# 公共政策的经济学分析

来源：网络 作者：前尘往事 更新时间：2024-05-28

*\" 关键词：公共政策；经济学逻辑；制度分析 经济学与公共政策有着密切的联系。即使是一些看起来与经济问题无关的公共政策，如果细心分析总是可以发现其中的经济学逻辑。实际上，经济学家在公共政策的研究中作出了很大的贡献，他们提出的许多观点和思路应该...*

\" 关键词：公共政策；经济学逻辑；制度分析

经济学与公共政策有着密切的联系。即使是一些看起来与经济问题无关的公共政策，如果细心分析总是可以发现其中的经济学逻辑。实际上，经济学家在公共政策的研究中作出了很大的贡献，他们提出的许多观点和思路应该说也是极有价值的。

一、公共政策的经济学定义

在经济学的论著中似乎很难发现有关公共政策的定义，经济学家也很少在公共政策的定义上发生争论，但在经济学教科书中几乎每一个原理都与某种公共政策有一定的联系， 经济学家无疑也是最关心公共政策的一群人。美国经济学家保罗·A·萨缪尔森在他那本脍炙人口的《经济学》序言中就提到：“经济学首先是一门活跃的、发展的学科。在每个时代，它必须解答正出现的难以理解的事物，并与公共政策的当前困境作斗争。”[2]

虽然，经济学家们十分热衷于公共政策的研究，但在西方主流经济学的框架里，其实并没有公共政策的位置。从亚当·斯密开始，经济学家们尽管都十分重视政府公共政策问题，但通常都是将它作为经济成长的一个外生变量来对待的，或者将它视为一种给定因素可以被省略或剔除掉。也就是说，政府实施公共政策对经济过程影响虽然重要，但它毕竟是一种外来的干预。正是因为在需不需要、需要多少这种外来干预的问题上存在着分歧，才会有国家干预主义和自由主义两种针锋相对的旷日持久的争论。

应该说，新制度经济学对此的分析却有独到之处。在新制度经济学家看来，在经济分析中，没有制度因素和制度变迁的进入不可能对经济增长和发展作出满意的解释。例如，新制度经济学家认为，人们过去只注意劳动、资本和土地等自然要素的增加对经济增长的影响，但后来发现，经济增长的速度远远超过这些要素的增长速度，于是人们开始关注技术，把这种超过的部分说成是技术的贡献。但通过对技术变化过程的深入研究，他们发现技术的产生、发展和变迁，同样也受到某种因素的影响和制约。这种因素就是制度。制度不仅推动了技术的变迁，而且在促使人们认识到技术变迁所蕴含的潜在利益方面也有至关重要的作用。如专利制度、政府资助研究与开发的制度等，都是技术变迁的重要原因。所以，制度是经济增长和发展更为优先和更为基本的因素。可见，政府的公共政策不仅不应作为经济增长的一种外生变量，而且从现代的观点看，公共政策还是比其他因素更为重要的内生变量。

按照舒尔茨的解释，制度是一种涉及社会、政治和经济行为的经济规则，即凡是用来规范人类活动的规则就是制度。所以，从新制度经济学的角度来理解，“公共政策本质上是关于个体和集体选择集的制度安排结构。”[3]公共政策不过是政府提供的一种制度（institutional），而且通常是一种与非正式制度相区别的正式制度。因此，制度分析的基本原理同样也适用于公共政策分析。从这个意义上说，所谓公共政策就是以政府为主的公共机构，在一定时期为了实现特定的目标，通过政策成本与政策效果的比较，对社会的公私行为所作出的有选择性的制度安排。在这一定义中，我们之所以强调政策成本与政策效果的比较，是因为任何一项公共政策的制定和实施都需要付出一定的代价，关键在于这种代价能不能承受和值不值得承受。这就是说，一项好的公共政策并不仅仅在于它有多么美好的设想，而要取决于这种公共政策的成本社会是否可以而且应该承担。

二、公共政策经济学分析的原因

经济学家们为什么会热衷于公共政策的分析呢？如果说，对政府经济政策的分析本身就是经济学的重要组成部分，经济政策引起经济学家的关注是顺理成章的话，那么，其他方面的公共政策，如一些社会政策、政治政策、科技政策、教育政策、公共卫生政策等，为何也成为了经济学分析的热门领域呢？要解答这一问题，我们可以从以下几个方面来加以说明。首先，实施任何公共政策都会涉及公众利益的调整和分配，因而必然面临着利益选择问题，而利益的权衡取舍正是经济学的一个基本原理。从一定意义上说，经济学是一门有关决策的科学，它要研究人们如何作出交易决策；如何在工作和闲暇之间进行选择；如何决定投资和储蓄等。在经济学中，经常会举出“大炮和黄油”的例子，分析人们如何在加强国防和提高生活水平之间作出的选择。而一项公共政策的出台，其实也是政府对各方面的利益权衡取舍的结果。如果公共卫生资源是既定的，政府将更多的钱用于疾病的预防和控制时，就要减少对其他方面的卫生投入；政府控制环境污染而对有关企业实行管制时，虽然会使人们享受到清洁的空气和水源，但却会减少企业所有者和工人的收入。所以，公共政策的运行机理通常可以从经济学的角度来理解。

其次，经济学经过长期的发展已经形成了一套较为完整的分析方法和分析工具，而且经济学不可避免地会将各种经济政策纳入其分析范围。例如，经济学可以通过农产品供给和需求弹性的分析，对政府实施的农产品保护政策作出评价；可以从劳动力市场的一般均衡出发，对政府的就业政策提出建议；可以根据拉弗曲线，对政府的税收政策提出批评等。实际上，经济学分析与政策分析是紧紧地连在一起的，很难将二者绝然分开。所以，曼昆说：“当经济学家努力去解释世界时，他们是科学家。当经济学家想要改善世界时，他们是政策顾问。”[4]虽然，经济学中涉及的主要是政府的经济政策或社会政策，但经济学的分析方法和分析工具的逐步成熟，显然会增强经济学家将它们运用于其他领域的信心，即使是那些看似与经济活动并不相关的领域。经济学家常常坚信，几乎没有任何其他学科能像经济学那样适合对公共政策进行缜密的研究。

再次，随着现代经济学研究领域的拓展，经济学家们在不少过去被认为经济学无法涉足的领域取得了丰硕的成果，一些研究成果还产生了巨大的影响，这会进一步激起经济学家对涉及面极广的公共政策的研究热情。例如，经济学家利用著名的公共选择理论证明了存在着一个与一般商品市场极为相似的“政治市场”。在政治市场中，选民们是消费者，他们的需求要靠民主体制生产的产品来满足；而政治家的职能则如同市场经济中企业担负的职能一样，他们要把公众的需要理解成是集体产品并寻找供应这些产品的各种途径。同时，公共选择理论也假定，政治家也要追求利益最大化，只是不像企业那样追求的是利润最大化，而是选票最大化。在此基础上，经济学家得出的结论是：正如现实经济不大可能出现完全性的竞争市场一样，民主政体有时也不能以最有效的方式对社会需要作出反应。这就是说，正如存在着市场失灵一样，也存在着政府失灵。既然经济学的分析可以在政治领域取得成功，用它来分析教育政策、科技政策、公共卫生政策同样也应该得心应手。

最后，经济学家们热衷于公共政策的分析当然还与他们希望显示自己的社会责任感有关。实际上，“几乎没有哪一个负有使命感的社会科学家甘愿与公共政策的制订无关。”[3]4经济学家当然更是如此。作为经济学家，常常有一种“经邦济世”的使命感，自然不能不对政府的公共政策倾注极大的热情。虽然经济学家在提供公共政策的方案上常常不能让人满意，以至于美国总统杜鲁门曾为此而烦恼，\" 希望“找个独臂的经济学家”，以免他在判断问题时总是说一方面如何，另一方面又如何。但从实际情况来看，经济学家参与公共政策的程度和范围毕竟要超过所有其他的社会科学家。在美国，从1946年开始，总统一直得到经济顾问委员会的指导，而且还从许多政府行政部门的经济学家那里得到建议，财政部的经济学家帮助设计税制；劳工部的经济学家分析工人和求职者的数据，以帮助制定劳动市场政策；司法部的经济学家帮助实施国家的反托拉斯法。[4]31在经济以外的其他领域，经济学家也十分活跃，在相关公共政策的制定方面起着重要作用。同时，经济学也在这些领域获得了前所未有的发展，如政府经济学、环境经济学、教育经济学、医疗卫生经济学、规制经济学等。

三、公共政策经济学分析的逻辑

为什么需要有政府的公共政策，公共政策产生的理由是什么，如果公共政策有其存在的理由，公共政策的限度如何界定。按照新制度经济学的理解，任何制度的产生和选择都是人们对其成本和收益进行比较的结果，人们选择的依据是某种制度安排所能带来的净收益。比如，科斯在分析企业的起源时认为，企业本身也是一种制度，企业产生是因为企业降低了交易费用。如果没有企业这样一种制度，而按照市场的方式来组织各个环节的生产，必然会使交易费用大大提高。反过来说，如果一个企业在组织各个环节进行生产时，其交易成本已大于以市场的方式解决问题，这就说明企业的规模已经过大，不利于效率的提高。从这个意义上说，企业也是有一定限度的，其规模不可能无止境地扩张。

科斯曾举过一个著名例子：一个农夫忽然有了一个新的牧牛人邻居，从此他的庄稼就总是被牛啃吃。习惯的思维认为：政府或其他组织应该出面阻止牧牛人的“不作为”。但科斯指出，如果交易费用为零或很低，市场会解决这个问题。也许农夫付钱给牧牛人让他停止放牧；或者相反，牧牛人付钱给农夫，让他停止耕作。到底会有怎样的结果，取决于粮食和牛肉的相对收益比。但是，不管结果怎样，都是实现了利益最大化。这个例子说明，并不是所有的产权问题都需要由政府公共政策来解决，关键在于选择某种公共政策时成本与收益的比较。在很多情况下，由市场来解决可能效率会更高。

由此可以推论，公共政策之所以必要，是因为选择公共政策来解决问题，较之于由市场或企业自行解决问题，所产生的社会成本较低。正如科斯在《社会成本问题》一文中所指出的：“在企业内部组织交易的行政成本也许很高，尤其是当许多不同活动集中在单个组织的控制之下时更是如此。以可能影响许多从事各种活动的人的烟尘妨害问题为例，其行政成本可能如此之高，以致于在单个企业范围内解决这个问题的任何企图都是不可能的。一种替代的办法是政府的直接管制。政府不去建立一套有关各种可通过市场交易进行调整的权利的法律制度，取而代之的是强制性地规定人们必须做什么或不得做什么，以及什么是必须遵守的。”[5]可见，按照科斯的观点，政府的公共政策只是一种在市场、企业解决问题时社会成本过高的情况下所做出的替代选择。在这种情况下，制定和实施一定的公共政策可以降低这种社会成本。反过来说，如果一项公共政策所产生的社会成本比市场、企业自行解决问题时所产生的社会成本还要高，这种公共政策显然就是无效率或负效率的。

沿着这一思路，我们可以发现，由于公共政策要受到成本和收益的制约，其范围必然会有一定的限度。也就是说，公共政策是有一定限度的。有些公共政策之所以不能达到预期的效果，甚至产生了负面影响，其原因就在于这种公共政策可能超出了它的限度，是一种多余的或过度的公共政策。科斯认为，“假定由政府通过行政机制进行管制来解决问题所包含的成本经常很高（尤其是假定该成本包括政府进行这种干预所带来的所有结果），无疑，通常的情形是，对带有有害效应的行为进行管制的收益将少于政府管制所包含的成本。”[5]15根据科斯的观点，当政府的公共政策的收益低于其成本时，这种公共政策就不应被采用。这时解决问题可以利用市场，也可以利用企业，或者什么也不采用。

可见，公共政策的限度可以用制度均衡来描述。所谓制度均衡就是现有的制度供给在可选择的制度安排集合中是净收益最大的。此时，作为一种制度安排的公共政策，其限度或者说其实际供给的约束条件，就是制度供给的边际成本（marginal cost）等于制度供给的边际收益（marginal revenue）。这就是说，如果边际成本小于边际收益，说明公共政策还可以进一步扩展，以获得潜在的外部利润；如果边际成本大于边际收益，则说明公共政策已经超出了限度，某些公共政策已是多余的，或者一些过时的和无效的政策仍然空占其位。

当然，如何具体界定公共政策的限度是一个十分复杂的问题，在新制度经济学的框架内似乎也难以给出一个明确的答案。由于公共政策是直接针对现实生活中出现的各种问题而产生的，所以，具体确定公共政策限度不仅是一个理论问题，而且是一个实践问题。正如科斯所说的，经济学家和决策者一般都有过高估计政府管制的优点的倾向，但这种观点即使成立，也只不过是建议应减少政府管制，它并没有告诉我们分界线应定在哪里，似乎必须通过对以不同的方式解决问题的实际结算进行深入的研究才能得出结论。尽管如此，新制度经济学对公共政策的分析仍是十分有价值的。因为这种分析从一个新的角度阐明了公共政策的经济学逻辑。这一逻辑告诉我们，公共政策是通过比较其成本和收益而产生的，公共政策存在的理由在于它的社会成本小于以市场和企业的方式来解决问题。这就是说，市场失灵和企业失灵并不是政府实施公共政策的充分条件。如果公共政策不符合上述逻辑，即使出现市场失灵和企业失灵，也并不意味着必须用公共政策来解决问题。

参考文献：

[1]伍启元。公共政策（上册）[M].台北：台湾商务印书馆，1985.4.

[2]（美）保罗·A·萨缪尔森。经济学（第十四版）[M].北京：北京经济学院出版社，1996.1.

[5]盛 洪。现代制度经济学（上卷）[M].北京：北京大学出版社，2003.14.

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn