

Theory and Practice
of **Pluralistic**
Public Services Delivery

**公共服务
多元主体供给：**
理论与实践

叶响裙 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

公共服务 多元主体供给：

理论与实践

Theory and Practice
of **Pluralistic**
Public Services Delivery

叶响裙 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共服务多元主体供给:理论与实践/叶响裙著. —北京:社会科学文献出版社, 2014. 8

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6424 - 4

I. ①公… II. ①叶… III. ①社会服务 - 研究 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 199787 号



公共服务多元主体供给:理论与实践

著 者 / 叶响裙

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 琼

责任编辑 / 单远举 关晶焱

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址:北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15.75 字 数: 248 千字

版 次 / 2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6424 - 4

定 价 / 65.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

目 录

第一章 公共服务供给模式变迁的理论渊源	1
第一节 公共物品理论	1
第二节 公共选择理论	6
第三节 新公共管理理论	13
第四节 新公共服务理论	18
第五节 多中心治理理论	26
第二章 公共服务的主要供给模式	31
第一节 政府主导的公共服务供给模式	31
第二节 市场供给模式	38
第三节 志愿供给模式	42
第四节 公共服务多元主体供给模式	47
第五节 公共服务多元主体供给的组织与实现方式	51
第三章 中国公共服务发展概况与改革动因	57
第一节 中国公共服务发展历程	58
第二节 中国主要公共服务领域的成效与问题	65
第三节 中国公共服务供给模式改革动因	72

第四章 西方国家公共服务改革	85
第一节 英国公共服务改革	85
第二节 美国公共服务改革	106
第三节 德国公共服务改革	119
第五章 事业单位改革与发展	138
第一节 事业单位改革与发展概况	138
第二节 “政事分开、管办分离”的实质与推进路径	149
第三节 “政事分开、管办分离”改革实例（一）	159
第四节 “政事分开、管办分离”改革实例（二）	166
第五节 推进事业单位养老保险制度改革	172
第六章 中国公共服务供给模式改革现状与问题	188
第一节 政府购买公共服务的进展与特征	189
第二节 地方政府购买服务的典型做法和案例	192
第三节 公共服务供给模式改革中存在的主要问题	199
第七章 构建公共服务多元主体供给模式	212
第一节 深化行政管理体制改革	212
第二节 构建多元主体之间的合作关系	217
第三节 加强制度保障建设	227
参考文献	238

第一章 公共服务供给模式变迁的理论渊源

公共服务供给模式变迁是行政管理和公共管理的理论总结和实践产物，受到公共服务基础理论的影响，公共物品理论、公共选择理论、新公共管理理论、新公共服务理论以及多中心治理理论都从不同方面影响公共服务供给模式的变迁，对于公共服务供给的制度体系和实现方式提供了理论支持。

第一节 公共物品理论

公共物品理论是政治经济学的一项基本理论，也是正确处理政府与市场关系、研究政府职能转变及公共服务供给模式的基础。

1919年产生的林达尔均衡是公共物品理论最早的成果之一，林达尔认为公共物品价格并非取决于某些政治选择机制和强制性税收，恰恰相反，每个人都可根据自己的意愿确定价格，并均可按照这种价格购买公共物品。林达尔均衡指个人对公共物品的供给水平以及它们之间的成本分配进行讨价还价，并实现讨价还价的均衡。处于均衡状态时，这种价格使每个人需要的公共物品的量相同，并与应该提供的公共物品的量保持一致。因为每个人购买并消费公用物品的总量，按照这种价格的供给恰好就是每个人支付价格的总和。林达尔均衡使人们的公共物品分摊成本与边际收益成比例。

萨缪尔森对公共物品的研究具有开创性。他于1954年、1955年分别发表的《公共支出的纯粹理论》和《公共支出理论的图式探讨》部分地解决了公共物品理论的一些核心问题，如：如何用分析的方法定义集体消

费产品？怎样描述生产公共物品所需资源的最佳配置的特征？他在《公共支出的纯粹理论》一文中将公共物品定义为这样一种产品：每一个人对这种物品的消费并不减少任何他人也对这种产品的消费。这一描述成为经济学关于纯粹的公共物品的经典定义。

萨缪尔森先后提出了一系列两分的相对概念：私人消费物品与集体消费物品、私人消费物品与公共消费物品、纯私人物品与纯公共物品等。在萨缪尔森的两分法中，公共物品相对于私人物品具有显著的非排他性与非竞争性特征。排他性，是指拥有产权者能够完全独自享用该物品，拥有绝对的处置权，并能有效地排除他人对该物品的占有。竞争性，是指某种物品的消费者的增加会引起边际成本的增加。边际成本没有增加包含两方面的含义：一是生产方面不需要追加资源的投入；二是消费方面不会引起质量和数量的减损。萨缪尔森定义的公共物品是指那些同时具有非排他性和非竞争性的物品。

萨缪尔森对于公共物品双重属性的界定被一些学者所质疑。他们认为无处寻找萨缪尔森所定义的公共物品，即便如灯塔一类的公共物品，科斯等人也认为可以通过建立产权以削减它的公共性质。对萨缪尔森理论的批评，使公共物品理论的研究不断深入。布坎南提出了物品分类的可分性标准，将物品分为不可分物品、部分可分物品与完全可分物品三类。巴泽尔提出了准公共物品的概念，认为它是纯公共物品与纯私人物品的混合。这样，物品的分类由公共物品和私人物品两大类扩展为公共物品、混合物品和私人物品三大类。不同类别的物品具有不同的定义、特征、对象、需求曲线和供给原则等。公共物品的社会需求曲线是对个体需求曲线的垂直加总，是效用加总；而联合生产私人物品的社会需求曲线与常见的完备的市场需求曲线无异，是水平加总、产量加总。混合物品则更多地表现为兼有公共物品和私人物品的双重属性，在需求曲线上更多地体现出条件加总特性。学者们进一步将混合物品进行分类，如曼昆将物品四分为私人物品、自然垄断、共有资源和纯公共物品。^①

^① 沈满洪、谢慧明：《公共物品问题及其解决思路——公共物品理论文献综述》，《浙江大学学报》（人文社会科学版）2009年第6期。

在学者们以上研究的基础上，奥斯特罗姆从排他性、共同使用标准等五个方面，对公共物品的属性进行了系统的论述。

第一，公共物品具有排他性。

长期以来，排他性都被看做在市场机制条件下提供的物品和服务的一个必要条件。当物品或者服务的潜在用户能够被排除从而满足零售的界限与条件时，就存在排他性。如果双方同意，那么物品或者服务就以一定的价格供给。这就发生了等价交换。买者获得物品，而卖者则获得特定的价值。当物品不具备排他性时，只要有人供给某一物品，任何人都可以从该物品中受益。我们所呼吸的空气是由大自然供给的，因此难以排他。空气污染、噪声污染和水污染是“有害之物”，除非付出一定的代价，否则任何人都不能排除或者避免；反之，当污染水平降低时，也不可能排除某个人，不让其享受这一好处。

第二，公共物品具有使用或者消费的共同性。

当一个人排除另外一个人使用或者消费时，就不存在消费的共同性。在这种情况下，消费完全是可分的。为一个人所消费的一个面包不能为另外一个人消费，一旦消费其原来的总量就减少了。不具有消费的共同性且具有排他性的物品就是纯粹的私益物品。另外，消费的共同性意味着个人使用一个物品并不阻止其他人使用，尽管它被一个人使用了，其他人依然可以使用，且量不少，质也不变。天气预报就是一个共同消费物品的例子。任何消费性的物品其量和质几乎都不是完全不可分的。但是绝大多数共同消费物品只是部分可分的。在一定的供给界限之内，一个人使用一个物品会部分地减少其他人使用该物品。使用每增加一个单位，都会妨碍特定一群使用者中其他人对该物品的使用。比如，使用者增加会使高速公路变得拥挤，从而影响其他人，使其他人不方便。

消费的共同性和排他性只是程度上的差异，并不存在绝对排他或者彻底共用的东西。消费特征的两个极端，即完全可分和完全不可分，在逻辑上把纯粹的私益物品与纯粹的公益物品区分开来。一个用户的使用部分地减少其他人的使用，这就是部分可分性。

消费的排他性和共用性是独立的属性。它们都可以分为两类。共用性可以分为高度可分的分别使用和不可分的共同使用。排他性可以分为可排

他的和不可排他的。当没有实际的技术来对一种物品进行打包或者控制潜在的使用者进入时，排他在技术上是不可行的。当排他的成本太高时，排他在经济上是不可行的。所有物品在逻辑上可分为四类，即私益物品、收费物品、公共池塘资源与公益物品。

市场安排可用于提供私益物品或者收费物品，即排他是可行的物品。就收费物品来说，价格是使用费或者进入费，但物品是共享用的。对于公共池塘资源来说，在不能够阻止许多用户使用的意义上具有非排他性。但是，为任一用户所使用就会妨碍其他用户来使用一定量的该物品。

政府机构提供的范围广泛的服务可能包括所有不同类型的物品和服务。然而，大多数政府服务属于公益物品、收费物品和公共池塘资源。这些变化有利于开发用户收费机制来替代税收，对于在政府服务活动的运作中引入其他类型的市场机制具有显著的意义。

第三，公益物品难以衡量。

既然公益物品难以打包，或者难以称量，它们也就难以衡量。对生产公益物品的绩效进行衡量并不只是简单地计算，绩效衡量取决于用于评估绩效的指标。通过运用多个指标，即使不可能对产出进行直接的衡量，依然可以开发一些弱的衡量标准。相比公益物品，私益物品更易于衡量、说明，并与成本计算程序和管理控制联系起来。

第四，公益物品难以选择。

当一种物品具有共同消费、不能排他的特质时，用户一般不能进行选择，并且在是否消费方面也别无选择。一般情况下，用户能够得到一定质量的物品或者服务，但其个人的偏好不会实质性地影响这类物品或者服务的质量。进而言之，个人可能被迫消费对其具有消极影响的共同物品。比如，街道拥挤使本地居民和购物者深感不便，不管愿意不愿意，他们都必须应付交通问题。然而，制度安排可能会影响个人的选择性。比如，在凭单制度中，个人运用税金的一部分从可选择的教育服务商那里获得服务，这使得单个使用者有相当大程度的选择余地。

第五，对于组织方面的挑战。

公益物品是共同消费、难以排他的物品，这类物品对人类组织提出了

严峻的挑战。如果一种公益物品为自然所提供,或者为其他人的努力所提供,每一个人就可自由地利用这一物品,因为他不可能被排除在使用者或享受者的范围之外。既然可以免费得到公益物品,追求成本最低化的人就有不付费的意愿,或者不付出相应努力。只要实行自愿选择的规则,某些人就有积极性“不合作”或者充当“搭便车者”,利用任何可以免费得到的东西。如果某些人在追求不合作策略方面获得了成功,其他人就有积极性效仿。这在短期内就可能导致自愿的努力无法提供令人满意的公益物品。追求增进自己利益的人不会充分考虑其他人的利益,共同的物品就必然会蜕化。

市场制度无法提供令人满意的公益物品和服务。排他是不可行的。因此,要提供许多公益物品和服务,有必要求助于某种形式的集体行动,以制裁手段来解决不合作的问题,并强迫每一个人承担自己的那一份义务。在小团体中,个人可以成功地利用每一个人的努力,并使用社会性的强制手段,但是,大团体却较少成功地解决整个社群成员所需公益物品的供给问题。每一个人都是相对匿名的。在总物品中每一个人的份额都很小,每一个人都可以做不合作者并且不易受到惩罚。因此,在征税和防止不合作方面,利用潜在的强制手段更为重要。

对于公共经济的运作来说,采取强制性制裁手段是必要的。这就是人们求助于政府制度的原因。人类社会福利需要许多重要的公益物品,法律和秩序的提供只是其中之一。市场制度不能提供这类物品和服务,因为市场要求排他、交换和自愿交易。

但是,采用强制性的制裁手段并不为公益物品和服务的较优供给提供必要的和充分的条件。进而言之,衡量公益物品和服务的困难意味着政府官员监督公共雇员的绩效也有困难。私人企业的产出能够以量化单位进行衡量。与私人企业的管理相比,政府对公共企业的管理控制效果较差。^①这就是说,与市场制度一样,政府提供公共产品与服务一样存在诸多问题。

① [美] 迈克尔·麦金尼斯主编《多中心体制与地方公共经济》,毛寿龙译,上海三联书店,2000,第98~106页。

第二节 公共选择理论

在市场经济体制条件下，社会资源的配置通过价格机制的作用来实现，但市场调节及价格机制发生作用有一定的前提条件，而且市场本身不是万能的，存在市场失灵。继英国剑桥学派经济学家阿瑟·庇古创立了福利经济学、凯恩斯创立了宏观经济学之后，在经济学界出现了一场揭露市场自发力量局限性的运动，强调自发的市场调节机制必然会导致经济的外部性和较差的经济效果、收入分配不公平和宏观经济失衡等问题。

为了弥补市场的缺陷和纠正市场失灵，现代市场经济国家的政府采取一系列的干预措施干预经济，调节市场机制。对国家干预主义的强调，实际上蕴含了一个假定前提，即政府能够自觉维护公共利益，能解决市场所带来的问题。然而，人们逐步发现，如同市场本身是有缺陷的、市场会失灵一样，政府本身的行为也有其内在局限性，政府的行动同样会失败。

一 基本假设

公共选择学派将经济学上的“经济人”假设引入对政府行为的分析，正如布坎南所说，“公共选择是政治上的观点，它从经济学家的工具和方法大量应用于集体或市场决策而产生”；“它是观察政治制度的不同方法”。按照缪勒的说法，公共选择理论可以定义为非市场决策的研究，或简单地定义为将经济学运用到政治科学。公共选择的主题与政治科学的主题是相同的，涉及国家理论、投票规划、投票者行为、政党政治、官僚机构，等等。然而公共选择所使用的是经济学的方法，它的基本假设就是“经济人”假设，即人是自利的、理性的效用最大化者，当一个人在经济活动中面临若干不同的选择机会时，总是倾向于选择能给自己带来更大经济利益的那种机会。人们在需要做出经济决策和政治决策时的反应，在本质上是一致的，总是趋利避害的。人们在进行政治活动时，也是以个人的成本—收益计算为基础的，没有理由认为个别公民在选票箱前的行为与个别消费者在市场中的行为有本质的区别。在其他条件相同时，他总是愿意投票赞成预计将给他带来更大收益的政治家，而不愿投票赞成有可能给他

带来较小利益甚至带来损害的政治家。

公共选择学派认为，政府是由人组成的，政府的行为规则也是由人来制定的，政府的行为也需要人去决策，而这些人都不不可避免地带有“经济人”的特征。因此，没有理由把政府看做超凡脱俗的超级机器，也没有理由认为政府总是集体利益的代表和反映。政府同样也会犯错误，也会不顾公众利益，追求由政府成员所组成的集团的自身利益。因此，那种一旦发现市场有缺陷就认为任何国家干预都是合理的观点是片面的。只有当事实证明了市场解决办法确实要付出比政府干预更高的代价时，才应当考虑政府干预。

二 对“政府失灵”的阐释

公共选择理论应用经济学的假定和方法来研究非市场决策或公共决策问题，核心主题是用经济学的方法来说明市场经济条件下政府干预行为的局限性以及政府失败的问题。布坎南在《公共选择理论》一书中说过，公共选择学派想要做的事情是，把40年来人们用来检查市场经济缺陷和不足的方法，完全不变地用来研究国家（政府和公共经济的一切部门）。

公共选择理论认为，“政府失灵”的类型及其原因主要有以下几种。

（一）公共政策失效

按照公共选择学派学者的看法，公共决策失误或政策失效的主要原因在于公共决策过程本身的复杂性和困难以及现有公共决策体制和方式的缺陷。

1. 社会实际并不存在作为政府公共政策追求目标的所谓公共利益

肯尼思·约瑟夫·阿罗在《社会选择与个人价值》一书中所提出的“阿罗不可能性定理”已表明了将个人偏好或利益加总为集体偏好或利益的内在困难。这一定理说的是：试图找出一套规则或程序来从一定的社会状况下的个人选择顺序中推导出符合某些理性条件的社会选择顺序，一般是办不到的。阿罗证明，简单加法不足以在个人偏好中排出一个一致的共同次序，这些个人偏好本身也是根据不同的标准而分类的。布坎南也指出，在公共决策或集体决策中，实际上并不存在根据公共利益进行选择的过程，而只存在各种特殊利益之间的“缔约”过程。

2. 现有的各种公共决策体制及方式（投票规则）的缺陷

以多数原则为基础的民主制是现代国家所采用的一种通用的决策体制，它较之于独裁制或专制体制，是一种巨大的进步和更合理的决策体制。但是，按照布坎南和戈登·图洛克在《一致的计算》中的分析，这种民主体制是很不完善的，甚至可以说是相当不民主的。邓肯·布莱克在《委员会与选择论》中提出的“中间投票人定理”解释了为什么多数选择制最终使人们选择的政策成为符合“中间”选民偏好的政策。因此，正如阿罗所说，迄今为止，“没有一种投票制度能以令人满意的方式沟通个人与集体，因而十全十美的民主政治是不存在的”。

3. 信息的不完全、公共决策议程的偏差、投票人的“近视效应”、沉积成本等对合理决策的制约

决策信息的获取总是困难而且需要成本的，选民和政治家所拥有的信息都是有限的，因而许多公共政策实际是在信息不完全的情况下做出的，这就很容易导致决策失误。此外，政治家和选民的“近视效应”也是导致公共决策失误的一个原因。由于政策效果的复杂性，大多数选民难以预测其对未来的影响，因而着眼于近期的影响，考虑目前利益，而政治家或官员由于受选举周期或任期的影响，他们的时间贴现率要高于社会时间贴现率，其结果通常是在政治家或官员的短期行为和长远利益之间产生明显的脱节。为了显示政绩，谋求连任或晋升，他们就会迎合选民的短见，制定一些从长远看弊大于利的政策。这种现象被费尔斯顿称为“政治过程中固有的近视”。

（二）公共物品供给的低效率

1. 政府部门缺乏竞争

政府在社会中不存在竞争对象，政府为弥补市场经济不足而采取的行动也不能用利润标准来衡量，施加于私人企业身上的利润约束机制对政府活动不起作用。市场竞争迫使私人企业设法降低成本和提高效益，然而，在公共机构中却没有这种优胜劣汰的竞争机制，即使它们低效率运作，仍能持续生存下去。由于政府提供公共物品不会面临降低活动成本的压力，因此有可能过分投资，生产出多于社会需要的公共物品，使社会支付的成本超出了社会本应支付的成本，从而造成大量的浪费。

2. 公共物品估价困难

公共物品自身就具有难以衡量的属性。政府提供公共物品所追求的是社会效益，而非经济效益，社会效益的评估缺乏准确的标准和可靠的方法。同时，要合理确定社会对某一类公共物品需求的数量、提供公共物品的政府机构的规模以及公共物品提供的绩效是困难的，甚至是不可能的。按照沃尔夫的说法，并没有一个公式能够说明政府活动产出的必要和最小的限度，也没有简单而一致的标准可以用来准确衡量“非市场”规模的大小。

3. 对政府行为缺乏有效的监督

政府及其工作人员的行为必须受到立法机关和社会公众的监督。从理论上说，监督要有效，应该具备一些基本条件：监督方与被监督方信息对称、监督方与被监督方能力对称、监督机构相对独立。但是在现实的监督过程中，这些条件很难得到满足。现有的监督机制是不健全的，许多监督形式形同虚设。特别是监督方与被监督方往往信息高度不对称。立法机构和社会公众都缺少足够的必要信息来有效地监督公共机构及其官员的活动，监督者所得到的信息往往由被监督部门提供和发布。作为被监督者的官员比作为监督者的立法者和选民拥有更多的关于公共物品及服务方面的信息，尤其是成本、价格方面的信息。在公共产品生产缺乏竞争的情况下，监督方将没有客观的标准来检验、监督政府部门提供信息的可靠性。政府在缺乏有力监督的前提下，其政策和行为或直接或间接地有利于自身的利益，而不是体现真正的公共利益。

（三）政府具有自我扩张的倾向

政府或国家的扩张是众所周知的事实。公共选择理论对政府扩张的内在根源作了颇为深入的分析。缪勒从下列五个方面进行分析：第一，政府作为公共物品的提供者和外在效应的消除者导致扩张。第二，政府作为收入和财富的再分配者导致扩张。第三，利益集团的存在导致扩张。第四，官僚机构的存在导致扩张。第五，财政幻觉导致扩张。

一些公共选择学派学者着重从官僚机构、利益集团和立法机构的利益取向及相互协作角度来解释政府扩张。他们认为，作为公共决策执行机构的官僚机构及其官僚也是按“经济人”模式行事的，其目标是自身利益

的最大化。根据威廉·尼斯坎宁的研究，政府官员追求的个人目标有“薪金、职务津贴、社会名望、权力、人事权、较大的影响力、轻松的工作负担等”。除后两项外，其余目标的实现都与政府官员所在机构的预算规模呈正相关关系。因此，政府官员追求自我利益的必然结果是政府预算规模的最大化。正如帕金森定律所揭示的，无论政府的工作量是增加了还是减少了，或者已根本没有工作可做了，但政府机构的人数总是按同一速度递增。同时，立法官员也不是中立的，他们是在各种利益集团的支持或赞助下当选的，当选后也必须为充当赞助者的特殊利益集团服务。因此，在整个预算过程中，特殊利益集团、官僚和立法者便形成所谓的“铁三角”。这三种人虽然各自追求自身利益的最大化，但有一点是共同的，即力争增加某一方面的预算收入。正是这种“铁三角”的作用，使得政府预算总是呈现不断增长的趋势，而不管公众是否需要更多的公共产品和服务。正如公共选择学派学者尼斯坎宁在《官僚机构和代议制政府》一书中所说，“公共机构的规模往往比作用相当的私营机构大一倍”。

另一些公共选择学派学者则分析公共活动开支的分散性和利益分配的集中性是如何导致政府扩张的。艾伦·梅尔泽在《自由经济的衰败》中作了详细的说明。他认为，在现代国家中，公共活动开支的分散性和利益分配的集中性，是国家机构及其职能膨胀的主要原因之一。这种开支分散与利益集中促进了国家开支的增加，而不是减少这种开支。政治家们知道，通过提出新的开支计划，而不是充当削减公共开支的辩护人，他们就能以较低的代价获得更多的额外选票。由于赋税负担是分散的，每个公民最终只能从国家努力节约的做法中得到点滴好处，而某些人却能从维持或增加国家的开支中得到许多好处。

（四）寻租及腐败

按照公共选择学派学者的看法，寻租是政府干预的产物，在有政府干预的地方就可能产生寻租现象。按照布坎南的定义，租金是支付给资源所有者款项中超过那些资源在任何可替代的用途中所得款项的那一部分，是超过机会成本的收入。寻租则是为这样的干预进行的游说活动，正如缪勒所说，是“用较低的贿赂成本获得较高的收益或超额利润”。在现代寻租理论中，租金指政府干预或行政管制市场而形成的级差收入，即超过机会

成本的差价，一切市场经济中的行政管制都会创造出这种差价收入，即租金。寻租活动的特点是利用各种合法或非法的手段以获得拥有租金的特权。

当政府干预市场时，就会经常形成集中的经济利益和扩散的经济费用，政府干预带来了可以“租金”形式出现的经济利益。布坎南在《寻求租金和寻求利润》一文中对此作了分析。他说，只要政府的行动主要限于保护个人权利、人身和财产并履行自愿议价的私人合同，那么市场过程就支配经济行为，并且保证任何经济租金将因竞争性的进入而消失。但是，如果政府行为大大超出了由最低限度或保护性状态所规定的限度，如果政府像它已经大规模地做过的那样，逐渐干预市场的具体某一个环节，那么租金下降或消失的趋势就会被抵消。因此，“寻求租金的活动同政府在经济中的活动范围和领域有关，同国有部门的相对规模有关”。

公共选择学派学者认为，寻租得到的利润并非生产的结果，这一特点称为寻租行为的非生产性。用布坎南的话来说，浪费在寻租活动中的资源本来可以在其他的经济活动中用来生产受重视的货物和服务，而在寻租过程中，这些资源却“没有生产出纯粹价值”，“没有任何社会报酬”，是社会资源的浪费。奥尔森则分析了寻租对经济增长所产生的负面影响。他证明，在稳定的社会里，寻租的“分配联合”把资源转变为卡特尔活动的游说活动，并脱离生产，除对经济效率的这种直接影响之外，靠联合来保护租金的企图降低了社会采用新技术并使资源重新配置以适应变动中情况的能力。其结果是，“分配联合”的积累越多，经济增长速度就越慢。

三 解决“政府失灵”的对策

政府干预在现代经济运转中所起的作用愈大，“政府失灵”对经济生活的危害也就愈大。针对“政府失灵”的各种原因，公共选择理论提出了相应的改革措施。

（一）进行立宪改革，加强对政府行为的约束

公共选择学派告诫我们：“当我们发现某一体制存在问题时，不应当寄希望于选举出某些道德高尚的领导人，或者通过提高参与‘游戏’者

的政治觉悟来解决问题……唯一的决定因素是规定产生领导人与约束领导人的规则。”“规则不合适，好人也干坏事；规则合适，坏人也能干好事。”为此，公共选择学派主张进行宪政层面的改革。布坎南等人从立宪的角度分析政府政策制定的规则和约束经济、政治活动者的规则或限制条件，即他们并不直接提出具体的建议供政策制定者选择，而是要为立宪改革提供一种指导或规范建议，为政策制定者提出一系列所需的规则和程序，从而使政策方案更合理，减少或避免公共决策的失误。^①

（二）改革赋税制度，约束政府权力

政府活动依赖于赋税，政府扩张及浪费的集中表现是政府公共开支呈扩大趋势。改革赋税制度对于约束政府的“自我扩张”具有关键作用。改革税制的基本思路是通过公民寻求施加于政府的制度性约束，把征税数量限制在某个既定的水平上，通过税制选择、平衡预算和税收支出的限制等措施来约束政府的财政过程尤其是公共开支，从根本上限制政府的税收收入，抑制政府的扩张。

（三）用市场力量改善政府的功能，提高政府效率

可在提供公共物品的政府各部门之间引入竞争机制，从而破除某些政府机构对公共物品的垄断性供给，通过各政府机构的竞争，提高公共物品的生产效率。同时，也可以把一些公共物品的供给交给私人企业来承担。公共选择理论认为，公共物品的特性并未决定其生产必须由政府承担，许多私人机构能更有效地提供公共物品和服务。这样，政府机构作为公共物品生产的组织者和协调者，而非唯一的生产者，不仅可以保证提高公共物品的供给效率，也可促使公共机构在与私人机构的竞争中提高服务质量，提高工作效率。^②

公共选择理论过分依赖于“经济人”假设和经济学“交换范式”，把政治过程与经济过程加以机械类比，把商品交换原则无限制地运用于政治领域等，这是该理论的缺陷。然而，公共选择学派学者对西方市场经济条

① 陈振明：《非市场缺陷的政治经济学分析——公共选择和政策分析学者的政府失败论》，《中国社会科学》1998年第6期。

② 臧传琴：《从“经济人”假设到“政府失灵”——评公共选择学派的“政府失灵”论》，《江汉论坛》2007年第2期。