

## 第二章 财政支出的基本理论

- 第一节 公共物品的提供、生产和定价
- 第二节 财政支出效益的分析和评价
- 第三节 财政的法制化、民主化和财政监督

# 第一节 公共物品的提供、生产和定价

- 一、公共物品的提供方式
  - (methods of public goods provision/)
  
- 二、公共生产
  - (public production )
  
- 三、公共定价
  - (public pricing )

## ■ 一、公共物品的提供方式

- （一）公共物品的市场均衡问题
- （二）纯公共物品提供方式
- （三）准公共物品的提供方式
- （四）关于公共物品私人提供问题的研究和实践

- 公共品的提供方式

传统思路：公共生产——公共提供——公共定价

# 公共产品提供方式

- 市场（私人）提供
- 政府（公共）提供
- 混合（市场与政府共同）提供

市场

政府

私人需要

公共需要

私人物品

混合物品

公共物品

市场私人提供

混合提供

政府公共提供

# 公共 VS 私人

- 公共产品

- 混合产品

- 私人产品



- 公共提供

- 混合提供

- 私人提供

# 公共物品提供方式的案例分析

医院大楼该不该政府无偿拨款建设？

社会保障制度中的养老保险和医疗保险是不是混合物品？如何提供才最有效？



- 纯公共物品只能由政府来提供而不能由市场来提供。

案例：

- 政府该不该为爱滋病防与治买单？
- 政府该不该为强制婚检买单？
- 政府该不该为奥运会买单？

## 具有外部效应的混合物品的提供方式分析

- 外部效应的大与小：

例如基础科研、公共卫生、个人健康、博士生培养

- 外部效应的正与负：

例如城市免费公园、沙尘暴、台风、社会治安

# 市场提供的效率损失

免费搭车难题：

由于公共产品具有非竞争性和非排斥性，人们也不会去购买。因为不管买还是不买，他都能消费这一产品。

他不购买这一产品并不是因为他不需要它，而是想让其他人来承担这一产品的成本，而自己则坐享其成。

这就使得公共产品无法由市场提供。

- 公共产品的成本往往大大超过个人从公共产品中得到的好处，这使得个人不愿购买公共产品。
- 例如，城市绿化对所有城市居民都有好处，但所要花费的成本远远大于任何单一的个人所能获得的利益。

# “公共物品市场提供”的新案例

- 公共安全的市场提供（例如私人法庭、私人监狱、雇佣军）
- 国防设备的市场提供（例如战斗机的研制和生产）
- 公共基础设施的市场提供（例如私营污水处理厂、私营垃圾处理厂、**BOT**方式）

## 二、公共生产

- 由政府出资举办的国有企业所从事的生产活动
- 公共生产的全局考虑：
  - 经济效率和社会效率问题
  - 国家安全和战略决策
  - 历史、文化、传统等问题
  - 宏观经济调控问题
  - 科学技术问题

# 公共生产的模式选择：

- （一）公共生产的地位和类型
- （二）提供公共物品的国有部门和单位，采取国有国营模式
- （三）垄断性国有企业宜采取国有国控模式
- （四）竞争性的大中型国有企业宜进行公司制改造
- （五）中小型国有企业的改革方向是放开搞活

## 三、公共定价

- (一) 什么是公共定价
- (二) 公共定价的一般方法
- (三) 自然垄断行业的公共定价



# 公共定价

- 政府相关管理部门通过一定程序和规章，制定公共物品的价格和收费标准。
- 纯公共定价（主要用于公用事业和基础产业）
- 管制定价（主要用于受控产品）
- 中国的公共定价管理范围非常广泛

■ 公共定价的一般方法：

1. 平均成本定价法：维持收支平衡的成本定价
2. 二部定价方法：基本费+从量费
3. 负荷定价法：不同时段用不同价格

## 第二节 财政支出效益的分析和评价

- 一、财政支出的效率
- 
- 二、财政支出效益的分析
- 
- 三、财政支出效益评价方法和评价体系

## ■ 一、财政支出的效率

- （一）财政支出的配置效率
- （二）财政支出的生产效率
- （三）社会经济的稳定和发展是 财政支出效率的集中体现

- 效率：单位时间段内的产出量大小
- 效益：所得与所费之比

# 财政支出配置效率

- 财政支出配置效益（社会净效益）  
= 社会所得 - 社会损失

市场消费配置程序（私人配置）：

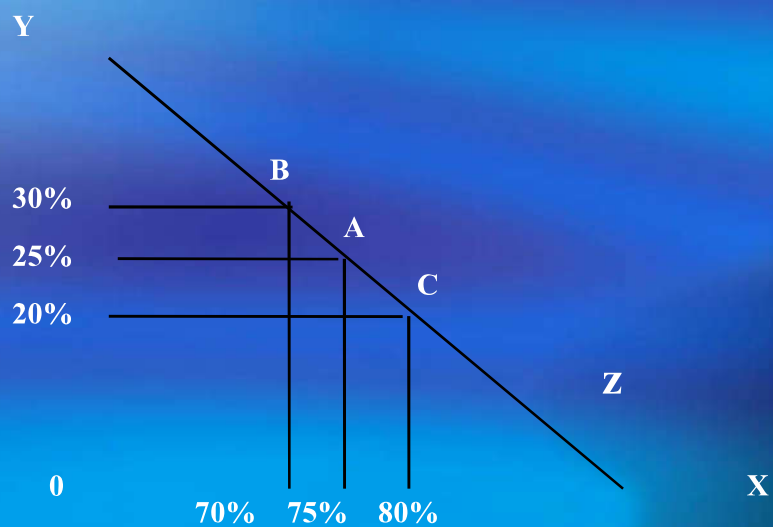
价格机制和个人偏好

财政支出配置程序（公共配置）：

财政预算和政治程序

关系：此消彼长

# 政府和市场在资源配置中的关系



# 提高财政支出配置效率的条件

- 实践：民主化、法制化
- 理论：公共选择理论（如果把个体意愿合理转为公共意愿）
- 细节：控制财政支出来源、规模、结构；透明；公众知情权；非盈利性；



# 财政支出的生产效率

- 政府部门组织财政支出提供公共物品的数量和质量。
- 路径：提高政府部门的组织效率，精兵简政，反腐倡廉，加强监督，集中收付，公共采购等
- X效率

## 二、财政支出效益的分析

- （一）财政支出的效益
- （二）财政支出效益的内涵和范围
  - 1. 财政支出内源性效益：总量、结构、项目效益
  - 2. 财政支出的部门绩效评价
  - 3. 财政支出的单位绩效评价

### 三、财政支出效益评价方法和评价体系

- （一）财政支出效益评价方法
- （二）财政支出效益评价体系

## ■ 财政支出效益评价方法

- 1. 成本—效益分析法
- 2. 成本—效用分析法
- 3. 因素分析评分法
- 4. 最低成本法，也称最低费用选择法

2000年—2009年财政性教育经费支出统计表

年份	国内生产总值 (亿元)	财政性教育支出 (亿元)	实际占GDP 比例(%)	预定占GDP比例 (%)	投入差距 (亿元)
2000	99215	2563	2.58	4.00	1406
2001	109655	3057	2.79	4.00	1329
2002	120333	3491	2.90	4.00	1322
2003	135823	3214	2.84	4.00	1582
2004	159878	4456	2.79	4.00	1929
2005	183217	5164	2.82	4.00	2168
2006	211924	6348	3.00	4.00	2129
2007	257306	8280	3.22	4.00	2012
2008	300670	10450	3.48	4.00	1577
2009	340507	12231	3.59	4.00	1389
总差距:					16843

数据来源:教育部财务司、国家统计局

# 贫困儿童的午饭



# 国资委首次公布部门决算

本报讯(记者廖丰)昨日,国资委公布了2010年部门决算数据。2010年一般预算收入为686063.39万元(包括上年结转和结余247266.18万元),一般预算支出399092.59

万元,收支结余286970.8万元,其中,“资源勘探电力信息等事务—国有资产监管”一项为财政拨款支出数额最大项。

这是国资委首次公布部门决算,近来多个部委也纷纷

公布了去年部门决算情况。业内专家表示,此举有利于促进政府财务透明,有利于提高以后财务预算的科学性,明年或可比照今年的数据进一步做好预算及支出工作。

## 财政拨款收支情况

项目	收入总计	支出总计	年末结转和结余	经费用途
“一般公共服务—档案事务”	771.53万元	753.27万元	18.25万元	用于档案馆经费支出
“外交—国际组织”	565.34万元	494.87万元	70.48万元	用于按国际组织规定缴纳的会费支出
“科学技术—技术研究与开发”	408万元	224.11万元	183.89万元	用于技术研究及开发等方面的支出
“文化体育与传媒—新闻出版”	1195.54万元	1195.54万元	0万元	用于出版、发行等方面的支出
“社会保障和就业—行政事业单位离退休”	56144.42万元	54079.28万元	2065.14万元	用于归口管理的行政、事业单位离退休人员和管理机构经费支出
“医疗卫生—医疗保障”	3652万元	3652万元	0万元	用于离退休干部医疗费支出
“资源勘探电力信息等事务—资源勘探开发和服务支出”	278.66万元	278.66万元	0万元	用于有色金属和非金属矿等资源勘探和服务支出
“资源勘探电力信息等事务—国有资产监管”	156831.89万元	83010.73万元	73821.16万元	用于国资委机关及直属直管单位经费支出
“资源勘探电力信息等事务—支持中小企业发展和管理支出”	544.51万元	520.28万元	24.23万元	用于支持中小企业发展方面的支出
“资源勘探电力信息等事务—其他资源勘探电力信息等事务支出”	284.81万元	126.52万元	158.29万元	用于其他资源勘探电力信息等事务支出
“国土资源气象等事务—国土资源事务”	27831.77万元	26382.59万元	1449.18万元	用于地质矿产资源、地质环境利用、监测、保护以及国外矿产资源风险勘查等方面支出
“住房保障支出—住房改革支出”	9936.74万元	8603.52万元(用事业基金弥补收支差额86.81万元)	1420.02万元	用于按照国家政策规定安排的住房公积金、提租补贴和购房补贴支出

所有数据来源国资委网站

## 香港特首曾荫权出访为何如此“吝啬”？

香港特区政府特首办日前详细披露了曾荫权从2007年11月至2010年11月之间出访的开支情况

外访活动共40次，开支总金额为987086港元，其中机票费用为54万元，另有44.7万元为其他支出

2008年1月4日赴广州拜会广东省委书记汪洋，仅花费420元。(2月14日《第一财经日报》)



- 曾荫权如此节约，这显然不能归结为个人品质，而是应归结到制度设计，即高度透明的财政预算对官员起到有效约束作用。
- 香港政府财政预算案的内容远较内地的政府预算报告详尽，表述方式浅显易懂。除文字表述外，还辅以许多图表，配有大量的漫画和插图予以形象化地说明，读来饶有趣味。为了满足民众的知情权，香港政府是千方百计要让民众看得懂预算案。

- 香港预算在制定过程中就会阶段性地向社会、向民众咨询，获得反馈后进行修改，如此反复。
- 一般性的公众咨询会提前3—4个月，于前一年年底全面展开。其时，政府开设热线电话、宣传网站、发布广告、举办民意调查、收集市民信函；
- 财年结束前的1个月，财政司司长会提交财政预算案，让立法会议员有足够的时间研读与辩论。
- 预算案发布后，财政司司长又要再度奔波于电台、电视台等公众舆论平台，举办记者招待会，现身各类论坛和会场等公共场所，详解预算案方方面面，明示于公众。

- 广东汕尾市烟草局一个月招待费高达200多万元，仅仅是2010年，1万元以上的“大额招待”至少有400次以上，全年平均每天吃喝1次多，最高的一次消费达8万多元；
- 江苏海门市审计局一年接待费用要花1000多万元；
- 吉林煤炭局组织官员出国游一趟花费百万……

# 第三节 财政的法制化、民主化和财政监督

- 一、公共选择理论简介
- 二、我国财政决策的民主化和法制化

# 一、公共选择理论简介

- (一) 什么是公共选择理论
- (二) 公共选择理论对我国财政法制化和民主化的借鉴意义

# 公共选择理论概述

公共选择（**public choice**）理论是《政治学》的基本理论。

它是用研究经济的一系列方法来分析和研究政府的政策制定过程，研究在既定的公民偏好和政治程序下，政府政策是怎样制定出来的，以及如何改革政治程序以改进决策的结果。

- 公共选择理论着重分析政府决策是怎样形成的，政府会做出什么样的决策，如何才能使政府做出适当的决策。
- 涉及公共权力的拥有与使用问题

# 研究公共选择理论需了解

- 四种政府与市场关系的政府公共权力干预
  - 1、守夜人的政府干预
  - 2、混合政治经济国家的政府干预
  - 3、福利国家的政府干预
  - 4、全能国家的政府干预

干预程度逐渐深入



# 公共选择理论需要解决的问题

1. 从实证分析来看，它研究公众的偏好通过某种政治程序会产生怎样的决策结果；
  2. 从规范分析来看，它评价通过各种不同政治程序所产生结果的优劣，从而对各种公共决策程序做出评价；
  3. 从政策分析来看：选择和设计政治程序，以使得决策结果能够较为符合政策的目标。

# 公共选择与个人选择的表达方式

- 以手投票
- 以脚投票
- 以钱投票

# 公共决策行为与个人市场决策行为的区别

1. 偏好的表达方式不同
2. 显示偏好的能力不同
3. 显示偏好的动力不同
4. 偏好表达真实性不同

■ 公共决策程序：

- 1、直接民主决策
- 2、间接民主决策

# 直接民主决策

一、全票通过原则

二、多数票通过原则

三、集中决策原则

- 全票通过原则
- 难实现

# 多数票通过原则

- 1、投票程序：方案两两对决，循环对决。
- 2、中位投票者（the median voter）：指在规模决策中在所有选民中偏好居中，赞成较低公共支出水平的选民人数恰好等于赞成较高公共支出水平的选民人数的那个选民。
- 3、中位投票者定理：在多数票通过规则条件下，公共决策所产生的决策结果就是中位投票者的最佳选择，换言之，中位投票者决定了投票结果。
- 4、阿罗不可能定理（Arrow's Impossibility Theorem）。这一定理的一个引申结论是，无法指望政府像一个富有理性的人那样，表现得行动一致。也就是说，我们不能把政府拟人化，把它当作理性的人。

# 集中决策原则

1. 集中决策是指由一个人或者一个人数很少的集体独立地做出政府决策，决定公共项目的种类、成本分担方式和规模。
2. 如果当权者以全社会的整体利益为目标，决策结果取决于决策者对公众要求和愿望的了解，必定会制定一套民主决策程序，让公众直接参与决策过程。
3. 如果当权者所追求的是自身利益，而且从无限的时间跨度来考虑自身利益的最大化，他就必定要谋求经济的长远发展，追求私利的动机与社会福利目标不会产生根本冲突。
4. 如果当权者追求的是自身利益，并且只是从短期来考虑，公共决策结果在项目选择、成本分担以及规模上都将取决于高位投票者
5. 集中决策单一的偏好系统做出选择，不会产生直接民主制条件下的决策困境，能以较低成本及时地得出决策结果，从决策过程来说具有生产效率。



# 间接民主决策

在间接民主决策体制中，有三类对决策过程产生影响的角色，这就是选民、政治家（**politician**）和管理者（**bureaucrat**）。

一、选民行为

二、管理者行为

三、政治家行为

# 选民行为

1. 拥有选举权的公民称为选民。
  2. 由于公共决策是一项公共产品，因而选民会产生“搭便车”行为，采取事不关己、听之任之的态度。
  3. 由于公共决策中收入决策与支出决策的分离使得选民的态度往往是自相矛盾的。在公共收入政策方面，选民们倾向于少纳税，反对增加税收，但在公共支出方面，选民们又希望政府能够免费提供较多的产品或服务。
  4. 特定的公共项目会与特定群体的利益有比较密切的关系。与某一公共项目有密切利益关系并在公共决策中发挥重要作用的群体称之为特殊利益集团（**special interest group**），他们在公共决策中能发挥重要作用。

# 管理者行为

1. 管理者是由政治家雇佣的公共部门各级管理者。

2. 管理者具有一定的独立性是因为：1) 管理者的工作具有较强的技术性，一般来说是相对稳定的，2) 管理者总是在不同程度上拥有一定的自行决策权，3) 管理者直接参与各项具体业务，实际情况了解更多、更细致，具有信息优势。

3. 管理者追求私利表现为追求本部门规模的最大化。规模的扩张会增加管理者晋升的机会，显示管理者的成就，扩大管理者的权力与社会影响，拥有更好的办公条件和福利待遇，减少部门内人员的平均工作强度。

# 政治家行为

1. 由公众选举产生、代替公众行使公共权力的人是政治家。

2. 政治家的目标是当选或连任，要争取尽可能多的选民来投自己的票，就必须按大多数选民的意愿提出施政方案或做出公共政策。

3. 政治家在选民和管理者的牵制和影响下，在公共决策上表现出公共部门支出过度增加，赤字规模居高不下的倾向。

# 公共决策的法律约束

一、公共决策的民主制度

二、民主制度的法规约束

# 公共决策的民主制度

1. 公共财政的透明化：
  - 1) 信息范围，
  - 2) 信息种类，
  - 3) 信息规范，
  - 4) 信息的具体性，
  - 5) 提供信息的方式和责任。

# 公共决策的民主制度

2. 公众在财政决策中的权力
3. 议会与人民代表大会制度
4. 行政、司法和检查部门的职责手段。

## （二）公共选择理论对我国财政法制化和民主化的借鉴意义

- 正确定位政府与市场的关系
- 指导政治体制和行政体制改革
- 促进公共决策的法制化和民主化
- 正视政府行为的经济人特征
- 评价政府的工作业绩



## 二、我国财政决策的民主化和法制化

### （一）我国财政民主化和法制化程序

民主化和法制化的主要内容：

- 1、确定预算规模
- 2、确定财政支出规模和结构
- 3、确定财政收入方式和制度
- 4、确定预算执行中的监督
- 5、财政决算

- (二) 我国财政的法制化

- 1. 财政立法
- 2. 财政执法
- 3. 财政行政复议

## ■ 三、财政监督

- （一）财政监督及其作用
- （二）财政监督的构成要素
- （三）财政监督流程和财政监督方式
- （四）我国财政监督的实践

- (一) 财政监督及其作用
- (二) 财政监督的构成要素
  - 1. 财政监督主体
  - 2. 财政监督范围
    - (1) 预算监督
    - (2) 税务监督
    - (3) 国有资产监督
    - (4) 财务会计监督
    - (5) 预算外资金监督

## （三）财政监督流程和财政监督方式

- 1. 财政监督流程
- 2. 财政监督的方式
  - (1) 日常监督检查
  - (2) 专项监督检查
  - (3) 个案检查

# 本章小结

## ■ 【关键词】

- 免费搭车      公共提供      私人提供  
    公共生产      公共定价      财政支出的效率  
    财政支出效益

# 本章小结

## ■ 【复习与思考】

- 1. 试用图线表示并配合文字说明公共物品的市场均衡问题。
- 2. 一般来说，纯公共物品只能由政府来提供，请解释其理由？
- 3. 说明混合物品的提供方式及其选择。
- 4. 简述公共定价。
- 5. 试述财政支出的配置效率。
- 6. 试述财政支出配置效率的边际效用理论。
- 7. 如何完善我国财政支出效益的评价方法？
- 8. 试述“成本-效益”分析法。
- 9. 简述公共选择理论及其对财政法制化和民主化的借鉴意义。
- 10. 如何完善我国财政决策的法制化和民主化？