

厦门大学 MPA 系列教材

F-20-43  
H78

ZHENG FU  
JING JI XUE

# 政府经济学

福建人民出版社

黄新华 著



## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府经济学/黄新华著. —福州: 福建人民出版社,  
2000.9 (2002.2 重印)  
厦门大学 MPA 系列教材  
ISBN 7-211-03754-7

I. 政… II. 黄… III. 政府经济学—研究生—教材  
IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 001718 号

厦门大学 MPA 系列教材

### 政府经济学

ZHENG FU JING JI XUE

黄新华 著

\*

福建人民出版社出版发行

(福州东水路 76 号 邮编 350001)

福州晚报印刷厂印刷

(福州西洋路 4 号 邮编: 350005)

开本 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 9.625 印张 4 插页 230 千字

2000 年 9 月第 1 版

2002 年 2 月第 2 次印刷

印数: 1001 - 2500

ISBN 7 - 211 - 03754 - 7

F·204 定价: 14.00 元

书中如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换

# 目 录

<b>第一章</b>	<b>绪 论</b> .....	( 1 )
一	政府经济学的兴起 .....	( 1 )
二	政府经济学的伦理基础 .....	( 4 )
三	政府经济学的研究内容 .....	( 6 )
四	政府经济学的研究方法 .....	(10)
<b>第二章</b>	<b>市 场 论</b> .....	(14)
一	什么是市场 .....	(14)
二	市场制度的构成要素 .....	(16)
三	市场的功能分析 .....	(21)
四	市场失灵的类型 .....	(32)
五	市场失灵的原因 .....	(36)
六	市场失灵的表现 .....	(40)
<b>第三章</b>	<b>政 府 论</b> .....	(49)
一	作为制度安排的政府 .....	(49)
二	政府的经济职能 .....	(51)
三	政府失灵的表现 .....	(59)
四	政府失灵的原因 .....	(65)
五	政府失灵的矫正 .....	(74)
六	政府或市场：权衡两种不完善的选择 .....	(82)
<b>第四章</b>	<b>公共物品论</b> .....	(89)
一	公共需要与公共物品 .....	(89)

二	公共物品的类别划分	( 93 )
三	公共物品的生产方式	( 99 )
四	公共物品的供给	(105)
五	公共物品供给中的能力原则和受益原则	(108)
六	公共物品理论的形成与发展	(111)
<b>第五章</b>	<b>外部效应论</b>	(120)
一	外部效应的概念和分类	(120)
二	外部正效应与外部负效应	(124)
三	外部效应产生的原因	(127)
四	外部效应与资源配置效率	(129)
五	外部效应内在化	(137)
六	外部效应理论的发展沿革	(143)
<b>第六章</b>	<b>公共选择论</b>	(147)
一	经济人与公共选择	(147)
二	公共选择的起因	(149)
三	公共选择的规则	(154)
四	公共选择中的选民	(162)
五	公共选择中的政治家	(168)
六	公共选择中的官僚	(172)
<b>第七章</b>	<b>公共支出论</b>	(185)
一	公共支出的分类	(185)
二	公共支出的原则	(192)
三	公共支出增长现象的理论解释	(195)
四	公共支出的控制	(206)
五	公共支出的成本与收益分析	(212)
六	政府采购制度：公共支出管理模式的有效选择	
	.....	(218)

<b>第八章</b>	<b>公共收入论</b> .....	(228)
一	公共收入的原则.....	(228)
二	公共收入的数量界限.....	(231)
三	制约公共收入规模的因素分析.....	(234)
四	公共收入的主要形式：税收.....	(238)
五	有偿性的公共收入形式：公债.....	(251)
六	其他公共收入形式.....	(261)
<b>第九章</b>	<b>政府预算论</b> .....	(265)
一	政府预算的类型与功能.....	(265)
二	政府预算的编制和执行.....	(269)
三	政府决算.....	(282)
四	分税制预算管理体制.....	(286)
五	预算政策.....	(291)
六	预算外资金分析.....	(296)
<b>参 考 书 目</b>	.....	(300)
<b>后 记</b>	.....	(303)

# 第一章 绪 论

在人类社会从低级向高级发展演进的历史舞台上，政府扮演着引人注目的角色。如何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与实践难题。作为探讨、解决这一难题的学问——政府经济学便应运而生了。“它是经济学中最古老的领域之一，但它又是经济学的一个新兴分支。”<sup>①</sup>

## 一 政府经济学的兴起

政府经济学始于 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。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，除了少数几个无政府主义者之外，大多数经济学家都肯定了政府对经济活动的作用，但是对这种作用的发挥程度，却有着各种各样的看法。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

---

<sup>①</sup> 新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷），北京：经济科学出版社，1992 1125

经济生活的经济学家们集合在自由主义的旗帜之下；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。两大阵营论战不断，推动了政府经济问题的理论研究。

从产业革命到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政策，政府及其他公共部门的活动，相对来说并不重要。因此，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）、李嘉图（1772—1823）、艾尔弗雷德·马歇尔（1842—1924）、瓦尔拉斯（1834—1910）等，也对政府的经济职能进行了阐述，只不过他们都认为应将政府的职能限定于一定的范围之内，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实行大规模的干预，强调政府干预的凯恩斯主义应运而生。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求的萨伊法则，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。

第二次世界大战以后，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。市场和政府这两个部分是必不可少的。没有政府和没有市

场的经济都是一个巴掌拍不响的经济”<sup>①</sup>。

正是在这样的理论背景下，20世纪60年代以后，随着生产力的发展和生产社会化程度的提高，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。也就是这个时候，政府经济学兴起了研究热。这一领域的经济学家们开始悉心分析各种经济关系，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，可以说，政府经济学是现代市场经济发展的产物。

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术语。紧随其后的是列夫·约翰森（1930—）1965年出版的《政府经济学》。当然，在此之前，理查德·马斯格雷夫（1910—）于1959年发表的《公共财政理论》一书，已经论及了政府经济学的主要问题，它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。政府经济学研究不断取得新的进展。我国目前已翻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（1943—）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（1944—）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）。

---

<sup>①</sup> 萨缪尔森，诺德豪斯．经济学．12版．北京：中国发展出版社，1992.86～87



## 二 政府经济学的伦理基础<sup>①</sup>

科尔姆指出：“为了要取得具体成果，政府经济学所遇到的问题必须有伦理的准则来衡量，它与技术结构和行为结构同等重要。”<sup>②</sup> 社会是通过愿望和权利的形式来显示这些准则的。福利经济学所提供的传统观点几乎没有什么用处。事实上，按个人偏好核计的社会福利函数的最大化，是与社会所有成员的伦理准则不相容的。因为涉及某一人的最终分配与其他人的偏好结构分不开，所以这种处理方式是不能接受的。帕累托最优化（它认为改善甲的状况不会损害乙，那是不可能的）并没有提供惟一的解和可供实际运用的分配方案。这样核计的相应效率因而也是不确定的——这正是经济学家的许多建议被运用它们的实际工作者所摒弃的原因。各种补充方案也有同样的缺陷。再者，政府部门的任何行为必定会使某些人不高兴，可是对于这些有关的变量而言，帕累托最优却照样存在。因此，实际上，人们总是在具有各种补偿性质的计划中进行选择。当然，帕累托最优仍不失为一种辅助性的局部可资参照的标准。

事实上，社会评价的最普遍形式是，如果认为某种行为是正当的，那是因为它尊重合理获得并拥有的权利。作为一种伦理观念，这里的正当有别于司法观念中的合法。这样一来，从个人自由出发，就可以推论出对自身以及劳动的正当所有权，并可推及

---

① 这部分分析参阅：新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷），北京：经济科学出版社，1992.1120

② 新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷），北京：经济科学出版社，1992.1120

给予或放弃劳务或权利的权利（一物的性质就是关于使用它的一系列权利），从而最终导致自由市场、自愿结合和由此而来的权利与所有权分配的格局，如果此前的行为均属正当的话。

然而，不管人数多少，在他们之间实现合理的、自由而又一致同意的交换或协议却不大可能那么顺当，这是因为在下列各个方面存在着种种困难、代价或不可能性：或者是关于如何实现交易的，或者是关于为交换讨价还价、传递要求与建议提供信息的，或者是关于如何拟定合同并保证其实施的，或者是关于接受不到公共物品或正的外部性的好处的，或者是受到负的外部性的影响的，甚至还会在非同时存在的人事关系方面出现麻烦。

使这些受到障碍的合理“协议”在它们自然出现时就通过政府（公共）手段得以实现，是政府经济学不可回避的伦理基础。政府经济学之所以关注福利与再分配，是因为人们都关注福利与再分配。政府经济学的主要任务之一就是弄清楚一般的直接协议会产生什么样的变化。其次，私人契约由两个部分组成，即当事各方自愿达成的一般协议，以及在国家力量督促下的实施义务。在遵循公共准则的不太正式的契约中，第一部分并不明显，而只剩下第二部分即应严格执行的部分，由此引申出诸如纳税或服从管理这些公共服务中的明确的纯义务。

为了探究或者说为了使政府部门体现上述默契中的内容，政府经济学提出抉择、交换与讨价还价和观察政治进程等方面的理论，就那些有助于提供必要信息或取得确切结果的政治结构或进程提出建议（包括宪法、关于公共问题的公民投票、公共选择的政府决策等）。每一种默契（可称之为“社会自由契约”）都决定了一套公共行为与开支，以及每一套税收规定。它们是一个公民群体所希冀的，同时又不侵犯任何公民的正当权利。这样一来，当每一个成员都能确保一种他所关心的局面，并假定这个成员感受

到其他人的利益也总是受到尊重时，当事者中的任何一部分人就不致背离这个合作协议了，如果这一小部分人本身也感到不会由于同等的方式而蒙受什么不利的话。

### 三 政府经济学的研究内容

政府经济学，顾名思义，就是研究政府经济行为的一门科学。具体地说，它是以政府行为、政府职能及其对资源配置和社会福利的影响为研究对象的一门经济科学。由于政府经济行为的复杂多样，必然带来政府经济学研究对象的复杂多样。“它所研究的领域一向是经济学科中的核心问题——无论是从正面研究还是以迂回曲折和不怎么直接的方式研究：哪些方面必须靠市场？哪些方面必须靠公共部门？如何靠？……它从事的是关于公共部门的研究，然而，它必须最为精细周到地分析市场及其问题。”<sup>①</sup>此外，作为一个经济管理组织，政府本身就是一个经济活动主体，自然成为经济学的研究对象。可见，政府经济学的研究对象涉及到很广泛的领域，涉及到很复杂的问题。这是因为影响政府行为及政府职能的不仅包括各种经济因素，而且还包括政治、文化等多种因素，特别是一国的政治制度、社会利益集团之间的关系，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。

---

<sup>①</sup> 新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷）·北京：经济科学出版社，1992.1125

正是因为政府经济学是一门新兴学科，又是经济学中最具有政治敏感性的领域，因此，在西方经济学中，关于政府经济学的研究内容众说纷纭，其中最有影响的是斯蒂格利茨在《政府经济学》以及《公共经济学》中从公共财政的角度对政府经济学研究内容的探讨。他认为政府经济学的研究主要包括三个方面的问题：即政府经济活动的范围和组织、政府各种经济活动的结果和效率、政府各种经济政策的评价。但是，事实上，在西方经济学中，政府经济学的研究内容更多地散见于微观经济学、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、公共选择理论等学派的论述之中。因此，综合现代经济学中有关政府经济行为的理论，大体可将政府经济学的研究内容概括如下：

#### 1. 市场（失灵）论。

“在经济体制主要建立市场机制的社会中，市场机制的效能得到社会的认可，政府经济学自然而然地开始于对所谓‘市场失灵’的分析。”<sup>①</sup>由于对市场失灵的分析依赖于对作为资源配置机制的市场的深入认识，因此，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，它注意的面很广，在关注市场能有效发挥作用的领域的同时，重视对市场失灵的原因、表现的分析与研究，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。

#### 2. 政府（职能）论。

市场失灵的存在，决定了政府干预的必要性。因此，“政府必须做什么”（即政府的职能）是政府经济学所要回答的基本问题。“这里所说的政府一词，是从最广义的含义来理解的，对政府的设

---

<sup>①</sup> 新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷）·北京：经济科学出版社，1992.1125

施范围也没有什么限制——这是因为经济一词的含义是如此广泛，在此种研究中所注意的常常是某种做法、某种观点，而不是实质意义上的范围。公共开支、税收、各种各样的法规、公共生产与价格、公债与货币、汇率政策等等，都可以纳入范围。”<sup>①</sup>但是，由于在哪些方面政府必须或者一定不要干预，是政府经济学的首要问题，所以，政府经济学必须在对政府经济职能全面分析的基础上，探讨政府干预的局限性，即政府失灵的表现、原因和矫正措施。

### 3. 公共物品论<sup>②</sup>。

经济学历来十分重视公共物品问题的研究，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，而且在市场经济的条件下，政府财政所涉及的许多问题，都与公共物品有关。因此，政府经济学必须对什么是公共物品、公共物品的特性是什么、为什么在公共物品的配置上市场机制会失灵、如何保证公共物品的有效生产与供给等及其相关问题作出系统分析。

### 4. 外部效应论。

对外部效应（亦称外在性、外部性或外在效应等）的研究是政府经济学不可缺少的组成部分。“假使某个人的行为或境遇与另一个人密切相关，而同时两者之间又没有交换（或一系列交换）来协调他们之间的相互联系的愿望的话，结果就会导致（使效率低下的）外在性。”<sup>③</sup>政府部门因而有职责执行这种交换功能，要是没有信息或交易困难或代价，要是没有关于权利的不确定性，足以阻碍这种职责自然存在的话。由于一种外部效应的影响往往同时

---

① 新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷）。北京：经济科学出版社，1992.1119

② “公共物品”来自英文 Public goods，中文有多种译法，如公共品、共用品、公共产品等，本书采用“公共物品”一词，“物品”的意思包括有形和无形的产品和服务。

③ 新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷）。北京：经济科学出版社，1992.1123~1124

涉及到一些人或许多人，从而外部效应问题与公共物品问题被搅在一起。相反地，当某种影响的具体制造者难以确认时（如汽车污染问题），这种影响的来源就弄不清了。“这些混淆导致‘坐享其成者’以及交易代价问题更显严重，以致直接协议不可能。”<sup>①</sup>所有这些问题的有效、公正的解决都有赖于政府而不是相对微小的个人。因此，政府经济学必须考察外部效应是如何产生的，又是如何导致资源配置扭曲的，并在此基础上，说明政府对外部效应进行矫正的政策措施。

#### 5. 公共选择论。

公共选择可以定义为对非市场决策的经济学研究，或者简单地说，是对政府决策过程的经济分析。<sup>②</sup>它涉及以下四个方面的内容：选民、政治家、官僚、使选民与政治家相联结的公共选择（政府决策）的规则。在政府经济学看来，政治过程不过是经济交易过程的延伸，从本质上说，政治家、官僚和选民同私人经济中的个人一样，也是一种“经济人”，他们同样是个人私利的追求者。在公共选择领域作出决定的人和其他人没有差别，既不更好，也不更坏。因此，可以将经济交易与政治决策这两种行为的基本方面纳入单一的私人利益分析模式，并在此基础上，运用经济学的方法解释个人偏好与政府公共选择的关系，研究作为投票者的选民如何对公共物品的供给的决定表达意愿。

#### 6. 公共支出论。

公共支出是政府活动的一个重要方面，政府财政对经济的影响作用主要表现在公共支出上。一旦政府在以多少数量、以什么质量向社会提供公共物品方面做出了决定，公共支出实际上就是

---

① 新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷），北京：经济科学出版社，1992.1124

② 丹尼斯·缪勒，公共选择理论，北京：中国社会科学出版社，1999.1

执行这些决策所必须付出的成本。换句话说，公共支出也就是政府行为的成本。所以，政府经济学必须考察公共支出的构成情况，讨论公共支出的增长趋势，对公共支出进行成本收益分析，并提出控制公共支出不合理增长的措施。

#### 7. 公共收入论。

为了满足公共支出的需要，政府必须采取各种有效措施将私人部门的一部分资源转移到公共部门，即组织必要的公共收入是政府公共支出的前提。一般而言，税收是公共收入的主要形式，公债是有偿性的公共收入形式，此外，国有企业收入、捐赠、使用费、规费和通货膨胀税等也是公共收入的组成部分。政府经济学应当对公共收入的各种形式进行研究和分析，并在此基础上评价各种收入形式的经济效应。

#### 8. 政府预算论。

公共收入和支出决策是通过预算的编制过程来完成的，因此，政府经济学必须研究政府预算的编制、执行和决算，并在此基础上分析预算管理体制、不同的预算政策及其经济效应以及预算外资金的管理和运用，从而确保公共支出和收入的规模控制在适当的水平上，保证政府部门的资源配置具有更高的经济效率。

以上八个论题并不是孤立的，而是结合在一起，互有影响的；只有通过对以上一系列论题进行深入研究，才能建立一门体系完整的政府经济学。

## 四 政府经济学的研究方法

政府经济学既是理论经济学又是应用经济学，它一方面要从

理论上说明政府行为、政府活动及政府职能的性质、特征和一般规律，另一方面，又要研究政府如何行使职能、如何开展活动、如何规范行为，才能达到预期的目的。同时，政府经济学还是一门边缘学科，它同带有公共性质的经济学分支学科有着密切的联系。这类经济学科包括：公共财政学、国民经济管理学、资源经济学、法律经济学、环境经济学、教育经济学、文化经济学、国防经济学等等。而且，由于政府属于上层建筑，政府的经济活动也总是或多或少地具有政治性质，因而政府经济学又同政治学有着密切的关系，政府的许多经济行为可以借助政治学的框架进行分析，政府经济学所涉及的许多问题实际上就是政治问题。

由于政府经济学既是理论经济学又是应用经济学，同时又属边缘学科，因而在研究方法上，必须采用各种行之有效的方法。在包括经济学在内的社会科学领域，迄今为止，最行之有效的是马克思主义的唯物辩证法，马克思的理论巨著《资本论》是运用唯物辩证法的典范，马克思在其中出色地加以运用的历史与逻辑相一致、从抽象到具体的理论叙述方法也应该成为政府经济学研究的基本方法。此外，政府经济学的研究也需要借鉴和吸收当代社会科学中行之有效的其他方法，主要是：

#### 1. 比较分析法。

比较分析法在经济学研究中有着悠久的历史，比较经济学、比较经济体制分析等经济学的分支学科，都是运用比较分析法的产物。比较分析法有横向比较和纵向比较。横向比较是对同时期两种或两种以上的经济现象进行比较，它有助于获得对所比较的事物异同的认识。纵向比较是对不同时期的经济现象进行比较，既包括对一国不同时期经济现象进行比较，也包括对不同国家不同时期经济现象进行比较，它有助于了解某一经济现象是如何发展变化的。政府经济学中运用比较分析法，既要对不同国家政府的



经济行为加以比较，也要对同一国家政府在不同历史时期的经济行为加以分析，从中确立政府经济学的一般的或普遍的理论，从而丰富整个政府经济学理论体系。但是科学地运用比较分析法要注意三点：一是要注意事物间的可比性，只有同类事物才能比较；二是对比异同后，要深入探讨出异同的原因；三是比较分析法要和历史方法相结合，避免主观臆断，保证比较研究的客观性。

## 2. 系统分析法。

就其本质而言，系统分析是根据客观事物所具有的系统特征，从事物的整体出发，着眼于整体与部分、整体与层次、整体与结构、结构与功能、整体与环境等的相互关系和相互作用，求得优化的整体目标的现代科学方法。政府经济学中使用系统分析法的目的，是要帮助人们理解政府行为系统及其与其他社会经济主体的关系，鼓励对政府行为系统的各个组成部分进行同步研究，促使人们从不同的角度提出问题，开拓新的知识领域。可以说，系统分析法有助于研究政府经济行为与其他社会经济主体之间的本质联系和区别。但是另一方面，系统分析法也存在不足之处：它只适合把握宏观经济现象，不适合研究政府的具体经济行为。因此，系统分析法要与案例分析法相结合，通过对单个案例在一段时间内连续调查和了解，探求政府经济行为的规律。

## 3. 演绎归纳法。

政府经济学不同于自然科学，不能在实验室中加以人为控制，即通过一次又一次的实验，逐步逼近所要达到的目标。政府经济学研究多数是在不断追踪已发现的事实的基础上，进行观察、记录和描述；并把记录下来的大量统计资料加以分类整理，建立简单的假设和模式，把各种事实联系起来，通过推理、归纳、演绎，导出研究结果。因此，政府经济学的研究必须运用演绎归纳法，通过对某些政府经济活动的统计分析，建立政府经济行为分析的某