

☆洪银兴 刘建平 主编

公共经济学导论

Gonggong Jingjixue Daolun



经济科学出版社

公共经济学导论

洪银兴 刘建平 主编

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 于 源

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

公共经济学导论

洪银兴 刘建平 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天宇星印刷厂印刷

河北三河三佳装订厂装订

880 × 1230 32 开 13.75 印张 350000 字

2003 年 2 月第一版 2003 年 2 月第一次印刷

印数：0001—6100 册

ISBN 7 - 5058 - 3382 - 0 / F · 2726 定价：22.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

内 容 提 要

本书系统、全面地阐述了公共经济学的基本概念与原理,包括市场秩序和市场规则,政府干预市场及其规则,公共产品的供给、需求及其分配,公共财政及其效率,公共经济政策,中央和地方的经济关系,政府规模的数量和质量,政府规制的理论与实践等内容。全书从经济学的角度解释、分析了市场经济体制下,政府应具有的职责与作用。

本书可作为高等院校公共管理和经济学等相关专业用书。



第一章 导论	(1)
第一节 公共经济学的研究对象和任务.....	(1)
第二节 公共部门与公共经济.....	(6)
第三节 公共经济学的研究方法	(14)
第四节 公共经济学的产生与发展	(21)
第二章 市场秩序和市场规则	(28)
第一节 市场经济的基本规定	(28)
第二节 市场失效和市场规则	(34)
第三节 市场经济运行的规则	(40)
第四节 替代和干预市场的规则	(46)
第三章 政府干预市场及其规则	(53)
第一节 市场失灵和政府作用的领域	(53)
第二节 经济发展的政府推动	(57)
第三节 社会福利和政府失灵	(59)
第四节 政府规模及其效率	(66)
第五节 政府干预与市场调节的结合	(71)
第六节 市场经济国家政府干预模式比较	(77)

第四章 公共产品及其供求	(84)
第一节 公共产品概论	(84)
第二节 公共产品的需求与供给	(88)
第三节 公共产品的供求均衡	(95)
第五章 非纯公共产品	(109)
第一节 非纯公共产品的规定	(109)
第二节 非纯公共产品的供求	(111)
第三节 外部性和准公共产品	(120)
第六章 公共财政及其效率	(130)
第一节 公共财政活动效率	(130)
第二节 税收的经济效应	(146)
第三节 公共支出及效率	(164)
第七章 财政政策与宏观经济	(174)
第一节 财政政策理论	(174)
第二节 财政政策概述	(183)
第三节 财政政策与货币政策的配合	(199)
第四节 财政政策的实践	(206)
第八章 社会保障政策	(219)
第一节 收入再分配和社会保障	(219)
第二节 社会保障的基本内容	(226)
第三节 我国的社会保障制度	(230)
第四节 社会保障的经济效应	(238)

第九章 地方公共经济·····	(245)
第一节 地方政府的职能·····	(246)
第二节 地方公共产品·····	(257)
第三节 地方政府财政·····	(266)
第十章 政府规模·····	(286)
第一节 政府扩张的进程和效应·····	(286)
第二节 政府的数量和质量·····	(300)
第三节 政府的职能范围和限度·····	(317)
第十一章 政府规制·····	(334)
第一节 政府规制的公共利益和特殊利益·····	(334)
第二节 经济性规制·····	(344)
第三节 社会性规制·····	(360)
第十二章 政府规制的改革·····	(372)
第一节 政府规制的成本和效益·····	(372)
第二节 政府规制与寻租、创租、抽租·····	(384)
第三节 放松政府规制·····	(397)
第四节 激励性规制·····	(405)
主要参考文献·····	(420)
后记·····	(427)

第一章 导 论

公共经济学是研究公共部门的经济学。由于公共部门的主体是政府，因此，公共经济学实际是研究政府经济行为的一门科学。公共部门的经济，涉及政府收入的筹集和分配，政府干预经济的职能及其行为。因此，公共经济学的研究范围甚为广泛，公共开支、税收、各种各样的法规、公共产品价格与分配、公债、汇率政策等等，都可以纳入其范围。

第一节 公共经济学的研究对象和任务

公共经济学是研究公共部门经济行为的一门学科，即是以公共部门经济行为、政府职能及其对资源配置和社会福利影响为研究对象的一门经济学科。

公共经济学如果作为财政学来界定则有悠久的历史，如果作为现代经济学的一个分支则要从 20 世纪 60 ~ 70 年代算起。

公共经济学包含财政学的内容，它要研究政府的收支活动及其对资源配置与收入分配的影响。与我国长期的国家财政不同，公共经济学所研究的财政是公共财政。公共财政以市场对资源配置起基础性调节作用为基础，是为市场经济提供公共服务的政府分配行为。公共财政的职能限于弥补市场的缺陷。其收入的基本来源是依法取得的税收收入，其分配的范围限于市场失效的范围，其分配的目的在于满足公共需要。

公共经济学之所以不称为财政学，主要是其研究对象有了根本

性拓展。针对由外部性等原因造成的市场失灵，政府需要干预经济活动，于是政府干预经济的行为及其效应分析就进入了公共经济学的研究视野。因此，公共经济学是研究政府经济政策的学问，是以公共部门经济行为、政府职能及其对资源配置和社会福利影响为研究对象的一门经济科学。从这一意义上说，公共经济学是政府经济学。

西方经济学把所有经济主体分为公共部门（Public Sector）和私人部门（Private Sector）两大类。公共部门主要是指政府及其附属物，私人部门是指企业和家庭。无论政府还是企业和家庭，都以各自的方式参与国民经济运行，影响着国民经济的发展方向和速度。在宏观经济学的核心理论，即关于国民收入决定的理论中，就把公共部门、企业和家庭看作三个平等的主体，相互关联，而又各有自己的运行规律。如不考虑国际市场的因素，一国国民经济就取决于这三者的经济活动。家庭向企业提供劳动、资本、土地、企业家才能等各种生产要素，并从企业取得相应的报酬。居民再以这些报酬向企业购买商品和劳务。企业向家庭购买各种生产要素并向家庭提供各种商品和劳务。公共部门通过税收、服务性收费和公共支出来与企业和家庭发生联系，参与国民经济。经济要保持正常运行，不仅要使企业的投资等于家庭的储蓄，而且要使公共部门从企业和家庭取得的税收和收费与其向企业和家庭的支出相等。国民经济运行出现不均衡时，政府可以通过调节税收和支出、居民可以通过调节消费与储蓄、企业可以通过改变投资与生产来使国民经济重新恢复稳定。

虽然公共部门与企业、家庭一起共同参与国民经济，但是其行为方式和目的却大相径庭。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的。公共部门却必须以全社会公正和公平为前提和目标，虽然它的经济活动也不能忽视收益与成本。公共部门与私人部门在职能方面也是有所不同的。政府部门一般是对全体公民负责，而非政府部门（厂商）的行为则主要是对投资者负责。政府部

门的行为往往具有强制性，而非政府部门的行为对于其行为接受者来说则是自愿选择的。

对公共部门的经济学研究便产生了所谓的“公共经济学”或“公共部门经济学”（Public Sector Economics）。由于公共部门的行为主体是政府，因此，政府就成了公共经济学的主要研究对象。公共经济学作为研究公共部门的经济学，所涉及的公共部门不只是政府部门，还包括非政府公共机构和准公共组织，如许多国家的营营社会保险或医疗卫生、教育部门、营营企业和公用事业部门等等。因此，这些公共部门的经济行为也就成为公共经济学的研究对象。

公共产品与私人产品的区别反映了以公共产品为对象的公共经济学与一般的以私人产品为对象的经济学的区别。市场经济条件下，私人产品由市场提供。公共产品的非排他性和非竞争性的特点决定了公共产品的分配必须有政府介入，政府介入公共产品分配难免会产生官僚主义和寻租之类的政府失灵。于是，政府配置公共产品的行为就成为公共经济学的研究对象。配置公共产品涉及生产公共产品费用的取得，公共产品生产部门的规制，公共产品的分配，公共产品的消费。

公共经济学作为研究经济政策的学问，需要为政府的政策制定提供科学基础，当然，不能以为公共经济学在直接确定具体的政策。它的基本任务是提出经济政策的理论，特别关注分析一种政策可能产生的正面效应和负面效应。研究经济政策理论涉及的政策目标主要包括四大问题：（1）效率，主要是指资源配置的效率，其中包括劳动效率。（2）公平，主要是指收入分配的平等。（3）增长，主要是指国内生产总值的增长。（4）稳定，主要是指经济增长要避免和克服因宏观经济失衡而造成经济的不稳定。必须承认，这些目标在同一个时期一般不可能同时兼得，只可能兼顾，特别是在公平和效率之间，稳定和增长之间，由此就可能产生不同的政策流派：有的偏向公平，有的偏向效率；有的偏向增长，有的偏向稳定。我们认为，无论是偏向哪一方，都有一个兼顾其他目标问题。公共经济学的

“公共”两字决定了它所特别关注的政策目标：在效率与公平之间，它关注效率但更为重视公平；在稳定和增长之间，它关注增长但更为关注稳定。在东南亚金融危机以后，国家的政策目标又增加了一项，即经济安全。所有这些都可以看作是社会福利目标的内涵。

需要指出的是，公共经济学关注公平、稳定和安全等政策目标是建立在效率、增长目标由市场调节来实现的基础上的，而且，政府在干预经济时本身也有效率问题。这就是公共经济学所要解决的任务——提高政府干预经济以实现公平、稳定和安全等社会福利目标的效率。

在现代经济中，“市场机制在许多领域决定价格和产量，而政府却通过税收、支出方案和规章制度来调节市场。市场和政府这两个部分是必不可少的。没有政府和没有市场的经济都是一个巴掌拍不响的经济”。^① 市场经济的运行面对一系列的公共问题。公共经济实际上是为市场经济提供公共服务，为市场经济提供外部条件，克服市场失灵，作为市场的补充。公共经济学是研究政府为市场经济提供公共服务的经济学。

由于公共部门经济行为的复杂多样，必然带来公共经济学研究对象的复杂多样。“它所研究的领域一向是经济学科中的核心问题——无论是从正面研究还是以迂回曲折和不怎么直接的方式研究：哪些方面必须靠市场？哪些方面必须靠公共部门？如何靠？……它从事的是关于公共部门的研究，然而，它必须最为精细周到地分析市场及其问题。”^②

现代经济学理论既提出了市场失灵，也提出了政府失灵。公共经济学就是要在其中寻找政府干预和市场调节之间的最佳结合点，将两者的失灵降到最低限度。因此公共经济学一直关注在政府弥补因市场的缺陷导致的“市场失灵”问题的同时关注克服政府失灵问

① 萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》，中国发展出版社1992年版，第86~87页。

② 《新帕尔格雷夫经济学大辞典》（第三卷），经济科学出版社1992年版，第1125页。

题。公共经济学对公共部门参与经济活动时产生的诸如“政府失灵”问题并不回避，要对非市场决策的可能性与局限性加以分析，特别是对政治上的管理和抉择的分析，即对“公共选择”问题的研究。此外，还要对公营经济与市场经济的交叉或共同领域的问题进行分析。

公共经济学也是研究公共决策的科学。公共决策作为选择的科学，不是在不同的决策之间选择，而是在不同的选择原则之间进行选择。例如，面对某种市场失灵，实行某种政府干预，或者换一种组织和决策方式，能否使情况有所改善，就涉及对选择原则的选择问题。与此相关，公共经济学所注意的现象很广泛，外差因素、非歧视性垄断、市场准入、分配的公正、普遍存在的失业、通货膨胀、导致不稳定的投机、交换与市场关系对人类、文化及社会的影响、价格与工资标准等等，都应加以分析，旨在帮助、支持、补充、纠正或理顺市场机制，或者最终通过某些确切的决策过程或标准来取代市场的某些成分。

公共经济学既然有“经济”二字，就有效率要求。“政策设计中的效率问题永远是公共经济学的核心主题”^①，例如，政府干预经济不能影响市场调节，以免影响市场调节的效率。政府取得收入必须考虑以最小成本取得。政府配置公共产品也要讲究效率，既要克服免费搭车，又要防止养懒人。

随着社会经济的发展，公共部门在迅速扩张，除了政府本身的规模和范围在扩大外，各种非政府公共机构（NGO）、非营利机构（NPO）也在迅速发展，并在社会事务中发挥着越来越重要的作用。在西方发达国家，公共部门占国民生产总值的30%~70%的，根据各种各样法规条例介乎纯公共与纯私人之间的机构大量存在。公共部门的迅速扩张使得公共经济学成为经济学研究的一个非常重要的领域。对公共部门进行这方面研究的必要性在于：公共部门的规模

① [英] 加雷斯·迈尔斯：《公共经济学》，中国人民大学出版社2001年版，第5页。

扩大势必会影响私人部门的资源配置。这种影响主要表现在以下两个方面：第一，公共部门的存在和规模扩大会减少可供私人部门使用的经济资源。第二，公共部门的行为会直接或间接影响私人部门的行为，进而影响整个社会的资源配置和使用效率。

第二节 公共部门与公共经济

在传统社会中，公共部门一般是指政府部门，私人部门则是指家庭和私人企业（厂商）。公共部门是相对于私人部门的一种重要的组织体系。公共部门是以公共权力为基础的。其基本性质是公共部门的公共权力产生于社会，并凌驾于社会，具有明显的强制性。公共组织存在的合法性受到公众的信任与支持，它们依法管理社会公共事务，不以市场取向或营利为目的，其目标是谋取社会的公共利益，对社会公众负责，而不偏向于某个个人、政党或集团的独特利益。因此，其产出是维持社会存在与发展的公共产品、公共秩序与安全、社会价值的分配。从这个角度出发，一般将拥有公共权力、执行国家法律制定、社会公共事务管理与各种纠纷仲裁等职能的部门视为公共部门。它涵盖国家立法机关、国家行政机关、国家司法机关，构成国家政权的组织体系。

第二次世界大战以后，随着国家行政权的扩大，政府管理经济与社会各方面事务的形式也发生了重大变化。政府由传统的“守夜人”和社会生活的仲裁者，直接进入了社会生活的各方面。政府直接投资办企业，建立起国营企业，提供公共产品；直接开办公立学校；授权委托其他社会组织形式，分担一部分社会事务管理责任。因此，具有公共部门一部分内在性质的组织范围明显地扩大了，它包括国家政权组织，尤其是管理社会公共事务的行政组织，同时也包括由政府直接投资、在所有制形式上属于国有的公营企业、公立学校、公立医院与得到行政授权的机构等。

可见，公共部门是泛指拥有公共权力，依法管理社会公共事务，

以谋取社会的公共利益为目的的组织体系；以及由政府投资、开办，并以国有制形式运作的公营企业、学校、医院等组织体系。它既包括政府部门，也包括各种非政府公共组织（NGO）和非营利公共部门。

美国学者莱斯特·塞拉蒙把“非营利部门”看作是有别于“政府”和“营利部门”（企业）的“第三部门”（Third Sector）。他用“政府部门—营利部门—非营利部门”的“三元模式”来描述当代西方世界特别是美国社会的基本结构。“第三部门”、“非政府组织”、“非营利部门”等不同的概念，其外延所涵盖的都是政府组织与企业组织之外的组织空间，但是从内涵上来说，它们各自强调了其某方面的涵义。

政府部门可以有两种理解：从狭义的范围理解，主要是包括中央政府部门的公共部门，即包括所有中央级的行政机构以及中央政府的其他机构和组织；从广义的范围理解，一国所有政府部门包括在内的都属政府部门，广义政府既包括中央与地方各级政府部门的公共部门，也包括非金融公共企业的广义的公共部门。从政府部门的广义理解上来说，可以将政府部门分为三个层次：中央政府，地方政府，非金融公共企业的统一公共经济部门。

中央政府与地方政府的区别首先是行政等级上的，其次是它们所承担的不同职能上。中央政府的职能主要有以下几项：国防、邮政、造币，以及调节区域间与国家间的商业活动等。地方政府的职能主要是教育、福利、警察与消防，以及其他地方性的服务，如公共图书馆、污水处理与垃圾处理等。因此，中央政府与地方政府虽然都是国家行政机关的组成部分，且有着许多一致的目标和行为，但两者间的区分还是十分明显的，即它们在国家行政系统中处于不同的地位，具有不同的权限和管辖范围，并执行不同的职能。

非金融公共企业的统一公共经济部门，既包括中央和地方政府出资兴办的各种企事业，如医疗卫生机构、教育机构及电讯等公用事业部门，也包括政策性的金融机构，如进出口银行、开发银行、农业发展银行、简易人身保险等。

当然，也有人认为金融部门也具有公共部门的性质，也应由政府来承担职责，因为它们的行为很大一部分也属于政府行为，所以应该将它们作为政府部门来对待。

关于非政府公共组织或非营利公共部门组织。哈贝马斯认为的“公共领域”包括“教会、文化团体和学会，还包括了独立的传媒、运动和娱乐协会、辩论俱乐部、市民论坛和市民协会，此外还包括职业团体、政治党派、工会和其他组织等”。哈贝马斯还明确指出，“‘市民社会’的核心机制是由非国家和非经济组织在自愿基础上组成的”。^① 哈贝马斯的公共领域或“市民社会的核心机制”，即非政府公共组织。美国学者塞拉蒙指出，非营利组织具有六个基本特征：第一，正规性。非营利组织必须具有正式注册的合法身份，同时还要有法人资格，即民事责任能力。第二，民间性。非营利组织应从组织机构上与政府分离。它不是政府机构的组成部分，其决策层也不是由政府官员控制的董事会领导。第三，非营利性。非营利组织不为其拥有者谋求利润。它在一定时期内积累的盈余，不得在组织缔造者之间分配，必须投入组织的宗旨所规定的活动中。第四，自治性。非营利组织要能控制自己的活动，有不受外部控制的内部管理程序。第五，志愿性。在非营利组织的活动和管理中均有显著的志愿参与成分。特别是形成由志愿者组成的董事会和广泛使用志愿工作人员。第六，公益性。即有服务于某些公共目的和为公众奉献。非营利组织的第二和第五个特征使它区别于政府组织，而第三和第六个特征使它区别于营利组织。^②

在美国，非营利组织不仅非常发达，而且发展非常迅速。根据加利福尼亚大学 NPO 研究中心提供的数字统计，1997 年美国有 160 万个非营利机构，这些非营利机构的财产总额达到 2 万亿美元，年收入为 1 万亿美元，占国民收入总额的 11% 左右，其中约 30% 的

① [德] 哈贝马斯：《公共领域的结构转型》，学林出版社 1999 年版，第 29 页。

② [美] 莱斯特·塞拉蒙：《非营利领域及其存在的原因》，李亚平、于海编选：《第三域的兴起》，复旦大学出版社 1998 年版，第 33～35 页。

款项属于政府择优资助的拨款。在美国, 70% 的人至少属于一个非营利组织, 1/4 的人是 4 个或更多组织的成员。以美国退休者协会为例, 美国每两位年龄在 50 岁以上的人中便有一个属于这个组织。美国很多事情政府不直接管, 而非营利机构去办, 政府是管制定政策和提供一些资助。美国社会福利的一半是由非营利机构提供的, 资金主要来自捐助和服务收入。^① 在英国, 非营利部门往往被称为“志愿部门”或慈善组织, 这一部门一直比较兴盛, 在整个国民经济中举足轻重, 其支出相当于国内生产总值的 4.8%, 仅次于美国, 相对规模居世界第二位。1990 年底, 英国经过正式认定的慈善组织就有 27 万个。英国的非营利组织在教育、文体休闲、社会服务这三个领域中最为活跃。在非营利组织的总开支中, 教育要占 42%, 文体休闲占 21%。英国从事国际援助的非营利组织很活跃, 大约有 3.7% 的非营利总开支是由所谓北方 NGO 花掉的。法国的非营利部门被称之为“社会经济”, 有四个组成部分: 合作组织、互助组织、社团组织、信用合作社或合作银行。与其他发达国家一样, 法国的非营利部门非营利组织在 20 世纪 80 年代飞速增长。到 1990 年时, 法国的非营利部门共雇用约 80 万人, 占全部劳动力的 4.2%。其运营支出则相当于国内生产总值的 3.3%。

在发达的市场经济国家, 公共和准公共物品的产量越来越大, 其所占的比重也在不断增长。以国家干预相对较少的美国为例: 大多数人是出生在公共的医院里; 90% 的人是在公立学校接受教育的; 15% 以上的人的住房是由政府建造或资助的公房; 10% 以上的人的食物是由政府免费提供的; 40% 以上的人的医疗和药品是由政府供给的; 在生活的某些时间, 如小孩上学等所需要的钱也是由政府提供的; 16% 的就业是由政府提供的 (政府雇员); 许多商品的价格是由政府制定的; 还有许多服务也是由政府提供的, 如各种各样的保险等; 最后,

^① 吴锦良:《政府改革与第三部门发展》, 中国社会科学出版社 2001 年版, 第 366~367 页。

就连消费者的行为也深受政府的影响。^①除此之外，两类公共产品（社会基础设施和社会秩序和法律）一直是由政府提供的。

公共与准公共物品的数量增加意味着公共部门的规模扩张。19世纪初叶，欧洲国家的赋税收入平均占国民收入的8%~10%。而在今天，这些国家的国家赋税已占了国民收入的30%~50%。主要工业国家政府的支出占GNP或GDP的百分比今天也比战前大大提高了，以1986年为例，市场经济工业国的政府支出平均要占到GNP或GDP的40%，其消费支出也要占到19%（见表1-1、1-2）。在传统的自由市场经济体制下，作为一种规则，政府机构通常仅由外交部、内务部、财政部、司法部、国防部等五个部门构成。可是，伴随着政府干预经济强度增加而来的政府机构的增加已经远远超出了传统政府机构数的几倍甚至到十几倍。在现行的经济体制下，除了以上所提到的这五个基本部门之外至少还可包括这样一些政府部门：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；地区计划和城市发展研究和技术部门；教育和科学研究部门；经济合作部门；对外贸易部门；以及各种地方性的政府部门等等。值得注意的是，不仅政府机构的数量在急剧增加，而且政府机构已经成为吸收就业的一个主要“产业”。难怪连西方的经济学家也要为之惊呼：政府规模太大了。

**表 1-1 1880~1985 年工业国政府支出占
GNP 或 GDP 的百分比**

年 份	法国	德国	日本	瑞典	英国	美国
1880a	15	10	11	6	10	8
1929a	19	31	19	8	24	10
1980b	36	32	18	31	32	28
1985b	52	47	33	85	48	37

^① [A] Joseph E. Stiglitz, *Economics of The Public Sector*, W. W. Norton & Company. New York. London. 1998. ppl ~2.