

西南科技大学品牌课程
西南科技大学“十一五”规划教材

政府经济学

ZHENG FU JING JI XUE
ZHENG FU JING JI XUE

王朝全 李仁方 陈昌洪 何波 编著



电子科技大学出版社

西南科技大学品牌课程

西南科技大学“十一五”规划教材

政府经济学

王朝全 李仁方 编著
陈昌洪 何 波

电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府经济学 / 王朝全等编著. — 成都:
电子科技大学出版社, 2008.1
ISBN 978-7-81114-748-3

I. 政… II. 王… III. 政府经济学—高等学校—教材 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 205028 号

内容提要

政府经济学是一门致力于探讨政府经济行为及其规律的新兴交叉学科,其理论意义和实践价值正日益突显,本书在系统介绍政府经济学和学科性质和思想源流的基础上,分析了作为公共组织的政府应该履行的基本职能,探讨了政府参与经济和干预经济的理由、范围和方式,介绍了政府支出和收入的方式、作用和限度,最后还讨论了政府的经济政策制定及国有资产管理问题。全书体系清新,资料充实,案例生动,可读性强。适合作为大专院校相关专业教材,也可供各类培训使用。

政府经济学

王朝全 李仁方 陈昌洪 何波 编著

出 版: 电子科技大学出版社(成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦 邮编: 610051)
责任编辑: 江进优
主 页: www.uestcp.com.cn 电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn
发 行: 新华书店经销
印 刷: 绵阳西南科大三江印务有限公司
成品尺寸: 140mm×203mm 印张 13.125 字数 330 千字
版 次: 2008 年 1 月第一版
印 次: 2008 年 1 月第一次印刷
书 号: ISBN 978-7-81114-748-3
定 价: 25.80 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 邮购本书请与本社发行部联系。电话: (028) 83202463, 83208003
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。
- ◆ 课件下载在我社主页“下载专区”。

目 录

第1章 政府经济学概述	1
1.1 政府经济学及其研究对象	1
1.2 政府经济学的主要内容与理论体系	6
1.3 政府经济学的学科性质与特色	7
阅读材料	11
复习思考题	25
第2章 政府经济学说的源流	26
2.1 资本主义自由竞争时期的政府经济理论	26
2.2 凯恩斯的政府干预学说	35
2.3 新古典综合派政府干预经济的政策主张	42
2.4 新自由主义经济学派反对政府干预的经济学说	45
2.5 斯蒂格利茨的政府经济理论	54
复习思考题	61
第3章 市场失灵与政府经济职能	62
3.1 市场失灵的表现及原因	64
3.2 政府的经济角色	81
3.3 政府的经济职能	91
案例阅读	97
复习思考题	103
第4章 公共选择理论与政府行为	104
4.1 公共选择理论	104
4.2 政府失灵	134
4.3 有效政府	146

阅读材料	156
复习思考题	157
第5章 政府支出理论与应用	158
5.1 政府财政支出概述	158
5.2 购买性支出	174
5.3 转移性支出	186
阅读材料	203
复习思考题	205
第6章 政府收入理论与应用	206
6.1 政府财政收入概述	206
6.2 税收的一般理论	215
6.3 税收制度	221
6.4 国债	237
6.5 政府预算管理	243
阅读材料	255
复习思考题	257
第7章 政府规制理论与实践	258
7.1 政府规制概述	258
7.2 政府规制理论	267
7.3 规制失灵与放宽规制	278
7.4 我国的政府规制与规制改革	286
阅读材料	297
复习思考题	300
第8章 政府经济政策分析	301
8.1 财政政策	301
8.2 货币政策	313
8.3 产业政策	319
8.4 收入分配政策	325

8.5 就业政策	334
阅读材料	345
复习思考题	349
第9章 国有资产管理	350
9.1 国有资产概述	351
9.2 国有资产管理	362
9.3 国有资产管理体制	367
9.4 国有资产管理方式的转变	383
案例阅读	391
复习思考题	407
参考文献	408
后 记	412

第1章 政府经济学概述

政府经济学是一门年轻的交叉学科,也是近年来社会科学领域里的热门课题之一。本章作为本书的开篇,从三个方面对政府经济学的基本问题予以介绍。即政府经济学的概念与研究对象、政府经济学的主要内容与理论体系、政府经济学的学科性质与特色。厘清这些基本问题对于理解、掌握本课程的主要内容具有重要的作用。

1.1 政府经济学及其研究对象

1.1.1 关于政府经济学的定义

政府经济学是一门新兴的交叉学科,其主要内容横跨政治学与经济学两大学科门类。一方面由于研究对象的复杂性和广泛性,另一方面由于学科发展历史的短暂性,使得人们至今仍然难以由政府经济学给出一个被广泛接受的定义。当然,无论从社会经济本身的发展还是从新兴学科的成长过程来看,不要过早地为是一门学科给出严格规范的定义是明智而有利的。这或许可以解释为什么在我国现已出版的十多本政府经济学教科书中大多数都没有对政府经济学给出明确定义的原因。

但是,在科学技术日新月异、知识经济突飞猛进的今天,对政府经济学这门经历了20余年历史陶冶凝练的学科进行规范性定义,已经成为水到渠成之事。因为在这不算太长的探索过程中,许多专家学者付出了艰苦的努力,并取得了丰硕的成果,为我们今天

的工作打下了坚实的基础。

美国经济学家斯蒂格利茨认为,政府经济学“是关于政府的作用、公共部门内部选择范围的限度、政府对私营部门的诸决策的影响程度等的一门学问^①”。

我国部分学者也先后对政府经济学给出了大同小异的定义。张荐华认为,“政府经济学,是研究政府及其它公共部门的经济行为、经济职能和效率及其对国民经济影响的一门新兴经济学科^②”。孙荣等认为,“政府经济学,顾名思义,就是研究政府经济行为的一门学科^③”。郭小聪认为,“政府经济学主要是研究政府作为经济主体时的经济行为和规律^④”。而陈建先认为,“政府经济学是研究政府经济职能,并为实现其职能而进行的有规律的、高效的管理的科学^⑤”。实际上,还有一些学者以不同方式给出了政府经济学的定义,但从本质上看都没有根本性的差异,在此不一一列举。

本着简明扼要、符合国情两大原则,我们在前人成果的基础上,尝试为政府经济学给出如下定义:政府经济学是研究政府经济职能、经济行为及其对社会经济产生的影响的一门交叉学科。在这里,我们把政府视为政治组织与经济组织的复合体。也就是说,政府经济学研究的出发点是假设政府既是“经济人”,又是“道德人”。我们关于政府经济学定义的新阐述更清楚地表明了这个新兴学科的三大研究内容:一是从规范的意义研究政府应该履行

① 约瑟夫·斯蒂格利茨,《政府经济学》曾强等译,北京:春秋出版社,1998年,第12页。

② 张荐华.《开展政府经济学的研究》经济问题探索. 1998年(1),第6~9页。

③ 孙荣,许洁.《政府经济学》上海:复旦大学出版社,2001年,第1页。

④ 郭小聪.《政府经济学》北京:中国人民大学出版社,2003年,第7页。

⑤ 陈建先.《关于政府经济学理论体系的构想》探索. 2004(2),第77~80页。

哪些经济职能;二是从实证的视角探讨政府应该如何采取经济行为;三是从规范与实证相结合的角度分析政府职能和政府行为对社会经济产生的后果。

1.1.2 政府经济学发展简况

关于政府与经济之间关系的思想虽然可以追溯到很早以前,但从学科形成的直接动因看,政府经济学其实是现代市场经济发展的产物。第二次世界大战以后,随着生产力的发展和生产社会化程度的提高,各国政府纷纷效法美国,对经济活动的参与和干预程度不断加深,政府本身及其公共生产、公共服务部门的规模日益扩大。在此过程中,产生了一系列理论与实际问题;面对这些问题,传统的经济学和政治学都显得力不从心。于是,以政府的经济职能和经济行为及其后果为研究对象的政府经济学逐步应运而生。1959年,美国经济学家理查德·马斯格雷夫出版《公共财政理论》(The Theory of Public Finance),论述了政府经济学的主要问题,该书的出版被学术界视为政府经济学学科诞生的标志。1964年,瑟奇·K. 科尔姆出版《政府经济学基础——国家经济作用理论概述》,这是被认为是第一部以政府经济学命名的著作。1966年《政府经济学杂志》(Journal of Public Economics)创刊,专门反映政府经济学科的研究进展和成果。1988年美国经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨的《政府经济学》(Public Economics)中译本在中国面世,极大地调动了中国学者参与政府经济学问题的研究热情,也极大地推动了这个学科在中国的快速发展。迄今为止,正式出版的由中国学者编著的《政府经济学》专著和教科书已经超过10种。

1.1.3 政府经济学的研究对象

显而易见,在政府经济学的定义里面已经包含了其研究对象。众所周知,研究对象的差异是学科之间相互区别的重要标志之一。

为了更好地理解这一核心问题,我们有必要进一步予以讨论。

斯蒂格利茨从“生产什么、怎么生产、为谁生产和如何决策”这些经济学基本问题的解答来定义政府经济学的研究对象,他认为政府经济学与其他经济学分支的主要区别是更侧重于研究政府等公共部门如何充分有效地利用资源,其研究内容更集中于政府活动。斯蒂格利茨进一步指出了政府经济学研究的三个主要内容:①搞清政府参与哪些活动和这些活动是如何组织起来的,公共部门和政府运行机制非常复杂,这就需要估计政府支出水平到底有多大,这些支出到底在干什么,同一项公共经济活动常常由不同的政府机构参与组织,其中组织方式是怎样进行的;②尽可能地理解与预测政府这些活动的全部结果,政府决策的各种后果十分复杂而且难以预测,一种政策的后果和效率到底如何,肯定没有社会公众一致的认识,各种说法经常相互矛盾,这就需要解释为什么会对同一政府政策存在如此矛盾的分歧,阐明为什么解决这些重大问题决非易事的缘由;③评价各种政策,首先需要完善对政府公共经济活动的评价标准,然后需要对评价标准给以比较规范的说明^①。值得注意的是,斯蒂格利茨认为公共经济学与政府经济学是同一个概念,并在其著作里交替使用这两个概念,实际上表达的更多内容都属于政府经济学的研究范畴。

20世纪90年代中国学者开始使用“政府经济学”这个名称,但对它的理解不尽一致,大体上可分为广义和狭义两类。

狭义的政府经济学等同于财政学的升级和扩大,马国贤就在《政府经济学——走向社会主义市场经济的政府理财理论与政策》一书中把政府经济学的研究范围限定于政府理财。他认为“政府经济学就是研究政府行为及其经济关系的科学”,但他又指出政府

① 斯蒂格利茨《公共部门经济学》(第三版)北京:中国人民大学出版社,2005年,第11~14页。

经济问题：“首先是财政问题”，“不仅是财政问题，还应包括理财思想、多级政府理财、税收及税收转嫁、产权制度及国有资产、社会保障等一系列理论和政策问题”。

广义的政府经济学把政府全部有关经济的活动都纳入研究视野，财政活动、宏观经济管理、收入分配和社会保障等均成为研究对象，比较有代表性的著作是周绍朋等编著的《中国政府经济学导论》。该书涉及的内容有社会主义市场经济体制，政府与市场的关系，政府综合运用计划、财政、金融等手段进行宏观经济调控，政府对微观经济进行规制和引导国有企业改革，区域经济协调发展，收入分配和社会保障，长期可持续发展等。显然，这与过去的“国民经济管理学”很类似，而与政府经济学的思路相去甚远。

张荐华在《政府经济学概论》中对政府经济学这门新兴学科作了另一种广义的理解，他从政府的失效出发谈政府的职能，依次论述了公共品供给、公共部门管理、公共财政；接下来研究了微观经济规制和宏观经济调控以及中央与地方的政府分工；最后比较了不同市场制度下的政府职能。该书融合了公共经济学与宏观经济学以及其他有关政府经济理论，在内容上具有较强的综合性，对政府经济学学科体系的把握比较恰当。

杨龙等学者认为，政府经济学应以政府与经济的关系为核心内容，具体包括政府本身的经济行为和政府对社会经济的管理、控制、调节等行为这两个方面；其研究对象应是政府在经济中的作用，也包括政府的财政收支、政府对经济的管理等经济行为。^①

我们认为，简而言之，政府经济学的研究对象应该是政府的经济职能。根据郭小聪的看法，所谓政府经济职能是指政府从社会经济的宏观角度，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；是为了达到一定的目的而采取的组织 and 干预

^① 杨龙，王骚《政府经济学》天津：天津大学出版社，2004年，第4~5页。

社会经济活动的方法、方式、手段的总称^①。在以市场机制为资源主要配置方式的经济中,政府的经济职能是以弥补市场失灵而确定的资源配置、收入再分配、稳定经济和市场管制等职能。这些职能贯穿于整个政府经济管理的始终,决定着政府经济管理的主体内容,因此它是政府经济学研究的逻辑起点,也是其最终归宿。

1.2 政府经济学的主要内容 与理论体系

根据前文的分析,政府经济职能是政府经济学的研究对象;而经济职能是国家职能的重要组成部分。因此,以政府经济职能为核心而展开的政府经济学的主要内容应该包括如下四个方面:

第一,政府经济职能的界定,即政府在哪些领域必须参与市场经济活动,应该在什么范围以及什么程度上对市场活动进行干预,等等。

第二,政府行使经济职能的方法和手段,包括以什么方式参与市场经济活动,制定什么样的制度、政策和措施来调节市场经济活动,采取什么样的手段对市场进行监督,等等。

第三,政府行使经济职能的效率和效果,即政府以一定的方式和手段参与、干预、调节和监督市场经济的效果如何?效率怎样?等等。

第四,政府行使经济职能的环境条件以及政府职能的调整和转换,即如何根据国内外经济形势和环境的变化,根据现实的主客观条件及时调整和转换政府职能,以实现政府的各项目标。

根据上述目标任务,本课程共分9章,其理论逻辑体系如下:

第1章:讨论政府经济学的基本问题。

① 郭小聪《政府经济学》北京:中国人民大学出版社,2003年,第38页。

- 第2章:理清政府经济学的思想脉络。
- 第3章:分析政府的经济职能是什么和为什么的问题。
- 第4章:讨论政府行为的合法性基础及其有效性标准。
- 第5章:介绍政府支出理论。
- 第6章:介绍政府收入理论。
- 第7章:探讨政府对微观经济的管制问题。
- 第8章:分析政府的主要经济政策。
- 第9章:讨论政府如何对国有资产进行管理的问题。

1.3 政府经济学的学科性质与特色

政府经济学既是理论经济学,又是应用经济学,一方面要从理论上说明政府行为、政府活动、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、如何开展活动以及如何规范行为,才能达到预期的目标。

从学科属性上看,政府经济学是经济学与政治学之间的一门交叉学科,有人把它看做是政治学科的一个分支,也有人认为它是现代经济学的一门新秀。无论怎样定位,有一点是明白无误的,那就是政府经济学与经济学科和政治学科之间具有十分密切的联系。

1.3.1 政府经济学与经济学科

政府经济学与经济学科关系密切。它综合了众多与政府有关的经济学学科分支的内容,大体上包括国民经济管理学、公共经济学、福利经济学、宏观经济学、发展经济学、国际经济学、新政治经济学和新制度经济学等。

1.3.1.1 与公共经济学的关系

公共经济学的内容被全部包括在政府经济学中,政府支出和政府税收在公共经济学中是两项重要内容,也是政府经济学的核

心内容。

公共选择理论和公共产品理论不仅是公共经济学的主要出发点,也是政府经济学的主要理论依据。从经济学的角度来看,公共经济学自身尚未定型,到底是一种实证经济学,还是一种规范经济学尚未确定。公共经济学的内容是实证性的,以描述公共部门的经济活动以及与经济相关的活动为主要内容;但它又无法避开规范性问题,必须对公共部门的经济活动以及与经济相关的活动进行评价。

可以认为,公共经济学是政府经济学的前身,政府经济学建立在公共经济学研究的基础之上。公共经济学扩展了财政学,与政治学开始交叉,为政府经济学的形成做了准备。如果说政府经济学发源于财政学的话,则可以认为公共经济学是从财政学到政府经济学之间的桥梁。

1.3.1.2 与福利经济学的关系

福利经济学是一种规范经济学,主要研究一个社会的资源配置如何达到最优化状态、国民收入如何分配才能使社会全体成员的经济福利达到最大化,研究一个国家如何实现公平与效率以及如何在两者之间权衡。福利经济学认为,实现资源的最优配置是增进社会福利的基本途径。由于市场经济条件下,资源配置和国民收入的分配都是通过市场机制实现的,福利经济学不可避免地要把对市场经济的分析纳入研究范围。

福利经济学认为,市场是实现资源有效配置的最佳手段,但完美的市场机制并不存在,市场失灵不可避免,因此政府具有存在的天然合理性,它是纠正市场失灵的必要手段。政府经济学正是从这个基本假设出发,并进而把帕雷托最优、效用可能性边界、社会福利函数、社会福利最大化、次佳理论等福利经济学的基本概念也当作自己评价政府经济行为的出发点。可以说,福利经济学的基本假设是政府经济学研究的基点。

1.3.1.3 与宏观经济学的关系

宏观经济学研究家庭、企业和政府的行为如何影响社会经济的总量指标,它侧重关注经济总量的平衡和宏观经济的稳定运行,把失业、通货膨胀、经济增长等问题作为主要研究内容,并从关注经济总量指标的角度深入分析了政府的货币、财政、价格、收入等经济政策及其使用效果。政府经济学借鉴宏观经济学的研究视角,并以宏观经济学的研究成果为基础,对政府行为进行了更广泛的研究,细致考察了政府的经济行为和政府干预经济的政策后果。

1.3.1.4 与财政学的关系

财政学与政府经济学的关系最为密切,税收、支出、赤字、公债等这些财政学的重要问题依次出现在政府经济学中。但两者之间有一个重要区别,财政学的目光集中在政府的财政活动,而政府经济学的分析对象是政府全部与经济有关的活动,财政活动只是其中的一部分。财政学关注的只是财政行为,政府经济学的视野则是社会经济的整体。

1.3.1.5 与发展经济学的关系

发展经济学也对政府经济学的建立有所贡献。发展经济学研究发展中国家在经济上如何摆脱不发达状况。它把政府对经济的作用放在十分重要的地位,认为发展中国家能否顺利地从欠发达状况走向现代化,关键在于政府政策的运用是否得当。发展经济学关注政府如何启动经济,注重制度因素对经济增长的影响,特别指出如果处理不好,政治因素对经济发展可能会有限碍或促进作用。政府经济学中对经济体制、经济发展战略和经济政策的分析直接受到了发展经济学的启发。

1.3.2 政府经济学与政治学科

1.3.2.1 政府经济学与政治学的关系

政治学一般认为:政治可分为统治和管理两个层次。这个区

分源自国家的统治和管理两种基本职能;统治职能主要包括压迫敌对阶级和敌对分子以及保卫国家不受外来侵犯;管理职能是国家机关对社会的经济、文化和各种公共事务的管理活动。

政府职能是国家职能的具体化,政府作为国家主要机关之一——行政机关,职责之一是制定各项政策,发布行政命令,管理社会经济、文化、科学、教育和卫生等各方面的工作。政府的对内职能和对外职能中都包括对社会的经济生活进行控制或施加影响、管理公共服务事业、发展社会福利事业、发展与其他国家的经济关系等方面。

1.3.2.2 政府经济学与行政学的关系

行政学是研究国家行政组织对社会事务进行有效管理的规律的科学。行政的功能包括政治功能、经济功能、文化功能和社会功能,其中经济功能是指国家行政机关对经济部门实施领导,组织和管理社会经济。行政学在研究对象上与政府经济学也有交叉,行政学研究行政体制、行政程序、行政组织、行政决策、行政效率等,在“财务行政”部分涉及政府的经济行为。

现代社会中政府对社会生活各个方面的介入较以往更深,相应的,现代政治学中也呈现政府研究成为政治学主要内容的趋势。当代的政府研究背靠政治学,还呈现包括各相关学科的趋势。政府经济学的内容虽然经济学也研究,但经济学对政府的研究只是一个侧面,没有从整体的角度研究政府问题。所以从政府经济学与政府研究的关系来看,其隶属于政治学中关于政府研究的领域是题中应有之意。除此之外,从研究的角度看,政府经济学的重点是研究政府在经济中的作用。政府首先是政治学的研究对象。政府本质上是政治组织,在更根本的意义上,政府在经济发展中的作用是个政治问题。从研究对象上看,政府经济学不仅研究政府的经济活动,而且考察政府在经济发展中的作用;这已超出了经济学的研究视野。因此,政府经济学作为政治学科的一个分支学科更为合适。

阅读材料

政府多元利益目标的冲突与协调^①

——某省一民营市场三次开业三次被搞垮的案例分析

1. 引言:关于政府的多维视野

政府自诞生以来就是一个含义宽泛、作用巨大、影响深远的概念,以至于吸引了哲学、经济学、政治学、社会学等许多社会科学中一代又一代学人智者的注意力,形成了很多有价值的人类智力成果和精神财富。然而,我们又不得不承认,迄今为止,对于这个“一半是魔鬼一半是天使”的政府的认识还远未穷尽;^②来自不同时代、不同学科、不同学者的不同观点,汇聚成五光十色的关于政府(国家)的理论谱系,构成一幅动人的历史画卷。借助前辈先贤提供的这些理论“阶梯”,作者拟从新制度经济学的视野,并通过对某省某市一民营市场三次开业三次被搞垮的典型案例分析,从而对“真实世界”里政府多元利益目标的冲突与协调的原因、机制、对策等问题进行探讨。

① 原文请参见王朝全《政府多元利益目标的冲突与协调》当代经济科学. 2002(5)。

② 诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·C. 诺思指出:国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源。国家作用的这种两面性被人们称为“诺思悖论”。