



北京市高等教育精品教材立项项目

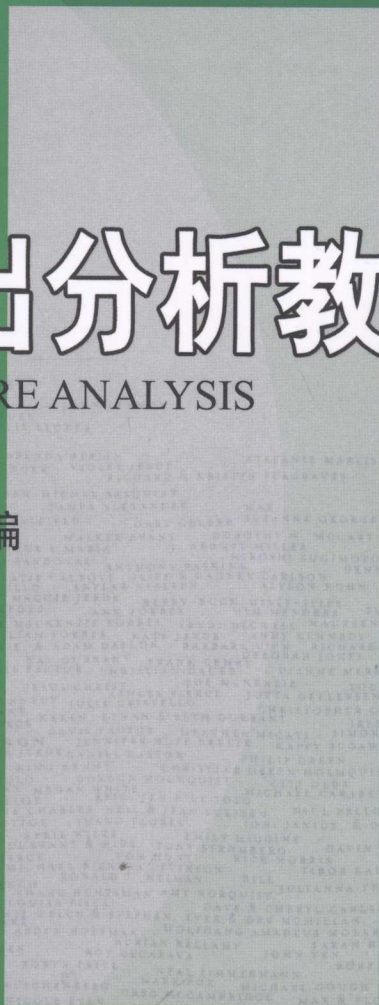
中央财经大学“211工程”三期重点学科建设项目资助

公共支出分析教程

PUBLIC EXPENDITURE ANALYSIS

李 燕/主编

曾康华 姜爱华/副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



21世纪 经济与管理规划教材
财政学系列

F810.45-43
L315

公共支出分析教程

PUBLIC EXPENDITURE ANALYSIS

李 燕/主编

曾康华 姜爱华/副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共支出分析教程/李燕主编. —北京:北京大学出版社, 2010. 1

(21 世纪经济与管理规划教材·财政学系列)

ISBN 978 - 7 - 301 - 15986 - 6

I. 公… II. 李… III. 财政支出 - 高等学校 - 教材 IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 181806 号

书 名: 公共支出分析教程

著作责任者: 李 燕 主编 曾康华 姜爱华 副主编

责任编辑: 张 燕 袁 辉

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 15986 - 6/F · 2318

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926 出版部 62754962

电子邮箱: em@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京飞达印刷有限责任公司

经销者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 20.75 印张 351 千字

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 0001—4000 册

定 价: 33.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

在我国财政向公共财政转型的过程中,财政支出的内容调整和结构优化是核心的内容,即在市场经济条件下,市场配置资源的主体由单一的政府主体向政府和市场多元化主体转变后,财政支出就要从以往的大包大揽转向精细化的公共支出,满足公共需要,提供公共产品,服务公共利益,更加关注民生,为全体国民谋福利。随着公共财政框架体系的建立和完善,人们对公共支出的管理和绩效评价越来越重视,但对公共支出的分析仍然缺乏系统性的方法框架,因此,现有教材多集中于“公共支出管理”,问题是无法避免与财政学专业现有相关课程教材内容上的重复。中央财经大学财政学院组织有关教师编写的《公共支出分析教程》,是出于对财政学专业课程设计的整体构思,即以“财政学”为专业理论龙头,以“税收制度”和“公共支出”为财政收支两翼,加之“政府预算管理”、“政府采购管理”、“公债管理”等收支管理课程,试图建立较为科学、完备的财政学课程和教材体系,努力对财政学专业教材体系建设起到积极的推动作用。

本教材在梳理公共支出基本理论的基础上,主要从各项公共支出本身展开分析,其特色有两点:第一,创新性。从教材的结构看,反映最新的公共支出分析框架;在内容上,以原理介绍为主线,以实证分析为主要方法,同时还引进了公共支出分析的数理和建模方法。第二,实用性。在介绍公共支出内容的基础上,进行了深入、详细的实证分析,体现了理论与实践紧密结合的特点。学生在学习这门课程以后,可以把公共支出分析原理和方法运用到实践中去,提升分析、解决问题的能力。

本教材框架比较完备,教学内容力求清晰、详尽,教学目的是让学生掌握公共支出分析的基本概念、基本知识、基本原理和基本方法。教材共分十一章:第一章为公共物品理论,第二章为公共选择理论,第三章为公共支出的规模与结构分析,第四章为公共支出的效益分析,第五章为行政管理与国防支出,第六章为教育支出,第七章为科技支出,第八章为卫生医疗支出,第九章为社会保障支出,第十章为支农支出,第十一章为公共支出中的政府间关系。



本教材主要面向财经专业本科学生,还可作为财政业务部门的培训教材。由于我国正处于财政改革和实践迅速发展时期,在教学与学习中,只有及时关注和了解财政改革发展的动向,并学会用本课程的知识去分析财政现象,才能提高分析和解决问题的能力。

本教材由中央财经大学财政学院李燕教授担任主编,曾康华教授、姜爱华副教授担任副主编。全书具体编写分工如下:第一章由姜爱华、王冀编写,第二章由姜爱华、向飞丹晴编写,第三、四章由白彦峰编写,第五章由曾康华、刘翔编写,第六章由李贞、赵光磊编写,第七章由肖鹏编写,第八、九章由王俊编写,第十章由姜爱华、刘鹏编写,第十一章由李燕、李晶编写。全书由李燕、曾康华、姜爱华总纂定稿。

本教材在编写过程中,参考了近年来的相关教材和科研成果,在此致谢。由于知识水平的限制,书中一定存在不足之处,恳请读者批评指正。

编 者

2009 年 12 月

目 录

第一章 公共物品理论	1
第一节 公共物品与公共支出	3
第二节 公共物品的提供	12
第二章 公共选择理论	23
第一节 公共选择与公共支出	25
第二节 决定公共支出的方法	29
第三节 公共选择与公共支出效率	41
第三章 公共支出的规模与结构分析	47
第一节 公共支出的分类	49
第二节 公共支出的结构分析	63
第三节 公共支出的规模分析	69
第四章 公共支出的效益分析	81
第一节 公共支出的效率与公平	83
第二节 公共支出效益的评价方法	87
第三节 成本-收益分析法	89
第五章 行政管理与国防支出	113
第一节 行政管理支出	115
第二节 国防支出	129
第六章 教育支出	143
第一节 政府提供教育支出的理论基础	145
第二节 政府教育支出的经济分析	150
第三节 教育支出的评价分析	159



第四节 中国的公共教育支出	164
第七章 科技支出	173
第一节 财政科技支出的理论依据	175
第二节 财政科技支出的经济分析	181
第三节 中国的财政科技支出	185
第八章 卫生医疗支出	203
第一节 卫生医疗支出的领域	205
第二节 卫生医疗支出的经济分析	207
第三节 卫生医疗支出的评价分析	211
第四节 中国的卫生医疗支出	226
第九章 社会保障支出	233
第一节 社会保障理论基础	235
第二节 社会保障支出的经济分析	241
第三节 社会保障支出的评价分析	245
第四节 中国的社会保障支出	255
第十章 支农支出	263
第一节 支农的理论基础	265
第二节 支农支出的经济分析	269
第三节 中国的支农支出分析	278
第十一章 公共支出中的政府间关系	297
第一节 支出划分的理论依据	299
第二节 支出划分的基本原则	303
第三节 我国政府支出责任范围的划分	307
第四节 政府间财政转移支付制度	309

公共物品理论



本章导读

公共物品理论是公共经济学的理论基石,也是分析公共支出的理论基础。人类社会在发展过程中需要很多公共物品,但公共物品会经常陷入提供不足的困境,这为政府的介入提供了依据,而政府介入就需要进行相应的公共支出。

第一节 公共物品与公共支出

公共物品的缺失是市场失灵的重要表现,提供公共物品则成为政府行使其经济职能的重要途径。公共物品提供的过程,实际上也是公共支出的过程,反过来,公共支出的结果通常表现为各种各样的公共物品。

一、公共物品的概念与特征

(一) 公共物品的概念

人类社会需要各种各样的商品和服务,例如吃的食品、穿的衣服、居住的房屋、人行和车行的道路,以及各种日用消费品等有形的商品,还需要通过国防提供国家领土、领海、领空的安全,通过公安机关维持社会秩序,通过行政机关提供行政管理服务,以及提供文化、教育和卫生保健服务等。从商品和服务的消费主体来看,有的是个人,如食品、衣服、房屋等;有的则是一种集体的全社会性的共同需要,如国防和社会安全。前者是私人物品,后者则被称为公共物品。

公共物品(public goods)是相对于私人物品(private goods)而言的。从人类发展的历史来看,公共物品的产生要比国家的出现早得多。早在原始社会的母系氏族公社阶段,社会共同需要就有了大规模的发展,如公社的防卫性设施、公共祭祀、公共仓库、公共集会场所等,这些构成了人类社会早期的公共物品。

剩余产品的出现和社会共同需要是公共物品产生的基本条件,在国家存在的情况下,公共物品是由国家的公共财政支出提供的。需要明确的是,公共物品的存在并不意味着由公共部门来生产这些物品,而仅仅表明这些物品是由公共部门向社会公众提供。公共物品的生产既可以由公共企业(或国有企业)来生产,也可以由私人部门来生产。

公共物品的概念是由美国经济学家保罗·萨缪尔森给出的。他把公共物品定义为:“每个人对这种物品的消费,都不会导致其他对这种物品的消费的减少。”因此,在他看来,国防、法律、空气污染控制、消防、路灯、天气预报以及大众电视等都是典型的公共物品。

(二) 公共物品的特征

按照萨缪尔森的说法,公共物品是一个人消费不排斥其他人也同样消费的物品。相对于私人物品而言,公共物品有如下三个方面的特征:



1. 效用的不可分割性

公共物品是向整个社会共同提供的,具有共同受益或联合消费的特点,即其效用为整个社会的成员共同享用,而不能分割为若干部分由某些个人或者厂商享用,也不能按照谁付款、谁受益的原则,限定为之付款的个人或厂商享用。例如,国防提供的国家安全保障是对一国国内的所有人而不是任何个别人提供的,只要生活在一国国境内,任何人都无法拒绝国家所提供的海、陆、空防卫服务,因此,国防通常被作为公共物品的典型例子。相比之下,私人物品的效用则是可分割的。私人物品的一个重要特征就是它可以被分割为若干可以买卖的单位,而且,每一单位私人物品的效用只对为其付款的人提供,即谁付款谁受益。例如,日常生活中的面包就与国防有显著不同,面包可以按价格出售,出售后,其效用也归购买者自己或其家庭独享,即其效用是可以分割的。

2. 非竞争性

如果一件物品,当增加一个使用者时,新的使用者并不会妨碍原有使用者的使用,那么这种物品就是非竞争性的,或者说这种产品具有非竞争性。即在物品消费过程中,任何人对该物品的消费和受益不会影响其他人对该产品的同时消费和受益。在生产方面,不需要追加资源的投入;在消费方面,不会减少其他人的满足程度,也不会带来拥挤成本。比如,电视台播放节目时,多一个观众收看节目不需要增加任何成本。又如,露天电影院里放映一部影片,观众很少。这时,如果再进入几个新的观众也丝毫不会影响原来观众看电影的效果。在这种情况下,放映露天电影这种服务就是非竞争性的。再如,火车上的一节车厢里有上百个座位,可只有三两位乘客,如果这时再上来几个乘客,是不会妨碍别人乘车的,那么这时乘坐火车就是非竞争性的。

但对于私人物品,增加消费者则需要增加更多的私人物品,从而引起资源投入的增加;而且使用者的增加有可能出现拥挤状况,消费者无法得到与使用者增加之前同等的满足程度。

公共物品的非竞争性主要源自公共物品的不可分割性。由于公共物品的不可分割性,因而在其产生拥挤之前,每增加一个消费者不必相应增加生产的可变成成本。但公共物品的非竞争性也不是完全的、绝对的。有些物品在技术上是完全非竞争性的,如有线电视,不管是谁只要接上专线就可以收看,不管有多少人同时收看,都不会妨碍别人。但这些物品可能在别的方面是竞争性的,如果收看有线电视的人太多,有线电视台可能会改变收费

标准。

3. 非排他性

在私人物品的情况下,产品的拥有者可以排除别人使用、享受该物品,从而使该物品的使用具有排他性。例如,面包的主人如果不允许,其他人就不能享用这块面包;律师可以接手一件案子,帮别人打官司,也可以袖手不管,让客户得不到服务。

但是,当公共物品投入到消费领域后,任何人都不能独自专用,而且要想将其他人排斥在该物品的消费之外,要么技术上不可行,要么代价昂贵,即不能阻止其他人享受这类物品,这就是所谓的非排他性。例如,加强环境保护,清除了空气和噪音污染,社区中的每一个人都可以享受到新鲜的空气和安静的环境带来的利益,如果要想排斥这一范围中的某个人享受新鲜空气和安静环境,则是不可能的。再如,只要一个国家建立了国防系统,那么这个体系覆盖下的每一个人,不管他是否为国防交纳了应付的费用,也不管他是否为国家服了兵役或做了其他应该做的工作,甚至不管他是否是一个被关在监狱中的囚犯,他都享受到了这一体系所带来的好处。对于一些公共物品尽管理论上可以采取收费或聘请人员看管的方法来限制其他人的使用,但是往往代价很高。以灯塔为例,可以在灯塔的附近建立一个雷达网,并派人监测、守候,发现有轮船开过来,就与之谈判和收费,拿不到满意的使用费就不开灯。这样做固然可以“排他”了,但是费用太大,通常情况下人们不会这样做。

各种物品的非排他性程度是不同的。非排他性程度的高低依赖于该物品的技术属性。一般来说,不存在完全的非排他性。非排他性还有一个附属的性质:不可拒绝性。只要已经投入使用,别人想不使用都办不到,无法拒绝。例如大海上设置的灯塔,轮船只要经过那片水域,就必然受到灯光的照耀,想躲也躲不开。

二、公共物品的分类

(一) 按公共物品的性质划分

公共物品按性质可以划分为两大类:纯公共物品和准公共物品。萨缪尔森的定义,实际上是对纯公共物品的解释,即他所称的“每个人消费该物品不会导致别人对该物品消费的减少”实际上仅指的是纯公共物品。这种物品同时满足非竞争性和非排他性,如国防、环境保护等。现实生活中,真正完全具有非竞争性和非排他性的纯公共物品并不多,有很多产品处于纯



公共物品与私人物品之间,这些产品只具备非竞争性和非排他性两个特征之一,或者在消费上具有非竞争性、受益上具有排他性,或者在消费上具有竞争性、受益上具有非排他性,是一种混合性的公共物品。我们称这类公共物品为准公共物品。准公共物品具体分为三类。

一是利益外溢的准公共物品(M. 布坎南)。这类公共物品所提供的利益一部分由其所有者享用,从而可在技术上实现价格排他,使其部分地具有私人物品的性质,同时,这种物品的另一部分利益则由所有者之外的人共同享用,部分地具有公共物品的性质,这种物品便被称之为利益外溢的准公共物品。如教育,受到教育的公民使全社会受益,这种利益不可分割,但受教育的公民也直接受益。因此,政府在提供这类公共物品时,就可以设计收取一定的费用实现受益上的排他。类似的这类准公共物品还有中央政府或地方政府兴建的公园、其他娱乐设施以及公办的医院等等。名义上,整个社会的成员都可以到公园、医院享受服务,同时,这一服务也会带来正的外部效应;另一方面,公园和医院的收费制,又使那些不愿为此付费的人享受不到公园和医院的服务。

二是消费上具有一定程度的竞争性,但能够排他的俱乐部产品(或称为拥挤性公共物品)。例如,一座桥梁,在不过分拥挤的情况下,多一辆车通行,并不影响其他车辆的正常通行,也就是增加一辆车通行并不增加边际成本,具有非竞争性;但当行驶的车辆达到一定数量之后,增加车辆便会造成交通拥堵,甚至增加发生交通事故的风险。图 1-1 描绘的即是这种情况,图中的 Y 点即为桥梁的拥挤点。最初,当车辆较少时,增加车辆不会增加公路

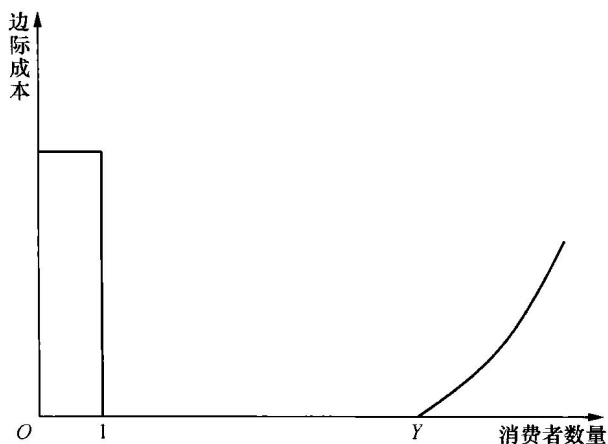


图 1-1 拥挤性公共物品

的边际成本,这时的边际成本曲线与横轴吻合,边际成本为零;但当车辆数增加到 Y 之后,这时的边际成本不再为零,而是向右上方倾斜。这表明,类似桥梁这样的拥挤性公共物品,在消费者达到一定数量之后,其边际成本将为正数,具有了竞争性。

但要阻止车辆通行也是可能的,只要设置一个岗亭即可做到,所以这类产品又具有排他性。事实上,可以收费的桥梁、公路、公共游泳池、影院、图书馆等都是这种类型的准公共物品。正是由于消费这些物品的使用者数目是一定的,而这在人们的印象中和俱乐部中的产品消费一样,所以经济学家又将这种物品形象地称之为“俱乐部产品”。

三是消费上具有竞争性,但效用不可分割且无法有效排他的公共资源。也就是说,对于这种物品,不付费者不能被排除在消费之外,例如公共牧场和公海就是这种物品的典型代表。将这些产品归入准公共物品的原因在于:(1)与纯公共物品一样,公共资源的总量既定,具有向任何人开放的非排他性。这种开放的结果便导致公地悲剧(tragedy of commons)的发生,即公共资源被过度使用。这意味着在公共资源的消费中会出现不合作的问题,即每个参与者个体按照自己的理性行事,却导致了集体的非理性。公共资源的这一特性与公共物品类似。(2)公共资源的竞争性意味着个体消费的增加会给其他人带来负的外部效应。也就是说,在对公共资源的消费超过了一定的限度之后,也会出现“拥挤”问题。“拥挤”问题和负外部性的区别在于,带来拥挤问题的使用者本身也要承担其行为的成本,而在负外部效应中,带来这种结果的使用者本身却不承担其行为成本。^①

公共物品按性质分类,有助于我们界定政府公共支出的对象与范围。一般而言,纯公共物品,应通过公共部门的公共支出来解决,而准公共物品则应采取公共部门和私人部门共同负担的方式。

(二) 按公共物品的使用区域划分

按照公共物品的使用区域,公共物品可分为全球性公共物品、全国性公共物品、区域性公共物品和地方性公共物品。全球性公共物品是指多国公民能同时享用的物品,如全球安全、全球和平等;全国性公共物品是指一国公民都能享用的公用品,如国防、法律制度等;区域性公共物品是指某一地区的居民能够享用的公共物品,如西气东输、南水北调等工程;地方性公共物品是指某一地方(城镇、社区)的居民可以享用的公共物品,如街灯使附近

^① 刘宇飞:《当代西方财政学》,北京大学出版社2000年版,第99页。



居民晚间出行更加方便。

公共物品按适用区域划分,有利于界定不同国家以及同一国家不同级次政府或者同一级次政府之间的公共支出责任。即,全球性的公共物品,一般应根据享受公共物品的各国的受益大小来决定各国的支出比例;全国性的公共物品一般由一国的中央政府负担;区域性的公共物品则一般由不同级次政府或同一级次的政府共同承担;地方性公共物品则由当地政府负担。

(三) 按公共物品的供给主体划分

按公共物品的供给主体划分,公共物品的供给主体包括政府、私人以及政府私人混合。私人供给的多指知识类公共物品,如公理、定律等。

传统公共经济理论认为,公共物品只能由公共部门(政府)来提供,但现代经济学的发展越来越证明,即使是纯公共物品,也具有私人提供的可能。对这一问题,我们将在本章第二节中进行分析。

公共物品按供给主体划分,有助于缓解公共部门在提供公共物品上的压力,并且有利于将市场机制引入到公共物品的提供中,改进公共物品的提供效率。

三、公共物品与市场失灵

(一) 市场失灵的表现

市场是一种结构精巧而且具有效率的商品交易机制,亚当·斯密将市场规律形容为“看不见的手”,认为不需要任何组织以任何方式的干预,市场可以自动地达到供给和需求的均衡。现实的市场不是万能的,市场机制本身也存在固有的缺陷,这就是市场失灵。市场失灵可以分为两类:第一类市场失灵是指现实市场中不符合完全竞争假定条件的那些方面,即承认完全竞争市场所产生的结果是理想的,但现实的市场不是完全竞争市场。第二类市场失灵是指完全竞争市场运行结果本身的缺陷,即它所产生的资源配置和收入分配状态是不理想的。

第一类市场失灵表现在资源配置和经济稳定方面。

1. 资源配置方面

(1) 信息失灵

完全竞争市场要求所有的生产者和消费者都有充分的信息,但现实的市场不具备这一条件。市场机制本身具有不完全性,生产者和消费者之间可能缺乏有关产品品种、结构、质量等方面的信息。在市场经济条件下,信

息本身也成为激烈竞争的对象,而信息不对称和不充分也是影响公平竞争的重要因素。

(2) 竞争失灵

完全竞争市场要求每一市场都拥有众多的买者和卖者,每一个行为主体都不具有控制市场供求和价格的能力。一个市场上的买者或者卖者越多,个别厂商对市场的影响力就越小;反之越大。当某一行业在产量上达到相对较高水平以后,会出现规模收益递增和成本递减,这时就会形成垄断。垄断者可能通过限制产量、抬高价格等手段造成商品成本和价格的扭曲,从而丧失市场效率。

(3) 外部效应

完全竞争市场要求成本和效益内在化,产品生产者要承担全部成本,收益也归生产者所有。外部效应分为正外部效应和负外部效应,指生产者从事某项经济活动给其他人带来利益或损失的现象,是在市场活动中没有得到补偿的额外成本和额外收益。由于某种商品生产的外在因素的存在,可能扭曲市场机制的正常运转,从而使市场机制失灵。

(4) 公共物品缺失

由于免费乘车效应,消费者不愿表露其真实偏好,产品无法定价,厂商无法获利,市场经济缺乏提供公共物品的机制,导致市场难以提供公共物品。

由于市场机制在资源配置方面存在客观缺陷,所以市场很有可能在资源配置上产生低效率,出现市场失灵。

2. 经济稳定方面

在竞争性市场上每个生产者只是市场价格的普通接受者,对产品供给市场不可能具有控制力量;每个消费者是市场价格的接受者,对消费市场也没有控制力量。但如果市场不是处于充分竞争的状态,就会造成商品价格缺乏弹性,价格不能如实反映商品生产的成本和消费者的需求。

供求不平衡、流动性偏好等大量不确定性因素,都有可能影响和干扰市场机制正常发挥作用,从而使市场产生失灵。解决这一问题不能单纯依靠市场的自发力量。

第二类市场失灵表现在收入分配不均和就业机会不均等方面。

1. 收入分配不均

市场以各人对生产和经济所作贡献(包括劳动和资本)的大小来分配收入,该贡献取决于个人所提供的劳动数量和质量。个人拥有的天赋和资本



在数量和质量上会有很大区别,按市场规则进行分配会造成贫富差距,这种差距又会成为收入分配差距进一步扩大的原因。同时,市场在实行“按劳分配”时,对少数无劳动能力者是一种“不公平”和缺陷。

虽然效率和公平是统一的,但效率是前提,没有效率,即使是公平的,也是低水平的平均主义;但如果收入差距过大,会给社会稳定带来影响,直接威胁到市场机制本身的存在。

2. 就业机会不均等

就业机会不均等可能使一部分有很强劳动能力的人无法在应有的岗位上得到工作机会,或者使在相同岗位的人无法得到相同的收入报酬。同时,不均等的经济机会也会使人们具有不同条件的就业机会,如受教育的差异可以使个人的素质产生差异,从而使人们的就业竞争力不同。

(二) 公共物品与市场失灵

从市场失灵的表现来看,无法提供公共物品是市场失灵的重要表现之一。实际上,进一步分析,有效的资源配置、经济稳定、收入分配公平以及就业机会均等对整个社会来讲都是一种公共物品。因而,从广义角度看,市场失灵均表现为市场无法提供公共物品。

公共物品具有非竞争性和非排他性两大特征。非竞争性意味着消费者在消费产品时并不影响其他消费者同时从该产品中获得利益,即增加一个人消费的边际成本为零。按照市场有效配置资源的要求,这些产品不应该向消费者收费,但是提供产品是有代价的,因此,理智的生产者不会向市场提供这些产品。

非排他性意味着消费者不会因为付费而比他人获得更多的收益,也不会因为没有付费而减少自己的收益,于是产生一种“免费搭车”心理。在这种心理的驱动下,理性的消费者不愿意在市场上通过购买来显示自己的偏好。可见公共物品具有很强的“外部效应”,这是导致在公共物品提供上存在市场失灵的主要原因。

公共物品的非竞争性和非排他性决定了市场无法有效提供这种产品,换句话说,在公共物品的提供上存在市场失灵。也因此,公共物品一般采取公共提供的方式进行消费。

四、公共支出的必要性

由于在公共物品的提供上客观存在市场失灵的现象,因而,需要政府来提供这种产品。公共物品采用公共提供的消费方式成为弥补市场失灵的唯