



简论我国公共经济与政策研究定位

东北财经大学经济与社会发展研究院院长、教授 吕炜

公共经济学研究始于西方。在我国，随着市场经济体制基本框架的建立，近年来有关公共经济的研究也逐渐成为经济与政策的出现本质上是“政府—经济”关系在市场经济条件下转化为“政府—市场”关系的产物。作为一个建立在认识基础上的学科领域，市场体制的演进和制度条件的不同，使研究本身具有很大的差异性。因此，我们的研究不应局限于部门经济学的框架，在市场经济的既定前提下分析市场失灵、政府与市场关系、政府政策影响及行政管理的绩效等，条件下，从改革过程与发展阶段的全局立意，探讨其完整的体系、特殊性和使命感。

一、从西方发达国家的发展线索来看，市场机制由形成到发展的过程，市场经济效率作用的增强，必然伴随着它的完善，这是一个一般过程

公共经济与政策是以市场经济体制的运行基础为前提的，其产生与受重视的过程也是与市场机制的演进相适应的。市场的效率是主要的被强调对象，政府职能尤其是经济职能十分有限，公共政策依附于财政政策尤其是税收政策，最终进入垄断阶段，尤其是二十世纪三十年代大萧条以后，对市场机制运行的效率追求被推到极致，其缺陷和低效率至。凯恩斯政府干预理论的提出试图解释和解决传统理论的实践危机，也由此奠定了公共经济与政策在经济运行中的政府的介入，在微观领域以效率准则为主导，关注公共产品提供的效率和政治决策的效率；在宏观领域以公平和宏观调控问题，通过政策调控稳定经济运行。政府的行为，分别通过公共产品理论与西方经济学基础的对接，公共学分析，而具有合理性，吸收、融入到经典经济理论的框架中，从而开始了混合经济的理论与实践过程。

成熟市场经济制度的演进线索表明，市场经济在发展的过程中，其配置资源高效率的一面不断提高，其配置失灵这种失灵由传统的公共性产品的提供扩大到市场运行的机制性、功能性障碍，突出表现在宏观经济运行的不稳定和资源配置的范围，呈现出从国防、行政管理等“守夜人”职能到大量的政府投资、公共产品的生产、收入分配的公平和社会保障等特征。可以说，西方公共经济与政策的发展史，是政府适应市场经济发展要求不断发展和完善职能的历史。了简单地应对市场失灵与提供必要的公共产品外，更主要的是作为保证市场机制顺畅运行不可分割的组成部分，作为存在。政府职能范围的扩大和作用的增强使财政逐渐走向公共经济化。政府行为的研究也从对财政收支保障的要求为目标、实施手段和经济后果的关注，公共经济与政策、行政管理等学科逐渐从财政学中衍生和独立出来，成为古老的

二、从中国和其他转轨国家的实践来看，市场机制由建立框架到逐步完善的过程，市场经济基础作用的扩大和政策的配套和保障，这是由转轨决定的一个极为特殊的过程

转轨国家市场化改革的启动，即意味着与之匹配政府职能公共化进程的开始。公共经济与政策是与市场经济与计划体制下的经济运行是由政府主导的，经济运行本身就是公共性的，不存在与之相对立而存在的私人部门行为和公共经济与政策的区分，经济运行的评价范围与政府行为的评价范围基本是同一的。可以说，自有国家、政府履行职责的要求、思想与行为，但那不是公共经济学研究的对象，也不涉及市场环境下一系列关系与效果。只有经济运行时，私人部门及利益成为微观经济活动的主体和普遍存在时，才会出现与私人部门行为相对立而存在的公共经济、从这个意义上讲，公共政策是一个相当宽泛的研究领域，简单地可描述为市场运行基础上的一切政府行为及其经济影响及其经济后果。

经济转轨实质上是两种体制与运行机制之间的转换，市场配置资源范围的扩大必然伴随着政府从大部分资源配置政府职能分解、调整、转换、适应的过程。通过政府—市场关系的动态过程，由渐进积累而达致质的变迁，完成体制意义而言，这一过程必然伴随政府在适应市场机制要求过程中其本身职能的公共化取向。这也是西方公共经济学研究情，弥补市场失灵，提供公共产品和服务。但是，在体制转轨过程中，这并不是最重要和核心的公共经济与政策问题是市场体制这一基本前提，政府在大多数时候并不具备按照成熟市场条件界定自身职能、实现公共部门发展的环境。既然发生，不可能自发地设定转轨的路径，也不可能自发地推动转轨向前演进，政府就必须始终对体制转轨的秩序进行

度的供给者，通过逐步制定和完善一系列符合市场经济的规则来组织市场，完成制度变迁，应该始终成为主要的职责。持续、快速推进转轨的政策，才是这一时期最大的公共经济与政策。由此延伸出来的对本国国情民意的判断、对体制转的安排、对各项政策的预见和把握、对矛盾与冲突控制和化解的能力、对相关政策之间的统筹和协调等，也自然成为内容。

这一特殊过程与研究领域的重要性事实上已经在不同国家的转轨绩效中显现出来。“休克疗法”的失败除了目标的路径一开始就排斥和否定政府在转轨中的作用，否定政府在市场制度形成中的作用，一味地追求理想市场条件下市场机制充分发挥作用就可以达到经济的均衡发展，结果导致了新旧制度衔接上的制度真空，引发资源的非法配置，干预。与此同时，政府在宏观调控方面和保护本国经济方面软弱无力，经济衰退引发社会动乱和政治动荡。中国的经济的，为了能够充分利用已有的组织资源，保持制度变迁过程中社会的相对稳定和新旧制度的有效衔接，政府在改革出弊的权衡、变迁进程的调整等方面都起着决定性的组织和领导作用，公共部门也为推动制度变迁掌握着资源配置权。培育和弥补两方面发挥了较好的作用。

随着转轨进程的深入，我们将发现这一实践过程的理论价值最终会朝着两个方向归结：一是作为一个特殊阶段作为一个特殊阶段纳入公共经济与政策的研究中。在某种程度上，我们可以将转轨定义为一个特殊的公共政策过程。

三、从中国经济发展水平来看，发展战略的制定，发展阶段的升级，必然需要相应的公共经济与政策来推进和极为特殊的过程

生产力水平的落后决定了我国经济发展和市场发育还处于一个较低的水平，在通过体制创新提高激励效果的同时推进发展的速度。20多年来，中国最大的发展战略可以归结为“让一部分人先富起来”即非同步致富的非均衡发展。“一个大政策，一个能够影响带动整个国民经济的政策”。其实质是通过放松管制和政策引导，让资本、劳动、技术高效率的地区、领域先行聚集、配置，产生强劲的支撑和拉动作用。在实际的发展过程中，我们又将改革的步骤与推进政策的搭配，形成对发展的不同刺激，产生跳跃式发展的局面，使非均衡的战略得到更大的推进。邓小平将这种发展规律还是波浪式前进。过几年有一个飞跃，跳一个台阶，跳了以后，发现问题及时调整一下，再前进”。

这一战略的基础是旨在激发市场机制的效率因素，但推进和驾驭这一过程的则是政府的公共政策。非均衡意味着打破均衡必将带来种种冲突与矛盾，政策选择的难度在于既要推进发展，又要控制其反向冲击可能对发展绩效的交替出现，正是体现了推进与控制的政策驾驭过程，其核心是解决发挥市场机制效率与市场规则不健全下寻租、非法而言，这一驾驭是十分成功的，保证了国民经济的持续、快速、健康增长。在二十年左右的时间里，基本消除了短缺