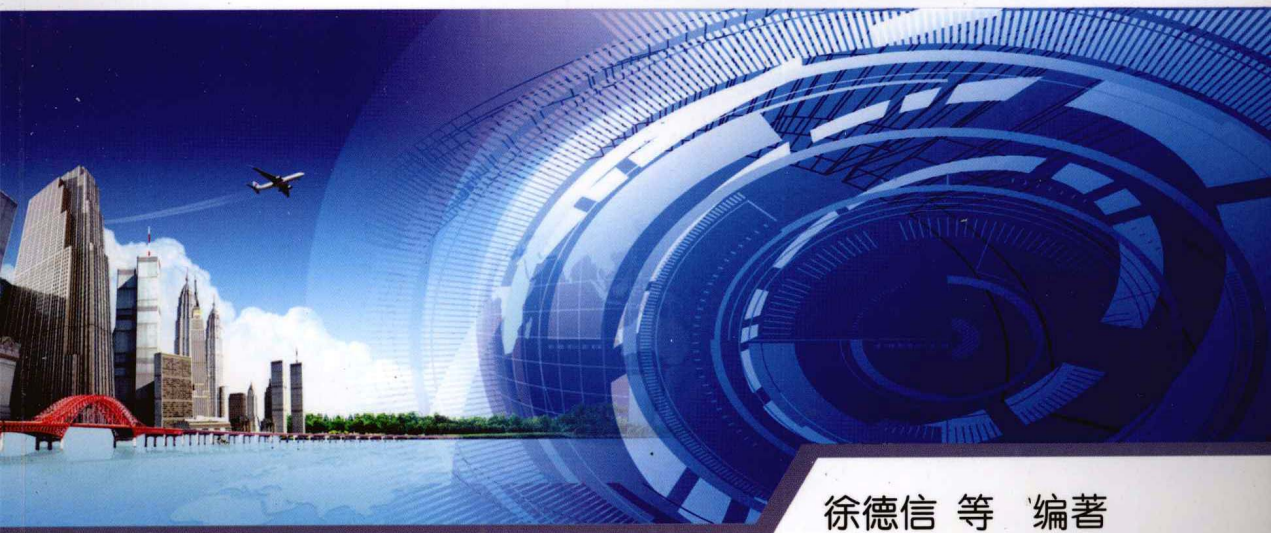




普通高等教育“十一五”规划教材
普通高等教育省级精品课程教材

公共经济学

PUBLIC ECONOMICS



徐德信 等 编著

中国科学技术大学出版社

☆普通高等教育“十一五”规划教材

普通高等教育省级精品课程教材

公共经济学

Public Economics

徐德信 等 编著

中国科学技术大学出版社

· 合 肥 ·



前 言

公共经济学很可能是经济学中最充满矛盾的领域。它所研究的领域一向是经济学科中的核心问题——资源如何配置,然而它经常在经济学的边缘探讨;它从事的是公共部门的研究,然而为此它必须最为精细周到地分析市场及其问题;它确实别具一格,可其范围很难合理地规范;宏观经济分析的许多内容比如财政税收与政府支出越来越成为公共经济学的核心,可它又越来越依赖于对市场失灵的微观分析;公共经济学建立在对公共经济与市场的实证认识之上,然而其终极目标却几乎总是规范性的。它是经济学中最古老的领域之一,但它又是经济学的一个新兴分支。

作为一门公共管理类本科专业的基础教程,本书内容不能过于复杂,它所提供的是公共经济学的基础知识,其中许多内容难以按规范分析与实证分析分章阐述,也做不到理论与政策条理分明。但是,既然公共经济学是公共管理类专业基础课程,一定的理论分析也必不可少。有关公共管理专业课程的学习有赖于一定的公共经济分析基础,公共部门的实际管理同样需要公共经济的基本知识。基于传授公共经济基本知识的考虑,本书编写体例特别设计了案例与专栏,给出了建议阅读文献,有些很重要但比较难的内容采用脚注补充说明。

本书系安徽省省级精品课程“公共经济学”建设的主要内容之一,也是安徽工业大学公共管理教学团队建设的重要组成部分。各章分工如下:导论:徐德信;第1章:董少林、徐德信;第2章:汪伟;第3章:汪伟、陈艳;第4章:董少林;第5章:张增国;第6章:赵纹纹;第7章:杨



哲;第8章:董少林。本书的编写大纲及初稿形成后,经过多次集体讨论,反复修改定稿。全书由徐德信统稿总纂。要特别感谢董少林博士和汪伟老师为本书编写所做的大量协调工作,保证书稿编写进度得以加快;感谢研究生张春艳同学帮助校读定稿,减少了书稿中的不少疏漏。尽管如此,书中仍会存在这样或那样的不足,恳请同行专家和读者朋友不吝赐教。建议和批评请发至编者的电子邮箱 xudx@ahut.edu.cn。

徐德信

2011年5月于马鞍山



目次

前 言	(i)
导 论 古老而又新兴的经济学分支	(1)
0.1 财政学向公共经济学的转变	(1)
0.2 政府与市场:两只分不开的手(一)	(6)
0.3 政府与市场:两只分不开的手(二)	(18)
第 1 章 公共部门	(30)
1.1 公共部门的概念	(30)
1.2 公共部门存在的合理性:市场失灵	(39)
1.3 公共部门的经济影响	(58)
第 2 章 公共产品	(76)
2.1 公共产品概述	(76)
2.2 公共产品的搭便车与外部性	(85)
2.3 公共产品供给的均衡	(96)
2.4 公共产品的有效供给	(105)
第 3 章 公共规制	(124)
3.1 公共规制概述	(124)
3.2 经济性规制	(145)
3.3 社会性规制	(170)
3.4 公共规制在中国的发展与改革	(184)
第 4 章 公共选择	(199)
4.1 公共选择理论概述	(200)
4.2 选民与投票理论	(215)
4.3 政党与官僚理论	(230)
4.4 利益集团与寻租理论	(251)



第5章 公共收入	(268)
5.1 公共收入概述	(269)
5.2 税收基本理论与政策	(284)
5.3 公债基本理论与政策	(321)
5.4 我国公共收入的基本分析	(344)
第6章 公共支出	(360)
6.1 公共支出概述	(360)
6.2 购买性支出	(376)
6.3 转移性支出	(397)
6.4 我国公共支出的基本分析	(404)
第7章 公共预算	(427)
7.1 国家预算概述	(427)
7.2 中国国家预算管理体制	(450)
7.3 中国预算外资金制度	(474)
第8章 地方公共经济	(488)
8.1 地方公共产品	(489)
8.2 中国特色的财政分权	(509)
8.3 地方政府与地方公共经济发展	(531)
参考文献	(561)



导论 古老而又新兴的经济学分支

公共经济学是关于公共部门(public sector)的经济学。这门课程必须回答两方面问题:一是有否公共利益以及通过什么达致?公众因何以及如何参与公共事务?在比较长时期及至现在,“公共”这个术语被赋予至高无上的地位,可是它所代表的含义,它所需要的行动,恰恰依赖于公众的深层回应。二是公共部门的特征怎样?它要回答公共部门包括政府“必须做什么”和“做得怎么样”。本书将从经济分析角度提供关于公共部门行为的一般说明。

0.1 财政学向公共经济学的转变

0.1.1 财政学与公共经济学的术语和内涵

公共部门的预算来自财政,因此,关于公共部门的经济分析在漫长的历史发展中被当作或称作“公共财政”(public finance)也就不足为怪了。所以,自从1776年亚当·斯密(1723~1790)出版了创立“财政学”的《国富论》一直到20世纪50年代,研究财政问题的绝大部分著述皆冠以“Public Finance(财政学)”。可是,到了20世纪50年代末,马斯格雷夫(1910~)出版了被奉为经典著作的《公共财政理论:公共经济研究》(1959),首次引入了“公共经济学”概念,特别是1964年和1965年分别以法文和英文出版的《公共经济学基础:国家经济作用理论概述》和《公共经济学》,直接以“公共经济学”为书名。自此以后,大多数著名财政学家的著述都将“Public Finance”改称为“Public Economics”或“Public Sector Economics”,这绝不仅是改名的问题,而是在研究的范围、领域、方法、指导思想、所要说明的问题等方面都有实质性转变。

从财政学到公共经济学,为什么会发生这种变化?发生了怎样的变化?这种变化说明了什么?在说明这个变化之前,先简要回顾一下开创公共经济学先河的



马斯格雷夫 1959 年的论述(参见专栏 0.1)。①

【专栏 0.1】

马斯格雷夫论财政的公共经济意义

马斯格雷夫在著作的开篇指出:

有些伟大的经济学家——著名的有李嘉图、威克塞尔、埃奇沃斯和庇古——研究了税收理论,但很少涉猎公共支出理论。

与此同时,财政(Public Finance)问题也必须要通过经济分析来解决。一般经济理论已非常成功地应用于诸如国际贸易等特殊领域,也必须同样准确地应用于财政。

的确,我一直不愿把本书看作是对“财政”理论的研究。从很大程度上说,问题不是资金(Finance)问题,是资源利用和收入分配问题,而不是流动性或投资收益问题。因此,最好把本书看作是对“公共经济”(Public Economy)的考察。要是仍然用一般常用的题目,那也是为了 avoid 读者感到生疏的称谓。

围绕着政府的收入—支出过程出现的复杂问题传统上称为“财政学”(Public Finance)。……虽然公共家庭(政府)的活动牵涉到收入和支出的倾向流量,但基本问题不是资金(Finance)问题。它们与货币(Money)、流动性(Liquidity)或资本市场(Capital Markets)无关,而是资源配置、收入分配、充分就业以及价格水平稳定和增长问题。因此,我们必须把我们的任务看成是研究公共经济的原理,或更准确地说研究的是公共预算管理中出现的经济政策问题。

引自:郭庆旺. 译者的话[M]//杰克逊. 公共部门经济学前沿问题. 中译本. 北京:中国税务出版社,北京腾图电子出版社,2000.

马斯格雷夫这段话充分揭示了公共财政向公共经济学转变的根据:围绕着政府的收入—支出过程出现的复杂问题,不是类似于公共家庭(政府)的资金问题,

① 引自:郭庆旺. 译者的话[M]//杰克逊. 公共部门经济学前沿问题. 中译本. 北京:中国税务出版社,北京腾图电子出版社,2000. 下面关于公共财政向公共经济学转变的具体阐述,参考了郭庆旺的“译者的话”,但不同意他的某些分析。



而是资源配置与收入分配问题。^① 按照这一论述并结合其他学者的阐释,下面简要概括出“公共经济学这一名称取代公共财政”的基本原因和主要内容。

0.1.2 从财政学到公共经济学的实质性转变

第一,公共财政与公共经济学依据的经济理论发生变化。如上所述,财政学产生于亚当·斯密的古典经济学,其经济理论基础自然是苏格兰道德哲学的“自爱”(self love)自由主义。我们可以以斯密的“一只看不见的手”和“棋子论”来概括之(参见专栏 0.2、专栏 0.3)。

【专栏 0.2】

斯密论市场:“一只看不见的手”

确实,(每个个人)他通常既不打算促进公共的利益,也不知道他自己是在什么程度上促进那种利益。……他所盘算的也只是他自己的利益。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。也并不因为事非出于本意,就对社会有害。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。我从来没有听说过,那些假装为公众幸福而经营贸易的人做了多少好事。

引自:斯密.国民财富的性质和原因的研究[M].下卷.中译本.北京:商务印书馆,1983:27.

然而,经济学理论对斯密的阅读发生了分歧:最初及较长时期视斯密理论为自由放任始祖,而现实的市场大量出现了失灵。^② 因此,在 20 世纪初逐渐形成了强调国家介入经济生活的福利经济学。后者不同于古典经济学,认为增加社会经济福利首先要增加社会产量,为此就必须使资源配置达到最优;并且减轻收入不

^① 至此,想必读者已对“公共财政”与“财政学”的术语混淆使用感到疑惑了。关于这两个术语同为“Public Finance”的中译,理论界争论十分激烈,参见:高培勇.公共财政:经济学界如是说[M].北京:经济科学出版社,2000.以本书作者之愚见,对这一术语的歧见源于本节正在述说的转变及其不同的反应。

^② 一般的微观经济学教材都对市场失灵作了细致的分析。笔者以为,市场失灵并不否定斯密的自由市场思想;公共经济学在形式上似乎是国家干预思潮的产物;可是在实质上却是自由主义的另一种表现形式。



公平制度是使社会经济福利或效用总量最大化的必要条件。这样,评估各种资源配置方式的福利经济学,为公共经济学的规范性分析提供了依据,或者说,福利经济学为考察政府干预形式是否适当提供了进行考察的一个系统的理论结构。尽管最近几十年人们依据古典经济学的消极自由思想对福利经济学公共利益假设进行了质疑,但这并不从根本上影响福利经济学以积极自由对消极自由^①进行抗衡所建立的分析框架,特别是福利经济学也有了自己的研究社会资源最优配置的新形式。

【专栏 0.3】

斯密论政府:“棋子论”

在政府中掌权的人,容易自以为非常聪明,并且常常对自己所想象的政治计划的那种虚构的完美迷恋不已,以致不能容忍它的任何一部分稍有偏差。他不断全面地实施这个计划,并且在这个计划的各个部分中,对可能妨碍这个计划实施的重大利益或强烈偏见不作任何考虑。他似乎认为他能够像用手摆布一副棋盘中的各个棋子那样非常容易地摆布若大一个社会中的各个成员;他并没有考虑到:棋盘上的棋子除了手摆布时的作用之外,不存在别的行动原则;但是,在人类社会这个大棋盘上每个棋子都有它自己的行动原则,它完全不同于立法机关可能选用来指导它的那种行动原则。如果这两种原则一致、行动方向也相同,人类社会这盘棋就可以顺利和谐地走下去,并且很可能是巧妙的和结局良好的。如果这两种原则彼此抵触或不一致,这盘棋就会下得很艰苦,而人类社会必然时刻处在高度的混乱之中。

引自:斯密.道德情操论[M].中译本.北京:商务印书馆,1997:302.读者在读到第4章“公共选择”理论时,将会再一次感受到斯密“棋子论”的远见与洞识。

第二,财政学与公共经济学研究的范围和内容发生变化。虽然财政学源于古典经济学,但在经济学上随着福利经济学的诞生和“凯恩斯革命”的爆发以及现代经济运行中政府经济活动的拓展,财政学无法解释、分析和解决有关的经济现象和问题。首先,财政学主要研究财政收支本身的问题,特别是财政收入问题;而公共经济学不仅研究财政收支本身的问题,更重要的是研究财政收支活动对经济的

① 消极自由和积极自由,是以赛亚·伯林(1909~1997)这位著名政治哲学家的著名术语;前者指免受限制的自由,后者指行动的自由或者说为正面的及有意识的行为创造可能性。



影响。其次,公共经济学是一种“论述公共部门的经济学”,主要分析政府所从事的“经济活动的主要后果及其与社会目标的关系”;搞清公共部门从事哪些活动以及这些活动是如何组织的;尽可能地理解和预测政府活动的全部结果;评价各种政策。再次,公共经济学经常在经济学的边缘探讨,越来越与伦理学、政治学、社会学有关研究相结合,而且还直接融入了公共选择理论、宪法理论、官僚政治理论。最后,还可以罗列出公共经济学所研究而财政学所不能包括的内容:共用品的最适提供、外部性矫正、公共(企业)定价、成本—效益分析、社会保障制度、宏观经济稳定等等。

第三,财政学与公共经济学的研究方法发生变化。公共经济学全面采用了现代经济分析方法,即实证分析方法和规范分析方法;前者考察政府活动的范围和各种政府政策的结果,后者试图估价可以实施的各种政策。尤其是属于福利经济学的规范分析方法,成为公共经济学的研究出发点,如帕累托最优条件、契约曲线、效用可能性线、生产可能性线、社会福利函数等等。同时,公共经济学还利用数理经济学和计量经济学的分析技术进行定性与定量分析,使分析的结果更加准确。

由上述变化说明了:①财政学所处的经济时代和经济环境变化了,要求财政学研究更广泛的、更深层次的政府经济活动。②财政学研究重点变化了,即从过去只研究财政收支本身的问题,转变到研究财政收支对经济的影响和公共部门本身的经济活动的合理性及其效率。③财政学所依据的理论基础和分析方法变化了,即现代经济学的发展以及与其他学科的相互渗透为公共经济学的诞生创造了新的理论基础和先进的分析方法和技术。④因此,英文“Public Finance”的词义及其传统的研究领域和方法涵盖不了新变化,最终必然被“Public Economics(公共经济学)”所取代。

总而言之,公共经济学很可能是经济学中最充满矛盾的领域。它所研究的领域一向是经济学科中的核心问题——资源如何配置,然而它经常在经济学的边缘探讨;它从事的是公共部门的研究,然而为此它必须最为精细周到地分析市场及其问题;它确实别具一格,可其范围很难合理地规范;宏观经济分析越来越成为公共经济学的核心,可它又越来越依赖于对市场失灵的微观分析;公共经济学建立在对公共经济与市场实证认识之上,然而其终极目标却几乎总是规范性的。它是经济学中最古老的领域之一,但它又是经济学的一个新兴分支。



0.2 政府与市场:两只分不开的手(一)

古老而又新兴的公共经济学为什么充满着矛盾?其症结就在于主要公共部门即广义政府与市场之间的关系剪不断理还乱。

0.2.1 市场机制和制度结构

市场功能奇妙无比。请读者首先认真阅读导论附录“我,铅笔”的故事。著名经济学家弗里德曼(1912~2006)对这个故事作了精彩评论(参见专栏0.4):

【专栏0.4】

斯弗里德曼评论“我,铅笔”的故事

成千上万的人卷入了生产铅笔的过程中,没有一个是自己想要一支铅笔而去干自己的活儿的,他们中有些人从来没有见过铅笔,也从来不管铅笔是干什么用的。每个人都把自己的工作仅仅看作是获取自己所需要的商品和服务的一种办法,而我们生产这些商品和服务,则是为了获得我们要用的铅笔。每次我们到商店购买一支铅笔,我们都是用我们的一丁点劳务,来换取投入到铅笔生产过程中的成千上万的每个人提供的极小量的一些劳务。

更令人叹为观止的是,铅笔在源源不断地生产出来。没有一个人坐在一个中央办公机构对这成千上万的人发布命令。也没有军警来执行这些无人发布的命令。这些人生活在不同的地方,讲着不同的语言,信奉着不同的宗教,甚至可能彼此憎恨,——然而,所有这些差异,并没有妨碍他们合作生产一支铅笔。这是如何发生的?亚当·斯密在两百年前就给了我们答案。

选自:斯弗里德曼.自由选择[M].中译本.北京:商务印书馆,1982年:17~18.

这就是市场之奇妙的功能。市场经济通过价格机制对个人和企业的经济活动进行协调,无须人们刻意地对其进行管理,却指挥着成千上万的来自世界各个角落的人们的复杂的经济活动(生产什么、如何生产、为谁生产等),它使得人们规范有序地生活,每一个人在努力完成自己工作的同时获得社会产品满足个人的最大效用。

然而,市场的这种功能不是在真空中发生的,它需要人们为其提供必要的制度环境,如产权界定、良好的交易实施机制和公共用品的提供机制等。然而,实际运行中的市场很难同时具备这些条件,市场中现实地存在着垄断、外部性、失业、



公共物品以及宏观经济波动等问题。如何认识并运用市场机制,实际上成为公共经济学的永恒主题。

1) 分工与专业化

与18世纪相比,今天的经济所依靠的主要是个人和企业的专业化分工,并通过广泛的贸易网进行协作。随着专业化程度的不断加深,同样岗位劳动的生产率获得提高,利用这种产出能够交换到更多的其他产品,导致近代以来经济获得迅速发展;当今的经济生活的事实之一是,并不是让每一个人(中等的水平)去做每一件事情,而有利的方法是进行劳动分工——将生产划分为许多细小的专业化步骤或任务。劳动分工让高个子去打篮球,让有头脑的人去当老师,而让有雄辩之才的人去做电视节目主持人或是相声和小品演员。

亚当·斯密提出,财富是一国国民每年消费的生活必需品和舒适品,它们或是本国人民直接生产出来,或是用本国产品向外国交换得来,财富的源泉是劳动。财富得增长,第一靠劳动的效率,或者说劳动生产力,第二靠劳动的数量。其中第一点起作用尤其大,而劳动生产力提高主要靠分工,劳动生产力最大的改进,以及劳动在任何地方运作或应用中所体现的技能、熟练和判断的大部分,似乎都是劳动分工的结果。他以制针为例说明劳动生产力上最大的增进是分工的结果。^①实行分工,一人一日可制成4800枚针,如果它们各自独立工作,绝对不能一日制成20枚,说不定一天连一枚也造不出。分工所以能大大提高劳动生产力,原因有三:第一,工人熟练程度的改进必然使他所能完成的工作数量增多;而劳动分工,通过使每一个人的业务降为某种简单的操作成为他终生的唯一职业,必然使工人的熟练程度提高许多。第二,从节约由一种工作转到另一种工作所丧失的时间得来的好处,比我们骤看起来所想象的要大得多。不可能很快地从一种工作转到另一种在不同地点,用不同工具进行的工作。一个农村织布匠,同时也耕种一小块地,从他的织布机走向地里,又从地里回到织布机,必然要损失大量的时间。当两种手艺在同一个工场内进行时,损失的时间无疑地要少得多。但即使在这种场合,损失也是很大的。因此,除了他在熟练方面的欠缺,就是这个原因,也必然总是要大大减少他所能完成的工作量。第三,每一个人必然知道,应用适当的机器能在多大程度上便利和简化劳动。因此,我们只想说,使劳动得以如此便利和简化的所有那些机器的发明,最初似乎都是由于劳动分工。当人们的全部注意力集中在单独一个目标上、而不是分散在许许多多的事物上时,它们就更

① 这一经典案例引自:[英]亚当·斯密.国民财富的原因和性质的研究[M].西安:陕西人民出版社,2001:8.



有可能发现比较容易和比较迅捷地达到任何目的的方法。但是由于劳动分工, 每一个人的全部注意力自然而然地集中在某个非常简单的目的上。因此, 自然可以预期, 从事每一个具体劳动部门的那些人, 总是有某一个人不久就会找出完成他自己的具体工作的比较容易和比较迅捷的方法, 只要工作性质容许做出这种改进的话。

为什么要有分工? 分工是由于人类固有的交换的倾向所引起的。人们在交换中发觉, 与其什么事情都自己做, 还不如专门做一种事情, 生产一种东西然后互相交换, 这样可给自己带来更多利益。其次, 分工的范围和程度要受市场范围的限制。例如, 人口众多的大城市中分工就能充分发展。又如, 水陆交通运输发达的地方, 交换和分工也都发达。接着, 斯密从交换中引出货币。他认为分工局面一经确立, 一切人都依赖交换来生活。起初是物物交换, 这种交换很不方便, 于是各个时代各个社会中每一个有头脑思考的人, 在交换中除带自己的产品外, 随时还带一定数量的特殊物品在身边, 这种物品人人都肯接受。这种拿去和任何人进行物物交换都不会被拒绝的特殊物品, 就是货币。

生产的分工和专业化的发展必然引起人与人之间的交往活动的增加, 我们将这种交往活动定义为交易, 交易使得人们获得专业化分工好处的同时极大地增进了社会福利。制度经济学家康芒斯(1862~1945)最早把“交易”作为比较严格的经济学范畴建立起来并做了明确的界定和分类: ①“交易”是人类经济活动的基本单位; ②“交易”是人与之间的关系, 是所有权的转移, 是个人与个人之间对物的未来所有权的让与和取得, 而不是人类与自然的关系; ③“交易”这种人类根本或基本的活动单位, 是使法律、经济学和伦理学有相互关系的单位; ④“交易”与古典经济学的和新古典经济学的交换不同, 主要体现在“交易”不以实际的物质为对象, 而是以财产权利为对象, 是人与人之间对自然物的权利的让与和取得关系, 是依法转移法律上的控制; ⑤“交易”作为人类活动的基本单位, 本身一定含有“冲突、依存和秩序”三项原则, 实质上是指人类交易关系的三个基本特征: 交易的必然性、连续性和反复性。^①

交易可以分为不同类型。康芒斯将交易分成买卖的交易(市场中的交易)、管理的交易(如企业内部的交易)和限额交易(政府与公民之间的交易)。经济史学家道格拉斯·诺思(1920~)依据人类社会的发展历程, 把交易划分为史前社会的交易和现代人交易, 史前社会的交易是基于礼仪式的、习俗的、宗教的以及个别市

① 参见: 康芒斯. 制度经济学[M]. 上册. 中译本. 北京: 商务印书馆, 1997: 70~111.



场的偶然性交易；现代人的交易可以分为人情式的交易和非人情式的交易，前者如中世纪的村庄集市贸易和岁入经济，非人情式的交易则是随着远程贸易的发展而不断发展起来，可以分为古典式交易（个别、不连续和瞬时的交易）、新古典式的交易（抽象的、完全的、不确定的但可以通过保险和事后的调整转化为确定性的交易）和现代关系性交易（关系性的、不完全交易）^①。

2) 市场效率

效率概念的基本内容，指的就是投入与产出或成本与收益之间的关系。“效率”，在最一般的意义上指的就是现有生产资源与它们所提供的人类满足之间的对比关系。货郎在农业占绝对支配地位的传统社会里是有效率的，但在工业化社会里却是低效率的。当我们说一个经济单位是“有效率”的时候，指的就是这一经济单位用一定的技术和生产资源为人们提供了最大可能的满足。在只有一个人的鲁滨逊·克鲁索经济中^②，处在荒岛之上的这位英国人清楚地了解其可以利用的全部资源以及可供其使用的技术手段以及自己的偏好顺序。于是，他根据自己的需要顺序安排生产，产出的构成将使他获得最大的效用满足。如果有一天他的需要或是资源等发生了变化，他可以改变生产和消费物品构成，使之与他的新的需求相吻合，仍然可以获得最大的满足，我们称之为有效率的经济。所以，鲁滨逊与其所生产的各种物品之间的关系是一目了然的。然而，鲁滨逊的例子不过是一个寓言故事，而现代经济生活中的资源配置是非常复杂的。在一个包括众多消费者，而且通过商品交换关系联系起来的现代化经济社会中，有多少消费者，几乎就有多少种需求偏好结构。如何安排出一种人人都满意的生产秩序，即达到社会资源的最佳配置状态，则不是一个容易的问题。

对资源配置效率的最严谨的解释，是意大利经济学家 V·帕累托(1848～1923)做出的。按照帕累托的理论，如果社会资源的配置已经达到一种状态，即任何重新调整都不可能在不使其他任何人环境变坏的情况下，而使任何一人的情况更好，这种状态称为社会资源的配置达到帕累托最优状态。反之，如果对资源配置进行重新调整，而使得某人的境况更好，而同时又不使任何一人的境况变坏，那就说明原有的资源配置的状况不是最佳的，也就是缺乏效率的，通过调整可以实现帕累托改进。这就是著名的帕累托效率准则。

^① 参见：诺思，制度、制度变迁与经济绩效[M]，中译本，上海：上海三联书店，上海人民出版社，1994。

^② 感兴趣的读者可以阅读：[美]H·范里安，微观经济学：现代观点[M]，费方域译，上海：上海三联书店，1994：648～667。



帕累托的最优效率究竟能不能完全实现?^① 经济学家们的结论是:在无交易费用和完全竞争的市场经济条件下可以实现帕累托最优效率,这是一种不受任何阻碍和干扰,没有外力控制的市场类型,这是一种非常理想化的市场结构。这种市场结构具备以下四个条件:第一,市场中存在着数量众多、规模很小的买者和卖者,他们可以自由地进入和退出市场,但都只能是市场价格的接受者;第二,在同一市场中不同厂商的产品同质、无差异;第三,资源可以自由流动。第四,所有信息是明确,公开的。由这些条件所决定,这种市场结构具有如下特征:决策结构完全分散;信息结构分散,其传输通过横向渠道进行;每个决策当事人为了追求最大限度利润或效用,是推动一切生产者和消费者根据市场价格信号进行竞争,以实现其决策目标的根本动力;市场机制即“看不见的手”为一切当事人的协调提供保证。

3) 市场缺陷

然而,实际运行中的市场却存在诸多缺陷:市场中人们唯利是图、尔虞我诈;行业垄断者自身获得了最大的利润,代价却是巨大的社会福利损失;以盈利为目标的企业造成严重的环境污染;巨大的贫富差距会引发危及社会安定、宏观经济波动引发经济危机等^②。如果放任这匹野马,后果将十分严重。如何充分利用市场机制对人的潜力的有效激励和对资源潜力的挖掘,又能遏制其弊端,构建一个良好的制度环境是必须的。换言之,市场机制是镶嵌在制度结构中而发生作用的,市场机制的毛病实质上是制度结构或制度环境的问题。

诺斯认为制度是一个社会的游戏规则,或者说制度是为人类设计的、构造着政治、经济和社会相互关系的一系列约束。制度构造了人们在政治、社会和经济方面发生交换的激励结构,定义和限制了个人决策的集合。制度结构由正式制度、非正式制度和制度的实施几部分组成。正式制度包括政治(及司法)规则、经济规则和合约;非正式规则 and 正式规则相比只是一个程度上的差别而已,主要包括道德约束、禁忌、习惯、传统和行为准则;制度可以被自我实施或强制实施、相互

^① 关于完全竞争的无交易费用的市场可以获得帕累托最优效率的严密的推理,读者可以参阅高鸿业主编《西方经济学》第十一章福利经济学部分,北京:中国经济出版社,1996年2月第1版。虽然高先生并未提及交易费用,但所有的商品可以自由流通,人们可以在现有的资源基础上自由选择产品组合,这些都隐含了交易费用为零的假设,读者可以慢慢体会。

^② 一般的微观经济学教材都对市场失灵作了细致的分析。本书第1、2章从公共经济分析角度说明了某些市场失灵现象。



实施或第三方实施,选择的依据是适应性效率。^①

人们可以通过制度向社会提供公共用品、确保社会的安定,提供市场竞争的基础环境,为市场机制作用的发挥提供基础平台;制度还可以对交换和生产的成本产生影响,提供人们真实表达其偏好的激励机制(即鼓励人们说真话),这样可以抑制逆向选择和道德风险的产生;可以通过制度对交易中的违约方实施惩罚,可以促进交易的实施;制度向人们提供一个减少不确定性的结构,其演进为解决复杂交换时的合作方案创造了一个有利的环境,因此对于市场机制来说,制度环境是重要的。具体来说,制度环境对市场机制的影响有:界定产权,提供市场交换的基础;制定规则,减少交易成本;促进履约,对违约实施处罚;对市场竞争中的争端做出裁决,确保公平合理的竞争秩序。

制度来自公众的选择,制度需要公众认可的权威机构(即政府)实施与保障。这就需要讨论政府。全面论及政府不是本书的任务,这里仅仅从经济学角度简要地说明政府的职能与效率。

0.2.2 政府职能

撇开关于政府到底应该承担多少经济功能以及关于政府角色的善恶之争,我们这里对政府在经济活动中实际干些什么,作一个简要的归纳,即政府的配置、分配、调节、稳定与保险功能。所有这些功能概括起来就是政府对于社会资源的配置与再分配。政府的调节、稳定与保险功能或多或少、或显或隐地含有配置与再分配功能。认识到政府的配置功能,这是现代经济学的一个重大突破。它使人们不再局限于把再分配功能看作政府的主要甚至唯一的功能。强调政府的配置功能,这是本书的一个基点。

1) 资源配置职能^②

筑一道篱笆,树一块“不得擅自入内”的牌子,给耕牛做记号,公示闹市区中的建筑工地作业时间表以及加强合同的法律效力等,无不表明产权的存在。个人之间交换产品和服务时,不论他们是通过市场,还是非市场进行交易,实际上都是在交换产权,即商品利益的法定所有权。可是,有一些产品的产权却不能分配给任何个人。

^① 适应性效率是诺斯提出的效率观。与配置效率相比较,适应性效率是指某些社会面对既定存量资源进行弹性调整的能力和制度有效改变现实的能力。

^② 本小节的简述,部分参考了:[美]布朗,杰克逊.公共部门经济学[M].4版,第2章.中译本.张馨,译,北京:中国人民大学出版社,2000.