



北京高等教育精品教材

BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI

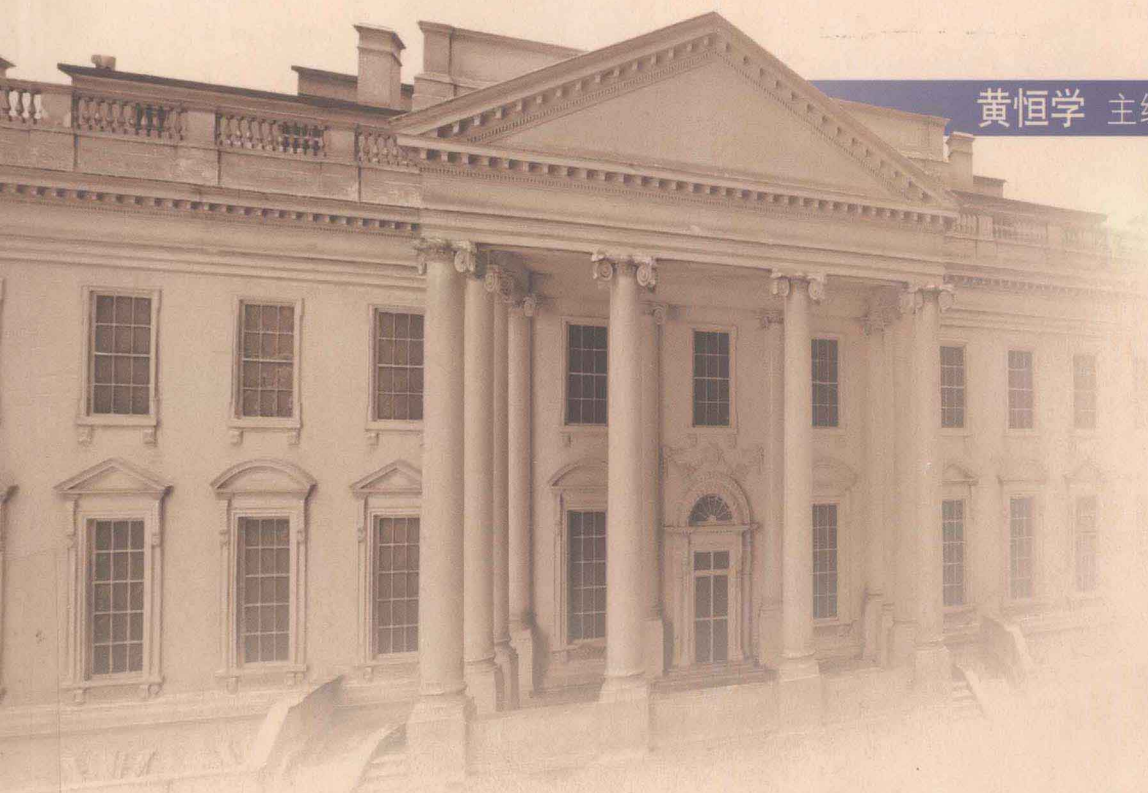
21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century

公共经济学

Public Economics

黄恒学 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

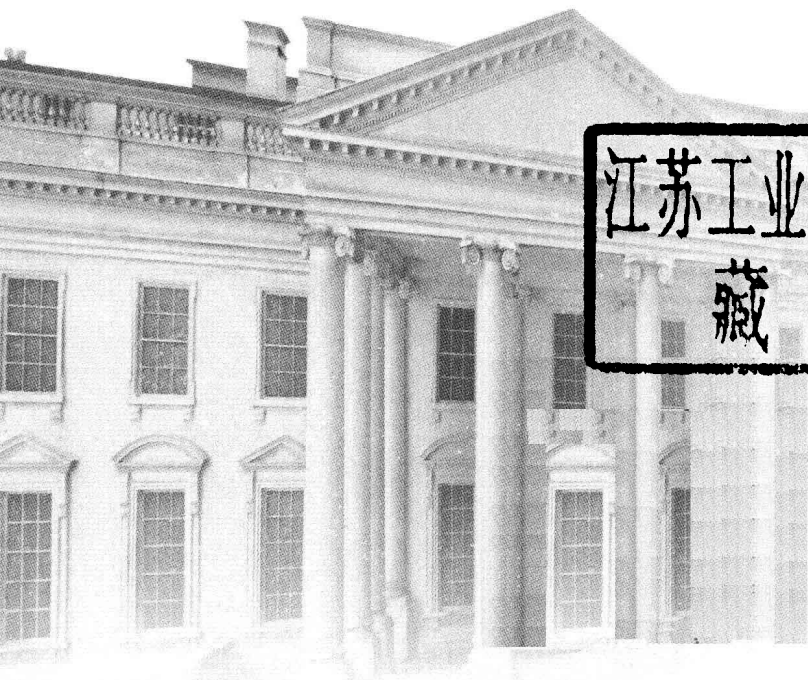


北京高等教育精品教材

BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI

公共经济学

Public Economics



黄仁学 主编
江苏工业学院图书馆
藏书章



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学/黄恒学主编. —北京: 北京大学出版社, 2002. 10
(21 世纪公共管理学系列教材)

ISBN 7-301-05851-9

I. 公… II. 黄… III. 公共经济学 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 064086 号

书 名: 公共经济学

著作责任者: 黄恒学 主编

责任编辑: 金娟萍

标准书号: ISBN 7-301-05851-9/D·0645

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 出版部 62754962 发行部 62754140 编辑部 62753121

排版者: 兴盛达打字服务社 82715400

印刷者: 世界知识印刷厂

经销者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 28.5 印张 530 千字

2005 年 9 月重排(2002 年 10 月第 1 版)

2006 年 9 月第 2 次印刷(总第五次印刷)

印 数: 18001 - 22000

定 价: 34.00 元

序

本书的写作恰逢新旧世纪交替之际,世界经济和社会面貌日新月异,而中国正处于这一沧桑巨变的时代浪潮之巅。改革开放以来的二十多年里,中国不仅在社会文化、生活水平等方面发生了翻天覆地的变化,而且在政治体制、经济体制等领域也在进行着深刻的社会转型和制度变迁。社会主义市场经济体制的确立,极大地推动了中国市场主体的丰富和发展,促进了市场主体的分工协作。市场经济要求市场主体责、权、利对等的的基本原则客观地促成了各市场主体责任的清晰、权利的明确和利益的分化,使三者在更高层次上实现有机统一。在市场主体不断分化演进的过程中,中国经济领域,尤其是公共经济领域出现了一些人们不愿意看到的混乱现象:政府部门乱收乱支,企业个人制假贩假,公共产品无人提供,社会资源浪费严重。在这种状态之下,由谁来代表公共的意志,有效地增进和公平地分配社会资源,组织公共生产,提供公共产品或公共服务等一系列重大的理论与现实问题,亟待学术界和全社会进行系统而深入的研究探索,为中国经济体制、政治体制改革提供理论指导,为进一步发展和完善中国社会主义市场经济体制贡献力量。

然而,在我国学术界尚没有这样的一部系统阐述公共经济学相关理论问题的著作。现在各大专院校所使用的教材和流行的著作,有的直接译自国外公共部门经济学或政府经济学著作,与中国公共经济领域的现实问题距离太远;有的则是国内财政学教科书的翻版,内容陈旧。这一方面说明国内对于公共经济学研究的需求十分迫切,另一方面也说明了我国公共经济学研究的不足。

中国自 2000 年起开始引进和启动公共管理硕士(MPA)的教育和培训计划,所用教材也面临上述问题。为了扭转这种局面,教育部专门组织成立了国家公共管理硕士(MPA)教材建设指导委员会,指导全国 MPA 教材的建设工作。2000 年 10 月,中国 MPA 系列教材的核心课程——公共经济学的教材大纲编写研讨会在北京大学国际交流中心召开。在这次会议上,来自北京大学、复旦大学、中国人民大学和中国人民大学出版社的专家学者们就《公共经济学》的理论框架和相关问题进行了全面、系统而深入的研究论证,初步完成了适合我国国情和学术实际的公共经济学理论与知识体系的架构,决定着手准备《公共经济学大纲》的编写工作。在大纲十个章节的编写工作中,北京大学独立承担了其中四章的编写任务。

这次会议之后,我们召集了一批在公共经济各相关领域进行了长期学术研

究和实践探索的学者,在进一步研究《公共经济学大纲》的基础上,开始了本书的写作。然而,面对这样一项宏大而深广的学术工程以及大量的研究文献与著作,即便只是客观综合并略有创新,也深感不易,更何况我们面临的是一个在很多方面都需要有所创新的学术体系的构建工作,其难度可想而知。但不管有多艰难,更有可能受到来自各个方面的批评和误解,这项拓荒工程总得有人来做。为能有幸担负这项艰巨而重大的使命,我深感自豪。

我从事公共经济学研究多年,先后在北京大学讲授多门相关课程,既培养了一大批优秀的从事公共经济管理与研究的专业人才,又收集了大量的文献资料,积累了丰富的研究经验,取得了大量的研究成果。本书的其他作者也都在各自的专业领域进行了长期的学习和研究探索,积累了一定的实践经验和研究成果;尤其是他们有着各自丰富的学术背景与研究领域,这使得我们突破传统公共经济学的知识体系成为可能。当然,这也不免带来了它的负面作用:表达方式与写作风格可能会有差异。尽管我们已尽了最大的努力,但由于水平有限,书中可能存在某些不足、缺点甚至谬误。我们竭诚欢迎广大读者朋友和学界同仁批评指正。

本书由我设计并审定全书编写大纲,主持编写工作;高桂芳同志协助主持具体编辑事务;参加本书编写工作的还有刘银喜、吕恒立、刘保平、尚志民、曹堂哲、宋震、石义霞、杨雷、王冬欣、刘月梅、赵华、刘星、申瑞花等同志。

在本书的编写过程中,北京航空航天大学杨立华和目前远在法国留学工作的王馨仪参与了《公共经济学大纲》第三章的写作,北京大学博士生许红兵参与了《公共经济学大纲》第五章的写作;北京大学博士研究生薛宝生副教授、管仲军副教授、龙飞、丁伟忠、刘亚娜、胡卫和硕士研究生丁宏梁、陈艳英、刘颖、林俊、史善峰、程霞、肖鲲鹏以及北方交通大学马继业等同志参与了《公共经济学大纲》和本书的讨论工作;华南热带农业大学韦勇教授、山东财经学院郭磊副教授以及戴丽君女士、时荣国先生和李雄武先生也参与了本书的讨论工作,并提出了宝贵建议。此外,北京大学历届参加相关课程学习讨论的博士生、硕士生、本科生和进修教师也提出了一些有价值的观点和材料。谨此向他们表示衷心的感谢!

北京大学教材建设委员会为本书的出版提供了资助。北京大学出版社编辑金娟萍女士为了使本书顺利出版,放弃了不少节假日宝贵的休息时间;她认真负责、勤奋严谨的工作作风给我们留下了深刻的印象。在此,我们对北京大学教材建设委员会、金娟萍女士和北京大学出版社理解和支持我们工作的全体编辑们表示由衷的感谢!同时,我们也对所有为本书的写作、编辑与出版做出贡献的同志们表示诚挚的感谢和崇高的敬意!

黄恒学

2002年10月1日于北京大学

第一章 导论	1
第一节 公共经济学的研究对象与研究范围	1
第二节 公共经济学研究的基本内容框架	3
第三节 公共经济学的研究方法	8
第四节 研究公共经济学的意义	13
第二章 公共经济主体	16
第一节 公共经济主体的多中心趋势	16
第二节 公共经济主体之一:政府	18
一、政府的概念和基本特征	18
二、政府作为主要的公共经济主体的原因	21
三、现代市场经济体系中政府如何提供公共产品	25
第三节 公共经济主体之二:私人企业	27
一、私人参与公共经济活动的可能性	27
二、私人参与公共经济活动的形式	30
三、私人参与公共经济活动与公共服务市场化改革	31
第四节 公共产品的主体之三:社区	32
一、社区的一般含义及其经济特征	32
二、社区如何提供公共产品	33
第五节 公共经济主体之四:第三部门	35
一、第三部门的定义	35
二、第三部门兴起的原因	36
三、第三部门提供公共产品的优势	37
第六节 公共经济主体之五:国际组织	38
一、国际组织和国际公共产品	38
二、国际公共产品产生的原因	38
三、国际公共产品的分类	39

第七节 公共经济主体多中心趋势对政府治理结构的影响	40
一、政府治理结构的转型	40
二、政府在公共经济主体多中心趋势中的作用	40
第三章 公共产品	44
第一节 公共产品的定义	44
一、公共产品的概念界定	45
二、公共产品的特征	48
三、公共产品的分类	49
第二节 公共产品的有效供应	52
一、私人产品的需求——水平相加	52
二、公共产品的需求——垂直相加	54
三、公共产品最优供给的均衡分析	56
四、公共产品有效提供的方式	61
第三节 混合产品	64
一、混合产品的性质	64
二、混合产品的分类	65
三、混合产品的消费	68
四、混合产品的最适规模	71
五、混合产品的提供	72
第四节 非国家的公共产品	73
一、对非国家公共产品的理解	73
二、非国家公共产品的供给	74
第五节 公共产品的外部性及其纠正	78
一、外部性的本质	79
二、外部性的特征	79
三、外部性与公共产品	80
四、政府对外部性的纠正	80
第四章 公共选择与公共经济决策	86
第一节 公共选择理论概述	86
一、公共选择学派产生的历史背景及过程	87
二、公共选择学派的理论前提	89
三、公共选择与私人选择	93
四、公共选择学派研究的方法论突破	96
第二节 投票机制	97

一、直接民主制下的公共选择	98
二、代议制民主中的公共选择	103
三、其他一些新的显示方法	105
第三节 官僚经济理论	107
一、政府失灵论	107
二、政府规模	111
三、寻租	113
第四节 公共经济决策的科学化和民主化	117
一、公共经济决策的含义	117
二、公共经济决策行为的演变	120
三、公共经济决策的科学化和民主化	121
四、我国公共经济决策的现状	125
第五章 公共支出	129
第一节 公共支出的概念与原则	129
一、公共需要与公共支出	129
二、公共支出的概念	130
三、公共支出的原则	133
四、公共支出的范围和方式	136
五、公共支出的意义	137
第二节 公共支出分析	138
一、公共支出的增长状况分析	138
二、公共支出的增长规律	140
三、公共支出的效应分析	143
四、公共支出的体制分析	145
第三节 公共支出的结构和分类	146
一、公共支出结构分析	146
二、公共支出的分类	149
第四节 公共支出的效益分析	153
一、公共支出效益分析的基本框架	153
二、公共支出的成本—效益分析	155
第五节 中国现行公共支出	162
一、当前我国公共支出存在的问题	162
二、改革我国财政支出体系的政策建议	167
第六章 公共收入	172
第一节 公共收入的概念界定	172

一、公共收入的产生	172
二、公共收入与私人收入	173
三、公共收入与政府收入	174
四、公共收入的定义与内涵	175
五、公共收入的特征	176
六、公共收入的原则	178
第二节 公共收入的主要形式	181
一、税收收入	181
二、公债收入	188
三、公共收费收入	193
四、国有资产收入	195
第三节 公共收入合理规模的确定	196
一、决定公共收入规模的因素	196
二、税收合理规模的确定	198
三、公债合理规模的确定	201
四、公共收费规模的确定	202
五、国有资产收入规模的确定	204
第四节 中国的公共收入与公共收入的国际比较	204
一、中国的公共收入	204
二、公共收入的国际比较	212
第七章 公共分配	223
第一节 公共分配的概念与内涵	223
一、公共分配的概念	223
二、公共分配的内涵	225
第二节 公共分配的主要形式	226
一、按劳分配	227
二、按资分配	229
三、按能分配	231
四、按劳动力价值分配	233
五、按需分配	234
第三节 公共分配与社会公平	236
一、什么是社会公平?	236
二、评价社会公平的主要指标	237
三、市场经济条件下分配不平等及其产生的原因	240
四、社会福利思想的历史渊源和发展过程	242

五、政府减少不平等的直接方案:社会福利制度	244
六、政府减少不平等的一个新方案:负所得税方案	246
第四节 公共分配的基本原则	247
一、效率的含义	247
二、公平与效率的辩证关系	248
三、社会经济的稳定	250
四、结合我国实际,对“效率优先,兼顾公平” 原则的进一步阐释	250
第五节 中国当前的公共分配	254
一、现状分析	254
二、分配现状的原因分析	258
第八章 社会保障	261
第一节 社会保障的概念与原则	261
一、社会保障的概念与基本内容	261
二、社会保障的基本原则、范围及水准	263
第二节 社会保障筹资模式的比较分析	265
一、发达国家社会保障筹资模式及特征	265
二、社会保障筹资模式的比较分析	266
第三节 国外社会保障制度的比较与借鉴	268
一、国外社会保障制度的产生和发展	268
二、社会保障制度不同模式的比较	269
三、国外社会保障制度对我国的启示	274
第四节 构筑适合中国国情的社会保障制度	277
一、中国社会保障制度的现状及问题	277
二、我国社会保障制度改革构想	280
第九章 公共经济政策	288
第一节 公共经济政策的原则与目标	288
一、公共经济政策的原则	288
二、公共经济政策的目标	290
第二节 公共经济政策的主要工具	291
一、财政工具	291
二、金融工具	294
三、直接控制工具	296
四、制度工具	298

五、公共经济政策工具与公共经济政策目标之间的关系	298
第三节 中国的公共经济政策	300
一、中国公共经济政策的历史沿革 (1949~1992 年)	300
二、当代中国的经济政策(1992 年~)	309
第十章 地方公共经济	320
第一节 地方公共产品	320
一、地方公共产品的概念与特征	320
二、地方公共产品的最佳数量	323
三、蒂布特模型	324
四、公共产品的集中与分散提供	326
第二节 地方公共支出	331
一、中央与地方公共支出的划分原则	331
二、地方公共支出的范围	332
三、影响地方公共支出的因素	334
四、现实的地方公共支出	335
第三节 地方公共收入	338
一、地方与中央公共收入的划分原则	338
二、地方公共收入的内容	341
第四节 我国地方公共经济的发展	348
一、分税制改革	348
二、我国地方公共支出的现状及分析	351
三、我国地方公共收入的现状	355
第十一章 公共经济管理	359
第一节 公共经济管理的概念和原则	359
一、管理概念以及考察公共经济的管理学视角	359
二、公共经济管理是一种特殊形态的经济管理	363
三、公共经济管理的基本原则	365
第二节 公共经济规划	369
一、国民经济和社会发展战略规划	369
二、政府预算	374
第三节 公共经济与民主监督	377
一、公共经济的公共性与民主监督的意义	377
二、公共经济活动中民主监督缺失的危害	378

三、加强对公共经济活动的民主监督	380
第四节 公共经济效率与效益分析	381
一、公共经济效率辨析	381
二、公共经济低效率的原因	383
三、提高公共经济效率的途径	384
四、公共经济效益辨析与评估	385
五、公共经济效率与效益的统一	387
第十二章 政府采购	390
第一节 政府采购的概念和特点	390
一、采购的概念和分类	390
二、政府采购与私人采购的区别	391
三、政府采购的内涵	392
四、政府采购的特点	394
五、政府采购的领域与地位	395
第二节 政府采购的目标和原则	396
一、政府采购的目标	396
二、政府采购的原则	398
第三节 政府采购制度	401
一、政府采购制度的概念及内容	401
二、政府采购制度的起源与发展	402
三、国际政府采购制度的形成	403
四、完善的政府采购制度的特点	404
五、实行政府采购制度的意义	406
第四节 政府采购的组织体系	409
一、采购管理机构	409
二、采购执行机构	409
三、采购代理机构	410
四、采购仲裁机构	410
五、采购监督机构	411
六、供应商	411
第五节 政府采购模式	411
一、集中采购模式	412
二、分散采购模式	412
三、半集中半分散模式	412
第六节 政府采购方式	413

一、政府采购方式的分类	413
二、国际政府采购规则中采购方式的规定	414
三、几种主要的采购方式	414
第七节 政府采购运行程序	418
一、政府采购的运行程序	418
二、几种主要采购方法的运行程序	420
第八节 政府采购的审计与监督	423
一、政府采购的审计	423
二、政府采购的监督	425
第九节 中国的政府采购制度	430
一、我国政府采购制度的发展	430
二、我国政府采购中存在的主要问题	432
三、进一步建立健全政府采购制度的条件	436
四、建立健全我国政府采购制度的原则	437
五、建立适合中国国情的政府采购制度	438
六、今后一段时期我国政府采购工作的重点	441

第一章 导 论

【教学目的和要求】

公共经济学是研究社会公共经济活动现象及其一般规律的科学,是一门具有综合性、交叉性、应用性较强的新兴学科,其研究对象与研究领域非常广阔,研究目标与研究意义十分重要。

学习本章首先要理解公共经济学的研究对象与研究范围,掌握公共经济学研究的精髓;其次,学习本章有助于对整部书的内容与脉络有一个大致的了解,从而起到导读或“提纲挈领”的作用;第三,在学习本章的过程中,要特别重视对于公共经济主体及其分化趋势的分析与界定;第四,学习本章还要注意掌握公共经济学的研究方法与研究意义。

第一节 公共经济学的研究对象与研究范围

西方传统经济学把社会经济主体分为公共部门和私人部门两大类。公共部门是指政府及其附属物;私人部门是指企业和家庭。

虽然政府与企业一起共同参与国民经济活动,但是其行为方式和目的却是大相径庭。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的;政府却不能,它的经济活动一方面不能忽视成本与收益,另一方面又必须以全社会的公平、公正为前提和目标。其作用主要表现在三个方面:收入再分配功能;社会资源配置功能;宏观经济稳定功能。

由于政府是公共部门中最主要的和最大的代表者,研究公共部门经济活动的经济学分支,大都侧重于从经济学的角度来解释、分析和规范政府的职能和作用,因此,在西方这一学术分支又被称为公共经济学、公共部门经济学(来源于英文 Public Sector Economics)或政府经济学。在我国,也有部分学者沿用这一习惯。

政府经济学的研究对象主要是中央和地方政府的经济行为,以及包括官方金融机构在内的所有由中央与地方政府出资兴办经营的企事业的存在意义和经济行为。对政府经济行为的研究包括三个层次:一是研究政府的财政收支。即根据法律征收税金,根据政治秩序决定的预算支出各项费用是政府经济行为的核心。二是研究政府财政收支对国民经济的影响。随着政府规模的不断扩大和

凯恩斯主义功能财政思想的影响,财政的作用不只限于维持政府自身的存在和继续,而且已成为调节国民经济的重要手段。三是研究包括财政收支在内的公共部门经济的管理性和必要性。战后,各国政府出于调节经济和扩大社会福利的需要,出资兴办的企事业不断增加,连同财政收支一起成为国民经济中一个庞大的部门。因此,弄清楚为什么要维持如此庞大的公共经济以及如何使其发挥应有的作用,变得非常重要。

我们这本《公共经济学》在上述政府经济学理论研究的基础之上更加突出了自己鲜明的研究特色:

首先,立场更高。传统政府经济学着眼于政府及其附属物的经济活动,主要为政府及政府部门服务,为政府及政府部门的管理活动提供理论依据和寻求社会问题的解决方案。而在这本《公共经济学》中,我们摆脱了单纯为政府服务的思路,为有效增进和公平地分配社会公共利益服务。为此,我们要求自己努力避免成为某个或某些社会利益集团行为活动的鼓吹者和呐喊者,而要着眼于社会公共利益,尽可能地使我们的研究对社会公共利益的最大化而有所作为。

其次,研究对象更多、范围更广。传统政府经济学着重研究政府及其附属物的经济活动。而我们则在研究政府及政府部门经济活动的基础上,将大量活跃在社会经济生活领域的各种为公共服务的社会团体、第三部门、公共企业,甚至将私人部门也纳入到公共经济学的研究范畴。不仅研究其具体的财政收支活动,也包括公共需要、公共利益与公共产品分析,公共经济活动的政策过程和决策机制研究,以及为此而服务的公共资源配置、公共采购、公共交易活动与公共经济管理等。

此外,我们还需了解公共经济学与以下这些学科研究的区别。

1. 公共经济学与财政学

公共经济学是在财政学的基础上发展起来的,财政学早在16世纪就已经有了专著,公共经济学直到20世纪60年代才问世,而且目前学界对于公共经济学的研究对象与研究范围尚未达成共识。

财政学的研究范围只限于财政收支本身;而公共经济学不仅研究财政收支问题,而且还研究财政对于整个国民经济的影响。具体地讲,相对于财政学而言,公共经济学增加了两大领域的内容:一是关于公共选择和公共经济决策的内容;二是关于公共政策对社会经济的影响。

从研究方法上来说,相对于财政学而言,公共经济学主要采用了现代经济分析方法,既注重实证分析方法,又注重规范分析方法。实证分析主要用于考察公共经济活动的范围和各种经济政策的结果;规范分析则用于评价各种将要付诸实施的公共经济决策。

2. 公共经济学与福利经济学

福利经济学是关于社会福利和个人分配最大化的经济学分支学科。

福利经济学在理论上围绕以下三个命题构建:公共利益问题;公平分配问题;社会福利问题。福利经济学认为,要增加社会福利,首先就要使资源配置达到最优化,从而实现全社会财富的增加;而政府作为分配机制的制定者,总要干预资源的分配与再分配。福利经济学的根本任务就是要评估各种资源的配置和分配的方式。它为我们考察政府的经济行为提供了理论启示。

福利经济学中的帕累托最优原则已成为公共经济学理论的重要组成部分。

3. 公共经济学与政治学

公共经济学一方面从非经济学以外的其他学科汲取营养;另一方面也向其他非经济学的社会科学渗透。公共经济学中的公共产品理论、公共选择理论等就是为规范政府的经济行为而引入的,它将政府的经济行为同人们的政治投票联系在一起考虑。由选民用选票决定生产什么公共产品、生产多少公共产品、通过什么方式生产公共产品,来选择合适的政府经济行为、合理的财政收支、合理的公共企事业和合理的经济政策等。这一系列的选择本身就是一个极其复杂的政治博弈过程,毕竟“政治是经济的集中体现”。由此也就决定了公共经济学与政治学之间难以割断的紧密联系。

第二节 公共经济学研究的基本内容框架

在本书第一章导论之后,我们首先讨论了公共经济主体的问题。因为,公共经济主体问题直接涉及到公共经济学的研究对象与范围。只有科学、合理界定清楚了公共经济各主体的有关基本理论,对各公共经济主体进行了科学的定位,才能在后面的讨论中有所针对地赋之以相应的职责和功能。

在传统计划经济体制下,虽然不同的社会成员和社会成员组织在社会生活中具有一定的社会分工,每个人都具有其各自的社会地位和角色。但由于社会成员和社会成员组织之间没有明确的权、责、利分化,造成整个社会体制的一体化。在这种一体化的社会体制下,党政军民一体化,工农兵学商一体化,党政一体化,政企一体化,政事一体化,企事一体化,如此等等,从而造成党政不分,政企不分,企事不分,军企不分,官民不分,公私不分。在这种“不分”的体制下,不存在什么独立的利益主体,当然也就似乎没有什么“公共经济主体”问题。而这种超越现实和过分理想化的“公有化”(其实质就是“一体化”)的体制严重地束缚了社会生产力的迅速发展,不符合我国当前和今后很长一个时期内仍将处在社会主义初级发展阶段的基本国情。

现在我们要建立和完善有中国特色的社会主义市场经济体制,就必须逐步分化各种利益主体,实现政企分开,党政分开,政事分开,企事分开,官民分开,

公私分开,如此等等。随着社会利益主体的进一步分化,社会成员个人利益、集团利益、公共利益必将在不同程度上实现分化。

社会利益主体的合理分化与多元化,是市场经济的本质特征,也是建立和完善市场经济体制的客观要求。从传统的计划经济体制,到逐步完善的市场经济体制,其中必然要经历市场化改革的过程。而这一市场化改革的过程,便是社会利益主体逐步分化的过程,也就是从一体化到多元化的分化过程,从财政过度集权到财政逐步放权、分权的过程,这是市场化改革的必然趋势。

回顾中国二十多年来的改革历程,从“让利”、“放权”、“分灶”、“分税”、“分收”、“分支”等一系列改革措施,初步打破了原来以“一体化”为特征的“大锅饭”体制,逐步分化出不同的社会利益主体,形成各种不同性质和形式的利益集团。但是,由于这种社会利益主体的分化缺乏必要的界限、依据和规范,从而极易导致不合理和不规范的利益分化,并造成社会利益冲突和体制混乱。这不能不说是我国经济体制改革过程中所存在的一个严重问题和障碍。

体制是一种特定的社会关系模式,体制改革就是要调整或重构社会关系模式。市场经济体制是一种利益主体多元化的体制,市场化改革就是要分化不同的利益主体。具体说来,就是要实现党政分离,党企分离,党事分离,政企分离,政事分离,企事分离,以及其他各种不同性质的社会组织之间的分离。这些“分离”的实质便是实现公私分离,以及“大公”、“中公”与“小公”分离,“公益”、“互益”与“私益”分离。只有分离不同的社会成员及其组织,才能分化不同的利益主体,才能在新的社会分工的基础上确立各自的社会地位与角色,转换各自的职能,构建新的权、责、利关系和行为规范。因此,调整和重构社会成员及其组织的社会分工体系,确立不同社会利益主体的角色、性质、地位、规范与利益界限,是建立和完善新体制的关键。

但是,在前期改革中,社会主体分工与利益主体分化的问题始终没有被全面提出过,从而造成许多严重的改革障碍和改革误区。由于没有明确的社会分工和合理的利益分化,导致各种社会成员及其组织职能错位,权、责、利界限不清,滥用公共权力和公共资源,政府求利,企业寻租,全民收税,等等,造成当前公共收支秩序混乱,并引发出一系列严重的社会问题。事实上,市场化改革就是一个分化的改革,要分化,就要分工、分权、分责、分利、分险,换句话说,就是要“分家”、“分灶”、“分桌”、“分碗”吃饭,问题的关键在于什么是分化的标准和依据?当然,对于千百年来习惯于呆在“四世同堂”、“五世同堂”的大家庭里,围绕一张大圆桌吃饭的中国人来说,“分家”并不是一件很体面的、大家都情愿看到的事情,甚至连“分灶”、“分桌”、“分碗”吃饭也会引起大家长的不满。但是,我们必须正视现实,既然要搞市场经济,就要进行社会分工和利益分化。只有在合理分化不同利益主体的基础上,我们才能明确划分和认定各类公共利益主体与非公共