



公共管理系列教材

公共经济学

张向达 赵建国 主编



中国商业出版社

公共管理系列教材

公共经济学

张向达 赵建国 主编

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学/张向达, 赵建国主编. - 北京: 中国商业出版社, 2001.7

ISBN 7-5044-4243-7

I. 公… II. ①张…②赵… 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 (2001) 第 051801 号

责任编辑: 陈李苓

中国商业出版社出版发行
(100053 北京广安门内报国寺1号)
新华书店总店北京发行所经销
中国石油报社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 15.5 印张 399 千字

2001 年 7 月第 1 版 2001 年 7 月第 1 次印刷

定价: 23.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济建设的日益发展,公共管理体制改革已被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到,我国公共管理体制的落后是制约我国现代化进程的重要因素。因此,建立适应市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,培养高素质、专业化公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国,公共管理是一个新专业。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要,设置了公共管理专业,致力于培养政府及其他社会组织的高级管理人才。前不久,经国家教育委员会批准,开始在清华大学等高校试点培养MPA(公共管理硕士)。事实上,由于“管理主义”的发展,公共管理硕士(MPA)教育在西方如火如荼。尤其是MPA教育已有几十年的历史,早已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上,MPA包括公共管理硕士(Master of Public Administration)、公共事务硕士(Master of Public Affairs)和公共政策硕士(Master of Public Policy),取得这样的硕士学位,等于是进入公共管理领域的一个“准入证”以及获得事业成功的基本条件。目前,公共管理硕士学位、工商管理硕士学位及法律硕士学位在一些发达国家被视为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有的迹象表明,公共管理领域将是21世纪我国社会各方面关注的一个热点。这套《公共管理系列教材》正是在这样的背景下推出的。

目前,在国内虽然已有公共管理方面的教材出版问市,但是,鲜有将现代管理学和经济学理论结合起来并运用通俗的语言,面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及其

运行规律的书籍,本系列教材试图填补这个领域的空白。就这套系列教材的特色来说,主要有三:(1)前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注,尽量把公共管理中最前沿的研究成果有机地融入各本书之中。既保留国外公共管理学精华,又具有“本土化”特点,内容较为系统、新颖、通俗和规范。(2)融合性。力求突破一些同类书籍单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角,而将政治学与社会学、经济学与管理学理论融为一炉。尽可能体现经济类院校的专业特色。(3)适用性。力求除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外,最大限度地与中国国情结合起来,以指导中国公共管理体制改革的公共事业的发展。

本系列教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域,不同题材之间既有一定的联系和呼应,又相对独立。本系列教材为高等财经类院校公共管理专业本科(专科)的必用教材,也可做为MPA各专业的参考教材和中等专业学校相关专业的选修教材,还可供任何具有高中以上文化程度的读者,特别是各级政府部门公务员、研究人员,以及各行各业对公共管理有兴趣的人士阅读。

公共管理系列教材编写组

2001年7月15日

前 言

1776年古典经济学的创始人亚当·斯密出版了《国富论》，专门就政府支出、收入和公债等政府行为作了讨论，并初步形成了旧公共经济学（也被称作财政学）体系。此后，在很长的时间里，在经济学领域内，人们主要关注的是政府的财政收支行为，并不断完善了旧公共经济学的研究。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“经济大萧条”以后，市场经济体制暴露出了多种缺陷，出现了一定程度的“市场失灵”，在市场失灵的领域内，为了实现资源的合理配置和社会福利的最大化，政府的行为空间得以迅速扩展，并建立起庞大的经济部门，引出了众多的研究课题。同时，随着宏观经济学与福利经济学等学科的发展，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经济学这一学科体系。其中，马斯格雷夫于1959年在其经典著作《财政学原理：公共经济研究》中首次引入了“公共经济学”概念。1964年，瑟奇·克里斯多芬·科尔姆撰写的《公共经济学基础——国家经济作用理论概述》一书首次使用“公共经济学”这一术语为书名；紧随其后的是列夫·约缔森于1965年出版的《公共经济学》一书。上述三本著作的出版标志新的公共经济学这一学科体系的初步建立。自此以后，大多数著名经济学家，如费尔德斯坦、奥尔巴克、斯蒂格里兹、鲍德威、布林德、布朗、杰克逊、阿特金森等先后出版了公共经济学或公共部门经济学的著述，使公共经济学这一学科得到迅速的发展。新公共经济学的研究范围、领域、方法、指导思想、所要说明的问题等都比旧公共经济学有实质性变化。这种新的公共经济学尽

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，新公共经济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。

公共经济学可以说是一种“论述公共部门的经济学”，它的主要研究对象是公共部门。在这里公共部门主要是指广义的政府部门，即除了包括传统意义上的各级政府部门之外，还包括国防、教育、社会保险、医疗卫生和公用事业等准公共组织。因此，公共经济学主要运用经济学的假设、理论和方法来研究与分析以政府为主体的公共部门所从事经济活动的主要后果及其与社会目标的关系。著名经济学家斯蒂格里兹曾把公共部门经济学的主要研究内容分为三类：(1) 搞清公共部门从事哪些活动以及这些活动是如何组织的；(2) 尽可能地理解和预测政府活动的全部结果；(3) 评价各种政策。更为具体的说，公共经济学所研究的主要问题包括：政府对于社会经济资源配置的干预是否正当和有效？政府的干预是否能够、以及用什么方法实现社会经济目标？政府经济行为的准则是什么？政府在弥补市场缺陷的同时，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，在理论和实践上都具有根本性的重要意义。另外，政府由于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“公共部门”，它也面临着与私人部门相类似的一系列基本问题，即生产什么、如何生产和为谁生产等问题。公共部门与私人部门的投资、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。现在，公共经济学经常在经济学的边缘探讨，越来越

与伦理学、政治学、社会学的有关研究相结合，而且还直接融入了公共选择理论、宪法理论、官僚政治理论。公共经济学所研究的内容包括：公共产品的最优供给、外部性的矫正、公共（国有企业）定价、成本——效益分析、公共支出、公共税收、社会保障制度、宏观经济稳定等等。

公共经济学全面采用了现代经济分析方法，即实证分析方法和规范分析方法：实证分析方法主要考察政府活动的范围和各种政府政策的结果，规范分析方法主要试图估价可以实施的各种政策。尤其是规范分析方法属于福利经济学的规范分析方法，成为公共经济学的研究的始点，如帕累托最优条件（交换条件、生产条件和总体条件）、契约曲线、效用可能性曲线、生产可能性曲线、边际技术替代率、边际转换率、消费者剩余和生产者剩余、无差异曲线、社会福利函数等。同时，公共经济学还利用数理经济学和计量经济学的分析技术进行定性分析与定量分析，使分析的结果更加准确。

本书是为公共管理专业的本科生和研究生编写的，读者在学习本书之前应具有一定的现代经济学基础（微观经济学和宏观经济学）。全书共分十一章。第一章“福利经济学”主要介绍了政府的基本目标和行为准则，通过对福利经济学三个定理的阐述与分析确定了帕累托效率的社会福利评判标准，并以其作为研究政府行为的逻辑起点；第二章“公共部门理论”在对公共部门的含义明确界定的基础上，分析了公共部门产生的必要性，公共部门的配置、分配和稳定三大职能，以及公共部门的基本问题；第三章“公共产品理论”首先对公共产品的定义与性质进行界定，然后分析了公共部门提供公共产品的必要性，政府如何合理而有效的提供公共产品以解决市场失灵；第四章“公共选择理论”主要介绍公共选择与决策的机制和一般特点，并通过官僚与寻租理论分析了政府干预的局限性；第五章“公共支出理论与实证分析”对公共支出的结构进行了分类，通过公共支出的宏观和微观模型

分析了公共支出水平的决定和影响其增长的因素；第六章“公共支出政策”具体分析了公共支出的各种政策效应，并分析了公共保健、公共教育和社会保障这三种主要的公共支出政策；第七章“公共预算”介绍了公共预算的主要内容，对公共预算的效率，公共支出的预算控制与管理以及中国的预算制度改革进行了分析；第八章“公共项目评估”介绍了公共项目评估的基本方法，重点对项目评估的成本——收益法作了阐释；第九章“税收理论”主要介绍了税收理论、原则和制度的一般性原理；第十章“税收的效应及其归宿”主要对税收的经济效应和税负的转嫁和归宿问题进行了分析；第十一章“公共财政政策与宏观经济稳定”从宏观经济的角度分析了公共财政政策的目标、手段和类型等基本理论，并通过严谨的数学模型分析了公共财政政策的作用机制。

本书由张向达、赵建国、冯文成、刘丽霞、马金城、毕乐强编写，在编写过程中吸收并借鉴了国内外学者在这一领域取得的研究成果，以及其他有关教材的内容，在此，谨向这些学者和作者表示感谢。由于作者水平有限，时间仓促，错误和不妥之处，恳请读者指正。

作者
2001年5月

目 录

第一章 福利经济学	(1)
第一节 福利经济学基本理论	(1)
第二节 福利经济学基本原理	(10)
第三节 效率与公平	(22)
第二章 公共部门理论	(42)
第一节 公共部门的必要性	(42)
第二节 公共部门的职能	(60)
第三节 公共部门的基本经济问题	(68)
第三章 公共产品理论	(72)
第一节 公共产品的特性及识别	(72)
第二节 公共产品与搭便车	(76)
第三节 公共产品的有效供给	(89)
第四节 非纯公共产品	(105)
第五节 公共供应的私人产品	(116)
第六节 地方公共产品	(123)
第四章 公共选择理论	(136)
第一节 投票理论	(137)
第二节 利益集团	(145)
第三节 寻租	(150)
第四节 官僚理论	(165)
第五章 公共支出理论与实证分析	(198)
第一节 公共支出及其结构	(198)
第二节 公共支出的宏观模型	(203)
第三节 公共支出的微观模型	(207)

第四节	公共支出的转移支付	(222)
第五节	公共支出的实证分析	(235)
第六章	公共支出政策	(255)
第一节	公共支出的政策效应	(255)
第二节	公共保健支出政策	(273)
第三节	公共教育支出政策	(280)
第四节	社会保险支出政策	(288)
第七章	公共预算	(297)
第一节	公共预算的基本内容	(297)
第二节	公共预算效率分析	(306)
第三节	公共支出的预算控制及管理	(316)
第四节	中国的预算制度	(326)
第八章	公共项目评估	(333)
第一节	公共项目评估的基本方法	(333)
第二节	项目评估的成本——收益分析	(336)
第三节	项目评估的其他方法	(361)
第九章	税收理论	(367)
第一节	税收基本概念	(367)
第二节	税收原则	(372)
第三节	税收制度	(390)
第十章	税收的效应及其归宿	(408)
第一节	税收效应	(408)
第二节	税负转嫁与归宿	(419)
第十一章	公共财政政策与宏观经济稳定	(427)
第一节	公共财政政策的基本内容	(427)
第二节	财政政策的作用机制	(447)
第三节	公共财政政策与货币政策的协调配合	(453)
第四节	财政政策在国民经济中的作用分析	(469)

第一章 福利经济学

福利经济学的目标是对经济处于何种位置做出或优或劣的原则判断。因此，福利经济学能够有助于政策制定者对不同政策的相对价值做出判断。也正是因为如此，在研究公共经济学时必须研究福利经济学。

第一节 福利经济学基本理论

一、个人福利

(一) 个人福利

个人追求的目标是多种多样的，既包括经济的目标，也包括非经济的目标，且在经济的和非经济的目标之间可能存在着冲突。例如，一个消费者想要满足其经济需要也许会对他的信仰、希望等其他方面产生负面影响，但我们假定经济目标的获得不会影响非经济目标。

实际中，对经济目标的概念存在着不同的理解：在许多情况下，这些目标被简单地与追求高收入或更多的商品和劳务画上了等号。因此，可以通过区分收入、财富、个人福利（或效用）和社会福利来消除这种概念上的混淆。

福利是与收入和财富相关的（在此暂不考虑偏好），收入仅仅是指个人在一个特定的时期所挣得的货币的数量。财富是一个范围较大的概念，是指个人在特定时期中所获得的全部商品和劳务。财富不仅包括有形的商品，也包括无形的劳务，不仅包括私人品，也包括公共产品。收入和财富是客观的概念，与之形成对比的是，余下的另两个概念则是纯粹主观的。个人福利（效用）

指的是基于经济因素的个人需要的满足程度。个人福利是正负效用的总和。正效用包括个人得自所有那些原则上能够满足人类需求的商品和劳务的愉悦；负效用包括取得这些商品和劳务所需的成本（例如闲暇时间的丧失）以及由他人行为引致的负的外部效应（例如对环境的负效应）。在我们的研究中，福利是指人类的任何一种基于稀缺资源的需要的满足程度。

根据这种观点，个人看待其福利和行为的方式可以用一系列目标变量、一个目标函数以及一个决策的规则来表示。目标变量是可变的量，即被个人 i 视作可影响其主观效用 (U^i) 的量。一个例子就是个人支配下的 m 个商品和劳务的消费量 ($q_1^i, q_2^i, \dots, q_m^i$)。另一个例子是个人的工作努力程度 (a^i)，它一方面会对福利产生负面影响，这是由于个人必须放弃其闲暇时间， c 以致于闲暇效用降低；但是另一方面，它也可能对个人福利作出正面的贡献，这是由于在工作中可以建立社会关系，可以发挥个人所长，也可以取得一定的地位。而目标函数则指出在个人看来，目标变量是以怎样的方式来影响效用的：

如果系数是已知的，那么这一函数就能告诉我们，个人赋予每一个变量的相对重要程度。我们假设每一个人都试图使其目标函数达到最大化的水平。

个人行为的分析框架中的一个重要的部分是决策规则，假设决策者根据自己的偏好顺序做出决定。这意味着决策者的目标在于争取可能的最大的效用，即他尽力最大化其个人福利。因而，我们把每个个人都看作是相同的经济个体，他一旦发现有可能改善其处境，就会不再满足于现状。

(二) 个人福利的度量

如果我们假定个人追求目标函数的最大化，那么就有必要对这些函数的形式和内容有更多的了解。原则上有两种方法描述目标函数，即通过询问人们的目标（即采访的方法）或是通过研究他们实际的选择（即揭示偏好的方法）。这些方法并不是等值的，

它们都有优点和不足。采访方法的优点在于人们被直接问及他们的目标和不同的目标变量的相对重要程度。不足在于由于被试者缺乏经济的刺激去显露他们的真实偏好，因而使采访的结果缺乏可靠性。这个问题却不会出现在揭示偏好的方法中，或是被限制在较低的程度，这是因为这种方法是基于真实的选择行为。但是要从真实的选择行为推断出其内在目标却并非易事。可能的目标的数量、这些目标的相对重要性以及基于真实选择而存在的各种限制构成了如此苛刻的需要先考虑的问题，这使得要想确定地找到真正的内在目标成了极端困难的事情。

为了度量偏好，经济学家区分了度量的序数方法和基数方法。这个区分与所采用的计量基准有关。在序数方法中采用所谓的序数计量基准，在基数方法中采用间隔的或比率的基准。

仅当数字更大或更小时，这一事实才具有意义，那么这种计量基准就是序数的。序数基准是一种指出顺序的方法。例如在一次采访中，三个装着公共产品和私人品的篮子 X、Y 和 Z 放在被试者面前，被试者被要求用 0 到 10 之间的数字对这三个篮子作出评价。假设被试者对三个篮子分别评价为 8、6 和 2。如果我们就此得出结论被试者将最高值赋予篮子 X（价值数值为 8），认为篮子 Y（价值数值为 6，是他的次选）以及篮子 Z 的价值最低（为 2），除此之外这些数值之间的差别没有任何其他含义，那么我们所采用的就是序数基准。我们注意到这三个被选对象的同样的偏好顺序还可以被其他的系列数值表达出来，例如 10、5、0 或 7、5、1 或 4、3、1 及其他。在序数基准中，价值数值的绝对值并不重要，重要的只是它们的次序。

如果我们对数字之间的差别赋予一定的含义，使得加法和减法的操作变得有意义，那么我们就在采用间隔基准了。在上述例子中，如果可以从给出的数值中得出这样的结论，即被选对象 X 和 Y 之间效用的差别（8-6）等于被选对象 Y 和 Z 之间效用差别（6-2）的一半。但是在数字 8、6 和 2 之间的比率是没有意

义的。值得注意的是，根据间隔基准进行的度量并非得出一个惟一的结果。被选对象 X 和 Y 之间的效用差别是 Y 和 Z 之间的一半这一信息，也可以被其他系列数字表示出来，例如 7, 5, 1 或 4, 3, 1。

比率基准是比率被赋予了含义的一种间隔基准，这样除法和乘法就变得有意义了。在此一个必要条件是数字“0”被看作什么也没有。在一个例子中，如果数值“0”表示“完全没有效用”，而且数值 8 表示的效用是数值 2 所表示的 4 倍，那么就存在比率基准。现在只有计量的单位是有绝对意义的，即当所有的价值数值被同乘以或同除以一个（正）数，原有的关于这三个被选方案的个人福利价值是不变的。而被选对象 X 的效用是被选对象 Z 的四倍和 Y 的三倍这一信息，也同样的可以另外表示为 4, 3, 1，而不是 8, 6, 2。

（三）个人福利的可度量性

最早对个人福利度量的是福利经济学创始人庇古，他通过计算货币额来度量效用和社会福利。根据庇古的观点，人们所购买的产品的价值代表了人们所愿意支付的数额。在这后面的是这种商品向人们提供的效用。因此庇古把价格作为效用的度量值。把所有产品的价格和数量相乘所得到的乘积，就把这些产品以货币的形式表示出来，再将这些乘积加总，所得到的总量就代表了个人的福利。如果结果为 0，则可以解释为完全没有福利。这些基本的原则暗示着庇古将效用看作一个基数的量，可以按照比基准进行计量。

帕累托学派的福利理论批判了认为效用可以被度量的观点，他们认为：（1）消费者剩余被忽略了，即没有考虑到消费者对每单位产品的评价（内在边际的）通常多于他所必须支付的；（2）对于不同的人而言，收入的意义迥然不同，例如，50 美元对于一个乞丐和一个亿万富翁而言，其价值是截然不同的；（3）没有计算雇佣生产要素所带来的负效用。帕累托认为效用只能按照间

隔基准度量。例如，一个人能够意识到第三杯葡萄酒比起第二杯带给他更少的愉悦；但他却无法说出在喝完第二杯之后，还必须再喝多少葡萄酒他才能得到与第二杯葡萄酒所带给他的同样多的愉悦。

直到现在，帕累托的观点在福利经济学中仍占据主导地位。但是，自从冯诺伊曼和莫根施特恩发展了一种利用采访并基于间隔基准的度量个人福利的具有创见的方法，使效用的基数概念再次得到了发展。他们的这种被称作期望效用的方法可以被一个简单的例子证明。假设个人可以在一杯咖啡、一杯牛奶、一杯脱脂乳和一杯茶之间进行选择，他对这些饮料的偏好顺序可被一个给定的序列表示出来。基数的关键在于界定在不同的被选对象之间的效用差异。冯诺伊曼和莫根施特恩通过以下途径得到了这一问题的答案。对于咖啡和茶这两种分别是最偏好和最不偏好的被选对象，给它们选择了最大和最小的绝对的价值数值，例如 10 和 0。然后，个人被要求对于除咖啡和茶以外的其余的每一个被选对象，指出在多大的概率 p 下，他对于选择该被选对象和另一特定情形之间持无所谓态度，在这一特定情形中，他会有概率 p 的可能得到咖啡和概率 $(1-p)$ 的可能会得到茶。那么该被选对象的价值数值就可以这样计算出来。

这个值为： $p \times 10 + (1-p) \times 0$ 。

假定个人对于在选择一杯牛奶（具有 100% 的确定性）和另一种情形即 60% 的可能得到咖啡以 40% 的可能得到茶之间持无所谓态度。那么牛奶的价值数值是 $0.6 \times 10 + 0.4 \times 0 = 6$ 。进一步地假设个人对于在脱脂奶和另一种情形即 20% 的可能得到咖啡和 80% 的可能得到茶之间持无所谓态度。那么脱脂奶的价值数值等于 2。通过这种途径，我们为咖啡、牛奶、脱脂奶和茶找到了系列数值 10, 6, 2 和 0。数值之间的距离能够显示出，一个被选对象相对于其他被选对象，其偏好的强烈程度。请注意系列的数值只给出了一个间隔的基准；如果开始选择了其他的最大最

小值，那么同样的偏好也可以有其他的表达，例如系列 6, 4, 2, 1。无论如何，可以清晰地看到，个人持无所谓态度的概率为诺伊曼和莫根施特恩提供了一种以基数方式为效用排序的计量方法。

关于个人福利的度量，在经济学家中还存在着许多不同的观点，但现在度量个人福利时究竟采用哪一种基准已不那么令人感兴趣了。在传统的消费者行为理论中，经济学家对于只需要用序数基准度量个人福利的无差异曲线可谓运用自如。但是一旦当我们着手研究社会福利和个人间的福利比较，采用何种度量基准就变得很重要了。

二、社会福利

(一) 效用的人际比较

福利经济学不只关注单个个人的效用，还关注一个群体中的所有个人的共同福利，所有个人的共同福利称之为社会福利。一旦考虑多于一个人的情况，就很难定义什么是（最优）福利。因为如果这样就可能存在着无穷无尽的利益冲突，因此并不能保证所有个人的目标都能同时实现。特别是关于分配问题，一个人的偏好很容易与其他人发生冲突。因而福利经济学关注一个人的效用怎样与另一个人相比较。

下面让我们举例来说明，设两个人 a 和 b 使用一个食堂，这个食堂只能提供火腿面包或干酪面包。假设食堂的使用者 a 偏好火腿，而 b 偏好干酪。于是这两位使用者就发生了利益冲突。应该供应哪种面包呢？原则上有两种方法解决这一问题。第一种方法是效用的人际评价法。食堂的所有者（或是其他人，像饮食学家）对这一问题给出主观的答案，指出他或她认为究竟是火腿还是干酪有更大的价值（例如更健康），或是指出他或她对 a 还是 b 的效用更感兴趣。

第二种方法是效用的人际比较法。科学家们可尝试对这一问题提供一个客观的答案，通过科学地比较使用者 a 从火腿中得到