

顾建光 著

公共经济与政策学原理

The Principles
of Public Economy
and Policy

■ 公共管理核心课程教材 ■

上海人民出版社

014036830

F062.6
108

■ 公共管理 核心课程教材 ■

顾建光 著

公共经济与政策学原理

The Principles
of Public Economy
and Policy



F062.6
108



北航

C1725059



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济与政策学原理/顾建光著. —上海:上海人民出版社, 2014

公共管理核心课程教材

ISBN 978-7-208-12118-8

I. ①公… II. ①顾… III. ①公共经济学-高等学校-教材 ②政策科学-高等学校-教材 IV. ①F062.6
②D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 039375 号

责任编辑 王舒娟

封面装帧 人马艺术设计工作室·储平

• 公共管理核心课程教材 •

公共经济与政策学原理

顾建光 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 720×1000 1/16 印张 21.25 插页 4 字数 332,000

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12118-8/F·2219

定价 48.00 元



北航

C1725059

前 言

我国自改革开放以来渐进地走向市场经济。尤其是自 20 世纪 90 年代以来,市场经济在人们心目中似乎逐渐成了经济成功的唯一必经之路。然而近年来,“公共经济”的概念却逐渐进入人们的眼帘,并且在社会上得到越来越多的关注和尊重。这样的变化其实反映了一个很自然的过程。究其缘由,恐怕主要出自两个方面。从一方面说,当一个经济体尚属经济发展的初期之时,人们倾向于压倒一切地关心经济的增长,可能会采取单向思维的模式;而当经济发展达到一定程度后,人们会对社会总体福利的增长予以更多的关注。从另一方面说,无论是从国际还是从国内的实践看,尽管市场经济所带来的效率毋庸置疑,但市场在许多方面表现出失灵也同样实实在在地呈现在人们的面前。

从人类社会发展的终极目的看,经济运行的最终目的无疑是社会整体福利的最大化。无论市场经济还是公共经济,就其终极目标看,它们都是可用的手段。

如追根溯源,公共经济也不见得就是新近冒出来的一个新颖和时髦的概念。在不同时代,经济也总有公和私两个方面。古希腊思想家色诺芬就曾经多次使用过诸如“公共收入”、“公共事物”、“公共资源”这类属公共经济的概念。他还研究了诸如如何通过公共事物,使全体雅典人民可以借助公共资源来维持充裕生计的问题。

英国古典经济学家威廉·配第在他的《赋税论》一书中较为系统地阐述了公共支出的必要性及其影响。他认为应该削减国防费、行政费和宗教事务费用,但却应该增加生活救济费及公共事业费等。

近代以来,倡导市场经济的古典经济学的开山鼻祖亚当·斯密,发现了市场机制在资源配置方面的效能。在他的经典著作《国富论》中,斯密

展开了有关市场经济有效性的充分论证。然而,亚当·斯密在《国富论》中也用了不少篇章来讨论政府收入的来源,征税的原则、方法以及时间等等内容。斯密还讨论了政府通过发行公债来筹集资金的必要性与可行性等问题。这些确立了财政学的理论框架。在此后的很长时间内,人们对政府经济活动的研究局限在斯密的理论框架内,研究的内容也主要是财政收支,尤其集中于税收研究。

我们发现,公共财政的研究从税收扩展到政府支出,进而扩展到财政对整体经济影响功能的研究,则完全源自社会实践的教训。20世纪20—30年代所发生的世界性经济大萧条,充分证明了市场经济的局限性,让人们从对市场经济近乎顶礼膜拜式的崇拜态度中解脱出来。如果说,美国当时为摆脱经济危机所作努力的罗斯福新政是一个标志着政府从对经济运营不干预走向宏观干预的重大转折,那么,英国经济学家凯恩斯发表于1936年的《就业、利息和货币通论》,则是首次对传统的放任主义自由市场经济模式从理论上提出质疑与反思。在凯恩斯主义以及战后西方各国政府实践的推动下,公共部门的经济功能日益分化、作用也不断扩大。政府的经济功能从传统单纯的财政收支扩大到用财政支出来干预经济,再扩展到用各项经济政策对经济加以宏观调控。另外,二战以后西欧各国出现的一个共生现象,就是各类公共事业和公共企业的成立和扩展。

从国际的角度看,公共经济学的主题在20世纪下半叶经历了巨大的演变。如上所述,在20世纪的上半叶之前,西方各国政府的活动都是在有限的、界限明确的范围里面进行的。公共部门的经济学主要是研究税收,并且采用了一个较有局限性的名称——“公共财政”。但是,随着政府功能的扩张,原来研究公共财政的经济学家们越来越对公共开支感兴趣,其着眼点在于对政府的实际开支进行分析。同时,也是为了形成一种有关公共支出的理论。这种公共支出理论为政府活动提供了理性原则,也有助于政策制定者设计出更加有效的公共计划。自第二次世界大战以来,公共经济学进一步扩展到对公共部门决策过程的研究,为的是了解公共部门对资源的配置情况。总之,公共政策不仅是政策专家们的产品,更是民主决策的结果。对于公共部门的了解,必须包括对形成公共政策的机构运作情况的了解。

严格地讲,现代意义上的公共经济学范畴始于20世纪50年代末。可以认为,其标志是美国学者马斯格雷夫发表于1959年的著作《财政学

原理:公共经济研究》。在此书中,马斯格雷夫首次采用了“公共经济学”概念。此后,马斯格雷夫又先后以法文和英文分别发表了直接以“公共经济学”概念命名的著作《公共经济学基础:国家经济理论概述》以及《公共经济学》。在马斯格雷夫之后,西方大多研究财政的经济学家们,如斯蒂格利茨、费尔德斯坦、布朗、杰克逊、阿特金森等人,都开始把他们的研究内容称为“公共经济学”(Public Economics)或“公共部门经济学”(Public Sector Economics)。

经济学家斯蒂格利茨以为,公共部门的经济活动主要解决四个方面的问题,它们分别是:一是了解公共部门需从事的活动以及如何组织这些活动;二是了解并尽可能预测这些活动的所有结果;三是评估可供选择的政策;四是解释支撑政府决策的政治力量。显然,这些问题是传统的财政学所无法作出回答的。而这些恰恰是现代公共经济学所要回答的问题。

与市场机制运作的模式(所谓看不见的手:非有意识设计的人的行为的自然结果)不同,公共经济是人的有意识设计的结果。让公民以及公共机构的政策制定者更好地了解这一过程,公共经济就越是能够达到预期的良好效果。从对政府收入和支出的分析入手,我们就可以将不同公共部门的经济活动整合成为统一的知识,而不再仅仅是不同公共部门的经济活动的汇集。本书根据内容特点分为三篇,各章涵盖了公共经济的主要内容。作为教材来说做这样的章节安排,为的是让读者对本领域的内容有比较全面的了解和掌握。当然也是为了让教师在使用本书做教材的时候,可以根据自己的教学要求以及学生的特点来安排重点和省略提供了取舍的余地。但是,这样的安排并非只是对公共经济学内容的汇总。书中贯穿的是公共经济与政策学的基本理念和框架。读者在通读本书的过程中自然可以体会到这一点。

目前,我国经济发展正处于全面建设小康社会的关键时期。要建设和谐社会,公共经济与政策的作用和效率具有战略性的重要意义。经济崛起,社会建设,我们面临着一系列公共问题亟待研究解决。例如,在经济发展中政府与市场的各自角色定位;^①如何更加有效地向社会供给诸如教育、医疗卫生等公共产品;如何支持三农的发展;如何规范各级政府

① 中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调了市场在资源配置中的决定性作用,同时也强调更好发挥政府的作用。

间的财权与事权的关系;①如何实现不同地区间协调发展;如何结合中国国情建立覆盖面广泛的社会安全和保障网络;如何从吃饭财政、投资财政向公共财政转型;如何运用经济政策手段调控经济,实现经济又好又快的发展,等等。这些都需要我们运用公共经济和政策的理论原理来指导。与此同时,我们也坚信,实践总是走在理论的前头。各国丰富多彩的经济实践,我国不断推陈出新的市场改革和公共管理实践,必将激发和推动具有中国自身特色的公共经济学理论的创新发展。

顾建光

上海交通大学国际与公共事务学院

2014年1月

① 中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将此作为深化改革的主要任务之一。

目 录

前言	1
----	---

上篇 公共经济与市场配置

第一章 导论:公共经济学视角下的资源配置	3
第一节 资源配置的基本原则	3
第二节 作为对市场失灵矫正的公共经济行为	10
第三节 公共经济的效能	13
第二章 市场效能与市场失灵	18
第一节 市场配置的基础性作用	18
第二节 市场的效率及其失灵现象	26
第三章 公共物品及其提供	41
第一节 关于公共物品的概念	41
第二节 公共物品有效供给	49
第三节 公共物品需求	60
第四章 市场外部性及其矫正	67
第一节 关于外部性概述	67
第二节 外部性的经济影响	72
第三节 对外部性的矫正措施	76
第五章 公共资产管理	86
第一节 关于公共资产的概念	86
第二节 公共企业及其治理	95
第三节 我国公共资产管理体制改革	101

中篇 公共预算与政府收支

第六章 公共预算及其管理	111
第一节 公共预算概要	111
第二节 不同的公共预算平衡理论	121
第三节 公共预算程序	126
第四节 预算管理体制的改革与建设	131
第七章 公共财政收入	135
第一节 财政收入分类	135
第二节 财政收入规模分析	138
第三节 税收原理与制度	144
第四节 赤字财政与公债	166
第八章 公共财政支出	176
第一节 公共财政支出分类	176
第二节 公共财政支出增长分析	179
第三节 公共财政支出效益分析	189
第四节 公共财政支出项目	195
第九章 政府间财政关系	205
第一节 政府间财政关系的理论依据	205
第二节 政府间职责分工	211
第三节 政府间收入权限的划分	216
第四节 中国政府间财政关系	219

下篇 宏观经济政策

第十章 宏观经济政策概要	231
第一节 经济政策的特点与作用	231
第二节 经济政策的构成要素	235
第三节 政策分析的基本尺度	237
第四节 经济政策工具的分类	238

第十一章 财政政策·····	245
第一节 财政政策的概念·····	245
第二节 财政政策的实现方式·····	247
第三节 关于财政政策效用的讨论·····	250
第四节 财政政策的主要作用·····	253
第十二章 货币金融政策·····	258
第一节 货币政策依托的金融制度·····	258
第二节 货币与信用货币的创造·····	265
第三节 货币政策的重要手段·····	266
第十三章 公共规制政策·····	274
第一节 规制政策的含义·····	274
第二节 公共规制的理论依据·····	283
第三节 规制实践与变革取向·····	287
第十四章 产业政策·····	297
第一节 产业政策的意义·····	297
第二节 产业结构政策·····	299
第三节 产业组织政策·····	305
第十五章 对外经济政策·····	316
第一节 对外经济政策与开放经济·····	316
第二节 二战后的国际经济秩序·····	318
第三节 对外经济政策工具与选择·····	322
参考文献·····	330

上篇 公共经济与市场配置

第一章 导论：公共经济学视角下的资源配置

从总体上说,经济学研究的主题是资源合理配置利用的问题,而这主要涉及社会经济活动的以下三个基本问题,即利用土地和自然资源、劳动、资本等生产要素来生产什么,如何组织生产,以及为谁而生产的问题。简言之,也就是如何利用有限的资源,生产出更多、更符合人们偏好的产品。从公共经济学的视角看,这里涉及三个方面的内容,即资源利用的“效率”(efficiency),产品分配的“公平”(justice),以及经济整体运行的“稳定”(stability)。

第一节 资源配置的基本原则

从公共经济的角度看,达到资源最佳配置的状态,需要考虑到“效率”、“公平”、“稳定”三个方面的问题。

一、资源配置的效率原则

(一) 资源配置的最优状态——帕累托最优

现代经济学关于资源配置的效率目标,通常采用所谓帕累托最优的原理。19世纪末20世纪初的意大利经济学家帕累托(Vilfredo Pareto)在他的《政治经济学讲义》一书中首先提出了生产资源的最佳配置问题。按照帕累托的定义:经济学意义上的效率是指资源配置已达到了这样一种境地,即无论做任何改变都不可能使一部分人受益而没有其他人受损。

也就是说,当资源配置达到最优状态时,一部分人改善处境必须以另一部分人处境恶化为代价。这种状态被后人命名为“帕累托最优”(Pareto optimum)或“帕累托有效”(Pareto efficiency)。

帕累托最优的意义可以这样来解释(见图 1.1):假设社会中只有两个经济主体 A 和 B,横轴代表经济主体 A 的福利水平,记为 F_A ,纵轴代表经济主体 B 的福利水平,记为 F_B ,他们的福利多少取决于他们各自消费的产品和劳务的数量。由于社会资源是有限的,所以社会总福利水平是有限的,即经济主体 A 和 B 的总福利水平是一个定值,在图中表现为曲线 $F_A F_B$,我们称之为福利边界(welfare frontier)。在福利边界 $F_A F_B$ 上社会资源达到了最优配置,在这种既定水平下,若想使经济主体 A 的福利水平从 F_{AM} 增加到 F_{AN} ,经济主体 B 的主力水平就从 F_{BM} 下降到 F_{BN} 。同时,福利边界 $F_A F_B$ 内部的任何点所代表的福利水平组合在当前的社会经济条件下都可以实现,如点 P;而福利边界 $F_A F_B$ 外部的任何点所代表的福利水平组合在当前的社会经济条件下都无法实现,如点 Q。如果某一种资源配置使经济主体 A 和 B 的福利水平处于 P 点,那么这种资源配置方式就是缺乏效率的,可以通过一定方式使得经济主体 A、B 的福利水平同时提高并最终到达 $F_A F_B$ 曲线上。而到达 $F_A F_B$ 曲线以后,在社会一定的福利水平下,资源配置效率无法再得到提高,即 Q 点的资源配置是无法达到的,除非通过科技水平等方式的提高使得福利边界 $F_A F_B$ 曲线提高。

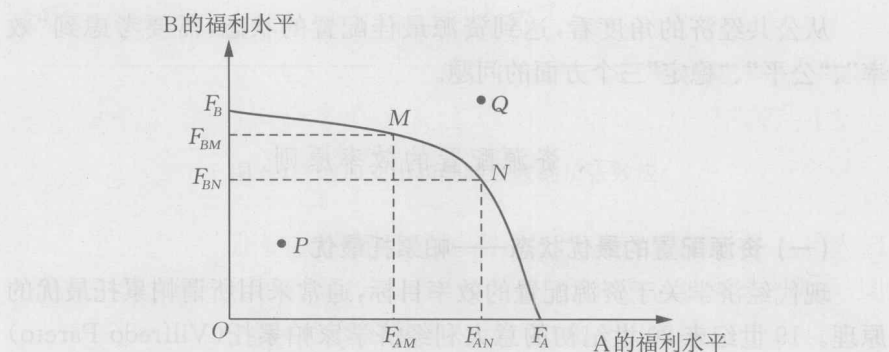


图 1.1 福利边界与帕累托最优

然而,现实情况是,在纯市场经济体制下,并不能实现这样的帕累托

最优。经济主体通常会在利润的驱动下产生外部性使得社会福利的水平降低,即市场失灵。与此同时,在纯计划经济体制下,这种帕累托最优也是无法实现的。机构的重叠、效率的低下等问题也会使得社会福利水平处于低状态,即政府失灵。实践证明,采用市场机制的基础性资源配置方式,同时,对市场机制失灵种种表现政府予以适当的纠正,可以大大增进社会福利的总水平。其实,在任何资源配置组合方式下,帕累托最优代表的福利边界都是一个理想状态,我们能做的就是使得资源配置组合尽可能接近帕累托最优。

(二) 资源配置效率的实现条件—— $MSR = MSC$

资源配置效率的实现条件可以运用西方经济学的相关知识得到有效解决。首先,我们先来界定几个概念:

一种产品的社会总收益(total social revenue, TSR)是指人们从消费一定量的该种产品中所得到的总的效用或总的满足程度。

一种产品的社会总成本(total social cost, TSC)是指为生产一定量的该产品所需要消耗的全部资源的价值。

一种产品的社会净收益(net social revenue, NSR)是指社会总收益与社会总成本的差值,即 $NSR = TSR - TSC$ 。

一种产品的边际社会收益(marginal social revenue, MSR)是指人们对该种产品的消费量每增加一个单位所得到的效用或满足程度的增量,即 $MSR = \Delta TSR / \Delta Q$ (ΔQ 是与 ΔTSR 相对应的该产品产量的增加量)。

一种产品的边际社会成本(marginal social cost, MSC)是指每多提供一个单位该种产品所导致的资源消耗的价值增量,即 $MSC = \Delta TSC / \Delta Q$ (ΔQ 是与 ΔTSC 相对应的该产品产量的增加量)。

当一种产品的社会净收益最大的时候,我们就说这种产品达到了最优资源配置效率,也就是当 $dNSR/dQ = 0$,即 $dTSR/dQ = dTSC/dQ$,即 $MSR = MSC$ 的时候,这种产品或劳务达到了最优配置。

我们可以用图 1.2 来说明以上问题。随着产品产量的增加,TSR 和 TSC 都是不断增加的,只不过 TSR 的增加速度越来越慢,TSC 的增加速度越来越快,这是因为在一定的社会状况下,人们的需求不是无限的,当人们的需求达到满足之后,更多的产量增加并不能带来相应的效用,相反为了让市场接受这种产品,会加大对该种产品的成本投入。图 a 中 TSR 和 TSC 曲线上每一点的切线的斜率代表该点相应的 MSR 和 MSC,

当 TSR 和 TSC 曲线斜率相等的时候, 即 $dTSR/dQ = dTSC/dQ$, 就得出该产品的最佳产量 Q^* , 同时在图 b 中 $MSR = MSC$ 。

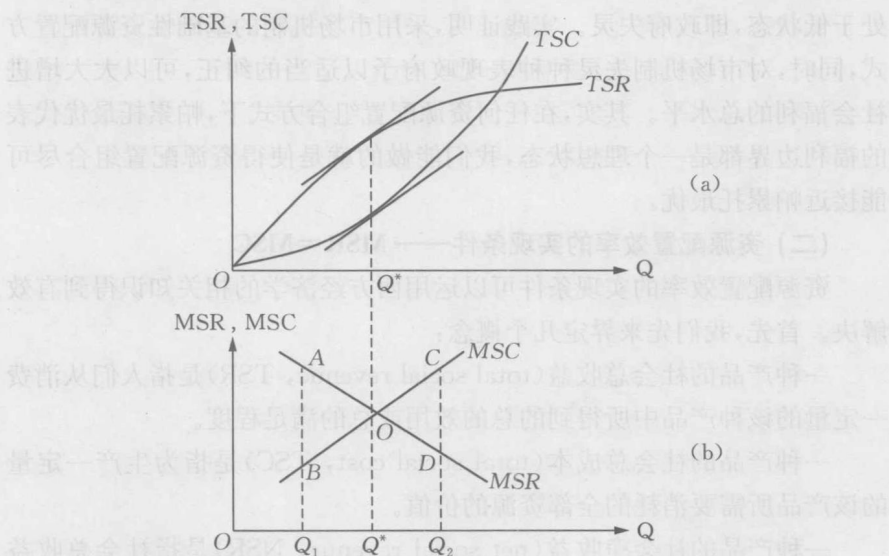


图 1.2 资源配置效率的实现条件

可以通过比较该种产品在不同产量水平上的 MSR 和 MSC 来说明这种产品最佳产量的决定条件。在 Q^* 的左边 Q_1 点, $MSR > MSC$, 即每多生产一个单位该产品所增加的效益大于所消耗的成本, 这时将更多的资源配置在这种产品上可以获得更多的效益, $\triangle AOB$ 的面积就是产量由 Q_1 增加到 Q^* 时所带来的追加净收益; 在 Q^* 的右边 Q_2 点, $MSR < MSC$, 即每多生产一个单位该产品所增加的效益小于所消耗的成本, 这时将更多的资源配置在这种产品上必然会遭受损失, $\triangle COD$ 的面积就是产量由 Q^* 增加到 Q_2 时可能带来的损失。只有在 $MSR = MSC$ 即产量等于 Q^* 时, 该种资源的配置才达到了最优。

二、资源配置的公平原则

从社会整体福利的角度看, 帕累托最优配置只是资源配置的一种理想状态。所以, 仅从效率的角度评价社会经济的运行有失偏颇。因为, 当社

会财富大多集中于少数人手中,大多数的人只掌握极少的财富时(图 1.1 中靠近横、纵轴的位置),尽管可以达到帕累托最优,这种极度不均的分配结果却并不令人满意。试想,一个饥肠辘辘的乞丐从一个挥霍无度的富翁手中拿走一个馒头,社会总资源没有发生变化,发生的仅是财富的转移,帕累托最优没有改变,但是实际上因为资源的配置趋于公平,社会福利得到了改善。于是,我们不得不考虑判定社会福利水平高低的另一个标准,即所谓资源配置的“公平原则”。

经济学中常用洛伦兹曲线(Lorenz Curve)和基尼系数(Gini Coefficient)这两个指标来分析社会资源分配的公平程度。

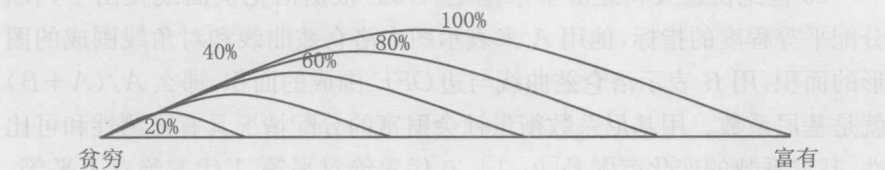


图 1.3 洛伦兹曲线横轴释义

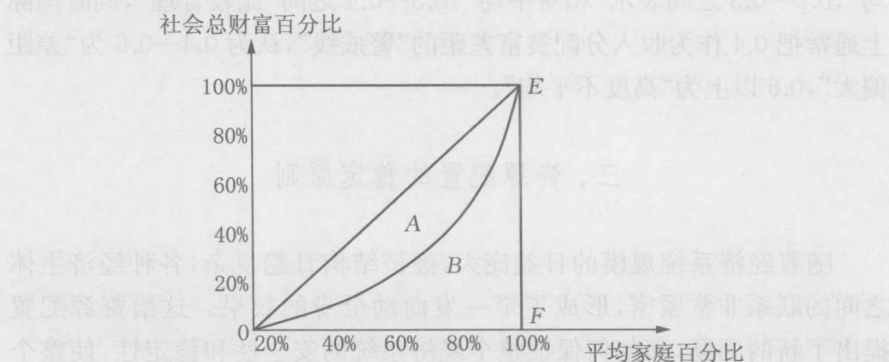


图 1.4 洛伦兹曲线

在图 1.4 中,横轴代表平均家庭百分比,纵轴代表社会总财富百分比,为了方便分析,我们将横纵轴同时分成 5 个相等的等分。需要说明的是,平均家庭百分比是从贫穷向富有过渡计算的,即 20% 代表社会最贫穷的 20% 的家庭,40% 代表最贫穷的 40%……(参见图 1.3)。

如果社会上 20% 的家庭掌握 20% 的社会财富,40% 的家庭掌握 40% 的社会财富…… $n\%$ 的家庭掌握 $n\%$ 的社会财富,那么我们说社会财