



转型中的 政府公共支出与公共服务



刘俊英 刘平◎著



Government Public
Expenditures and Public Services
in Transition



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

013070214

F812.45
43

Government Public
Expenditures and Public Services
in Transition

转型中的 政府公共支出与公共服务

刘俊英 刘平◎著



本研究成果得到以下单位及项目支持

- ★ 黄河文明与可持续发展研究中心
- ★ 河南大学哲学与公共管理学院
- ★ 河南大学地方政府与社会治理研究所
- ★ 国家自然科学基金项目 (41101124)
- ★ 河南省高校科技创新人才支持计划项目
- ★ 河南省高校青年骨干教师资助计划项目

F812.45
43



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



北航

C1678998

013070310

图书在版编目 (CIP) 数据

转型中的政府公共支出与公共服务/刘俊英, 刘平著

北京: 中国经济出版社, 2013. 10

ISBN 978 - 7 - 5136 - 2374 - 2

I. ①转… II. ①刘… ②刘… III. ①国家行政机关—财政支出—研究—中国 ②国家行政
机关—社会服务—研究—中国 IV. ①F812. 45 ②D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 055550 号

责任编辑 闫明明
责任审读 霍宏涛
责任印制 常毅
封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社
印刷者 北京市昌平区新兴胶印厂
经销者 各地新华书店
开本 710mm × 1000mm 1/16
印张 16
字数 238 千字
版次 2013 年 10 月第 1 版
印次 2013 年 10 月第 1 次
书号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 2374 - 2/F · 9673
定价 42.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037
本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

前 言

从过去 30 多年的发展经验来看,中国能否成功转型,关键看政府。因为对一个政府主导型经济而言,政府转型是经济社会成功转型的基础。

改革开放 30 多年来,中国经济实现了高速增长,政府的财政政策发挥了重要作用,特别是适应市场经济发展的公共支出政策的不断调整。进入 21 世纪后,中国经济运行进入一个全新时期,非政府属性的投资主体逐渐取代政府投资主体成为社会投资的主力,政府职能从以往的经济建设型政府向公共管理的服务型政府转变。尤其当前,中国经济外有全球金融危机乃至全球经济很可能面临的衰退的威胁,内有自身经济发展调整的需要,整个宏观经济下行趋势已经非常明显,这种情况下,财政政策应该及时转向保增长、促发展的扩张型的轨道上来,出台更加有力的扩大国内需求的措施。

随着经济社会的发展,人们对于公共服务的需求不断增加,与此同时,近年来政府在公共服务领域失责程度不断加剧。在这一过程中,经济转轨的体制背景是一个具有重要影响的约束条件。政府如何运行公共支出手段进行理性的宏观调控问题愈发重要。本书结合体制转轨的背景,基于政府职能由经济建设型向公共服务型转变的视角,对政府经济职能的执行成本——公共支出进行研究。通过阐述我国政府职能转变与公共支出转型之间的关系,给政府和公众提供当前政府转型的一种数量成本认知;考察改革开放以来我国政府职能转变过程中公共支出规模结构的调整情况,以反思公共支出在数量与结构方面存在的问题;分析与政府职能转变相适应的政府公共支出规模调整及结构变化对经济增长、社会公平、区域经济协调发展等的影响;研究政府民生服务水平及其减贫效应,发现民生工程与贫困人口的匹配关系,供决策部门予以思考;解读基本公共服务均等化问题;讨论政府转型中的公共服务体制建设问题与政府公共支出管理制度改革问题;探

索政府公共服务绩效评价体系,引导树立以公共服务为中心的政府绩效观,推进政府从管制型向服务型转变。对这些问题进行探讨,具有一定的理论价值和实践意义。

通过研究政府职能转型背景下公共支出调整对经济社会的综合影响以及政府公共服务绩效及评估等问题,便于政府与公众从整体上把握我国政府干预经济的行政成本变动情况,为政府进一步提供和完善公共服务提供参考,为公众积极参与公共服务监督提供必要的信息支持。同时,引导各级政府树立公共服务为中心的绩效观,以加快推进我国政府转型,提高公共服务质量,增进政府公信力,促进公共部门运行向更加公开、透明、节约和高效的方向转变,最终使公民真正获得均等化的基本公共服务,促进经济社会实现公平发展。

本研究的内容包括十个部分:一、政府职能转变及其行政成本——公共支出;二、转型中政府公共支出对区域经济协调发展的影响;三、政府公共支出转型的影响因素分析;四、政府公共服务解构:一般公共服务与基本公共服务;五、政府公共服务的经济增长与社会公平效应;六、中国政府民生服务及其减贫效应分析;七、中国公共服务均等化问题;八、转型中政府公共服务体制建设;九、转型中的政府公共支出管理制度改革;十、政府公共支出绩效评价。

| CONTENTS | 目 录

第1章 政府职能转变及其执行成本——公共支出 | 001

- 1.1 公共物品与政府职能 001
 - 1.1.1 公共物品与私人物品 001
 - 1.1.2 公共经济与私人经济 003
 - 1.1.3 效率与公平新论 005
 - 1.1.4 转型背景下政府的职能 008
- 1.2 政府职能转变与公共支出转型 014
 - 1.2.1 政府职能范围调整与公共支出结构变迁 014
 - 1.2.2 转型期政府职能转变：“经济建设型”转向
“公共服务型” 017
 - 1.2.3 转型财政制度下的政府公共支出 022
 - 1.2.4 政府职能转变与公共支出结构调整的
理论分析 025
 - 1.2.5 公共支出转型理论与现实 028
 - 1.2.6 转型中公共支出结构问题 029

第2章 转型中政府公共支出对区域经济协调发展的影响 | 033

- 2.1 公共支出与区域经济协调发展：理论综述与
研究动态 033
 - 2.1.1 公共支出对经济增长的影响 033
 - 2.1.2 公共支出对社会公平的影响 036
 - 2.1.3 区域经济协调发展理论 037
 - 2.1.4 总体评价与动态分析 038
 - 2.1.5 研究问题与思考 039

2.2	计量模型、数据与方法	041
2.2.1	变量的选择和说明	041
2.2.2	公共支出变量的选择和说明	042
2.2.3	区域经济协调发展水平变量的选择和 计算说明	042
2.2.4	模型的选择及估计结果	045
2.3	结论	047
2.4	政策建议	048
第3章 政府公共支出转型的影响因素分析 051		
3.1	公共支出转型:规模与结构现实考察	051
3.1.1	公共支出的规模考察	051
3.1.2	公共支出转型的结构分析	052
3.2	公共支出转型的影响因素分析	054
3.2.1	理论分析	055
3.2.2	实证检验	057
3.3	主要结论	062
第4章 政府公共服务解构:一般公共服务与基本公共服务 065		
4.1	一般公共服务与基本公共服务的概念与内涵	065
4.2	基本公共服务水平与结构分析	066
4.2.1	公共教育	066
4.2.2	科学研究	067
4.2.3	公共医疗卫生	068
4.2.4	社会保障	069
4.3	一般公共服务水平与结构分析	072
4.3.1	行政管理服务	072
4.3.2	国防服务	073
4.4	基本结论	074

第5章 政府公共服务的经济增长与社会公平效应 | 077

5.1	研究回顾与问题的提出	077
5.2	中国公共服务支出变化特征	079
5.2.1	公共服务支出变化的时间特征考察	079
5.2.2	公共服务支出变化的空间特征考察	080
5.3	公共服务支出对经济增长与社会公平的影响分析	082
5.3.1	模型设定与变量选取	082
5.3.2	实证检验结果	083
5.3.3	主要结论	084
5.4	对公共服务型政府建设的启示	085

第6章 中国政府民生服务及其减贫效应分析 | 087

6.1	中国民生服务现状分析	088
6.1.1	公共教育支出	088
6.1.2	公共医疗卫生支出	091
6.1.3	社会保障支出	093
6.2	中国贫困人口概况	095
6.3	中国民生服务的减贫效应分析	097
6.3.1	模型设定与变量选取	097
6.3.2	实证检验与结论	098
6.4	民生服务与减贫事业协同发展的政策启示	099

第7章 中国公共服务均等化问题 | 101

7.1	问题提出的背景及意义	101
7.2	基本公共服务均等化相关理论	104
7.2.1	基本公共服务均等化提出的理论背景	104
7.2.2	关于基本公共服务均等化的理论基础	106
7.3	基本公共服务均等化内涵界定	108
7.4	中国基本公共服务现状分析	110
7.4.1	教育服务提供不足,地区差异明显	110

7.4.2	医疗卫生服务区域间供给不均等,且医疗卫生费用构成不合理	113
7.4.3	社会保障服务水平不高,公平性不够	115
7.5	中国基本公共服务非均等的原因	119
7.5.1	政府间的关系	119
7.5.2	城乡二元化体制	119
7.5.3	现行转移支付制度的均等化缺陷	120
7.6	西方国家基本公共服务均等化经验分析	121
7.6.1	均等化:西方国家公共服务市场化改革的成果	121
7.6.2	基本公共服务均等化的经验分析——以美国、加拿大为例	122
7.7	实现基本公共服务均等化对策建议	123
7.7.1	政府发展观由效率转变为公平	124
7.7.2	加快公共服务体系建设	124
7.7.3	实行城乡统筹的公共品供给制度	125
7.7.4	引入竞争机制,为基本公共服务均等化提供效率与质量保证	125
7.7.5	完善财政转移支付制度,提高转移支付规模与比例	126
7.8	结论	127
第8章 转型中政府公共服务体制建设 131		
8.1	政府转型中公共服务体制建设的必要性	131
8.2	中国公共服务体制建设存在的问题	132
8.3	公共服务均等化约束下公共服务体制建设的保障	133
8.3.1	加快建立中央与地方公共服务分工体制	133
8.3.2	明确目标,建立公共财政体制	134
8.3.3	建立以公共服务为基础的公务人员绩效考核制度	134

8.4	公共服务体制建设的重点	135
8.4.1	构建公共服务型政府,充分发挥政府公共服务的主体作用	135
8.4.2	公共财政体制的建立	140
8.4.3	完善公共服务市场体制,推进公共服务市场化改革	145
8.4.4	推行公共服务均等化	151
第9章 转型中的政府公共支出管理制度改革 155		
9.1	中国公共支出管理制度改革中出现的问题	155
9.1.1	部门预算编制需进一步完善,编制方法与技术有待进一步改进	156
9.1.2	政府采购法律制度体系不够完善,政府采购管理体制不够健全	156
9.1.3	国库现金管理尚处在试点阶段	157
9.1.4	财政信息化建设滞后,信息技术的应用还需不断扩大	157
9.1.5	公共支出结构需根据经济发展阶段及政府职能变化进一步调整和优化	158
9.1.6	公共支出绩效管理需要制度化、科学化	158
9.2	公共支出管理制度改革国际经验分析	159
9.2.1	部门预算管理制度经验分析	159
9.2.2	国库集中支付制度国际经验分析	160
9.2.3	政府采购制度国际经验分析	161
9.2.4	公共支出绩效管理制度国际经验总结	162
9.3	中国公共支出管理制度改革问题破解的路径选择:国际经验的启示	164
9.4	中国部门预算制度改革对策	165
9.4.1	进一步推进部门预算的编制制度改革	165
9.4.2	深化改革部门预算执行制度	168

9.4.3	完善部门预算的监督机制	169
9.4.4	加快部门预算制度法制建设	170
9.4.5	加强部门预算管理信息技术化建设	171
9.4.6	完善部门预算相关配套制度的改革	172
9.5	减少政府采购中发生寻租行为的对策	175
9.5.1	构建政府采购的反寻租三维监督链	175
9.5.2	加快政府采购电子化进程	185
9.5.3	加强政府采购相关人员的管理和行政伦理的建设	189
第10章 政府公共支出绩效评价 193		
10.1	国内相关研究成果	194
10.1.1	国外相关文献研究	194
10.1.2	国内相关文献研究	195
10.2	公共支出绩效评价的内涵	197
10.2.1	绩效、公共支出绩效评价的含义	197
10.2.2	公共支出的内涵、分类	198
10.2.3	公共支出管理的目标	199
10.3	公共支出绩效评价的原则	200
10.3.1	全面性与特殊性相结合的原则	200
10.3.2	定性与定量相结合的原则	200
10.3.3	内部评价与外部评价相结合的原则	200
10.4	西方国家公共支出绩效评价体系的经验借鉴	201
10.4.1	美国公共支出绩效评价体系的历程	201
10.4.2	英国公共支出绩效评价体系的历程	202
10.4.3	澳大利亚公共支出绩效评价体系的历程	206
10.4.4	美、英、澳公共支出绩效评价的比较	207
10.5	中国公共支出绩效评价的成效、现状及问题分析	208
10.5.1	中国公共支出绩效评价工作的成效	208
10.5.2	中国公共支出绩效评价体系分析	210

10.5.3	中国公共支出绩效评价存在的问题	211
10.5.4	中国实施公共支出绩效评价的现实意义	214
10.6	构建中国公共支出绩效评价体系的基本设想	215
10.6.1	树立正确的绩效观	215
10.6.2	建立公共支出绩效评价法规制度	216
10.6.3	完善政府预算体系	216
10.6.4	组建独立的公共支出绩效评价机构	217
10.6.5	公共支出绩效评价的层次设计与指标体系 构建	218
10.6.6	公共支出绩效评价方法的选择	222
10.6.7	公共支出绩效评价标准的确立	223
10.6.8	实现公共支出绩效评价信息化	223
10.6.9	完善公共支出绩效评价监督体系	224
10.7	结语	227
参考文献		229
索引		239
后记		241

第1章 政府职能转变及其执行成本—— 公共支出

改革开放30多年来,中国经济实现了高速增长,这里面固然有体制改革、对外开放、扩大贸易等因素的推动,但政府的财政政策也发挥了重要作用,特别是为适应市场经济发展的公共支出政策的不断调整。公共支出范围和结构的调整,历来是实践中各国政府实现社会公平、推动经济可持续发展的最为重要的政策手段与方式之一。伴随中国经济的转轨与社会主义市场经济体制的确立和不断完善,政府职能由经济建设型向公共服务型转变。公共支出作为政府职能转变的执行成本,作为政府干预经济的数量反映,作为政府政策取向的实现手段和表现形式,必然要发生转型,即由经济建设型转向公共服务型,公共支出规模与结构也会相应发生较大调整。那么,政府职能的转变及其执行成本——公共支出之间究竟有着一种怎样的关系,本部分将依据现有研究基础对这一问题做出理论上的分析。市场经济条件下,政府的基本职能是提供公共产品与公共服务,理论分析就从这里开始。

1.1 公共物品与政府职能

1.1.1 公共物品与私人物品

弗里德曼认为,公共物品是指这样的一种物品,“它一旦被生产出来,生产者就无法决定谁来得到它”。换句话说,公共物品一旦被生产出来,生产者就无法排斥那些不为此物品付费的人,或者排他的成本太高以致排他成为不可能的事情,即公共物品的消费具有非排他性。萨缪尔森认为,公共物品是“每个人对这种产品的消费,并不能减少任何他人也消费该产品”,即

公共物品的消费具有非竞争性。在此,弗里德曼和萨缪尔森分别强调了公共物品的非排他性和非竞争性。物品在消费中的竞争性和技术上的排他性,可以用于区别并定义私人物品和公共物品。在某一个物品的消费过程中,如果由于一个消费者增加一个单位的消费量而导致其他消费者的消费量减少一个单位,那么这个物品的消费是竞争的。相反,如果其他消费者的消费量不受该消费者增加消费的行为影响,那么这个物品的消费是非竞争的。技术上的非排他是指下列两种情况之一:首先,在某一物品的消费过程中,任何人无法选择性地对部分消费者提供服务,将某些消费者(例如不支付费用的消费者)排除在外;其次,将拒绝付费者排除在外的做法虽然在技术上可行,但在经济上明显是得不偿失。正是由于公共物品具有消费的非排他性和非竞争性,从而在公共物品的消费上产生了“搭便车”的问题,即公共物品提供给每个人并给其带来了好处和利益,但是,每个人都不希望自己为此支付费用。他们认为,公共物品并非专门为他个人提供的,其他人也同时享受到了公共物品带来的好处。恰恰由于这种“搭便车”的行为,从而使提供公共物品的私人成本和社会成本、私人收益和社会收益发生偏离,使得私人生产者不愿意提供公共物品,扰乱了市场机制的功能,不能实现社会资源的最优配置,造成了所谓的“市场失灵”。

相对而言,私人物品的特点在于消费中的排他性和竞争性。要消费这种物品,就必须通过支付货币的形式来换取其所有权和消费权。因此,这种物品可以由私人企业生产并通过市场定价进行交换。市场调节机制对这些物品是有效的。正因如此,亚当·斯密在其《国富论》中指出“除了看不见的手要发挥基本作用之外,君主也必须提供某些服务。……建立并维护某些公共事业及某些公共设施,在由大社会经营时,其利润通常能补偿所费而有余;但若由个人或少数人经营,决不能补偿其所费”。

通过上述分析,我们可以进一步理解公共物品的含义:首先,公共物品具有完全的外部收益性,像国防、法律秩序等公共物品如果由个体生产者供给,他们不可能将所生产的公共物品的全部或大部分收益收回,即生产过程中形成的成本由个体负担,而收益由社会来获取,这种结果是任何个体都不能接受的。其次,一些商品生产过程中所产生的负效用,个体对此近乎无能为力,需要一种公共产品进行限制。例如,贫富差距的拉大(会对社会稳定和经济发展带来不利影响)、垄断(会侵吞消费者利益)、污染、疾病的传播等

都需要像法律、规章制度、许可证制度等相应的公共物品来纠正。再次,一些可以带来收益或效用的物品不宜分割或明晰划分,也必须由公共物品的提供来维护,例如良好的环境、公共设施等。最后,当个体退出公共物品的消费时,将给消费者带来利益损失。例如,原始社会的人们一旦离开自己所属氏族或部落,面临的不仅是食物严重不足,甚至是个体生命丧失。同样,对于一些行业协会、工会等类似组织,成员一旦退出,也将面临利益损失。

与公共物品相对应的是私人物品。只要在产权界定清晰的条件下,成本和收益完全可以由个体来承担。从经济学角度分析,公共物品与私人物品的具体区别主要体现在以下四个方面:

第一,公共物品具有较强的外部性。一般来讲,公共物品具有很强的社会效益,而私人物品具有很强的个体效益,例如在海港上建立的灯塔与个体捕鱼活动,前者给所有船只带来效益,而捕鱼只给船主带来效益。

第二,公共物品的使用存在“搭便车”行为。由于公共品的消费具有非竞争性的特性,使个体生产公共品时收费困难,个体不愿经营,也无法经营,因此有必要由一个公共机构提供,并以强制手段收费以维持公共物品的生产。

第三,从交换角度看,公共物品的交换与私人物品的交换有很大不同。私人物品交换时,由交换双方当面讨价还价来完成,而公共物品的交换并不是由双方当面的讨价还价来完成,价值的转移也不是同时发生。

第四,从评价角度看,对私人物品的估价标准是人们通过长期交换积累起来的,由人们对物品的偏好决定,并能在交换之前就发生。虽然公共物品的估价也是由人们通过不断的社会实践以及大多数人的偏好在事前完成的,但这些只是对公共品评价的一部分,原因是通过事后的选举来完成的对公共品的评价占很大一部分。另外,社会发展的不可重复性也决定了公共物品的评价与私人物品的评价具有很大的差异。

1.1.2 公共经济与私人经济

人类与动物的最本质区别,就是他的社会性。马克思把人称为“一切社会关系的总和”,正是此意。人类的劳动从来都不是个体劳动,而是一种社会化分工协作的劳动。而分工协作的目的,是为了满足人类的消费。因此,消费是人类发展的根本动力,也是最根本的目的。消费可以分为公共消费(公共需求)与私人消费(私人需求)。由此,人类的经济活动也可以分为两

类,即以满足人类公共消费或公共利益为目标的公共经济和以满足个人消费或个人利益为目标的私人经济。

不同生产力水平下所形成的生产关系,以及生产关系的发展历程,集中反映了公共经济与私人经济发展中各类矛盾的博弈过程。而在具体表现上,则表现为制度上的差异性。为缓解私人经济发展中的矛盾,人们在生产生活中,形成了建立在不同制度基础上的公共经济。

私人经济在发展中体现了这样的特点:利益的差别性必然导致斗争;竞争的无序性必然导致资源配置失灵;制度的差异性必然导致政治上的危机。因此,为了避免私人经济出现这些危机,就必然要求公共经济对私人经济进行调节。而公共经济的发展正是建立在满足私人经济所不能满足的公共需要基础上的。由于私人经济的最终目标是个人利益,因此公共经济就是要避免这种以个人利益为中心的私人经济发展中所出现的问题。反映在公共经济的战略上,就是体现公共经济与私人经济共同发展的基本原则——公平与效率结合的原则。但是,为了处理发展中的矛盾,就必须根据现实的各种情况进行妥协和协调。

因此,公共经济的发展,既是为了维护统治集团的利益,而这种利益的维护又和维护社会利益是不可分的,更是为了协调私人经济发展中存在的问题。私人经济发展中所存在的生产力差别和人的社会地位的差别,只有通过公共法权的应用,才能得以缓解,乃至最终消除;分工协作过程中出现的产业结构变化,只能由公共经济通过配置公共资源进行引导,才能使整个经济结构趋于合理;私人经济发展中的不平衡,只有通过公共法权,才能组织平衡。公共经济的发展,一方面要为掌握公共资源的那部分人即马克思所讲的统治阶级的公共利益服务,另一方面更要为私人经济的发展服务。前者决定了整个生产方式发展的社会属性,后者决定了整个生产方式发展的经济属性。

公共经济与私人经济不是一对对立的观念,而是整个经济的两个重要的、不可分割的组成部分。在现实生活中,从来没有脱离于公共经济的私人经济,也从来没有脱离于私人经济的公共经济。

需要说明的是,本书把公共经济在整个经济领域中这样定位,等于是把政府行为特别是财政行为作为经济活动的一个重要组成部分进行分析,因为这样的定位更符合中国社会主义初级阶段的国情。基于这样的定位,本

研究认为,经济发展的过程是私人经济与公共经济共同发展的过程。财政是经济的一个重要组成部分,它对经济的发展起着制导作用。它的管理范围,既包括属于其直接管理的公共经济领域,又包括属于其间接管理的私人经济领域。公共经济的发展,要依赖于私人经济的发展,而政府运用财政管理社会经济的能力,首先取决于政府对其职能的清醒认识和准确定位。

1.1.3 效率与公平新论

效率作为一个科学概念,最初是在物理学的机械学、电学中使用,人们把所得到的能量或所做的功与投入、消耗的能量或功的比值叫作效率。古典经济学认为,在商品生产和商品交换的制度安排下,只要生产者和需求者的交换行为符合等价交换原则,就认为二者的行为活动是公平的。并且认为,只要交换规则公平,经济活动就是有效率的。新古典经济学认为,只有在市场均衡状态下,交换行为才符合等价交换原则,生产者和需求者的行为活动才是公平而有效率的。萨缪尔森更指出效率“也许是唯一的中心问题”。马克思通过扬弃古典经济学和新古典经济学的公平、效率和分配观,提出有公平就有效率的思想。他认为,公平不是交换规则意义上的公平,也不是均衡规则意义上的公平,而是生产资料占有意义上的平等和等量劳动获得等量收入意义上的公平。只要有了这两种意义上的公平,劳动者的积极性就能充分发挥出来,经济活动就有效率。

公平是人们对社会占有、支配和分配等关系的主观认可和评价。具有代表性的公平观,主要包括:一是以福利经济学为代表的功利主义公平观。这种观念主要来源于以杰里·边沁(Bentham)为代表的古典效用主义或功利主义,由庇古等经济学家加以发展而形成。福利经济学在讨论公平时总是同效用最大化问题联系在一起,认为社会福利是所有社会成员的福利或效用的简单加总,社会应追求“最大多数人的最大幸福”,即社会中所有人的效用总和最大化。尽管功利主义认为任何社会成员的福利都应被平等对待,但它只关心效用总量,因而忽视了福利分配问题。二是罗尔斯主义公平观。其公平观可以简要地概括为:最公平的配置使境况最糟的人的效用最大化。它强调资源的平均分配可能会消除使最有生产力的人努力工作的刺激,因为他们实现的财富将被征税拿走。如果不公平使社会中境况最糟的人境况变好,就应该允许不公平。这种公平理论的困难和矛盾在于不利地