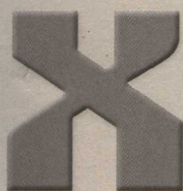




丁 芸 / 主编



ianDai

GuoJi ChengShi GongGong BuMen JingJi ZhengCe

BiJiao

# 现代国际城市

## 公共部门经济政策比较



经济科学出版社  
Economic Science Press

# 现代国际城市公共部门 经济政策比较

丁 芸 主编

经济科学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

现代国际城市公共部门经济政策比较 / 丁芸主编.  
—北京: 经济科学出版社, 2006. 5  
ISBN 7 - 5058 - 5670 - 7

I. 现... II. 丁... III. 城市经济 - 公共经济学 - 经济政策 - 对比研究 - 世界 IV. F299.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 065667 号

# 前 言

---

我国发达地区的城市经济越来越受到全球经济一体化的影响，这一趋势要求城市公共经济领域加强改革以适应经济环境的变化，借鉴成功的国际经验是我国城市公共部门经济改革的一条捷径。《现代国际城市公共部门经济政策比较》一书就是以公共经济学理论为基础，学习和总结国际大城市公共部门运行规律和实践经验，通过分析我国公共部门运行当中存在的各种问题，借鉴现代国际城市公共部门的经验，找到解决这些问题的途径，并提出相应的建议。

本书在前期积累了大量的国外典型城市公共经济的案例，同时在理论研究方面吸收了公共经济领域前沿的研究成果，因此有很强的先进性和时效性，借鉴了国外最新的研究成果和实践经验，同时又针对我国城市公共经济的现实问题进行深入的分析，提出健全完善我国公共经济部门的建议和对策，具有较强的现实意义，在理论研究和实践上有所创新。

本书的主编丁芸教授在公共经济领域进行了深入研究，同时主持编写了公共事业管理系列教材，并曾赴美考察，因此在国际城市经济政策方面有一定的前期积累，负责本项目的总体框架；参加者周琳老师在 2003 ~

2004 年度受国家留学基金委派赴瑞典进修城市公共经济前沿理论,通过对欧洲城市进行实地考察,积累了相关的研究经验,因此负责国外公共部门概况和经济学比较部分的研究;城市学院的付小均老师负责公共经济学理论方面的研究;城市学院的丁芸、张昕负责现阶段我国公共部门存在的问题以及对国外经验借鉴部门的研究,另外有王兰英、张四成和城市学院研究生刘蕴、叶雯参与部分章节的编写。

本书主要分为六章加以研究,包括:概述、分析公共部门的基本理论、国际城市公共部门概况、国际城市公共部门的经济学比较、现阶段我国公共部门存在的问题以及对国外经验借鉴。

当前,我国正处在城市发展和建设的重要时期,本书在城市公共部门经济政策方面进行了较全面深入的探讨,在理论和实践上为我国城市公共部门的管理和完善提供了有益的帮助,因此一方面本书可以作为城市管理实践者的参考论著;另一方面也可以作为城市经济、城市管理专业本科生和研究生的教材。

本书在编写的过程中,参阅了大量的文献材料,恕编者没有一一列举,这里谨向这些文献资料的所有作者表示最衷心的感谢。

本书涉及内容比较广泛,由于编者水平有限,难免有所疏漏,不妥之处敬请专家、学者和广大读者指正。

编 者

2006 年 4 月

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第一章 概述 .....                | 1  |
| 第一节 研究的背景、意义和方法 .....       | 1  |
| 一、经济全球化背景下的公共部门 .....       | 2  |
| 二、研究公共部门的方法 .....           | 4  |
| 第二节 公共部门的含义及其所面临的基本问题 ..... | 8  |
| 一、公共部门的含义和特征 .....          | 8  |
| 二、公共部门所面临的基本问题 .....        | 12 |
| 第三节 公共部门的发展以及职能作用 .....     | 17 |
| 一、公共部门发展历史概述 .....          | 17 |
| 二、公共部门的职能和作用 .....          | 22 |
| 第二章 分析公共部门的基本理论 .....       | 34 |
| 第一节 帕累托效率和福利经济学的基本定理 .....  | 34 |
| 一、帕累托效率标准 .....             | 35 |
| 二、福利经济学的基本理论 .....          | 39 |
| 第二节 委托与代理理论 .....           | 41 |
| 一、委托—代理理论和委托—代理问题 .....     | 41 |

|                             |         |
|-----------------------------|---------|
| 二、委托—代理问题产生的原因 .....        | 43      |
| 三、委托—代理成本 .....             | 46      |
| 第三节 公共选择理论 .....            | 47      |
| 一、公共选择理论的基本描述 .....         | 47      |
| 二、投票悖论 .....                | 50      |
| 三、集体行动理论 .....              | 53      |
| 四、官僚理论 .....                | 55      |
| 第四节 公共产品理论 .....            | 58      |
| 一、公共产品理论发展的简单回顾 .....       | 58      |
| 二、产品的分类 .....               | 61      |
| 三、公共产品供给的均衡分析 .....         | 65      |
| 第五节 公共收入和公共支出 .....         | 76      |
| 一、公共收入 .....                | 77      |
| 二、公共支出 .....                | 86      |
| 第六节 产权理论和新制度经济学 .....       | 94      |
| 一、产权及交易成本 .....             | 95      |
| 二、新制度经济学 .....              | 102     |
| 三、制度变迁 .....                | 108     |
| <br>第三章 国际城市公共部门概况 .....    | <br>118 |
| 第一节 城市公共部门发展概述 .....        | 118     |
| 一、城市公共部门的发展变迁 .....         | 118     |
| 二、城市公共部门的含义 .....           | 121     |
| 第二节 发达国家公共部门模式分类 .....      | 124     |
| 一、依据 SCP 三大类指标划分的四大模式 ..... | 124     |
| 二、依据 ILO 划分的五大模式 .....      | 125     |
| 第三节 形成公共部门五种模式的因素 .....     | 127     |
| 一、社会和文化环境的影响 .....          | 127     |
| 二、经济增长的影响 .....             | 136     |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 第四节    发达国家典型城市公共部门的结构和特点 .....       | 138 |
| 一、五座城市的社会经济环境 .....                   | 138 |
| 二、五座城市土地和人口比较 .....                   | 143 |
| 三、五座城市公共部门结构特征 .....                  | 146 |
| 第四章    国际城市公共部门的比较 .....              | 150 |
| 第一节    城市公共支出项目的比较 .....              | 154 |
| 一、公共物品投入产出的比较 .....                   | 154 |
| 二、公共支出效率的比较 .....                     | 164 |
| 第二节    五城市福利分配制度比较 .....              | 165 |
| 一、纽约的福利分配制度 .....                     | 166 |
| 二、伦敦城的福利分配制度 .....                    | 167 |
| 三、斯德哥尔摩的福利分配制度 .....                  | 169 |
| 四、东京的福利分配制度 .....                     | 170 |
| 五、巴黎的福利分配制度 .....                     | 171 |
| 第五章    现阶段我国公共部门存在的问题 .....           | 173 |
| 第一节    我国公共部门的资金问题 .....              | 173 |
| 一、教育 .....                            | 173 |
| 二、卫生 .....                            | 180 |
| 三、社会保障方面 .....                        | 193 |
| 第二节    我国公共部门的绩效评估问题 .....            | 199 |
| 一、国外公共部门绩效评估的发展历史和现状 .....            | 199 |
| 二、我国公共部门的绩效评估问题 .....                 | 201 |
| 第三节    公共部门的发展地区差距问题 .....            | 209 |
| 第六章    国外经验的借鉴及对我国公共部门<br>发展的建议 ..... | 212 |
| 第一节    关于公共部门资金问题的建议 .....            | 212 |

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| 一、教育方面·····                               | 212 |
| 二、卫生方面·····                               | 216 |
| 三、社会保障方面·····                             | 223 |
| 第二节 改善公共部门绩效评估效果的对策·····                  | 239 |
| 一、完善公共部门绩效评估的评估指标、评估主体、<br>评估程序和评估方法····· | 241 |
| 二、当前公共部门绩效评估的主要发展趋势·····                  | 243 |
| 三、公共部门绩效预算·····                           | 245 |
| 参考文献·····                                 | 249 |

# **第一章**

## **概 述**

### **第一节 研究的背景、意义和方法**

对公共部门政策的研究，可以追溯到公共部门的出现。公共部门的规模、作用以及职能，公共部门不同政策的制定、执行以及效果同经济制度环境和经济运行模式密切相关。随着科学技术的发展，全球经济运行出现一体化倾向，各国经济的相互联系和相互影响更加直接，这要求各国公共部门对此做出相应的调整。

经济全球化主要以国际贸易、外国直接投资和资本市场流动迅速扩张为特征。近 50 年来，国际贸易扩展迅速并使得各国的国民经济在总体上依赖于国际贸易，<sup>①</sup> 交通运输成本的下降和技术的创新，特别是网络技术的推广，对促进国际贸易总额的增加，对资本的流动都起到重要作用，而且网络技术节约了交易的时间和提供了新型的支付和交货方式，这都加快了各类经济交易的速度。另外，交通成本的降低导致人们跨越国界在世界范围内流动，并为世界旅游业的发展带来了契机，同时造成劳工的国际

---

<sup>①</sup> 《世界贸易组织年度报告》，多哈，1998 年。

性移民。<sup>①</sup> 经济全球化是世界经济发展的必然趋势，它对整个世界的经济发展产生了深刻影响。

## 一、经济全球化背景下的公共部门

经济全球化使公共部门面临新的挑战。在现代经济的发展中，尽管各国的市场化程度不同，社会制度背景不同，文化差异明显，各国政府无论从规模上还是从对经济的干预和影响上，都处在日益扩大的状态。与此相对应的是，各国学者对政府作用的讨论一直没有停止过，对政府的规模、政府职能的理论探讨和改革实证也一直是各国学者和政府部门本身热中的焦点。这是因为，在科技和市场分工发展到现在水平的今天，作为公共经济主要主体的政府，在经济全球化的进程中，在减轻贫穷和收入不平等上，在推进人权和民主，在保护环境和促进可持续发展上，在防止暴力冲突和打击国际犯罪等各个方面，政府的公共政策和公共管理对寻求和平，寻求更多的自由，寻求社会的平等和可持续发展起到了至关重要的作用。同时，政府的规模、公共政策、政府对资源配置和政府的收入支出等政府的行为，对一国经济的发展速度、发展规模和质量、对一国的政治和经济秩序的建立和稳定，对一国的福利水平和道德伦理的价值取向，也起到了至关重要的作用。之所以如此，不仅仅因为市场作用的有限性或市场缺陷的存在，还与政府是连接国家和公民的中间体，<sup>②</sup> 具有强制性、普遍性这些特征密切相关。

从世界的范围看，在经济全球化的压力下，近年来各国政府的职能较之过去有明显的转变。其主要转变表现为：第一，从较少政

---

① United Nations, Economic and Social Affairs Department: *World Public Sector Report — Globalization and State*, 2001.

② 黄恒学：《公共经济学》，北京大学出版社2002年版。

府管制,对经济持自由放任态度向政府更多地侧重于制定有效政策转变;第二,从强调诚实透明和负责任政府转为除此之外更强调解决贫困问题;第三,建立以服务公民目标为导向的,对公民承担更多责任,较少风险的企业型政府;第四,建立更多可靠的法律制度和各类法规;第五,充分发挥公民在公共事物和公共经济中的积极性,充分发挥私人企业在供给公共产品方面的作用;第六,政府的组织规模不断扩大,并且广泛地参与社会经济活动。尽管政府职能随着经济的发展不断调整,并有精简政府部门和职能的呼声,但从总体上看,政府在经济发展和社会进步中的作用日益重要,对公民生活的影响也日益明显。斯蒂格利茨描述到:“今天,即使在国家干预较少的国家,如美国,政府的行为仍然影响人们生活的方方面面:大部分美国人都出生在公立医院里;90%的人是在公立学校接受教育的;10%以上的人的食物是由政府免费提供的;15%以上的人居住的房屋是政府建造或资助的工房;40%以上的医疗和药品是政府提供的;16%的就业是政府提供的如国家公务员;大部分人享受着政府提供的各类保险和其他社会保障;许多商品的价格是由政府制定的;可以说,政府的政策几乎可以影响到所有厂商和消费者的行为”。<sup>①</sup> 这些转变既反映了科学技术和市场经济发展特别是经济全球化对政府职能所提出的新的要求,也说明在新的历史条件下公共部门的主要目标和任务。

公共部门的收入和支出情况亦可以反映公共部门对公共经济的涉入程度。根据经济合作和发展组织(OECD)对其七个成员国统计的数据,1978~1993年期间,即使是公共部门规模较小的日本和美国,公共部门的公共支出亦占其GDP的30%;而公共部门规模较大的意大利和法国,公共支出则占到了50%~55%。OECD和世界银行对1995~2003年OECD成员国和一些非成员国公共支出占GDP

---

<sup>①</sup> 阿特金森、J. E. 斯蒂格利茨,《公共经济学》,上海三联书店2004年版。

中的百分比的趋势统计表明, 尽管有些国家的公共支出在 20 世纪末 21 世纪初有所下降, 但近年来又呈现出上升的趋势 (见图 1-1)。

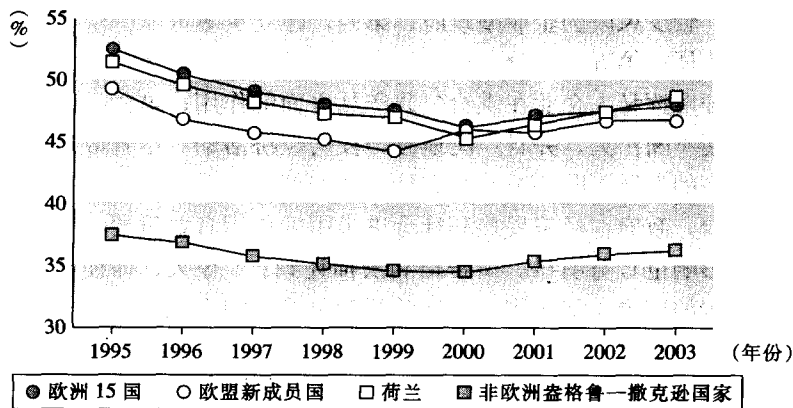


图 1-1 1995~2003 年 OECD 等国公共支出占 GDP 的百分比

资料来源: 经济合作与发展组织、欧洲国家 (爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛)、世界银行 (捷克斯洛伐克、马耳他、波兰)、SCP 组织。

公共部门的主要组成部分是政府, 而政府制定和推行公共政策, 以及评估公共政策的效果, 必须要以公共部门作为具体实施的载体, 公共部门的构建、行政和运行, 以及政策的制定, 都对公民的福利具有极大地影响。因而当讨论政府的规模、职能和成果时, 当探讨某一项公共政策的制定、实施及修正时, 当研究政府的治道和经济的发展时, 必然将其与具体的公共部门相联系, 或在某一官僚制度的框架下进行分析。

## 二、研究公共部门的方法

对公共部门的研究可以从不同的角度进行, 由于公共部门是公

共经济的主体，公共部门涉及的以及研究的，是那些纯市场或纯居民和厂商之间关系之外的公共经济问题，侧重分析描述的是公共部门和私人部门相混合或交叉部分，因而本书对公共部门的研究，以现代经济学的理论为主要理论基础。使用经济学的分析方法，可以在一定的条件假设和背景描述下，比较准确地分析公共部门的政策和政策效率，描述公共部门存在的意义及其行为的动机、目的和效果。并且在市场制度的基本框架下，在市场是配置资源的主要手段以及市场失灵的前提下，对公共部门及其各级附属物的实际运行情况给予规范性地评价。

### （一）分析的假设条件

对公共部门的分析讨论，以一定的假设条件为前提。由于研究的问题和所建立的模型的不同，假设条件有一定的差异。但至少关于经济人的基本假设条件，适用于本书所有国家不同制度背景下的讨论。

关于经济人的假设或称为经济人范式，是由亚当·斯密创立的，他在经济市场的背景下分析经济主体的行为，认为经济市场中的经济主体都是经济人，他将经济人描述为：有理智、会计算、有创造性并能获取最大利益的人。亚当·斯密的观点被认为是研究微观经济学和建立新古典经济学体系的基础，而且经济人范式所描述的情况也与现实非常接近。

随着经济的发展和市场失灵，政府对市场的干预日益加强，使得对税收和政府支出的决策选择不仅取决于私人部门的经济活动，而且更多地同政治机制相联系。与此相对应的研究上的进展，是公共选择理论的发展和成熟。布坎南理论的核心假说即“每个人都追求自身利益”，既是对经济人范式的肯定，亦是公共选择理论所接受的范式。

公共选择理论研究的基本出发点，是将经济市场上的经济人范

式引入到政治领域，认为政治领域也是个市场。从这个观点出发，公共选择理论认为，人类社会所面临的市场大体可以划分为经济市场和政治市场者两个市场。在经济市场上人们进行的是经济决策，价格是人们经济决策的重要依据；而在政治市场上人们进行的是政治决策，政治主张、个人和集团利益，都可以成为政治决策的依据。更重要的是在政治市场上，政治家、政府官员、投票者（选民）都被看成经济人，都可以用经济人范式进行分析。这种将经济学理论和政治学理论结合的研究，建立了一个分析框架，回答了许多现实中以往很难解释的问题，并且为制度分析提供了统一的基础，为制度选择提供了统一的标准。

在对公共部门进行经济学分析的时候，经济人范式是分析的基本假设，而经济人的假设在本书中可以进一步引申为“政府也是经济人”的条件假设。这一假设条件是本书经济分析中的重要前提，只有在这一前提下，才可以得出合乎逻辑和合乎现实的结论。

## （二）投入产出分析方法

科斯认为：“从某种意义上讲，政府是一个超级企业（但不是一种非常特殊的企业），因为它能够通过行政决定影响生产要素的使用。”<sup>①</sup>因而政府必须要考虑各种成本，要像企业一样进行投入产出分析。投入产出分析是以最终产品为经济活动目标，研究各种经济体系中，各个组成部分间的投入和产出之间相互依存关系的一种数量分析方法。“投入”指的是生产产品所消耗的原材料、燃料、动力、固定资产折旧和劳动力；“产出”指的是生产出来的产品的使用方向和数量，即分配的流量。使用投入产出方法对投入和产出给予比较分析，对于研究国民经济各部门之间的数量依存关系，研

---

<sup>①</sup> 科斯：《社会成本问题》，天则文库：盛洪主编《现代制度经济学》（上卷），北京大学出版社 2003 年版。

究和分析重大决策和事件对国民经济的影响,开展价格调整的实证分析,研究资源环境问题,对于评价一国公共部门对资源的配置、决策方向和决策效率非常重要。随着现代科技的发展,社会生产走向高度专业化和社会化,社会各部门之间、企业与企业之间,企业内部各生产单位之间不仅普遍存在高度关联、相互依存的客观现象,而且越来越复杂。混合经济条件下不同国家的不同城市在政府职能定位、政府投入、政府投入效果评估、资源配置效率等方面,更多地采取了企业化市场化的理念,更多地进行成本收益分析。这样,投入产出分析从经济系统的整体出发,成为对错综复杂的技术经济联系进行定量分析的有效手段,是公共部门管理经济的重要分析方法之一,也是制定政策的重要依据。正如萨缪尔森所说:“投入产出分析是一种用于分析经济的解剖学和生理学的非常复杂的统计方法。除了认为是一种描述工具的所有价值外,它还是一种重要的预测和计划手段。”

利用经济学的分析工具分析公共部门,使得对公共部门的分析有了明确的理论分析方法,在分析中结合对有关数据、资料的整合,探讨世界上不同市场制度下的公共部门的作用、规模和效率,可以评价不同市场制度下公共部门的政策效率,并从中总结出对中国政治体制和经济体制改革以及经济发展有借鉴作用的理念,制度,规律和做法。这种“搭便车”的做法,在成本收益比上应该是合意的。

此外,从具体的研究方法上看,对公共部门的研究使用实证和规范的分析方法。规范分析以一定的价值判断为基础,提出一些分析问题和处理问题的标准。实证分析则假设社会制度不变,撇开价值判断问题,只对经济变量之间的相互关系、经济运行的状况及其内在规律进行客观分析。这两种研究方法在不同的分析目的上被分别和综合使用。在对公共部门的分析中,当涉及福利分析的时候,较多使用的是规范分析。无论使用哪一种分析方法,都应明确分析

目的,了解或预期公共部门管理和政策推行的可能的后果,并对公共部门的成果和产出给予评价。

## **第二节 公共部门的含义及其 所面临的基本问题**

### **一、公共部门的含义和特征**

#### **(一) 公共部门的含义**

对于公共部门的含义,不同学科有自己的解释。从法学角度看,公共部门是指政府组织以及受公共法律约束的机构组织。而从财政学角度定义的公共部门不仅指上述提到的组织部门,还包括强烈依赖公共方式投资的组织如非营利机构。社会学领域的研究者达尔文先生(Darwin, L.) 1907年在《市政所有权》一书中写道:“公共部门从行政功能角度看,不管投资来源和供应者的法律形式如何,公共管理、社会保险、治安、教育、医疗保障以及社会和文化领域的所有机构均属于公共部门范畴。”

此外,国际机构对公共部门也有界定,联合国对政府公共职能的定义是:公共部门包括中央政府机构、地方政府机构和公共公司。中央政府机构包括中央政府各部委、其他各中央机构和大部分独立的公共实体。地方政府包括地方行政管理的全部领域:地方行政委员会、行使特殊功能的地方机构等。公共公司(社团)是政府控制的公司或者准公司(像公司一样运作的组织)。这些公共部门行使的职责包括立法、管理、金融、财政和外交事物整体性之类综合性的公共服务,国防、公共秩序和安全、经济事务、环境保护、