



公共管理硕士（MPA）系列教材

# 公共经济学

唐任伍 / 编著



---

PUBLIC ECONOMICS

 中国人民大学出版社



公共管理硕士 (MPA) 系列教材

# 公共经济学

唐任伍 / 编著

---

PUBLIC ECONOMICS

中国人民大学出版社  
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学/唐任伍编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 11  
ISBN 978-7-300-23898-2

公共管理硕士 (MPA) 系列教材

I. ①公… II. ①唐… III. ①公共经济学-研究生-教材 IV. ①F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 010284 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材  
公共经济学  
唐任伍 编著  
Gonggong Jingjixue

---

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>		
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京溢漾印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2018 年 11 月第 1 版
印 张	16.5	印 次	2018 年 11 月第 1 次印刷
字 数	375 000	定 价	38.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



## 公共管理硕士 (MPA) 系列教材

---

### 编审委员会

---

**顾问:** 夏书章 (中山大学教授)

**编委:** (以姓氏笔画为序)

王浦劬 (全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员, 北京大学教授)

毛寿龙 (中国人民大学教授)

皮纯协 (中国人民大学教授)

朱立言 (中国人民大学教授)

许光建 (中国人民大学教授)

孙涛 (全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员, 南开大学教授)

张成福 (中国人民大学教授)

张德信 (国家行政学院教授)

陈庆云 (北京大学教授)

陈振明 (全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员, 厦门大学教授)

竺乾威 (全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员, 复旦大学教授)

周光辉 (吉林大学教授)

周志忍 (北京大学教授)

胡伟 (上海交通大学教授)

姜晓萍 (全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员, 四川大学教授)

娄成武 (全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员, 东北大学教授)

姚先国 (全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员, 浙江大学教授)

顾建光 (上海交通大学教授)

徐晓林 (全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员, 华中科技大学教授)

高培勇 (中国社会科学院教授)

唐任伍 (全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员, 北京师范大学教授)

董克用 (全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员, 中国人民大学教授)

谭跃进 (国防科学技术大学教授)

薛澜 (全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员, 清华大学教授)

## 作者简介



**唐任伍** 经济学博士，国务院政府特殊津贴获得者，北京师范大学政府管理学院教授、博士生导师，北京师范大学政府管理研究院院长，北京师范大学学位评定委员会管理学分会主席，浙江师范大学经济与管理学院院长。曾先后担任北京师范大学经济学院（今经济与工商管理学院）副院长、管理学院（今政府管理学院）执行院长、政府管理学院院长，全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员、中国经济思想史学会会长。兼任《改革》《北京师范大学学报（社会科学版）》《首都经济贸易大学学报》等多家学术期刊编委，并担任多所高校兼职教授。著（编）有《中外经济思想比较研究》《中国政务信息化研究》《公共经济学》《经济学原理》《世界管理思想史》等专著和教材十多部，发表学术论文百余篇；承担国家级和省部级课题数十项；获得教育部、北京市等颁发的各类优秀成果奖 20 余项。

## 内容简介



作为一部主要为公共管理硕士（MPA）学生编写的公共经济学教材，《公共经济学》一书系全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会组织编写的《“公共经济学”教学指导纲要》的配套教材，由该教学指导纲要的首席专家、北京师范大学唐任伍教授领衔著述。

全书紧扣该教学指导纲要的要求，按照“市场是资源配置最有效的方式→市场有时也会失灵→信息不完善、垄断、产权不清晰、外部效应、公共物品→“搭便车”“公地悲剧”→政府参与经济→公共财政支出→公共财政收入→转移支付、反贫困、解决社会贫富分化问题→公共选择→政府宏观调控手段和方法”这一逻辑线索来安排内容。为了适应专业学位研究生教育的特点，本书强调教材的应用性和实践性，注重培养MPA学生运用公共经济学理论和方法来解决实际问题的能力，在对公共经济学基本理论进行阐述的基础上，全书安排了大量案例和延伸阅读内容，力求更加符合中国公务员培养和发展的需要，适应国家治理体系和治理能力现代化及社会建设对公共经济学的需要。

本书不仅适合作为公共管理及相关学科学生的公共经济学课程教材，同时也是政府经济管理相关部门工作人员系统学习公共经济学知识的理想参考书。

## 出版说明



公共管理硕士（Master of Public Administration, MPA）专业学位研究生教育是以公共管理学科及其他相关学科为基础的研究生教育项目，其目的是为政府部门及非政府公共机构培养高层次的应用型专门人才。

我国的MPA教育始于1999年。1999年5月，国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》；2001年10月，我国进行首次MPA招生考试；2002年3月，首批MPA研究生正式入学。经过十多年的发展，我国的MPA培养院校从最初的24所发展到2014年的200余所；截至2015年7月，全国MPA培养院校累计招收MPA研究生15万余人，授予MPA学位8万余人，MPA教育成为我国政府部门人才培养的重要渠道。

为了满足国内MPA教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索和回应公共管理实践中的各种问题，同时反映国内外公共管理研究的最新成果，自2001年起，中国人民大学出版社组织有关专家编写“公共管理硕士（MPA）系列教材”。本套教材涵盖国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案（试行稿）》（2000年发布）和《公共管理硕士专业学位研究生指导性培养方案》（2012年发布）中规定的各门MPA核心课程教材，也包括公共管理各领域的专业方向必修课程教材及部分选修课程教材。本套教材不仅适合MPA学生使用，同时也可供公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为参考和培训资料使用。

“公共管理硕士（MPA）系列教材”力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共管理研究领域的最新成果，为公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供该领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映MPA专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，教材中除讲授一般理论知识外，还提供丰富的案例分析素材；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共管理理论与中国政府的管理实践紧密地结合起来，理论联系实际。

在“公共管理硕士(MPA)系列教材”策划出版之初,中国人民大学出版社邀请国内公共管理领域有关专家成立了阵容强大的教材编审委员会。同时,本着将国内公共管理领域有影响的学校和有影响的学者都吸收进来以博采众家之长的原则,我们广邀全国各地公共管理知名学者,使得本套教材的作者突破了一个学校和一个区域的界限。参与本套教材编写工作的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、南开大学、上海交通大学、北京师范大学、华中科技大学、国防科学技术大学、国家行政学院、中国社会科学院等国内知名高校及科研院所的学者,他们都是公共管理教育领域的专家,具有丰富的教学经验,同时又注重公共管理实践,能够较好地将理论和实践结合起来。

自2001年首本教材出版以来,“公共管理硕士(MPA)系列教材”受到了国内公共管理学界的广泛好评,被誉为“与中国MPA共同成长”的一套高质量的MPA教材。国内众多高校将本套教材选为MPA相关课程教材,“十二五”初期,本套教材的累计销量突破百万册,成为广受读者欢迎的MPA教材品牌。

随着公共管理教育和实践不断发展,公共管理学科的研究和教育也在不断发展与完善,这就要求MPA教材也要不断修订和更新。在国内公共管理学界的热情支持下,我们编写的这套教材取得了一定的成绩。今后,还请广大读者,特别是在教学一线的MPA任课教师继续给我们反馈意见,对这套教材提出批评和建议,以帮助我们不断对相关教材进行修订和完善,实现这套教材“服务中国MPA教育事业,与中国MPA共同成长”的目标。

中国人民大学出版社



## 前 言



“公共经济学”是公共管理专业学位研究生教育指导委员会规定的核心课程之一。它是一门要求学生掌握的兼具理论、知识和方法的基础性课程。在现代社会中，以政府为代表的公共部门和社会组织，在社会政治经济生活中起着举足轻重的作用，政府不但担负着纠正市场失灵的重任，而且依靠如税收、支出、管制、借债等强有力的政策工具，深刻地影响着社会中每一个公民与千千万万的企业们的经济生活，影响着生产者、消费者、储户、雇主的经济行为。以政府为代表的公共部门作为市场经济的主体之一，在现代社会中具有很强的资源配置功能。“公共经济学”作为专门研究政府及各类公共部门资源配置的课程，在MPA专业学位研究生的知识结构中具有重要的地位。

公共经济学是经济学中既古老又年轻的分支学科，在经济学中占有重要地位。自庇古撰写的《公共财政学研究》出版算起，政府组织形式发生了很大变化，特别是与其他经济部门相比，规模较大，涉及范围广泛。到了20世纪晚期，混合经济出现并得到很大的发展，以政府为主体的公共部门在资源配置中的作用越来越大。在竞争性资源使用过程中，非市场配置资源的过程采用的配置规则与市场配置方式可能相同，也可能不同。实证性或规范性地研究公共部门资源配置的公共经济学越来越受到人们关注。

公共经济学（public economics）作为一个概念首次出现是在20世纪50年代末，马斯格雷夫出版了被后世奉为经典的著作《财政学原理：公共经济研究》，1964年和1965年分别以法文和英文出版的《公共经济学基础：国家经济作用理论概述》和《公共经济学》则直接以“公共经济学”命名。目前在国内比较流行的国外学者编写的著作有鲍德威（Robin W. Boadway）和威迪逊（David E. Wildasin）合编的《公共部门经济学》、阿特金森（A. Atkinson）和斯蒂格里茨（J. Stiglitz）合编的《公共经济学讲义》、布朗（C. Brown）和杰克逊（P. Jackson）合编的《公共部门经济学》，以及斯蒂格里茨的《政府经济学》等。这些译著的一个重要特征是通俗易懂，案例丰富，信息量较大，教学内容之外的各种附件很多，给中国大学的教材改革、教学改革带来了一股清新气息，特别是对和国际接轨

起到了一定的推动作用。但这些教材的缺点也是很明显的，西方学者按照他们的思维方式和认识问题的思路编写的教材适合西方学生的学习需要，但跳跃性较大，尤其是案例和有关数据大多以美国和西方经济社会发展中的实践为蓝本，得出的结论也有局限性。

国内一些学者也编写了一些公共经济学方面的教材，主要代表有高培勇等编著的《公共部门经济学》、郭庆旺等著的《公共经济学》、马胜杰等著的《公共经济学》、唐任伍主编的《公共经济学》、黄恒学主编的《公共经济学》等。这些教材的一个重要特征就是简洁、逻辑性较强，比较符合中国学生的特点和学习需要，适合中国学生的思维特点，但也存在这样或那样需进一步改进之处。

根据 MPA 专业学位研究生的培养目标，“公共经济学”课程重点在培养学生运用公共经济学基本理论、知识，观察、分析、解决现实社会经济问题。该课程的主要作用是希望 MPA 专业学位研究生通过公共经济学基本知识的学习，掌握一种经济学的思维和方法，能够熟练地运用公共经济学的理论观点和方法来观察、分析和解决中国特色社会主义建设过程中的实际问题。既要让学生了解和掌握必须具备的公共经济学的一些概念、理论、知识，更要提高学生解决公共经济问题的能力。

公共经济学作为一门同时涉及规范与实证经济学分析的学科，其教学和研究将紧紧围绕国家和社会发展重大战略问题展开。一方面，公共经济学要回答在市场经济条件下，公共部门在影响资源配置方面究竟应该起什么样的作用，确定公共部门决策原则的一系列规范分析需要运用到现代公共经济学的工具；另一方面，公共经济学涉及实证分析，研究如税收、支出、财政转移等政府活动如何影响经济中的资源配置、相对价格与福利状况。公共部门日益扩大的规模与活动范围将极大地影响到价格机制在配置社会资源方面的作用。在对公共部门决策所产生的影响进行实证分析时，必须考虑到政府的行为将会对多个市场上的价格与产出同时产生影响。只有引入公共经济学规范和实证分析方法的最新研究成果，建立起一个在经济学基本知识框架之上完整的公共部门经济学体系，通过一般均衡分析方法，对公共部门决策的经济影响进行分析，才会得到一个相对满意的答案。

MPA 专业学位研究生主要为党政部门及非政府机构培养面向实践领域、具有较扎实的理论基础的实践型、应用型高层次人才，要求学生既具有很高的政治素质、道德水平和良好的意志品质，又具有比较好的理论修养。“公共经济学”作为一门理论性、知识性特别是应用性很强的课程，是为学生未来从事实际工作奠定理论基础的一门课。本课程通过教学，力图使学生达到下列几个目标：

1. 思维养成。作为理论性、实践性和方法性很强的课程，本课程旨在培养学生如何运用公共经济学的相关理论来观察、分析、解决现实中出现的大量的公共经济问题，尤其是让学生通过本课程的学习，养成一种经济学思维、公共思维，克服传统的思维惯性，增强自身对社会、对公共利益的责任感，树立以公共利益为最高原则的价值观和理念。

2. 理论养成。作为 MPA 专业学位研究生所必须了解、掌握的基础理论课程，“公共经济学”必须让学生懂得市场经济的基本规律、市场失灵、政府参与经济的必要性、“搭便车”、外部效应、“公地悲剧”、公共财政支出、公共财政收入、税收、转移支付、公共选择、宏观调控等理论知识，力图通过理论分析和实证研究的结合，让学生对现行税收制度、政府支出、宏观调控与社会保障制度等制度结构有比较完整的认识，从而为未来的工

作实践奠定比较扎实的理论基础和具备良好的公共经济学知识素养。

3. 知识养成。本课程按照“市场是资源配置最有效的方式→市场有时也会失灵→信息不完善、垄断、产权不清晰、外部效应、公共物品→“搭便车”“公地悲剧”→政府参与经济→公共财政支出→公共财政收入→转移支付、反贫困、解决社会贫富分化问题→公共选择→政府宏观调控手段和方法”这一逻辑线索来安排内容，目的是让学生通过公共经济学的学习，懂得市场是资源配置最有效的方式，但是市场不是万能的，由于信息不完善、市场竞争不充分、产权不明晰、外部效应、公共物品等原因，市场有时也会失灵。市场失灵带来资源配置失效或者低效，出现“搭便车”“公地悲剧”等外部负效应，因此需要政府参与经济、政府管理经济来纠正市场失灵。政府管理经济、纠正市场失灵需要付出代价，这就是公共财政支出，包括消耗性支出、公共投资支出、转移性支出，消耗性支出保证政府的正常运转，以保障正常的公共物品和公共服务的提供；公共投资支出保障公共工程建设，维护国家经济稳定等；而转移性支出则用来保障社会公平，如建立社会保障体系，对弱势群体进行扶助，消除贫困，解决两极分化问题等。有公共财政支出就必须有公共财政收入做保障，公共财政收入主要有税收，税收按照横向公平和纵向公平的原则进行征收，是政府实现社会公平的一种手段，也是国家调控经济的一种工具。这些知识有很强的内在逻辑，学生在学习中必须有比较全面的了解和把握，以便以后在实际工作中加以应用，用以指导自己的实践。

4. 能力养成。能力培养是 MPA 专业学位研究生最重要的目标，也是“公共经济学”这门课程最重要的目标指向。本课程的学习，旨在培养 MPA 专业学位研究生运用基本理论来具体观察、分析、解决现实公共经济问题，使学生能够从经济学的高度，通过综合、归纳、演绎、推理，透过现象看清本质，从而提高实践能力、决策能力、组织能力、创新能力、沟通能力和执行能力。

本教材一方面兼顾公共管理学科的自身特点和 MPA 专业学位研究生教育的社会属性，适应对高层次、复合型和应用型硕士层次专业学位人才的培养要求，适应国家治理体系和治理能力现代化以及社会建设对公共经济学的需要；另一方面吸收国内外公共经济学教材的优点，尽可能地规避以往教材中的不足，力求符合中国公务员培养和发展需要。按照公共经济学内在的逻辑和发展规律，力求体系完整，内容全面，要点突出，逻辑清晰，简洁实用，理论联系实际，以利于学生了解掌握，为我国推进和全面深化经济体制改革提供政策和理论指导。

本教材由唐任伍编著，北京师范大学政府管理学院的博士生导师王华春副教授也参与了相关编写工作。对于本教材的大纲编写和内容写作，作者曾召开了多次研讨会，举办了三期公共经济学师资培训班，征求了全国各地众多同行的意见，在此一并表示感谢。教材中的不足和错误，希望使用者不吝指正，以使教材不断完善。

# 目 录



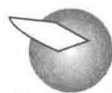
<b>第 1 章 导论</b> .....	1
1.1 公共经济学内涵与研究对象 .....	1
1.2 公共经济学的发展 .....	8
1.3 公共经济学的研究内容、方法及其与相关学科的关系 .....	10
关键术语 .....	14
复习思考题 .....	14
<b>第 2 章 市场效率与市场失灵</b> .....	15
2.1 资源配置选择方式与经济发展 .....	15
2.2 市场对资源配置起决定性作用 .....	21
2.3 正确认识市场效率与市场失灵 .....	28
关键术语 .....	39
复习思考题 .....	39
<b>第 3 章 政府干预与政府失灵</b> .....	40
3.1 政府干预经济的内在要求与边界 .....	40
3.2 公共财政的基本职能 .....	47
3.3 效率-公平权衡与政府失灵 .....	51
关键术语 .....	57
复习思考题 .....	57
<b>第 4 章 公共物品理论</b> .....	58
4.1 公共物品类型 .....	58
4.2 公共物品有效供给 .....	63

4.3 公共物品供给与市场失灵 .....	70
关键术语 .....	76
复习思考题 .....	77
<b>第5章 外部效应理论 .....</b>	<b>78</b>
5.1 外部效应概述 .....	78
5.2 外部效应与市场效率 .....	81
5.3 政府行为与外部效应 .....	84
5.4 市场行为与外部效应 .....	88
关键术语 .....	91
复习思考题 .....	91
<b>第6章 公共选择理论 .....</b>	<b>92</b>
6.1 公共选择理论概述 .....	92
6.2 公共选择规则的标准 .....	95
6.3 阿罗不可能定理 .....	98
6.4 利益集团及寻租理论 .....	105
6.5 官僚理论与政治经济周期 .....	109
关键术语 .....	112
复习思考题 .....	112
<b>第7章 财政支出理论与实践 .....</b>	<b>114</b>
7.1 财政支出分类与原则 .....	114
7.2 财政支出发展趋势 .....	120
7.3 公共消耗性支出与经济影响 .....	123
7.4 转移性支出与经济影响 .....	131
7.5 中国财政支出规模与结构 .....	138
关键术语 .....	146
复习思考题 .....	146
<b>第8章 财政收入理论与实践 .....</b>	<b>147</b>
8.1 财政收入原则与类型 .....	148
8.2 财政收入的主要形式：税收 .....	151
8.3 税收的公平与效率 .....	156
8.4 税负转嫁与归宿 .....	163
8.5 中国税收制度与改革 .....	167
关键术语 .....	175
复习思考题 .....	176

<b>第 9 章 收入分配理论与社会保障建设</b> .....	177
9.1 收入分配差距与衡量 .....	178
9.2 收入分配理论流派与分配模式 .....	180
9.3 收入初次分配与再分配 .....	186
9.4 收入分配差距与社会保障体系建设 .....	187
9.5 中国收入分配制度改革 .....	192
关键术语 .....	195
复习思考题 .....	195
<b>第 10 章 政府参与经济的财政政策理论与实践</b> .....	196
10.1 政府的经济职能 .....	197
10.2 财政政策的内涵与功能 .....	201
10.3 自动稳定器与相机抉择的财政政策 .....	204
10.4 财政政策与货币政策配合协调 .....	212
10.5 债务危机与中国财政体制改革 .....	216
关键术语 .....	226
复习思考题 .....	226
<b>第 11 章 公共经济学研究发展趋势</b> .....	228
11.1 公共经济学研究的最新进展 .....	229
11.2 研究范畴拓展和研究方法更新 .....	231
11.3 公共经济学研究的未来发展趋势和中国值得研究的突出问题 .....	236
关键术语 .....	241
复习思考题 .....	241
<b>主要参考文献</b> .....	242

## 第1章

# 导论



### 学习意义与作用

本单元是“公共经济学”这门课程的导入课，目的是通过本单元内容的教学，了解公共经济学的基本内涵、特征及发展，理解学习公共经济学的意义及必要性。



### 教学要求

了解公共经济学的基本含义、研究对象、特征及发展脉络，懂得公共经济学发展和兴起的原因及背景，理解作为公共决策理论依据的公共经济学的基本原理的现实意义和作用。了解公共经济学和其他学科之间的关系。



### 学习重点

- 公共经济学的研究对象
- 公共决策的理论依据
- 作为公共决策理论依据的公共经济学的基本原理

## 1.1 公共经济学内涵与研究对象

### 1.1.1 公共经济学的内涵

在现代经济发展中，政府与企业、家庭、世界市场一道，是经济增长的重要部门。那



么什么是政府？政府在经济增长中承担什么样的责任、肩负什么样的使命？政府必须做什么？政府应该怎样做才能促进经济增长？这些问题不但是现实生活存在的客观问题，而且是现代社会经济发展必须解决的重要问题。公共经济学就是从经济学的角度来研究、解释、分析和规范政府职能和作用的科学，换句话说，公共经济学就是研究政府经济行为的科学。

公共经济学（public economics）又称为公共部门经济学（economics of public sector），它是专门研究公共部门的经济行为及运行规律的一门学问。公共部门主要指政府及其附属物，人们有时又把公共经济学称为政府经济学。

在市场经济条件下，政府也是一个独立的经济主体。西方经济学把所有经济主体分为公共部门（public sector）和私人部门（private sector）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。无论是政府还是企业和家庭，都以各自的方式参与国民经济运行，影响着国民经济的发展方向 and 速度。在宏观经济学的核心理论即关于国民收入决定的理论中，政府、企业和家庭是三个平等的主体，相互关联而又各有自己的运行规律。如不考虑国际市场的因素，一国国民经济就取决于这三者的经济活动。家庭向企业提供劳动、资本、土地、企业家才能等各种生产要素，并从企业取得相应的报酬。家庭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劳务。政府通过税收和政府支出来与企业和家庭发生联系，参与国民经济。经济要保持正常运行，不仅要使企业的投资等于家庭的储蓄，而且要使政府从企业和家庭取得的税收与其向企业和家庭的支出相等。国民经济运行出现不均衡时，政府可以通过调节税收和支出，居民可以通过调节消费与储蓄，企业可以通过改变投资与生产，来使国民经济重新恢复稳定。

虽然政府与企业、家庭一起共同参与国民经济，但是其行为方式和目的却大相径庭。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收益与成本，另一方面又必须以全社会的公正和公平为前提和目标。市场经济是有生命力的，但并不是任何时候都有效的。市场也有其失败之处，而政府有时可以弥补市场的不足与失灵。在市场经济条件下，政府的作用主要有三个，即收入再分配功能、社会资源配置功能和宏观经济稳定功能。换言之，政府是以自己独特的方式和规律与企业、居民一起参与和影响国民经济的。公共经济学就是经济学中专门研究政府经济行为特殊规律的分支学科，是论述各级政府部门和公共组织（如国有企事业单位）的存在意义和行为、回答政府必须做什么以及应该怎样做的学问。

### 1.1.2 公共经济学的研究对象

公共经济学的研究对象是公共部门，即政府及其附属物。政府是国民经济中唯一通过政治程序建立的，在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的实体。政府除对特定区域内居民负有政治责任以外，还参与非市场性的社会生产活动和社会财富再分配。政府参与的非市场性的社会生产活动是指政府为满足居民的公共消费需要，通过向社会成员征税和强制转移财富的办法来筹措资金，不以营利为目的地从事生产和提供诸如国防、治安、教



育、卫生、文化等公共服务。政府所从事的社会财富分配是指为了保证特定区域内全体社会成员的公平与公正，维护社会的稳定，采取税收或其他强制手段对各社会成员的财富进行重新分配。

公共经济学中对公共部门（政府）的含义分成以下层次加以理解：第一个层次是中央政府。第二个层次是广义政府。这个层次不仅包括中央政府，而且还包括各级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在广义的政府之上，又加上了非金融的公共企业，包括中央和地方政府出资兴办的各种企事业单位。第四个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企事业单位之外又加上了政策性金融机构。公共经济学的研究对象是中央政府的经济行为、地方政府的经济行为，以及包括官方金融机构在内的所有由中央与地方政府出资兴办经营的企事业单位的存在意义和经济行为。

如何界定政府出资兴办经营的企事业单位是公共经济学的一个新课题。中国正处在建立健全社会主义市场经济体制过程中，以政企分开为目的的经济体制改革使政府正从无所不包的责任和义务中解脱出来。国有企业按市场经济机制展开生产和经营。虽然国家对转制后的国有企业由于历史原因还拥有一定的股份甚至控股，但纯从经营方式来看，国有企业（包括将来的一部分国有商业银行）与一般意义上的私人部门并无本质上的区别。本书在讨论问题时，已经把国有企业和国有商业银行排除在外，只讨论广义政府和官办政策性银行，即本书在讨论中国的公共经济问题时，只研究中央政府的经济行为、地方政府的经济行为、中央和地方政府出资兴办和经营的按公共经济规则经营的政策性金融企业。对于上述第三个层次中所讲到的非金融的公共企业则将其作为中央或地方政府经济活动的附属机构来看待。

在明确了中央政府、地方政府及中央和地方政府兴办经营的企事业单位是公共经济学的研究对象之后，还必须对上述主体的经济行为做一界定。从政府三大功能出发，研究政府经济行为也有三个层次的内涵。

第一个层次是研究财政收支。根据法律征收税金以及根据政治程序决定的预算支出各项费用是政府经济行为的核心。既然政府是一个经济主体，其财政收支也应该讲究收益与成本。

第二个层次是研究财政收支对国民经济的影响。财政收支原来只是维持政府人员生存和政府机构运作的非生产开支。但是随着政府的不断扩大，原本仅为自身存续所必需的财政收支在国民经济中所占比重越来越大，财政的作用不限于维持政府自身的存续，而且已经成为调节国民经济的重要手段。

第三个层次是研究包括财政收支在内的公共部门经济的合理性与必要性。各国政府出于调节经济和扩大社会福利的需要，出资兴办经营的企事业单位不断增加，连同财政收支一起成为国民经济中的一个庞大部门。人们不得不对如此庞大的公共经济的合理性和必要性进行认真研究，弄清楚为什么要维持如此庞大的公共经济，以及如何使其发挥应有的作用。