

面向 21 世纪电子政务专业核心课程系列教材

全国高等院校电子政务联编教材

# 政府经济学基础

Essentials of Government Economics

徐德信 主编

徐德信 后小仙 张庆满 编著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 内 容 提 要

本书系电子政务系列丛书之一，作为目前高校非经济学专业本科学生的教材，具有明显的基础性、可读性、前沿性。

所谓基础性是指介绍政府经济学的基本知识，既包括政府行为的经济分析，比如公共部门、公共产品、政府规制、公共选择，又介绍公共财政的主要内容，比如政府收入、政府支出等；所谓可读性体现在，每章都有案例引出该章内容，各章配有参考文献，行文尽量通俗易懂；所谓前沿性表现在广泛吸收最新资料与研究成果，特别注意说明这些知识的演变过程。

### 图书在版编目(CIP)数据

政府经济学基础/徐德信主编. —北京：北京大学出版社，2005.8  
(面向 21 世纪电子政务专业核心课程系列教材)  
ISBN 7-301-08936-8

I. 政… II. 徐… III. 政府经济学 - 教材 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 031830 号

书 名：政府经济学基础

著作责任者：徐德信 主编

责任编辑：温丹丹 李玲

标准书号：ISBN 7-301-08936-8/F·1098

出版者：北京大学出版社

地 址：北京市海淀区成府路 205 号 100871

电 话：邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765013

网 址：<http://cbs.pku.edu.cn>

电子信箱：[xxjs@pup.pku.edu.cn](mailto:xxjs@pup.pku.edu.cn)

印刷者：

发 行 者：北京大学出版社

经 销 者：新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 14.5 印张 340 千字

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

定 价：24.00 元

# 前 言

《政府经济学》所要回答的基本问题，是“政府必须做什么”、“政府做得怎么样”。这是一门比较难学的课程。它建立在现代经济学基础上，需要一定的经济学理论素养才能理解有关政府“必须做”和“如何做”的分析；它所涉及的话题是转型时期社会大众特别感兴趣的热点问题，然而却又很难诉诸直觉判断；本科学生面对政府经济学中宏大而艰深的主题，如何努力在学习中阅读，更是一件不容易的事情。

十年来，国内有关政府经济学的译本与教材相当多，但是由于要么过于艰深，要么直接译自西方，因而很不适宜作为目前我国高等学校大规模扩招后的本科教材。本书作为政府经济学的导论，编者力图在通俗化方面做些努力，既力求行文的可读性，又以生活现象引导课程内容。我们建议在教学过程中，应该根据不同专业特点、学生接受能力等情况，对教材内容进行相应的取舍。我们假定学生已经学过所谓的“西方经济学”，如果没有开设这门课也不要紧，教师可以酌情对某些经济学原理进行补充性讲解，有些内容比如公共产品的均衡问题可以略过。

本书由徐德信主编。在主编提出大纲与写作的初步要求后，约请各章作者提出意见，最终由主编确定。具体写作安排是：第1、3章，安徽工业大学徐德信，汪国银参与部分写作；第2、4、7章，安徽工业大学后小仙，丁忠利参与部分写作；第5、6、8、9章，安徽省马鞍山行政学院张庆满。主编对全书初稿进行认真审阅并做了必要修改。

编者诚挚地感谢南京邮电学院的姚国章博士，正是他对本书主编的信任与他对系列丛书卓有成效的组织工作，使本书得以如期出版。编者还十分感谢安徽工业大学行政管理系叶常林主任为本书招标所做的努力。

编者

2005年1月于安徽马鞍山

# 目 录

第 1 章 政府与市场.....	1
1.1 市场效率与市场失灵.....	1
1.1.1 市场效率.....	1
1.1.2 交易费用与市场失灵.....	4
1.1.3 制度结构与市场机制.....	12
1.2 政府职能与政府效率.....	12
1.2.1 政府的职能.....	13
1.2.2 政府职能的效率.....	15
1.3 政府与市场：两只分不开的手.....	18
1.3.1 市场：资源配置的一只无形之手.....	18
1.3.2 政府：资源配置的有形之手.....	19
1.3.3 政府与市场：两只手分不开.....	20
第 2 章 公共产品理论.....	27
2.1 公共产品概述.....	27
2.1.1 公共产品与私人产品.....	27
2.1.2 公共产品的分类.....	31
2.1.3 公共产品的外部性.....	32
2.1.4 “搭便车”问题.....	35
2.2 公共产品供给的均衡分析.....	37
2.2.1 庇古均衡.....	37
2.2.2 公共产品供给的局部均衡分析.....	38
2.2.3 公共产品供给的一般均衡分析.....	39
2.2.4 林达尔均衡.....	41
2.2.5 混合品均衡.....	42
2.3 公共产品的有效供给.....	43
2.3.1 公共产品充分供给的必要性.....	43
2.3.2 公共产品供给的效率分析.....	44
2.3.3 公共产品供给的原则.....	46
2.3.4 公共产品供给的方式.....	47
第 3 章 政府微观规制.....	51
3.1 微观规制的性质与分类.....	51
3.1.1 微观规制的概念.....	51
3.1.2 微观规制的分类.....	52
3.1.3 规制的内容.....	53

3.1.4	微观规制的性质 .....	56
3.2	政府规制机制与演变：以美国联邦通信委员会为例.....	57
3.2.1	美国联邦通信委员会简介.....	57
3.2.2	FCC 规制法规的制定.....	58
3.2.3	FCC 规制手段.....	59
3.2.4	FCC 的裁决程序.....	60
3.2.5	FCC 的主要规制内容.....	61
3.2.6	规制放松与 FCC 改革.....	62
3.3	政府规制在中国的发展 .....	64
3.3.1	计划经济时期政府的控制.....	64
3.3.2	转轨经济时期我国政府规制的现状 .....	65
3.3.3	我国政府规制改革的思路.....	67
第 4 章	公共选择理论 .....	73
4.1	公共选择学派概述 .....	73
4.1.1	公共选择的起因 .....	73
4.1.2	公共选择学派的形成和发展.....	74
4.1.3	公共选择学派的理论前提与思想渊源 .....	76
4.2	官僚与寻租理论 .....	77
4.2.1	官僚理论 .....	77
4.2.2	寻租理论 .....	82
4.3	政党与宪制理论.....	86
4.3.1	政党理论 .....	86
4.3.2	宪制理论 .....	91
第 5 章	政府支出分析 .....	97
5.1	公共财政体制概述 .....	97
5.1.1	“家计财政”到“国家财政”或公共财政 .....	97
5.1.2	公共财政是市场经济的必然选择 .....	99
5.1.3	公共财政的基本框架.....	100
5.1.4	我国财政体制的演变.....	102
5.2	政府支出结构.....	105
5.2.1	西方发达国家财政支出概述.....	105
5.2.2	我国政府支出状况及分析.....	109
5.2.3	公共财政体制下政府支出结构的优化 .....	113
5.3	政府支出的影响.....	116
5.3.1	政府支出的积极影响.....	117
5.3.2	政府支出的负面影响.....	119
5.3.3	树立行政成本观念，有效控制政府支出 .....	120
第 6 章	政府收入分析 .....	123
6.1	公共收入概述.....	123
6.1.1	公共收入的目的 .....	123

6.1.2	公共收入的原则	124
6.1.3	公共收入的规模	127
6.1.4	公共收入的形式	128
6.2	税收理论与政策	129
6.2.1	税收基本原理	130
6.2.2	税收政策	133
6.2.3	中西税制比较	137
6.2.4	我国税制改革探索	140
6.3	国债理论与政策	142
6.3.1	国债的产生与发展	143
6.3.2	国债的作用	144
6.3.3	国债的种类	145
6.3.4	我国国债的发行	146
6.3.5	国债的管理政策	148
第7章	政府采购制度	153
7.1	政府采购的发展概况	153
7.1.1	政府采购的概念	153
7.1.2	政府采购的方式	155
7.1.3	政府采购的作用	156
7.1.4	政府采购的行为分析	158
7.2	政府采购的国际规则	159
7.2.1	世界贸易组织的《政府采购协议》	160
7.2.2	贸法委关于货物、服务、工程的《示范法》	163
7.2.3	世界银行的《采购指南》	166
7.3	中国政府采购制度	170
7.3.1	我国政府采购的兴起	170
7.3.2	我国政府采购的目标和原则	171
7.3.3	我国政府采购的组织体系	172
7.3.4	我国政府采购的程序和方式	173
7.3.5	我国政府采购制度的问题及对策	175
第8章	社会保障制度	178
8.1	社会保障制度概述	178
8.1.1	社会保障制度的涵义、对象与作用	178
8.1.2	社会保障制度的产生和发展	181
8.1.3	西方发达国家社会保障制度的借鉴	184
8.2	社会保障制度的主要内容	186
8.2.1	社会保障制度的基本内容	187
8.2.2	社会保障资金的筹集与管理	188
8.2.3	社会保障的法制建设	191
8.3	中国社会保障制度	192

8.3.1	我国社会保障制度的建立与发展 .....	192
8.3.2	我国社会保障制度的改革与现状 .....	193
8.3.3	我国社会保障事业的现状 .....	196
8.3.4	完善中国社会保障制度的思考 .....	198
第9章	宏观调控政策 .....	201
9.1	宏观调控政策的理论基础 .....	201
9.1.1	总需求理论的基本内容 .....	201
9.1.2	宏观调控的必要性 .....	205
9.1.3	宏观调控政策的内涵、目标与手段 .....	208
9.2	财政政策及其工具 .....	211
9.2.1	财政政策的内涵 .....	212
9.2.2	财政政策的工具 .....	212
9.2.3	财政政策的类型及选择 .....	213
9.2.4	中国近年财政政策及效果分析 .....	214
9.3	货币政策及其工具 .....	216
9.3.1	货币政策的内涵 .....	216
9.3.2	货币政策的工具 .....	217
9.3.3	货币政策的类型及选择 .....	218
9.3.4	中国近年的货币政策及效果分析 .....	219

# 第 1 章 政府与市场

请读者首先认真阅读本章附录“我，铅笔”的故事。著名经济学家弗里德曼（1912—）对这个故事做了如下评论：

成千上万的人卷入了生产铅笔的过程中，没有一个人是因为自己想要一支铅笔而去干自己的活儿的，他们中有些人从来没有见过铅笔，也从来不管铅笔是干什么用的。每个人都把自己的工作仅仅看做是获取自己所需要的商品和服务的一种办法，而我们生产这些商品和服务，则是为了获得我们要用的铅笔。每次我们到商店购买一支铅笔，我们都是用我们的一丁点劳务，来换取投入到铅笔生产过程中的成千上万的每个人提供的极小量的一些劳务。

更令人叹为观止的是，铅笔在源源不断地生产出来。没有一个人坐在一个中央办公机构对这成千上万的人发布命令，也没有军警来执行这些无人发布的命令。这些人生活在不同的地方，讲着不同的语言，信奉着不同的宗教，甚至可能彼此憎恨。然而，所有这些差异，并没有妨碍他们合作生产一支铅笔。这是如何发生的？亚当·斯密在两百年前就给了我们答案。

——选自《自由选择》中译本 P17-18，商务印书馆，1982 年

这就是市场的奇妙的功能。市场经济通过价格机制对个人和企业的经济活动进行协调，不需要人们刻意地对其进行管理，却指挥着成千上万的来自世界各个角落的人们的复杂的经济活动（生产什么、如何生产、为谁生产等），它使得人们规范有序地生活，每一个人努力完成自己的工作的同时获得社会产品满足个人的最大效用。

然而，市场的这种功能不是在真空中发生的，它需要人们为其提供必要的制度环境，如产权界定、良好的交易实施机制和公共用品的提供机制等。然而，实际运行中的市场很难同时具备这些条件，市场中现实地存在着垄断、外部性、失业、公共物品以及宏观经济波动等问题。如何认识并运用市场机制，实际上成为政府经济学的永恒主题。

## 1.1 市场效率与市场失灵

我国读者大概都熟悉“卖货郎”这首歌，可是，短短几十年，货郎已经在我国农村基本消失。著名歌唱家郭颂美妙的歌声依然萦绕，可能时而引起岁数大些的人们的伤感。不过，从经济学角度考察，货郎的存在与消失，反映着分工与交易的发展。

### 1.1.1 市场效率

#### 1. 分工与交易

与 18 世纪相比，今天的经济所依靠的主要是个人和企业的专业化分工，并通过广泛的贸

易网进行协作。随着专业化程度的不断加深,同样岗位劳动的生产率获得提高,利用这种产出能够交换到更多的其他产品,导致近代以来经济获得迅速的发展。当今的经济生活的事实之一是,并不是让每一个人(中等的水平)去做每一件事情,而有利的办法是进行劳动分工——将生产划分为许多细小的专业化步骤或任务。劳动分工让高个子去打篮球,让有头脑的人去当老师,而让有雄辩之才的人去做电视节目主持人或是相声和小品演员。

亚当·斯密(1723—1790)提出,财富是一国国民每年消费的生活必需品和舒适品,它们或是本国人民直接生产出来,或是用本国产品与外国产品交换得来,财富的源泉是劳动。财富的增长,第一靠劳动的效率,或者说劳动生产力,第二靠劳动的数量。其中第一点的作用尤其大,而劳动生产力提高主要靠分工,劳动生产力最大的改进,以及劳动在任何地方运作或应用中所体现的技能、熟练和判断的大部分,似乎都是劳动分工的结果。他以制针为例<sup>①</sup>说明劳动生产力上最大的增进是分工的结果。实行分工,一人一日可制成4 800枚针,如果他们各自独立工作,绝对不能一日制成20枚针,说不定一天连一枚针也造不出。分工所以能大大提高劳动生产力,原因有以下三种情况。

(1)工人熟练程度的改进必然使他所能完成的工作数量增多;而劳动分工,通过使每一个人的业务降为某种简单的操作成为他终生的惟一职业,必然使工人的熟练程度提高许多。

(2)从节约由一种工作转到另一种工作所丧失的时间得来的好处,比我们骤看起来所想像的要大得多。人不可能很快地从一种工作转到另一种在不同地点,用不同工具进行的工作。一个农村织布匠,同时也耕种一小块土地,从他的织布机走向地里,又从地里回到织布机,必然要损失大量的时间。当两种手工艺在同一个工厂内进行时,损失的时间无疑要少得多。但即使在这种场合,损失也是很大的。因此,除了他在熟练方面的欠缺,就是这个原因,也必然总是要大大减少他所能完成的工作量。

(3)每一个人都知道,应用适当的机器能在多大程度上便利和简化劳动。因此,我们只想说,使劳动得以如此便利和简化的所有那些机器的发明,最初似乎都是由于劳动分工。当人们的全部注意力集中在单独一个目标上,而不是分散在许许多多的事物上时,他们就更有可能发现比较容易和比较迅捷地达到任何目的的方法。但是由于劳动分工,每一个人的全部注意力自然而然地集中在某个非常简单的目的上。因此,自然可以预期,从事每一个具体劳动的那些人,总是有某一个人不久就会找出完成具体工作的比较容易和比较迅捷的方法,只要工作性质允许做出这种改进的话。

为什么要有分工?首先,分工是由于人类固有的交换的倾向所引起的。人们在交换中发觉,与其什么事情都自己做,还不如专门做一种事情,生产一种东西然后互相交换,这样可给自己带来更多利益。其次,分工的范围和程度要受市场范围的限制。例如,人口众多的大城市中分工就能充分发展。又如,水陆交通运输发达的地方,交换和分工也都发达。接着,斯密从交换中引出货币。他认为分工局面一经确立,那一切人都要依赖交换来生活。起初是物物交换,这种交换很不方便,于是各个时代各个社会中每一个有头脑思考的人,在交换中除带自己的产品外,随时还带一定数量的特殊物品在身边,这种物品人人都肯接受。这种拿去和任何人进行物物交换都不会被拒绝的特殊物品,就是货币。

生产的分工和专业化发展必然引起人与人之间的交往活动的增加,我们将这种交往活动定义为交易,交易使得人们获得专业化分工好处的同时极大地增进了社会福利。制度经济

这一经典案例引自《国民财富的原因和性质的研究》,P8:陕西人民出版社,2001。

学家康芒斯<sup>①</sup>（1862—1945）最早把“交易”作为比较严格的经济学范畴建立起来并做了明确的界定和分类：

（1）“交易”是人类经济活动的基本单位；

（2）“交易”是人与人之间的关系，是所有权的转移，是个人与个人之间对物的未来所有权的让与和取得，而不是人类与自然的关系；

（3）“交易”这种人类根本或基本的活动单位，是使法律、经济学和伦理学有相互关系的单位；

（4）“交易”与古典经济学的和新古典经济学的交换不同，主要体现在“交易”不以实际的物质为对象，而是以财产权利为对象，是人与人之间对自然物的权利的让与和取得关系，是依法转移法律上的控制；

（5）“交易”作为人类活动的基本单位，本身一定含有“冲突、依存和秩序”三项原则，实质上是指人类交易关系的三个基本特征：交易的必然性、连续性和反复性。

交易可以分为不同类型。康芒斯将交易分成买卖的交易（市场中的交易）、管理的交易（如企业内部的交易）和限额交易（政府与公民之间的交易）。经济史学家道格拉斯·诺思<sup>②</sup>（1920—）依据人类社会的发展历程，把交易划分为史前社会的交易和现代人交易，史前社会的交易是基于礼仪式的、习俗的、宗教的以及个别市场的偶然性交易；现代人的交易可以分为人情式的交易和非人情式的交易，前者如中世纪的村庄集市贸易和岁入经济，非人情式的交易则是随着远程贸易的发展而不断发展起来，可以分为古典式交易（个别、不连续和瞬时的交易）、新古典式的交易（抽象的、完全的、不确定的但可以通过保险和事后的调整转化为确定性的交易）和现代关系性交易（关系性的、不完全交易）。

## 2. 市场效率的含义

效率概念的基本内容，指的就是投入与产出或成本与收益之间的关系。“效率”，在最一般的意义上指的就是现有生产资源与它们所提供的人类满足之间的对比关系。货郎在农业占绝对支配地位的传统社会里是有效率的，但在工业化社会里却是低效率的。当我们说一个经济单位是“有效率”的时候，指的就是这一经济单位用一定的技术和生产资源为人们提供了最大可能的满足。在只有一个人的鲁滨逊·克鲁索经济中<sup>③</sup>，处在荒岛之上的这位英国人清楚地了解其可以利用的全部资源以及可供其使用的技术手段以及自己的偏好顺序。于是，他根据自己的需要顺序安排生产，产出的构成将使他获得最大的效用满足。如果有一天他的需要或是资源等发生了变化，他可以改变生产和消费物品构成，使之与他的新的需求相吻合，仍然可以获得最大的满足，我们称之为有效率的经济。所以，鲁滨逊与其所生产的各种物品之间的关系是一目了然的。然而，鲁滨逊的例子不过是一个寓言故事，现代经济生活中的资源配置要复杂得多。在一个包括众多消费者，而且通过商品交换关系联系起来的现代化经济社会中，有多少消费者，几乎就有多少种需求偏好结构。如何安排出一种人人都满意的生产秩序，即达到社会资源的最佳配置状态，则不是一个容易的问题。

对资源配置效率的最严谨的解释，是意大利经济学家V·帕累托（1848—1923）做出的。按照帕累托的理论，如果社会资源的配置已经达到一种状态，即任何重新调整都不可能在不

康芒斯：《制度经济学（上册）》，北京：商务印书馆，1997，70～110。

诺思：《制度、制度变迁与经济绩效》，上海：上海三联书店和上海人民出版社，1994。

（美）H·范里安著，费方域译：《微观经济学：现代观点》，上海：上海三联书店，1994，648～667。

使其他任何人环境变坏的情况下，而使任何一人的情况更好，这种状态称为社会资源的配置达到帕累托最优状态。反之，如果对资源配置进行重新调整，而使得某人的境况更好，而同时又不使任何一人的境况变坏，那就说明原有的资源配置的状况不是最佳的，也就是缺乏效率的，通过调整可以实现了帕累托改进。这就是著名的帕累托效率准则。

帕累托的最优效率究竟能不能完全实现<sup>①</sup>？经济学家们的结论是：在无交易费用和完全竞争的市场经济条件下可以实现帕累托最优效率，这是一种不受任何阻碍和干扰，没有外力控制的市场类型，这是一种非常理想化的市场结构。这种市场结构具备以下四个条件：

(1) 市场中存在着数量众多、规模很小的买者和卖者，他们可以自由地进入和退出市场，但都只能是市场价格的接受者；

(2) 在同一市场中不同厂商的产品同质、无差异；

(3) 资源可以自由流动；

(4) 所有信息是明确的、公开的。由这些条件所决定，这种市场结构具有如下特征：决策结构完全分散；信息结构分散，其传输通过横向渠道进行；每个决策当事人为了追求最大限度利润或效用，是推动一切生产者和消费者根据市场价格信号进行竞争，以实现其决策目标的根本动力；市场机制即“看不见的手”为一切当事人的协调提供保证。

### 1.1.2 交易费用与市场失灵

然而，市场效率是有条件的。本章将在交易费用与信息不对称的框架中，分析那些为取得有效的市场解决办法所需的条件多大程度上存在，或者以这样或那样的方式互相抵触，达不到帕累托最优状态。此种情形被称为“市场失灵”。<sup>②</sup>

#### 1. 交易费用

上面已经指出，“交易”的概念早在科斯等新制度经济学家之前就已经被创立、界定和使用，而且康芒斯对“交易”进行了比较详细的分析和界定，但是却没有关注交易的成本，实际上，人们相互交易本身也是需要消耗资源的，交易活动是有代价的。罗纳德·科斯（1910—）1937年在他的著名的论文《企业的性质》中提出了“交易费用”的概念。传统的微观经济学以完全竞争的自由市场为背景，认为价格机制能够自动保证各种资源的配置达到帕累托最优状态，也就是说市场机制运行是无成本、无摩擦的；对于市场交易者来说，不存在了解市场信息的困难，不存在交易的障碍，也就是说在“市场交易费用为零”的假设下理想的市場结构才可以保证帕累托最优效率的实现。当然，现实中的市场的交易费用是大于零的，正交易费用往往导致市场的次优均衡或者说市场失灵。

---

关于完全竞争的无交易费用的市场可以获得帕累托最优效率的严密的推理，读者可以参阅高鸿业主编的《西方经济学》，中国经济出版社，1996年。虽然高老先生也并未提及交易费用，但所有的商品可以自由流通，人们可以在现有的资源基础上自由选择产品组合，这些都隐含了交易费用为零的假设，读者可以慢慢体会。

“市场失灵”这个术语最早是由弗朗西斯·M·巴托创造的，见“市场失灵的分析”，《经济学季刊》，总第52期，1958年8月第3期，351-379。有人认为，所谓市场失灵实际上是一个虚拟的问题，就像把火车因为不能在公路上运行而判定火车具有缺陷一样。市场机制的作用本来就是有限的，把它作用范围以外无法解决的问题视为其“缺陷”，有点强加的味道，在实证逻辑上难以成立。参见刘尚希“公共支出范围：分析与界定”，《经济研究》，2002年第6期，P78，n.1。

通俗地说，交易费用就是人们为了实施交易而发生的费用，一般包括为达成交易契约、执行契约以及事后监督贯彻契约所发生的三部分费用。具体内容包括搜寻交易对象和价格等的费用、讨价还价费用、订立交易契约的费用、监督交易契约的费用、强制实施交易契约的费用以及维护交易各方产权的费用等。

每一项交易都会发生交易成本，而整个经济体系运转是无数次的交易连接而成的，其交易费用数量是惊人的。比如说企业开展生产经营活动，需要安排专门的人员进行市场调查，寻找目标客户，然后与客户联系，说服客户，与之签订合同，这一系列的活动都需要花费人力物力，构成交易成本的一部分；与客户建立业务关系后仍然需要与客户不断地进行沟通，跟踪服务，督促合同的履行；如果与客户发生了产品质量、服务以及价格和货款等方面的纠纷，还需要投入人力和经费去加以解决，如派人前往处理，协商、仲裁甚至运用司法程序进行判决等，所有这些费用都属于企业的交易费用。

## 2. 市场失灵的传统分析

(1) 垄断。福利经济学认为，市场上的垄断会带来低效率。这里我们使用消费者剩余和生产者剩余，来看一下完全垄断所产生的社会成本。

在图 1-1 中， $D=AR$  和  $MR$  分别为完全垄断企业的需求曲线与边际收益曲线， $MC$  为边际成本曲线。由图可知，在完全竞争条件下，有  $P=MC$ ，故  $P_0$  与  $Q_0$  是完全竞争市场均衡的价格与产量。同样，完全垄断下的价格与产量分别为  $P_1$  与  $Q_1$ 。

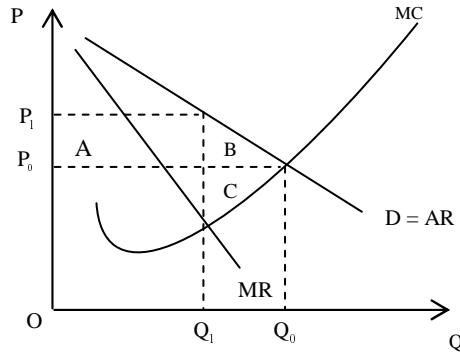


图 1-1 完全垄断的无谓损失

在完全垄断条件下，由于价格较高，消费者剩余的总损失为图中的  $A+B$ 。其中， $A$  转化为利润，为垄断企业所获取，而三角形  $B$  则是一种社会福利损失。对生产者来说，完全垄断通过较高市场价格获得  $A$  的利润，却损失了三角形  $C$ ，即由于垄断所产生的生产者剩余为  $A-C$ 。可以看到，由于市场垄断所造成的社会无谓损失为  $B+C$ 。这一部分既是消费者福利的损失，又不能为垄断企业所得，是完全垄断所产生的无效率的社会成本。

(2) 外部性。当某种商品和劳务的生产和消费所产生的效应扩散或波及到当事人之外时，就出现外部经济效果，即外在性 (Externalities)，又译为外部效应、外部影响、外差效应。外部性有两种，一种正的外部性，是好的、积极的影响；另一种是负的外部性，是坏的、消极的影响。前者一般如养蜂场与苹果园并存的情况，两者相互提供外部经济效应；后者如一个企业造成污染使另一个生产者蒙受损失。假如沿河有两个厂商，一个是上游的钢铁厂，另

一个是下游的养鱼场，钢铁厂污染给鱼场造成了损失。这种外部性表明了市场失灵。在外部性中，某一商品的有益或有害影响，不能通过市场价格反映出来，会使资源配置达不到最优状态。价格扭曲，信息传递失真，会造成经济效率损失。这样，具有正外部性的商品的生产可能不足，而有负外部性<sup>①</sup>的商品可能生产过多。

外部性表明私人成本和社会成本之间，或者私人收益和社会收益之间的不一致。私人做出一项行动，他本人不一定要承担全部费用或能够收取全部利益。他承担的费用叫私人成本，他不承担的费用叫外在成本，二者的总和组成社会成本。同样，他能够收取的利益叫私人收益，他得不到的收益叫外在收益，二者总和即社会收益。正外部性即社会收益大于私人收益，或社会成本小于私人成本，负外部性即社会成本大于私人成本，或社会收益小于私人收益。资源有效配置要求市场价格等于社会成本。在完全竞争条件下，产品价格等于私人边际成本，即  $P=MC_P$ （私人边际成本）。在没有外部性情况下，私人边际成本等于社会边际成本，即  $P=MC_P=MC_S$ （即社会边际成本）。然而在存在外部性（比如负的）情况下， $MC_P=P$ ，但  $MC_P < MC_S$ ，这就造成了资源的不合理配置。如图 1-2 所示，假定厂商是完全竞争市场上的生产者，接受市场价格，有一条高度等于价格水平的需求曲线  $d$ 。 $MC_P$  与  $d$  的交点  $C$  决定的产量为  $Q_P$ 。厂商在此产量上利润达到最大化，可是生产造成了负外部性，即  $MC_S > MC_P$ 。当产量为  $Q_P$  时， $MC_S > P$ 。这时，和  $MC_S$  相比，价格过低，产量过高，资源配置不合理。在此，只有减少产量，一直到  $P=MC_S$  为止，即图中  $Q_S$  水平。这就需要政府进行干预，通过公共政策分别对造成正外部性一方给予补偿，对造成负外部性一方依法索赔。自古以来的传统是惩罚损害方：或者钢铁厂即损害方补偿鱼场，或者政府对钢铁厂征税，或者政府禁止钢铁厂开工，或者将钢铁厂与鱼场合并。

（3）分配不公。分配不公是福利经济学认为市场失灵的最主要表现。这方面的市场失灵包含有两层含义：市场机制实现了效率，但损害了公平（Equity）；市场机制这种工具（或程序）理性，难以体现正义（Justice）。因此，福利经济学某种意义上是公平经济学、正义经济学。

先来看看效率与公平的关系。帕累托最优只是从效率角度出发，未考虑社会公平问题<sup>②</sup>。从图 1-3 中，我们看到  $u_1$  是一个帕累托最优状态（ $u_1 u_1'$  是社会资源全部分配给 A、B 时两人福利水平的组合，在  $u_1 u_1'$  边界上任何一点都是帕累托最优状态）。但在这个状态中，成员 A 获得全部资源效用，成员 B 一无所有，这显然是极不公平的。可以想像，如果将资源分配给 B 一些，福利组合从点  $u_1$  移到点  $C'$ ，而不是  $C_2$ ，A 会损失福利  $u_1 u_2$ ，但比起 B 获得的  $u_2 C'$

---

关于外部性问题，需要加一个长注释，说明两个问题：第一，R·科斯认为损害问题具有相互性。即使存在负的外部性，未必就给政府干预提供根据，因为只要市场交易费用不大，可以通过损害方与受害方之间的自由交易损害与受害的权利，而不必政府介入。例如，钢铁厂对下游鱼场的污染。只要明确界定污染的权利，不管是给予钢铁厂污染的权利，还是给养鱼场不受污染的权利，都可以通过它们之间的自由交易，使污染量符合帕累托效率的条件，也就是符合社会最优标准。科斯这一思想是在一个理想参照下给出的，这个理想情境被称作“科斯定理”，即在完全竞争条件下，私人成本等于社会成本。第二，科斯的学生与忘年交张五常（1935—）认为，所谓苹果园与养蜂场的正外部性是一种神话或寓言。他反对使用外部性术语。他特别指出巴托所谓“市场失灵”恰恰源自蜜蜂的寓言。事实上，很少有人否认政府确实具有经济上的优势，但任何政府的政策，都可以从效率方面来加以辩护：只要假定市场的交易费用足够高，并假定政府干预的费用足够低就行了。参见“蜜蜂的寓言：一项经济调查”（1973年），《经济解释》，商务印书馆，2000年，133～161。

判断收入分配有贡献、需要（或效用）和平等三个原则。从基于要素禀赋准则来看，结果意义上的效率是建立在机会均等基础上的，因而也是公平的。对效率有失公平的批评，其实是从效用或福利准则出发的。马克思在《哥达纲领批判》（1875年）中把这称为“按劳分配的局限性”。

来说要小得多，全社会的福利得到了提高。但这种公平得多的状态，由于不在  $u_1u_1'$  曲线上，却是缺乏效率的，不符合帕累托改进准则，不是一个帕累托更优。在这里，效率与公平存在着矛盾。当然，动态地看，效率与公平也是互相促进的。

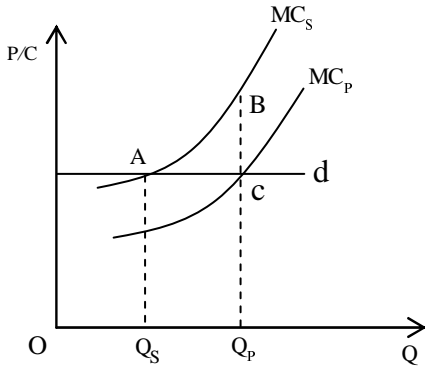


图 1-2 外部性

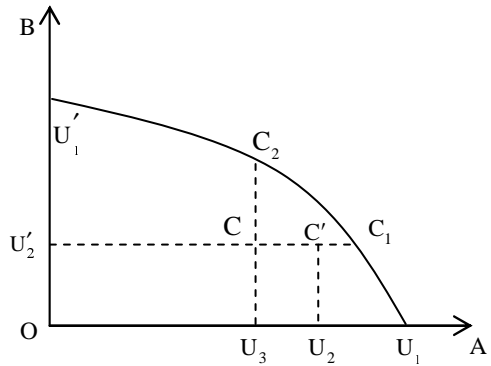


图 1-3 福利边界曲线

如何来衡量社会的公平性呢？经济学用洛伦茨曲线（Lorenz Curve）来衡量社会的平等（或公平）程度。在图 1-4 中，纵轴表示拥有财富百分比，横轴表示收入从低到高排列的家庭（或人口）百分比。将一定百分比的家庭与其拥有的财富百分比作为一个坐标点，然后将这些坐标点连成一条曲线——洛伦茨曲线 OE，它能直观地表现出社会总财富是如何在各阶层家庭中分布的。

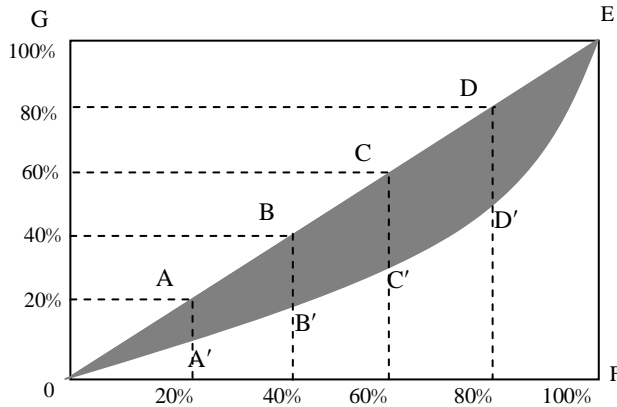


图 1-4 洛伦茨曲线

总财富若是平均分配于每个家庭，洛伦茨曲线变成对角线 OE，这即完全平等线。若总财富由惟一最富有家庭拥有，则洛伦茨曲线就变为折线 OFE，称为完全不平等线。一般来讲，任何一个现实经济社会，都处于 OE 与 OFE 之间，比如 OA 'B 'C 'D 'E。显然，洛伦茨曲线越靠近 OE 直线，社会财富分配越平均。

基尼系数（Gini Coefficient）可以表示社会财富分配平等的程度。图 1-4 中阴影面积占三角形 OFE 面积的比例，即为基尼系数（g）：

$$g = \frac{I}{I+H} \quad (0 < g < 1)$$

吉尼系数取值在 0~1 之间。一般地,吉尼系数越高表明社会收入分化严重,相反,吉尼系数越低,表明社会分配趋于公平。有数据表明,北欧福利型国家的吉尼系数较小,某些发展中国家的吉尼系数较大。并非是越富的国家吉尼系数越高,越穷的国家吉尼系数越低。一国的吉尼系数高低,取决于一国的经济发展水平、社会、法律、政治制度、文化历史习惯、公众价值取向及其政治压力程度等因素的复杂影响。

关于正义,一直是哲学、法学、政治学特别是伦理学关注的主题。福利经济学虽然一直注意研究,但其传统观念存在着分析上的困难。不过,帕累托最优仍不失为一种辅助性的局部可资参照的标准。市场上个人权利的自由合约,存在着信息上的、实施的上、人际上的等障碍,这就需要通过公共手段加以实现。政府经济学不可回避的伦理基础就在这里。如何保障公共手段的正义性,需要一个类似于帕累托最优的参照。哲学家罗尔斯(J·Rawls, 1921—2002)提出的“公平的正义”就是这样一种标准。根据这一标准,将最大化社会中处境最差的人的福利,但这一原则通常不会导致收入的均等。<sup>①</sup>

这一原则以图 1-5 表示。两个人的收入  $Y_1$  和  $Y_2$  在轴中表示。替代性的收入分配社会机会成本边界  $I_1$ , 沿着 45° 线来表示。所有沿着 45° 线的点,代表收入均等分配,分配 S 即罗尔斯原则,( $Y_2$  的)收入最少改善在这一点最大。但个人 2 在 F 点比 S 点更好,在 F 点上,分配与收入均等相一致。注意,罗尔斯的正义并非要求在 F 点实现,因为在 F 点,社会收入分配并非最大。一个个人自由合约之所以接受 S 点,是因为在原初状态中,个人处于无知的状态,那些不愿冒风险的个人同意合约以最小化收入差距。

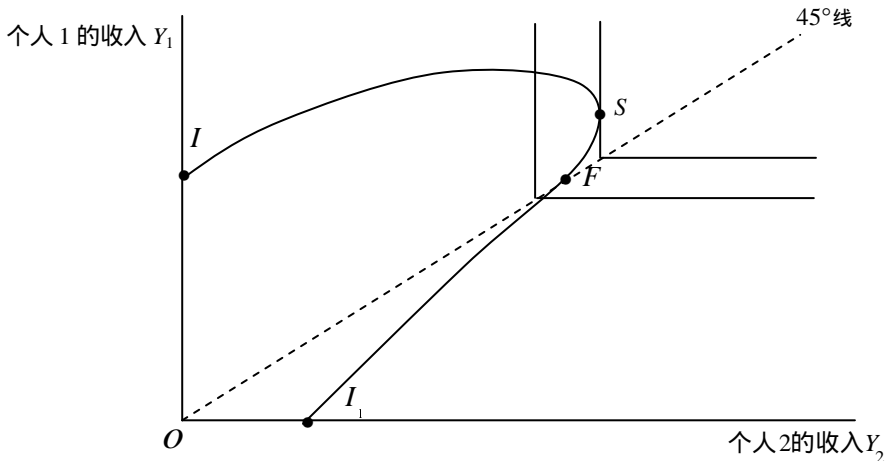


图 1-5 罗尔斯的“公平的正义”

布朗, 杰克逊著, 张馨主译. 公共部门经济学(第4版). P20, 中国人民大学出版社, 2000年。  
顺便指出, 关于罗尔斯的“正义”, 已有译者如冯克利译《二十世纪的政治哲学家》(商务印书馆, 2001年)、  
石元康著《当代西方自由主义理论》P182(上海三联书店, 2000年)和张馨, 都把“justice”译为“公正”。  
这无疑是在强调罗尔斯的“公平的”(Fairness)正义。然而, 以笔者愚见, 公平与效率而言, 正义(或公正)  
则与偏私对应。正义未必公平, 效率必定偏私。基于此, 罗尔斯在正义前冠以公平这一限定。然而, 罗尔斯  
原则不过是一个类似于帕累托最优的理想参照。诚然, 这本身就是历史性贡献。

(4) 缺乏充分就业。缺乏充分就业或宏观经济效率缺陷,被认为是市场失灵的重要表现。因为古典经济学关于价格、工资弹性假设只在长期起作用,而在短期,市场机制存在着价格粘性、工资粘性,供给并不一定就能创造需求。即使理性预期存在,价格粘性、工资粘性仍然是一种普遍现象,导致市场不能出清。我们可以用 AD-AS 模型来说明宏观经济的短期波动或效率缺陷。图 1-6 从 (a) 经 (b) 到 (c), 构成了经济的扩张阶段, 即由失业均衡转为充分就业均衡, 再由充分就业均衡转化为超充分就业均衡。这时经济处于繁荣阶段, 但不可能持久, 相反, 从 (c) 经 (b) 到 (a), 为一个社会经济的收缩时期, 即由超充分就业均衡转为充分就业均衡, 再由充分就业均衡转化为失业均衡。这时经济处于衰退状态。这样, 短期均衡围绕着长期均衡波动形成了一个周而复始的过程, 其间总需求和总供给的波动都将导致经济的波动, 需要政府的宏观经济政策使经济回到长期均衡。

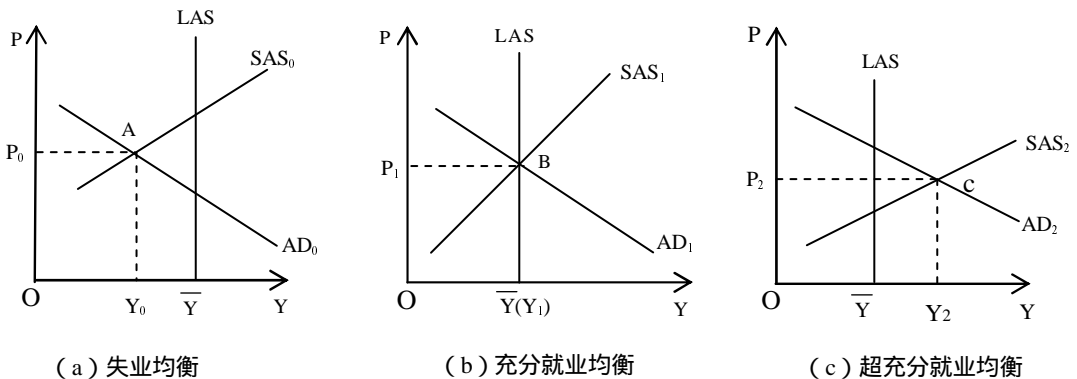


图 1-6 宏观经济的短期平衡

(5) 公共产品。公共产品 (Public Goods, 又译共用品), 是与私人产品 (Private Goods) 相对而言。后者具有排他性和竞争性。排他性是说人们必须对一种商品支付价格方可消费, 不付费就不能消费; 竞争性则指某人消费了某种商品, 别人就不能再消费了。相反, 公共产品不具有排他性和竞争性。公共产品的非排他性是指不管人们是否付费, 都不能排除他们对该物品的消费; 公共产品的非竞争性是指某人对该物品的消费并不影响他人对该物品的消费。比如, 国防、法律制度、免费道路等。如果一物是纯粹的公共产品, 则它应由政府公共部门来提供, 市场机制在公共产品的提供上是要失灵的, 因为, 存在着公共产品的“搭便车”。由于消费者无论对公共产品的供给是否支付了价格, 他都可以从公共产品的消费中受益, 这个事实刺激他对公共产品的贡献尽可能小于他从公共产品中获得的利益。他希望由别人贡献得足够多以便把公共产品生产出来, 然后他来坐享其成, 这就是所谓的“搭便车”。由于存在“搭便车”的可能性, 所以任何个人都没有动力自愿为公共产品的供给付出价格, 交易费用的存在又阻碍了人们通过达成协议来联合提供公共用品。这就需要通过政府公共部门课税强制人们为公共物品的生产做出贡献。与每个人都不愿做出贡献相比, 这会改进每个社会成员的福利状况。

### 3. 市场失灵的现代分析

以信息经济学的分析工具指出市场失灵, 已经成为 20 世纪 70 年代以来的重要趋势。不

过，信息经济学所揭示的情形，不仅适用于市场机制，也完全适用于其他机制。从这个意义上说，这里的分析不只是“市场失灵”，而且是“机制失灵”。<sup>①</sup>

(1) 信息不对称。不对称信息(Asymmetric Information)，是指交易双方所掌握的信息是不对称的，某些参与者拥有另一些参与人不拥有的“私人信息”。有些市场是卖方掌握的信息较多，买方掌握的信息相对较少。例如，雇员比雇主更了解自身的劳动能力或工作能力，卖方比买方更了解商品的性能和质量等。有些市场是买方掌握的信息较多，卖方掌握的信息较少。如保险和信用市场大都是这种情况，医疗保险的购买者当然比保险公司更了解自己的健康情况。交易双方的信息不对称会导致两种典型的效率损失。

(2) 逆向选择问题。逆向选择(Adverse Selection)是指交易双方在信息不对称情况下，由参与者错误报告信息引起的问题，即差的商品把好的商品驱逐出交易(“劣币驱逐良币”)。阿克洛夫(G.Akerlof)1970年首次分析了这种“柠檬市场”(即次品市场)的问题。

设想某个旧车市场。假设旧车对卖方的价值为11 000元，对买方的价值为12 000元，这样的交易将给社会带来福利，成交价格在11 000~12 000元之间。当然，买者价格高于卖者价格，否则不会有次品市场存在。进一步假设有三种质量不同的旧车，好、中、差。只有卖方知道自己所出售的车辆质量，买方光凭试车认不出好坏。假定好、中、差的旧车，对卖方的价值分别为11 000元、8 000元、5 000元；而对买方分别为12 000元、9 000元、6 000元。假设三种车的比例一样，买者挑选好、中、差的概率各占1/3，从而交易互利。

可是不对称信息阻碍了互利的交易：旧车对买方的期望价值 $=1/3 \times 12\,000 + 1/3 \times 9\,000 + 1/3 \times 6\,000 = 9\,000$ (元)；当旧车=9 000元，只有中等、差等车的主人才出售他们的车。当价格定在9 000时，买方知道，好车的主人不会来卖，于是买方对旧车的期望价值也要做相应的调整：买方期望价值 $=1/2 \times 9\,000 + 1/2 \times 6\,000 = 7\,500$ (元)。此时，拥有中等质量旧车的人也不愿出售，结果，只有最差质量的车才出售到市场上。

(3) 道德风险。道德风险(Moral Hazard，又译败德等)是指不对称信息之中的选择错误行为。以汽车保险市场为例。假定所有的消费者生活在同一地区，失盗的可能性一样，这就排除了“逆向选择”。但是，失盗的可能性不仅取决于一个地区的盗贼的多少，也取决于一个人是否“小心”。比如说，他是否总把自己的汽车放在不易被盗的地方，每次是否都锁好车(小心也是一种成本)。保险公司缺少关于一个人是否小心的信息，只能根据过去发生的失盗率来决定保险额。

问题发生在保了险之后——既然已经保险了，偷了车能得到赔偿，驾车人为什么还需要小心？参加保险了的出租车司机为什么要“谨慎”？这时他采取不小心的策略，不再为防盗而费时伤神，是合算的，至少可以节省“小心”的成本。于是，保险公司将付出更多的保险金。投保人为了自己省事，损害了其他人的利益即道德风险。对此，现实中，保险公司不对保险人进行充分保险。可是，部分赔偿能否使投保人有足够的动机去小心谨慎，或者，当人们确实小心谨慎的时候，一旦丢失了车，是否得到充分赔偿？消费者利益最终受到伤害。

(4) 代理问题。代理问题是指委托-代理关系中，代理人与委托人的目标存在着差别，从而代理人的利益追求损害了委托人利益的行为。在不对称信息中拥有信息优势(私人信息)的一方是代理人，由此可认为代理问题源于信息不对称。但远不止此，代理人的努力(投入)

---

顺便说一下，有两类市场体制的反对者，一些反对者反对市场是因为市场失灵，另一些反对者反对市场是因为市场奏效。这是奈特(1885—1972)和布坎南多次告诫人们的。