

诺/贝/尔/经/济/学/奖/获/得/者/丛/书

Library of Nobel Laureates in Economic Sciences

公共部门经济学

(第三版)

(上)

**Economics of the
Public Sector**
(Third Edition)



约瑟夫·E·斯蒂格利茨 (Joseph E. Stiglitz) 著



 中国人民大学出版社

诺/贝/尔/经/济/学/奖/获/得/者/丛/书
Library of Nobel Laureates in Economic Sciences

公共部门经济学

(第三版)

(上)

**Economics of the
Public Sector**
(Third Edition)



约瑟夫·E·斯蒂格利茨 (Joseph E. Stiglitz) 著
郭庆旺 校
郭庆旺 杨志勇 刘晓路 张德勇 译

中国人民大学出版社
·北京·

献给我的启蒙老师
纳特 (Nat) 和夏洛特 (Charlotte)

序 言

距离本书上次修订，十年光阴倏然而过，期间可谓世事变幻。作为总统经济顾问委员会的成员兼主席，我有幸参与了其中的许多变革。作为一名有机会参与经济决策过程的公共经济学家，我参与经济决策的足迹遍及美国和其他许多国家（现在我已退出白宫，转任世界银行首席经济学家和高级副行长）^①，为发展中国家的公共部门决策提供过建议，我写作本书的视角也因此显得比较独特。我也参与了全世界关于本书核心问题的争论。诸如，什么是政府的作用？从卫生和教育，到社会保障和社会福利，政府应该如何设计这些项目？税制应该如何设计——既能提高经济效率，又与基本的公平观保持一致？

就某种意义上说，本书前两版提出的诸多观点和方法已为我的经历所证实。本书初版时，许多观点和视角的确尚新，而如今它们已融入美国以及全世界的政策思考之中。目睹这一切，我甚感欣慰。我越来越坚信，本书的分析能够且已经大大改善公共部门的政策形成。

公共部门经济学总在发生变化。20年前的一些基本原则今天仍然适用，但新陈代谢也客观存在。今天争论的问题常常与10年前不可同日而语，甚至连争论的语言表达方式都已发生了变化。本版不仅融入了支出政策和税法的许多变革，而且也反映了一些方法和主题的变化。例如，本书更加强调对政府为何经常是低效的理解以及如何提高政府的效率——用克林顿政府的流行语言说就是“重塑政府”等问题。

写作本版的主要目标与初版一样：我写作是因为相信，理解所要解

^① 斯蒂格利茨现任哥伦比亚大学教授。——译者注

决的问题是任何民主社会的核心。这些问题中最重要的是公私部门间的适当平衡、公私部门彼此互补的方式和方法，以及政府如何能更有效地实现其目标。公共部门经济学的论题常常会变得高度政治化，但我总是努力以公正的方式进行分析——分清任何政策的结果分析与评估政策可取性的价值判断。在职8年，我对多种公共部门问题采取了坚定的立场。但我总是试图说清楚经济理论，并从争论的各方面进行经验研究，以澄清特定政策，结果常常出现不确定性问题出在了哪里以及为什么。例如，与总统讨论时，我的部分职责是识别可供选择的政策，分析每一种可能提出的意见。在本版写作中，我将继续我的承诺，为学生全方位地说明这些经常热烈讨论的问题。有多种政治信仰的教师对本书以前版本的满意接受，表明本书已成功地做到了这一点。本书已有多国译本，大国如俄罗斯、中国^①、日本、德国、意大利和西班牙；小国如拉脱维亚、土耳其和捷克共和国。这些都表明，本书的方法不仅为美国所接受，而且还赢得了情况和问题迥异的国家的青睐。

在白宫和世界银行的经验使我更加相信努力的重要性。民主只有在今天公众能对主要的公共政策议题进行有意义的争论下才会成功。太多国家因为人们对经济学的基本问题缺乏广泛的了解，好的政策也常常无法发挥作用。这样，写这样一本本科教科书，既是更大的挑战，又面临着更多的机会；挑战在于如何使复杂的思想能用为相对缺乏经济学背景的人（最多上过一年的原理课程）所理解的简单语言表达出来；机会在于若能成功做到，则会影响公共政策辩论的方式和方法。

公共部门问题包括所有经济学中最激动人心的一些问题，如卫生、国防、教育、社会保障、福利项目和税制改革。所有这些都一直在吸引着新闻媒体的注意力。关于这些问题的争论，经济分析给出了特殊的视角。教育要由公共提供吗？我们的社会保障项目的远期目标是什么？现有的税制改革建议是否与我们已有的知识相称，诸如谁真正承担税负？什么决定各类税的效率和公平结果？本课程因为这些问题而有了新活力。这也是我为什么认真关注它们的原因。

对具体税收和支出项目的考察带来了额外利益：它强调了设计特色的重要性。过去10年，我们所得到的教训之一是仅有好的目标（intention）还不够。为了使城市获得新生的城市复兴项目，意外地减少了对穷人的住房提供。1986年税制改革的主要目标是简化税制，但改革之

^① 本书第一版中译本为《政府经济学》，北京，春秋出版社，1988。——译者注

后税制似乎更加复杂了。1997年鼓励高等教育的税收条款也少有证据表明它事实上会成功地达到目标。这些结果出人意料的案例，不仅仅要使课程生动，而且要使学生形成重要的习惯，验证在复杂环境下公共部门决策的实施与理论是否相符。

本书的组织具有弹性。所遵循的次序是：先在第1篇和第2篇引入基本问题和具体制度，并回顾公共部门作用所隐含的微观经济理论；第3篇发展了公共支出理论，包括公共物品、公共选择和官僚政治；第4篇则将理论应用于美国公共支出的五大领域：卫生、国防、教育、社会保障与社会福利项目；第5篇和第6篇重复这种模式，先是提出税收理论，再进行分析；第7篇分析两个更进一步的主题：第一个问题牵涉州和地方的税收、支出和财政联邦主义，第二个是财政政策问题，特别强调微观经济分析和宏观经济绩效的关系。10年前第二版问世时，赤字还是一个核心问题，而目前，这已暂时发生了变化，因为盈余已经出现。

完全可行的替代次序是在支出之前先讲税收。第5篇和第6篇已作了认真处理，因此，希望第1篇讲完之后接着讲税收的教师可以这样做，而不失其连续性。进一步的提示是，《教师手册》^①包括了课程的组织方式、讲课提示、试题，以及一些教师愿意在讲义中包括的更高级的问题。

J. E. 斯蒂格利茨
于华盛顿特区
1999年秋

① 《教师手册》的版权尚未购买。——译者注

目 录

第 1 篇 导论

第 1 章 混合经济中的公共部门	3
1.1 政府的经济作用	4
1.2 什么是政府或谁是政府?	11
1.3 像公共部门经济学家一样思考	12
1.4 经济学家的意见分歧	18
第 2 章 美国的公共部门	21
2.1 政府活动的类型	21
2.2 政府对私人生产的影响	23
2.3 公共部门规模的度量	30
2.4 政府收入	36
2.5 赤字融资	40
2.6 政府活动的数据的游戏	41

第 2 篇 福利经济学基础

第 3 章 市场效率	47
3.1 竞争市场中看不见的手	47
3.2 福利经济学与帕累托效率	49
3.3 分析经济效率	54
第 4 章 市场失灵	65
4.1 产权与合约实施	65

4.2	市场失灵与政府作用	66
4.3	再分配与有益物品	74
4.4	政府作用的两个视角	76
第5章	效率与公平	79
5.1	效率与分配的权衡取舍	79
5.2	分析社会选择	80
5.3	现实中的社会选择	89
5.4	社会选择的三种方法	98
5.5	附录:不公平的各种衡量方法	101

第3篇 公共支出理论

第6章	公共物品与公共提供的私人物品	109
6.1	公共物品	109
6.2	公共提供的私人物品	116
6.3	公共物品的效率条件	120
6.4	作为公共物品的有效政府	128
6.5	附录	128
第7章	公共选择	133
7.1	配置资源的公共机制	133
7.2	决定公共物品支出的各种方法	148
7.3	政治与经济学	151
7.4	附录:新的偏好表露机制	155
第8章	公共生产与官僚机构	160
8.1	自然垄断:私人物品的公共生产	161
8.2	公共部门与私人部门的效率比较	168
8.3	公共部门低效率的源泉	169
8.4	公司化	174
8.5	对政府在生产中的作用不断增加的一致意见	176
第9章	外部性与环境	180
9.1	外部性问题	180
9.2	外部性的私人解决办法	183
9.3	外部性的公共部门解决办法	187
9.4	保护环境:现实中政府的作用	197

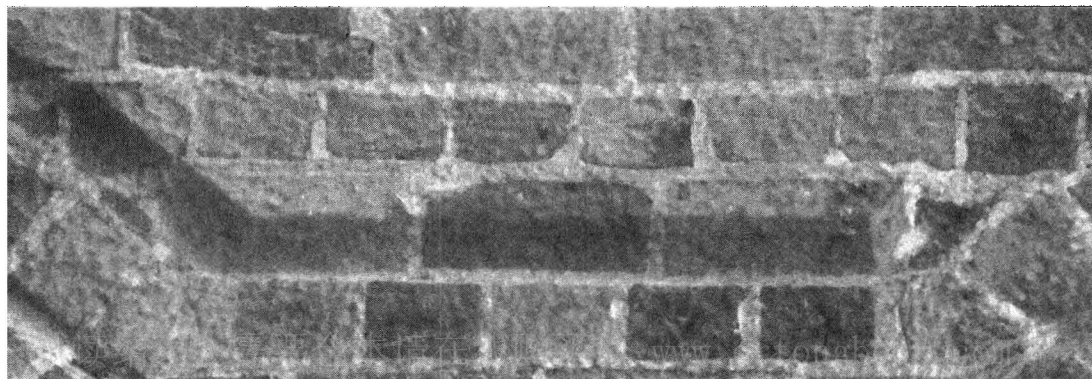
第 4 篇 支出项目

第 10 章 支出政策分析	207
10.1 项目的必要性	208
10.2 市场失灵	208
10.3 可供选择的政府干预形式	209
10.4 特定设计特征的重要性	210
10.5 私人部门对政府项目的反应	212
10.6 效率结果	212
10.7 分配结果	216
10.8 公平—效率的权衡取舍	221
10.9 公共政策目标	224
10.10 政治过程	224
第 11 章 成本—收益分析	227
11.1 私人成本—收益分析	227
11.2 社会成本—收益分析	229
11.3 消费者剩余与项目决策	230
11.4 测算非货币化的成本与收益	232
11.5 影子价格与市场价格	236
11.6 社会成本—收益分析的贴现率	237
11.7 风险的评价	241
11.8 分配因素	243
11.9 成本有效性	244
第 12 章 保健	250
12.1 美国的保健体系	253
12.2 政府在保健部门的作用的理论基础	257
12.3 改革保健	268
第 13 章 国防与技术	277
13.1 国防支出	277
13.2 国防部不断增加的效率	283
13.3 国防转型	285
13.4 技术	286
第 14 章 社会保险	294
14.1 社会保障体系	295

14.2	社会保障、私人保险和市场失灵	297
14.3	社会保障应该改革吗?	302
14.4	改革社会保障	311
第 15 章	福利项目与收入再分配	321
15.1	美国主要福利项目的简单描述	322
15.2	政府福利项目的理论基础	326
15.3	分析性问题	328
15.4	福利改革:项目的整合	340
15.5	1996 年的福利改革法案	342
15.6	结论	347
第 16 章	教育	351
16.1	美国教育结构	353
16.2	为什么教育要公共提供和公共筹资?	356
16.3	教育政策中的问题和争议	357
16.4	高等教育补助	368
16.5	附录:如何配置公共教育资金?	369

第 1 篇

导 论



美国政治生活的核心是某些基本的经济学问题：政府如何影响经济？政府该做什么？为什么有些经济活动要由公共部门去做，而有些要由私人部门去完成？和现在相比，政府应做得更多还是更少？政府应该改变现在的所为吗？政府又该如何去做？

为回答这些问题，我们必须从了解当今政府所为入手。过去 50 年，政府是如何扩大的？与其他国家相比，美国政府的规模和活动范围如何？

本书第 1 篇提供背景知识。第 1 章从整体视角论述政府的经济作用，阐明公共经济学家提出的基本问题，解释他们对恰当的政策持有不同看法的一些理由。第 2 章提供当今美国公共部门的基本数据。

第 1 章 混合经济中的公共部门

从出生到死亡，我们的生活总是受到无数形式的政府活动的影响。

● 我们出生所在的医院倘若不是公有的，也是会得到公共补贴的。出生证记载了我们的降临，留下了公共记录，我们作为美国公民的一系列特权和义务也就因之获得。

● 我们中的大部分人（差不多 90%）上的是公立学校。

● 事实上，我们所有人在生命旅程的某段时光，会通过诸多项目得到政府的钱，如学生贷款、失业或失去劳动能力支付、贫困救助项目、社会保障和医疗保险制度（Medicare）。

● 我们所有人都要向政府纳税，包括销售税（课税产品如汽油、酒、电话、航空旅行、香水和轮胎）、财产税、所得税和社会保障税（工薪税）。

● 超过 1/6 的劳动力在政府部门工作。至于在其他部门工作的劳动力，政府也会明显影响其就业情况。

● 外国竞争者在美国销售汽车、运动鞋或计算机等产品，政府是否允许——是否征关税、有无配额，会大大影响国内此类产品生产领域的利润和就业机会。

● 我们的饮食起居以及住房的种类都受政府机构管制。

● 我们在公路和有公共补贴的铁路上旅行。大部分社区的垃圾回收、下水道处理都由公共机构进行；有些社区的饮用水由公共供水公司提供。

● 我们的立法机构提供了一个个人和企业可以相互签约的框架。双方之间出现争执时，可以诉诸法庭解决。

● 如果没有环境管制，许多大城市会充满污染，河流湖泊的水不能饮用，更不用说在那里游泳和垂钓了。

● 如果没有安全管制，比如如果没有要求系安全带的管制，交通事故伤亡问题将会更严重。

1.1 政府的经济作用

为什么政府只从事某些经济活动？过去数百年间，政府的活动范围为什么发生了改变？政府做过头了吗？政府尽力做，就能做得更好吗？政府的经济作用有效吗？这些就是公共部门经济学所关心的首要问题。为解决这些问题，我们将首先考虑现代经济中政府的经济作用、政府作用思想的形成以及 20 世纪政府作用的演变情况。

1.1.1 美国的混合经济

美国是混合经济（mixed economy）：众多经济活动由私人企业从事，同时，政府也从事一部分经济活动。除此之外，政府还通过多种管制、税收和补贴来改变私人部门的行为。

与此相反，以前，在苏联，中央政府从事大部分经济活动。今天，只有朝鲜和古巴把政府排在首位。西欧许多经济体中，中央政府的经济作用也超过了美国。例如，法国政府一度涉足的经济活动范围包括汽车、电力和飞机生产。但是，20 世纪 80 年代以来，私有化（privatization）——变政府企业为私人企业——在欧洲已是大势所趋，尽管政府的作用一般说来仍然超过美国。^[1]

美国混合经济的由来基于其国家自身的起源。美国宪法形成过程中，共和党的缔造者（开国元勋）清楚地表达了新政府经济作用的主要论点。宪法赋予联邦政府特定的职责，如经营邮局和印制钞票。宪法通过给政府授予专利和版权，鼓励创新和创造性，提供了现在我们称之为“知识产权”的基础。宪法给予联邦政府特定的征税权，虽然不包括对出口、所得或净财富的课税。最重要的是，对于国家的未来演变，宪法第 1 条第 8 节第 3 款规定，联邦政府管制州际商业往来的权利。如此之多的经济活动牵涉一州生产的产品在另一州销售，这一条款的广义解释说明了联邦政府许多管制活动的合理性。

纵观美国历史，政府的经济作用已是天翻地覆。例如，100 年前，所有铁路和部分公路属于私人；而今，主要道路不属于私人，大部分州际旅行者乘坐的是美铁（Amtrak，美国全国铁路客运公司，一家公共

建立和补贴的企业)。正是因为混合经济一直面临定义政府活动和私人活动的合适界限问题,因此在这些国家中公共部门经济学研究才如此重要和有趣。

1.1.2 政府作用的不同视角

为更好地理解当代政府经济作用的视角,考虑过去演变的不同视角是有帮助的。^[2]18世纪和19世纪的一部分主要思想已成为20世纪经济理论的重要内容,且其重要性延续至今。

18世纪的一种占统治地位的观点(尤其是法国经济学家)认为,政府应该积极促进贸易和工业。倡导这种观点的人被称为重商主义者(mercantilist)。在一定程度上作为对重商主义者的回应,亚当·斯密(常被视为现代经济学的创立者)1776年撰写了《国富论》(*The Wealth of Nations*)。在这本书中,他主张限制政府的作用。斯密企图说明,竞争和利润动机如何导致个人在追逐个人利益时能满足公共利益的要求。利润动机促使个人之间为供应他人所需的产品而进行竞争。只有生产出所需的产品,并能以尽可能低的价格出售的企业才能生存。斯密说,“看不见的手”引导经济以最可行的方式生产出合意的产品。

亚当·斯密的思想强有力地影响了政府和经济学家。19世纪许多最重要的经济学家,例如英国人约翰·斯图亚特·穆勒(John Stuart Mill)和纳索·西尼尔(Nassau Senior),都在传播自由放任(*laissez faire*)思想。在他们看来,政府不要管制私人企业;政府也不应该想管制私人企业,或想控制私人企业。无拘无束的竞争最有利于实现社会的最大利益。

不是19世纪所有的社会思想家都为亚当·斯密的理由所折服。他们看到的是收入严重不均、工人阶级的贫穷生活以及经常困扰工人的失业。19世纪作家如查尔斯·狄更斯(Charles Dickens)试图通过小说描绘工人阶级的困境,而社会学家如卡尔·马克思、西斯蒙第(Sismon-di)和罗伯特·欧文(Robert Owen)发展的理论,不仅解释了他们所看到的现象,而且建议社会可能以何种方式重新组织。许多人将社会罪恶归因于资本的私有制;亚当·斯密看到的是美德,他们看到的却是罪恶。马克思如果不是最高超的社会思想家,也肯定是他们当中最有影响的。他提倡国家在控制生产方式中发挥更大作用。还有其他人,例如欧文,认为问题的解决既不靠国家,也不靠私人企业,而要靠较小集团的个人集中起来,为了共同的利益而合作行动。

一方面是资本的私有制和无拘无束的自由企业，另一方面是政府控制生产方式，这些相反的原理成为 20 世纪国际政治和经济的驱动力。冷战就体现了这一点。今天，前苏联地区国家和东欧国家正处于了不起的向市场体制的转型当中，这些经济体中，政府的作用正在彻底转型。为了响应整个 20 世纪的经济事件，美国政府的经济作用也在发生变化，但变化更渐进。市场和私人企业仍是成功经济的中心，但是政府作为市场的补充发挥重要作用。这一点现已是广泛共识，但关于这种作用的精确本质，仍然是争论的根源。

1.1.3 政府行动的推动力：市场失灵

1929 年的失业率高达 25%，与高峰期相比，国民产出下降了 1/3，大萧条是彻底改变对待政府的态度事件。有一个（理由充分）流传广泛的观点是：如果市场在某一重要方面（作用原理）失效，政府就应该矫正市场失灵。伟大的英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯在大萧条期间所写的著作有力地说明了，政府不仅应该对经济衰退做事，而且政府能够做到。政府应该而且能够稳定经济活动水平。这种信念在美国立法，即 1946 年《充分就业法》（Full Employment Act of 1946）中已得到体现，同时成立了经济顾问委员会，其职责是向总统就如何最完美地实现这些目标提出建议。

经济本身不能提供就业机会，这不是唯一值得注意的问题。萧条使得以前存在了很长时间的、以不那么严重的形式存在的问题重新摆上台面。当银行关门、股市崩盘的时候，许多人实际上已一贫如洗。众多老人陷入可怕的贫困。许多农民发现他们的产品价格变得如此之低，以至于不能支付抵押贷款支出、不能履行合同已是家常便饭。

面对萧条，联邦政府不仅要发挥更积极的作用，努力稳定经济活动水平，而且要通过立法，减轻许多具体问题，包括失业保险、社会保障、联邦存款保险、农产品价格支持的联邦项目，以及其他许多旨在实现多种社会经济目标的项目。这些项目统称为新政（New Deal）。

第二次世界大战之后，美国经历了前所未有的繁荣。但是很明显，不是每个人都在享受繁荣的果实。许多人一出世，就注定生活贫困、命运悲惨；他们得不到足够的教育，很难指望找到好工作。

20 世纪 60 年代实施的许多政府项目的推动力就源于这些不平等，当时林登·B·约翰逊（Lyndon B. Johnson）总统宣布“向贫困宣战”。有些项目为需要者提供“安全网”，如对穷人提供食品和医疗服务的项

目；有些项目如就业再培训项目和启蒙项目（Head Start，为生活水平低下的小孩提供学前教育），目的在于改善弱势群体的经济机会。

政府行动能解决这些问题吗？成功与否如何判断？某个特定项目辜负了其最狂热支持者的愿望，这种情况当然并不意味着该项目是失败的。对穷人提供医疗援助的医疗补助制度（Medicaid）成功地缩小了贫富间医疗保健的差别，但并没有消除预期寿命的差距。为老年人提供医疗保健的医疗保险制度（Medicare）减轻了老年人及其家庭对医疗支出筹资的许多忧虑，但接踵而至的是全国不断快速增长的医疗支出问题。社会保障项目给老年人提供了前所未有的经济保障水平，但也遇到融资问题。未来几代人是否也能得到同样的好处，我们不得而知。

专栏 1.1

租金管制：政府失灵的案例研究

第二次世界大战和大萧条的后果之一是纽约市住房供应的短缺。就像任何经济学家预测的那样，供应未能随需求扩大会导致价格上涨。但是，政治反应并没有考虑这些基本力量。当立法者通过租金管制立法时，他们不能预测其全部后果，因为他们忽视了下列事实：如果住宅的投资收益下降，公寓住宅的提供者会转到别的地方，寻找更好的投资机会。因此，租金管制的支持者没有想到，住宅出租的供应会下降，房东提供的服务质量会变差。尽管政府对房东制定了标准，努力控制服务质量下降，但这些努力也仅仅获得了部分成功，而且事实上加剧了住宅出租的供应下降。市政府对此无所作为，除了取消新住房的租金管制法令外（最终的确取消了该法令），无数老建筑物仍然受到租金管制。还有更多的住房受旨在控制租金增长率的“租金稳定”立法的约束。

对贫困宣战 30 年后，美国的贫困并没有消失。政府项目的批评者和支持者都认为仅有良好愿望是不够的：许多旨在减轻所觉察到的市场经济缺陷的项目，取得的效果与其支持者预期的效果明显不同。旨在改善市中心贫民区生活质量的城区改造项目，在有些情况下出现了高质量住房取代低质量住房，穷人因买不起高质量住房，住房条件反而更差的情况。无家可归问题越来越受到关注。尽管许多旨在促进公立学校给予不同种族、不同信仰的学生以平等待遇的项目已经成功，但因住宿还要分开，公立学校做的并不比私立学校更好。农业项目给大农场带来的收益过大，政府项目没能使许多小农场生存下来。政府福利项目会促使家庭解体、助长依赖感这种说法，为 1996 年福利制度的重大改革提供了部分理由。