

政府经济学

毛加强等 编著

西北工业大学出版社

【内容简介】 政府经济学是研究政府经济行为的一门学科。本书较系统地阐述了政府经济学的基本理论，并介绍了这一学科的国内外学术界及作者研究的成果。其主要内容有：政府经济学研究的对象和范围，政府经济学的规范分析工具；政府微观经济干预的理由及干预方式；政府宏观经济干预的理论；新经济制度经济理论及政府在制度安排中的作用；民主社会中公共选择的基本理论；政府支出理论及政府收入理论等。在论述的同时，结合我国经济体制改革的具体实践进行了分析、探讨。本书可作为高等院校相关专业本科生或硕士生及 MPA 的教材，也可供政府经济学学科的研究者参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

政府经济学/毛加强等编著. —西安: 西北工业大学出版社, 2005. 10
ISBN 7-5612-1989-X

I. 政… II. 毛… III. 政府经济学—高等学校—教材 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 092193 号

出版发行: 西北工业大学出版社
通信地址: 西安市友谊西路 127 号 邮编: 710072
电 话: (029) 88493844 88491575
网 址: www.nwpup.com
印 刷 者: 陕西东江印务有限公司
开 本: 787 mm×960 mm 1/16
印 张: 13.75
字 数: 300 千字
版 次: 2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷
定 价: 20.00 元

前 言

政府经济学是研究在市场经济条件下政府经济行为的一门学科。该学科研究的主要问题有：在市场经济条件下，政府应做些什么？市场与政府是怎样解决资源配置的合意性的？政府为什么要干预经济？政府行为的目标和准则是什么？政府行为的方式、结果又如何？等等。对这些问题的回答是极其复杂的。它不仅涉及规范性分析，同时也涉及实证性分析。对有些问题的回答还涉及一个社会的价值观问题。对同一个问题的评判标准和解决方法有很大的争议性。因此，政府经济学的研究充满着挑战性。

关于政府经济行为的规范与实证研究，在西方学术界已取得了长足发展，发表了不少的专著和论文，得出了一些相当重要的结论。近几年，我国学术界一方面对西方学者关于政府经济行为的研究成果进行了整理和介绍；另一方面对我国政府经济行为进行了实证研究。我们在教学实践中很难找到一部适合于西方经济学硕士生及 MPA 的教科书。因此，我们认为有必要并着手编撰了这本《政府经济学》教材，以将国内外学术界及我们的研究成果较为系统地介绍给学生。

在撰写本书时，我们始终把握四个基本原则：其一，尽可能直观地介绍西方学者关于政府经济行为的理论，同时还适当地采用了一些量化的分析方法；其二，尽可能地将现有文献中最新理论与实证研究成果融入书中；其三，概括性地介绍西方发达国家政府干预经济的实践；其四，结合我国实践探讨相关问题。

本书共分七章。第一章导论，主要阐述政府经济学的研究对象和范围、政府经济学的规范分析工具及公平与效率问题。第二章政府微观经济干预，主要阐述市场失灵是政府微观经济干预的理由，即存在垄断、外部性及公共产品领域需要政府干预，说明了政府干预的方式，并对我国自然垄断产业提出了改革思路。第三章政府宏观经济干预，主要阐述了凯恩斯主义、货币主义、供给学派、经济增长理论等宏观经济干预理论，并介绍了美国的实践。第四章政府制度安排职能，主要阐述了新制度经济理论及政府在制度安排中的作用，并对我国经济体制改革路径进行了分析。第五章公共选择理论，主要阐述了民主

社会中公共选择的基本理论及公共选择是如何做出的。第六章政府支出理论,主要阐述了政府支出项目的成本-收益分析理论,政府在对穷人的补贴、医疗保健、社会保障及教育支出方面的经济分析。第七章政府收入理论,主要阐述了税收转嫁和归宿、税收经济效应、税收原则、税收制度及公债理论。

本书的总体框架由毛加强副教授负责设计,其他撰写成员均来自西北工业大学人文与法学院经济学系。参加撰写的成员(按章节顺序各自分工)有:毛加强(第一章、第二章);车茹雅(第三章);王欣、毛加强(第四章);杨小勋(第五章);毛加强、翟姗姗(第六章);毛加强、付娟(第七章)。全稿由毛加强统编定稿。

在本书编撰过程中参照了大量国内外学者的研究成果,并得到了西北工业大学人文与法学院各位领导的大力支持以及许多同事的帮助,在此对他们表示衷心的感谢。

由于作者水平有限,书中错误之处在所难免,敬请各界同仁批评指正。

编者
2005年3月

目 录

第一章 导论	1
第一节 政府经济学的研究对象.....	1
第二节 政府经济学的规范分析工具.....	8
第三节 收入分配的公平与效率	28
第二章 政府微观经济干预理论	34
第一节 市场结构与政府干预	34
第二节 外部性与政府干预	41
第三节 公共产品与政府干预	49
第四节 政府微观经济干预的实践	58
第五节 我国自然垄断产业规制改革思考	63
第三章 政府宏观经济干预理论	79
第一节 凯恩斯主义的宏观经济政策	79
第二节 供给学派的宏观经济政策	89
第三节 货币主义的宏观经济政策	96
第四节 经济增长理论.....	103
第四章 政府制度安排职能	113
第一节 制度概述.....	113
第二节 制度变迁与路径依赖.....	120
第三节 中国经济体制改革时期制度变迁的特征分析.....	128
第五章 公共选择与政治过程	134
第一节 公共选择理论的基本理论前提.....	134
第二节 政治市场.....	139
第三节 政府失灵.....	142

第六章 政府支出分析	157
第一节 政府支出项目的成本-收益分析	157
第二节 政府对穷人的补贴.....	160
第三节 政府医疗保健支出.....	165
第四节 社会保障.....	168
第五节 教育支出.....	177
第七章 政府收入理论	182
第一节 税收的转嫁与归宿.....	182
第二节 税收的经济效应.....	190
第三节 税收原则.....	197
第四节 税收制度.....	203
第五节 公债理论.....	207
参考文献	214

第一章 导 论

政府经济学是研究市场经济条件下政府经济行为的一门学科,但对政府经济行为的分析极具复杂性,它既要有规范性分析,又要有实证研究。在规范性分析中,须要有一定的标准,判断政府行为的标准有公平和效率,但公平和效率不可能同时实现,因此不同经济发展阶段就有不同的偏向。本章以上述思路探讨政府经济学的研究对象、政府经济学的规范分析工具及公平与效率三大问题。

第一节 政府经济学的研究对象

政府经济学研究的对象是市场经济条件下政府在社会经济发展中的作用与行为。我们已经知道无论是市场行为还是政府行为,都是十分复杂的。由于存在市场失灵,政府必然、也必须进行经济干预;但政府干预同样存在缺陷。那么,诸如下述问题就需要进行科学的研究分析,给以正确的回答:政府何时进行干预?怎样干预?为什么政府应从事这项活动而不从事那项活动?政府从事经济活动的范围、方式、途径和效果是什么?这些都是政府经济学所要研究的问题。此外,作为一个经济管理组织,“政府”本身就是一个经济活动主体,自然成为经济学研究的对象。

一、政府与基本经济问题

根据标准的西方经济学理论,每个经济体都必须解决三个基本经济问题:生产什么、如何生产和为谁生产;对于政府来说还有如何决策这一基本问题。

1. 生产什么

在私人部门,生产什么由人们的消费偏好决定,通过市场价格信号(货币选票)引导企业进行生产选择。政府部门的生产选择要复杂得多。首先,不同的主体其选择不同。政府内部经济主体有三类:既包括“非市场主体”部门,例如国防,又包括“市场主体”部门,例如一般的国有企业和私人企业,还包括“准市场主体”部门,例如教育。对于“非市场主体”部门,生产什么的问题完全决定于“公共选择”的结果;对于“市场主体”部门,生产什么的问题应该由市场价格信号来决定;对于“准市场主体”部门,生产什么的问题,由“公共选择”和市场价格信号共同决定。在现实中,三种不同的部门可以有不同的融合方式,加上政府部门可以与私人部门结合,这种情况都增加了政府部门生产选择的复杂性。其次,对不同的产品其选择不同。政府部门生

产的产品包括公共品、准公共品和市场产品。公共品,例如国防、公共安全;准公共品,例如教育、公共交通;市场产品,例如企业生产的面包、衣服和电视机等各种产品。不同产品的不同生产选择途径与不同的生产主体的不同生产选择途径相似。一般来说,不同的产品不一定对应不同的生产主体。这涉及下一个基本经济问题:怎么生产的问题。如果将社会产品简单划分为公共产品和市场产品,那么,在社会资源确定的情况下,公共产品的生产与市场产品的生产之间存在相互替代关系,在公共产品与市场产品之间进行的选择是一个公共选择问题而不是市场问题。这种选择的结果对社会经济政治格局有时会产生深刻的影响。例如在战争时期公共产品的生产大大超过市场产品的生产。在某些高福利国家,公共产品的产量较大,而在一些自由放任的市场经济国家,公共产品的产量可能极小。

此外,在社会价值标准与私人价值标准发生冲突时,政府可以对私人产品的生产进行强制性的限制,如政府禁止毒品生产。

2. 怎样生产

在私人部门,怎样生产的问题是相互竞争的企业在利润最大化原则的驱动下,通过技术选择来确定的。在这个问题上,政府部门的选择同样是复杂的。首先,政府部门必须选择生产主体。在西方国家,对于公共品,政府可以选择由政府的“非市场主体”部门生产,也可以选择由政府的“市场主体”部门生产,甚至可以由私人部门生产;对于准公共品也有类似的生产选择问题,如教育。有些公共品或准公共品为符合社会价值原则必须由政府的“非市场主体”部门提供,如国防、公共安全和强制性的义务教育,这种生产主体的选择同样可以极大地影响社会的整体经济效益。例如,如果将强制性的义务教育交给政府的“市场主体”部门或私人部门生产的话,那么,整个社会的教育范围和教育水平会发生根本性的变化,直至影响整个社会的发展水平。其次,同私人部门一样,政府部门也必须选择生产技术。这里牵涉政府部门或国有企业的效率问题与激励机制问题。一方面,政府部门所提供的公共产品的价值由于缺乏市场价格而难以估计,尤其是政府部门提供的服务;另一方面,政府部门或国有企业的目标事实上是综合目标,像私人企业那样用单一目标衡量是不准确的。这样,政府部门所选择的生产技术或管理方式就不能保证是经济意义上最有效的。而最重要也是最复杂和难以处理的,是激励机制问题。这些问题在以后的各章中将分别进行详细的分析。

政府部门还可间接影响私人部门生产方式的选择。政府可以通过税目和税率的结构变化影响私人企业生产方式的选择。政府可采取制订劳动法、环境保护法、反托拉斯法等法规,制订产业政策,进行价格补贴等等方式影响私人企业生产方式的选择。

3. 为谁生产

按照西方经济学的观点,在私人部门,收入的分配是由各生产要素的边际贡献来确定各个经济主体的收入,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)共同决定的。政府部门的一个主要目标就是纠正私人部门的这一分配方式与社会公平原则之间存在的偏差。除此之外,政府部门生产的产品也存在合理分配问题,对于绝大多数公共产品来说,分配实际是个公共选择问题。原因在于,除了极少数公共产品,例如国防和公共

安全,可以绝对平等地消费外,大部分公共产品只为一部分人提供着便利。这些公共产品,政府在决定生产的同时实际上即决定了它的分配。例如,政府决定在哪里建高速公路,实际意味着政府决定将该公共产品分配给主要使用该公路的消费者。政府部门生产的公共产品的分配除了遵循大多数人受益的原则外,主要受不同的利益集团所支配。由于公共产品的生产必须耗费社会资源,公共产品分配的不公意味着社会资源分配的不公,而公共产品的消费是不需要付出经济代价的,因此,在一定意义上说,公共产品分配的不公可能比私人部门收入分配不公从公平原则上来看更为恶劣,并且,由于公共产品的消费是不需要付出经济代价的,这可能导致对公共产品的滥用。

4. 公共选择

公共选择的确定过程,是政府经济学的一个特殊主题。公共选择是指一个社会共同决定做出的选择。例如,选择法律制度,选择国防建设的规模,选择教育经费的多寡,等等,一方面,“众口难调”,人们的偏好不同,对事物的理解、判断和价值观不同;另一方面,不同的公共产品有不同的受益人,不同的政策会给不同的人带来不同的好处,人们的利益会发生冲突。这一切都使公共选择比个人决策困难程度和复杂程度要大得多。政府经济学的一个重要课题就是研究在民主社会中公共选择是如何做出的。

二、政府经济学的研究内容与范围

在现代西方经济学中,对政府经济行为的研究分散于微观经济学、宏观经济学、金融理论、管理学和公共财政理论等大部分分支学科以及制度经济学、公共选择理论等理论学派的论述之中。综合现代西方经济学中有关政府经济行为的理论,大体上可以将政府经济学的研究内容概括为下述几个方面。

1. 政府的制度安排及其经济意义

按照新制度经济学的观点,制度是一套涉及社会政治、经济的行为规则。当然,制度不应只包含规则,更重要的是应包含社会行为的组织方式。政府是一种特殊存在的组织,其中最重要的是政府拥有遍及全社会的强制性的权力。政府自然要运用这一权力来制定符合社会利益的、社会成员必须遵循的行为规则,即进行制度安排涉及政府的制度方面的问题至少有这样几方面:其一,国家的政治制度,即政体问题。政体是一国的基本制度,各种经济制度安排必然建立在这个基础之上。当然,这个问题主要是政治问题而不是经济问题。其二,政府自身的制度问题,例如,政府这一组织是怎样建立的?它的运作机制是怎样的?这种制度安排的经济效果如何?等等。政府自身是制度安排的结果。政府最重要的经济活动是进行宏观经济管理与决策,这种管理的效果与决策的形成机制密切相关;而政府的决策形成机制就是某种制度安排的。又如,政府与国有企业的关系问题,以及国有企业在经济生活中的地位、规模等,实际都是制度安排问题。其三,政府的制度安排职能。政府可以制订政策、法规、条例来约束市场行为,并且运用国家赋予它的强制性的权力对这些政策、法规、条例等的有效实施进行监督。这项职能是政府最重要的职能之一。政府的三大经济职能都可以通过适当的制度安排来强化。此

外,政府还可以通过建立新的组织机构等方式来为市场的有效运作提供帮助和保证。

具体来说,关于政府的制度理论涉及以下诸方面问题:

(1)政府(国家)的产生、演变与性质。这实际上是国家理论。但与政治学不同,政府经济学试图从经济学角度研究国家理论。

(2)政府经济管理的运行机制。这里主要从制度安排角度探讨政府的制度安排及其经济后果。广义地讲,经济运行机制就是一种制度安排。例如,由计划经济向市场经济的转型就是一种制度创新。而具体的,如中央银行经济职能的安排也是一种制度的确立。

(3)政府的决策机制。政府是一个集体组织,它的决策是集体协调的结果。那么,这种协调的过程、结果和意义对于分析政府政策的经济意义与经济后果是十分重要的。

(4)政府经济行为与产权问题。在微观经济领域,政府经济行为的许多方面都与产权有关,例如,政府应该如何参与微观经济活动,所涉及的产权问题及其后果如何。

当代西方经济学中新制度经济理论在许多方面探讨了政府的制度、制度安排及其经济意义。如“公共选择学派”者,将政治选举制度类比于市场制度进行分析,把政治家看成企业家,选民当做消费者,“选举制度”恰似交易制度;政府就是选民与政治家进行“选举交易”的结果。在这样一个政府形成的机制中,参与者,无论是“买方”的选民还是“卖方”的政治家,都是追求利益最大化的“经济人”。在这个交易的过程中,选民必然会选择对自己最有利的政治家,而政治家必然会采取最有利于他竞选的策略。由于普通选民对竞选的结果影响微弱,政治家必然会取悦于某些特殊利益集团。

2. 政府的经济管理职能

在现代经济生活中,政府参与经济活动的广度与深度都在日益扩大。政府的经济管理职能也已成为现代各国政府的重要事务之一。这也是政府经济学研究的最主要内容之一。政府管理经济的方式与工具的运用与政府意欲实现的管理目标有关,不同的宏观经济目标可能运用不同的管理工具或各种管理工具不同的结合。政府宏观管理或微观管制的经济目标主要是保证可持续的经济增长、经济稳定和公平原则。在可持续经济增长方面,政府一方面可以通过运用财政与货币工具引导私人部门在高技术领域进行投资,一方面政府本身可以对科学研究、教育等部门投资,以推动长期经济增长。政府还可通过征税、强制管制来控制私人部门对环境的破坏以维持健康的经济增长。政府的大部分宏观管理是针对经济波动的,其管理的主要标的是就业与通货膨胀。当然,随着经济学研究的发展,政府各种管理经济的工具的有效性得到了深入的分析,许多新自由主义经济学家十分怀疑政府宏观经济管理的有效性。例如,理性预期学派认为政府宏观管理政策在人们形成有效的预期之后便会变得无效。20世纪90年代以来,西方大部分宏观经济理论家已经普遍意识到宏观经济增长的重要性,他们已经将政府宏观管理的主要目标从维持经济稳定,转移到强调政府在促进长期经济增长的重要作用上来了。

政府经济学关于政府经济管理职能研究的内容有下述几方面。

(1)政府管理经济的方式及其效果。市场经济的总框架要求经济运行以市场为主,政府的管理为辅。政府的管理是针对市场失效而采取的措施。面对市场失效,政府可以采取不同的

经济管理方式,运用不同的对策。例如,对于自然垄断,政府可以采取:不管、建立竞争性的国有企业、让国有企业实施垄断经营、管制或提供补贴鼓励其他企业参与该行业竞争等不同对策。对于外部经济,政府可以选择:不管、征税、管制与禁止等不同的手段,其效果显然是不同的。对于通货膨胀,可以用宏观经济工具进行治理,也可以通过制订行政性定价来遏制。它们之间的效果及其比较就是政府经济学应研究的课题。

(2)政府管理经济的工具及其效果。第一,财政工具,包括税收与政府支出。自古以来,征税就是政府的一项基本经济活动。税收是政府得以运作的经济基础。现代社会,税收的作用已远远超过了政府的主要经费来源这一功能,政府越来越多地运用税收这一工具进行经济管理。政府既可在征税这一环节,通过调节税率、税目等工具引导私人经济行为,又可在支出环节,通过政府采购等方式引导社会投资方向;政府还可以通过在教育、环境保护、社会保险等方面的支出和投资来获得一国稳定和长期持续的经济增长。政府支出的规模可以决定公共部门和私人部门的相对规模,决定 GNP(Gross National Product,GNP)中有多大部分用于公共消费而不是私人消费,以及人们有多少消费来自公共供给、多少来自自己的收入。随着政府规模的扩大和政府参与经济活动范围的扩展,政府支出在 GNP 中所占比例的居高不下,政府支出总量也成为 GNP 短期波动的一个关键性决定因素。

第二,货币工具。货币对经济的影响主要通过价格发挥作用。货币可以影响价格和投资水平。货币发行量过大可导致价格脱离实际价值上升、利率下降,结果是总需求大于总供给的经济失衡;货币发行量过少可引起价格紧缩、利率上升、投资不足,最后是总需求不足引发经济衰退。应该说,货币对经济的健康运行有着举足轻重的重要作用。货币政策所涉及的主要是中央银行控制货币供给的方式以及货币、产出和通货膨胀之间的关联。一般而言,政府管理经济的主要货币工具有准备金率、利率和中央银行的公开市场业务。

第三,微观管制。政府可以通过强制性管制引导人们从事某些经济活动或限制人们从事某些经济活动。早期的政府管制主要是针对垄断所订立的各种反托拉斯法律。自 20 世纪 70 年代以来,西方国家政府在微观经济领域所进行的干预已远远超出了这一范围。政府在竞争、工资、价格与产业政策等广泛领域干预微观经济生活。在美国,自 20 世纪 30 年代以来,有各种法规约束大垄断企业的经济行为,例如,政府对如航空、公路货运,海运、航运,电力、煤气、电话,金融市场,石油和天然气等行业进行包括价格、进入与退出的条件,以及生产安全标准等诸多方面的限制;有些经济管制涉及全球性的问题,例如对破坏臭氧层的化学产品禁止生产等。在日本,政府在很大程度上参与了对产业的保护、扶持、合理化和转换,通过对实际经济操作具有极强影响力的产业政策,干预微观经济运行。日本经济学家植草益将政府管制定义为社会公共机构(主要是各级政府)依照一定规则对社会经济主体的活动进行限制的行为。它是指在以市场机制为基础的经济体制下,以矫正和改善市场机制内在问题为目的,政府干预经济主体(特别是企业)活动的行为。政府的各种管制依其性质可分为直接管制与间接管制。以形成和维护以竞争秩序的基础为目的,不直接介入经济主体的决策,仅对阻碍市场机制发挥有效职能的行为进行限制,以有效地发挥市场机制职能而建立完善的制度为目的的政府管制即为“间接

管制”。以防止自然垄断、外部不经济、非价值商品等社会经济活动中导致市场失灵的经济因素的出现为目的,依据政府认可或许可的法律手段直接介入经济主体决策的管制行为即为“直接管制”。“直接管制”又有社会性管制与经济性管制之分。

第四,对外经济政策。一国的经济不可避免地会受到外界经济环境的影响。通过制订与改变对外经济政策,一国政府可以极大地影响国内经济的运行方式与运行效果。对外政策也就成为政府管理经济的一项重要工具。对外经济政策包括多种不同的工具,例如管理外汇储备、调整汇率、关税或贸易补贴、施加外贸控制,以及制订或取消歧视性的外资投资政策。传统的对外政策主要是为了维持国内的经济稳定,试图保持国际收支与外汇市场的平衡,防止国际贸易不平衡带来的经济不稳定。随着全球经济一体化进程的加快,各国政府越来越强化在管理对外经济关系方面的职能。西方国家政府越来越借助国家力量来为私人企业打开国外市场或力图保护国内市场。在越来越多的跨国经济纠纷中,政府的经济调停人的作用也日显重要。

3. 政府行为的经济学分析

政府作为一种特殊的组织,它的行为有不同的经济意义和特点。因政府是理性经济组织,它的行为也须符合经济学规范。因此,有必要对政府的行为进行经济意义上的分析。公共财政理论是政府经济学的重要组成部分。对此,美国经济学家萨缪尔森在其《经济学》(中国发展出版社,1992)中指出两条基本原则:“国家能够从何处找到一套用来指导政府开支和赤字的法则呢?经济学指出两条指导性的原则:第一,税收、开支和赤字的总的平衡应该以控制经济周期的需要为准绳,应以平衡现在和未来的消费愿望为准绳,以及以平衡私人的和公共的需要为准绳;第二,具体的政府方案应该服从于严格的成本和收益分析”。这两条原则是关于政府的规模和构成的规范经济理论的核心。

在分析政府行为的经济后果时,与私人部门的经济行为有两点区别:其一,私人部门的经济目标是单一的利润最大化(现代产业组织理论对此有不同争议),而政府部门则追求的是多目标优化。例如,政府在判断一条高速公路建设的经济效益时,不仅考虑该项投资的实际经济收益,还要考虑其带来的受益广泛的外部经济效益。其二,私人部门主要使用投入与产出的市场价格来评估投入费用与产出收益,进行成本-收益分析;政府部门在评估项目时一般不使用市场价格。这是因为,一方面,政府的许多产出成果是没有市场价格的,例如,人们获得的安全保障、得到保护的自然环境、普遍提高的教育水平等;另一方面,市场价格不能准确反映政府投入与产出的社会成本与收益,这里,既有市场不完全、信息不完备所带来的市场价格本身与其价值的扭曲,又有由于存在外部性而引起的市场价格与真正的社会价值的偏离。技术上,常采用“影子价格”来对政府的经济活动进行评估。

政府行为的经济学分析主要包括政府的收入理论与政府的支出理论。

(1) 政府收入理论。政府收入理论主要是税收理论,因为政府的大部分收入来自税收。当然,政府还可以发行债券来募集经费,但显然发行国债所得到的收入并不是政府的真正收入,而只是政府的对外欠债,必须用未来的税收进行偿还。因此,国债问题一般不在政府收入理论的范围。由于国债不仅仅是政府的一种筹集经费的方式,它实际反映了政府的总体财政

状况、反映政府财政平衡的状况,对社会经济整体运行也有极大影响,因此可以将其列于政府收入理论中加以研究。政府收入理论主要包括一般税收理论、最佳税收原则、税收与经济效率、税收制度安排、国债理论等。

(2) 政府支出理论。政府的大部分支出是为了提供公共产品和服务。政府可以通过多种途径提供公共产品,也可以向私人购买的方式获得公共品。政府支出的主要目的是提高社会福利水平和贯彻公平收入原则,因而政府支出理论广泛地涉及规范性问题,因此政府支出理论极具争议性。西方国家,尤其是美国,各届政府政策变化最大的就是政府支出。进入 20 世纪 90 年代以来,由于冷战结束,国防开支急剧缩小,政府支出更进一步集中于福利开支上,争议也越来越激烈。例如,美国克林顿政府的卫生福利计划就引起了普遍争议。

政府支出的主要项目有:国防、卫生保健、社会保障、教育和一般福利项目。对政府支出项目的经济分析涉及这样一些问题:政府支出项目建立的原因、支出项目的选择、支出方式、支出结果和支出效率。政府支出的选择是一个公共选择问题。在民主社会里,许多人和集团都参与了政府支出项目的制订和实行。这些人对于经济怎样运行有不同的目的和想法,实际采纳的项目是他们观点的妥协和折中,政府支出的特定规则可能对特定集团的收入分配有很大影响。如果一个集团能够很好地组织起来,他们就能够促使在政治决策过程中采纳有利于他们利益的规定。

作为一个最大的、统一的国内经济实体,政府支出在决定经济体的消费、投资和利润方面起着枢纽的作用,其中最重要、最深远的影响就是政府在科学研究方面所进行的投资。最明显的是美国政府对微电子领域的投资所推动的现代高科技产业的飞速发展。美国的许多现代产业部门最早都是由政府投资发展的,例如计算机、核电力及现在正在飞速发展的国际互联网。政府支出项目不仅产生不可估量的经济意义,而且将产生巨大的社会影响和文化影响,直至极大地改变人们的生活方式和价值观念。

4. 政府经济学研究的三个方面

斯蒂格里兹认为政府经济学的研究可以包括以下三个方面的问题:

(1) 政府经济活动的范围和组织方式。政府的运行机制十分复杂,许多政府活动很难划清条块。政府的收与支项目往往涉及许多部门、个人和不同层次的政府机构。一方面,一个项目可以由多家政府部门赞助,例如,在美国一项科学研究的经费可以来自国防部、国家科学基金会、国家卫生局、国家宇航管理局或其他部门;另一方面,同一部门可以从事多种经济活动,这些活动当中有些与其他部门的联系是模糊不清的。政府从整体看是一个单一的实体,实际上政府由许多部门组成,各部门之间具有相对独立性,政府内部的经济关系相当复杂。因此,要确定政府收入与支出的总量与结构是十分困难的,需要从理论上进行仔细研究。

(2) 政府各种经济活动的结果和效率。政府从事经济活动的主要目的是保障社会公平原则。但由于信息不完备、市场不完全以及政府操作上的官僚主义和某些特殊利益集团的干预,政府经济活动所达成的目标与愿望之间往往有很大的差距。这需要从理论上进行考察,在理论上较为准确地分析与预测政府经济活动的全部后果,从而对政府的经济活动产生指导作用。

例如,对于政府不希望发展的产业可以对其征收高额税收,希望通过降低其赢利水平来遏制其发展;但如果该产业是卖方市场的话,那么,企业完全可以通过提高价格将这笔税负转嫁给消费者,政府政策实施的结果显然是事与愿违的。

政府政策的实施必须通过各经济主体的行为加以贯彻,经济主体的行为是最复杂的,因此政府经济活动的各种后果必然是十分复杂和难以预测的。而且,对政府经济活动后果的判断还涉及规范的价值判断问题,到底结果如何以及怎样认识这种结果,往往众说纷纭,莫衷一是,其中所引起的理论争论恐怕是所有经济学学科中最多的。

(3) 政府各种经济政策的评价。对政府政策进行评价和选择,还需要发展较为完善的评价标准。评判的标准并不是整齐划一的。不同的政府经济活动可以运用不同的评判原则,不同的评判尺度有不同的适用范围。对某些政策可能适宜用成本-收益分析进行评判,对某些政府可能就只能运用简单的价值判断原则。这些都是政府经济学要加以研究的课题。

第二节 政府经济学的规范分析工具

政府经济学的许多理论分析的基础建立于福利经济学理论。政府经济学的规范分析工具常常使用福利经济学的一些重要概念。

政府经济学是研究市场经济条件下政府在社会经济发展中的作用与行为的一门学科。作为研究的起点,我们首先面临着这样的问题:政府为什么要干预经济?政府行为的目标和准则是什么?对于政府行为目标的追问,归根结底,又会使我们面临一个伦理问题或规范问题——社会经济发展的总目标是什么?显然,政府应当是为这个总目标服务的。

经济学家对这个问题的问答通常是:社会经济发展的总目标是增进全社会的经济福利,实现社会经济福利的最大化。在这里,“福利”的含义远远超出人们通常所讲的福利事业或福利政策所指的内容。经济福利是全体国民在经济生活中所得到的一切“好处”或“效用”。任何一个人,当享受了他所需要的一种物品或服务时,无论是面包、汽车,还是电影,他都会获得某种满足感,这就是效用的意思。人们发展经济,无非是为了个人和社会得到更多的这类满足感或效用,效用的增加也就是福利的增加。那么,怎样提高社会的经济福利?提高社会经济福利为什么需要政府来干预?

从根本上来说,社会经济福利的状况和变动又取决于人们如何分配本质上稀缺的经济资源。资源配置的方式、途径、准则和结果将直接决定经济活动的效率和社会的公正,并进而决定全社会的经济福利。古典经济学家曾相信,自由市场经济体制能够使资源配置符合个人的偏好,从而也就自然实现了经济福利的最大化。但是,事实证明,仅仅依靠市场这只“看不见的手”,由于种种原因(这些原因后文将会分析),全社会的经济福利显然并没有达到最大化的目标。在这种情况下,政府或公共机构指导和干预资源的配置,便成为一种必要和可能的选择。不过,市场的失效并不是政府干预经济的充分理由,政府干预行为的合理性还应当在于,当公共活动部分地代替私营活动时,当个人偏好部分地被公共选择所代替或影响时,资源配置应当

更加趋于合理,国民经济福利总体上来说必须有所增进。也就是说,政府通过公共部门的活动最终使全社会的经济福利达到或更加接近了最大化的目标。

因此,研究政府的经济行为,我们首先所应当回答的问题是,资源配置与经济福利的关系是什么?什么是有效、公正、合理的资源配置?市场与政府是怎样解决资源配置的合理性问题,并进而影响到社会经济福利的?这些问题,可以从现代经济学关于社会经济福利的理论中寻找某些依据。福利经济学是现代经济理论的一个重要分支,它研究的是不同经济状态的社会合意性。政府经济学的一项重要任务是判断政府经济政策的合意性。判断政府政策合意性的标准是效率和公平。

一、帕累托改进与帕累托最优(帕累托有效)

帕累托是意大利经济学家,“帕累托最优”是帕累托提出的一个重要概念,这一概念是现代福利经济学的中心环节。

帕累托效率常被用做评估资源配置是否合意的标准。

如果某项变化能使一些人的经济福利变好而不损害任何其他入利益的资源分配,则该项变化称之为帕累托改进。

帕累托改进过程是资源配置的逐步合理化过程,直到不能作帕累托改进时的资源配置状态为帕累托最优。

下面用“艾奇沃斯盒状图”来解释这两个概念。

1. 艾奇沃斯盒状图

英国经济学家艾奇沃斯用一个方框来描述二人经济的两种物品的交易状况,这样的方框称之为“艾奇沃斯盒状图”(见图 1.1)。

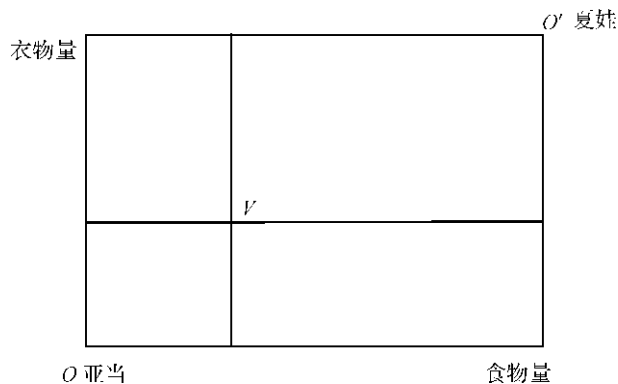


图 1.1 艾奇沃斯盒状图

假设社会有亚当和夏娃两个人及有衣物和食物两种固定数量的物品。在图 1.1 中,横轴表示经济结构中的全部食物量,纵轴表示全部衣物量。衣物和食物在亚当和夏娃之间的任意

一种分配方案都可以用盒状图内的某一点表示出来,例如盒状图中的 V 点。也就是说,盒状图内的任意一点表达了食物和衣物的一种分配方案。

2. 艾奇沃斯盒状图中的两组个人无差异曲线

亚当和夏娃都各有一组表示各自对食物和衣物偏好的常规形状 of 无差异曲线。我们把二人对两种商品的无差异曲线组合在一起显示在艾奇沃斯盒状图中,如图 1.2 所示。在图 1.2 中, U_1, U_2, U_3 表示亚当的无差异曲线; U'_1, U'_2, U'_3 表示夏娃的无差异曲线。无差异曲线上的任何点表示人们对不同产品消费组合的总体效用(福利)是一样的,不同曲线上各点的效用不同,离原点越远的曲线表示效用越大。即亚当在 U_3 上的效用(福利)大于在 U_2 和 U_1 上的效用(福利);夏娃在 U'_3 上的效用(福利)大于 U'_2 和 U'_1 上的效用(福利)。也就是说,亚当得到的效用随着曲线的位置向右上方移动而增加,而夏娃的效用随着曲线的位置向左下方移动而增加。

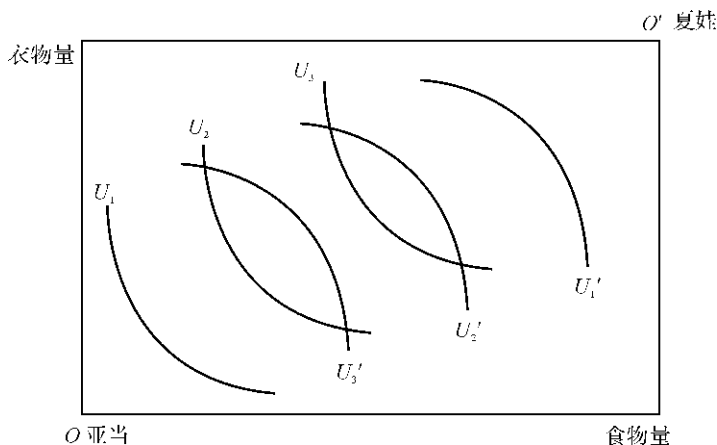


图 1.2 艾奇沃斯盒状图中的两组无差异曲线

3. 衣物和食物在二人间如何分配

如果亚当和夏娃双方都是理性地追求自身偏好最大化的“经济人”,那么盒状图上哪些点是两人可能的选择呢?我们首先在艾奇沃斯盒状图中的两组无差异曲线中随意选择某一点,作为食物和衣物在亚当和夏娃之间的分配方案,如图 1.3 中的 A 点。这种分配结果是不是合理的呢?这个问题涉及“合理”的定义问题及亚当和夏娃的具体情况,也许难以回答。不过,我们可以退一步问,能否将食物和衣物在亚当和夏娃之间重新分配,既可以使亚当的境况变得更好,又可以使夏娃的境况不会变坏呢?或者反过来,夏娃的情况变好,而亚当的情况不变坏;或者还有第三种情况,亚当和夏娃的情况都变好。如果是这样,至少可以说,我们能够找到相对更合理的另外一种分配结果。

(1) 夏娃的福利不变而亚当的福利变好。在图 1.3 中, U'_1 是经过 A 点的夏娃的无差异曲线, U_1 是经过 A 点的亚当的无差异曲线。我们将分配方案沿着夏娃的无差异曲线 U'_1 移动到 B 点。这时看到,对于亚当来说,境况得到改善,因为无差异曲线 U_2 代表的效用大于 U_1 代表的效

用。另一方面,夏娃的境况并没有变坏,因为 B 点仍在它原来的无差异曲线 U'_1 上。

显而易见,只要仍沿着 U'_1 线移动,在不损害夏娃利益的前提下,亚当的境况还能进一步改善。这一过程可以一直延续到亚当的无差异曲线 U_1 与夏娃的无差异曲线 U'_1 相切为止,即移到图 1.3 中的 C 点为止。此时,要使亚当处于比 U_3 更高的无差异曲线上,惟一的办法只能是使夏娃的无差异曲线降低。食物和衣物的分配达到这种境地,已经不能使一个人的境况进一步改善而不损害另一个人了。在亚当和夏娃的无差异曲线相切的 C 点上,我们说,此时,经济系统达到了称为“帕累托有效”(或“帕累托最优”)的状态。

在图 1.3 中,沿着 U'_1 线移动,从 $A \rightarrow B$,夏娃的效用(福利)不变,而亚当的效用(福利)得到改善,这就是帕累托改进。但这时资源未到达最优配置,直到亚当处于 U_3 线与夏娃的 U'_1 相切点为最优,即 C 点为帕累托最优。

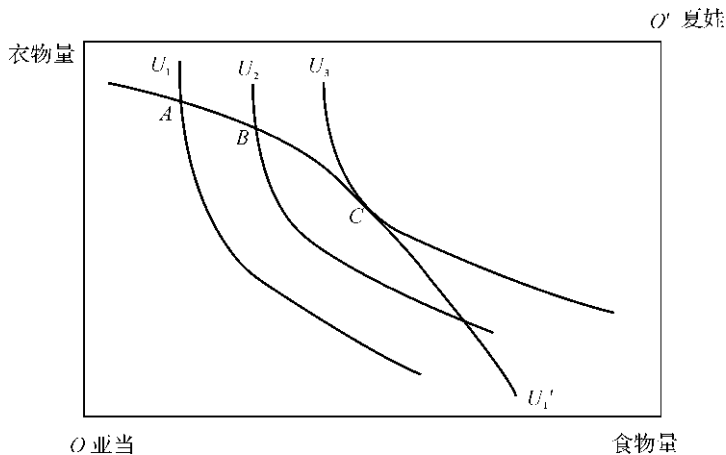


图 1.3 夏娃福利不变而亚当福利变好

(2) 亚当的福利不变而夏娃的福利变好。图 1.3 中的 C 点不是实现帕累托有效配置的惟一点。在图 1.4 中,可以看到,在不改变亚当的效用的情况下,即沿着 U_1 线移动,从 $D \rightarrow E$,亚当的效用(福利)不变,而夏娃的效用(福利)得到改善,这就是帕累托改进。但这时资源未到达最优配置,直到亚当处于 U_1 线与夏娃的 U'_3 线相切点 F 时才为最优,即 F 点为另一帕累托最优点。

(3) 二人福利都变好。从图 1.5 中可以看到,以 G 为起点,可以得到使亚当和夏娃两人的效用都增加的另一种分配方案。在 H 点,与 G 点相比较亚当和夏娃的福利都有所改善。 H 点也是亚当和夏娃二人的无差异曲线相切的帕累托有效点,在这一点上,已无法使任何一个人的福利变好而不使另一个人的福利恶化。 H 点又是一帕累托有效点。