

政治学与行政学丛书

政府经济学新论

■ 张华荣 黄向臻 等编著

◎ 延边人民出版社

政府经济学新论

张华荣 黄向臻等 编著

延边人民出版社

责任编辑:张光朝

版式设计:朴贤淑

图书在版编目(CIP)数据

政府经济学新论/张华荣、黄向臻等编著. —延吉:延边人民出版社, 2002. 12

(政治学与行政学丛书/林修果、何贻纶、张华荣总主编)

ISBN 7-80648-896-0

I. 政... II. 张... III. 政府经济学-研究 IV. F0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 107411 号

政府经济学新论

张华荣 黄向臻等 编著

*

延边人民出版社出版发行

(中国·吉林省延吉市友谊路 11 号)

福州晚报印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 12.25 印张 296 千字

ISBN 7-80648-896-0/D·13 定价:28.00 元

如发现印装质量问题,由承印厂负责调换

政治学与行政学丛书

总 主 编	林修果	何貽纶	张华荣
副总主编	赵麟斌	杨立英	林少敏
	侯西安	李宗楼	李应春
	张铃枣	谢金森	张 莉
	曾盛聪		

序

20 世纪以来的一百年是政治学与行政学飞速发展的一百年，各种理论精彩纷呈，学派林立，每一次理论上的重大发现，都深刻地影响和指导着现实社会政治和行政管理的发展。也正是因为如此，使得政治学与行政学及其相关领域的研究极为活跃，充分体现着人类社会政治文明的最新进展。

政治学与行政学是两门历史悠久但在中国却很年轻的社会科学基础学科。所谓“历史悠久”，是指远在古希腊罗马时期的西方和有史记载的古代中国，人们对政治问题与行政管理问题就曾有研究；说它在中国还很“年轻”，是指政治学与行政学在中国的发展几经波折，直至改革开放后才获得新生。具有中国特色的社会主义现代化建设为政治学与行政学提供广阔的发展平台，推动并创新着中国政治学与行政学的学科设置、内容体系、理论视野和研究方法。

近几十年来，世界各国都普遍认识到，一个国家的政治发展水平、政府的行政管理水平，是其经济起飞、社会发展以及在日趋激烈的国际竞争中获得优势的必要条件。越来越多的人认识到政府在关注社会经济文化政策的同时，也应关注自身，关注政府如何制定政策、如何执行政策、如何增进全社会的政治文明。正

是在这样的背景下，世界各国都在不断地进行着政治体制改革，在改善政府的政治运作和行政管理上投入了相当大的力量，提出了国家政治改革和行政体制改革的一系列举措，有些举措很成功，但有些却不尽人意、论争频频。因此，一方面是日趋高涨的改革要求，另一方面是日渐尖锐的批评意见。面对这样一个局面，政界和学术界都认识到政治改革和行政改革是门科学，必须十分慎重，必须有足够的理论基础和周密、系统、科学的改革方案，应当以正确的政治观、行政观和改革观在全社会的普及、内化为基础和先导，改革才能最终获至成功。教育工作者和理论研究者应自觉地担负起传播先进理论的任务。

党的十六大报告鲜明地指出，必须在坚持四项基本原则的前提下，以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以建设社会主义政治文明为目标，坚持和完善社会主义民主制度，改革和完善党的领导方式、执政方式、决策机制，深化行政管理体制改革和干部人事制度改革，加强社会主义法制建设，加强对权力的制约和监督，积极推进司法体制改革。发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。党的十六大所提出的新思想、新论断、新举措为政治学与行政学的发展提供了新的视野和指导思想。

在党的十六大精神指引下，由福建师范大学经济法律学院林修果教授等主持编写的“政治学与行政学”系列丛书顺利出版。全套丛书的编写，严格遵循以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持四项基本原则，以建设有中国特色的政治学与行政学为方向，理论联系实际，在着重

阐明政治学与行政学的基本原理、基本概念、历史流派、思想渊源的同时，强调立足中国现实，吸取和借鉴国内外研究的最新成果，追踪当今政治学与行政学学术研究的前沿热点问题，使理论性、知识性、实践性在丛书中得到有机统一，也较好地处理了全书的前瞻性与现实性、时代性与相对稳定性结合的问题。此套丛书既是对当前国内外政治学与行政学理论研究综合集成的学术著作，又可作为大学本科教学的一般教材，合二为一，反映了作者坚持教学与理论研究相结合，坚持不断创新、与时俱进的科学精神。

丛书全套 260 万字，从构想到定稿历时两年，是福建师范大学经济法学院行政管理学教研室与兄弟院校教师辛勤劳动、集体协作的产物。编著这样一套大型丛书，工程大，耗时长，其中繁难艰巨可想而知，疏漏偏忽之处也在所难免，有些问题还可进一步深探力索，就总体而观，毕竟瑕不掩瑜，相信丛书所涉论题在编著们的进一步研究探讨中将会逐步的深化、充实和完善，更大的研究成果可期待于来日。

福建师范大学校长、博士生导师、教授 李建平

2002 年 12 月 14 日

目 录

序	李建平 (1)
第一章 导论	(1)
一、政府经济学的定义	(1)
二、政府经济学的兴起	(2)
三、政府经济学的研究对象	(6)
四、政府经济学与相关学科的关系	(11)
第二章 市场经济与政府职能	(17)
一、市场与市场经济的基本原理	(17)
二、市场经济要求转变政府职能	(24)
三、市场失灵与政府的经济角色	(28)
四、混合经济体制	(34)
五、建立有中国特色的社会主义市场经济体制	(46)
第三章 公共物品理论	(53)
一、公共物品的含义与分类	(53)
二、公共物品的有效供应	(62)
三、公共物品供给的能力原则和受益原则	(67)
四、外部效应及其矫正	(69)
第四章 公共选择理论	(83)
一、公共选择理论产生的背景及其主要内容	(83)
二、公共选择中的政府理论	(88)

三、公共选择中的选民	(92)
四、公共选择中的官僚	(97)
五、中国的公共选择问题	(104)
第五章 国家预算	(112)
一、国家预算的定义和功能	(112)
二、预算制度的发展和西方国家预算程序	(123)
三、中国的国家预算管理	(134)
第六章 公共支出的理论与实践	(150)
一、公共支出的定义和原则	(150)
二、公共支出的结构	(156)
三、公共支出的成本——收益分析	(165)
四、中国的公共支出	(172)
第七章 公共收入理论与实践	(182)
一、公共税收的定义与结构	(182)
二、税收的转嫁与归宿	(190)
三、最优税收选择	(201)
四、中国的税制改革及其影响	(221)
第八章 收入分配与社会保障	(239)
一、收入与分配的一般原理	(239)
二、西方国家的收入分配与社会保障	(258)
三、中国的收入分配和社会保障制度	(269)
第九章 财政政策与国民经济的调节	(283)
一、国家财政政策在经济稳定中的作用	(283)
二、财政政策的一般原理与实践	(290)
三、财政政策在国民经济调节中的作用分析	(311)
第十章 中国财政制度及其改革	(324)
一、计划经济条件下的财政体制	(324)

二、计划经济条件下的财政体制问题及其改革·····	(334)
三、市场经济条件下的财政体制改革·····	(342)
第十一章 经济全球化与中国政府改革·····	(355)
一、经济全球化与政府作用·····	(355)
二、经济全球化对中国政府的挑战·····	(362)
三、经济全球化与政府改革的基本对策·····	(370)
主要参考文献·····	(376)
后 记·····	(380)

第一章 导 论

什么是政府？政府能做什么，不能做什么？以及政府应当怎样做？政府的角色倍受世人关注。在经济全球化、政治多极化和中国加入 WTO 的背景下怎样提高政府部门的工作效率以及与之相关的各类宏观经济问题，一直是市场经济国家发展过程中的理论和实践难题。经济全球化、信息化、市场化和民主化是当今世界的四大潮流，这四大潮流相互作用，将人类社会带入一个复杂多变的新世纪，也给世界各国带来了新的发展机遇和前所未有的挑战。政府经济学是经济学中最古老最充满矛盾的领域之一，但它又是经济学的一个新兴分支。

一、政府经济学的定义

政府经济学就是从经济学的角度来解释，分析和规范政府的职能和作用的科学。它研究那些并非纯属市场，并非纯属住户或厂商之间的关系的经济问题。政府经济学在我国实现“两个根本转变”（即从计划经济到市场经济，从粗放经营到集约经营）以及深化改革、扩大开放中具有重要的理论指导作用，学习和研究政府经济学是时代发展的必然，是建立社会主义市场经济，适时转变政府职能的客观要求。

政府经济学，顾名思义，就是研究政府经济行为的一门学科。众所周知，无论是政府行为还是市场行为，都是十分复杂的。在市场经济条件下，政府也是一个独立的经济主体。现代经济学把所有经济主体分为公共部门（Public Sector）和私人部门

(Private Sector) 两大类。公共部门是指政府及其附属物,私人部门是指企业和家庭。无论政府还是企业和家庭,都以各自的方式参与国民经济运行,影响着国民经济的发展方向和速度,在宏观经济学有关国民收入决定的理论中,就把政府、企业和家庭看作三个平等的主体,相互关联,而又各有自己的运行规律。政府通过税收和政府支出来与企业和家庭发生联系,参与国民经济。经济要保持正常运行,不仅要使企业的投资与家庭的储蓄大致相当,而且要使政府从企业和家庭取得的税收与其向企业和家庭的支出相等。国民经济运行出现不均衡时,政府可以通过调节税收和支出,居民可以通过调节消费和储蓄,企业可以改变投资与生产来使国民经济重新恢复稳定和健康运行。

虽然政府与企业、家庭一起共同参与国民经济,但是其行为方式和目的却是大相径庭的。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的。政府却不能如此,它的经济活动一方面不能忽视收益成本;另一方面又必须以全社会公正和公平为前提和目标。市场经济是有生命力的,但并非任何时候都有效。市场也有失败之处,而政府有时可以弥补市场的不足与失灵。在市场经济条件下,政府的作用主要有四个方面:制定经济政策;实行收入再分配功能;社会资源配置与管理,以及社会保障、宏观经济稳定功能。

总而言之,政府是以自己的独特方式和规律与企业、居民一起参与和影响国民经济的。政府经济学就是经济学中专门研究政府经济行为的特点及其特殊规律的分支学科,是论述各级政府部门和公共组织的存在意义和行为,解决政府必须做什么以及怎样做的学问。

二、政府经济学的兴起

政府经济学亦称公共经济学,肇始于 19 世纪初,但对政府

经济问题的研究却是经济学最早的领域之一。

政府经济学一词首创于法国。法国是市场经济国家，但历史却赋予它庞大的政府部门、重要的国有企业、管理人员的伦理规范及制度，从而最早形成了国家应在经济中发挥作用的理论。瑟奇·克里斯多芬·科尔姆 1964 年出版的《政府经济学基础——国家经济作用理论概述》一书，首次在出版物中使用了政府经济学这一词。其后列夫·约翰森于 1965 年出版了《政府经济学》。在此之前，理查德·马斯格雷夫于 1959 年出版了《公共财政理论》一书，已经论及政府经济学的主要问题，这是政府经济学研究领域的一个重要里程碑。20 世纪 60 年代后，政府经济学学会相继成立，反映这门学科研究成果的专门刊物《政府经济学》杂志也于 1966 年创刊。同年，在美国还诞生了以“政府经济学”命名的学会和杂志，并定期举行会议，这也促进了政府经济学的发展。此后，1967 年哈伯尔的《现代政府经济学》，1970 年霍夫曼的《公共部门经济学》，1978 年布朗和杰克逊合作出版的《公共部门经济学》，也进一步阐述了公共经济的必要性和职能。1971 年，美国学者尼斯卡宁出版《官僚主义和代议制政府》，又对官僚给公共物品的效率作了深入的分析。值得一提的是，在 20 世纪 70 年代，以布坎南为代表的美国学者在公共选择理论的研究方面取得突破性的进展，他们成功地运用微观经济学的分析方法来研究政治决策过程，对隐含在公共支出和税收水平背后的政治因素进行了深刻的分析。政府经济学研究不断取得新的进展。我国目前已译成中文的政府经济学著作，有美国经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨的《政府经济学》（1986 年版，春秋出版社 1988 年出版中译本）和他同英国经济学家安东尼·B·阿特金森合著的《公共经济学》（1986 年版，上海三联书店，上海人民出版社 1992 年出版中译本）。20 世纪 90 年代以来，随着经济博弈论和

信息经济学的发展,经济学家们从市场非均衡,信息不完全等全新角度重新审视政府与市场的关系,对公共支出制度和税收制度的有效性作了深入的探讨,从而出现了不少新著。其中包括1993年维克里出版的《公共经济学》,1995年迈利斯出版的《公共经济学》,这些著作的出版,使政府经济学的研究与发展日趋成熟。我国学者亦结合中国实际,编撰、出版了一批政府经济学方面的著作和教材。

20世纪60年代中期以后兴起了研究政府经济学的热潮,而此时正是西方政府的经济干预不断加强之际,政府经济学或公共经济学一词也始于此时。当人类社会进入市场经济阶段之后,几乎所有的经济学思想流派,都对政府的经济行为及经济职能进行了研究,大多数经济学家都肯定了政府对经济活动的作用,但对这种作用的发挥程度,却见仁见智。根据对政府经济职能的基本观点,可以将经济学家们大致分成两大阵营:不赞成政府过多干预经济生活的经济学家们集合在自由主义的旗帜之下,以亚当·斯密为代表,他的观点“管得越少的政府,越是好政府”,为大家耳熟能详;而认为政府应加强对经济活动进行管理和调节的经济学家们,则树起了政府干预的大旗,以凯恩斯为代表。这两大阵营有关政府职能问题的论战绵延不绝,从而有力地推动了对政府经济问题的理论研究。

自产业革命到1929-1933年世界经济危机以前,西方国家基本上实行的是自由放任的经济政策,政府及其他部门的活动,相对来说并不重要。因而在这一漫长的历史时期内,政府经济学并没有得到系统、深入的研究。但是,即便是主张自由放任的古典政治经济学家,如亚当·斯密(1723-1790)、大卫·李嘉图(1772-1823)、马歇尔(1842-1924)、瓦尔拉斯(1834-1910)等,都对政府的经济职能进行了论述,只不过他们都认为应将政

府的职能限定在一定的范围内，如国防、司法行政、公共秩序的维护等，资源配置的任务应在“看不见的手”——市场的供求和价格机制的引导下完成。

1929—1933年世界经济危机迫使资本主义国家的政府不得不对经济活动进行大规模的干预，强调政府干预的凯恩斯主义应运而生。约翰·梅纳德·凯恩斯（1883—1946）在1936年发表的《就业、利息和货币通论》一书中，否定了供给会自动为自己创造需要的萨伊法则，认为有效需求不足是导致经济萧条及大规模失业的根本原因，提出政府应以财政、货币等政策手段干预经济，以增加有效需求和就业。

第二次世界大战后，一些经济学家发展了凯恩斯主义的国家干预理论，使之动态化并加强了计量分析，形成了一套宏观经济学理论，为政府干预经济生活提供了理论和方法。他们强调现代经济是“混合经济”，在混合经济中，“市场机制在许多领域决定价格和产量，而政府却通过税收、支出方案和规章制度来调节市场。市场和政府这两部分是必不可少的。没有政府和没有市场的经济都是一个巴掌拍不响的经济”。

正是在这一理论指导下，20世纪60年代以来，随着生产力和经济的发展，以及生产社会化程度的不断提高，各国政府对经济活动的干预程度不断加深，政府及公共生产、公共服务部门的规模日益扩大。政府经济学的研究应运而生。世界各国的经济学家开始注意分析各种经济关系，研究政府及其他公共部门的经济行为、经济职能和效率及其对国民经济的影响。因此，可以这样说，政府经济学是现代市场经济发展和社会进步的产物。

由此可见，经济时代和经济环境的深刻变化，要求从过去单纯研究政府收支本身，转变到从更广泛、更深层的角度研究政府经济活动，即运用现代经济学的原理和分析方法，研究政府如何

为弥补市场缺陷从事各种经济活动。政府经济学就是为了适应这种变化和要求而诞生的。

三、政府经济学的研究对象

政府经济学的研究对象涉及到十分广泛的领域和很复杂的问题。这是因为影响政府行为及政府职能的因素不仅包括各种经济因素，而且还包括政治、文化等多种复合因素，特别是一国政治制度、社会利益集团之间关系，对政府的决策产生着重大的影响。同时，政府行为还受到国际政治、经济、军事等外部因素的影响和制约，这就更增添了政府经济学研究的难度，因而从某种意义上说，政府经济学是政治性最强的一门科学。

在现代经济学中，政府经济学的研究内容散见于微观经济学、宏观经济学、金融理论、管理学和公共财政理论等大部分分支学科以及制度经济学、公共选择理论的论述之中。因此，综合现代经济学中有关政府经济行为的理论，大致可将政府经济学的研究对象表述为：政府经济学是要解决政府与市场这两种在行为逻辑上差异明显的机制如何有机地结合起来，共同实现资源的有效配置。具体而言，第一，对市场失灵的分析（市场缺陷）。政府经济学必须对市场的构成要素，市场的功能做全面分析。换言之，政府经济学的研究起点在于对市场制度的全面阐述，它涉及的面很广，在关注市场能有效发挥作用领域的同时，重视对市场失灵的原因、表现的分析和研究，旨在帮助、支持、补充、纠正或理顺市场机制，或者最终通过某些确切的决策过程或标准来取代市场的某些成分。

第二，市场缺陷的存在，决定了政府干预的必要性。因此，“政府必须做什么”（即政府和职能）是政府经济学所要回答的基本问题。政府经济通常以公共部门为主体。公共部门是指政府及其所属各职能部门之和。它通常由三部分组成：政府部门、公共

事业部门和公共企业部门。政府部门是通过政治程序建立的，在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的实体。政府部门有广义和狭义之分，广义的政府部门是指国家政权机关的总和，包括国家立法机关、国家司法机关、国家检察机关、国家行政机关、国家军事机关等；狭义的政府部门仅指国家行政机关。政府部门拥有宪法赋予的适用于向全体社会成员提供纯公共产品，如法律、治安、秩序等，不直接从事产品的生产和销售，所需经费完全靠预算拨款。

由于公共事业部门（如公立学校、医院和研究所等）和公共企业部门（如政府所属的供水、供电、供气系统等）归属于政府并受其直接控制，因而在实际生活中，人们习惯于把政府部门本身当作公共部门的典型代表。公共部门至少有以下两个行为特征：

其一，行为效果的普遍性。即公共部门活动所产生的效果会覆盖全社会某一区域范围的单位或个人。

其二，行为过程的依赖性。即公共部门拥有垄断性权力，其行为过程大多依赖于公共权力的行使得以完成，不以作用对象的意志为转移。

第三，对公共物品问题的研究。公共物品是指具有非竞争性和非排他性的商品和劳务，非竞争性表明必须免费供给，非排他性表明无法把“免费搭车者”排除在外。这样，以盈利为目的的私人部门就无法通过市场提供公共产品。^①这不仅是因为公共物品是市场机制发生失灵的一个重要领域，政府财政的资源配置职能主要就是体现在公共物品的提供上，而且在市场经济条件下，政府财政所涉及的许多问题，都与公共物品有关。因此，政府经

^① 《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第3卷，经济科学出版社1992年版，第1119页。