

政 府 经 济 学 与 体 制 转 型 经 济 发 展

李郁芳

福建教育出版社

政府经济学 与 体制转型经济发展

李郁芳

福建教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府经济学与体制转型经济发展/李郁芬著. —福州:
福建教育出版社, 2001.6
ISBN 7-5334-3177-4

I. 政… II. 李… III. 政府经济学-研究-中国
IV. F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 039121 号

政府经济学与体制转型经济发展

李郁芬 著

福建教育出版社出版发行

(福州梦山路 27 号 邮编: 350001)

电话: 0591-3726971 3725592

传真: 3726980 <http://www.fep.com.cn>)

福州华彩印务有限公司印刷

(福州新店南平路鼓楼工业小区 邮编: 350012)

开本 850×1168 1/32 印张 8.5 字数 204 千 插页 2

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1—900

ISBN 7-5334-3177-4/F·43 定价: 17.00 元

如发现印装质量问题, 由承印厂负责调换

目 录

绪 论 经济学研究中的政府	1
第一章 政府与市场	19
第一节 政府与市场关系定位的理论依据:市场失灵与政府失灵	19
第二节 在政府与市场之间进行选择	31
第三节 政府与市场的“共生”	35
第二章 政府与制度安排	47
第一节 制度及其变迁	47
第二节 政府制度与政府的制度职能	57
第三章 政府与宏观经济管理	75
第一节 宏观经济与宏观经济管理	75
第二节 宏观经济管理理论	86
第三节 政府宏观经济管理职能的演变	92
第四章 政府与微观经济运行	103
第一节 政府微观经济管理的理论	103
第二节 政府微观经济管理的实践	127
第五章 政府与财政收支	143
第一节 政府的分配职能	143
第二节 政府与财政支出	153
第三节 政府与财政收入	163

第四节 转轨时期政府的财政职能及其改革·····	172
第六章 政府与经济体制改革·····	178
第一节 经济体制模式的选择及其改革·····	178
第二节 经济体制改革与政府职能·····	189
第七章 政府与经济发展·····	201
第一节 政府在经济发展中作用的理论·····	201
第二节 政府在经济发展中的特殊职能·····	209
第八章 转型发展条件下政府的职能转变和机构改革·····	239
第一节 转型发展与政府职能·····	239
第二节 政府职能转变与政府机构改革·····	250
主要参考书目·····	263
后 记·····	265

绪论 经济学研究中的政府

人类已经进入了新的千年。在新世纪中，随着科技水平的飞跃发展，现代市场经济将进一步向广度、深度演进，世界经济一体化的趋势也将越来越明显。然而，“政府在经济活动中应扮演怎样的角色”、“政府与市场的关系如何”等等却依然是摆在人类面前的基本命题。因此，摆正政府在市场经济中的位置，寻求政府与市场结合的最佳模式，将是各国政治家们致力于解决的头等重要问题，也必将成为经济学界继续争论的焦点问题。在我国从以政府为资源配置基础的计划经济体制向以市场为资源配置基础的市场经济体制转变的过程中，市场和政府的关系问题就更是摆在我们面前的全新课题。这就要求我们加强政府经济学的研究，探询政府与市场关系中的规律性问题。

一 政府的产生及其性质、特点

人们通常从不同角度来谈论政府。从狭义上看，政府指的是国家的行政机关；从广义上说，政府是由国家的权力机关（立法机构）、行政机关（执法机构）和审判机关（司法机构）构成的。政府经济学从后一种含义上对政府及其经济行为进行研究。与政府密切相关的概念还有国家。在现实生活中，政府和国家这两个概念往往没有明确的区分，政府不过是代表国家意志的职能机构。

从一定意义上可以看做是相同的概念。本书正是在这个角度上将二者混合使用。

研究政府的产生及其性质、特点，首先必须了解国家的起源和演变。

作为一种特定的政治制度，国家历经了数千年的发展和演变。长期以来，政治学家、历史学家和社会学家从不同的角度对国家的起源作出了许多精辟的论述和分析。主要有这么几种观点：

第一，“暴力论”，即认为国家是行使暴力的产物。暴力论者认为，人类在自然状态下是没有区域约束的，区域的形成是暴力的结果。在人类的生存斗争中，一部分有暴力优势的人（或村落）首先将一些具有自然优势的区域划入自己的控制范围，并将征服部落的人变为奴隶，形成统治者和被统治者。

意大利人马基雅弗利则认为，追求权力和财富是人的最基本的欲望。如果任凭人的本性发展，必定会造成一个互相残杀的局面。为了更好地保卫自己，人们便联合起来，并选举最勇敢、最有力的人担任领袖，服从他的领导。这样，人们颁布了反对欺凌者的法律，确定了刑罚，建立了国家。

第二，“契约论”，即认为国家是具有平等权利的公民达成自由协议的组织。资产阶级启蒙思想家用契约论来解释国家的起源。斯宾诺莎认为，国家产生之前曾存在过“自然状态”，人们有同等的权利，为了争夺同一客体，便经常发生争执、纠纷甚至冲突。后来，在自然法（理性）的启示下，他们各自同意放弃部分的自然权利，交给社会，签订契约，建立国家。

杰弗逊在美国《独立宣言》中写道：所有人都是生而平等的，“生命、自由和追求幸福的权利”是上帝赋予人类的“不可让渡的权利”，为了更有效地保障这些权利，人们才通过契约成立政府。

资产阶级启蒙思想家卢梭从“人是生而自由的”这一基本判

断出发，探讨与国家、政府有关的政治问题。他认为，国家是自由的人民自由协议的产物。

与前两种观点不同，马克思主义把国家看成是社会经济关系变化的结果。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中对国家的起源作了深刻分析。他认为，国家是氏族和私有制发展到一定程度的必然产物。私有制产生以后，人们原来用血缘关系维持着的社会关系和秩序，因产权关系以及与之相联系的尊卑关系变得复杂而充满矛盾。“为了使这些经济利益互相冲突的阶级，不至在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”“国家是从控制阶级对立的需要中产生的。”^①可见，国家是社会矛盾发展到一定阶段的产物，既不能简单地把国家看成是暴力的产物，又不能仅仅从社会成员之间的契约关系来解释国家的起源。

从历史上看，国家经历了漫长的发展演变过程。在人类历史的早年，人们就通过家庭、氏族集团及更大的联盟共同生活在一起，最后一直发展到现代国家。根据文化传统、自然条件、贸易机会和权力的分配，国家的形式亦各不相同。在东方，从很早的时候起，就开始建立细致而复杂的国家结构，它们的基础主要是土地所有权。“普天之下，莫非王土”，就是对古代中国帝国王朝的真实写照。而在古雅典，则是以奴隶制度和殖民掠夺作为国家的基础。

在不同时代，国家的规模也不同。总的来看，国家的规模表现为不断膨胀的趋势。事实上，直到 20 世纪初，“以现代标准来

^① 《马克思恩格斯选集》第 4 卷，第 166 页，人民出版社 1972 年版。

看，国家或政府仍然是小规模”。第一次世界大战之后所发生的一系列重大事件，才使得国家的发展过程产生了重大的转折。政府的规模不断扩大，逐步由小政府演变为大政府，政府的职能也不断扩大。

作为行使国家权力、履行国家职能的政治实体，政府有着双重性质：既是政治组织，又是经济管理组织。

作为政治组织，政府具有如下特征：

第一，强制性。国家拥有武装力量、监狱和各种强制机关，依靠强制力来贯彻统治阶级的意志，维护社会经济秩序。其所具有的强制性力量，使之可以超然于个人之上，为增进社会的整体利益服务。但同时又存在如下的可能性：一旦这种力量被少数极权者所掌握，就会成为侵害个人自由和社会整体福利的力量。因此，对政府所拥有的强制性权力必须提高警惕并加以限制。

第二，等级性。作为行政组织，政府是以行政命令和上下级之间的服从关系来维持运转的。上下级之间存在的是命令和服从的关系，彼此之间没有平等可言。政府的等级性，使长官意志、官僚主义有了可乘之机。

第三，扩张性。所谓扩张性，指的是政府组织内在所具有的膨胀能力。英国政治学和历史学家帕金森曾深刻剖析了行政组织体制的弊病，指出：由于政府官员的名誉、地位、权利、酬金经常与其所在的政府机构的规模大小成正比，因此，政府官员为了提高其知名度与社会地位，为了握有更大的权力，为了获得更高的酬金，必然会千方百计地扩大政府机构，争取更多的职能和预算。可见，政府因其缺乏内在的淘汰机制而充满了扩张冲动。扩张性既是政府组织的特点，又是其弊病。这是因为，政府的过度扩张可能伤及社会经济的正常运行，损害经济肌体。因而，世界各国都将限制政府的权力和规模作为政府改革的重点。

作为经济组织，国家有着多重身份：既是生产者，又是管理者，还是消费者。作为生产者，政府采取直接和间接相结合、以“间接”为主的方式进行“生产”。具体方式主要有：建立国有企业直接生产产品和服务；通过提供法律服务、信贷服务和提供公共产品或服务途径进行间接“生产”。政府最基本的生产职能就是提供公共产品和服务。作为消费者，政府消费指的是政府以收入再分配和政府采购形式进行的“消费”。在美国，每年政府都要购买上亿美元的产品和各种服务，用于国防、交通、教育、公安、消防及园林事业。政府购买量占全美国总生产量的1/5。事实上，无论是政府生产还是政府消费，都是在行使经济管理的职能。作为经济管理和调节者，政府的作用体现在：立法，即“提供个人与企业之间能够互相作用的基本法律体系”；执法，保障买卖双方的公平交易，按照法律来惩处违法者；调节，对市场自发运行而产生的不均衡进行调节；规制，在市场机制失灵的领域规制经济主体行为，如保障工人和消费者的利益、防止环境污染、反托拉斯等等。

作为经济组织的政府具有如下特点：

第一，政府是由社会公共需要产生的，因而具有公共性。在《家庭、私有制和国家的起源》一书中，恩格斯认为，拥有公共权力是国家区别于氏族的根本标志，这种公共权力是凌驾于社会之上的。政府权力的公共性决定了政府的一切行为必须从人民的利益出发，代表公众利益。因此，能否代表公共利益成为政府的行为准则及其行为效果的判断标准。

第二，政府具有其他经济组织所没有的两大显著特征。其一，在国家这一组织里，其成员具有“普遍同质性”。这意味着，个人一旦生活在某一特定国家里，他就成为该国的属民，国家的公共政策就毫无例外地对每一个公民都施加同样的影响。其二，国家

具备其他经济组织所不具备的强制性权力。它可依靠自己的经济强制力迫使公民交税，禁止部分公民从事某些经济活动，同时又将许多特权授予别的一些公民。另外，政府还可强制推行社会保障，要求每个公民都参加社会保险，每个雇主都向其雇员提供一定的保险。鲍莫尔认为，这两个特点是政府与其他经济组织的根本区别之处。

第三，与一般市场行为不同，政府行为具有非赢利的性质。政府既然代表公共利益，从事公共管理，其行为就必须以非市场原则即非盈利性作为标准。如果政府在维护社会治安时考虑能有多少利润，或在进行一般行政管理时以赚钱为目的，就势必导致其行为偏离维护公共利益的轨道，使之无法正确行使其职能。

第四，政府组织方式的独特性与复杂性。政府是一个代理机构，同一般代理问题一样，存在着代理人的选择、代理人的权利和义务、对代理人的监督等问题。但政府代理问题的特殊性在于对政府监督的困难和人民缺乏监督政府的动力。这是由于政府组织成员广布社会、监督成本高昂以及监督政府所带来的利益摊平到每个人身上很少等原因决定的。

政府的性质决定了政府在社会经济生活中起着其他社会组织和成员所起不到的作用。政府的职能随着国家在社会经济中作用的演变也在不断发展。

迄今为止，资本主义国家历经了四个发展阶段：重商主义、自由资本主义、一般垄断资本主义和国家垄断资本主义。在这不同阶段中，政府的作用是不同的。重商主义阶段是原始积累和资本主义的初创阶段，国家权力主要用来建立资本关系、加强市场力量的统治。在自由资本主义阶段，经济由“看不见的手”自动调节，国家作为“守夜者”，仅限于保证生产的外部条件，并没有重大的直接经济作用。到了一般垄断资本主义阶段，国家服务于调

节垄断资本的经济统治，在国内管理有组织的资本和劳工运动之间的政治和经济关系中起着积极的作用，在国外帝国主义之间的竞争中，也对不发达国家进行着超经济的强制。到了国家垄断资本主义阶段，政府的作用空前强大，国家通过税收、国家信贷、开办公共企业和所谓军事工业联合体，对国内经济进行管理，福利国家制度和集体消费成为劳动力再生产和政治管理的中心。在国际上，随着经济全球化的发展，一些跨国组织和国际组织对世界经济的管理和调节起着越来越重要的作用。

总之，今天各国政府对经济各个领域甚至个人生活的影响程度和深度比一百多年前甚至比 20 世纪中叶前都有了巨大的变化。这些变化，证明了一百多年前瓦格纳提出的“瓦格纳定理”：在一个由农业和自给自足的社会向现代化、工业化和城市化的社会过渡的时期，许多原来由家庭或私人供给的货物和服务转向由国家和政府来供给，因而产生了对政府绩效的更大需求。进入工业化以后，经济中的公共部门在数量上和比例上呈现一种内在的扩大趋势，公共支出不断膨胀。以美国为例，在第一次世界大战前夕的 1913 年，美国政府的支出占国民生产总值的比重不到 10%，1930 年为 11%，到 1990 年前后，美国政府的支出已占国民生产总值的 1/3 强。但与其他主要的工业化国家相比，美国政府支出在国民生产总值中所占比重是最低的，法国、德国和意大利的公共部门支出已占国民生产总值的 1/2 强。

从古至今，许多经济学家、政治学家都曾分别从不同角度分析了政府的职能。亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中较为详细地论述了政府的三大职能。一是“首先保护本国社会的安全，使之不受其他社会的暴行与侵略”；二是“为保护人民不使社会中任何人受其他任何人的欺侮和压迫，换言之，就是设立一个严正的司法行政机构”；三是“建立并维持某些公共机关

和公共工程”。^①

布坎南以法律制度为核心，提出了国家职能的三个完全不同的方面：(1) 执行现行法律的那些行动。当国家仅以此为行动准则时，它可以被称为“保护性国家”、诺齐克“最低限度国家”或 19 世纪哲学家的“守夜人国家”。(2) 现行法律范围内的集体行动。这套行动包括提供资金、公众所需的商品和服务。个人和私人团体在现行法律范围内可能不足以充分供应那些商品和服务。这种以满足个人需要的方式出现的国家是“生产性国家”。(3) 包括改变法律本身和现行成套法律规定的那些活动。^②

约瑟夫·斯蒂格利茨则把政府的作用划分为“生产方面的作用”和“消费方面的作用”。政府在生产上的作用影响着对“怎样生产产品”这一问题的回答，而政府在消费上的作用则影响着对“生产什么”、“为谁生产”等问题的回答。他认为，政府承担着六种职能：立法者、调节者、生产者、消费者、保险者和收入的再分配者。^③

世界银行的《1997 年世界发展报告》把政府的职能分为两大类：解决市场失灵和促进社会公平。根据政府能力的大小及对经济的干预程度，又将政府职能分为小型职能、中型职能与积极职能三种不同类型。所谓小型职能主要指政府能力低的国家应首先提供的一些基本职能，包括：提供纯粹的公共物品，如法律和秩序、财产权保护、宏观经济稳定、国防、公共医疗卫生、道路设施及保护穷人等。

所谓中型职能，指的是政府除了完成以上职能外，还必须提供的中介功能，如解决外部效应问题（提供基础教育和环境保

① 参见：斯密《国富论》第五篇有关章节，商务印书馆 1996 年版。

② 布坎南《自由、市场和国家》，第 224~225 页。

③ 斯蒂格利茨《政府经济学》，第 26 页，春秋出版社 1988 年版。

护)、制定垄断行业的法规以及提供养老金、失业救济金等社会保险、制定有关金融法规等等。

所谓积极职能,是指有较强能力的政府所发挥的更积极的功能,即通过帮助协调来解决绕过市场的问题,如积极的产业和金融政策等。^①

归纳以上观点,在市场经济条件下,政府的职能主要有这么几方面:

第一,建立和维护市场制度。从一定意义上说,可以“把市场理解为一套规范交易行为的制度规则”。市场经济是由市场对资源配置起基础性作用的经济。在市场机制的调节下,不同经济主体之间的自由交易形成了形形色色的市场关系。然而,“作为规范交易行为的制度规则,市场规则却是一种由政府提供和维护的公共产品,必须依靠国家权力的强制实施”。^② 具体来说,政府是通过立法和司法来建立和维护市场制度的。斯蒂格利茨对此作了详细的分析:“首先,政府制定一系列构成体系的法律使得个人与企业之间可以进行经济交易。虽然经济学家都试图设想在没有政府的情况下生活会怎样,但如果没有法律来规定财产权,那么只有暴力才能制止人们的相互偷窃;假如政府没有能力来保护私有财产,那么个人就不会有积累财富的积极性。不用说,经济活动就会被严重地限制了。”“……立法机构的职能远不止是保护财产。它保证了个人之间契约的生效,同时也对一些法律上成立的合同加以限制。”^③

① 《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,第27页,中国财政经济出版社1997年版。

② 张曙光《制度·主体·行为》,第280页,中国财政经济出版社1999年版。

③ 斯蒂格利茨《政府经济学》,第26页。

第二，进行微观经济管理。根据黄少军等人的研究，西方国家政府的微观经济活动包括：其一，政府作为生产的直接参与者。一方面，政府直接创办企业或参股经营；另一方面，政府还通过对民营企业进行直接或间接的补贴来影响微观经济的运行。其二，政府利用国家信用在金融市场上弥补私人资本的不足并为社会成员提供各种风险保险。其三，政府通过在市场上进行购买间接影响资源的配置。其四，政府通过制订针对微观经济运行的法律、法规和条例对微观经济活动进行规制。其五，政府还通过价格补贴或发放补贴性贷款来支持某个产业或某个企业的生存和发展。

第三，维持宏观经济稳定和推动宏观经济增长。在市场机制的自发作用下，经济运行经常表现为频繁的经济波动。这种波动有时会给国民经济带来毁灭性的打击。这就要求政府综合运用财政金融等宏观经济措施，调节经济总量，以实现总供给和总需求的平衡，“熨平”经济周期，减少经济波动带来的损失。20世纪30年代资本主义世界的大危机之后，凯恩斯主义盛行，国家干预经济的做法被广泛接受。到了20世纪60~70年代，国家的过度干预造成了经济中“停滞和通货膨胀”并存的严重后果。西方经济学界反对国家干预宏观经济，主张经济自由的思潮又开始抬头。

第四，进行收入再分配，缓解收入分配不公，维持社会公平和社会稳定。如，政府通过征收累进所得税、转移支付和提供社会保险等方式参与国民收入再分配，以实现社会公平目标，为市场经济的健康运行提供良好的社会环境。

第五，在国际经济关系中，代表一个主权国家的经济利益，创造有利于本国经济发展的国际经济环境。如，在遵守国际惯例和国际贸易准则的前提下，制定对外贸易政策，既积极参与国际交换和国际竞争，又要保护国内市场和产业免受外来商品的太大冲击；同时，要结合宏观经济管理目标，参与世界经济的协调，为

本国经济的发展提供良好的国际条件。

总之，政府究竟应在经济中发挥怎样的作用，是行使小型职能、中型职能，抑或积极职能？这取决于各国的历史文化传统、社会矛盾、社会经济结构、经济政治体制等多种因素。

二 政府经济学的研究内容与范围

政府和市场的关系，是经济学研究的永恒话题。由于政府所拥有的强制力，在政府和市场的关系中，政府处于矛盾的主要方面。政府对经济的干预程度、范围、方式等直接约束着市场机制的作用范围。因此，从一定意义上说，政府和市场的关系问题，可以归结为：“政府为何干预经济？何时干预？怎样干预？政府干预的范围、途径和效果是什么？”等等。要回答这些问题，就必须对政府的经济行为进行系统分析，而这就是政府经济学的主要任务。从此意义上说，政府经济学就是一门研究政府经济行为及其影响的学科。

（一）政府经济学的研究范围和本书的结构安排

围绕着政府的经济行为这个中心，中外经济学家对政府经济学的研究内容和范围进行了探讨。《新帕尔格雷夫经济学大辞典》是这样描述政府经济学研究对象的：“它所研究的领域一向是经济学科中的核心问题——无论是从正面研究还是以迂回曲折和不怎么直接的方式研究：哪些方面必须靠市场？哪些方面必须靠公共部门？如何靠？”“它从事的是关于公共部门的研究，然而，它必须最为精细周到地分析市场及其问题。”^①

^① 《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第3卷，第1125页，经济科学出版社1992年版。

斯蒂格利茨认为,政府经济学的研究可以分为以下三方面:第一,“搞清政府参与了哪些活动和这些活动是如何组织起来的”,亦即政府经济活动的范围和组织方式;第二,政府各种经济活动的结果和效果,“尽可能地理解与预测政府这些活动的全部结果”;第三,对政府各种经济政策进行评价。^①

黄少军等综合了现代西方经济学中有关政府经济行为的理论,认为,除了斯蒂格利茨所说的三方面内容外,政府经济学的研究内容还有这么几方面:第一,政府的制度安排及其经济意义;第二,政府的经济管理;第三,政府行为的经济学分析。^②

实际上,斯蒂格利茨的观点和黄少军所谈的三点是相互交叉的,只是角度不同而已。比如,“政府经济活动的范围和组织方式”,既包含了“政府的制度安排”(康芒斯和拉坦认为制度就是组织),又包含了“政府的经济管理”(政府应该管什么、不该管什么)。而“政府各种经济活动的结果和效果”,则属于“政府行为的经济学分析”范围。至于政府所采取的“各种经济政策”,本来就是政府对经济进行调节的行为,因此对经济政策的评价也可大体纳入“政府行为的经济学分析”之中。

黄新华则把政府经济学的研究内容归纳为八大论题:市场失灵论;政府职能论;公共物品论;外部效应论;公共选择论;公共支出论;公共收入论;政府预算论。^③

具体说起来,政府经济学的研究对象和内容主要有这么几方面:

其一,政府的制度安排及其经济意义。政府作为一种拥有特殊强制力的组织,与社会的制度安排、制度变迁有着密不可分的

① 斯蒂格利茨《政府经济学》,第14页。

② 黄少军《政府经济学》,第31~38页,中国经济出版社1998年版。

③ 黄新华《政府经济学》,第7~11页,福建人民出版社2000年版。