

PUBLIC  
MANAGEMENT SERIES

公共管理系列教材

# Public Economics

# 公共经济学

金镛 编著



大连理工大学出版社

PUBLIC  
MANAGEMENT SERIES

公共管理系列教材

# Public Economics

# 公共经济学

金镒 编著



大连理工大学出版社

公共管理系列教材

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学 / 金镛编著. —大连:大连理工大学出版社,  
2007.6

(公共管理系列教材)

ISBN 978-7-5611-3656-0

I. 公… II. 金… III. 公共经济学—教材 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 094853 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市软件园路 80 号 邮政编码:116023

发行:0411-84708842 邮购:0411-84703636 传真:0411-84701466

E-mail: dutp@dutp.cn URL: <http://www.dutp.cn>

大连理工印刷有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸:170mm×240mm

印张:27 字数:526 千字

2007 年 6 月第 1 版

2007 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑:汪会武 朱 娜

责任校对:妍 霏

封面设计:波 朗

ISBN 978-7-5611-3656-0

定 价:36.00 元

大连理工大学出版社

# 前言

有人说,市场经济制度是迄今为止人类社会所选择的最好的一项经济制度,“市场经济……是唯一自然的经济,是唯一有道理的经济,是唯一能够导向繁荣的经济,因为它是唯一反映人生自身本质的经济。人生的本质就是无限地而且不可思议地多样性的,因而就其完整性和易变性而言,人生是不能被任何中央智能所控制或者规划的。”<sup>①</sup>诚然,进入经济发达行列的国家大都实行市场经济这一客观事实,导致越来越多的国家纷纷放弃计划经济,转向市场经济。然而,就在经济市场化的趋势不断加强的同时,各国政府部门对于经济进行干预的程度却在不断提高,最显著的特点就是政府机构增多,人员增加,政府财政支出的绝对规模和相对规模也在增大,某些传统的市场经济国家的政府财政总支出占国民生产总值的比例已经超过60%以上。有目共睹的是,政府部门在纠正市场失灵、配置公共资源、公平收入分配、稳定宏观经济等方面所发挥的功能,对于经济社会的发展在一定程度上产生了非常有利的影响。然而与此同时,政府失灵以及社会寻租等问题的日渐恶化,已经达到举世震惊的地步。在这种情况下,研究政府部门的经济活动及其规律的公共经济学日益引起人们的关注,实属必然。

这本《公共经济学》共分13章,从对比分析市场经济与公共经济入手,比较系统地介绍了公共物品理论、公共选择理论、公共预算理论、公共收入理论、公共支出理论、公共规制理论,以及公共经济学前沿问题等方面的内容。全书总体上体现三大特点:一是准确把握并且充分运用传统经济学的观念、理论和方法,分析相关领域内的政治问题以及政府行为;二是多方面联系中国乃至世界的实际情况,注重案例介绍;三是强调

① V. 哈夫洛. 夏日沉思录//保罗·A·萨缪尔森. 经济学(英文版). 16版. 北京:机械工业出版社, 1999:265

系统性,即尽可能地涵盖公共经济学的整体内容。虽然这本书归属公共管理硕士(MPA)研究生教育的系列教材,但是无须作很大的调整即可用于专科和本科相关专业的教学,也可用于政府公务员的培训教育。同时,也有理由预期对经济学和公共经济学感兴趣的读者,都能够从本书的阅读中获得一定的满意感。

不过,与传统的经济理论一样,公共经济学依然处于发展完善的阶段,人类追求社会福利最大化的艰难探索也正未有穷期。似乎并非哪一种经济制度更能反映人生的本质,而是经济活动本身与人生的本质密切相连。因为“人类既将‘自己作为活着的目的’,也将自己作为生产的工具。一方面,人被自然与艺术之美所吸引,其品格单纯、忠诚,性情得到控制,同情心获得开发,人类自身即成为世界伦理价值中的一个重要组成;其感受与思想的方式实际上构成了福利的一部分。另一方面,人可以进行复杂的工业操作,探询艰难的证据或者改进实际活动的某些方面,成为一种非常适合生产可以提供福利的事物的工具。”<sup>①</sup>可见,经济学家研究经济规律,正是对人生本质的一种关注;而研究的目的,则在于推动社会的进步并实现人生价值的升华。“我愿意对每一位开始研究经济问题的学者再进一言,他们很可能因为这里提出的问题似乎要求他们投入研究的努力过于艰辛而感到气馁。经济学家全力以赴所进行的复杂的分析并不是一项体育运动。它们是改善人类生活的工具。环绕在我们周围的悲惨与不幸,某些富有家庭的肮脏和奢侈,笼罩着众多贫困家庭的可怕的不确定性——这些罪恶是如此地触目惊心,以至于令人无法漠视。运用我们进行科学探索所获得的知识,就有可能对它们加以阻止。”<sup>②</sup>

自去年上半年开始,一个偶然的机会促使我夜以继日地着手翻译英国经济学家庇古先生的经典著作《福利经济学》,今年年初得以完成,总计50多万字。自去年下半年起,我又开始这本《公共经济学》的编著工作,今年年中得以完成,总计40多万字。毋庸置疑,庇古先生的为人和思想,对我产生了显著的影响,也必然会在这本《公共经济学》中留下深刻的烙印,唯愿读者能够分享。

① A. C. 庇古. 福利经济学(英文版). 4版. 伦敦:麦克米伦有限公司,1952:12~13

② A. C. 庇古. 福利经济学. 3版前言(1928年)//福利经济学(英文版). 4版. 伦敦:麦克米伦有限公司,1952

在本书即将脱稿之际,前往乌鲁木齐授课。当东道主得知我虽然数次来新疆,但未曾了却拜谒天山天池的夙愿时,便千方百计地挤出半天时间派车送我奔赴天山。凌晨,汽车在细雨中出发,抵达池畔时,但见浓雾封锁水面,竟难得一睹西王母瑶池的妆容。正自惋惜间,不觉一阵清风袭来,驱散雾团在水面上疾走,转瞬间雨霁天晴。天山天池仿佛一位拂去面纱的仙女,突然显现在我们面前,惊艳得令凡人心摇神驰。此时,我不由想起十多年前造访长白山天池的情景,深感有异曲同工之妙。当时从长春出发,汽车一整夜在雨中艰难前行,翌日清晨冒雨登山时,骤然间霞光喷涌,突现万里晴空,长白山天池宛如一块无瑕的碧玉,皎洁袒露,仪态万端。的确,与大自然密切相关的人生的完整性与易变性,是我们的智能尚无法控制和规划的,探求其中的规律既富有挑战,也饶有情趣。今年是猪年,当然不同于常年。一本译著,一本编著,近百万字的文稿逐字逐句地反复推敲,几乎令我心力交瘁,寝食难安。值得庆幸的是,我终于如约完成了任务,工作的质量也得到了出版社的首肯,当然,还需要接受市场的检验。但是不管怎样,伟大祖国东方和西方的两座天池都将如璀璨的明珠,永远在我心中熠熠生辉。

在此,衷心感谢我的研究生李敏、王青芳、方翠芳、石晓峰、都郁、梁琳琳、孙立新、王文娟等人在搜集资料、撰写初稿和文字校对等方面给予我的大力协助,本书中包含有他(她)们诚实的劳动。

编著者

2007年6月9日于大连

# 目 录

## 第 1 章 绪论 / 1

- 1.1 公共部门与公共经济活动 / 1
- 1.2 公共经济学及其发展历程 / 4
- 1.3 公共经济学与相关学科 / 6
- 1.4 公共经济学的研究方法 / 8

## 第 2 章 市场经济与公共经济 / 11

- 2.1 市场经济与资源配置 / 11
  - 2.1.1 市场经济的均衡分析 / 11
  - 2.1.2 帕累托效率 / 12
  - 2.1.3 市场经济的效率分析 / 13
- 2.2 发展公共经济的理论依据 / 19
  - 2.2.1 市场失灵 / 19
    - 案例 2-1 中国首例异地排污权交易 / 21
    - 案例 2-2 中国电信企业改制 / 24
  - 2.2.2 收入分配、有益物品与公共财产资源 / 26
    - 案例 2-3 中国的收入分配 / 26
- 2.3 公共部门的职能 / 29
  - 2.3.1 公共部门的资源配置职能 / 30
    - 案例 2-4 太原市污染权交易 / 31
  - 2.3.2 公共部门的收入分配职能 / 32
  - 2.3.3 公共部门的稳定经济职能 / 33
    - 案例 2-5 中国政府五次紧缩型宏观经济调控 / 36
  - 2.3.4 公共部门三项职能之间的相互关系 / 39

思考题 / 41

### 第3章 公共物品理论 / 43

#### 3.1 公共物品概述 / 43

3.1.1 公共物品与私人物品 / 43

3.1.2 判定公共物品的步骤 / 46

3.1.3 公共物品的分类 / 47

3.1.4 公共物品与外部性 / 49

#### 3.2 公共物品的均衡分析 / 50

3.2.1 庇古均衡分析 / 50

3.2.2 公共物品的局部均衡分析 / 51

3.2.3 公共物品的一般均衡分析 / 53

3.2.4 维克赛尔-林达尔均衡分析 / 58

#### 3.3 公共物品的供给 / 60

3.3.1 公共物品充足供给的必要性 / 60

3.3.2 公共物品供给的方式 / 61

3.3.3 公共物品供给的原则 / 65

3.3.4 公共物品供给的变化趋势 / 66

3.3.5 公共物品供给的效率分析 / 67

案例 3-1 中国政府关于科技类公共物品的供给 / 70

#### 3.4 公共物品的收费与定价 / 73

3.4.1 公共物品应否以及能否收费 / 73

案例 3-2 研究生教育是否应该收费 / 76

3.4.2 公共物品的收费原则与定价标准 / 77

3.4.3 边际成本定价法 / 79

思考题 / 81

### 第4章 公共选择理论 / 82

#### 4.1 导论 / 82

4.1.1 公共选择理论的逻辑思路和基本内容 / 83

4.1.2 公共选择理论的渊源 / 84

4.1.3 公共选择学派及其主要观点 / 85

4.1.4 公共选择理论的研究方法 / 87

案例 4-1 高考声讯查分的是与非 / 88

#### 4.2 选民和利益集团理论 / 90

|        |                  |
|--------|------------------|
| 4.2.1  | 理性选民理论及其扩展 / 90  |
| 4.2.2  | 利益集团理论 / 92      |
| 4.3    | 政治家理论与官员理论 / 95  |
| 4.3.1  | 政治家理论 / 95       |
| 4.3.2  | 官员理论 / 96        |
| 案例 4-2 | 政府官员也有“出场费” / 99 |
| 4.4    | 政治均衡与投票机制 / 101  |
| 4.4.1  | 政治均衡 / 101       |
| 4.4.2  | 投票机制 / 102       |
| 案例 4-3 | 美国总统选举 / 108     |
| 4.5    | 政府失灵 / 109       |
| 4.5.1  | 政府失灵的原因 / 109    |
| 4.5.2  | 政府失灵的表现 / 109    |
| 案例 4-4 | 政府权力寻租 / 112     |
| 4.5.3  | 政府失灵的纠正 / 113    |
| 思考题    | / 114            |
| 第 5 章  | 公共预算理论 / 115     |
| 5.1    | 公共预算的内涵 / 115    |
| 5.1.1  | 公共预算的概念 / 115    |
| 5.1.2  | 公共预算的功能 / 116    |
| 5.1.3  | 公共预算的特点 / 117    |
| 案例 5-1 | “伊朗门”事件 / 118    |
| 5.1.4  | 公共预算的原则 / 119    |
| 5.2    | 公共预算基本理论 / 120   |
| 5.2.1  | 均衡预算理论 / 120     |
| 5.2.2  | 功能预算理论 / 121     |
| 5.2.3  | 高度就业预算理论 / 122   |
| 5.3    | 公共预算的结构形式 / 123  |
| 5.3.1  | 单式预算 / 123       |
| 5.3.2  | 复式预算 / 124       |
| 5.3.3  | 绩效预算 / 126       |
| 5.3.4  | 零基预算 / 127       |

#### 5.4 公共预算的管理 / 128

5.4.1 公共预算的编制 / 128

5.4.2 公共预算的执行与调整 / 132

5.4.3 公共预算的监督 / 137

5.4.4 公共财政决算 / 139

案例 5-2 新中国公共预算管理制度的变迁 / 140

思考题 / 145

### 第 6 章 公共收入理论 / 146

#### 6.1 公共收入概述 / 146

6.1.1 公共收入的定义及其功能 / 146

6.1.2 公共收入的规模 / 147

6.1.3 公共收入的特征 / 149

#### 6.2 公共收入体系 / 150

6.2.1 税收 / 150

6.2.2 公债收入 / 152

6.2.3 公共收费 / 156

6.2.4 国有资产收益 / 159

6.2.5 货币创造 / 161

#### 6.3 公共收入合理规模的确定 / 162

6.3.1 决定公共收入规模的因素 / 162

6.3.2 税收收入合理规模的确定 / 164

6.3.3 公债合理规模的确定 / 167

6.3.4 公共收费合理规模的确定 / 169

6.3.5 国有资产收益合理规模的确定 / 170

案例 6-1 “十五”期间中国财政收入的增长 / 171

思考题 / 172

### 第 7 章 税收基本理论(上) / 173

#### 7.1 税收概述 / 173

7.1.1 税收构成要素 / 173

7.1.2 税收分类 / 180

7.1.3 税收的特性 / 184

#### 7.2 税收原则 / 185

|        |                      |
|--------|----------------------|
| 7.2.1  | 税收原则的提出 / 185        |
| 7.2.2  | 亚当·斯密的税收原则 / 187     |
| 7.2.3  | 瓦格纳的税收原则 / 188       |
| 7.2.4  | 现代税收原则 / 189         |
| 7.3    | 税收转嫁与归宿 / 198        |
| 7.3.1  | 税收转嫁与归宿的定义 / 198     |
| 7.3.2  | 税收转嫁与归宿的形式 / 199     |
| 7.3.3  | 税收转嫁与归宿的局部均衡分析 / 201 |
| 7.3.4  | 税收转嫁与归宿的一般均衡分析 / 204 |
| 案例 7-1 | 酒类消费税相关政策的调整 / 206   |
| 思考题    | / 208                |
| 第 8 章  | 税收基本理论(下) / 209      |
| 8.1    | 税收的经济功能 / 209        |
| 8.1.1  | 税收对消费的影响 / 209       |
| 8.1.2  | 税收对储蓄的影响 / 211       |
| 8.1.3  | 税收对劳动供给的影响 / 213     |
| 8.1.4  | 税收对于企业投资的影响 / 216    |
| 8.1.5  | 税收对环境保护的影响 / 217     |
| 8.2    | 税收制度 / 220           |
| 8.2.1  | 税收制度、税制类型、税制结构 / 221 |
| 8.2.2  | 税制结构的决定因素 / 224      |
| 8.2.3  | 税种设置理论 / 225         |
| 8.2.4  | 中国现行税收制度的主要税种 / 227  |
| 8.3    | 税制改革 / 242           |
| 8.3.1  | 税制改革的基本问题 / 242      |
| 8.3.2  | 税制改革的理论基础 / 244      |
| 8.3.3  | 税制改革的基本措施 / 247      |
| 8.3.4  | 中国的税制改革 / 248        |
| 案例 8-1 | 发达国家的环境保护税 / 251     |
| 思考题    | / 253                |
| 第 9 章  | 公共支出理论 / 254         |
| 9.1    | 公共支出概述 / 254         |

- 9.1.1 公共支出的概念和性质 / 254
- 9.1.2 公共支出的目的和原则 / 256
- 9.1.3 公共支出的分类 / 260
- 9.2 公共支出增长的理论分析 / 263
  - 9.2.1 瓦格纳法则 / 263
  - 9.2.2 时间形态模型 / 264
  - 9.2.3 发展模型 / 265
  - 9.2.4 非均衡模型 / 265

案例 9-1 战争或军备竞赛都是很“费钱”的——公共开支增长的一个侧面 / 266

- 9.3 中国的公共支出 / 266
  - 9.3.1 公共支出的规模 / 267
  - 9.3.2 公共支出的结构 / 269

案例 9-2 最舍得花钱的四个公共领域 / 272

- 9.4 公共支出的成本-收益分析 / 273
  - 9.4.1 成本-收益分析方法的特点 / 273
  - 9.4.2 对成本与收益的评估 / 274
  - 9.4.3 成本-收益分析的决策指标 / 276

思考题 / 277

## 第 10 章 消耗性公共支出 / 278

- 10.1 公共管理支出 / 278
  - 10.1.1 公共管理支出的概念 / 278
  - 10.1.2 公共管理支出的内容 / 279
  - 10.1.3 中国的行政支出 / 280

案例 10-1 中国行政成本专家一席谈 / 282

- 10.1.4 行政效率 / 283

案例 10-2 由公务员“阳光工资”改革引发的思考 / 286

- 10.2 文教科卫支出 / 288

- 10.2.1 公共教育支出 / 288

案例 10-3 对中国教育的经济学分析 / 291

- 10.2.2 科学技术支出 / 292
- 10.2.3 公共卫生支出 / 295

- 10.3 国防支出 / 299
  - 10.3.1 国防支出的概念和分类 / 299
  - 10.3.2 国防支出的影响因素 / 299
  - 10.3.3 国防支出的性质和供给模式 / 300
  - 10.3.4 国防支出的合理规模 / 302
  - 10.3.5 国防支出的合理结构 / 304
  - 10.3.6 中国的国防支出 / 304
- 10.4 投资性公共支出 / 306
  - 10.4.1 投资性公共支出的概念和特点 / 306
  - 10.4.2 投资性公共支出的必要性和原则 / 307
  - 10.4.3 投资性公共支出的内容 / 308
- 案例 10-4 BOT 项目融资 / 310
- 思考题 / 314
- 第 11 章 转移性公共支出 / 315**
  - 11.1 社会保障支出 / 316
    - 案例 11-1 俾斯麦与社会保障 / 316
    - 11.1.1 社会保障的概念和特征 / 316
    - 11.1.2 社会保障的内容 / 318
    - 11.1.3 社会保障的作用 / 319
    - 案例 11-2 中国最低生活保障制度 / 320
    - 11.1.4 社会保障资金的来源与筹集形式 / 323
  - 11.2 中国的社会保障 / 326
    - 11.2.1 中国建立社会保障制度的坎坷道路 / 327
    - 11.2.2 中国社会保障制度存在的问题 / 330
    - 11.2.3 中国社会保障制度改革的目标与原则 / 331
    - 11.2.4 中国社会保障制度改革的重点 / 332
    - 11.2.5 中国社会保障制度改革面临的挑战 / 335
  - 11.3 财政补贴 / 336
    - 11.3.1 财政补贴的概念和必要性 / 336
    - 11.3.2 财政补贴的分类 / 337
    - 11.3.3 财政补贴的经济效应分析 / 339
    - 11.3.4 中国的财政补贴 / 341

案例 11-3 粮食补贴直接给农民 / 342

#### 11.4 其他转移性公共支出 / 345

11.4.1 援外支出 / 345

11.4.2 债务利息支出 / 345

思考题 / 345

### 第 12 章 公共规制理论 / 346

#### 12.1 公共规制的概念与分类 / 346

12.1.1 国家干预与公共规制的内涵 / 346

12.1.2 公共规制的概念 / 348

12.1.3 公共规制的分类 / 349

#### 12.2 公共规制的手段与执行过程 / 350

12.2.1 公共规制的手段 / 350

12.2.2 公共规制的执行过程 / 352

#### 12.3 经济性规制 / 356

12.3.1 经济性规制概述 / 356

12.3.2 经济性规制的主要方式 / 358

12.3.3 经济性规制中价格与收费水平的确定 / 360

12.3.4 收费体系的建立与拉姆塞价格 / 364

#### 12.4 社会性规制 / 365

12.4.1 社会性规制概述 / 365

12.4.2 社会性规制的方式和内容 / 367

12.4.3 环境规制 / 369

案例 12-1 中国煤气行业的规制改革 / 373

思考题 / 381

### 第 13 章 公共经济学前沿问题 / 383

#### 13.1 多级政府问题 / 383

13.1.1 引言 / 383

13.1.2 职能划分问题 / 384

13.1.3 中央以下政府的融资问题 / 389

#### 13.2 发展中国家的财政问题 / 396

13.2.1 经济增长 / 396

13.2.2 收入分配 / 398

|        |                        |
|--------|------------------------|
| 13.2.3 | 稳定经济 / 399             |
| 13.2.4 | 管理的可行性 / 400           |
| 13.2.5 | 结论 / 401               |
| 13.3   | 偏好表露与公共物品 / 403        |
| 13.3.1 | 引言 / 403               |
| 13.3.2 | 偏好表露问题的背景知识 / 404      |
| 13.3.3 | 间接偏好表露与地方提供物品的需求 / 407 |
| 13.3.4 | 直接偏好表露的调查与或有估价 / 411   |
|        | 思考题 / 413              |
|        | 参考文献 / 414             |

# 第1章

## 绪 论

### 1.1 公共部门与公共经济活动

公共经济学(Public Economics),又称公共部门经济学(Public Sector Economics),是研究经济系统中公共部门的经济活动及其规律的经济学科。

在图 1-1 所示的宏观经济模型中可以清楚地看到,经济系统由四个群体:家庭、企业、政府和世界其他国家所构成,通常将家庭和企业两个群体称为私人部门(Private Sector),而将政府群体称为公共部门(Public Sector)。私人部门的经济活动构成私人经济或者市场经济,公共部门的经济活动则构成公共经济。

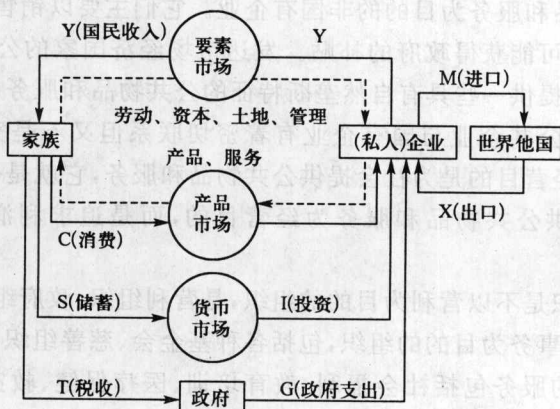


图 1-1 宏观经济模型

传统的经济理论认为,私人部门的行为符合经济人假设,目标是追求个人利益最大化,而非社会整体福利最大化,因此它们通常缺乏内在的激励,不会向社会充分提供国防、道路、绿地、公园等公共物品,也不会向社会充分提供廉价的教育、医疗等公共服务;在现实中,公共部门除政府部门之外,还包括公共企业、非营利性组织、国际组织、民间社会团体等,公共部门的行为符合政治人假设,以公共利益最大化和社会整体福利最大化为目标,依法拥有公共权力并管理公共事务,对社会全体公民负责。

对于公共部门的各个组成部分,可以作如下简要说明:

具体来讲,政府是这样的一种组织:建立这一组织的目的是对社会成员的活动进行一定的管理,并提供基本的服务。政府主要依靠税收取得收入,因而在向全社会提供服务时,大部分应该是免费的或者是优惠的。中国的政府体系由中央政府和地方政府构成。地方政府由省级政府、地市级政府、县级政府和乡级政府构成。每一级政府都有所属部门、机构和单位。例如,2003年中国国务院设有外交部、国防部、国家发展与改革委员会、司法部、财政部、商务部、卫生部、中国人民银行、审计署等28个部委;国有资产监督管理委员会1个直属特设机构;海关总署、税务总局、国家食品药品监督管理局、国家工商总局等18个直属机构;国务院侨务办公室、国务院法制办公室、国务院研究室等6个办事机构;新华通讯社、中国科学院、中国社会科学院、国务院发展研究中心、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会、全国社会保障基金理事会、国家自然科学基金委员会等14个直属事业单位。地方各级政府也有类似的下设机构。中国政府还包括各级人民代表大会、各级政治协商会议、各级人民法院、各级人民检察院等。

公共企业一般是指政府拥有的以提供公共物品和服务为目的的企业,但也包括以提供公共物品和服务为目的的非国有企业。它们主要以销售收入作为生产活动的资金来源,也可能获得政府的补贴。发达市场经济国家的公共企业基本不以盈利为主要目的,提供一些具有自然垄断特征的公共物品和服务,如供水、供气、供电、公共交通等。公共企业与国有企业有着密切联系但又不是完全等同的概念。如果国有企业的经营目的是为社会提供公共物品和服务,它就是公共企业;如果国有企业不是以提供公共物品和服务为经营目的,而是追求利润,它就不是公共企业。

非营利性组织是不以营利为目的的组织,是营利组织、政府组织之外的公益组织,是以从事公共事务为目的的组织,包括各种基金会、慈善组织、学会、协会、研究会等。它们提供的服务包括社会福利、教育培训、医疗保健、救灾赈灾、宗教仪式等。在历史上,非营利性组织特别是各种基金会主要是靠少数富豪家族捐款建立的,如洛克菲勒基金会、福特基金会等。在中国,非营利性组织正在蓬勃发展,如