

新编高等学校公共管理专业精品教材

公共经济学

(第二版)

唐任伍 编著



科学出版社

新编高等学校公共管理专业精品教材

公共经济学

(第二版)

唐任伍 编著



科学出版社

北京

内 容 简 介

市场经济是资源配置最有效的方式,但由于信息不对称、垄断势力、外部效应和公共产品等现象的存在,市场经常出现失灵。因此以政府为代表的公共部门必须参与经济,运用财政税收等手段,调控经济,纠正市场失灵,解决分配不公、贫困等社会问题,实现效率与公平的平衡,保障经济增长和社会稳定目标的实现。本书跟踪公共经济学发展的理论前沿和发展趋势,内容简明扼要、通俗易懂,并配有丰富的案例及习题,有利于学生的学习和阅读。

本书适用于公共管理类专业及其他经管类专业的学生学习公共经济学之用,也适合相应文化程度的读者自学和阅读。

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学 / 唐任伍编著. —2 版. —北京: 科学出版社, 2018.3
新编高等学校公共管理专业精品教材

ISBN 978-7-03-053251-0

I. ①公… II. ①唐… III. ①公共经济学-高等学校-教材 IV. ①F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 128417 号

责任编辑: 王京苏 / 责任校对: 杜子昂

责任印制: 霍 兵 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

文林印务有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018 年 3 月第 二 版 开本: 787×1092 1/16

2018 年 3 月第一次印刷 印张: 15

字数: 356 000

定价: 38.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前言

公共经济学 (public economics) 是高等学校经济管理类专业学生必须学习的一门课程,更是公共管理类专业的核心课程之一。它是一门要求学生掌握的兼具理论、知识和方法的基础性课程。在现代社会中,以政府为代表的公共部门和非政府组织 (non-governmental organizations, NGO),在社会政治经济生活中起着举足轻重的作用,政府不但担负着纠正市场失灵 (market failure) 的重任,而且依靠税收、支出、管制、借债等强有力的政策工具,深刻地影响着社会中每一个人与千千万万的企业的生活,影响着生产者、消费者、储户、雇主的经济行为。以政府为代表的公共部门作为市场经济的主体之一,在现代社会中具有很强的资源配置功能。公共经济学作为专门研究政府及各类公共部门配置资源的课程,在经济管理类,尤其是在公共管理专业学生的知识结构中,具有重要的地位。

公共经济学是经济学中既古老又年轻的分支学科,在经济学中占有重要地位。自庇古撰写的《公共财政学研究》出版算起,政府组织形式发生了很大变化,特别是与其他经济部门比较,规模扩大,范围广泛。到了 20 世纪晚期,混合经济出现并得到很大发展,以政府为主体的公共部门在资源配置中的作用越来越大。在竞争性资源使用过程中,非市场配置资源的过程采用的配置规则可能与市场配置方式相同也可能不同。通过实证性或规范性的研究,公共部门配置资源的公共经济学越来越受到人们关注。

公共经济学作为一个概念首次出现是 20 世纪 50 年代末,马斯格雷夫出版了经典著作《财政学原理:公共经济研究》,1964 年和 1965 年分别以法文和英文出版的《公共经济学基础:国家经济作用理论概述》和《公共经济学》则直接以“公共经济学”为书名。目前在国内比较流行的国外学者编写的著作有 Robin W. Boadway (鲍德威) 和 David E. Wildasin (威迪逊) 合编的《公共部门经济学》(Public Sector Economics), A. Atkinson (阿特金森) 和 J. Stiglitz (斯蒂格利茨) 合编的《公共经济学讲义》、C. Brown (布朗) 和 P. Jackson (杰克逊) 合编的《公共部门经济学》,以及 J. Stiglitz 的《政府经济学》等国外翻译过来的教材的重要特征是通俗易懂、案例丰富、信息量较大,教学内容之外的各种附件很多,为中国大学教材改革、教学改革带来一股清新气息,特别是对与国际接轨起到一定的推动作用。但这些教材的缺点也是很明显的,西方学者按照他们的思维方式和认识问题的思路编写的教材适合西方学生的学习需要,跳跃性较大,尤其是案例和有关数据大多是美国和西方经济、社会发展中的实践蓝本,得出的结论也有局限性。

国内一些学者也编写了《公共经济学》的教材,如高培勇教授的《公共部门经济学》、



郭庆旺教授的《公共经济学》、马胜杰等的《公共经济学》、唐任伍教授的《公共经济学》、黄恒学教授的《公共经济学》等,但这些教材主要是为公共管理专业硕士(master of public administration, MPA)编写的,为高等学校公共管理类专业专科生、本科生编写的公共经济学教材不多。随着公共管理学科的发展,我国大部分高等学校都设置了公共管理类专业,每年招收的公共管理类专业本科生、专科生数量超过20万人。因此,为本科生编写一本简洁、逻辑性较强、比较符合中国学生学习特点、适合中国学生思维特点的《公共经济学》很有必要。

根据公共管理类专业学生的培养目标,公共经济学的课程重点是让学生掌握公共经济学的一些基本概念、原理和观点,培养学生运用公共经济学基本理论、知识来观察、分析、解决现实社会经济问题的能力。该课程的主要作用是希望公共管理专业学生通过对公共经济学基本知识的学习,掌握一种经济学的思维和方法,能够熟练地运用公共经济学的理论观点和方法,来观察、分析和解决中国特色社会主义建设过程中的实际问题。作为公共管理类专业学生必须具备的公共经济学的一些概念、理论、知识,要求学生了解和掌握,但更重要的是训练学生学习和解决公共经济问题的能力。

公共经济学作为一门同时涉及规范与实证经济学分析的学科,其教学和研究将紧紧围绕国家和社会重大战略问题展开。一方面,公共经济学要分析市场经济条件下,公共部门在影响资源配置方面究竟应该起什么样的作用,确定公共部门决策原则的一系列规范分析需要运用到现代公共经济学的工具;另一方面,公共经济学涉及实证分析,研究税收、支出、财政转移等政府活动如何影响经济中的资源配置、相对价格与福利状况。公共部门日益扩大的规模与活动范围将极大地影响到价格机制在配置社会资源方面的作用。在对公共部门决策所产生的影响进行实证分析时,必须考虑到政府的行为将会对多个市场上的价格与产出同时产生影响。只有引入公共经济学规范和实证分析方法的最新研究成果,建立起一个完整的、在经济学基本知识框架上的公共部门经济学体系,通过一般均衡分析方法,对公共部门决策的经济影响进行分析,才会得到一个相对满意的答案。

公共管理类专业主要是为党政部门、政府机关、事业单位以及社会组织等公共部门培养面向实践领域、具有较强的理论基础的实践型及应用型人才,要求学生既具有较高的政治素质、道德水平和意志品质,又具有比较扎实的理论修养。公共经济学作为一门理论性、知识性特别是应用性很强的课程,是学生未来从事实际工作必须学习的一门基础理论课程。本课程通过教学,力图使学生达到下列几个目标。

(1) 思维养成。作为理论性、实践性和方法性很强的课程,公共经济学课程旨在培养学生运用公共经济学的相关理论,来观察、分析、解决现实中大量公共经济问题的能力,尤其是让学生通过该课程的学习,养成一种经济学思维、公共思维,克服传统的思维惯性,增强自身对社会、对公共利益的责任感,树立以公共利益为最高原则的价值观和理念。

(2) 理论养成。公共经济学作为公共管理类专业学生必须了解、掌握和具备的基础理论课程,学生通过学习,必须懂得市场经济的基本规律、市场失灵、政府参与经济的必要性,以及搭便车、外部效应、公地悲剧、公共财政支出、税收、转移支付、公共

选择、宏观调控等理论知识,力图通过理论分析和实证研究的结合,让学生对现行税收制度、政府支出、宏观调控与社会保障制度等制度结构有比较完整的认识,从而为未来的工作实践奠定比较扎实的理论基础和培养公共经济学知识素养。

(3) 知识养成。公共经济学课程按照“市场经济是资源配置的最有效的方式—市场有时也会失灵—信息不完善、垄断、产权不清晰、外部效应、公共产品—搭便车、公地悲剧—政府参与经济—公共财政支出—公共财政收入—转移支付、反贫困、解决社会贫富分化—公共选择—政府宏观调控手段和方法”这一逻辑线索体系来安排内容,目的是让学生通过公共经济学的学习,懂得市场经济是资源配置最有效的手段,但市场不是万能的,由于信息不完全、市场竞争不充分、产权不明晰、外部效应、公共产品等,市场有时也会失灵,市场失灵带来资源配置失效或者低效,出现搭便车、公地悲剧等外部负效应,因此需要政府参与经济、政府管理经济,来纠正市场失灵。政府管理经济、纠正市场失灵需要代价,这就是公共财政支出,包括消耗性支出和转移性支出。消耗性支出保证政府的正常运转,以保障正常的公共产品和公共服务的提供,公共投资支出保障公共工程建设,维护国家经济稳定等;而转移性支出则用以保障社会公平,如建立社会保障体系、对弱势群体进行扶助、消除贫困、解决两极分化等。有公共财政支出必须有公共财政收入作为保障,公共财政收入主要有税收,税收按照横向公平和纵向公平的原则进行征收,是政府实现社会公平的一种手段,也是国家调控经济的一种工具。这些知识有很强的内在逻辑,学生在学习中必须对这些知识有比较全面的了解和把握,以便以后在实际工作中能够加以应用,用以指导自己的实践。

(4) 能力养成。能力培养是公共管理类专业学生最重要的目标,也是公共经济学这门课程最重要的目标指向。公共经济学课程的学习,旨在培养公共管理类专业学生运用基本理论来具体观察、分析、解决现实公共经济问题的能力,使学生能够从经济学的高度,通过综合、归纳、演绎、推理,透过现象看清本质,从而提高自己作为公务员在处理公共事务中的实践能力、决策能力、组织能力、创新能力、沟通能力和执行能力。

《公共经济学》第一版自2009年出版以来已近10年了,得到了很多读者的关注,并对该书的进一步完善提出了很好的建议。随着时代的前进,公共经济学的内容有了一些新的变化,为了将理论界最新的研究成果和实践中出现的一些新的案例反映出来,因此特进行了此次修订。

本书一方面兼顾公共管理学科的自身特点和该学科教育的社会属性,应对高等学校人才培养要求,适应国家治理体系和治理能力现代化以及社会建设对公共经济学的需要;另一方面吸收国内外公共经济学教材的优点,尽可能地规避以往教材中的不足,力求符合中国公务员、公共部门人才培养和发展需要。按照公共经济学内在的逻辑和发展规律,力求体系完整、内容全面、要点突出、逻辑清晰、简洁实用、理论联系实际,以利于学生了解掌握,为推进和全面深化经济体制改革提供政策和理论指导。

本书在编写过程中吸取了国内外有关教材的优点,并多次召开研讨会,通过举办公共经济学师资培训班的方式,征求了全国各地众多同行的意见。但书中仍难免存在不足之处,希望使用者不吝指正,力求不断完善。

目 录

第一章 导论	1
第一节 公共经济学的内涵与研究对象	1
第二节 公共经济学的发展	8
第三节 公共经济学的研究内容、方法及与相关学科的关系	10
第二章 市场效率与市场失灵	15
第一节 资源配置选择方式与经济发展	15
第二节 市场对资源配置的决定性作用	21
第三节 正确认识市场效率与市场失灵	28
第三章 政府干预与政府失灵	40
第一节 政府干预经济的内在要求与边界	40
第二节 公共财政的基本职能	47
第三节 效率-公平权衡与政府失灵	51
第四章 公共物品理论	59
第一节 公共物品类型	59
第二节 公共物品供给与市场失灵	63
第三节 解决公共物品供给市场失灵的方式	68
第五章 外部效应理论	75
第一节 外部效应概述	75
第二节 外部效应与市场效率	77
第三节 政府行为与外部效应	80
第四节 市场行为与外部效应	84
第六章 公共选择理论	89
第一节 公共选择理论概述	89
第二节 公共选择规则的标准	92
第三节 阿罗不可能定理	95
第四节 利益集团及寻租理论	101
第七章 财政支出理论与实践	107
第一节 财政支出分类与原则	107
第二节 财政支出发展趋势	113

第三节	公共消耗性支出与经济影响	116
第四节	转移性支出与经济影响	124
第五节	中国财政支出规模与结构	131
第八章	财政收入理论与实践	138
第一节	财政收入原则与类型	138
第二节	财政收入的主要形式：税收	142
第三节	税收的公平与效率	147
第四节	税收转嫁与归宿	154
第五节	中国税收制度与改革	159
第九章	收入分配理论与社会保障建设	167
第一节	收入分配差距与衡量	167
第二节	收入分配理论流派与分配模式	171
第三节	收入初次分配与再分配	177
第四节	收入分配差距与社会保障体系建设	179
第五节	中国收入分配制度改革	184
第十章	政府参与经济的财政政策理论与实践	190
第一节	政府的经济职能	190
第二节	财政政策内涵与功效	194
第三节	自动稳定器与相机抉择的财政政策	198
第四节	财政政策与货币政策配合协调	205
第五节	债务危机与中国财政体制改革	209
第十一章	公共经济学研究发展趋势	222
第一节	研究范畴拓展和研究方法更新	222
第二节	制度因素和作用	226
第三节	值得突出研究的相关问题	228
参考文献		231

第一章 导 论

（一）意义和作用

本章是公共经济学这门课程的导入课，目的是通过该单元内容的教学，了解公共经济学的基本内涵、特征及其发展，理解学习公共经济学的意义及其必要性。

（二）教学要求

了解公共经济学的基本含义、研究对象、特征及其发展脉络，懂得公共经济学发展和兴起的原因及其背景，理解作为公共决策理论依据的公共经济学的基本原理的现实意义和作用。了解公共经济学的定义、研究对象及其特征，了解公共经济学和其他学科之间的关系，了解公共经济学发展和兴起的原因和背景。

（三）重点、难点

公共经济学的研究对象；公共决策的理论依据；作为公共决策理论依据的公共经济学中的基本原理。

第一节 公共经济学的内涵与研究对象

一、公共经济学的内涵

在现代经济发展中，政府与企业、家庭、世界市场一道，是经济增长的重要部门。那么什么是政府？政府在经济增长中承担什么样的责任、担当什么样的使命？政府必须做什么？政府应该怎样做才能促进经济增长？这些问题不但是现实生活存在的客观问题，而且是现代社会经济发展必须解决的重要问题。公共经济学就是从经济学的角度，来研究、解释、分析和规范政府职能和作用的科学，换句话说，公共经济学就是研究政府的经济行为及其如何配置资源的科学。

公共经济学又称公共部门经济学（economics of public sector），它是专门研究以政府为代表的公共部门的经济行为及其资源配置效率的一门学问。公共部门主要是指政府及其附属物，人们有时又把公共经济学称为政府经济学。

在市场经济条件下，政府也是一个独立的经济主体。西方经济学把所有经济主体分



为公共部门（public sector）和私人部门（private sector）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。无论是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。在宏观经济学的核心理论，即关于国民收入决定的理论中，把政府、企业和家庭看做三个平等的主体，相互关联而又各有自己的运行规律。如果不考虑国际市场的因素，一国国民经济就取决于这三者的经济活动。家庭向企业提供劳动、资本、土地、企业家才能等各种生产要素，并从企业取得相应的报酬。居民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。政府通过税收和政府支出来与企业和家庭发生联系，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，政府可以调节税收和支出，居民可以调节消费与储蓄，企业可以改变投资与生产，从而使国民经济重新恢复稳定。

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大相径庭。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的。政府却不能，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。换言之，政府是以自己独特的方式和规律与企业、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问。

二、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。政府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，还参与非市场性的社会生产活动和社会财富再分配。政府参与的非市场性生产活动是指政府为满足居民的公共消费需要，通过向社会成员征税和强制转移财富的办法来筹措资金，不以营利为目的，从事生产和提供国防、治安、教育、卫生、文化等公共服务。政府所从事的社会财富分配是指为了保证特定区域内全体社会成员的公平与公正，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。

公共经济学中对公共部门（即政府）的含义分成以下层次加以理解。第一个层次是中央政府。第二个层次是广义政府。这个层次不仅包括中央政府，而且包括各级地方政府及其附属机构。第三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，又加上了非金融的公共企业，包括中央和地方政府出资兴办的各种企事业单位。第四个层次被称为广义公共部门。这一层次的公共部门在中央和地方政府及其各自兴办的企事业单位之外又加上了政策性金融机构。公共经济学的研究对象是中央政府的经济行为、地

方政府的经济行为,以及包括官方金融机构在内的所有由中央与地方政府出资兴办经营的企事业的存在意义和经济行为。

如何界定政府出资兴办经营的企事业是公共经济学的一个新课题。中国正处在建立健全社会主义市场经济体制的过程中,以政企分开为目的的经济体制改革使政府正从无所不包的责任和义务中解脱出来。国有企业按市场经济机制展开生产和经营。对于转制后的国有企业,虽然出于历史原因,国家还拥有一定的股份甚至控股,但单纯从经营方式而言,国有企业(包括将来的一部分国有商业银行)与一般意义上的私人部门并无本质上的区别。本书在讨论问题时,已经把国有企业和国有商业银行排除在外,只讨论广义政府和官办政策性银行,即本书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。对上述第三层次中所讲到的非金融性公共企业则作为中央或地方政府经济活动的附属来看待。

在明确了中央政府、地方政府以及中央和地方政府兴办经营的企事业是公共经济学的研究对象之后,还必须对上述主体的经济行为进行界定。从政府三大功能出发,研究政府经济行为也有三个层次的内涵。

第一层次是研究财政收支,即根据法律征收的税金,根据政治程序决定的预算支出各项费用是政府经济行为的核心。既然政府是一个经济主体,其财政收支也应该讲究收益与成本。

第二层次是研究财政收支对国民经济的影响。财政收支原来只是维持政府人员生存和政府机构运作的非生产开支。但是随着政府规模的不断扩大,为自身存续所必需的收支在国民经济中所占比重也越来越大,财政的作用不只限于维持政府自身的存续,而且已经成为调节国民经济的重要手段。

第三层次是研究包括财政收支在内的公共部门经济的合理性与必要性。各国政府出于调节经济和扩大社会福利的需要,出资兴办经营的企事业不断增加,连同财政收支一起成为国民经济中一个庞大的部门。人们不得不对如此庞大的公共经济的合理性和必要性做认真研究,弄清楚为什么要维持如此庞大的公共经济,如何使其发挥应该起到的作用。

专栏 1-1 公共部门的分类

(1) 最典型的公共部门是政府部门,包括国家各级立法机关、行政机关、司法机关和检察机关、暴力机关(军队、警察等),是公共组织最重要的组成部分。以公共权力为基础,制定和执行国家宪法、法律,维持社会秩序,具有明显的强制性,依法管理社会公共事务,提供纯公共产品和公共服务,运营经费全部来源于国家公共财政拨款,其目标是谋求社会的公共利益,对社会与公众负责,不以营利为目的,不偏向于任何集团的私利。判断政府供给的三个标准依次为技术经济特性、利益博弈结果、社会公平原则。在国外,政党和社团大都不属于公共部门,但在中国,它们事实上是公共部门。

(2) 由国家政权组织委托和授权的,为公众提供科学、文化、医疗卫生等公共服务的事业单位或组织,包括公立医院、疗养院、养老院、公立学校、科学研究机构、文



化馆、图书馆、美术馆、社区公益服务组织、社群组织等。其运营经费一部分来源于国家公共财政的划拨,另一部分来源于为收回成本而向服务接受者收取的费用,不以营利为目的。这些组织有些也采用企业化经营的模式,形成了企业式的运营过程。由政府出资进行经济活动的教育、社会保险、医疗保健、福利规划等经济领域公共部门在现代经济中占有相当的比重。

(3) 由政府出资组建,生产社会需求的物质产品,以营利和国有资产增值为目的,以企业化方式运营的各种国有企业和公司。在内部经营方式上,国有企业与私营企业区别不大,但由于其产权性质属于国有,运营资源来源于公共的资源,又受到政府主管部门或授权主管部门的监督、管理,所以可视为公共部门的一部分。国有企业具有执行公共政策、提供公共产品和调节经济、维护公共利益和促进社会公平的作用,属于广义的公共部门,经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)国家也是这么规定的。

(4) 国有企业是否属于公共部门,在学术界有一定分歧。国有企业是指控股或企业资产绝大部分被国家占有的企业,源于按资产结构对企业所做的一种分类。而公共部门则源于按提供商品种类所做的分类。国有企业与公共部门并没有明确的从属关系。公共部门提供的肯定是公共品,但是国有企业就不一样。而有的私营企业,如某个网站,却是典型的公共部门企业。所以,还是根据定义来划分比较稳妥。

把国有企业划入公共部门,是因为国有企业也是建立在公有产权基础之上的经济组织,而且也提供公共商品。作为公共部门的国有企业,与私人企业相比较,除追求利润这一共同目标之外,还在一定程度上贯彻政府的特定经济职能,如基础产业和基础设施领域的国有企业。但中国也有相当一部分国有企业介入的领域已与传统的私人部门无异,因此这部分国有企业不属于公共部门。此时,国有企业是企业的一类,企业是市场的主体,而市场和政府并列,政府代表公共部门,市场代表私人部门,当然还有第三部门,就是非营利组织,共三块。国有企业只是表明国家是最大的或唯一的投资人,仍然是企业,纯粹以营利为目的,追求自身利益最大化,提供的是私人商品,所以不能算公共部门,如一般的竞争性的农工商或服务行业的国有企业。

从企业的经营方式而言,国有企业与私有企业没有本质区别,在现代企业制度下,股东和代理人之间都是以委托—代理的关系而存在。只不过股东的性质不一样,但国有企业的各个方面,政治的优惠,法律的优惠,不叫竞争,不是通过竞争扩大的。

资料来源:根据相关资料整理。

三、公共经济学研究的逻辑

1. 私人产品和公共产品

物质财富是人类社会存在的根基。自私有制和国家产生以来,物质产品就分为私人产品(private goods)和公共产品(public goods)。现代世界上所有物质形态的存在,从经济学属性来划分,都是以私人产品和公共产品两种基本形态表现的。根据公共性和私人程度度的不同,两种形态还可以结合成混合产品这种过渡形态。

私人产品是指具有竞争性 (rivalry) 和排他性 (excludability), 在效用上具有可分割性 (divisibility) 的产品。所谓竞争性, 是指如果某个人消费了某种产品, 其他人就不能再消费该产品。所谓排他性, 是指排除那些没有付费的人消费该产品的能力。所谓效用的可分割性, 是指产品可以分割为许多能够买卖的单位, 效用只能对为其付款的人提供。例如, 人们穿的衣服、戴的手表、佩戴的眼镜等, 都属于私人物品。

公共产品又称“公共物品”, 是私人产品的对称, 是指具有“消费使用上的非竞争性”、“受益上的非排他性”和“效用上的不可分割性”的产品。所谓非竞争性, 是指一部分人对某一产品的消费不会影响另一些人对该产品的消费, 一些人从这一产品中受益不会影响其他人从这一产品中受益, 受益对象之间不存在利益冲突, 边际成本为零, 即增加一个消费者对供给者带来的边际成本为零, 如增加一个电视观众并不会导致发射成本的增加。边际拥挤成本为零, 每个消费者的消费都不影响其他消费者的消费数量和质量, 如国防、外交、立法、司法和政府的公安、环保、工商行政管理以及从事行政管理的各部门所提供的公共产品都属于这一类, 不会因该时期增加或减少了一些人口享受而变化, 此类产品增加消费者不会减少任何一个消费者的消费量, 增加消费者不增加该产品的成本耗费, 它在消费上没有竞争性, 属于利益共享的产品。所谓非排他性, 是指产品在消费过程中所产生的利益不能为某个人或某些人所专有, 要将一些人排斥在消费过程之外, 不让他们享受这一产品的利益是不可能的。例如, 消除空气中的污染是一项能为人们带来好处的服务, 它使所有人能够生活在新鲜的空气中, 要让某些人不能享受到新鲜空气的好处是不可能的。效用的不可分割性是指公共物品一旦被提供, 便有众多的受益者共同消费这一物品, 要将其中的任何人排除在对该物品的消费之外是不可能的或无效率的。因此, 公共产品是被绝大多数人共同消费或享用的产品或服务, 如国防、公安、司法以及义务教育、公共福利事业等。

2. 私人部门和公共部门

私人产品和公共产品的存在, 就需要通过某种方式进行资源配置, 组织生产和对成果进行分配, 这样就产生了私人部门和公共部门。

私人部门是公共部门的对称, 是指个人、家庭和私人所拥有的企事业单位。私人部门的共同特点是它们的活动依赖于个人的收入、个人所有的资产, 并且以自身利益为活动的宗旨。作为私人部门的家庭是从事个人消费活动的, 其行为目标是个人或家庭效用最大化; 而作为私人部门的企事业单位则从事私人投资的生产, 其行为目标是利润最大化。因此, 私人部门的消费和生产活动, 都是具有竞争性和排他性的, 私人部门的目的是追求效益和效用的最大化。现代社会中, 私人部门占大多数, 成千上万的家庭和私人企业是构成社会的最主要因素。

由于私人产品具有竞争性、排他性属性, 这就意味着私人产品只能由生产和消费活动都具有竞争性和排他性、以追求利润最大化为目标的私人部门来提供, 也就是说由市场来提供, 因为只有私人部门 (即市场) 愿意以某种价格提供竞争性和排他性产品, 生产者和消费者就可以自由地做出生产和使用产品的决策, 并以成本和收益进行计算, 提高经济效率, 保证利润的最大化。在私有制社会里, 私人产品的数量是巨大的, 实践已



经证明,私人部门提供私人产品是有效率的,它满足了人类日益增长的物质和文化需求,并且促进了人类文明的进步和发展。因此,私人部门是提供私人产品的部门,市场应该并且愿意提供私人产品。

公共部门是私人部门的对称,是指被国家授予公共权力,并以社会的公共利益为组织目标,管理各项社会公共事务,向全体社会成员提供法定服务的政府组织。公共部门主要包括政府、国有企业、非营利组织和国际组织等。政府是以依靠税收形成的公共财政拨款为经费来源,免费或部分免费地向社会提供公共品和服务的单位的总称,是公共部门的最主要成员:国有企业一般是指政府拥有的以提供公共产品和服务为宗旨的企业;非营利组织是不以营利为目的的组织,是营利组织和政府组织之外的公益组织,是以执行公共事务为目的的组织;国际组织包括联合国、世界银行、国际货币基金组织(International Monetary Fund, IMF)等跨国组织,它们所从事的许多活动都有公共性,但它们的活动不属于政府活动。

公共产品由于其具有非竞争性和非排他性,消费的边际成本和拥挤成本均为零,容易出现“搭便车”现象,私人部门没有效率,也无法通过生产和销售获得利润,因此私人部门往往不愿意提供,这种产品只能由以政府为主要代表的公共部门来提供。

3. 公共部门与私人部门的区别

公共部门区别于私人部门的一个显著特征是制定和实施公共政策(public policy)。制定与实施公共政策是公共部门绝对垄断的一项特权,任何企业与个人以及其他组织都不被允许享有这项权利。与私人部门分散、自主的决策机制不同,公共部门主要通过公共决策机制来发挥作用。公共政策决定公共资金如何分配,影响经济活动中的资源配置,同时也影响经济效率、平等和其他被认为应由公共部门追求的社会目标。

公共部门区别于私人部门的第二个特征是公共部门提供公共物品。公共物品是指具有非排他性和非竞争性的产品。正如私人部门提供分享消费的私人物品一样,公共部门提供集体消费的公共物品。消费者在市场上支付价格得到私人物品,同时作为纳税人向公共部门纳税得到公共物品。不同于私人部门具有边界清晰的私有产权,公共部门的公共产权边界很难划分,在提供公共物品方面会出现“搭便车”和“公地悲剧”等问题。

公共部门区别于私人部门的第三个典型特征是公共部门拥有公共权力。公共部门是公共权力的唯一垄断者。个人与厂商都拥有某些权利,但是这些权利与公共部门拥有的公共权力是截然不同的。公共权力的两大基本要素包括大范围的强制与法律授予。与私人部门通过市场机制来进行交易不同,公共部门的交易机制为非市场机制,具有强制性、无偿性等特征。借助公共权力,公共部门得以建立与维护制度规则,制定与实施公共政策,提供公共物品,引导竞争秩序,激励人们合作,从而对经济活动产生深远影响。

区别于私人部门在既定条件下的利益最大化,公共部门更注重在全社会资源约束条件下的公共利益最大化,其决策大多涉及政治体制问题,一般采用公共决策机制。与私人部门相比较,公共部门的产权边界不明晰,更多的是公有产权。私人部门强调市场机

制，而公共部门主要采取强制等非市场机制，如表 1-1 所示。

表 1-1 公共部门与私人部门的主要区别

因素	动力与约束机制	决策机制	产权基础	交易机制
私人部门	既定条件下的利益最大化	分散、自主	私有产权（产权边界清晰）	市场机制
公共部门	全社会资源约束条件下的公共利益最大化	公共决策机制（国会、议会，涉及政治体制问题）	公有产权（产权边界难分）	非市场机制（强制、无偿等）

四、政府与市场

人类社会自产生国家以来，就出现了政府。所谓政府，是指由“公共当局及其通过政治程序设立的机构组成，并在它的疆域内或管辖地区实施强制的垄断权力”。政府是通过政治程序建立的，在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的行为实体。政府除对特定区域内居民负有政治责任之外，还参与非市场性的社会生产活动和社会财富的分配。政府参与的非生产性活动是指政府为满足居民的公共消费需要，通过向社会成员征税和强制转移财富的办法来筹措资金，不以营利为目的，从事生产和提供国防、治安、教育、卫生、文化、社会保障等公共服务。政府所从事的社会财富分配是指为了保证特定区域内全体社会成员的公平和公正，维护社会的稳定，采取税收、补助、转移支付等手段对各社会成员的财富进行重新分配。

与政府相对应的是市场。市场是指买卖双方进行交易的场所，是社会分工和商品生产的产物，哪里有社会分工和商品交换，哪里就有市场。市场起源于古时人类对固定时段或地点进行交易的场所的称呼，《周易·系辞》中说：“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所。”司马光在《资治通鉴》中也说：“神农日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，此立市始。”发展到现在，市场具备了两种意义，一是交易场所，如商品市场、股票市场、期货市场等，二是交易行为的总称。

决定市场规模和容量的有三个要素，即购买者、购买力、购买欲望。市场在其发展和壮大的过程中，也推动着社会分工和商品经济的进一步发展。市场通过信息反馈，直接影响着人们生产什么、生产多少以及上市时间、产品销售状况等。联结商品经济发展过程中产、供、销各方，为产、供、销各方提供交换场所、交换时间和其他交换条件，以此实现商品生产者、经营者和消费者各自的经济利益。经济学研究经济人如何做出选择以及这种选择如何影响经济中的资源配置。理性经济人包括个人和由个人组成的组织，即厂商（企业）、以政府为核心的公共部门和非政府组织。一般认为，私人部门（个人和厂商）的目标是追求自身利益的极大化，这与公共部门有显著的区别。公共部门的一般目标是在全社会资源约束条件下的公共利益最大化，即使公共利益是很难被确切界定并有很多争议的概念。



第二节 公共经济学的发展

公共经济学有新旧公共经济学之分,旧公共经济学就是财政学,财政学的研究范围局限于财政收支,特别是专注于税收问题。新公共经济学是从财政学发展过来的,其研究范围大大扩展,不仅研究财政收支本身,而且研究财政对整个国民经济的影响。严格意义上的公共经济学是在 20 世纪 60 年代问世的,是一门年轻的学科。

一、公共经济学的研究起点

经济学是研究一定社会的生产、交换、分配和消费等经济活动、经济关系和经济规律的科学,是探索解决有限资源与无穷需求之间矛盾的科学。经济学从它诞生起就与国家、政府联系在一起。在中国,“经济”一词是“经邦济世”和“经国济民”的简称。在西方,早期的知名经济学家无不把国家的经济行为作为自己最主要的研究对象。早在 1615 年,法国经济学家蒙克莱田把他的著作命名为《献给国王和王太后的政治经济学》。进入自由资本主义后,经济学更是与政治密切相关。威廉·配第在 1662 年发表了《赋税论》,明确提出“赋税是国家机器的娘奶”的命题。配第把国家经费分为六个项目:①军费;②官员俸禄和司法费用;③宗教事务经费;④大学及其他学校经费;⑤孤儿赡养费和无工作人员的生活救济费;⑥修路架桥费用和其他公共福利费用。配第在这本书中分析了上述六项国家经费增加的原因,人民对赋税的反对和税收征课的办法,以及国家筹集资金的方式与手段,从而开创了西方财政学的先河。西方经济学的另一位巨人亚当·斯密在其 1776 年发表的巨著《国富论》中也详细地谈到了国家财政问题。亚当·斯密虽然主张经济自由,政府不要干预私人经济活动,但他同时又强调政府仍然是必要的,在市场经济中,政府负有保卫本国安全、维持社会治安、建设和维持公共工程和公共事业的职责。为了使这些职能得到充分行使,政府必须支出和筹集经费。为此,亚当·斯密详细地分析了政府收入的来源,征税的原则、方法与时间,以及政府通过发行公债来筹集资金的必要性与可能性。以此为标志,财政学作为一门独立的学科走上历史舞台,为公共经济学的发展拉开序幕。

二、公共经济学的兴起与发展

财政学因亚当·斯密的《国富论》而成为一门独立学科,以后的很长一段时间内只研究财政收支本身,而对财政收支的研究又集中于对税收的研究。这与当时的社会背景有密切联系。18 世纪新兴资产阶级开始勃兴,逐步登上政治舞台。亚当·斯密等所创立的古典经济学是自由资本主义的学术结晶,其理论基础是自由经济,主张最好的政府便是最少地干预。这反映了新兴的资产阶级要求摆脱封建残余对其的制约,放手扩展市场

的内在需要。

20 世纪初,自由资本主义演变为垄断资本主义,资本主义制度固有的矛盾逐渐暴露。经济危机开始周期性地袭击和破坏资本主义的物质成果。克服和消除危机成了经济学家孜孜以求的研究目标。20 世纪 30 年代的大萧条使经济学发生重大变革。英国经济学家凯恩斯在巨著《就业、利息和货币通论》中对自由经济提出质疑,主张国家干预。美国总统罗斯福推行的新政为凯恩斯的国家干预论提供了注释,成为国家干预的典范。在实践和理论的推动下,西方社会中政府的经济作用日益扩大,从单向的财政收支扩大到对经济进行调节和管理。政府开始直接进入生产领域形成相当规模的公共企事业。这就给财政学提出如下新课题。第一,公共部门应该从事哪些活动以及这些活动如何组织;第二,尽可能地理解和预测政府经济活动的全部结果;第三,评价政府的各种经济政策。很明显,这都不是财政学所能回答的,于是公共经济学应运而生。上述三个问题也就成为公共经济学的主要研究内容。1959 年,美国经济学家马斯格雷夫出版了《财政学原理:公共经济研究》,第一次引入了“公共经济”概念。马斯格雷夫指出:“的确,我一直不愿把本书看做对财政理论的研究。从很大程度上说,问题不是财政问题,而是资源利用和收入分配问题……因此,最好把本书看成是对公共经济的考察。围绕着政府收入—支出过程中出现的复杂问题,传统上称为财政学……虽然公共家庭(政府)的活动涉及收入和支出的倾向流量,但基本问题不是财政问题。它们与货币、流动性和资本市场无关,而是资源分配、收入分配、充分就业以及价格水平稳定与经济增长的问题。必须把经验看成是研究公共经济的原理或者更准确地说研究的是通过预算管理中出现经济政策问题。”^①1964 年和 1965 年,马斯格雷夫分别又出版了《公共经济学基础:国家经济作用理论概述》和《公共经济学》,直接以“公共经济学”作为书名。

在马斯格雷夫的带动下,大多数著名财政学家,如费尔德斯坦、斯蒂格利茨、阿特金森、杰克逊等,纷纷将自己的著述改称为公共经济学,1966 年起,又有了在公共经济学名义下召开的定期会议和阿特金森主持的公共经济学会及会刊。20 世纪 70 年代以来,公共经济学被广泛使用。

相对财政学而言,公共经济学增加了两大领域的内容:一是关于政府选择和政府决策的内容。公共经济学认为国家是经过政治程序产生的,主张研究其政治程序的经济效应。二是关于政府政策对经济的影响。除了上述内容的不同以外,公共经济学与财政学在研究方法上也有很大的变化。公共经济学全面采用了现代经济分析方法,既注重实证分析方法,又注重规范分析方法。实证分析方法是通过量化分析来验证命题和假设,是弄清已经发生了什么。规范分析方法则是从道德标准和价值观出发研究应该怎么办。规范分析虽然不如实证分析严谨、科学和可验证,但是规范分析体现了经济学的人文精神和伦理观念,是经济学及其他社会科学不可缺少的分析工具。在公共经济学中,实证分析主要用于考察政府活动的范围和政策结果,规范分析则用于评价各种将要付诸公共经济学实施的政策和政府形式的选择。

时代和经济环境变化要求人们从更广泛范围、更深层次去研究政府经济活动。只研

^① 杰克逊 PM:《公共部门经济学前沿问题》,郭庆旺,等译,中国税务出版社,2000 年,第 2 页。