

准公共产品领域 国有经济功能研究

高鹤文 著



吉林大学出版社
JILIN UNIVERSITY PRESS

准公共产品领域国有经济功能研究

**A Study on the Function of State-run Economy
on the Provision of Quasi-public Goods**

高鹤文 著

吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

准公共产品领域国有经济功能研究/高鹤文著. —长春:
吉林大学出版社, 2011. 4

ISBN 978-7-5601-7103-6

I. ①准… II. ①高… III. ①中国经济: 国有经济—研究
IV. ①F121. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 051624 号

书 名: 准公共产品领域国有经济功能研究
作 者: 高鹤文 著

责任编辑、责任校对: 孟亚黎 王瑞金

吉林大学出版社出版、发行

开本: 787×1092 毫米 1/16

印张: 11 字数: 164 千字

ISBN 978-7-5601-7103-6

封面设计: 李华三

吉林省吉财印务有限公司 印刷

2011 年 4 月第 1 版

2011 年 4 月第 1 次印刷

定价: 26.00 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431-88499826

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

序

经过 30 多年的改革与发展,中国经济取得了举世瞩目的成就,居民生活水平大幅提高,私人产品供求矛盾大为缓解。但毋庸讳言,公共产品供给状况仍差强人意。传统观点认为,国有经济作为政府的政策工具,是公共产品及部分准公共产品的主要供给者。准公共产品的政治敏感性和某种程度自然垄断的特征,也使得各级政府一直具有将其所有权控制在自己手中的强烈偏好。

在我国,提供准公共产品的行业大多数属于公用事业、基础领域,是现阶段整个社会资产中比重大、质量好的行业,是发展速度较快、市场规模较大、增长前景较好的领域。在全球公用事业民营化的浪潮下,我国有很多学者以及政府官员甚至一般民众都认为准公共产品的市场化供给能够弥补过去由政府单一供给的缺陷,并出台了一些相关的政策来促进该领域民营化的发展,使得国有经济在准公共产品供给领域的优势地位正在受到冲击。在这种情况下,从理论和实践两个方面关注国有经济与准公共产品供给的关系问题,显然具有现实的紧迫性。

我国学界对准公共产品的研究重点集中在准公共产品的私人供给等其它非传统的供给方式上;对于国有经济的研究,主要集中在国有经济的边界界定及产业布局调整等方面。从法学与经济学结合的角度研究准公共产品领域国有经济功能问题是鲜有人问津的领域。

本书的作者高鹤文博士以法经济学的视角,从法律调整模式入手,对该问题给出了一个比较独特的解释。

众所周知,法律调整模式一般可以分为公法模式和私法模式。公法规范是以权力为基础,它所注重的是国家通过行使权力保护公共利益,以达到调整国家与个人间关系的目的。私法属于调整人身、财产和商品交换的领域,其本质是当事人凭意思自治,是权利的自主行使而产生的结果。因而私法规范以权利为基础,是对于个人授予权利与凭意思自治行使权利的规范。由此可见,私法和公法要实现的目标所有不同,公法奉行“国家或政府干预”的理念,私法遵循“意思自治”、“私法自治”的原则。而国有经济作为国家出资的一种经济实体,其在实现私法目标的同时还要不同程度的履行公法义务。基于这一判断,作者对准公共产品领域国有经济的法律特征进行了清晰的界定,阐明了该领域国有经济的功能,即公共资源配置功能、分配功能、保障功能、基础服务功能、示范功能、监管替代功能等等,进而厘清了准公共产品供给领域国有经济的目标,即促进供给公平、提高供给效率。同时,运用 Ferreira 模型,解释了在不同的经济发展阶段减少国有经济供给对社会福利的主要影响,给出了国有经济促进供给公平、提高供给效率的可能路径。

理论是为现实服务的,因而应该对现实有较好的解释和说明能力。运用上述理论研究成果,关于我国准公共产品领域国有经济功能实现问题的研究,无疑是必要的。作者指出,虽然我国准公共产品供给状况较之计划经济时期有了极大改善,但供给不足的状况并未根本改变。随着经济环境的变化,国有经济逐步摆脱部分准公共产品的供给责任,但仍然是我国准公共产品供给的主体,其功能作用尚有很大的提升空间。借鉴主要发达国家准公共产品领域针对国有经济的监管经验,结合我国准公共产品领域国有经济功能状况,作者特别强调了应区分准公共产品领域与其它领域国有经济在监管方面的

差别,据此,从立法、监管、国有经济布局、完善企业治理结构等四个方面提出了优化我国准公共产品领域国有经济功能的政策建议,颇具参考价值。

从研究路径上看,作者借鉴已有的研究成果,将公法和私法的理念引入准公共产品领域国有经济问题研究,界区了准公共产品领域国有经济的法律性质及其应该履行的权利和义务。这对于深化理解准公共产品领域及其他领域国有经济功能问题,具有某种认识论和方法论的价值。

高鹤文博士曾经是我指导的博士研究生。博士论文在通讯评议中得到专家的充分肯定。得知其博士论文公开出版,非常欣慰。希望她在治学的道路上稳健前行,不断有新的成果贡献社会。是为序。

谢 地

2011年1月11日长春翠馨华

目 录

0 导 论	1
0.1 研究的背景与动因	1
0.2 选题意义	3
0.2.1 理论意义	3
0.2.2 现实意义	5
0.3 研究框架与主要内容	5
0.4 研究方法的主要创新	8
0.4.1 研究方法	8
0.4.2 论文主要创新	9
1 准公共产品的界定及相关研究综述	11
1.1 准公共产品的概念及分类	11
1.1.1 准公共产品的概念	11
1.1.2 准公共产品的分类	13
1.2 准公共产品的特征	15
1.2.1 拥挤性	16
1.2.2 正外部性	16
1.2.3 不充分的非排他性和非竞争性	18
1.2.4 消费数量的非均等性	19
1.3 对准公共产品的动态理解	19
1.3.1 科技水平	20

1.3.2	经济水平	20
1.3.3	公共选择	22
1.3.4	需求状况	22
1.3.5	信息费用和交易成本	23
1.4	相关研究综述	24
1.4.1	准公共产品的政府供给	25
1.4.2	准公共产品的私人供给	27
1.4.3	准公共产品的第三部门供给	30
1.4.4	准公共产品供给的政府监管理论	31
1.4.5	准公共产品供给与国有经济	32
2	准公共产品领域国有经济存在的理论依据	35
2.1	对国有经济的基本认识	35
2.1.1	国有经济的涵义	35
2.1.2	国有经济的产生与发展	36
2.1.3	准公共产品领域国有经济的存在形式	40
2.2	准公共产品领域国有经济存在的理论依据	49
2.2.1	公共产品理论	49
2.2.2	政府干预理论	50
2.2.3	自然垄断理论	51
2.2.4	公共利益理论	54
2.2.5	企业社会责任理论	56
2.3	国有经济供给准公共产品方式的优势与缺陷	59
2.3.1	国有经济供给准公共产品方式的优势	59
2.3.2	国有经济供给准公共产品方式的缺陷	60
3	准公共产品领域国有经济的法律特征及其功能研究	63
3.1	公法与私法界区理论	63
3.1.1	公法与私法的划分依据	63
3.1.2	公法精神	66

3.1.3	私法精神	67
3.1.4	公法与私法的适用范围	67
3.1.5	准公共产品领域国有经济的法律特征	68
3.2	准公共产品领域国有经济功能的主要内容	71
3.2.1	资源配置功能	71
3.2.2	保障功能	72
3.2.3	分配功能	74
3.2.4	基础服务功能	76
3.2.5	示范功能	77
3.2.6	监管替代功能	78
3.3	准公共产品领域国有经济的作用机理	79
3.3.1	准公共产品领域国有经济功能实现的质量要求	79
3.3.2	准公共产品领域国有经济的作用机理	87
4	我国准公共产品领域国有经济功能的实现及其评价	93
4.1	我国准公共产品供给现状	93
4.2	国有经济与我国准公共产品供给	100
4.2.1	自然垄断型准公共产品	100
4.2.2	优效型准公共产品	107
4.3	我国准公共产品领域国有经济功能的表现与评价	110
4.3.1	准公共产品领域国有经济功能表现	110
4.3.2	准公共产品领域国有经济功能评价	114
4.3.3	准公共产品领域国有经济功能不到位的原因分析	116
5	准公共产品领域国有经济监管的国际经验及完善我国国有经济 功能的政策建议	122
5.1	主要发达国家准公共产品领域国有经济监管的主要经验	122
5.1.1	美国	122

5.1.2	英国	126
5.1.3	日本	129
5.1.4	法国	131
5.1.5	德国	133
5.2	我国准公共产品领域国有经济监管	135
5.2.1	准公共产品领域国有经济监管与其他领域国有 经济监管的差别	135
5.2.2	我国准公共产品领域国有经济监管	136
5.2.3	我国准公共产品领域国有经济监管的相关法律 ...	138
5.3	优化我国准公共产品领域国有经济功能的政策建议 ...	140
5.3.1	完善监管立法	140
5.3.2	优化监管体系	142
5.3.3	调整国有经济布局	146
5.3.4	完善企业治理结构	148
参考文献		151

0 导 论

0.1 研究的背景与动因

近年来,引发舆论高度关注的种种社会矛盾表明,公共产品(包括准公共产品)短缺取代私人产品短缺逐渐成为主要矛盾。^① 改革开放以来,中国的经济发展取得了举世瞩目的成就,居民生活水平大幅提高,私人产品供给得到极大丰富。公共需求迅速增长,公共需求结构日益多样化。与此同时,准公共产品领域国有经济一直居主导地位,国有经济在其中的功能及作用问题涉及国有经济性质、国家干预经济角色等一系列重大的理论及实践课题。

公共需求是经济发展的一个函数,随着经济发展水平的提高,公共需求也在不断增加。特别是在经济社会从一般温饱社会向全面小康社会发展、从传统农业社会向工业社会转型的时期,公共需求快速增长的现实基础已经逐步形成,全社会公共需求进入高速增长期。以浙江省为例,1995—2004年,城镇居民在教育、医疗、文化等方面的公共需求(包括医疗保健、交通通讯和文化教育等项目),年均增长率高达17.4%。^② 需求层次也由主要集中于个人的衣、食、住、行等基本生存需求,转向对教育、文化等全面发展的公共需求。

党的“十七大”报告明确提出,建立新的公民权利体系(包括在先进文化方面的基本文化权,在教育和医疗等分享改革成果的社会权),实现基本公共服务均等化(包括对教育、文化、卫生、公共基础设

① 谢地、陈萍. 构建和谐社会与政府的规制角色[J]. 汉江论坛, 2008(6): 13—16.

② 2003—2004年浙江省社会发展报告 <http://www.zjdp.gov.cn/BrowseDocument1.aspx>

施、生态基础设施、社会保障等公共产品)的发展目标。社会各阶层、各群体普遍意识到,准公共产品供给的低效,已经成为制约我国和谐社会建设和经济快速发展的主要原因。

传统观点认为,由于公共产品的非排他性与非竞争性,以及考虑社会公平、公正等问题,市场在提供公共产品时存在失灵现象,加之公共产品思想起源于对政府职能的探讨,因此政府是公共产品最好的提供者。但是,政府本身存在垄断性、官僚组织的自利性和信息的不对称性等问题,它并不能使资源配置达到最优,也会出现一系列的失灵现象,比如供给总量不足、供给结构不合理、供给质量及效率较低、寻租等问题。此外,由于准公共产品具有不完全的非排他性和非竞争性等特征,使得对准公共产品实施收费供给成为可能。20世纪70年代以来,西方发达国家以提高公共产品供给效率为目标,掀起公共产品供给市场化的浪潮。例如,20世纪80年代初,英国以电信改革为开端,相继对电力、煤气和自来水供应、铁路运输等行业进行了私有化改革。虽然,仅仅依靠产权改革、对公用事业进行民营化并不能保证公用事业产业效率的必然提高,还需要采取多种措施例如组织结构的调整,引入竞争机制。^①但经过市场化改革这些国家公共产品的生产效率、供给数量和供给质量全面提升,证明了市场化改革是卓有成效的。如英国铁路运输业市场化改革后,铁路的年平均劳动生产率从-2.3%,上升到20世纪80年代的3.2%。美国的铁路改革也使铁路运输业的投资回报率从20世纪70年代的2.0%,上升到80年代的4.4%,90年代则进一步上升到7.0%以。^②西方公共产品供给市场化的成功,极大地鼓舞了其他发达国家和发展中国家。从20世纪90年代开始,我国准公共产品供给行业开始进行试探性的市场化改革。在此期间,我国先后出台了一系列推进准公共产品供给的市场化供给的政策和措施。如2001年12月11日,《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》明确表示

① 张昕竹主编. 中国规制与竞争理论和政策[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:233-238.

② 肖志兴. 美英日自然垄断产业改革的共性研究[J]. 中国工业经济,2001(8):50-55.

“支持非公有资本参与各类公用事业和基础设施的投资、建设和运营”除国家有特殊规定的以外,凡是鼓励和允许外商投资进入的领域,均鼓励和允许民间投资进入,鼓励和引导民间投资以独资、合作、联营、参股、特许经营等方式,参与经营性的基础设施和公益事业项目建设。2002年,国家计委发出《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》,指出要积极鼓励非国有经济在更广泛的领域参与服务业发展,放宽外贸、教育、文化、公用事业、旅游、电信、金融、保险、中介服务等行业的市场准入。此外,中国在基础领域方面的人世承诺也预示着在电信、电力、供水等领域,民间资本将大举进入。从正式确立市场化改革的方向以来,中央和地方又相继出台了一些配套的方针政策,以上海、深圳、广州、南京、成都等为代表的各地城市明显加快了网络型市政公用行业的改革步伐。全国的主要城市相继向民间资本开放了市场,比如,2002年7月成都市市政公用局拍卖6条公共汽车线路的特许经营权,将原国有公交公司独家经营的公共汽车线路有偿出让;又如,浙江省的一些城市,使用社会资本收购城市水厂、参股水务公司、组建民营公交、合股经营管道燃气等屡见不鲜;另外,法国苏伊士集团进入重庆供水市场也相当引人注目等等。虽然准公共产品的供给实施了市场化改革,但从世界各国的实践来看,在一些诸如邮政、电话、电力、煤气、自来水、教育、医疗卫生、公交等行业中,国有经济所占比重要明显高于其他行业。同时,准公共产品领域的市场化改革随之也出现了很多新问题,甚至一些采取市场化经营的准公共产品重归国有。由此可见,我们有必要重新审视国有经济在准公共产品供给这一特定领域的地位和作用。在法律监管日益替代行政监管的今天,我们更有必要从法经济学的视角分析国有经济这些功能的来源,从而更好地明确在这一领域国有经济的权利义务。这就是本文研究的动因与初衷。

0.2 选题意义

0.2.1 理论意义

首先,研究国有经济在准公共产品供给中的功能,将国有经济纳

入公共产品理论的研究视野,可以扩展把研究重点集中于政府、市场以及非政府组织的公共产品理论。公共产品理论认为,公共产品是典型的“市场失灵”领域,并引用“公共地悲剧”、“囚徒困境”和“集体行动的逻辑”等理论模型,来论证市场自发条件下公共物品私人供给的无效性以及政府提供的必要性。此后,经济学家更多地强调由政府提供公共产品以解决“搭便车”问题,更符合经济效率原则,并使“政府提供公共产品”成为一个教条。公共产品的市场化供给来自于现实世界中的“政府失败”和经济学理论不断发展。随着现代社会的发展,公众对于公共产品的需求,无论数量上还是质量上,都有了更高要求。这种增加的需求与政府有限能力之间的矛盾日益突出,现实迫使人们重新反思公共产品的供给机制问题,促使人们探索政府之外其他更有效的供给途径。随着公共选择理论以及微观经济学理论,如实验经济学、博弈论和组织理论的发展,人们发现,在公共产品的很多领域,避免政府的强制行动是可能的。在一定条件下,市场可以有效地提供公共产品,且比政府具有更高的效率优势。在政府和市场提供公共产品的同时,不容忽视的是,非营利组织在公共产品提供中发挥着日益重要的作用。由非营利组织提供公共产品,可以补充、补足政府提供的公共产品。由于非营利组织的自愿性,其本身具有一些难以克服的缺点,非营利组织提供公共产品也会存在“自愿失灵”的问题。目前公共产品理论研究的供给主体,局限于政府、市场与非政府组织。因此,把国有经济引入公共产品供给研究,延伸了原有的研究触角。

其次,分析国有经济在准公共产品供给中的功能,可以实现不同领域供给方式的融合。研究准公共产品供给中国有经济的功能,涉及法学、政治学、经济学等多个学科。政府职能论是国有经济提供准公共产品的理论基础之一,政府职能问题也是政治学研究的主要对象。此外,公法、私法理论也从不同角度、不同方面和不同层次,研究了公共产品的生产、提供与消费及其影响,这涉及到法学研究的相关问题。以往研究中,准公共产品供给问题局限于经济学研究范畴,只有融合法学、经济学、政治学等学科理论,才能使准公共产品供给的

研究更具学术解释力。

0.2.2 现实意义

首先,准公共产品的多样性理论要求准公共产品供给的多元性。准公共产品供给的目的是满足公共需求,实现公共利益。准公共产品供给的方式或手段,可以选择多元性和复合性的供给主体。在多元化主体的供给模式下,国有经济作为政府供给准公共产品的主要途径,其作用已经发生变化。认真研究国有经济在准公共产品供给中的作用,对于提高准公共产品供给效率,优化其供给结构,具有十分重要的现实意义。其次,我国正努力构建和谐社会,这要求在准公共产品供给中,不仅要提高效率,更要实现服务均等化。国有经济作为政府的供给途径,在重新配置资源、进行二次分配收入、防止进一步拉大贫富差距等方面具有重要作用。研究国有经济在准公共产品供给中的作用,有助于解决贫富差距进一步拉大的问题。第三,打破原有准公共产品供给格局。实现多种经营的一项必要条件是具有一个健全的政府监管环境。我国监管研究起步较晚,监管环境的建设还不适应发展的实际需要。国有经济是政府控制经济的一种形式,在其他控制形式(市场竞争秩序、私人诉讼、监管方式的公共强制)尚不成熟的情况下,正确研究国有经济在准公共产品供给中的作用,对于建立健全政府监管环境有着重要意义。最后,在我国,生产和提供准公共产品的行业大多数属于基础领域,是现阶段整个社会资产中比重最大、质量较好的支柱行业。准公共产品的价格与市场其他商品和劳务价格关联程度高,相当一部分属于上游商品价格,是发展速度较快、市场规模较大、增长前景较好的领域。加入WTO后,按照协议,我国需要开放很多公共服务行业,其中很多行业的配套软硬件设施不健全,盲目开放会威胁到一些行业的安全。因此,正确理解国有经济在准公共产品供给中的作用和地位,对于调整相关领域的产业结构、维护产业安全乃至经济安全具有重要的现实意义。

0.3 研究框架与主要内容

本文的主体结构,主要由五章及其若干小节构成。

第一章,准公共产品界定及相关研究综述。本章主要分为两个部分:第一部分,定义准公共产品,评介准公共产品的分类及特征,指出随着经济水平、科技水平、需求状况、交易费用等因素的变化,准公共产品范围可能随之发生变化。由于对准公共产品分类的观点众多,为了便于研究,本文采用了把准公共产品分为自然垄断型公共产品和优效型公共产品的观点。第二部分,综述准公共产品供给理论。公共产品理论是研究准公共产品的重要基础,因此综述准公共产品相关理论时,首先概述了西方公共产品理论,由此进一步考察了准公共产品供给的三大模式:政府供给、私人供给和第三部门供给。最后,综述了准公共产品领域国有经济的相关研究。

第二章,准公共产品领域国有经济存在的理论依据。本章主要分为三个部分:第一部分,首先界定国有经济的基本涵义。目前学界对国有经济的涵义没有形成统一认识,通过考察若干观点,本文把国有经济界定为一个主权国家的全部国家所有制经济成分所构成的统一整体。它包括中央和地方各级国家机关、事业单位以及社会团体使用国有资产投资举办的企业,还包括实行企业化经营,国家不再核拨经费或核拨部分经费的事业单位和从事经营性活动的社会团体,以及上述企业、事业单位和社会团体使用国有资金举办的企业。本节系统概述了不同国家国有经济的产生、发展以及主要形式。西方发达国家国有经济是在市场经济发展的实践中,根据客观需要产生和发展起来的,具有自由竞争的性质。而社会主义国家的国有经济是在马克思主义经济学指导下自觉地建立和发展起来的。可以说,是先有国有经济的理论指导,后进行国有经济的实践。不同国家国有经济的表现形式主要包括:法国的分类管理与合同计划、美国的出租经营方式、意大利的国家参与制。我国国有经济的表现形式主要有:国有独资公司、国有控股公司和国有参股公司。第二部分,主要分析准公共产品领域国有经济存在的理论依据。公共产品理论、政府干预理论、自然垄断理论、公共利益理论、企业社会责任理论等为准公共产品领域国有经济的存在提供了坚实的学理基础。公共产品理论从准公共产品的主要特性出发,政府干预理论从国有经济的基

本职能出发,自然垄断理论从准公共产品的生产特点出发,公共利益理论从社会福利角度出发,企业社会责任理论从新时期国有经济的社会责任出发,从不同侧面重点论述准公共产品领域国有经济存在的必然性和必要性。第三部分,比较国有经济与政府其他供给方式,以及国有经济与私人供给的比较优势和各自缺陷,以便更完整地认识准公共产品领域的国有经济。

第三章,准公共产品领域国有经济的法律特征及其功能研究。本章主要分为三个部分:第一部分,简要评介公法与私法理论,从公法与私法的学理划分角度考察国有经济的法律特征,指出国有经济是国家私法主体的代位者。公法精神强调国家干预,旨为满足社会秩序的需要;私法精神即意思自治。因此,国有经济既要受公法约束,实现公法目标;也要受私法约束,实现私法目标。第二部分,阐明准公共产品领域国有经济的主要功能,主要有公共资源配置功能、分配功能、保障功能、基础服务功能、示范功能、监管替代功能。第三部分,厘定准公共产品供给中国有经济的实现目标,即促进供给公平,提高供给效率。供给公平包括机会公平、过程公平、结果公平;供给效率包括资源配置效率和生产效率。同时,分析了国有经济如何影响供给公平与供给效率。运用 Ferreira 模型,说明国有经济作为政府提供准公共产品的重要手段,在不同的经济发展阶段减少国有经济供给对社会福利的主要影响。同时指出,国有经济主要通过拆分自身(横向拆分、纵向拆分、混合拆分),将竞争引入准公共产品市场,从而提高供给效率。

第四章,我国准公共产品领域国有经济功能的实现及评价。对我国准公共产品的供给状况以及国有经济的功能表现进行考察。虽然我国准公共产品供给较之以往有了大幅度提高,但供给不足的情况并未改变。随着经济环境的变化,我国准公共产品供给中国有经济的功能也在变化。计划经济时期,国有经济是准公共产品供给的惟一主体;随着经济转型,国有经济逐步摆脱一些准公共产品的供给责任,但目前国有经济仍然是我国准公共产品供给的重要主体。通过对准公共产品领域国有经济的评价,指出我国国有经济并没有发