

# 第一篇

## 引言



# 第一章 政府经济学概述

## 第一节 政府经济学的重要性

政府是什么？政府必须做什么？政府应该怎么做？政府怎样做才能更好？这是历史上以及现代社会中客观存在的四个问题。在人类社会由低级到高级发展演进的历史舞台上，政府一直扮演着引人注目的角色。虽然在近现代以前政府的角色不完全同于现在政府的角色，但处理经济问题以及与经济有关的问题，却一直被认为是政府天经地义的重要职责。在出现完全意义上的市场经济以后，政府作用一度被重新探讨，无政府主义也一度盛行。但最终的实践证明，政府在社会经济发展中不仅不可或缺，而且作用极大。如何使政府更有效以及如何更好的发挥政府独特的作用也就成为市场经济国家发展中理论与实践的难题。在探讨这个难题的众多理论流派中，用经济学方法研究政府的治道变革逐渐成为很有影响的理论流派，而由此形成的政府经济学就是由此发展出的很有理论与实践价值的一门新兴学科。

### 一、政府的治道变革

政府的治道变革研究的理论前提是，政府是经济生活中的一个特定的主体，它是众多经济组织中的一类，具有强制性与普遍性两大特征。这个理论前提解决了政府是什么的问题。而政府必须做什么、政府应该怎样做以及政府怎样做才能更好则是政府治道变革研究的主要内容。人们对政府治道的概念有一定的分歧，罗茨 (R. A. W. Rhodes) 对

行政学界关于治道的含义作了概括,指出治道有六种含义,即最低限度的国家、公司治理模式、新公共管理、好的治理、社会控制体制以及自治组织网络。<sup>①</sup> 本文所采用的是国内学者毛寿龙的观点,认为治道是英文 Governance 的中文表达,它的内涵是“政府对公共事务进行治理,它掌舵(Steering)但不划桨(Rowing)不直接介入公共事务,介于负责统治的政治和负责具体事务的管理之间。”而治道变革“指的是政府如何适应市场经济有效运行的需要来界定自己的角色,进行市场化变革,并把市场制度的基本观念引入公共领域,建设开放而有效的公共领域”。<sup>②</sup>

### (一) 世界各国政府的治道变革

第二次世界大战以后,随着社会的发展和国家干预的加强,各国政府的行政职能和管理范围不断扩大,世界经济在经历飞速发展的同时,各国政府都不同程度进行膨胀,政府机构的部门以及人员编制日益增加。政府机构的剧增当然在一定程度上有利于政府的管理,但它的直接后果却是直接导致了机构臃肿、人浮于事、公共开支不堪重负、行政效率低下等种种弊端。政府面临着严重的财政危机、管理危机和信任危机。为了摆脱这种局面,从 20 世纪 70 年代中期以来,世界各国的政府陆续开始了治道变革的进程。这一进程不止是发生在新西兰、美国、欧洲各国、日本等发达国家,而且许多前计划经济国家和发展中国家也都开始了治道变革。

一般而言,这一变革包括政府职能市场化、政府行为法治化、政府决策民主化以及政府公共权力的多中心化趋势。政府职能市场化主要包括国有企业的民营化、公共事务管理民营化、政府业务合同化等等;政府行为的法治化则是主要解决权力过分集中、政府管制过分问题,从过分的权力集中与管制回归法治进程,寻求新的解决方法;政府决策民主化是在传统的选举制度、政党政治以及利益集团政治的基础上实现政府行政日益公开化,提高政府公共政策的质量,对公民的要求作出及时的好的回应等等;而政府权力的多中心化,主要表现在寻求新的制度提供,公共事务以及地方经济不仅仅依靠中央政府的决策与管理,而应

① 毛寿龙、李梅著:《有限政府的经济分析》第 34 页,上海,三联书店,2000 年版。

② 毛寿龙、李梅著:《有限政府的经济分析》第 34 页,上海,三联书店,2000 年版。

当寻求更经济更合理的组织及管理方法，管理的具体部门以及地方都需要提高自治水平，社群也要成为管理的主体等等。<sup>①</sup>下面将大略介绍政府职能的市场化的具体内容，其余的将在后面的章节中作具体的阐释。

如前所述，政府职能的市场化主要包括国有企业的民营化、公共事务管理民营化、政府业务合同化等。国有企业民营化，就是政府将部分国有企业或资产卖给或转移给私人经营英国在 1979 年撒切尔夫人执政后，面对国力衰弱、政府财政困难等等艰难局面，提出了治道变革的方案，积极推行民营化运动。至 1994 年止，已有 46% 的国有企业民营化 其中包括电信、供水、钢铁和铁路等部门 国有企业产值占国民生产总值的比重由 1980 年以前的 8% 降为 3%。<sup>②</sup>法国在第二次世界大战后，为恢复战争对经济的严重创伤，由国家出面直接兴办和管理较多的企业，计划经济的味道很浓。到 20 世纪 70 年代 为适应社会经济的发展，法国将一些国有企业逐步改为国家控股、参股或转为民营企业，特别到 1986 年后，法国政府通过法律决定，推行大规模的民营化计划。美国、日本、德国也在一定程度上推行民营化计划。

公共事务管理的民营化，就是政府将公共服务事务以及一部分政府职能委托给民间团体或私人管理。比如日本政府将卫生清洁、维修公用设施、修建学校等等公共事务委托给地方政府自治体、民间团体或个人管理。除社会福利设施外，其他公共事务的委托管理高达 80% 左右。英国、美国政府也将相当部分的公共服务事务承包给私营企业。政府业务合同化则是指政府把原来由政府主管的部分业务工作推向市场，政府与企业签订合同，用以保证政府业务目标的实现。法国政府从 20 世纪 60 年代末首先开始实行行政合同。政府和企业通过谈判签订合同，明确双方的权利义务，企业按合同规定履行义务，政府则要根据合同对其进行监督并要支付酬金。20 世纪 70 年代后 西方国家普遍推行这种制度 运用到诸如环境保护 公用设施维护 消防与救护 选民登记，罪犯的监护管理，公共项目的论证与规划，公共组织的绩效评估等方面。英国的“下一步行动”(The Next Steps) 方案和新西兰的公司化

<sup>①</sup> 毛寿龙 李梅：《有限政府的经济分析》以及《制度分析与公共政策》丛书 上海三联书店版 的序言  
参见中央机构编制委员会办公室编：《各国政府行政管理与改革》，1995 年 10 月。

改革尤为激进，它们把上下级关系由直接的隶属关系转变为合同关系，上级对下级的控制由着眼于工作过程到着眼于工作结果，决策与执行分离的趋势愈加明显。

## （二）中国政府的治道变革

中国是一个历史悠久的文明古国，有着几千年文明的辉煌历史。中国政府治道发展自有自己特殊的理论和方法，由此而形成的汉帝国、唐帝国等的辉煌壮观一直为后人津津乐道。但近百年来，中国的文明遭到了巨大的破坏，中国的发展进程也受到了外族入侵的阻碍。中国也因此由盛而衰，一度成为世界上最贫穷、最落后的国家之一。中国共产党经过 28 年艰苦卓绝的奋斗，带领全国各族人民终于在 1949 年 10 月建立了中华人民共和国，把中国从三座大山的压迫下，从饥饿、贫困，被奴役和被欺侮的境地中解放出来。从此以后，中国开始焕发了新活力。1978 年以来，中国政府开始实行改革开放政策，不遗余力地推行治道变革，使中国真正走上了通向繁荣富强的道路。

中国改革开放的目标是建立一个有效的社会主义市场经济体制，加速经济发展，提高人民生活水平。但是，完成这一项历史使命绝非易事，我们需要从自己的实践中总结教训，同时也要从别人的实践中获取经验为此，作为发展中国家的中国政府已经在逐步进行政府的治道变革，不断摸索前进。在政府职能市场化方面，中国政府已经在国有企业改革、政府机构改革以及政府公共事务市场化取得了一定的进展：在政府行为的法治化方面，已经通过并确立了依法治国、依法行政等等举措，并在实际的社会生活中发挥作用；在政府决策的民主化方面，则是逐步完善了人民代表大会制，建立并完善了选举制度，确立了差额选举制度以提高选举的竞争性，尤其是在区县人民代表大会实行了直接选举制，地方政府开始采取决策与政策听证会的形式，这些都启动了中国政府的民主化进程；在政府公共权力多中心方面，通过实行分税制、财政包干等等措施，逐步探索和进行地方政府分权的改革，通过立法权的逐步授予，逐步扩大和完善省级立法权、较大的市的半立法权等等，完善了基层民主建设，实行村民自治等等新的举措，并对事业单位进行改制，逐步使事业单位相对独立运转，这些都说明中国政府的权力已经开始走向多中心的自主治理。

在改革开放前（1949~1979年），政府部门统治管理一切是当时中国政府的基本特点。新中国建立不久，就实行了高度集中的计划经济体制，政府部门对经济进行事实上的垄断政策，掌握着全社会大部分资源的配置、使用和分配，对社会财富拥有绝对支配权，基本上不存在市场部分，市场与社会力量事实上不存在，也就更谈不上发挥作用了。这个时期的现代意义上的政府经济学是不存在的。1979年以后以1993年为限，前面一个时期是双轨并行期，原先的高度集中的计划经济体制开始变化，是市场开始形成的阶段，后一个时期则是转制规范期，社会主义市场经济体系确立并基本建立，政府职能、作用都发生了很大的转变，市场与社会的力量开始生机勃勃，社会进入良性运行期。双轨并行期的主要特征是旧格局基本被打破，国家财政对国有企业和地方政府放权让利，财政包干、家庭生产承包责任制的全面推行，农村村民自治组织的发展，城市国企的改革，私营企业的兴起，都说明当时的治道变革不论在农村还是城市，也不论在经济还是政治、社会上，都取得了很大成功。到转制规范期，政府改革的主要特征是由过去的局部性生产关系调整进入整体性市场经济建设。这一时期，现代企业制度建立，国有企业改革进入深化阶段，政企不分逐步得到解决。政府机构进行了大规模的改革，政府职能进行大规模的转变，简政放权，效能、统一、高效，都是这次机构改革的目的。依法治国被写入宪法，社团、社群组织都活跃起来，民间力量逐步发挥作用。这一切都使得市场化、法治化、民主化、多中心化在这一时期凸现并开始发挥作用。

作为一个发展中国家，中国政府的治道变革只是开始，要想真正实现政府职能的市场化、政府行为的法治化、政府决策民主化以及政府公共权力多中心化，我们还必须进行更进一步的改革，从自己的发展过程中获得教训，也从他国的发展中吸取经验，更要从理论上逐步完善，用理论来指导我们的治道变革。政府经济学就是这些理论中很重要的研究与指导政府治道变革的一门学科。

## 二、政府经济学

### （一 概念与特征

#### 1. 概 念

政府经济学是从公共财政学发展而来的，但它又与公共财政学有明显的不同，政府经济学更注重实际一些的问题，比如研究政府公共服务提供的绩效等，而不太注重财政本身的一些技术问题，以及对微观经济和宏观经济的整体影响。简言之，政府经济学，就是运用经济分析的方法分析政府治道，用经济分析的价值评估政府治道的一门学科。

一般来说，政府经济学包括三个要素：一是经济分析的逻辑，涉及到经济分析的基本假设以及分析工具。其中最为核心的基本假设是最大化假设，最核心的分析工具是各种各样的均衡分析。二是经济分析的价值，涉及到经济分析的基本价值判断。其中最核心的判断是帕累托最优准则。经济分析的逻辑和价值，在很大程度上是一致的。如最大化假设，在逻辑上是假设，但是在经济分析的进程中它却是一种价值标准，如是否实现了福利最大化的问题？这就是一个价值判断。又如均衡分析与帕累托最优准则也是一致的。消费者均衡就是消费者实现了帕累托准则；整个经济的均衡，就意味着整个经济实现了帕累托最优的状态。三是政府治道问题的事实。其中核心的问题是政府职能的界定和运作、政府具体公共服务的有效供给等。<sup>①</sup>

#### 2. 特 征

政府经济学是用经济分析的方法研究政府行为的一门学科，但它又明显不同于其他的诸如微观经济学、宏观经济学以及公共财政学等经济学学科，它有其本身的特点。

(1)政府经济学是以政府以及政府行为为研究对象的。在现实生活中，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

有关政府经济学的概念比较多，这里采用的是毛寿龙的观点。三要素理论也是他的观点

么，诸如下述的问题就需要进行科学的研究分析来给以正确的回答：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，自然也是经济学研究的对象。而微观经济学除了研究政府以外，还研究家庭、企业等等具体的消费者与生产者，它是政府经济学研究的基本基础；宏观经济学则是分析一个经济中的一些总量问题，实际上主要是研究如何使经济良性运行的，政府经济学则不仅仅是这样；至于公共财政学主要分析政府税收、公债、政府财政支出对整个经济绩效的影响，它是政府经济学的前身，与之相比，政府经济学更侧重于实际问题的研究。

(2)政府经济学是以经济学的方法来研究政府以及政府行为方面的问题的。人们研究政府以及政府行为，可以从好多方面进行，比如从社会学的角度、政治学的角度等等。从单体的社会学的角度来看，政府是可有可无的。他们认为可以有一个乌托邦的社会存在，人们都是利他的，人类满足需求的过程是通过具有高尚道德的他人所表现的无回偿性质的利他行为来满足自己的需求，这种社会下政府的存在可以说是多余的。从政治学角度来看，政府是拥有极大权力的组织，这种社会下的人们满足需求的方法是运用权力掠夺他人的资源，从而满足自己的需求，任何人均必须通过给他人提供好处才能改善自己的处境，政府是掠夺性的，因为资源是由它集中起来然后进行配置。而从经济学角度来看，人们满足自己的需求的方式是利用他人的利己心、利用货币完成互惠性的自愿而公平的交易，政府在此起服务的作用，政府是服务性政府。

(3)政府经济学注重实际问题的研究。政府经济学研究如公益物品与政府政策、外部效应与政府政策、政府价格管制政策的经济效应、寻租与管制、政府行为与经济自由等实际性、针对性比较强的问题，它不是很注重技术上的一些问题。不论是运用博弈论、委托—代理理论、信息理论、选择理论 还是制度分析与发展理论、交易成本理论等 政府经济学都是针对现实生活中的政府在处理经济方面的问题而进行分析研究的。

## （二 研究对象

我们从政府经济学的概念中可以看出，政府经济学的研究对象就是政府的治道问题，也就是政府在公共事务领域的基本治理之道以及它是怎样实现公共利益的最大化的。

### 1. 政府

所谓政府是国民经济中唯一通过政治程序建立的，在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的实体。政府除对特定区域内居民负有政治责任以外，还参与非市场性的社会生产活动和社会财富再分配。政府参与的非市场性生产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与公正，维护社会的稳定，采取税收或其他强制手段对各社会成员的财富进行重新分配。

政府所包涵的内涵是十分丰富的。一般而言，政府的含义分成四个层次加以理解。第一个层次是中央政府。组成中央政府的各部、委、办及其内部各厅局、附属机构是政府的核心层次。第二个层次是广义政府。这个层次不仅包括中央政府，而且还包括各级地方政府及其附属机构。第三层次还包括中央和地方政府出资兴办的各种企事业，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。第四层次是指政策性的金融机构，这些金融机构是为了实现特定的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、简易人身保险等形式出现。金融性的政府企业超越了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。

### 2 政府治道

根据标准的西方经济学理论，每个经济主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。政府也是一个经济主体，同样要解决这三个基本问题，只不过由于它的两大特征——政府是对

全体社会成员具有普遍性的组合，政府拥有其他经济组织所不具备的强制力——使得它的解决对象、解决方法都有了自身的特殊性。同时，政府还需要解决怎样决策这一基本问题。<sup>①</sup>

(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许多。首先，不同的主体的选择不同。政府内部经济主体有三类 既包括“非市场主体”的部门 如国防 又包括“市场主体”部门，如一般的国有企业 还包括“准市场主体”的部门 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，这些情况都增加了政府部门生产选择的复杂性。其次，不同的产品的选择不同。政府部门生产的产品包括公共物品（Public Goods）、准公共物品和市场产品。公共物品如国防、公共安全；准公共物品如教育、公共交通；市场产品如国有企业生产的各种产品。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物品和市场产品，这里的公共物品简单定义为政府提供的任何产品和劳务，在社会资源确定的情况下，公共物品的生产与市场产品的生产之间存在相互替代关系。在公共物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。如在战争时期公共物品的生产会大大超过市场产品的生产。在某些高福利国家，公共物品的产量较大，而在一些自由放任的市场经济国家，公共物品的产量可能极小。此外，在社会价值标准与私人价值标准发生冲突时，政府可以对某些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

<sup>①</sup>（美 斯蒂格里茨：《政府经济学》第 12~14 页。

利润最大化原则的驱动下，通过复杂的技术选择来确定。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，对于公共物品，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。对于准公共物品也有类似的生产选择问题，比如教育。有些公共物品或准公共物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，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。这里牵涉到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物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，很难估量其实际价值；另一方面，政府部门或国有企业的目标事实上是综合的，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。政府可以制定劳动法、环境保护法、反托拉斯法等法规，制定产业政策，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所确定。各个经济主体的收入由他所提供的生产要素的价格（边际贡献）和他所拥有的该要素的数量（资源禀赋）共同决定。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。对于绝大多数公共物品来说，分配实际是“公共选择”问题。原因在于，除了极少数公共物品，如国防和公共安全，可以绝对平等地消费外，大部分公共物品只为一部分人提供着便利。这些公共物品，政府在决定生产的同时实际上也决定了它的分配。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物品分配给主要使用该公路的消费者。政府部门生产的公共物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。由于公共物品的生产必须耗费社会资源，公共物品分配的不公意味着社会资源分配的不公，而公共物品的消费是不需要付出经济代价的；因此，在一定的意义上说，公共物品分配的不公可能比私人部门收入分配不公在社会公平原则上来看更为恶劣。并且，由于公共物品的消费是不需要付出经济代价的，这可能导致对公共物品的滥用。

(4) 公共选择。公共选择的确定过程，是政府经济学的特殊主题。公共选择是指一个社会共同决定作出的选择。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 不同的公共物品有不同的受益人，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。因此，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作出的。

### （三）发展历程

政府经济学是从公共财政学发展而来的，公共财政学的理论基础是微观经济学，但是公共财政学的问题主要是政府的收入和支出，即税收和公债、政府财政支出。它与宏观经济学分析的问题密切相关，但是不太注重整体的总量分析，而是分析政府税收、公债、政府财政支出对整个经济绩效的影响，公共财政学早在公元 16 世纪就已经有专著，而严格意义上的政府经济学是在 20 世纪 60 年代才问世的经济学分支学科，是一门相当年轻的学科。从它的渊源和发展状况而言，政府经济学是一门历史渊源十分久远，但在理论的完善和实践的运用上又十分年轻的科学。

#### 1. 起 点

公共财政学是政府经济学的起点。经济学是研究一定社会的生产、交换、分配和消费等经济活动、经济关系以及经济规律的学科 是一门探索解决有限资源与无穷需求之间矛盾的学科。经济学从它一诞生起就与国家、政府联系在一起。在中国古代 经济一词是“经邦济世”

“经国济民”的略称。在西方，早期的知名经济学家无不把国家的经济行为作为自己最主要的研究对象。早在 1615 年 法国经济学家 A·D·蒙克莱田就把他的经济学著作定名为《献给国王和王太后的政治经济学》。进入自由资本主义后，经济学更是与政治密切相关。威廉·配第( W. Petty, 1623 ~ 1687 年) 在 1662 年发表了《赋税论》。他把国家经费分为 6 个项目：①军费；②官员俸禄和司法费用；③宗教事务经费；④大学及其他学校经费；⑤孤儿赡养费和无工作人员的生活救济费；⑥修路架桥费用和其他公共福利费用。配第在这本书中分析了上述 6 项国家经费增加的原因，人民对赋税的反对和税收征课的办法，以及国家筹集资金的方式与手段，从而开创了西方财政学的先河。被尊为“西方经济学鼻祖”的人亚当·斯密( A. Smith, 1723 ~ 1790 年) 在其 1776 年发表的巨著《国富论》中也详细地谈到了国家财政问题。亚当·斯密指出了政府的三职能，即保卫本国安全、维护社会治安、建设和维持公共工程和公共事业。为了使这些职能得到充分的行使，政府必须支出和筹集经费。亚当·斯密详细地分析了政府收入的来源，征税的原则和方法与时间，以及政府通过发行公债来筹集资金的必要性与可能性。以此为标志，公共财政学作为一门独立的学科走上历史舞台。

## 2. 政府经济学的兴起

19 世纪末 20 世纪初，自由资本主义逐渐演变为垄断的资本主义，资本主义制度固有矛盾逐渐暴露。经济危机开始周期性地袭击和破坏资本主义的成果。怎样克服和消除经济危机成为经济学家重点的研究目标。20 世纪 30 年代的席卷资本主义国家的经济大萧条，使自由主义经济理论的缺陷充分地暴露出来，以此为契机，经济学发生了重大变革。英国经济学家凯恩斯在 1936 年发表的巨著《利息、就业与货币通论》中对自由经济提出疑问，重新主张国家干预。他指出，古典自由主义经济理论所假设的完全竞争的市场在现实生活中是不存在的。由于人们的经济行为总是受到三个基本心理因素（即心理上的消费倾向、心理上的灵活偏好和资本边际效率）的影响，纯粹依靠市场调节的资本主义不可能导致社会供求的均衡，经济危机也就由此产生。只有通过政府明智、积极的政策，把自由放任和调节的频率均衡，使资本主义成为“可调节的”资本主义 这样才可能避免危机 实行“国家调节”是现行的经济形态免于全面毁灭的惟一的切实途径。因此，政府应当通过宏

观的财政政策和货币金融政策来对国民收入进行再分配，鼓励消费，引导需求，以此克服市场缺陷所带来的种种经济困难。美国总统罗斯福推行的“新政”(New Deal)为凯恩斯的国家干预论提供了完整的实践机会。而在事实上，罗斯福的“新政”也取得了巨大的成功。在实践和理论的推动下，西方社会中，政府的经济作用日益扩大，从单向的财政收支扩大到对经济进行调节和管理。政府开始直接进入生产领域，并形成相当规模的公共企事业。这样就给公共财政学提出许多新的课题。经济学家斯蒂格里茨认为，主要有三方面的问题需要经济学来解决，它们是：第一，要弄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。很明显，这都不是公共财政学本身所能回答的。于是，政府经济学便应运而生了。

概括起来讲，相对公共财政学而言，政府经济学增加了两大领域的内容：一是关于政府选择和政府决策的内容。政府经济学认为国家是经过政治程序产生的，主张研究其政治程序的经济效应。二是关于政府政策对经济的影响。

推动公共财政学向政府经济学转变，不仅是上述研究内容的变化，而且还有研究方法的变化。相对公共财政学而言，政府经济学全面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。实证分析方法是通过量化分析来验证命题和假设，是弄清“已经发生了什么”。规范分析方法则是从道德标准和价值观出发研究“应该怎么办”。规范分析虽然不如实证分析严谨、科学和可验证，但是规范分析体现了经济学的人文精神和伦理观念，是经济学及其他社会科学不可缺少的分析工具。在公共经济学中，实证分析主要用于考察政府活动的范围和各种政策的结果，规范分析则用于评价各种将要付诸实施的政策和政府形式的选择。

在当代，政府经济学由于内容上的扩大和方法上的多样化，已经在经济学中成为一门越来越重要的分支学科。在国家的现实生活中，政府经济学的理论也越来越被应用于实践，发挥着越来越大的作用。

### 三、重要性

政府经济学是经济学中既古老又年轻的分支学科。它的形成和发展与经济学中的既有成果有十分密切的关联。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。这种学科的多角度性、多方位性，一方面折射出现代社会科学发展的显著特征，另一方面也凸现出政府的制度安排，以及政府对经济的干涉，涉及到社会生活的许多方面，在国家、社会中起着极为重要的甚至是决定性的作用。

按照新制度经济学的观点，制度是为了决定人们的相互关系而人为设定的一套涉及社会政治、经济的行为规则，旨在约束追求主体福利或效用最大化的个人行为。政府是一种特殊存在的组织，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。政府自身是制度安排的结果。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。比如，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。政府可以制定政策、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。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。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就是十分重要的。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。这些问题，都是与一个国家和社会密切相关的，是关系到国计民生的大问题。现在我国正处于改革开放的攻坚阶段，许多问题不是简单的政治学或者经济学就可以解决的，而是需要用把它们综合起来的学科理论来解决。政府经济学也就因此显得极为重要。

## 第二节 政府经济学方法论

每一门学科都有它的特点，因此它们的研究方法也各不相同。政府经济学也不例外，它有自己本身的研究方法。政府经济学的自身的研究方法是在从经济学的大家族独立出来的过程中形成的，因此它带有微观经济学、宏观经济学以及福利经济学这些学科的方法特征；同时政府经济学又是一门分支学科，事实上它是用经济学的方法来分析研究政府以及政府行为的，它必然要涉及到政治学、法学等方面的内容，对他们的研究方法也会有所借鉴。可以说，政府经济学的方法是从与这些学科的比较借鉴中得来的。

### 一、政府经济学与微观经济学

微观经济学的理论由价格理论、消费者行为理论、生产者行为理论、分配理论以及包括价格管制、消费与生产调节、收入分配平均化等政府政策的理论共五个基本方面组成。它是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