



公共管理硕士(MPA)系列教材

公共经济学概论

周游等编著

AN INTRODUCTION TO PUBLIC ECONOMICS



武汉出版社
科学出版社



公共管理硕士(MPA)系列教材

公共经济学概论

AN INTRODUCTION TO PUBLIC ECONOMICS

MPA

周游等编著

武汉出版社
科学出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学概论/周游等编著. —武汉:武汉出版社, 2002.9

公共管理硕士(MPA)系列教材

ISBN 7-5430-2668-6

I. 公… II. 周… III. 公共经济学—研究生—教材 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 058761 号

书 名:公共经济学概论

编 著:周 游 等

特约审稿:陈 通

责任编辑:齐大勇 肖德才

封面设计:刘福珊

责任校对:万洪涛

出 版:武汉出版社

武汉市汉口新华下路 103 号 430015

(027)85606403 (027)85600625

科学出版社

北京市东黄城根北街 16 号 100717

(010)64010628 (010)64033551

<http://www.sciencep.com>

印 刷:湖北省通山县印刷厂 经 销:新华书店

开 本:787×960mm 1/16

印 张:19 字 数:300 千字 插 页:2

版 次:2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

印 数:0001—3000 册

ISBN 7-5430-2668-6/F·218

定 价:29.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

公共经济学概论

AN INTRODUCTION TO PUBLIC ECONOMICS

作者简介

周游，男，1956年生，江西萍乡人，1985年1月毕业于厦门大学，获经济学硕士学位，现为国防科技大学人文与管理学院副教授。在多年的国防经济教学与科研工作中，出版了《国防技术经济学概论》、《国防科技发展战略》等著作，有20多篇论文在经济学、教育学、管理学、军事学学术领域公开发表，完成军内外科研课题9项，获省、部级科技进步二等奖2项、三等奖3项。

内容提要

公共经济学是 MPA 的核心课程之一。本书共 11 章,内容包括市场经济与公共经济、公共产品、公共税收、公共财政、公共金融、政府投资的公共选择、公共经济规模、公共资产经营管理、公共产品价格、公共经济效益、公共经济体制创新等。

本书运用现代经济学的理论和方法,全面、深入地阐释公共经济运行的特点和规律。同时,在理论框架及单元模块设计上进行了新的探索,既有对公共经济学基本范畴和基本原理的理论阐述,也有对公共经济要素配置和利用效率的应用分析,并对中国公共经济的现状和体制创新进行了专题探讨。本书突出实用性、创新性,旨在帮助 MPA 学员、公务员和参与公共经济的人士科学认识政府的公共经济职能并掌握分析评价、优化设计等能力。

本书针对 MPA 专业学位教学而编写,也适合作为相关专业各层次教学的参考教材。

总 序

提高公共管理水平是当务之急

发展经济,固然要重视提高经济领域的管理水平,但如果公共管理水平不能及时得到相应的提高,那就或迟或早地会产生这样或那样的消极影响,有时甚至非常严重。一个常见和简单的例子,如某些行政审批手续,在发达国家两三个小时可以办妥的事情,而在某些发展中国家和地区,却要两三天、两三周、两三个月,甚至两三年或更久。这就是公共管理方面存在的差距!究其原因,总少不了人员素质问题。

近现代对管理的研究,是从工商界开始的,并将管理学作为一门新兴学科来建立和发展,一直保持着最积极、最活跃以及不断创新的研究状态和势头。其理论观点和学派之多,有“理论丛林”之称。新的管理理论、方法、体制,很多首先在经济领域提出、试行和实施,然后推广、普及到其他领域。值得注意和必须指出的是:在企业管理研究的带动下,研究管理之风逐渐形成和进入其他管理领域。在时间顺序上,公共管理学科的问世,正是紧随其后的事。

本来,社会经济要发展,各级政府和所有公共部门的工作,都必须予以密切配合和大力支持,而不能有所妨碍。否则,社会进步便难以顺利向前发展,更不用说加速发展了。可见,发展和繁荣经济必须提高公共管理水平是大势所趋。

我国在实行以经济建设为中心的改革开放过程中,为了提高管理人员素质,继引进 MBA 教育之后,又让 MPA 教育“登陆”,

是非常及时的。首批开办 MPA 教育的 24 所高校面临的共同困难之一,是缺乏能够理论结合实际、学以致用,既有中国特色,又同国际接轨的教材。经过认真讨论,决定采取试行分头编写的办法,以便发挥优势,共同提高。

这套系列教材是 13 所高校(由北到南为哈尔滨工业大学、东北大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、西安交通大学、中国科技大学、上海交通大学、同济大学、浙江大学、华中科技大学、国防科学技术大学)通力合作的成果,受到各校领导的高度重视和武汉出版社、科学出版社的热情帮助。尽管通常“第一个火车头”是会很完善的,但是从无到有、难能可贵。而且据我了解,编写者们原有基础较好,研究有素,态度积极,他们努力使这套教材实现预期目标。相信经过试用,再进行修订、补充、加工,必将更加符合要求。提高公共管理水平毕竟是当务之急,我们有理由对中国的 MPA 教育寄予厚望。

夏书章

2001 年 8 月于广州

目 录

导 论	(1)
第一章 市场经济与公共经济	(11)
第一节 市场经济制度的缺陷	(11)
第二节 市场经济中政府的公共经济职能	(22)
第三节 公共经济与国民经济协调发展	(31)
第二章 公共产品	(49)
第一节 公共产品的特点与功能	(49)
第二节 公共产品与公共经济	(55)
第三节 公共产品的需求分析	(58)
第四节 公共产品的供给分析	(63)
第三章 公共税收	(68)
第一节 税收的功能与原理	(68)
第二节 公共税收体系	(74)
第三节 税收与经济增长	(83)
第四节 我国公共税收体系的创新	(91)
第四章 公共财政	(99)
第一节 公共财政预算原理	(99)

第二节	公共支出规模的确定	(107)
第三节	公共财政政策	(118)
第五章	公共金融	(129)
第一节	金融的公共经济职能与特性	(129)
第二节	政府的公共金融工具	(133)
第三节	政府货币金融政策的优化组合	(150)
第六章	政府投资的公共选择	(156)
第一节	公共经济中的政府投资	(156)
第二节	政府投资的公共选择原理	(161)
第三节	影响政府投资决策的因素、动机与原则	(167)
第四节	公共投资环境与社会信息不对称原理	(172)
第五节	政府投资的合理布局与利益均衡	(180)
第七章	公共经济规模	(187)
第一节	公共经济规模的基本原理	(187)
第二节	公共产品的生产与消费均衡	(196)
第三节	公共经济规模的测量方法	(202)
第四节	公共经济规模的影响因素	(208)
第八章	公共资产管理	(218)
第一节	公共资产及其管理的重要性	(218)
第二节	公共资产管理的特点、内容与原则	(221)
第三节	公共资产管理创新	(227)
第四节	公共资产管理中的“寻租”行为	(232)
第九章	公共产品价格	(238)
第一节	公共产品的成本与价格	(238)

第二节	公共产品的定价原则	(243)
第三节	公共产品的定价方法	(244)
第四节	公共产品价格的影响因素	(248)
第十章	公共经济效益	(254)
第一节	公共经济效益的特点及其评价意义	(254)
第二节	公共项目效益评价指标体系	(257)
第三节	公共项目效益评价的主要方法	(264)
第四节	我国公共经济效益的现状	(269)
第五节	提高公共经济效益的主要途径	(273)
第十一章	公共经济体制创新	(277)
第一节	公共企业制度创新	(277)
第二节	公共经济收支制度创新	(282)
第三节	公共经济投资体制创新	(285)
主要参考文献		(290)
后 记		(293)

Contents

Introduction	(1)
Chapter 1 Market Economy and Public Economy	(11)
Section 1 The Defect of the System of Market Economy	(11)
Section 2 The Public Economic Function of Government in Market Economy	(22)
Section 3 The Harmonious Development of Public Economy and National Economy	(31)
Chapter 2 Public Product	(49)
Section 1 The Characteristics and Functions of Public Product	(49)
Section 2 Public Product and Public Economy	(55)
Section 3 The Economic Analysis of Public Product Demand	(58)
Section 4 The Economic Analysis of Public Product Supply	(63)
Chapter 3 Public Revenue	(68)
Section 1 The Function and Principle of Public Revenue	(68)
Section 2 Public Revenue System	(74)
Section 3 Public Revenue and Economic Growth	(83)
Section 4 The Innovation of the Public Revenue System of China	(91)
Chapter 4 Public Expenditure	(99)
Section 1 The Theory of Public Finance Budget	(99)
Section 2 The Ascertainment of Public Expenditure Scale	(107)



Section 3	The Policy of Public Finance	(118)
Chapter 5	Public Finance	(129)
Section 1	Public Economic Function and Characteristics of Public Finance	(129)
Section 2	The Public Financial Tools of the Government	(133)
Section 3	The Optimization of Currency Financial Policy of the Government	(150)
Chapter 6	Public Choice of the Governmental Investment	(156)
Section 1	The Governmental Investment in Public Economy	(156)
Section 2	The Public Choice Principles of the Governmental Investment	(161)
Section 3	The Influential Factors, Motives and Principles of the Government Investment Decision	(167)
Section 4	Public Investment Environment and the Principle of Asymmetric Social Information	(172)
Section 5	The Benefit Equilibrium of the Governmental Investment	(180)
Chapter 7	Public Economic Scale	(187)
Section 1	The Basic Principle of Public Economic Scale	(187)
Section 2	The Balance of the Public Product's Production and Consumption	(196)
Section 3	The Measurement Methods of Public Economic Scale	(202)
Section 4	The Influential Factors of Public Economic Scale	(208)
Chapter 8	Public Assets Management and Administration	(218)
Section 1	The Importance of Public Assets Management and Administration	(218)
Section 2	The Characteristics, Contents and Principles of Public Assets Management and Administration	(221)

Section 3	The Innovation of the Public Assets Management	(227)
Section 4	The Principle of "Rent Seeking" in Public Assets Management and Administration	(232)
Chapter 9	The Price of Public Product	(238)
Section 1	The Cost and Price of Public Product	(238)
Section 2	The Pricing Principle of Public Product	(243)
Section 3	The Pricing Methods of Public Product	(244)
Section 4	The Influential Factors of Public Product's Price	(248)
Chapter 10	Public Economic Benefits	(254)
Section 1	The Characteristics and Appreciable Meanings of Public Economic Benefits	(254)
Section 2	The Appraisal-index System of the Public Project Benefit	(257)
Section 3	The Main Appraisal Method of the Public Project Benefit	(264)
Section 4	The Analysis of Current Situation of Public Economic Benefits in China	(269)
Section 5	The Main Way to Improve Public Economic Benefits	(273)
Chapter 11	Innovation of Public Economic System	(277)
Section 1	The Innovation of Public Enterprise System	(277)
Section 2	The Innovation of the Public Economic Income and Expenditure System	(282)
Section 3	The Innovation of the Public Economic Investment	(285)
References		(290)
Postscript		(293)

导 论

随着社会物质财富的日益丰富,人们对公共经济的依赖性与日俱增。公共经济发达与否已成为一个社会现代化水平高低的重要标志之一。新兴的公共经济学就是一门有助于人们增强对公共经济理性认识的应用经济学科。但在经济理论方面,人们对公共经济的理性认识却仍然比较匮乏。按系统科学的思维方法,学习和掌握一门新的科学知识都应该先从总体上把握这门学科的基本思路与结构体系。因此,在讨论公共经济理论范畴之前,有必要先明确公共经济学研究的对象与目的,了解公共经济学的发展历程以及与其他相关学科体系之间的理论联系,并科学地把握公共经济学理论体系的基本构架及其研究方法的特点。

一、公共经济学的研究对象与目的

公共经济学(Public Economics)在西方的经济学研究中又谓公共部门经济学(Public Sector Economics,或 Economics of Public Sector)。它是以公共部门的公共事务活动的经济问题为研究对象,解决公共部门的“产品”供给与需求之间的特殊矛盾,也就是说,如何优化公共经济资源配置的问题是公共经济学要解决的根本问题。因此,国内有学者认为公共经济学是“研究公共部门经济行为及其效应的经济学分支学科”。^①

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某些政府职能的衍生机构和组织(西方通常定义为 NGO——非政府组织)。从公共经济学的视角看,参与公共经济活动的公共部门还应包括公共经济部门以及政府投资管理,提供公共产品的企业。在市场经济体制

^① 吴俊培,许建国,杨灿明:《公共部门经济学》,2页,北京,中国统计出版社,2001。

下,社会经济系统中有三类相互联系、平等的经济活动主体,即居民、企业和担负社会管理职能的组织机构。公共经济部门一般是指获得财政资助的非赢利性组织或单位。因此,所谓的公共经济部门主要是政府经济职能的衍生体如公用事业部门、政策性金融机构等,按我国的传统说法就是“行政事业单位”。公共经济学中的公共企业已不是纯市场领域的企业,而主要是政府参与或直接管理的非市场机制作用领域的企业。公共企业如国家电力公司等,是非市场化或不能完全市场化的企业,它们的活动一般不是以赢利为主要目标。

在公共经济学视野中的政府理性,不是政治学和行政学中考虑的民主与法制程度,也不是其政治属性、机构设置的科学与否,而是政府经济行为、职能的经济学研究。由此可见,公共经济学已不再是经典意义上的建立在自由竞争经济基础之上的一般市场经济原理研究,而是对建立在大量的带有一定垄断性的政府及其附属经济基础之上的部门经济研究。

按科学研究目的,经济学可以划分为两大类:一类是以某种社会或某个领域中人们相互之间的社会经济关系为主,目的在于揭示该社会或领域经济的运动、变化特点和规律;另一类是以某种社会或某个领域中各种经济要素之间的经济技术关系为主,目的在于探寻提高该社会或该领域的经济效益的规律和途径。从这个意义上讲,公共经济学研究更多属于后者,其研究目的是用现代经济学的理论和思维方法,对政府治道(governance)及其公共经济活动领域进行系统的经济分析、评价,以揭示政府治道及其公共经济活动的运行特点和规律,为提高政府与公共经济部门、公共企业的效率和效益,探寻最优的方式、方法,从而为公共经济事务的决策与实施,提供科学的理论指导和分析工具。

二、公共经济学理论的演变

公共经济是一个有着久远历史的社会经济活动领域,自国家或具有国家性质的欧洲城邦社会产生以来,就有了统治者的财政安排、城市的市政建设、社会经济秩序维护等公共经济活动。但是公共经济学却是一门仅有半个世纪旅程的年轻学科。即便是一门新兴的学科,公共经济学也有自身丰富的理论演变。对公共经济学发展历程作简要回顾,将有助于我们在这一领域开始新的思考和探索。

第一次世界大战后一段时间,资本主义国家内部及国家之间的矛盾在

一定的程度上得以缓和,以市场价值规律为主臬的私人物质产品生产的经济获得了一个稳定增长、几度繁荣的时代。但就在国家的物质财富迅速膨胀、国民的物质生活水平得到提高的同时,传统工业经济资源濒临枯竭,失业率上升、贫富差距拉大、经济危机爆发等方方面面的问题日趋严重。面对这些新的社会经济弊害,传统的市场调节机制已经无能为力,亚当·斯密那只“无形之手”在这里已经“失灵”。于是,由英国经济学家凯恩斯在理论上设计的,由美国第 32 任总统罗斯福率先动用的政府那只“有形之手”,在市场经济的宏观调控中,得以有效尝试,并在第二次世界大战后为其他发达资本主义国家所成功仿效。

通过政府行政对市场的科学驾驭,越来越显示出政府对经济的重大作用,并以此证明了人类对价值规律是可以有所作为的。政府在宏观经济和公共部门所取得的成效,也得到了社会公众的共识,人们也越来越认同政府应更多地干预自由经济的社会事务,期望政府在宏观经济和公共事务领域能发挥更大的作用。

社会生活的变革,总是会伴随有理论领域的创新。当资本主义社会对政府的公共经济产品需求增长的同时,西方经济学术领域的勒纳(A. P. Lerner)、卡多尔(Nicholas Kaldor)、希克斯(John Hicks)、伯格森(Abram Bergson)、萨缪尔森(Paul Samuelson)等不同流派的经济学家也不谋而合地从不同的角度对传统的福利经济、福利国家、福利经济制度尤其是庇古(Pigou)近乎于劫富济贫的福利经济学(Welfare Economics)思想提出了新的挑战,从而导致了新的福利经济学的问世。

福利经济学是西方经济学的一个分支,它原本是通过社会福利的大小及其公平分配,实现社会福利最大化的原则。新的福利经济学理论则认为,私人企业生产物质产品,政府则应提供越来越多的旨在提高社会文明和文化水准的社会服务和基础设施,包括社会保险、卫生保健、住房、市政工程、基础教育和文化服务等。对资本主义国家经济的发展,新的福利经济学理论认为应该是未来的“国家公共福利”。这种福利经济学思想应该说是现代公共经济理论的雏形。

新福利经济学和“公共福利国家”在第二次世界大战后,经历了 20 多年的发展,在历史上对资本主义国家阶级矛盾的缓和以及经济的发展曾起到了一定的积极作用,但是,“公共福利国家”的政府财政负担过重,使发达资本主义国家几乎无一例外地陷入财政困境。为公共福利管理而组织庞大的

行政队伍,使政府部门出现结构性膨胀;社会福利的增加不仅使失业者在失业期间寻找、恢复工作的积极性降低,还使企业创造就业机会的积极性降低;政府在公共领域的投资增加,不仅对私人投资市场产生了“挤出”效应,还大量滋生了权钱交易、官员腐败。到20世纪70年代,福利经济制度的缺陷不断暴露,加上资本主义国家经济停滞,福利经济制度赖以存在的物质基础受到严重削弱,使“公共福利国家”陷入了“福利危机”。

福利经济学的理论缺陷,以及“公共福利国家”在实践中暴露的严重问题使日益回潮的保守主义经济学派乘机掀起了一股反福利经济制度之风。他们主张,增进社会经济效率,大幅度削减社会福利支出,修改社会福利制度,使社会福利社会化、经济化、私有化、市场化,将某些有关社会福利所需要的资金由国家负担改为由私人机构承担,将原来由政府提供的社会服务改为由私人提供;有些社会福利应完全变成一种商品,由消费者在市场上自由选择、自由购买。从而将价值规律引入社会福利领域,用市场机制替代政府对公共福利事业的行政管理,使公共福利事业管理变成公共经济企业经营。在这些反福利经济制度的思潮中,最具有影响力的首推公共选择学派。

公共选择学派是西方经济学中运用经济分析方法研究政府政治问题的一个重要理论流派。其研究领域是公共产品的相关决策,包括公共产品的直接需求决策、间接需求决策和供给决策过程。公共选择学派的主要代表有:詹姆斯·布坎南、戈登·图洛克、邓肯·布莱尔、安东尼·唐温斯、威廉·尼斯坎南、约翰·罗尔斯、罗克·奥尔森、查尔斯·蒂鲍特、丹尼斯·缪勒。他们大张旗鼓地反对福利经济制度,主张新的福利政策。他们运用个人主义、经济理性和交易政治等经济分析方法,研究公众一般采取何种策略获得公共产品才最有利自己。当经济学的思维方法真正被应用到公共福利领域,即成本—效益等经济价值准则被引入公共决策领域,用来分析政治制度,以克服政府干预市场经济的局限时,福利经济学的研究也就因思维方法、价值准则的变化,而转化为现代意义上的公共经济研究。所以完全可以说,如果福利经济学为公共经济学的诞生奠定了比较科学的理论基础,那么公共选择理论则为公共经济学的问世提供了有效的思维路径和方法。

更值得提及的是,从公共经济学体系的发展来讲,它无疑是西方财政学(Public Finance)的沿革,与财政学有着最为直接的血缘关系。这是由于政府要履行福利国家的职责和义务以及对公共事务的经济干预,从来就离不开国家财政这一经济基础的支撑。因此,在探索发展公共经济的过程中,许