

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

公共 部门经济学

Economics of the Public Sector

杨灿明 李景友 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

公共 部门经济学

Economics of the Public Sector

杨灿明 李景友 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：卢元孝
责任校对：王肖楠
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

公共部门经济学

杨灿明 李景友 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

760 × 990 16 开 18.5 印张 310000 字

2003 年 6 月第一版 2003 年 6 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7 - 5058 - 3571 - 8/F · 2883 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门经济学 / 杨灿明, 李景友编著. —北京: 经济科学出版社, 2003. 6

(公共管理学科系列教材 / 高培勇主编)

ISBN 7 - 5058 - 3571 - 8

I. 公… II. ①杨… ②李… III. 公共经济学 - 教材 IV. F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 042469 号

《公共管理学科系列教材》 编辑委员会

主 编

高培勇 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

编委 (按姓氏笔画排列)

马海涛 中央财经大学教授
马敬仁 深圳大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
王俊豪 浙江财经学院教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
计金标 中央财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
邓大松 武汉大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员
尹庆双 西南财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
丛树海 上海财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

- 李成智 北京航空航天大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 曲福田 南京农业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员
- 曲德森 首都经济贸易大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 杨灿明 中南财经政法大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 张凤荣 中国农业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 武彦民 天津财经学院教授
- 周 鸿 西南师范大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 郑功成 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 耿庆茹 西安交通大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 崔运武 云南大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 寇铁军 东北财经大学教授
- 董克用 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员
- 鞠晓峰 哈尔滨工业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

《公共管理学科系列教材》

总 序

—

经济科学出版社邀我出面组织编写一套公共管理学科领域的系列教材。经与有关同志商议，大家颇有信心和兴趣。于是，欣然接受了这一不算轻松的任务。

二

说起来，我们之所以乐于承担这套系列教材的编写任务，是颇有些缘由的。

1997年和1998年，教育部先后调整了研究生和本科生专业目录。其中的一个重大变化，就是管理学从经济学中分离出来，成为一个独立的学科门类。并且，在管理学门类项下，公共管理单设，同工商管理、农林经济管理 etc 并列作为一级学科而存在。可以说，中国的公共管理学科，就是从那时起真正步入蓬勃发展轨道的。

管理学和经济学相分离，特别是公共管理作为一级学科单设之后，相关学科的学科建设与发展问题也随之提上了议事日程。

1999年秋天，中国国际税收研究会在深圳市举行年会。会议间

隙，我同一道赴会的王传纶教授讨论财政学科的建设与发展方向问题。王传纶教授告诉我，可以从经济学和管理学互相交融的线索上做些事情。此后不久，我即到英国卡迪夫大学商学院做访问学者。利用这个机会，我旁听了卡迪夫大学商学院的公共管理类课程，查阅了卡迪夫大学图书馆几乎所有的公共管理类书籍，也通过卡迪夫大学图书馆从大英图书馆等处调阅了不少相关的文献。从这些课程、书籍和相关文献中，我看到了公共管理和公共财政之间的相通之处，亦感受到了将管理学和经济学分析范式共同引入政府治理领域的挑战性。事实上，支撑公共管理学科的理论基础就是经济学和管理学的复合物。^①进一步说，在当今的世界上，按照政府部门实质上是一个特殊的产业部门（即所谓“产业型政府”）的理解，有关公共管理的全部事项，说到底，就是生产或提供公共物品或服务。通过公共财政收支所折射、所反映的，正是公共管理领域的核心内容——围绕政府为生产或提供公共物品或服务而筹集财源、而拨付经费的活动。公共部门管理，或者说，“公共物品或服务”的管理，既需要经济学——特别是其中的财政学——的思维，也需要管理学的理念。

一旦将财政学科融入于公共管理学科，在公共管理和公共财政互相交融的大棋局中探询财政学科以及公共管理学科的建设与发展道路，许多在过去看得不那么清楚、心中不那么有底的事情，似乎一下子看得清楚了，心中也变得有底了。其实，公共管理本来就是一门建立在多个学科基础之上、由多个视角进入的综合性的边缘学科。美国路易斯安纳州立大学公共管理学教授托马斯·D·林奇博士所开出的有关公共管理学覆盖内容的清单——“公共管理学=政治学+经济学+会计学+行为科学+财务学+……”，^②便是对公共管理学科内涵与外延的一个极好概括。所以，公共管理学科领域的耕耘者确实需要一个广阔的多学科、多视角的知识背景。财政学科也好，

① 参见欧文·E·休思：《公共管理导论》中译本，77页，北京，中国人民大学出版社，2001。

② 参见托马斯·D·林奇：《美国公共预算》中译本，7页，中国财政经济出版社，2002。

其他别的什么相关学科也罢，亦确实需要融入于公共管理学科，在多学科、多视角的交融之中确立学科建设和发展的方向。我想，这正是我们进行研究生和本科生专业目录调整的目的所在，这也正是我们下大气力建设和发展中国的公共管理学科的目的所在。

基于这样的认识，出于如此的判断，我们对公共管理学科的兴趣日渐浓厚了，我们投入于公共管理领域的精力越来越多了。而且，随着时间的推移，研究的深入，以至于萌发了一种念头：编写一套适合中国高等学校公共管理类专业教学和政府部门公务员培训需要的系列教材。

也可以说，这就是我们接受这一任务的背景。

三

追根寻源，作为一门独立的学科，公共管理学诞生于20世纪初期，至今已有近百年的历史。但是，在中国，前面已经述及，无论从哪方面讲，公共管理学都属于一门新兴的学科。从20世纪80年代部分高等学校开设行政管理学专业，到此后陆续设立劳动和社会保障、土地资源管理、公共事业管理等专业，再到1997年和1998年研究生和本科生专业目录调整进而形成一个独立的公共管理学科，加总求和，不过二十多年的时间。引进和发展的历史既短，对于它的研究自然是不很充分的。具体到高等教育领域，无论专业设置、课程安排、教材建设，都尚处在探索过程之中。探索中的中国公共管理教育，固然要立足于中国的国情背景，但也有一个学习、借鉴国外思想成果和实践经验的任务。因此，编写公共管理学科领域的教材，首先要做的一件事，就是要尽可能地将国外使用多年且较为成熟的教材收入视野。在广泛汲取营养的基础上，按照中国人的思维习惯，结合中国的具体实践，给予中国化的阐释。

公共管理学科覆盖的范围极为宽广。从大的方面说，它包括公共行政管理、公共政策管理、国民经济管理、财政税收管理、土地

资源管理、教育管理、城市与规划管理、劳动和社会保障管理、外交政策与管理、科技管理、非营利组织管理、国防与国家安全管理以及电子政务管理等十几个专业方向。而且，这些专业方向所涉及的课程，可区分为基础课、专业基础课、专业方向课和选修课等几个类别，每个类别又分别由几门或多门课程所组成。如此宽广的专业方向和如此众多的课程门数，所需要的教材编写量当然不会是一个小数。就我们的人力资源和公共管理学科的发展现状而论，一次性地组织编写所有的教材，既不可能，也不必要。现实的选择只能是：“循序渐进，拾遗补阙。”所谓循序渐进，就是有选择、有重点地确定选题，分期分批地组织编写。所谓拾遗补阙，就是根据现时教学的情况，缺少什么教材，编写什么教材；什么教材急需，先着手编写什么教材。

我们相信，循着这样的路子走下去，一套既立足于中国国情，又可同国际接轨，准确反映公共管理领域理论与实践的最新动态，并且，以前沿性、启发性、权威性和实用性为基本特色的公共管理学科系列教材，将会展现在我们面前。

四

这套教材，主要是为高等学校公共管理类专业的教学和政府部门公务员培训的需要而编写的。高等学校的教师和学生以及政府部门工作人员，是这套系列教材的主要读者群。

作为主编，我最希望看到的社会效果是：这套系列教材能对中国公共管理学科的发展有所推进，能对中国高等学校公共管理类专业的教学有所贡献，能对中国政府部门公务员队伍的建设有所裨益。

这是我本人、编委会成员以及所有编写人员的目标。我们朝着这些目标努力了，但是否做到了，则要留待广大的读者朋友去评判了。

编写公共管理学科教材，本来就是一件新鲜事物。编写建立在

规范化的课程体系基础上的公共管理学科系列教材，难度就更大了。我们深知，这一批以及今后陆续出版的系列教材，肯定存在着这样或那样的不足之处，还需在使用过程中不断充实、完善。期望读者朋友喜欢这套系列教材，更期望读者朋友帮助我们编好这套系列教材。

高培勇

2002年7月于第一批《公共管理学科系列教材》发排之际



录

第1章 导论	1
1.1 基本概念	1
1.1.1 公共部门与私人部门	1
1.1.2 国家、公共部门与政府	2
1.1.3 公共部门经济学	6
1.1.4 公共财政	8
1.2 本书的框架体系	11
关键概念	12
复习思考题	12
第2章 公共部门存在的理论依据	13
2.1 公共需求	13
2.1.1 私人需求与公共需求	13
2.1.2 公共需求的加总	15
2.1.3 公共需求的界定	17
2.1.4 公共需求的动态性	18
2.2 公共部门的目标	19
2.2.1 效率	19
2.2.2 公平	20
2.2.3 效率与公平	21
2.3 市场效率	22
2.3.1 帕累托效率	22
2.3.2 帕累托效率条件——一般均衡分析	23
2.3.3 帕累托效率条件——局部均衡分析	29
2.3.4 帕累托效率的前提：完全竞争市场——一般均衡分析	31

2.3.5 帕累托效率的前提：完全竞争市场——局部均衡分析	33
2.4 市场失灵	35
2.4.1 外部效应	35
2.4.2 公共商品	39
2.4.3 垄断	44
2.4.4 信息不对称	46
2.4.5 收入分配不公	48
2.4.6 经济周期性波动	49
2.5 公共部门的经济职能	49
2.5.1 资源配置	49
2.5.2 收入再分配	50
2.5.3 经济的稳定与增长	51
关键概念	53
复习思考题	53
第3章 公共支出	54
3.1 导论	54
3.1.1 公共支出的含义及原则	54
3.1.2 反映公共支出规模的指标	55
3.1.3 公共支出的分类	55
3.2 公共支出增长的原因	56
3.2.1 公共支出趋势	56
3.2.2 公共支出增长趋势的宏观原因	57
3.2.3 公共支出增长趋势的微观原因	60
3.3 购买性支出	64
3.3.1 经常性支出	65
3.3.2 资本性支出	70
3.4 转移性支出	74
3.4.1 社会保障支出	74
3.4.2 财政补贴支出	78
3.5 公共投资准则与公共企业定价	81
3.5.1 公共投资准则	81
3.5.2 公共企业定价的方法	82
3.6 公共支出的成本—收益分析	85

3.6.1 成本—收益分析的含义	85
3.6.2 成本—收益分析的净收益公式	85
3.6.3 项目可行性的判定标准	86
3.6.4 确定成本和收益的范围	86
3.6.5 成本和收益的定价	87
3.6.6 折现率的选择	88
3.6.7 风险和不确定性的决策规则	90
3.6.8 其他目标的限制	92
关键概念	92
复习思考题	92
第4章 公共收入	93
4.1 导论	93
4.1.1 公共收入的含义	93
4.1.2 公共收入的原则	94
4.1.3 税收是财政收入的主要形式	95
4.2 税收制度	98
4.2.1 税收制度的功能	99
4.2.2 税制要素	100
4.2.3 税制结构与税种的分类	105
4.2.4 主要税种分析	110
4.3 税收负担与转嫁	117
4.3.1 税收负担的概念	117
4.3.2 税收负担的衡量标准	118
4.3.3 影响税收负担的因素	119
4.3.4 合理的税负水平	121
4.3.5 税负转嫁	126
4.4 税收的公平与效率	128
4.4.1 税收应以公平为本	128
4.4.2 征税必须考虑效率的要求	130
4.4.3 税收公平与效率的两难选择	131
4.5 税收效应	132
4.5.1 税收的收入效应和替代效应	132
4.5.2 税收的劳动供给效应	134

4.5.3 税收的储蓄效应	134
4.5.4 税收的投资效应	135
4.6 最适课税理论	136
4.6.1 最适课税理论的基本命题	136
4.6.2 最适课税的基本目标	137
4.6.3 最适课税理论的主要内容	138
4.7 公共部门的非税收入	141
4.7.1 政府收费	141
4.7.2 国有资产收益	145
4.7.3 其他收入	146
关键概念	147
复习思考题	147
第5章 公共债务	148
5.1 导论	148
5.1.1 与公债有关的几个概念	149
5.1.2 公债的种类	149
5.1.3 公债的功能	153
5.2 国内负债与国外负债	155
5.2.1 外债概述	155
5.2.2 外债的规模	157
5.2.3 内债规模	161
5.2.4 外债与内债的协调配套	163
5.3 公共部门或有负债	168
5.3.1 国有银行和非银行金融机构不良资产 (NPL) 中最后需财政核销冲账 的部分	169
5.3.2 国有企业潜亏部分	169
5.3.3 地方、企业“统借自还”、“自借自还”外债以及地方担保债、变相 担保债的财政兜底部分	169
5.3.4 农村信用社、供销社系统及农村互助合作基金坏账中需财政兜底部分	170
5.3.5 社会保障资金方面的或有债务	170
5.3.6 BOT项目所形成的政府或有债务	171
5.4 公债的经济效应	171
5.4.1 公债的分配效应	171

5.4.2	公债的财政效应	173
5.4.3	公债的货币效应	175
5.4.4	公债的投资扩张和挤出效应	176
5.4.5	公债的宏观经济调控效应	176
5.5	公债市场	177
5.5.1	公债发行市场	177
5.5.2	公债流通市场	179
5.6	公债政策	183
5.6.1	公债政策目标	184
5.6.2	公债政策手段	186
5.6.3	赤字、公债与货币发行之间的关系	187
5.6.4	公债政策与财政政策、货币政策的协调与配合	190
	关键概念	194
	复习思考题	195
第6章	公共转移支付	196
6.1	分权理论	196
6.1.1	施蒂格勒关于最优分权模式的“菜单”	196
6.1.2	奥茨的分权定理	197
6.1.3	关于分权的“俱乐部”理论	198
6.1.4	偏好误识问题	198
6.1.5	“以足投票”理论及其对它的补充与完善	199
6.2	政府间的职能分配	200
6.2.1	稳定职能	200
6.2.2	分配职能	202
6.2.3	配置职能	203
6.2.4	政府间分权与中央对地方政府的调控	207
6.3	政府间分权	212
6.3.1	基本理论	212
6.3.2	政府收支划分的具体原则与国际惯例	218
6.4	政府间转移支付	224
6.4.1	政府间转移支付的目标	225
6.4.2	政府间转移支付的功能	226
6.4.3	转移支付的类型	230

6.4.4 拨款的效应分析	233
关键概念	243
复习思考题	244
第7章 公共选择	245
7.1 导论	245
7.1.1 公共选择的含义	245
7.1.2 公共选择理论的研究范围	246
7.1.3 公共选择理论的渊源	248
7.1.4 公共选择理论产生的背景	251
7.2 直接民主制下的公共选择	253
7.2.1 一致同意规则	253
7.2.2 多数投票规则	257
7.2.3 投票交易的发生	263
7.3 间接民主制下的公共选择	267
7.3.1 选民的动机和行为	267
7.3.2 政党的动机——唐斯假说	270
7.3.3 官僚主义与公共商品供给	271
7.3.4 “院外活动”和“压力集团”	274
关键概念	274
复习思考题	274
主要参考文献	276
后记	279