



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪公共管理系列教材

Public
Administration
Public
Management

公共经济学

(第二版)

高培勇 编著

本书配套用书:《公共经济学(第二版)》学习指导书



中国人民大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪公共管理系列教材

公共经济学

(第二版)

高培勇 编著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学 (第二版) / 高培勇编著.

北京: 中国人民大学出版社, 2008

(21 世纪公共管理系列教材)

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

ISBN 978-7-300-09988-0

I. 公…

II. 高…

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 (2008) 第 182269 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21 世纪公共管理系列教材

公共经济学 (第二版)

高培勇 编著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京雅艺彩印有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

印 张 23.75

字 数 433 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2004 年 1 月第 1 版

2008 年 12 月第 2 版

印 次 2008 年 12 月第 1 次印刷

定 价 33.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，北京大学教授)

王乐夫：(中山大学教授)

王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(中国社会科学院财政与贸易经济研究所研究员，中国社会科学院研究生院教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日,随着公共管理职业化的发展,公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始,为适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要,我国的公共行政与公共管理研究和教育,在经历了发展的挫折之后,开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展,特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士(MPA)专业学位研究生教育的启动,以及高校公共管理本科专业的大量开设,公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要,更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作,2001年4月,教育部公共管理类学科教学指导委员会成立,并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论,很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要,对目前公共管理类的课程设置进行调整,按计划年内拿出调整方案。目前,公共管理本科教育发展很快,编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下,在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向



进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



第二版前言

本书是作为普通高等教育“十一五”国家级规划教材而编写的。从2003年8月本书的第一版发排至现在，5年多的时间过去了。在此期间，形势发生了极大变化。一方面，公共管理学科建设取得了长足的进步。在其中，作为一门核心课程，公共经济学的重要性越来越为人们所广为认知。另一方面，围绕公共服务型政府建设、基本公共服务均等化以及公共财政体制建设的改革进程不断加快，对公共经济学的理论体系建设提出了新的要求。

正是在上述的背景之下，中国人民大学出版社的同志邀我启动了本书的修订工作。

同本书的第一版相比，第二版主要作出了如下调整：

● 增写了第14章——政府间财政关系。作为公共经济学的一个重要内容，不同级次政府间的财政关系及其制度安排未能进入第一版，一直是本书的缺憾。利用这次修订的机会，补充了这部分的内容。这可说是第二版的最大变化。

- 增写了一系列对理解本书正文内容颇有帮助的专栏。
- 将第一版的第12章和第14章合并为一章。
- 校正了第一版存在的一些疏漏。
- 改写了第一版中一些表述得不够通俗、准确的内容。
- 与时俱进性地对本书中的一些提法和用语，作了相应修正。



修订后的本书仍由 14 章构成。教学环节的划分,仍可依第一版所述。

中国社会科学院财政与贸易经济研究所李冬妍博士承担了本书的部分修订工作。中国人民大学出版社刘晶女士、田芳编辑对本书的修订倾注了颇多心血,给予了多方帮助。谨此致谢。

高培勇

2008 年 7 月 13 日



第一版前言

- 本书是为高等学校公共管理学科及其相关专业的学生而编写的教材。
- 作为公共管理学科及其相关专业的主干课程，本书旨在阐述公共经济学的基本原理，给学生提供一个有关公共部门经济活动规律性的基本知识架构。
- 相对而言，本书对实践层面的东西涉及不多。要弥补这方面的缺憾，可在系统掌握本书内容的基础上，进一步阅读偏重实践层面内容的公共管理学科教材或其他相关文献。
- 本书的先修课，是微观经济学和宏观经济学。因此，它的体系和内容安排，假定学生已经熟悉了有关微观经济学和宏观经济学的基础知识。未修过这两门课程的读者，或可提前补修，或可在教学进程中陆续补修两门先修课的有关内容。
- 本书是循着公共收支这条主线来设计架构、取舍内容的。之所以做这样的安排，是因为，公共经济学是一门关于公共部门——亦称政府部门——经济活动的科学。尽管公共部门经济活动的表现多种多样，纷繁复杂，事实上它是存在着一条主线的。这条主线不是其他别的什么东西，就是围绕公共部门经济活动而发生的收入与支出。
- 本书由 14 章所组成。如需划分教学环节，可将第 1 章～第 4 章作为第一篇，这 4 章侧重阐述公共部门经济活动的一般原理；可将第 5 章～第 7 章作为第



二篇,这3章侧重阐述公共收支活动的运行原理;可将第8章~第12章作为第三篇,这5章侧重阐述公共收入的两个主要形式——税收和公债——的理论和制度框架;可将第13章~第14章作为第四篇,这两章侧重阐述公共部门经济活动与宏观经济运行的关系以及前者对后者的作用机制。

● 本书亦可根据需要,在酌情做加法或减法的基础上,供政府部门工作人员培训或自学参考之用。

● 限于水平和时间,本书难免有错误和不当之处,敬请批评指正。

高培勇

2003年8月25日



目 录

第1章 公共部门的经济活动	1
1.1 资源配置效率：含义与条件	1
1.2 市场失灵：社会公共需要	6
1.3 公共财政的职能	12
本章小结	21
关键术语	22
复习思考题	22
阅读书目	22
第2章 外部效应	23
2.1 外部效应：分类和事例	24
2.2 外部效应与资源配置效率	26
2.3 外部效应的内在化：政府的矫正措施	35
本章小结	41
关键术语	41
复习思考题	42
阅读书目	42



第3章 公共物品或服务	43
3.1 纯粹的公共物品或服务	43
3.2 纯粹的公共物品与纯粹的私人物品:需求分析	49
3.3 纯粹公共物品的配置效率	52
3.4 林达尔均衡和免费搭车者	56
3.5 混合物品或服务	61
本章小结	63
关键术语	64
复习思考题	64
阅读书目	65
第4章 公共选择	66
4.1 多数规则下的公共物品的供给	67
4.2 投票结果的唯一性和循环性	72
4.3 投票交易	80
4.4 政治行为的分析	85
本章小结	91
关键术语	92
复习思考题	92
阅读书目	92
第5章 公共支出	93
5.1 公共支出的结构	93
5.2 公共支出的经济影响:消耗性支出	98
5.3 公共支出的经济影响:转移性支出	100
5.4 公共支出模型:关于公共支出增长现象的解释	104
本章小结	107
关键术语	108
复习思考题	108
阅读书目	109
第6章 公共预算:决策及其经济分析	110
6.1 几个相关概念	110



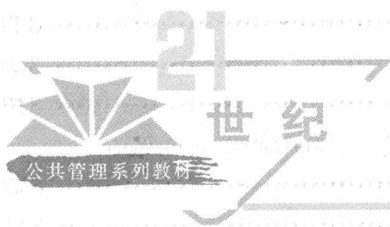
6.2 公共预算决策程序	115
6.3 公共预算决策：机会成本分析	121
6.4 公共预算决策的经济分析：成本—效益分析	123
本章小结	128
关键术语	129
复习思考题	129
阅读书目	129
第7章 公共收入	131
7.1 公共收入的原则	131
7.2 税收：公共收入的主要形式	133
7.3 公债：有偿性的公共收入形式	141
7.4 其他公共收入形式	143
本章小结	150
关键术语	150
复习思考题	151
阅读书目	151
第8章 税收原则	152
8.1 税收原则的演变：一个简要的考察	152
8.2 税收与公平	158
8.3 税收与效率	163
本章小结	167
关键术语	168
复习思考题	168
阅读书目	168
第9章 税种分类与税制结构	170
9.1 税种的分类	170
9.2 税制结构的设计	176
9.3 对所得的课税	182
9.4 对财产的课税	193
9.5 对流转的课税	200



本章小结	213
关键术语	215
复习思考题	215
阅读书目	215
第 10 章 税收效应	216
10.1 税收与生产者行为	216
10.2 税收与消费者行为	221
10.3 税收与劳动投入	223
10.4 税收与私人储蓄	229
10.5 税收与私人投资	233
本章小结	238
关键术语	240
复习思考题	240
阅读书目	240
第 11 章 税收的转嫁与归宿	241
11.1 转嫁与归宿: 含义和形式	241
11.2 税收归宿: 局部均衡分析	244
11.3 税收归宿: 一般均衡分析	262
本章小结	270
关键术语	271
复习思考题	271
阅读书目	272
第 12 章 公债的运用与管理	273
12.1 公债的运用原则: 理论观点的演进	273
12.2 公债的种类	280
12.3 公债的发行	285
12.4 公债的应债来源	290
12.5 公债的还本付息	297
12.6 公债管理与宏观经济调控	301
本章小结	308



关键术语·····	309
复习思考题·····	310
阅读书目·····	310
第 13 章 财政乘数与财政政策 ·····	311
13.1 从预算平衡论到功能财政论·····	311
13.2 GDP 的决定·····	314
13.3 财政乘数与 GDP 的均衡水平·····	321
13.4 自决的财政政策·····	325
13.5 非自决的财政政策·····	330
本章小结·····	335
关键术语·····	336
复习思考题·····	336
阅读书目·····	336
第 14 章 多级政府间财政 ·····	337
14.1 政府间责任的划分·····	337
14.2 财政分权管理体制·····	342
14.3 政府间的转移支付·····	347
本章小结·····	354
关键术语·····	355
复习思考题·····	355
阅读书目·····	355
主要参考文献 ·····	356



图表目录

图

图 1—1 最佳产量的决定	4
图 2—1 外部边际成本和外部总成本: MEC 不变的情况	27
图 2—2 外部边际成本和外部总成本: MEC 递增的情况	28
图 2—3 市场均衡, 负的外部效应与资源配置效率	29
图 2—4 市场均衡, 正的外部效应与资源配置效率	32
图 2—5 正的外部效应: 外部边际效应递减的情况	33
图 2—6 矫正性的税收	36
图 2—7 矫正性的财政补贴	38
图 3—1 消费和生产纯粹公共物品的边际成本	46
图 3—2 判断公共物品的步骤	48
图 3—3 对私人物品或服务的需求	50
图 3—4 对纯粹公共物品或服务的需求	51
图 3—5 纯粹的公共物品或服务的最佳产量	55
图 3—6 拥挤性的公共物品或服务	62
图 4—1 投票者最偏好的政治均衡	68



图 4—2	多数规则下的政治均衡	70
图 4—3	单峰偏好和多峰偏好	74
图 4—4	中间偏好峰是多数规则下的政治均衡	76
图 4—5	纯粹的公共物品或服务的边际效益递减, 意味着投票者的偏好 是单峰形的	79
图 4—6	投票交易: 互投赞成票	83
图 4—7	官僚主义与效率	88
图 5—1	转移性支出的影响: 食品券补贴	103
图 5—2	公共支出的增长趋势与过程	106
图 6—1	资源在公共物品和私人物品之间的配置	123
图 7—1	比例税率结构	137
图 7—2	累进税率结构	138
图 7—3	累退税率结构: 一个典型事例	139
图 7—4	政府引致的通货膨胀	144
图 7—5	使用费与效率	146
图 7—6	适用于拥挤性的公共物品或服务的使用费	147
图 8—1	货币的边际效用递减	161
图 8—2	税收的额外负担	165
图 9—1	税收与国民经济的循环运动	174
图 9—2	消费税和所得税对消费者选择的效应比较	178
图 9—3	“拉弗曲线”原理	181
图 10—1	税收对市场价格的影响	217
图 10—2	税收的额外负担: 均衡产量的减少	218
图 10—3	税收对生产者选择的替代效应	219
图 10—4	税收对生产者选择的收入效应	220
图 10—5	税收对消费者选择的替代效应	222
图 10—6	税收对消费者选择的收入效应	223
图 10—7	税收对劳动投入的替代效应	224
图 10—8	劳动力市场均衡与税收对劳动投入的替代效应	225
图 10—9	税收对劳动投入的收入效应	226
图 10—10	劳动和闲暇之间的抉择	227
图 10—11	人头税和比例所得税对劳动投入的效应比较	228
图 10—12	税收对私人储蓄的收入效应	231