

公共管理核心课程案例集丛书

公共经济学 案例及评析

高颖 韩华为 © 编著



PUBLIC ECONOMICS
CASES

中国财经出版传媒集团

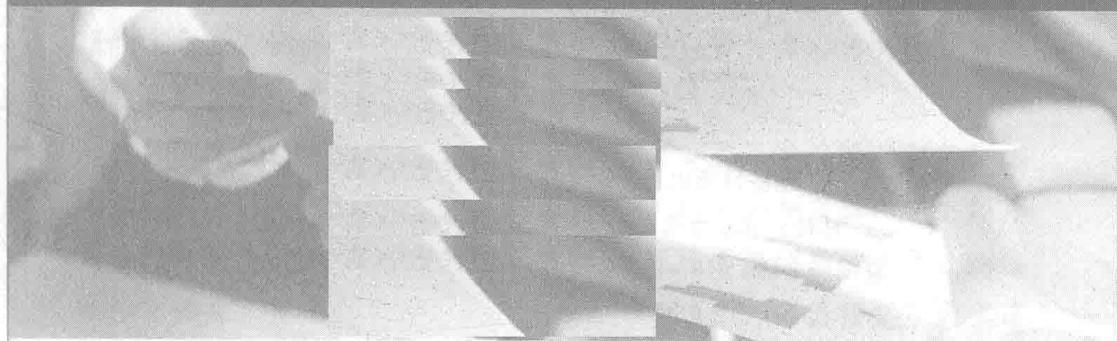


经济科学出版社
Economic Science Press

公共管理核心课程案例集丛书

公共经济学 案例及评析

高颖 韩华为 © 编著



PUBLIC ECONOMICS
CASES

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学案例及评析/高颖, 韩华为编著. —北京:
经济科学出版社, 2018. 12

(公共管理核心课程案例集丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9969 - 7

I. ①公… II. ①高… ②韩… III. ①公共经济学 -
案例 IV. ①F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 274358 号

责任编辑: 张 蕾

责任校对: 隗立娜

责任印制: 王世伟

公共经济学案例及评析

高 颖 韩华为 编著

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

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 13.5 印张

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9969 - 7 定价: 52.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: dbts@esp.com.cn



前 言

在公共管理学科的课程教学中，案例教学已经越来越受到重视，并逐渐成为一种主流的教学方法得到广泛认同和使用。在公共管理领域，案例教学主要包括三方面的意涵：第一，案例教学以焦点问题为导向进行多角度的互动探索；第二，案例教学模式旨在促进专业知识、行为技能和方法的发展；第三，案例在本质上关注理论在现实中的应用和实践，使学生通过案例的学习与讨论进一步加深对相关知识的理解并掌握相应的思考方法。

与传统的教学方式相比，案例教学是以学生为中心的双向的知识流动和观点碰撞的过程，教师主要控制讨论的范围和节奏，学生则可以围绕主题自由发挥，提出自己的观点和解决问题的多种方案，一些看似“另类”甚至“荒谬”的观点都是有价值的，因为拓宽了大家思考问题的角度，所谓“真理越辩越明”即是如此。案例教学的宗旨在于提高学生们的评论性、分析性和批判性思维的能力，增强学生们在概括、辩论及说服等方面的信心；具体到公共管理学科领域，案例教学侧重于培养学生的“类行政管理人员思维”，即在面临各种压力困境的条件下解决公共问题并依法行政与管理的能力。公共管理所涉及的实践活动比工商管理更为复杂，它涵盖社会中的各个阶层、各种类型的组织与不同的个人，而公共管理学科本身则是一个综合运用管理学、政治学、经济学、社会学、伦理学、组织行为学等多学科理论与方法的专门研究公共部门活动及其规律特点的学科体系；作为一个应用性

极强的学科，公共管理学科的重点不在于抽象的逻辑推理，而是以问题为基本导向，将“发现问题、分析问题、解决问题”的思路贯穿始终。因此，以案例教学为手段开展讲授、研讨和实践是最为适合公共管理学科的一种教学模式。

公共经济学是介于经济学与政治学之间的一门交叉学科，自公共管理专业硕士（MPA）项目推出以来即被全国公共管理专业学位研究生教学指导委员会确定为核心基础课，并逐渐形成了相对稳定独立的课程内容框架体系，案例教学亦是其推荐和倡导的教学模式。本书所辑的案例主要是北京师范大学社会发展与公共政策学院2017级硕士研究生的精选课业成果，但是从案例选取到分析思路再到引申思考均体现了多年来案例教学的心得体会与经验积累，因此也可以看作是对多年教学的一个思考和总结。

社会发展与公共政策学院自2010年开始设立MPA专业学位项目，公共经济学一直被定位为必修的学位基础课，在教学形式上始终坚持课堂讲授与案例讨论、分析相结合的模式，旨在“学以致用”，当然，这种“用”并非实用主义视角下的用途，相反，通过案例分析可以使学生们更好地了解，一个特定的经济学理论可以解释什么、不可以解释什么，依照理论逻辑应当呈现的状态，在现实中为什么往往难以实现。在案例题材的选择上，我们注重“经典”和“热点”问题相结合，一方面吸收和借鉴国内外公共经济学领域有关理论探讨的经典事例；另一方面也广泛索引众多的报道和新闻线索，近10年的教学过程中积累了将近100个较为成熟的案例并基于课堂讨论结果形成了案例库。

回顾这些年来所使用的案例及其分析过程，我们发现了一些有趣的现象，也得到了一些重要启示。首先，有些事例和问题可谓历久弥新，不论放在何时都有其讨论价值，而且会随着时间的推移和经济社会的发展产生新的背景，比如税制改革问题，曾经我们构想中的方案渐渐化为现实的政策措施，然后又生发出新的讨论议题；其次，对于

特定事物或者政策不宜过早下定论，现实中常常出现“剧情反转”的状况，所以对于新生事物或试点性的政策，不妨持久考察；再次，任何好的做法或者“有效”的政策都是有其适用范围的，所以不宜轻易推而广之，即某处试点成功便断言可以推行全国。基于这些总结回顾，我们在组织 2017 级的同学们选题、编写和制作案例时，特别强调了客观中立的态度和相对长远的视角，以分析阐释为主，少做判断评价并谨慎推广，特别是对于那些发展中的事件、完善中的方案以及试行阶段的政策措施，尽可能地保留一些思考空间。

本书所辑的案例基本上是近年发生的，且为政府部门、专家学者和广大公众所普遍关注的热点问题，在案例分析中注重理论与实践相结合，同时通过引申和讨论来激发进一步的思考。很多问题其实并没有唯一正确的答案，我们甚至特意关注那些能够引发争论的案例，在侧重某一个角度进行重点分析的同时，也提供另外一些分析角度供读者对比和参考。

本书的编写是对近年来案例教学成果的一个阶段性回顾和小结，也是进一步探索的开始。我们相信，书中所辑案例事件及其讨论待若干年后回过头来重新审视，肯定又会有新的演变和分析视角，至于评判，恐怕要等到事件最终“尘埃落定”才能给出一个相对客观的定论；只要事件还在发展，那么就“一切皆有可能”，各种思考和讨论都应当是开放性的。

公共经济学自西方引入我国的时间并不长，案例教学模式方兴未艾，我们在实践多年之后首次尝试编选一些案例与大家分享，难免有疏漏之处，敬请广大读者批评指正。书中案例所引用的媒体报道及专家学者的评论，均在注释及参考文献中标注，在此特向作者表示感谢。

高 颖 韩华为
2018 年 11 月

目 录

Contents

案例一 共享单车：贵圈有点乱	1
案例描述	2
1. 引言	2
2. 前世今生：共享单车的发展史	2
3. 企业篇：共享单车“缓堵”了，也“添堵”了	5
4. 政府社会篇：单车问题“治理”着，也“顽疾”着	9
5. 结语：要便利还是要清净，单车难题挑战中国政府	13
案例评析	14
1. 共享单车正外部性分析	14
2. 共享单车负外部性分析	16
引申思考	24
案例二 高校资源共享及其路径探讨	30
案例描述	30
1. 关于大学校园是否开放的争议始终不断	30
2. 国内高校开放实践利弊不一	31
案例评析	33
1. 高校开放	33
2. 高校社会责任	34
3. 理论依据	35

4. 文本分析法	36
引申思考	39
附件: 问卷调查	42
 案例三 红黄蓝幼儿园“虐童”事件背后	47
案例描述	48
1. 事件发展脉络	48
2. 相关政府部门监管措施	49
3. 访谈和调查	50
4. 选题意义和目标	54
案例评析	56
1. 相关概念的界定与理论基础	56
2. 学前教育作为准公共产品的属性和供给模式	60
3. 国外学前教育的管理模式和启示	65
引申思考	68
1. 因学前教育的准公共产品属性, 政府应明确承担起 供给的职能与责任	68
2. 市场仍然是最有效率的资源配置和供给方式	69
 案例四 义务教育还是高等教育——公共财政的教育支出分析	71
案例描述	71
案例评析	73
1. 财政教育支出总量较低	73
2. 教育资源分配不均衡	74
3. 现行义务教育投资体制存在弊端	75
4. 相关理论分析	77
5. 我国公共财政体制下教育支出的层级结构分析	79
6. 公共财政教育支出层级结构失衡的原因分析	82

引申思考	83
案例五 从山东疫苗案看中国二类疫苗流通问题	86
案例描述	86
1. 事件描述	86
2. 疫苗基本安全问题爆发,系多道防线同时失守	89
3. 疫苗安全突发事件推动政策修改	91
案例评析	93
1. 中国疫苗流通与分发方式	93
2. 山东疫苗案案例分析	95
引申思考	104
1. 问题疫苗带来的社会影响	104
2. 明确疾病预防控制机构的职责	105
3. 公共性行业:市场运作 vs 政府干预?	106
4. 疫苗问题为何层出不穷——“长生生物疫苗事件”	
总结与思考	107
结 语	112
案例六 中国个人所得税改革路径分析	113
案例描述	114
案例评析	118
1. 我国 2018 年改革新方案出台前个人所得税体制介绍	118
2. 我国 2018 年改革新方案出台前个人所得税体制	
面临的问题	120
引申思考	123
1. 构建直接税体系	123
2. 建立综合与分类相结合的税收模式	123
3. 适度提升个人所得税起征点	124

4. 推进按家庭为征税单位的税制建设, 增加 专项附加扣除	125
5. 加大对“高收入阶层”个人所得税的监管力度	126
6. 个人所得税改革的最新进展	127
案例七 沪渝试点之后的中国房产税改革	130
案例描述	130
1. 研究意义	130
2. 我国房产税的设立与发展历程	131
3. 沪渝房产税试点改革政策内容及其对比分析	132
4. 专家学者对沪渝房产税试点改革的评价	135
案例评析	136
1. 概念和理论基础	136
2. 沪渝房产税试点效果评析	138
引申思考	143
1. 扩大税基, 将存量房纳入征税范围	143
2. 自上而下, 理顺房产税收顶层设计	144
3. 配套实施, 逐步实行按评估值征税	144
案例八 环境保护税能否控制环境污染	146
案例描述	147
案例评析	148
1. 基本概念与理论	148
2. 案例分析	151
引申思考	154
1. 国外环保税经验对我国的启示	154
2. 环保税实施中可能面临的政策困境	156

案例九 金融企业“营改增”税负不降反增现象浅析	158
案例描述	159
案例评析	161
1. “营改增”相关核心概念介绍	161
2. “营改增”的理论基础	163
3. “营改增”后部分金融企业税负不降反增的原因分析	164
引申思考	167
1. 细分金融服务,设计不同征税办法	167
2. 补充增值税税收优惠措施,扩大免税业务范围	167
3. 优化金融业税制结构,减少进项税抵扣障碍,完善 增值税抵扣链条	168
4. 企业要重视发票管理,完善财务系统	168
5. 财务人员要加强学习,提高专业能力	169
案例十 公共经济学视角下的“煤改气”政策	170
案例描述	171
1. “煤改气”的由来	171
2. “煤改气”的“大跃进”与“气荒”	171
3. “煤改气”与“用不起的暖气”	173
4. “煤改气”与“供不起的燃气”	174
5. “煤改气”与屡禁不止的煤炉	176
6. “禁煤令”的解冻	177
案例评析	178
1. 从公共产品角度分析“煤改气”政策	178
2. 从经济学外部效应理论看“煤改气”政策	180
3. 从中央与地方财权和事权的划分看“煤改气”政策	182
4. 从公共部门职能的角度看“煤改气”政策的落实	184
5. “煤改气”的实现条件	186

6. 各利益相关方之间的收益成本平衡	188
7. 地区利益分配与中央决策过程中的问题	191
8. “煤改气”在资源配置与利益平衡方面需要作出的努力	197
引申思考	198
1. 强化基础建设和储备管理, 采取渐进模式推进	199
2. 推进能源结构多元化, 提高行业准入门槛	199
3. 完善监管, 充分调研	200
4. 拓宽政府的污染防治权限, 完善信息化覆盖	200
5. 科学划分消费等级, 灵活执行	201
6. 培养高新技术的新型环保企业, 加快技术升级	201
结 语	201
后 记	203

| 案例一 |

共享单车：贵圈有点乱

提要：本案例主要运用公共产品理论及外部效应原理，结合公共经济学相关基础理论，从共享单车的历史渊源、共享单车企业的视角、政府对该行业的干预视角，就共享单车的发展脉络进行了梳理，提出了政府在规范共享单车行业和促进其健康发展方面所面临的挑战。共享单车行业发展在产生了优化交通结构、缓解交通拥堵、促进节能减排等正外部性的同时，也导致了公共空间被侵占、恶性竞争、押金难退还、威胁交通安全等负外部性。本案例对产生这些外部性的理论与政策原因进行了分析，并基于事实性评析，从政府视角得出共享单车行业未来发展的几点主要启示：政府与共享单车企业之间将建立协同治理的合作关系，政府的关注重点在于矫正共享单车行业的负外部效应；政府将进一步严格共享单车行业的进入规制，从源头上控制负外部性的产生；通过实现“投放权交易”的设想，实现共享单车数量与质量的规制；进一步加强补贴与罚款的力度，实现对共享单车行业外部性的实时矫正。政府规制与市场运作共同作用下共享单车行业将会更加健康地发展。

案例描述

1. 引言

新型无桩共享单车兴起于中国，被誉为“中国新四大发明”，作为中国智慧的代表之一正逐步走向世界，展示了中国这一新兴经济体蓬勃的创新力和活力。然而随着资本快速涌入共享单车行业，共享单车的无序竞争凸显出各类问题，这对于公众的交通秩序、骑行安全、公共空间和单车押金等都是一种隐患，共享单车行业的管理，已成为公众关心的热点，更是全国两会连续两年关注的话题。中国各级政府牢牢把握人民群众对美好生活的向往，从交通运输部、中央宣传部等10部门联合出台的《关于鼓励和规范互联网租赁自行车发展的指导意见》到地方政府制定的各类指导意见、联合声明、技术导则和工作方案，无不凸显出政府建设高品质的和谐宜居城市、不断回应人民群众对美好生活向往的坚定信念。本案例揭示了我国共享单车行业发展和新时代人民群众美好生活建设之间的矛盾冲突，并彰显了社会各界治理难题的决心。

2. 前世今生：共享单车的发展史

1965年，荷兰阿姆斯特丹政府开始投放供市民使用的共享单车，这被普遍认为是历史上最早的公共自行车。^①2007年，中国政府在北京、杭州等城市开始引入和运行有桩公共自行车，并将其纳入城市公共交通体系之中，采取了“由政府主导，分城市统一管理”的经营模式。截至2012年，北京、杭州等50多个城市都设立了公共自行车项目，^②

^① 当时还未广泛采用“共享单车”这一概念，而是多被称为“公共自行车”。

^② 周东：我国公共自行车发展现状与趋势[J]，中国自行车，2012（10）：52-55。

但局限也开始日益显露：如站点设置不尽合理；办卡通行程序复杂；使用范围、时间有限；管理不规范，损坏情况较为严重等。在这种情形下，共享单车出现了“第二代”。

2010年，以永安行为代表的市场主体进入共享单车市场，但仍以有桩为主，铺设停车桩以及相关网点依然需要耗费大量成本，因此，在2014年，无桩共享单车的可行性开始成为人们探索的新方向。^①

2015年至今，移动互联网技术快速发展，共享经济迅速升温，互联网共享单车应运而生：公众支付押金后扫码即可使用，免押金、月卡、季卡等优惠降低了租车价格，提升了公众的用车需求。截至2017年7月，共享单车注册人数超过1.3亿人次，累计服务超过15亿人次^②，且用户群体的覆盖具有极大的普遍性与全面性，如图1-1所示。

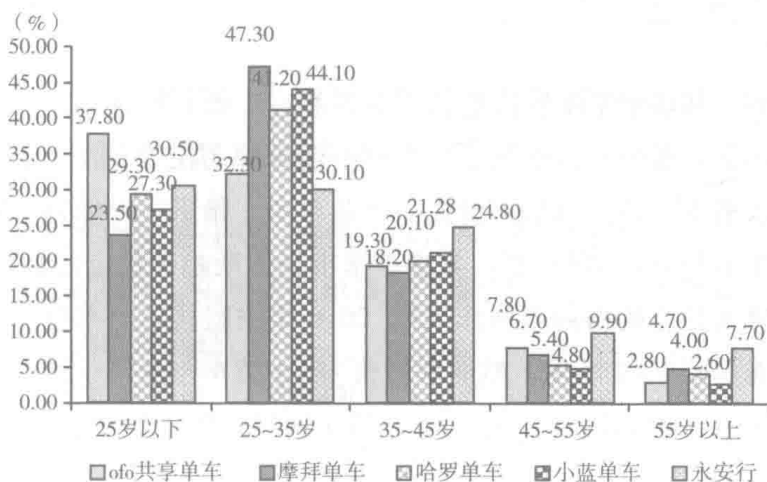


图1-1 共享单车年龄分布^③

资料来源：2016中国共享单车市场研究报告。

① 翟树芹. 中国共享单车走向世界 [J]. 生态经济, 2017, 33 (11): 10-13.

② 中国政府网. 交通运输部解读《关于鼓励和规范互联网租赁自行车发展的指导意见》[EB/OL]. 2017. 8. 4. http://www.gov.cn/xinwen/2017-08/04/content_5215971.htm.

③ 比达网. 2016中国共享单车市场研究报告 [EB/OL]. 2017. 2. 8. <http://www.bigdata-research.cn/content/201702/383.html>.

据不完全统计,截至2017年7月,全国共有共享单车运营企业近70家^①,呈现“集中爆发”的态势。但随后共享单车开始呈现诸多问题:一是单车管理不够规范,企业乱投放、用户乱停放,不仅占用公共空间,还引起诸多法律和交通安全问题,深圳交警通报2017年以来,全市涉共享单车交通违法129 987宗,涉共享单车道路交通事故死亡12人,占全市道路交通事故死亡总人数的3.66%。^②二是共享单车企业相关监管措施和规定还未完善,单车企业出现押金难退、信息泄露、低价竞争等问题,开始在媒体上受到一片指责之声。

2017年8月2日,中央10部门出台了《关于鼓励和规范互联网租赁自行车发展的指导意见》(以下简称《指导意见》),地方相关法律法规和试行办法也相继出台。此外,政府与企业开始合作建立共享单车管理机制,如南昌交警与摩拜、ofo小黄车、哈罗3家共享单车企业正式建立信息共享“黑名单”机制。^③共享单车正逐渐走向规范。

目前,共享单车爆发式增长逐渐缓和,市场开始洗牌重组,实力不足的小企业逐渐退出市场或与大型企业合并、托管,各大单车企业开始寻求资本庇护,例如滴滴接手小蓝单车、腾讯主导摩拜、阿里主导哈罗单车和ofo小黄车等。共享单车市场逐渐趋于稳定,摩拜与ofo小黄车寡头并立的格局基本形成^④。2016年中国共享单车行业市场占有率分布如图1-2所示。然而双巨头ofo小黄车与摩拜也遭受了巨大的资金压力,如2018年以来,ofo小黄车通过动产抵押的方式,将旗下

① 中国政府网.交通运输部解读《关于鼓励和规范互联网租赁自行车发展的指导意见》[EB/OL]. 2017.8.4. http://www.gov.cn/xinwen/2017-08/04/content_5215971.htm.

② 连线家.深圳年内查处共享单车交通违法近13万宗 涉及交通事故死亡12人[EB/OL]. 2017.12.19. <https://www.lianxianjia.com/toutiao/161100.html>.

③ 新疆亚欧网.南昌建共享单车“黑名单”机制“任性骑”恐受限[EB/OL]. 2018.1.13. <http://www.xjdaily.com/c/2018-01-13/2004189.shtml>.

④ 凤凰网.2017:共享单车 贵圈有点乱[EB/OL]. 2018.1.10. http://finance.ifeng.com/a/20180110/15918583_0.shtml.

共享单车作为质押物，以获取阿里巴巴的融资^①。与此同时，摩拜与 ofo 小黄车也都取消了 1 元月卡的优惠活动，都恢复为 20 元/月^②。

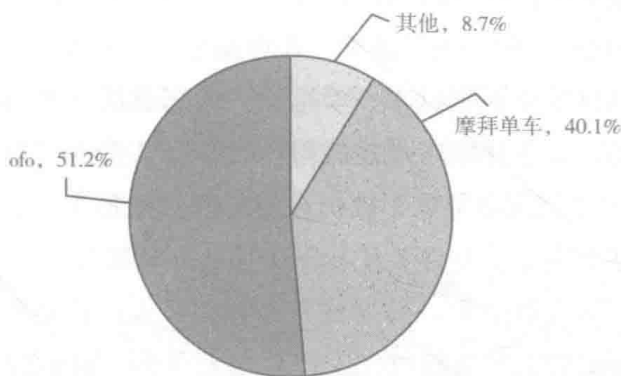


图 1-2 2016 年中国共享单车行业市场占有率^③分布^④

那么共享单车到底出现了哪些桎梏与局限？政府面临这一新生事物的产生、发展、出现的问题以及即将出现的寡头垄断趋势究竟是如何反应的呢？

3. 企业篇：共享单车“缓堵”了，也“添堵”了

共享单车能满足公交、地铁、出租车、私家车都无法提供的短距离应急交通的需要，的确有效解决了“最后一公里”的问题，但是也带来了一系列新的问题。

3.1 维护不及时、自然损耗与人为破坏

共享单车的投放并不是一劳永逸，自然状态下也会随着使用的增

① 大众新闻网，ofo 另类找钱“过冬”：抵押车辆获阿里 17.66 亿元融资 [EB/OL]，2018.3.5. http://city.dzshbw.com/2018/xy_0305/110747.html.

② IT 之家，回归理性：摩拜单车/ofo 月卡价格恢复到 20 元/月 [EB/OL]，2018.2.23. <https://www.ithome.com/html/it/348415.htm>.

③ 市场占有率是指该单车用户在整体共享单车市场用户中的比例，一个用户如果为多个单车企业的公户，则按多个计算。

④ 比达网，2016 中国共享单车市场研究报告 [EB/OL]，2017.2.8. <http://www.bigdata-research.cn/content/201702/383.html>.