究什么	(1)
一、政府干预理由	(1)
二、早期公共经济学的研究对象	(2)
三、上世纪 30 年代~60 年代公共经济学的研究对象	(3)
四、现代(新)公共经济学研究内容	(4)
五、公共经济学的研究内容	(5)
第一章 市场失灵与政府干预	(7)
第一节 外部性与政府干预	(8)
一、外部性概念	(8)
二、克服外部性的理论	(9)
三、政策干预的目的	(11)
四、政府干预的方式	(13)
第二节 公共品提供与政府干预	(14)
一、公共品含义	(14)
二、公共品的特征	(15)
三、公共品的种类	(16)
四、公共品的提供	(19)
第三节 垄断与政府干预	(21)
一、垄断的种类	(21)
二、垄断可能产生的后果	(22)

三、政策干预的手段和方式	(23)
第四节 政府干预的效果评价	(24)
一、市场失灵的其他领域	(24)
二、政府干预的手段	(24)
三、政府干预的效果评价	(25)
第五节 政府与私人的伙伴关系	(26)
一、PPP 中公共部门的作用	(27)
二、PPP 项目的选择	(28)
三、公私伙伴关系适用的领域	(29)
四、公私合作的类型与方式	(29)
五、公私伙伴关系在中国的运用	(30)
第二章 公共支出概述	(32)
第一节 公共支出种类	(33)
一、公共支出分类	(33)
二、我国财政支出的具体项目	(34)
三、财政支出的方式	(37)
第二节 财政支出的原则	(38)
一、量入为出原则	(39)
二、优化支出结构原则	(40)
三、效益原则	(42)
第三节 财政支出变化趋势	(44)
一、公共支出不断上升规律	(44)
二、我国财政支出的变化状况	(45)
三、公共支出结构的调节	(46)
第三章 购买性支出	(48)
第一节 经济性支出	(49)
一、基本建设支出	(49)
二、“三农”支出	(52)

第二节 文教科卫支出	(57)
一、文教科学卫生支出的意义	(57)
二、文教科学卫生支出的资金来源	(58)
三、文教科卫事业支出的预算管理方式	(61)
第三节 行政管理支出	(61)
一、行政管理支出的增长及控制	(62)
二、行政管理支出的内容	(64)
第四节 国防支出	(64)
一、国防支出的依据	(65)
二、国防支出的内容及管理	(65)
第五节 政府采购制度	(67)
一、政府采购概述	(67)
二、政府采购制度的结构及类型	(70)
三、政府采购的方式	(75)
第四章 转移性支付——社会保障支出	(78)
第一节 社会保障支出的理论	(79)
一、凯恩斯的宏观经济干预理论	(79)
二、现代自由主义经济学派的理论	(80)
三、建立社会保障制度的其他理论	(81)
第二节 社会保障支出的基本内容	(82)
一、社会保障的概念及内容	(82)
二、社会保险模式	(82)
三、社会保险基金	(84)
四、社会福利	(86)
第三节 中国社会保障制度实践	(87)
一、我国社会保障制度改革的背景	(87)
二、中国社会保障制度改革的情况	(89)
三、转型中的社会保障制度存在的问题	(92)

第四节 中国农村社会保障制度	(93)
一、建立农村的社会保障制度的必要性与可行性	(93)
二、我国现行的农村养老保险及特征	(96)
三、农村养老保险制度建立中的政府财政行为	(100)
四、农村社会保障制度建立中应该注意的问题	(101)
第五节 社会保障制度有待讨论的问题	(102)
一、社会保障制度对劳动供给和就业的影响	(102)
二、社会保障制度对储蓄和资本形成的影响	(103)
三、社会保障制度与 GDP 之间的关系	(104)
四、社会保障制度与财政负担	(104)
五、我国社会保障制度改革过程中应该注意的问题	(105)
第五章 税收理论与税制	(107)
第一节 税收理论	(108)
一、税收及税收特征	(108)
二、税收分类	(109)
三、税收原则	(109)
四、税收制度及其构成要素	(113)
五、税负转嫁	(115)
第二节 现行税制及改革	(117)
一、现行税制的产生	(117)
二、现行税制的主要税种	(117)
三、税收征管制度改革	(118)
四、税制进一步改革的思路	(119)
第三节 税收效应	(121)
一、税收效应	(121)
二、税收对家庭决策的影响	(122)
三、税收对企业决策的影响	(126)
第六章 国际税收	(130)

第一节 国际重复课税和国际避税	(131)
一、国际税收及其产生	(131)
二、国际重复课税和国际避税的原因	(132)
第二节 国际税收协定	(133)
一、国际税收协定的发展	(133)
二、国际税收协定的作用	(135)
三、国际税收协定的基本准则	(136)
四、国际税收协定的种类	(137)
五、国际税收协定的内容	(138)
第三节 国际避税	(139)
一、国际避税的概念	(139)
二、国际避税地	(140)
三、避税方式	(143)
四、预防国际避税的措施	(144)
第四节 国际重复征税	(144)
一、国际重复征税及其后果	(144)
二、协调国际重要征税的基本原则	(145)
三、避免国际重复征税的方法	(146)
第七章 国家预算与预算管理体制	(149)
第一节 国家预算	(150)
一、国家预算概念	(150)
二、国家预算的特征	(150)
三、国家预算的类型	(151)
四、国家预算组成体系	(153)
五、国家预算法	(154)
六、国家预算的程序	(154)
第二节 预算管理体制	(159)
一、预算管理体制的实质	(159)

二、预算管理体制的建立的原则和内容	(159)
三、中国预算管理体制变迁	(163)
第三节 分税制	(164)
一、分税制的概念与特征	(164)
二、我国建立分税分级预算体制的原因	(166)
三、分税制的主要内容	(167)
四、分税制的完善	(168)
第八章 国债	(173)
第一节 国债理论	(174)
一、国债概念	(174)
二、国债种类	(174)
三、国债的产生与发展	(175)
四、国债的作用	(176)
第二节 国债市场	(178)
一、国债发行市场	(178)
二、国债流通市场	(181)
三、国债利率的确定	(184)
第三节 外债	(185)
一、外债种类与结构	(185)
二、外债偿还	(187)
三、制约外债规模的因素	(188)
第四节 国债政策	(190)
一、我国国债发行状况	(190)
二、发行国债对通货膨胀的影响	(192)
三、国债规模的确定	(193)
第九章 公共财政政策	(197)
第一节 公共财政政策机制	(198)
一、财政政策目标	(198)

二、财政政策的作用机制	(201)
三、财政政策的乘数效应	(202)
四、财政政策的传导机制	(204)
第二节 公共财政政策类型	(205)
一、着眼于宏观经济领域的公共财政政策	(205)
二、着眼于微观经济领域的公共财政政策	(211)
第三节 公共财政政策工具	(213)
一、税收	(213)
二、公共支出	(214)
三、公债	(217)
四、国家预算	(217)
五、财政政策手段的配合与协调	(218)
参考文献	(220)
后记	(222)

导论 公共经济学研究什么

公共经济学的名称有多种：财政学、国家财政学、公共财政学、公共经济学、公共部门经济学、政府经济学，等等。提法多样化主要是由这门学科的研究内容、对象以及研究历史的变化决定的。

一、政府干预理由

一般的说，公共经济学研究的主要对象是政府部门及其行为。在市场经济条件下，资源配置由市场机制进行调节，由市场这只“看不见的手”对经济活动进行引导与调节，往往可以实现最佳的经济效率。但市场不是万能的，有些情况下容易出现市场的失灵。按照公共经济学的基本观点，政府存在就是为了弥补市场失效。在市场经济环境下，存在着政府与市场分工的问题：市场调节有效的领域应该避免政府干预，只有当市场失灵的时候，才需要政府参与其中，以弥补市场的不足。

二、早期公共经济学的研究对象

公共经济学作为一门独立的学科，产生的时间比经济学晚得多，理论界公认的公共经济学创始人为经济学的创始人亚当·斯密。1776年亚当·斯密发表了著名的《国富论》，在《国富论》中，他专门花费了几个篇幅研究了公共财政问题。古典经济学理论诞生以后，直到上世纪凯恩斯学派的出现，期间150多年的时间内，尽管经济学流派很多，不同流派的观点与主张也存在明显差异，但在公共经济学的研究对象上，不同学派的学者并没太大差别，基本上认同亚当·斯密的观点与思想。有关早期公共经济学的研究对象，我们将以亚当·斯密的理论为基础加以阐述与分析。

在《国富论》中，有关公共财政学的内容有三大篇：支出论、收入论和国债论。

支出方面。由于公共支出是由政府的职能决定的，因此亚当·斯密首先指出了政府的职能：建立、维护某些公共工程和公共机构，这两方面是任何个人或少数人出于个人利益考虑而永远不会建立和提供的。也就是说，在上述方面市场是失效的，因此政府的主要职能与上述内容有关。政府的职能与公共利益有关，相应的政府的公共支出也主要限于公共利益方面，如保卫国家安全支出，维护境内的治安支出、公共管理支出以及公共工程建设支出，等等。亚当·斯密强调政府支出范围应该尽可能地最小化，公共支出规模应该控制在公共收入的范围之内。

收入方面。财政收入主要来自于税收。税收的纳税人及征税对象由三类构成：资本家的利润、工人的工资和地主的地租。由于对利润征税会导致资本家投资资金的减少，对工资征税将减少工人及其家庭的可支配收入，从而影响其消费支出和行为，因此这两类纳税人不能成为税收的重点。由于土地是天赋的资源，因此税收的重点应该放在第三类上。即便如此，也不能随意征税，

为此亚当·斯密提出了著名的税收四原则：

能力原则 税收负担的高低依据纳税人的纳税能力来确定：纳税能力强的多缴税，能力弱的少缴税，没有纳税能力的不缴税。现代税收的公平（分配结果的公平）原则实际上就起源于亚当·斯密的能力原则。

确立原则 政府向纳税人征收多少税以及按照何种标准征税，必须清清楚楚，让纳税人明白。

便利原则 政府向纳税人征税的时候，尽可能给纳税人提供方便，不要因为征税而使纳税人产生麻烦。

节约原则 政府按照既定的标准征得的税收，要尽可能做到点滴归公，即尽量多上缴国库。该原则后来衍生为现代税收原则中效率原则的行政效率问题，即税务部门征税要尽量降低税收的行政成本。

国债方面。对于政府发行国债的行为，亚当·斯密持坚决否定的态度。实际上，按照他支出论、收入论中的基本观点，政府的公共支出一般限制在收入范围之内，这样政府的财政预算不会出现赤字，因此也没有发行国债的可能性与必要性。

三、上世纪30年代~60年代

公共经济学的研究对象

上世纪20年代末期爆发了遍及资本主义世界的经济危机，这次危机持续时间之长、影响范围之广前所未有。市场调节已经很难让经济自动恢复常态。在这种经济环境下，1936年英国经济学家凯恩斯发表了著名的《就业利息和货币通论》^①，针对市场之手调节宏观经济总量平衡的现实，首次系统提出了政府通过制定和运用宏观经济政策的方式对经济活动干预。凯恩斯学派的

^① 凯恩斯：《就业利息和货币通论》，商务印书馆，1983年。