

第一章 导 言

第一节 政府经济学的定义

什么是政府？政府必须做什么？以及政府应该怎样做？这是现代社会中客观存在的现实问题。“政府不是一个抽象的概念，它是一个具体的行为机构。政府通过提供充分而必要的公共物品来维持社会生活的协调运转。高品质的政府行政需要较好的公共政策和较高的工作效率。如何制定较好的公共政策？如何取得较高的工作效率？这不仅是理论问题，更是一个实践问题。”

如果说人类社会自产生阶级和国家之后政府即已存在并体现它的威严和发挥其作用的话，那么，到现代社会，政府从未像今天这样行使着它巨大无比的职能和作用，扮演着极其重要的角色。政府的职能，也已不仅仅是政治职能和社会职能，其经济职能发挥的领域越来越广泛，作用越来越显著。“在现代社会，政府无处不在。从生产、流通、资源配置到消费导向、纳税、国际竞争、太空、气象、水利、市政建设以至社会经济生活的各个方面。”^②因此，任何现代经济问题都无法脱离政府行为的研究。政府经济学就是从经济学的角度来解释、分析和规范政府的职能和作用的科学。

政府经济学也被称为公共经济学（Public Economics）或公共部门经济学（Public Sector Economics）。所谓公共部门是指政府及其附属物，公共部门的行为，集中体现和代表了政府的行为。

在市场经济条件下，政府是一个独立的经济主体。西方经济学把所有经济主体分为公共部门（Public Sector）和私人部门（Private Sector）两大类。公共部门是指政府及其附属物，私人部门是指企业和家庭。无论政府还是企业和家庭，都以各自的行为方式参与国民经济运行，影响着国民经济的发展方向和进程。在西方宏观经

刘靖华等：《政府创新》，中国社会科学出版社 2002 年版，第 1 页。

^② 马国贤：《政府经济学·作者自序》，中国财政经济出版社 1995 年版。

经济学的核心理论，即关于国民收入决定的理论中，把政府、企业和家庭看作三个平等的主体，相互关联，而又各有自己的运行规律。如果不考虑国际市场的因素，一国国民经济就取决于这三者的经济活动。

虽然政府与企业、家庭一起共同参与国民经济，但其行为方式和目的却是不同的。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，而政府却不能这样。政府的经济活动一方面不能忽视收益与成本；另一方面又必须以全社会公正和公平为前提和目标。市场经济是有效能和活力的，但也不是在任何场合、任何时候都有效。市场也有其失败之处，市场失灵的领域，正是政府发挥其职能的领域。在市场经济条件下，政府的经济职能作用主要表现在：制定经济规范和维持市场秩序；保持宏观经济稳定；提供基础服务；培育市场体系，保证市场有序运行；进行收入再分配，实现社会公平目标等。

简而言之，政府是以自己独特方式和规律与企业、居民一起参与和影响国民经济的。政府经济学就是经济学中专门研究政府经济行为、政府与私人部门之间的经济关系和政府经济活动特殊规律性的科学，“是论述各级政府部门和公共组织（如国有企事业）的存在意义和行为，回答政府必须做什么以及应该怎样做的学问”。^①

第二节 政府经济学的研究对象和研究内容

一、政府经济学的研究对象

从定义中可知，政府经济学的研究对象是政府的经济行为及经济关系。这里所说的政府，是指由“公共当局及其通过政治程序设立的机构组成，并在它的疆域内或管辖地区实施强制的垄断权力”。^② 政府也可以解释为：通过政府程序建立的，在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的行为实体。政府除对特定区域内居民负有政治责任之外，还参与非市场性的社会生产活动和社会财富的分配。政府参与的非生产性活动是指政府为满足居民的公共消费需要，通过向社会成员征税和强制转移财富的办法来筹措资金，以不营利为目的从事生产和提供诸如国防、治安、教育、卫生、文化、社会保障等公共服务。政府所从事的社会财富分配是指为了保证特定区域内全体社会成员的公平和公正，维护社会的稳定，采取税收、补助、转移支付等手段对各社会成员的财富进行重新分配。

樊勇明、杜莉：《公共经济学》，复旦大学出版社 2001 年版，第 3 页。

国际货币基金组织：《政府财政统计手册》，中国金融出版社 1988 年版，第 3 页。

政府的内涵是十分丰富的。一般而言，政府经济学中对政府的含义分成四个层次加以解释^①

第一个层次是中央政府。这是涵盖范围最狭小的政府概念。中央政府的组成还包括各部、委、办及其内部各厅局和附属机构。

第二个层次是广义政府。不仅包括中央政府，而且还包括各级地方政府及其附属机构。

第三个层次被称为统一公共部门。这是在广义的政府之上，又加上了非金融的公共企事业。也就是说除了中央政府与地方政府之外，还把中央和地方政府出资兴办的各种企事业包括进来。例如医疗卫生机构、教育机构及电讯等公用事业部门。不少国家把中央政府出资兴办的企事业称之为国有（国营）企事业，把地方政府出资兴办的企事业称之为公营企事业。

第四个层次被称为广义公共部门。这一层次的公共部门在中央和地方政府及其各自兴办的企事业之外又加上了政策性金融机构。这些金融机构是为了实现特定目标而由中央或地方政府出资兴办的。一般以进出口银行、开发银行、农业发展银行、简易人身保险等形式出现。之所以把政府兴办的金融机构从第三个层次的官办企事业中专门单列出来，是因为金融企业的特殊性所致。第三个层次中的一般性非金融企事业只是在国民经济特定领域提供产品和劳务，相当多的官办企事业只是个别政府机构职能的延长和扩大，对国民经济的影响有限。然而，金融性的政府企业是超越个别政府机构的职能，对整个社会的资源配置直接起作用，对国民经济有着极大的影响。

概言之，政府经济学的研究对象是中央政府的经济行为、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、经济行为及经济关系。

二、政治经济学的研究内容

在明确了政府经济学的研究对象主要是政府的经济行为之后，还必须对政府的经济行为作出界定，这事实上构成了政府经济学的研究内容。

一般而言，从政府的经济职能出发，研究政府经济行为也有了以下几个层次的内涵：

第一层次是研究政府的经济职能。在市场经济条件下，政府的经济职能是由市场来界定的，即市场机制能够有效发挥作用的领域，政府就不要介入；市场机制不能发挥作用或不能很好地发挥作用的领域，即市场失灵的领域，就是政府行使其职

参见樊勇明、杜莉：《公共经济学》，复旦大学出版社 2001 年版，第 3~4 页。

能和发挥其作用的领域。据此确定的政府经济职能的集中体现，就是要为满足社会公共需要提供公共产品和公共服务。公共产品的有效提供还必须解决好外部效应问题及公共选择问题等。

第二个层次是研究政府收支。政府职能的正常行使须借助于政府支出来提供财力支持，政府支出又要依靠政府各项收入来保障。政府根据法律征收的税金，根据政治程序决定的预算支出各项费用是政府经济行为的核心。既然政府也是一个经济主体，政府的收支也应该讲求经济效益。

第三个层次是研究政府收支对国民经济的影响。政府收支原先只是维持政府人员生存和政府机构运作的非生产开支。但随着政府的扩大和职能的扩展，不仅为自身存续所必需的收支在国民经济中所占比重日益扩大，而且由于受现代经济理论和政府干预经济主张的影响，政府收支的作用不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。

第四个层次是研究包括政府收支在内的公共部门经济和政府经济行为的合理性与必要性。二战之后各国政府出于调节经济和扩大社会福利的需要，出资兴办经营的企事业不断增加，连同政府收支一起成为国民经济中的一个庞大的部门，因此，人们不得不对如此庞大的公共经济的合理性和必要性作认真研究，弄清楚为什么要维持如此之大的公共经济，如何使其发挥应有的作用。由此引出了对国有资产管理、公共定价与政府收费等诸多问题的讨论。

第五个层次是对公共部门宏观经济政策、政策工具、政策协调以及宏观经济调控的研究。政府的经济行为会对各方面的经济利益关系及国民经济的发展产生重大的影响，这就要求政府根据社会经济发展的客观要求，制定正确的经济政策，充分运用各种政策工具和手段，妥善处理政府与非政府主体之间，以及政府内部的经济利益关系，协调好社会总供求的平衡关系，对经济运行的某些方面实施必要的政府管制，以实现宏观经济的稳定和在此基础上的社会经济的全面快速发展。

以上几个层次的研究内容，基本上界定和涵盖了本书的结构体系。

第三节 政府经济学的发展

一、政府经济学与财政学的关系

政府经济学有新、旧之分。所谓旧政府经济学就是财政学，财政学的研究范围主要集中在政府的财政收支上，特别是专注于税收问题。新政府经济学是指严格意义上的政府经济学，是从财政学发展过来的，“是拓展了财政学，或者说，政府经

济学是从更高、更广的视野来研究的财政学”。^① 因此，财政学是政府经济学的前身，政府经济学是财政学的继承与发展。

政府经济学的产生表明比财政学更完整和更系统的学科体系已经形成。因此，政府经济学必然包括财政学的研究内容，二者是包含与被包含的关系。但是，二者又有以下明显的不同：（1）在学科体系上，传统的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市场机制作为先决条件研究政府的经济行为。在政府经济学中则建立起了两者结合的理论模型。（2）传统财政学把政府决策作为既定事实予以首肯，国家和政府被拟人化了，因此，国家的意志和政府的决策是被作为外生变量来研究的。在政府经济学中，国家（政府）则是一个组织系统，国家的意志和政府的决策是由一套政治程序决定的，并且运用新古典分析方法分析政治程序的经济效应。^②（3）传统财政学侧重对政府财政收支形式和过程的研究，尤其对财政收入予以更多的关注。政府经济学重视政府财政对国民经济的影响的研究，并特别强调政府财政支出的经济分析，因为政府支出是政府行为的成本，更能体现政府决策和行为的意图。

二、财政学的发展

财政学是政府经济学的起点。追溯财政学的发展过程，有助于加深对政府经济学的了解。

财政分配现象早在原始社会末期就出现了，它随着国家的产生而形成。随着财政分配活动的不断进行，古代的中外理财学家提出过许多精辟的财政思想，对后世产生了深远的影响。其中，中国古代理财学家的经典论述汇集成了内容丰富的中国财政思想史册，形成了人类文明的宝贵财富。如，关于财政与经济的关系，古代理财学家的认识即颇为深刻，周朝即有对国家理财之道的阐释，“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。”^③ 汉代总结秦王朝横征暴敛、民不聊生、政权倾覆的惨痛教训，论证并实施“轻徭薄赋”的政策，造就了“京师之钱累巨万，贯朽而不可校；太仓之粟陈陈相因，充溢露积于外，至腐败而不可食”^④的民安国富的盛世。在税收调节方面，有“寓禁于征”的税收调节生产流通的思想。在财政收支管理方面，既有周公的“量入为出”^⑤的原则，也有唐代

引自陈共为马国贤《政府经济学》作的序言，中国财政经济出版社 1995 年版。

② 参见吴俊培等：《公共部门经济学》，中国统计出版社 1998 年版，第 2 页。

③ 《大学》。

《史记·平准书》。

⑤ 《礼记·王制》：“冢宰制国用，必于岁之杪，五谷皆入，然后制国用。用地小大，视年之丰耗，以三十年之通制国用，量入以为出”。

杨炎“量出为人”^①的主张。但由于主客观条件的限制，这些财政思想是不系统、不完整的，尤其是没有把财政分配作为社会经济活动的一个组成部分进行研究，而仅仅作“官房学”、国家理财学存在。正如马克思所说，在亚当·斯密之前，“全部财政学都纯粹是国家的；国家经济被看作全部国家事务的一个普通部分，从属于国家本身。”^②

把财政分配作为专门的研究对象，形成系统的财政学说，至今只有两百多年的历史。威廉·配第（W. Petty, 1623~1687年）于1663年出版了《赋税论》，详细论述了各种公共经费，各种征税方法，政府筹集资金的方式和手段，为财政学的创立奠定了基础。古典学派的杰出代表亚当·斯密（Adam Smith, 1723~1790年）在1776年出版的代表作《国民财富的性质及其原因的研究》（亦称作《国富论》）中，在运用价值、货币、价格、社会分工、交换、工资、利润、地租等一系列经济范畴对资本主义市场经济进行分析说明的基础上，专门列出一篇（第五篇）研究财政问题，论述了君主或国家的费用（“经费论”）、一般收入或公共收入的源泉（“收入论”）和国债问题（“国债论”或“平衡论”），从而创立了财政学。亚当·斯密之后，财政学从政治经济学中逐步分离出来，成为独立的学科。这一时期的财政学也被称为旧公共经济学。

三、西方国家政府经济学的兴起与发展

财政学因亚当·斯密的《国富论》而成为一门独立学科。很长一段时间内，它重点研究的是财政收支本身及财政收支对经济的有限影响，而对财政收支的研究又集中于对税收的研究，这是与当时的社会背景有密切联系的。18世纪是新兴的资产阶级开始兴起，逐步登上政治舞台的时代。亚当·斯密等人所创立的古典经济学是自由资本主义的学术结晶，其理论基础是“自由经济”，主张“最好的政府便是最少的干预”。这反映了新兴的资产阶级要求摆脱封建残余对其的制约，放手扩展市场的内在需要。

20世纪初，自由资本主义演变为垄断资本主义，资本主义固有的矛盾逐渐暴露。经济危机开始周期性地袭击和破坏资本主义经济，克服和消除危机成了西方国家经济学家孜孜以求的研究目标。20世纪30年代的世界性资本主义经济危机使经济学发生重大变革。英国经济学家凯恩斯（M. Keynes）在其名著《利息、就业与货币通论》一书中对自由经济提出质疑，主张国家（政府）对经济的全面干预。美国罗斯福总统推行的新政（New Deal）为凯恩斯的国家干预论提供了完整的注释

^① 《旧唐书》卷一一八《杨炎传》：“凡百役之费，一钱之敛，先度其数而赋于人，量出以制人”。

^② 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1952年版，第675页。

和成功的典范。在理论和实践的推动下，西方主要资本主义国家中，政府的经济活动和作用日益扩大，从单向的财政收支扩展到对经济的管理和调控，政府直接介入生产领域并形成一定规模的公共企事业和公共生产，政府收支规模也较前大大扩大。这为财政学提出了许多新的研究课题。这些课题主要有：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，评价政府的各种经济政策。

很显然，这都不是财政学所能回答的。于是公共（政府）经济学便应运而生。上述三个问题也就成为公共经济学的主要研究内容。1959年，美国经济学家马斯格雷夫（Richard A. Musgrave）出版了《财政学原理：公共经济研究》（*The Theory of Public Finance: A Study on Public Economics*）。该书首次引入了“公共经济”这一概念。马斯格雷夫在该书的一开始就指出：“的确，我一开始就不愿把本书看作是对财政理论的研究。从很大程度上说，问题不是财政问题，而是资源利用和收入分配问题……因此，最好把本书看成是对公共经济的考察。围绕着政府收入一支出过程中出现的复杂问题，传统上称为财政学。……虽然公共家庭（政府）的活动涉及收入和支出的倾向流量，但基本问题不是财政问题。它们与货币、流动性和资本市场无关，而是资源分配、收入分配、充分就业以及价格水平稳定与经济增长的问题。因此我们必须把我们的经验看成是研究公共经济的原理，或者更准确地说研究的是通过预算管理中出现经济政策问题。”

在马斯格雷夫的带动下，许多著名财政学家如费尔德斯坦（M. S. Feldstein）、斯蒂格利茨（J. E. Stiglitz）、阿特金森（A. B. Atkinson）、杰克逊（P. M. Jackson）等纷纷将自己的著述改称为公共经济学或公共部门经济学。

近几十年来，西方经济学特别是宏观经济学、微观经济学、福利经济学的发展为政府经济学的发展提供了理论的支持。政府经济学的发展不仅体现在内容上比传统的财政学有很大拓展，如研究公共经济存在的合理性及其合理范围的界定，研究政府选择和政府决策的内容及其政治程序的经济效应，注重具体分析政府收支的社会经济效应，重视研究政府对宏观经济的调控与管理，重视政府政策对经济的影响，把公共生产及其定价、公共提供与公共生产的关系等问题引入政府经济学的研究等等，而且体现在研究方法的改进、定性研究与定量研究结合，注重数理分析，增加实证考察和案例分析等方面，使研究更为具体深入。

这三个问题构成政府经济学研究的主要内容，是由美国经济学家斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz）归纳和提出的。

② [英]彼德·M·克杰逊主编：《公共部门经济学前沿问题》，郭庆旺等译，中国税务出版社、北京腾图电子出版社2000年版，第2页。

四、我国政府经济学的兴起与发展

我国的政府经济学也是在财政学的基础上发展起来的。

新中国建立以来，财政学发展经历了一个以介绍前苏联财政理论为主，到总结我国社会主义经济建设实践，逐步建立自己的财政学理论体系，再到进一步总结我国财政实践，并引进吸收西方财政学的精华，丰富财政学研究内容，繁荣财政学理论研究的过程。

建国初期，我国社会主义的社会科学研究是一项崭新的事业，对于在新的生产方式和新的社会政治制度中运行的政府财政的本质、职能、作用应如何认识，如何建立符合中国实际的财政学理论体系，都是亟待建设但又需假以时日的工程。因此，这一时期财政学界主要致力于学习、引进、介绍前苏联的财政理论，这不仅是发展我国财政学理论的需要，也是培养我国的财政人才、推动财政工作的需要。

1956~1965年，是我国建立和发展自己的财政学体系、财政学理论研究十分活跃的黄金时期。在此期间，财政理论研究者、教育工作者和实际工作者以马克思主义的基本原理为指导，总结我国革命根据地时期、国民经济恢复时期和五年社会主义建设的实践经验，从现实经济生活中迫切需要解决的有重大意义的理论问题入手，逐步建立和发展我国的财政学体系。在这10年中，财政学界对财政学的研究对象和范围，财政的本质，财政的属性，财政的产生和发展，社会主义财政的职能作用，财政平衡及其与信贷、外汇、物资的综合平衡，社会主义税收的性质和作用，财政分配与工资，价格分配的关系，财政分配与固定资产再生产的关系，社会主义利润的性质和作用，以及社会主义经济核算等问题进行了比较广泛的研究和讨论，大大丰富了我国财政学的内容。尤为可贵的是，这一时期的财政学研究遵循“百花齐放、百家争鸣”的方针，形成了不同的学术观点或派别。仅对财政本质的阐述，即有“国家分配论”、“社会共同需要论”、“货币关系论”、“价值分配论”、“国家资金运动论”、“剩余产品分配论”等不同观点。对财政的属性，则有属经济基础、属上层建筑、是经济基础和上层建筑的统一体等多种认识。当然，由于客观条件的限制，这一时期的研究主要是围绕财政学的一系列基础理论问题展开，研究方法上以定性研究为主，带有浓厚的思辨色彩，研究内容则深深打上了计划经济的烙印。

我国进入社会主义建设新时期之后，我们迎来了财政学研究的春天，财政理论研究空前繁荣，研究领域不断拓宽，研究内容逐步深入。这一时期中，随着我国社会主义市场经济体制的确立和对外开放的扩大，学习和借鉴西方财政学、西方政府经济学的研究成果，丰富我国财政学内容体系，创建社会主义的政府经济学成为财政学发展的重要方面和必然趋势。现代西方政府经济学是以市场经济为体制背景进

行研究的，其研究的范围和内容比以往财政学大大扩展了，由于西方发达国家市场经济发展较早，因而积累形成了探讨市场经济中政府经济活动运行规律的理论，这些研究成果是人类社会的共同财富。鉴于不同国家市场经济运行存在着共性，学习借鉴现代西方政府经济学的有关内容实有必要。迄今，西方学者的公共产品理论、市场缺陷分析、政府经济职能理论、税收效应和税负转嫁理论、社会总供求平衡公式、公共生产及公共产品定价等已被引入国内的多种教科书中，众多经济学家用更宽阔的视角和以更加务实的态度，研究新的市场经济条件下政府的经济行为及对社会经济的影响。这不仅大大充实了传统财政学的内容，同时也标志着政府经济学在我国的兴起。随之，在政府经济学的研究内容方面，结合我国政府经济活动实践的发展变化，对政府职能、政府行为与经济的辩证关系、公共支出效益、社会保障、政府补贴、公债运行管理、国际税收等问题的研究形成成果，丰富了我国政府经济学的内容。在研究方法上，也注重了定性研究与定量研究的结合，规范分析与实证分析的结合。我国的政府经济学在实践的推动下，在吸收中外学者在现代经济理论研究成果的基础上不断发展。

第四节 政府经济学的地位^①

各个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是经济学的分支，但同时又受到政治学、伦理学、社会学等其他非经济学科的影响和渗透。本节将就政府对政府经济学影响较大的微观经济学、宏观经济学、福利经济学、政治学和伦理学的主要理论观点作扼要介绍，以勾画出政府经济学在经济学乃至社会科学中的地位。

一、政府经济学与微观经济学

微观经济学以单个经济单位为研究对象，通过研究单个经济单位的经济行为来说明市场经济如何通过价格机制来解决社会资源配置问题。

在微观经济学看来，最基本的单个经济单位是居民和厂商，前者是经济中的消费者，后者是经济中的生产者，根据经济学关于每个经济单位的经济行为的基本目标是为了实现效用（或利益）最大化理论出发，微观经济学对于居民的研究，是以居民如何将有限收入用于各种物品的消费上实现效用（也即满意程度）最大化而展开的。微观经济学对厂商的研究是从厂商如何将有限资源用于生产实现利润最大化

^① 参见樊勇明、杜莉：《公共经济学》，复旦大学出版社 2001 年版，第 10 ~ 14 页。

而展开的。微观经济学通过对居民的效用最大化和厂商的利润最大化的研究，来探索整个社会的资源最优配置。每个经济单位都实现了最大化，整个社会的资源配置也就达到最优化了。

价格机制是实现资源配置最优化的核心手段，俗称“一只看不见的手”。正是在价格和成本的驱使下，居民和厂商才不得不以效用最大化和利润最大化为目标而理性地作出每一个经济选择。微观经济学在十分强调价格机制和竞争的同时，又十分重视分配问题，所谓分配问题是指产品是如何在社会各阶段、各集团之间进行分配的问题。

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。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，它本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。

传统的财政学的出发点是弄清要维持一个政府需要多大成本。政府经济学完全继承了这一点。把政府的成本—收益分析作为首要研究对象。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，如个量分析；经济变量的单项数值是如何确定、变动的以及个量之间的相互联系；需求与供给及理论、成本—收益分析；均衡理论；边际效应理论等也被广泛使用。

二、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。

宏观经济学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。在宏观经济学中，国民收入理论居中心地位，把国民收入也即国民生产总值（GNP）作为研究的出发点，以 GNP 的变化来分析整个国民经济的运行方式和规律，寻求资源的充分利用。

政府经济学与宏观经济学之间的渊源似乎更深。在探讨两者的关系时，特别强调的是政府的职能与宏观经济学的联系。经济发展是一个从非均衡到均衡的过渡，在从非均衡到均衡的不断过渡中实现量的扩张和质的提高。在微观层次上主要起作用的是价格。市场价格调节生产和消费。在完全的市场经济条件下政府尽管可

以管制价格和工资，通过税收来调整所得分配，但作用有限，有的只是一时一地有效，而非全局长期有效。然而到了宏观层面，政府职能和价格机制位置就倒了个。价格调节相对有限，而政府调节十分重要。在宏观经济层次上相当多是靠非价格调节，也就是靠一个能代表全民意志的集体来调节。这个集体就是政府。

正因为如此，马斯格雷夫把政府的职能和经济行为归纳为配置、稳定和分配三方面。配置功能强调的是公共部门内外资源的有效配置；稳定功能强调的是税收、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；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。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。

三、政府经济学与福利经济学

福利经济学是由庇古（H. C. Pigou）创立，希克斯（C. J. Hicks）、卡尔多尔（N. Kaldor）和拉那（A. P. Lerner）等发展起来的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是围绕下述三个命题构建起来的。

第一，共同利益问题。试图回答在一个相互竞争的经济体系中，买者和卖者之间是否有共同利益。

第二，公平分配问题。即在一个经济体系中，分配方案是有眼光的统治者制定的。他在制定分配方案时必须考虑共同利益是通过对市场机制的补充来获得，还是共同利益与市场机制完全对立，以致为了共同利益而必须取消市场机制。

第三，社会福利问题。所谓社会福利的大小是指个人满足程度的指标。社会福利的提高和公共利益的实现是通过市场机制还是通过政治过程（投票等）。

福利经济学同其他经济学科的共同点都是以研究如何增加社会财富为出发点。但福利经济学更关心在增加国家财富基础上增加社会福利问题，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。福利经济学强调，国民收入的增加不能损害穷人的绝对份额，或增加穷人的份额而不至于影响国民收入总量，因此主张减轻社会分配不公是增进社会财富和社会福利的必要条件。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的方式。从中可见，福利经济学为考察政府的经济行为提供了理论启示。

福利经济学以帕累托最优原则提示了资源分配的有效性问题。为了实现社会财富的增长和社会福利的增加，人们不能不在分配问题上不断打破现有的平衡谋求新

的平衡。政府的经济行为要致力全社会福利水平的提高，因此，帕累托最优原则成为政府经济学的基本原则。

四、政府经济学与政治学、伦理学

由于经济学分析方法的科学性，使经济学不断“入侵”其他社会科学。政府经济学也不例外，它一方面从非经济学以外的社会科学中汲取营养；另一方面又向非经济学的社会科学渗透和入侵。政府经济学作为经济学的分支，同样与政治学、伦理学、社会学的关系十分密切。本书第三、四章所要阐述的公共产品理论和公共选择理论就是公共经济学与政治学之间的理论桥梁之一。

如果说凯恩斯的国家干预理论是纠正市场缺陷的理论的话，那么布坎南(J. M. Buchanan)创立的公共选择理论则是纠正国家缺陷的理论。国家，也即政府通过财政收支、经济政策和国营企事业单位来提供公共产品和干预市场。但是这种公共干预也是有缺陷，是需要完善的。就财政收支这一公共经济学中最古老的问题而言，公共选择是十分必要的。现实中的财政和政府的经济行为是一种政治过程，是政治权力的反映。然而理论上的财政制度与现实中的政府经济行为并不一致。理论上的财政制度应当是建立在超利益、能够实现真善美的共同目标之上的。因此，财政或其他政府经济行为应当是人们在自愿基础上的选择和交换的结果。因此，政府经济学有必要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政治投票联系在一起考虑。由选民用选票来决定生产什么公共产品，生产多少公共产品，让选民用投票来选择符合大多数选民愿望的政府经济行为，不合之者则废弃，合之者则兴存。三权分立下的选举虽然是有限的民主，但是仍然有可能对政府经济行为作出约束和规范。为了使社会福利不断增加和分配上的合理，公共选择理论提出了抉择、交换与讨价还价、调查和民意测验等观察与参与政治进程的方法，为选择合理的政府公共经济行为、合理的政府开支和税收、合理的公共事业和合理的经济政策提供了理论基础。

在选择过程中，必然会涉及伦理标准和社会结构问题，从而使政府经济学与伦理学和社会学有了内在的联系。

第五节 政府经济学的研究方法

从性质上看，政府经济学属于一门应用性理论学科。一方面将一般经济理论从政府经济行为的角度进一步深化，另一方面以一般经济理论为基础，对政府经济活动进行理论性分析与阐述。同时，它也是一门从政府经济行为实践中探索政府经济

活动运行规律并上升为理论，继而又将理论应用于实践，为实践活动提供科学的理论依据、指导实践活动的理论学科。政府经济学的这几个特点，决定了政府经济学的学习和研究者，应当注意以下几种方法。

一、基本方法：唯物辩证法

唯物辩证法是马克思主义创立的科学研究方法，是研究自然科学和社会科学所必须遵循的科学的方法论。根据唯物辩证法，物质世界发生、发展、变化过程无不体现了如下三大规律，即对立统一规律、质量互变规律、否定之否定规律。按照唯物辩证法方法学习和研究政府经济学，就是以唯物辩证法所揭示的物质世界运动的三大规律为基本线索，来把握和研究政府经济活动过程的内部联系及其政府经济活动与其他社会政治经济活动之间的联系，进而了解和掌握政府活动的规律性。

运用唯物辩证法的方法学习和研究政府经济学，首先应当正确理解和掌握政府经济学中的一些基本概念、基本范畴，这是理解政府经济学一般原理的前提条件。例如，如果我们不理解“政府”的含义，就无法进一步理解政府经济学的内容、政府经济学的主要研究对象等问题。其次，学习和研究政府经济学应当理论联系实际。政府经济学作为一门新兴的应用性理论学科，同实践有着密不可分的关系，它的一切理论与原理，都是从实践中总结出来，并且经过在实践中的应用、再应用而趋于完善。因此，学习政府经济学应当密切结合实际，运用经济学理论去分析实际问题、解决实际问题，也只有如此，才能真正牢固掌握所学到的政府经济学知识。

二、实证分析法与规范分析法

实证分析法和规范分析法实际上是两种相互联系、同时又相互区别的研究方法。一般说来，政府经济学研究方法就是这两种具体研究方法的统一。

所谓实证分析，是指按照事物的本来面目来描述事物，说明研究对象究竟“是什么”（What is it），或者究竟是什么样的。实证分析方法的主要特点，是通过对客观存在物的验证（即所谓“实证”）来概括和说明已有的结论是否正确。它的主要作用或者说重点，是“说”清楚事物的来龙去脉，进而做出事物究竟是什么或者是怎样的结论。将实证分析法运用于政府经济学，就是通过对政府经济活动实际情况的分析与描述，讲清楚政府经济活动实际上是一种什么样的活动，它对经济已经产生了什么样的影响以及将来会产生什么样的影响，讲清楚在各级政府之间政府职责、政府收入和政府支出究竟怎样划分，这种划分对经济、社会以及政府本身产生了什么影响，讲清楚有关政府的经济政策是怎样发挥作用的以及作用的结果怎样，等等。

而规范分析则与实证分析不同，通过规范分析所要回答的问题是“应当是什么”（What ought to be）。规范分析方法的主要特点是在进行分析以前，要先确定相应的准则，然后再依据这些准则来分析判断研究对象目前所处的状态是否符合这些准则。如果不符合，那么，其偏离的程度如何，应当如何调整，等等。将规范分析方法运用于政府经济学，就是要根据一系列准则，来分析和判断现行政府经济活动是否与既定准则相符合。如果不符合，那么应当如何调整。至于如何运用规范化分析方法研究政府经济行为，则要视具体的研究对象而定。例如，如果我们将规范分析方法用于对现行税制的研究，就需要根据“效率”、“公平”等税制设置原则，来分析和判断现行税制是否符合这些原则，如果不符合，那么究竟在哪些方面存在偏离，今后应当如何调整税制使之与上述原则要求相一致，等等。

实际上，对政府经济学乃至所有经济科学来说，实证分析方法和规范分析方法具有同等重要的作用。作为研究和叙述的方法，两者只是适用的条件、服务的目的不同而已。换一个角度看，两种方法又是相互联系、相互补充的。在政府经济学研究当中，一方面，在运用规范分析方法研究某些问题时，常常需要运用实证分析方法论证研究对象与给定规则之间的符合程度；另一方面，在运用实证分析方法研究某类政府活动问题时，常常需要运用某些既定准则来验证分析结果。此外，某些规范分析准则实际上也是在实践探索的基础上，运用实证分析方法概括和总结出来的。

三、比较的分析方法

在学习政府经济学的过程中，我们还应该应用比较的分析方法，主要是中外的比较，这样我们才能够对政府经济活动现象以至政府经济学理论有一个深入的理解。

建立于资本与市场的基础之上，并随之相伴而发展起来的西方经济理论与实践，鲜明地反映和体现了资本与市场的要求和特点。在《国富论》发表后的 200 余年间，西方经济理论与实践的具体内容和研究形式、手段发生了巨大变化，不仅包括现代市场经济运行的一般原理，也包括了几百年社会化生产的管理经验的总结，同时也有许多科学的分析方法和分析工具方面的运用。他们深深立足于市场经济的要求，在自身的不断完善和发展中，更好地适应、服务于和促进市场经济的发展与完善，体现着为私人资本服务的本性。

作为我国政府经济学前身的财政学是在社会主义公有制的基础上，借鉴前苏联的经验和模式，以马克思主义为指导建立起来的有中国特色的社会主义财政理论。由于我国的财政实践基本上是计划型的财政，因而有我国特色的财政学也就具有计划型的特点。因此，中西双方的政府经济学及其财政理论，在许多地方都存在根本

的差异。如中西政府经济之间有公有制为主导的政府经济与私有制为主体的政府经济、计划型财政与市场型财政、“国家分配论”与“公共经济论”等之别。

有比较才有借鉴，在我国正在建设社会主义市场经济的今天，政府经济学也必须研究市场经济条件下政府经济活动运行的规律问题，因此，正确地对方政府经济学进行分析并借鉴其中的合理之处，对于促进我国的现代化建设无疑具有重要的意义。

此外，我们还应该多学习一些经济史。前面已经论述过，在我国的历史上，有许许多多著名的理财家和精辟的经济思想，他们构成了一部丰富的历史宝库。尽管各个不同阶段上政府经济活动的背景、条件乃至活动规模、活动方式本身同目前我国政府经济活动有很大差异，但是，其中不乏至今仍有借鉴意义的杰出的经济学说、理财思想和丰富的实践经验。因此，在学习政府经济学过程中，如果能够学习一点经济史，将有利于进一步加深对政府经济学有关原理的认识和理解。

本章小结

1. 政府经济学就是经济学中专门研究政府经济行为、政府与私人部门之间的经济关系和政府经济活动特殊规律性的科学。政府经济学的研究对象是政府的经济行为及经济关系。政府经济学的研究内容就是从政府的经济职能出发来研究的政府经济行为的内涵。

2. 政府经济学是从财政学发展过来的，是拓展了财政学，是从更高、更广的视野来研究的财政学。因此，财政学是政府经济学的前身，政府经济学是财政学的继承与发展。政府经济学的产生表明比财政学更完整和更系统的学科体系已经形成。因此，政府经济学必然包括财政学的研究内容，二者是包含与被包含的关系，但二者又有所不同。

3. 财政学是政府经济学的起点。财政分配现象早在原始社会末期就已经出现，并随着国家的产生而形成。同时，随着财政分配活动的不断进行，古代的中外理财学家也提出过许多精辟的财政思想，但都没有形成系统的财政理论。亚当·斯密的《国富论》，标志着财政学从政治经济学中逐步分离出来，成为一门独立的学科。进入 20 世纪之后，西方主要资本主义国家政府的经济活动和作用日益扩大，政府直接介入生产领域并形成一定规模的公共企事业和公共生产，政府收支规模也较前大大扩大，这为财政学提出了许多新的研究课题。但有些问题是财政学所不能完全回答的，于是公共（政府）经济学便应运而生。

4. 我国的政府经济学也是在财政学的基础上发展起来的。多年来，我国的经济学家对新的市场经济条件下政府的经济行为及对社会经济的影响进行了深入研究，这不仅大大充实了传统财政学的内容，同时也标志了政府经济学在我国的兴起。在

实践的推动下，在吸收中外学者在现代经济理论研究成果的基础上，我国的政府经济学不断发展和完善。

5. 全面认识政府经济学在经济学乃至社会科学中的地位，须考察政府经济学与微观经济学、宏观经济学、福利经济学、政治学和伦理学等的相互关系。因为这些学科与政府经济学有着紧密的联系，并对政府经济学的发展产生了重要的影响。

6. 政府经济学的研究应该以马克思主义的唯物辩证法为基本指导原则，采用规范分析与实证分析的方法，从质和量的角度对政府经济行为进行分析，同时采取比较和借鉴的方法，吸收历史上和国外先进的理论和成功的经验，丰富和发展我国的政府经济学。

主要术语

政府经济学	公共经济学	公共部门	私人部门	公共产品
公共生产	公共选择	帕累托效率	政府预算	量入为出
量出为入	微观经济学	宏观经济学	福利经济学	政治学
伦理学	实证分析	规范分析		

复习思考题

1. 政府经济学的研究对象是什么？
2. 如何认识政府经济学与财政学的关系？
3. 政府经济学是怎样发展形成的？
4. 如何认识政府经济学的地位？
5. 学习和研究政府经济学应采取怎样的科学方法？

参考书目

1. 樊勇明、杜莉编著：《公共经济学》，复旦大学出版社 2001 年版。
2. 马国贤著：《政府经济学》，中国财政经济出版社 1995 年版。
3. 陈共主编：《财政学》，中国人民大学出版社 2000 年版。
4. 吴俊培等著：《公共部门经济学》，中国统计出版社 1998 年版。
5. 叶世昌主编：《中国古代经济管理思想》，复旦大学出版社 1990 年版。
6. 樊丽明、李齐云主编：《财政学》，高等教育出版社 2002 年版。

第二章 政府经济职能

在市场经济条件下，市场与政府都是一种资源配置系统，其中，市场机制在资源配置中发挥着基础性作用。这样，政府的职能就不是由它自己确定而是由市场来规定的，这就要把研究的视野拓展到政府与市场的关系这一深层次的问题上，以市场有效和市场失效作为研究问题的基点。市场经济中客观存在的市场失效，引出了政府干预经济社会生活的理由，这就从根本上决定了政府应当承担什么样的职能。

第一节 市场分析

一、市场有效分析

（一）市场运行及运行效率

“市场”一词的本来含义是指人们买卖商品或进行商品交换的场所。随着商品经济的发展，市场也得到了充分的发展和完善。现代社会中的“市场”被赋予了更加广泛的含义：市场是一种实现不同产权主体之间经济联系的系统空间，同时又是“一种物品的买主与卖主之间互相作用，以决定其价格和数量的过程”。^①

市场经济是一种历经几百年发展，才逐渐形成的复杂而精巧的制度。市场经济又是一种依靠市场机制组织和调节资源配置和经济运行的经济制度。市场经济的核心是价格机制。通过价格机制，使单个消费者和企业在市场上相互发生作用，解决经济活动的三大问题：企业使用成本最低的生产方式（如何生产），生产那些利润最大的商品（生产什么），并将商品提供给那些出价最高的消费者（为谁生产）。所有这些，也就是资源最优配置问题。在市场经济中，资源配置过程是一个经济行

[美] 保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯：《经济学》（第12版），中国发展出版社1992年版，第71页。