

 21世纪公共管理系列教材

# 公共经济学

## PUBLIC ECONOMICS

张向达 赵建国 吕丹 编著

PUBLIC  
ECONOMICS

中国商业出版社

21世纪公共管理系列教材

# 公共经济学

张向达 赵建国 吕丹 编著

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学/张向达, 赵建国, 吕丹编著. —北京: 中国商业出版社, 2008.8

ISBN 978 - 7 - 5044 - 6247 - 3

I . 公… II . ①张…②赵…③吕… III . 公共经济学  
IV . F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 117823 号

责任编辑: 陈朝阳

中国商业出版社出版发行  
(100053 北京广安门内报国寺 1 号)  
新华书店总店北京发行所经销  
国防工业出版社印刷厂印刷

\*

787×960 毫米 16 开 23 印张 340 千字  
2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷  
定价: 33.00 元

\* \* \* \*  
(如有印装质量问题可更换)



# 21 世纪公共管理系列教材

## 编辑委员会

顾    问：艾洪德    马国强    李东阳    夏春玉    朱立言  
            汪玉凯    陈振明    竺乾威    杨燕绥    王彩波

主    编：张军涛

执行主编：赵建国

编    委：（按姓氏笔画排序）

于洪平    王雅莉    丛春霞    冯云廷    刘丽霞  
毕乐强    吕  丹    张向达    苗丽静    赵秋成  
徐雪梅    史  达    郭劲光    靳继东    谢志平

## 21 世纪公共管理系列教材

## 总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济的日益发展，公共管理体制

改革已经被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到，我国公共管理体制的落后是制约我国市场化和现代化进程的重要因素。因此，建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养高素质、专业化的公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国，公共管理是一个新兴学科。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要，设置了公共管理专业，致力于培养政府及非政府组织的高级管理人才。事实上，由于“管理主义”的发展，公共管理硕士（MPA）教育在西方国家如火如荼，并已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上，取得公共管理硕士（Master of Public Administration）、公共事务硕士（Master of Public Affairs）和公共政策硕士（Master of Public Policy）学位，等于是获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及获得事业成功的基本条件。我国于 2001 年 10 月进行了首批 24 所院校的 MPA 试点招生，2004 年 3 月进行了第二批 23 所院校 MPA 试点招生，2005 年 5 月进行了第三批 40 所院校 MPA 试点招生。目前，全国共有 MPA 试点招生院校 87 所，MPA 教育的发展形势良好，并且公共管理硕士学位与工商管理硕士学位、法律硕士学位一起成为我国文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明，公共管理领域将是 21 世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套《21 世纪公共管理系列教材》正是在这样的背景下推出的。

目前，国内虽然已有一些公共管理方面的教材出版问世，但是，鲜有将公共管理理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言，面向广大读者全面、系



统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及其运行规律的书籍。东北财经大学作为全国第一所试办 MPA 教育的财经院校，在经济、管理学科方面优势突出，这套公共管理系列教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理系列教材的主要特色体现在以下三个方面：(1) 前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注，尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者。既保留国外公共管理学之精华，又具有“本土化”的特点，内容较为系统、新颖、通俗和规范。(2) 融合性。力求突破一些同类书籍单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角，而将政治学与经济学、管理学、社会学理论融为一炉。尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理研究的特色。(3) 适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外，力求最大限度地与中国国情结合起来，以指导中国公共管理的体制改革和公共管理事业的发展。

这套公共管理系列教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域，不同题材之间既有一定的联系和呼应，又相对独立。这套公共管理系列教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材，也可以作为 MPA 教育各专业的参考教材，还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

东北财经大学

21 世纪公共管理系列教材编写组

2008 年 8 月

## 前言

公共经济学可以说是一种“研究公共部门行为的经济学”，它的主要研究对象是公共部门。在这里公共部门主要是指广义的政府部门，即除了包括传统意义上的各级政府部门之外，还包括教育、科技、社会保险、医疗卫生和公用事业等准公共组织。因此，公共经济学主要运用经济学的假设、理论和方法来研究与分析以政府为主体的公共部门所从事经济活动的主要后果及其与社会目标的关系。著名经济学家斯蒂格里茨曾把公共部门经济学的主要研究内容分为三类：（1）搞清公共部门从事哪些活动以及这些活动是如何组织的；（2）尽可能地理解和预测政府活动的全部结果；（3）评价各种政策。更为具体地说，公共经济学所研究的主要问题包括：政府对于社会经济资源配置的干预是否得当和有效？政府的干预是否能够、以及用什么方法实现社会经济目标？政府经济行为的准则是什么？政府在弥补市场缺陷的同时，是否又带来了新的问题？政府经济作用的合理界限在哪里？这一界限是通过什么途径确定的？这些问题，在理论和实践上都具有根本性的重要意义。另外，政府由于事实上已经成为一个拥有大量资本投入，向全社会提供产品、服务和大量就业机会的“公共部门”，它也面临着与私人部门相类似的一系列基本问题，即生产什么、如何生产和为谁生产等问题。公共部门与私人部门的投资、管理和运作方式显然是不同的，那么，如何评价它的绩效？它的成本与收益如何定义？如何确定这一产业合理的规模与效率？对于以上问题的研究和回答，直接关系到政府的管理体制和现实政策。现在，公共经济学经常在经济学的边缘探讨，越来越多地与伦理学、政治学、社会学的有关研究相结合，而且还直接融入了公共选择理论、宪法理论、官僚政治理论。公共经济学所研究的具体内容包括：公共部门的职能、公共产品的最优供给、公共支出、公共税收、公共选择、宏观经济稳定、公平分配等。



本书是为公共管理专业的本科生、研究生和MPA学员编写的，读者在学习本书之前应具有一定的现代经济学（微观经济学和宏观经济学）基础。全书共分十章。第一章“公共经济学导论”主要明确公共经济学的研究对象、内容和任务，公共经济学的产生与发展历程，公共经济学的学科性质，公共经济学的研究方法；第二章“资源配置与公共部门职能”在对公共部门的含义明确界定的基础上，分析公共部门产生的必要性，以及公共部门的配置、分配和稳定三大职能；第三章“公共产品理论”首先对公共产品的定义与性质进行界定，然后分析了公共部门提供公共产品的必要性，政府如何合理而有效地提供公共产品以解决市场失灵；第四章“公共选择理论”主要介绍公共选择与决策的机制和一般特点，并通过官僚与寻租理论分析了政府干预的局限性；第五章“公共支出理论与政策”对公共支出的结构进行了分类，具体分析了公共支出的各种政策效应；第六章“公共税收理论和制度”主要介绍了税收理论、原则和制度的一般性原理，分析税收的经济效应和税负的转嫁和归宿问题；第七章“收入分配与促进公平”明确了社会公平的内涵、公平与效率的关系，分析了收入分配不平等的原因，论证了政府调节收入分配的必要性，提出了政府调节收入分配的原则和具体的政策措施；第八章“公共经济政策与宏观经济稳定”从宏观经济的角度分析了公共经济政策的目标、手段和类型等基本理论，并通过严谨的数学模型分析了公共财政政策的作用机制；第九章“公共规制理论与政策”，明确了公共规制的内涵、种类和过程，论证了公共规制的必要性，重点分析了经济性规制和社会性规制政策的运用；第十章“地方公共经济”明确了中央政府与地方政府各自应当履行的职能，阐明了地方政府存在的合理性，就地方公共产品的供给和需求展开讨论，并且从收入和支出两个方面对地方财政加以分析。

本书由张向达、赵建国、吕丹编著，具体的写作分工如下：第一章：赵建国、吕丹；第二章：赵建国；第三章：赵建国；第四章：张向达；第五章：赵建国、吕丹；第六章：张向达；第七章：赵建国；第八章：赵建国；第九章：赵建国；第十章：吕丹。在编写过程中本书吸收并借鉴了国内外学者在这一领域取得的研究成果，以及其他有关教材的内容，在此，谨向这些学者和作者表示感谢。由于作者水平有限，时间仓促，错误和不妥之处，恳请读者指正。



# 目 录

(801)	.....	.....	.....
(811)	.....	.....	.....
(821)	.....	.....	.....
(831)	.....	.....	.....
(841)	.....	.....	.....
(851)	.....	.....	.....
(861)	.....	.....	.....
(871)	.....	.....	.....
(881)	.....	.....	.....
(891)	.....	.....	.....
(901)	.....	.....	.....
(911)	.....	.....	.....
(921)	.....	.....	.....
(931)	.....	.....	.....
(941)	.....	.....	.....
(951)	.....	.....	.....
(961)	.....	.....	.....
(971)	.....	.....	.....
(981)	.....	.....	.....
(991)	.....	.....	.....
(1001)	.....	.....	.....



第三节	官僚与政府 .....	(103)
第四节	寻租与腐败 .....	(118)
<b>第五章</b>	<b>公共支出理论与政策 .....</b>	<b>(129)</b>
第一节	公共支出的概念、分类与结构 .....	(129)
第二节	公共支出的原则 .....	(132)
第三节	公共支出的政策效应 .....	(135)
第四节	公共支出的主要项目 .....	(144)
<b>第六章</b>	<b>公共税收理论与制度 .....</b>	<b>(164)</b>
第一节	税收的基本理论 .....	(164)
第二节	税制模式选择与设计 .....	(186)
第三节	税收负担的转嫁与归宿 .....	(192)
第四节	税收与经济效率 .....	(198)
<b>第七章</b>	<b>收入分配与促进公平 .....</b>	<b>(207)</b>
第一节	收入分配与社会公平 .....	(207)
第二节	政府调节收入分配的必要性和原则 .....	(216)
第三节	政府促进社会公平的政策措施 .....	(224)
<b>第八章</b>	<b>公共经济政策与宏观经济稳定 .....</b>	<b>(241)</b>
第一节	宏观调控的目标 .....	(241)
第二节	宏观调控的手段 .....	(245)
第三节	财政政策与货币政策的配合 .....	(265)
第四节	宏观调控的成效和问题 .....	(271)
<b>第九章</b>	<b>公共规制理论与政策 .....</b>	<b>(277)</b>
第一节	公共规制概述 .....	(277)



第二节 经济性规制 .....	(282)
第三节 社会性规制 .....	(296)
<b>第十章 地方公共经济 .....</b>	<b>(312)</b>
第一节 地方政府的职能 .....	(312)
第二节 地方公共产品 .....	(325)
第三节 地方政府财政 .....	(332)
第四节 中国地方公共经济的发展 .....	(346)
<b>参考文献 .....</b>	<b>(354)</b>

## 第一章

# 公共经济学导论

公共经济学是一门以公共部门经济活动为研究对象的学科，其主要特点是：以市场机制和政府机制都有缺陷为理论前提，以公共产品（Public Goods）的需求和供给为核心内容，以私人经济运行法则与公共决策过程相结合为基本方法，从经济学的角度来解释、分析和规范公共部门的职能和作用。本章在回顾公共经济学产生和发展的基础上，着重阐述公共经济学的研究主题以及这一学科与其他相关学科之间的关系。

## 第一节 公共经济学的研究对象、内容和任务

### 一、什么是公共经济学

公共经济学是研究公共部门行为的经济学。公共经济学主要运用经济学的假设、理论和方法来研究与分析以政府为主体的公共部门的经济行为，以及所从事经济活动的主要后果及其与社会目标之间关系的一门科学。从严格意义上来说，公共经济学应该称为公共部门经济学，这是从其英文名称（Public Sector Economic）直译过来的。由于公共部门的主体是政府，因此，公共经济学实际是研究政府经济行为的一门科学。

在市场经济条件下，政府也是一个独立的经济主体。经济学把所有经济主体分为公共部门和私人部门两大类。公共部门是指政府及其附属物，私人部门是指企业和家庭。无论政府还是企业和家庭都以各自的方式参与国民经济运行，影响着国民经济的





发展方向和速度。但是，虽然政府与企业、家庭一起共同参与国民经济，但是其行为方式和目的却是大相径庭的。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的，政府却不能。它的经济活动一方面不能忽视受益与成本，另一方面又必须以全社会公正和公平为前提和目标。市场经济是有生命力的，但是并不是任何时候都有效，市场也有其失灵之处，而政府有时可以弥补市场的不足与失灵。在市场经济条件下，政府的作用一般主要有三个，即收入分配功能，社会资源配置功能和宏观经济稳定功能。

政府是以自己的独特方式和规律与企业、居民一起参与和影响国民经济的。公共经济学就是经济学中专门研究政府经济行为特殊规律的分支学科，是论述各级政府部门和公共组织的存在意义和行为，回答政府必须做什么以及怎样做的学问。

## 二、公共经济学的研究对象

公共经济学在社会科学中占有十分重要的地位，它要解决的根本问题是，政府与市场这两种在行为逻辑上完全不同的机制怎样有机地结合起来，共同实现资源的有效配置。作为一门学科，公共经济学的研究对象是公共部门为弥补市场缺陷，在正规和非正规制度约束下从事的经济活动。公共部门是指政府及其附属部门之和，它由三个部分组成：

### 1. 政府部门

政府部门是通过政治程序建立的，在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的实体。政府部门有广义和狭义之分，广义的政府部门是指国家政权机关的总和，包括国家立法机关、国家司法机关、国家检察机关、国家行政机关、国家军事机关等；狭义的政府部门仅指国家行政机关。政府部门拥有宪法赋予的适用于全体公民的强制性权力，它的主要职责是向全体社会成员提供公共产品和服务，如法律、治安、秩序等，不直接从事产品的生产和销售，所需经费完全依靠预算拨款。



### 专栏 1—1 中国的政府组织体系

中国政府组织体系是由中央政府和地方政府构成的。地方政府由省级政府、地市级政府、县级政府和乡级政府所组成。每一级政府都有所属部门、机构和单位。2003年,国务院设有外交部、国防部、国家发展与改革委员会、司法部、财政部、商务部、卫生部、中国人民银行、审计署等28个组成部委,国有资产监督管理委员会1个直属特设机构,海关总署、税务总局、国家食品药品监督管理局、国家工商总局等18个直属机构,国务院侨务办公室、国务院法制办公室、国务院研究室等6个办事机构,新华通讯社、中国科学院、中国社会科学院、国务院发展研究中心、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会、全国社会保障基金理事会、国家自然科学基金理事会等14个直属事业单位。地方各级政府也有类似的下设机构。

广义地说,中国政府还包括各级人民代表大会、各级政治协商会议、各级人民法院、各级人民检察院等。

资料来源: <http://www.people.com.cn/G/shizheng/252/9667/9683/20021127/875677.html>。

## 2. 公共事业部门

公共事业部门即产权归政府所有并依靠预算拨款维持其运转的单位总和,如公立的学校、医院和研究所等。公共事业部门也提供一部分纯公共产品,如义务教育,防疫等,但主要提供部分准公共产品,如中等教育、高等教育、公园、电影院等。

## 3. 公共企业部门

公共企业部门即产权归政府所有或受政府直接控制的企业总和,如政府所属的供水、供电、供气系统等。公共企业部门局限于垄断行业,由政府官员或政府任命的代理人经营,经营目标受政府控制和影响,其产品或服务价格也由政府制定。

由于公共事业部门和公共企业部门归属于政府并受其直接控制,因而在实际生活中,人们习惯于把政府部门本身当作公共部门的典型代表。公共部门至少有以下两个



行为特点：(1) 行为效果的普遍性。即公共部门活动所产生的效果会覆盖全社会或某一区域范围的单位或个人。(2) 行为过程的强制性。即公共部门拥有垄断性权力，其行为过程大多依赖于公共权力的行使得以完成，不以作用对象的意愿为转移。

### 三、公共经济学的主要研究内容

公共经济学以公共部门作为研究主体，公共部门与私人部门主要有以下两个基本的区别。第一，向谁负责？是向选民负责，还是向投资者负责？一般说来，在民主政治体制下，公共部门的行为主要是向选民负责，而私人部门（企业）的行为则主要是向投资者负责。第二，是有关强制性的问题。公共部门的行为对于其行为接受者来说通常具有强制性，而私人部门的行为对于其行为接受者来说则不具有强制性。

与私人部门一样，公共部门的存在也会产生一系列相似的经济问题，它们主要有以下几个方面：

#### （一）生产什么

在私人部门，生产什么由人们的消费偏好决定，通过市场价格信号（货币选票）引导企业进行生产选择。公共部门的生产选择则要复杂许多。

##### 1. 不同主体的选择不同

公共部门内部经济主体有三类：既包括“非市场主体”的部门，如政府机构，又包括“市场主体”部门，如一般的国有企业；还包括“准市场主体”的部门，如教育部门。对于“非市场主体”部门，生产什么的问题完全决定于“公共选择”的结果；对于“市场主体”部门，生产什么的问题应该由市场价格信号来决定；对于“准市场主体”部门，生产什么的问题由“公共选择”和市场价格信号共同决定。在现实中，三种不同的部门可以有不同的融合方式，加上公共部门可以与私人部门结合，这种情况都增加了公共部门生产选择的复杂性。

##### 2. 不同产品的选择不同

公共部门生产的产品包括公共产品、准公共产品和市场产品。公共产品如国防、



公共安全；准公共产品如教育、公共交通；市场产品如国有企业生产的各种产品。不同产品的不同生产选择途径与不同生产主体的不同生产选择途径相似。一般来说，不同的产品不一定对应不同的生产主体。这涉及另一个基本经济问题：怎么生产的问题。

如果将社会产品简单划分为公共产品和市场产品（私人产品），这里的公共产品简单定义为公共部门提供的任何产品和服务，在社会资源确定的情况下，公共产品的生产与市场产品的生产之间存在相互替代关系。在公共产品与市场产品之间进行的选择是一个公共选择问题而不是市场问题。这种选择的结果对社会经济政治格局有时会产生深刻的影响。如在战争时期公共产品的生产大大超过市场产品的生产。在某些高福利国家，公共产品的产量较大，而在一些自由放任的市场经济国家，公共产品的产量可能极小。

此外，在社会价值标准与私人价值标准发生冲突时，政府可以对私人产品的生产进行强制性的限制，如政府禁止毒品生产。

## （二）怎样生产

在私人部门，怎样生产的问题是相互竞争的企业在利润最大化原则的驱动下，通过技术选择来确定。在这个问题上，公共部门的选择同样是复杂的。

### 1. 公共部门必须选择生产主体

在西方国家，对于公共产品，政府可以选择由政府的“非市场主体”部门生产，也可以选择由政府的“市场主体”部门生产，甚至可以由私人部门生产；对于准公共产品也有类似的生产选择问题，如教育。有些公共产品或准公共产品为符合社会价值原则必须由政府的“非市场主体”部门提供，如国防、公共安全和强制性的义务教育。这种生产主体的选择同样可以极大地影响社会的整体经济效益。例如，如果将强制性的义务教育交给政府的“市场主体”部门或私人部门生产的话，整个社会的教育范围和教育水平会发生根本性的变化，甚至影响整个社会的发展水平。

### 2. 公共部门必须选择生产技术

这里牵涉到公共部门或国有企业的效率问题与激励机制问题。一方面，公共部门所提供的公共产品的价值由于缺乏市场价格而难以估计，尤其是公共部门提供的服务；





另一方面，公共部门或国有企业的目标事实上是综合目标，像私人企业那样用单一目标衡量是不准确的。这样，公共部门所选择的生产技术或管理方式就不能保证是经济意义上最有效的。而最重要，也是最复杂和难以处理的是激励机制问题，如果激励机制不合理，将在很大程度上影响公共部门的效率。

公共部门还可间接影响私人部门生产方式的选择。政府可以通过税目和税率的结构变化影响私人企业生产方式的选择。政府可以制订劳动法、环境保护法、反托拉斯法等法规，制订产业政策，进行价格补贴等方式影响私人企业生产方式的选择。

### (三) 为谁生产

按照经济学的观点，在私人部门，收入的分配是由各生产要素的边际贡献所确定的。各个经济主体的收入由它所提供的生产要素的价格和它所拥有的该要素的数量共同决定。公共部门的一个主要目标就是纠正私人部门的这一分配方式与社会公平原则之间存在的偏差。除此之外，公共部门生产的产品也存在合理分配问题。对于绝大多数公共产品来说，分配实际是个“公共选择”问题。原因在于，除了极少数公共产品，如国防和公共安全，可以绝对平等地消费外，大部分公共产品只为一部分人提供便利。对于这些公共产品，政府在决定生产的同时实际上即决定了它的分配。如政府修建高速公路，实际意味着政府决定将该公共产品分配给主要使用该公路的消费者。对公共部门生产的公共产品进行分配除了遵循大多数人受益的原则外，主要受不同的利益集团所支配。由于公共产品的生产必须耗费社会资源，公共产品分配的不公意味着社会资源分配的不公，而公共产品的消费是不需要付出经济代价的，因此，在一定的意义上说，公共产品分配的不公可能比私人部门收入分配不公在社会公平原则上来看更为恶劣。并且，由于公共产品的消费是不需要付出经济代价的，这可导致对公共产品的滥用。

### (四) 公共选择

公共选择的确定过程，是公共经济学的一个特殊主题。公共选择是指一个社会共同决定做出的选择。例如，选择法律制度，选择国防建设的规模，选择教育经费的多