

高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材

公共经济学

赵建国 吕丹 主编

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

本书运用现代经济学的原理和方法分析了以政府为主体的公共部门所从事的经济活动,全面系统地阐述了在市场经济实践中提炼出来的具有普适性的公共经济学基本理论。这些理论主要包括:公共部门的经济职能、公共产品的有效供给、公共产品需求的决定、公共选择、公共支出、税收制度、公共规制、公共经济政策调节、收入分配与社会保障等。通过对这些理论的学习使读者对市场经济条件下政府经济行为和经济决策的合法性、必要性和合理性有一个较正确的理解和认识,从而明确我国政府经济职能转变的关键和难点。

本书可作为公共管理类各专业的本科生、研究生和 MPA 学员的教材,也可作为广大公务员学习经济理论、研究经济政策的参考用书。

本书配有课件,下载地址为: <http://www.tupwk.com.cn/downpage>。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学 / 赵建国, 吕丹 主编. —北京: 清华大学出版社, 2014

(高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材)

ISBN 978-7-302-34755-2

I. ①公… II. ①赵… ②吕… III. ①公共经济学—高等学校—教材 IV. ①F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 298466 号

责任编辑: 施 猛 马遥遥

封面设计: 常雪颖

版式设计: 方加青

责任校对: 邱晓玉

责任印制:

出版发行: 清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址: 北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编: 100084

社 总 机: 010-62770175 邮 购: 010-62786544

投稿与读者服务: 010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈: 010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

课 件 下 载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62794504

印 刷 者:

装 订 者:

经 销: 全国新华书店

开 本: 185mm×260mm

印 张: 20 字 数: 499 千字

版 次: 2014 年 2 月第 1 版

印 次: 2014 年 2 月第 1 次印刷

印 数: 1~3000

定 价: 35.00 元

产品编号:

前 言

公共经济学可以说是一种“研究公共部门行为的经济学”，它的主要研究对象是公共部门。在这里公共部门主要是指广义的政府部门，即除了传统意义上的各级政府部门之外，还包括教育、科技、社会保险、医疗卫生和公用事业等准公共组织。因此，公共经济学主要运用经济学的假设、理论和方法来研究与分析以政府为主体的公共部门所从事经济活动的主要内容及其与社会目标的关系。著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格里茨曾把公共部门经济学的主要研究内容分为三类：①搞清公共部门从事哪些活动以及这些活动是如何组织的；②尽可能地理解和预测政府活动的全部结果；③评价各种政策。更为具体地说，公共经济学所研究的主要问题包括：政府对于社会经济资源配置的干预是否得当和有效？政府的干预是否能够，以及用什么方法实现社会经济目标？政府经济行为的准则是什么？政府在弥补市场缺陷的同时，是否又带来了新的问题？政府经济作用的合理界限在哪里？这一界限是通过什么途径确定的？搞明白这些问题，在理论和实践上都具有根本性的重要意义。另外，由于事实上政府已经成为一个拥有大量资本投入，向全社会提供产品、服务和大量就业机会的“公共部门”，它也面临与私人部门相类似的一系列基本问题，即生产什么、如何生产和为谁生产等问题。公共部门与私人部门的投资、管理和运作方式显然是不同的，那么，如何评价它的绩效，它的成本与收益如何定义？如何确定产业合理的规模与效率？对于以上问题的研究和回答，直接关系到政府的管理体制和现实政策。现在，有关公共经济学的探讨不仅仅停留在经济学领域，而是越来越多地与伦理学、政治学、社会学的有关研究相结合，而且还直接融入了公共选择理论、宪法理论、官僚政治理论。公共经济学所研究的具体内容包括：公共部门的职能、公共产品的最优供给、公共支出、公共税收、公共选择、宏观经济稳定等。

本书是为公共管理专业的本科生、研究生和MPA学员编写的，读者在学习本书之前应具有一定的现代经济学(微观经济学和宏观经济学)基础。全书共分9章。第1章“公共经济学导论”主要明确了公共经济学的研究对象、内容和任务，公共经济学的产生与发展历程，公共经济学的学科性质，公共经济学的研究方法。第2章“市场效率与公共部门职能”明确了效率的含义及市场效率的条件，分析了资源配置方式和市场机制的运行特点，在对公共部门的含义进行明确界定的基础上，分析了公共部门产生的必要性，以及公共部门的合理配置资源、稳定经济发展、促进公平分配和保护生态环境4大职能。第3章“公共产品理论”首先对公共产品的定义与性质进行了界定，之后分析了公共部门提供公共产品的必要性，及政府应该如何合理而有效地

提供公共产品以解决市场失灵的问题。第4章“公共选择理论”主要介绍了公共选择与决策的机制和一般特点，并通过官僚与寻租理论分析了政府干预的局限性。第5章“公共规制理论与外部性”明确了公共规制的含义、分类和过程，论证了公共规制的必要性，重点分析了经济规制和社会规制政策的特点、目标及如何运用，明确了外部性的含义、分类和经济影响，分析了外部性的经济规制和社会规制问题。第6章“公共支出理论与政策”对公共支出进行了分类，具体分析了公共支出的各种政策效应。第7章“公共收入理论与税收制度”主要介绍了税收理论、原则和制度的一般性原理，分析税收的经济效应和税负的转嫁和归宿问题。第8章“收入分配与社会保障”明确了社会公平的内涵、公平与效率的关系，分析了收入分配不平等的原因，论证了政府调节收入分配的必要性，提出了政府调节收入分配的原则和具体的政策措施。第9章“公共经济政策”明确了公共经济政策的含义和原则，从宏观经济的角度分析了公共经济政策的目标、手段和类型等基本理论，分析了财政政策和货币政策的作用机制，财政政策、货币政策的组合效应，以及宏观调控的成效和问题。

本书由赵建国、吕丹主编，具体的写作分工如下。第1章：吕丹；第2章：赵建国；第3章：赵建国；第4章：吕丹、祝贺荣；第5章：吕丹、周浩；第6章：吕丹；第7章：吕丹、王春晓；第8章：赵建国、廖藏宜；第9章：赵建国、廖藏宜。本书在编写过程中吸收并借鉴了国内外学者在这一领域取得的研究成果，以及其他相关教材的内容，在此，谨向这些学者和作者表示感谢。由于作者水平有限，书中难免存在错误和不妥之处，恳请读者指正。反馈邮箱：wkservice@vip.163.com。

目 录

第1章 公共经济学导论	001	2.2 公共部门存在的必要性	029
1.1 公共经济学的含义与研究对象.....	001	2.2.1 市场低效.....	030
1.1.1 公共经济学的含义.....	001	2.2.2 市场无效.....	032
1.1.2 公共经济学的特征.....	002	2.2.3 市场无效的原因.....	033
1.1.3 公共经济学的研究对象.....	004	2.3 公共部门的职能	034
1.1.4 公共经济学的主要研究内容.....	008	2.3.1 合理配置资源.....	034
1.2 公共经济学的产生与发展.....	010	2.3.2 稳定经济发展.....	037
1.2.1 公共经济学的产生.....	010	2.3.3 促进公平分配.....	039
1.2.2 公共经济学的发展.....	011	2.3.4 保护生态环境.....	043
1.3 公共经济学的学科性质.....	012	2.4 政府失效的原因及治理	045
1.3.1 公共经济学的研究任务.....	012	2.4.1 政府失效.....	045
1.3.2 公共经济学的学科属性.....	013	2.4.2 政府失效的原因.....	045
1.4 公共经济学的研究方法.....	015	2.4.3 政府失效的治理.....	047
1.4.1 实证分析与规范分析相结合.....	015	第3章 公共产品理论	050
1.4.2 归纳与演绎分析方法相结合.....	016	3.1 公共产品概述.....	051
1.4.3 博弈论的广泛应用.....	017	3.1.1 公共产品的定义.....	051
1.4.4 成本-收益分析方法.....	017	3.1.2 公共产品的特征.....	051
第2章 市场效率与公共部门职能	020	3.1.3 公共产品的分类与识别.....	052
2.1 市场效率与资源配置方式.....	020	3.1.4 一些重要的公共产品.....	054
2.1.1 效率.....	020	3.2 公共产品与市场失灵	056
2.1.2 市场效率条件.....	021	3.2.1 提供公共产品的重要性.....	056
2.1.3 资源配置方式.....	022	3.2.2 “搭便车”行为.....	057
2.1.4 市场机制的运行特点.....	023	3.2.3 博弈论与公共产品提供.....	059
2.1.5 完全竞争市场与经济效率的实现.....	025	3.2.4 公共产品由市场提供的缺陷.....	061
		3.3 公共产品有效供给的理论分析	062

3.3.1	公共产品有效供给的庇古均衡	062	4.4.1	寻租与腐败的含义及分类	113
3.3.2	公共产品有效供给的局部均衡分析	063	4.4.2	寻租与腐败的关系	116
3.3.3	公共产品最优供给的一般均衡分析	065	4.4.3	寻租与腐败的影响	117
3.4	公共产品的生产与经营	070	4.4.4	寻租与腐败的治理	121
3.4.1	政府生产经营与私人生产经营	070	第5章	政府规制理论与外部性	128
3.4.2	政府提供公共产品的必要性	071	5.1	政府规制理论概述	129
3.4.3	政府提供公共产品的方式	073	5.1.1	政府规制的理论依据	129
3.4.4	政府提供公共产品的范围	075	5.1.2	政府规制的含义和分类	130
3.4.5	政府提供公共产品的效率	078	5.1.3	政府规制的过程	131
3.4.6	公共产品私人生产与经营的方式	079	5.2	经济规制与社会规制	132
3.5	公共产品的收费与定价	083	5.2.1	经济规制	132
3.5.1	公共产品收费的可能性和可行性	083	5.2.2	社会规制	135
3.5.2	公共产品的收费原则与定价标准	085	5.2.3	垄断规制	139
3.5.3	边际成本定价法	086	5.3	政府规制失灵与规制放松	144
第4章	公共选择理论	090	5.3.1	政府规制失灵的内涵	144
4.1	公共选择理论概述	090	5.3.2	转型时期的政府规制失灵	144
4.1.1	公共选择理论的产生与发展	091	5.3.3	政府规制失灵的原因分析	146
4.1.2	公共选择理论的研究方法	092	5.3.4	政府规制的放松与解除	149
4.1.3	公共选择学派及其主要观点	094	5.4	外部性的表现与经济影响	151
4.2	公共选择中的投票	095	5.4.1	外部性的含义	151
4.2.1	市场化与非市场化决策	095	5.4.2	外部性的分类	152
4.2.2	选民的偏好显示与公共选择中的投票规则	099	5.4.3	外部性的经济影响	153
4.2.3	投票悖论与阿罗不可能定理	103	5.5	外部性与政府规制	155
4.2.4	中位选民定理(中间投票者定理)	105	5.5.1	外部性的经济规制	155
4.3	公共选择中的政治行为分析	107	5.5.2	外部性的社会规制	161
4.3.1	投票人(选民)的行为分析	107	第6章	公共支出理论与政策	165
4.3.2	政治家(政党)的行为分析	109	6.1	公共支出概述	165
4.3.3	政府官员(官僚)的行为分析	109	6.1.1	公共支出的概念和特点	165
4.3.4	利益集团的行为分析	111	6.1.2	公共支出的原则	167
4.4	寻租与腐败	112	6.1.3	公共支出的范围	168
			6.2	公共支出的分类	170
			6.3	公共支出的规模与结构	173
			6.3.1	公共支出的规模	173
			6.3.2	公共支出增长理论分析	175
			6.3.3	公共支出的结构	178
			6.4	公共支出的效益分析	181
			6.4.1	公共支出的效益与成本	181

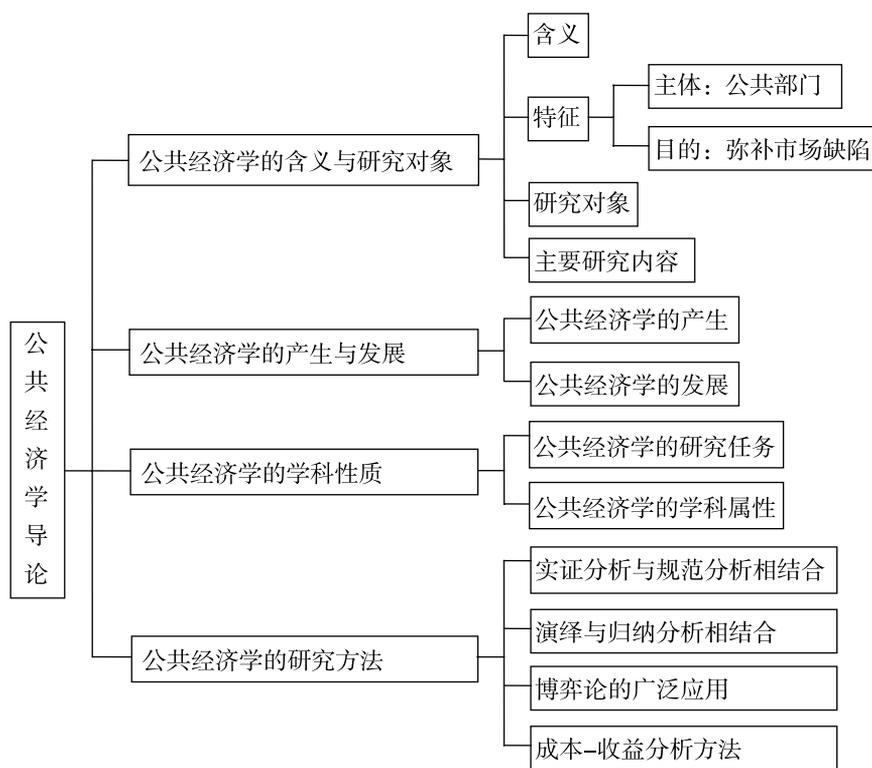
6.4.2	成本-效益分析法的定义及基本原理	182	8.1.1	收入分配的内涵与分类	235
6.4.3	成本-效益的分析步骤	183	8.1.2	收入分配政策	235
6.4.4	分析中涉及的关键性难题	184	8.1.3	收入分配结果的衡量	236
6.4.5	公共支出效益的其他分析方法	186	8.1.4	收入分配结果差异化的原因	239
6.5	公共支出的政策效应	187	8.2	收入分配的调节	241
6.5.1	公共支出的挤出效应	187	8.2.1	收入分配调节的必要性	241
6.5.2	公共支出的收入效应与替代效应	188	8.2.2	收入分配调节的原则	245
6.5.3	公共支出的直接效应和间接效应	190	8.2.3	可供选择的收入分配调节手段	247
6.5.4	公共支出的激励效应	192	8.3	西方国家的收入分配与社会保障制度	250
第7章	公共收入理论与税收制度	197	8.3.1	西方国家的收入分配理论	250
7.1	公共收入理论综述	197	8.3.2	西方国家的收入分配和社会保障制度模式	254
7.1.1	公共收入的含义	198	8.4	我国的收入分配与社会保障制度	257
7.1.2	公共收入的原则	199	8.4.1	我国的收入分配制度	257
7.1.3	公共收入的分类	201	8.4.2	我国的社会保障制度	264
7.1.4	重点公共收入介绍	202	第9章	公共经济政策	272
7.2	公共收入的规模和构成分析	209	9.1	公共经济政策的基本内容	272
7.2.1	影响公共收入规模的主要因素	209	9.1.1	公共经济政策的含义	272
7.2.2	我国公共收入规模的变化	211	9.1.2	公共经济政策的原则	273
7.2.3	我国公共收入的构成	212	9.1.3	公共经济政策的目标	274
7.2.4	我国公共收入结构的优化	214	9.2	公共经济政策工具	278
7.3	税收制度综述	215	9.2.1	财政政策	279
7.3.1	税收的产生和发展	215	9.2.2	货币政策	286
7.3.2	税收的构成要素	217	9.3	公共财政政策与货币政策的配合	294
7.3.3	税收的特征	219	9.3.1	公共财政政策与货币政策配合的必要性	294
7.3.4	税收的原则	220	9.3.2	IS-LM模型	296
7.3.5	税收制度	223	9.3.3	财政政策与货币政策的配合	300
7.4	税收制度的设计	225	9.4	宏观调控的成效和问题	304
7.4.1	税负的转嫁与归宿	225	9.4.1	宏观调控的成效和问题	304
7.4.2	税率与税收收入	227	9.4.2	发达国家宏观调控政策的启示	306
7.4.3	税种的选择与配置	228	参考文献	308	
7.4.4	税收制度设计与经济发展	231			
第8章	收入分配与社会保障	234			
8.1	收入分配	235			

第1章 公共经济学导论

本章学习目标

了解公共经济学的含义与基本特征，理解公共经济学的研究对象与研究重点；了解公共经济学的发展历史，对公共经济学的学科属性及与其相关学科之间的关系有一个大致的认识 and 把握；掌握公共经济学在研究过程中所采用的研究方法。

本章知识结构



公共经济学是一门以公共部门经济活动为研究对象的学科，其主要特点是：以市场机制和政府机制都有缺陷为理论前提，以公共产品(Public Goods)的需求和供给为核心内容，以私人经济运行法则与公共决策过程相结合为基本方法，从经济学的角度来解释、分析和规范公共部门的职能和作用。

1.1 公共经济学的含义与研究对象

1.1.1 公共经济学的含义

西方经济学把所有经济主体分为两大类型，即公共部门和私人部门，前者是指政府及其附

属物，后者是指家庭和企业。无论是政府还是企业抑或是家庭，都以各自的方式参与国民经济的运行，影响着国民经济的发展，但是它们的行为方式和目的却不同。企业和家庭以实现利润最大化为目标，有强烈的利益动机，行为也自然是以有利于自己的方式实施。政府却与此不同，它主要是为了社会目标而存在。诚然，政府的经济活动也不能完全忽视收益和成本，但它更多的是考虑社会的公正与公平。市场由于各种各样的原因，会出现失灵的现象(我们将在本书第2章中进行详细论述)，因此，弥补市场失灵的重担自然就落到了政府身上。在市场经济的作用下，政府的作用表现在提供公共服务、维护市场秩序、参与收入分配、优化资源配置以及稳定经济等方面。因此，政府以自己特有的方式和规律与企业和家庭一起参与并影响着国民经济的稳定与发展。

公共经济学是经济学中专门研究政府经济行为特殊规律的分支学科，是论述各级政府部门和公共组织的存在意义和行为，回答政府必须做什么以及怎样做的学问。简言之，公共经济学是研究公共部门的经济学。从严格意义上来说，公共经济学应该称为公共部门经济学，这是以其英文名称(Public Sector Economic)直译过来的。由于公共部门的主体是政府，因此，公共经济学实际是研究政府经济行为的一门科学。

1.1.2 公共经济学的特征

1. 公共经济学是研究政府及其行为的科学

政府与市场一样，也会存在失灵的现象，因此对于政府也同样需要对其行为的科学性进行深入的研究。公共经济学就是要解决政府为什么干预经济生活、什么情况下实施干预、如何干预以及政府从事经济活动的范围、方式、途径和最终的效果如何等问题的科学。

2. 公共经济学是用经济学的方法来研究政府经济行为的科学

人们对于政府的研究可以从多个学科、多个角度来展开，例如社会学、政治学等。经济学认为人类是通过理性的利己主义行为，利用价格机制和竞争机制在商品货币关系中完成自己的交易行为，而政府所起的作用是服务型的，所以政府应该是一个服务型政府，这也恰恰是现代国家政府建设的目标之一。

专栏1-1 何谓服务型政府?

服务型政府也就是为人民服务的政府，用政治学的语言表述是为社会服务，用专业的行政学语言表述就是为公众服务。它是在公民本位、社会本位理念的指导下，在整个社会民主秩序的框架中，把政府定位于服务者的角色，并通过法定程序，按照公民意志组建起来的以“为人民服务”为宗旨，以公正执法为标志，并承担着相应责任的政府。服务型政府应该具备以下特征。

1. 富有竞争力的政府

富有竞争力的服务型政府是一个具有核心竞争力的政府。在中国，这个核心竞争力就是社会主义的基本价值，就是社会平等、政治民主和以人为本。这一核心竞争力是与人类文明发展的大趋势相一致的，是构筑国家“软实力”的基本要素。一个服务型政府，首要的特征就是弘扬社会主义的基本价值观，实现社会平等、政治民主和以人为本的“制度化形态”，并在社会实践和改革过程中具有切实的可操作性。离开社会主义的基本价值、宪法原则和中国共产党的

执政理念谈服务型政府，这个服务型政府就可能是无本之木、无源之水。

2. 敢于担当的政府

服务型政府是一个民主和负责的政府。就是说，是一个人民民主和对人民负责的政府。前者是指政府的性质，后者是指政府的目的。人民民主是共和国宪法所赋予人民的基本权利，特别是“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的权利，它界定了政府的有限性。宪法规定的这“四个民主”权利，反映了社会主义民主政治的本质，在现实的制度安排中一个都不能少。公民通过正常程序和渠道参与国家治理，表达自己的愿望，是服务型政府的本质特征，唯有如此，才能体现社会主义制度的优越性，也才能真正建立一个服务型的政府。

3. 依法治理的政府

服务型政府是一个法治和有效的政府。依法行政是现代政府的一个基本特征，是建立合理的政府与社会、政府与市场、政府与公民关系的前提。中国政府就其本质来说，是依据宪法原则建立并按照宪法原则运作的政府。宪法是中国的根本大法，只有尊重宪法并按照宪法原则办事，才能在全社会树立政府的威信，确立政府的社会公信力。一个依法行政的政府必然是一个有效的政府，其公共政策才能得到认真的落实。建立服务型政府，核心是政府必须尊重宪法精神，按宪法原则办事，只有这样，人民才会相信政府，政府服务才能为群众所接受。依法行政是提高党和政府执政能力的关键环节。

4. 善于提供公共服务的政府

服务型政府是一个为全社会提供公共产品和服务的政府。提供公共产品和服务，核心是在公共财政和预算以及财政转移支付的导向上，要真正关注普通老百姓的利益、需要和愿望。把钱真正用到惠及千百万老百姓的日常生活，使人民安居乐业、心情舒畅、生活幸福的事业上来。要真正关心社会的弱势群体。政府必须下决心把钱投入到以改善人民群众生活质量，关乎千家万户生活命脉的义务教育、公共医疗、社会福利和社会保障、劳动力失业和培训、环境保护、公共基础设施、社会安全和秩序等方面。这些是一个服务型政府的最基本组成部分和最核心的内容，是关乎国家稳定、发展和繁荣的国家战略产业，搞得与不好，决定着中国共产党和政府执政的物质基础，决定着人心向背，决定着政府在人民群众中的威信。要提高党和政府的执政能力，建立服务型政府，就是要把这些方面作为公共财政支出和财政转移支付的基本方向，切实通过预算硬约束保证公共财政的正确使用。

5. 分权合理的积极政府

服务型政府是一个实现了合理分权的政府。合理分权是完善政府治理、优化政府结构的一个重要内容，是建立服务型政府的重要手段。一般来说，分权的基本内容主要包括：政府内部各部门之间的分权；上下级之间的权力下放；政府与社会中介组织之间的权限划分；中央与地方政府之间的权限划分等。合理分权是现代政府的一个重要特征，是提高政府工作效率的一个重要手段。合理分权是建立服务型政府所遇到的最复杂的结构性难题，解决得不好，就可能制约中国经济社会的发展，造成社会失序和国家混乱，这是在分权过程中必须注意的。但分权的好处也是显而易见的，合理的分权至少可以带来以下几点好处：第一，最大好处是可以带来经济上的效率；第二，可以合理地控制政府的管理幅度，不至于因为管理幅度过大而造成管理失误；第三，可以减轻中央的财政负担；第四，可以调动地方政府的积极性；第五，可以有效地平衡中央与地方的利益；第六，在政治上的最大好处是有利于建立问责制政府，转移政府责

任，明确政府工作核心，便于政府的绩效评估。实现合理分权，是提高共产党执政能力、建立服务型政府的基本前提。

资料来源：新华社. 十八大报告解读：如何建设人民满意的服务型政府. 人民日报，2013-1-23. 整理而成

3. 公共经济学注重对实际问题的研究和解决

在公共经济学研究视野内，对公共产品的提供、政府价格的管制、外部性与政府行为、政府政策与经济自由度、寻租等问题，都采用了大量的研究方法重点展开研究，这些方法对解决实际问题起到了极大的促进作用。作为经济活动主体的政府在实际工作中也迫切需要利用这些理论来指导自己的实践，从而保障其既能完成服务社会的目标，又能提高经济效益。

1.1.3 公共经济学的研究对象

公共经济学在社会科学中占有十分重要的地位，它要解决的根本问题是，政府与市场这两种在行为逻辑上完全不同的机制怎样有机地结合起来，共同实现资源的有效配置。作为一门科学，公共经济学的研究对象是公共部门为弥补市场缺陷，在正规和非正规制度约束下从事的经济活动。

1. 公共经济以公共部门为主体

公共部门是指政府与其所属部门之和。它由政府部门、公共事业部门、公共企业部门三个部分组成。

1) 政府部门

政府部门是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。政府部门有广义和狭义之分，广义的政府部门是指国家政权机关的总和，包括国家立法机关、国家司法机关、国家检察机关、国家行政机关、国家军事机关等；狭义的政府部门仅指国家行政机关。政府部门拥有宪法赋予的适用于全体公民的强制性权力，它的主要职责是向全体社会成员提供纯公共产品，如法律、治安、秩序等，不直接从事产品的生产和销售，所需经费完全依靠预算拨款。

2) 公共事业部门

公共事业部门即产权归政府所有并依靠预算拨款维持其运转的单位总和，如公立的学校、医院和研究所等。公共事业部门也提供一部分纯公共产品，如义务教育、防疫等，但主要提供部分准公共产品，如中等教育、高等教育、公园、电影院等。

专栏1-2 教育是否要产业化

“教育产业化”的失范行为败坏了教育的崇高社会形象，扭曲了个别学校办学的价值取向，导致教育领域的逐利，既让人们心目中圣洁的殿堂沾染铜臭，也使得作为人类灵魂工程师的教师职业为之蒙羞。作为直接后果，受到影响的还远不仅是教育的声誉和学校本身的健康发展，同时招致拷问的还有教育的社会功能、学校的天职和教育工作者的社会良知。

1. “教育产业化”有悖于和谐社会建设的目标要求，也背离了教育的本质

以营利为办学目的、变相出售公共产品、追求利益最大化的“教育产业化”倾向与行为，混淆了教育与经济、学校与一般企业的根本区别，背离了教育的公益性原则，必将带来教育资

源的分配不公，甚至引发一系列的矛盾。

2. “教育产业化”激起人民群众的强烈不满

在改革开放、市场经济体制初步建立和逐步发展的宏观背景下，少数“教育产业化”论者将教育机构混同于一般企业，甚至提出要将教育“市场化”的论点。一方面过分强调受教育者应承担教育成本，强调学校教育经济收益和眼前利益；另一方面则忽视了教育的公共属性，忽视了教育的社会效益和长远利益；这种论调不仅容易对公众造成误导，更有可能被部分民办学校的出资者和举办者作为牟取利益的依据。

由于语境的不同，对“教育产业化”难免会产生不同的理解，讨论教育的产业属性、研究非义务教育的成本分担、抑或是分析教育的投入产出效益等问题，本来属于教育理论研究的重要课题，但极个别地方政府却轻率地以“教育产业化”的有关论点为由，以教育投融资体制改革和广开财源为借口，或放缓继续增加教育投入的幅度，或减少对教育的财政投入，导致教育经费投入严重不足。事实上，目前我国的人均教育投入水平，尤其是财政性投入水平仍相当低，甚至已落后于一些发展中国家。为了缓解教育办学经费和社会需求的矛盾，出现了一些优质公办小学、初中或高中，以种种借口收取借读费、择校费、赞助费等，把政府应该负担的部分教育经费，转嫁给了社会和学生家长，引起了人民群众强烈不满。

试想，若按照“教育产业化”的思路，出资者将学校作为投资项目和盈利途径，其后果必然是背弃了“民办教育事业是社会公益性事业”的宗旨。在“教育产业化”的误导下，已经出现了个别民办学校简单地沿用企业经营模式管理和运营学校，压低教育成本，忽视人才培养质量等问题。

3. “教育产业化”对社会造成严重危害

“教育产业化”的失范行为有悖于和谐社会建设的目标要求。若“教育产业化”得不到有效遏制，一部分低收入家庭的子女会因无力负担高额费用，而被剥夺平等地接受良好教育的权利；而更多的家庭只能减少其他开支，忍受过重的教育收费。

与此同时，另一部分经济承受能力较强家庭的子女，即便是学习成绩和资质都很一般，却也能够通过“买分”进入教育质量高、办学条件好的学校接受教育。这是大家都不愿意看到的结果。这样的结果还会导致公办学校、民办学校都出现“平价生”与“高价生”的等级区分，以致在最不该形成阶层和等级的领域出现沟壑，既造成教育机会的不均等和社会的不公平，也给经济承受能力较弱家庭子女的身心健康造成伤害，同时使讲求有教无类和传承美德的教育受到侵蚀，甚至还可能在那些倾囊或负债进入高价学校的学生以及因家境贫寒不能进入高价学校的学生的心中，播下怨恨的种子。

教育领域的种种“教育产业化”行为，客观上是在不断强化应试教育。公办学校为了提高竞争力，就会想方设法争取政府投资，以集中好教师等优质教育资源；学生为了少缴费和选择好的公办学校、接受好的教育，就会靠死记硬背、追逐高的分数。“教育产业化”的行为及其错误导向异化了教育的目的，必然进一步拉大学校之间、人与人之间的差距，造成受教育机会、过程以及结果的不均等，给全面实施素质教育带来直接阻碍，并最终严重影响受教育者个人的全面发展以及社会的公平、和谐和健康发展。

4. 市场经济体制建立过程中教育发展的误区

“教育产业化”之所以有一定的市场，还与极个别地方政府的职能缺位、越位有关。作为公共教育的责任主体，极个别的地方政府认为可以通过“产业化”把教育推向“市场”，通过

“改制”卖掉优质公办小学、初中和高中，利用“教育产业化”和“市场化”，推卸提供公共服务的政府责任；利用市场经济改革和发展过程中有些相关制度建设滞后的空隙，寄希望于通过收费让学生家长承担主要的教育成本，弥补政府的投入不足，转嫁政府投入教育的责任；不仅对民办教育不予以正确引导，对公办教育也不按照《教育法》的要求，履行实现“两个比例”和“三个增长”的职责，使教育投入留下了经费缺口。与此同时，教育资源配置方面又存在种种弊端，部分重点校、示范校、中心校集中占用过多的优质教育资源，造成了教育，尤其是义务教育的地区、城乡和学校之间发展水平的巨大差距。

热衷“教育产业化”的人们，将教育当成盈利的行业，片面运用国有企业改制的思路来“改造”学校。若完全照搬企业管理和运营的模式，终使学校自身既无正确的办学理念，又无正确的办学目标；教职工没有参与学校决策与管理的机会；学生没有正常渠道反映自身诉求；学校对学生不讲诚信，科学决策、民主管理形同虚设。以追求利润为导向的“产业化”了的学校运作模式，既限制了学校自身的发展，同时也损害了教育生存和发展的良好社会环境。

资料来源：“教育产业化”激起群众强烈不满，背离教育本质. 中国教育报，2006-10-25. 使用中作者进行了适当删改

3) 公共企业部门

公共企业部门即产权归政府所有或受政府直接控制的企业总和，如政府所属的供水、供电、供气系统等。公共企业部门局限于垄断行业，由政府官员或政府任命的代理人经营，经营目标受政府控制和影响，其产品或服务价格也由政府制定。

由于公共事业部门和公共企业部门归属于政府并受其直接控制，因而在实际生活中，人们习惯于把政府部门本身当作公共部门的典型代表。公共部门至少应具有以下两个行为特点。

(1) 行为效果的普遍性。即公共部门活动所产生的效果会覆盖全社会或某一区域范围的单位或个人。

(2) 行为过程的强制性。即公共部门拥有垄断性权力，其行为过程大多依赖于公共权力的行使，不以作用对象的意愿为转移。

2. 公共经济以弥补市场缺陷为目的

公共部门为何从事经济活动，这要从资源配置说起。从实践结果看，依靠市场机制的作用比采取其他方式更能提高资源配置的效率。这是因为，受到法律保护的私有财产权为经济主体的分散决策奠定了基础，从而能够最大限度地刺激人们去从事经济活动；以交换为基础的市场体系导致越来越细的专业化分工，从而极大地促进劳动生产率的提高和技术的进步；价格体系成为经济主体进行决策的信号，使人们有可能准确地把握和充分利用经济活动中的供求机会；竞争机制可使创新活动源源不断，同时也形成一种十分灵活的价格体系。

然而，只有完全竞争市场才能使资源配置实现帕累托最优(资源分配的一种理想状态)状态，而完全竞争是一种非常理想的市场状态，现实经济生活中的市场机制不是万能的，单靠它自身的作用达不到资源的最优配置状态，也即存在“市场缺陷”主要表现在以下几方面。

1) 公共产品

公共产品是指具有非竞争性和非排他性的商品和劳务，非竞争性表明必须免费供给，非排

他性表明无法把“免费搭车者”排除在外，这样，以盈利为目的的私人部门就无法通过市场提供公共产品。

2) 外部性

外部性是指某个人或企业的经济行为影响了他人或其他企业，却没有为此付出代价或没有获得应有的报酬。如果没有付出应有的代价，说明存在负外部性；如果没有获得应有的报酬，说明存在正外部性。由于成本与收益的非对称性，若由私人部门提供外部性产品，不是过多就是过少，两者都是资源配置扭曲的表现。

3) 规模报酬递增

它是指某些行业(如供水、供电等)具有经营规模越大、经营效益越好的特点，也即这些行业具有平均成本递减的特点，因而独家经营的经济效益将远胜于多家竞争，这就天然存在着竞争失效的可能性。

4) 风险和不确定性

完全竞争是以消费者和生产者都知道现在和未来产品与要素的价格为前提的，如果存在风险和不确定性，即不具有充分的信息或交易双方信息不对称，那么欺诈现象、产品积压现象等随之产生，则说明竞争是不充分的，市场运转也是不完善的。

5) 分配不公平

即便资源配置已经达到帕累托最优状态，市场所决定的收入分配状况仍是不公平的，因为收入多少是由生产要素决定的，而私有财产制度、家庭出身、歧视等因素会使个人拥有的生产要素存在很大差异，提供生产要素的机会也不均等，从而导致收入分配在起点、过程和结果上的不公平。

6) 失业与通货膨胀

依靠市场机制的自发运行，时常会出现失业、通货膨胀和经济失衡等问题，劳动力是重要的经济资源，较高的失业率意味着经济资源未能得到充分利用。通货膨胀会使价格不能充分反映边际成本和边际收益，从而影响消费者和生产者作出理性的选择。此外，通货膨胀也会加剧收入分配不公平。

公共部门从事经济活动的目的就是为了弥补这些市场缺陷，换言之，市场缺陷的存在是公共部门开展经济活动的前提。公共经济的存在决不是取代市场机制在资源配置中的基础性作用，凡是不存在市场缺陷的领域，就不能容许公共部门涉足。因而，现代经济体制实质上是一种混合经济，是由公共部门经济和私人部门经济有机构成的共同体。

3. 公共经济受正规和非正规制度的约束

传统财政学的基础是建立在国家干预经济活动具有合理性、能够符合公共利益这一假设之上的，公共经济学中的国家并不一定代表公共利益，政府官员并不是超凡入圣的。按照社会契约论的观点，国家是社会成员为了和平而相互订立契约的产物，在签订共同契约之后，人们便把一部分天赋人权交给一个具有公共人格的政治共同体，每个人都服从它的管理和协调。这就是说，社会成员与公共部门之间实质上也是“委托人”与“代理人”之间的关系。然而，这种“委托-代理”关系有别于私人部门中的“委托-代理”关系，因为公共部门首先扮演着社会管理者的角色，在社会地位上它凌驾于其他市场主体之上；作为委托人的社会成员数目太多，缺

乏有效的机制去监督作为代理人的政府官员；政府官员在公共经济活动中往往以非市场的方式进行决策。这些特点决定公共部门的经济活动有可能超越市场缺陷的范围。

为确保公共经济活动恰好处于弥补市场缺陷的范围之内，就必须构建一种强有力的约束机制。这种约束机制就是制度。制度是什么？按照美国学者道格拉斯·诺斯的解释，“制度是一个社会的游戏规则，更规范地说，它们是决定人们的相互关系而人为设定的一些制约”。制度有两种形式：正规规则与非正规规则，前者是约束人们行为的所有成文的条款和合约，后者是社会流传下来的为人们普遍认可的行为习俗。公共经济活动所受到的制度约束主要包括两个方面：一是正规的硬约束，就是由议会颁布的法律法规，来“规制”公共部门的经济行为，哪些经济活动应该由公共部门承担，应该采取什么方式等都要由法律授权，如果公共经济行为超越了法律授权的范围和程度，就视之为非法行为，公共部门必须承担相应的责任，其责任人应受到法律的追究和制裁。议会作为公共权力的制衡器，还必须通过履行质询权、调查权、弹劾权等职权，及时揭露公共部门的违法行为，制约公共权力的无限扩张。二是非正规的软约束，就是由社会公众通过舆论督促公共部门合理、合法地从事公共经济活动。如果公共部门的垄断性权力失去了强有力的软硬约束，就将不可避免地产生公共经济活动的低效率、无效率甚至滋生种种腐败现象。从各国的实践结果看，只有受强有力的制度约束的公共经济活动，才能与私人经济活动相辅相成，并行不悖。

1.1.4 公共经济学的主要研究内容

公共经济学以公共部门作为研究主体，它与私人部门主要有以下两个基本的区别：第一，向谁负责？是向选民负责，还是向投资者负责？一般说来，在民主政治体制下，公共部门的行为主要是向选民负责，而私人部门(企业)的行为则主要是向投资者负责。第二，是有关强制权的问题。公共部门的行为对于其行为接受者来说通常具有强制性，而私人部门的行为对于其行为接受者来说则不具有强制性。

与私人部门一样，公共部门的存在也会产生一系列相似的经济问题，主要包括以下几个方面。

1. 生产什么

在私人部门，生产什么由人们的消费偏好决定，人们的消费偏好通过市场价格信号(货币选票)引导企业进行生产选择。而公共部门的生产选择要复杂许多。

1) 不同主体的选择不同

公共部门内部经济主体有三类：既包括“非市场主体”的部门，如政府机构；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，如教育部门。对于“非市场主体”部门，生产什么的问题完全取决于“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，加上公共部门可以与私人部门结合，这种种情况都增加了公共部门生产选择的复杂性。

2) 不同产品的选择不同

公共部门生产的产品包括公共产品、准公共产品和市场产品。公共产品如国防、公共安

全；准公共产品如教育、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。这涉及另一个基本经济问题：怎么生产的问题。

如果将社会产品简单地划分为公共产品和市场产品(私人产品)，这里的公共产品简单定义为公共部门提供的任何产品和服务，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，公共部门的选择同样是复杂的。

1) 公共部门必须选择生产主体

在西方国家，对于公共产品，政府可以选择由政府的“非市场主体”部门进行生产，也可以选择由政府的“市场主体”部门进行生产，甚至可以由私人部门进行生产；对于准公共产品也有类似的生产选择问题，如教育。有些公共产品或准公共产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，整个社会的受教育范围和受教育水平会发生根本性的变化，甚至影响整个社会的发展水平。

2) 公共部门必须选择生产技术

这里牵涉到公共部门或国有企业的效率问题与激励机制问题。一方面，公共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，尤其是公共部门提供的服务；另一方面，公共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，公共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。

公共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，通过制定产业政策，以价格补贴等方式影响私人企业生产方式的选择。

3. 为谁生产

按照经济学的观点，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的。各个经济主体的收入由它所提供的生产要素的价格和它所拥有的该要素的数量共同决定。公共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，公共部门生产的产品也存在合理分配的问题。对于绝大多数公共产品来说，分配实际是个“公共选择”的问题。原因在于，除了极少数公共产品，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。对于这些公共产品，政府在决定生产的同时实际上即决定了它的分配。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那些主要使用该公路的消费者。对公共部门生产的公共产品进行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，因此，在一定的意义上，从社会公平原则的角度看，公共产品分配的不公可能比私人部门收入分配的不公更为恶劣。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，是公共经济学的一个特殊主题。公共选择是指一个由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。一方面，“众口难调”，人们的偏好不同，对事物的理解、判断和各自的价值观不同；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要困难和复杂得多。例如，有的人喜欢巧克力冰淇淋，有的人喜欢香草冰淇淋；有的人从公园中得到了享受，有的人则不然。若是私人产品，个人喜欢什么就买什么。喜欢巧克力冰淇淋的就买巧克力冰淇淋，喜欢香草冰淇淋的就买香草冰淇淋，但若是公共产品，则需人们坐下来共同决定，任何一个生活在家庭中的个人都对集体决定的困难性或多或少地有些了解。公共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。

1.2 公共经济学的产生与发展

1.2.1 公共经济学的产生

公共经济学是由公共财政学发展、演变而来的。尽管公共财政实践和思想古已有之，但公共财政学的创立是由英国经济学家亚当·斯密完成的。他在1776年出版的著作《国富论》第五篇中分三章讨论了“支出”“收入”和“公债”的问题，而且在许多问题上有独到的见解，从而确立了公共财政学的理论框架。然而，亚当·斯密对于公共财政问题的分析，是围绕着政府收支及其管理而展开的，并且侧重于对公共收入的分析而相对忽视有关公共支出的研究。这是与古典经济学派的主张即“廉价政府”的国家观和“自由放任”的经济观相适应的。这一传统一直为大卫·李嘉图和约翰·穆勒等人所沿袭，后人称之为“盎格鲁-萨克森传统”。

19世纪70年代发生的“边际革命”对公共财政学产生了深远的影响，促成了公共财政学逐渐向公共经济学的演变。奥地利学者萨克斯、意大利学者帕塔罗尼、马尔科、马佐拉等人开始把“边际革命”所产生的经济理论及分析方法运用到公共财政学的研究之中，就公共需求的性质与特征、公共产品的内涵与外延等问题进行了深入的探讨。瑞典学者维克塞尔于1896年出版了《公共财政理论研究》，独创性地把公共财政决策过程看成是一个集体的选择过程；瑞典学者林达尔则在1919年出版的《公正课税论》中提出了“自愿交易理论”，进一步以私人经济运行法则分析政府收支过程。由于这些学者大多以公共产品的有效供给为前提，因而更侧重于对

公共支出的研究，后人便称之为“斯堪的纳维亚传统”。然而，由于语言上的隔阂，19世纪80年代奥地利、意大利等国学者所倡导的高深而又新颖的公共财政理论却未能广泛流传，直到1936年，意大利学者马尔科的著作《公共财政学基本原理》在美国翻译出版，英美学术界对此才有所了解。当时正是凯恩斯主义逐渐兴盛的时期，随着政府对经济的广泛干预，公共部门的活动范围逐渐扩大，越来越多的经济学家把分析的基点落在通过公共经济活动来弥补市场缺陷上，企图使混合经济体系既能保证自由和效率，又能体现公平和稳定。正是在这样的现实背景下，英美公共财政学才由“政府收支”向“公共经济”转变，1938年美国著名学者马斯格雷夫发表《公共经济的自愿交易理论》，进一步完善了林达尔的理论，1947年阿伦和布朗里出版的《公共财政经济学》首次采用马尔科关于公共财政学是“经济学”的观点，并认为公共财政学正在很快地变成对公共经济的研究，1954年美国著名经济学者萨缪尔森发表重要论文《公共支出的纯理论》，第一次运用数学表达式给公共产品下了一个精确的定义，1956年美国学者蒂博特发表《地方支出的纯理论》，首次探讨了地方公共产品问题。1959年马斯格雷夫出版《公共财政学：公共经济研究》，首次提出公共经济三大职能理论，并把企业管理中的成本-收益分析方法引入到公共经济理论之中。

1.2.2 公共经济学的发展

20世纪60年代以来，公共经济学的研究进入热潮，1962年美国学者布坎南与图洛克合作出版《赞成意见的运算》，这是公共选择理论的经典之作，1965年美国学者约翰森出版《公共经济学》，该书明确界定了公共部门的范围与特征，并且认为“公共经济”就是“公共性质”的“政府经济”，该书为“公共经济”这一概念的最终确立和完善作出了贡献。1966年马斯格雷夫与皮考克合作编辑出版了《公共财政经典理论》，这部论文集对于公共经济的研究起到了很大的推动作用。同年，在美国还创立了以“公共经济学”命名的学会和杂志，并定期举行会议，这也促进了公共经济学的发展。此后，1967年哈伯尔的《现代公共经济学》，1970年霍夫曼的《公共部门经济学》，1978年布朗和杰克逊合作出版的《公共部门经济学》，也进一步阐述了公共经济的必要性和职能。1971年，美国学者尼斯卡宁出版的《官僚主义与代议制政府》，又对官僚供给公共产品的效率做了深入的分析。值得一提的是，在整个20世纪70年代，以布坎南为代表的美国学者在公共选择理论的研究方面取得突破性的进展，他们成功地运用微观经济学的分析方法研究政治决策过程，对隐含在公共支出和税收水平背后的政治因素进行了深刻的分析。

20世纪80年代以来，高水平的公共经济学著作不断涌现，如1980年阿特金森和斯蒂格里茨出版的《公共经济学教程》、1984年鲍德威和威德森出版的《公共部门经济学》、1985年奥尔巴克和费尔德斯主编的《公共经济学手册》等，在学术界享有很高的声望。20世纪90年代以来，随着经济博弈论和信息经济学的发展，经济学家们从市场非均衡、信息不完全等角度重新审视了政府与市场的关系，对公共支出制度和税收制度的有效性做了深入的探讨，从而出现了不少新著，其中包括1993年维克里出版的《公共经济学》，1995年迈利斯出版的《公共经济学》，1999年科奈利和孟罗合作出版的《公共部门经济学》等，这些著作的出版使公共经济学的发展越来越趋于成熟。

从上述发展过程可以看出,经济时代下经济环境的深刻变化,要求从过去单纯研究政府收支本身,转变到现今从更广泛、更深层的角度研究政府经济活动,即运用现代经济学的基本原理和分析方法,研究公共部门如何为弥补市场缺陷从事各种经济活动。公共经济学就是为了适应这种变化和要求而不断发展和完善的。

1.3 公共经济学的学科性质

1.3.1 公共经济学的研究任务

现代经济学理论既提出了市场失灵,也提出了政府失灵。公共经济学就是要在其中寻找政府干预和市场调节之间的最佳结合点,将两者的失灵降到最低。因此,公共经济学一直关注在弥补政府因市场的缺陷导致的“市场失灵”问题的同时关注政府应该如何克服政府失灵问题。公共经济学对公共部门参与经济活动时产生的诸如“政府失灵”问题并不回避,即要对非市场化决策的可能性与局限性加以分析,特别是对政治上的管理和抉择的分析,也就是对“公共选择”问题进行研究。此外,还要对国营经济与市场经济的交叉或共同领域的问题进行分析。

公共经济学也是研究公共决策的科学。公共决策作为选择的科学不是在不同的决策之间进行选择而是在不同的选择原则之间进行选择。例如,当面对某种市场失灵时,考虑实行某种政府干预或者换一种组织和决策方式能否使情况有所改善,就涉及对选择原则的选择问题。与此相对应,公共经济学所关注的现象很广泛,对外差因素、非歧视性垄断、市场准入、分配的公正、普遍存在的失业、通货膨胀、导致不稳定的投机、交换与市场关系对人类、文化及社会的影响、价格与工资标准等都应加以分析,旨在帮助、支持、补充、纠正或理顺市场机制,或者最终通过某些确切的决策过程或标准来取代市场的某些成分。

公共经济学既然有“经济”二字,就有效率要求。“政策设计中的效率问题永远是公共经济学的核心主题”,例如,政府干预经济不能影响市场调节,以免影响市场调节的效率。政府取得收入必须考虑以最小成本取得。政府配置公共产品也要讲究效率,既要防止“免费搭车”,又要防止养懒人。

随着社会经济的发展,公共部门在迅速扩张,除了政府本身的规模和范围在扩大外,各种非政府公共机构(NGO)、非营利机构(NPO)也在迅速发展,在社会事务中发挥着越来越重要的作用。在发达国家,公共部门产值占国民生产总值的30%~70%,根据各种各样法规条例,介乎纯公共与纯私人之间的机构大量存在。公共部门的迅速扩张使得公共经济学成为经济学研究的一个非常重要的领域。对公共部门进行这方面研究的必要性在于,公共部门的规模扩大势必会影响私人部门的资源配置。这种影响主要表现在以下两个方面:第一,公共部门的存在和规模扩大会减少可供私人部门使用的经济资源;第二,公共部门的行为会直接或间接影响私人部门的行为,进而影响整个社会的资源配置和使用效率。

为了方便和加深读者的理解,我们可以将公共经济学的研究体系简要地归纳为“一个研究对象、两根理论支柱、三块专业内容和四大理论特征”^①。

^① 樊勇明. 公共经济学导引与案例. 上海: 复旦大学出版社, 2003: 1-2

一个研究对象——政府的经济行为。通过对政府及其附属物经济行为的研究来探索如何建设一个廉洁而高效的政府，公平与效率兼顾的政府，具有中央和地方多层级的政府。

两个理论支柱——公共产品理论和公共选择理论。公共产品理论为政府经济行为的必要性和可能性提供了理论根据，是从理论上说明政府应该干什么，而且对于中央和地方政府的职能划分也有十分重要的理论意义；公共选择理论阐述了政府经济行为的合法性与合理性，是从理论上说明政府应该如何行为及其行为的基础。

三块专业内容——以公共产品的多层次性为其提供基础和研究起点的公共产品生产理论及其实践；以投票机制、官僚机构治理为研究重点的公共选择理论及其实践；以税收、公债、行政性收费以及借贷为主体的公共收入，和以政府消耗性支出、转移性支出为主体的公共支出共同构成的公共财政理论与实践。

四大理论特点——①宏观性：公共经济引导和协调全社会资源的优化配置；对中央政府及地方政府都有所涉及；个人和家庭、企业偏好影响公共政策的取向，同时公共政策取向也在一定程度上支配经济个体的发展。②实用性：有助于建设、完善社会主义市场经济体系；指导、推动政府职能转变；加强公务员队伍建设。③学科综合性：涉及微观经济学、宏观经济学、福利经济学、财政学、政治学、社会学、伦理学等学科的诸多理论。④可探讨性：随着学科发展的深入，仍有许多悬而未决的具有可探讨性的问题。

1.3.2 公共经济学的学科属性

公共经济学的研究对象决定了它的学科性质，即它是一门边缘学科，与经济学、政治学、管理学、法学、统计学乃至心理学等都有关系。这其中，它与经济学和政治学的关系最为密切，可以说公共经济学是介乎经济学与政治学之间的一门学科。

1. 公共经济学与经济学

公共经济学与经济学的关系主要表现在以下两点。

1) 研究主题的一致

经济学研究什么？大多数的经济学家都认为经济学是专门研究资源配置的，通常要回答生产什么、怎样生产、为谁生产以及如何决策等问题。公共经济学也是研究资源配置的，因而同样要回答上述几个问题。比如，公共部门应将多少资源用于国防、多少资源用于教育，这是“生产什么”的问题；哪些商品与劳务应由公共部门直接生产、直接提供，哪些可由私人企业生产但由公共部门定价，这是“怎样生产”的问题；哪些社会成员从公共产品中受益，哪些社会成员因纳税而作出牺牲，这是“为谁生产”的问题；公共产品决策的形成应遵循什么样的程序和方式，这是“如何决策”的问题。所以，公共经济学所要解决的实质问题是，如何实现公共部门与私人部门之间以及公共部门内部的最优资源配置。相对而言，公共经济学与微观经济学的关系更为紧密，因为微观经济学以单个经济主体为研究对象，通过对居民效用最大化和厂商利润最大化的分析，探索社会资源的最优配置。既然公共部门经济活动的评判标准也是资源配置的效率高低，那就有必要把公共部门也视为单个经济主体，然后分析其经济行为以及相关的经济变量关系。虽然自20世纪30年代以来，如何促进经济稳定成为公共经济学研究的目标之一，但总体说来，公共经济学研究的基点和重点仍在微观经济分析上。因为微观经济学的变化

会引起公共经济学的变化。比如20世纪20年代以后福利经济学兴起，公共经济学关于效率问题的分析就统一到福利经济学上来了。因为福利经济学侧重于研究如何通过改进收入分配以增加社会经济福利，也即福利经济学更注重对资源配置方式的评估，属于规范分析。以公共支出、公共收入等为基本手段的公共经济活动必然影响国民收入的再分配，因而，福利经济学为公共经济学的规范性分析提供了理论依据。博弈论和信息经济学的兴起，又使经济学家们重新审视公共部门与私人部门之间的关系，对公共支出制度和税收制度的有效性进行了全新的探讨。

2) 研究方法的一致

公共经济学把“理性经济人”假设延伸到公共资源配置过程之中，认为政治领域的参与者和市场主体一样，都以追求自身利益最大化为行为动机。以此假设为基本前提，全面采用实证分析和规范分析等研究方法，借助实证分析方法考察公共部门的活动范围及公共收支的经济效用，借助规范分析方法以评估各种可供选择的制度和政策。此外，公共经济学还采用数理经济学和计量经济学的方法进行定量分析。虽说私人经济学以私人产品为核心概念，公共经济学以公共产品为逻辑起点，但是私人经济学中的许多分析工具，如帕累托最优条件、效用可能性曲线、生产可能性曲线、边际技术替代率、边际转换率、消费者剩余、生产者剩余、社会福利函数、无差异曲线等均被引入到公共经济学的研究之中。以利用这些分析工具，建立起理论和实证的经济模型，再通过模型进行严密的逻辑推断，在给定的假定条件下探讨各种经济变量之间的关系。

2. 公共经济学与政治学

公共经济学与政治学的关系主要表现在以下两点。

1) 活动主体的一致

从历史上看，虽然早期的经济思想大多散见于哲学家们的政治学论著中，但经济学的开山鼻祖亚当·斯密却只注重对私人部门经济的研究，新古典经济学更是努力摆脱政治学对经济学的影响，企图使经济学成为不含价值判断的“实证科学”。然而，自19世纪末以来，各国公共支出占GNP之比大幅度增长，公共部门规模迅速扩大，这一事实不仅引起了经济学家们的注意，也引起了政治学家们的关注。美国著名政治学家伊斯顿(D. Easton)曾给政治下了一个定义，此定义震撼了西方政治学界：政治就是“社会利益的权威性分配”。这个定义表明，政治作为一种决策活动，其实质是社会利益的分配，但这种分配是通过权力得以完成的，因而具有权威性。迄今为止，伊斯顿的政治定义是最普遍地为西方政治学家所接受的定义，并被视为是政治科学中的“革命性发现”。大部分政治学家都承认社会利益的权威性分配正是通过公共部门进行的，因为任何人都会在既定的约束条件下争取自身利益的最大化，政治决策过程正是面对各种利益冲突的压力进行权衡、妥协和平衡的过程。因此，政治活动与公共经济活动一样都以公共部门为主体，所不同的只是政治学侧重于从公共权力的形成和分配这个角度来研究公共部门的活动。如果说以资源配置为研究主体是公共经济学与经济学的结合部，那么以公共部门为活动主体就是公共经济学与政治学的结合部。

2) 活动方式的一致

政治学说、政治制度和政治行为总是以不同方式和程度影响着公共经济理论和实践，如各种课税理论都以不同的政治学说为基础，流行于世的“利益交换说”就是建立在社会契约论和

个人主义的基础上解释政府为何征税以及公民为何纳税；再如政府预算运作程序往往因各国政体性质而不同，通常，总统共和制国家的政府预算比君主立宪制国家具有更强的约束力；此外，公共部门内部上下级之间财权和财力的划分又与一国的国家结构相对应，一般说来，单一制国家中央政府财权和财力的集中程度都会超过联邦制国家。虽然很多经济学家一再强调，公共经济活动要“模仿”私人经济活动以追求效率为目标，可是，“模仿”终究代替不了现实。与私人部门相比较，公共部门配置资源的效率总是不尽如人意，个中缘由很复杂，其中一个重要的原因就在于，公共资源的配置常常按非市场的方式作出决策，效率低下是经济效率服从于政治需要的结果。正如意大利学者帕塔罗尼所说：“预算可以有众多不同的支出组合，每种组合都有不同的边际收益，对于议会和政府来说，最终确定一种组合是一件不容易的、争吵不休的事，但在理论上看来很困难的事——无限种支出组合的边际收益与不同规模的课税引起的损失之间的比较——实际上是由建立在经济基础之上的一系列实务手段就能够很好地解决的。”所谓的“一系列实务手段”，就是指政治决策方式。总之，离开经济利益冲突去分析政治行为是不够深刻的，反过来，离开政治决策方式去分析公共部门的经济活动也是不切实际的。

1.4 公共经济学的研究方法

公共经济学既是一门理论学科，又有很强的应用性，它可以通过对公共产品提供的量的增长与支出变化等关系的分析，来明确公共产品的性质、公共产品生产与发展变化的趋势。在这样一门学科中需要运用多种研究方法。

1.4.1 实证分析与规范分析相结合

所谓实证分析，是指与事实相关的分析，它要回答的问题为“是什么”强调经济理论要客观描述事实；实证分析要确认事实本身，研究经济本身的客观规律与内在逻辑，指出经济变量之间的因果关系。它不仅要能够反映或解释已经观察到的事实，还要能够对有关现象将来会出现的情况作出正确的分析与预测，也就是要经受将来发生的事实的检验。人们通常将描述经济究竟是如何运行的或人们的经济行为到底是怎样的学问称为实证经济学。实证经济学企图超脱或排斥一切价值判断，只研究经济本身的内在规律，并根据这些规律来分析和预测人们经济行为的效果并作出量的测定。正如弗里德曼所概括的那样：实证经济学不受候选人价值观念或伦理观点的约束，它的目的不是描述“应该怎么样”，而是“实际怎么样”。实证经济学的任务是提供某种概括体系，用来预见影响人类活动和人类环境的某些变化及其后果。实证经济学的效果是由根据其预测与现实中可能观察到的现象在多大程度上达到一致来决定的，总之，实证经济学是一门客观科学。

规范分析则是指与价值判断有关的分析，它所要解决的问题是“应该是什么”并力图按照特定的价值判断调整或改变现实。规范分析要说明事物本身是否符合某种价值判断，或对社会有什么意义，从而为旨在实现某种目标的私人或政府提供行之有效的行动方针和政策处方。它涉及的问题就不是探求有关事物之间是否存在某种因果关系，而是考虑应该如何去行动。

规范经济学以一定的价值判断为基础，提出某些标准作为分析处理经济问题的指南、树立

经济理论的前提、制定经济政策的依据，并研究如何才能符合这些标准。我们知的价值判断是对某一经济事物作出是非好坏的判断。所谓好坏，也就是对社会是有积极意义，还是有消极意义。价值判断属于社会伦理学范畴，具有强烈的主观性与阶级性，作为规范经济学架构内的经济学理论是会因个人的经济地位、生活环境的不同而不同的。

显然，实证分析的内容具有客观性，所得出的结论可以根据事实来进行检验，也不会以人们的主观意志为转移，规范分析所得出的结论，则要受到不同价值观的影响。它们之间存在“是”和“应该是”的区分，是事实和价值之间的区分，是关于世界客观性的论述和世界带有主观性的叙述之间的区别。而这里所指的价值与商品价值的概念不同，这里的价值实际上是对一个事物好恶的社会评价。

但实证分析与规范分析二者并不是绝对地互相排斥的，规范分析要以实证分析为基础，而实证分析也离不开规范分析的指导。一般来说，越是具体的问题，实证分析的成分越多；而越是高层次、带有决策性的问题，越具有规范性。即使是最彻底的实证分析，也不可避免地带有以效率为准绳的价值判断，至于对什么问题进行研究，采用什么研究方法，突出强调哪些因素，实际上都涉及研究者个人的价值判断。

公共经济学的研究自然是既离不开实证分析，也离不开规范分析。实证分析要计算政策带来的均衡状态的变化；规范分析要评价政策的福利方面的后果。通过实证分析，可以揭示出公共经济学中最基本的效率、公平、福利的增加与损失等范畴与原理。通过规范分析则可以在处理公平与效率的关系、公共产品供给的主体、政府在市场经济中作用的定位等问题上给出明确的答案。为了达到第一个目标，要求理论能够描绘出经济主体如何作出行为选择以及这些行为如何受到政策变化的影响。然后，单个经济主体组合在一起，形成一个经济体系，再为此种经济体系提出一种均衡理论。政策评价以及最优政策选择必须为政策制定者明确指定一个目标，此前则应能根据每一种政策产生的均衡的相关特征测算每种政策的绩效。这个评价过程代表的是规范经济学的应用。公共经济学的成功在很大程度上取决于这些方法的系统应用。

1.4.2 归纳与演绎分析方法相结合

公共经济学在方法论上的另一个特征是采用了演绎与归纳相结合的方法。演绎方法的标准是：理论是否能够容纳或包含更多的经验内容。经验内容越多，越具有可检验性(证伪性)，从而越可以证明是较好的或进步的理论。归纳方法的标准是：理论与经验证据是否最相符合，即理论越是符合经验证据，概率就越高，从而就越好。按照这一标准，一个理论所对应或包含的事实或经验内容越少，其概率就越高；相反，事实越多，其中可能与理论不相符的部分也就越多，从而理论的概率就越低。这与演绎方法的标准正好相反。演绎方法认为经验内容越多，理论的概率越低，越能证伪，理论的科学成分越高；归纳方法则认为经验内容越少，理论的概率越高，越能证实，理论也就越好。

从特殊到一般的归纳方法得出的结论不可能是全真的，仅仅是一个概率问题。相比之下，从一般到特殊的演绎方法的长处就更加明显，但它需要作为演绎前提的假设(公理)；而归纳方法正是找到最佳假设的工作方法，即从对众多个别经验或事实的考察分析中找出答案，并且通过观察事实来证明一个理论的正确，这正是归纳法的主题。公共经济学需同时用到归纳法和演

绎法。作为逻辑方法的归纳法和演绎法之间是互补的。假设从归纳事实或借助逻辑力量的约定而来(如经济学中的完全竞争假设就没有经验基础),演绎用逻辑演算来找出或描述各概念之间的联系。检验既可以是经验性的列举归纳,也可以是完善推导的逻辑演算。

1.4.3 博弈论的广泛应用

作为一种研究方法,博弈论在公共经济学中得到广泛的应用。博弈论最早是由德国数学家莱布尼兹于1710年提出的。1713年詹姆斯·瓦尔德格雷夫首次提出了博弈论中的极大中的极小定理,即损失的大中取小法,也就是我们通常所说的“两害相权取其轻”。1838年和1883年,古诺与伯特兰德分别提出了关于产量决策的古诺模型和关于价格决策的伯特兰德模型。1944年数学家冯·诺依曼和经济学家摩根斯坦通过长达8年的合作研究,在《博弈论和经济行为》一书中首次把博弈论应用于经济,并取得了成功。这一研究成果在以后的纳什、泽尔腾和海萨尼等一批数学家和经济学家的努力下又获得了进一步的发展。

博弈论是研究决策者在某种竞争下,当成果无法由个人完全掌握,而结局须视局中人共同决策而定时,个人为了取胜应采取何种策略的一种数学理论和方法。它包括合作博弈(Cooperative Game)和非合作博弈(Non-cooperative Game)两种类型。合作博弈是假设存在一种制度,其对局中人之间的任何协议都有约束力;而在非合作博弈中则不存在这种制度,唯一有约束力的协议是自我实施的协议,即若给定其他局中人打算按该协议行动,局中人为追求自己的最大利益也将按该协议行动。因此,如果说合作博弈论的重点在群体,探讨合作的形式、过程以及合作中的成员如何分配他们的得利,那么非合作博弈论的重点则在个体,揭示个体应采取的对策。纳什均衡(Nash Equilibrium)就是指这种自我实施协议的非合作博弈论状态。在这种状态下,若其他局中人不改变其策略,任何一个局中人都不能通过改变自己的策略来增加自己的效用。换言之,在其他局中人的策略已定的情况下,一个人只能采取某种策略才能获得最大利益,任何策略的改变都不能使他的得利进一步增加,达到这种状态就称为纳什均衡。纳什均衡的核心思想是要针对其他局中人的行为方式和可能采取的行动,来作出自己的决策,以谋取利益最大化。

公共经济学作为主要研究以政府为主体的公共部门行为方式的科学,它的研究涉及人与人之间的相互影响,社会集团与集团之间的相互合作、相互交易等问题,这一系列的“相互”加到一起就构成了我们通常所说的经济关系、生产关系或社会关系。在一个经济社会中,每个人、每个集团、每个阶层都有自己的特殊利益,都想通过自己的某种行动谋取自身利益的最大化。但作为公共经济学,其出发点是要使社会福利(利益)达到最大化,在利益最大化的同时又不影响公共产品生产和供给的效率。为此,它就要处理好在一定量的资源状况下的合理配置问题。政策制定者应该用博弈论的观点来看待这些问题,考虑解决你有政策别人有对策的问题;即要想使自己的政策有效,就必须充分考虑到别人可能采取的各种对策,以使自己的政策本身符合纳什均衡的要求,这样才能达到预期的效果。

1.4.4 成本-收益分析方法

成本-收益分析方法也是公共经济学经常采用的方法。在交易费用为正的世界上,经济人

的基本行为准则就是行为的预期收益 \geq 预期成本(即 $R \geq C$)。这是经济人决定是否采取行动的必要条件,而采取行动的程序则在于边界条件:边际收益=边际成本(即 $MR=MC$),因为这时已实现了净收益($NR=R-C$)的最大化。经济人的行为就是成本-收益分析的结果。人们的基本行为动机没有什么不同,都是追求利益最大化,而人们行为的差异则在于其收益较之成本的差异,这一差异来源于个人价值观的不同。尽管有人认为“精细的成本-收益分析只不过是经济学家们玩的智力游戏”,但事实上成本-收益分析对提高效用的作用是十分明显的。

经济人在追求效用最大化的过程中,一切给他们带来负效用的因素,都要进入其行为的成本函数,即成本是为获得收益而付出的代价,它具有机会成本的属性。除生产性支出外,经济人行为的成本就来自别经济人损人利己的机会主义行为。于是,在市场交易过程中产生的度量、界定和保证产权(即提供交易条件)的成本,寻找生产对象和消费对象的成本,打探交易价格和讨价还价的成本,订立交易契约的成本,履行契约的成本(生产性成本),监督契约履行的成本,违约造成的损失成本和制裁违约行为的成本,以及维护交易秩序的成本等,这一切成本都表现为对人的时间(包括闲暇)、脑力、体力的消耗,对实物形态的各种资源的消耗,以及对货币财富的消耗。总之,所有的交易成本都表现为人力成本、物力成本和财务成本。

除交易成本外,还有一种心理成本。例如,采取机会主义行为损人利己要冒受法律制裁、舆论谴责和名誉扫地的风险,以及要受到良心的责备,这些因素引发了心理成本。在这里,意识形态对心理成本的高低起到至关重要的作用。一般来说,拥有意识形态资本越多的人,越是风险厌恶者,机会主义行为的心理成本也就越高;反之,拥有意识形态资本越少的人,越是风险偏好者,机会主义行为的心理成本越低。因为,面对相同的收益,可能出现前者觉得得不偿失而放弃机会主义行为,后者则觉得有利可图而采取机会主义行为的情况。

凡是能给经济人带来正效用的一切因素都要进入其收益函数。这些因素正是经济人行为所追求的目标,如追求生理需要、安全需要、社会需要、尊重需要和自我实现(含利他主义)需要的满足,都能给自身带来正效用。它们可被分为物质(或经济)因素和精神(或非经济)因素两大类。一般而言,物质需要属于基础层次需要,精神需要则属于较高层次需要。意识形态在这里的作用表现为:当社会发展到一定阶段以后,尤其基本的物质需要能够得到满足时,拥有较多意识形态资本的人不仅偏好物质因素,而且更偏好精神因素。当“鱼与熊掌不可兼得”时,他们往往宁愿牺牲物质因素而保全精神因素,因为较高层次需要的满足能给他们带来更多的效用,从而使他们在行为上追求更高层次需要的满足。而对拥有较少意识形态资本的人来说,他们的偏好主要局限于物质因素,即注重基本层次需要的满足。意识形态就是这样通过改变人们的偏好体系来影响其收益函数的。

无论是收益还是成本都将以效用得失的形式出现,并最终转化为以个人保留价格的形式加以计量。因此,根据成本加/减收益计算,便可解释和预测经济人的行为倾向。我们只要掌握了个人意识形态资本的存量,就能对他人某一行为的成本函数和收益函数的值进行预期,从而判断其行为倾向。反过来,我们可以通过对个人进行意识形态投资,改变他的成本函数和收益函数,从而改变其行为倾向,达到引导、控制其行为之目的。在公共经济学里,不仅单个个人具有经济人性,要获取利益最大化,就是某一组织、政党、政府都有经济人性,都要达到利益最大化。政府是公共权力的社会占有者,在对公共权力分配的过程中也存在考虑自身利益的问题,也有自己的成本-收益的核算方法。

 **复习思考题**

一、名词解释

公共经济 公共部门 实证分析与规范分析 博弈论归纳与演绎

二、简答题

1. 公共经济学的研究对象有哪些?
2. 简述公共经济学与政治学之间的关系。
3. 简述公共经济学与经济学之间的关系。
4. 公共经济学的研究主要采用哪些研究方法?

三、论述题

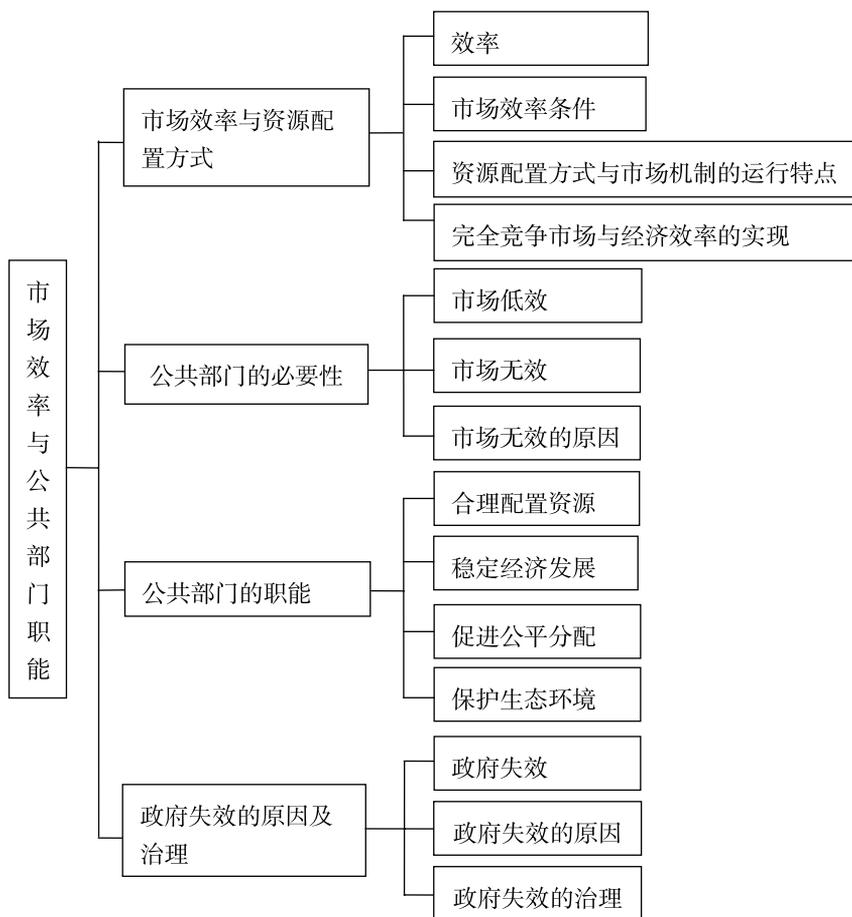
1. 试述公共经济学的产生与发展。
2. 试述公共经济学对现实经济分析指导的理论意义。

第2章 市场效率与公共部门职能

本章学习目标

了解效率的含义及市场效率的条件；掌握资源配置方式；理解市场机制的运行特点；掌握完全竞争市场的效率分析；掌握市场有效的表现；理解市场低效和市场无效的内容及原因；掌握公共部门的4大职能；理解政府失效的内容、原因及治理。

本章知识结构



2.1 市场效率与资源配置方式

2.1.1 效率

现代经济学所说的效率常常是指帕累托效率。19世纪意大利经济学家维尔弗雷德·帕累托

提出了关于“效率”的定义。根据其定义，如果一种变动至少使一个社会成员福利增加，而不使其他任何一个社会成员福利下降，这种变动就是有效率的；一个有效率的经济是不存在上述变动的经济，或是满足上述条件的变动都已经发生了的经济，即帕累托最优。

理解经济是否达到了帕累托有效状态，需要区分这样一组概念：帕累托最优(Pareto Optimality)和帕累托改进(Pareto Improvement)。所谓“帕累托最优”，是指在既定的个人偏好、生产技术和要素投入量下，如果重新配置资源的结果不可能在不使他人处境变差的同时使任何一个人的处境变好，则此时的社会资源配置处于最佳效率状态中。所谓“帕累托改进”，是指如果一个社会能够通过资源的重新配置，在使某个人(或某些人)处境变好的同时，却不导致任何其他人的处境变差，则此时的社会资源配置效率提高了。一般认为，在完全竞争条件下，生产运行的结果将能够自动使得社会资源的配置处于帕累托最优的状态之中，也就是市场的运行是有效的。

现代经济学中还使用了其他的效率概念，如卡尔多效率。在现实生活中，通常的情况是有的人有所得，而另一些人有所失，于是经济学家在此背景下又提出了“补偿准则”“卡尔多效率”的概念。“卡尔多效率”与“卡尔多改进”密切相关。所谓“卡尔多改进”，是指如果一个人的境况由于变革而变好，因而他能够补偿另一个人的损失而且还有剩余，那么整体的效率得到改善。卡尔多效率只是卡尔多改进已经无法进行的状态。

专栏2-1 帕累托及其学说

帕累托(V. Pareto, 1848—1923)，意大利经济学家和社会学家。1867年，他获得数学和物理科学的学位。1889年，他萌发了将数学用于政治经济学的兴趣。1891年10月15日巴黎的《双月评论》发表了他的文章，题为《意大利经济》。该文因其尖锐批评意大利政府的经济政策而闻名。文章的发表在意大利国内外引起抗议和争论的风暴，然而，帕累托继续大胆发表文章和作演讲以攻击意大利的经济政策。他出版了一本名为《保护主义及其影响》的18页的小册子。1893年帕累托被聘为政治经济学副教授，第二年成为正教授。他在外贸理论(1894)和收入分配法则(1895)上都有重要贡献。1896—1897年，他的重要经济学著作两卷本《政治经济学讲义》出版。该书坚决主张一般用于研究自然科学的标准同样应该用于研究经济。1905年，帕累托出版了《政治经济学教程》，该书仍然关注经济人问题。基于“不论是谁要想对社会事实进行科学研究，他必须重视现实而不是抽象原理之类”的考虑，他放弃了经济学而专注于社会学。对于帕累托来说，社会学似乎对理解人的行为和为研究经济学提供了坚实的基础。帕累托在经济学上的主要贡献包括：①提出序数效用概念，并由此得到经济均衡条件，这后来成为新福利经济学的基础；②定义了帕累托最优或效率概念；③提出了帕累托收入分配定律。

资料来源：杨志勇，张馨. 公共经济学. 北京：清华大学出版社. 2010：22-23

2.1.2 市场效率条件

在市场经济下，帕累托效率的实现需要满足一定条件。

为了分析市场机制对资源配置的作用和能力，首先应假设一种纯粹的市场运行状态，在这种状态下，政府经济及其计划机制和行政手段被舍弃，而假设整个社会处于完全的私人经济和

市场机制作用之下。这一分析，以生产技术水平、要素投入数量和个人偏好已定以及价格机制能够充分发挥作用等为假设前提，而以一个高度抽象的社会经济环境为对象。在这一社会中，只有两个人A和B，两种产品X和Y，两种生产要素(即劳动L和资本K)。

市场效率条件的获得可分三步进行分析。

第一步，求出交换效率条件。所谓交换效率，指的是将既定的产品X和Y分配给A和B两个人之后，形成了要重新分配X和Y而使一人过得更好，只能以另一人过得更坏为代价的状态。当 $MRS_{XY}^A = MRS_{XY}^B$ 时，社会处于交换效率状态中。这里，MRS(Marginal Rate of Substitution)为边际替代率，即消费上的边际替代率。 MRS_{XY} 表示某个消费者为了获得一个新增的X，而愿意放弃的Y的数量，即 $MRS_{XY} = -\Delta Y / \Delta X$ (等式右边加上负号，以保证该值为正)。 MRS_{XY} 也可以视为最后一单位X和最后一单位Y的相对价格之比，即 $MRS_{XY} = P_X / P_Y$ 。

第二步，求出生产效率条件。所谓生产效率条件，是指生产要素L和K的配置，在既定的产出水平下，要增加一种要素的投入，就只能以减少另一种要素投入为代价的状态。当 $MRTS_{KL}^X = MRTS_{KL}^Y$ 时，社会处于生产效率状态之中。这里，MRTS(Marginal Rate of Technical Substitution)为边际技术替代率。 $MRTS_{KL}$ 表示在既定的产出水平下，生产者为了获得一个新增的K，而愿意放弃的L的数量，也可以视为K的边际增量 MP_K 和L的边际增量 MP_L 之比，即 $MRTS_{KL} = MP_L / MP_K$ 。

在生产可能性曲线上的任何一点的斜率，称为X对Y的边际转换率(Marginal Rate of Transformation, MRT)。 MRT_{XY} 表示在L和K投入量既定的前提下，生产者为了获得新增的X，而愿意放弃的Y的数量。它可以视为X的边际产量与Y的边际产量的价格之比，即 $\Delta Y / P_X = \Delta X / P_Y$ 。

第三步，求出组合效率条件。由于上述效率条件是分别从消费领域和生产领域得出的，它们各自都不能单独代表整个社会的资源最优配置状态。这就需要将两个领域结合起来进行考虑，才能获得整个社会资源配置的帕累托最优条件，即组合效率条件 $MRS = MRT$ 。

满足该条件的点有无数个，它们所形成的曲线，称为总效用曲线(Grand Utility Possibility Curve)。在埃奇沃思方盒图(Edgeworth's Box)中，这些点的轨迹就形成一条契约线(Contract Curve)。

在完全竞争条件下，追求自身利益最大化的个人在其市场交易活动中，通过市场价格和有关产品的购买数量，能真实地表达出自己的偏好和欲望。这样，在价格信号的指引下，市场自身能够实现帕累托最优状态。

2.1.3 资源配置方式

资源稀缺的问题是经济学研究的逻辑起点。任何社会可用来生产的资源无论在质还是在量上都是有限的，如土地(自然资源)、劳动力和资本，而这些资源要用来满足人类的无限、多样的需求，于是产生了资源如何最优配置的问题。资源配置问题主要是指经济学的三个基本问题：应用土地和自然资源、劳动、资本等要素来生产什么，如何生产，为谁生产。也就是说，怎样用有限的要素生产出尽可能多的产品，生产什么样的产品更符合人们的偏好，在消费者的收入一定的情况下这些产品应在消费者之间进行怎样的交换才能使他们获得最大限度的满足。这三个基本问题事实上是通常所说的“效率”问题。应该用何种方式来作出资源配置的决策，

公共部门应该如何促进社会资源的最优配置，这正是公共经济学要回答的基本问题。通常资源配置方式主要包括：习惯、命令(政府)机制和市场机制三种形式。

1. 习惯

人们最初用来进行资源配置的方式为“习惯”。所谓“习惯”，是指人们在社会经济活动中长期形成的并共同接受和普遍遵守的惯例。这种惯例通常具有法律或道德的约束力，从而成为传统社会中人们用来处理社会基本经济问题、进行资源配置时的一种方法和制度性约束。在由习惯支配的传统社会中，人们通常以家庭、部落或村庄为单位，通过世袭的分工制度来解决社会的生产和分配问题，其中“子承父业”构成了这种世袭分工制度的基本特征。在这种世袭的分工制度中，习惯作为一种稳定的社会力量保证了社会经济活动的秩序及其延续。但是，习惯在带来秩序和稳定的同时，也阻碍了社会的创新。正因为如此，传统社会的生产发展缓慢，社会呈现出相对静止的状态，并且只能提供极其有限的物品来满足人类的需要。

2. 命令(政府)机制

命令(政府)机制主要是由政府来作出有关生产和分配的决策。这样一种政府可能是独裁式的，也可能是民主制的。在极端情况下，政府告诉人们应该吃什么、喝什么，应该如何生产食物和钢铁，谁应当生活富裕或生活贫困。某种程度上，在社会动荡或经济危机时期，政府机制是解决社会经济问题的有效方法。但在经济发展的正常时期，这种方式必然造成经济决策权的集中和社会组织等级制度的产生，并导致社会经济活动服从于上层特权阶层的偏好与利益，而不利于增进社会福利的消极后果。

3. 市场机制

在市场经济中，资源配置的基本问题主要是由一种竞争的价格制度来决定的。消费者、生产者和要素所有者拥有充分的自由选择权，他们从各自的经济利益出发，分散地、个别地进行经济决策，并通过市场交换和竞争达到他们的目的，调整他们的行为。

市场机制在提高资源配置效率方面显示出巨大的优越性，以至于当今世界越来越多的国家承认市场机制在资源配置中应发挥基础性的作用。

现代的社会经济制度，没有任何一种是纯粹属于这三种中的某一种，更多的经济制度形式是同时发挥市场机制和政府机制作用的混合经济，也不排除在少数地区和场合习惯也对经济制度的形成产生影响。

2.1.4 市场机制的运行特点

市场机制的基本特点是主要的价格和分配决策都是在市场上作出的。而市场是一种产品(或要素)的买方和卖方互相竞争，以决定其价格和数量的过程。在市场制度中，每样东西，每种产品和每种劳务都具有价格。即使不同的人类劳动也具有价格(即工资率)。

如果任何一种产品的需求增加，卖方为了分配有限的供给，就会提高这种产品的价格，而较高的价格将导致更多的供给。另一方面，如果任何产品的数量超过了人们在最新的市场价格下所愿意购买的数量，急于将库存产品出手的卖方就会压低价格，在较低的价格下，人们的需求将会增加，同时未来的供给也将减少。于是买方和卖方的均衡将恢复。

同样的道理也适用于生产要素——劳动、土地和资本的市场。例如，计算机行业需求更多的劳动者，该行业劳动者的价格，即他们的每小时工资，将趋于增长，这就会使更多的劳动者进入这一行业，从而使劳动力市场的供求恢复均衡。

概括地说，经济学的三个基本问题在市场机制下的解决情况如下。

1. 生产什么

生产什么取决于消费者的货币选票——即他们每天作出的购买这种东西而不是那种东西的决策。企业受到追求利润的欲望的驱使，被引向生产需求大和利润高的产品，离开那些利润较低的部门。

2. 如何生产

如何生产取决于不同生产者之间的竞争。为了应付价格竞争和获取最大利润，生产者唯一能采用的办法便是采用效率最高的生产方法，以把成本压缩到最低。

3. 为谁生产

为谁生产取决于生产要素(土地、劳动和资本)市场的供给与需求。这些市场决定工资率、地租、利息率和利润，它们又构成了人们的收入。因而，收入在居民之间的分配取决于它们拥有的生产要素的数量和价格。

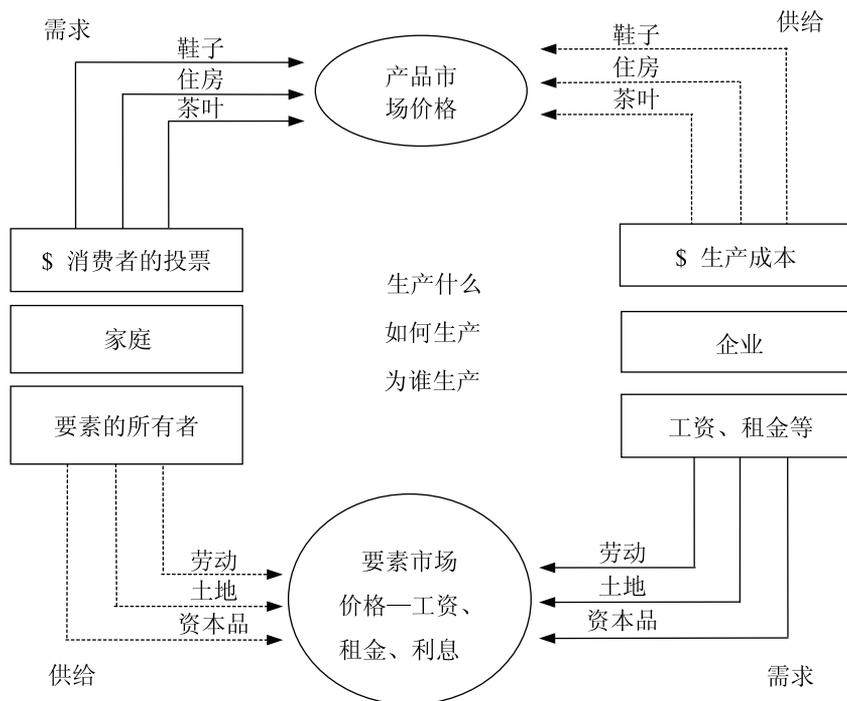


图2-1 竞争和价格机制通过市场作用

在图2-1中，一切需求关系用实线表示，一切供给关系用虚线表示。在图上部的产品市场中，消费者需求的货币投票和企业的供给决策发生联合作用，共同决定生产什么产品的问题。在图下部的生产要素市场，为企业对生产要素的需求和公众对劳动和其他要素的供给决定工资、利息和地租等收入。企业为了购买生产要素和以最低价格出售产品而进行的竞争决定如何生产的问题。

2.1.5 完全竞争市场与效率的实现

1. 完全竞争市场的效率分析

所谓市场是指这样一个领域，在其中买者和卖者通过协商进行产品的交换。从消费者的立场来看，消费者可以买到其所需的产品；从厂商的立场来看，厂商可以通过出售产品而获得利润。所谓市场经济是指这样一种社会场所(包括有形和无形场所)，其中，人们在自愿分工的基础上，以自愿的原则进行交换，以获得各自的需要。

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为人在最大化目标函数约束下和市场机制作用下的竞争过程。通过竞争，使资源流向符合最大化目标函数的位置，从而实现资源的最优配置。

在没有政府干预的经济中，市场是“伟大的协调者”。在市场经济中，没有人命令谁该如何生产，谁该生产什么和销售什么，谁该购买什么和消费什么。人人追求的只是自身的经济利益，每个人只是根据市场上的价格信号决定自己的行为。然而，市场机制却像一只“看不见的手”协调着人们的生产和消费。

在亚当·斯密看来，最能满足人类生活需要的经济体制，就是让人们自由劳动、自由交换的市场体制。在市场经济中，人们“通常既不打算促进公共的利益……在这场合，像在其他许多场合一样，他受着一只看不见的手的指导，去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的……他追求自己的利益，往往使他能比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益”。斯密的这段名言，深刻地揭示了市场经济的本质，这就是说：若赋予人们追求私利的权利和自由，就会形成具有自我调节功能和作用的市场机制。

针对市场机制，古典自由主义学派主张，在特定的假设条件下，市场机制能够实现资源的最优配置。假定在一个完全竞争的市场上，购买者或消费者(根据其偏好、收入状况)在市场中公开他们愿意支付某种商品和服务的程度；销售者或生产者(其成本结构既定)在市场上显示出他们愿意在各种价格上提供其商品和服务的数量。这种买卖的意愿最终可以使商品和服务的需求和供应达到均衡状态，就是说，某种商品和服务既不会提供过多，也不会供应不足(见图2-2)。

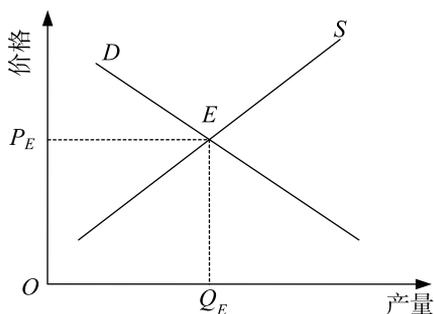


图2-2 完全竞争市场的效率分析

图2-2中以横轴表示商品或服务的产量或供应量，以纵轴表示商品或服务的价格， S 代表市

场供给曲线， D 代表市场需求曲线。从销售者或生产者的角度看，当市场价格上涨时，其收益会随之增加，这会刺激销售量或生产量的增加，因此，供给曲线向右上方倾斜，表明价格越高，供给量越大。从购买者和消费者的角度看，只有当市场价格下降时，他们才愿意增加购买量，因此，需求曲线向右下方倾斜，表明价格越低，需求量越大。在图2-2中，当供给曲线与需求曲线相交于 E 点时， E 点就是均衡点，这一点所对应的价格 P_E 就是能使供给量与需求量恰好相等的价格，即均衡价格，这一点所对应的产量 Q_E 就是均衡产量。

假如市场上商品的价格高于均衡价格，则供给量会大于需求量，市场上会出现商品过剩的现象，厂商不得不降价销售；反之，若商品的价格低于均衡价格，则需求量大于供给量会出现商品短缺的现象，消费者为了买到自己所需要的商品，就不得不支付更高的价格。通过供求双方的自发调节，总能实现产量和价格的均衡，最终使资源配置达到最佳状态。

通过分析可知，在完全竞争的市场中，价格是资源配置的指示器，竞争性市场体系是社会资源的配置机制。在市场机制这只“看不见的手”的引导下，追求自我利益的个人和企业自由市场中进行买卖交易，所有参与者在竞争性市场中进行自愿交易而得益，利用社会资源所生产的产值达到最大化，从而实现了资源配置效率。

进一步说，市场经济就是一种以交换为基础的生产社会化的经济运行方式，其实质是以市场为中心去配置资源，以市场机制为基础调节社会经济的运行。在市场经济条件下，市场机制总是对资源配置起基础性作用。

市场经济最主要的优点就是对资源的高效配置。亚当·斯密曾对市场经济的优点做了这样的描述：①当每个人在追求他自私自利的目标时，他好像被一只“看不见的手”引导着去实现公共最好的福利。②在这个可能最美好的世界里，资源在物品的生产上，可以达到有效配置；每个人都可以得到公平的报酬；经济的周期性波动可以被自动熨平。③政府对经济生活的任何干预都不会使世界变得更好，而只能使这个世界变坏。

2. 市场机制有效运行的前提条件

理论分析表明，在完全竞争市场中，市场机制是配置社会资源的最佳方式和途径。然而，所谓完全竞争市场是附加各种严格假设条件的市场，只有具备了这些条件，市场机制的作用才能有效发挥。这些条件包括以下几个。

第一，市场上拥有众多的买者和卖者。这意味着市场必须是完全竞争的，每一单个买者或卖者打算购买的或所能提供的产品数量都在市场总量中占有极少的份额，以至于每一单个买者或卖者的生产或消费行为的变化都不足以影响市场价格的形成。换言之，市场中的任何一个买者或卖者都只是价格的接受者，而不是价格的决定者。如果一个或少数卖者控制了供给，这种市场被称作卖方垄断；如果一个或少数买者控制了需求，这种市场被称作买方垄断。由此而产生的价格使得资源配置迥异于充分竞争情况下的资源配置。当垄断市场出现时，资源配置是低效率的，就会造成社会福利损失。

第二，市场中的各种资源具有完全的流动性。这意味着包括人力、物力和财力在内的各种资源都能够以市场价格的引导下，在不同的企业、行业和地区之间自由地转移，不存在任何法律的、社会的或资金的障碍。有了这种流动性，市场机制的作用得到充分发挥，引导社会资源不断流向其社会价值最大的用途。

第三，买卖双方拥有完全的信息。这意味着买者和卖者了解相关市场的所有信息，包括产品的所有用途、特征及其发展趋势。在市场中，有这种了解，对所有想要某种商品的人的支付意愿与有供给这种商品的人的出售意愿之间的调和才能实现。没有这种了解，在市场中流露出的“意愿”只能是一厢情愿。如果只是部分表露出供求，市场就不可能有效地完成这种调和，相应的市场价格可能会偏离完全了解情况下的价格，导致资源配置低效。

第四，卖者所提供的同种产品是同质的、无差别的。这意味着任何卖者的产品不会由于买者自身的消费习惯或偏好而对有着不同品牌、包装或服务等的同种产品产生不同的偏好，导致出现某种程度上的垄断。

理论研究表明，在满足上述4个基本条件的完全竞争市场上，无数带有自身利益的理性的买卖双方，借助价格机制、供求机制、竞争机制，以及理性人之间的利益互动机制，将各种看似杂乱无章的、缺乏秩序的经济活动予以有序化。换言之，借助于市场这只“看不见的手”，社会经济系统得到了有效的运作，其结果是使得社会资源的配置达到了最优状态。

3. 市场有效的表现

1) 信息传递

传递信息是市场的一个基本功能，它是指由于商品价值和供求的变化，引起商品价格的涨落，同时为生产者和消费者提供商品的稀缺状况的足够信息的功能。市场传递信息，就是市场发出的价格信号。因此，市场传递信息的功能也就是价格的功能，即价格充当“信号机”的功能。市场经济中信息传递的关键，是尽可能以较低的成本、便捷的信息传输渠道和方式给当事人提供尽可能全面、客观、及时的信息，以减少当事人同某种环境相联系时的不可避免的不确定性，提高当事人从事经济活动时的效率和效益。

市场经济中信息传递具有分散性、及时性和客观性的特点。从微观经济看，信息传递的分散性，使得生产者和消费者可以直接从市场上获取所需要的信息，既及时，又可靠；从宏观经济看，由于大量的日常信息的处理都是由市场直接传递给有关当事人来完成的，宏观经济的决策者或管理者在制订长期决策和一些基本决策时所需要搜集的信息就可以大大减少，也有利于保证信息的及时性和准确性。同时，在有效竞争的市场体制下，价格的形成不是取决于某个人或某个集团的主观愿望，而是市场交换的各个参与者共同活动的结果，这样的价格就能客观、真实地反映市场的供求状况。由此可见，市场传递信息的及时性、客观性和分散性，可以节省当事人在搜集、加工、整理和使用信息各环节的成本费用。

2) 利益刺激和竞争激励

这种刺激和激励，对企业(生产者和投资者)来说就是利润刺激；对作为消费者的居民来说就是选择最有效的消费方式和消费结构，实现效用总和最大化和组合最优化的刺激；而对作为劳动力供给者的居民来说，就是自愿接受进一步的培训和教育，不断提高自身素质和竞争能力，进而在激烈竞争的劳动力市场上谋求更好的职业和报酬的刺激。其结果反映到宏观上就为经济发展提供了源源不断的足够的内在动力。

市场是刺激竞争和优胜劣汰规律起作用的场所。按照马克思主义的观点，商品的价格不是取决于企业的个别价值，而是取决于社会必要劳动量。市场上这种个别劳动和社会劳动的矛盾，迫使企业要不断地研制开发新产品、改进技术、降低成本、提高劳动生产率，把耗费在商

品中的劳动降低到社会必要劳动量以下，以获取利润，在竞争中立于不败之地。作为劳动力的供给者，在劳动力市场的竞争中也面临着类似的压力、动力和选择。在萨缪尔森看来，了解利润在引导市场机制方面的作用是很重要的，“利润给企业以奖励和惩罚。利润引导企业进入消费者的需求数量较多的领域，离开消费者的需求数量较少的领域，并且使厂商使用更有效率(成本最低)的生产技术”。

3) 调整、优化经济结构

这是指市场机制能对经济结构(包括产业结构、产品结构、地区结构、企业组织结构、技术结构等)起到协调、平衡和优化的作用。

首先，市场具有协调商品供求结构，使之趋于平衡的内在功能，这是通过价格杠杆的调节实现的。例如，当某种商品供不应求时，价格就会上涨，生产者一般会扩大生产量和供应量，而消费者一般会减少消费量和购买量，使供求关系逐渐趋于平衡；反之，当某种商品供过于求时，价格就会下跌，生产者就会减少生产量和供应量，而消费者会增加消费量和购买量，也会使供求结构趋于平衡。此外，市场价格的变化，还具有开发和利用代用品，从而实现商品供求结构趋于平衡的功能。当某种商品因需求增加而导致价格上涨时，消费者会减少对该产品的需求，同时会增加对代用品的需求，刺激代用品价格的上涨，从而引导生产者扩大代用品的生产或开发新的代用品，形成新的供求结构的平衡。

其次，市场机制具有优化企业效率结构和企业组织结构的功能，这主要是通过市场竞争机制和风险机制发挥作用来实现的。所谓优化企业效率结构，是指在激烈的市场竞争中资源会流向那些效率高的企业，从而使效率高的企业不断发展壮大；而那些效率低的企业终将被淘汰(破产、倒闭或被效率更高的企业兼并)，结果是使企业的效率结构提升到一个新的高度。所谓优化企业组织结构，是指通过市场竞争的作用使企业规模保持在一个适当的水平上。而企业规模的大小在一定程度上是由市场需求规模的大小、市场需求变化的频率以及市场风险等因素决定的。大规模市场促进大企业的生产，小规模市场也就需要小规模企业；市场需求经常发生较大变化的产品，适合于中小企业的生产经营，而市场需求变化相对稳定的产品则适合大企业生产经营；市场风险机制一般会促使企业向大规模方向发展，因为中小企业往往因势单力薄难以承受市场风险的打击。

再次，市场机制具有优化产业结构的功能，这一功能是通过价格机制(实质是利润率高低)实现的。在一般产业部门之间，价格能够明确地告诉人们“是否有必要把资源从一个生产行业转到另一个生产行业”。当资源在产业部门的流入或流出，不能再为资源所有者带来更多的利润时，就表明资源在各部门之间的分配达到了均衡状态。这样，在价格和利润诱导下资源的自由和充分流动，就会使产业结构、部门结构趋于均衡化、合理化。

4) 促进技术进步

市场在推进技术进步方面具有其他机制(如政府机制)不可替代的功能，其原因主要出自市场竞争的外在强制力。在市场经济条件下，竞争机制迫使经济当事人不断地、积极主动地在科技投入、研究开发、引进和吸收消化先进的技术设备等方面努力进取，以便在竞争中以性能最好、质量最优、价格最廉、成本最低的商品扩大市场占有份额，获取更多的利润，从而在激烈的市场竞争中立于不败之地。同时，技术自身的商品化或市场化以及劳动力市场竞争迫使劳动者和管理者不断地自觉接受培训，学习、掌握和运用现代科技知识等，也有助于推进科技进步。

市场竞争的基本形式有两种：价格竞争和非价格竞争。价格竞争是指通过降低产品价格以扩大市场占有份额，从而击败竞争对手的一种竞争形式。在价格竞争情况下，各个生产者为了扩大市场占有份额，增强自身竞争力，就必须降低成本费用，否则，若企业的销售收入因降价而长期不能抵补其成本费用，企业就难以生存，更不可能发展。因此，价格竞争实际上就是降低成本费用能力的竞争，而企业设法竞相降低成本费用，必然会推动技术进步。

非价格竞争是指在价格相同时，通过提高产品质量、增加花色品种或改善售后服务等手段扩大市场占有份额，从而在竞争中获胜的一种竞争形式。各种形式的非价格竞争在促进技术进步方面有时比价格竞争更为重要。例如，提高产品和服务质量，可以树立良好的企业形象；开发新产品和开辟新市场，可以更好地适应消费者需求结构不断升级和变化的需要，这都将在较长时期内给企业带来广阔的市场和稳定、丰厚的利润。然而，不论是提高产品质量和服务水平，还是开发生产新产品，都离不开开发研制和利用新技术、新材料、新工艺、新设备等，这都将促进全社会的技术革新和技术进步。

5) 促进效率提高

从理论上讲，完全竞争的市场机制能够实现帕累托最优状态，即最有经济效率的状态。尽管现实的市场达不到完全竞争市场严格假设的种种条件的要求，因而也就达不到资源配置的最有效率的状态，但是，这并不否认市场经济具有提高经济效率的客观功能。市场通过竞争机制和价格机制引导资源的合理流动和充分有效利用，为生产者和消费者提供及时、客观的信息和充分的利益刺激，使经济当事人能对个别情况的千变万化作出迅速的反应。在市场经济国家中，所谓“市场解决效率问题，政府解决公平问题”的大致分工，在一定程度上说明市场机制具有促进经济效率不断提高的功能。

2.2 公共部门存在的必要性

公共部门是指广义的政府部门，即除了包括传统意义上的各级政府部门之外，还包括国防、教育、社会保险、医疗卫生和公用事业等准公共组织。公共部门在现代经济中占有相当大的比重，而且发挥着非常重要的作用。之所以需要建立和发展公共部门，从经济方面分析主要是由市场机制的某些缺陷所造成的。

在现实的市场经济中，完全满足完全竞争性市场所严格假设的种种条件的情况是很罕见的。因此，完全竞争市场的理论模型像是“经济学家的乌托邦”，就像物理学中没有摩擦力的理想状态，它虽然有助于我们认识市场机制的本质，但毕竟不是现实。退一步说，即使满足了这些条件从而使市场机制能够实现帕累托效率，它也不能解决诸如收入和财富分配不公、自发竞争导致的经济波动等问题。与市场有效一样，市场失效(Market Failure, 也称作市场失灵)也是一种客观存在。经济学家把现实市场中不符合完全竞争假定条件，以及市场运行结果被认为不令人满意的方面称为市场失效。

市场失效可分为两种情形。一种是市场低效，它是指现实市场中存在不符合完全竞争假定条件的方面，而由于这些方面的存在，使市场机制无法实现对资源的高效配置。换言之，虽然完全竞争市场的结果是理想的，但现实中的市场并不是完全竞争市场，致使市场机制在资源配置的某些方面是缺乏效率的。另一种是市场无效，它是指完全竞争市场运行结果本身的缺陷，

意思是即使现实的市场严格符合完全竞争的所有条件，但其运行的结果也是不好的，是不符合整个社会要求的。

2.2.1 市场低效

市场低效是和市场高效相对的，主要表现如下。

1. 竞争失灵或垄断

市场高效是以完全的自由竞争为前提的。而完全自由竞争的市场要求每一市场都拥有众多的买者和卖者，因为只有市场上的买者或卖者越多，每一个人或行为主体才不会具有控制市场供求和价格的能力，市场的竞争性才不会受到影响。但是在现实市场的某些领域中却存在着这样两种情况，一种是只有一个买者或卖者的市场，这种市场被称为垄断；另一种是受少数几个大厂商控制的市场，这种市场被称为寡头市场。而在这种市场中是不能通过市场竞争来实现理想目标的，因为垄断者可能通过限制产量，抬高价格，使价格高于其边际成本，获得额外利润。垄断限制了竞争，阻碍了生产要素的充分流动，造成资源配置的低效率，最终导致市场高效的丧失。而造成这一结果的因素主要包括产品差别、产品之间的不可替代性以及生产成本递减等因素。

就生产成本递减因素而言，这是因为在一些行业，如电话、供电、供水等行业中，大规模生产可以降低单位成本，提高收益，即存在着规模经济，一旦某个公司或企业占领了一定的市场，实现了规模经济，就会阻碍潜在竞争者的进入。因此，在规模经济显著的行业，特别容易形成自然垄断。在自然垄断的情况下，垄断者凭借自身的垄断优势，往往使产品的价格和产出水平偏离社会资源最优配置的要求，从而影响市场机制自发调节经济的作用，降低了资源配置效率。

2. 不能有效提供公共产品

公共产品(Public Goods, 含公共服务)是与私人产品相对应的一类产品。区分或辨别公共产品与私人产品的标准通常是受益的排他性或非排他性，消费的竞争性或非竞争性。纯粹的私人产品具有排他性和竞争性，纯粹的公共产品具有非排他性和非竞争性。其中，排他性(Excludability)是指个人可以被排除在消费某种产品的利益之外，当消费者付钱购买某种产品之后，他人就不能享用此种产品所带来的利益；非排他性是指一些人在享用某种产品带来的利益时，无法排除其他人同时从此种产品中获得利益，或者说，在市场经济条件下，在技术上没有办法将拒绝为之付款者排除在此种产品的受益范围之外，同时，任何人也不能用拒绝付款的办法，将其所不喜欢的这类产品排除在其享用品的范围之外。例如，每个公民都可以无差别地受益于国防所提供的安全保障，每个人都可以从天气预报中得到气象信息等。竞争性(Rivalness)是指一个人在享用某种产品时，会排斥、妨碍其他人同时享用该产品；而非竞争性是指任何人在享用某种产品时，不排斥、不妨碍其他人同时享用，也不会因此而减少或降低其他人享用该种产品的数量或质量。也就是说，增加一个消费者不会减少任何一个人对该种产品的消费量；或者说，增加一个消费者，其边际成本等于零。例如，街上的路灯下行人数量的变化不会增加路灯的费用，也不会影响其他人获得路灯带来的好处。

在现实经济生活中，纯粹的公共产品与纯粹的私人产品并不是普遍存在的，更为常见的是

居于这两个极点之间，既具有私人产品的特性，又具有公共产品特性的“混合产品”，也有人将其称作“准公共产品”。

一般来说，以排他性和竞争性为特征的私人产品可以通过交换的方式来决定其消费的主体，因此市场机制是实现这类产品生产的最佳途径。而以非排他性和非竞争性为特征的公共产品，由于其提供者难以准确地核算他给每一个公共产品的受益人提供的利益，无法使每一个受益人公平地负担成本，因而就无法回收成本赚取利润，以利润最大化为目标的市场主体是不会提供这类产品的；而公共产品受益者总想隐瞒自己的消费偏好，也不会自觉主动地向公共产品的提供者支付费用，由此出现所谓的免费搭车问题(Free Rider Problem)，从而使市场机制在这类产品的供应中失灵。但是，公共产品对消费者和全社会来说往往又是不可缺少的，因此，由政府提供公共产品，成为政府必须行使的职责。

3. 不能有效解决外部性问题

完全竞争市场要求所有产品的成本和收益都内在化，即产品的生产者要承担生产这一产品给社会带来的全部成本，同时这一产品所带来的全部好处都归这一生产者或该产品的购买者享有。而在现实生活中，有些产品或服务具有外部性，会产生外部效应(Externality)。所谓外部效应，实际上是指私人成本与社会成本或私人收益与社会收益的非一致性。产生外部效应的主要原因是某人或某企业的行为影响了其他人或其他企业，却没有为之承担相应的成本费用或没有获得相应的报酬补偿。

外部效应可分为两种：一是正外部效应(外部收益)，即产品或服务给所有者以外的其他人带来了利益和好处，但所有者却没能得到应有的报酬补偿。前述的公共产品就是正外部效应的一个特例，这类产品的内部收益很少，其所提供的绝大部分收益都外部化了。另一种是负外部效应(外部成本)，即产品或服务给所有者以外的其他人带来了损害，但受损者没有得到应有的损失补偿。例如，生产过程中所排放的废气、废水会污染环境，使生活在这一环境中的人们都受到损害，而受损者并未得到补偿，污染者也没有承担相应的污染治理成本。

在存在外部效应的情况下，成本和收益不对称，其结果会远离帕累托效率状态。因为个人进行决策的时候，只是将其实际承担的成本和得到的收益进行比较，在无需对外部成本进行补偿的情况下，个人实际承担的成本会小于其活动的总成本，因而会过量从事产生外部成本的活动，由其决定的产出规模会大于社会需要的最优规模；相反，在外部收益得不到补偿的情况下，个人的选择是较少地从事该类活动，由其决定的产出规模会小于社会需要的最优规模。显然，这都不是资源的有效配置。

4. 信息不充分

完全竞争市场要求所有的生产者和消费者都具有充分信息，生产者要知道消费者需要什么，需要多少，消费者要知道关于产品的各种信息，如品种、性能和质量等。但是在现实的市场经济行为主体的独立性和分散性，加上信息越来越复杂，加工、处理信息的成本也越来越高，使不论是生产者还是消费者都可能发生信息失灵。例如生产者可能不能准确地知道消费者需要什么、需要多少，致使有时某种产品供不应求，有时又过剩积压；消费者也可能因不识货而受骗上当，或因不了解市场行情而支付了较高的价格，或者购买了不完全符合消费需求的产品等。显然在这类情况下，市场是无法实现资源的高效配置的。

2.2.2 市场无效

市场无效主要表现为以下几方面。

1. 偏好不合理

个人偏好的合理性是市场竞争结果合理性的前提条件，因为市场就是按所有个人的偏好来配置资源的。在现实的市场中，某种东西可能给一个人带来较大的利益，但消费者本人却没有意识到这一点，只给予它以较低的评价（表现为在很低的价格上才愿意购买）；或者相反，某种东西给人们带来的好处并不大，或者有害无益，但消费者却给予较高的评价（表现为愿意以较高的价格购买）。我们把那些个人评价低于合理评价的商品称为优值品(Merit Goods)，把那些个人评价高于合理评价的商品称为劣值品(Dismerit Goods)。尽管对于什么是合理的偏好、怎样的评价才是正确的，并没有一致的精确的看法，但人们可以认同的是，在现实市场中，至少某些人的偏好在某些方面不尽合理。例如，有人低估教育带来的好处，不愿为子女教育花费代价，导致学龄儿童弃学经商。从社会学和经济学的观点来看，教育，尤其是基础教育属于优值品。又如，有人高估香烟给自己带来的好处，甚至给予毒品以很高的效用评价，愿以高价购买，这些从市场的观点来看属于劣值品。显然，消费者偏好的不理性是需要加以纠正的，但市场机制却做不到。

2. 存在风险和不确定性

如果说一些市场失效状态只存在于某些领域、某些部门和某些行业的话，则风险和不确定性对于市场来说，却是无所不在、无处不有的，其中的差别仅是程度的大小和范围的宽窄不同而已。这是因为，市场经济就是风险经济，市场经济是以无数人的自发活动为基础的，是通过市场机制的自发作用而实现社会资源的配置的。在充分竞争状态下，任何人都无法将自己的主观意愿凌驾于他人、凌驾于市场之上。这样，对于任何一个市场活动参与者来说，市场活动的结果均存在着风险和不确定性。“在风险和不确定性存在的状态下，生产者和消费者只能按照不确定的价格行事，并且必须将可能的风险损失等均计入价格中。由于预计的风险与实际的结果总是存在着或多或少的差距，这就无法保证市场价格信号的始终正确。而一旦预期价格与市场价格发生严重背离，则意味着人们是依据错误的价格信号去配置资源的，其结果显然是不可能最佳化的”^①。因此，风险与各种不确定性会造成某些类型的投资活动不能达到社会所要求的状态。

3. 收入分配不公

前文分析的市场低效的各种表现证明了光靠市场机制本身是不能实现帕累托最优的。然而，即使市场经济的运行能自行达到帕累托最优状态，也只是保证了资源配置效率的实现，并没有解决收入分配的公平问题。按照帕累托最优所揭示的原理，只要当一个人的境况得到改善而又不损及另一个人的境况，这时就存在一个福利的增进，即所谓的帕累托改进。但是，如果经济最初就处于不公平状态，那么越是接近帕累托最优状态，可能达到的收入分配结果越是不公平，也就是越高的效率，往往自发伴随着越不公平的分配结果。这是因为，市场是按照个人对生产所作的贡献(包括劳动和资本)的大小来分配收入的。由于各人所拥有的体力、智力、天赋和资本在质和量上会有很大差别，人们在竞争中的条件、实力、能力不同，按市场规则进行

^① 张馨. 公共财政论纲. 北京: 经济科学出版社, 1999

分配会造成贫富差距，而且这种差距又会成为收入分配差距进一步扩大的原因。收入分配的差距悬殊不仅会与公平目标相抵触，还会引起许多社会问题，最终会直接威胁到市场机制本身的存在。可以说，没有分配上的公平，经济的高效率发展也就不可能长久地维持下去。

4. 宏观经济失调

社会总供给与社会总需求的平衡是市场经济正常运行的基本前提之一。但是，在自由放任的市场经济中，自发的过度竞争不可避免地会导致各个商品与要素市场的供求失衡，进而导致社会总供求的长期大幅度失衡，造成高失业、高通货膨胀和周期性的经济萧条和危机等多种问题，其结果必然是破坏价格机制，使市场机制自身难以正常运行，从而最终导致社会资源配置的低效率。

现实市场经济中存在着的上述种种市场低效和市场无效的状况，表明需要有公共的或集体的活动介入，并且以非市场机制的方式进行干预，而现实生活中公共活动又主要是由作为社会生活组织者的政府来体现的，因而通过另一种资源配置系统——政府的力量对市场机制活动进行干预，就成为一种必然的选择。

专栏2-2 公地的悲剧

设想我们生活在一个中世纪小镇上。该镇的人从事许多经济活动，其中最重要的经济活动就是养羊。镇上的许多家庭都有自己的羊群，他们通过出售可以做衣服的羊毛来养家。

当故事开始时，大部分时间羊在镇周围土地的草场上吃草，这块地被称为镇共有地。没有一个家庭拥有土地，相反，镇里的居民集体拥有这块土地，所有的居民被允许在这块地的草场上放羊。集体所有权很好地发挥作用，因为土地很大，只要每个人都可以得到他们想要的有良好草场的土地，镇共有地就不是一种竞争性产品，而且，允许居民在草场上免费放羊也没有引起问题。镇上的每一个人都是幸福的。

时光流逝，镇上的人口在增加，镇共有地草场上的羊也在增加。由于羊的数量日益增加而土地是固定的，土地开始失去自我养护的能力。最后，土地变得寸草不生。由于共有地上没有草，养羊就变得不可能了，而且，该镇曾经繁荣的羊毛产业也消失了，许多家庭失去了生活的来源。

问题：是什么原因引起这种悲剧？为什么牧羊人让羊繁殖得如此之多，以至于毁坏了小镇的共有地呢？

2.2.3 市场无效的原因

导致市场无效的原因可以归结为4个方面：市场竞争的不完全性、市场功能的局限性、市场自身的不完善和市场外部环境的限制。

1. 市场竞争的不完全性

完全的竞争市场只是一种抽象的理论模式，现实中的市场很难符合完全竞争的条件。如生产者和消费者往往都只具有不完整的知识和不充分的信息，现实的市场都受到各种不完全的限制，比如进入或退出市场的条件限制，商品技术或就业的信息不充分，以及机会的不均等。不仅如此，随着社会化大生产的发展，现实中的市场还有远离完全竞争市场的趋势。例如，随着

社会化商品经济的发展和规模经济的扩大，生产的集中化和专业化越来越重要，一些产业和行业具备了符合自然垄断的性质，这必然会产生垄断倾向，从而限制市场竞争作用的发挥。

2. 市场功能的局限性

市场功能的局限性是指即使满足了完全竞争市场的各种假设条件，在市场机制能够充分发挥作用的情况下，市场对一些经济活动的调节作用仍然是无力的。如外部效应问题、公平分配问题等，市场机制都显得无能为力。

3. 市场自身的不完善

市场自身的不完善是指市场自身不发达或者市场在运行中发生功能障碍，这也会造成市场功能不健全或遭受破坏而导致市场失灵。

4. 市场外部环境的限制

市场机制的充分发挥还必须有良好的外部环境和条件。现实中一些国家由于生产率水平低，商品经济不发达，与外界经济联系不密切，信息闭塞以及人为因素的干扰等，限制了市场正常功能的发挥。

2.3 公共部门的职能

随着西方社会经济的发展，市场失灵的程度越来越高，公共经济的规模越来越大，致使西方社会经济成为混合经济。所谓混合经济，是当代国家以社会目标弥补私人目标不足，以政府经济政策弥补个人经济决策不足，以政府调节弥补市场调节不足的一种经济体制。在混合体制下，国家与市场、政府与企业和个人通过职能分工与合作以实现国家经济的稳定增长和社会福利的最大化。混合经济的一个最主要的经济特征是要存在一个十分强大的公共部门。在混合经济体制中，有三大支柱，一是家庭，二是企业，三是政府。前两者叫私人经济部门，后者叫公共经济部门，它是指各级政府生产、采购商品和服务的支出和收入所组成的那部分经济。那么，在混合经济体制下公共部门应发挥什么样的职能呢？我们认为公共部门的职能主要包括以下4个方面。

2.3.1 合理配置资源

1. 公共部门的配置职能

公共部门资源配置职能是指公共部门运用一定的机制，通过财力分配，引导人力、物力的合理流向，实现资源的优化配置。它是社会资源配置的一种方式，是国家经济职能的体现，主要影响社会生产中生产什么和怎样生产。

资源配置理论原本是微观经济理论的组成部分，主要研究微观经济主体如何安排生产要素的投入，才能把有限的资源投入到能获得最大利润的产品和服务中去，充分合理地运用资源，取得最大的经济效益。随着社会化大生产的发展、资源配置实践的深化和理论的提高，资源配置理论逐步扩大到宏观领域。这客观上要求在市场机制对资源进行配置的基础上，公共部门要介入到社会资源配置的过程中，承担起市场不能或不宜承担的资源配置任务，按照实现公共部

门职能的需要,把社会资源在全社会范围内合理配置,获取最佳效益,使有限的资源最大限度地满足社会需要。

既然宏观领域资源配置涉及公共部门的经济行为,是公共部门的经济职责,而公共部门掌握的一部分社会资源,又主要通过以政府为主的公共部门来进行分配,这就使资源配置理论成为公共部门理论的有机组成部分,形成公共部门在优化资源配置中的政策原则,并成为公共部门的一个重要职能。这既是资源配置理论的深化,又是公共部门理论的拓展。它把公共部门干预经济是通过生产要素的配置来确保市场效率的思路进行了理论概括,对公共部门理论建设具有重大意义。

2. 资源配置职能的内容

公共部门资源配置职能主要是指公共部门如何进行资源配置,即如何配置公共产品。而公共产品是与私人产品相对应的概念,它是提供给社会成员共同消费的产品与服务,其特征是:效用的不可分割性,消费的非竞争性和受益的非排他性。最典型的公共产品有国防、安全设施、社会公益基础设施及行政管理等。私人产品则是指可以在市场上通过商品交换向社会提供的产品,它具有效用的可分割性、消费的竞争性、受益的排他性。还有一种性质介于公共产品和私人产品之间的产品,即“准公共产品”,又称混合品。这种产品一方面具有公共产品的某些属性,另一方面又具有某些私人产品的特征,如医疗保健、卫生教育等。通过公共产品与私人产品的特性比较,可以断定公共产品不宜通过市场来向社会提供,而应该由公共部门来提供。

事实上,西方国家公共部门配置资源的范围,在其不同历史时期并不相同。在自由资本主义时期,公共部门配置资源主要在各政府部门内部进行。到了垄断资本主义时期,政府采纳凯恩斯主义的政策主张,通过降低税负、扩大政府支出和降低利率,来扩大社会有效需求,力求使大量闲置的资源得到运用。这样一来,公共部门不仅要为政府各部门提供产品和服务,还要促进经济资源的合理配置和充分利用,显然公共部门配置资源职能的范围扩大了。这时公共部门资源配置职能的履行,表现为公共部门运用公共政策,通过投资、贴息、补贴、政府融资、税收优惠等形式引导资源配置,达到与国家的产业政策和生产力布局所要求的方向相适应,进而达到充分就业、稳定物价和经济增长的目标。

到了20世纪中叶,一些经济学家针对凯恩斯主义的缺陷,进行了修改、补充和发展,形成了“后凯恩斯主义”。后凯恩斯主义中的新古典综合派,在凯恩斯宏观调控理论的基础上,强调了公共部门理论的微观作用,并主张政府的财政政策与货币政策应相机配合、协调运用,松紧搭配对付经济“滞胀”,以实现资源优化配置,达到充分就业、稳定物价和经济增长的目标。后凯恩斯主义的新剑桥学派则认为,政府的预算支出和税收收入是国家推行经济干预政策的两大支柱,但要灵活运用。

20世纪70年代到90年代初,美英等国家的新保守主义趁后凯恩斯主义无法解决持续“滞胀”问题的机会活跃起来,主张经济自由,减少国家干预,强调市场资源配置的优越性。例如20世纪80年代初至90年代初,美国奉行供给学派和货币学派的理论,实行减税和增加军费并举的政策,但也主张从维护经济自由发展的角度,通过政府经济政策对社会经济流动进行调节,引导资源配置的优化。这种保守主义主张,在美国政府的实践中又使美国出现高赤字、高利

率、高汇率、高贸易逆差的现象，导致美国经济出现结构性的不平衡。所以，从1992年起，美国又采纳了以国家干预经济、以宏观调控占主导地位政府理论，强调运用政府的力量，弥补市场配置资源的缺陷。

尽管西方市场经济国家在不同时期，公共部门配置资源方面的具体政策不一样，不同国家也采取了不同的政府政策，但从总体上讲，现代市场经济是一种公共部门配置资源和市场配置资源相结合的“混合经济”。虽然市场对资源配置起着基础性作用，但其自身也存在着不可克服的缺陷——“市场失灵”，易造成资源的浪费。因此，客观上需要寻求一种公共部门与市场相结合的资源配置的有效机制，以保证经济的稳定发展。

3. 公共部门资源配置职能的手段

1) 财政支出是政府执行资源配置职能的重要工具

针对某些市场供给不足的产品，如国防、外交、治安等纯公共产品，部分准公共产品，私人经营容易产生垄断的产品等，政府可以通过财政补贴的方式鼓励该类产品的生产，以达到对于全社会而言最优的产量，如在基础产业、基础设施、高新技术产业等领域安排公共投资。

2) 税收可以作为政府执行资源配置职能的工具

这主要表现为：现代政府主要是通过税收筹集财政收入，税收成为政府提供各种公共产品和服务的重要资金来源。政府可以通过调整税率来鼓励或限制某些产品的生产，从而解决外部性问题。如果某些产品与劳务具有正外部性，那么政府对这些产品和劳务实行优惠的税收政策，可使其供应达到更有效的数量；如果某些产品与劳务发生负的外部效应，那么政府可对这些产品或劳务征以较重的税收，以增加其生产成本，减少其供给，使其产品的生产维持在一个合理有效的水平。

3) 对垄断进行直接管制

主要的方法有价格管制，即直接控制垄断者产品的定价；实施反垄断法，通过建立反垄断、保护竞争的法律，对违法的垄断企业提起诉讼，进行行政处罚或法律制裁；实行国有化，即对垄断性的企业实行国有，由政府经营或控股。

专栏2-3 垄断行业收入：“限高”还需治本

南京市2010年5月4日发布2010年企业工资指导线，首次对电力等垄断行业工资涨幅进行“限高”，明确规定垄断行业工资涨幅基准线为10%，预警线为15%或16%，均低于普通行业基准线12%和预警线20%的标准。

垄断行业的高福利、高工资历来广受诟病，因此南京市限制垄断行业工资涨幅，无疑值得肯定，但人们对相关问题的思考却远不止于此。

垄断行业特有的生产经营地位，使得其几乎不用承担市场风险却能够获取丰厚利润。出于对国计民生的根本利益的考虑，垄断行业才有其特殊地位。因此，垄断行业利润由社会共享，其存在及获利才具有法理和道义上的正当合理性。

而现实中，垄断企业大多以“多劳多得”“合理激励”为由，依照竞争性企业的分配方式，分配源于垄断优势的巨额利润。无需冒市场竞争之风险，却享受市场之红利，其结果必然是工资福利水平远高于社会平均水平，成为社会收入分配中的不合理现象。

因此,要使垄断行业的工资福利水平回归合理,需要建立更加科学严密的垄断企业成本核算体系,严格限制其利润率,同时合理规定其利润上缴比例,使垄断企业内部分配具有更为合理的基础。这是解决垄断行业收入分配问题的根本。

垄断行业的收入问题有两个方面:一是和社会平均水平比,垄断行业职工收入偏高;二是垄断企业内部高层管理人员与广大职工收入差距过大。这两个层面的问题都是影响社会和谐的消极因素。要使垄断行业收入合理化,两个层面的问题都需要解决。

垄断不是一天形成的,解决垄断行业收入分配问题当然也非一日之功,不能简单化处理,既需要追根溯源,又需要循序渐进,既需要着力解决当前社会反映强烈的突出问题,又需要着眼于长远谋划的治本之策。

资料来源:郭奔胜.垄断行业收入:“限高”还需治本.工人日报,2010-5-6

2.3.2 稳定经济发展

1. 公共部门的稳定职能

公共部门的稳定职能,是公共部门运用税收、公债、转移支付、投资等政策手段,调节控制社会需求的总量与结构,使之与社会供给相适应,实现宏观经济稳定增长的职责和功能。公共部门稳定职能强调政府要通过一定的政策手段使经济长期处于稳定状态,抹平经济周期的波峰与波谷,平抑通货膨胀与通货紧缩的交替出现。

一般来说,经济稳定增长,是相对于经济大幅波动而言的经济平衡发展状态。经济稳定增长模式,从根本上来讲是国民经济在动态中保持均衡状态的客观要求。它体现为,在一定历史时期内,在较好的社会效益的基础上,国民经济协调稳定健康发展,使社会再生产保持良性循环的态势。

在不同类型的国家中,经济稳定增长的目标要求也不一致。在西方现代市场经济国家中,由于经济起点高、潜力小,所以经济增长速度保持在3%左右就算是稳定增长。它们的主要参照指标一般为资源的开发与约束、金融市场的稳定、国家贸易的拓展、人口与就业的协调、产业和生态环境的平衡。同时,还要考虑资本有机构成提高对劳动力的排斥、资本输出与国家市场的关系以及周期性经济危机对生产流通的冲击等。而我国是经济正在转型的发展中国家,生产力水平低、基础差、起点低、潜力大,经济增长速度通常在8%左右就算稳定增长。我国经济要想稳定增长除了要考虑市场经济发展的一般影响因素外,还要考虑我国的国情,考虑经济发展的不平衡性,考虑产业结构的调整与优化升级,考虑劳动力素质的提高,考虑投资环境的改善等问题。但是,不论什么国家都需要运用公共部门的职能来实现宏观调控目标。我国更需要公共部门来调节控制供求平衡,以实现社会经济的持续、协调、稳定、健康发展。

2. 稳定职能的内容

公共部门的稳定职能的内容主要有:促进社会总供需的平衡、抑制通货膨胀、促进国际收支平衡和提供社会保障等。下面我们将就每一项具体内容加以分析。

1) 促进社会总供需的平衡

一般来讲,社会总供给是指在一定时期内价格稳定的条件下,社会可投入市场的产品与服务总量,最终表现为积累额与消费额。社会总需求是指在一定价格条件下,对商品和服务有支

付能力的需求总量或总购买力，最终表现为投资需求和消费需求。总供给与总需求的平衡，是社会产品和服务得到全部实现、经济得以正常发展的必要条件。但是，在现实生活中，却常常出现供需失衡的情况。在总量失衡的情况下，一种情况是需求过旺，供给不足，经济发展过热，往往出现通货膨胀乃至社会动荡；另一种情况是需求不足，供给过剩，经济萧条停滞。不过，不论何种失衡都会造成经济发展的不稳定。经济波动是市场机制解决不了的，必须通过公共部门的干预，进行宏观调控。而公共部门则主要运用一定的政策手段对社会总需求进行调控，影响经济发展的速度、节奏，以保证经济稳定增长。

2) 抑制通货膨胀

通货膨胀、物价大幅上涨是导致经济增长不稳定的重要因素。通货稳定与经济稳定增长存在着密切的关系。公共部门为了实现经济稳定增长的目标，除了实行稳定的宏观货币政策外，通过宏观调控手段对通货膨胀、物价上涨进行控制，这实际上是与控制社会总供求联系在一起的。因为总量性的通货膨胀是社会总供需在总量上不平衡的表现，结构性的通货膨胀则是社会总供需在结构上不平衡的表现。同时，通货膨胀反过来又会造成经济社会不安定因素的发展，进而加剧社会总供需在总量或结构上的矛盾。因此，公共部门宏观控制通货膨胀方式的选择，必须从社会总供求的具体情况出发，制定科学有力的对策，使经济发展走上正常运行的轨道。

3) 促进国际收支平衡

在影响经济稳定增长的因素中，国内经济平衡与国际收支平衡存在着相互依存、相互制约的关系。一方面国内经济可以把不平衡的矛盾适度转移到国际收支环节，以利于维持国内经济在一定时期内的稳定增长。例如，当国内供给不足、出现通货膨胀时，从国外增加输入商品和服务、扩大进口，可在短期内通过国际收支渠道，缓解国内经济供不应求的不平衡状况。当然，如果国内需求长期大于供应，则无法通过进口避免通货膨胀。另一方面，国际收支矛盾也会反过来给国内经济稳定增长带来影响。如果国际收支出现逆差，国家外汇储备减少，出现赤字，则必须大力缩减进口，这就不可避免地给经济带来波动，甚至使经济发展出现滑坡；如果国际收支出现较大盈余，国家持有的外国货币过多，也会对本国货币的需求产生影响，使本国货币发行量增加，甚至使本国货币、汇价出现上涨趋势，从而影响国内产品的出口，对国内经济产生不利影响。因此，公共部门在开放条件下要维持经济稳定增长，必须把国际收支平衡纳入公共部门管理范畴，实施宏观调控。

4) 实行社会保障

公共部门的另一稳定职能是可以履行社会保障职能，如实行失业保险、医疗保险以及养老保险等。在每一种保险中，个人都可以为未来的不测事件购买保险。在多数情况下，人们寻求的是一种收入保障以防个人由于健康状况不佳、老龄或被解雇而失去工作及收入。由于道德风险和逆向选择等情况的存在，使得通过私人市场在解决上述问题方面存在较大的缺陷；还由于高昂的保费超出了人们的承受范围，因此，公共部门按一定的价格来提供社会保险，以作为克服市场无效配置的手段，同时也可以作为再分配的一部分。公共部门所提供的社会保障可以保证社会成员在丧失劳动能力和遭遇不幸时获得基本的生活保障，从而实现社会的稳定。

另外，在研究公共部门的职能时，还应注意另一个问题，即公共部门的限度问题。如果公共部门的发展走向另一个极端：全社会的资源都由公共部门来直接进行配置，这虽可以比较好地解决社会公平问题，即消灭由于财产占有的不平等所带来的矛盾与冲突，但却无法解决由于

消费者偏好不同所引起的矛盾，也无法更好地实现社会的效率。

3. 公共部门稳定经济发展的手段

公共部门习惯采取多种手段稳定经济发展，在众多的手段中，财政政策的地位举足轻重。财政政策可以和其他政策配合使用，其他政策主要包括货币政策、产业政策、投资政策、国际收支政策等。财政政策和货币政策的配合主要是松紧搭配，财政政策的松紧主要是以预算规模的扩张与收缩来衡量和判断；货币政策的松紧则主要是以利率的升降及信贷规模的收放等来衡量和判断。财政政策与产业政策、投资政策的配合主要体现为财政政策如何指导并协助产业政策与投资政策、国际收支政策的实施；可以通过投资、补贴和税收等多方面举措，促进经济平稳、较快发展；或者通过集中财力保证非生产性的社会公共需要，为经济社会发展提供平稳、安定的环境，调整和优化财政支出结构，加大农业、教科文卫、环境保护、社会保障和基础设施等领域的财政投入，使经济增长与社会发展相协调。

财政政策、货币政策、产业政策、投资政策、国际收支政策等都是政府的宏观调控政策，但是在宏观调控中，财政政策处于基础地位。这些宏观调控政策虽然不能完全消除经济波动，但毕竟可以减轻波动对社会的消极影响。如果没有财政政策的调节，经济波动的状况必定更为严重，这也正是政府经济稳定职能存在的根本依据。

2.3.3 促进公平分配

1. 公共部门的收入分配职能

公共部门的收入分配职能是指公共部门在国民收入分配中，调节政府、企业、个人占社会产品价值的份额，改变国民收入在各分配主体之间的比例关系，实现分配公平合理目标的职责和功能。它对“为谁生产”，也就是各市场主体在总收入中的份额，或者说生产的效益归谁享用产生影响。

从总体上讲，公共部门收入分配职能是要纠正市场经济的自发性和盲目性带来的社会分配不公。实践证明，单凭市场机制不能够建立起公平分配的模式，这就需要公共部门通过调节收入分配来改变利益格局，引导社会经济运行实现政府目标。

市场经济条件下，个人收入分配是通过微观层次和宏观层次两个环节进行的。微观环节的收入分配是各生产经营单位的内部分配，以效率为准则，以各利益主体为社会提供生产要素的数量和质量为依据。个人收入分配决定于生产资源所有权的分配，以及向市场提供这些资源所能获得的价格。个人收入即为个人所拥有的生产资源及向市场提供所能取得的收入总和。资本所得是资本的生息收入，土地所得是地租收入，劳动者所得是付出劳动力所得的报酬。由于现实生活中，客观存在着人们的劳动能力、财产占有的差异，就业机会又不可能均等，所以造成占有资本多的人收入就高，仅靠出卖劳动力取得的收入就低。同时市场机制要求对劳动者出卖劳动力的报酬是以要素的“生产能力”为标准的，生产要素的生产能力越大，收入越高，这无疑有助于资源配置效率的提高。但市场不能照顾生产能力小或没有生产能力的人，即市场不能保证分配的公平合理。另外，垄断和机会不平等，使市场决定的要素价格不合理，从而造成收入分配不公平的现象。为了调整、缓解和弥补市场造成的收入分配不公的状况及其所引起的矛盾，就需要公共部门进行收入的社会性再分配。公共部门的分配职能是在市场微观层次分配基

基础上的再分配，是以公共部门为分配主体，以社会公平为准则，由公共部门进行的分配。这就形成了公共部门收入分配职能。

2. 公共部门收入分配职能的实现

真正意义上的收入分配，即狭义的收入分配职能的内容，就是公共部门对个人收入分配的调节。因为市场进行的收入分配会出现不公平、不合理，所以公共部门必须先充分考虑公共部门调节个人收入分配对企业的生产和投资决策以及个人的经济行为所产生的影响，权衡效率与公平，再决定公共部门调节收入分配的力度和方法。合理调整个人收入分配关系，使个人收入分配趋于合理化，力求达到坚持效率优先、兼顾公平，有利于优化资源配置，促进经济发展，保障社会稳定的目标。

履行公共部门收入分配职能，就是要通过调节各利益主体间的收入分配，协调处理公平与效率的矛盾，实现公共部门的目标。

一般来说，公平与效率不是并行的。效率表现为生产要素的充分而合理的利用。公平是指国民收入、财富和社会福利分布状态上的平等，从横向上看，要做到同等经济地位和同等生产能力劳动者同等待遇；从纵向上看，对不同经济地位和不同生产能力劳动者的差别待遇，通过公共部门进行调节，抑制经济地位高、收入高的，照顾经济地位低、收入低或没收入的。公平与效率是价值判断的结果。在不同国家、不同时期、不同社会经济文化背景下，公平与效率的衡量与评价尺度也不一样。现代经济学中，一般认为市场在提高效率方面发挥的作用较大，公共部门在维护公平方面发挥的作用较大。

3. 公共部门收入分配的手段

市场机制下的收入分配是初次分配，不能有效实现社会分配的整体公平，所以需要通过公共部门建立起再分配机制对市场的初次分配结果进行调整。公共部门进行收入分配有很多手段，一般而言，主要包括税收、政府转移支付和社会保障与社会福利等三个方面的内容(由于后面几章对这三方面的内容有所涉及，这里仅作简单分析)。

1) 税收

税收是公共部门执行收入分配职能的主要工具之一，其目的是把资金从那些较富裕的人们手里征集起来，以缩小个人收入之间的差距。具有这种目的的税收主要包括以下几种。

(1) 个人所得税。通过超额累进的个人所得税制来缩小收入差距。超额累进税制是根据收入的多少来确定税率，一般情况下收入越高，税率也越高，对高收入者按高税率征税，对低收入者按低税率征税，低于一定水平的收入免征所得税。例如，美国个人所得税的最低税率为11%，而最高税率在50%左右。

(2) 财产税、遗产和赠与税。这两种税主要都是针对富人的，因为低收入者的财产和遗产都较少。遗产与赠与税的税率一般都是比较高的，普遍在50%以上，有些国家甚至高达80%~90%，其目的在于减少由于遗产继承所引起的收入不平等。

(3) 消费税。通过对奢侈品等征收较高的消费税，让高收入阶层缴纳更多的税收。

(4) 社会保障税。以企业的工资支付额为课征对象，由雇员和雇主分别缴纳，税款主要用于各种社会福利开支。在税率方面，一般实行比例税率，雇主和雇员各负担50%。个别国家雇主和雇员使用不同的税率。社会保障税目前已成为西方国家的主要税种之一。凡是在征税国就

业的雇主和雇员，不论国籍和居住地何在，都要在该国承担社会保障纳税义务。

2) 政府间转移支付

政府间的转移支付是平衡政府间财政收入水平和各地区公共服务水平的重要手段。例如，在地广人稀的澳大利亚，各州之间的经济水平存在着很大的差异，而各地居民却可以享用到水平相同或相近的公共产品。这在很大程度上得益于联邦政府的财政均等化。在我国，主要是通过中央财政拨款、政策与税收优惠等措施来平衡发达地区与不发达地区之间的收入差异。

3) 社会保障与福利支出

公共部门通过补助或救济金形式将资金转移给低收入阶层，从而使每一个社会成员维持基本的生活水平和福利水平。社会保障与福利政策主要包括以下几种。

(1) 各种形式的社会保障。例如，给失业者的失业津贴、给老年人的养老金、对收入低于贫困线者的贫困补贴、对有未成年子女家庭的补助等。这些补贴有的以货币为主要形式，有的是以食品、衣服等实物形式实现。

(2) 向贫困者提供再就业培训计划。

(3) 提供医疗保障与医疗援助，解决低收入者看病难的问题。

(4) 建立最低工资法保障低收入者的基本收入。

(5) 向低收入者提供廉租房以解决住房问题。

专栏2-4 中国的收入分配在哪里出了问题？

中国的收入分配问题主要来自分配不公。国有经济在要素资本化过程中所带来的巨大收益被部分人群不合理占有和过度索取是分配不公的根源所在。收入分配不公不仅造成社会贫富差距扩大、两极分化，而且还是社会矛盾产生的重要来源，成为威胁社会稳定的消极因素。解决中国的收入分配问题必须优先消除收入的分配不公。

一、中国收入分配的关键问题是分配不公

中国收入分配问题的严重性或者说问题的根源并不仅仅在于收入差距扩大本身，问题的根源在于收入差距扩大在很大程度上是通过不公平的分配方式实现的。收入分配不公实际上就是不该得到收入的人得到了收入，而该得到的人却没有得到。

当前，中国经济快速增长，大量社会财富不断被创造出来，其中有相当一部分社会财富以不公平的方式被分配，这不仅加大了收入差距和贫富差距，而且也是社会产生裂痕的重要根源，成为威胁社会稳定的最危险因素。目前中国处于这个特殊的发展时期，通过不公平分配得到巨额的社会财富者已经形成了一个巨富或者说豪富阶层，这部分人虽然从数量上来讲不算大，但产生的社会影响相当大，带来的社会震荡也比较剧烈。分配不公所导致的社会财富向少数人的手里集中，使社会上大多数人产生了相对剥夺感，即使中高收入的工薪劳动者也常常认为自己属于社会的低收入阶层或者弱势群体。据2007年波士顿咨询公司发布的《全球财富报告》统计，中国41%左右的财富被0.1%的“豪富家庭”掌控。豪富群体的财富积累渠道，主要是低价收购兼并全民所有制企业，上市圈钱和进入房地产、矿产等行业。

二、中国特有的要素资本化过程是收入不公的最大来源

土地、矿产资源、国有企业、公共产品等领域资本化过程中创造了大量的新增财富，但作为资源要素的所有者，国家和全体国民并没有公平地享受到资本化带来的收益，大量财富被拥

有经营权或实际控制权的少数人占有，要素资本化的相关领域成为公众不满和社会矛盾的焦点。我国要素资本化过程造成的收入分配不公主要来自4个方面。

一是土地资本化收益被开发商、地方政府及利益集团过度占有，农民和集体的利益被严重侵蚀。土地资本化过程中拥有土地所有权的村集体和村民，并不拥有充分的控制权和收益分配权，以至于无法得到公平和合理的收益份额。集体土地需要通过地方政府征用变为国有，才能进入市场交易，这一过程中常常出现非法的不合理征占用土地现象，甚至出现暴力强拆，严重侵害了农民权益；补偿价格远远低于市场价格，土地征收补偿金往往只有每亩3~5万元，而土地的实际市场价值则高达几百万元，这严重侵蚀了农民利益。有调查显示，集体土地用途转变增值的收益分配中，政府得60%~70%，村经济组织可得25%~30%，农民只得5%~10%。

二是矿产资源资本化收益主要被矿老板占有，形成暴富群体，国家和全体国民利益受损。很多矿产资源的开采权授予采取行政划拨、协议定价的方式，而“招拍挂”的市场交易制度仍不完善，低价转让甚至无偿掠夺、低成本开采、极低的矿产资源使用税，加上地方保护和寻租腐败等问题突出，导致少数人控制了属于全民所有的矿产资源，从而导致少数人从中获取高额利润甚至暴利，相关管理部门也从中获取灰色收入，严重侵蚀了国有资源所有者权益。

三是国有企业资本化收益被企业实际控制人、相关利益群体和内部职工过度侵占，国家和全民没有得到合理分享，反而承担大量补贴。国有企业资本化过程被企业高管和内部人员控制，出现侵吞或低价变卖国有资产现象，企业高管巨额年薪与经营绩效没有完全挂钩，企业内部职工以高工资、高福利享受垄断收益。而且，国有企业同时享受着资源要素、融资贷款等多方面优惠，导致大部分企业利润被少数人分享。

四是部分公共产品资本化使实际控制机构和内部职工得到超额收益，公众为此需要承担高额费用，权益受到严重侵害。部分公共产品领域的资本化运作过程中衍生了诸多分配不公的现象，集中体现为公共领域被少数人和利益集团实际控制，资本化的超额收益又仅在部门内部分配。而这些公共领域往往关系到生计和安全，少数实际控制人拥有较高的谈判筹码，容易与权力部门结合形成垄断势力，导致公共服务的高收费。公共产品资本化的超额收益，本质上就是公众承担的高额费用被少数实际控制人占有，这种严重分配不公已经激化了社会矛盾。

三、解决收入分配问题需要优先消除分配不公

中国目前的收入分配不公主要源于国有经济和国有资本参与市场的收益没有被全体国民合理的分享，因此，如何公平合理地处置国有资产及其收益问题就成为解决收入分配不公问题的关键所在。

近些年我国公有制经济不断弱化，国有资本不断流失，这在某种程度上导致了收入差距扩大和贫富差距加剧。经过三十多年的改革和发展，国有经济处于支配地位的局面已经发生根本性转变。2008年全国资本性资产共144.08亿元，其中国有资本占10.50%，集体资本占2.76%，个人资本占79.92%，外商资本占6.82%。资本结构的变化导致收入分配的格局发生相应改变，由于私人资本的占有具有极度不均衡性，随着私人资本在国民财富中所占比例的增加，必然会导致个体间的收入出现更大的差异。国有经济进一步弱化所带来的“国退民进”不仅会带来收入差距的进一步拉大，而且也与我国社会主义的基本方向背道而驰，会加剧社会矛盾。因此，解决收入分配不公的正确途径是要在国有经济地位不被削弱的情况下，通过完善制度和规则，

实现国有资产及其收益的公平分配。

土地、矿产资源、国有企业、公共产品等国有资产的资本化过程是收入分配不公的主要来源，要想消除分配不公就必须堵住这些漏洞。即迫切需要在如下几个方面完善制度和规则：一是要完善土地制度，明晰土地产权，改革集体土地征占用制度，提高农民分享土地增值收益的份额，将土地出让金纳入财政预算；二是要建立更加严格的矿产资源使用制度，提高矿产资源使用税标准，建立矿产资源企业的利润分成制度；三是完善国有企业经营管理制度，加强监管，提高企业利润上缴比例，国有企业收益应该尽快纳入国家财政预算，对于关系到生计和安全的公共事业，自然垄断行业和战略性资源行业应该谨慎上市；四是需要进一步规范公共产品的资本化运营，对于已经收回成本的高速公路、市政交通等企业应当尽快清理整顿，严格监管私人部门进入公共产品领域，降低公共产品服务费用。

资料来源：张车伟. 中国的收入分配在哪里出了问题又如何应对. 中国经济网，2013-3-22. 资料筛选过程中有删改

2.3.4 保护生态环境

目前，环境污染问题非常严重，大气污染、水污染、土地沙漠化、温室效应、噪声污染等给人类的生存带来了严重的威胁。资源枯竭、水质恶化、可耕地面积急剧减少、草场沙漠化等环境问题严重地阻碍了经济发展。人类对生态环境的破坏带来的负面影响在近些年越来越明显，保护生态环境理应成为当前政府的重要职能之一。在当前全球化大背景下，生态环境保护不仅应成为一国政府的责任，也应成为全世界共同承担的责任。特别是一个国家在工业化发展的过程中，经济发展与生态环境保护有着非常尖锐的矛盾关系。如粗放型的发展模式，以牺牲环境为代价来获得经济的增长，从长远来说，这不是科学发展。可以说，如果不能很好地解决生态环境保护问题，之前通过市场经济发展积累起来的成果也会因为生态的失衡和环境的破坏而失去。

对于生态环境保护问题，用市场进行调节有着先天的不足。市场经济是以利润为基础的，在利润的推动下，企业可以进行各种各样的生产活动，只要政府和法律不进行干预，企业是不会考虑自身的生产是否会给生态环境带来破坏的，当然更不会出资出力主动进行生态治理和环境保护。由此可见，市场经济只能造成环境污染，而不能促进企业自发地去治理污染。利用市场的力量来进行生态环境保护必定是失效的。生态环境保护问题是一个全球性的问题，是关系到人类生存和可持续发展的重大问题。因此，政府必须弥补市场的不足和缺欠，承担起保护环境的重任。

生态环境保护不仅关系到国民健康，也关系到国民经济的可持续发展。政府要加强生态环境保护的认识，将生态环境保护列入其职能范围内进行落实。同时，政府要制定各种政策法规，采取各种措施治理环境。另外，政府必须切实规范市场行为，有意识地引导企业发展绿色产业，引入市场机制进行环境保护。

专栏2-5 特大雾霾拷问政府责任

大范围的雾霾在2013年新年之后的第二个周末突然袭来。雾起于“青萍之末”，却深锁国中，盘踞不去。东北、西北、西南、华北、华中、华东、东南沿海……祖国山河浸淫于一片苍

莽气氛中，多省局部能见度不足200米，PM2.5纷纷“爆表”，而最为严重的北京，10米之外看不见车灯，PM2.5浓度一度逼近1000大关。

这是一场史无前例的特大雾霾，它以惊人的胃口吞噬了大半个中国。其所造成的后果也是灾难性的，致命的病毒不着痕迹却戕人于无形，脆弱的生命残喘于毒辣的雾霾之中，显得如此无助与无辜，交通已经开始受管制，高速公路遭到封闭，航班大面积延误，医院里的呼吸道疾病患者急遽增加……公共安全的出血口处于完全敞开的状态。

“有毒空气”为何不期而至？政府能做什么，该做什么？身处雾霾笼罩之中，人们发现空气有了颜色和形状，变得异常浑浊，医院里的呼吸疾病患者明显增多，道路上交通事故也明显增多，一些人感到困惑。2013年1月4日《人民日报》在一版刊登了一个表格，不仅公布各监测点的空气质量状况，也公开了各地的应对措施。比如，北京市教委通知，处于极重污染区域的区县教委立即通知所属地中小学，停止学生户外锻炼活动；石家庄加大了对燃煤企业的检查频次；郑州每日增加2次洒水降尘，责令15%的建筑工地停止施工作业；安徽省交通管理部门提醒广大司机，雾霾天气行车要打开雾灯、示廓灯、危险报警闪光灯等。面对昏暗的雾霾，政府不能视而不见，应当有一定的应急之措，应当有所作为，最大限度地减少雾霾对百姓生活的影响。

其实，政府对雾霾的责任，不仅表现在应急工作上，更在于日常环境的保护与治理，应拿出过硬的措施，推进绿色生产。一般而言，PM2.5产生的主要来源是日常发电、工业生产、汽车尾气。可以清楚地看到，雾霾的产生，与陈旧、落后、粗重的生产方式息息相关。有毒空气，无疑是对粗放式生产方式的一种“倒逼”。身处恶劣环境中，我们切身感受到，没有经济发展方式的转变，没有产业结构的脱胎换骨，没有落后产能的淘汰，没有污染企业的关门，就无法从源头上降低PM2.5的数值，就没有蓝天白云、繁星闪烁。

公共责任的深度缺席，是本轮雾霾天气中，我们所看到的最为遗憾和痛心的事。如果雾霾的灾害性质继续被无视下去，如果雾霾灾害不能与水污染等公共灾害等量齐观，如果地方政府依旧不能痛定思痛，紧急建构雾霾灾害的公共治理体制，那么，本轮特大雾霾天气，也只是这个灾害多米诺骨牌的第一块。

从本轮雾霾天气的特质和范围来看，仅靠一地政府来应对和解决污染问题显然是不可能的，区域性甚至全国性的雾霾治理体制必须尽快建立起来。而要实现雾霾治理的全国性协作，显然需要付出更加漫长而艰辛的努力。

20世纪50年代，伦敦一场连续4天的大雾曾造成多达4000人死亡。此后，英国人痛定思痛，制定了世界上第一部空气污染防治法案《清洁空气法》。1995年起，英国又制定了国家空气质量战略，规定各个城市都要进行空气质量的评价与回顾，对达不到标准的地区，政府必须划出空气质量管理区域，并强制在规定期限内达标。正是明确到每一地区的责任分工，让伦敦摘掉了“雾都”的帽子，重新成为一座宜居城市。如今欧盟也已明确要求其成员国2012年空气不达标天数不能超过35天，不然将面临4.5亿美元的巨额罚款。

相比之下，我国在相关法律法规建设上就明显滞后。2000年全国人大通过的《中华人民共和国大气污染防治法》未将雾霾天数列入政府法定责任，如今新《大气法》仍在修订中，希望这一法规及早出台，并补上雾霾天数这一重要大气环境质量考核指标。

另一方面，治理雾霾难免会影响到地方官员的政绩，对于一些GDP和税收主要依靠化工、房地产、汽车业等拉动的城市来说，就更是如此。现有的公益诉讼制度尚不健全，即使有了法

规，如果追究的主体仅是一地一区的政府，而不是具体官员，对地方官员的触动也比较间接。因此，更需要在制度设计上强化官员政绩考核中对雾霾天数的考核项，这样才能更有效地平衡地方官员的GDP政绩冲动，使其有更强动力来推动雾霾的治理。

资料来源：责任，不能迷失于雾霾之中. 大众日报，2013-1-15；特大雾霾中政府公共责任不容迷失. 都市时报数字报，2013-1-14；拒绝雾霾应成政府法定责任和政绩标准. 新民晚报，2013-1-15；“厚德载雾，自强不息”不是全面小康. 人民日报，2013-1-14。资料筛选过程中有删改

2.4 政府失效的原因及治理

在市场经济中，政府发挥各个方面的经济职能，重要的一个依据是为了纠正、弥补市场的功能缺陷，或者恢复市场的功能，也就是说有市场失灵的存在，才能有政府调节干预的必要性。但政府在弥补市场失灵过程中，其自身所付出的代价有时候是巨大的。政府干预经济的各种手段，在实施过程中也往往会出现各种事与愿违的结果和问题，最终导致政府干预经济的效率低下和社会福利的损失。也就是说，政府在力图弥补市场缺陷的过程中，又不可避免地出现另一种缺陷，即政府活动的非市场缺陷，学界称之为“政府失效”。

2.4.1 政府失效

西方国家政府在20世纪30—60年代采取了一系列干预经济的措施。然而，20世纪70年代，这些干预措施所存在的问题日益暴露，经济学家和政治学家们开始注意“政府失效”现象。何谓政府失效？萨缪尔森描述为：“当政府政策或集体行动所采取的手段不能改善经济效率或道德上可接受的收入分配时，政府失效便产生了。”

查尔斯·沃尔夫从非市场缺陷的角度分析了政府失效。他认为，由政府组织的内在缺陷以及政府供给和需求的特点所决定的政府活动的高成本、低效率和分配不公就是政府失效。在布坎南看来：“政府作为公共利益的代理人，其作用是弥补市场经济的不足，并使各经济人所作决定的社会效应比政府进行干预以前更高。否则，政府的存在就无任何经济意义。但是政府决策往往不能符合这一目标，有些政策的作用恰恰相反。它们削弱了国家干预的社会‘正效应’，也就是说，政策效果削弱而不是改善了社会福利。”我们理解的所谓的政府失效，是指政府对经济干预不当，未能有效地克服市场失效，甚至限制和阻碍了市场功能的正常发挥，引起了经济关系的扭曲，加剧了市场缺陷和市场紊乱，未能实现社会资源的优化配置。

政府失效与市场失效一样是一种客观存在的现象，它是政府克服市场失效所导致的效率损失超过市场失效所导致的效率损失。一般来说，政府失效表现为以下几种情形：其一，政府干预经济活动达不到预期目标；其二，政府干预经济活动虽达到了预期目标，但成本高昂且效率低下；其三，政府干预经济活动达到预期目标且效率较高，但引发负效应。

2.4.2 政府失效的原因

政府失效是一种客观存在，这种失效既可能是由政府组织自身内在的缺陷引起，也可能是由政府官员在实施经济干预行为过程中的操作性失误所造成的。我们认为，政府失效的原因可

以概括为以下几个方面。

1. 信息有限

信息不足是“市场失效”的表现之一，现实经济生活相当复杂，许多行为的结果是难以预料的，私人部门难以掌握完全的信息，事实上政府也很难做到这一点。斯蒂格利茨认为，如同私人部门面临的信息不完全一样，公共部门制定和实施决策时也有信息不完全的问题。例如，政府难以确定应把公共福利给予哪些真正需要关怀或帮助的人。如果要把真正应该享受福利的人与不应该享受福利的人区分开来，其成本可能是很高的。例如在我国还存在着信息严重失真的问题，这方面主要指统计数据的掺假。由于地方官员的考核制度是以经济增长为主要指标，这就鼓励了各地官员在统计数据上弄虚作假，以虚假信息来应付上级政府的考核，而中央往往根据这些层层上报的有严重水分的失真数据作出形势判断，并制定相应的政策，这种政策供给的低效率可想而知。因此，即使抱着全心全意为社会服务的目的，政府也难免出现决策失误，因此政府“犯错误”并不少见，政府一再修改自己的决策甚至否定过去的做法也是常事。

2. 对私人市场反应的控制能力有限

政府不像私人部门，“车小好掉头”，每一项政府政策的制定、实施及后续完善，需要一个很长的过程，其反应能力和控制能力不强。因而，政府采取某种政策后，它对私人市场可能的反应和对策往往无能为力。例如，政府采取医疗保险或公费医疗政策，却无法控制医疗费用的飞速上升；一些国家为了吸引外资或鼓励投资，对外来资本或国内某些领域实行税收优惠政策，却难以阻止许多不应享受优惠的投资者也钻了空子；一些国家为了使收入分配更公平，对高收入者征收高额累进税，却把这些人赶到税率低的国家定居，随之失去了他们的资本和智慧。

3. 决策时限与效率的限制

这首先体现在政府作出一项决策要比私人部门慢得多，因为当中要经过这样几个时滞。

第一，认识时滞。这是从问题产生到被纳入政府考虑的这一段时间。如果是中央政府决策，那么还要加上地方政府反映、报告问题的时间。

第二，决策时滞。这是从政府认识到某一问题到政府最后得出解决方案的那段时间，当中可能要经过反复的讨论、争论，须知，政府作出决策绝非易事。

第三，执行与生效时滞。这是从政府公布某项决策到付诸实施以致引起私人市场反应的时间。

任何公共决策都不可避免地会经过上述时滞，在一些时候，当针对某一问题的政策真正开始实施的时候，情况已经发生了变化，原先的已不是什么重要的问题了，而解决新问题的决策又要经过上述时滞。

除时滞问题以外，有时政策实施情况和最初政策意图可能不一致。因为政策制定者和执行者一般不是同一个政府机构。这种问题可能纯粹由于政策意图本身的模棱两可，加之执行机构对政策的解释和理解不一定符合政策制定者的初衷，即造成了政策的制定意图和实施不完全一致的情况，虽然这不一定是前者有意所为。在更多的时候，由于政府的执行结果在很大程度上取决于执行人员的效率和公正廉明的程度，而政府官员自己的利益或偏好与社会的利益又往往

并不完全一致，这会使政策的执行结果大打折扣。虽然可以通过教育和监督要求政府官员克己奉公，但事实上这不可能完全做到。

4. 政治决策程序的局限性

政治决策程序本身的局限性也是政府不可克服的缺陷之一。现代民主制度并不能很好地解决个别社会成员的偏好显示和偏好加总的问题，后者是指如何综合社会成员的个别偏好形成社会偏好，从而实现有效的决策结果。政府的决策会影响许多人，但真正作出决策的只是少数人，不管这少数人是由选举产生的还是其他方式委任的，他们在决策时总会自觉或不自觉地倾向自己所代表的阶层或集团的偏好和利益，而一旦既得利益集团形成，这种格局就很难打破。

2.4.3 政府失效的治理

政府失效是客观存在的，是随着经济发展所伴生的一种客观经济现象，只要政府存在，政府失效就不可能消除，因此，我们的目标是如何最大限度和最为有效地减少政府失效。正如布坎南所说，“市场的缺陷并不是把问题交给政府去处理的充分条件”“政府的缺陷至少和市场一样严重”。

在现行的民主制度下，没有一种选择机制可以称得上是最优选择机制或最有效率的选择机制。既然政治市场上现行的选择机制是失灵的，那么出路何在？公共选择理论为此提出市场化改革和宪法制度改革两种思路。市场化改革是由公共选择理论中的芝加哥学派提出，宪法制度改革是由公共选择理论中的弗吉尼亚学派提出。

所谓市场化改革是试图通过把经济市场的竞争机制引入政治市场来提高后者的运行效率。市场化改革的思路主要包括三方面的内容：①明晰和界定公共物品——公有地、公海、公共资源的产权，希望以此消除在这些公共产品使用上的“逃票乘车”和掠夺性消费现象。②在公共部门之间引入竞争机制，重构政府官员的激励机制，允许办事机构的负责人把他们生产中节省的成本以奖金的形式发给官员或用作预算外投资，按照市场经济原则来组织公共产品的生产。③重新设计公共产品的偏好显示机制，使投票人尽可能真实地显示其偏好。

所谓宪法改革，是指试图通过建立一套经济和政治活动的宪法规则来对政府权力施加宪法约束，通过改革决策规则来改善政治。在公共选择理论家们看来，要克服政府干预行为的局限性及减少政府失灵，最关键的是要在宪制上做文章。布坎南认为，要改进政府的行政过程，首先必须改革规则，因此，“公共选择的观点直接导致人们注意和重视规则、宪法、宪法选择和对规则的选择”。^①布坎南等人着重从立宪的角度分析政府制定的规则和约束经济和政治活动的规则或限制条件，即他们并不直接提出具体的建议供政策制定者选择，而是为立宪改革提供一种指导或规范建议，为政策制定提出一系列所需的规则和程序，从而使政策方案更合理，减少或避免决策失误。

对于政府失效的治理，可以从以下几方面进行。

1. 必须合理界定政府作用的有效性边界

市场失效可以靠政府弥补、纠正，但不能把政府的作用神化，应根据不同的制约因素，对

① [美]布坎南. 寻求租金和寻去利润. 陈国雄, 译. 经济社会体制比较, 1986(6): 16-22

政府的行为边界作出研究和规范。从发达国家的实践来看,一般来说,政府的行为“边界”可以大致勾画为以下几个。

(1) 对于竞争性领域,经济活动对政府的需求表现为:提供法律保护,使各市场主体能在公平的环境下展开竞争,即政府作用的边界是制定法律、监督法律实施,反对不正当竞争,维护市场秩序,政府一般不介入微观层次的经济活动。

(2) 对于存在市场外部正效应的领域,政府需要明显扩大其范围;对于能够明显界定受益主体的准公共产品领域的生产和供给,政府的任务是要完善收费制度,形成适度竞争的供给格局;对于受益范围具有全局性特征的公共产品,要以实施政府行为为主。

(3) 对于存在市场外部负效应的领域,政府的作用是:对于能够明确界定外部效应的受害者和获益者并涉及当事人数量相对少的领域,政府应合理界定产权,建立承担后果的法律规范;对于涉及面宽、不能明确具体利害相关者的领域,政府应实施直接的限制或禁止行为。

(4) 对于具有战略意义和高风险的产业,政府应积极加以影响,把政府投资和诱导民间企业投资结合起来。

(5) 对于宏观经济的稳定,政府应当承担全部责任,主要采取经济手段,即依靠财政政策、货币政策和产业政策的联动作用。财政、货币政策的核心是需求管理,产业政策的核心是供给管理。

(6) 对于分配领域,政府的作用是保障劳动者权益、调节收入分配不公和实现社会公平。政府一般不介入初次分配,但具有保障劳动者权益的作用,如设立公积金、最低收入标准等;一般通过税收介入二次分配。

2. 必须提高政府决策的科学化程度

政府对社会经济的干预,主要表现为政府制定和实施各种经济决策或社会政策的过程。政府干预的成败和效率的高低在很大程度上取决于其科学决策的程度。而政府决策是一个十分复杂的过程,具有种种因素和障碍制约。为了避免决策失误给社会资源带来极大的浪费,可以采取下列措施,提高政府决策的科学化程度。

(1) 根据市场经济的内在要求和客观规律,建立科学的决策程序、决策系统,建立决策的可行性研究和协调制度以及相对独立的信息、调研、咨询三位一体的决策服务体系,重点加强对宏观经济走势的检测、预报和分析,密切跟踪市场经济运行的态势,及时作出决策。注意发挥咨询机构的作用,保证政府决策的科学性和可行性。

(2) 建立和健全政府经济决策的评估、反馈制度,以追踪了解决策事项的落实情况,检讨决策得失以及分析决策投入、决策效率和决策效益,及时修正和完善原定决策方案。

(3) 建立经济决策责任机制、知识更新机制、成就激励机制、职业道德导向和约束机制,提高政府决策者素质,提高其驾驭市场经济的能力。

3. 必须提高政府机构的工作效率

可以采用以下措施来抑制政府机构的过度膨胀,提高政府的工作效率。

(1) 要把竞争机制引入政府部门。通过开展公对公的竞争、公对私的竞争、民对民的竞争,从三方面把竞争机制引入政府部门,可以打破公共产品生产的垄断,消除导致政府低效率的障碍,迫使公共生产部门对顾客的需求作出反应,鼓励创新,提高政府工作的效率。

(2) 要引进利润动机, 树立投资意识。对于政府部门而言, 对资产负债表的支出和收入两方面, 往往关注的是支出, 忽视回报。用企业精神改造政府, 把利润动机引进政府, 强化公共支出的投资意识, 树立成本观念, 对节省成本的财政节余允许政府各部门分享, 降低政府支出。

(3) 对政府的税收和支出加以约束。政府活动的支出依赖于税收, 因此对政府的税收和支出加以约束, 就从根本上限制了政府行为, 抑制了政府机构的膨胀。

4. 必须不断改革和完善政府体制

布坎南提出, 要克服政府干预行为的局限性, 避免政府失效, 关键之一就是要不断改进政府行政过程, 完善政府体制。

(1) 必须选择能体现社会大多数成员利益的政治体制。

(2) 建立权力制衡机制, 即组织的权力要相互制约, 权力与责任相匹配。

(3) 完善民主管理制度, 使公民有更多的参政权和监督权。

(4) 建立公益性活动的效果评价机制, 阻止少数人或少数利益集团利用公益事业来谋取私利。每项公益活动都要有明确的目标, 实施后对效果进行全面评价, 如果实施后的效果偏离了目标, 要有效地终止机制。

(5) 强化反腐败机制, 对公权私用的腐败行为要及时惩处。

(6) 建立人才竞争机制, 建立精干、高效、廉洁的政府。

复习思考题

一、名词解释

帕累托最优	帕累托改进	公共部门资源配置职能	公共部门稳定职能
市场低效	市场无效	公共部门收入分配职能	外部效应 公共部门
混合经济	政府失效	公共部门环境保护职能	

二、简答题

1. 实现资源有效配置的方式有哪些?
2. 市场机制有效运行的前提条件是什么?
3. 市场有效有哪些表现?
4. 市场低效有哪些表现?
5. 公共部门稳定职能的内容是什么?
6. 公共部门实现收入分配职能的手段有哪些?

三、论述题

1. 试述公共部门存在的原因。
2. 谈谈你对公平问题的看法, 对于解决社会贫富差距你有什么想法。
3. 公共部门促进经济稳定的措施有哪些? 结合中国发展现实讨论这个问题。
4. 如何理解政府要实现保护生态环境职能?
5. 试述政府失效的原因及如何治理。