



普通高等教育“十五”国家级规划教材

高等学校公共管理类专业主要课程教材

公共经济学

郭庆旺 赵志耘 著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

普通高等教育“十五”国家级规划教材

高等学校公共管理类专业主要课程教材

公共经济学

郭庆旺 赵志耘 著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书是高等学校公共管理类专业主要课程教材,是教育部“十五”国家级规划教材。

全书共分14章,可归为五大部分。第一部分包括第一章和第二章,主要澄清政府在经济中的作用,核心问题是市场经济条件下的财政职能。第二部分包括第三章至第五章,提供了分析公共支出的理论框架,在此基础上,分别探讨了公共支出的规模、结构、效率、经济影响等。第三部分包括第六章至第十章,研究了公共收入的形式与规模,重点放在公共收入的主要形式——税收的一系列问题,包括税收的基本知识、基本理论和税制建设,特别是税制改革等制度性问题。第四部分包括第十一章和第十二章,综合考察公共收支结果的一些理论和政策问题,包括财政赤字和财政政策等。第五部分包括第十三章和第十四章,探讨政府间的财政关系和财政竞争问题。

本教材可以作为本科生、研究生及MPA学生的教材,亦可以作为相关管理人员与研究人员的参考书。

本书还特别配套了光盘版教学支持资源(教学课件),具体索取方式详见本书最后一页:教学支持说明。

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学 / 郭庆旺, 赵志耘著. —北京: 高等教育出版社, 2006.2

ISBN 7-04-018855-4

I. 公... II. ①郭... ②赵... III. 公共经济学 - 高等学校 - 教材 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 161034 号

策划编辑 齐维京 责任编辑 李 芸 封面设计 王凌波 责任绘图 朱 静
版式设计 胡志萍 责任校对 尤 静 责任印制 陈伟光

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 涿州市星河印刷有限公司

开 本 787×960 1/16
印 张 27
字 数 500 000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2006 年 2 月第 1 版
印 次 2006 年 2 月第 1 次印刷
定 价 30.80 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 18855-00

序 言

公共经济学是一门研究政府经济活动的经济科学。它既是一门历史悠久的传统的经济学科,又是一门生机勃勃的经济学科。20多年前,这一学科的英文主要用“public finance”表述,我们一直把它翻译为“财政”或“财政学”。随着经济学理论的快速发展,现实经济生活的日新月异,这一学科出现了研究范围的多样化(不仅研究政府公共收支本身的问题,还研究政府公共收支活动所产生的经济影响、公共企业的经济活动、政府管制或规制行为等)、研究内容的微观化(主要是运用微观经济学理念和方法研究政府的具体经济活动)和研究方法的定量化(主要是运用经济计量方法研究政府的经济活动和经济政策的效率、效果等),以至于超出了英文“finance”(资金、融资)的含义,不得不将“public finance”改名为“public (sector) economics”(公共经济学或公共部门经济学,也有人译为政府经济学)。不过,汉语的“财政学”并无这种语义上的局限性,只要将新内容、新发展反映出来,不一定要改名。所以,在我们看来,“财政学”、“公共(部门)经济学”、“政府经济学”是同义语,即使有人有新的叫法,其实在内容上也是换汤不换药。本书采用的名称为“公共经济学”,是普通高等教育“十五”国家级规划教材招标时确定的名称。因此,本书中的“公共支出”、“公共收入”分别与“财政支出”、“财政收入”是同义语。

本书是在2002年出版的教育部“面向21世纪课程教材——高等学校财政学专业主干课程系列教材”《财政学》的基础上写成。鉴于本教材是普通高等教育“十五”国家级规划教材“高等学校公共管理类专业主要课程教材”,主要为公共管理类专业学生学习之用,因此,我们在内容选择上使之更贴近公共管理所需知识。同时,本书在进行经验分析时,尽量用表格列出具体的实际数字,这主要是想给予教师和学生以真实可靠的数据,但在教师讲授的课件中,一般都把它们用曲线图更直观地表示出来。

本书共分14章,可归为五大部分。第一部分包括第一章和第二章,主要澄清政府在市场经济中的作用,核心问题是市场经济条件下的财政职能。第二部分包括第三章至第五章,提供了分析公共支出的理论框架,在此基础上,分别探讨了公共支出的规模、结构、效率、经济影响等。第三部分包括第六章至第十章,研究了公共收入的形式与规模,重点放在公共收入的主要形式——税收的一系列问题,包括税收的基本知识、基本理论和税制建设,特别是税制改革等制度性问题。第四部分包括第十一章和第十二章,综合考察公共收支结果的一些理论

和政策问题,包括财政赤字和财政政策等。第五部分包括第十三章和第十四章,探讨政府间的财政关系和财政竞争问题。

本书的酝酿长达五年之久。在此期间,我们在2002年出版的《财政学》曾在中国人民大学2001级、2002级和2003级财政专业、中国社会科学院经济学专业学位研究生的“财政学”课程中使用。在该教材使用过程中,我们让同学们专门挑毛病,并以“如何完善该教材”等题目作为作业。同学们的认真态度和活跃的思维,让我们在写作本书时受益匪浅。在此,我们向他们表示衷心感谢。

最后,我们深深感谢高等教育出版社。他们的耐心等待,更使我们感到写好本教材的责任重大。

郭庆旺

赵志耘

2005年仲夏

目 录

第一章 政府的经济活动	1
第一节 政府经济活动的基本特征和类型	2
一、政府的基本特征	2
二、政府经济活动的类型	3
第二节 政府经济活动的界限	5
一、政府经济活动的最优程度	5
二、公共部门与私人部门间的资源配置	7
第三节 政府经济活动的目标	13
一、功利主义标准	13
二、帕累托标准	14
三、潜在补偿标准	15
四、社会福利函数标准	16
第四节 政府的规模	17
一、政府规模衡量指标的选择	17
二、公共支出比率	19
复习思考题	21
第二章 政府的经济作用:财政职能	23
第一节 市场体系及其经济效率	23
一、市场体系	23
二、市场机制有效的环境	26
第二节 市场失灵与政府干预	28
一、资源配置领域的市场失灵	28
二、经济稳定领域的市场失灵	30
三、收入分配领域的市场失灵	32
第三节 市场经济条件下的财政职能	33
一、政府介入	33
二、财政职能	34
三、财政职能的理论演变	40
第四节 政府失灵	45
一、政府干预的缺陷	45
二、政府失灵的原因	47
复习思考题	53

第三章 公共支出规模	55
第一节 公共物品理论的基本问题	55
一、公共物品的基本特征	55
二、公共物品的分类	57
三、免费搭车者问题	60
四、公共物品的需求与效率产量	63
第二节 公共支出的最优规模	65
一、边际效用理论	65
二、最大社会收益理论	67
三、自愿交换理论	69
四、公共选择理论	72
第三节 公共支出规模的增长趋势	75
一、政府活动扩张论	75
二、梯度渐进增长论	77
三、官员行为增长论	80
四、多数票规则增长论	82
五、公共支出增长趋势的基本决定因素	84
第四节 中国公共支出的增长趋势	84
一、公共支出比率的变化	85
二、公共支出增长的潜在压力	88
复习思考题	89
第四章 公共支出结构	90
第一节 公共支出分类与公共支出结构	90
一、按支出用途分类	91
二、按费用类别分类	94
三、按经济性质分类	96
四、公共支出结构的决定因素	98
第二节 公共支出主要项目及其经济影响	101
一、行政管理支出	101
二、国防支出	106
三、公共投资支出	109
四、社会保障支出	123
复习思考题	129
第五章 公共支出效率	130
第一节 公共支出的预算效率:预算方法	130
一、分项预算	130
二、计划—方案—预算	132
三、零基预算	134

四、中国预算方法的改革	135
第二节 公共支出的决策效率:成本收益分析	138
一、确定政府项目的目标	138
二、列举成本和收益	139
三、测算成本和收益	140
四、贴现成本和收益	147
五、选择决策标准	150
六、选定项目	153
第三节 公共支出的制度效率:政府采购制度	154
一、政府采购制度的意义	155
二、政府采购制度的基本内容	157
三、政府采购合同的类型	159
复习思考题	161
第六章 公共收入规模与结构	162
第一节 公共收入体系	162
一、税收	162
二、收费	165
三、货币创造	167
四、公债	168
第二节 公共收入规模与结构	171
一、公共收入规模	171
二、公共收入结构	174
第三节 税收收入与公债规模	177
一、税收收入规模变化及原因	177
二、公债规模	182
复习思考题	187
第七章 税收原理	188
第一节 税收要素与分类	188
一、税收要素	188
二、税收分类	190
第二节 税收原则	192
一、税收原则的提出	192
二、斯密的税收原则	193
三、瓦格纳的税收原则	195
四、现代税收原则	196
第三节 税收转嫁与归宿	206
一、税收转嫁与归宿的定义	206
二、税收转嫁的形式	207

三、税收归宿的局部均衡分析	208
四、税收归宿的一般均衡分析	212
复习思考题	215
第八章 税收的经济影响	216
第一节 税收的收入效应和替代效应	216
一、收入效应和替代效应的一般含义	216
二、税收的收入效应和替代效应	216
第二节 税收对个人储蓄的影响	219
一、个人所得税的储蓄效应	219
二、利息所得税的储蓄效应	220
三、税收对个人储蓄影响的简要评价	221
第三节 税收对劳动供给的影响	222
一、比例所得税对劳动供给的影响	223
二、累进所得税对劳动供给的影响	224
三、个人收入由多种收入构成情况下的所得税效应	225
四、工资率因课税而变动情况下的所得税效应	226
五、税收对劳动供给影响的简要评价	227
第四节 税收对企业投资的影响	228
一、税收影响企业投融资决策的途径	228
二、企业所得税对融资决策的影响	230
三、税收对投资水平的影响	232
四、税收对投资类型的影响	233
五、税收对承担风险的影响	234
第五节 税收对收入分配的影响	235
一、累进所得税	236
二、税收支出	237
三、遗产税与赠与税	238
四、社会保险税	239
五、所得税指数化	240
第六节 税收对环境保护的影响	241
一、污染税的治污效果	242
二、课征污染税与其他治污措施的比较	243
复习思考题	245
第九章 税收制度	247
第一节 税收制度、税制类型和税制结构	247
一、税收制度	247
二、税制类型	249
三、税制结构	251

第二节 税种设置理论与实践	254
一、税种设置理论	254
二、税种设置现状	258
第三节 各税系概况	261
一、所得税制	261
二、商品税制	265
三、财产税制	268
第四节 税制结构的决定因素	271
一、我国税制结构的变化	272
二、税制结构的国际比较	273
三、税制结构的决定因素	275
四、各国税制结构的趋同趋势	277
复习思考题	278
第十章 税制改革	279
第一节 税制改革的基本问题	279
一、税制改革的含义	279
二、税制改革的主要原因	280
三、成功税制改革的评价标准与条件	282
第二节 税制改革的理论基础	285
一、公平课税论	286
二、最适课税论	288
三、财政交换论	291
四、三种理论对税制改革和税制设计的含义	293
第三节 世界性税制改革的现实思路和做法	295
一、税制改革的战略设想	295
二、税制改革的普遍做法	299
三、中国的税制改革	303
复习思考题	306
第十一章 财政赤字	307
第一节 财政赤字的基本问题	307
一、如何理解财政平衡	307
二、财政赤字的概念	309
三、财政赤字的类型	311
四、财政赤字的基本用途	312
第二节 财政赤字的规模	313
一、财政赤字规模的衡量指标	313
二、我国的财政赤字规模	314
三、财政赤字规模的决定因素	316

四、财政赤字的可持续性	318
第三节 财政赤字效应	319
一、财政赤字的增长效应	319
二、财政赤字的改革效应	320
三、财政赤字的拉动效应	322
四、财政赤字的通胀效应	323
复习思考题	325
第十二章 财政政策	326
第一节 财政政策的基本问题	326
一、财政政策的定义	326
二、财政政策的基本特征	328
三、财政政策的基本功能	329
四、财政政策的类型	331
五、财政政策的目标	334
第二节 财政政策的作用原理	336
一、财政政策作用的分析框架	336
二、收入—支出模型中的财政政策作用	337
三、IS—LM 模型中的财政政策作用	339
四、AS—AD 模型中的财政政策作用	342
第三节 财政政策的作用机制	343
一、国民收入水平的决定模型	343
二、公共支出乘数	344
三、税收乘数	345
四、平衡预算乘数	346
第四节 财政政策的作用工具	347
一、预算政策	347
二、税收政策	348
三、支出政策	349
四、公债政策	350
复习思考题	351
第十三章 政府间财政关系	352
第一节 财政关系的基本问题	352
一、政府间财政关系的概念	352
二、财政分权	353
第二节 支出责任安排	364
一、支出责任安排的原则	365
二、支出责任安排的状况	367
第三节 收入责任安排	369

一、收入责任安排的原则	369
二、分税制	372
第四节 转移支付制度	374
一、转移支付的必要性	374
二、转移支付的形式	376
三、我国现行转移支付制度	379
复习思考题	384
第十四章 地方政府间财政竞争	385
第一节 地方政府间财政竞争的基本问题	385
一、财政竞争的概念	385
二、财政竞争的条件	386
三、财政竞争的分类	387
第二节 地方政府间财政竞争的影响	388
一、财政竞争的积极影响	388
二、财政竞争的消极影响	390
第三节 我国地方政府间的财政竞争	391
一、财政竞争的发展	392
二、财政竞争的特点	396
三、财政竞争存在的问题	399
四、财政竞争的规范	401
复习思考题	404
主要参考文献	405

第一章 政府的经济活动

从一个人的一天来看,你一早醒来,第一件事是打开电灯,所用的电是由政府建的发电厂提供的;然后,你刷牙洗脸,所用的水是由城市公用事业提供的;当然,免不了要上厕所,这仍需要有城市公用事业提供的上下水道。接着,你可能就要做早餐,所用的煤气也由城市公用事业供应。用完早餐,该是你上班的时候了。对于大多数人来说,上班要乘公共汽车,下班也要乘公共汽车回家;即使自己骑车或开车上下班,也要走在政府兴建的公路上。回到家里,你仍要重复早晨所做的一切,只是顺序有些不同罢了。

从一个人的一生来看,尽管你是哭着来到人世间的,但你很幸运,出生在政府经营的医院里。也许没过几个月,父母就把你送到了政府开办的幼儿园。在你6周岁时,开始了政府提供的9年义务教育的学习生涯。结束了初等教育的学习之后,进入了费用低廉的公立大学。如果你还想深造,而且也有能力,你就有机会考上“计划内指标”研究生或公费留学。走出校门,参加了工作,可是,没过多久,你也许变成了失业者,暂时没有了收入来源,你可能就要依赖政府提供的失业救济金维持生活。如果你的失业是因为整个国家的宏观经济运行不景气,导致企业裁员或倒闭,政府可能会立即出面干预,使经济复苏、就业机会增加,你又重新获得了工作。到了60岁(对于男性)或55岁(对于女性),你要退休回家,从此以后的漫长生活可能就要靠政府建立的社会保障制度支付的养老金度日。人终究有一天要见马克思,那也得由政府办的火葬场送去。

如此看来,政府的经济活动对每个人的生活都有深远的影响。在现代社会里,很难想像,如果没有政府,我们的生活会是什么样。

可以说,无论是我们的日常生活还是我们的生老病死,时时刻刻都能看到政府的影子。人们不禁要问,政府为我们提供了如此之多的服务,哪儿来的钱?的确,政府不像个人,靠双手挣钱糊口;也不像企业,靠生产商品或提供服务赚取利润。在市场经济下,政府主要不以直接生产供市场销售的商品取得收入,反而还要向社会提供物品和服务,其资金来源主要靠征税。是的,我们每个人,当劳动收入或资本收入达到一定数额之后,就要向政府缴纳所得税;在日常生活中,不管你买什么东西,在你支付的价格中就已包含了一定数量的税款(商品税)。

总之,政府为我们提供的一切都涉及花钱,这就是公共支出。政府要花钱,就得有钱的来源,这就是公共收入。政府的经济活动及其影响特别是政府收支活动及其经济影响正是公共经济学的研究对象。

第一节 政府经济活动的基本特征和类型

在社会主义市场经济体制下,中国像其他大多数国家一样,是一种混合经济(mixed economy)。^①在这种混合经济中,社会经济部门主要有两个,即私人或市场部门(private or market sector)和公共或政府部门(public or government sector)。私人或市场部门包括两个经济行为主体,即个人或家庭和企业。私人部门中的消费者(个人或家庭)做出消费决策,决定如何把他们的收入花费在诸如食品、衣服、住房等商品上;私人企业做出生产决策,决定不同商品和服务的生产数量以及如何生产它们。公共或政府部门有宽窄两个概念。宽概念是公共部门,包括中央政府、地方政府和政府主要在自然垄断行业建立的国有企业;窄概念是公共部门等于政府部门,仅包括中央政府和地方政府,^②也是公共经济学的主要研究对象。政府部门作为一个经济行为主体,也要决定如何筹措公款(public funds)或公共收入(public revenue)、如何安排公共支出。

一、政府的基本特征

尽管政府部门与私人部门一样,都要做出决策,但决策的依据、内容不同,方法也不一样。特别是政府所从事的经济活动具有一定的特殊性,这种特殊性主要源于政府部门具有与私人部门不一样的鲜明特征。一般来说,政府的基本特征主要表现在以下几方面:^③

(一) 政府拥有强制权力

政府可以强迫人们去做某些事情,而私人机构只能在自愿协议的基础上让人们去做某些事情。政府行使强制权力的重要方面是它的征税权。私人企业只

^① 按照市场或政府配置资源的程度来划分,各国的经济体制大致可划分为三种类型,其中有两种极端类型:一是计划经济(planned economy),时常也称为指令经济(command economy)或受控经济(controlled economy),是指国家做出所有经济决策的经济;二是自由市场经济(free-market economy)或纯市场经济(pure market economy),是指个人和企业做出所有决策的经济。在现实中,几乎所有经济都是市场机制与政府干预并存的某种混合经济。当然,各国经济中的市场成分和政府干预的程度和形式各异。如果政府干预的程度比较大,就像在中国20余年来的经济转型过程中,大部分生产性资源都为国有,市场发挥一定的作用,在经济学上把这种经济体制称为市场社会主义(market socialism)。

^② 中国现为五级政府,除了一个中央政府之外,还有32个省(直辖市、自治区,包括台湾省)政府和2个特别行政区政府;省级以下政府(不包括台湾省和特别行政区的下级政府)有333个地级政府、2861个县级政府、44067个乡镇政府。省级以下政府统称为地方政府。见中华人民共和国国家统计局:《中国统计年鉴2004》,中国统计出版社,2004年,第3页。

^③ 有关政府四大特征的表述,取材自尼尔·布鲁斯的著述。Bruce, N., *Public Finance and the American Economy*, Addison-Wesley Longman, Inc., 2001, p. 4~5.

能诱使我们购买它们的产品,而政府则不然,它迫使我们为学校、道路、国防等支付。政府的强制权力在它的管制活动中也表现得非常明显。也正因为政府具有这种强制权力,人民代表大会和人民代表就要对其行为加以约束。

(二) 政府部门的主要决策者是民选的

有关支出、管制和征税的政府决策是由成年人选举的政治家做出的或由政治家任命的政府官员做出的。而私人公司的总经理一般是由公司董事会选定的。即使在私人部门,决策者是选举出来的,选民也是来自于比较小的利益集团。

(三) 政府追求的不是利润

虽然有些私人企业也不是为了利润,但大多数私人企业的目标是使利润最大化。政府的目标不是利润,但要确认什么是政府的目标也很困难。应当说,政府的目标不止一个。政府服务于公共利益(public interest),在有些情况下,可以做出这样简单的假设,即政府的目标是提高社会福利(social welfare)。

(四) 政府有服务于全体社会成员的义务

由于政府是人民的政府,是为人民服务的政府,所以,它就有义务为每一位公民服务。政府必须是公正的,不偏不倚。政府的繁文缛节时常是因为要确保公平对待各群体。尽管私人公司不可能公开地歧视某一群体,但它们不一定非要公正不可。私人企业最关心的是它们的股东。例如,如果企业发现为某一特定社区或地区的消费者服务无利可图,它们就不会做这件事。相反,中国邮政总局就有义务把邮件递送到960万平方公里土地上的每一个角落。

二、政府经济活动的类型

政府经济活动的范围或类型在不同的历史时期有着明显的区别,这不仅取决于不同时期的经济发展水平,也取决于人们对政府作用的认识,还与一国的政治体制密切相关。

从公共经济学的分析角度而言,政府在经济领域里扮演着三种角色,或者说政府的经济活动可分为三大类型。^① 第一,政府作为经济参与者(economic actor),即政府直接从事社会经济活动。第二,政府作为政策制定者(policy maker),即政府制定和实施影响经济活动的各种经济政策。第三,政府作为经济管制者(economic regulator),即政府管理和规范民间经济活动。当然,在现实生活中,政府的这些经济活动彼此总是相互影响的。

为了进一步理解政府经济活动的类型,可以把政府的上述三种角色细化为

^① 有关政府的经济作用特别是政府与市场关系的讨论,请参阅皮尔逊的著作。Pierson, C., *The Modern State*, Routledge, 1996, p. 126.

七种角色。

政府作为所有者(the government as owner)。政府作为直接的经济参与者,最明显地也许表现为政府是土地和资本的所有者。在我国,土地国有。政府办公大楼、许多学校、交通设施、国防设施等,都是最常见的公共资本。

政府作为生产者(the government as producer)。政府通过自身生产产品和服务来直接配置资源。目前我国,政府作为生产者最突出地表现在两个方面:一是政府所有的国有企业直接从事商品生产,比如截止到2003年,国有工业企业达23 200个,国有建筑企业达6 638个;二是政府所有的公用事业向每个人提供必要的基本服务,如煤气、电力、水等等。

政府作为雇用者(the government as employer)。不管在哪个国家,就业问题都是一个大问题,尤其在人口众多的我国更是如此。据统计,2003年我国国有单位就业人员达6 876万人,^①占城镇就业人员总数的26.8%。可见,我国政府是一个非常重要的雇主。

政府作为消费者(the government as consumer)。作为购买者-消费者,政府不仅要购买劳动力、日常办公用品,还要为大型资本项目(如筑路和其他基础设施)出资。一般来说,政府主要是在市场上从私人部门的供给者那里购买商品和服务,特别是与国防有关的行业,政府可能是它们的唯一消费者。从最窄的口径——以支出法计算的国内生产总值结构来看,2003年政府消费总额为14 764亿元,占全社会最终消费总额的21.9%。

政府作为管制者(the government as regulator)。政府可以通过法规来调节商品和服务的生产、交换和消费。例如,通过授予某一个人拥有独享权力,而将公众自由获取资源转变成私人产权;通过改变刑法来加强排他能力;通过立法限制交换条件;通过限制价格或利润(定价)来消除垄断市场力量;规定某些物品和服务(如教育、外部经济物品和服务等)的最低消费水平等。

政府作为再分配者(the government as redistributor)。政府征税和开支过程实质上也是政府再分配财富的过程。政府的税收和支出行为可能是累进的(把富人的财富转移给穷人),也可能是累退的(把穷人的财富转移给富人)。同时,政府的收支行为可能在各群体之间转移资源,比如从男性转移到女性、从就业者转移到失业者、从成年人转移到儿童等等。总之,政府的财政活动在很大程度上可能是为了消除或减轻市场机制造成的不平等。

政府作为经济决策者(the government as economic policy-maker)。尽管随

^① 按《中国统计年鉴2004》的指标解释,国有单位是指资产归国家所有的经济组织,包括中央、地方各级国家机关、事业单位和社会团体;就业人员是指从事一定社会劳动并取得劳动报酬或经营收入的人员,反映了一定时期内全部劳动力资源的实际利用情况,是研究我国基本国情国力的重要指标。

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,政府作为直接生产者的作用逐渐降低,但在生产、分配、交换、消费过程中政府作为经济决策者的地位及其宏观调控职能并没有下降。特别是政府为了促进经济增长、维持充分就业、确保价格稳定、保持有利的国际收支,制定和实施一系列经济政策,包括财政政策、货币政策、产业政策、区域政策、收入政策、就业政策、贸易政策等。政府的经济政策无论是对经济运行的总体状况,还是对经济活动的形式和水平,都具有深远的影响。

第二节 政府经济活动的界限

在社会主义市场经济体制下,市场机制在资源配置中起基础性作用,而且,一般认为,在理想条件下,市场机制是最有效率的资源配置方式。问题在于,如果市场经济运行得非常好,为什么还要有政府?这个问题可以用很多方式来解释。一种可能的回答是,政府的经济活动符合公共利益,能使其公民的境况变好。倘若如此,为什么不让政府配置绝大部分经济资源?这正是本节要探讨的核心问题。这个问题不仅关系到市场与政府各自配置资源的程度,也关系到公共收支的规模。

一、政府经济活动的最优程度

稀缺(scarcity)这个基本的经济问题不仅是经济学的研究起点,也是公共经济学研究的逻辑起点。任何社会可利用的资源(传统上主要指土地、劳动和资本)都是有限的,既有数量上的约束,又有质量上的约束。人类的总体需要是无限的,而生产满足这些需要的经济物品所用的生产性资源是有限的,这就需要对稀缺资源在不同的用途上进行配置。在社会由两大部门——私人部门和公共部门构成的情况下,公共部门应当配置多少资源就涉及政府经济活动的界限问题,具体来说,就是公共部门应当配置多大规模的生产性资源。

从总体上看,政府的经济作用程度或干预程度,不能仅用税收比率(税收收入占GDP比率)和支出比率(公共支出占GDP比率)来估价,还要看政府的管制程度。通过税收—支出过程控制经济的政策与管制政策是不同的。一般而言,征税和公共支出是有极限的(或政治上的或管理上的),而管制政策几乎没有什么限制,因为管制政策的直接成本微乎其微。然而,政府无论是在宏观经济领域还是在微观经济领域的活动或干预,都需要确定一个最优界限。

我们首先利用坦兹提出的政府“干预指数”(intervention index)来说明政府