

中国

公共经济理论 与实践

ZHONGGUO
GONGGONG JINGJI
LILUN
YU
SHIJIAN

王延杰 著

 中国财政经济出版社

河北大学学术著作出版基金资助

中国公共经济理论与实践

王延杰 著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共经济理论与实践/王延杰著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.8

ISBN 7-5005-7506-8

I. 中… II. 王… III. 公共经济学—中国 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 077817 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drd.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 8.75 印张 212 000 字

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 500 定价: 22.00 元

ISBN 7-5005-7506-8/F·6569

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言

公共经济理论在我国的迅速传播,对于我国经济学理论的深入发展具有特别重要的意义,它既是我国改革开放实践的必然结果,是发展我国社会主义市场经济的内在要求,同时也标志着我国经济学理论在原来宏观经济学和微观经济学理论研究方面的进一步深化,使我国经济学理论研究开始真正步入到正确处理政府与市场关系上来,并按照正确处理政府与市场关系的逻辑思维,运用经济分析方法,研究政府与市场主体的行为选择关系,必将对指导我国经济体制、行政体制和财政体制等各项制度改革产生深远的影响。

从国际上看,虽然公共经济的存在和发展的历史源远流长,但作为一门拥有自己相对独立的核心概念和相对独立的学科体系内容的公共经济学,它的形成与发展的历史却相对短暂。公共经济学与其他众多学科相比,可以说是一门比较年轻的学科,也是经济学这个学科大家族中的“后起之秀”。它是继经济学被划分为宏观经济学和微观经济学之后,对经济学的又一种学科分类。这种立足于对政府与民间经济关系深入分析所形成的公共经济学和民间经济学的学科分类方法,在合理界定政府职责和规范政府行为等许多方面,内容表达得更加清晰。因而公共经济学被誉为经济学科中最富于挑战性的分支。

就我国而言,实行改革开放,特别是将社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的基本目标模式以来,伴随我国经济市场化

和政治民主化的社会生活的深刻变革和国际文化交流等各种氛围的催化,公共经济学作为专门用来分析政府与市场关系,专门用于指导和规范政府行为的经济理论学科,在我国经济学界和政治学界得到迅速传播,并作为一种新兴的主流经济思想,开始登上经济讲坛。借助公共经济学理论在学术界和大学讲坛上的迅速传播,使有关公共产品、公共物品、公共机构、公共产业、公共财政、公务员等公共经济学中的基本用语,不仅在各种报刊文献中随处可见,而且在电视、电台等新闻媒体中也被广泛运用。公共经济思想开始渗透到了我国社会生活的各个方面。我国政治领域的“立党为公、执政为民、依法行政、公共行政”和规范公务员行为等基本思想,是公共经济学理论思想在政治领域的具体体现;流行于我国财政领域的“为民理财、公共理财、依法理财、科学理财”思想,同样是公共经济学理论思想在财政领域的具体反映。

然而,纵览近年来我国关于公共经济理论研究方面涌现出来的各种文献资料,可以清晰地发现,目前我国对于公共经济学理论的认识和理解还处于众说纷纭状态,各种文献资料虽然广泛运用了“公共经济”词语来分析我国经济领域和政治领域的各种问题,却出现了各种词语相同而含义各异的现象,有的将公共经济混同于宏观经济,有的将公共经济等同于政府经济,还有的将公共经济视为国家财政……诸如此类的种种现象,虽然体现了我国学术理论研究中的“百花齐放”和“百家争鸣”现象,但如果我们不能从总体上真正把握公共经济学的研究方法和基本原理,仍然用我们传统的思维方式去解释公共经济学的概念,或者用我们固有的观念框套公共经济学理论,不仅会使公共经济学理论失去其本来意义,更谈不上结合我国实际,研究适合我国国情的公共经济理论,无法真正使公共经济理论对我国改革开放的实践起到积极的指导作用。

公共经济学理论研究，固然需要对各国政府活动实践进行理论上的归纳、概括和抽象，并从中揭示出反映其内在规律性的一般原理，但公共经济理论的真正价值，不仅体现在理论上的完善和不断发展方面，更要体现在对各国经济发展与社会变革实践的现实指导意义上。只有立足于一个国家的具体国情，按照正确处理政府与民间经济关系的要求，采用实证分析与规范分析相结合的方法，系统研究国与国之间公共行为的共性与特性，才能形成能够体现一国国情的公共经济理论，也只有适合一国国情的公共经济理论，才能真正体现出以公共经济理论指导经济发展与社会变革实践的理论指导价值。

公共经济理论中国化的选题，完全不是出于一种单纯的主观愿望上的标新立异，而是我国经济发展与社会进步的客观要求。公共经济学理论中国化的必要性至少体现在这样几个方面：一是公共经济理论中国化是由我国社会公共需要的一般性与特殊性决定的。由于社会公共需要的具体内容是由经济发展水平、社会文化传统等各种因素综合决定的，不同国家和同一国家在不同历史时期的经济发展水平和社会文化进步等方面存在的巨大差异，决定了不同国家和同一国家在不同历史时期的社会公共需要内容也不会完全相同；二是公共经济理论中国化是发展我国社会主义市场经济和民主政治的客观要求。发展社会主义市场经济和加强社会民主法制建设，必须依法规范政府行为，严格界定政府服务和管理社会事务的公共职责，提高政府的行政效率，只有从正确处理政府与民间关系的角度，研究旨在规范政府行为的公共经济理论，才能为发展我国社会主义市场经济和加强社会民主法制建设提供具有指导性的理论依据；三是公共经济理论中国化是繁荣和发展我国经济理论的需要。由于我国经济学理论目前还主要停留在宏观经济和微观经济分析阶段，这种经济学学科门类的划分方

法，对于研究政府和民间经济关系、合理界定政府职责范围和规范政府行为，仍然存在一定的缺陷。只有从正确处理政府和民间经济关系的角度，系统研究适合我国国情的公共经济理论，才能将我国经济学理论发展引向深入；四是公共经济理论中国化是用公共经济理论指导我国经济体制、政治体制、财政体制等各项改革实践的需要。由于当前我国正处于经济与社会发展的转型阶段，解决我国社会经济变革过程中的各种现实经济矛盾离不开系统化的理论指导，只有用中国化的公共经济理论指导我国社会经济和政治体制变革的伟大事业，才能将我国经济体制、行政体制、财政体制等各项改革不断引向深入。

实现公共经济学理论的中国化，必须首先掌握科学的分析方法，并在深刻理解和掌握公共经济理论分析方法的前提下，结合对我国国情的具体分析，以科学的态度和求实创新的精神，积极探索适合我国国情的公共经济理论。在合理借鉴西方公共经济理论的同时，实现公共经济学理论的“洋为中用”和“本土化创新”。

本书是以公共经济理论的中国化为主题展开分析的。在研究方法上，主要是按照规范研究与实证研究相结合、历史与逻辑相统一的原则，并通过比较研究方法，阐述公共经济学理论中国化的具体研究内容，在此基础上，运用规范分析和可行性研究方法，按照理顺政府与民间经济关系的思路，对我国经济体制、行政体制、财政体制等各项改革提出了一些自己的见解。

本书的研究内容主要由五个部分组成：一是对公共经济理论在我国的传播过程及其原因分析；二是对公共经济理论在我国处于众说纷纭状态的根源分析；三是对如何正确理解和把握公共经济学理论的实质内容的分析；四是对公共经济理论中国化的理论依据与实现条件分析；五是对以公共经济理论为指导的我国改革实践中的若干具体问题的分析。

为了对上述这五个部分进行深入具体分析,按照研究内容的内在联系,将上述这五个部分共划分成了十二章具体研究内容。在第一章公共经济理论在我国的悄然兴起中,重点分析了公共经济与公共经济学的产生,公共经济学的历史使命,中国对公共经济理论的召唤,公共经济理论在中国的传播过程。在第二章我国对公共经济理论认识上的众说纷纭中,重点分析了公共经济学与宏观经济学、政治学、财政学等有关学科之间的关系,并对我国在公共经济学基础概念上存在的模糊性认识进行了认真分析。在第三章如何走出公共经济学理论认识上的误区中,重点对经济概念重新认识,公共理念的变化,公共经济与市场经济的关系,公共经济应该达到的目的,公共经济的实现条件和公共经济中的政府职责与权限界定等问题进行了分析。在第四章公共经济理论的中国化中,重点分析了公共经济理论中国化的理论依据,公共经济理论中国化的客观条件,公共经济理论中国化的原则与方法,我国公共经济理论体系的主要内容。在第五章公共经济的最优规模中,主要对公共经济最优规模的概念,公共经济最优规模的客观存在性,影响公共经济规模变化的主要因素,我国公共经济最优规模的特殊性,实现公共经济规模最优化的条件等内容进行了深入分析。在第六章公共经济的最优结构中,主要对公共经济部门结构优化,公共领域的财政收支结构优化和各级政府之间的公共权责结构优化等内容进行了分析。在第七章我国政府领域的“非公共经济”现象中,主要在对我国政府领域的“非公共”现象和“非经济”现象及其成因进行深入分析的基础上,提出了解决问题的主要途径。在第八章以公共经济理论为指导的我国经济体制改革中,重点分析了我国农村经济体制改革,国有企业改革,金融体制改革等问题。在第九章以公共经济理论为指导的我国行政体制改革中,重点结合对我国政府运行成本的分析,提出

了降低政府运行成本的主要途径，并对深化我国行政体制改革提出了总体思路。在第十章以公共经济理论为指导的我国事业单位改革中，主要分析了我国事业单位改革的目标模式，并对我国教育投资体制改革和卫生医疗投资体制改革进行了专项分析。在第十一章以公共经济理论为指导的我国财政体制改革中，阐述了我国财政改革的公共化目标模式，并具体分析了我国财政收入分配制度、财政支出分配制度和分级财政体制的改革内容。在第十二章公共风险与风险控制中，分析了控制和化解公共风险的重要性，公共风险的主要形成原因，公共领域的风险类别，公共风险的防范与控制原则等内容。

经济分析，既不像文学分析的内容那样让人情绪激动，也不像历史学分析的内容那样波澜壮阔。虽然经济现象是具体而生动地存在于人们的日常生活中，但经过对经济现象归纳、总结和概括出来的经济理论则往往是相对抽象和枯燥的，这是经济理论初学者的第一印象。经济现象和经济理论之间的这种巨大差异，往往把许多经济理论初学者拒之门外，由于经济学理论的抽象性和枯燥乏味，似乎经济理论只是为那些不畏枯燥和敢于硬着头皮钻研的少数人准备的，从而严重影响了经济学理论大众化的普及与推广。有鉴于此，本书对公共经济理论中国化的分析，在保持逻辑结构严谨性的前提下，对许多具体问题的研究，尽量运用通俗语言进行表述，尽量使其更具有可读性和易读性。

由于本人研究能力有限，再加上研究内容的广泛性与复杂性，书中所述内容和观点，难免有不尽如人意之处，欢迎读者批评指正。

作 者

2004年6月于河北大学

目 录

第一章 公共经济理论在我国的悄然兴起·····	(1)
1.1 公共经济学的起源·····	(1)
1.2 公共经济学的历史使命·····	(3)
1.3 中国经济发展对公共经济理论的召唤·····	(6)
1.4 公共经济理论在中国的传播·····	(8)
第二章 我国对公共经济理论认识上的众说纷纭·····	(11)
2.1 公共经济学与经济学原理·····	(11)
2.2 公共经济学与宏观经济学·····	(13)
2.3 公共经济学与政治学·····	(15)
2.4 公共经济学与财政学·····	(16)
2.5 公共经济学核心概念上的不同认识·····	(18)
第三章 如何走出公共经济理论认识上的误区·····	(22)
3.1 “经济”:熟知而非真知问题的困扰·····	(22)
3.2 “公共”:传统理念与现代理念的冲突·····	(27)
3.3 公共经济是市场经济的特殊产物吗·····	(30)
3.4 公共经济为谁作嫁·····	(33)
3.5 公共经济如何实现·····	(35)
3.6 公共经济对各级政府公共职责与权限的界定·····	(38)
3.7 政府是非生产性单位吗·····	(40)

第四章 公共经济理论的中国化	(43)
4.1 公共经济理论中国化的理论依据	(43)
4.2 公共经济理论中国化的客观条件	(47)
4.3 公共经济理论中国化的原则与方法	(57)
4.4 我国公共经济理论体系的主要内容	(62)
第五章 公共经济的规模控制	(66)
5.1 关于公共经济最优规模概念的重新界定	(66)
5.2 公共经济最优规模的客观存在性	(72)
5.3 影响公共经济规模变化的主要因素	(82)
5.4 我国公共经济规模的特殊性	(91)
5.5 最优财政规模的实现条件	(96)
第六章 公共经济的结构优化	(99)
6.1 公共经济部门结构优化	(99)
6.2 公共领域的财政收支结构优化	(107)
6.3 各级政府之间的公共权责结构优化	(118)
第七章 我国政府领域的“非公共经济”现象	(125)
7.1 我国公共领域的“非公共”现象	(125)
7.2 我国公共领域的“非经济”现象	(130)
7.3 从公共“非经济”到公共“经济”的实现途径	(132)
第八章 以公共经济理论为指导的我国经济体制改革	(137)
8.1 以公共经济理论为指导的我国农村经济体制改革	

.....	(137)
8.2 深化国有企业产权制度改革	(148)
8.3 金融体制改革的根本出路	(155)
8.4 我国社会保障制度改革的目标模式与实现途径	(163)
第九章 以公共经济理论为指导的我国行政体制改革.....	(175)
9.1 我国行政体制改革的总体思路	(175)
9.2 如何控制和降低我国行政运行成本	(181)
第十章 以公共经济理论为指导的我国事业单位改革.....	(190)
10.1 我国事业单位改革的目标模式.....	(190)
10.2 以公共经济理论为指导的教育投资体制改革	(195)
10.3 以公共经济理论为指导的我国卫生医疗投资体制改革	(207)
第十一章 以公共经济理论为指导的我国财政体制改革	(211)
11.1 公共化：我国财政改革的总方向.....	(211)
11.2 深化我国财政收入分配体制改革.....	(221)
11.3 深化我国财政支出分配制度改革.....	(232)
11.4 深化我国分级财政体制改革.....	(237)
第十二章 公共风险与风险控制.....	(246)
12.1 控制和化解公共风险是政府的一项重要职责	(246)

12.2 公共风险的主要形成原因·····	(251)
12.3 公共领域的风险类别·····	(256)
12.4 如何防范和控制公共风险·····	(260)
 主要参考文献·····	 (263)
后记·····	(266)

第一章 公共经济理论在我国的悄然兴起

20 世纪 90 年代以来,公共经济理论开始在中国大陆流行起来。借助公共经济理论在学术界的迅速传播,有关公共产品、公共资源、公共机构、公共产业、公共财政和政府行为的公共化等词语,不仅在各种报刊文献中随处可见,而且在电视、电台等新闻媒体中也被广泛运用。这种现象,既是我国经济体制和政治体制改革的必然结果,是发展我国社会主义市场经济和加强社会民主法制建设的内在要求,同时也标志着我国经济学理论研究在原有基础上的进一步深化。

1.1

公共经济学的起源

虽然公共经济的起源很早,但公共经济学却是在不断继承和发展公共经济思想的基础上进行系统性理论创新的结果,公共经济学作为一个相对独立的学科体系,它的产生只有几十年的历史。

从人类社会经济发展的历史过程来看,公共经济作为与民间经济相对应的一种特殊经济范畴,具有悠久的发展历史。公共经

济并不是市场经济的特殊产物，其产生的历史至少可以追溯到原始氏族社会。恩格斯在分析国家起源时指出：易洛魁人已经有“讨论公共事务的部落议事会”；部落“管辖的事情，包括低级阶段上的野蛮人的全部公共事务”。^① 后来，随着国家的产生与发展，氏族部落承担的公共事务则由国家机构承担起来，并成为国家机构承担的主要职责，氏族部落组织享有的社会公共权力也随之移交给了国家机构，使国家机构成为社会公共职责的承担者和社会公共权力的行使者。恩格斯在分析国家的性质时曾经明确指出：“国家的本质特征，是和人民大众相分离的公共权力。”^② 对于早期国家的公共性质和国家机构承担的公共职责，恩格斯将其视为实现阶级统治的基础和前提。他认为，“不管在波斯和印度兴起或衰落的专制政府有多少，每一个专制政府都十分清楚地知道它们首先是河谷灌溉的总管，在那里，没有灌溉就不可能有农业。”^③ 这说明，公共经济作为满足人类不可分割的公共需要的活动，自从人类结成群体社会开始就已经产生，而后，随着社会经济发展和社会公共需要内容的不断增加，公共经济的范围和规模也呈现出了相应的扩大化演变趋势。在相当长的这段历史时期内，虽然存在着政府必须处理大量公共事务的公共经济现象，但由于受当时人们认识问题和分析方法的历史条件的局限，人们只是用公共事务、公共工程、公共资源、公共收入、公共支出、公债等相关概念来表述公共机构的职责和任务，还没有完整地运用经济学的方法，系统分析公共机构的具体行为，没有产生相应的公共经济学理论体系。

① 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，人民出版社1972年版，第90、93页。

② 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，人民出版社1972年版，第116页。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年第2版，第523页。

公共经济学作为一个相对独立的学科理论体系，是 20 世纪中叶以来才正式产生的。马斯格雷夫早在 1938 年发表的《公共经济自愿交换论》一文中就首次系统地分析了“公共经济”概念，并在 1959 年出版的《财政学原理——公共经济研究》一书中对公共经济问题进行了详细阐述。他的著作和观点也同时吸引了一批西方经济学家对公共经济问题的关注。直到 1969 年，才在美国正式建立了公共经济学理论研究中心，发展组织了公共经济学会，并出版了公共经济学杂志。借助于公共经济理论学说的聚集和传播，形成了以马斯格雷夫、布坎南、塔洛克、布莱克、戴维斯等人代表的公共经济学流派^①。经过这些人的共同努力，不仅为经济学开辟了新的研究领域，而且也使公共经济理论研究日趋成熟。特别是 1986 年，布坎南凭借他对公共经济学理论研究做出的巨大贡献，获得了诺贝尔经济学奖以来，使发源于美国的公共经济学理论研究成果，很快在世界范围内得到了更加广泛的传播，引起了各国经济学界的广泛关注，掀起了一场公共经济理论研究的国际化浪潮。

1.2

公共经济学的历史使命

公共经济学在经济理论发展史上是一场重要的革命，它以经济市场化和政治民主化为基础，研究政府与民间的经济关系，不仅具有重要的理论创新价值，而且对于规范政府行为和提高政府

^① 公共经济学流派在经济学说史和当代西方经济学流派的分析中，通常又被人们称为公共选择学派。

运行效率具有非常重要的现实指导意义。

从经济学发展的历史过程来看,西方古典经济学理论向来认为,完全依靠市场机制和借助于市场主体的自由竞争能够使社会资源有效地达到最优配置状态。然而,20世纪30年代爆发于各市场经济国家的世界经济危机,打破了古典经济理论的传统信条,导致了古典经济学派倡导的自由经济理论的终结。使人们不得不开始着手对市场机制自身存在的缺陷进行研究,并提出了用政府干预来纠正市场失灵和弥补市场缺陷的主张。1936年,凯恩斯撰写的《就业、利息和货币通论》一书的出版,标志着以政府干预市场经济为主要内容的宏观经济学理论的产生,使通过国家干预来纠正市场缺陷的理论研究达到了一个新的高度。从此,经济学的完整内容在结构上被划分出了宏观经济和微观经济两个重要的组成部分。由于宏观经济理论的脱颖而出和人们对宏观经济理论的高度重视,使政府成为从宏观上调节和干预民间经济的重要力量。从20世纪40年代以来的西方经济发展状况来看,虽然许多国家对民间经济的积极干预取得了很大成效,使得“凯恩斯主义”^①的宏观经济理论名声大噪,并被西方经济理论界冠于了“凯恩斯主义革命”的头衔,但随着时间的推移和社会经济条件的不断变化,西方国家连续实行的宏观经济干预政策,并不是总像凯恩斯主义理论设想得那样有效,特别是随着政府对民间经济干预范围的拓展和干预力度的增强,出现了明显的政府干预过度现象,不仅导致国家财政赤字大量增加,通货膨胀持续上升,失业率居高不下等经济“滞胀”现象,而且也降低了整个社会的

① 从严格意义上讲,凯恩斯主义作为一种理论体系,应该包括凯恩斯本人的思想理论和后来追随者们的思想理论。为了明确区分凯恩斯主义在两个不同阶段上的理论内容,理论界通常又将其划分为凯恩斯主义理论和后凯恩斯主义理论。