

中国公共资源问题： 理论与政策研究

雷晓明 赵 成 王永杰 编著

CHONGGUO
CHONGGONG ZIYUAN WENTI
LILUN YU ZHENGCE YANJIU



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

中央高校基本科研业
方法与评价技术（第

“八世管理理论、
力

中国公共资源问题： 理论与政策研究

雷晓明 赵 成 王永杰



图书在版编目 (C I P) 数据

中国公共资源问题：理论与政策研究 / 雷晓明，赵成，王永杰编著. —成都：西南交通大学出版社，2011.12

ISBN 978-7-5643-1547-4

I. ①中… II. ①雷… ②赵… ③王… III. ①资源经济—研究—中国 IV. ①F124.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 269549 号

中国公共资源问题：理论与政策研究

雷晓明 赵成 王永杰 编著

责任编辑	邹蕊
特邀编辑	罗爱林
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都蓉军广告印务有限责任公司
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	8.937 5
字 数	248 千字
版 次	2011 年 12 月第 1 版
印 次	2011 年 12 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-1547-4
定 价	24.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

序 言

一、问题提出的背景

中国社会具有典型的“大政府，小社会”的社会结构形态，政府在经济、社会、政治、文化等领域都具有非常强大的控制力。这一社会结构形态的必然结果就是，政府对于经济资源拥有强大的配置能力，不仅在通常意义的公共领域中配置资源，而且甚至超越公认的政府职能范围，在一些具有较强竞争性的领域中配置资源，从而为权力介入市场，干扰市场机制的运作提供基础和条件。

据有关研究，2007年，我国国民财富的近百分之八十直接间接掌握在政府手中^①；从2003年到2007年，我国仅大口径财政收入就占同期GDP的近40%^②。由于政府控制了太多的国民财富，致使政府在资源配置中居于绝对控制地位，其后果自然就是政府具有国民财富“超分配”能力。当政府把过多的资源掌握在自己手中的时候，这些资源的配置自然就与由我国的政治体制所决定的政治过程紧密连接起来。市场的逻辑，也就是供求关系、价格和效率的逻辑，在某种程度上就被政治权力的逻辑所替代，市场机制的作用就被弱化了。同时，由于通过市场机制来配置的资源大大减少，植根于市场经济的市民社会也就难以在中国的政治和社会土壤中持续成长起来，中国的社会结构自然也就长期处于政治社会极大，市民社会极小的状态。

① 陈志武：《中国太多的收入和资产财富掌握在政府手中》，载《中国经济网》。

② 冯兴元：《用财政与经济数字说话：我国的政府规模惊人》，载《中评网》。

由于政府所掌握的资源必然大部分运用于公共领域，因此，上述状况的结果就是，在公共领域，政府具有公共资源的“超配”能力，也就是说，政府可以超越社会福利最大化的限度，过量配置公共资源，导致公共财货与私人财货严重失衡，加剧社会结构的畸形化。同时，政府将过多的国民财富掌握在手中，自然也意味着民间资本的不足，为了保证实现经济增长的目标，政府就会承担很多本应由市场机制承担的资源配置功能，致使权力无可避免地进入市场。不管是在公共领域，还是在市场领域，政府配置资源都必然会产生寻租效应，导致严重的腐败和低效率。

从微观的角度来讲，对公共资源采取何种管理体制、运作机制，关系到在公共资源的具体运用是否以社会福利最大化为目标，公共资源营运权的配置是否公正公平，是否产生严重的损公肥私以及寻租腐败问题。

因此，在中国特殊的资源配置背景下，我们得出了这一结论：系统研究中国公共资源问题，具有不容忽视的理论和实践价值。这一研究既可以在诸如公共资源与社会结构、公共资源与社会福利、公共资源与寻租、公共资源与经济效率等理论层面上展开，也可以在诸如公共资源管理体制、运营机制等较为具体的层面上展开，甚至可以在更为具体的各类公共资源的具体管理上展开，从而取得更具有政策价值的成果。可以说，这一研究计划是一个庞大的、雄心勃勃的计划：它试图改变在这一研究领域中缺少系统性、前瞻性，更缺少深入的理论研究以及以这种理论为指导的政策设计的缺陷，从而开创对于认识中国特殊背景下的经济和社会发展具有重要价值的研究领域。

二、研究目的及研究领域

（一）研究目的

由于这一研究计划具有多视角，多层次的特点，因此，其研究目的也具有多样性的特点。

(1) 采用实证研究方法, 研究在中国的制度背景下, 中国的经济发展与公共资源配置之间的关系, 进而解释相关的经济和社会现象。

在我国 GDP 的构成中, 投资占有很大的比例, 2009 年, 在我国 GDP 的构成中, 资本形成总额达到 164 463.5 亿元, 几乎与最终消费支出相等; 在资本形成中, 政府投资又占了很大的比重。在 165 526.8 亿元的最终消费支出中, 政府消费支出达到了 44 396.9 亿元, 占最终消费支出的比重达到 26.8%。总之, 政府通过控制和配置资源, 对我国的经济增长和经济发展具有非常重大的影响力。但是, 通过政府这只“看得见的手”在公共领域, 甚至在私人领域中大量配置资源, 在较大程度上替代市场机制配置资源的职能和作用, 是降低了经济效率, 还是因纠正市场失灵而提高了经济效率? 这一问题就成为我们必须加以系统思考的重大问题。

新古典经济学理论表明, 在完全竞争的市场结构下, 经济会自动达到均衡状态, 资源配置达到最优; 福利经济学第一定律也揭示了, 在完全竞争的市场机制下, 资源配置就会实现帕累托最优效率, 而无需政府这只看得见的手。因此, 如果我们仅仅关注效率, 是无需政府干预的; 政府只能如其在市场经济发展初期那样, 一如既往地仅仅承担守夜人的角色和职责。尽管后来的实证经济分析表明, 在现实中不可能存在完全竞争的市场机制, 因此, 市场机制在资源配置方面必然存在市场失灵, 不能如理论所分析的那样, 使资源配置达到最优均衡状态。但是, 大量的实证资料又表明, 很多超越传统政府职能的政府干预不仅未能纠正市场失灵, 甚至还带来了更严重的低效率和资源浪费现象, 也就是说, 很多干预可能往往不如不干预。笔者认为, 解释这个问题的关键在于转换我们的视角: 从过去因完全竞争市场机制所需条件的匮乏而否定其具有现实价值, 转而承认其理论正确性和对现实发展的引导价值。而将现实中市场机制的不完善, 视为一种偏离理想状态的有缺陷的, 而且可以不断改进的状态。这一改进过程也就是现实的市场机制逐步逼近理想状态的市场机制的过程, 因而也是经济效率不断提高的过程。这样看来,

问题的症结并非完全竞争市场机制的非现实性，而是现实市场机制的不完善性；而且，现实市场机制需要完善的目标，就是完全竞争市场机制所需要的那些理论条件。尽管我们不可能创造一种完全符合理论要求的完全竞争的市场条件，但是，我们可以逐步靠近这些条件。

这样，我们就将批判的视角从对理论的批判转换到了对现实的批判上。这一视角的合理性在于，历史和现实几乎每天都在从各个角度提供对竞争性市场机制的实证支持，提供对政府超越其职能，不合理干预市场机制的危害的实证支持。如果我们反思 2008 年金融危机后我国采用极其宽松的财政政策和货币政策刺激经济所带来的严重的通货膨胀，因此失去的转换经济增长方式的极好机会等后果；研究和反思近来所谓房地产新政的荒谬性，已经产生的不良后果、预期将会产生的种种不良后果，都会深刻地提示我们，市场机制配置资源的合理性和优越性；警示我们时刻对政府不合理干预市场机制、替代市场机制配置资源保持警惕和批判。

如果我们这样转换视角，问题就不是怎样通过制定大量政策来替代市场机制配置资源，而是怎样通过运用政府对市场经济的保护性职能来完善市场机制，使其尽量接近完全竞争状态的问题。这样一来，我们就需要从现实再一次回到理论，从理论上进一步否定政府通过大量配置资源可以有效纠正市场失灵的结论，从而为研究公共资源配置与经济增长和经济发展之间的关系提供坚实的理论基础。

在上述研究中，我们必须首先秉持价值中立的立场，以实证分析为基本方法，研究公共资源配置与经济发展之间的关系，然后，在此基础上得出我们的价值判断和选择。

(2) 研究在中国的制度背景下，公共资源配置与社会福利之间的关系，进而解释相关现象。

在这一研究中，我们需要说明公共资源配置在何种程度上有利于或者不利于增进社会福利。其政策意义在于，这一研究可以说明，依靠政府对资源的控制、配置和再分配，社会福利水平变动的一般性结论，从而为再分配在多大程度上是合理的，在多大程度上是不

合理的提供实证依据。我们可以依据福利经济学第一定律、第二定律及其结论，结合我们自身的思考，来深入研究这一问题。

福利经济学第二定律表明，如果某种社会的帕累托效率未能达到社会福利最大化的要求，则社会只需要对个人资源禀赋的初始分配状态加以一定的调节和安排，市场就可以实现竞争均衡，从而找到一种符合社会福利最大化要求的帕累托均衡。这一定理和福利经济学第一定律结合起来，从理论上给出了一个规范性结论：政府的职能只应限于对收入分配的某种调节；调节之后的资源配置，应该完全由市场机制来实现。也就是说，公平问题和效率问题可以分而治之，前者以合理的再分配为手段，后者通过竞争性市场机制来实现。这样，一方面可通过合理的再分配实现一定程度的社会公正，另一方面可通过竞争性市场机制实现经济效率。这就自然要求将政府的权力限制在合理的再分配范围内，而不是无度扩张。

但是，中国的现实却是，政府不仅从事国民财富的再分配，而且还插手经济过程中一些重要方面的资源配置。一个重要的事实就是，政府垄断了一些重要的产业，如金融、保险、石化、钢铁、文化传媒等。这一现实和福利经济学第一定律和第二定律的结论之间存在深刻的矛盾。我们需要解释这一矛盾，并在实证研究的基础上，得出我们的结论，甚至为了更好地解释现实而提出具有创新性的理论范式。

通常，政府配置资源的理论依据在于，需要运用政府这只“看得见的手”来纠正“市场失灵”，如遏制环境破坏、实现一定程度的社会公正。因此，只能通过对市场失灵的论证来说明政府干预和控制的合理性，而且还必须符合一个条件：政府纠正市场失灵所造成的问题的社会负效用，必须小于其所带来的社会正效用，这样，政府配置资源才能提高社会福利水平。

但是，问题在于，我国实现了长期经济增长，但是，伴随着经济增长的而环境被破坏并产生个别寻租腐败现象，使贫富分化愈趋严重，由于权力干预市场，导致权力崇拜等现象。这些社会负效用开始逐渐侵蚀我们所实现的经济增长所带来的正效用。

因此，我们希望，中国公共资源问题的研究，能够以实证的方式探讨经济发展、社会福利与公共资源配置之间的关系，探讨公共资源配置所带来的相关经济现象和社会现象，从而为进一步研究中国应该采用什么样的资源配置方式提供实证依据。

(3) 研究中国公共资源的管理体制和运营模式，为确保有效率地运用公共资源提高社会福利水平提供政策工具。

作为一个公共资源种类众多、数量庞大的国家，除了需要研究上述公共资源的理论性问题外，我们还需要深入研究这一问题：应该采用什么样的公共资源管理体制和运营模式，才能最大限度地确保已有的公共资源被有效率地运用于提高社会福利水平，而且所产生的寻租效应最小？为此，我们需要研究现行公共资源管理体制的架构、特征及存在的主要问题；现实中公共资源运营模式的主要类型、特征和问题；并进一步研究，为了达到提高社会福利水平的目的，公共资源管理体制和运营模式的改革目标、方向及改革的政策工具。

目前，我国的公共资源的基本管理体制是一种部门分割的管理体制。其运营模式因资源性质的不同、管理体制的差异也比较复杂多样，因此，对于这一问题，必须以专题的形式，分别研究不同类型公共资源的管理体制和运营模式，并有针对性地提出改进和改革各类公共资源的管理体制和运营模式的政策工具。

(二) 中国公共资源问题的主要研究领域

我们认为，中国公共资源问题的研究领域主要包括四个方面。

第一，公共资源的内涵研究。

这一研究属于本书的基础性研究之一。我们需要考虑的问题包括，公共资源是单指传统意义上的公共产品和公共服务，还是指既包括财政资金、国有土地、国有矿产森林等一切被界定为国有的资源，又包括由这些资源投入所形成的各种产品和服务？为了便于研究，我将前者称为“收敛型公共资源”，将后者称为“扩散型公共资源”。在不同的界定下，公共资源所包含的内容也有很大的差别。在后一种情形下，公共资源既包括公共产品和公共服务，也包括政府

越位配置资源所形成的具有竞争性的产品和服务。

这一研究包含深刻的含义。如果公共资源的内涵是“收敛型”的，则政府的主要职能也就相应地得到了大致的确认：供给社会所需要的公共产品和服务。在扩散型的概念下，政府职能就可能非常复杂多样，既有“在位”职能，也有“越位”职能。我们所需要的就是，在确定公共资源概念的前提下，研究决定其形成和增长的背后的制度性因素，研究公共资源形成和增长所产生的社会经济效应、所引发的各种社会经济现象。

第二，公共资源与社会结构的变迁之间的关系、公共资源与社会福利之间的关系、公共资源领域中的寻租现象等方面的研究。

这一类研究课题也属于公共资源领域中基础理论问题的研究。不言而喻，任何社会结构、社会福利都受到资源配置的深刻影响。就社会结构而言，财富结构与社会结构一定是相互适应、相互影响的。思想的作用，是在造就某种社会结构的过程之中，影响人们关于社会应该是什么样的价值观，从而与所有其他影响因素一起共同引导社会结构的变迁。但在社会结构的变迁之中，必然要求财富结构也相应发生变迁，以支撑我们所追求的社会结构；而财富结构的变迁，也会对社会结构的变迁发生影响。比如，1949年以后，中国建立了社会主义制度，相应地就发生了经济制度的变化；建立了计划经济体制，实行国民财富的集中分配，财富结构由此发生了向以公有财富为主的方向的演化。1978年以后的市场化改革，引发了财富结构的重大变迁，也引发了社会结构的变迁。在每一次社会结构变迁中，都会观察到财富分配的变迁及社会分层的新趋势；也会观察到财富分配的变迁和社会分层对于社会结构的影响。

政府配置公共资源的制度和行为，自然会对财富的分配产生影响，进而影响社会结构的变迁。同时，由于财富结构关系到国民财富中有多大比例由政府控制并配置，多大比例由私人控制并通过市场机制来配置，这就必然从整体上影响社会福利水平。政府控制资源的多寡，也影响寻租的规模和程度。

第三，政府配置公共资源应该受到什么制度的约束，才能保证

政府配置资源的行为受到社会福利最大化目标的约束，而不是为了政府的利益而过量配置公共资源；应该在什么机制下运用各类公共资源，才能保证这些资源的运用效率较高，所产生的社会福利较大，寻租效应较低？这一类问题属于理论与相关制度、政策选择相结合所产生的研究范畴。

第四，最后一类问题就是具有实务性的研究，主要是针对各类公共资源的制度、运行机制所进行的专题性研究，它具有更强的可操作性和应用性。

三、中国公共资源问题研究的意义与价值

上述研究具有重要的意义和价值，主要表现在以下几个方面：

第一，中国的公共资源在经济和社会发展中都具有特殊的地位和作用，研究公共资源问题，有助于我们认识公共资源与经济社会发展之间的一般关系。

如果我们将一切财政资金、国有土地、国有森林和矿产资源，一切属于国有的其他资源，如文化旅游资源、城市公交运营权，由国有资源的投入和配置所创造的一切产品和服务——既包括公共产品和公共服务，也包括具有一定竞争性的产品和服务等，都作为公共资源来看待，那么中国的公共资源就具有两个基本特点。一是数量庞大，对经济社会发展具有显著影响；二是既包含传统意义上的（准）公共产品和公共服务，也包含政府投资建设的各类经营性设施。因而，研究公共资源问题，不仅具有重大的理论价值，也具有更为重要的现实意义。

第二，公共资源的运用既包含效率问题，也包含与实现基本人权、公正公平等价值观相关的问题，如教育、公共卫生和保健、社会保障，还包含防止利用公共资源寻租腐败等问题。因此，研究怎样合理配置并高效率运用公共资源，怎样保证公共资源的运用以社会福利最大化为目标，自然具有重大的实践价值。

第三，中国公共资源的管理实行的是部门分割的体制，这种管

理体制容易形成部门利益，产生寻租腐败，因此，如何改革中国的公共资源管理体制，也非常值得探讨。

中国目前公共资源的部门分割管理体制，是我国产生广泛的寻租的制度基础，所谓“跑部钱进”就是这种寻租的生动写照。如果不能改进和改革这一制度，就不是消除寻租的制度基础，公共资源的运用效率也因此不能得到提高，社会福利水平的持续提高就显得无力；同时，经济发展也会因公共资源的过量配置和低效率运用以及寻租成本的持续提高，而受到越来越严重的影响。因此，研究公共资源的管理体制，消除公共资源成为部门利益源泉的制度基础，具有重要的现实意义。

正是因为公共资源在中国经济和社会发展中的特殊地位和作用，因此，研究公共资源的相关问题，不仅有理论价值，更有很高的政策价值。

本书是团队合作的成果，由雷晓明提出全书的整体框架，由王永杰组织编著，由赵成统稿。书稿的具体分工如下：序言，雷晓明；第一章，陈有真、赵成；第二章，彭川宇、赵成；第三章，王思琦；第四章，赵成；第五章，宋旭、赵成；第六章，宋旭、王永杰；第七章，杨建；第八章，杨建；第九章，王永杰、夏欢欢、闵连星。

编 者

2011 年 11 月

目 录

理 论 篇

第 1 章 公共资源概述	1
1.1 公共资源的含义及其范畴	1
1.2 公共资源的分类	6
1.3 公共资源的配置	16
【参考资料】	25
第 2 章 公共资源与社会福利	26
2.1 规范意义上的社会福利	26
2.2 社会政策中的社会福利	29
2.3 公共资源与社会福利	34
2.4 公共资源与广义的社会福利	37
2.5 超越公共资源与社会福利多元化	40
【参考资料】	43
第 3 章 公共资源与社会结构	44
3.1 如何理解社会结构	44
3.2 公共资源与社会阶层结构	50
3.3 公共资源与社会群体结构	64
3.4 公共资源与社会变迁	73
【参考资料】	75
第 4 章 公共资源价值与可经营性	77
4.1 公共资源的价值	77

4.2 公共资源的价值度量与定价	81
4.3 公共资源的可经营性	93
4.4 公共资源的经营模式	96
4.5 公共资源的政府规制	107
【参考资料】	111
第5章 公共资源与寻租	112
5.1 寻租的基本理论	112
5.2 政府规制寻租研究	121
5.3 国有企业寻租研究	129
5.4 民营企业寻租研究	142
【参考资料】	149

专 题 篇

第6章 我国矿产资源的经营、管理和配置研究	151
6.1 矿产资源的概念、分类和特征	151
6.2 矿产资源的经营现状	159
6.3 矿产资源的管理体制	172
6.4 矿产资源的配置机制	187
【参考资料】	193
第7章 出租车运营权:规制理论与运营模式研究	194
7.1 中国出租车行业的发展历程	194
7.2 中国出租车行业的运营模式	195
7.3 中国出租车行业的管理体制	199
7.4 中国出租车行业的规制困境	202
7.5 中国出租车行业改革初探	211
【参考资料】	217

第 8 章 空间广告权公共资源的配置	219
8.1 空间广告权的权利归属	220
8.2 城市户外广告的管理体制	228
8.3 空间广告资源合理配置的政策建议	232
【参考资料】	240
第 9 章 成都市公共资源与区域经济协调发展的关系研究	241
9.1 公共资源与区域经济协调发展的相关研究	242
9.2 模型构建	250
9.3 实证研究	256
9.4 研究结论和政策建议	262
【参考资料】	266

理 论 篇

第1章 公共资源概述

公共资源是一个含义颇为混淆的概念，人们出自不同的需要，在各种语境下使用。本章将考察公共资源的概念与内涵，公共资源的特点与属性，公共资源的分类以及公共资源管理的目标与原则。

1.1 公共资源的含义及其范畴

1.1.1 公共资源的概念界定

“公共”从字义上看，指属于社会的，公有公用的^①；从基本性质上看，与“公共”对立的是营利的、私人的。行政学和政治学中的“公共”大体与此含义相同，多是指那些与市民社会相对应的社会生活内容，是围绕着公共部门为核心而展开的公共生活形态，它的特点是非交换性。还有一种理解是“哈贝马斯式”的，意指的是一种介于市民社会中日常生活的私人利益与国家权利领域之间的机构空间和时间。

“资源”依据《辞海》的解释，是指生产资料或生活资料的来源，可以说，人类的生存和发展均必须以资源为基础，个人权利的行使和义务的承担也离不开对资源的占有或使用。资源概念有广义和狭义之分，广义的资源就是人类用来为生产和生活提供服

① 中国社会科学院语言研究所：《现代汉语词典》，第435页，北京，商务印书馆，1996。

务的一切事物，其特点就是具有使用价值；狭义的资源是指自然资源，即生产资料和生活资料的天然来源，是自然界中能被人类用于生产和生活的物质和能量的总称，包括土壤、水、生物、矿产、气候、能源等。

作为公共管理内容的公共资源有其特定含义和范围，公共资源的概念也有广义与狭义之分。广义的公共资源又称为公共财产，指为一定社区（可以大至国家，小至居民小区）的人们共同拥有的有形财产和无形财产，是用于公共服务的资源。它在名义上是每个人都享有的财物，当然实际上任何个人都不可能完整地占有或使用它。公共资源作为产权意义上的“公共”，指公共资源归社会公众所有，指公共资源（人造公共资源）是由公共财政生产的，其来源是纳税人的税收，因此每个公民都享有使用公共资源的权利，但它不是单个个人所购买的产品，故只能作为公物存在。在理论上，公共资源是指属于社会公有、社会成员公用的自然资源及社会财富，是社会及社会成员公有公用的生产或生活资料。一般来说，这些资源主要包括：公共自然资源、公共设施、公共信息、公共企业以及公共人力资源等。狭义的公共资源仅指公共自然资源。

本书所探讨的公共资源主要按照广义概念来理解，大体上也可以按照上述方式分类，但不包括公共人力资源。因为人虽然也是资源配置的对象，但更是资源配置的目的，这与其他形式的公共资源差异很大，本书不打算将其放在一个范畴内分析。公共资源的内涵是随着人们对资源利用和认识的不断深入而逐渐深化的，是基于公共利益视角对资源进行的一种分类，用以区别个人单独占有或使用的“私有财产”。对于国家而言，公共资源成为现代国家履行公共服务职能的载体。

1.1.2 与经济学“公共资源”的比较

在市场经济中，我们把所有的社会活动都看做生产活动，市场与政府是两大生产组织形式。社会活动生产的产品总和就是“社会总产品”，包括两大类产品：一是“市场产品”，是通过市场生产的