

◎总主编 童星 姚先国

公共管理创新教材系列

公共政策分析： 概念、视角与途径

李金珊 叶托 编著



科学出版社

www.sciencep.com

公共管理创新教材系列

公共政策分析： 概念、视角与途径

李金珊 叶 托 编著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书全面深入地介绍了公共政策分析的概念、视角与途径,主要围绕效率与社会公平两大主题,系统回顾了学科发展历史和不同理论流派,详细探讨了公共产品、公共政策伦理、公共政策周期、全球公共政策等核心内容,力求真实地反映公共政策学科在国内外的研究成果和发展动态。为了便于理解和实践,本书每一章均提供了本章小结、关键术语、案例、复习思考题和进一步阅读书目。为方便教师教学,本书配备有内容完善的电子课件。

本书既可作为行政管理、公共事业管理、政治学、社会保障与公共经济等专业的专科生、本科生、硕士研究生(包括MPA)、博士研究生的教学用书,也可作为国家机关工作人员培训机构的基本教材,还可供NGO工作人员和专业研究人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析:概念、视角与途径/李金珊,叶托编著. —北京:科学出版社,2010.2

(公共管理创新教材系列)

ISBN 978-7-03-026784-9

I. ①公… II. ①李…②叶… III. ①公共政策-分析-高等学校-教材
IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第022599号

责任编辑:徐蕊 王京苏 卜新 / 责任校对:刘小梅

责任印制:张克忠 / 封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新蕾印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010年2月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2010年2月第一次印刷 印张:17 1/4

印数:1—3 500 字数:350 000

定价:29.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

丛书编委会

总主编 童 星 姚先国

委 员 (按姓氏笔画排序)

王云骏	孔繁斌	叶艳妹	叶 鹰	李金珊
李建琴	吴次芳	何文炯	陈国权	范克新
周建国	胡税根	冒 荣	闫小波	姚先国
顾 海	郭夏娟	童 星	温晋锋	

目 录

导论

效率、社会公平和公共政策	1
第一节 竞争性市场的效率特征	1
第二节 市场效率不能保证社会公平	7
本章小结	13
关键术语	14
案例	14
复习思考题	16
进一步阅读书目	16

第一章

现代公共政策学的发展	17
第一节 公共政策的内涵与本质	17
第二节 公共政策研究的发展	21
第三节 公共政策的分类与功能	27
本章小结	32
关键术语	33
案例	33
复习思考题	35
进一步阅读书目	35

第二章

公共政策分析的主要理论	36
第一节 理性选择理论：公共选择	36

第二节 以行为者为中心的制度主义：交易成本理论	45
第三节 社会学的个人主义：福利经济学	52
第四节 团体理论：多元主义与法团主义	59
本章小结	63
关键术语	64
案例	64
复习思考题	66
进一步阅读书目	66

第三章

公共产品	67
第一节 经济学意义上的公共产品	68
第二节 Nash 均衡的几个概念	73
第三节 囚徒困境型公共产品	75
第四节 自愿型公共产品	79
第五节 最弱者决定型公共产品	89
本章小结	93
关键术语	93
案例	94
复习思考题	95
进一步阅读书目	96

第四章

公共政策伦理	97
第一节 公共政策伦理概述	97
第二节 公共政策伦理的分析途径	107
第三节 公共政策伦理与利益相关者理论	112
本章小结	121
关键术语	122
案例	122
复习思考题	124

进一步阅读书目	124
---------------	-----

第五章

公共政策形成	125
第一节 公共政策周期	125
第二节 问题建构	131
第三节 政策议程设定	141
第四节 政策规划	148
第五节 政策决定	155
本章小结	160
关键术语	161
案例	161
复习思考题	163
进一步阅读书目	164

第六章

公共政策执行	165
第一节 政策执行概述	166
第二节 政策执行的研究途径	173
第三节 政策执行的一般过程	181
第四节 基层官僚与政策执行	184
本章小结	188
关键术语	188
案例	188
复习思考题	190
进一步阅读书目	190

第七章

公共政策工具	191
第一节 政策工具概述	191
第二节 基于资源管理角度的政策工具类型	195

第三节 政策工具选择的基本原理·····	212
本章小结·····	219
关键术语·····	219
案例·····	219
复习思考题·····	221
进一步阅读书目·····	221

第八章

公共政策评估和公共政策终结·····	222
第一节 公共政策评估的概述·····	222
第二节 政策评估的类型与模式·····	227
第三节 政策评估方法·····	233
第四节 政策终结·····	241
本章小结·····	245
关键术语·····	246
案例·····	246
复习思考题·····	248
进一步阅读书目·····	248

第九章

全球公共政策·····	249
第一节 全球公共问题和全球公共产品·····	250
第二节 全球公共政策网络·····	252
第三节 全球公共政策过程·····	256
第四节 结论及有待进一步研究的问题·····	260
本章小结·····	261
关键术语·····	261
案例·····	262
复习思考题·····	263
进一步阅读书目·····	263

参考文献·····	264
-----------	-----

导论 效率、社会公平和公共政策

如果是生活在像上海一样的现代化都市，你可能对高耸入云的高楼大厦、宽敞便捷的交通设施和繁华似锦的购物天堂司空见惯，但不经意间也会发现城市的一角布满了摇摇欲坠的陋室危房以及怨声载道而拼命想脱离这种处境的居民或农民工。如果是生活在西部的某个偏僻山村，你可能禁不住思考为什么身边的很多家庭正在为孩子下一学年的学费而发愁，也许你会质问当地政府的不作为，但是政府却无可奈何地回应道：“我们也没有办法，就这么点钱，只能先用来发展经济了。”同时，无论你生活在繁华的都市，还是偏僻的乡村，你都会观察到：在—项公共政策出台之前，各式各样的人或团体都会尝试各种途径影响政府对公共政策的选择，甚至采用贿赂等违法手段。……为什么会有这些现象？这些现象背后的原因是什么？有没有人需要为这些事情负责？我们应该怎么应对这些现象？

所有这些现象都涉及效率和公平，也涉及公共政策。每个人都希望我们的社会既能维持经济运行的效率，又能保证社会的公正，但是经验告诉我们，这根本就是“乌托邦式”的幻想。通常来说，决定公共政策选择的正当性有两个标准：一是它应该保证资源在私人部门和公共部门的使用效率；二是它应该保证经济结果的平等，至少是特定意义上的公平。历史上，我们一直在两者之间做出取舍。效率是重要的，公平也决不能被忽视，而它们之间总是难以兼顾，这让公共政策选择显得左右为难。作为公共政策的规范标准，效率和公平表明“应该如何”，而不是“必然如何”或者“如何才能如此”。

第一节 竞争性市场的效率特征

如果市场能够同时达到效率和公平这两个基本目标，也许我们就不需要政府和公共政策了。市场在相当程度上确实是有效率的。关于这点，从经济学上，我们至少可以追溯到亚当·斯密时代（Adam Smith, 1723~1790）。斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中的一个基本观点是市场可以通过一只“看不见的手”（invisible hand）引导个人追求自身利益和整个社会实现最有利的结果。这只“看不见的手”最早出现在斯密 1759 年的著作《道德情操论》中，并在 1776 年出版的《国民财富的性质和原因的研究》中得到了更加具体的论述。凡是学过经济学的人都知道“看不见的手”，这只手在市场范围内无处不在，它已经成为经济学的神话。

根据斯密的观点，“看不见的手”保证了对个人有利的市场同样对社会也有利。而且，斯密还指出，“看不见的手”达到对社会有利的结果并不是有意的，人们作出自利的市场决定时，并不需要专门考虑是否对社会有利。对社会利益的无意在斯密看来恰恰是一种美德，市场决策不需要任何伪善。正如他所说，“我们每天所需的食物和饮料，不是出自屠户、酿酒家或烙面师的恩惠，而是出于他们自利的打算。我们不说唤起他们利他心的话，而说唤起他们利己心的话。我们不说自己有需要，而说对他们有利”^①。斯密用“看不见的手”来描述自利行为如何给社会带来利益：“他盘算的是他自己的利益，在这种场合像在其他许多场合一样，他受到一只看不见的手的指导，去尽力达到一个并非它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效益。”^②

实际上，亚当·斯密本人并没有在他的著作中对这只“看不见的手”的存在进行过规范的证明。然而，在此后的几个世纪中，经济学家们在斯密的“看不见的手”这个观点的基础上，发现了多种能够规范地证明市场这只“看不见的手”带来社会利益的方法。

一、什么是效率

在竞争性的市场中，市场需求通过购买者的支付意愿表示其边际利益，市场供给表示卖者的边际成本。在竞争性市场中，单个的买者和卖者都无法影响市场价格。任一卖者以既定的市场价格所选择的销售量取决于产品的边际成本 MC 。对于所有的买者，只存在一种市场价格，因而所有的买者从他们的购买决策中同时实现了他们个人的边际收益 MB 。市场需求反映了所有买者相等的个人边际收益 MB 。同样，市场供给函数也反映了卖者共同的边际成本 MC 。在图 0-1 中， E 代表所有买者需求的数量等于所有卖者供给的数量，并且，买者愿意支付的价格也等于卖者供给的价格。如果我们证明 E 是符合效率的，就可以证明斯密的主张：“基于个人利益的市场决策是有益于社会的”；这个“有益于”我们将之定义为效率。

效率：社会净收益的最大化。

$$W = B - C \quad (0-1)$$

式中， B 为总收益， C 为总成本。在追求社会净收益 W 最大化的过程中，我们

^① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究（上卷）》，郭大力，王亚南译，北京：商务印书馆，1972. 14

^② 亚当·斯密：《国家财富的性质和原因的研究（下卷）》，郭大力，王亚南译，北京：商务印书馆，1974. 14

先不讨论总收益和总成本在总人口中是如何分配的，也暂不考虑受益人或成本承担者的贫富状况。这类问题属于分配问题，我们在追求社会公平目标时会讨论这个分配问题。

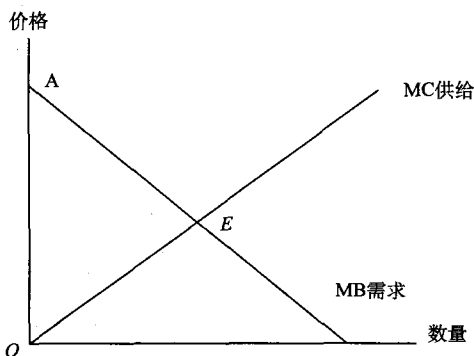


图 0-1 竞争市场的效率

注：需求表示买者的边际收益 MB，供给表示卖者的边际成本 MC。在需求等于供给的 E 点， $MB=MC$ ，所以 $W=B-C$ 达到最大化，其最大值为面积 AEO。

在图 0-1 中，所有买者的总收益是 B ，所有供给者的总成本是 C ， W 是市场存在时所带来的社会净收益。市场可以提供许多种不同数量的产出水平。效率就是使 $W=B-C$ 最大化，这要求供给和销售的产出量满足：

$$MB = MC \quad (0-2)$$

由于买者的边际收益 MB 由需求函数决定，卖者的边际成本 MC 由供给函数决定， $MB=MC$ 的产出值唯一可能的点在 E 处，即需求等于供给时出现。因而，图 0-1 中 E 点的市场产出量是有效率的，并且是唯一符合效率的。图 0-1 中面积 AEO 就是市场可以提供的 $W=B-C$ 的最大值。如果市场不是处于有效率的 E 点，而在其他位置，一种竞争性的调整机制将会把市场带到 E 点，并且一旦达到 E 点，市场便会停留在这个位置。图 0-2 描述了这种竞争性的调整机制。我们把买者愿意为额外的产出支付的价格记为 P_B 。此价格 P_B 由需求函数决定。我们把卖者因为额外的产出支付的价格记为 P_S ，而这个价格 P_S 由供给函数给出。在图 0-2 中，在数量 Q_1 的位置，买者愿意支付的价格是 P_B ，超过了供给者要求的价格 P_S 。这种市场状况会促使供给者增加供给，因而产量开始增加，一直增加到 E 处符合效率的产量 Q_E 。在 Q_E 的产出水平，买者愿意支付的价格 P_B 和卖者供给的价格 P_S 等于 P_E 。此处的产出水平会保持一段时间相对的稳定，因此 E 是市场的均衡点。相反的情况时，如果一开始供给的数量是 Q_2 ，那么这个机制就会反向运行。由此可见，不论市场是低于均衡产出的水平还是高于均衡产量，

竞争性市场调整机制都会使市场达到位于均衡点的效率产出 Q_E 。

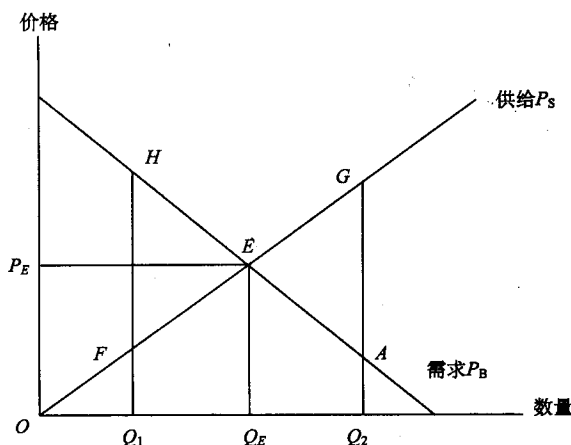


图 0-2 竞争性市场的调整机制

注：“看不见的手”这个调整机制将市场移向均衡的产出水平

Q_E 。 Q_E 左边， $P_E > P_S$ ；右边相反

通过图 0-2，我们还证明了非均衡产出 Q_1 或 Q_2 是非效率的。在 Q_1 的水平时，与符合效率的 Q_E 相比，有相当于 HEF 的效率损失。在 Q_2 的水平上，择优相当于 GEA 的效率损失。

我们要注意的，在市场向均衡调整的过程中，价格是不断变化的。因为是一个竞争性市场，单个的买者或卖者不能影响市场价格。这里自然产生的问题是：价格为什么会变化？答案就是“看不见的手”改变了市场价格。买者和卖者不能影响价格水平的情况只是已达到均衡的市场的特征。当市场没有达到均衡时，单个的买者是可以影响市场价格的。市场包括很多种，可以是提供用于消费的产品或服务的市场，也可以是生产要素市场，如劳动力市场。买卖双方作出符合他们自身利益的决策，如果没有处于有效率的均衡位置，市场会自行调整。

从艾尔弗雷德·马歇尔 (Alfred Marshall, 1842~1924) 开始，经济学家们已经不断地通过数学手段，证明了亚当·斯密的观点：“看不见的手”将市场由个人的自利行为引导至效率状态。假设买者和卖者在竞争性市场中作出决策，并且假设社会的目标就是效率，他们没有理由因为作出自利的决策而感到内疚。由此我们可以说，政府的职责首先是保护竞争性市场，在此基础上，通过一系列公共政策，保障社会的公平和正义。

二、效率如何衡量

关于效率的规范性问题，我们使用作为经济行为结果的社会净福利是否达到

最大化这一标准： $W=B-C$ 。但在现实中很难准确地找到 E ，我们需要更加简单的衡量标准。经济学为我们提供了另外两种方式来定义效率：一是帕雷托效率 (Pareto efficiency)，二是卡尔多-希克斯效率 (Kaldor-Hicks efficiency)。

帕雷托效率 如果一项交易在不使其他人的状况变得更坏的前提下能够改善至少一个人的状况，我们就称这项交易具有帕雷托效率。顺而推之，帕雷托生产效率就意味着当不放弃一种产品的生产，就不能增加另一种产品的生产；帕雷托消费效率同样意味着当要改变一种收入分配，要使某人境况变好就不得不使其他人境况变坏。竞争性市场中的买卖决策必然满足帕雷托效率标准。竞争性市场导致的结果使得 $W=B-C$ 最大化。同时因为买和卖都是个人自愿的决定，没有人会因为个人市场决定而变得更差，因为没有受损者，只有受益者，通过市场利益最大化所得到的效率就是帕雷托效率（亦称帕雷托最优 (Pareto optimality)）。

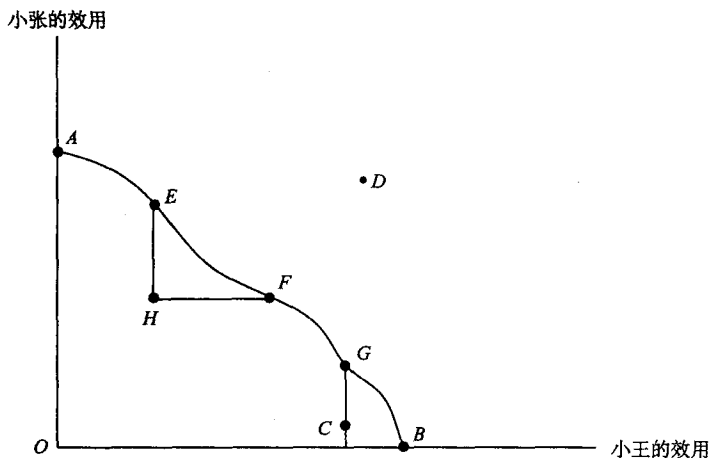


图 0-3 效用可能性边界和帕雷托效率

在图 0-3 中，曲线上的每一点都代表小张和小王能够达到的效用水平，也就是效用可能性边界。每一点都代表着对有限资源的有效配置。A 点和 B 点是一种极端情况，表示小王或者小张没有分配到任何商品，从而也没有效用。其他的点如 E 点和 F 点，它们都在曲线上，因而小张或者小王能在不损害对方的前提下增加效用。换句话说，曲线上的任意一点都已经处于帕雷托最优。在 D 点，小张和小王都能够增加他们的效用，但是它在现有的生产力水平是不可能达到的。然而，H 点代表一种无效率的配置，因为在 EHF 组成的区域内进行的任何资源配置都能使两个人增加效用。

卡尔多-希克斯效率 在现实中，绝大多数公共政策的实施都会涉及第三者的利益调整，不使一些人或者团体的状况变差，往往难以改善另一些人或者团体

的状况。帕雷托效率由于过于理想化，而与现实生活相去甚远。在图 0-3 中，C 点在效用可能性边界曲线下方，显然是无效率的，但是如果将 C 点移动到 F 点，虽然效率得到了改进，却不属于帕雷托改进（Pareto improvement），因为小王的效用在这一调整过程中减少了。卡尔多-希克斯效率超越了帕雷托效率的这一局限性。它对效率前提的设定不再是资源的重新配置会不会导致一些人的状况变差，而是社会的总效用是否增加到极值。按照这一标准，如果那些从资源重新配置中增加效用的人足够补偿那些效用受损的人，那么这种资源的重新配置便是有效率的，即使可能没有发生实际的补偿行为。但是，除非补偿行为实际发生，否则资源的重新配置就不是帕雷托最优的。

三、市场何时是无效的

信奉经济自由主义的学者经常犯一个错误，就是将经济效率和市场混为一谈。经济效率是一种目标和价值标准，市场只是达到这种目标的一种可行性途径，却不是唯一的途径。在有些时候和有些领域，政府比起市场更接近效率（表 0-1）。

表 0-1 市场失灵

类型	表现	定义
按照商品和服务的特点	公共物品（public good）	公共物品是具有非排他性、非竞争性和不可分割性的物品
	外部性（externality）	不由市场价格反映的一个人的行为对其他人的额外影响
按照市场的特点	不完全竞争（imperfect competition）	买者或卖者能够左右商品价格的的市场状态
	不充分信息（incomplete information）	买卖双方获取、评价和使用的信息可能是不正确或者不完全的
	时滞（lag）	市场可能对条件的变化反应迟缓，使产出在高于或低于帕雷托最优的水平下保持下去
	高交易成本（high transaction cost）	为促成交易发生而形成的所有成本

资料来源：[美] 乔·B. 史蒂文斯，集体选择经济学，杨晓维等译，上海：上海人民出版社，三联书店，1999，71～84

市场是达到效率目标的有效途径，但是它必须先满足特定的条件。史蒂文斯（Stevens）指出，市场能在多大程度上达到效率的目标，取决于能否满足下述四个假定：“一是商品或服务是经济学家称之为的私人物品……关于有效市场的第二个假定是，一种商品对潜在消费者的全部价值或效用都反映在该商品的需求函数上，不存在虚张声势，没有威胁和策略，所有消费者都只有正确和诚实的偏好显示。第三个假定是生产该物品的所有成本都反映在供给曲线 $S=MC$ 上……第

四,假定市场是竞争性的。”^①很显然,这些假定过于严格,难以在现实得到完全满足。“市场失灵”(market failure)的普遍存在让我们意识到市场并不总是有效率的。

第二节 市场效率不能保证社会公平

公共政策的决策通常难以满足帕雷托效率。一项公共政策可能会增加社会净收益,但不能保证会使所有人都受益。例如,修建一座机场会使整个城市增加因交通更加便利带来的利益或福利,但机场附近的居民却会因为飞机噪声造成精神甚至身体的伤害,其房地产价值也会因此缩水。这种情况当然是不符合帕雷托效率的。然而我们可以遵循另一个效率标准:卡尔多-希克斯效率。如果总收益超过总成本,通过修建机场,许多人的收益会大于一小部分人的损失,受益者可以弥补受损者的损失。整体来说,福利仍然得到了改善。受损者得到补偿后,将满足帕雷托效率的标准:一些人得到改善,且没有其他人的状况变得恶化。

以效率标准来衡量一项政策时,只要该公共政策能够增加社会净收益,受益者在补偿受损者后依然更好,该政策就符合帕雷托效率标准。实际上,这种补偿存在理论的可能性,但也存在实际操作困难。在社会群体中,要辨认受损者,在很多情况下非常复杂,有时几乎是不可能的。例如,政府鼓励高科技技术在产业结构调整中的应用,社会自然受益,整个产业竞争力也加强了,但很多低技能者可能因此失业,其家庭也跟着受损,这种情况下无法对每个具体的个人进行补偿。就像个人电脑的普及使许多打字员失业一样,一方面,作为公共政策决策部门,无法辨认每个打字员的损失程度,甚至都无法辨认失业打字员的人数。另一方面,也很难具体测算由于个人电脑普及带来的社会净收益。此外,进行补偿支付的管理和信息成本太高,也使得向受损者进行补偿不太可能。然而,当受损者和受益者以及他们受损受益的价值清楚确定时,我们还是希望受益者能够对受损者进行补偿,也可由政府代表受益者对受损者进行补偿支付。例如,在修建机场的例子中,无法让每个受益者对受损者进行自觉补偿,这种社会成本令人难以承受,我们也不能指望受机场影响的房屋主人和被噪声骚扰的每个人用别的什么办法对受益者索要补偿。因此,这种补偿通常通过税收和收入转移支付来提供。

补偿并不是专门用来确保效率的,提供补偿的愿望反映了社会公正的理念。如果一项符合效率的公共政策使一些人受损却又不能对之进行补偿,或者是补偿的成本令人难以接受,这个社会便会面临效率目标和社会公正目标的矛盾冲突。

^① [美] 乔·B. 史蒂文斯. 集体选择经济学. 杨晓维等译. 上海: 上海人民出版社, 上海三联书店, 1999. 69、70

“看不见的手”提供的利益可以定义为效率，但“看不见的手”不能保证社会公平。关于效率，我们在第二章第三节会做进一步的介绍。而社会所追求的另一个目标社会公正，相对于效率概念而言是一个比较难以定义的概念，由于社会或群体价值观的不同，对社会公正的理解会不尽相同。经济学和政治学中关于社会公正的许多基本争议都可以归结为以下不同的立场：对受损者的实际补偿是否符合社会公正，取决于政府的公共政策是否有效。

一、社会公平的复杂性

还是从补偿讲起，我们用例子来说明其复杂性。一家工厂对湖水造成了严重的污染，因此会有要这家工厂关闭的政策出台，原因当然是该工厂正进行的生产不能弥补环境破坏造成的损失。也就是说，当把环境破坏的成本计入后，工厂产生的收益 B 小于总成本 C 。

如果该工厂关闭，我们必须做出一系列的判断：

(1) 对工厂的所有者进行补偿？

(2) 是否也应该补偿因工厂的关闭而失业的工人？

(3) 由于工厂关闭，减少了对房屋的需求，导致房屋价格下降从而受到损失的人是否也应该得到补偿？

(4) 该工厂的原料供应商是否也应该获得补偿？

(5) 原来与该工厂有业务联系的企业受到的损失是否也应该补偿？

(6) 喜欢该工厂产品的消费者是否也应该获得补偿？

因为社会是一个网状结构，我们可以一直把这个名单列下去。那么对谁应该得到补偿自然会有一个部门或一个群体进行判断，而这个判断会涉及社会公正。在这方面，罗纳德·科斯 (Ronald Harry Coase) 的贡献值得注意。在那篇 1980 年的著名论文《社会成本问题》(*The problem of social cost*) 中，科斯提醒我们补偿需要注意两件事情：一是产权的界定有待讨论，是制造外部性的一方拥有污染的权利，还是他必须从外部获得污染的权利？二是外部性是相互的，没有污染权的一方因为产权的界定方式而必须承担他原本不应承担的额外成本。事实上，污染的成本问题应该由谁来承担是个有待做出价值判断的问题。

但是，另一个问题也随之产生：如果坚持对受损者进行补偿，可能很多新的技术就无法得到应用，社会进步也会因此放缓很多。当然，公共政策的选择不一定总是以社会公平换取经济效率，至少有两种情况是例外的：一是我们不一定需要为了公平而放弃效率，如义务教育的投资，是可以兼顾公平和效率的。二是很多时候，公共政策的选择结果是收入向富裕的阶层转移，形成一种“损不足以奉有余”的局面。

理解补偿的复杂性，还必须回到图 0-3 中提到的帕雷托效率。我们将 H 点

和E点、F点进行比较。显然，H点是没有效率的。将H点移动到E点和F点之间的任意一点，都可以达到帕雷托效率，即每一点都使一个人的效用增加而不损害另一个人的效用。相对于E点和F点来说，一个经济资源的配置落在H点，既是没有效率的，也是不公平的。因此，我们得出这样的结论：一种可取的资源配置要公平就必须也是有效率的。

假定H点和G点是唯一可能的配置。G点无疑比H点要有效率，因为G点在效用可能性边界上，但是G点是否比H点更加公平呢？不同的价值标准有不同的答案。与H点相比，G点给了小王较多的效用，给了小张较少的效用。有些人认为H点比G点更加公平，而另一些人则不以为然。我们将在下文详细讨论这些判断标准。因此，我们可以做出如下判断：一种无效率的资源配置可能比另外一种有效率的资源配置更加公平。

问题的关键是如何来定义资源配置的社会公平。在判断效率的时候，我们可以说效用可能性边界线上的所有的点都是一种帕雷托效率。然而社会公平就没有这么容易判断了：效用可能性边界线上的哪一点是公平的呢？这个答案取决于每个人对于公平的定义，下面我们就进一步讨论关于社会公平的不同观点。

二、如何才是公平的

我们可以利用一个来自犹太经典《塔木德》中的著名例子来加深对社会公平的理解。假设两个人在沙漠中行走，其中一人有一袋水。如果两人分享这袋水，则都会渴死。如果一个人独享这袋水，他就能走出沙漠。那么，这袋水应该如何配置符合社会公平？显然，这个问题的答案不止一个，有的答案符合公正与平等原则，有的答案符合帕雷托效率原则。如果让你来做出选择，你的选择可能出现在下面：

1. 机会平等与社会公平

社会公正可以定义为机会均等。如果通过抽签决定谁该使用这袋水，对两人而言，都是公平公正的，而且抽签后水只归一个人所用，也符合效率原则。但这里的问题是，如果这袋水本来就是其中一个人的，也就是说，其中一人有所有权，那么抽签的办法对有所有权的人而言等于剥夺！只有在产权不明确的情况下，抽签才是公正的。

2. 所有权与社会公平

拥有水的人将水喝了，既符合社会公正，又满足效率原则。但对这一观点有时也是会有争议的。首先，我们会质疑拥有水的人对水的所有权是不是正当的。即使所有权的获得是合理正当的，我们还必须考虑个人天赋差别、家庭差别、身体状况差别、社会地位差别等众多因素。