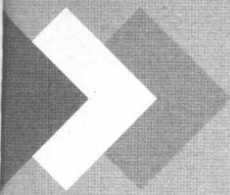


国家工商行政管理总局培训中心组编

韩康 主编

公共经济理论与实践

中国工商出版社



公共经济理论与实践

国家工商行政管理总局培训中心 组编

韩 康 主编

中国工商出版社

(地址:北京东直门内大街, 邮编:100027)

责任编辑 李稳定

封面设计 奥博维

图书在版编目(CIP)数据

公共经济理论与实践/国家工商行政管理总局培训中心
组编. 韩康主编. —北京:中国工商出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 80215 - 180 - 2

I. 公… II. 国… III. 公共经济学—基础理论
IV. F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 127762 号

书名/公共经济理论与实践

编者/国家工商行政管理总局培训中心组编. 韩康主编

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/850 毫米×1168 毫米 1/32 印张/11 字数/270 千字

版本/2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

印数/01 - 5000 册

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074, 63748686 电子邮箱/zggscbs@263.net

出版声明/版权所有, 侵权必究

书号: ISBN 978 - 7 - 80215 - 180 - 2/D · 309

定价: 25.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

本书编委会及撰稿人

主 编 韩 康

(国家行政学院副院长,经济学教授、
博士生导师)

主 审 赵俊山

(国家工商行政管理总局培训中心主任)

柳文福

(国家工商行政管理总局培训中心副主任)

编辑人员 陈新来 梁建华 刘兴昌 张 巍 李春景

前 言

为加强公务员能力建设,人事部于2005年4月下发了《关于在全国公务员中开展公共管理核心内容培训的通知》,部署在全国公务员中开展公共管理核心内容培训。为适应全系统广大干部学习贯彻公共管理核心内容培训的实际需要,总局培训中心依据人事部组织编写的《公务员公共管理核心内容培训大纲》,邀请国家行政学院、中国人民大学等单位的有关专家,组织编写了《公共行政理论与实践》、《公共经济理论与实践》、《依法行政理论与实践》一套培训参考教材,供工商行政管理系统干部培训、学习使用。

为适应工商行政管理干部培训的需要,我们在编写过程中,力求突出以下三个特点:一是具有较强的权威性。本套书籍的编写者长期从事该方面的理论研究和教学工作,具有较高的学术造诣,内容上具有较强的前瞻性和权威性。二是具有较强的针对性。公共管理涉及的内

容非常广泛,我们只选取与工商行政管理工作密切相关的部分,对公共管理的基本理论作了较为详尽的讲解和诠释,并吸收了最新的理论研究成果,尽力做到内容系统,简明扼要,通俗浅显,理论与实际相结合。三是具有较强的实用性。通过公共管理核心内容的学习,可以有效地改善广大工商行政管理干部的知识结构,开阔视野,着力提高广大工商行政管理干部特别是处级以上干部的宏观决策、战略思维、驾驭全局、综合协调和依法行政能力,努力实现监管与发展、服务、维权、执法的“四个统一”。在内容安排上,采取了专题讲座的形式,便于大家培训学习使用。

恳请各地结合该套教材的使用情况,及时提出宝贵意见和建议,以便进一步补充、修改和完善。

编者

2007年9月

导言 公共经济学的来龙去脉

在当今世界上，政府的经济活动及其影响几乎无所不在。

即使在高度崇尚市场经济制度和被教科书描绘为充分竞争形态的美国，根据本国学者自己的统计分析，有 20% 的劳动力是由政府雇佣的，大约 30% 的社会就业直接和间接同政府项目有关；90% 的人就读于政府出资的公立学校；40% 以上的医疗费由政府承担；15% 的人居住的房屋，或者是联邦政府直接资助，或者由政府以抵押形式保险；10% 的人完全依靠政府的食物供给生活。他们的最后结论是，实际上所有的美国人都会在人生的某一阶段接受政府的资金帮助。

公共经济学的理论和思想，就是在对政府经济现象的考察、研究中逐步形成和发展起来的。

100 多年前，德国学者瓦格纳曾经提出过一个著名的“瓦格纳定理”。瓦格纳先生在对一些工业化国家做了考察分析之后预言：由政府执掌的国家公共部门在进入工业化以后，其数量和比例都会出现内在扩大趋势，公共支出将不断膨胀，而且这一趋势将在 50—100 年内发生作用。

“瓦格纳定理”后来被许多学者的研究所验证。美国经济学家萨缪尔森教授在对战后美国公共经济部门不断膨胀的历史研究后预言,在美国未来的岁月里,不论哪一个党执政,政府支出上升的趋势都会继续下去,并至少占 GNP 的 25%。美国著名财政学家马斯格雷夫运用实证分析方法,对 20 世纪 60 年代英、美、德三国公共支出做了详尽考察,结果表明,西方工业国家公共部门的发展趋势同“瓦格纳定理”基本符合。公共支出占 GNP 的比例,英国从 1890 年的 8.9% 上升到 1955 年的 36.6%,后来又从 1955 年的 36.6% 上升到 1987 年的 48.1%;美国从 1890 年的 7.1% 上升到 1962 年的 44.1%。后来,马斯格雷夫又在 80 年代中期对一些国家的公共支出的规模做了比较考察,在 6 个西方国家中,美国 1980 年度的公共支出占 GNP 的比例最小,为 36%,瑞典最高,为 61.5%。最有意思的现象是,一些西方学者在对战后东西方国家的社会福利开支作了比较研究后发现,不但西方市场经济国家的福利开支呈现膨胀趋势,社会主义国家的公共开支也在“瓦格纳定理”的轨道中默默行走,只是增长速度稍低于西方国家。

政府经济的规模比例如此之大,政府在经济生活中发挥的作用如此显要,而且根据大多数人的共识,在今后较长的历史发展时期中,“瓦格纳定理”恐怕也很难得到彻底改变。由此,这种重要的经济现象同人类社会发生的其他经济现象一样,当然也会成为人们进行经济学的理论思考和学术研究的对象。

在经济学理论发展的很长时间里,公共经济学(Public Economics)或公共部门经济学(Public Sector Economics),并不是经济学理论的一个独立分支学科。直到 20 世纪 50 年代中期之前,公共经济学作为一个专有的学术概念,还没有见之于重要的经济学著作及其经典论文。

公共经济学理论的形成,如果从基本原理和方法的角度看,当然不能脱离西方主流经济学的发展历史和发展轨迹。应当看

到，公共经济学并没有同西方主流经济学的基本原理和方法不同的东西。如果对有关微观经济学和宏观经济学的知识没有基本的了解，真正通晓公共经济学是有会点困难的。公共经济学作为一个相对独立的经济学科被人们所认识，它的最终形成，则是从现代财政学（Public Finance）的理论体系中逐步扩展、衍生和发展出来的。

作为具有学术标志性的事情，20 世纪 50 年代末期，美国著名学者马斯格雷夫出版了堪称经典的《财政学原理：公共经济研究》一书，第一次引用了“公共经济学”的概念。1964 年和 1965 年，他又以法文和英文分别出版了《公共经济学基础：国家经济理论概述》和《公共经济学》，直接把“公共经济学”列入书名。以此发端，大多数著名财政学家的著述，都开始把财政学改称为“公共经济学”或“公共部门经济学”。我们应该看到，在这里，学科名称的转变并非只是名词更新和文辞新解，而是在研究方法、研究领域和研究目标上都发生了深刻的变化。

财政学是在亚当·斯密的古典经济学的基础上发展起来的。财政学在充分肯定市场能够最优配置资源和政府应该最少干预经济活动的基本理念下，主要研究政府财政收支本身的问题，特别是研究同国家财政收入活动相关的一系列问题。公共经济学则不仅研究政府财政收支本身的问题，而且把研究的重心转向政府财政收支活动对整个社会经济的影响，即财政收支活动对全部资源配置活动的效率和社会福利变化的影响。按照马斯格雷夫自己的说法，公共经济学就是研究政府所从事的经济活动的主要后果及其与社会目标的关系。

20 世纪 50 年代末期，公共经济学逐步从现代财政学的理论体系中逐步扩展、衍生和发展出来，成为一个相对独立的经济学科分支，并逐步向着比较规范的理论体系发展。这个过程，并非只是一种通常意义上的理论学说的自身完善，而是有着深刻的历史发展背景和思想发展背景的。

现代经济学的奠基人亚当·斯密通过自己的研究论证,追求市场利润的强烈动机,驱使每个人在谋取自身利益的同时也必然因满足他人需求而为社会谋利,只有那些始终生产和销售质优价廉产品的厂商才能获得生存发展,由此而形成的自由市场竞争体制——看不见的手,是社会资源配置的最佳方式。亚当·斯密认为,在这个自然的经济过程中,政府的作用非常有限,其职责就是保卫国家安全、保护公民人身自由和维护某些公共设施三项基本内容,同社会经济本身的活动机制并不相干。

亚当·斯密的经济学思想经过后代学者的不断丰富、补充、完善和精细化加工,以新古典经济学理论体系的最终形成标志,长期成为西方经济学理论和学术思想的主流。

然而,在历史的发展中,是现实的社会经济生活向精致的经济学理论提出了挑战。这种挑战实际上在马克思生活的时代已经开始,这就是以平均每10年左右爆发一次的周期性经济危机。尽管当时的主流经济学者们通过分析论证,把这种周期性危机的经济解释也纳入市场理论的体系框架内,但毕竟对起始于亚当·斯密描绘的市场经济理想画卷,开始被撕裂了,思想的质疑和怀疑开始发生了。在这里,最尖锐、最激烈的生活挑战,发生在20世纪30年代爆发的全球经济大萧条。这次大萧条给西方主要市场经济国家带来了长时间的灾难,失业率高达30%、社会年产值减少了30%,股市暴跌、银行破产、企业倒闭,经济增长倒退了10年……一切在经济学教科书上经过精密论证的市场调节方式都不再管用了。这个时候,人们已经不需要用抽象思维的头脑,而仅仅凭饥饿难耐的肚子就能够知道,市场失灵了,在这个暴风雨来临的时候,市场真的彻底失灵了。

也许只有在这个时候,人们才会真正搞明白,原来市场经济的有效性,只是在完全严格的假定条件下才是成立的,这些严格的假设条件,也只有在规则严格的经济数理模型中才可能存在。在一个现实的世界中,市场失灵和市场失败绝不是极其偶然的现

象。正是由于这种市场失灵和市场失败，才成为政府介入社会经济活动的基本理由和原动力。30 年代大萧条之后，美国的“新政”计划成为政府经济挽救危机和补足市场缺陷的一个生动案例。尽管这个案例的细节和过程还有不同的说法与评价，但不可否认的是，它的巨大的历史示范效应至今还在发挥作用。

政府为补足市场失灵而大量介入社会经济活动的结果，进一步加速形成了西方学者所称为的“混合经济”体制。20 世纪 40—50 年代，“混合经济”已经得到相当充分的发展。所谓混合经济，就是私人部门和公共部门在国民经济中共同发挥作用的经
济，或者说是由市场和政府共同调节配置资源的经济。现在，由于混合经济的出现和发展，亚当·斯密的市场理念和市场经济思想已经被大大改变了。政府经济的作用——无论是政府大规模组织公共经济部门的活动，还是政府政策的广泛干预，都被人们习惯的视为正常的市场经济活动了。

然而，当政府组织公共经济部门的规模和政府总支出的规模如此巨大的时候，当政府对整个社会资源配置和社会福利增长产生的影响如此重要的时候，一个反论性的问题出现了，这就是政府失灵或政府失败。

大量的经济生活实例从另一方面向人们表明，无论是市场经济体制国家还是计划经济体制国家，政府大规模组织公共经济部门的活动和政府政策对经济的干预，尽管在熨平周期动荡和提高公民福利享受等方面取得了很多成绩，但也同时产生了很多新的问题和矛盾：政府大量投资公共部门的效率不高，决策失误和财政浪费经常发生；许多政策实施的效果并不理想，调节作用滞后，有的甚至根本无效；政府债务庞大，机构重叠、冗员充斥、行政低效、费用高昂；政府机构和人员的腐败屡屡发生、难以有效遏止；等等。

根据西方学者的研究，发现政府失灵或政府失败的原因非常复杂。例如，政府经济和政府干预很难避免在技术上经常犯错，

信息的不完善和不对称状况，使政府极难准确地把握政策受众的现状和动态，政策的滞后效应同经济活动变量的吻合是非常不容易做到的；又如，任何政府的经济活动都要受到社会利益集团的影响，政府在完全不同的社会利益集团中寻求一种普遍认同的利益均衡，几乎是不可能的，实际上所有的政府干预都有利益集团的不同偏重，甚至许多政策都带有利益集团的明显偏好；再如，政府经济行为的动机也并不是总是毫无可疑的，政府的寻租活动绝不是偶然的个别现象，政府腐败的阴影在东西方国家都随处可见。最后，公共部门的缺乏竞争和垄断权利，常常使这里成为一个资源配置效率最低的领域，等等。

从市场失灵和市场失败而引入政府经济的重要作用，又由政府失灵和市场失败而反思政府经济的问题和矛盾，这种极其复杂的社会经济现象，已经远远不是财政学的理论方法和体系框架可以解释清楚的了。要进行新的经济解释，就需要有新的理论方法和体系框架，公共部门经济学，就是在这样的背景情况下逐步创立、发展起来的。

那么，公共经济学究竟要研究什么问题呢？或者说公共经济学的研究目标究竟是什么呢？

英国公共经济学家布朗和杰克逊教授曾经开出过一个具有代表性的研究单子。这个研究单子包括如下问题：

政府应履行哪些必要的经济职责？政府为公共支出进行的筹资是否导致了效率下降或削弱了增长潜力？一个社会经济应该如何界定政府公共支出的数量？哪些因素促使公共支出增长？政府公共支出和政府税收破坏了激励机制吗？政府行为使人们的生活过得更好还是更坏？在同一政府行为下有哪些人生活得更好以及哪些人生活得更差？政府为取得相同收入而进行的税收变换对市场经济主体有什么影响？

美国经济学家、1999年诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨教授把公共经济学的研究领域进行了分类，他提出，公共经济学

主要研究三个类别的问题。

1. 搞清公共部门从事哪些活动，以及这些活动是怎样组织的。公共部门和政府运行机制非常复杂，这就需要估计政府支出水平到底有多大，这些支出到底在干什么。同一项公共经济活动常常由不同的政府机构参与组织，其中组织方式是这样进行的。

2. 尽可能地理解和预测政府经济活动的全部结果。政府政策的各种后果十分复杂而且极难预测。一种政策的后果和效率到底如何，肯定没有社会公众一致的认识，各种说法经常相互矛盾，这就需要解释为什么会对同一政府政策存在如此矛盾的分歧，阐明为什么解决这些重大难题绝非易事的缘由。

3. 评价政府组织公共经济活动的各种政策。首先需要完善对政府公共经济活动的评价标准，因为不同的评价标准可以有完全不同的评价结论，然后需要对评价标准给予比较规范的说明。

布朗、杰克逊和斯蒂格利茨教授，都是构建公共经济学理论体系的重要代表人物，根据他们对公共经济学研究问题和研究目标的认识，我们可以知道，公共经济学所要研究的问题和目标，如果用最简洁的语言表述，就是对政府经济活动和政策进行评估与评价。

进一步分析，这种评估与评价又包括两种不同类型的问题。

第一类型评估和评价的问题是，对政府经济活动和政策的后果进行评估和评价。在这里，不仅需要分析某一政府经济活动和政策的实际后果，还需要分析政治和经济的力量如何使这种政府经济活动和政策从计划到实施的整个过程。这种类型的评估和评价被称为公共经济学的实证研究。

以政府要增加烟草税为例。

公共经济学的实证研究关注的问题是：a. 烟草的价格将会上涨多少？b. 增加烟草税将会对烟草的市场需求产生什么影响？

c. 不同收入水平的人群在烟草的花费上将发生什么变化? d. 增加烟草税将会对烟草业的利润、投资和企业股票行情产生什么影响? e. 增加税收对烟草的种植和香烟的生产会产生什么后果, 由此可能对种植者和香烟生产者的实际收入有什么影响? f. 烟草税的提高在短期内会增加政府的财政收入, 但由于同时增加了烟草业的经济成本又可能导致未来财政收入的减少, 两者的增量将会发生什么样的变化? g. 烟草税的增加, 究竟是中央政府的财政收益较多还是地方政府的财政收益较多? 等等。

第二种类型评估和评价的问题是, 对政府经济活动和政策的合理性问题进行评估和评价。这种类型的评估和评价被称为公共经济学的规范研究。

再以政府要增加烟草税为例。

公共经济学的规范研究关注的问题是: a. 政府增加烟草税的动机和目标是什么, 如果是为了增加财政收入和减少烟草对国民健康的损害两个东西, 哪一个目标应该更为优先? b. 提高烟草税会增加政府的财政收入, 但同时又给烟草业的资本收益带来损失, 实际上是烟草产业收入向政府收入的转移, 这种收入转移是合理的吗? c. 增加烟草税在短期内可以扩大政府财政收入, 长期的则可能因产业成本负担增加和投资减少而影响财政收入, 这种增税政策是明智的吗? d. 如果烟草业出现投资大幅下降导致大量失业, 这种政策成本是否划算? e. 如果政府增加烟草税是以减少烟草对国民健康的损害为优先目标, 那么这种方式真的有效吗? f. 即使以国民健康为政府的政策目标, 那么同政府增加社会医疗保障和保险方面的投入, 哪一个选择更为合适呢? g. 如果增加烟草税使中央政府的财政收入大幅度增长, 地方政府的财政收入出现减少, 这种政策是可取的吗? 等等。

由上述分类可知, 公共经济学的实证研究和规范研究, 其所关注问题的根本区别在于, 实证分析是对政府经济和政策行为实际发生过程和结果的评估、评价, 是研究政府在干什么? 规范分

析则加入了价值判断的重要因素，并以价值判断来对什么是更为合理的政府经济活动和政策加以评估、评价和选择，即研究政府应当干什么？

应该看到，公共经济学的实证研究和规范研究是相互联系的研究整体。公共经济学的实证研究，强调对政府经济和政策进行评估、评价的客观性与真实性，是对政府经济 and 政策的客观、真实过程的研究。公共经济学的实证研究，强调对政府经济和政策进行评估、评价的价值判断和价值标准，是对政府经济和政策的价值分析。实证研究是规范研究的客观、真实基础，规范研究则是实证的理性结论。二者相互联系，尽管在对同一问题的研究中，关注的重点问题可能有所不同。

政府的经济活动及其政策干预行为，最终会对社会资源配置方式产生重要影响。政府大量参与社会经济活动，使亚当·斯密描述和崇尚的自由市场竞争配置资源的经济形态发生了重要变化。

政府经济的介入可能对资源配置效率的提高产生积极作用，可能不同程度地提高资源配置的效率水平；反之，政府的介入也可能对资源配置效率产生消极作用，可能不同程度地损害资源配置的效率水平。由此，公共经济学研究的核心问题最终可以归纳为，是对政府干预行为对资源配置方式的各种影响进行评价和评估。

公共经济学对政府经济活动及其政策行为的影响对资源配置方式的评价和评估，其最主要的价值取向和价值标准，就是对社会福利和公共利益的促进。

然而，要判断一个政府行为是否有利于促进社会福利和公共利益，或者相反，是一件非常困难、复杂的事情。

例如，你首先需要对“福利”和“社会福利”的概念加以界定。福利究竟是什么？福利必须能够加以计算并给出计量单位，进行价值化和货币化，才能够进行比较和分析。“福利”的

一个最通用解释,就是个人所得到物品的效用,可以用个人货币收入的效用来衡量,但一个人货币收入的增加常常会带来货币使用效用的减少,穷人在同一货币单位上的效用要比富人大得多,这是为什么呢?进一步而论,世界上真的有严格同一的福利标准吗?人们之间的偏好差异如此之大,对物品效用的满足感觉并不相同,在同一货币收入条件下,有人以较好的食品享用和较差的衣饰为最佳效用,有人则以较好的衣饰和较差的食品享用为最佳效用,这种复杂的福利内涵应该怎样进行描述和分析呢?如果个人福利取决于千差万别的个人偏好,那么社会福利又应当怎样进行计算和计量呢?社会福利是否应该把个人福利加总起来进行分析、计算?等等。

又如,政府经济活动的主观意图是为了弥补市场的失灵和失败,从而能比市场更好地增加社会福利总量和提高社会福利水平。但是,政府干预必定要对个人福利状况的变化产生非常不同的影响,一部分人的福利状况可能变好,一部分人的福利状况可能变坏,而且变好和变坏的程度也会大不一样,这种情况应怎样加以分析呢?如果有这样一种情况,当某种政府经济活动使一部分人的处境变好的时候,并不使另一部分人的处境变坏,强调这种福利改进的原则和观念是可取的吗?如果当任何经济活动(例如政府政策)都不再能导致出现使一部分人的处境变好的时候,并不使另一部分人的处境变坏,由此达到的境界,是不是最好的和最有效率的资源配置状况呢?如果政府某一政策导致一部分人的利益和福利受到损失的时候,同时又采取措施让政策收益者给受损者以满意的补偿,这种行为会给社会福利总量带来什么样的变化呢?等等。

回答上述问题,我们就需要有一套适用的基本理论和分析工具。公共经济学主要依赖的理论基础和分析工具,就是在20世纪初期以来逐渐形成和成熟的福利经济学。福利经济学是研究社会福利问题的,它在探讨社会经济福利问题时,始终把价值判断

作为基础，即对人类经济行为的“是非善恶”做出伦理方面的评价、评估。这种伦理方面的评价、评估，又同市场价格分析（例如市场均衡分析）的一般理论方法结合起来，就形成了特定的研究领域和研究体系。公共经济学把福利经济学体系中最主要的理论分析方法，特别是把关于“帕累托原理”的内容引入进来，以此作为基本价值体系对政府经济及其政策进行评估和评价。现代福利经济学和公共经济学的理论方法和分析工具，其发展的一个重要轨迹，就是在很大程度上（至少是在学术影响力上）是围绕“帕累托原理”为核心理论而展开的。具体讲，就是围绕“帕累托原理”的提出和对其不断进行改进、修正、质疑、批评、补充、发展而展开的。

当然，说公共经济学主要依赖的理论方法和分析工具，是福利经济学体系提供的东西，并不表明后者是唯一的理论方法和分析工具。随着对政府经济活动评估、评价问题的研究越来越深入，领域越来越扩展，仅仅依赖福利经济学提供的理论方法和分析工具，显然是不够用的。在公共经济学的发展过程中，已经直接融入了公共选择理论、宪法理论和官僚政治理论的分析方法，同时，公共经济学同伦理学、政治学、社会学的相关研究也不断相互结合，使其理论方法和分析工具不断趋于丰富和完善。

政府与市场、公共部门与私人部门，它们之间的相互联系、相互矛盾和相互均衡，也许是人类经济发展史上永无终结的论题。政府经济的重要作用并非像许多人主观想象的那样，是在市场自由竞争形态发展到再也无法自我控制的时候才充分表现出来的。事实上，在现代市场经济开始萌芽状态之时，政府就同这只看不见的手一起共同支配社会经济活动的命运了，政府和市场——看得见的手和看不见的手从来就没有真正分离过。无论自由主义的学者们怎样至今还在质疑、批判和否定政府经济的历史合理性，也无论这种用质疑、批判和否定具有怎样深刻的哲学影响力，但一个越来越强大的政府和一个越来越扩张的公共经济部