

继续
教育

继续(网络)教育系列规划教材

荣获全国高校现代远程教育协作组评比“网络教育教材建设金奖”

公共经济学

Gonggong Jingjixue

主 编 臧文君 张超



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance &
Economics Press

中国·成都



继续
教育

继续(网络)教育系列规划教材

荣获全国高校现代远程教育协作组评比“网络教育教材建设金奖”

公共经济学

Gonggong Jingjixue

主 编 臧文君 张超



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance &
Economics Press

中国·成都

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/臧文君,张超主编. —成都:西南财经大学出版社,2017. 7
ISBN 978 - 7 - 5504 - 3041 - 9

I. ①公… II. ①臧…②张… III. ①公共经济学—网络教育—教材
IV. ①F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 135071 号

公共经济学

主 编:臧文君 张超

责任编辑:廖韧

助理编辑:张春韵

封面设计:穆志坚 张姗姗

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	185mm × 260mm
印 张	7
字 数	150 千字
版 次	2017 年 7 月第 1 版
印 次	2017 年 7 月第 1 次印刷
印 数	1—2000 册
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 3041 - 9
定 价	18.00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
3. 本书封底无本社数码防伪标识,不得销售。

继续（网络）教育系列规划教材 编审委员会

主 任：杨 丹

副主任（按姓氏笔画排序）：

冯 建 陈顺刚 唐旭辉

委 员（按姓氏笔画排序）：

冯 建 吕先镕 杨 丹 李永强

李良华 陈顺刚 赵静梅 唐旭辉

总序

随着全民终身学习型社会的逐渐建立和完善,业余继续(网络)学历教育学生对教材的质量要求越来越高。为了进一步提高继续(网络)教育的人才培养质量,帮助学生更好地学习,依据西南财经大学继续(网络)教育人才培养目标、成人学习的特点及规律,西南财经大学继续(网络)教育学院和西南财经大学出版社共同规划,依托学校各专业学院的骨干教师资源,致力于开发适合继续(网络)学历教育学生的高质量优秀系列规划教材。

西南财经大学继续(网络)教育学院和西南财经大学出版社按照继续(网络)教育人才培养方案,编写了专科及专升本公共基础课、专业基础课、专业主干课和部分选修课教材,以完善继续(网络)教育教材体系。

本系列教材的读者主要是在职人员,他们具有一定的社会实践经验和理论知识,个性化学习诉求突出,学习针对性强,学习目的明确。因此,本系列教材的编写突出了基础性、职业性、实践性及综合性。教材体系和内容结构具有新颖、实用、简明、易懂等特点,对重点、难点问题的阐述深入浅出、形象直观,对定理和概念的论述简明扼要。

为了编好本套系列规划教材,在学校领导、出版社和各学院的大力支持下,成立了由学校副校长、博士生导师杨丹教授任主任,博士生导师冯建教授以及继续(网络)教育学院陈顺刚院长和唐旭辉研究员任副主任,其他部分学院领导参加的编审委员会。在编审委员会的协调、组织下,经过广泛深入的调查研究,制定了我校继续(网络)教育教材建设规划,明确了建设目标。

在编审委员会的协调下,组织各学院具有丰富继续(网络)教育教学经验并有教授或副教授职称的教师担任主编,由各书主编组织成立教材编写团队,确定教材编写大纲、实施计划及人员分工等,经编审委员会审核每门教材的编写大纲后再进行编写。自2009年启动以来,经几年的打造,现已出版了七十余种教材。该系列教材出版后,社会反响较好,获得了教育部网络教育教材建设评比金奖。

下一步根据教学需要,我们还将做两件事:一是结合转变教学与学习范式,按照理念先进、特色鲜明、立体化建设、模块新颖的要求,引进先进的教材编写模块来修

订、完善已出版的教材；二是补充部分新教材。

希望经多方努力，力争将此系列教材打造成适应教学范式转变的高水平教材。在此，我们对各学院领导的大力支持、各位作者的辛勤劳动以及西南财经大学出版社的鼎力相助表示衷心的感谢！在今后教材的使用过程中，我们将听取各方面的意见，不断修订、完善教材，使之发挥更大的作用。

西南财经大学继续（网络）教育学院

2014年12月

前言

公共经济学是一门新兴学科，是公共管理教育的核心课程。在西南财经大学继续（网络）教育学院的大力支持下，我们精心编写了这本教材。

为了让读者能从总体上了解和把握公共经济学，除导论外，本书将公共经济学的研究内容框架划分为九个方面的内容：公共部门、公共产品、公共选择、公共支出、公共收入、税收、公共债务、政府间财政关系和公共经济政策。本书注重理论与实践相结合，力求做到科学性、实用性和相对稳定性的统一。

本书内容全面、简洁、系统，既可供本科生、专科生以及成人教育使用，也可以作为从事公共事业管理或其他社会工作的人士了解公共经济现象与基础理论的教学材料或参考资料。

本书由臧文君（西南财经大学教师、管理学硕士）、张超（西南财经大学教师、经济学在读博士）担任主编。具体分工如下：臧文君编写第一章至第七章，张超编写第八章至第十章。

编写本教材时，我们参考了大量的同类教材和专著，在此向有关作者表示诚挚的谢意。本教材的出版得到了西南财经大学出版社的鼎力支持，有关工作人员付出了辛勤的劳动，在此谨致衷心的感谢。由于时间仓促，加之作者水平有限，虽尽力工作，但教材中的不足与谬误之处在所难免，诚望广大读者批评指正。

臧文君 张超

目 录

第1章 导论	(1)
1.1 公共经济学是什么	(1)
1.2 公共经济学的产生与发展	(3)
1.3 公共经济学的研究方法	(3)
总结提要	(5)
复习思考题	(5)
第2章 经济中的公共部门	(6)
2.1 公共部门与私人部门	(6)
2.2 公共部门的经济职能	(7)
2.3 公共部门的经济活动	(8)
总结提要	(10)
复习思考题	(11)
第3章 公共产品	(12)
3.1 公共产品概述	(12)
3.2 公共产品的最优供给	(14)
3.3 公共产品的供给模式	(16)
总结提要	(18)
复习思考题	(18)
第4章 公共选择	(19)
4.1 公共选择理论概述	(19)
4.2 直接民主决策下的公共选择	(21)
4.3 间接民主决策下的公共选择	(24)

4.4 公共选择下的寻租	(25)
总结提要	(27)
复习思考题	(28)
第5章 公共支出	(29)
5.1 公共支出概述	(29)
5.2 公共支出的规模与结构	(33)
5.3 公共支出的效益分析	(36)
总结提要	(39)
复习思考题	(39)
第6章 公共收入	(41)
6.1 公共收入概述	(41)
6.2 公共收入的规模与结构	(42)
总结提要	(45)
复习思考题	(45)
第7章 税收	(46)
7.1 税收概述	(46)
7.2 税收原则	(49)
7.3 税收负担的转嫁与归宿	(51)
总结提要	(55)
复习思考题	(55)
第8章 公共债务	(57)
8.1 公债概述	(57)
8.2 公债的规模	(59)
8.3 公债的发行与偿还	(60)

第1章 导论

8.4 公债的负担及风险	(62)
8.5 公债的经济效应	(64)
总结提要	(66)
复习思考题	(67)
第9章 政府间财政关系	(68)
9.1 政府间财政关系概述	(68)
9.2 分税制	(70)
9.3 政府间转移支付	(72)
总结提要	(75)
复习思考题	(76)
第10章 公共经济政策	(77)
10.1 公共经济政策概述	(77)
10.2 公共经济政策工具	(78)
10.3 公共经济政策专题	(90)
总结提要	(97)
复习思考题	(98)
参考文献	(99)

1.1.2 公共经济学的研究内容

当我们厘定何为公共经济学的含义之后,还需要进一步厘清公共经济学的研究内容。按照国别,国内学术界可分为以经济学理论为内容设置课程,差距甚大。一般来说,公共经济学中熟从以下三个方面展开以政府为最主要者的公共部门在经济生活中的作用。

首先,公共经济学研究了政府以及公共部门在资源配置中的职能: (1) 尽可能提供公共物品或公共服务的必要增量; (2) 评价政府财政政策,包括评价的预算与政策目

第1章 导论

本章学习目标:

- 准确把握公共经济学的含义、研究内容;
- 基本了解公共经济学的产生背景和发展历程;
- 熟练掌握公共经济学的研究方法。

公共经济学是一门研究以政府为主要代表的公共部门经济活动的学科。其主要研究内容包括公共部门是什么、公共部门必须做什么、公共部门应该怎样做等问题。

1.1 公共经济学是什么

1.1.1 公共经济学的含义

传统西方经济学把社会经济主体分为私人部门和公共部门两大类。其中,私人部门是指个人、家庭和私人所拥有的企事业单位,以收益最大化为前提和目标;公共部门是指政府及其所属部门,以全社会的公平、公正为前提和目标。无论是私人部门还是公共部门,都以各自的方式参与并影响着经济的发展,但是它们的活动方式和目的又有所不同。一般来讲,私人部门主导的经济活动被我们称为市场经济。公共经济是相对于市场经济而言的,是公共部门为增进社会福利,通过政府调控而进行的经济活动的总称。

公共经济学(Public Economics),又称公共部门的经济学(Public Sector Economics),是研究公共部门的经济行为,是描述和分析公共部门的经济活动的一门学科。由于政府是公共部门中最主要的代表,因此,公共经济学通常又称政府经济学。

1.1.2 公共经济学的研究内容

当我们界定好公共经济学的含义之后,还需要进一步理解公共经济学的研究内容。截至目前,国内外学术界对公共经济学的研究内容众说纷纭,差距甚大。一般来讲,公共经济学主要从以下三个方面研究以政府为主要代表的公共部门在经济生活中的作用:

- (1) 弄清政府参与了哪些活动以及这些活动是如何组织起来的;
- (2) 尽可能理解和预测政府这些活动的全部结果;
- (3) 评价政府的政策,包括评价的标准和政策目

标等。

具体来讲,了解公共经济学的研究内容框架,可以帮我们有效地总揽本门课程。依据上述关于公共经济学研究内容的讨论,除开导论,本书将公共经济学的研究内容框架划分为九个方面的内容:公共部门、公共产品、公共选择、公共支出、公共收入、税收、公共债务、政府间财政关系和公共经济政策。

为了让读者能从总体上了解和把握公共经济学,本书的第一章将首先介绍公共经济学是什么、公共经济学的研究内容、公共经济学的产生与发展,以及公共经济学的研究方法。

公共经济主要通过公共部门主导,由公共部门制定和实施经济政策来发挥作用。因此,经济中的公共部门也是公共经济学研究的起点。在导论之后的第二章,本书随即对经济中的公共部门展开研究。我们首先介绍了混合经济,厘清了公共部门和私人部门的区别,介绍了公共部门的经济职能,紧接着分析了公共部门的经济活动,并特别阐述了公共部门的缺陷——政府失灵。

合理且有效地向社会提供公共产品以解决市场失灵问题是公共部门的基本职责,因此,公共产品理论被认为是公共经济学的核心理论。公共部门必须做什么,公共部门应该怎样做都是围绕公共产品而展开的。本书的第三章首先介绍了公共产品的含义、特征和分类,列举了两种重要的公共产品,然后在此基础上分析了公共产品的最优供给理论,最后进一步探讨了公共产品的供给模式。

选择是经济学永恒的研究课题。公共经济学视角下,公共选择理论的核心内容就是研究如何决定公共产品的问题。本书的第四章首先介绍了公共选择理论的产生与发展、研究方法和研究内容,然后详细地阐述了直接民主制下的公共选择和间接民主制下的公共选择,最后讨论了公共选择下的寻租。

公共部门经济职能的履行和作用的发挥依赖公共支出活动来实现,公共支出是公共经济学的核心内容之一。本书的第五章在简要介绍了公共支出的含义、特征和分类之后,重点阐述了公共支出规模的含义和测量、公共支出增长理论,以及公共支出结构的含义、影响因素和优化,最后详细介绍了公共支出效益分析的几种重要方法。

公共收入是公共支出的经济来源,以政府为主要代表的公共部门的正常运转必须有公共收入才能保证。因此,公共收入也是公共经济学的核心内容之一。本书的第六章除了介绍公共收入的含义、分类和统计口径外,还详细地讨论了公共收入规模的含义、测量和影响因素,以及公共收入结构的含义和优化。

现代经济中,税收是公共收入最重要的来源。本书的第七章在介绍收入含义、特征、构成要素和分类的基础上,重点介绍了税收原则理论的产生与发展,最后详细阐述了收入负担转嫁与归宿的含义、方式和影响因素。

公共债务(公债)是公共部门在税收之外取得收入的一种特殊形式,也是调节经济的一种重要手段。本书的第八章首先简要介绍了公债的含义、特征、作用和分类,紧接着详细介绍了公债规模的含义和测量,最后重点阐述了公债的发行与偿还,并分析了公债的负担与风险。

公共部门的主体是政府,而在绝大多数国家,政府不是单一层级,而是存在着多

层级的。公共经济学的一个重大课题,就是研究如何厘清不同层级政府间的财政关系,从而有效地提升政府宏观调控的能力。本书的第九章研究的主要问题有财政分权理论、分税制和政府间转移支付。

任何政府在行使其经济职能时,都离不开制定公共经济政策,并且要借助一定的公共经济政策工具。本书的最后一章,即第十章,在概述了公共经济政策含义和目标之后,详细介绍了一些主要的公共经济政策工具,并在此基础上分析了公共经济政策如何发挥作用;最后以专题的形式重点介绍了我国目前正在大力施行的公共经济政策实践。

1.2 公共经济学的产生与发展

公共经济学是经济学中相对年轻但又发展最迅速的分支之一,围绕公共部门的经济活动这一主线,经历了200多年的产生与发展。

公共经济学由财政学发展演变而来,20世纪50年代以前,研究公共部门经济问题的著作都以财政学冠名。英国经济学家亚当·斯密(Adam Smith)在他1776年出版的经济学巨著《国富论》中,讨论了“支出”“收入”和“公债”的问题,并以其独到的见解,基本确立了西方早期财政学的理论框架。

20世纪50年代,美国经济学家保罗·萨缪尔森(Paul A. Samuelson)的《公共支出的纯理论》以及理查德·阿贝尔·马斯格雷夫(Richard Abel Musgrave)的《公共财政学理论:公共经济研究》的相继发表和出版,标志着公共经济学作为一门学科正式诞生。此后,大多数著名的经济家如马丁·费尔德斯坦(Martin Feldstein)、约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)、安东尼·巴恩斯·阿特金森(Anthony Barnes Atkinson)、彼得·M. 杰克逊(Peter M. Jackson)等纷纷将著作中的公共财政学改称为公共经济学或公共部门经济学,公共经济学逐渐发展为一门独立的经济学科。20世纪80年代,公共经济学理论被西方经济学界广为接受。

20世纪90年代,随着我国经济社会的发展,公共经济学也悄然兴起,中国经济学界对其进行了广泛研究。早期的研究成果主要有上海三联书店在1992年翻译出版的安东尼·巴恩斯·阿特金森和约瑟夫·斯蒂格利茨共同著作的《公共经济学》、白景明于1994年编著出版的《公共经济》、刘庆旺等于1999年编著出版的《公共经济学大辞典》等。进入21世纪后,公共经济学在中国的研究得到了进一步发展,研究中国公共经济问题的著作不断地涌现出来,如齐守印的《中国公共经济学体制改革和公共经济学论纲》。随着公共经济问题的凸显,公共经济学在中国也将迎来难得的发展机遇。

1.3 公共经济学的研究方法

公共经济学作为经济学的一个分支,就要遵循经济学的研究方法。

1.3.1 实证分析与规范分析相结合

实证分析,即用统计计量方法对经济数据进行处理的分析方法,刻画的是对经济变量之间的关系,回答的问题是“是什么”“将会怎样”以及理论假设是否被证实或被证伪。规范分析,它所要解决的问题是“应该是什么”,通常按照特定的价值判断,提出行为标准,并以此作为处理经济问题和制定经济政策的依据,探讨如何才能找到符合这些标准的分析和研究方法。

公共经济学的研究需要将实证分析和规范分析相结合。通过实证分析,可能揭示出公共经济学中最基本的问题如效率、公平、福利的增加与损失等。通过规范分析则可以给公平与效率的关系处理、公共产品的提供方式、政府的经济职能等问题提供明确的答案。

1.3.2 归纳分析与演绎分析相结合

归纳分析,就是指从特殊到一般,从对很多个别经验或事实的考察分析中找出答案,并通过观察事实来证明一个理论是否正确。其得出的结论不可能是全面、真实的,仅仅是一个概率问题。演绎分析,就是指从一般到特殊,它需要有作为演绎前提的假设。而归纳分析正是找寻最佳假设的方法。公共经济学的研究需要归纳分析和演绎分析的互补。通常通过归纳事实或借助逻辑来提出假设,并通过逻辑演算进行演绎,来找出各概念之间的联系。

1.3.3 成本-效益分析

公共经济学也经常用到成本-效益分析法。成本-效益分析方法是美国经济学家尼古拉斯·卡尔德(Nicolas Calder)和约翰·希克斯(John Hicks)通过对前人的理论加以提炼而形成的。一般来讲,成本-效益分析作为一种经济决策方法,将成本费用分析运用于公共部门的计划决策之中,以寻求如何以最小的成本获得最大的效益。常用于评估需要量化社会效益的公共事业项目的价值。在公共经济学研究中,成本-效益分析中的成本多指机会成本。

1.3.4 博弈论

博弈论,主要研究决策主体的行为发生直接相互作用时的决策以及这种决策的均衡问题。博弈论在公共经济学中得到了广泛的应用。公共经济学作为研究公共部门经济活动的科学,涉及人与人之间、社会集团与社会集团之间的经济关系。公共经济学的出发点是要使社会福利达到最大化,在利益最大化的同时又不影响公共产品生产和供给的效率。为此,就需要公共部门运用博弈论的观点处理好在资源有限状况下的合理配置问题。

总结提要

1. 公共经济学 (Public Economics), 又称公共部门的经济学 (Public Sector Economics), 是研究公共部门的经济行为, 描述和分析公共部门的经济活动的一门学科。由于政府是公共部门中最主要的代表, 因此, 公共经济学通常又称为政府经济学。

2. 公共经济学的研究内容主要包括: ①弄清政府参与了哪些活动以及这些活动是如何组织起来的; ②尽可能理解和预测政府这些活动的全部结果; ③评价政府的政策, 包括评价的标准和政策目标等。

3. 公共经济学作为经济学的一个分支, 就要遵循经济学研究方法。

其研究方法主要有: ①实证分析与规范分析相结合; ②归纳分析与演绎分析相结合; ③成本-效益分析; ④博弈论。

复习思考题

1. 公共经济学的研究对象有哪些?

2. 简要评述公共经济学的发展演变脉络。

3. 公共经济学在中国面临的发展机遇和挑战有哪些?

4. 公共经济学的研究主要采用哪些研究方法?

5. 试述公共经济学对现实经济分析指导的理论与实践意义。

第2章 经济中的公共部门

本章学习目标:

- 基本了解混合经济的含义、构成;
- 准确把握公共部门的含义和经济职能;
- 基本了解公共部门的经济活动。

现代经济是市场经济和公共经济共同构成的混合经济,私人部门和公共部门通过各自的经济活动以及互动,实现整个经济中的资源优化配置。其中,公共部门主要通过主导公共经济、制定和实施经济政策来发挥作用。

2.1 公共部门与私人部门

由私人部门主导的市场经济与公共部门主导的公共经济是现代经济中不可或缺的要素,分别提供着不同类别的产品和服务,从而满足私人需求和公共需求,在促进经济发展与社会进步方面发挥着不同的作用。市场经济和公共经济相融合,形成了混合经济。

公共经济学中的公共部门指从事公共经济活动的组织,其主要代表是政府,包括传统意义上的各级政府及其所属部门,还有国防、教育、社会保险、医疗卫生和公用事业等公共组织。纵观当前世界,大多数国家的政府是多级结构,一般包括三个层级:中央政府、次中央政府和地方政府。公共部门在混合经济中占有相当大的比重,而且发挥着非常重要的作用。

相对于公共部门,私人部门指个人、家庭和私人所拥有的企事业单位。在混合经济中,私人部门主要作为提供商品与服务的厂商和作为购买商品和服务的消费者出现,按照私人利益最大化的原则进行经营决策、投资决策和消费决策。事实证明,以私人利益最大化为前提做出的决策无法满足资源配置的最优化,这个时候就出现了市场失灵。市场失灵是指市场无法或难以有效率地配置资源,主要以外部性、垄断、信息不对称等形式出现。

公共部门与私人部门的根本区别,在于以何种机制作为最基础性的组织方式。公共部门主要依托公共权力,通过自上而下的行政命令来组织社会经济活动。而私人部门是以市场的自愿原则和自发秩序来组织社会经济活动。公共部门伴随着人类社会产生,并不是混合经济的产物。因此,以弥补市场失灵来解释公共部门存在的必要性并

不恰当。但是,这确实可以为我们理解公共部门在混合经济中的角色和作用,提供一个有益的视角。公共部门的存在并发挥适当的作用,是混合经济良好发展的基本条件。

本书接下来提到的公共部门、政府和国家在概念的使用上基本上是相同的,可以相互替代。因为政府是公共部门的主要代表,又是国家机器和国家机构中最主要的组织部分。

2.2 公共部门的经济职能

在混合经济中,公共部门与私人部门通过分工与合作实现经济发展与社会进步。那么,在混合经济中公共部门应该发挥什么样的经济职能呢?国际上对公共部门的经济职能的表述不尽相同,主要是因为不同国家在历史、经济发展阶段等方面存在差异。但是总体来讲,混合经济中,公共部门的经济职能主要体现在以下四个方面:

2.2.1 弥补市场失灵

市场失灵是公共经济学中的关键词之一。判断市场失灵的具体标准是帕累托效率,即是否存在其他生产上可行的配置,使得该经济中的所有个人至少和他们在初始情况中一样良好,而且至少有一个人的情况比初始时更好,那么这个资源配置就是帕累托最优。如果不存在帕累托效率,则市场是失灵的。在以市场机制为资源配置主要方式的经济社会中,公共部门在纠正和克服市场失灵方面扮演了重要角色,充当“看不见的手”。

2.2.2 合理配置资源

资源配置职能,是指公共部门如何进行资源配置。具体来讲,合理配置资源,是指公共部门运用一定的机制,通过引导形成一定的资产结构、产业结构以及技术结构和地区结构,实现资源的优化配置。

2.2.3 促进分配公平

收入分配职能,是指公共部门在国民分配中,通过调节国民收入在政府、企业和个人等分配主体之间的比例,实现分配的公平合理的职能。促进分配公平,主要是指公共部门纠正市场经济的自发性和盲目性带来的国民收入分配不公。

2.2.4 稳定经济发展

经济发展职能,是指公共部门通过税收、公共债务、转移支付和投资等政策手段,实现充分就业、物价稳定和国际收支平衡的长期稳定状态的职能。稳定经济发展的主要内容有:促进社会总供求平衡、抑制通货膨胀、提供社会保障和促进国际收支平衡等。