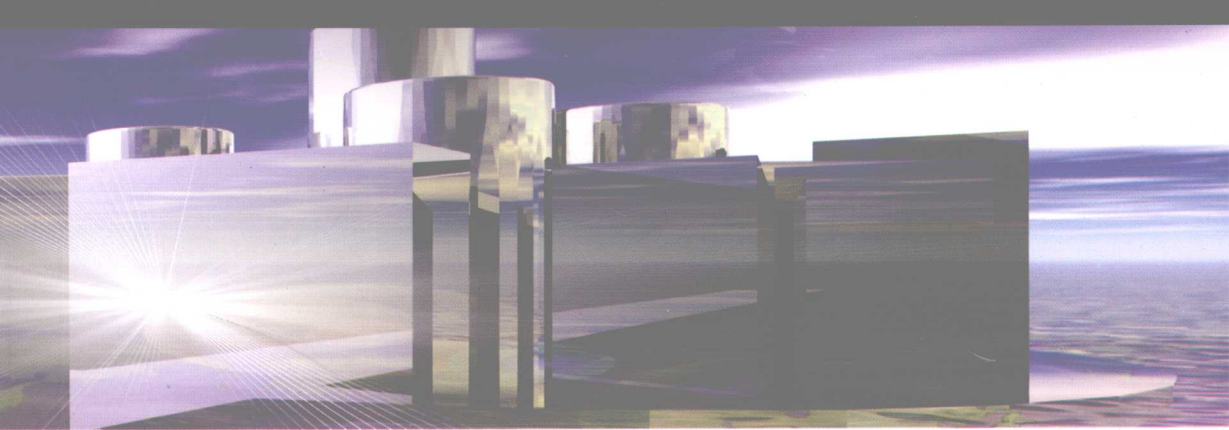




普通高校经济及管理学科规划教材

公共事业管理专业

公共经济学

孙 钰 陶志梅 /主 编

经济科学出版社
中国铁道出版社

普通高校经济及管理学科规划教材

公共事业管理专业

公共经济学

孙 钰 陶志梅 主编

经济科学出版社
中国铁道出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学 / 孙钰主编. —北京: 经济科学出版社,
2008. 10
普通高校经济及管理科学规划教材. 公共事业管理专业
ISBN 978 - 7 - 5058 - 6307 - 1

I. 公… II. 孙… 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 (2008) 第 155744 号

责任编辑: 纪晓津

责任校对: 杨 海

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亭

公共经济学

孙 钰 陶志梅 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

河北三佳集团装订厂装订

787×1092 16 开 20.5 印张 360000 字

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

印数: 0001—5000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6307 - 1/F · 5568 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

普通高校经济及管理学科规划教材 编审委员会

主任委员

齐二石 天津大学管理学院 院长 教授 博士生导师
教育部管理科学与工程专业教学指导委员会 主任委员

常务副主任委员 (按汉语拼音顺序排序)

安 忠 天津理工大学经济与管理学院 教授
天津市企业联合会、企业家协会 执行理事
郭 宇 中国铁道出版社 副总编辑 编审
纪晓津 经济科学出版社 主任 编审

副主任委员 (按汉语拼音顺序排序)

陈彦玲 北京石油化工学院经济管理学院 党委书记 教授
李长青 内蒙古工业大学管理学院 院长 教授
李向波 天津工业大学管理学院 副院长 教授
刘 岗 山东大学管理学院 副院长 教授
刘家顺 河北理工大学管理学院 院长 教授
刘 克 长春工业大学管理学院 副院长 教授
吕荣杰 河北工业大学管理学院 党委书记 教授
彭诗金 郑州轻工业学院经济与管理学院 院长 教授
乔 梅 长春大学管理学院 副院长 教授
邵军义 青岛理工大学管理学院 院长 教授
魏亚平 天津工业大学工商学院 院长 教授
徐德岭 天津师范大学经济与管理学院 副院长 教授
尹贻林 天津理工大学经济与管理学院 院长 教授 博士生导师
教育部管理科学与工程专业教学指导委员会 委员
张国旺 天津商业大学管理学院 院长 教授
张 璞 内蒙古科技大学经济管理学院 院长 教授
张英华 天津财经大学商学院 院长 教授 博士生导师

总 序

人类社会已经迈入 21 世纪。追溯 20 世纪,管理理论与实践得到了飞速发展,研究领域不断拓宽,从初期的经验管理到后期的科学管理,从工业化时代的规模经营管理到信息化时代的基于信息基础的企业再造,从注重等级和控制的“金字塔”式组织模式到基于网络和知识的“柔性”组织模式,这些,无论是在管理的理念、方法上,还是在管理的技术、实践上都发生了巨大变化。在我国实施改革开放政策以来,社会各界掀起了一浪高过一浪的管理热潮,管理学界相继发生了一系列重大的变革。1994 年教育部批准在 9 所重点高校试点举办工商管理(MBA)硕士研究生教育;1996 年国家自然科学基金委员会管理学科组升格为管理学部;1997 年在教育部学科专业目录调整过程中,管理学同经济学并列成为独立的一级学科;2002 年管理学界的专家首次当选为中国工程院院士。这些重大的变革标志着管理学科的重要地位得到了我国社会各界的认可。

随着我国市场经济体制的不断完善,以及中国正式加入世界贸易组织(WTO),中国经济需要面对国际大市场,企业要参与国际化的激烈竞争。经济及管理教育如何迎接 21 世纪的挑战,适应变化的需要,已经成为学术界亟须研究与探讨的焦点问题之一。著名管理学家彼得·F·德鲁克(Peter F. Drucker)曾经指出:“对我们的社会来说,管理是一种最显著的创新。”另一名著名管理学家亨利·明茨伯格(Henry Mintzberg)也曾指出:“彻底重塑传统管理教育的时代已经来临。”在这种社会呼唤“管理教育创新”的背景下,组织一套适应 21 世纪要求的经济及管理类学科规划教材是非常必要和及时的。

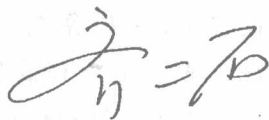
普通高校经济管理类专业教学协作会,是由辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、河北、河南、山东、山西、广东及北京、天津的数十

所高校经济管理学院系自发形成的教学协作组织。协作会成立 16 年来,以团结友谊、精诚合作、优势互补、共同发展的精神,坚持在管理理论的创新与实践、学科建设与发展、教材规划编写,以及人才培养与校际交流等方面进行了探索,取得了丰硕成果。此套规划教材的组织编写,是协作会面向 21 世纪经济及管理教育创新的又一力作。

为了保证规划教材的质量和水平,我们成立了由国内外知名专家、教授及管理学院院长、出版社的领导、专家组成的编审委员会。各门教材(包括专业教材、专业基础教材和基础教材)将采取合作的方式由具有丰富教学与研究实践经验的教师主编,相关院校参加编写。规划教材的编写力求博采众家之长,把握管理前沿,注重理论与实践相结合,使之成为具有科学性、规范性、创新性、实用性并举的精品教材及新教研成果。在各位专家与老师的辛勤耕耘下,现已出版了“电子商务专业”、“物流管理专业”、“公共事业管理专业”、“会计学专业”和“财务管理专业”等系列教材,其余经管学科各专业系列教材,亦将陆续出版。

由于经济及管理是一个不断变化和发展的重要学科,新的理论、技术和方法将会大量引用。鉴于我们的水平所限,规划教材在编写过程中难免存在疏漏与不足之处,敬请各位专家批评指正。

天津大学管理学院院长、教授、博士生导师
教育部管理科学与工程专业教学指导委员会主任委员



2008 年 7 月于津

前言

公共经济学是用经济学的方法研究公共部门行为与规律的，它的研究对象主要是公共部门。公共部门不仅包括传统的政府行政部门，还涉及到计划经济向市场经济转型过程中承接政府分离职能的主要社会组织：非营利性组织、完成供水供电等公用事业行业的公用事业组织和国际组织。有的传统理论将公共经济学与传统财政学相等同，这实际是一种误解。传统财政学强调研究国家财政的“收”、“支”以及怎样使二者平衡的问题，类似于20世纪前专门为欧洲王室理财管账的“官房学”。公共经济学研究范围更加广泛，它既包括对国家自身财政收支与平衡问题的研究，又包括公共部门与私人部门的平衡问题、公共产品的有效提供问题、外部性治理问题、政府公共规制问题及国家的财政收支活动问题。

因此，我们学习公共经济学时，学习的重点不是死记硬背各种晦涩的概念，也不是生搬硬套各种条文法规，而是要通过虚心地研究私人部门与公共部门的基本规律，研究公共部门的决策规律，进而在此基础上认识、了解、把握政府决策活动，以便引导政府行为，规范政府职能，发挥公共部门调控社会经济的良好作用。

公共经济学源于发达国家对公共经济问题的研究，但它的许多理论同样适用于中国的市场经济实践，同样能够解释中国的许多经济现象。本书的一大特色是尝试用大量中国现实经济学的案例来说明公共经济学的基本原理。本书主要适用于大学经济类和公共管理类的本科生、研究生和相关的教学科研人员。

本书共分十一章：第一章导论，主要明确了公共经济学的研究对象：公共部门，混合经济体制对经济学基本问题的解释，公共经济学的产生和发展历史，公共经济学的研究方法及公共经济学与相关学科的关系。第二章市场失灵与公共经济，明确了人类社会资源配置的三种主要方式，进而分析市场经济对资源有效配置的原因及从理论而言市场对资源有效配置的条件，在此基础上，明确了市场失灵的各种主要表现及公共部门对市场失灵的弥补。在第二章内容的基础上第三章结合实际对市场失灵的外部性问题进行了详细的分析，其中包括外部性概念的产生、表现，外部性对资源配置产生的影响及外部性问题的私

人纠正和政府纠正。第四章论述了外部性的极端情况——公共产品及其提供问题。公共产品有效提供是我国推进、深化市场经济改革的重要内容,本章在公共产品概念分析的同时,理论上提出公共产品提供的基本模式,进而深入分析了我国城市化推进过程中城市公共事业的多元提供问题。第五章公共选择理论,主要介绍公共选择与决策的机制和一般特点,并对寻租问题进行全面分析。第六章公共支出,介绍了主要公共支出项目及公共支出增长的理论解释。第七章公共收入,主要介绍了公共收入的项目分类,税收的特点、分类、原则、税制设计的一般理论。第八章公共规制,介绍了经济性规制和社会性规制,尤其强调了政府的公共规制改革运动。第九章国民收入核算理论及方法,介绍了宏观认识国民经济的基础概念及国民经济宏观总供给和总需求恒等问题。第十章国民收入决定与财政政策,介绍了国民收入决定和各种类型的财政政策。第十一章赤字与公债,主要介绍了政府财政收入来源之一的公债的概念、发行与管理及其对经济产生的影响问题。本书十一章内容的结构为:第一章是导入;第二章到第五章为公共经济学的基本理论,概括说明公共部门的经济作用、外部性与公共经济、公共产品供给问题和公共选择理论;第六章到第八章是公共部门行为表现,包括公共支出、公共收入和公共规制;第九章到第十一章是公共经济的宏观管理问题,包括国民收入核算的相关理论、国民收入的决定与财政政策及赤字与公债。

本书由孙钰、陶志梅编写,具体的写作分工如下:前言、第一章至第二章、第十章至第十一章由孙钰编写;第三章~第九章由陶志梅编写。在编写过程中本书吸收并借鉴了国内外学者在这一领域取得的研究成果以及其他教材的相关内容,在此,谨向这些学者和作者表示感谢。由于作者水平有限,时间仓促,错误和不妥之处,恳请读者指正。

编者

2008年8月

目 录

第一章 导论	1
第一节 公共经济学内涵与混合经济体制	1
第二节 公共经济学的产生与发展	10
第三节 公共经济学的其他问题	13
第二章 市场失灵与公共经济	24
第一节 效率与公平	24
第二节 市场对资源的有效配置与市场失灵的表现	29
第三节 公共部门经济职能	40
第三章 外部性与公共经济	47
第一节 概述	47
第二节 外部性对资源配置的影响	53
第三节 外部性的纠正	57
第四章 公共产品提供	74
第一节 公共产品概述	74
第二节 公共产品、混合产品提供的分析	85
第三节 城市公用事业的属性与城市公用事业的多元供给	92
第五章 公共选择理论	114
第一节 公共选择理论概述	114
第二节 政治行为分析	125
第三节 寻租	129

第六章 公共支出	137
第一节 公共支出的概述	137
第二节 购买性支出	142
第三节 公共转移性支出	152
第四节 公共支出演变的理论分析	153
第五节 公共支出的成本—收益分析	158
第七章 公共收入	171
第一节 公共收入的定义与分类	171
第二节 税收的概述	175
第三节 税收的原则	189
第四节 税收的转嫁与归宿	203
第五节 税制设计	210
第八章 公共规制	217
第一节 公共规制概述	217
第二节 经济性规制	223
第三节 社会性规制	230
第四节 公共规制改革	234
第九章 国民收入核算理论及方法	246
第一节 国民经济的收入流量循环模型	246
第二节 国内生产总值及其核算	250
第三节 国民收入核算中总需求与总供给的恒等关系	258
第十章 国民收入决定与财政政策	262
第一节 消费函数与储蓄函数	262
第二节 两部门国民收入的决定	265
第三节 三部门经济中国民收入决定	269
第四节 财政政策	272

第十一章 赤字与公债	284
第一节 赤字与公债概述	284
第二节 公债的发行与管理	295
第三节 公债的影响与负担	304
参考文献	311

第一章

导 论

第一节 公共经济学内涵与混合经济体制

一、现实中的公共经济问题

我们都是完成了《经济学》课程后进入《公共经济学》课程学习的。《经济学》为我们带来了神奇的“市场”。市场是什么？电视连续剧《暗算》有这样一个镜头：国家保密部门为招聘高级破译人员，改善参加考试人员的伙食，由厨师、伙食科领导、办公室领导三人监督运来半扇猪肉，三双眼睛一起盯着猪肉分割……。也许那个镜头很多人并没有看懂，尤其是20世纪80年代后的一代人，他们更看不懂，因为他们没有经历过那个时代。那是一个物资短缺的时代，任何东西都需凭票供应，人们每日粗茶淡饭，吃饱就是一个奢侈的目标，更何况吃猪肉，恐怕很多人想都不敢想。如今这个时代已经一去不复返了。市场经济的发展使产品市场极大丰富了，人们不再为吃饱穿暖而发愁，因为市场上人们需求的东西应有尽有。2007年，尽管猪肉价格已经上涨30%，但并没有太大影响普通百姓的生活，市场为我们提供了充分的肉、禽、蛋等生活必需品。现在每家每户的生活必需品日益丰富了，女孩子有五颜六色、各种款式的漂亮衣服，男士可以买到各种档次的服装，各家有不同风格的家居装饰，这一切变化都是市场带给我们的。市场不仅提供给我们生活必需的各种物质产品，而且不断改变着我们的生活。现在，不仅家家有电视，而且许多家庭还有不止一台电视机，电视机还由普通

电视升级到纯平电视、等离子电视、液晶电视；家庭影院已经被淘汰了，出现了VCD、DVD；手机更新换代速度更快，带收音机功能、带MP3、MP4功能，还有带GPS卫星定位系统的手机……。这一切变化均属于私的领域的变化，是由市场可以充裕供给的丰富的私人产品的变化，而我们《公共经济学》所研究的是公的领域的问题，公的领域的问题也同样与我们每一个人息息相关。

从出生到死亡，我们的生活总是与各种形式的公共部门相互联系。我们可能一来到人世间就和公共部门打交道。我们中的许多人是在公立医院中出生的，长大之后上学，大部分人上的是公办学校，首先享受的是九年制的义务教育；中学毕业之后，大部分人上的大学还是公办大学，毕业之后，有许多人在公共部门就业，如财政部门、税务部门、海关、工商行政管理部门、国有银行等。我们的日常生活也和公共部门关系密切。我们每天早上起床，打开公共部门提供电力的电灯，用公共部门提供的水洗脸、洗手，吃完早饭我们需要乘坐公共交通工具上班、上学，走在公共部门提供的城市道路上。

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资助，如学生贷款、失业或失去劳动能力、贫困救助项目、社会保障和医疗保险制度。与此同时，作为一个社会的公民，我们所有人还要担负纳税的义务。有了收入，我们可能要交纳个人所得税：购买商品、享受服务时，实际上我们所支付的价格中就包含着税收。

再回头看看我们身边的公共事件：在提倡基础教育公平的今天，各地采取不同的做法实现教育公平，广州对出现的择校现象通过收费实现教育公平，而东北老工业基地的沈阳市认为真正的教育公平是师资的教育公平，因此，他们将全市的基础教育即师资全部流动起来，变择校为择师，实现教育公平。对于教育这种公共品的公平问题应当如何评价？随着城市化的进程，我国城市基础设施的市场化问题日益突出地摆放在我们面前，公共经济学如何认识城市基础设施市场化问题？当“非典”袭来时，人类面临一场突然的灾难，“非典”感染者的医疗费用如何解决？

从上面令人眼花缭乱的种种现象和问题可以知道，公共经济问题的牵涉面是非常广泛的。它并不仅仅是一般人通常所想象的财政收支问题，还包括全社会的政府规制问题。除了政府部门的活动之外，公共经济还包括牵涉到其他公共部门经济主体的活动和非公共部门主体的公共经济活动。

二、什么是公共经济学

公共经济学是研究公共部门的经济学。从严格意义上来说,公共经济学应该称为公共部门经济学,这是以其英文名称(Public Sector Economics)直译过来的。经济学把所有经济主体分为公共部门和私人部门两大类。公共部门是指政府及其附属物,私人部门是指企业和家庭。无论政府还是企业和家庭都以各自的方式参与国民经济运行,影响着国民经济的发展方向和速度。虽然政府与企业、家庭共同参与国民经济,但是其行为方式和目的却是大相径庭的。企业和家庭作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的,政府却不是。它的经济活动一方面不能忽视收益与成本;另一方面又必须以全社会公正和公平为前提和目标。市场经济是有生命力的,但是并不是任何时候都有效,市场也有其失败之处,而政府有时可以弥补市场的不足与失灵。在市场经济条件下,政府的作用主要有三个,即收入再分配功能、社会资源配置功能和宏观经济稳定功能。

公共部门是以自己的独特方式和规律与企业、居民一起参与和影响国民经济的。公共经济学就是经济学中专门研究政府及其相关组织经济行为特殊规律的分支学科,是论述公共部门的存在意义和行为,回答公共部门必须做什么以及怎样做的学科。

三、公共经济学的研究对象:公共部门

无论是从理论还是从实际出发,要进一步认识公共经济学的研究对象就必须对公共部门进行科学的界定。什么是公共部门呢?公共部门即指政府和担负政府某些职能的衍生机构和组织。公共部门是指政府及其附属部门之和,它包括政府、公共企业、非营利组织、国际组织、民间团体等,其中政府是公共部门的主体。

(一) 政府

狭义政府是各级行政机关,广义的“政府”除了行政机关之外,还包括立法机关和司法机关。政府通过公共支出活动,向社会提供各类公共产品,满足社会公众的需求,同时,政府依靠税收、公债等方式取得公共收入,向全社会提供服务。除公共支出、公共收入活动外,政府还通过制度性规定影响微

观经济主体活动,进而影响社会经济活动。

(二) 非营利性组织

非营利性组织是不以盈利为目的的组织,是营利组织、政府组织之外的公益组织,是以执行公共事务为目的而成立的组织。非营利性组织包括各种基金会、慈善组织、学会、协会、研究会等,它们提供的服务包括社会福利、教育培训、医疗保健、救灾赈灾、宗教等。在中国,非营利性组织正在蓬勃发展当中,如广东科技进步基金会、中国青少年发展基金会、中国癌症研究基金会等,都是非营利性组织。在我国建立社会主义市场经济体制建设过程中,非营利组织的建立、健全、发展与完善将成为我国政府由计划经济向市场经济转型过程中面临的政府职能转变、社会组织结构完善的重要内容,沸沸扬扬的“全国牙防组事件”在一定程度上影射了仍有待于完善的我国非营利组织的现状。同时,科技协会、行业协会、会计师事务所等非营利性组织机构在我国社会转型过程中充当着重要的社会职能,非营利组织的发展、健全的进程在一定程度上决定了我国市场经济体制的健全和完善。

专栏 1-1: 全国牙防组被诉案件

2005年9月26日中国公益网主编李刚在朝阳法院,起诉卫生部乐天公司和物美卖场。起诉理由为,全国牙防组对乐天口香糖的认证有欺诈消费者之嫌。法院不予受理。理由为卫生部作为行政机构不能作为民事案件的被告。9月28日李刚将卫生部改为全国牙防组,起诉于西城法院。法院立案。11月8日法院做出裁决,以“全国牙防组不具有独立法人资格,不能独立承担民事权利和义务”为由,驳回相关内容,余案移交朝阳法院。2006年2月23日李刚去法院进行“谈话”。3月2日李刚和乐天公司双方交换证据。2月17日上海律师陈江以全国牙防组等四方为被告起诉至上海市闵行区法院,理由是:全国牙防组对乐天木糖醇口香糖作出的认证涉嫌欺诈消费者、误导宣传。至今“百度”搜索引擎中输入“全国牙防组”,仍能找到相关网页约25700篇。全国牙防组在京沪两地遭遇诉讼,其权威性被质疑。

资料来源:新华网2006年3月。

(三) 公共企业

公共企业一般是指以提供公共服务为宗旨的企业,包括以提供公共服务为宗旨的国有企业及非国有企业。公共企业是提供一部分经济性基础设施,由政府或其委托的部门直接管辖的、为辖区内公众或不特定的多数人提供特定公

共产品或公共服务的行业。就某一个城市而言,具体包括该城市的供水、供热、燃气、城市公交、污水收集和处理、垃圾处理、园林绿化、环境卫生、道路与桥梁。按现行管理体制,这些部门统归市政管理部门管辖。按照自然垄断性的强弱,可进一步区分为“网络型公共企业”(包括供水、供热、燃气、城市公交、污水收集和处理)和“非网络型公共企业”(包括园林绿化、环境卫生、道路与桥梁)。

(四) 国际组织

联合国、世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行、世界卫生组织等跨国界的组织,它们所从事的许多活动都带有公共性,但它们的活动不属于政府活动。它们的资金来源主要是各成员单位共同筹集的。

公共部门中的各种组织的作用是相互补充的,特别是政府之外的组织在帮助政府提供公共服务上发挥了重要的作用。在中国,这种作用随着经济的进一步发展、社会公众收入的进一步提高,而进一步得到增强。当然,在市场经济体制下,公共经济主体发生多元转变,但政府仍然是公共部门中的主体和重要成员。由于各类公共部门归属于政府并受其直接控制,因而在实际生活中,人们习惯于把政府部门本身当做公共部门的典型代表。政府至少有以下两个行为特点:(1)行为效果的普遍性,即政府活动所产生的效果会覆盖全社会或某一区域范围的单位或个人;(2)行为过程的强制性,即政府拥有垄断性权力,其行为过程大多依赖于公共权力的行使得以完成,不以作用对象的意愿为转移。

四、公共经济活动的种类

公共经济活动的种类包括三种活动:公共支出、公共收入和公共规制。一国的公共经济活动是需要经费支持的,在掌握公共经费的基础上,政府进行一系列公共支出活动,包括进行国防建设、支持免费义务制教育等。市场经济中,公共支出的经费通常不是由政府(公共部门)直接创造的,而主要是由以税收为主体的公共收入为来源的,这就形成了相应的公共收入活动。

公共部门为了实现自己的目标,也可能不直接支付经费,而是通过法律法规的制定,对相关主体的行为进行约束,这就是公共规制活动。例如,法律对污染企业废弃物排放标准的限制,就不一定要政府直接支付经费;公共部门对

自然垄断产品价格的定价与限价,也是一种规制行为等。

五、混合经济体制

(一) 概述

所谓混合经济体制是国家以社会目标补足私人目标,以政府调节补充市场调节,通过国家与市场、政府与企业 and 个人的职能分工与合作实现国家经济的稳定增长和社会福利的最大化。

不同于美国的公共经济学研究,我国公共经济不仅面临市场经济中政府与市场关系的问题,而且我国将长期处于计划经济向市场经济转型的社会主义初级阶段,因此,我们必须更加关注计划经济与市场经济关系,并以此为出发点,考虑混合经济体制下的政府与市场关系。

(二) 经济学的基本问题

经济学是研究稀缺性的,即为解决人类欲望的无限性和相对有限的资源的状况,如何将资源进行更有效率配置的一门学科,其基本问题包括:社会资源用于生产什么?各种生产资料如何组合,如何生产?社会生产活动为谁生产?社会生产经济决策由谁做出?

(三) 计划经济与市场经济下政府与市场的比较

对于上述问题,我们曾经经历过的计划经济与现在正在转轨进入的市场经济有着不同的回答。如表 1-1 所示,计划经济通过中央计划机构的政府回答这些问题,企业作为政府机构的附属单位,自己不用负责盈亏核算和生产活动组织,只要完成政府每年下达的生产任务,并将产品上交政府即可,因此,政府指令决定企业生产什么,如何生产由政府负责安排,生产产品归谁所有也由政府决定。强大政府管制的计划经济体制运行的结果是社会产品的数量极少、种类不足;全国各级各类机构的信息都由政府处理,政府的信息统计、计划部门必须将全社会对产品的需求进行有效统计,并制定成计划,将计划指标分配各生产企业,可见政府的信息、计划、统计、指标分配等工作量很大;同时,由于社会资源配置的权利全部由政府控制,社会成员仅仅处于被支配的地位,因此,人力资源的开发活动被压抑了。