

ZHENG FU  
JING JI XING WEI YAN JIU

# 政府经济行为研究

丰海英◎著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

# 政府经济行为研究

丰海英 著



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

**图书在版编目 (CIP) 数据**

政府经济行为研究/丰海英著. —北京: 中国经济出版社,  
2007. 12

ISBN 978 - 7 - 5017 - 6411 - 2

I. 政… II. 丰… III. 国家行政机关—经济行为—研究—中国  
IV. F123

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 149065 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: [www.economyph.com](http://www.economyph.com)

责任编辑: 陈 骝 (电话: 010 - 68308644 13621098588)

责任印制: 石星岳

封面设计: 白长江

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市佳星印装有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印张: 7.875 字数: 220 千字

版 次: 2008 年 4 月第 1 版

印次: 2008 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 6411 - 2/F · 5159

定价: 24.00 元

---

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

## 前 言

---

从重商主义开始,或是强调政府对市场的干预,或是强调市场的自由经营,政府经济理论始终是三百余年来经济学中争论不休的问题,并且成为理论演变的一条主要线索。对发展中国家和转型国家经济发展的研究,也往往离不开对政府职责、政府角色和政府职能的认识。

在经济舞台上,政府和市场不断变化着角色,展示着自己的作用,为实现经济学所关注的效率而体现着不同的职能。虽然完全市场的优点在微观经济学的经典理论中被极力夸大,但是现代经济生活中,完全市场是不存在的,由于外部性、市场势力、公共物品、信息不对称等因素的难以克服,市场存在着缺陷,因而需要政府介入进行补救。政府在矫正市场失灵时确实能起到一定的作用,但是政府本身存在着更加难以忽视的失灵问题。政府失灵使各国政府面临两难局面:市场失灵必须诉诸于政府权力,而政府手段的局限又使其在克服市场失灵时出现了新的缺陷。因此就需要在政府与市场之间进行选择,或者对经济中二者的参与程度进行不同的组合。

各国所面临并不是要不要政府或者建不建立市场,而是建立什么样的政府和如何规范市场的问题。政府与市场之间如何实现均衡

成为经济学所必须面临的重大问题。什么是政府?政府必须做什么?政府应该怎样做?这三大问题是现代社会中客观存在的现实问题。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与作用的科学。也就是研究政府经济行为的特殊规律的分支学科,是论述各级政府部门在经济中的存在意义和行为,回答政府必须做什么以及怎样做的理论。政府经济学(Economics of Government)是由公共财政学(Public Finance)和公共部门经济学(Public Economics Public Sector Economics)发展而来的,其起源可以追溯到西方学者对于财政问题的关注和研究。

无论是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,在西方经济学中,是把政府、企业和家庭看作三个平等的主体,这三者相互关联,而且各自有各自的运行规律。如果不考虑国际市场的因素,一国国民经济就取决于这三者的经济活动。家庭向企业提供劳动、资本、土地、企业家才能等生产要素,从企业获得报酬,家庭再以这些报酬向企业购买商品和劳务;企业向家庭购买各种生产要素并向家庭提供各种商品和劳务;政府通过税收和政府支出与企业和家庭发生联系,参与国民经济。政府的活动方式与企业 and 家庭有不同之处,就在于企业和家庭要考虑个人利益最大化或者企业利润最大化,但是政府除了要考虑收益和成本之外,必须还要考虑社会公正与公平。政府在经济中的职能主要有三个:收入再分配功能、社会资源配置功能和宏观经济稳定功能。

政府部门一般指政府及其附属机构。由于政府是公共部门中最主要的和最大的代表者,研究政府经济学大多侧重于从经济学角度解释、分析和规范政府的职能和作用,这一学术分支也被称为公共经济学、公共部门经济学或者政府经济学。与政府的职能相配合,政府经济行为有四个层次的内涵:首先,研究政府参与市场经济运作的必

要性与可能性;第二,研究政府失灵的现象与引发政府失灵的原因;第三,研究政府财政收支状况,以及由于收支状况变化对经济产生的影响;第四,研究地方政府经济行为对于经济的影响。

政府经济学大致兴起于 20 世纪 90 年代,在我国得到了长足的发展,在政府经济学的研究中取得了一系列的成果,对于中国这样一个长期处于转型期的国家,一个处于经济发展关键时期的国家,一个正在建设社会主义和谐社会、求得经济又好又快发展的国家而言,政府经济学有着重要的理论与实践意义。

在经济全球化浪潮风起云涌的新时代,世界经济和社会面貌日新月异,中国作为一个正在崛起的新兴大国,正处于沧桑巨变的时代浪潮之巅。改革开放三十年以来,不但社会文化、生活水平等方面发生了翻天覆地的变化,而且在政治体制、经济体制等领域也进行着深刻的社会转型和制度变迁。社会主义市场经济体制的确立,极大地推动了中国市场主体的丰富与发展,促进了市场主体的分工协作。但是应该看到的是,在市场主体不断分化演进的过程中,中国经济领域,尤其是政府经济领域出现了一些人们不愿意看到的混乱现象:政府部门乱收乱支、企业个人制假贩假、公共产品普遍缺乏或者质量差强人意、社会资源严重浪费、高碳经济引发严重的环境污染、社会收入分配差距迅速拉大等等,这些现象都在考验着中国政府驾驭经济的能力。

本书的写作并不是要提供一些相对粗浅的政策建议,而是通过基础理论分析对中国的政府经济行为作一个基本分析。诺贝尔经济学奖的获得者贝克尔教授曾经说过,中国的经济学发展现在缺乏基础研究,中国需要对策研究,但是却更需要基础研究。因此,作者愿意通过基础理论研究,对中国政府经济行为的发展作科学客观的审视,以期获得比较系统的认识,为实践运作提供理论支持。

这本《政府经济行为研究》就是沿着上述思路展开的,但是做得还不够,一是仅侧重从经济学和财政学角度入手进行分析,政治学分析方面还比较薄弱;二是没有运用数学分析工具,因而也就缺乏对政府具体政策的绩效评估。这是需要在以后的研究中继续努力的地方。

丰海英

2007年8月17日

# 目 录

## 第1篇 政府经济学基础理论

### 第一章 资源配置与市场经济

- 一、资源配置 ..... 2
- 二、市场经济 ..... 11

### 第二章 市场失灵

- 一、市场失灵的原因分析 ..... 16
- 二、中国的市场失灵问题 ..... 31

## 第2篇 政府经济行为研究

### 第三章 政府定位与政府经济职能

- 一、界定政府 ..... 45
- 二、政府经济职能的理论界定 ..... 48
- 三、政府经济职能的实践运作 ..... 60

### 第四章 政府失灵

- 一、政府失灵的原因分析 ..... 71
- 二、理性看待政府经济行为 ..... 85

### 第五章 中国政府的经济行为

- 一、中国政府机构 ..... 91
- 二、中国政府经济职能 ..... 99
- 三、中国经济运作中的政府失灵问题 ..... 107

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 四、整合政府行为,为经济发展提供政策平台 ..... | 113 |
|----------------------------|-----|

### 第3篇 政府的经济运作

#### 第六章 政府收入

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 一、政府收入的非税形式 ..... | 119 |
| 二、税收收入 .....      | 121 |
| 三、税收的转嫁与归宿 .....  | 133 |
| 四、税收与经济效率 .....   | 140 |

#### 第七章 中国税收制度

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 一、中国税收制度建立历程回顾 .....  | 148 |
| 二、中国现行的税收制度 .....     | 152 |
| 三、建立完善的社会主义税收制度 ..... | 153 |

#### 第八章 政府支出理论

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 一、政府支出理论分析 .....     | 160 |
| 二、政府支出的类型 .....      | 170 |
| 三、政府支出的成本—收益分析 ..... | 179 |

#### 第九章 中国政府支出

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 一、中国政府的支出现状 .....          | 186 |
| 二、中国政府支出存在的问题 .....        | 198 |
| 三、加强支出管理,振兴国家财政的对策建议 ..... | 202 |

### 第4篇 地方政府经济行为

#### 第十章 地方政府经济行为基本理论

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 一、地方政府经济职能 .....    | 207 |
| 二、地方公共物品的最佳数量 ..... | 209 |
| 三、地方公共产品的基本理论 ..... | 210 |

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| 四、地方政府收入 .....                         | 215 |
| 五、地方政府支出 .....                         | 219 |
| <b>第十一章 中国地方政府经济行为</b>                 |     |
| 一、中国地方政府经济行为现状 .....                   | 222 |
| 二、中国地方政府经济行为存在的问题与挑战 .....             | 225 |
| 三、适应社会主义市场经济的发展要求,改革地方政府<br>经济行为 ..... | 229 |
| <b>参考文献</b>                            |     |
| <b>后    记</b>                          |     |

# 第 1 篇

## 政府经济学基础理论

### 第一章 资源配置与市场经济

1776 年,英国学者亚当·斯密发表了《国民财富的性质及其原因研究》,宣告了现代意义上经济学的诞生,也宣告了自由主义经济学的诞生。亚当·斯密从利己主义人性论出发构筑起包括经济自由主义学说在内的理论体系。斯密认为:人类经济活动的主要动机,就是谋求个人利益,谋求私利使自己的需要得到满足。“我们的晚餐不能从面包商、屠宰商、酿酒师的恩惠中获得,只能从他们对自身利益的关切中获得。”<sup>①</sup>个人在经济生活中,通常不会考虑他对社会利益起了多少促进作用,盘算的仅仅是自己的好处,每个人追求个人利益的努力,会被一只看不见的手牵着,去实现一种它原来无意要实现的目的,最终促进社会利益。

斯密提出了人的自利动机如何以奇迹般的方式润滑经济机器的理论,即所谓“看不见的手”的理论,也就是市场供求理论。由于经济人自利的行为可以润滑经济机器,所以政府对经济要采取绝对不干预的策略,只要充当“守夜人”即可。

市场经济理论的建立与发展促进了经济的迅速增长,世界上大多数国家经历了前所未有的繁荣。马克思说:“资产阶级在它的不到

---

① 亚当·斯密著,谢祖钧译:《国富论》,北京:新世界出版社,2007 年版,第 12 页。

一百年的阶级统治中所创造的生产力,比过去一切世代创造的全部生产力还要多,还要大。”<sup>①</sup>然而普遍的繁荣并没有带来经济安全。1929年,一场波及整个资本主义世界的经济危机及随之而来的萧条以铁的事实无可辩驳地说明:市场不是万能的。与任何事物一样,市场不是十全十美的,因为经济并非在真空中运行。世界经济发展面临的四大问题:人口增长、粮食短缺、能源匮乏、环境污染正在困扰着人类社会,经济的周期波动以及由于经济迅速发展带来的日益严重的失业问题和两极分化说明市场失灵(Market Failure)的广泛存在。1929年世界经济危机的空前严重性和持久性,宣告了自由放任传统经济理论的破产,人们充分认识到,在“看不见的手”之外还需要加上“看得见的手”,政府在经济中不能仅仅做“守夜人”,还要做“调控人”、“协调人”、“分配人”。

从经济史学的角度看,从重商主义开始,或是强调政府对市场的干预,或是强调市场的自由经营,始终是三百余年来西方经济学中一个争论不休的问题。争论的目的,不外乎是要追求经济发展的效率,这就进入到经济学的基本关注点:资源配置。

## 一、资源配置

经济学理论的发展是建立在两个假设之上,即:(1)理性人,所有的经济参与者都是理性的,能够获得完全充分的信息,并且以利益最大化为目标。理性人追求自身利益的强大动力,既是经济衰退的主要原因,也是经济繁荣的主要源泉。(2)资源稀缺(Scarcity),即有限的资源相对于人类欲望的无限性而言是不够的。

### (一)资源配置

任何社会可以用来生产的资源无论在质上还是量上都是有限

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第一卷:共产党宣言,北京:人民出版社,1995年版,第277页。

的,而人的欲望不但是无限的,而且是多样的,于是就会出现社会资源如何分配,也就是资源配置的问题,这是经济学的逻辑起点,是经济学要解决的核心问题,也是政府经济行为研究要回答的基本问题。

### 1. 资源配置的涵义:

狭义的资源配置是指如何解决经济学的四个基本问题:

生产什么

如何生产

为谁生产

谁如何来做出经济决策

资源配置考虑的是怎样让土地和自然资源、劳动、资本等有限的要素生产出尽可能多的产品;生产什么样的产品更符合人们的偏好;在消费者收入一定的情况下这些产品应该在消费者之间怎样交换才能使他们获得最大限度的满足;通过怎样的经济途径来实现资源的组合与生产。这几个问题就是通常我们所说的“效率”问题。

广义的资源配置不仅局限于效率,还要解决的问题包括效率、公平、稳定三方面的内容。一个连续运转的经济体系中的收入分配反过来决定着要素的分配,收入应如何在社会成员之间“公平”分配在很大程度上取决于一个社会的价值判断,这是经济学研究无法回避的问题;经济体的正常运转不仅涉及微观领域的效率和公平,宏观经济的健康稳定发展也至关重要。

### 2. 资源配置原则:

#### 效率原则

##### (1) 帕累托最优

效率(Efficiency)是指最有效的使用社会资源以满足人类的愿望和需要。经济学意义上的效率指资源配置已经达到这样一种境况:无论做任何改变都不可能使一部分人受益而没有其他人受损。或者

说,当经济运行达到高效率时,一部分人处境改善必须以另一部分人的处境恶化作为代价。这种状态被称为“帕累托最优”或者“帕累托有效”(Pareto Efficiency)。

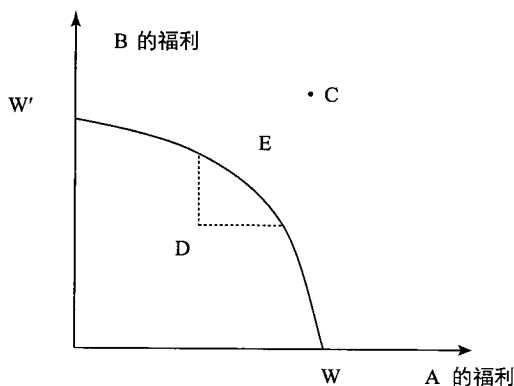


图 1-1 福利边界与帕累托最优

用图 1-1 来说明帕累托最优的涵义。假定社会中只有 A 和 B 两个消费者,横轴代表 A 的福利水平,纵轴代表 B 的福利水平,A 和 B 的经济福利取决于他们各自消费了多少产品和劳务。由于社会总资源的有限性,他们消费的总量也有限。图中 WW' 曲线就表示总量有限的产品和劳务全部分配于 A 和 B 之间两个人可能达到的福利水平的各种可能的组合,WW' 曲线被称为福利边界(Welfare Frontier),福利边界代表当 A(或 B)的福利水平既定时,B(或 A)能够达到的最高的福利水平。WW' 曲线以外区域的点,如 C 点,是任何资源配置方式都不可能达到的状态,只有 WW' 曲线上以及曲线内各点才是可能实现的福利水平组合。

如果某一种资源配置使 A 和 B 的福利水平处于 D 点,那么 D 点是低效率的,因为从 D 点到曲线上的 E 点,A 和 B 的福利水平可以同时提高,而 E 点也是可以达到的。但是到达 E 点以后,无论从 E 点移到 WW' 围成区域内的哪一点,一个人的福利水平的提高必然伴随着另一个人的福利水平的同时下降,所以 WW' 曲线上的任何一点都

满足效率的定义。

## (2) 经济效率的实现条件

要达到某种产品的有效率生产,必须符合下面两个条件:一是产品的净社会效益非负;二是总社会收益与总社会成本的差异最大化,即净社会收益最大化。一种产品的社会总收益(Total Social Revenue, TSR)是指人们从消费一定量的该种产品中所得到的总的满足程度。一种产品的社会总成本(Total Social Cost, TSC)指的是为生产一定量的该产品所需要耗费的全部资源的价值。这里第一个条件保证某项目能够实现“帕累托改进”,是最基本的要求,但要达到“帕累托最优”,还必须在满足第一个条件的基础上满足第二个条件。当配置在每一种产品或劳务上的资源的社会边际收益等于其社会边际成本时,可以实现总的社会净收益的最大化,用公式表示就是:

$$MSR = MSC$$

MSR(Marginal Social Revenue)是产品的社会边际收益,表示人们对该种商品的消费量每增加一个单位所增加的满足程度。MSC(Marginal Social Cost)是产品的社会边际成本,表示每增加一个单位该种产品的生产量所需增加的资源消耗的价值。社会边际收益可以通过人们为增加一个单位的某种产品的消费量而愿付出的货币最高额来测定。由于产品边际效用递减规律的作用,一种产品的社会边际收益会随其数量的增加而倾向于减少。社会边际成本可以通过因增加一个单位的某种产品的生产量所消耗的要素价值而需付出的货币最高额来测定。由于要素的边际产量递减规律决定了产品的边际成本在短期内是递增的,所以产品的社会边际成本随其数量的增加而趋向于增加。当社会边际收益大于或者小于社会边际成本时,没有达到帕累托最优,还能进行帕累托改进。只有当社会边际收益与社会边际成本相等时,已经不存在任何改进的动力,社会的资源配置就实现了帕累托最优。

## 公平原则

帕累托最优是资源配置的一种理想状态,然而在实际经济生活中是很难实现的。经济学分析中所依赖的基本概念——“幸福”或“痛苦”、“效用”或“痛苦”等等,完全是“个人主义”的。每个人都有一套独特的评价标准和价值体系。因而所谓的“帕累托最优”是一个难以真正实现并且得到社会公认的标准。

衡量一个社会的经济效率,通常使用 GDP,也就是国内生产总值。虽然 GDP 是一个很好的用来衡量社会福利的指标,但是作为宏观指标却有着难以克服的缺陷。首先,GDP 没有包括市场之外进行的活动价值;其次,没有包括环境质量与自然资源的拥有状况;第三,没有涉及收入分配。差异很大的社会状况通过 GDP 或者人均 GDP 都不能看到,社会的千差万别被彻底掩盖。社会效率的提高,虽然有助于生活水平的整体提高,但并不一定意味着公平的实现。市场经济可能会产生令人难以接受的收入水平和消费水平的巨大差异。

在进行资源配置时,还需要引入判定社会福利水平的另一个标准——公平。从经济学角度看,公平指的是机会均等,规则均等,结果公正。“公平”不是财富分配的所谓“平等”,而是机会的自由,也就是给每个人以机会,不让富人凭借自己的优势永久地占据主导地位,也不让穷人永远没有翻身的机会。一个好的社会,应该是一个开放和竞争的社会,应该是具有流动性的社会:让富人始终保持危机意识,永远面对别人的挑战;让穷人永远不会感到绝望,始终保有信心和机会,即使不能实现自己的目标,也不会将沮丧化作仇恨。而公平原则又集中体现在分配上。关于公平的分配,经济学中有三种比较主流的思想。

一是功利主义(Utilitarian)。功利主义的奠基人是杰里米·边沁(Jeremy Bentham)和约翰·斯图亚特·穆勒(John Stuart Mill)。从功利主义观点来看,社会应该使其成员的效用总和最大化。功利主义

考察的是整个社会的总体水平。一个有名的寓言故事说明了功利主义的思想逻辑:假设 A 和 B 是在沙漠上不同地方居住的居民。A 所处的地方是绿洲,有很多水,而 B 所处地方的水特别少。如果政府可以无成本地把一个绿洲的水转移到另一个地方,就可以通过使两个地方水量平等化而使水带来的社会总效用最大化。但假设政府只有一个漏桶,当把水从一个地方运到另一个地方时,运输中有一些水就会损失。由于要付出运输、管理成本等,政府运水的桶一定是漏桶,在这种情况下,功利主义观点下的政府仍然努力把水从 A 那里运往 B 那里,但这就要取决于 B 的干渴程度和漏掉多少水,也就是说效用总和最大化是功利主义考察问题的落脚点。

二是自由主义(Liberalism)。哲学家约翰·罗尔斯(John Rawls)在他的著作《正义论》中提出了自由主义的分配观点。他主张最小效用最大化。为此罗尔斯提出了以下的思想试验:设想任何一个人在出生之前,人们到一起开会设计统治社会的规则,这时对于每个人生活的终点会如何结束都一无所知。用罗尔斯的话来说,人们都处于“无知面纱”背后的“原始状态”。因此人们会特别关注处于收入分配最低层的人的生活状况。在这种原始状态时,我们可以为社会选择一套公正的规则,因为必须考虑这些规则将如何影响每一个人。罗尔斯选择了特别关注公平的分配原则,关注最小效用的最大化。

三是自由意志主义(Libertariansim)。以哲学家罗伯特·诺奇克(Robert Nozick)为代表的自由意志主义者认为:社会本身并没有赚到收入——只是单个社会成员赚到了收入。政府不应该为了实现任何一种收入分配而拿走一些人的收入并给予另一些人。自由意志主义认为,机会均等比收入平等更为重要。政府应该强调个人的权利,以保证每个人有同样使用自己的才能并获得成功的机会。

为了对公平程度进行测量,经济学家常用洛伦茨曲线(Lorenz Curve)的分析工具和基尼系数(Gini Coefficient)的指标。

在图 1—2 中,用纵轴表示社会总财富的百分比,横轴表示家庭