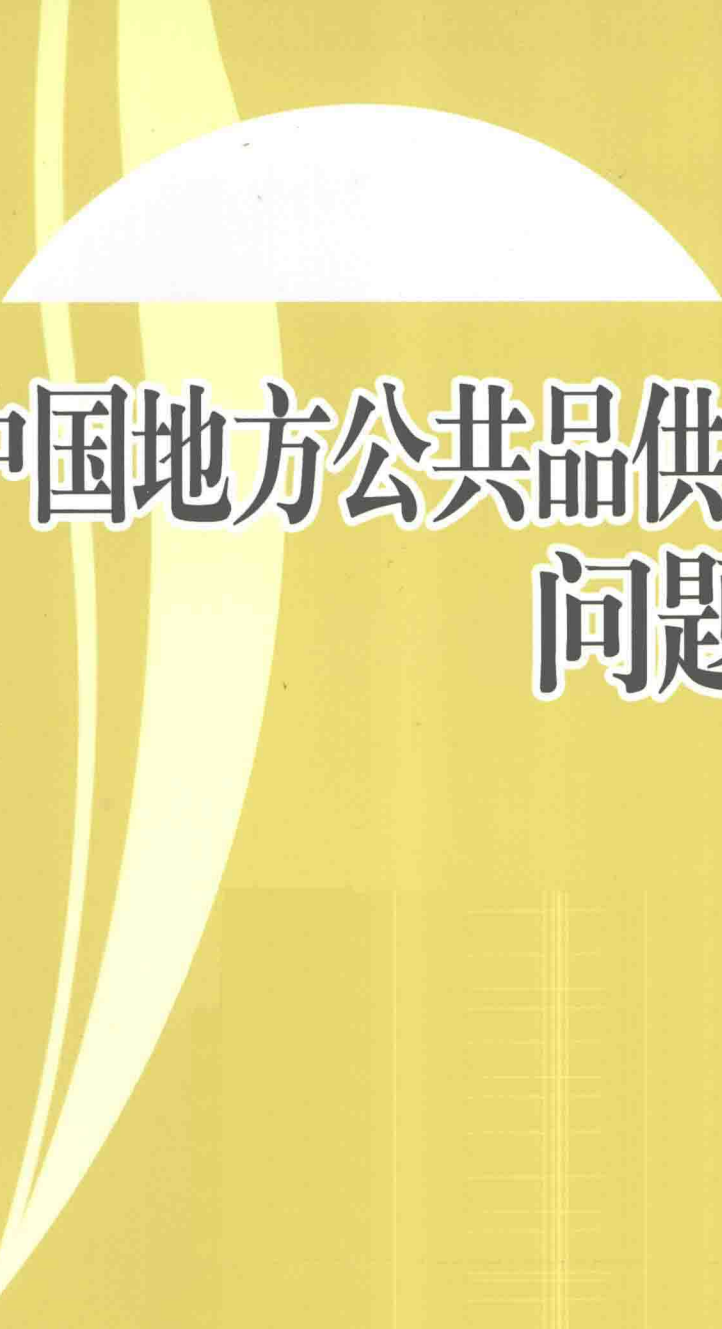




中国地方公共品供给失衡 问题研究

管新帅 著



中国财政经济出版社

中国地方公共品供给失衡 问题研究

管新帅 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方公共品供给失衡问题研究 / 管新帅著. —北京: 中国财政经济出版社, 2014. 5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5271 - 1

I. ①中… II. ①管… III. ①地方政府 - 公共物品 - 供给制 - 研究 - 中国 IV. ①F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 068149 号

责任编辑: 贾延平

责任校对: 胡永立

封面设计: 邹海东

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: [http: // www. cfeph. cn](http://www.cfeph.cn)

E - mail: [cfeph @ cfeph. cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京厚诚则铭印刷科技有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 10.5 印张 200 000 字

2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 22.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5271 - 1 / F · 4264

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190492、QQ: 634579818

前言



前

言

过去 60 多年特别是改革开放 30 多年以来，中国人民所创造的辉煌成就举世瞩目。和其他经济转型国家相比，中国政府在社会主义市场经济当中发挥的主导作用与众不同，中国式分权使各级地方政府同时作为“经济参与人”和“政治参与人”的积极性获得了前所未有的激励，从而也为中国的经济和政治建设作出巨大的贡献。值得注意的是，在这一过程中，我国地方公共支出占全国公共支出的比重从 1979 年的 49% 已稳步攀升到 2012 年的 85%，因此，研究我国地方公共品供给的特征、效率、成因、优化、目标等一系列问题就显得意义重大。

本书围绕中国地方公共品供给这一主题回答三个问题：一是中国地方公共品供给的特征事实是什么？二是影响中国地方公共品供给失衡的主要原因是什么？三是如何矫正中国地方公共品供给失衡？

研究认为，增长与失衡是中国地方公共品供给的两大主要特征。一方面，在财政分权、政府竞争与公共部门激励偏向作用下，地方公共品供给增长迅猛；另一方面，地方公共品供给中的结构失衡、地区失衡、城乡失衡表现明显。笔者采用两阶段 DEA 方法对我国地方公共品供给效率地区差异进行了测度，结果显示，我国地方公共品供给效率呈现东高西低的态势，而且地区差异显著。研究还发现：我国国内生产总值（GDP）水平高的地区并不意味着公共品供给效率就高；地方公共品供给结构失衡集中体现了增长与民生之间的不协调；地方公共品供给城乡失衡既是城乡居民收入差距的原因之一，也是城乡居民收入差距的结果之一。

地方政府激励、意愿表达机制、转移支付体系是本书研究的重点。本书首先分析了自上而下的中国式地方政府激励与地方公共品供给的关系：其一，假设官员以追求资源控制最大化为目标，以“有为才有位”的行政

信条与地方官员任期（即短期）为约束，必然热衷于积极提供显性的而非隐性的、城市的而非乡村的、速效的而非长期的地方公共品，这种偏好导致地方公共品供给快速增长的同时，结构失衡和城乡失衡日益严重。其二，地方政府软预算约束和预算外资金互为动力，地方政府利用预算外资金快速增加地方公共品供给，迎合了官员资源控制最大化目标，但无疑加重了当地居民的生活负担，同时，政府效率和廉洁受到了挑战。其三，公共部门绩效考核体系难以制约地方公共品供给失衡，公共部门考核体系存在指标繁多、难以测量、无参照系、多任务性等特点，特别是相对单一的自上而下的考核体制加剧了增长竞争目标，而不是均衡发展目标。其四，财政分权改革对上级政府而言也是一个集权与卸责的过程，中央对省一级政府的集权与卸责行为，在省及以下政府被进一步复制并放大。可想而知，在下级政府财政困难与责任重重的冲突下所产生的地方公共品供给结构失衡与城乡失衡，不仅显得理由充分，甚至显得政绩难得。

意愿表达是自下而上的一个过程，也是一个国家民主程度的重要体现。不同地方的当地居民是地方公共品的直接使用者，无疑应该拥有表达地方公共品供给数量、质量、种类、结构等多方面要求的权利。本书构建了“退出一意愿表达一问责”的意愿表达机制，从地方公共品消费者的角度解释了“消费者一选民”可能对地方公共品供给所采取的行动。首先，“用脚投票”的自由退出行为不受外界的约束，最为灵活，但个人必须付出较为昂贵的成本，这对于大部分居民而言并不实用，如果大部分居民没法实现退出，则不会对地方政府形成压力（如担心所有人移出会使本辖区成为空城），地方政府真正担心的是流动性最大且对 GDP 有直接快速贡献的物质资本，所以，地方政府偏向吸引物质资本的公共品供给，这也是造成地方公共品供给增长与失衡的原因。如果居民不能“用脚投票”，并不意味着对地方政府提供的地方公共品就一定要被动接受，“用手投票”的意愿表达是改善地方公共品供给的有效途径。但意愿表达与地方政府官员的自由裁量权背道而驰，因此，必须由中央政府促成地方意愿表达机制。意愿表达机制不仅有利于提高地方公共品供给的效率，同时也有助于拓宽中央政府监督地方政府官员的渠道，使经济增长、社会发展、政治稳定相互协调。当意愿表达完成，对于地方公共品供给的不当输出，地方政府还应当接受来自上级政府、新闻媒体、普通民众的问责，更重要的是，地方政府的相关官员应对发生的不当决策承担应有的责任。





转移支付体系与地方公共品供给均等化密切相关。市场化进程必然伴随着经济聚集的逐步加强。经济聚集是资源优化配置的结果，但同时也是导致经济增长地区差距和城乡差距的重要原因，那么不同地方仅仅凭借自身努力来实现地方公共品供给均等化就变得异常困难，因此，必须通过财政转移支付缓解这一矛盾。然而，最初为保障地方既得利益而设的税收返还原则，与转移支付的均等化本质大相径庭，长期以来将更多的收入返还给富裕的省份而不是贫穷的省份，这样就加剧了财政能力、地方公共品供给能力的差距。无论是要追求起点公平、过程公平，还是结果公平，有效的转移支付体系能使促进人们拥有相对公平的地方公共品，并且能为统筹发展提供相应的基础保障。

本书的主题思想可以概括为：解决中国地方公共品供给问题的关键“既在增长，更在均衡”，“既在地方，更在中央”，“既在经济，更在政治”。自上而下的地方政府激励偏向、自下而上的意愿表达虚弱、转移支付体系低效导致我国地方公共品供给背离了基本公共服务均等化的目标，因此，只有通过优化地方政府激励与考核，健全地方居民意愿表达机制，完善转移支付体系，才能改善地方公共品供给的效率，从而让地方公共品供给能够公平有效地惠及全国各地人民，为促进社会和谐添砖加瓦。

本书其实是作者四年前完成的博士论文，这次正式出版的书稿在内容上几乎没有进行任何修改。一方面，作者认为书中的内容在今天看来尚有新意，另一方面也是想给大家原原本本地呈现当年的想法。非常感谢兰州商学院理论经济学重点学科建设项目的慷慨资助，同时也非常感谢中国财政经济出版社老师们的热情和细心。囿于作者的见识和水平，书中不当之处，恳请各位大家批评指正。

作者

2014年1月

目 录



1	导 论	/ 1
1.1	问题的提出、研究目的与意义	/ 2
1.1.1	问题的提出	/ 2
1.1.2	研究的目的与意义	/ 4
1.2	地方公共品供给的相关文献综述	/ 4
1.2.1	“市场失灵—政府责任—（地方）公共品供给”的逻辑	/ 5
1.2.2	中国地方公共品供给的微观基础：地方公共部门的激励约束	/ 11
1.2.3	中国地方公共品供给的制度环境：中国式分权	/ 15
1.2.4	简要的评析	/ 17
1.3	主要内容与研究方法	/ 20
1.3.1	研究思路及图解	/ 20
1.3.2	主要内容与研究方法	/ 20
1.4	本书的贡献、不足及未来的研究方向	/ 22
1.4.1	本书的主要贡献	/ 22
1.4.2	不足及未来的研究方向	/ 23
2	中国地方公共品供给的两大特征：增长与失衡	/ 24
2.1	地方公共品供给的基本功能	/ 25
2.1.1	资源配置	/ 25
2.1.2	收入分配	/ 26
2.1.3	社会稳定	/ 27

2.1.4	民主和谐	/ 28
2.2	中国地方公共品供给的快速增长	/ 29
2.2.1	中国市场化进程与公共品供给	/ 29
2.2.2	中国财政分权制度演进与地方公共品供给	/ 32
2.2.3	中国地方公共品供给的快速增长	/ 36
2.3	中国地方公共品供给失衡	/ 42
2.3.1	地方公共品供给的结构失衡	/ 43
2.3.2	地方公共品供给的地区失衡	/ 45
2.3.3	地方公共品供给的城乡失衡	/ 52
2.4	小结	/ 54
	附录：两阶段 DEA 方法	/ 56

3	地方公共部门激励与地方公共品供给	/ 58
3.1	政府责任、地方官员目标及冲突	/ 58
3.1.1	市场、政府与“第三方”	/ 58
3.1.2	中央、地方政府与地方居民目标冲突	/ 60
3.1.3	集权与卸责	/ 63
3.1.4	自由裁量权	/ 64
3.2	地方官员激励与软约束	/ 65
3.2.1	晋升激励导向	/ 66
3.2.2	软约束与预算外收入	/ 67
3.2.3	溢出效应与滞后效应	/ 68
3.2.4	官商联合与公众民意	/ 69
3.3	地方公共品供给绩效考核	/ 71
3.3.1	绩效考核目标与体系	/ 71
3.3.2	绩效考核体系的特征	/ 73
3.3.3	自上而下的考核	/ 74
3.4	本章小结	/ 75
4	意愿表达机制与地方公共品供给	/ 77
4.1	“用脚投票”的退出机制	/ 78
4.1.1	“用脚投票”原理	/ 78





4.1.2	成本与收益分析	/ 79
4.1.3	“用脚投票”的现实约束	/ 80
4.2	“用手投票”的意愿表达机制	/ 83
4.2.1	“货币选票”与“用手投票”	/ 83
4.2.2	双向意愿表达	/ 84
4.2.3	地方政府约束与意愿表达	/ 86
4.3	网络政治与意愿表达机制	/ 87
4.3.1	中国网络政治的历程	/ 87
4.3.2	网络政治的主要特征及参与途径	/ 90
4.3.3	网络政治与公众民意	/ 92
4.4	网络问责与“反搭便车”效应	/ 96
4.4.1	做好做坏一个样	/ 97
4.4.2	网络问责与“反搭便车”效应	/ 97
4.4.3	民意压力与责任承担	/ 101
4.5	本章小结	/ 104
5	财政转移支付与地方公共品供给均等化	/ 106
5.1	财政能力与地方公共品供给均等化	/ 106
5.1.1	财政能力的地区差异	/ 107
5.1.2	财政能力的城乡差异	/ 109
5.1.3	基本公共品供给均等化	/ 114
5.2	转移支付与地方公共品供给均等化	/ 116
5.2.1	中央与省级之间的转移支付体系	/ 116
5.2.2	地区平衡目标及实现	/ 118
5.2.3	中央转移支付的贡献及不足	/ 121
5.3	地方公共品均衡供给与公平发展的关系	/ 124
5.3.1	关于公平发展的相关论述	/ 124
5.3.2	作为起点公平的地方公共品供给	/ 129
5.3.3	作为过程公平的地方公共品供给	/ 130
5.3.4	作为结果公平的地方公共品供给	/ 130
5.4	本章小结	/ 132

6 结论、政策含义与展望	/ 133
6.1 本书的主要结论	/ 133
6.2 政策含义：寻求公平发展的地方公共品供给的途径	/ 136
6.2.1 完善各级政府公共部门激励监督机制	/ 136
6.2.2 创建“退出—意愿表达—问责”模式	/ 138
6.2.3 以财政转移支付促进公平发展目标	/ 139
6.3 展望	/ 140
参考文献	/ 142
后 记	/ 155





导 论



1

导

论

本书围绕中国地方公共品供给^①这一主题回答了三个问题：一是中国地方公共品供给的特征事实是什么？二是影响地方公共品供给失衡的主要原因是什么？三是如何矫正地方公共品供给失衡？

新中国成立 60 年特别是改革开放 30 年以来，党和政府带领全国各族人民所创造的辉煌成就举世瞩目。与此同时，在财政分权、政府竞争与公共部门激励偏向作用下，中国地方公共品供给呈现两大主要特征：增长与失衡。一方面表现为地方公共品供给的快速增长，另一方面表现为地方公共品供给中的结构失衡、地区失衡、城乡失衡日益凸显^②。根据统计资料，地方公共品供给在全部公共品供给中所占比重逐年增加，我国地方公共支出占全国公共支出的比重从 1979 年的 49% 已稳步攀升到 2007 年的 77%^③。在这种情况下，如何应对增长与失衡，研究地方公共品供给就显得意义非凡。

导论将从以下几个方面给出研究的轮廓：第一部分是研究问题的提出、研究的目的与意义；第二部分对与地方公共品供给的相关文献进行了综述；第三部分将给出全书的研究思路和方法；第四部分阐述了研究的内容以及结构安排；第五部分解释了本书的主要贡献、不足以及未来的研究方向。

① 本书的地方公共品供给，是指由中央或地方政府财政付费的所有地方产品和服务。对公共品的定义，要归功于 Samuelson（1954），而地方公共品概念由 Tiebout（1956）开了先河，Eecke（1999）对公共品的概念做了很好的综合。

② 本书的结构失衡特指政府维持性开支、社会性开支、经济性开支对应的公共品结构，以区别于本书所指的地区失衡与城乡失衡。

③ 数据来源：根据《中国统计年鉴（2008）》计算而得。另外，本书以下数据如未作特殊说明，均来自相关统计年鉴。

中国地方公共品供给失衡问题研究

2

1.1

问题的提出、研究目的与意义

经过 30 多年的改革开放，中国的经济发展取得的成绩足以让国人为之自豪。在中国经济转型过程中，“国退民进”的战略方针激发了市场经济创造“私人品”的热情；同时，政府作为“公共品”主要供给者也发挥了不可或缺的重要作用，特别是在现有的财政分权框架下，中国地方公共品供给引人注目。

1.1.1 问题的提出

地方公共品与地方经济社会发展密切相关。一方面，在中国财政分权与政府竞争的背景下，地方公共品的提供有力地推动了地方经济乃至全国经济的增长；另一方面，中国的经济发展和社会和谐需要地方政府合理有效地提供地方公共品。由于激励和约束等制度条件的不同，地方公共品供给呈现出不同的范围、价格、规模、结构和质量，地方公共品供给的效率不仅直接影响地方经济发展的效率与水平，而且最终会影响全国社会经济的公平发展与社会和谐。

无疑，市场经济本身不能完全公平、有效地提供地方公共品。不完全竞争引起了市场失灵，完全竞争也不能保证市场有效，许多社会民生等问题也不能完全依赖市场来解决，而地方公共品供给常常具备弥补市场失灵的重要功能，对地方乃至全国经济社会发展有重要作用；另一方面，对于像中国这样的大多数经济转型国家而言，市场和政府之间的许多责权利方面还尚未合理明确划分，地方政府在地方公共品供给过程中还存在许多激励过度或激励不足的现象，这些又导致大量的地方公共品供给越位、缺位和错位现象，地方公共品供给的效率问题仍旧困扰着人们。

以 1978 年改革开放为起点，到 1992 年确立社会主义市场经济的建设目标，中国凭借市场经济调节资源配置的作用，极大地解放和发展了生产力。随后，1994 年开始的分税制改革，进一步点燃了地方政府和企业发展经济的热情，进而产生了为增长而竞争的局面，最终使我们看到了经济的





高速增长^①。中国 GDP 保持了连续 30 年的高速增长，为解决 13 亿人的温饱问题和实现小康社会提供了强大的物质基础，中国已经基本走过生存型社会发展阶段，开始向发展型社会阶段跨越（高尚全，2008）^②。然而，市场经济发展与分权化改革同时带出了经济失衡，诸如地区失衡、城乡失衡、经济发展与社会发展失衡等，矫正这些失衡离不开各级政府。众所周知，无论是发达国家还是发展中国家都是在市场和政府之间寻找一个合意的平衡，中国也不例外。如前所述，市场经济本身不可能解决所有问题，广义上把这些不能解决的问题都可以看作市场失灵。解决市场失灵的方法除了市场自身外，如科斯定理提供的思路；也有人提出第三方解决，如中介组织。但是，事实上大部分市场失灵仍然要依赖于政府出面解决，政府对付市场失灵最直接的手段就是通过财政收入和财政支出来解决。

如果说 1994 年实行的分税制是财政分权的标志，那也只是明确了地方政府与中央政府之间的收入界限，仅凭这一点离解决问题而言还有很大的差距，从地方公共支出的统计量看，地方公共品供给已占全部公共品供给的 77%，而现有的分税制至少未能解决以下诸多问题：中国目前的五级政府管理体制，分税制只是将中央与省一级的收入界限进行了划分，省以下地方政府的财政分权依据何在呢？分税制中现有的这种收入划分会不会使得地方政府在从事地方公共品供给时从“援助之手”变为“攫取之手”^③？中国地方公共品供给的结构失衡、地区失衡、城乡失衡如何解决？地方公共品供给效率如何？地方公共品供给对于经济社会公平发展有何影响？如何改善地方公共品的供给效率？将这一连串的问题综合分析考虑，我们会发现，集中回答开篇提出的三个问题就显得至关重要，即中国地方公共品供给的特征事实是什么？影响中国地方公共品供给失衡的主要原因是什么？如何矫正中国地方公共品供给失衡？为此，本书提出了一个中国地方公共品供给的综合分析框架，并为解释市场与政府、中央与地方、增长与失衡、公平与发展这些重大问题提供一个新的视角。

① 傅勇、张晏：《中国式分权与财政支出结构偏向——为增长而竞争的代价》，《管理世界》2007（3）。

② 联合国开发计划署：《中国人类发展报告 2007～2008：惠及 13 亿人的公共服务》，中国对外翻译出版公司 2008 年版。

③ 陈抗、Arye L. Hillman、顾清扬：《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》，《经济学（季刊）》2002 年第 2 卷第 1 期。

1.1.2 研究的目的是意义

(1) 通过统计描述和实证检验揭示了我国地方公共品供给的两大特征——增长与失衡，同时为改善地方公共品供给与公平发展提供理论支持与实践依据，为科学发展观中要求的统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放提供新的判断与解决思路。

(2) 深入分析我国地方公共品供给自上而下的地方公共部门激励问题。中国式财政分权下的激励偏向、预算软约束、公共部门考核困难等原因，是造成地方公共品供给增长与失衡的主要原因。从自上而下的视角理解这些特征事实，有助于真实把握中国国情，也才有可能提出科学合理的政策建议。

(3) 建议建立地方公共品供给的“退出一意愿表达一问责”机制。这一自下而上的意愿表达机制若能和自上而下的地方政府激励机制有机结合，必将改进我国地方公共品的供给效率。三个环节紧密相连，只有意愿表达机制有效运行，财税制度中宣传的“取之于民，用之于民”才有可能落到实处；退出和责任承担若能实现，提供地方公共品的公共部门才可能真正面对压力，从而才能逐步改善地方公共品供给的效率。

(4) 阐明转移支付与地方公共品供给均衡增长对于科学发展的重要意义。地方公共品供给的均衡增长为社会成员提供可行能力与自由发展创造必要的前提基础，也是以人为本、统筹发展、科学发展的集中体现。

1.2

地方公共品供给的相关文献综述

中国的经济转型与中国的市场化进程、政府部门改革、中国式分权三个方面的成功是密不可分的，而这三个方面几乎又可以用中国地方公共品供给的逻辑统一起来：其一，市场化进程就是不断界定市场边界、明晰政府责任的过程，而政府履行责任的过程实际上也就是提供（地方）公共品的过程；其二，如果将政府作为提供（地方）公共品的主体，政府部门的激励约束才是决定公共品的数量、结构与质量的关键；其三，从中国式分





权的角度,我们可以将公共品划分为全国性公共品与地方公共品。而地方公共品供给在全部公共品供给中所占比重逐年增加,我国地方公共支出占全国公共支出的比重从1979年的49%已稳步攀升到2007年的77%^①。由此可见,中国地方公共品供给的逻辑与中国经济转型息息相关。

围绕中国地方公共品供给的逻辑,我们可以从以上三个方面梳理其中的层次关系,所以我们接下来首先回顾地方公共品的概念的理论演进,接着对地方公共品供给的微观基础进行综述,然后考察地方公共品供给的宏观背景与效率,最后是简要的评析。

1.2.1 “市场失灵—政府责任—(地方)公共品供给”的逻辑

市场失灵客观存在,应对失灵主要是政府的责任,政府代表公众的利益履行政府责任,这一过程即为公共品供给的过程,“市场失灵—政府责任—(地方)公共品供给^②”的逻辑框架具有较强的因果关系,尽管还存在第三方(如非政府组织/NGO)的解决方式,尽管同样还存在政府失灵的事实,但当前政府仍然是负责(地方)公共品供给的主体。

政府通过公共财政履行其责任,同时也通过公共财政提供公共品。从政府责任的视角考察公私物品界限是由来已久的话题,经典传统理论可以追溯到亚当·斯密(1776)。亚当·斯密强调政府作为“守夜人”的角色定位,将政府责任归结为国防、司法、公共需要三个方面。马斯格雷夫(1959)也从公共财政的角度阐明政府应为资源配置、分配与稳定经济负责。斯蒂格利茨在1989年讨论政府的角色时详细论述了政府为什么干预经济,他的论述也引发了波尔曼、诺斯、鲍斯等多位经济学的评论^③。Acemoglu等(2000)认为不应过分强调政府支出的覆盖范围,应该考虑公共支出的效率问题。刘尚希(2002)从政府存在的天然合理性角度提出了两个基本观点:一是公共风险决定公共支出;二是公共支出的使命是防范和化解公共风险。在中国经济增长与宏观稳定课题组(2006)从政府支出的角度将政府的责任归结为公共产品与服务、优效品与服务、社会保障与福

① 数据来源:根据《中国统计年鉴(2008)》计算而得。

② 中国经济增长与宏观稳定课题组(2006)将政府支出分为维持性支出、经济性支出与社会性支出。本书对于地方公共品的界定采用了这一政府支出划分所对应的所有产品和服务。

③ [美]斯蒂格利茨等:《政府为什么干预经济:政府在市场经济中的角色》,中译本,中国物资出版社1998年版。

利、经济性服务四类，以同样的角度还可以将政府支出分为维持性支出、经济性支出与社会性支出。本书对于地方公共品的界定采用了这一政府支出划分所对应的所有产品和服务。

公共品的概念先于地方公共品的概念（Samuelson，1954、1955）。萨缪尔森率先区分了集体消费品和私人消费品，并提出了公共品供给最优的“萨缪尔森条件”。私人品的帕累托最优条件为：边际转换率等于单个消费者的商品边际替代率。与此不同，萨缪尔森得到公共品的最优数量条件是公共品的边际转换率应等于所有消费者的商品边际替代率之和，这就是著名的“萨缪尔森条件”。非竞争性和非排他性已经成为人们判定公共品的主要标准，Ver Eecke（1999）在对公共品的概念归类时主要依据了 Head（1974）等人对于公共品 13 种特征的描述，包括：生产成本递减、外部性、联合供给、非排他性、不可拒性、溢出效应、补偿的非强制性、不可分性、不可独占性、非竞争性、免费搭车（Buchanan，1975）、共同使用、整体性。以上这些特征常常交叉出现，不易分割。Musgrave（1939、1958、1959）提出“优效品”概念，试图从病理学案例、社会风尚、社会偏好、分配中的家长制以及多元偏好等角度出发描述，与公共品并不完全等同，Musgrave 还将政府职能划分为资源配置、分配和稳定经济三种，其中，在资源配置中包含了社会商品^①。然而，Tiebout 认为他们二者考虑消费者自愿提公共品的条件时受到纳税人偏好真实性的考验，而且不同纳税人的真实偏好也不一致，因此，仅仅考虑由中央政府提供包括地方公共品在内的所有公共品的想法并不明智，这也是他本人赞同消费者或选民“用脚投票”方式的原因。

对于公共品的分类有助于人们弄清它们的特征。以非排他性和非竞争性来划分私人品与公共品，只是解释了现实中存在的两个极端，只有在特定的条件下才存在完全意义上的公共品或私人品，即使按照这两种标准来划分，还应包括俱乐部物品（Buchanan，1965）和公共资源。不过，有了这一参照系，经济学家又将这一分类方式扩展到连续物品谱系，代表人物除 Buchanan 外，还包括阿特金森与斯蒂格利茨（1992）、巴泽尔（1997）等人，他们认为大部分物品处于两个极端之间。Buchanan 指出，俱乐部边

^① [英] 伊特韦尔等：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》（第三卷），484～485 页，619～620 页，中译本，经济科学出版社 1996 年版。





际成员对代表性成员在成本分担上有正的影响，但在其效用上有负的影响。Michael Pickhardt (2001) 认为，俱乐部的门槛并未将竞争性消费行为与非竞争性消费行为区分开来，的确存在将公共品和私人品加以区分的客观方法，然而，这种区分也依赖于消费行为，而非依赖于被消费的物品本身所固有的特征。任何可以设想的消费行为，要么是竞争性的，要么是非竞争性的，那些被竞争性地加以消费的商品是私人品，而那些被我们以非竞争性的方式加以消费的物品则是公共品。

按照区域划分公共品主要是从受益人或提供者的角度考虑的。从 Tiebout 开始，人们认识到公共品可以划分为全国性公共品与地方性公共品。之后，1999 年，联合国发展计划署出版了由 Kaul 等人编著的《全球公共品：21 世纪的国际合作》一书，从此，全球公共品的理论开始引起人们的关注，并逐渐成为经济学界的一个研究热点。他们认为，全球公共品是所有国家、所有人群、所有世代均可受益的物品。以区域划分能够分清公共品的主要受益人，但并未能成为解决公共品供给困难依据，其中的难点不仅在于这些分法具有公共品的一般特性，如“搭便车”、信息不对称、策略行为等，而且具有区域特征，如地方公共品供给还受到溢出效应、要素流动、地方政府竞争等因素的影响。

Tiebout (1956) 认为，由于公共品呈现出不同的地域特征，“用脚投票”模型可以揭示消费者或选民对地方公共品供给的偏好，而且他也提出了地方公共品的有效提供条件，以市场化的手段解决偏好显示问题。Tiebout 模型的基本观点是：不同的地方政府提供不同的地方公共品与地方税赋组合，消费者或选民按照自己的偏好选择居住地，对于不满意的地方政府可以选择退出，即“用脚投票”，通过市场化的自由选择达到资源的最优配置。模型中有着非常重要的一系列假定：“消费者——选民”可以完全自由迁移到自己最满意的公共服务与税赋组合的辖区；“消费者——选民”对不同辖区的公共服务与税赋组合信息充分；有足够多的辖区可供选择；不考虑就业机会的限制，如可假设人们靠股息红利收入生活；两辖区之间公共服务不存在外部性；存在一个最优人口规模使得地方领导依据原有居民提供公共服务以实现平均成本最小化；尚未达到最优规模的辖区努力吸引新的居民以降低平均成本，反之亦反然，达到最佳规模后实现均衡。Tiebout 模型中的 7 条假定虽然非常严格、抽象，但为公共品偏好显示难题提供了一种思路，更为可贵的是，为财政分权下的地方政府竞争提供