

总主编 李如海

国家公务员培训教材

公共经济

主编 许正中

新华出版社

第五版 李俊峰

《国家开放大学网络教材》

公共经济

李俊峰 主编

清华大学出版社

——国家公务员培训教材——

公共经济

主 编 许正中

副主编 房慧闽 史世鹏

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济/许正中主编. —北京: 新华出版社,
2004.4

ISBN 7-5011-6612-9

I. 公… II. 许… III. 公共经济学 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 022877 号

公共经济

主编 许正中

*

新华出版社出版发行

(北京白石桥山区京原路8号 邮编: 100043)

新华出版社网址: <http://www.xinhupub.com>

中国新闻书店: (010) 63072012

新华书店经销

北京高岭印刷有限公司印刷

850×1168毫米 32开本 12.875印张 305千字

2004年4月第1版 2004年4月第1次印刷

ISBN 7-5011-6612-9/F·954 定价: 22.00元

国家公务员培训教材

编辑委员会

总 主 编 李如海 中国人民大学国家公务员研究所教授

副 总 主 编 朱立言 中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师,全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会秘书长

刘配书 中国人事出版报刊社高级编辑

编 委 会 (以姓氏笔划为序)

宁炳辉 朱大平 朱立言

刘配书 李如海 张荣臣

总序

党的十六大以来，我国经济社会各项事业取得了举世瞩目的成就，这主要归功于党中央、国务院的正确领导和全党全国各族人民的共同努力。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化进程中，公务员队伍作为国家政权的重要组成部分，肩负着重要的使命和责任。公务员制度推行 10 年来，在我国得到了进一步的巩固和完善。目前，我国已具备一支体系完整、素质较高的公务员队伍，他们是建设中国特色社会主义事业，完善社会主义市场经济体制和处理国家事务、推动社会进步的中坚力量，是行政功能网络的基点，在上情下达、下情上报的信息通道中发挥着重要作用。

加入 WTO 后，我国与世界各国的交流和接触日益频繁，世界正朝多极化、全球化、信息化的方向发展，给公务员应对各种复杂局势和提高公共行政管理能力带来了严峻的考验。“三个代表”重要思想的本质是立党为公、执政为民。胡锦涛同志在 2003 年“七一”讲话中也指出：“群众利益无小事”。这是对各级公务员提出的高标准、严要求。公务员作为人民群众的“公仆”，其公务行政行为直接关系到党群关系、干群关系的融洽，影响着党和

政府在人民群众心目中的形象。

2003年12月19日,新中国成立以来第一次全国人才工作会议在北京召开,胡锦涛总书记在会上作了重要讲话。人事部部长张柏林在会上指出:公务员的培训将以能力建设为核心大规模展开。要重点抓好公务员的学习能力、实践能力,特别是创新能力的培养。鼓励公务员在职自学和参加培训,完善带薪学习制度。所以,各级各类公务员必须以“三个代表”重要思想为指导,身体力行“三个代表”,做学习“三个代表”重要思想的组织者、推动者和实践者,切实提高自身的综合素质。完善社会主义市场经济体制,对公务员依法行政、依市场规律行政提出了新的要求,迫切要求公务员开拓工作思路,增强九项通用能力,提高行政水平。

全国各地正在加紧组织公务员参加各种形式的培训,人事部对此项工作也作了具体安排。

为满足国家公务员培训的需要,根据人事部2001-2005年公务员培训规划的要求,我们组织相关专家、学者编写了这套培训教材。该教材内容体系的规划比较完整,观点新颖独到,阐述简明扼要,文字表达流畅,面向各个层次公务人员的不同需求,在结合各地各类培训教材特点的基础上,增强了科学性、针对性和实用性,使教学活动更加生动实在,使公务员在学习过程中达到触类旁通的目的。

衷心希望这套教材有助于公务员进一步提高政治理论和业务知识水平,不断增强工作创新的能力、科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法行政的能力和总揽全局的能力,更好地适应新形势、新任务的要求,为全面建设小康社会、推动中国特色社会主义事业不断前进起到促进作用。

国家公务员培训教材编辑委员会

2004年2月

目
录

前 言	(1)
第一章 市场、政府与制度	(3)
第一节 经济主体	(5)
第二节 市场失灵及其纠正	(11)
一、市场失灵及其表现	(11)
二、政府在市场失灵领域中的作用	(14)
三、我国转型时期的政府作用	(16)
第三节 政府失灵及其纠正	(18)
一、政府失灵及其表现	(18)
二、政府失灵的原因	(19)
三、避免政府失灵的对策	(24)
第四节 市场、政府与制度	(26)
一、经济制度及其功用	(26)
二、经济制度所要解决的两大问题	(27)
三、政府与其他经济人的关系分析	(29)
四、经济法与与经济制度悖论	(31)
第二章 公共经济范畴	(41)
第一节 公共经济职能的理论之争	(43)
一、政府是经济运行的“守夜人”	(43)
二、政府是调控经济的“看得见的手”	(45)

三、政府是经济运行的“球场裁判”	(47)
四、政府是经济运行的“万能中心”	(49)
第二节 公共经济的范畴	(51)
一、政府公共经济管理的内容	(51)
二、公共经济管理组织机构	(52)
三、公共经济管理目标	(54)
四、公共经济的政策工具	(57)
五、公共经济政策综合分析	(59)
第三节 开放条件下的公共经济	(63)
一、自由贸易政策及其改革	(64)
二、开放条件下公共经济政策需要考虑的主要因素	(65)
三、后进国家对经济的干预	(68)
四、经济赶超战略	(70)
第三章 公共支出	(77)
第一节 公共支出概述	(79)
一、公共支出及其分类	(79)
二、公共支出的规模分析	(83)
三、公共支出结构分析	(86)
第二节 购买性支出	(87)
一、购买性支出的经济影响	(87)
二、社会消费性支出	(89)
三、政府采购制度	(92)
四、我国政府采购制度构建	(98)
第三节 转移性支出	(104)
一、财政补贴	(105)
二、税收支出	(107)

第四节 公共支出绩效	(109)
一、公共支出绩效概述	(109)
二、“成本—绩效”分析法	(110)
三、最低费用选择法	(113)
四、公共定价法	(113)
第五节 社会保障概述	(115)
一、社会保障概述	(115)
二、社会保障资金的筹资模式	(119)
三、社会保障模式	(121)
四、我国社会保障制度存在的问题	(123)
五、我国社会保障制度的完善	(124)
第四章 公共收入	(133)
第一节 公共收入概述	(135)
一、公共收入范畴	(135)
二、公共收入规模及其影响因素	(136)
三、公共收入刚性增长规律	(138)
第二节 非税收入	(139)
一、非税收入概述	(139)
二、市场经济条件下的非税收入的功能	(142)
三、我国的费改税	(146)
第三节 税收收入	(147)
一、税收与税收制度	(147)
二、税收效应	(149)
三、宏观税收负担	(153)
四、税收转嫁和归宿	(155)
五、中国现行税制	(156)
六、我国税制改革展望	(159)

第四节 公债收入	(165)
一、公债的概念	(165)
二、公债发行的原则	(168)
三、公债的负担	(169)
四、公债规模	(171)
五、公债政策	(176)
六、公债政策对国民经济的影响	(177)
第五章 公共预算管理	(183)
第一节 公共预算的一般理论	(185)
一、公共预算范畴	(185)
二、公共预算的研究角度与主要理论	(194)
第二节 公共选择与公共预算	(198)
一、公共预算是公共选择的过程	(198)
二、公共预算的效率	(206)
三、我国公共预算缺陷及其矫正	(209)
第三节 公共预算管理体制	(213)
一、中央和地方政府事权和财权的划分	(213)
二、中国的预算管理体制	(216)
第四节 当代发达国家的公共预算管理	(223)
一、发达国家预算管理的一些特点	(223)
二、改革我国预算管理的两点思考	(229)
第六章 电子政务与公共经济管理	(233)
第一节 电子政务及其发展	(235)
一、什么是电子政务	(235)
二、电子政务发展的客观要求	(237)
三、电子政务的国际实践	(240)

四、我国电子政务发展现状·····	(242)
第二节 政府再造与管理创新·····	(244)
一、信息时代经济服务环境的变革·····	(244)
二、信息社会对政府管理提出新的要求·····	(246)
三、政府流程再造·····	(248)
四、政府再造是国际大趋势·····	(250)
五、政府再造的步骤·····	(251)
第三节 信息化时代的公共经济管理模式变革·····	(252)
一、信息时代公共经济管理面临的新挑战·····	(252)
二、信息时代政府经济管理方式的转变·····	(254)
三、公共经济管理信息化的关键在于提高水平和加强监管 ·····	(257)
第四节 信息化支撑的公共收支管理·····	(261)
一、服务型公共收支管理平台·····	(262)
二、金财工程简介·····	(266)
三、金税工程——科技加管理理念的实施·····	(272)
第七章 公共服务绩效评估·····	(281)
第一节 公共服务绩效范畴·····	(283)
一、公共服务绩效内涵·····	(283)
二、公共服务绩效评估·····	(285)
三、公共服务绩效的管理·····	(288)
第二节 公共服务绩效评估的实践·····	(290)
一、公共服务绩效评估的历史回顾·····	(290)
二、公共服务绩效评估的主要内容和措施·····	(292)
三、引入绩效管理是我国公共服务管理发展的必然趋势 ·····	(295)
第三节 公共服务绩效管理的制度设计·····	(298)

一、对公共服务绩效管理的元设计·····	(299)
二、绩效管理的制度基础·····	(301)
三、公共服务绩效管理的战略框架·····	(308)
第四节 公共服务绩效管理的评估系统·····	(313)
一、绩效评估的设计原则·····	(313)
二、绩效评估的价值标准·····	(315)
三、绩效评估的多向维度·····	(318)
四、绩效评估的方法·····	(321)
五、绩效评估活动程序·····	(324)
 第八章 公共经济的伦理问题·····	(335)
第一节 公共经济伦理与经济自由·····	(337)
一、公共经济伦理概述·····	(337)
二、公共经济的目标是维护经济自由、保持公共性 ·····	(338)
第二节 以人为本是公共经济的伦理基础·····	(343)
一、人的本质探源·····	(344)
二、人的全面发展是社会发展的基础和目标·····	(348)
第三节 公共经济的价值问题·····	(350)
一、公共经济的价值挑战·····	(351)
二、公共经济的价值内涵·····	(352)
三、公共经济的价值判断·····	(355)
第四节 公共经济的公平问题·····	(359)
一、公平与经济公平·····	(359)
二、公共经济的公平问题·····	(362)
三、公共经济收支与社会公平·····	(366)
四、公共经济的公平量度·····	(372)
第五节 公共经济的效率问题·····	(375)

一、效率的内涵·····	(375)
二、微观效率与宏观效率·····	(376)
三、公共经济收支的效率问题·····	(379)
第六节 公共经济中的公平与效率的均衡·····	(382)
一、公共经济效率与公平均衡分析·····	(382)
二、公平与效率的辩证统一·····	(385)
三、公共经济收支中效率与公平的统一·····	(391)
参考文献·····	(394)
后 记·····	(397)

前 言

公共经济学是主要研究政府的支出和收入活动以及这些活动对资源配置和收入分配影响的学科。它从经济学的角度解释、分析了市场经济体制下,政府应具有的职能与作用,尤其是政府的经济职能。由于市场机制内在的缺陷和外部性影响,存在着市场失灵,政府作为社会大多数成员利益的代表,承担着纠正市场失灵、提高资源配置效率、增进社会成员福利的任务。因此,政府有着不可或缺的经济管理职能。在建立社会主义市场经济的过程中,政府更需要承担经济体制改革成本、培育市场体系、确立市场竞争规则和维护公有制主体地位等职能。

本书的理论体系是根据政府经济管理的职能与主要任务确定的。全书把握了公共经济的整个体系,重点讲述了市场与政府、公共部门经济职能、公共收入与支出的经济影响、公共部门预算、电子政务与公共经济、公共部门服务绩效评估以及公共经济伦理等问题。全书共分为八章。第一章界定市场、政府与制度的功能,论述了市场经济条件下,市场失灵以及政府的介入问题,同时,政府的介入又存在着失灵的领域,需要纠正,因此,纠正市场与政府失灵,通过制度的途径,寻求市场与政府有效运行的制度基础与制度体系。第二章阐述公共经济范畴,在明确政府行为与社会经济活动的关系,界定市场经济中政府经济活动的范围的基础上,系统地论述了公共经济管理的内容、组织机构、管理目标、政策工具以及政策综合分析,并进而阐述了开放条件下的公共经济。第三章论述公共支出,在界定了公共支出基础上,论述了公共支出的分类、规模分析、结构分析,并重点论述了

购买性支出、转移性支出、公共支出绩效以及社会保障等问题。第四章说明公共收入,主要从非税收收入、税收收入以及公债收入三方面阐述了公共收入的职能、政策和制度等问题。第五章主要论述了公共预算的一般理论、公共选择与公共预算的关系、公共预算的管理体制、我国公共预算的缺陷、发达国家的公共预算的经验借鉴以及我国公共预算改革的思考等。第六章是从电子政务与政府创新的角度入手,阐述了信息化时代的公共经济管理模式变革的必然性,并着重介绍了信息化支撑的公共收支管理。第七章导入公共服务绩效评估,认为在公共服务呼吁市场化与社会化的趋势下,公共服务的绩效评估也成为政府经济管理职能的一个新的手段与工具,主要从公共服务绩效评估的范畴、实践以及公共服务绩效评估的制度设计和绩效评估系统等方面展开论述。第八章论述公共经济伦理,从系统的高度介绍公共经济伦理与经济自由的关系,认为以人为本是公共经济的伦理基础,并阐述了公共经济的价值判断、标准以及公共经济的效率等问题,从而引出了公共经济中的公平与效率的均衡问题,实现了公共经济所追求的目标以及实现目标的途径、工具的统一性。

当然,限于篇幅所限,本书对一些经济管理方面的内容没有涉猎,例如对于政府的反贫困职能,就业政策等。

纵观全部内容,本书注重理论联系实际,每章的理论介绍深入浅出、简明扼要,注重应用理论研究现实经济中的问题,每章都选配了具有代表性的案例进行深入的分析,使读者尤其是国家公务员能够清楚地了解公共经济学的基本框架和我国的财税体制及运行制度,适应公务员培训的特点,是新型的公务员培训教材。

许正中

2004年3月

国家公务员培训教材
公共经济

第一章

市场、政府与制度

DI YI ZHANG
SHICHANG ZHENGFU YU ZHIDU