



21世纪高等院校公共管理系列教材

公共经济学

Public Economics

黄新华◎主编

清华大学出版社



公共经济学

Public Economics

陈国富 主编

ISBN 7-309-05111-1



21 世纪高等院校公共管理系列教材

公共经济学

Public Economics

黄新华◎主编

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书梳理了公共经济学的发展脉络,基于市场与政府关系的讨论,系统地阐述了公共选择、公共服务、公共规制、公共企业、公共支出、公共收入和公共预算等公共经济学的主要领域,从研究内容、研究方法、研究取向和研究视野等方面讨论了公共经济学的进展与趋势,从而建构了公共经济学的基本知识体系。

本书既可以作为公共管理和政治学各专业的本科生和研究生,特别是 MPA 学生的教材,也可以作为公务员培训的教学参考书。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/黄新华主编. —北京:清华大学出版社,2014

21 世纪高等院校公共管理系列教材

ISBN 978-7-302-36978-3

I. ①公… II. ①黄… III. ①公共经济学-高等学校-教材 IV. ①F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 139533 号

责任编辑:王文珠

封面设计:刘超

版式设计:文森时代

责任校对:王云

责任印制:何莘

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

课 件 下 载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62788951-223

印 刷 者:三河市君旺印务有限公司

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm 印 张:20.75 字 数:450 千字

版 次:2014 年 9 月第 1 版 印 次:2014 年 9 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:35.00 元

产品编号:052895-01

前

言

F O R E W O R D

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。作为资源配置的两种制度安排，政府与市场关系的相关问题一直是公共经济理论关注的焦点问题。本书梳理了公共经济学的发展脉络，基于市场与政府关系的讨论，系统地阐述了公共经济学的主题领域：公共选择、公共服务、公共规制、公共企业、公共支出、公共收入和公共预算，从研究内容、研究方法、研究取向和研究视野等方面讨论了公共经济学的进展与趋势，从而建构了公共经济学的基本知识体系。

公共经济学既是经济学的分支学科，也是构成公共管理学科最重要的基础知识之一。1998 年国家教育行政部门批准设立公共管理一级学科以来，国内公共管理的学科建设和人才培养取得了长足的进展，公共经济学（或称公共部门经济学）领域已出版和翻译出版了大量的著作。本书在写作过程中，在重视借鉴国外理论的同时，植根于本国的实践，力求能够反映公共经济理论研究的进展。

全书的内容框架确定和统稿工作由主编黄新华完成，各章完成人员如下：黄新华、林敏（第一章），黄新华、李富贵（第二章），黄君洁（第三章），李德国（第四章），严金海（第五章），黄新华、刀文莉（第六章），朱芳芳（第七章），漆亮亮（第八章），黄新华、赵瑶（第九章），黄新华（第十章）。

在本书的写作过程中，作者参阅了国内外已出版的大量相关文献，这些文献为本书的撰写提供了知识基础，在此，对这些文献的作者表示衷心的感谢。作为“福建省高等学校学科带头人培养计划资助”（Supported by the Training Program of Fujian Excellent Talents in University, FETU）项目的成果，本书的出版得到“厦门大学哲学社会科学繁荣计划”的支持。本书的写作凝聚了各位作者的努力，也感谢清华大学出版社对本书的出版给予的巨大支持。

黄新华

目

录

CONTENTS

第一章 导言——公共经济学引论	1
第一节 公共经济学的发展演化	2
一、早期公共经济思想	2
二、古典政治经济学的公共经济理论	3
三、从公共财政学到公共经济学	5
四、公共经济学对公共财政学的拓展	7
第二节 公共经济学的学科性质	9
一、公共经济学与微观经济学	9
二、公共经济学与宏观经济学	10
三、公共经济学与福利经济学	12
四、公共经济学与政治学	13
五、公共经济学与管理学	14
六、公共经济学与公共行政学	15
第三节 公共经济学的理论基础	17
一、福利经济学	17
二、边际分析理论	19
三、社会契约论	20
四、公共选择理论	22
本章小结	24
复习思考题	25
阅读材料	25
第二章 市场与政府	28
第一节 市场功能和市场失灵	29
第二节 市场失灵的原因及表现	30



第三节 政府的经济职能	37
一、稳定职能	37
二、生产职能	38
三、管理职能	39
四、收入再分配和社会保障	41
第四节 政府失败	42
一、动机、目标与职能定位	42
二、政府机构内在效应	43
三、信息不完全与有限理性	46
四、政府干预派生的外部性	46
五、寻租问题	47
第五节 市场或政府的权衡	48
一、古典政治经济学	49
二、马克思主义和新古典经济学	49
三、凯恩斯主义与新自由主义	50
四、世界银行关于政府与市场关系的讨论	51
五、经济体制选择的路径	53
本章小结	54
复习思考题	55
阅读材料	55
第三章 公共选择	58
第一节 公共选择的主体	59
一、市场决策和非市场决策	59
二、公共选择的主体	61
第二节 公共选择的规则	69
一、一致同意规则 (Unanimity Rules)	69
二、多数票规则 (Majority Voting Rules)	72
三、加权投票规则 (the Weighted Voting Rules)	80
四、否决投票规则 (Veto Voting Rules)	81
五、需求显示法 (Demand Display Method)	82
六、打分投票制	84
第三节 公共选择的影响因素	84



一、影响投票率的因素	84
二、利益集团对公共选择的影响	87
三、新闻媒体对公共选择的影响	89
四、寻租对公共选择的影响	91
本章小结	92
复习思考题	93
阅读材料	93
第四章 公共服务	97
第一节 从公共物品到公共服务：概念嬗变	98
一、公共物品的内涵	98
二、公共服务的内涵	99
三、公共服务的相关观点	102
第二节 公共服务供给的理论变迁	105
一、公共服务的“公共选择”	105
二、公共服务的“市场选择”	108
三、公共服务的“社会选择”	111
第三节 公共服务的供给机制：选择与创新	115
一、公共服务供给机制的选择	115
二、公共服务供给机制的创新	117
第四节 我国公共服务的发展变迁	122
一、政府统筹阶段	122
二、“市场化”改革阶段	124
三、重归公益阶段	126
本章小结	127
复习思考题	128
阅读材料	128
第五章 公共规制	131
第一节 公共规制的缘由	132
一、对垄断权力的控制	132
二、对外部性的规制	132
三、信息规制	133
四、对不合理消费偏好的纠正	134



第二节 公共规制的目标	135
一、公共利益理论	135
二、部门利益理论	136
第三节 公共规制的内容	138
一、经济性规制	138
二、社会性规制	141
第四节 公共规制的成本与收益	145
一、公共规制的成本构成	145
二、公共规制的收益构成	147
三、公共规制的外部性	147
四、公共规制收益与成本的量化评估	149
第五节 放松规制与激励规制	150
一、放松规制理论	150
二、激励规制理论	153
本章小结	160
复习思考题	161
阅读材料	161
第六章 公共企业	164
第一节 公共企业的特征	165
一、产品的公共性与行业的垄断性	165
二、法人的企业性与经营的盈利性	167
三、政府的规制性与公众的参与性	168
第二节 公共企业的治理	168
一、指导和促进企业发展战略制定	169
二、完善公共企业董事会的组成及运行办法	169
三、增设专门委员会	170
四、重视对国家代表的选派与能力培养	170
五、强化国家对公共企业的有效监督	171
六、完善公共企业的治理结构	171
七、建立公共企业绩效评估机制	172
第三节 公共企业的改革	173
一、公共企业的效率	173



二、公共企业改革的动因.....	176
三、公共企业改革的路径.....	178
本章小结.....	180
复习思考题.....	181
阅读材料.....	181
第七章 公共支出	183
第一节 公共支出原则与分类.....	184
一、公共支出原则.....	184
二、公共支出分类.....	185
三、我国政府支出分类改革.....	188
第二节 公共支出增长.....	191
一、公共支出增长理论.....	191
二、公共支出增长理论评述.....	195
三、公共支出增长的影响因素.....	196
第三节 我国公共支出分析.....	197
一、公共支出规模的分析.....	197
二、公共支出结构的分析.....	200
第四节 公共支出增长的控制.....	206
一、明确政府职能范围.....	206
二、合理界定公共支出范围.....	207
三、公共支出总量控制.....	208
四、公共支出结构控制.....	210
五、公共支出过程控制.....	211
六、总收入及其结构控制.....	214
本章小结.....	215
复习思考题.....	215
阅读材料.....	215
第八章 公共收入	217
第一节 公共收入的主要形式与负担原则.....	218
一、公共收入的主要形式.....	218
二、公共收入的负担原则.....	221
第二节 税收收入.....	222



一、税制要素与税制结构	222
二、税收的基本原则	226
三、税收负担的转嫁与归宿	228
四、税收的经济效应	235
第三节 非税收入	240
一、非税收入的类别和规模	240
二、非税收入的形式	241
三、非税收入的经济效应分析	246
第四节 公债收入	253
一、公债的类别	253
二、公债筹资规则与公债规模	254
三、公债发行和偿还	255
四、公债负担的归宿	257
五、公债的经济效应	258
本章小结	261
复习思考题	261
阅读材料	261
第九章 公共预算	263
第一节 走进现代公共预算	264
一、公共预算的特征	264
二、公共预算的分类	266
三、公共预算的发展	267
第二节 公共预算过程概述	269
一、公共预算的基本要素和周期	269
二、公共预算的编制和审批	271
三、公共预算的执行	274
四、公共预算的决算	278
第三节 公共预算管理体制	282
一、我国预算管理体制的沿革	283
二、我国的分税制预算管理体制	285
第四节 我国的公共预算改革	286
一、公共预算改革的历程	287



二、公共预算改革的成效与不足.....	288
三、公共预算改革的方向.....	290
本章小结	293
复习思考题	293
阅读材料	294
第十章 结语——公共经济学趋势	296
第一节 公共经济学走向成熟化	296
一、政府与市场关系的检视.....	297
二、公共物品的政治经济学.....	298
三、外部效应内部化	298
四、“更好的规制”理论.....	299
五、公共预算政治学	300
第二节 公共经济学走向精深化	301
一、实验经济学的引入加速了公共经济学研究方法的创新	301
二、计量经济学的引入为公共经济学提供了先进的技术手段	302
三、博弈论和信息经济学的引入为公共经济学提供了优良的分析工具	302
四、行为经济学的引入为公共经济学研究提供了新思维	303
五、多中心制度分析成为公共经济学重要的分析工具.....	304
第三节 公共经济学走向应用化	305
第四节 政府经济学走向新高度	307
本章小结	309
复习思考题	310
阅读材料	310
参考文献	311

第一章

导言——公共经济学引论

本章重点

- 讨论公共经济学的发展演化
- 厘清公共经济学的学科定位
- 探讨公共经济学的理论基础
- 从学术史的角度回顾公共经济学的思想脉络
- 阐明公共经济学的基本主题

学习目标

- 了解公共经济学的发展进程
- 了解公共经济学的基本思想、理论基础和学科边界

导入语

在世界经济发展的进程中，随着市场经济体制的建立，市场成为资源配置的决定性机制。“虽然市场机制是令人赞叹的组织生产和资源配置的方式，但是，市场失灵有时会导致不良的经济后果。”^①换言之，市场失灵的存在，决定了单纯的市场调节难以保证资源配置的合理性，也难以保证经济社会的协调发展。为了实现资源配置优化促进经济社会协调发展，政府在市场经济中起着举足轻重的作用，扮演着引人注目的角色。如何提高公共部门的工作效率，以及与之相关的各类宏观经济问题，一直是市场经济国家发展过程中的理论

^① [美]保罗·萨缪尔森，威廉·诺德豪斯，经济学，第18版，萧琛译，北京：人民邮电出版社，2008，34



与实践难题。作为探讨、解决这一难题的学问——公共经济学便应运而生了。“它是经济学中最古老的领域之一，但它又是经济学的一个新兴分支。”^①

第一节 公共经济学的发展演化

公共经济学是研究公共经济活动及其一般性规律的科学，是一门综合性和应用性较强的交叉学科。公共经济学的理论和思想是在对政府经济行为进行历史的考察、研究中逐步形成并发展起来的。

一、早期公共经济思想

早期的公共经济思想萌芽多散见于各国政治学家和经济学家的相关著述中。古希腊时期的色诺芬（Xenophon）在其著作《经济论 雅典的收入》中讨论了财源、公共收入、公共奴隶、公共事务、公共建筑、公共资源等内容，最早涉及了公共经济的范畴。^②在“怎样安排公共事务，使全体雅典人民可以借助于我们的公共资源来维持充裕的生计”的问题上，他提出“如果马上要百废俱兴，我们就必须同时获得各种建设所需的手段；但是，如果现在先完成一部分，另一部分从缓，那么现在所得到的收入可以有助于置办将来事业所必需的东西”。^③因此，有效的办法是经常收入用于次年的行政开支上，而额外的收入用在能够极度增加公共收入的用途上。马基雅维利（Machiavelli）在《君主论》中指出，人民热爱自由体制的原因在于“经验表明那些城市除了在它们处于自由体制下的时期外，它们的领土和财富从来没有增长过”；“使那些城邦伟大的不是个体的利益，而是共同的利益。毫无疑问，只有在共和国里这种共同利益才会受到尊重，因为凡是对普遍利益有用的，就被付诸实施。”^④由此，马基雅维利论述了公共经济领域的共同福利问题，并强调国家产生于公民对共同福利的需求。

15世纪初至17世纪，随着商品货币关系在西欧的迅速发展，重商主义应运而生。重商主义主张运用财政税收手段，保护本国对外贸易，促进国内商品生产和商品交换的发展。^⑤重商主义时期众多学者涉及公共经济理论的探讨。

^① 新帕尔格雷夫经济学大辞典·第三卷。北京：经济科学出版社，1992，1125

^② 叶青。色诺芬的公共财政思想与启示。财政研究，1999（12）：33

^③ [古希腊]色诺芬。经济论 雅典的收入。张伯健译。北京：商务印书馆，1961，75

^④ [意]马基雅维利。君主论·李维史论。潘汉典，薛军译。长春：吉林出版集团，2011，325

^⑤ 叶青。公共福利：重商主义公共财政思想的精华。财政研究，2000（9）：47



(1) 托马斯·霍布斯(Thomas Hobbes)首次提出了赋税的利益交换说,在税收与公共产品、公共财政、公共福利之间建立起了一种必然的联系,以此协调统治者拥有课税权的绝对性与人民自主纳税道德观之间的矛盾。

(2) 安·德·蒙克莱田(Antoine de Montchrétien)在1615年发表的《献给国王和王后的政治经济学》中指出,政府的主要任务就是使国家获得荣誉和不断致富,因此政府应开设公共作坊,建立新型的手工工场,创立技工学校,为国民提供各种职业训练等。

(3) 威廉·配第(William Petty)是重商主义与古典主义兼具的经济学家,马克思称他是“政治经济学之父”。^①1663年,威廉·配第在《赋税论》一书中深入考察了资本主义生产的内部规律,详细论述了公共支出、公共经费、征收税赋等经济问题。

(4) 詹姆士·斯图亚特(James Steuart)在1667年出版《政治经济学原理研究》中论述了公债以及赋税等相关问题。他认为,赋税的效用是以国家资金的形式,既为对国家有价值的人,也为穷人增加公共福利。公共投资的长久性将给穷人以面包,既无损于简朴的生活方式,又是能使其生产发展的手段。^②

(5) 约翰·尤斯蒂(Johann Justi)在1755年和1766年相继出版的《国家经济论》与《财政体系论》中,系统论述了公共福利问题,并将它与公共财政分配紧密地联系起来。

(6) 让·巴蒂斯特·柯尔培尔(Jean-Baptiste Colbert)认为货币决定一切,国家的强大要由它所拥有的白银来衡量,因此政府必须致力于发展对外贸易,并统一税率,保护关税。^③

(7) 孟德斯鸠(Charles de Secondat)基于赋税利益说的立场,强调国家的收入主要来源于公民财产的一部分,国家有义务确保缴纳纳税者所余财产的安全或快乐地享用这些财产。

此外,大卫·休默(David Schwimmer)、爱尔维修(Claude Adrien Helvétius)、卢梭(Jean-Jacques Rousseau)等人也对公共经济思想作出了贡献。

二、古典政治经济学的公共经济理论

18世纪中后期,英国工业革命和由产业发展带来的经济繁荣,一定程度上推翻了重商主义时期仅仅重视商业的畸形经济结构,进而转向生产、流通并重,自由资本主义思潮影响并改变着世界的面貌。古典政治经济学应运而生。古典政治经济学反对国家集权垄断,倡导经济自由发展。1776年,古典政治经济学的代表人物亚当·斯密(Adam Smith)的《国民财富的性质和原因的研究》的出版确立了公共经济学的主体——财政学的理论框架,也标

^① [德]马克思,恩格斯,马克思恩格斯全集,中文1版,北京:人民出版社,1962,302

^② 叶青,公共福利:重商主义公共财政思想的精华,财政研究,2000(9):47

^③ [法]布罗代尔,15至18世纪的物质文明、经济和资本主义,第2卷,顾良,施康强译,上海:三联书店,1993,603



志着财政学作为一门独立学科开始出现。

亚当·斯密对公共经济理论的贡献主要体现在以下几个方面。

(1) 斯密主张“最好的政府便是最少的干预”，将国家的主要职能概括为：“保护本国社会的安全，使其免受其他独立社会的横暴与侵侮”^①；“为保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫，换言之，就是设立一个严正的司法行政机构”^②；“建立并维持某些公共机关和公共工程”^③。

(2) 斯密将国家支出概括为国防经费、司法经费、公共工程和公共机关的费用、维持君主尊严的费用等，公共支出项目体现国家的主要职能。基于对劳动性质的分析，即将劳动分为生产性劳动和非生产性劳动”，斯密认为国家财政支出具有非生产性，因此主张缩减国家财政支出的规模和范围，建立“廉价政府”。

(3) 斯密讨论了国家收入的主要来源。“公共资本和土地，即君主或国家所特有的两项大收入源泉，既不宜用以支付也不够支付一个大的文明国家的必要费用……人民须拿出自己的一部分私收入，给君主或国家，作为一笔公共收入……个人的私收入，最终总是出于三个不同的源泉，即地租、利润与工资。每种赋税，归根结底，必定是由这三种收入源泉的这—种或那—种或无区别地由这三种收入源泉共同支付的。”^④

(4) 斯密列举了一般税赋的四项基本原则：一是平等原则，即“—国国民，都须在可能范围内，按照各自能力的比例，即按照各自在国家保护下享得的收入的比例，缴纳国赋，维持政府”；二是确定原则，即“各国民应当完纳的赋税，必须是确定的，不得随意变更”；三是便利原则，即“各种赋税完纳的日期及完纳的方法，须予纳税者以最大便利”；四是经济原则，即“—切赋税的征收，须设法使人民所付出的，尽可能等于国家所收入的”^⑤。

(5) 斯密阐述了财政收入的一种有偿形式——国债，“当国家费用用举债开支时，该国既有资本的一部分，必逐年受到破坏；从来用以维持生产性劳动的若干部分年生产物，必会被转用来维持非生产性劳动。”“当公债增大到某种程度时，公公道道地完全偿还了的实例，我相信几乎没有。国家收入上的负担，如果说是曾经全然解除过，那就老是由倒账解除的。”“在举债制度下，社会一般资本是由政府滥收费所引起的损失，是更容易由人民的节约与勤劳得到弥补的。”^⑥

与亚当·斯密一脉相承，进一步推动公共经济理论发展的经济学家包括大卫·李嘉图（David Ricardo）、约翰·穆勒（John Stuart Mill）和阿道夫·瓦格纳（Adolf Wagner）等。

^① [英]亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，郭大力，王亚南译，北京：商务印书馆，1974，270

^② [英]亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，郭大力，王亚南译，北京：商务印书馆，1974，272

^③ [英]亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，郭大力，王亚南译，北京：商务印书馆，1974，284

^④ [英]亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，郭大力，王亚南译，北京：商务印书馆，1974，383~384

^⑤ [英]亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，郭大力，王亚南译，北京：商务印书馆，1974，384~386

^⑥ [英]亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，郭大力，王亚南译，北京：商务印书馆，1974，489~493



(1) 李嘉图探讨资本主义生产关系的内部联系及规律性，^①对赋税的来源、税收原则等做了比较科学的阐述。

(2) 约翰·穆勒合理界定了政府职能，强调“于公众便利极有关系的事项，才应准许政府干涉”，^②因此，在公共工程中政府应该发挥必要的作用。

(3) 瓦格纳根据当时所处政治经济环境和社会背景，认为财政是“共同的经济组织中由权利共同体构成的强制共同经济”^③，他给税收下的定义是，所谓租税，从财政意义上讲，就是公共团体为满足其财政上的需要，凭借其主权，作为对公共团体的事务性设施的一般报偿，依据一般原则和准则，以公共团体单方面所决定的方法及数额，强制地征自个人的赋课物；所谓赋税，就是满足财政上的必要的同时，或不同财政上有无必要，以纠正国民收入的分配及国民财富的分配，借以矫正个人所得与个人财产的消费为目的所征收的赋课物。^④

三、从公共财政学到公共经济学

在很长一段时间里，公共经济理论的主体——财政学的研究重点都相对局限于对财政收支及其管理的研究，在收支研究方面更侧重于财政收入，尤其是税收的研究。且当时尚无“财政”之名的财政学，只是用“公共的”(Public)一词去界定政府收入、政府支出、政府债务和政府工程等活动，大致地描述财政活动和界定财政概念。^⑤直到1892年，安东尼·巴斯塔布尔(Anthony Bastable)《财政学》一书的出版，标志着财政学第一次独立成书。巴斯塔布尔第一次使用了“公共财政”(Public Finance)一词。他认为“于所有的国家来说，不管是野蛮的还是高度发展的，国家资源的供应和运用就构成了某一研究的主题，而在英文中，该主题的最佳命名就是Public Finance。”^⑥

19世纪70年代发生的“边际革命”对公共经济理论产生了深远的影响，促成了公共财政学逐渐向公共经济学的演变。^⑦借助边际革命中形成的边际效用价值论和边际分析方法等理论，奥地利学者萨克斯(E. Sax)、意大利学者帕塔罗尼(M. Pantaleoni)、马尔科(A. Marco)、马佐拉(U. Mazzola)等人对公共财政学中涉及的公共需求、公共产品等主题进行了进一步的研究。但是由于语言文化的阻隔，这一时期奥、意、瑞等国学者所提倡的新公

^① 陈梦熙. 经济学说史教程. 北京: 中国人民大学出版社, 2012, 102

^② [英]约翰·穆勒. 穆勒经济学原理. 郭大力译. 北京: 世界书局, 1936, 740

^③ 秦前红. 论宪法上的税. 河南财经政法大学学报, 2012 (3): 55

^④ 钱俊文. 国家征税权的合宪性控制. 苏州: 苏州大学, 2006, 91

^⑤ 张平. 中西方财政运行状态及运行机制的比较研究. 天津: 天津财经大学, 2009, 14

^⑥ 张平. 中西方财政运行状态及运行机制的比较研究. 天津: 天津财经大学, 2009, 14

^⑦ 朱柏铭. 公共经济学理论与运用. 北京: 高等教育出版社, 2007, 2