



新世纪公共管理教程

公共 经济学

**Public
Sector
Economics**

主编 / 谢赤



湖南人民出版社

新世纪公共管理教程

公共 经济学

Public
Sector

主审 谢 赤
编者 陈立勇

谢志平
蔡艳平

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/谢赤主编. —长沙:湖南人民出版社,
2003.6

(新世纪公共管理丛书)

ISBN 7-5438-3326-3

I.公... II.谢... III.公共经济学-研究生-
教材 IV.F062.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第037708号

责任编辑:陈敬
戴茵
特约编辑:康化夷
装帧设计:陈新

公共经济学

谢赤 主编

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市展览馆路66号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 湖南望城湘江印刷厂印刷

2003年6月第1版第1次印刷

开本:720×960 1/16 印张:18.5

字数:313,000 印数:1-5,000

ISBN7-5438-3326-3

F·542 定价:26.80元



总序



公共管理 (Public Administration 或 Public Management) 是一门研究公共组织尤其是政府组织管理活动及其规律的学科。它以公共管理问题为核心,把当代管理学、经济学及政策科学等相关知识融为一体,并运用系统工程、运筹学及计算机科学的方法和技术,构筑了一个综合的知识框架,是一门多学科交叉而成的新兴学科。

现代公共行政与公共管理的研究和教育在西方已有近100年的历史。事实证明,欧美的公共管理硕士(MPA)教育在其公务员队伍的专业化建设和政府的管理工作中发挥了巨大的作用。今天,中国的经济改革和政府的职能转变正处在一个非常关键的时期。尤其是我国加入世界贸易组织以后,随着世界经济一体化步伐的加快,对政府和公共组织的管理人员提出了更高的要求,迫切需要一批懂得政府管理、善于科学决策的高级专门人才。因此,1999年5月国务院学位委员会第17次会议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,首次确定全国24所重点高校试办公共管理硕士(MPA)专业学位教育,并于2001年10月在全国首次进行了招生考试,2002年3月首届学员正式入学。

开展MPA教育,对推进政府机构改革,建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍具有重要的意义,符合非政府公共机构不断发展的需要,也符合学位与研究生教育改革和发展的需要。为了积极探索适合中国国情的MPA办学模式,提高MPA办学质量,教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会。教材建设是MPA教育一项重要的基础性工作。为此,湖南人民出版社特邀请有关院校和政府部门的有关专家成立了公共管理硕士(MPA)教材编审委员会,并组织国防科技大学、湖南大学、中南大学、湘潭大学等高校的有关专家、



教授编写了这套（首批）公共管理硕士（MPA）教材，还特邀国内有关专家进行了审定并撰写了评价文章或推荐书。

本套教材将包括公共管理硕士（MPA）核心课程、必修课程、选修课程和案例教材。2002年首批出版的14本教材的选题都是经过精心策划确定的，并考虑到目前国内其他出版社也在组织出版同类教材，我们采取了“有所为，有所不为”的方针，力争既能突出自己的优势和特色，又能与其他出版社的同类教材进行配套和互动。参加教材编写的主要作者都是多年从事公共管理教学和科研的教授、专家，首批教材都有他们在公共管理教育领域中优势学科教学和科研经验的总结和提炼。

公共管理是一个不断发展、不断完善的学科，这就要求其教材建设也要与时俱进，不断完善和更新。我们将与国内外开展MPA教育的院校密切合作，力争通过几年的努力，逐步建设一套完整的、科学的、规范的、具有中国特色的公共管理硕士（MPA）教材，以满足方兴未艾的全国公共管理硕士（MPA）教育的需要。

我们诚恳地期望海内外专家和广大读者热情帮助我们不断地改进和完善这套教材。

温熙霖

2002年3月

《新世纪公共管理教程》编审委员会（以姓氏笔画为序）

顾 问	夏书章	全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会顾问 中山大学教授
主 任	温熙森	国务院学位委员会委员 国防科技大学校长 教授
副主任	王柯敏	湖南大学校长 教授
	李树丞	湘潭大学校长 教授
	刘嘉林	国家人事部公务员管理司司长
	汪 浩	中国军事运筹学会理事长 国防科技大学教授
	黄百炼	国家教育部社政司副司长 教授
	谢桂华	全国学位与研究生教育发展中心主任
	熊治祁	湖南人民出版社社长 编审

委 员	陈 收	湖南大学工商管理学院院长 教授
	陈晓红	中南大学商学院院长 教授
	陈振明	全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员 厦门大学法学院副院长 教授
	沙基昌	全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员 国防科技大学教授
	姚先国	全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员 浙江大学经济学院常务副院长 教授
	顾建光	全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员 上海交通大学公共管理系主任 教授
	徐晓林	全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员 华中科技大学教授
	谭跃进	国防科技大学人文与管理学院院长 教授

第一章 导论

第一节 公共经济学的发展及地位 // 1

- 一、公共经济学的定义 // 1
- 二、公共经济学的发展历程 // 2
- 三、公共经济学的重要地位 // 4

第二节 市场经济下的效率与公平 // 5

- 一、涵义 // 5
- 二、效率与公平 // 7

第三节 公共经济学的方法论 // 8

- 一、公共经济学与相关学科的关系 // 9
- 二、公共经济学的基本研究方法 // 12
- 三、公共经济学的理论构架 // 14

思考题 // 15

案例分析 惩罚谁最有效 // 15

第二章 资源配置与市场经济效率

第一节 资源配置效率的经济学含义 // 19

第二节 资源配置、外部性与经济合作 // 20

- 一、人类社会的中心问题 // 20
- 二、人类逐利行为的相互影响——外部性 // 22
- 三、经济合作 // 24

第三节 资源配置的方式及其效率的实现条件 // 27

- 一、资源配置的基本方式 // 27
- 二、资源配置效率的实现条件 // 30

第四节 市场经济的效率原理 // 33

- 一、交换效率条件 // 34

- 二、生产效率条件// 39
- 三、总体效率条件// 42
- 思考题// 46

第三章 政府干预经济的理论基础

- 第一节 市场失灵的原因// 48
- 第二节 政府的配置职能// 50
 - 一、共有财产资源// 51
 - 二、公共产品// 54
 - 三、公共产品和市场失灵// 57
 - 四、外部性和混合产品// 58
 - 五、政府配置职能与成本递减行业// 62
- 第三节 政府的其他职能// 63
 - 一、分配职能// 63
 - 二、调节职能// 65
 - 三、稳定职能// 66
 - 四、保险职能// 67
- 第四节 其他问题// 68
 - 一、风险和不确定性// 68
 - 二、税收扭曲和市场无效率// 70
 - 三、代际间的效率与公平// 70
 - 四、政府失灵// 73
- 思考题// 73

第四章 公共产品

- 第一节 公共产品的定义// 74
 - 一、公共产品的概念和基本特征// 74
 - 二、判别公共产品的步骤// 76
 - 三、混合产品// 77
- 第二节 公共产品的有效供给// 77
 - 一、市场经济中私人部门提供公共产品的无效率// 77
 - 二、公共产品的有效供给// 78
 - 三、混合产品的有效供给// 80
 - 四、林达尔均衡与政府对公共产品的强制性融资// 83

第三节 外部效应理论 // 85

一、外部效应的定义与分类 // 85

二、外部效应的经济影响 // 87

三、政府对外部效应的纠正 // 88

思考题 // 89

案例分析 高校收费：给百姓一个明白账 // 90

第五章 公共选择

第一节 公共选择的定义 // 95

第二节 公共选择中的利益动机 // 99

一、投票者参与投票的动因 // 99

二、政治家的动机 // 100

三、官僚的动机及其对公共选择的影响 // 101

四、特殊利益集团 // 103

第三节 公共选择的简单多数规则 // 103

一、社会选择规则的标准 // 103

二、多数票原则 // 104

第四节 阿罗悖论的摆脱 // 106

一、方法之一：单峰偏好 // 107

二、方法之二：偏好程度 // 110

三、方法之三：投票交易 // 110

四、方法之四：投票操纵 // 111

第五节 其他问题 // 112

一、两种公共产品情况下的选择 // 112

二、交易成本问题 // 113

三、公共选择的政治经济理论 // 114

四、政治与经济周期的关系 // 118

思考题 // 120

第六章 公共支出

第一节 公共支出的结构和原则 // 121

一、公共支出的结构 // 121

二、公共支出应遵循的原则 // 124

第二节 主要的公共支出 // 125

一、公共消耗性支出 //	125
二、公共转移性支出 //	130
第三节 公共支出的经济影响 //	133
一、消耗性支出对经济的影响 //	133
二、转移性支出对经济的影响 //	135
第四节 公共支出的成本—效益分析 //	136
一、成本效益分析中的效率标准 //	136
二、成本、效益的衡量 //	138
三、成本—效益分析中的非效率效应 //	139
第五节 公共支出的增长与控制 //	140
一、公共支出的增长趋势 //	140
二、西方经济学家对公共支出增长趋势的理论阐释 //	140
三、影响公共支出规模的主要因素 //	142
四、公共支出的控制 //	144
思考题 //	147
案例分析 政府采购制度的专访 //	147

第七章 公共收入

第一节 公共税收概述 //	151
一、税收的定义和基本特征 //	151
二、税收制度的构成要素 //	152
三、税收的分类 //	155
第二节 税收的转嫁与归宿 //	156
一、税收转嫁与归宿的含义 //	156
二、税收转嫁的方式 //	157
三、税收转嫁与归宿的经济分析 //	158
第三节 税收的经济效应 //	166
一、税收对私人储蓄的影响 //	166
二、税收对私人投资的影响 //	167
三、税收对劳动投入的影响 //	169
第四节 税收体系设计的原则 //	171
一、公平原则 //	172
二、效率原则 //	174
第五节 中国的税收制度 //	176

一、建国以来税收制度变革// 176

二、我国现行主要税种// 178

三、我国税制的进一步改革// 184

思考题// 187

案例分析 世界性减税浪潮基本形成 直击世界税改大趋势// 187

第八章 收入分配与社会保障

第一节 收入与分配// 191

一、收入的定义// 192

二、收入分配的内容及分类// 194

三、在收入分配方面市场的缺陷// 196

第二节 收入分配理论流派简介// 198

一、功利主义的最大多数人的最大利益理论// 198

二、自由主义的分配正义论// 198

三、自由意志主义的机会平等论// 200

四、库兹涅茨的倒U形理论// 200

第三节 收入分配制度与手段// 202

一、收入分配制度的内涵// 203

二、政府调节收入分配的目标和手段// 204

三、收入分配政策的评判标准// 206

第四节 社会保障及其社会经济意义// 209

一、社会保障的含义与特征// 209

二、社会保障的内容和原则// 211

三、社会保障的功能与作用// 215

第五节 发达国家的收入分配与社会保障// 216

一、目前发达国家的三种主要社会保障模式// 217

二、各种社会保障制度模式在具体运行和管理方面的比较// 221

第六节 中国的收入分配与社会保障// 222

一、中国收入分配的发展及现状// 222

二、影响中国收入分配的七个基本因素// 228

三、社会主义市场经济分配方式的几个重大理论与实践问题// 230

四、中国关于收入分配制度的深化改革// 235

五、中国社会保障制度的演进// 237

六、中国社会保障制度中的问题// 238

七、中国社会保障制度的改革与发展// 239

思考题// 248

案例分析 个人所得税瞄准收入分配不公// 248

第九章 公共经济与宏观经济的协调发展

第一节 财政收支平衡与财政赤字// 252

一、财政收支平衡的内涵// 252

二、财政赤字形成的原因// 254

三、财政赤字的经济影响// 256

第二节 财政赤字与公债// 257

一、公债的概念与分类// 257

二、公债对经济的影响// 259

三、财政赤字与公债的交互作用// 261

第三节 中国的财政政策与宏观调控// 267

一、我国的财政政策实施状况// 267

二、我国实施宏观财政政策的制约因素// 269

三、中国改革开放后的财政政策实施对经济的影响// 271

思考题// 274

案例分析 双赤字问题// 274

后 记 277

第一章 导 论

第一节 公共经济学的发展及地位

在当今中国，人们生活的市场环境称之为社会主义市场经济体制。在这个体制环境中，市场是资源配置的主体，人们可以通过市场获取日常生活所需要的大部分物品或服务。但是，市场并非是满足我们需要的惟渠道，它无法包揽我们的所有需要。对于市场满足不了的需要或者通过市场解决不了的物品或服务，只能求助于另一个能够保证人民生活和社会运行的系统——政府。那么，什么是政府？政府必须做什么？政府应该怎样做？这三大问题是现代社会中客观存在的现实问题。公共经济学就是从经济学的角度来解释分析和规范政府的职能和作用的科学。

一 公共经济学的定义

从最广义的解释上说，公共经济学是研究经济政策的学问，尤其强调税收问题。因而这一学科涉及的问题非常广泛，既有针对外部效应导致的市场失灵采取的对策，也有最优社会保障决策等各种政策。这一特征反映了公共经济学范围已从最初强调政府收入的征集与分配扩展到关注政府经济干预的各个方面。

一般来说，公共经济学包括三个要素。一是经济分析的逻辑，涉及经

济分析的基本假设以及分析工具。其中最为核心的基本假设是最大化假设,最核心的分析工具是各种各样的均衡分析。二是经济分析的价值,涉及经济分析的基本价值判断。其中最核心的判断是帕累托最优准则。经济分析的逻辑和价值,在很大程度上是一致的。如最大化假设,在逻辑上是假设,但是在经济分析的进程中它却是一种价值标准。如是否实现了福利最大化的问题,这就是一个价值判断。又如均衡分析与帕累托最优准则也是一致的。消费者均衡就是消费者实现了帕累托准则;整个经济的均衡,就意味着整个经济实现了帕累托最优的状态。三是政府治道问题的事实。其中核心的问题是政府职能的界定和运作、政府具体公共服务的有效供给等。

二 公共经济学的发展历程

公共经济学是从公共财政学发展而来的,公共财政学的理论基础是微观经济学,但是公共财政学的问题主要是政府的收入和支出,即税收和公债、政府财政支出。它与宏观经济学分析的问题密切相关,但是不太注重整体的总量分析,而是分析政府税收、公债、政府财政支出对整个经济绩效的影响。公共财政学早在公元16世纪就已经有专著,而严格意义上的公共经济学是在20世纪60年代才问世的经济学分支学科,是一门相当年轻的学科。从它的渊源和发展状况而言,公共经济学是一门历史渊源久远,但在理论的完善和实践的运用上又十分年轻的科学。

(一) 旧公共经济学体系的形成与发展

公共经济学作为经济学的一个分支有着悠久的历史。经济学是研究如何在各种可供选择的用途中配置资源以满足人类需要的一门科学。经济学从它一诞生起就与国家、政府联系在一起。在中国古代,经济一词是“经邦济世”、“经国济民”的略称。在西方,早期的知名经济学家无不把国家的经济行为作为自己最主要的研究对象。早在1615年,法国就有了经济学著作——《献给国王和王太后的政治经济学》。进入自由资本主义后,经济学更是与政治学密切相关。威廉·配第(W. Petty, 1623—1687)在1662年发表了《赋税论》。他把国家经费分为6个项目:(1)军费;(2)官员俸禄和司法费用;(3)宗教事务经费;(4)大学及其他学校经费;(5)孤儿赡养费和无工作人员的生活救济费;(6)修路架桥费用和其他公共福利费用。配第在这本书中分析了上述6项国家经费增加的原因,人民对赋税的反对和税收征课的办法,以及国家筹集资金的方式与手段,从而开创了西方财政学的先河。

1776年,近代资本主义早期古典经济学的创始人之一亚当·斯密在《国富论》中,也讨论过政府的作用,并以一篇三章的篇幅讨论过支出、收入、公债等政府行为,初步形成了古典的财政学(也被称为旧公共经济学)体系。此后,在很长的时间里,在经济学领域内,人们主要关注的是政府的财政收支行为,并不断完善了财政学的研究。

(二) 公共经济学的兴起

20世纪以来,特别是在1929年经济“大萧条”以后,政府经济行为迅速扩展,并建立起庞大的经济部门,引起了广泛的关注并提出了众多的研究课题。英国经济学家凯恩斯在1936年发表的巨著《利息、就业与货币通论》中对自由经济提出疑问,重新主张国家干预。他指出,古典自由主义经济理论所假设的完全竞争的市场在现实生活中是不存在的。由于人们的经济行为总是受到三个基本心理因素(即心理上的消费倾向、心理上的灵活偏好和资本边际效率)的影响,纯粹依靠市场调节的资本主义不可能导致社会供求的均衡,经济危机也就由此产生。只有通过政府明智、积极的政策,把自由放任和调节的频率均衡,使资本主义成为“可调节的”资本主义,这样才可能避免危机;实行“国家调节”,是现行的经济形态免于全面毁灭的惟一的切实途径。因此,政府应当通过宏观的财政政策和货币金融政策来对国民收入进行再分配,鼓励消费,引导需求,以此克服市场缺陷所带来的种种经济困难。美国总统罗斯福推行的“新政”(New Deal)为凯恩斯的国家干预论提供了完整的实践机会。而事实上,罗斯福的“新政”也取得了巨大的成功。在实践和理论的推动下,西方社会中政府的经济作用日益扩大,从单项的财政收支扩大到对经济进行调节和管理。政府开始直接进入生产领域,并形成相当规模的公共企事业。这样就给公共财政学提出许多新的课题。经济学家斯蒂格里茨认为,公共部门的运作主要有三方面的问题需要经济学来解决:第一,要搞清公共部门应该从事哪些活动以及这些活动是如何组织的;第二,尽可能地理解和预测政府经济活动的全部结果;第三,评价政府的各种经济政策。很明显,这都不是公共财政学本身所能回答的。于是,公共经济学便应运而生。

公共经济学尽管依然注重政府财政收支问题的研究,但是,它将政府的财政行为放在整个经济发展的背景下,更注重分析财政收支对经济增长和社会福利的影响。同时,公共经济学还将研究领域扩展到公共选择、公共产品和公共部门等领域,并引入了政治学、管理学的基本理论和比较严谨的数理分析方法,成为对政府经济行为进行广泛而系统研究的新学科。

但是,到目前为止,公共经济学的内容还比较散乱,远没有形成完整

成熟的理论体系。在理论和实践上，经济学家围绕着许多基本问题和前沿问题还在不断展开争论，政治学和管理学等领域的专家也常常卷入这些争论，这种争论很可能将长期进行下去。尽管如此，公共经济学已经提供的分析框架和理论成果无疑应当成为现代经济学和政治学理论的重要组成部分。当我们分析现实中的各种实际问题时，公共经济学虽然还不可能像牛顿力学对于工程技术那样提供可靠的一般定理或规则，但是公共经济学的分析方法会成为有用的工具，公共经济学的理论成果也会有一定的启发作用。对于从事公共事务管理实际工作与理论研究的人员来说，了解和掌握现代公共经济学的方法和理论，对于他们解决公共管理中的理论和现实问题，定会提供有价值的思路和方法。

三 公共经济学的重要地位

公共经济学研究的对象是政府在社会经济发展中的作用和行为。在市场经济条件下，政府究竟应当作什么以及应当如何做，这是具有广泛社会意义的问题。不少学者认为，这首先是关系到国家财政、经济体制与经济政策的重要问题，因为这些问题的解决实际上确定了经济体制和政策的基本准则。有些学者进一步认为，对于政府经济活动的职能和准则的确认，实际上提供了国家政治制度的形态和本质，并且还将对民族和国家的文化结构发生广泛的直接或间接影响。因此，关于政府经济作用问题的认识和求解对社会的发展和历史的进步具有深远而广泛的重要意义。

在当代，公共经济学由于内容上的扩大和方法上的多样化，已经在经济学中成为一门越来越重要的分支学科。在国家的现实生活中，公共经济学的理论也逐渐运用于实践当中，发挥着越来越大的作用。在发达国家，政府经济作用的日益扩张，是 20 世纪，而且将是 21 世纪经济、政治与社会发展的一个重要内容。在 19 世纪初叶，欧洲国家的赋税收入平均只占国民收入的 8% ~ 10%，而到 20 世纪末，发达国家的赋税已经达到国民收入的 30% ~ 70%，这些国家的政府支出平均要占 GNP 或 GDP 的 40%，其消费支出也接近 20%。

现在，我国正处于改革开放的攻坚阶段，而公共经济学对解决市场经济改革中中国经济与社会发展的一些问题，如转变政府职能、机构改革、政治体制改革、搞活国有企业等提供了重要的理论依据。当然，现代公共经济学涵盖面极广，所涉及的问题经常是相当复杂的，同时，公共经济学的发展还受到政治学、伦理学、社会学等其他非经济学科的影响和渗透。因此，我们应不断完善这一学科，并且随着公共政策的不断实践而提高我们运用经济分析方法解决公共政策问题的能力。

第二节 市场经济下的效率与公平

一 涵义

(一) 效率

一般说来,人们的任何活动都会涉及效率问题。但关于效率的理解,目前学术界存在着不同的观点。归纳起来,主要有以下三种:(1)投入产出效率。指资源投入与生产产出之间的效率。(2)帕累托效率。即资源配置效率,指社会资源的配置已达到这样一种境界,任何一种资源的重新配置,都不可能使一个人的福利增加而不使另一个人的福利减少。(3)社会整体效率。指社会生产对提高社会全体成员生活质量,促进社会发展的能力。

这三种不同定义,反映出人们衡量和评价生产能力的不同着重点。投入产出效率与公平关系不大,因其是以资源配置为既定量来衡量生产能力的。它还有一个缺点是不联系生产目的。在一定条件下,投入产出效率越高对生产者越不利,如资本主义经济危机时期的情形或社会主义计划经济体制下产品积压时的情形。帕累托效率是福利经济学家提出的概念,特指市场经济条件下,以完全竞争市场为假设,社会资源的最优配置。它的用意是将效率与社会福利联系起来。但是,完全竞争市场在现实中并不存在,资源配置最优并不一定使个人福利最大化。一种多数人一无所有而少数人无所不有的状态事实上也可能是帕累托状态。因为帕累托效率所谓“人尽其才,物尽其用”是以市场有效需求来衡量的,即使多生产些满足饥民日常生活的必需品,也因饥民买不起而被认为是浪费,而且,这种状况无需改变,因为改善不幸的多数人的福利可能要以降低优越的少数人的福利为条件。帕累托效率不能告诉我们,无效率的根源究竟是在于生产资料再生产者中的配给方面,在于生产的实际组织方式,还是在于分配产品的机制中。而社会整体效率的定义则具有一定的普遍意义,因为效率总是与一定主体的一定目标相联系的。所以效率一般可理解为某一主体为追求某种目标而获得的收益与付出的成本的对比。根据主体的范围的大小,可将现实的效率分为两种类型。