

刘颖 李吉 姜永文 编著

政府经济学

ZHENG FU JING JI XUE



中国人民公安大学出版社

政府经济学

刘 颖 李 吉 姜永文 编著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

政府经济学 / 刘颖, 李吉, 姜永文编著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2014. 9

ISBN 978 - 7 - 5653 - 2008 - 8

I. ①政… II. ①刘… ②李… ③姜… III. ①行政干预—宏观管理—经济学—高等学校—教材 IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 198409 号

政府经济学

刘 颖 李 吉 姜永文 编著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2014 年 9 月第 1 版

印 次: 2014 年 9 月第 1 次

印 张: 15

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 302 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 2008 - 8

定 价: 45.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

教材分社电话: 010 - 83903259

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

前 言

政府经济学是公共管理学科相关专业的重要课程之一，是为培养公共管理高级人才而开设的一门专业必修课程。通过本课程的学习，使学生掌握政府经济学的基本概念和基本理论，强化学生对政府经济行为、政府经济职能和政府经济决策的理解和认识，培养学生从事公共管理实践和研究的基本能力，为今后从事政治管理、行政管理和经济管理工作以及开展政府行为研究做好必要的准备。

在我国政府经济学是一门新兴学科，尚未形成完整的理论体系。从对政府经济学本身的理解以及公共管理专业课程特点出发，我们认为，本教材应对政府经济学的基本问题做出全面、系统的解说。美国著名经济学家斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz）认为，政府经济学的主要课题有：第一，要搞清公共部门应该从事哪些活动以及这些活动是如何组织的；第二，尽可能地理解和预测政府经济活动的全部结果；第三，评价政府的各种经济政策。上述三个课题构成了政府经济学的主要问题。本教材的基本思路就是从上述三个大的课题着手，做出全面系统的阐述。教材第一章为政府经济学的概述，第二章至第三章为政府经济学的基本理论，着重说明政府经济行为的理由和依据。第四章至第九章集中分析政府收入和支出这两大政府主要经济行为。第十章至第十一章具体分析政府的微观经济规制和宏观经济管理。本书基于党的十八届三中全会关于政府与市场关系的重新定位，依据经济学和公共管理学的最新理论成果，全面阐释了政府经济活动的理由和依据，从政府收入和支出介绍了主要的政府经济行为，并有针对性地重点对我国的政府经济政策进行了介绍。本书的适用对象是高等专科学校公共管理及公安院校行政管理专业学生，也适用于其他专业开设的选修课程的教材以及对政府经济学感兴趣的读者。

本书是中国人民公安大学“政府经济学”课程组全体同人共同努力的成果。具体分工如下：第一章，周文英；第二章、第三章，李吉；第四章至第九章，刘颖；第十章、第十一章，姜永文。

在本书编写过程中，吸收了国内外有关专家的研究成果，尽可能在注释和参考文献中加以说明，在此一同致谢。由于水平有限，加之编写时间较为仓促，书中难免存在缺陷和不足，欢迎各位同人和读者批评指正。

编著者
2014年6月

目 录

CONTENTS

第一章 概述	(1)
第一节 政府经济学的发展演化	(2)
第二节 政府经济学的研究对象	(13)
第三节 政府经济学的学习方法	(15)
第二章 市场与市场失灵	(20)
第一节 市场经济概述	(20)
第二节 资源配置效率及其实现	(40)
第三节 市场失灵	(48)
第三章 政府职能与政府失灵	(58)
第一节 政府的职能与政府干预	(58)
第二节 政府失灵及其矫正	(65)
第四章 政府支出	(70)
第一节 政府支出规模分析	(70)
第二节 政府支出的结构分析	(78)
第三节 政府支出效益评价	(85)
第五章 购买性支出和转移性支出	(89)
第一节 社会消费性支出	(89)
第二节 政府投资支出	(99)
第三节 社会保障支出	(108)
第四节 财政补贴	(114)
第六章 政府支出的管理与控制	(119)
第一节 政府预算管理	(119)
第二节 政府采购制度	(128)

第七章 政府收入	(138)
第一节 政府收入的概念、分类、形式	(138)
第二节 政府收入的规模	(142)
第三节 政府收入的结构	(148)
第八章 税收	(152)
第一节 税收概述	(152)
第二节 税收要素	(161)
第三节 主要税种分析	(166)
第九章 政府非税收入	(174)
第一节 政府国内债务收入	(174)
第二节 政府其他非税收入	(179)
第十章 政府规制	(186)
第一节 政府规制概述	(186)
第二节 规制经济学的理论依据	(191)
第三节 政府规制失灵与改革	(198)
第十一章 政府宏观经济调控	(206)
第一节 政府宏观经济调控的必要性	(206)
第二节 政府宏观经济调控的目标、原则和手段	(207)
第三节 政府宏观经济调控的政策	(213)
参考文献	(228)

第一章

概述

政府经济学是由公共财政学和公共经济学（Public Economics or Public Sector Economics）发展而来的，其研究对象是政府的经济活动及对经济的影响，其起源可以追溯到西方学者对财政问题的注意和研究。关于政府经济学的概念，我国一般把公共经济学、公共部门经济学（Public Sector Economics）或公共财政学（Public Finance）译为政府经济学（Public Economics）。

政府经济学是“是经济学中最古老的领域之一，但它又是经济学的一个新兴分支”。^①它是“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科学”。^②斯蒂格利茨把政府经济学主要研究领域界定为三个方面，即“公共部门从事哪些活动及这些活动是如何组织的；尽可能地理解和预测政府活动的全部结果；评价政府的各种经济政策”。^③

20世纪90年代以来，政府经济学作为一门新兴交叉学科，在我国已有一批从事财政学和宏观经济管理研究以及从事政治学研究的学者对政府经济学进行研究。虽然他们对我国政府经济学到底应该属于哪个学科尚未达成共识，但他们在政府经济学的研究对象、研究内容、研究方法、研究领域及视野以及政府经济学的价值选择等方面还是取得了一定的进展与明显的研究成效，使得我国政府经济学的研究日益走向深化与成熟，发表并出版了一系列关于政府经济学的论文、专著与教材。例如，“乔林碧等编著的《政府经济学》、李小宁编著的《政府经济学》、高培勇等编著的《公共部门经济学》、樊勇明等编著的《公共经济学》、黄恒学编著的《公共经济学》等，均提出了一些各自的新观点和理论”。^④近年来，随着研究的进一步深入，我国国内大学的政治学系和行政管理学系尤其是行政管理类专业基本上普遍开设政府经济学课程。

① 新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷），经济科学出版社，1992：1125。

② 黄新华，公共经济理论研究的进展——1990年代以来的政府经济学研究，学术界（月刊），185，2013. 10。

③ [美] 约瑟夫·斯蒂格利茨，政府经济学，春秋出版社，1988：14-15。

④ 陈建先，关于政府经济学理论体系的构想，探索，2004：2。

第一节 政府经济学的发展演化

一、西方早期政府经济思想

在西方经济发展过程中,如何处理政府和市场的关系问题产生过一系列思想与理论,政府与市场对经济发展的作用孰轻孰重,二者的碰撞经过了一系列的路径选择,其嬗变的轨迹大致涵盖古代亚里士多德、柏拉图、色诺芬和中世纪托马斯·阿奎那的经济思想;15~17世纪以后,以英国托马斯·孟、法国安·德·孟克列钦、柯尔培尔为代表的重商主义的经济思想;17世纪中期至19世纪70年代,以法国弗朗索瓦·魁奈、杜尔阁、布阿吉贝尔,英国达德利·诺思、大卫·休谟、威廉·配第、亚当·斯密等为代表的古典政治经济学思想;19世纪70年期至20世纪初,以门格尔、杰文斯、阿尔弗里德·马歇尔等为代表的边际主义与新古典经济理论思想;20世纪初,约翰·梅纳德·凯恩斯的凯恩斯主义经济学思想;20世纪中叶,以弗里德曼为代表的现代主流经济学的新综合学派,也称作新自由主义经济思想;20世纪末,以萨谬尔森、斯蒂格利茨为代表的现代经济学的其他学派,即新凯恩斯主义经济思想。除了古代和中世纪的经济学思想对资本主义影响较小以外,现代西方经济学关于政府经济职能理论的历史轨迹演进经历了四个阶段:

1. 重商主义的政府经济思想。重商主义(Mercantilism)主要产生于15~18世纪的欧洲,是资产阶级最初的经济学说,是资本主义萌芽时期“国家主义经济”阶段的政府经济思想。

15世纪的欧洲,封建社会摇摇欲坠、资本主义工场手工业尤其是商业资本积累刚刚开始,新兴的商业资产阶级迫切需要增加商业资本的数量,加快进行资本积累。重商主义经济学者通过对欧洲最初的资本主义社会进行理论考察,提出了代表资本原始积累时期的商业资本家的经济理论、经济体系和政策体系,反映了商业资产阶级的利益与要求。重商主义是早期资本主义国家干预主义的政府经济思想理论,是资产阶级政治经济学的前史,它反映了尚未强大的商业资产阶级试图通过加强王权,获得王权保护并提升政治力量,促进封建社会自然经济的解体以及实现其快速的资本原始积累扩张的强烈愿望。于是,重商主义形成了一系列关于货币财富、对外贸易及国家富强的资本主义社会早期的政府经济思想理论体系。

当时新兴的商业资产阶级为了形成国内统一市场,借助国家政权尤其是王权的力量,大力扫除封建割据给资本主义商业资本发展所造成的困难与障碍,扩展商业资本的生存空间,实现及扩大商业资本的利益。于是国家对内加强王权,对

外实行殖民扩张,由此获得更多的金银财富。于是西欧各国封建王权顺应资产阶级的要求,纷纷通过一系列措施与手段,对金银货币采取政策,保证国外金银货币流入,禁止本国货币金银流出;奖励本国商品出口,限制外国商品进口,即奖出限入,保证外贸出超。

重商主义经过了早期重商主义和晚期重商主义两个历史阶段。

(1) 早期重商主义阶段主要是15~16世纪中叶。早期重商主义的典型观点是关于货币学说的货币差额论,即所谓的重金主义,又译作硬币主义,起源于中世纪后期,此时大部分时期流行“重金主义”思想。这些重商主义者把货币视为社会财富的唯一代表与形式,他们认为社会财富的主要形态是货币和金银等贵金属,把财富等同于货币,把货币等同于财富,把货币的多寡视为衡量一国富裕程度的根本标准,因此应该尽可能保护自己的钱袋子,掏空别人的钱袋子。反对商品输入,强调少买,禁止国内金银重金属流出,以储藏尽量多的货币。其代表人物为英国的威廉·斯塔福(1554~1612年)和法国的安·德·孟克列钦(1575~1622年)。斯塔福的代表作是《对我国同胞某些控诉的评述》,孟克列钦的代表作是《献给国王和王后的政治经济学概论》等。早期重商主义与资本主义发展最初阶段相适应,目的在于满足商业资本家以货币储藏形式进行资本原始积累的要求。

(2) 晚期重商主义阶段是16世纪下半叶至18世纪。16世纪下半叶,重商主义极力主张政府对国家经济生活尤其是对外贸易进行干预,要求国家制订有效的保护工商业发展的政策与措施,保证整个国家商品出口扩大和货币输入增加,尽可能多出口,少进口或不进口,其代表人物为英国的托马斯·孟,其代表作是《英国得自对外贸易的财富》,该书曾被视为“重商主义的圣经”。其中心思想是贸易差额论,认为财富的源泉主要来自一个国家的对外贸易,对外贸易是一国增加财富的根本途径,国家应该积极开展对外贸易,商品流通是财富的源泉,而商品流通遵循的原则是多卖少买、多收入少支出,以此可以增加财富,实现国家富强,强调少买多卖,对外贸易商品输出总值必须大于输入总值,以此增加国家的货币流入数量,晚期重商主义者出现在资本主义有了初步发展的时期,他们是贸易差额说的代表,他们已经意识到货币只有不断运动才能带来更多的增值,意味着产业资本家即将走向前台。

早期、晚期重商主义的差别反映的是不同历史阶段的商业资本的不同要求,二者本质上并无不同。但不可否认的是重商主义促进了欧洲早期商品货币关系和资本主义工场手工业的发展,为资本主义生产方式的进一步成长与确立创造了必要的、有效的历史条件,它促进了资本的原始积累,推动了资本主义生产方式尤其是商业资本的建立与发展。这样,在经济学说史上,在西方早期经济思想中,为增进国民财富,重商主义第一次确立了政府积极干预经济思想,因为强大的国家政权力量是对外贸易致富的重要保证。所以,一旦产业资本主义各种力量强大

到足以抗衡或推翻现存封建制度、建立自己政治经济制度的程度，资产阶级就会毫不犹豫通过发动资产阶级革命，完成从被统治阶级到统治阶级的转变，其政府的经济思想与时俱进，由重商主义变成有限政府的“守夜人”。

2. 自由资本主义时期的政府经济思想。在资本主义发展第一阶段即自由竞争的自由资本主义阶段，又称垄断资本主义的前身或“垄断前资本主义”阶段，欧美资产阶级政府的经济思想是古典自由主义经济政策，即所谓政府不干预的“警察”与“守夜人”政策。该政策的实施是与资产阶级力量的成长壮大密切相关的。

1640年，英国爆发资产阶级革命，作为世界近代史的开端，就历史阶段来说标志着人类进入了自由竞争的资本主义历史时期。当时的世界，在英国资产阶级革命的鼓舞与影响下，在北美殖民地和封建势力最顽固的法国，相继爆发了推翻封建势力、扫清封建残余的资产阶级革命，尤其是在拿破仑领导下的资本主义法国，大革命的清新浪涤了欧洲封建社会的污泥浊水，使欧洲一顶顶封建王冠纷纷落地，彻底扫清了欧洲各国资本主义发展的封建障碍，资本主义制度从欧洲扩展到美洲和世界各地，形成了资本主义世界体系。

到18世纪中叶，随着资本主义经济逐渐壮大，资本主义制度日臻成熟，产业资本家取代商业资本家逐渐成为资本主义社会的统治阶级，此时的资产阶级正处于上升时期，浑身充满革命性与进步性，力图冲破封建主义残余的束缚，促进资本主义经济的进一步发展，高歌猛进，冲入自由资本主义时期，此时的资产阶级政府经济思想当以亚当·斯密为典型代表。资本主义由此进入自由竞争阶段，表现在同一行业内部资本家纷纷通过提高技术手段获取更高的超额剩余价值；而在不同的行业，资本家之间通过彼此竞争，形成整个社会的平均利润，即马克思所说整个资本家阶级面对工人阶级立刻结成了共济会团体。政治上，他们打着“自由”、“平等”、“博爱”的旗号，颁布和施行各种法律和政策，确立了契约自由、私有财产神圣不可侵犯以及法律面前人人平等的原则，要求建立资产阶级的民主共和制；经济上，他们反对任何残存的封建割据与闭关自守，提倡经济上的自由主义或自由放任主义，强烈要求国家在经济事务中实行完全的自由竞争政策，主张国家不干预社会的一切经济生活，保护私有产权，以此促进与保证资本主义的经济发展；文化上，他们大力奖励社会的各种发明创造，推动国家科学技术发展与进步。一批才华横溢、完全不同于过去但又有着密不可分关系的古典经济学理论即将登场面世，他们对当时的资本主义社会及资本主义经济都将打下自己明显的烙印。

1776年，亚当·斯密代表作《国富论》出版，他在批判吸收当时的重要经济理论，如法国御医魁奈的重农学派理论的同时，对近代初期各国的资本主义发展经验进行了具体的总结，提出理性经济人的假设，构筑了一个由“看不见的手”即由市场导引，在“有限政府”论、管得最少的政府就是最好的政府的古

典自由主义经济思想的指导下,社会资源可以有效配置而自然运行的社会经济秩序,政府在社会中仅仅扮演“守夜人”和“警察”的角色。

同时,《国富论》对整个国民经济的运行过程做了系统描述,亚当·斯密赞成降低关税,主张自由贸易,反对政府对商业和商业事务的干涉,认为政府的主要职责应当保障个人最大程度的自由,保护私有产权不被侵犯。亚当·斯密的一系列观点对整个19世纪的欧美,乃至今天的资本主义国家的政府政策选择都产生了决定性的影响,《国富论》也被誉为第一部系统的伟大的经济学著作。当然,亚当·斯密的古典经济自由主义以及后来逐步演变的新古典经济自由主义,尽管时代不同,但其共同之处是从政府经济思想角度,它们都强调自由放任,反对政府对经济过分干预。

然而,计划永远没有变化快。19世纪六七十年代,自由资本主义阶段资本家之间的自由竞争引起国内生产的集中与垄断,加剧了国内的阶级矛盾,自由竞争走到顶点;国际上由于受资本主义经济政治发展不平衡绝对规律的影响,资产阶级国家之间的矛盾加剧。19世纪70年代,以美国、德国为代表的第二次工业革命远远把英国、法国等老牌国家甩在后面,自由资本主义逐渐向垄断资本主义过渡。到19世纪末,20世纪初,英国、法国、美国、德国、日本等主要资本主义国家都已进入垄断资本主义(帝国主义)阶段,垄断组织成了全部经济生活的基础。垄断资本主义加剧了国内和国际的矛盾,把资本主义推向瓦解之极致,最终走向战场角逐,是谓第一次世界大战。四年厮杀,德国战败。巴黎和会,分赃不均,且对战败德国处置过分。资本主义再遇1929~1933年自身难以解决、难以克服的空前大危机,世界秩序再被挑战,是谓第二次世界大战。资本主义政府的经济思想由此进入20世纪上半期至20世纪60年代凯恩斯主义的“全面干预”政策阶段。

3. 垄断资本主义时期凯恩斯主义“全面干预”的政府经济思想。从1929~1933年经济危机发生到20世纪60年代,西方政府对国家经济干预措施方面所采取的是凯恩斯主义。政府通过全面干预经济,形成战后资本主义经济增长黄金岁月的一道风景,这就是凯恩斯时代。

1929~1933年,西方资本主义世界爆发了时间最持久、危害最深重、影响最广泛的史无前例的世界经济大危机,危机使得西方各国生产规模普遍大大缩减,工业生产持续下降,幅度大约37%,国际贸易下降幅度超过60%。各国失业人口数目空前增加,到1933年,西方各国失业人口总数达到3000多万人。大危机时间之长,程度之深,超出预期,世界震撼,因为大危机完全违背了西方世界传统的经济学理论。根据萨伊定律,产品生产本身能创造自己的需求,而且由于市场经济自身所具有的自我调节作用,只有国民经济个别部门有可能出现暂时的供求失衡现象,而普遍性的生产过剩是不可能同时出现在国民经济所有部门的。同时由于在一个完全自由的市场经济中,货币仅仅是商品流通的媒介,

由于供给自动会创造需求,所以不会造成商品买卖的脱节,因而社会的总需求始终与总供给持平。但大危机过后,市场这只“看不见的手”并没有自动地把经济导向法国经济学家萨伊所说的供给创造需求的稳定状态。之所以产生此种情形,是因为萨伊定律的致命缺陷在于其忽略了人们对物质财富需要的增长的有限性与人们对货币财富需要的增长的无限性之间的矛盾。政府的经济职能需要在保持市场供求平衡,促进经济发展的同时,实现就业人口的增长。而1929~1933年大危机中,“看不见的手”的这些作用似乎失灵,自由主义经济理论的缺陷暴露无遗。

20世纪30年代大危机过后,西方政府一改长期坚持的自由主义不干预理念。与此同时,西方经济学界开始全面检讨并批判萨伊定律。1936年1月,英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯发表其代表作《就业、利息和货币通论》,在批判自由主义不干预的基础上,提出“有效需求原理”这一现代国家干预主义的政府经济思想理论。凯恩斯否定了认为供给会自动创造需求的萨伊定律,认为有效需求不足是导致经济萧条及大规模失业的根本原因,提出在市场失灵的情况下,政府应以财政、货币等扩张性的经济政策,积极干预经济,增加需求,促进经济增长,增加就业。由此,凯恩斯建立了国家干预的宏观经济理论体系,掀起西方经济思想界的一场革命,其现代国家干预主义理论甚至一度成为占据西方经济学界主导地位的理论。

当然,凯恩斯主义同样也存在着其自身解决不了的问题。20世纪60年代以后,在凯恩斯主义影响下的西方世界经济生活又出现生产增长停滞、严重失业和通货膨胀并存的“滞胀”局面。一方面经济增长是停滞的,另一方面又出现了物价高企的通货膨胀现象。针对这些新情况,凯恩斯主义软弱无力,其早期开出的药方通过扩大政府的财政支出增加需求,对于资本主义经济来说,无异于饮鸩止渴。西方各种经济学派连续挑战其理论与政策,造成了20世纪70年代西方政府经济思想的又一次嬗变,反对政府干预经济的呼声重启,供给学派、货币学派等为20世纪70年代以来政府的混合经济思想提供了基本的理论选择。

4. 20世纪70年代以来政府的混合经济思想。第二次世界大战结束以后的20世纪五六十年代,凯恩斯主义曾经带来经济增长黄金岁月。但进入70年代以来,尤其是1973年第四次中东十月战争爆发,资本主义开始了战后第一次严重的经济危机,产生了严重的“滞胀,”结束了战后资本主义经济增长的黄金岁月。由于凯恩斯主义无法解决“滞胀”问题,一些经济学家面对凯恩斯主义“滞胀”局面,通过计量分析方法的加强,一定程度上发展了凯恩斯主义的国家干预理论。由于市场机制“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少的。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 他们强调现代西方经济所具有的“混合经济”特征。

所谓“混合经济”实质上就是以政府干预与私人经济相结合为基础的现代市场经济,通过市场价格机制调节社会生产、交换、分配与消费。政府根据市场表现,综合运用财政或货币政策,调节和干预经济均衡增长,平稳运行。这就是以现代货币主义、供给学派、新制度学派、产权学派、公共选择学派、合理预期学派等作为凯恩斯主义的对立面而出现的新的经济理论学派,它们所形成的新自由主义经济理论学派。他们在反对凯恩斯主义的前提下粉墨登场,相继成为西方资本主义国家的官方经济学。新的官方经济学纷纷赞成自由放任的自由主义,严厉批判国家干预理论,极力反对政府干预经济,主张恢复自由市场机制。例如,货币学派代表人物弗里德曼就认为:“政府不可能精确地调节经济,以消除每一次的经济上下波动。政府试图这样做的结果,使波动变得更加厉害,而不是变得好了。”^② 弗里德曼认为国家干预一是会阻碍市场健康发展,导致“滞胀”;二是各种福利降低人们工作积极性,造成国家极大浪费;三是更为致命的是国家干预对公民个人自由实乃构成限制。

当然,20世纪80年代,作为折中选择,斯蒂格利茨在总结福利经济学关于“市场失灵”理论与公共选择学派关于“政府失灵”理论的基础上,结合西方经济运行的实践,认为在经济活动中无论是市场还是政府都不是完美的化身,“既存在着市场失灵,也存在着政府失灵”。^③ 即由于市场参与者不能得到充分的信息,即公共产品、外部性、垄断等市场失灵现象的存在,使得市场的功能不完善,常常损害人们的利益,所以政府和其他机构需要采取措施增强竞争、巧妙干预市场,以使市场运转正常,加强政府干预的积极作用,提出较为温和的国家干预经济理论。

总之,自人类进入资本主义社会以来,西方经济思想史的主流学说一直是自由主义和国家干预主义的政府经济思想理的博弈,它们左右着西方国家政府经济思想理论的变化与发展。表面上看,二者似乎相互对立、水火不容,其实二者常常互补。因为“政府失灵比市场失灵更严重的可能性更大。认识到这种可能性,选择一个在特定的历史条件下最优的市场和政府的结合方式是发展设计中最根本的”。^④ 由此,当代西方社会所形成的共识是,市场和政府不管以什么样的方式出现,它们自身既具有优势,又都同时具有无法克服的缺陷和不足。因此,为了促进经济的正常进行,它们需要相互吸收、相互合作、相互融合,国家干预主义依然强调维护自由竞争和自由贸易,自由主义也不再绝对排斥国家干预主义,只

① [美] 保罗·A. 萨缪尔森, 威廉·D. 诺德豪斯. 经济学(上). 中国发展出版社, 1992: 86~87.

② [美] M. 弗里德曼. 没有物价上涨的繁荣. 世界经济译丛, 1981: (5).

③ [美] 罗纳德·科斯等. 则产权利与制度变迁. 上海人民出版社、上海三联书店, 1994: (22).

④ [日] 速水佑次郎. 发展经济学——从贫困到富裕. 社会科学文献出版社, 2003: (240).

不过是将这种干涉活动限制在能够接受的一定范围之内。“绝大多数成功的发展范例，不论是近期的还是历史上的，都是政府与市场形成合作关系从而纠正市场失灵而不是取代市场。”^①

有鉴于此，西方政府经济思想由此进入与市场相结合的“混合经济”思想阶段，催生了一门新的学科，这就是专门以政府经济问题为研究对象的政府经济学，政府经济学是现代市场经济发展的产物。所以政府经济学“更重视的是政府失灵而不是市场失灵”。^②

二、从财政学向政府经济学的过渡

毫无疑问，政府（公共）经济学的起点是财政学。人类社会在原始社会末期就已经出现财政分配现象，古今中外思想家的著作中蕴含许多精辟、尚未成套的、朴素的理财思想。早期经济学家，如德国的官房学派和历史学派，是通过国家或君主的收支活动探讨经济问题，其“官房学”即是政府的理财学，所以经济学来源于财政学。

17世纪初，随着英国资本主义的急速发展，迫切需要学者就资本主义制度下财富如何进一步增加、如何在社会成员之间进行财富分配的内在联系进行研究，威廉·配第作为英国古典经济学的创立者，他的研究代表了当时英国产业资产阶级的利益和要求。1662年，其《赋税论》出版，首开财政学先河。

1776年，古典经济学集大成者亚当·斯密《国富论》出版，把财政学从纯属于国家理财活动推向与市场经济相适应的公共财政实践，标志着财政学真正脱离政治经济学而成为一门独立的学科。当然斯密主要研究政府税收和公债理论，他建立了传统财政学科体系，又称作国家财政学。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斯密的自由放任理论。随着政府作用不断加强，财政学的研究内容扩大，实现了从传统财政学到公共财政学的转变。1885年，德国施泰因在其《财政学教科书》第三版中明确提出公共财政概念。1892年，英国经济学家巴斯塔布尔第一次以《公共财政学》为书名出版财政学专著，标志着国家财政学向公共财政学的转变。20世纪尤其是30年代后，主要资本主义国家的政府加大介入生产领域的力度，进而形成由于政府出资创建的庞大的公共企事业，连同硕大的公共生产规模及庞大的政府收支规模，成为财政学新的研究课题，财政学的研究领域在进一步扩张。

1. 政府（公共）经济学兴起的时代背景。20世纪30年代，为了摆脱经济危机，西方主要资本主义国家选择了不同的突围路径。有的走向了法西斯道路，如德国、日本；有的通过“新政”保住资本主义传统，如美国。美国的罗斯福新

① 世界银行. 1997 世界发展报告——变革世界中的政府. 中国经济出版社, 1997: (3).

② [美] 杰拉尔德·迈耶, 约瑟夫·斯蒂格利茨主编. 发展经济学前沿: 未来展望. 中国财政经济出版社, 2003: (15).

政得益于凯恩斯《利息、就业与货币通论》中的“政府干预理论”。美国政府打破其一贯遵循的自由主义传统，全面干预国家的经济生活，成功挽救了资本主义危机，为政府干预经济提供了理论与实践依据。但是，随着政府作用的增加，给财政学提出许多新课题。这些新课题主要包括：第一，公共部门应该从事哪些活动以及如何组织这些活动；第二，应该尽可能地理解、研究和预测政府进行这些经济活动可能产生的全部后果及结果；第三，评价政府的各种经济政策。因此，如何衡量、如何评估政府决策以及政府政策对经济的影响，政府怎样活动，政府如何组织这些活动等很多问题，并非财政学所能单独解决，亟须公共经济学给予回答。

当然，相对财政学而言，公共经济学可以使用现代经济学的分析方法，回答并解决财政学难以解决的问题。

很显然，这些问题都并不是财政学所能研究与回答的，而这三个问题也是公共经济学的主要研究内容。

1959年，美国经济学家马斯格雷夫出版《财政学原理：公共经济研究》，首次引入“公共经济”概念，公共经济学应运而生。

1964年，瑟奇·克里斯多芬·科尔姆在《公共经济学基础——国家经济作用理论概述》一书中，首次使用公共经济学为书名。

1965年，列夫·约翰森《公共经济学》出版。该书首先界定了公共部门范围，指出公共部门是由政府及其机构，政府直接拥有的企业、参股公司以及国家银行所组成，书中分析了公共部门与其他部门的区别和差异，为公共经济概念的最终确立和完善，做出较大贡献。以上三本著作的出版标志着公共经济学的初步确立。

此后，一些国际著名经济学家如费尔德斯坦、斯蒂格利茨、阿特金森、杰克逊等纷纷将著述中的公共财政学改称为公共经济学或公共部门经济学。

1966年，由阿特金森主持，“公共经济学”学会和期刊创立，定期举行会议，标志着公共经济学或公共部门经济学学科已经走向成熟。

1980年，斯蒂格利茨与安东尼·E. 阿特金森合著《Lectures on Public Economics》（中译本《公共经济学》），两人对“公共经济学”和“公共部门经济学”没做严格区分，但特别指出公共经济学与财政学的关系，认为财政学是公共经济学的核心内容。但他们“更注重财政收支对整个经济产生的影响，同时也更注重严格的数理经济分析”。此外，“公共经济学还研究公共经济部门本身存在的合理性问题，即回答为什么需要有公共经济部门，其活动的领域……还涉及公共部门产品的定价问题和政府对宏观经济的管理和调节问题”。

由此可见，传统财政学主要研究政府的财政收支，尤其是税收问题。随着政府职能不断扩展，产生了许多财政学自身难以单独解决的问题。所以，严格意义上的新政府经济学（有别于旧政府经济学）一方面是对财政学的继承，另一方

面又是对财政学的拓展,以更高、更广的视野对财政学进行研究。

与财政学相比,政府经济学由于拥有更完整和更系统的学科体系,其产生已表明它与财政学的不同,即使政府经济学与财政学研究内容存在相互包含的关系,但二者并非完全相同。首先,传统财政学忽略甚至排斥对市场机制条件下政府经济行为的研究,而政府经济学则建立了在市场机制和非市场机制相结合的资源配置统一到帕累托效率状态的理论模型。其次,传统财政学把国家和政府拟人化了,把政府决策视为既定事实,国家意志和政府决策则成为外生变量。政府经济学把国家(政府)视为一个组织系统,因为有一套政治程序能够决定国家的意志和政府的决策,并且可以运用新古典分析方法分析政治程序的经济效应。最后,传统财政学侧重研究政府财政收支形式和过程,尤其更多关注财政收入。政府经济学重视政府财政支出行为的成本与经济分析的研究,因为它更能体现政府决策和政府行为对整个国民经济的影响。

2. 政府经济学的发展。近几十年来,政府经济学借助于宏观经济学、微观经济学和福利经济学等西方经济学理论的发展,进一步为自身发展提供了有力的理论支持。政府经济学的研究内容与传统财政学相比已有很大拓展,诸如对政府的公共经济合理性、合理范围的界定、政府选择及决策内容的政治程序的经济效应、政府政策对经济的影响尤其是社会经济效应、政府宏观经济调控与管理、政府的公共生产及其定价、公共提供与公共生产的关系等问题进一步纳入政府经济学的研究范畴。随着政府经济学学科研究方法的进一步改进,如通过定性研究与定量研究结合,在注重相关数理分析的基础上,进一步增加了实证考察和案例分析等方面的研究,使得政府经济学的研究更为具体和深入。

20世纪90年代以来,政府经济学的最新发展是向预算政治学的转化。阿伦·威尔达夫斯基和艾伦·鲁宾等开始以政治学为视角,专门研究政府的公共预算,把公共预算视为政治问题进行研究。由于“公共预算不仅仅是技术性的,它在本质上也是政治性的”,^①且“预算——即企图通过政治过程配置稀缺的金融资源,以实现各种美好生活——是政治过程的中心”,^②由于政府的预算是政治的再现,而且是以货币形式表现出来的政府活动,预算必然成为政府的生命源泉。政府的预算过程体现了政治权力的进一步分配,“如果你不能制定预算,你怎能治理”,^③作为政府经济学的新发展,预算政治学由此形成。

1993年英国经济学家彼·M. 杰克逊《公共部门经济学前沿问题》发表,表明公共经济学已经由美国走向世界,得到西方学界的普遍认可。该书强调了公共部门经济学与财政学的区别,“‘公共部门经济学’这个概念取代研究领域比较

① [美] 艾伦·鲁宾. 公共预算中的政治: 收入与支出, 借贷与平衡. 中国人民大学出版社, 2002: 1.

② [美] 阿伦·威尔达夫斯基, 内奥米·凯顿. 预算过程中的新政治学. 上海财经大学出版社, 2006: 7.

③ [美] 阿伦·威尔达夫斯基, 布莱登·斯瓦德洛. 预算与治理. 上海财经大学出版社, 2010: 302.

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”，^① 因为“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现在更加注重共用物品（公共政策）的需求和供给”。^② 由此可见，公共财政问题是政府经济学的核心主题。

2012年，华莱士·E. 奥茨《财政联邦主义》出版，奥茨从经济学角度关注政府的财政分权，论述中央政府和地方政府的职能分工以及所需要的财政工具，通过一系列假定，提出分权化提供公共产品的比较优势，即著名的奥茨“分权定理”。^③ 钱颖一和温格斯特（Barry R. Weingast）、麦金农（R. I. McKinnon）以及热若尔·罗兰（Roland）等学者则融合当代政治学、经济学和管理学研究成果，运用激励兼容与机制设计理论，通过探讨公共政策制定者激励机制设计，对财政分权研究的重心从地方公共物品的供给转移到地方政府的行为模式上，^④ 由此形成现代第二代财政分权理论。该理论深入探究财政分权，怎样能使地方政府在推动经济转型和增长方面获得更大的激励。^⑤ 随着对财政问题政治考察的深入，不同政治制度就会造成财政政策多样性，选举规则、政体类型同样对政府的财政政策有着极为重要的影响。由此可见，产生于20世纪60年代的公共经济学，与财政学的关系之密切。可以说，没有研究政府收支的财政学，就没有研究公共部门活动的公共经济学，所以公共经济学既是财政学的继承又是财政学的发展。

三、中国政府经济学的产生与发展

公共经济学是一门综合性、交叉性、应用性较强，能够解释现实经济问题的新兴学科，该学科兴起于20世纪五六十年代。20世纪80年代，西方经济学界广泛接受公共经济学理论。1988年，我国春秋出版社出版约瑟夫·斯蒂格利茨中文版《政府经济学》；1992年，中国发展出版社出版保罗·A. 萨缪尔森，威廉·D. 诺德豪斯合作中文版《经济学》；1994年，上海三联书店和上海人民出版社联合出版约瑟夫·斯蒂格利茨和英国经济学家安东尼·B. 阿特金森合著的中文版《公共经济学》。政府经济学与公共经济学，20世纪90年代几乎是同时从美国引入我国。吊诡的是我国几乎把公共经济学、公共部门经济学、政府经济

① 彼·M. 杰克逊主编. 公共部门经济学前沿问题（Current Issues in Public Sector Economics）. 北京：腾图电子出版社，2000：2.

② 彼·M. 杰克逊主编. 公共部门经济学前沿问题. 北京：腾图电子出版社，2000：3.

③ “该定理是指对于公共物品而言，如果消费涉及一个国家的所有人口，并且该产品或服务的单位供给成本对于中央政府和地方政府来说是相同的，那么地方政府将一个具有帕累托改进的产出量提供给他们辖区内的居民要比中央政府向全体居民提供有效得多。换言之，如果地方政府能够 and 中央政府提供同样的公共物品，并且单位供给成本是相同的，那么地方政府提供的效率会更高。”转引自黄新华. 公共经济理论研究的进展——1990年代以来的政府经济学研究. 学术界（月刊），2013（10）：72.

④ 黄新华. 公共经济理论研究的进展——1990年代以来的政府经济学研究. 学术界（月刊），2013（10）.

⑤ 谷成. 西方财政学的发展轨迹与研究方法探析. 中国人民大学学报，2011（2）.