

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学概论/张学敏编著.

—重庆:西南师范大学出版社,2004.2

ISBN 7-5621-3075-2

I. 公... II. 张... III. 公共经济学—概论

—高等学校—教学参考资料 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 006990 号

## 公共经济学概论

张学敏 编著

---

责任编辑:张武军

封面设计:谭 玺

出版、发行:西南师范大学出版社

重庆·北碚 邮编:400715

印 刷:重庆圣莉印刷厂

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:12.25

字 数:305千字

版 次:2004年2月第1版

印 次:2004年2月第1次印刷

印 数:0 001~5 000

书 号:ISBN 7-5621-3075-2/G·1902

---

定 价:23.00元

# 公共经济学概论

张学敏 编著

西南师范大学出版社

# 前 言

公共经济学是研究公共部门(政府或其他公共部门)的经济活动的社会科学,它主要运用经济学的假设、理论和方法研究公共部门的经济行为。在市场经济条件下,政府究竟应当做什么以及应该如何做,这是关系到国家财政、经济体制与经济政策的重要问题。现代国家政府经济作用日益扩张,已成为 20 世纪以来世界政治、经济与社会发展的一个重要内容。近代以来,自由市场经济体制曾经使许多国家在经济上创造过辉煌的业绩,但从 20 世纪 30 年代起,这一体制却暴露了种种缺陷。在“市场失灵”的情况下和领域内,为了实现资源的合理配置和社会福利的最大化,政府当然地扩展了自己的行为空间。然而,随着政府介入经济和干预经济活动的日益广泛和深入,也引出了众多的问题。例如,政府对于社会经济资源配置的参与和指导是否正当和有效?公共部门是否能够用什么方法能够帮助人民达到更完善的社会经济目标?政府拥有大量资本投入并向全社会提供公共产品、服务,那么如何评价其中的成本和效益?诸如此类这些问题都摆在各国理论界和公共部门管理实践者的面前,需要研究和回答。我国正处于从社会主义

计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡时期,所面临的问题更具有特殊性,尤其需要研究。

本书梳理了目前国内外在此领域研究的最新成果,并结合我国公共部门参与经济活动和管理经济活动的实际情况,对公共部门的经济职能、公共产品理论、公共选择理论、公共支出、公共收入和新兴的第三部门参与公共经济活动等问题做出了概要性研究,内容新、针对性强,具有一定的理论性和较强的可读性。本书较适合从事公共事业管理、教育管理、社会工作等人士了解公共部门经济现象与基础理论的学习之用,也可以作为大学相关专业基础课程的教学材料或参考资料,对于广大的中小学教育工作者和各级各类公务员了解和掌握公共经济活动的知识,提高和丰富理论修养,也不失为一部较好的入门之作。

本书的编写大量借鉴和参考了国内外学者的相关研究成果,并尽可能注明参考文献,但也不免挂一漏万,为此,编者谨向公共经济研究及其相关研究的所有学人前辈和同行致以由衷的谢意!西南师范大学教科院研究生何西宁、李英在第五、六、七章编写中做了大量工作,在资料收集过程中还得到学生张弛、王智武、金迪等的诸多协助,书稿付梓幸蒙西南师范大学出版社郭昌瑜先生及责编张武军先生的支持,得以顺利出版,借此一并致谢!

公共经济学的研究尚处于发展之中,涉及领域较多,理论亦待成熟,更由于编者学养不济,编写中每每力不从心,以致书中错漏俯拾,敬望读者慧识并给予批评。

编者

2004年1月

# 目 录

前言 .....	(1)
第一章 绪论 .....	(1)
一、公共经济学概述 .....	(1)
二、公共经济学基本内容 .....	(4)
三、公共经济学的研究方法 .....	(8)
第二章 公共部门的经济职能 .....	(14)
第一节 市场失灵 .....	(15)
一、市场经济 .....	(15)
二、市场经济的资源配置 .....	(21)
三、市场失灵及其表现 .....	(32)
第二节 政府部门的经济职能 .....	(37)
一、资源配置 .....	(38)
二、调节收入分配 .....	(43)
三、稳定经济 .....	(54)

第三章 公共产品	(67)
第一节 外部效应	(68)
一、外部效应现象与类型	(68)
二、外部效应的内在化	(70)
第二节 公共产品的特征、类型和供求关系	(74)
一、公共产品及其基本特征	(74)
二、公共产品的主要类型	(76)
三、融合产品	(79)
四、公共产品的供求关系	(85)
第三节 公共产品的提供方式	(91)
一、自愿捐献与成本分担	(92)
二、强制性融资	(93)
三、非政府提供方式	(96)
四、地方公共产品的提供	(111)
第四章 公共选择理论	(123)
第一节 公共选择理论概述	(124)
一、公共选择理论的基本特征	(124)
二、基本内容与研究方法	(128)
第二节 投票理论	(136)
一、投票机制	(136)
二、投票悖论求解	(150)
第三节 政治行为分析	(160)
一、选民	(160)
二、政党	(163)
三、官僚	(168)
四、利益集团与寻租	(174)

<b>第五章 公共支出</b> .....	(193)
<b>第一节 公共支出概述</b> .....	(194)
一、公共支出的特征 .....	(194)
二、公共支出的类型 .....	(196)
三、两项基本的公共支出 .....	(198)
<b>第二节 国家预算</b> .....	(212)
一、国家预算概述 .....	(212)
二、预算的程序 .....	(216)
三、预算外资金 .....	(219)
<b>第三节 公共支出规模与评价</b> .....	(222)
一、公共支出规模 .....	(222)
二、公共支出的效益分析 .....	(226)
三、我国的公共支出 .....	(237)
<b>第六章 公共收入</b> .....	(254)
<b>第一节 税收</b> .....	(255)
一、税收概述 .....	(255)
二、税收的负担与转嫁 .....	(266)
三、税收的经济效应 .....	(275)
四、我国的税收制度 .....	(284)
<b>第二节 公债</b> .....	(293)
一、公债的概念、特征与作用 .....	(293)
二、公债的分类、发行与偿付 .....	(297)
三、公债的负担与效应 .....	(307)
<b>第三节 公共收费</b> .....	(311)
一、公共收费概述 .....	(311)
二、公共收费的原则和定价 .....	(317)

三、我国的“费改税”问题 .....	(321)
第七章 第三部门 .....	(334)
第一节 第三部门概述 .....	(335)
一、公共经济主体的多元化趋势 .....	(335)
二、第三部门的类型 .....	(338)
三、第三部门的特征和社会功能 .....	(342)
四、第三部门的机构管理 .....	(349)
五、第三部门的税制问题 .....	(353)
第二节 我国第三部门发展与研究 .....	(356)
一、我国第三部门的界定 .....	(356)
二、我国第三部门的发展现状 .....	(359)
三、我国第三部门发展前景 .....	(367)
参考文献 .....	(378)

# 第一章

## 绪论

西方经济学将社会经济主体分为私人部门和公共部门两个大类。前者指企业和家庭，后者主要指政府及其附属机构。

政府与企业一起共同参与国民经济活动，但两者的行为方式和目的却不相同。企业和家庭是以利益最大化为前提和目的，政府的活动虽然也不能忽视成本和收益，但却必须以社会的公平、公正为前提和目标。政府经济活动的作用主要表现在社会资源配置功能、收入再分配功能和宏观经济稳定功能三个方面。

公共经济主要指公共部门的经济现象、行为与活动。公共经济学研究公共部门的经济现象、行为和活动及其探索这些现象背后的行为和活动中的规律性问题。

### 一、公共经济学概述

公共经济学是在财政学(陈清云等主编)的基础上发展起来

的 财政学早在 17 世纪就已经有了专门研究的著作 ,公共经济学直到 19 世纪 30 年代末 40 年代初才产生。美国财政学家马斯格雷夫( M. S. 马斯格雷夫 ) 于 30 年代末出版的《财政学原理 :公共经济研究》首次引入了“公共经济”这一概念 ,并分别在 1936 年和 1939 年直接以“公共经济学”为书名出版《公共经济学基础 :国家经济作用理论概述》和《公共经济学》两部著作。此后 ,不少财政学家开始从财政学转向研究“公共经济学”( M. S. 马斯格雷夫 ) 或“公共部门经济学”( M. S. 马斯格雷夫 )。但是 ,目前学术界对公共经济学的研究范围和对象尚未取得较为一致的看法。

财政学的研究范围主要集中在财政收支方面 ,而公共经济学不仅关注财政收支问题 ,而且还研究财政对整个国民经济的影响。相对于财政学而言 ,公共经济学增加了公共产品理论和公共选择理论两大研究领域 ,同时还极其关注公共政策对社会经济的影响。进一步比较财政学与公共经济学 ,二者的主要区别在以下几个方面 :

### (一) 理论依据

财政学产生于亚当·斯密( A. 斯密 ) 的古典经济学 ,其经济理论基础是自由放任经济学的基本观点——“看不见的手” ,即市场自动把无数人的个人私利转变为共同利益 ,最好的政府政策是对市场最少的干预。随着经济和生产力的发展 ,市场结构趋于复杂 ,政府的经济作用日益增强 ,经济学研究领域也有很大扩展 ,为财政学向公共经济学发展提供了理论基础和研究方法。其中 ,福利经济学对公共经济学产生了较大影响。福利经济学是关于社会福利和个人分配最大化的经济学分支学科。福利经济学对以下三个问题展开研究 :公共利益问题、公平分配问题和社会福利问题。福利经济学认为 ,要增加社会福利 ,首先要使资源配置达到最优 ,从而实现全社会财富的增加 ;而政府作为分配机制的制定

者,总要干预资源的分配与再分配。福利经济学的根本任务就是要评估各种资源的配置和分配的方式,为我们考察政府的经济行为提供了理论启示,如福利经济学中的帕累托最优原则已成为公共经济学理论的重要组成部分。

## (二) 研究范围

财政学源于古典经济学,但随着现实经济活动中政府介入经济活动的扩展,以及凯恩斯理论和福利经济学的发展,传统的财政学无法分析和解释许多经济现象。这为公共经济学提供了发展空间。

第一,财政学主要研究财政收支本身的问题,而公共经济学不仅研究财政收支本身,还更加注重研究财政收支活动对经济的影响。

第二,公共经济学在分析财政收支基础上主要研究政府的经济活动及其社会发展目标。诸如公共部门应该从事哪些经济活动以及如何组织这些活动,理解和预测政府活动的结果,评价公共政策等等。

第三,公共经济学常常讨论经济学的一些边缘问题,倾向与伦理学、政治学、社会学的研究相结合,还直接融入了公共选择理论、官僚政治理论等。公共经济学一方面从非经济学的其他学科汲取营养,同时也向其他非经济学的社会科学渗透。

第四,公共经济学还研究了传统财政学所不能包容的公共产品理论、外部效应、公共定价、成本——效益分析、社会保障等问题。

## (三) 研究方法

从研究方法来看,相对于财政学而言,公共经济学主要采用了现代经济分析方法,既注重实证分析方法,又注重规范分析方法,

同时,也采用比较分析、历史研究、案例研究等方法。关于研究方法将在下面专门说明。

## 二、公共经济学基本内容

结合上述比较以及目前公共经济学自身的发展,我们认为公共经济学的研究范围涉及了财政学、福利经济学、政治学、社会学等学科的一些内容,而且在着眼于政府及其附属机构的经济活动开展研究的基础上,适当拓展至社会经济生活领域的各种为公共社会服务的社会团体、第三部门、公共企业等的经济行为。

虽然公共经济学的研究范围较宽、对象丰富,本书鉴于篇幅和研究条件,难以穷尽方方面面的内容,主要对以下基本内容进行研究:

第一章简单介绍公共经济学的研究对象、基本内容和主要研究方法。

第二章讨论公共部门的经济职能,通过对市场经济及其市场失灵的研究讨论公共部门介入社会经济活动的理由及其所承担的基本职能。

公共部门的经济职能问题历经演变。一是重商主义与经济秩序的确立阶段(约15世纪~18世纪),此间,如果没有国家的作用,很难实现确立市场经济,因此,政府原始干预主义不可避免。二是自由放任——国家权力的退却阶段(约18世纪~19世纪70年代以前),亚当·斯密的经济自由放任思想占据主导地位,取代重商主义时代的原始国家干预主义学说,强调“看不见的手”的作用,提倡“最好的政府是管得最少的政府”,主张建立“小政府、大市场”的理想模式。三是凯恩斯主义强调国家权力的阶段(19世纪70年代~“二战”以后的五六十年代),由于“市场失灵”及其世

界范围的经济危机,人们回头强调国家对经济的干预,强调政府对经济的调节作用。其间,也产生了“混合经济”等主张,强调国家机构和私人机构共同对经济实施控制。四是新自由主义的兴起阶段(20世纪六七十年代~80年代),由于资本主义面临严重的经济“滞胀”危机,政府干预经济生活的主张也无济于事,于是,产生于20世纪80年代的新自由主义得到发展,主张修复“看不见的手”反对政府干预。五是国家干预的主张东山再起(20世纪80年代末,90年代初以后),凯恩斯主义及其国家干预思想再度成为美国克林顿政府经济的基础。至今,国家干预主义和经济自由主义几经演进,两者的发展日益呈现融合趋势。

以上是公共经济学讨论政府的经济职能的学术和社会经济背景,公共经济学是在此基础上认识政府的经济职能的。

第三章研究公共产品理论问题。公共产品理论是公共经济学理论框架的一个核心内容。这不仅因为公共经济活动主要体现在公共产品的提供上,而且市场经济体制下政府的公共支出也主要以公共产品的提供范围为依据。

公共产品理论是公共经济学的重要理论基础之一。对外部效应的认识和解决办法的讨论,有助于我们分析和论述公共产品理论。现代经济社会中尽管市场机制能够有效地调节供给和需求,使社会资源得到合理的配置,从而有效地提供商品和劳务,但是也存在着一些市场无法或不愿进行活动的领域。一般认为,由政府来完成这些领域的资源配置更为适宜,这就是所谓的公共产品的资源配置。国防、司法、环境保护、公共基础设施等就是典型的公共产品。为什么市场上的私人部门无法或不愿进行公共产品的生产活动,这里涉及与公共产品紧密相关的一个现象,即外部效应。但事实上,世界很多国家却存在非政府提供公共产品的情况。地方公共产品与公共产品相比具有自己的特征,由中央统一提供公共产品有可能存在效率损失,因而,在中央和地方之间存在一个恰

当划分提供公共产品的责任的问题。

第四章为公共选择理论。公共选择理论把政府行为纳入经济分析的对象,这是西方经济学研究政府行为的一种较为流行的理论工具。它涉及的内容十分广泛,本书主要介绍公共选择理论的产生、投票规则、政府失灵问题,还将讨论公共选择中不同政治主体的经济行为。

公共选择理论是对非市场决策的经济学研究,亦即对政府决策的经济分析。公共选择理论认为,政治不过是经济交易过程的延伸,政治家、官僚或国家代理人同私人经济中的个人一样,也是一种“经济人”,并尽可能地追求个人私利的最大化。在做出公共决策的过程中,他们和其他人没有差别,既不更好,也不更坏,他们一样会犯错误,其行动本身也受到一些规则和约束的影响。而这些规则和约束同样是人们创造出来的,不一定比其他任何社会组织的规则更加正确无误。公共选择理论将经济交易和政治决策这两种人类的基本行为纳入单一的私人利益分析模式。以此为基础,公共选择理论运用经济学的方法解释个人偏好与政府决策的关系,研究民主制度中的投票行为如何表达对公共产品的供给的愿望,分析公共选择过程中各利益群体的基本行为。

第五章论述公共支出问题。公共支出主要是指以国家为主体、政府财政权力为依据的一种财政分配活动,集中反映了国家的职能活动范围及其所承担的财政消耗。本质上讲,公共支出是满足社会公共需要的社会资源的配置活动,是国家在公共领域中的一种分配关系。

从国家职能发挥来看,公共支出的目的有三:(员)政治目的,即维护国家机器的正常运转,保障国家法律的实施和社会秩序的稳定,保障国家的安全;(圆)社会目的,即满足社会文化教育、医疗卫生、社会福利等方面的公共需要;(猿)经济目的,即利用财政支出调节国家经济,促进国民经济稳定发展。

基于以上观点,本章安排了公共支出概述、国家预算和公共支出的规模与评价两个主要内容。公共支出的概述中主要论述公共支出的特征、类别,着重是消耗性支出和转移性支出两大类。在国家预算内容中主要论述国家预算的一般理论,包括预算的功能、预算程序、预算的分类等内容。在公共支出的规模与评价中,主要讨论如何充分利用社会资源,提高公共支出的经济效益,并简要分析了我国公共支出的问题与改革。

第六章讨论公共收入问题。公共收入是指为了满足社会公共需要,凭借公共权力,由以政府为代表的公共部门向私人部门和个人筹集的一种收入。

人类社会客观地存在着不同于私人需要的公共需要,如提供国防、公共医疗、公共教育、兴修水利、抗御自然灾害等。公共需要单靠私人的力量很难解决,而需要社会的整体力量凭借代表社会的公共权力来实现。在市场机制下,存在着诸如公共产品、外部性、社会分配的不公、经济的周期性波动、社会治安的维护、市场垄断的效率损失等市场失灵问题,这要求政府的适当干预,政府的职能范围拓展了,要求相应的收入来实现政府的职能,公共收入因此而产生。它的范围也随经济的发展而相应地拓展。公共收入是政府财政职能的集中体现,所以我们通常用财政收入来表示之。

公共收入相对于私人收入而言,具有公共性、强制性(税收)和规范性的特征。公共性指公共收入产生于社会的共同需要。强制性指公共收入的获得主要以公共权力为依托,而公共权力的一个主要特点即强制性。规范性指公共收入的获得有制度化的规定与保证。

公共收入的主要形式有税收收入、公债收入、国有企业收入、国有资源收入、公共收费收入、捐赠收入、公共性基金收入等多种形式。本章将主要介绍其中最主要的税收、公债、公共收费这几种形式的收入。

第七章承袭第三章“公共产品理论”中关于非政府提供公共产品的内容,应该说,第三部门(或称第三部门)很大程度上就是一种非政府提供公共产品的重要部门。所以本章安排,主要考虑到以下几点:(员)相对于非政府提供公共产品的其他方式,第三部门的内容较多;(圆)在我国,第三部门还是全新的概念,如何将我国的某些具有第三部门特征的机构或组织与国外的第三部门联系起来加以研究,还有待新的探索,因而,具有一定的独立性;(猿)之所以把它放在最后一章,是因为第三部门毕竟是政府公共经济活动的补充,我们当然应该先了解政府自身在公共经济中的各种活动。

过去人们把社会组织一分为二:公共部门与私人部门,两大部门发挥着各自的社会功能,分别为人们提供所必需的公共产品和私人物品。但是由于政府和市场自身固有的缺陷和社会需求的日益扩大,很多物品仅仅靠这两大部门提供仍然远远不够,它们同样存在力所不及的领域。因此第三部门作为政府和市场失灵的功能性补充的中间领域便应运而生,不久之后人们发现,第三部门在参与公共经济活动,提供公共产品和公共服务的过程中表现突出,并逐渐向公共经济活动的主体地位靠拢,成为公共经济活动的一个相对独立的主体。

### 三、公共经济学的研究方法

公共经济学作为经济学的一个分支,已经发展为一门相对独立的学科。能够成为一门学科,应当有赖于其自身的研究方法。了解公共经济学的研究方法将有利于进一步理解这门学科,并促进其不断发展,以解决我们社会生活中的各种公共经济问题。

作为经济学的分支学科,公共经济学的方法也通常运用经济

学的一般研究方法,即实证研究和规范研究,同时也经常用到社会科学研究方法中的历史研究方法、比较研究方法和案例研究方法等等。

## (一) 实证研究

实证研究解决“是什么”以及“将会怎么样”的问题,对理论假设进行“证实”或“证伪”研究。

回答“是什么”是实证研究的核心

经济理论如同自然科学中生物、化学、物理等硬科学一样,通过对经济现象的观察,感知经济现象之间的联系的变化。通过不断归纳和求同存异得出经济变量。变量是可以观察、可以测量、可以变化的量。例如成本、价格、产品都是变量。找到变量之后,需要挖掘变量与变量之间的关系。变量之间的关系有偶然的,也有必然的。变量之间存在着关系,称为相关性。变量之间是否相关往往采用统计验证方法进行测量和验证。

在掌握变量之间的相关关系的基础上,还需要研究变量之间是否有因果关系以及何种因果关系。如果甲的变化引起了乙的变化,而且这种变化是固定的,那么,我们就说甲是乙的原因,或者说甲的变化必然导致乙的变化。因果关系有许多种,包括一因一果、多因一果、一因多果、多因多果等不同的方式。

回答“是什么”的理论研究

首先是形成变量,然后得到变量之间的关系,对这种关系进行反复证明,形成定理,由定理推导出复杂的经济理论,这一过程即是实证研究揭示理论成果,回答“是什么”的理论研究过程。

实验研究是回答“是什么”的重要方法之一

实验方法原本是自然科学研究的必要方法,经济学作为一门社会科学也大量地借鉴自然科学的这种研究方法,进行社会、经济实验。