

# 政府经济学

GOVERNMENT ECONOMICS

温来成 主编

国家行政学院出版社

# 政府经济学

GOVERNMENT ECONOMICS

温来成 主编

国家行政学院出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政府经济学/温来成主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2009. 7  
ISBN 978-7-80140-773-3

I. 政… II. 温… III. 政府经济学—教材 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 106331 号

书 名 政府经济学  
作 者 温来成 主编  
责任编辑 刘 水  
出版发行 国家行政学院出版社  
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)  
电 话 (010)68920640 68929037  
编 辑 部 (010)68929095  
经 销 新华书店  
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司  
版 次 2009 年 7 月北京第 1 版  
印 次 2009 年 7 月北京第 1 次印刷  
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开  
印 张 26.75  
字 数 466 千字  
书 号 ISBN 978-7-80140-773-3/F·64  
定 价 39.00 元

---

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

# 前 言

在社会主义市场经济中,市场在政府宏观调控下对资源配置发挥基础性作用,政府经济活动的规模、结构,以及运行状况,对市场体系建设、市场机制运行和各项社会事业发展,具有决定性影响,是社会资源合理配置不可或缺的重要组成部分。在我国经济体制转轨,走科学发展道路,全面建设小康社会,实现社会和谐,逐步融入世界经济一体化进程的历史时期,以财政分配和公共服务为核心的政府经济,面临着错综复杂的国内外环境,许多重大问题需要研究解决,诸如公共财政与政府职能转变、财政收入占 GDP 的合理规模、政府间财政关系等等。近年来,我国推行了部门预算、国库集中支付、政府采购、税费改革等一系列重大改革措施,公共财政体系建设和政府宏观管理取得了重要进展。这为我国政府经济学的发展创造了难得的历史机遇。

在政府经济理论领域,自亚当·斯密以来,众多的经济学流派,在不同历史时期,从不同角度进行了不懈的探索,为我们研究和学习政府经济运行规律,提供了丰富的思想宝库。改革开放以来,我国对社会主义经济的认识,经历了从计划经济到有计划的商品经济,再到社会主义市场经济的历程,包括在不同经济模式下的政府经济及其职能的摸索。在此背景下,我们为行政管理本科专业编写的这本《政府经济学》,力求总结概括国内外政府经济学领域最新的、较为成熟的研究成果,反映我国政府经济管理体制改革与发展的现实,理论与实践相结合,分析市场条件下政府经济运行规律,描述中国政府经济管理制度,阐明政府经济政策的理论依据,提供政府经济学学习、研究的基本方法,为培养和造就大批政治坚定、业务精通、清正廉洁、作风优良的政府公务员做出应有的贡献。

参加本书编写的作者,主要是在政府经济学领域从事教学、科研工作的中青年骨干教师,大部分具有经济学博士学位或高级专业技术职称。温来成任主编,负责大纲设计,总纂定稿。各章具体分工为:第一章、第二章、第五章、第十二章由温来成执笔;第三章由郑榕执笔;第四章由施青军执笔;第六章由宋永明执笔;

第七章、第八章由杨燕英和丁海亮执笔、第九章、第十章由杨燕英执笔；第十一章由阿不力孜和付晓执笔、第十三章、第十四章、第十五章、第十六章由曾康华执笔。

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、参考文献中一一注明,在此一同致谢。由于水平有限,本书可能存在不少缺点和错误,欢迎读者批评指正。

温来成

2009年2月

于中央财经大学公共管理研究中心

# 目 录

第一章 导论	1
第一节 政府经济	2
第二节 政府经济学及其学习方法	4
第二章 现代市场经济运行中的政府	8
第一节 市场失灵与政府经济的合理性	9
第二节 政府经济中的公平与效率	18
第三节 经济体制转轨时期的中国政府经济及其职能	23
第三章 政府与公共物品供给	36
第一节 公共物品涵义	37
第二节 公共物品的供给	42
第四章 外部经济效应与政府经济政策	60
第一节 外部效应	61
第二节 外部效应与政府经济管理	65
第五章 政府经济行为与公共选择	80
第一节 公共选择理论	81
第二节 西方国家多党制议会民主制度下的政府经济决策	89
第三节 中国人民代表大会制度下的政府经济决策	94
第六章 政府支出概述	105
第一节 政府支出规模	106
第二节 政府支出分类	116
第三节 政府支出绩效评价	121

<b>第七章 政府购买性支出</b> .....	131
第一节 公共投资.....	132
第二节 公共事业支出.....	143
第三节 行政管理支出.....	150
第四节 国防支出.....	153
<b>第八章 政府转移性支出</b> .....	159
第一节 社会保障支出.....	160
第二节 财政补贴支出.....	177
<b>第九章 政府收入概述</b> .....	189
第一节 政府收入规模.....	190
第二节 政府收入分类.....	202
第三节 政府收入效应.....	205
<b>第十章 政府税收收入</b> .....	212
第一节 税收制度要素.....	213
第二节 税收收入分类.....	218
第三节 税负转嫁与归宿.....	222
第四节 宏观税负.....	226
<b>第十一章 政府税收收入制度</b> .....	236
第一节 流转税制度.....	237
第二节 所得税制度.....	247
第三节 财产税制度.....	254
第四节 资源税.....	258
第五节 行为税制度.....	264
<b>第十二章 政府非税收入</b> .....	271
第一节 国有资产经营与处置收益.....	272
第二节 公共设施使用费收入.....	285
第三节 行政规费收入.....	290
第四节 其他政府非税收入.....	293
<b>第十三章 政府债务</b> .....	297
第一节 政府债务分类.....	298

第二节	债务发行	303
第三节	债务流通	309
第四节	债务偿还及风险管理	313
<b>第十四章</b>	<b>政府预算</b>	<b>323</b>
第一节	政府预算概述	324
第二节	政府预算编制	333
第三节	国家预算的执行	339
第四节	政府决算	345
第五节	政府预算管理体制	347
第六节	预算外资金	352
<b>第十五章</b>	<b>政府宏观经济管理</b>	<b>363</b>
第一节	政府宏观经济管理政策目标	364
第二节	政府宏观经济管理工具	366
第三节	政府产业政策	378
第四节	政府区域经济政策	384
<b>第十六章</b>	<b>国际间政府经济关系</b>	<b>392</b>
第一节	国际税收	393
第二节	政府外债	400
第三节	国际贸易与投资管理	406
再版后记		419



# 第一章 导论

## ◎ 教学目的与要求

通过本章的学习,掌握政府经济、政府经济学的概念,理解政府经济活动在经济社会发展中的地位、作用,以及政府经济与企业和个人经济行为的本质区别。能够熟练掌握政府经济学的基本学习方法,为本门课程的学习奠定基础。

## ◎ 内容提要

本章主要介绍了政府经济活动的特点、政府经济学概念,以及政府经济学学习方法。政府经济,是一种与企业、个人经济活动相对应的经济行为,即以政府为主体的资源配置及其宏观经济管理。其中,政府财政分配及其提供公共服务在政府经济活动中居核心地位。政府经济活动的主体是各级政府。客体是其参与分配的部分国民收入或国民生产总值,以及在此基础上进行宏观调控的国民经济系统。政府经济的形式主要表现为政府收入、政府支出以及宏观经济管理。政府经济的依据主要是社会公共权力。其目的是满足社会公共需要。政府经济学是专门研究以政府为主体的资源配置及其宏观管理规律的学科。

---

## 第一节 政府经济

### 一、政府经济现象

在现代市场经济中,各类以政府为主体的经济现象,比比皆是。政府经济活动,不仅关系到政府路线、方针、政策的执行,政府职能的实现,而且涉及广大企事业单位、成千上万家庭和个人的切身利益。在开放条件下,一国政府的经济活动,还会对其他国家和地区的经济产生影响。政府经济不仅为政治家、外交家、经济学家所关心,而且是社会各部门、各地区、各单位、各阶层关注的焦点。为此,我们列出一个长长的清单。

- 城乡居民生活,每一天都离不开政府部门提供的道路、桥梁、供电、供水、邮电通讯、公共交通等公共设施。

- 学龄儿童绝大部分在政府举办的中小学接受义务教育,之后,相当部分学生又考入政府举办的高等学校就读。

- 政府公共卫生机构承担传染病、地方病防治、公共场所卫生管理等职责,为城乡居民健康服务。

- 城市生活困难家庭和农村的鳏、寡、孤、独等,可得到政府救助,保障其基本生活需要。

- 居民个人收入达到一定水平后,就要向政府缴纳个人所得税,为政府公共服务提供资金。

- 企业生产经营活动,需要交纳企业所得税、增值税、消费税、车船税等税费,还要交纳营业执照工本费等行政规费。

- 政府每年发行大量公债,以筹集资金,增加经济投入,加快国家现代化建设步伐。

- 政府经常就经济增长、通货膨胀、失业、产业结构、区域经济结构等问题,制定有关政策,并组织实施。

- 政府还就关税、财政补贴、配额分配等贸易政策,同有关国际组织、外国政府磋商,以维护我国经济权益。

.....

可见,现代政府经济活动,涉及一个国家或地区经济社会生活的各个领域、各个层次,是社会资源合理配置不可或缺的重要组成部分,关系到每个社会成员

利益。各级政府及其公务人员,需要充分认识政府经济在市场体系中的地位,把握政府经济运行规律,履行政府职责,开展各项公共管理活动,努力提高资源配置效率,为社会公共利益服务。

## 二、政府经济

如前所述,在现代市场经济中,政府经济是一种普遍存在的经济活动。而政府经济学作为一门独立的学科,就必须明确政府经济学的基本概念,为理解整个政府经济行为提供理论支持。为此,我们首先从政府经济入手分析。

政府经济,是一种与企业、个人经济活动相对应的经济行为,即以政府为主体的资源配置及其宏观经济管理。其中,政府财政分配及其提供公共服务在政府经济活动中居核心地位。追溯政府经济的历史,政府财政收支雏形,可从原始社会满足氏族部落公共需要的祭祀、防卫等活动算起,而正式的政府经济,是人类社会发展到出现了国家,有了政府,便产生了政府经济。在公元前 21 世纪,中国建立了奴隶制国家——夏朝,它也是世界上最早的奴隶制国家之一。夏王启为满足政府的需要,责令各诸侯国进贡。据我国古代文献《周礼·天官》记载,夏朝“以九贡致邦国之用”,即诸侯以九种形式向国家纳贡;“以九式均节财用”,即以九种途径满足国家需要。在我国周朝时期,还出现了类似于政府预算形式的对财政收支安排的制度。<sup>①</sup>除政府维持自身存在和实现其基本职能的财政收支外,在奴隶社会和封建社会,政府还从事一些简单的经济活动,如兴修水利工程、修筑道路、组织移民开发边疆等,但在政府管理活动中只占很小比例。在资本主义社会前期,政府奉行自由主义政策,基本不干预企业等微观经济活动。而政府宏观经济管理,则是 1929~1933 年世界经济大危机后,随着凯恩斯主义经济理论广泛传播,西方各国正纷纷走向全面干预经济的道路,政府宏观经济管理职能日趋完善。20 世纪 80 年代后,美英等国陆续放弃了凯恩斯主义经济政策主张,但政府宏观经济管理活动并没有削弱,体现了市场经济发展的一般规律。因此,与企业、个人经济活动相对应,可从以下几方面认识政府经济活动。

1. 政府经济的主体。政府经济活动的主体是各级政府,即狭义的政府,也就是国家行政机构。政府是市场经济运行中的重要主体,其行为与企业、个人相比,存在根本区别。企业、个人经济行为是追求私人利润的最大化,而政府经济以社会公共利益最大化为目标。政府经济活动是市场供求平衡的重要条件,如

<sup>①</sup> 孙翊刚:《中国财政问题源流考》,中国社会科学出版社 2001 年版,291 页。

从市场主体角度分析,则政府是市场上最大的买主,一定时期内政府采购总额、采购商品和劳务的结构,对市场供求关系具有重要影响。

2. 政府经济的客体。政府经济的客体是政府所参与分配的部分国民收入或国民生产总值,以及在此基础上进行宏观调控的国民经济系统。企业、个人经济活动,是从事商品和劳务的生产和供给,而政府经济是以财政收支为核心,实质上是一种收入分配和再分配,以及以此为基础的宏观管理。政府机构不直接创造任何物质财富,政府财政收入来自企业和个人缴纳的税收,形成所提供公共物品和服务的物质基础。政府宏观调控能力的强弱,很大程度上取决于政府财政集中的财力多少。

3. 政府经济的形式。政府经济的形式主要表现为政府收入、政府支出以及宏观经济管理。与企业、个人等微观经济活动不同,政府经济是以组织财政收入、安排财政支出的方式进行资源配置,履行政府职责,并以收支为基础开展宏观管理,即对生产、流通、分配和消费等整个国民经济运行过程进行有效调控。

4. 政府经济的依据。与企业、个人等微观经济相比,政府经济的依据主要是社会公共权力。政府之所以能够强制地、无偿地、固定地征收税收等收入,满足其支出需要,就是因为政府是公共权力机关,掌握着执法等强制手段,对违规者予以处罚,以维护社会公共利益。

5. 政府经济的目的。政府经济活动的目的,是满足社会公共需要。通过教材有关章节的论述,我们可以看出,在市场经济条件下,政府经济活动就是为了解决企业、个人不能或不能有效解决的问题,克服市场缺陷,满足社会公共需要,与企业、个人的生产经营活动目的有根本区别。

## 第二节 政府经济学及其学习方法

### 一、政府经济学

通过对政府经济活动的描述,我们就可以概括政府经济学的基本涵义。即政府经济学是专门研究以政府为主体的资源配置及其宏观管理规律的学科。任何一门学科,必须有其独立的研究对象,政府经济学也不例外。研究以政府为主体的资源配置及其宏观管理,就使政府经济学与其他经济学科产生了明显的分野。如前所述,政府经济活动与政府出现一样久远,但政府经济学作为一门独立学科的产生,不过是几百年的时间。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》的第五篇专门

论述了政府财政收入、支出问题。亚当·斯密提出的有些思想,例如平等、确实、便利和最少征收费用等赋税原则,至今仍有广泛的影响力。因而,我们可大致认为,1776年亚当·斯密《国富论》以后,政府经济学逐步形成了较为完整的学科体系。当代政府经济学,无论学科体系,还是研究方法,都取得了长足发展。

除政府经济学名称外,与之相关的学科名称还有财政学、公共财政学、公共部门经济学、公共经济学、宏观经济学等。实际上,目前在国内外,这些学科名称在同时使用。本书不想在这里具体讨论上述学科名称的异同,但需要强调的是,无论政府经济学,还是财政学、公共财政学、公共部门经济学、公共经济学,其最核心的内容,仍是政府财政分配及其提供公共服务的职能。大致上可以认为,政府经济学、公共部门经济学是对传统财政学的发展。而政府经济学与宏观经济学的区别,在于政府经济学是从经济主体的角度构建学科体系,宏观经济学则是从经济运行的角度在整体上研究国民经济运行及其规律,其对立面是微观经济学。

## 二、政府经济学的学习方法

政府经济学属应用经济学范畴,既有对政府经济活动的理论概括,更具有很强的实践性,需要研究政府经济运行中存在的各种问题,为政府制定和实施经济政策,以及规章制度建设提供理论依据。而不同国家的政府所面临的政治经济环境,以及一国政府在不同时期所承担的经济社会发展任务,都存在巨大差异。因此,政府经济学的学习方法,除坚持马克思主义经济学基本方法论以外,需要强调以下具体方法。

### (一)理论与实践相结合的方法

理论与实践相结合,就要求在政府经济学的学习中,一方面,能够运用政府经济学基本原理,分析政府经济发展中的各种现象,就其存在的问题提出解决思路与方法,以加深对基本理论的理解和掌握。如运用公共物品理论,可在一定程度上分析和解释我国政府职能转变的途径和方法。另一方面,通过各种政府经济活动实践,进一步检验理论的正确性,以校正和发展理论,实现理论创新,在更高层次上达到理论与实践的结合。在我国发展社会主义市场经济,积极参与国际分工与合作,加快工业化、城市化和信息化进程,全面建设小康社会的新时期,丰富生动的政府经济实践,为政府经济学的学习提供了难得的历史机遇。

### (二)实证分析与规范分析相结合的方法

实证分析与规范分析是经济学研究和学习常用的方法。实证经济分析的任务,是回答经济运行中“是什么”的问题,而规范经济分析,是解决经济运行“应该

是什么”的问题。在政府经济学学习中,通过实证经济分析,准确把握我国政府经济活动的现状与问题,就有可能为之提供切实可行的解决方案。需要强调的是,应加强对政府经济的数量分析,提高对有关问题认识的精确性、科学性。在政府经济活动中,财政收入占 GDP 的比例、税率、财政支出效益等大量的问题,都需要较细致的数量分析。而通过规范经济分析,解决政府经济活动的价值判断问题,如公平与效率的选择,能够理解政府经济决策中为什么是这样,而不是那样。把握政府经济与社会制度、意识形态、文化传统之间的内在联系。

### (三)历史分析与逻辑分析相结合的方法

历史分析与逻辑分析相结合,就要求在政府经济学的学习中有广阔的视野,能够从政府经济的过去、现在,把握其未来发展趋势,并进行相应的理论概括。在中国,几千年的文明史,政府经济活动留下了浩瀚的典章制度和案例资料,值得我们认真学习和总结。在西方国家,从古典经济学占主导地位时期的“廉价政府”,到凯恩斯革命后政府全面干预经济,再到当前信息技术迅速发展、知识经济崛起、经济全球化趋势日益加剧条件下的政府经济管理,积累了丰富的实践经验,值得我们借鉴和学习。这样,政府经济学的学习,就能够做到融会贯通,理解深刻。同时,在政府经济学学习中,还应注意各种政府经济活动之间的内在逻辑关系,分析、把握政府经济行为的前因后果,理解政府经济政策、法律制度制订和实施的理论依据,提高学习效果。

## 【本章小结】

### 一、本章关键词

政府经济 政府经济学

### 二、本章要点

1. 政府经济,是一种与企业、个人经济活动相对应的经济行为,即以政府为主体的资源配置及其宏观经济管理。其中,政府财政分配及其提供公共服务在政府经济活动中居核心地位。追溯政府经济的历史,政府财政收支雏形,可从原始社会满足氏族部落公共需要的祭祀、防卫等活动算起,而正式的政府经济,是人类社会发展到出现了国家,有了政府,便产生了政府经济。

2. 政府经济活动的主体是各级政府,即狭义的政府,也就是国家行政机构。政府是市场经济运行中的重要主体,其行为与企业、个人相比,存在根本区别。企业、个人经济行为是追求私人利润的最大化,而政府经济以社会公共利益最大

化为目标。

3. 政府经济的客体是其参与分配的部分国民收入或国民生产总值分配,以及在此基础上进行宏观调控的国民经济系统。

4. 政府经济的形式主要表现为政府收入、政府支出以及宏观经济管理。与企业、个人等微观经济活动不同,政府经济是以组织财政收入、安排财政支出的方式进行资源配置,履行政府职责,并以财政收支为基础开展宏观管理,即对生产、流通、分配和消费等整个国民经济运行过程进行有效调控。

5. 政府经济的依据。与企业、个人等微观经济相比,政府经济的依据是社会公共权力。

6. 政府经济的目的。政府经济活动的目的是满足社会公共需要。

7. 政府经济学是专门研究以政府为主体的资源配置及其宏观管理规律的学科。

8. 政府经济学的学习方法,除坚持马克思主义经济学基本方法论以外,需要强调以下具体方法:①理论与实践相结合的方法;②实证分析与规范分析相结合的方法;③历史分析与逻辑分析相结合的方法。

### 三、本章复习题

1. 什么是政府经济?如何理解政府经济?
2. 什么是政府经济学?
3. 如何学习政府经济学?

### 四、本章讨论题

1. 如何看待现代市场经济运行中的政府经济行为?
2. 如何认识政府经济学的学科属性?

### 五、本章参考资料

1. 陈共:《财政学》(第5版),中国人民大学出版社2008年版。
2. 高培勇、崔军:《公共部门经济学》,中国人民大学出版社2004年版。
3. 邓子基:《现代西方财政学》,中国财政经济出版社1994年版。
4. [美]哈维·S. 罗森:《财政学》,中国人民大学出版社2003年版。
5. 孙翊刚:《中国财政问题源流考》,中国社会科学出版社2001年版。

## 第二章 现代市场经济运行中的政府

### ◎ 教学目的与要求

通过本章的学习,重点掌握市场经济运行中政府经济活动的合理性,理解市场失灵与政府失灵的各种表现,明确政府经济职能,掌握政府经济活动中公平与效率的关系,了解改革开放以来我国对政府经济及其职能的探索,熟悉我国政府职能转变存在的问题与深化改革的趋势。

### ◎ 内容提要

本章介绍了市场失灵的各种表现,为市场经济条件下政府经济活动的合理性提供依据。同时分析了政府失灵的问题,并阐述了政府收入分配、资源配置、经济稳定与发展三大经济职能。本章对政府经济活动中的公平与效率关系进行了论述,既概括了一般原理,又分析了我国的现实选择。在基本理论分析的基础上,本章描述了我国改革开放以来对政府经济及其职能的艰难探索,分析了我国目前政府职能转变所面临的问题,以及政府职能转变的主要任务。

---



## 第一节 市场失灵与政府经济的合理性

### 一、市场失灵及其主要表现

在市场经济条件下,市场在资源配置中发挥基础性作用。市场利用价格机制、竞争机制,引导企业和个人行为,调节市场供给和需求,实现资源的合理配置。1929~1933年“经济大危机”以前,古典经济学家认为,市场机制这只“看不见的手”可有效调节经济运行,达到供求平衡,实现资源的合理配置,不需要政府干预。而周期性爆发的经济危机,特别是“经济大危机”,则表明市场不是万能的,市场机制不能解决资源配置中的所有问题。即提出了所谓市场失灵的问题。一般而言,市场失灵是指市场机制在有些领域不能或不能有效发挥作用,达不到资源有效配置的目的,也就是达不到经济学所讲的“帕累托效率”。即资源配置达到了这样一种理想状态,任何分配方案的改变,都不能达到在不损害一部分人利益的前提下,而提高另一部分人福利水平的目的。既然在这些领域中市场机制不能有效发挥作用,为实现资源合理配置,就需要政府干预。从各国市场经济实践分析,市场失灵有各种各样的表现,主要有以下几方面。

#### (一)市场处于不完全竞争状态

市场处于不完全竞争状态,也称之竞争失灵。根据经济学原理,在市场处于完全竞争状态的条件下,市场上参与竞争的企业众多,每一个企业都不能操纵、控制市场价格,只能接受市场价格,这种市场价格是通过竞争形成的,各种生产要素可在市场上自由流动,有关交易的信息是透明的。在此情况下,通过价格机制和竞争,企业生产能够达到利润的最大化,即边际利润等于边际成本,资源配置可达到最优状态,也就是“帕累托效率”。但在现实经济运行中,市场往往达不到完全竞争状态,而是存在垄断,即不完全竞争。至于垄断的具体情况,还可进一步划分,主要包括完全垄断、寡头垄断和垄断竞争。完全垄断就是严格意义上的垄断,即在市场上只有一个生产厂家,可以完全操纵市场价格。寡头垄断是指在市场上存在几个生产厂家,这些企业可以控制某一领域的商品和劳务供给价格,但它们之间还存在一定程度的竞争。垄断竞争就是指市场上既存在垄断又存在竞争的状况,其程度介于寡头垄断和完全竞争之间,在市场上有较多的生产企业,它们之间存在竞争,但还达不到完全竞争的状态。在现实经济生活中,垄断竞争则是一种较为常见的市场条件。