

百·卷·本·经·济·全·书

J J Q S

● 顾问：刘凤元 陈诗全 王梦奎 黄范章 ● 主编：胡晓林 龚莉 ● 副主编：顾海良 姚开健

公共经济

白景明 著



人民出版社

BAI · JUAN · BEN · JING · JI · QUAN · SHU

百卷本经济全书

顾问：刘国光 高尚全 王梦奎 黄范章

主 编：胡晓林 龚 莉

副主编：顾海良 姚开健

公共经济

白景明 著

人 民 出 版 社

责任编辑：喻 阳

装帧设计：林 晓

图书在版编目(CIP)数据

专业经济全书

—北京：人民出版社，1994.4

(百卷本《经济全书》丛书/胡晓林，龚莉主编)

ISBN 7-01-001851-0

I. 专…

II. 胡…

III. 专业经济—概论

IV. F08

专业经济全书(全十二册)

ZHUANYE JINGJI QUANSHU

人民出版社出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京商学院印刷厂印刷 新华书店首都发行所经销

1994 年 7 月第 1 版 1994 年 7 月北京第 1 次印刷

开本：787×1092 毫米 1/32 印张 60 插页 120

字数：1050 千字 印数：1—500 册

定价：109.00 元

百卷本《经济全书》总序

从现在开始的一、二十年内,是世纪交替之际,既是中国完成从计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡的关键时期,也是中国经济持续、快速、健康发展以便把 11 亿人民向小康以至更高水平奋力推进的时期。不言而喻,中国人民在这个时期所要进行的,实际上是要在整个国民经济领域内继续进行一场建国以来最为深刻的革命性的变革,大力发展社会生产力,把建设有中国特色的社会主义伟大事业推向前进。

这场伟大而又艰巨的变革,对经济学界、出版界提出了更高的要求。其中十分重要的,就是要积极研究、阐明在改革与发展过程中中国各个经济领域内出现的复杂现象和新问题,探索新的体制、机制、秩序、法规以及发展道路和模式;传播各经济学科的新理论、新观点和新观念;以便使用它们去丰富现有建设者的知识库,提高他们的工作素质,以及培育新一代的建设者。这一工作非常重要,因为一切经济工作,总是要靠人去做;有了高素质的人,才会有高质量、高效益、高效率的经济工作,经济改革与建设任务的加速实现才会有保证。这套百卷本《经济全书》,正是为此目的而组织编撰、出版的。我为此感到高兴。

要使这套百卷本《经济全书》能够发挥应有作用，我认为，至少应该贯彻以下三个结合。一是理论与实践相结合，即在马克思主义指导下，用新学科或各经济领域的专业理论去研究、阐明中国经济中的实际问题，特别是具有中国特色的社会主义市场经济中一系列重大问题。诚然，百卷本《经济全书》中有的会侧重于理论，有的会侧重于实际，有的还会侧重于应用。但只要注意贯彻这一方针，一定能在理论上有所前进，有所突破，并在不同层次上为加快建立社会主义市场经济体制和加速改变中国经济面貌服务。二是中外结合，洋为中用。既积极学习国外一切有用的经济理论和建设经验，吸收国外一切优秀成果，又不盲目照抄照搬，而是从中国的国情和实际需要出发，有所鉴别、借鉴或吸收。三是普及和提高相结合，既注重传播和普及知识，又鼓励密切联系中国国情和学科自身发展的实际，进行创造性的探索，实行知识性与学术性相结合。

我很高兴地知道，上述三个结合，也是百卷本《经济全书》的编者、出版者的共识。诚然，要做到上述三个结合，并不容易，但值得为之努力。我衷心祝愿这套丛书的出版获得成功。

邹家华

1993年9月

内 容 提 要

本书对我国公共经济作了比较系统的阐述,既论述了公共经济的基本理论,也介绍了我国公共经济的实践状况。论述由浅入深,首先从公共产品的基本定义讲起,进而叙述了公共经济的发展过程,并详细解说了政府与公共经济、私营经济与公共产品供给等主题,最后,重点论述了公共经济管理问题,分析了我国公共经济管理中存在的问题及对策。本书具有较强的知识性和教科书性,适合于从事经济研究人员和教学人员阅读。

目 录

公共经济

一、公共产品	1
1. 什么是公共产品	1
2. 公共产品类别划分	5
3. 公共产品的生产过程	11
二、公共经济的发展过程	13
1. 公共经济在国民经济中的地位和作用	13
2. 公共经济的发展过程	24
3. 中国公共经济的发展	31
三、政府与公共经济	46
1. 政府的经济职能	46
2. 我国政府与公共产品供给	82
四、私营经济与公共产品供给	100
1. 私营经济介入公共经济的原因	100
2. 我国私营经济与公共经济	102
五、公共经济管理	133
1. 公共经济管理体制	133
2. 我国公共经济管理中存在的问题及对策	140

一、公共产品

公共经济是提供公共产品的个人和企业以及部门的经济活动的总称。因此,要认识公共经济的一般规律和特殊性,准确地把握公共经济与其他经济活动的联系,理解公共经济在国民经济体系中的地位和作用,必须首先了解公共产品性质、特点。

1. 什么是公共产品

人类社会创造的产品形形色色、数量巨大。不同的产品有不同的生产模式;满足不同的消费需要,消费方式也不尽一致。人们可以从不同的角度,对产别类别做出不同的划分,不同的划分具有不同的经济研究意义和经济管理意义。从产品的外部形态角度,人们可以把产品分为有形产品 and 无形产品两大类。从产品的制作过程考察问题,人们可以把产品区分为工业品、农业品、服务产品等。从产品的使用价值与消费需求的关系角度分析问题,人们又可以把产品划分为生产资料和消费资料两

大类。而当人们从消费层次与支出水平的联系上去思考问题时,又可以把产品区分为一般消费品和奢侈品两类。伴随着经济结构的变动和经济学的进步以及政府宏观经济管理模式的不断完善,人们又从产品消费方式角度去考虑产品类别划分,由此把千差万别的产品区分为两大类:一类是个体消费品;另一类就是公共产品。

个体消费品是指消费具有单一性的产品,这种产品的突出特征往往是一个人进行消费,消费活动具有排他性。这类产品范围很广,包括大部分有形物质产品。各类工农业产品均属此类产品。

所谓公共产品是指消费活动不具有排他性的产品,换言之,公共产品就是那些同时被多个人共同消费的产品。比如交通运输就是公共产品,因为无论是设施还是工具本身,都是由多个人同时消费的。再比如公园,它也是公共产品,在一定的时间内往往有很多游客在公园内活动,绝对一个人的情况非常少。还有煤气供应,它的活动也是同时使很多人受益。

相比个体消费品,公共产品具有如下几个特点:

第一,公共产品的制作、设计意图就是要力争容纳多个人同时进行消费。因此,公共产品的外在形式本身往往具有一定的空间,可以容纳较多人的活动。这样,公共产品的制作过程大多不像个体消费品的制作过程那样集中、那么具有数量规模,而是具有单一性和较长的周期性。另一方面,公共产品的制作需要多方同时协作,

需要各类局部产品生产齐头并进,而且局部产品的组装过程并不是简单的拼合,而是按照一定的技术标准和效益标准进行的空间环境构造和劳动工具配比。比如公园的建设,它是典型的环境构造,公园设计者的目的是要把一定的空间范围改造成为具有一定消费价值的场地。再比如交通运输,设计者的规划是要把一定的道路和河流范围改造成为适合运输工具运营的空间线路。

第二,公共产品往往是不动产。公共产品的基本特征是保证共同消费,而这种消费大多是相对静止的。因此,相对于个体消费品而言,公共产品具有更大的空间占用面积,体现为一个硕大或巨大的建筑物。比如邮政设施,它要同时容纳多个人邮寄信件,因而是一个不可运输的建筑物。再比如煤气供应系统,它要同时向一定范围的居民输送煤气,而且输送本身具有集中性,并非单一流动输送,这样,煤气供应系统就采取相对稳定状态。

第三,公共产品具有不可分割性。所谓不可分割性,就是说人们不可能把公共产品切割开,不能随意把公共产品的某个部位拆卸下来。举一个简单的例子来说:人们可以把一个面包切成两块,能够把一台电视机的某个零件拆卸下来,也可以把一辆汽车的各个部件拆走卖掉,却不能把邮政局所切割成两半,也不会把公园的各个部位拆卸下来,也很难设想能够把供水系统拆分开来。当然,人们有能力依靠某种手段把公共产品的物质

实体切分开,但不会使切分状态下的公共产品仍然具有预期的使用价值,而且不可能仍旧利用原有材料把产品重新组装起来。比如当人们把火车轨道或供水系统切割完后,再用原有材料是不会建成原有轨道或供水系统的,而只能重新购置材料或部分采用原有材料来建成新的公共产品。正是从这个意义上说,公共产品具有不可分割性。

第四,公共产品的消费具有一定的外在利益。所谓外在利益是说,当某一个人消费公共产品时,会给社会其他成员带来一定的利益。比如当某人消费教育事业提供的公共产品时,一方面他自己的素质和专业才能有所提高,从而为他(她)把握就业机会奠定了基础,为他(她)获取各类市场收入创造了条件,另一方面也有助于全社会文明程度的提高;再比如人们对防疫事业提供的公共产品的消费,一方面有助于消费者自身的健康,另一方面也有利于其他人的身体健康,因为这会使其他人受到疾病传染可能性大幅度下降。公共产品消费越是普遍化,这种外在利益越会加大。

第五,提供公共产品的部门全部属于第三产业。第三产业是指工农业以外的所有社会经济部门。第三产业的特点是门类繁多、点多面广、所提供的消费物一般不具有立体物质模式。第三产业是社会经济发展的重要支柱,与工农业有着相互补充性。由上述产业类别划分来看,提供公共产品的部门全部属于第三产业。

根据上述分析,下列方面可划归公共产品:公共交通运输、邮政设施、医疗保健、供水、供电、供气、路灯、国防、公安、行政管理、教育、科研、广播、电视等。

应当指出,公共产品与个体消费品的划分并不是绝对的,一些公共产品的消费在极端情况下可能是单一的,而很多个体消费品的消费往往也是由多个人同时进行的,比如电视,很可能是多个人同时观看;再比如空调,也往往是多个人同时享用。我们所做的划分是相对的,是从一般和稳定的情况去考察问题得出的结论。事实上,任何一种产品类别的划分都不是绝对的,因为产品自身的使用价值和消费方式往往是多重的,而且伴随着经济和消费的发展,产品的使用价值和消费方式又是变动不居的。人们所做的划分只要基本依据科学,做出大致的归类,也就可以满足经济理论研究和经济管理的需要。

2. 公共产品类别划分

从不同角度划分公共产品类别既是充分认识公共产品的各种经济价值的前提条件,也是全面认识公共经济的外在和潜在经济意义的重要途径。有鉴于此,可以说,公共产品类别划分是否全面、科学,直接关系到公共经济理论体系的完备性,关系到公共经济理论的实用价值,关系到公共经济管理体系的科学性和可操作性,同

时也牵涉到如何把握各类公共产品在社会总产品体系中的地位和作用。

选择划分公共产品类别的角度应本着如下几条原则进行：第一，应具有一定的经济研究意义。也就是说当人们从这个角度去划分公共产品类别时，可以展示出公共产品的某种特点，能够引申出一些研究结论或启示出某种分析问题的思路。第二，应为公共经济理论服务于公共经济管理政策的确立提供便利。也就是说当人们依循这个角度划分出公共产品的类别之后，公共经济管理者可以据此确定分类管理公共经济的基本原则，能够在对不同类别公共产品的经济价值特点的基础上去实施不同的调控政策。第三，应能使人们分辨出公共产品运动的特点，这样，就可以使人们在总体上把握公共产品运动规律。这是正确研究公共经济发展变化规律的起点，也是人们区分公共产品发展变化规律和其他产品发展变化规律的重要理论依据。

从消费的属性角度分析问题，可以把公共产品基本上分为两大类：一类是满足人们物质消费需求的公共产品，这种公共产品大多具有明显的外在物质表现形式，人们所消费的是产品自身的物质性使用价值。这类公共产品主要包括城市基础设施、广播、电视、邮政设施、交通运输、路灯、公园等。另一类是满足人们精神消费需求的公共产品。这类公共产品一般不具有外在的物质形态，人们对它的消费是和产品自身的生产过程混合在一

起的,而且消费活动并不和一定的物质运动相连接。这类公共产品包括:教育、公安、国防、科研等。从这个角度划分公共产品的经济学研究意义在于,准确认识公共产品与消费的客观联系,为我们分析公共经济在消费领域中的作用创造条件。其宏观经济管理意义在于,使有关管理部门根据公共产品对物质消费活动和精神消费活动的影响来制定公共产品的结构变动调整政策,从而妥善处理全社会物质消费和精神消费的关系;其微观经济管理意义则在于,使公共产品提供单位能够正确认识自身产品的具体社会价值,从而确立有效的市场拓展规划,同时也有利于投资者选择公共经济投资方向和公共经济参与程度。

从公共产品与社会经济的具体联系角度考察问题,可把公共产品分为生产资料 and 消费资料两大类。从属生产资料的公共产品主要是为人们的生产和流通活动提供便利,为正常的经济活动创造条件,使这些经济活动能够在较低的成本支出情况下运转,这是社会化分工的具体表现,是公共经济为市场经济运营创造基础条件的具体表现。生产资料性公共产品主要有:交通运输、企业使用的基础设施部门提供的公共产品、科研部门为企业提供的技术产品、邮政部门为企业提供的公共产品等。消费性公共产品是指用于满足公民个人生活消费需求的公共产品,这类公共产品又具体分为三种:一种专门满足物质消费需求,另一种满足人们的精神享受消费需

求,再有一种满足人们的身体健康和安全需要。这类公共产品是个人消费的对象,它的购买力来自个人货币收入,其中有的是以税收为表现形式,有的纯粹从属于个人税后货币收入。此类公共产品一般没有具体的外在物质形态,其消费的团体性要大于生产资料性公共产品。从属消费资料类的公共产品主要包括:公园、国防、政府服务、居民供水、居民供气、邮政部门为私人提供的公共产品、公共交通部门为私人提供的公共产品、广播电视部门为私人提供的公共产品等。应当指出,由于公共产品具有较强的消费大众性,由于公共产品与各种经济活动有着广泛的联系,严格地区分何种公共产品属于生产资料、何种公共产品属于消费资料是不可能的。突出的表现是邮政、交通运输、城市供水、供电、电视、广播等部门的公共产品,既有可能服务于生产活动,也有可能服务于生活消费活动。比如广播和电视,同样一个公共产品人们会从不同的角度去使用它、去评价它的价值,企业家和专业技术人员要从广播、电视中捕捉信息、寻找启示(当他们从工作角度收听、收看广播和电视时),而一般消费者是要从广播、电视中获得娱乐、了解社会新闻。再比如企业工作人员使用交通运输业的公共产品是要为交易和生产活动创造条件,而一般消费者则是为了娱乐和私事才使用公共交通业提供的公共产品。另一方面,公共产品的提供有时也不可能分别挑选消费对象。所以,如果要较为细致地划分某一个公共产品究竟是生

产资料、还是消费资料，似可从如下两方面入手：一是看消费主体的现场身份和目的；二是看购买公共产品的资金的性质，是企业资金，还是个人可支配收入，是企业税金，还是个人交付的税金。把公共产品区分为生产资料 and 消费资料，关键是要正确认识公共经济对生产经营活动可能产生什么样的影响、对市场运营提供什么样的基础条件，同时有助于分析公共经济在生活消费活动中所处的地位，政府应从何处入手调节公共产品的供给结构。

从公共产品消费的空间范围角度分析问题，可把公共产品划分为全国性公共产品和地方公共产品两大类。所谓全国性公共产品是指那些消费者不分区域范围的公共产品，这类公共产品的供给并不是单纯针对某一特定区域范围的消费者，而是可以使全国公民共同受益，关系到全体公民的经济利益和安全利益以及发展权益。从属这类的公共产品包括：国防、外交、中央政府劳务、邮政设施、交通运输设施、环境保护等。地方公共产品是指那些消费受区域限制的公共产品，这类公共产品在一般情况下是为地方居民需求服务的，超越一定空间范围就会大大减少效用，即便人们在主观上希望扩大产品的使用范围，由于受各种条件的限制，也不会流动到其他区域的消费团体之中。地方公共产品包括：地方政府劳务、地方环境保护、城市基础设施建设、公园等。从这个角度划分公共产品，主要是为了全面认识公共产品在不

同空间范围内的政治经济、文化意义,准确把握公共产品与各级政府、公共产品与各类私人资本的关系。

从提供者身份角度考察问题,可把公共产品划分为国有公共产品和私有公共产品,国有公共产品是指政府提供的公共产品,这类公共产品的提供是政府满足公共需要的具体表现,提供这类公共产品是政府的重要职责之一,是纳税人对政府的要求。国有公共产品基本上分为两部分,一部分是只能由政府提供的公共产品,如国防、外交、环境保护、大型基础科学研究项目等,另一部分是可由政府提供,也可由私人提供,但由于投资大、见效慢,私人又不愿意轻易介入的公共产品,如邮政设施、园林、大型交通设施建设等。私有公共产品是指私人提供的公共产品,这类公共产品一般主要满足人们的日常生活消费和娱乐性消费,以及部分个人发展消费需求,如职业教育、娱乐设施建设等。一般而言,政府提供公共产品不以盈利为目的,意义在于为全社会服务,为经济发展和社会进步创造条件,承担私人不愿意或根本不可能承担的责任。而私人提供公共产品的目的则在于追求经济效益,并不是直接追求社会效益,因此,私人一般只愿意进入能够有一定收益的公共经济领域。这样,公共产品的提供就分为两股线路:一条线路按市场规则行事,另一条线路按社会效益原则办事。把公共产品区分为国有和私有,意义就在于为人们分别研究公共产品的交易规则提供依据,同时也为人们研究公共经济与国营