

21 世纪公共管理系列教材

Public
Administration
Public
Management

政府 经济学

郭小聪 主编



中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

政府经济学

郭小聪 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府经济学/郭小聪主编.

北京:中国人民大学出版社,2003

(21世纪公共管理系列教材)

ISBN 7-300-04837-4/D·911

I. 政…

II. 郭…

III. 政府经济学-教材

IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 094901 号

21 世纪公共管理系列教材

政府经济学

郭小聪 主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室) 010-62511239(出版部)

010-62515351(邮购部) 010-62514148(门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2003 年 11 月第 1 版

印 张 30.25 印 次 2003 年 11 月第 1 次印刷

字 数 544 000 定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)

王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向



进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



对政府经济学的 若干看法

(代前言)

一、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; 国家经济仅仅被看作全部国家事务中的一个普通部门, 从属于国家本身”。^①

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

^① 《马克思恩格斯全集》, 中文 2 版, 第 3 卷, 545 页, 北京, 人民出版社, 2002。



权得到巩固的 1688 年“光荣革命”也近 90 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 (Friedrich 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”^①。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”^②（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的最早出现，是 1936 年在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。^③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”^④。而以科斯（Ronald Coase）为代表的学者，则主张靠“自愿联合”或“协

① [英] 凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，321～322 页，北京，商务印书馆，1983。

② “搭便车”是指某些人参与了某种物品的消费却不为此支付成本的现象。

③ 参见张馨：《比较财政学教程》，北京，中国人民大学出版社，1997。

④ [美] 约瑟夫·E·斯蒂格利茨等：《政府为什么干预经济——政府在市场经济中的角色》，74 页，北京，中国物资出版社，1998。



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缺的。没有政府和没有市场的经济都是一个巴掌拍不响的经济”^①。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。我比较赞同这样的看法:“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。”^②

二、政府经济学与公共经济学的差别

这是学生经常问的、老师又很难解释清楚的问题。我国的多数老师采取最简单的回答:公共财政学就是公共经济学,公共经济学就是政府经济学。从上述可见,三者本来就是同一根源,要讲清楚它们之间的区别确实不容易。国外学者也只是交替使用公共财政学(public finance)、公共经济学(public economics 或 public sector economics)、政府经济学(economics of government 或 governmental economics 或 economics of government activities),至于三者之间的区别,很少有人进行认真的思考,只是感觉到存在差别而已。

相比之下,学者们对公共财政学与公共经济学的区别更清楚一些。如,迈克尔·霍华德在他的《公共部门经济学:适用于发展中国家》一书中简述了这种区别:“公共部门经济学常被公共财政学和公共经济学所交替使用。我从未合理地区分过两者的区别。一般地说,公共财政学是一个老术语,它强调预算的收入一面,当然也讨论财政支出的决定和影响。而公共部门经济学更加注重政府税收与

^① [美] 保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯:《经济学(第12版)》(上册),86~87页,北京,中国发展出版社,1992。

^② 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(2),42页。



支出对经济活动的影响。税收的来源以及影响公共支出的因素，仍然是公共部门经济学的重要组成部分。”^①又如，彼得·M·杰克逊在他主编的《公共部门经济学前沿问题》中也认为：“‘公共部门经济学’这个概念取代研究领域比较狭窄的‘财政学’只是近年的事，传统的财政学主要侧重财政方程式中的税收方面，忽略了公共支出的公共选择。”“与财政学相比，公共部门经济学近来发展的一个特征是经济学家们更加注重公共用品（公共政策）的需求和供给”^②。还有一位学者，马克·波尔曼，在一篇评论斯蒂格利茨的文章的注释中说，许多美国人习惯于用“公共财政”这个词，“对‘公共经济学’这个词感到不习惯，但这是一个合适的词语”。为什么说它是“一个合适的词语”呢？因为“过去公共财政专家关注的是如何有效和公正地进行课税和使用税收”。但是如今研究的重点已经有了巨大的转变，“公共财政学”已经包含不了新的研究内容，而“‘公共经济学’很好地包含了这些内容：对国家财政的控制；谁拥有，谁控制，谁管理和谁制定政策，以及谁关注政府的经济政策”。他还说，最初他把斯蒂格利茨列为公共财政专家，而现在应该把他看作是一个研究公共经济学的美国人。^③

这三位学者讲的是公共财政学与公共经济学的差别，至于公共经济学与政府经济学的差别，似乎没有学者论述过。

从已有的文献看，不论是以政府经济学命名的著作，还是以公共经济学命名的著作，两者在研究对象、具体内容以及运用的理论等方面，确有许多相同之处，但不同的地方还是有的。我认为，作者使用不同书名的情况不一，有的可能真的出于不同理由的考虑，有的可能并没有经过认真思考，只是出于偏好而已，所以，书名本身并不重要，关键是看内容到底有没有差别。

1988年春秋出版社组织翻译出版约瑟夫·E·斯蒂格利茨的著作时，斯蒂格利茨的著作的原名直译是《公共部门经济学》（*Economics of Public Sectors*），但中文版书名是《政府经济学》。翻译者当年为什么把它翻译成政府经济学？我没有机会去请教，但细想起来，觉得这样的翻译正是翻译者的水平所在。因为这样的翻译，能够起到直接翻译所无法起到的作用。一是容易被中国读者理解，赢得了广泛的读者群。由于长期实行计划经济体制的缘故，中国人习惯于把经济管理看

① Michael Howard, *Public Sector Economics: For Developing Countries*, Barbados: University of the West Indies Press, 2001, p.1.

② [英] 彼得·M·杰克逊主编：《公共部门经济学前沿问题》，2页，3页，北京，中国税务出版社，2000。

③ 参见 [美] 约瑟夫·E·斯蒂格利茨等：《政府为什么干预经济——政府在市场经济中的角色》，152～153页。

成是政府的分内事，政府是当然的经济管理主体。虽然经过改革，20世纪80年代末，我国政府已经开始逐步地把企业的管理权还给企业，理论上也开始认识到政府职能转变的必要性，但政府是社会经济管理的主体这一观念已经深入人心。而且，公共部门、公共组织等概念，虽然在80年代末已经被部分学者所运用，但相对来说，人们更为熟悉和更容易理解的是政府、政府组织、政府机构、政府部门等概念。所以，政府经济学就像宏观经济学一样，更容易被读者所理解和接受。二是能更贴切地反映斯蒂格利茨的著作的内容，更直接地反映他的主张——“政府干预”的观点。该书以美国的政府、政治及经济过程为对象，主要分析政府的经济行为，尤其是政府的支出行为和税收行为，分析的单位是联邦政府和州政府，全书贯彻了他的关于政府相对于其他经济组织的优越性以及混合经济体制下发挥政府作用的理论观点。三是使中国学者更为冷静地思考我国在体制转轨过程中的一些新问题，如：怎样正确处理政府与市场的关系问题，在市场经济中政府要扮演什么经济角色，政府职能转变是否意味着政府要放弃经济职能，等等。80年代末，“最好的政府是什么都不管的政府”、“管事越少的政府越好”的观点，在学术界颇为流行。在这种背景下，书名译为《政府经济学》的斯蒂格利茨著作的出版，产生了比较大的影响，发挥了一定的矫正作用。《政府经济学》这一书名很快被众多中国学者所认同和赞赏，中国学者也开始研究政府经济职能、政府与市场、政府经济管理专题，以至直接使用“政府经济学”作为书名来编著教材。

至于国外学者直接用类似“政府经济学”作为书名的情况，就我掌握的资料看，虽然不多，也有一些。如，大卫·N·海曼（David N. Hyman）的书，其英文书名为：*The Economics of Governmental Activity*（New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1973），可以翻译为《政府行为经济学》或《政府经济学》。还有：《国家与地方政府经济学》（Werner Zvi Hirsch: *The Economics of State and Local Government*, New York: McGraw-Hill, 1970 和 Henry John Raimondo: *Economics of State and Local Government*; New York: Praeger, 1992）、《地方政府经济学：理论和实践》（David N. King: *Local Government Economics in Theory and Practice*, London; New York: Routledge, 1992）、《地方政府经济学：原理与实践》（Stephen James Bailey: *Local Government Economics: Principles and Practice*, Basingstoke: Macmillan Press, 1999）、《社会、政府与国家经济学》（Frank Chodorov: *The Economics of Society, Government, and State*. N.Y., Analysis associates, 1946）、《财政分层：不同层级政府经济学》（David N. King: *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-level Government*, London; Boston: G. Allen



& Unwin, on *Federal Financial Relations*, the Australian National University, 1984) 等等。^①

那么，政府经济学与公共经济学之间到底有什么差别呢？我想，大致有三方面的差别：

第一，研究对象和范围有差别。公共经济学的研究对象中的经济主体是公共部门或公共组织，而政府经济学的研究对象中的经济主体是政府及其管理部门。在西方学者眼里，这两种经济主体基本就是一回事，但在实际的使用中，两者还是有差别。公共部门、公共组织是相对于私人部门、私人组织而言的，凡是涉及社会的部门和组织，都可以归入公共部门、公共组织。目前正成为研究热点的“非营利组织”（non-profit organization）、“非政府组织”（non-governmental organization）、“社会服务组织”（social service organization）、“志愿组织”（voluntary organization）等，被理解为既不是私人部门又不是公共部门，而被归入“第三部门”（the third sector）或“第三域”（相对于公域和私域）。严格说来，这些组织和部门都属于社会性的公共部门，公共部门应该包括政府的和非政府的。在全球经济一体化的进程中，非政府性的公共部门和组织扮演着重要的主体角色，发挥着政府组织和部门无法替代的作用。^② 所以，我认为，公共经济学应该研究包括非政府性公共组织在内的所有公共部门的经济行为和规律，而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。两种经济主体存在着明显的差别，那就是，政府组织及其部门是有不同的层级的，不同层级的政府部门具有不同的权限和职能，而一般的公共组织和部门很难区分其层级、权限和职能。因为这种差别的存在，鲍威尔（Robin W. Boadway）和威迪逊（David E. Wildasin）在他们合著的《公共部门经济学》中，在第14章的第2节讲述了“公共部门职能与适当级别政府的对应”^③。由于经济主体的差别，公共经济学的研究范围大于政府经济学的研究范围。有学者主张从经济主体来划分经济学分支学科：“在市场经济中，如果不考虑同外国的经济关系，政府同企业、居民一起成为市场经济的三大主体，对三大主体的经济学研究，形成了三个经济学分支学科：政府经济学、企业经济学和家庭经济学。”^④ 我认为这种划分法未尝不可。

① 上列的政府经济学英文版著作，除我两次分别到美国两所大学做访问学者期间阅读的书目外，还有现正在美国杜克大学做访问学者的何艳玲老师帮助检索的书目，在此表示感谢。

② 参见〔美〕J. L. 费尔南多、A. W. 赫斯顿：《国家、市场和公民社会之间的非政府组织》，见：何增科主编：《公民社会与第三部门》，270~286页，北京，社会科学文献出版社，2000。

③ 〔美〕鲍威尔、威迪逊：《公共部门经济学》，353~362页，北京，中国人民大学出版社，2000。

④ 张荐华：《开展政府经济学的研究》，载《经济问题探索》，1998（1），6~9页。



第二,运用的理论和分析工具有差别。关于公共经济学的理论基础和分析工具,鲍威尔和威迪逊在《公共部门经济学》的前言中作了概括:“作为一门同时涉及规范与实证经济学分析的学科……一方面,财政学(作者把财政学与公共经济学等同看待——本文作者注)试图回答这样的问题,即在市场经济条件下,公共部门在影响资源配置方面究竟应当起什么样的作用。确定公共部门决策规则的一系列规范分析因而需要用到现代福利经济学的工具,就这点而言,我们可以将财政学归于应用福利经济学的范畴。另一方面,财政学也涉及实证分析问题,即研究政府活动(如税收、支出、转移)如何影响经济中的资源配置、相对价格和福利状况。”^①也就是说,公共经济学的理论基础是福利经济学,其分析工具是规范分析和实证分析。我认为,这也是政府经济学的理论基础和分析工具,不同的地方是,政府经济学还必须借助政治学理论,尤其是国家理论(含政府理论),在进行经济分析的同时引入政治分析。“政治分析与经济分析有着一定的区别。经济分析的关键在于经济资源的稀缺性,即投入产出、成本收益比较的经济效益问题;而政治分析的核心在于在经济资源约束条件下的利益冲突,即成本摊派的收益分享”^②。公共经济学注重对投入产出的经济效益分析,而政府经济学注重对产生经济效益的制约条件的分析,包括对政府管理体制、管理机构和管理方式等对政府经济行为及其管理效能的影响进行的分析。在公共经济学中,国家的意志及贯彻国家意志的组织即政府制定的公共政策和行为方式等,往往被作为外生变量来处理,而对于政府经济学来说,这些都是影响经济效益的内生变量。

第三,学科性质的定位有差别。如果前两点差别合乎逻辑的话,这一点差别也就不言而喻了。政府经济学和公共经济学,虽然有许多原理、知识、结构、内容是相同的、交叉的,但公共经济学的学科性质定位在经济学,这一点是非常明确的,而政府经济学更像是一门边缘学科、综合性学科,其学科性质的定位应该属于公共行政学,或者我国所理解的公共管理学。在美国高校,经济学系和公共行政系都开设公共经济学课程,这两个系的公共经济学课程在多数学校都用英文 public economics 或 public sector economics 等来表示,也有个别学校的公共行政系或政府研究所将这门课命名为 economics of government 或 governmental economics 或 economics of government activities 等。我国高校的政治学专业、行政管理学专业以及公共管理的专业硕士研究生(MPA),也都开设这门课,课程名称也是两种都有。依我之见,从专业的特点和课程的学科性质来看,政治学、行政管理学

① [美] 鲍威尔、威迪逊:《公共部门经济学》,6页。

② 毛寿龙:《中国政府功能的经济分析》,4页,北京,中国广播电视出版社,1996。



和公共管理专业开设这门课程宜统一称为政府经济学，便于区别经济学专业的同类课程。

当然，我们不得不承认，政府经济学和公共经济学的差别并不是很明显，但在发展综合学科、边缘学科的同时，保持各学科之间的特色是非常必要的，这也是我们强调两者之间差别的真正目的。

三、政府经济学的基本问题与基本框架

任何学科的基本框架都是由研究的基本问题决定的。所以，我们必须先思考政府经济学的基本问题到底是什么。对此，最好看看英文版著作中直接取名为政府经济学的作者是如何看的。上述提到的大卫·N·海曼在他的《政府行为经济学》中认为，“任何社会都会给政府行为提出一系列问题，包括：（1）全体国家公民是如何对他们的共同利益做出选择的？（2）有多少和有哪些行为应该由政府来承担？（3）政府政策选择对实现社会目标具有什么作用？（4）政府行为的财政运作对实现社会目标具有什么效果？”^①根据这些问题，海曼分四个部分来构思他的著作的基本框架：第一部分建立一个分析市场经济中政府作用的理论框架；第二部分提出有助于优化政府支出的基本原理——包括政府确定优选项目的过程；第三部分主要讲述政府支出项目的财政运作方法，包括美国政府的税收计划和税收政策等，目的是保证财政运作有利于实现社会目标；第四部分分析在联邦主义体制框架下城市政府所面临的问题，主要是美国的地方财政及其支出问题，包括分税制和城市问题的讨论。^②

斯蒂格利茨把政府经济学的基本问题归结为“生产什么、怎么生产、为谁生产和如何决策”，就像郑秉文博士所说：“在斯蒂格利茨那里，政府的经济作用一直被划分为生产和消费两个方面，即生产方面的作用是要回答‘怎样生产产品’的问题，消费方面的作用是解决‘生产什么’、‘为谁生产’等问题”^③。围绕这两大问题，斯蒂格利茨主张政府经济学的研究重点应该集中在三个方面：（1）搞清政府参与哪些活动和这些活动是如何组织起来的；（2）尽可能地理解与预测政府这些活动的全部结果；（3）评价各项政策。^④

我们再看看国内的著作是如何构建政府经济学的基本问题和基本框架的。比

① David N. Hyman, *The economics of governmental activity*, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1973, p.3.

② 参见上书，pp.3-7.

③ [美] 约瑟夫·E·斯蒂格利茨等：《政府为什么干预经济——政府在市场经济中的角色》，6页。

④ 参见上书，14~15页。



较有中国特色的大概是周绍朋等主编的《中国政府经济学导论》。作者认为“中国政府经济学以政府管理经济、领导经济体制改革为研究对象,运用理论分析和实证分析相结合的研究方法分析中国政府管理经济中的主要问题”^①。书的内容包括: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,可持续发展等。基本框架与过去的“国民经济计划与管理”基本相同,应用性、对策性非常明显。

综合国内外同类著作的看法,我认为政府经济学的基本问题应该包括四个方面:一是在市场经济中政府具有什么经济职能?有哪些经济领域需要政府介入?有哪些经济行为需要政府承担?二是政府要通过什么样的管理机构、管理方式和经济政策来履行经济职能?这些机构、方式和政策是如何制约政府的行为效果的?三是政府如何通过财政管理(收入与支出)来实现提高公共服务质量、增进社会福利和稳定经济的目标?四是政府如何管好自身的财产(主要是国有资产)?如何才能在保证自身财产增值的同时有利于社会目标的实现?

根据这四个方面的基本问题,可以从五个部分来构造基本框架:

第一部分,从政府与市场关系入手,从规范的层面讨论政府经济行为的必要性、可能性和有效性,这是政府经济学的逻辑起点。阐明市场的构成要素、功能,分析市场失灵的原因、表现,从市场失灵的机理说明政府有限经济行为的必要性和范围,并从理论的层面阐述政府经济职能的演变,研究政府干预的局限性,即政府失灵的表现、原因和矫正措施,探讨既不损害市场机制又能改善政府经济行为效能的途径。

第二部分,从宏观的角度搭建政府经济行为运作的制度框架,包括政府行使宏观经济管理职能的制度、机构、方式和手段,具体来说,就是政府参与市场经济活动的组织形式和方式,政府规范市场、规制微观经济行为的法规和行政制度,政府调节市场经济活动的各项政策,包括税收政策、金融货币政策、产业政策、收入分配政策等。

第三部分,以公共产品理论和公共选择理论为核心,讲述政府提供公共产品的基本原理和供给机制,分析公共产品的供给方式及效果,对政府公共决策的规则和局限性进行政治分析,介绍政府采购的制度和方式,并对政府财政支出的规模、结构和效率进行经济分析,提出控制公共支出不合理增长的措施。

第四部分,以政府税收理论为核心,分别对税制、税种、税率、免税与补贴

^① 周绍朋等主编:《中国政府经济学导论》,1页,北京,经济科学出版社,1998。



等政府税收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。

第五部分，以国有资产理论为核心，分析市场经济条件下国有经济及国有资产存在的必要性及其作用，探讨国有经济的实现形式，国有资产管理体制、管理内容、管理手段等问题。

我国的政府经济学教材，一定要反映我国政府经济行为以及相关的实际情况，包括我国政府的经济管理机构、经济管理制度、经济管理政策、公共产品供给、国有资产管理等实际情况。美国有关政府经济学、公共经济学、公共财政学的书，几乎都是直接从美国政府的实际情况入手来讲述理论知识的，我们没有任何理由只照搬别人的理论而不联系自己的实际，否则，对培养我国的人才、促进我国的经济的发展没有太多的价值。

这本《政府经济学》正是沿着上述思路来谋篇布局和写作的，但做得还很不够。一是政治分析方面还比较薄弱，二是没有涉及不同层级政府（multi-level government）之间的关系，三是缺乏政府政策的具体绩效评估。这是我们课程组需要进一步努力的地方。

郭小聪

2003年7月31日