



An Economic Analysis of  
Efficient Provision of Public Goods

# 公共物品有效提供的 经济学分析

吴伟 著



经济科学出版社  
Economic Science Press

# 公共物品有效提供 的经济学分析

吴 伟 著

经济科学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共物品有效提供的经济学分析/吴伟著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7615 - 6

I. 公… II. 吴… III. 公共经济学 - 研究 IV. F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 152739 号

责任编辑: 王冬玲

责任校对: 杨 海

技术编辑: 董永亭

**公共物品有效提供的经济学分析**

吴 伟 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 12.25 印张 200000 字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7615 - 6/F · 6866 定价: 24.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 前 言

党的十六届三中全会提出了坚持“以人为本”、促进经济社会和人的全面发展的科学发展观。“以人为本”要求把满足人的基本需要、发展需要作为出发点和归宿。也就是说，在经济社会的发展中，既要满足人们的私人需要，又要满足随着经济社会发展不断增长的公共需要和服务，满足这两者的需要同等重要；而提供、生产私人物品和公共物品或服务以满足公共需要也同等重要。只有这样才能协调发展。经验证明，诸如基础设施之类的公共物品，可使一国具有生产和分配方面更高的生产力。与此同时，伴随着人们物质财富的增长，人们对医疗保健、文体设施、社会保险、公共安全以及社会公正和自由等公共物品的需求及其他一些共同需要也在不断地增长，这些人本类公共物品也是提高人们福利、保持社会稳定、促进社会发展所必不可少的。

由于现阶段我国公共物品供给的总体水平偏低、公共物品供给结构不尽合理，导致人们对公共物品的需求不能得到很好满足。造成这种状况的主要原因是，一方面政府供给公共物品的领域过宽和采取垄断的方式生产；另一方面本应提供好的公共物品却提供不足。公共物品提供的市场失效，需要采取非市场机制的方式即集体选择的方式来提供公共物品，政府就是一种典型的集体选择方式。然而政府提供公共物品也并非完美，

政府往往缺乏人们对公共物品需求的回应性甚至忽略了人们对公共物品的某些需求，导致人们对很多公共物品的需求得不到及时或者根本得不到满足，也就是说，政府在提供公共物品上也可能存在效率问题。同时，应该看到的是，由于技术进步、环境的变化、制度的选择使得市场也越来越多地介入到了公共物品的提供中去。目前，政府和市场失灵的明显化促使另一股不容忽视的力量——非营利组织与政府和市场形成三方互补和竞争结构在积极提供公共物品，满足人们的需求。

理论和经验表明，公共物品集体选择并不等价于政府选择，集体选择的模式也可以以非政府组织即市场组织（营利组织）（For-profit organization）和非营利组织（Non-profit organization）的形式出现。技术进步、环境变化、制度设计水平的提高可使市场组织有效地提供公共物品。同时，在人们的相互沟通、互惠心理以及利他主义的作用下，非营利组织也能够有效供给公共物品，从而满足人们不断增长和趋于多样化的公共物品需求。更为重要的是，非营利组织不仅能够从数量上补足、补充政府纯公共物品的提供和不足，还能够提供政府不便或无积极性提供的纯公共物品，因此，非营利组织也是整个公共物品供给体系的一个重要组成部分。

本书的研究表明，为了有效提供公共物品，必须廓清政府、市场和非营利组织各自提供公共物品的范围和结构。并且在不完美的现实的政府、不完美的现实的市场和现实的社会之间，建立一种有效的选择和相互协调机制，以提高各自的提供效率。根据资源优化配置的经济合理性原则和交易成本最小化原则，努力寻求政府、市场和非营利组织在公共物品供给领域的均衡点，构建公共物品提供的政府、市场、非营利组织复合型制度安排与公共物品供给的多中心体制和互补机制；建立政府与市场、政府与非营利组织的竞争——合作伙伴关系，以达到公共

物品供给的社会整体最优，满足人们需要、实现公共利益。

以一个一般的政府管制理论模型为基础，以政府管制这类常见并且敏感的公共物品为样本，分析了不同市场结构条件下的政府管制效率，即对资源配置或社会福利的影响，分析结果表明：竞争性行业的经济性管制会减少社会福利，具备自然垄断特点的准公共物品行业内，政府恰当的管制可增加社会福利。因此，竞争性的行业应放弃经济性管制而转而加强社会性管制，准公共物品行业应随着技术约束和市场约束的变化，而采用适应性管制。最后，作为实证研究的基本特点，构建了政府经济管制、社会管制、管制规模指标，采用了改革以来的相关时间序列数据，对政府管制对宏观经济效率的影响进行了计量经济学分析，结果表明：价格、进入管制等经济管制对经济增长有显著负向影响，而社会管制中的环境管制能促进经济增长，福利管制不利于经济增长，但是政府理应提供好的人本类公共物品，结论认为应放松经济管制并对其加以改革，与此同时加强社会管制。

**著 者**

2008 年 9 月

# 目 录

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| 第1章 导论 .....                               | 1  |
| 1.1 问题的提出 .....                            | 1  |
| 1.2 研究意义 .....                             | 4  |
| 1.3 公共物品有效提供的文献综述 .....                    | 6  |
| 1.4 本书的构思和框架 .....                         | 18 |
| 1.5 可能的创新 .....                            | 20 |
| 第2章 公共物品的基本概念 .....                        | 22 |
| 2.1 公共物品概念的提出 .....                        | 22 |
| 2.2 公共物品范畴的争论——从物品的特性或划分方法看公共物品概念的发展 ..... | 25 |
| 2.3 公共物品的特点 .....                          | 30 |
| 2.4 公共物品的分类 .....                          | 31 |
| 2.5 小结 .....                               | 33 |
| 第3章 公共物品低效提供的成因分析 .....                    | 35 |
| 3.1 公共物品提供的效率准则 .....                      | 35 |
| 3.2 公共物品提供的效率条件 .....                      | 38 |
| 3.3 公共物品低效提供的原因 .....                      | 43 |
| 3.4 小结 .....                               | 55 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| <b>第4章 公共物品的需求显示和筹资</b>              | 58  |
| 4.1 投票模型                             | 58  |
| 4.2 偏好显示的激励机制：税制设计和序列成本分担            | 61  |
| 4.3 公共物品偏好显示机制的完善                    | 72  |
| 4.4 公共物品的筹资                          | 75  |
| 4.5 小结                               | 79  |
| <b>第5章 公共物品有效提供的制度安排</b>             | 81  |
| 5.1 公共物品的政府提供                        | 81  |
| 5.2 公共物品的市场提供                        | 104 |
| 5.3 公共物品的私人自愿提供                      | 116 |
| 5.4 总结：建立政府、市场、自愿组织三方提供公共物品的<br>复合机制 | 143 |
| 5.5 公共物品公私合作提供的两个案例                  | 145 |
| <b>第6章 基于公共物品理论的管制效率的实证分析</b>        | 153 |
| 6.1 对网络型事业公共物品有效供给的影响                | 153 |
| 6.2 对中国经济增长影响的实证分析                   | 161 |
| <b>参考文献</b>                          | 170 |
| <b>后记</b>                            | 185 |



# 第1章

## 导 论

### 1.1 问题的提出

富国为什么富裕？一个已被经验证明的原因是他们拥有更多的诸如基础设施之类的公共物品，这些公共物品使这些国家具有生产和分配方面的更高的生产力。Aschauer (1989)<sup>①</sup> 颇具影响力的研究表明：美国生产力的增长，主要是由道路、机场、城市排水和供水系统这些公共物品所决定的。基于此，发达国家历来重视基础设施类公共物品的提供。与此同时，随着经济、社会的发展以及收入水平的提高，人们对医疗保健、文体设施、社会保险、公共安全以及社会公正和自由等公共物品的需求也在不断地增长，人们的共同需要伴随着人们物质财富的增长也在逐渐增加，这些旨在提高人们福利、保持社会稳定的人本类公共物品从客观上导致政府必须对这类公共物品的需求给予及时、充分高效的回应。所以，西方国家提供的这类公共物品和服务也越来越多。

在我国，长期以来，几乎所有的公共物品都被政府垄断地提供着，而且提供方式单一，由于理论分析和认识上的不足使一些原本属于私人物品的商品也被当作公共物品纳入了政府的提供范围，这使经营这些物

---

<sup>①</sup> Aschauer, D. A. , 1989. Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics* 23, pp. 177 - 200.

品的公共部门和公营企业效率一直低下。公共物质次价高、供给不足，人们对公共物品的需求不能得到及时回应等，就是政府提供公共物品低效的表现。随着改革的深入进行，政府已经意识到了公共物品和私人物品的本质不同，政府不应该将私人物品也纳入到公共物品的范围内来提供，而要分工明确，一心一意提供好公共物品。因为提供充足的公共物品正是政府的职能所在，也是政府职能的复位。因此，如何有效地提供公共物品、满足人们不断增长的公共物品需求，便成为一个至关重要的问题。

由于公共物品的非竞争性和非排他性及收费困难，价格机制难以反映其价格和需求，市场缺乏足够的激励去提供充足的公共物品。同时，由于“搭便车”难题，人们也没有积极性去显示自己对公共物品的偏好以及自愿贡献公共物品。针对公共物品提供的市场失效，人们意识到可以采取非市场机制的方式即集体选择的方式来提供公共物品，所以长期以来人们一直信奉政府这种典型的集体选择方式可以有效地提供公共物品。实际上，政府确实为人们成功地提供了很多公共物品。另一方面，随着经济、社会的发展，政府作为包揽所有公共物品提供的独家垄断者的弊端越来越明显，政府提供公共物品缺乏创新意识、没有竞争压力、可能存在寻租现象等，使人们意识到政府独家提供公共物品也并非完美。更重要的是，由于信息的原因，政府往往缺乏人们对公共物品需求的回应性甚至忽略了人们对公共物品的某些需求，导致了人们对很多公共物品的需求得不到及时满足或者根本得不到满足，也就是说，政府在提供公共物品上也存在失灵，人们长期信赖的依靠政府这种公共选择形式也不能完全解决公共物品的效率提供问题。

与此同时，应该看到的是，技术的发展、环境的变化、制度的变迁使得市场也越来越多地介入到了公共物品的提供中去，技术创新及扩散使公共物品的公共性发生了改变，公共物品也具备了私人物品的特点，公共物品的消费也具备了排他性或竞争性；此外，制度设计水平的提高和技术发展也使得公共物品的收费变得可能。因此，很多公共物品有可能依靠并正在依靠市场组织形式来有效率地自发提供。相应地，政府自身也意识到了它提供公共物品所存在的问题，在需求这种外因和财政这

种内因的交互作用下，政府开始积极地寻求与私人合作来提供公共物品，从而使政府提供和政府生产产生了本质区别。政府提供不一定要亲自生产，它可以而且完全可以安排让市场来具体生产公共物品；政府和市场的竞争合作，使公共物品能够更有效率地供给。

在政府和市场提供公共物品的同时，不容忽视的是，非营利组织也在公共物品的提供中发挥着越来越重要的作用，那么如何看待非营利组织对公共物品的供给，非营利组织为什么提供公共物品或者说人们为什么自愿供给公共物品，人们为什么“不搭便车”，为什么积极捐赠金钱、实物、时间、体力给慈善性的非营利组织，如何理解非营利组织和政府之间的关系，非盈利组织如何才能更加有效地提供公共物品等，就成为迫切需要解释和解决的问题。非营利组织自愿提供公共物品的事实使人们意识到，人们并不总是“搭便车”，在参与者人数有限的情况下、在人们的相互沟通、互惠心理以及利他主义的作用下，人们也会自愿提供公共物品。非营利组织提供公共物品可以补充、补足政府提供的公共物品，甚至在某些情况下可以和政府形成竞争与合作的关系。

然而，正因为非营利组织的自愿性，使它也产生了一些难以克服的缺点，非营利组织提供公共物品也会存在“自愿失灵”，因此，它和政府组织特征上具有互补性，如果二者之间紧密合作的话就可以有效克服各自的缺点和不足，从而有效地供给公共物品。

公共物品的政府、市场、非营利组织提供都有各自的优缺点，在不完善的现实的政府、不完善的现实的市场和不完善的现实的社会之间，较为理想的选择也许是建立一种有效的选择和相互协调机制，根据资源优化配置的经济合理性原则和交易成本最小化原则，努力寻求政府、市场和非营利组织在公共物品供给领域的均衡点，建立政府、市场、非营利组织三方提供公共物品的复合制度安排与公共物品供给的分权化、多中心体制以及互补机制，以更有效地提供公共物品，满足人们需要、实现公共利益。

## 1.2 研究意义

1.2.1 弥补了我国财政学研究中的一些薄弱环节，充实并拓展了一些已有研究结果，为我国财政学向公共经济学的转向提供了公共物品基础理论方面的有益探索

长期以来，我国财政学研究只注重政府财政收支本身的问题，强调政府收支活动，其分析的落脚点事实上也停留在了政府收支本身上，而对收支的公共经济性研究不够。实际上，20 世纪 60 年代，财政学在研究范围、领域、方法、指导思想、所阐述的问题上都有了实质性的变化。故而，西方学者已将财政学（public finance）更名为公共经济学（public economics）。财政学主要研究财政本身的问题，特别是财政收入问题，而公共经济学不仅研究财政收支本身的问题，而且研究财政收支活动对经济的影响；公共经济学主要分析政府所从事的经济活动的主要后果及其与社会目标的关系。更为显著的一个特征是，公共经济学较之以往的财政学更加注重对公共物品（包括公共政策）需求和供给的分析。公共经济学的理论基础就是公共物品理论。而本书比较系统地引进和述评了西方公共物品理论的最新研究进展，为我国财政学拓宽研究范围和领域、更新研究方法、实现向公共经济学的成功转向奠定了理论和实践基础。

### 1.2.2 拓展了公共活动的分析背景

公共物品的提供（公共活动）一直被视为是以政府活动为基本标志，但随着经济、社会的发展，非政府部门即市场组织和非营利组织也越来

越多地卷入到了公共物品的提供中去了。实践证明,公共物品的有效提供绝非依靠单一的机制可以解决,而要依靠多维的复合机制才能有效提供,本书对公共物品分工、互补这种制度安排的原因、方法进行了系统阐述,有利于我国公共物品有效提供的政策设计。

同时,大量的非营利组织的出现,发挥了市场和政府不可替代的作用,这些现象迫切需要理论的解释和理论指导下的实践。本书详细分析了非营利组织提供公共物品的原因以及我国非营利组织存在的问题、发展与建设问题,为在我国公民社会中更好地发挥非营利组织的作用提供了借鉴意义。

### 1.2.3 为改善与评价政府经济活动的结果提供了理论和方法论启示

政府财政活动的目的和结果应该主要体现在为社会成员提供的服务数量和质量上,也就是公共物品产出的数量和质量上。本书比较全面、系统地分析了公共物品的需求、供给和“搭便车”问题,侧重于从效率角度分析公共物品提供的一系列问题,并阐明了有效提供的制度设计,为公共物品的有效提供作了理论和方法上的基础工作,并对政府提供公共物品的效率评价提供了某些启示。

### 1.2.4 潜在的微观应用价值

本书中关于公共物品需求显示机制的分析对公共物品需求的真实揭露和公共物品的有效提供具有应用意义。对相关机构的公共物品筹资的重要途径之一发行福利彩票的分析有助于政府和非营利组织更好地运用这一手段筹资从而有效提供公共物品。

### 1.3 公共物品有效提供的文献综述<sup>①</sup>

早在 1739 年, 哲学家休谟在《人性论》中就提出了公共物品这一概念, 并对其下了一个直观的定义。然而, 对公共物品做出比较精确的分析性定义的还是萨缪尔森。他于 1954 年发表《公共支出的纯理论》一文, 提出了公共物品的严格定义:<sup>②</sup> 公共物品就是在使用和消费上不具有排他性的物品。由此正式奠定了公共物品理论研究的现代基础。近几十年来, 西方学者围绕公共物品的提供、需求以及“搭便车”问题, 对公共物品进一步展开了深入分析。

#### 1.3.1 关于参与者人数的增加对公共物品有效提供影响的分析

传统观点认为, 随着承担公共物品成本的人的增加, 任何个人感觉到他对公共物品提供水平的影响都是微小的, 这使代理人难以有激励去正确显示其偏好以及为公共物品的提供出资, 结果公共物品的自愿供给出现不足。然而传统观点并没有具体分析参与者人数对公共物品提供量的影响, 也没有深入分析人们自愿供给公共物品的条件。基于此, 奥尔森 (1965) 建立简单的模型分析了集团中公共物品提供量达到最优的条件以及个人提供公共物品的条件, 然后根据这些条件得出小集团比大集团更容易提供公共物品, 但由于存在“搭便车”问题, 小集团中的提供量低于最优水平; 而大集团成员众多, 个人的收益占集团收益的份额较小, 导致公共物品的提供量偏离最优水平很远, 因此大集团公共物品提

<sup>①</sup> 本部分主要内容参见吴伟:《西方公共物品理论的最新研究进展》, 载于《财贸经济》2004 年 4 月。

<sup>②</sup> P. A. Samuelson, The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36, 1954, pp. 387 - 390.

供量有可能为零。

奥尔森是严格按照成本—收益原则来分析一个集团中公共物品提供量多寡的，但是对现实世界中人们为什么会积极投票和匿名献血以及其他一些慈善捐赠活动——这些活动显然有违经济人的理性或者人们并没有像通常说的那样在集团中积极地“搭便车”，却无法解释。这一点奥尔森自己也承认，他的理论不能解释林林总总的团体，<sup>①</sup> 这说明奥尔森单纯从成本—收益角度分析问题显然有其局限性。事实上，在人们的决策过程中起重要作用的还有诺思的所谓“意识形态”的积累，这些意识形态如道德和伦理法则可使人们克服“搭便车”行为，使人们不再按照成本—收益原则来行事和斤斤计较。

另一方面，即使从经济角度来看，奥尔森虽然注意到了参与者人数的不同对公共物品提供量的影响，但他没有具体分析参与者的人数变化是如何影响公共物品提供水平的，也没有分析公共物品提供的次优水平。所谓次优水平是指一种配置是可行的、激励相容和个人理性的，并且除了这种配置外，不存在其他可行的、激励相容和个人理性的能获得更高预期剩余的配置。显然，与理想化的最优配置不同，次优配置考虑了信息结构和产权结构等社会约束。Mailath and Postlewaite (1990) 分析了在包含不完全信息和自愿参与的贝叶斯情况下参与者人数变化是如何影响公共物品自愿提供水平的，分析结果表明随着参与人数突破极限，公共物品提供的次优水平收敛于零。

然而 Mailath and Postlewaite 假定任意给定水平下提供公共物品的成本随着参与者人数增加而增加，因此，他们得出的结论既考虑了参与者人数的影响又考虑了技术变化的影响，而非单独考虑参与者人数的影响。Martin F. Hellwig (2002) 通过将技术因素固定而将参与者人数的影响分离出来，发现很多人承担公共物品的成本带来的好处要大于随之而来的激励不足的逆向影响。这时，如果公共物品提供的最优水平是有界的，那么当参与者数量众多时，公共物品提供的次优水平会收敛于最优水平；如果公共物品最优提供水平是潜在无界的话，那么对于等弹性收益和成

---

<sup>①</sup> Olson, M., *The Logic of Collective Action: Public goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, pp. 160 - 163, 1965.

本函数的情形，随着参与者人数的增加，公共物品提供的次优水平趋于无界。尽管存在参与和激励约束的问题，公共物品的高水平提供是完全可能的，并且当参与者很多时，能够得到的人均预期总剩余很大，只不过这时最优和次优提供的水平悬殊很大。当参与者的人数趋于无穷大时，激励和参与约束就变得关键起来，次优和最优的总预期剩余比率将趋于零。参与者人数众多虽然使提供一定量的公共物品变得容易，但由于比较严重的激励问题，公共物品的边际供给越来越低。

### 1.3.2 政府干预对公共物品提供效率的影响

公共物品私人提供理论中的标准结论是：在自愿供给下，纯公共物品会出现提供不足，因此需要政府干预以激励公共物品的私人提供而恢复最优配置。Warr (1983) 的分析结果表明，由于不会改变公共物品的均衡数量，在贡献者之中进行收入再分配也无济于事。

Bergstorm 等 (1986) 对 Warr 的观点进行了重新审视，发现一旦出现大规模的收入再分配从而改变了贡献者集，中性结果就不再正确。Boadway 等 (1989) 则提出通过税收减免或按比例给予津贴来资助公共物品的自愿贡献，证明了在合适的津贴率下，假使贡献公共物品的人没有识破政府的预算约束，则任何公共物品帕累托有效配置的纳什均衡都可获得。

但是这种机制设计也存在一个问题，就是理性的个体会知道他获得的资助将来可能提高他所缴纳的税额，也就是说，理性的个体不存在“预算幻觉” (budgetary illusion)。这样，Andreoni and Bergstorm (1995) 提出了以税收为基础的津贴模型，模型中，尽管贡献者会预料到津贴的成本，但是政府依然可以增加公共物品的均衡供给。

然而以政府资助为基础的模型普遍存在一个缺点，就是可能加重政府财政负担，引起财政收支不平衡问题。针对这个问题，Josef Falkinger (1996)<sup>①</sup> 提出了一种激励机制，可以增加纳什均衡状态下的公共物品私

<sup>①</sup> Josef Falkinger, Efficient private provision of public goods by rewarding deviations from average. *Journal of public Economics*, 62, 1996, pp. 413 - 422.



人贡献量。这种机制不是补贴公共物品的贡献水平，而是奖励公共物品贡献值对其平均值的偏离，具体思路是：如果一个人的贡献值高于平均值，他就能获得奖励——政府津贴；如果一个人的贡献值低于平均值，他将受到惩罚——交税，这种机制可以避免政府预算膨胀和个人的预算幻觉，通过选择一种恰当的奖励方法，个人有激励与贡献的平均水平保持一致，最后公共物品私人提供的有效均衡大致可以实现，并且财政负担很小或为零。

政府有效干预需要具备一定的前提条件，如完备的信息、政府的政策工具不受限制等。但是这些条件通常在实际中难以达到，政府无法准确了解个人的偏好及收入方面的信息、政府的政策工具也不能随心所欲等。

Mark Gradstein (1998) 通过构建模型表明，在供给公共物品所花费的个人成本是私人信息，并且政府仅依靠成本分布来行事时，可以设计一个简单的税收政策：所有的贡献者从不贡献者那里得到津贴。这样，只要公共物品的社会最优量是独立于个人成本分布的，就能获得最优的配置。Mark Gradstein 的模型虽然在一定程度上克服了信息不完全所带来的政府有效干预的困难，但在实践中却缺乏可操作性，因为他提出的税收政策，具有收入再分配的功能，这种效率配置使所有的贡献者要比不贡献者富有，不贡献者的境遇变糟了，因此这种政策的采纳有赖于赞同这项政策的低成本的提供个体组成的获胜联盟的支持，而这种条件经常无法满足。例如，在公共选择中，当遵循简单多数原则时，若不贡献者投票反对这项政策，且达到一定比例时，这种税收津贴政策将不会被通过。故而，由于这种政策不代表帕累托改进，实行起来必然遭到一部分人反对，因此，它的政治可行性依赖于大联盟的支持。

### 1.3.3 对公共物品自愿贡献机制及如何化解公共物品“搭便车”难题的实验研究

既然公共物品自愿提供的政府干预也并非完美，并且有效的干预还需要关于消费者和生产者的完全信息。这使经济学家开始重新思考公共