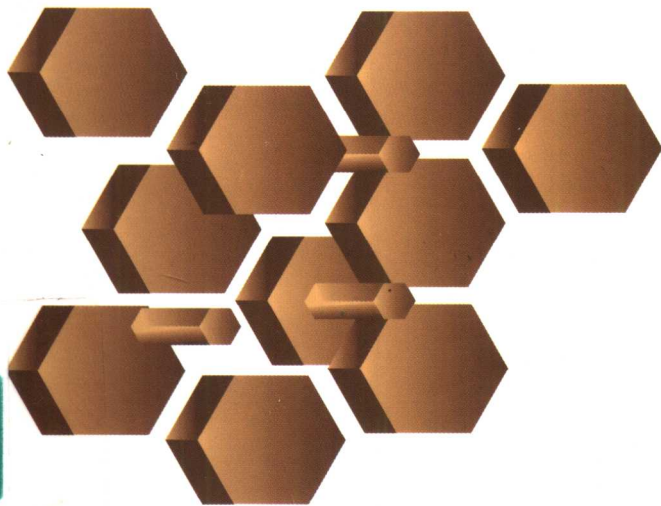


公共
管理
丛
书

主编 © 郑 煜

公共经济

Public Economies



国家行政学院出版社

公共
管理
丛
书

主 编 ◎ 郑 煜

副主编 ◎ 郭 伟 李先瑞

公共经济

Public Economies



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济/郑煜主编. —北京:国家行政学院出版社,2005.8
ISBN 7-80140-410-6

I.公… II.郑… III.公共经济学 IV.F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 076892 号

书 名 公共经济

作 者 郑 煜

责任编辑 聂笃克

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010)68920640 68929037

经 销 新华书店

印 刷 北京怀柔红螺福利印刷

版 次 2005 年 8 月第 1 版

印 次 2005 年 8 月第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 大 32 开本

印 张 12.5

字 数 280 千字

书 号 ISBN 7-80140-410-6/F·35

定 价 28.00 元

总 序

迈入 21 世纪的当代社会，是一个全球一体化逐渐加速、知识经济初露端倪、和平与发展成为时代主题的社会。客观地讲，这样一种新的时代充满着多方面的风险与不确定性，世界范围内愈演愈烈的综合国力的较量、科技与人才的竞争等，就是这一时代的显著的表征。当前，国际社会面临着诸多带有普遍性的严峻而急迫的“公共性问题”：生态问题、能源问题、社会冲突与公正问题、权利平等问题、腐败问题、行政效率与有限责任政府问题、跨国犯罪问题、反恐问题等等。对诸如此类问题处理的方式，反映出一个政府公共行政能力的高低和政治管理智慧的卓越与否。1996 年 3 月，经济合作与发展组织 24 个成员国首次就公共问题举行了部长级会议。在总结报告中，会议主席艾丽斯·里夫林明确指出，24 个成员国的政府都面临着全球经济问题、日益不满的民众以及财政危机等问题的压力，并提出了“应该重新审视政府应该做什么、应该付出什么，哪些是

政府应该付出却没有付出的,哪些是政府既没有去做也没有付出的”深刻质疑,表达了世界各国在这些问题上应有的共同立场、公共责任和一致识见。

中国政府自20世纪90年代正式确立社会主义市场经济体制模式以来,在体制改革、制度建设以及有效地组织社会公共生活、整顿社会秩序等方面,都取得了举世瞩目的成绩,积累了丰富的实践经验。从以中国改革开放总设计师邓小平为核心的党的第二代领导集体“解放思想,改革开放”的理论与实践,到以江泽民为核心的党的第三代领导集体“三个代表,与时俱进”的开拓性创新,以及以胡锦涛为总书记的新一届党中央所提倡的“构建社会主义和谐社会”的大政方针和内政外交思想,无不反映出中国党和政府在领导中国人民建设富强、文明的现代化国家方面日趋成熟、稳健的政治风采。而正式加入世界贸易组织,成为其正式成员国,对正在昂首阔步前进中的中国社会来说,就更既是挑战,又是难得的历史机遇。就前者而言,最为直接、最为突出的,是对政府管理制度的理念和行政方略的挑战,在归根结底的意义上,则是对国家公务员队伍素质和能力的全面挑战;就后者而言,抓住机遇,结合中国的国情与现实,大胆借鉴国际上先进的公共管理的理论和实践经验,继续深入改革传统的行政管理体制,进一步转变政府职能,有效降低行政成本,努力提高行政效率,形成规范有序、公正透明、廉洁高效、特色鲜明的现代公共管理体制,应是21世纪新一代政府治理的目标和当务之急。

为政之道,贵在得人,“国以人兴,政以才治”。2000年,党中央、国务院在制定“十五”规划过程中,面对新的世纪,站在时代的高度,总结国际国内经验,果断作出了实施人才战略,建设一支宏

大的、高素质的人才队伍的重大决策,并以整章的篇幅将其写入“十五”规划。实施人才战略,事关国家发展和国际竞争大局。建立和推行国家公务员制度,是党和国家的重大决策,各级各类公务员是人才队伍的重要组成部分,是党政机关的核心和关键。建设一支政治合格、作风优良、业务熟练、纪律严明的公务员队伍,是全面建设小康社会,全面推进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的重要而有力的组织保证和制度保障。

经济全球化和加速建设开放型社会与学习型政府,是当前全党和全国人民所共同面临的社会大趋势。但从总体上看,客观地、实事求是地讲,我国公务员队伍的现状——尤其是知识水平和能力素质等,同新形势、新任务的要求还存在许多不相适应的地方。许多公务员对方兴未艾的新公共管理的理论知识还知之甚少,对新公共管理的基本技能和实务还缺乏基本的了解。所有这些,严重影响了全体公务员积极性、主动性和创造性的充分发挥,制约着公务员专业行政能力的进一步提高。

本套书的编写目的,就是为了进一步贯彻党的十六大提出的“不断健全公务员制度”的基本精神,认真贯彻和落实 2003 年 12 月人事部颁布的“公务员九项通用能力标准”以及 2005 年 4 月出台的《公务员法》,希望通过对公务员进行现代新公共管理理论的系统学习,引导和帮助他们初步了解和掌握现代公共管理的基本知识和实践技能,从而为推进中国的公务员制度建设、提高公务员的各项能力尽绵薄之力!

为便于广大公务员更好地学习、理解和掌握相关知识,本套书的每一册除基本内容外,均设了“本章重点”、“内容概要”、“核心概念”、“研讨与思考”等栏目,有的书末还附有一套精心设计的

测试题。

本套书的编写前后历时两年多,几易其稿,体现出作者和本书的编辑人员严谨治学的态度和敬业、负责的精神。参加编写的作者以国内著名高校公共管理学科的专家学者和青年博士为主,吸收了在京及其他省市国家机关具有较高理论素养和政策水平的部分政府官员,是双方精诚合作的结晶。在编辑思想上,力图体现理念新颖、材料精全、结构合理、案例得当、观点鲜明等特点。由于水平所限,书中不当之处,敬请读者不吝赐教!

本套书在编写过程中,借鉴、引用了国内外同行的许多有意义的研究成果,值此全书正式出版之际,特致以热忱谢意!

编者

2005年8月

前 言

1996年3月,经济合作与发展组织(OECD)24个成员国就公共问题举行了首次部长会议。在OECD的总结报告中,会议主席艾丽斯·里夫林(Alice Rivlin)指出,24个成员国的政府都面临着全球经济问题、日益不满的 시민以及财政危机等变革的压力,主要有:

1. 在政府组织中进行分权,将责任转移至较低一级的政府部门;

2. 重新审视政府应该做什么,应该付出什么,哪些是政府应该付出却没有付出的,哪些是既没有去做也没有付出的;

3. 削减公共服务的规模,实行公共活动的私有化与公司化;

4. 寻求更富成本—效益的公共服务提供途径,如签约外包、市场机制及使用者付费等;

5. 顾客取向,包括为公共服务提供明晰的质量标准;

6. 实行杠杆管理和绩效评估;

7. 简化制约、降低成本的改革。

公共经济学是研究政府经济行为的科学,是政治学、经济学的交叉学科。由于存在着市场失灵,政府必然也必须对经济的运行进行干预;但政府干预同样也存在着缺陷,诸如政府失灵,政策失效。自20世纪80年代以来,世界各国相继开展了大规模的政

府再造运动。政府再造就是用企业化体制来取代官僚体制,即创造具有创新惯性和质量持续改进的公共组织和公共体制,而不是靠外力驱使。政府再造就是创造具有内在改进动力、自我更新、自我适应能力的公共部门,重塑政府,使整个政府部门具有高效率。

再造政府,使其具有高效率,需要有一套科学的理论工具,而公共经济学则可为这一“工程”提供强有力的武器,能较好地回答“政府必须做什么、政府怎样做才能更好”等一系列困惑政府部门的难题。

广大党政干部是政府形象的代表,是政府行为政策的执行者,全面、系统、科学地学习公共经济学显得尤为重要。同样,本书也适合众多在政府部门勤勉工作的人员,对MPA学员、立志于从事公共部门服务的读者也非常适宜。

在编著过程中,我们参阅了大量的相关著作,力图博取众家之长,奉献给读者最前沿、最实用的公共经济学理念与工具,为我国公共部门的发展尽微薄之力。由于篇幅的原因,大量相关著作未能一一列举,为此对他们表示深深的歉意和谢意。

编者

2005年8月

目录

总 序

前 言

绪论 认知公共经济学	001
第一节 公共经济学的兴起	002
一、公共经济学的含义	002
二、公共经济学的兴起	004
第二节 公共经济学的研究对象	007
第三节 公共经济学与相关学科的关系	010
一、公共经济学与福利经济学	010
二、公共经济学与宏观经济学	011
三、公共经济学与微观经济学	013
四、公共经济学与政治学、伦理学	014
第四节 公共经济学在中国	015
核心概念	018
阅读材料	018

世界著名经济学家与公共经济学	018
研讨与思考	021
第一章 资源优化配置与政府经济职能	023
本章重点	023
内容概要	023
第一节 “看不见的手”的缺憾	024
一、市场失灵	024
二、政府失灵	030
第二节 资源配置的优化	035
一、效率	036
二、公平	038
三、稳定	040
四、资源优化配置的方式	041
第三节 “看得见的手”：政府的经济职能	044
一、政府的资源配置职能	044
二、政府的收入分配职能	046
三、经济稳定和经济增长	047
四、政府经济职能间的协调	049
第四节 现实生活中的混合经济	051
核心概念	054
阅读材料	055
现实生活中的公共经济	055
研讨与思考	060

第二章 公共预算及其效率分析	061
本章重点	061
内容概要	061
第一节 公共预算的内涵	062
一、公共预算	062
二、公共预算的形式	062
三、公共预算的收支范围	064
四、公共预算的特点	065
五、公共预算的体系	066
第二节 公共预算理论	067
一、均衡预算理论	067
二、功能预算理论	068
三、高度就业预算理论	069
第三节 公共预算的效率分析	073
一、公共预算效率	073
二、生产效率对公共预算效率的影响	074
三、政治结构对公共预算效率的影响	077
第四节 PPBS 和 ZBB 方法	078
一、PPBS 方法	078
二、ZBB 方法	081
第五节 公共预算决定程序	083
一、公共预算决定的条件	083
二、公共预算决定的一贯性	083
三、公共预算决定程序的简要分析	085
四、中国的公共预算决定程序与控制	085

第六节 中国公共预算的新探索	086
一、公共预算的改革	086
二、公共预算的监督	090
核心概念	093
阅读材料	094
2004 年中央和地方预算执行情况与 2005 年中央和地方公共预算	094
研讨与思考	101
第三章 公共物品与偏好表露	103
本章重点	103
内容概要	103
第一节 公共物品与“免费搭车”	104
一、公共物品及其特性	104
二、公共物品的判断	107
三、私人提供公共物品会造成资源配置缺乏效率	109
四、“免费搭车”现象	111
第二节 公共物品的供给	111
一、公共物品供给的条件	112
二、Wicksell-Lindahl 模型	115
第三节 混合物品	118
一、“不拥挤的桥梁”	118
二、“拥挤的桥梁”	120
三、狭义的准公共物品	121
第四节 间接偏好表露	123

第五节 直接偏好表露	129
第六节 外部效应及其矫正	131
一、外部效应的概念与分类	131
二、外部效应的效率损失问题	133
三、私人部门的外部效应	134
四、外部效应的矫正	138
核心概念	141
阅读材料	142
积极发展社会事业和建设和谐社会	142
研讨与思考	144
第四章 公共选择理论	145
本章重点	145
内容概要	145
第一节 公共选择理论的内涵	147
一、公共选择理论的含义	147
二、公共选择理论的研究范围	149
三、囚犯的两难问题	151
四、公共选择存在的合理性	153
第二节 投票规则	156
一、一致同意规则	156
二、多数决策与投票悖论	160
三、阿罗不可能定理	162
四、中位选民	164
第三节 利益集团	167

一、利益集团及其理论	167
二、贝克尔模型	169
三、公共选择中的利益集团	174
第四节 寻租行为	177
一、寻租、避租及寻租支出	177
二、寻租与制度	183
第五节 官僚理论	186
一、官僚行为及其特征	186
二、官员预算最大化	188
三、官员效用最大化	190
四、法官效用最大化	192
五、立法者选票最大化	195
第六节 公共选择理论在我国的发展运用	197
一、官员选拔制度问题	199
二、偏好显示问题	200
三、少数服从多数的问题	201
四、中国的利益集团问题	202
核心概念	203
阅读材料	204
细微处彰显中国政治文明进步	204
研讨与思考	209
第五章 公共收入	211
本章重点	211
内容概要	211

第一节 公共税收的内涵	212
一、税收及其特征	212
二、税制要素	213
三、税收分类	215
四、税收原则	217
第二节 税制的优化设计与选择	217
一、优化税制的目标及其实现	217
二、税制结构设计	220
三、最优税收和次优税收	223
第三节 税收负担、转嫁与归宿	226
一、税收负担	226
二、税收的转嫁与归宿	229
三、税收转嫁与归宿的局部均衡	230
四、税收转嫁与归宿的一般均衡	234
第四节 当前中国的税收	237
一、中国的总体税负水平	237
二、中国现行主要税种	238
核心概念	244
阅读材料	245
全部免征农业税:走出黄宗羲定律的第一步	245
研讨与思考	249
第六章 公共支出	251
本章重点	251
内容概要	251

第一节 公共支出的内涵	253
一、公共支出的含义	253
二、公共支出的原则	254
第二节 公共支出的结构	256
一、消耗性支出	256
二、转移性支出	260
第三节 公用事业的经济分析	269
一、公用事业的成本与收益类别	269
二、成本、收益识别与计量中的注意事项	271
三、成本—收益评价方法	273
四、成本—效能评价方法	274
第四节 中国的公共支出现状	277
一、财政支出情况	277
二、财政支出情况的分析	280
核心概念	282
阅读材料	283
成本—收益法分析农业灌溉工程项目	283
研讨与思考	286
第七章 收入的分配与再分配	289
本章重点	289
内容概要	289
第一节 收入与分配的内涵	290
一、收入的内涵	290
二、分配的内涵	292