

公务员公共管理核心内容培训用书



公共经济

主编 汪玉凯

- 公共经济管理概论
- 公共产品
- 公共预算管理
- 公共收入
- 公共支出
- 社会保障

6

中国人事出版社



公务员公共管理核心内容培训用书

请读者注意：本书为公务员公共管理核心内容培训用书

本书为公务员公共管理核心内容培训用书



公共经济

主编 汪玉凯

副主编：何银虎 陈 稹

编 委：（排名不分先后）

汪玉凯 石 伟 何银虎

陈 稹 吴 静 曹誉曦

安卫华 祝明娟 曾永明

尚民志 赵明明

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济 /汪玉凯主编. —北京:

中国人事出版社, 2006. 2

公务员公共管理核心内容培训用书

ISBN 978-7-80189-360-4

I. 公... II. 汪... III. 公共经济学—干部教育—教材

IV. F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 006575 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

710 毫米×1000 毫米 16 开本 12.25 印张 210 千字

2007 年 5 月第 2 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

定价:25.00 元

若有印装质量问题,请与印刷厂联系(010)82570560

前 言

《“十一五”行政机关公务员培训纲要》，明确了“十一五”期间行政机关公务员培训工作的指导思想、总体要求、基本目标、主要任务和保障措施，提出“十一五”期间要把全体公务员普遍轮训一遍。《纲要》提出，“十一五”期间要抓好六项主要任务，即围绕提高思想政治素质，加强政治理论培训；围绕能力建设，进一步深化四类培训；围绕提高政府行政效能，加强公共管理核心内容培训；围绕建设社会主义新农村和促进社区事业协调发展，加强基层公务员培训；围绕贯彻落实西部大开发、振兴东北地区等老工业基地和促进中部地区崛起等有关政策，继续加强公务员对口培训；围绕建设高素质、专业化公务员队伍，继续抓好学历学位等教育培训。

《纲要》同时强调，“十一五”期间公务员培训要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照整体推进、重点突出、按需施教、科学管理的方针，以制度建设为基础，以能力建设为主题，全面加强公务员培训工作，不断提高公务员整体素质和为人民服务的水平，努力造就一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍，为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会提供重要的政治保证、组织保证和人才保证。

温家宝总理在十届全国人大三次会议的政府工作报告中，明确提出要加强行政能力建设和政风建设，核心内容是努力建设服务型政府。强调要创新政府管理方式、提高行政效率和服务水平，健全社会公示、社会听证等制度，让人民群众更广泛地参与公共事务管理，提高依法行政能力，大力推进政务公开，增强政府工作透明度，提高政府公信力。建设服务型政府的重大决策，与“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”这个全面履行政府职能的十六字方针一道，共同构成了在完善社会主义市场经济体制过程中，通过推进建设来促进社会转型、建设和谐社会的重要指导思想。

建设服务型政府，对公务员的素质和能力提出了新的要求和新的挑战，迫切需要建设一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风过硬的公务员队伍。公务员是党政人才队伍的重要组成部分，公务员的能力决定着政府的管理和服务能力，公务员的水平决定着政府的管理和服务水平。培训承担着公务员能力建设的重要职责，是公务员队伍建设的一项重要的战略性、全局性、基础性和先导性的工作，是提高公务员政治业务素质、加强能力建设的重要途径。党和国家高度重视教育培训和人才培养工作，每当在革命、建设、改革面临新形势新任务的

重要时刻,总是把加强学习和教育干部的问题突出地提到全党面前。为适应新要求、迎接新挑战,国家人事部2005年下发了《关于在全国公务员中开展公共管理核心内容培训的通知》,2007年2月7日,国务院办公厅转发人事部《“十一五”行政机关公务员培训纲要》,对公共管理核心内容培训的目标、对象、内容和形式提出了明确要求。强调要通过培训,使公务员掌握现代公共管理知识,提高科学行政、民主行政、依法行政能力,切实树立和落实科学的发展观和正确的政绩观,进一步提高政府公共管理水平,为经济建设和社会发展提供优质高效的管理和服务。

为配合全国公务员公共管理核心内容培训,我们编写了一套公务员公共管理核心内容培训用书,本套丛书由中央党校、国家行政学院和中国人民大学等校的公共管理学院的教授及一些中央国家机关的专家编写,内容包括《公务员公共管理核心内容读本》、《公共行政》、《公共政策》、《公共经济》、《公共服务》、《公共危机与管理》等。

这套培训用书,紧密结合我国公共管理和公务员队伍建设实际,具有知识面宽、重点突出、内容精炼、适于自学等特点。在策划、编写上突出了三个原则:

一是突出针对性。根据大规模培训公务员的任务和公务员培训工作实际,对学科内容进行合理取舍,突出重点、要点和关键点。

二是突出实用性。在原理运用和案例分析上,尽量联系国家行政管理、公共服务和公务员职业发展实际,以提高公务员的实际能力为核心。

三是突出有效性。从众多学科、内容中精选、确定这些用书,充分考虑公务员工作很忙等特点,以有限时间获取尽可能多的知识为原则,保证管用、有效。

建设服务型政府,大规模培训公务员公共管理核心内容是一项长期任务,编写公务员公共管理核心内容培训用书是一项有意义的工作,同时,也是公务员自身学习的需要。本套丛书的主要作者有:汪玉凯、石伟、何银虎、陈稹、吴静、曹誉曦、安卫华、祝明娟、曾永明、尚民志、赵明明。

本书在编写过程中,广泛吸收了公共管理学界已有的研究成果,有些案例直接选自相关出版物,并参考、引用了部分著作、文件资料,在此,我们一并表示衷心感谢!

当然,这套用书也需要经过实践检验,不断修改提高。因此,期望得到各级领导、专家学者和培训教育工作者的批评指正。希望各地、各部门,以及广大读者,尤其是参加培训的公务员提出宝贵意见。让我们共同为完成公务员公共管理核心内容培训的任务而努力。

编者

2007年5月

目 录

第一章 公共经济管理概论	(1)
第一节 市场经济与政府职能	(1)
第二节 公共经济管理体系	(11)
第三节 公共经济政策	(17)
案例一 非典流行中的市场失灵	(20)
案例二 “炒煤团”现象	(23)
案例三 北京现代汽车项目中的政府角色	(25)
案例四 “温州现象”的启示	(30)
第二章 公共产品	(39)
第一节 公共产品的定义与特征	(39)
第二节 公共产品的分类	(40)
案例一 我国农村公共产品供给问题	(42)
案例二 中国政府教育类公共产品供给	(48)
案例三 中国政府科技类公共产品供给	(51)
第三章 公共预算管理	(55)
第一节 公共预算的定义与特征	(55)
第二节 公共预算的编制形式	(58)
第三节 预算分权与预算组织结构	(63)
第四节 公共预算管理体制	(67)
第五节 公共预算的效率	(75)
第六节 我国公共预算缺陷及其矫正	(77)
案例一 中央政府某部的部门预算改革计划	(81)
案例二 武汉市政法系统经费获得公共财政保障	(87)
第四章 公共收入	(91)
第一节 公共收入概述	(91)
第二节 公共收入规模及其影响因素	(93)

第三节	税收收入	(95)
第四节	公债收入	(103)
第五节	公共收费	(108)
第六节	国有资产收入	(111)
案例一	安徽省财政国库管理制度改革试行方案	(114)
案例二	泰安市以票管税的成功探索	(120)
第五章	公共支出	(124)
第一节	公共支出的概念与特征	(124)
第二节	公共支出的分类	(125)
第三节	公共支出的规模分析	(132)
第四节	公共支出的结构分析	(134)
第五节	公共支出的效益分析	(138)
第六节	改革我国财政支出体系的政策建议	(147)
案例一	东莞市横沥镇推行财政“集中”管理	(152)
案例二	我国部分地区政府采购制度试点	(156)
第六章	社会保障	(160)
第一节	社会保障的基本内容	(160)
第二节	社会保障的基本原则、范围及水准	(162)
第三节	社会保障资金的筹资模式	(164)
第四节	社会保障体制	(166)
第五节	我国社会保障制度存在的问题	(168)
第六节	我国社会保障制度的完善	(169)
案例一	中国政府社会保障类公共产品供给	(174)
案例二	辽宁省完善城镇社会保障体系试点	(178)
案例三	青岛市劳动和社会保障系统解决案例	(187)
参考文献		(189)

第一章

公共经济管理概论



第一节 市场经济与政府职能

一、市场经济的经济主体

经济运行是各个经济主体,通过各种经济资源载体进行生产、流通、分配、消费、投资等经济活动。在经济运行过程中,各个经济主体之间形成各种经济关系。同时,经济运行过程和经济主体之间的关系受不同经济制度框架和经济运行机制的制约调节。

从宏观经济运行的角度看,我们可以将市场经济的经济主体分为企业、居民、政府、金融机构和国外机构等五大类:

(1)企业。企业是从事生产经营活动的非金融经济组织,是物质产品和服务的提供者,是社会的生产经营主体。

(2)居民。居民是生产要素的提供者,又是消费主体。作为消费主体,这里的“居民”不仅包括居民家庭,还包括非政府的非盈利组织,如私人或民间团体主办的学校、医院、文化、体育组织等。

(3)政府。在现代经济体系中,政府是不可或缺的主体之一。政府既是经济运行和经济关系的管理调节主体,也是国民总收入的分配主体。

(4)金融机构。在现代市场经济中,金融机构是一个比较特殊的经济主体,人们通常把它比作经济介质或血液。它由银行系统和非银行金融机构组成。银行系统包括中央银行、政策性银行、商业银行;非银行金融机构包括信托投资公司、证券公司(投资银行)、共同基金、保险公司、财务公司等。在经济运行中,企业和居民的间接融资主要是通过银行系统和从事融资活动的非银行金融机构进行的,直接融资则是通过债券市场、股票市场等资金市场进行的,非银行金

融机构只是受托起经纪人的中介作用。

(5) 国外机构。现代经济是一个全球化的开放经济,国内各经济主体与国外有着广泛而复杂的经济联系。国外机构泛指与我国有经济往来的各国政府、企业、居民、金融机构、国际经济组织等。国内经济主体与国外机构的经济联系既有贸易和非贸易往来,也有资金等方面的往来。

二、资源配置与市场机制

资源稀缺的问题是经济学研究的逻辑起点。应该用何种方式来作出资源配置的决策,政府应该如何促进社会资源的最优配置,正是公共经济学要回答的基本问题。

狭义的资源配置问题主要是指经济学的三个基本问题:土地和自然资源、劳动、资本等要素应用来生产/经营什么,如何生产/经营,为谁生产/经营。也就是说,怎样用有限的要素生产出尽可能多的产品,生产什么样的产品更符合人们的偏好,在消费者的收入一定的情况下这些产品应在消费者之间怎样交换才能使他们获得最大限度的满足。

广义的资源优化配置要解决的问题则包括效率、公平和稳定三方面的内容,这也是评价社会经济活动的三条基本原则。

资源配置是通过一定的经济机制实现的。在市场经济中,资源配置是通过市场机制实现的,即通过市场中的供求机制、价格机制和竞争机制对资源进行配置。

市场的供求变化通过价格的涨落表现出来,某种商品价格上涨的信息会引导生产者扩大对该商品生产的投入,使资源向该部门流动;某种商品的价格下跌的信息,会迫使生产者削减对生产该商品的投入,使资源流向其他部门。竞争的过程是一个优胜劣汰的选择过程,在价值规律的作用下,资源在不同部门和企业之间流动,按照效率的原则进行。如果是在供过于求的情况下,同一行业之间的竞争中,被淘汰的首先是那些低效率的企业;在供不应求的情况下,占领市场份额最大的也是那些效率最高的企业。所以,不论在什么情况下,社会资源总是向高效率的生产者集中。市场经济正是通过市场的分配功能,把社会资源配置到需要而又能有效利用的部门和行业。

三、市场失灵

1. 市场失灵的主要原因及表现

市场机制发挥其优化配置资源的作用是有条件的,在不能满足这些条件的情况下,市场机制不仅不能够使资源达到有效配置,还会产生负作用,导致资源配置状况的恶化,称为“市场失灵”。

市场失灵的主要原因有:

(1)市场机制对某些领域的调节作用很微弱。

主要表现为以下几方面:

信息不对称

供求双方所拥有的信息不对称时,虽然供求双方也都接受了某一价格,但由于二者的地位不平等,在一定价格下成交,往往对信息量大的一方有利,对信息量小的另一方不利。在这种情况下的均衡结果,导致社会资源的配置是无效率或低效率的,不能够达到资源配置的最优化。

效益外在性

①正外部性

具有正外部性产品或服务的经济学特点为:直接消费者(提供者)对消费(提供)效益的估计与消费(提供)的实际效益是不相同的,消费(提供)的总效益大于消费者(提供者)个别消费(提供)效益之和。由于消费者(提供者)在消费(提供)该产品时仅考虑到自己的利益,不会去考虑总效益或社会效益,如果一些因素影响到消费或提供,结果往往是对该产品或服务的需求量小于社会最佳需求量,从而使社会对该产品或服务的需求不足,供给也不足,一部分资源没有配置到效益好的地方。

②负外部性

具有负外部性产品或服务的经济学特点为:个别消费者或生产者没有考虑由于他们的经济行为给别人或社会带来的负效应(外在成本),而由其他人承担了额外的成本,因此,该类消费者(生产者)消费(提供)的产品或服务总和高于社会最佳需求量(提供量)。该消费者或生产者没有因为成本的增加而减少消

费或生产,社会资源仍以原有的数量配置到这些消费品或产品上,导致资源配置和使用的低效率。

公共产品

公共产品具有非抗争性和非排他性,这种产品一经提供,无论出钱还是不出钱者均可获益。所以,人们都会试图不出钱而受益,因而个人对这类产品的需求很少,相应的提供者提供这类产品也不会获得理想的利润。在市场机制的作用下,公共产品市场将会处于极度萎缩状态,甚至根本不存在,导致公共产品的提供数量远远低于社会所需要的数量,资源没有配置到社会需要的地方。

(2) 垄断。

垄断组织的行为已不再是依据市场信号调整自己的行为从而获取经济利益,而是反过来操纵市场信号,并借此牟利。一些行业具有天然的垄断性,提供者利用这种垄断性来影响市场价格和提供数量,提供对自己有利的产品或服务,但这样做常常会损害消费者的利益。

垄断会导致市场信号以至整个市场机制调节发生严重扭曲,使市场机制难以发挥其优化配置资源的作用。

(3) 市场机制的调节与社会经济利益不一致。

市场机制的调节是建立在各微观经济主体对自身经济利益追求的基础上,但是由于各微观经济主体不可能洞察国民经济的全局,并根据全局的利益来决定自己的经济行为,而且他们自身的经济利益并不一定就符合社会整体的经济利益,甚至可能与宏观上的资源配置需要相悖。因此,市场机制对微观经济主体作用的结果可能会损害国民经济的全局利益或社会的整体利益。

(4) 市场调节的滞后性。

市场调节是一种事后调节,从价格形成、信号反馈到调整产品的生产需要一定的时间,尤其是对于供给价格弹性较低的产品或服务,需要的时间就会更长,再加上企业或个人往往不可能掌握所有的相关信息,因而微观决策常带有一定的被动性和盲目性。仅仅依靠市场机制的调节不能够保持国民经济的总供求关系的平衡,即使最终可以达到,也需要很长的时间。

(5) 市场调节的消极性。

市场对于社会资源供求平衡的调节是作为一个总的过程逐渐完成的,是以

过程中无数次的不平衡或经济运行的紊乱为代价的,往往造成社会资源的损失和浪费,有时甚至是巨大的,是社会难以承受的损耗。

(6)市场机制的作用导致收入上的差别。

由于人们的素质、所拥有的资源存在差异,因而收入水平会有所差别。市场的自发调节反而往往容易引起收入差距的扩大,从而影响到人们在支付能力上的差别。因此,市场机制在提高效率方面可以发挥其有效作用,但往往难以实现社会的公平目标。

市场失灵主要表现为以下几点:

(1)市场解决不了总量问题。市场机制的调节作用是建立在各微观经济主体对自身经济利益追求的基础上的。而这些市场活动的微观经济主体是不可能事先洞察国民经济的全局,并根据社会总供求的数量比例关系来决策自身的生产经营行为的。因此,在市场经济运行过程中,就业、总供给与总需求的平衡、宏观经济结构的协调、通货膨胀等涉及总量的问题,单靠市场机制是无法解决的。

(2)外部效应。在市场活动中,各个单位的费用和社会费用往往是不一致的,从而单位自身的收益和社会收益之间也会发生背离。当单位收益大于社会收益时,社会就要承担一部分费用而得不到补偿。例如,工厂排放污染物给附近居民造成损害;滥采滥用资源会破坏生态平衡;假冒伪劣产品的制售损害了消费者的权益等。市场经济中的各个主体从自身经济利益出发的各种决策经营行为,是不可能完全符合社会整体的利益要求的,往往会出现外部不经济现象。而这种外部影响一般不可能通过市场价格表现出来,也就难以通过市场机制的自发作用得到补偿和纠正。

(3)市场不能有效提供公共产品和服务。由社会共同消费的公共产品和服务,是不可能由个别企业按照市场的交易规则来提供的,即它无力迫使社会作为一个整体支付它所提供的这类产品和服务,也无力迫使任何个人不支付费用就不能消费这类产品和服务。例如国防、警察、消防、城市卫生、公共文化体育设施等就属于公共产品和服务。市场不能调节这类产品和服务的供求,但它们又是社会所不可缺少的。

(4)市场无法自发地消除垄断。我们知道,自由竞争导致生产的集中,而生

产集中发展到一定程度就会产生垄断。此外,在国民经济的某些领域和产业部门中,还存在着天然垄断的现象,如某些极度稀缺资源和产品的生产供应者。垄断会造成供求双方的不平等,反过来会破坏市场机制,排斥竞争,导致市场信号的扭曲失真,从而阻碍资源配置的优化。在现实中,完全竞争的市场是不存在的,只存在垄断与竞争并存的不完全竞争市场。因此,单纯的市场调节并不能顺利实现国民经济整体上的资源配置优化。

(5)市场不能完全实现公正的收入分配。市场交易在原则上是平等的,但由于人们的资源禀赋不同,收入水平往往会有所差别。而且实际上由于市场机制的自发调节,资源总是倾向于向禀赋条件好、经济效率高的个体配置,从而容易引起收入差距扩大,产生两极分化,造成社会不安定。单靠市场机制是无法实现适度平等的。

(6)市场调节带有一定的盲目性和滞后性,会造成社会资源的损失浪费。市场中企业和个人掌握的信息不足,微观决策带有一定的被动性和盲目性,这在粮食、畜牧等生产周期较长的部门表现得尤为明显;同时,市场调节是一种事后调节,从价格形成、信号反馈到产品生产的调整有一定的时间差。已经发生了供大于求,市场才发出减产信号;已经发生了求大于供,市场才发出增产信号。市场调节的盲目性和滞后性,使市场经济在不断的起落中达到平衡。社会供求关系的平衡实际上是一个长期过程的总趋势,是以无数次的市场波动和不平衡为代价的,有时甚至是大起大落。这种反复无常的供求价格波动的背后,必然隐藏着社会资源的损失和浪费。特别是经济运行的大起大落,会造成巨大的损失浪费,引起社会震荡。这些弊端是市场机制自身无法解决的。

2. 政府在市场失灵领域中的作用

(1)提供公共物品。居民具有“搭便车”的动机,其直接后果是公共物品很难由私人生产和供应,因此这一重任只能交由政府这一类的公共组织出面来担当。

(2)实行宏观调控,保持经济稳定发展。经济发展存在周期性的波动,它可能是经济活动内在规律性所致,也可能是人为分散决策之间不协调所致。这就需要超然于一般社会经济组织之上的机构即政府出面,用财政、货币等宏观

政策等对整个经济进行调控,以实现总需求和总供给的相对均衡,保证充分就业和物价的相对稳定,维持适度的经济增长等。

(3)“外部效应”的内部化。简单说,外部效应的内部化就是通过经济机制设计等使市场机制失控的外部效应得以控制和消除。当外部效应存在时,市场机制往往无力对资源进行有效配置。具体而言,正外部效应较强的领域往往显得市场的活力不足,而负外部效应较强的领域则表现得是市场活动太多。因此,有必要由政府出面使“外部效应”内部化,保持适当的市场活力。

(4)行业管制。经济发展中,一些企业会通过过度竞争和不正当竞争手段打击竞争对手,以谋取独家经营权,在某些行业形成垄断。垄断形成后,这些企业常常会以降低产量或提高价格的方式谋取更大收益。这无疑会阻碍市场机制的有效运作。同时,与公共物品类似,某些地方的一些社会需求无法通过市场调节得到满意解决。这些都要求政府出面,一方面防止过度竞争和垄断,另一方面为社会提供全面的服务。

(5)保持社会分配的相对公平。市场经济虽然可以相对有效地配置资源,但是却无法保证社会财富分配的公平性。因此,现实社会需要确定一种更符合公平分配原则的资源配置方式,但是市场作不了这种选择,所以政府出面发挥作用理所当然。

(6)弥补市场的不完全性和信息的不对称性。完全的、竞争的市场是“经济学家的乌托邦”,现实中的市场都是不完全的。在此,不完全的含义不是说有些市场还未建立,而是指市场本身的不完全性。另外,现实经济生活中还存在大量的信息不对称现象,即交易一方往往占有对方所不掌握的信息。在信息不对称的情况下,自发的市场竞争常常不能公平地保护交易双方的利益,于是便需要政府发挥一定的弥补作用。

(7)在国际竞争中保持本国的经济发展。在参与国际交往和竞争的过程中,各国政府发挥着重要的作用。历史和现实不断证明,政府对国际技术和经济交往进行战略性的政策干预是必要的,它能够保护本国企业的利益,保证本国经济的稳定和发展。

四、政府失灵及其纠正

如同市场本身有缺陷、会失灵一样,政府同样会因决策失误、实施不力而失

灵。市场的缺陷并不是把问题转交给政府的充分条件。市场解决不好的问题,政府可能解决得好,也可能解决不好,而且由于政府所具有的全局性的特点,它的失灵往往会给社会经济造成比一般市场失灵更大的资源浪费。

1. 政府失灵的原因

(1)政治决策成本过大。政治决策则以集体作为决策主体,以公共物品为对象,并通过有一定政治秩序的政治市场来实现。因此,政治决策是一个十分复杂的过程,存在着种种的困难和障碍,使得政府难以制定并实施好的或合理的决策,从而导致了政治决策的失误。

(2)政府官僚机构的存在。经济人的假设是市场经济的最基本假设之一,它认为,市场主体都是趋利避害并追求自己利益的最大化,也就是说,每个市场主体都会根据自身的条件和判断,最大限度地去谋取利益,作为市场主体的各级政府及其组成部门,当然也是经济人,政府系统各部门、各权利环节在本位利益驱动下,通过扩张可供他们掌握支配的收入,来寻求其福利最大化。在市场经济大潮冲击下,公职人员工资收入不仅很快变得不再令人羡慕,而且与企业、经商单位中非公职人员收入水平的差距显著扩大,刺激政府系统及财政供养的事业单位出现“创收”高潮。

(3)行政低效。行政机构效率低下是众所周知的。其主要原因在于:

①官僚机构垄断公共物品的供给,缺乏竞争。竞争的缺乏可能导致政府部门的过度投资,生产超出社会需要的公共产品,不适当地扩大机构,增加工作人员,提高薪水和办公费用,造成大量浪费。

②政府官员缺乏追求公共利润的动机。由于政府官员不能把利润据为己有,加之公共物品的成本与收益难以测定,所以,与企业管理者追求利润最大化不同,政府官员通常会追求规模最大化,以此增加自己升迁的机会,扩大自己的势力范围。这必然导致机构臃肿、人浮于事、效率低下。

③缺乏对政府官员的有效监督。在现代政府管理体制中,作为监督者的公民常常成了被监督者,即政府官员的监督对象,完全可能受到他们的操纵。因为政府官员的地位可以使他们制定某些有利于自身利益而不利于公共利益的政策措施。

(4)分配的不平等。市场活动导致了收入或财富的不平等,而意在克服市场分配不平等的国家干预,其自身也可能产生权力集中与收入上的分配不公平(此处收入分配上的不平等主要是指再分配的不平等)。

(5)寻租活动导致的政府失灵。最常见的、影响广泛的寻租活动是种种涉及权钱交易的问题,即居民或利益集团为了自身经济利益对政府或政府官员施加各种影响的活动,如贿赂、游说等。寻租活动造成了经济资源配置的扭曲,阻止了更有效的生产方式的实施。

上述五个方面的“政府失灵”我们通常称为经典意义上的政府失灵。关于政府失灵,还有一种理论,就是指政府不能为社会提供个性化服务,在个性化方面,政府是失灵的。

2. 避免政府失灵的对策

当市场机制在一国经济运行中占上风时,由此产生的市场缺陷令人想起国家调控这只“看得见的手”;而当国家调控占据主导地位时,国家的失灵又促使人们重新寻找市场那只“看不见的手”。现实中国家与市场并非水火不相容,它们更多的是相辅相成,共同发挥作用的。这一点我们可以从探究避免国家失灵的对策中清楚地看到。

(1)进行宪制改革。公共选择学派认为,要克服政府干预行为的局限性,避免政府失灵,改善政府机构工作效率,最关键的是改革国家的宪法制度。

(2)在公共部门引入市场机制。经济学家们设想通过在公共部门引入市场机制来消除政府低效率的最大障碍。其具体设想有:设置两个或两个以上的机构来提供相同的公共物品或服务(例如供水、公交服务),使这些机构之间展开竞争而增进效率;利用私营部门的奖惩机制,根据政府高级官员的工作实绩给予特别“奖金”,并允许政府机构的负责人把本机构的“节余资金”(与最初的预算估计相比)用于“预算以外”的“投资活动”,以刺激和发挥政府机构及其负责官员的积极性;将某些公共产品的生产承包给私人生产者,以便更多地依靠市场经济来生产社会所需的公共产品。此外,还可以采取加强和鼓励地方政府之间的竞争来提高地方政府的工作绩效。

(3)引入利润动机。即在国家机构内建立激励机制,使政府官员树立利润

观念,允许政府部门对节省成本的财政剩余具有某种自由处置权。例如,可直接分享成本节余或作为奖金津贴以及其他各种福利项目发放。当然,这种利润动机容易造成虚假的或损害公众利益的节余(如订立名目乱收费,以一定的资金提供尽量少的公共服务等等),为此必须在引入利润动机的同时加强监督。

(4)对国家的税收和支出加以约束。政府活动的支出依赖于赋税,因此,对政府的税收和支出加以约束,可以从根本上限制政府的行为范围,抑制政府规模的过度增长和机构膨胀。

五、我国转型时期的政府作用

我国正处于从计划经济向市场经济转变的过程中,同发达市场经济国家相比,中国政府在市场的建立、完善和管理上,在社会环境的改善等方面有许多工作要做。主要是:

(1)推动市场体系的建立和完善。作为一种制度性安排的市场经济是无法完全靠自然、自发的力量,不花任何代价就能在短期内实现的。当市场体系尚未建立和完善的时候,政府不发挥积极的作用,可能会导致更多的经济问题和社会问题。因此,政府不仅要积极推动社会变革,而且还要大力促进市场体系的形成和完善。

(2)促进社会保障体系的形成。经济转型国家中与市场体制相适应的社会保障体系往往不健全。尤其像中国这样一居民大国,原来在社会保障方面的基础比较薄弱,依靠的是国有企事业单位的微薄力量来维持就业和基本生活保障。而大量国有企业运营效率低下,在改革中企业破产、兼并等重组的进行必然会出现人员裁减,剩余劳动力大量流向社会,造成失业队伍迅速扩大。这就向我国的社会保障体系提出了挑战。不解决好这些问题,不能够保持社会的稳定,就会影响改革的顺利进行。因此,建立、健全我国的社会保障体系,积极筹集和合理分配养老金、失业金、医疗保险金、贫困救济金等,单靠企业或居民的力量是难以做到的,政府在其中有着任何其他社会组织无法替代的作用。

(3)国有资产的有效管理。原来的计划经济国家中,国有资产都有相当大的规模,国有经济一般占据着国民经济的主导地位。因此在改革的过程中,如何防止国有资产流失、实现国有资产保值和增值、提高国有资产的运营效益,都