



A THEORETICAL AND EMPIRICAL  
STUDY OF THE PROVISION OF LOCAL  
**PUBLIC GOODS**

**地方公共品供给：  
理论模型与现实思考**

闫威 / 著

## 图书在版编目(CIP)数据

地方公共品供给:理论模型与现实思考/闫威著. —重庆:重庆出版社, 2008.4

ISBN 978-7-5366-9591-7

I.地... II.闫... III.地方政府—公共管理—研究—中国  
IV.D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 039940 号

## 地方公共品供给:理论模型与现实思考

DIFANG GONGGONGPIN GONGJI:LILUN

MOXING YU XIANSHI SIKAO

闫 威 著

---

出 版 人:罗小卫

责任编辑:饶 亚

责任校对:谭荷芳

装帧设计:重庆出版集团艺术设计有限公司·黄 杨



重庆出版集团 出版  
重 庆 出 版 社

重庆长江二路 205 号 邮政编码:400016 <http://www.cqph.com>

重庆出版集团艺术设计有限公司制版

重庆华林印务有限公司印刷

重庆出版集团图书发行有限公司发行

E-MAIL: [fxchu@cqph.com](mailto:fxchu@cqph.com) 邮购电话:023-68809452

全国新华书店经销

---

开本:850mm×1 168mm 1/32 印张:7 字数:159 千

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5366-9591-7

定价:20.00 元

---

如有印装质量问题, 请向本集团图书发行有限公司调换:023-68809955 转 8005

---

版权所有 侵权必究

# 目 录

## Contents

### 导 论 /1

- 一、研究背景 /2
- 二、地方公共品供给研究综述 /11
- 三、问题的提出 /18
- 四、研究思路与结构安排 /21

### 第一章 公共品理论的规范分析 /25

- 一、公共品的概念与特征 /26
- 二、公共品的分类 /31
- 三、公共品的有效供给条件 /42
- 四、地方公共品的界定及其有效供给 /50

### 第二章 财政分权与地方政府间竞争 /63

- 一、财政分权理论述评 /64

# Contents

- 二、财政分权的利弊分析 /79
- 三、政府间竞争的理论研究综述 /89
- 四、财政分权与地方政府间竞争：  
中国的实例 /98

## 第三章 流动性、税收竞争与地方公共品供给 /113

- 一、文献综述 /114
- 二、地方公共品供给不足 /119
- 三、中央政府的干预 /127
- 四、家庭完全流动性与地方公共品供给 /130
- 五、公共投入品的供给 /140

## 第四章 中国地方公共品供给的实证研究 /147

- 一、中国地方公共品供给的现状 /148
- 二、地方公共品供给中的选择性偏差 /167
- 三、假设条件与中国国情的不一致 /169
- 四、地方政府官员的行为目标与考核机制 /178
- 五、地方公共品供给中的信号传递模型 /194
- 六、地方政府的成本软约束 /204

## 第五章 结论、政策含义及扩展方向 /215

致 谢 /221

## 内容简介

本书是一本利用现代经济学理论系统分析地方公共品供给问题的专著。作者在概述现有理论研究成果的基础上,发展出一个包含流动性、税收竞争等因素的新古典一般均衡模型,阐明要素流动性和政府间竞争对于克服地方公共品供给不足问题的重要意义。针对我国地方政府对某些地方公共品供给过度,而对另一些地方公共品供给不足的选择性偏差,本书将地方公共品分为易于传递政绩信息的显性地方公共品与周期长、收效慢、“百年树人”型的隐性地方公共品。通过引入成本软约束概念,并运用信息经济学中的信号传递模型,本书表明在各地方政府竞相供给显性地方公共品、并以此向上级政府传递政绩信息的过程中,一般理论所预测的分离均衡并不存在,各地方政府实际上都陷入一种“囚徒困境”式的混同均衡。基于以上分析,本书提出了一些针对性的政策建议。

本书可供从事公共经济学相关领域教学和研究工作的教师、科研人员、研究生和大专院校本科生阅读,亦可供从事公共经济管理实践的工作者参考。

# 导 论

A Theoretical and Empirical Study of the  
Provision of Local Public Goods  
地方公共品供给:理论模型与现实思考

## 一、研究背景

### (一) 财政学向公共经济学的演化

财政学作为一门学科,仍是源自现代经济学的鼻祖亚当·斯密(Adam Smith)。他在1776年出版的《国富论》第五篇中分三章讨论了“支出”“收入”和“公债”问题,而且在许多问题上有独到的见解,从而确立了公共财政学的理论框架。然而,亚当·斯密对于公共财政问题的分析,是围绕着政府收支及其管理而展开的,并且侧重于公共收入的分析而相对忽视公共支出的研究。这是与古典经济学派的主张即“廉价政府”的国家观和“自由放任”的经济观相适应的。这一传统一直为大卫·李嘉图(D. Ricardo)和约翰·穆勒(J. S. Mill)等人所沿袭,后人称之为“盎格鲁—萨克森传统(Tradition of Anglo-Saxon)”。

19世纪70年代发生的“边际革命”对公共财政学产生了深远的影响,促成了公共财政学逐渐向公共经济学的演变。奥地利学者萨克斯(E. Sax)、意大利学者帕塔罗尼(M. Pantaleoni)、马尔科(A. Marco)、马佐拉(U. Mazzola)等人开始把“边际革命”所产生的经济理论及分析方法运用到公共财政学的研究之中,就公共需求的性质与特征、公共产品的内涵与外延等问题进行了深入的探讨。瑞典学者维克赛尔(Wicksell)于1896年出版了《公共财政理论研究》,创见性地把公共财政决策过程看成是一个集体的选择过程;瑞典学者林达尔(E. Lindahl)则在1919年出版的《公正课税论》中提出了“自愿交易理论”,进一步以私人经济运行法则分析政府收支过程。由于这些学者大多以公共品的有效供给为主题,因而更侧重于公共支出的研究,后人便称之为

为“斯堪的纳维亚传统(Scandinavian Tradition)”。

然而,斯堪的纳维亚传统的财政理论,却因语言上的原因直到20世纪30年代才为英、美学术界所知。1954年萨缪尔森(P. Samuelson)运用数学表达式给公共品下了一个精确的定义,并提出了公共品有效供给模型。从此以后,人们越来越清楚地认识到,公共需要、公共部门、公共支出、政府税收、公共债务、公共预算、政府分权、公共企业、公共定价等都与公共品紧密相关。也即,人类欲望满足需要公共品,而公共品的特点决定它主要由公共部门提供,公共支出是公共部门提供公共品的成本,政府税收和公共债务是成本的补偿机制,公共预算是公共部门配置效率的制度保证,不同层次的公产品供给要求实行政府分权,某些公共品要由公共企业直接生产,有些具有公共品性质的产品必须实行公共定价。

另外,从研究方法上看,盎格鲁—萨克森传统的财政学基本上沿用演绎和归纳的研究方法,斯堪的纳维亚传统的财政学把“边际革命”所产生的经济理论及分析方法引入到财政研究中。边际效用价值论使公共服务成为一种能够满足人们需要的具有一定价值的“公共产品”,既然公共部门也提供产品,等价交换原则和市场效率原则也就适用于对公共经济活动的分析。

这种财政学向公共经济学的演化,从20世纪80年代以来陆续出版的著作的名称变化上也可见出端倪,如阿特金森(A. B. Atkinson)和斯蒂格里茨(J. E. Stiglitz)1980年出版的《公共经济学讲义》、鲍德威(Boadway)和威迪逊(Wildasin)1984年出版的《公共部门经济学》、奥尔巴克(A. J. Auerbach)和费尔德斯坦(M. Feldstein)1985年主编的《公共经济学手册》、布朗(C. V. Brown)和杰克逊(P. M. Jackson)1990年出版的《公共部门经济

学》、维克里 1993 年出版的《公共经济学》、杰克逊 (P. M. Jackson) 1993 年主编的《公共部门经济学前沿问题》、麦尔斯 (G. D. Myles) 1995 年出版的《公共经济学》、科奈利 (Connolly) 和门罗 (Munro) 1999 年出版的《公共部门经济学》等。正如布朗和杰克逊所言：“在大多数学院和大学里，公共部门经济学仍以‘公共财政学的’名称教授着。但是，在公共财政学历史上，它的对象范围较为狭窄，往往只局限于预算的税收方面。公共部门经济学是更为一般性的，它实现了从公共财政学到包括预算双方（公共支出和税收）的公共选择理论的变化”<sup>①</sup>。从以上著作的内容中我们也可以清晰地发现，公共品理论在其中占了相当的篇幅，而且大多出现在著作的开篇位置，构成了现代公共经济学特别是公共支出理论的基石。

这种研究重点从公共收入（税收）向公共支出的转移，表明公共品理论在公共经济学中居于至关重要的核心地位。杰克逊总结道：“与财政学相比，公共部门经济学近来发展的一个特征是经济学家们现在更加注重公共品（公共政策）的需求和供给”<sup>②</sup>。

## （二）地方政府部门的重要性

在当今世界绝大多数国家中，政府的职能及经济社会活动通常是由组成政府有机体的多级政府来共同行使和完成的，而不是由某一级政府来单独完成。在这个政府有机体中，除了中央政府以外，每个国家实际上都有若干级次或层次的地方政府，

---

① C. V. 布朗、P. M. 杰克逊：《公共部门经济学》第 4 版，中国人民大学出版社 2000 年版。

② P. M. 杰克逊，郭庆旺等译：《公共部门经济学前沿问题》，中国税务出版社、北京腾图电子出版社 2000 年版。

每级政府各有其特定的职能范围和征税权力。比如,美国和澳大利亚都是联邦制国家,它们的政府包括最高层政府,即联邦政府,往下分为州政府、地方政府、市政府和特别行政区,等等。英国政府没有同样地分成多级政府,但也是分为中央和地方两级政府。

“在1992年,美国大约有86 750个不同的州—地方政府,每个政府都有独立的职责和收入来源。在50个州中,还包括了大约39 000个一般目的的地方政府(县、市和镇)以及大约47 700个特别目的的地方政府(学区和另一些特区)。由于许多行政辖区的边界重叠,任何一个人都将至少是两个下级政府的居民(州和地方),有的甚至很可能是四个或更多个下级政府的居民(州、县、市或镇,以及至少有一个特区),每个辖区都分别选举官员并有各自的税收和劳务”<sup>①</sup>。

中国实行的是中央、省、市(地区)、县和乡五个级次的政府体制。根据2001年的统计,中国有省一级的政府(包括自治区和直辖市)31个(不包括香港、澳门两个特别行政区和台湾省),其中包括22个省,5个自治区,4个直辖市;市(地区)级的政府332个,其中包括67个地区和265个地级市;县级政府2053个,其中有393个县级市;乡镇政府40 161个,其中镇19 555个<sup>②</sup>。

地方政府部门是国民经济中的重要组成部分。在我国,目前地方政府的支出已经达到国内生产总值的11%,占政府国内总支出的70%左右。1970—1999年,我国地方财政支出的比重

---

① 费雪著,吴俊培总校译:《州和地方财政学》(中译本),中国人民大学出版社2000年版。

② 《中国统计年鉴》(2002),中国统计出版社2002年版,第381页。

从 41.1% 上升到 68.5%，而同期中央财政支出从 58.9% 下降到 31.5%。从国际上看，近几十年来各国地方政府财政支出一直在稳步地增长。美国联邦政府的支出大约占整个政府支出的 1/3，州和地方政府占 2/3。日本的情况也大致相同，中央政府财政支出占 1/3，地方政府占 2/3。有学者对巴西、哥伦比亚、肯尼亚、韩国、菲律宾、斯里兰卡、坦桑尼亚和土耳其等国家的资料进行了分析，发现这些国家和地区的地方财政支出占全国和地区财政支出比重，除土耳其和肯尼亚外，都有长期增加的趋势。根据世界银行的《1988 年世界发展报告》，从 1974—1986 年，南斯拉夫的地方开支占政府总支出的比重平均每年为 74.9%；印度的地方开支占政府总开支的比重，平均每年增长 50% 以上。英国是一个在财政上中央集权型的国家，但从 20 世纪 50—70 年代，地方政府开支占总公共支出的比重也有所提高。

近几十年来地方财政支出不断上升的一个基本背景是城市化与人口不断增长。随着城市化过程的发展，在许多国家里，地方政府通常需要为公众提供一系列公共服务，这些服务将大大有利于提高生活质量和社会发展。它们包括基础保健与教育，街道照明和清洁、排水、排污和供电，开设公共市场和垃圾回收，主要交通运输网络，以及为商业与居住而进行的土地开发等。总之，随着社会经济的发展，收入水平和生活水平的提高，人们的需求结构、消费结构在发生着变化，对由地方政府提供的地方性公共产品和服务的需求在不断增长。

### （三）公共品理论的研究脉络

对于公共品的早期论述，可追溯至亚当·斯密对于国家功能的描述：“按照自然自由的制度，君主只有三个应尽的义务。……第三，建设并维持某些公共事业及某些公共设施（其建设

和维持绝不是为着任何个人或任何少数人的利益),这种事业与设施,在由大社会经营时,其利润能补偿所费而有余,但若由个人或少数人经营,就决不能补偿所费”<sup>①</sup>。

斯蒂格里茨(J. E. Stiglitz)提出了公共品理论研究中的四个基本问题:“我们如何表示那些公共供应或应当由公共供应的物品的特征?假如政府了解全体社会成员偏好的话,应当如何确定每种公共物品的供给?公共物品的供给实际上是如何确定的,这种供给与最优供给的关系如何?政府如何能够确知社会成员对公共物品供应的偏好?”<sup>②</sup>围绕这四个问题寻求答案,便构成了公共品理论的基本内容。用最简短的语言对其总结,就是:被广为接受的公共品的基本特征是非排他性和非竞争性;公共品供给的最优配置由萨缪尔森规则刻画;实际中,公共品的供给决策机制由公共选择理论集中讨论;为避免公共品供给中的“搭便车”行为,需要揭示出人们真实的偏好,偏好显示机制理论在这方面发挥了极其重要的作用。

对公共品的理论研究可分为两类:规范研究和实证研究。规范研究主要探讨公共品供给的帕累托有效条件问题,即公共品应该如何配置以实现效率最大化。换言之,人们试图找到一种边际条件能使资源以这样一种方式配置,即除非损害至少另外一个人的利益,否则不可能使某个人的福利得到改善。这方面的领军人物是萨缪尔森,他在20世纪50年代初首先利用数学表达式定义了公共品,并提出了公共品供给的萨缪尔森规则。

---

<sup>①</sup> Adam Smith. *The Wealth of Nations* IV ix, 51, (5th) Cannan edn, Methuen, 1961.

<sup>②</sup> A. B. 阿特金森、J. E. 斯蒂格里茨、蔡江南等译:《公共经济学》,上海三联书店、上海人民出版社1994年版,第618页。

显然,规范研究描述的是一种理想化的情形,公共品的供给帕累托最优是近乎不可能实现的。但是,这并不说明规范研究毫无价值。正如平新乔指出的:“关于公共品供给的一般均衡,为我们判断国家提供公共品是否最优这个问题上提供了标准与规范,也使我们知道了实现公共品供给的帕累托最优境界的困难何在。这本身就是富有启迪的。”<sup>①</sup>

规范研究解决的是公共品供给中“应该怎样”的问题,并没有涉及实际中公共品“如何”供给的问题,即只解决了目标问题,而没有解决手段问题。后一个问题属于实证研究的范畴。我们知道,私人品需求的决定是消费者以倾向为选票分散选择的过程,而公共品需求的决定是消费者以政治选票共同选择的过程。私人品的供给是在经济市场上完成的,而公共品的供给则主要是在政治市场上完成的。如何在政治市场中决定公共品的供给并实现经济效率最大化,显然需要把经济理论与政治理论结合起来考虑。这方面的原创性工作以布坎南为代表的公共选择学派做得比较多。该学派把经济学中“理性经济人”假设引入政治市场,提出“政治”市场学说,把国家的预算决策过程看成是类似市场的由公共品的供求双方决定的过程。这个学说的中心是对投票制度的分析,其中特别是对“中间投票人”等定理作了论述。

#### (四) 地方公共品理论研究意义

前面指出,公共品理论在财政学或公共经济学中占有中心地位,地方财政支出在国家财政总支出中居于主体地位。因此,

---

<sup>①</sup> 平新乔:《财政原理与比较财政制度》,上海三联书店、上海人民出版社1995年版,第47页。

对于主要由地方财政提供的地方公共品的研究,就成为我们无法回避的重大课题。并且,它在很大程度上是有别于公共品一般理论研究的。

关于地方公共品的定义并没有太大分歧。一般而言,并不是政府所提供的所有公共产品和服务都是在一国范围内共同消费的,某些公共品的消费在空间上是有限制的,它们仅限于某些特定的地理区域内,这些产品可以称为地方性公共品。平新乔(1995)认为,地方公共品是指在地方的层次上被消费者共同地且平等地消费的物品。比如,地方政府提供的公路巡逻、救火设施与地方治安力量,都是地方性公共品,这类公共品在区域之间只存在极小的外在性。

将研究视角从一般性公共品转向地方公共品,具有很强的理论与现实意义:

第一,它促进了财政分权理论的发展与繁荣。财政分权理论(或“财政联邦主义”)的基石就在于:由于地方政府能更好地识别本地居民对公共品的偏好,因而在提供地方公共品方面比中央政府更具效率。

第二,地方公共品相关研究将竞争理论引入公共品供给领域,有利于实现哈耶克笔下的“动态适应性”效率。蒂布特在1956年发表的《地方支出的纯粹理论》中富有创见性地指出,居民的跨辖区流动实际上是在寻找地方政府所提供的服务与所征收的税收之间的一种精确的组合,以使自己的效用最大化<sup>①</sup>。如果全体居民都如此进行自由的搜寻,那么,地方之间在公共服务

---

<sup>①</sup> Tiebout, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, 64: 416-424.

与税收的组合上就会相互模仿,相互学习,这样下去,整个社会就会达到福利最大化。由于人们会自然地 from 公共品成本高的地区流向公共品成本低的城市,所以,地方之间在提供公共品成本方面的差别不会长久存在。这些观点,被称为地方公共服务的完全竞争的市场理论。这种“以足投票”机制实际上是对公共选择学派“以手投票”机制的补充,它迫使地方政府在进行公共品供给决策时考虑家庭等要素的流动性约束,并诱使各地方政府为了各自的利益采取各种策略性行为展开竞争,以吸引各种生产要素尽可能流入本地区。

第三,对地方公共品的理论研究,有利于我们理解转型国家的政治与经济改革的线索。转型国家的制度改革在很大程度上是由集权体制向分权体制的改革,其中地方政府起着非常重要的作用。正如杨瑞龙所言,“地方政府是中间扩散型制度变迁中的第一行动集团”。供给地方公共品是地方政府的主要职责,对地方公共品供给的研究实际上也就是对地方政府目标与行为模式的研究,这就为转轨经济学提供了丰富的研究材料。

第四,从方法论意义上看,地方公共品相对于全国性公共品来讲是更为微观的层次,所涉及的主体不再是单一的中央政府,而是多个地方政府,并且它们之间的相互作用对地方公共品配置效率影响极大,因而更适于应用博弈论、信息经济学等研究主体间策略性行为的最新经济学理论成果,研究结论也更具体,具有更强的可操作性。

最后,地方公共品在公共品供给问题中占有很大比例,即大多数公共品是由地方政府提供的,因而对公共品供给的研究与考察,其重点必然要放在地方公共品上。对地方公共品供给的研究,具有更强的现实意义与实际价值。

## 二、地方公共品供给研究综述

### (一) 财政分权理论

级别低的地方政府在提供公共品时具有什么样的优点? 在这一基本问题上, 财政学或公共经济学提供了众多的解释与说明, 力图对问题给出回答, 形成了特点鲜明、百舸争流的财政分权理论体系。如果从总体上来把握, 已有的财政分权文献可分为三大分支<sup>①</sup>: 其一是中央与地方政府间权责最优划分的研究 (Musgrave, 1959; Oates, 1972)。这一分支的主要结论是奥茨的“分权定理”, 该定理表明, 在一定条件下, 由地方政府为本地区提供公共品要比由中央政府在所有地区内按统一水平提供公共品更有效率。该定理的另一种表述是, 分权的收益与公共品需求的变异程度(方差)呈正相关关系。第二个分支主要研究的是组织成本问题 (Breton and Scott, 1978)。其主要观点为, 分权体制一方面能降低流动成本和信号传递成本, 另一方面又增加了管理和协调成本, 分权的最优度在总成本最小处取得。第三个分支强调了地区间竞争的益处。蒂布特 (Tiebout, 1956) 研究了人们怎样利用“以足投票”来选择居住地区, 其研究主要集中于地区政府间的横向竞争。布雷顿 (Breton, 1996) 则研究了不同级政府间的纵向竞争问题, 其结论是, 不同级别的政府为了增加自己的“市场份额”, 会按照居民合意的类型和数量供给公共品。布雷南和布坎南 (Brennan and Buchanan, 1980) 认为, 政府

<sup>①</sup> Ugo Panizza. On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 1999, 74: 97 - 139.

间的纵向竞争和横向竞争在限制政府预算规模方面有着重要作用。

## (二) 政府间竞争理论

国外对地方政府间竞争的研究已有一定的历史,目前对政府竞争研究最为系统和前沿的当属布雷顿,他认为以前所有的政治经济学理论观点都隐含一种单一制政府结构的假设。他因此建议研究者们应该把政府看做一种包括多种因素的“混合制政府结构”。在这一假设之上,政府竞争才可能作为一种政治经济学分析范式得到运用。布雷顿认为,应该把各级政府看做某种特殊产品或服务的生产者。他所关注的问题不是政府应该提供什么、不应该提供什么,而是政府实际提供的所有产品和服务。而且,这些物品可以分为“有益”和“有害”的物品和服务,前者如公正(法院,法律援助等),后者如不公正(警察暴力等)、歧视行为等等。布雷顿还认为,各级政府也与其他生产者处于竞争状态,任何一个政府机构都与上级机构在资源和控制权的分配上处于互相竞争的状态下;同时,这一政府机构又与类似机构在横向的层面上展开竞争。

阿波尔特是对“机构竞争”进行系统和详尽分析的德国学者。他对“区位竞争”和“机构竞争”概念进行了区分,认为“机构竞争”这一概念适合于研究“区位”这一黑箱内部的关系,而“区位竞争”不适合。机构竞争发生在管辖范围不同的政治机构之间,如果这些管辖范围是按地理分布划分的,它们就是辖区。阿波尔特把一个辖区内的居民身份分成几类:消费者、雇员、资本拥有者。在民主国家,除了定期选举之外,一国或一地居民还通过其他方面影响政治家的选择。消费者可以购买其他产地的产品,如果这些产品是在具有更高的消费者保护标准的