



公共行政教程(二)

政府经济学

ZHENG FU JING JI XUE

韦小鸿 主编

中国社会科学出版社

公共行政教程(二)

政府经济学

韦小鸿 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政教程/莫岳云,韦小鸿等主编. —北京:中国社会科学出版社,
2004. 10

ISBN 7-5004-4718-3

I. 公… II. 莫… III. 行政学-教材 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第107389号

责任编辑 周晓慧 孔继萍
责任校对 林福国
封面设计 郑川
技术编辑 李建

出版发行 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲158号 邮编 100720

电话 010-84029453 传真 010-84017153

网址 <http://www.csspw.cn>

经销 新华书店

印刷 北京金鼎彩色印刷有限公司 装订 三河鹏成印业有限公司

版次 2004年10月第1版 印次 2004年10月第1次印刷

开本 787×980毫米 1/16

印张 78

字数 1387千字

定价 120.00元(全四册)

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

在经济全球化及我国加入WTO框架的背景下，政府的作用在一国经济发展过程中成为了一个关键性的因素。目前，我国正处在从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨时期，在体制上呈现出行政体制与经济体制高度融合的特点。因此，加强政府经济学的研究对我国政府的体制改革具有十分重要的意义。

政府经济学是当今跨学科研究的热门课题，其研究对象、框架结构、体系、内容还处于不断发展和完善的过程中。目前大家比较一致的看法认为，政府经济学是研究政府经济行为的一门学科。但何为政府经济行为？哪些行为是政府的经济行为？我们都知道政府的收支活动是政府的重要经济行为，但是否只有政府的收支活动才是政府的经济行为呢？其实，从国内、外政府经济学的研究内容和发展趋势来看，政府经济学不只是研究政府的收支活动，而且还要研究与收支活动相关的其他活动，因为政府不是一个纯粹的经济实体，它是一个政治实体。因此，我们首先要给政府的经济行为以及与政府经济行为密切相关的其他行为的范围作一个界定。政府应该做些什么，不应该做些什么，可做些什么，不可做些什么，即政府的职能及其限度的问题是政府经济学所研究的基本问题。

政府的经济行为是十分复杂多样的，从其活动的特点看，政府经济行为分为两类：第一类是政府自身的经济行为，如财政活动等；第二类是政府对经济的管理行为，如宏观管理和微观管理等。公共财政学将第一类行为作为其研究重点，政府经济学研究的重点放在第二类行为上，即政府对经济的管理行为上。

本书就是从上述认识和理解出发，侧重从行政学、政治学、宏观经济学、管理学的视角，采用定性和定量、历史和逻辑相结合的方法，研究市场经济中政府的职能。主要内容有以下五个方面：

1. 对市场经济理论的分析；
2. 为何需要政府在市场经济中担任角色；
3. 政府管理宏观经济的基本原理与方法；
4. 政府失败的原因分析；
5. 政府如何改进管理效能。

全书分为五篇：第一篇，市场理论；第二篇，政府的经济职能；第三篇，政

府的宏观经济管理；第四篇，政府失败；第五篇，重塑政府。每一篇集中一个主题，但各篇都是构成整体的有机组成部分。本书的起点是对市场经济理论的分析，既涉及自由竞争市场的均衡理论，又涉及为何需要政府在市场经济中担任角色的问题；第二篇是对政府经济职能的界定。对政府经济职能的分析是从市场经济的基本理论出发，涉及在市场经济中政府作用的认识溯源和政府对社会公共产品的生产以及政府的经济职能问题；第三篇是对政府管理宏观经济的基本原理与方法进行分析，涉及政府收支管理问题；第四篇是政府失败类型及成因分析，涉及公共选择理论问题；第五篇是对政府如何改进管理效能的分析，涉及如何重塑政府问题。

本书由华南理工大学、华南师范大学和华南农业大学具有高学历、高职称专业课教师共同完成。在着手写作之前，首先由韦小鸿初拟了一份写作提纲，然后与参加编写的教师进行了三次讨论和修改，取得共识后才确定下来。具体分工为：韦小鸿撰写绪论、第四章；李少抒撰写第一章、第二章；阮友姣撰写第三章；韦曙林撰写第五章、第七章；张应强撰写第六章、第八章；郭厚佳撰写第九章、第十章；王兴伦撰写第十一章、第十二章。全书最后由韦小鸿统稿和定稿。

本书在编写过程中，听取和吸收了许多专家、学者的意见和建议，借鉴了国内外专家学者的一些成果，在此表示诚挚的谢意。此外，本书的编写和出版得到华南理工大学人文学院莫岳云院长和范旭教授以及中国社会科学出版社的大力支持，在此谨致谢忱。对于书中的疏漏和缺点，恳望读者和专家学者批评并赐教。

韦小鸿

2004年6月于华南理工大学

目 录

绪论	(1)
第一节 政府经济学的含义与发展	(1)
第二节 政府经济学的研究对象及内容	(8)
第三节 政府经济学与相关学科的关系	(10)
第四节 政府经济学的研究方法	(14)

第一篇 市场理论

第一章 看不见的手——市场	(21)
第一节 市场的基本原理	(21)
第二节 自由竞争市场的均衡	(31)
第三节 资源与资源配置	(34)
第二章 市场缺陷	(40)
第一节 市场失灵	(40)
第二节 收入分配与社会公平	(46)
第三节 经济波动	(54)

第二篇 政府经济职能

第三章 市场经济中政府作用的认识溯源	(63)
第一节 市场经济秩序的确立与国家权力的退却	(63)
第二节 市场失灵与国家权力的再度增长	(78)
第三节 政府失败与新自由主义的兴起	(86)
第四章 政府在经济运行中的职能	(104)
第一节 政府职能概述	(104)
第二节 政府的经济职能	(108)
第三节 政府职能的履行	(116)
第五章 公共产品	(122)
第一节 公共产品与私人产品	(122)
第二节 公共产品的供给	(125)
第三节 公共产品的生产与经营	(130)

第三篇 政府的宏观经济管理

第六章 政府管理宏观经济的基本原理与方法·····	(141)
第一节 宏观经济管理概述·····	(141)
第二节 宏观经济管理过程的次序·····	(145)
第三节 宏观经济管理的方法·····	(150)
第七章 政府预算·····	(157)
第一节 政府预算概述·····	(157)
第二节 政府预算的程序·····	(160)
第三节 预算平衡理论·····	(175)
第八章 政府收支管理·····	(183)
第一节 政府收入·····	(183)
第二节 政府购买与转移支付·····	(186)
第三节 政府支出的效率管理·····	(194)

第四篇 政府失败

第九章 政府失败·····	(203)
第一节 政府失败的理论·····	(203)
第二节 政府也是经济人·····	(206)
第三节 政府失败的表现形式及成因·····	(213)
第十章 公共选择·····	(223)
第一节 公共选择与市场选择·····	(223)
第二节 公共选择理论的产生与发展·····	(225)
第三节 公共选择的投票规则·····	(232)

第五篇 重塑政府

第十一章 重塑政府的意义与目标模式·····	(241)
第一节 重塑政府的涵义和意义·····	(241)
第二节 重塑政府的原则·····	(245)
第三节 重塑政府的模式·····	(250)
第十二章 重塑政府的实践·····	(254)
第一节 当代西方发达国家的政府改革·····	(254)
第二节 我国的政府改革·····	(265)
参考书目·····	(270)

绪 论

第一节 政府经济学的含义与发展

一 政府经济学的定义

什么是政府？政府必须做什么？以及政府应该怎样做？这是现代社会中客观存在的现实问题。政府不是一个抽象的概念，它是一个具体的行为机构。政府通过提供充分而必要的公共物品来维持社会生活的协调运转。高品质的政府行政需要较好的公共政策和较高的工作效率。如何制定较好的公共政策？如何取得较高的工作效率？这不仅是个理论问题，更是一个实践问题。

如果说，人类社会自产生阶级和国家之后政府即已存在并体现它的威严和发挥其作用的话，那么，到现代社会，政府从未像今天这样行使着它巨大无比的职能和作用，扮演着极其重要的角色。政府的职能，已不仅仅是政治职能和社会职能，其经济职能发挥的领域越来越广泛，作用越来越显著。现代社会里，政府无处不在。从生产、流通、资源配置到消费导向、纳税、国际竞争、太空、气象、水利、市政建设以至社会经济生活的各个方面。因此，任何现代经济问题都无法脱离政府行为的研究。为此，有人认为，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。

政府经济学也被称为公共经济学（public economics）或公共部门经济学（public sector economics）。所谓公共部门是指政府及其附属物，公共部门的行为，集中体现和代表了政府的行为。

在市场经济条件下，政府是一个独立的经济主体。西方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，都以各自的行为方式参与国民经济运行，影响着国民经济的发展方向和进程。在西方宏观经济学的核心理论中，即关于国民收入决定的理论中，把政府、企业和家庭看做三个平等的主体，相互关联，而又各有自己的运行规律。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。

虽然政府与企业、家庭一起共同参与国民经济，但其行为方式和目的却是

不同的。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，而政府却不能这样。政府的经济活动一方面不能忽视收益与成本；另一方面又必须以全社会公正和公平为前提和目标。市场经济是有效能和活力的，但也不是在任何场合、任何时候都有效。市场也有其失败之处，市场失灵的领域，正是政府发挥其职能的领域。在市场经济条件下，政府的经济职能作用主要表现在：制定经济规范和维持市场秩序；保持宏观经济稳定；提供基础服务；培育市场体系，保证市场有序运行；进行收入再分配，实现社会公平目标等。

简而言之，政府是以自己独特的方式和规律与企业、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、政府与私人部门之间的经济关系和政府经济活动特殊规律性的科学，是论述各级政府部门和公共组织（如国有企事业单位）的存在意义和行为，回答政府必须做什么以及应该怎样做的学问。我们认为，政府经济学是研究政府经济行为的一门学科，而且更重要的是研究政府对经济管理行为的规律性。

二 政府经济学的由来

政府经济学（economics of government），是由公共财政学（public finance）和公共经济学（public economics or public sector economics）发展而来的，其起源可以追溯到西方学者对财政问题的关注和研究。

财政的产生同国家的出现联系在一起。国家出现以后，国家作为执行一般社会需要的代表，履行集中分配部分剩余产品以满足一般社会需要的职能。早期的经济学家都是从国家或君主的收支活动来探讨经济问题的，如德国的官房学派和历史学派。在他们眼里，经济学只不过是君主政府的“官房学”，是政府的理财学。就此而言，经济学来源于财政学。财政学、经济学从纯粹属于国家走向公共社会，是从亚当·斯密（Adam Smith）开始的。就像恩格斯所说的，亚当·斯密在1776年发表了自己关于国民财富的本质和成因的著作，从而创立了财政学。在这以前，“全部以前的财政学都纯粹是国家的；国家经济仅仅被看做全部国家事务中的一个普通部门，从属于国家本身”。（《马克思恩格斯全集》，第3卷，人民出版社2002年版，第545页。）

亚当·斯密的《国民财富的性质和原因的研究》（以下简称《国富论》）于1776年出版时，英国资产阶级革命已经过去了130余年，距使英国资产阶级政权得到巩固的1688年“光荣革命”也近九十年了，但其时英国的产业革命尚未完成，市场经济的发展仍需要摆脱残余的封建制度和曾经流行一时的重商主义的束缚，自由发展，而不需要国家的保护。正是在这样的背景下，《国富论》把财政学从纯粹属于国家的理财活动推向与市场经济相适应的公共财政实践。与

此同时, 亚当·斯密主张把政府的经济活动限制在一定的范围内, 如国防、司法、行政、公共秩序的维护等等, 认为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。《国富论》的出版, 标志着自由贸易、自由放任的古典政治经济学的形成。继斯密之后, 李嘉图、穆勒、萨伊、马歇尔、瓦尔拉斯等经济学家进一步发展了市场经济及自由放任的理论。

自此以后, 西方的经济学摆脱了早期的政府理财学, 步入了公共经济学的轨道, 把财政学看成是公共财政学的观点也成为主流观点。但在公共经济学的发展过程中, 对于诸如政府应该扮演什么角色、履行什么职能, 国家、政府该不该干预经济, 如何干预经济等问题, 经济学家们则一直存在着不同的看法。

第一个持与亚当·斯密不同看法的是德国历史学派的先驱——李斯特(Fredrich List, 1789—1846)。他在自己1841年出版的名著——《政治经济学的国民体系》中提出, 各民族、各国家有不同的发展道路, 不存在适用于所有民族的经济规律, 由此提出了国家干预的理论。他认为, 在各国、各民族经济发展不平衡的条件下, 实行自由贸易只会对先进国家有利, 落后国家只有在强大的国家力量扶持下, 才能实现强国之梦。

另一个与斯密持不同观点的人是20世纪初英国剑桥学派的重要人物庇古(Arthur Cecil Pigou, 1877—1959)。他是福利经济学的代表人物。庇古于1920年出版了《福利经济学》一书, 从社会经济福利最大化的角度研究市场经济的效率与合理性, 并对市场经济的优缺点进行了评价, 在此基础上引入了国家干预的问题。

对传统的自由放任学说提出了有史以来最严厉的挑战的是凯恩斯(John Maynard Keynes, 1883—1946)。他于1936年出版的《就业、利息和货币通论》(以下简称《通论》)一书, 开始了一场旨在用国家干预理论代替经济自由主义学说的“凯恩斯革命”。凯恩斯第一次从宏观经济角度分析资源的充分利用问题, 否定传统经济理论关于资本主义经济能自行调节、实现充分就业的假设, 即“萨伊定律”, 认为失业是有效需求不足的结果, 要实现充分就业, 就必须填补总需求与总供给之间存在的缺口。而“要达到离充分就业不远之境, 其惟一办法, 乃是把投资这件事情, 由社会来总揽”, “国家必须用改变租税体系、限制利率以及其他方法, 指导消费倾向”。在此基础上, 他提出了全新的国家干预的主张: “除了消费倾向与投资引诱二者, 必须由中央统制, 以便二者互相配合适应以外, 实在没有理由要使经济生活比以前更社会化。”由于凯恩斯主义适应了国家垄断资本主义的需要, 在20世纪30年代的大危机中, 它对资本主义制度曾起过“起死回生”的作用。

第二次世界大战以后, 尽管关于应该实行自由放任还是政府干预的理论的

争论持续不断,但争论中也有达成共识的地方,即私人产品与公共产品存在不同的供给和消费规律,私人产品的消费存在明显的竞争性和排他性,而公共产品的消费存在非竞争性和非排他性,或半竞争性和半排他性。由于公共产品具有共同消费性质,很容易产生“搭便车”(free-rider)和“囚徒困境”(prisoner's dilemma)问题,使提供者遭受严重的成本利益失衡损失。“搭便车”指的是公共产品供应上的坐享其成的心理和行为。“囚徒困境”指的是人们为了追求眼前利益而不顾长远危害的现象和行为。“搭便车”和“囚徒困境”问题造成的结果是,或者完全没有公共产品提供,或者公共产品的提供严重不足。“公共经济学”就是在研究这些问题的过程中发展起来的。如果说,古典经济学的重点是研究私人产品的供给与消费问题,公共经济学则主要是研究公共产品的供给与消费问题。根据张馨教授的看法,“公共产品”(public goods)一词在英语财政学专著中最早出现在1936年由美国翻译出版的意大利学者马尔科的《公共财政学基本原理》(First Principles of Public Finance)一书中,但直到20世纪60年代以后,公共产品概念及其理论才在美英学术界被广泛接受和使用,公共经济学也是这时才真正获得发展的。列夫·约翰森的《公共经济学》于1965年出版,反映这门学科研究成果的专门刊物《公共经济学》杂志也于1966年创刊。

在公共经济学的发展过程中,西方学者对如何解决公共产品供给与消费中的问题,如“搭便车”、“囚徒困境”、外部性(externalities)等,仍然存在不同的看法。这些不同看法,实质上是自由放任与政府干预的争论的继续。以斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)为代表的学者认为,公共性、外在性、垄断性等市场失灵现象为政府干预市场以提高社会整体福利水平提供了空间,因为“政府的显著特征——拥有全体的社会成员和强制力——使政府在纠正市场失灵方面具有某些明显优势”。而以科斯(Ronald Coase)为代表的学者,则主张靠“自愿联合”或“协商解决”等市场原则来解决市场失灵问题,主张通过明晰私有产权使外部问题内在化、市场化。所以,西方经济学界中有人把斯蒂格利茨的经济学称为“干预经济学”(economics of intervention),把科斯的经济学称为“产权经济学”(economics of property right)。不过,现代西方学者中有关政府干预的主张,比凯恩斯等人的政府干预的主张要温和得多,更多地表现为主张政府与市场的结合,因而更接近于“混合经济学”。在混合经济学中,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都是必不可少的。没有政府和没有市场的经济都是一个巴掌拍不响的经济。可以说,政府经济学正是在主张温和的政府干预,主张把政府与市场相结合的学者群中逐步发展起来的,它是与公共经济学既有密切联系又有区别的一门边缘学科。我们比较赞同这样的看法,即“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,那么可以认为公共经济学是财政学到政府经济学之间的桥梁。”[杨龙:《政府经济学的研究对象及其学科特色》,载《东南大学学报》(哲学社会科学版),2002年。]

三 西方国家政府经济学的兴起与发展

财政学是政府经济学的起点。财政学因亚当·斯密的《国富论》而成为一门独立学科。在很长一段时间内,它重点研究的是财政收支本身及财政收支对经济的有限影响,而对财政收支的研究又集中于对税收的研究上,这是与当时的社会背景有密切联系的。18世纪是新兴的资产阶级开始兴起,逐步登上政治舞台的时代。亚当·斯密等人所创立的古典经济学是自由资本主义的学术结晶,其理论基础是“自由经济”,主张“最好的政府便是最少的干预”。这反映了新兴的资产阶级要求摆脱封建残余的制约,放手扩展市场的内在需要。

20世纪初,自由资本主义演变为垄断资本主义,资本主义固有的矛盾逐渐暴露。经济危机开始周期性地袭击和破坏资本主义经济,克服和消除危机成了西方国家经济学家孜孜以求的研究目标。20世纪30年代的世界性资本主义经济危机使经济学发生重大变革。英国经济学家凯恩斯(M. Keynes)在其名著《利息、就业与货币通论》中对自由经济提出质疑,主张国家(政府)对经济的全方面干预。美国罗斯福总统推行的“新政”(New Deal)为凯恩斯的国家干预论提供了完整的注释和成功的典范。在理论和实践的推动下,西方主要资本主义国家中,政府的经济活动和作用日益扩大,从单向的财政收支扩展到对经济的管理和调控,政府直接介入生产领域并形成一定规模的公共企事业和公共生产,政府收支规模也较前大大扩大。这为财政学提出了许多新的研究课题。这些课题主要有:第一,要搞清公共部门应该从事哪些活动以及这些活动是如何组织的;第二,尽可能地理解和预测政府经济活动的全部结果;第三,评价政府的各种经济政策。

很显然,这都不是财政学所能回答的。于是公共(政府)经济学便应运而生。上述三个问题也就成为公共经济学的主要研究内容。1959年,美国经济学家马斯格雷夫(Richard A. Musgrave)出版了《财政学原理:公共经济研究》(The Theory of Public Finance: A Study on Public Economics)。该书首次引入了“公共经济”这一概念。马斯格雷夫在该书的一开始就指出:“的确,我一开始就不愿把本书看做是对财政理论的研究。从很大程度上说,问题不是财政问题,而是资源利用和收入分配问题……因此,最好把本书看成是对公共经济

的考察。围绕着政府收入—支出过程中出现的复杂问题,传统上称为财政学。……虽然公共家庭(政府)的活动涉及收入和支出的倾向流量,但基本问题不是财政问题,它们与货币、流动性和资本市场无关,而是资源分配、收入分配、充分就业以及价格水平稳定与经济增长的问题。因此我们必须把我们的经验看成是研究公共经济的原理,或者更准确地说研究的是通过预算管理中出现经济政策问题。”

在马斯格雷夫的带动下,许多著名财政学家如费尔德斯坦(M. S. Feldstein)、斯蒂格利茨(J. E. Stiglitz)、阿特金森(A. B. Atkinson)、杰克逊(P. M. Jackson)等纷纷将自己的著述改称为公共经济学或公共部门经济学。

近几十年来,西方经济学特别是宏观经济学、微观经济学、福利经济学的发展为政府经济学的发展提供了理论的支持。政府经济学的发展不仅体现在内容上比传统的财政学有很大拓展,如研究公共经济存在的合理性及其合理范围的界定,研究政府选择和政府决策的内容及其政治程序的经济效应,注重具体分析政府收支的社会经济效应,重视研究政府对宏观经济的调控与管理,重视政府政策对经济的影响,把公共生产及其定价、公共提供与公共生产的关系等问题引入政府经济学的研究等等,而且体现在研究方法的改进即定性研究与定量研究结合,注重数理分析,增加实证考察和案例分析等方面,使研究更为具体深入。

四 我国政府经济学的兴起与发展

我国的政府经济学也是在财政学的基础上发展起来的。

新中国建立以来,财政学发展经历了一个以介绍苏联财政理论为主,到总结我国社会主义经济建设实践,逐步建立自己的财政学理论体系,再到进一步总结我国财政实践,并引进、吸收西方财政学的精华,丰富财政学研究内容,繁荣财政学理论研究的过程。

建国初期,我国社会主义的社会科学研究是一项崭新的事业,对于在新的生产方式和新的社会政治制度中运行的政府财政的本质、职能、作用应如何认识,如何建立符合中国实际的财政学理论体系,都是亟待建设但又需假以时日的工程。因此,这一时期财政学界主要致力于学习、引进、介绍苏联的财政理论,这不仅是发展我国财政学理论的需要,也是培养我国的财政人才、推动财政工作的需要。

1956—1965年是我国建立和发展自己的财政学体系、财政学理论研究十分活跃的黄金时期。在此期间,财政理论研究者、教育工作者和实际工作者以马克思主义的基本原理为指导,总结我国革命根据地时期、国民经济恢复时

期和五年社会主义建设的实践经验,从现实经济生活中迫切需要解决的有重大意义的理论问题入手,逐步建立和发展我国的财政学体系。在这十年中,财政学界对财政学的研究对象和范围,财政的本质,财政的属性,财政的产生和发展,社会主义财政的职能作用,财政平衡及其与信贷、外汇、物资的综合平衡,社会主义税收的性质和作用,财政分配与工资,价格分配的关系,财政分配与固定资产再生产的关系,社会主义利润的性质和作用,以及社会主义经济核算等问题进行了比较广泛的研究和讨论,大大丰富了我国财政学的内容。尤为可贵的是,这一时期的财政学研究遵循“百花齐放、百家争鸣”的方针,形成了不同的学术观点或派别。仅对财政本质的阐述,即有“国家分配论”、“社会共同需要论”、“货币关系论”、“价值分配论”、“国家资金运动论”、“剩余产品分配论”等不同观点。对财政的属性,则有属经济基础、属上层建筑、是经济基础和上层建筑的统一体等多种认识。当然,由于客观条件的限制,这一时期的研究主要是围绕财政学的一系列基础理论问题展开的,研究方法上以定性研究为主,带有浓厚的思辨色彩,研究内容则深深打上了计划经济的烙印。

我国进入社会主义建设新时期之后,我们迎来了财政学研究的春天,财政理论研究空前繁荣,研究领域不断拓宽,研究内容逐步深入。这一时期,随着我国社会主义市场经济体制的确立和对外开放的扩大,学习和借鉴西方财政学、西方政府经济学的研究成果,丰富我国财政学内容体系,创建社会主义的政府经济学成为财政学发展的重要方面和必然趋势。现代西方政府经济学是以市场经济为体制背景进行研究的,其研究的范围和内容比以往财政学大大扩展了,由于西方发达国家市场经济发展较早,因而积累形成了探讨市场经济中政府经济活动运行规律的理论,这些研究成果是人类社会的共同财富。鉴于不同国家市场经济运行存在着共性,学习、借鉴现代西方政府经济学的有关内容实有必要。迄今,西方学者的公共产品理论、市场缺陷分析、政府经济职能理论、税收效应和税负转嫁理论、社会总供求平衡公式、公共生产及公共产品定价等已被引入国内的多种教科书中,众多经济学家用更宽阔的视角和以更加务实的态度,研究新的市场经济条件下政府的经济行为及对社会经济的影响。这不仅大大充实了传统财政学的内容,同时也标志着政府经济学在我国的兴起。随之,在政府经济学的研究内容方面,结合我国政府经济活动实践的发展变化,对政府职能、政府行为与经济的辩证关系、公共支出效益、社会保障、政府补贴、公债运行管理、国际税收等问题的研究形成成果,丰富了我国政府经济学的内容。在研究方法上,也注重了定性研究与定量研究的结合,规范分析与实证分析的结合。我国的政府经济学在实践的推动下,在吸收中外学者在现代经济理论研究成果的基础上不断发展。

第二节 政府经济学的研究对象及内容

一 政府经济学的研究对象

从定义中可知,政府经济学的研究对象是政府的经济行为及经济关系。这里所说的政府,是指由“公共当局及其通过政治程序设立的机构组成,并在它的疆域内或管辖地区实施强制的垄断权力”。政府也可以解释为:通过政府程序建立的,在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的行为实体。政府除对特定区域内居民负有政治责任之外,还参与非市场性的社会生产活动和社会财富的分配。政府参与的非生产性活动是指政府为满足居民的公共消费需要,通过向社会成员征税和强制转移财富的办法来筹措资金,以不营利为目的从事生产和提供诸如国防、治安、教育、卫生、文化、社会保障等公共服务。政府所从事的社会财富分配是指为了保证特定区域内全体社会成员的公平和公正,维护社会的稳定,采取税收、补助、转移支付等手段对各社会成员的财富进行重新分配。

政府的内涵是十分丰富的。一般而言,政府经济学中的政府分为四个层次解释:

第一个层次是中央政府。这是涵盖范围最狭小的政府概念。中央政府的组成还包括各部、委、办及其内部各厅局和附属机构。

第二个层次是广义政府。不仅包括中央政府,而且还包括各级地方政府及其附属机构。

第三个层次被称为统一公共部门。这是在广义的政府之上,又加上了非金融的公共企事业单位。也就是说除了中央政府与地方政府之外,还把中央和地方政府出资兴办的各种企事业单位包括进来。例如医疗卫生机构、教育机构及电讯等公用事业部门。不少国家把中央政府出资兴办的企事业称之为国有(国营)企事业,把地方政府出资兴办的企事业称之为公营企事业。

第四个层次被称为广义公共部门。这一层次的公共部门在中央和地方政府及其各自兴办的企事业之外又加上了政策性金融机构。这些金融机构是为了实现特定目标而由中央或地方政府出资兴办的。一般以进出口银行、开发银行、农业发展银行、简易人身保险等形式出现。之所以把政府兴办的金融机构从第三个层次的官办企事业中专门单列出来,是因为金融企业的特殊性所致。第三个层次中的一般性非金融企事业只是在国民经济特定领域提供产品和劳务,相当多的官办企事业只是个别政府机构职能的延长和扩大,对国民经济的影响有限。然而,金融性的政府企业是超越个别政府机构的职能,对整个社会的资源配置

直接起作用，对国民经济有着极大的影响。

概言之，政府经济学的研究对象是中央政府的经济行为和地方政府的经济行为，以及包括官方金融机构在内的所有由中央与地方政府出资兴办经营的企事业单位的经济行为以及经济关系。

二 政府经济学的研究内容

在明确了政府经济学的研究对象主要是政府的经济行为之后，还必须对政府的经济行为作出界定，这事实上构成了政府经济学的研究内容。

一般而言，从政府的经济职能出发，研究政府经济行为也有了以下几个层次的内涵：

第一层次是研究政府的经济职能。在市场经济条件下，政府的经济职能是由市场来界定的，即市场机制能够有效发挥作用的领域，政府就不要介入；市场机制不能发挥作用或不能很好地发挥作用的领域，即市场失灵的领域，就是政府行使其职能和发挥其作用的领域。据此确定的政府经济职能的集中体现，就是要为满足社会公共需要提供公共产品和公共服务。公共产品的有效提供还必须解决好外部效应问题及公共选择问题等。

第二个层次是研究政府收支。政府职能的正常行使须借助于政府支出来提供财力支持，政府支出又要依靠政府各项收入来保障。政府根据法律征收的税金，根据政治程序决定的预算支出各项费用是政府经济行为的核心。既然政府也是一个经济主体，政府的收支也应该讲求经济效益。

第三个层次是研究政府收支对国民经济的影响。政府收支原先只是维持政府人员生存和政府机构运作的非生产性开支。但随着政府的扩大和职能的扩展，不仅为自身存续所必需的收支在国民经济中所占比重日益扩大，而且由于受现代经济理论和政府干预经济主张的影响，政府收支的作用不仅限于维持政府自身的存续，而且已经成为调节国民经济的重要手段。

第四个层次是研究包括政府收支在内的公共部门经济和政府经济行为的合理性与必要性。二战之后，各国政府出于调节经济和扩大社会福利的需要，出资兴办经营的企事业不断增加，连同政府收支一起成为国民经济中的一个庞大的部门，因此，人们不得不对如此庞大的公共经济的合理性和必要性作认真研究，弄清楚为什么要维持如此之大的公共经济，如何使其发挥应有的作用。由此引出了对国有资产管理、公共定价与政府收费等诸多问题的讨论。

第五个层次是对公共部门的宏观经济政策、政策工具、政策协调以及宏观经济调控的研究。政府的经济行为会对各方面的经济利益关系及国民经济的发展产生重大的影响，这就要求政府根据社会经济发展的客观要求，制定正确的

经济政策,充分运用各种政策工具和手段,妥善处理政府与非政府主体之间,以及政府内部的经济利益关系,协调好社会总供求的平衡关系,对经济运行的某些方面实施必要的政府管制,以实现宏观经济的稳定和在此基础上的社会经济的全面快速发展。

第三节 政府经济学与相关学科的关系

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。政府经济学是经济学中既古老又年轻的分支学科,它与其他相关学科有着十分密切的联系。

一 政府经济学与微观经济学

微观经济学以单个经济单位为研究对象,通过研究单个经济单位的经济行为来说明市场经济如何通过价格机制来解决社会资源配置问题。

在微观经济学看来,最基本的单个经济单位是居民和厂商,前者是经济中的消费者,后者是经济中的生产者,根据经济学关于每个经济单位的经济行为的基本目标是为了实现效用(或利益)最大化理论出发,微观经济学对于居民的研究,是以居民如何将有限收入用于各种物品的消费上实现效用(也即满意程度)最大化而展开的。微观经济学对厂商的研究是从厂商如何将有限资源用于生产从而实现利润最大化而展开的。微观经济学通过对居民的效用最大化和厂商的利润最大化的研究来探索整个社会的资源最优配置。每个经济单位都实现了最大化,整个社会的资源配置也就达到最优化了。

价格机制是实现资源配置最优化的核心手段,俗称“一只看不见的手”。正是在价格和成本的驱使下,居民和厂商才不得不以效用最大化和利润最大化为目标而理性地作出每一个经济选择。微观经济学在充分强调价格机制和竞争的同时,又十分重视分配问题,所谓分配问题是指产品是如何在社会各阶段、各集团之间进行分配的问题。

政府经济学与微观经济学之间有两个连接点。第一个连接点是微观经济学研究了价格管理、消费与生产调节及收入分配平均化等政府的直接经济行为。第二个连接点是政府经济学把政府本身也看成是一个单个经济单位,对其经济行为是否实现效用最大化进行分析。在政府经济学看来,政府本身既是一个巨大的消费者又是一个巨大的生产者,它本身需要解决效用最大化问题。研究政府