

高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材

公共经济学

赵建国 吕丹 主编

Public Sector
Economics

清华大学出版社



高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材

公共经济学

赵建国 吕丹 主编

Public Sector
Economics

清华大学出版社

内 容 简 介

本书运用现代经济学的原理和方法分析了以政府为主体的公共部门所从事的经济活动,全面系统地阐述了在市场经济实践中提炼出来的具有普适性的公共经济学基本理论。这些理论主要包括:公共部门的经济职能、公共产品的有效供给、公共产品需求的决定、公共选择、公共支出、税收制度、公共规制、公共经济政策调节、收入分配与社会保障等。通过对这些理论的学习使读者对市场经济条件下政府经济行为和经济决策的合法性、必要性和合理性有一个较正确的理解和认识,从而明确我国政府经济职能转变的关键和难点。

本书可作为公共管理类各专业的本科生、研究生和 MPA 学员的教材,也可作为广大公务员学习经济理论、研究经济政策的参考用书。

本书配有课件,下载地址为: <http://www.tupwk.com.cn/downpage>。

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 / 赵建国, 吕丹 主编. —北京: 清华大学出版社, 2014

(高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材)

ISBN 978-7-302-34755-2

I. ①公… II. ①赵… ②吕… 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(2013)第 298466 号

责任编辑: 施 猛 马遥遥

封面设计: 常雪影

版式设计: 方加青

责任校对: 邱晓玉

责任印制: 李红英

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>, 010-62794504

印 装 者: 北京嘉实印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 185mm×260mm

印 张: 20

字 数: 499 千字

版 次: 2014 年 3 月第 1 版

印 次: 2014 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1~3000

定 价: 35.00 元

产品编号: 051890-01

前 言

公共经济学可以说是一种“研究公共部门行为的经济学”，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，即除了传统意义上的各级政府部门之外，还包括教育、科技、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内容及其与社会目标的关系。著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格里茨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。更为具体地说，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得当和有效？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？搞明白这些问题，在理论和实践上都具有根本性的重要意义。另外，由于事实上政府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，有关公共经济学的探讨不仅仅停留在经济学领域，而是越来越多地与伦理学、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具体内容包括：公共部门的职能、公共产品的最优供给、公共支出、公共税收、公共选择、宏观经济稳定等。

本书是为公共管理专业的本科生、研究生和MPA学员编写的，读者在学习本书之前应具有一定的现代经济学(微观经济学和宏观经济学)基础。全书共分9章。第1章“公共经济学导论”主要明确了公共经济学的研究对象、内容和任务，公共经济学的产生与发展历程，公共经济学的学科性质，公共经济学的研究方法。第2章“市场效率与公共部门职能”明确了效率的含义及市场效率的条件，分析了资源配置方式和市场机制的运行特点，在对公共部门的含义进行明确界定的基础上，分析了公共部门产生的必要性，以及公共部门的合理配置资源、稳定经济发展、促进公平分配和保护生态环境4大职能。第3章“公共产品理论”首先对公共产品的定义与性质进行了界定，之后分析了公共部门提供公共产品的必要性，及政府应该如何合理而有效地

提供公共产品以解决市场失灵的问题。第4章“公共选择理论”主要介绍了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5章“公共规制理论与外部性”明确了公共规制的含义、分类和过程，论证了公共规制的必要性，重点分析了经济规制和社会规制政策的特点、目标及如何运用，明确了外部性的含义、分类和经济影响，分析了外部性的经济规制和社会规制问题。第6章“公共支出理论与政策”对公共支出进行了分类，具体分析了公共支出的各种政策效应。第7章“公共收入理论与税收制度”主要介绍了税收理论、原则和制度的一般性原理，分析税收的经济效应和税负的转嫁和归宿问题。第8章“收入分配与社会保障”明确了社会公平的内涵、公平与效率的关系，分析了收入分配不平等的原因，论证了政府调节收入分配的必要性，提出了政府调节收入分配的原则和具体的政策措施。第9章“公共经济政策”明确了公共经济政策的含义和原则，从宏观经济的角度分析了公共经济政策的目标、手段和类型等基本理论，分析了财政政策和货币政策的作用机制，财政政策、货币政策的组合效应，以及宏观调控的成效和问题。

本书由赵建国、吕丹主编，具体的写作分工如下。第1章：吕丹；第2章：赵建国；第3章：赵建国；第4章：吕丹、祝贺荣；第5章：吕丹、周浩；第6章：吕丹；第7章：吕丹、王春晓；第8章：赵建国、廖藏宜；第9章：赵建国、廖藏宜。本书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，以及其他相关教材的内容，在此，谨向这些学者和作者表示感谢。由于作者水平有限，书中难免存在错误和不妥之处，恳请读者指正。反馈邮箱：wksservice@vip.163.com。

目 录

第1章 公共经济学导论·····	001	2.2 公共部门存在的必要性·····	029
1.1 公共经济学的含义与研究对象·····	001	2.2.1 市场低效·····	030
1.1.1 公共经济学的含义·····	001	2.2.2 市场无效·····	032
1.1.2 公共经济学的特征·····	002	2.2.3 市场无效的原因·····	033
1.1.3 公共经济学的研究对象·····	004	2.3 公共部门的职能·····	034
1.1.4 公共经济学的主要研究内容·····	008	2.3.1 合理配置资源·····	034
1.2 公共经济学的产生与发展·····	010	2.3.2 稳定经济发展·····	037
1.2.1 公共经济学的产生·····	010	2.3.3 促进公平分配·····	039
1.2.2 公共经济学的发展·····	011	2.3.4 保护生态环境·····	043
1.3 公共经济学的学科性质·····	012	2.4 政府失效的原因及治理·····	045
1.3.1 公共经济学的研究任务·····	012	2.4.1 政府失效·····	045
1.3.2 公共经济学的学科属性·····	013	2.4.2 政府失效的原因·····	045
1.4 公共经济学的研究方法·····	015	2.4.3 政府失效的治理·····	047
1.4.1 实证分析与规范分析相结合·····	015	第3章 公共产品理论·····	050
1.4.2 归纳与演绎分析方法相结合·····	016	3.1 公共产品概述·····	051
1.4.3 博弈论的广泛应用·····	017	3.1.1 公共产品的定义·····	051
1.4.4 成本-收益分析方法·····	017	3.1.2 公共产品的特征·····	051
第2章 市场效率与公共部门职能·····	020	3.1.3 公共产品的分类与识别·····	052
2.1 市场效率与资源配置方式·····	020	3.1.4 一些重要的公共产品·····	054
2.1.1 效率·····	020	3.2 公共产品与市场失灵·····	056
2.1.2 市场效率条件·····	021	3.2.1 提供公共产品的重要性·····	056
2.1.3 资源配置方式·····	022	3.2.2 “搭便车”行为·····	057
2.1.4 市场机制的运行特点·····	023	3.2.3 博弈论与公共产品提供·····	059
2.1.5 完全竞争市场与经济效率的实现·····	025	3.2.4 公共产品由市场提供的缺陷·····	061
		3.3 公共产品有效供给的理论分析·····	062

3.3.1	公共产品有效供给的庇古均衡	062	4.4.1	寻租与腐败的含义及分类	113
3.3.2	公共产品有效供给的局部均衡 分析	063	4.4.2	寻租与腐败的关系	116
3.3.3	公共产品最优供给的一般均衡 分析	065	4.4.3	寻租与腐败的影响	117
3.4	公共产品的生产与经营	070	4.4.4	寻租与腐败的治理	121
3.4.1	政府生产经营与私人生产经营	070	第5章	政府规制理论与外部性	128
3.4.2	政府提供公共产品的必要性	071	5.1	政府规制理论概述	129
3.4.3	政府提供公共产品的方式	073	5.1.1	政府规制的理论依据	129
3.4.4	政府提供公共产品的范围	075	5.1.2	政府规制的含义和分类	130
3.4.5	政府提供公共产品的效率	078	5.1.3	政府规制的过程	131
3.4.6	公共产品私人生产与经营的 方式	079	5.2	经济规制与社会规制	132
3.5	公共产品的收费与定价	083	5.2.1	经济规制	132
3.5.1	公共产品收费的可能性和 可行性	083	5.2.2	社会规制	135
3.5.2	公共产品的收费原则与定价 标准	085	5.2.3	垄断规制	139
3.5.3	边际成本定价法	086	5.3	政府规制失灵与规制放松	144
第4章	公共选择理论	090	5.3.1	政府规制失灵的内涵	144
4.1	公共选择理论概述	090	5.3.2	转型时期的政府规制失灵	144
4.1.1	公共选择理论的产生与发展	091	5.3.3	政府规制失灵的原因分析	146
4.1.2	公共选择理论的研究方法	092	5.3.4	政府规制的放松与解除	149
4.1.3	公共选择学派及其主要观点	094	5.4	外部性的表现与经济影响	151
4.2	公共选择中的投票	095	5.4.1	外部性的含义	151
4.2.1	市场化与非市场化决策	095	5.4.2	外部性的分类	152
4.2.2	选民的偏好显示与公共选择中的 投票规则	099	5.4.3	外部性的经济影响	153
4.2.3	投票悖论与阿罗不可能定理	103	5.5	外部性与政府规制	155
4.2.4	中位选民定理(中间投票者 定理)	105	5.5.1	外部性的经济规制	155
4.3	公共选择中的政治行为分析	107	5.5.2	外部性的社会规制	161
4.3.1	投票人(选民)的行为分析	107	第6章	公共支出理论与政策	165
4.3.2	政治家(政党)的行为分析	109	6.1	公共支出概述	165
4.3.3	政府官员(官僚)的行为分析	109	6.1.1	公共支出的概念和特点	165
4.3.4	利益集团的行为分析	111	6.1.2	公共支出的原则	167
4.4	寻租与腐败	112	6.1.3	公共支出的范围	168
			6.2	公共支出的分类	170
			6.3	公共支出的规模与结构	173
			6.3.1	公共支出的规模	173
			6.3.2	公共支出增长理论分析	175
			6.3.3	公共支出的结构	178
			6.4	公共支出的效益分析	181
			6.4.1	公共支出的效益与成本	181

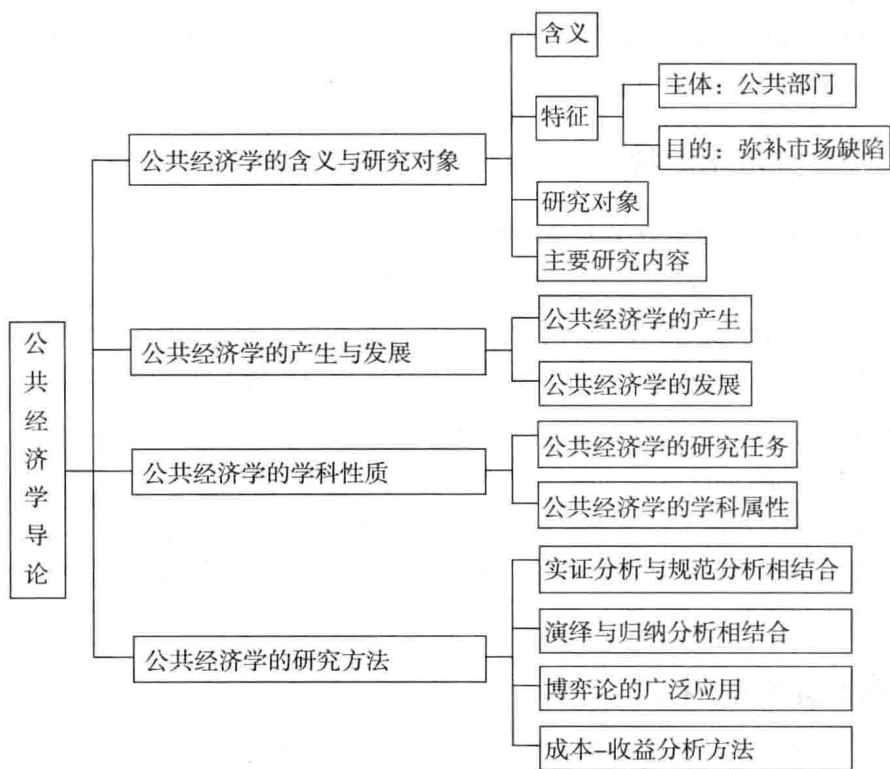
6.4.2	成本-效益分析法的定义及基本原理	182	8.1.1	收入分配的内涵与分类	235
6.4.3	成本-效益的分析步骤	183	8.1.2	收入分配政策	235
6.4.4	分析中涉及的关键性难题	184	8.1.3	收入分配结果的衡量	236
6.4.5	公共支出效益的其他分析方法	186	8.1.4	收入分配结果差异化的原因	239
6.5	公共支出的政策效应	187	8.2	收入分配的调节	241
6.5.1	公共支出的挤出效应	187	8.2.1	收入分配调节的必要性	241
6.5.2	公共支出的收入效应与替代效应	188	8.2.2	收入分配调节的原则	245
6.5.3	公共支出的直接效应和间接效应	190	8.2.3	可供选择的收入分配调节手段	247
6.5.4	公共支出的激励效应	192	8.3	西方国家的收入分配与社会保障制度	250
第7章	公共收入理论与税收制度	197	8.3.1	西方国家的收入分配理论	250
7.1	公共收入理论综述	197	8.3.2	西方国家的收入分配和社会保障制度模式	254
7.1.1	公共收入的含义	198	8.4	我国的收入分配与社会保障制度	257
7.1.2	公共收入的原则	199	8.4.1	我国的收入分配制度	257
7.1.3	公共收入的分类	201	8.4.2	我国的社会保障制度	264
7.1.4	重点公共收入介绍	202	第9章	公共经济政策	272
7.2	公共收入的规模和构成分析	209	9.1	公共经济政策的基本内容	272
7.2.1	影响公共收入规模的主要因素	209	9.1.1	公共经济政策的含义	272
7.2.2	我国公共收入规模的变化	211	9.1.2	公共经济政策的原则	273
7.2.3	我国公共收入的构成	212	9.1.3	公共经济政策的目标	274
7.2.4	我国公共收入结构的优化	214	9.2	公共经济政策工具	278
7.3	税收制度综述	215	9.2.1	财政政策	279
7.3.1	税收的产生和发展	215	9.2.2	货币政策	286
7.3.2	税收的构成要素	217	9.3	公共财政政策与货币政策的配合	294
7.3.3	税收的特征	219	9.3.1	公共财政政策与货币政策配合的必要性	294
7.3.4	税收的原则	220	9.3.2	IS-LM模型	296
7.3.5	税收制度	223	9.3.3	财政政策与货币政策的配合	300
7.4	税收制度的设计	225	9.4	宏观调控的成效和问题	304
7.4.1	税负的转嫁与归宿	225	9.4.1	宏观调控的成效和问题	304
7.4.2	税率与税收收入	227	9.4.2	发达国家宏观调控政策的启示	306
7.4.3	税种的选择与配置	228	参考文献	308	
7.4.4	税收制度设计与经济发展	231			
第8章	收入分配与社会保障	234			
8.1	收入分配	235			

第1章 公共经济学导论

本章学习目标

了解公共经济学的含义与基本特征，理解公共经济学的研究对象与研究重点；了解公共经济学的发展历史，对公共经济学的学科属性及与其相关学科之间的关系有一个大致的认识和把握；掌握公共经济学在研究过程中所采用的研究方法。

本章知识结构



公共经济学是一门以公共部门经济活动为研究对象的学科，其主要特点是：以市场机制和政府机制都有缺陷为理论前提，以公共产品(Public Goods)的需求和供给为核心内容，以私人经济运行法则与公共决策过程相结合为基本方法，从经济学的角度来解释、分析和规范公共部门的职能和作用。

1.1 公共经济学的含义与研究对象

1.1.1 公共经济学的含义

西方经济学把所有经济主体分为两大类型，即公共部门和私人部门，前者是指政府及其附

属物，后者是指家庭和企业。无论是政府还是企业抑或是家庭，都以各自的方式参与国民经济的运行，影响着国民经济的发展，但是它们的行为方式和目的却不同。企业和家庭以实现利润最大化为目标，有强烈的利益动机，行为也自然是以有利于自己的方式实施。政府却与此不同，它主要是为了社会目标而存在。诚然，政府的经济活动也不能完全忽视收益和成本，但它更多的是考虑社会的公正与公平。市场由于各种各样的原因，会出现失灵的现象(我们将在本书第2章中进行详细论述)，因此，弥补市场失灵的重担自然就落到了政府身上。在市场经济的作用下，政府的作用表现在提供公共服务、维护市场秩序、参与收入分配、优化资源配置以及稳定经济等方面。因此，政府以自己特有的方式和规律与企业和家庭一起参与并影响着国民经济的稳定与发展。

公共经济学是经济学中专门研究政府经济行为特殊规律的分支学科，是论述各级政府部门和公共组织的存在意义和行为，回答政府必须做什么以及怎样做的学问。简言之，公共经济学是研究公共部门的经济学。从严格意义上来说，公共经济学应该称为公共部门经济学，这是以其英文名称(Public Sector Economic)直译过来的。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。

1.1.2 公共经济学的特征

1. 公共经济学是研究政府及其行为的科学

政府与市场一样，也会存在失灵的现象，因此对于政府也同样需要对其行为的科学性进行深入的研究。公共经济学就是要解决政府为什么干预经济生活、什么情况下实施干预、如何干预以及政府从事经济活动的范围、方式、途径和最终的效果如何等问题的科学。

2. 公共经济学是用经济学的方法来研究政府经济行为的科学

人们对于政府的研究可以从多个学科、多个角度来展开，例如社会学、政治学等。经济学认为人类是通过理性的利己主义行为，利用价格机制和竞争机制在商品货币关系中完成自己的交易行为，而政府所起的作用是服务型的，所以政府应该是一个服务型政府，这也恰恰是现代国家政府建设的目标之一。

专栏1-1 何谓服务型政府？

服务型政府也就是为人民服务的政府，用政治学的语言表述是为社会服务，用专业的行政学语言表述就是为公众服务。它是在公民本位、社会本位理念的指导下，在整个社会民主秩序的框架中，把政府定位于服务者的角色，并通过法定程序，按照公民意志组建起来的以“为人民服务”为宗旨，以公正执法为标志，并承担着相应责任的政府。服务型政府应该具备以下特征。

1. 富有竞争力的政府

富有竞争力的服务型政府是一个具有核心竞争力的政府。在中国，这个核心竞争力就是社会主义的基本价值，就是社会平等、政治民主和以人为本。这一核心竞争力是与人类文明发展的大趋势相一致的，是构筑国家“软实力”的基本要素。一个服务型政府，首要的特征就是弘扬社会主义的基本价值观，实现社会平等、政治民主和以人为本的“制度化形态”，并在社会实践和改革过程中具有切实的可操作性。离开社会主义的基本价值、宪法原则和中国共产党的

执政理念谈服务型政府，这个服务型政府就可能是无本之木、无源之水。

2. 敢于担当的政府

服务型政府是一个民主和负责的政府。就是说，是一个人民民主和对人民负责的政府。前者是指政府的性质，后者是指政府的目的。人民民主是共和国宪法所赋予人民的基本权利，特别是“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的权利，它界定了政府的有限性。宪法规定的这“四个民主”权利，反映了社会主义民主政治的本质，在现实的制度安排中一个都不能少。公民通过正常程序和渠道参与国家治理，表达自己的愿望，是服务型政府的本质特征，唯有如此，才能体现社会主义制度的优越性，也才能真正建立一个服务型的政府。

3. 依法治理的政府

服务型政府是一个法治和有效的政府。依法行政是现代政府的一个基本特征，是建立合理的政府与社会、政府与市场、政府与公民关系的前提。中国政府就其本质来说，是依据宪法原则建立并按照宪法原则运作的政府。宪法是中国的根本大法，只有尊重宪法并按照宪法原则办事，才能在全社会树立政府的威信，确立政府的社会公信力。一个依法行政的政府必然是一个有效的政府，其公共政策才能得到认真的落实。建立服务型政府，核心是政府必须尊重宪法精神，按宪法原则办事，只有这样，人民才会相信政府，政府服务才能为群众所接受。依法行政是提高党和政府执政能力的关键环节。

4. 善于提供公共服务的政府

服务型政府是一个为全社会提供公共产品和服务的政府。提供公共产品和服务，核心是在公共财政和预算以及财政转移支付的导向上，要真正关注普通老百姓的利益、需要和愿望。把钱真正用到惠及千百万老百姓的日常生活，使人民安居乐业、心情舒畅、生活幸福的事业上来。要真正关心社会的弱势群体。政府必须下决心把钱投到以改善人民群众生活质量，关乎千家万户生活命脉的义务教育、公共医疗、社会福利和社会保障、劳动力失业和培训、环境保护、公共基础设施、社会安全和秩序等方面。这些是一个服务型政府的最基本组成部分和最核心的内容，是关乎国家稳定、发展和繁荣的国家战略产业，搞得好与不好，直接决定着中国共产党和政府执政的物质基础，决定着人心向背，决定着政府在人民群众中的威信。要提高党和政府的执政能力，建立服务型政府，就是要把这些方面作为公共财政支出和财政转移支付的基本方向，切实通过预算硬约束保证公共财政的正确使用。

5. 分权合理的积极政府

服务型政府是一个实现了合理分权的政府。合理分权是完善政府治理、优化政府结构的一个重要内容，是建立服务型政府的重要手段。一般来说，分权的基本内容主要包括：政府内部各部门之间的分权；上下级之间的权力下放；政府与社会中介组织之间的权限划分；中央与地方政府之间的权限划分等。合理分权是现代政府的一个重要特征，是提高政府工作效率的一个重要手段。合理分权是建立服务型政府所遇到的最复杂的结构性难题，解决得不好，就可能制约中国经济社会的发展，造成社会失序和国家混乱，这是在分权过程中必须注意的。但分权的好处也是显而易见的，合理的分权至少可以带来以下几点好处：第一，最大好处是可以带来经济上的效率；第二，可以合理地控制政府的管理幅度，不至于因为管理幅度过大而造成管理失误；第三，可以减轻中央的财政负担；第四，可以调动地方政府的积极性；第五，可以有效地平衡中央与地方的利益；第六，在政治上的最大好处是有助于建立问责制政府，转移政府责

任,明确政府工作核心,便于政府的绩效评估。实现合理分权,是提高共产党执政能力、建立服务型政府的基本前提。

资料来源:新华社.十八大报告解读:如何建设人民满意的服务型政府.人民日报,2013-1-23.整理而成

3. 公共经济学注重对实际问题的研究和解决

在公共经济学研究视野内,对公共产品的提供、政府价格的管制、外部性与政府行为、政府政策与经济自由度、寻租等问题,都采用了大量的研究方法重点展开研究,这些方法对解决实际问题起到了极大的促进作用。作为经济活动主体的政府在实际工作中也迫切需要利用这些理论来指导自己的实践,从而保障其既能完成服务社会的目标,又能提高经济效益。

1.1.3 公共经济学的研究对象

公共经济学在社会科学中占有十分重要的地位,它要解决的根本问题是,政府与市场这两种在行为逻辑上完全不同的机制怎样有机地结合起来,共同实现资源的有效配置。作为一门科学,公共经济学的研究对象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

公共部门是指政府与其所属部门之和。它由政府部门、公共事业部门、公共企业部门三个部分组成。

1) 政府部门

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

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。

专栏1-2 教育是否要产业化

“教育产业化”的失范行为败坏了教育的崇高社会形象,扭曲了个别学校办学的价值取向,导致教育领域的逐利,既让人们心目中圣洁的殿堂沾染铜臭,也使得作为人类灵魂工程师的教师职业为之蒙羞。作为直接后果,受到影响的还远不仅是教育的声誉和学校本身的健康发展,同时招致拷问的还有教育的社会功能、学校的天职和教育工作者的社会良知。

1. “教育产业化”有悖于和谐社会建设的目标要求,也背离了教育的本质

以营利为办学目的、变相出售公共产品、追求利益最大化的“教育产业化”倾向与行为,混淆了教育与经济、学校与一般企业的根本区别,背离了教育的公益性原则,必将带来教育资

源的分配不公,甚至引发一系列的矛盾。

2. “教育产业化”激起人民群众的强烈不满

在改革开放、市场经济体制初步建立和逐步发展的宏观背景下,少数“教育产业化”论者将教育机构混同于一般企业,甚至提出要将教育“市场化”的论点。一方面过分强调受教育者应承担教育成本,强调学校教育的经济收益和眼前利益;另一方面则忽视了教育的公共属性,忽视了教育的社会效益和长远利益;这种论调不仅容易对公众造成误导,更有可能被部分民办学校的出资者和举办者作为牟取利益的依据。

由于语境的不同,对“教育产业化”难免会产生不同的理解,讨论教育的产业属性、研究非义务教育的成本分担、抑或是分析教育的投入产出效益等问题,本来属于教育理论研究的重要课题,但极个别地方政府却轻率地以“教育产业化”的有关论点为由,以教育投融资体制改革和广开财源为借口,或放缓继续增加教育投入的幅度,或减少对教育的财政投入,导致教育经费投入严重不足。事实上,目前我国的人均教育投入水平,尤其是财政性投入水平仍相当低,甚至已落后于一些发展中国家。为了缓解教育办学经费和社会需求的矛盾,出现了一些优质公办小学、初中或高中,以种种借口收取借读费、择校费、赞助费等,把政府应该负担的部分教育经费,转嫁给了社会和学生家长,引起了人民群众强烈不满。

试想,若按照“教育产业化”的思路,出资者将学校作为投资项目和盈利途径,其后果必然是背弃了“民办教育事业是社会公益性事业”的宗旨。在“教育产业化”的误导下,已经出现了个别民办学校简单地沿用企业经营模式管理和运营学校,压低教育成本,忽视人才培养质量等问题。

3. “教育产业化”对社会造成严重危害

“教育产业化”的失范行为有悖于和谐社会建设的目标要求。若“教育产业化”得不到有效遏制,一部分低收入家庭的子女会因无力负担高额费用,而被剥夺平等地接受良好教育的权利;而更多的家庭只能减少其他开支,忍受过重的教育收费。

与此同时,另一部分经济承受能力较强家庭的子女,即便是学习成绩和资质都很一般,却也能够通过“买分”进入教育质量高、办学条件好的学校接受教育。这是大家都不愿意看到的结果。这样的结果还会导致公办学校、民办学校都出现“平价生”与“高价生”的等级区分,以致在最不该形成阶层和等级的领域出现沟壑,既造成教育机会的不均等和社会的不公平,也给经济承受能力较弱家庭子女的身心健康造成伤害,同时使讲求有教无类和传承美德的教育受到侵蚀,甚至还可能在那些倾囊或负债进入高价学校的学生以及因家境贫寒不能进入高价学校的学生的心中,播下怨恨的种子。

教育领域的种种“教育产业化”行为,客观上是在不断强化应试教育。公办学校为了提高竞争力,就会想方设法争取政府投资,以集中好教师等优质教育资源;学生为了少缴费和选择好的公办学校、接受好的教育,就会靠死记硬背、追逐高的分数。“教育产业化”的行为及其错误导向异化了教育的目的,必然进一步拉大学校之间、人与人之间的差距,造成受教育机会、过程以及结果的不均等,给全面实施素质教育带来直接阻碍,并最终严重影响受教育者个人的全面发展以及社会的公平、和谐和健康发展。

4. 市场经济体制建立过程中教育发展的误区

“教育产业化”之所以有一定的市场,还与极个别地方政府的职能缺位、越位有关。作为公共教育的责任主体,极个别的地方政府认为可以通过“产业化”把教育推向“市场”,通过

“改制”卖掉优质公办小学、初中和高中，利用“教育产业化”和“市场化”，推卸提供公共服务的政府责任；利用市场经济改革和发展过程中有些相关制度建设滞后的空隙，寄希望于通过收费让学生家长承担主要的教育成本，弥补政府的投入不足，转嫁政府投入教育的责任；不仅对民办教育不予以正确引导，对公办教育也不按照《教育法》的要求，履行实现“两个比例”和“三个增长”的职责，使教育投入留下了经费缺口。与此同时，教育资源配置方面又存在种种弊端，部分重点校、示范校、中心校集中占用过多的优质教育资源，造成了教育，尤其是义务教育的地区、城乡和学校之间发展水平的巨大差距。

热衷“教育产业化”的人们，将教育当成盈利的行业，片面运用国有企业改制的思路来“改造”学校。若完全照搬企业管理和运营的模式，终使学校自身既无正确的办学理念，又无正确的办学目标；教职工没有参与学校决策与管理的机会；学生没有正常渠道反映自身诉求；学校对学生不讲诚信，科学决策、民主管理形同虚设。以追求利润为导向的“产业化”了的学校运作模式，既限制了学校自身的发展，同时也损害了教育生存和发展的良好社会环境。

资料来源：“教育产业化”激起群众强烈不满，背离教育本质. 中国教育报，2006-10-25. 使用中作者进行了适当删改

3) 公共企业部门

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。公共企业部门局限于垄断行业，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。公共部门至少应具有以下两个行为特点。

(1) 行为效果的普遍性。即公共部门活动所产生的效果会覆盖全社会或某一区域范围的单位或个人。

(2) 行为过程的强制性。即公共部门拥有垄断性权力，其行为过程大多依赖于公共权力的行使，不以作用对象的意愿为转移。

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，受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，从而能够最大限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，只有完全竞争市场才能使资源配置实现帕累托最优(资源分配的一种理想状态)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”主要表现在以下几方面。

1) 公共产品

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”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

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) 规模报酬递增

它是指某些行业(如供水、供电等)具有经营规模越大、经营效益越好的特点，也即这些行业具有平均成本递减的特点，因而独家经营的经济效益将远胜于多家竞争，这就天然存在着竞争失效的可能性。

4) 风险和不确定性

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，则说明竞争是不充分的，市场运转也是不完善的。

5) 分配不公平

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。

6) 失业与通货膨胀

依靠市场机制的自发运行，时常会出现失业、通货膨胀和经济失衡等问题，劳动力是重要的经济资源，较高的失业率意味着经济资源未能得到充分利用。通货膨胀会使价格不能充分反映边际成本和边际收益，从而影响消费者和生产者作出理性的选择。此外，通货膨胀也会加剧收入分配不公平。

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。公共经济的存在决不是取代市场机制在资源配置中的基础性作用，凡是不存在市场缺陷的领域，就不能容许公共部门涉足。因而，现代经济体制实质上是一种混合经济，是由公共部门经济和私人部门经济有机构成的共同体。

3. 公共经济受正规和非正规制度的约束

传统财政学的基础是建立在国家干预经济活动具有合理性、能够符合公共利益这一假设之上的，公共经济学中的国家并不一定代表公共利益，政府官员并不是超凡入圣的。按照社会契约论的观点，国家是社会成员为了和平而相互订立契约的产物，在签订共同契约之后，人们便把一部分天赋人权交给一个具有公共人格的政治共同体，每个人都服从它的管理和协调。这就是说，社会成员与公共部门之间实质上也是“委托人”与“代理人”之间的关系。然而，这种“委托-代理”关系有别于私人部门中的“委托-代理”关系，因为公共部门首先扮演着社会管理者的角色，在社会地位上它凌驾于其他市场主体之上；作为委托人的社会成员数目太多，缺

乏有效的机制去监督作为代理人的政府官员；政府官员在公共经济活动中往往以非市场的方式进行决策。这些特点决定公共部门的经济活动有可能超越市场缺陷的范围。

为确保公共经济活动恰好处于弥补市场缺陷的范围之内，就必须构建一种强有力的约束机制。这种约束机制就是制度。制度是什么？按照美国学者道格拉斯·诺斯的解释，“制度是一个社会的游戏规则，更规范地说，它们是决定人们的相互关系而人为设定的一些制约”。制度有两种形式：正规规则与非正规规则，前者是约束人们行为的所有成文的条款和合约，后者是社会流传下来的为人们普遍认可的行为习俗。公共经济活动所受到的制度约束主要包括两个方面：一是正规的硬约束，就是由议会颁布的法律法规，来“规制”公共部门的经济行为，哪些经济活动应该由公共部门承担，应该采取什么方式等都要由法律授权，如果公共经济行为超越了法律授权的范围和程度，就视之为非法行为，公共部门必须承担相应的责任，其责任人应受到法律的追究和制裁。议会作为公共权力的制衡器，还必须通过履行质询权、调查权、弹劾权等职权，及时揭露公共部门的违法行为，制约公共权力的无限扩张。二是非正规的软约束，就是由社会公众通过舆论督促公共部门合理、合法地从事公共经济活动。如果公共部门的垄断性权力失去了强有力的软硬约束，就将不可避免地产生公共经济活动的低效率、无效率甚至滋生种种腐败现象。从各国的实践结果看，只有受强有力的制度约束的公共经济活动，才能与私人经济活动相辅相成，并行不悖。

1.1.4 公共经济学的主要研究内容

公共经济学以公共部门作为研究主体，它与私人部门主要有以下两个基本的区别：第一，向谁负责？是向选民负责，还是向投资者负责？一般说来，在民主政治体制下，公共部门的行为主要是向选民负责，而私人部门(企业)的行为则主要是向投资者负责。第二，是有关强制权的问题。公共部门的行为对于其行为接受者来说通常具有强制性，而私人部门的行为对于其行为接受者来说则不具有强制性。

与私人部门一样，公共部门的存在也会产生一系列相似的经济问题，主要包括以下几个方面。

1. 生产什么

在私人部门，生产什么由人们的消费偏好决定，人们的消费偏好通过市场价格信号(货币选票)引导企业进行生产选择。而公共部门的生产选择要复杂许多。

1) 不同主体的选择不同

公共部门内部经济主体有三类：既包括“非市场主体”的部门，如政府机构；又包括“市场主体”部门，如一般的国有企业；还包括“准市场主体”的部门，如教育部门。对于“非市场主体”部门，生产什么的问题完全取决于“公共选择”的结果；对于“市场主体”部门，生产什么的问题应该由市场价格信号来决定；对于“准市场主体”部门，生产什么的问题由“公共选择”和市场价格信号共同决定。在现实中，三种不同的部门可以有不同的融合方式，加上公共部门可以与私人部门结合，这种种情况都增加了公共部门生产选择的复杂性。

2) 不同产品的选择不同

公共部门生产的产品包括公共产品、准公共产品和市场产品。公共产品如国防、公共安

全；准公共产品如教育、公共交通；市场产品如国有企业生产的各种产品。不同产品的不同生产选择途径与不同生产主体的不同生产选择途径相似。一般来说，不同的产品不一定对应不同的生产主体。这涉及另一个基本经济问题：怎么生产的问题。

如果将社会产品简单地划分为公共产品 and 市场产品(私人产品)，这里的公共产品简单定义为公共部门提供的任何产品和服务，在社会资源确定的情况下，公共产品的生产与市场产品的生产之间存在相互替代关系。在公共产品与市场产品之间进行选择是一个公共选择问题而不是市场问题。这种选择的结果对社会经济政治格局有时会产生深刻的影响。如在战争时期公共产品的生产大大超过市场产品的生产。在某些高福利国家，公共产品的产量较大，而在一些自由放任的市场经济国家，公共产品的产量可能极小。

此外，在社会价值标准与私人价值标准发生冲突时，政府可以对私人产品的生产进行强制性限制，如政府禁止毒品生产。

2. 怎样生产

在私人部门，怎样生产的问题是相互竞争的企业在利润最大化原则的驱动下，通过技术选择来确定的。在这个问题上，公共部门的选择同样是复杂的。

1) 公共部门必须选择生产主体

在西方国家，对于公共产品，政府可以选择由政府的“非市场主体”部门进行生产，也可以选择由政府的“市场主体”部门进行生产，甚至可以由私人部门进行生产；对于准公共产品也有类似的生产选择问题，如教育。有些公共产品或准公共产品为符合社会价值原则必须由政府的“非市场主体”部门提供，如国防、公共安全和强制性的义务教育。这种生产主体的选择同样可以极大地影响社会的整体经济效益。例如，如果将强制性的义务教育交给政府的“市场主体”部门或私人部门生产的话，整个社会的受教育范围和受教育水平会发生根本性的变化，甚至影响整个社会的发展水平。

2) 公共部门必须选择生产技术

这里牵涉到公共部门或国有企业的效率问题与激励机制问题。一方面，公共部门所提供的公共产品的价值由于缺乏市场价格而难以估计，尤其是公共部门提供的服务；另一方面，公共部门或国有企业的目标事实上是综合目标，像私人企业那样用单一目标衡量是不准确的。这样，公共部门所选择的生产技术或管理方式就不能保证是经济意义上最有效的。而最重要，也是最复杂和难以处理的是激励机制问题。

公共部门还可间接影响私人部门生产方式的选择。政府可以通过税目和税率的结构变化影响私人企业生产方式的选择。政府可以制定劳动法、环境保护法、反托拉斯法等法规，通过制定产业政策，以价格补贴等方式影响私人企业生产方式的选择。

3. 为谁生产

按照经济学的观点，在私人部门，收入的分配是由各生产要素的边际贡献所确定的。各个经济主体的收入由它所提供的生产要素的价格和它所拥有的该要素的数量共同决定。公共部门的一个主要目标就是纠正私人部门的这一分配方式与社会公平原则之间存在的偏差。除此之外，公共部门生产的产品也存在合理分配的问题。对于绝大多数公共产品来说，分配实际是个“公共选择”的问题。原因在于，除了极少数公共产品，如国防和公共安全，可以绝对平等地