

中国 经济 发

刘光杰
主编

展 新 探 丛 书



政府经济学 概论

ZHENG FU JING JI XUE GAI LUN

张荐华 ● 著

湖北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府经济学概论

张荐华著

武汉:湖北人民出版社,1997

ISBN 7-216-02111-8

I. 政…

II. 张…

III. 政府经济学概论

N. F2

政府经济学概论

张荐华著

出版:湖北人民出版社
发行:

地址:武汉市解放大道新育村 33 号
邮编:430022

印刷:军事经济学院印刷厂

经销:湖北省新华书店

开本:850×1168 毫米 1/32

印张:9.25

字数:221 千字

插页:5

版次:1997 年 8 月第 1 版

印次:1997 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—1 000

定价:13.00 元

书号:ISBN 7-216-02111-8/F·347

《中国经济发展新探丛书》总序

刘 光 杰

党的十一届三中全会后,我党实现了工作重心向经济建设的转移,中国的经济发展进入一个前所未有的新时期。这一时期,经济改革与经济发展成为时代发展的主旋律,成为世所关注的根本性问题。由于计划经济体制向市场经济体制的转轨,传统经济理论已愈来愈不适应经济发展的需要,因而需要进行新的理论探索;同时,经济理论本身也需要在经济改革和经济发展的实践中不断得到新的自我完善与发展。从广义上讲,经济发展也包含了经济改革的内容,人们在确定经济发展目标时就需要确定经济改革的目标,当经济体制不适应经济发展要求并成为制约经济发展的决定性因素时,经济体制的改革就成为经济发展的战略重点。从实践上看,经济改革和经济发展的客观实际不断地向人们提出了一系列新的课题和问题,需要在理论和实践上作出新的研究或探讨。因而,以中国经济改革与发展为对象,就我国经济改革与经济发展实践中提出的新课题与新问题,或从新的角度,或着眼于新的领域,成运用新的理论、观点与方法进行新的探索,已成为时代发展的新需要,也是摆在我们每一位经济理论研究者或实际工作者面前的艰巨任务。我们之所以编撰出版这套《中国经济发展新探丛书》,就是基于上述考虑与认识,为了适应时代发展的新需要,探讨中国经济

改革与经济发展中的理论与实际问题,为丰富我国的经济发理论和我我国社会主义现代化经济发展的实践服务。

自改革开放以来,我一直从事中国经济改革与发展理论的研究,先后出版了《中国经济发展战略概论》(中国物资出版社 1989 年出版)、《我国全民所有制经济改革理论与实践》(武汉大学出版社 1992 年出版)、《我的经济观》(第三卷)(参编,江苏人民出版社 1992 年出版)、《毛泽东经济变革与发展思想研究》(主编,武汉大学出版社 1993 年出版)、《中国经济发展战略理论研究》(主编,武汉大学出版社 1995 年出版)等著作。我所指导的博士生的专业方向也是中国经济改革与发展,他们在学习期间和毕业后,对中国经济改革与发展问题从不同角度或领域做了大量的卓有成效的新研究,形成了他们各自较有份量的研究成果。当他们的成果形成之后,他们都有一个共同的心愿,就是希望其成果能得到社会的评价,其学术见解能得到学术界老前辈们的指点,并能与年轻的同行们开展真诚的交流,同时能使他们的某些理论观点对中国的实际经济发展发挥积极的作用。我非常理解他们的心愿,因为每当自己完成一部学术著作的时候,也同样会有这个心愿,甚至更为强烈。因此,我立意去促成他们这一心愿的实现,尽可能让他们的每一项有较高学术水平或应用价值的研究成果得以公开问世。

从目前他们已经完成和即将完成的研究成果来看,大致包括如下三个方面的内容:第一,关于中国社会主义经济体制改革与发展问题的新研究,例如《市场经济中政府的职能与效率——政府经济学概论》、《企业产权交易研究——一般理论及其对中国经济体制改革的应用分析》、《中国国有企业债务重组与资产证券化》、《论社区经济》、《风险投资与投资风险管理》等;第二,关于香港、台湾、澳门经济发展问题研究,这是考虑到香港、澳门在 1997 年和 1999 年将相继回归祖国,而台湾本来就是属于中国的一部分,因而研究中国经济发展问题自然应当包括这方面的新内容,这方面的研究

成果如《香港经济平稳过渡及未来繁荣》、《论深(圳)(香)港经济衔接》、《台湾经济发展与产业结构发展关系研究》、《澳门经济发展的考察与分析》、《海峡两岸经济交流研究》等；第三，关于中国经济发展思想研究，如《中日现代化经济发展思想比较研究》等，这也是研究中国经济发展问题必须涉及的新课题。这些成果都可纳入广义的中国经济发展研究之内，都包括了对于中国经济发展问题的新探索，故我们以《中国经济发展新探丛书》为名，将已经完成、即将完成的这方面的成果，陆续予以出版。

众所周知，现今要出版一部学术著作是件很不容易的事，更何况要出一套学术丛书！尽管有出版社的大力支持，仍然需要有一大笔资金。于是，一些学生倡议建立一个出版基金以支持这套丛书的出版，并且愿意为建立这个基金而作出实际的努力。这样，在1996年3月，当武汉大学经济学院庆祝经济系建系70周年、经济学院成立10周年的时候，在武汉大学和经济学院领导的热情关怀和支持下，在一些我过去的和现在的学生们的热烈响应和资助下，一个以“刘光杰学术基金”命名的基金终于成立了。虽然这个基金目前的数额还不是很大，但已足以使这套丛书的出版计划开始运作了。因此，当《中国经济发展新探丛书》从计划付诸出版的时候，我要特别感谢那些为建立“刘光杰学术基金”而积极努力作出贡献的人们，这套丛书将首先献给他们！

最后，我诚挚希望《中国经济发展新探丛书》的出版能得到经济学界同行们的热情关怀和积极支持，让这颗经济学研究园地里的幼苗能得到更茁壮的成长！

（作者为武汉大学经济学院教授、
博士生导师、港澳台经济研究中心主任）

摘 要

在市场经济中,政府应该在哪些方面发挥职能?怎样才能有效地发挥职能?这是摆在当代世界各国政府面前的重大问题。对于正在从中央集权的计划经济向市场经济转换的中国来说,这一问题显得尤其重要。

本书的任务是从政府经济学的角度,对市场经济中政府的经济职能及效率问题进行研究,通过研究,拟初步建立起符合中国实际的政府经济学的框架,期望能为中国的改革和发展提供理论依据。

市场制度是迄今为止人类社会所创造的最有效率的经济制度,但是,这种制度存在着结构性、功能性和制度性失效问题,主要表现在:存在着私人部门不愿或不能有效供应的公共物品;存在着垄断和自然垄断、信息不对称和不充分、正负外部效应;在市场运行中会出现国民经济失衡、周期性经济波动、收入分配不公平;在有益物品和有害物品的生产和供应等问题上,市场机制可能会导致社会所不希望出现的结果。

为了弥补和矫正市场失效,政府必须积极参与、干预、调节、监督市场经济活动,推动资源的有效配置和收入的合理分配,促进经济的持续、稳定、协调、高效发展,提高整个社会的福利水平,促进社会的安定和进步。为实现这些目标,政府应具有的主要经济职能是:(1)公共物品(包括管理性公共物品如制度和政策供给)的供应

及对公共部门的管理；(2)公共财政收入和支出的管理；(3)微观经济规制；(4)宏观经济调控。在行使职能过程中，政府应采取各种措施，防止和矫正政府失效，提高政府行使职能的效率，以保证政府各项目标的实现。

运用政府经济学理论研究我国政府职能的界定和转换问题，首先需澄清迷信市场、迷信政府、“市场管微观、政府管宏观”、“政府调控市场、市场引导企业”等模糊认识。在解决认识问题的基础上，从我国的实际出发，按照市场经济的发展规律来界定和转换政府职能：(1)加快国有资产和国营企业的改革，按照效率原则，将政府供应公共物品的范围缩小为纯公共物品和部分准公共物品；(2)加快市场体系和市场制度的建设，加强政府对产权、契约、资源、环境、会计、统计、社会保障等方面的微观规制；(3)加快财税、金融等领域的改革，合理确定中央和地方政府的职能分工，建立有效的宏观经济调控体系；(4)加快政府部门的改革，形成民主而科学的决策体制和程序；(5)选择政府模拟型市场经济模式，综合配套运用各种政策工具，推动经济发展和社会进步。

ABSTRACT

The government functions transformation is an important part in China's transition from planned economy to market economy. The task of this thesis is to explore issues of government functions and efficiency from a view of public economics, and to establish a framework of the general theory of public economics for China's economic reform and development.

Until now the market economy is the most efficient system for resources allocation in the history of human being. However, there exist some structural, functional and institutional market failures, which include: there are public goods that private sector does not want to provide or can not supply efficiently; there are monopoly and natural monopoly, dissymmetric and incomplete information, positive and negative externalities; there are disequilibrium, business cycles and unfair distribution of income in economic development; there are merit and demerit goods.

Therefore it requires interference, regulation and supervision of government to resolve the problems of market failure, to improve resources allocation and income distribution. Government should take functions of (1) to supply public goods; (2) to manage public revenue and expenditures; (3) to take regulations

in the microeconomic field; (4) to enhance macroeconomic control.

China should take a government enhancement model in transiting into a market economy, the features of this model are (1) the government enhances regulations of microeconomy for setting up a fairly competitive market; (2) the government properly controls macroeconomy for a stable economic growth; (3) to decrease the size of public sector; (4) to speed up financial and tax reform; (5) to establish a democratic and efficient decision-making system.

目 录

第一章 导 论	(1)
1.1 一门新兴的经济学科	(2)
1.2 政府经济学研究的主要任务	(6)
1.3 马克思主义的理论分析	(13)
1.4 自由放任还是政府干预	(16)
1.5 本书的任务和基本框架	(19)
第二章 市场失效与政府职能	(22)
2.1 完全竞争的市场	(23)
2.2 帕累托效率与市场失效	(26)
2.3 市场失效的分类与主要表现	(28)
2.4 市场失效与囚犯困境	(44)
2.5 市场失效的交易成本分析	(47)
2.6 市场失效与政府职能	(48)
第三章 公共物品的供应	(53)
3.1 政府的职能就是供应公共物品	(53)
3.2 政府供应公共物品的范围	(55)
3.3 公共物品的供求和税价	(59)
3.4 公共物品供给量的确定	(62)
3.5 阿罗不可能性定理	(68)
3.6 公共物品的公共选择	(70)
3.7 “以足投票”、俱乐部物品和反叛	(74)

3.8	公共物品生产和供应的效率	(78)
3.9	我国政府供应公共物品范围的调整	(81)
3.10	管理性公共物品的供求与效率	(85)
第四章	公共部门的管理	(94)
4.1	政府如何管理公共部门	(94)
4.2	国营企业	(99)
4.3	国防	(103)
4.4	治安	(107)
4.5	教育	(109)
4.6	科学技术研究	(113)
4.7	社会保障	(120)
第五章	公共财政收入与支出	(125)
5.1	公共财政与政府职能	(125)
5.2	税收制度与政策分析	(131)
5.3	政府公债的发行及其效率	(141)
5.4	国有资产的经营管理	(147)
5.5	公共财政支出及其成本收益分析	(151)
5.6	公共财政收支的复式预算管理	(154)
第六章	微观经济规制	(157)
6.1	微观经济规制是政府的重要职能	(157)
6.2	微观经济规制的内容和方式	(160)
6.3	微观经济规制的效率分析	(171)
6.4	我国体制转换时期的微观经济规制	(178)
第七章	宏观经济调控	(182)
7.1	宏观调控的目标、任务和运行机制	(182)
7.2	财政政策	(186)
7.3	货币政策	(190)
7.4	产业政策	(192)

7.5 对外经济政策	(196)
7.6 宏观经济政策的综合配套运用	(199)
7.7 宏观调控的效率及保证措施	(201)
7.8 我国体制转换时期的宏观调控	(205)
第八章 中央政府与地方政府的职能分工	(210)
8.1 政府体制与中央同地方的关系	(210)
8.2 政府职能分工的根据与原则	(214)
8.3 中央政府与地方政府之间的财政关系	(216)
8.4 地区性公共物品的生产和供应	(219)
8.5 我国中央与地方的关系及财税体制改革	(221)
第九章 政府职能与市场经济模式	(225)
9.1 自由不放任型市场经济模式	(225)
9.2 产业导向型市场经济模式	(231)
9.3 社会市场经济模式	(236)
9.4 福利国家型市场经济模式	(240)
9.5 政府主导型市场经济模式	(243)
9.6 市场经济模式的比较分析与中国的选择	(250)
第十章 结 论	(259)
10.1 简要的结论	(259)
10.2 政府失效及其矫正	(261)
10.3 若干认识问题的再认识	(268)
10.4 我国政府经济职能的转换	(271)
10.5 有待进一步研究的问题	(273)
参考文献	(275)
后 记	(281)

第一章

导 论

在人类社会从低级向高级发展进化的历史舞台上，政府始终扮演着最引人注目的角色。国家兴亡、社会更替，一届又一届的政府上台下台，有的因取得了辉煌的业绩而流芳百世，有的则由于苛政酷治、官吏腐败，致使百业凋敝、民不聊生而遭千古唾骂。为什么会出现这样迥然不同的结局呢？究其根本原因，就在于不同的政府在发挥其职能中，对经济发展和人民福利产生了不同的影响，因而得到了不同的结果。那么，政府应怎样发挥职能才能推动经济的发展、促进人民福利水平的提高呢？这是政府经济学的核心问题。

本章将对政府经济学这门新兴经济学科的形成，政府经济学的研究对象、方法、内容，政府经济学与其他经济学科的关系，以及研究政府经济学的理论意义和现实意义进行探讨，同时阐述马克思主义在政府职能问题上的基本理论观点，介绍政府干预和自由放任两大理论阵营的争论，并对在我国开展政府经济学研究的有关问题进行讨论。最后，对本书的任务、内容和基本框架作一介绍。

1.1 一门新兴的经济学科

政府经济学 (Public Economics), 又译作公共经济学或公共部门经济学, 是研究政府及其他公共部门的经济行为、经济职能和效率及其对国民经济影响的一门新兴经济学科。

政府经济问题是经济学研究的最古老的领域之一。早在 15—18 世纪的欧洲, 重商主义者就认识到政府在经济贸易发展中的重要作用, 提出了一系列由政府保护和促进工业和贸易的政策措施。重商主义在德国被称作“官房学”, “官房学”对公共理财问题进行了系统研究。自亚当·斯密以后, 各个学派的经济学家都对政府在经济活动中的作用作出了论述, 但政府经济学成为独立的学科, 是在 20 世纪 60 年代。20 世纪 30 年代发生经济大萧条以后, 特别是第二次世界大战以后, 随着生产力的发展和生产社会化程度的提高, 各国政府对经济活动的干预程度不断加深, 政府及公共生产、公共服务部门的规模日益扩大, 适应这种实践对理论的需要, 在西方国家建立起一门新的学科——政府经济学。1959 年, 理查德·马斯格雷夫 (Richard Musgrave) 出版了《公共财政理论》(The Theory of Public Finance, New York McGraw-Hill 1959) 一书, 论述了政府经济学的主要问题; 1964 年, 瑟奇·克里斯多芬·科尔姆 (Serge Christophe Kolm) 出版了《政府经济学基础——国家经济作用理论概述》(Les fondements de l'economie publique, introduction a la theorie du role economique de l'etat, Paris, 1964); 1965 年, 列夫·约翰森 (Leif Johansen) 出版了《公共经济学》(Public Economics, Amsterdam; North-holland, 1965)。60 年代以后, 政府经济学学会相继成立, 反映这门学科研究成果的专门刊物《政府经济学杂志》(Journal of Public Economics) 也于 1966 年创刊。政府经济学的研究不断取得新的进展。我国目前已翻译成中文的政府经济学著作, 有美国经济学

家约瑟夫·E·斯蒂格里兹 (Joseph E·Stiglitz) 的《政府经济学》(1986年版, 春秋出版社 1988年出版中译本) 和他同英国经济学家安东尼·B·阿特金森 (Anthony B·Atkinson) 合著的《公共经济学》(1980年版, 上海三联书店 1992年出版中译本)。

关于政府经济学的研究对象和任务, 斯蒂格里兹将之归纳为以下三个方面:

(1) 搞清政府参与了哪些活动和这些活动是如何组织起来的, 包括政府的财政收支的水平、构成, 各公共部门的组织与活动范围, 中央和地方政府通过各类政策对经济生活进行的干预和调节, 等等;

(2) 尽可能地理解与预测政府这些活动的全部结果, 例如, “当对一个公司征税时, 谁将是这笔税额的承担者呢? 仅仅是公司减少了自己的利润上缴这笔税是不太可能的事。很可能 (至少是) 部分地转嫁到消费者头上, 或者转嫁到雇员头上——工资下降。”^① 要准确地预测政府活动的结果是非常困难的, 而且会产生争论, 但是要尽可能地加以预测;

(3) 评价各家政策, 即根据对政府政策的目标和后果的研究及预测, 对各类政策方案进行评价。这就需要发展和完善评价的标准, 不断改进评价的工具, 以便对政府的政策作出客观公正的评价。

由此可见, 政府经济学是以政府行为、政府职能及其对资源配置和社会福利的影响为研究对象的一门经济学科。

我们可以把政府行使职能的总体目标归纳为三个方面: 有效配置资源, 增进人民福利, 维护社会稳定。在市场经济条件下, 为实现这三个目标, 政府必须以建立适当的制度、采取适当的政策

^① [美] 约瑟夫·E·斯蒂格里兹:《政府经济学》, 春秋出版社 1988年版中译本第 14—15 页。

等方式，对市场经济活动进行参与、干预、调节和监督。因此，政府经济学研究的基本内容主要包括：

(1) 政府经济职能的界定，即政府在哪些领域必须参与市场经济活动，应该在什么范围以及在什么程度上对市场活动进行干预，等等；

(2) 政府行使经济职能的方法和手段，包括以什么方式参与市场经济活动，制定什么样的制度、政策和措施来调节市场经济活动，采取什么样的手段对市场活动进行监督，等等；

(3) 政府行使经济职能的效率，即政府以一定的方法和手段参与、干预、调节和监督市场经济活动的效果如何，例如政府实行某项制度、政策或措施是否达到了预期的目标，等等；

(4) 政府行使经济职能的环境和条件以及政府职能的调整和转换，即如何根据国际国内经济形势、环境的变化，根据现实的主客观条件及时调整和转换政府职能，以实现政府的各项目标。

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、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，才能达到预期的目标。

政府经济学又是一门边缘学科，它同带有公共性质的经济学分支学科有着密切的联系，并且为它们提供理论和方法。这类经济学科包括：公共财政学、国民经济管理学、国民经济计划学、资源经济学、国防经济学、文化经济学、教育经济学、卫生经济学、法律经济学、公安经济学、人口经济学、环境经济学、生态经济学，等等。政府经济学综合运用政治经济学、宏观经济学、微观经济学、福利经济学、制度经济学、计量经济学等学科的理论和方法，对政府行为、政府活动、政府职能及政府效率进行实证研究和规范研究。同时，由于政府属于上层建筑，政府的经济活动也总是或多或少地具有政治性质，因而政府经济学同政治学科有

着密切的关系。

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。

由于政府经济学既是理论经济学又是应用经济学,同时又属于边缘学科,因而在研究方法、分析方法和叙述方法上必须采用各种行之有效的方法。在包括经济学在内的社会科学领域,迄今为止,最为行之有效的是马克思主义的唯物辩证法,马克思的理论巨著《资本论》是运用唯物辩证法的典范,马克思在其中出色地加以运用的历史与逻辑相一致、从抽象上升到具体的理论叙述方法,也应该成为政府经济学理论叙述的基本方法。同时,政府经济学的研究需要借鉴和吸收当代经济学中行之有效的各种方法,例如,运用实证分析方法,对政府行使职能的过程及效果进行分析;运用规范分析方法,对政府行使职能给社会各阶层利益带来的影响作出价值判断,等等。

政府经济学的研究涉及到很广泛的领域,涉及到很复杂的问题,这是因为,影响政府行为及政府职能的不仅包括各种经济因素,而且包括政治、文化等多种因素,特别是一国的政治制度、社会各利益集团之间的关系,对政府的决策产生着重大的影响;同时,政府行为还要受国际政治、经济、军事等外部因素的影响和制约,这就更加增添了政府经济学研究的难度,因而从某种意义上说,政府经济学是政治性最强的一门政治经济学。

由于政府经济学是一门新兴的学科,又是经济学中最充满矛盾、最具有政治敏感性的领域,所以,政府经济学研究的任务是十分艰难的,从目前的情况看,不论是其理论体系还是其研究方法都有待完善。经济学家科尔姆在论述政府经济学的地位时指出:“它所研究的领域一向是经济学科中的核心问题——无论是从正