

厦门大学公共管理系列

陈振明 主编

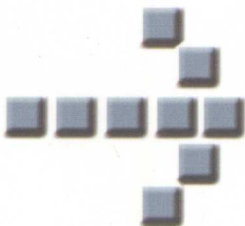
公共部门经济学

黄新华 编著

JINGJIXUE

BUMEN

GONGGONG



福建人民出版社

公共部门经济学

黄新华 编著

福建人民出版社

F062.6
H4

SL-320

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门经济学/黄新华编著. —福州: 福建人民出版社, 2003. 5

(厦门大学公共管理系列)

ISBN 7-211-04360-1

I. 公… II. 黄… 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 (2003) 第 031523 号

厦门大学公共管理系列

公共部门经济学

GONGGONG BUMEN JINGJIXUE

黄新华 编著

*

福建人民出版社出版发行

(福州市东水路 76 号 邮编: 350001)

三明地质印刷厂印刷

(三明市富兴路 15 号 邮编: 365001)

开本 890 毫米×1290 毫米 1/32 18.25 印张 2 插页 465 千字

2003 年 6 月第 1 版

2003 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1—3000

ISBN 7-211-04360-1
F·267 定价: 36.00 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换

出版说明

公共管理是当代管理科学和社会科学的一个重要而又充满活力的组成部分，而公共管理（公共行政）硕士学位（MPA）与工商管理硕士学位（MBA）、法律硕士学位（JD）一起构成当代大学文科职业（专业）研究生教育的三大支柱。进入新世纪，随着我国MPA专业学位教育的启动，公共管理成为我国大学文科的一个热门的教学与研究领域，其发展前景十分广阔。

厦门大学政治学与行政学系以及MPA教育中心是我国公共管理人才培养的重要基地之一。20世纪80年代末90年代初，该系开始了行政管理（行政学）专业的本科生和硕士研究生教育；同时，作为我国公共管理硕士（MPA）专业学位的几个发起和论证单位之一以及后来的24个试点单位之一，厦门大学政治学与行政学系较早跟踪、研究国外MPA、MPP（公共政策硕士）教育发展情况，并在90年代中期开始进行MPA教育的自主试验，积累起丰富的办学经验，并形成颇具特色的办学模式，在公共管理及公共政策领域的教学与研究上成果丰硕，走在全国前列。

近10年来，厦门大学政治学与行政学系十分重视公共管理（行政管理）专业尤其是MPA的教材建设。特别是从1998年开始，该系在全国率先出版了两套公共管理（MPA）教材，其中一套是由我社出版的“厦门大学MPA系列教材”共13本（另一套是由中国人民大学出版社出版的“公共管理与政策分析丛书”）。“厦门大学MPA系列教材”的出版在国内产生了较大的影响，被广泛地使用，并荣获“华东地区2001年度优秀教育图书一等奖”。

为了进一步提高公共管理教材的质量，出精品书，推动我国公共管理专业的本科生和研究生尤其是 MPA 教育事业的发展，我社决定邀请国内知名的中青年公共管理学者陈振明教授担任主编，将“厦门大学 MPA 系列教材”重新修订，并适应公共管理各专业本科生和研究生教学发展的需要，更名为“厦门大学公共管理系列”。“厦门大学公共管理系列”在保留原来“厦门大学 MPA 系列教材”中若干质量上乘的著作并加以修订的同时，增加一些新选题，以反映公共管理学科及其重要分支的新进展以及我国公共管理实践的发展。这套丛书既可以作为公共管理各专业的本科生和研究生，特别是 MPA 学生的教材或教学参考书，也可以作为公务员培训教材以及其他读者了解公共管理学的一般读物。

福建人民出版社

2002 年 12 月

目 录

第一章 公共部门经济学导言/1

- 第一节 什么是公共部门经济学/1
- 第二节 公共部门经济学的历史发展/8
- 第三节 公共部门经济学的伦理准则/17
- 第四节 公共部门经济学的理论基础/19
- 第五节 公共部门经济学的研究方法/26
- 第六节 公共部门经济学与相关学科/28

第一篇 基础理论

第二章 市场或政府/36

- 第一节 市场与市场制度的构成要素/36
- 第二节 市场的经济功能分析/43
- 第三节 市场失灵的类型、原因与表现/52
- 第四节 政府的基本经济职能/68
- 第五节 政府失灵的表现、原因与矫正/76
- 第六节 权衡两种不完善的选择/96

第三章 公共物品/103

- 第一节 公共需要与公共物品/103
- 第二节 公共物品的类别划分/107
- 第三节 公共物品的生产/112
- 第四节 公共物品的供给/118
- 第五节 公共物品供给中的能力原则和受益原则/121
- 第六节 公共物品理论的形成与发展/124

第四章 外部效应/131

- 第一节 外部效应的概念和分类/131
- 第二节 外部正效应与外部负效应/135
- 第三节 外部效应产生的原因/138
- 第四节 外部效应与资源配置效率/140
- 第五节 外部效应内在化/147
- 第六节 外部效应理论的发展沿革/153

第五章 公共选择/157

- 第一节 经济人与公共选择/157
- 第二节 公共选择的起因/159/
- 第三节 公共选择的规则/163
- 第四节 公共选择中的选民/171
- 第五节 公共选择中的政治家/176
- 第六节 公共选择中的官僚/180
- 〔案例〕 蚕茧价格的涨跌与市场的强制调节/191
- 〔案例〕 中国电信市场的垄断与开放/193
- 〔案例〕 20世纪90年代中国的洪灾与外部效应/196

第二篇 公共支出

第六章 公共支出的理论分析/200

- 第一节 公共支出的分类/200
- 第二节 公共支出的原则/207
- 第三节 公共支出增长现象的理论解释/210
- 第四节 公共支出增长的经济效应/219
- 第五节 公共支出的控制/225
- 第六节 公共支出的成本与收益分析/231

第七章 公共支出政策/238

- 第一节 什么是公共支出政策/238

- 第二节 公共支出政策的类别/240
- 第三节 公共支出政策的目标/243
- 第四节 公共支出政策的运用/247
- 第五节 公共支出政策与相关政策的配套/251
- 第六节 公共支出政策的效应分析/254
- 第八章 政府间转移支付/264**
 - 第一节 转移支付的涵义与经济理论基础/264
 - 第二节 转移支付的分类、功能与目标/269
 - 第三节 转移支付的共性和外部条件/278
 - 第四节 有效转移支付制度的基本原则/284
 - 第五节 转移支付模式的国际比较/286
 - 第六节 建立和完善中国的转移支付制度/293
- 第九章 政府采购制度/304**
 - 第一节 政府采购与政府采购制度/304
 - 第二节 实行政府采购制度的意义和作用/306
 - 第三节 政府采购制度的类型/308
 - 第四节 发达国家的政府采购制度/311
 - 第五节 WTO 关于政府采购制度的规则/325
 - 第六节 建立我国政府采购制度的构想/336
 - 〔案例〕 扩大内需政策与公共支出的乘数效应/340

第三篇 公共收入

- 第十章 公共收入的一般理论/344**
 - 第一节 公共收入的原则/344
 - 第二节 公共收入的数量界限/346
 - 第三节 公共收入的制度设置/350
 - 第四节 公共收入的征管和稽核/353
 - 第五节 公共收入规模的制约因素/355

第六节 公共收入结构的国际比较/359

第十一章 公共收入的主要形式：税收/370

第一节 税收的概念和原则/370

第二节 税收制度的构成要素/377

第三节 税收规模的影响因素/386

第四节 税负的转嫁与归宿/390

第五节 税收效应分析/397

第六节 经济全球化下的国际税收问题/406

第十二章 有偿性的公共收入形式：公债/412

第一节 公债的特征与分类/412

第二节 公债的发行办法/415

第三节 公债的还本付息/418

第四节 公债的经济效应和影响/421

第五节 公债的适度规模/427

第六节 公债市场的风险与监管/433

第十三章 公共收入的其他形式：收费/439

第一节 公共部门收费的种类/439

第二节 公共部门收费的层次/442

第三节 公共部门收费的功能分析/444

第四节 公共部门收费的基本原则/449

第五节 公共部门收费的经济影响/454

第六节 公共部门收费的规范化/460

〔案例〕分税制改革与中国公共收入体系的变迁/469

第四篇 公共预算

第十四章 公共预算的理论概述/474

第一节 公共预算的内涵与产生过程/474

第二节 公共预算的类型与功能/478

第三节	公共预算收支范围的界定/480
第四节	公共预算收支规模的影响因素/485
第五节	公共预算管理体制/488
第六节	公共预算政策分析/493
第十五章	公共预算的编制、执行和决算/498
第一节	公共预算编制原则和准备工作/498
第二节	公共预算编制的内容和审批/500
第三节	公共预算执行的任务/503
第四节	公共预算执行分析/510
第五节	公共决算的意义和组成/512
第六节	公共决算的编制和审查/514
第十六章	公共预算监督和法治建设/519
第一节	公共预算监督的内容和方法/519
第二节	公共预算的监督体系/521
第三节	公共预算法治建设的基本内涵/525
第四节	加强公共预算法治建设的作用/527
第五节	预算法是公共预算管理的基本法/530
第十七章	建立中国的公共预算制度/534
第一节	部门预算与功能预算的区别/534
第二节	部门预算改革的必要性和基本构想/538
第三节	中央政府和地方政府部门预算改革分析/542
第四节	国库单一账户制度是部门预算改革的基础/549
第五节	部门预算改革中存在的问题与矛盾/553
第六节	进一步深化部门预算改革的思考/558
〔案例〕	湖北省荆州市沙市区预算编制改革/561
参考书目	/564
后 记	/570

第一章 公共部门经济学导言

在人类社会从低级向高级发展演进的历史舞台上，公共部门始终扮演着引人注目的角色。如何提高公共部门的工作效率，以及与之相关的各类宏观经济问题，一直是市场经济国家发展过程中的理论与实践难题。作为探讨、解决这一难题的学问——公共部门经济学便应运而生了。“它是经济学中最古老的领域之一，但它又是经济学的一个新兴分支。”^①中国正处于由计划经济向社会主义市场经济制度转型的历史时期，经过 20 多年的制度变迁，中国经济体制改革取得了阶段性的巨大成就，不仅初步形成了以公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度，而且市场运行的范围越来越广阔，并在资源配置中日益发挥出基础性的调节作用。公共部门经济是社会主义市场经济的重要组成部分，因此，随着市场化改革的不断深入，以科学的态度和创新的精神，学习和借鉴产生于市场经济发达国家的公共部门经济学，并在此基础上，构建符合中国国情和实际的公共部门经济学，探讨和规范公共部门的经济行为，是建设社会主义市场经济的内在要求。

第一节 什么是公共部门经济学

要说明什么是公共部门经济学，首先必须阐明什么是公共部门？

^① 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. 1125

西方经济学把所有经济主体分为公共部门和私人部门两大类。私人部门是指企业和家庭。家庭向企业提供劳动、资本、土地、企业家等各种生产要素，并从企业获得相应的报酬。居民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服务。公共部门是指政府及其附属物，即生产资料归政府所有，并接受政府行政领导的机关、团体和经济实体。公共部门的基本特点是：生产资料归政府所有，或者由政府提供经费；政府按照行政程序委派这些部门的主管人员；不管是否属于生产经营实体，都必须对政府负责。因此，所谓公共部门，实质上包含两个部分：政府和公共企业。所以，在经济学中，对于公共部门的含义可以分成四个层次来理解：

第一层次是中央政府。这是涵盖范围最狭小的公共部门，组成中央政府的各部、委、办及其内部各厅局、附属机构是公共部门的核心层次。第二层次是中央政府和地方政府。也就是说，这个层次的公共部门包括中央政府和地方政府及其附属机构。第三个层次被称为统一公共部门。这个层次的公共部门除了中央政府和地方政府及其附属物外，还包括非经营的公共企业。例如，由中央政府或地方政府出资兴办的医疗卫生机构、教育机构及电讯等公用事业部门。但是，必须指出的是，这里所说的公共企业，其范围不完全等同于传统意义上的国有企业。它仅指那些城市公用事业性质的企业。即使扩大范围，也只能把那些从事原材料生产的企业列入，所以在有些实行国有化的西方国家，公共企业的范围最大也只扩大到原材料生产企业（如石油、煤炭、钢铁、有色金属）以及军工企业。至于那些生产市场产品的企业，无论是国有企业，还是非国有企业，就其性质而言，都被划入私人部门，而且公共企业必须是政府全资企业。第四层次被称为广义公共部门。这一层次的公共部门在中央和地方政府及其各自兴办的公共企业之外，又加上了政策性金融机构。这些金融机构是为了实现特定目标而由中央或地方政府出资兴办

的。一般以进出口银行、开发银行、简易人身保险等形式出现。之所以把政府兴办的金融机构从公共企业中独立出来，是因为金融企业的特殊性所致。第三层次的一般性非金融公共企业，只是在国民经济特定领域提供产品的服务，许多公共企业只是个别政府机构职能的延长或扩展，对于国民经济影响有限，然而金融性的公共企业是超越个别政府机构职能，对整个社会的资源配置直接起作用，对国民经济有着极大的影响。^①

从经济学的角度上看，私人部门和公共部门的相同点主要表现在三个方面：（1）它们都是生产满足人类需要的物品的（私人物品和公共物品）；（2）它们生产物品都要使用社会经济资源；（3）它们都要解决生产什么、怎样生产和为谁生产的决策（经营）问题。公共部门和私人部门的区别则表现在以下四个方面：（1）私人部门的生产经营活动通常是分散进行的，其经营决策也由生产者分散地作出；而公共部门的生产经营活动则需要由代表公共权力的主体集中进行，其生产经营决策也由专制制度下的君主、官僚专断式地作出或由民主制度下的社会成员及其代表通过民众认可的程序作出。（2）支配私人部门生产经营决策者决策的是私人利益和私人意志（至少是个别企业的利益和意志），而支配公共部门决策的一般则是某种意义上的公共利益和集体意志（至少在民主制度下是如此）。（3）在市场经济中，私人部门通过经济市场上相互交换物品的价格进行价值补偿，以实现再生产循环；而公共部门则需要通过向消费公共物品的社会成员按公认的规则征收税费，实现再生产循环，而且每个社会成员贡献的份额与其消费的份额并非对等。（4）在市场经济中，调节私人部门生产经营活动的是市场机制，而调节公共部门生产经营活动的则是非市场的政治机制。

因此，公共部门经济学，简单地说，就是研究公共部门经济行

^① 樊勇明，杜莉编著，公共经济学，上海：复旦大学出版社，2001.3~4

为的一门科学。具体地说，它是以公共部门行为、公共部门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科学。由于政府是公共部门的核心主体，因此，公共部门经济学也被人们称为政府经济学。

由于公共部门经济行为的复杂多样，必然带来公共部门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。”^①此外，作为一个经济管理组织的公共部门（尤其是政府），本身就是经济活动主体，自然成为经济学的研究对象。可见，公共部门经济学的研究对象涉及很广泛的领域，涉及很复杂的问题。这是因为影响公共部门行为及其职能的不仅包括各种经济因素，而且还包括政治、文化等多种因素，特别是一国的政治制度、社会利益集团之间的关系，对公共部门的决策产生着重大的影响。同时，政府行为还受到国际政治、经济、军事等外部因素的影响和制约，这就更增添了公共部门经济学研究的难度，因而从某种意义上说，公共部门经济学是政治性最强的一门政治经济学。

正是因为公共部门经济学是一门新兴学科，又是经济学中最具有政治敏感性的领域，因此，在西方经济学中，关于公共部门经济学的研究内容众说纷纭，其中最有影响的是斯蒂格利茨在《政府经济学》以及《公共经济学》中，从公共财政的角度对公共部门经济学研究内容的探讨。他认为公共部门经济学的研究主要包括三个方面的问题，即公共部门从事哪些活动以及这些活动是如何组织的；尽可能地理解和预测政府活动的全部结果；评价政府的各种经济政策。但是，事实上，在西方经济学中，公共部门经济学的研究内容更多

^① 新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷）·北京：经济科学出版社，1992.1125

地散见于微观经济学、宏观经济学、金融理论、管理学和公共财政理论等大部分分支学科以及制度经济学、公共选择理论等学派的论述之中。因此,综合现代经济学中有关公共部门经济行为的理论,大体可将公共部门经济学的研究内容概括如下:

1. 市场(失灵)论

“在经济体制主要建立市场机制的社会中,市场机制的效能得到社会的认可,公共部门经济学自然而然地开始于对所谓‘市场失灵’的分析。”^①由于对市场失灵的分析依赖于对作为资源配置机制的市场的深入认识,因此,公共部门经济学必须对市场的构成要素、市场的功能做全面分析。换言之,公共部门经济学的研究起点在于对市场制度的全面阐述,它注意的面很广,在关注市场能有效发挥作用的领域的同时,重视对市场失灵的原因、表现的分析,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。

2. 政府(职能)论

市场失灵的存在,决定了政府干预的必要性,因此,“政府必须做什么”(即政府的职能)是公共部门经济学所要回答的基本问题。“这里所说的政府一词,是从最广义的含义来理解的,对政府的设施范围也没有什么限制——这是因为经济一词的含义是如此广泛,在此种研究中所注意的常常是某种做法、某种观点,而不是实质意义上的范围。公共开支、税收、各种各样的法规、公共生产与价格、公债与货币、汇率政策等等,都可以纳入范围。”^②但是,由于在哪些地方政府必须或者一定不要干预,是公共部门经济学的首要问题,所以,公共部门经济学必须在对政府经济职能全面分析的基础上,探讨政府干预的局限性,即政府失灵的表现、原因和矫正措施。

① 新帕尔格雷夫经济学大辞典(第三卷).北京:经济科学出版社,1992.1125

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.1992.1119

3. 公共物品论^①

经济学历来十分重视公共物品问题的研究，这不仅是因为公共物品是市场机制失灵的一个重要领域，政府财政的资源配置职能主要就是体现在公共物品的提供上，而且在市场经济条件下，政府财政所涉及的许多问题，都与公共物品有关。因此，公共部门经济学必须对什么是公共物品，公共物品的特性是什么，为什么在公共物品的配置上市场机制会失灵，如何保证公共物品的有效生产与供给等及其相关问题作出系统分析。

4. 外部效应论

对外部效应（亦称外在性、外部性或外在效应等）的研究是公共部门经济学不可缺少的组成部分。“假使某个人的行为或境遇与另一个人密切相关，而同时两者之间又没有交换（或一系列交换）来协调他们之间的相互联系的愿望的话，结果就会导致（使效率低下的）外在性。”^②公共部门因而有职责执行这种交换功能，要是没有信息或交易困难或代价，或没有关于权利的不确定性，足以阻碍这种职责自然存在的话。由于一种外部效应的影响往往同时涉及到一些人或许多人，从而外部效应问题与公共物品问题被搅在一起。相反，当某种影响的具体制造者难以确认时（如汽车污染问题），这种影响的来源就弄不清了。“这些混淆导致‘坐享其成者’以及交易代价问题更显严重，以致直接协议不可能。”^③所有这些问题的有效、公正的解决都有赖于政府而不是任何相对微小的个人。因此，公共部门经济学必须考察外部效应是如何产生的，又是如何导致资源配置扭曲的，并在此基础上，说明政府对外部效应进行矫正的政策措施。

① 公共物品来自英文 Public goods，中文有多种译法，如公共品、共用品、公共产品等，本书采用公共物品一词，“物品”的意思是包括有形和无形的产品和服务。

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．1992.1123～1124

③ 新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷）．北京：经济科学出版社．1992.1124

5. 公共选择论

公共选择可以定义为对非市场决策的经济学研究，或者简单地说，是对政府决策过程的经济分析。^① 它涉及以下四个方面的内容：选民、政治家、官僚、使选民与政治家相联结的公共选择（政府决策）的规则。在公共部门经济学看来，政治过程不过是经济交易过程的延伸，从本质上说，政治家、官僚和选民同私人经济中的个人一样，也是一种“经济人”，他们同样是个人私利的追求者。在公共选择领域作出决定的人和其他人没有差别，既不更好，也不更坏。因此，可以将经济交易与政治决策这两个人类行为的基本方面纳入单一的私人利益分析模式，并在此基础上，运用经济学的方法解释个人偏好与政府的公共选择的关系，研究作为投票者的选民如何对公共物品的供给的决定表达意愿。

6. 公共支出论

公共支出是公共部门活动的一个重要方面，政府财政对经济的影响作用主要表现在公共支出上。一旦政府在以多少数量、以什么质量向社会提供公共物品方面做出决定，公共支出实际上就是执行这些决策所必须付出的成本。换句话说，公共支出也就是公共部门的行为成本。所以，公共部门经济学必须考察公共支出的构成情况，讨论公共支出的增长趋势，对公共支出进行成本收益分析，提出控制公共支出不合理增长的建议，并在此基础上探讨公共支出政策的类别和目标，解释公共支出政策的经济效应，分析政府间财政转移支付的功能，以及如何选择有效的公共支出管理模式（即政府采购制度）。

7. 公共收入论

为了满足公共支出的需要，政府必须采取各种有效措施将私人部门的一部分资源转移到公共部门，即组织必要的公共收入是政府

① 丹尼斯·缪勒，公共选择理论·北京：中国社会科学出版社，1999. 4