

21世纪

公共管理系列教材

# 公共经济学

Public Economics

主 编 李冬妮

副主编 曾 艳 郑亚伟

公共管理

华南理工大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

# 公共经济学

主 编 李冬妮

副主编 曾 艳 郑亚伟

华南理工大学出版社

· 广州 ·

## 内 容 简 介

公共经济学是经济学、政治学和管理学等专业的重要课程。本书开篇介绍了公共经济学的形成以及公共经济学与相近学科的关系,以方便老师和同学准确进行学习定位,引导学生借助先修课程得到的知识来更好地学习公共经济学,并为未来相关学科课程的学习做好准备。然后围绕政府的公共经济活动来安排教材的内容:公共经济学的学科定位,公共经济学的兴起,公共经济学的发展,公共经济学的研究对象,公共经济学的基本问题,市场与政府经济职能,公共物品与外部效应,公共支出理论,税收理论,公债理论,财政政策,货币政策,政府失灵与政府效能的改进,国外公共经济政策分析等。

本书可作为公共管理、行政管理、工商管理、政治学等专业的教材,也适合于经济学相关专业使用。

## 图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/李冬妮主编. —广州:华南理工大学出版社, 2007. 3

(21 世纪公共管理系列教材)

ISBN 978-7-5623-2470-6

I. 公… II. 李… 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 (2006) 第 094788 号

总 发 行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

营销部电话: 020-87113487 22236386 87111048 (传真)

E-mail: scutcl3@scut.edu.cn

<http://www.scutpress.com.cn>

策划编辑: 罗月花

责任编辑: 龙永筑

印 刷 者: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm×960mm 1/16 印张: 16 字数: 350 千

版 次: 2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1~3 000 册

定 价: 25.00 元

版权所有 盗版必究

## “21 世纪公共管理系列教材” 编委会

**顾 问：**夏书章（著名行政学家，中山大学政治与公共事务管理学院名誉院长，教授，博士生导师）

薛 澜（清华大学公共行政管理学院院长，全国公共管理协会副秘书长，教授，博士生导师）

廖为建（中山大学政治与公共事务管理学院副院长，中国国际公关协会学术委员会副主任，教授）

**主 编：**陈春花（教授，博士生导师）

**副主编：**段淳林 林子英 黄建榕

**编 委**（以姓氏笔划为序）：

于海峰 陈春花 李冬妮 张文方 张碧雄 林子英  
林毓铭 柳 博 赵小敏 段淳林 唐晓阳 黄建榕  
曾宇辉 詹文都

## 总 序

我国各项改革已进入攻坚阶段，公共政策无论是制订还是实施都面临新课题，这就对政府的决策水平提出了更高的要求。我国已经加入 WTO，各行各业都面临挑战，但最严峻的挑战还是政府的管理水平。目前，我国公务员学历层次偏低。资料显示，到 2002 年底，我国公务员大专以下学历的占 31%。尽管近年公务员队伍学历提高较快，但高学历与专业化并不能划等号，一些“高级人才”进入公共管理部门后依旧缺乏该方面的专业训练。

多年来，“干中学”是我国公务员成长的一个“土模式”。这种通过实践自学和摸索的路子已无法适应日新月异的科学技术和风云变幻的国际形势。特别是 1998 年政府机构改革后，建立办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养一支高素质、专业化的政府公务员队伍已成当务之急。

从广东发展的情况来看，一方面，由于 20 年的基础建设，广东已经有了较为发达的生活环境，在政府建设、社区建设、社会保障、社会文化建设等方面都有了非常可观的进步；另一方面，由于广东一直是在学习中探索前进，虽然有了较为显著的成绩，但相对于经济发展速度来说，管理落后于发展，特别是在上述四个领域。所以，在广东省的高等院校，如果能够提供这四个领域管理教育的课程，对于广东乃至全国的公共管理以及行政管理的发展都会发挥巨大的作用。

公共管理教育在欧美一些发达国家已有半个世纪甚至更长的历史。公共管理教育培养的专业人才在欧美国家政府及社会组织的管理中起到了重要的作用。它所从事的公共管理及政策方面的研究也对各级政府的政策制订及实施，包括一些重大社会问题的解决产生了有力的影响。可见，公共管理品质的提升已成为一种新经济时代的浪潮与趋势。

正是基于这样的认识，我们萌发了编写有关公共管理教育方面的教材的想法。适逢华南理工大学出版社策划出版“21 世纪公共管理系列教材”，这一机会更加激发了我们的热情，让一批怀有共同理想和追求的人走到了一起，我们集结了广东及全国的同仁，并且得到了夏书章老前辈、薛澜教授、廖为建教授的指导和帮助。

我们组织编写的这套教材，涵盖了公共组织与管理、公共政策与公共财政分析、公共经济学与政府公共关系、公共行政部门与社区的文化建设以及社会保障体系的建立与完善等公共管理中最普遍、最适用的知识，旨在提供对这一重要学科领域的整体概述，并为每一位想要更多地了解公共管理知识的读者，尤其是高等学校学生，提供比较全面的专业知识和参考资料。

我们期望借助这套系列教材的编写，构建一套较为完整、科学、规范的公共管理与行政管理的体系，服务于公共管理与行政管理的教学、研究与培训，为广东乃至全国的公共管理与行政管理的发展做出应有的贡献。

陈春花

2003年10月于华南理工大学

# 前 言

公共经济学是经济学、政治学和管理学等专业的重要课程。经过多年建设，公共经济学已经形成了相对完整的教学内容体系，但是，公共经济学为多种专业所需的特点，也向其提出了更高的要求。在多年的教学实践中，我们注意到不同专业对公共经济学教材有着不同的要求。例如，对政治学、行政管理学等专业的学生来说，公共经济学中的经济学内容和分析方法，特别是其中的模型与计算有一定难度。其原因是先修课程量不足。对经济学各相关专业来说，政府行为和管理模式比较陌生。要使学生更好地建立起他们的知识和能力结构，公共经济学教材应当考虑学生不同的专业特点，但又不能过于兼顾，以至在实际上对各个专业都不适用。为此，我们在教材编写中做以下几点努力：

1. 开篇即介绍公共经济学的形成以及公共经济学与相近学科的关系，以方便老师和同学准确进行学习定位，引导学生借助先修课程得到的知识来更好地学习公共经济学，并为未来相关学科课程的学习做好准备。

2. 介绍若干先修课程中的基本概念和知识，作为公共经济学学习的铺垫。这对已经学习过相关课程的同学来说是复习，对没有学过这些课程的同学来说可以补充必要的知识，或作为他们自学相关知识的导引。例如，在教学实践中我们体会到，对于没有系统学习过宏观经济学和微观经济学的政治学、管理学等专业的学生来说，要学好公共经济学这门课程，增加经济学知识和掌握简单的经济学分析方法是非常重要的。

3. 公共经济学区别于政府经济学。但无论从学科历史还是中外公共经济实践来看，政府在公共经济活动中起着最为重要的作用。为此我们围绕政府的公共经济活动来安排教材的内容。

4. 教材不应当是学生学习一门课程的唯一读物，或应付考试的工具。教材的作用在于为学生的学习提供学科的知识框架、基本概念和基本理论。

它更多的应当是一种引导，将学生引进学科。除了阅读教材之外，学生还应当尽可能多地阅读与所学课程相关的书籍，写出阅读笔记。为此，我们压缩教材的篇幅。同时，列出阅读书目，以供教师和同学们选择阅读。

这些努力形成了这本教材的特点。和其他众多公共经济学教材一样，本教材也有着自己的适用对象，既可作为公共管理、行政管理、工商管理等专业的教材，也适合于经济学相关专业使用。本书由李冬妮、曾艳、郑亚伟、谢元态、徐斌共同编写。

编者

2007年1月

# 目 录

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| 第一章 绪 论 .....                 | (1)  |
| 第一节 公共经济学概述 .....             | (1)  |
| 一、公共经济学的研究对象 .....            | (1)  |
| 二、公共经济学的基本问题 .....            | (2)  |
| 第二节 对公共部门和组织经济职能认识的历史演进 ..... | (2)  |
| 一、财政与政府理财学 .....              | (3)  |
| 二、公共经济学的兴起 .....              | (4)  |
| 三、公共经济学的发展 .....              | (4)  |
| 第三节 公共经济学的学科定位 .....          | (5)  |
| 一、公共经济学与财政学 .....             | (6)  |
| 二、公共经济学与政府经济学 .....           | (7)  |
| 三、公共经济学与经济学其他学科 .....         | (8)  |
| 四、公共经济学与其他学科 .....            | (8)  |
| 第二章 市场与政府经济职能 .....           | (10) |
| 第一节 市场经济基础理论 .....            | (10) |
| 一、市场引导资源配置 .....              | (10) |
| 二、需求 .....                    | (12) |
| 三、供给 .....                    | (15) |
| 第二节 资源配置效率及其实现 .....          | (16) |
| 一、判定资源配置是否合理的两个基本准则 .....     | (16) |
| 二、帕累托效率的局部均衡分析 .....          | (17) |
| 第三节 市场失灵 .....                | (21) |
| 一、市场失灵的概念 .....               | (21) |
| 二、市场失灵的表现 .....               | (21) |
| 第四节 公共部门的经济职能 .....           | (27) |
| 一、资源配置职能 .....                | (27) |
| 二、调节分配职能 .....                | (29) |
| 三、稳定经济职能 .....                | (30) |

|                         |      |
|-------------------------|------|
| <b>第三章 公共物品与外部效应</b>    | (34) |
| <b>第一节 物品的分类及其特征</b>    | (34) |
| 一、私人物品                  | (34) |
| 二、公共物品                  | (35) |
| 三、混合物品                  | (37) |
| <b>第二节 公共物品的配置</b>      | (39) |
| 一、纯粹公共物品的配置             | (39) |
| 二、林达尔均衡与搭便车现象           | (41) |
| 三、公共物品的有效配置方式           | (42) |
| 四、混合物品的配置               | (44) |
| <b>第三节 外部效应与资源配置效率</b>  | (45) |
| 一、外部效应的分类               | (45) |
| 二、负的外部效应与资源配置效率         | (48) |
| 三、正的外部效应与资源配置效率         | (50) |
| 四、外部边际效益递减的情况           | (52) |
| <b>第四节 外部效应内在化</b>      | (53) |
| 一、企业合并                  | (53) |
| 二、产权界定                  | (54) |
| 三、征税或罚款                 | (55) |
| 四、补贴                    | (55) |
| <b>第四章 公共支出理论</b>       | (58) |
| <b>第一节 公共支出分类及其经济影响</b> | (58) |
| 一、公共支出的分类               | (58) |
| 二、消耗性支出的经济影响            | (62) |
| 三、转移性支出的经济影响            | (64) |
| <b>第二节 公共支出增长及其经济分析</b> | (65) |
| 一、公共支出呈现不断增长的趋势         | (65) |
| 二、公共支出增长模型              | (67) |
| 三、公共支出增长的原因             | (70) |
| <b>第三节 公共支出政策</b>       | (71) |
| 一、政府的公共保健支出政策           | (71) |
| 二、政府的公共教育支出政策           | (72) |
| 三、政府的社会保险政策             | (74) |
| 四、政府的国防支出政策             | (77) |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| <b>第五章 税收理论</b> .....        | (83)  |
| <b>第一节 税收原则及税收制度</b> .....   | (83)  |
| 一、税收与税收原则 .....              | (83)  |
| 二、税种分类 .....                 | (85)  |
| 三、税率 .....                   | (86)  |
| 四、税收的课征方法 .....              | (87)  |
| <b>第二节 税制结构</b> .....        | (88)  |
| 一、税种的配置 .....                | (88)  |
| 二、税源的选择 .....                | (89)  |
| 三、税率的安排 .....                | (89)  |
| 四、流转税的结构 .....               | (90)  |
| 五、所得税的结构 .....               | (91)  |
| <b>第三节 税收效应分析</b> .....      | (93)  |
| 一、税收的收入效应分析 .....            | (93)  |
| 二、税收的替代效应分析 .....            | (94)  |
| <b>第四节 税赋转嫁与税收归宿</b> .....   | (96)  |
| 一、税负转嫁与税收归宿的含义与分类 .....      | (96)  |
| 二、税负转嫁与税收归宿的局部均衡分析 .....     | (96)  |
| 三、税负转嫁与税收归宿的一般均衡分析 .....     | (105) |
| 四、税负转嫁与税收归宿的一般规律 .....       | (107) |
| <br><b>第六章 公债理论</b> .....    | (109) |
| <b>第一节 公债概述</b> .....        | (109) |
| 一、公债的概念与种类 .....             | (109) |
| 二、公债的特点 .....                | (112) |
| 三、公债的基本功能 .....              | (112) |
| 四、公债的发行与偿还 .....             | (113) |
| <b>第二节 公债管理的经济效应</b> .....   | (116) |
| 一、公债管理的流动性效应 .....           | (116) |
| 二、公债管理的利息率效应 .....           | (117) |
| <b>第三节 公债管理与宏观经济政策</b> ..... | (118) |
| 一、公债管理与财政政策、货币政策的同一性 .....   | (119) |
| 二、公债管理与财政政策、货币政策的差异性 .....   | (119) |
| 三、公债管理与财政政策、货币政策的协调配合 .....  | (120) |

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| <b>第七章 财政政策</b>                  | (123) |
| <b>第一节 国民收入的均衡</b>               | (123) |
| 一、二元经济体系中国民收入的均衡                 | (124) |
| 二、三元经济体系中国民收入的均衡                 | (126) |
| <b>第二节 财政乘数</b>                  | (128) |
| 一、乘数模型                           | (128) |
| 二、政府支出乘数                         | (129) |
| 三、政府税收乘数                         | (130) |
| 四、平衡预算乘数                         | (131) |
| <b>第三节 财政政策主张</b>                | (132) |
| 一、财政政策的目标                        | (132) |
| 二、相机抉择的财政政策                      | (134) |
| 三、自动稳定的财政政策                      | (138) |
| 四、供给学派的财政政策主张                    | (139) |
| <b>第三节 财政政策与国民经济主张</b>           | (142) |
| 一、财政政策的特点                        | (142) |
| 二、财政政策的基本功能                      | (143) |
| 三、财政政策在我国的应用                     | (145) |
| <b>第八章 货币政策</b>                  | (150) |
| <b>第一节 货币市场的供需均衡</b>             | (150) |
| 一、货币需求                           | (150) |
| 二、货币需求函数与货币需求曲线                  | (152) |
| 三、利率与货币市场的均衡                     | (153) |
| <b>第二节 中央银行与货币政策</b>             | (156) |
| 一、中央银行                           | (156) |
| 二、货币政策的目标                        | (157) |
| <b>第三节 货币政策工具</b>                | (158) |
| 一、一般性政策工具                        | (159) |
| 二、选择性政策工具                        | (161) |
| <b>第四节 货币政策的传导机制及其与财政政策的协调配合</b> | (162) |
| 一、货币政策的传导机制                      | (163) |
| 二、货币政策与财政政策的协调配合                 | (165) |
| 三、我国的货币政策                        | (168) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| <b>第九章 政府失灵与政府效能的改进</b> ..... | (176) |
| <b>第一节 公共选择理论介绍</b> .....     | (176) |
| 一、投票决策中的政治均衡 .....            | (177) |
| 二、投票交易与资源配置效率 .....           | (186) |
| 三、公共选择中的政治行为分析 .....          | (188) |
| <b>第二节 政府失灵理论</b> .....       | (191) |
| 一、政府失灵问题的提出及其含义 .....         | (192) |
| 二、“政府失灵”的表现 .....             | (193) |
| 三、政府的有限性 .....                | (196) |
| <b>第三节 政府经济管理效能的改进</b> .....  | (197) |
| 一、强化政府权威 .....                | (198) |
| 二、转变政府职能 .....                | (200) |
| 三、提高政府运作效率 .....              | (202) |
| 四、提高政府服务功能 .....              | (203) |
| <b>第十章 国外公共经济政策分析</b> .....   | (209) |
| <b>第一节 美国经济政策分析</b> .....     | (209) |
| 一、美国的自由市场经济模式 .....           | (209) |
| 二、美国的宏观经济政策及其发展 .....         | (212) |
| 三、政府经济职能在经济发展中的作用 .....       | (214) |
| 四、对我国的启示 .....                | (215) |
| <b>第二节 德国经济政策分析</b> .....     | (216) |
| 一、德国的社会市场经济模式 .....           | (216) |
| 二、德国的宏观经济政策及其发展 .....         | (218) |
| 三、政府经济职能在经济发展中的作用 .....       | (227) |
| 四、对我国的启示 .....                | (228) |
| <b>第三节 日本经济政策分析</b> .....     | (229) |
| 一、日本的“政府主导型”市场经济模式 .....      | (229) |
| 二、日本的宏观经济政策及其发展 .....         | (232) |
| 三、政府经济职能在经济发展中的作用 .....       | (235) |
| 四、对我国的启示 .....                | (236) |
| <b>参考文献</b> .....             | (240) |

# 第一章

# 绪论

## 学习目标

- 掌握公共经济学的研究对象和学科特征。
- 认识公共经济学与其他相近和相关学科的相互关系。
- 了解对政府经济职能认识的历史演进以及公共经济学学科的发展。

## 第一节 公共经济学概述

公共经济学是经济学的一个部分，它与其他经济学科有着一些共同的特点，同时，作为一个独立的分支学科，它有着不同于经济学其他分支学科的独特学科特征和研究对象，反映着人类经济活动的某些特定的规律。

### 一、公共经济学的研究对象

公共经济学与其他经济学学科一样，研究人类的经济活动。人类以不同的主体形式来从事或参与从事经济活动，使人类的经济活动呈现出不同特点。经济活动主体也就分别成为不同的经济学科的研究对象。

由此可以把经济活动主体分为两个大类，即私人部门和组织，以及公共部门和组织。二者以各自的方式参与国民经济运行，影响国民经济的发展。

私人部门和组织相对于公共部门和组织而存在，目前主要指企业和家庭等。企业和家庭以私人部门和组织的利润最大化为动机和直接目标。在“企业公民”等概念下，当代私人部门和组织愿意承担或不得不承担起更多的社会责任。但这并未改变私人部门和组织基于利益动机而选择的不同于政府部门和组织的行为方式。

公共部门主要指政府部门。在公共经济学里，政府作为经济活动主体而成为研究对象。作为经济活动主体的政府主要为社会目标而存在。政府参与并对国民经济起着重大影响。政府的经济活动要按收益和成本等经济规律进行。市场经济下，政府还要弥补市场失灵与不足。

公共部门和组织还包括非政府组织。随着人类经济活动领域的扩大和组织形式的多

样化,非政府组织在公共经济活动中的作用越来越大。非政府组织具有与政府相类似的功能,如具有公共管理职能,提供公共服务等。非政府组织有着与政府类似的特征,如非营利性、公益性等。

公共经济学是专门研究公共部门和组织的经济行为规律的科学,当前其研究的主要对象为对公共经济活动有着最主要影响的作为公共部门的政府部门。

## 二、公共经济学的基本问题

经济学要研究的问题主要有怎么生产、生产什么、为谁生产、如何做出生产决策等。这些问题是各个经济学分支学科都要研究的问题,只是各分支学科依据本学科研究对象的不同而形成自己独特的基本问题。

“怎么生产”问题涉及公共部门和组织,尤其是政府部门在经济活动中的角色及其职能。市场失灵要求公共部门承担起资源配置、调节分配和稳定经济等职能。公共产品因其特殊性而向公共部门和组织提出要求。关于这个问题的讨论见本书的第二章“市场与政府经济职能”。

“生产什么”这个问题涉及公共物品与公共服务,由此产生公共经济学要研究的一系列重要问题,如公共物品分类及特性、公共物品的配置、外部效应与资源配置效率、外部效应内在化等。进而导出公共部门资源配置职能必要性及其实现方式问题。关于这个问题的讨论见本书的第三章“公共物品与外部效应”。

“为谁生产”这个问题涉及公共产出的利益分配问题。政府等公共部门通过政策调控个人和集团的利益,从而直接影响人们的收入。为此,公共经济学要研究公共支出和公共收入问题。关于公共支出的研究包括公共支出分类、公共支出增长、公共支出政策等问题。关于公共支出的研究见本书第四章“公共支出理论”。本书关于公共收入的讨论集中在第五章“税收理论”和第六章“公债理论”。

“如何做出生产决策”这个问题涉及公共部门用来履行其经济职能的各类政策和决策。对于政府来说,对经济影响最大的是财政政策和货币政策。本书的第七章“财政政策”和第八章“货币政策”将讨论公共部门和组织,特别是政府,是如何通过决策和政策来影响经济运行过程的。

公共部门和组织参与经济运行有助于解决市场失灵问题。公共部门同样有着“失灵”问题。本书第九章介绍公共选择理论和政府失灵理论。第十章以美国、德国、日本的经济政策为主,介绍国外公共经济学的政策分析,为政府等部门和组织经济管理效能的改进问题提供思路。

## 第二节 对公共部门和组织经济职能认识的历史演进

公共经济学以西方学者对财政问题的关注为起点,随着对公共部门和组织经济职能

认识的扩展和深化,经过长期发展基本形成了当前的学科体系。

### 一、财政与政府理财学

国家是一般社会需要的代表。国家履行着集中分配部分剩余产品以满足一般社会需要的职能。国家的收入和支出活动构成了财政,也构成了公共经济活动的核心。经济学可以说是探讨国家的收入活动,即从探讨财政问题来探讨经济问题的,对公共部门和组织经济职能认识也是从这里开始了演进的历史。

但是,早期的经济学家认为,“国家经济仅仅被看作全部国家事务中的一个普通部门,从属于国家本身。”<sup>①</sup> 经济学只是政府的理财学、财政学,或者是政府经济学,还不是公共经济学,甚至还不是真正意义上的经济学。财政从纯粹国家事务走向社会,经济学从财政学走向公共经济学是从英国学者亚当·斯密(Adam Smith)开始。

英国在1640年开始了资产阶级革命,后经1688年“光荣革命”,英国资产阶级政权得到了巩固,但英国的市场经济发展长期受到封建制度残余和重商主义的束缚。于15世纪初萌芽,到17世纪达到极盛的重商主义,代表欧洲原始积累时期的商业资产阶级的利益,从流通领域出发考察资本主义生产方式,认为国家的强大的基础在于财富,而衡量财富多少的标准在于拥有金银货币的数量。因此,重商主义经济学家主张国家经济活动的一切目的是获取货币,国家应当以税收等政策来干预经济,鼓励出口、限制进口,以换回更多的金银,积累货币财富。

重农学派反对重商主义和封建特权。重农学派18世纪形成于法国,创始人为法国古典政治经济学家弗朗斯瓦·魁奈(Francois Quesnay)。重农学派将经济学研究的视角从流通领域转向农业生产领域,重视发展农业,提倡经济自由放任,反对国家干预经济。重农学派认为农业才是物质财富的真正源泉,只有农业才能创造“纯产品”,因此,只有发展农业才能增加财政收入。而要发展农业就必须反对行会限制和国家干预经济生活。为论证自己的理论,魁奈于1758年发表了名著《经济表》,对财政和社会再生产的联系进行了最初的考察,在书中主张国家应该把政策重点放在经济的繁荣上。

17世纪中叶,古典经济学派开始产生,其标志是英国的威廉·配第(W. Petty)1662年发表的《赋税论》。古典经济学的主要理论代表则是亚当·斯密。亚当·斯密在1776年出版《国民财富的性质和原因的研究》(以下简称《国富论》),主张政府的经济活动应当限制于一定范围之内,如国防、司法、行政、公共秩序维护等。他认为,资源配置的任务应当由“看不见的手”,即市场的供求和价格机制来引导完成。《国富论》的基本主张是在自由竞争中发展资本主义经济,代表着新兴资产阶级的利益。同时,《国富论》以国民财富为研究对象,将财政学从纯属国家理财推向与市场经济相适应的公共财政活动,财政开始走向公共经济,政府理财学开始走向公共经济学。

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》,中文2版,第3卷,545页,北京:人民出版社,2002。

## 二、公共经济学的兴起

亚当·斯密之后，李嘉图、穆勒、萨伊、马歇尔、瓦尔拉斯等经济学家进一步发展了自由放任的市场经济理论，但是，政府在经济发展中的角色和作用问题一直处于争论之中。

德国历史学派的先驱弗里德里希·李斯特（Friedrich List）首先提出了国家干预理论。他认为，世界各国、各国内部各区域经济发展存在着不平衡，在这样的情况下，世界性的自由贸易只会对先进国家有利。他认为，落后国家只有靠强大的国家力量才能走上强国之路。为此，应当借助国家的力量，在德国国内取消各邦之间的关税，以创造国内资本主义商品经济发展的必要条件。同时，要借助国家的力量，实行国家关税保护主义，以使得本国经济不因在世界自由贸易中所处的劣势而受到伤害。

进入20世纪后，英国剑桥学派的阿瑟·塞西尔·庇古（Arthur Cecil Pigou）也主张国家干预。他从社会经济福利最大化的角度来研究市场经济的效率与合理性。一方面，凡不减少贫者收入而增加了生产资源的利用效率是社会福利的增进；另一方面，不减少国民收入而使分配更加平均也是社会福利的增进。因为在边际效用递减规律的作用下，同样的货币量在穷人那里的效用要大于在富人那里的效用。国家采用收入转移的方式，把高收入者的部分收入直接或间接地转移给低收入者，直到他们的边际效用相接近，可以使社会福利最大化。庇古对外部性、收入分配等市场失灵、市场缺陷等问题的分析为政府干预提供了重要的理论基础，使得经济学争论的主题从各种经济秩序体系之间的选择转向了改变和改良现有的职能体系的方法。

约翰·梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes）是对自由放任的市场经济提出最有力挑战的人。他在1936年出版《就业、利息和货币通论》之时，掀起了一场用国家干预理论代替经济自由主义的“凯恩斯革命”。他从宏观经济的角度分析资源配置，否定了传统经济理论关于资本主义经济能够自动调节以实现充分就业的假设，主张由社会总揽投资，以增加有效需求，进而实现充分就业。凯恩斯的国家干预理论适应了国家垄断资本主义的要求，在20世纪30年代的大危机中被视为使资本主义制度起死回生的灵丹妙药，对资本主义各国产生了长期的和巨大的影响。他的研究推动了公共经济学的兴起。

## 三、公共经济学的发展

经过前两个阶段，公共经济学的一些重要问题得到关注和讨论。经济学家们认识到公共产品与私人产品相比有着不同的供给和消费规律。古典经济学重点研究私人产品的供给与消费问题，公共产品的供给与消费问题则需要一门专门的学科来研究，即由公共经济学来研究。1936年，美国翻译出版意大利学者马尔科（Marco）的《公共财政学基本原理》，书中使用了“公共产品”（public goods）的概念。20世纪60年代之后，公