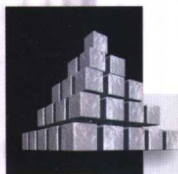




SGPKU

北京大学政府管理学院系列教材



◎ 黄恒学 主编

公共经济学

GONGGONG
JINGJIXUE

北京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/黄恒学主编. —北京:北京大学出版社, 2002. 10
ISBN 7-301-05851-9

I. 公… II. 黄… III. 公共经济学 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 064086 号

书 名: 公共经济学

著作责任者: 黄恒学 主编

责任编辑: 金娟萍

标准书号: ISBN 7-301-05851-9/D·0645

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 出版部 62754962 发行部 62754140 编辑部 62752027

排 版 者: 兴盛达打字服务社 62549189

印 刷 者: 中国科学院印刷厂

经 销 者: 新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 开本 18.375 印张 530 千字

2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 0001~3000 册

定 价: 30.00 元

内 容 简 介

《公共经济学》立足于公共利益,考察公共经济活动及其运行规律。全书共十二章,从公共经济主体入手,对公共产品、公共选择与公共经济决策、公共支出、公共收入、公共分配与社会保障制度、公共经济管理、公共经济政策、地方公共经济以及政府采购活动等,均做了相应的介绍和讨论。

本教材具有以下特点:1. 体例编排科学合理;2. 理论知识系统宽泛;3. 叙述评价客观公正;4. 学术研究规范严谨。此外,在每章的后面还分别给出了“思考题”和“阅读书目”,便于读者进一步研究和参考之用。

本书是为公共管理硕士(MPA)课程教学编写,同时,也适合于对公共经济活动感兴趣的各类大中专院校师生、政府官员、国有企事业及旨在为增进公共利益而努力的各类组织的管理人员研读。

作者简介

黄恒学(1957年—),男,湖北省蕲春县人。先后获清华大学管理科学与工程专业工学博士学位、中国社会科学院经济学博士学位、北京大学管理学博士后;连续破格晋升为副教授、教授,自1993年起享受政府特殊津贴。现为北京大学政府管理学院教授,公共经济学系主任,公共管理学、公共经济学博士生导师,国家行政学院、中山大学、内蒙古大学等校兼职教授。

研究范围涉及公共经济学、区域经济、公共财政学、政府经济学、财政与税收、工商行政与市场管理、住宅政策与房地产管理、产业政策、组织管理等领域。

编著有《管理学原理》、《组织行为学》、《市场创新》、《中国事业管理体制改革研究》、《我国事业单位管理体制改革研究》、《中国事业单位改革——目标模式与分类选择》、《中国政府的WTO化》等多部学术著作,发表了《从根本上治理小金库》、《论市场创新的基本模式及其选择》、《论我国社会主义市场经济秩序的建立与完善》、《关于推动中国市场创新的若干建议》、《论现代事业制度及其主要特征》、《论中国资本的市场化与国际化》、《关于推动我国事业单位体制改革的若干建议》、《中国事业管理体制改革若干管理问题研究》、《论中国市场化改革与公共财政体制构建中的若干重大问题与对策》、《论中国政府管理的WTO化》等几十篇论文。

先后主持完成了十多项国家自然科学基金、国家社会科学基金、中国博士后科学基金、教育部、国家体改委科学基金资助的项目,取得了一系列重要研究成果,其中多项教学和科研成果获奖。目前正在进行的研究项目:“加入WTO对中国中央政府管理体制和地方政府管理体制的影响”(2001年教育部人文社会科学重大研究项目)。

序

本书的写作恰逢新旧世纪交替之际,世界经济和社会面貌日新月异,而中国正处于这一沧桑巨变的时代浪潮之巅。改革开放以来的二十多年里,中国不仅在社会文化、生活水平等方面发生了翻天覆地的变化,而且在政治体制、经济体制等领域也在进行着深刻的社会转型和制度变迁。社会主义市场经济体制的确立,极大地推动了中国市场主体的丰富和发展,促进了市场主体的分工协作。市场经济要求市场主体责、权、利对等的基本原则客观地促成了各市场主体责任的清晰、权利的明确和利益的分化,使三者在更高层次上实现有机统一。在市场主体不断分化演进的过程中,中国经济领域,尤其是公共经济领域出现了一些人们不愿意看到的混乱现象:政府部门乱收乱支,企业个人制假贩假,公共产品无人提供,社会资源浪费严重。在这种状态之下,由谁来代表公共的意志,有效地增进和公平地分配社会资源,组织公共生产,提供公共产品或公共服务等一系列重大的理论与现实问题,亟待学术界和全社会进行系统而深入的研究探索,为中国经济体制、政治体制改革提供理论指导,为进一步发展和完善中国社会主义市场经济体制贡献力量。

然而,在我国学术界尚没有这样的一部系统阐述公共经济学相关理论问题的著作。现在各大专院校所使用的教材和流行的著作,有的直接译自国外公共部门经济学或政府经济学著作,与中国公共经济领域的现实问题距离太远;有的则是国内财政学教科书的翻版,内容陈旧。这一方面说明国内对于公共经济学研究的需求十分迫切,另一方面也说明了我国公共经济学研究的不足。

中国自2000年起开始引进和启动公共管理硕士(MPA)的教育和培训计划,所用教材也面临上述问题。为了扭转这种局面,教育部专门组织成立了国家公共管理硕士(MPA)教材建设指导委员会,指导全国MPA教材的建设工作。2000年10月,中国MPA系列教材

的核心课程——公共经济学的教材大纲编写研讨会在北京大学国际交流中心召开。在这次会议上,来自北京大学、复旦大学、中国人民大学和中国人民大学出版社的专家学者们就《公共经济学》的理论框架和相关问题进行了全面、系统而深入的研究论证,初步完成了适合我国国情和学术实际的公共经济学理论与知识体系的架构,决定着手准备《公共经济学大纲》的编写工作。在大纲十个章节的编写工作中,北京大学独立承担了其中四章的编写任务。

这次会议之后,我们召集了一批在公共经济各相关领域进行了长期学术研究和实践探索的学者,在进一步研究《公共经济学大纲》的基础上,开始了本书的写作。然而,面对这样一项宏大而深广的学术工程以及大量的研究文献与著作,即便只是客观综合并略有创新,也深感不易,更何况我们面临的是一个在很多方面都需要有所创新的学术体系的构建工作,其难度可想而知。但不管有多艰难,更有可能受到来自各个方面的批评和误解,这项拓荒工程总得有人来做。为能有幸担负这项艰巨而重大的使命,我深感自豪。

我从事公共经济学研究多年,先后在北京大学讲授多门相关课程,既培养了一大批优秀的从事公共经济管理与研究的专业人才,又收集了大量的文献资料,积累了丰富的研究经验,取得了大量的研究成果。本书的其他作者也都在各自的专业领域进行了长期的学习和研究探索,积累了一定的实践经验和研究成果;尤其是他们有着各自丰富的学术背景与研究领域,这使得我们突破传统公共经济学的知识体系成为可能。当然,这也不免带来了它的负面作用:表达方式与写作风格可能会有差异。尽管我们已尽了最大的努力,但由于水平有限,书中可能存在某些不足、缺点甚至谬误。我们竭诚欢迎广大读者朋友和学界同仁批评指正。

本书由我设计并审定全书编写大纲,主持编写工作;高桂芳同志协助主持具体编辑事务;参加本书编写工作的还有刘银喜、吕恒立、刘保平、尚志民、曹堂哲、宋震、石义霞、杨雷、王冬欣、刘月梅、赵华、刘星、申瑞花等同志。

在本书的编写过程中,北京航空航天大学杨立华和目前远在法国留学工作的王馨仪参与了《公共经济学大纲》第三章的写作,北京

大学博士生许红兵参与了《公共经济学大纲》第五章的写作；北京大学博士研究生薛宝生副教授、管仲军副教授、龙飞、丁伟忠、刘亚娜、胡卫和硕士研究生丁宏梁、陈艳英、刘颖、林俊、史善峰、程霞、尚鲲鹏以及北方交通大学马继业等同志参与了《公共经济学大纲》和本书的讨论工作；华南热带农业大学韦勇教授、山东财经学院郭磊副教授以及戴丽君女士、时荣国先生和李雄武先生也参与了本书的讨论工作，并提出了宝贵建议。此外，北京大学历届参加相关课程学习讨论的博士生、硕士生、本科生和进修教师也提出了一些有价值的观点和材料。谨此向他们表示衷心的感谢！

北京大学教材建设委员会为本书的出版提供了资助。北京大学出版社编辑金娟萍女士为了使本书顺利出版，放弃了不少节假日宝贵的休息时间；她认真负责、勤奋严谨的工作作风给我们留下了深刻的印象。在此，我们对北京大学教材建设委员会、金娟萍女士和北京大学出版社理解和支持我们工作的全体编辑们表示由衷的感谢！同时，我们也对所有为本书的写作、编辑与出版做出贡献的同志们表示诚挚的感谢和崇高的敬意！

黄恒学

2002年10月1日于北京大学

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 公共经济学的研究对象与研究范围	(1)
第二节 公共经济学研究的基本内容框架	(4)
第三节 公共经济学的研究方法	(11)
第四节 研究公共经济学的意义	(17)
第二章 公共经济主体	(20)
第一节 公共经济主体的多中心趋势	(20)
第二节 公共经济主体之一:政府	(23)
一、政府的概念和基本特征	(23)
二、政府作为主要的公共经济主体的原因	(27)
三、现代市场经济体系中政府如何提供公共产品	(32)
第三节 公共经济主体之二:私人企业	(35)
一、私人参与公共经济活动的可能性	(35)
二、私人参与公共经济活动的形式	(39)
三、私人参与公共经济活动与公共服务市场化改革	(39)
第四节 公共产品的主体之三:社区	(40)
一、社区的一般含义及其经济特征	(40)
二、社区如何提供公共产品	(42)
第五节 公共经济主体之四:第三部门	(45)
一、第三部门的定义	(45)
二、第三部门兴起的原因	(45)
三、第三部门提供公共产品的优势	(47)
第六节 公共经济主体之五:国际组织	(48)
一、国际组织和国际公共产品	(48)
二、国际公共产品产生的原因	(48)
三、国际公共产品的分类	(49)

第七节 公共经济主体多中心趋势对政府治理结构的	
影响	(50)
一、政府治理结构的转型	(50)
二、政府在公共经济主体多中心趋势中的作用	(51)
第三章 公共产品	(55)
第一节 公共产品的定义	(55)
一、公共产品的概念界定	(56)
二、公共产品的特征	(61)
三、公共产品的分类	(61)
第二节 公共产品的有效供应	(66)
一、私人产品的需求——水平相加	(66)
二、公共产品的需求——垂直相加	(68)
三、公共产品最优供给的均衡分析	(71)
四、公共产品有效提供的方式	(77)
第三节 混合产品	(81)
一、混合产品的性质	(81)
二、混合产品的分类	(82)
三、混合产品的消费	(85)
四、混合产品的最适规模	(89)
五、混合产品的提供	(91)
第四节 非国家的公共产品	(93)
一、对非国家公共产品的理解	(93)
二、非国家公共产品的供给	(94)
第五节 公共产品的外部性及其纠正	(99)
一、外部性的本质	(99)
二、外部性的特征	(100)
三、外部性与公共产品	(101)
四、政府对外部性的纠正	(102)
第四章 公共选择与公共经济决策	(108)
第一节 公共选择理论概述	(109)
一、公共选择学派产生的历史背景及过程	(109)

二、公共选择学派的理论前提	(112)
三、公共选择与私人选择	(118)
四、公共选择学派研究的方法论突破	(122)
第二节 投票机制	(123)
一、直接民主制下的公共选择	(124)
二、代议制民主中的公共选择	(130)
三、其他一些新的显示方法	(134)
第三节 官僚经济理论	(135)
一、政府失灵论	(136)
二、政府规模	(140)
三、寻租	(144)
第四节 公共经济决策的科学化和民主化	(149)
一、公共经济决策的含义	(149)
二、公共经济决策行为的演变	(153)
三、公共经济决策的科学化和民主化	(154)
四、我国公共经济决策的现状	(159)
第五章 公共支出	(164)
第一节 公共支出的概念与原则	(165)
一、公共需要与公共支出	(165)
二、公共支出的概念	(166)
三、公共支出的原则	(169)
四、公共支出的范围和方式	(173)
五、公共支出的意义	(174)
第二节 公共支出分析	(176)
一、公共支出的增长状况分析	(176)
二、公共支出的增长规律	(179)
三、公共支出的效应分析	(183)
四、公共支出的体制分析	(185)
第三节 公共支出的结构和分类	(186)
一、公共支出结构分析	(186)
二、公共支出的分类	(190)

第四节 公共支出的效益分析	(195)
一、公共支出效益分析的基本框架	(196)
二、公共支出的成本—效益分析	(198)
第五节 中国现行公共支出	(207)
一、当前我国公共支出存在的问题	(207)
二、改革我国财政支出体系的政策建议	(214)
第六章 公共收入	(220)
第一节 公共收入的概念界定	(220)
一、公共收入的产生	(220)
二、公共收入与私人收入	(222)
三、公共收入与政府收入	(223)
四、公共收入的定义与内涵	(224)
五、公共收入的特征	(226)
六、公共收入的原则	(227)
第二节 公共收入的主要形式	(232)
一、税收收入	(232)
二、公债收入	(241)
三、公共收费收入	(248)
四、国有资产收入	(250)
第三节 公共收入合理规模的确定	(251)
一、决定公共收入规模的因素	(251)
二、税收合理规模的确定	(253)
三、公债合理规模的确定	(258)
四、公共收费规模的确定	(260)
五、国有资产收入规模的确定	(261)
第四节 中国的公共收入与公共收入的国际比较	(262)
一、中国的公共收入	(262)
二、公共收入的国际比较	(272)
第七章 公共分配	(286)
第一节 公共分配的概念与内涵	(286)
一、公共分配的概念	(286)

二、公共分配的内涵	(288)
第二节 公共分配的主要形式	(291)
一、按劳分配	(292)
二、按资分配	(294)
三、按能分配	(297)
四、按劳动力价值分配	(299)
五、按需分配	(301)
第三节 公共分配与社会公平	(303)
一、什么是社会公平?	(303)
二、评价社会公平的主要指标	(305)
三、市场经济条件下分配不平等及其产生的原因	(308)
四、社会福利思想的历史渊源和发展过程	(310)
五、政府减少不平等的直接方案:社会福利制度	(313)
六、政府减少不平等的一个新方案:负所得税方案	(316)
第四节 公共分配的基本原则	(317)
一、效率的含义	(317)
二、公平与效率的辩证关系	(318)
三、社会经济的稳定	(321)
四、结合我国实际,对“效率优先,兼顾公平” 原则的进一步阐释	(322)
第五节 中国当前的公共分配	(326)
一、现状分析	(326)
二、分配现状的原因分析	(331)
第八章 社会保障	(335)
第一节 社会保障的概念与原则	(335)
一、社会保障的概念与基本内容	(335)
二、社会保障的基本原则、范围及水准	(338)
第二节 社会保障筹资模式的比较分析	(340)
一、发达国家社会保障筹资模式及特征	(341)
二、社会保障筹资模式的比较分析	(342)
第三节 国外社会保障制度的比较与借鉴	(344)

一、国外社会保障制度的产生和发展	(344)
二、社会保障制度不同模式的比较	(346)
三、国外社会保障制度对我国的启示	(353)
第四节 构筑适合中国国情的社会保障制度	(356)
一、中国社会保障制度的现状及问题	(357)
二、我国社会保障制度改革构想	(360)
第九章 公共经济政策	(370)
第一节 公共经济政策的原则与目标	(370)
一、公共经济政策的原则	(370)
二、公共经济政策的目标	(373)
第二节 公共经济政策的主要工具	(373)
一、财政工具	(374)
二、金融工具	(377)
三、直接控制工具	(381)
四、制度工具	(382)
五、公共经济政策工具与公共经济政策目标之间的 关系	(383)
第三节 中国的公共经济政策	(385)
一、中国公共经济政策的历史沿革 (1949~1992 年)	(386)
二、当代中国的经济政策(1992 年~)	(397)
第十章 地方公共经济	(412)
第一节 地方公共产品	(412)
一、地方公共产品的概念与特征	(412)
二、地方公共产品的最佳数量	(416)
三、蒂布特模型	(417)
四、公共产品的集中与分散提供	(420)
第二节 地方公共支出	(427)
一、中央与地方公共支出的划分原则	(427)
二、地方公共支出的范围	(427)
三、影响地方公共支出的因素	(430)

四、现实的地方公共支出	(432)
第三节 地方公共收入	(436)
一、地方与中央公共收入的划分原则	(436)
二、地方公共收入的内容	(439)
第四节 我国地方公共经济的发展	(448)
一、分税制改革	(448)
二、我国地方公共支出的现状及分析	(452)
三、我国地方公共收入的现状	(456)
第十一章 公共经济管理	(461)
第一节 公共经济管理的概念和原则	(461)
一、管理概念以及考察公共经济的管理学视角	(462)
二、公共经济管理是一种特殊形态的经济管理	(466)
三、公共经济管理的基本原则	(469)
第二节 公共经济规划	(474)
一、国民经济和社会发展战略规划	(475)
二、政府预算	(481)
第三节 公共经济与民主监督	(484)
一、公共经济的公共性与民主监督的意义	(484)
二、公共经济活动中民主监督缺失的危害	(486)
三、加强对公共经济活动的民主监督	(488)
第四节 公共经济效率与效益分析	(490)
一、公共经济效率辨析	(490)
二、公共经济低效率的原因	(492)
三、提高公共经济效率的途径	(494)
四、公共经济效益辨析与评估	(495)
五、公共经济效率与效益的统一	(498)
第十二章 政府采购	(501)
第一节 政府采购的概念和特点	(501)
一、采购的概念和分类	(501)
二、政府采购与私人采购的区别	(503)
三、政府采购的内涵	(504)

四、政府采购的特点	(506)
五、政府采购的领域与地位	(508)
第二节 政府采购的目标和原则	(509)
一、政府采购的目标	(509)
二、政府采购的原则	(512)
第三节 政府采购制度	(516)
一、政府采购制度的概念及内容	(516)
二、政府采购制度的起源与发展	(517)
三、国际政府采购制度的形成	(518)
四、完善的政府采购制度的特点	(519)
五、实行政府采购制度的意义	(522)
第四节 政府采购的组织体系	(525)
一、采购管理机构	(525)
二、采购执行机构	(526)
三、采购代理机构	(527)
四、采购仲裁机构	(528)
五、采购监督机构	(528)
六、供应商	(529)
第五节 政府采购模式	(529)
一、集中采购模式	(529)
二、分散采购模式	(530)
三、半集中半分散模式	(530)
第六节 政府采购方式	(530)
一、政府采购方式的分类	(531)
二、国际政府采购规则中采购方式的规定	(532)
三、几种主要的采购方式	(533)
第七节 政府采购运行程序	(538)
一、政府采购的运行程序	(538)
二、几种主要采购方法的运行程序	(540)
第八节 政府采购的审计与监督	(544)
一、政府采购的审计	(544)

二、政府采购的监督	(546)
第九节 中国的政府采购制度	(553)
一、我国政府采购制度的发展	(553)
二、我国政府采购中存在的主要问题	(556)
三、进一步建立健全政府采购制度的条件	(561)
四、建立健全我国政府采购制度的原则	(561)
五、建立适合中国国情的政府采购制度	(563)
六、今后一段时期我国政府采购工作的重点	(567)

第一章

导 论

教学目的和要求

公共经济学是研究社会公共经济活动现象及其一般规律的科学,是一门具有综合性、交叉性、应用性较强的新兴学科,其研究对象与研究领域非常广阔,研究目标与研究意义十分重要。

学习本章首先要理解公共经济学的研究对象与研究范围,掌握公共经济学研究的精髓;其次,学习本章有助于对整部书的内容与脉络有一个大致的了解,从而起到导读或“提纲挈领”的作用;第三,在学习本章的过程中,要特别重视对于公共经济主体及其分化趋势的分析与界定;第四,学习本章还要注意掌握公共经济学的研究方法与研究意义。

第一节 公共经济学的研究对象与研究范围

西方传统经济学把社会经济主体分为公共部门和私人部门两大类。公共部门是指政府及其附属物;私人部门是指企业和家庭。

虽然政府与企业一起共同参与国民经济活动,但是其行为方式和目的却是大相径庭。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的;政府却不能,它的经济活动一方面不能忽视成本与收益,另一方面又必须以全社会的公平、公正为前提和目标。其作用主要表现在三个方面:收入再分配功能;社会资源配置功能;宏观经济稳定功能。

由于政府是公共部门中最主要的和最大的代表者,研究公共部