



高等学校经济与管理类核心课程教材



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

浙江省普通高校“十二五”优秀教材

Theory and Practice of Public Economics

朱柏铭 编著

公共经济学理论 与应用 (第三版)

高等教育出版社



高等学校经济与管理类核心课程教材



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
浙江省普通高校“十二五”优秀教材

Theory and Practice of Public Economics

朱柏铭 编著

公共经济学理论 与应用 (第三版)

GONGGONG JINGJIXUE LILUN YU YINGYONG

高等教育出版社·北京

内 容 提 要

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材、浙江省普通高校“十二五”优秀教材、高等学校经济与管理类核心课程教材之一,是在第二版的基础上,根据教学需求的变化修订而成的。本书以适当的篇幅、简明的文字,深入浅出的阐述,使教材体系完整、内在联系紧密。同时,本书结合最新的理论和政策变化,提供了丰富的案例及分析过程。本书内容包括:公共经济学的性质、公共部门职能、公共产品供给、公共产品需求、寻租设租行为、外部效应、公共支出规模、公共支出结构、税收制度、政府预算、公共债务、财政体制、政府规制、公共企业。本书适合作为高等学校经管类专业公共经济学或财政学课程教材,也可作为相关人员参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学理论与应用 / 朱柏铭编著. -- 3 版. --

北京: 高等教育出版社, 2018.1

ISBN 978-7-04-049059-6

I. ①公… II. ①朱… III. ①公共经济学 - 高等学校 - 教材 IV. ① F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 302481 号

策划编辑 刘自挥 责任编辑 熊柏根 刘自挥 封面设计 张文豪 责任印制 高忠富

出版发行	高等教育出版社	咨询电话	400-810-0598
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	网 址	http://www.hep.edu.cn
邮政编码	100120		http://www.hep.com.cn
印 刷	上海盛通时代印刷有限公司		http://www.hep.com.cn/shanghai
开 本	787 mm×1092 mm 1/16	网上订购	http://www.landrac.com
印 张	19.5		http://www.landrac.com.cn
字 数	437 千字	版 次	2007 年 5 月第 1 版 2018 年 1 月第 3 版
购书热线	021-56717287 010-58581118	印 次	2018 年 1 月第 1 次印刷
		定 价	39.90 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 49059-00

序

在三十多年的大学教学生涯中,我经常会遇到学生的提问:众多的经济类课程中,哪一门课程最重要?我的回答总是毫不含糊的:微观经济学。这样的回答,当然与本人多年来主要讲授微观经济学课程有关,但是,更重要的是基于如下的事实:微观经济学的理论基本上囊括了现代经济学的基本原理。经济学“帝国主义”的扩张以及经济学各个分支学科的发展,无一不是运用微观经济学基本理论和方法进行研究的结果。公共经济学的兴起和发展同样是一个很好的例证。

众所周知,公共经济学是于20世纪60年代才正式问世的一门学科,其理论的思想渊源可以追溯至18世纪70年代创立的传统财政学。公共经济学以公共部门的经济活动为研究对象,与专门研究政府收支活动的传统财政学相比较,在研究范围上大大地拓宽了。公共产品、公共选择、政府规制、公共定价等问题,都在公共经济学的涵盖范围之内。公共经济学把整个经济体系看成是由私人部门经济和公共部门经济共同构成的混合经济,认为市场机制不是万能的,需要通过公共部门的经济活动来弥补市场缺陷。但是,公共部门介入社会经济活动同样需要运用各种经济资源,同样要进行成本-收益分析和讲求经济效率。因而,从本质上看,公共经济学也是一门研究资源配置问题的学科。与传统的微观经济学理论不同的是,传统的微观经济学的研究重心是私人部门的资源配置优化问题,而公共经济学的研究侧重于公共部门的资源配置优化问题以及在资源配置过程中公共部门与私人部门的相互协调问题。由此可见,公共经济学实际上是研究资源配置优化的微观经济学理论从私人部门向公共部门的扩展。因此,只有较好地理解私人部门的资源配置问题,才能更好地把握公共部门的资源配置问题。同理,只有对研究私人部门资源配置问题的微观经济学理论有着较好的掌握,才能更好地理解公共经济学的理论。

正因为公共经济学是经济学中专门研究公共部门如何优化资源配置的分支学科,同时,中国经济社会发展正处于转型时期,在这样的背景下,学习和研究公共经济学理论就显得尤为重要。实践已经证明,公共经济的范围不能过大,但也不能过小。计划经济体制的一个基本特点是,公共部门对社会资源拥有绝对支配权。但这种模式不是真正意义上的公共经济,因为规范的公共经济是以市场机制在资源配置中起基础作用为前提的。然而,现实经济问题也不是都靠引入市场机制就能解决的。在引入市场机制的同时,必须完善和规范公共机制。改革开放以来,依靠引入市场机制基本上告别了私人产品的短缺,但是公共产品的短缺现象依然存在。例如,社会公平问题,公共信息问题,环境生态问题,医疗保障问题,义务教育问题等。这些公共产品通过什么途径来提供?如果由公共部门来提供,那么,又该怎样来构建决策机制和约束机制?总之,公共部门如何规范和有效地从事经济活

动,至今仍是一个尚待探讨的课题。

呈现在读者面前的这本教材,正是运用微观经济学原理和方法,系统阐述和研究公共经济理论的一种有益尝试。与国内出版的同名教材相比较,这本教材有以下四个比较显著的特点:

(1) 开放性。在一个对外开放的时代,经济学教材理应吸收世界各国在实践中升华、提炼出来的具有共性的经济理论,不能以种种理由狭隘地将它们拒之门外。经济学界流派林立、观点纷呈,这本教材不墨守成规,凡是在市场经济实践中所产生的经济理论,只要有助于解释经济现象或解决经济问题,均被大胆地吸收进来。

(2) 创新性。与其他经济学分支学科一样,公共经济学也处于发展和完善之中,还没有真正定型。这就说明应当将在经济实践中所创造出来的新知识、新范畴、新理论等充分地反映到教材之中,做到与时俱进。这本教材无论在谋篇布局上还是在内容观点上都有一定的新颖性。比如,就框架结构来说,专门安排了寻租设租行为、政府规制理论、公共定价、公共企业等,这些章节在同类教材中并不多见;再如,在内容观点上,对公共经济概念的解释、对公共经济学学科性质的界定等,都具有比较独特的见解。

(3) 本土化。为鼓励学生将基础理论与中国实践结合起来思考,本教材在全面阐述公共经济学主流理论的基础上,结合我国的案例进行剖析,以贴近中国读者的感知和经验。书中精选了一批案例穿插在有关章节中,以阐述和说明相关理论,帮助读者摆脱在理解抽象公共经济学模型和实际公共经济现象上存在的“两张皮”问题。

(4) 可读性。教材毕竟有别于专著,它首先应当服务于教学的需要。这本教材注重阐述具有普适性的公共经济基本理论,所吸收的大多是学术界相对成熟和较具共识的研究成果,没有用大量的篇幅来叙述与诠释国内外现行或历史的制度和政策,也没有不厌其烦地介绍学派之争。此外,这本教材虽然吸收了许多外国学者的优秀成果,但在文句表达上没有晦涩难懂、佶屈聱牙之感,与中国读者的思维习惯和方式相吻合;对于原创性的研究成果也都注明了出处,便于读者查阅和研究。

这本公共经济学教材的编著者朱柏铭教授,长期在大学从事财政学和公共经济学的教学与研究,对于公共经济学的理论有着比较全面系统的理解和掌握,对学科的发展动态及前沿问题也有着比较深入的认识,同时在公共经济学的理论研究和应用研究中也发展了许多具有真知灼见的研究成果,已经在国内公共经济学研究领域产生了一定的学术影响。作为朱柏铭教授的同事,我非常高兴能有机会为这本教材写序,同时也想借此机会发表一点自己对有关公共经济学的浅见。

史晋川

(史晋川教授系浙江大学文科资深教授、浙江大学金融研究院院长,国家级哲学社会科学领军人才)

第三版前言

本教材于2007年出版,第二版2013年出版,至今已有十年时间,印量较多,读者评价普遍较高,许多院校的本科经济类专业和公共管理类专业都选用它作为教材。如,浙江大学经济学类所有专业、杭州师范大学经济类专业、西北大学财政学专业、华中师范大学公共管理学院、云南大学滇池学院的行政管理专业等。此外,北京师范大学社会发展与公共政策学院、华中师范大学公共管理学院、云南大学行政管理学院、贵州财经大学、新疆农业大学等一些院校还把这本教材列为硕士研究生招生考试的参考书目。

第三版结合理论和政策的最新变化,同时吸收学生和教师的意见,作了如下修改。

一是更新或改写了部分案例。有的全部替换,如案例2-3、案例4-1、案例5-2、案例7-2、案例8-3、案例11-1、案例12-3、案例13-1和案例14-1;有的在内容上或文字上作了修改,如案例1-2、案例2-2和案例3-2。

二是调整了有关内容。如在第三章第三节中充实了公私合作供给准公共产品的内容,尤其对PPP模式作了较多的阐述;在第四章第三节中重写了政府失灵的解决对策;在第八章第二节中充实了马克思主义的国家起源理论;在第十二章第一节中删除了大段关于联邦制和财政联邦制的陈述性文字。

三是修改了某些不妥的提法。如在第十二章中,将“财政联邦制”的提法改为“财政体制”。“财政联邦制”是西方国家通行的提法,但是,对于中国读者而言,很容易引起误解和争议。另外,对一些法规、政策和数据也作了更新。

朱柏铭

2018年1月于浙江大学

第二版前言

本教材于2007年初版,至今已有六年时间,印量较多,读者评价普遍较高,已被教育部列为普通高等教育“十一五”国家级规划教材。2012年重印时,修改了图形、公式及文字表达上存在的一些差错。第二版结合理论和政策的最新变化,同时吸收学生和教师的意见,从框架结构到具体内容,又作了一次修改。主要改动有:

(1) 合并。将第十章和第十五章分别并入到第九章和第十四章中,并修改相关内容。这样,全书由16章缩减到14章。

(2) 精简。修订教材对税收公平原则、税收负担、政府预算原则、政府规制的失灵等内容都作了简化。

(3) 删除。不再保留乘数与加速数交互作用原理、寻租与DUP、寻求经济租所耗费的成本、充分就业预算等内容。

(4) 改写。修订教材对财政政策的定义及类型、准公共产品的公私合作供给、行政管理支出、社会保障支出、政府预算组成体系、规制的公益理论等内容,或改写或充实。

(5) 替换。对第二章和第十三章的阅读与思考均以新的内容作了替换。

这六年来,曾有许多读者在阅读本教材过程中给我发来邮件,指出了一些不足;杭州师范大学杨丹妮副教授使用本教材多年,为修订方案的制订提出了很好的建议。感谢他们的帮助,并热切希望广大读者今后继续对本教材予以批评指正。

朱柏铭

2013年6月于浙江大学

第一版前言

(一)

在国外,公共经济学虽然起源于19世纪80年代,但由于语言上的原因,直到20世纪50年代以后才在英语国家广泛流传。在我国,则在20世纪90年代中期才为人知晓^①。近年来,国内许多大学的经济学院和公共管理学院中都开设公共经济学课程,以“公共经济学”名称命名的译著和著作也陆续出版。公共经济学在国内的兴起不是偶然的,笔者认为主要有以下两个方面的原因:

(1) 适应理论创新的需要。一些学者之所以主张以公共经济学取代财政学,原因之一是“财政学”这个名词容易使人误解。中国创立于20世纪五六十年代的财政学,就是以收、支、平、管为基本框架,具有明显的“就财政论财政”色彩。虽说20世纪90年代以来出版的财政学教材已开始摒弃这种体系,但在许多人心目中,仍认为财政学仅仅是研究政府收支的学问。

(2) 适应经济转轨的需要。随着市场经济体制的逐步建立和完善,公共部门的体系在重建,公共部门的职能在转变,公共部门的行为方式在调整,公共部门的效果评判标准也在变化。这就在客观上要求有一整套较为系统的理论,对公共部门的经济活动进行分析。在本土化的公共经济学理论一时还难以诞生的背景下,引进欧美的公共经济学理论,或者据此进行改写,就不失为一条较为现实的途径。

公共经济学在国内的兴起意味着什么呢?笔者对此有三点认识。

(1) 预算经费的分配将以弥补市场缺陷为出发点。公共经济学的兴起,意味着财政部门的业绩评判标准将从过去是否满足政府的需要,转移到是否为弥补市场缺陷提供财力保障上。公共部门能否优化资源配置,财政部门是关键。支出规模是否合适、支出结构是否合理等,直接决定着其他职能部门的行为。所以,预算经费的分配不应受行政长官的主观愿望所左右,而必须让市场缺陷来决定,是“市场”而不是“市长”决定经费。凡是存在市场缺陷的领域,公共部门就要介入,财政就要充分保证经费的供给。否则,即便实现预算收支平衡,仍说明财政工作没有做好。我国财政经费分配过程中掺杂了大量的人为因素,恰恰说明还没有真正建立起“市场决定经费”的机制。

(2) 广大公务员都应系统地学习公共经济学理论。公共经济学强调财政实质上是一种公共经济活动,这就意味着所有公务员都要关心财政问题,所有公务员都应系

^① 1959年马斯格雷夫(R.A.Musgrave)出版《财政学:公共经济研究》,首次使用“公共经济”的术语;1965年约翰森(L.Johanson)出版《公共经济学》,可能是首部以“公共经济学”术语为书名的著作。1994年上海三联书店出版由阿特金森和斯蒂格里茨合著的《公共经济学》(中译本),可能是国内首部以“公共经济学”命名的著作。

统地学习财政学。但事实上,非财税系统的公务员中,仅有毕业于财经类专业的那部分人才系统地学习过财政学理论。正因为如此,许多公务员身处政府部门,却不知公共产品为何物。既然没有系统地学习过财政学理论,又怎么可能去关心、去思考财政现象和问题呢?更不必奢谈提什么对策建议了!

(3) 财政学科体系将重新建构。国外的大学很少设立专门的财政学专业或者财政学系,中国大陆和台湾的一些大学较多设立财政学专业,大陆的一些财经院校甚至成立财税学院。大专院校是否设立财政学专业或成立系、院,并不是最重要,重要的是今后财政学科往什么方向发展。

一方面,公共经济学的兴起,意味着财政学科的建设要融入公共管理学科。财政学既要用经济学的范式去研究,更要用管理学的范式去研究。公共管理学科的建设也需要财政学科的加盟和支撑。长期以来,财政学科一直作为经济学科的一个分支加以建设,公共管理学作为政治学的一个组成部分加以建设。两个领域的理论工作者之间学术交往并不多。其实,他们之间存在不少共同语言。所以,必须加强学术交往和交流。

另一方面,可在公共经济学学科体系中建构三级学科。到目前为止,经济学是一级学科,财政学是它下属的二级学科。以后可以把公共经济学作为经济学下属的二级学科。在公共经济学这个二级学科体系下,还可以建构新的三级学科或研究方向,如税收经济学、公债经济学、国防经济学、教育经济学、卫生经济学、公共选择经济学、规制经济学、寻租经济学等。这样,就打破了原来“财政学原理—国家预算—国家税收”三足鼎立的局面。

(二)

一套学科理论总离不开框架体系和构件来源两个要素。本教材的框架和构件情况怎样呢?

(1) 以公共产品的供求及其经济效应为主线构建框架体系。全书共有16章内容。第一章对公共经济学的演化过程、研究对象和学科性质作了交代;第二章以市场缺陷为切入点,着重讨论公共部门为何参与资源配置、协调收入分配和促进经济稳定;第三章阐述公共产品的概念、特征及供给模型;第四章讨论公共产品的需求决定,着重研讨如何通过投票机制显示和加总人们对于公共产品的偏好;第五章探讨寻租、设租行为,通过对权钱交易的经济分析,说明政府机制同样存在缺陷;第六章分析正、负外部效应与资源配置的关系及外部效应的矫正方式;第七章从公共支出规模角度,讨论公共产品供给的成本问题;第八章从公共支出结构的角度,继续讨论公共产品供给的成本问题;第九章从税收制度的建构与优化这一视角,探索公共产品的成本补偿机制;第十章研究税收负担与经济增长的关系及税收的转嫁;第十一章分析公共预算的运作过程;第十二章探索公共债务的规模、结构与经济效应;第十三章研究政府间财权与财力的划分;第十四章分析了政府规制的手段与目的;第十五章着重讨论政府为增进社会福利实行公共定价问题;第十六章分析公共企业的效率及其民营化问题。

(2) 以中外学者的公共经济理论成果为主要构件来源。公共经济学问世虽然只有几十年时间,但作为其前身的财政学却有 200 多年的历史,即使从斯堪的纳维亚的财政学算起,也有一个多世纪的发展史。经过几代人的探索和研究,已经产生了不少研究成果。

从建构和发展公共经济学的角度来说,学者们的研究成果中,恰恰是那些比较抽象的、理论性较强的内容,对我们更有参考价值。这是因为市场经济体制是我国经济改革的目标模式,尽管我国要实行的是社会主义市场经济,但是理论和实践都证明,只要存在市场机制,就必然有缺陷。公共部门从事经济活动的目的仍然是弥补市场缺陷,公共经济活动同样要受一定政治制度的约束。举例来说,公共产品的非竞争性而非排他性决定了通过征税方式来补偿其供给成本是最理想的途径。这是带有规律性的结论,市场经济的国家都是如此,我国概莫能外。然而,具体税收制度的设计必须从特定时期的国情出发,如果照搬发达国家的某个税种,必然难以奏效。

基于上述认识,本书的构建来源基本上是具有普适性又相对成熟的理论成果,而没有用大量的篇幅来叙述和诠释国内外现行的或历史的具体做法。教材的特点之一就是集聚基本的理论,那些公共经济具体制度设计和运作的对策建议,可以通过课堂讲解或讨论的形式去分析。事实上,关于具体制度设计和运作的对策建议,往往仁见智难辨真伪,吸收到教材中去绝非易事。对于学生而言,了解和掌握那些较具共性的理论成果更重要,因为理论虽然有些枯燥,却是一把锋利无比的刀,用它去剖析现实生活中的公共经济现象,便可收到茅塞顿开之效。

(三)

笔者虽然抱着谨慎的态度来编写这本教材,但始终感到困难重重。公共经济学至今尚处于成长阶段,究竟哪些理论较具共性或已为实践证明正确无误,有时候是很难甄别的。所以,本书或许有一些不当之处甚至是错误的东西,敬请读者不吝指正。

本教材的编写和出版受到各方的大力支持。著名经济学专家、浙江大学文科资深教授史晋川教授为本书写了序,郑备军教授、何嗣江副教授、俞洁芳副教授为本书提供了一些外文和译文资料。在此,谨对他们以及所有给我以帮助的人们表示衷心的感谢!

浙江大学经济学院财政学系 朱柏铭

2007 年 1 月撰写

2017 年 9 月修改

目 录

第一章 公共经济学的性质	001
第一节 公共经济学的演进	001
案例 1-1 为什么布坎南对维克塞尔推崇备至	004
第二节 公共经济学的研究对象	005
案例 1-2 菜农为什么让大白菜烂在地里	009
第三节 公共经济学的学科性质	010
案例 1-3 将 Public Sector Economics 译成“政府经济学”错了吗	015
本章小结	017
讨论题	017
阅读与思考 福利经济学的研究主题	017
第二章 公共部门职能	020
第一节 参与资源配置	020
案例 2-1 110 警察该不该为居民代买早点	022
第二节 协调收入分配	023
案例 2-2 遗产税:是保留还是再次废止	026
第三节 促进经济稳定	028
案例 2-3 扩大财政赤字规模为何有助于经济稳定	030
本章小结	031
讨论题	032
阅读与思考 公共定价与市场稳定	032
第三章 公共产品供给	035
第一节 公共产品的基本特征与供给主体	035
案例 3-1 海上的灯塔为何必须由政府来提供	039
第二节 纯公共产品的供给	040
案例 3-2 村民的“道路权”怎样保护	043
第三节 准公共产品的供给	045
案例 3-3 大剧院需要由政府全额投资吗	050
本章小结	051
讨论题	051
阅读与思考 公共产品供给:林达尔模型	052
第四章 公共产品需求	054
第一节 公共产品偏好显示	054

案例 4-1 民主恳谈会:是不是基层协商民主的典型形式	057
第二节 公共产品偏好加总	059
案例 4-2 应该选择谁当班长	063
第三节 政府失灵	064
案例 4-3 二滩电站的电为何卖不出去	067
本章小结	069
讨论题	069
阅读与思考 征税投票和投否决票	070
第五章 寻租设租行为	072
第一节 寻租行为	072
案例 5-1 汽车制造商的行为是寻利还是寻租	075
第二节 设租行为	076
案例 5-2 “最多跑一次”的实质是什么	078
第三节 寻租-设租关系	080
案例 5-3 “官倒”现象的制度基础是什么	084
本章小结	086
讨论题	086
阅读与思考 康格尔顿模型	087
第六章 外部效应	088
第一节 外部效应的概念及起源	088
案例 6-1 为什么黄牛有很多而大象越来越少呢	091
第二节 外部效应与资源配置低效率	092
案例 6-2 蓄电池产业将何去何从	095
第三节 外部效应的矫正	096
案例 6-3 麻溪江污染问题的解决说明了什么	099
本章小结	100
讨论题	101
阅读与思考 图解科斯定理	101
第七章 公共支出规模	103
第一节 公共支出最优规模	103
案例 7-1 公办学校花钱能否像民办学校那样精打细算	105
第二节 公共支出增长	107
案例 7-2 八项规定对减少财政“三公”经费有效果吗	111
第三节 社会成本-收益分析	112
案例 7-3 白云峰应成为休闲区还是采矿地	118
本章小结	120
讨论题	121
阅读与思考 影子价格的确定	121

第八章 公共支出结构	123
第一节 公共支出的类别构成	123
案例 8-1 气象信息的成本谁来承担	125
第二节 购买支出构成	127
案例 8-2 该不该重奖《陆游与唐婉》	133
第三节 转移支出构成	135
案例 8-3 新能源汽车补贴应该怎样补	138
本章小结	140
讨论题	141
阅读与思考 社会保障支出的经济效应	141
第九章 税收制度	143
第一节 税收制度构成	143
案例 9-1 对“三陪女”该不该征税	148
第二节 税收原则:公平与效率	149
案例 9-2 开征筵席税为何最终归于失败	157
第三节 税收负担	158
案例 9-3 英国征收人头税为何未能成功	162
本章小结	164
讨论题	164
阅读与思考 课税的经济效应	165
第十章 政府预算	170
第一节 政府预算的性质	170
案例 10-1 财政局为何向人代会递交预算报告	175
第二节 政府预算方法	176
案例 10-2 零基预算:“狗皮膏药”抑或“灵丹妙药”	180
第三节 政府预算赤字	182
案例 10-3 预算赤字是“洪水猛兽”吗	187
本章小结	188
讨论题	189
阅读与思考 政府预算的经济效应	189
第十一章 公共债务	193
第一节 公债的种类与发行	193
案例 11-1 地方政府发行债券的大门是怎样打开的	198
第二节 公债规模、结构与负担	200
案例 11-2 公债是“有害无益”还是“有益无害”	206
第三节 李嘉图等价定理	207
案例 11-3 增税与借债:哪种办法更好	211
本章小结	213

讨论题	214
阅读与思考 公债结构最优化	214
第十二章 财政体制	216
第一节 集权与分权的利弊	216
案例 12-1 美国城市人口大规模移居郊区说明什么	220
第二节 政府间事权与财权的划分	222
案例 12-2 国税、地税机构为何分别设立	226
第三节 纵向转移支付	229
案例 12-3 财政转移支付由哪些因素决定	233
本章小结	237
讨论题	237
阅读与思考 转移支付的经济效应	238
第十三章 政府规制	240
第一节 政府规制的内容与目的	240
案例 13-1 共享单车的投放为何被限制	244
第二节 实施规制与放松规制	245
案例 13-2 为何禁止使用实心黏土砖	252
第三节 公共定价水平与方式	253
案例 13-3 一个小镇建两个发射塔说明什么	258
本章小结	260
讨论题	261
阅读与思考 公用事业规制模式	261
第十四章 公共企业	265
第一节 公共企业的性质与类型	265
案例 14-1 怎样看待“国企办社会”现象	271
第二节 公共企业的效率	272
案例 14-2 两个垃圾场的效率为什么有反差	278
第三节 公共企业的民营化	280
案例 14-3 自然垄断行业的效率来自何处	285
本章小结	287
讨论题	288
阅读与思考 政府保护与企业低效率	288
主要参考文献	290
专业术语中英文索引	293
教学资源索取单	

第一章 公共经济学的性质

公共经济学是一门以公共部门经济活动为研究对象的学科,其主要特点是:以市场机制和政府机制都有缺陷为理论前提;以公共产品的需求和供给为核心内容;以私人经济运行法则与公共决策过程相结合为基本方法。

本章在回顾公共经济学产生和发展的基础上,着重阐述公共经济学的研究主题以及这一学科与其他相关学科之间的关系。

第一节 公共经济学的演进

一、公共经济学的起源

公共经济学(public economics)是由公共财政学发展演变而来的。尽管公共财政实践和思想古已有之,但公共财政学的创立是由英国经济学家亚当·斯密(Adam Smith)完成的。他在1776年出版的著作《国富论》第五篇中分三章讨论了“支出”、“收入”和“公债”问题,而且在许多问题上有独到的见解,从而确立了公共财政学的理论框架。然而,亚当·斯密对于公共财政问题的分析,是围绕着政府收支及其管理而展开的,并且侧重于公共收入的分析而相对忽视了公共支出的研究。这是与古典经济学派的主张即“廉价政府”的国家观和“自由放任”的经济观相适应的。这一传统一直为大卫·李嘉图(D.Ricardo)和约翰·穆勒(J.S.Mill)等人所沿袭,后人称之为“盎格鲁-萨克森传统(Tradition of Anglo-Saxon)”。

19世纪70年代发生的“边际革命”对公共财政学产生了深远的影响,促成了公共财政学逐渐向公共经济学的演变。奥地利学者萨克斯(E.Sax)、意大利学者帕塔罗尼(M.Pantaleoni)、马尔科(A.Marco)、马佐拉(U.Mazzola)等人开始把“边际革命”所产生的经济理论及分析方法运用到公共财政学的研究之中,就公共需求的性质与特征、公共产品的内涵与外延等问题进行了深入的探讨。瑞典学者维克塞尔(Wicksell)于1896年出版了《公共财政理论研究》,独有创见地把公共财政决策过程看成一个集体的选择过程;瑞典学者林达尔(E.Lindahl)则在1919年出版的《公正课税论》中提出了“自愿交易理论”,进一步以私人经济运行法则分析政府收支过程。由于这些学者大多以公共产品的有效供给为主题,因而更侧重于公共支出的研究,后人便称

之为“斯堪的纳维亚传统(Scandinavian tradition)”。

然而,由于语言上的隔阂,19世纪80年代奥、意、瑞等国学者所倡导的高深而又新颖的公共财政理论未能广泛流传,直到1936年,意大利学者马尔科的著作《公共财政学基本原理》在美国翻译出版,英美学术界对此才有所了解。当时正是凯恩斯主义逐渐兴盛的时期,随着政府对经济的广泛干预,公共部门的活动范围逐渐扩大,越来越多的经济学家把分析的基点落在通过公共经济活动来弥补市场缺陷上,企图使混合经济体系既能保证自由和效率,又能体现公平和稳定。正是在这样的现实背景下,英美公共财政学才由“政府收支”向“公共经济”转变。1938年美国著名学者马斯格雷夫发表《公共经济的自愿交易理论》,进一步完善了林达尔的理论。1947年艾伦(E.D.Allen)和布朗利(O.H.Brownlee)出版的《公共财政经济学》首次采用马尔科关于公共财政学是“经济学”的观点,并认为“公共财政学正在很快地变成对公共经济的研究”。1954年美国著名学者萨缪尔森(P.Samuelson)发表重要论文《公共支出的纯理论》,第一次运用数学表达式给公共产品下了一个精确的定义。1956年美国学者蒂博特(C.M.Tiebout)发表《地方支出的纯理论》,首次探讨了地方公共产品问题。1959年马斯格雷夫出版《公共财政学:公共经济研究》,首次提出公共经济三大职能理论,并把企业管理中的成本-收益分析方法引入到公共经济理论之中。



启示

从上述发展过程可以看出:经济时代和经济环境的深刻变化,要求从过去单纯研究政府收支本身,转变到从更广泛、更深层的角度研究政府经济活动,即运用现代经济学的基本原理和分析方法,研究公共部门如何为弥补市场缺陷从事各种经济活动。公共经济学就是为了适应这种变化和要求而诞生的。

二、公共经济学的发展

20世纪60年代以来,公共经济学的研究进入热潮。1962年美国学者布坎南(J.Buchanan)与塔洛克(G.Tullock)合作出版《赞成意见的运算》,这是公共选择理论的经典之作。1965年美国学者约翰森出版《公共经济学》,该书明确界定公共部门的范围与特征,并且认为“公共经济”就是“公共性质”的“政府经济”,该书为“公共经济”这一概念的最终确立和完善作出了贡献,也可能是首部以“公共经济学”术语为书名的著作。1966年马斯格雷夫与皮科克(A.Peacock)合作编辑出版了《公共财政经典理论》,这部论文集对于推动公共经济的研究起了很大的作用。同年,在美国还诞生了以“公共经济学”命名的学会和杂志,并定期举行会议,这也促进了公共经济学的发展。此后,1967年哈伯尔(Herber)的《现代公共经济学》,1970年哈夫曼(Haveman)的《公共部门经济学》,1978年布朗(Brown)和杰克逊(Jackson)合作出版的《公共部门经济学》,也进一步阐述了公共经济的必要性和职能。1971年,美国学者尼斯卡宁(W.A.Niskanen)出版《官僚主义与代议制政府》,又对官僚供给公共产品的效率作了深入的分析。值得一提的是,在整个70年代,以布坎南为代表的美国学者

在公共选择理论的研究方面取得突破性的进展,他们成功地运用微观经济学的分析方法研究政治决策过程,对隐含在公共支出和税收水平背后的政治因素进行了深刻的分析。

20世纪80年代以来,高水平的公共经济学著作不断涌现,如1980年阿特金森(A.B. Atkinson)和施蒂格利茨(J.E. Stiglitz)出版的《公共经济学教程》,1984年鲍德威(Boadway)和威德森(Wildasin)出版的《公共部门经济学》,1985年奥尔巴克(A.J. Auerbach)和费尔德斯坦(M. Feldstein)主编的《公共经济学手册》等,均在学术界享有很高的声望。

20世纪90年代以来,随着经济博弈论和信息经济学的发展,经济学家们从市场非均衡、信息不完全等角度重新审视政府与市场的关系,对公共支出制度和税收制度的有效性作了深入的探讨,从而出现了不少新著,其中包括1993年维克里(W. Vickrey)出版的《公共经济学》,1995年迈尔斯(G.D. Myles)出版的《公共经济学》,1999年康诺利(Connolly)和芒罗(Munro)合作出版的《公共部门经济学》等,这些著作的出版使公共经济学越来越趋于成熟。

从发展趋势看,新制度经济学和实验经济学将对公共经济学产生很大的影响。

(1) 新制度经济学的发展,有可能使“制度”因素成为公共经济学研究中越来越重要的变量。新制度经济学以制度作为研究对象,把制度作为公共产品来进行研究,同时,将产权制度、交易费用、经济组织视为关键性变量,从而产生了产权理论、交易费用理论、制度变迁理论、制度与经济增长理论等,这些理论与公共经济学所研究的内容和范畴都是密不可分的。

新制度经济学分析框架中的有限理性和机会主义行为假设,有助于解释人们的公共选择行为。有限理性假设意味着人们无法获得完全的信息,即使能获得完全的信息,也缺乏处理全部信息的能力;机会主义行为假设,暗示了人们只要有机会,就想为自己谋取尽可能多的利益。虽然从传统经济学中的“经济人”假设中也可以得出这一结论,但毕竟不如这一点直接。

在新制度经济学中,制度不仅被认为是人们创造的、用以约束人的行为的机制,而且被作为一种不是针对个人的“公共产品”来进行研究。另外,制度具有一定的外部性,如对大多数人有利的制度可能对少数人并不利,因为一些制度是根据少数服从多数的原则形成的。

将交易费用的概念应用于寻租活动、外部性问题及公共选择等领域,使得公共经济学能够运用交易费用的分析方法来诠释和评价公共部门的经济行为。政府是从市场上购买商品和劳务,还是自己生产这些商品和劳务,这实际上表明可以用新制度经济学来解释公共产品的公共生产和私人生产问题。当由公共部门来组织生产的交易费用低于由私人部门来生产时,就可以公共生产取代私人生产。

新制度经济学强调,只要产权是明确的,在零交易费用的前提下,私人之间通过契约同样可以解决外部性问题,而且,外部性本身是有其特定市场的产品,在完善的市场机制下,关于外部性的各项权利是可交易的,通过交易可以把外部性内部化。