

MPA教材系列丛书

MPA

公共经济学

郑文范 编著



NEUPRESS
东北大学出版社

● MPA 教材系列丛书 ●

公共经济学

郑文范 编著

东北大学出版社
· 沈阳 ·

© 郑文范 2002

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学 / 郑文范编著. — 沈阳 : 东北大学出版社, 2002.9
(MPA 教材系列丛书)
ISBN 7-81054-738-0

I. 公… II. 郑… 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 068004 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www. neupress. com

印 刷 者: 东北大学印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm×228mm

印 张: 17.5

字 数: 300 千字

出版时间: 2002 年 9 月第 1 版

印刷时间: 2002 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 1~3000

责任编辑: 李毓兴

特邀编辑: 李 艳

封面设计: 唐敏智

责任校对: 李德隆

责任出版: 秦 力

定 价: 26.00 元

目 录

第一篇 公共经济学基础知识

第一章 导 论	3
第一节 公共经济学的定义	3
第二节 公共经济学的发展	4
第三节 公共经济学的地位	6
第二章 政府与资源配置	10
第一节 资源配置方式	10
第二节 市场机制和资源配置	14
第三节 政府和资源配置	20
第四节 公共事业组织和资源配置	25
第三章 公共物品理论	32
第一节 公共物品与私人物品	32
第二节 公共物品的有效供给	35
第三节 准公共物品的供给	40
第四章 外部效应理论	44
第一节 外部效应概论	44
第二节 外部效应的纠正	48
第五章 公共选择理论	53
第一节 公共选择方法论	53
第二节 集体选择	55
第三节 集体选择的规则	57

第四节 寻租分析	63
第六章 成本—收益分析	66
第一节 公共部门成本—收益分析	66
第二节 资金的时间价值	68
第三节 利息与利率	69
第四节 现金流量图和资金等值概念	72
第五节 资金等值计算公式	73
第六节 现值法	82
第七节 年值法	86
第八节 收益/投资比值法	88
第九节 内部收益率法	90

第二篇 公共收入

第七章 税收分析	101
第一节 税收制度概论	101
第二节 流转税	111
第三节 所得课税	116
第四节 财产税	126
第五节 农业税	129
第六节 行为及资源课税	131
第七节 关 税	132
第八节 税制改革	134
第八章 公共部门收费	138
第一节 收费的种类和层次	138
第二节 收费的正当和规范化	140
第九章 国有资产收益	143
第一节 我国国有资产收益概述	143
第二节 我国国有资产收益管理制度	146

第十章 国债收益	149
第一节 国债概论	149
第二节 国债的发行与偿还	151
第三节 国债收入的风险及管理	153
 第三篇 公共支出	
第十一章 公共支出的一般原理	159
第一节 政府与公共物品的提供	159
第二节 公共支出分类	161
第三节 公共支出规模	164
第四节 我国的公共支出	168
第十二章 行政管理支出	172
第一节 行政支出总量	172
第二节 行政支出与行政效率	174
第十三章 国防支出	180
第一节 我国的国防支出	180
第二节 国防支出合理规模的确定	183
第十四章 公共教育支出	186
第一节 教育支出总量分析	186
第二节 教育事业改革及我国教育投资格局	189
第十五章 医疗保健支出	195
第一节 医疗保健支出总量	195
第二节 医疗卫生保健制度改革	198
第十六章 科学技术支出	203
第一节 科技支出总量和结构分析	203
第二节 科学技术事业管理体制改革的	206

第十七章 公共转移性支出	219
第一节 转移支付制度	219
第二节 公共补贴	222
第三节 社会保障支出	225

第四篇 公共预算

第十八章 公共预算	231
第一节 公共预算概论	231
第二节 公共预算收支范围	238
第三节 公共预算的编制	242
第四节 公共预算的监督	247
第五节 预算改革	252
第六节 预算会计	260
第七节 国家决算	263
第八节 政府采购	267
后 记	270
主要参考书目	271

第一篇 公共经济学基础知识

第一节 公共经济学的定义

公共经济学是从经济学的角度解释、分析和规范政府的职能和作用的科学。公共经济学在我国深化改革、扩大开放中具有重要的理论指导作用，学习和研究公共经济学，规范政府的经济行为是时代的要求，也是建设社会主义市场经济的要求。

一、公共经济学的定义

从严格意义上来说，公共经济学是研究公共部门经济行为的科学，所以公共经济学应该称为公共部门经济学。公共部门的主体是政府。因此有时人们把公共经济学也称为政府经济学。

在市场经济条件下，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。政府也是一个独立的经济主体。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。

虽然政府与企业、家庭一起共同参与国民经济，但是其行为方式和目的却是大相径庭的。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。在市场经济条件下，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。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。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。

二、公共经济学的研究对象

由定义可知，公共经济学的研究对象是公共部门，即政府及其附属物。一般而言，公共经济学将公共部门——政府的涵义分成以下三个层次。

1. 中央政府

中央政府是公共部门的核心层次。由各部、委、办及其内部各厅局、附属机构组成。

2. 广义政府

这个层次的公共部门不仅包括中央政府，而且还包括各级地方政府及其附属机构。

3. 广义公共部门

这一层次的公共部门在中央和地方政府又加上了政策性金融机构。这些金融机构是为了实现特定的目标而由中央或地方政府出资兴办的。

简而言之，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广义公共部门的经济行为。

政府经济行为的内涵也有三个层次。

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。既然政府也是一个经济主体，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。但是随着政府的不断扩大，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。

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。所谓旧公共经济学，就是财政学，新公共经济学是指严格意义上的公共经济学。严格意义上的公共经济学是在 20 世纪 60 年代才问世的经济学分支学科，还很年轻。

一、财政学和公共经济学的产生

经济学从它一诞生起就与国家、政府联系在一起。早期的知名经济学家无不把国家的经济行为作为自己主要的研究对象。威廉·配第(W. Petty, 1623—1687)在1662年出版了《赋税论》。配第把国家经费分为6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6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。

亚当·斯密在其1776年出版的《国富论》中也详细地谈到了国家财政问题。亚当·斯密详细地分析了政府收入的来源,征税的原则和方法与时间,以及政府通过发行国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。

二、公共经济学的兴起

20世纪30年代的大萧条使经济生活发生重大变革,在西方社会中,政府的经济作用日益扩大,政府开始直接进入生产领域,从单向的财政收支扩大到对经济进行调节和管理,并形成相当规模的公共企事业单位。这样就给财政学提出许多新的课题。这些课题主要有:

1. 尽可能地理解和预测政府经济活动的全部结果;
2. 评价政府的各种经济政策;
3. 要搞清公共部门应该从事哪些活动以及这些活动如何组织。

很明显,这都不是财政学所能回答的。于是,公共经济学便应运而生了。

1959年,美国经济学家马斯格雷夫(Musgrave R.A.)出版了《财政学原理:公共经济研究》(The Theory of Public Finance: A Study on Public Economics)。该书首次引入了“公共经济”这一概念。在马斯格雷夫的带动下,大多数著名财政学家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。公共经济学蓬勃发展起来了。

概括起来讲,相对财政学而言,公共经济学增加了两大领域的内容:

1. 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;

2. 关于政府政策对经济的影响

推动财政学向公共经济学转变,不仅有研究内容的变化,而且还有研究方法的变化。相对财政学而言,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,又注重规范分析。

第三节 公共经济学的地位

各个学科的相互交叉融合是当代社会科学发展的显著特征,公共经济学是经济学中既古老又年轻的分支学科。它的形成和发展与经济学中的既有成果有着十分密切的关联。公共经济学本质上是经济学的分支,但同时又受到政治学、伦理学、社会学等其他非经济学科的影响和渗透。

一、公共经济学和微观经济学

微观经济学以单个经济单位为研究对象,通过研究单个经济单位的经济行为来说明市场经济如何通过价格机制来解决社会资源配置问题。

在微观经济学看来,最基本的单个经济单位是居民和厂商。微观经济学对于居民的研究,是以居民如何将有限收入用于各种物品的消费上实现效用最大化而展开的。微观经济学对厂商的研究是从厂商如何将有限资源用于生产实现利润最大化而展开的。微观经济学通过对居民的效用最大化和厂商的利润最大化的研究,来探索整个社会的资源最优配置。

公共经济学与微观经济学之间有两个连接点。第一个连接点是微观经济学研究了价格管理、消费与生产调节及收入分配平均化等政府的直接经济行为。第二个连接点是公共经济学把政府本身也看成是一个单个经济单位,对其经济行为是否实行最大化进行分析。除此以外,微观经济学的一些主要分析工具:如需求与供给及理论;成本与收益分析;均

衡理论；边际效应理论等也在公共经济学中被广泛使用。

二、公共经济学与宏观经济学

宏观经济学以整个国民经济为研究对象，通过经济总量的变化来寻找国民经济的运行方式和规律。具体地说，宏观经济学以资源最优配置为理论前提，研究现有资源尚未充分利用的原因，探索被闲置的资源充分利用的途径，以实现经济增长。

公共经济学与宏观经济学之间的渊源更深。经济发展在微观层次上主要起作用的是价格。然而到了宏观层面，价格调节相对有限，在宏观经济层次上相当多是靠非价格调节，也就是靠一个能代表全民意志的集体来调节。这个集体就是政府。正因为如此，宏观经济行为在很大程度上表现为政府的经济行为，即公共经济学的内容。

三、公共经济学与福利经济学

福利经济学是由庇古（Pigou H.C.）创立，希克斯（Hicks C.J.）等发展起来的关于社会福利和个人分配最大化的经济学分支学科。

福利经济学的帕累托最优原则揭示了资源分配的有效性问题的。所谓帕累托最优原则是指资源的配置已经到了在不损害别人的前提下就无法改善的境地。福利经济学中的帕累托最优原则（Pareto Optimum）已经成为公共经济学的重要组成部分和基本原则。

四、公共经济学与政治学、伦理学和社会学

公共经济学与政治学、伦理学、社会学的关系也十分密切。公共经济学的公共物品理论和公共选择理论就是公共经济学与政治学之间的理论桥梁。

如果说凯恩斯的国家干预理论是纠正市场缺陷的理论的话，那么布坎南（Buchanan J.M.）创立的公共选择理论则是纠正国家缺陷的理论。因此，公共经济学的公共选择理论是公共经济学与政治学之间的理论桥梁。公共经济学在规范政府经济行为时必然会涉及伦理标准和社会结构问题，从而使公共经济学又与伦理学和社会学有了内在的联系。

五、建立具有中国特色的公共经济学

公共经济学是从经济角度研究政府职能的科学。这对正处于从计划经济向社会主义市场经济转变中的中国，更有其学习和研究的必要性。

我国实行改革开放已有 20 多年, 国民经济的市场化程度大大提高, 财政运行方式也发生了很大的变化, 但回顾这 20 多年的变迁, 财政改革的走向在理论上可以说是不清楚的, 在实践中更是摇摆不定, 转轨的历史任务并没有完成。在整个改革都是“摸着石头过河”的情况下, 这也许难以避免。但财政长期陷于被动, 总是被其他方面的改革推着走, 就不能说与财政改革目标的不明晰、财政职能的不清楚没有关系。因为财政职能范围不清楚, 到底多大的财政规模合适就失去了依据, 财政分权到什么程度合适也就没有了标准。在这种历史背景下, 明确提出“公共经济”, 无疑是为了解决我国经济转轨中的财政改革走向的问题, 或者说是财政模式定位的问题。

经济市场化是资源配置方式的变革。从我国来说, 就意味着从过去由政府配置全部资源转变为由市场与政府共同来配置资源, 并以市场为基础。从市场与政府的关系来看, 经济市场化的过程就是政府逐步退出市场能发挥作用的那些领域, 以提高全社会的资源配置效率的过程。在这种格局下, 整个社会的资源配置就是通过两种不同的机制来实现: 一是市场机制, 二是政府机制。与此相应, 全社会所需的产品和服务就由市场和政府两个系统来提供。市场能充分发挥作用的领域, 就交给市场; 市场不能发挥作用的领域或市场做不好的事情, 就交给政府。这成为市场与政府分工的基本原则。那么, 哪些是市场做不好或解决不了的事情呢? 尽管这还是一个有争议的话题, 但以下这些方面是公认的, 如法律与秩序、公共安全、公共设施、公共教育、收入分配、经济稳定、环境保护等。这些是企业和个人无法去完成的, 因为不能通过市场价格来显示社会需求, 因而也就无法通过市场来生产和提供, 而这些又是社会所需要的, 亦即社会的共同需要。因此, 政府的责任就是解决这些市场解决不了的事情, 在弥补市场的同时保护市场和影响市场。这既是一种分工, 也是为市场机制的正常运行提供条件。政府为解决这些事情, 就需要一定的财力。在此意义上, 政府所筹集的财力属于“公共收入”, 它满足的是市场无法满足的社会共同需要。

由此可见, 在我国实行公共经济, 正是相对于我国目前的经济市场化而言的。经济市场化要求财政还其“公共性”的本来面目, 从计划体制下养成的旧观念、旧习惯、旧做法中彻底解放出来, 逐步建立起从“公共性”的角度来考察、分析财政问题的思维方式并树立与之相适应的新观念。从而从根本上解决我国经济转轨中的财政改革走向和定位问题。

由于长期的高度集中的计划经济的影响，我国对公共经济的学习和研究十分薄弱。公共经济学这一名称的出现也只是近年来的事。为了发展我国的公共经济学，现阶段首先要做的是认真学习和借鉴西方公共经济学中有益的东西。在此基础上使国外的理论与中国国内实际相结合，逐步建立和完善具有中国特色的公共经济学。

政府与资源配置

第一节 资源配置方式

任何社会可用来生产的资源（如土地、劳动力和资本等）无论在质还是在量上都是有限的，而这些资源要用来满足的人类的需求是无限的、多样的，于是产生了资源如何最优配置的问题。政府应该用何种方式来作出资源配置的决策，应该如何促进社会资源的最优配置，这正是公共经济学要回答的基本问题。

一、资源最优配置的定义

（一）狭义的资源配置

狭义的资源配置问题主要是指经济学的三个基本问题：土地和自然资源、劳动、资本等要素应用来生产什么，如何生产，为谁生产。也就是说，生产什么样的产品更符合人们的需要，怎样用有限的要素生产出尽可能多的产品，在消费者的收入一定的情况下这些产品应在消费者之间怎样交换才能使他们获得最大限度的满足。这三个基本问题事实上是通常所说的“效率”问题。

（二）广义的资源配置

广义的资源最优配置要解决的问题包括效率、公平和稳定三个方面的内容，这也是评价社会经济活动的三条基本原则。

1. 效率原则——帕累托最优状态

经济学意义上的效率是指资源配置已达到了这样一种境地，无论作任何改变都不可能使一部分人受益而没有其他的人受损，也就是说，当经济运行达到了高效率时，一部分人改善处境必须以另一些人处境恶化为代价。这种状态被称为“帕累托最优”或称“帕累托有效”。下面借助图 2-1 来说明帕累托最优的涵义。