

## 育明教育：《公共政策分析》复习指导笔记（2）

### 第一讲 公共政策的概念、类型和研究路径

#### •一、“公共政策”的定义

•参见 Chen(P2-5),JEA(P2-5)

•James E. Anderson : (JEA, P2)

-A policy is defined as a relatively stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern

-Public policy are those developed by governmental bodies and officials

- 进一步解释

- ⊕ 政策是有目的的活动，尽管有时并不清晰
- ⊕ 政策指的是一个活动的过程。不能将政策简单地理解为决策
- ⊕ 政策是实际的行动而不仅仅是意愿
- ⊕ 政策可以是“作为”也可以是“不作为”
- ⊕ 公共政策的权威性

#### 政策分析和政策研究

⊕ 区分政策分析和政策研究

❏ Policy Study: Study of policy, 其目的是解释公共政策的相关现象和问题，从而增进我们对公共政策进而政府、政治、治理等现象的理解。因此，政策研究是理论导向的学问。

❏ Policy analysis: Study for policy, 其目的是帮助政府制定出理想的政策，是一种实践导向的学问。

❏ 但是，我们不应过分强调二者的差别

#### 公共政策的类型

⊕ 依领域或管理部门而划分

❏ 产业政策

❏ 农业政策

❏ 教育政策

- ❑ 环境保护政策
- ❑ 社会福利和社会保障政策
- ❑ .....

⊕ 实体性政策（substantive policy）和程序性政策（procedural policy）（JEA, P6）

- ❑ 实体性政策：规定要做什么的政策；直接分配利益。比如，减免农业税的政策
- ❑ 程序性政策：规定如何做、由谁去做的政策，比如，办事程序。
- ❑ 程序性政策可能具有实质性的影响，比如，通过决议的票数要求对不同的人群可能有不同的影响
- ❑ 进一步，程序可能会有自身的价值。比如，法律中的程序正义与实体正义的对立
  - ⊕ 程序正义：任何人不能担任自己案件的法官；法官与案件和当事人没有利益关系、审判者无偏见；听取双方陈述，不能单方面接触；裁判者要给出一个理由，etc.

⊕ 分配性、规制性、自我规制性、再分配性政策（distributive, regulatory, self-regulatory and redistributive policies）（JEA, P7）

❑ 分配性政策

- ⊕ 向特定的群体（或个体）分配服务或利益的政策。它通常是由政府资金来支持的。比如，产业政策中对符合条件的企业提供扶持、对符合条件的环境保护项目提供资助、许多公共工程建立，等
- ⊕ 分配性政策通常没有直接受到损害的群体或个体，其成本由全体人民承担
- ⊕ 正因如此，分配性政策经常不会遭遇严重的利益冲突

❑ 规制（管制）性政策

- ⊕ 规制性政策对个体或群体的行为加以限制
- ⊕ 与分配性政策对比：减少还是增加了人们活动的自由度
- ⊕ 经济性规制：对个体（个人和企业）或群体的经济行为加以限制的规制政策，比如，对不正当竞争行为的管制
- ⊕ 社会性规制：比如，对产品质量方面的管制
- ⊕ 规制政策经常导致一部分人的利益受到损害，从而引起冲突

❑ 自我规制性政策

- ⊕ 与规制性政策不同，自我规制性政策主要依靠被管制的群体主动进行自我内部控制而非依靠外在的控制来达成目标
- ⊕ 自我管理性政策主要出现在一些特定的职业或行业上，比如，一些特定的职业资格认证、行业自律。其所涉及的管理事务一般与特定群体之外的人群没有明显的利害关系，但好的管理

却可能对内部每个人都有好处。

#### ❏ 再分配性政策

⊕ 再分配性政策是指那些涉及到不同群体间财富、收入、权力转移的政策，其目的不是财富或权力运用方式的改变，而是财富或权力的重新分配

⊕ 其典型是在穷人和富人之间进行财富转移的政策，比如，通过所得税（累进税率、负所得税）来进行财富转移

⊕ 再分配性政策从制定到维持都非常困难

#### ⊕ 实质性政策和象征性政策（material and symbolic policies）：（JEA, P11）

❏ 一些政策可能只具有象征性意义，比如，义务教育法

❏ 一些时候，政策到底是实质性政策还是象征性政策要看政府是否真的想执行该政策。

#### ⊕ 涉及公共物品的政策和涉及私人物品的政策

❏ 扩建道路 vs. 基本医疗服务

## 二、为什么要研究和分析公共政策

针对中国目前的状况和未来的趋势，提出一个基本的问题：为什么要研究和分析公共政策

#### ❏ 市场化与利益主体多元化

- 市场化与利益主体的多元化
- 市场化同时也培育了多元主体公平参与的意识

#### ❏ 经济发展与参与需求

- 需要层次论
- 收入水平的提高引致需要的变化：生存的基本需求——公共物品、公共服务的需求——社会参与的需求
- 社会参与与决策的民主化

#### ❏ 开放社会与政策竞争

- 全球化：生产的全球化
- 国内地区间的政策竞争：分权与发展

#### ❏ 民主化与价值的多元化

- 社会公平的价值凸显
- 价值多元化与多目标决策
- 价值多元化、价值冲突与公共管理

例：Robert W. Fogel 对奴隶制的研究

想象一下美国南北战争之前南部奴隶制农场经营中的激励问题，然后再考虑一下奴隶被解放之后典型的、雇佣自由劳动力的资本主义农场的激励问题

第一个激励问题：如何激励奴隶或工人？奴隶制下的激励方式：奖励和惩罚；自由资本主义农场的激励方式：惩罚措施  
的局限性——建立复杂的工资和奖励制度

第二个激励问题：如何激励农场主？ Robert W. Fogel 所发现的现象：奴隶的被解放可能使奴隶的生活状况下降

#### ❏ 技术进步、全球化等因素使社会问题复杂化

❏ 例 1: Internet 与公共管理

❏ 例 2: 全球经济一体化与经济政策

#### ⊕ 结论:

❏ 研究和分析公共政策的需求来自:

- 民主化
- 政策问题的复杂化
- 公共管理问题的复杂化

### 三、政策研究的途径

—问题：如何理解公共政策？从何处入手来研究公共政策？

—学者们所发展的各种理论框架

• 政策存在不同的侧面，同时，不同的政策领域也具有不同的特征，从而造成学者们对政策过程的不同理解方式，最终形成不同的理论框架

• 不同的理论框架形成不同的研究路径，适用于不同的情况

路径一：系统理论（JEA, P14; Chen, P258）

强调政治系统与外部条件的相互关系，系统输出如何反馈。

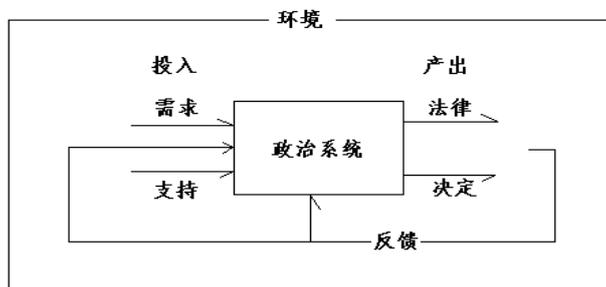
#### ⊕

❏ 系统理论将公共政策看作政治系统（或者政策制定系统）应对其外界环境所提出的需求所形成的结果。（David Easton: A system analysis of political life）

❏ 政治系统：由社会中那些可识别，同时又相互关联的机构和活动组成。其功能是对社会价值进行权威性分配。

❏ 环境：政治系统之外的所有状况、事件，包括经济的、社会的、自然的环境，等等

❏ 系统理论的主要内容：图 03



一个政治系统模型

系统途径的分析要点

❏ 环境：提出何种需求；提供何种支持

❏ 政策系统应对环境变化的动态过程

- 环境的变化与政策的变化
- 政策的变化对环境的影响；如何反馈

反馈——华北油田解决下岗问题的例子

❏ 系统理论的特点：

- 重点分析政治系统与环境之间的相互作用关系
- 政治系统本身往往被看作“黑箱”

❏ 系统理论的优势和缺陷

- 优势：通过相互作用关系的分析来帮助我们解释政策的形成和变化
- 缺陷：其抽象的本性阻碍了我们对政策过程的深入分析

⊕ 路径二：集团理论（JEA, P16; Chen, 旧版 P126）把政策决策看作是集团相互斗争的结果，政府起到平衡的作用

❏ Earl Latham: 所谓公共政策，是指某一特定时间里，团体间争斗所达到的平衡，它体现了那些一直试图获取优势的并相互竞争着的党派或集团之间出现的均势

❏ 集团理论的主要思想：

- 政策是不同集团的争斗达到均衡的结果
- 政府在政策制定过程中处于被动地位
- 集团的影响力是通过该途径分析政策的核心内容。影响力取决于多种因素，包括集团所掌握的资源、集团的组织形式、集团与决策者的关系，等等

❏ 集团途径的优势和缺陷

- 优势：抓住了某些政策领域的重要因素

- 缺陷：可能低估政府的作用，或者高估集团的作用；对与劣势集团相关的政策缺乏解释力

• 电信政策中的集团竞争

—主要集团：中国电信（分拆为中国网通和中国电信）、中国移动、中国联通

—政策问题一：互联互通

—政策问题二：不对称管制

•

✦ 路径三：精英理论（JEA, P17; Chen, P125 旧版）

✦ 精英理论认为公共政策所反映的是占统治地位的社会精英的价值和偏好。是社会精英决定公共政策然后由政府官员和机构加以实施，而非社会大众通过他们的需求和行动来决定公共政策（自上而下的政策制定模式 vs. 自下而上的政策制定模式）

✦ 主要内容：

- 在任何社会中，权利的分配都是不平等的。没有什么政府能够保证其公民全部有效地参与影响它们生活的所有决策制定。公共政策的制定和实施都以社会精英集团的价值观念、利益、兴趣和喜好为转移。自上而下的政策制定模式描述的是，国家的精英集团通过什么样的过程将它们自己的价值观念和兴趣喜好转化为公共政策。
- 国家的精英集团包括这样一些人，它们制定政策、管理政策、调控政策。社会精英在基本的价值观念和维持现存体制方面具有一致性。
- 公共政策并不反映社会大众的需求而是反映精英们的价值。因此，公共政策的变化反映的是精英们的价值的变化。由于社会精英普遍的保守主义倾向（维持现存体制的内在动力），公共政策的变化是渐进的而不是革命式的
- 戴伊认为，自上而下的政策制定并不一定意味着对民众的压迫或者剥削。国家的精英集团会进行广泛的改革，以保持现有的政策体制，维护它们在此体制中的角色和地位，保证民众对此政策体制的支持，由此避免民众的不安定

✦ 精英理论的优势和缺陷

- 优势：在一些情况下比较适合（发展中国家或者民众缺乏参与能力）。
- 劣势：许多时候只能描述政策过程的一个侧面（缺乏民众参与，但要精心设计参与过程）

✦ （社会大众的需求→代表人，自下而上→传统等理解）是社会精英决定政策，自上而下，精英的阶层也是在变化的，

✦ eg. 华尔街的强势人物在制定政策方面起到的核心作用 学者要从政通过基金会。

✦ 自上而下：精英价值观念，喜好→政策

✦ 社会精英不是完全脱离民主的，不平等的权利分布始终会出现。

路径四：制度主义（JEA, P19）制度= 正式规则+非正式规则 发达国家以来正式规则

- ❑ 在此可以将其简单地理解为机构或组织的设置及其结构、权力的配置、办事的程序、机构或组织之间的关系。
- ❑ 正式的、合法的制度安排 vs. 在实践中真正发挥作用的制度安排，比如：
  - 正式条文规定的权力、程序、关系
  - 传统、文化、非正式规则
- ❑ 主要内容：制度在政策过程中发挥重要的影响作用：比如，关于投票过程的相关规定；集权与分权
- ❑ 制度主义的优势和缺陷
  - 优势：与系统途径将决策过程看成“黑箱”相比，制度分析为我们提供了了解内部过程的机会
  - 缺陷：仅仅提供了政策的一个侧面
  - 无论是中央、地方，非正式规则起到重要作用。村民抢钱，他们之间是有规则的，是非正式规则，不适用外人，他们还没用融入社会，非正式规则适用范围小。
  - 制度是内生的，随着社会的相互作用会发生变化，→新制度主义的核心内容。
  - 在分权制度下，中央不能完全打压地方。
  - 中国农村的扶贫体系，是开发式扶贫，给农业项目让农民去开发，发改委负责项目 财政局：资金，农行：信贷。潜在规则：农业在所有层级部门中都是弱势部门，（美国社会保障由中央政府承担，因此中央财政占GDP 的比例高）农行的钱无法到达农村。
  - 中国城市扶贫体系：民政部制定规则，财政部把筹集的资金的任务放在了基层，而规则由高层制定。
  - 农行组织使命的转变，政策性→商业性 就不再适宜去做扶贫工作，组织模式，目的都发生了变化，

资料：中国的立法体制

同当今世界普遍存在的单一的立法体制、复合的立法体制、制衡的立法体制相比，中国现行立法体制独具特色。其一，在中国，立法权不是由一个政权机关甚至一个人行使的，因而不属于单一的立法体制。其二，在中国，立法权由两个以上的政权机关行使，是指中国存在多种立法权，如国家立法权、行政法规立法权、地方性法规立法权，它们分别由不同的政权机关行使，而不简单是同一个立法权由几个政权机关行使，因而也不属于复合的立法体制。其三，中国立法体制也不是制衡的立法体制，不是建立在立法、行政、司法三权既相互分立又相互制约的原则基础上的，国家主席和政府总理都产生于全国人大，国家主席是根据人大的决定公布法律，总理不存在批准或否决人大立法的权力，行政法规不得与人大法律相抵触，地方性法规不得与法律和行政法规相抵触，人大有权撤销与其所制定的法律相抵触的行政法规和地方性法规，这些只表明中国立法体制内部的从属关系、统一关系、监督关系，不表明制衡关系。

资料来源：新华网 [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-08/21/content\\_1038023.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-08/21/content_1038023.htm)

#### ✦ 路径五：公共选择理论（JEA，P20）强调激励

✦ 将经济学中理性经济人追求福利最大化的模型引入对政治过程的研究。其基本假设是，政治过程参与者的行为同样是其追求自己利益最大化的理性选择的结果。比如：选民投票给可能给自己带来最大利益的政党或候选人；政党和政治家在提供政策方案时考虑的是最大限度地获取选民的支持以及收入、权力等其它利益；政府官员则充分地利用其对权力的垄断和监督的缺乏来为自己谋取利益。因此，必须设计制度来防止这种利益最大化行为在为少数个体谋取利益的同时损害整个社会的利益。

#### ✦ 公共选择理论的优势和缺陷

- 优势：强调了个体利益的重要性，提供了一种分析政策制定过程的重要途径
- 缺陷：方法论上过于关注个体行为的分析并将组织和机构也当作个体来类似处理；对自利假设的其它批评。

私人市场，政策市场没有本质区别，但政策市场不适宜作为个体来研究，市场竞争压力迫使我们可将公司看作一个个体，但中国的国有企业不能这样简化。

#### ✦ 路径六：福利经济学的途径：作为一个部分在后面课程中讲述。。是基本框架，一个政策的制定应该有助于增加社会的福利，鼓励经济学以微经为基础，告诉你如何使福利最大化，是一个完善的评估体系。



#### ✦ 总体评价

- ✦ 任何一个理论框架都是理论家根据自己的研究所建立的模型，因此，我们总有可能发展出新的模型。
- ✦ 通常，单独使用任何一种框架来理解现实对象都可能是片面的。因此，可以综合地运用这些框架。

思考：参考媒体的报道，思考其中所包含的政策问题：什么是公共政策？政策的类型？运用何种模型来分析它比较合适？

## 第二讲 公共政策分析的方法论

### •一、公共政策的基本逻辑

•社会问题：至少对特定的人群同时发生影响的问题。存在社会问题，不满意现在的状态，

制定和实施公共政策的目的是解决社会问题

☒ 需要做的工作包括：

- 确认事实
- 建立目标体系
  - 目标体系的建立又涉及到价值标准体系
  - 在多个价值标准共存的情况下，给出其重要性的排序
- 建立关于社会现状以及社会现状内在联系的知识体系
- 按照所建立的目标——价值标准体系来判断社会现状，从而选择是否将该社会问题引入政策议程
- 如果将社会问题引入政策议程，则制定和实施公共政策来解决它。

☒ 有关上述过程的两个重要知识体系：

- 事实——事实分析
- 价值——价值分析

## 二、事实分析

内涵：表层数据和资料

- 内层因果关系“事实”的内涵
- 第一层次：表面上所显示出来的所有情况，包括数据和资料；
  - 第二层次：内部所隐藏的各种关系，特别是关于问题来龙去脉的因果关系
- 事实分析的第一层次：获取表面数据
  - 使用调查研究的方法获得数据
- 第二手数据：文献调查
- 第一手数据：社会调查（统计报表、专门调查）
  - 调查研究所获得的数据是全部政策分析的基础。
- 只有通过对这些数据的分析我们能够得出第二层次的事实。
- 进一步，只有在第一层次提供了足够事实的基础上，我们能够进行价值分析。
- 例：中国农村税费负担调查数据
  - 江苏政府干预较多，浙江政府不干预，上海与江苏的发展模式一样，政府本身的规模与农民负担有关
- 第二层次：内部关系的解释
  - 与第一层次的差别：不能直接观察，必须借助于第一部分的数据在逻辑分析的基础上获得
  - 有关第二层次的“内部关系解释”在性质上都属于一种“假说”，因此，基于相同的问题和相同的数据我们可以

形成多种“假说”

-因此，我们就面临在如何处理这些“假说”的问题：合并、剔除

-例：针对相同事实的不同假说

- 假说一：农民负担高低取决于发展水平；
- 假说二：农民负担高低与地方政府发展经济的战略选择有关
- 其它

-由不同项目之间的差别所引出的假说

-结合其它数据所引出的假说

-例：针对“雀巢奶粉事件”的不同假说

- 因为我们太信任外资企业的信用了
- “据了解，从2002年开始，雀巢奶粉就被国家质检总局公布为免检产品，有效期3年。”——来自某报道

•因为跨国公司出现了诚信问题

-选取一则新闻：“雀巢奶粉事件”问责跨国公司诚信——《南京日报》

- 因为我们的质量标准存在问题
- 因为我们保护消费者权益的体系存在问题
- 在多重“假说”同时存在的条件下如何处理

-Karl Popper

The Logic of  
Scientific Discovery

-Milton Friedman: The methodology of positive economics

-William Dunn: Public Policy Analysis: An Introduction

统计数据的可重复性使它成为一种检验方法，理性经济人假设，完全性。传递性，A好于B，B好于C， $\rightarrow$ A好于C（在人一定能力范围内，）弗里德曼：有模型就有假设，能解释一定的问题即可。

•对第二层次的进一步探讨

-一些方法可以帮助我们形成假说，比如，比较法

步骤：收集资料和数据

内部关系的解释（建立多种假说，合并剔除）

比较法

行为分析法

•基本逻辑：社会问题是所有利益相关主体进行选择的结果，因此，要解释社会问题，必须分析主要的利益主体的行为

•行为分析方法的核心：利益分析——利益决定了行为

公平是多元化价值观的基础，中国缺乏对自身社会的反思，民族主义高涨，好比一个人乍富，需要一个人理性的分析，中国社会还比较落后，全力分配不平等，且没有制约，中国法律带有计划经济的特征，保护企业不保护消费者。往往用归纳的方法，不太会用演绎得方法，根本，如何假设

主要利益主体的利益——行为——社会问题

- 利益
  - 个人利益：利己 vs. 利他（区分人的本性与人的外在表现）
  - 企业利益：单人业主、合伙、股份公司
  - 政府部门：政权的合法性、部门利益、官员利益和一般公务员的利益（国企成本最大化、政府预算最大化）红色的记忆，政权的合法性；部门利益、都会创造做事的机会，一件事大家都要管，两个部门争利益。

多元主义是政策分析的基础，

- 
- 对后两种形式，一定要分析组织形态

### 三、价值分析

（价值就是合意的标准）

1、几种最终（实质）价值标准：自由、民主、平等（公平）、效率、安全

- 价值
  - 简单地说，价值就是人们认为是合意的标准
  - 几种最终（实质）价值标准：自由、民主、平等（公平）、效率、安全，等等
- 自由自由的价值在中国不被重视，传统的儒家思想，遵从社会。
  - Time Warner 案例 不满意警察，言论自由
  - Ward Churchill:《恶有恶报：对美帝国傲慢与罪恶后果的思考》
  - 美国公共政策中两个著名案例：“枪支管制”和“堕胎”

There was a Central Intelligence Agency office. There were Defense Department offices. There was, I believe, an F. B. I. facility. All of which fit the criteria of the bombing target selection utilized by the Pentagon. If it was fair to bomb

such targets in Baghdad, it would be fair for others to bomb such targets in New York. That's what I'm saying. I don't think it's fair to bomb such targets in Baghdad, therefore I reject New York, but so long as United States is applying those rules out in the world, it really has no complaint when those rules are applied to it.

——Ward Churchill

关于枪支管制与堕胎的争论参见

<http://speakout.com/activism/>

- Buzzwords in the abortion debate

-Describing abortion as a health issue or as a women's rights issue is a pro-choice stance.

Describing abortion as a moral issue or as an issue of balancing the mother's rights with the fetus' rights, is a pro-life stance

## 民主

- 参与、发言权、平等权利
- 民主与平等紧密相关

## 平等或公平

- 参与权的公平 vs. 结果的公平
- 经济领域的公平 vs. 其它领域的公平
- 初级的公平 vs. 高级的公平: next
- 收入或财富不平等: 可操作性概念

初级的公平:每个人都拥有在这个世界上“有尊严地”活下去的权利=消除贫穷

- 参与市场: (1) 穷人参与市场的主要途径是就业; 我们依靠强大的政府推动, 增加资本密集, 把社会资源集中到大城市, 不利于就业, 台湾主要靠农村的中小企业 (2) 丧失劳动能力的人 (以及就业遇到障碍的人) 应当获得最低生活保障。
- 参与基本的集体决策: 例: “只有穷人才知道自己需要什么” 例: 希望小学使失学率增加

高级的公平: 结果的公平

- 只能通过强力的再分配措施来达到
- 减少激励, 从而降低效率
- 北欧国家的例子: 福利社会的转型

人们相互对比的差距减少, 但减少了激励。公平与效率的冲突是在这个层面上, 中国很难去追求高级的公平, 实际上我们连初级的公平还没达到, 而且没有这样的经济实力。

例：福利工作由教会承担→政府承担→社会激励减少，体系难以维持

中国：选择何种社会公平水平？

## 安全

- 人身安全
- 个人状况的稳定性：职位、工作、收入
- 收入稳定性
  - Friedman:持久收入假说：个人的消费不取决于暂时的收入，而是取决于持久收入
  - 刺激消费的政策

经济安全是个核心问题，如房权，丧失工作的机会，个人的消费取决于暂时的收入，而是取决于持久的收入，

例：原始共产主义是一种包险，不结盟，私有制易导致收获猎物的不稳定，核心是保险，但谷物具有稳定性，保险就没有意义了，完全共有转变成私有，效率有所损失，保险导致激励的减少，今天保险不再依靠公有制，而是家庭互助来维持。如果不改变大多数人对于自己持久收入的预期的话，刺激消费是没有用的

## 效率

- 技术效率：投入产出的比例
- 资源配置效率
  - 社会福利最大化=社会利益最大化
  - 社会福利是社会中所有个体的福利的总和
- 帕累托最优：在这种状态上，不可能再通过改变配置来增加社会中任何一个人的福利而不会减少任何其它人的福利

帕累托改进：可以通过改变配置的方法来提高某个（些）人的福利而不会因此伤害任何其它人的福利，则称具有帕累托改进的可能性

帕累托最优：从每一个参与者的感觉出发，取决于社会中的每一个人的状态，这就是消费者主权

帕累托的缺陷：仅仅描述了某一种状态，但我们要比较两种状态，但并不是所有的状态都可以比较的，单纯的效率标准无法比较所有社会状态，如果没有达到效率，可以通过帕累托改进即使是达到了效率，也可能是不满意的，需要引进公平的观念，

例：汽车贷款不还，体制问题导致法庭解决成本过高，私人解决绕弯子，私人成本也很高，经济合同难以执行，这是中国经商的最大问题，导致它不再是市场化了，企业只能傍大款，企业和老外，只有靠这种方式，民营企业才能保护自己的产权，靠中国的法律无法保护，法律解决不了的问题，社会会内生出一种制度，但它是一种高成本无效的制度



例：帕累托效率概念与增量改革

原来部分按照计划价格，增量部分按照市场价格，市场价格高于计划价格

一方面带来了“官倒”，一方面使得增量逐渐超过原有，自动转化为全部市场价格。

原有部分按计划价格，增量部分按市场价格，当增量越来越大，就取消原有部分，90年代以前改革努力做到只有收益者，没有受害者

#### ❖ 效率的重要性

- 从长期来说，没有效率的社会是不可持续的（苏联）苏联的体系依靠大量的投入来获得，动员能力强，但效率低，80年问题暴露，Paul认为没有亚洲奇迹，只是依靠投入，由于技术增长导致的创新所占比例较小，核心问题是财政问题，如果无效率，则问题越来越多，陷入被动。中国91-98年GDP既高于农民的纯收入，又高于城镇可支配收入没，国家这时期投入效率很低
- 效率是个人和社会福利提高的最终来源

#### ❖ 公平的重要性

- 公平保证社会福利的提高能够被社会中大多数人所分享，否则增长是没有意义的
- 公平与社会稳定

#### ❖ 关于效率与公平关系的特别探讨

- “效率与公平”相对立的流行观点
  - ❖ 任何对社会公平的追求都可能会造成经济效率的损失；
  - ❖ 政府政策只好在效率与公平之间取舍，取得一种平衡
  - ❖ 目前国内政策实践中的指导准则：效率优先、兼顾公平
- 初始权利的公平与效率并不对立，为了追求结果的公平可能会造成效率的损失
- 原因：结果的公平要求采用再分配措施，从而影响经济主体的积极性但是，初级的公平与效率冲突不大
- 只有高级的公平才要求使用强有力的再分配措施，从而对经济效率造成较大负面影响
- 经常出现的情况并非效率与公平发生了冲突，而是效率和公平同时损失
- 比如：

- ❑ 初始参与权利受到限制
- ❑ 寻租和腐败行为
- ❑ 政府的不恰当干预，比如，损害中小企业发展的政策、一些农村政策
- ❑ 中国效率与公平的同时损失才是主要问题
- 关于中国目前公平状况的建议
  - ❑ 中国目前的问题是要保证初级公平实现的问题，即，为中国人民（包括城市和农村居民）提供最低限度的生存条件
  - ❑ 中国在较近的时期内还不具备建立高级公平的条件，因此，具有较强再分配性质的政策不宜实行

庞大的不良资产的累积，不增长已经不能解决，但解决有会照成新的问题，但今天的问题已不仅仅是经济的不公平了，以 GDP 为目标，就是以 GDP 贡献多的人为目标，补贴富人，在其它领域补贴，对损害消费者的行为不去惩罚，因此这些政策导致效率、公平同时消失

政策建议

避免效率和公平的双重损失

建立最基本的社会公平

— 工具价值

- 政治可行性：为什么一些改革总是要等到其“价值”大打折扣后才开始？
- 福利指标：

—人均 GDP：为什么许多人总是感到福利的增长比公布的人均 GDP 要小？

- 失业率、通货膨胀率、国际收支平衡，但它们不完全能反映福利水平。
- 将工具价值当作最终价值的失误！深圳现代化指数的案例

—大量低素质人群涌入了深圳，人口的急剧膨胀使深圳将实现现代化的时间推后了 5 年，因为有 10 多个现代化指标不能如期完成，影响了深圳的现代化进程。

我们发展到底是为了谁，不是任何人都可以引入的，必须相互协调，这是放弃了目的，我们要改革自己，不能把工具当作目的

- 政治可行性：为何一些改革总要等到“价值”大打折扣后才开始？
- 将工具价值当作最终价值的失误：人的实现才是最终价值
- 非经济指标：

UNDP: Human Development Indicator

- ✓ Life expectancy at birth (years)
- ✓ Adult literacy rate (% ages 15 and above)
- ✓ Combined gross enrolment ratio for primary, secondary and tertiary schools (%)
- ✓ GDP per capita (PPP US\$)
- ✓ Life expectancy index
- ✓ Education index

## 2、价值分析的过程

- ✓ 两个阶段：制定政策和评估政策
- ✓ 价值分析的内容：
  - ✓ 一项政策与哪些价值标准（包括最终价值和工具价值）有关
  - ✓ 在多种价值指标并存的情况下，如何协调这些标准？即，为这些标准排列出顺序。可能是政治过程本身的结果
  - ✓ 使用所确定的价值标准体系来评价政策，包括在政策制定阶段和政策评估阶段
- ✓ 在政策制定过程中经常遇到的一种情况：政策自身在伦理价值方面的含义 vs. 政策结果的价值
  - ✓ 例：关于开放“红灯区”的争议
  - ✓ 例：关于人权问题的争议 两派并不是在一个层面上讨论问题，我们对人权强调结果，人民要生存，经济适用房不能在市场上交易，只能卖给政府

实证分析 vs. 规范分析

•经济学：实证分析 vs. 规范分析

-实证分析所回答的问题：是什么？

-规范分析所回答的问题：应当是什么？

•实证分析

-提出假说——检验假说

-假说的检验：保留未被拒绝的假说

•计量经济学

- ✓ 规范分析
  - ✓ 建立在实证分析的基础上

- ✓ 以价值判断为前提
- ✓ 即，根据一定的价值标准和关于对象内部关系的假说来确定应当如何做？
- ✓ 政策分析是一种规范分析
- ✓ 在规范分析领域，没有经济学家

**四、系统分析** 系统分析曾经转变我们的观念，但后来走向了反科学，神秘主义

- ✦ 政策系统：政策主体、政策客体、政策环境等构成的系统
- ✦ 系统分析：简单地讲，应当尽量将所有与政策相关的因素考虑在内。许多政策失败是因为政策制定者忽视了政策系统中的一些因素

•系统论： $1+1>2$ （例：农村市场）不是各个部门的简单加总，应用不同角度系统论趋势有限的只是不断提出新的概念。

- ✦ 系统论的启示：政策分析一定要具有“系统”的观念

一个关于系统的案例：发展中国家农村中的市场

- ✦ 发展中国家农业中的生产问题：各种生产要素如何结合起来
  - ❑ 生产要素：土地、劳动力、资本（耕畜）、流动资金。
  - ❑ 首先，假定我们所面对的是一个私有产权的社会，如何将分属不同所有者的生产要素结合在一起，进行生产。
  - ❑ 市场：将分属不同所有人的生产要素结合起来的主要途径
  - ❑ 进一步地，我们猜测，在这个案例中，市场能够发挥作用的程度与生产要素初始分配的平均程度有关——
    - ✦ 如果各种生产要素在各个家庭的初始分配是完全平均的，那么，我们预期将不存在“市场”尤其是土地，拉美人口少，易出现大地产者
    - ✦ 如果生产要素的初始分配不平均，如何将分别由不同家庭拥有的生产要素结合起来？
    - ✦ 因此，土地市场与劳动力市场是联结在一起的。
    - ✦ 牲畜是人力的替代物，因此，资本品租赁市场（牲畜出租市场）与上述两个市场也联结在一起
    - ✦ 家庭未必通过租赁来获得牲畜。即使它缺乏资金，它也可以通过借贷来买入牲畜。信贷市场也是与上述所有市场联结在一起的。

- ✦ 土地租佃市场 vs. 劳动力市场

❑ 在理想的状态下，两种市场具有完全的替代性（达到完全的平均搭配）则会有一个国家只有劳动力市场或土地租佃

❑ 问题：两种市场是否能够完全替代

- 推理：如果完全替代，我们现实中应当看到只出现一种市场的情况
- 事实：对世界各国不同时期的观察，两种市场总是同时存在。只不过不同时期、不同地点，两种市场的重要性不同
- 结论：两种市场都存在缺陷，需要相互补充

- 租佃的交易成本，固定租金提供了激励，但它把经营风险完全放在了租地的一方因此亚洲采用了分成的方法，风险按分成比例承担

❑ 土地租佃的缺陷 租佃的交易成本，固定租金提供了激励，但它把经营风险完全放在了租地的一方因此亚洲采用了分成的方法，风险按分成比例承担

- 大块土地拆开经营，造成规模经济的损失
- 租佃方式上的考虑：激励 vs. 保险

- 固定租金制

- 分成制

❑ 劳动力市场的缺陷：激励 vs. 监督

- 报酬的支付方式：激励问题
- 监督的困难信息成本的问题，如果信息成本低，会采取固定工资，计件工作，如果信息成本高，会采用激励，但激励也是有成本的，大农场，可以雇佣监督人员，小地主，很难解决激励问题。

❑ 结果：市场之间的自动权衡产生现实世界中的具体结果

- Alfred Marshall: 英国 vs. 法国
- 亚洲 vs. 拉丁美洲亚洲一般采用租佃，拉美采用劳动力市场，或小地主将地分给大地主，由于拉美土地分配不均，大地产者会有专业的监督人员，小地主管理较困难
- 解释：
  - 如果土地分配相对平均，两种市场都不发达
  - 如果土地分配非常不平均，则按照不同市场的特点和国家（地区）的初始条件得到不同的结果。
  - 中国土改：用暴力方式剥夺了地主的土地，中国把人定性为某一类人时，就自动剥夺了他的公民权，经常超越界限剥夺其他权利

#### • 其它市场

❑ 资本市场：牲畜租赁牲畜是人力的替代物，资本品租佃市场与上述两个市场联结在一起，它的缺陷在于租牲畜的人不会善待牲畜

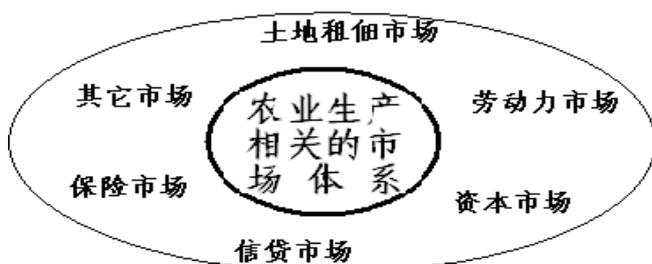
- 市场缺陷
- 结果是：其它要素流向拥有牲畜的农户

❑ 信贷市场：

- 如果信贷市场是完善的，那么上述问题可能都不重要，因为土地和资本都可以购买
- 信贷市场不完善：有限责任和实施合同的困难
- 信贷市场的不完善导致一些特殊的制度安排：非正式放贷人、关联交易

❏ 保险市场

- 保险的需求是农户各种需求中一个重要的方面
- 保险市场与其它市场的关系：保险的需求使得在经济相对不发达的社会中“交易”不能成为一种通行的选择
- 保险市场的缺陷：
  - ❖ 保险与激励：一定的结果是如何造成的？
  - ❖ 如何确定所发生的结果？



- 信贷风险，逆向选择，信息不对称，发展中国家是非正式的信贷市场，它优势是熟悉信贷人 它的唯一保证是信贷人会不断借钱，因此不会借钱给你买固定资产，关联交易，如地主租地给农民，也会借钱给农民。
- 结果：市场之间的自动权衡产生现实中的结果，亚洲（分成）VS 拉美（固定资金）所有系统联结在一起，相互影响。1+1>2 学会如何假设，根据问题去扩展，进而解释，
- 科学的目的是：解释，解释运行过程，因果关系，而不是简单的评价，先问为什么是这样。
- 例：贿选。假设：如果村民可以监督和约束村长，（民主是个整体的过程）为什么不能监督他？ 假设：村民完全隔离于世界，他们会建立起完善的体系：我们依据的规则是外部引进的规则，民主与法治相联系，而司法体系没有提供这样的保护，民主仅仅停留在投票，外部规则包括地方政府的行为，他们的行为不改变，一个整体不完善，则村民就没有完善的外部条件。

“第三讲：政府、市场、社会与公共政策”之案例 1

——贫困问题的解决途径

一、贫困的表现形式

❏ 绝对贫困：不能获得维持生存的最低条件

- 绝对贫困线（极端贫困标准）：按照维持生存的最低条件来计算所需要的费用

❏ 相对贫困：与社会平均水平相比，生存条件有一定的差异。

- 相对贫困线（低收入标准）：社会平均收入水平的一定比例

年份	极端贫困标准 (元/人·年)	年份	极端贫困标准 (元/人·年)	低收入标准 (元/人·年)
1978	100	1998	635	880
1985	206	1999	625	865
1990	300	2000	625	865
1994	450	2001	630	872
1997	640	2002	627	869
		2003	637	882

收入贫困和非收入贫困

- 收入贫困：家庭的收入水平低于一定标准
- 非收入贫困：在教育、卫生医疗条件等其它方面所获得的资源低于一定标准

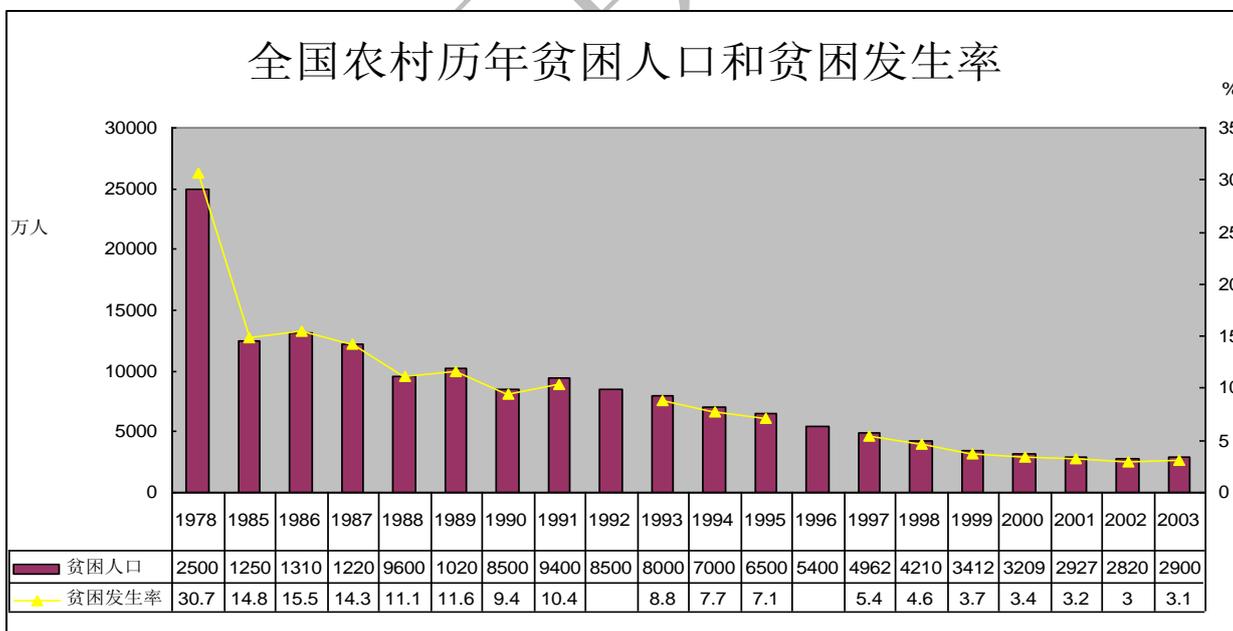
中国的贫困问题

- 农村贫困

农村减贫历史(图)

- 城镇贫困

1999年城镇贫困人口2300万(中国社会科学院课题组)



二、解决  
贫困  
问题  
—初

级的社会公平、最低限度的公平

- 每个人都拥有在这个世界上“有尊严地”活下去的权利

- 广义地理解该问题：
  - 那些不具备劳动能力或者由于某种原因而丧失劳动能力的人口
  - 由于非自身原因（比如自然灾害、市场风险）而暂时陷于贫困境地的人口

## 社会协调

✦ 社会协调：在解决某种社会问题时，社会中的所有主体（包括所有个体和组织）所采取的行动的总和。

✦ 集体行动：政府、非政府的集体行动

✦ 非集体行动：家庭（个体）、企业、市场

## 解决贫困问题过程中的社会协调

### ✦ 家庭

✦ 不具备劳动能力的未成年人、丧失劳动能力的老人

✦ 大家庭的保障作用

✦ 亲属关系的保障作用

✦ 思考：

- 家庭角色的历史变迁？
- 家庭不能保障的时候如何解决？

### ✦ 社区

✦ 传统村落

✦ 现代社区

### ✦ 非政府组织、非赢利组织

✦ 传统社会：宗教组织

✦ 现代社会：NGO、NPO

### ✦ 市场

✦ 帮助家庭和个人避免风险的制度安排

✦ 就业的创造

- 增长、就业和减贫
- 中小企业

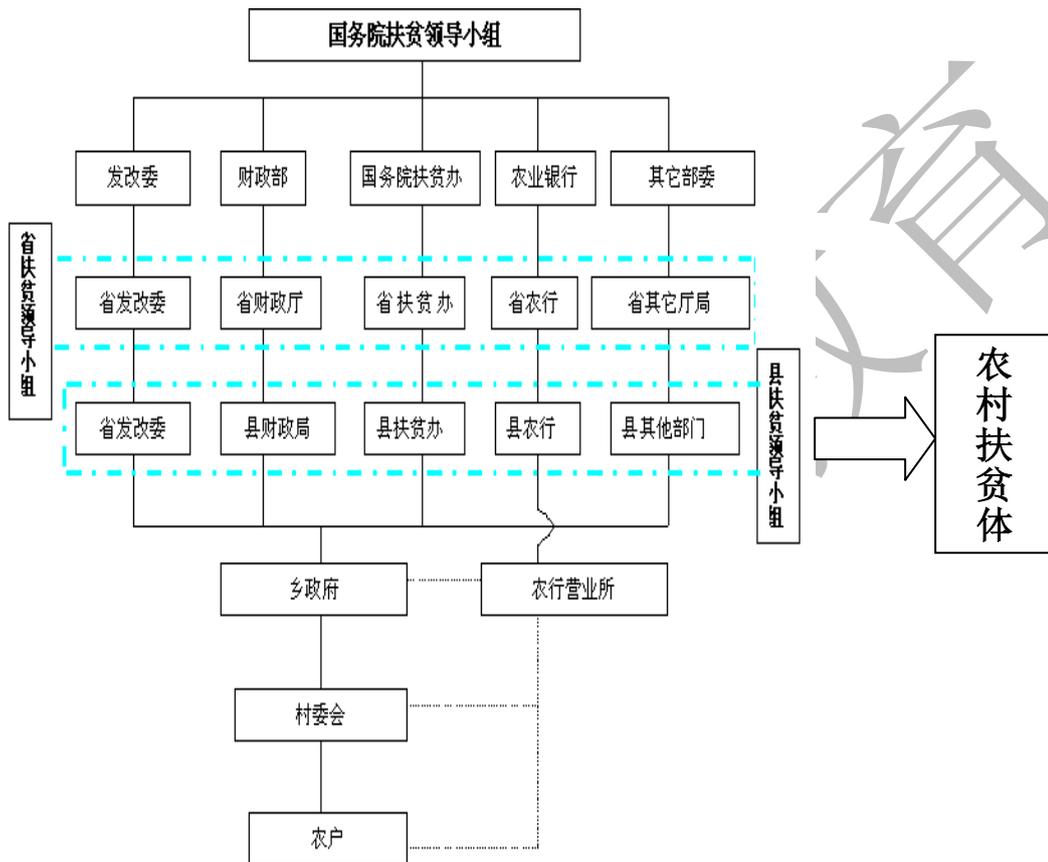
### ✦ 政府

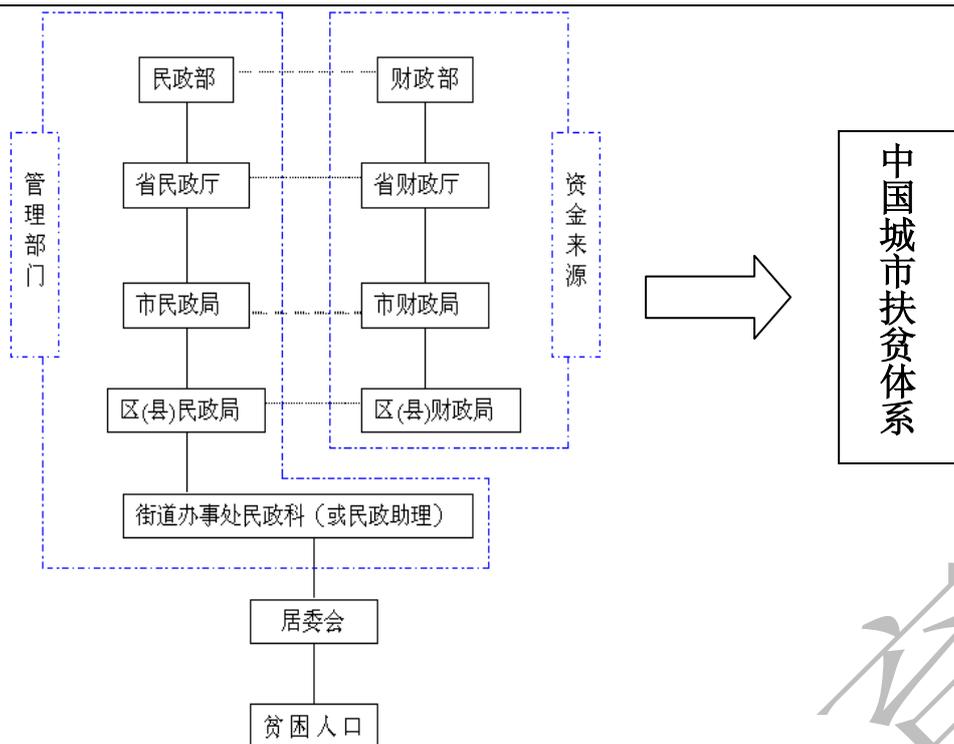
✦ 社会保障体系：贫困救助体系

- 欧洲的福利社会

✦ 中国

- 农村扶贫
  - ✦ 开发式扶贫为主+救济式扶贫（五保户、社会救助）
  - ✦ 主要由中央政府负责
  - ✦ 农村扶贫体系（图）
  
- 城市扶贫
  - ✦ 救助式扶贫——社保制度（低保制度）
  - ✦ 主要由地方政府负责
  - ✦ 城市扶贫体系（图）





#### 社会协调与制度演进

- ✦ 原始共产主义、古斯巴达的集体生活
- ✦ 农业社会：私有制、家庭、教会和慈善组织
- ✦ 现代社会：国家（政府）、欧洲的福利社会实践
- ✦ In general terms governance occurs in three broad ways:
  - ✦ through top-down methods that primarily involve governments and the state bureaucracy,
  - ✦ the use of market mechanisms where market principles of competition are employed to allocate resources while operating under government regulation and
  - ✦ Through networks involving public-private partnerships (PPP) or with the collaboration of community organizations.
- ✦ 为解决社会问题，并非只有政府一种途径。因此，存在一个“理想的政府角色”问题
- ✦ “理想的政府角色定位”应当从各种途径的优势与缺陷以及各种途径之间的关系来考虑，比如，在解决贫困问题方面，
  - ❑ 社会的优势和缺陷
  - ❑ 市场的优势和缺陷
  - ❑ 政府的优势和缺陷

## 第三讲 政府、市场、社会与公共政策

### 一、公共政策的主体

政府、市场和社会：

解决社会问题的三种途径

✦ 政府：第一部门

- ✦ 它由各种正式的公共机构（或组织）组成；它是现代社会中公共物品（和服务）的主要提供者；
- ✦ 它调节其它所有部门（组织、个人）的活动；
- ✦ 它在提供物品（或服务）时不应追求赢利性。

政府办公司严重增加了政府失灵，事业编制的目的，挣钱，对政府职能没有作用，印度政府的腐败的表现，copy 了英国的体制，在控制上做得好些，腐败与民主架构没有必然联系。

政府有时追求盈利。

✦ 社会

✦ 第三部门、志愿部门

- ✦ 它由一些非政府的（NGO）、非赢利的（NPO）组织组成；
- ✦ 它既可能提供私人物品（服务），也可能提供公共物品（服务）；
- ✦ 它主要由正式的组织构成，但这些组织可能是公共组织，也可能是私人组织；
- ✦ 它在提供物品（和服务）时一般并不以赢利为主要目标。
- ✦ NGO 希望工程，NPO 盈利不一定挣利润，例：俱乐部创造一种好处，并不创造利润，创造的东西直接在成员间分配。
- ✦ 政府、市场以外的组织皆可以划为 NGO、NPO
- ✦ NGO 是政治性的目的，比如环保，控制枪支，它与政党的区别：不寻求选举的胜利，且往往目的单一。
- ✦ 提供社会服务的组织往往是社会中最多的组织，
- ✦ 非正式组织，任何一种制度创立的都是出于需要。
- ✦ 例：台湾，第一阶段，直选；第二阶段，到扁，完善民主制度，民主进程走到了更高的阶段，民主机制是一种谈判机制。



- ✦ 社区：一个非正式部门，第四部门 不以组织的法律管制社区，而是个体间的法律约束，依靠非正式的、非常紧密的关系，已形成集体行动

- ✦ 社区是个体之间通过各种途径形成各种非正式的、但又非常紧密的关系的部门。传统上，社区的范围主要是一种空间的概念。在现代社会中，社区的空间范围不断扩大。

- ✦ 社区的最主要特点是它的非正式性。比如，在社区中所形成的各种关系一般不需要通过法律承认的程序进行认可；社区中一般也不形成各种正式的组织；社区中所形成的合作关系即使是赢利性的往往也游离于政府管制之外。

## 二、社会途径的优势和缺陷

### 1、社区途径的优势和缺陷

#### ✦ 优势

- ❑ 信息优势：以紧密的人际关系为基础
- ❑ 激励充分：处于社区内部的个体更容易将有关本社区的各种社会问题看成与自己相关的事情 虽然也存在搭便车
- ❑ 有利于社会资本的提高：当问题通过社区途径获得解决时，通过个体的参与，各种有利的社会价值得以形成和提高 成员的共同性，看法一致，是社会的粘合剂，指人们间的关系。社会资本的存量会影响集体行动的数量和质量。社会资本会越用越多，否则社会资本会萎缩。福利国家对社会资本也有负面影响，通过集体行动对社会资本进行投资。
- ❑ 具有较好的回应性
- ❑ 对财政资金的依赖程度较小

#### ✦ 缺陷

- ❑ 社区中之所以能够形成相对紧密的人际关系其主要原因是社区的范围一般不会太大、社区中所容纳的人口一般也相对较小；社区的非正式性也经常成为其从社区之外获得资源的最大障碍。两个特点相结合就阻碍了社区作为一种社会问题解决途径时发挥作用的规模。
- ❑ 由于这个原因，在许多社会问题的解决方面，社区往往只能作为一种辅助的手段而被采用。。没有账目，信赖度低

### 2、第三部门途径的优势和缺陷

#### ✦ 优势

- ❑ 与社区相比，有较大的活动范围和较高的解决能力。因为它属于正式部门。较容易获得资金，拥有基本的规范，则交易成本就会降低
- ❑ 与政府相比，相对较小的垄断性和相对较大的竞争性 与政府相关的组织有垄断性
- ❑ 与政府相比，对个性化需求的回应性 而政府是一视同仁
- ❑ 与社区类似，增加社会资本（促进参与、促进有益的社会价值，比如，团结）
- ❑ 作为一种自愿行动，在激励方面拥有优势。人民公社。监督&激励 退出时最终的权力，保证组织有效率，高级社剥夺了退出权。只能靠内部监督，导致生产效率大幅度下降。自愿性本身是保证组织有效率的重要因素

❖ 缺陷: Voluntary Failure

- ❖ 单纯依靠第三部门往往不能提供足够数量的公共物品:
  - ❖ 搭便车问题，个体的理性造成无法形成集体行动。没有资源保证
  - ❖ 缺乏解决问题的稳定机制：如资源（人、财、物）来支持集体行动。
  - ❖ 在吸引专业化人才方面存在一定困难
- ❖ 将家庭和企业的某些机制带入第三部门的组织中，从而与民主原则相违背
- ❖ 在地区和人群的分布上差别巨大
  - ❖ 比如，受资助者偏好影响，仅对特定地区和人群给予慈善服务
  - ❖ 在富裕人群中自愿性质的集体行动往往更容易形成
    - ❖ 富裕人群可能有更多的公共物品需求
    - ❖ 公共物品的成本问题

### 三、市场途径的优势和缺陷

❖ 优势

- ❖ 市场交易与社会分工互为因果；社会分工又是专业化生产的主要推动力；专业化生产成为现代工厂体系产生的主要原因；最后，专业化生产、工厂体系的产生是投入产出效率提高的最重要的原因之一
  - Adam Smith 对分工和专业化生产的解释：针的生产
  - 现代的解释：专门的研究和专门的知识、规模经济效应 规模经济，分工是最重要的，通过市场组织交易，“企业是市场的”代替物把所有生产要素集中到一个统一的产权上，整个国家是一个大企业，市场将产权分开，专业化地生产每一个部分，由市场将各个部分组合起来，“市场是企业的替代物”但不能完全替代，市场有交易成本，法律体系完善，交易成本低，拆散程度高，反之，企业也有管理成本，超出一定的限度可，就不如拆散。信息化的发展大大降低了管理成本
- ❖ 通过各种**报酬方式**来为市场参与者**提供激励**，从而提高投入产出效率
  - 市场是评价劳动者（一般劳动、管理劳动）贡献的最有效的方式
  - 对劳动者贡献的评价反映在各种报酬方式上
  - 正确的贡献评价和报酬体系能够为劳动者提供充分的激励，从而保证投入产出效率 政府的评估永远有问题，没有市场评估有效率，否则易效率损失为代价换取新的价值，如军工
- ❖ 通过**价格机制**的形成和运行来**保证资源配置效率**
  - 资源配置问题的核心是使生产出来的产品符合社会的需要，最大限度地提高社会福利
  - 这就需要对社会成员的需求进行正确的评价

- 市场价格机制是最理想的评价机制
- 进一步讨论：理论上，市场的上述功能通过经济计划也可能实现，那么，市场与计划到底哪个更具有优势？20 世纪三十年代西方学者关于“计划经济”与“市场经济”的争论
- 计划模式的核心缺陷：信息
- 市场模式的核心优势：市场机制能够引导每个个体自动地显示他的需要

社会福利很难加总，市场自动引导家庭，给出每个家庭需要德信号，消费者主权，民主，所有人有平等的发言权。政府很难成为反映消费者意愿的渠道穷人的计划易做，主要是生存，富裕的社会很难作计划，政府要制定规则，维护规则，要创造企业，消费者参与进来的规则，强行控制的效果不好，即使政府有独立性，要考虑角色的重新安排，我们还没有能力管理市场

- 凯恩斯：根据总需要进行国家管理，宏观管理东欧学者：认为具备条件，即可以把一切计算出来，国民经济综合平衡，核心问题啊：没有消费者主权，没有消费者需求。市场模式的核心优势啊；市场机制能够引导每个个体自动地显示他的需要，任何社会都是在不完善中选择一个较好的，市场或计划落在了意识形态问题上，但没有实际依据例；计划经济，银行部门的资金并不是一种财富，只是用来降低管理的成本现今：财政部门权力大，它的节余会创造项目花掉节余，自由裁量权很大  
调配一切做不好的，需要放权

#### ❖ 缺陷：Market Failure

- ❖ 市场对效率和公平的损失可称作“市场失灵”
- ❖ 效率损失的三个主要方面：垄断、外部效应、公共产品

### (1) 垄断

- ❖ 垄断的定义：一些个体具有了影响价格机制的力量
  - ❖ 什么情况下个体有可能影响价格机制？
    - ❖ 个体在特定市场的交易量
    - ❖ 产品差异程度
- ❖ 垄断分类
  - ❖ 买方垄断 vs. 卖方垄断
  - ❖ 垄断的程度：完全垄断（独占）、寡头垄断、垄断竞争
- ❖ 造成垄断的原因：
  - ❖ 制度方面的原因：一些制度安排使得少数个体（企业甚至个人）独占某些资源或权利，比如政府在市场准入方面的限制政府的安排，行会
  - ❖ 技术方面的原因：大范围的规模经济 自然垄断，需要巨大初始投资的产业啊；通信，电力，

铁路

竞争——分拆市场造成平均成本的上升（关于“重复建设”问题）

需要巨大的初始投资的产业：通信、电力、铁路，等等。

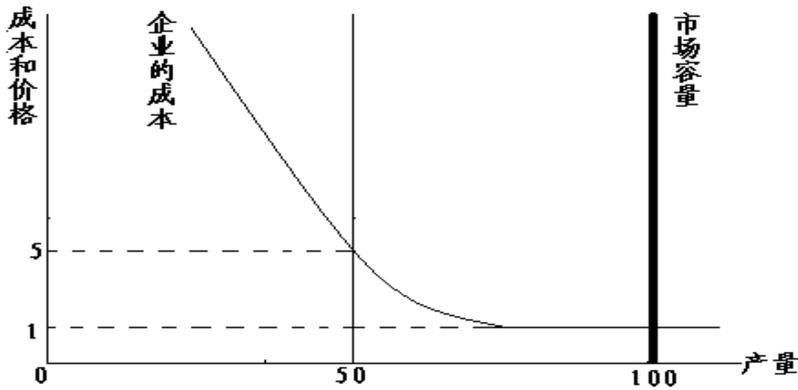
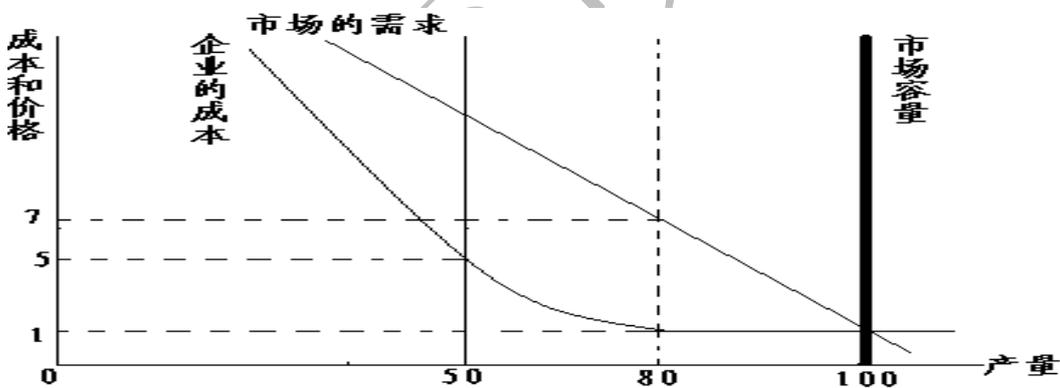


图 5：规模经济与自然垄断

✦ 垄断的后果

- 福利和效率损失（图 6、图 7）：为了增加自身的利益而操纵市场（价格），从而降低社会福利和效率。不会按成本收钱。保留价格：买产品的最高价格
- X-inefficiency：由于处于垄断地位从而缺乏改进企业效率的激励，etc.
- 为保持垄断地位或为寻求垄断地位所造成的社会资源浪费（后面，寻租）市场不完善，提高产能，打价格战，垄断：某些个体操纵着看不见的手，Smith 所说的是完全竞争，完全歧视在不考虑成本时，社会总福利不变，UP 新势力，学生票区分市场，帕累托不考虑公平



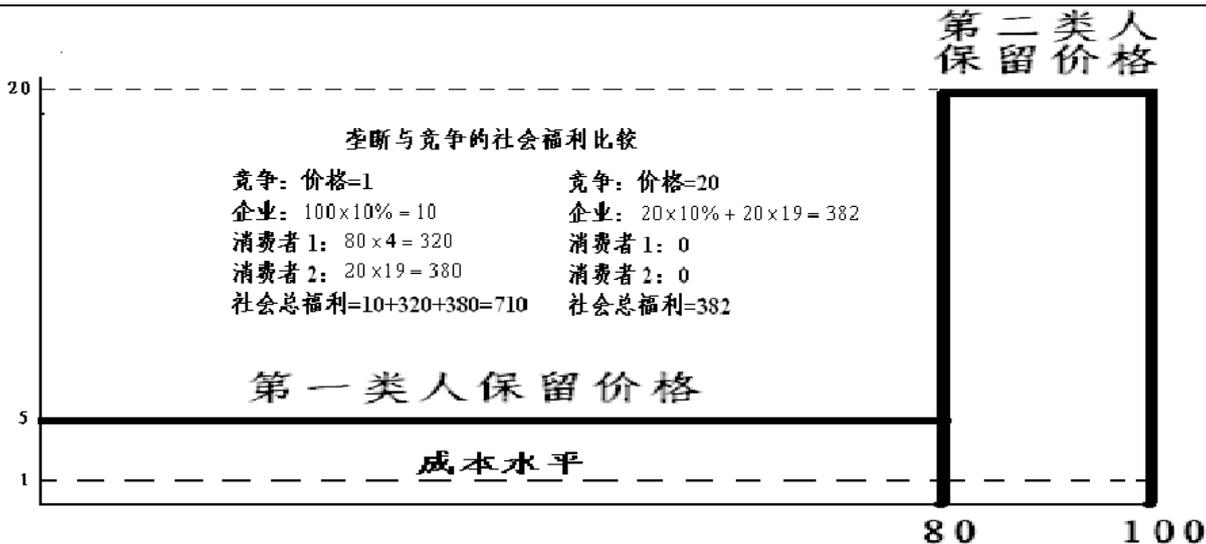


图 6、图 7：垄断的后果

(2) 外部效应，市场的外部，市场无法调节，不能进行交易

- 市场保证效率的前提：所有活动都经过价格机制的调节，使得所有活动都能够面临正确的成本和收益
- 一旦一些活动没有经过市场的调节，则发生该活动的主体就不会由于该活动而承担其成本或者获得其收益
- 其结果是：经济主体的活动产生扭曲——产生负面影响而不必承担成本的人会造成过多的负面影响；产生正面影响而不能获得收益的主体则只会生产较少的正面影响

•外部效应的经典例子：养蜂人占果园，产权清晰，但交易成本过高

—正的外部效应：养蜂人养 50 箱蜂成本 5000、收益 8000、利润 3000；再增加 50 箱蜂成本 5000、收益 4900，总利润 2900。果园在 50 箱蜂的情况下利润 5000；100 箱蜂的情况下利润 7000

—负的外部效应：工厂每年排放 100 吨污水时养鱼场利润 10 万；如果每年排放 50 吨污水养鱼场利润 20 万；减少 50 吨污水排放的成本是每年付出 8 万元的污水治理费用

排污：产权不明晰，单、治污的核心问题：排污量。搭便车

效率是从消费者主权出发的福利问题

公平问题：在界定权力时，给予弱者太少的权力，这里的市场失灵完全可以通过非政府手段解决，但村庄的权力太少无法与企业谈判。

例：大饥荒，政府管制限制了农民的集体行动，导致过量消费，

公共物品的性质：非竞争性，非排他性 道路，在一定限度内是非竞争性的 非排他性，占有

排他性和产权在；产权是有关物品使用的一种人际关系。

- 产权的构成：有不同的维度。土地，农民没有所有权，部分支配权，有收益权
- 外部效应的实质：

- ❑ 市场缺失
- ❑ 建立市场的前提：产权明晰、交易成本低、不存在搭便车的可能性
- 外部效应的结果：效率损失
  - ❑ 过量的负外部效应：污染
  - ❑ 不足的正外部效应环境）可持续发展：目前中国最紧迫的社会问题之一

### (3) 公共物品（服务）

- 主要种类
  - ❑ 公共（物品）设施：路灯、公路、灯塔
  - ❑ 公共服务：公共安全、公共卫生、洁净环境
  - ❑ 公共资源：海洋、森林中的动物、海洋中的鱼群
- 性质：
  - ❑ 非竞争性：一个人消费并不会对他人的消费产生影响
  - ❑ 非排他性：不能实现排他性占有
- 排它性和产权
  - ❑ 排它性的实现途径：原始社会：体力；传统社会：习俗；现代社会：法律
  - ❑ 产权
    - ❑ 现代社会中，排他性主要由法律所界定并执行的产权来实现；
    - ❑ 产权是有关物品使用的一种人际关系，其内容主要是权益所有者强加于他人的要求
    - ❑ 有时，产权也可以依靠习俗或者其他力量（比如，体力，在一种无政府的状态下）来建立和实施
- 产权的构成
  - ❑ 所有权、支配权（使用权）、收益权，etc
  - ❑ 有效的产权的特点是：权益分配明晰而完整以及负有相应责任者的高度遵从
  - ❑ 明晰、完整、高度遵从：三个方面要想完全实现都不容易，或者说，都有一定的成本
  - ❑ 如果界定产权的成本过高，那么物品就可能不具有排他性。此外，由于习俗或者法律将物品界定为公有产权，那么物品的消费也就不具有排他性了
- 公共物品与市场失灵
  - ❑ 没有被生产出来的公共物品：由于个体不能完全占有由创造该公共物品而带来的收

益（有形或无形），从而缺乏创造公共物品的激励——搭便车问题

❏ 已经存在的公共物品或公共资源：由于不必支付使用它的全部成本，从而出现过度消费的激励

- 例子：（如下）

❏ 灯塔的例子：假定生产、运行和维护成本：100；每艘船预期可减少损失 50，共 20 艘船；

- 建设灯塔的社会收益：1000；社会成本：100。——社会剩余：900。因此，建设灯塔是一个增进社会福利的决策，是一种帕累托有效的结果。

- 但是，如果仅仅依靠分散决策，这种结果未必会达到，即，出现市场失灵。这是因为：由于不能有效地实施产权，个体建设灯塔的私人收益：50；私人成本：100。——私人剩余：-50；对于不参与建灯塔的个体，私人剩余：50

- “灯塔”例子中“市场失灵”的原因：“搭便车”

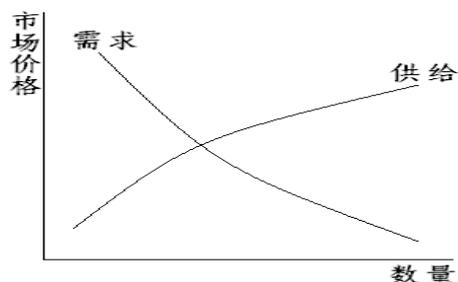
❏ 如果我去建造灯塔，我的净收益为：-50；如果我不去建造灯塔，别人建造了灯塔，则我可以不付出任何成本地获得灯塔所带来的利益（100）。这种行为称做“搭便车”。

❏ 在每个个体都等待“搭便车”时，即使个体独立行动会有一个正的净收益，在这个正的净收益赶不上“搭便车”的收益时，个体也会选择“搭便车”。

#### (4) 信息不对称

- 信息是采取正确行动的关键
- 信息不对称：针对交易对象，交易双方拥有不同质和量的信息
- 信息不对称的原因：获取信息需要成本
- 信息不对称的后果：

❏ 市场竞争可以达成帕累托效率——作为其基础之一，市场需求能够反映消费者对商品价值的判断（微观经济学对市场均衡的解释，图）



❏ 问题：消费者真的能够在所有情况下判断商品对自己的价值吗？

- 在信息不对称的情况下，消费者很可能（1）在购买之后才能够确定商品对自己的价值，甚至（2）在购买之后也不能判断商品对自己的价值

- 如果消费者在购买之后发现商品对自己的价值并没有购买之前的判断高，那么，结果就可能是这种商品被过量购买（其实，消费者并没有真的想买那么多，如果他早就知道商品的真实信息的话）；反之，则是购买过少。其最终结果是，这个社会不能在生产多少方面做出正确的决定
- 考虑（2），结果则更加糟糕。此时，消费者根本无法判断商品的消费给自己带来的价值，因此，无法根据这种判断来形成自己的需求。经常出现的结果是，消费者实际上是被生产者引导来购买商品。此时，社会在生产多少的决定上基本上是无效率的
- Weimer 区分了三种商品：
  - 检查商品：(search goods)：在购买之前可以肯定地体验商品的特性，比如：椅子 成本较低
  - 体验商品 (experience goods)：只能在购买之后才能确定商品的特性，比如：饭菜、发型、音乐会、法律服务、二手汽车如果是小商品，或需要重复消费，则还可以建立竞争机制，大商品不能重复消费，政策设计很偏向企业，如房地产商
  - 后体验商品：(post-experience goods)：在消费之后也不能确定商品的特性，比如：药物、某些医疗服务 专业性服务：市场失灵，需要政府严格管制，在中国没有高额赔偿，消费者打官司赢得概率很小，与企业打官司的人做的是公共服务，所以要加以鼓励
- 信息不对称条件下的博弈行为
  - 逆向选择：旧车市场的例子；信贷配给的例子；医疗保险的例子 比如保险，在市场中，投保的人风险较高，因此赔率较高，就需要政府建立医疗保险
  - 道德风险：汽车保险的赔偿额度，签订合同以后，没有办法了解信息，因此不会提供全额保险，农业保险无法进行
  - 逆向选择、道德风险的结果：阻碍了有利的市场交易

#### (5) 收入不平等

- 完美的市场：不会扩大初始的不平等程度 绝对的差距会扩大，但相对差距不会扩大
- 不完美的市场：倾向于扩大初始的不平等程度
  - 垄断：谁最可能从垄断中获得好处？
  - 外部效应：各地污染案件中受到损害的都是哪些人？获得利益和制造污染的都是哪些人？
  - 公共物品：如果没有政府的帮助，穷人和富人谁最可能自己来生产公共物品？

- 信息不对称：两个投资项目和经营能力都完全相同的人，如果初始财富不同，谁能获得信贷？

减少市场的不完美程度，可以减少不平等的程度，要完善市场

中国的主要资源还是被政府控制，政府对市场的准入有太大的干预能力，欠缺市场法治坚实，法律的执行成本太大。

例，警察服务私人支付成本会导致不太倾向于使用警察，警察服务是公共服务，它有非常强的外部性。

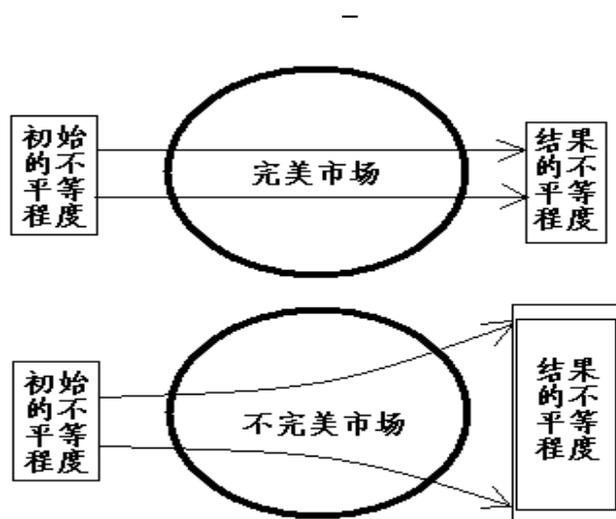


图 8：市场与收入不平等

- 市场不可能是完美的。这就带来一个令人头疼的问题：

目前中国收入不平等加剧的现象到底是因为市场的本质性缺陷所造成的，还是因为市场不够完美所造成的？

#### 四、政府途径的优势和缺陷

##### ⊕ 优势

- ⊕ 广泛的权威性：可以影响到每个区域和群体
- ⊕ 充足的资源保障：税收及所掌握的其它资源
- ⊕ 强制性的实施：政府是唯一可以合法地使用暴力的组织 政府如果不顾长远发展，随意搜刮民财，则政府就成为强盗

##### ⊕ 缺陷：Government Failure

- ⊕ 与市场不同，政府是一种集体决策模式。
- ⊕ 现代政府的一般组织模式
  - ⊕ 直接民主：采用全民投票的形式来进行决策
  - ⊕ 代议制民主：人民投票选举其代表，然后再由代表们来进行决策
  - ⊕ 行政机构（官僚机构）

按照前面的价值标准，政府途径来解决社会问题存在各种缺陷

民主过程中投票模式的基本缺陷

- ✦ 高成本、低效率：例（针对上次美国总统选举，布鲁金斯学会政治分析家托马斯·曼说：“此次总统选举很可能需要花费 10 亿美元。”）投票不可能实现帕累托效率
- ✦ 任何投票过程都可能存在本质性缺陷。这个本质性缺陷使得任何投票过程都潜在地具有被操纵的可能性。（图 9）
  - ✦ 如果我们的理想是通过投票找到一个最有利于社会福利的结果，……
- ✦ 全民投票过程可能会伤害少数人的利益；如果不同人群在发言权上出现不平等，则结果更是如此。

图 9a：投票缺陷图解



假定一个地区要建设一所新的学校，并采用全民投票的方式来决定学校的标准。现在，他们有三种方案可供选择，包括低方案（即，仅要求新建立的学校达到最低标准，因此所需投资额最低）、中方案（即，要求新建立的学校达到同类学校的平均标准，所需投资额中等）、高方案（即，要求新建立的学校在所有方面都是最好的，因此所需投资也比较高）。现在，假定该地区持不同意见的人群的结构以及他们对三种方案的评价如下表所示。

图 9b：投票缺陷图解



投票团体	第一选择	第二选择	第三选择	投票者比例
温和主义者	中方案	高方案	低方案	45
财政保守主义者	低方案	中方案	高方案	35
有效教育者	高方案	低方案	中方案	20

**议程 A (结果: 中方案)**

第一轮: 高方案对低方案      高方案赢 65%: 35%

第二轮: 中方案对高方案      中方案赢 80%: 20%

**议程 B (结果: 高方案)**

第一轮: 中方案对低方案      低方案赢 55%: 45%

第二轮: 低方案对高方案      高方案赢 65%: 35%

**议程 C (结果: 低方案)**

第一轮: 高方案对中方案      中方案赢 80%: 20%

第二轮: 中方案对低方案      低方案赢 55%: 45%

❏ 政府的决策者未必会自动选择对社会福利有益的政策，而是陷入自身利益的陷阱

- 决策者：西方（议员）、中国（人民代表、行政机构）
- 寻租：权力创造出来就有价值，有分配价值的冲动。公共领域中的东西都有被瓜分的动力，不存在真正的公有的物品。这种价值被称作租金，它的来源是垄断
  - 垄断权力的价值：
    - 图 7 中由于垄断而给企业所创造的额外价值；
    - 由于这种价值类似于地租，经济学上将其统称为“租金”
    - 创造或维护租金的活动称作“寻租”
  - 寻租能够发生的主要原因
    - 监督权力需要成本
    - 对权力的监督是一种公共服务，所以存在搭便车的问题
    - 寻租活动往往带来的是：分散的成本和集中的收益
  - 寻租活动往往是造成行政垄断的最终原因
    - 租金“哺育”了利益集团
    - 利益集团编造各种借口来维护垄断

❏ 官僚机构的低效率

- 与商业机构相比，行政机构的低效率是其固有特征，其原因包括
  - 估价公共产出的困难
  - 机构之间缺乏竞争
  - 公务员系统的僵化

- 企业人力资源管理的灵活，因为企业能够评价产出
- 公务员系统的僵化，因为行政机构的产出很难评价
- 官僚机构的低效率对所有政府在本质上都一样
  - 政府努力运用绩效评估等手段来提高其效率
  - 显然，这种努力是非常必要的
  - 但是，也应当充分认识到它的局限性

监督企业可以监督结果，在市场中可以只关注结果，因为市场已经给出了评价；而政府很难监督结果，任何绩效评估都劣于市场评估，它只是内部评价。因此民主的评价才是最终的评价

#### ☒ 引申

- 关于政府在东亚经济发展过程中作用的争论
- Thomas Paine: Government, even in its best state, is but a necessary evil; in its worst state, an intolerable one.

### 理想的政府角色定位与公共政策

#### ⊕ 理想的政府角色定位与公共政策：主要逻辑

- ☒ 以效率、公平等价值标准来判断，寻找解决社会问题的最佳途径
- ☒ 在其它部门不能有效发挥作用的地方，存在政府干预的必要性，但并非充分性
- ☒ 只有在深入考虑到政府的缺陷后，我们才能够为政府角色定位和选择公共政策应当发挥作用的领域

#### ⊕ 流行的观点

- ☒ 如果其它部门能够有效解决问题，则不应政府干预
- ☒ 如果其它部门不理想，但政府途径符合上述价值标准的要求，则采用政府和政策
- ☒ 在所有部门都存在缺陷的情况下，选择缺陷最小的途径。
- ☒ 政府发挥作用时，在可能的情况下，引入其它部门的帮助来共同解决问题。

- ⊕ 比如，政府主导+第三部门和社区

### “第三讲：政府、市场、社会与公共政策”之案例 2

#### ——发达国家的电信政策改革

#### 一、传统的电信管制理论与管制政策

##### ❖ 理论：电信市场的自然垄断性质

电信产业的这种性质主要来源于电信产业基础设施建设的技术特征，即，需要巨大的固定成本投入。这个固定成本在电信基础设施建成运行后形成巨大的沉淀成本。与之相对，运营中增加电讯服务的边际成本则相对小得多。于是，电信单位服务成本的主要构成是对巨大的沉淀成本的分担，从而形成随着服务数量的增长而不断下降的单位成本曲线。

❖ 政策

- 市场准入管制
- 服务价格管制

给予一家企业市场垄断地位尽管可以保证其规模经济潜力的发挥和服务成本的降低，但这并不意味着电信服务的市场价格必然会降低。实际上，没有任何一家垄断企业会主动地按照其提供产品和服务的实际成本来约束其市场价格。相反，企业总有利用其垄断力量来进行垄断定价从而获取超额利润的动力。如果发生这种情况，就意味着政府试图通过维护企业垄断地位来保持市场服务低价的努力完全失败了。因此，政府对市场准入的管制必然导致其对市场服务价格的直接管制。

- 国有化

❖ 多数国家的电信企业都是国有企业（美国除外）

## 二、政策转变的背景

### 1、传统管制理论遭受质疑

❖ 电信产业和电信市场究竟是否具有自然垄断的特征？

尽管在电信改革大规模展开之前，严格的行业准入和服务价格管制在世界各国的电信政策中都普遍存在，但这种政策并不具有坚实的实证基础。相反，近年来的研究倒是越来越倾向于否定电信市场具有自然垄断性质的结论。

❖ 即使电信产业和电信市场中的某些组成部分具有自然垄断的性质，是否其所有组成部分都与该自然垄断的部分完全不可分割？

❖ 管制情况下垄断企业的低效率问题

这就使政府的管制遇到一个两难的选择，即，允许竞争则单位服务成本上升，不允许竞争则企业发生无效率，最终的结果仍然是单位服务成本上升。

❖ 即使政府认定了电信产业和电信市场的自然垄断性质，仍然存在一个政府是否有能力对电信产业进行管制、实现其预定的管制目标的问题

- 是否拥有足够的信息？
- 管制者被被管制者“俘虏”的可能性（为电信产业争取利益）

### 2、技术革命、市场的扩大

❖ 市场的扩大削弱了自然垄断的性质，也提出了更高的服务要求

- 收入水平的提高
- 全球化和世界市场

❖ 技术革命

- 替代性技术：微波通讯、蜂窝移动技术、卫星通讯、Internet、有线电视
- 材料和技术的革新及成本的有效降低：光缆、交换机

### 三、电信改革

#### ❖ 改革起点:

英国政府在 1984 年将所持有的英国电信公司 (BT) 股份卖掉 51% , 并引入 Mercury 公司

美国 1984 年分拆 AT&T

#### ❖ 第一阶段: 建立电信竞争的基础

##### ▪ 为电信竞争建立一个初步的制度基础

###### ❖ 政企分开、民营化

❖ 将原先围绕垄断的管制框架逐步转变为围绕竞争的管制框架, 建立许多新的管制规则

❖ 配合整个管制改革的潮流, 建立确定的管制框架, 减少政府管制的随意性, 增加管制的透明度, 并建立和完善管制过程中各种利益的参与机制

##### ▪ 政府对电信产业和市场结构的直接干预

❖ 竞争引入时期政府的首要管制目标应当是采取措施对在位的市场垄断者进行限制。前文已经指出, 这种限制可能既包括横向的限制 (比如美国在 1984 年分割 AT&T 之后对 7 家地区性贝尔公司经营地域的限制), 也包括纵向的限制, (比如, 分割后新的 AT&T 不能进入本地电话市场, 而 7 家地区性贝尔公司则不能进入长途市场)。

##### ▪ 有选择性地开放电信市场, 引入新的电信企业

❖ 竞争的引入主要集中在基础电信领域的长途电话、移动电话服务和电信增值服务领域。

❖ 竞争的引入可以是基于竞争性网络基础设施的建立, 也可以基于网络服务的租用。在后一种情况下, 由于不涉及建设新网络需要投入的巨大固定成本, 竞争的建立就相对容易。以美国电信改革的过程为例, 早期在基础电信服务领域内的竞争许多是建立在租用主导运营商电信服务的基础上的, 比如, 网络旁路的采用需要部分地租用其它电信运营商的网络服务, 而转售形式的竞争则主要依靠租用服务。但服务的租用需要依靠一系列规则的建立, 因此, 网络接入、非绑定等方面的管制政策开始引入。

#### ❖ 第二阶段: 竞争的全面展开

##### ▪ 电信管制制度基础的完善

❖ 电信管制的目标越来越明确。许多国家通过立法明确地将电信管制的目标确定为维护电信市场的公平竞争。

❖ 民营化进程继续深入。比如, 1993 年, 英国政府将以前民营化之后仍然持有的英国电信 (BT) 股份全部出售。

❖ 完善电信管制机构和权力的划分也是制度基础建设的重要方面。政策的制定和政策执行方面的权力划分越来越明确。

❖ 电信管制的透明化, 建立确定的管制规则和管制程序的努力也取得了很大进展。

- 政府对电信产业和市场结构的直接干预
  - ❖ 竞争引入时期政府的首要管制目标应当是采取措施对在位的市场垄断者进行限制。前文已经指出，这种限制可能既包括横向的限制（比如美国在 1984 年分割 AT&T 之后对 7 家地区性贝尔公司经营地域的限制），也包括纵向的限制，（比如，分割后新的 AT&T 不能进入本地电话市场，而 7 家地区性贝尔公司则不能进入长话市场）。
- 有选择性地开放电信市场，引入新的电信企业
  - ❖ 竞争的引入主要集中在基础电信领域的长途电话、移动电话服务和电信增值服务领域。
  - ❖ 竞争的引入可以是基于竞争性网络基础设施的建立，也可以基于网络服务的租用。在后一种情况下，由于不涉及建设新网络需要投入的巨大固定成本，竞争的建立就相对容易。以美国电信改革的过程为例，早期在基础电信服务领域内的竞争许多是建立在租用主导运营商电信服务的基础上的，比如，网络旁路的采用需要部分地租用其它电信运营商的网络服务，而转售形式的竞争则主要依靠租用服务。但服务的租用需要依靠一系列规则的建立，因此，网络接入、非绑定等方面的管制政策开始引入。
- 电信市场的全面开放
  - ❖ 作为第二阶段的标志性措施，基础电信市场建立竞争成为政策的重点
- 适应电信市场的全面开放，以维护和促进竞争为核心建立起相应的管制措施
  - ❖ 互联互通、非绑定、号码可携带和运营商的预选择等管制措施，等

总结：改革初期的重要政策问题

- ❖ 明确目标：以促进公平竞争为目的的政府管制
  - 在市场引入竞争的情况下，政府管制的负担实际上并未减少。
- ❖ 以建立有效竞争为目的的市场结构管制
  - 从其实质上说，对电信市场结构的直接管制是希望通过建立具有对等的谈判实力的运营商来利用市场力量建立竞争。
  - 横向的结构调整在地域上对主导性电信运营商的运营范围进行限制；纵向的结构调整则将电信产品或服务进行分层，限制主导性运营商经营产品或服务的范围。
  - 如果非绑定、互连互通等原则能够很好地实现，直接的市场结构管制的必要性将降低
- ❖ 特别针对 SMP 进行管制（非对称管制）
  - 在位的运营商（特别是 SMP）在竞争中具有广泛的优势：规模经济效应、运用交叉补贴和掠夺性定价进行恶性竞争的潜力、用户转换成本对市场主导者更加有利
  - 定义和识别 SMP、建立针对 SMP 的特别规则
- ❖ 互连互通、非绑定原则

❖ 普遍服务问题

澳大利亚电信管制当局 ACCC 针对该国最大的移动运营商 Telstra 采取的不对称管制措施为,要求 Telstra 必须申报所有基本电信资费及其变动信息。Telstra 如果有新资费实施必须至少提前 7 天向 ACCC 书面申报。韩国政府为了防止移动通信市场的垄断行为,规定到 2001 年 6 月份之前各电信运营商的市场份额不能超过 50%, 否则每天罚款 10 亿韩币。1999 年底,在韩国移动通信市场占 43.2% 市场份额的 SK 电信公司计划兼并占市场份额 13.8% 的新世纪通信公司,从而使自己的市场份额提高到 57%。为了满足政府市场份额限制的要求,SK 公司不得不绞尽脑汁降低自己的市场占有率。为此,SK 公司不但取消了自己的所有促销活动,而且在自己的营业厅中帮助另一个运营商 LGTelecom 销售移动电话。到 2001 年 6 月,SK 终于满足了政府的要求,其兼并计划也得到了政府批准。

英国

- ✓ 市场准入方面: 在... 都可以申请开办电... 前不能进入有线电
- ✓ 电信资费方面: BT... 到管制
- ✓ 互联互通方面: BT... 业的互联互通要求
- ✓ 其它措施: 比如, ... 有垄断性质的部分

## 第四讲 政策工具

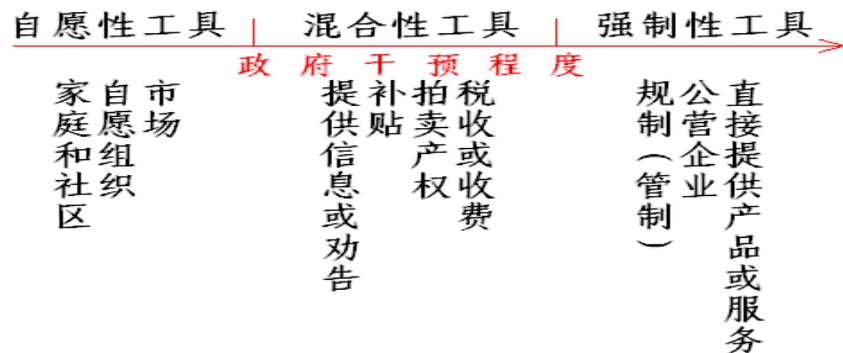
### 一、政策工具的概念和分类

政策工具: 政府用来实施公共政策的各种途径和方法

政策工具分类

◆ 回顾前一部分(解决社会问题的各种途径)以及公共政策的定义(政策是政府的选择)。因此,针对已经提出的政策问题,政府在各种方案中进行选择的结果可能是:不去干预,而是让社会和市场来发挥作用。此时,我们可以将“市场”和“社会”看作政府的政策工具

❖ 按照各种工具强制性(或者自愿性)的程度(也就是“干预”的程度)来进行分类,政策工具可以包含如下几个大的类别:



### 二、自愿性工具

自愿性政策工具的特点是,这种工具不使用或者较少使用国家干预。政府选择这种政策工具是希望基本上依靠社会

上的各种主体按照自己的自愿选择来达到政策目的。

### 1、家庭和社区

- ❖ 家庭成员、亲友、社区成员之间经常相互提供物品或者服务的相互帮助。政府可以有意识地利用这种帮助来达到自己的政策目的。但这并不意味着政府什么都不需要做：比如，完善制度、提供一些资助
- ❖ 优势：除非政府额外提供津贴或补助，这种政策工具不会增加政府的花费
- ❖ 缺陷：这种方式难以解决复杂的社会或经济问题；缺乏规模经济。

为了达到规模经济，可能仍然需要由政府来主导；

主要依赖该方式可能导致公平问题——一些需要帮助的人可能不能从亲友那里获得帮助。

### 2、自愿组织

- ❖ 优势：有可能比政府更有效率（节约成本、更有弹性、拥有信息优势、及时）；这种方式减少了政府的干预，在崇尚自由主义的国家更容易获得公众的支持；外部效应：社会风尚、社会稳定、政治参与。
- ❖ 缺陷：大的自愿性组织同样可能产生官僚主义，导致效率低下；

一些国家的自愿组织对国家资助的依赖性比较大。另一方面，即使没有国家直接资助，也可能是通过税收优惠等措施来促进私人捐款

- ❖ 发达国家行政改革：政府与社会的合作关系

- ❖ 政府的资助成为许多自愿组织的重要资金来源

- ❖ 目的

- ❖ 政府的优势：充足的资金保障；政府的劣势：缺乏效率和创新

- ❖ 自愿组织的优势：充分竞争情况下有效率和创新力；自愿组织的劣势：完全自愿的情况下资金不能得到保障

- ❖ 解决办法：由自愿组织来做+政府资助

政府取得足够多的资源，由自愿组织去行使，政府组织没有竞争，导致无效，政府无外部竞争，且不会被他人接管，因而政府是低效的，民主监督政府不如市场有效，且民主易不健全。

选择一套机制，允许竞争，在公共领域的竞争

### 3、市场

- ❖ 一些国家的经历

- ❖ 创造条件让市场发挥作用也是一种政策工具

- ❖ 减少政府管制，建立和促进市场竞争。（美国：上世纪八十年代逐步减少对航空、金融、电信等领域的政府管制）

- ❖ 合法化：以下是随意摘取的一些新闻的题目

- ❖ 例：住房贷款担保，受益人是银行，银行不跟保险公司要钱，管制是否会提高社会福利

（网络虚拟物品合法化；重庆“择校费”合法化；赌博合法化；代理孕母合法化；地方市政债券期待合法化；中医在欧盟合法化；动物克隆将在意大利合法化；妓院能否合法化？；私募基金合法化流产；地下保单合法化）

### 三、强制性工具

强制性工具的特点：直接迫使目标对象的行为发生改变。在使用强制性工具时，目标对象除了遵从政府的要求外，很少具有自主选择的余地。

#### 1、管制（规制）

- ❖ 管制就是政府通过某种连续的管理过程而要求（或者禁止）个体或者机构采取某种行为或进行某种活动。
- ❖ 管制通常会由政府专门设置的管制机构来实施。
- ❖ 管制的具体形式
  - ❖ 管制可能是某种法律，需要警察和司法机构来实施，但多数是一种政府法规，通过行政机构进行管理。比如：许可、禁止、规则、标准，等等。
  - ❖ 经济性管制：比如，对价格和产量的控制、对投资收益的控制、行业进出限制，等等。在出现垄断、负的外部效应、逆向选择和道德风险等问题时，管制是经常的手段，以效率为核心
  - ❖ 社会性管制：比如，对健康（职业病）、安全（产品安全标准）、歧视（对女性或者少数人群的就业歧视）、环境（空气、水、噪音污染）等问题的管制手段 以价值为目标；安全，平等
- ❖ 优点：
  - ❖ 与自愿性工具和某些混合性工具不同，管制作作为一种政策工具不需要政府事先了解政策对象的偏好。因此所需要的信息较少。
  - ❖ 如果行为或活动完全不可接受，比如毒品生产，用管制手段来完全禁止该活动是一种自然的选择。而不必采用自愿的或混合的手段来调节其数量。
  - ❖ 从管理者的角度来说，如果它掌握充分的信息并且确切地知道自己需要做什么，那么，采用管制手段更有可能得到确定的结果，而不是像自愿或混合性工具那样可能得到不确定的结果。
  - ❖ 管制工具使得管理者有可能更好地预测达到目标的可能性，从而方便制定计划；同样原因，管制手段见效快，且结果比较确定，在特定的政策领域（比如处理危机方面）可能更加有效一些。

- ❖ 与补贴或者税收刺激相比，管制手段除了需要在维持管制机构方面付出一些常规的费用外不需要额外的预算开支。（但在失去控制的情况下，维持管制机构运行的成本可能会很高）
  - ❖ 汽车行业不发展的原因：政府把汽车总当作一个幼稚产业，进入一个行业，制度门槛，技术门槛，并不是固定的，二者有替代作用。创新是有风险的，没有真正去创新的动力
  - ❖ 缺点
    - ❖ 扭曲私人部门的行为，造成效率损失。比如，价格管制扭曲了价格机制；市场准入管制减少竞争 EXP01
    - ❖ 由于管制可能降低竞争压力，从而阻碍创新活动和技术
    - ❖ 管制手段强制性高，因此必须明确规定其范围和内容。这往往使得规制工具不能应对不确定性，其适应范围变小，并缺乏变通性。
    - ❖ 一旦使用往往难以取消
    - ❖ 管制机构的官僚作风和庞大费用
- 推进政府权力时，要评估是短期还是长期，如果是短期，撤销机构难

## 2、公营企业

- ❖ 公营企业，或者国营企业（SOE）可以看作一种极端的管制。此时，管制措施不仅影响企业的外部条件，更深入到企业内部经营的每一个阶段。
  - ❖ 国外公营企业特征：政府拥有一定的所有权、政府一定程度上对管理活动直接控制
  - ❖ 优点
    - ❖ 如果私人不愿意或不能生产（巨大的投资、较低的利润）；
    - ❖ 许多时候，比管制措施所需要的信息更少
    - ❖ 可能为政府创造一定利润
- 国有企业追求成本最大化。公有易与政府形成权力分享，政企不分，欧洲电信改革，私有化到政府一视同仁地管制
- ❖ 缺点
    - ❖ 政府很难有效地实现对企业的控制 Exp03
    - ❖ 没有破产压力，经营失败可能性大
    - ❖ 诸如电力、公共事业中的企业，垄断、低效率、将成本转嫁给消费者

## 3、直接提供产品

- ❖ 比如，公共安全（军队、警察）、对外关系、公共事业的管理（水坝、公路）

- ❖ 优点：信息要求小；减少交易成本
- ❖ 缺点：效率、可能导致（寻租、服务于政党目的）

#### 四、混合性工具 有政府的干预，但使用激励机制

从自愿性和强制性程度来说，处于中间地带。

##### 1、提供信息或者劝告 辅助性的

- ❖ 提供信息：一种被动的政策工具，希望通过信息的传播来影响个人或企业的行为；劝告：比如通过宣传活动来劝告人们改变行为，其中政府不运用任何强制性措施，但会表现出比较强烈的意愿。
- ❖ 优点：使了解政策；动用资源少；灵活，引导后续行动
- ❖ 缺陷：生效缓慢；适用范围有限（比如，犯罪）

##### 2、补贴

- ❖ 从政府向个人、企业或者社会组织的资金转移，目的是鼓励这些对象采取合意的行为或者活动；也可以是在政府的指引下从一些人、企业、社会组织向另一些个人、企业、社会组织进行资金转移。
- ❖ 补贴的作用在于影响私人主体经济或社会活动的成本和收益，从而引导它们改变自己的选择。
- ❖ 补贴的形式
  - ❖ 津贴：对某些有价值的行为或活动结果提供奖励，比如，为某种产品的生产提供津贴，促使企业增加产品生产。
  - ❖ 税收刺激：以某种形式免除私人主体的部分（或全部）税收，比如，扣除、延期、优惠税率等。其优点在于：虽然这些措施可能会减少政府的收入，但是，与已经到手的收入再转移给私人相比，毕竟没有导致政府支出的明显增加，所以可能容易得到支持；可以利用原来的税收机构来执行，而不必建立专门的机构
  - ❖ 购物券：由政府提供给消费者以便购买特定的商品或者服务，其目的在于增加特定个体在特定商品或者服务上的消费。对贫困家庭的营养补助。避免不恰当使用
  - ❖ 信贷优惠：以低于市场利率的价格向私人主体提供信贷，贴息的部分可以看作一种补贴。
  - ❖ 其它形式的补贴：比如，以高出市场价格的方式向特定主体购买商品或者服务；通过特定措施来减少竞争、提高市场价格从而有利于生产企业的措施。注意，在后一种情况下，补贴不是从政府向私人进行资金转移，而是从私人向私人的资金转移。

- ❖ 优点：
  - ❖ 如果政府与私人部门有相同的偏好和目标，但是，由于种种原因私人部门不能去实现目标，此时，政府补贴可能会有助于私人部门实现目标。经常看到的例子：政府对特定产业中固定资产投资、对 R&D 活动和企业技术改造、对特定产品生产的补贴。
  - ❖ 补贴作为一种政策工具允许私人自由选择，从而有可能减少严厉的规制手段所带来的效率损失；另一方面，基于上述原因，补贴在崇尚经济自由的国家也具有政治上的优势。
  - ❖ 同样，由于政府仅仅负责如何补贴，其余部分完全取决于私人部门的选择，所以该措施在管理上就具有较大的弹性，从而易于管理。同时，补贴措施所带来的管理成本也可能比较小。
- ❖ 缺点：
  - ❖ 可能需要政府资金转移，因此有可能会与其他开支项目发生冲突；
  - ❖ 为使用该工具，政府必须首先对大致需要的资金数量进行估计，这种估计所需要的信息成本可能是比较大的；另一方面，如果政府采用实验的方法——边走边看——来使用该工具，其成本也可能是巨大的；最后，如果政府为不需要补贴私人也会选择，或者需要较少补贴就能够达成目标的情况提供补贴，那就造成新的问题。比如，资源浪费和公平问题。
  - ❖ 补贴也是一种间接的政策工具，因此，其作用的发挥可能有滞后期。运用的难度大，重复调整会影响政府信誉

### 3、产权拍卖

- ❖ 如果政府能够使用政策工具来创造本来缺失的市场，那么就有可能实现效率的改进。产权拍卖是创造本不存在的市场的手段之一。
- ❖ 例 1：污染治理：政府确定一个合理的污染数量，然后按照该数量定期拍卖污染物排放的权利。拍卖方式的优点在于，既控制污染，又给那些暂时没有其它选择的私人部门留下出路；同时，拍卖方式方便地解决了谁可以继续使用污染的权利的问题。与之相对，规制方法则难以解决将污染权利赋予哪些主体的问题。例 2：城市交通工具的数量控制(新加坡、上海) 对汽车牌照的控制
- ❖ 优点：创造市场，改进效率；比较容易采用，只要政府能够决定最高的数量；具有弹性：政府可以根据情况改变数量的限制；一个最大的特点，在控制目标对象的数量方面具有一定程度的确定性

- ❖ 缺点：可能导致投机活动；一种新类型的违法活动：无钱购买产权，却偷偷使用它；公平问题

#### 4、税收和收费税更正式，如果时间不长，可以用费

- ❖ 税收既可以用来为政府提供收入，也可以用来作为一种政策工具。收费则是税收的变种。
- ❖ 优点：
  - ❖ 该工具允许私人主体根据自己的情况来逐渐地调整自己的行为或活动，而不是一次性禁止。因此，在采用时可能会遇到更小的阻力。
  - ❖ 该手段能够为对象减少有害行为提供持续的激励，因为减少这些行为可以减少其成本。
  - ❖ 使用费的存在可以鼓励企业通过创新活动来减少有害活动的数量；
  - ❖ 具有灵活性。政府可以方便地对惩罚的水平进行调节。
- ❖ 缺点：
  - ❖ 确定税收和使用费的水平是一个比较复杂的问题，确定它需要大量信息；如果使用实验的方法来逐步地确定税率和使用费水平，又会造成其他问题。
  - ❖ 见效需要一定时间，不适应紧急问题的处理；
  - ❖ 有些时候导致复杂的管理问题。比如，确定排放量

#### 五、例：环境保护政策工具

- ❖ 以环境保护政策为例，对政府角色和政策工具进行说明
  - 注意：如下的分类方式与前面所讲不完全相同。
- ❖ 信息工具（混合）
  - 包括：书面、网络或当面的劝告；培训；R&D；宣传活动
  - 如果缺乏信息是影响环境保护的重要因素，则信息工具可能是有效的
  - 使用信息工具可能需要也可能不需要政府的补贴。比如，政策对象之间的信息传播或者自愿组织所从事的信息传播可能都不需要政府提供补贴。但在开始的阶段，政府补贴往往会增加有效性。
- ❖ 自愿性工具（自愿）
  - 包括：自愿树立的环保品牌或商标、自愿性产品标准、自愿性管理准则或审查、自愿协议
  - 如果人们有行动的激励，则自愿性工具往往是有效的。比如，农场主自愿加入质量保证计划从而使自己的产品在市场上更有竞争力；出于同样的原因或者为了减少环保方面的支出（括向政府支付的费用），企业也有动力这样做
- ❖ 经济工具（混合）
  - 包括：

- ❖ 向产品或污染排放征税或费，激励其减少污染
  - ❖ 税收返还：按照环保改善的程度返还其所缴环境税
  - ❖ 保证金/返还：用于防止丢弃使用过的容器或产品
  - ❖ 可交易的许可或配额：用于控制特定污染或特定资源的使用总量；允许企业按照其需要来购买和出售
  - ❖ 以如下形式所使用的公共支出：对环境改善进行直接补贴；对有利于环境改善的产品进行补贴；对环境投资的税收扣除、补贴或信贷；对环境公益服务的财政支持
  - ❖ 其它：比如，对环境违法行为的罚款
- 这种工具通过增加成本或减少收益的方式来控制对环境的危害
- ❖ 管制性工具（强制）
    - 通过许可、禁止、配额、牌照等来控制危害环境的行为
    - 对技术和标准的选择进行控制
    - 关于生产者责任的要求（要求其必须为其产品及生产过程中所产生的废弃物负责）
    - 强制性的管理标准和对管理过程的检查
    - 强制性的标签和产品标准
    - 强制性的培训
    - 从业人员的操作许可

## 第五讲 政策系统

### 一、政策系统：概念

- ⊕ 政策系统是由政策主体、政策客体及其与政策环境相互作用而形成的社会政治系统。
  - ❖ 政策主体：直接或间接地参与政策制定过程的个人、团体或组织
  - ❖ 政策客体：公共政策所要处理的社会问题和它的目标群体
  - ❖ 政策环境：影响公共政策的所有外部条件的总和
- ⊕ 从系统分析的角度讲，公共政策的制定和执行及其结果与政策系统中的每一种因素都有密切的关系，是各种因素综合作用的结果。在政策分析过程中忽视任何一种因素都有可能造成灾难性后果。
  - ❖ 政策主体：个体的行为、组织内部结构及组织的行为、组织间关系（官方活动者；非官方活动者，没有合法权威，但有影响）
  - ❖ 政策客体：社会问题的性质、政策客体的行为
  - ❖ 政策环境：政策环境的变动

### 二、政策主体

1、构成：立法机构、行政机构、司法机构、政党、利益集团、思想库、传媒、其它组织和个人。我们可以将其划分为官方的活动者与非官方的活动者两类。

- 官方活动者：具有合法权威去制定和执行公共政策的组织和个人。西方：议会和议员、行政机构及各级行政官员、司法机构和法官，等等
- 非官方活动者：虽不直接拥有合法的制定和执行政策权力但对政策的制定和执行具有或多或少的影响的组织和个人。比如，利益集团

## 2、官方活动者

### (1) 立法机关

- ⊕ 西方：三权分立下的议会；中国：人民代表大会
- ⊕ 主要职责：制定政策（和法律），但权力配置的具体情况视各国政治制度而不同
  - ⊕ 美国：国会在多数领域具有独立的决策权，但在国防和外交方面，总统拥有更大权力
  - ⊕ 英国：法案往往首先由政党提出，由文官起草，然后由首相和内阁提交议会批准（日本）。
  - ⊕ 发展中国家：立法机关受到行政机构的严重制约（公车改革的本质是预算，预算是弹性的，预算不清晰，导致开支增加，政府扩张的冲动。人大各小组之间没有交流，权力被限制，形成一个委员会。政府放权，全力坟山到行政部门非常明显）
- ⊕ 制约立法机关权力的另一个重要因素：信息和知识
  - ⊕ 在需要专门知识的领域，立法机关往往没有能力进行独立决策。而在一般性事务方面，立法机关往往拥有更大的权力
  - ⊕ 美国的国会：
    - ⊕ 议员的个人团队
    - ⊕ 国会委员会（Exp01）（权力大，核心：容纳了某一领域的专家，创造了专家参与的机制，而州议会做不到这一点）
    - ⊕ 辅助机构（Congressional Research Service, General Accounting Office, Congressional Budget Office）
- ⊕ 中国：针对立法权力归属的争论初现端倪
  - ⊕ 对行政机构制定政策权力的讨论
  - ⊕ 关于将垄断行业的管制委员会交由人大领导的政策倡议。比如，成立由人大领导的电信管理委员会的政策倡议

- 人大中的专门委员会，比如，财经委员会、法律委员会（利益严重冲突的法律不归人大管，人大缺乏让专家发挥作用的机制，如电信法的否定，是国务院办公会的否定，而不是人大。部门立法，国务院各个部门往往是主要立法机构，在拿到人大审批，易被利益集团操纵。照顾的利益面狭窄。/污染是社会公平的问题，村民已经集体行动，不存在外部性的问题，关于垄断行业的管制委员会交由人大领导的政策倡议）

## (2) 行政决策机关

- 西方：即使在三权分立的政治体制下，行政机关和政府首脑在政策制定过程中的作用也越来越突出
  - 美国：总统的立法提案、国会委托的政策制定权力（议员不一定支持本党，总统受制少，但外交、国防权力大，1/3 提案由总统提出）
- 发展中国家：决策体制和结构一般都掌握在行政机构手中。行政机构在政策制定中的作用普遍比发达国家大得多
- 中国：行政机构，尤其是上层行政机构，制定政策的权力仍然相当大
  - 国务院各部门的立法权力（国务院的权力应改受到相应的制约，中国人民，社会基础与美国完全不同）

## (3) 行政执行机关（官僚机构）

- 西方：按照传统的“二分法”，立法机构负责制定政策，行政机构负责执行政策。即，传统理论基本上将行政机构看成执行机构。
- 传统上被看作执行机构的下层，也拥有很大的制定政策职能
  - 虽然不能决策，但具有提出建议的重要职能。并且，由于其信息和知识的优势，往往成为实际的政策制定者（没有一个政策是完全的，需要自由裁量权，又是政策被故意制定的宽泛，或达成和解，增加了下层的执行权力，行政自由裁量的权力等同于在政策空白上添加自己的决定，等同于制定权力）
  - 如果我们将政策看成是在特定领域的具体行动的话，那么，执行机构的影响就更大了。
  - 执行机构的自由裁量权：

❏ Hart 的合同理论：不完全合同及其与各种制度安排之间的关系

❏ 任何合同都是不完全的

❏ 不存在关于未来状态的完全的知识，比如，“非典”在没有发生之前不可能存在于人类知识库中

❏ 制定完全合同的成本高昂

❏ 按照上述逻辑，任何政策也都是“不完全的”，从而需要自由裁量

❏ 行使自由裁量的权力等同于在政策空白页上添加了自己的决定，等同于制定政策

#### (4) 司法机构

- 美国：司法机构通过司法审查权和法令解释权参与政策制定。
  - 司法审查权：立法和行政机关的活动是否违宪法。
  - 司法解释权：解释一些有分歧的政策表述
- 发展中国家：司法机构权力很小（美国司法机构权力最大，中国最小：民告官只有在拆迁等程序问题上才能赢）

### 3、非官方活动者

#### (1) 政党（中国政党是官方活动者，美国政党很松散）

- ✦ 类似中国的情况，执政党应当归类到官方的活动者。中国的民主党派也应当做类似归类。
- ✦ 西方：美国和英国的两党制（政党希望通过尽量迎合多数人的需求而获得普遍支持）；法国的多党制（政党只代表相对狭隘的利益）
- ✦ 两党制和多党制情况下，政党的主要目的是通过竞选成为执政党

#### (2) 利益集团

❏ 利益集团是具有相似利益的个体所组成的联盟或团体。

❏ 决定利益集团影响力的因素

✦ 团体规模

✦ 所掌握资源的数量

✦ 组织方式

✦ 在政治系统中的地位

❏ 利益集团的形成是利益表达过程中所出现的正常现象

✦ 因此，不能简单地将利益集团的出现看成负面现象。比如：Public interests group

✦ 我们需要的是约束利益集团的行为，而不是简单地取消利益集团。实际上，简单的取消往往不能奏效

✦ 既然如此，就需要寻求平衡，即，对弱势集团采取鼓励态度

✦ 比如，普通民众出面组织针对利益集团的抗衡活动在中国往往被看成制造麻烦

❏ 中国的利益集团

✦ 由原有的大型国企形成的垄断性企业集团：电力、水电、石油、民航、电信、铁路、银行——正式的组织、

丰富的政治经济资源（本身是政府）

- ✦ 新发展的、与政府关系密切的产业中的企业联盟：房地产、证券：企业之间的松散联盟、强大的财力（资源多，但分散的组织是否严密，能否解决搭便车的问题）
- ✦ 行业协会：企业联系的正式组织、在筹集资金方面存在一定困难（办政府，退休官员作为会长，利益集团的形成是利益表达过程所出现的正常现象。本身不是负面现象，但利益表达是不平衡的，取决于财产的多少，方便公民参与的组织不存在，需要给予激励。NGO）
- ✦ 地区：地方政府成为其代表
- ✦ 其它：消费者协会——正式组织，但代表了非常分散的利益

#### 利益集团发挥影响的方式

#### ✦ 西方

- ✦ 合法的方式：游说议员、舆论宣传、抗议示威等
- ✦ 非法的方式：政治捐款、贿赂
- ✦ 集团决策模型：



- 中国（政府被动发挥作用，仅仅是协调第三部门中的NPO）
  - 与西方类似的方式（西方式游说）
  - 利益集团与政府的紧密结合
    - 兼具行业管理职能的垄断性产业
    - 国有企业与主管部门的密切关系
  - 一边倒的形势：方便大众参与、代表大众利益的社会组织缺位
  - 对利益集团的行为缺乏调控
- 第三部门中的NGO、NPO组织
  - 一些NGO、NPO组织可能接近利益集团，成为特定的利益表达方式
  - 专门的研究组织
  - 提供公共或私人物品的NGO、NPO组织
  - 回顾第三部门的优势和缺陷

#### (3) 公民个人

- 由于参与需要成本以及搭便车等原因，个人往往不会直接参与政策过程
- 个人参与政策过程的主要途径：
  - 选举过程中的投票，包括直接民主和代议制民主
  - 威胁手段，包括罢工、示威、请愿等活动
  - 参加组织或利益集团
  - 制造或影响舆论导向
  - 参与政策研究、政策听证等活动，提供信息或知识（成本收益不成比例，信访的渠道完全无效。  
司法体系：只有程序违法才有可能胜诉，程序违法规定清晰。信访付出的成本达，超出了办事常规，需要多做许多事。社会矛盾会累积，和谐社会需要建立低成本的上下沟通渠道）

#### (4) 传媒

- 传媒的作用：信息传播、舆论导向，成为社会问题进入政策议程的重要途径
- 传媒也在政策执行过程中发挥重要作用
- 传媒可能成为利益集团利益表达的重要途径
- 现代信息通讯技术：网络的作用
  - 孙志刚事件
  - 政府在巨大舆论的压力下判处了死刑，体现了政府能力的欠缺。舆论的压力，群体暴政，中国百姓的理性程度较低，不尊重个人权利，不知道如何要求政府

### 三、政策客体

#### ✦ 包括社会问题和目标群体

- ❑ 目标群体是政策要调整的对象，包括组织和个人
- ❑ 正确地确认目标群体是成功地制定和实施政策的重要保证
- ❑ 目标群体决不是被动地适应政策，而是会按照政策来调整自己的行为，因此，分析目标群体的行为对公共政策的制定和实施都非常重要
  - 哪些人支持？为什么支持？哪些人反对？为什么反对？

#### 计划生育政策所遭遇困难——对生育行为的解释

- ❑ 问题：家庭为什么要养育孩子？
  - 解释一：孩子是一种“消费品”，为家庭带来快乐；解释二：孩子是一种“投资品”，是父母进行保险（老年保障）的一种方式。
- ❑ 家庭要以养育孩子的方式来进行保险，是因为
  - 农民和城市非正式部门的劳动者往往没有社会保障；；由于信息不对称程度很高，商业保险可能要求很高的

费率；个人储蓄的方式往往也不可行，前面已经提到，穷人往往没钱来储蓄。

❏ 结果是，孩子成为一种最合适的资产

❏ 一个简单的生育决策模型

❏ 考虑一个孩子长大后能够照顾其父母的可能性

- 孩子夭折的可能性
- 孩子长大后没有养育父母的经济能力的可能性
- 孩子不孝顺的可能性

❏ 假设一个孩子能够长大并照顾父母的概率为  $p$ ，以  $q$  表示一对夫妇认为至少应当得到一个子女照顾的最低概率，则孩子生育数量的决策由下面的公

式给出：假定  $p=1/2$ ， $q=9/10$ ，则  $n$  至少应

$$1 - (1 - p)^n > q$$

为 4；如果  $q=95\%$ ，则  $n$  至少应

为 5

❏ 现在假定该社会从而家庭存在性别偏向，比如，只有儿子才能养老，则相应的子女数量应当提高到 8 个和 10 个。

❏ 信息、收入与生育率

❏ 根据上述模型，我们可以解释为什么生育率下降很慢

❏ 假设死亡率已经下降，前面模型中的  $p$  是否可以很快下降。答案是否定的。因为在上述模型中， $p$  不是一个客观的概率，而主要还是一个主观的概率。这个概率来自父母对上一辈的经历的体验。因此，在客观的死亡率开始下降后，至少要等到一代人甚至更长时间后，主观的概率  $p$  才会下降。

❏ 此外， $p$  也受到其他因素的影响，比如孩子平均来说能够获得足够经济能力的概率，这主要取决于社会的经济情况，因此不会随着死亡率的下降而下降。

❏ 性别偏向可能也很难在短期内改变。

❏ 孩子的成本

❏ 在上面的讨论中忽略了养育孩子的成本。这种成本包括

- ❏ 直接成本，包括直接用于孩子吃、穿、教育等项目上的各种成本；
- ❏ 机会成本，即，由于抚养孩子而失去的收入，比如由于在家带孩子而不去工作

❏ 机会成本较低的社会生育率往往更高，比如，妇女受到歧视（低工资）、失业率高

❏ 西方国家的情况：妇女工资的提高降低生育率

❏ 中国的城市：孩子养育成本的提高降低生育率

❏ 中国的计划生育：“越穷越生”和“越生越穷”

❏ （计划生育所遭遇的困难，农村中没有政府保障，是家庭理性选择的结果，罚款是失灵的，孩子的供给对价格是没有弹性的，只有消除二元社会，农村人口流向城市，农村才能发展赢利利润。使用资本主义模式。就业是解决社会公平的基本手段。韩国，进口替代出口导向）

#### 四、政策环境

- ⊕ 影响公共政策的所有外部条件的总和，包括自然的、社会的、历史的、文化的，等等
- ⊕ 政策与环境的互动
  - ⊞ 政策的制定必须考虑到环境因素
  - ⊞ 政策应当适应环境而变化
  - ⊞ 政策也对环境造成影响
- ⊕ 自然和地理环境（中国自然环境多灾害，大型水利工程筹集资源，需要严密的政府组织，中央集权）
  - ⊞ Karl August Wittfogel (1957), *Oriental Despotism: A comparative Study of Total Power*, New Haven : Yale University Press
- ⊕ 经济环境
  - ⊞ 1998 年粮食流通体制改革
- ⊕ 政策核心内容
  - ⊞ 敞开收购：按照政府制定的保护价敞开收购
  - ⊞ 顺价销售：粮食企业必须按照收购价格加上合理费用后以高于收购价格的价格销售
  - ⊞ 封闭运行：粮食收购资金不得挪用
- ⊕ 政策动因：粮食企业的巨额亏损
- ⊕ 政策配套措施
  - ⊞ 禁止粮食自由交易
  - ⊞ 禁止地方自主进口粮食
  - ⊞ 保证收购资金
  - ⊞ 粮食企业改革：自主经营、自负盈亏

政府制定粮食敞开家，需要在财政上准备足够补贴，保护粮食系统，粮食企业亏损是其动因。

配套设施，禁止粮食自由交易，一家很难垄断，无法控制源头；禁止地方自主进口，人多地少/粮价持续下降没有形成垄断，根本问题是粮食部门太没有效率了，长期还是要方损，政府保护价→产量增加→价格下降

- ⊕ 历史和文化
  - ⊞ 中国传统的政治文化：缺乏合作和妥协、崇尚权威
  - ⊞ 美国的传统文化：自由主义传统
  - ⊞ 日本传统文化与日本式管理（单一的民族，相互监督，纪律。社会。自身的惩罚，等级文化缺乏文化背景，只引进公司管理却缺乏外部约束）
- ⊕ 国际经济政治环境和制度

- ❏ 人权报告
- ❏ WTO
- ❏ 国际金融体制：Worldbank, IMF

在解决拉丁美洲国家的债务危机和东亚金融危机过程中，国际货币基金组织都曾经以贯彻“华盛顿共识”的原则为提供贷款的先决条件。推动这些国家对其政府角色进行重新定位，促使市场的角色得到加强。

#### “第四讲：政策系统”之案例

#### ——某地方某行业改革方案的制定

#### 行业介绍

- ❏ S 行业是与老百姓日常生活紧密相关的一个重要行业。该行业在 A 地区的发展历程如下：
  - ❏ 改革开放前，基本上以国营企业为主；改革开放后，至 1980 年代中期之前，引进外资，出现一些中外合资企业
  - ❏ 1990 年代早期，政府为了应对供不应求的局面，推动行业大发展
    - 允许民间资本进入；采取挂靠的形式，形成许多“红帽子企业”
    - 企业数量大幅度增加
    - 行业结构复杂化：（1）国有、合资、集体；（2）由于挂靠而形成复杂的隶属关系
  - ❏ 1990 年代中期
    - 前时期大发展的结果：供需关系彻底解决；但出现两个重要问题：
      - ❏ （1）企业数量多、结构复杂，使得政府对行业的管理变得困难；
      - ❏ （2）企业数量多，竞争激烈，从而造成许多企业经营困难（贷款压力大、竞争压低企业利润（收入降低、工人的报酬相对较高））
    - 因此，企业和政府都有意愿对行业进行改革
      - ❏ 政府：（1）减少数量、降低管理难度；（2）政府主管部门与企业的特殊关系
      - ❏ 行业协会：政府与企业之间的桥梁；代表企业提出改革要求
      - ❏ 企业：改变不利的经营局面
    - 结果：由行业协会协助政府出台改革政策
      - ❏ 兼并重组：要求小企业退出市场
      - ❏ 对行业经营过程进行管制，调节企业和工人的利益关系

#### 政策动因

- ❏ 社会问题的形成
  - ❏ 兼并重组的过程“可能”损害了（至少一部分）工人的利益
  - ❏ 兼并重组后行业结构发生变化，加之市场环境也发生变化，工人的谈判地位显著地削弱，从而进一步增加了其利益

受到损害的可能性

- ❑ 由于该行业的特征，劳动强度相对比较高
- ❑ 其结果是：工人的劳动强度高，但（尤其是与过去相比）收入明显向不利的方向变化，因此造成普遍的不满情绪。

#### ❖ 问题进入政策议程

- ❑ 工人的：（1）上访、诉讼；（2）群体性事件在社会上造成广泛影响；
- ❑ 媒体的参与：从中央到地方，各种媒体广泛且深入地报道
- ❑ 人大和政协委员的参与：提案；在人大、政协会议上直接向地方主要领导提出质询
- ❑ 政府主要领导感受到压力。恰巧此时出现一个契机，即由于市场或技术方面的原因，行业需要进行适应性调整，因此责成主管部门将行业改革提上议事日程。

#### ❖ 学者的参与

- ❑ 政府主要领导经过协商决定邀请一些学者参与问题的调研和方案的制定

#### ❑ 猜测邀请学者的原因

- ❖ 增加方案的科学性？
- ❖ 使方案更容易被社会所接受？
- ❖ 协调复杂的利益关系？

#### ❖ 召开会议、安排任务

#### ❖ 接受行业协会邀请，在两天的会议中听取行业协会介绍行业情况并咨询一些问题

#### ❖ 与行业主管（处）及其它相关部门开会，听取政府部门对该行业的意见并咨询一些问题

#### ❖ 走访企业、邀请工人介绍情况并听取意见

#### ❖ 抽样调查：（1）市场抽样调查；（2）企业抽样调查（内部运营机制、财务状况等）

#### ❖ 选择其它有特点的地区进行调研，考察它们的解决方案

#### ❖ 制定各种方案

#### ❖ 与相关部门交换意见，修改方案

#### ❖ 召开会议、讨论最终方案

- ❑ 会议各方对方案进行了激烈的争论

- ❑ 在行业主管（主管处）的要求下，方案被否定

- ❑ 行业主管拿出了自己的方案。由于该方案与学者无关，学者们被要求退出

#### ❖ 一段时期后，改革方案出台，并没有对行业进行大的调整。

## 政策系统的结构

#### ❖ 政府

❑ 地方政府=主要领导：履历反映从未涉足 S 行业

- 指示：（1）要调节利益关系；（2）如果需要进行大的调整，必须谨慎。要考虑行业稳定。

❑ 主管部门（局）

- 指定政策研究室来协调整个过程
- 在项目开始时期，两位主要领导分别主持过一次协调会。
- 指示：（1）要调节利益关系；（2）现存模式不要轻易改变；

❑ 主管部门（处）

- 具有一定独立性。比如，拥有自己的办公场所，与主管局有一定距离
- 主要领导来自本行业中的国有企业
- 意见：（1）主要意见集中在如何进行技术性调整方面；（2）比较反感利益关系偏向企业的说法；（3）同意工人的利益需要照顾（减轻劳动强度）
- 该部门在没有学者参与的情况下自行制定了另一套改革的方案。

✦ 行业协会

- ❑ 按照章程，协会是行业中相关企业和个人“自愿组成的行业民间组织，是不受部门、所有制、隶属关系限制的法人社会团体，是地方性、行业性、非营利性的社会组织”。
- ❑ 正会长：前任政府主管处处长；副会长（数名）：均来自企业
- ❑ 行业协会曾针对行业中的问题多次进行调查研究，并将研究成果上报政府
- ❑ 行业协会积极参与协调政府与企业关系。比如，1990 年代中期的大调整方案

✦ 企业

- ❑ 国有企业：与政府联系密切
- ❑ 大型民营企业 and 合资企业：有自身的难处，比如，由于政府推动的重组活动给企业造成一定财务困难
- ❑ 小企业：置身事外

✦ 学者

- ❑ 不可否认，学者的自身利益促使他们愿意与政府维持良好关系。比如，获得研究课题。但一般主要是高层的政府才会进行此类研究。不过，这种利益关系的影响有一定局限。
- ❑ 另一方面，关注弱者可能更与学术良心相符合

✦ 工人：大多数不会采取实际行动

对政策系统的简单分析

✦ 地方政府=主要领导

- ❑ 希望该行业能够有所调整。一方面，没有实质性利益关系；另一方面，这种调整有利于形成一种良好的社会形象。

- ❑ 非常明了其中的利益结构。强行调整伴随着巨大的政治风险。
- ❑ 因此，政府并没有必改的决心。
- ❑ 进一步，其目标具有弹性。因此，目标也具有一定的模糊性。

#### ✦ 主管部门（局）

- ❑ 更多的考虑是向地方政府（领导）负责。这也与自身利益相关（晋升。相反，S行业的利益大多牵涉不多）
- ❑ 以上面的分析为基础，该部门（主要领导）的意图与地方政府（领导）相类似。
- ❑ 有一点不同：作为行业主管，更希望该行业能够稳定。宁可不变，不能混乱。这是其责任所系。
- ❑ 因此，尽管该部门也希望做出更多政绩，但其有更明确的目标，即，无论如何也要保证稳定。

#### ✦ 主管部门（处）

- ❑ 它与行业协会、企业都有着紧密的联系，因此，维持行业的利益格局是其首要的选择。相反，政绩从而晋升则相对动力较弱。
- ❑ 因此，其目的比较明确，即，引导大家将主要目标集中在适应市场—技术变化而进行的行业调整方面，而不是进行利益格局的调整。
- ❑ 当然，作为政府部门，不能不考虑工人的利益。因此，也期望在利益格局的调整不会对企业损害太大的前提下，对工人的状况加以改善。

#### ✦ 行业协会

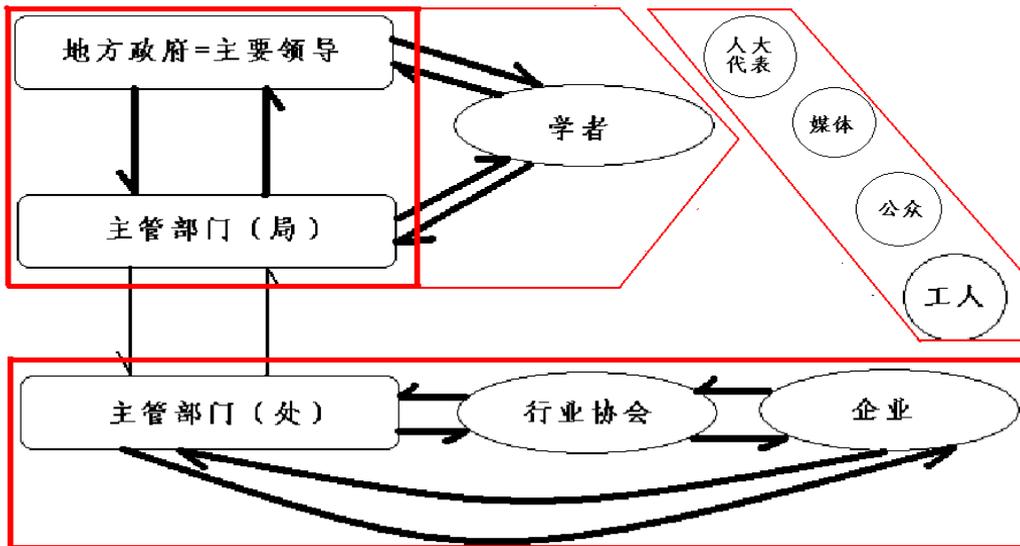
- ❑ 行业协会存在的价值在于企业的认可，因此协会与企业的利益高度一致。或者说，它就是代表企业与政府进行对话和谈判的工具。
- ❑ 因此，协会的目标就是企业的目标。

#### ✦ 学者

- ❑ 学者与地方政府（主要领导）以及主管部门（局）的利益更容易一致
- ❑ 另一方面，与工人的利益比其它主体也更容易一致。

#### ✦ 企业和工人

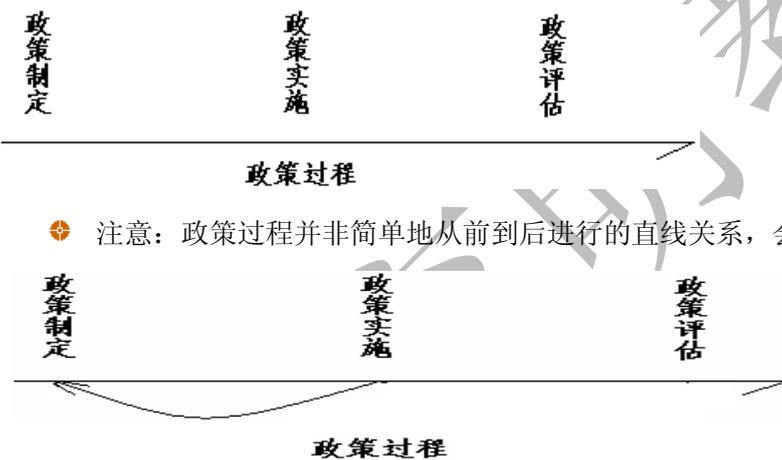
- ❑ 都不能直接参与到政策制定的过程中。当然，企业的影响力比工人要大。



## 第六讲 政策过程

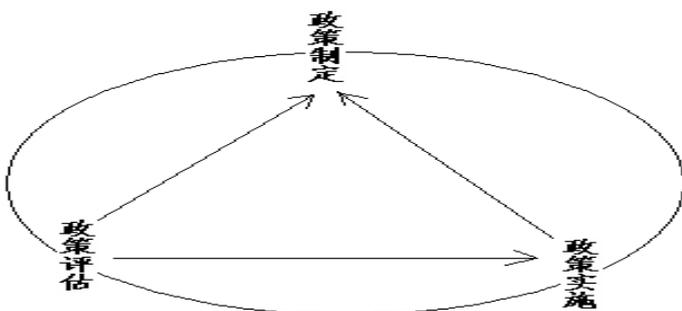
政策从问题进入政策制定者的视野到政策制定、再到政策实施、再到政策实施后的政策评估的顺序发生的过程称做政策过程。

政策过程可以划分为如下几个阶段：



注意：政策过程并非简单地从前到后进行的直线关系，会有不断地反馈发生。

政策循环



### 第六讲 (I) 政策制定

政策制定过程又可以划分为：

建立政策议程

政策规划

政策合法化

### 政策制定过程

- ❑ 建立政策议程：将问题纳入政策机构的行动计划的过程。
- ❑ 政策规划：进行分析，提出解决方案的过程。
- ❑ 政策合法化：通过法定程序使政策具有法律效率的过程。

#### 一、建立政策议程（权力表现在建立政策过程的控制上，什么进入政策议程，对于进入政策议程的问日如何界定）

##### ❑ 政策议程形成的过程

❑ 问题——议题——议程

❑ 系统议程和政府议程

❑ 系统议程是社会成员普遍认为值得关注、解决的问题，是问题进入政府讨论过程之前的民间讨论（给政府一些压力）

❑ 共同的价值观、共同的知识与信息有助于问题进入系统议程（价值分化严重，社会资本太薄弱了，共同的价值太少了，如果大家普遍接受一种规律，社会管理就会简单化。如华人不买票原因是华人没有融入社会，它的惩罚实际上是非常严厉的，社会给予了约束）

❑ 问题经过系统议程的充分讨论可以对决策者形成充分的压力，但这并不意味着一定能为决策者所接受

❑ 政府议程是政策主体向具有合法的制定政策权力的机构提出要求并获得响应的过程（只有合法的政策制定者才能将问题纳入政府议程）

❑ 政府议程是我们一般所说的政策议程

❑ 合法的政策制定者：议会、行政机构

❑ 问题进入政府议程前未必经过系统议程。

##### ❑ 建立政策议程的主要途径

❑ 提案

❑ 在议会制定政策的情况下，提案是建立政策议程的主要途径

❑ 美国：总统提案是建立政策议程的主要途径之一（占国会提案 1/3）。

❑ 议员的提案

❑ 行政机构在其权限范围内建立议程

##### ❑ 影响政策议程建立的因素

- ❑ Paul Light: 总统提案或在权限范围内自行制定政策的主要考虑包括
  - ❑ 对今后选举的影响（首要的考虑）
  - ❑ 历史：人们会将自己与前任们相比
  - ❑ 制定好的公共政策：涉及总体自己对什么是好的公共政策的理解
- ❑ 一般来说，多方面的因素影响议程的建立，比如利益、可行性、政策制定者个人因素等等。

## 二、政策规划

对政策问题进行分析研究并提出解决方案的过程。它又包括问题界定、目标确立、拟订方案、后果预测、方案选择几个环节。

### 1、问题界定

(1) 重要性：政策分析人员的失误似乎更多地来自对错误问题的解决，而非他们对真正的问题找到了错误的解决方案

(2) 内容：考察问题的性质、范围、严重程度及其原因等

EXP: 关于“腐败”的故事

#### ✦ 开始

- ◆ 一个部门，(1) 拥有在该部门中制定和执行政策的权利 (2) 提供一种产品
- ◆ 它通过制定保护政策获得超额利润，并将这些利益在部门内部分配

#### ✦ 后来

- ◆ 将政策制定、执行、产品的提供分开
- ◆ 彻底切断三个部分在人、财、物上的关系
- ◆ 产品的提供者向政策执行者或制定者分配利益——行贿

(3) 各种方法

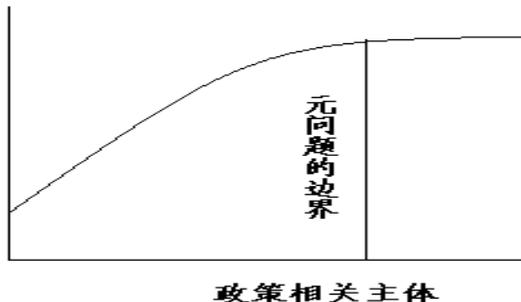
#### A. 边界分析法

✦ 既然需要得到一个关于问题表述方式的集合，就存在一个该集合的“边界”问题——构建集合是一个在人群中进行搜索的过程，而搜寻总不能无限进行下去——应该有一个边界。

✦ 边界分析法就是用来确定该边界的方法

- ✦ 饱和抽样：由一群持不同政策意见的个体或集团开始，通过访谈来要求他们分别给出两个与他们意见最接近和最有差异的其它主体。不断重复该程序，直到不能再有新的访谈对象
- ✦ 获取问题陈述：从饱和抽样中所选取的主体获得关于政策问题的各种陈述
- ✦ 边界估计：绘制累计频率分布图。其横轴表示政策相关主体的数量；纵轴表示从这些主体的访谈中所获得的问题要素的数量（图）。曲线变平意味着可以考虑终止

### 累积的新概念



## B. 假设分析

### — 问题中所包含的因果关系

问题界定的一个重要方面是针对问题的原因提出解释。往往是一种因果关系。不同的人群对因果关系有不同的解释。这些解释往往都带有价值观念和利益差异的色彩。因果关系解释的“假设”性质：即，对分析者来说，任何因果关系的解释都仅代表着一种可能性。

### — 假设分析

— 假设分析的目的是创造性地综合关于政策问题的各种相互冲突的假设

— 假设分析的最重要的特征是：设计这种分析的目的很明确，就是要处理政策制定者、政策分析者和利益相关者在如何构造问题方面不能达成一致意见的那类政策问题。

— 假设分析的步骤：

— 确认利益相关者，并将他们按照重要程度排序

— 基础是这些利益相关者影响政策过程和受到政策过程影响的程度。该阶段的原则是，尽量不将重要的利益相关者排除在外

— 呈现假设：分析人员应当采取一种逆向的操作，从某个利益相关者的政策建议开始，向后逆推，来寻找支持这种政策建议的数据和假设。

— 一般来说，相关的数据都是提出政策建议者选择的结果。这些数据加上建议者的假设应当能够得出相应的政策建议。

— 另外，每一种政策建议一般都不只有一个假设。其假设可能是明显的，但更多地是一种隐含的假设。应当将这些假设都寻找出来，形成关于该政策建议背后的假设列表。

— 质疑假设：分析者比较、评估各种政策建议和它们所依赖的各种假设。

— 质疑假设的方法是系统地将每个假设和最大限度地异于该假设的对立假设进行对比。如果对立假设不合理则将其删除，否则，则考虑是否有可能以该对立假设为基础来构造问题、寻求问题的答案。

— 汇集假设：对余下的假设，根据其对利益相关者的重要性和相对确定性排出优先次序。将最重要的和最不确定的假设汇集起来。最后形成一个能够为尽可能多的利益相关者所接受的假设列表。

- 合成假设：以综合的假设为基础形成一个新的政策问题，然后为问题形成一个合成的解决方案。

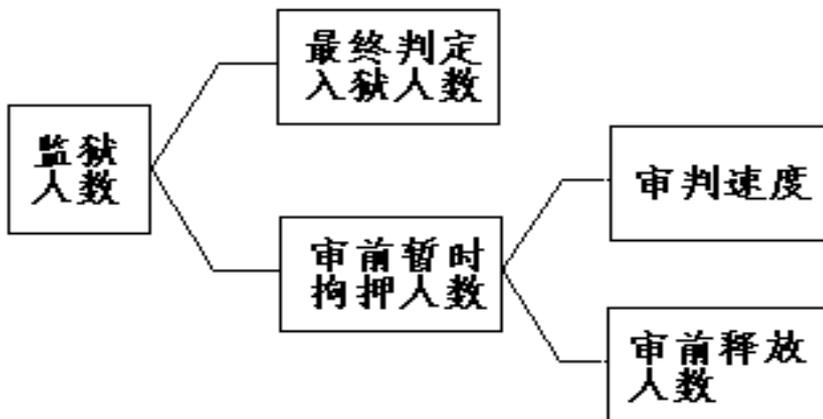
### C. 类别分析

- ⊕ 逻辑划分：当我们选择一个类别并将其分解为构成部分时，这一过程称为逻辑划分
- ⊕ 逻辑分类：当我们将具体对象组合成更大的群体或类别时，这一过程称为逻辑分类。
- ⊕ 逻辑划分和逻辑分类合在一起称为类别分析。类别分析是人类认识系统的基础之一

层级分析是特殊的类别分析，是一种用来明确一个问题情势的可能原因的技术。

一个例子：关于监狱人员拥挤

- 关于监狱人员拥挤的一个假说：监狱拥挤的原因是大量的人被捕并等待审判。
- 基于该假说，提出政策措施：在正式审判前将一些被捕的人（通常为罪名较轻的）暂时释放。
- 上述问题构建可能存在问题并最终导致政策建议的失误。主要表现在：
  - 忽略了认罪商定（Plea Bargaining）所发挥的作用；
  - 认罪商定的作用是减少了审判成本，加快审判速度；
  - 但是，审前释放的措施可能降低犯罪嫌疑人与法官进行认罪商定的动力





中国考研专业课辅导第一品牌

## 育明考研课程特惠

课程体系	包含内容	价格
优惠资料包	考研历年真题 重点笔记 两次名师一对一指导 赠送复试指导	仅398
考研专业课全程视频指导	考研专业课全程视频 赠送考试资料	仅1280
暑期特惠小班	分为基础强化和冲刺两个阶段，为期一周。赠送专业课全套资料，复试免费辅导面试	仅3160
专业课一对一	VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	8800元起
状元集训营	从2015年1月直到12月31日。小班课程200课时，VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	36800元起

育明教育