

暨南经济学文库

Series of Jinan Economics

政府行为外部性的 经济学分析

The Economic Analysis on Government
Behavior Externalities

● 李郁芳 李项峰 蔡彤 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

暨南经济学文库

■ 国家社会科学基金项目（项目批准号：05BJL021）

■ 广东省社会科学基金项目（项目批准号：03/04C1-01）

政府行为外部性的 经济学分析

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府行为外部性的经济学分析/李郁芳, 李项峰,
蔡彤著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 9
(暨南经济学文库)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8538 - 7

I. 政… II. ①李…②李…③蔡… III. 国家行政机关 -
经济行为 - 分析 - 研究 - 中国 IV. F123

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 152521 号

责任编辑: 张和群 夏 红

责任校对: 徐领柱 韩 宇

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亭

政府行为外部性的经济学分析

李郁芳 李项峰 蔡 彤 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 7.25 印张 200000 字

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8538 - 7 定价: 17.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

暨南经济学文库

总 序

经济学是一门古老的艺术，新颖的科学。自亚当·斯密开创大学教授研究与讲授经济学的时代以来，经济学作为社会科学皇冠上明珠的地位便日益凸显。更有学者宣称，经济学是所有社会科学必须效法的模范，经济学研究方法是富有成效的人类行为研究方法。

且不论诺贝尔经济学奖得主加里·S·贝克尔所称的“经济学帝国主义”态势是否呈现，经济学作为一门致用科学，考察经济系统的运行，已经成为上至国家领袖下至平民百姓的必修课程。无论是鲜衣华盖之辈，还是引车贩浆之流，都要面对经济学真理的作用。

中国在迈向市场经济的进程中，面临着经济体制的转轨，面临着发展模式的转型。这既需要认识并顺应经济系统的演进理性，又需要决策者调控与规制的建构理性。全方位、多层次的问题摆在我们面前，其广度，其深度，其复杂性，远比发达经济体成长过程中所经历的要深刻。

这对经济学产生了巨大的需求，需要经济学者提

供科学的经济学产品。改革开放以来，国内外经济学者在这个充满竞争的市场上，不断地形成有效供给，为中国经济问题的求解提供了巨大的智力支持。

暨南大学的经济学者，一直在为这种经济学产品的有效供给，做出着突出的贡献。这种贡献既有经济学理论的阐释与创新，又有经济现实问题的深刻洞察与政策求解。这一切源自暨南园所拥有的悠久而积累深厚的经济学底蕴。

成立于1906年的暨南大学是中国最高华侨学府。始有暨大，便有商科。1918年，应南洋华侨的需要，开设商科。马寅初、王亚南等经济学家曾先后执教于此。1958年暨大在广州重建，汇集蔡馥生、赵元浩、黄德鸿等一批在经济学界颇有名望的专家学者。1980年成立经济学院，是改革开放后全国最早成立的经济学院之一。伴随着中国的改革开放，依托地缘优势和侨校优势，暨南大学的经济学科不断成长，不断壮大。目前，拥有应用经济学一级学科博士学位授予权、应用经济学博士后流动站和理论经济学二级学科政治经济学博士点，硕士点覆盖了所有的理论经济与应用经济学科；拥有两个国家级重点学科：产业经济学和金融学。在2004年教育部学科评估中，暨大位列应用经济学第12位。按照2006年中国大学研究生院应用经济学二级学科排名，暨大国民经济学排名第3位，产业经济学排名第4位，金融学排名第12位，劳动经济学排名第12位，统计学排名第12位，区域经济学排名第13位，数量经济学排名第15位，国际贸易排名第17位。

面对经济的市场化、工业化、全球化、区域化，暨南经济学者做出了精彩的回答，产生了广泛的影响。

暨南人致力于珠江三角洲工业化模式的理论提升和发展探索，为政府决策提供了科学依据。广东省政府重大委托课题《广东产业竞争力研究总报告》得到省委省政府的高度评价，在港澳地区引起强烈反响，成为广东省制定“十一五”规划的重要依据。该报告荣获第四届中国高校人文社会科学研究优秀成果二等奖、广东省

哲学社会科学优秀成果一等奖。

暨南人致力于宏观金融与微观金融研究，提出了广东金融改革的系统方案，为广东金融改革与风险化解做出了显著贡献，为中国资本市场的发展做出了理论支持。《我国证券市场交易成本制度研究——关于中国证券市场的 SCP 分析框架》获全国百篇优秀博士论文称号；《中国证券市场佣金制度研究》获第四届中国高校人文社会科学研究优秀成果二等奖。

暨南人致力于港澳台地区经济及其对内地经济发展的借鉴与影响研究，承担了广东省政府委托项目“建立粤港澳更紧密经贸关系与广东对策研究”等一系列重要课题。《香港华资财团（1841～1997）》获第三届中国高校人文社会科学研究优秀成果三等奖。《澳门概论》获澳门首届人文社会科学优秀成果一等奖。

暨南人致力于中小企业和民营经济研究，承担了国家自然科学基金重点项目“我国中小企业发展与支持系统研究”、广东省重大决策咨询研究招标项目“推动广东民营经济发展上水平研究”与广东省社科规划重大委托招标项目“广东民营经济发展研究”。《结构转型期的中小企业金融研究》获安子介国际贸易研究成果三等奖。

暨南人致力于东亚工业化发展模式和区际产业分工研究，国家社会科学基金项目成果《奇迹与危机——东亚工业化的结构转型与制度变迁》被国家社科规划办整理为《成果要报》呈报国家领导人参阅。

暨南人致力于加工贸易转型升级与结构优化研究，承担的国家社会科学基金项目研究成果为我国发达地区和欠发达地区的经济开放与结构转型提供了借鉴。

暨南人致力于转型期政府行为与政府规制研究，承担了国家社会科学基金项目“政府行为外部性的经济学分析”，《体制转轨时期的政府微观规制行为研究》获福建省优秀博士论文二等奖、广东省哲学社会科学优秀成果三等奖。

暨南经济学人全方位、多层次的研究与探索，难以一一列举。为了记录暨南人把握时代机遇、迎接现实挑战的努力与汗水，为了反映暨南园经济学科的建设水平，为了记录暨南人面对改革与发展所展现的经济学智慧、创新意识与开拓精神，为了反映暨南园对我国经济发展、粤港澳经济繁荣所做出的贡献，我们特此设立了《暨南经济学文库》。希望本文库专著的出版，不断形成经济学产品的有效供给。

是为序。

暨南大学校长 胡军
国家级重点学科产业经济学带头人

目 录

Contents

0. 导论

基本假设与分析方法	1
0.1 政府行为外部性理论的假设前提 及研究方法	1
0.2 政府行为外部性的理论演变	6

第 1 章

政府行为外部性的基本概念	25
1.1 政府行为外部性含义的界定	25
1.2 政府行为外部性的分类	32
1.3 政府行为外部性的成因分析	34
1.4 政府行为外部性的测量问题	42

第 2 章

政府规则的外部性	55
2.1 集体决策规则及其外部性问题	55
2.2 政府在产权界定与实施中的外部性	68

第3章

公共品供给与政府行为外部性	72
3.1 公共品的概念及其分类	72
3.2 政府公共品供给的外部性	84
3.3 转轨时期政府公共品供给的外部性	94

第4章

政府规制的外部性	102
4.1 规制的经济学含义	102
4.2 政府规制的理论范式	104
4.3 政府规制外部性的理论溯源	110
4.4 规制外部性的类型及经验证据	114

第5章

政府竞争与政府行为外部性	127
5.1 政府竞争的一般理论	127
5.2 政府行为外部性的空间维度	130
5.3 外部性与辖区间的策略反应	135
5.4 辖区间外部性的影响及治理	153

第6章

政府行为的国际外部性	157
6.1 国际外部性的含义界定及基本类型	157
6.2 国际规则的制定及其外部性	159
6.3 国际委托—代理问题及相关外部性	168
6.4 环境政策的国际外部性：原理与表现	171
6.5 国际外部性治理及其阻碍	176

第 7 章

政府行为的代际外部性	178
7.1 可持续发展与代际外部性问题	178
7.2 政府的行为倾向与代际外部性	183
7.3 代际外部性内部化的制度设计	190

第 8 章

对中国的启示以及未来的研究趋势	192
参考文献	198
后记	218

0. 导论

基本假设与分析方法

0.1 政府行为外部性理论的 假设前提及研究方法

► 0.1.1 政府行为外部性理论的基本假设

自从公共选择学派将“理性经济人”范式引入政治过程的分析后，“政治经济人”成为研究政治过程的基本假设。因此，本书的研究也借鉴和运用了公共选择学派的基本假设和研究方法。

0.1.1.1 政府不是一个抽象的实体

政府只是在个人相互作用基础上的一种制度安排，国家或政府是一套个人以集体行为而不是个人或私自行动的制度或规则。集体行为由许多具有独立地位的个人所构成，集体行动是由个人行动组成的。

0.1.1.2 有限理性的“政治经济人”假说

在上述假定下，公共选择学派用经济学的研究方法研究政治现象。既然国家或政府并非一个抽象的实体，那么在政治市场上活动的个体就不能摆脱“理性”特征，“政治经济人”——政治家、官员和选民将各自按照自己的利益进行决策。所以，在公共选择理论体系中，人是自利的，效用的最大化，在市场中是如此，在公共领域中也是如此。当个人由市场中的买者或卖者转变为政治过程中的投票者、政治家、纳税人或官员时，他们的品性不会发生变化。所以，政府不是我们所想像的那样，一心一意给予社会全体以最大的福利这一理想为目标，政府的行动反映了追求自身利益的各种经济主体的利益关系，政府为这些利益关系去做出决策并可能操纵这一过程。这种操纵的结果，可能是政府在维护一部分人利益的同时也给他人带来外部成本。由于存在政治合同不完备以及信息不完全等因素，“政治经济人”具有的理性，实际上是有限理性。

0.1.1.3 利益不一致性

既然“政治经济人”在公共选择过程或政策的制定和实施过程中各自按照自己的利益进行理性决策，那么利益的不一致就成为问题的核心。在这里，利益的不一致性可以分为“事前的利益不一致”和“事后的利益不一致”。

事前利益不一致，是指由于参与人不同的相对要素禀赋，他们在进入政治市场时具有不同的政策偏好以及存在信息约束等原因，个人可能在多个维度上具有不一致性，导致了他们在政策制定过程中偏好不同的政策，这种不一致性会引起政策制定过程中参与者之间产生溢出效应。

事后利益不一致，是指即使政治市场参与人具有相同的禀赋、偏好等，仍然会产生利益上的冲突。因为经济政策通常具有分配的

含义,因而,当一项政策确实或能够对分配产生影响时,具有自我利益的行为主体将在分配上发生冲突。这包括权力可能会为掌权者提供租金,导致寻租行为。

我们对政府行为外部性问题的研究,也是从具有不一致性的行为主体的社会选择问题开始的,因而与传统福利经济学所关注的重点不同。我们关注的是特定的政治过程产生的政策选择如何决定政治—经济均衡,以及政治决策过程所引起的成本收益转移如何影响市场行为和社会福利。

► 0.1.2 分析方法

0.1.2.1 规范分析

经济问题的规范分析方法通常被视为一个技术问题。首先在约束条件下给出经济运行模型或一些政策干预工具,然后假定一个评价标准,最后计算出最大化该标准的工具的价值,或根据该标准指出绩效改进的方向。本书研究的规范方法主要涉及如下理论模型:

1. 信息和激励理论中的委托—代理模型

委托—代理问题是在不完全信息条件下机制设计的一个一般问题。在我们的应用中,“代理人”为了“委托人”的利益而采取行动。在不对称信息下的经济转轨和调整中,委托人与代理人之间存在利益上的差别。

委托—代理问题的分析,强调委托人与代理人之间的信息不对称对经济结果的影响,这种影响表现为在多重委托—代理关系下,政策制定与政策实施过程中委托人与代理人之间由于存在着信息不对称,导致委托人的主动权和对代理人的有效监控受到制约而导致代理人的机会主义行为,从而造成资源配置的扭曲。与完全信息相

比，不完全信息条件下的委托—代理关系中的均衡是以低效率为特征的。

2. 公共选择学派的利益集团模型

公共选择学派将利益集团看成是由自愿的成员和非自愿的成员构成的组织。利益集团可以由普通公民、非营利组织、公共部门组织组成，也可以由寻利的厂商组成。不同的利益集团在规模、资源、权力和政治倾向方面存在显著差别。社会中的个人总是归属于不同的利益集团并且具有不同的效用函数，这些相互竞争的集团决定了政治决策过程，在这个过程中，集团之间存在着利益分配的冲突。

3. 产业组织理论中的规制俘获模型

诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格勒（Stigler，1971）认为，政府规制是为了满足产业对规制的需要而产生的，即立法者被产业所俘虏，而规制机构最终会被产业所控制。斯蒂格勒还通过对电力行业和证券市场规模的实证研究，得出结论：受规制产业并不比无规制产业具有更高的效率和较低的价格。一些规制机构容易被其规制对象控制或俘获的原因有：规制对象往往受益于市场进入规制而数目有限，他们容易组织起来去影响和控制规制机构，其游说成本总是小于从规制中获取的益处；规制通常是一项技术和专业性很强的工作，规制官员和被规制行业人员的知识结构属同一层次。随着时间的推移，规制者可能依赖这些被规制行业从业人员的专长和判断开展工作。在这种情况下，政府所采取的各种规制政策或法律法规从表面上看可能是公允的，但实际上已经隐含地照顾了某些利益集团的利益，包括政府部门自己的利益。因此，政府制定政策为市场一方带来利益的同时，可能对市场的另一方施加额外成本。规制俘获模型也可以广泛地应用到政府行为外部性理论的分析中。

0.1.2.2 实证分析

使用实证分析方法研究政府问题是由布坎南和塔洛克长期倡导的公共选择或契约主义分析方法。

布坎南和塔洛克 (Buchanan & Tullock) 从个人主义方法论出发, 把交易范式看成是经济学的第一方法论要素。布坎南 (1989) 提到: “广泛范围的公共选择观点的第一个要素或方面就是经济学交换科学方法, 即作为交换科学的经济学范例”^①。在他看来, 经济学主要关注的不是传统经济学所主张的稀缺性、资源配置及其效率, 而是在于交换的起源、性质和制度这一来自于亚当·斯密的政治经济学理论传统的命题。经济学是关于交换的科学, 主要研究交换的过程及交易过程中秩序的产生。

布坎南将政治过程也视为交易过程。他认为, 政治市场中的基本活动是交易, 政治是个体、团体之间出于自利动机而进行的一系列交易过程。政治市场过程与经济市场过程一样, 基础是交易行为, 是利益互换。政治市场的集体行动是以个人决策者作为决策的基本单位, 这样的集体活动基本上反映了一个社团全体成员之间复杂的交易或协议。本书在研究政府行为外部性时, 也遵循公共选择学派对政治过程的描述, 将政策的制定和实施过程视为交易的过程。

0.1.2.3 交易成本分析

交易成本作为一个有用的分析工具, 已经在经济学和政治学中得到了广泛的运用, 以诺思 (North) 为代表的新经济史学家最早将交易成本引入政治过程。在政治过程中, 基本的关系是一种政治交易, 即用选票换政策承诺, 甚至是选票换选票。诺思认为, 交易成本 (包括信息问题、政治交易的详细说明问题和政策的贯彻实施

^① 布坎南:《自由、市场和国家》, 北京经济学院出版社 1989 年版, 第 23 页。

问题等) 在政治过程中甚至比在经济中还要高, “政治市场更倾向于无效率。其原因很简单, 要衡量政治过程中要交换的东西以及最终强制执行协议, 实在是太困难了。”^①

在交易成本分析中, 政治合同是不完善的。因为在政治过程中存在着比经济过程更加复杂的情况, 不确定性也更为突出, 因此相比经济合同而言, 政治合同的明确性要差得多, 实施起来也要困难得多, 交易成本也高得多。因此, 政府行为所引发的外部性问题可能也会比经济性外部性更为严重。

由于政治交易的跨时性质, 设计一套“超越空间和时间”来进行交换以降低交易成本的制度安排是必要的。基于此, 制度分析将是本书论述中使用的常用方法。

0.2 政府行为外部性的理论演变

► 0.2.1 发展脉络——从市场外部性到政府行为外部性理论的演进

自亚当·斯密的《国富论》问世后的一个多世纪里, 传统主流经济学一直致力于论证斯密所提出的“无形之手”的完美无缺。斯密认为, 自然的经济制度(即市场经济)是好的, 因为在其中改善自身处境的自然努力可以被一只无形的手引导着去尽力达到一个并非他本已想要达到的目的, 即在追求他本身利益的同时, 也常常促进社会的利益。显然, “无形之手”的原理依赖于这样一个隐含的假定: 单个消费者或单个厂商的经济行为对社会上其他人的福利没有影响, 私人利益与社会利益之间具有一致性, 即不存在“外部效

^① North, D. “A Transaction Cost Theory of Politics,” *Journal of Theoretical Politics*, 1990, 2, pp. 355 - 367.

应”。这种对个人利益和社会利益一致性的乐观态度导致了经济自由主义和政府对市场的不干预思想。政府的作用仅仅是保证市场机制的良好运作。然而私人利益与社会利益之间并非总是一致，这种不一致性的存在引起了经济学界对社会福利问题的关注，外部性问题开始进入经济学者的视野。

自西奇威克提出外部性问题以来，外部性理论获得了较大发展。经济学界对外部性的分析已经从市场领域延伸至政治过程，内涵与外延的并进使得这一理论本身日趋完善。

0.2.1.1 市场外部性理论的产生与演变

1. 外部性理论的提出——西奇威克和马歇尔等人的开创性研究

对于外部性问题的分析，最早可以追溯到英国经济学家、剑桥学派的奠基者亨利·西奇威克（Sidgwick）。西奇威克在其《政治经济学原理》一书中深刻探讨了穆勒提出的“灯塔”问题：假设某个人从个人利益出发建造灯塔，那么这同时也意味着为他人提供了服务，实际上这些得到免费服务的人并未对此付出成本。在另外的情况下，人们会额外负担那些由他人行为产生的且不能得到补偿的货币或精神成本。因此，他认为某些公共设施实际上不可能由建造者或愿意购买的人所有。西奇威克虽然没有明确提出外部性的概念，但他已经注意到私人产品与社会产品之间的一致性问题。在他看来，经济活动中的私人成本与社会成本、私人收益与社会收益之间并非经常一致，因此需要政府进行干预。

1890年，新古典经济学的集大成者马歇尔（Marshall）在其巨著《经济学原理》中首次提到了外部性概念。马歇尔在分析“组织”这种生产要素时，使用“内部经济”和“外部经济”这两个概念来描述个别厂商和行业经济运行时组织的变化如何导致产量增加的情况。马歇尔把经济运行中生产规模的扩大归为两种类型，“第一类是有赖于这工业的一般发达经济；第二类是有赖于从事这