



管理大讲堂

GUANLIDAJIANGTANG

公共政策的 经济学分析

吴 鸣 著

- 展现公共政策的经济背景
- 揭示公共政策的经济逻辑
- 评价公共政策的经济成败
- 这是经济学视野中的公共政策分析

GUANLIDAJIANGTANG



湖南人民出版社

公共政策的 经济学分析

吴 鸣著
湖南人民出版社



管理大讲堂

GUANLIDAJIANGTANG

CIP)数据

公共政策的经济学分析/吴鸣著. —长沙:湖南人民出版社,2004.3

ISBN 7-5438-3581-9

I.公... II.吴... III.公共政策-分析 IV.D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第016315号

责任编辑:陈敬
戴茵
装帧设计:柳玉

公共政策的经济学分析

吴鸣著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市展览馆路66号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 湖南望城湘江印刷厂印刷

2004年3月第1版第1次印刷

开本:787×1092 1/16 印张:26

字数:468,000 印数:1-5,000

ISBN7-5438-3581-9

F·573 定价:39.00元

绪 论

经济学与公共政策

001

1 认识公共政策

002

2 经济学视野里的公共政策

007

3 本书的基本思路

012

第1章

产业政策：为什么要关注产业

014

1 产业与产业的分类

015

2 产业政策的经济学基础

019

3 产业政策体系

032

4 中国的产业政策

040

【案例分析】 印度重工业优先发展战略的得失

047

第2章

经济规制政策：如何管好自然垄断企业

049

1 对自然垄断产业的规制

050

2 经济规制的经济学基础

057

3 经济规制政策及其发展趋势

066

4 中国的经济规制政策及其改革走向

075

【案例分析】 美国放松规制的实践

082

第3章

反周期政策：扩张还是紧缩

1 什么是经济周期	085
2 经济周期的经济学分析	090
3 反周期政策的内容	103
4 中国的反周期政策	109
【案例分析】 德国反周期政策的困境	120

第4章

就业政策：人们为什么会失去工作

1 就业和失业：简单的难题	124
2 为什么会失业：经济学的解释	129
3 就业政策的类型	139
4 中国的就业政策	149
【案例分析】 法国：挥之不去的失业阴影	154

第5章

反贫困政策：市场为何不能解救穷人

1 贫困与贫困线	157
2 消除贫困：市场机制的作用有多大	164
3 政府的反贫困政策	169
4 中国反贫困政策的成效、措施与前景	175
【案例分析】 1. 负所得税	183
2. 英国的贫困问题	185

第6章

人口政策：我们需要多少人口 187

1 人口规模的争论	188
2 人们为什么生育：经济学的解释	198
3 人口政策及其类型	204
4 中国的人口政策	211
【案例分析】 印度的人口问题	218

第7章

环境保护政策：有效率的污染水平 220

1 环境污染的主要形式	221
2 环境污染的经济学解释	224
3 政府环境保护政策及其目标	228
4 政府实施环境保护政策的方式： 管制还是诱导	231
5 中国的环境保护政策	240
【案例分析】 征税和配额降低排放的问题与 挑战	249

第8章

教育政策：谁来提供教育服务产品 251

1 教育服务产品	252
2 教育的经济学基础	259
3 教育政策及其类型	275
4 中国的教育政策	287
【案例分析】 美国高等教育的财政危机	302

A/k33/02

第9章

科技政策：靠什么来创造更多的财富

304

- | | |
|--------------------------|-----|
| 1 现代科学技术的特征与溢出效应 | 305 |
| 2 科技进步的经济学分析 | 311 |
| 3 科技政策的内涵及分类 | 323 |
| 4 中国的科技政策 | 337 |
| 【案例分析】 1. 日本科技政策的得失 | 352 |
| 2. 2001年：一位新闻记者眼中的美国科技政策 | 353 |

第10章

公共卫生政策：怎样投资于人民的健康

355

- | | |
|------------------------|-----|
| 1 公共卫生的发展历程与特征 | 356 |
| 2 公共卫生的经济学分析 | 361 |
| 3 政府应该实施哪些公共卫生政策 | 373 |
| 4 中国的公共卫生政策 | 386 |
| 【案例分析】 1. 荷兰：供不应求的医疗资源 | 399 |
| 2. 江苏宿迁全部公有医院变民营 | 400 |

参考文献

402

后记

406



绪 论

经济学与公共政策

记得有位大师级的经济学家在回答学生“学习经济学有什么用”的问题时说：“学习经济学并不能保证你不失业，但可以让你理解，你为什么会站在领取失业保险金的队伍里。”这话听起来也许多少会令人沮丧，但仔细想想，倒也道出了经济学的真谛。从一定意义上说，经济学不过是为理解经济问题提供了一种方法，让人们能够更深入地了解这些经济问题发生的原因。不过，经济学分析应该还有一个更重要的作用，那就是对人们应付经济问题的行为，包括政府的行为，做出解释和评价，以便找到更合适的途径来解决问题。在经济学视野中，政府无论实施什么样的公共政策都是为了解决某种经济或社会问题，都会涉及到经济资源如何利用的问题，而且从现代经济学的角度看，政府的行为也是一种“经济人”的行为，因而可以用经济学的原理进行分析。本书的主要目的就是通过对公共政策的经济学原理的分析，使我们能对各种公共政策的成败得失有更深入的理解，从而在推动公共政策合理化方面起到一定的作用。

1. 认识公共政策

本书的主旨并不在于研究公共政策本身的结构和制定过程,但是,在我们接触后面的内容之前,还是有必要对公共政策有一个初步的认识,明确一下公共政策的含义和分类。这样做的目的主要倒不是为了阐述上的完整性,而是考虑到对公共政策的定义和分类的认识,可以更好地把握本书中对公共政策的定位,即是说,我们是在一个什么层面上讨论公共政策问题。

1.1 什么是公共政策

说到公共政策,学者们多从行政学或政治学的角度对这一概念进行界定。不过,由于公共政策是一个涉及面极广的概念,不同的研究者分析问题的角度不同,给公共政策所下的定义也会有所差异。实际上,关于公共政策的定义至今并未有一个一致的意见。例如,行政学的鼻祖,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,公共政策是由政治家,即具有立法权者制定的,而由行政人员执行的法律和法规。^①而美国政治学家哈罗德·拉斯维尔(Harold D. Lasswell)则认为,公共政策是“一种含有目标、价值和策略的大型计划。”^②美籍加拿大学者戴维·伊斯顿(David Easton)也从传统政治学利益分配原理的角度给公共政策进行了界定,他认为,“公共政策是对全社会的价值作权威性分配”。^③美国学者托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)更为宽泛,他认为,“凡是政府决定做的或决定不做的事情就是公共政策”。^④

我国的许多学者也对公共政策提出了自己的定义。台湾学者伍启元在其1985年出版的《公共政策》一书中对公共政策作出了这样的描述:“公共政策是政府所采取对公私行动的指引;公共政策是将来取向的;公共政策是目标取向的;公共政策是与价值有密切关联而受到社会价值所影响的;公共政策是由政府或有决策权者所采取或选择的;公共政策是具有拘束性而受到大多数人接受的行动指引。”中国内地学者在20世纪90年代中期之前很少使用公共政策这一概念,而仅用“政策”一词来表述。例如,孙光在《政策科学》一书中认为,“政策是国家和政党为了实现一定的总目标

①③ 参见伍启元:《公共政策》(上册),台湾商务印书馆1985年版,第4页。

② 参见林水波等:《公共政策》,(台湾)五南出版社1982年版,第8页。

④ [美]托马斯·戴伊:《理解公共政策》,(台湾)韦伯文化事业出版社,第2页。

而确定的行动准则，它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程”。^① 陈振明等在《政策科学原理》中提出：“政策是国家机关、政党及其他特定政治团体在特定时期为实现一定政治、经济和文化目标所采取的政治行为或规定的行动准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。”^② 随着研究的不断深入以及受国外公共政策研究发展的影响，20世纪90年代后期以后，国内学者开始更多地使用公共政策这一概念。例如，胡宁生在《现代公共政策研究》一书中认为：“公共政策是以政府为主的公共机构，为确保社会朝着政治系统所确定、承诺的正确方向发展，通过广泛参与的和连续的抉择以及具体实施产生效果的途径，利用公共资源达到解决社会公共问题，平衡、协调社会公众利益目的的公共管理活动过程。公共政策是对社会的公私行为、价值、规范所作出的有选择性的约束与指引，它通常是通过法令、条例、规划、计划、方案、措施、项目等形式表达出来的。”^③

以上有关公共政策的定义虽然表述不一，强调的重点也各不相同，但仔细分析我们可以得出以下几点认识：

第一，公共政策的主体主要是政府。虽然从广泛的意义上说，政党、利益集团或宗教团体等社会公共权威机构也可以成为公共政策的主体，但实际上，在一般的情况下，这些公共权威机构的意志往往也只能通过政府的公共政策来实现。另外，在一些西方发达国家，政府机构与非政府机构区分较为严格。例如，一些管理公共卫生的机构、教育管理机构一般被认为是非政府机构，因此，很多西方学者常常将公共政策的主体区分为官方的与非官方的公共政策两大类。不过，这些机构的职能也可以看成是政府职能的延伸，所谓非官方的公共政策其实可以包含在政府的公共政策之内。

第二，实施公共政策必然涉及社会公众利益的分配和调整。在社会经济生活中，不同的群体之间，个人群体之间，个人与个人之间，个人、群体与政府之间，总会存在着某种利益上的矛盾或冲突。任何一项公共政策的实施，都可能会使一部分人受益，而另一部分人受损，或者使一部分人的受益大而另一部分人受益小。即是说，实施公共政策都会面临一个“谁是政策的受益者，谁是政策的受损者”的问题。所以，公共政策常常需要在各种利益的冲突之间达到某种均衡，以保证公共政策的顺利实施和社会的稳定发展。不过，在众多的利益冲突中，经济利益上的冲突是最基本的。实际上，其他领域的利益冲突最终都可以归结为经济利益的冲突。因此，从一定意义上

① 孙光：《政策科学》，中国统计出版社1988年版，第14页。

② 陈振明等：《政策科学原理》，厦门大学出版社1993年版，第19页。

③ 胡宁生：《现代公共政策研究》，中国社会科学出版社2000年版，第9~10页。

说，公共政策对社会公众利益的协调，其实也是人们之间经济利益的协调。

第三，公共政策通常表现为政府对社会经济生活的干预，但也可表现为对社会经济生活的不干预，即所谓不作为的方式。如果认为社会经济的运行可以自行解决所出现的某种问题，政府即可采取不作为的方式，让其自行得到解决，这种不作为的方式也是一种公共政策。例如，如果认为贫困问题必须要有政府的干预才能得到缓解，政府就必须积极推行反贫困政策；如果认为市场机制最终能解决贫困问题，政府对付贫困的公共政策可能就会采取不作为的方式。不过，在大多数情况下，当我们说到公共政策时，一般都是指政府采取的有作为的方式，对社会经济生活进行的积极干预。

第四，公共政策具有强烈的“目标取向”，公共政策的制定和实施总是与一定的政策目标相联系。公共政策的制定和实施总是为了解决特定的问题，达到某种目的。一般来说，公共政策的总体目标是保持社会稳定，维护社会公正，促进社会经济发展。但每一项公共政策又有自身的具体目标，解决某些具体的公共问题。例如，人口政策的总体目标是通过保持适度的人口规模和提高人口质量，来促进社会经济的发展。但在不同国家人口政策要实现的具体目标是不一样的。在人口稀少的国家常常需要实施促进人口增长的人口政策，以保持适度的人口规模，而在人口众多的国家则需要实施控制人口增长的人口政策，以防止人口过度膨胀。

第五，公共政策的制定和实施需要有相应的公共政策资源作为支撑。这是因为，公共政策的制定和实施都需要耗费成本，需要投入大量的人力、物力和财力。没有相应的公共政策资源的支持，要制定一项好的公共政策就会有很大的困难。即使制定出了好的公共政策，没有公共政策资源的支持，也无法克服实施公共政策所面临的阻力。所以，公共政策实际上也有成本-效果比较的问题。一项看似非常美妙的公共政策，可能由于实施成本过高而成为无法付诸行动的空谈，而一项看似不太完美的公共政策，可能由于实施成本较低反倒成了决策者的首选，这种情况在现实中不乏先例。

根据以上认识，我们可以给公共政策下这样一个简短的定义：公共政策是以政府为主的公共机构，在一定时期为了实现特定的目标，通过政策成本与政策效果的比较，对社会的公私行为所作出的有选择性的约束和指引，它通常表现为一系列的法令、条例、规定、规划、计划、措施、项目等。在这一定义中，我们之所以强调政策成本与政策效果的比较，是因为任何一项公共政策的制定和实施都需要付出一定的代价，关键在于这种代价能不能承受，值不值得承受。这就是说，一项好的公共政策并不仅仅在于它有多么美好的设想，还要取决于这种公共政策的成本社会是否可以而且应该承担。这一认识正是对公共政策进行经济学分析的出发点。

1.2 公共政策的类型

从上面这个定义可以看出,公共政策实际上是一个十分宽泛的概念。不同的公共政策在运行的层次、解决问题的内容以及政策本身的性质都有较大的差异。为了更好地把握公共政策体系,人们通常根据一定的标准,将内容繁杂的公共政策区分为不同的类型。例如,根据政策目标的多寡,可以将公共政策分为单目标政策与多目标政策;根据政策问题的重复程度不同,可以将公共政策分为程序性政策和非程序性政策;根据后来政策与先前政策的一致程度,可以将公共政策分为激进型政策和保守型政策等等。不过,需要指出的是,我们在这里之所以要讨论公共政策的分类,主要是为了明确本书对公共政策的分析是在一个什么层面上进行的,它与一般对公共政策过程的分析有些什么不同。

按照公共政策一般的分类方法,公共政策可以分为元政策、总政策、基本政策和具体政策几种类型。

(1) 元政策 (Metapolicy)

元政策是相对于总政策、基本政策和具体政策而言的,它主要是指那些引导、规范政府制定和实施公共政策的理念和方法。所以,人们通常将元政策称为“关于政策的政策”。从西方公共政策研究的发展来看,最初元政策的研究主要涉及的是公共政策制定系统的改进和完善问题,包括根据什么样的价值判断,按照什么原则,采取何种方式,如何制定公共政策等。随着公共政策研究的深入,元政策的研究内容也扩展到了公共政策执行、公共政策评估领域,研究公共政策执行、评估的模式构造和方法优化问题。因此,现代公共政策的研究,已把元政策扩展到了整个政策过程。元政策的重要功能在于,它为公共政策的研究提供了一个基本框架,既定的元政策知识系统形成了人们研究公共政策时共同遵守的“范式”。从政策的层次上看,元政策是公共政策中最高层次的政策,它是公共政策中与政策哲学联系在一起的知识系统。公共政策元政策一旦形成是不容易改变的,但如果元政策层面上出现突破,往往会引起政策科学上的重大变革。

(2) 总政策

总政策是指在公共政策体系中处于统帅地位,对于一个国家的社会运行起着根本性和决定性指导作用的政策。相对于基本政策和具体政策来说,一个国家的总政策属于主导性政策,它决定了基本政策和具体政策的制定原则和发展方向,是基本政策和具体政策的出发点和落脚点,所以,总政策是一种影响全局的政策,并贯穿于特定历史时期的始终,具有较强的总括性和稳定性。在现实中,人们有时也将总政策称为

“总路线”或“基本路线”、“根本路线”、“总方针”等。任何一个国家或政治系统都会有若干总政策作为其根本的行动准则，并成为制定各种基本政策和具体政策的基本依据。总政策具有很强的权威性，制定各种基本政策和具体政策要符合总政策的要求，不能与之基本精神相冲突。总政策常常被明确地写入一个国家的根本大法——宪法之中。如果在宪法中没有详细写入，也可以在一个国家所信奉的重要思想家的著作中和政府对国家宪法的解释里找到其基本思路。另外，总政策也可以体现在执政党的党纲或执政党、政府发布的正式文件中，在一些重要的法律法规条文里也可以发现和确定一个国家的总政策。

(3) 基本政策

基本政策是指政府按照总政策的要求，为了协调社会各方面的利益关系和实现社会的整体利益，而对社会生活中的某一领域、某一方面的发展所规定的行为规范和行动准则。基本政策通常是政府公共管理中关系到各个公共部门运行和发展的政策，但也可以是为解决某一领域中特定问题的政策。从大的方面划分，基本政策可以分为经济政策、政治政策、文化政策和社会政策。而每一个方面的公共政策又可以细分为不同的政策。如经济政策可分为工业政策、农业政策、商业政策、交通运输政策、产业政策、经济规制政策、反周期政策、财政政策、货币政策、税收政策等等；政治政策可以分为政党政策、外交政策、国防政策、军事政策、民族政策等等；文化政策可以分为教育政策、科技政策、新闻政策、出版政策、公共卫生政策等等；社会政策可以分为人口政策、反贫困政策、就业政策、社会保障政策、宗教政策等等。实际上，随着社会现代化的发展，政府的公共管理事务也变得愈来愈复杂，所以，基本政策的类型还可以进一步划分。同时，有些基本政策有时只能从其功能上来界定，很难确切地划分到哪一个领域。例如，税收政策一般认为属于经济政策，但从其调节收入分配来看，也可以认为是社会政策；反贫困政策通常被认为属于社会政策，但就其采取的再分配手段来说，也可以看成是经济政策。基本政策在社会是连接总政策与具体政策的中间环节。一方面，基本政策要受总政策的制约，要符合总政策的要求；另一方面，基本政策又是具体政策的依据，对具体政策的制定和实施起着主导作用。基本政策作为具体政策的统帅，需要保持相对的稳定性；但基本政策又要受到总政策的制约，当总政策发生改变时，基本政策也会发生相应的变动。特别是在已有的基本政策并不完全符合总政策的要求时，这种变动就更为需要了。

(4) 具体政策

具体政策一般是指中、下层公共管理机构，在特定时期和特定范围内，为了解决特定问题而规定的行为规范和行动准则。具体政策是基本政策在实践中的进一步延

伸,是基本政策的具体化。从这个意义上说,具体政策就是基本政策得以实现的工具和手段,是直接为了解决实际问题而制定的政策。所以,具体政策方向必须与基本政策保持一致,否则便无法满足基本政策的要求。但在现实中,由于实际问题的复杂性和多变性,具体政策往往需要根据实际情况不断进行调整。因此,与基本政策相比,具体政策带有明显的时效性和较大的变动性。也就是说,在不违背基本政策的前提下,具体政策常常会随着实际情况的变动而改变。同时,很多具体政策的推出,往往有一个“试错”的过程,效果不好即进行调整,这就更增加了具体政策的时效性和变动性。具体政策的涵盖面很广,形式也多种多样。它可以采取计划、条例、章程、规定等形式,也可以表现为一项措施、一个办法或一个项目等。应该说明的是,具体政策和基本政策之间的界限有时并不明显。有些具体政策从其作用的范围来看也可以认为是基本政策,有些基本政策可能又有很强的针对性,要解决具体的问题。所以,在有些论著中常常将二者归于一类,并不作严格的区分。

以上分类表明,对社会基本活动领域直接产生较大影响的是基本政策和具体政策。同时,由于基本政策和具体政策有很强的针对性,面临的问题复杂多变,因此,基本政策和具体政策也是最值得进行深入分析和研究的。本书讨论的范围,主要也是定位于基本政策和具体政策。具体地说,我们将从基本政策出发,联系各种具体政策,对相关公共政策的经济学原理、政策目标、政策内容以及实施效果进行分析和探讨。

2. 经济学视野里的公共政策

在经济学的论著中似乎很难发现有关公共政策的定义,经济学家也很少在公共政策的定义上发生争论,但在经济学教科书中几乎每一个原理都与某种公共政策有一定的联系,经济学家无疑也是最关心公共政策的一群人。美国经济学家保罗·A. 萨缪尔森在他那本脍炙人口的《经济学》序言中就提到:“经济学首先是一门活跃的、发展的学科。在每个时代,它必须解答正出现的难以理解的事物,并与公共政策的当前困境作斗争。”^①当N.G. 曼昆的《经济学原理》被翻译成中文时,他也没有忘记提醒中国读者:“一个社会的兴衰在某种程度上取决于其政府所选择的改革政策。理解赞成或者反对某项政策的各种意见是我们研究经济学的一个理由。”^②博德韦和布鲁斯更

① [美] 保罗·A. 萨缪尔森等:《经济学》(第十四版),北京经济学院出版社1996年版,第1页。

② [美] 曼昆:《经济学原理》,生活·读书·新知三联书店、北京大学出版社2001年版,第3页。

是认为,大多数经济学家准备,甚至可以说是渴望,根据他们的专门知识对经济问题提出建议和开药方。^①

2.1 经济学家为何关注公共政策

经济学家们为什么如此热衷于公共政策的研究呢?如果说,对政府经济政策的分析本身就是经济学的重要组成部分,经济政策引起经济学家的关注是顺理成章的话,那么,其他方面的公共政策,如一些社会政策、政治政策、科技政策、教育政策、公共卫生政策等,又为何也成为了经济学分析的热门领域呢?要解答这一问题,我们可以从以下几个方面来加以说明。

首先,实施任何公共政策都会涉及公众利益的调整和分配,因而必然面临着利益选择问题,而利益的权衡取舍正是经济学的一个基本原理。从一定意义上说,经济学是一门有关决策的科学,它要研究人们如何做出交易决策,如何在工作和闲暇之间进行选择,如何决定投资和储蓄等等。经济学中,经常会举出“大炮和黄油”的例子,分析人们如何在加强国防和提高生活水平之间作出的选择。而一项公共政策的出台,其实也是政府对各方面的利益权衡取舍的结果。如果公共卫生资源是既定的,政府将更多的钱用于疾病的预防和控制时,就要减少对其他方面的卫生投入;政府控制环境污染而对有关企业实行管制时,虽然会使人们享受到清洁的空气和水源,但却会减少企业所有者和工人的收入。所以,公共政策的运行机理通常可以从经济学的角度来理解。

其次,经济学经过长期的发展已经形成了一套较为完整的分析方法和分析工具,而且经济学不可避免地会将各种经济政策纳入其分析范围。例如,经济学可以通过农产品供给和需求弹性的分析,对政府实施的农产品保护政策做出评价;可以从劳动力市场的一般均衡出发,对政府的就业政策提出建议;可以根据拉弗曲线,对政府的税收政策提出批评等等。实际上,经济学分析与政策分析是紧紧地连在一起的,很难将二者决然分开。所以,曼昆说:“当经济学家努力去解释世界时,他们是科学家。当经济学家想要改善世界时,他们是政策顾问。”^②虽然,经济学中涉及的主要是政府的经济政策或社会政策,但经济学的分析方法和分析工具的逐步成熟,显然会增强经济学家将它们运用于其他领域的信心,即使是那些看似与经济活动并不相关的领域。

^① 转引自[美]丹尼尔·W.布罗姆利:《经济利益与经济制度》,上海三联出版社、上海人民出版社1996年版,第1页。

^② [美]曼昆:《经济学原理》,生活·读书·新知三联书店、北京大学出版社2001年版,第29页。

经济学家常常坚信，几乎没有其他学科能像经济学那样适合对公共政策进行缜密的研究。

再次，随着现代经济学研究领域的拓展，经济学家们在不少过去被认为经济学无法涉足的领域取得了丰硕的成果，一些研究成果还产生了巨大的影响，这当然会进一步激起经济学家对涉及面极广的公共政策的研究热情。例如，经济学家利用著名的公共选择理论证明了存在着一个与一般商品市场极为相似的“政治市场”。在政治市场中，选民们是消费者，他们的需求要靠民主体制生产的产品来满足；而政治家的职能则如同市场经济中企业担负的职能一样，他们要把公众的需要理解成是集体产品并寻找供应这些产品的各种途径。同时，公共选择理论也假定，政治家也要追求利益最大化，只是不像企业那样追求的是利润最大化，而是选票最大化。在此基础上，经济学家得出的结论是，正如现实经济不大可能出现完全性的竞争市场一样，民主政体有时也不能以最有效的方式对社会需要作出反应。这就是说，正如存在着市场失灵一样，也存在着政府失灵。既然经济学的分析可以在政治领域取得成功，用它来分析教育政策、科技政策、公共卫生政策同样也应该得心应手。

最后，经济学家们热衷于公共政策的分析当然还与他们希望显示自己的社会责任感有关。实际上，“几乎没有哪一个负有使命感的社会科学家甘愿与公共政策的制订无关”。^① 经济学家当然更是如此。作为经济学家，常常有一种“经邦济世”的使命感，自然不能不对政府的公共政策倾注极大的热情。虽然经济学家在提供公共政策的方案上常常不能让人满意，以至于美国总统杜鲁门曾为此而烦恼，希望“找个独臂的经济学家”，以免他在判断问题时总是说“一方面”(on the one hand)如何，“另一方面”(on the other hand)又如何，但从实际情况来看，经济学家参与公共政策的程度和范围毕竟要超过所有其他的社会科学家。在美国，从1946年开始，总统一直得到经济顾问委员会的指导，而且还从许多政府行政部门的经济学家那里得到建议；财政部的经济学家帮助设计税制；劳工部的经济学家分析工人和求职者的数据，以帮助制定劳动市场政策；司法部的经济学家帮助实施国家的反托拉斯法。^② 在经济以外的其他领域，经济学家也十分活跃，在相关公共政策的制定方面起着重要作用。同时，经济学也在这些领域获得了前所未有的发展，如政府经济学、环境经济学、教育经济学、医疗卫生经济学、规制经济学等。

^① [美] 丹尼尔·W. 布罗姆利：《经济利益与经济制度》，上海三联出版社、上海人民出版社1996年版，第4页。

^② 参见[美] 曼昆：《经济学原理》，生活·读书·新知三联书店、北京大学出版社2001年版，第31页。

2.2 公共政策的经济学逻辑

虽然,经济学家们十分热衷于公共政策的研究,在经济学的论著中也有不少经济政策分析,但在西方主流经济学的框架里,其实并没有公共政策的位置。这是因为,从亚当·斯密开始,经济学家们虽然都十分重视政府公共政策问题,但通常都是将它作为经济成长的一个外生变量来对待的,或者将它视为一种给定因素可以被省略或删除掉。也就是说,政府实施公共政策对经济过程影响虽然重要,但它毕竟是一种外来的干预。正是因为需不需要、需要多少这种外来干预的问题上存在着分歧,才会有国家干预主义和自由主义两种针锋相对的主张旷日持久的争论。

应该说,新制度经济学对此的分析确有独到之处。按照舒尔茨的解释,制度是一种涉及社会、政治和经济行为的经济规则,即凡是用来规范人类活动的规则就是制度。所以,从新制度经济学的角度来理解,“公共政策本质上是关于个体和集体选择的制度安排结构”。^①公共政策不过是政府提供的一种制度(Institutional),而且通常是一种与非正式制度相区分的正式制度。因此,制度分析的基本原理同样也适用于公共政策分析。但是,与传统经济学不同,新制度经济学将制度看成是经济运行过程的一个内生变量,在经济增长和经济发展中起着根本性的作用。

在新制度经济学家看来,在经济分析中,没有制度因素和制度变迁的进入不可能对经济增长和发展做出满意的解释。例如,新制度经济学家认为,人们过去只注意劳动、资本和土地等天赋要素的增加对经济增长的影响,但后来发现,经济增长的速度远远超过这些要素的增长速度,于是人们开始关注技术,把这种超过的部分说成是技术的贡献。但通过对技术变化过程的深入研究,他们发现技术的产生、发展和变迁,同样也受到某种因素的影响和制约。这种因素就是制度。制度不仅推动了技术的变迁,而且在促使人们认识到技术变迁所蕴含的潜在利益方面也有至关重要的作用。如专利制度、政府资助研究与开发的制度等,都是技术变迁的重要原因。所以,制度是经济增长的更为优先和更为基本的因素。可见,政府的公共政策不仅不应作为经济增长的一种外生变量,而且从现代的观点看,公共政策还是比其他因素更为重要的内生变量。

那么,进一步的问题是,为什么需要有政府的公共政策呢?公共政策产生的理由又是什么呢?如果公共政策有其存在的理由,公共政策的限度又是如何界定的呢?按

^① [美] 丹尼尔·W. 布罗姆利:《经济利益与经济制度》,上海三联出版社、上海人民出版社 1996 年版,第 292 页。