

中国大学资源共享课配套教材

高等学校经济学类核心课程教材

财政学案例

Cases of Public Finance

刘京焕 陈志勇 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

中国大学资源共享课配套教材

高等学校经济学类核心课程教材

CAIZHENGXUE ANLI

财政学案例

Cases of Public Finance

刘京焕 陈志勇 主编
胡洪曙 李景友 副主编
参编 毛 晖 孙群力 薛 钢
梅建明 李祥云 王宝顺



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS · BEIJING

内容简介

《财政学案例》是《财政学原理》的辅助教材,两者均为中国大学资源共享课首批上线课程“财政学”的配套教材。

《财政学案例》包含三种类型的案例:第一,说明性案例,主要是对一些理论和观点的补充和说明;第二,介绍性案例,主要是对中外财政制度和政策的介绍,如中国以及其他国家的财政制度、法规以及具体实务等都在此给予了介绍;第三,分析性案例,主要是对一些理论和实践问题的分析。当然,有些案例可能兼而有之。每个案例后基本都附有点评和思考题,但在说明性案例后一般不做点评。

本书可作为财政学课程本科教学的配套案例教材,也可作为财税干部培训和社会读者自学的案例用书。

本书配套的更多教学资源,请扫描封面的二维码直达爱课程网站(<http://www.icourses.cn>)“财政学”课程首页。

图书在版编目(CIP)数据

财政学案例 / 刘京燕, 陈志勇主编. — 北京: 高等教育出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-04-038348-5

I. ①财… II. ①刘… ②陈… III. ①财政学—案例—高等学校—教材 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 188294 号

策划编辑 施春花

责任编辑 施春花

封面设计 张志

版式设计 杜微言

插图绘制 尹莉

责任校对 刘娟娟

责任印制 朱学忠

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京玥实印刷有限公司
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 11.25
字 数 256 千字
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版 次 2013 年 9 月第 1 版
印 次 2013 年 9 月第 1 次印刷
定 价 34.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物 料 号 38348-00

前 言

这是自 2001 年出版《财政学原理》和《财政学案例》以来进行的第三次大面积修改。

促使我们重新编写案例教材的原因有二：第一，随着财税体制和财政学课程改革的深入，《财政学原理》在章节和内容上有了较大的变化，作为其配套教材的《财政学案例》，也需要做出相应的调整。第二，原版的《财政学案例》是我们的第一次尝试，经过十多年的教学实践，我们积累了一些经验和新的素材。

本版仍然坚持《财政学原理》与《财政学案例》分离的原则，旨在解决三大问题：

第一，财政学一般理论与一国具体的财政政策、法规和实务之间的关系问题。我们认为，财政学教学的目标是系统完整地介绍财政学的基本理论、观点和方法。实践证明，教材如果对一国具体的财政政策、法规和实务的内容介绍过多，或将这方面的内容作为财政学的基本内容予以阐述，必将影响对财政基本理论的分析；同时，由于具体的财政政策、法规和实务较为多变，若将其列入教材，必将缩短教材的“生命周期”，使教材改版过于频繁。从教学角度看，这部分内容的引入，分散了教师的教学研究重点，给教师带来负担；从学习角度看，由于在教学内容上，既有国家的财政政策、法规和实务，也有财政学的基本理论和观点，使学生感到内容过于庞杂，不利于学生抓住重点，系统学习和掌握财政学的基本理论。但是，我们也感到，对于财政基本理论的介绍如果不结合具体国家的具体政策和制度，就不能使学生更好地理解和应用财政基本理论。因此，在财政学教材中，将财政学的基本原理与具体的财政政策、法规和实务相对分离，在课堂上由教师根据需要将二者结合是我们的基本思想。

第二，教学内容的标准化与充分调动教师教学能动性之间的矛盾。作为一门学科，财政学有其基本的理论体系和内容。在财政学教学中，一方面，不同教师讲授的内容应基本相同，这就是教学内容的标准化；另一方面，也应充分发挥教师的主观能动性，发挥其自身优势和特长，允许任课教师讲授的内容有所不同。但在实际的教学活动中，难以很好地处理二者之间的关系，主要表现为任课教师之间的授课内容差异太大。这种情况的出现有着多方面的原因，其中一个主要原因是教材没有为教师提供一套可以被认可的统一标准。因此，《财政学原理》与《财政学案例》分离是解决这一矛盾的重要一环。

第三，财政的普遍性与特殊性的关系问题。财政学既然是研究政府经济行为的学科，就必然带有国家具体财政活动的特殊性，不同性质的国家以及同一国家的不同发展时期，其财政分配也必然在多方面存在差异。但是，作为一门经济学科，必然有其内在的具有普遍意义的内容。我们认为，要使财政理论能够更好地为中国所用，首先就应该对财政的这种普遍性进行研究。这就要求我们不应仅仅站在中国的角度研究、介绍财政，而应从世界经济的角度出发，以经济尤其是以经济效率为主线，研究财政的一般规律，论述财政的一般理论。

《财政学原理》主要突出财政学的理论框架、基本原理和主要观点,是教师必须统一讲授的“标准内容”,也是学生必须掌握的部分,同时还是检查和评估教师授课质量、学生学习情况的依据。对学生应主要考核财政学原理的有关内容,并依此建立试题库。由于财政理论具有相对的稳定性,除非财政理论有新的突破,《财政学原理》的内容一般可以保持在较长时期内不会“过时”。

《财政学案例》是《财政学原理》的辅助教材,其主要作用在于:(1)进一步说明财政学的基本理论和观点,以加深学生对财政理论的理解;(2)介绍具体国家的财政政策、法规以及财政运行情况,以扩大学生视野,增加学生对财政实际工作的感性知识;(3)分析财政理论在实际运用中的效果或效应,以增强学生分析和解决问题的能力。

《财政学案例》中包括三种类型的案例:第一,说明性案例,主要是对一些理论和观点的补充和说明;第二,介绍性案例,主要是对中外财政制度和政策的介绍,如中国以及其他国家财政制度、法规以及具体实务等都在此给予了介绍;第三,分析性案例,主要是对一些理论和实践问题的分析。当然,有些案例可能兼而有之。

每个案例后基本都附有点评和思考题,但在说明性案例后一般不做点评。

除封面署名的作者外,参加《财政学案例》编写的还有:张青教授、金荣学教授、李农副教授及肖准老师等。

本书的编写,不仅凝聚了中南财经政法大学财税学院诸位同仁的辛劳和智慧,也得到学生们的积极参与,是教学相长的结晶。在本书的编写过程中,我们还要特别感谢国内相关专家学者,是他们的研究成果使本书的内容更加丰富。由于涉及的作者众多,我们无法一一联系。如果有作者看到本书,请与我们联系,我们将另行感谢。

高等教育出版社对本书的出版给予了大力支持,相关编辑在本书修改、校订工作中付出了辛勤劳动,对此,我们表示诚挚的谢意!

由于水平所限,错误和疏漏在所难免,欢迎读者批评、指正。

编 者

2013年8月于武昌南湖

目 录

第一章 公共需求与公共选择	1	第五章 购买支出	57
【案例 1-1】 这是什么桥?	1	【案例 5-1】 我国国防支出现状及其比较 分析	57
【案例 1-2】 美国的非营利机构	2	【案例 5-2】 我国公共卫生服务状况	60
【案例 1-3】 “街道”中的公共商品	4	【案例 5-3】 关于实现财政性教育经 费占 GDP 4% 目标的 思考	63
【案例 1-4】 英国广播法案的立法 过程	6	第六章 转移支出	68
第二章 市场与效率	10	【案例 6-1】 改革开放以来中国政府社会 保障支出	68
【案例 2-1】 加利福尼亚州水资源 的配置	10	【案例 6-2】 国外社会保险基金如何 监管	73
【案例 2-2】 菜农与种稻者的竞争	14	【案例 6-3】 美国和欧盟的农业补贴 政策	76
【案例 2-3】 污染的经济分析	16	第七章 财政收入总论	79
第三章 政府及职能	21	【案例 7-1】 中国财政收入规模与变化 趋势	79
【案例 3-1】 20 世纪 80 年代西方国家的 私有化浪潮	21	【案例 7-2】 中国的财政收入结构 分析	83
【案例 3-2】 中国西部大开发战略	26	第八章 税收原理	88
【案例 3-3】 国民收入分配格局与居民 收入分配	32	【案例 8-1】 税收法定主义的历史形成	88
第四章 财政支出概论	40	【案例 8-2】 我国房产税改革与改革 效应	91
【案例 4-1】 改革开放以来我国财政支出 结构的演变	40	【案例 8-3】 碳税制度设计中的目标 冲突与协调	93
【案例 4-2】 美国的财政支出结构 分析	48		
【案例 4-3】 瓦格纳法则在我国的适用性 及政策启示	51		

第九章 税收制度	98	【案例 12-2】 公债的分类与发行	140
【案例 9-1】 美国遗产税的“存废” 之争	98	【案例 12-3】 公债的流通与债务 危机	142
【案例 9-2】 中国增值税扩围改革	100	【案例 12-4】 当前我国国债市场发展的 现状与存在的主要 问题	144
【案例 9-3】 中国的税种、税制改革情况 和税收优惠政策	105	【案例 12-5】 如何防范我国地方债 风险	147
【案例 9-4】 2013 年第一季度税收收入 增长的结构性分析	109	第十三章 财政政策与宏观调控	152
第十章 公共收费	114	【案例 13-1】 美国 2008 年以前的财政 政策	152
【案例 10-1】 中国的农村税费改革	114	【案例 13-2】 2008 年金融危机与美国 政府救市	157
【案例 10-2】 我国的成品油价格和税费 改革	118	【案例 13-3】 中国的逆周期财政 政策	160
【案例 10-3】 国外地方政府非税收入的 来源及其管理	123	第十四章 政府间的财政关系	165
第十一章 财政预算	128	【案例 14-1】 “省直管县”财政体制改革 研究	165
【案例 11-1】 《预算法》的修订	128	【案例 14-2】 2011 年中央对地方的税收 返还和转移支付	169
【案例 11-2】 公开财政预算, 加强公众 监督	131	参考文献	173
【案例 11-3】 广西壮族自治区国库集中 收付制度改革状况	134		
第十二章 公共债务	139		
【案例 12-1】 公债理解与应用	139		

第一章 公共需求与公共选择



【案例 1-1】 这是什么桥？

去年春节前，在郭沟村发生了一件大事：年过七旬的老人郭顺娃自费修的桥正式完工了。为什么他要修桥？这又得从郭沟村的地理位置说起（见图 1-1）。

郭沟村位于沙河的南岸，沙河北岸的沙河镇是附近最大的集镇；在村的东南和西南分别是姚家凹村和南庄村。沙河是条小河，除非下雨，平时没什么水。因此，几个村的人平时到镇上去都是走河道里的小路（图 1-1 中的虚线）。郭沟村离镇上最近，村里的小孩一般都到沙河镇的学校上学。

但是，去年夏天出了一件事：郭沟村的一个五年级学生在放学回家时被沙河的洪水冲走了！这事让同村的郭顺娃老人好几天睡不着觉：他的一个孙女也在上五年级，小孙子才上二年级。接着，他找人打听：在沙河上修座桥得花多少钱。当他听说修一座小桥的料工费为 7 000 元左右时，他说：“花这钱为自己的孙子、孙女买个平安——值！”结果，他就花钱找人在沙河上修了一座小桥。

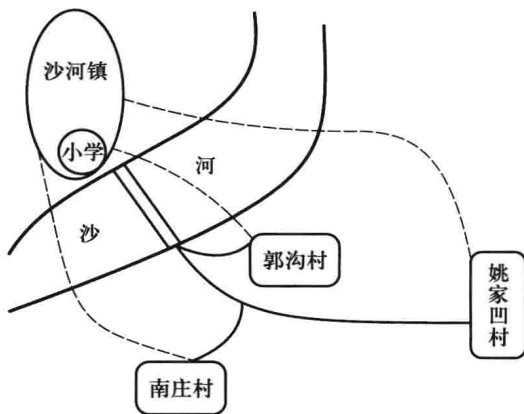


图 1-1 郭沟村地理位置示意图

桥修好后，先是郭沟村的其他学生和村民走，后来姚家凹村和南庄村的人也走；不仅人走，原来要绕道走大路的板车、摩托车、三轮车、拖拉机也都来走——过桥的人很多，爱护这座小桥的人却很少。半年后小桥被严重损坏，以致有些行人说：“这是什么桥，怎么没人修一修？”

郭老汉愤怒了。他又掏了 2 000 多元钱把桥修好。不过他却在桥头摆了一张桌子，并挂了一块牌子，上面写着：“过桥收费：行人 0.1 元，各类车辆 1 元。拖拉机、汽车禁行，学生免费。”

有人看到牌子，又说：“这是什么桥，怎么还收钱？”



【点评】

1. 这座桥满足了一定区域内的公共需求，因此它属于公共商品。郭顺娃修桥表明私人也可能提供公共商品。

2. 他提供这种公共商品的前提是自己需要,而且他认为他从这种公共商品中所得效用大于他的提供成本;别人过桥,没有影响他过桥,因此他最初并不反对别人过桥。

3. 第一个“这是什么桥”,实际上表明了公共商品受益的外在性,由此使得没有人愿意对桥进行维修。

4. 第二个“这是什么桥”,表明他所提供的实际上是一个混合商品——具有一定的排他性,摆张桌子就能收费表明排他成本很低。

5. 过桥收费的深层次原因是:(1) 郭顺娃对桥存在继续需求,但这种需求的满足导致供给成本,因此为了弥补成本而收费;(2) 对桥消费的边际成本不为零(尤其是拖拉机、汽车等),即消费存在竞争,他为了排挤竞争者;(3) 将桥作为私人商品出售,并以赢利为目的。



【思考题】

关注并列举两个现实中的同类案例。



【案例 1-2】 美国的非营利机构

美国的非营利免税机构在国家的生活中起着重要的作用。它们在美国的教育系统、自然科学与社会科学研究、医疗保健、文化艺术、大众传播、社会服务和公共事业中占有极为重要的位置。这反映了美国一个独特的传统:在大多数国家里,主要的社会公益机构都是由政府管理和出钱的;而在美国,许多公共服务机构都是私营的(但并不一定是私有)。在经济上它们是由私人资助或私人和政府联合资助的。

一、 非营利免税机构的发展状况

非营利免税机构是指根据美国联邦所得税法条款的规定可以免交所得税,而向它们提供捐赠则可享受减免税待遇的机构。

目前,非营利免税机构拥有数百万雇员,占全美就业总人数的 5.7%。这一数字超过了像建筑业、汽车制造业这样一些以赢利为目的的工业部门。其中专业人员的雇用量占全美的 15%。非营利免税机构就业人数的增长速度(5.5%)超过了美国劳动力市场总的增长速度(3.4%)。

近 20 年来,非营利免税机构在美国国内生产总值(GDP)中所占的比例平均为 5%,而营利性企业和政府部门则分别占 81%和 14%。但非营利免税机构在 GDP 中所占的比例增长却最快,它几乎是政府部门增长速度的 2 倍。

二、 非营利免税机构的组织形式和管理

非营利免税机构必须符合以下三项规定:

(1) 该机构的运转目的完全是为了从事慈善性、宗教性和科学性的事业,或者是为达到税法明文规定的其他目的;

- (2) 该机构的净收入不能用于使私人受惠;
- (3) 该机构所从事的主要活动不是为了影响立法和选举。

依据各州的法律,非营利免税机构可以有多种形式,如公司、非股份性协会和慈善性的信托基金会等。

营利机构的所有者通常想通过其企业的创收活动而获得收益;非营利免税机构的基本原则是提高其成员的福利,其主要特点是它的目标是为社会谋福利。因此,非营利免税机构的所有权绝对不是私有的,在市场上也不能购得合法的拥有权。

一般来讲,非营利免税机构是由理事会来管理的。非营利免税机构的理事会实质上是对自己负责,是一个自我延续的理事会。有些非营利免税机构是以会员方式来组成的,大学就是一个例子,其董事会由校友们选出。在这种情况下,董事们的权力在形式上类似一个私人的股份公司。

美国对非营利机构的管理大体可以分成三个方面:一是政府管理,二是机构自我管理,三是行业管理。政府管理的主要形式是税收控制和法律监督。机构自我管理是依法设立机构目标和机构管理标准。行业管理一般分为信息沟通和评估两项功能。美国政府的管理又分为联邦和州两个层次,每个州不仅遵循联邦的法律,也依靠本州的法律进行管理。例如,加利福尼亚州在联邦税法之外,对非营利机构的管理还涉及该州的公司法、健康与安全法、遗嘱查验法等许多法律。在加州的法律中是这样定义慈善目标的,它包括济贫、教育、宗教、增进健康,推行行政管理和地方自治,以及促进社区发展等。

三、对非营利免税机构的争议

非营利免税机构由于其优越性而在美国迅速发展。与政府机构相比,民主社会的政府机构的每项行动都要考虑到对选民的影响,从而使政府机构受到了非营利免税机构不可能遭到的限制;政府机构每年的支出必须获得议会的授权,而对非营利免税机构的免税(一种税式支出)则不需要国会的拨款。与此相似,营利机构需要向投资者支付酬报,这也使营利机构产生了非营利免税机构不会有的负担。于是对非营利免税机构的减免税也引起了争议。反对的意见认为:

- (1) 对非营利免税机构的免税和相关减税会减少国库收入。
- (2) 税法应该仅用于增加国库收入的目的,而不应该成为实现某种社会目标和经济政策的工具。
- (3) 理论上说,更为迫切的公共利益由政府机构去满足,非营利免税机构所要满足的公共利益是次要的。但公共资金(如果把减免税也视同一种公共支出,即税式支出)的使用管制则恰好相反,对满足迫切的公共利益所需的资金的管制更紧,而对满足次要的公共利益的资金需要更慷慨。



【点评】

1. 政府以外的非市场领域在社会经济生活中占有很重要的位置。经济学对非营利免税机

构的重视程度至少是与这些机构所扮演的角色不大对称的。

2. 非营利免税机构之所以能得到发展,除了它本身的特点和政府的免税政策以外,还与公共利益的多层次性、政府机构的局限性以及经济人效用函数的多元性密切相关。

3. 传统的经济学理论告诉我们,公共利益只有通过政府机构才能得到满足,而事实上,公共利益通过政府以外的机构去满足已有很长的历史(如教会)。这说明,政府以公共利益的名义对社会经济进行某些干预的必要性是值得怀疑的。

4. 中国正处于体制转型期,有必要对政府的活动范围和介入的程度进行认真的反思,即使是传统理论(包括西方理论)认为理所当然的那些内容。



【思考题】

非营利免税机构是否可以有盈利?



【案例 1-3】“街道”中的公共商品

近十几年来,在城市发展战略的推动下,中国的区域性中心城市出现以政府推动房地产业为特征的城市新扩张。伴随房价和地价的快速增长,城市居民的分化也在加剧,尤其是低收入群体的生计状况,已成为地方政府忧虑的重大民生问题。

社区型公共商品,是以符合低保救助制度的社区困难群体为服务对象的一系列制度安排和运作规则。大连市甘井子街道党工委逐年调配用于完善社区服务和社区型公共商品的各种资源,在民生建设上反映了城市社会治理的新特点。

甘井子街道位于大连市甘井子区的最东端,面积 16.1 平方公里,有 12 个社区,常住人口 10 万余人。曾有多家大中型国有企业集聚在此。随着国有企业的分化,一些经营状况好的国有企业为该地提供了可观的税收,另一些遭遇搬迁、改制和破产倒闭的企业,则向街道分流了大量的下岗失业人员和低保贫困人员。与此同时,这些搬迁、倒闭企业也在街道辖区留下了可观的土地资源和建筑设施。甘井子街道没有用这些资源招商引资和进行房地产建设,而是在民生建设上投入上千万的资金,提供近万平方米的公用房屋。

一、形成基层民生工程领导体系

民生工程以甘井子街道党工委为主导,以 1 个二级党委(大连南海企业集团党委)、12 个社区党总支、1 个爱心服务中心党总支、1 个综合经济党总支为核心,以 36 个楼院党支部、125 个功能型党支部、257 个党小组为基础,形成全面覆盖的党的基层民生工程领导体系。

街道经济的落脚点是税收和就业。甘井子街道把税源建设作为经济发展的实力和潜力所在,近年来,财政收入以每年超过 30% 的速度递增,由原来的百万元上升到数亿元。与此同时,民生建设和爱民服务的经费投入也在不断增加,以此巩固社会救助工作的经济基础。

每户低保的审核、报批、管理都规范有序,做到了应保尽保、应保快保。甘井子街道连续 6 年

被辽宁省评为“城市低保工作规范化建设示范单位”。社会救助和低保审批的制度化、流程化,真正体现了集体审批、民主监督、阳光操作,也使甘井子街道在创建社区型公共商品方面有了清晰的政策和制度依据。

二、社区型公共商品诸形态

大连市甘井子街道提供的社区型公共商品有以下几类。

(一) 建“爱心服务中心”

“爱心服务中心”占地 420 平方米,下设公共服务社、救助物资调剂中心、爱心超市、再就业培训基地、爱心发廊、爱心浴池、爱心诊所等利民、便民服务场所,对街道辖区困难群众、弱势群体提供扶贫帮困、让利惠民、岗位就业、物资接收和发放等方面的服务。

(二) 建“爱心超市”

近年来该街道所建的“爱心超市”“爱心菜市场”覆盖整个辖区。负责安排低保人员就业,为辖区重病和孤寡老人免费送米、面、油、菜等物资,对辖区困难群众实行进价销售措施。

(三) 建立救助物资调剂中心

该中心储备各类救助衣物,主要针对特殊困难人员和突发性灾难受灾人员实施救助。

(四) 建立公共服务社

公共服务社以低保家庭中无业人员为服务对象,开展救助式就业、社会互助、精神慰藉、文化娱乐等活动,设有保洁、编织、缝纫、居家养老服务等项目。

(五) 建立低保医疗服务中心

低保医疗服务中心由街道出资,在辖区内为生活困难群体设立医疗绿色通道,持低保证就医,实行挂号、就诊免费,所有药品一律按进价销售,并定期为老年人、低保人员进行免费体检。

(六) 建立再就业培训基地

投资创建再就业培训基地,主要针对辖区困难群众和弱势群体提供技术技能培训,增加他们就业的可能。

(七) 建立居家养老服务中心

“菜单式”居家养老服务中心主要对辖区下岗职工、优抚对象、孤寡老人、困难群众、弱势群体提供一些免费或优惠服务,形成了一个经常性的扶贫帮困救助体系。

(八) 建立膳食生活指导站

街道投资建立多家膳食指导服务店,专门为辖区孤老、残疾、重点优抚对象、70 周岁以上低保老人、百岁老人等困难群体提供膳食配餐服务,同时为下岗失业人员及低保人员提供就业岗位,开辟多元化救助渠道。

(九) 完善精神社区

每个社区都建立了老年活动室、图书阅览室、居民议事中心、活动广场等,购置健身器材,丰富辖区居民的文娱生活。为解决辖区党支部、党员的学习和教育问题,街道积极筹措资金,建立了共产党员活动中心——“我们党员的讲经堂”。

(十) 丰富民生保障体系

在救助活动系统化、日常化的同时,相继成立了职业介绍所、法律服务所、婚姻介绍所、社区矫正站、残疾人康复站、幸福老年之家,为辖区群众提供各种帮助和服务。其中,社区矫正站获大连市社区矫正工作先进单位称号,最高人民检察院、辽宁省人民检察院领导多次亲临调研社区试点工作,并给予高度评价。

三、提供社区型公共商品的成效及经验推广

甘井子街道提供的社区型公共商品的主要特征有:重建区域化总体性社会生活体系,在基层社会高度整合经济、政治和民间生活;由基层政府提供发展性基础设施和救助性公共商品;以低保救助制度为政策实施依据;社会救助与生活服务体系结合,使道德建设日常化、社会救助系统化。

甘井子街道经验的基本价值理念与党的基本宗旨和群众工作的精神要领是完全一致的。经济发展与社会和谐是并行不悖的两个轮子,经济振兴和社会和谐稳定是同等重要的。完善服务功能,创建爱心社区,正是促进和谐、团结群众、巩固政权的基础。



【点评】

1. 公共商品是为了满足公共需要而提供的,具有非竞争性和非排他性。有些公共商品在技术上可以实现排他,但效率上不必要排他;非竞争性是以其“最大技术供给量”为前提,如果超过就会产生消费竞争。

2. 公共需求有多个层次,公共商品有多种类型,公共部门也有多个层次和类型。

3. 增加民生建设和爱民服务的经费投入,能够巩固社会救助工作的经济基础。甘井子街道通过建设“爱心服务中心”、低保医疗服务中心、再就业培训基地,完善精神社区,丰富民生保障体系等一系列社区公共物品满足人们物质精神文化需求,有效地提高了人们的物质文化水平,丰富了人们的精神生活,促进了社会和谐和政治稳定。



【思考题】

简述“街道”提供社区型公共商品的必要性及其意义。



【案例 1-4】 英国广播法案的立法过程

一、法案提出的社会背景

私有化是撒切尔政府经济政策的一个重要方面。自 1979 年起,英国保守党政府陆续对那些过去由国家直接控制的能源、交通运输、邮电等部门实行了私有化政策,私有化的推行使得这些领域的经济效率大大提高。另一方面,在执政过程中,政府也接到来自社会各方面的游说,希望

将私有化的范围扩大到文化领域,以增加广播电视业的竞争、品种和新意。因此,1989 年,撒切尔政府提出广播法议案。该法案的提出,旨在放松政府的控制,将广播电视业推向市场。

二、1990 年广播法的立法过程

现代英国的立法实际上由英王、政府、平民院、贵族院四方合作完成,其中,政府确定法案的原则方针,平民院决定是否通过,贵族院则主要对法案起修正作用,英王负责签署。根据议会在立法过程中所起的作用,整个立法过程可以分为前议会、议会和后议会三大阶段。

(一) 前议会阶段(1987 年 2 月—1989 年 12 月 6 日)

撒切尔政府提出广播法的基本建议之后,分别于 1987 年 2 月和 1988 年 11 月发表了绿皮书《广播——选择与机会》和白皮书《90 年代的广播业——竞争、选择及质量》,^①借以征求社会各界对设立广播法以及具体法案的意见。社会各界反响强烈,仅白皮书收到的社会反应就达 3 000 多条。面对社会各界的反应,政府对其基本建议做了一系列重要修正,如法案强化了对广播电视业所有权的集中控制,强调了对广播节目质量的控制,设立第六频道等。1989 年 12 月 6 日,政府正式向平民院提出广播法的草案。

在前议会阶段,法案完全置于政府手中。政府先拟订法案的基本建议,然后广泛动员和组织社会各界就法案发表意见,并根据社会反应修正原有的建议,使立法原则更符合社会公众的要求。

(二) 议会阶段(1989 年 12 月 6 日—1990 年 10 月 30 日)

1. 平民院审议(1989 年 12 月 6 日—1990 年 5 月 10 日)

法案公布之后,首先进入平民院,由平民院的议员进行审议并对法案原则进行表决,一般要经过一读、二读、委员会审议、报告、三读五道程序。

1989 年 12 月 6 日,广播法草案在平民院被正式宣读,这就是平民院一读程序,主要目的是向平民院通告法案的基本内容,不作任何辩论。通常一读和二读之间间隔 10~15 天,供议员对提案进行研究、消化,为二读的表态作准备。第二天,平民院将该法案向社会公开出售,方便有兴趣的公众及时了解有关内容。

1989 年 12 月 18 日,平民院举行二读,政府和各反对党就立法的原则问题表明了自己的基本态度,各方展开激烈辩论。辩论结束后,全院大会当场表决,该法案以 310:238 票原则上被通过。

二读通过之后,接下来由常任委员会负责对广播法案进行审议。委员会由各党派人士共同组成,共有 30 名成员,其中保守党 17 人,工党 11 人,自民党和威尔士党各 1 人。委员会逐条逐款地对议案进行审议,并提出修正案。从 1990 年 1 月 1 日到 3 月 15 日,委员会共举行会议 38 次,审议了各方委员提出的修正案 606 项,新条款 46 项,总共通过 72 项修正案和新条款。与此

^① 绿皮书是英国政府在筹划立法阶段向社会公布的立法意向书;白皮书是指英政府在筹划立法阶段向社会公布的立法建议,政府将根据白皮书向议会提出议案。

同时,社会各界对委员会的审议表现出极大的关注,各利益集团积极游说委员会成员。

1990年5月8—9日,平民院报告阶段拉开序幕。委员会主席首先向全院大会报告已完成委员会审议,并说明委员会对该法案作了哪些修正,然后全院大会对该法案予以审议。各方面再次提出修正案及新条款,并围绕它们进行了长达17个小时的辩论,通过了509项修正案和新条款。

1990年5月10日,法案审议进入平民院三读阶段,议员们进行了最简短的发言,主要是表明自己对修正后的议案所持的赞成或反对意见。工党方面首先就政府对广播法案所做的修改表示欢迎,但对法案中过重的市场倾向仍表示反对。而政府方面则着重以政府在审议过程中的让步表明政府从善如流的态度。最后,全院大会表决,法案的修正本以259:180票被通过。

2. 贵族院修正(1990年6月5日—1990年10月22日)

法案经平民院通过之后,被提交到贵族院。贵族院的审议过程同平民院相似:一读→二读→委员会审议→报告→三读,但贵族院无权对该法案进行表决。

一读阶段,贵族院议员初步了解法案(已经修正)的基本内容。

1990年6月5日,贵族院举行二读,辩论共持续了9个小时,42位贵族发言,表明了自己的立场和态度。最终不进行表决,直接进入委员会审议阶段。

1990年7月9日,贵族院的委员会审议阶段开始。贵族院共举行为时7天的辩论,各方在这一阶段中提出714项修正案。经过激烈的辩论,最终通过条款368项。

1990年10月9—16日,贵族院对广播法案的报告为期3天,总共提出修正案416项,通过了288项。

1990年10月22日,贵族院举行三读。在三读阶段中,贵族院仍提出了大量的修正案,其中大多为政府针对各方意见而主动提出的。

3. 平民院、贵族院协商文本(1990年10月25日—1990年10月30日)

1990年10月25日,平民院对贵族院所做的676项修正案作出审议。经过讨论,平民院以252:92票否决了工党贵族提出的第15条有关“多样性”的修正案,除此之外,平民院接受了贵族院所做的其他各项修正案。1990年10月30日,贵族院审议平民院对它的修正案所做的处理,经过协商,贵族院放弃了其被平民院否决的第15条修正案。两院的协商就此完成,该议案获得通过。

(三) 后议会阶段(1990年11月1日)

1990年11月1日,女王签署广播法案,该法案在全英国范围内实施。



【点评】

上文所选用的广播法立法过程是公共选择过程的一个典型案例。

1. 虽然公共商品(广播法)的提供与否是由少数政治家决定的,但是政治家是由公众选举的,而且在立法的过程中,社会各界人士也纷纷通过拜访有关部门、游说议员、游行等方式,来表述自己的偏好,因而公共商品其实是公众选择的结果。

2. 公共政策是私人决策协调的结果,这就意味着在公共决策过程中,必然有某些人的利益要受到侵害,但是只要多数人得到的效用高于少数人损失的效用,那么公共决策就是有效率的。

3. 显然,公共选择程序和规则是否恰当,是影响公共决策效率高低的一个重要因素。而不同利益集团之间力量对比关系的变化是公共选择制度演进的根本动因。

4. 同市场活动一样,政治活动中也存在着竞争,政治竞争促使政治家考虑自己的政治行为对自身前途的影响,从而使他们不能一味按照自己的想法执政,而必须反映公众意愿。因此,政治竞争促使利己主义的政治家做出有利于社会公众的举动。



【思考题】

选择一部中国法律,分析其立法过程。

第二章 市场与效率



【案例 2-1】 加利福尼亚州水资源的配置

一、加州水计划产生的背景

在美国,关于水有两种截然不同的法律。西部各州,水法制定的基础是占用主义,而东部各州是河岸所有主义。河岸所有主义认为河流湖泊边土地的所有者有权把水用于他的土地上。与此相反,占用主义则认为土地所有者不具有任何优先权,对水的权利通过使用而获得。对于特定水体的权利,先使用者优于后使用者,也即“先到者优先”。

加州的水法最初遵照河岸所有主义,后来改为占用主义。最后,逐渐形成了水由州控制的制度。全州大部分的水由 2 000 多家地方零售商供应,基本秩序是:批发商向联邦、州和地方购买水,然后再批发给这些零售商。联邦的水较便宜,大约每英亩英尺 10 美元(1 英亩英尺相当于 1 英亩^①地 1 英尺^②深的水量,大约为 300 000 加仑);州立水库的水每英亩英尺 30~60 美元;地下水每英亩英尺约 100 美元。零售商向批发商支付的价格一般要高于批发商买水的平均价格。这些零售商——地方水代理机构,向农业用水者索要的价格低于向居民或工业用水者索要的价格。尤其是在农场主有许多政治影响力的地区,农业用水的价格只有城市居民用水价格的 1/10 甚至更少。

二、加州水计划的实施过程和效率分析

(一) 水价和资源配置

加州每年大约使用 4 000 万英亩英尺的水。其中农业用水占 85%,尤其是灌溉牧场(草和干草)以及苜蓿、棉花和大米这些用水量大的作物,占了加州用水总量的 42%。加州的农业在美国举足轻重,每年农作物的总价值大约为 180 亿美元,全国 90% 以上的葡萄、花椰菜、洋蓟菜、杏仁和胡桃以及半数以上的莴苣、西红柿、李子、柠檬、芹菜、桃子、甜瓜、胡萝卜和芦笋等产于该州。根据研究,不同农作物生产中水的边际产品价值如表 2-1 所示。

可见,各种作物生产中水的边际成本价值不等,各个农场水的边际产品价值也不一致,即水资源在各农场中的分配是无效率的。

① 1 英亩=4046.864 798 平方米。

② 1 英尺=0.3048 米。