

第一章

政府经济学的学科

政府经济学创立至今，一直处于政治学与经济学的交叉领域。政府经济学的内容被若干个经济学分支所涉猎，也是政治学几个分支的研究对象。随着政府经济学的进一步发展，从学科上给予定位已成为教学和研究的首要问题。政府经济学所关注的主要是政府在经济发展中的作用。这个研究取向可以追溯到古代。政府在近代开始成为经济学的研究重点，在现代才成为政治学的重要内容。政府经济学的研究对象主要是政府的经济活动和政府其他行为对经济的影响。因为‘政府’主要是政治学和行政学的研究对象，所以尽管名称缀有‘经济学’字样，但政府经济学从学科上属于政治学科，即我国目前的政治学和行政学。

第一节 政府经济学的研究对象

在我国，政府经济学大约出现于 20 世纪 80 年代末。1988 年春秋出版社（北京）出版了美国著名经济学家约瑟夫·斯蒂格里兹（Joseph E. Stiglitz）的《公共部门经济学》（Economics of Public Sectors）（1986），当时书名译为《政府经济学》。该书以美国的政府、政治及经济过程为对象，主要分析公共部门的行为，其中以政府支出和税收为主。书中的分析单位以联邦政府为主，也涉及州政府。作者的出发点是混合经济下的政府作用，分析的依据是福利经济学中的帕雷托最优和公共选择学派的公共品理论。

斯蒂格里兹把公共部门经济学当做一种经济学，从“生产什么、怎么生产、为谁生产和如何决策”这些经济学通常要回答的问题中来定义研究对象，认为公共部门经济学与其他经济学的区别在于侧重于研究在公共部门中如何充分利用资源。公共部门经济学“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决策的影响程度等的一门学问”^①。

具体而言，公共部门经济学即研究应该用多少社会资源来生产公共品；什么时候政府应该对这些公共品的生产负有直接责任，什么时候政府从私人企业中挑选这些公共品；什么公共品应该生产，谁从公共品中受

^① 约瑟夫·斯蒂格里兹：《政府经济学》，曾强等译，12 页，第 1 版，北京，春秋出版社，1988。

益“有一个领域是政府经济学而不是经济学其他分支所特别关心的,即集体选择的确定过程”^①。在给出政府经济学的研究对象以后,他又进一步指出政府经济学的研究集中在政府活动上,包括三个方面^①搞清政府参与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^②。斯蒂格里兹认为,公共部门经济学中既有实证经济学的内容,又有规范经济学的内容,这其实已经不是典型的经济学了。

从公共部门的角度谈政府经济学的还有“公共经济学”(Public Economics)。早在1980年,斯蒂格里兹就与安东尼·E.阿特金森合著出版了《公共经济学》(Lectures on Public Economics)。他们对“公共经济学”和“公共部门经济学”没有作严格的区分,认为公共经济学的研究对象也是公共部门的经济活动。但在这里斯蒂格里兹和阿特金森特别指出了公共经济学与财政学的关系,认为公共经济学发端于财政学,政府的财政收支行为是公共部门的主体,所以财政学是公共经济学的核心内容。公共经济学对财政学有所扩展,“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”。公共经济学还研究公共经济部门本身存在的合理性问题,即回答为什么需要有公共经济部门,其活动的领域……还涉及公共部门产品的定价问题和政府对宏观经济的管理和调节问题”^③。以政治学的眼光来看,《公共经济学》一书没有对政府和公共部门进行区分,是该书的一个疏漏。

1993年英国经济学家彼·M.杰克逊发表了《公共部门经济学前沿问题》(Current Issues in Public Sector Economics),表明公共经济学已经从美国走向世界,得到西方学界的普遍认同。作者也强调该学科与财政学的区别。“‘公共部门经济学’这个概念取代研究领域比较狭窄的‘财政学’,只是近年的事,传统的财政学主要侧重财政方程式中的税收方面,忽略了公共支出的公共选择”^④。除了这一点之外,杰克逊还指出:“与财政学相比,公共部门经济学近来发展的一个特征是经济学家们现在更加注重公共用品(公共政策)的需求和供给。”^⑤2000年以来,国内引进了许多西方流行的经济学教材,其中名为《公共经济学》的有几种,它们沿用了大体相近的体例,只是有的更偏重数量分析。

① 约瑟夫·斯蒂格里兹:《政府经济学》,曾强等译,13页,第1版,北京,春秋出版社,1988。

② 同①,14~15页。

③ 安东尼·E.阿特金森等:《公共经济学》,蔡江南等译,译者的话,第1版,上海,上海三联书店,上海人民出版社1994。

④ 彼·M.杰克逊主编:《公共部门经济学前沿问题》,郭庆旺等译,2页,第1版,北京,中国税务出版社,2000。

⑤ 同④,3页。

20 世纪 90 年代,国内学者的一些公共经济学著作问世。较早的一本 是华民所著的《公共经济学教程》(1996)。该书认为:“公共经济学是 关于公共经济的研究,即研究那些并非纯属市场,并非纯属住户或厂商之 间的关系的经济问题。”^①书中涵盖了斯蒂格里兹的《政府经济学》的全部 内容,又增加了公共选择理论中关于政府行为、投票行为和官僚行为的分 析以及宏观经济学的国民经济的调节和财政学中的赤字、国债等。作者 认为公共经济学的研究对象也是政府的行为;“政府必须做什么”是公共 经济学所要回答的基本问题。具体而言:“在哪些公共部门必须干预,或 者一定不要干预,是公共经济学的首要问题”^②。其他中国学者撰写的公 共经济学著作 2000 年前后也陆续问世,数量明显多于 90 年代。

20 世纪 90 年代中国学者开始使用“政府经济学”这个名称,但对它 的理解不尽一致,大体上可分为广义和狭义两类。狭义的政府经济学等 同于财政学的升级和扩大,马国贤于 1995 年出版的《政府经济学》(中 国财经出版社)的副标题为“走向社会主义市场经济的政府理财理论与政 策”,把政府经济学的范围局限于政府理财。尽管他也认为“政府经济学 就是研究政府行为及其经济关系的科学”,但他紧接着指出政府经济问题 “首先是财政问题”;不仅是财政问题,还应包括理财思想、多级政府理 财、税收及税收转嫁、产权制度及国有资产、社会保障等一系列理论和政 策问题”^③。国内外的公共经济学思路的政府经济学大体上也可算作狭 义的政府经济学。

广义的政府经济学把政府全部有关经济的活动都纳入研究视野,财 政活动、宏观经济管理、收入分配和社会保障等均成为研究对象,比较有 代表性的著作是周绍朋等主编的《中国政府经济学导论》(1998)。该书的 编写由国家行政学院主持,一些国务院部委从事实际工作的人员、高校和 研究所的研究人员参与编写。作者认为“中国政府经济学以政府管理经 济、领导经济体制改革为研究对象,运用理论分析和实证分析相结合的研究 方法分析中国政府管理经济中的主要问题”^④。该书涉及的内容有社会 主义市场经济体制,政府与市场的关系,政府综合运用计划、财政、金融 等手段进行宏观经济调控,政府对微观经济进行规制和引导国有企业改 革,区域经济协调发展,收入分配和社会保障,长期可持续发展等等。该 书的特点是基本上不进行理论探讨,应用性、对策性强,基本框架与过去 的“国民经济计划与管理”类似,与公共部门经济学的思路完全不同。

① 华民:《公共经济学教程》,1 页,第 1 版,上海,复旦大学出版社,1996。

② 同①。

③ 马国贤:《政府经济学》,自序,第 1 版,北京,中国财政经济出版社,1995。

④ 周绍朋等:《中国政府经济学导论》,前言,1 页,第 1 版,北京,经济科学出版社,1998。

对政府经济学作另一种广义理解的是《政府经济学概论》(1997)。该书综合了公共经济学与宏观经济学以及其他一些有关政府经济职能的理论。作者张荐华先从政府的失效出发谈政府的职能,依次论述了公共品的供应、公共部门的管理、公共财政的收入与支出,接下来研究了微观经济规制和宏观经济调控以及中央与地方的政府分工;最后比较了不同市场制度下的政府职能。该书在内容上具有较强的综合性,是一种较为可取的政府经济学著作。黄少军等编著的《政府经济学》(1998)也处于同样的学科视角。该书被放在著名西方经济理论学家傅殷才主编的“当代西方经济理论研究丛书”之中,重点介绍西方关于政府经济职能的理论与实践,包括宏观管理、微观管理、政府支出和政府收入等方面。值得一提的是,该书特别论及了政府在制度安排方面的作用,体现了西方政治经济学的特点^①。

2001年以后,由政治学和行政学学者编写的政府经济学著作不断面世,其主要推动力是MPA教育在中国的启动。首批获得办学资格的中国人民大学、复旦大学以及其他一些大学几乎在同时推出了自己的政府经济学教材,但各家的内容和体例不尽一致。概括起来,这些教材大体上涵盖了市场特性、政府职能、宏观经济调控、公共财政、国外处理政府与市场关系的经验分析等内容。这批教材的出版意义重大。它们均从政治学和行政学的角度讨论了政府经济学,对政府经济学这一学科定位于政治学科起到了关键作用。

根据目前掌握的资料,国外是否有政府经济学并不确定,上述学者的思路基本上是公共经济学,涉及公共部门经济行为的依据、范围和方式等。作为经济学的一个分支,公共经济学的出现有现实根据。被当做政府经济学引进的斯蒂格里兹的 *Economics of Public Sectors*(1986)以美国政府为分析对象。但作者的初衷并不是写一部具有普遍意义的政府经济学。我国大陆学者明确提出建立政府经济学,并以此冠名的著作已有几种,学术背景来自经济学和政治学两个学科。经济学中的政府经济学发源于财政学,政治学中的政府经济学集中在行政学。关于政府经济学的一些基本问题尚存在分歧,比如范围就有狭义与广义之分,因此亟须在分析各家学说的基础上,对政府经济学的学科范围给出基本的规定。

作者主张政府经济学应以政府与经济的关系为核心内容,包括两个方面,即政府本身的经济行为和政府对社会经济的管理、控制、调节等行为。政府的经济活动及其对经济的干预都会对经济产生影响,因此政府经济学的研究对象应是政府在经济中的作用,包括政府的经济行为。政府的经济行为主要有:

^①黄少军:《政府经济学》,第1版,北京,中国经济出版社,1998。

- ①政府的收入与支出；
- ②政府对经济的管理,主要包括政府对宏观经济的调控、对微观经济行为的规制、对国际经济活动的管理和控制；
- ③政府对市场经济后果的校正,主要有政府的再分配措施、社会保障制度等；
- ④规范性内容,即关于政府在选择、制定和调整经济体制以及经济战略和经济政策时受政治因素影响的分析。

第二节 政府经济学的基本框架

根据上述对政府经济学研究对象的规定,作者认为,政府经济学应包括两个方面的内容,即对政府的经济行为的考察和对影响政策的政治因素的分析。这些内容可分为四个部分论述。

第一部分,对政府经济学进行总体描述,界定政府经济学的研究对象,划定政府经济学的基本内容,分析政府经济学的研究方法,探讨政府经济学的学科特色。学科史也是这一部分的重要内容,即回顾政府经济学的历史演变,指出当代政府经济学的来源。

第二部分,探讨政府介入经济的根据,包括对市场失灵、自由放任的不良后果、市场自发调整的过高代价等方面的原因进行分析。然后规定政府的经济职能,包括建立正常的市场秩序、提供必要的社会环境、提供公共品和维持宏观经济稳定等。

第三部分,对政府的经济行为进行比较分析。首先把政府的经济行为定义为公共选择,探讨公共选择的性质及规则,然后分析政府行为的基本特点。接着讨论政府支出的理论依据与实践效果,分别对公共保健、国家安全、社会安全、社会保险、教育、环境保护等项政府支出进行分析。再接着讨论政府税收的理论依据与实践效果,分别对税制、税种、税率、免税与补贴等内容进行分析。

第四部分,对政府的经济行为进行政治分析,专门考察经济政策制定过程中政治的影响,进而对财政、金融、产业、物价、就业等政策与政治的关联进行专门分析。

第三节 政府经济学的学科特色

政府经济学是经济学与政治学之间的一个边缘学科,是政治学科的一个分支。政治学与经济学都研究政府,两者在研究对象上有交叉。经

济学中的有关政府经济职能的分支学科均与政府经济学有某种联系,政治学中的几个分支学科也因涉及了政府而与政府经济学有关。但从学科分类上看,有关政府的研究应归在政治学科。

一、政府经济学与经济学科

政府经济学与经济学科关系密切。它综合了众多与政府有关的经济学科分支的内容,大体上包括国民经济管理学、公共经济学、福利经济学、宏观经济学、发展经济学、国际经济学、新政治经济学和新制度经济学等。

公共经济学的内容被全部包括在政府经济学中,政府支出和政府税收在公共经济学中是两项重要内容,也是政府经济学的核心内容。公共选择理论和公共产品理论不仅是公共经济学的主要出发点,也是政府经济学的主要理论依据。从经济学的角度,公共经济学自身尚未定型,到底是一种实证经济学,还是一种规范经济学尚未确定。公共经济学的内容是实证性的,以描述公共部门的经济活动以及与经济相关的活动为主要内容,但它又无法避开规范性问题,必须对公共部门的经济活动以及与经济相关的活动进行评价。

公共经济学的内容比财政学更宽,它不仅研究政府的收支活动,还进而探讨政府的职能问题。但公共经济学自身定位在经济学,而不在政治学。尽管公共经济学与政治学已经有所交叉,其中对公共选择过程的研究、公共经济与国家关系的分析、政府经济职能定位问题的探讨、多级政府理财(中央与地方关系)的分析等都是政治学也要研究的重要问题,但它还没有从政治的角度和政府的整体功能出发分析政府在经济中的作用。可以认为,公共经济学是政府经济学的前身,政府经济学建立在公共经济学研究的基础之上。公共经济学扩展了财政学,与政治学开始交叉,为政府经济学的形成做了准备。如果说政府经济学发源于财政学的话,则可以认为公共经济学是从财政学到政府经济学之间的桥梁。

福利经济学是一种规范经济学,主要研究一个社会的资源配置如何达到最优,国民收入如何分配才能使社会全体成员的经济福利达到最大化,研究一个国家如何实现公平与效率以及如何在两者之间权衡。福利经济学认为,实现资源的最优配置是增进社会福利的基本途径。由于市场经济条件下,资源配置和国民收入的分配都是通过市场机制实现的,福利经济学不可避免地把对市场经济的分析纳入研究范围。由于市场机制存在缺陷,有时可能会妨碍资源的有效配置和造成收入分配的不平等,福利经济学把如何通过政府纠正市场缺陷、实现社会福利最大化纳入自己的研究中。“最好把福利经济学看成是研究经济体系的一种形态比另一

种形态是好还是坏,以及一种形态是否应当转变为另一种形态的问题”^①。福利经济学认为,市场是实现资源有效配置的最佳手段。由于理想的市场状况并不存在,政府的存在有天然合理性。政府是纠正市场缺陷的必要手段。政府经济学正是从这个基本假设出发,并进而把帕雷托最优、效用可能性边界、社会福利函数、社会福利最大化、次佳理论等福利经济学的基本概念也当做自己评价政府经济行为的出发点。因此可以说,福利经济学中的基本假设是政府经济学的出发点。

宏观经济学关注的是经济总量的平衡和宏观经济的稳定,它以失业、通货膨胀、增长作为表示经济总量的指标,目的是考察这三个指标之间的关系。“宏观经济学试图找出决定总产量水平、就业与通货膨胀的力量,它研究是什么原因引起劳动、产品与资本市场上需求与供给曲线的移动”^②。宏观经济学研究家庭和企业的行为如何对经济总量产生影响,政府的政策如何对经济的总量产生影响。宏观经济学从这个角度分析货币、财政、价格、收入等政策的使用效果。政府经济学吸取了宏观经济学的研究视角,从这个角度出发对政府行为进行研究,考察政府的经济行为和政府干预经济的政策后果。

财政学与政府经济学的关系最为密切,税收、支出、赤字、公债等这些财政学的重要问题依次出现在政府经济学中。但两者之间有一个重要区别,财政学的目光集中在政府的财政活动,而政府经济学的分析对象是政府全部与经济有关的活动,财政活动只是其中的一部分。财政学关注的只是财政行为,政府经济学的视野则是社会经济整体。“政府经济学是扩展了的财政学,或者说,政府经济学是从更高、更广的视野来研究的财政学”^③。

发展经济学近年来的发展也对政府经济学的建立有所贡献。发展经济学研究发展中国家在经济上如何摆脱不发达状况。它把政府对经济的作用放在十分重要的地位,认为发展中国家能否顺利地从欠发达状况走向现代化,关键在于政府政策的运用是否得当。发展经济学关注政府如何启动经济,注重制度因素对经济增长的影响,特别指出如果处理不好,政治因素对经济发展可能会有阻碍或促进作用。政府经济学中对经济体制、经济发展战略和经济政策的分析直接受到了发展经济学的启发。

在西方的经济学中,作为分支学科,且与政府经济学有关的有宏观经济学、公共(部门)经济学、发展经济学、财政学、福利经济学等。其中的福

①李特儿:《福利经济学评述》,陈彪如译,304页,第1版,北京,商务印书馆,1965。

②约瑟夫·斯蒂格里兹:《经济学》(下),姚开建等译,56页,第1版,北京,中国人民大学出版社,1997。

③陈共:见马国贤《政府经济学》,序言,2页,第1版,北京,中国财政经济出版社,1995。

利经济学是一种规范经济学,与其他经济学分支学科不在一个层次上。这使得难以把来自上述相关的经济学分支的、对政府经济问题进行的研究归拢在一个学科下面。从中国的情况看,自 20 世纪 80 年代后期出现政府经济学以来,或是把它当做财政学扩大,或是把它当做计划经济时代的‘国民经济管理学’(后被称为宏观管理学)的别称。学科界限的不明确,使得国内至今没有建立起关于政府经济学一致的学科体系。究其原因,其中之一应该归于没有从政治学科的角度考虑建构政府经济学的学科体系。

二、政府经济学与政治学科

政治学科中的政治学一般认为政治分为统治和管理两个层次。这个区分源自国家的统治和管理两种基本职能。统治职能主要包括压迫敌对阶级和敌对分子以及保卫国家不受外来侵犯;管理职能是国家机关对社会的经济、文化和各种公共事务的管理活动^①。两者相比,国家管理的活动更为经常,有人甚至据此认为管理职能更具基础性;“政府的政治统治职能是以管理公共事务的社会职能为基础的”^②。政府的职能是国家职能的具体化,政府作为国家的主要机关之一——行政机关,职责之一是“制定各项政策,发布行政命令,管理社会经济、文化、科学、教育和卫生等各方面的工作”^③。政府的对内职能和对外职能中都包括对社会的经济生活进行控制或施加影响、管理公共服务事业、发展社会福利事业、发展与其他国家的经济关系等方面^④。政府经济学所研究的对象属于管理层次的政治,政府经济学应该归在政治学科。

作为政治学科的另一个分支;“行政学是研究国家行政组织对社会事务进行有效管理的规律的科学”^⑤。行政的功能包括政治功能、经济功能、文化功能和社会功能,其中经济功能是指“国家行政机关对经济部门(如工业农业部门、交通部门、工商贸易部门、经济计划部门等)实施领导,组织和管理社会经济”^⑥。行政学在研究对象上与政府经济学也有交叉,行政学研究行政体制、行政程序、行政组织、行政决策、行政效率等,在‘财务行政’部分涉及政府的经济行为。作为‘公共管理’之一的行政管理,政府如何管理经济成为重要的内容,行政学随之进入了政府与市场的关系及其相关问题的领域,政府经济学也就成为行政学的研究对象。

①王邦佐等:《新政治学概要》,87页,第1版,上海,复旦大学出版社,1998。

②《中国大百科全书·政治学卷》,480页,第1版,北京,中国大百科全书出版社,1992。

③王浦劬:《政治学基础》,261页,第1版,北京,北京大学出版社,1995。

④同②。

⑤黄达强等:《行政学》,5页,第1版,北京,中国人民大学出版社,1988。

⑥同②,404页。

现代社会中政府对社会生活各个方面的介入较以往更深,相应地,现代政治学中也呈现政府研究成为政治学主要内容的趋势。当代的政府研究背靠政治学,还呈现包括各相关学科的趋势。政府经济学的内容虽然经济学也研究,但经济学对政府的研究只是一个侧面,没有从整体的角度研究政府问题。所以从政府经济学与政府研究的关系来看,其隶属于政治学中关于政府研究的领域是题中应有之意。除此之外,从研究的角度看,政府经济学的重点是研究政府在经济中的作用。政府首先是政治学的研究对象,政府本质上是政治组织,在更根本的意义上,政府在经济发展中的作用是个政治问题。从研究对象上看,政府经济学不仅研究政府的经济活动,而且考察政府在经济发展中的作用。这已超出了经济学的研究视野。因此,政府经济学作为政治学科的一个分支学科更为合适。

思 考 题

1. 确定政府经济学研究对象的出发点是什么?
2. 建立政府经济学基本框架的依据是什么?
3. 如何理解政府经济学的学科特性?

第二章

政府经济学的历史脉络

以政府在经济中的作用为研究对象的学术研究可以追溯到古代。随着国家在经济活动中作用的增强,近代对政府的研究在经济学中兴起。政府经济学的形成是现代政治经济现象的反映。

第一节 政府经济学的历史渊源

关于政府在经济中的作用的观点古已有之,只是在近代才成为政治经济学和政治哲学的核心问题。政府经济学一直在政治经济思想中占有重要的地位。

一、古代关于国家经济职能的萌芽

古希腊的城邦(polis)学说已经初步涉及了国家在经济发展中的作用问题。古希腊的社会组织以城邦为单位。城邦中的居民共同生活,个人离开城邦便难以生存。城邦的作用是保护公民免受自然的肆虐、统治者的专横以及外敌的入侵。城邦还不是现代意义上的国家,古希腊还没有出现国家与社会的分化。“在一般人的理解水平上,‘城邦’的现代同义词是‘国’(country)”^①。其中既有国家的成分,也有社会的成分。当时的各门学问以城邦的运作为中心展开,所以有人把那时的学问称为“城邦学”。城邦学以研究城邦政体为主,社会、经济、文化等现象都在研究之列。“如果按现代较精确的概念来看,希腊人城邦学说不仅是政治学,而且又是伦理学、社会学和经济学”^②。最早出现的学科萌芽有哲学、政治学、伦理学等,经济学在当时的雏形是家务管理。

希腊时代的家政(即经济)也有管理的意味,城邦中家庭由奴隶、主人组成,家庭活动也需要管理。政治是城邦的管理,经济是家庭的管理。古代希腊生产和交换以家庭为单位,在城邦层次上基本没有经济活动。当

^① 列奥·施特劳斯等主编:《政治哲学史》,李天然等译,上册,绪论,6页,第1版,石家庄,河北人民出版社,1993。country一词在政治学著作中一般译为“国度”。

^② 乔治·霍兰·萨拜因:《政治学说史》,盛葵阳等译,上册,33页,第1版,北京,商务印书馆,1986。

时只有初步的政府通过管理促进经济的思想,比如古希腊历史学家色诺芬^①在其著作《雅典的收入》中从城邦国家的角度探讨了经济问题,认为城邦可在促进经济方面起到积极的作用。他建议对侨居雅典的外邦人的利益给予照顾,以吸引更多的人来雅典,这样不仅可以增进雅典城邦的收入,给城邦国家带来财富,还可以使外邦人更甘心情愿地处于雅典的统治之下^②。

在古希腊,明确和集中地阐述了国家经济管理职能的是柏拉图。柏拉图在《理想国》中勾画了理想国家的政治经济制度,认为财产所有制、家庭构成、人口繁衍、教育等社会经济政治各个方面都要由城邦管起来。柏拉图把私有制与理想国家对立起来,认为私人拥有财产会妨碍公共精神的形成,主张在统治者和保卫者两个阶层中不应有任何私有的东西,妻子、儿女、家庭等都应是共有的,“因为他们一切公有,一身之外别无长物,这使他们之间不会发生纠纷。因为人们之间的纠纷,都是由于财产、儿女与亲属的私有造成的”^③。柏拉图看到所有制对个人行为的影响,提出用公有制来纠正私有制的缺陷。这可以认为是近代政治学和经济学中制度理论的思想渊源之一。柏拉图还主张儿童的抚养和教育由国家负责,这可能是关于国家公共职能的最早探讨。

柏拉图学说的核心概念是“正义”。正义体现于秩序之中,个人按上天赋予自己的品质,遵照分工,各尽其职。“每个人必须在国家里执行一种最适合他天性的职务”^④。从个人的角度,城邦的建立是因为个人单靠自己无力达到自足,需要分工合作,以满足个人多方面的需要。国家以社会分工体系为基础把居民分为三个等级,即统治者、保卫者、生产者,强调一切经济和非经济的活动都受到分工等级的严格规定。“这套分工体系完全是从国家整体需要、国家的效率、国家的和谐与秩序来考虑构思的……人都是机械被动的国家工具,像砖头和螺丝钉,被固着于国家整体结构之中”^⑤。按照分工的观点,在柏拉图这里,国家不仅是统治的工具,而且是人们在其中可以互换劳务的机制。国家既有政治职能,也有经济职能。

柏拉图考察了希腊城邦政体的演变,提出政体循环的规律,并进而指出了政体变革的动力,认为“从寡头政治到民主,从民主发展到(一个人心

① 色诺芬 (Xenophon) (约公元前 430—355), 是苏格拉底的学生, 有《居鲁士的教育》、《希腊史》、《远征记》等著作传世, 还有一些记录苏格拉底思想的对话体著作。

② 陈孟熙主编:《经济学说史教程》, 14 页, 第 1 版, 北京, 中国人民大学出版社, 1996。

③ 柏拉图:《理想国》, 郭斌和等译, 201 页, 第 1 版, 北京, 商务印书馆, 1986。

④ 同 ③, 154 页。

⑤ 丛日云:《西方文化传统》, 90 页, 第 1 版, 大连, 大连出版社, 1996。

所向的领袖的)僭主政治,这一切发展过程的根源是变动,是经济变动”^①。因此,柏拉图又是西方历史上最早发现经济对政治具有决定作用的思想家。他在晚年所著的《法律篇》中,对理想国家的人口规模、产品分配、婚姻制度、财产制度、政府的组成和产生办法都做出了规定,提出了包括政治、经济、家庭等的完整城邦制度构想^②。可以认为,柏拉图已经具有了某些现代意义上的政府经济学观点。

二、近代重商主义对政府作用的首次强调

政府经济学在近代的来源是政治经济学。近代政治经济学也是当代经济学的前身,史称古典政治经济学。政治经济学首次提出经济整体的效果评价问题和国家在经济中的地位及作用问题,认为经济的目标是增加财富,国家的任务是保证财富的增加。近代政治经济学关注国家的作用,与现代政府经济学所关心的问题是一致的。最初的政治经济学在十六七世纪的代表是重商主义。重商主义是西欧封建社会与资本主义社会交替时期的政府经济理论。

重商主义没有把生产当做财富的源泉,而是把商业当做增加财富的途径。重商主义把促进贸易的发展看成是国家最重要的经济任务,认为国家必须设法增加自己的财富,财富的内容是由金银铸成的货币,货币的多寡是衡量财富的标准。货币一旦离开自己的手,就意味着财富的损失和国家的贫困。聚敛货币只能通过商品交易,不断地贱买贵卖。重商主义的一个特殊观点是只能通过对外贸易来增加国家财富。他们认为,国内商业不能增加一个国家的货币量,不过是国内一部分人多得,另一部分人少得,国家的财富并没有因此而增加。在外贸中增加的货币量要遵循多卖少买、多收入少支出的原则,使国家的出口大于进口,作为货币的金银才能流入本国。由于西欧国家的金银储量贫乏,在当时国家积累金银主要得自对外贸易,依靠扩大对外出口。

重商主义强调国家在经济中的地位,主张国家的干预是国家致富的保证。重商主义把增加财富当做国家的主要功能,国家制定经济政策的目的是获取金银。为此,重商主义在政治上主张强化中央集权,以扫除封建割据、建立统一的民族国家,认为封建割据妨碍国内贸易和对外贸易,是国家强大的障碍。实行重商主义的西欧国家利用中央集权政府,采取了统一国内关税的政策,这与当时强调集权、扩大国家权力的主流政治思想是一致的。重商主义的政策是实行国家保护主义。重商主义认为商业

^① 约·熊彼特:《经济分析史》,朱泱等译,第1卷,91页,第1版,北京,商务印书馆,1991。

^② 涅尔谢相茨:《古希腊政治学说》,蔡拓译,145~147页,第1版,北京,商务印书馆,1991;
马啸原:《西方政治思想史纲》,73~77页,第1版,北京,高等教育出版社,1997。

是国家活动的基础,国家应保护本国商人的利益,还应保护工业,扶持手工工场的发展,以增加生产,扩大出口;国家还应限制货币输出和商品进口,鼓励出口和货币输入。还应用行政手段增加货币(金银)财富。西欧许多国家都颁布法令,禁止货币输出,以外贸中的顺差来保持货币(金银)输入本国。托马斯·孟^①在《英国得自对外贸易的财富》(1630)一书中把商人称为国家财产的管理者,商人肩负着与其他各国进行商务往来的任务^②。

值得注意的是这个时期的国家并不是指大众国家,而是属于君主。尽管法国重商主义者孟克列钦^③在《献给国王和王后的政治经济学》(1615)一书中第一次提出“政治经济学”的名称,但在18世纪以前,很少有国王、政治家或政治哲学家认为,国家应当为其人民的经济福利负起责任,两者是必然相联系的。国家的财富仅仅从属于君主——属于国王、王后以及那些设计、资助、指导各种方案来积累国家财富,以便发动战争及增加其权力和威望的臣僚——而不是属于这个国家普通人的福利”^④。法国重商主义者首次把“经济”一词的含义从家务管理扩展到公共行政和国家事务的管理,并加进了政治含义,可以说是相当典型的政府经济学主张^⑤。

三、亚当·斯密的自由放任主义

法国的重农学派是政府经济学另一种思想来源。重农学派是近代后期放任主义的经济学鼻祖,对重商主义的批评也是首先来自他们。18世纪中叶法国的农业仍在经济中占有举足轻重的地位,大部分农村还处于封建经济阶段。柯尔培尔推行的重商主义政策对法国的农村经济造成很大破坏,使国家的财源枯竭。以《经济表》(1758)一书闻名的法国经济学家魁奈^⑥等人总结了重商主义政策把国家致富之路放在流通领域的教训,重新提出以生产领域作为富国的根基。自然秩序是重农主义的哲学基础。重农学派的原文为 *Physiocrate*,是由希腊文“自然”和“主宰”两个字组成,意指自然的统治。重农学派认为自然秩序支配着自然界和人类社会,自然秩序是上帝赋予的,人们只能了解和遵循它。他们认为,复苏经

① Thomas Mun, 1571—1641, 英国经济学家。

② 托马斯·孟:《英国得自对外贸易的财富》,袁南宇译,1页,第1版,北京,商务印书馆,1959。

③ Antoine de Montchretien, 1575—1621, 法国经济学家。

④ 罗·赖克:《国家的作用——21世纪的资本主义前景》,上海市政协编译组等译,11页,第1版,上海,上海译文出版社,1998。

⑤ 《新帕格雷夫经济学大辞典》,陈岱孙译,第3卷,968页,第1版,北京,经济科学出版社,1992。

⑥ Francois Quesnay, 1694—1774, 法国经济学家。

济的办法是使人为秩序符合自然秩序,实现与自然秩序一致的办法是自由放任,自然秩序的结果会导向以最少的支出获得最大的满足。重农主义相信“建立在私人财产和政府权威基础上的社会自然秩序最有利于保障人类幸福”^①。重商主义在法国失败的原因在于违反了自然秩序。魁奈主张取消一切干预政策,对个人的和国家间的经济活动实行放任政策。重农学派的放任主张对政府的积极职能提出了全面挑战,是关于政府在经济中的作用的另一种观点,使得政府经济学在形成关于政府理论时受到来自反面的约束。

与法国的重农学派在政府观点上一致的是近代自由主义经济学和自由主义政治哲学。18世纪末英国经济学家亚当·斯密被公推为西方经济学的创始人。他的著作《国富论》(1776)被当做自由主义经济学的经典。

《国富论》的第4篇全部9章中有8章批判重商主义,其主要倾向是反对国家干预经济。

关于政府的职能,亚当·斯密假设面对的是一个有序的社会,政府的作用主要是提供公共产品,即那些对个人极为有益却不能由任何个人或群体提供的产品或服务。这是因为交易成本的存在使私人提供者无法从受益人处征收足够的费用以抵消其成本。比如国防,所有私人不会自动提供这类产品或服务。再比如法与秩序、社会公平等。政府的另一项任务是反对垄断;“独占是良好经营的大敌”,给予个人充分的经营自由才是符合“正义的法律”的。“斯密向他们提供了适合他们要求的自由放任的意识形态,并为自由企业和政府自由放任的方式提供了理论上的支持”^②。亚当·斯密的政府职能观突出地体现了政府经济学中政治与经济相结合的特点。在他那里,政治与经济是不可避免地结合在一起,这反映了当时的经济政治现实:“英国经济在18世纪后期及19世纪初明显地政治化,从斯密等古典学者的分析中,既产生了对经济过程的实证理解,也产生了对特定制度的哲学观点。关于自由放任主义的规范观点,与对于在特定的约束结构(主要特点是最低限度的、保护性的或守夜人的政府)的相互作用的实证分析,这二者是(也许是不可避免地)混合在一起的”^③。

亚当·斯密的政府观也成为政府经济学的政治哲学基础。他在《国富论》第四卷导言中提出:“作为为政治家或立法者服务的科学分支,政治经济学有两个明确的目标:首先,它要为人们提供,或更恰当地说,使人们能够为自己提供丰厚的收入或生活资料;其次,向国家或全体国民提供足以

① 亚当·库珀等编:《社会科学百科全书》,549页,第1版,上海,上海译文出版社,1989。

② 保·萨缪尔森等:《经济学》(下),高鸿业等译,1275页,第12版,北京,中国发展出版社,1992。

③ 詹·布坎南:《宪法经济学》,中译文载《市场社会与公共秩序》,335页,第1版,北京,三联书店,1996。

维持公用事业的财源。政治经济学的目的是要使国富民强。”亚当·斯密接受重农主义的‘自由秩序’主张,反对重商主义的国家干涉主义,认为个人利己行动的极大化会自动地实现整个社会的利益。“古典政治经济学家的一个明显目的,就是解释市场如何在没有详细的政治指导下运作……证明具有可接受的效率市场之功能与政治指导无关”^①。亚当·斯密经历‘从重商主义向流行的经济民主主义转变的同时,也伴随着从专制主义向民主制度的政治转变……由于民主思想和制度的传播,经济和政治的压倒一切的目标从扩大君主的权力转变成增进国家人民的福利’^②。

亚当·斯密的政治哲学特色还在于他提出了关于个人利益与社会利益之间可以自动协调的主张。他认为社会收入是全部个人收入的总和,个人利己行动的极大化会自动地实现整个社会的利益。个体之间相互受益的分散化的交换活动会自动实现对资源的配置。只要每个人都努力扩大自己的个人收入,社会财富就会随之增加。“由于每个人都努力把他的资本尽可能用来支持国内产业,都努力管理国内产业,使其生产物的价值能达到最高程度,他就必然竭力使社会的年收入尽量增大起来”^③。在他们行事时,“既不打算促进公共的利益,也不知道他自己是在什么程度上促进那种利益”,其结果却比任何机构或个人刻意追求公共利益时要好。在亚当·斯密看来,这个结果是在个人充分竞争的基础上,由一只‘看不见的手’来指导的,它使人们“去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的”。自由竞争越充分,价值规律越起作用,个人利益与社会利益越能一致。在关于‘看不见的手’的比喻中,亚当·斯密‘实际上在《国富论》中提出了一个重要的前提:追求自己利益的人们不违反正义律’^④。这一条也从此成为自由主义的基本主张,也影响到后世政府经济学的立论。

第二节 现代政府经济学的出现

政府经济学在现代最终形成。它的出现反映了现代社会政治经济发展的需要,是政治学与经济学结合的产物,体现了当代学科融合的学术趋

① 詹·布坎南:《宪法经济学》,中译文载《市场社会与公共秩序》,335页,第1版,北京,三联书店,1996。

② 罗·赖克:《国家的作用——21世纪的资本主义前景》,上海市政协编译组等译,13页,第1版,上海,上海译文出版社,1998。

③ 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,郭大力等译,下卷,27页,第1版,北京,商务印书馆,1974。

④ 保·海纳:《权利·自由·乡镇自治》,中译文见《自由与社群》,216页,第1版,北京,三联书店,1998。

势。

一、凯恩斯主义提倡国家干预

政府经济学在现代的发展是凯恩斯主义经济学和政治学中的实证主义倾向结合的产物。剑桥大学的经济学家阿·马歇尔^①于1890年出版了《经济学原理》,他在斯密基本主张的基础上,形成了一个关于自由市场的经济学体系。马歇尔把注意力集中在微观经济分析上,把制度当做不变的常量,只考察既定制度下稀缺资源的配置和效率问题,其经济学理论主要研究‘谁、为何、如何生产’的问题。从此,西方的经济学与政治问题脱开,甚至‘18世纪原本名为‘政治经济学’的学科,到了19世纪末变成了‘经济学’;^②,史称新古典经济学。

西方的自由主义意识形态对个人自由的强调也是推动政治经济学向经济学转变的动力。“由于19世纪占据主导地位的是自由经济理论,因此到了19世纪下半叶,‘政治经济学’这个术语终于消失了,取而代之的是‘经济学’一词。把形容词‘政治的’去掉以后,经济学家便可以论证说,经济行为反映的是一种个体主义心理学,而不是以社会的形式建构起来的各种制度。据此又可以进一步断定自由放任原则是符合自然的”^③。经济学的独立倾向也与19世纪西方的政治发展密切相关。当时主要国家的资本主义政治制度确立已有一段时间,并经过不断改革逐步完善起来,自由主义的总体政策倾向基本形成。这种政治环境使得经济学家可以专心关注经济问题,经济学与政治经济学终于分裂。

这个时期经济学的非政治化强化了政治学已有的独立发展。“政治学作为一门独立的学科,实现了一个更进一步的目标:它把经济学也合法化为一门独立的学科。那时,政治经济学作为一个研究主题已经遭到贬斥,因为人们提出这样一个论点:国家和市场是按照而且也应该按照各自不同的逻辑来运行”^④。政治学的一个现代转向是研究重心由国家转向政府。随着自由市场制度在西方世界的普及,资本主义的政治制度在这个时期也已经成形,稳定为三权分立、代议制、政党政治等结构。政治学的研究对象也随之从制度转向政府,政府的运作过程、政党政治、官僚体制以及个人和团体的政治行为等成为政治学主要关注的问题。学科的专业化在工业化专业分工的推动下进一步发展,政治学、经济学以及其他学

① Alfred Marshall, 1842—1924, 英国经济学家。

② 弗·福山:《信任——社会道德与繁荣的创造》,李宛蓉译,26页,第1版,呼和浩特,远方出版社,1998。

③ 伊·华勒斯坦等:《开放社会科学》,刘峰译,19页,第1版,北京,三联书店和牛津大学出版社,1997。

④ 同③,21页。

科经历了强调独立发展的一段时间。但是“经济学和政治学并不是通过简单地割裂 19 世纪的政治经济学而创立起来的”^①。经济学是从政治经济学变为经济学,主要研究对象略有变化,不再关注国家问题,集中于微观领域。政治学仍以国家为主,但也发生了向政府、团体、个人等研究对象上的微观化转向。政府学成为政治学的一种别称。

政府经济学在现代的出现始于经济学家们的推动,领衔人物当推英国经济学家凯恩斯。20 世纪 30 年代爆发了世界性资本主义经济危机,资本主义由自由发展走向垄断阶段以后,资本主义社会的内在矛盾以新的方式出现,按照传统的自由放任原则已经无法解决新的问题。以马歇尔为代表的关于市场可以自行调节并经常保持供求平衡的主流经济学“一夜之间变成了神话”,自由市场的经济学说无法解释西方的经济现实,也无力提出解决经济危机的药方。凯恩斯的经济学应运而生,凯恩斯把经济危机归咎于自由市场制度,主张通过国家纠正市场的缺陷,解决经济危机。凯恩斯用有效需求不足理论来解释危机,认为生产过剩和失业的原因是在总收入和总消费之间存在差额,且无法依靠私人投资来弥补,因此必须由国家采取措施,比如通过扩大财政支出、减少税收等来刺激需求,达到社会充分就业水平。“在 30 年代大萧条期间,人们曾经突出确认经济关系对于政治生活的重要性”^②。

在凯恩斯的经济学中,国家又一次成为重要问题。他主张“国家最重要的议事日程不是涉及那些由私人已经在完成的活动,而是那些落在个人活动范围之外,如果国家不出面不会有人去做出决定的事情。对政府来说,重要的不是去干那些正在由私人做的事情,或把这些事做得更好些或更坏些的问题,而是去做那些根本就没人去做的事”^③。20 世纪 40 年代凯恩斯主义成为西方经济学的主流,由于国家再次进入经济学家的视野,政府经济学的研究对象已经十分明确了。

经济学切入政府问题研究的另一个角度是这个时期出现的福利经济学。福利经济学探讨如何在均衡条件下实现资源的最优分配。从整体角度评价经济也是经济学向政府经济学发展的一种动力。美国经济学家保·萨缪尔森综合了凯恩斯和希克斯以及其他经济学家包括福利经济学的思想,建立了一个以西方国家“混合经济”为蓝本的新经济学体系。他编写的教科书《经济学》自 1948 年问世以来,在西方广为流传,到 2002 年

① 格林斯坦等编:《政治学手册精选》,竺乾威等译,上卷,95 页,第 1 版,北京,商务印书馆,1996。

② 戴·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,中译本序言,3 页,第 1 版,北京,华夏出版社,1989。

③ 凯恩斯:《自由放任主义的终结》,中译文见《预言与劝说》(Essays in Persuasion),赵波等译,317 页,第 1 版,南京,江苏人民出版社,1997。