



# 中国公共物品 非营利组织供给研究

Research on supply of public goods of NPOs in China

冷功业 著

中国社会科学出版社



# 中国公共物品 非营利组织供给研究

Research on supply of public goods of NPOs in China

冷功业 著

中国社会科学出版社

## 摘要

公共物品是人类公共利益的载体，是满足社会公共需要、实现社会共同利益的重要手段。在中国经济快速发展和社会急剧转型期，伴随整个社会的发展与进步，社会公众对公共物品需求的层次与特征等方面都发生了质的变化，越来越注重公共物品的质量。事实上，随着社会公众对公共物品需求的多样性、复合性的发展，公共物品供给模式也在不断处于嬗变之中，公共物品的单一供给正被混合供给取代，供给主体的单一性正朝着多主体、多中心方向发展。

公共物品供给主体可分为政府组织、企业和非营利组织三大部门。随着中国非营利组织的发展，非营利组织逐步开始加入公共物品供给的行列中来，并被视为面对公共物品供给中的政府失灵和市场失灵的一种有益补充，其被定位为“以志愿求公益”，其作用是面向社会日益多元化的需求提供多元化的服务，承担一些政府和企业都无法充分实现的社会职责。而且，非营利组织自身的贴近基层、灵活创新、效率公平相结合的优势也使其为公众提供公共物品的实现提供了依据。随着社会发展，政府权力逐渐回归社会，非营利组织会不断壮大，其涉及的领域也越来越广泛。非营利组织在中国社会和经济领域的影响和作用日益明显。基于政府、市场、非营利组织供给公共物品具有各自特点与优势，在它们之间建立一种协调机制尤为重要。借鉴公共管理学的“公益人”、“道德人”理论假设，本书提出了较有特色的公共物品多元供给模式，强调公民应被关注，并作为主体纳入公共物品供给模式之中，构成“政府—市场—社会—公民”多元供给模式。公民的主要职责就是利益需求表达，政府、市场、非营利组织在尊重公民权利基础上，三者形成互动供给。非营利组织与政府、市场是分工、合作、互补与伙伴关系，而不是替代、对抗关系。

本书结合中国实践，分析了非营利组织供给公共物品的机制，指出公益型 NPO 和互益型 NPO 应该提供不同的公共物品，起源于政府的 NPO、

起源于市场的 NPO、起源于社会的 NPO、市场与政府结合型 NPO、社会与政府结合型 NPO 也应分别满足不同性质的公共利益，供给不同的公共物品。

## **Abstract**

Public goods is the carrier of human public interest and the important way to meet public needs and to achieve the common interests of the community. The community – level demand for public goods and the characteristics of qualitative changes have taken place in the period of China's rapid economic development and rapid social transition, the public increasingly focus on the quality of public goods. Face a wide range of social needs, the Government single – supply appears to be some powerless, while the non – profit organizations are able to make up for the lack of supply, active and effective response to the needs of society.

Supply of public goods can be divided into three main sectors: governmental organizations, businesses and non – profit organizations. With the development of non – profit organizations, non – profit organizations gradually begin to enter the ranks of the supply of public goods and are considered as a useful complement in public goods supply in the face of government failure and market failure. Non – profit organizations are being as “a voluntary public demand”, whose role is to provide a wide range of services and take a number of governments and enterprises can not be fully realized social responsibility with increasingly diverse needs of the society. And non – profit organizations have the advantages of closer to the grassroots, flexible and innovative, combining efficiency and equity and so on, which provide a subjective basis on the public with the realization of public goods. With the development of productivity, the government power to gradually return to society, non – profit organizations will continue to grow and enter more and more widely fields. Non – profit organizations' impact and role in the field of Chinese society and economy is increasingly evident. Based on the government, markets, non – profit organizations have their own characteristics and advantages in the supply of public goods, the coordina-

tion mechanism between them should be established.

Indeed , as the diversity of compound development of the public demand for public goods , the supply of public goods in the evolution models have been changed , the single supply of public goods supply is being replaced by multi - subject and multi - center direction. Reference the “public man ” and “moral man ” hypothesis in Public Administration , this paper provides more diverse supply of public goods characteristics model. Citizens should be stressed and as the main mode of public goods supply into being , constitute “the government – the market – Society – Citizen – Multiple supply model.” Main responsibilities of citizens is the expression of interest demand , the relations of government , market and non – profit organizations is division , cooperation , complementarity and partnerships , rather than replace , confrontational relations.

This book analyzes the mechanism of the non – profit organization supply of public goods on the basis of the practice of the public good and indicate each type NPO and NPO should provide different public goods , originated in the Government’s NPO , from market’s NPO , from society’s NPO , combination of market and government – based NPO , NPO community and the Government should also be bound separately to meet different types of public interest and supply different public goods.

# 目 录

<b>第一章 导论</b>	1
<b>第一节 研究背景和目的</b>	1
一 研究背景	1
二 研究目的和意义	3
<b>第二节 文献综述</b>	6
一 西方国家关于公共物品非营利组织供给的文献综述	6
二 中国关于公共物品非营利组织供给的文献综述	20
<b>第三节 研究方法</b>	26
一 文献分析与比较分析相结合	26
二 动态分析与静态分析相结合	27
三 理论分析与实际分析相结合	27
四 实证分析与规范分析相结合	27
<b>第四节 研究思路与本书结构</b>	27
一 研究思路	27
二 本书的结构	28
<b>第五节 创新与不足</b>	29
一 本书的创新	29
二 本书的不足	30
<b>第二章 公共物品非营利组织供给基本理论分析</b>	32
<b>第一节 相关概念界定</b>	32
一 公共物品的概念和分类	32
二 公共物品供给的概念界定	38
三 非营利组织的概念	40

四	公共物品供给机制和公共物品供给主体	43
第二节	公共物品志愿供给的形式和模型分析	44
一	公共物品志愿供给的含义和形式	44
二	公共物品志愿供给的模型分析	45
第三节	公共物品非营利组织供给的必要性分析	49
一	仁慈型政府供给公共物品的效率分析 ——一个基准模型	50
二	经济人假设下政府供给公共物品的效率分析	52
第四节	公共物品非营利组织供给的可行性分析	56
一	基于公益人假设的解释	56
二	基于非营利组织优势的解释	59
三	基于公共物品理论的解释	61
第三章	公共物品非营利组织供给的机制与风险	64
第一节	公共物品多元供给机制	64
一	人类社会的运行机制	64
二	公共物品的多元供给机制	65
第二节	公共物品非营利组织供给机制	70
一	公共物品非营利组织供给机制的类型	70
二	公共物品非营利组织供给机制的特点	71
三	公共物品非营利组织供给机制的实现	72
第三节	公共物品非营利组织供给的具体方式	74
一	非营利组织独立提供公共物品	74
二	非营利组织与政府合作提供公共物品	75
三	非营利组织与企业合作提供公共物品	76
四	非营利组织对提供公共物品的政府及企业的监督	76
五	非营利组织在政府、企业和社会之间沟通协调	77
第四节	公共物品非营利组织供给的缺陷及风险分析	78
一	公共物品非营利组织供给的缺陷	78
二	非营利组织供给准公共物品过程中存在的风险	81
第五节	政府促进公共物品非营利组织供给的功能	82

---

一	政府在公共物品非营利组织供给中的功能	83
二	政府促进公共物品非营利组织供给功能实现的措施	85
<b>第四章 中国公共物品非营利组织供给的实践考察</b>		95
第一节 中国非营利组织的发展现状		95
一	中国非营利组织的发展概况	95
二	中国 20 世纪 90 年代以来非营利组织发展情况 统计分析	97
第二节 中国公共物品非营利组织供给的主要领域	100	
一	中国非营利组织活动领域的统计分析	100
二	中国非营利组织的主要活动领域及其作用	102
三	中国公共物品非营利组织供给的主要方式	107
第三节 中国非营利组织的分类体系	108	
一	根据非营利组织在国家法律体系中的地位划分	109
二	根据非营利组织的组织性质划分	110
三	根据非营利组织起源的不同划分	110
第四节 中国非营利组织供给公共物品的机制分析	113	
一	社会公益的类型及其提供主体	113
二	公益型 NPO 与互益型 NPO 的公共物品供给	116
三	从起源的不同考察非营利组织的公共物品供给	117
第五节 中国公共物品非营利组织供给的阻力和障碍分析	120	
一	中国公共物品非营利组织供给的阻力和障碍的表现	120
二	中国公共物品非营利组织供给的阻力和障碍的成因	123
<b>第五章 中国公共物品非营利组织供给的实证分析</b>		128
第一节 中国非营利组织供给公共物品的实证分析		
——以福利彩票为例	128	
一	中国福利彩票融资的现状	128
二	影响中国彩票发行量的主要因素的实证分析	133
三	中国福利彩票公益金用于公共物品供给的概况	141
第二节 中国非营利组织供给公共物品的实证分析		
——以环境保护为例	145	

一	中国 ENPO 的基本情况 .....	145
二	中国 ENPO 行动的价值含义：公益与私益的对立 .....	148
三	市场经济条件下 ENPO 的资金问题 .....	149
<b>第六章 发达国家公共物品非营利组织供给的实践考察 .....</b>		<b>151</b>
<b>第一节 美国公共物品非营利组织供给的实践 .....</b>		<b>151</b>
一	美国非营利组织的概况及其特点 .....	151
二	美国非营利组织参与公共物品供给的概况 .....	154
三	美国公共物品非营利组织供给模式的运作方式 .....	156
四	美国非营利组织在履行公共服务职能中扮演的角色 .....	161
<b>第二节 英国公共物品非营利组织供给的实践 .....</b>		<b>161</b>
一	英国非营利组织的发展现状 .....	161
二	20世纪90年代以来英国非营利组织的发展特点 .....	164
<b>第三节 德国公共物品非营利组织供给的实践 .....</b>		<b>166</b>
<b>第四节 日本公共物品非营利组织供给的实践 .....</b>		<b>167</b>
一	日本非营利组织的概况 .....	167
二	日本非营利组织的发展趋势 .....	169
<b>第五节 韩国公共物品非营利组织供给的实践 .....</b>		<b>170</b>
<b>第六节 发达国家和地区公共物品非营利组织供给的         经验与启示 .....</b>		<b>172</b>
一	中外非营利组织发展的不同特点 .....	172
二	发达国家公共物品非营利组织供给的经验 .....	173
三	发达国家公共物品非营利组织供给的 有关启示 .....	174
<b>第七章 构建中国公共物品非营利组织供给模式的政策建议 .....</b>		<b>178</b>
<b>第一节 构建公共物品多元供给的新格局 .....</b>		<b>178</b>
一	构建中国公共物品多元供给模式的原则 .....	178
二	转变政府职能，拓展非营利组织发展空间 .....	180
三	努力建设服务型政府 .....	181
<b>第二节 强化政府在非营利组织供给公共物品过程中的作用 .....</b>		<b>183</b>
一	管理非营利组织事务，塑造共同价值 .....	183

---

二 构建非营利组织法人治理结构，实现分权式管理	184
三 培育非营利组织从业人员，改善准公共物品供给质量	184
四 推行项目管理，建立新型的监督评价机制和经验分享机制	184
五 明确非营利组织自身使命，努力实现管理创新	185
六 构筑科学透明的运行机制，提高非营利组织公信度	185
七 扩大非营利组织间的交流与合作	186
<b>第三节 以“多元互动关系”指导中国事业单位改革</b>	<b>186</b>
一 行政执行类事业单位改革	187
二 社会公益类事业单位改革	188
三 生产经营类事业单位改革	188
<b>第四节 改革和完善非营利组织监管的法律、政策和体制</b>	<b>189</b>
一 改革现行的非营利组织的登记许可制度	189
二 改革现行登记管理机关和业务主管单位双重管理的体制	190
三 理顺社会组织直接登记管理体制	190
四 政府要对非营利组织实行分类指导和规划	191
五 健全非营利组织行为方式和运行机制	192
六 建立和完善非营利组织的法律法规体系	192
<b>第五节 配套改革措施</b>	<b>192</b>
一 大力发展中介组织，鼓励社会力量兴办公益事业	192
二 倡导社会主义价值观，增强公民“回报社会”的意识	193
三 促进公共物品的公众协作供给	193
四 积极推进社会主义民主建设	194
五 优化税收制度设计	194
六 完善支持公益事业发展的财政政策	194
<b>参考文献</b>	<b>196</b>
<b>后记</b>	<b>212</b>

# 第一章 导论

## 第一节 研究背景和目的

### 一 研究背景

公共需求作为整个社会需要的一个有机组成部分，是人类社会文明发展的必然产物，是维持社会自身生存和发展的客观需要，也随着社会的发展变化而变化。<sup>①</sup> 公共物品是人类公共利益的载体，是满足社会公共需要，实现社会共同利益的重要途径。公共物品理论是现代公共经济学理论的主要内容，随着公共物品理论的不断发展，研究者已经将目光从探讨公共物品的概念、特征转移到对公共物品供给的研究。从霍布斯的《利维坦》涉及公共物品供给的分析开始，对公共物品供给问题的研究从未间断过，公共物品由谁供给、如何供给、在多大程度上供给才能达到公共物品供给的均衡一直是困扰理论界的一个难题。

1978年以来，中国政治、经济、文化和社会等各个领域均发生了深刻的变革，取得了世人瞩目的建设成就，而“新阶段的改革正面临着日益突出的两大矛盾：一是经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束之间的突出矛盾；二是全社会公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共物品短缺之间的突出矛盾。”<sup>②</sup> 经历连续数十年的经济持续高速增长，中国进入了人均GDP 1000—3000美元的多事之秋，环境污染日趋严重，经济发展方式亟待转型，社会就业违背“奥肯定律”，社会改革进入攻坚阶段。

---

<sup>①</sup> 朱仁显：《公共事业管理概论》，中国人民大学出版社2003年版，第3页。

<sup>②</sup> 迟福林：《起点——中国改革步入30年》，中国经济出版社2007年版，第1页。

在中国经济快速发展和社会急剧转型期，社会公众对公共物品需求的层次与特征方面都发生了质的变化。一是生产力水平的提高促进了经济快速发展，中国社会正由总体小康向全面小康迈进，促使公众对公共物品需求的层次发生变化，即由生存型向发展型转变。物质层次即温饱基本解决的情况下，越来越倾向生理、心理和精神等各层次上的需求，除了对就业、医疗、教育、社会保障的关注外，社会道德、公共安全和环境保护等也成为公众关注的焦点。二是社会的急剧转型，正处在分化与重组之中，导致社会阶层结构的变化，传统社会一元化利益主体向多元利益主体转化。社会参与意识、行为方式多元化不再是一种趋势而是一种现实，导致公民需求向多样化、个性化和法制化转变，即伴随整个社会的发展与进步，社会公众越来越注重公共物品的质量。面对多元化的社会需求，政府单一供给显然力不从心，而非营利组织却能够较好地弥补政府供给不足的弊端，积极、有效地回应社会的需求。

公共物品供给主体可分为政府组织、企业和非营利组织三大部门。随着中国非营利组织的发展，非营利组织逐步开始进入公共物品供给行列，其被定位为“以志愿求公益”，其作用是面向社会日益多元化的需求提供多元化的服务，承担一些政府和企业都无法充分实现的社会职责。而且，非营利组织自身的贴近基层、灵活创新、效率公平相结合的优势也使其为公众提供公共物品的实现提供了主观依据。随着生产力发展，政府权力逐渐回归社会，非营利组织会不断壮大，其涉及的领域也越来越广泛。2008年“冰雪灾害”、“北京奥运会”、“5·12汶川特大地震”，无不闪耀着非营利组织的身影，已成为中国公共物品供给的一支重要力量。中国民政部的资料显示，截至2008年年底，全国共有社会组织41.4万个，比上年增长7.0%；这些非营利组织业务范围涉及科技、教育、文化、卫生、劳动、民政、体育、环境保护、法律服务、社会中介服务、工伤服务、农村专业经济等社会生活的各个领域，吸纳社会各类人员就业475.8万人。<sup>①</sup>2008年以来，我国非营利组织又有了较快发展，民政部门对社会组织的管理也不断完善。民政部发布的《2012年社会服务发展统计公报》显示，截至2012年年底，全国共有社会组织49.9万个，比上年增长8.1%；吸

---

<sup>①</sup> 中国民政部：《2008年民政事业发展统计报告》，中国民政部网站。

纳社会各类人员就业 613.3 万人，比上年增加 2.3%。<sup>①</sup> 非营利组织在中国社会和经济领域的影响和作用日益明显。并且可以预期，随着市场经济的发展完善，非营利组织的政治诉求也将得以体现，会对政治活动有一定影响。国外市场经济国家的实践已经证明，非营利组织在社会活动中是不可或缺的。对非营利组织的研究具有理论和现实的前瞻性。

## 二 研究目的和意义

### (一) 研究目的

20 世纪 70 年代，市场经济发达国家政府迫于各种压力，不得不从公共领域退出。为了弥补公共物品供给主体的空白，非营利性组织应运而生。非营利组织的出现是市场失灵和政府公共物品供给不足的结果，它被视为一支独立的第三方力量，在公共物品提供上实现公平与效率的最优结合，对防范政府与私营部门对公众利益的侵害具有重要意义 (Weisbrod, 1986)。非营利组织由于必须受到“非分配约束”，不会为追求利润而降低品质，且非营利组织供给公共物品，生产者的欺诈行为便会得到有效遏制 (Hansmann, 1980)。非营利组织已经成为与政府、市场相区别而又相互关联的主要经济、政治和社会力量，构成了当代社会“金三角结构”的主要支柱，维护社会公正的平衡器 (萨拉蒙, 2000)。西方学者普遍认可非营利组织在解决许多紧迫问题方面的四大职能，即价值（人的首创精神）的保卫者、快速反应的服务者、决策过程的倡议者和参与者、社会资本的建设者。非营利组织供给公共物品能够弥补市场和政府双重失灵，增强公共物品生产和资源配置的公开化，促进社会资源合理配置。

非营利组织向社会提供公共物品和公共服务具有独特优势：(1) 创新优势；(2) 贴近基层、了解基层的优势；(3) 灵活优势；(4) 效率优势。鉴于非营利组织特殊的组织结构以及服务社会的宗旨，非营利组织直接供给公共物品的方式有多种：一是独立提供公共物品；二是与公共部门合作提供公共物品；三是与市场合作提供公共物品。此外，非营利组织还可以通过监督和协调政府和企业的行为间接影响公共物品供给。然而，非营利组织供给公共物品常常会偏离志愿机制，表现为“志愿失灵”，如慈善资金不足、慈善活动的狭隘性等。以往人们总是将志愿机制理解为政府和市场失灵后的替代性制度。事实上，在供给公共物品方面，非营利组织

<sup>①</sup> 中国民政部：《2012 年社会服务发展统计公告》，中国民政部网站。

起到填补市场和政府失效的空白地带的作用，更多时候它必须依靠政府才能发挥其应有的功能。Gidron、Kramar 和 Salamon（1992）将非营利组织与政府之间的关系概括为对抗、补充和合作互补三个方面。对抗而非二者关系完全对立，指在政府管理面临改革时期，非营利组织代表公众利益，在资金筹措和服务供给方面起支配作用，推动政府政策改进；在筹资和服务供给方面，政府和非营利组织具有彼此独立的运行机制，政府不能提供但市场又存在有效需求的，非营利组织提供满足从而起到补充的效果；合作互补关系被视为积聚两者优势，解决复杂问题时的有效方式，突出表现为在供给公共物品时的分工与合作，如非营利组织提供服务，而政府提供资助，或者政府给予充分的赋权和支持，采取特许经营、公私合营、贷款和贷款担保等形式与非营利组织合作。

由于政府、市场、非营利组织供给公共物品具有各自特点与优势，在它们之间建立一种协调机制尤为重要。随着社会公众对公共物品需求的多样性、复合性的发展，公共物品供给模式也在不断地变化之中，公共物品的单一供给正被混合供给所取代，供给主体的单一性正朝着多主体、多中心方向发展。本书致力于综合公共管理学、公共行政学、政治学、社会学以及公共经济学等多学科有关非营利组织的理论，探求非营利组织与公共物品供给的机制与原理，结合中国实际，寻求符合国情的非营利组织公共物品供给的有效模式。以此为基础，探讨公共物品供给的进一步改革方向，探讨公共物品多元供给模式下非营利组织供给作用的充分发挥。

## （二）研究意义

早在 17 世纪中期，霍布斯等古典经济学家就从政府职能出发认识到国防、基础教育等公共物品需要政府供给，其后理论界认识到公共物品供给的“市场失灵”，政府必须供给公共物品来弥补“市场失灵”，这是对公共物品供给问题认识的第一个阶段。在政府供给公共物品理论的影响下，政府越来越多地介入社会生活中的各个领域，包括基础、教育、社会保障、医疗卫生、环境保护等，但是由于政府预算扩张动机等内部性的存在和信息的不完全使得公共物品单位成本上升，致使政府提供的公共物品不能完全满足公共物品消费者的需求，“政府失灵”现象出现。在将部分公共物品交由私人部门来供给的效率比政府供给要好的情况下，理论界认识到公共物品既可以由政府供给也可以由市场供给。在公共物品“市场失灵”和“政府失灵”存在的情况下，以非营利组织为供给主体的自愿

供给在公共物品的供给中发挥出越来越重要的作用，不断扩张了公共物品的供给领域，涉及教育、医疗、扶贫等多个方面，但是自愿供给同样存在“自愿失灵问题”。

从霍布斯的《利维坦》（1657）开始，对公共物品供给问题的研究从未间断过，公共物品由谁供给、在多大程度上供给才能达到公共物品供给的均衡一直是困扰理论界的难题。同时，对公共物品供给的研究和实践存在一个不可回避的困境，即对于公共物品供给主体的选择一直是一个被动选择的过程，这一被动的选择过程，是一个产生失灵问题即效率损失之后对公共物品供给主体的重新选择过程。为避免这种被动选择所不可避免的效率损失，就应该主动选择公共物品供给主体，但是面临的问题是公共物品供给主体的选择标准问题，即通过何种标准选择公共物品的供给主体，因此研究公共物品供给主体的选择标准、如何选择供给主体、如何实现公共物品供给主体的变迁具有重要的理论意义。

中国确立了建设社会主义和谐社会战略目标情况下，实现教育、卫生、医疗等公共物品供给均衡是这一战略目标的应有之意。因此，基础教育供给不均衡、基本医疗卫生服务难以满足公众需求等公共物品供给问题愈发引人关注，迫切需要解决。但是，中国是一个处于转型期的国家，在财政资源有限的情况下，为满足人们多样性的需求，在不断提高财政资金利用效率的同时，寻求公共物品潜在的供给者是解决这一系列难题的关键。考察中国公共物品供给体制改革的历程，不难发现中国公共物品供给体制改革的过程实质上是一个不断寻找最优公共物品供给主体和实现供给主体变迁的过程。因此，在中国公共物品供给主体不断发生变化和供给制度变迁的过程中，研究公共物品供给主体的选择和供给主体的变迁问题就更加具有现实意义，如果找到这一课题的答案，那么将有助于解决政府转型、事业单位改革、中央与地方政府间关系、市场化改革、第三部门发展等现实问题。因此，本书的现实研究意义就在于：第一，通过对国外非营利组织公共物品供给发展状况及相关理论的梳理，为完善中国非营利组织公共物品供给从理论和实践上打下基础。第二，在对国外相关经验介绍的基础上，对中国非营利组织公共物品供给发展的状况与国外非营利组织公共物品供给的实践进行对比分析，从而找出中国非营利组织公共物品供给中的优势与不足。第三，结合中国的国情，探寻适合中国非营利组织公共物品供给的发展方向及具体模式。期望对中国公共物品非营利组织供给的

理论研究起到抛砖引玉的作用，从而对中国非营利组织公共物品供给发展方向的确立和发展起到一定指导作用。第四，探索适合我国实际的公共物品多元供给方式。

## 第二节 文献综述

公共物品理论是公共经济学的核心。公共物品的理论研究主要包括公共物品的需求分析、供给分析、公共物品的评价、公共物品的激励等方面。本书的分析是供给层面的，重点是非营利组织供给的分析。关于公共物品非营利组织供给的文献涉及众多的学科研究领域，结合本书的选题主要做如下几个方面的文献综述：

### 一 西方国家关于公共物品非营利组织供给的文献综述

#### (一) 公共物品供给理论的发展

##### 1. 早期公共物品供给理论

英国学者霍布斯（1588—1679）在1657年完成的《利维坦》中提出了社会契约论，认为国家的本质“用一个定义来说，这就是一大群人相互订立信约，每个人都对他的行为授权，以便使它能按其认为有利于大家的和平与共同防卫的方式运用全体力量和手段的一个人格。”这是公共物品理论的源头。霍布斯一方面指出了国家就是一种具有公共物品性质的社会契约，呈一方面认为政府职能就是为个人提供公共服务。

休谟（1711—1776）在《人性论》中论述了政府起源。他试图说明：某些对每一个人都有利的事情，只能通过集体行动来完成。后人将之称为集体消费品。休谟在书中提出了“公共地悲剧”，强调只有政府参与才能消除公共物品供给中的“搭便车”行为。

亚当·斯密（1723—1790）在《国民财富的性质和原因的研究》中认为政府的存在是克服市场失灵的必要方式之一，政府提供的公共物品包括对外保护本国社会的安全、对内保护人民的安全、建立和维护某些公共机关和公共工程。<sup>①</sup> 在斯密的论述中，自由竞争和市场是公共物品存在的

<sup>①</sup> 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》下卷，郭大力、王亚南译，商务印书馆1996年版，第70页。