

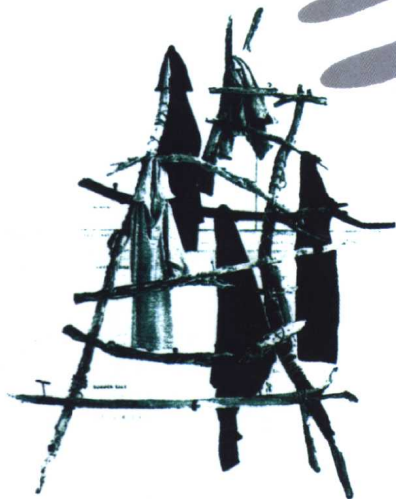
■ 公共管理学系列丛书

许彬/著

GONGGONGJINGJIXUE
DAOLUN
YIGONGGONGCHANPINWEIZHONGXIN
DEYIZHONGYANJIU
GONGGONGJINGJIXUE
DAOLUN
YIGONGGONGCHANPINWEIZHONGXIN
DEYIZHONGYANJIU

公共经济学导论

——以公共产品为中心的一种研究



黑龙江人民出版社

本书为浙江省省社联
省级社会科学学术著作出版资金资助项目



GONGGONGJINGJIXUE
DAOLUN
YIGONGGONGCHANPINWEIZHONGXIN
DEYIZHONGYANJIU

GONGGONGJINGJIXUE
DAOLUN

YIGONGGONGCHANPINWEIZHONGXIN
DEYIZHONGYANJIU

公共经济学导论

——以公共产品为中心的一种研究



黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据
公共经济学导论/许彬著. —哈尔滨:黑龙江人民
出版社, 2003.5
(公共管理学系列丛书/陈荣富主编)
ISBN 7-207-04917-X

I.公... II.许... III.公共经济学 IV.F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 038104 号

责任编辑:朱佳新
装帧设计:李 梅

公共经济学导论
Gonggong Jingjixue Daolun
许 彬 著

出版发行	黑龙江人民出版社
通讯地址	哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编	150008
网 址	www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net
印 刷	哈尔滨理工大学东区印刷厂
开 本	850 × 1168 毫米 1/32 · 印张 13.25
字 数	290 千字
印 数	1 - 4 000
版 次	2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-207-04917-X/F·928

定价:24.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)



公共管理学系列丛书

许彬/著

《公共管理学系列丛书》编辑委员会

主 编:陈荣富 马志强

副主编:王仲尧

编 委:陈荣富 马志强 王仲尧 许新三

朱晓卫 曾宪凯 沈国祯 朱团欣

张文喜 陈 滢 许 彬

《公共管理学系列丛书》总序

陈荣富

为了适应我国公共管理现代化、法制化、科学化和专业化的需要,1998 年国家教育部修订并公布了新的本科专业目录,其中管理类新增了“公共管理”一级学科,下设四个二级学科(专业):行政管理、公共事业管理、劳动和社会保障、土地资源管理。1999 年 5 月,国务院学位委员会第十七次会议通过《公共管理硕士 MPA 专业学位方案》(MPA 即 Master of Public Administration 的缩写),并从 2000 年起在我国开展公共管理硕士(MPA)专业学位试点工作,国家人事部已将公共管理硕士教育列入公务员培训“十五”规划。2001 年 10 月首次招生的 MPA 联考在全国各地同时举行。

普通高校本科专业目录“公共管理”一级学科的设立以及公共管理硕士的设立使公共管理成为同工商管理并驾齐驱的新热点。全国许多高校纷纷开办属于公共管理学科的本科专业,例如行政管理专业、公共事业管理专业等,并组建了公共管理学院。公共管理硕士的报考也出现了十分踊跃的情景。公共管理教育在我国已经受到政府部门、高校和社会的普遍重视,展现了良好的发展前景。

公共管理作为一门学科,诞生于 20 世纪初的西方国家,它已经走过了从公共行政学到新公共管理学的百年历程。西方公共行政学渊源于政治学、法学和企业管理学,其思想基础是由伍德罗·

威尔逊和马克斯·韦伯等人所奠定的。1887年威尔逊发表的《行政(学)之研究》一文,被视为公共行政学产生和发展的开端。这篇文章论述了公共行政学的对象、性质、方法以及发展方向等问题,成为该学科的纲领性文献。1911年马克斯·韦伯所写的《论官僚制或科层制》(即《建立在文官制度基础上的政府体制》)的论文对政府体制模式的建构以及公共行政学的研究焦点产生了重大影响。公共行政学的形成还受到20世纪初企业管理的重要影响,特别是泰勒的科学管理原理被成功地运用于公共部门,法约尔等人的管理职能和管理原则的思想也在公共部门得到利用和发挥。于是,到了20世纪二三十年代,在美国政府改革以及科学管理运动和政治学中的新学科方向的推动下,为适应工业社会政府管理的需要,公共行政学作为一门独立的学科正式产生,其典型标志是1926年同时出版的两本教科书:怀特的《行政学研究导论》和威洛比的《公共行政学原理》。公共行政学产生以后其理论体系和研究内容虽然随着时代、经济、技术、科学的发展不断变化,但其基本范式却没有改变,传统公共行政学的支配地位一直持续到20世纪60年代末70年代初。

公共行政学产生几十年来的实践证明,它是适应工业社会的公共行政模式,它使政府在过去数十年中得以有效地运行。在20世纪70年代以前,人们对政府解决社会问题的能力普遍持乐观态度。

但是,随着西方发达国家开始进入后工业社会和信息时代,以韦伯官僚制为主要特征的传统行政模式固有的弊端日益显现,难以适应新时代公共管理的需要。于是从20世纪80年代开始,西方发达国家普遍兴起了新公共管理运动,并很快波及全世界。这场被称之为“再造政府”、“重塑政府”的新公共管理运动以经济学、公共选择理论、私营部门管理和**管理主义**为理论基础,其核心思想

是主张运用市场手段和企业管理的方法来改造政府,用一种以市场为基础的模式来取代官僚制模式。其主要思想可以概括为:(1)政府的管理职能应是掌舵而不是划桨;(2)政府应当借鉴和采用私营部门成功的管理手段和经验;(3)政府应运用市场方法管理公共事务,在公共管理中引入竞争机制;(4)政府管理应扩大民主和参与,广泛采用授权或分权方式进行管理;(5)政府服务应以市场或顾客为导向,重视提供服务的效率、绩效和质量;(6)公务员在政治上不必保持中立。新公共管理反映了当代西方公共管理实践的发展趋势,体现了公共管理研究的新成就。新公共管理范式的出现预示着人类社会管理模式的一次重大变革。

近几年来,我国许多学者十分关注西方新公共管理运动,翻译了大量有关的著作,写了许多评析文章,研究西方新公共管理对我国行政改革的借鉴意义,探讨我国公共管理学科的建设问题。

但是,公共管理学作为一门独立的学科,即使在西方也尚未成熟,至今尚无被多数学者认可的范本。在我国,公共管理的教学和研究刚刚起步,开展公共管理的学科建设,建设有中国特色的公共管理学,还受到诸多条件的限制,还需要从许多最基本的工作做起,包括公共管理的学科定位、公共管理的理论定位、以及研究我国公共管理的外部环境(含社会环境、政治环境、文化环境、国际环境)和研究目的等。

江泽民同志在党的十六大报告中指出:要深化行政管理体制改革,进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。这既是我国行政管理体制改革的目标,也给公共管理教育提出了更高的要求。公共管理教育必须适应行政管理体制改革的需要,为政府部门及非政府公共组织培养掌握现代管理科学、经济学、社会科学等现代科学的基本理论和基本知

识,具有适应电子政务、办公自动化、应用管理信息系统所必须的知识和技能,熟悉我国有关的法律、法规、方针政策,具备公共管理的基本能力的全面发展的高级专门人才。公共管理本科专业和硕士教育在中国还是新生事物,还缺乏经验。虽然有历时七十多年的西方公共管理教育经验可供借鉴,但由于国情的诧异和公共管理鲜明的政治属性,使我国的公共管理教育无论在课程的设置上还是在教学内容上都应有自己的特色,我们需要在消化吸收国外公共管理教育经验的基础上办好有中国特色的高水平的公共管理教育。

首先,要对 20 世纪 80 年代我国形成的行政学体系进行改造。形成于 20 世纪 80 年初的我国行政学体系,对于中国行政学的恢复和发展,对于推动中国行政体制改革发挥了巨大的作用。但由于时代的局限,它不可避免地存在许多缺陷。随着我国市场经济体制的完善,政府职能转变的逐步到位,行政审批制度改革的深入和依法行政的真正实施以及第三部门的发展,原先的行政学已经在许多方面不能适应公共管理的需要,必须与时俱进,进行改造,对传统的行政学体系加以反思,有所批判,有所扬弃,有所继承,有所创新。

其次,要总结改革开放以来,特别是十三年来我国在行政体制改革方面积累的丰富经验,例如政府机构改革的经验,行政审批制度改革的经验,推行政务公开和电子政务的经验,深化干部人事制度改革的经验,适当引入市场化手段提供公共服务的经验等,紧密结合我国的实际,探讨有中国特色的公共管理学。在中国建立和发展公共管理要从中国的制度环境和现实问题出发,这是基本的出发点和前提。

此外,要放眼世界,面向未来,积极借鉴西方发达国家行政改革的经验和新公共管理的理论与方法。既根植于本国的实际,不

照搬西方新公共管理的理论和方法,又与国际学术规范接轨,吸收西方公共管理的创新部分,使有中国特色的公共管理学建立在符合国际标准的学术平台上。

另外,要探讨公共管理学科体系,正确处理公共管理与政治学、经济学、法学等学科的关系。有一种观点认为,公共管理学是全新的学科和管理理论,它根本不同于公共行政学,如果说公共行政学同政治学有密切关系,那么,公共管理则同经济学、管理学、法学、政策学等关系密切。这种看法肯定公共管理同经济学、管理学、法学、政策学等的密切关系是正确的,但否定公共管理同政治学的密切关系是不妥的。事实上,公共管理的最重要的主体仍然是政府,只要国家还存在,政府就有政治职能,而政治职能的实现离不开经济职能、社会职能和文化职能的实现。因此,公共管理割不断同政治学的渊源关系,研究公共管理不能忽视政治学的研究。同时,也应当看到,当代公共管理同管理学、经济学、法学、政策学的关系日益密切,公共管理必须克服传统公共行政学忽视经济学、法学等学科的偏向,拓展政府管理的研究领域,在保留传统公共行政学的传统主题的基础上,在研究主题及领域上应有重大的突破和创新。不仅在公共管理学的研究中要应用当代经济学、管理学、政策学、法学等学科的相关方法和知识,而且在公共管理学科的专业基础课和专业课程的设置上,也应重视加强经济学、管理学、法学、政策学等课程的教学。

为适应我国公共管理本科和硕士教育和研究的需要,我们在多年教学和研究的基础上,组织编写了这套丛书,包括:《公共管理学前沿问题研究》、《公共经济学导论》、《非盈利组织战略管理》、《人力资源开发与管理研究》、《区域形象——现代区域发展的品牌和魅力》、《文化市场与管理》等六部。担任本丛书写作的作者,均具有副教授以上职称,多年从事经济学、管理学和公共管理的教学

与研究工作,承担过十几项国家社科基金和省部级社科基金研究项目,有较高的学术水平,著述丰硕,是一支精干的骨干教师队伍。本丛书都是公共管理教育中的重大问题和必备的知识,我们力求在广泛吸收国内外学者相关研究成果的基础上,紧密结合我国经济体制和政治体制改革实践中出现的新问题,创造的新经验,上升到理论高度加以阐述。

公共管理学科在我国仍处在建设阶段,这给我们的写作增加了困难,但也给我们的写作提供了发挥的广阔空间。这套丛书在写作上既注意学科的基本要领和理论体系,又力求在理论探讨和解决实际问题的基础上有新思想、新水平、新高度。但由于我们水平的局限,本丛书疏漏和不妥之处在所难免,真诚祈望广大读者和学术同仁提出宝贵意见。

二〇〇二年于西子湖畔

前 言

随着经济的发展,公共经济问题越来越对人们的生活产生重要的影响。工业化及其发展使得市场关系日益复杂化,城市化导致拥挤,引起外部性问题。工业化和城市化要求有相应的基础设施,工业化与城市化还使人们的收入水平不断提高,随着收入水平的提高,人们对教育、娱乐、文化、保健与福利服务的需求随之提高。公共产品不仅与人们的生活水平密切相关,而且占据了社会资源的很大比重,这部分产品的有效供给将对整个社会的资源配置效率和人民生活水平的提高起到重要作用。然而,现实中的公共产品供给却存在种种问题,或者供给不足,或者过度使用,或者成本无法控制,或者一部分人的利益受到另一部分人的控制,等等。这不仅影响了人们的需求的满足,还影响了资源配置的效率,制约了私人部门的发展。我国正处在工业化、城市化的进程中,对公共经济理论的研究具有重要的现实意义。

公共经济学是 20 世纪 60 年代以来从财政学演变而来的。一方面,20 世纪以来政府的行为领域迅速扩展,已经超越了传统的财政学所分析的政府经济行为——财政收支行为的范畴,另一方面,公共产品理论的确立,公共选择理论的兴起,以及福利经济学的发展,为公共经济学的诞生提供了理论基础。

与传统的财政学相比,公共经济学的研究重心从资金问题转向了资源配置和收入分配,除了财政学原有的研究内容外,公共经济学还研究公共经济部门本身存在的合理性和范围问题,公共部

门产品的供给和定价问题及政府对宏观经济的管理和调节问题等。经过几十年的发展,公共经济学研究领域已经取得了重要的成果,人们对公共产品的定义,社会偏好的形成、产品的特征、公共产品的制度安排等问题进行了较充分的研究,国内对公共经济学的研究从对国外著作的借鉴,到与中国实际的结合,逐步形成了自己的特色。

但是,公共经济学的大部分领域仍处于发展初期,相当多的研究任务有待完成。同时,由于公共经济学与财政学的特殊渊源关系,现有的大部分公共经济学实际上都包含了财政学的内容,使财政学与公共经济学的边界难以划定。此外,由于公共经济学在发展中吸收了许多新的理论,使她的内容十分庞大,不同的人根据自己的理解对公共经济问题选择进行研究,以公共经济学命名的著作在内容上并不完全一致。公共经济学在研究对象和范围,研究角度,以及采用的方法等方面都有待进一步的探讨。基于此,本书以公共产品为主线,对公共经济问题进行分析,不是对公共领域的所有经济问题进行分析,而是对公共经济的最基本的一些问题,如公共产品的性质、特征、类型,公共产品面临的困境和走出困境的途径,公共产品需求和供给的特殊性,公共产品不同制度安排的比较等问题进行研究,因此,本书命名为《公共经济学导论——以公共产品为中心的一种研究》,以对上述基本问题进行深入的研究。



作者简介 ZUO ZHE JIAN JIE

许彬，女，副教授，1965年生，浙江省杭州市人，1989年浙江大学经济学硕士研究生毕业，同年进入杭州商学院从事经济学教学工作。现任杭州商学院人文与公共管理学院行政系主任，主要研究领域为公共经济学和制度经济学，曾与他人合作出版专著一部，发表论文数十篇，主持或参与浙江省社会科学基金课题、浙江省自然科学基金课题、省教育厅、省社联课题和杭州市市政府课题多项。

丛书策划◎安春杰 朱佳新

丛书主编/陈荣富

副主编/马志强 王仲尧

公共管理学前沿问题研究

区域形象：现代化区域发展的品牌和魅力

文化市场与管理

非营利组织战略管理问题研究

公共经济学导论

公共部门人力资源开发与管理研究

目 录

《公共管理学系列丛书》总序

前 言	(1)
-----------	-----

第一章 导 言	(1)
---------------	-----

一、问题的提出	(1)
---------------	-----

二、公共产品理论的历史回顾	(4)
---------------------	-----

(一)公共产品理论的渊源	(5)
--------------------	-----

(二)系统的公共产品理论的提出	(13)
-----------------------	------

(三)现代的公共产品理论——纯公共产品理论	(22)
-----------------------------	------

(四)现代公共产品理论——公共产品的一般化模型	(31)
-------------------------------	------

三、本书的研究思路和结构安排	(41)
----------------------	------

第二章 公共产品性质的新古典经济学分析	(46)
---------------------------	------

一、产品的多重属性	(46)
-----------------	------

二、产品的分类标准及其类别	(54)
---------------------	------

三、二重性的反思	(62)
----------------	------

(一)归类的不完美性	(63)
------------------	------

(二)对非竞争性的再探讨	(64)
--------------------	------

(三)对非排他性的再探讨	(67)
--------------------	------

(四)产品分类法的新探讨	(71)
--------------------	------

四、从外部性角度进行的分析	(74)
---------------------	------

(一)外部性分析的演变	(74)
-------------------	------

(二)外部性的不同类型	(78)
(三)两种方法的比较	(83)
第三章 公共产品性质的新制度经济学分析	
——从外部性到产权	(86)
一、从交易费用角度进行的分析	(86)
(一)科斯定理	(87)
(二)对外部性的再认识	(91)
二、外部性与排他性——从交易费用到产权	(93)
(一)排他性:产权最重要的判断标准	(93)
(二)相对价格的变动对产权及外部性的影响	(95)
三、从产权角度进行的分析	(96)
(一)产权与交易费用	(96)
(二)巴泽尔对公共产品属性的分析	(98)
(三)从产权角度进行分析的意义	(103)
四、公共产品的性质:一个综合	(105)
第四章 公共产品的类型	(112)
一、依据排他性所作的分类	(112)
二、依据产品形态所作的分类	(118)
(一)不同形态的产品简介	(118)
(二)制度形态的公共产品	(120)
(三)文化的公共产品性质	(126)
三、社会资本的公共产品性质分析	(127)
(一)社会资本的界定	(127)
(二)社会资本的特征	(131)
(三)社会资本的功能	(133)
(四)对社会资本的公共产品性质质疑的反驳	(136)
四、战略性公共产品和德优公共产品	(139)