



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪公共管理学系列教材
Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century

公共经济学 (第二版)

Public Economics

黄恒学 主编 高桂芳 郭 喜 副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

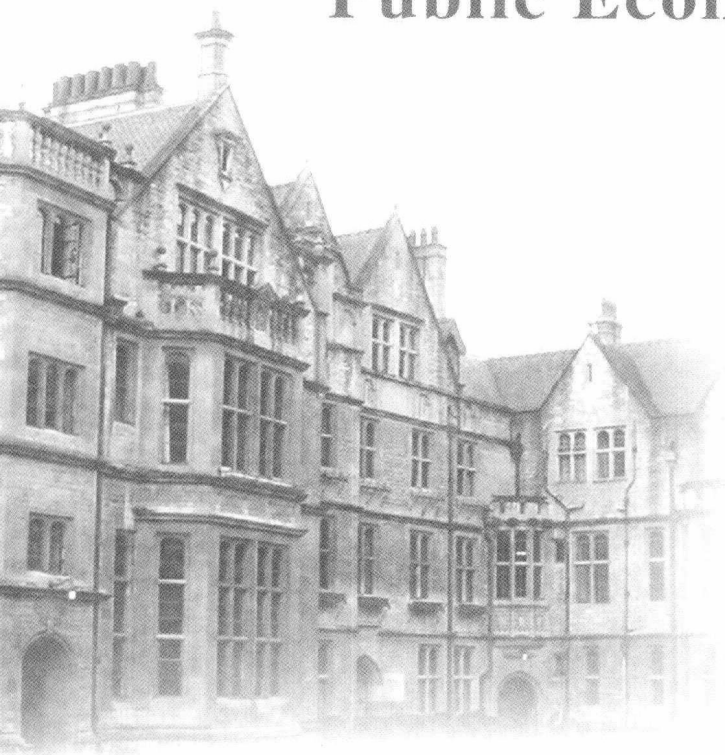
公共经济学

(第二版)

Public Economics

黄恒学 主 编

高桂芳 郭 喜 副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/黄恒学主编. —2 版. —北京:北京大学出版社,2009.10

(21 世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-15324-6

I. 公… II. 黄… 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 091229 号

书 名: 公共经济学(第二版)

著作责任者: 黄恒学 主编 高桂芳 郭 喜 副主编

责任编辑: 张盈盈 金娟萍

标准书号: ISBN 978-7-301-15324-6/D·2523

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962 编辑部 62753121

印 刷 者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 40.75 印张 773 千字

2002 年 10 月第 1 版

2009 年 10 月第 2 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 54.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

第二版前言

1978年,中共十一届三中全会拉开了中国改革开放、发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的帷幕。三十年风雨兼程,中华民族再次谱写了自强不息、顽强奋进的壮丽史诗。2008年,中国人民战胜了低温雨雪冰冻灾害和汶川特大地震灾害,成功举办了北京第29届奥运会和北京2008年残奥会,圆满实现了神舟七号载人航天飞行,而美国次贷危机引起的全球金融危机还在继续。无论是促进和谐还是应对危机,是重大事件还是生活琐事,公共经济行为的作用都日益凸显。

公共经济学是研究公共部门经济行为及其规律的学科。在过去的三十年里,公共经济学在研究和教学的性质、内容上都发生了巨大的变化。公共经济学更加注重理论的严谨性和经验实证分析,更加关注公共利益和实际政策,更多地涉及政府的支出和税收问题。

一本内容全面、体系清晰、层次分明、深入浅出的教材对于全社会对公共经济学的关注和认知具有重要意义。本书自2002年出版以来,受到了各类大中专院校师生、政府官员、国有企事业单位管理人员的欢迎,一再重印,被评为“北京高等教育精品教材”,2006年又被列入“普通高等教育‘十一五’国家级规划教材”。

根据六年来的教学使用情况,大家认为本书在编写上很有特色,也提出了一些修改建议。为了紧跟社会变革和时代发展的步伐,适应公共经济学学科发展的需要,我们继续依据完整性、系统性、实用性和权威性的原则,在保留原有基本内容的前提下,对原版进行了全面修订。并突出了以下几点:

一、体例编排更加科学。每章都单列了关键术语,完善了复习思考题。

二、知识内容更加系统。增加了市场失灵、公共预算、公共规制、经济危机及其调控等内容,对于公共经济政策、公共经济管理等章节进行了调整。

三、学术研究更加严谨。修改了绝大多数章节,增加并更新了数据资料,充实了近年来的学术研究成果和权威理论。

教材编写是一个艰巨的系统工程。公共经济领域的知识点多、知识面宽,问题复杂,“博”、“深”关系以及内容取舍重要而艰难,我们遵循系统、全面的原则,涵盖了公共经济学的基本概念、基本理论、基本方法、主要问题,包括了相关的重点、热点、难点,尤其侧重重要概念的阐述。由于理论的演进需要一个过程,公共经济领域还存在诸多问题,需要进一步的深入研究,希望读者多提宝贵意见和建议,以待下一版作补充、修改。

再次感谢北京大学出版社各位编辑为此书的付梓倾注了大量心血。
愿“百家争鸣、百花齐放”的公共经济研究,能为祖国的繁荣富强贡献力量。

编 者

2009 年 6 月

于北京大学政府管理学院

第一版前言

本书的写作恰逢新旧世纪交替之际,世界经济和社会面貌日新月异,而中国正处于这一沧桑巨变的时代浪潮之巅。改革开放以来的二十多年里,中国不仅在社会文化、生活水平等方面发生了翻天覆地的变化,而且在政治体制、经济体制等领域也在进行着深刻的社会转型和制度变迁。社会主义市场经济体制的确立,极大地推动了中国市场主体的丰富和发展,促进了市场主体的分工协作。市场经济要求市场主体责、权、利对等的基本原则客观地促成了各市场主体责任的清晰、权利的明确和利益的分化,使三者在更高层次上实现有机统一。在市场主体不断分化演进的过程中,中国经济领域,尤其是公共经济领域出现了一些人们不愿意看到的混乱现象:政府部门乱收乱支,企业个人制假贩假,公共产品无人提供,社会资源浪费严重。在这种状态之下,由谁来代表公共的意志,有效地增进和公平地分配社会资源,组织公共生产,提供公共产品或公共服务等一系列重大的理论与现实问题,亟待学术界和全社会进行系统而深入的研究探索,为中国经济体制、政治体制改革提供理论指导,为进一步发展和完善中国社会主义市场经济体制贡献力量。

然而,在我国学术界尚没有这样的一部系统阐述公共经济学相关理论问题的著作。现在各大大专院校所使用的教材和流行的著作,有的直接译自国外公共部门经济学或政府经济学著作,与中国公共经济领域的现实问题距离太远;有的则是国内财政学教科书的翻版,内容陈旧。这一方面说明国内对于公共经济学研究的需求十分迫切,另一方面也说明了我国公共经济学研究的不足。

中国自2000年起开始引进和启动公共管理硕士(MPA)的教育和培训计划,所用教材也面临上述问题。为了扭转这种局面,教育部专门组织成立了国家公共管理硕士(MPA)教材建设指导委员会,指导全国MPA教材的建设工作。2000年10月,中国MPA系列教材的核心课程——公共经济学的教材大纲编写研讨会在北京大学国际交流中心召开。在这次会议上,来自北京大学、复旦大学、中国人民大学和中国人民大学出版社的专家学者们就《公共经济学》的理论框架和相关问题进行了全面、系统而深入的研究论证,初步完成了适合我国国情和学术实际的公共经济学理论与知识体系的架构,决定着手准备《公共经济学大纲》的编写工作。在大纲十个章节的编写工作中,北京大学独立承担了其中四章的编写任务。

这次会议之后,我们召集了一批在公共经济各相关领域进行了长期学术研

究和实践探索的学者,在进一步研究《公共经济学大纲》的基础上,开始了本书的写作。然而,面对这样一项宏大而深广的学术工程以及大量的研究文献与著作,即便只是客观综合并略有创新,也深感不易,更何况我们面临的是一个在很多方面都需要有所创新的学术体系的构建工作,其难度可想而知。但不管有多艰难,更有可能受到来自各个方面的批评和误解,这项拓荒工程总得有人来做。为能有幸担负这项艰巨而重大的使命,我深感自豪。

我从事公共经济学研究多年,先后在北京大学讲授多门相关课程,既培养了一大批优秀的从事公共经济管理与研究的专业人才,又收集了大量的文献资料,积累了丰富的研究经验,取得了大量的研究成果。本书的其他作者也都在各自的专业领域进行了长期的学习和研究探索,积累了一定的实践经验和研究成果;尤其是他们有着各自丰富的学术背景与研究领域,这使得我们突破传统公共经济学的知识体系成为可能。当然,这也不免带来了它的负面作用:表达方式与写作风格可能会有差异。尽管我们已尽了最大的努力,但由于水平有限,书中可能存在某些不足、缺点甚至谬误。我们竭诚欢迎广大读者朋友和学界同仁批评指正。

本书由我设计并审定全书编写大纲,主持编写工作;高桂芳同志协助主持具体编辑事务;参加本书编写工作的还有刘银喜、吕恒立、刘保平、尚志民、曹堂哲、宋震、石义霞、杨雷、王冬欣、刘月梅、赵华、刘星、申瑞花等同志。

在本书的编写过程中,北京航空航天大学杨立华和目前远在法国留学工作的王馨仪参与了《公共经济学大纲》第三章的写作,北京大学博士生许红兵参与了《公共经济学大纲》第五章的写作;北京大学博士研究生薛宝生副教授、管仲军副教授、龙飞、丁伟忠、刘亚娜、胡卫和硕士研究生丁宏梁、陈艳英、刘颖、林俊、史善峰、程霞、肖鲲鹏以及北方交通大学马继业等同志参与了《公共经济学大纲》和本书的讨论工作;华南热带农业大学韦勇教授、山东财经学院郭磊副教授以及戴丽君女士、时荣国先生和李雄武先生也参与了本书的讨论工作,并提出了宝贵建议。此外,北京大学历届参加相关课程学习讨论的博士生、硕士生、本科生和进修教师也提出了一些有价值的观点和材料。谨此向他们表示衷心的感谢!

北京大学教材建设委员会为本书的出版提供了资助。北京大学出版社编辑金娟萍女士为了使本书顺利出版,放弃了不少节假日宝贵的休息时间;她认真负责、勤奋严谨的工作作风给我们留下了深刻的印象。在此,我们对北京大学教材建设委员会、金娟萍女士和北京大学出版社理解和支持我们工作的全体编辑们表示由衷的感谢!同时,我们也对所有为本书的写作、编辑与出版做出贡献的同志们表示诚挚的感谢和崇高的敬意!

黄恒学

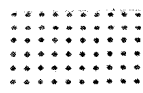
2002年10月1日于北京大学

导论	1
第一节 公共经济学学科特点	1
一、公共经济学的含义	1
二、公共经济学的兴起与发展	2
三、公共经济学的研究对象	3
四、公共经济学与相关学科	4
第二节 公共经济学研究的框架和主要内容	7
第三节 公共经济学的研究方法	13
一、规范研究	13
二、实证研究	14
三、模型化方法	15
四、历史研究方法	16
五、比较研究方法	16
六、案例研究方法	17
第四节 研究公共经济学的意义	17
第一章 市场失灵与公共经济	22
第一节 资源配置理论	22
一、资源配置方式	22
二、资源配置原则：效率与公平	26
第二节 市场失灵与公共经济	32
一、市场机制与福利最大化	32
二、市场失灵的具体表现	33
三、市场失灵与公共部门存在的合理逻辑	40
第三节 现实生活中的混合经济	48
一、混合经济的含义与特点	48
二、混合经济与中国经济改革	50

三、混合经济下公共部门经济职能	54
四、公共部门经济职能理论的历史演进	55
第二章 公共经济主体	61
第一节 公共经济主体的多中心趋势	61
第二节 公共经济主体之一：政府	64
一、政府的概念和基本特征	64
二、政府作为主要的公共经济主体的原因	66
三、现代市场经济体系中政府如何提供公共产品	71
第三节 公共经济主体之二：私人部门	74
一、私人部门参与公共经济活动的可能性	74
二、私人部门参与公共经济活动的形式与影响	77
第四节 公共产品的主体之三：社区	78
一、社区的一般含义及其经济特征	78
二、社区如何提供公共产品	79
第五节 公共经济主体之四：第三部门	81
一、第三部门的定义	81
二、第三部门兴起的原因	82
三、第三部门提供公共产品的优势	83
第六节 公共经济主体之五：国际组织	84
一、国际组织和国际公共产品	84
二、国际公共产品产生的原因	84
三、国际公共产品的分类	85
第七节 公共经济主体多中心趋势对政府治理结构的影响	86
一、政府治理结构的转型	86
二、公共经济主体多中心趋势下的政府作用	87
三、未来的发展趋势	88
第三章 公共产品	91
第一节 公共产品的定义	91
一、公共产品的概念界定	92
二、公共产品的特征	95
三、公共产品的分类	96
第二节 公共产品的有效供应	99
一、私人产品的需求——水平相加	99
二、公共产品的需求——垂直相加	101
三、公共产品最优供给的均衡分析	103

四、公共产品有效提供的方式	108
第三节 混合产品	111
一、混合产品的性质	111
二、混合产品的分类	112
三、混合产品的消费	115
四、混合产品的最适规模	118
五、混合产品的提供	118
第四节 公共产品的供给与生产	120
一、公共产品供给与生产的区分	120
二、公共产品市场化供给方式	121
第五节 公共产品的外部效应及其纠正	126
一、外部效应的本质	126
二、外部效应的特征	127
三、外部效应与公共产品	127
四、政府对外部效应的纠正	128
第四章 公共选择与公共经济决策	134
第一节 公共选择理论概述	134
一、公共选择学派产生的历史背景及过程	135
二、公共选择理论的研究方法	137
三、公共选择与私人选择	142
第二节 投票机制	145
一、直接民主制下的公共选择机制	145
二、代议制民主中的公共选择规则	153
三、其他一些新的显示方法	155
第三节 官僚经济理论	157
一、政府失灵论	157
二、政府规模	161
三、寻租	164
第四节 公共经济决策的科学化和民主化	167
一、公共经济决策的内涵	168
二、公共经济决策行为的演变	170
三、公共经济决策的科学化和民主化	172
四、我国公共经济决策的现状	176

第五章 公共支出	180
第一节 公共支出的概念与原则	180
一、公共需求与公共支出	180
二、公共支出的概念界定	181
三、公共支出的原则	184
四、公共支出的范围和方式	187
五、公共支出的意义	188
第二节 公共支出规模	189
一、公共支出规模的度量与发展趋势	189
二、公共支出增长理论	193
三、公共支出的效应	200
四、公共支出的体制	202
第三节 公共支出分类与公共支出结构	203
一、公共支出的分类	203
二、公共支出结构分析	208
第四节 公共支出的效益	212
一、公共支出效益分析的基本框架	212
二、公共支出的成本—效益分析	214
三、公共支出的绩效考评	221
第五节 我国公共支出的现状	225
一、当前我国公共支出存在的问题	226
二、改革我国财政支出体系的政策建议	235
第六章 公共收入	242
第一节 公共收入的概念界定	242
一、公共收入的产生	242
二、公共收入与私人收入	243
三、公共收入与政府收入	244
四、公共收入的定义与内涵	245
五、公共收入的特征	246
六、公共收入的原则	248
第二节 公共收入的主要形式	251
一、税收收入	251
二、公债收入	260
三、公共收费收入	266
四、国有资产收入	268



第三节 公共收入合理规模的确定	271
一、决定公共收入规模的因素	271
二、税收合理规模的确定	273
三、公债合理规模的确定	282
四、公共收费规模的确定	283
五、国有资产收入规模的确定	284
第四节 中国的公共收入与公共收入的国际比较	285
一、中国的公共收入	285
二、公共收入的国际比较	292
第七章 公共预算	306
第一节 公共预算概述	306
一、公共预算的内涵及特点	306
二、公共预算的主要分类	308
三、公共预算的功能	311
四、公共预算编制的原则	311
五、公共预算的程序	312
第二节 我国公共预算管理体制概述	313
一、政府公共预算管理体制的内涵	314
二、我国政府预算管理体制的建设与完善	316
第八章 公共分配	319
第一节 公共分配的概念与内涵	319
一、公共分配的概念	319
二、公共分配的内涵	321
第二节 公共分配的形式	322
一、按劳分配为主、多种分配方式并存	323
二、按生产要素贡献分配	326
三、按劳分配与按生产要素分配相结合	333
四、公共分配制度的完善	334
第三节 公共分配与社会公平	336
一、什么是社会公平?	336
二、评价社会公平的主要指标	338
三、市场经济条件下分配不平等及其产生的原因	340
四、社会福利思想的历史渊源和发展过程	342
五、政府减少不平等的直接方案:社会福利制度	344
六、政府减少不平等的一个新方案:负所得税方案	346

第四节 中国公共分配现状与政策	347
一、当前中国公共分配现状	347
二、现状的成因	350
三、公共分配的基本原则	353
四、政策建议	356
第九章 社会保障	361
第一节 社会保障概述	361
一、社会保障的概念	361
二、社会保障的基本内容	362
三、社会保障的功能	364
四、社会保障的基本原则、范围及水准	366
第二节 社会保障筹资模式的比较分析	367
一、发达国家社会保障筹资模式及特征	368
二、社会保障筹资模式的比较分析	369
第三节 社会保障制度的国际比较与借鉴	371
一、国外社会保障制度的产生和发展	371
二、社会保障模式的国际比较	372
三、国外社会保障制度对我国的启示	378
第四节 中国社会保障制度的现状和展望	380
一、中国社会保障制度建设的历史和现状	381
二、我国社会保障制度改革构想	384
第十章 地方公共经济	391
第一节 地方公共产品	391
一、地方公共产品的概念与特征	391
二、地方公共产品的最佳数量	394
三、蒂布特模型	395
四、公共产品的集中与分散提供	397
第二节 地方公共支出	402
一、中央与地方公共支出的划分原则	402
二、地方公共支出的范围	403
三、影响地方公共支出的因素	405
四、现实的地方公共支出	406
第三节 地方公共收入	409
一、地方与中央公共收入的划分原则	409
二、地方公共收入的内容	412

第四节 我国地方公共经济的发展	419
一、分税制改革	419
二、我国地方公共支出的现状及分析	422
三、我国地方公共收入的现状	430
第十一章 公共经济管理	438
第一节 公共经济管理的概念和原则	438
一、管理概念以及考察公共经济的管理学视角	438
二、公共经济管理是一种特殊形态的经济管理	442
三、公共经济管理的基本原则	444
第二节 宏观经济运行及调控	448
一、宏观经济运行的发展历程与宏观调控的类型	449
二、总供给与总需求	451
三、我国宏观经济运行的问题和宏观调控体系	453
四、我国宏观经济运行的特点和宏观调控体系的完善	456
第三节 公共规制	459
一、公共规制的定义	459
二、经济规制	462
三、社会规制	464
第四节 公共经济与民主监督	466
一、公共经济的公共性与民主监督的意义	466
二、公共经济活动中民主监督缺失的危害	467
三、加强对公共经济活动的民主监督	469
第五节 公共经济效率与效益分析	471
一、公共经济效率辨析	471
二、公共经济低效率的原因	472
三、提高公共经济效率的途径	474
四、公共经济效益辨析与评估	475
五、公共经济效率与效益的统一	477
第十二章 公共经济政策	480
第一节 公共经济政策的原则与目标	480
一、公共经济政策的原则	480
二、公共经济政策的目标	482
第二节 公共经济政策的主要工具	483
一、财政工具	483
二、金融工具	486

三、直接控制工具	488
四、制度工具	490
五、国家主权财富基金工具	490
六、公共经济政策工具与公共经济政策目标之间的关系	491
第三节 中国公共经济政策发展的历史回顾	493
一、封建社会时期	494
二、半殖民地半封建社会时期	501
第四节 现代中国的公共经济政策	510
一、计划经济时期(1949—1978 年)	511
二、计划经济向市场经济转型时期(1978—1992 年)	516
三、市场经济全面建设时期(1992—2002 年)	519
四、新世纪开创中国特色社会主义事业新局面(2002 年至今)	527
第十三章 市场经济危机与危机管理	544
第一节 经济周期	544
一、经济周期概述	544
二、经济周期的原因	546
三、经济周期是市场经济的客观存在	550
第二节 经济危机与金融危机	551
一、经济周期的危险阶段:经济危机	551
二、经济危机产生的原因	552
三、经济危机与金融危机	554
四、金融危机的形成因素	555
第三节 经济危机与金融危机的历史考察	558
一、1929—1933 年的金融恐慌与经济危机	559
二、1997 年的亚洲金融危机	560
三、2007 年爆发的美国金融危机	562
第四节 危机的防范与治理	566
一、经济危机的一般防范措施	566
二、金融危机的具体防范措施	567
三、金融危机的治理措施	569
四、国家财政和中央银行的职能作用	571
五、2008 年美联储应对金融危机的一些手段创新	573
第十四章 政府采购	576
第一节 政府采购的概念与特点	576
一、采购的概念和分类	576

二、政府采购与私人采购的区别	577
三、政府采购的内涵	578
四、政府采购的特点	579
五、政府采购的领域与地位	581
第二节 政府采购的目标和原则	582
一、政府采购的目标	582
二、政府采购的原则	584
第三节 政府采购制度	587
一、政府采购制度的概念及内容	587
二、政府采购制度的起源与发展	588
三、国际政府采购制度的形成	590
四、完善的政府采购制度的特点	591
五、实行政府采购制度的意义	593
第四节 政府采购的组织体系	596
一、采购管理机构	596
二、采购执行机构	597
三、采购代理机构	598
四、采购仲裁机构	598
五、采购监督机构	598
六、供应商	599
第五节 政府采购模式	599
一、集中采购模式	599
二、分散采购模式	600
三、半集中半分散模式	600
第六节 政府采购方式	600
一、政府采购方式的分类	600
二、国际政府采购规则中采购方式的规定	601
三、几种主要的采购方式	602
第七节 政府采购运行程序	606
一、政府采购的运行程序	606
二、几种主要采购方法的运行程序	608
第八节 政府采购的审计与监督	610
一、政府采购的审计	610
二、政府采购的监督	612

第九节 政府采购绩效评价	618
一、政府采购绩效评价的意义	618
二、政府采购绩效评价体系的构建	619
第十节 中国的政府采购制度	622
一、我国政府采购制度的发展	622
二、我国政府采购中存在的主要问题	625
三、进一步建立健全政府采购制度的条件	628
四、建立健全我国政府采购制度的原则	629
五、建立适合中国国情的政府采购制度	630
六、今后一段时期我国政府采购工作的重点	633