



公共行政与社会学系列

PUBLIC *Administration*

公共部门 经济学引论

本教材系列的编写思想与其说是一套规则，不如说是一个目标、一个呼吁、一个组织知识的形式框架。它只能具有如下开放性特征：

公共权力与社会正义相结合
学术理论与国情诉求相结合
宏观比较与基层研究相结合

李文星 白 冰 主编
四川人民出版社

S O C I O L O G Y



四川大学公共行政与社会学系

公共部门经济学引论

李文星 白 冰 主编

四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门经济学引论/李文星,白冰主编. —成都:
四川人民出版社,2001.3
(公共行政与社会学教材系列/陈昌文主编)
ISBN 7-220-05368-1

I. 公... II. ①李...②白... III. 公共经济学-教
材 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 16516 号

GONGGONG BUMEN JINGJIXUE YINLUN

公共部门经济学引论

李文星 白 冰 主编

责任编辑
封面设计
技术设计

王定宇
魏晓舸
古 蓉

出版发行
网 址

四川人民出版社(成都盐道街3号)
<http://www.bookss.com>
E-mail: scrmcbsf @ mail. sc. cninfo. net

防盗版举报电话

(028)6679239
成都金龙印务有限责任公司

印 刷
开 本
印 张
字 数
版 次
印 次
印 数
书 号
定 价

850mm×1168mm 1/32
11
256 千
2001 年 4 月第 1 版
2001 年 4 月第 1 次印刷
1-3000 册
ISBN 7-220-05368-1/F·548
18.00 元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换

总 序

上世纪 80 年代中期，国家行政被列入我国高等教育的专业认识领域以来，政治学、公务员制度和管理科学一直是此类教材编写者所强调的主题。经过十余年探索，“公共管理”（Public Administration or Management）——这个更深层次的核心概念标示在高教体制中，在世纪交叉点上，又成为新一轮课程组织和教材编写的中心课题。为此，我们着手对四川大学行政管理专业、社会学专业使用过十余年的教材进行系统的修订、重组、重编和扩展，以适应新世纪社会发展的需要，适应以国家行政为主体的各类公共机构对人才的更高要求。

编写“公共行政与社会学教材系列”的指导思想有两个来源：一是差不多两代教师专业视野的扩展和知识积累；二是十届毕业学生和研究生关于教材内容与工作现实存在的反差、距离和成就结合点的社会反馈。尤其是后一点，帮助我们调整出“应当怎样”和“实际怎样”的恰当距离。毫无疑问，矫正这一认识的基础是我们这个社会十多年来的巨大发展及其可以预见的国际化趋势。为此，由历史形成的、以“公有制”构造全部社会生产乃至生活要素、并由国家计划机制垄断的这种“公共”含义将在公民的、法治的社会基础上被重新认识。公务人员也必须面对更加广阔的现实世界和更加广阔的知识与观念来组织任务。同理，本教材系列的编写思想与其说是一套规则，不如说是一个目标、一个呼吁、一个组织知识的形式框架。它只能具有如下开放性特

征：

公共权力与社会相结合：公共权力来源于社会、服务于社会。“公仆”与“主人”的关系决定了公共管理的首要任务是认识和适应社会，然后才谈得上使用管理技术优化自身、服务社会。反过来说，学习社会学也必须了解对社会具有巨大控制力的公共权力及其结构，在很多历史时期，这种异化了的公共权力甚至就是第一社会现象。

学术理论与国情相结合：教材对知识的组织，首先要吸收人类思想体系中经实践证明最有效、最稳定持久的理想定义或理论。“正义”、“科学”、“法治”和“发展”是组织公共管理知识系统最有效的概念工具，也是公务人员最稳定的行为指南。但是，必须立足国情，以概括的国情特征和本土案例来充实“公共”范畴的经验内涵，才能把教育所必须的超前性与学生实际能力的培养结合起来。

宏观比较与基层行政的视野：以公共管理的体制和社会效应为基准，同国际上不同的运作模式和经验进行比较，是中国公共管理体制改革的必要借鉴途径。同时，无论国家机器有多么庞大和复杂，市、县级以下的基层行政组织才是它与社会直接接触或互动的主要层面。这一层面问题最多，也最容易处于公共行政学和社会学的单向研究盲区，但它同时也是两个学科专业交叉发展的纽结。我们希望这方面的关注能够调动广大学生的直接经验并转化成未来的学术资源。

环境、家庭、公共卫生与健康正在成为现代公共机构的工作焦点，同时也是公共和公务人员私生活质量的主要条件。为此，我们增设了有关教材。行政社会学和城市社会学牵涉国家与社会的复杂的互动关系，理论选择和现实描述都面临着困难和挑战；

而宗教与社会心理从社会基础层面去拓宽公共行政与社会学的视野，对于我国多元化的民族文化资源在现代化进程中的作用——尤其是“西部大开发”中的作用，必须加以重视。当然，这样的教材也势必具有较大的探索性。

科学精神与法治精神是公共权力和公民社会共同利益取向的基本途径，也是本教材系列的思想指南。藉此，我们有了一个较过去好得多的社会，也将有一个较现在好得多的国家，尽管二者是法理上的统一体，而管理科学却应更加注意优化二者的互动关系。

我们将尽微薄之力去接近上述目标。就课程体系而言，我们力图以四川大学公共行政与社会学系三个硕士点（行政管理、社会学、心理学）教师为主体，组织一些西部地区高校以及海外同类研究领域专家，计划 2001 年内分批出版本系列 16 本教材，但我们也深知，问题和答案的历史循环是永无止境的。

陈昌文

2000 年 1 月 1 日

目 录

第一章 公共部门的必要性·····	(1)
第一节 市场失灵·····	(1)
第二节 公共部门的目标与职能·····	(3)
第二章 西方经济学关于政府与市场的思想史·····	(8)
第一节 理论渊源：重商主义与古典及新古典经济自由主义·····	(9)
第二节 理论构造：凯恩斯主义与市场的政府替代体系·····	(14)
第三节 系统质疑：政府的限制及市场重塑·····	(21)
第四节 最新发展：政府的合理定位与新凯恩斯主义·····	(28)
第三章 马克思主义政治经济学关于政府与市场的思想史·····	(36)
第一节 科学社会主义创立时期马克思、恩格斯的构想·····	(36)
第二节 社会主义国家缔造时期列宁、斯大林、毛泽东的认识·····	(40)
第三节 社会主义改革时期邓小平、江泽民的探索·····	(44)
第四节 前苏联东欧经济学家的探讨·····	(50)
第四章 外部性·····	(57)
第一节 市场、市场机制与帕累托效率·····	(57)

第二节	外部性与市场无效率·····	(66)
第三节	外部性的解决方法·····	(71)
第五章	公共物品·····	(78)
第一节	公共领域的理论与实证分析·····	(78)
第二节	公共物品的性质·····	(83)
第三节	公共物品的供给·····	(89)
第六章	公共选择·····	(92)
第一节	公共选择理论的渊源·····	(93)
第二节	政府干预论的理论前提分析·····	(96)
第三节	直接民主制中的公共选择·····	(101)
第四节	代议民主制中的公共选择·····	(106)
第五节	以足投票理论和俱乐部理论·····	(117)
第六节	公共选择的官僚理论·····	(120)
第七节	公共选择的立宪理论·····	(125)
第七章	公共支出分析·····	(136)
第一节	公共支出的概念·····	(136)
第二节	公共支出的结构分析·····	(140)
第三节	公共支出的规模分析·····	(155)
第四节	公共支出预算·····	(162)
第五节	公共采购制度·····	(174)
第六节	公共支出的效益评估·····	(179)
第八章	公共收入分析·····	(187)
第一节	公共收入的基本原则·····	(187)
第二节	公共收入的结构分析·····	(198)
第三节	公共收入的规模分析·····	(206)
第四节	税收制度理论与设计·····	(212)

第五节 中国税收制度·····	(224)
第六节 税收的经济分析·····	(241)
第九章 中央政府和地方政府的财政关系·····	(252)
第一节 中央政府和地方政府财政关系的划分依据·····	(252)
第二节 中央政府和地方政府的权责划分·····	(259)
第三节 中央政府和地方政府的税收划分·····	(266)
第四节 政府间转移支付理论·····	(281)
第十章 公共部门经济学的实践模式·····	(288)
第一节 有限政府：英美模式·····	(289)
第二节 强大政府：日本模式·····	(293)
第三节 “裁判人”政府：德国模式·····	(300)
第四节 政府与市场：亚洲“四小龙”模式·····	(302)
索 引·····	(315)
主要参考书目·····	(324)
后 记·····	(341)

第一章 公共部门的必要性

一般认为，市场失灵是公共部门存在与介入经济的原因。公共部门在弥补市场效率的同时，更能在公平问题上有所作为。

第一节 市场失灵

市场失灵^①是指市场机制不能使资源配置达到帕累托效率的状态。达到帕累托最优状态的条件有三个，即最优交换条件、最优生产条件、交换和生产同时最优条件。最优交换条件说明消费者从市场交换中得到的满足最大化。最优生产条件说明所有的生产者都最佳地利用资源。交换和生产同时最优说明，不仅社会资源得到最优化的配置，而且消费者得到的效用最大化。这三个条件中任何一个条件不满足，市场都不能处于帕累托最优效率状态。显然，能同时满足这三个条件的市场只有完全竞争的市场，其他的市场都是失灵的市场。因此市场机制并不总是最有效率的。^② 市场的失灵是公共部门介入的最直接的理由。导致市场失灵的主要原因有：垄断，公共物品，外部性，不完全信息，经济

^① 周绍朋主编：《中国政府经济学导论》，中央党校出版社 1998 年版，第 27—35 页。

^② 在社会主义市场经济条件下，市场机制对社会资源的配置起基础性作用。它具有市场机制的一般规律，也有失灵的时候。

周期性、失业和通货膨胀，收入分配不公和非优效品。

(1) 垄断。垄断的定义有狭义和广义之分。狭义的垄断指一个行业只存在惟一卖者的市场结构；广义垄断是指一个或几个企业控制一个行业的大部分或全部供给的情况，它包括垄断市场、垄断竞争市场与寡头市场。垄断市场中存在着垄断力量，与垄断力量相联系的是进入壁垒，它排斥其他企业进入行业市场。

(2) 公共物品是指私人不愿意生产或者无法生产而主要由政府提供的产品和劳务，具有非排他性和非竞争性。由于公共物品的非排他性和非竞争性等原因，市场一般不能有效提供公共物品或提供的数量很少。

(3) 外部性是指在相互联系相互作用的经济单位之间，一个经济单位对其他经济单位的影响，而该单位又没有根据这种影响从其他单位获得报酬或向其他单位支付赔偿。

(4) 信息不完善。不完全信息市场中，企业难以预测消费者的需求，而信息完全的市场上，企业降价就能扩大销量，但在不完全信息市场上，由于消费者和企业对价格反应有非对称性，企业降价不一定能增加收益。因为消费者在不完全市场上寻找降价企业需要搜索成本，如果搜索成本大于商品降价的幅度，他就不去搜寻降价企业，而是继续在原企业处购买，也就是说，对于价格变动的信息，消费者和企业的反应是不对称的，企业降低价格，需求量不一定增加，企业降价的损失不能通过扩大销售来弥补。

(5) 经济周期性、失业和通胀。市场经济本身不能抑制经济周期性波动、失业与通货膨胀。例如，由于纸币的发行数是由国家决定的，市场本身无力控制，因此，在市场经济国家中，只要纸币发行的数量超过商品流通中所需要的金属货币量，就会出现

通货膨胀。通货膨胀导致价格信号扭曲不能正确地引导企业进行生产，总供求失衡，市场效率低下。

(6) 收入分配不公。在市场竞争中，生产条件好的企业在市场竞争中处于有利地位，生产条件差的企业在市场竞争中处于不利地位。收入分配不公，与市场经济效率没有直接的关系，但有间接的关系，这会影响劳动者的生产积极性，并产生社会问题，从而影响生产的效率。

(7) 优效品。优效品是指政府强制人们消费的物品，如汽车上的安全带、九年制义务教育等等，非优效品是指人们不根据自己的最优利益而消费的物品。如，尽管有些人知道吸烟有害健康，但他们还是继续吸烟；虽然大家都知道系安全带可以减少行车事故对人体的伤害，然而，还是有人不系安全带，因此，政府必须强制人们消费优效品，限制或禁止消费非优效品，以保护公众的利益。

第二节 公共部门的目标与职能

公共部门的活动是通过其组织体系来进行的。我们主要分析政府这一组织体系，可以从纵向和横向两个方面来进行分析。从纵向来看，政府被分为若干层次。我国有中央政府、省级政府、地级政府、县级政府以及乡级政府。从横向来看，每一级政府都有众多的部门、机构和单位。在我国，一级政府有所属的各委办、各厅局，而各委办厅局又有下属的机关、研究所、学校、医院、企业、商店等单位。

一、公共部门

我们把一个社会中属于政府所有，使用公共财产和公共资金，在一定程度上贯彻和执行政府意图的经济实体（机关、事业和企业单位）的总和称为公共部门。与公共部门相对的是私人部门，它由个人、家庭和私人所拥有的企事业单位组成。私人部门的活动依赖于个人资产，所取得的收入属于个人，消费和生产决策以自身的利益为目标。他们的活动受到政府法令的制约，但政府只能通过税收、补贴等间接手段来影响或引导他们，而不能用直接指令来规定他们的行为。

为了更深入地分析政府的活动，可以将公共部门中从事不同性质活动的单位划分为两个子部门：政府部门与公共企业部门。政府部门是指公共部门中不从事产品或服务的生产和销售，主要依靠税收来维持其基本活动的部门。整个国民经济分为公共部门和私人部门两个部分，二者的相对比例关系体现了一个社会公与私的分工结构。二者体现了公平与效率的关系。这也是公共部门介入经济的两大目标。效率只是阐述了资源配置的理想状态，没有涉及分配问题，因此有必要进一步阐明分配的最佳状态。

二、程序公平

概括一个社会收入分配理想状态的两个字就是公平。目前存在着两种对公平的理解和认识，概括地说就是程序公平和结果公平。

主张程序公平的人认为，经济活动是所有社会成员参与的竞争，竞争的规则和程序必须公平。这种规则和程序对于各社会成员应是统一的，一视同仁的，所有人都遵循同一规则和程序参与

经济活动。这一规则和程序包括确认每个人对生产要素的所有权，承认他所拥有的体力、智力和财富，各人以自愿的、诚实的方式进行交换，禁止抢劫、盗窃和欺骗；每个人都按自己对生产所作出的贡献大小取得属于自己的收入份额。规则公平认为在统一的市场规则的前提条件下，各人的收入份额与其对生产的贡献份额相一致的收入分配就是公平。由于各人所拥有的生产要素（劳动和资本）是不相同的，各人的努力程度（将生产要素投入生产的积极性）是不同的，各人在生产过程中所作出的选择是不同的，有些人的收入会多些，有些人的收入会少些。但从程序公平来看，公平的含义仅在于所有社会成员都按统一的竞争规则行事。

起点公平试图对程序公平作补充。不仅竞争过程中规则和程序要公平，而且对于所有社会成员来说，竞争的起点也应是公平的。就像赛跑，选手们要从同一条起跑线上出发一样，在社会经济活动中，每一个人应有大致相同的起点，这样每个人的机会就是均等的。现实生活中人们参与竞争的起点是不等的，有人出生在富裕家庭，有机会接受大量遗产，有人出生在贫困家庭，进入社会时赤手空拳。有的人在智力或体力上具有某种天赋，而有的人则不具备这些条件。因此，当人们参与社会竞争时，起点就不一致。在这种情况下，即使竞争过程中的规则和程序是公平的，所产生的收入分配状况从起点公平的观点来看仍是不公平的。

对于程序公平并无一致标准，大体有四种观点：^①

（1）有人认为任何市场过程都是公平的，并主张应维护私人市场上按要素禀赋和要素价格能够挣得一切收入，即毫无保留的听之任之。

① 平新乔：《财政原理与比较财政制度》，上海三联书店 1992 年版，第 58 页。

(2) 有人则认为只有竞争的市场过程才是公平的, 应该维护的不是任何市场上的收入分配格局, 而是只应维护私人在竞争市场上的收入, 对垄断性收入应予以反对。

(3) 还有人更进一步认为只有劳动过程才是公平的, 主张只维护劳动所得, 对非劳动所得(如资本利得)应予以歧视。

(4) 有人坚持, 考虑程序公平应该有一个前提, 只有在初始阶段有关各方具有同等地位的情况下才有可能通过竞争的市场实现公平, 所以, 反对财产世袭、教育机会不平等, 等等。

三、实体公平

实体标准强调收入分配的结果能够让所有的人都满意, 大体上也有四种观点值得一提, 分别是: 功利主义标准、罗尔斯主义标准、平均主义标准和无嫉妒标准。

(1) 功利主义标准。功利主义起源于边沁的学说, 它追求的是个人效用总和的最大化。

(2) 罗尔斯标准。另一个颇有影响的伦理标准是由罗尔斯给出的, 他认为, 社会福利仅仅取决于境况最差的个人福利状况, 即, 只有这样的人的福利状况得到了改善, 社会福利才会得到增进。

(3) 平均主义标准。平均主义也是一种重要的伦理标准, 顾名思义, 它主张在分配问题上平等地对待每一个人, 做到实体公平。

(4) 无嫉妒标准。它指的是在一种收入分配格局中没有任何一个人嫉妒另外一个人的境界。

四、公共部门的经济职能

马斯格雷夫对公共部门的经济职能作出了最具权威性的分

类，区分为配置职能、分配职能和稳定职能。其中前两项职能涉及微观经济领域，后一项职能涉及宏观经济领域。

(1) 配置职能。政府的配置职能强调的是要通过政府的有目的介入确保资源能够得到有效的利用。与市场的配置职能相补充，政府的配置职能可以归纳为两个方面：一是矫正市场的不完全，或者说加强市场的广度；二是矫正竞争的不完全，或者说加强市场的深度。

(2) 分配职能。政府的分配职能旨在实现收入在全社会范围内的公平分配。出于公平分配目标而可供政府选择的政策工具仍无外乎常见的三类：税收、公共支出和公共管制。

(3) 稳定职能。政府的稳定职能强调政府通过有目的活动使经济长期处于稳定状态，熨平波峰与波谷，消除通货膨胀与通货紧缩的交替出现。

主要术语

市场失灵 垄断 公共部门 程序公平 实体公平

思考题

1. 在市场经济中公共部门存在的理论与现实依据是什么？
2. 公共部门与私人部门、政府的区别与联系是什么？
3. 什么是公平？公平能否成为政府经济职能的首要目标？为什么？

第二章 西方经济学关于政府与市场的思想史

政府的运作领域和运作规模始终是影响经济运行增长的变量，研究政府经济功能的公共部门经济学是经济学中古老的领域之一，但它又是经济学的一个新分支。^① 一般认为，公共部门经济学思想萌芽于古典经济学，正式开始于 19 世纪初，20 世纪 60 年代中期兴起了研究热，由瑟奇·科尔姆撰写于 1964 年的《公共经济学基础——国家经济作用理论概述》一书，可能最早使用了这一术语，列夫·约翰森 1965 年出版了《公共经济学》一书，自 1966 年便有了在公共部门经济学名义下召开的定期会议和 A·B·阿特金森创办的学会及刊物。^② 这些理论及学派一致认为，市场的产生和发展虽然为经济运行提供了一个相对独立的空间，尽管市场的作用是神奇的，但无论在实践上还是在理论上都不可能排除政府的作用。因此，政治学家、公共行政学家和经济学家一直关心的问题就在于：政府应该怎样发挥以及发挥什么样的作用，而不在于政府经济作用有没有。^③ 作为公共部门经济学关心的主题，政府的经济角色与职能一直是西方经济学——政府干预主义和经济自由主义这两大贯穿其全过程的此消彼长、相辅相成的基

① 瑟奇·克里斯多芬·科尔姆：《公共经济学》，载《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，第 4 卷，经济科学出版社 1992 年版，第 1125 页。

② 这里主要是指公共部门经济学这一名词的由来和发展，但我们对政府与市场的考察主要从思想史角度，并不拘执于概念的历史。

③ 曹沛霖：《政府与市场》，浙江人民出版社 1998 年 6 月版，第 240 页。