

政府经济学

杨宏山◎主编

主干课程教材

高等院校公共行政管理专业



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

高等院校公共行政管理专业主干课程教材

政府经济学

杨宏山 主编

对外经济贸易大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府经济学/杨宏山主编. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2008

高等院校公共行政管理专业主干课程教材

ISBN 978-7-81134-080-8

I. 政… II. 杨… 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 (2008) 第 043875 号

© 2008 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

政府经济学

杨宏山 主编

责任编辑: 许其立

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm × 260mm 17.75 印张 410 千字

2008 年 4 月北京第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81134-080-8

印数: 0 001 - 5 000 册 定价: 28.00 元

总 序

“行政管理专业系列教材”是为行政管理专业和相关专业的大学本科生编写的，同时，也可作为党政干部培训参考之用。其目的是培养学生能够掌握一定的公共行政的理论知识，具有现代科学管理的理念，从而在实践中能够高屋建瓴地分析和处理公共事务。

编写本系列教材，参考了国内多年开设行政管理专业的二十几所著名大学所设课程，并且也结合我国公共行政实践所需要的知识结构而确定编写的。虽然力求内容尽量做到包容周全，但也难免晨之昏蒙掩朝阳孕彩之虞；虽然尽量做到对公共行政学的基本概念、基本知识和基本理论进行穷本溯源，究旨通宗，不以一己之见的标新立异而舍弃众多学者之灼见，但因学寡难周，亦难做到洞微鉴本；虽然力求做到文约义丰，文质理诣，但因作为总主编的鄙人根质靡鉴，亦难免失之洋洋洒洒，言不及义；虽然力求做到语言准确、鲜明、生动，但亦难免欧化难懂之嫌。此外，每章前有学习要点，后附习题及参考书目，以供学生深入研究之用；重点章后有案例，以使学生学以致用，加深理解。

各个学科的主编是从国内十几所大学挑选的，以学有造诣的中青年学者为主。这些主编绝大多数获得了行政学博士学位或硕士学位，都学有所长，学术专精，在其研究领域都有所建树。

此系列教材的编写全赖中国对外贸易大学出版社刘红同志的大力推动和精心组织，刘传志等同志做了大量工作，在此谨志谢忱。

教材编写过程中，陈虎博士对编写提出了许多很好的建议，赛明明博士帮我收集有关资料，北京人民武警学院的刘耀毅老师帮助我与编者、作者进行了细琐繁杂的联系工作。对于他们为编辑这套教材所付出的心血，我在此亦深表谢意。

齐明山谨识

2008年1月20日于北京方庄

P R E F A C E 前言

这本教材是我们从事政府经济学课程教学工作的初步成果，也是我们对政府经济学的内容框架和知识体系进行探索的阶段性成果。政府经济学是行政管理、公共管理、城市管理、公共事业管理等专业的必修课程之一。自2002年到中国人民大学公共管理学院任教以来，我分别给行政管理专业、城市管理专业的本科生开设了政府经济学课程。本教材的其他几位作者，也都在高校承担着政府经济学课程的教学任务。在教学工作中，我们都感受到了学生们对于政府经济学知识的强烈渴求。学生的学习热情也让我们深受感染，并致力于运用政府经济学的分析方法研究公共管理问题。

政府经济学的学科发展，与中国的改革开放进程具有密切的联系性。作为从经济学角度研究政府职能及其治理方式的新兴学科，政府经济学在推进中国经济体制改革、行政管理体制改革过程中立下了汗马功劳。近年来，我国学者对政府经济学的研究取得长足进展，政府经济学的内容框架和知识积累都发生了很大变化。本教材尽可能地吸收了政府经济学研究的最新成果。它将“经济制度与制度创新”、“政府规制”、“政府间财政关系”等新的研究领域，也纳入了政府经济学的框架之中，进一步丰富了政府经济学的知识体系。这些新的研究领域及其理论知识，在其他同类教材中尚少涉及。

在本书的酝酿和写作中，中国人民大学公共管理学院齐明山教授给予了热情的支持和鼓励，对外经济贸易大学出版社提供了出版支持。谨在此一并表示诚挚的感谢。

全书的框架结构先由杨宏山设计，经全体参编老师讨论、修改，然后分工撰写，最后由杨宏山统稿、修订。本书各章的撰写分工情况是：

- 前言、第一章、第三章、第八章：杨宏山（中国人民大学）；
- 第二章、第四章、第九章：杨诚虎（北京信息科技大学）；
- 第五章、第七章（第3节、第4节）：刘银喜（内蒙古大学）；
- 第六章、第十章：乌兰（内蒙古大学）；
- 第七章（第1节、第2节）：海峡（北京大学政府管理学院）。

此外，中国人民大学的莫姣姣、魏巍巍两位学生参加了第三章部分内容的资料收集和写作。

在本书的统稿阶段，我已在美国印第安纳大学做访问学者。利用在这里的寒假间隙，我对各章初稿逐一进行了修订，并统一了体例规范。感谢几位作者的大力支持，在大家的共同努力下，本书得以按期交稿出版。作为完善政府经济学框架体系和知识内容的初步探索，本书难免存在缺点乃至谬误之处，恳请专家、学者和读者不吝赐教。

杨宏山

2007年12月20日

C O N T E N T S 目 录

绪论	(1)
第一章 市场经济与公共部门	(9)
第一节 市场经济的涵义和特征	(9)
第二节 市场效率与市场失灵	(12)
第三节 公共部门的职能	(17)
第四节 政府失灵与治理之道	(21)
思考题	(29)
阅读材料	(30)
第二章 公共产品与外部性	(33)
第一节 公共产品的概念与类型	(33)
第二节 公共产品的有效供给	(37)
第三节 公共产品的多中心提供	(42)
第四节 外部性理论	(48)
思考题	(55)
阅读材料	(55)
第三章 经济制度与制度变迁	(57)
第一节 经济制度的概念	(57)
第二节 经济制度的功能	(62)
第三节 制度变迁与发展	(66)
第四节 国家与产权制度	(73)
思考题	(80)
阅读材料	(81)
第四章 公共选择	(85)
第一节 公共选择理论概述	(85)
第二节 公共选择规则	(90)
第三节 政治行为的经济分析	(96)
第四节 政治现象的经济分析	(105)
思考题	(109)

阅读材料	(109)
第五章 公共财政	(111)
第一节 公共支出	(111)
第二节 公共收入	(119)
第三节 政府采购	(133)
思考题	(140)
第六章 经济调节	(141)
第一节 宏观调控概述	(141)
第二节 财政政策	(144)
第三节 货币政策	(156)
第四节 其他政策	(164)
思考题	(166)
第七章 政府规制	(167)
第一节 政府规制的基本涵义	(167)
第二节 政府规制的理论发展	(173)
第三节 发达国家的政府规制改革	(179)
第四节 中国政府规制改革	(187)
思考题	(192)
阅读材料	(192)
第八章 收入分配与社会保障	(195)
第一节 收入分配的分析模型	(195)
第二节 收入分配的理论流派	(202)
第三节 社会保障制度概述	(209)
第四节 中国社会保障制度改革	(213)
思考题	(218)
阅读材料	(219)
第九章 地方公共经济	(221)
第一节 中央与地方分权理论	(221)
第二节 地方政府的职能与规模	(225)
第三节 地方政府的公共财政支出	(229)
第四节 地方政府的公共财政收入	(234)
思考题	(242)
阅读材料	(243)

第十章 政府间财政关系	(245)
第一节 财政管理体制	(245)
第二节 政府间财政转移支付	(249)
第三节 政府间财政关系国际比较	(255)
第四节 中国政府间财政关系改革	(262)
思考题	(266)
参考文献	(267)

一、政府经济学的使命

政府经济学是运用经济学的基本原理来解释、分析和规范政府职能,探究政府管理科学性的一门应用性学科。它以政府经济行为及其规律性为研究对象,是一门具有综合性、交叉性和应用性的新兴学科。政府经济学以推动和促进更好的公共治理(better governance)为使命,它通过调适政府与市场之间的关系,促进政府与市场之间的合理分工协作,提高政府经济行为的效率和效益,优化社会资源配置,实现社会福利最大化。

西方经济学把经济主体分为公共部门和私人部门两大类。公共部门主要是指政府及其附属机构。私人部门主要是指企业组织,也包括家庭在内。公共部门和私人部门分别以各自的方式参与国民经济活动,影响着国民经济的发展方向和速度。私人部门(企业、家庭和个人)的行为以收益最大化为前提和目标;公共部门(政府以及公营部门)的行为尽管不能忽视成本与收益,但它须以社会公平与正义为前提和目标。由于两者的目标导向不同,公共部门的经济行为方式与私人部门有着本质的区别。

由于政府是公共部门中最主要的代表者,诸如公营企业、公营事业等公营部门实际上都是作为政府的附属机构而存在的,它们依赖政府获取公共资源,并接受政府的行政指令,因此,研究公共部门的经济活动及其规律性,大都侧重于研究政府的职能和作用。政府经济学就是研究政府经济活动的公共管理类应用性学科。它通过研究市场失灵为政府存在提供理论依据,通过公共产品理论规范政府的职能和作用,通过公共财政理论探讨政府行动的政策选择和具体策略。

当前,中国社会主义市场经济体制正在趋向完善,经济和社会体制改革的深化发展,都要求大力推进政府体制改革。可以说,政府体制改革已经提上议事日程。学习和研究政府经济学,科学界定和合理规范政府职能,更好更快地促进政府良治,是当代中国发展和进步的现实要求。

二、政府经济学的渊源

政府经济学(governmental economics)是经由财政学(public finance)和公共经济学(public economics 或 public sector economics)发展而来的^①。追溯政府经济学的理论

^① 杨龙:“政府经济学的研究对象及其学科特色”,《东南大学学报(哲学社会科学版)》,2002(2),第42页。

渊源,首先要从财政学讲起。

自从国家出现以后,就出现了财政问题。不过,早期的财政研究都是从国家或君主的角度来探讨财政收支活动的,这一视角下的财政学不过是君主政府的“官房学”或“理财学”。1776年,亚当·斯密发表了著名的《国民财富的性质和原因的研究》(简称《国富论》),使财政学从国家财政转向公共财政。恩格斯对《国富论》给予了高度评价,“全部以前的财政学都纯粹是国家的;国家经济仅仅被看作全部国家事务中的一个普通部门,从属于国家本身”^①。《国富论》的出版,使财政学从政府理财学步入了公共财政学的轨道。在公共财政学的发展过程中,有关政府角色、政府如何干预经济的争议从来就没有停止过,经济学家们一直存在着不同的观点。继斯密以后,李嘉图、穆勒、萨伊、马歇尔等经济学家进一步发展了自由放任和市场经济理论。而李斯特、庇古等经济学家分别从各自的角度,对自由放任理论提出不同看法,凯恩斯的国家干预理论更是对自由主义经济学提出了严厉挑战。

第二次世界大战结束以后,在经济管理领域,尽管实行自由放任政策还是政府干预政策的理论争论仍在持续,但在争论中也有共识:即私人产品与公共产品存在不同的物品属性,私人产品的消费存在竞争性和排他性,依靠市场机制可以实现私人产品的有效供给;而公共产品由于具有共同消费的特性,很容易出现“市场失灵”现象,产生“搭便车”和“囚徒困境”问题,造成公共产品供给不足,甚至完全没有公共产品供给。在研究市场失灵问题的过程中,公共经济学快速发展起来了。20世纪60年代以后,在欧美经济学界,公共产品(public goods)这个概念及其理论开始被广泛接受和使用,公共经济学获得了快速发展。

政府经济学建立在财政学和公共经济学的基础之上,但又不同于财政学和公共经济学。就彼此关系看,政府经济学脱胎于公共经济学,公共经济学扩展了财政学的研究领域,同时又与政治学相交叉,从而形成了政府经济学。“传统的财政学主要侧重于财政方程式中的税收方面,忽略了公共支出的公共选择。”^②与财政学相比,公共经济学更加注重公共产品(公共政策)的需求与供给,关注财政对于国民经济活动的影响。换言之,传统财政学的研究领域比较狭窄,公共财政主要关注于如何有效和公正地进行课税和使用税收,它难以包含一些新的研究内容,诸如政府生产什么、怎样生产、为谁生产、如何决策,等等。而这些新的研究内容恰恰是公共经济学所关注的领域。

政府经济学与公共经济学的区别,主要体现在以下三个方面^③:

第一,两者的研究对象和范围不同。公共经济学的研究对象是公共组织,它不仅包括政府部门以及公营部门,而且包括非营利和非政府性质的第三部门(the third sector)。政府经济学主要研究政府作为经济主体时的经济行为及其规律,它不涉及第三部门的经济行为,较少涉及公营部门的经济行为。两者的研究主体存在区别。

第二,两者的理论基础有差别。公共经济学的理论基础是福利经济学,政府经济学

① 《马克思恩格斯全集》,第3卷,人民出版社2002年版,第545页。

② [英]彼得·E. 杰克逊主编:《公共部门经济学前沿问题》,中国税务出版社2000年版,第2页。

③ 郭小聪:《政府经济学》,中国人民大学出版社2003年版,第7-8页。

不仅继承了公共经济学理论,而且引入政治学理论尤其是新制度主义政治学的国家理论,它不仅进行经济效益分析,还对利益冲突现象进行政治分析。

第三,两者的学科定位有差别。公共经济学源自于财政学,其学科定位是经济学。而政府经济学是运用经济学理论研究政府管理问题,其学科定位应该属于公共行政学或公共管理学。

三、政府经济学的研究对象

政府经济学主要研究中央和地方政府的经济行为。斯蒂格利茨把政府经济学的基本问题归结为政府“生产什么、怎么生产、为谁生产和如何决策”^①。围绕着上述问题,可将政府经济学的具体研究领域分解为以下四个方面:

1. 政府是什么

萨缪尔森提出,现代经济属于混合经济,“没有政府和没有市场的经济都是一个巴掌拍不响的经济”^②。研究政府经济学,首先要回答政府是什么,分析政府存在的理论基础。从政府与市场的关系入手,从规范意义上探讨政府本质属性,以及政府经济行为的必要性和有效性,这是政府经济学的逻辑起点。

2. 政府做什么

在界定政府属性的基础上,需要进一步研究政府的经济职能。即在市场经济条件下,政府应当发挥哪些作用,需要履行哪些经济职能,有哪些经济领域需要政府介入,有哪些经济行为需要政府承担。

3. 政府如何做

在明确政府职能定位的基础上,还要研究政府如何才能提高治理绩效。即政府如何组织经济活动,政府通过怎样的管理机构、管理方式和经济政策来履行经济职能,政府管理体制的行为效果怎样,政府经济活动可能产生哪些后果,政府如何通过财政管理来实现提高公共服务质量、增进社会福利和稳定经济的目标,政府如何管理好自身的财产。

4. 政府为谁做

政府为谁做既是一个规范的价值诉求问题,也是一个实证的集体选择问题。政府经济学既要研究政府经济行为的价值诉求,又要研究如何组织集体行动来实现这些价值诉求。从价值诉求看,政府经济学要研究何为社会公正,要厘清国家利益、集体利益与个人利益的关系,要研究公平与效率之间的关系。从实证过程看,政府经济学要研究如何组织集体行动,如何制定公共政策,如何保障公民权利和自由,如何保障社会公平与正义。

四、政府经济学的研究方法

政府经济学运用经济学的研究方法和分析工具研究政府管理问题,它属于公共行政

^① [美] 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济——政府在市场经济中的角色》,中国物资出版社1998年版,第6页。

^② [美] 保罗·A. 萨缪尔森、威廉·D. 诺德豪斯:《经济学》(第12版),上册,中国发展出版社1992年版,第87页。

学的具体应用性研究领域,已经成为一门独立的分支学科。政府经济学的研究方法主要有:

1. 规范研究法

规范研究法与价值判断密切关联,主要回答“应该怎样”问题。人们的价值判断与各自的偏好相关,偏好直接影响着人们对经济目标和政策的确定和选择。政府经济行为在很大程度上是整个社会的偏好和价值观的体现。规范研究的使命就在于,建立关于价值观的表达和实现的理论体系。

2. 实证研究法

实证研究是基于事实依据和调查材料,对客观对象进行观察和描述,主要回答事物“是什么”以及“将会怎样”等问题。通过对经济现象进行观察,感知不同要素之间的联系性,通过反复归纳和求同存异找出经济变量,然后再寻找并发现变量之间的关系。这种被反复证明的关系就形成了政府经济学的基本定理。

3. 历史研究法

历史研究法着重研究政府经济行为的历史形态和发展过程,对制约政府经济行为的广阔社会背景和制度因素进行描述和分析。历史研究法属于实证研究的方法之一,它具有全面性、综合性的特点,可以对政府经济行为的发展演变进行整体把握。为避免面对浩繁的资料而陷入泛泛而谈的困境之中,历史研究法需要与理论演绎法相结合,用理论方法观察解释历史,以更好地挖掘政府经济活动的内在规律。

4. 比较研究法

比较研究通过对不同的政府经济理论、不同的政府经济行为模式、不同国家和不同时期的经济管理体制进行比较,提炼出政府经济行为的共同点,总结其中的规律性东西。同时,比较研究也注重对不同政府经济行为的特殊性及其制约因素进行比较。

5. 案例研究法

案例研究方法通过对具体的政府经济行为、公共经济政策、公共经济制度进行剖析,从微观层面透视政府经济行为存在的问题和优化对策。案例研究法既可能是从大量的案例事实中总结出政府经济学的一般理论,也可能是通过案例研究检验一般理论的适用性和解释力。

五、政府经济学与中国政府改革

政府经济学作为从经济学角度研究政府职能的新兴科学,它登上中国社会科学舞台的时间虽然不长,但对于推进经济体制改革和政府体制改革却立下了汗马功劳。政府经济学从政府与市场关系的分析视角,奠定了有限政府理论的正当性地位,为中国自20世纪80年代以来的政府改革,提供了强大的理论支持。

1. 中国政府改革的制度背景

1949年新中国成立以后,国家实行全能政府管理模式和经济计划体制,政府垄断了几乎所有的经济资源,政府部门对各种经济组织及其活动具有绝对支配权。有资料显示,1957年“一五”计划完成时,公有制经济已经占据了国民经济总量的97.2%。中央政府的经济计划无所不管、无所不包,国家财政在控制社会投资的同时也严格控制绝

大部分社会消费。所有的企业都隶属于一定的政府部门,其活动都被置于行政权力的控制之下。国有企业与政府之间不是经济调节和市场规制关系,而是行政隶属和命令服从关系。企业不仅缺乏经营自主权,而且还承担着许多应由政府承担的职能,如企业办学校、办医院等。这种政府部门垄断国民经济的高度集权和计划经济管理体制,给中国经济带来了极大的消极影响,导致国有企业的经济运行效率低下,甚至还出现了全行业性的亏损现象。

1978年中共十一届三中全会开创了改革开放的新路线。经过三十年的实践,改革开放取得的显著成果进一步强化了改革自身的合法性。农村土地承包责任制极大地调动了农民的生产积极性,城市工业改革赋予市场机制以更大的调控空间,进一步解放了生产力。经济体制改革不可避免会对原有的行政体制带来了很大冲击,正是在这一背景下,中国拉开了政府改革的帷幕。自20世纪80年代以来,中国政府先后进行了几次较大规模的行政改革。

2. 1979 - 2002 年的政府改革

从1979年到2002年,中国政府改革的基本出发点是适应市场经济的发展需要,转变政府职能,减少政府对市场的不当干预,改革的中心任务是解放和培育市场,解放和发展生产力。为此,各级政府撤销了机械、纺织、化工、煤炭、电子等专业经济管理部门,增强了宏观调控、社会保障和环境保护职能,行政效率也有较大提高。概言之,这一阶段政府改革的成就主要表现在三个方面:

(1) 精简行政机构和人员,减少政府对微观经济活动的干预

1982年机构改革以后,国务院的工作部门从100个精简为61个^①,国务院各部和委员会的正副部长和主任人数,共减少了67%。此后,国务院机构和人员经历了精简——膨胀——再精简的改革历程。1988年机构改革提出以转变政府职能是关键,确立了以政企分开、提高行政效率为改革原则。1998年机构改革以后,国务院的工作部门从59个减少为53个,公务员精简了47%。2003年机构改革以后,国有企业不再隶属于具体的行政部门,国家分别设立了国务院、省级和市(地区)级的三级国有资产管理委员会,分别负责监管中央政府所属、省级政府所属和市(地区)级政府所属的国有企业。

(2) 政府职能有进有退,宏观经济管理职能得到强化

从1988年以来,中国改革在政府职能转变上的成效主要表现为:①政府计划管理的产品比重不断减少。从1979年到2005年,实行计划管理的工业产品产值在全国工业总产值中的比重由95%下降到10%。在全社会商品和生产资料中,政府定价的产品种类已不足8%,价格听证制度已经基本建立。②国有企业在国民经济中所占比重减少,国有企业经营自主权不断扩大。③非公有制经济在国内生产总值(GDP)中所占份额逐渐增大。④政府的宏观调控和社会管理职能明显增强。从1994年开始,中国政府重建了中央银行体系和国家税收体系,实行中央与地方的分税制。从1998年开始,中国政府设立劳动和社会保障部,统一管理原来由多个行业部门分别管理的社会保障职能。

^① 汪玉凯主编:《行政体制改革20年》,中州古籍出版社1998年版,第95页。

(3) 地方分权激发了地方活力，地方政府间竞争格局已然形成

20 世纪 80 年代以来，为了适应经济和社会发展的现实需要，中央政府启动了地方分权改革。一方面，中央普遍扩大了地方政府在财政、税收、人事、行政审批、经济管理领域的自主权；另一方面，中央政府区别对待经济特区、广东省、福建省、计划单列市、沿海开放城市、经济开放区、经济开发区、副省级城市、西部 12 省（区）、东北老工业基地等特殊地方行政区域，分别给予地方政府以不同的行政放权和政策优待。随着中央政府大量下放经济和社会领域的管理权力，形形色色的地方利益和地方意识开始抬头。由于地方与中央存在着利益差别，它们往往与本地区的居民和企业站在一起。不仅如此，围绕着吸引投资、人才和技术，地方政府之间已然形成了竞争局面，它们纷纷出台优惠政策和改革措施，企业和居民的“用脚投票”机制开始发挥作用。

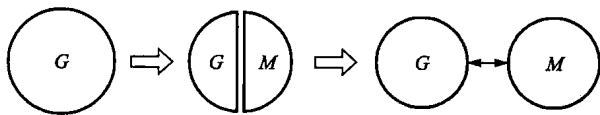


图 1 政府改革的第一步：解放市场

中国政府改革在第一阶段的改革成绩，可通过图形表示如上。其中，G 代表政府，M 代表市场。在改革之前，政府组织吞噬了市场组织和社会组织，各种经济和社会组织的运行都呈现出行政化特征。因应经济体制改革而启动的行政体制改革，迅速启动并解放了市场机制。在改革之初，市场机制（商品经济）只是政府调控经济的一种治理工具，到 1990 年代，它已经成为经济管理的基本制度选择。总结起来，中国政府改革在第一阶段的标志性成就在于，它瓦解了由政府这一驾马车驱动国家发展的单中心治理局面，开启了由政府与市场两驾马车联合驱动的双中心治理格局。

3. 2003 年以来的政府改革

通过第一阶段的政府改革措施，中国成功建立并逐步完善了市场经济体制。但政府管理体制仍存在着一些弊端和问题，如官员腐败现象严重，公共服务收费引发民生问题，部门利益掣肘政府治理创新，等等。中国参与经济全球化和深化经济体制改革，都要求加快推进政府改革。与经济改革相比较，政府改革处于相对滞后状态。

从 2003 年以来，中国政府改革推出了新的路线图。第二阶段政府改革提出了新的改革宗旨，即“以人为本”、“执政为民”，它不再仅仅着眼于适应社会主义市场经济体制，转而以提高政府治理能力、提高人民群众的满意度作为改革目标。2004 年 3 月，国务院对政府职能作出了新的界定，提出各级政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务^①。

第二阶段政府改革致力于重塑行政组织和政府职能体系，提高各级政府的治理能力，提高人民群众对政府工作的满意度。国务院总理温家宝明确指出，“我们的目标

^① 温家宝：“政府工作报告——2007 年 3 月 5 日在第十届全国人民代表大会第五次会议上”，《人民日报》2007 年 3 月 17 日，第 2 版。

是，建设一个行为规范、公正透明、勤政高效、清正廉洁的政府，建设一个人民群众满意的政府。”在当前和今后一个时期，中国政府改革都将以转变政府职能为核心，规范行政权力，致力于打造有限政府、法治政府、责任政府、服务型政府、绩效型政府、掌舵型政府、扁平化政府、透明化政府、回应性政府、参与型政府。

迄今，第二阶段政府改革已经实施的重大举措主要包括：（1）2003年8月，全国人大常委会制定了《行政许可法》，该法规范了行政审批行为，明确了行政权力的边界。（2）2004年，国务院制定并发布了《全面推进依法行政实施纲要》，确定用十年左右时间基本实现建设法治政府的改革目标。（3）2005年1月，国务院制定了《国家突发公共事件总体应急预案》，以及25件专项应急预案、80件部门应急预案。此后，各级地方政府也分别制定了应急预案，全国应急管理机制初步形成。（4）2006年3月，十届全国人大四次会议审议通过的“‘十一五’规划纲要”提出，“加快建设服务政府、责任政府、法治政府”。（5）2007年4月，国务院公布了《政府信息公开条例》，该条例规定，行政机关应当及时、准确地公开政府信息。

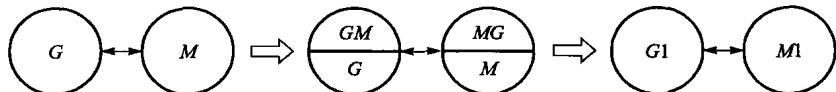


图2 政府改革的第二步：重塑政府

中国政府改革的第二阶段，可通过图形表示如上。其中，GM是指以政府为主导的政府与市场合作，MG是指以市场为主导的市场与政府合作；G1代表重塑后的政府；M1代表重塑后的市场。经由第一阶段的政府改革，国家治理从单纯依靠政府驱动，转型为依靠G与M联合驱动。第二阶段政府改革通过促进政府与市场互相补位，以弥补“政府失灵”以及“市场失灵”，逐渐形成政府与市场彼此合作和伙伴关系。^①一方面，在政府负责的公共领域，政府遵循“掌舵而不划桨”原则，通过引入市场机制和社会化运作，将部分公共产品和公共服务的供给任务，授权给私人企业负责生产；另一方面，在市场调节的私人领域，由于出现“市场失灵”问题，政府也开始介入并实施行政规制措施。当前，中国政府改革正处于第二阶段的攻坚阶段，即通过重塑政府，进一步规范行政行为，实现政府良治。

^① 杨宏山：“中国政府改革‘三步走’发展模式探析”，《中国行政管理》2007年第7期，第92-95页。

第一章 ◀

市场经济与公共部门

学 习 要 点

- ▶ 市场机制的涵义及其功能
- ▶ 市场失灵的涵义及其表现
- ▶ 政府失灵的涵义及其表现
- ▶ 治理政府失灵的制度安排

重 点 概 念

帕累托效率 市场失灵 信息不对称 公共部门 政府失灵

第一节 市场经济的涵义和特征

一、市场的基本功能

1. 市场的概念

市场经济是以市场机制为基础来配置社会资源的经济运行方式。讨论市场经济，首先要从市场谈起。市场是商品和劳务买卖双方自由交换的场所。市场有广义和狭义之分。狭义的市场是指有形市场，即商品交换的场所、渠道或领域。这种市场的交易双方在固定的场所内进行，如百货商店、集贸市场、超市。广义的市场包括有形市场和无形市场。无形市场没有固定的交易场所，它通过某种中介（广告、中间商、互联网等）来沟通买卖双方、实现交易行为。

市场主要由四个要素构成：

（1）市场主体。市场主体是指在市场上参与交易活动的组织和个人，一般包括商品生产者、消费者、为买卖服务的中介人。根据市场主体的属性，可以分为企业、居民、政府部门、非营利性机构。在现代市场经济中，企业是最主要的市场主体，政府部门作为国民经济的调控者和国营企业的所有者，也积极参与市场交易活动。

（2）市场客体。市场客体是指市场主体之间的交易对象，即各种商品和服务。市场客体可分为商品和服务两类。商品是具有一定使用价值的物质产品，服务是能够满足