

公共管理(MPA)系列教程

*Public Economics*

公共  
经济学

田大山 编著

团结出版社

# 公共经济学

田大山 编著

团结出版社

公共管理(MPA)系列教程

*Public Economics*

公共  
经济学

田大山 编著

团结出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学/田大山编著. -北京: 团结出版社, 2000.8

公共管理 (MPA) 系列教程

ISBN 7-80130-364-4

I. 公… II. 田… III. 财政学-高等学校-教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 72691 号

---

**出版:** 团结出版社

(北京市东城区东皇城根南街 84 号)

[电话 (010) 6513.3603 (发行部) 6524.4792 (编辑部)]

<http://www.tuanjiechs.com>

E-mail: [unitypub@public3.bta.net.cn](mailto:unitypub@public3.bta.net.cn)

**经销:** 全国新华书店

**印刷:** 东方印刷厂

---

**开本:** 850×1168 毫米

**印张:** 8.625

**字数:** 200 千字

**印数:** 6000 册

**版次:** 2000 年 8 月 第 1 版

**印次:** 2000 年 8 月 (北京) 第 1 次印刷

---

**书号:** ISBN 7-80130-364-4/F·37

**定价:** 14.00 元 (平)

(如有印装差错, 请与本社联系)

## 总 序

随着改革开放不断走向深入,用人制度的科学化、规范化已成为大势所趋。在这方面,全社会各领域都逐渐形成了一整套比较规范的用人制度,即所谓的“持证上岗。”例如,从事律师工作必须有律师证,从事会计工作必须有注册会计师证,从事教育工作必须有教师证等等。但是,“持证上岗”在管理领域基本上是空白。行政机关和事业单位在招收公务员和管理人员时,往往要求应招人员参加公务员或类似考试,如果考试合格,其他基本条件满足要求就可录用。这种方式规范性不高,公务员的晋升则更加不规范。解决这个问题的现实途径是实施应用型公共管理学位教育,相应学位证书可以作为公共行政和公共管理从业人员录用的资格证书。这一举措可使我国行政机关用人制度走向科学化、规范化和制度化。

党的十五大以来,我国各级政府机构改革取得了实质性的进展,政企分开,行政人员大量分流,为建立高效、务实、科学、民主的现代行政管理体制奠定了坚实的基础。精减机构、下岗分流不是目的,提高管理水平才是根本。在这一新形势下,迫切需要对政府机关和公共事业部门的用人制度和行政管理人才培养

模式作实质性改革,使中、高级公务员和各类公共事业管理人才的培养更科学化、实用化、规范化和制度化。通过设立公共管理硕士培养计划,可以不断为各级行政机关和公共事业部门输送大批高素质的应用型管理人才,可以经常性地为现职公务员和其他行政管理人员提供高质量再培训、再充实的机会。只有大批规范性地培养中、高级行政管理专门人才,才能满足机构改革的政策,适应管理现代化的要求。

在政府机构改革和政府职能转变过程中,必须注意这样一个发展趋势:随着政府机构的改革和政府职能的转变,社会公共事务管理将日益扩大其范围,成为真正的非官方、非营利、服务于社会的专门领域。这个领域是介于政府行政与营利性工商管理之间的宽广的中间地带,起着联系政府与公民、政府与企业、政府与社会的桥梁和纽带作用。

公共管理专业学位教育在国外特别是美国已有相当长的历史。这一专业对培养高级公务员和行政管理人员起到极大作用。资料表明,近20多年来,美国高层管理人员中具有公共管理硕士学位的比例不断上升,在政府就职的公务员约有10~20%获得了公共管理或相近专业学位。政府在招聘公务员时,某些职位要求必须有公共管理硕士学位。哈佛大学肯尼迪政府学院自成立后,培养的学生中出过5位总统和1位国务卿。法国政府行政学院截止1996年培养的4200名毕业生中,有80%在政府和公共部门工作过。1900人为高级公务员,有40人成为国会议员,法国总统希拉克就是该校毕业生。我国应当充分借鉴国外的经验,通过兴办公共管理学位教育为国家政府和公共部门培养大批高级管理人才。

公共事务管理既不同于行政管理,也不同于工商管理,与传统的等具事业单位管理也有很大区别,它与管理学、政治学、法学、经济学等具有广泛联系,是这些学科在较高层次上的交叉

性、综合性、应用性学科。在推进改革开放、改革管理体系、提高管理水平的进程中,公共事务管理将发挥越来越大的作用。加强公共事务管理可以缩小政府规模,提高政府效率,转变政府职能,把大量过去由政府统揽的社会公共事务“转移”或“承包”给社会非营利机构。当前,许多专家学者极力呼吁在国内兴办公共管理高层次学位教育,国家教育部也计划在一些高校开展试点工作,这些举措对于培养新型的公共事务管理人才、强化社会服务意识以及完善管理学科体系都具有非常重要的意义。公共管理包括公共行政、公共政策和公共事务三个组成部分。这些方面的研究不但能够大大推进公共管理学科的发展,也有助于促进政府行政的改革与发展。

目前,我国公共管理学科尚属草创阶段,教材建设也处在初级阶段。一些单位抓了这个机遇,参照国外著名大学的课程体系和教材,组织编写了一批公共政策、公共管理类教材。北京航空航天大学也在这方面做了大量有益探索。由沈士团校长领衔,该校从事管理科学研究与教育工作的一批中青年学者,借鉴了国内学者的一些研究成果,阅读了大量中外文献,并结合自己的工作,编写出了具有相当水准的公共管理类系列教材。从选题来看,这批教材较好地反映了公共管理学科的主要内容和基本特点。我们期望,这套系列教材的出版问世将为我国公共管理学科建设、促进行政管理学科的发展作出应有的贡献。我们真诚地将这套教材推荐给广大读者。

丛书编委会

1999年12月 北京

## 引 言

公共经济学研究的对象是政府在社会经济发展中的作用和行为，公共经济学主要运用经济学的假设、理论和方法研究政府行为。

在市场经济条件下，政府究竟应当做什么以及应当如何做，这是具有广泛社会意义的问题。20世纪60年代以来，在发达国家的学术界，政治界和新闻界，这一问题常常引起激烈的争论。

不少学者认为，这首先是关系到国家财政、经济体制与经济政策的重要问题，因为这些问题的解决实际上确定了经济体制和政策的基本准则。有些学者进一步认为：对于政府经济活动的职能和准则的确认，实际上提供了国家政治制度的形态和本质，并且还将对民族和国家的文化结构发生广泛的直接或间接影响。因此，关于政府经济作用问题的认识和求解对社会的发展和历史的进步具有深远而广泛的重要意义。

政府经济作用问题的提出反映了本世纪以来经济发展的现实。在发达国家，政府经济作用的日益扩张，是20世纪经济、政治与社会发展的一个重要内容。在19世纪初叶，欧洲国家的赋税收入平均只占国民收入的8%~10%，而到20世纪的80年代，发达国家的赋税已经达到国民收入的30%~70%，这些国家的政府支出平均要占GNP或GDP的40%，其消费支出也要占19%。在上个世纪，在传统的自由市场经济体制下，政府机构通常仅由外交、内务、财政、司法、国防五个部门组成，这些部门实际上都仅仅为市场经济体制的运行提供保



障。今天，情况已经大不相同了，在政府广泛参与社会经济活动的同时，其组织规模也大大扩充了。在大部分国家，除了以上五个基本部门之外，政府机构至少还包括这样一些部门：工业经济部门；食品、农业和森林部门；劳动和社会福利部门；青年、家庭、妇女和健康部门；交通运输部门；地区发展与城市规划的研究和技术部门；教育和科学部门；对外贸易与经济合作部门，等等。政府机构的数量已经超出了传统部门的几倍甚至几十倍。施蒂格里茨（J. E. Stiglitz）在《经济学与公共部门》一书中写道：“今天，即使在国家干预比较少的美国，政府的影响仍然是随处可见的：大部分美国人都出生在公立的医院中；90%的人是在公立学校接受教育的；10%以上的人的食物是由政府免费提供的；15%以上的人居住的房屋是政府建造或资助的公房；40%以上的人的医疗和药品是政府提供的；16%的就业是政府提供的（政府雇员）；大部分人享受着政府提供的各类保险和其它社会保障；许多商品的价格是由政府制定的；几乎所有厂商和消费者的行为都要受到政府政策的某种影响。”

近代以来，自由市场经济体制曾经使许多国家在经济上创造过辉煌的业绩。但是，从20世纪30年代起，这一体制却暴露出了种种缺陷。在市场“失效”的情况下和领域内，为了实现资源的合理配置和社会福利的最大化，政府“顺理成章”地扩展了自己的行为空间。政府部门的扩张不仅直接极大地影响了社会的投资、消费和就业结构，而且由于其行为逻辑与市场逻辑的根本差别，也引出了众多问题。

首先，我们应当考虑的问题是，政府对于社会经济资源配置的参预和指导是不是正当的和有效的？政府的参预是否足够、以及用什么方法能够帮助人民达到更完善的社会经济目标？政府经济行为的准则是什么？政府也许应当在经济发展中

起到应有的作用，可是，政府在补偿市场缺陷的同时，是否又带来了新的问题？政府经济作用的合理界限在哪里？这一界限是通过什么途径确定的？这些问题，在理论和实践上都具有根本性的重要意义。

其次，政府部门既然事实上已经成为一个拥有大量资本投入，向全社会提供产品、服务和大量就业机会的“公共产业”，那么，这一产业也将面临着和私人产业相类似的一系列基本问题，即生产什么、如何生产和为谁生产等问题。公共产业（包括政府部门）与私人产业的投资、管理和运作方式显然是不同的，那么，如何评价它的绩效，它的成本与收益如何定义？如何确定这一产业合理的规模与效率？对于以上问题的研究和回答，直接关系到政府的管理体制和现实政策。

对于政府的经济行为的研究并不是 20 世纪才开始的。200 年前的近代资本主义早期，古典经济学的创始人之一亚当·斯密在《国富论》中，就已经讨论过政府的作用，并以一篇三章的篇幅讨论过支出、收入、公债等政府行为，初步形成了古典的财政学（也被称作旧公共经济学）体系。此后，在很长的时间里，在经济学领域内，人们主要关注的是政府的财政收支行为，并不断完善了财政学的研究。在这一时期，政府本身的经济活动也十分有限。但是，20 世纪以来，特别是在 1929 年“大萧条”以后，政府经济行为迅速扩展，并建立起庞大的经济部门，引起了广泛的关注并引出了众多的研究课题；同时，宏观经济学与福利经济学等学科也发展起来，为政府经济行为的研究提供了新的思路、理论和方法。在这一背景下，从 60 年代起发展出了新的公共财政学。这种新的公共财政学尽管依然注重政府财政收支问题的研究，但是，它将政府的财政行为放在整个经济发展的背景下，更注重分析财政收支对经济增长和社会福利的影响。同时，新公共财政学还将研究领域扩展到

公共选择、公共物品和公共部门等领域，并引入了政治学、管理学的基本理论和比较严谨的数理分析方法，成为对政府经济行为进行广泛而系统研究的新学科。

但是，到目前为止，公共经济学的内容还比较散乱，远没有形成完整成熟的理论体系。在理论上和实践上，经济学家围绕着许多基本问题和前沿问题还在不断展开争论，政治学和管理学等领域的专家也常常卷入这些争论，这种争论很可能将长期进行下去。尽管如此，公共经济学已经提供的分析框架和理论成果无疑应当成为现代经济学和政治学理论的重要组成部分。当我们分析现实中的各种实际问题时，公共经济学虽然还不可能像牛顿力学对于工程技术那样提供可靠的一般定理或规则，但是公共经济学的分析方法会成为有用的工具，公共经济学的理论成果也会有一定的启发作用。对于从事公共事务管理实际工作与理论研究的人员，了解和掌握现代公共经济学的方法和理论，对于他们分析解决公共管理中的理论和现实问题，会得到有价值的思路和方法。

本书是为公共管理专业的本科生和研究生编写的，作者假设他们已经学习过管理经济学（或微观经济学）。全书共分八章。第一章“福利经济学与社会经济福利准则”介绍了经济学家关于政府行为的基本目标和准则研究情况，这可以看作研究政府行为的逻辑起点；第二章“政府的经济职能”介绍了政府经济行为的主要内容，使读者对于政府的行为有一个总体的了解；第三章“公共物品”研究了政府行为的基本理论依据；第四章“公共选择”介绍政府行为包括选民行为的机制和一般特点；第五章、第六章、第七章和第八章，分别介绍了政府经济行为最主要的三个方面的内容：公共支出，公共税收，赤字与公债。介绍了这些行为的主要内容、行为准则和结果的分析方法以及有关的理论研究情况，这样的安排考虑了公共管理专业

的特点与需要。

本书在编写过程中大量吸收了国外与国内学者在这一领域取得的研究成果，以及其它有关教材的内容，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，错误和不妥之处在所难免，恳请读者指教。

《公共管理(MPA)系列教程》编委会：

主任：沈士团

副主任：徐枋巍 陈昌柏 马建臣

委员：沈士团 徐枋巍 陈昌柏 马建臣 雷 庆

魏 辉 史京存 王希华 郑晓齐

李成智 李小宁 田大山 杨爱华

宋 扬

# 目 录

引 言	(1)
<b>第一章 福利经济学与社会经济福利准则</b>	
第一节 两人模型与福利经济学的基本原理	(2)
一、分配模型	(3)
二、生产模型	(8)
三、市场经济体制下的资源配置	(10)
四、政府的作用	(11)
第二节 社会经济福利的识别	(16)
第三节 效 率	(21)
一、效率的标准	(21)
二、完全竞争与高效率	(22)
三、不完全竞争与低效率	(26)
四、外部性对效率的影响	(27)
五、公共物品的效率问题	(31)
第四节 公 平	(32)
一、市场确定的收入分配	(33)
二、公共选择中的公平	(34)
<b>第二章 政府的经济职能</b>	
第一节 资源配置	(39)

---

一、资源配置的分类 .....	(39)
二、在资源配置方面市场的缺陷 .....	(41)
三、政府调节资源配置的手段 .....	(42)
第二节 收入分配 .....	(44)
一、收入分配的分类 .....	(44)
二、在收入分配方面市场的缺陷 .....	(45)
三、政府调节收入分配的目标与政策 .....	(47)
第三节 经济稳定 .....	(48)
一、经济发展不稳定的原因 .....	(49)
二、政府实施经济稳定政策的理论依据 .....	(51)
三、政府的稳定经济的政策措施 .....	(53)
四、美国政府的经济稳定职能 .....	(55)
<b>第三章 公共物品</b>	
第一节 公共物品的概念与特征 .....	(61)
第二节 公共物品的供给与效率 .....	(65)
一、公共部门与私人部门生产公共物品的效率分析 .....	(65)
二、可分割排他但排他成本很高的产品 .....	(67)
三、政府提供私人产品的效率 .....	(69)
第三节 公共物品的均衡理论 .....	(73)
一、庇古均衡 .....	(73)
二、公共物品的局部均衡分析 .....	(74)
三、公共物品的一般均衡分析 .....	(77)
四、林达尔均衡 .....	(83)
五、混合品的均衡 .....	(85)
<b>第四章 公共选择</b>	
第一节 政府行为研究 .....	(88)
一、公共部门资源配置的特点 .....	(88)

---

二、政府决策行为的均衡分析 .....	(90)
第二节 选举人的投票动机、效用与均衡 .....	(92)
一、选举人的投票动机 .....	(92)
二、选举人投票的效用与均衡 .....	(94)
第三节 投票悖论及其均衡解 .....	(99)
一、投票悖论及其证明 .....	(100)
二、投票悖论的修正 .....	(106)
第四节 多数投票制的均衡 .....	(109)
一、中间投票者均衡 .....	(109)
二、布坎南和图洛克均衡 .....	(111)
三、投票交易及其均衡 .....	(111)
四、两党与多党制的竞争均衡 .....	(114)
五、利益集团与投票的均衡 .....	(117)
第五节 官僚理论 .....	(120)
一、尼斯克南的官僚行为理论 .....	(120)
二、米盖和贝兰格的自由裁决官僚行为论 .....	(125)
<b>第五章 公共支出</b>	
第一节 公共支出的分类 .....	(130)
第二节 公共支出的宏观经济模型 .....	(132)
第三节 公共支出的成本-效益分析 .....	(135)
一、公共支出中成本与效益的概念和类型 .....	(135)
二、成本-效益分析的基本过程 .....	(140)
第四节 成本与效益的确定和度量 .....	(143)
一、公共项目的效益分析 .....	(143)
二、公共项目的成本分析 .....	(147)
三、影子价格 .....	(151)
四、无形效益与成本的估值 .....	(152)
<b>第六章 公共税收理论</b>	



第一节 财政收入与公共税收概述	(155)
一、财政收入概述	(155)
二、公共税收概述	(160)
第二节 税负的转嫁和归宿	(165)
一、局部均衡分析	(165)
二、一般均衡分析	(175)
第三节 税收效应分析	(179)
一、税收对生产的影响	(179)
二、税收对分配的影响	(189)
<b>第七章 税收原则与税收制度</b>	
第一节 税收原则	(191)
一、古典经济学说中的税收原则	(191)
二、当代税收原则	(196)
第二节 税收制度	(203)
一、税收制度概述	(203)
二、税收分类	(205)
三、税制结构设计	(208)
四、中国税收制度的建立与发展	(211)
五、中国现行主要税种	(214)
第三节 西方国家的税收制度	(220)
一、美国的税收制度	(220)
二、法国的税收制度	(231)
<b>第八章 赤字与公债</b>	
第一节 赤字与公债概述	(236)
一、赤字与公债的概念	(236)
二、公债的分类	(237)
三、公债的发展	(238)
第二节 公债的发行与管理	(240)