

工商管理硕士(MBA)系列教材

# 公共部门经济学

吴俊培 许建国 杨灿明 编著

# MBA

中国统计出版社

工商管理硕士(MBA)系列教材

# 公共部门经济学

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/吴俊培等编著. —北京:中国统计出版社,  
1998.9

工商管理硕士(MBA)系列教材

ISBN 7-5037-2824-8

I. 公…

II. 吴…

III. 公共经济学—研究生—教材

IV. F062.6

中国统计出版社出版

(北京西城三里河月坛南街 75 号 100826)

新华书店经销

北京市友谊印刷经营公司印刷

\*

850×1168 毫米 32 开本 10.75 印张 27 万字

1998年9月第1版 1998年9月北京第1次印刷

印数:1—5000册

\*

定价:14.80 元

(版板所有 不得翻印)

## 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,我们组织了部门专业基础扎实、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的干部自学参考书。

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

# 目 录

<b>第一章 导论</b> .....	(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.....	(1)
第三节 本书的任务.....	(2)
<b>第二章 现代国家的经济职能</b> .....	(3)
第一节 为什么要有财政.....	(3)
第二节 政府的资源配置职能.....	(5)
第三节 政府的收入分配职能.....	(6)
第四节 政府的经济稳定和经济增长职能.....	(7)
第五节 政府经济职能之间的协调及矛盾.....	(8)
第六节 非市场经济和市场经济.....	(9)
<b>第三章 政府效率资源配置的实现方式</b> .....	(11)
第一节 公共商品供需均衡的理论模型 .....	(11)
第二节 公共商品的偏好表达机制的设想 .....	(21)
第三节 公共选择(政府决定或政府决策)的实现方式 .....	(24)
<b>第四章 社会公平的理论和实施方式</b> .....	(35)
第一节 社会公平的含义及准则 .....	(35)
第二节 社会不公平程度的判断和运用 .....	(39)
第三节 关于我国的收入分配情况 .....	(41)
第四节 社会不公平的原因分析 .....	(43)
第五节 社会公平的实施范围和方式 .....	(44)

<b>第五章 财政支出的理论及经验分析</b> .....	(46)
第一节 财政支出含义及分类 .....	(46)
第二节 财政支出规模的测量及影响财政支出 规模的要素 .....	(51)
第三节 中国财政支出的现状分析 .....	(63)
第四节 简短的回顾与小结 .....	(68)
<b>第六章 公共预算及效率</b> .....	(70)
第一节 公共预算的含义 .....	(70)
第二节 影响公共预算效率的因素分析 .....	(74)
第三节 预算决定程序 .....	(80)
第四节 公共支出的成本—收益分析 .....	(88)
第五节 成本收益分析方法在预算规划中的运用 .....	(97)
第六节 公共预算的形式 .....	(101)
<b>第七章 预算管理体制</b> .....	(104)
第一节 预算管理体制的含义及存在环境 .....	(104)
第二节 财政职能在各级政府之间的划分 .....	(107)
第三节 预算收入在中央政府和地方政府 之间的划分 .....	(110)
第四节 中央政府对地方政府的补助 .....	(112)
第五节 中国的预算管理体制 .....	(113)
<b>第八章 财政宏观调控</b> .....	(116)
第一节 财政宏观调控的必要性及目标 .....	(116)
第二节 财政宏观调控功能 .....	(118)
第三节 财政宏观调控的政策体系 .....	(120)
<b>第九章 行政事业单位预算支出</b> .....	(124)
第一节 行政事业单位的共性与区别 .....	(124)

第二节	行政事业单位的支出控制方式·····	(126)
第三节	行政事业单位的效率评估·····	(130)
<b>第十章</b>	<b>政府投资管理·····</b>	<b>(135)</b>
第一节	政府投资的理论·····	(135)
第二节	基础设施投资·····	(138)
第三节	基础产业投资·····	(142)
第四节	住宅投资·····	(144)
第五节	政府投资方式·····	(147)
<b>第十一章</b>	<b>政府稳定农业经济的理论与实践·····</b>	<b>(149)</b>
第一节	政府对稳定农业经济的作用·····	(149)
第二节	政府对稳定农业经济的方式·····	(154)
第三节	政府对农业投资的重点·····	(159)
<b>第十二章</b>	<b>政府与国有企业·····</b>	<b>(162)</b>
第一节	国有企业自主经营理论·····	(162)
第二节	国有资产管理·····	(167)
第三节	国有企业经营利润的分配·····	(172)
<b>第十三章</b>	<b>政府预算外资金·····</b>	<b>(176)</b>
第一节	预算外资金的性质·····	(176)
第二节	预算外资金的内容·····	(177)
第三节	预算外资金管理的原则·····	(181)
第四节	预算外资金管理方式·····	(184)
<b>第十四章</b>	<b>税收原理·····</b>	<b>(192)</b>
第一节	税收本质·····	(192)
第二节	税收类型·····	(199)

第三节	税制要素·····	(203)
第四节	优化税制理论·····	(207)
第五节	税收负担与转嫁·····	(223)
<b>第十五章</b>	<b>商品劳务税·····</b>	<b>(235)</b>
第一节	商品劳务税概述·····	(235)
第二节	增值税·····	(237)
第三节	消费税·····	(247)
第四节	营业税·····	(254)
第五节	资源税·····	(257)
第六节	关税·····	(261)
<b>第十六章</b>	<b>所得税·····</b>	<b>(273)</b>
第一节	所得税概述·····	(273)
第二节	企业所得税·····	(276)
第三节	外商投资企业和外国企业所得税·····	(282)
第四节	个人所得税·····	(288)
<b>第十七章</b>	<b>财产税及其他税·····</b>	<b>(296)</b>
第一节	财产税·····	(296)
第二节	其他税收·····	(307)
<b>第十八章</b>	<b>税收征收管理·····</b>	<b>(318)</b>
第一节	税收征收管理概述·····	(318)
第二节	税收征管制度·····	(321)
第三节	反逃、避税的管理·····	(328)
<b>后记</b> ·····		<b>(336)</b>



# 第一章 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,因此英文更名为 Public Sector Economics,现在则更流行 Economics of the Public Sector 的用法。更名后的直译就是公共部门经济学,考虑到财政学是意译,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(公共部门是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。

### 第三节 本书的任务

公共部门经济学所研究的问题涉及到每个人的切身利益。例如,我们出生在公共部门的医院里,在公共部门的小学、中学、大学接受教育,在公共部门的公园里散步,受到公共部门的保护,临死时又去公共部门的医院,死后进公共部门的墓地。等等。同时,那些公共劳务的成本需要我们支付税收来解决。

但是,需要解决的问题是:为什么需要公共部门存在?政府为什么要履行那些职能和从事那些活动?政府怎样从事那些活动?本书将按市场经济体制的要求揭示政府活动的经济原理。

## 第二章 现代国家的经济职能

### 第一节 为什么要有财政

经济学中最基本的问题是财富问题,即要充分运用经济稀缺资源生产出尽量多的满足人们需要的消费品。解决这个问题的先决条件是有效率地配置资源。迄今为止,人们创造出的最有效率的装置是市场机制。但市场机制并非永远是有效率的。我们把市场无效率称为市场失败,或市场失灵,或市场失效。既然存在市场失败,就需要非市场经济的财政存在。以下方面存在市场失败:

1. 公共商品和外部经济性。在市场经济体制条件下,可以把所有满足人们消费需求的产品都看作是商品。这样,商品的范围扩大了,由市场机制提供的消费品称之为私人商品;由非市场机制提供的消费品称之为公共商品。公共商品并不是从所有权角度定义的,它是指该类消费品可以容许许多人共同同时消费它。这就是说,当一个人消费公共商品时并不排斥其他人同时消费它,因此不需要通过出价竞争的手段来获得消费权利,市场机制失效了。换言之,市场机制不可能提供或不可能有效率地提供公共商品。

外部经济性是指经济主体对其经济行为所产生的成本和收益没有全部内部化。成本外部化是指成本并没有全部由经济行为主体承担。例如,生产某种化学产品使环境污染,而清除污染的成本又不需要生产者承担。收益外部化是指收益并没有全部由生产者获得。例如,放养蜜蜂者可以使果农增加收入,但放蜂者并不能得到由此增加的收入。这样,市场机制就不可能使具有外部经济性的产品达到资源配置的效率状态。

其实,公共商品是典型的外部经济性产品。

2. 成本不断下降的行业和因垄断或其它非竞争性导致规模收益不断上升的行业。有些产业随着规模的不断扩大成本反而下降,例如城市的供气、供水等。市场机制的效率价格处于边际成本和边际收益的均衡位置。显然,在成本不断下降的行业中,随着生产规模的不断扩大,边际成本趋近于零,市场效率价格无法产生。

垄断和其它非竞争行业可以把价格定在高于边际成本的位置,从而使生产规模不是处于效率状态。这就是说非竞争性导致市场失败。

3. 信息的不完全。市场的有效运作是以生产者和消费者掌握完全的市场信息为前提的。但事实上生产者和消费者的信息是不完全的,这无论从技术上看还是从采集信息的成本上看都是如此。信息不完全就有可能导致选择失误,市场运作就无效率。

4. 不确定因素。市场的有效运作都是以确定的因素为约束条件的,但事实上经济体系中有许多因素是不确定的。例如,自然灾害、战争、技术创新的产生及消费观念的变化等等。由于不确定因素的存在,市场就不可能把资源配置到效率状态。

还有另一些市场失败的问题,如社会公平问题和经济稳定增长问题。这是市场机制本身的缺陷,市场机制自然就解决不了它。解决的思路不是取消市场机制,因此,只能用非市场机制的财政来解决。市场不能解决社会公平问题,这是因为市场机制形成的分配格局是由市场机制运作的初始条件决定的。初始条件是不公平的,因此,市场机制形成的分配格局从社会来看也是不公平的。市场机制必然产生经济波动,靠市场机制去自动恢复几乎不大可能,因此需要非市场经济的政府形式干预。

最后,市场机制的运作需要相应的规则和秩序,这同样需要非市场经济的方式去解决。例如,市场机制要求经济主体之间相互公正地对待,即自愿、诚实、守信等等。因此,适应市场经济要求的具有强制力的规则和秩序是非常必要的。否则,市场经济就不可能有

效率地运作。

总之,对市场经济进行考察发现,市场机制不能解决或不能有效率地解决所有的经济问题。这就是财政存在的客观依据。

## 第二节 政府的资源配置职能

政府的资源配置职能是指政府选择(决定)提供某种消费品(包括劳务)并为之提供资金的职责和功能。一般地说,资源配置是指生产要素的组合,以便生产出某种消费品。判断资源配置职能有两个显著的标志,一是由经济主体决定提供某种消费品;二是提供资金。这就是说谁决策并为之提供资金,谁就是资源配置者。资源配置者并不一定是生产组织者或生产者。后者属于生产过程的问题,不能与资源配置混为一谈。两者可能是同一主体,例如政府提供安全安定的劳务。也可能是不同的主体,例如政府提供道路这样的行走劳务,则政府从事道路的资源配置,但道路的修筑则由建筑队去完成。政府资源配置和市场资源配置是两种根本不同的配置方式,但目的都是为了提供某种消费品。当然,这里的提供并不一定是指配置者去生产出那种消费品。在市场经济体制下,需要政府资源配置提供的消费品称之为公共商品,即市场提供无效或市场不能提供的商品。与之相对应,私人商品由市场机制产生。

私人商品是人们熟知的商品,在理论上早已由马克思和斯密界定的那种商品,在实践中需由货币交换才能获得的商品。私人商品是指该类消费品在消费它时有排它性和竞争性。排它性消费品是指某个消费者在消费它时排斥了其它消费者同时消费它的可能性。竞争性消费品是指某消费者对它消费时减少其他人对它的消费利益,因此要通过出价方式来争夺消费权。这种性质使市场机制在对它进行资源配置时有效率。例如,衣服、食品、住宅等等属于私人商品。公共商品是非市场经济提供的消费品。为了对这类消费品进行经济分析,把它定义为“公共商品”。公共商品只具有理论分

析的意义,和私人商品是根本不一样的。公共商品只是表明它同样被要求象私人商品那样有效率地提供。换言之,提供公共商品同样要考虑成本和收益的关系。同样要考虑资源在私人商品部门和公共商品部门之间有效率的分布。

公共商品是指可以容许许多人同时对它进行消费的商品。公共商品有非排它性的特点,即某消费者在消费它时并不影响其他人同时消费它。公共商品也有非竞争性的特点,即消费者在消费它时并不减少其他人对它的消费利益。作为公共商品,可能既具有非竞争性的特点也具有非排它性的特点,也可能只具有其中的某一个特点。对于非竞争性商品来说,例如人们消费不拥挤的道路,并不影响相互之间的利益,因此,增加一个消费者时成本并不增加,边际成本为零,消费的效率价格是零。市场机制不可能有效地提供这种商品。如果对非竞争性商品采用排它装置,消费品就不能被充分利用,仍然是无效率的,因为非竞争性商品的成本已经被付出了。对于非排它性商品来说,例如人们消费高峰期的十字路口,虽然有竞争性但没有排它性,因为排它没有可能或成本太高,对此消费就无法收费,市场机制也不可能有效提供这种商品。国防是典型的非竞争性和非排它性公共商品。

总之,非竞争性和非排它性都可以使市场失败。政府资源配置提供的公共商品可以分为两类,一是直接满足人们消费的,如国防的安全安定劳务,道路的行走劳务。教育劳务,等等;另一类是为市场体制服务的制度设施,如维持社会秩序的法令法规,维持非市场机制运作的设施等。

### 第三节 政府的收入分配职能

政府的收入分配职能是指政府为了实现社会公平对市场经济形成的收入分配格局予以调整的职责和功能。市场经济中的“收入分配”是寓于交换之中的,从经济主体的角度看属于要素占有者的

要素价格收入。市场机制恪守等价交换原则，“等价交换”通常也被称为“公平”。这是市场领域的公平，实际上是效率市场的要求。因此，“市场公平”（等价交换）实际上属于效率范畴。从分析方法上来说，效率采用实证分析，（社会）公平采用规范分析的方法。当然，社会公平也要以效率为基础。社会公平是一种价值判断，含有历史的、道德的因素在内。社会主义的公平观是共同富裕，但又承认贫富差别（让一部分人先富起来）。虽然在量的把握上有一定困难，但市场机制形成的分配格局不能令人满意这一点是肯定的。因为有许多不公平的因素影响市场机制形成的分配格局。因为人们在进入市场体系的时候，初始条件是不公平的。市场机制无法改变初始条件本身，这就需要用非市场经济的方法去解决。例如，人们的出生是无法选择的，但出生地、家庭的贫富差异就很大，这影响到此人今后的教育及择业机会，也影响到他（她）在市场体系中可以获得收入。人们也存在天分上的差异，有的甚至天生残疾，根本无法向市场体系提供劳动，因而也无法从市场体系中去获得收入。而且，在市场体系中，每个人获取收入的机会也是不均等的，收入的过分悬殊被社会认为不公平。市场机制在社会公平方面的缺陷需要政府弥补。政府既要在结果方面（市场机制形成的收入分配格局）予以校正；也要在初始条件方面改善社会不公平的状况。

#### 第四节 政府的经济稳定和经济增长职能

政府的经济稳定和经济增长职能是指政府具有保证国民经济稳定增长的职责和功能。市场经济具有宏观经济波动的缺陷已成为共识。它表现为经济不稳定、即物价上涨；或经济萧条，即经济增长迟缓甚至下降；或两者兼而有之，“滞胀”就是明显的例子。三十年代以前，经济波动主要表现为经济萧条和物价下降，此后加强政府干预之后才出现“滞胀”局面。这被认为是政府干预失败的后果。“政府失败”表明，政府虽然有经济稳定和经济增长的职能，但干预

失败是可能的。这是资源配置领域和收入分配领域同样存在。

财政的宏观调控通常采用如下方式：(1)财政收支调节或称预算调节，即改变预算结构或预算规模的办法来影响宏观经济水平以便使经济稳定和增长。(2)内在稳定器调节。财政内在稳定器是指财政收支的技术装置具有对经济总量自动调节的功能。即人们在设计财政收支装置的时候，使财政收支的扩大和缩小与总需求和总供给呈相反方向的变化，以此维持经济稳定增长的局面。(3)财政政策与银行政策及其它政策的协调调节。

财政调节宏观经济水平，归根结底要靠财政收支手段来进行。换言之，总离不开资源配置和收入再分配方式。经济稳定和增长属于宏观问题，当然要以微观行为为基础，但宏观调节的着眼点和微观调节是不一样的。因此，列出政府的经济稳定和经济增长职能是有意义的。

## 第五节 政府经济职能之间的协调及矛盾

财政的三职能，也可以说是政府要实现的三个目标。实现这三个目标的工具是财政收入手段和财政支出手段。协调的理想状态是：财政支出能够满足资源配置的需要，据此组织的财政收入正好使收入分配格局符合社会公平的要求，而且这样也正巧保证国民经济的稳定增长。然而，这样理想的状态通常是不可能发生的。

### 一、关于效率和公平

效率和公平有内在统一性。只有依靠效率不断提高才能提供出个性发展的物质条件，因此有利于实现社会公平；社会公平了不仅有利于劳动积极性的提高，而且有利于每个聪明才智的发挥，因此可以促进效率的提高。但是，效率和公平毕竟是两个不同的问题。效率以市场机制的初始条件为起点；但公平不仅要改变市场机制的收入格局，而且要改变市场机制运作的初始条件。这样，两者



之间就有矛盾。片面强调效率即强调收入是市场经济的激励机制,就可能产生不公平。同样,片面强调公平即采用非市场机制的方法拉平收入,就可能损害效率。加之政府的资源配置和收入分配职能无论在认识上还是在技术手段上都存在不完善处,因此矛盾是经常存在的。因此在效率和公平问题上就要根据实际情况采取效率优先、兼顾公平的原则。

## 二、关于宏观财政和微观财政

财政是综合经济部门,因此往往被误解为只属于宏观经济范畴。其实宏观和微观只是两种不同的分析方法,财政学中同样存在。资源配置、收入分配、公共部门的工作效率等问题属于微观财政的范围。微观财政是在假定宏观经济变量为已知的条件下,研究财政负担的分布、财政收支和价格及产量的关系。宏观财政则是以微观变量为已知条件,研究财政收支总水平与经济总量的关系。因此可见,在研究政府资源配置和收入分配时是以宏观经济稳定为前提的(充分就业)。换言之,财政收支总量及其平衡是暗含的前提。但微观经济运行顺畅仍然会产生宏观经济波动,这是市场经济的基本缺陷。这就是说仍然会突破财政收支平衡的假定。因此在研究财政宏观问题时,正要考察财政收支总水平与经济总量的关系,这里财政收支总水平是变量,收支不平衡是会发生的。这就是说把财政宏观问题和微观问题综合考察时,在财政平衡问题上会发生矛盾。

## 第六节 非市场经济和市场经济

财政采用非市场机制方法解决市场经济(市场机制)不能解决或不能很好解决的经济问题。在两者关系中市场经济处于基础地位。基础地位有两层意思。一是指市场经济虽然有缺点但仍然是经济中最有效率的装置,建立社会主义市场经济体制就是出于这