

浙江大学公共管理丛书

A PUBLIC ADMINISTRATION

公共部门经济学

◎ 朱柏铭 编著

浙江大学出版社

浙江大学公共管理丛书

公共部门经济学

朱柏铭 编著

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门经济学 / 朱柏铭编著. —杭州:浙江大学出版社, 2003.4

ISBN 7-308-03294-9

I. 公... II. 朱... 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(2003)第 023563 号

出版发行 浙江大学出版社
(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)
(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)
(网址: <http://www.zjupress.com>)

责任编辑 余健波

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州市长命印刷厂

开 本 850mm × 1168mm 1/32

印 张 6.75

字 数 169 千字

版 印 次 2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

印 数 0001 - 4000

书 号 ISBN 7-308-03294-9/F·436

定 价 15.00 元

总 序

刚刚闭幕的十届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案,标志着改革开放以来我国第五次政府机构改革正式启动。这次改革将以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照完善社会主义市场经济体制和推进政治体制改革的要求,坚持政企分开,精简、统一、效能和依法行政的原则,进一步转变政府职能,调整和完善政府机构设置,理顺政府部门职能分工,提高政府管理水平,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。毫无疑问,这次改革的全面推进和深入,对公共管理学这一运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系,提出了新的更高要求。同时,它也为公共管理学获得大发展提供了重要契机。

我国的公共管理理论与实践有着悠久的历史。但是,由于众所周知的原因,我国的现代公共行政与公共管理研究和教育直至20世纪80年代才得以恢复和重建。1999年5月,国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试。至今,全国24个MPA试办院校已顺利招收两届学员。MPA专业学位的设置,为我国公共管理学科的制度化建设迈出了一大步。近几年来,公共管理学科在学术团体、专业杂志、书籍出版、基金资助渠道、教育培训、职业化以及图书馆新的收藏目录的确定等方面,也都有了较大发展。

浙江大学作为全国24个MPA试办院校之一,努力探索着公共管理的研究与教育。为反映浙江大学公共管理研究与教育的最

新成果,我们编辑出版了这套“浙江大学公共管理丛书”。本丛书第一辑包括了《全球化:一个批评性考察》、《公共管理学引论》、《政治学导论》、《行政法》、《公共部门经济学》、《公共政策:理论与方法》、《公共行政伦理学》等7种。在编写过程中,我们注重将学科的主要知识领域与一些重大理论和实践问题相结合,注意将学术前沿与当前中国现实管理实践相结合,注重将理论性与应用性相结合,力图体现我校公共管理学科发展的特色。因此本丛书适用面较广,除适合MPA学员使用外,也适合公共管理学科各类学生及各级公共管理人员作为教育培训的学习参考资料使用。当然,编写这套丛书对我们来说还是一个初步的探索和尝试,其中一定存在着不足、错漏之处,敬请读者朋友和大方之家不吝指正。

现在时值生机勃勃的春天,这套丛书的出版能够迎来我校公共管理学科建设的春天吗?我们努力着。

“浙江大学公共管理丛书”编辑委员会
2003年3月

浙江大学公共管理丛书

编辑委员会

主 任 陈子辰 胡建森
副 主 任 姚先国
委 员 (按姓氏笔划为序):
王沛民 张 钢 陈子辰
陈国权 陈荣富 吴次芳
余逊达 余潇枫 郑仓元
郁建兴 姚先国 姚耿东
胡建森 贾生华

丛书主编 郁建兴

目 录

第一章 公共部门的经济职能	(1)
一、公共经济学的兴起	(1)
二、公共经济的概念	(5)
三、公共部门的经济职能	(9)
【案例分析】	
荒芜多年的土地为何被利用起来了？ ——析论政府行为对私人投资的促进作用	(17)
第二章 公共产品的供给	(19)
一、公共产品的特征与供给主体	(19)
二、混合产品的供给	(24)
三、公共企业	(28)
【案例分析】	
海上的灯塔非得由政府来提供吗？ ——析论公共产品的私人提供	(37)
第三章 公共产品需求的决定	(40)
一、公共产品偏好显示	(40)
二、公共产品偏好加总	(46)
【案例分析】	
价格听证会何以能减负 300 万元？	

——析论公共选择的作用	(51)
第四章 寻租设租行为	(54)
一、寻租概念与寻租成本	(54)
二、寻租—设租关系	(60)
【案例分析】	
公共工程为何成为“豆腐渣工程”？	
——析论公共工程招投标中的寻租设租活动	(66)
第五章 外部效应的矫正	(69)
一、外部效应的概念及起源	(69)
二、外部效应与资源配置低效率	(72)
三、外部效应的矫正	(74)
【案例分析】	
新桥新路收费,为何老桥老路也收费？	
——析论道路对交通网络的外部效应	(80)
第六章 公共支出分析	(83)
一、公共支出规模与结构	(83)
二、购买支出构成分析	(88)
三、转移支出构成分析	(94)
【案例分析】	
气象局的经费该不该全额拨款？	
——析论事业单位的经费供给	(97)
第七章 税制优化理论	(100)
一、税收制度构成	(100)
二、税收原则:公平与效率	(105)

三、税收制度优化理论	(112)
【案例分析】	
筵席税开征之后为什么名存实亡？ ——析论税制运行的外部环境	(118)
第八章 税收负担	(120)
一、税收负担水平	(120)
二、税收负担转嫁	(125)
【案例分析】	
卷烟厂缘何成为纳税大户？ ——析论税收的转嫁与归宿	(132)
第九章 政府预算的经济效应	(135)
一、政府预算概述	(135)
二、预算收支的乘数效应和稳定效应	(138)
三、预算赤字的货币效应	(142)
【案例分析】	
政府预算的年中调整意味着什么？ ——析论预算的经济稳定效应	(147)
第十章 公债制度设计	(150)
一、公债的种类与发行	(150)
二、公债的规模与结构	(156)
三、李嘉图等价定理	(160)
【案例分析】	
韩国为何没有陷入债务危机的泥潭？ ——析论国债投资的方向与效益	(166)

第十一章 财政联邦制	(169)
一、中央集权与地方分权	(169)
二、中央与地方财力的划分	(174)
三、中央对地方的转移支付	(179)
【案例分析】	
国、地税机构为何分别设立？	
——析论中央与地方对财力资源的竞争	(184)
第十二章 政府规制理论	(187)
一、政府规制的目标与手段	(187)
二、强化规制与放松规制	(191)
三、公共定价	(197)
【案例分析】	
春运期间铁路票价能不上浮吗？	
——析论政府对铁路运输的规制	(203)
后 记	(205)

第一章 公共部门的经济职能

“职能”一词的本意是指人、机构或事物所具备的客观功能。公共部门从事经济活动的目的是弥补市场缺陷,因此,可将公共经济职能概括为:参与资源配置、协调收入分配和促进经济稳定。本章首先介绍公共经济学的兴起,再阐述公共经济学的概念,最后逐一介绍公共部门的三大经济职能。

公共经济 公共部门 市场缺陷 资源配置 收入分配 经济稳定

一、公共经济学的兴起

1. 公共经济学由财政学发展而成

公共部门经济学是 20 世纪 60 年代以来由财政学逐渐发展而成的。发生这样的变化,主要有四个原因。

(1) 公共产品理论的形成

被誉为“财政学之父”的斯密(A. Smith)对于财政问题的分析是围绕着收支管理展开的,并且侧重于收入的分析而相对忽视支出的研究。这一传统一直为李嘉图(D. Ricardo)和穆勒(J. S. Mill)等人所沿袭,后人称之为“盎格鲁—萨克逊传统(Tradition of Anglo

· / ·

-Saxon)”。自 19 世纪 80 年代起,奥地利、意大利、瑞典的一些学者如萨克斯(E. Sax)、帕塔罗尼(M. Pantaleoni)、马尔科(A. Marco)、马佐拉(U. Mazzola)等,系统地提出了公共产品理论^①,并且更侧重于支出的研究,从而形成了“斯堪的纳维亚传统(Tradition of Scandinavian)”。这就为财政学向公共部门经济学的演变奠定了基础。然而,斯堪的纳维亚传统的财政理论,却因语言上的原因直到 20 世纪 30 年代才为英、美学术界所知。人们逐渐认识到,公共需要、公共部门、公共支出、政府税收、公共债务、公共预算、政府分权、公共企业、公共定价等都与公共产品紧密相关。

(2) 公共选择理论的兴起

公共产品理论侧重于探讨公共产品的供给,对于财政决策过程的研究则是公共选择理论的主题。在 20 世纪 60、70 年代,以布坎南为代表的美国学者在公共选择理论的研究方面取得突破性的进展,他们基于理性经济人的假定,成功地运用微观经济学的分析方法研究政治决策过程,对隐含在公共支出和税收水平背后的政治因素进行了深刻的分析。公共选择理论的兴起大大拓展了财政学的视野,彻底改变了传统财政学独立于政治活动过程,“就财政论财政”的窠臼,开创了“就政治论财政”的全新局面。

(3) 经济环境的深刻变化

20 世纪 30 年代以后,经济危机对市场经济体系造成致命的破坏和严重的威胁,要求经济理论对经济现实作出解释和指导。经济环境的深刻变化,诱使经济学家们从过去单纯研究政府收支本身,转变到从更广泛、更深层的角度去研究公共部门的经济活动,企图构筑一种混合经济体系,既保证自由和效率,又体现公平和稳定。70 年代以来,政府干预经济所引发的各种弊病又促使人们通过对政治决策过程的分析,来探讨政府干预失误的原因。

^① 详见张馨:《公共财政论纲》,第 9 章,经济科学出版社 1999 年版。

(4) 财政学研究方法的创新

盎格鲁—萨克逊传统的财政学基本上沿用演绎和归纳的研究方法。斯堪的纳维亚传统的财政学把“边际革命”所产生的经济理论及分析方法引入到财政研究中。此外,大量数学工具的运用又使公共产品理论、最优税收理论、公共定价理论等都得到严格的证明,这也是公共部门经济学兴起和发展的重要原因。从这个意义上说,公共部门经济学是运用微观经济学原理分析公共经济活动的产物。

2. 公共经济学与财政学的区别

公共部门经济学与财政学之间有什么区别?要回答这个问题,首先必须明确指向对象,也就是说,要看这里所说的“财政学”是指哪个含义的财政学。如前所述,财政学有两个历史渊源,即盎格鲁—萨克逊传统和斯堪的纳维亚传统。在20世纪40年代以前,由于斯堪的纳维亚传统鲜为人知,盎格鲁—萨克逊传统始终占据主导地位。公共部门经济学与这种含义的财政学相比,存在着很大的区别。但与20世纪40年代以后同时兼容盎格鲁—萨克逊传统和斯堪的纳维亚传统的财政学相比,实质性的区别并不明显。这就是为什么公共部门经济学著作中财政学的烙印很明显的原由,也是人们误以为从“财政学”到“公共部门经济学”只不过是换了一个名称而已的原因。

那么,公共部门经济学与盎格鲁—萨克逊传统的财政学(以下简称传统财政学)相比,有哪些不同呢?

(1) 研究范围不同

传统财政学只研究政府部门本身。公共部门经济学研究的主体范围不仅包括政府部门,而且包括公共事业部门和公共企业部门。

主体范围的延伸决定着客体范围的拓展。传统财政学强调政府只提供“安全”和“秩序”这样一些服务;公共部门经济学不仅研

究纯公共产品,而且研究准公共产品。从学科体系上看,传统财政学主要研究税收、公债、预算等范畴。公共部门经济学几乎覆盖了传统财政学的所有领域,但在内容上明显深化了,比如对税制结构问题的分析,注重税收转嫁与归宿的程度,以及不同税种对生产、消费、储蓄、投资、劳动供给等所产生的收入效应和替代效应;对公债问题的研究,注重通过对李嘉图等价定理的探讨,考察税收与公债这两种筹资手段会给人们的消费和投资带来什么样的影响。公共部门经济学还创立和引入了许多全新的理论,如公共产品理论、公共选择理论、外部效应理论、社会成本—收益分析理论、财政政策理论等。20世纪80年代以来,又将寻租设租理论、政府规制理论、公共企业理论、公共定价理论、信息不对称理论等纳入到公共部门经济学的研究范围之中。

(2)研究目的不同

传统财政学着眼于研究如何通过税收和公债满足国家对财政经费的需要。公共部门经济学着眼于研究如何弥补市场缺陷:公共产品的提供,外部效应的矫正,收入分配的协调,失业与通货膨胀问题的解决等。公共部门从事经济活动的目的就是为了解决这些市场缺陷,换言之,市场缺陷的存在是公共部门开展经济活动的前提。凡是不存在市场缺陷的领域,就不能容许公共部门涉足。

(3)假设前提不同

传统财政学认为,代表公共利益的国家是超凡入圣的“机器”,且被一群除了追求公共利益之外别无所求的官吏所操纵,因而是完全可以信赖的。公共部门经济学认为,政府不是神的造物,而是由人所组成和操纵的,它没有无所不能和正确无误的天赋。每一个人,不论他处于什么地位,其本性都是自利的,都以追求个人利益最大化为动机。

传统财政学只把经济决定视为经济系统的内在因素,把政治决定视为经济系统的外在因素;经济运行完全依赖“看不见的手”

自动调节,毋需由政府干预,但如果政府干预,则这种干预肯定是合理的,所以如何分配财政经费不是主要问题。公共部门经济学却把政治决定视为经济系统的内在因素,而且认为政府机制也有缺陷,因此,必须注重研究财政经费的合理分配。

(4)立足基点不同

传统财政学以古典经济学为理论基础,强调国民财富的增长,且认为政府的活动不创造物质财富,属于非生产性劳动,征税和借债会妨碍资本形成和财富增长,因而要尽量缩小收支规模。受这种理念的支配,就立足于财政收支本身进行研究,而忽视分析财政收支的经济效应。

公共部门经济学以福利经济学为理论基础,在强调经济增长的同时,更强调资源配置的有效性和收入分配的公平性。公共经济活动必然影响资源的配置和收入的再分配,因而,福利经济学为公共部门经济学的规范性分析提供了理论依据。可以说,效率和公平是贯穿公共部门经济学理论的两条基本准则。从这个意义上说,公共部门经济学的兴起,开创了就经济论财政的新局面。

二、公共经济的概念

公共部门经济学以公共经济为研究对象。公共经济(Public Economy)是公共部门为弥补市场缺陷,在正规和非正规制度约束下从事的经济活动。

1. 公共经济以公共部门为主体

公共部门(Public Sector)是指政府及其所属部门之和。它由三个部分组成:

(1)政府部门(Government Sector)

政府部门是通过政治程序建立的,在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的实体。政府部门有广义和狭义之分,广义的政

府部门是指国家政权机关的总和,包括国家立法机关、国家司法机关、国家检察机关、国家行政机关、国家军事机关等;狭义的政府部门仅指国家行政机关。政府部门拥有宪法赋予的适用于全体公民的强制性权力,它的主要职责是向全体社会成员提供纯公共产品,如法律、治安、秩序等,不直接从事产品的生产和销售,所需经费完全依靠预算拨款。

(2)公共事业部门(Public Utility Sector)

公共事业部门即产权归政府所有并依靠预算拨款维持其运转的单位总和,如公立的学校、医院和研究所等。公共事业部门也提供一部分纯公共产品,如义务教育、防疫等,但主要提供部分准公共产品,如中等教育、高等教育、公园、电影院等。

(3)公共企业部门(Public Enterprise Sector)

公共企业部门即产权归政府所有或受政府直接控制的企业总和,如政府所属的供水、供电、供气系统等。公共企业一般局限于垄断行业,由政府官员或政府任命的代理人经营,经营目标受政府控制和影响,其产品或服务价格也由政府制定。

由于公共事业部门和公共企业部门归属于政府并受其直接控制,因而在实际生活中,人们习惯于把政府部门本身当作公共部门的典型代表。

2. 公共经济以弥补市场缺陷为目的

公共部门为何从事经济活动?这要从资源配置说起。从实践结果看,依靠市场机制的作用比采取其他方式更能提高资源配置的效率。这是因为:得到法律保护的私有财产权为经济主体的分散决策奠定了基础,从而最大程度地刺激人们去从事经济活动;以交换为基础的市场体系导致越来越细的专业化分工,从而极大地促进了劳动生产率的提高和技术的进步;价格体系成为经济主体进行决策的信号,使人们有可能准确地把握和充分利用经济活动中的供求机会;竞争机制可使创新活动源源不断,同时也形成一种

十分灵活的价格体系。

然而,只有完全竞争的市场才能使资源配置实现帕累托最优状态,而完全竞争是一种非常理想的市场状态,现实经济生活中的市场机制不是万能的,单靠它自身的作用达不到资源的最优配置状态,也即存在“市场缺陷”(Market Failure)。其主要表现在以下几方面:

(1)公共产品(Public Goods)

公共产品是指具有非竞争性和非排他性的商品和劳务,非竞争性表明必须免费供给,非排他性表明无法把“免费搭车者”(Free Rider)排除在外,这样,以盈利为目的的私人部门就无法通过市场提供公共产品。

(2)外部性(Externality)

外部性是指某个人或企业的经济行为影响了他人或其他企业,却没有为此付出代价或没有获得应有的报酬。如果没有付出应有的代价,说明存在负外部性;如果没有获得应有的报酬,说明存在正外部性。由于成本与收益的非对称性,若由私人部门提供外部性产品,不是过多就是过少,两者都是资源配置扭曲的表现。

(3)风险和不确定性(Risk and Uncertainties)

完全竞争是以消费者和生产者都知道现在和未来产品与要素的价格为前提的,如果存在风险和不确定性,即不具有充分的信息或交易双方信息不对称,那么欺诈现象、产品积压现象等随之产生,说明竞争是不充分的,市场运转也是不完善的。

(4)分配不公平(Unequal Distribution)

即便资源配置已经达到帕累托最优状态,市场所决定的收入分配状况仍是不公平的,因为收入多少是由生产要素决定的,而私有财产制度、家庭出身、歧视等因素会使个人拥有的生产要素存在很大差异,提供生产要素的机会也不均等,从而导致收入分配在起点、过程和结果上的不公平。