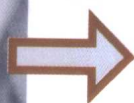


公共管理丛书
GONGGONG
GUANLI



政府经济学

Zhengfu Jingjixue

总主编 周庆行
主 编 陈仲常

重庆大学出版社
Administration

政 府 经 济 学

Zhengfu Jingjixue

总主编 周庆行

主 编 陈仲常

重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府经济学/陈仲常主编. —重庆:重庆大学出版社,2003.3

(公共管理丛书)

ISBN 7-5624-2679-1

I. 政... II. 陈... III. 政府经济学 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 016631 号

政府经济学

主 编 陈仲常

责任编辑:梁 涛 王启志 版式设计:梁 涛

责任校对:蓝安梅 责任印制:张永洋

*

重庆大学出版社出版发行

版 入:张鸽盛

社址:重庆市沙坪坝正街174号重庆大学(A区)内

邮编:400044

电话:(023) 65102378 65105781

电 邮:65103686 65105565

网址: <http://www.cqup.com.cn>

信箱: fxk@cqup.com.cn (市场营销部)

全国新华书店经销

重庆升光电力印务有限公司印刷

*

开本:880×1230 1/32 印张:11.25 字数:292千

2003年3月第1版 2003年3月第1次印刷

印数:1—4 000

ISBN 7-5624-2679-1/F·268 定价:19.00元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有 翻印必究

编 委 会

总 主 编：周庆行

编委会成员：(按姓氏笔画排序)

马智利	邓元时	王成璋	亢 犁
王 谦	司有和	刘渝琳	张卫国
陈文权	陈仲常	李国安	吴绍棋
张国镛	吴家华	何 跃	李景勃
张 鹏	欧文福	周 立	郑平生
周庆行	周 明	青 敏	赵有声
赵泽洪	钟佳萍	赵修渝	胡 斌
徐小钦	郭开怡	袁智忠	梁 平
龚晓莺	黄 斌	曾国平	谢 舜

总 序

公共管理是一种整合政府与非政府公共组织,充分运用现有的公共权力,在改革和完善对社会公共事务的治理过程中,致力于维护、拓展与分配公共利益以持续地向公民提供优质公共产品、公共服务的管理活动。与此相应,公共管理学应是创造性地将政治学、社会学、经济学、法学、系统科学及管理学等诸多学科的理论与方法融为一体,研究政府和非政府公共组织的管理活动及其规律的学科体系,是一个多学科交叉渗透、集成创新的学科群,是一门追求卓越治理的科学和艺术。它对于发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,促进政府转变职能,改进管理方式,完善深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智,切实珍惜民力的决策机制以推进决策科学化、民主化,加快全面建设小康社会的进程,具有极为重要的理论支撑作用和实践导向功能。

现代公共管理及公共行政的研究与教育始于 20 世纪初的西方发达国家,至今已有上百年的历史,我国的公共管理与公共行政的研

究和教育从 20 世纪 80 年代开始恢复和重建,并随着我国改革开放的深入和拓展得到长足进展。进入 21 世纪,当创新成为人类社会发展的主题和趋势时,公共管理与公共行政所要研究和解决的问题也随着我国全面建设小康社会战略的启动而日益增多,公共行政与时俱进、集成创新的重要性也将日益凸现。为应对经济全球化和加入 WTO 的挑战,我国将在 21 世纪初加快传统行政向公共行政的转变:实现从全能行政向有限行政转变,从人治行政向依法行政转变,从管治行政向服务行政转变,从暗箱行政向透明行政转变,从免责行政向责任行政转变;从而建立和形成“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制和国家公共管理创新体系,进一步完善国家公共事务和管理干部培训制度,建设高素质、专业化、年轻化的国家公共事务和行政管理干部队伍。

1999 年 5 月国务院学位委员会第 17 次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于 2001 年 10 月在我国北京大学、清华大学、中国人民大学等 24 所高校首次进行 MPA 招生考试,第一批 MPA 学员已于 2002 年正式入学。然而,由于我国区域间经济和社会发展差距扩大的趋势尚未扭转,导致西部与东、中部地区的教育差距也日益突出。在西部 12 个省、市、自治区中,设置有公共管理或公共行政本科专业的高等院校可说是凤毛麟角,至于在研究生层次上培养公共管理学科类人才,则只有西安交通大学一花独秀。因为在国家确定招收 MPA 学员的 24 所高校中,除西安交通大学外,其余 23 所院校都集中在东部和中部地区,而地处西南的 6 个省、市、自治区至今没有一所高校获得招收 MPA 学员的办学权。而一大批训练有素、熟悉国际惯例及世贸规则,深谙管理技巧且德才兼备的公共管理人才的缺失,已成为严重制约西部大开发战略顺利实施的瓶颈。因此,调整学科结构和办学的区域结构,拓展公共管理教育,解决办学单位分布失衡的问题,认真探索和研究公共管理在西

部地区发展的路径及其规律,努力创造条件,为西部地区培养合格的研究生和本科层次的公共管理人才已迫在眉睫。为此,重庆大学出版社组织了西南地区(除西藏自治区)高校从事公共管理和公共行政的有关专家编写了公共管理丛书。本丛书在吸取了国外及东、中部地区相关高校已出版的专著及系列教材的成果基础上,按照教育部本科教育学科分类规定及国务院学位办确定的《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》的要求,不仅包括8门(除政治理论与外语之外)核心课程,而且涵盖了公共管理所属的各个二级学科领域及各新兴学科的方向性必修课程和部分选修课程。

本丛书具有以下特色:

其一,系统完整,是国内首次涵盖了公共管理全部二级学科及其专业教育主要知识领域的大型丛书。

其二,视野开阔新颖,广泛吸取了我国加入世贸组织以及党的十六大召开后国内外公共管理和公共行政领域新的研究成果,为从事公共管理和公共行政研究及教学的教师、学生、实际工作者提供了最新的专业信息资料和开放、广阔的思维空间。

其三,西部区域特征显著,丛书中利用了大量的案例,其中相当部分是取自于西部各省区公共管理和公共行政的实践及理论探讨成果。

其四,注重实用和操作性,突出应用性,强化案例分析的诠释功能,注重能力培养。

其五,古为今用、洋为中用,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,吸取中国传统行政管理思想和实践的精华,借鉴国外先进的公共管理和公共行政所取得的最新研究成果,并将其与新世纪中国全面建设小康社会、推进西部大开发的实践紧密结合,理论联系实际。

本丛书除适合公共管理研究生和本科生使用外,也适合与公共



管理学科相关的研究生、本科生及各级公共管理人员作为培训参考资料使用。

参加本丛书编写的有：重庆大学、西南政法大学、西南师范大学、西南交通大学、西南农业大学、重庆工商大学、重庆医科大学、重庆师范学院、重庆工学院、贵州大学、贵州工学院、昆明理工大学、云南师范大学、广西大学、广西工学院以及重庆市教委等二十几所大学的教师及政府部门的管理人员。他们在公共管理与公共行政教育领域积累了丰富的经验，同时也比较注重社会实践，做到理论与实践相结合。

由于公共管理学作为一个多学科交叉渗透并在不断拓展的知识领域，其理论和在实践中的应用也必然需要不断地发展和完善，再加上我们受知识和实践的限制，本丛书仍有许多缺失和疏漏之处，我们真诚地希望专家和广大读者不吝给予指正，以便我们不断地修订、完善。

周庆行

2003年2月

目 录

⇒第一章 政府经济学导论	1
一、“一只无形的手”与“一只看得见的手”此消彼长的发 展 历史	1
二、政府经济学研究的任务及内容	3
三、政府经济学的研究方法	5
思考题	13
⇒第二章 市场失灵与政府干预	14
一、“一只无形的手”与“守夜人”	14
二、市场失灵与政府干预	17
三、外部性	20
四、公共物品	27
五、垄断	35
六、贫富分化	40
七、经济周期与总量失衡的经济危机	46
思考题	47
⇒第三章 政府失灵与第三只手的作用	48
一、政府行为的逻辑：公共选择理论	50

二、社会失灵与第三只手的作用	59
三、政府与市场的界限	63
思考题	65
第四章 宏观经济基本理论及模型	66
一、政府宏观调控的目标	66
二、国民收入核算	68
三、宏观经济金融循环模型	73
四、IS-LM 模型	77
五、宏观经济的供求模型	79
六、乘数原理与“挤出效应”	83
思考题	87
第五章 宏观管理政策	89
一、财政政策	89
二、货币政策	94
三、收入政策	100
四、产业政策	105
五、区域政策	109
六、对外经济政策	113
思考题	113
第六章 财政收入——税收	114
一、税收的定义与结构	114
二、税收的转嫁与归属	120
三、税制结构设计	125
四、西方国家税制比较	132

五、中国的税收制度及改革	145
思考题	157
⇒第七章 国债与非税收入	158
一、国债——有偿收入	158
二、其他收入	169
思考题	174
⇒第八章 国家预算	175
一、国家预算概述	175
二、我国的国家预算	180
三、预算外资金的管理	183
思考题	185
⇒第九章 财政支出	186
一、财政支出的原则与分类	186
二、财政支出的作用	192
三、财政支出的效益分析	200
四、中国的财政支出	203
五、建立我国公共财政基本框架	210
思考题	212
⇒第十章 中央银行	213
一、中央银行的产生与发展	213
二、中央银行与政府的关系	216
三、中央银行的性质与职能	219
思考题	223

⇒ 第十一章 货币的供给	224
一、货币供给的口径	224
二、商业银行存款货币的创造与收缩	226
三、中央银行体制下的货币创造过程	233
四、财政收支对货币供给量的影响	240
五、我国货币供应的内生性问题	245
思考题	248
⇒ 第十二章 货币政策	249
一、货币政策的目标	249
二、货币政策工具	252
三、货币政策的传导机制及效果	261
思考题	264
⇒ 第十三章 金融监管	265
一、金融监管的范围	266
二、金融风险中的信息不对称问题: 逆向选择和道德 风险	267
三、银行监管的主要内容	269
四、金融监管的发展	272
思考题	278
⇒ 第十四章 对外经贸管理政策	279
一、自由贸易与保护主义之争	279
二、政策工具	283
三、外汇管理	304

思考题	318
-----------	-----

⇒第十五章 经济全球化与政府面临的新挑战	320
一、经济全球化	320
二、经济全球化与政府	324
三、WTO 与中国	328
四、变革时期中国政府职能转变	332
思考题	342
⇒后记	343
⇒参考文献	344

第一章 政府经济学导论

当人类步入 21 世纪后,经济全球化和信息化成为时代的主流,世界各国不可抗拒地被卷入世界经济的大潮之中,并重新进行洗牌。在激烈的国际市场竞争角逐中,各国政府作为本国企业的强有力的后盾,将越来越发挥着重要的作用。正如世界银行 1997 年出版的世界发展报告《变革世界中的政府》开篇所指出的:“在世界各地政府正成为人们注目的中心,全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考关于政府的一些基本问题。”

一、“一只无形的手”与“一只看得见的手”

此消彼长的历史

在市场经济发展的初期阶段,作为经济学之父,英国著名经济学家亚当·斯密在 1776 年出版的《国富论》一书中着力弘扬了市场这只“看不见的手”的作用,抨击重商主义时代政府对经济生活的干预,呼吁通过不受政府干预的自由市场的作用,保持经济高效率的运

作。在这种时代精神的影响下,大多数西方国家强调“自由企业制度”,而政府只是充当“守夜人”的角色。

不过,正像萨缪尔逊所说:“远在这种倾向达到完全的自由放任(即政府完全不干预私有企业)的状态以前,潮流开始向相反方向转变。”1929—1933年世界性的经济危机使所有市场经济国家遭受了巨大的损失。此后,市场失灵问题受到学术界的关注。针对市场失灵问题,凯恩斯主张政府用“一只有形的手”来干预经济。受凯恩斯主义的影响,各国政府的权力日益扩大。无论在东方还是西方,无论是社会主义国家所有制的计划经济还是救治资本主义经济危机的凯恩斯主义,虽然政府干预的程度有很大的不同,但在强调政府代表公共利益组织和管理经济职能这一点上,颇有异曲同工之处。

中国有句老话:“六十年风水轮流转。”上述强化政府职能的趋势大约持续了半个多世纪,市场化的趋势又占了上风。一方面,社会主义各国计划经济弊端日渐暴露,于是纷纷转而实行市场取向的改革,政府的作用也因之被重新审视和调整。而20世纪70年代因受凯恩斯主义政府干预过度的影响,欧美等国经济遭遇“滞胀”,政府失灵问题日渐显露。英国在撒切尔首相的领导下首先掀起了自由化的浪潮。无独有偶,1981年就任美国总统的里根也转而实行解除管制等自由主义的经济政策。一时间,推行经济自由主义和削弱政府的经济作用成为新的时尚,弘扬市场的作用成为20世纪最后20年的主题。

中国改革20多年来,坚持走有中国特色的社会主义道路,确立了社会主义市场经济体制改革目标,转变政府的经济职能,取得了举世瞩目的成就。20年来,年均经济增长保持在9%的水平,20世纪末实现了既定的小康目标。中国在体制转轨中,政府始终是体制改革的倡导者和促进者,这使中国改革具有明显的渐进性特点,也是中国20年改革以极小的社会成本取得了极大成功的一个根本原因。中国加入WTO后,将全方位地开放,加入国际市场竞争,并以强劲

的经济发展迈向新的目标。新的目标、新的任务对中国政府提出了更高的要求。如何建立一个精简、高效、现代化的政府,如何处理好市场经济与政府干预的关系,如何提高政府管理人员的素质,如何提高政府在公共事务管理,特别是公共经济部门的管理效率,将成为中国经济发展与成功的关键。本书作为 MPA 系列教材中的重要组成部分,其任务就是围绕上述问题,借鉴国外成功的政府经济管理经验,并结合中国国情,系统地介绍和研究现代政府经济管理中的理论和实践问题。

二、政府经济学研究的任务及内容

世界各国市场经济发展的经验表明,在促进经济发展方面,政府与市场的关系既不是政府替代市场,也不是市场替代政府,而是通过建立高效的政府与有序的市场,通过二者的合作才能有效地解决市场失灵和政府失灵问题。政府经济学研究的任务就是要寻找市场“一只无形的手”与政府“一只有形的手”的最佳结合点。通过建立一个精简、高效的政府,促进市场经济高效、有序、文明的发展。

本书的第一章介绍了政府经济学导论,概述了政府经济学的研究对象和研究任务;全书研究的内容,各章之间的联系;并提供了政府经济学研究的主要方法和基本的经济分析工具。

第二章市场失灵与政府干预对政府与市场的关系做了一个概述。重点对外部性、公共物品、垄断、贫富分化等市场失灵问题及政府干预的对策及效率进行了较为深入的分析。

第三章介绍了政府失灵与“第三只手”的作用对政府干预导致的政府失灵问题进行了研究,在研究中借鉴了公共选择理论的研究成果,对公共选择中的政府行为、官僚体制、寻租行为、政府腐败的成因做了较为深入的分析;针对政府失灵问题引入了社会失灵和“第三只手”,市场中介组织等问题的研究;最后,提出了在有中国特色

的社会主义实践中探索政府与市场的有效结合的任务。

第四章简明地介绍了一些基本的宏观经济理论和模型。这是政府从事宏观经济管理必须掌握的分析工具。政府的宏观政策只有建立在理性思考的基础上,才能确保其科学性。

第五章介绍了政府的宏观经济政策。使读者从整体上把握各项宏观政策之间的关系。

第六章介绍了财政收入的主要形式——税收。包括税收的种类、结构、征税原则,并对西方国家和中国的税制结构设计做了比较分析。

第七章介绍了国债和非税收入。包括国债的特征、作用、适度国债标准、国债的管理和改革以及其他政府收入等。

第八章介绍了政府的预算。包括国家预算的原则、功能和程序,中国国家预算及预算外资金的管理。

第九章介绍了财政支出。包括财政支出的原则、分类、作用、效益以及中国财政的支出情况等。

第十章介绍了中央银行的职能和作用。

第十一章介绍了货币的供给。包括中央银行通过投放基础的强力货币,经由公众和商业银行体系创造活期存款,扩大流通中的货币总量,降低利率,扩大投资,最后扩大国民收入的传导机理。

第十二章介绍了货币政策。包括货币政策的目标、作用、效果以及中央银行货币政策的工具等。

第十三章介绍了金融监管。

第十四章为对外经贸管理政策介绍了自由贸易与保护主义之争。这是不同国家在不同的发展阶段所采用的不同贸易政策的基本理论定位。还介绍了对外贸易的政策工具和外汇政策。

第十五章政府面临的新挑战,介绍了经济全球化对各国政府的挑战,WTO的规则和中国加入WTO后政府职能的转变。