

PUBLIC
MANAGEMENT SERIES

公共管理系列教材

公共经济学

Public Economics

(第二版)

陈树文 刘金涛 王大刚 辛宪章 编著



大连理工大学出版社

PUBLIC
MANAGEMENT SERIES

• 公共管理系列教材

公共经济学

Public Economics

(第二版)

陈树文 刘金涛 王大刚 辛宪章 编著



大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学 / 陈树文等编著. — 2 版. — 大连 :
大连理工大学出版社, 2011. 8
ISBN 978-7-5611-2377-5

I. ①公… II. ①陈… III. ①公共经济学 IV.
①F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 166060 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市软件园路 80 号 邮政编码:116023

发行:0411-84708842 邮购:0411-84703636 传真:0411-84701466

E-mail:dutp@dutp.cn URL:http://www.dutp.cn

大连美跃彩色印刷有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸:170mm×240mm 印张:20.25 字数:384 千字
2003 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 2 版
2011 年 8 月第 2 次印刷

责任编辑:汪会武

责任校对:李 雪

封面设计:波 朗

ISBN 978-7-5611-2377-5

定 价:36.00 元

再版前言

公共经济学是经济学中一门非常重要、兼具基础性和专业性的课程,既是MPA专业教学的核心课程之一,也是公共行政和公共事业管理专业本、专科的基础理论课程。公共经济学就是用经济学的方法、原理去分析政治问题,研究重点是经济化的政治、政治化的经济,以及在各种条件下政治与经济运转良好的互动关系。如果说经济学能够帮助我们掌握它的基本原理、方法和分析工具,而公共经济学则是帮助我们应用这些原理、工具和方法分析公共部门的经济作用,包括获得关于政府经济政策和管制方面的知识。作为一门侧重应用的经济学分枝,公共经济学的研究范围覆盖了微观和宏观经济领域,并广泛吸收了宏观经济学尤其是微观经济学的基本原理和分析方法。在国外,尤其是美国,对公共经济学的研究已经有五六十年的历史了,虽然作为一门独立的学科来说还不是十分成熟,但学科的理论与方法体系已基本形成。在国内,公共经济学也引起了学术界和有关部门越来越多的重视。

从本质上看,公共经济学是一门发展的学科,它是由200年前的旧公共经济学(公共财政学)发展而来的。早期的资本主义政府不干预经济活动,主要依靠市场来调节资源配置。20世纪20年代末30年代初,爆发了世界性的经济大危机,市场失灵,经济秩序遭到破坏。在这样一个历史背景下,随着凯恩斯主义宏观经济学和福利经济理论的兴起,各国政府的职能与活动日益渗透到经济生活的各个方面,对整个社会的经济进行广泛而深入的干预,政府的经济行为也从单纯的财政收支迅速地扩展到对生产领域的直接介入,并形成了一定规模的公共生产部门。实践的发展给经济学界提出了新的课题:公共组织和管理形成与发展的机制是什么;公共部门应当从事哪些活动以及这些活动是如何组织的;怎样理解和预测政府经济活动的全部结果;怎样评价政府的各种经济政策;怎样找到一些合理的组织模式和管理模式使政府公共经济组织在各

种条件下都能够高效、稳定地运行。公共财政学的理论回答不了这些问题,这就使公共经济学的兴起成为现实的需要,20世纪60年代新的公共经济学应运而生。

我国正处在经济和社会转型的过程中,需要解决许多重大的社会经济问题,诸如政府在市场经济中如何定位?政府职能怎样转变?政府机构改革的依据是什么?如何解决中央政府和地方政府的关系?财政收支体制如何改革?国有企业的边界如何界定?怎样才能搞活国有企业?由谁来代表公共意志,有效地增进和公平地分配社会资源,组织公共生产,提供公共产品或公共服务?在这样的背景下深入研究公共经济学的学术价值和实际意义,毋庸多言。

本书的指导思想和出发点是:在充分借鉴国内外有关公共经济学最新的研究成果和最新的研究手段的基础上,结合中国公共组织与管理的实际进行实证分析和理论创新,为进一步提高公共经济学科体系的系统性、综合性和科学性而积极进行理论尝试和学科建设。全书共分10章,全面、系统、透彻地阐述了公共经济学的基础理论与所有核心问题,具体包括资源配置、公共产品理论、公共选择理论、公共预算、公共收入、公共支出理论、消耗性公共支出、转移性公共支出、地方公共经济等内容,建立了公共经济学理论与知识体系架构。由于公共经济学融汇了微观经济学和宏观经济学的许多内容,本书力求提供一个高度综合而集成的知识体系,同时力求简明扼要地讲述公共经济学的基本原理、方法及其应用。

在本书编著的过程中,我们运用了多年教学中积累的材料,也参阅了国内外一些有关的著作、教材及论文,在此一并致以谢意。

由于作者的学识疏浅和掌握的资料有限,研究亦不够深入,加之公共经济学本身也是一门新兴学科,因此书中难免会有不足之处,我们热诚地欢迎学术界同仁和读者批评指正,以推动我国公共经济理论研究的繁荣和进步。

作者
2011年6月

目 录

第 1 章 公共经济学绪论	1
导引案例 庇古的灯塔	1
1.1 公共经济学概述	3
1.1.1 公共经济学的含义	3
1.1.2 公共经济学的研究对象、方法与特征	4
1.2 公共经济学的产生与发展	10
1.2.1 公共经济学的起源	10
1.2.2 公共经济学的发展与演变	11
1.3 公共经济学与相关学科的关系	13
1.3.1 公共经济学和微观经济学的关系	13
1.3.2 公共经济学与宏观经济学的关系	14
1.3.3 公共经济学与福利经济学的关系	15
1.3.4 公共经济学与政治学的关系	16
1.3.5 公共经济学与法学的关系	17
讨论案例 政府对市场失灵的纠正	18
思考题	18
第 2 章 资源配置	19
导引案例 名牌评选取消之后	19
2.1 资源配置方式	21
2.1.1 资源的最优配置	21
2.1.2 资源配置方式	27
2.2 市场机制与市场失灵	28
2.2.1 市场经济	28

2.2.2	市场经济运行机制	29
2.2.3	自由竞争市场的均衡	32
2.2.4	市场失灵	34
2.3	政府和资源配置	40
2.3.1	计划机制	40
2.3.2	市场经济条件下政府的资源配置职能	41
2.3.3	政府失灵	43
	讨论案例 外来生物入侵对公共部门带来的挑战	48
	思考题	51
第3章	公共产品理论	52
	导引案例 中国首例异地排污权交易	52
3.1	公共产品的概念和特征	53
3.1.1	公共产品的概念	53
3.1.2	判别公共产品的步骤	56
3.1.3	纯粹的公共产品	57
3.2	公共产品的有效供给	58
3.2.1	公共产品有效供给的条件	58
3.2.2	林达尔均衡	61
3.2.3	公共产品均衡阻碍	63
3.3	准公共产品的供给	65
3.3.1	准公共产品的含义	65
3.3.2	准公共产品的类型	65
3.4	外部效应	68
3.4.1	外部效应概述	68
3.4.2	外部效应的分类	70
3.4.3	外部效应产生的原因	71
3.4.4	外部效应的经济影响	73
3.4.5	私人部门纠正外部效应的机制及其缺陷	74
3.4.6	政府对外部效应的纠正	76
	讨论案例 上海限制高消费令悬在半空中	82
	思考题	84

第4章 公共选择理论	85
导引案例 三峡工程论证过程	85
4.1 公共选择理论概述	87
4.1.1 市场决策与非市场决策	88
4.1.2 政治人与经济人的假设	89
4.1.3 公共选择理论的产生与发展	91
4.1.4 公共选择理论的三大学术流派	94
4.1.5 公共选择理论在公共经济学中的地位	97
4.2 公共选择规则:投票机制	99
4.2.1 投票机制的逻辑前提	99
4.2.2 投票规则与投票悖论	101
4.2.3 投票交易	105
4.2.4 投票操纵	106
4.2.5 中间投票人定理	107
4.3 公共选择中的利益集团	109
4.3.1 利益集团的概念和成因	109
4.3.2 利益集团在公共选择过程中的作用	110
4.3.3 利益集团内部关系	113
4.4 寻租行为分析	114
4.4.1 寻租的含义	114
4.4.2 寻租行为的影响	116
4.5 政府产出的公共选择问题	118
4.5.1 政府的垄断地位	118
4.5.2 官僚体制与预算膨胀	119
4.5.3 官僚机构模型	123
讨论案例 利益集团主导美国对外经贸政策	127
思考题	129
第5章 公共预算	130
导引案例 2009年中央和地方预算执行情况	130
5.1 公共预算的概念和功能	132
5.1.1 公共预算的概念	132

5.1.2	公共预算的功能	133
5.1.3	公共预算的原则	134
5.2	公共预算收支范围	135
5.2.1	公共预算收入范围	135
5.2.2	公共预算支出范围	137
5.3	公共预算的结构	138
5.3.1	一般结构类型	138
5.3.2	我国现行的公共预算结构	144
5.3.3	我国公共预算结构的改革方向	145
5.4	公共预算管理	145
5.4.1	公共预算管理体制	145
5.4.2	公共预算的编制与审批	147
5.4.3	公共预算的执行与调整	150
5.4.4	公共财政决算	151
5.4.5	发达国家的公共预算管理	152
5.5	中国的公共预算改革	155
5.5.1	中国公共预算管理制度的发展变化	155
5.5.2	分税制改革	157
	讨论案例 全国人大要求今年公开国务院部门预算	159
	思考题	161
第6章	公共收入	162
	导引案例 财产税的征收	162
6.1	公共收入概论	164
6.1.1	公共收入的内涵和原则	164
6.1.2	公共收入的主要形式	166
6.2	公共税收	169
6.2.1	公共税收的基本概念	169
6.2.2	税收的原则与最优税收	171
6.2.3	税收转嫁与归宿的经济学分析	177
6.2.4	税制	185
6.3	公债收入	192
6.3.1	公债的概念和特点	192
6.3.2	公债的基本功能	193

6.3.3 公债的种类和结构	194
6.3.4 公债与政府的资本性支出	196
6.4 公共部门收费	196
6.4.1 规费收入	197
6.4.2 其他公共部门收费	198
讨论案例 透视“低碳”时代的中国环境税制路线图	199
思考题	201
第7章 公共支出理论	202
导引案例 教育经费支出	202
7.1 公共支出的概念和性质	203
7.1.1 公共需要与公共支出	203
7.1.2 公共支出的概念	204
7.1.3 公共支出的性质	205
7.1.4 公共支出的目的	206
7.1.5 公共支出的原则	207
7.2 公共支出分析	211
7.2.1 公共支出的增长状况分析	211
7.2.2 公共支出的增长规律	214
7.2.3 公共支出的效应分析	218
7.2.4 公共支出的体制分析	220
7.3 公共支出的结构	220
7.3.1 消耗性公共支出	221
7.3.2 转移性公共支出	224
7.3.3 影响公共支出结构的因素分析	225
7.4 公共支出的成本—收益分析	227
7.4.1 成本—收益分析的特点	227
7.4.2 成本和收益的类型	228
7.4.3 对成本和收益的衡量	229
7.4.4 运用成本—收益分析方法进行决策的指标	231
讨论案例 关注公共支出质量,维持经济复苏	232
思考题	234
第8章 消耗性公共支出	235
导引案例 俄罗斯国防经费支出问题	235

8.1 公共管理支出	236
8.1.1 公共管理支出的内涵与意义	236
8.1.2 公共管理支出的构成	238
8.1.3 公共管理支出与政府行政效率	239
8.2 公共教育支出	242
8.2.1 公共教育支出的必要性	242
8.2.2 教育支出的配置	243
8.2.3 中国公共教育支出的现状	245
8.2.4 中国公共教育支出改革的政策方向	246
8.3 科学技术支出	247
8.3.1 政府科学技术支出的范围	247
8.3.2 我国政府财政科学技术支出的现状与改革方向	249
8.4 公共卫生支出	251
8.4.1 公共部门介入卫生市场的必要性	251
8.4.2 公共卫生支出的内容	253
8.4.3 我国现行公共卫生支出体制与改革方向	255
8.5 国防支出	257
8.5.1 国防支出的内容与决定因素	257
8.5.2 国防支出的性质和提供方式	258
8.5.3 国防支出的增长	260
8.5.4 国防支出的合理结构	261
讨论案例 中国 2012 年教育经费支出将达到 GDP 的 4%	262
思考题	263
第 9 章 转移性公共支出	264
导引案例 全国社保基金如何实现“保值增值”	264
9.1 社会保障支出	266
9.1.1 社会保障的概念与功能	266
9.1.2 社会保障支出的资金来源及筹资模式	269
9.1.3 社会保障支出的经济影响	272
9.2 公共财政补贴	275
9.2.1 公共财政补贴的涵义	275
9.2.2 公共财政补贴支出的分类	276
9.2.3 公共财政补贴支出的经济效应分析	277

讨论案例 城市居民低收入群体社会保障问题值得关注	280
思考题	282
第 10 章 地方公共经济	283
导引案例 地方人大审议预算执行情况	283
10.1 地方政府的经济职能	285
10.1.1 地方政府与中央政府的关系	285
10.1.2 地方分权的必要性	286
10.1.3 中央政府与地方政府的经济职能分工	288
10.1.4 地方政府的经济职能分析	289
10.2 地方公共产品	291
10.2.1 地方公共产品的特征	291
10.2.2 俱乐部理论	292
10.2.3 蒂博特(Tiebout)模型	294
10.3 地方政府的税收	295
10.3.1 地方税收的原则	295
10.3.2 中央与地方政府的税收划分	296
10.4 西方发达国家的地方公共经济	298
10.4.1 美国的地方公共经济	298
10.4.2 日本的地方公共经济	301
10.5 中国的地方公共经济	303
10.5.1 中央与地方政府的经济职能分工现状	303
10.5.2 中国的政府间转移支付体系	304
10.5.3 中国地方公共经济亟待解决的问题	306
讨论案例 威海市 2009 年财政社会保障事业支出达 28.3 亿 ...	307
思考题	308
参考文献	309

第1章

公共经济学绪论

内容提要

阐明公共经济学的含义

概括公共经济学的研究对象与特征

追溯公共经济学的演变过程

通过比较公共经济学与相关学科的关系,加深对公共经济学学科的认识



引导案例

庇古的灯塔

20世纪英国剑桥学派最后一名代表人物 A. C. 庇古以灯塔为例说明了市场的失灵,以及政府干预的必要性。无论庇古本人的原意是什么,从庇古的灯塔中得出的推论就是:公有产权是必要的。

在日常生活中,我们要消费两类不同性质的物品:私人物品与公共物品。私人物品是那些由私人企业生产并出售的产品,它的特点在于消费中的排他性。例如,一双鞋子不能同时供两个人穿,某人吃了一个苹果,其他人就不能吃。要消费这种物品就必须支付货币以换取其所有权与消费权。因此,这种物品就可以由私人企业来生产,并通过市场定价进行交换。市场调节机制对这类物品是适用的。公共物品的特点则在于消费中的非排他性。这就是说,这种物品一旦生产出来就无法排斥那些不为此物付费的人进行消费。正因为如此,有些经济学家把公共物品定

义为“一旦被生产出来,生产者就无法决定谁来得到”的物品。灯塔就是典型的公共物品,无论谁建造了灯塔,任何人都可以免费地利用。这种免费利用公共物品的现象被经济学家们称为“搭便车”。公共物品的这种特点决定了私人企业不愿意进行生产,也无从定价和收费。这样,市场调节的机制也就不适用于公共物品。这种情况被庇古称为“市场失灵”。

但是,像灯塔这样的公共物品却是经济中所不可缺少的。这样,就必须由政府来出面建造灯塔,生产公共物品。英国古典经济学家J. S. 穆勒早在1848年就指出“虽然海中的船只可以从灯塔的指引而得益,但若要向他们收取费用,就办不到。除非政府用强迫抽税的方法,否则灯塔就会因无利可图,以致无人建造”。庇古则以灯塔来支持他关于政府干预的观点。他认为,由于灯塔难以收益,所以,如果由私人生产,则使私人收益低于社会成本。在这种情况下,以利润最大化为目的的私人企业必然不愿意生产,这就要由政府出面来建造并经营灯塔。

顺着这一逻辑思路进一步分析,我们就会提出这样一个问题:这种由政府所建造的灯塔由谁拥有产权呢?产权应该属于出资兴建灯塔的人。政府建造灯塔的资金来自人民的税收,因此,灯塔这类公共物品的产权应该属于作为纳税人的全体人民,也就是说,灯塔在理论上是属于全民所有的(当然,如果由当地政府收税并建造,也可以说是属于集体所有的)。政府作为社会的代表建造并拥有灯塔,因此,灯塔在实际上是由国家所有的。公有产权一般都采用了国家所有的形式。这就是说,公共物品的存在还证明了公有产权的必要性。尽管庇古并没有进一步论证这些问题,但由公共物品引出公有产权的必要性是一个合乎逻辑的结论。私有产权的存在并不排斥公有产权,这也是在以私有制为主体的西方国家中存在相当大国有经济与公有产权的原因之一。黑格尔有一句名言:凡是存在的必是合理的。公有产权的存在也是合理的。

但是,对这种看法并不是没有不同意见。一些经济学家提出,公有产权的缺陷在于缺乏利己动机的刺激,政府建造的灯塔往往经营管理不善。而且,更重要的是,大家都来“搭便车”,如何来建造更多的“车”呢?或者换个比喻,大家都来吃免费供应的午餐,这种午餐能支持多久呢?对公有产权的这种质疑正是现代产权理论产生的原因。

公共经济学是当代跨学科研究的热门话题,至今没有一个公认的定义。对公共经济学的含义、研究对象和特征进行界定,从公共经济学的产生和发展中对其再思考、再定位,从公共经济学与经济学、政治学、法学关系中把握公共经济学研究的交叉性、特殊性,探寻共有规律和特有规律,正是公共经济学研究问题的逻辑起点。

1.1 公共经济学概述

1.1.1 公共经济学的含义

从最宽泛的意义上来看,公共经济学(Public Sector Economic)是研究公共经济政策的学科,或者说是研究政府经济行为的学科。公共经济学涉及的内容非常广泛,从税收问题到针对市场失灵所采取的对策,从公共支出到社会保障,都是公共经济学的基本研究领域。从经济学的角度出发,公共经济学研究公共资源的非市场化配置和公共产品的供给与分配;从政治学和行政学的角度出发,公共经济学研究公共选择理论和公共财政理论。所以,可以这样来理解,公共经济学关注的是经济化的政治、政治化的经济以及政治与经济的互动关系。

严格地讲,Public Sector Economic 应该译作公共部门经济学,大多数国内研究者在使用这一概念的时候并不对两种翻译方法加以明确的区分。那么何为公共部门呢?对于公共部门最通俗的解释是政府及其附属组织,从这个角度出发,也有学者将公共经济学称为政府经济学。

依照市场经济理论的观点,在现实的社会经济体系中存在两种类型的经济主体,一类是私人部门(Private Sector),即企业与家庭;另一类是公共部门(Public Sector),即政府及其附属物。两类部门在市场中充当不同的经济角色,并都以各自的方式在国民经济中发挥不同的经济功能,影响着国民经济运行系统的稳定。

在市场经济最初形成的时候,是一种以私人部门的完全竞争为主的运行模式,这种模式的核心机制是以价格机制为主体的市场机制,政府对于经济体系的直接作用不是十分明显,因此并没有人将政府或公共部门作为一种独立的经济主体来看待,而是把它当成经济系统的外部变量。然而,随着经济系统规模逐渐扩大、复杂度逐步提高,继而产生了诸如垄断、信息不全、外部效应等各种市场失灵的现象。也就是说,在这种情况下单纯依靠市场或价格机制已经不能保障社会经济体系的有效运行和资源的优化配置,而政府或公共部门对经济体系的直接介入便成为必然的选择。

宏观经济学关于国民收入决定的典型模型中,把政府、企业和家庭看作三类平等的角色或角色集团,三者之间既相互关联,又各自按照独立的规律运行。在不考虑国际市场因素的前提下,一国国民经济就取决于这三类角色的经济活动。家庭向企业提供劳动力、资本、土地、管理、才能等各种生产要素,并从企业取得相应的报酬。家庭再以这些报酬向企业购买商品和劳务。企业向家庭购买各种生产要素

并向家庭提供各种商品和劳务。政府通过税收和支出来与企业 and 家庭发生联系,参与国民经济。经济要保持正常运行,不仅要使企业的投资等于家庭的储蓄,而且要使政府从企业和家庭取得的税收与其向企业和家庭的支出相等。国民经济运行出现不均衡时,政府可以通过调节税收和支出,居民可以通过调节消费与储蓄,企业可以改变投资与生产来使国民经济重新恢复稳定。在更为复杂的现实情况中,政府出于各种目的往往还要确立一种政策机制用以直接干预经济体系,例如对劳工利益的维护、限制进口和保护环境等等。

虽然公共部门与私人部门共同参与国民经济,但是其行为方式和价值取向却是不同的。企业和居民作为私人部门,是以收益或效用最大化为基本目标的。相对而言,政府的主要目标则是在其经济活动收益与成本基本均衡的前提下实现资源的最有效配置和社会秩序的公正与公平。在现实条件中政府有时可以并必须去弥补市场的不足与失灵。总之,政府以独特原则与私人部门一起参与和影响国民经济。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(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科。

一般来说,公共经济学理论体系由三类要素构成:一是用于经济分析的基本逻辑、基本假设以及分析工具。其中最为核心的基本假设是最大化假设,最核心的分析工具是各种各样的均衡分析。二是经济分析的价值观,涉及经济分析的基本价值判断。其中最核心的判断标准是帕累托最优原则。经济分析的逻辑和价值,在很大程度上是一致的。如最大化假设,在逻辑上是假设,但是在经济分析的进程中它却是一种价值标准,如是否实现了福利最大化的问题?这这就是一个价值判断。又如均衡分析与帕累托最优原则也是一致的。消费者均衡就是消费者实现了帕累托最优原则;整个经济的均衡,就意味着整个经济体系达到了帕累托最优的状态。三是政府治道的问题。其中核心的问题是政府职能的界定和运作、政府具体公共服务的有效供给等。

1.1.2 公共经济学的研究对象、方法与特征

1. 公共经济学的研究对象

公共经济学的研究对象是公共部门,即政府及其附属物的经济行为及其发展变化的规律。所谓政府,就是国民经济中唯一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。政府除对特定区域内居民负有政治责任以外,还参与非市场性的资源配置、社会财富再分配和稳定经济的活动。政府参与的非市场性资源配置活动是指政府为满足居民的公共消费需要和社会存在与发展的

必然要求,通过向社会成员征税和强制转移财富的办法来筹措资金,以不营利为目的提供国防、治安、环境保护、教育、卫生、文化等公共服务。政府所从事的社会财富再分配是指为了保证特定区域内全体社会成员受到公平与公正的待遇、保护弱势群体、缓和阶层矛盾、维护社会的稳定,采取税收或其他强制手段对各社会成员的财富进行重新分配。而政府稳定经济则是指政府利用货币政策、财政政策及相关的其他经济政策对国民经济总量与结构进行调控,使国民经济体系减少波动,稳定运行。

在单独引用的前提下,政府的涵义是比较宽泛的。一般而言,公共经济学中将民主政体下的政府(公共部门)的涵义界定为四个层次:

第一个层次是中央政府或中央最高行政机关。这是涵盖范围最狭小的公共部门,包括中央政府所属的各部、委、办事机构及附属机构,是公共部门的核心层次。

第二个层次是广义政府。这个层次的公共部门不仅包括中央政府,还包括立法、司法机构。

第三个层次除了广义的中央政府外,主要还包括地方政府与公共行政组织。

第四个层次被称为统一公共部门。这个层次的公共部门在广义的政府之上,还要加上公共性企事业单位。所谓公共性企事业单位是指中央和地方政府出资兴办或负责进行管理各种非营利性企业和组织,例如医疗卫生机构、教育机构及电力、自来水、市政、电讯等公用事业部门。

此外,中央和地方政府为了扶持经济发展或出于其他非经济性目的,往往会建立一些政策性金融机构。如我国的进出口银行、国家开发银行、农业发展银行等。一般来说,政府兴办的政策性金融机构,也可以界定为公共部门。

在我国现实状况中,如何界定广义政府体系下的公共性企事业单位是公共经济学的一个新课题。我国正处于经济体制的转型阶段,政府、公共事业部门与企业间的职能交叉状况还比较突出,因此容易形成各类主体间价值取向的错位。例如,政府部门直接投资于竞争性行业,造成用以生成公共利益的政府资源的浪费;或者是国有企业承担繁重的社会保障负担,使企业不能够按市场规则参与公平的市场竞争。大量的公共性企事业单位在计划体制下完全采取政府模式进行运作,在向市场经济体制转轨过程中,由于局部利益或个体利益驱动的原因,又过度地向市场化模式倾斜,甚至背离为公众利益服务的基本价值取向。已经困扰社会多年的医疗高收费现象,就是这种公共部门过度市场化的典型例子。

转制后的国有企业虽然与国家或政府有产权上的联系,但无论从经营方式还是从价值取向上而言,国有资本介入的企业,包括国有商业性金融机构,与一般意义上的私人部门并无本质上的区别,因此,应该按照私人部门来讨论。我们在讨论中国的公共经济问题时,只研究中央政府的经济行为、地方政府的经济行为、中央和地方政府出资兴办和经营的按公共经济规则行事的政策性金融企业的经济行为。