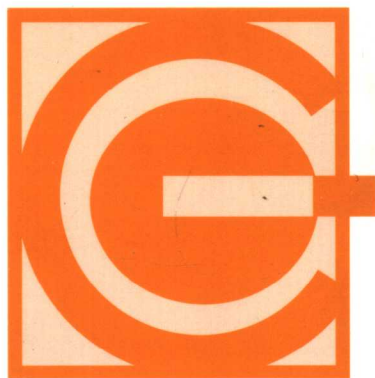


Modern Economic
and
Public Management



现代经济学与 公共管理

董建新等 ○ 著



· 暨南公共管理文库 ·

现代经济学与公共管理

Modern Economic and Public Management

董建新 等著



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

图书在版编目(CIP)数据

现代经济学与公共管理/董建新等著. - 北京:社会科学文献出版社,2006.3

(暨南公共管理文库)

ISBN 7-80190-980-1

I. 现... II. 董... III. 经济学-应用-公共管理-研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 012322 号

暨南大学管理学院

“十·五”“211工程”项目资助

《暨南公共管理文库》总序

暨南公共管理文库是为有百年历史的暨南大学公共管理学、政治学、社会学、公共经济学、行政哲学、行政法学等学科的繁荣发展而设。

暨南大学公共管理学的学科特色是着重经济学、管理学、法学、社会学的学科基础，在方法论上着重实证、定量、经验、统计、实地调查研究。

暨南大学公共管理学的发展是以公共管理为中心，以经济学、管理学、政治学、社会学、法学、哲学等为学科支撑，共同促进暨南大学公共管理学的发展。

暨南大学公共管理学的发展坚持广泛吸收、引进和借鉴发达国家的相关理论、经验和方法，坚持广泛汲取中国历代学人名仕的从政治国理论、观点、经验和智慧，坚持从当代中国政治、经济、法制等的实际出发，以提炼出符合中国公共管理实情的理论、政策、经验和方法。

暨南公共管理文库坚持国内外公认的学术规范，认认真

现代经济学与公共管理

真地治学和编撰。

暨南公共管理文库的每一本入选作品均坚持严格规范的遴选程序，以保证文库整体的质量。

《暨南公共管理文库》编委：

董建新 林毓铭 袁祖望

张书琛 沈远平 胡 刚

执行编委：胡辉华

目 录

政府组织的性质分析

——一种经济学的视角	1
一 相关文献综述	2
二 政府性质分析的理论出发点	6
三 政府性质的具体分析及推论	8
四 小结	31
主要参考文献	32

经济人理论与公共管理

一 “经济人”的含义	35
二 经济人理论研究综述	36
三 经济人理论在公共管理中的应用	50
四 结论	61
主要参考文献	62

市场失灵理论与公共管理	65
一 文献整理及文献综述	66
二 市场失灵在公共管理中的应用	69
三 小结	88
主要参考文献	91
垄断理论与公共管理	93
一 文献整理与评述	94
二 垄断理论在公共管理中的应用	98
三 小结	109
主要参考文献	109
自然垄断理论与公共管理	111
一 自然垄断理论的回顾	112
二 对自然垄断理论的评论	115
三 政府对自然垄断企业的管制	118
四 结语	135
主要参考文献	135
外部性理论与公共管理	137
一 文献综述与评价	138
二 外部性理论在公共管理中的应用	147

三 政府行为的特点及其外部性影响的规制	156
四 结论	164
主要参考文献	165
 公共物品理论与公共管理	166
一 关于公共物品的文献综述	167
二 公共物品理论在公共管理中的应用	178
三 小结	195
主要参考文献	196
 不完全信息理论与公共管理	199
一 问题的提出	200
二 文献综述与评价	203
三 不完全信息理论在公共管理中的运用	210
四 结论	225
主要参考文献	226
 激励理论和公共管理	229
一 激励理论相关文献综述	230
二 激励机制在公共部门的表现特征	237
三 激励理论在公共管理中的应用	241
四 小结	257
主要参考文献	258

教育的公共产品属性分析	260
一 教育公共产品属性的争论	261
二 教育公共产品属性的判断	268
三 教育公共产品属性的分析	273
四 总结	279
主要参考文献	280
 市场经济下的国有企业	282
一 市场经济下为什么需要国有企业	282
二 国有企业的性质	285
三 市场经济下国有企业的经营目标	290
四 国有企业的经营业绩评价与激励	293
五 小结	294
主要参考文献	296
 后 记	297

政府组织的性质分析

——一种经济学的视角

我们总是习惯从政治学或公共管理的角度对政府的性质进行分析，而很少从经济学的角度来分析，同时以往对政府性质的分析一般缺乏系统性和全面性。由于事物本身的复杂性，矛盾在不同层面体现出不同的特性，我们有必要从新的角度对同一事物进行分析，以进一步了解事物，从而增进我们的认识，指导我们的社会实践活动。随着现代科学技术不断发展，人类逐渐进入了一个更加复杂的社会体系。政府身处其中，也相应由最初的“守夜人”变为了今天的庞然大物，触及到社会生活的方方面面。因此，打破传统，从经济学的角度对政府进行观察和解释可以帮助我们更好地理解政府的运作与管理。

世界上的物品是有限的，社会必须有效地利用它们的资源。经济学研究的是一个社会如何利用稀缺的资源以生产有

价值的物品和劳务，并将它们在不同的人中间进行分配。^① 经济学的精髓在于承认稀缺性的存在，并研究一个社会如何进行组织，以便更有效地利用资源。经济生活是由一系列活动所组成的复杂的集合，包括生产、购买、销售、讨价还价、劝说和威胁等。经济科学的最终目的就是要理解这些复杂的活动。同企业、家庭和市场一样，政府不过是众多经济活动主体中的一个单一主体。从经济学的角度对政府性质进行研究，也就是要搞清楚政府所具有的各种特性对整个社会在追求有限资源配置的帕累托最优过程中有什么影响和作用。进而做到扬利抑弊，提升政府在面对现代复杂信息社会进行公共管理时的各种能力。

一 相关文献综述

对政府性质的认识有一个过程，通过与私营企业管理进行比较，我们可以寻求政府所具有的一些独特性质。华莱士·塞尔认为：“公共事业和私营企业的管理，在所有不重要的方面基本是相同的。”^② 不过格雷厄姆·T. 奥尔森并不这么

① 参见〔美〕保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《经济学》（第十七版），萧琛等译，北京：人民邮电出版社，2004。

② 〔美〕格雷厄姆·T. 奥尔森：《公共事业与私营企业管理：他们在所有不重要的方面是否基本上是相同的》，《国外公共行政理论精选》，彭和平等编译，北京：中共中央党校出版社，1997，第331页。

想，“塞尔得出他的结论，是根据他本人对政府机构的多年观察。他敏锐地听到，在科内尔的同事们（以及早些时候在物价管理局的同事们）谈论的有关工商企业的事情，以及他认真研究了公共事业和私营企业管理进行比较的文件和数据。事实上，对于最后一部分，没有什么内容。因此，塞尔引起争论的‘定律’，实际上是一个公开提出的、请大家研究的问题。”^①并且，他总结，“不幸的是，自从塞尔宣告他的‘定律’以后五十年来，对公共事业和私营企业的管理方面进行系统比较的数据改进很少。”^②事实上，这也说明了对政府性质的系统研究，特别是与私营企业进行比较来研究政府所独有的性质是很少的，也是缺乏系统性与全面性的。我们一般能见到的论述也是分散在文章的各个段落或出现一些零星的语句。

米塞斯（Ludwig Edler von Mises, 1944a）在其《官僚制》（Bureaucracy）一书中最早对官僚制的性质进行了分析。他指出了官僚机构是专门供给那些其价值不能按照单位价格交换货币的服务的，因此，不可能以利润目标和“经济计算”来管理官僚机构。而在缺乏利润目标的情况下，官僚机构必须

① [美] 格雷厄姆·T. 奥尔森：《公共事业与私营企业管理：他们在所有不重要的方面是否基本上是相同的》，《国外公共行政理论精选》，彭和平等编译，北京：中共中央党校出版社，1997，第331页。

② [美] 格雷厄姆·T. 奥尔森：《公共事业与私营企业管理：他们在所有不重要的方面是否基本上是相同的》，《国外公共行政理论精选》，彭和平等编译，北京：中共中央党校出版社，1997，第331页。

由通行的规则和对于服从者的活动的监督来进行核心管理。官僚机构的管理方法和绩效不可能得到真正的改进，或者不可能与营利性组织的方法和绩效进行有意义的比较。他认为，批评官僚机构的方法和绩效，在方向上是错误的，减少官僚制不合意的唯一途径，是缩小政府的管理范围。

尼斯坎南（Willian A. Niskanen）1994 年在其《官僚制与公共经济学》（Bureaucracy and Public Economics）一书中提供了一个实证官僚制的供给模型，在方法论上，以微观经济学的经济人假设为前提和分析的逻辑起点，假设政府机构和人员的行为出发点和目标既不是公共利益，也不是政治家确定的政治目标，而是官僚和官僚机构自身的利益，其对于自身活动的考虑是以经济的自我效用最大化来衡量的。或者换言之，政府官僚机构是以自己是否能够并且在多大程度上获得利益的理性考量，作为提供公共服务的依据的。

陈东琪在研究政府规模时对政府性质做了一些分析。“从经济组织的性质来看，作为一婚姻为纽带的家庭和作为‘利益共同体’（在企业的生产要素组合中资本需要劳动和技术，劳动和技术需要资本）为纽带的企业，是可以选择的。如果你觉得你目前服务的公司的老板给你的工资和其他待遇太低，可以离开这个公司，到工资和其他待遇高一些的公司去谋职。同样，如果你觉得目前和你生活在一起的丈夫（妻子）对你不好，你们感情不和，‘合’比‘分’的代价更大，你可以选择分手，重新组织家庭（当然，这里显然还有道德、责任、

舆论的约束)。而作为‘对全体社会成员具有普遍性的组织’和‘拥有其他经济组织所不具备的强制力’的政府(斯蒂格利茨语),是不可以选择的。因为,一般来说,你不可以同时拥有两个国籍,从而不可以同时选择两个政府,就如同作为血缘为纽带的家庭是不可以选择的一样,你不可以同时选择两个生身父母。”^① 他的分析主要是从政府具有强制性或垄断性这个角度来展开的。与其他任何经济组织相比,只有政府可以动用暴力作为其后盾,这是政府所具有的独特性质。

刘小玄也对完全政府垄断提出了自己的看法。她觉得,完全政府垄断与完全垄断不同,后者在一个特定产业中只有一个企业,而前者在一个产业中则可能有若干家企业,但是这些企业只有一个所有者,即国家或政府。由于这些企业具有各自不同的利益,因而,它们不可能具有像一家企业那样的行为方式,也不可能如同一家企业那样去垄断市场。然而,它们在受政府控制方面具有高度的统一性,因而,它们的行为也具有较高的一致性。总体来说,完全政府垄断主要表现为中央的垂直控制系统或分地区的权力控制市场的垄断,而不是企业自身独立于政府的力量对于市场的垄断。所以,它基本是表现为一种分权性的计划经济的特征。^② 她的完全政府垄断理论是与企业

① 陈东琪:《新政府干预论》,北京:首都经济贸易大学出版社,2000,第59页。

② 刘小玄:《中国转轨过程中的产权和市场——关于市场、产权、行为和绩效的分析》,上海:上海三联书店、上海人民出版社,2003,第102~105页。

联系在一起进行描述的，不过也表现出了政府的强制性。

在斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz）看来，如何从私营机构中区分出我们称之为“政府”的机构来呢？这两种机构有很大的不同。第一，在民主社会里，公共机构（Public institutions）与私营机构的管理人的产生程序是不同的；第二，政府具有某些强制权，而私营机构没有。这种运用强制权的能力意味着政府可以做一些私人机构做不到的事。挑选公共机构及私人机构管理者程序的差别会对机构的行为造成很大的影响。^① 斯蒂格利茨还从官僚的管理行为、绩效难以评估和目标多元化等方面进行了研究。但是，他的立足点主要是放在政府组成部分的官僚身上，而不是政府本身。

总体上看，以往的分析是比较零散的，缺乏系统性和全面性。一般都是在论述其他主题的时候顺便分析了政府的性质，很少有专门的分析，即使有也多是从事政治学的角度进行的。一些研究即便做出了政府性质刻画之后，也往往缺少必要的、利于政府管理的推论。

二 政府性质分析的理论出发点

对政府性质根本属性的认定：到底是追求自身利益最大

^① 〔美〕约瑟夫·斯蒂格利茨：《政府经济学》，曾强、何志雄等译，北京：春秋出版社，1988，第10～11页。

化的“经济人”，还是利他主义的、超个人利益的“公利人”？学术界历来意见争论不休，难以统一。西方主流经济学的传统是以完全不同的假定来讨论个人在经济市场和政治市场中的活动以及相应的决策过程。它认为：在经济市场上，个人受利己心支配追求自身利益最大化；而在政治市场上，个人的动机和目标是利他的、超个人利益的。^①

与此相反，以布坎南为代表的公共选择理论认为，在经济市场和政治市场上活动的是同一个人，没有理由认为同一个人会根据两种完全不同的行为动机进行活动；同一个人在这两种场合受不同的动机支配并追求不同的目标，是不可理解的，在逻辑上是自相矛盾的；这种政治、经济截然对立的“善恶二元论”是不能成立的。“如果一个人为了某项活动的成本进行支付，而这项活动并不促进他的利益，或者会损害他的利益，这似乎是一种露骨的不公正”^②。在公共选择学派看来，至少在初期看来，政府应该更加适合经济人假设。

我们认为，政府是从不同方面组合起来的一个复杂的、各个部位相互联系的有机整体。从不同的角度来分析，政府的性质并不一致。因此，我们不能搞一刀切，走极端路线。这会使得我们对政府的描述不够准确。综合起来看政府的性

① 参见方福前：《公共选择理论——政治的经济学》，北京：中国人民大学出版社，2000。

② R. A. Musgrave and A. T. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, London: The Macmillan Press Ltd. 1958. p. 89.