

21 世纪行政管理专业方向课程精品教材

行政管理案例分析

何翔舟 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

行政管理案例分析 / 何翔舟著. —杭州: 浙江大学出版社, 2008. 10

ISBN 978-7-308-06235-0

I. 行… II. 何… III. 行政管理—案例—分析—高等学校—教学参考资料 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008)第 154310 号

行政管理案例分析

何翔舟 著

责任编辑 余健波

封面设计 卢涛

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>

<http://www.press.zju.edu.cn>)

电话: 0571-88925592 88273066(传真)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 德清县第二印刷厂

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13.5

字 数 250 千

版 印 次 2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-06235-0

定 价 28.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

前 言

公共管理专业的全日制本科生、研究生由于缺乏实践,对所学理论偶生困惑之感,而在职的学生(无论本科生还是 MPA 研究生)以及在岗的公共管理者,对现实的教材内容有时难免感到乏味。前者是因为长期远离实践,后者则是因为理论落后实践。为此,如果能够在多年公共管理教学科研基础上,把过去的教学成果与科研成果有机地结合起来,总结出理论上前沿、实践中可行并引导,使全日制学生走上工作岗位、快速进入管理者角色,在职学生和工作者的获得前沿理论进一步认识世界,应该是广大教育工作者的心愿。欣慰的是这些案例都是我研究公共管理最前沿的理论应用成果,一方面,无论是全日制学生还是在职人员,都会受到理论启迪,另一方面,对提高工作能力和综合素质有相应的裨益,同时,还可以指导他们如何写理论联系实际并指导现实工作的论文。15 个案例不仅在事例上各有所的,更在问题的论证分析上尽我个人最大的努力,以求各有特色。

本书汇集了行政管理、公共决策、公共治理、社会问题等方面的 15 个典型案例,是本人主持的三个国家自然科学基金项目“政府管理活动中的风险成本问题实证研究”(70373057)、“政府决策的机会成本问题实证研究”(70573054)、“政府行政支出成本问题实证研究”(70773065)和国家软科学项目“宁波市发展中的循环经济政策问题实证研究”(2004DGQ2D080),结合多年的公共管理教学实践总结出的教学成果,既是一部公共管理案例教材,又是一部学术研究著作,大多数案例在国内重要学术期刊和本人在中国社会科学出版社出版的学术专著中发表或出版,例如,中国行政管理成本的实证研究、政府决策的机会成本实证研究、乡镇政府的公共寻租与农村社会矛盾、发展循环经济的长远战略与短期对策、公共事物的高成本运作及其民营化改革等,在《政治学研究》、《北京大学学报》、《生产力研究》等学术期刊发表;业务流程再造过程中的组织结构调整、江门市政府导入 ISO 质量管理体系的启示、青岛市党政机关实施目标绩效管理的探索与实践、政府绩效定量评价实证分析——以盈亏平衡法评价有形公共产品的绩效为例等,在本人的学术专著《政府管理活动中的风险成本问题实证研究》(中国社会科学出版社 2006 年 12 月版)、《政府管理半径与成本的研究》(2008 年 1 月版)中出版;另外,政府绩效定量评价实证分析——以盈亏平衡法评价有形公共产品

的绩效为例、宁波市群团组织领域社会工作人才状况分析、宁波市社会工作教育研究人才队伍现状分析等案例,即将在相关学术期刊发表和本人的学术专著《政府决策的机会成本问题实证研究》(人民出版社)中出版。

谨以此书献给:公共管理专业本科生、研究生、教育工作者、政府公务员以及关注公共管理的人们。

何翔舟
2008年6月

目 录

绪论 公共管理研究中的几个重要概念	1
-------------------------	---

案例 1 中国行政管理成本的实证研究	18
--------------------------	----

行政成本问题,是影响政府管理效率与绩效的根本因素,改革开放以来,行政管理体制改革不断深入,政府职能也进一步转换。但是,在行政管理体制改革与政府职能转换的同时,我国的行政成本也是一个不断膨胀的过程,从一定意义上讲,由于行政成本的不断膨胀,体制改革与职能转换的成果被抵消。但是,人们在认识现实的行政管理成本问题时应当理性、正确地判断行政管理成本表面膨胀的深层次原因,克服偏激思维。在解剖 1978—2006 年行政支出增长规律的基础上,比较对照期间财政收入、财政支出以及国外行政管理成本占财政支出比重,从中找出我国行政成本膨胀的原因,为控制行政成本提出相应的思路。本案例旨在引导学生学会筹划行政管理经费,培养财政支出的社会效应,体现公共支出的有效性。

案例 2 政府决策的机会成本实证研究

——以上海市政府对杨浦大桥收费的决策为例	33
----------------------------	----

政府决策是社会组织中最为普遍的工作现象,是影响全社会及社会公众经济福利的行为。由于政府决策的影响范围广泛,客观上体现为“公地悲剧”,几乎是所有的政府决策缺乏机会成本的考核与研究。现代公共管理理论与实践的发展,要求政府决策充分体现科学性,控制其机会成本并最大限度地实现社会经济利润。本文以政府对杨浦大桥“变过江车辆设卡收费为车辆登记时一次性交费”决策为案例,就政府决策的机会成本问题进行实证研究,找出政府决策机会成本膨胀的原因,提出控制政府决策机会成本的具体途径。本案例重点培养如何在有形公共产品决策中体现科学性,建立为社会公众服务的理念。

案例 3 乡镇政府的公共寻租与农村社会矛盾	51
-----------------------------	----

随着乡镇政府的财政独立,乡镇政府的税费收取权限、用人权限不断扩大,这样所演变的结果是,乡镇政府的机构和人员编制迅猛膨胀,其膨胀速度大大超过了乡镇经济发展的速度。为了维持乡镇政府的正常运转和工作人员的薪金发放,乡镇政府在正常的税费收取无法保证最低支付线的情况下,便通过公共寻租的方

式来保障机构的正常运转。乡镇政府在与农村公众的公共寻租与反公共寻租博弈中滋生了农村社会问题,这些问题的逐渐增加,对社会带来了不可忽视的矛盾。为维护合理的农村社会制度,必须通过制度来消除乡镇政府的公共寻租。本案例的目的是充分认识建设和谐社会中存在的问题,分析农村工作领域深层次问题的解决方法。

案例 4 政府管理业务流程再造中的组织结构调整 65

业务流程再造理论已经深入公共管理理论与实践领域,但大多研究关注于信息技术、流程设计等技术环节,一定程度上忽视了对政府组织中人的行为进行适应性的调整和控制。本文通过对江门市政府 ISO9000 流程管理案例研究,揭示出政府范围流程再造的成功,需要整体考虑业务流程的再设计和组织结构的适应性调整,二者是一个动态的匹配过程,并对这一过程中的几个关键策略问题予以说明。

案例 5 发展循环经济的长远战略与短期对策

——以浙江省宁波市为例 72

发展现代循环经济已经是国际社会的头等大事之一,在我国一方面要考虑社会经济的快速发展,另一方面必须面对循环经济问题现实的情况下,如何确立发展循环经济的长远战略和短期对策,是各级政府必须重视的具有重大现实与深远意义的问题。本文认为,传统的政府管理角色与对政府绩效的考核已经是掣肘发展现代循环经济的关键,同时,公共管理角色不到位的根本原因是传统的政府政绩考核与现代化进程之间的矛盾,既不能局限于政府与市场的关系或者为追求一般意义上的 GDP 增长率解决循环经济问题,也不能仅仅依靠城市中心环境改造或建设污染工业绿化隔离带解决问题。根据现代循环经济的特征与我国国情,应当把公共管理的角色定位和对政府政绩考核重点的转移作为发展我国循环经济的长远战略,把充分发挥城市功能,引导产业转移,加速传统技术向现代技术转移作为发展我国循环经济的短期对策。

案例 6 江门市政府导入 ISO 质量管理体系的启示 83

随着市场取向改革的深入,各级政府公共服务质量是政府决策机会成本的内涵体现。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》明确要求“各级政府要加强社会管理和公共服务职能。深化政府机构改革,优化组织结构,减少行政层级,理顺职责分工,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本。”前中共中央政治局委员、广东省委书记张德江在江门考察时强调,“要把江门建设成为全面协调可持续发展的现代化大城市。”《中共广东省委关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》要求:“推进政府管理创新,加快政府职能转变,强化社会管理和公共服务职能,建设服务型政府”,为控制政府决策的机

会成本铺垫平台。

案例 7 青岛市党政机关实施目标绩效管理的探索与实践 93

对于组织与个人而言,绩效评估与管理都是重要的管理责任,对于管理者而言,它还可以改进服务。这种责任不仅仅是展示钱是如何花的过程,它还必须说明资金如何评估以及评估方法是如何使用的。

争论的焦点在于,除非绩效管理系统能反映出服务是如何很好地实现预期目标,否则服务的有效性是难以服人的,这些系统的价值也就会非常有限。一般来说,这些系统必须包括对服务效率的评估,同时也包括更严谨的效率观。由于不同的利益共享者对服务所应达到的预期目的,以及服务的实施方式有着不同的看法,管理者不得不平衡他们的要求。另外,公共服务应是灵活的而且是富于回应的,这些属性可能会在追求效率的过程中丢失。有时裁员与节省资源是实现灵活性的必要条件。青岛市政府的做法给人们的启示是什么呢?

案例 8 政府绩效定量评价实证分析

——以盈亏平衡法评价有形公共产品的绩效为例 109

关于政府绩效的评价,不仅表现为定性的分析,同时主要的还是体现为定量分析。就其评价范围讲,在许多方面表现为公共财政支出或者各级政府在有形公共产品生产活动中的定量分析,在具体的分析过程中,采用什么技术与方法来进行定量分析,是评价政府公共产品绩效的难点。本文以现实的公共管理具体决策为例证,就如何应用盈亏平衡分析方法评价政府公共产品生产经营绩效,进行理论机理的分析与实际应用的解剖。

案例 9 宁波社会工作教育研究人才队伍现状分析 115

社会工作教育研究人才队伍建设,是加强社会工作人才队伍建设的源泉,从社会工作人才的长远战略入手,建立永久性的和谐社会,使社会工作人才队伍能够最大限度地满足社会发展的需要,必须把“社会各种人才的教育研究以及培养工作”作为长期坚持的一项基本战略。以宁波市为例,在社会工作教育研究和培养等方面取得了一定的成效,社会工作人才极度匮乏的问题也得到相应的遏制,但和社会经济在全国所处的领先地位以及社会发展、现代公共治理和社会服务的客观要求还有很大的距离。在今后相当长的时期内,以高度重视的理念来对待社会工作人才教育研究和培养,以强有力的人、财、物投入为基础,在瞄准国际社会工作问题前沿的前提下研究出宁波社会工作人才工作科学成果,并以此推动宁波社会工作人才教育和培养,适应快速发展的社会经济现实。这个任务十分艰巨,必须选择社会工作教育研究和培养的有效途径,提出过硬的治本性公共政策。

案例 10 宁波市群团组织领域社会工作人才基本状况、面临挑战及对策

129

作为中国在社会工作领域主渠道的群众团体组织,其人才队伍的建设关系到整个社会工作成败的关键。从一定程度上讲,群众团体组织在未来相当长的时期内是加强社会工作人才队伍建设的主要力量,从社会工作人才的长远战略入手,建立永久性的和谐社会,使社会工作人才队伍能够最大限度地满足社会发展的需要,必须把群众团体组织领域的社会工作人才的培养教育问题作为社会工作问题研究的重点,并列入推动社会工作的长期坚持的一项基本战略。近年来,宁波市群众团体在社会工作方面取得了一定的成效,承担了绝大多数的社会工作,解决了在整体社会工作人才极度匮乏情况下的主要社会工作方面的问题,但和宁波市社会经济在全国所处的领先地位以及社会发展、现代公共治理和社会服务的客观要求还有很大的距离。在今后相当长的时期内,以高度重视的理念来对待群团领域的社会工作人才队伍建设和综合素质的提高,以强有力的人、财、物的投入为基础,在瞄准国际社会工作问题前沿的前提下推动宁波群团领域社会工作发展,并以此推动宁波社会工作人才教育和培养,适应快速发展的宁波社会经济现实。

案例 11 农村老年人生活质量问题研究

——以浙江省慈溪市为例 146

我国是世界上老年人口最多的国家,占全球老年人口总量的 1/5。浙江省一直走在改革前沿,城镇化及工业化速度位居全国前列,在经济建设上走出了一条与众不同的路子,但浙江省在城镇化和工业化过程中农村老年人生活状况及其保障却相对滞后。带着种种疑问和社会责任感,我们在浙江省慈溪市进行了一次关于慈溪农村老年人生活状况的调研。通过对 1200(户)60 岁以上老年人的问卷调查,了解慈溪农村老年人的基本情况和生活状况,并提出改进农村老年人生活质量的建议和想法。

案例 12 农村社会工作发展的增长点

——以慈溪市“大学生村官”现象为例 160

2001 年以来,慈溪市出现的“大学生村官”现象为落实党中央社会主义新农村建设走出了一条开拓之路。本文就慈溪市“大学生村官”现象在深入调查研究的基础上,展开分析解剖,基本结论是,慈溪市“大学生村官”现象的产生与发展是建设社会主义新农村的闪光点,以此为契机,将从很大程度上改变现有的城乡结构,是农村社会工作发展的增长点,是适应于中国政治体制结构并带动其改革的重要途径。

案例 13 中国烟火业发展决策 171

1999 年 2 月,于先生正在浏阳欢度中国传统新年,这个中国湖南的小城被誉为“烟火的故乡”。于先生是个在美国出生的中国人,目前是某省政府挂职锻炼的公务员。在获得了 MPA 学位之后,他一心想利用公共管理知识帮助政府决策。于先生对过节时燃放的焰火表演印象深刻,他想在决策之前评估一下中国烟火业的前景。

案例 14 沉重的棉花 182

辛爱农大学毕业后长期在政府农业部门工作,他以务实的工作作风赢得了领导和同事们的肯定,历任县农业局局长、县长、副市长、省农业厅厅长、副省长、农业部副部长。当前,辛副部长最头疼的问题莫过于棉花问题。棉花不仅关系到 1 亿多棉农的切身利益,还影响到中国纺织行业的健康发展。中国棉花市场自改革开放以来,就陷入频繁的波动之中,尤其是 1999 年实施以放开棉花价格为核心的市场化改革以后,棉花价格愈加跌宕起伏。一段时间以来,由于棉花价格的剧烈震荡,无论是农民,还是纺织企业都蒙受了巨大的损失,国家也背上了沉重的财政负担。

案例 15 公共事物的高成本运作及其民营化改革 193

我国公共事物从来都是由政府垄断性经营与管理的,在市场经济发展到一定阶段,社会公共产品逐步向私人产品特征转化的情况下,这种政府垄断经营就被演变为部分人的寻租源泉,由此越来越反映出政府在公共事物经营管理方面的不经济或高成本现象。其根本原因是,公共事物与其他企业一样,在整个经营管理活动中存在着内部人争夺利益的问题。由于政府垄断使得公共事物的产权主体不明确,管理活动不能到位。只有当公共事物在民营化改革后,随着产权的明晰,管理才能到位,才能降低经营管理成本。

绪论 公共管理研究中的几个重要概念

一、边际理论

1. 边际产量

所谓边际产量,即为在组织的生产活动中,增加一个与产量相关的要素所引起的平均产量的变化情况。当边际产量为零时,总生产量为最大。

例如:在生产电视机时,以劳动力为生产要素的边际产量变化情况:

当劳动力为 20 人时,总产量为: $20 \times 50 = 1000$ (台);

当劳动力为 29 人时,总产量为: $29 \times 46.4 = 1345$ (台);

当劳动力为 30 人时,总产量为: $30 \times 44.7 = 1340$ (台)。

边际产量变化规律如表 0-1 所示。

表 0-1 电视机产量的边际变化

劳动量	总产量(台)	边际产量(台)	平均产量(台)
20 人	1000	50	50
21 人	1060	60	50.5
22 人	1130	70	51.4
23 人	1190	60	51.7
24 人	1240	50	51.6
25 人	1280	40	51.2
26 人	1310	30	50.4
27 人	1330	20	49.3
28 人	1340	10	47.9
29 人	1345	5	46.4
30 人	1340	-5	44.7

2. 边际成本

从理论上讲:边际成本表示当产量增加 1 个单位时,总成本增加多少。一

一般而言,随着产量的增加,总成本递减增加,从而边际成本下降,也就是平常讲的规模效应。

边际成本指的是在一定产量水平下,增加或减少一个单位产量所引起成本总额的变动数。通常边际成本只按变动成本计算。边际成本用以判断增减产量在经济上是否合算。它是在管理会计和经营决策中常用的名词。例如,生产某种产品 100 个单位时,总成本为 5000 元,单位产品成本为 50 元。若生产 101 个时,其总成本 5040 元,则所增加一个产品的成本为 40 元,即边际成本为 40 元。当实际产量未达到一定限度时,边际成本随产量的扩大而递减;当产量超过一定限度时,边际成本随产量的扩大而递增。因为,当产量超过一定限度时,总固定成本就会递增。由此可见,影响边际成本的重要因素就是产量超过一定限度(生产能力)后的不断扩大所导致的总固定费用的阶段性增加。

当增加一个单位产量所增加的收入(单位产量售价)高于边际成本时,是合算的;反之,就是不合算的。所以,任何增加一个单位产量的收入不能低于边际成本,否则必然会出现亏损;只要增加一个产量的收入能高于边际成本,即使低于总的平均单位成本,也会增加利润或减少亏损。因此,计算边际成本对制订产品决策具有重要的作用。微观经济学理论认为,当产量增至边际成本等于边际收入时,为企业获得其最大利润的产量。

边际成本的作用就是研究成本变化规律,配合边际收入,计算边际利润。

当 $\text{边际收入} - \text{边际成本} = \text{边际利润} > 0$ 时,方案可行。

当 $\text{边际收入} - \text{边际成本} = \text{边际利润} < 0$ 时,方案不可行。

但现有的教材没有涉及边际收入、边际利润,这是其不足之处。

边际成本计算方法很多,教材所称的方法并不是最好的方法,而且与概念不一致。但从应试角度,还应按其掌握。

$\text{边际成本} = \text{总成本的变动量} / \text{产量的变动量}$ 。

边际成本变化规律见表 0-2。

表 0-2 彩虹电视机厂生产成本一览表

工人数量 (人)	每班产量 (台)	固定成本 (元)	可变动成本 (元)	总成本 (元)	平均成本 (元)	边际成本 (元)
20	1000	180000	800000	980000	980	
21	1060	180000	848000	1028000	970	800
22	1130	180000	901600	1086100	961	830
23	1190	180000	957700	1137700	956	860

续表

工人数量 (人)	每班产量 (台)	固定成本 (元)	可变成本 (元)	总成本 (元)	平均成本 (元)	边际成本 (元)
24	1240	180000	1002200	1182200	853	890
25	1280	180000	1039000	1219000	852	920
26	1310	180000	1067500	1247500	952	950
27	1330	180000	1087100	1267100	953	980
28	1340	180000	1097200	1277200	854	1010
29	1345	180000	11044700	1284400	955	1040

从班产量的情况分析：

第一，到达 29 人的班组是最佳组合，不能再增加人，如果增加 1 人，班产量下降，边际成本增加。

第二，随着班组人数的增加，产量也增加，可变成本和总成本都增加，但是平均成本则是先降后升。

第三，随着边际产量的增加，生产量每增加一台电视机，边际成本也开始递增。当每班产量达到 1310 台时，边际成本接近平均成本 950 元；当班产量达到 1345 台时，边际成本最大化，达 1040 元。

第四，边际成本递增必然引起边际净收益递减。边际收益递减是指随着生产量的不断增加，新增单位产品的利润越来越少。这是由于在短期内技术和投资所决定的生产能力是固定不变的，当边际成本递增时，自然会出现边际净收益递减。

边际成本递增和平均成本先降后升是经济学中关于生产单位理论的最大亮点。利用这个理论，可以确定工作人员的合理生产规模。一个最基本的理论模型是：

利润最大化的条件：边际收益 = 边际成本 = 市场价格。

边际收益就是最后增加的一个单位产品的收益，在市场价格不变的情况下，边际收益就等于市场价格。只要边际成本还没有上升到市场价格的水平，扩大生产就还有利润空间；当边际成本等于市场价格，也就是等于边际收益的时候，就达到了利润最大化的规模，此时的边际收益等于零；如果边际成本大于市场价格，新增的产量就会侵蚀原来的利润，从而导致总利润的减少。

假定我们把每个班组人数确定为 29 人，正是按照班产量 1345 台来考虑的。这一规模的边际生产成本是 1040 元，再加上固定的销售成本 330 元，各种税赋 130 元，正好是目前的市场价格 1500 元。在这样的边际生产成本水平上，已经

不能再增加班组人数,只要增加 1 个人,就会导致成本上升,产量下降。在这个产量水平上,平均生产成本为 955 元,可以实现每台 85 元的利润。

二、洛伦兹曲线与基尼系数

1. 洛伦兹曲线(图 0-1)

洛伦兹曲线是反映一国社会财富公平与否的曲线图,在一个正方形中,以对角线为准则,表现为该国或区域内财富占有的绝对公平,而以此准则为戒尺,曲线向正方形的一个对角靠拢,曲线距离该对角越近,说明社会分配越不公平,如果曲线与对角的两边重合,说明社会绝对不平等了。

2. 关于基尼系数

基尼系数是目前通用的衡量收入分配公平程度或说贫富差距的国际公用指标,这是 1922 年意大利统计学家基尼根据洛伦兹曲线提出来的计算方法。

联合国依据基尼系数作出规定:按基尼系数大小衡量,一个国家内贫富差距的基尼系数低于 0.2 表示收入绝对平均;基尼系数 0.2—0.3 表示比较平均;基尼系数 0.3—0.4 表示相对合理;基尼系数 0.4—0.5 表示收入差距较大;基尼系数 0.6 以上表示收入差距悬殊。

图 0-1 表示了基尼系数的数学原理:

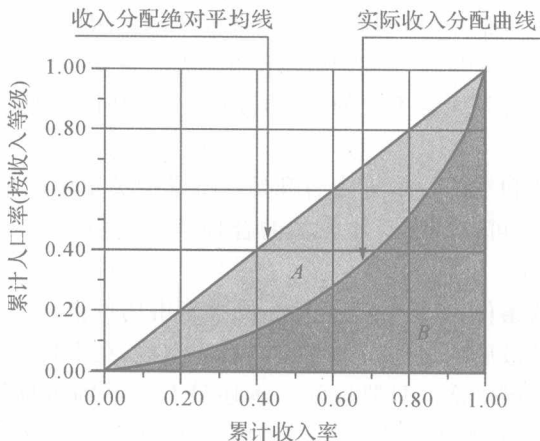


图 0-1 基尼系数(洛伦兹曲线)图

3. 洛伦兹曲线与基尼系数的关系

把洛伦兹曲线图中的实际收入分配曲线与收入绝对平均曲线之间的面积用 A 表示,将实际收入分配曲线与绝对不平等曲线之间(即下横轴与右纵轴组成的直角线)面积用 B 来表示,基尼系数就表示为: $G=A/(A+B)$ 。简单分析就可

看出:累计人口率越小、累计收入率越大,则实际收入分配曲线弯曲程度越大,收入分配就越不平均。实际的基尼系数介于0和1之间。基尼系数越大,则收入分配越不平均;基尼系数越小,则收入分配越接近平均。基尼系数最小等于0(即实际收入分配曲线与收入绝对平均曲线吻合),表示收入分配绝对平均;最大等于1,表示收入分配绝对不平均。

世界各国对基尼系数的运用并不完全一致,在不少国家,基尼系数都有不同的标准和界线,基尼系数只可参考,不能绝对化。在现阶段,根据我国实际情况,一般事先算出两个基尼系数:一个是城市的基尼系数,另一个是农村的基尼系数,然后再用加权平均方法算出一个基尼系数。

附:中国基尼系数变化情况

年 份	1978	1981	1988	1994	1998	1999	2000	2001	2005
基尼系数	0.18	0.29	0.382	0.467	0.456	0.457	0.458	0.459	0.561

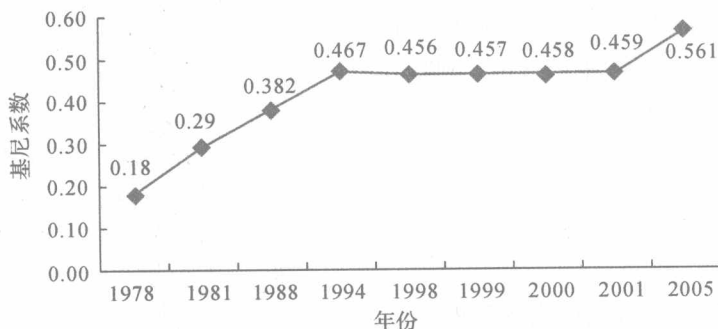


图 0-2 1978—2005 年中国基尼系数变化情况

三、拉弗曲线理论

1. “拉弗曲线”概述

在经济学界,美国供给学派经济学家拉弗(Arthur B. Laffer)知名度颇高。拉弗先生以其“拉弗曲线”而著称于世,并当上了里根总统的经济顾问,为里根政府推行减税政策出谋划策。

“拉弗曲线”的原理并不复杂,是专讲税收问题的,提出的命题是:“总是存在产生同样收益的两种税率。”主张政府必须保持适当的税率,才能保证较好的财政收入。与拉弗同时代,也同为供给学派经济学代表人物的裘德·万尼斯基(Jude Wanniski)对此作出了扼要解释:“当税率为100%时,货币经济(与主要是为了逃税而存在的物物交换不同)中的全部生产都停止了,如果人们的所有劳动

成果都被政府所征收,他们就不愿意在货币经济中工作,因此由于生产中断,没有什么可供征收 100% 税额,政府的收益就等于零。”税率从 0~100%, 税收总额从零回归到零。“拉弗曲线”必然有一个转折点,在此点之下,即在一定的税率之下,政府的税收随税率的升高而增加,一旦税率的增加越过了这一转折点,政府税收将随税率的进一步提高而减少。“拉弗曲线”认为:税率高并不等于实际税收就高。税率太高,人们就被吓跑了,结果是什么经济活动都不发生,政府反而收不上税来。只有在税率达到一个最优值时,实际税收才是最高的。

“拉弗曲线”所论问题非常古老,而且前人多有类似阐述。我国古典名著《管子》就说:“取民有度”,把制定适当的税收标准作为治国安邦的根本政策。历史巨著《史记》也是重要的经济著作,司马迁提出了“善因论”的经济思想,他说:对于普通百姓的经济活动,政府的政策“善者因之,其次利道(导)之,其次教诲之,其次整齐之,最下者与之争”。即是说,国家最好的经济政策是顺应和听任人们进行生产、贸易等经济活动,不要横加干预,在某些方面进行诱导和教化,鼓励或告诫人们应该或不应该参与哪些经济活动,必要时进行一定的调节和限制,“与民争利”是最不好的经济政策。他认为,农工商等经济活动是“衣食之源”,个人为了自己的利益而从事经济活动,就扩大了衣食之源,“上则富国,下则富家”;如果个人的经济活动受到了限制或阻碍,衣食之源就会萎缩,既不会利家也不会富国。这里所说的实际就是制定优惠的税收政策,改善投资环境,吸引社会力量和外资前来投资兴办实业,以扩大税基,增加税源,增强政府的财力,加快经济发展。

2. 拉弗曲线理论的提出及内容

20 世纪 30 年代的世界经济大危机使凯恩斯主义得以流行,其需求管理政策被西方不少国家长期奉为“国策”。但是,“玫瑰色的繁荣期”过去后,到 20 世纪 70 年代,服用凯恩斯主义药方的国家却纷纷得了相同的后遗症:“滞胀”,即经济停滞与通货膨胀并存。如何医治“滞胀”这个恶疾,便成为现代西方经济学家研究的重点。这时,南加利福尼亚商学院教授阿瑟·拉弗提出了“拉弗曲线”理论。拉弗曲线并不是严肃的经济学家精心研究的结果,而是拉弗 1974 年为了说服当时福特总统的白宫助理切尼,使其明白只有通过减税才能让美国摆脱“滞胀”的困境,即兴在华盛顿一家餐馆的餐巾纸上画的一条抛物线,这就是著名的“拉弗曲线”,所以被戏称为“餐桌曲线”。这个理论得到同来赴宴的《华尔街日报》副主编、综合经济分析公司总经理贾德·万尼斯基极大的赞赏,他利用记者身份在报纸上大肆宣传,很快“减税主张”便博得社会各界的认同,最终被里根政府所采纳,从此其影响遍及欧美大陆。

拉弗曲线的一般形状如图 0-3 所示,可以理解为:在原点 O 处税率为零时,

将没有税收收入；随着税率增加，税收收入达到最高额；当税率为 100% 时，没有人愚蠢到还要去工作，所以也没有税收收入，因此曲线是两头向下的倒 U 形。拉弗曲线说明，当税率超过图中 A 点时，挫伤积极性的影响将大于收入影响。所以尽管税率被提高了，但税收收入却开始下降。图中的阴影部分被称为税率禁区，当税率进入禁区后，税率与税收收入呈反比关系，要恢复经济增长势头，扩大税基，就必须降低税率。只有通过降低税率才可以鱼与熊掌兼而得之——收入和国民产量都将增加。

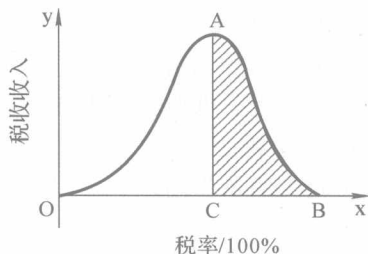


图 0-3 拉弗曲线

3. 拉弗曲线的理论局限性

理论上，拉弗曲线缺乏体系的完整性，它仅是解决“滞胀”的一种对策而已，具有一定的局限性，主要表现在以下几点。

第一，拉弗曲线的成立必须满足一定的前提条件。

拉弗曲线必须满足五个条件：“私有制生产关系和市场体系、封闭经济背景、国民收入的预算分配效应低于企业和私人的分配效应、储蓄转化为投资、不存在税负转嫁。”我们可以将其归纳为两点：完全竞争市场体系和封闭经济环境，然而，在现实经济中这两个前提都不存在。完全竞争市场是一种理想的市场体系，在现实生活中难以找到。在开放经济条件下，在国际间较易自由流动的是资本要素，而不是劳动力。资本天生具有追逐剩余价值的特性，投资者会选择税率低的国家和地区，低税率给资本输入国家和地区带来就业和税收收入的大幅增长。资本的低税率“比较优势”，使开放经济的税率与税收的函数关系表现为一条单调递减的曲线（见图 0-4）。而劳动力受国家政策、文化环境、历史背景等多方面因素的影响，国际间流动很困难。在这点上，拉弗曲线最多只能为降低企业所得税提供理论依据，而无法为降低个人所得税提供理论依据。

第二，拉弗曲线描述的是长期经济条件下税率对税收和经济的影响。

在短期，各项政策从制定到实施，再到结果，具有一定的“时滞性”。正是这种“时滞作用”，使短期税率与税收的函数关系表现为一条单调递增的曲线（见图 0-5）。

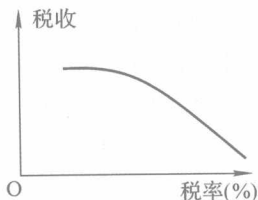


图 0-4 开放经济的拉弗曲线

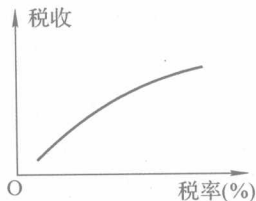


图 0-5 短期的拉弗曲线

第三,拉弗曲线忽视了阶层分析方法,只注意了收入与赋税的关系,而忽视了收入后面不同收入阶层的人群,把不同收入的人简单地抽象为“人们”。累进税分为超额累进税和全额累进税两种,各国一般采用超额累进所得税。累进税意味着,收入越多,征税的比例越大。低收入者并不负担高税率,因而不会受高累进税率的伤害。真正负担高税率的只是高收入者额外高的那部分收入,所以高税率只对这部分收入产生较大的负作用。

第四,拉弗曲线的工作观是功利的,不能完全解释人们努力工作的原因。高累进税率影响工作的结果可能有三种,一种是拉弗曲线所预言的,一些高收入者宁愿要更多的闲暇而不是更多的工作;一种情况是一些人会更努力工作,以便赚更多的钱来弥补赋税的损失;而对于“那些欣赏自己的工作以及工作所带来的权力观念或成就观的众多的医生、科学家、艺术家以及企业经理们将为 8 万美元就像为 10 万美元一样努力地工作”。

第五,拉弗曲线将个人收入全部视为劳动收入,而忽视了非劳动收入。根据拉弗曲线理论,边际税率越高,闲暇的代价就越小,因而旷工增加,加班减少,人们用于提高技术水平的时间也相对减少,因此,高边际税率妨碍人们的工作积极性,劳动生产率下降。“合理的税率应当既能获得财政收入,又能刺激生产,因而不宜过高,这也是西方国家 20 世纪 70 年代之后经常使用减税政策的原因。”这种说法看上去理由充分,但是,个人所得分为劳动收入和非劳动收入,征收对象不同,税率对劳动供给的影响亦不同。随着个人所得税率的逐步增加,理性的人将通过增加劳动时间来增加收入,直至工作极限,然后,增加闲暇时间,减少工作时间,个人收入也随之减少。因此,对劳动收入轻征税、对非劳动收入重征税,有助于鼓励劳动者的工作积极性。

4. 拉弗曲线在个人所得税领域的误解和误用

(1)拉弗曲线所指的是税率(准确地讲是平均税率),而不是边际税率,但人们非常容易将二者混为一谈。

在维克托·坎托和裘德·温尼斯基的论文中,我们可以找到的是税率和边际税收收入,而无“边际税率”一词。后人在运用时,按各自的需要引用为边际税率,来分析个人所得税,在一定程度上背离了拉弗曲线理论。