

et 网上投稿

et 网上订阅

录用查询

汇款查询

杂志栏目

● 经济研究

● 西部大开发

● 改革探索

● 新观察

● 理论经纬

● 三农问题

● 热门话题

● 企业论坛

● 区域经济

● 财经论坛

● 对外开放和贸易

● 综合论坛

● 经济全球化

● 产业集群研究

● 社会主义劳动理论探讨

● 面向21世纪的中国经济学

论文正文

## 政府的约束与目标浅析

上传日期: 2008年5月15日 编辑: 现代经济编辑部 点击:377次

宫玉波<sup>1</sup>, 赵宝廷<sup>2</sup>

(1. 山东省莱阳市委党校基层工作处, 山东莱阳 265200;

2. 山东财政学院财税与公共管理学院, 山东济南250014)

**摘要:** 本文通过深入分析政府与市场的关系, 并通过建立政府的约束和目标模型, 阐述政府的主要目标是追求公平, 其约束条件是保证市场效率, 政府的核心职能是通过制度创新以提供公共品等。

**关键词:** 政府目标 公平与效率 公共品 制度创新

**Abstract:** This article discusses the nature or peculiarity of government from the analysis of relations between government and market, and promotes that government's goal is pursuing equity or equality under the condition of efficiency in market-economy system. It establishes the government model, and expresses the model with the method of microeconomics. Finally, it draws the model's conclusions: Government's essential target is equity, and government's crucial function is providing public goods with system or institutional innovation.

**Key words:** Government goal, Equity and efficiency, Public goods, System innovation.

经济学或公共经济学对政府的目标假设借鉴了微观主体的效率目标假设, 在研究中遇到了众多难以解释的矛盾, 尤其是难以解释效率与公平目标之间的矛盾。本文拟对政府组织进行重新思考, 旨在澄清政府目标或目标函数与约束条件是什么? 政府实现其目标的运行机制与环境是什么? 本文第一部分对政府与市场的关系及性质进行重新思考, 第二部分探讨政府的约束和目标模型, 第三部分为结论与政策性建议。

### 一、政府与市场的关系及性质

(一) 重新认识市场制度与市场化。我们经常所说的市场经济实际上是指市场制度, 市场制度是经济运行中市场力量对资源配置起基础性作用的一整套运行机制、规范或制度等。人们认识到了市场在配置资源方面的优越性之后, 开始加强了市场制度的建设, 即市场化过程。在长期的经济实践中, 人们逐步建立起市场制度, 可见, 市场先于市场制度与市场化。市场化程度高不仅仅是指衡量市场化的一些量化指标高, 更重要的是包括市场制度的完善, 如市场与政府的关系融洽程度高等。各发达国家的市场经济制度差异巨大, 在一个好的市场经济体制中, 各个经济活动主体或组织的自由与权益都应得到尊重和保护, 市场的有效性与政府的有效性能相互配合好。因此, 市场化是指市场经济制度不断完善的过程。

(二) 重新认识政府、政府组织与政府制度。在认识到了“市场不是万能的”之后, 人们找到了政府存在的理论上的可能性。从个体利益的角度出发, 当人们的一些利益无法由自身完成时, 建立各种组织来实现共同的利益成为人们的必然选择, 企业与政府都带有组织的本质性的特点。如果我们坚持经济学的行为主体是单一的个人, 即单一的经济人假设, 那么企业与政府都是个人为了实现自身目标而建立起来的组织。或者将企业与政府都视为一种制度, 都是经济人为了追求资源配置效率与个人利益而建立的制度, 是个人为了自身利益而进行的制度创新, 如: 政府提供公共品, 居民缴纳税收, 其实质就是全社会的个人为了实现仅凭个人无法实现的目标而进行制度创新与合作的结果, 建立政府组织并形成政府制度。

如果将税收视为政府提供公共品的价格, 那么政府制度就是一种间接的交易制度, 是一种资源配置方式与分配方式, 每个人都可以从使用公共品与缴纳税收中获益。笔者将人类建立的资源配置制度分为两种, 即市场制度与组织制度, 二者的主要区别是: 手性的差异性, 市场制度中个体的目标是通过自己选择与市场配置的方式来追求自身利益的最大化, 而组织制度中个体的目标是通过实现集体或组织的利益最大化来追求个人利益, 必须实现组织利益最大化与个人利益最大化的相容。其中组织制度包括企业制度、政府制度与非政府组织制度等。

政府作为一个组织, 其目标取决于组织的各个成员。一方面, 财政或政府的活动是通过既定的组织制度即政府制度来实现的, 而政府制度的典型机制是政治程序(含法律程序), 这是一种集体决策机制, 该机制能保证的目标是满足大多数人的意愿或利益, 也就是追求个体间的公平, 也只有将政府组织的目标设定为追求公平, 才能实

现个人与集体利益的相容性，否则政府作为组织就失去了存在的必要性。另一方面，各种组织的成员也处于市场制度下，市场制度采用的典型机制是个体决策机制，该机制能保证个体利益的实现，也就是追求效率。综合以上两方面，政府与市场结合并以市场调节为基础的市场经济制度可以保证公平与效率双重目标的实现。假设集体决策机制是政府运行或公共产品提供的唯一的必然的机制，那么政府的目标就是追求与满足多数人的意愿或利益，即追求个体间的公平。个人通过政府制度来追求个人利益，必然受约束于政府组织的决策机制。任何的不顾客观存在的政治选择机制而假设政府的目标仅仅是追求效率的理论与模型，有些不切合实际。

(三) 市场与政府结合的市场经济制度。市场与政府结合的形式多种多样，结合形式的不同是划分经济制度类型的标准。以市场作为基础资源配置方式的就是市场经济制度，主张反对政府过度干预经济，政府仅仅提供旨在追求整体利益或公平的公共品；而以计划为主或以政府调节为主的资源配置方式就是计划经济制度，主张政府全面干预。实践表明，政府具体目标的制定、执行、监督等都是间接方式为主，其交易成本较高，所以为了提高资源配置效率，社会应该尽量减少政府的活动范围，将政府的活动范围限定在其必需的范围内，如提供纯公共产品与服务。反对政府过度干预经济，并非否认政府在经济社会中所起的作用，而是为了更好的发挥政府的作用，需对政府的目标、职能范围、机制等做出更加规范的界定。公共财政正是为了发挥政府与市场的作用、弥补市场失效、提供必要的公共品等而形成发展起来的一种政府制度或财政类型。实践证明良好的公共财政恰恰是与市场制度配合良好的政府制度。

单一的市场或政府制度各有优缺点，最好的选择是两者结合，即以市场作为资源配置的基础方式、以政府调节为辅的市场经济制度，又称混合制度。市场中的各个活动主体或组织都按照自己的目标来选择行动，追求效率或公平。市场机制保证个人在公平的约束下（即政府制度下）追求效率，政府制度保证个人在效率的约束下（即市场制度下）实现公平，两种制度融合成新的市场经济制度，即混合经济制度。因此，混合经济制度下，政府的目标是，在经济效率的约束下，追求公平。

## 二、政府约束与目标模型

### (一) 假设

1、政府是由各个私人部门成员或其代表组成的组织，政府必须为各个私人部门的个人利益着想。这里假设“主权在民”，即政府的权力来自于人民的授权，典型的集体决策机制政府是代议制民主政府，而不是假设存在一个政府组织，其权力、利益与私人部门处于同等地位。

2、政府采用集体决策机制或政治程序——即公共选择机制来实现其目标。假设政治程序是政府运行的唯一的必然的机制，并假设在可以预见的无限期内这种状况是无法改变的，那么，这种决策机制就是政府的约束条件。假设只有制度的改革才会导致公共品供给结构的变化，而制度的改革必须通过政治程序实现。公共品供给结构  $G_i$  与相对稳定的制度  $l_i$  一一对应 ( $i=1,2,\dots$ )，如  $G_1 (G_{11}, G_{12}, G_{13}, \dots, G_{1n})$  与  $l_1$  对应， $G_2 (G_{21}, G_{22}, G_{23}, \dots, G_{2n})$  与  $l_2$  对应，依此类推。

3、政治决策过程中不存在合谋，各个代表的选择是独立进行的。实践中，该条件可通过法律等制度加以规范。政府作为市场监管者担负着制度创新的重任，即为市场提供公平的制度环境，包括事前与事后的监管，如提供法律、制度、规制、优良社会道德的倡导、工商行政管理等等。

4、 $G = T$ ，财政收支基本平衡。(5) 社会总消费分为私人消费品与公共品，其总量是一个定量。设私人消费品有  $n$  种，表示为： $X (X_1, X_2, X_3, \dots, X_n)$ ，公共品有  $m$  种，表示为： $G (G_1, G_2, G_3, \dots, G_m)$ 。

### (二) 模型

在以上的假设下，政府的约束和目标抽象为：在效率的约束下追求公平最大化，即：

$X$  代表私人品，共有  $n$  种， $G$  代表公共品，共有  $m$  种。 $l$  代表制度因素，包括国家法律、规制等，设有  $i$  种制度，由  $i=1,2,\dots$  代表。 $F(X, G, l)$  代表社会序数公平函数，在这里把公平视为类同于效用，可采取序数函数的形式。 $U(X, G)$  代表社会在  $(X, G)$  组合下的效用水平。 $Y(X, G) = 0$  代表社会所生产的财富在公共品与私人品之间分配完全。 $U(X, G)$  代表采取政治表决机制或制度改革或公共品结构变化后达到的效用水平（其值应大于等于公共选择或制度改革或公共品结构变化前的效用水平），以保证制度改革的 Pareto 改进。 $\text{Max } U(X, G)$  代表在公共品供给一定的条件下，市场机制可以实现效率最大。 $A$  代表公共选择的备选集合，集合里的每一个公共品供应水平、结构以及与之相对应的私人品组合均可以实现市场的有效率，即备选集合  $A$  中的各公共品组合是满足效率条件的，表明私人品与公共品的需求与供给实现了均衡。但是均衡的水平可能不同，均衡水平由公共品的数量与结构决定，即由制度因素决定，不同的制度选择反映了决策者或集体的偏好。

### (三) 模型的解释

1、政府追求的公平是建立在市场机制基础之上的，市场是配置资源的基础性方式，在市场失效领域，政府来进行资源配置，提供公共产品，主要是进行制度改革或改革，维护市场环境的秩序与公平，保证市场机制顺利运行。政府干预只局限在有限的范围内，政府在制度选择或干预之前要形成几个备选的制度改革方案，组成备选集合  $A$ 。尽管公平与效率两者量纲不同，但是在一定的约束下，两者之间有一定的替代

关系。采用政治决策机制，在由有效率的备选方案组成的备选集合A中，可求出模型最优解。

2、备选集合A中的任何一种方案都可能成为均衡解，这取决于决策者或投票者的价值观的一致性，一致性越好，说明公平程度越高。特殊的，当投票出现一致结果时，说明投票者们的价值观与利益趋向一致，实现了绝对公平。

3、备选集合A中的各备选方案是由一个中立于政府各派的机构建立的，这个机构可称为政府经济顾问团（或改革智囊团）。顾问团的特点有：一是，中立于政府各派代表，并由各行业的专家组成，顾问团构成人员的选择体现了全体人员或选民的意愿；二是，各备选方案各有优缺点，顾问团不提供对备选方案的价值判断，只提供各方案及其预测的各项宏观经济指标（如就业率、经济增长率与通货膨胀率等）；三是，顾问团并非由政府任命，保持中立性与科学性。实际上，如果没有改革智囊团，用投票方式解决改革问题效率是很低的，无论如何，一定有很多人受损，在个人效用无法从数量上比较的条件下，那么就很难评价改革的优劣。但由于引入改革智囊团，形成备选改革方案，有效的解决了制度改革低效的问题。

### 三、结论

政府的目标是追求公平，集体决策机制可以保证政府在市场效率或市场机制的约束下实现公平的最大化，政府的主要职能是提供公共品与进行制度创新。制度创新能力是市场经济制度国家或地区的核心能力，这必然要求减少政府干预或改善干预方式。这使得我们又回到了“廉价政府”，但这不是对政府干预理论的简单的否定，而是在否定之否定基础之上的扬弃，是一种更高层次上的“回归”——市场与政府制度走向融合是历史的选择。

参考文献：

[1]刘宇飞.当代西方财政学.北京：北京大学出版社，2003.42~64

[2]赵宝廷.公平的公共品、政府支出与最优经济增长.经济师，2006;(4):57

作者简介：1.宫玉波，山东省莱阳市委党校基层工作处，讲师，研究方向为宏观经济；2.赵宝廷，山东财政学院财税与公共管理学院，副教授，研究方向为公共经济学。

版权所有：《现代经济》编辑部

E-MAIL:mej@vip.sohu.com 电话：0898—68928581 传真：0898—68919810

地址：海口市龙昆北路24号龙园别墅D1栋 邮编：570105