



南开大学 211 工程——经济学系列丛书

中国转型经济时期的 公共政策

张志超 雷晓康 等著



中国财政经济出版社

D 6
94-C1

南开大学 211 工程

经济学系列丛书

中国转型经济时期 的公共政策

张彦超 雷晓康 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国转型经济时期的公共政策/张志超等著. —北京:
中国财政经济出版社, 2005.7

(南开大学 211 工程经济学系列丛书)

ISBN 7-5005-8326-5

I. 中… II. 张… III. 财政政策-研究-中国
IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 066351 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 16.125 印张 411 000 字

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 28.00 元

ISBN 7-5005-8326-5/F·7275

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

市场经济与社会公平对国民福利的影响历来受到经济学家、政治家以及不同社会阶层成员的普遍关注。为了补偿市场机制的某些缺欠，缓解市场效率与社会公平之间的矛盾，政府就要通过制定、推行、改变、调整公共政策方式，对国民经济活动进行干预。在此意义上，公共政策过程体现了社会制度的选择与设计，而公共政策本身就是目标明确的制度性安排。

本书主要研究中国特殊时期——转型经济时期的公共政策理论与方法，阐释政府如何制定妥善处理公共福利关系的公共政策，以及这些政策的重要内容。在研究过程中，本书坚持了（英国公共政策学家迈克尔·希尔在分析社会政策问题时所不断强调的）一些基本观点：（1）公共政策（或广义的社会政策）的本质就是影响公共福利的国家行为；（2）公共政策产生源于社会控制动机（稳定社会秩序）与人道主义动机（基本人权与自由的平等分配）的有机结合；（3）公共政策应该视为从经济政策派生出来的政策，它决定由谁来控制经济，怎样分配经济成果；（4）公共政策特点、性质取决于特定的社会条件、经济条件与政治制度；（5）公共政策研究不能忽视政策实施问题。

本书基于福利经济学理论、公共选择理论、社会正义理论的核心成果，即社会选择的性质与形成机制，公众偏好及其偏好显示，社会福利函数，普适价值等展开有关公共政策的研究活动。同时，也吸收了制度经济学理论研究成果，主要包括社会经济制度与公共

选择的关系，个人行为对制度建设的影响，制度的需求与供给关系等。本书在研究公共政策制定方法、贯彻模式以及政策效果评估等问题时，充分利用了普通经济学建立的经济分析工具。总之，虽然公共政策研究广泛涉及哲学、政治学、伦理学、经济学、社会学、历史学等多种学科，但是本书则主要从经济学视角观察公共政策问题并采用经济学理论与方法分析这些问题。当然，本书也注意吸收其他学科的重要研究成果以丰富研究内容。

本书分为两大部分，第一部分研究公共政策形成与制定原理。具体来说，研究重点涉及四个方面：（1）公共政策的基本理论，阐释公共政策性质、形成机制、影响政府制定公共政策的主要因素，以及公共政策贯彻模式等。（2）基本国情的讨论，试图完整描述转型时期的国情特点。在此基础上，结合转型时期的国内政治关系、国际经济关系等因素，提出我国此阶段政府公共政策目标和制定原则。（3）关于政府公信力问题的研究指出，政府信用是人类社会最原始和最重要的道德规范之一。良好的政府信用制度，不仅在公共政策贯彻过程中节省交易成本、提高政策绩效，而且能有力地促进经济发展和社会文明进步。同样，在政府公信力日益削弱，进而导致整个市场经济面临着信用危机情况下，任何公共政策均难以推行。提高政府公信力应该从产权、道德伦理、法治和民主监督四个方面入手，同时也不能忽视操作层面制度设计。（4）各类公共政策之间既存在相干性，也存在一定冲突，公共政策整合是必要的，以便共同地提高公共政策的实际效果。至于公共政策绩效评估则是一项非常困难的工作，它既要直接反映公共政策实施后的社会福利增长状况与平等分配状况，也要有利于对政府公共政策过程实行公众监督。

第二部分则分别研究转型时期重要类型的公共政策形成背景和实施方案。转型时期的市场发展政策和转型时期的“三农”政策，虽然在严格意义上它们可能不属于公共政策讨论范围，但是在我国

目前情况下如何设计发展市场经济的政策和如何解决农业问题的政策往往关系到大多数社会成员的福利，具有特殊意义，以致成为转型时期的准公共政策。在这方面有许多问题值得研究：如何使国民经济尽快摆脱传统计划体制的影响，尽快向全面开放的、自由竞争的市场经济过渡；如何规范私人产权制度，它直接关系到经济自由化问题，也与市场准入、市场退出机制安排有关；如何妥善处理转型时期近九亿农民在社会经济福利不断增长过程中的利益分配关系，它既是保障农村社会生活稳定、文化进步且有效推进农村城市化进程的前提条件，也是维护中国农业可持续发展的基础；如此等等。

转型时期的社会保障政策和公共安全政策，是各国政府目前所关心的最重要的公共政策领域。按照森的观点，对于像我国这样的发展中国家，社会保障政策还有更重要的社会、政治意义，从而成为影响经济发展的基础政策。在这方面研究工作至少应该包括三个方面：（1）社会保障制度的重要意义在于社会经济的基本权利在国民中的平等分配，有助于市场经济的发展和人的全面发展；（2）中国特殊国情下如何借鉴发达国家成功的经验；（3）如何尽快将雏形的社会保障制度加以完善并覆盖全国。至于转型时期的公共安全政策，主要涉及人身安全、食品与药品安全以及特殊事件发生情况下的社会救济问题。这些问题在我国尤为严重，具体解决这些问题也很困难。事实上，政府光有紧迫感是不够的，关键在于拿出具体可行的办法。

中国严重的社会、经济问题一般都与人口问题有关，其给社会生活带来的最大压力就是就业问题。控制人口与增加就业的政策密切相关，而在人口控制、劳动就业上往往要牵扯到人权问题，从而增加了这一公共政策制定的复杂性。实际上，按照森的观点，在个人“可行能力”不断提高的情况下，在受到合适控制的市场条件下，就业问题才能有效予以解决。本书转轨时期的人口政策与就业

政策重点研究上述问题。

考虑到提高个人“可行能力”有两个基本途径：一是政治制度改革以保障基本人权的平等分配；二是通过发展教育提高个人的就业能力和增加国家的人力资本存量。那么，不言而喻，国民教育与人力资本开发政策是必要的，该政策直接针对国民素质的普遍改善，而这又是解决各项社会问题的关键。

本书最后研究保障国民经济可持续发展的生态环境政策。这是因为，在人口众多的我国，不仅经济发展模式方面缺少可选择性，而且受传统经济增长模式的影响，国民经济发展已付出了极高的资源、环境代价。实际上，转轨经济时期不应该简单地理解为类似西方“原始积累”的经济起飞过程，而是积极寻找合适的经济增长模式、坚持走可持续发展道路的过程，至少应该是该过程的准备阶段。

在我国，现代公共政策研究活动还属起步阶段，不仅有关理论的成熟程度不高，而且对适合于基本国情的研究方式、方法以及研究工具的选择也处于积极探索中。在此背景下，本书的完成也只能为广大读者提供一些阶段性研究成果。希望越来越多的国民通过阅读本书，不仅能够更加密切关注政府公共政策制定、实施活动，而且能够提高积极参与公共政策制定的热情。

张志捷

2005年5月8日于南开大学

目 录

第一章 公共政策的理论与方法·····	(1)
第一节 公共政策概念与基本性质·····	(2)
第二节 从社会选择到公共政策·····	(7)
第三节 公共政策的供给与需求·····	(11)
第四节 社会福利函数与公共政策·····	(21)
第五节 公共政策与公共行政·····	(34)
第二章 基本国情与公共政策制定原则·····	(45)
第一节 转型时期的经济发展状况·····	(46)
第二节 我国转型期内急需解决的重大社会经济问题··	(53)
第三节 转型时期政府公共政策的目标与制定原则····	(70)
第三章 政府信用与公共政策·····	(77)
第一节 政府信用的内涵及现实表现·····	(79)
第二节 政府信用形成的基础·····	(84)
第三节 提高政府公信力的重要途径·····	(99)
第四节 政府公信力与公共政策制定·····	(105)
第四章 公共政策的合意性与绩效评估·····	(109)
第一节 公共政策非合意性产生的根源·····	(110)
第二节 公共政策合意性的改进·····	(120)

第三节	公共政策的绩效评估·····	(128)
第五章	转型经济时期的市场发展政策·····	(148)
第一节	转型经济时期市场发展的障碍·····	(150)
第二节	发展市场的基本原则·····	(156)
第三节	政府与市场的关系：发展市场的前提·····	(162)
第四节	发展市场的公共政策选择·····	(169)
第六章	转型经济时期的“三农”政策·····	(184)
第一节	“三农”问题现状·····	(185)
第二节	“三农”问题形成的原因分析·····	(201)
第三节	旨在解决“三农”问题的公共政策·····	(223)
第七章	转型时期的社会保障政策·····	(244)
第一节	社会安全网与社会保障制度·····	(245)
第二节	我国主要社会保障政策的演变·····	(248)
第三节	转型时期社会保障制度的改革·····	(266)
第八章	转型时期的公共安全政策·····	(291)
第一节	公共卫生安全·····	(292)
第二节	社会秩序安全·····	(309)
第三节	突发灾害的公共安全·····	(324)
第九章	转型经济时期的人口与就业政策·····	(337)
第一节	我国人口政策的沿革·····	(338)
第二节	转型时期人口政策现状及存在的问题·····	(345)
第三节	转型时期的人口政策·····	(353)
第四节	我国劳动就业制度的演进·····	(365)

第五节 我国现阶段的就业状况与就业压力·····	(371)
第六节 转型经济时期的就业政策·····	(375)
 第十章 国民教育与人力资本开发政策·····	 (388)
第一节 人力资本理论·····	(389)
第二节 人力资本的计量·····	(393)
第三节 中国人力资本现状·····	(401)
第四节 转型时期的人力资本政策·····	(421)
 第十一章 转型时期的生态环境保护政策·····	 (429)
第一节 可持续发展与政府责任·····	(431)
第二节 保障经济可持续的财政政策·····	(445)
第三节 可持续发展的环境政策·····	(462)
 主要参考文献·····	 (490)
后记·····	(503)

第一章

公共政策的理论与方法

公共政策研究广泛涉及哲学、政治学、伦理学、经济学、社会学、历史学等多种学科，而本书则主要从经济学视角观察公共政策问题并采用经济学理论与方法分析这些问题。其实，即使仅仅局限于经济学领域进行公共政策研究，这种研究也是相当复杂的：首先，作为一种特殊的社会经济现象，人们一般要在普通经济学理论框架下，使用普通经济学分析工具展开有关研究。其次，随着宪政经济学、公共经济学、制度经济学等经济学分支理论的发展，公共政策的内在规律得到了多角度阐释，不仅丰富了它本身的研究内容，而且使研究深度日益提高。最后，公共政策属于政府行为，其目标选择和实际绩效既受政府组织形式制约，也受政府官员行政伦理取向的影响。显然，现代社会经济生活中公共政策占有突出重要地位，其福利影响广泛涉及个人、家庭、私人企业、政府组织、非

政府组织等。也正因为如此，对于公共政策理论与实践的研究日益受到上述各社会经济单位的极大关注。

本章及以下三章，重点研究公共政策的理论问题：包括公共政策基本概念，社会成员出于福利最大化考虑要求政府制定并实施特定公共政策的一般原理，政府制定合意的公共政策的理论依据和基本方法，以及政府行为对公共政策目标选择的影响等。就本书的逻辑安排看，只有基于对公共政策基本性质、其对国民福利一般影响的正确理解，才能够提出适合于我国转型经济时期及以后的公共政策制定原则，进而在这些原则指导下科学地制定各项具体的公共政策，如特殊时期的“三农”政策、社会保障政策、人口与就业政策、公共安全政策等等。

第一节

公共政策概念与基本性质

按照英国哲学家霍布斯看法，自然状态注定会使人类生活变成“危险的”、“野蛮的”、“短暂的”。就是说，无政府状态在逻辑上无法存在，组成社会的个人必须通过（委托）权威机构——如政府——建立的一套可靠的公共秩序，才能从事有价值的社会经济活动。至于政府如何建立以及建立怎样的公共秩序，则取决于形成特定公共秩序的相应公共政策的具体性质。尽管学术界在公共政策定义、性质、形成因素等方面提出过多种解释，也存在不少的争议，但本书认为把公共政策一般性质理解为“影响公共福利的国家行为”，“社会控制动机和人道主义动机相结合的产物”，的确揭示了公共政策的本质特征。

一、公共政策是影响公共福利的国家行为

人类很早就发现，个体的力量与智慧难以实现有效生存和自由发展目标，即使仅仅出于自身的生命、财产安全考虑，人们也必须

组成社会，以便通过集体的努力使之得到保障。但是，组成社会的人们必须愿意放弃原始的自由（无拘无束、我行我素、自行其事），并把自己置于代表公共意志的“至高无上”的（通常由国家及其政府加以行使的）主权支配下。这种“至高无上”的主权支配所代表的公共意志，实际上就是人类所需要的社会秩序。或者用更通俗的语言讲，就是所谓的体现社会成员集体意志的“游戏规则”。

关于社会秩序的重要性，即社会秩序给人们带来的益处，法国著名宗教改革家约翰·加尔文在其《论政府》一文中有过十分精辟的阐释：“……它对人类是如饮食、阳光和空气一样重要，而且更为优越。人们怎样靠饮食、阳光和空气得以存活，也怎样从社会秩序获得养生；并且从尊严来看，后者远胜于任何一前者。因为后者……使社会和平不受骚扰；使每个人能享受自己的产业而不受侵犯；使众人共同交易而可免于欺诈和不义；使正直和谦恭可以培植于人间；总之，使公开的宗教仪式能维持于信徒中间，且使人道能维持于人间。”^① 在这一阐释中，加尔文实际上已经明确指出了社会秩序的重要性，促使其产生的根本原因及其对所有社会成员的福利效应。

社会秩序，亦即公共秩序，是指特定社会中人与人之间、人与社会之间形成的相对稳定关系，属于汇总性概念。对于不同类型国家，或者对于同一类型国家的不同发展阶段而言，社会秩序（公共秩序）所汇总的具体内容以及对该国、该时期国民福利产生的具体影响，会出现明显差异。究其原因，这些差异主要源于各国（通过政府）在不同时期制定了不同的社会政策。有鉴于此，英国经济学家迈克尔·希尔便把社会政策定义为“影响公共福利的国家行为。”^②

① 加尔文：《论政府》，贵州人民出版社 2004 年版，第 85～86 页。

② M·希尔：《理解社会政策》，商务印书馆 2003 年版，第 13 页。希尔的“公共政策”概念与《牛津英语词典》的“政策”定义是相似的，即“政府、政党、统治者和政治家等采取或追求的一系列行动，所采取的任何有价值的行动系列。”另外，关于“政策”概念的更深入研究，读者还可以参阅 M·希尔的《现代国家的政策过程》（中国青年出版社 2004 年版）。

不过，该定义过于简洁，希尔随后解释道，这个定义可能造成两种误解：一是认为只有国家行为才能影响或者促进公共福利；二是认为社会政策制定总是以促进公共福利发展为目的的。特别是第二个误解尤其需要予以澄清，为了不使人们将社会政策本身特征与政策倡导者、采纳者或实施者的动机与目标混为一谈，他指出：“带有‘社会’性的政策可能促进福利的发展，但它也可能成为实现其他目标的工具，对人民的幸福造成危害。”^①

考虑到社会政策与公共福利密切相关，再考虑到社会政策的实施总离不开（以提供公共物品与劳务为基本职能的）政府，或政府行为，那么，根据这两个标准进行判断，社会政策实际上就是公共政策，只是表述方法不同而已。尽管（包括希尔在内的）一些学者认为公共政策外延大于社会政策，前者不仅包括社会政策，而且包括政府制定的其他政策，但是本书认为做这种区分没有实质性的意义，所以本书在以后的论述中一般采用“公共政策”这一术语，某些场合偶尔也使用“社会政策”一词。

二、公共政策是社会控制动机和人道主义动机相结合的产物

公共政策集中体现为现代政府^②按照公众意愿对公众提供公共物品与劳务的行为，而在这些行为中，有效提供两类特殊形式的公共物品——维护合意的社会经济秩序与保障基本权利的平等分配——最为重要。前者是人类各项有意义生产活动得以持续进行下去的基础环境，而后者，除了具有同样重要意义外，则是人类本身实现全面发展的根本保证。事实上，不论社会经济发展水平如何，各

^① M·希尔：《理解社会政策》，商务印书馆2003年版，第13页。

^② 这里，现代政府应该定义为：是由被授权制定公共政策与处理国家事务的个人和机构组成的政治组织，其重要作用在于妥善安排、协调国家的内政、外交关系，这些关系往往涉及政治、社会、经济、文化等各个领域。从经济学角度看，搞好这些关系之所以重要，是因为它们均在不同程度上影响国民的福利水平。

国国民都应该享有如下一些公民的基本权利：(1) 政治参与权，参与社会选择的权利，具体表现为选举权、公民权、言论自由、信仰自由等以及要求各项经济制度、法律条例等的贯彻都必须以公开形式进行的权利。(2) 经济自由权，享有为生产、消费、交换而运用自己的、社会的经济资源的机会的权利。(3) 社会机会均等，获得社会教育、公共卫生以及其他社会安排提供的各种利益的权利。(4) 防护性保障，要求所有社会成员同样有效地获得社会生活安全网的利益的权利。^① 如果上述四项公民的基本权利——减约为生存权、发展权、自由权和政治参与权——被严重剥夺，或者这些权利在国民之间的分配出现严重不平等，部分社会成员就会陷入贫困状态且难于摆脱出来，进而在社会财富、收入分配极化条件下，社会秩序也会趋于紊乱，甚至导致社会解体。

当然，不能简单地认为，社会强调保障基本权利的平等分配并由此推动政府制定相应公共政策的动机仅仅在于控制和稳定社会秩序。其实，随着人类政治文明与物质文明的不断进步，作为社会正义之核心内容的人道主义观念便日益深入人心，它以同样甚至更大的力度要求政府推行保障基本权利的公共政策。因此，关于公共政策的成因可以最一般地理解为，它是人类社会自身发展的必然结果，是“……社会控制动机和人道主义动机相结合的产物。”^② 应该指出，以往理论在解释公共政策成因问题上，实际是仁者见仁、智者见智。例如，某些较为激进的政治理论认为，以提高公共福利为目标的公共政策实际上是社会矛盾激化的产物。换言之，工人阶级与资本家阶级的持续较量，迫使以保护后者利益为主的资产阶级

① 正是基于这些基本权利，阿玛蒂亚·森提出了他著名的“工具性自由”的概念。工具性自由，就是那些能够直接、间接帮助人们按照自己的合意方法生活的自由，这些自由是相互关联的，而且相互促进。参见森的《以自由看待发展》一书，中国人民大学出版社2002年版。

② M·希尔：《理解社会政策》，商务印书馆2003年版，第14页。

政府不得不推行福利国家政策。这种政策可以实现多重社会目标：一是可以有效防止工人阶级的过激行为，否则可能给社会经济带来破坏性后果；二是通过基础教育和医疗卫生保障，为资本主义经济发展提供足够的合格的劳动者；三是对于国家统治者来说，福利政策有助于调和社会各阶层、各阶级的经济利益，具有长期维护其现行政治统治的巨大利益。又如，倡导“福利国家”制度的英国大主教坦普尔则认为：现代社会生活中客观上要求独立国家有一个集中的政府，要求政府扩大其职能范围；国家要存在，就必须为其民众服务；国家要维持社会秩序，就必须关心其民众的福利。如果人们普遍接受这种观念，实际上就会放弃（总是导致战争和压迫的）“权力国家”概念，代之以（反映社会发展的客观要求并关心民众福祉的）“福利国家”概念，进而使其成为现代政府所追求的重要经济改革目标之一。再如，凯恩斯也曾指出，社会财富与收入分配有欠公平的基本原因，既有社会原因，也有市场原因，还有人性本身的原因（如自私自利、惟利是图等）。对此，他以为，政府应该负起管理人性的责任。所谓管理人性，就是要求政府既要承认“发财的动机”与“私有财产制度”是人类有价值活动产生的基础，又要使人们的“发财游戏”能够在一定的规则与性质中得以进行。不过，这些理论通常只是从某一侧面来解释公共政策的形成，或者仅能说明某些时期的公共政策的成因，缺少理论汇总性或概括性。因此，除非需要对某项公共政策之成因进行具体的历史考察，一般情况下，人们对公共政策成因仅做概括性理解就足够了。^①

出于同样理由，对公共政策变化规律做一般性解释，即做概括性理解，甚至更为重要。因为这样做不仅不排除对某一类型公共政策演变问题做具体研究，而且特别容易把握公共政策变化机制、路

^① 本书在后面各章研究主要类型公共政策时，还会分别就其成因问题做比较深入的分析。

径选择特点。通常情况下，可以把“公共政策”视为特殊形式的公共物品，和利用经济学基本原理——“供求理论”——研究私人产品一样来研究公共政策供求变化的一般规律。实践说明，这一方法具有广泛的实用性。就目前关于公共政策变化规律的研究成果看，以下一些结论是重要的：（1）理论上讲，一国公共政策的形成与不断完善，既取决于作为公共政策需求方——民众——对属于自己的自由、民主、人权等基本权利需求之迫切程度和追求能力，也取决于作为公共政策的供给方——政府——对自由、民主、人权等在人类发展进程中所具有的重要价值与普遍意义的认识程度。（2）公共政策制定与调整常会导致（包括政府官员在内的）各种利益集团的利益格局发生变化，最终结果取决于各方参与的博弈过程和福利计算性质。（3）通过公开对话、讨论、辩论等公共过程形成的公共政策，对于供求双方而言，均是低成本且效果最好的行为方式。这本身也说明自由、民主在形成公共政策中的巨大作用。（4）公共政策的完善与持续发挥作用是一个渐进的过程，需要政府与国民共同为克服公共政策中不尽人意的部分做出努力。

本章以下部分，主要通过经济学原理阐述公共政策理论与方法。

第二节

从社会选择到公共政策

一般来说，社会选择与公共政策之间存在着辩证统一关系：公共政策的形成是社会选择的结果，它既要反映社会选择的内在要求，同时也影响社会选择的性质。通过社会选择过程制定公共政策的好处有二：一是直接体现社会选择的基本目标——增加“公益”，减少“公害”；二是免于少数社会成员打着“社会利益”、“社会公