



高等院校公共管理教材新系

政府经济学

(第二版)

赵建国 编著





高等院校公共管理教材新系

政府经济学

(第二版)

赵建国 编著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 赵建国 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

政府经济学 / 赵建国编著. —2 版. —大连: 东北财经大学出版社, 2011. 3

(高等院校公共管理教材新系)

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0283 - 8

I. 政… II. 赵… III. 政府经济学 - 高等学校 - 教材
IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 020116 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm

字数: 443 千字

印张: 21 3/4

2011 年 3 月第 2 版

2011 年 3 月第 2 次印刷

责任编辑: 时 博 王 斌

责任校对: 毛 杰

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0283 - 8

定价: 35.00 元

高等院校公共管理教材新系编委会

顾问

艾洪德 马国强 李东阳 夏春玉 朱立言
王彩波 竺乾威 杨燕绥

总 主 编 张军涛

执行总主编 赵建国

编 委 (按姓氏笔画排序)

于洪平	王雅莉	王维国	王 玮	丛春霞
冯云廷	刘丽霞	刘晓梅	毕乐强	吕 丹
张向达	李 敏	杨 刚	苗丽静	赵秋成
徐雪梅	夏 静	郭劲光	靳继东	谢志平

总序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济建设的日益发展，公共管理体制改革已被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到，我国公共管理体制的落后是制约我国现代化进程的重要因素。因此，建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养高素质、专业化公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国，公共管理是一个新学科。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要，设置了公共管理专业，致力于培养政府及其他社会组织的高级管理人才。事实上，由于“管理主义”的发展，公共管理硕士（Master of Public Administration, MPA）教育在西方国家如火如荼，迄今已有几十年的历史，早已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上，取得了公共管理硕士、公共事务硕士（Master of Public Affairs）和公共政策硕士（Master of Public Policy）学位，就等于获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及事业成功的基本条件。我国于2001年10月进行了首批24所院校的MPA试点招生，2004年3月进行了第二批23所院校MPA试点招生。目前，MPA教育的发展形势良好，而公共管理硕士学位现在与工商管理硕士学位、法律硕士学位在一些发达国家被视为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明，公共管理领域将是21世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套公共管理教材正是在这样的背景下推出的。

目前，在国内虽然已有一些公共管理方面的教材问世，但是，鲜有将公共管理理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言，面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及运行规律的教材。东北财经大学作为全国第一所试办MPA教育的财经院校，在经济、管理学科方面优势突出，这套公共管理教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理教材的主要特色体现在以下三个方面：（1）前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注，尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者，既保留国外公共管理学之精华，又具备“本土化”的特点，内容较为系统、新颖、通俗和规范。（2）融合性。力求突破一些同类教材单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角，而将政治学与经济学、管理学、社会学理论融为一炉，尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理的特色。（3）适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外，力求最大限度地与中国国情结合起来，以指导中国公共管理的体制改革和公共事业的发展。

这套公共管理教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域，不同题材之间既有一定的联系和呼应，又相对独立。这套公共管理教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材，也可以作为 MPA 教育的参考教材，还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

高等院校公共管理教材新系编写组

第二版前言

随着我国社会主义市场经济改革的不断深化和政治—行政体制改革的不断推进，对公共管理的理论和政策研究，以及人才培养提出了更高的要求，也为公共管理学科提供了良好的发展机遇。如何使政府在建立、发展和完善社会主义市场经济体制的过程中更好地发挥作用，是亟待解决的问题。为了顺利推进这一庞大而复杂的社会系统工程，需要我们深入研究和探索政府经济的相关理论。

政府经济学是一门运用经济学的方法来研究市场经济条件下政府经济行为、政府经济职能和政府经济政策的学科，属于经济学的一个分支。政府经济学也是一门新兴的学科，其研究对象、框架结构、体系、内容仍在不断发展完善之中。在政府经济学的框架下研究政府行为，首先要对政府的经济行为以及与政府经济行为密切相关的其他行为的范围作出界定。因此，政府应该做什么、不应该做什么、可以做什么、不可以做什么，即政府的职能及其限度问题是政府经济学所研究的基本问题。

政府行为在社会生活中具有十分重要的影响，几乎社会上的每一个人都要受到政府的影响。人们需要通过政府来维护自由与安全，需要通过政府来维护社会公正，需要通过政府来制定相关的法律、实施相应的政策。政府已经不局限于仅仅提供公共服务，如公共安全、义务教育和公共卫生等，而且日益在更广阔的领域内开展各种各样的政治、经济、社会、文化等活动。政府的行为都是在一定的规则下或一定的制度背景下进行的，制度背景不同，政府行为的特点也会呈现出差异性。

基于以上因素并充分虑及政府经济学的最新发展，本书共分十一章。第一章“政府与市场”，首先明确了政府与市场的含义，然后从经济学说史的发展角度分析了政府与市场关系的变化历程，在此基础上明确了市场经济条件下的政府职能定位。第二章“促进竞争 限制垄断”，首先从理论上明确了完全竞争市场的有效性以及垄断所导致的问题，然后分析了市场经济发达国家在促进竞争、限制垄断方面的经验，并结合中国的实际提出了限制垄断政策下的可操作竞争。第三章“自然垄断及其规制”，首先，明确了自然垄断的定义、特点和自然垄断经营产品的范围；其次，分析了政府为什么要对自然垄断进行政府规制，在此基础上介绍了主要的规制方式和规制措施的利弊；最后，在研究发达国家放松自然垄断规制实践的基础上，明确其对中国的借鉴意义。第四章“提供公共物品”，首先对公共产品的定义与性质进行界定，然后分析了公共部门提供公共产品的必要性，以及政府如何合理而有效地提供公共产品以解决市场失灵。第五章“抑制外部性”，首先，明确外部性的概念、分类和后果；其次，分析了正负外部性对资源配置效率的影响，以及

外部性为何导致市场失灵；最后，在理论分析的基础上介绍了私人部门与政府部门纠正外部性的策略与措施。第六章“消除信息不对称”，首先，讨论信息不对称及其普遍性；其次，讨论由信息不对称引起的逆向选择与道德风险问题；再次，探讨利用市场机制缓解信息不对称的途径；最后，讨论信息不对称与政府管制问题。第七章“政府支出理论与政策”，首先对政府支出的结构进行了分类，然后具体分析了政府支出的各种政策效应，以及政府支出与政府职能之间的关系。第八章“政府税收理论与制度”，主要介绍了税收理论、原则和制度的一般性原理，分析了税收的经济效应和税负的转嫁及归宿问题。第九章“调控宏观经济”，首先明确了宏观经济调控的必要性和目标，然后分析了宏观经济调控的手段和作用机理，并通过严谨的数学模型分析了调控政策的作用机制。第十章“促进社会公平”，首先，明确了收入分配的公平标准；其次，分析了政府调节收入分配的必要性和原则；最后，提出政府促进社会公平的政策措施。第十一章“政府失败及规避”，首先分析了政府失败的主要表现及产生的原因，然后基于公共选择理论和政策分析理论提出如何规避政府失败的具体对策。

政府经济学是行政管理和公共事业管理专业的核心课，在公共管理学科体系建设中具有重要的地位。本书是为公共管理专业的本科生、研究生和MPA学员编写的，读者在学习本书之前应具有一定的现代经济学（微观经济学和宏观经济学）基础。本书是作者在长期的教学实践中不断积累和思考的结果。本书第二版在第一版的基础上，结合学生的反馈和学科的最新发展，对全书做了结构和内容上的完善和修订，特别是对书中的全部案例均进行了更新。尽管如此，不当甚至错误之处在所难免，敬请读者多多指正。

在写作过程中，东北财经大学公共管理学院和东北财经大学出版社的各位老师给予我很多支持与帮助，我指导的硕士研究生杨阳、熊俊杰、祝端丹、杨惠麟、蔡文嘉、韩建伟、赵博霄等帮我完成了案例的搜集和部分文字整理工作，在此，谨向他们表示感谢。在本书写作中，参考了大量国内外的相关文献，有些在注释或参考文献中已列出，有些没有列出，在此，谨致以诚挚的谢意。

赵建国

2011年1月

第一版前言

随着改革开放和现代化建设，尤其是社会主义市场经济的发展和政治—行政体制改革的深化，对公共管理的研究和人才培养提出了更高的要求，也提供了极好的发展机遇。在加快建设社会主义市场经济体制的同时，如何使政府在建立、发展和完善市场经济体制的过程中更好地发挥作用，是摆在我们面前亟待解决的问题。为了顺利推进这一庞大而复杂的社会系统工程，需要我们深入研究和探索政府经济学理论。

政府经济学是一门运用经济学方法来研究市场经济条件下政府行为的学科，属于经济学的一个分支，同时也是一门新兴的学科，其研究对象、框架结构、体系、内容还在不断发展完善之中。由于政府经济行为和影响政府经济行为的因素都是复杂的、多样的，必然会带来政府经济学研究对象的复杂多样。其实，从国内外政府经济学的研究内容和发展趋势来看，政府经济学不只是研究政府的收支活动，而且还研究与收支活动相关的其他活动。因为政府不是一个纯粹的经济实体，它更显著的特点是一个政治实体。

政府经济学研究政府行为，首先要给政府的经济行为以及与政府经济行为密切相关的其他行为的范围做出境定。因此，政府应该做什么、不应该做什么、可以做什么、不可以做什么，即政府的职能及其限度问题是政府经济学所研究的基本问题。

政府行为在社会生活中具有十分重要的影响。几乎社会上的每一个人都要受到政府的影响。人们需要通过政府来维护自由与安全，人们需要通过政府来维护社会公正，人们需要通过政府来制定相关的法规、实施相应的政策。政府已经不仅提供公共服务，如公共安全、教育和公共卫生保健等，而且日益在更广泛的领域开展各种各样的政治、经济、社会、文化等活动。政府的行为都是在一定的规则下或一定的制度背景下进行的，制度背景不同，政府行为的特点也会呈现出差异性。

基于以上考虑，并借鉴政府经济学的最新发展成果，本书是这样安排的：全书共分十一章。第一章“政府与市场”，首先明确了政府与市场的含义，然后从经济学说史的发展角度分析了政府与市场关系的变化历程，在此基础上明确了市场经济条件下的政府职能定位。第二章“促进竞争 限制垄断”，首先从理论上明确了完全竞争市场的有效性以及垄断所导致的问题，然后分析了市场经济发达国家在促进竞争、限制垄断方面的经验，并结合中国的实际提出了限制垄断政策下的可操作竞争。第三章“自然垄断及其规制”，首先，明确了自然垄断的定义、特点和自然垄断经营产品的范围；其次，分析了政府为什么要对自然垄断进行政府规制，在此基

础上介绍了主要的规制方式和规制措施的利弊；最后，在研究发达国家放松自然垄断规制实践的基础上，明确了其对中国的借鉴意义。第四章“抑制外部性”，首先，明确外部性的概念、分类和后果；其次，分析了正负外部性对资源配置效率的影响以及外部性为何导致市场失灵；最后，在理论分析的基础上介绍了私人部门与政府部门纠正外部性的策略与措施。第五章“提供公共物品”，首先对公共产品的定义与性质进行界定，然后分析了公共部门提供公共产品的必要性，以及政府如何合理而有效地提供公共产品以解决市场失灵。第六章“消除信息不对称”，首先，讨论信息不对称及其普遍性；其次，讨论由信息不对称引起的逆向选择与道德风险问题；再次，探讨利用市场机制缓解信息不对称的途径；最后，讨论信息不对称与政府管制问题。第七章“调控宏观经济”，首先明确了宏观经济调控的必要性和目标，然后分析了宏观经济调控的手段和作用机理，并通过严谨的数学模型分析了调控政策的作用机制。第八章“促进社会公平”，首先，明确了收入分配的公平标准；其次，分析了政府调节收入分配的必要性和原则；最后，提出政府促进社会公平的政策措施。第九章“政府税收理论与制度”，主要介绍了税收理论、原则和制度的一般性原理，分析了税收的经济效应和税负的转嫁及归宿问题。第十章“政府支出理论与政策”，首先对政府支出的结构进行了分类，然后具体分析了政府支出的各种政策效应，以及政府支出与政府职能之间的关系。第十一章“政府失败及规避”，首先分析了政府失败的主要表现及产生的原因，然后基于公共选择理论和政策分析理论提出如何规避政府失败的具体对策。

政府经济学是行政管理和公共事业管理专业的核心课，在公共管理学科体系建设中具有重要的地位。本书是为公共管理专业的本科生、研究生和 MPA 学员编写的，读者在学习本书之前应具有一定的现代经济学（微观经济学和宏观经济学）基础。本书是作者长期思考和研究的结果。书中的有些内容曾作为授课内容讲授过，有些内容曾公开发表过。在撰写过程中，作者根据自己长期的积累和学科的最新发展对《政府经济学》做了结构和内容上的全面完善。尽管如此，不当甚至错误之处在所难免，敬请读者多多指正。

在写作过程中，东北财经大学公共管理学院和东北财经大学出版社的各位老师给了我很多支持与帮助，我的硕士研究生曹静和刘琳琳帮我完成了部分文字整理工作。在本书写作过程中，参考了大量国内外的相关文献，有些在注释和主要参考文献中已列出，有些没有列出，在此，谨致以诚挚的感谢。

赵建国

目 录

第一章 政府与市场	1
第一节 政府与市场的界定	1
第二节 政府与市场关系的演变历程	9
第三节 世界银行对政府与市场关系的重新认识	28
第四节 政府的职能与作用	31
第二章 促进竞争 限制垄断	35
第一节 完全竞争及其社会福利效应	35
第二节 非完全竞争市场的效率分析	37
第三节 限制垄断政策下的可操作竞争	43
第四节 中国促进竞争限制垄断的举措	56
第三章 自然垄断及其规制	68
第一节 自然垄断的基本特征	68
第二节 自然垄断的政府规制	73
第三节 发达国家自然垄断放松规制的实践及启示	86
第四章 提供公共物品	92
第一节 公共物品的特性及识别	92
第二节 公共物品与市场失灵	97
第三节 公共物品有效供给的理论分析	103
第四节 政府提供公共物品的方式与效率	111
第五章 抑制外部性	120
第一节 外部性与市场失效	120
第二节 外部性的私人解决方法	128
第三节 抑制外部性的公共政策	135
第六章 消除信息不对称	151
第一节 信息不对称的产生与后果	151
第二节 利用市场解决信息不对称的手段和机制	160
第三节 政府解决信息不对称的必要性和方法	166
第七章 政府支出理论与政策	172
第一节 政府支出概述	172
第二节 政府支出规模及增长	176

第三节	政府支出的政策效应·····	183
第四节	政府支出的主要项目·····	187
第八章	政府税收理论与制度·····	202
第一节	税收的基本理论·····	202
第二节	税制模式选择与设计·····	220
第三节	税收的转嫁与归宿·····	225
第四节	税收与经济效率·····	229
第九章	调控宏观经济·····	237
第一节	宏观调控的目标·····	237
第二节	宏观调控的手段·····	239
第三节	财政政策与货币政策的配合·····	255
第四节	宏观调控的成效和问题·····	265
第十章	促进社会公平·····	269
第一节	收入分配与社会公平·····	269
第二节	政府调节收入分配的必要性和原则·····	277
第三节	政府促进社会公平的政策措施·····	283
第十一章	政府失败及规避·····	296
第一节	公共政策失效·····	296
第二节	官僚主义与政府的低效率·····	309
第三节	寻租与腐败·····	314
第四节	政府失败论的启示·····	329
主要参考文献·····		332

第一章 政府与市场

政府与市场的关系既是政治学又是经济学的核心问题。一个政府同另一个政府的最大不同，在于市场取代政府或政府取代市场的程度。在现代市场经济条件下，由于市场失灵的存在，客观上要求政府介入进行干预。但是，就像市场机制不是万能的一样，政府调控也并非完美无缺。作为经济运行的两个调节主体，政府与市场的组合关系如何，将直接制约着市场经济体制运转的效率。因此，如何正确理解政府与市场的含义，如何正确认识政府与市场的关系，如何正确认识市场经济条件下政府的职能，将作为本章的主要内容加以探讨。

第一节 政府与市场的界定

一、不同学科对政府的界定

政治学、法学、经济学、行政学、社会学等不同的社会科学均涉及政府，但在不同的学科中，对政府的认识却有很大的区别。在国际法意义上，政府是主权国家的要件之一，它指的是某一国家或地区的合法代表者，它是国际法主体——主权国家的代理者。例如，《奥本海国际公法》规定，国际法的主体是国家，当人们在他们自己的主权政府下定居在一块土地之上时，一个国家就存在了。一个国家必须具备四个条件：一是必须有人民。二是必须有定居的土地，流浪的民族不是国家。三是必须有一个政府，有一个或更多的人来代表人民，并且按照本国的法律进行统治。一个无政府状态的社会不是一个国家。四是必须有一个主权的政府。主权是最高权威，即一个独立于世界上任何其他权威之外的权威。^①

在国内法意义上，它一般是指行政机关。例如，中国的国务院、各级人民政府，美国以总统为首的行政机关，英国以首相为首的内阁等。所谓英国政府，是“以女王的名义行使执行权的机构，由下院多数党领袖（即政府首相）挑选出来的100多名议员所组成”。^②

政治学意义上的政府，是指统治集团借以实现其统治意志的政治统治机关，它与国家有密切的关系。政府是国家实体的一部分，即核心部分，它自然也是政治组织的组成部分。在行政学意义上，政府则专指根据官僚制原则组织起来的国家行政

① [德]奥本海：《奥本海国际法》，王铁崖、陈体强译，96~97页，北京，商务印书馆，1971。

② 龚祥瑞：《比较宪法与行政法》，197页，北京，法律出版社，1987。

机关，即行政组织。

社会学一般不怎么研究政府，但如果涉及政府，往往将其看成社会组织的一种。当然，与一般社会组织如家庭等相比，政府自然也有其自身的特点，即政治性的特点，这与政治学对政府的界定有类似的地方。

本书所涉及的政府是经济学意义上的政府。从经济学意义来看，政府是经济生活中的一个特定的主体，它是各种经济组织中的一类，它与一般经济组织的区别是具有强制性和公共性（或者普遍性）两大特征。除此之外，一般还有几个基本的假定：一是功能方面的假定，假定政府的功能是处理整个社会所提出的公共事务问题，它的规范目的是为了整个社会的福利最大化；二是经济方面的假定，假定政府的所有行为均是是需要经济成本的，政府的所有支出均由公共收入所提供，政府的公共支出均用于公共事务的管理，均是实现了整个社会的福利最大化。一言以蔽之，政府就是为人民服务的政府。这样，我们可以进一步区分它与纯经济组织如企业的区别：一是企业的规范目的是利润，而政府的规范目的是社会福利的最大化；二是企业收入来自企业为社会提供的服务，而政府的收入主要来自依靠公共权威强制征收的税收以及借助公共权威举借的公债等；三是企业所提供的都是私人物品（也称私人品、私人产品），而政府所提供的主要是公共物品（也称公共品、公共产品）或准公共物品。当然，政府是为社会服务的，这一假定可以在进一步的分析中抽象掉，因为进一步地公共选择分析可以包容这一变量。例如，政府本身就是一种公共物品，对于它的选择也符合一般公共物品的选择原则。政府也有自身的利益，因此就需要对政府进行法律约束，使其在为自身利益服务的同时为社会利益服务。

概括起来说，政府组织具有以下特性：

1. 公共性

政府是由于社会公共需要而产生的，因而它具有公共的性质。恩格斯把公共权力的产生视为国家区别于氏族根本标志，并认为这种公共权力是凌驾于社会之上的力量。尽管政府的机构由社会的个体所组成，但是政府的公共特性决定了政府的一般功能在于维护社会的公共利益，解决社会的公共问题。

2. 普遍性

作为行使公共权力的政府，其功能涉及社会的所有领域和所有个体。一定地域范围内的社会个体和组织，无论其多么复杂多么丰富多彩，都只能在同一个政府下生活，接受政府的管辖。因此政府之于社会，无论是施以利益还是加以强制，都有普遍的意义。

3. 强制性

强制性是公共权力得以成立并运行的基本保证，因而作为公共权力主体的政府，无论它代表着什么阶级的利益，其行为的强制性特征总是显而易见的。这种强制性，又是以国家暴力为后盾的。正是由于政府掌握了这种强制性的权力，才能维系社会的正常秩序。离开了强制性，政府将无以充当公共权力的角色并履行政府的

功能。

4. 非营利性

是否以营利为目的，是区分市场行为与政府行为的重要标志。政府代表公共权力，从事社会的公共管理，因而政府的行为必须以非营利性政策目标为依据，也就是说，政府在履行其社会职责时，并不能完全只考虑直接成本和收益。如果某一政府在兴办教育时考虑能赚多少钱，在维护社会治安时考虑能有多少利润，那么这不仅使这些事情办不好或根本就办不成，而且还扭曲了政府的形象，使政府不成其为真正的政府。

5. 阶级性

依据马克思的观点，国家是占统治地位的阶级意志的体现，政府在履行国家职能，实施公共权力时，总是以维护占统治地位的阶级的利益为根本宗旨的。但政府在实施公共权力时也不能无视被统治阶级的利益，因为无视被统治阶级的利益将导致阶级矛盾的尖锐化，不利于维护统治阶级的利益。

政府的上述特性决定了它在社会经济活动中比其他组织（包括市场自组织）具有以下三大优势：

1. 保持社会经济秩序稳定

市场通过其内在要素的有机结合，可以形成一种良好的经济秩序，这是市场自组织的重要功能，但这一功能的实施必须具备一个重要的前提条件：人人都能自觉遵守市场规则。如果有人采取非经济手段（如暴力）无偿占有他人的劳动成果，市场原则就会遭到破坏，而市场自身对这种行为却是无能为力的。市场当事人依靠私人势力或民间组织也能在一定范围内和一定程度上维护市场规则，保障个人权益，形成一种秩序，但它面对非经济的强制，必须采取与之相适应的反强制手段，即依靠一种暴力去对付另一种暴力，否则就不能形成稳定的秩序。问题是私人势力或民间组织通过自己的力量实施暴力行为，不仅成本很高，而且维持秩序的效果不理想，暴力与反暴力的周而复始会严重破坏社会经济活动的正常运行，造成社会经济秩序的更大混乱。而政府组织具有这方面的明显优势，它获得了社会赋予它的行使公共权力的合法地位，凌驾于社会之上，可以通过法律的形式规定社会成员和社会组织能够做什么、不能够做什么，通过系统的合法的暴力强制所有社会成员和社会组织必须遵守统一的规则，从而维系了社会的正常秩序，保证了社会经济秩序的相对稳定。

2. 解决社会公共问题

人类社会在社会经济交往中会产生一系列公共性问题，如前述的秩序是一个公共性问题，产权是一个公共性问题，这些都是生产和交换过程中形成的公共性问题。此外，还有消费过程中产生的公共问题，即公共品由谁来组织供给，如路灯，如果由私人购买，结果就可能是大家谁也不去买路灯，街上不再有照明，路灯的供给将严重不足；还有消除“拥挤”，保障安全，维护生态环境等等。这些物品或服务，如果完全由私人或企业提供，将导致低效率。它首先表现为闲置现象，即由于

收费过高而阻止或抑制人们购买或消费，从而使之不能得到有效利用；其次表现为供给不足，即私人或企业为了维护适当的利润，可能控制供给或觉得无利可图不组织供给。而政府作为一个公共服务机构，不以营利为目的，便能较好地解决公共品的供给问题，尽可能满足人们的需要。

3. 协调阶级和利益矛盾

人类社会存在的各种矛盾源于利益矛盾，在阶级社会里，这种矛盾主要表现为阶级矛盾。阶级，从大类可分为有产阶级和无产阶级，但也可以根据收入和社会地位细分为不同的阶层，如资本家阶层、经理和技术人员阶层、劳动者阶层等。阶级矛盾自阶级形成后始终存在，在市场经济条件下表现得较为明显。阶级矛盾的激化，会破坏现存的经济秩序，使生产活动无法正常进行。依靠市场的力量是无法化解这种矛盾的，依据私人之间的协商也无济于事。解决阶级矛盾的办法只有两个：一是斗争，即通过政治形式，使同一阶级的成员联合起来，去推翻或镇压另一个阶级；二是协调，即通过阶级利益关系的调整，化解阶级矛盾。显然，当一个阶级要获得政治上的有利地位，上升为统治阶级的时候，斗争是最重要的形式，尽管短期内会带来秩序的混乱、生产力的摧残和经济的衰退，但它有利于形成一种新秩序。但是，当一个阶级上升为统治阶级并且其地位已得到巩固后，斗争就不是解决阶级矛盾的唯一形式了，甚至不是主要形式，尽管还存在被统治阶级的反抗，仍然需要“斗争”的武器（实行阶级镇压），但更主要的是协调阶级利益和阶级矛盾，从而协调将上升为处理阶级关系的主要形式。那么如何协调呢？让各个阶级相互协商，往往“公说公有理，婆说婆有理”，很难达成一致的协议。而代表统治阶级利益的政府则具有“先天”的优势（社会赋予了它行使公共权力的职能），它可以以公共利益代表的身份出现在社会经济舞台上，既维护统治阶级的利益，又兼顾其他各阶级的利益，在一定范围内和一定时期内调和阶级矛盾，协调阶级利益和阶级关系，使社会经济保持较稳定的秩序。它能够解决市场协调、私人协调、阶级协调不能很好解决的最复杂的社会经济问题。

二、市场及市场组织体系

（一）市场的组织体系

广义地说，市场是一种组织，它是人们进行经济交流（物质和信息交换）的场所或形式。但由于市场与一般的社会经济组织不同，它不像一般社会经济组织那样，有一个层级制的组织结构，依据一个共同的目标，由一个中心做出决策并组织实施，通过组织目标的实现使参与组织活动的成员的个人目标得以实现。市场是一个自组织体系，没有层级结构和垂直的指挥系统，它是由独立的个体（个人、家庭、企业等生产和消费主体）分散决策的，没有一个明确的共同目标，它通过自组织系统各种要素的联系来实现个体目标。市场的自组织体系大致由以下八个要素构成：

（1）利益。这是市场自组织的最基本要素。在市场上，消费者追求个人效用

最大化，生产者追求利润最大化，劳动者追求收入最大化，出资者追求资本收益最大化等。

(2) 需求。这是市场过程的基础。在市场上，有货币支付能力的需求构成市场的基本要素，为生产和供给指明了方向，为生产者获取利益提供了基础。

(3) 供给。供给就是为满足人们的需要提供商品和服务，是创造财富的过程。首先，供给决定于需求，没有需求，供给的物品无人需要享用，就是无效供给；其次，供给也创造需求，物品的丰富将引发新的需求并使需求扩大。总之，供给与需求的统一构成了社会的再生产过程，也是市场活动的基础。

(4) 分工。供给与需求是否需要通过市场而结合在一起，首先取决于社会分工的状况。如果社会不存在分工，每个人自己生产的东西都由自己直接消费，就不需要市场这个迂回形式；但如果分工是在具有各自独立利益的生产者之间进行的，自己生产的产品不是用来自己消费而是供他人消费的，就必须借助市场形式。可见，分工是形成市场的一个必备要素。

(5) 产权。我们可以假设存在分工，不一定要采取市场这个迂回形式，因为人们可以采取配给或各取所需的方式，即按分工各自生产某一产品供大家消费，需要什么物品就到他人那里去取或由社会组织统一分配。但是，无论配给还是各取所需，都隐含着一个命题：不存在私人利益，人们从事经济活动的目的不是追求个人利益最大化。如果存在私人利益，人人都追求自身利益最大化，配给或各取所需的方式就不能刺激供给的增加，“偷懒”就成为一个普遍现象，人类社会就不能生存和发展。因此，市场存在的重要条件是：必须明确不同产品归谁占有，即需要界定产权，做出排他性的权利安排，未经产权主体许可，谁都不能“免费”获得归他人占有的产品。可见，产权构成了市场的另一必备要素。

(6) 交换。交换指的是等价或有偿交换。在存在社会分工，财产权利明确的条件下，人们需要通过消费他人生产的产品才能生存和发展，但又不能免费获得他人产品，因而交换产品就成为人类维系生存和发展的基本选择，交换便构成市场自组织体系的一个必备要素。

(7) 价格。在明确了产品的归属后，产品的交换实质上就是产权的交换。不同产品必须确定一个交换比例，即形成价格。起初，产品的价格用不同的物品表示，随着交换的深入，货币产生并获得独立形式，成为价格的标度，交换活动的媒介，从而大大简化了交换手续。

(8) 竞争。在市场上，价格决定于价值（即人类劳动的凝结，产品花费的劳动越多，价值越大，其价格就越高），但参与市场活动的主体不可能了解每种产品凝结了多少人类劳动，而只能通过竞争决定其价格。如果市场存在很多买主（需求很旺）而卖主很少（供给有限），买主的竞争就会使价格提高；反之，卖主的竞争就会使价格下降。当买主的竞争使价格上涨时，会刺激供给的增加，使卖主的竞争加剧；反之，当卖主的竞争使价格下降时，会减少商品的供给，使买主的竞争加剧。竞争最终使供给与需求趋向一致，价格处于均衡状态。