

高等学校公共管理类系列教材



公共经济学原理

Principles of Public Economics

■ 凌 岚 主编

Principles of Public Economics



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

高等学校公共管理类系列教材



公共经济学原理

Principles of Public Economics

主 编 凌 岚
副主编 陈旭东 李 伟 周永林



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学原理/凌岚主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2010. 6
高等学校公共管理类系列教材
ISBN 978-7-307-07734-8

I. 公… II. 凌… III. 公共经济学—高等学校—教材 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 077213 号

责任编辑: 周 昀 责任校对: 黄添生 版式设计: 詹锦玲

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北恒泰印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 25.75 字数: 460 千字 插页: 1

版次: 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07734-8/F · 1363 定价: 33.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

前言

这本教材是为我国高等学校公共管理学科的教学需要而编写的。公共管理作为一门独立的学科，诞生于 20 世纪初期的美国，如果说它在国外的历史不算悠久，那么在中国公共管理就更是一门新兴学科了。从 20 世纪 80 年代中期我国部分高校恢复行政管理专业招生，到 2000 年引进和启动公共管理硕士（MPA）层次的教育，至今，公共管理专业在中国的发展仍方兴未艾，具体到专业设置、课程安排、教材建设等都处在适应国情的探索过程中。

在公共管理专业的课程体系中，公共经济学占据着基础理论课的地位。之所以如此，是因为公共经济是政府运行的经济基础，公共经济学致力于研究政府的经济行为，考察政府对于稀缺社会资源的支配是否适度，有无与民争利，以致窒息私人部门的生存与发展空间。古往今来，公共管理首先是对公共经济的管理，在中国，有“经邦济世，强国富民”之说，在西方，是官房学（又称计臣学）。这一向政府官员讲授如何管理财政经济的学问，为后世的公共行政管理奠定了最初的经济学知识基础。

如今，人类社会的脚步已迈入 21 世纪的第二个十年，各国政府的角色与功能正发生着深刻的变化。在中国，伴随市场经济体制的建立，政府公共管理也前所未有地面临各种挑战，如环境污染，假冒伪劣产品猖獗，政府治理效率低下，甚至贪污腐败严重等。对于这些公共治理与公众关注的焦点问题，如何从经济学角度上作出诠释，又如何在经济利益上斩断问题产生的根源，都亟待公共管理学者为之进行探索、给出答案。换句话说，公共管理学的经济学基础需要在中国现实的土壤中得到创新和发展，用以解释中国经济中出现的课题，再为决策者提供行之有效的政策建议，而这些都有赖于在培养学生思维的教科书中得到体现。在 2008 年里，我们有幸接到武汉大学出版社的邀约，编写一本面向公共管理专业读者群的经济学基础教科书。对于公共管理专业教育这一生机勃勃的新生事物，我们自然满怀憧憬，渴望为这一新兴学科的建立与

发展奉献一份力量。

本教材的编写团队主要由天津财经大学的青年教师和研究者组成，在日常教学和科研实践中，我们收集了大量文献资料，也积累下丰富的教学经验。我们力图在教材中系统、全面地介绍公共经济学的主要概念、基本原理和科学方法，也尽可能地把国内外公共经济学研究的最新成果收编进来，并尝试运用这些基本原理剖析中国经济体制改革中出现的一些矛盾或问题。在每一章的结尾处我们都选取了一个案例，有的案例还辅之以“点睛评论”，用以启迪读者开放式的思维，为更深一步的思考与研究提供一把钥匙。我们也提纲挈领地总结出每一章的内容要点、关键术语和复习思考题，以帮助学生更系统地理解公共经济学原理，辅助教师安排好课程讲授和复习的重点。

本书共12章，由凌岚审定编写大纲并任主编，陈旭东、李伟、周永林担任副主编。侯勇承担了前期资料收集、整理工作。

各章的具体分工如下：凌岚编写第1章；侯勇编写了第2章、第4章的初稿，陈旭东对初稿进行修改审定；第3章、第5章的初稿由杨永峰编写，李伟负责修改审定；第7章、第8章的初稿由任国辉编写，周永林对初稿作出修改审定；第6章由陈旭东编写；第9章由周永林编写；第10章由陈重延编写；第11章、第12章由关飞编写。

各章完成后，李伟承担了校阅工作，调整并增补了部分案例内容。最后，陈旭东、李伟、周永林共同协助凌岚完成了定稿工作。

在本书编写过程中，我们得到武汉大学出版社舒刚主任的帮助和支持，在此表示衷心感谢！

尽管我们为编写本书作出了很大的努力，但书中难免存在诸多不妥之处，我们真诚希望同行专家、学者予以批评指正，也热切欢迎广大读者提出修改意见。

《公共经济学原理》编写组

2010年1月

目 录

第1章 绪论	1
1.1 公共经济学概述	2
1.1.1 公共经济学的定义	2
1.1.2 公共经济学的基本特征	3
1.2 公共经济学的研究对象	4
1.2.1 研究对象的界定	5
1.2.2 研究内容的阐释	6
1.3 公共经济学的发展脉络	7
1.3.1 财政学是公共经济学的起点	7
1.3.2 公共经济学是财政学的理论发展	8
1.4 公共经济学与相关学科的关系	10
1.4.1 公共经济学在经济学科中的地位	10
1.4.2 公共经济学与其他社会科学的关系	12
1.5 研究公共经济学的主要方法	13
1.5.1 以唯物辩证法为指导原则	14
1.5.2 从事研究的主要方法	14
1.6 公共经济学在中国的发展	17
1.6.1 计划经济时期	17
1.6.2 经济转型时期	18
本章小结	19
重要概念	20
复习与思考	20
案例分析	21

第2章 市场失灵与公共财政	23
2.1 市场体系及其效率	23
2.1.1 市场体系概述	23
2.1.2 市场体系的效率	26
2.2 市场失灵	31
2.2.1 市场失灵的含义	31
2.2.2 市场失灵的表现	32
2.2.3 市场失灵的原因	37
2.3 公共财政的职能	39
2.3.1 公共财政的职能定位	39
2.3.2 市场经济国家财政职能的演变	43
2.3.3 计划经济国家财政职能的演变	45
2.3.4 我国财政职能的转型	46
2.4 资源配置方式的选择	49
2.4.1 公平与效率的权衡	49
2.4.2 资源配置方式的选择	54
本章小结	57
重要概念	58
复习与思考	58
案例分析	58
第3章 公共物品理论	60
3.1 公共物品概述	60
3.1.1 公共物品的定义	60
3.1.2 公共物品的特征	63
3.1.3 公共物品的分类	64
3.1.4 公共物品和私人物品的区别	65
3.1.5 判定公共物品的步骤	65
3.2 公共物品的供求	66
3.2.1 公共物品的需求	66
3.2.2 私人部门生产公共物品的低效率	67
3.2.3 政府提供私人物品的效率	68
3.2.4 公共物品有效供给的决策机制	70

第6章 公共支出	165
6.1 公共支出概述	165
6.1.1 公共支出的概念	165
6.1.2 公共支出的分类	167
6.1.3 公共支出的原则	170
6.2 公共支出规模	172
6.2.1 公共支出规模的概念与现状	172
6.2.2 影响公共支出规模的主要因素	175
6.2.3 公共支出增长理论	177
6.3 购买性支出与转移性支出	180
6.3.1 购买性支出	180
6.3.2 转移性支出	183
6.4 公共支出效益分析	186
6.4.1 公共支出效益的内涵	186
6.4.2 成本—效益分析	186
6.4.3 成本—效益分析的步骤	188
6.4.4 成本—效益分析中的几个关键问题	189
6.4.5 对成本—效益分析的评价	190
本章小结	190
重要概念	191
复习与思考	191
案例分析	192
第7章 公共收入	195
7.1 公共收入概述	195
7.1.1 公共收入理论的产生和发展	195
7.1.2 公共收入的基本知识	196
7.2 税收理论	198
7.2.1 税收概述	198
7.2.2 税率与税负	200
7.2.3 税负转嫁	205
7.2.4 征税的经济效应分析	212
7.3 税收制度	215

4.4 公共选择与中国政治文明建设	118
4.4.1 我国公共决策的现状	118
4.4.2 我国公共决策体制存在的问题	120
4.4.3 公共选择理论对我国政治文明建设的启示	122
本章小结	125
重要概念	126
复习与思考	126
案例分析	126
第5章 公共预算	129
5.1 公共预算概述	129
5.1.1 公共预算的概念、特征与功能	129
5.1.2 公共预算的分类	131
5.1.3 公共预算的程序	134
5.1.4 中国预算收支简况	139
5.2 公共预算理论	140
5.2.1 研究途径的选择	141
5.2.2 公共预算的效率	144
5.2.3 会计基础阐述	148
5.3 预算决策的经济分析	151
5.3.1 预算决策的主要方法——渐进主义	151
5.3.2 渐进主义决策的实证描述	152
5.3.3 预算决策的效益分析	153
5.4 中国公共预算实证状况	156
5.4.1 我国公共预算的形式	156
5.4.2 转型时期中国公共预算改革的必要性	157
5.4.3 中国公共预算改革的意义	158
5.4.4 中国公共预算改革的思路	159
本章小结	161
重要概念	162
复习与思考	162
案例分析	163

复习与思考	259
案例分析	260
第9章 政府规制理论	262
9.1 政府规制概述	262
9.1.1 规制的起源和主体	262
9.1.2 政府规制的定义	265
9.1.3 政府规制的内涵	266
9.2 政府规制过程	269
9.2.1 政府规制的立法与规制法律的修改	269
9.2.2 政府规制的实施	270
9.2.3 政府规制的放松与解除	271
9.3 政府规制的方式	272
9.3.1 政府规制的种类	272
9.3.2 政府规制的主要方式	274
9.3.3 政府规制方式的新发展	278
9.4 中国政府规制的回顾与展望	280
9.4.1 当前中国政府规制的主要问题	280
9.4.2 转轨时期中国政府规制的选择	281
9.4.3 转型经济中我国政府规制改革的体制重构	284
本章小结	285
重要概念	286
复习与思考	287
案例分析	287
第10章 公共政策分析	290
10.1 公共政策概述	290
10.1.1 公共政策的概念与性质	291
10.1.2 公共政策的功能与效果	293
10.1.3 公共政策的分类	295
10.2 财政政策	298
10.2.1 财政政策的概念	298
10.2.2 财政政策的构成要素	300

10.2.3 财政政策的职能与分类	304
10.3 货币政策	307
10.3.1 货币政策的概念	307
10.3.2 货币政策目标	308
10.3.3 货币政策工具	310
10.4 产业政策	314
10.4.1 产业结构与产业政策	315
10.4.2 产业政策的理论基础和作用	316
本章小结	318
重要概念	319
复习与思考	319
案例分析	320
第11章 地方公共经济	322
11.1 蒂布特模型与辖区间竞争理论	323
11.1.1 什么是蒂布特模型	323
11.1.2 如何理解蒂布特模型	325
11.1.3 蒂布特模型的局限：理论与实际的差距	327
11.1.4 蒂布特模型简评	328
11.2 中央集权与地方分权	330
11.2.1 历史上的集权与分权：中外启示	330
11.2.2 财政分权理论的演进和意义	333
11.2.3 分税制：中央和地方财政关系的博弈	335
11.3 地方公共物品的有效供给	338
11.3.1 地方公共物品的含义	338
11.3.2 我国地方公共物品供给：问题和出路	339
11.3.3 我国农村公共物品供给问题	343
11.4 地方公共收入与支出	346
11.4.1 我国的地方公共收入	347
11.4.2 我国的地方公共支出	352
11.5 中国地方公共经济运行分析	354
11.5.1 回眸：财政管理体制改革中的地方财政	355
11.5.2 我国地方公共收入运行分析	357

11.5.3 我国地方公共支出运行分析	361
本章小结	369
重要概念	370
复习与思考	370
案例分析	370
第12章 公共经济学前沿探析	372
12.1 新制度主义经济学概述	372
12.1.1 新制度主义经济学的起源	372
12.1.2 新制度主义经济学的主要内容	374
12.1.3 对新制度主义经济学的简要评价	377
12.2 伦理学视角下的公共经济学	378
12.2.1 经济学解释世界	378
12.2.2 伦理学导引人类行为	379
12.2.3 着力于激励相容的机制构建	380
12.3 新公共管理理论探析	381
12.3.1 新公共管理理论的发展历程	381
12.3.2 新公共管理的内涵	382
12.3.3 对新公共管理的评析	384
12.4 机制设计理论的启示	385
12.4.1 什么是机制设计理论	386
12.4.2 机制设计理论的产生与发展	387
12.4.3 机制设计理论的主要内容	390
12.4.4 机制设计理论的应用	392
12.4.5 机制设计理论的简要评价	393
本章小结	394
重要概念	395
复习与思考	395
案例分析	395
参考文献	397

第 1 章

绪 论

在波澜壮阔的人类历史中，政府发挥着决定性的作用。国运中兴、繁荣盛世离不开政府的运筹帷幄和奉行正确的政治经济政策；而民生凋敝、贫穷、饥饿、愚昧盛行，也直接源于政府决策失误引起的社会资源配置不当、收入分配不公平。政府在追求社会公平、正义目标的同时，还肩负着促进经济发展、保护资源与生态环境等多项使命。毫无疑问，政府既能推动社会发展，也能够阻碍其发展，关键在于以什么样的公共政策作为立国之本。

在我们每个人的一生中，更无时无刻不与政府发生着“近距离接触”。西方有一句谚语：世事无常，永恒不变者只有死和税。从摇篮到墓地，一个人终其一生或事业有成、家财万贯，或一事无成，贫困潦倒，都与政府有着不解之缘，富人要向政府交纳用于支付贫困救济的税收，穷人则需要领取来自政府的各类补贴，以维持一份体面的生活。在一个民主与法治的国家里，每个人都要遵守政府制定的法律、规章、制度，以自己诚实的劳动创造财富，为社会尽一份义务；同时也获得通常是由政府提供的公共服务，享受与生、老、病、死相关的社会保障。政府以一套组织体系支配着整个社会系统的平稳运行。设想一下，假如没有政府的有效治理，一个国家、一个社会将会混乱到何等地步？

公共经济学（Economics of Public Sector）也被称为政府经济学、公共部门经济学，是研究政府经济行为及其规律的一门学问。作为一本介绍基本原理的教科书，我们在开篇章节中安排了公共经济学的定义、发展脉络；公共经济学的研究对象与研究方法；公共经济学与相关学科的关系以及公共经济学在中国的发展等内容。

1.1 公共经济学概述

1.1.1 公共经济学的定义

公共经济学是经济学的分支学科，是专门研究政府经济行为，描述和分析政府的经济活动并从中总结一般性规律的科学，它论述各级政府部门和公共组织的存在意义，回答政府需要在什么情况下采取什么行动，等等。

人们对政府的研究可以从许多角度切入，比如政治学、行政学、社会学等。在政治学意义上，政府是统治阶级借以实现其阶级统治的机构；从行政学的视角观察，政府特指按照马克斯·韦伯的理想化官僚模型构建起来的科层组织系统；在社会学意义上，政府则是社会组织中的一种，它同其他社会组织区分开来的显著特征是它的政治性；在经济学意义上，政府是经济运行中一个特定的主体，一个特殊的参与者。西方经济学把所有经济主体分为公共部门（public sector）和私人部门（private sector）两大类。公共部门指政府及其附属物，私人部门则包括企业和家庭。无论政府还是企业和家庭，它们都以各自的行为方式参与国民经济运行，影响着国民经济的发展方向和进程。在西方宏观经济学的核心理论——关于国民收入决定的理论中，是把政府、企业和家庭看做三个平等的主体，相互关联，而又各有自己的运行规律。如果不考虑国际市场的因素，一国国民经济就取决于这三者的经济活动。

虽然政府与企业、家庭共同参与国民经济活动，但其行为方式和目的却截然不同。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，政府却不能如此行事。政府的经济活动一方面不能忽视收益与成本，另一方面又必须以全社会公正和公平为前提和目标。市场机制是有效能和活力的，但也不是在任何场合、任何时候都有效。市场也有其失败之处，市场失灵的领域，正是政府发挥职能的领域。在市场经济条件下，政府的经济职能作用主要表现在：制定经济规范和维持市场秩序；保持宏观经济稳定；提供基础服务；培育市场体系，保证市场有序运行；进行收入再分配，实现社会公平目标等。

简而言之，政府是以自己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、政府与私人部门之间的经济关系和政府经济活动特殊规律性的科学，是论述各级政府部门和公共组织（如国有企事业单位）的存在意义和行为，回答政府必须做什么以及应该

怎样做的学问。

1.1.2 公共经济学的基本特征

经济学是一门研究人类经济行为和现象的社会科学，以研究市场经济中的行为和现象为核心内容。公共经济学作为经济学的一个分支，它具有哪些特点呢？

1. 在混合经济的框架中研究政府行为

公共经济学是在混合经济的框架中，亦即在公共部门与私人部门的相互作用中研究政府行为。这种研究不是静态和孤立的，而是把政府放进一个动态的框架中来研究政府行为如何与市场、企业和家庭发生联系，进而影响私人部门的决策。所谓混合经济是指国家干预的、以私人经济为基础的市场经济，国家之所以要干预经济，是因为市场失灵现象的客观存在，但政府干预犹如一把“双刃剑”，运用过度就会扼杀市场经济的生机与活力。公共经济学要研究政府在什么情况下干预经济，如何干预经济，政府干预经济活动的方式、途径、效果和限度等。比如，要回答为什么会出现周期性经济危机或衰退？面对经济周期和经济衰退，政府如何相机抉择地进行宏观调控？人们生活在其中的市场制度安排是如何运作的，它有什么样的优越性？市场在什么时候会失灵，如何解决？如何解决经济外部性问题，是通过政府干预，还是按照科斯定理给出的明晰产权的办法？或者在政府和市场之外寻求第三方建立的自主治理的机制？如何在信息不对称的情况下解决“经济人”的激励问题？等等。

2. 运用现代经济学的分析框架研究政府的经济行为

公共经济学是以现代经济学的分析框架和方法来研究政府的经济行为。公共经济学从属于现代经济学，它必然采用现代经济学的基本原理、分析框架和研究方法，探究在不同的经济环境、不同的历史时期、不同的制度安排下，各国政府经济行为的不同，从中总结出一般性的原理和规律。钱颖一教授认为现代经济学的理论分析框架由三个主要部分组成：视角（perspective）、参照系（reference）或基准点（benchmark）和分析工具（analytical tools）。①田国强教授则从另一个角度指出：一个规范的经济学理论的分析框架基本上由以下五个部分或步骤组成：（1）界定经济环境；（2）设定行为假设；（3）给出制度安

① 参见钱颖一：《理解现代经济学》，载《经济社会体制比较》，2002年第2期。

排；(4) 选择均衡结果；(5) 进行评估比较。^①现代经济学的框架和方法是科学、严谨、规范的，作为其分支的公共经济学也是如此。例如，经济学分析问题的出发点通常基于三项基本假设：经济人的偏好、生产技术和制度约束、可供使用的资源禀赋。公共经济学同样以此为出发点，研究如何通过有效地设计公共治理机制，进而有效地引导个人的自利性的动机，达到优化稀缺资源配置的目的。公共经济学的基本原理和分析方法是无地域和国别区分的，不仅能够用来分析特定国家、特定时期内政府的经济行为，还可以同政治学、社会学等学科的研究方法相结合，为解决社会发展出现的各种矛盾问题提供一套具有普遍意义的分析工具。

3. 学以致用，以制定公共政策为使命

公共经济学是一门学以致用学问，以制定公共经济政策为己任。在经济学的理论体系中，公共经济学是最贴近实际的学科之一。如前所述，在每一个人“从摇篮到墓地”的生命旅途中都与公共经济活动休戚相关。公共经济学所运用的委托—代理理论、博弈理论、信息理论、公共选择理论、制度经济学理论等，为解释政府治理提供了科学的分析框架；关于政府规制、外部性、寻租问题的分析，也对制定公共政策发挥了极大的作用。公共经济学从来不是凝固僵化的，它不断地更新和发展，从凯恩斯学派、后凯恩斯学派、理性预期学派、货币主义学派、供给学派到新制度学派等各家学派，都能荣登公共经济学的学术殿堂，成为政府实施宏观经济政策的奠基石。公共经济学从来都是一个开放的体系，它不断从经济学各家流派中采撷成熟的果实，充实政策理论工具库。例如 2009 年摘取诺贝尔经济学奖桂冠的女经济学家埃莉诺·奥斯特罗姆对于普通人参与经济治理活动的分析，再一次为公共经济学增添了学以致用思想体系和研究资源。

1.2 公共经济学的研究对象

研究对象是对某一学科研究内容和范围的高度概括，它确定学科研究的方向、内涵与外延等。确定研究对象的意义在于，它是科学研究的起点，只有确立了研究对象，才能建立起科学的学科体系。任何一门学科都有特定的研究对

^① 参见田国强：《现代经济学的研究对象与分析方法》，<http://finance.sina.com.cn/economist/jingjixueren/20041222/11221242999.shtml>。

象，学科间的区别主要在于研究对象的区别。

1.2.1 研究对象的界定

1. 以政府为核心确定研究对象

确切地说，公共经济学是以政府为核心来确定其研究对象的，围绕着这个“原点”探求其内涵、扩展其外延。这里所说的政府，是指“由公共当局及其通过政治程序设立的机构组成，并在它的疆域内或管辖地区实施强制的垄断权力”。政府也可以解释为：通过政治程序建立的，在特定区域内行使政治权力的行为实体。政府除对特定区域内居民负有政治责任之外，还参与非市场性的社会生产活动和社会财富的分配。政府参与的非生产性活动是指政府为满足居民的公共消费需要，通过向社会成员征税和强制转移财富的办法来筹措资金，不以营利为目的从事生产和提供诸如国防、治安、教育、卫生、文化、社会保障等公共服务。政府所从事的社会财富分配是指为了保证特定区域内全体社会成员的公平和公正，维护社会的稳定，采取税收、补助、转移支付等手段对各社会成员的财富进行重新分配。

2. 解析政府结构

广义上的政府是多层次的，既包括各级政府也包括作为其“附属机构”的公共部门。一般而言，公共经济学中政府的含义可分成四个层次，这四个层次都是公共经济学的研究对象。

第一个层次是中央政府。这是涵盖范围最狭小的政府概念。中央政府的组成还包括各部、委、办及其内部各厅局和附属机构。

第二个层次是广义政府。不仅包括中央政府，而且还包括各级地方政府及其附属机构。

第三个层次被称为统一公共部门。这是在广义的政府之上，又加上了非金融的公共企事业单位。也就是说除了中央政府与地方政府之外，还把中央和地方政府出资兴办的各种企事业单位包括进来。例如医疗卫生机构、教育机构及电信等公用事业部门。不少国家把中央政府出资兴办的企事业单位称为国有（国营）企事业单位，把地方政府出资兴办的企事业单位称为公营企事业单位。

第四个层次被称为广义公共部门。这一层次的公共部门在中央和地方政府及其各自兴办的企事业单位之外又加上了政策性金融机构。这些金融机构是为了实现特定目标而由中央或地方政府出资兴办的。一般以进出口银行、开发银行、