

公共决策 的效率

——论社会福利的制度基础

周福安◎著

海南出版社

公共决策 的效率

——论社会福利的制度基础

周福安◎著

海南出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共决策的效率/周福安著.

—海口: 海南出版社, 2007. 3

ISBN 978-7-5443-2011-5

I. 公... II. 周... III. 决策学—研究 IV. C934

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 026738 号

公共决策的效率

责任编辑: 刘 逸

执行编辑: 杨雅清

装帧设计: 苏 婧

海南出版社 出版发行

地 址: 海口市金盘开发区建设三横路 2 号

邮 编: 570216

发 行: 010-88865482

邮 购: 0898-66830933

E-mail: hnhongshulin@126.com

印 刷: 山东鲁创彩印有限公司

版 次: 2007 年 3 月第 1 版

印 次: 2007 年 3 月第 1 次印刷

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 7.75

字 数: 196 千字

书 号: ISBN 978-7-5443-2011-5

定 价: 25.00 元

【版权所有, 请勿翻版、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印刷质量问题, 请寄回本社调换

前 言

自从亚当·斯密的《国富论》问世以来，经济学家便遵循其开创的道路，日积月累，精心雕刻，成功地论证了市场经济的高效率；但当人们用微观经济学的理论成果研究集体决策时，得出的却是公共决策的低效率，这样一个高效率的私人决策与一个低效率的公共决策同时并存。这种结论明显地不符合实际，如果没有适宜的制度构筑的经济环境，市场就不可能产生高效率，如果说市场经济是高效率的，那就可以印证公共决策并非低效率。这个问题长期以来一直困扰着我，并试图从理论上论证公共决策的效率问题。本书就是我对这一问题思考的一点成果，全书分三大部分，第一部分是有关理论假设与研究对象的确定，其中的重点是从马克思的经济理论中抽象出一个马克思人类行为的动态模型；第二部分是有关公共决策基本理论的建构，重点是论证公共决策实现高效率的条件与途径；第三部分是有关公共决策的实证分析与目标模式的选择，重点是分析了我国体制转轨时期公共政策的某些内容。去年年初我开始写作，当时只有一个研究方向，却没有一个详细的提纲，并且把写好的内容放在互联网上进行交流，在学说连线、人民网——强国论坛、中国经济学 50 人论坛、中国伦理学等网站上都有广泛转发。但当我准备将这些内容编辑成书的时候，同样难以用一个详细的提纲进行组编。这样，最后形成的书稿只能各章的独立性较强，而连贯性不足，内容也前后出现交叉，为了弥补这方面的不足，使读者对本书有一个较为系统的了解，在此我将本书归纳为以下六大内容。

公共决策的效率

一、人类行为的基本假设

潜在资源的无限性与可用资源的有限性的矛盾是人类面临的基本经济问题，对可用资源进行有效配置，为潜在资源转化为可用资源提供制度环境，解决社会生产与需要之间的矛盾，是经济学的研究对象和任务。人的偏好有私利性偏好与公益性偏好两种类型，人的行为是经济人行为与公益人行为兼而有之，具体的个人究竟以哪种行为为主则由社会的经济发展水平与制度环境决定。

二、公共决策的目标与任务

人类的决策可分为私人决策与公共决策，私人决策的目标是经济效率，从国民经济的角度来看，经济效率表现为经济增长，私人决策的任务或社会责任是有效地配置私有资源；公共决策的目标是社会福利，公共决策的主要任务或社会责任是：如何公平、有效地配置公共资源，并为私有资源的配置提供制度环境，使私人决策有利地实现公共决策的目标。

三、公共决策的微观基础

社会的可用资源可分为私有资源与公共资源两部分，人力资本可分为私利性人力资本与公益性人力资本两种类型，私有资源与私利性人力资本是私人决策的物质基础，公共资源与公益性人力资本是公共决策的物质基础。一个有效率的公共决策要求有一个相适应的市场机制，这个机制能将私利性人力资本配置于私人决策领域，将公益性人力资本配置于公共决策领域。一个拥有公益性人力资本的行为主体和一个将公益性人力资本配置于公共决策中的市场机制，构成公共决策的微观基础。

四、制度对效率的规定

不同的制度和产权界定，对经济主体意味着不同的效率；制度

安排可分为过去人或前人对未来人的制度安排和现代人的制度安排；现代人的制度安排又可分为自我约束的制度安排、互相约束的制度安排和单向约束的制度安排。制度的性质有中性制度和非中性制度，非中性制度又可分为以分利为目标的静态非中性制度和以创新为目标的动态非中性制度。公共决策的任务就是寻找一个有利于增进社会福利和鼓励创新的制度。

五、公共决策的效率

经济增长是判别私人决策的社会标准，利润是判别私人决策效率的个别标准；社会福利是判定公共决策效率的社会标准，公平性是判定公共决策效率的个别标准；公共决策的效率从两方面表现出来，一方面是公共品分配的公平性，另一方面是私人决策的效率性；有两种类型的公共决策部门，一种类型是由私利性人力资本控制的部门，另一类是由公益性人力资本控制的部门；要控制私利性人力资本进入公共决策部门必须具备两个条件，一是市场的筛选功能，二是政府设置的进入门槛。一个民主的决策类型和一个由公益性人力资本控制的公共决策部门，是社会福利的制度基础，是公共决策效率的源泉。

六、服务型政府的建设

现代政府可分为掠夺型政府、交易型政府和服务型政府三种类型；政府可能存在掠夺公共品、无偿占有公共品和保护、有效配置公共品等多种行为；服务型政府是与公共资源的属性与要求相一致的政府，建设服务型政府是社会福利最大化的一种制度安排，但服务型政府不单纯是一种人为的制度安排，在很大程度上依赖于自发秩序的演进。

我虽然把这些观点公之于世，这并不等于这些见解就一定有价值，但不同观点的讨论正是科学繁荣与发展的必由之路。在这个问题上我很同意哈耶克的想法：

公共决策的效率

如果观念需要更新和发展，那么提供指导的理论家就决不能使自己受多数意见的束缚。政治哲学家的任务与专门的公务人员的任务不同，因为后者的任务在于实行多数的意志。尽管政治哲学家绝不能以决定人们所应当思考的问题的“领袖”自居。但是指出共同行动的种种可能性和各种各样的后果，以及提供多数尚未能考虑到的各种政策的总体目标，却是政治哲学家的任务。

——《自由秩序原理》中译本

当然对于公认的大师们的见解，虽然不应盲从，但也不能轻言其误。为此本书有两处牵涉到基本理论争论的地方，在表明作者观点的同时，也选了二篇短文作为附录，以便给非专业人员提供参考。

在本书不得不落笔，作者也深感疲惫之余，脑海中总是出现曾经对作者的成长和本书的出版做出过直接和间接贡献的人。首先我要感谢我在湖南师范大学生命科学学院求学时的师长们，毕业后我虽然大部分时间没有在生物学园地里耕耘，但在那个特殊的历史时期，师长们表现出的求实的科学态度，把荣辱置之度外，甚至连生命都不顾的献身精神深深铭刻在我的心灵深处，这对我后来的工作，其中也包括经济研究产生的影响是决定性的。在中共湖南省委党校学习的两年是我一生唯一的经济学专业学习时间，湖南省委党校经济学部的专家们对改革事业的满腔热情和理论勇气曾经深深地教育和鼓舞着我们每一个学员，导师们紧密联系实际的教学方法直接把学员带入了科学研究和改革的前沿领域，在刘必成、陈抱年、邱志忠、周钰教授，以及理论部周明岱主任等的言传身教下使我初步学会了经济研究的基本方法，受到了经济学的基本训练，实现了本人在专业上的转型。

前 言

衷心感谢我供职的单位中共新化县委党校校长刘宗南同志与其他校委，在条件有限的前提下对本人的研究工作，特别是本书的写作与出版给予的长期支持。感谢教研室主任刘道吾、资料员杨新会同志在资料的收集、提供、办公条件的保证、文稿的编排等方面给予的帮助。

最后，还得感谢我的妻子和儿女，感谢他们对我消耗了家庭资源但对养家糊口却无价值的事情的理解与支持。

作 者

2006年10月18日

目 录

CONTENTS

第一部分

第一章 公共制度：规范竞争与倡导合作的制度安排

- 一、社会经济生活的基本矛盾 / 3
- 二、公共决策的研究对象 / 7
- 三、经济现象的普遍联系与经济学的研究方法 / 9

第二章 资源稀缺性与需求无限性命题的讨论

- 一、概念及其含义 / 12
- 二、现代经济学基本经济问题中的问题 / 13
- 三、简短的分析 / 19

第三章 私人决策与经济人假设

- 一、经济人：研究私人决策的行为假设 / 20
- 二、扬弃经济人假设是现代经济学发展与完善的客观要求

/ 23

公共决策的效率

附录：经济学的标签：经济人假设 / 32

第四章 从经济人到公益人；马克思人类行为的动态模型

一、马克思与亚当·斯密关于经济人假设的差异 / 37

二、马克思人类行为的动态模型 / 40

三、马克思人类行为动态模型的基本特征 / 44

四、简短的评述 / 46

第五章 社会福利与公共决策

一、公共决策主体：类型与行为 / 47

二、公共资源 / 50

三、公共政策的目标与社会福利 / 51

四、公共制度与社会激励 / 54

五、社会福利对公共政策的评价 / 56

第二部分

第六章 公共决策型人力资本：形成与配置

一、偏好的个体差异与公共偏好区 / 63

二、两种重要的偏好：私利性偏好与公益性偏好 / 65

三、公益性偏好与组织核的形成 / 66

四、公共决策型人力资本与政府组织的内核 / 70

五、人力资本配置与制度均衡 / 72

附录：公共选择理论简介 / 76

第七章 制度对效率的规定

- 一、制度的一般理论 / 80
- 二、应超越建立在帕累托原理基础上的经济效率概念 / 82
- 三、现存制度结构是制度变迁的引擎 / 85
- 四、制度安排的类型与对制度的选择 / 88

第八章 制度的静态非中性与动态非中性

- 一、压力集团与制度非中性 / 92
- 二、制度非中性的两种类型：制度的静态非中性与动态非中性 / 95
- 三、弱势群体与制度非中性 / 97

第九章 集团共有资源与搭便车的效益

- 一、集体物品的两难困境 / 100
- 二、核心集团与两难困境的求解 / 102
- 三、集团的共有资源与大集团的优势 / 104
- 四、搭便车的相互性及其效益 / 106

第十章 市场缺位与制度中性：过去人对未来人的制度安排

- 一、市场缺位及其类型 / 110
- 二、无权利者的权利是特权集团的公共品 / 111
- 三、科斯定理与市场缺位 / 113

公共决策的效率

四、制度中性者与中性制度安排 / 115

第十一章 经济制度主权形式的变迁

一、经济制度的权力结构 / 119

二、劳动者主权是马克思经济学说的灵魂 / 121

三、劳动者主权是我国社会主义经济制度的本质要求

/ 125

第十二章 公共选择的两难困境及其求解

一、判断经济效率的标准 / 128

二、公共选择的两难困境 / 131

三、两难困境的求解：公共权的委托——代理 / 133

四、两难困境的求解：公共决策对市场的依存 / 137

第三部分

第十三章 公共决策的类型与选择

一、公共品的需求与供给 / 143

二、公共决策的两个层次：道德与结构 / 147

三、公共决策的类型 / 150

第十四章 中国的习惯制度对经济增长的负面影响

一、习惯是免费的午餐？ / 153

二、中国的习惯制度对经济效率的负面影响 / 156

第十五章 单向型压力集团与弱势群体

- 一、压力集团的一般理论 / 161
- 二、单向型压力集团与制度非中性 / 162
- 三、单向型压力的主要方式 / 163
- 四、弱势群体的公共决策权 / 166

第十六章 寻租资本与中国经济体制改革

- 一、问题的提出 / 171
- 二、创新通行证与体制内创新 / 172
- 三、创新通行证向垄断通行证转化，寻租资本形成
/ 174
- 四、遏制寻租资本，我国制度创新面临的新任务 / 177

第十七章 双轨制与国有企业的低效益

- 一、双轨制的简要描述 / 180
- 二、非对称的退出机制 / 181
- 三、国有企业低效益的实证分析 / 183

第十八章 乡镇企业产权制度的路径依赖与变迁轨迹

- 一、乡镇企业产权制度选择的依据 / 190
- 二、乡镇企业产权制度的路径依赖 / 192
- 三、乡镇企业产权制度的创新 / 195
- 四、乡镇企业产权制度变迁的轨迹 / 197
- 五、几点结论 / 200

公共决策的效率

第十九章 原则与道德：民主决策的制度前提

- 一、遵循原则与规范民主 / 202
- 二、民主决策实践形式的局限 / 204
- 三、民主决策的社会基础 / 207

第二十章 公共决策与服务型政府

- 一、政府的不同类型 / 211
- 二、市场主体政府与公民政府 / 212
- 三、公共决策中的理性与非理性 / 214
- 四、服务型政府的经济学分析 / 216

第二十一章 经济学与道德：谈公共知识分子的社会责任

- 一、公共知识分子的社会责任 / 219
- 二、经济学与职业道德 / 220
- 三、经济学家的标签 / 222
- 四、道德是一种资源 / 224

参考文献 / 227

第一部分

第一章

公共制度：规范竞争与倡导合作的制度安排

制度是一种公共品，所以制度又被称为公共制度，公共制度安排是一个公共决策或公共选择行为。为什么需要制度？简单讲就是为了解决人类交往中的各种矛盾，一个有效率的制度也就是解决人们交往中的矛盾所费资源最少的制度，套用科斯的观念就是制度是为了节约交易费用而安排的。人类的行为不是竞争就是合作或既竞争又合作，而矛盾就存在竞争与合作之中，而公共制度就是规范竞争与倡导合作的制度安排。

一、社会经济生活的基本矛盾

1. 潜在资源的无限性与可用资源的有限性

人类社会是自然界的产物，自然界经过漫长的发展历程产生了人类，相对于无边无际的宇宙而言，人类只是其中微不足道的一部分。人类不仅是自然界的产物，而且人类产生以后，又依赖自然界提供的物质资源生存和发展。如果以自然界与人类自身做为人类的资源，那么自然界就有满足人类无限的供给能力。自然界虽然极为广阔，但直接用于满足人类需要的资源并不多，正因为如此，所以