

政府经济学

Government Economics

卢文阳 编著

贵州人民出版社

政府经济学

卢文阳 编著

贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府经济学/卢文阳编著. —贵阳:贵州人民出版社,
2004. 10

ISBN 7-221-06739-2

I. 政… II. 卢… III. 政府经济学
IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 106445 号

书 名	政府经济学
作 者	卢文阳
责任编辑	金海洋
封面设计	石俊生
出版发行	贵州人民出版社
印 刷	贵州兴隆印务有限责任公司
规 格	850×1168 毫米 1/32 13 印张 320 千字
版 次	2004 年 10 月第 1 版第 1 次印刷
书 号	ISBN7-221-06739-2/F·452
定 价	24.00 元

目 录

第一章 导言	(1)
第一节 政府经济学概述	(2)
第二节 政府经济学与相关学科的关系	(5)
第三节 政府经济职能的地位	(7)
第二章 市场失灵与政府干预	(11)
第一节 市场体系及市场效率	(11)
第二节 政府与市场	(25)
第三节 市场失灵与政府干预	(29)
第四节 政府的失灵	(36)
第三章 公共产品	(42)
第一节 公共产品的定义	(42)
第二节 公共产品的提供、生产和定价	(49)
第三节 非国家的公共产品	(58)
第四章 中国财政	(64)
第一节 财政概述	(64)
第二节 财政的职能	(69)
第三节 中国财政的改革和发展	(75)

第五章 财政收入	(87)
第一节 财政收入的形式	(87)
第二节 财政收入的结构	(90)
第三节 财政收入的规模分析	(94)
第四节 财政收入的原则	(99)
第六章 税收	(102)
第一节 税收的性质和特征	(102)
第二节 税制要素	(105)
第三节 税收分类	(110)
第四节 税收的转嫁与归宿	(113)
第五节 中国现行主要税种	(117)
第七章 国债	(134)
第一节 国债概述	(134)
第二节 国债的发行与偿还	(144)
第三节 国债市场	(151)
第四节 外债	(154)
第八章 财政支出	(161)
第一节 财政支出的原则	(161)
第二节 财政支出规模	(164)
第三节 财政支出分类	(170)
第四节 财政支出效益分析	(177)
第九章 国家预算	(190)
第一节 国家预算的分类和原则	(190)
第二节 国家预算的编制、执行和国家决算	(201)
第三节 预算外资金	(210)

第十章 预算管理体制	(221)
第一节 预算管理体制的实质和原则	(221)
第二节 预算管理体制的内容	(225)
第三节 分税制预算管理体制	(228)
第四节 政府间财政转移支付制度	(240)
第十一章 中央银行	(247)
第一节 中央银行的产生和发展	(247)
第二节 中央银行的职能与组织形式	(255)
第三节 中央银行与政府的关系	(263)
第四节 中央银行资产负债表	(267)
第十二章 货币政策	(269)
第一节 货币政策目标	(269)
第二节 货币政策的中介目标和操作目标	(276)
第三节 货币政策工具	(285)
第四节 货币政策传导	(295)
第五节 货币政策效应	(303)
第六节 中国人民银行的货币政策	(307)
第十三章 财政政策	(314)
第一节 财政政策的功能和类型	(314)
第二节 财政政策的传导和效应	(330)
第三节 财政政策与货币政策的配合	(336)
第十四章 金融监管	(343)
第一节 金融监管理论	(343)
第二节 金融监管的目标与原则	(350)
第三节 金融监管体制	(352)

第四节	银行监管	(357)
第五节	证券监管	(363)
第六节	保险监管	(370)
第十五章	产业政策	(376)
第一节	产业结构政策	(376)
第二节	产业组织政策	(382)
第十六章	区域经济政策	(387)
第一节	区域经济政策的概念和作用	(387)
第二节	区域经济政策的类型	(397)
主要参考文献	(407)

第一章 导 言

政府经济学是研究政府经济行为的一门学科。在人类商品经济发展过程中,我们既要利用市场的调节作用,也要重视政府干预活动的作用。但究竟为什么需要政府在经济中担任角色?政府如何在市场经济中管理经济?政府何时进行干预?怎样进行干预?政府如何从事经济活动?等等,都是政府经济学所要研究的问题,深入理解并掌握以上问题也就是本门课程的主要教学目的。20世纪80年代后期以来,经济制度在世界范围内发生了巨大的变化,在前苏联和东欧国家,苏联模式的高度中央计划经济被打破,市场经济的作用被凸现出来;在广大发展中国家,经济体制也纷纷由政府干预型向自由市场经济转变;即使是在发达国家,也不能免于这场席卷全球的市场化浪潮。在这样的形势下,如何处理政府与市场的关系,成为政府经济学研究的重点。

政府经济学是一门跨学科研究的课题,学好这门课,需要有一定的政治经济学、西方经济学、行政学、政治学、管理学相关学科的知识作为基础;需要对我国行政体制所处的经济体制转轨的特殊环境有比较清醒的认识;需要采用历史和逻辑相结合、理论与实践相结合的方法;需要有勤奋多思的刻苦精神。

第一节 政府经济学概述

一、政府经济学的研究对象

经济学研究的是人类社会经济活动的基本规律。现代经济是一种混合经济。一方面,经济活动的行为主体包括公共部门与私人部门,它们分别满足人类的公共需求与私人需求;另一方面,经济活动有两种基本行为规则(或交易制度),即市场机制与非市场机制。但是,传统经济学基本上只研究市场领域的经济活动规律,而对于以非市场机制运作的公共部门经济活动则主要局限于政府收支的研究,这是传统财政学的研究内容。至于对政府部门的其他行为和其他公共部门的经济活动的研究,则是零散地分布在政治学、福利经济学和宏观经济学的理论中。

虽然政府与企业一起共同参与国民经济活动,但是其行为方式和目的却是大相径庭。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的;政府却不能,它的经济活动一方面不能忽视成本与收益,另一方面又必须以全社会的公平、公正为前提和目标。其作用主要表现在三个方面:收入再分配功能;社会资源配置功能;宏观经济稳定功能。

由于政府是公共部门中最主要的和最大的代表者,研究公共部门经济活动的经济学分支,大都侧重于从经济学的角度来解释、分析和规范政府的职能和作用,因此,在西方这一学术分支又被称为公共经济学、公共部门经济学(来源于英文 Public Sector Economics)或政府经济学。

政府经济学的研究对象主要是中央和地方政府的经济行为,以及包括官方金融机构在内的所有由中央与地方政府出资兴办经营的企事业的存在意义和经济行为。对政府经济行为的研究包括

三个层次：一是研究政府的财政收支。即根据法律征收税金，根据政治秩序决定的预算支出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和凯恩斯主义财政思想的影响，财政的作用不只限于维持政府自身的存在和继续，而且已成为调节国民经济的重要手段。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，各国政府出于调节经济和扩大社会福利的需要，出资兴办的企事业不断增加，连同财政收支一起成为国民经济中一个庞大的部门。因此，弄清楚为什么要维持如此庞大的公共经济以及如何使其发挥应有的作用，变得非常重要。

二、政府经济学的研究内容

政府经济学主要研究经济化的政治、政治化的经济以及政治与经济的互动关系。通过研究要寻找政府与市场两者之间的平衡点。具体来讲，要研究政府的制度安排和政府的经济管理、政府经济活动的范围和组织方式。政府实际上是一个抽象概念，它是由许许多多的具体部门所构成，它们彼此区别和联系，政府经济学研究政府的运行机制和活动范围，以保证各部门在相对独立的前提下互相支持和配合。政府从事经济活动的目的是保证社会公平原则，为此，政府经济学必须研究经济活动的结果和效率，以便从理论上进一步指导经济活动。经济活动的结果是经济政策的产物，考察经济活动的结果最终实际上是对政府经济政策的评价。为什么要评价政府政策，运用什么样的标准评价政府政策，是政府经济学研究的重要内容。

本书的第一章介绍了政府经济的研究对象与研究内容、政府经济学与相关学科的关系，政府经济职能的地位和作用。

第二章市场失灵与政府干预对市场体系及市场效率、政府与市场、市场失灵与政府干预、政府失灵进行了深入分析。

第三章公共产品对公共产品的定义、公共产品的提供、生产和定价、非国家的公共产品、公共产品的外部性等问题进行了研究。

第四章中国财政对财政的概念、财政的职能以及中国财政的改革和发展进行了介绍。

第五章介绍了财政收入的形式、财政收入的结构、财政收入规模分析方法以及财政收入的原则。

第六章介绍了税收的性质和特征、税制要素、税收的分类、税负转嫁与归宿以及我国现行的主要税种。

第七章介绍了国债的含义和分类、国债发行和偿还的方法、国债市场。

第八章介绍了财政支出的原则、财政支出的规模、财政支出的分类和提高财政支出效益的方法。

第九章介绍了国家预算的分类和原则、国家预算的编制和执行、国家决算以及预算外资金的管理。

第十章介绍了预算管理体制的实质和原则、预算管理体制的内容、分税制预算管理体制和政府间财政转移支付制度。

第十一章介绍了中央银行的产生和发展、中央银行的职能与组织形式、中央银行与政府的关系以及中央银行业务。

第十二章介绍了货币政策目标、货币政策的中介指标、货币政策工具、货币政策传导机制、货币政策效应和中国人民银行的货币政策。

第十三章介绍了财政政策的功能和类型、财政政策的传导和效应、财政政策与货币政策的配合。

第十四章介绍了金融监管理论、金融监管的目标与原则、金融监管体制、银行监管、证券监管、保险监管。

第十五章介绍了产业政策，主要介绍了产业结构政策和产业组织政策。

第十六章介绍了区域经济政策的概念和作用、区域经济政策的类型。

第二节 政府经济学与相关学科的关系

一、政府经济学与财政学

政府经济学是在财政学的基础上发展起来的,财政学早在 16 世纪就已经有了专著,政府经济学直到 20 世纪 60 年代才问世,而且目前学界对于政府经济学的研究对象与研究范围尚未达成共识。

财政学的研究范围只限于财政收支本身;而政府经济学不仅研究财政收支问题,而且还研究财政对于整个国民经济的影响。具体地讲,相对于财政学而言,政府经济学增加了两大领域的内容:一是关于公共选择和公共经济决策的内容;二是关于公共政策对社会经济的影响。

从研究方法上来说,相对于财政学而言,政府经济学主要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。实证分析主要用于考察公共经济活动的范围和各种经济政策的结果;规范分析则用于评价各种将要付诸实施的公共经济决策。

二、政府经济学与福利经济学

福利经济学是关于社会福利和个人分配最大化的经济学分支学科。

福利经济学在理论上围绕以下三个命题构建:公共利益问题;公平分配问题;社会福利问题。福利经济学认为,要增加社会福利,首先就要使资源配置达到最优化,从而实现全社会财富的增加;而政府作为分配机制的制定者,总要干预资源的分配与再分配。福利经济学的根本任务就是要评估各种资源的配置和分配的方式,它为我们考察政府的经济行为提供了理论启示。

福利经济学中的帕累托最优原则已成为公共经济学理论的重要组成部分。

三、政府经济学与政治学、行政学

1. 政府经济学与政治学、行政学的联系:第一,许多经济行为可以借助政治学的框架进行;第二,经济学的思想及研究方法常常用于解剖分析社会政治制度;第三,现实生活中不可能离开政治来分析政府的经济行为,同样,任何政治事实上也就是各种不同利益间冲突的过程,离开对经济利益进行分析的政治也只能是一种空中楼阁。

2. 政府经济学与政治学、行政学的主要区别:第一,政府经济学主要探讨政治制度的经济意义或政治过程同有关经济方面的问题;第二,政治学、行政学则直接研究社会政治制度的产生、发展和变革。

四、政府经济学与法学

1. 政府经济学与法学的联系:第一,市场经济在法的框架内运行,建立与维护法律秩序是政府的重要职能之一;第二,政府本身是法律的产物;第三,法学为政府经济研究提供了基本的法理基础;第四,法律是政府进行经济干预的主要手段。

2. 政府经济学与法学的区别:第一,两者的研究对象不同,第二,在社会发展中所起的作用不同,法的秩序是强制的,市场秩序是自发的,市场秩序必须借助法的秩序来维护。

第三节 政府经济职能的地位

一、政府参与经济管理的必要性

政府调控经济能够优化资源配置。政府运用因时制宜的宏观经济政策能有效地调节总供给和总需求,弥补市场不足,抑制通货膨胀,熨平经济周期性波动,使社会资源得到充分的利用,协调社会成员的利益,增进社会福利,促进经济持续稳定地发展。

(一)政府承担着组织改革、培育市场主体、促进市场发育的任务

中国的社会主义市场经济是在政府的规划和引导下进行的,在传统的计划经济向市场经济转轨的过程中,原有的管理体制已不适应和无力解决市场经济中出现的问题,新的与市场经济相适应的管理体制和法律体系又不完备,因此,政府要不断地根据改革进程中出现的新问题和新情况,调整改革的方案,安排改革的程序,制定与市场经济相适应的法律法规体系,建立新的宏观调控体系和微观管理体系,以规范市场行为,确立市场经济秩序,给市场经济主体创造一个公平竞争的环境,保护消费者利益,逐步建立起全国统一开放的市场体系。

(二)政府干预市场经济活动,纠正市场失灵

政府通过宏观调控调节总供给和总需求,减少经济周期性波动。政府运用直接投资方式增加社会总供给,调整产业结构。政府采用计划引导、财政金融手段调节总需求和物价水平,抑制通货膨胀,保持宏观经济的均衡,实现经济结构的优化和高级化,促进国民经济均衡稳定地发展。政府运用行政、法律和经济的的手段治理污染,保护环境,消除有害的外部性,提高社会成员的整体利益。政府使用法律和行政方式,反垄断、反不正当竞争,维持市场的竞

争秩序,提高市场效率。

(三)政府提供公共产品

政府担负着国防、公安、市政建设、文化科技、卫生教育等公共领域的任务。这些任务私人不愿意或无力承担,政府提供这些公共产品,有利于降低市场经济主体的成本,改善社会成员的利益,维护社会稳定。

(四)政府要保持社会分配的合理性,防止两极分化

社会主义市场经济的目标之一是社会成员共同富裕,这是符合广大人民的共同利益的,也是社会主义优越于资本主义之处。市场机制则会促进两极分化,为了避免市场经济中收入差距扩大化的缺陷,政府要制定合理、有效的收入分配政策,调节社会成员的收入水平。同时,要建立社会保障体制,保障低收入阶层的生活,以维护社会公平和社会稳定。

二、政府经济管理职能

市场经济运行中所产生的无效率、不公平以及宏观经济失衡,要求政府介入社会经济过程。因此,现代市场经济体系都是“混合型”的,市场调节和国家干预相结合,以实现国家经济的稳定增长和社会福利的最大化。尽管由于经济发展水平、社会政治结构、文化传统等多种因素的影响,当今各国的市场经济模式各具特色,一些国家市场因素多些,一些国家政府干预多些,但是,无论在何种市场经济模式条件下,政府的经济活动都较显著。一般说来,市场经济国家的政府至少拥有以下几方面的经济职能:

(一)提供市场经济运行的基本框架

市场经济有效运行的一个前提条件是市场的所有参与者都以平等的身份自由地进行经济交往,经济主体的平等身份、自由交往的权利、自主交往的界限等都需要政府通过制定法律来保证。任何市场经济,特别是现代市场经济,都需要建立一定的规则,具有

一定的秩序,进行一定的管理。提供市场经济运行的框架、建立市场经济秩序是政府一项最基本的经济职能。行使这一职能,必须制定各种法律法规,建立一套适应市场经济运行的法律制度。通过各种法律法规,界定和保护产权,规范资源提供者与企业、企业与职工、销售者与消费者等各方经济主体之间的关系,监督产品质量,保证工作场所的安全等。

(二)进行微观经济管理

为了解决市场失灵,政府的微观经济管理活动一般有:

1. 政府作为生产的直接参与者。一方面,政府可以直接创办企业或参股经营,生产某些市场供给不足的产品,如公共产品、准公共产品、私人经营容易产生垄断的产品等;另一方面,政府还可以通过直接或间接的财政补贴的方式刺激私有企业生产那些市场供给不足的产品,达到与政府直接提供相同的目的。

2. 政府通过法律法规对微观经济活动进行管理,如价格管制、市场准入管制、环境管制等。

3. 政府用其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保险。

4. 政府通过在市场上的购买活动间接影响社会资源的配置。

(三)维持宏观经济稳定和推动宏观经济增长

由于市场经济所具有的周期性的经济波动往往给整个国民经济带来巨大的打击,因此,政府必须运用财政政策、货币政策等宏观经济措施对经济活动进行干预,以达到“熨平”经济波动,解决失业、通货膨胀等问题,减少经济波动带来的损失的目的。当然,20世纪80年代以来,在宏观经济方面,西方一些经济学家对政府在稳定宏观经济波动方面的作用有所怀疑,他们转而强调政府在推动长期经济增长方面的作用。

(四)调节收入分配,增进社会公平

市场机制产生的收入不平等可能造成超出社会所能承受的严

重的贫富分化状况,即使在总体富裕的社会中,贫困依然存在,政府有必要采取措施解决贫困问题。

政府对收入进行再分配的主要手段有:

1. 转移支付。政府通过补助金或救济金制度,用货币或实物形式把财富转移给那些应该增加收入的人们,如残疾人、老年人、失业者等。

2. 市场干预。政府还通过市场干预来改变收入的分布,如以高于市场的价格收购农场主种植的农作物、要求企业支付最低工资等。

3. 税收。政府可以通过征税强制性地把财富从那些应该减少收入的人手中收集起来,如个人所得税对富有者征收其收入的较大比率,对收入较低者征收较小比率,从而减少高收入者和低收入者的税后收入差距。