



新世纪高等学校教材

行政管理核心课系列教材

黄新华 主 编

政府经济学

Government
Economics



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材

行政管理核心课系列教材

政府经济学

Government Economics

黄新华 主 编
(厦门大学)



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府经济学/黄新华主编. —北京: 北京师范大学出版社, 2012.10

(新世纪高等学校教材, 行政管理核心课系列教材)

ISBN 978-7-303-15488-3

I. ①政… II. ①黄… 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(2012)第 227535 号

营销中心电话	010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网	http://gaojiao.bnup.com.cn
电子邮箱	beishida168@126.com

ZHENG FU JING JI XUE

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京中印联印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 21.25

字数: 406 千字

版次: 2012 年 10 月第 1 版

印次: 2012 年 10 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

策划编辑: 戴 轶

责任编辑: 姚 兵

美术编辑: 毛 佳

装帧设计: 毛 佳

责任校对: 李 茵

责任印制: 孙文凯

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

目 录

第1章 绪论——政府经济学论纲 /1

1.1 政府经济学的发展演化	1
1.1.1 政府与政府经济学	1
1.1.2 西方早期的政府经济思想	4
1.1.3 从财政学向政府经济学的过渡	6
1.1.4 中国政府经济学的产生与发展	9
1.2 政府经济学的研究对象	12
1.2.1 政府经济学的研究主体	12
1.2.2 政府经济学的研究内容	16
1.2.3 政府经济学的研究任务	20
1.3 政府经济学的学科性质	24
1.3.1 政府经济学与微观经济学	24
1.3.2 政府经济学与宏观经济学	25
1.3.3 政府经济学与福利经济学	26
1.3.4 政府经济学与政治学	27
1.3.5 政府经济学与法学	29

第2章 资源配置与市场失灵 /31

2.1 资源配置效率及其实现	31
2.1.1 资源配置有效的的基本准则	31
2.1.2 帕累托效率的局部均衡分析	35
2.2 市场体系对资源配置的基础作用	38
2.2.1 资源配置的方式	38
2.2.2 市场体系的基本运作	39

2.2.3	竞争市场发挥基础作用的机制	42
2.2.4	市场机制有效运行的环境要求	44
2.3	市场失灵的类别与范围	45
2.3.1	资源配置领域的市场失灵	45
2.3.2	收入分配领域的市场失灵	51
2.3.3	经济稳定领域的市场失灵	52

第3章 政府职能与政府干预 /54

3.1	政府的经济职能及其理论演变	54
3.1.1	政府的基本特征及其经济运作	54
3.1.2	政府的基本经济职能	55
3.1.3	政府经济职能的理论演变及相互关系	59
3.2	政府干预的政策工具和基本原则	63
3.2.1	政府干预的政策工具	63
3.2.2	政府干预的基本原则	72
3.3	政府干预失灵及其矫正	76
3.3.1	政府干预失灵的原因	76
3.3.2	政府干预失灵的矫正	82

第4章 政府决策与公共选择 /88

4.1	私人选择与公共选择	88
4.2	政府决策的理由与公共选择的缘起	91
4.2.1	配置效率	91
4.2.2	再分配与有益品	94
4.3	政府决策与公共选择机制	97
4.3.1	直接民主制下的政府决策机制	97
4.3.2	间接民主制下的政府决策机制	109

第5章 政府收入与政府支出 /125

5.1	政府收入的原则与形式	125
5.1.1	政府收入的原则	125
5.1.2	政府收入的形式	126
5.2	政府收入规模与项目	134
5.2.1	政府收入规模	134

5.2.2 政府收入项目	137
5.3 政府支出的分类与主要形式	143
5.3.1 政府支出的分类	143
5.3.2 政府支出的主要形式	146
5.4 政府支出规模与项目	152
5.4.1 政府支出规模	152
5.4.2 政府支出项目	155
5.5 政府支出增长的理论解释	159
5.5.1 瓦格纳法则	159
5.5.2 梯度渐进增长理论	160
5.5.3 发展阶段论	160
5.5.4 公共选择学派的政府支出增长理论	161

第6章 政府预算与政府决算 /162

6.1 政府预算的特征与原则	162
6.1.1 政府预算的特征	162
6.1.2 政府预算的原则	164
6.2 政府预算的编制与执行	165
6.2.1 政府预算编制的组织	165
6.2.2 政府预算编制的准备:政府收支分类	167
6.2.3 政府预算编制的过程	170
6.2.4 政府预算周期	171
6.2.5 政府预算执行	172
6.3 政府决算的编制与评估	175
6.3.1 政府决算编制的组织	175
6.3.2 政府决算的审批	178
6.3.3 政府预算监督与评估	179
6.4 政府预算管理	182
6.4.1 政府预算管理模式	182
6.4.2 当代发达国家政府预算管理改革趋势	186
6.4.3 中国政府预算管理改革	188

第7章 政府产出与公共产品 /192

7.1 政府产出的理论界定	192
7.1.1 政府产出的类型	192

7.1.2 政府产出的特点	193
7.2 公共需求与公共产品	195
7.2.1 私人需求与公共需求	195
7.2.2 私人产品与公共产品	198
7.3 公共产品市场提供的缺陷	200
7.3.1 公共产品与搭便车问题	201
7.3.2 公共产品的提供不足问题	201
7.3.3 公共产品的消费不足问题	202
7.4 公共产品的有效供给与生产	203
7.4.1 公共产品的有效供给	203
7.4.2 公共产品的生产	208
7.5 公共产品的成本分担与定价	213
7.5.1 公共产品的成本分担原则	213
7.5.2 公共产品的定价	215

第8章 政府规制与外部效应 /225

8.1 政府规制的内涵与缘由	225
8.1.1 政府规制的内涵	225
8.1.2 政府规制的缘由	226
8.2 政府规制的目标与内容	229
8.2.1 政府规制的公益理论	229
8.2.2 政府规制的私益理论	230
8.2.3 政府规制的内容	231
8.3 政府规制的成本与收益	238
8.3.1 政府规制“成本与收益”分析的历史渊源	238
8.3.2 政府规制的成本构成	239
8.3.3 政府规制的收益构成	241
8.3.4 政府规制成本—收益的量化评估	242
8.4 政府规制的外部性	243
8.4.1 政府规制的外部性的形成原因	243
8.4.2 政府规制的外部性的表现	245
8.4.3 政府规制的外部性的影响及其内部化	246
8.5 政府规制理论与实践的发展	247
8.5.1 西方国家政府规制的背景及发展过程	247
8.5.2 政府规制理论的发展	248
8.5.3 转型时期中国政府规制存在的问题及改革方向	250

第9章 政府工具与经济治理 /254

9.1 政府工具的含义与类别	254
9.1.1 政府工具的含义	254
9.1.2 政府工具的分类	255
9.2 传统行政方法与当代政府经济治理新工具	257
9.2.1 传统的政府经济治理工具	257
9.2.2 当代政府经济治理的新工具	260
9.3 政府工具的运行特征与操作规则	272
9.3.1 政府工具的运行特征	272
9.3.2 政府工具的操作规则	274
9.4 政府工具选择与经济治理模式	277
9.4.1 政府工具选择的标准与影响因素	277
9.4.2 经济治理模式的选择:新制度经济学的视角	281
9.4.3 新治理范式的兴起与基本特征	291

第10章 结语——面向实践的政府经济学 /294

10.1 新公共管理的兴起与政府治理的变革	294
10.1.1 市场失灵与政府失灵	294
10.1.2 走向新公共管理	296
10.1.3 新公共管理的主导理论	298
10.1.4 新公共管理的实践意义	300
10.2 经济全球化与当代政府的经济职能	302
10.2.1 经济全球化的趋势与特征	302
10.2.2 经济全球化与全球治理	305
10.2.3 经济全球化时代的政府职能	309
10.3 全球市场中的企业与政府	311
10.3.1 企业与政府在全球市场中的关系	312
10.3.2 塑造企业与政府关系的各种力量	314
10.3.3 政府可用的政策工具与企业的前景	316

参考文献 /321**后 记 /332**

第1章 绪论——政府经济学论纲

在市场经济体制中，市场是资源配置的基础性机制。“虽然市场机制是令人赞叹的组织生产和资源配置的方式，但是，市场失灵有时会导致不良的经济后果。”^①换言之，市场失灵的存在，决定了单纯的市场调节难以保证资源配置的合理性，也难以保证经济社会的协调发展。为了实现资源优化配置，促进经济社会协调发展，政府在市场经济中起着举足轻重的作用，扮演着引人注目的角色。如何提高政府部门的工作效率，以及与之相关的各类宏观经济问题，一直是市场经济国家发展过程中的理论与实践难题。作为探讨、解决这一难题的学问——政府经济学便应运而生了。“它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。”^②

1.1 政府经济学的发展演化

政府不只是作为一个政治实体而存在，政府也是重要的且相对独立的经济单位^③，在经济社会生活中政府这只“看得见的手”同企业、家庭共同参与到国民经济运行之中，在弥补市场内在缺陷的同时，也在引导着市场向着良性有序的方向发展。政府经济学就是从经济学的角度解释、分析政府行为及其对资源配置和社会福利影响的经济学科，解决政府生产什么、怎样生产、为谁生产三个基本问题。在研究政府经济行为之前，必须探讨政府、私人部门与公共部门的区别与联系，认识它们在促进国民经济发展过程中的不同作用，因此需要回顾政府经济学的发展过程，厘清政府经济学的研究对象与意义。

1.1.1 政府与政府经济学

政府经济活动渗透到人类的衣、食、住、行等各个方面，政府运行的效率直接关系着经济的平稳发展与社会公平。在市场经济条件下，政府是一个独立的经济主体。西方经济学把社会经济主体分为公共部门和私人部门两大

① [美]保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《经济学》，34页，北京，人民邮电出版社，2008。

② [英]伊特韦尔，等：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，第3卷，1125页，北京，经济科学出版社，1992。

③ [美]詹姆斯·M·布坎南：《公共财政》，1页，北京，中国财政经济出版社，1991。

类。私人部门包括企业和家庭；公共部门是指政府及其附属物，包含中央以及地方各级政府、公共企业、非营利性单位等非私人部门，也即广义上的政府。政府的经济活动不仅会影响着家庭与企业的经济行为，还会对国民经济的发展方向起到指引作用。

政府(或公共部门)与私人部门在运行方式、手段、目标方面都存在着显著的差异。首先，它们的运行方式不同，私人部门是通过自由的市场竞争，遵循市场价值规律来完成商品之间的交易，交易产品的产权往往是界定清晰的，因此不需要政府干预；公共部门则以其独特的方式和规律参与到国民经济的运行之中，包括政府采购、政府规制等经济、法律的手段以及必要的行政手段，其中一部分是带有强制性质的。其次，它们的目的不同。企业或个人的交易行为通常是为了追求自身的利益，例如，企业以利润最大化为动机，个人则追求个人效用的最大化。相反，公共部门，顾名思义，以公共利益作为自身存在的理由，不以盈利为目的。为此，公共部门的经济行为既要考虑到效率问题，进行成本—收益分析，更要注重公平。此外，对政府失灵问题的探究可以避免或尽量降低寻租这类非生产性行为所造成的消极影响。最后，它们所提供的产品属性不同。前者主要生产和提供私人物品以及部分准公共物品；后者则以公共物品和一部分的准公共物品与服务为主，包括国防和社会治安、公共交通等基础设施、市政工程、邮政通信系统、基础科学研究、教育事业、医疗卫生保健和文化事业等。近年来，这种划分界限变得越来越模糊，许多原来由政府提供的公共物品逐步转向私人部门，政府更多的是作为安排者与提供者而非直接的生产者，这类新型的公共物品供给模式包括 BOT(Build-Operate-Transfer)模式，委托—代理模式等。

社会经济活动的良好运行正是依赖于政府、企业、家庭之间密切的相互依存与相互配合。家庭中的个人一方面充当顾客的角色，作为企业的消费对象，购买企业的产品与服务；另一方面向企业提供各种必要的生产要素并获取相应报酬，企业通过组合生产要素向人们提供产品与服务。政府同时涉及收入(如政府税收)与支出(如政府购买)问题，从而与企业 and 家庭发生联系。然而，关于政府在社会中所扮演的角色，也即政府与市场的关系问题经历了长久的争论。在亚当·斯密时期，“看不见的手”的作用被发挥到极致，政府则充当着“守夜人”的角色被限制在一些必要的干预领域。而 20 世纪 30 年代经济危机的全球性爆发暴露了市场经济的弊端，外部性、垄断等市场失灵问题促进政府干预行为的全面扩大。直到 20 世纪 80 年代末，“从命令式向市场经济的过渡中最清晰最重要的教训是：运行良好的市场需要有效的政府和支持机构”这一立

场才得到了学者们的广泛接受^①。可见，市场是基础，政府是辅助，资源配置的任务首先应在市场机制的引导下完成。政府与市场在社会经济活动中遵循各自的运行方式，相互补充，起着不可替代的作用。

从这一角度而言，政府同市场一样，也要解决经济学中的三大问题，即生产什么、为谁生产、怎样生产。但是，政府与市场在解决这些问题时却有着实质上的区别。

首先是“生产什么”。市场中的供给以需求为导向，由消费者的消费偏好决定，生产的产品一般是私人部门在交易中有利可图的私人商品或服务，以市场价格信号为导向；政府则主要提供公共物品与公共服务以满足社会对于这类产品的需求，例如公共安全、公用基础设施等。由于公共物品与服务存在诸多特点：成本高、规模大、见效慢、充满风险及不确定性等，使得私人部门不能有效提供，而公共部门的存在很大程度上就是为了提供公共物品与服务以弥补市场供给的缺乏，这也是公共部门追求公共利益这一目标的具体体现。此外，在众多的公共物品中，政府如何利用有限的资源实现不同类型公共物品供给之间的平衡也是需要关注和解决的一个现实课题。

其次是“怎样生产”。经济学中微观经济主体以企业为主，当生产的边际成本与边际收益相等时，利润达到最大化。为了降低成本，私人部门在生产中会不断改良革新技术以获取更大的收益空间；政府“生产”公共物品与服务的方式和技术与私人部门主体大相径庭。它利用不同的工具，例如政策、规制、法律等手段来选择生产主体和生产技术完成生产的任务，从而对社会的经济活动进行管理、调控与引导。近年来，政府也会适当考虑更多地作为产品的供给者，而不是直接的生产者。通常情况下，政府可以采用合同外包或政府采购的形式选择私人部门主体进行生产，从而使生产效率得到明显提高。

最后是“为谁生产”。市场中对于“为谁生产”问题的解决很容易在交易中得到解释。“按照西方经济学的观点，在私人部门，收入的分配是由它所提供的生产要素的价格（边际贡献）和它所拥有的该要素的数量（资源禀赋）共同决定。”^②而政府部门需要在市场资源配置的基础上进一步纠正私人部门的分配方式，既要考虑效率，更要兼顾公平。特别是一些公共物品的配置要适当地向弱势群体倾斜，以维护社会公平稳定，促进社会的全面发展。这也就是我们通常所说的：“既要做大蛋糕，更要分好蛋糕。”特别是对于我国而言，公平问题的解决迫在眉睫。中国的基尼系数在20世纪中期就已经超过0.4这一国际公认

^① Nicholas Stern, Towards A Dynamic Public Economics, *Journal of Public Economics*, 2002 (86), p. 337.

^② 孙荣、许洁：《政府经济学》，3页，上海，复旦大学出版社，2001。

的“警戒线”，存在着社会不公平现象，应予以特别的关注。

概括起来，政府从公共利益出发，以自身独特的运行方式作用于市场，与企业、家庭共同参与到国民经济的发展之中。正如保罗·萨缪尔森在《经济学》一书中提及国民收入决定理论时，认为“GDP 是衡量一国物品和劳务产出总量的最综合的指标。它是既定年份中一国境内的物品和劳务的消费(C)、投资(I)、政府购买(G)以及净出口(X)的货币价值的总和”^①。可见，政府购买是构成 GDP 的一个重要因素。如何界定政府在社会经济活动中的位置，即政府的职能范围，就成为政府经济学要研究的主要内容之一。

众多学者都对政府经济学下过定义，斯蒂格里茨认为政府经济学“是关于政府的作用、公共部门内部选择范围的限度、政府对私营部门的诸多决策的影响程度等的一门学问”^②。简而言之，政府经济学作为经济学的一门分支学科，就是研究政府经济行为与经济职能的学科。政府经济学不仅要回答政府生产什么、怎样生产以及为谁生产这三大问题，还要在认清政府经济职能的基础上深入探讨政府作用的范围、干预的程度和局限性，以及政府失灵的各种表现、成因及纠正措施，这将有利于我们更好地把公共部门与私人部门这两个社会经济主体结合起来，共同服务于社会经济的大发展、大繁荣。在现代学者看来，“现代公共部门经济学是经济学的令人激动和富于挑战性的分支”^③。

1.1.2 西方早期的政府经济思想

经济学中关于政府经济行为的研究古已有之，但直到 20 世纪中后期才形成较为完整的理论体系。从这一角度而言，政府经济学作为经济学的一个分支，依旧是一门新兴的年轻学科，它是在财政学的基础上逐步演化过来的，政府经济学是财政学的继承与发展。

早期的公共经济思想萌芽散见于各国政治学家和经济学者的经典著述之中。^①古希腊时期，色诺芬在其著作《经济论》中首次提出了“经济”一词，并在《雅典的收入》中论述了雅典当时财政不足的问题，也即公共经济问题。著作主要谈论的是“怎样安排公共事务，使全体雅典人民可以借助于我们的公共资源

① [美]保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《经济学》，348 页，北京，人民邮电出版社，2004。

② [美]约瑟夫·斯蒂格里茨：《政府经济学》，12 页，北京，春秋出版社，1988。

③ [英]C. V. 布朗、P. M. 杰克逊：《公共部门经济学》，11 页，北京，中国人民大学出版社，2000。

来维持充裕的生计”^①。②蒙克莱贤在1615年发表的《献给国王和王后的政治经济学》中则首次使用了“政治经济学”一词。他的思想带有明显的重商主义倾向,认为国家应该设立保护关税以保护本国工业以及商人的利益,从而将理论研究上升到整个国家和社会经济的层面。③1662年威廉·配第《赋税论》的出版开创了财政学的先河。配第认为国家经费包括国防所需经费、官员俸禄、宗教事务经费、教育经费、用于社会保障的经费(抚养费、赡养费)和公共基础设施费用共六个项目,并系统阐述了赋税及征税的方式,提出征税应遵循公平、便利、节省这三大原则。该书“全是讨论政府或公共经费以及从哪些方面,以怎样合理有效的方法,才能筹得那些经费的问题”^②。配第由此被称为古典政治经济学派国家经济职能和财政理论的奠基人。这些早期的公共经济思想都为政府经济学的产生与发展奠定了坚实的基础,而财政学是政府经济学研究的起点。

1776年,亚当·斯密的巨著《国民财富的性质和原因的研究》(简称《国富论》)标志着财政学正式成为一门独立的学科。斯密认为财政理论主要是解决财政支出、税收和公债这三个问题。其公共经济思想主要体现在以下几个方面:①详细论述了赋税理论,提出公平、确立、便利和经济四大赋税原则,税收是国家财政的主要来源。②在“论君主或国家的收入”篇章中,他指出财政支出的费用可分为国防费、司法经费、公共工程和公共机关的费用以及维持君主尊严的费用,这是当时国家经济职能的基本体现。③讨论了财政收入的另一种形式,即公债,包括政府借款的几种不同方法及其使用,公债对于一国经济的影响等。④“自由经济”主张,以及政府是“守夜人”的理论。斯密认为市场可以通过自行调节从而达到资源的优化配置,主张限制政府对市场的过多干预。但他同时承认政府在一些领域有其存在的必要性理由。他指出,“保护本国社会的安全,使其免受其他社会的暴行与侵略,是君主的首要任务”;“保护人民不受其他任何人的压迫是君主的第二个任务,这需要设立严正的司法行政机关”;“建立并维持某些对社会有益的公共机关和公共工程是君主或国家的第三项任务”。^③

大卫·李嘉图、约翰·穆勒等古典经济学家作为亚当·斯密的追随者,他们的主要思想理论与其是一脉相承的。大卫·李嘉图认为市场的自动调节更能符合社会的整体利益,主张自由放任的政策。此外,他在《政治经济学及赋税

① [美]A. E. 门罗:《早期经济思想——亚当·斯密以前的经济文献选择》,44页,北京,商务印书馆,2011。

② [英]威廉·配第:《赋税论》,北京,商务印书馆,1978。

③ [英]亚当·斯密:《国富论》,320、328、333页,武汉,武汉大学出版社,2009。

原理》这一古典经济学巨著中涉及了赋税理论，并对赋税的来源、税收原则以及赋税的经济影响作了深入阐述，分章节介绍了包括农产品税、地租税、房屋税、工资税等在内的近十个税种。约翰·穆勒的《政治经济学原理》是“自《国富论》以来在一般原理著作中，首次讨论财政的长篇”^①。穆勒对税收和国债进行了详细论述，包括税收的基本原则和几个税种，并讨论了政府合理的职能界限，他提出几点理由，“都主张应该将公共权力对于社会事务的干预限制在最小的范围之内”^②，坚持自由放任的立场。后来又发展了以马歇尔为代表的新古典经济学。虽然阿尔弗雷德·马歇尔将公共财政学仅局限于对税收转嫁和归宿理论的分析，但其影响依旧深远。

如果说《国富论》为古典经济自由主义奠定了基础，马歇尔的《经济学原理》为经济自由主义做了总结，那么凯恩斯的《利息、就业和货币通论》则标志着经济自由主义的终结和现代国家干预主义的开端。对于政府部门经济的研究在这一背景下得到了迅速发展。特别是20世纪30年代爆发的全球性经济危机带来了经济学中的一次重大变革，“自由放任”的经济理论受到了前所未有的猛烈抨击与批判。凯恩斯的“政府干预主义”逐步成为经济理论中的主导范式，而罗斯福推行的“新政”正是对国家干预论的实际践行。凯恩斯在其巨著《利息、就业和货币通论》中着重探讨了宏观经济问题，认为市场自身存在缺陷，会导致市场失灵问题的产生，国家或政府应当运用财政政策和货币政策干预到市场运行之中。与之相对应的行政理论则以“大政府”为导向，政府机构、人员规模在很长一段时间不断膨胀，继而产生了机构臃肿、低效、财政赤字等问题。这只“看得见的手”开始伸向生产领域，形成具有相当规模的公共企事业。政府干预引发的种种问题开始显现其负面影响，如何平衡市场与政府的关系，克服市场失灵与政府干预失败就成为经济理论学届亟待解决的难题。财政学正是在这些思想演化背景下不断得到充实与发展，并逐步开始向政府经济学展开过渡。

1.1.3 从财政学向政府经济学的过渡

在理论和实践的推动下，政府越来越多地进入到生产生活领域，政府经济活动日益扩大，同时，经济环境的日益复杂化使得财政学的局限性开始凸显。无论在研究内容上还是研究方法上，现有的财政学理论已无法满足现实分析的需要，这是因为财政学的研究在其研究内容和研究方法上存在一定的局限性，

^① [英]瓦吉·格伦尼维根：《简明经济思想史：从重商主义到货币主义》，170页，长春，长春出版社，2009。

^② [英]约翰·斯图亚特·穆勒：《政治经济学原理(下)》，839页，北京，华夏出版社，2009。

这种局限性主要体现在以下三点：①财政学以政府收支状况为主要研究对象，尤其侧重于对税收等政府收入的分析讨论，而对政府支出或政府政策及其对经济的影响鲜有说明。②财政学研究把市场机制与非市场机制割裂开来，研究既定的政府经济行为，从而忽略了与市场之间的相互影响与作用。③在研究方法方面，注重定性分析方法，缺少定量方法的应用，更多的是以文字的方式呈现，较少运用模型与公式。

在这一背景下，财政学已很难解释更为复杂的政府经济决策与活动。实践发展又为其提出了新的理论课题，包括：①搞清政府参与了哪些活动和这些活动是如何组织起来的。②尽可能地理解与预测政府这些活动的全部结果。③评价各种政策。① 为解释上述问题，公共经济学，即政府经济学应运而生，上述三个问题也就构成了政府经济学研究的主要内容。为了加以区分，在公共经济学(政府经济学)之前的财政学更多地被称为“传统财政学”或“旧公共经济学”，而由传统财政学向政府经济学的过渡就自然而然地产生了。可见，这一演化发展过程是财政学理论不断深化的结果。

政府经济学“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”②。从这一角度来讲，政府经济学包含了财政学，是对财政学的拓展，财政学是政府经济学的前身和基础。首先，在研究范围上，一方面，公共部门这一主体发生了变化，传统财政学仅局限于对国家或政府的经济研究；而从政府经济学的角度，研究主体不再只是国家行政机关，还涵盖了诸如非营利部门、公共企事业等其他相关的单位和部门。另一方面，在研究内容方面，政府经济学从更宽更广的角度探讨问题，在微观层面增加了对政治过程的分析，加强了对政府支出以及政府支出对国民经济影响的研究，并开始着眼于宏观层面关于国民收入、经济增长、国际收支平衡等问题的探讨，在包括公共产品理论、税收理论、规制理论等众多领域都有新的发展与突破。此外，不同的流派学者在发展过程中逐步形成了各具特色的研究传统与重点。其中，以斯蒂格里茨为代表的新凯恩斯主义学者就强调对市场缺陷，包括不完全竞争、价格歧视、信息不对称、外在经济，以及博弈论、委托—代理关系等现象的研究。其次，政府经济学建立起市场机制与非市场机制相结合的理论研究模型，其中具有突出代表性的是公共选择理论的诞生与发展。布坎南在《同意的计算》一书中开创了“公共选择”理论，它利用经济学的工具方法，即数理工具定量分

① [美]约瑟夫·斯蒂格里茨：《政府经济学》，14～15页，北京，春秋出版社，1988。

② [美]安东尼·B·阿特金森、约瑟夫·E·斯蒂格里茨：《公共经济学》，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1994。

析研究政府行为，为经济和政治的制度研究开辟了新天地。再次，在方法论上，政府经济学强调规范分析研究与实证分析研究、定性定量相结合的研究方法，全方位深层次探讨政府经济问题。最后，在研究方向上，政府经济学更强调对实际问题的研究，它更多地属于一门应用性理论学科。正是这些研究内容与研究方法上出现的实质性的变化不断推动着政府经济学的产生与发展。

学者们普遍认为，1936年出版的凯恩斯的《就业、利息和货币通论》一书是公共经济学理论的始点。美国经济学家萨缪尔森于1954年发表的《公共支出的纯理论》是公共经济学的起源。直到1959年，美国学者马斯格雷夫(Richard A. Musgrave)在《财政学原理：公共经济研究》中首次引入“公共经济”这一概念，他指出：的确，我一直不愿把本书看做是对“财政”(Public Finance)理论的研究。从很大程度上说，问题不是资金(Finance)，是资源利用和收入分配，也不是流动性或投资收益问题。因此，最好把本书看做是对“公共经济”(Public Finance)的考察……围绕着政府收入—支出过程出现的复杂问题，传统上称为“财政学”(Public Finance)……虽然公共家庭(政府)的活动涉及收入和支出的倾向流量，但基本问题不是资金(Finance)问题。它们与货币(Money)、流动性(Liquidity)或资本市场(Capital Markets)无关，而是资源配置、收入分配、充分就业以及价格水平稳定与经济增长问题。因此，我们必须把我们的任务看成是研究公共经济的原理，更准确地说是研究公共预算管理中出现的经济政策问题。^①瑟奇·克里斯多芬·科尔姆在1964年发表的《公共经济学基础——国家经济作用理论概述》是首次直接以公共经济学命名的著作。1965年列夫·约翰森又出版了《公共经济学》一书，约翰森认为“公共经济”就是“公共性质”的“政府经济”。该书一开始就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。^②几本巨著的诞生标志着公共经济学已经成为一门系统独立的学科，马斯格雷夫也因此被称为“公共经济学(现代财政学)之父”。此后，马斯格雷夫同他的夫人佩吉·马斯格雷夫在1973年又合著了《财政理论与实践》，这本书极大地丰富了公共经济相关理论与实践的研究。与此同时，许多著名的财政学家开始从更广阔的视角对公共经济展开了更深入的研究，这其中就包括前面提到的斯蒂格里茨，以及P. M. 杰克逊。1978年杰克逊与C. V. 布朗合作编著了《公共部门经济学》。对比第一版，该书的第四版在很多问题上都做出了修订与扩充，其中在公共支出方面的分析，已经扩展到了公共部门存在和集体抉择的博弈论方

① [英]彼得·M·杰克逊：《公共部门经济学前沿问题》，2页，北京，中国税务出版社、北京腾图电子出版社，2000。

② 杨志勇、张馨：《公共经济学》，12页，北京，清华大学出版社，2005。

法，并加强了对于成本—收益的分析以形成较为完整的理论基础。此外，安东尼·阿特金森也对公共经济学的发展做出了突出贡献，他在1972年开办的《公共经济学报》(*Journal of Public Economics*)，也被视为公共经济学形成的一个重要标志。此后，公共经济学(或政府经济学)逐步向着更为规范的理论体系发展。

虽然国外著作多直译为“公共经济学”，但其从根本上就是研究政府经济行为的，因此也可译为“政府经济学”，这大部分取决于作者或译者的偏好。“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。”^①我国学者郭小聪搜集到的资料表明，国外也有一部分学者直接采用“政府经济学”作为其书名，包括大卫·N·海曼的《政府行为经济学》或称《政府经济学》(*The Economics of Government Activity*)，以及其他学者编著的《国家与地方政府经济学》、《地方政府经济学：原理与实践》等。^②通过对相关书目的整理，我们发现不同学者对“政府经济学”的研究范畴的理解不尽一致，大致分为两个阵营。其中，一部分学者沿袭了传统财政学的研究路径，其主题仍围绕政府收支展开，例如斯蒂格里茨的《政府经济学》；另一部分学者则把与政府相关的经济活动都纳入其研究范畴之中。

近年来，布坎南在公共经济学领域做出了突出的贡献，“1960年布坎南在其出版的著作《公共财政学》第一篇中，开宗明义地以公共物品论为中心，从市场经济角度全面论述了公共经济问题”^③，特别是他在《同意的计算》中开创了公共选择理论，为政府经济行为的研究提供了新的思维路径与方式，更是极大地推动了公共经济学或政府经济学的发展，布坎南也因此获得了1986年的诺贝尔经济学奖，使政府经济学受到了更多学者的关注和青睐。

1.1.4 中国政府经济学的产生与发展

中国政府经济学的快速发展反映了经济与社会变迁的现实需要。伴随着从计划经济向市场经济的过渡，中国的政府经济学在传统财政学体系的基础上逐步演化发展起来。

① 黄恒学：《公共经济学》，1~2页，北京，北京大学出版社，2002。

② 郭小聪：《政府经济学》，6页，北京，中国人民大学出版社，2003。

③ 齐守印：《中国公共经济体制改革与公共经济学论纲》，262页，北京，人民出版社，2002。