



普通高等教育精品规划教材

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

公共经济学

PUBLIC ECONOMICS

主编 张光 曾明



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/张光,曾明主编. —武汉:武汉大学出版社,2009.9
普通高等教育精品规划教材
高等学校公共事业管理专业创新规划教材
ISBN 978-7-307-07255-8

I. 公… II. ①张… ②曾… III. 公共经济学—高等学校—教材
IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 141583 号

责任编辑:唐 伟 责任校对:王 建 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:通山金地印务有限公司

开本: 720×1000 1/16 印张:22 字数:379千字 插页:2

版次:2009年9月第1版 2009年9月第1次印刷

ISBN 978-7-307-07255-8/F·1297 定价:29.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

公共经济学

主 编 张 光 曾 明

副主编 王亚新 陈桂生

编写者 (按姓氏笔画为序)

李 勇 刘 畅 刘 辉

吴道银 赵丽萍 鄢 奋

武汉大学出版社

目 录

- 第 1 章 公共经济学导论..... 1
 - 1.1 公共经济学的概念 1
 - 1.2 公共经济学的研究对象 2
 - 1.3 公共经济学的研究内容 3
 - 1.4 公共经济学的研究方法 4
 - 1.4.1 规范研究与实证研究 4
 - 1.4.2 博弈论 5
 - 1.5 公共经济学与其他学科的关系 7
 - 1.5.1 公共经济学与财政学 7
 - 1.5.2 公共经济学与微观经济学 7
 - 1.5.3 公共经济学与宏观经济学 8
 - 本章小结..... 8
 - 关键术语..... 8
 - 复习思考题..... 8
- 第 2 章 市场经济中的公共部门..... 9
 - 2.1 市场经济的内涵 9
 - 2.1.1 市场经济 9
 - 2.1.2 市场失灵与政府失败..... 14
 - 2.1.3 混合经济..... 20
 - 2.2 公共部门的概念..... 23
 - 2.2.1 公共部门的内涵 24
 - 2.2.2 公共部门的外延 24

2.2.3 公共部门的性质	27
2.3 公共部门的分类与经济职能	29
2.3.1 公共部门的分类	29
2.3.2 公共部门的经济职能	30
2.4 公共部门的基本经济问题	32
2.4.1 生产什么	32
2.4.2 怎样生产	33
2.4.3 为谁生产	33
2.4.4 公共选择	34
本章小结	34
关键术语	35
复习思考题	35
第3章 外部性	36
3.1 外部性的含义与分类	36
3.1.1 外部性的含义	36
3.1.2 外部性的基本分类	37
3.2 外部性与资源配置效率	39
3.2.1 负的外部性与资源配置效率	39
3.2.2 正的外部性与资源配置效率	41
3.3 外部性的内化	42
本章小结	46
关键术语	47
复习思考题	47
第4章 政府规制	49
4.1 规制理论与政府规制	49
4.1.1 政府规制理论的沿革	49
4.1.2 政府规制的概念	50
4.1.3 政府规制的特点	52
4.1.4 政府规制的分类	53
4.2 社会性规制	54

4.2.1 社会性规制的理论依据	55
4.2.2 社会性规制的基本内容	57
4.2.3 社会性规制的方式	58
4.3 经济性规制	60
4.3.1 经济性规制的理论依据	60
4.3.2 经济性规制的基本内容	69
4.3.3 经济性规制的方式	74
本章小结	86
关键术语	87
复习思考题	87
 第5章 公共选择	 88
5.1 公共选择概述	88
5.1.1 公共选择理论的历史发展	89
5.1.2 公共选择理论研究的方法论	90
5.2 直接民主制下的公共选择	91
5.2.1 一致同意规则	92
5.2.2 多数同意规则	93
5.2.3 投票悖论	94
5.2.4 阿罗不可能性定理	98
5.2.5 单峰偏好和中间投票人定理	100
5.2.6 互投赞成票	103
5.3 间接民主制下的公共选择	104
5.3.1 投票人（选民）	105
5.3.2 政治家（政党）	107
5.3.3 官僚（公共雇员）	110
5.3.4 利益集团	114
5.3.5 寻租	115
本章小结	119
关键术语	119
复习思考题	119

第6章 公共产品	121
6.1 公共产品概述	121
6.1.1 现代西方公共产品理论的演进	121
6.1.2 公共产品的特征	126
6.1.3 公共产品的分类	128
6.2 公共产品的有效供给	131
6.2.1 私人产品与公共产品的有效供给	131
6.2.2 公共产品均衡模式	134
6.3 公共产品的提供	137
6.3.1 公共产品的政府提供	137
6.3.2 公共产品的非政府提供	140
6.4 中国农村公共产品供给	146
6.4.1 过渡时期的农村公共产品供给（1949—1957年）	146
6.4.2 人民公社时期农村公共产品供给（1958—1983年）	149
6.4.3 从家庭联产承包制到农村税费改革期间农村公共 产品供给（1984—2005年）	153
6.4.4 农村税费改革之后的公共产品供给（2005年至今）	157
本章小结	159
关键术语	159
复习思考题	159
第7章 公共收入	160
7.1 公共收入的原则	160
7.1.1 受益原则	161
7.1.2 支付能力原则	161
7.2 公共收入分类	162
7.2.1 按公共收入形式分类	162
7.2.2 按公共收入的来源分类	162
7.2.3 按公共资金的管理方式分类	163
7.3 公共收入规模和构成分析	163
7.3.1 影响公共收入规模的主要因素	163
7.3.2 我国公共收入增长变化的趋势分析	165

7.3.3 我国公共收入的构成分析	166
7.4 国有资产收入	167
7.4.1 国有资产及其收入	167
7.4.2 我国国有企业利润分配制度	169
7.4.3 国有资产管理	171
7.5 公债收入	172
7.5.1 公债的含义和性质	172
7.5.2 公债的起源和发展	173
7.5.3 公债的种类	174
7.5.4 公债的结构	177
7.5.5 公债制度要素	178
7.5.6 公债市场及其功能	180
7.5.7 中国公债简况	181
7.6 其他收入	183
7.6.1 政府引致的通货膨胀	183
7.6.2 捐赠	184
7.6.3 使用费	184
7.6.4 行政事业性收费	185
本章小结	185
关键术语	186
复习思考题	186
第8章 公共支出	187
8.1 公共支出分类	187
8.1.1 按公共支出功能分类	188
8.1.2 按公共支出的用途分类	188
8.1.3 按经济性质分类	189
8.1.4 按支出产生效益的时间分类	190
8.2 公共支出规模和结构分析	191
8.2.1 公共支出增长趋势	191
8.2.2 公共支出增长的理论解释	193
8.2.3 我国改革开放后公共支出增长的趋势	195

8.3 购买性支出	198
8.3.1 社会消费性支出	199
8.3.2 投资性支出	207
8.4 转移性支出	211
8.4.1 财政补贴	212
8.4.2 税收支出	214
8.4.3 其他转移性支出	217
本章小结	218
关键术语	219
复习思考题	219
 第9章 社会保障	220
9.1 社会保障概述	220
9.1.1 社会保障的概念与基本内容	220
9.1.2 社会保障的产生与发展	223
9.1.3 社会保障筹资模式的比较分析	225
9.2 中国的社会保障制度	229
9.2.1 中华人民共和国社会保障制度的发展历程	229
9.2.2 中国社会保障制度改革	232
9.2.3 中国社会保障改革的目标	235
9.2.4 中国社会保障体系存在的问题	236
9.2.5 关于我国开征社会保障税的探讨	241
9.3 构建有中国特色的社会保障体系	247
9.3.1 构建多层次社会保障体系的创新思路	248
9.3.2 中国社会保障体系的改革与完善	251
本章小结	255
关键术语	255
复习思考题	256
 第10章 公共预算理论与制度	257
10.1 公共预算的概念与功能	257
10.1.1 公共预算概念	257

10.1.2 公共预算原则	259
10.1.3 公共预算组成	260
10.2 公共预算形式	262
10.2.1 预算编制的组织形式	262
10.2.2 预算编制的方法	265
10.2.3 我国预算形式	267
10.3 公共预算编制和审批程序	269
10.3.1 公共预算编制原则	269
10.3.2 公共预算编制程序	272
10.3.3 公共预算审批、执行和决算	273
10.4 预算外资金分析	274
10.4.1 预算外资金的内容和性质	274
10.4.2 预算外资金特点	275
10.4.3 加强预算外资金管理	276
本章小结	279
关键术语	279
复习思考题	280
第 11 章 政府间财政关系	281
11.1 政府间财政关系的基本理论	281
11.1.1 政府间事权（职能）划分理论	281
11.1.2 政府间财权划分理论	285
11.1.3 政府间财政关系的模式	288
11.2 我国政府间财政关系的演进	291
11.2.1 1980 年“划分收支，分级包干”体制	291
11.2.2 1985 年实行“划分税种，核定收支，分级包干” 体制	292
11.2.3 1988 年对地方财政包干办法的改进	294
11.2.4 1994 年分税制财政管理体制变革	295
11.2.5 2000 年以来政府间财政关系变革	300
11.3 政府间财政转移支付制度	301
11.3.1 政府间转移支付的含义	301

11.3.2 政府间转移支付的类型	302
11.3.3 政府间转移支付的目标	303
11.4 政府间税收竞争	304
11.4.1 税收竞争的内涵	305
11.4.2 政府间税收竞争的分类	306
11.4.3 政府间税收竞争的效应	308
本章小结	310
关键术语	311
复习思考题	311
第12章 公共经济政策	312
12.1 公共经济政策概述	312
12.1.1 公共经济政策的原则	312
12.1.2 公共经济政策的目标	314
12.2 财政政策	317
12.2.1 财政政策的基本功能	317
12.2.2 财政政策的工具	319
12.2.3 财政政策的作用原理	321
12.2.4 财政政策的作用机制	326
12.3 其他公共经济政策工具	329
12.3.1 货币政策	330
12.3.2 直接控制工具	333
12.3.3 制度工具	334
本章小结	335
关键术语	336
复习思考题	336
主要参考文献	337
后 记	340

1.1 公共经济学的概念

公共经济学是 20 世纪 50 年代逐步从现代财政学的理论体系中扩展、衍生和发展出来的，20 世纪 70 年代成为一个相对独立的经济学分支，并在 1971 年创办了公共经济学期刊，逐步向着比较规范的理论体系发展。20 世纪 60 年代马斯格雷夫 (Masgrave) 出版了《财政学原理：公共经济研究》，第一次提出“公共经济学”的概念，1964 年和 1965 年科尔姆 (Kolm) 和约翰森 (Johansen) 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》，直接以“公共经济学”为书名。进入 20 世纪 70 年代以后，越来越多的著名财政学家如费尔德斯坦 (M. S. Feldstein)、斯蒂格利茨 (J. E. Stiglitz)、阿特金森 (A. B. Atkinson)、杰克逊 (P. M. Jackson) 等纷纷将财政学 (Public Finance) 改称为公共经济学 (Public Economics) 或公共部门经济学 (Public Sector Economics)。这一发展过程是经济学和财政学理论不断深化的结果，过去的公共财政学更强调对政府财政收支活动的研究，特别是收入的研究，随着经济环境和政府活动的发展，特别是随着公共产品理论、公共选择理论的产生，单纯地研究政府财政收支不足以解释政府对经济活动的影响，更不能解释政府的公共选择和公共决策对经济活动产生的影响。因此，公共经济学的产生就成了必然。

公共（部门）经济学是研究公共部门经济与经济管理行为的科学。它是
以公共部门经济行为、公共部门经济管理职能及对资源配置和社会福利的影响
为研究对象的一门经济科学。

1.2 公共经济学的研究对象

公共经济学的研究对象，除了包括公共财政学的政府收支活动的全部内容
外，还扩展了两大研究领域：一是增加了政府行为和政治过程的分析；二是增
加了公共支出的经济分析。其主要的研究对象是公共部门的经济行为及经济关
系，包括公共产品、俱乐部产品、公共选择、政府规制、最优税收理论和税制
设计。

现代经济学把所有经济主体分为两大类：公共部门、私人部门。它们都以
各自的方式参与国民经济的运行，影响着国民经济的发展，但它们的行为方式
和目的却不一样。

私人部门主要是指企业和家庭。企业和居民以实现利润或个人利益最大化
为目标，有强烈的利益动机，行为方式也自然是以有利于自己的方式进行。

私人部门是经济学的主要研究对象，经济学是研究人和社会如何选择可以
有其他用途的稀缺资源以便生产各种商品和劳务，并在现在或将来如何把这些
商品和劳务分配给社会的各个成员或集团以供消费之用的科学。它要研究和回
答的基本问题是：面对稀缺资源，生产什么产品并生产多少（what）？如何生
产（how）？怎样生产更有效率（how）？

公共部门由公共当局及通过政治程序设立的机构组成，并在它的疆域内或
管辖地区实施强制的垄断权力，包括政府及附属物，即生产资料归政府所有，
并接受政府行政领导的机关、团体和经济实体，包括政府、公共事业部门和公
共企业；这些部门主要是为了社会目标而存在，依靠税收来获取收入，本身并
不创造财富。当然政府的经济活动不能完全忽视收益和成本，但它考虑更多的是
社会公正和公平。市场由于信息不对称、公共产品、垄断、外部性等原因，
会出现失灵的现象。如何应对市场失灵的重担自然就落到了政府的身上，政府
可以弥补市场的失灵与不足。在市场经济的作用下，政府的作用主要表现在：
提供公共服务、维护市场秩序、影响收入分配、优化资源配置、稳定宏观经济
等。政府是公共部门的行为主体，因此，政府的经济行为就成为公共经济学的

主要研究对象；其他公共部门，如公共事业单位和公共企业，包括一些其他的准公共组织的经济行为也是公共经济学的研究对象。

1.3 公共经济学的研究内容

公共经济学主要用来解决政府失灵的问题，即政府为什么要干预经济生活？什么时候干预？怎样干预？政府从事经济活动的范围、方式、途径和效果是什么？

具体来说，公共经济学的研究应该包括如下内容：^① 政府应履行哪些必要的经济职责？政府为公共支出进行的筹资是否导致了效率下降或削弱了增长潜力？一个社会的经济应该如何界定政府公共支出的数量？哪些因素促使公共支出增长？政府公共支出和政府税收破坏了激励机制吗？政府行为使人们的生活过得更好还是更坏？在同一政府行为下有哪些人生活得更好以及哪些人生活得更差？政府为取得相同收入而进行的税收变换对市场经济主体有什么影响？

美国经济学家斯蒂格利茨教授对公共经济学的研究领域进行了分类，认为公共经济学主要研究三个类别的问题。

（1）研究公共部门从事哪些活动，以及这些活动是怎样组织的。公共部门和政府运行机制非常复杂，这就需要估计政府支出水平到底有多大，这些支出到底在干什么。同一项公共经济活动常常由不同的政府机构参与组织，其组织方式是怎样的。

（2）尽可能地理解和预测政府经济活动的全部结果。政府政策的各种后果十分复杂而且极难预测。一种政策的后果和效率到底如何，社会公众肯定没有一致的认识，各种说法经常相互矛盾，这就需要解释为什么会对同一政府政策存在如此多的分歧，阐明为什么解决这些重大难题决非易事。

（3）评价政府组织公共经济活动的各种政策。首先需要完善对政府公共经济活动的评价标准，因为不同的评价标准可以有完全不同的评价结论，然后需要对评价标准给予比较规范的说明。

^① 本部分主要参考了韩康的《政府经济与政府理性，公共经济学的缘起与发展》，载于《国家行政学院学报》2005年第4期第7~11页。

1.4 公共经济学的研究方法

公共经济学全面采用了现代经济分析方法，即实证分析方法和规范分析方法，前者考察政府活动的范围和各种政府政策的结果，后者试图评价可以实施的各种政策。公共经济学吸收了福利经济学的规范分析方法，如帕累托最优、契约曲线、生产可能性曲线、边际技术替代率、消费者剩余和生产者剩余、社会福利函数等，同时，公共经济学还利用了数理经济学和计量经济学的分析技术进行定性、定量分析，使分析的结果更加准确。

1.4.1 规范研究与实证研究

作为一门社会科学，公共经济学的研究方法与其他社会科学相类似，都可以进行规范研究与实证研究。规范研究，主要回答“应该是什么”（应然）的问题，强调一种理论上的主观认识或价值判断。规范研究建立在思辨哲学和先验哲学的基础之上，偏重于从价值的层面来看待社会问题 and 理解社会生活，即侧重于回答“什么是好的”、“什么是值得的”、“什么是应当的”（what should be）等价值问题，主要包括规范哲学与规范理论研究。

规范哲学研究是一种非经验研究，把某些社会事实作为既定的事实，并将它道德化。例如，公共部门的经济职能应该有哪些之类的问题。

规范理论研究主要在第二次世界大战后兴起，先假定某些事实，这些事实是一种经验型的而不是道德型的，然后在假定事实上推导出理论，如公共选择理论、民主的经济理论和集体行动的逻辑等。

在具体的研究方法上，规范研究主要注重对元理论问题的研究，更多地采用哲学思辨式的分析方法，并没有一定之规。

实证研究，主要回答“是什么”（实然）的问题，建立在实证主义的哲学基础之上，强调可观察到的事实根据和实证材料，偏重于对“实际是什么”（what is）的事实问题的关注，主要包括政策导向和理论导向研究。

政策导向研究是一种经验性的研究，关注那些可用来解决现实政治问题的的事实，为解决问题而去寻求事实。比如应用性研究，就是在一定的理论指导下对社会问题进行科学的解释；另一方面在经验研究的基础上提出解决社会问题的建议和对策，或提供咨询。

理论导向研究是经验性的研究，关注和发现政治事实，发展新的理论或改

变、证实旧有的理论。它是通过对社会现象和问题的调查来检验和发展社会理论的,是一种建立或检验各种理论假设的经验研究,试图理解和解释社会现象之间相互关系社会运行的规律,并从理论的高度解释现实生活中的各种问题。其基本方法是“假设演绎法”,从理论出发,通过建立与理论相联系的研究假设,然后根据假设演绎成一套系统的测量指标,对测量指标收集的调查资料进行分析、综合,最后对研究假设及理论进行检验。理论导向研究也可用归纳法。

主要的实证研究方法可以分为以下两类:

(1) 定量研究。定量研究用演绎的方法强调既定的理论对未来事实的预测能力。从既定理论出发,发展出一般的理论假设,用一定的经验事实来验证理论解释。定量研究中的数据,一般指各类可以进行计量分析的数据。它的数据分析工具是统计分析工具。近年来公共经济学日益显现的一个趋势就是分析工具的数理化,即既采取经济模拟方法检验经济行为,也运用经验数据评价政策建议,后一种技术代表着理论与应用的融合,也是公共经济学继续发展的方向。现在我们使用的很多公共经济学理论主要是在 20 世纪 70 年代发展起来的,建立在微观经济学、宏观经济学、一般均衡理论和博弈论发展的基础上。进入 21 世纪以来,动态规划、非线性动态系统、最大化理论和择一性定理等难度较高的数理知识也得到了广泛的运用。

(2) 定性研究。定性研究不以形成理论或理论假设为目标,强调使用归纳分析来解释或分析社会现象,但并不一定形成某种理论。它可以是描述性的,描述发生了什么及怎样发生,或者解释事情为什么发生。是否构建理论,取决于研究者研究的问题或目的,一般是非介入式调查。很多时候是讲述故事,而不是记录、计算数据,多维度地记录、解释社会现象。定性研究的数据主要是口头语言、文字记载、图片等。它的数据分析的工具主要是语言分析工具。

1.4.2 博弈论

严格来说,博弈论是一种具体的研究技术,它与规范研究和实证研究并不能完全并列。考虑到它在公共经济学研究中的广泛应用,本书对此也稍做介绍。

博弈论最早由德国数学家莱布尼茨于 1710 年提出。1928 年冯·诺依曼证明了博弈论的基本原理,从而宣告了博弈论的正式诞生。1944 年,冯·

诺依曼和摩根斯坦的划时代巨著《博弈论与经济行为》将二人博弈推广到 n 人博弈结构并将博弈论系统应用于经济领域，从而奠定了这一学科的基础和理论体系。博弈论就是研究互动决策的理论。所谓互动决策，即各行动方，也即局中人（player）的决策是相互影响的，每个人在决策的时候必须将他人的决策纳入自己的决策考虑，当然也需要把别人对于自己的考虑也考虑进来……在如此迭代考虑的情形下进行决策，选择最有利于自己的战略（strategy）。博弈根据不同的基准也有不同的分类。一般认为，博弈主要可以分为合作博弈和非合作博弈。

合作博弈——研究人们达成合作时如何分配合作得到的收益，即收益分配问题。

非合作博弈——研究人们在利益相互影响的局势中如何决策以使自己的收益最大，即策略选择问题。1950 年和 1951 年纳什的两篇关于非合作博弈论的重要论文，彻底改变了人们对竞争和市场的看法。他证明了非合作博弈及均衡解，并证明了均衡解的存在性，即著名的纳什均衡，从而揭示了博弈均衡与经济均衡的内在联系。纳什的研究奠定了现代非合作博弈论的基石，后来的博弈论研究基本上都沿着这条主线展开。

合作博弈和非合作博弈的区别在于相互发生作用的当事人之间有没有一个具有约束力的协议，如果有，就是合作博弈；如果没有，就是非合作博弈。

根据行为的时间序列性，博弈论进一步分为静态博弈、动态博弈两类。

静态博弈是指在博弈中，参与人同时选择或虽非同时选择但后行动者并不知道先行动者采取了什么具体行动。

动态博弈是指在博弈中，参与人的行动有先后顺序，且后行动者能够观察到先行动者所选择的行动。通俗的理解“囚徒困境”就是同时决策的，属于静态博弈；而棋牌类游戏等决策或行动有先后次序，属于动态博弈。

公共经济学作为主要研究以政府为主体的公共部门行为方式的科学，它的研究涉及人与人之间、社会集团与集团之间的相互影响等问题。从理论上讲，任何制度变迁，无不是相关利益集团进行博弈的结果。在一个经济社会中，每个人、每个集团、每个阶层都有自己的利益，公共经济学在研究公共经济制度的建立、公共经济政策的制定、公共规制措施的选择等方面，要使得社会福利达到最大化，又不影响公共产品生产和供给的效率，必须考虑社会成员之间、社会集团之间、社会阶层之间的关系。博弈论的方法在处理好这些问题上具有一定的优势。