



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

高等学校经济与管理类核心课程教材

公共经济学 理论与应用

朱柏铭 编著

THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ECONOMICS



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

高等学校经济与管理类核心课程教材

公共经济学 理论与应用

朱柏铭 编著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ECONOMICS

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学理论与应用/朱柏铭编著. —北京:高等教育出版社,2007.4

ISBN 978-7-04-021494-9

I. 公… II. 朱… III. 公共经济学-高等学校-教材
IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 051993 号

策划编辑 孔全会 李 云 刘悦珍

责任编辑 肖春茂 封面设计 吴 昊 责任印制 蔡敏燕

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		021-56964871
邮政编码	100011	免费咨询	800-810-0598
总 机	010-58581000	网 址	http://www.hep.edu.cn
传 真	021-56965341		http://www.hep.com.cn
			http://www.hepsh.com
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
排 版	南京理工出版信息技术有限公司		http://www.landaco.com.cn
印 刷	上海华文印刷厂	畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787×960 1/16	版 次	2007 年 4 月第 1 版
印 张	22.75	印 次	2007 年 4 月第 1 次
字 数	460 000	定 价	30.50 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 21494-00

序

在二十多年的大学教学生涯中,我经常会遇到学生的提问:众多的经济类课程中,哪一门课程最重要?我的回答总是毫不含糊的:微观经济学。这样的回答,当然与本人多年来主要讲授微观经济学课程有关,但是,更重要的是基于如下的事实:微观经济学的理论基本上囊括了现代经济学的基本原理。经济学“帝国主义”的扩张以及经济学各个分支学科的发展,无一不是运用微观经济学基本理论和方法进行研究的成果。公共经济学的兴起和发展同样是一个很好的例证。

众所周知,公共经济学是于20世纪60年代才正式问世的一门学科,其理论的思想渊源可以追溯至18世纪70年代创立的传统财政学。公共经济学以公共部门的经济活动为研究对象,与专门研究政府收支活动的传统财政学相比较,在研究范围上大大地拓宽了。公共产品、公共选择、政府规制、公共定价等问题,都在公共经济学的涵盖范围之内。公共经济学把整个经济体系看成是由私人部门经济和公共部门经济共同构成的混合经济,认为市场机制不是万能的,需要通过公共部门的经济活动来弥补市场缺陷。但是,公共部门介入社会经济活动同样需要运用各种经济资源,同样要进行成本-收益分析和讲求经济效率。因而,从本质上看,公共经济学也是一门研究资源配置问题的学科。与传统的微观经济学理论不同的是,传统的微观经济学的研究重心是私人部门的资源配置优化问题,而公共经济学的研究侧重于公共部门的资源配置优化问题以及在资源配置过程中公共部门与私人部门的相互协调问题。由此可见,公共经济学实际上是研究资源配置优化的微观经济学理论从私人部门向公共部门的扩展。因此,只有较好地理解私人部门的资源配置问题,才能更好地把握公共部门的资源配置问题。同理,只有对研究私人部门资源配置问题的微观经济学理论有着较好的掌握,才能更好地理解公共经济学的理论。

正因为公共经济学是经济学中专门研究公共部门如何优化资源配置的分支学科,同时,中国经济社会发展正处于转型时期,在这样的背景下,学习和研究公共经济学理

论就显得尤为重要。实践已经证明,公共经济的范围不能过大,但也不能过小。计划经济体制的一个基本特点是,公共部门对社会资源拥有绝对支配权。但这种模式不是真正意义上的公共经济,因为规范的公共经济是以市场机制在资源配置中起基础作用为前提的。然而,现实经济问题也不是都靠引入市场机制就能解决的。在引入市场机制的同时,必须完善和规范公共机制。改革开放以来,依靠引入市场机制基本上告别了私人产品的短缺,但是公共产品的短缺现象依然存在。例如,社会公平问题,公共信息问题,环境生态问题,医疗保障问题,义务教育问题等。这些公共产品通过什么途径来提供?如果由公共部门来提供,那么,又该怎样来构建决策机制和约束机制?总之,公共部门如何规范和有效地从事经济活动,至今仍是一个尚待探讨的课题。

呈现在读者面前的这本教材,正是运用微观经济学原理和方法,系统阐述和研究公共经济理论的一种有益尝试。与国内出版的同名教材相比较,这部教材有以下四个比较显著的特点:

(1) 开放性。在一个对外开放的时代,经济学教材理应吸收世界各国在实践中升华、提炼出来的具有共性的经济理论,不能以种种理由狭隘地将它们拒之门外。经济学流派林立、观点纷呈,这本教材不墨守成规,凡是在市场经济实践中所产生的经济理论,只要有助于解释经济现象或解决经济问题,均被大胆地吸收进来。

(2) 创新性。与其他经济学分支学科一样,公共经济学也处于发展和完善之中,还没有真正定型。这就说明应当将在经济实践中所创造出来的新知识、新范畴、新理论等充分地反映到教材之中,做到与时俱进。这本教材无论在谋篇布局上还是在内容观点上都有一定的新颖性。比如,就框架结构来说,专门安排了寻租设租行为、政府规制理论、公共定价、公共企业等,这些章节在同类教材中并不多见;再如,在内容观点上,对公共经济概念的解释、对公共经济学学科性质的界定等,都具有比较独特的见解。

(3) 本土化。为鼓励学生将基础理论与中国实践结合起来思考,本书将在全面阐述公共经济学主流理论的基础上,结合我国的案例进行剖析,以贴近中国读者的感知和经验。书中精选了一批案例穿插在有关章节中,以阐述和说明相关理论,帮助读者摆脱在理解抽象公共经济学模型和实际公共经济现象上存在的“两张皮”问题。

(4) 可读性。教材毕竟有别于专著,它首先应当服务于教学的需要。这本教材注

重阐述具有普适性的公共经济基本理论,所吸收的大多是学术界相对成熟和较具共识的研究成果,没有用大量的篇幅来叙述与诠释国内外现行或历史的制度和政策,也没有不厌其烦地介绍学派之争。此外,这本教材虽然吸收了许多外国学者的优秀成果,但在文句表达上没有晦涩难懂、诘屈聱牙之感,与中国读者的思维习惯和方式相吻合;对于原创性的研究成果也都注明了出处,便于读者查阅和研究。

这本公共经济学教材的编著者朱柏铭教授,长期在大学从事财政学和公共经济学的教学与研究工作,对于公共经济学的理论有着比较全面系统的理解和掌握,对学科的发展动态及前沿问题也有着比较深入的认识,同时在公共经济学的理论研究和应用研究中也发展了许多具有真知灼见的研究成果,已经在国内公共经济学研究领域产生了一定的学术影响。作为朱柏铭教授的同事,我非常高兴能有机会为这本教材写序,同时也想借此机会发表一点自己对有关公共经济学的浅见。

史晋川

2007年1月20日

(史晋川教授系浙江大学经济学院常务副院长,教育部社会科学委员会委员,国家社科基金评审委员。)

前 言

(一)

在国外,公共经济学虽然起源于19世纪80年代,但由于语言上的原因,直到20世纪50年代以后才在英语国家广泛流传。在我国,则在90年代中期才为人所知。^①近年来,国内许多大学的经济学院和公共管理学院中都开设公共经济学课程,以“公共经济学”名称命名的译著和著作也陆续出版。公共经济学在国内的兴起不是偶然的,笔者认为主要有以下两个方面的原因:

(1) 适应理论创新的需要。一些学者之所以主张以公共经济学取代财政学,原因之一是“财政学”这个名词容易使人误解。中国创立于20世纪五六十年代的财政学,就是以收、支、平、管为基本框架,具有明显的“就财政论财政”色彩。虽说90年代以来出版的财政学教材已开始摒弃这种体系,但在许多人心目中,仍认为财政学仅仅是研究政府收支的学问。

(2) 适应经济转轨的需要。随着市场经济体制的逐步建立和完善,公共部门的体系在重建,公共部门的职能在转变,公共部门的行为方式在调整,公共部门的效果评判标准也在变化。这就在客观上要求有一整套较为系统的理论,对公共部门的经济活动进行分析。在本土化的公共经济学理论一时还难以诞生的背景下,引进欧美的公共经济学理论,或者据此进行改写,就不失为一条较为现实的途径。

公共经济学在国内的兴起意味着什么呢?笔者对此有三点认识。

(1) 预算经费的分配将以弥补市场缺陷为出发点。公共经济学的兴起,意味着财政部门的业绩评判标准将从过去是否满足政府的需要,转移到是否为弥补市场缺陷提供财力保障上。公共部门能否优化资源配置,财政部门是关键。支出规模是否合适、支出结构是否合理等,直接决定着其他职能部门的行为。所以,预算经费的分配不应受行政长官的主观愿望所左右,而必须让市场缺陷来决定,是“市场”而不是“市长”决定经费。凡是存在市场缺陷的领域,公共部门就要介入,财政就要充分保证经费的供给。否则,即便实现预算收支平衡,仍说明财政工作没有做好。我国财政经

^① 1959年马斯格雷夫(R. A. Musgrave)出版《财政学:公共经济研究》,首次使用“公共经济”的术语;1965年约翰森(L. Johanson)出版《公共经济学》,可能是首部以“公共经济学”术语为书名的著作。1994年上海三联书店出版由阿特金森和斯蒂格里茨合著的《公共经济学》(中译本),可能是国内首部以“公共经济学”命名的著作。

费分配过程中掺杂了大量的人为因素,恰恰说明还没有真正建立起“市场决定经费”的机制。

(2) 广大公务员都应系统地学习公共经济理论。公共经济学强调财政实质上是一种公共经济活动,这就意味着所有公务员都要关心财政问题,所有公务员都应系统地学习财政学。但事实上,非财税系统的公务员中,仅有毕业于财经类专业的那部分人才系统地学习过财政学理论。正因为如此,许多公务员身处政府部门,却不知公共产品为何物。既然没有系统地学习过财政学理论,又怎么可能去关心、去思考财政现象和问题呢?更不必奢谈提什么对策建议了!

(3) 财政学科体系将重新建构。国外的大学很少设立专门的财政学专业或者财政学系,中国大陆和台湾的一些大学较多设立财政学专业,大陆的一些财经院校甚至成立财税学院。大专院校是否设立财政学专业或成立系、院,并不是最重要,重要的是今后财政学科往什么方向发展。

一方面,公共经济学的兴起,意味着财政学科的建设要融入公共管理学科。财政学既要用经济学的范式去研究,更要用管理学的范式去研究。公共管理学科的建设也需要财政学科的加盟和支撑。长期来,财政学科一直作为经济学科的一个分支加以建设,公共管理学作为政治学的一个组成部分加以建设。两个领域的理论工作者之间学术交往并不多。其实,他们之间存在不少共同语言。所以,必须加强学术交往和交流。

另一方面,可在公共经济学学科体系中建构三级学科。到目前为止,经济学是一级学科,财政学是它下属的二级学科。以后可以把公共经济学作为经济学下属的二级学科。在公共经济学这个二级学科体系下,还可以建构新的三级学科或研究方向,如税收经济学、公债经济学、国防经济学、教育经济学、卫生经济学、公共选择经济学、规制经济学、寻租经济学等。这样,就打破了原来“财政学原理—国家预算—国家税收”三足鼎立的局面。

(二)

一套学科理论总离不开框架体系和构件来源两个要素。这本公共经济学的框架和构件情况怎样呢?

(1) 以公共产品的供求及其经济效应为主线构建框架体系。全书共有16章内容。第1章对公共经济学的演化过程、研究对象和学科性质作了交代;第2章以市场缺陷为切入点,着重讨论公共部门为何参与资源配置、协调收入分配和促进经济稳定;第3章阐述公共产品的概念、特征及供给模型;第4章讨论公共产品的需求决定,着重研讨如何通过投票机制显示和加总人们对于公共产品的偏好;第5章探讨寻租、设租行为,通过对权钱交易的经济分析,说明政府机制同样存在缺陷;第6章分析正、负外部效应与资源配置的关系及外部效应的矫正方式;第7章从公共支出规模角度,讨论公共产品供给的成本问题;第8章从公共支出结构的角

第9章从税收制度的建构与优化这一视角,探索公共产品的成本补偿机制;第10章研究税收负担与经济增长的关系及税收的转嫁;第11章分析公共预算的运作过程;第12章探索公共债务的规模、结构与经济效应;第13章研究政府间财权与财力的划分;第14章分析了政府规制的手段与目的;第15章着重讨论政府为增进社会福利实行公共定价问题;第16章分析公共企业的效率及其民营化问题。

(2) 以西方学者的公共经济理论成果为主要构件来源。公共经济学虽然只有几十年时间,但作为其前身的财政学却有200多年的历史,即使从斯堪的纳维亚的财政学算起,也有一个多世纪的发展史。经过几代人的探索和研究,已经产生了不少研究成果。对于西方学者的研究成果要批判地吸收,我国经济学界大体上已对此形成共识。然而,究竟什么层次上的成分更值得我们借鉴,这一点尚存在不同的看法。一种比较流行的观点是,西方学者的研究成果中,总的理论体系是非科学的,只有那些具体的做法和经验值得我们借鉴。

笔者却以为,从建构和发展公共经济学的角度来说,西方学者的研究成果中,恰恰是那些比较抽象的、理论性较强的内容,对我们更有参考价值。这是因为市场经济体制是我国经济改革的目标模式,尽管我国要实行的是社会主义市场经济,但是理论和实践都证明,只要存在市场机制,就必然有缺陷,并不因为有“社会主义”的限定就不存在市场缺陷,社会主义市场经济同样不可能同时具备完全竞争市场所必不可少的几个条件。公共部门从事经济活动的目的仍然是为了弥补市场缺陷,公共经济活动同样要受一定政治制度的约束。从这个意义上来讲,西方学者的研究成果中那些比较抽象的、理论性较强的内容可以为我所用。笔者无意照搬西方学者的所有研究成果,那些关于公共经济具体制度设计和运作的对策建议,恰恰对我们没有多大的参考价值,毕竟每个国家都有自己的国情。举例来说,公共产品的非竞争性和非排他性决定了通过征税方式来补偿其供给成本是最理想的途径。这是带有规律性的结论,市场经济的国家都是如此,我国概莫能外。然而,具体税收制度的设计必须从特定时期的国情出发,如果照搬发达国家的某个税种,必然难以奏效。

基于上述认识,本书的构件来源基本上是具有普适性又相对成熟的理论成果,而没有用大量的篇幅来叙述和诠释国内外现行的或历史的具体做法。教材的特点之一就是集聚基本的理论,那些公共经济具体制度设计和运作的对策建议,可以通过课堂讲解或讨论的形式去分析。事实上,关于具体制度设计和运作的对策建议,往往见仁见智难辨真伪,吸收到教材中去绝非易事。对于学生而言,了解和掌握那些较具共性的理论成果更重要,因为理论虽然有些枯燥,却是一把锋利无比的刀,用它去剖析现实生活中的公共经济现象,便可收到茅塞顿开之效。

(三)

笔者虽然抱着谨慎的态度来编写这本教材,但始终感到困难重重。公共经济学至今

尚处于成长阶段,究竟哪些理论较具共性或已为实践证明正确无误,有时候是很难甄别的。所以,本书或许有一些不当之处甚至是错误的东西,敬请读者不吝指正。

本教材的编写和出版受到各方的大力支持。浙江大学经济学院常务副院长、博士生导师史晋川教授为本书写了序,郑备军教授、何嗣江副教授、俞洁芳副教授为本书提供了一些外文和译文资料。在此,谨对他们以及所有给我以帮助的人们表示衷心的感谢!

浙江大学经济学院财政学系 朱柏铭

2007年1月于杭州嘉绿苑

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010)58581897/58581896/58581879

传 真：(010)82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)58581118

目 录

第 1 章 公共经济学的性质	1
第一节 公共经济学的演进	1
【案例 1-1】 为什么布坎南对维克塞尔推崇备至?	5
第二节 公共经济学的研究对象	6
【案例 1-2】 菜农为什么让大白菜烂在地里?	9
第三节 公共经济学的学科性质	11
【案例 1-3】 将 Public Sector Economics 译成“政府经济学”错了吗?	16
本章小结	18
讨论题	18
附录 福利经济学的研究主题	19
第 2 章 公共部门职能	21
第一节 参与资源配置	21
【案例 2-1】 110 警察该不该为居民代买早点?	24
第二节 协调收入分配	25
【案例 2-2】 遗产税:是保留还是再次废止?	28
第三节 促进经济稳定	29
【案例 2-3】 政府预算的年中调整意味着什么?	32
本章小结	34
讨论题	34
附录 帕累托最优实现条件	35
第 3 章 公共产品供给	38
第一节 公共产品的基本特征与供给主体	38
【案例 3-1】 海上的灯塔为何必须由政府来提供?	43
第二节 纯公共产品的供给	44
【案例 3-2】 村民的“道路权”怎样保护?	47
第三节 准公共产品的供给	49
【案例 3-3】 大剧院需要由政府全额投资吗?	53
本章小结	54
讨论题	54

附录 公共产品供给:林达尔模型	55
第4章 公共产品需求	57
第一节 公共产品偏好显示	57
【案例4-1】 公务员加薪听证意义何在?	61
第二节 公共产品偏好加总	62
【案例4-2】 应该选择谁当班长?	66
第三节 政府失灵	67
【案例4-3】 二滩电站的电为何卖不出去?	70
本章小结	72
讨论题	72
附录 征税投票和投否决票	73
第5章 寻租设租行为	75
第一节 寻租行为	75
【案例5-1】 汽车制造商的行为是寻利还是寻租?	79
第二节 设租行为	81
【案例5-2】 注册一个公司为何要花80多万元?	83
第三节 寻租-设租关系	84
【案例5-3】 “官倒”现象的制度基础是什么?	89
本章小结	91
讨论题	91
附录 康格列顿模型	92
第6章 外部效应	93
第一节 外部效应的概念及起源	93
【案例6-1】 为什么黄牛有很多而大象越来越少呢?	97
第二节 外部效应与资源配置低效率	98
【案例6-2】 蓄电池生产产业将何去何从?	101
第三节 外部效应的矫正	102
【案例6-3】 麻溪江污染问题的解决说明了什么?	105
本章小结	106
讨论题	107
附录 图解科斯定理	107
第7章 公共支出规模	109
第一节 公共支出最优规模	109
【案例7-1】 公办学校花钱能否像民办学校那样精打细算?	111
第二节 公共支出规模	113

【案例 7-2】 行政管理费偏多能否用官僚模型解释?	117
第三节 社会成本-收益分析	118
【案例 7-3】 白云峰应成为休闲区还是采矿地?	125
本章小结	127
讨论题	127
附录 影子价格的确定	128
第 8 章 公共支出结构	129
第一节 公共支出的类别构成	129
【案例 8-1】 气象信息的成本谁来承担?	132
第二节 购买支出构成	133
【案例 8-2】 该不该重奖《陆游与唐婉》?	140
第三节 转移支出构成	142
【案例 8-3】 挪用救灾款造办公楼说明什么?	145
本章小结	146
讨论题	147
附录 社会保障支出的经济效应	147
第 9 章 税收制度	149
第一节 税收制度构成	149
【案例 9-1】 对“三陪女”该不该征税?	155
第二节 税收原则:公平与效率	156
【案例 9-2】 开征筵席税为何最终归于失败?	162
第三节 税收制度优化理论	164
【案例 9-3】 英国征收人头税为何未能成功?	171
本章小结	172
讨论题	173
附录 课税的经济效应	173
第 10 章 税收负担	179
第一节 税收与经济增长	179
【案例 10-1】 为什么税收持续超经济增长?	182
第二节 税收转嫁	184
【案例 10-2】 该不该评选和重奖纳税状元?	188
第三节 税收归宿	189
【案例 10-3】 卷烟厂的税收贡献真的很大吗?	193
本章小结	195
讨论题	195

附录 税收归宿:哈伯格模型	195
第 11 章 政府预算	199
第一节 政府预算的性质	199
【案例 11-1】 财政局为何向人代会递交预算报告?	205
第二节 政府预算方法	206
【案例 11-2】 零基预算:“狗皮膏药”抑或“灵丹妙药”?	210
第三节 政府预算赤字	212
【案例 11-3】 预算赤字是“洪水猛兽”吗?	218
本章小结	220
讨论题	220
附录 政府预算的经济效应	220
第 12 章 公共债务	224
第一节 公债的种类与发行	224
【案例 12-1】 怎样看待变相的“地方债券”?	229
第二节 公债规模、结构与负担	231
【案例 12-2】 公债是“有害无益”还是“有益无害”?	237
第三节 李嘉图等价定理	238
【案例 12-3】 增税与借债:哪种办法更好?	242
本章小结	245
讨论题	245
附录 公债结构最优化	246
第 13 章 财政联邦制	248
第一节 集权与分权的利弊	248
【案例 13-1】 美国城市人口大规模移居郊区说明什么?	253
第二节 政府间事权与财权的划分	256
【案例 13-2】 国税、地税机构为何分别设立?	260
第三节 纵向转移支付	262
【案例 13-3】 为何设立森林生态补偿基金?	266
本章小结	268
讨论题	269
附录 转移支付的经济效应	269
第 14 章 政府规制	271
第一节 政府规制的内容与目的	271
【案例 14-1】 烟花爆竹为何由“禁放”改为“限放”?	275
第二节 实行政府规制的场合	276

【案例 14-2】 为何禁止使用实心粘土砖?	280
第三节 放松政府规制的原因	281
【案例 14-3】 一个小镇建两个发射塔说明什么?	285
本章小结	287
讨论题	288
附录 政府规制的 A-J 效应	288
第 15 章 公共定价	290
第一节 公共定价的目的	290
【案例 15-1】 为何征收机场建设费?	294
第二节 公共定价水平与方式	295
【案例 15-2】 “春运火车票价不再上浮”, 够了吗?	301
第三节 公共定价规制模式	303
【案例 15-3】 如何防止公用事业产品乱涨价?	305
本章小结	307
讨论题	308
附录 公共定价与市场稳定	308
第 16 章 公共企业	311
第一节 公共企业的性质与类型	311
【案例 16-1】 350 克以下信件必须邮政专营吗?	317
第二节 公共企业的效率	319
【案例 16-2】 两个垃圾场的效率为什么有反差?	325
第三节 公共企业的民营化	327
【案例 16-3】 自然垄断行业的效率来自何处?	332
本章小结	334
讨论题	335
附录 政府保护与企业低效率	335
主要参考文献	337
专业术语中英文索引	340
教学课件索取单	

第 1 章

公共经济学的性质

公共经济学是一门以公共部门经济活动为研究对象的学科,其主要特点是:以市场机制和政府机制都有缺陷为理论前提;以公共产品的需求和供给为核心内容;以私人经济运行法则与公共决策过程相结合为基本方法。

本章在回顾公共经济学产生和发展的基础上,着重阐述公共经济学的研究主题以及这一学科与其他相关学科之间的关系。

第一节 公共经济学的演进

一、公共经济学的起源

公共经济学(Public Economics)是由公共财政学发展演变而来的。尽管公共财政实践和思想古已有之,但公共财政学的创立是由英国经济学家亚当·斯密(Adam Smith)完成的。他在 1776 年出版的著作《国富论》第五篇中分三章讨论了“支出”、“收入”和“公债”问题,