

公共管理硕士 (MPA)

系列教程

# 公共经济学

THE SCIENCE OF PUBLIC ECONOMICS

★ ★ ★ ★ ★ **专业核心课** ★ ★ ★ ★ ★

吴肇基博士◎主编

# MPA



中国财政出版社

# 公共经济学

中国戏剧出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理硕士 (MPA) 教程/吴肇基主编. - 北京: 中国戏剧出版社, 2001. 12

ISBN 7-104-01459-4

I. 公… II. 吴… III. 公共管理-研究生-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 083665 号

公共管理硕士 (MPA) 教程

吴肇基

---

中国戏剧出版社出版

(北京海淀区北三环西路大钟寺南村甲 81 号)

(邮政编码: 100086)

新华书店总店首都发行所 经销

北京金鼎印刷厂 印刷

250 千字 850×1168 毫米 1/32 开本 12.5 印张 0 插页

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

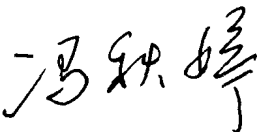
印数: 1-3000 册

---

ISBN 7-104-01459-4/C·71

全八册定价: 200.00 元

## 序

中共中央党校  教授

MPA 是公共管理硕士 (Master of Public Administration) 的英文缩写。MPA 学位教育培养的是从事公共事务、公共管理和政策研究等方面的高级人才,为公共部门,特别是政府机关和非营利机构培养具有现代公共政策、公共事务或公共管理理论素养,掌握先进分析方法及技术,精通某一具体政策领域的领导者、管理者和政策分析者。

在国外,MPA 是一种应用性而非学术性的研究生学位。作为一种专业学位,MPA 最先是在美国发展起来的,1924 年美国锡拉丘兹大学马克斯维尔公民与公共事务学院首次创办该专业。现在,MPA 教育在欧洲、北美很多国家十分盛行,MPA 与 MBA (工商管理硕士)、法学硕士一起成为欧美国家文科职业研究生教育的三大支柱。目前,美国联邦政府中 10% - 20% 的工作人员,公共政策领域中 50% - 60% 的工作人员具有 MPA 或相近的学位。在韩国,60 万公务员中,科长级以上公务员有万人,这一万人中的 30% 通过在职学习获得 MPA 学位。

随着我国社会主义市场经济体系的逐步发展和完善,以

及加入 WTO，对政府改革的要求突出出来。各级政府在推动经济及社会协调发展中的作用和管理手段必然发生深刻变化。由此对各级公务员的培养提出了迫切的要求。同时，随着政府职能的转变，过去很多由政府包下来的公共事务职能也将由非政府的公共管理或服务部门，包括各种社会中介组织、基金会、协会等非营利的公共组织完成，这些组织的作用会日益明显，社会对这方面人才的需求也越来越强烈。在此背景下，“旨在为政府部门及非政府公共机构培养高层次、应用型的专门人才”的 MPA 教育就在我国应运而生了。北京大学、中国人民大学、清华大学、北京师范大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、东北大学、吉林大学、复旦大学、华东师范大学、南京大学、浙江大学、厦门大学、武汉大学、华中科技大学、中山大学、哈尔滨工业大学、上海交通大学、同济大学、国防科技大学、中国科技大学、西安交通大学等 24 所大学已被批准招收 MPA。今年这是这 24 所大学第一次招收 MPA。这是我国教育领域中继工商管理硕士，法律硕士，教育硕士，建筑学、工程硕士，医学硕士等专业学位之后设立的又一个专业学位，主要面向已经获得学士学位有一定的实际工作经历的政府部门及非政府公共机构的工作人员。可以肯定地说，MPA 教育在我国的发展势头将非常强劲，并极大地促进我国政府部门及非政府公共机构工作人员素质的提高，以适应迅速变化着的公共管理实践的需要。

为了适应 MPA 教育和政府部门及非政府公共机构工作人员学习 MPA 课程的需要，中国人民大学、北京师范大学、中国社会科学院的 6 位博士应中国戏剧出版社之邀，编

## 序

---

写了MPA核心课程系列教材。这套教材具有系统性、针对性和实用性的特点，可以作为MPA课程的系列教材，作为党校和行政学院干部培训相应课程的教学用书，也可以作为党政干部和对MPA教育有兴趣的各类人员的自学读本。需要指出的是，问题导向、案例教学是MPA教育最普遍、最常用的方法，一般是就某一典型的管理或政策问题，提供背景情况，并指出面临的困境和若干种选择，但没有唯一的正确答案，使学生学会创造性地分析问题和解决问题。因此，使用和学习这套教材一定要注意与案例分析相结合，注意公共管理的实际能力的培养和训练。

2001年11月27日

于中共中央党校42楼308室

## 前 言

公共经济学研究是以政府经济在社会发展中的作用和作为研究对象，它主要运用经济学的假设、理论和方法研究政府行为。

在市场经济条件下，政府究竟应当做什么以及应当如何做，大多数学者认为，这是关系到国家财政、经济体制与经济政策的重要问题。进一步认为是对于政府经济活动的职能和准则的确认，实际上提供了国家政治制度的形态和本质，并且还将对民族和国家的文化结构发生广泛的直接或间接影响。

政府经济作用问题的提出反映了本世纪以来经济发展的现实。在发达国家，政府经济作用的日益扩张，是 20 世纪经济、政治与社会发展的一个重要内容。在 19 世纪初叶，欧洲国家上个世纪，在传统的自由市场经济体制下，政府机构通常仅由外交、内务、财政、司法、国防五个部门组成，这些部门实际上都仅仅为市场经济体制的运行提供保障。今天，在政府广泛参与社会经济活动的同时，其组织规模也大大扩充了。在大部分国家，除了这五个基本部门之外，政府机构至少还包括：工业经济部门；食品、农业和森林部门，劳动和社会福利部门；交通运输部门；地区发展与城市规划

的研究和技术部门；教育和科学部门；对外贸易与经济合作部门这样一些部门等等。政府机构的数量已经超出了传统部门的几倍甚至几十倍。

近代以来，自由市场经济体制曾经使许多国家在经济上创造过辉煌的业绩。但是，从 20 世纪 30 年代起，这一体制却暴露出了种种缺陷。在市场“失效”的情况下和领域内，为了实现资源的合理配置和社会福利的最大化，政府“顺理成章”地扩展了自己的行为空间。政府部门的扩张不仅直接极大地影响了社会的投资、消费和就业结构，而且由于其行为逻辑与市场逻辑的根本差别，也引出了众多问题。

第一，我们应当考虑的是，政府对于社会经济资源配置的参预和指导是否正当的和有效？政府的参预是否能够、以及用什么方法能够帮助人民达到更完善的社会经济目标？政府经济行为的准则？政府在经济发展中起到应有的作用，但在补偿市场缺陷的同时，是否带来了新的问题？政府经济作用的合理界限及这一界限途径确定的？这些问题，在理论和实践上都具有根本性的重要意义。

第二，政府部门既然事实上已经成为一个拥有大量资本投入，向全社会提供产品、服务和大量就业机会的“公共产业”，那么，这一产业也将面临着和私人产业相类似的一系列基本问题，公共产业不同于私人产业，那么，如何评价它的绩效，它的成本与收益如何？如何确定这一产业合理的规模与效率？对于以上问题的研究和回答，直接关系到政府的管理体制和现实政策。

对于政府的经济行为的研究并不是 20 世纪才开始的。200 年前的近代资本主义早期，古典经济学的创始人之一亚



当·斯密在《国富论》中，就已讨论过政府的作用，支出、收入、公债等政府行为，初步形成了古典的财政学（也被称作旧公共经济学）体系。以后，在很长的时间里，人们主要关注的是政府的财政收支行为，并不断完善了财政学的研究。周期，政府本身的经济活动也十分有限。但是，20世纪以来，特别是在1929年“大萧条”以后，政府经济行为迅速扩展，并建立起庞大的经济部门，引起了广泛的关注并引起了众多的研究课题；宏观经济学与福利经济学等学科发展，为政府经济行为的研究提供了新的思路、理论和方法。在这一背景下，从60年代起发展出了新的公共财政学。这种新的公共财政学尽管依然注重政府财政收支问题的研究，但是，它将政府的财政行为放在整个经济发展的背景下，更注重分析财政收支对经济增长和社会福利的影响。同时，新公共财政学还将研究领域扩展到公共选择、公共物品和公共部门等领域，并引入了政治学、管理学的基本理论和比较严谨的数理分析方法，成为对政府经济行为进行广泛而系统研究的新学科。

但是，迄今为止，公共经济学的内容还比较散乱，远没有形成完整成熟的理论体系。在理论上和实践上，经济学家围绕着许多基本问题和前沿问题还在不断展开争论，尽管如此，公共经济学已经提供的分析框架和理论成果无疑应当成为现代经济学和政治学理论的重要组成部分。当我们分析现实中的各种实际问题时，但是公共经济学的分析方法会成为有用的工具，其理论成果也会有一定的启发作用。对于从事公共事务管理实际工作与理论研究的人员，了解和掌握现代公共经济学的方法和理论，对于他们分析解决公共管理中的

理论和现实问题，会得到有价值的思路和方法。

本书是为公共管理专业的本科生和研究生编写的，这样的安排考虑了公共管理专业。

# 目 录

<b>第一章 导言</b> .....	( 1 )
1.1 公共经济学发展历史 .....	( 1 )
1.2 公共经济学与经济学和公共行政学的关系 .....	( 5 )
<b>第二章 公共部门的经济维度</b> .....	( 8 )
2.1 公共管理面临的经济问题 .....	( 8 )
2.2 经济人假定分析理论 .....	( 12 )
2.3 帕累托最优 .....	( 13 )
2.4 经济分析的新发展 .....	( 18 )
2.5 两人模型与福利经济学的基本原理 .....	( 32 )
2.6 效率与公平 .....	( 46 )
<b>第三章 政府的经济职能与对策</b> .....	( 60 )
3.1 优化资源配置 .....	( 60 )
3.2 收入分配 .....	( 65 )
3.3 调节经济发展 .....	( 68 )
3.4 政府稳定经济的市场手段 .....	( 73 )

---

<b>第四章</b>	<b>公益物品</b> .....	(76)
4.1	公益物品和利益物品 .....	(76)
4.2	公共物品的供给与效率 .....	(82)
4.3	公共物品的均衡理论 .....	(90)
<b>第五章</b>	<b>外部经济和外部不经济</b> .....	(105)
5.1	外部经济理论 .....	(105)
5.2	外部不经济理论 .....	(109)
5.3	外部性问题的解决方案 .....	(112)
5.4	案例分析 .....	(120)
<b>第六章</b>	<b>政府也是经济人</b> .....	(127)
6.1	政府失效 .....	(127)
6.2	寻租 .....	(133)
6.3	政府失败 .....	(135)
<b>第七章</b>	<b>公共选择</b> .....	(137)
7.1	研究政府的选择行为 .....	(137)
7.2	选举人 .....	(149)
7.3	最优宪政安排 .....	(156)
7.4	简单多数表 .....	(160)
7.5	帕累托最优价值准则 .....	(168)
7.6	阿罗不可能定性 .....	(172)
<b>第八章</b>	<b>公共收支</b> .....	(177)
8.1	公共收入 .....	(177)
8.2	转嫁税负 .....	(189)
8.3	税收产生的影响 .....	(194)
8.4	公共支出 .....	(206)

## 目 录

---

8.5	公共支出的宏观经济模型 .....	(210)
8.6	成本—效益分析 .....	(214)
8.7	公共项目的效益与成本分析 .....	(224)
8.8	无形效益与成本的估值 .....	(238)
8.9	财政赤字 .....	(243)
<b>第九章</b>	<b>中外税制 .....</b>	<b>(254)</b>
9.1	中国税收制度的建立和发展 .....	(254)
9.2	中国现行的主要税种 .....	(263)
9.3	当代税收原则 .....	(269)
9.4	税收的分类与结构设置 .....	(277)
9.5	法国现行的税收制度 .....	(283)
9.6	美国现行的税收制度 .....	(288)
<b>第十章</b>	<b>发行政府债券 .....</b>	<b>(302)</b>
10.1	公债 .....	(302)
10.2	公债的发行与管理 .....	(306)
10.3	国库券 .....	(310)
10.4	政府债券负担对经济发展的影响 .....	(312)
<b>附录一</b>	<b>国外著名 MPA 院校巡礼 .....</b>	<b>(316)</b>
<b>附录二</b>	<b>全国首批 MPA 试点院校巡礼 .....</b>	<b>(338)</b>
<b>附录三</b>	<b>MPA 报考指南 .....</b>	<b>(345)</b>

# 第一章 导言

## 1.1 公共经济学发展历史

在现代经济社会中，政府起着举足轻重的作用，伴随着政府在经济生活中的作用不断增大，关于政府活动恰当范围界定的争论日益增大。

公共经济学的研究对象是政府在社会经济发展中的作用和行为，公共经济学主要运用经济学的假设、理论和方法研究政府行为。

20世纪60年代以来，在发达国家的学术界，政府界和新闻界，对市场经济条件下政府的行为常常引起激烈的争论。

学术界不少人认为，这首先是关系到国家财政、经济体制与经济政策的重要问题，因为这些问题的解决实际上确定了经济体制和政策的基本准则。也有一种观点认为：对于政府经济活动的职能和准则的确认，实际上提供了国家政治制度的形态和本质，并且还将对民族和国家的文化结构发生广泛的直接或间接影响。所以，关于政府经济作用问题的认识

和求解对社会的发展和历史的进步具有重要意义。

在发达国家，政府经济作用的日益扩张，是 20 世纪经济、政治与社会发展的一个重要内容。在 19 世纪初叶，欧洲国家的赋税收入平均只占国民收入的 8%~10%，而到 20 世纪的 80 年代，发达国家的赋税已经达到国民收入的 30%~70%，这些国家的政府支出平均要占 GNP 或 GDP 的 40%，其消费支出也要占 19%。在上个世纪，在传统的自由市场经济体制下，政府机构通常仅由外交、内务、财政、司法、国防五个部门组成，这些部门实际上都仅仅为市场经济体制的运行提供保障。在经济高速发展的今天，上述情况已发生很大的改变，在政府广泛参与社会经济活动的同时，其组织规模也大大扩充了。在大部分国家，除了以上五个基本部门之外，政府机构至少还包括这样一些部门：工业经济部门；食品、农业和森林部门；劳动和社会福利部门；青年、家庭、妇女和健康部门；交通运输部门；地区发展与城市规划的研究和技术部门；教育和科学部门；对外贸易与经济合作部门，等等。政府机构的数量已远大于传统部门数量。施蒂格里茨 (J.E. Stiglitz) 在《经济学与公共部门》一书中写道：“今天，即使在国家干预比较少的国家如美国，政府的行仍然是影响人们生活的方方面面的：大部分美国人都出生在公立的医院里；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公房；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它社会保障；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。

近代以来，市场经济的自由竞争体系曾经给不少国家经济飞速发展的辉煌业绩是有目共睹的。但是，从 20 世纪 30 年代起，这一体制却暴露出了种种缺陷。在市场失灵的情况下和领域内，为了实现资源的合理配置和社会福利的最大化，政府“顺理成章”地扩展了自己的行为空间。政府部门的扩张不仅对社会的投资消费者的消费和社会就业结构等产生重大影响，而且由于市场自由竞争与政府宏观调控的协调性问题也引出了众多问题。

第一，我们应当考虑的问题是，政府对于社会经济资源配置的参预和指导是不是正当的和有效的？政府的参预是否能够、以及用什么方法能够帮助人民达到更完善的社会经济目标？政府经济行为的准则是什么？政府也许应当在经济发展中起到应有的作用，可是，政府在补偿市场缺陷的同时，是否又带来了新的问题？政府经济作用的合理界限在哪里？这一界限是通过什么途径确定的？这些问题，都具有很大的现实意义。

第二，政府部门实际上是一个“公共产业”，他拥有大量可投入资本，并能向全社会提供产品、服务和大量就业机会，既然政府也是一个产业，他也就必将面临着经济中的一些基本问题：1. 生产什么，2. 如何生产，3. 为谁生产。公共产业（包括政府部门）与私人产业的投资、管理和运作方式显然是不同的，那么，如何评价它的绩效，它的成本与收益如何定义？如何确定这一产业合理的规模与效率？对于以上问题的研究和回答，直接关系到政府的管理体制和现实政策。



一般认为，公共经济学始于19世纪初，其实早在200年前的近代资本主义早期，古典经济学的创始人之一亚当·斯密在《国富论》中，就已经讨论过政府的作用，讨论过支出、收入、公债等政府行为，初步形成了古典的财政学（也称被作旧公共经济学）体系。此后，在很长的时间里，在经济学领域里，人们主要关注的是政府的财政收支行为，并不断完善了财政学的研究。在这一时期，政府本身的经济活动也十分有限。但是，20世纪以来，特别是在1929年“大萧条”以后，政府经济行为迅速扩展，并建立起庞大的经济部门，引起了广泛的关注并由此引出了众多的研究课题；同时宏观经济学与福利经济学等学科也发展起来，为政府经济行为的研究提供了新的思路、理论和方法。20世纪60年代中后期是在西方不少国家政府加强了对经济宏观管理，在这样的背景下，新的公共财政学便发展起来了，因而也在这时期兴起了公共经济学的研究热。这种新的公共财政学尽管依然注重政府财政收支问题的研究，但是，它将政府的财政行为放在整个经济发展的背景下，更注重分析财政收支对经济增长和社会福利的影响。同时，新公共财政学还将研究领域扩展到公共选择、公共物品和公共部门等领域，并引入了政治学、管理学的基本理论和比较严谨的数理分析方法，成为对政府经济行为进行广泛而系统研究的新学科。

但是，迄今为止，公共经济学的内容还比较散乱，远没有形成完整成熟的理论体系。随着经济领域、政治学和管理学等领域专家的投入与研究，这一理论将很快得到发展和完善。公共经济学已经提供的分析框架和理论成果无疑应当成为现代经济学和政治学理论的重要组成部分。当我们分析现