



21世纪高等院校行政管理专业规划教材

21SHIJI GAODENGYUANXIAO
XINGZHENGGUANLIZHUANYE GUIHUAJIAOCAI

政府经济学

Z H E N G F U J I N G J I X U E

◎ 王彩波 王庆华 编著

 首都经济贸易大学出版社



21世纪高等院校行政管理专业规划教材

21SHIJI GAODENGYUANXIAO
XINGZHENGGUANLIZHUANYE GUIHUAJIAOCAI

政府经济学

Z H E N G F U J I N G J I X U E

© 王彩波 王庆华 编著

 首都经济贸易大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

政府经济学/王彩波,王庆华编著. —北京:首都经济贸易大学出版社,2009.4
(21世纪高等院校行政管理专业规划教材)

ISBN 978-7-5638-1635-4

I. 政… II. ①王… ②王… III. 政府经济学 IV. F20

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第039507号

政府经济学

王彩波 王庆华 编著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京大华山印刷厂

开 本 787毫米×980毫米 1/16

字 数 336千字

印 张 17.5

版 次 2009年4月第1版第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5638-1635-4/F·943

定 价 25.00元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

目录

导 论 / 1

- 一、政府经济学的学科定位 / 1
- 二、政府经济学的研究对象 / 4
- 三、政府经济学与相关学科的关系 / 6
- 四、当代政府经济学理论的发展 / 9
- 五、政府经济学的研究方法和研究价值 / 11
- 六、本书的视角、特点与基本框架 / 13

第一章 市场经济与政府经济职能 / 16

- 第一节 市场经济释义 / 16
- 第二节 市场失灵的原因及表现 / 20
- 第三节 政府的经济职能 / 25

第二章 政府与市场关系的理论演变 / 32

- 第一节 政府经济职能的思想渊源 / 32
- 第二节 自由经济理论的产生 / 34
- 第三节 政府干预的理论与实践 / 39

第三章 政府与市场关系的基本实践模式 / 47

- 第一节 现代市场经济的基本特征 / 47
- 第二节 美国自由市场经济模式 / 49
- 第三节 德国社会市场经济模式 / 55
- 第四节 日本政府主导型市场经济模式 / 64

第四章 公共物品供给与政府作用 / 72

第一节 公共物品释义 / 72

第二节 公共物品的提供 / 76

第三节 公共物品政府提供的困境及多元方式 / 82

第五章 外部效应与政府作用 / 93

第一节 外部效应释义 / 93

第二节 外部效应与资源配置效率 / 97

第三节 外部效应的内在化 / 104

第六章 垄断与政府管制 / 111

第一节 垄断释义 / 111

第二节 垄断的危害 / 117

第三节 政府管制的手段和方式 / 120

第七章 国有资产与政府管理 / 139

第一节 国有资产释义 / 139

第二节 国有资产管理体制 / 143

第三节 中国国有资产管理体制 / 151

第四节 中国国有资产运营与收益分配 / 161

第八章 公共选择与政府决策 / 170

第一节 公共选择理论概述 / 170

第二节 集体行为选择与选择规则 / 178

第三节 官僚行为分析 / 189

第四节 政府决策的科学化和民主化 / 193

第九章 社会保障与政府责任 / 199

第一节 社会保障制度发展现状 / 199

第二节 中国社会保障制度建设 / 206

第十章 政府宏观管理的经济政策 / 216

第一节 政府的财政政策 / 216

- 第二节 政府的货币政策 / 227
- 第三节 政府的就业政策 / 238
- 第四节 政府的收入分配政策 / 247

第十一章 政府失灵与政府重塑 / 254

- 第一节 政府性质的解析 / 254
- 第二节 政府失灵的表现及原因 / 259
- 第三节 重塑政府 / 265



导 论

一、政府经济学的学科定位

政府经济学是当代社会科学中跨学科研究的一个新领域,兴起于20世纪70年代中后期。20世纪80年代后期,政府经济学被从西方介绍到中国之后,其研究受到了国内学者广泛的重视,学科发展迅速,国内相继出版了多个版本的教材和数量可观的专著,研究者从自身的学科和专业视角探讨了政府经济学的学科建设和理论体系。国内的政治学专业、行政管理专业和公共事业管理专业以及经济学系的一些专业都开设了相关课程。但是,像很多新兴的交叉学科一样,政府经济学的学科界限至今仍不很明确,在国内至今还没有形成统一的学科体系。

一些研究者从学科发展历史的角度认为政府经济学应该归于经济学。从学科根源上看,政府经济学源于财政学。传统财政学的研究范围仅限于政府的财政收支,特别是讨论税收的来源问题,“财政学强调预算的收入一面,当然也讨论财政支出的决定和影响”^①。随着现代政府经济行为和经济职能的扩展,政府经济学的提法于20世纪60年代在美国出现。概括起来讲,相对于公共财政学,政府经济学增加了两大领域的内容:一是关于政府选择和政府决策的内容;二是政府政策对经济的影响。目前,从政府经济学的内容看,税收、支出、赤字和公债等属于传统财政学的问题也出现在发展中的政府经济学中。但是,两者仍存在重大区别,传统的财政学主要侧重政府的财政和税收等活动,政府经济学则研究政府所有与经济有关的活动,财政活动只是其中一部分。另外,政府经济学也不是在财政学基础上直接发展起来

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

的,公共经济学是两者之间的桥梁。“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。”^①因此,一些观点认为,公共经济学和财政学归于经济学,在此基础上发展起来的政府经济学也应该归于经济学。国内早期较有影响的政府经济学教材也多作为经济学系列丛书中的一种而出版,例如,黄少军、何华权的《政府经济学》就属于著名经济学家傅英才主编的《当代西方经济理论研究丛书》系列,曾国安的《政府经济学》属于刘凡主编的《西方现代经济学丛书》系列,就连近年引进的斯蒂格利茨的《公共部门经济学》(第三版)也是属于陈岱孙主持的《经济科学译丛》。

但是,也有一些研究者不赞成将政府经济学归于经济学,认为它是政治学的一个分支学科。这些学者认为,政府经济学之所以没有建立统一的学科体系,是与没有从政治学角度来建设这个学科有关。“政府经济学是政治学与经济学之间的一个边缘学科,属于政治学的一个分支。”^②不可否认,政府经济学与经济学学科关系紧密,但学科分类应该以学科研究对象和学科发展趋势作为标准。从政治学视角来看,政治分为统治和管理两个层面,管理是以政府为代表的国家机关对社会、经济、文化和其他公共事务的管理。“政府的对内对外职能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、发展福利事业、发展与其他国家的经济关系等方面。”^③政府经济学将政府的经济活动及其规律作为研究对象,属于管理层次的政治。从研究主体看,政府经济学研究的主体是政府,政府本质上是政治组织,是政治学研究的核心。政府经济学不仅研究政府的经济活动,还研究政府在经济发展中的作用,这已经超越了经济学的研究领域,因此,将它纳入政治学学科更合理。

本书作者认为,政府经济学是当代社会科学研究的一个跨学科研究领域,这是它的基本定位。从经济学的角度看,它把经济学的理论与方法运用到对政治、政府、集体和公共部门的研究中,架起了政治学与经济学之间的桥梁。从政治学的角度看,政府经济学赖以产生的新政治经济研究(Political Economy)已经成为政治学的一个重要分支和政治学研究的热点问题、热门领域,新政治经济研究既可以被看做是当代政治学的一个新兴学科、边缘学科,也可以看做是政治学科的一种研究视角和一种研究方法。

从当代科学发展的趋势来看,一个重要特征就是各学科间的联系越来越密切,学科间的界限越来越模糊,新兴学科不断出现。而新兴学科一般都是交叉学科、边

① 杨龙:“政府经济学的研究对象及其学科特色”,《东南大学学报(哲学社会科学版)》,2002年第4卷第2期,第42页。

② 杨龙:“政府经济学的研究对象及其学科特色”,《东南大学学报(哲学社会科学版)》,2002年第4卷第2期,第42页。

③ 《中国大百科全书 政治学卷》,中国大百科全书出版社,1992年版,第480页。

缘学科(interdisciplinary),也就是说,它们是在两个、或者几个学科的交叉点上、结合点上产生的。无论是自然科学还是社会科学,在当代都有这样的特点和发展趋势。这种特点和发展趋势的现实背景是,在当代,社会生活中的各个领域在相互渗透、日益交织和融合。而从政治学的发展来看,政治社会学、政治地理学、政治心理学、政治文化学、政治人类学、政治传播学等都可以被看做是它的新兴的分支学科、边缘学科,它们都是交叉学科,是在政治学与其他学科,如地理学、社会学、心理学、经济学等学科的交叉点上、结合点上产生的。从学科发展上看,政治学与这些学科的联系越来越密切,知识的相融合程度越来越高,为了适应这种情况,产生了这些新兴学科。从现实来看,这些交叉学科又是在社会生活中政治现象与非政治现象的互动效应中产生的。政治学的新兴学科、边缘学科是政治学发展的生长点,它们增加了政治学的知识含量,拓展了政治学的学科领域。

政府经济学与西方的新政治经济研究有着直接的渊源关系。西方的新政治经济研究在20世纪70年代中后期兴起,目前已经发展成为当代政治学的一个最大的交叉学科和当代社会科学研究中的热门领域。从学科发展上看,它是在政治学与经济学的交叉点上、结合点上产生的新兴学科和新的研究领域。它在当代的兴起和盛行于社会科学研究中,是有着深厚的理论背景和现实原因的。从理论背景上看,在当代,经济学的理论和方法得到了广泛的应用,政治学与经济学的关系也越来越密切,甚至可以说,政治学的研究已经离不开经济学的理论和方法了。因此,在两个学科融合基础上产生了西方新政治经济研究。从现实原因上看,在当代社会,尤其是当代发达国家,社会的政治生活和经济生活联系日益紧密,离开经济单纯研究政治,或者离开政治单纯研究经济,都已经行不通了,必须将两者结合起来才能揭示它们的发展规律。而且当代国家政府对经济的干预就是政治与经济日益紧密联系的集中表现、突出特征。在当代,已经没有完全的自由放任的市场经济,凡是实行市场经济的国家,它们的政府都在对经济进行一定的干预、管理、调节和调控。也就是说,政治和经济在现实中已经分不开了。政府经济学可以说是在新政治经济研究的大背景下产生的,它既可以看做是新政治经济研究的组成部分,又有着自己特定的研究领域。

政府经济学作为一门新兴的交叉学科,尽管在国内发展还不成熟,与相关学科相比还有很多基础性的工作需要做,但是,政府经济学发展到今天已经体现了自身的学科特色。这主要表现在以下几个方面:

一是学科的交叉性。从政府经济学的产生和发展历史看,政府经济学吸收了财政学、宏观经济学、福利经济学、公共选择理论和制度经济学的理论成果和研究方法,同时使用了政治学和行政管理的共同研究对象,在对政府行为的研究中引入了经济学的分析方法和研究框架。从古典政治经济学的产生开始,政治和经济就开始交织在一起,随着凯恩斯主义的兴起,国家对经济的干预更有了理论依据。随着市场经济的发展和资本主义经济的起伏,自由放任和政府干预的主张交替运用于西

方。到20世纪70年代中叶,资本主义经济陷入“滞胀”状态,西方新政治经济学的各家各派为其作出诊断,以布坎南为代表的公共选择学派认为“滞胀”源于政府调控缺陷,公共政策失效和政府利益扩展以及官僚寻租;新制度主义侧重于制度因素的经济影响分析,科斯利用产权理论阐述了政府通过产权的安排对经济发展的影响;诺斯利用制度发展解释经济发展的内生变量。这些理论学说共同催生了政府经济学的诞生,使政府经济学一出现就综合了多个学科的理论和方法。

二是理论与实践并重。政府经济学的产生是受现实的需要推动的,也是经济理论发展的必然结果,所以政府经济学既要求建立逻辑推衍的理论体系,但是又必须关注现实,对经济现实变化作出回应或提出政策主张。从斯蒂格利茨的《政府经济学》(*Economics of Public Sectors*)一书中,我们看到比较成熟的政府经济学体系是建立在政府经济职能实践管理的经验基础上的,是参与和管理本国经济的理论升华。相对来说,中国目前的政府经济学体系更多的是借鉴西方政府经济学的理论体系,对中国政府实际情况的研究还存在不足。

三是在研究方法上,实证研究方法与规范研究方法的结合。政府经济学的理论宗旨是提高政府管理社会经济生活和配置社会资源的能力,在研究政府活动如何影响经济中的资源配置、相对价格和福利状况中,更多采用实证分析的方法。同时,政府经济学的理论基础中包含着福利经济学,需要回答用什么方案提供公共物品符合福利最大化要求,确定公共部门决策规则需要选择最符合公众需要的福利标准,这些都需要用规范分析的方法。

二、政府经济学的研究对象

(一) 政府经济学的研究主体

政府经济学的研究主体似乎非常明确,就是作为经济主体的政府。然而,这个看起来明确的问题却在学术界一直存在争论。一部分学者赞成将政府作为研究主体,认为政府经济学就是研究政府经济行为的学科。“政府经济学,顾名思义,就是研究政府经济行为的一门学科。”^①“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。”^②“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。”^③“为什么政府只从事某些经济活动?过去数百年,政府的活动范围为什么发生了变化?……政府的经济作用有效吗?这些是公共部门经济学所关心的首要问题。”^④另一些学者因为受国外同类著作名称的

① 黄少军、何华权:《政府经济学》,中国经济出版社,1998年版,第27页。

② 郭小聪:《政府经济学》,中国人民大学出版社,2003年版,代前言第7页。

③ 张荐华:“开展政府经济学的研究”,《经济问题探索》,1998年第1期,第6~9页。

④ 约瑟夫·斯蒂格利茨:《公共部门经济学》(第三版),中国人民大学出版社,2005年版,第4页。

影响,把政府经济学和公共经济学等同起来,认为“政府经济学,也称新政治经济学或者公共经济学”^①。因此,与这种情况相适应,国内一些学者在这一领域的著作常常有的起名为《政府经济学》,有的又叫《公共经济学》。同时,这些学者把这门学科的研究主体范围扩大,不仅要研究政府的经济行为,还要研究政府以外的公共部门的经济行为。“公共经济学的研究对象是公共部门,即政府及其附属物……简而言之,该学科的研究对象是中央政府的经济行为、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出资兴办经营的企事业的存在意义和经济行为。”^②“除了政府之外,私人企业、社区、社会第三部门和国际组织也参与到了公共经济活动中,成为公共经济活动的重要主体。”^③

本书更倾向于将政府作为政府经济学的研究主体,更准确地说,是将市场经济体制下的政府作为政府经济学的研究主体。这主要基于以下几点理由:首先,在实践中,政府是公共经济的最主要的参与者和管理者,几乎垄断了公共经济和公共事业的一切事务。因为不论是公共物品的供给、公共选择的实现、公共收入与支出,还是国民经济的调节及社会资源的配置,政府始终是最合适的行为者。其次,政府拥有特定的强制权力和强大的动员社会资源的能力,同时又具有最广泛的社会代表性,因此,不论从可能性还是必要性上看,政府都是公共经济活动的主要承担者。最后,尽管其他经济主体也可能参与公共经济生活,但这一方面是不经常的,另一方面是在政府的授权或委托下参与的,其参与的性质和政府参与是相同的。另外,现代市场与政府的关系日益密切,政府的经济职能越来越受到重视,所以政府经济学才出现并走向成熟。因此,我们认为,政府经济学的主体是市场经济体制下的政府。

(二) 政府经济学的基本问题

政府经济学作为经济学的重要分支,与经济学其他分支学科一样,主要研究的是资源稀缺条件下的选择问题,只是经济主体已经确定——市场经济体制下的政府。政府经济学的创始人斯蒂格利茨就政府经济学总结了四个基本问题:“生产什么?公共物品还是私人物品。如何生产?在公共部门内生产还是私人部门内生产。为谁生产?税收会影响不同人的支出数量,不同的政府项目有益于不同的群体。如何做出决定?如何做出集体决策。”^④生产什么、如何生产、为谁生产、如何决策这四个主题实际上也是一般经济学的研究主题,只不过政府经济学侧重研究的是在政府内部如何做出选择来充分利用有限资源的一门学问。

上述四个问题基本涵盖了政府经济学要研究的领域。生产什么的问题体现为,在社会资源总量确定的情况下,在公共物品与私人物品的生产比例上实现最优的选

① 孙荣、许洁:《政府经济学》,复旦大学出版社,2005年版,第1页。

② 樊勇明、杜莉:《公共经济学》,复旦大学出版社,2001年版,第3~4页。

③ 黄恒学:《公共经济学》,北京大学出版社,2002年版,第22页。

④ 约瑟夫·斯蒂格利茨:《公共部门经济学》(第三版),中国人民大学出版社,2005年版,第13页。

择,这个选择是公共选择问题而不是市场选择问题,对这个问题的回答需要研究公共物品的特性和分类,以及政府在公共物品的提供中承担什么责任。如何生产的问题体现了政府经济学与其他经济学一样注重投入产出的效率。由于在市场中私人产品是在相互竞争的企业利润最大化的驱动下,通过技术选择来确定的,公共物品的生产则比较复杂,有的公共物品只能由政府提供,有的可以由政府向市场购买,对生产者的选择是政府经济学的重要组成部分,涉及政府采购、政府效率等专门的知识。为谁生产的问题反映了政府经济学与其他经济学的重大区别。在私人产品的分配中,分配由各生产要素的边际贡献来确定,通过市场价格机制的运行,私人产品生产者利用价格的竞争,实现私人产品分配的资源最优化。政府对公共物品的分配涉及纠正市场分配方式与社会公平原则之间的偏差,同时,政府部门生产的产品也存在合理分配的问题。对于绝大多数公共物品来说,分配是个“公共选择”问题,一般来说,对公共物品的分配要遵循最大多数人受益的原则,但在实践中,公共物品的分配往往受不同利益团体的影响和支配。公共物品分配的不公,可能会导致公共物品的滥用,引起社会资源的浪费。政府的税收和社会福利计划就是为了解决社会分配的合理性问题。如何作出决策即公共选择的确定过程,是政府经济学的一个重要课题,也是政府经济学与经济学其他领域的一个基本分野。公共选择是指一个社会共同决定作出的选择,有时也称社会选择,也可以看成是通过政府作出的决策,它比个人决策的难度要大得多。“公共决策相当复杂。公共部门经济学的目标之一就是研究民主社会中集体选择(有时称为社会选择)是如何作出的。”^①

三、政府经济学与相关学科的关系

(一) 政府经济学与公共经济学

在前面已经讲过,政府经济学与公共经济学可以说是继承的关系。两者在研究对象、具体内容以及运用的理论等方面,存在着较多的重合,但是如果从更深的层次看,两者又有很多不同。首先,两者的研究对象和研究范围有差别。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,政府经济学的研究主体是政府及其职能部门。公共部门、公共组织是相对于私人部门、私人组织而言的,包括政府组织与非政府组织。随着经济的发展,社会利益多元化成为全球的发展趋势,政府组织的权威和能力受到一定的挑战,非政府性的公共部门和组织发挥了越来越重要的作用,发挥了政府组织和部门无法替代的作用。公共部门与政府部门存在着明显的区别,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,而一般的公共组织和部门很难区分其层级、权限和职能。其次,两者运用的理论和分析工具有差别。在经济学工具的使用上,政府经济学和公共经济学相同,都使用规范分析和实证分析工具,这是因为政府经济学继承了公共经济学的研究方法。不同

^① 约瑟夫·斯蒂格利茨:《公共部门经济学》(第三版),中国人民大学出版社,2005年版,第13页。

的是,政府经济学借鉴了政治学分析工具,在对政府行为或公共政策分析时,同时运用经济分析方法和政治分析方法。“经济分析方法的关键在于经济资源的稀缺性,即投入产出、成本效益比较的经济效益问题;政治分析方法的关键在于经济资源约束条件下的利益冲突,即成本摊派的收益分享。”^①最后,两者的学科定位不同。尽管两者共享了很多经济学原理、知识、结构和研究方法,但公共经济学的学科性质定位在经济学,而政府经济学更像是边缘学科、交叉学科、综合性学科,尽管其学科定位目前还有争议,但发展趋势是将其定位在政治学科或公共管理学科。当然,现实情况是政府经济学和公共经济学的差别不明显,又由于国内外同类著作名称的混乱,所以本书对两者的区分比较粗糙,随着学科的进一步发展,保持学科之间的特色是必要的,这也是我们梳理两者关系的真正目的。同时,我们认为,虽然在英语著作中政府经济学的提法很少出现,这一学科在国外也没有与公共经济学区分,但是,政府经济学在中国的发展已经显现了其特有的作用,有一批以此命名的著作和教材出版以及大量的相关文章发表,还有很多高校相关专业都开设了政府经济学课程。这意味着中国政府经济学的研究和探讨已经有了建立这一学科体系的一定条件和基础,同时也反映了这一学科在中国的理论需求和现实需要,因此,在中国保持政府经济学这种提法和建立政府经济学的学科体系还是有其合理性的。^②

(二) 政府经济学与福利经济学

政府经济学与福利经济学也有着密切的联系。福利经济学与其他经济学学科的共同点都是以研究在资源有限的条件下如何增加社会财富为出发点,但是福利经济学更关心的是在增加社会财富的基础上增加社会福利的问题,或者说,它是研究社会资源分配如何实现社会福利最大化的经济学。一般来说,福利经济学的理论是围绕以下三个命题建立起来的:一是公共利益问题。讨论在一个相互竞争的经济体系中,买卖双方是否有公共利益。二是公平分配问题。政府在分配社会资源时,如何处理公共利益与市场机制的关系,分配方案的选择要实现功利主义的公平还是要实现绝对平等的公平。三是社会福利问题。社会福利是政府机构向社会公众提供增进福利的社会资源,在分配中,社会福利的提高和公共利益的实现是通过市场机制还是通过公共选择,社会福利是通过增加社会福利总量还是通过资源转移来实现。总的说来,福利经济学就是研究在增加国家财富基础上增加社会福利的问题,即个人如何从社会的财富增长中获得更多的满足。福利经济学为政府部门的经济行为提供了一定的指导,政府的经济行为总是对自由市场自发分配资源实行干预。

① 毛寿龙:《中国政府功能的经济分析》,中国广播电视出版社,1996年版,第4页。

② 政府经济学的提法在中国最早是在1988年春秋出版社出版的斯蒂格利茨的 *Economics of Public Sectors* 一书的中文书名中使用的,此书在高校中用得比较多。之后最早开这一领域的课程的学校把课程名字一般也称为“政府经济学”,目前甚至有的高校还把政府经济学列为博士、硕士培养的研究方向。可见,此称谓在中国已经比较广泛地被接受和运用。

在福利经济学意义上判断政府经济政策合适性的标准主要是公平与效率问题。正如效率与公平的相互替代是经济学中永恒的两难推理一样,效率与公平的替代关系也使政府在进行政策选择时面临两难境地。这里主要涉及对两个问题的判断:一是替代关系的本质是什么?为了减少不公平,牺牲多少效益才是可取的。二是公平与效率关系涉及的价值观问题,即解决社会不公平是社会的核心价值还是效率是社会的核心价值。有些人认为社会不应该考虑效率而应把不公平降到最低点,另一些人则认为效率是中心问题,努力做大蛋糕比一味关注蛋糕分得公平对每个人更有好处。福利经济学强调,国民收入的增加不能以损害一部分的利益为代价,特别是不能减少社会成员已有福利的绝对份额,或者是增加穷人的福利不至于影响社会整体福利,因此,主张减轻社会分配不公是增进社会福利的必要条件。福利经济学的帕累托最优原则成为公共经济学的重要组成部分。帕累托最优原则认为,如果某项政策变化能让一些人的福利变好,但其他人的福利不会因此变坏,这种变化称为帕累托改进。不能做进一步帕累托改进的资源配置状态为帕累托最优,达到帕累托最优的资源配置均衡点被认为是最佳的经济效益均衡点。帕累托最优原则揭示了资源分配的有效性问题。政府经济学研究政府经济职能对社会福利的影响时,常常把帕累托最优状况作为判断政府经济行为效益的一个标准,帕累托最优原则给了公众一个相对能够接受的标准,它也是公共领域里行为准则的一种量度,是政府行为是否正当、是否可取的一个重要标准。在现实中,为了实现社会财富的增长和社会福利的增加,人们在分配问题上要不断突破已有的平衡谋求新的平衡。

但是,政府经济学与福利经济学的差别也非常明显,政府的经济活动要实现的目标不仅仅是增加社会的福利,还可能针对经济的稳定或者经济结构的改善,也就是说,除了福利经济学所要关注的,政府经济学还要关注宏观经济学所关注的。另外,福利经济学的“福利”概念指的是经济福利,政府经济学研究公共物品的供给,如公共福利计划中的教育、医疗卫生和养老保险等。这些公共物品在多大程度上能提高社会的福利水平,在学术界还存在争议,但是公共物品供给的确是政府经济学研究的重要内容。

(三) 政府经济学与政治学

政府经济学与政治学有非常紧密的关系。在前述政府经济学与福利经济学的关系中已经谈到,政府经济学在研究政府经济活动和公共政策制定时,增进福利只是其中一个目标,另外,还有促进经济发展、保持经济稳定的考量。其实,因为政府首先是一个政治组织,所以在作经济决策时对政治影响的考虑也是经常存在的,也可以说,多数政府决策的出发点是政治性的,这也是把政府经济学归于政治学科的理由。

政府经济学与政治学和经济学的交叉是十分明显的。首先,政治学充实了政府经济学的理论体系,政府经济学的部分研究得益于政治学分析思路和框架体系,使政府经济学具有鲜明的学科特色。事实上,政治学与经济学有很深的渊源,早期的

经济学思想总和政治学发生某些关系,古希腊思想家们的经济思想往往存在于他们的政治学著作中。现代经济学的创立者亚当·斯密的多数著作也是论述政治问题的,因此,在经济学没有成为独立的规范学科之前,政治学和经济学可以被认为是一家。新古典经济学兴起后,经济学逐渐分化,经济学家们努力摆脱政治学对经济学的影响,一部分走上了向自然科学学习,追求成为不作价值判断的“实证的科学”的道路,这成为后来西方主流经济学的发展方向。但是,现实中的经济总是和政治交织在一起的,这要求经济学家在建构理论时必须要将目光投向政治领域,凯恩斯面对自由市场的缺陷,提出了国家干预理论,布坎南等公共选择学派面对政府干预的失灵,从规范政府经济行为的角度引入公共选择理论,把政府的经济行为与政治投票联系在一起,选民通过手中的选票来决定公共物品的生产和分配。公共选择理论提出了抉择、交换与讨价还价、调查与民意测验等观察和参与政治进程的方法,为研究政府经济行为及其影响提供了独特的视角。其次,政府经济学的学科确立和发展,推动了现代政治学研究的发展,丰富了政治学的分析框架。传统的政治学也以国家及其机构作为研究对象,但仅仅局限于政治生活领域和政治影响,研究方法也主要是规范分析,研究目标是如何解释现实中的政治现象和如何建构与维持一个良好的政治秩序。自从实证科学和行为主义研究方法兴起以来,政治学逐渐引入实证分析方法,并且以建立政治科学为目标。同时,经济学的理论和分析思路不断渗入传统政治学领域,出现了新政治经济学,尽管这门学科发展的时间不长,但已经成为现代政治学最重要的研究热点。例如,在第二次世界大战以后的社会科学领域中,安东尼·唐斯的《民主的经济理论》是最有影响、引用率最高的著作之一。他利用理性经济人的假设来分析公民、政党和政府在民主选举中的行为,很好地解释了西方民主政治中的政治冷漠、政党观点趋同等现象,从经济视角阐明了西方民主制度运行的机制、内在动因及其局限。另一个例子是公共选择理论的奠基人曼瑟尔·奥尔森的《集体行动的逻辑》,他利用理性经济人假设,分析人在大集团和小集团中的行为,解释了不同规模集团行动及后果的差异;他又在《国家的兴衰》一书中用这一理论框架来解释为什么有的国家持续兴盛,有的国家兴衰更替,成为运用经济分析方法研究政治生活的又一个典范。

四、当代政府经济学理论的发展

(一) 斯蒂格利茨的政府经济学

从某种意义上说,美国经济学家斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)是当代政府经济学理论的创始人。他在20世纪80年代出版了《政府经济学》(*Economics of Public Sectors*)一书,系统地阐述了政府经济学的基本理论,这本书可以说是西方第一部系统阐述政府经济学基本理论的著作。到目前为止,此书仍然是西方该领域为数不多的教材式的代表著作,被广泛地使用着。斯蒂格利茨的《政府经济学》通过赋予政府新职能来解决市场失灵,主张政府积极干预经济,提高政府效率,最终通过市场与政

府的平衡,实现“帕累托最优”。传统市场失灵理论认为,市场通过竞争可以实现效率提高,通过“看不见的手”的调节促进经济发展,但是市场不能解决外部性、垄断、收入分配不公和公共物品供给等问题,政府应该对上述市场失灵进行干预。斯蒂格利茨认为,市场失灵还包括市场中不同身份的主体信息不对等,信息不对等导致市场中参与者不是平等的身份,竞争市场自愿交易的前提因此受到怀疑。另外,不完全市场的存在也是市场失灵的体现,不完全市场是指即使提供成本低于个人愿意支付,市场也不提供产品和服务的一种状态。因此,根据斯蒂格利茨的观点,基本的市场失灵包括以下六种表现:不完全竞争、不提供公共物品、外部性、不完全市场、不完全信息和失业和其他宏观经济扰动。^① 这些都需要政府提供更大范围的干预活动。为了纠正市场失灵,政府应该鼓励竞争、抑制垄断,利用政府参与竞争的方式提高竞争程度,增加保健、社会保险等福利性投入,实现收入分配相对公平,充分利用税收政策,实现不完全市场向相对完全市场转变。对于人们认为政府也会出现失灵,因此政府干预经济往往会失效的问题,斯蒂格利茨认为,政府失灵不比市场失灵更糟,这种失灵可以缓解并有可能消除。他认为政府与市场相比较有几个优势:政府有征税权、政府有禁止权、政府有处罚权和节约交易成本。因此,政府的干预是可行的。

(二) 公共选择理论

公共选择理论利用古典经济学的方法分析研究政治决策过程、政治制度结构和运行效率,是一种综合性的、政治学与经济学相结合的理论。丹尼斯·缪勒把公共选择理论定位为非市场决策的经济研究,或者简单地定义为把经济学应用于政治科学^②。公共选择的主要内容包括国家理论、投票规则、投票者行为、政党政治学、官僚政治等。公共选择理论将政治交换比做市场交换:目的都是追求个人利益的最大化,交换的双方为政府和选民,在交换中,投票人缴纳税收换取政府提供的公共物品,投票人通过政治选票显示个人的偏好,政治家之间通过竞争获取选票,进而获得权力。公共选择理论的根本目的,不是要先调查市场的一些缺陷之后,去说明政府干预是正确的,而是要通过对政府决策行为的研究,让政府行为失误降到最低限度,利用政治市场的和谐运作去弥补经济市场的运转不足。

公共选择理论认为,政府干预也可能出现失灵,政府失灵表现在:公共决策失误、政府机构效率低下、政府权力的扩张和政府的寻租活动等。政府失灵需要重塑政府,改变失灵的状态。要实现这个目标,首先,需要限制国家权力的增长,这主要通过增加社会民主监督权力,加强政府部门之间的竞争来分散权力,进行宪政改革来限制权力;其次,减少福利国家的浪费,公共选择理论赞同利用市场解决问题的原则,主张尽量减少对市场的直接干预。

总之,公共选择理论认为,一旦出现公共物品生产效率低下的问题,要从现行体

① 约瑟夫·斯蒂格利茨:《公共部门经济学》(第三版),中国人民大学出版社,2005年版,第73页。

② 丹尼斯·缪勒:《公共选择理论》,中国社会科学出版社,1999年版,第4页。

制上找原因,确立一种选拔和制约政治家的程序和规则,以减少政府失灵。

五、政府经济学的研究方法和研究价值

(一) 政府经济学的研究方法

政府经济学作为政治学与经济学的交叉学科,在研究方法上吸收了两个学科常用的研究方法。对政府经济学研究方法的学习,有助于我们用更科学合理的方法和理论视角理解、解释、预测现实生活中的政府经济行为及其他行为的经济影响,有助于把握政府经济学的实践。经济学中的规范研究和实证研究方法,政治学中的历史研究方法、比较研究方法都成为政府经济学的常用方法。

1. 规范研究方法。规范研究是一种与价值判断和选择有关的研究方法,所要回答的问题是“应该怎么样”的应然问题。规范研究中价值起着决定性作用,所谓价值,最简单的说就是能满足人的需要的属性。对价值的衡量需要价值标准、价值判断、价值尺度和价值评价等诸多方面,这是由发展历史、社会文化、现实的政治经济状况、个人的偏好等综合作用逐步决定的。

在政府经济学中,规范研究涉及公共物品理论、公共选择、政府经济行为的选择等问题。因为公共物品在消费特征上具有非排他性和非竞争性,提供公共物品的成本、收益是不对称的。对公共物品的需要满足消费者的最大化偏好,而消费者又不能对个人偏好做私人选择,因此,政府在提供公共物品前需要知道整个社会中多数人的偏好,这建立在公众与社会集团对应然的选择和判断的基础之上。对这个问题当然需要规范研究。在公共经济政策的研究上也需要利用规范研究,在公共政策目标确定以后,公共部门会面临不同的方案,这些不同的方案会造成不同公众的不同利益损益结果,让哪部分公众受益、选择哪套方案,是必需利用规范分析方法的。对政府经济问题的争论,更多的是发生在选择的层面,例如,人们面对公共经济格局、公共经济运行规则和公共经济评价等问题,总是以自己的价值判断为基础来表达的。

2. 实证研究方法。实证研究方法是主流经济学最看重的研究方法,所要解决的问题是“是什么”,是试图解释经济现象,对现象作出客观的描述。实证方法主要通过经济变量的提取,建立经济模型,研究经济变量之间的关系,把这种被反复证明的关系形成定理,由定理可以推出复杂的经济理论。一般来讲,实证研究排斥价值判断,认为价值判断会影响经济学的“科学性”,主张研究者价值中立,揭示经济变量的变化关系,发现经济学的规律,并据此预测经济行为的发展和后果。

其实,规范分析方法和实证分析方法的区分是近代才出现的,最早可以追溯到西尼尔和约翰·穆勒,他们论述实证经济学和规范经济学的区分时采用“科学”和政治经济学“艺术”的形式。他们提出的一个重要建议是,经济学家不要以专家的身份提出任何政策建议。凯恩斯继承并发展了西尼尔和穆勒的区分法,提出了三分法:实证经济学科、规范经济学科和政治经济学“艺术”。实证经济学为建立规范经济学和政治经济学“艺术”的一致性服务,规范经济学是联系实证经济学和政治经济学