

政府经济学

陈建先^{1.0} 等著

中央文献出版社

研究生课题专项经费资助项目

政府经济学

陈建先 等著

中央文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府经济学/陈建先等著. —北京: 中央文献出版社,
2003. 7

ISBN 7-5073-1399-9

I. 政… II. 陈… III. 政府经济学 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 054295 号

政府经济学

著 者/ 陈建先 等

责任编辑/ 李庆田

封面设计/ 毛 川

出版发行/ 中央文献出版社

地 址/ 北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编/ 100017

销售热线/ 63097018

经 销/ 新华书店

印 刷/ 北京华正印刷厂

850mm×1168mm 32 开 10 印张 245 千字

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-7-5073-1399-9/F. 25 定价: 24.00 元

图书如存在印装质量问题, 请与本社联系调换

序 言

获悉由中共重庆市委党校（重庆行政学院）陈建先同志等撰写的《政府经济学》一书即将出版，我由衷地感到高兴。为此，写几句表示祝贺。

首先，该书全部内容由“政府经济职能”这一核心主线贯穿起来，从而形成了心脉相通、血肉相联、整体贯一的学科理论体系。通过政府经济学主体内容的合理布局，显示了政府经济学的主体结构，明确回答了：政府经济管理的依据（理论篇）；政府如何推动经济发展（政策篇）；政府在推动经济发展中具体举措（行为篇）。其理论价值在于：避免了过去政府经济学多以要素排列和纵横结合式结构带来的逻辑混乱的弊端；找到了一条贯穿政府经济学主要内容的基本线索；较好地体现政府经济学的内在规律和体系；有利于人们系统地掌握政府经济学的基础理论、知识和方法。

其次，既注重政府经济学的基本原理、原则的理论的

综合分析，如外部效应理论、寻租理论、公共物品、公共选择、成本理论、博弈论理论等；同时，又注重有针对性地探讨政府经济管理实践中相对具体的问题，如政府财金政策、产业和地区政策、收入分配与社会保障政策、政府经济信息管理、政府经济管理行为、政府经济管理绩效、美、德、日本等国家政府经济行为实践模式等。

以上两点可以看出该书比较明显的特点。当然，政府经济学是一个复杂的世界性课题，也是一个长期性的课题，有许多问题仍有待于进一步深入研究。我也希望、相信和期待该书的作者们能在这一较好的基础上继续努力，在政府经济学领域的研究中不断取得新的成就，作出新的贡献。

夏书章

2002年10月于中山大学

目 录

序 言

导 论

第一节 政府经济学的研究对象	1
一、政府经济学的含义	1
二、政府经济学的研究对象	4
第二节 政府经济学的理论体系	8
一、政府经济学理论体系的现状剖析	9
二、创建政府经济学理论体系的路径	10
第三节 政府经济学的产生和发展	15
一、政府经济学的产生和兴起	15
二、西方经济学派对政府经济职能的分析	16
第四节 政府经济学的研究方法	23
一、政府经济学的研究方法	23
二、政府经济学与其他学科的比较	25

理 论 篇

第一章 不完全竞争市场与外部效应理论

第一节 不完全竞争市场	31
一、不完全竞争市场	31
二、市场失灵及其原因	33

三、市场失灵的表现	35
四、市场失灵的矫正	38
第二节 外部效应理论	41
一、外部效应理论	41
二、寻租理论	48
第二章 公共物品理论	
第一节 公共物品与私人物品	53
一、公共物品理论的产生和发展	53
二、纯公共物品	55
三、公共物品与私人物品的供给	60
第二节 公共物品的均衡分析	63
一、公共物品的均衡模型——林达尔模型	63
二、搭便车与公地悲剧分析	66
第三章 公共选择理论	
第一节 公共选择理论分析	70
一、公共选择理论基础	70
二、公共选择理论研判	72
三、市场行为与非市场行为分析	75
第二节 公平与效率	77
一、效率理论	77
二、公平理论	79
三、公平与效率的关系	82
第三节 成本—收益分析	85
一、成本—收益分析的特点	85
二、成本—收益分析的类型	87
三、政府成本分析	88

第四章 博弈论与新制度经济学

第一节 博弈论	91
一、博弈的形式	91
二、博弈论在经济行为分析中的价值	96
第二节 新制度经济学	98
一、新制度经济学	98
二、制度创新	103

政 策 篇

第五章 竞争与垄断

第一节 不完全市场与垄断	113
一、竞争与垄断的涵义	113
二、垄断与市场、竞争和效率	116
三、垄断产生的原因分析	120
四、政府在推动垄断资本发展中的作用	125
五、效率的损失	128
第二节 政府对垄断的干预政策	131
一、政府对垄断的干预政策的制定	131
二、我国政府对垄断的干预方式	133

第六章 政府财金政策与投融资政策

第一节 政府财金政策	140
一、财金政策与经济均衡	140
二、财政政策	145
三、金融政策	147
第二节 政府投融资政策	156

一、投融资机理与财政乘数	156
二、政府投资政策	159
三、政府融资政策	162

第七章 政府产业和区域经济政策

第一节 政府产业政策	166
一、产业政策的特征及功能	166
二、产业政策的内容	169
三、产业政策的实施	173
第二节 政府区域政策	177
一、区域政策概述	177
二、区域政策分析	183

第八章 收入分配与社会保障政策

第一节 收入分配体制和政策	190
一、收入分配政策理论	190
二、我国收入分配政策	194
第二节 社会保障	201
一、公平与效率是社会保障制度中的两大原则	201
二、西方国家的社会保障	203
三、我国现阶段的社会保障	206

行 为 篇

第九章 政府经济信息资源管理行为分析

第一节 政府经济信息资源管理探讨	215
一、信息与信息资源	215

二、信息产品与信息商品的价值分析	219
三、信息生产力	221
四、政府经济信息资源管理	222
第二节 政府经济信息资源管理行为分析	225
一、加强政府经济信息资源管理的重要意义	225
二、政府经济信息资源管理的目标和任务	228
第三节 政府经济信息资源管理实践	234
一、电子政务与政府经济行为	234
二、政府经济信息资源管理实践分析	237
第十章 政府经济管理行为分析	
第一节 政府经济管理者行为分析	242
一、政府经济管理者的角色定位	242
二、政府经济管理者的管理风格	249
第二节 政府经济管理组织行为分析	254
一、政府经济管理组织形式	254
二、政府经济管理组织行为	258
第十一章 政府经济管理绩效评估	
第一节 政府经济管理目标	263
一、政府经济管理目标的特点	264
二、政府经济管理目标的选择	265
三、政府经济管理目标的实现	266
第二节 政府经济管理绩效	270
一、政府经济管理绩效的含义	270
二、政府经济管理绩效评估的内容	272
三、政府经济管理绩效指标的构建	274
四、政府经济管理者的绩效评价	281

第十二章 发达国家政府经济行为的实践模式

- 第一节 日本的“政府主导型”市场经济与政府经济行为…283
 - 一、日本的“政府主导型”市场经济……………283
 - 二、日本政府经济行为模式……………286
- 第二节 德国的社会市场经济与政府经济行为……………289
 - 一、德国的社会市场经济……………289
 - 二、德国政府经济行为模式……………290
- 第三节 美国的自由经济与政府经济行为……………295
 - 一、美国的自由经济……………295
 - 二、美国政府经济行为模式……………298

后 记

导 论

政府经济学是当代跨学科研究的热门课题，已为公共管理学界、公共行政学界和经济学界所重视。研究政府经济学首先必须探讨的是政府经济学的研究对象、理论体系和主体内容，以及政府经济学的历史发展、研究方法。

第一节 政府经济学的研究对象

研究政府经济学必须首先回答其研究对象是什么，毛泽东曾说过，科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。政府经济学的特殊的研究对象是政府经济职能。

一、政府经济学的含义

对政府经济学含义的理解，可以帮助人们确定政府经济学的研究对象。同时，由于对政府经济学含义的理解不同，因此导致了人们对政府经济学研究对象认识的差异。

（一）政府的含义

政府有广义和狭义的理解。广义的政府即国家，包括权力机关、行政机关和审判机关。狭义的政府指行政机关。^①政府是国民经济中惟一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，政府除对特定区域内居民有政治责任以外，还参与非市场性的社会生产活动和社会财富再分配。^②

① 卫兴华：《市场功能与政府功能组合论》，经济科学出版社 1999 版。

② 樊永明：《公共经济学》，复旦大学出版社 2001 年版，第 99 页。

“每一个发达社会都存在某种形式的政府组织。这些组织可能代表或不代表社会成员的集体利益，但肯定对个人成员具有强制性权威。……不管是中央还是地方政府当局，都被赋予功能和职责。在不同的地方，具体的实际情况可能会有所不同。这些职责牵涉支出，从而要求为之筹集收入。”^①

美国著名经济学家约瑟夫·E. 斯蒂格里茨在论述政府时说：“作为一经济组织的政府和其他经济组织相比有很多不同之处；在这些不同之处中，政府有两大显著特性：第一，政府是一对全体成员具有普遍性的组织；第二，政府拥有其他经济组织所不具备的强制性。”^②

现代市场经济中的政府具有双重身份：一是社会经济管理者，具有调节经济运行的职能；二是市场主体之一。在市场经济条件下，作为一个经济管理组织，政府本身就是一个经济活动主体，很自然地与市场联系在一起。

（二）政府经济学的含义

政府在现代经济增长中发挥着不可替代的作用，尤其在培育国家经济竞争力上表现尤为充分。经济合作与发展组织的报告明确了政府为企业营造良好环境，并对企业的竞争力的影响非常大。世界经济论坛和瑞士国际管理学院在其每年进行的国家竞争力评估中，都将政府作为决定国家经济竞争力的八大基本因素之一。^③在现实社会经济生活中，政府对经济活动的影响可以说是非常大。如政府的经济政策影响国家的总体经济运行，政府的经济行为影响国家的经济运行模式，等等。那么，政府经济学包涵一些什么内容呢？

乔林碧认为，“政府经济学，就是运用经济分析的方法分析政

① A. C. Pigou: *The Economics of Welfare*, London, Macmillan.1920.

② 斯蒂格里茨：《政府为什么干预经济》，国家物资出版社1998年版，第45页。

③ 金红磊：《WTO背景下的政府职能》，《内蒙古社会科学》2002年第2期。

府治道，用经济分析的价值评估政府治道的一门学科。”^①

孙荣认为，政府经济学主要研究经济化的政治、政治化的经济，以及政治与经济的互动关系。政府经济学从某种角度上讲，是研究政府经济行为的一门学科。^②它实际上是公共行政学与现代经济学的交叉的学科。

郭小聪认为，政府对经济的推动作用首先表现为职能性推动。只要政府的职能明确，职责界限清楚，在其职能范围内高效率运行，就能形成政府对社会经济发展的强有力的推动。^③

政府经济学，也有人把它称为公共经济学。

吴肇基认为，公共经济学研究最广义的是公共机构的存在意义与行为——各级政府部门、准公共组织，如许多国家的国营社会保险或医疗卫生、教育部门、国营企业和公用事业部门等等。^④

尼古拉·阿克塞拉认为，（政府）经济政策是研究公共经济行为的学科。因为，经济政策与经济分析中对经济主体行为和经济体系运行的分析相辅相成。^⑤

根据人们对政府经济学的认识，可以看出政府经济学应该包涵几层意思：

第一，运用现代经济学理论来分析研究政府经济行为。政府经济学是公共行政学和现代经济学的交叉学科，事实上它是用现代经济学的假设、理论和方法来分析研究政府经济行为的。政府经济学的形成和发展与现代经济学中的已有成果有十分密切的联系，它的许多基础理论都来源于现代经济学，如不完全竞争市场和外部效应理论、公共物品理论、公共选择理论、博弈论和新制

① 乔林碧，王耀才：《政府经济学》，中国国际广播出版社 2002 年版，第 8 页。

② 孙荣：《政府经济学》，复旦大学出版社 2001 年版，第 1 页。

③ 郭小聪：《政府经济职能与宏观管理》，中山大学出版社 1999 年版，第 3 页。

④ 吴肇基：《公共经济学》，中国戏剧出版社 2001 年版。

⑤ 尼古拉·阿克塞拉：《经济政策原理》，中国人民大学出版社 2001 年版。

度经济学等。

第二，政府经济职能的界定。政府经济学的核心是政府经济职能的界定和运作。政府经济职能是政府职能的核心系统，政府经济职能的确定和政府经济运行模式的确定是同一过程。从政府经济学与其他学科的关系中可以看出，政府经济学的研究领域主要是实现政府经济职能的管理活动，这是其他学科都不能涉及的。由此更进一步表明政府经济学的独立性，同时也确定了政府经济学的研究领域。

第三，分析政府经济政策对经济的推动。根据经济政策的学科分析、研究政府行为，政府经济政策是政府经济管理的基础。任何一项政府经济政策，都能反映政府在提倡什么、支持什么、反对什么、限制什么，政府经济政策会直接或间接地对社会经济的运行产生影响，反映社会经济资源的分配方向和额度。

第四，探讨政府经济行为在政府经济活动中的作用。政府经济学是研究政府经济行为的一门学科。^①恩格斯认为，国家权力可朝着两个方向起作用。或者按照合乎经济发展精神和方向去起作用，在这种情况下它和经济发展之间就没有如何冲突，经济发展就加速了。或者违反经济发展而起作用，这种情况下，除去少数例外（征服），它照例在经济发展的压力下陷于崩溃。恩格斯的论述强调了两点：一是政府行为必须适应经济发展的要求；二是政府行使国家权力会朝着不同的方向发生作用。

二、政府经济学的研究对象

从政府经济学的含义中可以看出，政府经济学的研究途径都是围绕对政府经济活动的核心价值的认同而展开的。从中可以看出政府经济学的研究对象。

① 孙荣：《政府经济学》，复旦大学出版社 2001 年版。

（一）政府经济学的核心——政府经济职能

所谓政府经济职能，是指政府从社会经济生活宏观的角度，履行对国民经济进行全局性的规划、协调、服务、监督的职责和功能。^①政府经济学的核心内容是政府经济职能，它也是政府经济学的逻辑起点，并贯穿于整个政府经济活动的始终，决定着政府经济活动的主体内容。在政府经济学的研究过程中，如果离开了这一核心内容，必然失去目标和方向。西方经济学家把政府经济职能归纳为三方面。

1. 配置职能

即政府部门内外资源的有效配置，也就是资源的使用方式和结构问题。资源稀缺的问题是经济领域研究的逻辑起点。应该用何种方式来作出资源配置的决策，政府应该如何促进社会资源的最优配置，这正是政府经济学要回答的基本问题。资源配置职能是由政府介入或干预所产生的，它的特点和作用是通过本身的收支活动为政府供给公共物品提供财力，引导资源的流向，弥补市场失灵和缺陷，最终实现全社会资源的最优效率状态。并通过调节产业和地区结构，调节资源在政府部门与非政府部门之间的配置结构，促进资源结构合理化。

2. 稳定职能

即税收、公共支出以及国债的利用，以实现经济的短期需求管理，从宏观角度来减少资源浪费，提高全社会资源的使用效率。政府履行稳定经济的职能，是由于市场经济不可能自动、平稳地向前发展。并且，在政府拥有的各种宏观经济政策手段中，政府经济政策举足轻重，它在维持总供求的大体平衡方面具有无法替代的作用。目前，世界公认的宏观经济稳定的四大目标是：充分就业；物价稳定；经济增长；国际收支平衡。

^① 曾繁正：《经济管理学报》，红旗出版社1998年版，第1页。

3. 分配职能

即运用公共权力在社会的每个人之间重新分配收入。收入分配的目标是实现公平分配，而公平分配包括经济公平和社会公平两个层面：一是经济公平，它是市场经济的内在要求，强调的是要素投入和要素收入相对称，它是在平等竞争的环境下由等价交换来实现的。二是社会公平，它是将收入差距维持在现阶段社会各阶层居民所能接受的合理范围内。实际上，政府部门履行的调节分配职能是由于后者，即社会收入分配不公现象的存在。

在以市场经济为主要资源配置方式的社会经济中，政府的经济职能是以弥补市场失灵而确定的配置、稳定和分配职能。由于公共物品、外部效应以及不完全竞争状态的存在，决定了政府履行资源配置的职能；由于市场经济不可能自动、平稳地发展，决定了政府履行稳定经济的职能；由于分配不公现象的存在，决定了政府履行调节分配的职能。总之，政府经济职能是政府经济学研究的核心内容。

（二）政府经济学的研究对象

学术界对政府经济学研究对象的表述不少，纵观已经出版的政府经济学专著、教材，大多数都是从政府调控理论、公共财政理论、公共经济政策理论、政府经济行为理论、政府治理理论等角度研究的。

笔者认为，政府经济学的核心——政府经济职能。为什么要以政府经济职能为核心呢？因为，研究政府经济职能是认识政府经济活动的前提。国家为实现社会经济发展的基本任务，必然要赋予政府以一定的经济职能。政府经济职能是国家经济职能的重要组成部分。政府经济职能受国家经济职能的制约，是国家经济职能的具体执行和体现，也是实施国家经济职能的关键。国家经济职能与政府经济职能都是由国情环境、国家的根本制度和社会经济发展形势等客观条件所决定的，而不是由人的主观随意