

丛书总主编 陈振明



公共管理学科前沿丛书

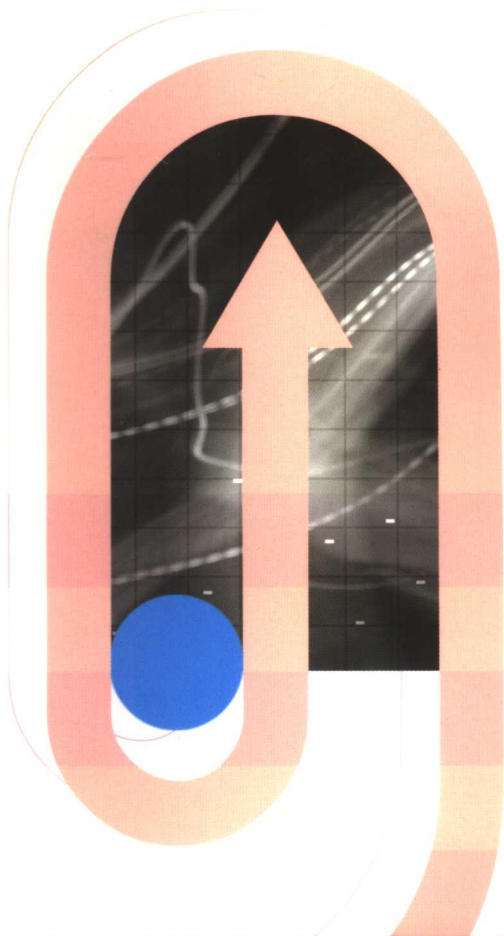
# 公共部门 经济学

GONGGONGBUMEN  
JINGJIXUE

● 黄新华 主编



上海人民出版社



丛书总主编 陈振明



公共管理学科前沿丛书

# 公共部门 经济学

GONGGONGBUMEN  
JINGJIXUE

● 黄新华 主编



上海人民出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共部门经济学/黄新华主编.

—上海:上海人民出版社,2006

(公共管理学科前沿丛书/陈振明总主编)

ISBN 7-208-06015-0

I. 公... II. 黄... III. 公共经济学 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 151084 号

责任编辑 秦建洲

封面装帧 王小阳

· 公共管理学科前沿丛书 ·

**公共部门经济学**

黄新华 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 上海天马印刷厂印刷

开本 7200×1000 1/16 印张 14.25 插页 4 字数 246,000

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

印数 1-4,250

ISBN 7-208-06015-0/F·1351

定价 24.00 元

## 编委会名单

丛书总主编 陈振明

本册主编 黄新华

编写者 黄新华 洪 薇 林巧凤  
林姗姗 李洁琼 王玥娟  
贾玉洁 林 楨 朱海光

---

## 出版说明

---

公共管理是一个涉及众多学科的重大理论与实践领域。随着全球化、信息化和知识经济时代的来临,当代国外的公共管理尤其是政府改革与治理的理论和实践已经发生了深刻变化,公共部门尤其是政府治理与改革的实践催生了大量的公共管理新思潮、新理论、新主题及新学科分支。在我国改革开放和现代化建设事业的发展过程中,公共管理尤其是在政府改革与治理方面产生了大量亟须解决的重大问题,新的改革实践呼唤新的理论,巨大的现实与理论需求必将有力地推动我国公共管理学科的迅速发展。这就要求公共管理学者不断跟踪研究公共管理的理论与实践前沿问题,拓展公共管理的学科视野,进行公共管理的知识创新。

有鉴于此,我社决定约请著名公共管理学者、厦门大学公共事务学院陈振明教授担任主编,组织编写了这套“公共管理学科前沿丛书”,每本书选择公共管理的一个分支学科,尤其是新研究领域或重大主题,基于国内外的最新文献与事实资料,介绍该学科、领域或主题的基础理论、学术前沿及实践进展,以较小的篇幅,勾画出这一学科、领域或主题的基本轮廓。这套丛书将分期分批陆续出版,既可以作为公共管理、政治学和社会学等学科各专业的本科生、研究生以及MPA学员的相对应课程的教材,也可以作为公务员培训的参考书,还可以作为其他对公共管理感兴趣的读者的学习参考书籍。

上海人民出版社

2006年2月

---

# 目 录

---

<b>1 导论:公共部门经济学的形成、演进与新发展</b> .....	1
1.1 公共经济思想的早期萌芽 .....	1
1.2 从国家财政学到公共财政学 .....	2
1.3 从公共财政学到公共部门经济学 .....	4
1.4 公共部门经济学的新进展 .....	8
<b>2 公共物品的供给方式与均衡分析</b> .....	22
2.1 关于公共物品的基本理论 .....	22
2.2 公共物品的生产和供给 .....	26
2.3 公共物品的均衡分析——林达尔均衡模型 .....	29
2.4 公共物品均衡的解决之道 .....	31
<b>3 外部效应治理机制的比较与组合</b> .....	35
3.1 治理外部效应的原因 .....	35
3.2 政府治理外部效应的策略选择 .....	36
3.3 市场机制矫正外部效应的制度安排 .....	40
3.4 政府与市场协作治理外部效应 .....	44
<b>4 公共选择理论综述与实践启示</b> .....	47
4.1 什么是公共选择理论 .....	47
4.2 公共选择理论的主要流派 .....	52
4.3 公共选择理论的研究方法 .....	53

4.4	公共选择理论的评价 .....	55
4.5	公共选择理论的启示 .....	57
<b>5</b>	<b>政府规制改革理论及其现实意义 .....</b>	<b>63</b>
5.1	放松规制理论 .....	63
5.2	激励规制理论 .....	69
5.3	结论与现实意义 .....	73
<b>6</b>	<b>最优税制理论及其运用分析 .....</b>	<b>76</b>
6.1	关于税收的一般理论 .....	76
6.2	最优税制理论的系统阐述 .....	81
6.3	最优税制理论的运用分析 .....	93
<b>7</b>	<b>社会保障税的国际比较及其若干问题 .....</b>	<b>101</b>
7.1	社会保障税的含义与特点 .....	101
7.2	社会保障税的国际比较 .....	102
7.3	我国开征社会保障税的必要性 .....	109
7.4	我国开征社会保障税的可行性 .....	110
7.5	我国开征社会保障税的难点与对策 .....	111
<b>8</b>	<b>税负转嫁的涵义、存在条件与社会效应 .....</b>	<b>117</b>
8.1	税负转嫁的涵义 .....	117
8.2	税负转嫁的存在条件 .....	118
8.3	判断税负转嫁的标准 .....	121
8.4	税负转嫁的社会效应 .....	122
<b>9</b>	<b>公共部门收费的理论分析与规范路径 .....</b>	<b>124</b>
9.1	公共部门收费的种类 .....	124
9.2	公共部门收费的功能 .....	126
9.3	公共部门收费的原则 .....	128
9.4	公共部门收费的经济影响 .....	131

9.5 公共部门收费的规范化 .....	134
<b>10 公共支出规模增长的理论解释与实证分析 .....</b>	<b>141</b>
10.1 公共支出规模的基础理论 .....	141
10.2 公共支出规模增长的理论解释 .....	143
10.3 中国公共支出规模增长的实证分析 .....	149
<b>11 财政联邦制与转移支付理论 .....</b>	<b>157</b>
11.1 财政联邦制的内涵、特征与原则 .....	157
11.2 财政联邦制的理论基础 .....	159
11.3 政府间转移支付理论 .....	164
<b>12 政府间转移支付制度的国际比较与借鉴 .....</b>	<b>177</b>
12.1 发达国家的政府间转移支付制度 .....	178
12.2 发达国家政府间转移支付制度的特点与启示 .....	182
<b>13 公共支出的成本收益分析 .....</b>	<b>187</b>
13.1 成本收益分析的作用与特点 .....	187
13.2 成本收益分析的基本方法 .....	189
13.3 成本收益分析的技术讨论 .....	191
13.4 成本收益分析的基本评价 .....	195
<b>14 政府预算理论与改革实践 .....</b>	<b>197</b>
14.1 政府预算的本质与特征 .....	197
14.2 政府预算的分类与原则 .....	199
14.3 政府预算建设与控制理论 .....	203
14.4 当代西方国家政府预算实践与改革 .....	209
<b>后记 .....</b>	<b>220</b>



## 1

## 导论：公共部门经济学的形成、演进与新发展

公共部门经济学是以公共部门的经济行为及其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。公共部门经济学是由公共财政学发展演变而来的。自从 1776 年亚当·斯密出版了“创立财政学”的《国民财富的性质和原因的研究》，一直到 20 世纪 50 年代，研究财政问题的绝大部分著述皆被冠予财政学(Public Finance)的名称。到了 50 年代末，马斯格雷夫的经典著作《财政学原理：公共经济研究》，首次引入了公共经济学的概念，此后，大多数经济学家(如费尔德斯坦、斯蒂格利茨、鲍德威、阿特金森等)将其著作改称为公共经济学(Public Economics)或公共部门经济学(Public Sector Economics)。20 世纪 80 年代后，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，对公共部门的经济行为进行了更为深入的探讨，从而使公共部门经济学的发展越来越趋于成熟。

### 1.1 公共经济思想的早期萌芽<sup>①</sup>

西方早期的公共经济思想萌芽散见于各国政治思想家和经济思想家的著述中。早在 2 500 多年前的古希腊，政治活动家梭伦就主张实行温和的且有资格的民主制，强调人民有权选举和决定公职人员，公共事物必须依法治理。晚其 200 多年的古希腊思想家色诺芬则在《增加雅典国家收入的方法》一文中，探讨了“怎样安排公共事物，使全体雅典人民可以借助我们的公共资源来维持充裕的生计”<sup>②</sup>。在此文中，他

<sup>①</sup> 参见齐守印：《中国公共经济体制改革与公共经济学论纲》，人民出版社，2002 年版。

<sup>②</sup> 门罗：《早期经济思想》，商务印书馆，1985 年版，第 37 页。

多次使用了公共事物、公共资源、公共收入等公共经济的概念,并大体揭示出公共部门经济是以国家为主体、以筹集公共收入和运用公共资源为依托,通过合理安排公共事物,以增进社会整体利益的活动。15、16世纪之交,意大利思想家马基雅维里提出:国家产生于人们对共同福利的需要,因此国家的主要职能是保护公民的经济产权和人身安全,为此必须实行人民进行公共选择的共和政体。与马基雅维里大体同期的空想社会主义政治思想家莫尔,则在《乌托邦》一书中,提出了在公有制基础上的公共经济设想。认为国家的基本职能应当是为全体社会成员的利益组织生产和分配活动,重大问题交由全体居民讨论,主要的公职人员均由人民选举产生。<sup>①</sup>

17世纪,一大批著名的思想家进一步发展了公共经济思想。(1)斯宾诺莎在其阐述的社会契约论中,强调国家必须维护大多数人的利益,应当实行民主制,并由人民代表机关掌握最高权力,以保障人民的共同福利。(2)霍布斯和洛克则系统论述了社会契约论的国家观,分权治理理论以及人民纳税是与国家提供的公共服务相交换的观点,政府向人民征集经费必须取得人民的同意。(3)经济学家威廉·配第在1662年出版的《赋税论》中,则第一次较为系统地阐述了公共支出的经济必要性和公共收入的经济影响问题,并主张削减国防费、行政费和宗教事务费而增加贫民救济费和公共事业费。(4)哲学家大卫·休谟在其代表作《人性论》中明确指出,人们具有搭便车的心理,公共受益的事情只能通过集体行动来完成,从而论证了政府公共职能存在的必要性。(5)孟德斯鸠论证了平等有利于促进人民的幸福,因此必须实行普选制基础上的共和政体,实行立法、行政、司法三权分立防止公共权力滥用。(6)爱尔维修在社会契约论的基础上强调维护和发展社会福利是国家的基本职能,在私有制下国家可以通过立法手段解决国民财富分配不均的问题,一旦为了公共利益的需要,则可以破坏所有权。此外,卢梭、梅叶、摩莱里、马布里等,都对公共经济思想的发展作出了贡献。

## 1.2 从国家财政学到公共财政学

1776年,亚当·斯密在汲取前人已有的知识基础上,出版了他的科学巨著《国民财富的性质和原因的研究》,这不仅标志着古典政治经济学的诞生,而且正如恩格斯所指出的,斯密“在1776年发表了自己关于国民财富的本质和成因的著作,从

<sup>①</sup> 莫基切夫主编:《政治学说史》,中国社会科学出版社,1979年版,第156~157页。

而创立了(国家)财政学”<sup>①</sup>。亚当·斯密对国家财政学的贡献主要体现在四个方面：(1)把财政学分析建立在劳动价值论的基础上，认为国家财政收入来自于创造价值的私人经济领域，并据此提出了限制政府规模的“守夜人”国家理论，主张在经济资源配置上实行市场机制调节的私人部门优先原则。(2)从市场缺陷的角度论证了国家财政或经济活动存在的必要性。他明确提出公共机关和公共工程“对于一个大社会当然是有很大利益的，但就其性质来说，若由个人或少数人办理，那所得利润决不能偿其所费。所以这种事业不能期望个人或少数人出来创办或维持”<sup>②</sup>。从而明确揭示了国家财政活动的公共性和经济性。(3)根据财政之公共性的分析，提出国家财政应以合理征自公民的税收为主要来源，并论证了四项著名的赋税原则：一是公平原则。“一国国民，都须在其可能的范围内，按各自能力的比例，即按照各自在国家保护下享有的收入的比例缴纳国富赋，维持政府。”二是确定原则。“各国民应当完纳的赋税，必须是确定的，不能随意变更，完纳的日期，完纳的方法，完纳的数额，都应当让一切纳税者及其他的人了解得十分清楚明白。如果不然……其害民实大。”三是便利原则。“各种赋予、税完纳的日期及完纳的方法，须予纳税者以最大便利。”四是经济原则。“一切赋税的征收，须设法使人民所付出的，尽可能等于国家所收入的。”<sup>③</sup>(4)论述了有偿性的财政收入形式公债，指出公债从表面上看，给个人以新的资财，但从整个国家看，资本非但没有增加，而且原来可以用于维持生产性劳动者的财富，转变为维持非生产性劳动者了，因此对于社会是一种损失，它将会引起财富生产的减少，因此“举债的方策，曾经使采用此方策的一切国家，都趋于衰弱。”<sup>④</sup>

继斯密之后，对国家财政学作出重大贡献的经济学家当数约翰·穆勒和瓦格纳。穆勒在坚持经济自由放任原则的前提下，系统地探讨了政府职能作用的合理界限问题，他说：“我们赞成把政府对于社会事业的干涉，限在最狭的范围内。”但决不能用一个简单的定义来概括政府的一切职能。他列举了制造货币，制定度量衡，填补街道，修建船港，建筑灯塔，筑堤防潮，筑岸防洪等事例证明，即使是最反对国家干预的人“亦不认此种设施，是政府权力之不当使用”<sup>⑤</sup>。于是，他进一步提出了政府干预的一般原则，就是“于公众便利极有关系的事项，才应准许政府干涉”<sup>⑥</sup>。

① 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》（第1卷），人民出版社，1962年版，第675页。

② 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，商务印书馆，1974年版，第284页。

③ 同上，第384、385、386页。

④ 同上，第492页。

⑤ 穆勒：《穆勒经济学原理》，世界书局，1936年版，第739页。

⑥ 同上，第740页。

可以说,穆勒对于政府的职能,尤其是政府提供公共物品合理范围的认识,较斯密有了很大的拓展,涉及到对垄断行为的控制、对劳资关系的调节、对具有风险性的社会公共事业的投入等各个方面。瓦格纳则于1883年从决策机制和目标性上,进一步阐述了国家财政活动的公共性,指出:“国家活动的本性和范围,必须以履行各种目标为导向,而这些目标是为人民所认可和由人民的利益所决定的。”财政“应当树立社会政策的目的”,即“以调节在自由交易所发生的分配不平等为目的”<sup>①</sup>。他还根据各种社会经济因素影响作用不断增加的情况,展开分析并明确断言公共支出具有持续增长的趋势。

从国家财政学到公共财政学的转变,是由英国经济学家巴斯塔布尔完成的。1892年,巴斯塔布尔第一次以《公共财政学》为书名出版了财政学专著(在此之前,1885年,德国的施泰因在其第三版的《财政学教科书》中,已明确提出了公共财政的概念)。这在财政学的发展史上具有里程碑的意义。此书系统地阐述了以私有制市场经济为基础的公共财政的基本职能、公共支出、公共收入、支出与收入之间平衡的实现、财政管理与控制问题,并且较为系统地论证了不同层级政府之间的职责、支出、收入划分等财政体制问题。1922年,道尔顿出版的《公共财政学原理》,不仅更为系统地分析了税收负担及其分布、税收对生产和分配的效应,最佳税制的特征,而且论述了关于公共支出预算规模的准则和各项公共支出预算安排效率的标准理论。

综上所述,虽然关于财政具有公共性的理论认识源远流长,特别是自斯密以来,经济学家对财政公共性的认识产生了历史性的跃升,但人们对财政活动的认识并没有打破主要或直接与国家(政府)相联系的格局,财政学一直是作为国家财政学来研究的。随着人们认识的深化,直到1892年巴斯塔布尔《公共财政学》的出版,才将国家财政学名副其实地转移到公共财政学的轨道上来。其后,公共财政学就一直作为绝大部分西方财政学著作的标题,标志着公共财政理论范畴已被西方经济学界广为接受。

### 1.3 从公共财政学到公共部门经济学

从1892年巴斯塔布尔出版了以《公共财政学》为书名的财政学专著以来,一直

<sup>①</sup> 马斯格雷夫、皮科克选编:《公共财政经典理论》,伦敦,1962年版,第5页。

到 20 世纪 50 年代,研究财政问题的绝大部分著述皆被冠以公共财政学的名称。但是,到了 1959 年,随着马斯格雷夫《财政学原理:公共经济研究》首次引入公共经济这一概念以来,尤其是 1964 年涩奇·克里斯多芬·科尔姆《公共经济学基础:国家经济作用理论概述》和 1965 年列夫·约翰森《公共经济学》出版后,大多数著名的财政学家如费尔德斯坦、斯蒂格利茨、阿特金森、杰克逊等纷纷将著述中的公共财政学改称为公共经济学或公共部门经济学。进入 20 世纪 70 年代后,以“公共部门经济学”为书名的著作越来越多,如 1978 年布朗和杰克逊出版了《公共部门经济学》(1982 年、1986 年、1990 年再版),1984 年鲍德威和斯蒂格利茨分别出版了《公共部门经济学》,1991 年杰克逊主编了《公共部门经济学前沿问题》。从公共财政学向公共部门经济学的转变,不仅意味着名称的变化,更重要的是意味着研究内容和研究方法的改变。

首先,公共财政学和公共部门经济学所依据的经济理论不完全相同。公共财政学导源于亚当·斯密的古典经济学,其经济理论基础是自由放任经济学的基本观点:(1)人类最主要的动机是自己的私利;(2)自由竞争会把许多私利转变为公共利益;(3)因此要使国民财富增长,管得最少的政府就是最好的政府。但是,随着经济的发展,社会生产力的提高,市场结构的复杂化,政府的经济作用增强,经济学研究领域越来越广阔,20 世纪初期以来逐渐形成和成熟的福利经济学,为公共财政学扩展到公共部门经济学提供了理论基础和研究方法。福利经济学在理论上是围绕下述三个命题构建起来的:(1)共同利益问题。它试图回答在一个相互竞争的经济体系中,买者和卖者之间是否有共同利益。(2)公平分配问题。即在一个经济体系中,分配方案是由有眼光的统治者制定的。但在制定方案时统治者必须考虑共同利益是通过对市场机制的补偿获得,还是共同利益与市场机制完全对立,以至于为了共同利益而必须取消市场机制。(3)社会福利问题。社会福利的大小是指个人满足程度的指标,这一问题所要回答的是,社会福利的提高和共同利益的实现是通过市场机制,还是通过政治过程(如投票表决等)。虽然福利经济学和古典经济学都是研究如何增加国民财富的,但福利经济学更关心在增加国民财富的基础上增加社会福利问题,也即研究个人如何从全社会的财富增长中获得更多的满足。福利经济学认为,增加社会福利首先要增加满足社会需求的社会产量,而要增加社会产量就必须使资源在各个生产部门的配置达到最优程度。福利经济学强调,国民收入的增加不能损害穷人的绝对份额,或增加穷人的份额而不至于影响国民收入总量,因此主张减轻社会分配不公是增进社会财富和社会福利的必要条件,由于分配机制是由政治过程决定的,政府干预总是要涉及资源的分配和再分配,而福利

经济学的根本任务就是评估各种资源的配置和分配方式,所以福利经济学为公共部门经济学的规范性分析提供了依据,或者说,福利经济学为考察政府干预形式是否适当提供了一个系统的理论结构。

其次,公共财政学和公共部门经济学的研究范围和研究内容不完全相同。虽然公共财政学导源于古典经济学,但在经济学说史上,随着福利经济学的诞生和“凯恩斯革命”的爆发以及现代经济运行中以政府为主的公共部门经济活动的拓展,公共财政学无法解释、分析和解决有关的经济现象问题。因为公共财政学主要研究的是财政收支本身的问题,特别是财政收入问题,而公共部门经济学不仅要研究财政收支问题,更为重要的是要研究财政收支活动对经济的影响。因此公共部门经济学所要分析的是政府所从事的经济活动的后果及其与社会目标的关系,所以在公共部门经济学中直接融入了公共选择理论、宪法理论、官僚政治理论。更直接地说,下述一系列的问题是公共部门经济学必须研究,而公共财政学所不能包容的:公共物品的最佳供给、外部效应的矫正、公共企业的定价、成本收益分析、经济政策与宏观经济的稳定等等。

再次,公共财政学和公共部门经济学的研究方法不完全相同。公共部门经济学全面采用了现代经济分析方法,既注重实证分析,又注重规范分析。实证分析方法是通过对量化分析来检验命题和假设,是弄清“已经发生了什么”。规范分析方法则是从道德标准和价值观出发研究“应该怎么办”。规范分析虽然不如实证分析严谨、科学和可验证,但是规范分析体现了经济学的人文精神和伦理观念,是经济学和其他社会科学不可缺少的分析工具。在公共部门经济学中,实证分析主要用于考察公共部门的活动范围和各种政策的后果,规范分析则用于评价各种将要付诸实施的政策和政府形式的选择。

公共财政学向公共部门经济学的转变表明,随着经济形势和经济环境的变化,必须从更广泛的范围和更深层次上去研究政府的经济活动问题,仅仅研究财政收支已经无法解释和说明政府对国民经济的影响及政府本身经济活动的合理性,必须注重研究公共收支对经济的影响和公共部门行为的经济效率及其对社会福利的影响。换言之,公共财政学向公共部门经济学的转变是必然的,脱胎于公共财政学的公共部门经济学,是经济学家对经济学和财政学理论研究深化的结果。对推动公共部门经济学的形成作出过突出贡献的经济学家至少包括:(1)李斯特。在1841年出版的《政治经济学的国民体系》中,李斯特明确指出:“某项法律、某些公共设施,在生产或消费生产力上,都要起或强或弱的作用”,从而承认了公共支出的

生产性。<sup>①</sup>(2)迪策尔。在1855年出版的《从国民经济关系观察国家公债法》中,根据国家公共支出为社会生产提供各种必要条件所起的作用,迪策尔明确指出:“政府对经济消费是彻头彻尾生产性的。”<sup>②</sup>(3)沙夫勒。1876年,沙夫勒鲜明地提出了公共经济的范畴,并初步阐述了公共经济与私人经济的相互关系。他指出:“在经济运动中人格化的人伦团体或设施所做的一切经济活动的整体称为共同经济……共同经济靠以交换与竞争为基础的私有经济的市场经济来补充,两者密切融合,建立起完善的人类社会经济。”他进而明确地讨论了社会资源在公共物品与私人物品之间最优配置的原理:“国家财政,不过是国民经济的一部分”,“财政学的最高原则即国家需要与非国家需要保持均衡充足,使其在国民经济上均衡充足”<sup>③</sup>。(4)门格尔、杰文斯、瓦尔拉斯。他们对公共部门经济学的形成起到了重大的推动作用,因为他们从效用价值论和边际效用观点对国家职能和财政活动的研究,进一步探讨了国家经济行为的生产性、合理性和合法性,并为运用交换原理和资源配置原理深入研究公共部门经济学奠定了基础。(5)威克塞尔、林达尔。作为瑞典学派的代表人物,他们对公共部门经济学的产生作出了历史性的贡献。威克塞尔指出,由于搭便车的存在,客观地揭示人们对公共物品的偏好,从而实现公共资源的最佳配置,必须依赖于理想政治程序的建立,即作为消费者的公民对由完整的公共支出与相应的税收份额组成的若干被选预算方案进行投票,并通过近似一致同意的方式付诸实施,但也应注意少数人的利益。林达尔则进一步提出了符合效率原则的公共物品“虚拟需求曲线”和供给均衡点,并依据边际效用原理,按照福利经济学的观点发展了利益赋税平等观。(6)萨缪尔森。在《公共支出的纯理论》和《公共支出图解》两篇论文中,萨缪尔森界定了公共物品的定义——每个人对这种产品的消费,并不能减少他人对于该产品的消费。并运用一般均衡方法更新、发展、完善了林达尔的理论,建立了旨在揭示公共物品最佳供给规模的萨缪尔森模型,从而奠定了公共部门经济学的需求理论。(7)马斯格雷夫。在《财政学原理:公共经济研究》中,马斯格雷夫已经论及了公共部门经济学的主要问题,它是公共部门经济学研究领域的一个重要里程碑。(8)布坎南。1960年在《公共财政学》中,布坎南以公共物品为中心,从市场经济的角度全面论述了公共部门经济问题,其后在1962年出版的《赞同的计算》和1966年出版的《民主程序中的公共财政学:财政制度与个人选

① 坂入长太郎:《欧美财政思想史》,中国财政经济出版社,1987年版,第281页。

② 同上,第284页。

③ 同上,第294~295页。

择》中,进而论述了公共物品的个人需求性质,对公共选择、决策原则和投票原则等问题进行了系统的研究,这些问题的探讨对于公共部门经济学的形成起到了重要的作用。

## 1.4 公共部门经济学的新进展

“在过去十年里,随着英国和其他国家公共服务的提供与融资变化以及税制结构的变化,公共部门经济学成为令人瞩目的一个领域。这些问题以及其他一些问题,使得公共部门处于政策议事日程的首位。”<sup>①</sup>经济环境和经济实践的变化,使得公共部门经济学在20世纪80年代以来,对于政府等公共部门经济行为的研究更为广泛和深入,而现代经济学的发展以及其他学科的相互渗透则为公共部门经济学的发展创造了新的理论基础和先进的分析方法与技术。

### 1.4.1 公共物品理论

1954年,萨缪尔森发表了《公共支出的纯理论》一文,提出了公共物品比较精确的分析性定义,由此奠定了公共物品理论研究的现代基础。近二十年来,西方学者围绕公共物品的提供、需求以及搭便车问题,对公共物品进一步展开了深入分析:<sup>②</sup>(1)公共物品的政府供给。如果提供公共物品的负担(税收)要在个人之间公平分摊,那么某种形式的强制是必要的。由于政府被定义为拥有垄断性的强制权,因此它就成为公共物品自然而然的提供者。问题是,个人有激励正确地显示其偏好吗?如果个人必须缴纳的税金数量同他们显示的需求正相关,则个人就有激励隐瞒他们对公共物品的偏好。因此,政府提供公共物品的政治决策机制必须能够引出真实信息的显示。(2)公共物品的自愿提供——搭便车和集体行动。如果个人能够在对公共物品的提供成本不作出任何贡献的情况下受益,那么他当然有激励让他人承担为此类物品融资的负担,换言之,公共物品供给中,自利的个人因而会有搭便车的激励,尤其是公共物品不需由政府来提供,没有政府独有的强制方式,搭便车问题该如何解决?以使公共物品的供给是自愿的?用奥尔森的著名表

<sup>①</sup> 彼德·杰克逊主编:《公共部门经济学前沿》,中国税务出版社,2000年版,第2页。

<sup>②</sup> 参见阿伦·德雷泽:《宏观经济学中的政治经济学》,经济科学出版社,2003年版,第369~389页。



述来讲,在没有强制的情况下,集体行动问题是如何解决的呢?因为“囚徒困境”模型直观地揭示了集体行动问题的本质特征:如果可以搭便车的话,个人单独行动会使其境况变好,这意味着公共物品不会提供,即使提供公共物品会使所有个人的境况都变好。因此,当公共物品提供取决于自愿贡献时,在什么时候才会有集体行动?创立怎样一种机制才能确保集团成员对集体物品提供作出贡献呢?研究公共部门经济学的经济学家们,以奥尔森的集体行动的理论为基础,逐一回答了这些问题:一是选择性激励理论,集团的某些成员通过给其他成员提供正的或负的选择性激励促进集体行动。二是副产品理论,这种观点认为,原本为其他目的而建立的集团有时会合作以进行集体行动,这就是一种副产品。而且建立一个集团还可以创造出一种团结一致的意识,从而使集体行动问题得到解决。三是合作理论,这种观点认为,在重复进行的博弈中,进行互动行为的当事人将会学会合作,因为人们意识到,不合作不符合任何人的利益。四是契约主义,这种理论认为,人们会公平竞争,在其他人也公平竞争时,他们会努力进行合作。这种解决集体行动的办法,其成功依赖于存在一个关于公平的清晰概念。(3)公共物品的自愿供给——俱乐部。由于许多非竞争性的公共物品也可能存在排他性,因此,一群个人会发现,自愿组成一个联盟或俱乐部,并只向他们自己供给物品是最优的。布坎南被认为最先阐述了俱乐部公共物品理论。在基本的布坎南模型中,成员均享非纯粹公共物品且均摊其联合成本。当一个新成员加入时,向老成员供给的公共物品的平均成本会降低,至少在一定范围内如此,因此,俱乐部的规模会扩张,直到人员拥挤。

由于在现实的政治过程中,公共物品的供给决策一般不是由全体选民决定,而是由他们选出的代表决定的,而后者面临的激励集合是非常不同的。因此,为了说明集体行动问题的本质,需要考虑在每一个人都来决定自己是否购买公共物品的世界中,公共物品是否会被提供。为此,必须分析静态、动态框架下的公共物品提供问题(即静态和动态公共物品博弈)。(1)静态公共物品博弈。假设个人必须决定是否一次性购买成本为 $Y$ 的物品。如果购买则效用为1,否则为0。如果该物品是纯私人物品,则该问题的解决是显而易见的:如果成本小于1,那么购买,否则,不购买。现在考虑物品为公共物品的情形。如果每个人都购买此物品,那么每人获得的效用为1;如果无人购买,每人获得的效用为0。具体地讲,假设甲乙两人,各自具有成本为 $Y_1$ 和 $Y_2$ ,因此,比如说,如果甲支付提供公共物品的成本,那么他得到的净效用为 $1 - Y_1$ 。利益冲突很简单,每个人都希望他人承担提供公共物品的成本。因此,当不存在政府的强制时,由于公共物品的公共性质,如果个人认为别人会提供该物品的话,那么他自己便不愿意提供。即使提供公共物品所得大于