



政府经济学

ECONOMICS OF THE PUBLIC SECTOR

■ 杨龙 王骚 著

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

21 世纪公共行政学系列教材/主编 沈亚平

政府经济学

杨 龙 王 骚 著



天津大学出版社

内 容 提 要

政府经济学是 20 世纪末期兴起的新兴学科,核心内容是针对政府经济运转的自身规律和政府对社会市场经济的影响作用进行探索。本书构建了政府经济学研究的基本理论框架,包括政府经济学的学科特点与历史发展,市场经济条件下政府介入经济的理由、政府的经济职能及公共选择过程中所体现的政府行为特征,政府支出、政府税收的理论与实践分析,政府经济政策分析等内容。这些内容一方面形成政府经济学的基本理论框架,另一方面也为进一步的相关研究提供了基础性参考。

本书可作为大学本科及 MPA 等教育中政府经济学课程的教材、教师参考书及相关研究的参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

政府经济学/沈亚平主编. —天津:天津大学出版社,
2004.1

(21 世纪公共行政学系列教材)

ISBN 7-5618-1851-3

I. 政… II. 沈… III. 政府经济学 - 教材
IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 127210 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨风和
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
网 址 www.tjup.com
电 话 营销部:022-27403647 邮购部:022-27402742
印 刷 河北省昌黎县人民胶印厂
经 销 全国各地新华书店
开 本 170mm × 240mm
印 张 16.25
字 数 353 千
版 次 2004 年 1 月第 1 版
印 次 2004 年 1 月第 1 次
印 数 1 - 4 000
定 价 23.00 元

编 委 会

主 任 沈亚平

委 员 (按姓氏笔画排列)

马国泉 王 骚 王武岭

朱光磊 何 颖 沈亚平

沈荣华 吴志成 吴春华

吴量福 杨 龙 金东日

侯 波 葛 荃 谭 融

总

序

21世纪公共行政学系列教材

公共行政学科产生于19世纪末20世纪初。一百多年以来,经过几代学者的努力,使得该学科成为社会科学领域中最富有生机和活力的学科之一。公共行政研究所取得的理论成果,对于公共行政学科的完善起到了重要作用,并取得了显著的社会效益。随着社会对公共行政要求的不断提高,民主、理性、效率、公正等已经成为政府运作所追求的核心价值。这一发展趋势为公共行政学科提供了更加广阔的研究空间。

公共行政不仅是一门社会科学理论,也是一个广阔的实践领域。自国家产生以来,作为公共权力的代表,政府履行着社会公共事务管理的职责。与传统社会相比较,当代社会政府的权责范围得到了空前的拓展。在这种情况下,如何增强公共行政能力、提高公共行政效率、卓有成效地对社会事务进行管理,是政府面临的重要问题,也是各国公共行政学界面临的世界性研究课题。因此,世界各国,尤其是发达国家都将公共行政作为理论与实践课题进行积极探索,并且取得了丰硕成果。

对于中国而言,公共行政学仍然是一门正处于发展中的新兴学科,如何根据公共行政及其改革需要,促进本学科的发展仍然处于探索阶段。但是,中国的公共行政学科从恢复研究开始,就具有得天独厚的优势,即中国公共行政学的发展一开始就深植于行政改革的实践之中。自20世纪80年代以来,随着中国改革开放和经济建设的发展,政治体制改革逐步提上了日程。在政治体制改革的整体进程中,政府职能转变是一项十分重要的任务。由于历史原因,中国政府在计划经济体制下,一直采取的是全能型政府职能模式。中国正在进行的政府职能转变,正是将与计划经济体制相适应的全能型政府模式转变为与社会主义市场经济体制相适应的有限政府模式。围绕政府职能转变,中国公共行政学界针对政府在社会生活中的角色、政府职能范围的勘定,以及与此相关的行政体制调整、行政机构改革等问题进行了理论探索,由此推动了公共行政实践的发展和理论研究的繁荣。

总

序

21 世纪公共行政学系列教材

20 世纪以来,中国的公共行政环境发生了重大变迁。社会转型的启动、世界经济的一体化、知识经济时代和信息社会的来临,都正在对中国的公共行政产生着重要影响。中国的公共行政能否对正在变化的行政环境做出积极的回应,能否通过自身的变革与变化的环境保持动态平衡,对于中国经济和社会的发展具有十分重要的意义。在这种情况下,公共行政学界应当在继续汲取国外先进的管理理念、管理理论和管理原则的基础上,紧密联系中国公共行政环境的变迁和公共行政实践的发展,积极探索适应本国国情的公共行政理论,推进中国公共行政理论范式的转变,以更好地指导中国行政管理改革的实践。

20 世纪 80 年代以来,中国在高等教育中恢复了公共行政学的教学与研究。作为政治学专业的一个组成部分,公共行政学得到了长足的进步:综合性大学相继建立了行政管理专业,在本科、硕士和博士多个层次上进行教学和科研。特别是近些年来,一批高等学校建立了公共管理学院或政府管理学院,一方面使行政学的理论研究转向了理论与实践相结合的管理研究,另一方面也使公共行政学科相对独立,有利于这一交叉性学科的自我完善。2000 年,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士专业学位设置方案》。方案提出,根据新形势下公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共行政体系,完善国家公共事务的管理和行政管理干部培训制度,建立高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,批准在条件具备的高等院校首批设置公共管理硕士(MPA)专业学位教育试点。通过 MPA 专业学位教育,为政府部门及非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才。2003 年,国务院学位委员会、教育部为适应社会发展的需要,促进专业学位教育积极发展,提高专业学位人才在高层次人才中所占的比例,决定加大专业学位人才的培养规模,进一步扩大专业学位研究生培养单位的数量。很明显,国家对公共行政学科及其人员培养的重视,将对中国公共行政学科的发展产生深远的影响。“21 世纪公共行政学系列

总

序

21世纪公共行政学系列教材

教材”正是为了适应新时期专业教学的需要,为政府部门和非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才而编撰出版,也是我们为中国公共行政学科教材建设贡献的一份力量。

本系列教材体现了以下特点。

第一,根据公共行政学科的发展确定系列教材体系,从而使教材具有系统性。公共行政学科教材建设的内容应当根据本学科的发展而不断完善。公共行政学最早以行政法的研究作为开端,从法的角度研究国家的公共行政,实现行政管理的法制化始终被公共行政学界所重视。1887年,威尔逊发表“行政学研究”一文,揭开了西方国家公共行政研究的序幕。而后早期公共行政学的发展,一直以公共行政组织和公共政策执行为中心内容,从而建立了古典的公共行政理论体系。20世纪40年代以后,随着决策科学的兴起,政府的行政决策行为被纳入公共行政学的理论体系,逐步成为公共行政学的一个重要组成部分。伴随着现代信息技术为代表的高科技在管理领域的成功运用,电子政务已经成为公共行政学一个新的生长点,它也必然要进入公共行政学科的内容体系中。因此,本系列教材着眼于公共行政学科的整体发展,涵盖了该学科的主要领域。

第二,坚持理论性与应用性相统一的原则,从而使教材结构具有合理性。本系列教材既突出公共行政的应用特色,又兼顾了相关的基础理论。从教材的遴选来看,既有《决策统计分析》、《公共部门人力资源管理》、《电子政务管理》、《公共管理案例分析》等侧重应用内容的教材,也有《公共行政学》、《政策原理与政策分析》、《政府经济学》等侧重基础理论内容的教材。因此,本系列教材从理论和应用相结合出发,合理地构建公共行政人员的知识与技能结构。

第三,反映公共行政实践的最新动态和公共行政学科最新研究成果,从而具有前沿性。上个世纪末以来,国内外公共行政从理论和实践两个方面都取得了很大的进展。作为新时期公共行政教材,应当反映当代公共行政理论和实践的最新研究成果。例如,本系列教材中的《政府经济学》、《当

总

序

21世纪公共行政学系列教材

代西方公共行政》等教材就是在广泛吸收国内外最新相关文献的基础上写成的。其中,《当代西方公共行政》在教材体例安排上做了大胆创新,体现了自己的特色。

本系列教材既适用于行政管理专业本科生、研究生的教学,也适用于公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,还可作为公共部门人力资源培训和相关专业社会办学的教材及参考书。

本系列教材的编写主要由南开大学的教师承担,并邀请了其他兄弟院校的教师参加。对于他们的努力与合作,我们深表敬意和感谢。应当指出的是,任何教材的编写者都试图在依据学科内在规律和特点的基础上突出自己的特色,本系列教材正是我们对高等学校行政管理专业课程体系建设思考的结果。对不完善之处,敬请读者批评指正。

21世纪公共行政学系列教材编委会

2003年4月

前

言

政府介入经济可能是 20 世纪最重要的政治经济现象之一。19 世纪末 20 世纪初俄国和日本迅速崛起。俄国在沙皇政府的推动下,效仿西欧国家,现代化进程大大加快,终于在上一个世纪之交挤入了帝国主义国家的行列。日本在明治维新以后,政府提出完整的现代化经济纲领,动用了一切可用的手段,在经济、社会和文化等诸多方面“全盘西化”。日本的国力得以迅速提升,很快成为亚洲的强国,紧接着在日俄战争中战胜了不可一世的沙俄帝国。日本的成功开创了政府全面推进国家现代化的先河。20 世纪 30 年代,希特勒上台并在德国推进“国家社会主义”。民族主义在德国恶性膨胀,国家对个人生活实行前所未有的控制,竟然在短期内使德国国力,特别是军事力量迅速增强,最终挑起第二次世界大战。在同一个时代,斯大林领导下的苏联计划经济取得了辉煌的成绩。在“重工业优先”发展战略的指引下,苏联集中了全国的各项资源,在短期内建立起自己独立的工业体系,并且成为世界性强国。在西方国家,20 世纪 30 年代发生的第一次世界性经济危机暴露出的市场缺陷,给政府介入市场提供了现实依据。以凯恩斯主义为代表的国家干预主义应运而生,并很快得到资本主义世界的认同,其后的几十年里政府干预市场成为西方各国普遍的政策选择。二战后,社会主义阵营的国家普遍实行计划经济,均曾取得过不错的发展成绩。自 1949 年新中国成立到 1957 年第一个五年计划完成,实行苏联式计划体制的中国同样取得了经济增长的奇迹,在一个几乎没有工业的半封建半殖民地国家的基础上初步建立起自己的工业体系。

20 世纪最后 30 年里,情况发生了逆转。70 年代通货膨胀和经济停滞在西方国家开始并存,经济危机以新的方式表现出来。众多经济学家把滞胀的原因归咎于政府对经济的过多干预,国家干预主义政策走到了尽头。80 年代经济自由主义在西方成为主流,“政府失灵”成为经济学家共同关注的话题,各国的政策纷纷向“小”政府时代回归。同时,社会主义国家积极推行市场化改革,从东欧国家开始,逐步扩展到前苏联、中国以及其他社会主义国家。从计划经济转向市场经济,主要的变化是政府管理经济的

前

言

范围和程度。社会主义国家的改革一方面要大大缩小政府在经济和社会领域里的管辖范围,政府从该退出的领域退出,另一方面政府又肩负着积极推进市场化的任务,在建立、促进和规范市场等方面必须充分发挥作用。因此,政府职能的恰当设定就成为这些国家经济改革的关键。更富戏剧性的是,在新的世纪之交发生的亚洲金融危机使市场的监管问题以新的方式再次呈现在全世界各国政府的面前。

刚刚过去的一个多世纪,政府和市场这两种制度在世界政治和经济舞台上不断变幻着角色,展示自己的作用。两者既有不可替代的功能,也有难以避免的缺陷。市场失灵现象是市场无法自我克服的,因而需要政府介入,补救市场缺陷。政府失灵现象的存在使各国面临两难局面:市场失灵必须诉诸政府权力,而政府手段的局限又使它在克服市场失灵的同时出现了新的缺陷。进入 21 世纪以来,各国所面临的不是要不要政府或建立不建立市场,而是建立什么样的政府和如何规范市场的问题。换句话说,政府与市场之间如何实现均衡成为政治学和经济学共同面临的新问题。政府经济学正是为了解决这个新的政治经济问题应运而生。

政府经济学大体上兴起于 20 世纪 90 年代,在中国发展得很快。在大约十年的时间里,我国在设置政治学与行政学专业、行政管理专业的大学本科教育中,在刚刚兴起的公共管理硕士(MPA)教育中,在行政学院相关的系统培训中,普遍开设了“政府经济学”课程。在国内已经出版的有关专著和教科书中,观点和体系不尽一致,内容和体例也各有千秋。本书试图在综合已有观点和体例的基础上,结合自己的研究和教学心得,提出一种新的政府经济学框架。

本书是集体合作的结晶,全书的提纲由杨龙提出,并最后统稿。前言、第一章、第二章、第三章、第四章、第五章、第八章第一节、结语由杨龙撰写,第六章、第七章、第八章第二节、第四节、第六节由王骚撰写,第八章第三节、第五节由邓章斌撰写。

本书的提纲在讨论期间得到了北京大学政府管理学院宁骚教授以及

前

言

其他一些同行的指点,在此深表谢意。同时,感谢沈亚平教授把本书纳入南开大学 MPA 系列教材。感谢天津大学出版社领导的支持和编审人员的辛勤劳作。

政府经济学在中国是个新的领域,本书只是一种探讨,不妥之处敬请专家和读者指正。

作 者

2003 年 10 月

目

录

第一章 政府经济学的学科

第一节 政府经济学的研究对象	1
第二节 政府经济学的基本框架	5
第三节 政府经济学的学科特色	5
一、政府经济学与经济学科	6
二、政府经济学与政治学科	8
思考题	9

第二章 政府经济学的历史脉络

第一节 政府经济学的历史渊源	10
一、古代关于国家经济职能的萌芽	10
二、近代重商主义对政府作用的首次强调	12
三、亚当·斯密的自由放任主义	13
第二节 现代政府经济学的出现	15
一、凯恩斯主义提倡国家干预	16
二、经济自由主义的复兴	18
三、政治学的现代转向	20
四、转型国家的特殊需要	21
思考题	22

第三章 政府介入经济的理由

第一节 市场失灵不可避免	23
一、垄断对竞争的破坏	23
二、外部性问题降低市场效率	25
三、不完全信息造成的逆向选择和道德风险	27
第二节 自由放任的不良后果	29
一、收入和财富分配不公平	29
二、公共品供应不足	32

目 录

三、合成谬误导致经济波动	33
四、转型国家中市场难以自发建立	35
思考题	36
第四章 政府的经济职能定位	
第一节 建立正常的市场秩序	37
一、限制垄断管制企业	37
二、保护产权,克服外部性	40
三、解决信息不对称问题	42
第二节 确保良好的社会环境	43
一、实现社会公平	44
二、提供公共品	46
三、维持宏观经济稳定	48
四、促进转型国家市场制度的建立	52
思考题	53
第五章 政府行为与公共选择	
第一节 政府行为的公共性	54
一、政府行为是一种集体决策	54
二、集体选择的规则及其结果	56
第二节 政府行为的出发点	63
一、经济人假设的适用性	63
二、集体利益的个人主义理解	67
第三节 政府行为的缺点	70
一、官僚主义的必然性	71
二、政府的低效率	72
三、特殊利益集团操纵政策	74
思考题	77

目

录

第六章 政府支出的理论与实践

第一节 政府支出的理论分析	78
一、政府支出的构成	78
二、政府支出的效率	82
三、外部性问题与政府支出	86
第二节 公共保健与社会保险	90
一、政府提供公共保健与社会保险的依据	90
二、公共保健支出分析	94
三、社会保障支出分析	97
第三节 国防支出	99
一、作为纯公共品的国防支出	100
二、中国政府的国防政策	103
三、中国政府的国防支出	105
第四节 教育支出	109
一、教育的准公共性	109
二、教育支出分析	113
三、教育支出政策	117
思考题	119

第七章 政府税收的理论与实践

第一节 政府税收的理论分析	121
一、政府征税的原因与可能性	121
二、税收的基本特征	125
三、税收的公平与效率	128
第二节 税收的效果分析	132
一、税收效果的综合体现	132
二、消费行为与劳动供给分析	133

三、储蓄与投资分析	138
第三节 最佳税收的选择	141
一、最佳税收的定义	142
二、福利效用与最佳税收	144
三、最佳所得课税	146
四、最佳商品课税	148
第四节 税制设计的不同方案	151
一、税收制度的构成要素	151
二、税制结构的设计	156
三、当代税制改革	163
第五节 直接税与间接税	166
一、直接税与间接税的历史沿革	166
二、直接税与间接税的特征分析	169
三、直接税与间接税的税制结构	174
思考题	177
第八章 政府经济政策的政治分析	
第一节 经济政策的政治决定与执行	179
一、经济政策的政治决定	179
二、经济政策执行及调整过程中的政治影响	186
第二节 财政政策的政治用意	190
一、财政政策的含义	190
二、财政政策的手段	194
三、宏观调控的政策功能	198
第三节 金融政策的政治功能	200
一、金融体制	201
二、货币政策	204

目

录

三、金融政策的政治分析	206
第四节 产业政策的政治目的	209
一、产业政策的含义	210
二、产业政策的构成	213
三、产业政策的政治作用	216
第五节 价格政策的政治分析	218
一、价格政策的含义与内容	219
二、价格政策的手段	220
三、价格政策与其他经济政策的关系	225
四、价格政策的政治分析	225
第六节 就业政策的政治内涵	229
一、就业政策的直接目标	229
二、就业政策的实施手段	232
三、就业政策的调控作用	237
思考题	239
结语	240
参考文献	241

第一章

政府经济学的学科

政府经济学创立至今,一直处于政治学与经济学的交叉领域。政府经济学的内容被若干个经济学分支所涉猎,也是政治学几个分支的研究对象。随着政府经济学的进一步发展,从学科上给予定位已成为教学和研究的首要问题。政府经济学所关注的主要是政府在经济发展中的作用。这个研究取向可以追溯到古代。政府在近代开始成为经济学的研究重点,在现代才成为政治学的重要内容。政府经济学的研究对象主要是政府的经济活动和政府其他行为对经济的影响。因为“政府”主要是政治学和行政学的研究对象,所以尽管名称缀有“经济学”字样,但政府经济学从学科上属于政治学科,即我国目前的政治学和行政学。

第一节 政府经济学的研究对象

在我国,政府经济学大约出现于 20 世纪 80 年代末。1988 年春秋出版社(北京)出版了美国著名经济学家约瑟夫·斯蒂格里兹(Joseph E. Stiglitz)的《公共部门经济学》(Economics of Public Sectors)(1986),当时书名译为《政府经济学》。该书以美国的政府、政治及经济过程为对象,主要分析公共部门的行为,其中以政府支出和税收为主。书中的分析单位以联邦政府为主,也涉及州政府。作者的出发点是混合经济下的政府作用,分析的依据是福利经济学中的帕雷托最优和公共选择学派的公共品理论。

斯蒂格里兹把公共部门经济学当做一种经济学,从“生产什么、怎么生产、为谁生产和如何决策”这些经济学通常要回答的问题中来定义研究对象,认为公共部门经济学与其他经济学的区别在于侧重于研究在公共部门中如何充分利用资源。公共部门经济学“是关于政府的作用、公共部门内部选择范围的限度、政府对私营部门的诸决策的影响程度等的一门学问”^①。

具体而言,公共部门经济学即研究应该用多少社会资源来生产公共品;什么时候政府应该对这些公共品的生产负有直接责任,什么时候政府从私人企业中挑选这些公共品;什么公共品应该生产,谁从公共品中受

① 约瑟夫·斯蒂格里兹:《政府经济学》,曾强等译,12 页,第 1 版,北京,春秋出版社,1988。