



公务员公共管理核心教材

GONGWUYUAN GONGGONG GUANLI HEXIN JIAOCAI

公共经济学

GONGGONG JINGJIXUE

张兆本 主编



人民出版社



教育部人文社会科学重点研究基地
教育部宏观经济研究中心
教育部中国农村研究中心

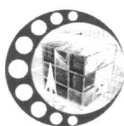
公共经济学

CHENGKONGJINGJIXUE JINGJIXUE JIAOYU

陈国星 主编



人民教育出版社



公务员公共管理核心教材

GONGWUYUAN GONGGONG GUANLI HEXIN JIAOCAI

公共经济学

GONGGONG JINGJI XUE

主 编 张兆本

副主编 刘建平



人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/张兆本 主编.

-北京:人民出版社,2006.10

(公务员公共管理核心教材)

ISBN 7-01-005876-8

I. 公… II. 张… III. 公共经济学-公务员-教材 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 120780 号

公共经济学

GONGGONG JINGJIXUE

张兆本 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

人民日报社武汉印务中心印刷 新华书店经销

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:11.5 字数:260 千字

ISBN 7-01-005876-8 定价:25.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

公务员是党的路线、方针、政策和国家法律法规的具体执行者,是国家重要的人才资源,担负着社会主义现代化建设的规划、组织和领导的重要责任。公务员队伍的素质和能力决定着政府的管理水平,影响着党和政府的形象。加强公务员队伍能力建设,关系到我们党的执政水平和政府的施政能力。

2006年是实施“十一五”规划的开局之年,也是公务员法颁布实施的第一年。开好局起好步,至关重要。全面落实“十一五”规划,贯彻实施公务员法,对公务员队伍能力建设提出了新的要求。同时,随着改革开放和社会主义市场经济的深入发展,我国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化,社会生活中出现了许多新的错综复杂的矛盾,社会管理的任务愈来愈繁重,人民群众对社会管理和公共服务也提出了更高的要求。当前,大力开展公务员公共管理核心内容培训,对于优化公务员队伍的知识结构,强化公务员队伍能力建设,打造一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的高素质专业化的公务员队伍,营造一个规范有序、公正透明、廉洁高效、优质服务的良好政务环境,加强党的执政能力建设,提高政府的执行力和公信力,具有十分重要的意义。

为了贯彻《中华人民共和国公务员法》和《干部教育培训工作条例(试行)》精神,落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》及人事部《关于在全国公务员中开展公共管理核心内容培训的通知》要求,满足广大公务员学习培训的需要,湖北省人事厅组织华中科技大学、武汉大

学的专家学者编写了《公共管理概论》、《新公共政策分析》、《公共经济学》和《公务员依法行政读本》等公共管理核心教材。教材紧密联系湖北实际,概括了公共管理领域的基本知识点和主要理论框架,吸收了国内外 MPA 教育的丰富实践经验,汲取了公共管理和公共行政方面研究的最新理论成果,汇聚了专家们多年的研究心得,具有知识面宽、重点突出、内容精练、实用性强等特点,是一套培训公务员的好教材。

我希望广大公务员通过学习,努力掌握现代公共管理专业知识,不断提高公共行政、公共管理、公共服务的本领,切实树立和落实科学发展观和正确的政绩观,更好地担负起党和人民赋予的重任,为加快构建和谐湖北,全面建设小康社会,努力实现我省在中部地区率先崛起做出新的更大的贡献!

湖北省人民政府

罗清泉

2006 年 5 月 8 日

公务员公共管理核心教材

编写委员会

主 任 张兆本

副主任 董王山

编 委(以下按姓氏笔画排列)

王 力	王 玮	王仁祥	王祖槐	毛世忠
邓永慧	邓传荣	石先平	甘泽清	刘 萍
刘小彤	刘明忠	刘恒咏	杜奇洪	李水先
李道山	张永安	张荣国	张维平	陈成雄
陈新华	姜新华	胡俊梅	郭光福	袁全汉
黄 俊	梅行全	游干成	韩红新	樊 强
薛 伟				

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 公共经济学的研究对象和任务	(1)
第二节 公共部门	(6)
第三节 公共经济问题	(11)
第四节 公共经济学的产生与发展	(14)
案例 1 湖北农村公共服务社会化改革浮出水面	(18)
第二章 公共产品	(22)
第一节 公共产品概论	(22)
第二节 公共产品的需求和供给	(28)
第三节 公共产品的成本与价格	(38)
第四节 公共产品定价的原则、方法与程序	(42)
第五节 公共产品价格管制的国际经验	(52)
案例 2 打破垄断保护公众利益 武汉公用事业推行特许经营	(63)
第三章 公共收入	(66)
第一节 财政收入体系的构建	(66)
第二节 税收与主体税种各论	(70)
第三节 政府公债	(84)
第四节 公共服务收费	(92)
第五节 公共资产收入	(96)
案例 3 湖北行政事业性收费纳入税务管理	(99)
第四章 公共支出	(102)
第一节 公共财政支出概论	(102)

第二节 政府公共投资	(108)
第三节 基础设施支出	(112)
第四节 科学技术支出	(118)
第五节 教育支出	(121)
第六节 社会保障支出	(126)
第七节 公共财政支出效应	(133)
案例4 湖北监利教育变法 打破原有基础教育管理模式	(137)
第五章 公共资产经营管理	(144)
第一节 公共资产及其管理的重要性	(144)
第二节 公共资产经营管理的特点、内容与原则	(151)
第三节 公共资产经营管理实践	(161)
案例5 堵住“另类资产”的管理漏洞	(173)
第六章 中央与地方的财政关系与地方公共经济	(179)
第一节 中央与地方财政关系	(179)
第二节 中央与地方政府的职能划分	(190)
第三节 政府间的转移支付	(202)
第四节 地方公共产品与地方竞争力	(215)
案例6 政府埋单的航空市场能够“飞”多远?	(228)
第七章 公共经济政策	(231)
第一节 财政政策	(231)
第二节 货币政策	(248)
第三节 社会保障政策	(259)
案例7 武汉市市级财政2006年计划投入3亿元建设新农村	(277)
第八章 政府规制	(279)
第一节 政府规制的公共利益和特殊利益	(279)
第二节 经济性规制	(283)
第三节 社会性规制	(290)
第四节 政府规制的成本和效益	(299)
第五节 政府规制的改革	(307)
案例8 荆楚大地专项整规紧锣密鼓	(322)

第九章 公共经济效益	(325)
第一节 公共经济效益评估内容	(325)
第二节 公共经济绩效评估指标体系	(329)
第三节 公共经济绩效评估的主要方法	(339)
第四节 提高公共经济效益的途径与方法	(348)
案例9 武汉市防洪工程的效益	(355)
后 记	(359)

第一章 导 论

公共经济学是研究公共部门的经济学。由于公共部门的主体是政府,因此公共经济学也被部分学者认为是研究政府经济行为的一门科学。公共部门的经济活动,主要涉及政府收入的筹集和分配,政府干预经济的职能及其行为。公共经济学的研究范围甚为广泛。公共开支、税收、各种各样的法规、公共产品价格与分配、公债、汇率政策等等,都可以纳入其范围。

第一节 公共经济学的研究对象和任务

公共经济学是研究公共部门经济行为的一门学科,即是以公共部门经济行为、政府职能及其对资源配置和社会福利的影响为研究对象的一门经济学科。

公共经济学如果作为财政学来界定则有悠久的历史,如果作为现代经济学的一个分支则要从20世纪60—70年代算起。

公共经济学包含财政学的内容,它要研究政府的收支活动及其对资源配置与收入分配的影响。与我国长期的国家财政不同,公共经济学所研究的财政是公共财政。公共财政以市场对资源配置起基础性调节作用为基础,是为市场经济提供公共服务的政府分配行为。公共财政的职能在于弥补市场的缺陷。其收入的基本来源是依法取得的税收收入;其分配的范围限于市场失效的范围;其分配的目的是满足公共需要。

公共经济学之所以不称为财政学,主要是其研究对象有了根本性拓展。针对由外部性等原因造成的市场失灵,政府和其他公共部门需要干预和调节经济活动,于是公共部门干预和调节经济的行为及其效应分析就进入了公共经济学的研究视野。

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。公共部门主要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。在宏观经济学的核心理论即关于国民收入决定的理论中,就把公共部门、企业和家庭看做三个平等的主体,既相互关联,又有各自的运行规律。如不考虑国际市场的因素,一国国民经济就取决于这三者的经济活动。家庭向企业提供劳动、资本、土地、企业家才能等各种生产要素,并从企业取得相应的报酬,再以这些报酬向企业购买商品和劳务。企业向家庭购买各种生产要素并向家庭提供各种商品和劳务。公共部门通过税收、服务性收费和公共支出来与企业和家庭发生联系,参与国民经济。经济要保持正常运行,不仅要使企业的投资等于家庭的储蓄,而且要使公共部门从企业和家庭取得的税收和收费,与其向企业和家庭的支出相等。国民经济运行出现不均衡时,政府可以通过调节税收和支出;家庭可以通过调节消费与储蓄;企业可以通过改变投资与生产来使国民经济重新恢复稳定。

虽然公共部门与企业、家庭一起共同参与国民经济,但是其行为方式和目的却大相径庭。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。公共部门却必须以全社会公正和公平为前提和目标,虽然它的经济活动也不能忽视收益与成本。公共部门与私人部门在职能方面也是有所不同的。政府部门一般是对全体公民负责,而非政府部门(厂商)的行为则主要是对投资者负责;政府部门的行为往往具有强制性,而非政府部门的行为对于其行为接受者来说则是自愿选择的。

对公共部门的经济学研究便产生了所谓的“公共经济学”或“公共

部门经济学”(Public Sector Economics)。由于公共部门的行为主体是政府,因此,政府就成为公共经济学的主要研究对象,但所涉及的公共部门不只包括政府,还包括非政府公共机构和准公共组织,如许多国家的国营社会保险或医疗卫生、教育部门、国营企业和公用事业部门等等。因此,这些公共部门的经济行为也成为公共经济学的研究对象。

公共产品与私人产品的区别反映了以公共产品为对象的公共经济学与一般的以私人产品为对象的经济学的区别。在市场经济条件下,私人产品由市场提供。公共产品的非排他性和非竞争性的特点决定了公共产品的分配必须由政府介入,而政府介入公共产品分配难免会产生官僚主义和寻租之类的政府失灵。于是,政府配置公共产品的行为就成为公共经济学的研究内容,涉及生产公共产品费用的取得、公共产品生产部门的规制、公共产品的分配、公共产品的消费。

公共经济学作为研究经济政策的学问,需要为政府的政策制定提供科学基础,而不是直接确定具体的政策。它的基本任务是提出经济政策的理论,并特别关注分析一种政策可能产生的正面效应和负面效应。研究经济政策理论涉及的政策目标主要包括四大问题:1. 效率,主要是指资源配置的效率,其中包括劳动效率。2. 公平,主要是指收入分配的平等。3. 稳定,主要是指经济增长要避免和克服因宏观经济失衡而造成的经济不稳定。必须承认,这些目标在同一个时期一般不可能同时兼得,只可能兼顾,特别是在公平和效率之间,稳定和增长之间。由此就可能产生不同的政策主张:有的偏向公平,有的偏向效率;有的偏向增长,有的偏向稳定。我们认为,无论是偏向哪一方,都有一个兼顾其他目标的问题。公共经济学的“公共”两字决定了它所特别关注的政策目标:在效率与公平之间,它关注效率但更为重视公平;在稳定和增长之间,它关注增长但更为关注稳定。在东南亚金融危机以后,国家的政策目标又增加了一项,即经济安全。所有这些都可以看做是社会福利目标的内涵。

需要指出的是,公共经济学关注公平、稳定和安全等政策目标

是建立在效率、增长目标由市场调节来实现的基础之上的。而且，政府在干预经济时本身也有效率问题。这就是公共经济学所要解决的任务：提高政府干预经济以实现公平、稳定和安全等社会福利目标的效率。

在现代经济中，“市场机制在许多领域决定价格和产量，而政府却通过税收、支出方案和规章制度来调节市场。市场和政府这两个部分是必不可少的。没有政府和没有市场的经济都是一个巴掌拍不响的经济”。^① 市场经济的运行面对一系列的公共问题。公共经济实际上是为市场经济提供公共服务，为市场经济提供外部条件，克服市场失灵，起市场的补充。公共经济学是研究政府为市场经济提供公共服务的经济学。

由于公共部门经济行为的复杂多样，必然带来公共经济学研究对象的复杂多样。“它所研究的领域一向是经济学科中的核心问题——无论是从正面研究还是以迂回曲折和不怎么直接的方式研究：哪些方面必须靠市场？哪些方面必须靠公共部门？如何靠？……它从事的是关于公共部门的研究，然而，它必须最为精细周到地分析市场及其问题。”^②

现代经济学理论既提出了市场失灵，也提出了政府失灵。公共经济学就是要在其中寻找政府干预和市场调节之间的最佳结合点，将两者的失灵降到最低限度。因此公共经济学一直关注在政府弥补由市场的缺陷引致的“市场失灵”问题的同时克服政府失灵问题。公共经济学对公共部门参与经济活动时产生的诸如“政府失灵”问题也并不回避，要对非市场决策的可能性与局限性加以分析，特别是对政治上的管理和抉择的分析，即对“公共选择”问题的研究。此外，还要对国营经济与市场经济的交叉或共同领域的问

① 萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》，北京：中国发展出版社，1992，第86—87页。

② 新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷），北京：经济科学出版社，1992，第1125页。

题进行分析。

公共经济学是研究公共决策的科学。公共决策作为选择的科学,不是在不同的决策之间选择,而是在不同的选择原则之间进行选择。例如,面对某种市场失灵,实行某种政府干预,或者换一种组织和决策方式,能否使情况有所改善,就涉及对选择原则的选择问题。与此相关,公共经济学所注意的现象很广泛,外差因素、非歧视性垄断、市场准入、分配的公正、普遍存在的失业、通货膨胀、导致不稳定的投机、交换与市场关系对人类和文化及社会的影响、价格与工资标准等等,都应加以分析,旨在帮助、支持、补充、纠正或理顺市场机制,或者最终通过某些确切的决策过程或标准来取代市场的某些成分。

公共经济学既然有“经济”二字,就有效率要求。“政策设计中的效率问题永远是公共经济学的核心主题。”^①例如,政府干预经济不能影响市场调节,以免影响市场调节的效率;政府取得收入必须考虑以最小成本取得;政府配置公共产品也要讲究效率,既要克服免费搭车,又要防止养懒人。

随着社会经济的发展,公共部门在迅速扩张,除了政府本身的规模和范围在扩大外,各种非政府公共机构(NGO)、非营利机构(NPO)也在迅速发展,并在社会事务中发挥着越来越重要的作用。在西方发达国家,公共部门占国民生产总值的30%~70%,根据各种法规条例介乎纯公共与纯私人之间的机构之大量存在。公共部门的迅速扩张使得公共经济学成为经济学研究的一个非常重要的领域。对公共部门进行这方面研究的必要性在于,公共部门的规模扩大势必会影响私人部门的资源配置。这种影响主要表现在以下两个方面:第一,公共部门的存在和规模扩大会减少可供私人部门使用的经济资源;第二,公共部门的行为会直接或间接影响私人部门的行为,进而影响整个社会的资源配置和使用效率。

① [英]加雷斯·迈尔斯.公共经济学.北京:中国人民大学出版社,2001,第5页.

第二节 公共部门

在传统社会中,公共部门一般是指政府部门,私人部门则是指家庭和私人企业(厂商)。公共部门是相对于私人部门的一种重要的组织体系。公共部门是以公共权力为基础的,其基本性质是,公共部门的公共权力产生于社会并凌驾于社会,具有明显的强制性。公共组织存在的合法性得到公众的信任与支持,它们依法管理社会公共事务,不以市场取向或营利为目的,其目标是谋取社会的公共利益,对社会公众负责,而不偏向于某个个人、政党或集团的独特利益。因此,其产出是维持社会存在与发展的公共产品、公共秩序与安全、社会价值的分配。从这个角度出发,一般将拥有公共权力、执行国家法律制定、社会公共事务管理与各种纠纷仲裁等职能的部门视为公共部门。它涵盖国家的立法机关、行政机关和司法机关,构成国家政权的组织体系。

二战后,随着国家行政权的扩大,政府管理经济与社会各方面事务的形式也发生了重大变化。政府由传统的“守夜人”和社会生活的仲裁者,直接进入了社会生活的各个方面。政府直接投资办企业,建立起国营企业,提供公共产品;直接开办公立学校;授权委托其他社会组织形式,分担部分社会事务管理责任。因此,具有公共部门一部分内在性质的组织范围明显地扩大了,它包括国家政权组织,尤其是管理社会公共事务的行政组织,同时也包括由政府直接投资、在所有制形式上属于国有的公营企业、公立学校、公立医院与得到行政授权的机构等。

可见,公共部门是泛指拥有公共权力,依法管理社会公共事务,以谋取社会的公共利益为目的的组织体系;以及由政府投资、开办,并以国有制形式运作的公营企业、学校、医院等组织体系。它既包括政府部门,也包括各种非政府公共组织(NGO)和非营利公共部门。

美国学者莱斯特·塞拉蒙把“非营利部门”看做是有别于“政府”和“营利部门”(企业)的“第三部门”(Third Sector)。他用“政府部

门——营利部门——非营利部门”的“三元模式”来描述当代西方世界特别是美国社会的基本结构。“第三部门”、“非政府组织”、“非营利部门”等不同的概念,其外延所涵盖的都是政府组织与企业组织之外的组织空间,但是从内涵上来说,它们各自强调了其某方面的涵义。

政府部门可以有两种理解:从狭义的范围理解,主要是包括中央政府部门的公共部门,即包括所有中央级的行政机构以及中央政府的其他机构和组织;从广义的范围理解,一国所有政府部门包括在内的都属政府部门,广义政府既包括中央与地方各级政府部门的公共部门,也包括非金融公共企业的广义的公共部门。从政府部门的广义理解上来说,可以将政府部门分为三个层次:中央政府,地方政府,非金融公共企业的统一公共经济部门。

中央政府与地方政府的区别首先是行政等级上的,其次是它们所承担的不同职能。中央政府的职能主要有以下几项:国防、邮政、造币以及调节区域间与国家间的商业活动等。地方政府的职能主要是教育、福利、警察与消防以及其他地方性的服务,如公共图书馆、污水处理与垃圾处理等。因此,中央政府与地方政府虽然都是国家行政机关的组成部分,且有着许多一致的目标和行为,但两者间的区分还是十分明显的,即它们在国家行政系统中处于不同的地位,具有不同的权限和管辖范围,并执行不同的职能。

非金融公共企业的统一公共经济部门,既包括中央和地方政府出资兴办的各种企事业,如医疗卫生机构、教育机构及电讯等公用事业部门,也包括政策性的金融机构,如进出口银行、开发银行、农业发展银行、简易人身保险等。

当然,也有人认为金融部门也具有公共部门的性质,也应由政府来承担职责,因为它们的行为很大一部分也属于政府行为,所以应该将它们作为政府部门来对待。

关于非政府公共组织或非营利公共部门组织。哈贝马斯认为的“公共领域”包括“教会、文化团体和学会,还包括了独立的传媒、运动