

PEARSON

公共行政与公共管理经典译丛

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

经典教材系列

Public Administration and Public Management Classics

“十五”、“十一五”、“十二五”国家重点图书出版规划项目

公共经济学

政府在国家经济中的作用

[美] 林德尔·G·霍尔库姆 著
(Randall G. Holcombe)

顾建光 译

Public Sector
Economics
The Role of Government
in the American Economy

中国人民大学出版社

PEARSON

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

Public Administration and Public Management Classics

公共经济学

政府在国家经济中的作用

[美] 林德尔·G·霍尔库姆 著
(Randall G. Holcombe)

顾建光 译

Public Sector
Economics
The Role of Government
in the American Economy

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：政府在国家经济中的作用/(美) 霍尔库姆著；顾建光译. —北京：中国人民大学出版社，2012. 2

(公共行政与公共管理经典译丛·经典教材系列)

ISBN 978-7-300-14559-4

I. ①公… II. ①霍…②顾… III. ①公共经济学-教材 IV. ①F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 015829 号

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

公共经济学：政府在国家经济中的作用

[美] 林德尔·G·霍尔库姆 (Randall G. Holcombe) 著

顾建光 译

Gonggongjingjixue

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 涿州市星河印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 32 插页 2

字 数 678 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2012 年 3 月第 1 版

印 次 2012 年 3 月第 1 次印刷

定 价 69.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为六个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。（3）政府治理与改革系列。自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。（4）学术前沿系列。这个系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如



新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

(5) 案例系列。本系列精心选择了公共管理各领域，如公共部门人力资源管理、组织发展、非营利组织管理等领域的案例教材，旨在为国内公共管理学科的案例教学提供参考。

(6) 学术经典系列。本系列所选图书包括伍德罗·威尔逊、弗兰克·约翰逊·古德诺、伦纳德·怀特、赫伯特·A·西蒙、查尔斯·E·林德布洛姆等人的代表作，这些著作在公共行政学的发展历程中有着极其重要的影响，可以称得上是公共行政学发展的风向标。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先要把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会



自第二次世界大战以来，各国的经济发展表明，尽管市场经济的概念已经成为人们的共识，也得到了较之以往世代前所未有的发展，市场经济无论从广度上还是从深度上，已经全面渗透到人类生活（包括经济生活、文化生活乃至政治生活）的各个方面，但以政府为主的公共部门的经济活动却有增无减，无论是从其绝对数量上看，还是从其占整个经济活动的比重上看，公共部门经济活动的分量都在增加。

经济学应该把人类的各种经济活动均置于其研究范围内，公共部门的经济活动当然也不例外。始自近代西方古典经济学的各经济学派，长久以来都没有把公共部门的经济活动纳入自己的研究视野。当然，我们可以说还有财政学。但是，财政学也没有被很好地纳入整个经济学的研究范畴和体系。在这方面，理论同样远远落后于社会实践。公共部门的经济活动已经远非传统意义上的财政学所能涵盖。能否建立起公共经济学的理论体系，以及这一理论体系如何与现有的经济学理论体系相衔接，将是当代经济学领域值得探讨的重要课题。或许可以认为，本书在这方面具有一定的尝试和探索意义。

本书的副标题是“政府在国家经济中的作用”。可以想见，作者在书中所使用的实例基本上是美国的情况。但是，其中的经济分析以及解决方案，对于各国来说是具有共性的。诸如对政府经济活动分析的原理、实证分析和规范分析的方法、对平等与效



率的分析、针对外部性问题提出的碳排放交易的讨论、二次分配的原理等，对于讨论我国的相关实践同样具有很好的参考价值。

本书以平直清晰的文风，为读者阐述了公共部门经济学的基本原理，其丰富的实际案例可以帮助读者很好地理解一些公共经济学原理如何有效地得到应用。书中运用的一些数学图表都不复杂、不难理解，而且有助于读者的专业素质训练。本书可以作为公共管理专业或者经济学专业的基础教材，也可以作为其他专业学生或者公共管理实践者自学相关课程的参考书。

我很荣幸地得到中国人民大学出版社的信任，承担起本书的翻译工作。深知，学术著作的翻译是一项艰辛而细致的工作，需要耐得住寂寞，有坐冷板凳的准备。但同时，这也是一项有益于社会的、学术性的基础工作。在繁忙的日常工作之余，我利用假期和夜晚的时间，花了将近两年时间，终于将本书译出。在此，对中国人民大学出版社编辑的耐心和细致，对我的几位研究生在图表的技术处理以及文字打印方面所做的工作，致以谢意。本书的翻译可能仍然存在一些瑕疵和不足，恭候读者的指正。书中所有的翻译错误，均由本人负责。

顾建光

于上海交通大学国际与公共事务学院

2012年1月

前 言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

自 20 世纪下半叶以来，公共部门经济学的主题发生了很大的演变。20 世纪上半叶，当政府活动还局限在比较有限且界定清晰的范围内时，公共部门经济学主要研究税收，并采取具有很大局限性的名称——“公共财政”。随着政府的扩张，公共财政经济学者越来越多地对公共开支感兴趣，这既是为了分析政府的实际开支，也是为了形成一种公共开支的理论。公共开支理论为政府活动提供了一种理性准则，也有助于引导政策制定者设计更为有效的公共规划。在第二次世界大战以后的时间里，公共部门经济学进一步扩展到考察公共部门的决策过程，以了解资源是如何在政治机构中分配的。总之，公共政策并非政策专家的产品，而是民主决策的结果。要完全了解公共部门，就必须了解政治机构形成公共政策的实际过程。

本书试图通过将政府活动看做民主决策的结果，来整合公共部门经济学的不同方面。这一主题将贯穿全书。比方说，它不仅从传统的效率公平标准来考察财税体制，而且将其看做民主决策的产物。对于公共开支的分析也将放到公共部门决策过程的框架中进行。正是这样的决策过程形成了开支计划。政府管制以及政府间关系也将以同样的方式被看做集体决策的产物并加以分析。为了给这样的研究提供一个基础，本书将用三章来专门对政治机构作经济分析。这三章的内容对于理解本书的其他部分来说并非必要，但是，对于那些想要了解如何采取经济学分析私营部

门的方法来考察资源在公共部门的政治市场中的分配的人来说，是很有帮助的。本书的一个显著特征就是，它比本领域其他著作更为详尽地对政治机构展开分析，从而在经济分析与公共政策之间形成了一种更为紧密的联系。

把将政府活动看做一种民主决策过程作为一个主题，基于两点理由。首先，只有通过了解民主决策是如何创建不同公共部门的过程，才能得到对于公共部门的较完整理解。其次，与作为人行为的结果而非人设计的产品市场这只看不见的手不同，公共经济部门是人有意设计的结果。此外，在民主政府中，每一个投票者都在其中发挥了作用。公民以及公共部门的决策者对于这一过程了解得越是清楚，我们就越是有可能设计出能够按照我们的意图行动的公共部门。通过将美国经济中政府收入和支出作为民主决策过程的产品来加以分析，我们就有可能将公共部门经济学的不同方面呈现为统一的知识体，而非公共部门不同模型的集合。

如何采用本书进行教学

首先，本书将比许多公共部门经济学的教程涵盖更多的内容。尽管我不想打消人们快速读完全书的积极性，但我自己在教学过程中还是会侧重书中的某些内容，而对有些材料只是略有涉猎（甚至直接省略）。本书的各章节都是按照逻辑顺序安排的，当然也不排除可以采取别的次序进行教学，也可以省略或强化某些章节。

对于想要侧重从公共选择的角度来研究公共部门的教师来说，本书的第七章至第九章提供了作为一本公共部门经济学教科书所能提供的有关公共选择的最为完整的材料。对于想要从更为传统的公共财政教程的角度来进行教学的教师来说，将这些章节省略掉，对于整个教学也是没有什么问题的。安排这些章节，首先是为了提供更多的理论材料，包括公共开支理论和税收理论。第五篇将会运用这些理论来分析实际的政府开支计划。但是，对于想要侧重教公共开支的理论，或者想要在教完公共开支理论以后直接就教公共开支计划的教师来说，完全可以在教完本书的第二篇以后直接就进入第五篇。

有些教师喜欢按照教材的框架来进行教学，另外一些教师则喜欢按照他们的课程需要重新安排教材。我对本书的组织已经考虑到了便于改变章节次序这一因素，也考虑到了便于在合理的情况下省略一些不感兴趣的章节的因素。我把本书看做原始的材料，可以被输入到一种教程中去，也希望使用本书的教师按照他们的教学意图来对本书的内容作最好的安排。

如何通过本书进行学习

我写作本书的主要目的，是想为学生提供一本知识体系完整的教材，而不想把它变成不同理论的汇编。我力图从几个方面来做到这一点。首先，我尝试尽可能简

地展开阐述。在用简单的解释就能传递理念的情况下，我就不采用技术性概念解释把读者搞得晕头转向。其次，每当引入一个概念，我都将对相关概念做出清晰的注释。这意味着，这种注释有的时候会出现在相关内容之前，有的时候则可能出现在相关内容之后。再次，公共部门作为民主决策过程产物的主线将贯穿在全部材料中。

每章后面的总结将对本章要点加以概括。这些总结，不仅对该章的关键内容进行复习，还有助于强化这些内容与其他章节内容之间的关系。在每章后面的问题的设计也是为了帮助学生复习。有时，这些问题要求读者复述该章中的某项论证；有时，当有关论证可以从不同方面进行时，则要求读者发表他们自己的观点；有时，问题要求读者将粗看不相关的一些理念联系起来。因此，书中有些问题是有着具体“准确”的答案的，有些则只是为了启发思考，并不提供准确的答案。

在第一章的附录中，我做了无差异曲线分析，这一部分通常是作为微观经济学理论内容教授的。这个附录为学生提供开始这方面学习所需的知识准备。对于想要获得更透彻理解的读者来说，则可以参阅微观经济学理论的教科书。第二章以及第四篇和第五篇将会大量采用无差异曲线分析。为了便于理解和为不熟悉微观经济学工具的学生提供帮助，实际需要时，本书对一些要点不仅将采用无差异曲线分析，还将采用其他的分析工具，如供求图表。

致 谢

我从事公共部门经济学教学已有三十年了。在这些年里，我从我的同事和我的学生那里学到了很多。我感谢他们，并因在这里不能一一列举他们的名字而感到遗憾。我在这里还要感谢培生出版社的编辑们，在他们的帮助下我得以将此书付诸出版。他们中有：批准我出版本书的 Rod Banister 先生，执行主编 David Alexander 先生，联系编辑 Jon Axelrod，还有 Katy Rank 先生，正是他愉快而高效地接收本书的各个章节（包括各章、复习内容以及注释等），并将其汇集成书递交出版。

一些评论人士阅读了本书的全部或者部分章节，并提供了有价值 and 富有见地的评论。他们应该得到我特别的感谢。他们中有 Rebecca Campbell（密西西比州立大学），Steven Craig（休斯敦大学），David Gay（阿肯色大学），Harry Greenbaum（北达科他大学），Mehidi Haririan（布鲁斯堡大学），Wei-Te Hsieh（加利福尼亚州立大学），Joshua Lewer（西得克萨斯大学），Steve Lile（西肯塔基大学），Magnus Lofstrom（达拉斯，得克萨斯大学），Paul Rothstein（圣·罗伊斯，华盛顿州立大学），Russell Sobel（西弗吉尼亚大学），John Spry（波尔州立大学）。

我亏欠最多的是我的家庭。我的妻子罗拉也是一名经济学家，她给了我恒久的支持。没有她，我是无法完成本书的。我的三个孩子也为我做出了牺牲，因为我经常在夜晚和周末工作而无法照顾他们。本书所分析的公共政策的未来方向要靠他们和他们这一代（也包括采用本书作为教材的学生）来实现。所以，我将本书献给我的三个孩子，他们是罗丝、马克和康诺尔。

目 录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

第一篇 导 论

第一章 公共部门	3
经济学与政治学	4
政府的活动	6
结 论	15
复习和讨论题	15
附 录	16
第二章 分析政府的原理	23
市场经济	24
政府的角色	25
市场体制与个体权利	26
公共利益	28
帕累托标准	30
公共利益的其他衡量尺度	34
实证经济学与规范经济学	36



公平与效率：公共政策的目标·····	38
结 论·····	39
复习和讨论题·····	40

第二篇 经济效率

第三章 财产权与经济效率 ·····	45
财产权·····	45
界定不清的财产权·····	47
在财产权界定不清的情况下对资源的过度利用·····	48
科斯定理·····	50
人数少与人数多·····	52
共有池塘的问题·····	54
政府所有权与私人所有权·····	56
财产权与使用权·····	59
土地使用规划：财产权理论的一种应用·····	59
结 论·····	63
复习和讨论题·····	63
第四章 外部效应 ·····	66
外部效应的界定·····	66
应对外部效应的公共政策·····	67
负外部效应·····	68
供求框架中的负外部效应·····	69
税收与管制·····	73
可交易排污权·····	75
最优污染量·····	77
正外部效应·····	78
技术的外部效应与经济的外部效应·····	80
边际外部效应与超边际外部效应·····	82
结 论·····	84
复习和讨论题·····	85
第五章 公共物品 ·····	87
集体消费品·····	88
集体消费品的最佳产量·····	91
纯粹集体消费品与非纯粹集体消费品·····	94
集体消费品的公共政策·····	95
非排他性·····	96

公共物品的非排他性与集体消费	98
公共物品的公共政策	100
结 论	101
复习和讨论题	102
第六章 政府的经济职能	104
保护公民权利	105
政府生产	106
政府管制	106
管制俘虏理论	108
再分配	113
稳 定	114
政府能履行这些职能吗?	115
政府愿意履行这些职能吗?	116
搭便车问题	117
拒绝问题	118
同意与强制	120
结 论	121
复习和讨论题	122

第三篇 民主的经济分析

第七章 集体行动理论	127
集体行动与集体决策	127
帕累托标准与一致同意规则	129
从一致同意规则出发的最佳起点	129
最佳俱乐部产量和最佳俱乐部规模	132
代议制民主	135
民主的经济模型	136
最佳宪法规则	136
合作的演变	141
政府的规范性基础	144
结 论	145
复习和讨论题	146
第八章 公共部门的需求	149
中间投票人模型	150
代议制民主	153
循环多数	157



信息与激励	159
在理论和现实意义上的公共部门需求	163
经济效率与中间投票人	164
结 论	165
复习和讨论题	166
第九章 公共市场上的供与求	169
特殊利益群体与政府计划	170
互投赞成票与政治交换	173
议程控制	175
寻 租	177
公共部门的供给	180
公共部门的交易过程	182
作为利益群体的政府	185
财政联邦主义	186
结 论	187
复习和讨论题	188

第四篇 税收

第十章 税收的实证原理	193
税负转移原理	194
供求弹性与税负分担	197
税收成本原理	199
超额税负与个人选择	202
使超额税负最小化	206
税收制度的附加成本	208
专项税	210
结 论	211
复习和讨论题	212
第十一章 税收政策的原理	214
效益原则	215
支付能力原则	217
支付能力原则的实施	219
累进税、比例税、累退税	221
奢侈品税	223
政治与税收政策	225
现实中的税收政策	227
结 论	229



复习和讨论题	230
第十二章 经济交易税	232
消费税、从量税和从价税	232
使用费	235
进口税、出口税与配额	239
一般销售税	244
流转税	248
增值税	249
结 论	253
复习和讨论题	254
第十三章 所得税	257
销售税、消费税与所得税	258
收入的定义	260
收入与休闲的权衡	263
向后弯曲的劳动供给曲线	265
税率与税收收入	267
平均税率与边际税率	271
对储蓄的双重征税	272
结 论	273
复习和讨论题	274
第十四章 美国的个人所得税制度	276
美国个人所得税制度简史	276
可征税收入的计算	281
税基的扩大	285
最低税负制	287
税收支出	287
通货膨胀、税收指数化和纳税等级提升	289
个人退休账户	290
结 论	292
复习和讨论题	293
第十五章 公司所得税与财产税	295
公司所得税	295
折 旧	299
公司所得税的负担	300
所得税与风险回报	303
资本利得税	304
财富与财产税	306
所得税和财产税的激励机制	307



财产税	308
土地价值税	310
遗产税	312
开采税	314
结 论	314
复习和讨论题	316
第十六章 美国的税收制度	319
联邦制和税收制度	320
联邦税制	321
政府间财政收入	322
州政府和地方政府的税收	323
税收制度的累进	324
税收制度的政治影响	326
税制改革	327
单项税收与税收制度	329
结 论	330
复习和讨论题	331

第五篇 政府开支计划

第十七章 政府预算过程	335
联邦预算过程	336
渐进主义	338
政治与联邦预算	339
授 权	340
预算外开支	341
项目预算与分项预算	341
成本—收益分析	343
折现率	345
平均收益与边际收益	348
征税与开支	348
结 论	349
复习和讨论题	350
第十八章 税收与再分配	353
税收与再分配原则	353
作为社会目标的公平	354
机会均等与结果均等	355
均等的目标	356

作为集体消费品的慈善	358
累进税制与工资调节	359
政府分配	361
再分配计划与穷人	362
再分配的政治	364
结 论	367
复习和讨论题	368
第十九章 政府再分配计划	370
现金支付与实物支付	371
负所得税	373
贫困家庭临时援助计划	377
食品券	379
住房补贴	381
无家可归	383
结 论	385
复习和讨论题	386
第二十章 社会保障	388
社会保障工资税	389
工资税的负担	391
覆盖面	392
隔代支付制度的融资	394
成本与收益的政治决定	395
社会保障与资本积累	396
社会保障计划的扩张	397
作为投资的社会保障	400
社会保障计划的未来	402
改革建议	402
结 论	406
复习和讨论题	407
第二十一章 教育	409
受教育程度的提高：学生与财政开支	409
政府参与的原因	411
政府财政支持的比重	413
竞争、教育券和学校选择	414
教育的回报	418
结 论	420
复习和讨论题	421