

公共管理硕士(MPA)系列教材

公共部门 经济学

(第三版)

高培勇 崔军 编著

MPA



中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

公共部门经济学

（第三版）

高培勇 崔 军 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共部门经济学/高培勇, 崔军编著. —3版. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 1
(公共管理硕士(MPA)系列教材)
ISBN 978-7-300-13254-9

I. ①公… II. ①高…②崔… III. ①公共经济学-研究生-教材 IV. ①F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 263990 号

公共管理硕士(MPA)系列教材
公共部门经济学(第三版)
高培勇 崔军 编著
Gonggongbumen Jingjixue

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街31号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242(总编室)		010-62511398(质管部)
	010-82501766(邮购部)		010-62514148(门市部)
	010-62515195(发行公司)		010-62515275(盗版举报)
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	版 次	2001年9月第1版 2011年3月第3版
印 张	25.5	印 次	2011年3月第1次印刷
印 数	445 000	定 价	42.00元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《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員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和完善，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



第三版编写说明

从2004年5月本书修订出版迄今，已有七年。这期间，根据形势变化和教学实践的需要，我们也在不断地补充、更新、完善讲稿。七年的时间走过来，这些补充、更新和完善的内容日渐成熟，便又有了对本书进一步修订的必要。于是，在中国人民大学出版社相关同志的支持下，本书的第三版与读者见面了。

相对于修订版（第二版）而言，第三版的主要变化可归结于以下几个方面：

1. 对第6章“公共支出增长及其经济分析”的内容作出调整。

(1) 在6.1中，剔除了较为陈旧的数据，增加了公共支出衡量指标的介绍，同时将本节标题改为“公共支出增长及其衡量指标”；

(2) 鉴于6.4“经合组织国家公共支出规模和结构的实证分析”的写作风格与第6章乃至本书的总体安排似不协调，且经合组织国家的支出情况已经发生变化而新的同口径数据又无法获得，所以将本节内容整体删除。

2. 对第14章“公债管理与宏观经济调控”中的14.3“公债管理的经济效应”一节内容进行了重新梳理，语言亦重新进行了组织。

3. 对第16章“财政政策”的内容进行重组。

(1) 将原16.2“相机抉择的财政政策”和原16.3“自动稳定的财政政策”两节内容合二为一，冠以标题“财政政策的类型”；

(2) 为保持本章内容的系统性与写作风格的连续性，将原16.4“供给学派

的财政政策主张”一节内容删除；

(3) 考虑到“财政政策与货币政策的协调配合”相关内容对于保持“财政政策”知识体系完整性的重要作用，本章将其增补为一节，即 16.3；

(4) 针对本轮全球经济危机应对过程中，国际社会普遍意识到的各国调控政策协调问题的重要性，本章增加了 16.4 “国际宏观经济政策协调”。

4. 对各章“本章阅读书目”栏目中的书目进行了调整。当然，凭借教学实践的体会，本次调整主要做的是“减法”。

除此之外，在第三版中，我们也对本书文字、图表、格式、体例（尤其是图表）中的个别细微之处予以调整，其中有些是由于资料陈旧或情况已变，进行了更新；有些是因为错误或不当，做出了修正。

是以说明。

高培勇 崔 军
2011年1月22日



第二版前言

● 早在2001年9月本书的第一版发排之前，人大出版社的同志就曾一再建议我们写一篇前言，对本书的意图、内容、特点等问题做一个基本的交代。但在那个时候，一来中国的公共管理硕士教育刚刚起步，许多观点都在探索中，对于它们的教学特点，我们心中没有太多的底数。二来中国的公共部门经济学也尚在建设之中，以什么样的线索编写适用于公共管理硕士教学需要的公共部门经济学教材比较适当，我们也只能试探着着手，没有太多的把握。再加上时间紧，诸事缠身，故而前言之事一拖再拖，最终未能交稿。

本书出版并投入教学之后，使用它的学生和教师比较认同，各方面的需求一再跃升。在不足两年的时间里，已经连续加印三次之多。我们对此总算有了一些底数，也有了一点自信，因而也就有了动手写前言的勇气。

公共部门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。或者说，公共部门经济学的研究对象是公共部门经济活动的规律性。要研究它的规律性，就得有一条贯穿始终的主线。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。在我们看来，这条主线不是其他的什么东西，而是围绕公共部门经济活动发生的收入与支出。

本书正是循着公共收支这条主线来设计架构、取舍内容的。这可说是本书的一大特点。

既然以公共收支作为主线，就体系和内容来讲，它同我们熟悉的财政学教材便有了颇多相似之处。因为，传统的财政学就是按照所谓“收（入）”、“支（出）”、“管（理）”、“平（衡）”线索构建起来的。但是，不能把本书简单地等同于传统的财政学。二者还是存在着一定的差别的。

从学科发展史看，公共部门经济学是诞生于财政学基础之上的。从关于公共部门收支活动的科学——财政学——到关于公共部门经济活动的科学——公共部门经济学，其中的两个因素可能起了关键性的作用：

一是以宏观经济分析为主要特色的凯恩斯主义经济学的产生。它把财政学一下子推到了经济学科体系的前沿地带。凯恩斯主义对于财政学的最大理论贡献，就在于把财政作为调节经济、实现经济稳定发展的重要工具来使用。甚至认为，在政府干预经济的两大主要手段——财政政策和货币政策——中，财政政策是最重要的。于是，财政学的研究领域开始从微观向宏观扩展，逐步转向以宏观为主；财政学的研究内容也由单纯地研究公共收支管理本身，扩展至研究财政收支总量及其结构对于经济的影响和作用，并将重点放到了如何通过财政收支的安排来消除通货膨胀和失业，实现经济的稳定发展上。财政学研究范围和研究内容的这一变化，催生了以整个政府部门的经济活动为研究对象的公共部门经济学。

另一个因素是以市场经济眼光注解政府活动的所谓“新公共管理理论”的出现。按照政府部门实质上是一个特殊的产业部门——即所谓“产业型政府”——的理解，有关公共部门经济活动的几乎全部的事项，说到底就是生产或提供公共物品或服务。将这个线索应用于财政学，可以看到，作为其研究对象的公共收支活动所折射、所反映的，正是公共部门经济活动的核心内容——围绕政府为生产或提供公共物品或服务而筹集财源、拨付经费的活动。既然相对于其他线索上的政府经济活动而言，公共收支活动是居于“牵一发而动全身”地位的，那么，在主要着眼于公共收支活动本身的财政学基础上，以公共部门的收支活动为主线，构建涵盖整个政府部门的经济活动的公共部门经济学体系，也就有了相应的条件。

● 作为公共管理硕士教学的主干课程，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，联系自身工作，进一步阅读偏重实践层面内容的公共管理硕士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，本书的体系和内容是在假定学生已经熟悉了有关微观经济学和宏观经济学知识的基础上进行安排的。

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，陆续补修这两门先修课的有关内容。

● 同本书第一版相比，修订版的最大变化，就是增加了第5篇——政府间财政关系理论。作为公共部门经济学的理论体系中一个重要内容，不同级次政府之间的财政关系未能进入第一版的视野，一直是我们的缺憾。利用这次修订的机会，我们补充了这部分的内容。

修订后的本书结构，分为5篇18章：

第1篇包括1~4章，侧重于公共部门经济活动一般原理的阐释。第1章讨论市场和政府的关系。这一章通过对资源配置效率、市场机制失灵、政府经济活动的范围以及公共部门的经济职能等问题的分析，旨在给出研究公共部门经济理论的基本线索。以此为起点，第2、3和4章分别讨论了公共部门经济领域的三个重要理论范畴：外部效应、公共物品和公共选择。对于外部效应和公共物品的讨论，重点在于说明外部效应、公共物品与资源配置效率的关系，以及将矫正外部效应、提供公共物品列入公共部门经济职能范围的原因。对于公共选择的讨论，则旨在将公共部门经济决策同政治程序联系起来，用经济学的方法来阐释公共收支决策的制定过程。

第2篇包括5~7章，侧重于公共支出理论以及相关制度的阐释。第5章讨论的是公共支出的分类及其经济影响；第6章重点考察公共支出的增长趋势，以描述有关公共支出增长模型为线索，阐释了导致公共支出增长的种种因素。第7章是对公共部门预算决策效率（主要是针对公共支出效益）的分析，主要介绍了进行公共部门预算决策效益分析的两种方法：机会成本分析和成本—效益分析。

第3篇包括8~13章，侧重于阐释公共收入理论及其制度结构。第8章概括讨论了公共收入的主要形式，先后进入考察视野的有税收、公债、政府引致的通货膨胀、对政府的捐赠、使用费和规费。9~13章则着力于对税收理论及其制度结构的阐释。第9章讨论税收原则理论，突出说明了税收公平和税收效率两个方面的原则。第10、11章讨论税种分类、税制结构和税收制度，从税种分类的各种方法以及税制结构的设计原理入手，着力考察了当今西方国家的三大课税体系：对所得的课税、对财产的课税和对商品的课税。第12章是对税收效应的分析，依次考察税收与生产者行为、消费者行为、劳动投入、私人储蓄、私人投资等方面的关系，进而指出了税收在这些方面所可能产生的经济影响。第13章是对税收的转嫁与归宿进行全方位的分析，在阐述了税收转嫁与归宿的含义和形式之后，着力说明了针对税收转嫁与归宿的两种分析方法：局部均衡分析和一般均衡分析。

第4篇包括14~16章，侧重于阐释公共部门宏观经济理论。第14章以公债管理与宏观经济调控作为标题，介绍关于公债的一般理论观点，并在对公债管理的两种效应——流动性效应和利息率效应——做出相应界定的基础上，重点讨论了公债管理作为一种宏观经济调控手段的传导作用机制及其同财政、货币政策的协调配合问题。第15、16章则转入对财政政策以及作为其理论基础的财政乘数的讨论。这两章提供了一个分析公共部门经济活动对经济均衡作用的理论框架。

第5篇包括第17、18章，侧重于阐释政府间财政关系理论。第17章研究的是政府间财政关系，主要从财政分权理论，中央与地方财政各自职能的合理界定，中央与地方政府间事权、财权的科学划分，以及分税制财政管理体制四个方面来分析政府间财政关系问题。第18章考察的是政府间转移支付制度，主要介绍了政府间转移支付的基本理论、世界各国的政府间转移支付制度。

在编写本书的过程中，我们给自己设定了三个方面的目标：第一，传统与现代相融合，提供一个比较完整的公共部门经济学体系。第二，贴近现实，尽可能将最新的研究成果融入其中。第三，用人们易于理解的语言和形式去解释抽象和复杂的问题。不故弄玄虚，将本来简单的问题复杂化。

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 崔军
2003年8月



目 录

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 纯粹公共物品	44
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	59
关键术语	60
复习思考题	61
本章阅读书目	61
第4章 公共选择理论	62
4.1 简单多数规则	63
4.2 简单多数规则下投票结果的唯一性和循环性	68
4.3 投票交易	76
4.4 政治行为的分析	81
本章小结	85
关键术语	86
复习思考题	87
本章阅读书目	87

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	91
5.1 公共支出的分类	92
5.2 消耗性支出的经济影响	96
5.3 转移性支出的经济影响	98
本章小结	100
关键术语	100
复习思考题	100
本章阅读书目	101

第6章 公共支出增长及其经济分析	102
6.1 公共支出增长及其衡量指标	103
6.2 公共支出增长模型	105
6.3 公共支出增长原因的综合分析	109
本章小结.....	112
关键术语.....	113
复习思考题.....	113
本章阅读书目.....	114
第7章 公共部门预算决策效益分析	115
7.1 关于预算的概念	116
7.2 预算决策的效益分析	120
7.3 预算决策的机会成本分析	122
7.4 预算决策的成本—效益分析	124
7.5 预算决策效益的其他分析方法	129
本章小结.....	132
关键术语.....	133
复习思考题.....	133
本章阅读书目.....	133

第3篇 公共收入理论

第8章 公共收入概论	137
8.1 公共收入的原则	138
8.2 税收：公共收入的主要形式	139
8.3 公债：有偿性的公共收入形式	146
8.4 公共收入的其他形式	148
本章小结.....	154
关键术语.....	154
复习思考题.....	155
本章阅读书目.....	155
第9章 税收原则理论	156
9.1 税收原则理论的演变	157

9.2 税收公平原则	163
9.3 税收效率原则	167
9.4 税收原则理论归纳	171
本章小结	173
关键术语	174
复习思考题	174
本章阅读书目	175
第 10 章 税种分类与税制结构	176
10.1 税种的分类	176
10.2 税制结构的设计	183
本章小结	188
关键术语	189
复习思考题	190
本章阅读书目	190
第 11 章 税收制度	191
11.1 所得课税	191
11.2 财产课税	203
11.3 商品课税	212
本章小结	227
关键术语	228
复习思考题	229
本章阅读书目	229
第 12 章 税收效应分析	230
12.1 税收与生产者行为	231
12.2 税收与消费者行为	236
12.3 税收与劳动投入	239
12.4 税收与私人储蓄	245
12.5 税收与私人投资	249
本章小结	254
关键术语	255

复习思考题·····	256
本章阅读书目·····	256
第 13 章 税收的转嫁与归宿 ·····	257
13.1 税收转嫁与归宿的基本概念·····	258
13.2 税收转嫁与归宿的局部均衡分析·····	260
13.3 税收转嫁与归宿的一般均衡分析·····	277
13.4 税收转嫁与归宿的一般规律·····	285
本章小结·····	288
关键术语·····	289
复习思考题·····	290
本章阅读书目·····	290

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 ·····	293
14.1 公债的一般理论观点·····	294
14.2 公债的种类、发行及还本付息·····	299
14.3 公债管理的经济效应·····	302
14.4 公债管理同财政政策、货币政策的协调配合·····	305
本章小结·····	308
关键术语·····	309
复习思考题·····	310
本章阅读书目·····	310
第 15 章 财政乘数与经济均衡 ·····	311
15.1 政府预算行为准则理论的演变·····	312
15.2 无政府预算条件下国民收入的决定·····	315
15.3 有政府预算条件下国民收入的决定·····	319
15.4 财政乘数与国民收入的均衡水平·····	322
本章小结·····	326
关键术语·····	326
复习思考题·····	327

本章阅读书目·····	327
第 16 章 财政政策 ·····	328
16.1 财政政策的目标·····	329
16.2 财政政策的类型·····	332
16.3 财政政策与货币政策的协调配合·····	340
16.4 国际宏观经济政策协调·····	344
本章小结·····	349
关键术语·····	350
复习思考题·····	351
本章阅读书目·····	351
第 5 篇 政府间财政关系理论	
第 17 章 财政分权管理体制 ·····	355
17.1 财政分权理论·····	356
17.2 中央与地方政府间的财政职能划分·····	361
17.3 分税制财政管理体制·····	364
本章小结·····	371
关键术语·····	372
复习思考题·····	372
本章阅读书目·····	373
第 18 章 政府间转移支付制度 ·····	374
18.1 政府间转移支付概述·····	375
18.2 政府间转移支付的理论依据·····	376
18.3 政府间转移支付的种类·····	378
本章小结·····	380
关键术语·····	381
复习思考题·····	381
本章阅读书目·····	381
参考文献 ·····	382