



政府 经济学

Government Economics

陈桂生 徐彬 编著

- 我国行政体制与经济体制的逐步融合需要对政府的经济体制进行研究
- 政府经济学是研究政府公共经济活动及其规律的科学
- 作为跨学科研究的政府经济学对我国社会发展具有重要意义



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

政府经济学

Government Economics

陈桂生 徐 彬 编著



天津大学出版社

TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

政府经济学是研究政府经济行为的一门交叉学科。全书基于政府与市场关系的定位,依据经济学和公共管理学的最新理论成果,全面解释了政府经济活动的理论和依据,从宏观和微观两个层面介绍了主要的政府经济行为。本书阐述了政府经济学的基本内容,从考察市场失灵着手,分析了政府的经济职能及其局限性,并对公共物品、外部效应、公共选择、公共收入、公共支出、政府规制等行为作了详细研究。本书可作为高等院校相关专业本科生或硕士生及 MPA 的教材,也可供政府经济学学科的研究者参考。

图书在版编目(CIP)数据

政府经济学/陈桂生,徐彬编著. —天津:天津大学出版社,2009. 8

ISBN 978-7-5618-3097-0

I. 政… II. ①陈… ②徐… III. 政府经济学 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 125355 号

出版发行	天津大学出版社
出 版 人	杨欢
地 址	天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话	发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
网 址	www. tjup. com
印 刷	天津泰宇印务有限公司
经 销	全国各地新华书店
开 本	185mm × 260mm
印 张	16. 75
字 数	414 千
版 次	2009 年 8 月第 1 版
印 次	2009 年 8 月第 1 次
印 数	1 - 3 000
定 价	30. 00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

在现代市场经济国家中,政府与市场的关系以及政府制度在社会经济发展进程中的角色和作用,已经成为一个多学科研究的热门命题。我国行政体制与经济体制逐步融合以及我国社会转型过程中的政府职能转变,都离不开对政府经济体制的研究。因此,加强政府经济学研究对我国社会发展具有重要意义。在现实需求下,作为跨学科研究的政府经济学对此作出理论回应。另外,对理论演进和教学实践作适时的总结也是极为必要的,本书也正是基于此而做相应的编辑整理。

政府经济学是对政府过程及其行为进行经济分析的经济学分支学科,是研究政府公共经济活动及其规律的科学。自 20 世纪 90 年代起,我国学者开始使用“政府经济学”这一名称,但对这一新兴学科的理解却不尽一致。在研究内容上,结合我国政府经济实践的变化,政府经济学对政府职能、政府行为、公共支出效益、社会保障、政府补贴、公债运行、国际税收等问题的研究成果较为丰富。在研究方法上,政府经济学注重定性研究与定量研究的结合,规范分析与实证分析的结合。从研究层次上看,政府经济学研究主要包括以下三个层次:一是研究政府的财政收支;二是研究政府财政收支对国民经济的影响;三是研究包括财政收支在内的公共部门经济的管理性和必要性。毋庸置疑,在吸收中外现代经济理论研究成果的基础上,我国政府经济学研究得到了长足发展。但是,它与社会主义市场经济的要求尚有一定的距离。本书对政府经济行为的研究主要是从政府支出、政府收入和政府规制三个方面进行阐述的,全篇的主旨在于凸显政府与市场的合作是社会经济发展的必要条件之一。

随着公共管理类专业层次培养结构的日趋完善,编写出适合行政管理、公共事业管理等专业本科教学的政府经济学教材,是我们一线教师义不容辞的责任。然而,在编写教材的过程中,笔者深深地感到,这实在不是一件容易的事情。首先,就目前已出版的本学科教材而言,如何较好地吸收这些教材的精华,并进而充实本书的内容、体系和特色是一项艰巨的任务。其次,新兴学科的出现和新的理论与实践的不断深入,对于涉及政治学、公共管理学、经济学和社会学等众多一级学科的政府经济学,如何准确定义、将本书定位于适合公共管理类专业教学体系和人才培养上,一直以来都是我们需要认真思索和探索的问题。此外,与第二个问题相关,同样由于本书属于跨学科研究的原因,在表述中不可避免地会涉及较多的图形和数理表达方式,因此,如何恰当地运用经济学方法,真正做到“形式服务于内容”,也是一个不能忽视的问题。为此,在编写本教材的过程中,结合教学实践中的经验和教训,在经历了无数个困惑、摸索、比较的循环后,我们力求使书

稿的概念明确、准确和精练,表达详尽、仔细,论理严谨,以增强可读性。

本书的写作得到了北京师范大学资源经济与政策研究中心和天津商业大学“现代商学系列教材”项目的资金支持。感谢天津商业大学教务处李磊教授一直以来的关心和支持,感谢天津大学出版社姚卫东先生、郭琦女士以及我的研究生张蕾,他们为本书的出版付出了辛勤的劳动。本书不当和谬漏之处,敬请各位读者和同行专家批评指正,以使我们再版时作更好的改进。

编 者

2009年6月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 政府经济	(1)
第二节 政府经济学	(4)
本章小结	(10)
关键术语	(11)
复习思考题	(11)
本章阅读书目	(11)
第二章 政府与市场	(12)
第一节 政府与市场的概念	(12)
第二节 政府与市场关系的理论流变	(36)
第三节 政府与市场的资源配置	(40)
第四节 政府经济职能	(47)
本章小结	(51)
关键术语	(51)
复习思考题	(51)
本章阅读书目	(52)
第三章 公共物品	(53)
第一节 公共物品与私人物品	(53)
第二节 纯公共物品的均衡分析	(59)
第三节 混合物品的供给	(66)
第四节 公共物品的生产与提供	(68)
第五节 政府与市场合作提供公共物品	(75)
本章小结	(77)
关键术语	(77)
复习思考题	(77)
本章阅读书目	(78)
第四章 外部效应	(79)
第一节 外部效应的概念与分类	(79)
第二节 外部效应与资源配置效率	(81)
第三节 外部效应内在化	(84)
第四节 外部效应内在化的合作治理	(92)
本章小结	(95)
关键术语	(96)
复习思考题	(96)

本章阅读书目	(96)
第五章 寻租与垄断	(97)
第一节 寻租理论	(97)
第二节 垄断理论	(112)
本章小结	(121)
关键术语	(122)
复习思考题	(122)
本章阅读书目	(122)
第六章 公共选择	(123)
第一节 公共选择概述	(123)
第二节 公共选择的规则	(129)
第三节 公共选择者的政治行为分析	(142)
第四节 公共选择理论的启示	(152)
本章小结	(153)
关键术语	(154)
复习思考题	(154)
本章阅读书目	(154)
第七章 政府支出	(155)
第一节 政府支出理论	(155)
第二节 政府职能及其支出结构	(160)
第三节 政府支出规模及其经济分析	(166)
本章小结	(176)
关键术语	(177)
复习思考题	(177)
本章阅读书目	(177)
第八章 政府收入	(178)
第一节 政府收入概论	(178)
第二节 税收理论	(181)
第三节 税收制度	(189)
第四节 税收经济效应分析	(197)
第五节 最优税制设计	(200)
本章小结	(205)
关键术语	(205)
复习思考题	(206)
本章阅读书目	(206)
第九章 政府间财政关系	(207)
第一节 财政分权理论	(207)
第二节 政府间的职责分工	(211)
第三节 政府间财政收支关系	(216)

第四节 我国政府间财政关系	(225)
本章小结	(232)
关键术语	(233)
复习思考题	(233)
本章阅读书目	(233)
第十章 政府规制	(234)
第一节 规制理论与政府规制	(234)
第二节 社会性规制	(237)
第三节 经济性规制	(241)
本章小结	(258)
关键术语	(259)
复习思考题	(259)
本章阅读书目	(259)

第一章 绪论

本章提要

政府经济学是对政府过程及其行为进行经济分析的经济学分支学科,是研究政府公共经济活动及其一般规律的科学。作为绪论,本章着重说明了政府经济学的理论体系和本教材的叙述逻辑,主要包括政府经济学的基本概念、发展沿革、研究领域、研究内容、基本方法论、内容框架及其学科间联系等。

政府经济学的研究对象主要是政府。在现代经济活动中,作为与市场制度相对应的另一种重要的制度模式,政府制度在资源配置、经济生产和收入分配中起了不可忽视的作用。以经济分析方法研究公共权力运行的政府经济学,在现代经济理论和学科体系中的地位不断增强,政府经济学成为了一门重要的交叉、边缘学科。

第一节 政府经济

政府经济,在本学科的意义,可以将其看做“国家干预”或“政府干预”的代名词。它是指政府等公共组织,以社会公共需要为目的,通过公共权力的行使来配置社会资源和分配社会福利的经济活动和制度。历史地看,政府经济是一种普遍存在的经济活动,古今中外概莫能外,其区别仅在不同历史时期、不同国家的政府经济活动的程度和幅度有所不同而已。

一、政府经济现象

(一)政府经济现象的历史性

一般说来,政府经济活动和国家几乎是同步产生的。在西方,政府经济活动至少可以追溯到古代城邦国家,如古希腊的城邦学说已经初步涉及了国家在经济发展中的作用问题。城邦虽还不能称为现代意义上的国家(政府),但是,城邦的作用已经被界定为保护“公民免受自然的肆虐、统治者的专横以及外敌的入侵”等。与此同时,城邦学研究对象也是以城邦政体为主,辅之以社会、经济、文化等问题。在古希腊,明确而又集中地阐述国家(政府)经济管理职能的是柏拉图(Palaton)。在其《理想国》中,他勾勒了理想国家的政治经济制度,认为财产私有制、家庭构成、人口繁衍、教育等社会经济方面的问题,都应由城邦统一管理。同时,柏拉图还发现私人所有制对个人行为的影响并提出用公有制来纠正私有制的缺陷。由此可见,政府经济活动已经成为古希腊城邦的基本而又重要的现象之一。

在重商主义时代,促进贸易发展是国家最重要的经济任务,国家必须设法增加自己的财富。在重商主义者看来,没有国家的保护和扶持,要想达到贸易“出超”、积累货币和增加社会资本供给等目的几乎是不可能的。在这一时期,法国重商主义者首次把“经济”一词从家务管理扩展到公共行政和国家事务管理的范畴。事实上,重商主义强调国家在经济中的无可替代的地位和作用,导致了15世纪末的一些西欧国家,纷纷利用中央集权政府,采取统一关税的政策以增加生产、扩大出口、聚敛货币。

在自由放任主义时代,随着18世纪产业革命的兴起,国家干预的重商主义不仅不符合经

济发展的需要,而且日益成为当时社会经济发展的制度障碍。在亚当·斯密“守夜人”政府、大卫·李嘉图“自由竞争”以及萨伊“供给决定需求”等经济理论的推动下,西方资本主义国家的政府经济活动,不仅在干预范围上日渐萎缩,而且在干预程度上也逐步减弱。以“自由秩序”为核心思想的自由主义者主张,政府的经济活动应被严格限制到诸如“保障私有财产、振兴教育、保障经济活动自由进行”等有限领域。

在凯恩斯国家干预主义时代,席卷资本主义世界的经济危机使西方国家陷入普遍的经济恐慌之中,与此同时,苏维埃政权的产生以及欧洲工人运动的此起彼伏,也迫使资本主义国家作出包括国家政策在内的一系列转向。1936年凯恩斯《利息、就业与货币通论》的发表,使得20世纪30年代以来西方各国普遍扛起了国家干预主义的大旗,其典型代表就是罗斯福新政(New Deal)。在政府经济职能方面,罗斯福制定并实施了诸如“扩大财政支出、减少税收、刺激需求”等经济政策,以期达到社会充分就业、稳定社会经济等目的。

在新自由主义时代,由于资本主义面临严重的经济“滞胀”危机,政府干预经济生活的主张和政策显得于事无补,这就必然要求一种新的学说及在其指导下的新政府经济实践来缓解社会矛盾。于是,发轫于20世纪30年代的新自由主义学说,终于在历史的呼唤下于20世纪70年代走上了“政府经济”理论的历史舞台。在哈耶克(F. A. Hayek)、弗里德曼(M. F. Friedman)、卢卡斯(R. E. Lucase)以及布坎南(J. Buchanan)等人自由理论的指导下,新自由主义成为70年代末80年代初西方主要资本主义国家制定经济政策的依据。“私人企业有很大的优点,政府不应过多干预”。由此,西方政府又先后对政府经济体制进行了修正,凸显政府经济角色并扩大政府经济职能成为这一时代的主流政府经济理论。

在新凯恩斯主义时代,以美国克林顿政府为代表的国家干预经济模式,在20世纪80年代末90年代初东山再起。克林顿在正视美国现实经济问题的前提下,力主削减财政赤字、扶持高科技产业政策、进行福利制度改革。克林顿在任时,其推行的政府经济活动主要包括:开源节流、削减巨额财政赤字、以富人为主要对象大规模地增加税赋,以建立较公平的社会;实施“信息高速公路计划”、大力发展高科技产业、主张“国家出口战略”、大力发展对外贸易、改革健康保险制度以及强调供给政策,走可持续性发展的道路。此后,新凯恩斯主义蔓延至欧美主要资本主义国家。这样,世界范围内的政府经济职能得到了不同程度的加强。

从我国的历史来看,政府经济现象也是贯穿于政府发展的始终。历史也说明,无论是奴隶社会的“家计财政”时期,还是封建社会的“官房财政”时期,乃至今天的“民主财政”时期,通过政府支出保障国家机器的正常运转,都是政府支出的首要职能。一般说来,政府的经济活动是人类社会发展到国家阶段的产物,也就是说,有了政府就会产生政府经济活动及其相应的制度安排。据典籍记载,我国公元前21世纪的夏王启为了满足政府管理的需要,法令各诸侯国进贡,这一情况在《周礼·天官》中被记载为:“以九贡致邦国致用”、“以九式均节财用”,即诸侯以九种形式向国家纳贡,以九种形式满足国家的需要。在我国周朝时期,还出现了类似于现代政府预算形式的财政收支安排制度。“生财有大道,生之者众,食之者寡,为之者疾,用之者舒,则财恒足矣。”^①春秋时期,管仲提出“治国必先富民”,刘晏则提出“理财当以养民为先”。这些主张都深刻地体现了政府收入与经济发展的辩证关系,其核心思想就是在发展经济的基础上增加财政收入。同时,古代理财家还注意到,税收制度必须“确实”和“便利”,这样才能减

^① 《大学》。

轻由于课税而对经济产生的消极影响。西晋傅玄又进一步提出“至平”、“积俭而趣公”和“有常”等三条税收原则。杨炎的“两税法”更是明确规定了“人无丁中,以贫富为差”的课税制度,体现以占有财产的数量为课税标准的思想。除维持自身统治职能所进行的经济开支外,在我国奴隶社会和封建社会时期,当时的政府还从事一些涉及民生的经济活动,如兴修水利工程、修筑道路以及移民开发等。我国古代的一些重大历史性工程,如都江堰水利工程、京杭大运河、西南地区的茶马古道以及“湖广填四川”等均为政府经济行为的产物,对现代社会依然有着不可忽视的经济、政治和社会影响。

总之,古今中外的政府经济现象表明:政府经济干预是必要的,政府经济活动一直贯穿于国家(政府)发展的始终,不同历史时期各国家的经济发展状况和社会矛盾决定了政府经济活动的范畴和规模的大小。人们发现,就当代政府,特别是西方发达资本主义国家而言,在发展社会经济的历史过程中,它们基本上是以市场机制为基础并不同程度地发挥政府干预机制的辅助作用。国家干预主义和经济自由主义日趋融合,不同国家、不同历史时期的政府经济政策的区别不再是要不要国家干预的问题,而是在多大程度上发挥国家的作用、国家对经济如何干预以及在多大程度上和如何发挥市场机制的自由调节作用等问题。

(二)政府经济现象

现代市场经济是由私人经济和公共经济组成的混合经济。世界各国的社会经济活动都是由分散的市场经济活动和相对集中的政府经济活动所构成的,即使在被誉为“高度市场化”的美国,公有经济的比重依然占到30%左右。政府经济现象不仅涉及政府政策的制定、执行与监督,而且更直接地与厂商、企业、家庭和个人的切身利益相关。就日常生活而言,人们可能从生到死都要与政府活动打交道,比如,许多人是在公立医院中出生的;长大后上学,基本上还是公办学校;毕业之后有一些人在诸如财税、公安、工商、国企等公共部门就业;最后许多人的最终归宿是公墓。

其实,除了上述与政府部门直接相关的经济现象之外,还有一些间接的、不为人们所熟知的政府经济现象,如:在购买商品、接受服务时,实际上所支付的价格(货币)中就包含了税收;同样,人们在付出劳动获得货币收入时,一般都被扣除了个人所得税;即使是购买商品房这种市场行为也需要缴纳印花税并支付相应公证费;政府对重点大学进行“211工程”和“985工程”扶持性建设,其实也涉及财政预算和公共经济支出问题。由此可见,政府经济现象与社会经济生活的不同领域、不同层次社会成员的切身利益休戚相关。只要愿意,就可以列出长长的一串政府经济现象的清单:

- 1) 居民手中所持有的中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行、中国银行等储蓄卡的服务主体是由政府出资兴办的,属于金融公共企业的范畴;
- 2) 政府增发债券、扩大地区间转移支付、配额分配、调整外汇汇率以及反倾销等经济政策,关系到金融秩序和社会经济稳定;
- 3) 2007年,我国中央银行先后10次上调了银行存款准备金率;
- 4) 全社会所关注的“三农”问题,至少涉及诸如农村税费、农民户籍以及农业生态等公共经济问题;
- 5) 春运期间的火车票是否涨价、涨多少以及如何涨等问题,都涉及政府的价格规制。

第二节 政府经济学

政府经济学是当代跨学科研究中的热门课题之一。我国行政体制与经济体制逐步融合以及我国社会转型过程中的政府职能转变,都使得行政体制改革研究日益重要。因此,加强政府经济学研究对我国社会发展具有特别重要的意义。

一、政府经济学的发展

政府经济学是研究政府部门经济行为及其效应的交叉学科,也称公共经济学、公共部门经济学、财政学。正如它的名称一样,政府经济学至今还没有一个公认的权威定义。从经济学视角看,它反映了国家干预主义思潮的抬头及其反思;从政治学意义上看,它是后行为主义对行为主义的“反动”;从交叉学科的意义上看,它主要研究政治化的经济、经济化的政治以及政治与经济的互动关系。政府经济学旗帜下集结了来自不同学科的专家学者,其主流分析仍是经济学方法论的扩张。但是,不同学者进行研究的事实基础是一致的,即他们所在国家都面临着如何在混合经济条件下权衡市场失灵与政府失灵以及寻找政府与市场平衡的社会经济问题。

(一) 财政学是政府经济学的起点

政府经济学作为一门独立学科的出现,不过是最近二百多年的事情。一般认为,1776年亚当·斯密《国富论》的发表,标志着经济学和财政学的产生。亚当·斯密在其《国富论》第五篇专门论述了政府财政收入的来源与征税的原则、方法和时间以及政府通过发行公债来筹集资金的必要性和可能性。他所提出的一些财政思想,例如平等、确实、便利和最少征收等赋税原则,至今仍有广泛影响。

政府经济学的产生和发展,与财政学有着非常密切的渊源关系。经济学从它一诞生起就与国家政府相维系,财政分配现象早在原始社会末期就已经出现,它也是随着国家的产生而形成的。政府经济学“是拓展了的财政学,或者说,政府经济学是从更高、更广的视角来研究财政学”。^①在学科体系上,财政学无法把市场机制和非市场机制的资源配置统一到帕累托效率状态,事实上是忽略甚至排斥了市场机制作为先决条件去研究政府的经济行为,而发展了的政府经济学则建立起了两者结合的理论模型。在政府变量的属性上,财政学把政府决策作为既定事实予以确定,国家和政府被拟人化了,国家意志和政府决策都被视为外生变量来研究。而在政府经济学的理论框架内,国家(政府)则是一个组织系统,政府政策是由一套政治程序决定了的内生变量。在研究重点上,财政学侧重于政府财政收入形式和过程的研究。而政府经济学则扩大到对政府制度在经济运行机理方面的研究,同时又特别强调政府财政支出的经济分析。可以说,财政学是政府经济学的前身,政府经济学是财政学的继承和发展。

(二) 公共经济学在西方的兴起

财政学因亚当·斯密的《国富论》而成为一门独立的学科后,很长一段时间内,它只研究财政收支本身,而且特别集中于税收研究。这与当时新兴资产阶级“自由放任”的社会背景有着密切联系,但是20世纪30年代席卷资本主义世界的大萧条使得经济学发生了重大转向。在凯恩斯国家干预主义理论的推动下,西方国家的政府作用日益扩大,政府逐步进入生产领

^① 引自陈共为马国贤的《政府经济学》(北京,中国经济出版社,1995年版)作的序言。

域,并形成相当规模的公共企事业,这样就给财政学提出了如下新的课题^①:

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,评价政府的各项政策。

很显然,这三个新问题都不是财政学所能回答的。与此同时,20 世纪初期以来逐渐成熟的福利经济学为财政学扩展到公共经济学提供了理论基础和研究方法。在这些条件的推动下,公共经济学^②应运而生。1959 年,美国经济学家马斯格雷夫(Musgrave, R. A.)出版的《财政学:公共经济研究》首次引入了“公共经济”这一概念。在其带动下,大多数著名财政学家,如菲尔德斯坦(Feldstein, M. S.)、斯蒂格利茨(Stiglitz)、阿特金森(Atkison, A. B.)、杰克逊(Jackson, P. M.)等学者纷纷将自己的著述改称“公共经济学”。在财政学名称被改变的背后,是公共经济学研究范围、领域、方法、指导思想、所要说明的问题等等都产生了实质性变化。

相对于财政学而言,在研究方法上,公共经济学全面采用了现代经济分析方法,既注重实证分析方法,又注重规范分析方法;在研究范围上,公共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,二是关于政府政策对经济的影响。

(三)我国政府经济学的沿革

从整个世界范围看,公共经济学作为一门独立的学科出现于 20 世纪 60 年代,并于 70 年代获得了迅速发展,西方各国已有大量以“公共经济学”或“公共部门经济学”命名的教材著作问世。在我国,以公共经济学的理论框架所进行的政府经济学研究,大约出现于 20 世纪 80 年代末。1988 年出版了美国著名经济学家斯蒂格利茨的《公共部门经济学》(Economics of Public Sector),当时书名译为《政府经济学》。从 2000 年以后,国内引进西方主流的《公共经济学》教材的步伐大大加快。

在借鉴西方公共经济学理论的基础上,国内学者加快了研究我国的政府经济问题的步伐。20 世纪 90 年代,国内学者的一些公共经济学著述相继问世。较早的是华民于 1996 年编著并出版的《公共经济学教程》,该书基本上涵括了斯蒂格利茨《公共部门经济学》的主要内容,并增加了公共选择理论以及宏观经济调控的内容。自 1998 年,特别是 2000 年之后,其他学者的论著越来越多,数量明显多于 90 年代。

20 世纪 90 年代开始,我国学者开始使用“政府经济学”这个名称,但对这一新兴学科的理解却不尽一致,大致可以分为狭义和广义两类。狭义的政府经济学等同于财政学的升级和扩大,如马国贤于 1995 年出版的《政府经济学》等著述,在思路上大体沿袭了斯蒂格利茨的政府经济学框架。广义的政府经济学把政府的全部活动都纳入其研究视野,最大限度地涵括了政府财政活动、宏观经济管理、收入分配和社会保障等政府经济行为,这一方面比较有代表性的是 1998 年周绍朋主编的《中国政府积极性导论》以及黄少军等编著的《政府经济学》。

^① 这三个问题其实也是政府经济学的研究内容,它是由美国经济学家斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)归纳和提出的。参见斯蒂格利茨:《政府经济学》,曾强等译,13 页,北京,春秋出版社,1988。

^② 严格地说,西方并不存在“政府经济学”学科,与之相对应的是财政学和公共经济学。现代财政学的研究领域已经不再限于政府收支的研究,而是扩大到对政府制度的研究。财政学和公共经济学以及政府经济学等概念已经大同小异。当然,从细微的差别来讲,公共经济学的研究对象,不仅包括政府制度本身,而且还包括公共企业以及非政府的公益部门等。但是囿于篇幅等原因,现有的教科书一般主要阐述的仍然是对政府制度及其运作问题的经济分析。由于在发展历史上,西方公共经济学是早于“政府经济学”而出现的,因而本书是从“公共经济学”的层面来看政府经济学这一学科的发展过程的。

在研究内容上,结合我国政府经济实践的变化,我国政府经济学研究对政府职能、政府行为、公共支出效益、社会保障、政府补贴、公债运行、国际税收等问题的研究成果较为丰富;在研究方法上,我国政府经济学也注重了定性研究与定量研究的结合和规范分析与实证分析的结合,在吸收中外现代经济理论研究成果的基础上不断发展。

历史地看,我国政府经济学的研究在 20 世纪 90 年代的蓬勃发展是有其深刻历史背景的,即我国改革开放和政府职能转变。30 年的改革开放历程促进了中国特色社会主义市场经济体制的逐步完善,特别是在 1994 年以来分税制、现代企业制度和 1998 年政府机构改革的推动下,我国的公共经济规模也逐步扩大。但是,实事求是地说,这与社会主义市场经济的要求还有较大距离。

二、政府经济学的研究对象与范围

政府经济学是研究政府经济活动及其一般规律的科学,是一门具有综合性、交叉性、应用性的新兴学科。其研究对象主要是政府及其经济行为。本学科意义上的政府是从广义上来理解的,它不仅包括中央政府和地方各级政府及其附属机构,还包括由中央和地方出资兴办经营的企事业单位。

简单地讲,对政府经济行为的研究主要包括政府支出、政府收入和政府规制三个方面的内容。从研究层次上看,政府经济行为研究主要包括以下三个层次。一是研究政府的财政收支,即根据法律征收税赋,其中根据政治秩序决定的预算支出各项费用是政府经济行为的核心。二是研究政府财政收支对国民经济的影响。随着政府规模的不断扩大以及凯恩斯主义功能财政思想的影响,财政的作用不仅仅限于维持政府自身的存续,而且已经成为调节国民经济的重要手段之一。三是研究包括财政收支在内的公共部门经济的管理性和必要性。战后世界各国出于调节经济或扩大社会福利的需要,逐渐增加出资兴办企事业,与财政收支一起成为国民经济中的一个庞大部门。因此,弄清楚为什么出现如此庞大的公共经济部门、如何维持以及如何发挥其应有作用,变得非常重要。

三、政府经济学的研究方法

政府经济学成功地运用了经济学的分析方法来研究政治问题,归纳起来,其所运用的经济学方法主要有三点:坚持经济人假设、采用个人主义的分析方法以及把政治活动当作一个市场过程来看待。

(一)经济人假设

经济学分析是建立在经济人假设之上的。这一假设认为,人们总是尽可能地利用自己的所有资源去使得自身效用的最大化。尽管政府行为的动机和目的与市场当中的企业和居民个人明显不同,并且在某种程度上更为复杂多样,但正如贝克尔在其《人类行为的经济分析》中所说的那样:“人类行为不能被条块分割,这种条块分割认为人类行为有时基于最大化,有时不然;有时受稳定的偏好驱使,有时任随意的动机摆布;有时需要最优的信息积累,有时则没有这种需要。相反,所有人类行为均可以视为某种关系错综复杂的参与者的行为,通过积累适量和其他市场投入要素,他们使其源于一组稳定偏好的效用达至最大。”与此认识类似,政府经济学通过假定政府行为的效用或福利函数能够最大化,从而可以把传统和现代经济学的理论研究成果,扩展到传统上属于其他社会科学研究领域内的政府行为。通过创立一套统一的描述性理论,政府经济学不仅成功地建立起了解释政府行为的理论,而且还为政府部门提供了符

合效率和公平原则的决策理论基础。

政府经济学对“经济人假设”运用范围的拓展,使得经济学最基本的分析方法,即成本—收益法在政治领域得到应用,并由此产生了一系列富有启发性的结论。此外,这种将人的自利行为从市场决策领域向政治决策领域的扩展,还有利于人们在认识上的不断扩展。

其一,是对人类行为分析的一致性。在此之前,政治学家与经济学家对人类行为的分析,采取的是两个完全不同的标准。在市场选择领域,人被假定为是自利的。在政治选择领域,人又被假设成是大公无私、言而有信和无所不能的。政府经济学认为,政治领域的民选官员和公共雇员也不像传统政治理论所假设的那样都是公益人,即都是为公共利益而献身的人。这样,政府经济学将人类在市场领域和政治领域中的行为统一起来,“把人类行为的两个重要方面重新纳入单一的模式”。

其二,是对制度的效率进行比较分析。对各种制度进行分析,必须假定人是自利的,因为如果假定人人都是利他主义者,制度就没有必要被设计出来,也就无从比较各种制度的优劣。公共选择理论在政治领域内的“经济人假定”为制度分析提供了前提,官僚政治理论以及公共管制理论等,也主要受此假设影响。

(二)个人主义方法论

个人主义方法论是一种与方法论上的集体主义相对,而与“机械体”的国家观一脉相承的研究方法。在政府经济学将个人主义的分析方法带入政治学之前,传统的政治理论一直主要采用集体主义的分析方法。在考察集团行为时,传统的政治学总是把集团当作一个不可分割的有机体,从整体的角度分析其政治行为与社会行为。分析国家活动又通常把国家看成代表整个社会的唯一决策单位,而且认为国家利益和公共利益独立于个人利益。

政府经济学通常也是以个人为视角来分析政府经济活动的。人类的一切行为,不论是政治行为,还是经济行为,都应该从个体的角度去寻找原因,因为个体是组成群体的基本细胞,个体行为的集合构成了集体行为。公共选择理论强调把个人作为最基本和最后的决策者,一切公共行为都源自个人决策。例如,分析公共部门的行为,实际上分析的是公共部门中的各个不同经济主体的个人行为。

(三)交易政治学

政府经济学用市场交易的观点看待政治过程,把政治过程看做类似于市场交易的过程。市场过程是人们进入市场所自由达成契约的过程,市场上的每一个人都有各自的效用函数,这些效用函数或价值判断之间没有高低优劣之分,只要交易达成,就意味着交易双方的福利状态得到了增进,或至少任何一方的福利不会受损。同样,政府经济学认为政治也是一种复杂的交易过程,只不过市场过程的交易对象是私人产品,而政治过程交易的对象是公共物品罢了。进入政治领域的人们也有各自不同的价值观和偏好,这些价值观和偏好都应受到承认和尊重。市场与政治的实质性差别,不在于个人追求的利益或价值的种类,而在于他们追求各自不同利益所处的条件。总之,政治制度就是一个市场,人们建立起契约关系,以此为约束,一切活动都以个人成本—收益计算为基础。关于立宪分析的理论主要受此影响。

把政治活动视为交易过程,有利于政府经济学理论的不断拓展:一是在分析方法上与经济人假设保持一致,重视政治活动中各个当事者的利益;二是重视最后产品对选民偏好结构和政治官僚个人策略的反作用,这实际上隐含着集体决策和私人决策之间的博弈关系;三是把一种政治产品与另一种政治产品相比较,并进而判断哪一种政治产品更有效率,为集体选择提供备

选方案。

四、政府经济学的学科联系

各学科的交叉融合是当代社会科学发展的显著特征。政府经济学从本质上说是经济学的分支,但同时又受到政治学、管理学、法学、社会学等其他非经济学科的影响和渗透。特别是政治学和经济学都将政府作为重要的研究对象,经济学中有关政府经济职能的分支学科均与政府经济学有某种联系,政治学中的几个分支学科也因涉及了政府而与政府经济学有关。但从学科分类上看,我们认为,有关政府的研究主要应归于政治学科的范畴。

(一)政府经济学与经济学科

1. 政府经济学与微观经济学

政府经济学与微观经济学之间有两个连接点。第一个连接点是微观经济学研究了价格管理、消费与生产调节及收入分配平均化等政府的直接经济行为。这与政府经济学的研究范畴有耦合之处。第二个连接点是政府经济学把政府本身也看成是一个单个经济单位,对其经济行为是否实现效用最大化进行分析。在政府经济学看来,政府本身既是一个巨大的消费者又是一个巨大的生产者,它自身需要解决效用最大化问题。

研究政府的经济行为也是社会资源配置最优化的组成部分。在某种意义上,政府经济学把税收看成是政府的成本与价格,通过对政府收支的研究来弄清纳税人的每一笔税金是否实现了效用最大化,政府的每一笔开支是否实现了效用最大化。除此以外,在政府经济学中,微观经济学的一些主要分析工具,如供求理论、均衡理论、成本—收益分析、边际效应理论等也被广泛使用。

2. 政府经济学与宏观经济学

宏观经济学以整个国民经济为研究对象,通过研究国民经济中各有关总量的决定及其变化来说明如何充分利用资源,通过经济总量决定和变化来寻找国民经济的运行方式和规律。它以资源配置为理论前提,研究现有资源尚未充分利用的原因,探索被闲置的资源充分利用的途径,以实现经济增长。

在探讨政府经济学与宏观经济学之间的关系时,特别要强调的是政府职能与宏观经济学的联系。在宏观层面,价格调节相对有限,而政府调节十分重要。马斯格雷夫认为,政府经济职能包括资源配置、收入分配和稳定经济三方面。其中,资源配置功能强调的是公共部门内外资源的有效配置;收入分配功能强调的是运用公共权力在社会的每个人之间重新分配收入;稳定功能强调的则是税收、公共支出以及公债的利用,以实现对经济的短期需求管理,从宏观角度来减少资源浪费,提高全社会资源的使用效率。这三大功能是与宏观经济学中提出的充分就业、物价稳定、长期经济增长和国际收支平衡等宏观经济政策目标相一致的。

3. 政府经济学与福利经济学

福利经济学在理论上是围绕共同利益、公平分配和社会福利三个命题构建起来的。同其他经济学科一样,它也是以研究如何增加社会财富为出发点。但是,福利经济学更关心在增加国家财富基础上增加社会福利的问题,也即研究个人如何从全社会的财富增长中获得更多的福利满足。福利经济学认为,增加社会福利首先要使社会资源配置达到最优化,从而实现全社会财富的增加。由于分配机制是统治者制定的,政府总是干预资源的分配与再分配。福利经济学的根本任务就是评估各种资源的配置和分配方式。由此可见,福利经济学为考察政府的经济行为提供了理论启示,比如说以帕累托最优原则显示资源分配的有效性。

(二)政府经济学与政治学科

政府经济学与政治学科的相互关系主要有如下两个方面。其一,政府的许多经济行为可以借助政治学的框架进行分析。事实上,早期的经济学部分地发端于政治学。古希腊时期并不存在完整的经济学思想,那些哲学家们的经济思想大多散见于他们的政治学论著中。现代经济学的鼻祖亚当·斯密的多数论著也是论述政治问题的。可以说,在实证经济学与规范经济学没有得到明确区分之前,经济学与政治学基本上处于同一序列的。因此,早期的经济学被称为政治经济学。其二,随着经济学的发展以及经济学家对人类经济行为认识的逐步深入,经济学的思想及研究方法越来越多地渗透于社会生活的各个层面。政府作为一个政治组织,其多数政策的出发点是基于政治的考虑。如果某项政策既有福利影响也有政治影响的话,政府决策多半会首先考虑政治影响,可见政治因素对政府经济行为的重要影响力。

政府经济学的一些规范性问题常常是政治问题,实际上,政府经济学所涉及的许多问题就是政治问题。如果说凯恩斯的国家干预理论是纠正市场缺陷的一种理论的话,那么布坎南创立的公共选择理论则是一种纠正国家缺陷的理论。现实中的财政或其他政府经济行为其实是一种政治过程,是政治权力的反映。政府经济学从规范政府经济行为的角度引入公共选择理论,把政府的经济行为同人们的投票政治联系在一起考虑。它为选择合理的政府公共经济行为、合理的政府开支和税收、合理的公共企事业和合理的经济政策提供了理论基础。本书第三、五、六章所要阐述的公共产品理论、垄断与寻租理论和公共选择理论就是政府经济学与政治学之间的理论桥梁。

(三)政府经济学与法学科

契约论认为人们在公共契约的基础上组成政府并赋予它以政治权力,因此,在某种意义上,政府本身就是法律的产物。市场经济是法制经济,它是在法的框架下运行的。由此可见,法律与市场、法律与政府的关系都是密不可分的。

包含在政府经济学范畴的新制度主义经济学,特别是其中的产权学派,就十分重视法律、契约、权利等基本制度性变量对市场行为和经济发展的影响。他们把这些因素看做经济运行的微观基础,甚至把诸如产权清晰界定看做是经济发展的内生条件。在实践上,政府对经济领域的干预大多也是通过法律手段实施的,如微观管制中反垄断的最重要的干预形式就是制定反托拉斯法。由此可见,通过法律手段干预市场经济活动是政府管理经济的重要手段,并且是一种更为规范的手段。

五、政府经济学的基本框架

不管是公共支出活动、公共收入活动,还是公共规制活动,都会对各经济主体可支配资源的数量造成影响。一般来说,公共支出活动往往会增加相关经济主体的可支配资源,公共收入活动往往会减少相关经济主体的可支配资源,公共规制活动往往会限制经济主体可支配资源的用途。所以,在分析政府经济活动时,必须具体联系各相关经济主体的活动进行分析。

相应地,政府经济学的研究内容包括政府收入、支出和规制等活动以及这些政府活动对资源配置、收入分配和经济稳定的影响。现代政府经济活动与私人部门经济活动密不可分,因而在确定政府经济学的基本研究框架时,不可避免地会与私人部门的经济活动及其规律相联系进行研究。经济学研究的主要问题包括生产什么、为谁生产、如何生产以及生产决策如何作出等。同样政府经济学也要研究这些问题,但它侧重于研究政府公共部门的这些活动。

政府经济学的中心线索是效率、公平和稳定问题,其核心问题则是市场决策和非市场决策