

公共管理硕士（MPA）系列教材

公共部门经济学

高培勇 崔 军 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门经济学/高培勇, 崔军编著

北京: 中国人民大学出版社, 2001

公共管理硕士(MPA)系列教材

ISBN 7-300-03880-8/D·568

I. 公…

II. ①高…②崔…

III. 公共经济学-教材

IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 059998 号

公共管理硕士(MPA)系列教材

公共部门经济学

高培勇 崔 军 编著

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京密兴印刷厂

开本: 787×980 毫米 1/16 印张: 24

2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月第 1 次印刷

字数: 429 000

定价: 29.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《公共管理硕士（MPA）系列教材》 编审委员会

顾问 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授

总主编 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员

副总主编 王乐夫：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，中山大学教授

编委 （以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

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

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指

导委员会委员，厦门大学教授

季明明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国家行政学院研究员

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国人民大学教授

董克用：中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、副秘书长，清华大学教授

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义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，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材

相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与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、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



目 录

公共管理硕士(MPA)系列教材

第 1 篇 公共部门经济学基础理论

第 1 章 市场与政府	3
1.1 资源配置的效率	4
1.2 市场失灵与政府经济活动的范围	8
1.3 公共部门的经济职能.....	13
本章小结	20
关键术语	21
复习思考题	21
本章阅读书目	22
第 2 章 外部效应理论	23
2.1 外部效应的分类.....	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.....	34
本章小结	38
关键术语	39

复习思考题	39
本章阅读书目	39
第3章 公共物品理论	41
3.1 公共物品与私人物品	42
3.2 纯粹的公共物品	45
3.3 林达尔均衡和免费搭车者	53
3.4 混合物品	57
本章小结	60
关键术语	61
复习思考题	61
本章阅读书目	61
第4章 公共选择理论	63
4.1 简单多数规则	64
4.2 简单多数规则下投票结果的惟一性和循环性	69
4.3 投票交易	78
4.4 政治行为的分析	82
本章小结	86
关键术语	87
复习思考题	88
本章阅读书目	88

第2篇 公共支出理论

第5章 公共支出的分类及其经济影响	93
5.1 公共支出的分类	94
5.2 消耗性支出的经济影响	98
5.3 转移性支出的经济影响	100
本章小结	104
关键术语	104
复习思考题	105
本章阅读书目	105

第 6 章 公共支出增长及其经济分析	106
6.1 政府职能范围的变化与公共支出的增长	107
6.2 公共支出增长模型	109
6.3 公共支出增长原因的综合分析	114
6.4 经合组织国家公共支出规模和结构的实证分析	117
本章小结.....	126
关键术语.....	127
复习思考题.....	127
本章阅读书目.....	127
第 7 章 公共部门预算决策效益分析	129
7.1 关于预算的概念	130
7.2 预算决策的效益分析	134
7.3 预算决策的机会成本分析	136
7.4 预算决策的成本—效益分析	138
7.5 预算决策效益的其他分析方法	143
本章小结.....	146
本章阅读书目.....	147

第 3 篇 公共收入理论

第 8 章 公共收入概论	151
8.1 公共收入的原则	152
8.2 税收：公共收入的主要形式	153
8.3 公债：有偿性的公共收入形式	161
8.4 公共收入的其他形式	163
本章小结.....	168
关键术语.....	168
复习思考题.....	169
本章阅读书目.....	169
第 9 章 税收原则理论	170
9.1 税收原则理论的演变	171

9.2 税收公平原则	177
9.3 税收效率原则	181
9.4 税收原则理论归纳	185
本章小结	187
关键术语	188
复习思考题	189
本章阅读书目	189
第 10 章 税种分类与税制结构	190
10.1 税种的分类	190
10.2 税制结构的设计	197
本章小结	203
关键术语	204
复习思考题	204
本章阅读书目	204
第 11 章 税收制度	206
11.1 所得课税	206
11.2 财产课税	218
11.3 商品课税	227
本章小结	243
关键术语	244
复习思考题	245
本章阅读书目	245
第 12 章 税收效应分析	246
12.1 税收与生产者行为	247
12.2 税收与消费者行为	252
12.3 税收与劳动投入	254
12.4 税收与私人储蓄	262
12.5 税收与私人投资	266
本章小结	271
关键术语	272

复习思考题	273
本章阅读书目	273

第 13 章 税收的转嫁与归宿	274
13.1 税收转嫁与归宿的基本概念	275
13.2 税收转嫁与归宿的局部均衡分析	277
13.3 税收转嫁与归宿的一般均衡分析	294
13.4 税收转嫁与归宿的一般规律	302
本章小结	305
关键术语	307
复习思考题	307
本章阅读书目	307

第 4 篇 公共部门宏观经济理论

第 14 章 公债管理与宏观经济调控	311
14.1 公债的一般理论观点	312
14.2 公债的种类、发行及还本付息	317
14.3 公债管理的经济效应	320
14.4 公债管理同财政政策、货币政策的协调配合	324
本章小结	327
关键术语	328
复习思考题	329
本章阅读书目	329
第 15 章 财政乘数与经济均衡	330
15.1 政府预算行为准则理论的演变	331
15.2 无政府预算条件下国民收入的决定	334
15.3 有政府预算条件下国民收入的决定	338
15.4 财政乘数与国民收入的均衡水平	341
本章小结	345
关键术语	345
复习思考题	346

本章阅读书目·····	346
第 16 章 财政政策 ·····	347
16.1 财政政策的目标·····	348
16.2 相机抉择的财政政策·····	352
16.3 自动稳定的财政政策·····	356
16.4 供给学派的财政政策主张·····	359
本章小结·····	363
关键术语·····	364
复习思考题·····	364
本章阅读书目·····	365
参考文献 ·····	366

第 1 篇

公共部门经济学 基础理论

原书空白



市场与政府

在当今的中国，我们生活的市场环境称之为社会主义市场经济体制。在这个体制环境中，市场是资源配置的主体，我们可以通过市场获取日常生活所需要的大部分物品或服务。但是，市场并非是满足我们需要的惟一渠道，它无法包揽我们的所有需要。对于市场满足不了的需要或者通过市场解决不了的物品或服务，只能求助于另一个能够保证人民生活和经济社会运行的系统——政府部门。正因为如此，市场与政府之间相互依存、相互补充，共同担负着满足人们生活需要的任务。

本章的基本思路是：由社会资源配置效率的评判入手，分析市场机制的缺陷，揭示政府部门经济活动的必要性。以此为基础，界定政府部门经济活动的范围和公共财政的职能。

重点问题

- 资源配置效率实现的条件
- 市场失灵和政府经济活动的范围
- 公共部门的经济职能

1.1 资源配置的效率

1.1.1 资源配置效率的含义

经济学家将社会资源的合理配置视为经济学的核心问题，并把“效率”作为衡量社会资源配置状况的标准。

那么，如何把握和理解资源配置效率的含义呢？

如果经济社会中只有一个人，资源配置效率的含义是很容易说清楚的。经济学家常用的是鲁宾逊的例子。这位处在荒岛之上的英国人清楚地了解其可以利用的全部资源以及可供其使用的技术手段。对于自己所需物品的种类、数量以及对各种物品的偏好顺序，他也了然于胸。于是，他根据自己的需要顺序安排生产，产出的构成将使他获得满足。如果有一天他的需要发生了变化，他可以改变资源的用途，从而生产出新的物品构成，使之与他的新的需求相吻合。所以，鲁宾逊与其所生产的各种物品之间的关系是一目了然的。然而，鲁宾逊的例子不过是一个语言故事，现代经济生活中的资源配置要复杂得多。在一个包含众多消费者，而且通过商品交换关系联系起来的现代化经济社会中，有多少消费者，几乎就有多少种需求偏好结构。如何安排出一种人人都满意的生产秩序，即达到社会资源的最佳配置状态，则不是一个容易的问题。

在经济学家们看来，对资源配置效率含义的最严谨的解释是由意大利经济学家 V. 帕累托 (Vilfredo Pareto, 1848—1923) 作出的。按照帕累托的理论，如果社会资源的配置已经达到这样一种状态，即任何重新调整都不可能在不使其他任何人境况变坏的情况下，而使任何一人的境况更好，那么，这种资源配置的状况就是最佳的，也就是具有效率的。如果达不到这种状况，即可以通过资源配置的重新调整而使得某人的境况变好，而同时又不使任何一人的境况变坏，那就说明资源配置的状况不是最佳的，也就是缺乏效率的。这就是著名的帕累托效率准则。

实际上，在现实经济生活中，帕累托效率是不可能完全实现的。大多数的经济活动都可能是以其他人境况变坏为条件而使某些人的境况变好。帕累托效率准则的意义，不过是为实行市场经济的社会提供了一种最合理配置资源的理想状态。所以，可以将帕累托效率准则的实际含义解释为：经济活动上的任何措施，都应当使“得者的所得多于失者的所失”，或者从全社会看，“宏观上的所得要大于宏观上的所失”。如果做到了这一点，资源的配置就可以说是具有效

率的。

1.1.2 资源配置效率的实现条件

在得到了上述关于资源配置效率的定义之后，资源配置效率的实现条件便可以运用边际分析的方法直接给出。

为此，有必要界定社会总效益、社会总成本、社会边际效益和社会边际成本等几个概念。

一种物品的社会总效益 (total social benefit, TSB) 是指人们从消费一定量的该种物品中所得到的总的满足程度。一种物品的社会边际效益 (marginal social benefit, MSB), 则是指人们对该种物品的消费量每增加一个单位所增加的满足程度。社会边际效益可以通过人们为增加一个单位的某种物品的消费量而愿付出的货币最高额来测定。例如, 如果每条面包的社会边际效益是 2 元, 那么, 消费者为获得一条面包将愿意放弃相当于 2 元的其他物品的消费支出; 同时, 其境况不会因此而较前变好或变坏。如果消费者可以用低于 2 元的价格获得一条面包, 其境况将会因此而较前变好。一种物品的社会边际效益随其数量的增加而倾向于减少。

一种物品的社会总成本 (total social cost, TSC) 指的是为生产一定量的物品所需要消耗的全部资源的价值。一种物品的社会边际成本 (marginal social cost, MSC) 指的是每增加一个单位该种物品的生产量所需增加的资源消耗的价值。社会边际成本可以通过为补偿因增加一个单位的某种物品的生产量所消耗的资源价值而需付出的货币最低额来测定。例如, 如果每条面包的社会边际成本为 1 元, 这一数额就是生产者在保证其境况不会较前变坏的条件下, 为补偿因生产该条面包所消耗的生产要素投入而需付出的货币最低额。倘若他们出售每条面包所获取的收入超过 1 元, 其境况将会因此而较前变好。倘若他们出售每条面包所获取的收入少于 1 元, 其境况就会因此而较前变坏。一种物品的社会边际成本随其数量的增加而倾向于增加。

可以用图 1—1 来说明某种物品的最佳产量的决定条件。其中, 图 1—1 (A) 表示不同的面包产量条件下的社会边际效益 (MSB) 和社会边际成本 (MSC)。图 1—1 (B) 表示生产这些面包的社会总效益 (TSB) 和社会总成本 (TSC)。可以看出, 社会边际效益的数额为 $\Delta TSB/\Delta Q$ 。其中, ΔTSB 是面包的社会效益的变动额, ΔQ 是面包的单位产量变动额。因此, 社会边际效益就是社会总效益曲线上的任意一点上的斜率。与此相似, 社会边际成本, 即 $\Delta TSC/\Delta Q$ 也就是社会总成本曲线上的任意一点上的斜率。